

# ドイツにおける民間放送の集中排除規制

—— KEK の組織および視聴者占拠率モデルの概要を中心に ——

杉原周治

1. はじめに
2. 集中排除のための監督機関としての KEK
3. 視聴者占拠率モデルの概要
4. むすびにかえて

## 1. はじめに

ドイツ連邦憲法裁判所の確立した判例によれば、意見の自由および意見の多様性の確保は民主的な意思形成にとってまさに「構成的」(konstituierend) なものであり、また自由な国家秩序の根幹であるとされる<sup>1)</sup>。それに基づき、州の立法者には、放送における意見の多様性を確保するための、ならびに支配的な意見の力の発生を阻止し、さらに放送とプレスとの密接な結合から生じうる意見の力を阻止することを保障するための、積極的な放送秩序を構築することが義務付けられる<sup>2)</sup>。これを受けて立法者は、意見多様性のための他の予防措置と並んで、とりわけ州際協定 25 条以下にいう集中排除規制を介して、テレビにおける意見の多様性確保という責務を遂行してきたのである<sup>3)</sup>。

そして、とりわけ全国向け民間放送番組における意見の多様性確保の責務を委ねられた機関が、「メディア界における集中を調査するための委員会」(Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich, 以下、「KEK」と略記)である<sup>4)</sup>。KEK は、1996 年の放送州際協定第 3 次改正 (Dritter Rundfunkänderungsstaatsvertrag)<sup>5)</sup> により、国家から独立した機関として 1997 年 5 月 15 日に新たに設立された。州際協定は KEK に対して、民間放送における意見多様性の確保の判断に関して「最終的な判断」を下す権限を委ねている (2007 年州際協定 36 条 4 項 1 文、1996 年州際協定 36 条 1 項)。

従来は、民間放送における意見多様性にかかわる監督は、州メディア委

員会(Landesmedienanstalt)によって単独で行使されていた。しかしながら、当初から、民間放送の集中排除規制が各州メディア委員会に分散されていたことに対しては、例えば、民間放送局が州をまたいで番組を全国的に放送しながら、その意見多様性確保は各々の州メディア委員会による地方レベルでの監督に服するのは納得のゆくものではないとか、そのような監督の分散は、各州メディア委員会が意見多様性確保のための規律をそれぞれの異なる諸利益のために執行してしまうというリスクを生じさせる、という批判が主張されていた<sup>6)</sup>。

そこで州際協定の第3次改正は、視聴率ないし視聴時間の占拠率(シェア)<sup>7)</sup>(Anteil)による集中排除規制、いわゆる「視聴者占拠率モデル<sup>8)</sup>」(Zuschaueranteilsmodell)の導入とともにKEKを新設して、このようなメディアの集中にかかわる監督を全国で統一的に行うことを可能としたのである<sup>9)</sup>。これに伴い諸州も、KEKの設立によって、各々の州を越えた効果的な協力を行うことが可能となったのである<sup>10)</sup>。ただし、このように民間放送における意見多様性確保に関する放送免許の付与(Zulassung)および変更(Änderung)の審査がKEKに委ねられたために、この点において州メディア委員会は形式的な放送管轄権を有するだけとなった。その限りにおいて、現行の集中排除規制は、「州の放送管轄権に抵触することのない、効果的な集中コントロールという憲法上の要請の手続法上の具体化である、と理解されている<sup>11)</sup>」。

そこで本稿は、以下において、こうしたドイツにおける集中排除規制の内実とその運用につき、(1)集中排除のための監督機関としてのKEKの組織と、(2)視聴者占拠率モデルの概要を中心に、検討を加えることにしたい。

なお、2007年の放送州際協定第10次改正(2008年9月1日発効)によって、民間放送局の監視機関の改正とともに、KEKについても改正がなされた。その際、KEKの責務については新法にも継承されたが、とりわけKEKの構成につき重要な改正がなされた<sup>12)</sup>。そのため本稿では、KEKに関する州際協定改正の内容を明確にするために、KEKの導入の契機となった旧法(「1996年州際協定」とも呼ぶ)と2007年の改正法の規定(「2007年州際協定」とも呼ぶ)の規定を併記または使い分けることにする。

## 2. 集中排除のための監督機関としての KEK

本章では、(1) KEK の責務、(2) KEK の管轄権、(3) KEK の決定に対する不服申立て、(4) KEK の構成、を取り上げることによって、集中排除の監督機関である KEK を概観することにする。

なお、州際協定で定める意見多様性の確保のための集中排除に関する規律は、連邦レベルの民放テレビの領域、つまり全国向け民間テレビ放送にのみ適用される。すなわち2007年州際協定39条1文は、「第20a から38条までの規定は、連邦レベルの供給 (bundesweite Angebote) にのみ適用される」と規定し、さらに同26条1項は、「ある企業 (自然人、法人または社団) は、以下の諸規定の基準にいう支配的な意見の力を獲得しない限り、ドイツ国内において、自ら、あるいは自己に帰責可能な企業を通じて、番組数を制限されることなく全国的にテレビ番組を放送することができる」と規定する。したがって、例えば公共放送、民放のローカルテレビ局、ラジオ放送局は、州際協定の同規律には服さない<sup>13)</sup>。もっとも、ある企業がローカルのテレビ市場において支配的な地位を獲得した場合には、それを後述する州際協定26条2項2文にいう「メディア関連市場」における支配的地位と捉えて、意見多様性の確保の判断の際に考慮すべきとする見解もある<sup>14)</sup>。

### 2.1 KEK の責務

州際協定は、民間放送に放送番組の意見多様性を義務づけている。すなわち2007年州際協定25条1項<sup>15)</sup>は、第一次的に、民間放送における意見多様性の確保につき、「民間放送においては、内容的に、意見の多様性が本質的に示されなければならない」と規定する。さらに同項2文および3文がこれを補完し、「政治的、世界観的、社会的に重要な勢力および集団は、総合番組 (Vollprogramm) のなかで適切に発言することを許されなければならない、少数派の諸見解が考慮されなければならない」(2文)、「このことから、専門番組 (Spartenprogramm) を提供する可能性が排除されてはならない」(3文)と規定する。KEK の責務は、まさにこうした全国向けテレビ放送における意見多様性の確保のための諸規定が遵守されているかを審査し、適切な決定を下すことにある。

なお、ここにいう「総合番組」とは「情報、教育、助言および娯楽が当

該放送番組全体の本質的部分を形成している、多様な内容を含む放送番組」(2007年州際協定2条2項3号、1996年州際協定2条2項1号)をいい、「専門番組」とは「本質的に同種の内容を含むある放送番組」(2007年州際協定2条2項4号、1996年州際協定2条2項2号)をいう。

さらに2007年州際協定26条5項1～3文は、意見多様性の確保のために以下のように規定し、総合番組および専門番組における第三者のための放送時間義務を放送事業者等に課している。

### 2007年州際協定26条

(5) ひとつの放送事業者が、ひとつの総合番組または情報伝達を中心とするひとつの専門番組によって、年平均で10%の視聴者占拠率を獲得した場合には、当該放送事業者は、管轄権を有する州メディア委員会による確認および通知から6ヶ月以内に、州際協定31条にいう基準にしたがって、独立した第三者に放送時間を提供しなければならない。ひとつの企業が、自己に帰責可能な放送番組によって、年平均で20%の視聴者占拠率を獲得し、さらに総合番組のひとつまたは情報伝達を中心とする専門番組のひとつが10%の視聴者占拠率を獲得していない場合には、第1文にいう義務は、当該企業に帰責可能な放送番組のうち、最も高い視聴者占拠率を有する放送番組の放送事業者に課せられる。放送事業者が上にいう必要な措置を講じない場合には、管轄権を有する州メディア委員会は、KEKによる確認にしたがって、免許を取り消さなければならない。

## 2.2 KEKの管轄権

### (1) 意見多様性の審査

KEKの管轄権は、2007年州際協定36条4項で規定されている<sup>16)</sup>。同条項は以下のように規定されている。

### 2007年州際協定36条

(4) KEKは、連邦レベルのテレビ放送番組の放映において、意見多様性の確保の問題について最終的な判断 (*abschließende Beurteilung*) を行う管轄権を有する。KEKは、第1文の範囲内において、とりわけ、免許〔の付与〕(*Zulassung*) 若しくは免許の変更 (*Änderung einer*

Zulassung) に関する決定、出資比率 (Beteiligungsverhältnis) の変更を問題なしとする確認、又は第26条4項にいう〔支配的意見の力を獲得した企業に対する〕措置に関して、これらをめぐる諸問題の審査につき管轄権を有する。KEK は、当該企業にそのつど帰属する視聴者占拠率を調査する。

このように同条項によれば、KEK の管轄権は全国向けテレビ放送における意見多様性の審査であり、同時に同管轄権はこれに限定されることになる。ところで州際協定36条4項によれば、KEK は「免許の付与若しくは免許の変更」に関して意見多様性に関する決定権限を有するが<sup>17)</sup>、かつて、免許の更新 (Zulassungsverlängerung) についても KEK のコントロールが及ぶか否かが問題となったことがある<sup>18)</sup>。すなわち、いくつかの州メディア委員会は、免許の更新の許可に際して、KEK を関与させることなく、または当該申請書類を KEK に提出することなく手続きを行ったことがあった、という。この点、学説のなかには、立法者はこの問題に対してなんらの措置も講じなかったが、同条項の文言および体系からは、免許の更新も KEK による集中排除のコントロールを適用すべきケースとみなすべきであろう、とする見解が見られる<sup>19)</sup>。

## (2) KEK と州メディア委員会との関係

2007年州際協定35条1項および2項は、以下のように規定し、14の州メディア委員会と4つの諸機関 (ZAK、GVK、KEK、KJM) の間で権限分配を行っている。

### 2007年州際協定35条

- (1) 第36条にいう責務は、管轄権を有する州メディア委員会に義務づけられる。同委員会は、この州際協定の諸規定に適合するように、各々の決定を下す。
- (2) 第1項および青少年メディア保護州際協定の諸規定にいう責務の履行のために、〔以下の諸機関が〕存在する：
  1. 免許および監視のための委員会 (ZAK)
  2. 評議会代表会議 (GVK)
  3. メディア界における集中を調査するための委員会 (KEK)

#### 4. 青少年メディア保護委員会 (KJM)

これらの諸機関は、第36条にいう責務を履行する機関として、管轄権を有する各々の州メディア委員会に寄与する。

本条項にいう組織は、2007年州際協定によって新たに構築された。第35条1項によれば、第36条にいう免許の付与等の責務は州メディア委員会に義務づけられるが<sup>20)</sup>、これらの責務の履行は、第35条2項に基づき、「免許および監視のための委員会<sup>21)</sup>」(Kommission für Zulassung und Aufsicht (ZAK))、「評議会代表会議<sup>22)</sup>」(Gremienvorsitzendenkonferenz (GVK))、KEK、「青少年メディア保護委員会」(Kommission für Jugendmedienschutz (KJM))の4つの専門委員会によって行われる。このように、州メディア委員会が全国レベルで集中排除のコントロールを行う際に、上述した4つの委員会に管轄権を移行させてその責務を遂行するため、これら4つの委員会は「移行機関」(Wanderorgan)とも呼ばれている<sup>23)</sup>。

同様に、州際協定にいう集中排除規制の遵守に関する審査についても、形式的には各々の州メディア委員会が管轄権を有するが、州メディア委員会はこの責務を自ら遂行するのではなく、KEKを用いてこれを行うこととなっている<sup>24)</sup>(第35条1項、2項)。この点に関して、上述した4つの委員会のうちZAKも免許の諸要件に関する審査を行うが、それは意見多様性とは関連しないものに限定されており、さらに連邦レベルのテレビ局に対するZAKの監視権限も、KEKが管轄権を有しない限りにおいて認められるとされているため<sup>25)</sup>(2007年州際協定36条2項)、集中排除の監督はKEKによってのみ行われることになる。

#### (3) 調査権限

集中排除規制を効果的に行使するために、州際協定は第21条および22条において、民間放送局のKEKに対する情報提供義務(Auskunftspflicht)、そしてKEKの調査権限(Ermittlungsbefugnis)を定めている<sup>26)</sup>。

前者の民間放送局の情報提供義務については、2007年州際協定21条1項が、放送免許の「申請者は、免許申請の審査のために必要なすべて事柄を報告し、すべての情報を提供し、さらにすべての書類を提出しなければならない」と規定し、同条2項がその具体的内容を列挙する。さらに後者のKEKの調査権限につき、第22条1項は以下のように規定する。

### 2007年州際協定22条

- (1) 管轄権を有する州メディア委員会は、第26条から34条にいう責務の履行のために必要なすべての調査を実施し、また、そのすべての証拠を集めることができる。同委員会は、義務裁量に基づき事実の調査のために必要であるとみなした証拠を用いる。同委員会は、とりわけ、
1. 情報提供を求めること、
  2. 行政手続法13条にいう当事者を聴聞し、証人および専門家から事情を聴取し、または当事者、専門家、証人から文書による見解を求めること、
  3. 記録および書類を採用すること、
  4. 検証を実施すること、
- ができる。

事実の解明が、当事者によっては目的達成に至らず、または成功の見込がない場合にはじめて、当事者ではない第三者が情報提供のために動員されうる。

ところで、第21条1項および22条1項の文言からは、州メディア委員会のみが民間放送局に情報提供を求めることができ、さらに第22条1項からは州メディア委員会だけが調査権限を有しているようにもとれる。しかしながら、第37条4項は「第35条2項にいう各委員会には、第21条および22条にいう手続的権利が付与される」と規定しており<sup>27)</sup>、また前述のように集中排除の監督は州メディア委員会ではなく KEK に管轄権が付与されているため、KEK にもこれらの諸権限は認められると解されている<sup>28)</sup>。

### 2.3 KEK の決定に対する不服申立て

上述のように KEK は意見多様性の確保の問題に際して最終的判断権限を有しており、またその決定は州メディア委員会を拘束するものであるため、KEK の地位は際立ったものとなっている<sup>29)</sup>。ただし KEK の決定に対しては、以前は、1996年州際協定37条2項に基づき、州メディア委員会によって、「州メディア委員会ディレクター会議」(Konferenz der Direktoren der Landesmedienanstalten (KDLM)) に対する不服申立てが可能であった<sup>30)</sup>。

ところでKDLMは、州メディア委員会の代表者によって構成される組織であり(1996年州際協定35条5項1文)、KEKとともに「連邦レベルのテレビ放送番組の放映において、意見の多様性の確保の問題について最終的な判断を行う管轄権」を有していた(同36条1項)。さらに1996年州際協定35条1項および2項は、以下のように規定していた。

#### 1996年州際協定35条

- (1) 管轄権を有する州メディア委員会は、免許付与の前後において、州際協定に基づき、民間放送事業者に妥当する意見多様性の確保のための諸規定が遵守されているか否かを審査する。同委員会は、この州際協定の諸規定に適合するように、各々の決定を下す。
- (2) 第1項にいう責務を履行するために、〔以下の機関が〕設立される：
  1. メディア界における集中を調査するための委員会(KEK)
  2. 州メディア委員会ディレクター会議(KDLM)これらの諸機関は、第1項にいう責務を履行する機関として、管轄権を有する各々の州メディア委員会に寄与する。

KEKの決定に対する不服申立ては、1996年州際協定によれば以下のような手続きでなされるとされていた。すなわち、当該問題に対して管轄権を有する州メディア委員会がKEKの決定に不服がある場合には、同委員会の申立てに基づき、KEKの決定の後1ヶ月以内にKDLMを招集しうる(37条2項1文)。ただし、当該州メディア委員会以外の州メディア委員会がKDLMの招集を呼びかけることはできないとされている(同2項2文)。そして、KDLMは、招集後3ヶ月以内に、構成員の4分の3の多数をもってKEKの判断を覆す決定を下すことができ、その場合には、このKDLMの決定がKEKの判断にとって代わることとなる(同2項4文)。それとは異なり、KDLMがKEKの判断を覆す決定を下さなかった場合には、KEKの当該決定が効力を有することとなる。

このように、1996年州際協定では、州メディア委員会がKEKの決定に不服がある場合に、KDLMがKEKとは異なる判断を下すことが可能であった。もっとも州際協定第10次改正によってKDLMが廃止されたため、現行法ではこのような不服申立制度自体はもはや規定されていない<sup>31)</sup>。

## 2.4 KEK の構成

### (1) KEK の構成員

KEK の構成員は、当初は 6 名であった。すなわち 1996 年州際協定 35 条 3 項は、「KEK は、放送法および経済法の 6 名の専門家から構成され、そのうちの 3 名は、裁判官の資格を有していなければならない」（1 文）と規定していた。しかしながら KEK のこの構成は、2007 年州際協定によって修正された。すなわち同改正により、上記の 6 名の専門家に、14 の州メディア委員会の代表者の中から選出された 6 名の構成員<sup>32)</sup>が新たに KEK のメンバーに加わることとなった（2007 年州際協定 35 条 5 項 1 文）。ただし、KEK の委員長（Vorsitzende）およびその代理人は、専門家の 6 名の中から選出されなければならず（同 35 条 5 項 7 文）、さらに決定に際して可否同数となった場合には、同委員長または代理人の票によって決定が下される（同 35 条 9 項 2 文）。

このように、KEK の構成員に州の代表者を補完させたのは、例えば、後述する Axel Springer 社による ProSiebenSat.1 社の合併計画に際して、KEK と KDLM の間に意見の相違が生じ、結果として KEK が当該合併を認めない判断を下すなど、従来 KEK の諸決定につき多くの批判が生じていたことに対する反応であったとされる<sup>33)</sup>。そこで 2007 年州際協定では、KDLM を廃止し、その 6 名の構成員を KEK の構成員に組み込むことによって、KEK が意見多様性の確保の問題に関して、統一的で終局的な決定を行うことができるようにしたのである<sup>34)</sup>。

ただし、本改正によって専門家と州メディア委員会の代表者との間で利害対立が生じる可能性が排除されたわけではなく、決定に際して少数派となった州の代表者が KEK の決定に対して行政裁判所に異議を申し立てることは可能となっている<sup>35)</sup>。さらに、本改正による KEK の構成に対しては、例えば以下のような批判が唱えられている。すなわち、①高度な専門性を要するメディアの集中排除の判断に際して、なぜ州メディア委員会の代表者が専門的な機関である KEK の決定に関与するのかという従来からの疑問も同改正によって明らかとなったわけではない<sup>36)</sup>、②州メディア委員会の構成員が KEK に入ることにより、集中排除の独立した評価が妨げられる可能性は否定できず、それゆえ支配的な意見の力の発生を効果的に予防するという基本法 5 条 1 項 2 文から要請される KEK の責務が、同改正によって十分に行使されるのか否かは疑わしい<sup>37)</sup>、③ KEK の構成員は確

かに専門家であるが、法律上それは放送法および経済法の分野に限られ、ジャーナリズムや経済学の専門家は含まれておらず、それゆえ KEK のこの構成員は、結局、放送法の専門家で構成されているが判断余地の特権を有していない行政裁判所の裁判官と差異がない<sup>38)</sup>、といった批判である。

## (2) 任期および欠格事由

KEK の構成員のうち、6名の専門家および2名の代替構成員の任期は5年である(2007年州際協定35条5項2文)。すなわち同条項は、「〔35条5項〕1文1号にいう KEK の構成員、および、〔双方のうちの〕一方に支障が生じた事態を〔想定して置かれる〕2名の代替構成員は、州政府首相によって、5年の任期をもって合意により任命される」、と規定する。再任については、旧法では明示されていたが、現行規定ではもはや規律されていない<sup>39)</sup>。州メディア委員会から選出された6名の構成員および2名の代替構成員は、2007年州際協定35条5項8文によれば、「州メディア委員会によって、KEK の在職期間につき、選出される」と規定されており、ここでも任期は5年間となる。

構成員のうち、KEK の国家からの距離を確保するために、一定の者は構成員から排除される(1996年州際協定35条3項3文、2007年州際協定35条5項3文)<sup>40)</sup>。すなわち2007年州際協定35条5項3文は、同5項1文1号にいう6名の専門家の構成員の欠格事由として、①ヨーロッパ共同体、連邦、州の諸機関の構成員および職員、②ARD、ZDF、ドイツラジオ(Deutschlandradio)、ヨーロッパ放送文化チャンネルである『Arte』の構成員および職員、③州メディア委員会、民間放送局、プラットフォーム提供者の構成員および職員、④これらの事業者に直接的または間接的に第28条の意味で出資している企業の従業員、を挙げている。これに対して、州メディア委員会から選出される6名の構成員の欠格事由については、州際協定はなんら規定していない。

## (3) 任命方法

2007年州際協定35条5項2文(1996年州際協定35条3項2文)によれば、6名の専門家の構成員は各州政府首相によって「全員一致で」(einvernehmlich)任命される。もっとも、こうした州政府首相による KEK の構成員の任命手続きについては、国家からの距離の原則に鑑みて、従来

から異議が唱えられていた<sup>41)</sup>。すなわち、「全員一致の」任命は、必然的に多様性を狭くする傾向を伴うため、意見の多様性の確保という観点から問題がある、という。さらに、意見の多様性確保に関する決定は、放送番組に関わる決定を前提としているため、州政府首相がKEKの構成員を任命すれば、民間放送局の番組の自由に対する国家の過剰介入の危険が生じる、という批判も唱えられている<sup>42)</sup>。

KEKの構成員は、州際協定という責務の履行に際して命令(Weisung)に拘束されない(1996年州際協定35条6項1文、2007年州際協定35条8項1文)。KEKの特殊性は、まさにその独立性にあるとされる<sup>43)</sup>。

## 2.5 小括

以上のように州際協定は、1996年州際協定第3次改正によってKEKを設立し、全国向け民間テレビ放送における意見多様性の確保という州メディア委員会の責務をKEKに委ねることとした。そしてKEKは当該問題に関して「最終的な判断」権限を有し、KEKの決定は管轄権を有する州メディア委員会のその他の諸機関に対して拘束力を有する。このことからKEKは、民間放送における「意見多様性の番人」とも呼ばれている<sup>44)</sup>。KEKがこの集中排除の判断に際して基準として用いるのが視聴者占拠率モデルであるが、同モデルの詳細については次章で扱うことにする。

## 3. 視聴者占拠率モデルの概要

ドイツにおける集中排除規制に関して最も重要な規律は、視聴者占拠率モデルを定める州際協定26条である。そこで本章は、この視聴者占拠率の分析を中心にドイツの集中排除規制につき検討を加えることにする。

### 3.1 州際協定26条の規定と「放送局の自由」

1996年の放送州際協定第3次改正において、各州は、連邦レベルでの民間放送における集中排除措置として、これまでの「出資モデル<sup>45)</sup>」(Beteiligungsmodell)に代わり、「視聴者占拠率モデル」を採用した<sup>46)</sup>。この視聴者占拠率モデルの中心となる規定は州際協定26条である。同規定の適用領域は、前述のように、全国向けのテレビに限定される(州際協定26条1項、同39条1文参照)。すなわち、全国区で番組を放送する民間放

送局のみが州際協定にいう集中排除規制に服し、公共放送、民放のローカルテレビ局、ラジオ局はこれに服さない。とりわけ同26条1項および2項は、以下のように規定されている。

#### 2007年州際協定26条

- (1) ある企業（自然人、法人または社団）は、以下の諸規定の基準にいう（nach Maßgabe der nachfolgenden Bestimmungen）支配的な意見の力を獲得しない限り、ドイツ国内において、自ら、あるいは自己に帰責可能な企業を通じて、番組数を制限されることなく全国的にテレビ番組を放送することができる。
- (2) ひとつの企業に帰責可能な放送番組が、年平均30%の視聴者占拠率を獲得した場合には、支配的な意見の力が存在したと推定（vermuten）される。同じことは、25%の視聴者占拠率に到達した場合であっても、ある企業が、メディアに関連する一つの同系市場（ein medienrelevanter verwandter Markt）において市場に対する支配的な地位を有している場合に限り、またはテレビにおける自己の活動およびメディアに関連する複数の同系市場（medienrelevante verwandte Märkte）における自己の活動を総合的評価した結果、それによって得られた意見影響力が、テレビにおける30%の視聴者占拠率を有する企業のそれと同等であるとの結論に至った場合に限り、妥当する。本項第2文にいう相当程度の（maßgeblich）視聴者占拠率が算定された場合であって〔も〕、当該企業に帰責する高い視聴者占拠率を占める総合番組のなかに、第25条4項にいう窓番組（Fensterprogramm）が収容されている場合には、実際の視聴者占拠率から2%が控除され、本条第5項の基準に基づいて第三者のための放送時間（Sendezeit für Dritte）が確保されている場合には、実際の視聴者占拠率からさらに3%が控除される。

2007年州際協定26条1項によれば、すべての「企業」は、支配的な意見の力を獲得しない限りにおいて、原則として、番組数を制限されることなく自由にテレビ番組を放映することができる。すなわち同条項は、いわゆる「放送局の自由」（Veranstalterfreiheit）の保障を原則とし、制約を例外とする「原則・例外関係」（„Regel-Ausnahme-Verhältnis“）を定めている、

と解されている<sup>47)</sup>。

同条項にいう「企業」とは、全国区の放送番組を自ら放映している、もしくはそのような放送番組を放映する放送局に間接的または直接的に出資している、すべての自然人または法人をいう<sup>48)</sup>。

### 3.2 推定規定

州際協定26条2項は、「推定規定」(Vermutungsregelung)と言われ、支配的な意見の力が推定される諸条件として、以下の3つを列挙する。なお、視聴者占拠率がそこで挙げられる限界値に達した場合に、支配的な意見の力が存在するとみなされることについては、多数の学説の見解が一致している<sup>49)</sup>。

(a) 視聴者占拠率30% (第1文)。第一の推定は、30%の視聴者占拠率と結びつけられており、ある企業に帰責可能な放送番組が年平均30%の視聴者占拠率を獲得した場合に、支配的な意見の力が認められるとするものである<sup>50)</sup>。この視聴者占拠率をどの範囲で算定するかにつき、州際協定27条1項1文は、「州メディア委員会は、公共放送および連邦全土で受信可能な民間放送のすべてのドイツ語による放送番組を含めたうえで、KEKを介して、それぞれの放送番組の視聴者占拠率を調査する」と規定する。ここでいう「民間放送」には、Pay-TVも含まれると解されている<sup>51)</sup>。

ただし、この視聴者占拠率30%という限界値は「論駁可能な推定規定」とであると解されている<sup>52)</sup>。すなわち当該企業は、たとえ30%の視聴者占拠率に達したとしても、支配的な意見の力が発生していないことを証明すれば免責されうるという。また、ドイツ国内でこの30%の限界値に達した放送事業者がいまだ存在していないため、実務上この免責が問題となったことはない<sup>53)</sup>。

(b) 視聴者占拠率25% (第2文)。州際協定における唯一のクロスメディア規制である第26条2文は、さらに、支配的な意見の力が承認されうる2つの推定規定を定めている<sup>54)</sup>。①1つは、当該企業が25%の視聴者占拠率を有しており、加えて「メディアに関連する同系市場」(以下、「メディア関連市場」と称する)の一つにおいて、「市場に対する支配的な地位を有している場合」に、支配的な意見の力が推定されるというものである。

法律の文言上、支配的な意見の力が推定されるためには、「一つの」メディア関連市場における支配的地位が存在すれば十分である。②もう一方は、同様に当該企業が25%の視聴者占拠率を有しており、加えてテレビおよびメディア間接市場における当該企業の活動の「総合的評価」によって、支配的な意見の力を推定するものである。法律の文言上、この総合的評価は「30%の視聴者占拠率」を基準に審査され、「結果」的に、当該企業がテレビおよびメディア間接市場において獲得した「意見影響力」がこの30%の視聴者占拠率に匹敵するか否かで判断される。

ただし、②の基準については、実務上は重要ではないと解されている<sup>55)</sup>。なぜなら KEK は、Axel Springer 社の合併計画をめぐる判断に際して、州際協定26条1項が支配的な意見の力の存否を審査するための独自の基準となりうるという立場を採用しており、それゆえ、その審査の際にここでいう「総合的評価」が行われるからであるという。

本条項にいう2つの推定規定の前提条件は、1つの企業に帰責可能な放送番組が25%の視聴者占拠率に達していることである。以前は、本条項は、30%を「わずかに下回った」 („geringfügige Unterschreitung“) 場合にはメディア関連市場における当該企業の活動が集中排除法による評価に算入されると規定されていたが、学説から当該文言が著しく不明確であるとの批判が浴びせられ、2001年の第6次改正州際協定(6. RÄStV)によって25%の下限が設定された<sup>56)</sup>。

さらに同条項にいう「メディア関連市場」の内実につき、州際協定がこれを具体化していないために、かねてより議論がなされていた。とりわけ、Axel Springer社によるProSiebenSat.1社の合併計画におけるKEKの決定に際して、この問題が明確となった。

(c) ボーナス規定(第3文)。さらに第三の推定においては、第2文に基づき相当程度の視聴者占拠率が算定された場合であっても、①当該企業に帰属する総合番組のなかで、州際協定25条4項にいう窓番組<sup>57)</sup>、すなわち「各々の地方における政治的、経済的、社会的、文化的生活上の事件の即時のおよび正確なニュース」(25条4項1文)を扱う「ローカル窓番組」(regionales Fensterprogramm)が放映されている場合には視聴者占拠率から2%が控除され、また、②同26条5項<sup>58)</sup>に基づき、総合番組のなかで「独立した第三者のための放送時間」(Sendezeit für unabhängige Dritte)が確保

されている場合には視聴者占拠率から3%が控除されるとする。

同26条2項3文の規定は、「ボーナス規定」(Bonusregelung)と称されている。このボーナス規定は2002年の放送州際協定第6次改正によって導入されたが、その目的は、上述したローカル窓番組と第三者放送時間義務(Drittssendezeitverpflichtung)を介して、民間放送における意見多様性を確保することにある<sup>59)</sup>。ここで2つのボーナス規定の関係が問題となるが、この点学説の中には、「同規定の文言にしたがえば<sup>60)</sup>」、第三者のための放送時間による3%の控除は、当該放送局がローカル窓番組の2%控除の要件をも満たした場合にのみ認められるべきであるとして、両規定は「一方的に重疊的に」適用すべきとする見解も見られる<sup>61)</sup>。

ところで、本条項にいうローカル窓番組は、州際協定により、一定の総合番組に対して放映が義務づけられているものである。すなわち、2007年州際協定25条4項1文は、「連邦レベルで最も広範囲で放映されている2つの総合番組のなかで……各州法の基準にしたがって、各々の地方における政治的、経済的、社会的、文化的生活上の事件の即時のおよび正確なニュースについての窓番組が放映されなければならない」と規定し、最も高い視聴者占拠率を有する2つの全国向け総合番組の放送局に対して、ローカル窓番組の放映を義務付けている。実務においては、ここでいう放送局に該当するのはRTLとSat.1であるとされる<sup>62)</sup>。

さらに第三者のための放送時間義務についても、前述のように、2007年州際協定26条5項1文によれば、あるテレビ局の放映する総合番組の1つ、または情報の報道をメインとする専門番組の1つが、年平均で10%の視聴者占拠率を獲得した場合には、同テレビ局は独立した第三者のための放映時間を容認しなければならないとされる。さらに同条5項2文によれば、第1文にいう10%が達成されていない場合でも、ある企業に帰属する全番組の視聴者占拠率の年平均が20%に至った場合には、同番組のうち最も高い視聴者占拠率を有する番組を放映するテレビ局には、同様に第三者のための放送時間が課せられる。

こうしたローカル窓番組や第三者のための放送時間の義務化も、民間放送局に対する意見多様性の確保のための予防的措置であると解されている<sup>63)</sup>。

### 3.3 州際協定26条の解釈をめぐる議論

州際協定26条1項および2項の関係をめぐっては、従来から、①支配的な意見の力は州際協定26条2項にいう推定構成要件 (Vermutungstatbestand) に基づいてのみ確定しうるとする立場、換言すれば、放送局の視聴者占拠率が州際協定26条2項にいう推定構成要件の限界 (30%または25%の視聴者占拠率) を超えない場合には、常に支配的意見の力が否定されうると解する立場と、②この構成要件と並んで、州際協定26条1項も独自の審査基準となりうる、つまり放送局の視聴者占拠率が25%を超えない場合であっても、同条1項を基準に支配的意見の力が認められる可能性がある、とする二つの見解が対立していた。

この意見対立の原因は、当該規定の文言の不明確さにあるとされる<sup>64)</sup>。なぜなら、第26条1項が、「以下の諸規定の基準にいう (nach Maßgabe der nachfolgenden Bestimmungen)」という文言によって、同条2項に「内容形成機能」 (inhaltlich ausgestaltende Funktion) を与えることを、つまり第2項を審査基準とすべきことを指示しているように読み取れる一方、第2項は、単に支配的意見の力が「推定される」と規定されているにすぎないからである。

学説によれば、前者の立場は「量的 (quantitativ)」評価と呼ばれ、後者の立場は「質的 (qualitativ)」評価と呼ばれる<sup>65)</sup>。すなわち、量的評価とは、支配的意見の力の判断は、26条2項が定める30%または25%の視聴者占拠率という基準にしたがって評価すべきとする立場であり、その帰結として、30%または25%の視聴者占拠率に達しない場合にはもはや KEK による集中排除の審査は実施されるべきではないとする。これに対して質的評価とは、支配的な意見の力の有無は26条1項を基準としても判断しうるとする立場であり、これによれば、たとえ視聴者占拠率が25%に達しなくとも、支配的意見の力の確定を26条1項に基づき「質的」に判断しうることになる。

### 3.4 「自己の帰責する企業」の意味

2007年州際協定26条によって、ある放送事業者が全国で放映するテレビのなかで、支配的な意見の力を獲得しない限りにおいて、自らまたは自己に帰責する企業を介して放送番組を自由に放映することができるということが明確とされたが、ここでいう「自己に帰責する企業」がどのような

企業をいうのかが問題となる。この点につき、州際協定28条によれば、原則として当該企業がある放送局の25%以上の資本または議決権を有している場合には、この放送局は当該企業に「帰責する」ことになる<sup>66)</sup>。同条項は、以下のように規定している。

#### 州際協定28条

- (1) ある企業に帰責しうる放送番組とは、同企業が自ら放映する全放送番組、または同企業が直接的に25%以上の資本もしくは議決権を有している別の企業によって放映される全放送番組をいう。さらに、上記企業が間接出資している〔別の〕企業につき、この〔別の〕企業が上記企業との関係で株式法15条にいうコンツェルンの従属企業(verbundenes Unternehmen)の関係にあり、かつこの〔別の〕企業がある放送事業者の25%以上の資本または議決権を有している限りにおいて、この〔別の〕企業に帰属するすべての放送番組も上記企業に帰責しうる。第1文および2文にいうコンツェルンの従属企業は統一企業とみなされ、かつ資本または議決権のその持ち分は統合されなければならない。複数の企業が、協定またはその他の方法において、ある出資された企業に対して共同で支配的影響力を行使しうるように協力する場合には、その各々の企業が支配的企業とみなされる。
- (2) ある企業が単独または他の企業と共同で、ある放送事業者に対して〔25%以上の直接的な出資に〕匹敵しうる影響力を行使しうる場合には、〔その影響力は〕第1項にいう〔25%以上の直接的な〕出資と同等に扱われる。ある企業、または他の諸理由によって第1項もしくは2項1文に基づき既に当該企業に帰属可能とされる〔別の〕ある企業が――
  1. ある放送事業者の放送時間の本質的部分を、定期的に、当該企業によって供給されている放送番組によって構成している場合、または、
  2. 契約上の協定、法規、またはその他の手法により、ある放送事業者の番組構成・購入・制作に関する本質的な諸決定の行使に際して、当該企業の同意を要件とさせる地位を有している場合、――にも、〔25%以上の直接的な出資に〕匹敵しうる影響力が存すると認められる。

### 3.5 支配的な意見の力が認められた場合の措置

州際協定26条にしたがってなされた審査の結果、「ひとつの企業が、自己に帰責可能な番組によって支配的な意見の力を獲得した場合」には、「当該企業に帰責可能な他の番組に対して免許を与えることは許されず、また、〔当該企業による〕別の放送事業者に対するさらなる帰責可能な出資の取得を問題なし(unbedenklich)と確認することは許されない」(同26条3項)と評価される。

さらにそれと同時に、管轄権を有する州メディア委員会は、KEKを通じて、以下の措置を講じることが出来るとされる(同26条4項参照)。すなわち、①当該企業に、当該企業に帰責可能な、別の放送事業者に対する出資を放棄させて、当該企業に帰責可能な視聴者占拠率を30%以下に下げる措置、②第26条2項2文のケースが生じた場合、当該企業に、メディア間接市場における自己の市場を放棄させ、または他の放送事業者に対する自己に帰責可能な出資を放棄させて、第26条2項2文にいう支配的な意見の力が存在しえないようにする措置、等である<sup>67)</sup>。

### 3.6 小括

上述した視聴者占拠率モデルを要約すると、次のようになる。

すなわち、ドイツにおける全国向け民間放送における意見多様性の確保のための中心となる規律は、州際協定26条である。同26条1項によれば、ある企業は「以下の諸規定の基準にいう支配的な意見の力を獲得しない限り、ドイツ国内において、自ら、あるいは自己に帰責可能な企業を通じて、番組数を制限されることなく全国的にテレビ番組を放送することができる」と規定し、いわゆる「放送局の自由」を保障している。

さらに同26条2項は、ここでいう「支配的な意見の力」の存在が推定されるケースとして3つの要件を掲げている(以下①～③)。加えて学説には、この3つの推定要件と並んで、同26条1項も独自の基準となりうると解する見解(質的評価)<sup>68)</sup>が見られる(以下④)。最後に、同26条2項3文は「ボーナス規定」を規定し、一定の場合に視聴者占拠率が控除されることを定めている(以下⑤)。すなわち――

- ① ある企業に帰責可能な放送番組が年平均30%の視聴者占拠率を獲得した場合、支配的な意見の力が認められる(26条2項1文)。

- ② 視聴者占拠率が25%に達しており、加えて、当該企業が一つのメディア関連市場において、市場に対する支配的な地位を有している場合に、支配的な意見の力が推定される（26条2項2文前段）。
- ③ 視聴者占拠率が25%に達しており、加えて、テレビおよび複数のメディア関連市場における当該企業の活動の「総合的評価」により、それによって得られた意見影響力がテレビにおける30%の視聴者占拠率に匹敵する場合に、支配的な意見の力が推定される（26条2項2文後段）。
- ④ さらに学説の中には、第26条2項（上記①～③）にいう推定要件を満たさなくとも、すなわち視聴者占拠率が25%に到達しなくとも、26条1項を基準として支配的な意見の力が認められる場合がある、とする見解が見られる（質的評価）。KEKもこの立場を採用した。ただし、25%をどの程度下回っても、なお26条1項が適用されるのかについては、判例・学説において議論がなされている。
- ⑤ 第26条2項2文に基づき相当程度の視聴者占拠率が算定された場合であっても（上記②および③）、当該企業に帰属する所属番組のなかで「ローカル窓番組」が放映されている場合には視聴者占拠率から2%が控除され、さらに、当該総合番組のなかで「独立した第三者のための放送時間」が確保されている場合には視聴者占拠率から3%が控除される（26条2項3文）。

#### 4. むすびにかえて

以上のようにドイツでは、民間放送の意見多様性の確保のために、視聴者占拠率モデルに基づき、専門家および州メディア委員会のメンバーで構成される独立した機関である KEK を介して、民間放送の集中排除を行っている。もっとも、意見多様性の確保が問題となるような重大な事件というのは、KEK の設立後もしばらくは生じなかった。しかしながら、2005年に Axel Springer 社による ProSiebenSat.1 社の合併計画<sup>69)</sup>が明らかになると、初めて KEK による集中排除の適法性が議論の俎上に載せられた<sup>70)</sup>。

ところで Axel Springer 社は、1946年に同名の創業者によって創立された、今日のドイツにおける最大の出版社である<sup>71)</sup>。同社は、2005年当時で、全国で150種の新聞および雑誌を出版し、1万700名の従業員を抱え、24

億200万ユーロの売り上げを記録していた<sup>72)</sup>。同出版社は、全国紙である大衆紙『Bild』と『Welt』、また地方紙である『Hamburger Abendblatt』で有名であるが、とりわけ『Bild』の全国紙の市場占有率(Marktanteil)は65,45%を占めており、また、Axel Springer社の全国紙の市場占有率も全体の76,46%を占めている(表1参照)。さらにAxel Springer社は、全国紙と地方紙を併せた新聞の市場占有率でも、全体の26,24%を占めている(表2参照)。上述の合併計画事件は、この出版コングロマリットであるAxel Springer社が、商業放送最大手の一つであるProSiebenSat.1社を買収することを企図したことに端を発した。

このProSiebenSat.1社は、5つのテレビ局を傘下に置くドイツの2大商業放送グループの一つであり、「もともとドイツのメディア王と呼ばれたレオ・キルヒが1956年に創業したメディア複合企業キルヒグループの無料商業放送部門<sup>73)</sup>」であった。しかしながら、2002年にキルヒメディアが破産すると<sup>74)</sup>、2003年からProSiebenSat.1社はハイム・サバン氏を中心とした投資会社グループの手に渡っていた<sup>75)</sup>。

ProSiebenSat.1社の放送番組の視聴者占拠率は、かつて1996年11月から1997年10月までの1年間は28,15%に達していたが、その後徐々に下降してゆき、1998年には27%、1999年2月には26,1%、そしてキルヒメディア倒産後の2005年には22,06%となっていた<sup>76)</sup>。こうした状況のもとで、ProSiebenSat.1社は、ドイツ最大の出版・書籍・雑誌を主としたコングロマリットであるAxel Springer社との合併計画を画策することとなったのである。この合併が実現すれば、Axel Springer社は、RTL等の株主であるベルテルスマン・グループ(コンツェルン)と並ぶ複合的メディア・グループとなるはずであった(表3参照)。しかしながら、当該計画は2006年1月10日のKEKの決定によって拒否され、結論として頓挫することとなる。そして、これを機に集中排除をめぐる問題が激しく議論されることとなったのである<sup>77)</sup>。

本稿では、ドイツにおける民間放送の集中排除規制の概要のみを分析し、こうした措置が実際にどのように運用されているのかについて、さらには当該措置の合憲性の問題については触れなかった。こうした問題については、Axel Springer社の合併計画をめぐるKEKの決定、および同決定に対する連邦行政裁判所の決定を素材として検討する必要があるが、この点については機会を改めて論じることにはしたい。

(2012年10月20日脱稿)

ドイツにおける民間放送の集中排除規制

(資料)

表 1 全国紙の市場の占有率 (日曜新聞を含む)

Titel	Verlag	Auflage pro Ausgabe 2/2005	täglich gewichtete Auflage	Markt- anteil in %	Reichweite MA II/2005	
					In Mio.	In %
<b>BILD (Mo. – Sa.)</b>	Axel Springer AG, Berlin	3.761.497	3.224.140	65,45	11,82	18,2
<b>BILD am Sonntag</b>		1.998.201	285.457	5,79	10,90	16,8
<b>Die Welt (+ Welt Kompakt) (Mo. – Sa.)</b>		232.036	198.888	4,04	0,61	0,9
<b>Welt am Sonntag</b>		405.507	57.930	1,18	1,16	1,8
<b>gesamt</b>		<b>6.397.241</b>	<b>3.766.415</b>	<b>76,46</b>		
<b>Süddeutsche Zeitung (Mo. – Sa.)</b>	Süddeutscher Verlag GmbH, München	<b>444.440</b>	<b>380.949</b>	<b>7,73</b>	1,16	1,8
<b>Frankfurter Allgemeine Zeitung (Mo. – Sa.)</b>	Frankfurter Allgemeine Zeitung GmbH, Frankfurt am Main	375.772	322.090	6,54	0,95	1,5
<b>Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung gesamt</b>		310.553	44.385	0,90	-	-
<b>Frankfurter Rundschau (Mo. – Sa.)</b>		169.384	145.169	<b>2,95</b>	0,38	0,6
<b>Handelsblatt (Mo. – Fr.)</b>	Handelsblatt GmbH, Düsseldorf	143.591	102.565	<b>2,08</b>	0,50	0,8
<b>Financial Times Deutschland (Mo. – Fr.)</b>	Financial Times Deutschland GmbH & Co. KG, Hamburg	100.859	72.042	<b>1,46</b>	0,27	0,4
<b>Die Tageszeitung (Mo. – Sa.)</b>	taz Verlags- und Vertriebs GmbH, Berlin	59.006	50.577	<b>1,03</b>	0,18	0,3
<b>Neues Deutschland (Mo. – Sa.)</b>	Neues Deutschland Druckerei und Verlag GmbH, Berlin	49.048	42.041	<b>0,85</b>	-	-
<b>gesamt</b>		<b>8.049.874</b>	<b>4.926.213</b>	<b>100</b>	-	-

Quelle: Unternehmensangaben. IVW. AG.MA

(出典: KEK-293, S. 35)

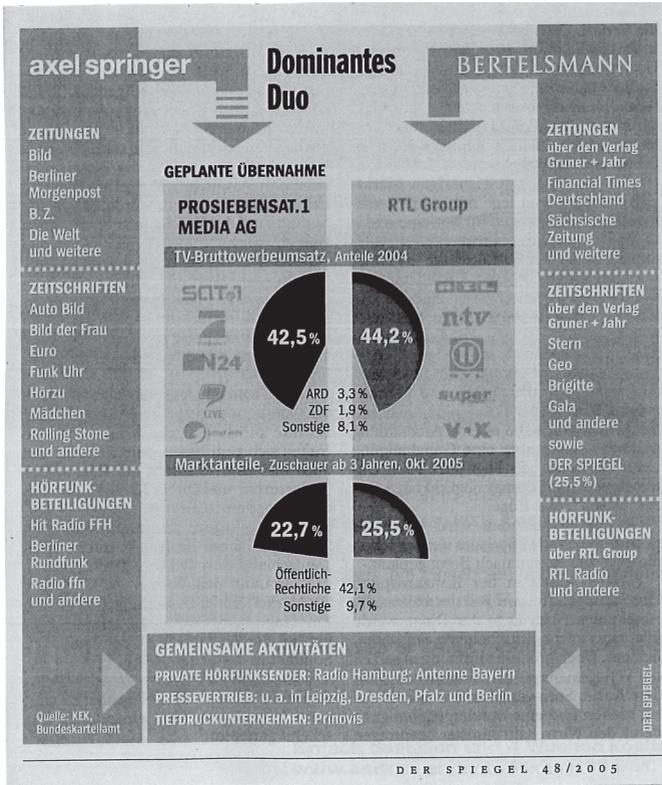
表2 Axel Springer 社の日刊紙(地方紙を含む)の市場占有率

Titel	Ø Auflage IVW III/2004		Ø Auflage IVW IV/2004		Ø Auflage IVW I/2005		Ø Auflage IVW II/2005	
	pro Ausgabe	täglich ge- wichtet	pro Ausgabe	täglich ge- wichtet	pro Ausgabe	täglich ge- wichtet	pro Ausgabe	täglich ge- wichtet
Hamburger Abendblatt (Mo. – Sa.)	272.652	233.702	279.261	239.367	276.398	236.913	270.011	231.438
Elmshorner Nachrichten (Mo. – Sa.)	10.546	9.039	10.789	9.248	10.851	9.301	10.939	9.376
Berliner Morgenpost (Mo. – So.)	149.770	149.770	147.797	147.797	150.182	150.182	149.900	149.900
Bergedorfer Zeitung (Mo. – Sa.)	19.152	16.416	19.430	16.654	19.236	16.488	19.288	16.533
Ostsee-Zeitung (Mo. – Sa.)	174.100	149.229	188.221	144.189	164.931	141.369	165.932	142.227
Lüneburger Nachrichten (Di. – So.)	113.877	97.608	113.442	97.236	111.019	95.169	111.351	95.444
Leipziger Volkszeitung (Mo. – Sa.)	274.865	235.616	274.366	235.171	272.759	233.793	270.770	232.089
Dresdner Neueste Nachrichten (Mo. – Sa.)	32.477	27.837	32.148	27.555	31.886	27.331	32.464	27.826
Naumburger Tageblatt (Mo. – Sa.)	16.522	14.162	16.563	14.197	16.308	13.978	16.114	13.812
BILD (Mo. – Sa.)	3.881.961	3.327.395	3.736.371	3.202.604	3.654.734	3.132.629	3.761.497	3.224.140
BILD am Sonntag	2.161.502	308.786	2.022.841	288.977	1.926.685	275.241	1.998.201	285.457
B.Z. (Mo. – So.) <sup>1)</sup>	222.748	190.926	218.607	187.377	215.410	184.637	209.403	179.131
Die Welt (Mo. – Sa.)	200.208	171.607	201.762	172.939	222.081	190.355	232.036	198.888
Welt am Sonntag	402.694	57.528	401.074	57.296	404.073	57.725	405.507	57.900
<b>Springer gesamt</b>	<b>7.933.094</b>	<b>4.989.621</b>	<b>7.642.672</b>	<b>4.840.607</b>	<b>7.476.553</b>	<b>4.765.101</b>	<b>7.653.413</b>	<b>4.864.191</b>
<b>Ø tägliche Gesamtauflage Tageszei- tungen (inklusive Sonntagsausgaben und Sonntagszeitungen)<sup>1)</sup></b>		<b>18,74 Mio.</b>		<b>18,75 Mio.</b>		<b>18,54 Mio.</b>		<b>18,54 Mio.</b>
Anteil von Springer am Ø der täglich gewichteten Gesamtauflage		<b>26,63 %</b>		<b>25,82 %</b>		<b>25,70 %</b>		<b>26,24 %</b>
<b>Jahresdurchschnitt (III/04 bis II/05) Anteil von Springer am Ø der täglich gewichteten Gesamtauflage:</b>								<b>26,10 %</b>

Quelle: IVW

(出典: KEK-293, S. 40)

表3 合併計画が実現した場合の状況



(出典：DER SPIEGEL 48/2005, S. 201)

注

- 1) Vgl. Dittmann, Die allzu kecke KEK?, S. 470. さらに、Vgl. BVerfGE 77, 65 (74); 107, 299 (329).
- 2) Vgl. Dittmann, Die allzu kecke KEK?, S. 470. さらに、Vgl. BVerfGE 73, 118 (159) (第4次放送判決).
- 3) Vgl. Dittmann, Die allzu kecke KEK?, S. 470.
- 4) Vgl. Dörr, Vielfaltssicherung in Gefahr?, S. 481; ders., in: Dörr/Kreile/Cole, Handbuch Medienrecht, S. 227. なお、「メディア界における集中を調査するための委員会」(KEK)の翻訳は、鈴木秀美『放送の自由』283頁にならった。

- 5) 放送州際協定の第3次改正は、1997年1月1日に発効した。
- 6) Vgl. Müller, Konzentrationskontrolle, S. 179.
- 7) 占拠率(シェア)とは、「各局の視聴率の合計を100として、そのうち特定局または番組の占める割合をいう」。この点につき、日本民間放送連盟編『放送ハンドブック』363頁を参照。
- 8) 「視聴者占拠率モデル」は、「視聴率モデル」(鈴木秀美『放送の自由』285頁)や「視聴者シェア・モデル」(石川明「放送における多様性」53頁以下)、または「視聴シェアモデル」(杉内有介「ドイツ州メディア監督機関」85頁)とも翻訳されている。

厳密に言えば、「Zuschaueranteil」は各放送局の視聴率の割合を意味するのであって、「Zuschaueranteilsmodell」は、「視聴率の(による)占拠率モデル」ないし「視聴時間占拠率モデル」と言うべきであるが、本稿ではドイツ語を直訳して、「視聴者占拠率モデル」という訳をあてることにする。

なお、Zuschaueranteilsmodellは、「Zuschauermarktanteilsmodell」とか「Zuschauermarktmodell」とも言われる。この点につき、Vgl. Müller, Konzentrationskontrolle, S. 164 (FN 783).
- 9) Vgl. Müller, Konzentrationskontrolle, S. 179. さらに、鈴木秀美『放送の自由』283頁以下を参照。
- 10) Vgl. Müller, Konzentrationskontrolle, S. 189.
- 11) Vgl. Müller, Konzentrationskontrolle, S. 189.
- 12) Vgl. Sporn, K&R 2009, 237 (239).
- 13) Vgl. Holznagel/Grünwald, in: Spindler/Schuster, Recht der elektronischen Medien, § 26 Rdnr. 2; Trute, in: Hahn/Vesting, Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, RStV § 26 Rdnr. 25; Fechner, Medienrecht, 10. Kapitel Rdnr. 167.
- 14) Vgl. Trute, in: Hahn/Vesting, Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, § 26 RStV, Rdnr. 25.
- 15) 州際協定25条1項の翻訳につき、鈴木秀美『放送の自由』289頁を参照した。
- 16) 1996年州際協定36条1項は、KEKの管轄権につき、「KEK、および第37条2項の基準によりKDLMは、連邦レベルのテレビ放送番組の放映において、意見多様性の確保の問題について最終的な判断を行う管轄権を有する。両委員会は、第1文の範囲内において、とりわけ、免許〔の付与〕若しくは免許の変更に関する決定、出資比率の変更を問題なしとする確認、又は第26条4項にいう〔支配的意見の力を獲得した企業に対する〕措置に関して、これらをめぐる諸問題の審査につき管轄権を有する。KEKとKDLMは、〔当該放送事業者について〕管轄権を有する州メディア委員会を介して、第21条および22条にいう手続的権利を有する。KEKは、当該放送事業者にその

- つど帰属する視聴者占拠率を調査する」と規定していた。同条項の翻訳につき、鈴木秀美・『放送の自由』288頁を参照。
- 17) 民間放送局は、その放送事業を行うために、当然に「免許」(Zulassung)を必要とする(2007年州際協定20条1項1文)。
  - 18) Vgl. Müller, Konzentrationskontrolle, S. 184.
  - 19) Vgl. Müller, Konzentrationskontrolle, S. 184.
  - 20) なお、14の州メディア委員会の共同決定機関として、「州メディア委員会共同体」(Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten (ALM))がある。放送局の免許の付与及びコントロール並びに民間放送の発展に関する、州をまたぐ諸問題の調整は、この共同体を介してなされる。この点につき、Vgl. Holznagel/Kibele, in: Spindler/Schuster, Recht der elektronischen Medien, RStV Präambel Rdnr. 7. さらに、ALMにつき詳しくは、杉内有介「ドイツ州メディア監督機関」79頁以下、春日教測「放送市場の多面性」44頁以下を参照。また、ALMは「州メディア委員会連盟」とも翻訳されている(鈴木秀美『放送の自由』278頁を参照)。
  - 21) ZAKは、「認可・監督委員会」(杉内有介「ドイツ州メディア監督機関」80頁)とも翻訳されている。
  - 22) 「評議会代表会議」(GVK)の翻訳につき、杉内有介「ドイツ州メディア監督機関」80頁に倣った。
  - 23) Vgl. Thaenert, ZUM 2009, 131 (132); Gröpl, ZUM 2009, 21 (22).
  - 24) Vgl. Reinlein/Wagner, K&R 2008, 518 (518).
  - 25) Vgl. Ritlewski, ZUM 2008, 403 (407).
  - 26) この点につき、詳しくは、Vgl. Reinlein/Wagner, K&R 2008, 518 (518 f.).
  - 27) 1996年州際協定36条1項3文は、「KEKおよびKDLMには、管轄権を有する州メディア委員会を介して、第21条および22条にいう手続的権利が付与される」と規定していたが、2007年州際協定では、同条項にいう「管轄権を有する州メディア委員会を介して」という文言が削除された。この点につき、Vgl. Reinlein/Wagner, K&R 2008, 518 (518).
  - 28) Vgl. Reinlein/Wagner, K&R 2008, 518 (519).
  - 29) Vgl. Dittmann, Die allzu kecke KEK?, S. 470.
  - 30) Vgl. Dittmann, Die allzu kecke KEK?, S. 470. さらにこの点につき、鈴木秀美『放送の自由』288頁を参照。
  - 31) Vgl. Holznagel/Grünwald, in: Spindler/Schuster, Recht der elektronischen Medien, § 35 Rdnr. 25.
  - 32) ただし、州メディア委員会からどのような構成員が選出されるべきかという点については、州際協定は何ら規定していない。Vgl. Holznagel/Grünwald, in: Spindler/Schuster, Recht der elektronischen Medien, § 35 Rdnr. 11.

- 33) Vgl. Fechner, Medienrecht, 10. Kapitel Rdnr. 167.
- 34) Vgl. Ritlewski, ZUM 2008, 403 (409); Trute, in: Hahn/Vesting, Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, RStV § 26 Rdnr. 32a.
- 35) Vgl. Reinlein/Wagner, K&R 2008, 518 (521).
- 36) Vgl. Ritlewski, ZUM 2008, 403 (409). ただし、この批判に対しては、KEKの委員長及びその代理人は専門家6名の構成員の中から選出され、さらに決定に際して可否同数の場合には委員長または代理人の票が決定的となることから(2007年州際協定35条5項7文、同9項2文)、KEKの専門性は担保されているとの見解もある。Vgl. Trute, in: Hahn/Vesting, Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, RStV § 26 Rdnr. 32a.
- 37) Vgl. Gounalakis/Zagouras, Medienkonzentrationsrecht, S. 166 f.
- 38) Vgl. Grünwald/Lovells, MMR 2011, 269 (269).
- 39) Vgl. Holznagel/Grünwald, in: Spindler/Schuster, Recht der elektronischen Medien, § 35 Rdnr. 10.
- 40) Vgl. Müller, Konzentrationskontrolle, S. 187.
- 41) Vgl. Müller, Konzentrationskontrolle, S. 187.
- 42) Vgl. Müller, Konzentrationskontrolle, S. 187.
- 43) Vgl. Müller, Konzentrationskontrolle, S. 186.
- 44) Vgl. Gounalakis/Zagouras, Medienkonzentrationsrecht, S. 159.
- 45) 視聴者占拠率モデルの採用以前に運用されていた民間放送の集中排除措置は、民間放送事業者の出資比率を規制する、「出資モデル」と呼ばれる方式であった。とりわけ、同措置には、(1)ひとつの放送事業者がドイツ国内の全国向けに放送することのできる番組数は2つに制限され、さらにこれらの番組には、総合編成番組または情報伝達を中心とする専門番組が少なくとも1つは含まれていなければならないこと、(2)民間放送事業者への資本ないしは議決権への出資は最大50%に制限されること、つまり資本または議決権の50%以上を出資する者がいない放送事業者にのみ放送免許が付与される、という規定が設けられていた。しかしながら、同措置にもかかわらず、民間放送における集中化の動きはさらに進み、出資モデルの実効性が疑問視されていただけでなく、各州もこの時期、州際協定の集中排除規定を遵守していなかったとされる。この点につき、詳しくは、鈴木秀美『放送の自由』284頁以下を参照。  
さらに「出資モデル」につき、詳しくは、石川明『放送における多様性』52頁以下、西土彰一郎『放送の自由の基層』260頁以下、等を参照。
- 46) Vgl. Dörr, Vielfaltssicherung in Gefahr?, S. 487. さらに、鈴木秀美『放送の自由』285頁を参照。
- 47) Vgl. Holznagel/Grünwald, in: Spindler/Schuster, Recht der elektronischen Medien,

- § 26 Rdnr. 3.
- 48) Vgl. Holznapel/Grünwald, in: Spindler/Schuster, Recht der elektronischen Medien, § 26 Rdnr. 4.
- 49) この点につき、Vgl. Holznapel/Grünwald, in: Spindler/Schuster, Recht der elektronischen Medien, § 26 Rdnr. 8.
- 50) ここで視聴者占拠率が30%に設定されたのは、公共放送の視聴者占拠率約40%を引いた残りの60%を2大メディア・グループであるベルテルスマンとキルヒ・グループ（当時）が分け合えば30%という数値が目安になるから、結局、この「2大メディア・コンツェルンに友好的な措置で、放送業界の現状維持を目的にしたもの」と解されている。この点につき、石川明「放送における多様性」56頁を参照。さらに、Vgl. Dörr, in: Dörr/Kreile/Cole, Handbuch Medienrecht, S. 230 f.
- 51) Vgl. Holznapel/Grünwald, in: Spindler/Schuster, Recht der elektronischen Medien, § 26 Rdnr. 9.
- 52) Vgl. Holznapel/Grünwald, in: Spindler/Schuster, Recht der elektronischen Medien, § 26 Rdnr. 10.
- 53) Vgl. Holznapel/Grünwald, in: Spindler/Schuster, Recht der elektronischen Medien, § 26 Rdnr. 10.
- 54) Vgl. Holznapel/Grünwald, in: Spindler/Schuster, Recht der elektronischen Medien, § 26 Rdnr. 19 ff.
- 55) Vgl. Holznapel/Grünwald, in: Spindler/Schuster, Recht der elektronischen Medien, § 26 Rdnr. 22.
- 56) この点につき、Vgl. Holznapel/Grünwald, in: Spindler/Schuster, Recht der elektronischen Medien, § 26 Rdnr. 13.
- 57) 「窓番組」とは、「放送事業者から一定の時間枠を借りて放送するシステムで、一種のタイムシェアリングである」とされる（石川明・「放送における多元性の構造」138頁、147頁を参照）。また、窓番組については、州際協定31条がこれを規定している。
- 58) 州際協定26条5項1文および2文につき、本文第2章2.1を参照。
- 59) Vgl. Groh, Bonusregelungen, S. 147 f.
- 60) 州際協定26条2項3文の前段と後段は、「;」で繋がれている。
- 61) Vgl. Holznapel/Grünwald, in: Spindler/Schuster, Recht der elektronischen Medien, § 26 Rdnr. 24.
- 62) Vgl. Holznapel/Grünwald, in: Spindler/Schuster, Recht der elektronischen Medien, § 25 Rdnr. 19.
- 63) Vgl. Groh, Bonusregelungen, S. 133.
- 64) Vgl. Bretschneider, Bewertung, S. 82.

- 65) Vgl. Bretschneider, Bewertung, S. 82 ff.
- 66) Vgl. Dörr, Vielfaltssicherung in Gefahr?, S. 487.
- 67) さらにこの点につき、石川明「放送における多様性」54頁、鈴木秀美『放送の自由』286頁を参照。
- 68) KEK は、Axel Springer 社の ProSiebenSat.1 社の合併計画をめぐる事件において、この質的評価を採用している。
- 69) 当該合併計画に触れた日本語の文献として、春日教測「放送市場の多面性」47頁以下、がある。
- 70) Vgl. Bornemann, MMR 2006, 275 (275); Holznagel/Grünwald, in: Spindler/Schuster, Recht der elektronischen Medien, § 26 Rdnr. 7.
- 71) Vgl. KEK-293, S. 17.
- 72) Vgl. KEK-293, S. 17. さらに2010年には Axel Springer 社の売り上げは過去最高を記録し、税引き前・利払い前・減価償却前の利益 (Ebitda) で50億ユーロを超えたとされる。この点につき、2011年3月3日の Frankfurter Allgemeine Zeitung の記事を参照。
- 73) 杉内有介「独商業放送 ProSiebenSat.1、売却先決まる」81頁を参照。
- 74) この点につき、片山善治「ドイツの『キルヒメディア』崩壊か」118頁を参照。
- 75) 杉内有介「独商業放送 ProSiebenSat.1、売却先決まる」81頁を参照。
- 76) Vgl. Bornemann, MMR 2005, 275 (275). ただし、最近の ProSiebenSat.1 の売り上げは好調であり、2011年には過去最高の約27億6千万ユーロの売り上げを記録した。この点につき、2012年3月2日の Frankfurter Allgemeine Zeitung の記事を参照。
- 77) ただし最近になって、RTL グループの視聴率が好調なこともあり、RTL の集中排除が問題となっているという。この点につき、2012年3月14日の Süddeutsche Zeitung の記事を参照。

### 《参考文献》

- Bornemann, Roland, Wie die KEK gefühlte Meinungsmacht in eine Eingriffskompetenz umrechnet, MMR 2006, 275
- Bretschneider, Harald, Bewertung crossmedialer Verflechtungen im Medienkonzentrationsrecht, Frankfurt am Main 2010
- Dittmann, Armin, Die allzu kecke KEK? - Anmerkungen zu Vorbehalt und Vorrang des Gesetzes bei Anwendung von § 26 RStV und zur Rolle der Rechtsaufsicht, in: Geiss, Karlmann/Gerstenmaier, Klaus- A./Winkler, Rolf M./Mailänder, Peter (Hrsg.), Festschrift für Karl Peter Mailänder zum 70. Geburtstag am 23. Oktober 2006,

- Berlin 2006, S. 469 ff.
- Dörr, Dieter, Vielfaltssicherung in Gefahr? - Die Verhinderung vorherrschender Meinungsmacht und die Springer-Entscheidung der KEK, in: Geiss, Karlmann/Gerstenmaier, Klaus-A./Winkler, Rolf. M./Mailänder, Peter (Hrsg.), Festschrift für Karl Peter Mailänder zum 70. Geburtstag am 23. Oktober 2006, Berlin 2006, S. 481 ff.
- Dörr, Dieter/Kreile, Johannes/Cole, Mark D. (Hrsg.), Handbuch Medienrecht - Recht der elektronischen Massenmedien, 2. Aufl., Frankfurt am Main 2011
- Fechner, Frank, Medienrecht, 13. Aufl., Tübingen 2012
- Gounalakis, Georgios/Zagouras, Georgios, Medienkonzentrationsrecht - Vielfaltsicherung in den Medien, München 2008
- Groh, Sabine, Die Bonusregelungen des § 26 Abs. 2 S. 3 des Rundfunkstaatsvertrages, Frankfurt am Main 2005
- Gröpl, Christoph, Die Reform der Medienkontrolle durch den Zehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrag, ZUM 2009, 21
- Grünwald, Andreas/Lovells, Hogan, Anmeldung zu BVerwG, MMR 2011, 269
- Hahn, Werner/Vesting, Thomas (Hrsg.), Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 3. Aufl., München 2012
- Müller, Michael, Konzentrationskontrolle zur Sicherung der Informationsfreiheit, München 2004
- Reinlein, Laura Johanna/Wagner, Eva Ellen, Die Ermittlungsbefugnisse der KEK nach dem 10. Rundfunkänderungsstaatsvertrag, K&R 2008, 518
- Ritlewski, Kristoff M., Pluralismussicherung im 10. Rundfunkänderungsstaatsvertrag, ZUM 2008, 403
- Spindler, Gerald/Schuster, Fabian (Hrsg.), Recht der elektronischen Medien, 2. Aufl., München 2011
- Sporn, Stefan, Auf dem Weg zur „Ländermedienanstalt“, K&R 2009, 237
- Thaenert, Wolfgang, Nochmals zur Reform der Medienkontrolle durch den Zehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrag, ZUM 2009, 131
- 石川明「放送における多元性の構造——西ドイツモデルとその変容」NHK 放送文化調査研究年報第31集127頁（1986）
- 同・「放送における多様性——ドイツにおける理念とその変容」関西学院大学社会学部紀要91号49頁以下（2002）
- 春日教測「放送市場の多面性と規制に関する考察——ドイツ規制制度からの示唆」情報通信学会誌98号43頁以下（2011）
- 片山善治「ドイツの『キルヒメディア』崩壊か」月刊放送ジャーナル2003年9月号118頁

- 杉内有介「独商業放送 ProSiebenSat.1、売却先決まる——全欧規模の新しい商業放送グループ形成へ」放送研究と調査57巻2号81頁(2007)
- 同・「ドイツ州メディア監督機関——連邦的規制と共同規制」放送研究と調査60巻11号72頁以下(2010)
- 鈴木秀美『放送の自由』(信山社・2000)
- 西土彰一郎『放送の自由の基層』(信山社・2011)
- 日本民間放送連盟編『放送ハンドブック(改訂版)』(日経BP社・2007)