

EU視聴覚メディアサービス指令の 英国における共同規制を通じた国内法化

Co-regulatory Approach for AVMS Directive in the UK

生貝直人¹

要旨：

メディアの融合に対応したコンテンツ規制枠組の構築の必要性が論じられる中、EUでは2007年、域内の放送番組規制を規定したTelevision Without Frontier (TVWF) 指令をインターネット上の放送類似サービスに拡大する、Audiovisual Media Service (AVMS)指令が採択された。本稿ではまずAVMS指令の規制内容を概観した後、特に共同規制(co-regulation)という、公私の協力関係に基づく特徴的な手法を採る英国の国内法化のプロセスを参照することにより、今後の我が国の法政策に対する一定の示唆と留意点を論じていく。

Abstract:

With the development of ICT technology, new regulatory framework for media convergence has been discussed around the world. In the EU, new comprehensive content regulation framework “Audiovisual Media Service (AVMS) Directive” was adopted in 2007, which expands the scope of Television Without Frontier (TVWF) Directive to audiovisual media services on the Internet, such as VOD and IPTV. In this article, after providing the general view of AVMS Directive, implementation process of UK especially “co-regulation” mechanism will be analyzed in detail. Finally, some implications for future media convergence regulatory framework will be discussed.

キーワード： 通信・放送融合、コンテンツ規制、AVMS指令、自主規制、共同規制

Key Words: media convergence, content regulation, Audiovisual Media Service Directive, self-regulation, co-regulation.

¹ 東京大学大学院学際情報学府博士課程 naoto@ikegai.jp

1. はじめに

通信・放送融合の進展の中、質量ともに急速に拡大を続けるインターネット上のコンテンツに対しどのような規律付けを行うべきか、あるいは行うべきでないかは、世界各国において重要かつ困難な課題として論じられている。そうした中、EUでは2007年12月、EU域内におけるコンテンツ規制の共通基準を定めたAVMS (Audiovisual Media Service、視聴覚メディアサービス) 指令²が採択された。同指令はEUのコンテンツレイヤーの規制枠組みを通信・放送の融合に対応させるため、1989年のTVWF (Television without Frontier、国境なきテレビジョン) 指令³を全面的に改正するものであり、2005年に欧州委員会によって提出されて以来審議が続けられてきたものである⁴。

TVWF指令からの主な改正点は、メディアの多様性確保や青少年の保護、欧州製コンテンツの振興などをはじめとするTVWF指令の理念の強化・実効化を軸に、その対象範囲をインターネット上の各種メディアサービス等へ拡大すること、広告規制を緩和することの2点である。EUでは情報通信全体におけるインフラレイヤーについて2002年の情報通信改革パッケージ⁵で全体を規定しており、AVMS指令の採択によってインフラ・コンテンツ全体を規定する二本立ての規制体系が確立した。加盟国は採択から2年後の2009年末までに国内法化を求められており、期限を迎えた同年末から年明けにかけ、各国で集中的に立法プロセスが進められてきた⁶。特に英国においては、直接的な法的規制による国内法化とは異なる共同規制 (co-regulation) という特徴的な手法が採用され、官民共同での規制体制の構築が進められている⁷。

² 2007/65/EC。TVWF 指令との統合版の条文については、European Parliament and Council [2010]を参照。本稿では特に他に指定のない限り、単に条文番号を指定する場合は統合版を指す。

³ 89/552/EEC。1997年、97/36/ECにてポルノ番組や暴力的番組に対する青少年保護強化の一部改正が行われている。

⁴ TVWF 指令と AVMS 指令の間での変更点については、市川[2008]に詳しい。

⁵ ユニバーサル・サービス指令 (2002/22/EC)、枠組み指令 (2002/21/EC)、アクセス指令 (2002/19/EC)、認可指令 (2002/20/EC) に加え、電子プライバシー保護指令 (2002/58/EC) の5つの指令からなる。全体像については福家[2003]に詳しい。2009年にはEU全体の情報通信行政を司る Body of European Regulators for Electronic Communications (BEREC)の創設、および市民の権利指令 (2009/136/EC)、より良い規制指令 (2009/140/EC) による大幅な改正が行われている。

⁶ 国内法化期限であった2009年12月時点での各国の立法状況は以下を参照。既に指令全体の国内法化を済ませているのはオーストリア、ドイツ、デンマーク、アイルランド、オランダの5カ国のみであり、多くの国はパブリックコメントあるいは議会での法案審議段階であり、AVMS指令の国内法化に関わる合意形成の困難さを示していると言えよう。
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/1983&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

⁷ 本稿では分析の対象を英国に絞るが、例えばフランスにおけるAVMS指令の国内法化を

我が国においても、従来の放送・通信の縦割りの法体系を融合時代に適合させるための総合的な法体系の必要性は長く指摘されており、2005年8月からは総務省「通信・放送の総合的な法体系に関する研究会」、2008年2月からは「通信・放送の総合的な法体系に関する検討委員会」において検討が進められてきた。その中でコンテンツ規制に関しては、「通信・放送の総合的な法体系に関する研究会」が2007年に提出した最終報告書等において、通信・放送の「メディアサービス」を、社会的影響力に応じて「特別メディアサービス（地上波放送に相当）」「一般メディアサービス（その他の比較的社会的影響力の強いメディアサービス）」「オープンメディアコンテンツ（一般のインターネットコンテンツ）」に三分類し、特に「一般メディアサービス」においてIPTVやVOD等の通信コンテンツに対して、AVMS指令の分類に近い規制枠組を導入する構想が進められていた（総務省[2007:16-20]）⁸。

AVMS指令は、我が国の情報政策にとっても重要な参照軸とされてきた一方、その具体的な実効化の側面、特に加盟国の国内法化に関わる共同規制という手法についての参照が十分になされていないように思われる。以上の問題意識に基づき本稿では、（2）AVMS指令の規定内容、（3）共同規制という特徴的な手法、および（4）それに基づく英国での同指令国内法化のプロセスを若干子細に検討した後、我が国における法政策との対比を念頭においた検討を行うことにより（5）、インターネット上の放送類似サービス規制という困難な課題を論じるにあたっての含意と留意点を明らかにしていく。

2. AVMS指令

2. 1. 「視聴覚メディアサービス」の定義

AVMS指令では、規制の対象となる「視聴覚メディアサービス」を、サービス提供者による編集責任（editorial responsibility）が及び、公衆の大多数（significant proportion of the general public）によって受信されることを意図し、彼らに強いインパクトがある動画サービス（テキストや写真のみのコンテンツは含まれない）と定義付けている（1条）。これは通信と放送の境目が曖昧になる中で、従来のような通信や放送といった配信メディアの技術的特性による縦割りの規制を行うのではなく、いかなるメディアを介して提供されよ

論じたものとして湧口[2009]を参照。

⁸ しかしその後の「通信・放送の総合的な法体系に関する検討委員会」が2009年に提出した答申（総務省[2009]）、および2010年11月に成立した改正放送法の中では、放送コンテンツ規制に対する若干の改正（放送番組の種別の公表等）こそ行われているものの、規制強化への懸念を背景に、インターネット上の放送類似サービス全般に対する規制のあり方が具体的に示されることはなかった。

うとも同等の社会的影響力を持つコンテンツに対しては一律の規制を課そうとする、「メディアの技術的中立性 (technological neutrality)」を企図したものである⁹。

一方、サービス提供者による編集責任が及ばず、私的な通信とみなされる一般のインターネットサービスは指令の対象外とされる。特にe-mailのような私信や、動画像の提供が主目的ではなく付随的に用いられるサービス (動画像を含むウェブサイト・ニュース記事やオンラインゲーム、検索エンジンなど) (前文22)、電子新聞や電子雑誌 (前文28) などは明確に同指令の対象外とされる。

AVMS指令の審議過程において特に問題となったのは、インターネット上で提供される多様な動画サービスが、どこまで同指令の対象に含まれるかという点である。インターネット上の動画サービスは未だ発展中の段階にあるが、大規模な商用コンテンツを中心とするIPTV (Internet Protocol Television) やVOD (Video on Demand) のような商業的サービスから、YouTubeなどのUGC (User Generated Content) を中心とするサービスまでその質・量ともきわめて多様であり、対象範囲の大小によってインターネット上の表現活動に大きな影響を及ぼすからである。

この点については、まず前文21においてUGC動画サービス¹⁰を視聴覚メディアサービスの定義に含めないことが確認されている。さらに視聴覚メディアサービスの定義において決定的な要素となる編集責任の概念は、後述するリニアサービス (サービス提供者がプログラム編集責任を持つサービス) であれば番組のスケジュール策定、ノンリニアサービス (視聴者が好きなときに好きな番組を見られるサービス) であれば番組のカタログ構成に対する効果的な (effective) コントロール能力であると定義され、コンテンツに対してサービス提供者が負う各種の法的責任を含むものではないと明示されている (前文25、1条1-c)¹¹。

⁹ 一方、サービス提供者による編集の有無によって規制の有無が左右されることは、時と場合によって同一のコンテンツが異なる規制を受けることになり非合理的だという批判もある (例えばテレビ放送されたコンテンツが YouTube などにアップロードされた場合は同指令の対象外となることなどを想定)。Onay [2009:339]等を参照。なお、そもそもこの点放送規制の根拠を「社会的影響力」に置くか、あるいは「電波の有限希少性」に置くかという問題は我が国でも未だ議論の尽きないところであるが (電波希少性説を採る場合、放送規制をインターネットに敷衍しようとする AVMS 指令の発想自体が正統性を得難い)、本稿ではこの点については深く立ち入らず、Bollinger らの部分規制論を念頭に、社会的影響力のみによって放送規制の根拠が成り立つという前提に立って論を進める。この点につき、諸外国の学説状況を含めた近年の議論のレビューとして清水[2008:65-69]等を参照。

¹⁰ UGC については「provision or distribution of audiovisual content generated by private users (前文 21)」という表現がなされている。

¹¹ これは UGC 動画サービスの提供者が、電子商取引指令 (2000/31/EC) 12~14 条でインターネット・サービスプロバイダが責任を課され得る基準として示されるような、利用者

2. 2. リニア／ノンリニアサービス

視聴覚メディアサービスは、以下の2つに分類される。コンテンツ規制としては、リニアサービスに対しては従来の放送規制と同レベルの強い規制が課せられる一方、ノンリニアサービスに対しては最低限の基準のみが課されることになっている。

- ・ リニアサービス（あるいはtelevision broadcasting）：通常のテレビ放送や一部のIPTVのように、サービス提供者が時間軸でのプログラム編成を行うサービス
- ・ ノンリニアサービス（あるいはon-demand visual media service）：VODのように、サービス提供者が用意した番組カタログの中から、視聴者の求めに応じて番組を提供するサービス

これは要するに、プッシュ型サービスとプル型サービスの分類と言い換えることができる¹²。それぞれのサービスに対して課せられる規制は以下の通りである。

- ・ リニア／ノンリニアサービス双方に課される共通基準：編集権を有するサービス提供者情報の開示（5条）、人種・性別・宗教・国籍等に関わる差別助長の禁止（6条）、視聴覚障害者への段階的対応（7条）、青少年等に対する一般的配慮（12条）、欧州製コンテンツの振興（13条）
- ・ リニアサービスにのみ課される追加的要件：放送時間帯の半分以上を欧州製コンテンツとすること（16条）、放送時間帯の制限や警告等¹³を通じた青少年等への配慮（27条）、報道等による権利侵害に対する反論権への対応（28条）

リニア／ノンリニアサービスの間でこうした段階的な規制を採用した要因には、リニアサービスには従来の放送サービスが含まれるため従来の規制基準を基本的に敷衍する必要があること、そしてノンリニアサービスにおいては例えば青少年に有害なコンテンツを視聴者が能動的に避けることが容易である一方、リニアサービスにおいては従来の放送であ

から投稿される違法コンテンツに対する削除義務等を負っていたとしても、それをもってAVMS指令の定める編集責任に当たるものではないことを意味する。電子商取引指令の詳細と近年の運用状況については、生貝[2011]を参照。

¹² 近年の技術進歩の中では両者の区分はもはや明瞭ではなく（例えば主に録画用途で利用されるリニアサービス等を想定）、こうした区切りは困難であるという批判につき、Ridgway [2008:110]等を参照。

¹³ アダルト番組等を放映する際の音声による警告や注意表示等の手段が含まれる。

れIPTVであれ、視聴者が「何を見るか」の選択は、一定程度プログラム編成者の管理下に置かれているという背景があるように思われる。

これらの基準は、いずれもEU加盟国が従うべき最低基準であり、加盟国においてより強固な規制が行われることを妨げるものではない。規制の管轄については、TVWF指令における発信国主義の原則（country of origin principle）がAVMS指令でも維持されており（前文33、41）、EU域内のいかなる国でその視聴覚メディアサービスが視聴されようとも、課される規制は発信された場所の国内法に従うこととなる（2条(4)-(6)）¹⁴。

2. 3. 広告に対する規制

視聴覚メディアサービスに付随して提供される広告に関しては、リニア／ノンリニアサービスに関わらず以下の点が一律の規制として課されている。

- ・ 視聴者が判別不可能なサブリミナル広告、およびタバコや処方箋薬などのスポンサーつき広告の禁止（9条、10条）
- ・ プロダクト・プレイスメント広告¹⁵については、映画やドラマシリーズ、スポーツ、エンターテイメント番組等に限って、番組の最初と最後に視聴者に対してプロダクト・プレイスメント広告が行われていることを明確に示した場合のみ認められるが、子供向け番組や報道・ドキュメンタリー等では一律の禁止（11条）

これらに加え、リニアサービスに関してはTVWF指令におけるテレビ広告規制を敷衍する形で、消費者が番組と広告（テレビショッピングを含む）の明瞭な区別を行える措置をとること（19条、24条）、アルコール類の広告に関する一定の基準（22条）、スポット広告は1時間あたり12分間を超えないこと（23条）といった追加的要件が定められている。

ただし、チャンネルの多様化やデジタルビデオレコーダー（DVR）の普及等により消費者が広告を避ける手段が多様化していることなどを鑑み、スポット広告の挿入に関しては

¹⁴ ただし、英国から発信されたナチス礼賛の番組を同表現が禁止されたフランスで受信する場合に、フランスの法律によってフランス国内での再送信（re-transmission）の制限を行うことを妨げるものではない。このような発信側の加盟国で許される表現が受信国において許されない場合にいかなる対応を行うかという問題は、特に衛星放送の利用が本格化した1980年代からTVWF指令の制定に至るまで大きな課題となっており、各国の裁量性を尊重しつつも管轄権の一定の整理を行うために発信国主義を原則としたルールが形成されるに至っている。発信国主義の経緯の詳細につき、Price [2002:76-80]等を参照。

¹⁵ 通常のCMのように番組時間とCM時間を明示的に区別せず、番組中にスポンサー企業の商品等を表示したり、出演者に使わせたりするタイプの広告を指す。

番組の全体的な統合性を大きく損なわない限りにおいて放送事業者に一定の柔軟性を与えること（前文85）、一日の広告総量規制等の廃止などの規制緩和も行われている。

3. 「自主規制・共同規制」による国内法化

3. 1. EUにおける自主規制・共同規制の枠組み

AVMS指令4条(7)には、以下の文言が置かれている。

「加盟国は、本規制の対象となる領域において、各国法が許容する範囲で、各国レベルにおける共同規制および/あるいは自主規制（*self-regulation*）の方法論を促進するものとする（*shall encourage*）。それらの方法論は、各国内における効果的なエンフォースメントに寄与し、関連する主要なステイクホルダーに広く受け入れられるものでなければならない。」

これはすなわち、AVMS指令における各種の規定を加盟国が国内法化する際に、必ずしも全ての規制内容について各国が法律による直接規制を行う必要があるわけではなく、産業界をはじめとする民間の取組を尊重した、自主規制・共同規制スキームでの対応を推奨していることを意味する。

EUにおいては、20世紀終盤より、規制の簡素化や合理化を進める取り組み（*Better Lawmaking*）の中で、自主規制や共同規制の活用と、それに対する政府関与の方法論の構築が進められてきた。EUの指針が明確に示されることとなったのが、2001年に欧州委員会が公表した欧州ガバナンス白書である。同白書の中では、加盟国がEU指令を国内法化する際、重要な人権問題や政治的決定に関わる問題でなく、かつ当該指令が全ての加盟国に対し統一的な対応を行うことを明確に求めている場合などにおいて共同規制を用いることができ、加盟国政府は民間の規制や取り組みに対するモニタリング等を含む法的なフレームワークを構築することが求められている（*European Commission[2001:21]*）。

さらに2003年の欧州議会・欧州理事会・欧州委員会の機関協定（*European Parliament, Council, and Commission [2003]*）において、各国が自主規制や共同規制の手法を用いる際のより詳細な枠組みが定められる。ここでは自主規制は「その分野で活動する主体（経済的主体や社会的パートナー、NGOや共同体などを含む）がEUレベルでの共通したガイドライン（特に行動規定や部門協定など）を受け入れる可能性（22条）」、共同規制は「立法機関によって定義された目的の達成を、その分野で活動する主体（経済的主体や社会的パートナー、NGOや共同体などを含む）に委ねる法的措置のメカニズム（18条）」とそれぞれ定義される。共同規制は、原則として民間の自主的なイニシアティブに依存する自主規制と比較して、規制内容の策定やエンフォースメントの場面において政府による

補強措置 (backstops) を伴う、相対的に公的関与の強い規制手法として位置付けられる。共同規制にかかわる民間主体(主に業界団体)と各国政府・EUの間での協定内容 (agreement) の公開を前提として、立法活動全般において不要な立法を少なくし、産業界の自主的な取り組みを尊重すると同時に、市民参加の機会を増加させるために用いられるとされる¹⁶。

このようなEUにおける自主規制・共同規制への取組の背景には、規制の簡素化や情報社会における技術進歩の速さに起因する規制対象把握の困難さといった要因に加え、EU加盟国の間での多様なガバナンスメカニズムを緩やかに統合しようとする事、そして「民主主義の赤字 (Democracy Deficit)」という言葉に象徴される、各国に根強いEUの集権性に対する批判を回避しつつ、EU指令の政策目的の実現に市民社会の参加の経路を設けることで、規制の正統性 (legitimacy) を強化しようとした背景がある (Senden [2005:9])。

3. 2. 英国Ofcomの共同規制枠組

英国の情報通信行政を所管する独立規制機関Ofcom (Office of Communications) は、その機能・規制権限を定めた2003年通信法 (Communications Act of 2003) 6条(2)(a)において、情報通信に関連する多様な領域において民間の自主的な取組を活用した柔軟な規制手段を発展させることを要請されており、現在までに徐々にその手法が確立されつつある。Ofcomは2003年12月に情報通信分野における自主規制・共同規制活用の際の基準を示すガイドライン案を公開し、パブリックコメント期間を経て2004年には第一次ガイドラインを制定する (Ofcom [2004])。その実施状況の評価を踏まえ、2008年3月には改定案を公開、同様にパブリックコメントを経て第二次ガイドラインが公開されている (Ofcom [2008])。

自主規制・共同規制は、「産業自身がその問題を解決する利害を持ち、そのための基準を制定可能であり、市民や消費者の然るべきニーズと合致している場合」には望ましい手段であるものの、「企業が自主規制に加わるインセンティブを持たず、また従うインセンティブを持たない場合」も存在する。そのため、自主規制が成立し得ない分野ではより政府の介入度合いの強い共同規制を、自主規制と共同規制がいずれもが成立し得ず、かつ規制が不可避である場合には制定法による直接規制を行うという、必要と状況に応じた段階的な規制を行うことが示されている (Ofcom [2008:6])。Ofcomの規定する規制類型、およびそれぞれの定義は以下の通りである。

¹⁶ 共同規制は民間の自主規制と立法的措置とのきわめて多様な混合形態であるという観点から、その多様性を包含するためには、これらの定義と活用条件は制限的に過ぎるという批判もある。Prosser [2008:107]等を参照。

アプローチ	概要
規制無し	市場自身が十分な成果を出すことができている。市民と消費者は財やサービスの利点を完全に享受することができるようエンパワーされており、危険や害悪を被ることがない。
自主規制	政府や規制機関による正式な監督無しに、産業界が集团的に市民・消費者問題およびその他の規制方針に対応する解決策を管理している。合意されたルールに関する事前の明確な法的補強措置は存在しない（当該分野の事業者に対する一般的な義務規定は適用され得る）。
共同規制	自主規制と法的規制の両方により構成されるスキームであり、公的機関と業界団体が、特定の問題に対する解決策を共同で管理している。責任分担の方法は多様だが、典型的には政府や規制機関は求められた目的を達成するために必要な補強力を保持している。
直接規制	関係者が従うべき目的とルール（プロセスや企業に対する特定の要求を含む）が、法律や政府、規制機関によって定義されており、公的なエンフォースメントが担保されている。

Ofcom の規定する規制類型（Ofcom [2008:7]より作成）

4. AVMS指令の国内法化

4. 1. Ofcomによる全体枠組みの策定

英国におけるAVMS指令の国内化は、情報通信分野の所管省であるDCMS（Department of Culture, Media and Sports）とOfcomの協力により進められている。2008年にDCMSからAVMSの実施に関する関係業界への意見聴取（Public Consultation）が行われ（DCMS [2008]）、詳細な規制内容の決定や実行はOfcomに付託されることとなった。英国においては、すでに通信・放送全般の規制内容を定めた2003年通信法において、放送サービス（television licensable content service）をAVMS指令のリニアサービス全体を含むことのできるよう技術中立的に定義していることから、リニアサービスに関する大幅な制度改正等は必要なく¹⁷、従来規制の対象外であったノンリニアサービス、すなわちVODサービスの規制枠組みの構築が中心的な課題となった。

¹⁷ 2003年通信法 232条およびDCMS [2008:10-11]を参照。

2009年9月には、OfcomによってVODサービスおよびVOD上での広告に関する規制についてにより詳細な内容を含めた意見聴取が行われ¹⁸、2009年12月には規制指針が決定される（Ofcom [2009b]）。Ofcomの決定の概要は以下の通りである。

- ・ 英国においてはAVMS指令の求める最低限の規制を行い、対象範囲および内容ともにそれを超える規制は行わない
- ・ 直接的な法規制等は行わず、産業界の自主的な取組を尊重しつつも、Ofcomが一定の補強力を留保する共同規制スキームでの対応を行う
- ・ VODの内容規制については、業界団体であるATVOD（The Association for Television on Demand）と協議を行い、対象となるVODの定義や、事業者に対するエンフォースメント措置を含めた自主規制についての具体的な行動基準を策定させる
- ・ VODのサービス環境について、段階的に視聴覚障害者に対して利用しやすい対応を行うようサービス提供者に働きかけを行う
- ・ VODコンテンツのラインナップにおいて、欧州製コンテンツの比率を増加させるよう事業者に対する働きかけを行う¹⁹
- ・ VODで表示される広告については、広告分野の自主規制機関であるASA（Advertising Standards Authority）に規制権限を付与し、規制内容の策定について協議を行う

Ofcomの決定プロセスに合わせ、2009年11月には、VODおよびそれに付随する広告が一定の規制に服すること、規制権限をOfcomに付託することなどを内容とした2003年通信法の改正が行われ²⁰、AVMS指令のノンリニアサービスの定義に対応する形で368条にVODサービスが同法の規制対象となる旨の規定が挿入された。さらに2010年3月には、Ofcomの決定を実行に移すため、VODサービス事業者はOfcomに対して届出を行うこと、届出を行わなかった場合の罰則措置などを定めた追加の2003年通信法改正が行われている²¹。

本決定によってOfcomは、VODおよびその広告に関する規制権限の多くを民間団体であるATVODおよびASAに与えることとなるが、これはOfcomがそれらの規制権限を失うこと

¹⁸ VOD サービス事業者（BT、BBC Worldwide、Talk Talk、Virgin 等）および広告事業者団体（Advertising Association）等から合計 32 件（うち 8 件は非公開）の意見が出されたが、おおむね Ofcom の方向性を支持する内容である（Ofcom [2009a]）。

¹⁹ 視聴覚障害者への対応と欧州製コンテンツの比率増加に関しては、ATVOD がそれを実現するための行動計画を策定し、Ofcom の承認を受け、年次レポートを提出する必要がある（Ofcom [2009b:6]）。

²⁰ The Audiovisual Media Services Regulations 2009

²¹ The Audiovisual Media Services Regulations 2010

を意味しない。Ofcomは彼らと平行して、あるいは代理で権限を行使することがあるとし、特に2010年の通信法改正によって定められた届出義務違反に対する罰則措置（届出の強制か罰金、あるいはその両方）の行使はOfcomのみが行行使しうる権限であるとする他、特定のサービス形態が規制対象としてのVODサービスに含まれるか否かをATVODが判断するのが困難である場合は、Ofcomの判断を仰ぐものとしている（Ofcom [2009b:18]）²²。Ofcomは規制権限を両者に付託するにあたり、(1)活動を行う上で必要な財政的裏付けを持つこと、(2)VODサービス事業者からの十分な独立性を確保すること、(3)規制の実行にあたっては透明性や説明責任に留意すること、(4)目的と比例してふさわしい手段を採ること（proportionate）、(5)必要最低限の場合においてのみ一貫した活動を行うことといった条件を提示している（Ofcom [2009a]）。

4. 2. ATVODの取組

ATVODは、元来VODサービス分野における純粋な民間の業界団体として設立されたが、AVMS指令におけるVOD規制を管轄する共同規制機関（co-regulatory body）として、2010年3月18日に正式にOfcomから指名された（Ofcom [2010]）。それに合わせ業界からの独立性確保などを主眼としたATVODの全体的な組織改革が行われ、National Bar Associationの議長やOfcomの消費者パネルの議長代理、National Consumer Councilの最高責任者などを務めた経験のあるRuth Evansが独立の議長（Chair）に、CEOには英国の映画レーティングを行うBBFC（British Board of Film Classification）に勤務経験のあるPete Johnsonが選任された。Ofcomとの共同規制体制において、ATVODが行う主な業務内容は以下の通りである²³。

- ・ 規制対象となるVODサービス事業者からの届出を受け付け、ホームページ上に事業者リストの提示を行う
- ・ 届出事業者から手数料の徴収を行い、その手数料によってATVODの財源が賄われる²⁴
- ・ 事業者が行うサービスが規制対象となるかどうかを判断するためのガイダンスを発行し、ウェブサイトに掲載する

²² この他 ATVOD の責務には AVMS 指令および Ofcom の規制枠組を事業者等に広く周知することが含まれており、同指令の解説資料等を作成している。Information for providers of video on demand (VOD) services <http://www.ofcom.org.uk/tv/ifi/vodservices.pdf>

²³ <http://atvod.co.uk/assets/documents/members/pdf/press-release.pdf>

²⁴ ATVOD の予算は 2010 年 4 月から 15 ヶ月で約 400,000£と見積もられており、当面の組織そのものとしては小規模であることが伺われる。ATVOD の予算規模を含めた料金決定経緯の詳細については以下を参照。 <http://atvod.co.uk/downloads/consultation.pdf>

- ・ VOD規制に関わる新たなルールを策定・発行すると同時に、それに関わるガイダンスを発行し、ウェブサイトに掲載する
- ・ VODに関する消費者等からの苦情はまず提供事業者自身が受け付けるが、それによって問題が解決されない場合はATVODが対応を行う

ATVODのガイドライン案に対しては22件の意見が提出され、おおむねATVODの案を歓迎するものであったものの、ATVODに対するOfcomの関与が強すぎるのではないかという意見や、直接規制ではなく共同規制を採ることで得られるべき利益を明確に特定すべきという意見も見られた (Ofcom [2009b:50-51])。2010年4月8日にはいかなるサービスが規制の対象となるかの基準²⁵および届出手順²⁶のガイダンスが公開されている。

4. 3. ASAの取組

VODに関わる広告の規制については、広告分野の自主規制機関であるASAに権限が委譲されている。ASAは1962年に広告業界によって設立され、放送広告の自主規制基準であるBCAP Codes (TV and Radio Advertising Standards Codes)、および放送以外の広告自主規制基準であるCAP Code (British Code of Advertising, Sales Promotion and Direct Marketing) などを通じて、英国におけるテレビ・ラジオ・新聞・雑誌・インターネット等の多様な媒体における広告規制の中核的役割を担っている。

ASAの運営体制において特筆すべきは、政府および業界団体からの独立性、そして業務実行の公平性を担保するための組織ガバナンス設計である。BCAP CodesおよびCAP Code自体はASA自身が起草・決定するのではなく、広告業界の関係者および消費者の代表等で構成されるBCAP (Broadcast Committee of Advertising Practice) およびCAP (Committee of Advertising Practice) によってそれぞれ行われ、ASAは各コードに関わる事務作業や消費者・関係者からの苦情対応、違反者に対する罰則実行等の業務を担う。英国政府からの補助金等は受けておらず、運営の財源は加盟する広告事業者からの徴収金(広告費の0.1%)によって賄われるが、その徴収業務はASAからは切り離され、BASBOF (The Broadcast Advertising Standards Board of Finance) およびASBOF (The Advertising Standards Board of Finance) という独立した企業が請け負っている。これはASA自身が、どの広告事

²⁵ http://atvod.co.uk/downloads/who_should_notify.pdf

²⁶ http://atvod.co.uk/downloads/how_to_notify.pdf

業者がASAの運営を財政的に支えているかという情報を持たないことにより、業務における中立性を確保するための措置であるとされる²⁷。

ASA（およびBCAP、BASBOF）は既に2004年にはBCAP Codesに基づく放送広告規制について、公式なMOU（Memorandum of Understanding）²⁸に基づくOfcomとの協力関係を構築しており、同体制をVOD広告規制に敷衍する形となる。ASAからのプロポーザルにおいては、(1)定期的に改定されるCAP Codeの付属文書という形で、AVMS指令の内容およびOfcomが規定する内容を盛り込むこと、(2)提出された苦情件数やその内容を含む定期的な報告をOfcomに行うこと、(3)規制基準に関する日常的な業務についてはASAが担当するものの、Ofcomは引き続きその規制権限を保持し、深刻なケースや繰り返しの違反等については直接Ofcomが介入する余地を残すことなどが示されている。

ASAのプロポーザルに対しては合計22件のコメントが寄せられたが、VOD広告規制の権限をASAに与えることに反対した意見は存在しなかった（Ofcom [2009b:67]）。関係事業者からは、(1)ASAからOfcomへの業務報告は年次レポートよりも頻繁に行われるべき、(2)徴収金について、特にテレビ放送されたCMがVODでも放送される際などに二重取りにならないよう公平性に配慮すること、(3)番組中に表示されるプロダクト・プレイスメント広告等については、ATVODとの二重規制にならないようASAに権限を集中させることなどの要望が出され、Ofcomはそれらを承認している。

4. 4. 政府関与のあり方

以上確認してきたように、英国においてはAVMS指令の国内法化を、業界団体の自主規制を支援しつつも、政府による一定の補強措置を残す、共同規制という手法により実現しようとしている。そのときの自主規制に対する政府の関与のあり方には、大きく分けて以下の2つの方向性を見出すことができる。ひとつは、Ofcomと業界の対話・交渉による自主規制基準の策定や、業界団体のOfcomに対する定期的な報告、さらには悪質な事業者等に対する介入権限をOfcomが留保することなどを通じて、規制内容の適正性、そしてその実効性を確保するための関与である。もうひとつは、業界団体による規制行為の公正性を担保するための関与である。業界からの独立性の確保や資金徴収の分離といった組織ガバナンス上の措置を明確化することにより、恣意的な運用による特定の事業者や新規参入の排除といった、自主規制の持つ潜在的なリスクを抑止しようとしているのである。

²⁷ <http://asa.org.uk/About-ASA/Funding-and-accountability.aspx>

²⁸ http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/reg_broad_ad/update/mou/

5. 検討—我が国との対比を念頭に—

5. 1. AVMS指令の参照とその限界

冒頭で述べた通り、我が国においてもAVMS指令と同様のインターネット上の放送類似サービス規制が検討されていたところ、現時点では明示的にそのような規制枠組を導入するには至っていない。しかし将来的にインターネット上の放送類似サービスが「現行の放送と同様の特別な社会的影響力を有」するようになるなどの中で（総務省[2007:17]）、一定の規制の必要性が論じられる可能性も存在する。ここでは我が国の状況との対比を念頭に、英国の共同規制の枠組から得られる示唆を論じる。

第一に、そもそも我が国においても、AVMS指令の規定するようなインターネット上の放送類似サービスへの内容規制を導入する必要性があるかという点である。EUでAVMS指令が導入された背景には、放送類似サービスへの一定の規律付けに対する必要性に加えて、(1)前身であるTVWF指令と同様に、EU域内における規制に最低限の共通基準を定め各国ごとの規制の過度の差異を最小化し、国境を越えたメディアサービスの実現を促進すること、(2)そして発信国主義の原則をインターネット上のサービスにも適用拡大することにより、サービス提供者が従わなければならない規制の重複性や複雑性を回避するという、EUの社会・経済的構造に特有の目的がある（Newman [2009:160]）。これはEUの指令が元来規制枠組の異なる各国市場間での共通市場の実現を重視しているところ、同様の背景の存在しない我が国においては、少なくともこの側面において規制の必要性自体が相対的に低いと考えることが妥当であろう。電波の有限希少性という放送規制の重要な根拠が存在しない放送類似サービスにおいて、そのような規制を設ける必要があるのか否かを、今後の同サービスの社会的影響力の拡大等を注視しつつ、慎重な判断を行う必要があると考えられる。

第二に、共同規制という国内法化の手法に関してである。既に述べたように、AVMSの規制内容自体は我が国の政策形成過程においても度々参照されてきたものの、その規制内容の国内法化において用いられる共同規制という手法について論じられることはほとんどなかったように思われる。言う間でもなく、EUの各指令は加盟国に国内法化されてはじめて直接的な効力を持つ。AVMS指令の規定を各国が字句通りに制定法による国内法化を行うのではなく、民間の自主規制を活用しつつも、それによって生じ得るリスクを回避するため一定の公的介入を行う共同規制手法によって実現されていることは、上記第一の点と合わせ、EU外の諸国がEUの指令を参照するにあたり重要な意味を持つ。AVMS指令4条(7)における自主・共同規制による国内法化を許容した規定、そして共同規制に関わる各国の実践

を念頭に置くことなく国際的な先例として参照することには、明確な限界があると言うべきだろう²⁹。

5. 2. 自主規制に対する一定の公的関与

次に、共同規制の意味する「自主規制に対する一定の政府関与」という概念に関してである。言うまでもなく、我が国においても番組調和原則等をはじめとする放送関連規制において、BPO（放送倫理・番組向上機構）を主体とした自主規制が行われてきたところ、共同規制という概念の内容自体は決して目新しいものではなく、今後放送類似サービスに対する規制が我が国で導入されることとなったとしても、そのような手法が取られることは想像に難くない。このような一定の公的関与を前提とした民間の自主規制を「公的権力の影の下での自主規制（Newman and Bach [2004]）」と言うことがあるが、そこで念頭に置かれることが多いのは、公的機関が最終的な罰則権限を留保することなどを通じて自主規制の有名無実化を避けるための関与であり、実際にOfcomも事業者の届出義務違反等に対する罰則権限の留保を明示するなど、規制の実効性確保のための配慮を行っている。しかしOfcomの共同規制枠組を子細に検討した際に興味深いのは、むしろそのような典型的な手法以外の自主規制への公的関与である。

第一に、Ofcomはその規制権限の多くをATVODおよびASAに委託しつつも、規制内容の策定および実行においては、詳細な年次活動報告の提出義務をはじめとして、両団体の活動の透明性や説明責任の確保を中心とした条件を明示的に付与している。さらに業界からの独立性を念頭に置いたATVODの組織ガバナンス面での改革や、ASAの手数料徴収機能の分離等も、Ofcomからの明示的な要求を受けて行われたものではないとしても、公式・非公式の官民の交渉によって行われたものと考えることが妥当であろう。業界団体による自主規制は既存の事業者を中心として行われるものであるが故に、ともすれば新規事業者による参入を阻害するためのカルテル的性質を持つ（Koops et al. [2005:124-126]）、あるいは業界団体による過度の私的検閲（private censorship）が行われるなどの恐れがある。ことさら既存の放送産業と比べて参入障壁が低く、頻繁な新規参入と事業者の淘汰による産業の進化が期待されるインターネット分野において、このような自主規制の透明性を担保するために行われる公的関与は、規制の実効性という点のみならず、インターネット上の表

²⁹ 冒頭で述べた我が国における2007年以前の「メディアサービス」分類の導入議論においても、AVMS指令の規制枠組そのものに対する言及はしばしば行われていたものの（総務省[2007:5-6]等）、AVMS指令4条(7)をはじめとする共同規制手法による国内法化の論点への言及は見られない。

現の自由の実質的確保、ひいてはイノベーションの促進という観点からも積極的に評価すべき側面を有する。

第二に、AVMS指令の規定上、規制対象事業者の判断が不可避免的に困難性をはらむ関係上、特定の放送類似サービスが規制対象となるか否かの最終的な判断権限をOfcomが留保することをはじめとして、規制範囲の判断権限、そしてそれに伴う責任をOfcomが担っていることである。近年の自主規制の拡大について指摘されるように、規制行為を私人に委託することは、公的機関が当該規制を行う場合には当然課せられるはずの公法的制約、あるいは規制に伴う失敗（表現行為に対する過度な萎縮効果等）に対する説明責任を回避するために行われる、「自主規制への逃避（原田[2007:19]）」ともいうべき事態をもたらす恐れがある。既に論じた点を含め、Ofcomからの委託を受ける民間の共同規制機関に対して説明責任を課すのみならず、そのような共同規制によって生じ得る帰結への最終的な説明責任をOfcom自身が担う形式を採っていることは、少なからず民間の「自主性」を損なうことにはなるとしても、規制の正統性を担保する上での一つの方途として理解すべき点を有する³⁰。

今一度整理すれば、Ofcomの共同規制枠組は、AVMSという規制枠組を導入するにあたり、「実効性の欠如」に加え、「カルテル性・私的検閲」そして「自主規制への逃避」といった、自主規制の持ち得る複数のリスクへの対応を模索する作業であると言えるのである。

6. 今後の課題

情報社会における安心・安全と、自由な表現活動や技術革新の実現を両立させていくために、AVMS指令の全体像とEU・英国の自主規制・共同規制枠組み、そしてその実際の応用に対するより一層の分析を通じて、我が国が学ぶべき部分は少なくない。ただ、本稿で取り扱ってきたAVMS指令の国内法化は未だ進行中の事象であり、適切な含意を見出してい

³⁰ この他の共同規制の事例として、モバイルコンテンツの青少年有害情報対策において、我が国ではいわゆる青少年ネット環境整備法の規定に基づきEMA（モバイルコンテンツ審査・運用監視機構）が私人による自主規制の形式を採っているところ、その先例としての英国ではより公的関与の強い「官民共同」の第三者機関であるIMCB（Independent Mobile Classification Body）による監視が行われていることにつき、生貝[2010]を参照。このような一定程度強い公的関与に基づく表現分野の自主規制という手法は、修正一条により表現の自由に対する「例外なき保護」を念頭に置く米国の（およびその影響を強く受ける我が国の）憲法論者には若干奇異に映る側面があろうが、欧州人権条約等において表現の自由を「民主的な要請により一定の義務・責任に服する（10条）」ものとして理解してきた欧州との表現の自由に対する考え方の一定の差異に留意する必要があると共に、EUの表現関連規制を我が国に導入しようとする際に関連する我が国の法制度・判例等との整合性を念頭に置いた検討の必要性を生じるところであろう。欧米の表現規制全般の差異につきPrice[2002:101-104]、インターネット上の媒介者（intermediaries）を通じた表現規制への反映につきFrydman and Rorive[2002:42-43]および生貝[2011]等を参照。

くためには、引き続き推移に着目し、特にその実際の機能度合いに対する評価を行うことが必要になる。また、英国以外のEU各国、および米国をはじめとする異なるアプローチを取る諸外国との比較検討は、今後の重要な課題として位置付けられよう。

引用文献一覧

- [1] DCMS [2008] Public consultation on implementing the EU audiovisual media services directive.
http://www.culture.gov.uk/reference_library/consultations/5309.aspx
- [2] European Commission [2001] European Governance – a white paper.
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf
- [3] European Parliament and Council [2010] DIRECTIVE 2010/13/EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 10 March 2010 on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the provision of audiovisual media services (Audiovisual Media Services Directive) (codified version).
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:095:0001:0024:EN:PDF>
- [4] European Parliament, Council, and Commission [2003] Interinstitutional Agreement on Better Law-Making, 2003/C 321/01.
- [5] Frydman, B. and Rorive, I. [2002] Regulating Internet Content through Intermediaries in. Europe and the USA, *Zeitschrift für Rechtssoziologie*, 23, pp41-59.
- [6] Koops, B. J. et al. [2005] Should Self-Regulation Be the Starting Point?, *Starting Points for ICT regulation* (Koops, B.J. et al. ed.), T.M.C. Asser Press, Hague, pp.109-150.
- [7] Newman, E. [2009] EC Regulation of Audio-visual Content on the Internet, *Law and the Internet Third Edition* (Edwards, L. et al. ed.), Hart publishing, Oxford, pp.159-179.
- [8] Newman, A. and Bach, D., Self-Regulatory Trajectories in the Shadow of Public Power: Resolving Digital Dilemmas in Europe and the United States, *Governance*, Vol.17, Issue 3, pp.387-413.
- [9] Ofcom [2004] Criteria for promoting effective co and self-regulation.
http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/co-reg/promoting_effective_coregulation/

- [10] Ofcom [2008] Identifying appropriate regulatory solutions: principles for analysing self- and co-regulation.
<http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/coregulation/statement/statement.pdf>
- [11] Ofcom [2009a] Proposals for the regulation of video on demand services.
<http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/vod/>
- [12] Ofcom [2009b] The regulation of video on demand services.
<http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/vod/statement/vodstatement.pdf>
- [13] Ofcom [2010] Designation pursuant to section 368B of the Communications Act 2003 of functions to the Association for Television On-Demand in relation to the regulation of on-demand programme services.
<http://www.ofcom.org.uk/tv/ifi/vod/designation180310.pdf>
- [14] Onay, I. [2009] Regulating webcasting: An analysis of the Audiovisual Media Services Directive and the current broadcasting law in the UK, *Computer and Telecommunications Law Review*, 25, pp.335-351.
- [15] Price, M.E. [2002] *Media and Sovereignty: The Global Information Revolution and Its Challenge to State Power*, MIT Press, MA.
- [16] Prosser, T. [2008] Self-regulation, Co-regulation and the Audio-Visual Media Services Directive. *Journal of Consumer Policy*, vol. 31, issue 1, pp.99-113.
- [17] Ridgway, S. [2008] The Audiovisual Media Services Directive – what does it mean, is it necessary and what are challenges to its implementation. *Computer and Telecommunications Law Review*, 14(4).
- [18] Senden, L. [2005] SOFT LAW, SELF-REGULATION AND CO-REGULATION IN EUROPEAN LAW: Where Do They Meet?. *Electronic Journal of Comparative Law*, vol. 9.1.
- [19] 生貝直人[2010]「モバイルコンテンツの青少年有害情報対策における代替的規制 — 英米の比較分析を通じて —」国際公共経済研究21号、pp.92-102.
- [20] 生貝直人[2011]「プロバイダ責任制限法制と自主規制の重層性—欧米の制度枠組と現代的課題を中心に—」情報通信政策レビューVol.2、pp.1-29.
- [21] 市川芳治[2008]「欧州における通信・放送融合時代への取り組み—コンテンツ領域:「国境なきテレビ指令」から「視聴覚メディアサービス指令」へ—」慶應法学第10号、pp.273-297.
- [22] 清水直樹[2008]「情報通信法構想と放送規制をめぐる論議」レファレンス平成20年11月号、pp.61-76.

生貝直人[2011]「EU 視聴覚メディアサービス指令の英国における共同規制を通じた国内法化」
情報ネットワーク・ローレビューVol.10, pp.1-18.

[23] 総務省 [2007] 「通信・放送の総合的な法体系に関する研究会 報告書」
http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/2007/pdf/071206_2_bs2.pdf

[24] 総務省 [2009] 「通信・放送の総合的な法体系に関する検討委員会 答申(案)」
http://www.soumu.go.jp/main_content/000034556.pdf

[25] 原田大樹『自主規制の公法学的研究』有斐閣、2007年

[26] 福家秀紀[2003]「EUの新情報通信指令の意義と課題」公益事業研究55巻2号、pp.1-13.

[27] 湧口清隆[2009]「ネットワーク中立性とインターネット上で流通するコンテンツへの課金について—フランスの政策事例から—」メディア・コミュニケーションNo. 59、pp.43-50.

※ウェブ上の情報については、全て2011年1月30日に最終確認した。