

英国におけるクロスメディア所有規制の最新動向 - 米21世紀フォックスによる英スカイ買収計画 -

The Latest Information of the Cross-media Ownership Rules in the UK: The Proposed Acquisition of the Sky plc by Twenty-First Century Fox, Inc.

数永 信徳
Nobunori KAZUNAGA

総務省 情報通信政策研究所 Institute for Information and Communications Policy,
Ministry of Internal Affairs and Communications

Abstract The debate on the cross-media ownership rules has been focused on excessive influence over public opinion and political agenda. This, however, is far more difficult to define, because it is concerned not only with what is available (e.g. on TV, on the radio and in newspapers), but also what people choose to consume in the increasingly connected online world (e.g. online news by way of aggregator, search engine or social media). Therefore, this is further complicated by the difficulty in defining what constitutes media. Incidentally, in the UK it has been discussed more lively under “What do we mean by media plurality?” in the context of the proposed acquisition of the Sky by Twenty-First Century Fox in 2017. This article examines the current rules on the cross-media ownership in the UK, and then considers the point at issue on this proposed acquisition.

キーワード 表現の自由、メディア多様性、クロスメディア所有規制、放送、インターネット

1. スカイ買収計画の概要と論点

オンライン・ニュースやソーシャルメディアといった新たなメディアの進展がメディアを巡る環境に大きな変化を及ぼしていることで、クロスメディア所有規制の現実の事案への適用は難しい局面を迎えている。

このような中、2016年12月9日、米国のメディア企業である21世紀フォックスは、英国¹の衛星放送局であるスカイ²の買収について基本的な合意に達したことを公表した³。当該買収計画の公表時において、21世紀フォックスは、スカイの株式の39.1%を所有しており、残りの株式をすべて買い取って完全子会社化するというのが、公表された当該買収計画の核心部分である。そして、本件については、当該買収計画に対して、メディア多様性の確保の観点から、英国政府が「メディア企業の合併に関する公益性審査基準 (the media public interest test)」において、どのような判断をするのかが注目されている事案である。

2. メディアを巡る環境の変化と多様性の確保

(1) 意見・情報の多様性の確保の重要性

英国において、メディアの多様性の確保は、人々が

多様な情報源から広く多くの意見や情報を入手するために重要な論点であると認識されている。

メディア多様性の価値について、言論・出版の自由の観点からエリック・バレント (Eric Barendt) は、「すべてを考慮したうえで、私は、言論の自由が一連の権利を含むだけではなく、ときに法をとおした促進を必要とするところのある価値をも反映している、という見解の方を妥当と考える。それらの機会は、稀かもしれない。言論の自由へのコミットメントは、言論の自由の行使を規制するための政府のいかなる企てについても - その企てがいかに懸命にみえるとしても -、裁判所が慎重に審査しなければならないことを意味している。しかし、排他的な権利基底的アプローチ、そして市場 - とりわけ、わずかに握りの人々だけが、マスメディアをとおして自らの思想を効果的に伝えることのできる社会の市場 - への盲目的な信頼もまた、危険を惹起している⁴。」と述べている。

そして、競争法とメディアの関係について、「プレスや放送メディアは、一般競争法とメディア固有の競争法の双方に服している。後者の典型的な例としては、他の産業における合併を規律するものよりも厳格なプレスの合併に対する規制や、テレビ及びラジオの免許の複数所有に対する制定法上の制限といったものがある⁵。」と言及した上で、「メディアの自由は手段的な自由であって、言論の自由に関わる諸価値を促進す

¹ 連合王国：イングランド、ウェールズ、スコットランド及び北アイルランド。

² Sky plc：欧州最大手の英国の衛星放送事業者であり、英国の衛星放送市場を事実上独占している。

³ <https://www.21cf.com/news/21st-century-fox/2016/21st-century-fox-possible-offer-sky-plc>
(2017年12月12日確認)

⁴ E・バレント (比較言論法研究会訳) 『言論の自由』 (雄松堂出版、2010) 38-39頁。

⁵ バレント (比較言論法研究会訳) ・前掲注4) 505頁。

る限度においてのみ保護されるべきものであるならば、少なくとも、例えばメディアの集中や活動に対する一定の制約は、言論の自由そのものに関わる諸価値を守るために要求されていると言えるだろう。なぜなら、これらの諸価値の中には、公衆が多様な意見や情報源にアクセスすることを求める多元性の価値が含まれるからである⁶。」と論じている。

(2) 情報源の「数」の多様性と「実質的に影響力のあるメディア」の多様性

「競争法上の保護措置」と「メディア多様性の確保」という相克する政策目的を如何に調和させるのかという論点は、米国の「多様性指標 (Diversity Index: DI)」⁷、英国の「公益性審査基準」、ドイツの「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: KEK)」による「メディア別の社会的影響力の重みづけ」⁸、といったこれらのすべての問題の根底に存在している⁹。

競争法上の保護措置では、メディアは視聴者が望むものを提供する存在であるということが大前提になっている。つまり、そこに視聴者が望むものがあるとなかろうと、メディア企業間の市場における公正かつ自由な競争が促進されていけばメディアの多様性は確保されていることになる。

一方で、メディアの多様性は、メディア企業が特定の者に集中することによっても、逆に、独立したメディア企業が増加することによっても実現され得るものであり、それは潜在的な市場の規模によって決まってくる¹⁰。それゆえ、「多数の放送事業者が画一的な番組を放送するよりは、同一の放送事業者がそれぞれ性格づけの異なる多数のチャンネルを運営した方が、情

報の多様性は向上するという可能性もある。また、一定程度の事業者の集中があった方が、規模の経済によって製作費用の高い番組を制作することができ、やはり多様性に寄与するということも否定できない¹¹。」特に、「チャンネル数が限定された、広告料を財源とする放送体制のもとでは、むしろ同一主体による多チャンネル支配を認めた方が、番組内容一般の多様化はよりよく実現される¹²。」との指摘がある。

このような観点からすれば、メディア多様性の確保を考える前提として、「利用可能なメディアの多様性」といった情報源の「数」と「実際に視聴されているメディアの多様性」といった社会的影響力を区別することが必要になってくる¹³。すなわち、存在している情報源の「数」だけでなく、実質的に人々が「基本的情報」の拠りどころにしている情報源の「質」をも論じることが重要になってくる。

(3) 情報の受け手の側からみた意見・情報の多様性

インターネットの社会基盤化を背景としたオンライン・ニュースやソーシャルメディアなどの新たなメディアの登場に伴い、メディアの種類や使い方が従来に比べて飛躍的に増加し、「基本的情報」の情報源の多様化が進んでいる。このように、メディアを巡る環境が大きく変化していく中で、情報の供給側から情報の受け手の側へ、すなわち視聴者側にメディア多様性の焦点を移すことは、必然的に、テレビ、新聞、ラジオといった従来型のメディアだけでなく、新たなメディアも含めたより広い枠組みの中でメディア多様性の測定を行っていかなくてはならなくなることを意味している。しかし、英国の現行法制度上、2002年企業法第58条の「メディア企業」の対象範囲に、インターネットと連携・融合する新たなメディアが含まれるかどうかは、必ずしも明確にはなっていない。

3. 英国におけるメディア多様性の審査

(1) 英国におけるクロスメディア所有規制の現状

英国では、テレビ、ラジオ、新聞など複数のメディアを特定の者が独占的に所有することを制限する「クロスメディア所有規制」について、1996年から段階的に規制緩和が行われるとともに、2003年の「2003年情報通信法」制定以降、大幅な規制改革が行われて

⁶ バレント (比較言論法研究会訳)・前掲注4) 506頁。

⁷ 米国におけるクロスメディア所有規制の議論について、山口いつ子『情報法の構造 - 情報の自由・規制・保護』(東京大学出版会、2010) 213-231頁。

米国における2011年のPrometheus II連邦控訴審判決以降の状況も含めた議論について、佐々木秀智「米国の電子メディア規制の基本理念と地域レベルの放送局所有規制」情報通信政策レビュー第9号(2014) 23-54頁。

⁸ ドイツにおけるクロスメディア所有規制の議論について、杉原周治「ドイツにおける民間放送の集中排除とKEKの管轄権 - Axel SpringerによるProSiebenSat.1の合併計画をめぐるKEKの決定とバイエルン上級行政裁判所2012年2月15日判決の分析を中心として」堀部政男編著『情報通信法制の論点分析(別冊NBL153号)』(商事法務、2015) 第3章 223-248頁。

⁹ See Natascha Just, "Measuring media concentration and diversity: new approaches and instruments in Europe and the US", (2009) 31 *Media Culture Society* 97, p. 105.

¹⁰ See Rachael Craufurd Smith and David Tambini, "Measuring Media Plurality in the United Kingdom: Policy Choices and Regulatory Challenges", (2012) 4 *Journal of Media Law* 35, p. 39.

¹¹ 曾我部真裕「マスメディア集中排除原則の議論のあり方」法律時報83巻2号(2011) 94頁。

¹² 長谷部恭男『テレビの憲法理論』(弘文堂、1992) 135頁。

¹³ See Rachael Craufurd Smith and David Tambini, *supra* note 10, p. 50.

この点について、米国連邦通信委員会(Federal Communications Commission: FCC)がメディア所有規制で主に活用している測定基準(metric)、「多様性指標(DI)」は、特定のメディア市場において、独立した「意見(voices)」の数がどれだけあるか、あるいは情報源(sources)の数がどれだけあるかを測定しているものであり、結果的に、立場(viewpoint)の多様性に焦点を当てている。

きた。2011年6月には、ローカルメディアの支援を重要課題と位置づけるキャメロン政権のもとで、「チャンネル3 (ITV)¹⁴地域放送局とローカル新聞社」のローカルレベルのクロスメディア所有規制が撤廃されるなど¹⁵、現行法制度上、クロスメディア所有規制は、実質的に次の二つを残してすべてが撤廃されるに至った。

①メディア企業の合併規制

②全国放送における「ITVと新聞社」のクロスメディア所有規制、いわゆる「20/20規制」¹⁶

クロスメディア所有規制について、ここまで規制改革が実施されたことにより、英国では究極に規制が緩和されているような錯覚に陥ってしまうが、実際には上記①の「メディア企業の合併規制」の運用次第では必ずしも規制が緩和されているとは言いきれない面がある。ここに、英国におけるクロスメディア所有規制の「トリック“Trick”」がある¹⁷。

英国において、国務大臣は、企業の合併に関して介入権を発動できる。これは当該企業合併が公共の利益に反して行われるものであるか否かを判断する一連の行政手続の端緒になる¹⁸。当該企業合併に対する国務大臣の介入権の発動条項は2002年企業法を法的根拠としており、特にメディア企業の合併については、同法58条の「メディア企業の合併に関する公益性審査基準」が適用される。これまで、メディア企業の合併

に関して国務大臣の介入権が発動されたものとしては、次の三つの事件がある。いずれもメディア横断的な企業合併事件であり、「メディア企業の合併規制」は実質的にクロスメディア所有規制として機能していると言える。

- 2006年のBSkyBによるITV買収事件¹⁹(衛星放送局と地上放送局)
- 2010年のニュース・コーポレーション社によるBSkyB買収事件²⁰(新聞社と衛星放送局)
- 2012年のグローバルラジオによる、ガーディアン・メディア・グループのラジオ部門の買収事件²¹(ラジオ局と大手新聞社系ラジオ局)

(2) メディア企業の合併に関する審査手続

メディア企業から合併が発表された後、当該企業から英国情報通信庁(Office of Communications: Ofcom)(以下「情報通信庁」という)と英国公正取引庁(Office of Fair Trading: OFT)へ「合併通知」が提出される²²。ここから審査が開始され、その審査手続は大きく三段階に分かれる。第一段階は、国務大臣が介入権を発動するか否かを決断し、発動した場合には情報通信庁とOFTに意見を求めるという段階である。第二段階は、国務大臣が情報通信庁とOFTからの回答を検討した結果、当該合併事案を英国競争委員会(Competition Commission: CC)へ諮問するか否かを判断する段階である。ただし、国務大臣がCCへ諮問するか否かを決断する前に、合併企業側から実質的な譲歩案である代替案(UIL)が示され協議が整った場合、合併承認となることもある。そうでない場合には、国務大臣は当該合併事案をCCへ諮問することになる。

¹⁴ チャンネル3 (ITV) : 1955年放送開始の英国内最大の民間放送局(全国ネット1局、地域放送15局: ロンドン2局を含む)。

¹⁵ 当該法令改正経緯に関する英国政府の公表資料参照。
http://www.legislation.gov.uk/ukxi/2011/1503/pdfs/ukxiem_20111503_en.pdf

¹⁶ 「20/20規制」: 2003年情報通信法附則第14に規定され、20パーセントを超える国内市場占有率を有する新聞社グループがITVの全国放送の免許を取得すること、または20パーセントを超えてITVの全国放送の免許を有する者の株式を保有することを禁止している。当該規制は、新聞社グループとITVの免許を有する者を合わせたメディアの影響力について、その過度の集中を避けるために2003年に制定されたものである。

¹⁷ 究極に規制緩和された英国のメディア所有規制の「トリック“Trick”」につき、数永信徳「英国におけるメディア所有規制の最新動向 - Ofcom「メディア所有規制の運用に関する報告書」(2012.11.22)を手掛かりとして」情報通信政策レビュー第6号(2013年)166-168頁。
http://www.soumu.go.jp/iicp/chousakenkyu/data/research/icp_review/06/kazunaga2013-special.pdf
(2017年6月19日確認)

¹⁸ Ofcom, *Report to the Secretary of State (Culture, Media and Sport) on the operation of the media ownership rules listed under Section 391 of the Communications Act 2003*, 22 November 2012, p. 10, para 6.1.
<http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/research/media-literacy/media-ownership/morr-2012-statement.pdf>
(2012年11月26日確認)

¹⁹ British Sky Broadcasting Group v Competition Commission [2010] 2 All ER 907, EWCA Civ 2 (Case Nos: C1 2008/3053 and 3066).

<http://www.bailii.org/ew/cases/EWCA/Civ/2010/2.html>
(2016年6月26日確認)

²⁰ 当該買収事件に関する情報通信庁の調査報告書につき、Ofcom, *Report on public interest test on the proposed acquisition of British Sky Broadcasting Group plc by News Corporation*, 31 December 2010.

<http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/consultations/public-interest-test-nov2010/statement/public-interest-test-report.pdf>
(2013年1月14日確認)

²¹ 当該買収事件に関する情報通信庁の調査報告書につき、Ofcom, *Report on public interest test on the acquisition of Guardian Media Group's radio stations (Real and Smooth) by Global Radio*, 11 October 2012.

<http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/consultations/gmg-radio-holdings/annexes/final.pdf>
(2013年1月24日確認)

²² Department of Trade and Industry, *Guidance on the operation of the public interest merger provisions relating to newspaper and other media mergers*, May 2004, p. 16, para 4.9.

<http://www.berr.gov.uk/files/file14331.pdf>
(2013年1月22日確認)

そして、最後に第三段階として CC への諮問・答申を経て国務大臣が最終的な判断を行うこととなる。

(3) メディア企業の合併に関する公益性審査基準 (the media public interest test)

メディア企業の合併の審査において、合併を承認するか否かの判断は、「メディア企業の合併に関する公益性審査基準」に基づいて行われる。この審査基準は、2002年企業法第3部第58条に規定され、以下の点を確保することを要請している²³。

- ① 新聞における正確な報道及び自由な意見表明 (2002年企業法第58条第2A項a号及びb号)
- ② 英国又は英国の一部における各新聞市場において、合理的かつ現実的な程度まで、新聞紙上の見解が十分に多様であること (2002年企業法第58条第2B項)
- ③ 英国全土、英国の特定地域又は英国の地方 (locality) におけるそれぞれ異なる視聴者に対して、これらにサービスを提供するメディア企業を支配する者が十分に多様であること (2002年企業法第58条第2C項a号)
- ④ 全体的にみて高品質であり、多種多様な嗜好や興味に訴えるように編成された幅広い放送を英国全土において提供すること (2002年企業法第58条第2C項b号)
- ⑤ メディア企業を運営する者及びこれらの企業の支配下にある者が、放送において2003年情報通信法第319条に定める番組基準の目的を達成することを確約すること (2002年企業法第58条第2C項c号)

これらの審査基準のうち、①及び②は新聞社に関するメディア企業の合併の審査基準であり、③から⑤は放送局に関するメディア企業の合併の審査基準である。国務大臣は、公共の利益に反して実施されるおそれのあるメディア企業の合併について、競争政策の観点とあわせて、上記の「メディア企業の合併に関する公益性審査基準」の観点からも審査を行い、当該メディア企業の合併の適否を判断することとされている²⁴。

(4) メディア企業 (media enterprises) の対象範囲

ここで論点となるのは、「メディア企業の合併に関する公益性審査基準」の解釈であり、2002年企業法第58条第2C項a号の「メディア企業」の具体的内容が現行法制度において重要になってくる。それゆえ2002年企業法には、同条の解釈条項として「第58条第2C項に規定する考慮事項の解釈」と題する2002

年企業法第58A条が規定されている。そして、ここで示される法の輪郭、すなわち、当該解釈条項の「メディア企業」の対象範囲がどこまでなのかが審査の鍵になってくる。2003年情報通信法の制定により、大きく規制緩和が実施されたように思われる英国のクロスメディア所有規制であるが、この「メディア企業」の対象範囲の設定次第でクロスメディア所有規制の射程範囲が大きく変わってくる。ここに、クロスメディア所有規制における現行法制度上の論点がある²⁵。

2002年企業法第58条の「メディア企業」の対象範囲について、同条の解釈条項である第58A条第1項では「第58条及びこの条の適用上、メディア企業とは、放送を本質的な特徴とする (consist in)、または放送を不可避の部分として含む (or involves broadcasting) 企業をいう。」と規定している。また、「放送 (broadcasting)」の定義について、2002年企業法第44条第9項は、

「2002年企業法第3部「合併」において、「放送」とは、次のサービスの提供を意味する。

- (a) 1990年放送法第1部若しくは第3部、又は1996年放送法第1部若しくは第2部に基づき免許が必要とされるサービス
- (b) 1990年放送法第1部若しくは第3部、又は1996年放送法第1部若しくは第2部に基づき免許された者がサービスを提供する場合と同様に免許が必要とされるサービス

と規定している。これによると「放送」とは、「1990年放送法に従って放送局免許を必要とするサービス」と定義づけられ、同条同項a号にはITVやチャンネル5²⁶の民放テレビ局などが該当し、同条同項b号には放送局のうち特許状 (Royal Charter) 等によって放送

²⁵ この論点の延長線上に、メディアの内部的自由 (internal plurality) に関して、メディア企業が合併したとしても、メディア企業内部の編集権は合併前と同様に独立しており、メディアの多様性の観点、特に視聴者側から見た場合、合併前後において状況は変わっていないのではないかという論点がある。この論点は、2006年のBSkyBによるITV買収事件に関する控訴審判決 (前掲注19, 英国控訴審 (民事部) 2010.1.21 判決第80段落参照、British Sky Broadcasting Group v Competition Commission [2010] 2 All ER 907, EWCA Civ 2, Case Nos: C1 2008/3053 and 3066, para 80.) において争点となったものであり、メディア企業の内部的自由 (internal plurality) の観点からは必ずしもメディアの多様性が減少していないのではないかと、すなわち視聴者の側からすれば、メディアの多様性に関して何ら問題が発生していないのではないかとという点について、2002年企業法第58A条第4項及び第5項の解釈が争われた論点である。

<http://www.bailii.org/ew/cases/EWCA/Civ/2010/2.html>
(2016年6月26日確認)

²⁶ チャンネル5 (Five) : 1997年放送開始の民間放送局 (地上波による放送対象地域が英国全土の80パーセントにとどまっているため、放送開始当初から衛星も利用して英国全土をカバーしている)。

²³ Ofcom, *Report to the Secretary of State (Culture, Media and Sport) on the operation of the media ownership rules listed under Section 391 of the Communications Act 2003*, 22 November 2012, p. 10, para 6.3.
<http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/research/media-literacy/media-ownership/morr-2012-statement.pdf>
(2012年11月26日確認)

²⁴ See *id.*, p. 10, para 6.4.

局の設立・業務運営が実施される BBC などが該当することとなり、「放送」の定義は明確に規定されている²⁷。これに対して、第 58A 条第 1 項の「放送を本質的な特徴とする (consist in)、または放送を不可避の部分として含む (or involves broadcasting) 企業」の定義は必ずしも明確に規定されていない²⁸。

4. 審査の不確実性と課題

英国のクロスメディア所有規制である「メディア企業の合併規制」は、「メディア企業の合併に関する公益性審査基準」に基づいて審査が行われる。しかしながら、その規制の対象となる「メディア企業」の対象範囲について、2002 年企業法第 58A 条第 1 項の「放送を含む」企業とは、どの範囲を対象としているのかが必ずしも明らかになっていない。それゆえ英国政府によってもたらされるであろう「メディア企業の合併規制」の審査の結果には、必然的に不確実性が内包されていると言わざるを得ない。また、この不確実性に加え、オンライン・ニュースやソーシャルメディアといった新たなメディアの進展がメディアを巡る環境に大きな変化を及ぼしていることで、クロスメディア所有規制の現実の事案への適用はさらに難しい局面を迎えている。

これらの課題が現実の問題として私たちの前に現れてくるのは、メディア企業が他のメディア企業を買収する事件の審査において典型的である。なぜならば、実際のクロスメディア所有規制の審査過程において、買収前と買収後でどの程度メディアの多様性が損なわれているのかが判断されるわけであり、どのような測定手法を用いてその判断が行われたのか、また、新たなメディアの出現をどのようなメディア多様性の測定手法の中で考慮し評価したのかが問われるはずだからである。そして、その事件とは、まさに 21 世紀フォックスによるスカイ買収計画である。本発表では、メディアを巡る環境が大きく変化していく中で、スカイ買収計画のクロスメディア所有規制の審査過程において、英国政府が具体的にどのようにメディア多様性の確保を判断したのかについて、速報的に報告していくこととする。

参考文献

- 1) Just, Natascha. "Measuring media concentration and diversity: new approaches and instruments in Europe and the US", (2009) 31 *Media Culture Society* 97.
- 2) Rt Hon Lord Justice Leveson, *An Inquiry into the Culture, Practices and Ethics of the Press*, 29 November 2012.

²⁷ Department of Trade and Industry, *Guidance on the operation of the public interest merger provisions relating to newspaper and other media mergers*, May 2004, p. 14, para 3.17.

²⁸ 1990 年放送法附則第 2 の第 1 条第 1 項の定義では、「関連会社 (associate)」という用語が用いられているが、当該条項及びその他関連法令において「放送を含む」という用語に関する解釈規定はなく、この用語が何を指すのかは必ずしも明らかになっていない。

- 3) Smith, Rachael C. and Tambini, David. "Measuring Media Plurality in the United Kingdom: Policy Choices and Regulatory Challenges", (2012) 4 *Journal of Media Law* 35.
- 4) 佐々木秀智「米国の電子メディア規制の基本理念と地域レベルの放送局所有規制」情報通信政策レビュー第 9 号 (2014)
- 5) 杉原周治「ドイツにおける民間放送の集中排除と KEK の管轄権 - Axcel Springer による ProSiebenSat.1 の合併計画をめぐる KEK の決定とバイエルン上級行政裁判所 2012 年 2 月 15 日判決の分析を中心として」堀部政男編著『情報通信法制の論点分析 (別冊 NBL153 号)』(商事法務、2015)
- 6) 曾我部真裕「マスメディア集中排除原則の議論のあり方」法律時報 83 卷 2 号 (2011)
- 7) 長谷部恭男『テレビの憲法理論』(弘文堂、1992)
- 8) E・バレント (比較言論法研究会訳)『言論の自由』(雄松堂出版、2010)
- 9) 山口いつ子『情報法の構造 - 情報の自由・規制・保護』(東京大学出版会、2010)
- 10) 拙稿「英国におけるクロスメディア所有規制と言論・出版の自由」自治研究 91 卷 1 号 (2015)
- 11) 拙稿「インターネットの進展による「公共空間」の拡大とクロスメディア所有規制 - 英国における BSKyB 買収事件を手掛かりとして」堀部政男編著『情報通信法制の論点分析 (別冊 NBL153 号)』(商事法務、2015)