The University of Osaka
Institutional Knowledge Archive

Title	ドイツ受信料制度とEC条約 : 委員会による国家援助審査の動向
Author(s)	鈴木, 秀美
Citation	阪大法学. 2006, 56(2), p. 1-34
Version Type	VoR
URL	https://doi.org/10.18910/54735
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

https://ir.library.osaka-u.ac.jp/

The University of Osaka

論　説

ドイツ受信料制度とEC条約

――委員会による国家援助審査の動向――

鈴木　秀美

一　問題の所在

ドイツでは、一九八〇年代に民間放送が導入されたことを契機として、公共放送の役割や活動範囲について激しい議論が展開されたが、一九八〇年代後半から九〇年代前半に連邦憲法裁判所が下したいくつかの判決を通じて、その問題は決着した。憲法判例は、基本法（憲法）が保障する放送の自由を、公的意見と個人的意見の形成に奉仕する自由であると解している。公共放送は放送の基本的供給（Grundversorgung）の役割を担うものとされ、その役割との関係では民間放送との並存体制においても、公共放送の存続と発展が憲法上保障される。[1] 九〇年代後半以降、インターネットが普及し、放送の送信技術のデジタル化が進められるなど、放送を取り巻く環境には大きな変化が生じているが、上記の憲法判例は維持されたままである。民間放送事業者は、インターネット利用やスポーツ放送権の購入等、公共放送の活動範囲が拡大を続けていることを問題視しているが、基本法を頂点とするドイツ国

内の法秩序に依拠する限り、公共放送の活動範囲を制限することは難しい状況にある。[2]

そこで民間放送事業者が活路を求めたのが欧州共同体（以下では「EC」と略記）の競争法の規定である。ドイツの公共放送は、コマーシャルを放送することにより広告収入も得ているが、その主たる財源は受信料である。二〇〇二年から翌年にかけて、ドイツ民間放送通信連盟（Verband Privater Rundfunk und Telekommunikation e.V.、以下では「VPRT」と略記）[3]は、受信料が公共放送のインターネット利用やスポーツ放送権購入の資金となっていることや、公共放送と子会社の関係が不透明であることなどを理由に、受信料が欧州共同体設立条約（以下では「EC条約」と略記）八七条一項によって禁止された国家援助（staatliche Beihilfe）[4]にあたるとして、欧州委員会（以下では、「委員会」と略記）に異議を申し立てた。

ここで問題となっている受信料制度のEC条約適合性を検討するにあたっては、①受信料がEC条約八七条一項に規定された国家援助に該当するか（構成要件）、②それが国家援助に該当する場合には、その国家援助が例外として許容されるか（正当化）が問題となる。[5]①の争点が否定されれば、②の争点を検討する必要はない。ドイツ政府と公共放送は、受信料がそもそも国家援助に該当しないと主張しているが、VPRTは、国家援助に該当することを前提として、例外的にEC条約によって許容されるためには、受信料制度の見直しが必要だと考えている。

EC条約八七条一項は、原則として国家援助を禁止する。国家援助は委員会の監視下で例外的に許される。[6]EC条約八七条一項によれば、「形式の如何を問わず国家により又は国家の資金により与えられる援助」で、「競争を歪め又は歪めるおそれがあるもの」は、それが「加盟国間の貿易に影響を及ぼす限り、共同市場と両立しない」。この規定の解釈しだいでは、国庫からの直接の助成だけでなく、公共放送の受信料制度や財政的な負担の軽減措置等も国家援助に該当する可能性がある。禁止の例外については、同条二項・三項に列記されており、例えば、「文化

及び遺産の保存を促進するための援助」は、「この援助が共同体の貿易条件及び競争に共通の利益に反するような程度まで影響を与えないことを条件」として（三項d）、「共同市場と両立するものとみなすこと」が許されている。

この他、受信料制度のEC条約適合性に関連しては、公の事業者[7]に対する規制の適用について定めるEC条約八六条二項を八七条の解釈にどのように反映させるかについても検討する必要がある[8]。なぜなら、国家が、電気、水道、交通等の分野において、一般的経済利益を有する業務を運営する事業者を優遇することは一定の範囲で許されると考えられているからである。EC条約八六条二項は、「一般的経済利益を有する業務の運営を委ねられている事業者又は歳入源を独占する性格を具える事業者は、本条約に定める規則、特に競争に関する規則の適用が事業者に与えられている特定の任務の法律上又は事実上の達成を妨げない限度において、これらの規則に服する。貿易の発展が共同体の利益に反する程度にまで影響を受けてはならない」と定めている。この規定における「一般的経済利益」の概念は、厳密に同義であるとはいえないまでも、「パブリックサービス」（public service）あるいは「生存配慮」（Daseinvorsorge）の概念に準じるものと考えられている[9]。

EC条約八六条二項と八七条の関係については、国家援助の構成要件レベルへの影響を認める見解（構成要件解決説）と、正当化レベルではじめて八六条二項が考慮されるとする見解（正当化解決説）が対立している。構成要件解決説によれば、ある事業者が、EC条約八六条二項の意味における一般的経済利益を有する業務の運営を委託されており、かつそれについて反対給付を受けている場合、当該財政支援はそもそも国家援助にあたらない。これに対し、正当化解決説は、このような場合も当該財政支援は国家援助にあたるものの、それが八七条二項、三項、あるいは八六条二項によって正当化されうる場合には許容されると考えている。ドイツの公共放送協会は、一般的経済利益を有する業務の運営を委ねられている事業者と解されていることから、八六条二項が八七条一項の構成要

件に影響を与えるか、それとも正当化の段階ではじめて考慮されるかは、問題の解決にとってきわめて重要な意味を持つ。[10]

ＥＣ条約は、委員会に、加盟国に存在する国家援助の制度を審査する権限を与えている（八八条一項）。委員会の国家援助審査の手続は、ＥＣ条約九三条（現行八八条）の適用のための規定に関する理事会規則六五九／九九号[11]に定められている。ＥＣ条約違反を確認した場合、委員会は当該国家援助の廃止・是正を加盟国に求めることができる。もし加盟国がこれに従わない場合、委員会は欧州裁判所に義務不履行訴訟を提起することもできる（八八条二項）。この他、加盟国が新たに援助を行う場合、加盟国の届出に基づいて委員会による審査が行われる（八八条三項）。委員会の最終決定が下されるまで、当該加盟国は届け出た援助を実施することはできない（八八条三項三文）。欧州裁判所は、この規定から当該援助により影響を被る競争相手たる事業者の「歪められていない競争を求める権利」（Recht auf unverfälschten Wettbewerb）を導き出した。[12]競争相手たる事業者は、委員会への異議申立て[13]によって、違法な援助によって競争を歪められることからの保護を求めることができる。競争相手たる事業者による欧州委員会への異議申立ての根拠規定は、規則六五九／九九号二〇条二項である。この規定は、関係者に委員会へ違法と思われる援助及び濫用と思われる援助について通報（Mitteilung）することを認めている。通常、この通報が、異議申立てと呼ばれている。競争相手たる事業者による異議申立ては、加盟国によって届け出られていない援助を委員会が発見するための重要な情報源となっており、競争相手の権利の実効的な保護に貢献してきた。[14]ＶＰＲＴがＥＣ条約に期待をかけた理由もここにある。

はたしてＥＣ条約の国家援助規定は、憲法判例によって基礎づけられたドイツの放送制度、とりわけ受信料制度に見直しを迫るのか。それとも、この規定も、ドイツ基本法五条一項、欧州人権条約一〇条一項、欧州連合（以下

では、「EU」と略記）の基本権憲章一一条二項が保障する放送の自由や、公共放送の役割と財源を定める加盟国の権限との関係では制約を受けるのか。VPRTの異議申立てを契機にドイツ受信料制度の国家援助審査に着手した委員会は、ドイツの受信料が国家援助に該当することを認めたうえで、その許容性を審査し、二〇〇五年三月にはEC条約適合性を否定する暫定的見解を示した。[15] これに対し、同年五月、ドイツ政府は委員会への回答において、受信料は国家援助に該当せず、また、たとえ国家援助に該当するとしても、正当化可能であると主張した。[16] 受信料制度のEC条約適合性をめぐる委員会とドイツ政府の論争は、二〇〇六年四月末の時点でまだ決着をみていないが、本稿では、受信料の国家援助該当性をめぐる論争を中心に、委員会によるドイツ受信料の国家援助審査の動向を明らかにしてみたい。

二　ドイツの公共放送と受信料制度

ドイツの放送制度は、一九八〇年代半ばまで公共放送による独占体制であった。民間放送との並存体制となった現在、公共放送のテレビ番組としては、ドイツ公共放送連盟（以下では「ARD」と略記）の第一チャンネル、第二ドイツテレビ（以下では「ZDF」と略記）の第二チャンネル、ARDを構成している州放送協会が地域ごとに放送している第三チャンネルがある。[17] このうち、ARDは、原則として州ごとに設立された州放送協会の連合体である。現在、ARDを形成しているのは、バイエルン（BR）、ヘッセン（HR）、中部ドイツ（MDR）、北部ドイツ（NDR）、ラジオ・ブレーメン（RB）、ベルリン・ブランデンブルク（RBB）、ザールラント（SR）、南西ドイツ（SWR）、西部ドイツ（WDR）の九つの州放送協会である。これらの州放送協会は、テレビ第三チャンネル（地域番組）も放送している。九つの州放送協会のうちラジオ・ブレーメンは北部ドイツ放送協会と、ザー

ルラント放送協会は南西ドイツ放送協会と共同で第三チャンネルを放送しているため、合計で七種類の第三チャンネルがあり、それが地上波[18]で地域ごとに放送されている（ただし、ケーブルテレビや衛星放送では、他地域の第三チャンネルの一部または全部が視聴可能となっている）。第二チャンネルを放送しているＺＤＦは、一九六〇年代にすべての州の間で締結された州際協定によって設立された、全国放送のための放送協会である。

二〇〇五年のテレビ年間視聴シェアでは公共放送が優位を占めており、ＡＲＤの第一チャンネルとＺＤＦがともに一三・五パーセント、ＡＲＤの第三チャンネルが合計で一三・六パーセント、民間放送ではＲＴＬが一三・二パーセント、ＳＡＴ１が一〇・九パーセント、プロ・ジーベン（Pro Sieben）が七・〇パーセントであった。[19]

公共放送が提供しているテレビ番組としては、上記の番組のほか、子供向け専門番組のキンダーカナール（Kinderkanal）、時事・ドキュメンタリー専門番組のフェニックス（Phoenix）、ＡＲＤ・ＺＤＦ、オーストリア、スイスの公共放送による共同制作番組ドライ・ザット（3 sat）、ＡＲＤ・ＺＤＦとフランスによる共同制作のヨーロッパ文化番組ＡＲＴＥがある。この他、地上波のデジタル化にともない、ＡＲＤ・ＺＤＦは、それぞれ三つのデジタル専門番組（1 EXTRA、1 MUXX、1 FESTIVAL、ZDFinfokanal、ZDFdokukanal、ZDFtheaterkanal）の放送をはじめた。

連邦制を採用しているドイツでは、放送に関する権限は州にある。放送政策の基本方針は、連邦を構成するすべての州の首相が参加する州首相会議によって決定される。放送法は州ごとに異なるが、すべての州に妥当する放送制度の基本原則は放送州際協定によって定められている。[20]公共放送の主たる財源となる受信料制度も、州際協定をその根拠としている。[21]視聴者が受信料を支払う義務は放送受信機の設置によって生じる。受信料は受信料徴収センターによって一括徴収され、それがＡＲＤとして連合体を形成している州放送協会、ＺＤＦ、全国向けラジオ放送

局ドイチュラントラジオ（Deutschlandradio）に分配される。さらに、受信料総額の二パーセントは各州の民間放送監督機関の財源にもなっている。

受信料の値上げについては、専門家を構成員とする「公共放送資金需要調査委員会」（Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten, 以下では「ＫＥＦ」と略記）による審査と提案に基づいて、州際協定の改正よって決定される。[22] 連邦憲法裁判所の一九九四年の判決[23]は、州の立法者に、受信料値上げに対する政治的影響力の行使を排除するための手続を法律によって整備することを求めた。現行制度において、州政府と州議会は、原則としてＫＥＦの提案に従うものとされており、ＫＥＦの提案に修正を加える場合にはそれを理由付けなければならない。

一九九四年の判決以降、受信料値上げについてのＫＥＦの提案はそのまま州政府と州議会によって受け入れられてきた。ところが、二〇〇五年の値上げの際、はじめてＫＥＦの提案が州政府と州議会によって減額修正された。[24] 今回の値上げについて、ＫＥＦは、公共放送の希望する値上げ額を審査し、現行の受信料月額一六・一五ユーロを一・〇九ユーロ値上げして一七・二四ユーロとすることを提案した。しかし、二〇〇四年一〇月、最終的に決定された値上げ額は〇・八八ユーロであった。州際協定によって、受信料は二〇〇五年四月一日以降、二〇〇八年末まで月額一七・〇三ユーロと定められた。ＫＥＦの提案が減額修正された理由について、バイエルン州首相シュトイバー（*Stoiber*）は、長引く不況のため社会保障をカットせざるをえない状況で、一ユーロ以上の受信料値上げを認めることはできないと述べた。[25]

ＡＲＤは、ＫＥＦの提案した値上げ額が州政府と州議会で減額修正されたことについて、政治的介入によって公共放送の国家からの自由が脅かされたと批判した。ＡＲＤは、二〇〇五年七月、政治的介入を防ぐための受信料値

上げの新たな方法として物価指数連動方式を提案[26]したが、州首相会議はこの提案を議論に値しないとして拒否した[27]。そこでＡＲＤは、二〇〇五年一〇月、今回の州政府と州議会による減額修正の違憲性（放送の自由の侵害）を主張して、連邦憲法裁判所に憲法異議を申し立てた。二〇〇六年三月には、ＺＤＦとドイチュラントラジオも、ＡＲＤと同様に、憲法異議を申し立てることを決めた[28]。受信料値上げが、公共放送の任務達成のために必要な額であるか否かを専門家として審査するＫＥＦが、実際にどのような役割を果たしているかは、受信料制度のＥＣ条約適合性の判断にとっても重要なポイントであるため[29]、この憲法異議の行方に注目が集まっている。

三　公共放送とＥＣ条約

1　アムステルダム条約の放送議定書

受信料をはじめとする公共放送の財源がＥＣ条約八七条一項によって禁止された国家援助であるという主張は、一九九〇年代、ドイツだけでなく、スペイン、フランス、ポルトガル、イタリア等、多数の加盟国の民間放送事業者の異議申立てによって委員会に持ち込まれた。なかでも一九九三年にフランスの民間放送事業者（ＴＦ１）が異議を申し立てたことをきっかけとして、委員会競争総局がこの問題に関心を寄せるようになった。

この論争を契機として、一九九七年、ＥＵを設立するためのアムステルダム条約の交渉過程で、公共放送の意義を認める議定書（放送議定書）が同条約に付け加えられることになった。放送議定書は、公共放送の民主的、社会統合的、文化的役割を評価し、公共放送の任務や財源については各加盟国が自ら決定できることを確認する内容のものであった。放送議定書は、以下のように規定している[30]。

「締約国は、加盟国において公共放送（der öffentlich-rechtliche Rundfunk）が直接に各社会の民主的、社会的、

文化的ニーズ、及びメディアにおける多元主義を守る必要性に結びついていることを考慮して、ECを設立する条約に以下のような解釈のための規定を付け加えることに同意した。

ECを設立するためのこの条約の規定は、加盟国が公共放送の財源を確保する権限に関係しない。ただし、それは、公共放送協会の財源が、加盟国によって公共放送協会に委託され、確定され、法定されているその公法上の任務に奉仕し、この共同体における貿易と競争の条件を、共通の利益に反するような程度にまで侵害しない限りにおいてである。その際には、公法上の任務達成の必要性は配慮されなければならない」。

一九九九年、アムステルダム条約とともに放送議定書は発効した。EC条約三一一条は、「この条約に附属される議定書は、この条約の不可分の一部をなす」と規定していることから、放送議定書は欧州共同体法の第一次法に含まれる。ただし、放送議定書の国家援助規定との関係をどのように理解するかについては意見の対立がある。放送議定書によって受信料の国家援助該当性が認められたとする見解[31]があるのに対し、放送議定書によって公共放送の財源にはEC条約の国家援助規定が適用されないか、かりに適用されるとしてもそれは例外的な場合に限られることになったとする見解[32]も主張されている。このうち、放送議定書によって受信料の国家援助該当性が認められたとする見解、反対に、受信料については国家援助規定の適用除外が認められたとの見解については、放送議定書が「解釈のための規定」であると定められていること、また、国家援助規定の適用除外が明文化されていないことから、どちらの見解も妥当とはいえないと指摘されている[33]。ただし、だからといって放送議定書が国家援助規定の解釈になんら影響を与えないと考えるべきではない。学説には、委員会が公共放送の財源の国家援助審査を行う場合、放送議定書がその審査を明白性の審査（Evidenzkontrolle）に限定すると解するものがある。すなわち委員会による審査の程度は、公共放送の財源が国家援助規定に明白に違反するか否かのレベルに限定されるというのである[34]。

委員会も、放送議定書に配慮して、公共放送の財源に関する国家援助審査に慎重になった。このため、二〇〇〇年までに示された公共放送の財源についての委員会の判断はすべてEC条約適合性を認めるものとなり、また、いくつかの国については判断が示されず審査が長引いた。[35] ドイツからも、ARD・ZDFが共同で衛星専門チャンネルのキンダーカナールとフェニックスを放送することについて、VPRTが一九九七に異議を申し立てたが、一九九九年、委員会はEC条約適合性を認めた。国家援助に該当する受信料によって専門チャンネルを運営することはEC条約八七条一項に違反するとのVPRTの主張は斥けられた。委員会は、受信料が国家援助に該当することを認めたが、公共放送の専門チャンネルはEC条約八六条二項によって正当化されると判断した。[36] この決定によって、受信料により当該専門チャンネルを放送してもEC条約に違反しないと認められたため、ARD・ZDFは受信料の国家援助該当性を欧州裁判所で争うことができず、VPRTもこの決定について提訴することを断念したため、受信料の国家援助該当性をめぐる議論の決着は先送りされることになった。[37]

委員会は、二〇〇〇年九月二〇日の「生存配慮サービス」に関する通達[38]において、公共放送の役割と任務を定める加盟国の権限と、EC条約の関係を確認した。委員会は、貿易のグローバル化が進み、共同市場における競争が激しくなっていく中で、市民にとって必要な生存配慮サービスが必ずしも十分には提供されないという問題が発生するのではないかとの懸念から調査を行い、その結果を通達として公表した。この通達は、通信、交通、エネルギー等の分野における自由化の状況と問題点を示すものであったが、各分野における生存配慮サービスの現状分析が資料として添付され、その項目にはラジオとテレビも含まれていた。それによると、「視聴覚メディアは、今日の民主的社会が機能するために、そしてとりわけ社会的価値の発展と伝達のために中心的な意義を有している。ラジオとテレビの分野は、それゆえ一般的利益のために初めから特別な規律に服している。この規律は、自由な意見

の表明、反論権、多元主義、著作権、文化的・言語的多様性の促進、青少年保護、人間の尊厳の尊重及び消費者保護という共通の価値に基づくものである。これらの価値が尊重されることを確保するための規律は、EC法に従って加盟国自身によって制定される。EC設立に関するアムステルダム条約に附属して規定された加盟国における公共放送に関する議定書も、公共放送の役割と意義を認め、その任務と財源を確定し、法定する加盟国の権限を確認している。ただし、この権限は、公法上の任務達成の必要性に配慮しつつ、共同体における貿易と競争の条件を、共通の利益に反するような程度にまで侵害しない限度において認められる」。

2　透明性指令の改正

二〇〇〇年七月二六日、委員会は、一九八〇年六月二五日付けのいわゆる透明性指令[39]を改正した[40]。この指令は、正式には「加盟国と公の事業者の間の財政的関係の透明性に関する指令」という。この指令は、EC条約八六条二項に基づき、公の事業者がその任務を超えて、純粋に商業的な活動を展開することがないよう、公の事業者に対してその任務の範囲内の活動と商業的な活動の会計を分離することを義務づけるものである。透明性指令は、およそすべての公の事業者を規律の対象としている。八六条二項の一般的経済利益を有する業務の運営を委ねられた事業者が、その業務のために国家援助を与えられており、かつ、様々な業務範囲で活動している場合には、透明性指令が適用される[41]。公共放送も、公の事業者としての任務とともに、商業的な活動を行っていて、その財源が国家援助に該当する場合には、この指令が適用される。委員会は改正にあたって公共放送も適用対象となることを前提としていた[42]。

3　委員会の二〇〇一年通達

多数の加盟国における公共放送の財源について国家援助審査を求められた委員会は、一九九〇年代の半ばから、公共放送への財政支援が国家援助であることを前提として、それが許容されるためにいかなるルールを設けるべきかという問題関心から、国家援助に関する規定を公共放送に統一的に適用するためのガイドラインの制定を目指した。一九九八年に委員会によって公表されたガイドラインの草案[43]は、第一に、受信料と広告収入を厳密に区別しているイギリスのモデルを理想的なものとして、その他の国が採用している受信料と広告による混合財源をＥＣ条約に違反する国家援助であるとした。第二に、加盟国が公共放送の任務を決めるに際して、娯楽あるいはスポーツなどといった民間放送が提供できる番組を公共放送の任務とすべきではないという考え方を採用した。市場によって提供されうる番組は民間放送に任せ、公共放送の任務を限定すべきであると考えられた。ところが、この草案は理事会において厳しい批判を受けたため、委員会もこれを取り下げざるをえなかった。

委員会は、二〇〇一年六月末、ガイドラインの草案をあらためて公表した。この草案においても、委員会は、公共放送への財政支援は国家援助であり、そのＥＣ条約適合性を委員会が審査するという考え方をとっていた。これに対してドイツの公共放送からは、受信料は国家援助に該当せず、委員会はそもそも加盟国の公共放送の任務や財源を審査する権限を有しておらず、その任務や財源を決定する権限は各加盟国にあるとの反論が唱えられた[44]。

委員会は、二〇〇一年一一月、公共放送への国家援助規定の適用に関する通達[45]としてガイドラインを決定した。この通達は、二〇〇一年六月に公表された草案に、ある程度の修正を加えたものだった。委員会は、ドイツの公共放送の見解もある程度は反映させて、受信料制度がＥＣ条約八七条と八六条二項に適合するための三つの要件を示した。それによると、受信料が国家援助に該当するとしても、それが例外として許容されるためには、①放送にお

ける公法上の任務が明確かつ正確に定義されており、受信料による業務が当該任務に含まれるか否かの判断が可能な状況にあること、②この公法上の任務を果たす事業者が文書に明記されており、当該任務が達成されているか否かについて、その事業者から独立した行政庁ないし機関によって監督される状態にあること、③財源は、当該任務を委ねられた事業者が、当該任務を果たすために必要な限度とされていること（比例性）、以上の三つの要件が満たされなければならない。これらの要件が満たされているか否かについては委員会が審査する。この通達は、国家援助を与えられ、公法上の任務とともに、それに属さない活動をしている公共放送には透明性指令が適用されることを明らかにした。ただし、放送事業の特殊性にも配慮して、放送事業の場合、収入はともかく、支出について、公法上の任務とそれに属さない活動が同じ財源によって賄われていることが多く、支出面で両者を区別することは簡単ではないとの指摘が含まれていた。

この通達に対するドイツの公共放送の反応は好意的であった。[46] この通達は、公共放送の意義を認め、加盟国の権限にも配慮していたからである。ドイツでは、このガイドラインによれば、ドイツの受信料は国家援助に該当しないと解釈される余地があり、たとえ国家援助に該当するとしても上記の三要件を満たしており、EC条約に違反しないと考えられた。ただし、その際にも、ドイツの公共放送は、受信料がそもそも国家援助に該当しないと主張した。その主張の根拠とされたのが欧州裁判所の判例である。

四　欧州裁判所判例とドイツ受信料

欧州裁判所は、二〇〇〇年以降の判例を通じて、国家援助に関連する重要な判断を明らかにした。ZDF法務部長エーベルレ（*C.-E. Eberle*）[47] をはじめドイツの公共放送は、欧州裁判所の最近の判例に依拠して、受信料は国家

援助に該当しないと主張する。なぜなら、受信料は、EC条約八七条一項にいう「国家によりまたは国家資金により」与えられるものではなく、「援助」を与えたことにもならないからである。こうした立場は、ドイツでは、公共放送だけでなく、連邦政府・州政府によって支持されており、また学説でも有力に主張されている[48]。ただし、欧州裁判所は、ドイツ受信料の国家援助該当性についてまだ判断したことはない。

1　プロイセン・エレクトラ判決

「国家により又は国家の資金により」与えられるものか否かという問題にとって重要な判例は、二〇〇一年三月一三日のプロイセン・エレクトラ判決[49]である。この判決によれば、「国家により又は国家の資金により」与えられると認められるためには、それが国家資金によって負担されている必要がある。たとえ、ある事業者に対する財政支援が任意ではなく、法律に基づいていても、それが私人によって負担されている場合には「国家により又は国家の資金により」与えられることにはならない。欧州裁判所は、「本件では、私的な電力供給企業に対し、確定された最低価格で再生可能なエネルギー源から電力を購入することを義務づけているが、これは、当該電力を生産する企業に国家資金を直接にも間接にも与えることにはならない」と判断した。欧州裁判所はこのような考え方を二〇〇二年五月一六日の判決[50]においても確認している。

ここで言及した二つの判決は放送法に関するものではない。しかし、国家援助規定における「国家により又は国家の資金により」与えられるという要件についての判断であることから、この考え方を受信料にも適用することは可能であるとみられている[51]。

ただし、委員会では、この要件の解釈について見解が分かれており、法務部では、欧州裁判所判例が支持されて

いるのに対し、競争総局はこの判例を受信料に適用することに消極的であるという。委員会ではこれまで、EC条約八七条一項の適用領域を広く解する傾向がみられたが、欧州裁判所はこれと異なる立場を採っている。このため、プロイセン・エレクトラ判決の判断に従う限り、視聴者から徴収されている受信料が「国家により又は国家の資金により」与えられる援助であることを肯定することは「疑わしくなった」との指摘が学説にもみられる。[52]

2　アルトマルク・トランス判決

国家援助規定における「援助」の要件についても、ZDFのエーベルレは、公的任務にとって必要な財源として受信料が認められているとすれば、それは援助にあたらないと考えている。[53]

EC条約八六条二項の八七条との関係については、前述した通り、構成要件解決説と正当化解決説の対立がある。欧州裁判所は、すでに一九八五年二月七日の判決[54]によって、構成要件解決説を採ることを示していた。この判決は、ある事業者がEC条約八六条二項の意味における一般的経済利益を有する業務の運営にあたる任務を達成する際、そのために発生する費用を相殺するための資金は「援助」にあたらないと判断した。

ところが、その後、第一審裁判所は、一九九七年の判決[55]や二〇〇〇年の判決[56]において、一般的経済利益のための費用を相殺するか否かという観点は、国家援助の正当化の問題であって、国家援助の構成要件の問題ではないとして正当化解決説をとった。委員会も、この見解に従っているため、受信料は国家援助に該当し、原則として許されないとの立場をとっている。委員会は、前述した、ドイツの公共放送による専門チャンネルについての一九九九年の決定[57]においても、「国家により又は国家資金により」与えられたという要件と「援助」の要件については十分に検討を加えることなく、国家援助に該当するドイツの受信料は、EC条約八七条三項d号による例外にはあたらな

いものの、八六条二項によって専門チャンネルのために受信料を利用することは正当化されるとの結論を導いた。この決定は、「一般的経済利益を有する業務の運営」の定義について、加盟国に広い裁量の余地を認めた。[58]

これに対し、欧州裁判所は、二〇〇一年一一月二二日の判決[59]において、前述した一九八五年の判決と同様に構成要件解決説をとることを確認した。すなわち、国家が与えた資金の総額が、一般的経済利益のための義務づけから生じる費用を超えていない場合、当該資金は八七条一項の意味における援助にあたらないというのである。

二〇〇三年七月二四日のアルトマルク・トランス判決[60]も、前述した二〇〇一年の判決の考え方を踏襲した。ただし、前述した二〇〇一年の判決が正当化解決説から厳しい批判を受けたため、アルトマルク・トランス判決は、国家による資金提供が援助に該当しないと判断されるための要件を具体化した。それによると、①加盟国は、国家から資金を与えられる事業者に委託する一般的経済利益のための義務を明確に定義しなければならない。②資金を与えられる事業者が競争関係にある事業者との関係で優遇されることを防ぐために、当該義務を賄う費用を相殺するための資金の額を算出する判断基準を、あらかじめ客観的かつ透明に設定しなければならない。③国家から与えられる資金は、一般的経済利益のための義務の履行に必要な範囲を超えてはならない。ただし、適切な収益を考慮することは許される。④一般的経済利益のための義務を委託する事業者を選ぶ際には、比較可能な事業者の費用分析を手がかりとして、入札や費用の見積もりが要求される。

ドイツの公共放送は、受信料制度は上記の四つの要件を満たしており、援助に該当しないと考えることができると主張している。[61] 欧州裁判所判例の動向に照らせば、「公共放送の分野における八六条二項に関するこれまでの委員会の決定実務は時代遅れになったのではないかという問題が生じる」[62]が、欧州裁判所判例の評価について学説の意見は対立している。事案の違いを精査して、アルトマルク・トランス判決の射程を限定的にとらえようとする立

場[63]があるのに対し、この判決を無条件に支持する立場[64]も明らかにされている。この問題については、欧州裁判所の法務官の間でさえ意見の対立があり、この立場に従うと公の事業者に対する財政支援が国家援助に該当しない場合が増加し、委員会による国家援助の監視機能が低下するとの指摘もみられる[65]。欧州裁判所判例の立場が委員会の実務にも定着するかどうかについては、今後の展開を見守る必要がある。

五　ドイツ受信料の国家援助審査の動向

1　委員会とドイツ政府の間の応酬

委員会競争総局は、二〇〇五年三月三日、ドイツ政府に対し、受信料制度がEC条約に違反するとの暫定的見解[66]を示し、ドイツ政府に二ヶ月以内に回答するよう求めた[67]。

この暫定的見解を示すに至る過程で、委員会は国家援助審査に必要な情報を数回にわたってドイツ政府に提出させた。委員会による審査の端緒は、二〇〇二年一〇月に委員会に非公式に申し立てられたドイツ公共放送のインターネット利用に関する異議であった。委員会は、二〇〇三年三月、審査に必要な情報の提出をドイツ政府に求め、同年六月、ドイツ政府はこれに答えた。同年四月には、VPRTが、公共放送協会に透明性指令が適用されておらず、受信料によって公的任務とはいえない事業、とくにインターネット利用が行われていることについて委員会に公式に異議を申し立て、これに続いて同年六月には公共放送協会によるスポーツ放送権の購入についても異議を申し立てた。委員会は、その都度これらの異議についてドイツ政府に連絡し、審査に必要な情報の提出を求めた。委員会は、二〇〇四年四月、さらに情報を要求した。ドイツ政府は、委員会の要求にその都度こたえた。ところが、これらの情報は委員会の審査にとってなお不十分であったため、委員会はあらためて情報の提出を求め、同年一〇

月、一二月にドイツ政府から情報が提出された。この間、委員会には、ドイツのケーブル事業者や民間放送事業者からも公共放送に関する異議が申し立てられた。

委員会とドイツ政府（連邦と州の代表）の間では、書面の交換だけでなく、会談ももたれた[68]。二〇〇五年二月の会談では、ドイツ政府から、放送州際協定の改正によって公共放送の任務を具体化するなど、受信料制度のＥＣ条約適合性に配慮したことが明らかにされた[69]。放送州際協定は、二〇〇四年四月一日施行の第七次改正によって、公共放送の任務を明文化し、とくに文化番組提供義務を明記したほか、公共放送のインターネット利用について、それまでの「主として番組に関連する」という文言から「主として」を削除し、制限を強化した。また、公共放送は、その任務を具体化する規則やガイドラインを定め、それに拘束されることになった。

2　委員会の暫定的見解

委員会は、暫定的見解において、受信料が国家援助に該当するとしたうえで、ＥＣ条約八六条二項による正当化の可能性を否定した[70]。前述の通り、ドイツ政府は委員会の求めに応じて繰り返し情報を提供するとともに、受信料は国家援助に該当せず、たとえ該当するとしても正当化が可能であると主張してきたが、競争総局を説得することはできなかった。

委員会は、「国家により又は国家資金により」与えられたという要件について、受信料が強制公課（Zwangsabgabe）であり、その収支は国家による監督に服しており、その額が州際協定によって定められていることから、受信料は当該要件を満たすとした。事案が異なっているため、プロイセン・エレクトラ判決によってもこの結論は変更されないと委員会は考えた。

「援助」の要件については、アルトマルク・トランス判決で示された四つの具体的要件が検討された。そして、②資金を与えられる事業者が競争関係にある事業者との関係で優遇されることを防ぐために、当該義務を賄う費用を相殺するための資金の額を算出する判断基準を、あらかじめ客観的かつ透明に設定しなければならないという要件と、④一般的経済利益のための義務を委託する事業者を選ぶ際には、比較可能な事業者の費用分析を手がかりとして、入札や費用の見積もりが必要であるとの要件が、ドイツの受信料制度においては満たされておらず、受信料によって公共放送協会に援助が与えられていると判断された。

委員会は、これに続いて八六条二項による正当化の可能性について審査した。その際には、前述した二〇〇一年の通達と欧州裁判所の判例を手がかりに、①公共放送の公的任務[71]の明確な定義、②当該任務の事業者への明確な委託とその達成についての外部からの監督、③具体的措置の比例原則[72]との適合性という三つの要件が手がかりとされた。このうち、①の要件について、公共放送の公的任務は原則として明確に定義されているが、インターネット利用と新しいデジタル番組における公共放送の活動範囲については、当該要件が十分には満たされていないと評価された。②の要件についても、インターネット利用とデジタル番組（とくにスポーツ番組）との関係で、公的任務の委託が明確ではなく、ＫＥＦによる監督も実効的ではないと評価された。③の比例原則については、公共放送協会では透明性指令が求めている一般的経済利益を有する業務の運営と、その他の商業的活動との会計分離が行われていないこと、子会社との財政上の関係が不透明であることなどから、受信料が公法上の任務のみのために使われているか否かが明確ではないこと、公共放送の子会社による商業的活動について、市場における競争を歪めないための明確で拘束的な基準とそれについての監督が欠けていること、受信料によるスポーツ放送権の購入が、放送権料高額化をもたらし、市場における競争を歪めている可能性を否定しきれないことなどが指摘された。

委員会は、他の加盟国における公共放送の財源に関して競争総局が示してきた諸原則に照らして、EC条約違反の疑いを払拭するためには、ドイツにおいて次のような措置が講じられるべきであると指摘した[73]。

①インターネットによる新しいサービスやデジタル番組について、公共放送協会の公的任務をさらに具体化し、一般的経済利益を有する業務の運営とはいえないサービスをそこから除外する。

②（とくにインターネット利用とデジタル番組に関して）公共放送への委託を明確にし、その達成についての事後的監督を適切に行う。

③一般的経済利益を有する業務の運営（国家が財源確保に関与するもの）と、それ以外の活動（市場原理によるべきもの）を区別し、透明性指令に従って両者の会計を分離する。

④公共放送協会の純粋に商業的な活動が、いかなる方法によっても（受信料はもとより、税制上の特別扱いによる優遇によっても）、国家による援助を受けないようにする。これには、公共放送協会の財源が公的任務の達成にとって必要な限度を超えないことを保障するための措置（すなわち、適切な事後的監督）も含まれる。国家による財源の保障は、一般的経済利益を有する業務の運営の財源に限定されなければならない。

⑤適切な措置により、放送協会がその商業的活動について市場原理に従い行動するよう確保すること。

⑥公共放送協会と商業的に活動する子会社の財政面での関係を透明化し、市場原理に対応させる。公共放送協会が子会社へ資金を援助し、公共放送が子会社の製品やサービスを購入する場合にも、市場原理に従う。公共放送協会の商業的活動は市場に友好的に行う。これについても定期的な監督を要する。

委員会に異議を申し立てた当事者のVPRTは、この暫定的見解を、ドイツ放送制度の今後の方向性を定める成果であると評価した。公共放送によるインターネット利用の拡大を批判してきたドイツの新聞界も暫定的見解を歓

迎した。これに対して、ARD・ZDFは、透明性確保のために努力する用意があることを明らかにしたが、同時に、憲法によって保障された番組自律性（Programmautonomie）への配慮を委員会に求めた。[74]

委員会の暫定的見解は、前述した規則六五九／九九号一七条二項に基づいて示されたものである。同項によれば、委員会の暫定的見解に対してドイツ政府にも見解を表明する機会が与えられる。その期限は原則として一ヶ月と定められているが、ドイツでは放送権限が州にあり、政府見解をまとめるためには、連邦政府だけでなく、州政府や放送協会による合意形成が必要になることを配慮して、委員会は二ヶ月の期限を設定した。[75]

3　ドイツ政府の回答

ドイツ政府は、二〇〇五年五月六日、委員会に回答[76]を送付した。ドイツ政府は、この回答によって、委員会の暫定的見解が、現状についての不十分な認識や誤った認識に基づいていることを指摘し、補足説明によって誤解を解こうと試みると同時に、ドイツの受信料制度がEC条約八七条一項の意味における国家援助の構成要件に該当しないと主張した。また、国家援助に該当しないという主張とは別に、委員会による審査が終了することを期待して、委員会から提案された措置につき、今後の対応策も示した。なぜなら、国家援助該当性についての委員会とドイツ政府の対立が解消されない場合にも、ドイツが委員会の提案した具体的措置を講じさえすれば、受信料制度が国家援助としてEC条約に違反するとの結論は少なくとも回避することができるからである。

ドイツ政府は受信料の国家援助該当性に関連して次のように主張した。[77]

①国家援助に関する規定は、EC条約一〇条の誠実協力義務を考慮に入れて解釈されなければならない。ところが、委員会の見解からは、この義務が十分に考慮されたとは認められない。この規定は、加盟国だけでなく、EC

諸機関にも加盟国との関係で誠実協力義務を課す。[78] ドイツ政府によれば、「ここから、権限行使の際の配慮にかかわり、結果的には――ドイツ的な言い回しで――実践的整合性（praktische Konkordanz）[79]となる二つの原理を導き出すことができる」。それによると、第一に、共同体の機関は、たとえ加盟国の憲法のすべての規定ではないとしても、憲法の根本原理を尊重しなければならない。第二に、権限の担い手の間で発生した対立を解決するための戦略として、ある解決策が、一方の権限の担い手による権限行使を完全に妨げることは許されない。ドイツ受信料の国家援助審査に際して、委員会は、第一の原理によって、ドイツ基本法五条一項が保障する放送の国家からの自由の尊重を要請される。また、第二の原理は、公共放送の任務の解釈にとって意味がある。かりに公共放送の任務を民間放送によって提供されない番組に限定するなら、憲法上の理由から、公共放送と民間放送が言論市場の競争のなかで放送を行うことを前提としているドイツの並存体制の特徴は失われてしまう。公共放送は、経済的な市場原理にさらされないことによって、主として言論の質を追求することができる。ＥＣ条約一〇条は、この並存体制の特徴を尊重することを要請する。ところが、委員会の見解は、放送の国家からの自由とドイツの並存体制の特徴のどちらも尊重していない。

②公共放送の財源をＥＣ条約の競争法的規定を手がかりに審査する際にも、委員会競争総局は、アムステルダム条約の放送議定書を考慮に入れて、加盟国に留保された公共放送の財源に関する権限を認めなければならない。放送議定書は、委員会の国家援助審査に際し、ＥＣ条約八七条と八六条二項に対して第一次法上の制約規定となる。放送議定書による審査権限の限定は、ＥＵ条約六条三項に規定された補完性原則[80]の要請以上のものである。加盟国は、意見形成の重要な意義に配慮して、自国の公共放送の任務を定める加盟国の権限を確保するために放送議定書について合意した。公共放送の任務の財源であるドイツ受信料は、放送議定書に規定された三つの基準を満たして

いる。公共放送の公法上の任務は、公共放送協会に委託され、確定され、法定されており、財源は公法上の任務に奉仕するものであり、この共同体における貿易と競争の条件を共通の利益に反するほどに侵害するといえるような根拠はみいだせない。このような状況において、公共放送の財源を決定する加盟国の権限が、委員会の国家援助審査によって制約されることは許されない。

③公共放送の財源としての受信料は、EC条約八七条の国家援助に該当しない。なぜなら、受信料は視聴者から徴収されており、国家の資金から出ているものではないし、この資金は、放送協会に課せられた公的任務を果たすためだけに用いられ、援助となる余地はないからである。また、たとえ受信料が国家援助にあたるとしても、公共放送の受信料は、EC条約八六条二項に定められた一般的経済利益を有する業務の運営のための財源であり、共同市場と両立する。

ドイツ政府は、上記のように受信料の国家援助該当性を否定しつつも、委員会の暫定的見解の提案に適った一定の対応策を講じる準備があることを示した。このため、二〇〇五年の政府の回答によって委員会と受信料制度について合意するための路線が定められたとして、ARD・ZDFはこの回答を好意的に受け止めた。[81]

六　結びにかえて

委員会は、二〇〇五年五月に提出されたドイツ政府の回答を検討することによって、同年中にもなんらかの判断を下す予定であった。ところが、委員会の審査は長期化した。二〇〇六年二月、委員会はドイツ政府にきわめて詳細な質問リストを再び提示し、二ヶ月以内の回答を求めた。[82] その質問リストには、ARD・ZDFのスポーツ放送権の購入、デジタル番組、インターネット利用、計画中の携帯電話サービス等の項目が含まれていた。委員会は、

従来のテレビとラジオの放送を受信料で賄うことはＥＣ条約上も許容されるが、公共放送のインターネット利用や携帯電話による情報サービスについては、一定の歯止めが必要だと考えており、それについての情報提供をドイツ政府に要求した。

委員会による審査と並行して、ドイツでは、公共放送改革をめぐる議論が続いている。[83] ドイツ政府と公共放送は、受信料は国家援助に該当しないと考えているが、その点について委員会と意見の一致をみることができない場合にも、受信料制度を委員会の提案に適うように改革していけば、委員会との対立を解決することができる。委員会が、受信料の国家援助該当性を否定するとは考えられないことから、ドイツ政府には、委員会との交渉を通じて国家援助を正当化し、政治的に問題を解決する道と、受信料は国家援助に該当しないという主張を貫いて、場合によっては欧州裁判所まで争う法的解決の道がある。ただし、法的解決には時間がかかるため、受信料は国家援助に該当しないと考えている論者からも、政治的解決を目指すべきだとする見解が明らかにされている。[84]

委員会は、二〇〇三年一二月一〇日、フランス政府の公共放送に対する財政支援について、ＥＣ条約に違反しないとの決定を下した。ただし、委員会は、公共放送に過剰な財政支援をしないための対策を講じることをフランス政府に要請した。これにより、一九九三年の民間放送事業者ＴＦ１による異議申立てを契機とする審査は終了した。[85] 委員会は、二〇〇三年一〇月にはイタリア、ポルトガル、スペインに対しても類似の決定を下した。[86] これに対し、委員会は、二〇〇四年五月、デンマークの公共放送ＴＶ２に対し過剰になされた財政援助を返還するよう命じた。[87]

この他、委員会は、二〇〇五年一一月、ベルリン市とブランデンブルク州を管轄する民間放送監督機関（Medienanstalt Berlin-Brandenburg、以下では「ＭＡＢＢ」と略記）によるデジタル化のための助成をＥＣ条約に違反する国家援助であるとして、助成を受けた民間放送事業者に助成額の半額の返還を命じる決定を下した。[88] こ

の助成は、地上波のデジタル化を促進するため民間放送事業者に与えられたが、ハードとソフトが分離しているドイツでは、地上デジタル放送の伝送路を運営する事業者（ドイツテレコムの子会社であるTシステム社）を間接的に優遇し、当該事業者と競争関係にあるケーブルと衛星の事業者を不利に扱うものであると判断された。二〇〇六年一月末、ＭＡＢＢはこの委員会決定が無効であると主張して欧州裁判所に提訴した。[89]

委員会が、ＭＡＢＢの助成をＥＣ条約違反としたことに加え、二〇〇六年二月に受信料についてきわめて詳細な質問への回答を求めたことから、ドイツ国内では、委員会が加盟国の放送政策に介入しすぎることへの批判が高まった。委員会が二〇〇五年五月のドイツ政府の回答に満足せず、質問によって補足的情報の提供を求めたことは、ドイツ政府と公共放送を当惑させた。ドイツ政府内では、これまでに提出した文書に委員会が目を通していないのではないかという不審の念さえ生まれたという。[90] 二〇〇六年四月、ドイツ政府は、国内で一定の対応策を講じることを条件に、受信料制度のＥＣ条約適合性が認められ、国家援助審査が終了することに期待をかけて、質問リストに対する回答を委員会に提出した。[91] 今後、委員会がどのような判断を下すか、審査の行方に大きな注目が集まっている。

日本では、総務省が二〇〇二年に策定した日本放送協会（ＮＨＫ）のインターネット利用に関するガイドラインを見直す時期がきている。また、放送のデジタル化によって可能になる新サービスへのＮＨＫの対応も検討課題となっている。そのうえ、二〇〇四年の不祥事発覚に端を発して、受信料不払いの動きが広まり、ＮＨＫのあり方、とりわけ受信料制度に社会の大きな関心が集まっている。受信料制度をめぐってドイツ政府と委員会の間で展開されている論争は、日本にとっても重要な示唆を含んでいると思われる。公共放送のインターネット利用、スポーツ放送権の購入、携帯電話による情報サービスのあり方など、本稿であまり立ち入ることができなかった個別論点に

おける両者の対立については、別稿で検討を加える予定である。

（1）　*A. Hesse*, Rundfunkrecht, 3. Aufl. 2003, S. 120 ff. 鈴木秀美『放送の自由』（信山社・二〇〇〇）一五五頁以下、二〇〇頁以下参照。

（2）　公共放送のインターネット利用をめぐるドイツの議論については、鈴木秀美「放送市場における公共放送の役割」舟田正之・長谷部恭男編『放送制度の現代的展開』（有斐閣・二〇〇一）二二五頁以下参照。

（3）　ドイツの民間放送はハードとソフトが分離されている。ＶＰＲＴは、テレビとラジオに番組を供給する民間放送事業者だけでなく、民間放送事業者に衛星やケーブルにより伝送路を供給する事業者、番組制作会社、ＡＯＬなどのオンライン事業者等の団体である。全国紙ビルト（Bild）やベルト（Welt）を発行しているアクセル・シュプリンガー（Axel Springer）社もオンライン事業の関係でＶＰＲＴの会員になっている。

（4）　独語の „staatliche Beihilfe“、英語の „state aid“ の邦訳としては、国家援助のほか、国家補助、政府補助、国の支援などさまざまな訳語があてられているが、本稿では「国家援助」の訳語を用いることとする。ＥＣ条約による国家援助規制については、籾山錚吾「国の支援と競争の歪曲」石川明編『国際経済法と地域協力』（信山社・二〇〇四）四八七頁以下、庄司克宏『ＥＵ法　政策篇』（岩波書店・二〇〇三）八〇頁以下、北林寿信「ＥＣの『国家援助』規制（上）・（下）」レファレンス五〇九号（一九九三）一頁以下、五一〇号（一九九三）二九頁以下、久保欣哉「国の援助と競争システム」一橋論叢九五巻二号（一九八六）一頁以下がある。

（5）　この問題については多数の文献がある。*Chr. Degenhart*, Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks aus nationaler und internationaler Sicht: Der Rundfunkauftrag als Grundlage und Grenze, AfP 2005, 493 ff.; *A. Hesse*, Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks aus europäischer und nationaler Sicht, AfP 2005, 499 ff.; *D. Dörr*, Öffentlich-rechtlicher Rundfunk und die Vorgaben des Europarechts, Media Perspektiven 2005, 333 ff.; *N. Lindner*, Die Europäische Transparenzrichtlinie und der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Deutschland, 2005; *D. Krausnick*, Das deutsche Rundfunksystem unter dem Einfluss des Europarechts, 2005, S. 285 ff.; *F. Kübler*, Europäisches Beihilferecht, Transparenzrichtlinie und Rundfunkgebühr, in: Festschrift f. Immenga, 2004, S. 231 ff.; *J. Laitenberger*, Perspektiven

für die EG-rechtliche Entwicklung im audiovisuellen Bereich, in: K. Stern u. a., Nationaler Rundfunk und Europäisches Gemeinschaftsrecht zwischen Kommunikationsfreiheit und Regulierung, 2003, S. 32 ff.; *Luedtke/Schmittmann*, Rundfunkgebühren als staatliche Beihilfen auf dem Prüfstand der Kommission, AfP 2001, 373 ff.; *C.-E. Eberle*, Die Rundfunkgebühr auf dem EU-Prüfstand, AfP 2001, 477 ff.; *K.-E. Hain*, Die Europäische Transparenz-Richtlinie und der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Deutschland, MMR 2001, 219 ff.; *M. Rutig*, Der Einfluss des EG-Beihilferechts auf die Gebührenfinanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, 2001; *Th. Oppermann*, Deutsche Rundfunkgebühren und europäisches Beihilferecht, 1997.

(6) 委員会による国家援助の監視については、*Lübbig/Martin-Ehlers*, Beihilfenrecht der EU, 2003, S. 1 ff.

(7) 公の事業者とは、国家、地方自治体等を含む公の機関が所有、資本参加またはそれを規律する規則により直接または間接に支配的な影響力を行使することができる事業者をいう。庄司・前掲注(4)七八頁参照。

(8) この問題について詳細は、本文後述（四　欧州裁判所判例とドイツ受信料）参照。

(9) *Lindner*, a. a. O. (Anm. 5), S. 139 の指摘。

(10) Ebd., S. 77 の指摘。

(11) Verordnung (EG) Nr. 659/1999 v. 22. 3. 1999, ABl. Nr. L 83/1 v. 27. 3. 1999.

(12) EuGH, Rs. 120/73, Lorenz GmbH/Bundesrepublik Deutschland, Slg. 1973, 1471 ff., 1483. この権利について、*Schroth/Koch*, Subventionsbeschwerde, 2001, S. 5 ff.

(13) Ebd., S. 7 ff.; *Lübbig/Martin-Ehlers*, a. a. O. (Anm. 6), S. 213 ff.

(14) *Schroth/Koch*, a. a. O. (Anm. 12), S. 7 f.

(15) 委員会の暫定的見解については、本文後述（「五　ドイツ受信料の国家援助審査の動向」）参照。

(16) ドイツ政府の回答については、本文後述（「五　ドイツ受信料の国家援助審査の動向」）参照。

(17) ドイツ放送制度の概要は、ＮＨＫ放送文化研究所『ＮＨＫデータブック　世界の放送二〇〇六』（日本放送出版協会・二〇〇六）一七二頁以下〔杉内有介〕参照。

(18) ドイツではテレビ放送に利用可能な地上波が限定されており、多チャンネルを享受するためには、ケーブルテレビ又

は衛星放送を利用する必要がある。旧西ドイツ地域ではケーブルテレビが普及しているのに対し、旧東ドイツ地域では主として衛星放送が利用されている。地上波のみでテレビを視聴している世帯は数パーセントにすぎない。

(19) FUNK-Korrespondenz Nr. 2 v. 13. 1. 2006, 17.

(20) Vgl. *Hahn/Vesting*, Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 2003, S. 52 ff.

(21) 公共放送の財源について、ebd., S. 1248 ff.; *Hesse*, a. a. O. (Anm. 1), S. 178 ff. 鈴木・前掲注(1)二四五頁以下参照。

(22) Vgl. *Hahn/Vesting*, a. a. O. (Anm. 20), S. 1424 ff.

(23) BVerfGE, 90, 60. この判決について、鈴木・前掲注(1)二五三頁以下参照。

(24) *U. Kammann*, Kannitverstan, Die Gebührenentscheidung der Länder : das falsche Modell, epd medien Nr. 80 v. 13. 10. 2004, 3 ff. 内野隆司「世界の公共放送　デジタル時代の課題と財源　ドイツ」放送研究と調査二〇〇四年九月号二頁以下参照。

(25) epd medien Nr. 74 v. 22. 9. 2004, 6 f.

(26) epd medien Nr. 55 v. 16. 7. 2005, 10 f. 杉内有介「独ＡＲＤ、受信料額改定で物価指数連動方式を提案」放送研究と調査二〇〇五年九月号七〇頁。

(27) epd medien Nr. 83 v. 22. 10. 2005, 7.

(28) epd medien Nr. 18 v. 8. 3. 2006, 7 f.; epd medien Nr. 20 v. 15. 3. 2006, 9.

(29) *Hesse*, a. a. O. (Anm. 5), 506.

(30) 放送議定書の規定はドイツ語版からの翻訳である。放送議定書とその背景について、村瀬真文「ＥＵの市場政策と公共サービス放送」放送研究と調査二〇〇〇年二月号二頁以下参照。

(31) *A. Damm*, Gebührenprivileg und Beihilferecht, 1998, S. 168.

(32) *Eberle*, a. a. O. (Anm. 5), 477 f. は、放送議定書に基づけば、ＥＣ条約の国家援助規定が公共放送の財源に適用されるのは、それが共通の利益に反するほど競争を歪めている例外的な場合に限定されると主張する。

(33) *Krausnick*, a. a. O. (Anm. 5), S. 133 f.

(34) Ebd., S. 345. ただし、明白性の審査の場合にも審査は十分な情報に基づいて行われるべきであり、加盟国の概略的

な情報提供で足りると考えることはできないという。

(35) Ebd., S. 286 f. の指摘。スペインとフランスについては、審査が長期化したため、委員会に対して不作為訴訟が提起され、いずれも委員会が敗訴した。Vgl. *Lindner*, a. a. O. (Anm. 5), S. 35 f. 村瀬・前掲注(30)九頁参照。

(36) Entscheidung der Kommission v. 24. 2. 1999, NN 70/98. Vgl. *Lübbig/Martin-Ehlers*, a. a. O. (Anm. 6), S. 145 f. この問題について、公共放送のために執筆された鑑定書として、*D. Dörr*, Die Spartenkanäle von ARD/ZDF und das Europarecht, 1999 がある。

(37) *Eberle*, a. a. O. (Anm. 5), 479 の指摘。

(38) Mitteilung der Kommission über „Leistungen der Daseinvorsorge in Europa" vom 20. 9. 2000, KOM (2000) 580 endg.

(39) Richtlinie 80/723/EWG, Abl. EG Nr. L 195 v. 29. 7. 1980, 35 ff.

(40) Richtlinie 2000/52/EG v. 26. 7. 2000, Abl. EG Nr. L 193 v. 29. 7. 2000, S. 75 ff.

(41) Vgl. *Hain*, a. a. O. (Anm. 5), 219 ff.

(42) Vgl. *Lindner*, a. a. O. (Anm. 5), S. 32. 学説にも受信料が国家援助に該当するため、透明性指令が適用されるとする見解がある。Ebd., S. 49 ff.; *Hain*, a. a. O. (Anm. 5), 224.

(43) この草案については、epd medien Nr. 78 v. 7. 10. 1998, S. 20 f.

(44) Gemeinsame Stellungnahme von ARD und ZDF v. 10. 7. 2001. この見解は、epd medinen Nr. 59. v. 28. 7. 2001 に掲載されている。

(45) Mitteilung der Kommission vom 15. 11. 2001, Abl. C 320. Vgl. *M. Heidenhain*, Handbuch des Europäischen Beihilfenrechts, 2003, § 31 Rdnr. 49 ff. この通達の翻訳として、市川芳治「国家補助ルールの公共放送への適用に関するコミュニケーション（EC委員会見解）（上）・（下）」国際商事法務三〇巻五号（二〇〇二）六二四頁、三〇巻六号（二〇〇二）七七七頁がある。

(46) *Eberle*, a. a. O. (Anm. 5), 478 f. Vgl. FUNK-Korrespondenz Nr. 43 v. 26. 10. 2001, 10 f.; FUNK-Korrespondenz Nr. 46 v. 16. 11. 2001, 13 f.

(47) *Eberle*, a. a. O. (Anm. 5), 480 f.

(48) *K. Stern*, Staatsrecht, IV/1, 2006, § 110, IV, 3 a γ γγ の指摘。

(49) EuGH, Rs. C-379/98, Preussen Elektra, Slg. 2001, I-2099. この判決について、*Lübbig/Martin-Ehlers*, a. a. O. (Anm. 6), S. 51 f.; *Lindner*, a. a. O. (Anm. 5), S. 121 ff.

(50) EuGH, Rs. C-482/99, Stardust Marine, Slg. 2002, I-4397.

(51) *Koenig/Kühling*, How to cut a long story short: Das PreussenElektra-Urteil des EuGH und die EG-Beihilfenkontrolle über das deutsche Rundfunkgebührensystem, ZUM 2001, 537 ff.

(52) *Lübbig/Martin-Ehlers*, a. a. O. (Anm. 6), S. 143.

(53) *Eberle*, a. a. O. (Anm. 5), 479 f.

(54) EuGH, Rs. 240/83, ADBHU, Slg. 1985, 531.

(55) EuG, Rs. T-106/95, FFSA, Slg. 1997, II-229.

(56) EuG, Rs. T-46/97, SIC, Slg. 2000, II-2125.

(57) Entscheidung der Kommission v. 24. 2. 1999, NN 70/98.

(58) *Lübbig/Martin-Ehlers*, a. a. O. (Anm. 6), S. 145.

(59) EuGH, Rs. C-53/00, Ferring, Slg. 2001, I-9067. この判決について、*Lübbig/Martin-Ehlers*, a. a. O. (Anm. 6), S. 36 ff., 177 f.

(60) EuGH, Rs. C-280/00, Altmark Trans, Slg. 2003, I-7747=NJW 2003, 2515. この判決について、*Lindner*, a. a. O. (Anm. 5), S. 88 f. 小場瀬琢磨「公共サービス事業と国家補助規制との対立と調和――アルトマーク事件」貿易と関税二〇〇五年四月号七五頁以下も参照。

(61) *Koenig/Haratsch*, Die Rundfunkgebühren auf dem Prüfstand des Altmark Trans-Urteils des Europäischen Gerichtshofs, ZUM 2003, 804 ff. これは、WDRのために執筆された鑑定書である。

(62) *Lübbig/Martin-Ehlers*, a. a. O. (Anm. 6), S. 146 の指摘。ただし、同書は、二〇〇一年の判決（Ferring 判決）について、「一般化することのできない、特殊な事例として位置づけることができるにすぎない」と指摘し、この問題を否定

している。Ebd., S. 470.

(63) *J. Gundel*, Staatliche Ausgleichzahlungen für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse : Zum Verhältnis zwischen Art. 86 Abs. 2 EG-Vertrag und EG-Beihilfenrecht, RIW 2002, 222 ff.; *Lübbig/Martin-Ehlers*, a. a. O. (Anm. 6), S. 178 ff.

(64) *M. Nettesheim*, Europäische Beihilfeaufsicht und mitgliedstaatliche Daseinvorsorge, EWS 2002, 253 ff.

(65) Erste Schlussanträge des Generalanwalts *Léger* v. 19. 3. 2002 zu der Rs. C-280/00 (Altmark Trans), Slg. 2003, I-7747, 7775, Rn. 90.

(66) Mitteilung der Generaldirektion Wettbewerb der EU-Kommission zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland v. 3. 3. 2005. 委員会の暫定的見解は、FUNK-Korrespondenz Nr. 10 v. 11. 3. 2005, 9 ff. に全文が、epd medien Nr. 18 v. 9. 3. 2005, 29 ff. に抜粋版が掲載されている。

(67) 委員会は、二〇〇五年三月三日、ドイツだけでなく、アイルランドとオランダにも、公共放送の役割と財源についてEC条約違反であるとの暫定的見解を示した。

(68) ドイツ基本法二三条六項により、州は、EUにおいて、州の専属的立法権が重要な点に関わっているとき、連邦政府の参加の下に、かつ連邦政府と意見調整をしたうえで、ドイツを代表して交渉にあたることができる。基本法二三条（欧州条項）は、マーストリヒト条約批准にともなう基本法改正によって新設されたものである。その背景には、ECの放送政策にドイツ連邦政府が同意を与え、その結果として州の放送権限が空洞化されるという問題があった。州は、放送の経済的側面を手がかりに加盟国の放送制度を規制しようとするECの政策に対抗するため、基本法改正によってECにおける交渉への参加権等を獲得した。鈴木・前掲注(1)一七八頁以下、同「欧州共同体立法へのドイツ諸州の参加権――放送法を例にして」石川明／櫻井雅夫編『EU法の法的課題』（慶應義塾大学出版会・一九九九）二二七頁以下、同「EC放送政策と連邦国家ドイツ――連邦憲法裁判所テレビ指令判決を手がかりに」国際通信経済研究所『欧州地域の市場形成と情報通信の発展』（同研究所・一九九七）二〇七頁以下、同「統合ECと連邦国家ドイツの憲法的危機――放送権限の所在をめぐる」日本EC学会年報一四号（一九九四）九五頁以下参照。

(69) epd medien Nr. 76. v. 27. 9. 2003, 16 f. Vgl. *Chr. Degenhart*, Öffentlich-rechtlicher Rundfunkauftrag und Rundfunk-

gebühr nach dem siebten und achten Rundfunkänderungsstaatsvertrag, K&R 2005, 295 ff.

(70) FUNK-Korrespondenz Nr. 10 v. 11. 3. 2005, 9 ff. 暫定的見解の分析として、Vgl. *Kleist/Scheuer*, Klärung von Grundsatzfragen, Die EU überprüft die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, FUNK-Korrespondenz Nr. 10 v. 11. 3. 2005, 3 ff. がある。

(71) 委員会は、暫定的見解の中で、公法上の任務（öffentlich-rechtlicher Auftrag）という概念よりもむしろ公的任務（öffentlicher Auftrag）という概念を用いている。

(72) 国家援助の正当化にあたっては、比例原則によって、公共放送の財源が、公法上の任務を果たすために必要な限度とされているか否かが問われる。なお、比例原則は、ECにおける法の一般原則のひとつであり、EC条約五条は「共同体の行動は、本条約の目的を達成するために必要な限度を超えてはならない」と規定する。庄司・前掲注(4)一一七頁参照。

(73) FUNK-Korrespondenz Nr. 10 v. 11. 3. 2005, 42.

(74) epd medien Nr. 18 v. 9. 3. 2005, 12 f.

(75) ドイツ政府が委員会に回答する場合、その内容は、放送権限を有する州政府、公共放送協会、連邦財務省等の代表者の会合によって決定され、それを連邦財務省が取りまとめて委員会に送付する。

(76) Mitteilung der Bundesregierung an die Europäische Kommission, Staatliche Beihilfen E 3/2005 (ex CP 232/2002, CP 2/2003, CP 43/2003, CP 195/2004 und CP 234/2004). ドイツ政府の回答の全文は、FUNK-Korrespondenz Nr. 33 v. 19. 9. 2005, 3 ff. に掲載されている。Vgl. epd medien Nr. 36 v. 11. 5. 2005, 10.

(77) FUNK-Korrespondenz Nr. 33 v. 19. 9. 2005, 27 ff.

(78) Vgl. *R. Streinz*, Europarecht, 7. Aufl. 2005, Rdnr. 158 ff.

(79) 実践的整合性の原理は、「憲法上保護される法益は、問題解決において、それらの法益のいずれもが現実性を獲得するように相互に配置されなければならない」という憲法解釈の原理としてヘッセ（*K. Hesse*）によって唱えられ、判例・学説に大きな影響を与えた。邦訳として、ヘッセ（阿部照哉ほか訳）『西ドイツ憲法綱要』（日本評論社・一九八三）がある。*K. Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl. 1999, Rdnr. 72.

(80) Vgl. *Streinz*, a. a. O. (Anm. 78), Rdnr. 166.

(81) epd medien Nr. 36 v. 11. 5. 2005, 11.

(82) 委員会がドイツ政府に提示した質問リストは、FUNK-Korrespondenz Nr. 8 v. 24. 2. 2006, 39 ff. に掲載されている。これに対するドイツ国内の反応については、epd medien Nr. 13 v. 18. 2. 2006, 8 f.

(83) 公共放送改革論議について、*D. Dörr*, Die Gebührenfrage und die Debatte um die Strukturreform, in: Festschrift f. Ress, 2005, S. 1151 ff.; *G. von Wallenberg*, Fortentwicklung des dualen Rundfunksystems zur Überwindung der wettbewerblichen Schieflage zwischen privatem und öffentlich-rechtlichem Rundfunk, 2004, 875 ff. 参照。*H. Never*, Meinungsfreiheit, Wettbewerb und Marktversagen im Rundfunk, 2002 は、経済学の観点から憲法によって基礎づけられた並存体制が放送市場の競争機能を阻害していると指摘し、改革を求めている。

(84) 二〇〇五年一〇月二八日と二九日、「プレス法とプレスの自由に関する研究会」(Studienkreis für Presserecht und Pressefreiheit) は、総会で受信料をテーマに取り上げ、二つの研究報告（*Degenhart*, a. a. O. (Anm. 5), 493 ff.; *Hesse*, a. a. O. (Anm. 5), 499 ff.) が行われた。ヘッセ（*Hesse*, ebd., 501）は、加盟国における公共放送の財源問題に委員会が介入するためには、委員会は受信料の国家援助該当性を前提とする以外になく、欧州裁判所もこれを認めることは明らかで、問題はそれ以外のレベルで解決されるほかないと指摘する。この総会の記録（*Chr. Heymann*, Bericht, AfP 2005, 535 ff., 537）によると、報告後の討論において、ホルツナーゲル（*B. Holznagel*）から、受信料は国家援助にあたらないと考えるが、ドイツ政府は交渉による解決を目指すべきであるとの発言がなされた。

(85) 村瀬真文「EU委、フランス政府の公共放送への財政支援は適法と判断」放送研究と調査二〇〇四年一月号一二二頁。

(86) epd medien Nr. 82 v. 18. 10. 2003, 25.

(87) *S. Pabst*, Das Verfahren der EU-Kommission gegen Dänemark: Ein Menetekel für die Länderregierungschefs in Deutschland?, ZUM 2005, 22 ff. は、デンマークについての決定を手がかりに、ドイツの受信料も改革が必要であると指摘している。

(88) Entscheidung der Kommission v. 9. 11. 2005, K (2005) 3903 endg. Vgl. epd medien Nr. 89 v. 12. 11. 2005, 7.

(89) epd medien Nr. 8 v. 1. 2. 2006, 12.

(90) epd medien Nr. 13 v. 18. 2. 2006, 8 f.

(91) FUNK-Korrespondenz Nr. 17 v. 1. 5. 2006. ドイツ政府の二〇〇六年四月の回答は、FUNK-Korrespondenz Nr. 19 v. 12. 5. 2006 に掲載されている。

[付記] 本稿は、筆者が放送文化基金平成一三年度助成により行った研究「公共放送の受信料と欧州共同体法――ドイツの議論を手がかりに」を、その後、科学研究費の助成による共同研究（研究代表者・舟田正之教授）等を通じて発展させたものである。本研究に関連して、二〇〇二年夏にＷＤＲ法務部ミッヘル部長（*E.-M. Michel*）とアルテス博士（*Dr. B. Altes*）のほか、欧州委員会ライテンベルガー氏（*J. Laitenberger*）を訪ねた。その後、二〇〇五年九月にはＶＰＲＴ法務部マイアー・ハウフ氏（*J. Maier-Hauff*）を訪ね、二〇〇六年三月にはＷＤＲ法務部を再訪した。