

# フランスに見る国家助成の考え方

——長い伝統に培われた多種多様な制度

京都大学大学院 助教授 曾我部 真 裕

## 新聞の公共性とは

新聞界の人々は、「新聞の公共性」という表現を好んで用いるようであり、新聞倫理綱領にも新聞の公共的使命という表現が見られる。しかし、トイレットペーパーの公共性とどこが違うのかと問われることもあるように、「公共性」とは極めて多義的な表現であって、これについて何らかの議論を行うためには、まず、もう少しその内容を明確にしなければならぬ。

そこで再び新聞倫理綱領を参照すると、民主主義社会における国民の「知る権利」の重要性が強調され、この「知る権利」を充足するためにもっともふさわしい担い手として新聞が位置づけられている。ここでいう「知る権利」とは、民主主義社会が存立するために不可欠である多様な情報（どのような情報がこれに当たるかと

いう問題についてはここでは触れない）が自由に流通し、それを全体としての国民が受け取ることでできることを指すものと思われるが、このような「知る権利」の充足が、新聞の公共性の主たる内容であると思われる。

これを実現するための情報の送り手としては様々なメディアがあるが、新聞は時事の報道の主たる担い手であり、かつ、職業ジャーナリストにより裏付けられ選別された情報を提供する点で、「知る権利」の観点からは他のメディアとは異なった役割を果たすものといえよう。

しかし、新聞といえども一紙だけではこのような役割を果たすことはできず、独立した新聞が多元的に存在し、それぞれの視点から報道を行うことが不可欠である。ところが、産業としての新聞は、その経済的特性から、新規参入が困難であり、また、既存の新聞も集中化の傾向を有しており、その結果、情報の多様性の減少

をもたらす恐れがあると言われている。

そこで、「知る権利」の観点からは、このような集中化の傾向を抑制して新聞の多元性を確保することが要請されることになるが、多くの国において、このような要請の充足は国家が引き受けているのが現状である。このための措置としては、独占禁止立法による規制や、新聞に対する国の助成といったものがある。

本稿では、後者すなわち国による助成措置について、フランスの制度を素材に考えてみることにするが、こうした制度が一般的なものとしてフランスの中でも、フランスの制度は長い伝統があり、かつ大規模である点に特色がある。

## プレスの多元性確保が基本

### (1) 直接助成と間接助成

フランスの新聞助成制度は、多種多様な措置

から構成されている。しかし、近年ではこれらの諸措置を貫く基本原則が、プレス（新聞及び雑誌等の定期刊行物を指す）の多元性確保にあることが強調されている。そして、このプレスの多元性は、法律の合憲性審査機関である憲法院（憲法評議会）によって、「憲法的効力を持つ目的」とされている。

さて、多種多様な助成措置は、直接助成と間接助成とに大別することができる。直接助成とは国の予算に計上され、補助金や融資として給付されるものであり、間接助成とは税制上の優遇などの予算に計上されないものを指す。

## (2) 間接助成

まず、間接助成としては、①付加価値税（日本の消費税に相当する）の軽減②投資のための特別引当金制度③職業税の免除といったものがある。①の付加価値税は、標準税率が一九・六％であるのに対して、一定の要件を満たしたプレスについては、EU（EEC）の付加価値税に関する指令の基準を下回る二・一％の税率が適用されるものであり、この措置による税収減は、二〇〇五年度には二億ユーロ（二百八十億円、一ユーロ＝百四十円とした場合。以下同じ）に上る。②の特別引当金は、一定の種類の投資のため利益の一定部分に無税での引き当てを認めるものであり、これによる税収減は、三百万ユーロ（四億二千万円）ほどである。③は、外

形標準的な地方税である職業税（事業所税）を免除するものであり、税収減は一億九千三百五十万ユーロ（二百七十億円）ほどである。

さらに、戸別配達システムが今日では日本ほど普及していないフランスでは、日刊紙も含め予約購読は郵便による場合が多いが、日本の第三種郵便制度と同様、これには低廉な料金が適用されている。そして、これによる郵便局の減収分は、かつては、これも日本と同様に郵便局がすべて負担していた。しかし、郵便局の独立行政法人化や郵便自由化の動きに伴い、今日では一部が国の予算によって補填（ほてん）されている。

## (3) 直接助成

直接助成額は、〇六年度予算では総額で四億五千万ユーロ（六百三十億円）に上るが、その約半分が今述べた郵便局への補填であり、さらに残りの半分が日本でもお馴染みのフランス通信（AFP）への補助金である。この二つを除けば、直接助成は、数億から数十億円程度の規模をもつ多くの措置から構成されており、ここで個別に紹介することはできない。

そこで、ここでは、二つの観点から注目すべき助成措置をいくつか取り上げるとどめることにする。第一は、広告収入比率の低い新聞に対する補助金の制度である。周知のように、新聞社は、販売収入と同程度あるいはそれ以上に、広告収入によって経営を維持している。したが

って、無視できない程度の発行部数を有しながら、様々な理由により広告収入が十分でない新聞は、困難な状況に置かれることになるが、多元性の観点からはこうした新聞が消滅することは望ましくない。そこで、広告収入比率の低い新聞に対して直接補助金が給付されている（八百五十五万五千ユーロ、十一億九千七百七十万円）。この給付について、地方紙に関しては、発行地域において最大多数の新聞でないことが要件とされている点が注目される。これに関連して、地方の週刊誌に対する助成措置も講じられている（百四十二万ユーロ、一億九千八百八十万円）。地方分権によって地方で重要な政策決定がなされるようになり、地方レベルでのプレスの多元性の重要性は増しているにもかかわらず、広告市場の小ささの故に上記補助金をもつてしても複数の日刊紙が共存できない場合（これは今日の日本も同様であることに注意すべきである）のために、こうした週刊誌の重要性が認識されているのである。

第二に、新聞経営の構造改革を促すための補助金である。現在、フランスの新聞普及率は、日本（人口千人当たり六四四・二部）と比較した場合はもちろん、その他の先進国の中でも非常に低い（同一一六〇・三部）。これには様々な理由があるが、かつては普及していた戸別配達（戦後廃れるなど、経営努力の不足に起因する）ところがあることも確かである。そこで、一九

九〇年代後半以降、助成制度は新聞経営の構造改革を促す方向に徐々に改革されてきたところである。そのための措置としては、戸別配達制普及のための助成（八百二十五万ユーロ、十一億五千五百万円）、経営改善のためのプロジェクトを個別に審査して補助金または融資を行う、日刊プレスの近代化のための基金（二千七百万ユーロ、三十七億八千万円）などがある。

#### (4) 助成の基準と方法

一説によると、フランスでは助成の総額は、新聞・雑誌業界の売り上げの一割程度に相当すると言われ、助成の有無はタイトルの存続にかかわる場合もありうる。実際、憲法院は、法令違反の制裁として助成を中止するという法律の仕組みについて、事前許可制度と同様の効果をもたらずとして憲法違反の判断をしたことがある。

したがって、助成の基準を設定するに当たって裁量が認められるとしても、とりわけ、プレス思想の観点を基準とする要件を設けることは表現の自由の観点からは許されない。また、助成の可否を審査する主体についても、恣意を排除する仕組みが必要である。

この点をフランスの制度についてみれば、これまで言及してきた様々な助成措置のうち、付加価値税の軽減や特別郵便料金のように比較的広く認められるもの（これについては、おおむ

ね日本における第三種郵便物の認可基準及びその運用をイメージすれば太過ない）と、広告収入に乏しい日刊紙への助成などのように対象が限定されるものがあるが、いずれも新聞・雑誌の思想傾向は基準とされていない。

また、助成の可否の決定機関は、付加価値税については税務当局、特別郵便料金については郵便局といったように、それぞれの措置ごとに異なるが、ある新聞・雑誌が助成の要件を満たしているか否かの審査は、これらとは別個の機関が行うものとされている。この機関が、「刊行物及び通信社に関する同数委員会」（C P P A P、以下「同数委員会」という）である。

この同数委員会は、その名の通り、関係省庁の代表とプレスの代表それぞれ十名に加えて、委員長たるコンセイユ・デタ（最高行政裁判所と内閣法制局的な機能を果たす権威の高い国家机关）の構成員から成る委員会であり、主として付加価値税の軽減税率及び特別郵便料金の適用資格（両者は事実上同一である）の審査を行う。

このように、プレスの代表者が参加することにより、少なくとも、恣意的な審査によって新聞・雑誌側が不利益を受け、表現の自由が侵害されることが抑止されているのである。付加価値税軽減税率と特別郵便料金適用の基準は、当該新聞・雑誌が「一般の利益」性を有しているか否かということが中核となっているが、実際

のところ、日本における第三種郵便物の認可と同様、かなり緩やかに認められており、行政訴訟が時折提起されるものの、今日に至るまで表現の自由との関係で根本的に問題とされたことはないようである。

他方、広告収入に乏しい日刊紙に対する助成については、このような審査手続が取られていないが、法令上基準が明確であることから問題はないうである。また、日刊プレス近代化基金は、対象となるプレス企業は法令上明確であるが、個別のプロジェクトを審査する必要があるため、やはり行政機関とプレス同数の代表からなる小委員会がおかれている。

#### 国家制度化の意味

フランスでは、〇六年度以降、新しい予算制度が導入され、政策評価と結びついて、予算の効果がより厳しく問われるようになる。プレス助成に関する予算も、その目的をより明確にし、より効果の期待できる措置にシフトしていくことになる。このような傾向の中で、助成制度の重点は、一方ではプレス全般から一般日刊紙へ、他方では経営コスト軽減のための助成から経営の構造改革のための助成へと向かうことになるだろう。

これは、一般紙が経済的に困難な状況にあるという理由からだけでなく（こうした事情が

なければそもそも助成は問題とならないが)、一般紙の多元性が民主主義社会において不可欠であり、メディアの多様化の時代にあっても代替不可能な公共性を担っているという認識が根底にある、というべきである。

しかし、助成制度を国家制度化することは、新聞の公共性を国家として制度化することを意味する。最後に、この点について若干の指摘を行っておくことにしたい。

まず、しばしば指摘されることであるが、新聞が社会において事実上担ってきた公共的役割を公式に認めることは、逆に新聞が公共的な役割を果たさなければならないという規範に転化する可能性があることである。それは、原理的には、新聞の自由と緊張関係に立つことにならざるを得ない。実際、フランスの論者の中には、新聞は「知る権利」の充足のために助成を受けていることを理由に、例えば、反論権法の解釈に当たって新聞の側の反論文掲載義務を拡大する方向で議論を行う者もいる。

もちろん、これによって新聞の自由な報道が全く圧殺されてしまうことはいはすである(自由の実質が確保されなければ本稿でいう公共的な役割を果たすことはできない)が、自由の本質が変容を迫られることは確かであり、これをどう受け止めるのが問題となる。

第二に、新聞の公共的役割の公認が、新聞と読者たる国民との関係に及ぼす可能性のある影

響が問題となる。日本の新聞は、従来、国民の「知る権利」を国民に代わって行使していることを標榜し、自らの公共的役割を自負している。しかしながら、この代行関係には、実は特に制度的な裏付けがあるわけではない。こうした中で「国民の『知る権利』の代行者としての新聞」という定式が今日の日本においても少なくとも根本的な疑問にさらされてはいないのは、時折の世論調査で示される、国民一般の新聞に対する信頼度の高き故のことであろう。

他方、助成制度などによって、このような新聞の公共的役割が公認されることになったとしても、この公認が安定的なものとなるためには、やはり国民の信頼を確保し続けることが不可欠である。したがって、新聞はその報道内容において引き続き最善の努力を尽くすとともに、公共的役割に着目して認められた個別の制度の必要性について国民の理解を得ることが不可欠である。

この点、フランスの助成制度は、国民の理解の前提条件というべき、制度の透明性という点で参考に価するように思われる。すなわち、本稿で紹介した個別の助成制度は、その基準や内容が、単なる行政実務上のものではなく、法令上明確に定められていること、毎年予算審議に関連して、あるいは随時の調査に基づいて、詳細な報告書が作成・公表されること、さらに、最近では、これらの第一次情報に加え、制度の概

要説明なども含めた詳細な情報が文化・コミュニケーション省の担当部署のサイト上で提供されていることなどが指摘できる。また、大学のメディア法や憲法(人権法)の講義や教科書においても助成制度は必ず言及されるテーマであり、幅広い関心の対象になっていることが伺われる。

翻って日本の状況を考えてみると、フランスとはその形態が異なるとはいえ、日本においても助成制度や、独占禁止法上の「特殊指定」解除の是非がアクチュアルな問題となっているように、助成に類する制度が現に存在するものの、広く一般の関心を集めてきたとは言えなさそうである。しかし、この種の議論は、様々な基礎的情報が幅広く共有され、多くの国民の関心の下に展開されることが望ましいところであり、それが新聞の公共性の前提となる「代行関係」を実のものとする所以(ゆえん)でもあるであろう。

(そがべ・まさひろ)