



メディアの公共性と制度的優遇措置

再販維持の論理、フランスの事例と比較して

京都大学大学院法学研究科教授 曾我部 真裕

本稿では、新聞の公共性に関する研究会「新聞への消費税軽減税率適用に関する意見書」(2013年9月〔以下、単に「意見書」という〕)を受けて、筆者がかつて研究対象としたことのあるフランスの同種の制度にも言及しつつ、この問題を簡単に検討してみたい。

1 意見書について

1. 位置づけ

新聞協会は、古くは1986年の売上税構想の段階から、新聞に対する配慮を求めてきており、2004年にはプロジェクトチームによる報告書が作成されているほか、その後も調査研究が進められているとされている。今回の意見書は、こうした調査研究で得られた情報をも基礎として、憲法や経済法の高名な研究者や実務家からなる第三者研究会によって取りまとめられたものであり、これまでの活動の到達点であると位置づけられよう。

筆者の知る限り、新聞協会では、第三者である有識者による研究会という方式が、いわゆる再販制の存廃問題の際にもとられている。その報告書が新聞再販問題研究会「憲法から見た新聞という存在」(1997年4月)であり(「新聞研究」549号10ページ〔以下、単に「再販問題報告書」という〕)、今回の意見書もこうした方式を踏襲したものとみることができる。

さて、以下ではまず、意見書の議論に即し

て、いくつかの点について簡単に検討を行いたい。筆者は、日本の民主主義において新聞が果たしている役割は重要であり、国民の「知る権利」を確保するために一定の制度的な配慮はあってしかるべきであり、消費税についても、少なくとも将来税率が欧州並みあるいはそれに近づいた段階では軽減税率の導入も有力な選択肢であると考えており、基本的な立場を意見書と共有している。

ただ、今回の意見書は有益な内容を含んでいるものの、あえて率直に感想を述べるとすれば、上記のような位置づけに照らすと、もう少し踏み込む余地がなかったのかという印象を持つ。今後、更に議論を深めることをめざすためにも、あえて批判的な視点も交えて検討を行いたい。

2. 「比較衡量」という枠組み

意見書はその末尾において、「新聞に軽減税率が適用されることによって生じる税収減は、それほど大きな額でなく、これに対して、以上で確認した日本の文化と民主政治のレベルが維持されることの利益は多大である。両者を比較衡量することにより、本研究会は、新聞には消費税軽減税率を適用すべきとの結論に至った」と述べている(本誌10ページ)。

つまり、新聞に軽減税率を適用することのメリットとデメリットを併せ考えると、メリットが上回るという論法である。

このような論法は、97年に出された上述の

再販問題報告書の論法とは対照的である。すなわち、再販問題報告書は、戸別配達制度をとる日本の新聞の流通システムは憲法の表現の自由条項（21条）の保障を受けるがゆえに、それを脅かすような法改正（この場合は独禁法改正）には、法改正を主張する側にその合憲性について重い挙証責任が課されるとする。

流通システムが憲法で保障されるという点については、憲法理論上、議論の余地がありそうである。しかし、その点はおくとして、ここでは、意見書の論理とは異なり、再販問題報告書はフラットに再販制のメリットとデメリットを比較するのではなく、再販制維持が「デフォルト」であり、改正側が正当化の責任を果たさなければならないという点で新聞側に有利な論理であるという点に注目したい。

つまり、新聞側にとってみれば、今回の意見書の論理は再販問題の際の論理よりも弱いものである。

意見書が再販問題報告書のような論理をとれなかった理由は、通常税率を適用することによって新聞が受ける影響を明確に提示できなかったということにあると思われる。

再販問題報告書では、再販制の廃止→同一紙販売店間の従来の販売エリアを越えた価格競争→販売店の淘汰と特定販売店の独占の確立→戸別配達中止、手数料徴収等のサービス低下といった形で、再販制廃止が新聞の多様性の減少、ユニバーサル・サービス性の喪失といった読者の不利益を目に見えるシナリオとして提示することができた（ただし、実際にこのようなシナリオが実現する可能性については定かではない）。

これに対して、消費税の通常税率が適用されることによって新聞、さらには読者が受ける具体的な影響については、価格が税率差に応じて上がる可能性が高く、また、価格上昇に応じて販売部数が減少する可能性がある（意見書の注記には、全国調査によれば「増税時には購読を中止する可能性のある人は、

約3割いた」という。ただし従来、新聞の需要は価格弾力性が小さいという主張もあった）ということのほかは、必ずしも明確ではない。少なくとも、再販制廃止のように、流通システムが打撃を受ける相当の可能性といったものは語りにくい。その意味では、比較衡量という論法を採用することはやむを得なかったのかもしれない。

しかし、そうだとすると、新聞の経営環境が厳しさを増す中、今回の報告書においても、経営指標等を用いて、販売部数の減少が新聞の公共性（多様性やユニバーサル・サービス性など）に及ぼす影響を提示する努力が必要だったのではないだろうか。

3. 複数税率制度

意見書は、軽減税率の制度そのものの問題点も指摘している。「消費税の基本的性格は、複数税率をなるべくとらないものだ」と学説上説明されている。それは、ある課税対象の消費税率に例外を設けると、次々に同様の措置が求められ、それに応じると制御できないほどの複雑な税率体系が生じ、その合理的説明が不可能な税制度となり、およそ受容可能といえない税制度が生じるからである」とする（9ページ）。

その上で意見書は、原則はそうであっても、例外も認められるとし、その基準について「問われるべきことは、導入された例外的措置が、広く国民に受容されるものであるか否か」という。

そして意見書は、「新聞のユニバーサル・サービスこそが日本の民主主義の支柱であり、基盤であり、その維持・発展について「日本の社会は異論や抵抗を示すことなく受け入れるものとみている」とし、学校教育で新聞が活用されているのはその証左であるという。

本項冒頭で引用した部分は、基本的には税法の理論的な観点からの複数税率の問題点に触れるもののようであるが、意見書のその後

の主張は、国民の受容の有無という現実的な問題に論点が移行しているように見える。

この点に関連して、再び再販問題報告書を参照すると、独禁法理論上、再販制度は競争を阻害するものとして否定的な評価を受け、原則として認められないというのが一般的な考え方であることは前提とされている。これは、今回の意見書が理論上、単一税率が原則であるとした点に対応するものであるが、再販問題報告書はそうした一般的な考え方は新聞には該当しないということを理論的に述べる努力を行っているように思われる。

すなわち、新聞の商品寿命が極めて短期間であり、また、需要の価格弾力性が比較的小さいといった商品特性を指摘し、それに照らせば再販制度について一般的に指摘される弊害は妥当しないといった議論である。また、そもそも再販行為は当然に違法であるという前提そのものについても、理論的に議論の余地があるということをも主張している（これらの主張の当否については筆者には判断能力がない）。

こうした例を踏まえると、複数税率制そのものの得失の理論的分析がなされれば、前述の比較衡量の枠組みを充実させるという観点からも望ましかったと思われる。

4. 具体的制度設計

意見書は、軽減税率の具体的制度設計について、「本研究会の任務は、実施のための具体的方法についてまで及ぶものではなく、政策実現の担当者による工夫が期待される場所である」と述べる（10ページ）。

税法の観点からは、具体的制度設計に当たっての課題には様々なものがあろうかと思われるが、筆者の能力上、これらの点に立ち入ることはできない。

他方、筆者の専門である憲法の観点からは、軽減税率の対象となる新聞の範囲（定義）や、軽減税率の適用を受けるための手続きといっ

た点が重要である。すなわち、軽減税率適用対象となる新聞の範囲が恣意的に設定されれば、報道の自由そのものにも悪影響を及ぼすおそれがあるし、このことは範囲の設定が適切でもその認定が恣意的である場合にも同様である。他方、軽減税率適用対象となる新聞の範囲を広く定義すれば、上記のような問題は回避されるが、国の税収に対する影響が大きくなることになり、軽減税率導入の現実性そのものを左右しかねない。

軽減税率適用対象となる新聞の範囲を検討するにあたっては、軽減税率を適用する趣旨を明確にする必要がある。この点、新聞協会は「知識には課税しない」という「原則」（新聞協会は必ずしも「原則」とは言っていないが、ここでは便宜上この表現を用いる）や民主主義を支える公共財であるという点を援用して新聞への軽減税率適用を求めているほか、前者の観点から書籍、雑誌、電子媒体にも同様の措置が望ましいとしているようである（新聞協会「軽減税率を求める声明」（2013年1月））。

この点に関する意見書の立場は必ずしも明確ではないが、ユニバーサル・サービスの維持発展を重視しているとも考えられる（7ページ参照）。そこで念頭に置かれているのは、「少数の全国紙と多数の地方紙」（2ページ）であり、要するにいわゆる一般紙のことであろう。

新聞協会が主張するように「知識には課税しない」という「原則」に立脚すれば、軽減税率適用の範囲は相当に広がる一方で、意見書の立場からはかなり狭まる（もっとも、別の論拠で雑誌、書籍等に軽減税率を適用することは考えられる）ことになる。

どのメディアに軽減税率を適用するかという点はセンシティブな問題であり、新聞協会としては理論的な理由以外の諸事情を考慮して上述のような範囲への適用を主張しているものと思われるが、有識者委員会としては、

この問題について理論的な提案があっても良かったのではないかと思われる。

以上、意見書に即して検討してきたが、次に、意見書でも援用されている外国の事例のうち、筆者がかつて研究を行ったフランスの制度に即して、上述の点を改めて考えてみたい。

2 フランスにおける軽減税率制度

1. 新聞の状況と助成制度の概要

この点について筆者はかつて「新聞研究」誌上で概要を紹介したが（拙稿「フランスに見る国家助成の考え方」「新聞研究」657号）、ここではこれまで述べた点を中心に改めて比較を行いたい。

フランスでは、第二次世界大戦中に対独協力をを行った大手の新聞社を解体し、戦後、新聞市場が新たに立ち上がったこともあり、もともと経営基盤の脆弱な新聞社が多かった。近年ではインターネットの普及の影響も受けており、新聞社を取り巻く状況は日本よりもかなり厳しい。そのこともあり、フランスでは新聞に対する各種の大規模な国庫助成が行われている（13年度予算で8億ユーロ強）。

このうち、消費税（フランスでの名称は「付加価値税」）の軽減税率適用による効果（国の減収分）は、約2億ユーロである。フランスの標準税率は19.6%であるのに対し、7%、5.5%、2.1%という3種類の軽減税率があり、次に述べる要件を満たす新聞・雑誌は2.1%の軽減税率が適用される（ただし、14年1月よりそれぞれ20%、10%、5%、2.1%となる予定である）。

2. 軽減税率の適用対象と認定手続き

フランスの場合、軽減税率適用の根拠は、公益的な事柄に関する時事の報道が国民の知る権利に資する点に求められていると思われる。すなわち、季刊以上の定期刊行物のうち、

「時事との直接的関連を示し」「思想の普及に関して一般の利益の性格、すなわち公衆の教養、教育、報道、娯楽の性格を有すること」などの要件がある。この要件はそれほど厳格ではなく、一般に販売されているような新聞、雑誌であればほとんど充足しうるものである。

特に新聞については要件充足についてはほとんど問題はなく、政党の機関紙も現に軽減税率適用を受けている点で、日本の新聞業界の分類にいう一般紙よりも範囲は広い。

他方、雑誌については競馬雑誌やオカルト雑誌、もっぱら単一の商品（例えばiPhone）をテーマとする雑誌などは、公益性や広告と同視されるなどの理由で要件充足について疑義が生じることがある。

そこで、要件充足について客観的に判断する機関・手続きが置かれている。それが刊行物及び通信社に関する同数委員会（CPPAP）であり、租税当局等の行政機関の代表と新聞・雑誌業界の代表とが同数ずつ委員となる。軽減税率適用を受けようとする新聞・雑誌は、この委員会によって要件充足の認定を受け、その認定証を添付して税務当局に申請を行うことになる。

税務当局は、認定証がなければ軽減税率適用を行えないが、認定に拘束されるわけでもない。しかし、第三者機関であるCPPAPが手続きに関与することによって、恣意的な運用を防止しようとしているのである。



本稿では意見書とフランスの制度に即して検討してきたが、国民の「知る権利」を確保するために一定の制度的な配慮として、少なくとも将来、消費税率が欧州並みあるいはそれに近づいた段階では軽減税率の導入も有力な選択肢であると考えられる。意見書は有益な視点を提供しているが、そこで触れられていない論点も含め、引き続き議論を深めることが重要かと思われる。（そがべ・まさひろ）