

「デジタル・コンテンツの流通の促進」
及び
「コンテンツ競争力強化のための法制度の在り方」

21世紀におけるインターネット政策の在り方
＜平成13年諮問第3号＞

地上デジタル放送の利活用の在り方と普及に向けて
行政の果たすべき役割
＜平成16年諮問第8号＞

コンテンツ競争力強化のための法制度の在り方
＜平成19年諮問第12号＞

第五次中間答申

(案)

平成20年6月27日

情 報 通 信 審 議 会

目次

第1章 デジタル放送におけるコピー制御ルールとその担保手段の在り方	1
第1節 デジタル放送におけるコピー制御のルール	1
I 第四次中間答申における提言の概要	1
II 第四次中間答申以降の経緯	2
(1) 2008年2月までの議論の経緯.....	2
(2) 2008年2月の委員会における審議状況.....	3
(3) 2008年4月の委員会における審議状況.....	3
(4) 2008年5月29日の委員会の審議状況.....	4
III 今後の進め方	5
(1) 合意に至る経緯.....	5
① フォローアップワーキンググループにおける検討.....	5
② 「ダビング10の早期実施に向けた環境整備」について.....	5
③ 委員会における検討.....	5
④ 合意の形成.....	7
(2) 今後の進め方について.....	7
第2節 コピー制御に係るルールの担保手段の在り方	9
I 現状と課題	9
(1) 第四次中間答申の指摘とその後の経緯.....	9
① 第四次中間答申の検討過程における指摘と提言.....	9
② 当審議会における検討の進め方.....	10
(2) エンフォースメントに係る基本的な考え方.....	10
① コンテンツ保護とエンフォースメント.....	10
② 「技術・契約」と「制度」.....	11
(3) 現状と課題.....	17
① 「技術・契約」.....	17
② 「制度」.....	18
II 検討の経緯	28
(1) エンフォースメントに係る指摘や意見の現状.....	28
① エンフォースメントに関する検討の必要性.....	28
② エンフォースメントに関する意見や指摘.....	28
(2) エンフォースメントに係る基本的な考え方について.....	30
① 検討の対象.....	30
② 基本的な考え方.....	30
(3) エンフォースメントの実効性について.....	31
(4) 対象となる機器について.....	33
① 対象機器の範囲に関する考え方.....	33
② 対象（機器）となるか否かの基準の設定について.....	33
(5) 遵守を求められるルールについて.....	35
① 適切かつ有効なルールの在り方について.....	35
② ルールの運用について.....	35
③ 違反した場合の措置に関する実効性について.....	36
(6) ルール違反に対する措置について.....	36
① 善意の製造者等に対する配慮について.....	36
② 善意の流通事業者等に対する配慮について.....	37
III 提言	38
(1) 委員会審議において指摘された検討課題.....	38
① エンフォースメントの在り方の検討の必要性.....	38

② 現在のエンフォースメントに関する課題.....	38
(2) 今後重点的に検討すべき課題等.....	40
① 今後の検討における前提.....	41
② 今後重点的に検討すべき課題.....	42
(3) 検討の継続と検討体制.....	45
(4) 検討スケジュール.....	45
第2章 コンテンツ取引市場の形成と、取引の活性化に向けて.....	46
第1節 我が国におけるコンテンツ市場の現状.....	46
I コンテンツ大国の実現.....	46
II 放送コンテンツのマルチユースの現状.....	47
(1) 国内の状況.....	47
① インターネットへの配信について.....	47
② 海外展開に関する動向.....	49
(2) 海外の状況.....	49
① インターネットへの配信について.....	50
② 海外展開に関する動向.....	51
III マルチユース促進に関する提案等の例.....	52
(1) 知的財産戦略本部等における指摘.....	52
(2) ネット権の創設に関する提言.....	52
(3) 諸外国の制度.....	53
(4) AMDアワード.....	54
第2節 検討の経緯.....	56
I 制度やルールに関する検討.....	56
(1) 許諾権の制限にかかわる指摘.....	56
(2) 番組製作主体に関わるルールに関する検討.....	57
① 英国.....	57
② 韓国.....	60
③ 米国.....	62
④ 日本.....	66
II 民間主導の取引市場形成に関わる検討.....	72
(1) 取引市場データベースの形成.....	72
① 提案の概要.....	72
② 二つのデータベースに関する検討.....	73
(2) 海外市場向け放送コンテンツ見本市の創設.....	79
① 「コンテンツ見本市」の現状.....	79
② 放送コンテンツ見本市創設の提案の概要.....	80
③ 提案に対する意見.....	81
(3) 意欲ある番組製作者に対する機会の提供.....	82
① 提案の概要.....	82
② 公募トライアルの現状.....	82
③ 公募トライアルに対する指摘.....	83
第3節 提言.....	85
I 放送コンテンツの取引に係る制度.....	85
(1) 共通認識.....	85
(2) 制度に係る提案・諸外国の制度等に関する評価等.....	85
① 「コンテンツ流通促進」を目的とする制度に係る提案.....	85
② 諸外国の制度等.....	88

Ⅱ 民間主導のトライアルによる放送コンテンツ取引の促進.....	93
(1) 共通認識.....	93
(2) 放送コンテンツ取引促進に関する意見や評価等.....	93
① 放送事業者が製作する放送コンテンツについて.....	93
② 番組制作者が製作する放送コンテンツについて.....	96
③ 海外市場に向けた取引の促進.....	98
Ⅲ 今後の検討について.....	100
(1) 放送コンテンツの取引・マルチユースの促進に向けた三つのトライアル.....	100
(2) 「民間トライアル」の検証.....	101

第1章 デジタル放送におけるコピー制御ルールとその担保手段の在り方

第1節 デジタル放送におけるコピー制御のルール

I 第四次中間答申における提言の概要

当審議会「デジタル・コンテンツの流通の促進に向けて(平成13年諮問第3号/平成16年諮問第8号 第四次中間答申)」(以下、「第四次中間答申」という。)では、デジタル放送におけるコンテンツ保護の方式として、これまでのいわゆる「コピーワンス」というルールを見直し、一定のコピー制限の緩和を行うことについて提言がなされた。

具体的には、

- ① デジタル放送のチューナーとハードディスク等が一体型の機器について、下記②のとおり動作を変更、
- ② すなわち、ハードディスク等にCOG(Copy One Generation)で放送番組を蓄積し、当該放送番組の同一筐体内のDVDレコーダー機能等への出力や、外部機器へのDTC P等デジタル出力におけるコピー回数に、一定の制限を設ける、
という考え方である。

コピー可能回数については、「10回」とされ、最後の1回については、別のメディアに記録した場合、ハードディスク内のオリジナルは消去される(ムーブ)という取扱いとされた。

このコンテンツ保護の方式を緩和するにあたっては、

- i)コンテンツを尊重(リスペクト)し、これを適切に保護すること。
 - ii)その創造に関与したクリエイターが、適正な対価を得られる環境を実現すること。
- を基本的な姿勢とすることが共通認識として得られたところである。

なお、第四次中間答申で提言された、上記のようなデジタル放送におけるコピー制限の緩和については、何ら制度上の制約はなく、実際の具体化の方法については、放送事業者、受信機メーカーなど、民間企業の経営判断に委ねられることになる。

しかしながら、コピー制限の緩和については、消費者、権利者、放送事業者、受信機メーカーなどの関係者の参加を得て、相当の時間をかけて議論を尽くした結果として、至ったものである。当審議会としては、放送事業者、受信機メーカーなど、コピー制御に係る実務上のルールの策定・運用や、そうしたルールのデジタル放送対応機器への実装等に携わる関係者においては、こうした審議経過や、それに参加し議論を尽くした関係者の努力を尊重した上で、提言を踏まえた取り組みを、2007年中を含め可能な限り早期に実行に移すよう、要請していたところである。

II 第四次中間答申以降の経緯

(1) 2008年2月までの議論の経緯

デジタル放送におけるコンテンツ保護の方式の決定には、社団法人電波産業会 (ARIB) における規格の承認・発行、社団法人デジタル放送推進協会 (Dpa) における議論と放送運用規定等の策定・承認の後、ARIBからの規格の公表という、具体的手続きが必要とされている。

(参考) 放送運用規程の策定手続き

放送された番組が、各家庭の受信機で正しく映り、視聴されるためには、一定のルールに基づいて送信設備、受信機が開発され、適切に運用されることが必要である。放送運用規定とは、こうした実際の運用を想定して、送信設備や標準的な受信機の仕様などを規定したもので、送信設備や受信機は、これらの放送運用規定等を参照して設計、開発されており、デジタル放送におけるコンテンツ保護方式についても、ここで規定されている。

放送運用規定の策定手順としては、まず、放送事業者、受信機メーカー等の民間事業者で構成される社団法人デジタル放送推進協会 (Dpa) の技術委員会において検討され、その検討結果として技術資料 (放送運用規定) が取りまとめられる。その後、通信・放送分野における電波利用システムに関する標準規格の策定等を行う社団法人電波産業会 (ARIB)(※)の規格会議に提出され、ARIBの技術資料として一般に公表される。(※: 放送事業者、通信事業者、受信機メーカー等の民間事業者により構成)

そのため、第四次中間答申の早期実現に向けて、ARIB、Dpa を中心に、放送事業者と受信機メーカーにおいて、提言の実現に向けた、ARIB標準規格、放送運用規定や、その他必要となる各種規格の策定、新たなコンテンツ保護方式の名称決定 (名称は、JEITAにおいて「ダビング10」と決められた。) を始めとした作業に従事してきたところである。あわせて、当該作業に関する進捗状況については、以下に示すとおり、当審議会に適宜報告がなされている。

(進捗状況に関する報告)

○2007年11月20日 第27回デジタル・コンテンツの流通の促進等に関する検討委員会

当委員会において、放送事業者より、第四次中間答申で提言された、コンテンツ保護方式の実現に向けた、進捗状況について以下の報告がなされた。

- i) 新たなルールに対応するためのコピー制御信号の運用及び受信機の動作の規定の制定にDpaとして着手し、放送運用規定 (TR-B14, 15) 改定は2007末を目指して審議中。
- ii) それに伴う放送事業者側の設備改修作業に関しては、放送事業者全体の協

力のもと、「ダビング10の実行」を、北京オリンピック前の2008年6月までに完了することを目指す。

- iii) 新たなルールについてなるべく早期に実現するという観点から、受信機の動作について「ダビング10」を基本設定とし、コピー制御に対する動作を区別する技術的な工夫として、「識別信号(コンテンツ利用記述子)」で運用することと決定。

(2) 2008年2月の委員会における審議状況

上記(1)に示したとおり、第四次中間答申の実現に向けて、関係者において作業が進められてきたところであるが、本年2月の当委員会において、新たにDpaから、以下の二つの提案が行われた。

- i) 2008年6月2日午前4時を実施予定日として技術的な改修等の作業を進めること。
- ii) ダビング10開始時期の確定は委員会構成員の理解と了承の上に行っていくこと。

この二つの提案については、各構成員の間で共通認識を持つとともに、基本的に了承されたところである。

(3) 2008年4月の委員会における審議状況

上記に示したような、ダビング10の開始に向けた放送事業者や受信機メーカーの作業状況を踏まえ、ダビング10の開始時期の確定等に向けて、円滑な実現に向けたワーキンググループの設立について、構成員から提案があり、当委員会において了承がなされた。

当該ワーキンググループは、ダビング10に関し、第四次中間答申において構成員の共通認識や、当該答申の実現に向けた前提として位置付けられていたことについて、各構成員の評価と認識を確認し、その開始に向けた諸条件の進捗状況において共通認識を形成するための作業に着手したものである。

(参考)

(1) 4月11日 第35回委員会における構成員の提案、発言抜粋

○ 第四次中間答申四回中間答申の実現を図る、さらに前進をしていくため答申された提言の前提をきちんと確認すべき。前提として

- ① 視聴者の利便性を確保しながら、クリエイターに適切な対価を還元していくということ。
- ② いわゆる違法又は不正なコピ一流通等への対応
- ③ ルールの確実な担保 の3つがあった。

これらの答申で前提条件とされていたことが、きちんと進捗しているのか、をまず一度検証すべき。非常にスケジュールが切迫しているので、共通認識を早急に形成し、答申の提言の実現状況の総括が必要。このことが、ダビング10の運用開始予定日である6月2日、これを円滑に実現するとい

う道ではないか。

- このダビング10に関しては、非常に長い年月を経て、利害関係が大きく異なる関係者の中で、やっとコンセンサスをつくる上に持ってきたという事実がある。これがご破算になっては何もならない。そのためには、今提案があった第四次中間答申四次中間答申の提言について、前提を確認し、進捗状況のフォローアップをやらないと、答申自体も単に言いつ放しなのかという話になる。そのためきちんとフォローアップすべきという委員の意見に大いに賛同する。
- 今の提案を受け、関係者の中で前提を確認しつつフォローアップするということで、ワーキンググループという形で、速やかに、進めさせていただきたい。

(2) Dpa ホームページ『『ダビング10』に関する準備状況について』より抜粋

「…4月25日の情通審に対して、下記の内容を報告いたしました。

- ・ 全ての地上デジタルテレビ放送事業者はダビング10を運用する予定であること。
- ・ 衛星放送の有料放送事業者はダビング10とコピーワンスを区別する予定であること。
- ・ 運用開始の日時については放送事業者と受信機メーカーが連携し、情通審の合意(コンセンサス)を受けて決定すること。

(4) 2008年5月29日の委員会の審議状況

このように、第四次中間答申の早期実現に向けて、ダビング10の開始時期の確定、それに伴う前提条件等の共通認識の形成のための、フォローアップワーキンググループが設置され、消費者、権利者、放送事業者、受信機メーカーの関係者において議論が行われてきたところであるが、5月29日の委員会において、当該ワーキンググループにおいて、ダビング10の開始に向けた共通認識の形成、時期の確定に向けた、合意形成が得られなかったという報告があった。

この報告を受け、Dpaは、ダビング10の実施時期について、当初予定していた6月2日を開始期日として確定しないことを発表したものである。これにより、2008年2月の委員会で提案のあった、6月2日における新たなコンテンツ保護方式の開始については、実現がなされないこととなった。

Ⅲ 今後の進め方

(1) 合意に至る経緯

① フォローアップワーキンググループにおける検討

- 1) 前記までに示した経緯を経て、新たなコンテンツ保護方式の運用開始予定日とされていた6月2日が、開始期日として確定されないことが決定・公表された後も、フォローアップワーキンググループにおいては、いわゆる「ダビング10」の開始期日を確定するため、関係者の合意形成に向けた審議が継続して行われた。
- 2) その審議の過程で、第四次中間答申に示された共通認識や諸前提等について、ワーキンググループの構成員がどのような認識にあるかを改めて検証したところ、以下の点については、認識に相違がないことが確認された。
 - (a) 消費者の利便性の向上の観点から、第四次中間答申で提言されたコピー制御方式の改善は、可能な限り早期に行う必要があること。
 - (b) 特に、本年8月8日に開会式を迎える北京オリンピックは、デジタル放送受信機の普及の契機として従来から位置づけられているイベントであり、この期日の前には、「ダビング10」対応の受信機の販売が開始されていることが望ましいこと。
- 3) あわせて、第四次中間答申において言及された「私的録音録画補償金制度」に関する文化審議会での検討状況については、同じく答申で言及された「クリエイターに対する適正な対価の還元」との関係等について、構成員の間に意見の相違があり、こうした相違が、「ダビング10」の開始期日確定に関する合意形成を困難としている要因であることも確認された。

② 「ダビング10の早期実施に向けた環境整備」について

こうした状況の中で、6月17日、文部科学省と経済産業省が、「ダビング10の早期実施に向けた環境整備」として、暫定的な措置としてブルーレイディスク関係の録画機器・記録媒体を私的録音録画補償金の対象に追加することで合意したことを発表した。

③ 委員会における検討

6月19日の委員会において、以上のような検討状況や、関係省庁による措置について報告を受けた後、改めて、開始期日確定に関する合意形成を行うための具体的方策について、意見交換を実施したところ、それぞれの立場の委員から、以下のような指摘がなされた。

- 1) 消費者の立場からは、
 - ・ 消費者としては、「クリエイターに対する適正な対価の還元」ということ自体を否定するものではない。「才能ある多くの若者が、コンテンツを創る仕事を選択するインセンティブを絶やさない」という観点から、「対価の還元」の具体策について、当審議会場で真剣に検討するべきではないか。

- ・「コピーワンス」という国民不在のコンテンツ保護方式について、当初からこの改善に取り組み、検討を行っているのは当審議会。審議会としての責任を果たすためには、外部の動きや制度の検討に関わりなく、主体的に検討・判断した上で、開始期日に関する合意形成を行うべき。

等の指摘が行われた。

2) 権利者の立場からは、文部科学省及び経済産業省の合意について、省庁間の垣根を超えた努力に謝意を表明した上で、

- ・ 権利者としては、「ダビング10」の開始には、「適正な対価の還元」の実現が必要であり、「対価の還元」とは「補償金」であると理解してきたところ。
- ・ こうした権利者の考えが違っているのであれば、今回の審議の構成員その他の関係者は、対価の還元について、具体的な代案を出すべきであると考えていること。
- ・ 特に、ブロードバンドにおける映像配信について、今日まで、通信事業者からビジネスモデルの提案はないこと。コンテンツ大国のために、ブロードバンド配信が必要だという認識があるならば、通信事業者に対し、対価の還元に係るビジネスモデルを出すよう改めて要請すること。
- ・ 現行制度におけるブルーレイディスク関係の録画機器・記録媒体の補償金対象への追加が、「権利者への適正な対価の還元」に当たるかどうかは疑問であり、両省の合意をもってダビング10の実施期日を確定できるものとは考えられない。現在も、「補償金」すなわち「適正な対価の還元」は実現されていないと認識していること。
- ・ 両省の公表内容を見る限り、対価の還元についての言及はなく、「ダビング10」の早期実現、コンテンツ大国の実現に言及しつつ、この点に言及がない点は疑問であり、その状況で、今後コンテンツフェスティバルへの協力を要請されても、協力の必要性が認められないこと
- ・ 権利者としては、常に消費者の利便性の確保に最大限に配慮しつつ、期日の確定に取り組んでいくこと。

等の指摘が行われた。

3) 放送事業者の立場からは、

- ・ 第四次中間答申を受け真摯に準備を進め、ダビング10の運用開始に向けた準備は整っている。
- ・ 委員会の場において早期に合意が形成され、期日が確定されることを期待。

等の指摘が行われた。

4) 受信機メーカーの立場からは、

- ・ ダビング10の早期実施を目指して、文部科学省及び経済産業省が調整に努力したことを高く評価すること。

- ・ この合意に関し、すべての関係者間で理解が深まり、ダビング10の一刻も早い実施につながることを期待していること。
- 等の指摘が行われた。

④ 合意の形成

- 1) 以上のとおり、「適正な対価の還元」等について関係者の認識に相違が見られ、開始期日の確定に向けた合意形成が困難であることが改めて確認された後、権利者の合意として、権利者の立場から以下のような提案が行われた。
 - (a) 上記の意見にかかわらず、第四次中間答申が目指した「消費者の利便性向上」の実現を優先し、「ダビング10」の問題に限り、「補償金」は切り離し、これを前提として、「ダビング10」の開始期日を早期に確定すべきこと。
 - (b) 上記の提案とあわせ、当審議会の答申の内容について、ア)「補償金制度」に係る早期「合意形成」に対する明確な期待感、イ)当該答申で確認された「クリエイターへの適正な対価の還元」について、情報通信審議会の中でその具体化の方法を検討していくことを記載すること。
- 2) 以上の提案を経て、「ダビング10」の開始期日の確定に向けて関係者が作業を行うことについて、委員会において合意形成がなされたことが確認された。

(2) 今後の進め方について

当審議会としては、以上の合意形成を前提として、放送事業者、受信機メーカー等関係者に対し、7月5日を目処に「ダビング10」の開始期日を確定した上で、その円滑な運用開始に向けて所要の作業を進めるよう、改めて要望するものである。既にDpaからは、7月4日を開始期日とすることが報告されたところであるが、これが着実に実行され、視聴者における利便性の向上につながることを期待したい。

そして、これまで示したとおり、上記の合意形成に至る過程で、第四次中間答申に記載された「クリエイターに対する適正な対価の還元」という課題について、様々な立場から指摘や意見があったところであるが、これらについて、当審議会としては次のとおり考える。

- 1) 上記の合意の形成過程で、複数の関係者から「適正な対価の還元」との関連で「補償金制度」の在り方について言及があったところであるが、これは、現在文化審議会で検討されている事項である。当審議会としてもその検討における早期の合意形成を期待するものであるが、そのあり方自体が当審議会の検討対象とはならない点については、今回の審議過程でも異論はみられないものとする。
- 2) 「クリエイターに対する適正な対価の還元」は、既に第四次中間答申で確認された共通認識である。権利者の立場からは、その具体策の検討の必要性が指摘されているところであるが、上記にかんがみ、当審議会としては、「対価の還元」の具体策に

については、「補償金制度」以外の側面から、今後も継続して検討していくことが必要であると考え。具体的な検討の進め方については、概ね次のとおりとすべきである。

(a)第四次中間答申以降、当審議会は、「コンテンツ大国に相応しい多様で豊かなコンテンツの制作・流通を促進するためには、関係者がそれぞれの役割の下に努力していくことが不可欠」という認識に立って、審議を進めてきたところである。今後、上記に示した検討を進めていく場合には、審議に参加する全ての関係者が今一度この議論の出発点に立ち戻り、コンテンツ大国の今後を担う若者が夢を持つようなビジョンを創るという目的を共有していくことが必要ではないかと考える。

今般の審議過程においても、「クリエイターに対する適正な対価の還元」の具体化の在り方について、消費者、放送事業者、メーカー等、コンテンツの製作・流通・視聴に関わる全ての関係者がそれぞれどのような役割を担っていくべきか、という観点から自ら検討し、審議会の検討の場に提案していくべきではないか、という指摘も行われたところである。

今後の審議に参加する全ての関係者は、特に今後の拡大が期待されるブロードバンド上の映像配信市場に関して具体的な提案を求められた者を含め、この指摘を真摯に受け止め、「コンテンツ大国の今後を支える才能ある多くの若者が、コンテンツの創造に関わる仕事を選択するインセンティブを絶やささない」という観点に立って、このための「適正な対価の還元」の具体策について、当審議会の場において真剣に検討を行っていくべきである。この検討状況については、当審議会として毎年公表することとする。

(b)今回の答申中第二章においては、「コンテンツ取引市場の形成の促進」として、上記を具体化するための複数の施策の実施を提言しているところである。行政としては、まずは率先して、その提言を着実に実現することを要請する。

特に、放送コンテンツの製作に携わったクリエイターが、その活動に相応しい権利と、権利に応じた適正な報酬を得るための環境整備は、「適正な対価の還元」を実現する上で最も基本的な事項であり、このためのインフラ整備や、ルール整備に重点的に取り組むべきである。

3)第四次中間答申におけるコピー制御方式の改善提案は、放送、通信のフル・デジタル化の重要なマイルストーンとなる2011年を控え、まずは一步を踏み出すための「暫定的なルール」として提言されたものである。こうしたルールについては、著作権保護技術の進展状況、視聴者の意識や行動の変化等にあわせて適時見直していく必要があるが、上記の検討状況のフォローアップについても、適宜こうした見直しに反映させていくこととする。

第2節 コピー制御に係るルールの特保手段の在り方

I 現状と課題

(1) 第四次中間答申の指摘とその後の経緯

① 第四次中間答申の検討過程における指摘と提言

i) 検討過程における指摘

2007年8月の第四次中間答申において、コピー制御に係るルールについて、いわゆる「コピーワンス」から一定の緩和をすることについて提言がなされたわけであるが、その検討過程において、無料地上デジタル放送等における「コンテンツ保護方式の在り方」に関して、構成員から以下のような指摘があった。

- 利用者の利便性と実効性のあるコンテンツ保護のバランスをとるという観点からは、保護方式がどのような形でエンフォースメントされるのかという点については、消費者にとっても大きな影響があるため、消費者も含めた形で検討を進めていくことが必要。
- コピー制御に関するルールのエンフォースの在り方、その手法、費用の負担の仕方については、コンテンツ保護の在り方を検討する上での重要な課題であり、継続的な検討課題とすべきではないか。
- コンテンツ保護方式のエンフォースメントの問題は、このような委員会の場で、適宜、検討状況の報告をいただきながら、視聴者の意向も述べる形で検討を進めていくべきと考える。
- コンテンツ保護方式は消費者や権利者等の参加を得たオープンな形での協議を進めていくこととされたい。

ii) 第四次中間答申における提言

i) に示したような指摘を受けて、第四次中間答申では、以下のような提言を行った。

「ii) 違法行為を抑止する観点からは、抑止を目的とした上記のような周知広報に加え、引き続き、行政を始め、コンテンツの製作・流通に係る全ての関係者が、違法行為を抑止・摘発する効果的な手法の開拓に努めていくことが必要である。また、コピー制御に係るルールが、技術的に確実に担保(エンフォースメント)されることが重要であることは言うまでもない。

今回の審議においては、上記の技術面でのエンフォースメントの在り方について、現状に関する適時の説明と情報の共有が必要ではないか、という趣旨の指摘が行われたところであり、当審議会としても、コピー制御に係る技術・契約によるエンフォースメントについて、引き続き状況の把握に努め、必要に応じて関係者に説明を求めるとともに、エンフォースメントに関する制度を含めたルールの在り方について審議を行っていくこととする。」

② 当審議会における検討の進め方

当審議会では、第四次中間答申の提言を受けて、コンテンツ保護のエンフォースメントに関する基本的な考え方、すなわち、エンフォースメントを行う目的と、その実現手段に関する考え方を整理することとした。なお、実現手段については、現行の「技術・契約」による手段と、「制度」による手段の、二つの手段について、それぞれ整理を行った。

以上を踏まえて、「技術・契約」によるエンフォースメント及び「制度」によるエンフォースメント、それぞれの具体像について整理を行うこととした。具体像の整理にあたっては、国内外を問わず、コンテンツ保護のエンフォースメントとして、現在実施されているもの、検討の参考となり得る仕組み等について、併せて情報を整理した。

その上で、「技術・契約」及び「制度」エンフォースメントの双方について、デジタル放送のエンフォースメントとして導入を考えた場合に、検討しておくべき課題について整理を行うこととした。

以上の検討にあたっては、まず、当審議会のデジタル・コンテンツの流通の促進等に関する検討委員会の中に設置された技術検討ワーキンググループにおいて検討・整理を行った上、適宜、委員会に報告して意見交換を行ってきたものである。

(2) エンフォースメントに係る基本的な考え方

① コンテンツ保護とエンフォースメント

i) 無料地上デジタル放送等におけるコンテンツの保護について

無料地上デジタル放送等における放送コンテンツの保護の在り方について、昨年の第四次中間答申に至るまで、関係者において約二年半にわたる議論を重ね、一定の結論に至ったものである。

このような関係者の議論の努力、経緯を踏まえると、無料地上デジタル放送等において、視聴者に高付加価値の放送コンテンツの提供を継続するため、一定のコピー制御が必要である、ということは、当審議会の共通認識であると考えられる。

当審議会では、いわゆる「コピーワンス」という無料地上デジタル放送等に関するコピー制御の在り方について、「アナログ放送で可能であった複製について、基本的にはデジタル放送でも可能であるべきではないか。」という問題提起が行われたものである。それに対し、「短時間かつ簡便に、ハイビジョンの画質を維持したままで、大量の複製を可能とするデジタル技術の特性」に対する懸念や、不正なコピーが流通することによるコンテンツ産業の育成・発展に対する懸念等、様々な立場から指摘があり、活発な議論が行われたところである。

その結果、第一節でも述べたように、「コンテンツ大国」に相応しいコンテンツの製作・流通の促進のためには、「コンテンツを尊重し、これを適切に保護すること」が必要である、という共通認識に達したものである。

無料地上デジタル放送等においてこの考え方を具体化すれば、ほぼ全ての世帯に普及している無料地上放送等において、高付加価値の放送コンテンツの製作と、視聴者への提供を継続するためには、一定のコピー制御は必要ということについても、当審議会においては、概ね共通の理解が得られていると考えられる。

ii) 一定のコピー制御に係るエンフォースメントについて

無料地上デジタル放送等において、一定のコピー制御を実現するためには、放送の送信側、受信側の双方において、一定のルールが遵守され、当該ルールが担保される仕組み(エンフォースメント)が必要である。

送信側においては、一定のコピー制御を実現するための信号が放送波に重畳され、かつ、送信側が選択できる「コピー制御」の範囲には、一定の制約が課されることが必要である。

しかしながら、放送波によるコピー制御信号の送信のみでは、受信側で当該信号の内容が守られるとは限らないこととなる。そのため、当該コピー制御信号、ルールへの反応を確実に担保するためには、全ての放送用受信機が、当該コピー制御信号を認識し、ルールの内容に従うようにするとともに、受信機に接続される「外部接続機器」へ当該コピー制御信号、ルールが確実に継承されることが必要となる。

仮に、こうしたエンフォースメントがないと、視聴者に対する高付加価値の放送コンテンツの製作、継続的な提供が困難となる恐れがあるのみならず、結果として、当該コピー制御信号、ルールの内容を遵守する受信機メーカーが、競争上不利を被る懸念もあるのではないかという指摘もなされているところである。

② 「技術・契約」と「制度」

i) 基本的な考え方

上記①に示したのがエンフォースメントの目的である。その目的の実現手段については、「技術・契約」による実現と「制度」による実現の二つの考え方がある。

両者の相違は、ルールを遵守しない受信機が製造・販売されないように抑止するための措置の内容、手段にある。「技術・契約」によるエンフォースメントは、ルール違反者が受信機を製造・販売することを、技術的に抑止し、契約により担保することを基本とする考え方であり、「制度」によるエンフォースメントは、ノンスクランブルを前提として、ルール違反者に対して、刑罰その他の法的措置による対処を行うことで、ルール違反者による受信機製造・販売を抑止する考え方である。

「技術・契約」によるエンフォースメントでは、エンフォースメントの目的を達成するための手段として、コピー制御信号に適切に反応し、ルールを遵守する受信機を製造・販売する事業者に対して、契約によりスクランブルを解除するための非公

開の技術手段等を発行する。契約した事業者の製造・販売する受信機は、当該ルールに基づきコピー制御機能を搭載する。一方、それ以外の機器については、保護対象となる放送コンテンツは視聴不可能とされる。

また、当該目的の達成手段の基本的考え方として、ライセンスの手法、契約条件については、民間の契約であることから、対象機器の範囲や遵守すべきルールの内容、その担保手法については当事者間の合意に基づいて選択可能であり、その自由度が高いということが挙げられている。

一方、「制度」によるエンフォースメントでは、法における対象機器に対し、ルールで定められていること以外の動作をおこなう受信機が出現した場合には、法的措置が施されることとなるため、その適用について、ケースバイケースの対応であることは基本的に望ましいものではなく、一定の基準の安定かつ公平な適用が求められる。また、規定を定めるにあたっては、目的及び目的に照らしたルールの妥当性等につき、国民的コンセンサスが必要であると考えられる。あわせて、ルールについては、実効性を担保しつつ、不要な規制を行わないように配慮する必要がある。

以上のような基本的な考え方にに基づき、次に記載するii)以降において、技術検討ワーキンググループにおいて議論された、エンフォースメントの「対象機器」、エンフォースメントにより遵守を求められる具体的なルール、エンフォースメントの具体的な内容(ルール違反の場合の措置)のそれぞれの内容を示す。なお、以下に示す内容は、議論の過程において提案された一案であり、結論づけられているものではなく、どのように整理していくべきかは今後引き続き議論が必要である。

ii)「技術・契約」

A エンフォースメントの対象機器

先に示したように、エンフォースメントの実効性を担保するためには、送信側、受信側が一体となって、コピー制御信号、ルールの内容に従った運用がなされることが必要となる。その意味で、「送信側」におけるエンフォースメントの対象は、放送局の「送信システム」の運用であり、「受信側」におけるエンフォースメントの対象機器は、「チューナー、TSプロセッサ(Transport Stream Processor;TSP)、デコーダ、蓄積の四つの機能を備えた完成品としての放送受信機」であると考えられる。

ここで検討の対象とする放送受信機とは、上記で示した四つの機能を備えたものと想定されるため、検討の前提として、当該四つの機能についてそれぞれ説明する。

エンフォースメントの仕組みとして、送信側において、コピー制御信号を放送波に重畳したのに対し、スクランブル化を行って送出する。その放送は、契約

によりスクランブルを解除できるライセンスを受けた者が製造・販売する受信機以外では視聴することはできなくなる。ライセンスを受けた者が製造・販売する受信機において、まず、チューナーの機能としては、変調され送信されてくる放送波を受信し復調を行うものである。

その後、復調された信号は、TSPに送られることとなり、TSPの機能として、その時点でスクランブルを解除し、コピー制御信号の検出や、選局により必要な映像や音声その他の信号が取り出される動作が行われる。その後、デコーダに選局された信号が送られ、映像や音声に復号が行われることにより、視聴者は放送コンテンツを視聴できるようになる。また、受信機の蓄積機能は、ここでは、受信機にバインドし、録画した機器でのみ再生可能な記録機能のことで放送コンテンツを一時的に保存できる機能であり、コンテンツを蓄積するにあたっては、コピー制御信号に準じた動作が求められる。

ここで検討対象としている、放送受信機を上記四つの機能を有する「完成品としての受信機」とすることについて、「技術・契約」によるエンフォースメントの実現方法は、あくまで民間事業者同士の契約に基づいていることから、対象を自由に選択できるため、「完成品」と限定して行うことが可能である。

また、単機能もしくは一部機能を有する機器をエンフォースメントの対象にするか否かについては、「技術・契約」の仕組みは民間事業者の判断によることから、契約の当事者の判断により場合に依って自由に対応する、という選択が可能である。

B 遵守が求められるルール

次に、エンフォースメントにより具体的に遵守が求められるルールについて考察する。

「送信側」については、「送信システムの構築・運用のために必要な秘密情報の提供や利用許諾の条件として、コピー制御信号の運用条件等の一定のルールを遵守すること」が求められる。さらに、「契約等で定める選択肢の範囲以外のコピー制御信号は送信しないこと」についても求められることとなる。

一方、「受信側」については、ルールの概要としては、「一つの放送受信チューナーあたりにおいて、一定のコピー制御を実現するため、蓄積・記録・出力機能に一定の制約があること」とされている。

このようなルールが必要となる背景として、アナログによる放送コンテンツの場合、当該コンテンツを複製するには、例えば60分の番組であればコピーをするのに60分時間がかかり、かつ、同時に大量のコピーを生成するには、コピーの数と同じ数の機器を用意する必要があった。しかしながら、昨今のデジタル技術の飛躍的な発展により、受信機から大量のコピーを、短時間かつ簡便に、ハイビジ

ョンの画質を維持したまま生成できてしまうという懸念が生じてきたところである。そのような技術の進展等の背景を踏まえ、受信機の一つの放送受信チューナーから、大量のコピーが生成できることを抑止することが必要となる。また、その抑止を実効性あるものにするために、蓄積、記録、出力の各機能毎についても、例えば、一旦記録されたメディアから孫コピーを生成することや、コピー制御信号を付けずに他の外部機器へ出力するといったことを抑止することができるように、一定の制約を設けているものである。

受信機に対し遵守を求めるルールについては、「機能要件」と「構造要件」の二つに大きく分類される。「機能要件」とは、蓄積・記録・出力等の受信機自体が有する機能そのものに対して、一定の制約や遵守すべき事項を定めたものである。この機能要件が正しく受信機に実装され、かつ機能要件を打破あるいは、迂回を試みようとする行為に対して効果的に阻止するように設計・製造されなければ、適切なコンテンツの保護は図られない。「構造要件」とは、こうした機能要件の打破あるいは、迂回等の行為を防ぐため、受信機の構造や実装自体に堅牢性をもたせるためのルールをいう。

C ルール違反の場合の措置

ここでは、遵守すべきルールに違反した場合の対応措置について考察する。

「送信側」については、ルールに違反した場合の措置としては、「コピー制御信号の運用条件等の一定のルールに従わない運用でコピー制御信号を送信していることが判明した者に対して、ライセンスの管理主体が、ライセンス契約を解除することで、その後のデジタル放送の継続を困難とする、あるいは契約違反で訴える」ことである。

また、「受信側」については、「ルールに従わない機器を製造・販売していることが判明した者に対して、ライセンスの管理主体が、ライセンス契約を解除することで、その後のデジタル受信機製造・販売の継続を困難とする、あるいは契約違反で訴える」ことである。ルールに従わない受信機の有無は放送事業者等が調査を行っており、ルールに従わない受信機か否かの判断は、契約上の解除権を有する者が行う。

「技術・契約」の仕組みは、ライセンスを付与されなければ、送信された放送コンテンツを受信機において視聴できないようにすることが基本である。従って、例えば、ライセンスを受けているにも関わらず、ルールに従わない受信機を製造・販売していることが判明した場合には、違反者に対して発行されていたライセンスでは、放送コンテンツが視聴できないようにするとともに、違反者との契約を解除して、それ以降新たなライセンスを付与しないように契約上定めている例も見られる。

iii)「制度」によるエンフォースメントの場合について

A エンフォースメントの対象機器

エンフォースメントの手段が「制度」であっても、送信側、受信側が一体となった運用が求められることは、「技術・契約」の場合と何ら変わりがない。「送信側」におけるエンフォースメントの対象は、放送局の「送信システム」の運用である。「受信側」の対象機器は、基本的には、「チューナー、TSプロセッサ(TSP)、デコーダ、蓄積の四つの機能を備えた完成品としての受信機」である。ただし、「機能の一部を備えた機器の扱い」については、「制度」の性格上、「場合に応じて自由に対応するという取扱い」は望ましくなく、対象となるか否かについて一定の基準は必要となる。

この対象機器に関する考え方については、法制度による規制の対象は必要最小限であることが不可欠であり、その観点からはあくまで「完成品を対象とすること」が基本と考えられる。しかしながら、「受信形態の多様化」、従来の「完成品」以外の「単機能もしくは一部の機能を有する機器」に対するニーズは確実に増加しており、また、「制度」でエンフォースメントを行う場合では、「技術・契約」で施されているスクランブルがないため、その製造は容易となり、公開情報を用いてコピー制御信号に従わない機器を製造することが技術的に可能となることが考えられる。このため、脅威となることが想定される対象受信機(単機能ハードウェアの組み合わせにより構成される)については、「技術・契約」の場合に比べて、一定の拡張が必要となると考えられる。

一方で、単機能ハードウェアを対象とすると、いわゆる製造での部品レベルまで対象とすることになり、根本的に製造ができなくなる恐れがある。そこで、例えば、単機能しか有しない機器であったとしても、消費者が、一般的な店舗で購入することが可能な製品は対象とすることとし、いわゆる「工場での組立てを前提とするような部品」は対象としないこと、また、外形上は上記の「部品」であっても、消費者が、書籍やホームページ等の一般的な手段で容易に入手可能な情報を活用して、「受信機としての製品」とすることが可能なものについては対象に含めるといった要件の下に、「単機能もしくは一部の機能を有する機器」の場合でもエンフォースメントの対象範囲に加えることを検討する必要があるのではないかと考えられる。

B 遵守が求められるルール

「送信側」については、「制度上定められた形式と、コピー制御の選択肢の範囲外で、コピー制御信号を送信しないこと」が求められる。

一方、「受信側」については、「技術・契約」の場合と同様に、「一つの放送受信チューナーあたり、当該チューナー機能と一体として動作する蓄積・記録・出

力機能において、一定のコピー制御を実現するための制約があること」である。ただし、「技術・契約」のように、「完成品を想定してルールを策定し、機能毎の製品については個別対応」という手法を採るのではなく、「機能の一部」とその部分に想定される脅威から、ルールを定めておく必要がある。

以下に、受信機を構成する四つの機能である、チューナー部、TSP部、デコーダ部、蓄積部のそれぞれについて、想定される脅威と、求められるルールを記載する。

まず、チューナー部における脅威は、放送波に重畳されているコピー制御信号に無反応な「TSP」にTSが引き渡されることが想定される。そこで、チューナー部は、例えばコピー制御信号に反応する「TSP」部を認証し、認証されたTSPのみTSを出力する機能を有していることが求められる。

TSP部における脅威は、コピー制御信号に無反応な「記録機能」、「蓄積機能」又は「出力機能」に対し、無制限にTSが引き渡されることが想定される。そこで、TSP部は、認定された「記録機能」又は「出力機能」に対し、TSを出力しなければならないこと、また、別途定める方式で、「蓄積機能」に対して出力しなければならないこと、コピー制御を承継する形で行うことなどが求められる。デコーダ部における脅威は、コピー制御信号に無反応な「記録機能」、「蓄積機能」又は「出力機能」に対し、無制限にコンテンツデータが引き渡されることが想定される。そこで、デコーダ部は、認定された「記録機能」又は「出力機能」に対して、コンテンツデータを出力しなければならないことが求められる。また、蓄積の際には、別に定める方式に従い、コピー制御を承継する形で行うことなどが求められる。

蓄積部における脅威は、コピー制御信号に関係なく有効な形で信号が抜き取られること、コピー制御信号に無反応な、同一筐体内の「記録機能」、又は「出力機能」に対して、無制限に信号が引き渡されることが想定される。そこで、蓄積部は、同一筐体内において、別途「認定」された「記録機能」又は「出力機能」に対して、信号を出力しなければならないこと、また、蓄積部から「記録機能」又は「出力機能」に対して出力を行う場合、コピー制御信号を確実に承継して出力しなければならないことなどが求められる。

なお、上記に記載している、認定行為についてはその基準や手続き方法については、詳細な検討が必要であると考えられる。

C ルール違反の場合の措置

「送信側」、「受信側」ともに、ルールに違反した場合には、制度に定められた罰則等の法的措置が適用されることとなる。その具体的な枠組みについては次のようなものが考えられる。

a) 「送信側」は、「故意」または、「重大な過失」により、定められた方式以外のコ

ピー制御信号を送信したり、選択肢の範囲外のコピー制御信号を送信した場合には罰則等法的措置が適用される。

b)受信側については、例えば以下のような仕組みが考えられる。

「受信側」は、「故意」または、「重大な過失」により、「定められた技術」を用いていない場合」、「蓄積等について、定められたものと異なる機能としていた場合」等の受信機を「販売目的での製造」、「販売」、「輸入」していた場合に、罰則等の法的措置が適用される、という考え方である。

ここで、「送信側」、「受信側」ともに、「故意」または「重過失」を要件と考えるのは、あくまで罰則が適用されるのは、意図的にルール違反を行った者に対して行われるべきであるとの考え方からである。例えば、受信側で言えば、ルール違反であることを知りつつ、コピー制御信号に反応しない機器を製造・販売し、不当な利益をあげようとする者に対して罰則が適用されるような仕組みが重要であり、善意の製造者や販売者の事業活動を萎縮させることは厳に避ける必要があると考えられるためである。

c)また、「過失なりすまし」という場合も考えられるため、そのような場合に備える要件が必要ではないか、とする考え方も示されたところである。

ルールに従わない受信機の有無は、放送事業者等が市場調査を行い、権利者または放送事業者等による「告発」に基づき、警察が摘発を行う。その機器がルールに違反しているか否かについては、制度である以上、行政がその判断の責任を負うこととなり、行政の摘発に基づき、最終的にその者が違反しているか否かは司法が判断することとなる。

(3)現状と課題

以上が「エンフォースメント」に係る基本的な考え方である。その実現方法として、「技術・契約」と「制度」の双方の比較・検証を行うにあたって、現在、運用されているエンフォースメント、あるいは、今後の比較・検証の際に参考となり得る諸外国の事例等を併せて示すこととする。

①「技術・契約」

我が国においては、「デジタル放送」のコンテンツ保護に関する「技術・契約」によるエンフォースメントとして、「B-CAS」カードを用いたシステムが運用されている。

B-CASシステムの対象とする機器は、完成品としての「地上デジタル受信機」である。

「地上デジタル受信機」が遵守すべきルールは、ARIBが公表している放送運用規定に記載されている。その策定手順は、まず、放送事業者、受信機メーカー等の民間事業者で構成されるDpaの技術委員会において検討され、その検討結果として技術資料(放送運用規定)が取りまとめられ、委員会で承認・決定される。その後、

通信・放送分野における電波利用システムに関する標準規格の策定等を行うARIBの規格会議に提出され、ARIBの技術資料として一般に公表されることとなる。

放送運用規定に定められているルールとして、地上デジタル受信機は、放送によって送られてくるデジタルコピー制御記述子及びコンテンツ利用記述子に従って制御を行うこととされている。また、地上デジタル受信機は、放送運用規定に規定されていない蓄積機能、記録機能、出力機能を有してはならないこととされている。

B-CASシステムは、(株)B-CASと受信機メーカーの間で結ばれる契約に基づき、放送運用規定を遵守している受信機を対象に、B-CASカードが発行される。この契約を結ぶことで、スクランブルを解除するために必要なB-CASカードを受信機に同梱して販売することが可能であり、視聴者は、受信機にB-CASカードを挿入することによって、スクランブルが解除され、地上デジタル放送が視聴可能となる。この契約にあたっては、カードの支給を希望する受信機メーカーは、放送運用規定を遵守して、コピー制御機能等を有している受信機であることを担保して、当該受信機にB-CASカードの支給を依頼して、(株)B-CASはそれを基に契約を締結し、カードを発行する。

また、契約を締結したにも関わらず、受信機が契約に違反をしている(放送運用規定に従った動作をしない)場合には、契約の解除権を持つ(株)B-CASにより契約を解除される。契約解除により、当該受信機メーカーは、それ以降のB-CASカードの支給を受けられず、地上デジタル受信機を製造・販売することは実質的に不可能となる。

② 「制度」

i) 米国の事例

我が国におけるコンテンツ保護方式に関して制度によるエンフォースメントの検討を行うにあたって、制度によるエンフォースメントの仕組みについて、実際に議論がなされ、その規則が策定、後に無効化されたとはいえ、一度は発効された米国のブロードキャストフラグ規則の議論の経緯を踏まえることが肝要と考えられる。

A 「根拠」について

いわゆる「ブロードキャストフラグ規則」については、第四次中間答申でも述べているが、当該規定が米国で設けられた経緯と、その根拠について詳細を記述する。

コピー保護問題全般については、1997年に、家電メーカー、ITベンダー、映画会社などが参加するCPTWG(Copy Protection Technical Working Group)が設立され、技術的な面から産業横断的に議論されていた。その後、CPTWGの賛助を得て、BPDG(Broadband Protection Discussion Subgroup)が設立され、デジタルテレビ放送に関するコピー保護について検討し、2002年に「デジタル

テレビ放送番組の不正な利用を防ぐためにブロードキャストフラグ(ATSC規格によるもの)を使用すること」について合意がなされたものである。

当該民間団体における合意を踏まえて、2002年に米国の通信委員会(FCC)が行ったブロードキャストフラグ規則に関する意見募集結果も踏まえて、2003年11月4日にブロードキャストフラグに関する規則を定めるに至ったものである。

FCCにおいて、ブロードキャストフラグが提案された背景としては、1998年に米国において始まった地上デジタル放送について、デジタル化の移行プロセスにおける最大の障壁が、デジタル放送においてコピー保護の仕組みがないことであると認識していることが挙げられる。

すなわち、適切なコピー保護手段が講じられていない場合には、デジタルメディアの場合、アナログメディアと異なり、高品質での不正コピーの作成や違法配信が可能となり、海賊行為が行われやすいという危惧である。

また、当時の米国のコンテンツプロバイダーは、「デジタルメディアの不正コピーと再配信を防ぐ仕組みがない場合は、高品質なテレビ番組をデジタルで放送することを許可しない」と宣言しているという状況も存在していたところである。

そのような問題意識、民間団体の動きを踏まえて、制定された当該規則では、2005年7月までに対象となる機器(地上デジタルテレビ放送を受信できる機器)はブロードキャストフラグに対応することとされた。

当該規定については、2003年11月に制定されて以降、2005年5月に裁判所において、FCC規則が無効と判定されるまでの間、実際に施行されていたところである。

B 「目的」について

FCCが制定したブロードキャストフラグ規則の目的は、①デジタル時代における(電波による)放送を促進すること、②引き続き、高付加価値なコンテンツが公共の電波を通じて公衆に提供されること、であり、特筆すべきは「著作権の保護」という観点よりも、「デジタル放送への円滑な移行」という放送分野における目的に主眼が置かれていることである。

(参考) ブロードキャストフラグ規則のReport & Order

- The goal of today's action is to foster the transition to digital TV and forestall potential harm to the viability of free, over-the-air broadcasting in the digital age. (FCC NEWS 2003/11/04)
- The express intent and scope of this proceeding is to ensure the viability of over-the-air broadcasting in the digital age and the continued availability of high value content to consumers via the public airwaves. (FCC 03-273 p.21 40.)

C 対象について

FCCのブロードキャストフラグ規則について、ルールへの遵守を求められている者としては、地上デジタル放送の受信機がフラグに反応するように製造されることが求められている受信機メーカーのみならず、送信側である放送事業者、受信機を販売する流通事業者、受信機全体だけではなく、受信機を成り立たせる部品を製造する部品メーカーも適用対象として含まれている点が注目される。

また、対象となる受信機については、Demodulators(復調器)を組み込んだ地上デジタルテレビ放送受信機となり、Demodulators(復調器)、Covered Demodulators Products(復調器組込製品;以下組込製品)、Peripheral TSP Products(周辺TSP機器;以下周辺機器)の3種の機器が対象となる。

Demodulatorsを除くこれらの機器については、販売・流通の時点でコンプライアンスルール(CR)及びロバストネスルール(RR)を満たしている場合に限り、国内で流通、販売することが可能とされている。

さらに、Demodulators(復調器)の場合、製造者又は輸入者は、①CR及びRRを満たす機器の場合又は②書面によりルールに従うとFCCに誓約した者に対して、国内で販売・流通させることが可能とされている。

また、Peripheral TSP Products(周辺機器)について、その製造者は、FCCに対して、書面によりCR及びRRへの遵守を誓約する必要があるとされている。

D ルールについて

FCCのブロードキャストフラグ規制では、送信側である放送事業者に対するルールと、受信側である受信機を製造・販売する事業者が遵守すべきルールの双方が定められている。

a)送信側に対するルール

送信側に対しては、以下のような規制が設けられている。

※放送局による再送信制御(規則§73.9001)

- ・ テレビ放送局として認可されたものは、ATSC標準 A/65B(ATSC flag)に基づいて記述された再配信制御記述子(=BF)を利用してよい。
- ・ 他の追加的な再配信制御情報を用いてはいけない。

すなわち、送信側である放送事業者に対しては、コピー制御方式の内容自体についても、規制がかかっており、ブロードキャストフラグ規則以外の追加ルールを用いてはいけないというルールが課されているところである。

b)受信側に対するルール

受信側に対しては、受信機が動作すべき機能要件であるコンプライアンスルールと、構造上ルールを確実に遵守するための構造要件(ロバストネスルール)が定められている。

さらに機能要件のうち、出力・記録技術に関しては、FCCによる認定手続きが設けられており、FCCにおいて、当該技術方式の公募を行い、申請があった技術方式に関する審査を経て、当該技術方式に関する認定を行うものである。

認定に必要とされるのは、技術の概要や、保護レベルの分析、またコンテンツオーナーや放送局が当該技術を認めているかどうかという情報も必要となってくる。

FCCによる認定の判断基準としては、例えば、セキュリティのレベル、再送信が可能な範囲、セキュリティが破られた機器の無効化の可否といった技術的要素や、消費者が地上デジタル放送を視聴し楽しむのに適しているのか否かといった視点等が挙げられている。

さらに、認定技術のセキュリティが破られた場合、当該技術の認定の取り消し申請が可能というように認定取り消しに関する手続きも定められているところである。

E 罰則について

さらに、当該ブロードキャストフラグ規則に従わなかった場合の、罰則としては、米国通信法に規定があるが、FCCは故意 (willfully) 又は繰り返し (repeatedly) 規制違反を行った者に罰金 (forfeiture (civil penalty)) を課す、とされているとともに、規則に従わない者に対して、規則違反を止めるよう命令し、さらに、違反者が当該命令に従わない場合、裁判所に違反機器の差止請求を行うことができる旨の規定が設けられているところである。

F 現状について

以上のようなブロードキャストフラグ規定について、2005年5月、連邦裁判所が、現行法制上、ブロードキャストフラグに関する規則を定める権限はFCCにはないということを理由に、ブロードキャストフラグに関するFCC規則を無効とするという判断を下した。

その後、2006年、米国の上下両院の委員会において、ブロードキャストフラグについてFCCに規則制定権限を付与すること等を定める米国通信法の改正法案が提出され、上院商務委員会において可決されたものの、上院は通過せず審議未了のまま廃案となったところである。

このため、米国においては、現在もなお著作権保護方式について特段の制度やルールは定められておらず、現時点では、ブロードキャストフラグに関する法案は提出されていない状況である。

(参考) 2005年5月6日判決

「 現行の通信法のもとでは、FCCの権限の範囲としてプログラム内容に関

する記述がない。

ブロードキャストフラグの規定は、(中略) FCCが有する執行権の範囲を超えているので、2005年7月1日以降に製造される機器についてBFを認識させるという内容のブロードキャストフラグオーダーについて、無効と判断する。」

(出典:第32回デジタル・コンテンツの流通の促進等に関する検討委員会
資料2 三菱総合研究所説明資料)

G 「関係者の意見」

a)ブロードキャストフラグに関する関係者の立場

第四次中間答申でも示したとおり、ブロードキャストフラグの導入を巡り、米下院の公聴会等において、以下のような意見表明がされているところである。

(放送事業者)

ブロードキャストフラグ導入を主張する放送事業者団体からは、特にローカル局の収入および権利を保護するために、ブロードキャストフラグが必要であること、ニュースや公共番組についても保護すべきこと等の意見が表明されている。

(権利者)

放送事業者と同様にブロードキャストフラグの導入に賛成の立場をとる権利者団体からは、ブロードキャストフラグが個人的なデジタルネットワーク環境での利用を妨げるものではないことや、デジタル放送が技術的に保護されなければ価値の高いコンテンツは地上放送に流れにくくなる等の意見が表明されている。

(消費者)

一方、消費者団体からは、政府が特定の技術を強制して市場介入を行うことや、消費者のフェアユースの権利等を制限すること、機器の買い替え等による消費者負担の増大等の観点から、ブロードキャストフラグのような規制は問題であり、反対であるとの立場が表明されている。

(受信機メーカー)

また、受信機メーカーからは、FCCが当初のブロードキャストフラグ規制(2005年5月連邦控訴裁判所において効力否定)で示した目的を超えた規制を行うべきではないことや、消費者のフェアユース、ニュース・公共の問題に関する番組、遠隔地教育について、ブロードキャストフラグの例外として規定すべきといった意見が表明されている。

b)ブロードキャストフラグの選択に至る背景

また、第四次中間答申でも述べたとおり、米国においてデジタル放送におけ

る著作権保護方式としては、ブロードキャストフラグ方式以外の選択肢も考えられていたところである。2003年11月のブロードキャストフラグルール決定時のレポート(「Report and Order and Further Notice of Proposed Rulemaking (FCC03-273)」)によれば、デジタル放送に係る著作権保護方式として、ブロードキャストフラグの他にも、「放送波そのものを暗号化する方式」(スクランブル)について議論されているが、従来の機器が使えなくなることについての消費者の負担や、暗号化技術の導入についてのコストが、得られる安全性に見合うと言い切れず、また、導入に要する時間が非対応の従来機器の問題(レガシー問題)を悪化させる等の理由により否定されるに至ったものと考えられる。

(参考)「Report and Order and Further Notice of Proposed Rulemaking (FCC03-273)」(2003年11月4日 米国通信委員会(FCC))〔抜粋〕

(放送ソースの暗号化)

高い安全性を得るために暗号化技術を用いることは一般的ではあるが、FCCとしては、実現に要するコストと時間の観点から、デジタル放送のコンテンツ保護方式としては、暗号化技術はATSCフラグと比較して適当でないとの結論に至る。

我々(FCC)は、レガシー機器が使えなくなることについては、消費者にとって特に大きな負担であると認識している。このことに加え、暗号化技術により得られる安全性が、消費者がこれに支払うコストとのバランスでより重要であるという根拠は不十分である。ある特定の暗号化技術を開発・適用するのに必要な期間は正確には分からないが、暗号化のスキームが導入されるまでには、かなりの時間を要すると考えられる。この先数年間にわたるデジタル放送関連機器販売の増加見通しを考慮すれば、我々(FCC)としては、暗号化システムの導入に要する開発期間は、既存のレガシー問題を悪化させ、初期に購入した人々の不満を募らせるだけであるとの結論に到る。以上により、デジタル放送のコンテンツ保護方式として、放送ソースの暗号化を不採用とする。

ii) 我が国における動き

コンテンツ保護について制度によるエンフォースメントを行うこと、例えば、受信機の製造・販売等を行う者に一定のルールを課すことによって、一定のコピー制御を実現するという考え方については、これまでに我が国においても検討された経緯がある。今回、コピー制御のエンフォースメントについて、制度的な仕組みを検討するに当たり、過去の検討における考え方や整理も参考とすることとする。

A 著作権審議会及び産業構造審議会における検討(平成11年)

情報技術の進展、デジタル化・ネットワーク化の進展により、コンテンツ分野に

においても、電磁的方法により著作権等を侵害する行為の防止等をする手段、例えば、コンテンツの視聴及びコピーの対価の徴収を確保するためにコピーやアクセスを管理する技術が施されるようになっている。一方で、それらの技術を無効化する行為が広がり、コンテンツの不正利用の事例が発生している。

また、ネットワーク化等により、国境を越えたコンテンツの取引が増大したことに伴い、国際的に調和のとれたルールが求められるようになっており、WIPO(世界知的所有権機関)新条約ⁱ等への対応も求められていた。

a) 著作権審議会における検討

上記のようなコンテンツ分野を取り巻く環境の変化に対応した著作権制度の整備等を図るため、平成11年に技術的保護手段の回避に係る規制の導入等を含む著作権法改正が行われた。

その際、著作権審議会の議論において、「特定の信号等を識別、反応しないため結果的に技術的保護手段が無効化されるような場合」、すなわちいわゆる「無反応機器」を技術的保護手段の回避に係る規定の適用対象とすることについては、「特定の規格を利用機器において義務付けることと実態としては同じことになる」ことから、「今後の技術の進展等を考えると適当ではないと考えられる」とされているⁱⁱ。

b) 産業構造審議会における検討

また、上記のような状況を踏まえ、不正競争防止の観点からも制度の整備が行われ、平成11年、コピー管理技術の無効化機器等の提供行為を規制する不正競争防止法改正が行われた。

その際、産業構造審議会の議論において、コピー管理又はアクセス管理のためにコンテンツに施されている信号を検知しない機器、いわゆる「無反応機器」に関する法規制導入については、「コンテンツ提供業者の十分な自助努力を前提とした取引の仕組みが醸成される環境づくりを目指すべき」とされた。

同審議会では、無反応機器が規制されると、「コンテンツ提供業者が自らの利益確保のための信号を一方向的に付することが許されるのに対して、機器の提供者側は、全てのコピー・アクセス機器が信号を検知しこれに従うよう措置するよう法的に強制されることとなり、バランスを欠く」との指摘がなされた。

また、「機器提供者側の過度な負担を避けて無反応機器を規制する方法として、法令に基づき管理技術を指定した上でその管理技術への対応を機器メーカーに強制するというやり方」、つまり、法制度によるエンフォースメントについて

ⁱ 平成8年に採択された「著作権に関する世界知的所有権機関条約(WCT)」、「実演及びレコードに関する世界知的所有権機関条約(WPPT)」に技術的保護手段の保護義務に関する規定が盛り込まれた。

ⁱⁱ 著作権審議会マルチメディア小委員会ワーキング・グループ(技術的保護・管理関係)報告書(平成10年12月10日)

は、「指定されていない技術の開発自体を事実上停止し、結果として管理技術の進歩を止めてしまうおそれがある」として、「無反応機器に対する規制は行わないことが適当である」という結論が出されているⁱⁱⁱ。

B 著作権法及び不正競争防止法

著作権法においては、著作権等を侵害する行為の防止又は抑止をする手段である「技術的保護手段」(第2条第1項第20号)を回避して、又は回避されていることを知りつつ行う複製は、目的が「私的使用」であっても、権利者の許諾なしに行った場合は著作権等を侵害する行為となる(第30条第1項第2号)。著作権者等は差止請求権等の民事的請求権を行使できる。

また、「技術的保護手段」の回避専用装置やプログラムを販売、貸与、販売・貸与目的で製造、輸入、所持した事業者には罰則の適用がある(第120条の2第1号及び第2号)。

同規定の適用対象は、「技術的保護手段の回避を行うことを『専ら』その機能とする装置・プログラム」であるが、この場合、「回避」とは、「技術的保護手段に用いられている信号の除去又は改変を行うことにより、当該技術的保護手段によって防止される行為を可能とし、又は当該技術的保護手段によって抑止される行為の結果に障害を生じないようにすること」をいう。つまり、当該機器に信号に反応する仕組みが備わっていないために技術的保護手段が機能せず、結果として録音・録画が行われてしまうような場合は、信号の除去や改変が行われてはいないので「回避」には該当しないため、いわゆる「無反応機器」を用いて複製等を行う場合は技術的保護手段の回避に係るこれらの規定の適用対象とはならない^{iv}。

(参考)著作権法(昭和四十五年法律第四十八号)

(私的使用のための複製)

第三十条 著作権の目的となつている著作物(以下この款において単に「著作物」という。)は、個人的に又は家庭内その他これに準ずる限られた範囲内において使用すること(以下「私的使用」という。)を目的とするときは、次に掲げる場合を除き、その使用する者が複製することができる。

一 (略)

二 技術的保護手段の回避(技術的保護手段に用いられている信号の除去又は改変(記録又は送信の方式の変換に伴う技術的な制約による除去又は改変を除く。)を行うことにより、当該技術的保護手段によつて防止される行為を可能とし、又は当該技術的保護手段によつて抑止される行為の結果に障害を生じないようにすることをいう。第百二十条の二第一号及び第二号において同じ。)により可能となり、又はその結果に障害が生じなくなつた複製を、その事実

ⁱⁱⁱ 産業構造審議会/知的財産政策部会 デジタルコンテンツ小委員会・情報産業部会 基本問題小委員会 デジタルコンテンツ分科会合同会議報告書「コンテンツ取引の安定化・活性化に向けた取り組みについて」(平成11年2月3日)

^{iv} 出典:『著作権法逐条講義』(加戸守行著)

を知らながら行う場合

第二百十条の二 次の各号のいずれかに該当する者は、三年以下の懲役若しくは三百万円以下の罰金に処し、又はこれを併科する。

- 一 技術的保護手段の回避を行うことを専らその機能とする装置(当該装置の部品一式であつて容易に組み立てることができるものを含む。)若しくは技術的保護手段の回避を行うことを専らその機能とするプログラムの複製物を公衆に譲渡し、若しくは貸与し、公衆への譲渡若しくは貸与の目的をもって製造し、輸入し、若しくは所持し、若しくは公衆の使用に供し、又は当該プログラムを公衆送信し、若しくは送信可能化した者
- 二 業として公衆からの求めに応じて技術的保護手段の回避を行つた者

一方、不正競争防止法では、「技術的制限手段」の効果を妨げる機能を有する装置・プログラムの譲渡等を「不正競争」と規定し(第2条第1項第10号及び第11号)、当該装置等の提供に対し差止請求を行うことができるとしている。

また、「記録や視聴等の制限をするために付されている信号を検知しない装置やこれを内蔵する機器」、いわゆる無反応機器については、結果的に技術的制限手段の効果を妨げる機能を有することとなるが、これを規制すると記録や視聴等を制限するあらゆる信号に対応する措置を施すよう強制することとなるため、コンテンツ提供事業者の十分な自助努力を促す観点からも不正競争の対象としないことが適当であるとされている^v。

このような趣旨から、上記規定では、「技術的制限手段の効果を妨げることにより可能とする機能『のみ』を有する装置」が対象となっており、無反応機器の場合は、技術的制限手段の効果を妨げる機能以外の機能を必ず有するため、対象から外れることとなる。

(参考) 不正競争防止法(平成五年法律第四十七号)

第二条 この法律において「不正競争」とは、次に掲げるものをいう。

十 営業上用いられている技術的制限手段(他人が特定の者以外の者に影像若しくは音の視聴若しくはプログラムの実行又は影像、音若しくはプログラムの記録をさせないために用いているものを除く。)により制限されている影像若しくは音の視聴若しくはプログラムの実行又は影像、音若しくはプログラムの記録を当該技術的制限手段の効果を妨げることにより可能とする機能のみを有する装置(当該装置を組み込んだ機器を含む。)若しくは当該機能のみを有するプログラム(当該プログラムが他のプログラムと組み合わせられたものを含む。)を記録した記録媒体若しくは記憶した機器を譲渡し、引き渡し、譲渡若しくは引渡しのために展示し、輸出し、若しくは輸入し、又は当該機能のみを有するプログラムを電気通信回線を通じて提供する行為

十一 他人が特定の者以外の者に影像若しくは音の視聴若しくはプログラムの実行又は影像、音若しくはプログラムの記録をさせないために営業上用いている技術的制限手段により制限されている影像若しくは音の視聴若しくはプログラムの実行又は影像、音若しくはプログラムの記録を当該技術的制限手段

^v 産業構造審議会報告書

の効果を妨げることにより可能とする機能のみを有する装置(当該装置を組み込んだ機器を含む。)若しくは当該機能のみを有するプログラム(当該プログラムが他のプログラムと組み合わせられたものを含む。)を記録した記録媒体若しくは記憶した機器を当該特定の者以外の者に譲渡し、引き渡し、譲渡若しくは引き渡しのために展示し、輸出し、若しくは輸入し、又は当該機能のみを有するプログラムを電気通信回線を通じて提供する行為

C 「知的財産推進計画」(知的財産戦略本部)

前記のような制度の現状を前提として、2004年及び2005年の「知的財産推進計画」においては、「放送受信機器におけるコピー制御信号への無反応問題」について法的措置の必要性を検討することが盛り込まれている。

なお、2006年以降の同計画には当該記述は盛り込まれていない。

(参考) 知的財産推進計画

◆知的財産推進計画 2004(2004年5月27日知的財産戦略本部)

第4章 コンテンツビジネスの飛躍的拡大

9. ブロードバンドなどを活用した事業展開を推進する

(10) 技術的保護手段等の回避等に係る法的規制の対象を拡大する

技術的保護手段の有用性を担保する観点から、接続管理(アクセスコントロール)回避行為への刑事罰の導入、接続管理回避サービス(技術的保護を解除する特定情報(シリアルナンバー等)の公衆への提供など)、放送受信機器におけるコピー制御信号への無反応問題等について、将来の管理技術開発への影響等を踏まえつつ、法的措置の必要性の有無について2004年度以降も引き続き検討を行う。

(総務省、法務省、文部科学省、経済産業省)

◆知的財産推進計画 2005(2005年6月10日知的財産戦略本部)

第4章 コンテンツをいかした文化創造国家への取組

4. コンテンツ流通大国に向けた改革を進める

(3) 法制度の改革を進める

5) 技術的保護手段等の回避等に係る法的規制の対象について方向を得る

技術的保護手段の有用性を担保する観点から、接続管理(アクセスコントロール)回避行為への刑事罰の導入、接続管理回避サービス(技術的保護を解除する特定情報(シリアルナンバー等)の公衆への提供など)、放送受信機器におけるコピー制御信号への無反応問題等について、将来の管理技術開発への影響等を踏まえつつ、法的措置の必要性の有無について、2005年度も引き続き検討を行い、必要に応じ所要の措置を講ずる。

(総務省、法務省、文部科学省、経済産業省)

II 検討の経緯

以上に示したような考え方や事実関係を基に、当審議会においては、エンフォースメントに関する、「技術・契約」、「制度」という二つの実現手段について、その基本的考え方や、枠組みを中心に、比較・検証を行った。以下、その概要を示すこととするが、議論の整理の便宜上、「指摘や意見の現状」、「基本的な考え方」、「実効性」、「対象となる機器」、「遵守が求められるルール」、「ルール違反の場合に対する措置」の六つの項目に沿って、検討の経緯を記述することとする。

(1) エンフォースメントに係る指摘や意見の現状

無料地上デジタル放送において一定のコピー制御を実現するために、放送の送信側、受信側の双方において一定のルールを遵守させるエンフォースメントの手段として、以下のような指摘があった。

なお、今回エンフォースメントとして課題に挙がっている以下のいくつかの指摘については、無料の地上放送に関するものであり、有料放送については、基本的には指摘の対象外であることに留意すべきである。

① エンフォースメントに関する検討の必要性

第四次中間答申で提言された、一定のコピー制御に関するルールの「エンフォースメント」の在り方については、同答申の検討の過程において、以下のような趣旨の指摘を受けている。

- 1) コピー制御に関するルールのエンフォースの在り方、その手法、費用の負担の在り方については、コンテンツ保護のあり方を検討する上で重要な課題であり、継続的な検討課題とすべきではないか。
- 2) コンテンツ保護方式がどのような形でエンフォースされるのかという点は、消費者にとっても大きな影響がある。したがって、利用者の利便性と実効性あるコンテンツ保護のバランスをとるという観点から、消費者も含めた形で検討を進めていくことが必要。
- 3) コンテンツ保護方式については、消費者や権利者等の参加を得たオープンな形での協議を進めていくことが必要。

② エンフォースメントに関する意見や指摘

i) 視聴者の意識に関するもの

- 地上デジタル放送の視聴にB-CASカードが必要であるため、受信機購入後視聴までの間に手間や煩雑さが生じ、不便を感じる人が多い。デジタル放送への移行の上でハードルとなっている可能性もあるので、それらが解決できるエンフォースメントの手段を検討すべきである。
- 少なくとも、無料放送である地上デジタル放送に関しては、B-CASカードが不要な形とすべき。現在のアナログ放送と同等の利便性が損なわれると利用者

は納得しない。B-CASカードのために受信機のコストが高くなっているのであれば、地上デジタル放送の普及の観点からも問題である。

- B-CAS社は、放送事業者と家電メーカーが主要株主であるようだが、経営状況等がホームページ等では不明。今後すべての国民が視聴することになる地上デジタル放送にそういったシステムが使用されるということは、一般消費者からも疑問を持たれるのではないか。
- スランブル解除のために不可欠な B-CAS カードの発行が、B-CAS社という民間会社1社に委ねられており、審査等の基準も不透明であるのは問題ではないか。

ii) コストや効果に関するもの

- 技術・契約のエンフォースメントにはコストが非常にかかるものであり、家庭に複数台普及していくものに、それほどコストをかけてよいのか疑問。また、コストをかけても無反応機器などが出現することを考えると、費用対効果、実効性の観点から疑問。
- 技術・契約による手段が、無反応機器というものができて全てが無駄になることを考えると、消費者がコストを負担することは受け入れることができない。
- 現在既に3,000万枚以上もB-CASカードが配られている状態で、無反応機器の製造・販売に対する事前の抑止力、ハードルとなっているのか疑問。皆が同じ鍵を持っていて、すべてのマンションの鍵穴が同じということなのに、実効性はあるのか。
- 無反応機器の登場など、現行のエンフォースメントでは、コンテンツ保護の実効性に限界が見えてきているとも考えられるので、「制度」を検討していくべきではないか。
- 「スランブルを外すことを権利者が承知するわけがない」と言われるが、コピーワンス導入にもスランブル導入にも、権利者は関与していない。「無反応機器」が出現しはじめている現状をみると、スランブルの、エンフォースメントとしての役割は既に失われているものと考えざるを得ない。そのようなものについて一定の費用負担を強いることは疑問。
- 現行のB-CAS方式では、スランブルを解除するために機器に実装する仕様は公表されていることから、「制度」に比べて無反応機器製造のハードル、事前抑止効果が高いと必ずしもいえないのではないか。

iii) いわゆる「基幹放送」に関するもの

- 基幹放送である地上放送という、あまねく国民に送り届けることが責務となっている放送に、スランブルをかけて送信することは問題があるのではないか。

- 地上デジタル放送は、特に災害時の緊急対応や弱者にやさしい等をうたい文句としており、あまねく誰もが受信できるものであるべき。代替する他の手段があるなら、スクランブルをやめるべきである。
- あまねく誰もが視聴できるべき無料の地上放送、基幹放送に、コスト等の負担がかかる「技術・契約」のエンフォースメントが導入されていることに対して違和感があり、このスキームを続けていくことは問題ではないか。

(2)エンフォースメントに係る基本的な考え方について

エンフォースメントに係る基本的な考え方については、以下のような指摘があった。

① 検討の対象

- 現行の「コピーワンス」という「技術・契約によるエンフォースメント」は民間の契約でありルールの内容や担保は契約当事者の合意で決められたが、その後様々な課題が指摘され、見直しが必要となった。この経緯を踏まえれば、「制度」「技術・契約」いずれの手段についても、その導入決定に当たっては一定の国民的コンセンサスが必要なのではないか。検討に当たって利用者の視点を入れるべき。
- 地上デジタル放送に伴う諸々の変更に対して、消費者はほとんど選択の自由がなく、地上デジタル放送になるから受信機を買い替えざるをえない、という受け身の立場に陥っているわけであり、そのような分野について民民の問題でよいのか。制度的エンフォースメントで行政も関与し、この場で決めていくことが必要ではないか。
- 地上デジタル放送は、5,000万世帯という数が受信機を持ち、そこでデジタルによるコピーが次々できるわけであり、明らかに特殊なもの。皆が受信機を買わざるを得ない特殊性を持つ地上デジタル放送について、それに関するコンテンツ保護方式を民民でやろうというのは、いかがなものか。

② 基本的な考え方

- 「制度」をエンフォースメントの選択肢の一つとして検討する際に、前提として、規制が最小限であること、規制対象として検討されるのは「基幹放送」であること、ということが明確化されている必要があるのではないか。また、制度を検討するに際しては、「無反応機器」の抑止と排除に関する、民民における自助努力を併せて行っていくことが必要ではないか。
- 「制度」を選択肢の一つとして議論するには、まずは、「技術・契約」のエンフォースメントに拠った場合の現実の被害実態や、今後想定される被害・損害の立証が必要ではないか。
- 基幹放送である地上デジタル放送の特殊性を明確にした上で、現在運用している技術・契約によるエンフォースメントと比較してより効果的かつ経済的な方法とな

る可能性を有する制度的エンフォースメントについて検討するのは意義深いのではないか。

- B-CASシステムで様々な問題が顕在化しはじめているが、それらについて、技術面での解決方法の検討を早急に行う必要があり、まずは、技術・契約によるエンフォースメントの限界を見極める必要があるのではないか。
- 現行の「技術・契約」によるエンフォースメントに問題があるのであれば、まずはその技術的な改善策を検討すべきであり、それなくして「制度」の検討に入るのは適当でないのではないか。
- 現在の「技術・契約」については、コスト負担や内在する技術的な課題等の問題意識はあり従来から改善検討はされているが、「制度」も検討していくべき段階にあるのではないか。
- エンフォースメントの手段として、「技術・契約」と「制度」を並列にするのではなく、前者は現行から変更することにより解決できる範囲を、後者は具体像と罰則により不正なことが防げる範囲を、それぞれ明確化してその実効性を議論していくべきではないか。その上で、すべての立場の方が納得できる形にしていくべきではないか。

(過去の検討における考え方)

- 過去に産業構造審議会において無反応機器を規制することについて検討されたが、その際、技術の進展を妨げるおそれがある等の理由から、「法令に基づき管理技術を指定した上でその管理技術への対応を機器メーカーに強制するというやり方」は適当ではないという結論が出されている。今回の検討も「法律ありき」の検討ではないことを確認したい。
- 「制度」を検討するとしても、産業構造審議会の結論を踏まえ、技術の発展・開発の可能性を閉ざさないよう、規制は必要最小限のものとすべきである。また、法律で規制することや従来の原則を見直すことの必要性・妥当性について、関係省庁や有識者など幅広い関係者間で検討を進めるべき。流通やランニングコスト等の問題まで含めて多角的に検討すべきである。
- 産構審の議論にかかわらず、地上デジタル放送は極めて広く流通し国民に届けられる、非常に特別なものであるということを大前提に考える必要があるのではないか。地上放送にスクランブルは必要なのか、コスト負担の問題、既に大量に世に出ているカードの問題等に係る消費者の意見については、放送事業者としても危惧している部分であり、今後検討をさらに深めていく必要があるのではないか。

(3)エンフォースメントの実効性について

コンテンツ保護に関するエンフォースメントを実現するには、「技術・契約」、「制度」のいずれの手段をとる場合でもコスト等の負担は発生するが、そのコストに見合った実効

性が担保されることが重要である。従って、「コスト」と「実効性」のバランスを勘案して、とるべき手段を検討することが必要である。以上のような観点から、以下のような指摘があった。

(スピードバンプ論について)

- 「制度」による場合、スクランブルをかけずに放送することになるので、現在の「技術・契約」と比較しても、無反応機器が製造・販売される危険性は高まることから、その抑止効果は、いわゆる「スピードバンプ」的な役割にしかならないのではないか。放送事業者として、コンテンツ保護の安全性が低下する方向となるが、本当にそれで問題ないのかという点が疑問。
- 放送事業者としては、「制度」にも今の「技術・契約」と同程度の実効性のあるエンフォースメントが必要であるという認識であり、「制度」でのエンフォースメントが、「スピードバンプ」にしかなり得ない」と決めつけるのではなく、スピードバンプを超えた抑止力を持つ「制度」の具体像を検討することが必要ではないか。
- 「制度」の場合、「技術・契約」のようにスクランブルを維持するコストはなくなるものの、違法機器の監視・摘発を行わなくては実効性がなく、そのためのコストはかかるのではないか。

(現行方式の実効性、事前抑止力)

- 現行の「技術・契約」によるエンフォースメントの実効性に疑義が生じているのは事実であり、スクランブルを止める方向で検討を進めていくべきではないか。
- 現行のB-CAS方式では、スクランブルを解除するために機器に実装する仕様は公表されていることから、「制度」に比べて無反応機器製造のハードルが高いとはいえないのではないか。B-CAS方式と比べて事前抑止効果が低くなるという理由で、「制度」の有効性を否定するのはあたらないのではないか。
- 権利者としては、もともとエンフォースの手段として「技術・契約」を要望したことはない。違法なコピーが流通している現状は深刻であり、違法コピーの流通を行うと処罰されるという「制度」が流通の抑止力となることを期待する。

(ルールに違反した場合の措置に関する実効性)

「技術・契約」の場合、ルール違反に対しては、たとえばライセンス契約を解除することなどにより実効的な措置をとることが可能となる。一方、制度の場合の担保手段については、法の対象となる者が不当な不利益、過度な規制を受けることがないようにするための配慮が必要である。そのため、必要最低限の規制を設け、実効性のある措置をとるために、違反者に関して実際に、監視し、違法機器を見つけた場合に、通報するシステムの必要性があるのではないか、という点について以下のような指摘があった。

- 「制度」を導入するのであれば、策定した制度に強制力を持たせるために、ルールに違反しているものを実際に誰が告発、摘発するのかということが大きな問題ではないか。

- 制度的なエンフォースメントでは、現行のスクランブルを外すことになるので、無反応機器は市場に流通する可能性は高くなる。事後の監視をいかにして取り締まるかが重要ではないか。
- 機器が「違法」であることに対して刑事罰が科せられることに対して違和感がある。受信機メーカーにのみ過大な制約を課すこととなるおそれがあるのではないか。
- 違反した機器の製造を罰則の対象とするルールだけでは、試作品や実験用機器等の製造もあることから、実態になじまない。ルールに違反した機器の販売や流通を目的とした製造を対象とすべきではないか。
- 試作や実験用の機器等の製造は、ルールに違反していてもエンフォースメントの目的外であり、罰則対象とすべきではない。
- 不正な受信機が製造・販売されてしまったときに、民事訴訟では被害はどのようにしたら確定するのか。放送事業者としては、訴訟を起こすことを考えているのか。また、最終的には、不正な機器が蔓延することに対する抑止力ではなくて、刑事罰や民事上の差止請求を考えているのか。

(4) 対象となる機器について

① 対象機器の範囲に関する考え方

エンフォースメントの対象となる機器について、その範囲の考え方に関して、現在のよう「技術・契約」による場合と「制度」による場合それぞれについて以下のような指摘があった。

(対象機器の範囲の相違、「ケースバイケース」で決定できなくなる等)

- 「制度」を導入するのであれば、すべての受信機(機能、利用形態等)において差のないルールとするべきである。
- 現行の「技術・契約」では、最終製品の品質保証をする者に対してのみカードを支給していたが、「制度」となると、機能ごとの議論になる。
- 一般の消費者を対象に販売しているものほかにBtoBで流通しているものがあるが、こうした業界内での部品調達については、今回検討する「制度」の対象外としてよいのではないか。
- 「技術・契約」の場合は、民間契約によりライセンス対象の機器の範囲を決めることが可能である。一方、「制度」の場合は、ノンスクランブルである前提では、ルール違反が発生すると想定される機器すべてが対象範囲としての検討となってしまうのではないか。

② 対象(機器)となるか否かの基準の設定について

(基準の設定について)

- どのようなものが対象となるのか不明確であれば、安心して機器を作ったり、流通

業者が販売したりできなくなる恐れがあるため、基準を明確化すべき。

- 「制度」が導入された場合、受信機の製造に使う個々の部品まで法に抵触しないか確認する等の必要が生じ、現行のビジネスに支障を与えることを懸念する。
- 復調器のインターフェースが汎用か否かで、規制の対象とするか否かを区分することは困難ではないか。インターフェースの仕様は基本的に公開されており、変換器も容易に作成できるとすると、汎用インターフェースを持つ復調器を製造するメーカーのみが規制の対象となり、遵守すべきルールを厳格に策定しても実効性があるのか疑問である。
- 規制の対象とする受信機は、復調器を含む製品として、受信機製造過程の中間部品のような復調器からの出力インターフェースが汎用的でないものも、インターフェース変換器と一体として販売されているような場合は規制の対象とすべきではないか。
- チューナー単体について、一般の人が容易に入手しうるものであれば、対象としてよいと考えるが、その場合、「容易に入手しうるか否か」の判断基準は何か。

(部品を対象とすることについて)

- 部品まで規制の対象となると、影響を受ける可能性のあるメーカーは非常に多い。業界団体として検討する必要がある。
- 現行の「技術・契約」では、チューナーと蓄積・記録装置が一体となっているものを対象としているが、「制度」による場合は、ユーザーに提供される製品形態によっては、受信機の一部の機能しか有しない機器であっても、組み合わせた結果、受信機として機能するようなものは対象にする必要がある。ただし、あらゆる部品が規制の対象になるべきとは考えていない。
- TSP単体やデコーダ単体など、復調機能を有さないものはそれ自体では規制の対象外だと思うが、地上デジタル放送の復調器と接続される場合は何らかの規制が必要ではないか。
- 「制度」はノンスクランブルが前提なので、受信機全体を対象とすることは変わらないが、ルールの実効性を確保する観点から、部品レベルまで対象範囲とすることかどうか検討の必要がある。消費者が一般的な手段で購入できる機器や、部品として販売されていても、消費者が容易に入手できる情報を活用してコピー制御信号に無反応な受信機としうるものは対象とすべきではないか。

(業務用機器等を対象外とすることについて)

- CATVのヘッドエンドやIP再送信機器は対象外でよいと考えるが、業務用機器の「なりすまし」で販売される無反応機器に対しては何らかの対応が必要。
- 実効性あるルールとする必要はあるが、業務用機器に対して不必要な規制にならないようにすべきである。

(5) 遵守を求められるルールについて

① 適切かつ有効なルールの在り方について

- 放送事業者としては、現行の放送運用規定(TR)の内容について「制度」でも網羅すべきと考える。
- 「制度」では、受信機側だけ一方的に義務付けされるのではなく、送信側にも規制をすべき。
- 「制度」では、エンコーディングルール等の扱いについても議論すべき。
- 送信側のルールとして、現行の「技術・契約」では、コンテンツ保護のエンコーディングルール(コピーフリー、コピーネバー、COG、ダビング10、EPN)の中から選択できるが、「制度」にする場合、無料地上デジタル放送においては、「最も厳しいコンテンツ保護方式を採用するとしても『ダビング10まで』であり、コピーネバーを用いてはならない」等定める必要があるのではないか。

(刑罰の可否を決定する基準が複雑になることへの懸念)

- 「制度」の場合、機器の違法性を判断する基準は、明確でシンプルなものであるべき。特定の技術のみを保護することによって、新たな技術開発を阻害することのないように慎重に議論すべきではないか。

(ルールの規定方法について)

ルールの規定方法について、「行ってよいことのみ」を記載する方式とするか、「必要最低限守らなくてはならないこと」を記載する方式とするか、については、以下のようない意見があった。

- 「制度」を検討する場合も現行の放送運用規定(TR)と同様、「受信機が行ってもよいこと」のみを記載する方式が望ましいと考える。
- 技術の発展・開発の可能性を閉ざさないよう、「制度」を検討するのであれば、「最低限守らなくてはならない事項」のみの規定であるべきと考える。

② ルールの運用について

(ロバストネスルールを制度上の基準とすることへの懸念)

- 構造要件(ロバストネスルール)について、制度でどのように規定し担保できるのか疑問である。

(「透明性」、「柔軟性」の確保に対する懸念)

仮に、ルールを遵守した機器に対する「認定」等を行う仕組みを導入する場合、その認定基準や認定主体等の在り方も検討課題である。この点については、以下のようない指摘があった。

- 現在はDpaにおいてルールを決めているが、「制度」にする場合、例えば省令等に具体的ルールを規定するのであれば策定に当たってはパブリックコメントに付す等手続きの透明性が加わる。

③ 違反した場合の措置に関する実効性について

技術と契約によるルールの場合には違反した場合は、たとえばライセンス契約を解除することなどにより実効的な措置をとることが可能となる。一方、制度の場合の担保手段については、法の対象となる者が不当な不利益、過度な規制を受けることがないようにするための配慮が必要である。

そのため、必要最低限の規制を設け、実効性のある措置をとるために、違反者に関して実際に、監視し、違法機器を見つけた場合に、通報するシステムの必要性があるのではないか、という点について以下のような指摘があった。

- 仮に制度的エンフォースメントであるなら、策定した制度に強制力を持たせるために、ルールに違反しているものを実際に誰が告発、摘発するのかということが大きな問題ではないか。
- 制度的なエンフォースメントでは、現行のスクランブルを外すことになるので、無反応機器は市場に流通する可能性は高くなる。事後の監視をいかにして取り締まるかが重要ではないか。

また、制度による罰則などについては、受信機メーカーにのみ過大な制約を課すこととなるおそれがあるのではないか、という点については、以下のような指摘があった。

- そもそも機器が「違法」として刑事罰が科せられることに対して違和感をもつ。
- 試作や実験用の機器等の製造は、ルールに違反していてもエンフォースメントの目的外であり、罰則対象とすべきではない。

さらに違反した場合の措置手段として、刑事罰や民事上の手続きなど様々な手段がある中でどのような手段を検討すべきか、という点について以下の指摘があった。

- 不正な受信機が製造・販売されてしまったときに、民事訴訟では被害はどのようにしたら確定するのか。放送事業者としては、訴訟を起こすことを考えているのか。また、最終的には、不正な機器が蔓延することに対する抑止力ではなくて、刑事罰や民事上の差止請求を考えているのか。
- 刑事罰のみがあるということではなく、しっかりとコンテンツを守りたい側において、違法な機器が出てきたら叩くという行為が必要なのではないか。

(6) ルール違反に対する措置について

コピー制御に係るルールを実効性のあるものとするために、当該ルールに違反する行為者に対し、どのような措置を行うことが適当か、という点について議論が行われた。

① 善意の製造者等に対する配慮について

ルールに違反した場合の措置を検討する中で、違法な行為を意図的に行った場合ではなく、善意の製造者が製造した受信機が何らかの不可抗力によって結果としてルールに違反することとなった場合の対処について以下の指摘があった。

- 例えばプログラムのバグで、結果として世の中にルールを順守していない機器が出回ってしまった場合、刑罰が課されることとなるのか。これでは委縮効果の方が大きいのではないか。
- 刑罰は、非常に大きなサンクションの意味をもつので、善意又は過失レベルでの製造者に対しても刑罰が科されてしまうことになると、受信機メーカーとしては、自由に安心して新たな技術開発などを行うことが困難になってしまうおそれがあるのではないか。
- ルール違反は限定的に捉えるべきではないか。また故意又は未必の故意が認められる場合に限定すべきではないか。

② 善意の流通事業者等に対する配慮について

あわせて、受信機を流通・販売する流通事業者にとって、違法な機器なのか否かをどのように判断するのか、どのように善意の流通事業者を保護していくべきなのか、という点については以下のような指摘があった。

- 制度的なエンフォースメントの場合は、具体的な認定機関、方法は検討する必要があるが、正規な受信機について認定制度のようなものがあるのもいいのではないか。
- ルールを遵守した機器については、一定の手続きで認証とあるが、例え任意であっても、認証手続きを規制で設けることは反対である。メーカーとして、一般に、機器販売の前に認証を受ける場合としては、安全性や、接続性が確保されているのか、という視点があり、そのような制度の場合、実際の利用者にメリットがあるものである。一方、コンテンツ保護の技術を搭載することは、利用者は利便性が損なわれているので、機器としての安全性などの観点とは異なるのではないか。
- 違反機器の流通段階で罰則を適用するのであれば、ルールを遵守している機器か否かが容易に識別する手段がないと、善意の流通事業者に対し罪を課すのは無理があるのではないか。

Ⅲ 提言

デジタル放送におけるコピー制御のルールとその担保手段の在り方については、前項までに示したとおり、様々な立場と意見が存在している。これを前提として、当審議会としては、特に、コンテンツ保護のルールの担保手段であるエンフォースメントの在り方に関する今後の検討の進め方について、以下のように考える。

(1) 委員会審議において指摘された検討課題

① エンフォースメントの在り方の検討の必要性

i) 既に第二節Ⅱに示したとおり、第四次中間答申及びその後の審議過程において、以下の二点が明らかとなっている。

(a) 地上デジタル放送はいわゆる「基幹放送」であり、日本全国へのあまねく普及が求められ、視聴者の日常生活にも大きな影響を持ち得る、という特徴を持つ分野であること。

(b) 従って、当該分野に関しては、コンテンツ保護に関するルールのみならず、当該ルールの担保措置の在り方についても、視聴者・消費者の参加を得たオープンな議論が必要であること。

ii) 当審議会としては、放送コンテンツ保護に関するルールの在り方については、既に昨年一つの提案を行い、その具体化の在り方についても前記Ⅰ(1)において審議会としての考え方を示したところである。今回の審議においては、上記i)を踏まえ、こうしたルールの担保措置の在り方について、検討を行ったものである。

② 現在のエンフォースメントに関する課題

これまでの審議において、地上放送においてもコンテンツ保護は重要な課題であり、そのためには送信・受信の双方における一定のコピー制御が必要であること、およびその実効性の担保のためのエンフォースメントの必要性については、既に構成員の一定の理解が得られている。

しかしながら、そうした一定のコピー制御の実効性を担保するため、現在行われている技術と契約によるエンフォースメントの手法については、以下のような三つの観点で、審議に参加した視聴者、権利者等の立場から様々な課題が指摘されている。

i) 視聴者の意識に関するもの

ア) 現在のエンフォースメントのシステム下では、地上デジタル放送の受信機を購入すると、B-CASカードと呼ばれるカードが同梱されており、放送を視聴するためには、当該カードの取扱い等について一定の知識と注意が必要となる。

すなわち視聴者は、受信機を購入するにあたって、「カードの受信機への挿入を忘れていたり、カード自体に機能障害がある場合には放送の視聴ができない」という知識を何らかの方法で得る必要があり、あわせて、当該カードを紛失、破損しないよう注意することも求められる。例えば視聴者の不注意で当該カードを

破損した場合には、その再発行を受けるため、視聴者は一定のコストを支払う必要がある。

以上の点に関連して、上記のような知識や注意を求められることについて、ストレスを感じる視聴者が多数にのぼる可能性は高く、受信機の普及促進の観点からは、現在のエンフォースメントのシステムの改善が必要ではないか、という趣旨の指摘がある。

イ) 上記のような知識と注意を要するシステムが導入されるに至ったプロセスや、導入の必要性について十分な説明が行われておらず、視聴者の理解が得られていないという趣旨の指摘もある。

すなわち、こうしたシステムは「地上放送」というほぼ全ての世帯が利用するインフラで用いられるものであるが、

(a)放送コンテンツ保護との関係で、何故視聴者の新たなストレスとなり得るシステムを導入・運用する必要があるのか、

(b)システムの運営方法や運営主体等がどのような主体によって、いかなるプロセスを経て決定されたか、

等について、説明を不十分と感じている多くの視聴者がいるのではないか、という趣旨の指摘である。

現行のシステムを維持したまま、視聴者の十分な理解を得ていくことは困難であり、エンフォースメントの手法を変更することが不可欠であるという趣旨の指摘も見られる。

ウ) なお、有料放送については、仮に暗号化を行う「鍵」が解読された場合、鍵の交換を可能とする必要があるというニーズがあり、そうしたビジネスモデルの保護の要請から、「鍵」を格納したカードの活用には一定の合理性があるのではないか、という指摘も見られたところであり、これらについても考慮しつつ、検討を進めていく必要があると考えられる。

ii) コストと効果に関するもの

ア) 現在の技術・契約によるエンフォースメントのシステムは、一旦放送波を送信側で暗号化した上で、受信機内でその暗号を解除して放送コンテンツを視聴可能とする手段を採っており、コンテンツ保護に係るルールを遵守するメーカーのみにその暗号の解除手段を提供している。暗号化のシステムや、放送コンテンツを視聴可能とする手段を管理・配布する組織を含め、こうしたシステムの構築・運営には一定のコストが費やされている。

以上の点に関連し、暗号を解除する手段が、ルールを遵守するメーカーに加え、当該メーカーの受信機購入者の全てにも提供されていくこと等に着目した指摘がある。すなわち、こうしたシステムの下では、悪意の第三者が、正規に提

供されている暗号解除の手段を流用することにより、ルールに従った動作を行わない受信機を開発・販売する蓋然性は否定できず、コピー制御の実効性担保という目的から見て、コストに見合う効果が確実に得られているのか疑問であり、コスト対効果の観点から現行システムの見直しを求める指摘である。同様の観点から、第2節 I (3)において記載した、米国において一度検討されていた制度に着目し、制度的エンフォースメントの導入を検討することを求める指摘もある。

イ) 現行システムの下で、コピー制御の実効性担保という目的を達成するには、システムの運用と並行して、ルール違反者の監視と摘発が適切に実施されることが必要となる。現在、システム運営を行う民間企業がルール違反の有無を監視しており、解除手段を提供する際、事前にルール違反の有無の検証を行うとともに、ルール違反の受信機の製造等を行った者に対しては事後的に暗号の解除手段の提供を差し止める役割を担っている。

この点に関連し、ルール違反者の監視・摘発の仕組みの実効性を確保するために要するコストを勘案し、ア)と同様、コスト対効果の観点から現行システムの見直しを求める指摘もある。

iii) 基幹放送の性格に関わるもの

「基幹放送」については、現段階でその定義が一意に定まっているとは言えない。しかしながら、今回の審議の過程に鑑みれば、「基幹放送」の特徴の一つが、法律により放送事業者に「全国あまねく普及」義務が課され、全ての視聴者がその放送を視聴可能とすることが政策目標となっていることである点については、認識に大きな相違はないと考えられる。

こうした性格にかかわらず、現行のエンフォースメントの下では、「限定受信」を基本とする「有料放送」と同一のシステムを用いて、敢えて一旦放送波を暗号化して、視聴が不可能な状態とした上で、全ての受信機で復号して視聴可能とすることとなっており、この点について、ある種の違和感を指摘する意見があり、こうした観点から、「暗号化」を用いない、「制度」によるエンフォースメントの検討を求める指摘もある。

(2) 今後重点的に検討すべき課題等

上記のような、今回の審議において得られた様々な意見や指摘にかんがみれば、現在のエンフォースメントの手法は放送のデジタル全面移行後も半永久的に継続すべき性格のものではなく、常に視聴者にとってよりよい手法を模索する方向で検討していくべきという点については、構成員の間に大きな認識の相違は無いと考えられる。

一方、上記に示した指摘の全てが、正確な事実認識と理解に基づくものであるか否

かについては、今後の審議の過程でなお十分な検証が必要であり、検討が求められた選択肢についても、現在の手法を変更する場合、一旦変更した後は同じ手法に戻ることが困難であるという事情も考慮すれば、前項までに整理したことを含め、更なる関連情報の収集や内容の精査が必要と考えられる。従って、当審議会としては、現段階では、現在のエンフォースメントの手法を変更することの要否、変更するとした場合の手法について具体的に結論づけることは適当でないと考える。

しかしながら、放送のデジタル化を推進する上で、最もその理解を得ていくべき視聴者と、デジタル放送のコンテンツ供給を支える権利者の立場から、技術と契約による現在のエンフォースメントについて、手法の改善や別の手法の検討を求める指摘が行われたことは事実であり、当審議会としてはこれらの指摘を真摯に受け止め、以下の点に配意しつつ、エンフォースメントに関する今後の検討を行っていくことが必要と考える。

① 今後の検討における前提

i) 検討の範囲

ア) コンテンツ供給に関するサービスについては、インターネット、衛星放送、ケーブルテレビ等のネットワークを活用して、既に多様なサービスが展開されている。その中で、コンテンツ保護のルールは、当該サービスに係るビジネスモデルの一環として定められるものであり、ルールの実効性の確保についても民間の自助努力が原則であるべきことは言うまでもない。視聴者は、そうしたルール等を含めたサービス内容を全体として評価し、それぞれの嗜好に最も適すると考えられるサービスを選択していく。

イ) 一方、本節冒頭に示したように、地上デジタル放送はいわゆる「基幹放送」であり、日本全国へのあまねく普及、すなわち、国内のほぼ全ての世帯がそのサービスを利用し得る環境整備が求められており、視聴者の日常生活に大きな影響を与え得る、という特徴を持つサービス分野である。本来民間で自由に定められるコンテンツ保護のルールやその担保手段について、視聴者の参加を得た、オープンな議論が求められるのは、こうした特徴によるものであり、今後の検討の対象は、地上デジタル放送等いわゆる「基幹放送」の分野に限ることとする。

ii) 検討の進め方

ア) 我が国の地上放送は、民間企業による基盤の構築と運営を基本として成立していることから、そのコンテンツを保護するためのエンフォースメントの在り方についても、基本的には民間の私的自治の原則の下に決していくべきである。従って、上記に指摘された課題を解決するための方策についても、民間の自助努力、すなわち「民間の契約と技術」によるエンフォースメントの在り方について十分議論を尽くしていくことが不可欠である。

今後の審議過程においては、エンフォースメントについて最終的に「技術・契

約」「制度」いずれの手段を選択すべきかを判断する段階に至る場合は言うまでもなく、下記②以下に示す各課題を検討していく過程においても、民間の自助努力による解決手段に係る議論が十分に尽くされているかという論点に常に立ち戻り、慎重な検証を繰り返しつつ、結論を得ていく必要がある。

イ) 上記に示したとおり、これまでの審議過程において検討が求められているコンテンツ保護のエンフォースメントの選択肢は、「技術・契約」と「制度」に大別され、それぞれを支える基本的な考え方やこれに基づく仕組みの大枠が大きく異なる。これまでの審議において様々な指摘を得た現行のエンフォースメントは、前者を具体化する個別の手段の一つである。今後は、指摘を受けた課題に関する解決方法として、二つの選択肢を比較検証していくこととする。

その際、常に民間の自助努力による解決について議論を尽くすべきことと、当審議会が指摘された課題が正確な事実認識と理解に基づくものであるかの検証が必要であることは先に示したとおりであるが、現段階で当審議会としては、二つの選択肢のいずれが適切かを判断し得る段階になく、指摘された課題の全てが民間の自助努力、すなわち「技術・契約」のみで解決すべきものと結論づけるに十分な検討を行っているとも言えない。以上にかんがみれば、個別具体的な技術解の仕組みや特徴の明確化の必要性についても指摘が行われたことも踏まえつつ、まずは、「技術・契約」「制度」双方の選択肢が拠って立つ基本的な仕組みや考え方を明確にした上で、それらが課題解決の方法としてなじむか否かを検討し、その上で次のステップに進んでいくことが重要と考える。

② 今後重点的に検討すべき課題

①に示したとおり、これまで指摘された課題についての解決方法を検討する前提としては、二つの選択肢の基本的な考え方等を明確化した上で、比較、検証する作業を進めていく必要がある。

既にⅡに示したとおり、今回の審議においても、それぞれの選択肢について、基本的な考え方や枠組み、国内外に見られる具体例等について一定の整理を行ったところである。そして、その整理に係る議論の過程を踏まえれば、今後の比較、検証作業においては、特に以下の項目に重点をおいて検討を進めていく必要があると考えられる。

i) エンフォースメントの実効性

ア) 検討が求められている二つの選択肢の内、「制度」エンフォースメントについては、審議における指摘の趣旨に鑑みれば、放送波の暗号化(スクランブル)を行わないことが前提となる。その場合、ルール違反の機器の製造を行う意思を持つ者は、スクランブルを解除する機能を開発・実装する必要が無く、技術・契約によるエンフォースメントに比べ、ルール違反の機器製造に関する物理的な

ハードルが低くなる恐れはある。

こうした点に着目して、ルール違反の機器の製造を抑止するための物理的なハードルが低くなる可能性のある「制度」のエンフォースメントは、本質的に、ルール違反の行為に対する、いわゆる「スピードバンプ(一時的な減速)」の機能しきもち得ない手段であり、技術・契約によるエンフォースメントに比べ、実効性が薄いのではないかと、という指摘がある。

先に示したように、現行システムの運用では、暗号解除の手段が、これを配布されたメーカー製の受信機を購入する全ての者に配布されることとなるため、現行システムの物理的なハードルの実効性については別の評価や指摘も考えられる。

いずれにせよ、以上の点については、それぞれのエンフォースメントに要するコストと効果の観点から、更に比較・検証を行っていく必要があると考えられる。

イ) 先に示したとおり、今回の検討に際しては、民間の自助努力による解決手段に係る議論が十分に尽くされているかという論点に常に立ち戻り、慎重な検証を繰り返しつつ、結論を得ていく必要がある。従って、「技術・契約」と「制度」エンフォースメントの比較・検証を行う場合には、いかなる評価軸で比較する場合であっても、常に現行制度の下での民間の自助努力による解決手段に係る議論を尽くしていくことが必要である。

以上の点に関連し、ルール違反機器の製造者等に対する現行制度を活用した法的措置のあらゆる可能性や、ルール違反機器の製造・販売者を監視・摘発する仕組みについて、現行システム下でのあらゆる改善策の検証を求める指摘もある。一方、技術・契約によるエンフォースメントの場合、セキュリティ確保の観点から、具体的な方法や効果について明らかにすることが困難との指摘もある。

これらの指摘も踏まえて、エンフォースメントに関する二つの選択肢の実効性と経済性について、総合的に比較していくことが重要と考えられる。

ii) エンフォースメントに係る適切なルールの在り方

ア) 先に示したように、「技術・契約」によるエンフォースメントの場合、その対象となる機器の範囲についても当事者の契約によって決定するものであり、対象機器の範囲に関する基準を必要以上に詳細に定める必要はない。このことによつて、受信機メーカーその他契約の当事者が、それぞれの技術開発、製品の企画・製造・販売に係る諸活動に対して、エンフォースメントにより過度の制約がかかることを自ら回避することを可能としていると考えられる。

以上の点に関連して、「制度」エンフォースメントにおいては、その対象機器について上記のような柔軟な取扱いはずできず、またあらゆる技術開発の可能性を先取りしたルールの策定も極めて困難であることから、「制度」において、受信

機メーカー等の技術開発や商品開発の活動に不要な制約を与えることなく、かつ「対象機器」の外縁を明確化するルールの方策は困難ではないか、という趣旨の指摘がある。

こうした指摘には、今後「技術・契約」と「制度」のエンフォースメントの基本的な仕組みの比較・検証を進めていく上で、より詳細な検討を進める必要がある。

イ) 上記ア)と同様、「技術・契約」によるエンフォースメントの場合、受信機の機能や構造に課せられるルールについても契約によって決定するものであり、技術開発等の動向により、迅速かつ柔軟に変更することが容易で、契約内容によっては、課せられるルールが受信機毎に厳密に同一である必要もない。

これに対して、「制度」のエンフォースメントの場合、特に「罰則」を前提としたルールであれば、「技術開発の動向に応じた迅速かつ柔軟な対応」という要請に即応できない場合があるのではないかと、また「一定のコピー制御」の前提の下では、受信機の機能や構造に課せられるルールは相当に複雑なものとなることが予想され、罰則の前提となる「明確性・安定性」を備えたルールの形成は困難ではないか、という指摘もある。

以上の点についても、双方の選択肢の基本的な考え方・仕組みに関わる重要な課題であり、慎重な比較・検証が必要である。

iii) ルール違反の場合の措置

ア) 「技術・契約」「制度」いずれに拠る場合であっても、エンフォースメントの趣旨が、悪意でルール違反の機器の製造・販売を行う者を取り締まる点にあり、善意の製造者等が行う技術開発や製造販売活動を委縮させることは厳に避けるべきことは言うまでもない。

この点に関連し、

(a) 昨今、デジタル放送受信機の機能は、ソフトウェアによって実現されるものが大宗を占めていること、

(b) 高度で複雑な機能が搭載された製品であるほど、製品出荷の初期段階で、ソフトのバグにより結果的にルール違反機器が出る可能性があることは否定できないこと、

等の事情に着目して、特に法的措置を伴う「制度」のエンフォースメントを導入する場合について、技術開発等に対する「萎縮効果」の発生があってはならないとする趣旨の指摘がある。

以上の指摘、特に「萎縮効果」の発生を防止するための措置については、「技術・契約」、「制度」いずれの検討の場合においても、国内外における関連諸制度も参考として、十分検討していくことが必要である。

イ) 現行のシステムの下では、善意の事業者や製品の購入者等は、「B-CASカ

ード」の同梱の有無をメルクマールとして、デジタル放送受信機がルールに従って動作するか否かを判断することができる。

こうした点に関連して、仮に現行システムとは異なるエンフォースメントを検討する場合には、こうした善意の第三者を保護し、新たなシステムの下でも円滑な商品流通を維持し、市場における製品流通への影響を最小限度にするための工夫が必要ではないか、とする意見がある。

以上についても、双方の選択肢の「基本的な考え方や枠組み」の比較・検証の中で、検討していくこととする。

(3) 検討の継続と検討体制

- ① これまでに再三指摘してきたように、我が国のほぼ全ての世帯への普及が見込まれる、いわゆる「基幹放送」である地上デジタル放送のコピー制御に関するルールや、そのエンフォースメントの具体的な在り方については、国民視聴者に大きな影響を与える可能性があり、引き続き、放送コンテンツの品質の維持・向上、そのためのコンテンツ保護、視聴者の利便性の確保等の観点から、当審議会において継続して検討していくことが必要である。
- ② 今回の審議過程における指摘にかんがみれば、今後の審議において、関係省庁、放送システムに係る関係事業者等幅広い関係者の参加も得て、上記(2)に示すような課題について、検討を進めることが必要である。

(4) 検討スケジュール

- ① 今回の審議過程において、現在のエンフォースメントについて、現状を固定するのではなく、地上デジタル放送に関する視聴者の理解と、それに基づく受信機の普及を一層加速・推進する観点から、更なる改善を模索する方向では、大きな認識の相違は見られない。
- ② そして、こうした改善の方向性としては、以下の三つの可能性が考えられる。
 - i) 現行の「技術・契約」によるエンフォースメントを更に利便性の高い方式に改善する方向
 - ii) 新たな「制度」によるエンフォースメントの導入を図る方向
 - iii) その他両者併用等の方向これらの内いずれを採るにせよ、2011年のデジタル全面移行時までには、エンフォースメントの在り方が決まり、全面移行の時点では、その運用が開始されていることが望ましい。
- ③ 以上の事情、及び全面移行時まで3年余となったこと等を勘案し、当審議会においては、本中間答申から概ね一年を目処に、上記の方向性のいずれを採るかについて、一定の結論を得ることを目指して今後の検討を進めることとする。

第2章 コンテンツ取引市場の形成と、取引の活性化に向けて

第1節 我が国におけるコンテンツ市場の現状

I コンテンツ大国の実現

第四次中間答申においても示したとおり、我が国は、豊かで強く魅力ある日本経済の実現を目指し、成長力及び競争力の強化に取り組んでいる。中でも、ITとサービス産業の革新の一環として、「10年間で約5兆円のコンテンツ市場の拡大」を目指すとの数値目標を設定し（「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006」2006年7月7日閣議決定）、コンテンツ産業を今後の基幹産業の一つとして位置づけ、コンテンツ分野における市場規模の拡大を基本政策の一つとしている。

また、知財立国の実現を目標とする知的財産戦略本部においても、「知的財産推進計画2008」（2008年6月18日知的財産戦略本部決定）において、デジタル・ネット時代におけるコンテンツ大国の実現を大きな柱として掲げ、官民一体となった取組を推進しているところである。

現在の我が国のコンテンツ市場規模は、総額11兆円を大幅に超えており、年々拡大傾向にある状況である。特に、映像系市場は拡大基調にあるが、コンテンツ大国の実現に向けては、更なる映像コンテンツ市場の拡大を目指すことが重要である。

特に、我が国の放送コンテンツは、その市場規模において映像コンテンツ市場の約6割強、制作費においては約8割強を占めるという極めて重要な位置づけにあり、放送コンテンツとその制作・流通の最も重要な担い手である放送事業者の果たすべき役割は特に大きい。その中でも、地上放送におけるコンテンツは我が国のコンテンツ制作・流通の中核を担っており、コンテンツ産業に占める役割が極めて重要であることは、当審議会においても繰り返し確認されてきたところである。

今後、特にコンテンツ市場の大部分を占める映像コンテンツについては、従来展開されてきた劇場公開や本放送等といった一次利用のみならず、二次利用やこれに伴う取引を促進し、コンテンツ取引市場の形成とその拡大を図っていくことが、コンテンツ大国の実現に向けた目標達成に不可欠である。

こうした背景を踏まえ、2007年6月14日に「コンテンツ競争力強化のための法制度」の在り方について、当審議会への諮問がされたところである。

II 放送コンテンツのマルチユースの現状

(1)国内の状況

我が国のコンテンツ市場におけるマルチユースの現状として、特に映像コンテンツ市場では、マルチユースの割合が着実に増加しており、映画ソフトが38.4%、地上テレビ番組は24.0%を占めている。

各放送事業者においても、基本的な経営方針に放送コンテンツのマルチユースの促進を掲げ、これに向けた積極的な取組を推進している状況については、第四次中間答申においても示したとおりである。

先にも述べたとおり、放送コンテンツは、我が国のコンテンツ市場において極めて重要な位置づけにあることから、引き続き放送コンテンツの二次利用の促進に向けた事実関係を考察することが必要である。特に、コンテンツのマルチユース事例として考えられる「インターネットへの配信」、「海外展開」に着目し、それぞれについて状況を整理し、我が国のコンテンツ市場拡大に向けた方策について検討する。

① インターネットへの配信について

第四次中間答申でも述べたように、我が国における放送コンテンツは、その利用の在り方として、これまで本放送(オンエア)という一次利用が重視されてきた傾向がある。

その中でも基幹放送である地上放送は、広告収入を前提とする無料放送として、常時、適正な対価で、かつ安定的にコンテンツを供給し、多数の者が同時に視聴できる形態としての本放送に重点が置かれていたものと考えられる。

しかし、このような枠組みの中でも、すでに各放送事業者とも、放送コンテンツのマルチユースの促進を基本的な経営方針に掲げ、これに向けた積極的な取組を推進している状況にある。

最近の動向としては、2007年の放送法改正により、本年12月を目途に、日本放送協会による放送コンテンツの配信サービスが開始される予定であり、今後の展開が期待されている。また、各民間放送事業者においても、ブロードバンド環境の進展等を踏まえ、独自サイトでのコンテンツの映像配信サービスが実施されるなど、放送コンテンツのマルチユースの促進に向けた積極的な取組が行われている。そこで、第四次中間答申でも示した各放送局におけるコンテンツのインターネット配信に対する取組について、改めて以下に具体例を示す。

■NHKオンデマンド

2007年12月の放送法改正により、日本放送協会の任意業務として、通信回線を使った番組の有料提供が可能となった。この事業は、公共放送として、豊富な映像資産をより多くの視聴者に届けることを目的としている。日本放送協会の本来業務の放送事業とは異なり、利用を希望する視聴者に限定したサービスであるため、受信料会計とは明確に区分した運営・管理が放送法で義務付けられている。

このため、サービスにかかる費用は受信料を使わず、すべて「NHKオンデマンド」の利用料金で賄うことになっている。

(参考)NHKオンデマンドの概要

サービス概要	<ul style="list-style-type: none"> ●2008年12月1日サービス開始予定 ●「見逃し番組」サービス 見逃した番組や録画し忘れた番組を放送後1週間程度、公開期間としてオンデマンドで視聴可能にする。NHKのTV5波(総合、教育、BS1、BS2、BSハイビジョン)で放送された番組(定時、特集)の中から、基本的にはプライムタイムの番組を中心に当面は1日あたり10から15番組程度を想定。ニュース番組は、「おはよう日本」「正午のニュース」「BS列島ニュース」「ニュース7」「ニュースウォッチ9」の5番組を想定。具体的な提供番組名については2008年9月頃に公表予定。 ●「特選ライブラリー」サービス 埼玉県川口市のNHKアーカイブスに保存しているおよそ52万本(平成19年3月末現在)の番組を「NHKオンデマンド」では、新たに、インターネットで有料配信するための権利取得を行い、初年度は「ドラマ」「ドキュメンタリー」「歴史」「自然/紀行」「エンターテインメント」「キッズ/アニメ」「サイエンス」「芸術」等の番組、約1000本程度を提供できるよう作業を進めている。(具体的な提供タイトル名は2008年9月頃公表予定) 今後は、見逃し期間を終了した番組を含め、毎年1000本程度を追加できるよう、権利取得を進めていく方針。
提供対象	NHKで放送した番組のうち、権利者の許諾が得られた番組。
提供形態	<ul style="list-style-type: none"> ●単品販売・・・見逃し番組と特選ライブラリーのそれぞれを単品で提供。 ●パック販売・・・見逃し番組、ニュース番組をパックとし、月間見放題で提供。 ●セット販売・・・特選ライブラリー番組を複数本まとめ、お得な価格で提供。
料金	料金については現時点では未定。市場調査、収支予測などを参考に、10月頃に公表予定。
画質	<ul style="list-style-type: none"> ●PC向けサービスは利用者の回線状況を考慮し、低ビットレートと高ビットレートの2通りの配信を予定。パソコンの視聴でも満足できる画質を目指す。 ●ネットワーク対応TVなどへのサービスは、ハイビジョン画質で提供する。
録画	配信データはDRM(デジタル著作権管理)で保護され録画・コピー不可。
必要設備	<ul style="list-style-type: none"> ●PCサービス パソコンとインターネット(ブロードバンド回線)が必要。 ●TV系サービス アクトピラと:COMVODを対象にするが、他の事業者も条件が整えば拡大を検討 ・「アクトピラ」は、アクトピラビデオ・フル対応テレビとFTTH(光)回線が必要。 ・ケーブルテレビ:COMの「J:COM オン デマンド」サービスが利用可能となる契約が必要。

(出典:日本放送協会ホームページ及び日本放送協会提供の情報に基づき事務局作成)

(参考)民放キー局の放送番組のネット配信への対応

	フジテレビ on Demand	第2日本テレビ	TBS BooBo BOX	あにてれ	tv asahi bb	(参考) トレソラー
提供主体	フジテレビ	日本テレビ	TBS	テレビ東京	テレビ朝日	トレソラー
開始時期	2005年7月	2005年10月	2005年11月	2006年2月	2006年3月	2002年9月～2004年4月
受信端末	パソコン or テレビ(専用受信機)	パソコン	パソコン or テレビ(専用受信機)	パソコン	パソコン	パソコン or テレビ(専用受信機)
サービス内容	<ul style="list-style-type: none"> ・地上波と連動したバラエティドラマ、アニメ、音楽、スポーツ、情報番組など6つのジャンル。 ・自社サイトでの直接販売と提携配信事業者サイトでの販売とがある。 ・自社サイトでは会員IDの登録(無料)により、各ジャンルの無料番組の視聴可能。 ・有料番組の購入方法は、月額見放題コース、全話パック、複数話パック、1話ずつ購入の4種類。 ・料金は、1話105～525円、月額見放題1050円など。 ・購入方法やコンテンツによって、視聴可能期間も異なる。1話or複数話パックの購入は8日間視聴、全話パック30日間視聴など。 ・レギュラー企画、新企画、単発企画を含め、毎月約40～50タイトル(×話数)を配信。 ・08年4月から「フジテレビ OnDemandモバイル」開始。 	<ul style="list-style-type: none"> ・オリジナルコンテンツや地上波番組連動コンテンツ、ならびに独自のニュース映像などを配信。 ・巨人戦や一部の深夜ドラマ等は放送番組を全編配信。 ・公開している動画ファイル数は約1万1千。 ・無料の動画配信が中心(一部有料コンテンツあり)。 ・自社サーバーでの配信が主体、一部のコンテンツはヤフー動画にライセンス。 ・入会無料、会費無料の会員制。ただし、会員でなくとも見られる動画も多数。 	<ul style="list-style-type: none"> ・提携する配信事業者を介して購入。 ・TBSグループのドラマ、スポーツ、ドキュメンタリー番組など10ジャンル。 ・66タイトル約450コンテンツを配信中(2008年6月現在) ・購入方法は、月額見放題パック、全話セット、複数話セット、1タイトルずつ購入。 ・コンテンツや購入方法・サービスにより視聴期間や料金は異なる。 ・単品1タイトルの場合2～7日間、セット7～30日間、 ・料金は単品1タイトルあたり63～420円(税込み)、月額見放題630円(税込み)など。 ・一部無料動画も有り。 	<ul style="list-style-type: none"> ・あにてれシアターにて、アニメ作品の有料配信および無料視聴が可能な番組もあり。 ・無料の会員登録が必要 ・料金は1話、105円(税込) 視聴可能時間48時間等。 ・携帯サイトあにてれもばいばいず」において、アニメ作品の有料配信および無料配信を実施。(NTTドコモのみ) 2007年12月より ・会員登録必要 ・料金は1話、105円～(税込) 視聴可能時間48時間等。 	<ul style="list-style-type: none"> ・無料のID登録による会員制番組として、自社のアニメ、子供向け特撮ドラマ、スポーツなど6タイトルをそれぞれのサイトにて有料配信。 ・タイトルごとに課金方式は異なるが、月額525円～1050円(税込)、4話毎に315円(1週間視聴可能)で購入。 ・タイトルによっては提携する配信事業者を介しての配信。 	<ul style="list-style-type: none"> ・第一次実験(02/09/01～02/11/30)、第二次実験(04/02/01～04/04/30)を実施。 ・番組提供時間は、第一次実験合計240時間、第二次実験合計約160時間 ・月額1000円見放題、タイトルパック、単品番組の形式で提供

(出典:各社ウェブページ等に基づき事務局作成 2008年6月現在)

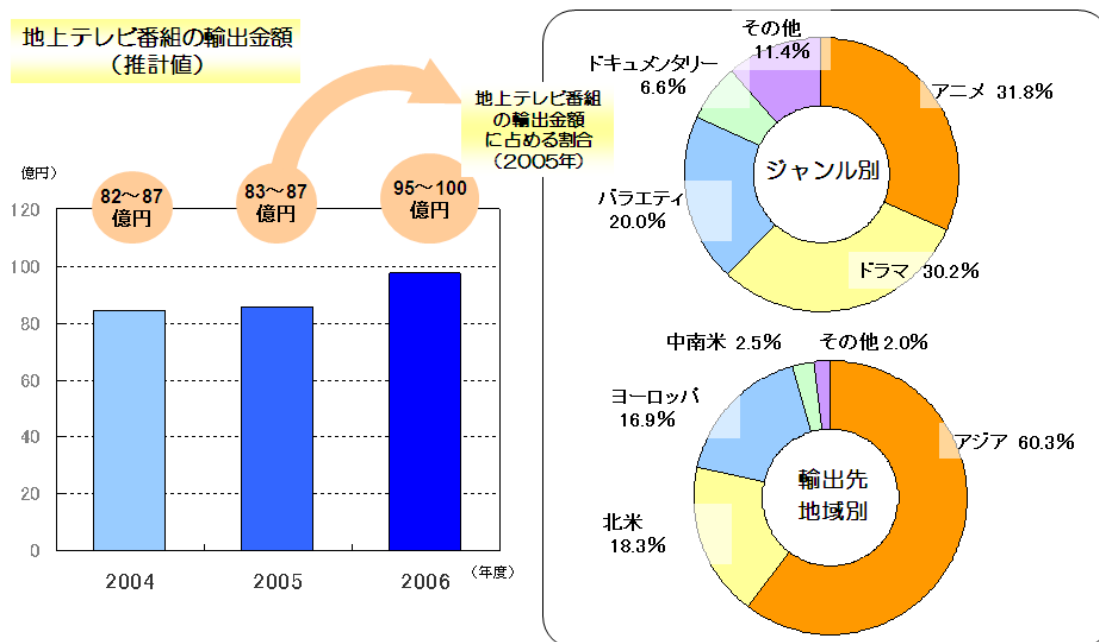
② 海外展開に関する動向

放送事業者は、海外展開を含めた放送コンテンツのマルチユースの推進を経営方針として定め、海外への番組販売、国際見本市への出展、ブロードバンド配信、ビデオグラム化(DVD等)、フォーマット・リメイク販売等様々な形で海外へのコンテンツ流通に取り組んでいる。

そのうち、地上テレビ番組の輸出金額は、近年着実に増加しており、約100億円(2006年度推計値)、本数にして、民放キー局で年間約1,500本となっている。番組ジャンルで見ると、アニメが最も多く(31.8%)、次いでドラマ(30.2%)、バラエティ(20.0%)となっている。また、最も多い輸出先としてアジアが全体の6割を占め、北米(18.3%)、欧州(16.9%)と続いている。

このように、既に放送事業者によるコンテンツの海外展開は着実に進展しているところではあるが、地上テレビ番組の国内市場が約2兆8,757億円(2005年)であることを考えると、今後更に加速・推進する必要がある。

(参考)地上テレビ番組の輸出金額



(出典:総務省情報通信政策研究所「メディア・ソフトの制作及び流通の実態」2005年6月)

(2) 海外の状況

海外における放送コンテンツのマルチユースの状況については、第四次中間答申に記載した状況から特段変化はないが、後述する「権利者の許諾権とコンテンツ流通との関係」という課題との関係で、いくつか注目すべき動きがあったところである。このため、ネット配信における利用料率をめぐる米国の権利者の動きなど、諸外国のコンテンツのマルチユースをめぐる状況について、注目すべき事例を以下に示す。

① インターネットへの配信について

第四次中間答申以降、新たに発生した検討素材となる事例として、2007年11月に米国にて行われた脚本家のストライキについて当審議会で取り上げた。

(参考)米国における脚本家ストライキ

米国の脚本家約12,000人が所属する全米脚本家組合(WGA)が、全米映画テレビ製作者協会(AMPTP)に対して、インターネット配信や他の新たな媒体によってもたらされる利益配当の大幅増額及び映画製作での正当な報酬を受け取る権利を求めて、2007年11月5日、約20年ぶりにストライキを決行。

○ストライキに至る経緯

全米脚本家組合(WGA)は、映画やテレビ番組のインターネット配信などの二次利用の際、再使用料の大幅増額を要求したが、全米映画テレビ製作者協会(AMPTP)は、「オンライン配信の未来そのものがまだ曖昧な上、宣伝やマーケティングにかかる費用も巨額になると予想される」として拒否。2007年夏頃から話し合いを進めてきたが、3年契約の期限であった2007年10月31日になっても合意せず、WGAはストライキ決行を決定した。

○ストライキによる主な影響

- ・CBS、ABC、NBC、FOXの4大ネットワークの人気トーク番組が収録中止に追い込まれ、各放送局は過去の再放送を実施。
- ・「24」や「デスパレートな妻たち」、「HEROES」などの人気テレビドラマシリーズや、「ダ・ヴィンチ・コード2／天使と悪魔」やジョニー・デップ主演映画の「Shantaram」など大作映画の製作が次々と延期となった。
- ・2008年1月7日に予定されていた第65回ゴールデングローブ賞と第34回ピープルズ・チョイス・アワードの授賞式が中止となった。
- ・テレビ番組や映画の製作が集中するロサンゼルス郡が当該ストライキで被った経済損失は、32億ドルと見積もられている。

○ストライキの終了

- ・約3ヶ月にわたったストライキは、2008年2月12日に脚本家組合員の投票の結果、賛成多数によりストライキを終了。
- ・争点となっていたインターネット配信における二次利用料については、最初の2年間は\$1200/年。

(出典:第34回デジタル・コンテンツの流通の促進等に関する検討委員会
資料1 中村委員説明資料)

後述②において示すとおり、米国では既に放送コンテンツのインターネット上での流通が積極的に行われており、大規模ネットワークによる人気番組も、放送翌日にはインターネット上で配信され、安価にダウンロードを行うことができるという環境が整っているところである。

それにもかかわらず、本事例は、コンテンツのインターネット配信に係る利用率を巡り、権利者が人気番組の製作を止めるほどの力行使している状況にあることを示している。

この事例は、最終的には、権利者団体の意向が通り、インターネット配信における二次利用料が上がる形で決着されたという結果となった。

このような事例を踏まえると、我が国において現在主張されている、「権利者の力が強すぎるためにコンテンツが流通しない」、「許諾権の存在がコンテンツ流通の阻害要因である」という指摘は、それが正しい事実認識に基づいたものと言えるかどうか、更に慎重な議論が必要なのではないか、と認識される。

② 海外展開に関する動向

米国の人気ドラマの多くは、以下に示すように国内番組販売額が高額であるとともに、海外市場からの収入も非常に大きくなりうることが特徴である。また、韓国でも、放送コンテンツ全体の収入に占める、海外番組販売額は増加傾向にある。

i) 米国

■国内番組販売額が高額の事例

- ・ ERは2000-2001年の3シーズンで各エピソードにつき \$ 13, 000, 000 の高額契約を行っている。
- ・ 1シーズンにつき22エピソードあるため、シーズン総額は \$ 286, 000, 000。3シーズン併せて、\$ 858, 000, 000となる。これ以前は1エピソードあたり \$ 1, 900, 000だった。

■海外番組販売による収入が多い事例

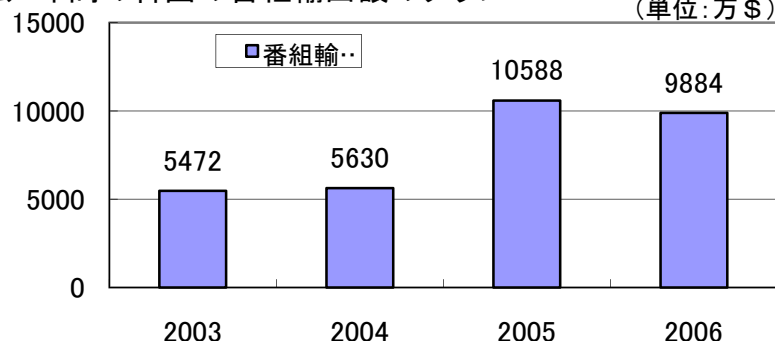
- ・ Alliance Atlantis Communications 社(カナダの映像配給会社)は、CBSの人気ドラマ「CSIシリーズ」の全シリーズの海外販売額が、2006年7月時点で \$ 250,000,000に達したと公表。

(http://www.allianceatlantis.com/corporate/newsReleases/2006/aac06_08.pdf)

※「CSI(科学捜査班)」:2000年放送開始の高視聴率番組。CSI:Miami、CSI:NY等のシリーズがある。)

ii) 韓国

■過去4年間の韓国の番組輸出額のグラフ



(出典:韓国放送委員会 放送産業実態調査報告書2006、2007)

Ⅲ マルチユース促進に関する提案等の例

上記Ⅱにおいて、我が国における放送コンテンツのマルチユースの現状を俯瞰し、海外の状況と比較すると、我が国の放送コンテンツについては、依然としてマルチユースによる市場拡大の余地が十分残されていると考えられる。しかし、米国や韓国と比べて、人気放送コンテンツが放送の翌日にネット配信されるといった環境にはまだない。

このような我が国のコンテンツのマルチユース展開の現状から、よりマルチユースを促進しようとするいくつかの動きや提案が見られる。なかでも「制度」に関する提案については、第四次中間答申の時点でも、既に許諾権を制限する制度に関する提案例が見られたところであるが、同様の趣旨の提案が新たに行われているため、以下にその例を示す。

(1) 知的財産戦略本部等における指摘

知的財産戦略本部において、近年のデジタル技術の発展やネットワーク化の浸透に対応した知財制度の課題と対応の在り方に関する調査・検討を行うことを目的として、新たに「デジタル・ネット時代における知財制度専門調査会」を設置することが2008年3月13日に決定された。

同専門調査会では、21世紀のデジタル経済社会を支えるインフラとしての知財制度の在り方、現行著作権法の個別的・限定的な規定方式に関し、技術や環境の急速な変化に柔軟に対応できる法的対応及びコンテンツを利用した新たなビジネスに対応し得る著作物の権利管理の在り方等を検討課題とし、デジタル・ネット社会の進展の中で著作権制度が不適合を起こしている点の所在を論点の一つとしている。

このような検討の場においては、依然として、コンテンツの流通促進のためには、権利に係るなんらかの制度を導入する必要があるのではないか、とする見解が見られるところであり、引き続き、検討が継続される見通しである。

(2) ネット権の創設に関する提言

また、2008年3月には、民間の研究団体である「デジタル・コンテンツ有識者フォーラム」から、現状のままではデジタル・コンテンツ配信サービスが日本で普及しないため、特別法の制定によりこれを改善しようとする「ネット法」構想が提言された。

同提言では、テレビ番組をインターネット上で配信しようとする場合、著作権者及び著作隣接権者から、複製権、公衆送信権、送信可能化権、著作人格権又は実演家人格権といった諸権利について、その都度許諾を取得する必要があるため、我が国においてインターネット上でのコンテンツ流通が進展していない要因として、権利処理作業の負担を挙げている。

具体的な提言としては、

- 1) 映画、放送、音楽を対象として、インターネット上の流通に限定したコンテンツの使用権を「ネット権」として創設し、その権利を「ネット権者」に集中すること、
- 2) 権利者はインターネット上における利用に対しては、原則、権利行使ができないかわ

りに、ネット権者には収益の適正配分義務を課すこと、
3) インターネット上で流通するデジタル・コンテンツについては、法文に規定された個別の権利制限事由、例えば、私的使用など権利者の権利が例外的に制限される場合等に該当しない場合でも、「公正な使用(フェア・ユース)」であれば許諾なくして使用可能となるフェアユース規定を設けること、
の3つを中心とした内容となっている。

テレビ番組の場合においては、「ネット権者」として放送事業者が想定されており、権利者の事前許諾に代替しうる、より簡便な手続や、権利者の事前許諾権に制限を加えた制度的措置を施すことによって、放送コンテンツの流通の促進を実現するとしている。また、そのことが事業者、権利者及び消費者の3者にとってメリットをもたらすものであるとの見解が示されているところである。

(3) 諸外国の制度

このような制度による解決策については、既に第四次中間答申においても、諸外国の例に見られる放送コンテンツの製作主体に関する一定のルールの要否について、引き続き慎重に検討する必要性を指摘したところである。

当該指摘を踏まえ、当審議会では、諸外国における放送コンテンツ流通市場に関するルールについて、特に米国、英国及び韓国を中心に、比較検証を行った。

以下に掲げる表に示すとおり、欧米及び韓国では、番組流通市場に関して一定のルールを設けているが、特にその制度の目的、趣旨について、番組供給の多様化、主体の多元化及び競争促進や、独立番組製作者の育成、保護といった側面を持つことが共通点として挙げられた。

(参考)各国における番組流通市場に関するルール

	英国	独国	仏国	韓国	米国
放送市場	・公共放送3、商業放送2の5chで構成 ・地上デジタル放送は追加Ch放送あり ・ITVは地区別・時間帯別16局が全国ネットワークを組んで放送	・地上波は主に公共放送。商業放送は主に衛星。CATVで地上波は補充的 ・公共放送は全国と各州放送 ・全国向け商業テレビ局:39局(衛星又はCATV)	・公共放送(F2、F3、F5)、商業放送(TF1、CnanaPlus、M6)で構成(基本は全国一律放送) ・約20局がローカル放送を実施。	・多公営1民営(KBS、MBC、EBS(公営)、SBS(民営)) ・地方局が53局(番組のほとんどを本所に依存) ・キー局と地方局の垂直統合度、中央集中度が非常に高い	・ネットワーク(ABC、CBS、NBC、Fox等) ・直接運営局(4大合計61局) ・系列契約局(4大合計911局、他に第5、第6のネットワークが存在) ・独立局(全米で121局と推計)
制度の目的・趣旨	・BBC及びITVの高コスト体質を改善。独立制作事業者を活用すべき。 ・番組供給市場の多様化および競争促進も期待	・独及び欧州の文化的多様性のテレビ番組への反映 ・独及び欧州の文化的アイデンティティ保護 ・独及び欧州の番組制作業界保護 ・欧州審議会とEUのテレビ指令への対応	・映画及び視聴覚作品の制作事業者の発展、および供給源における制作者の独立性に貢献	・多メディア/チャンネル時代に備えた円滑な放送番組の需給調整 ・番組制作市場に競争導入 ・主体多元化による番組の多様化 ・3社の寡占的市場支配力の緩和 ・人材及び制作施設の外部化を通じた独立制作者の育成・保護 ・映像産業育成発展と国際競争力向上	・テレビ番組の競争的な供給源を多様化する(=ネットワークと競合できる番組供給源育成) ・番組制作における競争水準向上 ・ネットワーク加盟局の番組編成へのネットワーク支配力の低下 ・公衆が視聴可能な番組の多様性を高め、独立放送局の成長を促進
対象	地上波放送局(4局)	外部調達規制:商業放送のうち「支配的な力を持つ者のみ」	地上波放送局	地上波放送局(3局)	3大ネットワーク及びその加盟局
規制の内容	・チャンネルに含まれる適格放送時間総量の25%以上が、多様な独立制作番組の放送に割り当てられること[放送法] ・番組制作者がその制作番組を放送事業者又は第三者に完全に売却しない限り、番組に関する権利は制作者が保有すべき[OFCOMガイドライン]	・放送の主要な部分に自社製作、外部委託、共同製作を含むこと ①独立した第三者による編集・製作の「特定枠番組」を放送すること ②「特定枠番組」の放送を、1週間あたり260分以上、そのうちの75分以上を19時~23時30分の間にすること	・欧州映画及び番組が60%以上、仏語番組が40%以上放送(プライムタイムでも同様) ・前年度売上高の16%以上を仏語番組製作に支出すること ・上記支出額のうち2/3(=売上高の約10%以上)を独立製作活動の発展のために充てること	・放送事業者は、放送番組のうち、当該放送事業者でない者が制作した放送番組を大統領令で定める一定比率(現在:24~35%)以上編成すべき ・当該放送事業者でない者が制作した放送番組(映画を除く)を毎月全体放送時間の40/100以内で放送委員会が告知する比率以上に編成すべき。	【フィンシルール】 ・ネットワークの以下の行為を禁止 ①米国内でのシンジケーションでのテレビ番組販売、使用許諾、供給。 米国外でのテレビ番組(単独製作でないもの)販売、使用許諾、供給。 放送による利益の分配にあずかる選択権又は権利の留保。 ②ネットワーク以外の者が制作したテレビ番組の放映、配給、その他商業的利用に関する金銭的権利又は所有権若しくは配当の取得。 【PTAR】 ・上位50市場における、ネットワーク番組の3時間超(プライムタイムにおける4時間中)の放送禁止
根拠	1990年放送法、EU指令	州間放送協定、EU指令	視聴覚法、EU指令	放送法	FCC規則(現在は廃止)

(出典:第25回デジタル・コンテンツの流通の促進等に関する検討委員会

資料1 三菱総合研究所説明資料)

様々な場におけるこうしたルールや制度に関する議論・主張が存在する中、第四次中間答申では、当審議会における検討経緯等を踏まえ、放送コンテンツのマルチユースは、放送事業者、権利者及び通信事業者等の関係者が現在の努力を継続することにより、民間主導で確実に進捗するものと考えている、と示したところである。

この提言を踏まえ、これまでに、民間主導によるコンテンツのマルチユースに向けて、放送事業者、通信事業者及び番組製作者等の関係者により、新たな取組が行われたところである。

(4)AMDアワード

第四次中間答申では、実証実験により、民間主導のマルチユース促進を更に加速・推進する新たな手法が開拓されることへの期待を示した。その民間主導の取組の一つとして、高度情報通信社会の健全な発展に寄与すること等を目的として設立された「社団法人デジタルメディア協会(AMD)」において、自ら「製作資金とリスク」を負担する意欲ある製作者が、放送コンテンツの流通を自ら担う機会を得ることで、更に創造インセンティブを向上させていくための取組が実施された。

本取組は、AMDが主体となり、放送番組の企画を公募し、優れた企画を選定・表彰するもので、製作者は企画内容に加え、マルチユースに関するアイデアと製作費の自

主調達方法について評価、選定される。選定・表彰された企画の取扱いについては、放送事業者をはじめとする関係者にAMDから協力の検討を依頼しているところである。放送事業者に対しては、放送時間枠の設定と選定・表彰された企画を提案した製作者への当該時間帯の放送番組の制作委託を検討すること、一般企業に対しては、制作資金の出資を検討すること又は当該番組のいわゆる「スポンサー」となることについての検討、広告代理店に対しては、いわゆる「番組スポンサー」や「制作資金出資者」を仲介することを検討することが依頼され、このような関連事業者の協力を得てトライアルが実施されているところである。

第2節 検討の経緯

当審議会においては、「許諾権の制限」に係る提言や、諸外国の事例等に見られるような、制度やルール面でのアプローチについて、可能な限り事実関係の認識共有を図った上、放送コンテンツの流通の促進に向けた検討を行い、その後、制度やルールに拠らない流通促進、取引市場の形成に向けたアプローチの具体策について更に検討を進めたところである。

以下に、検討経緯の概要を示すこととする。

I 制度やルールに関する検討

本審議会では、権利者の許諾権を制限する考え方及び諸外国に見られる放送番組の製作主体に関わる制度に関する考え方の二つの事例を参照し、検討を行った。

(1) 許諾権の制限にかかわる指摘

昨今、我が国における一部の議論では、我が国のデジタル・コンテンツの多くが十分活用されていないという認識に立ち、その原因を権利者からの許諾手続きの在り方にあるといった見解が示されている。第1節(3)に示したいわゆる「ネット権」といった、権利者の許諾権を制限してコンテンツの流通促進を図る考え方については、以下のような議論が行われた

ア) 権利者の許諾権手続きが流通の妨げになっているのではないか、といった問題意識については、以下のような指摘があった。

- 権利処理を迅速にすべきというが、ほぼ無価値のタレントの卵を育て、財産的価値を作ってきた過程で、事業者として権利処理が煩雑だったことは一度もない。二次利用する側が限りなく無料に近い料金しか設定しないため、出荷調整を行うために断るケースはあったと認識。
- 放送番組がネット上へ流れない原因として、権利処理や著作権、実演家の過大な権利主張を問題とする指摘があったが、実際は、ネットでのニーズが弱い、採算性が確保できないといったことが原因なのではないか。
- 権利者の意向に構うことなく、自由に番組をネット上に配信できるようにするという構想がクローズアップされていることが不思議でならない。ネットに流れないのは、通信事業者が自らリスクを負担しないからであり、権利処理が煩雑なわけではない。売り手と買い手の相場観が食い違っている、取引成立しないから、ということがこれまでの議論ではっきりしたのではないか。

イ) 以上のような認識を踏まえ、権利者の許諾権制限の要否について、以下のような指摘があった。

- コンテンツの流通の拡大を目指すという名目のもと、権利者の許諾権を奪う試みとして、ネット法と称した、著作権法上の特例を作り、権利を制限することを目的とする法案が提案されているが、こういった目論見では流通が拡大しないことをこの

審議会では確認している。

- 放送番組を製作していく上では、出演者や作家など関係者との信頼関係が最も重要。信頼関係と契約を超え、制度によって放送番組は自動的にインターネットに出る、といった話のために、番組に出演してもらえなくなるのが一番困る。原則は契約であり、あくまでも当事者同士の合意や、信頼が重要。放送事業者がネット権を歓迎するといったことは杞憂である。
- インターネットの流通だけを特別扱いし、そのコンテンツの利用、配給に関して、番組製作者、権利者の発言権を封じるというようなことは、番組製作者、権利者及びコンテンツ文化を軽視した発想なのではないか。コンテンツなどの文化と、インターネットは、本来は親和性があるはずであり、その親和性を模索する努力すら否定するような考え方は、非常に残念な考え方ではないか。
- 番組製作者としては、今後のデジタル化に伴い、自ら資金調達を行い、自身もコンテンツ発信するため、実演家と真摯な話し合いの上で著作権を確保し、ネットに参加していきたい。一方、「ネット権」という議論は、これまで新しいメディアというものができて、その都度、新しい産業形態や新しいアーティストが生まれてきたこの歴史に逆行することになる。

(2) 番組製作主体に関わるルールに関する検討

① 英国

英国における放送番組市場やルールの現状については、概ね以下のような報告が行われた。

i) 市場・ルールの現状

英国では、元来、国営BBCが独占的に放送事業を行っていたという背景から、政策主導で、ハード・ソフト分離や外部調達規制等が行われ、現在の市場の形をとってきたという側面が強い。

A 番組流通市場の現状

現在の英国では、放送局自身によって製作された番組よりも、外部製作及び外部からの権利購入による番組に多くの費用が使われており、結果的に、独立番組製作者による番組が数多く放送されている状況にある。

(製作主体)

放送事業者は、公共放送としてBBC2チャンネル及びChannel4の3チャンネル、商業放送としてITV及びFiveの2チャンネルで構成されている。

英国初の商業放送であるITVは、地域別に免許を与えられた15局と、朝食時間帯を担当する1局の計16局によって、テレビのソフトとしての製作と編成を担い、ハードとしての伝送は独立テレビジョン協会 (ITA) が行うといったハード・ソフト分離となっている。また、もう一つの商業放送であるFiveは1990年に

新設が認められたテレビ局であり、9割近い番組を外部調達によってまかなっている。

番組製作者については、多くの独立系事業者が存在しており、複数の局に対して番組を提供する事業者もある。売り上げが2000万ポンド以上の大規模事業者は、持ち株会社によりグループ化されているケースも多いが、そのような製作会社だけで10グループ以上存在する。

(市場の現状)

Ofcom(Office of Communications、英国情報通信庁)の調査によると、放送事業者による番組市場規模約45億ポンドのうち2/3にあたる約30億ポンドが外部調達によると報告されている。番組取引の場としては、各放送事業者による公募、MIPCOM等のコンベンションが主なものとなっている。

上記調査によると、放送事業者のうち、Channel4は80%以上、Fiveは90%以上、BBC及びITVについては30~40%が独立番組製作者からの番組調達となっている。また、独立番組製作者による番組市場規模は、全体で16億9千万ポンドであり、その80%にあたる13億5千万ポンドが英国内向け、20%にあたる3億34百万ポンドが国外向けの製作である。さらに、国内向けの事業規模の内、11億7千万ポンド(81%)が一次利用(テレビでの放映)による収入であり、1億81百万ポンド(19%)が二次利用等による収入である。

B 番組流通に関するルールの現状

英国内では早くから独立番組製作者からの調達ルールが作られており、1982年には、製作機能を持たずに番組の調達・編成のみを行う放送事業者としてChannel4が設立されている。さらに、1986年に提出された「ピーコック・レポート」では、①BBC及びITVの高コスト体質の改善、②番組市場の多様化及び競争促進、といった2つの理由により、独立番組製作者からの番組調達率の引き上げを提案した。これを受けて、1990年放送法で独立番組製作者からの番組調達比率の引き上げが定められたところである。

(外部調達ルールの概要)

放送事業者に対して、「各年において、そのチャンネルに含まれる適格放送に対して割り当てられる時間総量の25%以上が、多様な独立製作番組の放送に割り当てられなければならない」といった規定があり、このルールに基づいて調達される番組の権利は、その番組製作者が保有することが基本原則とされている。

なお、放送事業者が独立番組製作者から番組調達を行う場合の実施規則、契約条件(著作権に関する取り決めを含む)等は、放送事業者がPACT(Producers Alliance for Cinema and Television 映像コンテンツを製作する事

業者の持つ商業的な権利の代理及び促進を目的とする同業者団体。1991年設立。会員社:約700。)と協議の上で定めることとされており、この契約条件等は一般に公開することが定められている。

(法的根拠)

放送事業者に外部調達を義務づける根拠は、1990年放送法である。また、外部調達番組の著作権の取扱いについては、Ofcomが定める「放送事業者が独立プロダクションから番組調達を行う際の実施規則に関するガイドライン」14条で定められており、本ガイドラインを策定・修正する場合には、2003年通信法285条(6)(c)にて、放送事業者、独立番組製作者、BBC等と協議することが義務づけられている。

(評価)

Ofcomの2007年の公式文書「The Communications Market 2007」では、全チャンネルが外部調達比率を達成し、結果として、独立番組製作者は、以前はBBC、ITV及びChannel4のために番組を製作していた比較的少数の事業者だった独立番組製作者が、大きな成長を遂げ、全ての地上放送に対して大きな貢献を果たしていると評価している。

近年では、独立系プロダクションやプロデューサーによって、放送事業者との関係再編が始まっており、外部調達規制についても、その在り方が問われ始めようとしている。特に、ブロードバンドの発達による新たな番組流通市場の成長は、改めて、放送事業者から独立番組製作者に対する権利関係の見直しを求める様相を強めているところである。

また、英国の放送番組の場合、同じ英語圏である北米への販売実績が順調に伸びており^{vi}、こうした面からも番組製作者の実力が十分に向上したとの評価も出始めているところである。

ii) 主な指摘事項

ア) 我が国における外部調達比率規制の導入に関しては、以下のとおり、英国の制度導入の前提に共通点を見いだせず、評価しようがないとする指摘があった。

- 英国での本規制導入の背景として、公営放送のBBCは100%自局製作であり、また赤字経営が続いて受信料の引き上げを繰り返していたということが

^{vi} ・独立系プロダクションの収益の20%が海外からの収益(うち87%は米国)

・米国向けに対しては、2005-2006で大きな伸びを示している。

(出典:Ofcom「The Communications Market 2007」のうち Pact UK TV Exports Survey 2006)

あったとされるが、現在の我が国の放送事業者はBBCが陥ったような逼迫した財務状況にはなっておらず製作費の削減策をとっていない。そして民間企業であり政府から財務上の改善命令を出される立場でも状況でもない。

- 本規制の導入目的は、番組製作費用の高コスト化を改善させるために民間を活用するということであるが、我々放送事業者としては外部製作会社を低コストで番組製作するための存在と位置づけていない。
- 製作会社との関係を考えるに当たって、放送局設立時の製作リソース(外部制作会社)の有無の成り立ちの違いも大きく影響。英国では国営放送主体でBBCやITVがあり、カールトンTV、グラナダTVなども国家政策として強い資本力を生かし製作会社が作られたという背景がある。一方、我が国では、放送局開局時には製作会社が皆無であり、その後番組製作者が出てきたが、英国のように強い会社として集合していくという流れより、細分化してという、小さな製作会社がどんどんできあがってくるという状況。
- イ) 一方、上記のような指摘に対して、消費者や番組製作者から、以下のような指摘があった。
 - 英国では思い切ったルールの適用で、独立番組製作者が大々的な成長を果たしたという事実がある。番組に関する権利を製作者がしっかり保有すべきという考え方に基づいており、外部製作、外注製作ガイドラインなど、我が国が学ぶべきものはたくさんあるのではないか。
 - 我が国においても、英国のように外部番組調達時の著作権帰属に関する条件を付さなければ、民間ベースでの公平な取引は困難ではないか。

② 韓国

今回の審議においては、韓国における放送番組市場・ルールの現状について、概ね以下のような報告が行われた。

i) 市場・ルールの現状

韓国の放送産業は、「多公営一民営」(公営放送が複数、民間放送が一)となっており、キー局と地方局の垂直統合度が高い。番組製作においても、シンジケーションによる流通市場が活性化している米国とは対照的に、地上波キー局の寡占的な市場支配力が強いとの評価がある。しかし、多メディア・多チャンネル時代に向けて、円滑な放送番組の需給調整、製作主体の多元化、番組の多様性の追求、映像産業の育成発展と国際競争力の向上などを実現するため、競争環境の導入が進められている。

A 番組流通市場の現状

放送事業者の垂直的統合による市場支配力が強く、独立した番組調達は難しい構造となっているなど、放送事業者が番組流通においても圧倒的な影響力を

保持しているとの評価がある。

(製作主体)

地上放送事業者としては、公営のKBS及びMBC、民営のSBSが全国放送を行っている。MBCは公営だが、広告収入や付帯事業収入も認められているなど商業性が強く、編成と経営が中央集権的に行われており、ネットワーク系列局の形式をとっている。また、ソウルの商業ローカル局であるSBSは、地方放送事業者とネットワークを組むことで実質的に全国放送を行っている。

放送事業者の市場支配力が強いため、独立した流通網が構築されておらず、独立番組製作者の交渉力が非常に弱く、また、業界としての人材不足なども、大きな課題とされている。

(市場の現状)

1995年のCATVの登場により、番組の外部調達の活性化が期待されたが、チャンネル数の増加による番組市場の拡大は実現していない。このような状況から、独立番組製作者は制作費を放送事業者に全面依存する状態から抜け出すことができず、結果的に、独立番組製作者の番組著作権の約8割が放送事業者に帰属している。外注番組に対する著作権について、番組製作者が放送事業者に要求すらしめない状態であり、要求した場合でも放送事業者が応じるケースは殆どないと言われている。

B 番組流通に関するルールの現状

現在の、地域放送事業者の製作能力の低さ、独立番組製作者の市場参入障壁の高さ及び放送事業者に対する相対的交渉力の低さは、番組市場の成長にマイナスと見られている。そのため、早急な外部調達市場拡大による放送番組の多様性確保が求められており、競争環境を導入するための検討が進んでいる。

1991年に、放送法72条第1項及び第58条第1項による放送番組の外部調達規制が地上放送事業者3社を対象に導入された。当初、全放送時間の3%以上からスタートし、比率は毎年増加する方式をとったため、現在は、24%～35%となっている。なお、具体的な編成比率は大統領令で定める範囲で放送委員会が告知することとなっている。

また、今後の施策として、制作費割り当て制、外注専門チャンネルの設立、著作権の帰属、標準制作費、外注制作標準ガイドライン、施行規約(Code of Practice)なども検討されている。著作権については、独立番組製作者に著作権を帰属させ、放送事業者の権利を一次利用に限定すること、二次利用からの収益は両方で一定比率により配分することを制度化すること等が議論されている。

さらに、流通を中心とした政策展開として、番組流通専門会社の設立構想が提案されている。本構想は、当該会社の設立を通じて、独立番組製作者と地上

放送事業者との力のバランスをとるものであり、設立当初は公的資金導入も検討されている。当該会社は、独立番組製作者から権利情報を収集し、権利の処理や活用、ウィンドウ配給業務等を代行する。

ii) 主な指摘事項

韓国の番組調達規制に関しては、以下のような指摘が行われた。

- 韓国の番組調達における外注比率規制の導入は、番組市場における競争促進という政策目標の達成には力不足であり、その効果については疑問視されている。
- 外注比率規制だけでなく、製作者への融資制度、製作費支援、権利帰属の改善などの資金援助や流通支援を並行して強化したことは一定の評価を得ている。
- 現在では、資金を放送事業者に依存せず、自ら調達し、海外番組販売等の収益を自主的に確保する大手番組製作者が登場するようになり、コンテンツ産業の活性化に貢献したとされている。

また、我が国の番組流通市場と比較して、以下のような指摘もみられた。

- 韓国における番組規制の導入は、公営放送に対する民間番組製作者への門戸開放のための政策であり、我が国のように、当初より民間放送事業者局として、開局時から門戸を開放し、権利帰属についても民間ベースのルールが形成されている状況とは全く異なっている。
- 韓国の外注比率規制から流通支援への方向転換によるコンテンツ産業の活性化は一定の評価をすべきだが、ピーク時の番組輸出総額の60%以上が日本向けである一方、韓国の地上放送は日本番組を放送禁止としている。欧米向けへの番組輸出額については、我が国は韓国の約5倍の実績である。

③ 米国

米国における放送番組市場やルールの現状については、概ね以下のような報告が行われたところである。

i) 市場・ルールの現状

米国では、国営放送のような事業主体が存在せず、民間事業者のみによる自由競争原理を根底にした番組製作市場が形成されている。コンテンツ流通に必要なルールも、民間事業者から発せられるニーズが議会でのテーマとなり、関係する様々な主体による議論が行われたうえで、最終的に法案となるケースが多く見受けられる。

A 番組流通市場の現状

現在の米国の番組流通市場においては、系列ネットワークによる調達番組とシ

ンジケーションによる外部調達番組のそれぞれが、視聴率上位を占めているが、最も人気があるのはシンジケーション番組というケースが多く見受けられる。

(製作主体)

放送事業者については、CBS、Fox、ABC、NBCの4大ネットワークが経営する直営局とその系列と契約を結んだ加盟局の他に、ネットワーク系列局等と契約を結ばない独立局が存在する。また、ケーブル局も番組流通市場への影響力は大きく、特にシンジケーション番組の重要な展開先となっている。

多くの独立番組製作者が存在し、ネットワーク系列局においても、系列外の番組製作者からも番組調達を頻繁に行っている。また、ネットワーク系番組製作者がシンジケーターとなって独立局やケーブル局に番組を販売することも珍しくない。

シンジケーションの形態としては、ネットワーク系番組製作者を含む大手5社によって運営されるSNTA(The Syndicated Network Television Association)がWEBサイトから番組の販売情報を提供しているほか、毎年1月にラスベガスで放送番組コンベンションを開催しているNATPE(National Association of Television Program Executives)等がある。NATPEでは、米国での放送番組の外部調達の大半が取引されると言われているが、我が国の放送事業者も参加しており、実際に、番組販売実績も着実に伸びているところである。

また、シンジケーターは、SNTAメンバーのような大手から、中小規模のもの、南部専門で宗教的、文化的に他と異なる特色をもつもの等、様々である。コンサルタントやプロモーター、弁護士がシンジケーターとなって番組売買の主軸となるケースも多数に存在しており、裾野の広い産業構造を形成している。

(市場の現状)

米国では、番組製作者から放送事業者に対して番組を売込む形式が主流であり、放送事業者による募集という形式は比較的少ない。また、シンジケーション市場で未放映の番組が取引される事も多く、2007年の情報では、220時間分が未放映番組と推計されていた。

SNTAやNATPEで行われる売買については、料金等の詳細情報は個別交渉となっている。これらの仕組みは、全て民間によって運営されており、基本取引ガイドラインブックなどにより、番組の評価データや料金体系等が示されている。

シンジケーションで調達する場合は、対象となる番組のジャンル情報と供給者情報を収集する。多くのコンサルタントや専門調査機関による、番組に関する格付けと人気で決定される様々な評価指標が示されている。通常は、NATPEなどのマーケットにコンサルタントを派遣し、コンサルタントが評価要素や世界的な人気度等から見積りを算出し、供給者に申し入れて交渉を行う。

基本的取引として、100%キャッシュ取引となるキャッシュ・セールスがあるほか、ローカル局のコマーシャル時間と交換するバーター方式、両者を組み合わせたバーター／キャッシュ方式等がある。

以上のように、米国では民間市場としての放送番組の外部調達方式が発達しており、弁護士やコンサルタントといったサービス産業の振興も含めて多様に展開されている状況にある。

B 番組流通に関するルールの現状

1970年代初め、ABC、NBC及びCBS等のネットワーク局のコンテンツ制作や流通に対する独占的影響力を排除するため、「フィンシンルール (Financial Interest and Syndication Rules)」及び「プライムタイムアクセスルール (PTAR /Prime Time Access Rule)」の2つの規制が行われた。しかし、コンテンツの多様性の確保、コンテンツ供給源の多様性の進展等の目的が実現されたとして、前者は1995年、後者は1996年に撤廃されている。

(概要)

ア) フィンシンルール

ネットワーク局によるコンテンツ制作及びシンジケーション市場への参入を制限したもので、1970年代当時の3大ネットワーク(ABC、NBC、CBS)が、外部の番組制作会社が制作した番組の所有権を確保することを禁止した「番組所有の禁止 (Financial Interest Rule)」と、自社制作番組を放送後一定期間でシンジケーション市場に出さなければならないと定めた「番組販売の禁止 (Syndication Rule)」の2つを内容とする。

「番組所有の禁止」では、通常のネットワークにおける放映を行うための使用許諾その他の排他的権利の取得の場合を除き、当該ネットワーク以外の者がその全部又は一部を制作した番組に対する、放映、配給及びその他商業的利用に関する金銭的権利又は所有権若しくは配当を取得することを禁じている。

「番組販売の禁止」では、国内の放送局に対して、通常のネットワークによる番組供給ではなく、一般にシンジケーションと言われる方法で販売、使用許諾又は供給したり、当該ネットワークが単独製作者ではない番組を国外での放映のために販売、使用許諾又は供給したりすることを禁じている。また、米国内外を問わず番組の放送により生ずる利益について、分配を受ける選択権又は権利を留保できないこととなっている。

イ) プライムタイムアクセスルール

ローカル局の自社制作番組比率の向上やコンテンツ供給源の多様性の促進を目的として、全米の放送市場上位50市場において、1970年代当時

の3大ネットワーク(ABC、NBC、CBS)直営局及び加盟局は、月曜日から土曜日のプライムタイムの4時間のうち1時間は当該ネットワーク以外の番組を放送しなければならないとした。

プライムタイムとは、東部標準時及び太平洋標準時の午後7時～午後11時、中部標準時及び山地標準時の午後6時～午後10時をいう。ただし、子どものためのネットワーク番組、公的問題に関する番組、ドキュメンタリー、緊急ニュース、公共問題等を扱った放送、政見放送等、地元製作ニュース、スポーツ行事の生放送の延長等は、この3時間に含める必要はなかった。

(法的根拠)

1965年3月22日、FCCはNPRM(Notice of Proposed Rulemaking)を発表し、番組に対するネットワークの支配力の増大や、ネットワークによる番組採択及び放映と当該番組における付随的権利(ネットワークでの放映権以外の権利)との関係について詳しく分析し、番組の競争的な供給源を多様化することを目的として、以下の3つの内容を提案した。

- 1)国内シンジケーション市場及び独立(非ネットワーク)製作番組の海外シンジケーション市場からネットワークを排除する
- 2)独立製作番組におけるネットワーク放映権以外の権利をネットワークが取得することを禁止する
- 3)プライムタイムに放映される番組のうち、ネットワークにおける放映権以外の権利をネットワークが保有する番組量の上限を約50%とする

この後、議論を重ね、1970年5月4日に Report and Order を発表し、フィンシンルール及びプライムタイムアクセスルールをFCC規則として定めた。

(制定時の関係者の意見)

FCC案に対して、放送事業者は反対の立場をとり、ネットワークのテレビ番組製作において、公共の利益の面で十分な競争が既に存在すること、市場力では主要映画スタジオが、広告主とネットワークの双方と向かい合って強力な情勢を占領していること、さらには、放送時間を満たすだけの番組を作り出すのに独立番組製作者の能力に疑念があるといった主張を行った。

一方、消費者団体からは、構造的な問題点解決への効果について疑問が示され、番組の製作・編成自体を多様化するよう、FCCが直接的な行動をとるべきとの意見が出された。独立番組製作者や権利者団体は、ネットワーク支配の排除に全面的に賛意を表すとともに、独立番組製作者やその活動のための資金は十分に拡大するとした。

(撤廃時の評価)

1991年にFCCは、フィンシンルールの適用をプライムタイムの娯楽番組のみに緩和したが、ネットワーク局と番組製作者の双方から再検討が要請された。

翌、1992年シカゴ控訴裁判所よりFCCは規制制定根拠の提出、若しくは更なる緩和を命じられ、1993年に2年後の完全廃止を決定した。

完全廃止時の1995年のFCCによる見解は、フィンシルールによって3つの既存ネットワーク(ABC、CBS、NBC)が番組を所有しシンジケートする能力を制限できたものとして評価するとともに、1993年以来、ネットワークとそれ以外の番組流通事業者との間に、番組編成における競争が増加しており、ゴールデンタイムの視聴率において、既存ネットワークの市場力が減少していると示唆する証拠があること等を廃止の理由とした。

独立局や独立番組製作者、シンジケート、映画産業といった関係者から廃止への反対意見が述べられたところであるが、ハリウッドの財政力等によってネットワーク局以外のCATV、ディズニー等の勢力が拡大して寡占化が進行したとの評価もあり、フィンシルールが番組供給の多様性を達成するための効果的な手段ではなかったとの意見も見られた。

ii) 主な指摘事項

米国におけるフィンシルール及びプライムタイムアクセスルールと我が国の状況を比較して、以下のような指摘がなされたところである。

- フィンシルール及びプライムタイムアクセスルールは、米国におけるネットワークとシンジケーション市場との対等関係を目指す規制であった事に着目すれば、もともとシンジケーション市場が存在しない日本において比較分析することは意味がない。また、これらの規制は、結果的に効果が見出せなかったとの批判の中で撤廃されたルールであり、論ずる意味がない。
- 視聴者、消費者不在の中での米国的な特定産業振興策としての要素が強く、例えば、公正取引や消費者保護を管轄する司法省反トラスト局やFTC(連邦取引委員会)も、「本規制は公共的利益でなく、市場の個々の競争者を保護しているだけ」などとして規制の廃止を主張した事実がある。
- 放送番組は、時代の空気や視聴者の意識を読み、一次放送を目的として製作されることで価値を最大化する。DVD化や海外番販など二次利用の目的が優先されて製作される番組は、相対的に一次放送のコンテンツ価値を毀損しかねない。番組製作において市場の流通性を優先させるような規制が加われば、放送番組の価値は下がる可能性が大きく、結果的に、国民、視聴者の不利益につながる。

④ 日本

このような海外の番組製作主体に関わるルールに関連して、我が国における放送番組流通市場の現状についても検証が行われ、関係者から以下のような指摘を得て

いるところである。

i) 市場・ルールの現状

A 番組流通市場の現状

我が国の放送コンテンツの製作主体は、公共放送である日本放送協会と127の民間放送事業者に加え、1,000以上の番組製作者により成り立っている。欧州や韓国の場合、国営・公営の放送事業者が多くを占めるのに対し、我が国では、日本放送協会が唯一の公共放送である点が特徴といえる。

また、我が国の放送コンテンツ市場の特徴として、放送法上、放送事業者に対してあまねく普及義務が求められており、日本放送協会と民間放送事業者の系列114局により、日本全国のほぼ全域の放送エリアがカバーされている。

(参考) 放送法 (昭和二十五年法律第百三十二号)

第一条 この法律は、左に掲げる原則に従つて、放送を公共の福祉に適合するように規律し、その健全な発達を図ることを目的とする。

一 放送が国民に最大限に普及されて、その効用をもたらすことを保障すること。

第二条の二

6 放送事業者(略)は、その行う放送に係る放送対象地域において、当該放送があまねく受信できるように努めるものとする。

第九条

5 協会は、中波放送と超短波放送とのいずれか及びテレビジョン放送がそれぞれあまねく全国において受信できるように措置をしなければならない。

キー局と系列地方局間で強いネットワーク協定が結ばれ、番組の効率的運用が行われることが、全国の視聴者に安定的に放送を視聴できる環境を提供しているという特徴が掲げられる。

一方、地上放送の直接受信が我が国と比べてかなり低く、CATVによる視聴が一般的である米国の場合、4大ネットワークとその加盟局の関係性は、我が国のキー局系列局の関係に比べて希薄であり、加盟先の変更や、編成内容がネットワークとは異なる独自編成が多いといわれている。また、独立局も多く存在している。

B 番組流通に関するルールの現状

諸外国では、上述のように、番組流通に関して外部調達規制などの制度が設けられているが、我が国では、民民によるルールの下、全日放送時間における外部製作比率が30%以上となっている。これは、諸外国の外部製作比率規制の基準値(例25%等)を上回る状況である。

また、放送番組の権利の帰属に関しては、一例として、番組製作者団体である全日本テレビ番組製作社連盟(ATP)と放送事業者との間では、いわゆる「ATP契約」が用いられる場合もある。

これは番組製作及び利用に関する契約であり、放送事業者が番組の製作費を負担し、例えば2年間で2回地上放送を行うといったこと放送条件が付されるものである。当該番組の企画の発意等が番組製作者にある場合等は著作権の帰属の在り方についての事項があったり、また二次利用の権利処理業務については、基本は、番組製作者であるが、放送事業者が代行することが多く、その収益は番組製作者へ分配される例があるとの報告があったところである。

ii) 主な指摘事項

A 放送事業者による二次利用への取組の現状について

番組流通に関するルールの議論の前提として、放送事業者によるコンテンツのマルチユースに向けた取組に対しては、以下のような指摘が行われた。

- 在京民放5社は、海外への番組販売及びブロードバンド配信に対する取組等を積極的に行っている。主にアニメ、ドラマ及びバラエティーを中心に、アジア、北米及びヨーロッパにかなりの数を販売しており、輸出金額もここ3年間で順調に伸びている。海外番販のためには、テレビの見本市、映画祭などに各社担当者を派遣又はブースを設置し、積極的に販売活動を行っている。
- ブロードバンド配信については、各社ホームページで動画配信をするなど民放各社はそれぞれに積極的な取組をしている。その他の二次利用としては、国内番販、ビデオグラム、携帯端末向け配信、マーチャンダイジング販売、人材育成等々を行っている。
- 各局とも非広告収入の拡大を大きな経営戦略にしており、海外番組販売収入あるいは番組販売の多様化について、企業の命題として位置づけている。

B 番組流通に関するルールの導入について

ア) 上記Aでは、放送事業者は二次利用に対して既に積極的に取り組んでいるとの指摘を受けたが、主に番組製作者から、実際の番組製作取引実態を踏まえ、以下のような指摘があった。

- 現状では、取引実態として放送局と独立製作者の「共同製作」という形はなくなり、「製作協力」にさせられている。番組の著作権は局の製作子会社に帰属し、当該子会社を通じて各独立製作会社に委託されるため、独立製作会社は著作権や窓口権を保有することが困難。
- 日本にはジンジケーターが不在であり、放送事業者が流通させるしかなかったが、放送終了後も二次利用に関して放送事業者が担当するという契約

を結ばせるところがあるのは事実。その場合、例えば権利を預けた期間、どのように二次展開を行ったのか報告することも考えられるのではないか。

- 番組素材も全て放送事業者に帰属されているが、実際は放送事業者に渡しても使い道がない。実際に撮影した番組製作者がその素材を最も理解しており、番組製作者の元にある方が、流通の可能性があるのでないか。違うメディアで流通する場合には違う価値が出てくると思われ、そのような柔軟な利用方法がかなりあるのではないか。
 - 製作費を全額負担しているのは枠を保有する放送事業者であるが、委託契約の際に全額出るわけではなく、番組製作者が銀行から融資を受け、権利料を払って製作し、その中で利益を出さなければいけないため、せめて著作権くらいは欲しい。
 - 現在の放送局と番組製作者間の番組受発注構造の不公正さの、民民による解決はあり得ない。受発注手法の形式が変わらない限り、英国のように外部番組調達の際の著作権帰属に関する条件を付したりしなければ、放送コンテンツ産業の将来性はない。コンテンツ市場規模を5兆円拡大するというところではなく、5年後、10年後番組を製作するものがいなくなるのが危惧される。
- イ) このような意見を受け、消費者の立場からは以下のような指摘があった。
- 製作主体に関するルールについては、国ごとに政府の介入の仕方も異なるため、歴史的背景、習慣、メリット、デメリットをきちんと議論し、我が国はどうあるべきか議論し、国民一般の理解、コンセンサスが得られるように、ルール作りをしていきたい。
 - 消費者にとっては、番組の多様化、文化的多様性のテレビ番組への反映が、一番利益として直結し、商品代金に含まれる広告費で作られている番組に、健全な競争による多様な選択肢があることを求めている。番組の多様性を目的とするようなルールが必要であれば、導入するべきではないか。
 - 番組調達において、放送事業者と番組製作者間に民民で解決できないようなアンフェアな状態、優越的な地位の濫用が見られるのであれば、米国や韓国のような、放送局の著作権保有禁止のルールとまではいかないまでも、番組製作者が著作権を望めば与えられるといった、契約を保証するようなルールを入れないと前に進めないのではないか。
 - ATP契約の場合、著作権は番組製作者にあり、番組製作者からの依頼がなければ窓口は番組製作者、ということは担保されるのか。放送事業者は、権利者の窓口権を持つてはいけないといったことを最低限決めるべきではないか。
- ウ) 一方、放送事業者の立場からは、以下のような指摘が行われた。

- フィンシルールなどは、アメリカの事情と日本の事情、時代状況や産業構造、地上波テレビが置かれた地位等、様々なことも全部理解した上で、妥当なのかどうか検討いただきたい。
 - 市場流通性を優先させると、本来編成されるべきものではないもの、バイアスがかかる、といったことになりかねないが、視聴者にとって得といえるのか。
 - 日本では、放送事業者が映像コンテンツ製作の中核的な役割を担っており、これからもその役割は減ずることはなく、期待されている。そのため、自発的自立的な努力によって、品質管理をしながら自主製作をしつつ、外部事業者とのパートナーシップを組んでいくのが、最も望ましい姿ではないか。
 - 今の放送体制では、法制度にのっとった形で、あまねく広く、品質の高いものを送るという環境が担保されている。経済的な要件によって、ある産業を育てるためにというのであれば、相入れる部分と相反する部分をバランスよく、政策によって一方が損なわれるのではなく、調和を持つべき。
 - 放送番組では、出演者、作家、音楽家などとの信頼関係が最も重要。その信頼関係に基づいて、放送に出演してもらったり、番組を二次展開していくのが基本。その信頼関係と契約を超えたところで、制度により放送番組が自動的にインターネットに出ていく、といったことで、信頼関係が崩れ、番組に出演してもらえなくなることが最も困る。当事者同士の合意が重要。
- エ) 放送コンテンツに関する取引や、マルチユースの促進の在り方については、上記のとおり、民間主導に委ねることが適当との観点から様々な指摘が行われているところであるが、番組製作者の立場からは、以下のような趣旨の指摘も行われたところである。
- 放送事業者、番組製作者、配給・配信事業者がイコールパートナーとして理解し合って流通市場を広げていく時代ではないか。
 - 当審議会の具体的方策として民間事業者同士によるトライアル、実験により市場形成を進めていくべきということで、番組製作者も自らリスクとコストを負担し積極的に取組むが、そもそも番組製作者側に、著作権があるコンテンツはそれほど多くない。製作情報や権利情報があって初めてデータベースが構築でき、それが流通につながるため、具体策を進める前提として、放送事業者と番組製作者との契約の中で、著作権の帰属については再度検討いただきたい。
 - コンテンツの調達に関して、民民の取引に任せるべき、制度的規制等はなじまないという論議があったが、番組製作者としては何らかの形で、今後のコンテンツ産業育成のためにある程度の制度的見直しが必要と考えている。特に、製作の受発注の構造は非常に大きな問題となっている。制度的見直しについても、今後の課題として残していただきたい。

- 制度的方策の例として、電波利用料を公的資金として、人材育成のための資金などにできないものか。若手人材の確保がなければテレビ番組は製作できない状況。

C コンテンツ取引の促進に関する基本的な考え方

以上のような検討を踏まえ、放送コンテンツの取引の促進を図る上での基本的な考え方について、以下のような指摘が行われた。

- 英国、韓国では、外注義務化制度の導入や、公的な番組流通会社の創設等、市場形成に向けた動きを見せている。義務化や強制的な措置を導入せず、自発的なマーケットの創設というアプローチをとろうとしている我が国の前提は正しいのか、それがうまくいくのか、早急に実証を行うべき。
- 民間放送事業者は、税金で設備やコンテンツを作っているわけではなく、ボトルネック規制、設備開放規制はそぐわない。経済合理性で考えるならば、放送外収益を一層向上させるべく、ロングテールコンテンツをより一層流動化し、市場を活性化させるための施策として、いろいろな方式を検討したり、具体的なアクションをとるべきではないか。
- 権利処理業務は、現状で番組製作者が行うのは難しいというが、トライアルでデータベースを共通で作り、ある程度情報を公開して進めていったときに、放送事業者以外の主体が権利処理などをすることは難しいのか。トライアルでそういうことをやろうとすると、失敗する可能性が高いと思うか。
- 放送事業者が権利処理業務を代行するのは、規模と効率の問題。本来は番組製作者が、余裕を持ってやれる環境を整えば、その方向に向かうべきであり、それが放送事業者にデメリットになるとは思わない。トライアルという形でも、番組製作者がそういった機会を持つというのは、非常に良いことだと認識。
- コンテンツを需要する通信メディアのコンテンツの調達戦略や、資金計画が重要だということは認識。そうした市場は、ニーズが引っ張るべきと考えるため、トライアルを進める上で、そうしたニーズに基づいて、早急に動くことが大事なのではないか。

II 民間主導の取引市場形成に関わる検討

上記 I を踏まえ、構成員から民間主導によるコンテンツ取引市場形成に向け、三つの手法が提案された。いずれも、現行制度の枠組みを前提としたものであり、以下に、それぞれの提案の概要及び検討の経緯を示す。

(1) 取引市場データベースの形成

第四次中間答申において、コンテンツに係る権利や窓口に関する情報の集約・公開を図る考え方として、放送事業者、権利者及び番組製作者等の関係者の協力を得て、放送コンテンツを中心に、当該コンテンツに関する情報に係るルールや、情報を集積したデータベースの在り方について、早急に検討に着手することが肝要とし、引き続き、放送事業者、権利者及び消費者等の関係者の参加を得て、以下のような課題について検討を進める必要があるとしたところである。

- ㊦ 具体的に想定すべき、コンテンツ取引に係るニーズ
- ㊧ コンテンツに関する情報を実際に収集し、データベース化するシステムや、その運営組織及びその構築に必要な費用負担の在り方
- ㊨ 取引に必要な情報収集や、収集された情報へのアクセスに関するルールの在り方

① 提案の概要

権利情報を集約・公開するための具体的な提案として、コンテンツの著作権情報など、コンテンツ取引に必要な情報を収集し、取引を希望する者に公開する仕組みを構築することで、取引・流通の促進を図る考え方が示された。

データベースとしては大きく4つの層に分けられ、第1層にはコンテンツの基本情報として、出演者や番組内容など一般情報を入力するため、受益者はユーザーやコンテンツホルダーとなる。

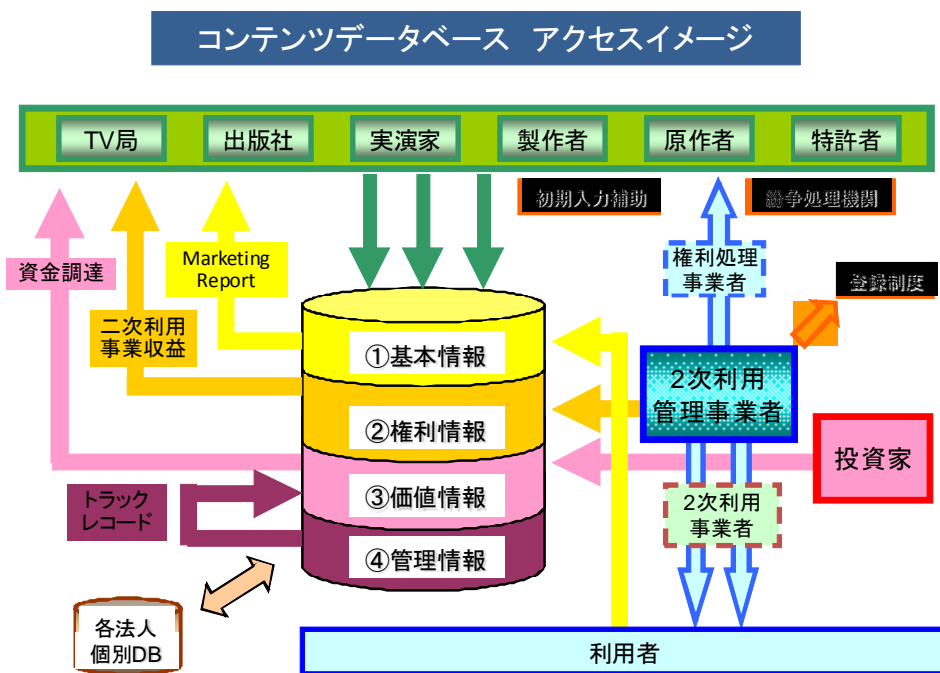
次に、第2層は、実際にコンテンツの二次利用を行う際に、どの権利がまだ処理されていないのか、許諾されていない権利の交渉窓口先はどこなのか、ということ把握するための権利情報を対象とする。当該情報にアクセスできるのは、例えば登録をされた二次利用事業者のみとするなど、確実にビジネスに結び付けられるようにすることが必要である。

第3層は、価値情報として、権利集約されたコンテンツに対して、第三の投資家が投資するために必要な情報を記載する。本階層の受益者は、資金調達を希望する番組製作者と考えられる。

第4層では、このデータベースが実際の取引でどのような実績があったのかを記録し、トラックレコード的なものを蓄積する。

このような4階層のデータベースにより、二次利用の収益機会が拡大され、コンテンツ価値の最大化、未活用コンテンツの活用につながることを期待されるとの報告があった。

(参考)取引市場データベース イメージ図



(出典:第26回デジタル・コンテンツの流通の促進等に関する検討委員会
資料2 吉川オブザーバー説明資料)

② 二つのデータベースに関する検討

①で示した取引市場データベースに関する議論の過程では、当該放送コンテンツの著作権が放送事業者に帰属する場合及び番組製作者に帰属する場合では、それぞれ権利の所在や課題により議論の方向性が異なるのではないかと、という指摘が多くみられた。このため、検討の経緯については、この2つの場合を分けて記載することとする。

i) 放送事業者に著作権が帰属するコンテンツに関するデータベース

放送事業者が主体的に製作したコンテンツについて、データベースの構築と、これを利用したマルチユースに対するニーズ及び放送コンテンツを保有する放送事業者のビジネスの可能性といった観点から、以下のような議論が行われた。

A 配信や視聴等に対するニーズ

- a) 放送事業者に著作権が帰属するコンテンツに対する、配信及び視聴等のニーズについては、以下のような指摘がなされたところである
 - ビデオ・オン・デマンドサービスなどでは、地上放送のプライムタイムのドラマなどを見たいというニーズが非常に高いため、コンテンツ取引市場が形成され、そこで効率的にコンテンツが調達できるようになれば歓迎する。
 - iTunes では、1億以上の放送コンテンツのダウンロード実績がある。特に見逃し視聴など、地上放送の人気コンテンツに関してのニーズは非常に高い。

人気の理由は、見逃したものが翌日に購入できる、古いものでも新しいものでも、1.99ドルという定額制で購入できるという点にある。

- 今後のIPTVにとって二次流通は非常に重要であり、ユーザーから見たときのコンテンツの重要性は理解。日本においてもIPTVが本格的に立ち上がると期待しており、それに対して今回のコンテンツ取引市場の形成が、お互いサポートするような形で関わり、市場が立ち上がることを期待。
- b) 上記のような、コンテンツに対するニーズと合わせて、関連情報を集約・公開するデータベースのニーズについては、以下のような意見が見られた。
 - 通信事業者として、ブロードバンドサービス促進の観点から、コンテンツ権利情報の集約に向けた取組は非常に歓迎したい。新しいメディアとして捉えられているIPTVを積極的に進めていきたいという観点からも、それに関わるコンテンツは非常に重要。非常に透明性高く、あるいは健全なコンテンツが容易に調達できるというのは非常にありがたい。
 - 二次利用者の立場から、データベースに関しては、誰もがすぐに利用できるということではなく、信頼を勝ち得た者が二次利用者としての立場を確立できる仕組みが必要。例えば収益基盤、コンテンツ保護や品質管理なども重要なポイント。
 - ブロードバンド事業者には、放送コンテンツに対するニーズ、取引市場に対するニーズは、極めて高く存在しており、将来的にはさらに高くなると認識。
 - データベースを通じて取引定型化、収益配分に関する慣行やルールの形成を期待。取引を促進し、市場そのものが大きくなることで、新しい顧客とのマッチング、新しい市場ニーズをとらえることが可能となる場になるのであれば非常に期待。
 - 実効的な市場が形成され、多様なコンテンツが適正価格で流通すること、権利情報の集約、一覧性による権利処理コスト削減に期待。またマーケット原理導入によるコンテンツ価値の適正化により、流通が活性化すると認識。
 - データベース構築にあつては、より多くの権利者と利用者の出会いのために、マーケティングデータ、過去の視聴率、興行収入等も集約が必要。また、マーケットである以上、適正なルールと、透明性の高いオープンな運営を進めていただきたい。

B 放送事業者のビジネス上の観点からの指摘

上記a)に示すように、放送事業者が著作権を持つコンテンツに対するニーズが指摘されたところであるが、放送事業者のビジネス上の観点からデータベースについては、以下のような指摘があった。

- 情報の集約や公開が市場取引を活性化することのメリットはあるが、一方でメタデータに属する番組の様々な関連情報も放送事業者のノウハウであり、知的財産。企業としての透明性、公開性を高めるべきなのは当然だが、すべての情報まで求められなければいけないのか。
- 提供する具体的なデータ項目、番組については、放送事業者の意思で判断することを大前提としたい。コンテンツ価値を最大化するために行うウィンドウコントロールを損なうような形で、マルチコースを進めることは難しい。
- データベースに関して、放送事業者間でもかなり内容に差があり、どの程度詳細な情報を載せられるかはコストをかけて精査しなければならず、また、相対契約により守秘義務を負うものや、個人情報など一般に開示できない情報もあるため、あらゆる番組をデータベース化するというのは現実的ではない。
- 製作段階から、必要な情報を集めて入力するのは非常に手間がかかる。新しい利用形態が出るたびに、権利処理ルールを作る必要があり、完全なデータベースを作ったつもりでも、役に立たなくなる可能性もある。100%の情報が載らないデータベースになる危険性をどう担保するのか。

C データベース構築に当たってのコストや、それに伴うリスク負担

- a) 上記b)において示したように、放送事業者からはデータベース構築にあたってのコスト負担や、情報内容の充実化に関する懸念が指摘されたところである。このような点については、以下のような指摘がされたところである。
 - どう流通させるか、どう資金調達するかがそろわないと、マーケットはできない。こういった点についても議論しないと、最終的には市場形成には結びつかないのではないか。
 - コストがかかるから全ての情報が出せるわけではないというが、新しい時代のコンテンツ流通市場形成に向けて、放送事業者も資金調達および事業の拡大のために、積極的に対応していただきたい。
 - 基本的に権利者、番組製作者、放送事業者がそれぞれに適正な対価を得られる状況を実現しなければならない。そのためには、コンテンツを利用し利益を得る側が応分のリスクを負担する姿勢を示すことが重要。
 - 実際の二次利用収入そのものがまだ小さい。デジタルメディアへの供給許諾が可能な放送番組の流通量そのものが不十分であり、新たに許諾を取るには、現状で予測できる範囲の収益で賄い切れず、獲得コストと期待収益のバランスで苦慮している。データベースの運営主体が独自利益を追及するとコスト面で懸念があり、市場で現在努力を重ねている流通事業者や販売代理店の圧迫要因となり得るため、トライアルやその運営においてコストセンターとして位置づけてはどうか。非営利、中立的な団体によって運営される

ことが望ましい。

- 通信事業者は、コンテンツホルダーや放送事業者と相対取引で契約して配信しているが、顧客に十分な価値を提供できていないわけではないため、打開策として、コンテンツ取引市場ができて同じような品揃えができると、顧客に新しい価値提供ができるのではないかと、市場で柔軟にコンテンツ取引ができるようになればいいと思っているが、現時点で、ユーザー規模がそれほど大きくないため、データベースに先行して投資を行える状態にはない。
- データベースを構築することによって国内ドラマの調達ができることは、ユーザーの選択肢を増やすことになるのでぜひ協力していきたいが、これによってコスト負担が非常に増えた場合、ユーザーへの提供価格に響くため、費用対効果で考えていきたい。
- b) 上記のような、通信事業者のデータベース構築に当たってのコストやそれに伴うリスク負担に対する主張に対して、以下のような指摘がなされている。
 - データを開示するということは、権利処理についても第三者がやるスキームを作り、コンテンツ流通を促進するということだと思うが、コストやリスクの負担はどうするのか。負担者が見えないままでは、データベース構築自体の検討の意味がない。
 - 放送番組を流通することによって利益を得る通信事業者が、進んでリスクを背負うことでニーズを拡大していくことがあってしかるべきではないか。その意識を持ってない中で、流通が進まないのは放送事業者のせいだとか、実演家の許諾権のせいだとか言っても、流通は拡大しない。

ii) 番組製作者に著作権が帰属するコンテンツに関するデータベース

放送事業者が製作する放送コンテンツに関する検討の経緯とその概要は、上記 i) に示したとおりである。こうした議論を踏まえ、番組製作者が主体的に製作したコンテンツに係るデータベース等について、検討が進められ、以下のような指摘が行われた。

A 番組製作者への著作権の帰属、窓口権の所在

- a) 番組製作者への著作権の帰属、窓口権の所在に関しては、以下のような指摘があった。
 - 番組製作者が作った番組の著作権は、包括譲渡のような形もとっておらず、法律上も基本的に番組製作者に帰属する。
 - 外部製作番組であっても、基本的には製作費は放送事業者が全額出す。また、番組の企画採択後は、全て番組製作者に任せるといったことも一切ない。完成まで、放送事業者の製作プロデューサーが、番組製作者と一緒にあって取組むため、著作権は番組製作者と放送事業者が共有し、二次利用

については、番組制作者の制作への寄与度に応じて、契約によってシェアする形になっている。

- 放送事業者が窓口となり海外で販売したほうが、コンテンツの価値を高めるのに有効な場合は、放送事業者が窓口をやる理由があるが、その場合には、必ず番組制作者に利益を配分している。番組制作者からの窓口業務の依頼については、コンテンツ価値を最大化し、コンテンツ流通を活発化させるために、喜んで受けている。
- b) このような現状に対し、放送コンテンツによる利益を最大化し、流通を促進させるためには、著作権を持つ番組制作者主導の流通が適しているのではないかと等しい観点から、以下のような指摘がなされたところである。
 - コンテンツの流通促進には番組制作者が窓口権をもつことがよいと考える立場としては、問題の根深さを感じる。番組制作者と放送事業者は、対立構造にすらないのが現状ではないか。見えない優越的地位の乱用があり、知的財産戦略本部においても、下請法に関する話は出ており、取引適正化のための何らかのサポートが必要と認識。
 - 二次利用促進のためには、番組制作者側に海外展開や翌日放送などの自由があったほうが、消費者の視点から歓迎と感じる。開かれた形で番組制作者に権利が渡されることが、二次利用の促進につながるのではないかと。
 - 制作費用すべてを放送局が負担する場合であっても、著作権を番組制作者に帰属させているというATP契約の原則にのっとり取扱いを今後さらに周知徹底すべきではないかと。放送番組のうち番組制作会社が著作権を持つものについては、当該制作会社が実質的に流通をコントロールする取組を促進すべきではないかと。
 - 放送事業者が大きなコストと人的資源をかけて管理、販売するものは、利益が上がるものに限られるが、番組制作者としては少しでもいいから動かしたい。完パケで、制作情報及び著作権情報等が番組制作者にあるものに関しては、窓口の在り方を見直していただきたい。番組制作者に一回窓口を戻していただき、小さな規模でも効率が上がる形でデータベース構築も含めてやりたい。
 - 番組制作者は、少しでもコンテンツを流通させたいと思っており、小規模でも、効率あるデータベース構築を行う意欲がある。ドキュメンタリーなどの分野でも、完パケで、制作情報、著作権情報、全部が制作会社に存在するコンテンツに関して、著作権、窓口権を見直していただきたい。
 - 番組制作者が著作権情報を持つ放送コンテンツに係るデータベースに関しては、番組制作者に著作権があるものに関して公正さが確保されなければならない。わかりにくい慣行や取引上の関係によって、結果的に視聴者が

便利なサービスや魅力的な二次利用のサービスを受けられないのであれば、フェアなルールでやる動機が十分にある方たちが、それを活用していく道を探るべきではないか。

B 新たな取引形態の開拓

以上のような意見交換を踏まえ、番組製作者が主体的に取り組むデータベースの構築や、それによるコンテンツ取引の促進について、以下のような指摘が行われた。

- 製作過程で生じる素材にも、非常に意味がある。一つ一つの作品を取引市場に乗せていくとともに、その素材の有効活用も図られればいい。
- 番組素材に一番詳しいのは製作を行うスタッフであり、放送事業者が全部を持っていても使い道がない。撮ったもの全てが再放送されるわけではないので、再び再放送で売れるケースが少ないのは当然であり、地上放送は特に再放送になじまないが、違うメディアで放送する場合には、また違う価値があるのではないか。その利用法は多分にある。
- 制度的強制ではなく、自発的にいろいろなものが出てくることがコンテンツ本来の魅力。民間の力で、民民ベースでやりたい人がやるのが基本。放送事業者があまり関与できないコンテンツをどう拾うか、ヒットをどう生み出すかを踏まえると、番組製作者主体のデータベースは重要度を増すのではないか。
- 番組製作者に窓口権があれば、放送番組の再価値化に貢献できるという発言は非常に大きい。権利者としては、適正な対価の還元を実現するウィンドウの拡大は大歓迎であり、自らリスクとコストをとってこれに立ち向かう方々については、全面的に支援し協力していきたい。放送事業者も、こういった動きをサポートし、市場拡大を目指さないといけないのではないか。
- 放送事業者が権利処理を代行するのは、規模と効率の問題から。環境が整っていれば番組製作者で行うべきであり、放送事業者のデメリットになるとは思わない。データベースを使って、放送事業者以外の主体が権利処理を行う機会を持つことは、非常にいいことだと思っている。
- 現状では相対取引が基本のコンテンツの流通において、売り手と買い手がそれぞれを相対で認識できないケースで活発化させるためには、データベースによるマーケット開発はそれなりに有効。番組製作者それぞれのデータベースを結びつけるゲートウェイ機能を構築するというのは現実的であり、将来に向けた拡張性の高い要素を含んでいる。放送事業者としても、番組製作者の製作行為と権利の帰属について、いかにフェアに考えるかが要になっていることは認識している。
- ゲートウェイ方式で、データが相対取引を補完する形でできるのであれば、

歓迎。著作権の許諾権を前提にした上で、迅速に処理できるようなデータベースが、番組製作者、権利者によって整備されるということは、非常に有効なこと。

- 番組製作者によるデータベース構築への意思表示は積極的に評価すべき。このデータベースと、権利者の構築するデータベースが有機的に連携できればと考えている。

(2) 海外市場向け放送コンテンツ見本市の創設

① 「コンテンツ見本市」の現状

映画やアニメ、放送番組等に関するブースを出展し、実際に取引を行う国際的な「コンテンツ見本市」は、現在、欧米だけでなくアジア各国においても、数多く開催されている。日本国内でもいくつかのコンテンツ見本市が開催されており、代表的な例として、東京国際映画祭と併催される映像、アニメ、ゲーム、放送番組等のマーケットである「TIFFCOM」や、「東京国際アニメフェア」などがある。

(参考: 国際見本市の例)

国	米国	フランス		中国		香港	韓国	シンガポール	(参考) 日本	
名称	NATPE	MIPTV	MIPCOM	China International Film and TV Programs Exhibition China Radio & Television International Exposition	Shanghai International Film and TV Market (上海テレビ祭と併催)	Hong Kong International Film and TV Market (FILMART)	BCWW (Broadcast Worldwide)	ATF(AsiaTV Forum)	TIFFCOM	東京国際アニメフェア (TAF)
期間等	07年 1月15-18日 /ラスベガス	毎年春に開催 07年4月16-20日 /カンヌ	毎年秋に開催 07年10月8-12日 /カンヌ	03年から開催 06年9月24日 /北京	06年から開催 07年6月11-15日 /上海	06年3月20-23日 /香港	01年より開催 07年8月29-31日 /ソウル	07年 11月28-30日 /シンガポール	07年 10月22-24日 /東京	07年 3月22-26日 /東京
開催実績	参加者約8,000人 (76カ国) 出展企業350社 バイヤー1,500人 (07年実績)	参加者13,311人 参加企業4,532社 (06年104カ国) バイヤー3,816人 (07年実績)	参加者13,371人 参加企業4,535社 (06年98カ国) バイヤー4,242人 取引高: 約40億ユーロ (07年実績)	出展企業約721社 出展作品1,274 取引高: 9.36億元(約140億円)(06年実績)	参加者1,128人 参加企業194社 (16カ国) バイヤー375人 取引高: 約9億元 (06年実績(取引高は05年実績))	参加企業453社 (30カ国) バイヤー4,094人 (50カ国) (07年実績)	参加者5,000人 (38カ国) 参加企業3,500人 (41カ国) 出展企業158社 バイヤー1500人 取引高: 1700万ドル (06年実績) (06年実績(バイヤー数については04年))	出展企業121社 バイヤー3,500人 (41カ国) 出展企業158社 取引高: 4,700万ドル (06年実績(バイヤー数については04年))	参加者3,505人 (40カ国) 出展企業270社 海外バイヤー242人 (07年実績)	参加者107,713人 出展企業270社 海外バイヤー242人 (07年実績)
主催者等	全米テレビ製作者連盟 (NATPE =National Association of Television Program Executives)	Reed MIDEM	Reed MIDEM	国家広播電影電視総局(SARFT) 中国広播電影電視集団	国家広播電影電視総局 (SARFT) 上海市人民政府	香港貿易發展局	(主催) 韓国文化観光部 韓国放送委員会 (主管) 国際放送交流財団 韓国放送産業振興院	Reed Exhibitions (Reed MIDEMのグループ会社) Television Asia	経済産業省 日本映倫 後援 東京国際アニメフェア実行委員会、東京都他	東京国際アニメフェア実行委員会、東京都他

(出典: 事務局調べ)

テレビ番組を中心とした見本市では、仏・カンヌで開催される「MIPTV」及び「MIPCOM」が代表的であり、世界各国の大手放送事業者や映画配給会社等が参加し、世界的に注目されている。放送事業者、番組製作者、配給会社、ビデオ・DVD出版・配給会社、ケーブルテレビ局、衛星テレビ局、通信事業者など、あらゆるジャンルの企業が参加しており、近年はブロードバンドやモバイルといった新しいメディアに対応したデジタル映像コンテンツも取り扱われるようになっている。

また、米国では、全米テレビ放送製作者連盟が主催するテレビ番組の見本市「NATPE」が開催されている。同見本市の参加者の8割はアメリカ、カナダ及びメキシコからだが、映画メジャースタジオが2004年以降進出し、参加者が増加している。

一方、アジアでも、上海、韓国、シンガポール等において、独自の番組見本市が開催されている。特に韓国では、いわゆる韓国コンテンツのブームを背景に、政府の全面的支援の下、「BCWW(Broadcast World Wide)」が開催され、その存在価値を高めている。

こういった諸外国の見本市を比較すると、欧米で開催されるものは歴史も古く、当初より民間の運営により開催されているなど政府等の関与はない。一方、アジア諸国の見本市は、いずれも政府の支援の下、官民一体となって開催されている点が特徴である。

これら海外の見本市には、我が国の放送事業者も例年出展等しており、各社とも海外販の重要な機会として活用している。

(参考)我が国の放送事業者のコンテンツ見本市出展実績(NHK、民放キー局)

	NHK	日本テレビ	TBS	フジテレビ	テレビ朝日	テレビ東京
出展見本市	10 MIPCOM、MIPTV、NATPE、上海テレビ祭、北京テレビ祭、BCWW、ATF、DIRTYDIP▲(パンダリー)、アルジェ・シラ・ド・キムンシラ・フムスタバル(ドーハ)、サニサイド・オアラ・ドック(仏)	3 MIPCOM、MIPTV、上海テレビ祭	8 MIPCOM、MIPTV、NATPE、BCWW、AI-香港Filmmaker、アジア・フィルム・マーケット(AFM)、カンヌ映画祭	4 MIPCOM、MIPTV、上海テレビ祭、BCWW	6 MIPCOM、MIPTV、上海テレビ祭、BCWW、台北テレビ祭	7 NATPE、MIPTV、MIPCOM、上海テレビ祭、BCWW、ATF、ジャパンエキスポ(仏)
出張ベースでの参加	7 台北テレビ祭、リトルスクリーン・サマ(米)、KOLICCS*(加)、NY Licensing Show(米)、アムステルダム国際メディア(仏)、バンコクテレビ祭(加)、フィルムフェスティバル国際メディア祭	4 NATPE、BCWW、ATF、DISCOVER▲、ジャパンエキスポ	3 上海テレビ祭、台北テレビ祭、ATF(参加検討中)	10 NY Licensing Show(米)、Anime Expo(米)、SICAI(韓)、北京テレビ祭、四川テレビ祭、香港Filmart、台湾電視祭、台湾マンガ博覧会、ジャパンエキスポ(仏)、Salon del Manga(西)等	2 NATPE、北京テレビ祭、NY Licensing Show(米)、ATF	3 NY Licensing Show(米)、タイ・アニメ&マルチメディアショー、台湾テレビ祭
対応体制	NHKとMICO(国際メディア・コーポレーション)/NHK番組の放送権販売と購入を行う関連会社)共同でブース出展する等対応。	日本テレビと日テレバックス・オン(関連会社)が連携して対応。出展の場合は6~10名で対応。	MIPCOM、MIPTVは10名超でそのほかは各9~4名で対応。	フジテレビと、FOC等の関連会社で対応。出展の場合、MIPTVは10数名、そのほかは5名で対応。	テレビ朝日とテレビ朝日サービスで対応。運営1つの見本市に販売部門から2~4名で対応。	通常の見本市は2~3名、MIPCOM、MIPTVは6名。出張ベースは、各2~6名で対応。
実績内容	・欧米・アジアの主要見本市のほか、ドキュメンタリーに特化した見本市等独自色のあるものにも参加。 ・MIPCOM等には、放送権販売、購入の担当者だけでなく、国際共同制作交渉、デジタル事業調査、キャラクター販売等の役割の者も参加。	・欧米見本市はフォーマットやアニメ中心に出品。 ・アジア見本市は、ドラマ、アニメが中心に出品。 ・フォーマット販売の反応が良好。 ・海外番組販売案件の約8割がいずれかの見本市で何らかの形で接点を持っている。	・販売対象作品は合計約1400作品。 ・番組販売の年間全成約件数のうち、7~8割が何らかの形で見本市での接点をもったもの。	・アニメ新作は2~3作品/年 ドラマ新作は4~5作品/3か月 フォーマット新作5~6作品/年 ・FM マット関係商談多し。 ・MIPCOM等の大規模な見本市の場合には、ジャンルや対象地域ごとにチームを組んで商談を行う。	・欧米の見本市は、アニメとフォーマット中心。 ・アジアの見本市は、ドラマ・バラエティ等の番組を中心に展開。 ・見本市は、商談及び新規取引先を開拓する場として活用。商談が長引く場合、複数の見本市にまたがってから契約に及ぶ場合もある。 ・取引先の約90%は、見本市で直接接点を持つ。	・番組看板、ポスター等はアニメ中心、プロモーションについては、一般番組も多数紹介。 ・アニメでは、商品化の展示も行う。 ・海外売上の達成に見本市展開は不可欠。

(出典:各放送事業者に対するヒアリング等に基づき事務局作成)

② 放送コンテンツ見本市創設の提案の概要(国際ドラマフェスティバルにおけるマーケット創設の検討)

欧米及びアジア諸国の見本市開催が活発化し、アジアにおいて、韓国や中国が放送番組等に関する国際コンテストを展開するなどの取組を進めており、我が国においても、アジアにおけるプレゼンスを高めるための積極的な取組が必要との指摘もなされているところである。

このような状況を踏まえ、昨年10月、日本のテレビドラマの海外発信の第一歩として、日本民間放送連盟、民放キー局、日本放送協会および映画事業者等が中心となり、「国際ドラマフェスティバル」が開催された。韓国、中国、タイ及び日本の、各国内で表彰等されたドラマ作品の製作者・出演者を招待し、顕彰したほか、共同製作

等の在り方についてのシンポジウムが行われた。

現在、このフェスティバルを発展させる形で、我が国初の「放送コンテンツの見本市」の創設に向けた検討が進められており、当審議会においても提案が行われたところである。本年は、マーケットの創設を大きな柱とし、TIFFCOMとの連携を図りつつ、試行的実施を予定し、その他独自性あるアワードやコンテンツビジネスに関わる関係者のシンポジウムを開催することにより、マーケット全体としての集客を目指している。

将来的には、日本のテレビドラマの国際競争力を高めるための環境を作るとともに、アジアにおけるテレビドラマフェスティバルの中心的な存在として、世界的な認知を得ることにより、コンテンツマーケットとしての役割を目標としている。

関係業界が一体となって取組む事業として位置づける必要があるため、日本民間放送連盟が中心に新たな事務局体制を整備し、TIFFCOM事務局を担当する日本映像振興株式会社との連携・協力の必要性等も認識されているところである。

③ 提案に対する意見

上記のような、我が国における新たな放送コンテンツの見本市を創設する提案については、以下のような指摘が行われた。

(目的、特徴付けについて)

- 世界的に国際見本市が飽和状態である中で新たに見本市を創設し、人を集めるには、明確な特色、付加価値を押し出す差別化戦略が必要。
- 日本文化を広めることを目的とするのか、ビジネスとして捉え、世界中の番組を集めることを目指すのか、目的の明確化が必要。
- 将来的にはドラマに限定せず、バラエティー、ドキュメンタリーやアニメも含めたシナジー効果の高い「放送コンテンツマーケット」を目標とするべき。
- キー局中心でなく、ローカル局や独立プロダクションの視点からの見本市を検討してもよいのではないか。

(運営について)

- 幅広い業界関係者の参画が必要。製作側だけでなく、権利管理団体とも協働できる市場の形成が急務。関係者がWIN-WINの関係で満足できるようなマーケットの創設を目指すべき。
- TIFFCOMと開催時期を合わせて、シナジー効果を高めるべき。
- 国際的な認知度を上げていくためには国内外における積極的な広報戦略が必要。コンテンツ関連の国際イベントの開催経験が豊富な代行会社を活用する等も検討してはどうか。
- 見本市創設に投下する費用と見込まれる収益、コストとベネフィットのバランスを見極める必要がある。

(政府の支援について)

- 基本的には民間主導であるべきだが、後発で新しい流れをつくるには、国の支援も必要。国家政策とビジネスとのバランスを考える必要がある。政府が費用を負担する場合であっても、後方支援が望ましい。
- 国内での見本市開催だけでなく、韓国のように、海外の見本市への出展に係る支援も検討してはどうか。MIPCOM等は出展料が高く、独立プロダクションは参加しにくい現状である。

(3)意欲ある番組製作者に対する機会の提供

① 提案の概要

第四次中間答申において、放送コンテンツ製作に係る資金調達手段の多様化や、製作過程のプロセスの透明化を進め、新たな製作主体の参入を促進するとともに、番組製作者自身がマルチユース展開などの取扱いについて主体的に決定しうる放送コンテンツの製作機会を拡大するための、トライアルに関する提言が行われている。

そのため、放送コンテンツのマルチユースに意欲ある番組製作者に対し、放送事業者、広告代理店、通信事業者等の協力を得て、コンテンツの製作機会を提供するための、新たな製作手法と公募のスキームが提案された。

具体的には、AMDがマルチユースを前提とした放送コンテンツの企画を公募し、優れた企画内容、マルチユースへの取組、製作費の自主調達ということを条件として企画を選定、表彰し、番組製作者のインセンティブの向上を図るための取組が実施された。

② 公募トライアルの現状

上述したとおり、現在、放送コンテンツの取引市場形成に向けた具体的方策の一つとして、コンテンツのマルチユース・トライアルについて、具体的取組が進んでいるところである。

本トライアルは、公募された放送コンテンツの企画のうち、マルチユースを前提としていること、自ら資金調達の負担とリスクを持つ意欲ある番組製作者が取組むこと、といった条件を満たした企画を選定し、トライアルの枠組みについて協力を検討する各事業主体との連携により、マルチユースの実現を図るものである。

昨年12月に第1回の公募が行われ、本年3月に、ドラマ7作品、ドキュメンタリー・情報番組9作品及びアニメ3作品の計19の企画が選定され、それぞれが様々なマルチユース展開を予定している。現在、これらの企画について、具体的な放送の実現や、ブロードバンドへの展開に向けて、検討が進められている。

(参考:公募トライアル選定作品)

(出典:第38回デジタル・コンテンツの流通の促進等に関する検討委員会
資料1事務局提出資料)

具体的な進捗事例としては、例えば、あるドラマ作品30分、製作費1億400万円(800万円×13回))については、本年10月の放映を目指し、放送事業者と放送枠の提供に向けた話し合いが行われているところである。

また、あるドキュメンタリー作品(製作費:2500万円程度)については、放映時期は本年秋を想定し、スポンサー会社の検討、放送事業者との交渉が行われている。

ネット展開を第一義的に考えたコンテンツ(製作費:3000万円程度)に対しては、通信事業者からの製作資金支援がなされる可能性が検討されている。

いずれにせよ、実際の具体的な展開については今後となるが、実現された作品については、当該トライアルにおけるマルチユースの進捗状況、コンテンツ価値の評価などについて検証が必要となるものであり、今後も本審議会において適宜進捗状況を報告することが求められる。

さらに、当該作品については、コンテンツ取引市場形成に向けたもう一つの具体的方策である、権利情報データベースの構築の実証実験とも連動し、マルチユースに向けた効果的、効率的な検証がなされていくことが必要であると考え。

③ 公募トライアルに対する指摘

こうした取組を、さらに推進し、取引市場の形成を進めるべきではないか、といった提案に対しては、以下のような指摘が行われた。

○ 諸外国は一定のルールで放送コンテンツの取引市場を創出してきたが、我が国では、まずは民間活力を最大限活用し取引市場を作る方向にあり、今回のトライアルはその試金石ともいえる重要な位置づけである。このトライアルを通じて我が国の放送コンテンツのマルチユースが促進されることを期待。

○ 重要なポイントは、①流通の主体は著作権者。②流通意欲のある者が流通する

こと、流通能力を高めること、そして、流通実績を上げていくこと。③一次使用については放送事業者が、放送権終了後は管理する者に対応。著作権に関しては著作権者の判断を含めて権利処理担当が対応する、ということ。

- マルチユースを進めることは非常に重要であり、今回のトライアルの中で、新しい形のマルチユースの形式が提案されれば、ぜひ参考としたい。
- トライアルがどのように進捗しているのか、オープンに報告いただきたい。新しい取組を行うことで放送の未来が開け、テレビに対する関心が高まることを期待。
- 番組製作者が放送事業者に放送権を買ってもらうのは奇跡的なこと。トライアルによって多少の放送枠でも出てきたときに、番組製作者自らがリスクを負って番組を製作し、評価されて強くなるというところに可能性がある。
- トライアルによって、ネット流通の障害が、著作権法や放送と通信の取扱いの違い、といったわけではないことを実証してもらいたい。単なる視聴者の取り合いではなく、いかにそのリスクを負担していくかも重要な課題。リスクを負担することで、初めてその番組に対する経済的な権利、ビジネス上の利得を得ることができると思う。
- トライアル実施により、いろいろな機会が創出されることに意義がある。放送コンテンツとしても成立し、かつ二次利用コンテンツとしても価値がある、マーケティング的なソフト面から捉えることも非常に重要。二次利用でどれだけ利益がでたといったことのみにとらわれずに、このトライアルの価値を見たら良い。

第3節 提言

コンテンツの取引市場形成とマルチユースの促進に向けた具体策については、前項までに記載した諸課題について、なお様々な立場と意見があることは、これまでに示したとおりである。こうした状況を踏まえ、今後の取組に関する提言を行うに際して、当審議会としては以下のように考える。

I 放送コンテンツの取引に係る制度

(1) 共通認識

コンテンツ取引に係る制度の在り方としては、諸外国における制度の例や、権利者の許諾権の制限といった考え方等、多岐にわたる論点があり、様々な立場の意見が見られたが、以下の二点については、当審議会として共通認識が得られたものとする。

- 1) 今後の我が国のコンテンツ市場を拡大し、「コンテンツ大国を実現」するためには、より一層の、多様で豊かなコンテンツの製作・流通を促進することが必要である。第四次中間答申においては、「コンテンツを尊重(リスペクト)し、これを適切に保護すること」、「その創造に関与したクリエイターが、適正な対価を得られる環境を実現すること」といった、具体策を講じる際の二つの基本的な姿勢を示したところである。

前節検討経緯に示した様々な意見や主張を整理するにあたっては、以上を基本的な視点に据えて検討することが必要である。

- 2) 具体的にコンテンツ取引市場を形成するにあたっては、まずは「自由な経済活動と、それによる民間取引の促進」が基本であるとする。民間主導により、透明で、開かれた、かつ公正な取引市場が実現されるのであれば、そのような民間主体の行動に対して、何らかの制約を加える制度の導入については、基本的に必要ないとされるべきである。

(2) 制度に係る提案・諸外国の制度等に関する評価等

① 「コンテンツ流通促進」を目的とする制度に係る提案

i) いわゆる「許諾権」とコンテンツ流通

前節までに示したように、最近、コンテンツの流通を促進させるために、制度により解決しようとする動きや意見が数多く見られるところであるが、このような動向の背景には、以下のような考え方があるとする。

すなわち、「放送コンテンツに係る原作者、実演家等には、著作権法により、当該コンテンツの自動公衆送信を行う場合等について事前の許諾権が認められている。こうした、権利者における事前の許諾権の存在が、インターネット配信やその他コンテンツ流通の促進を妨げる要因となっているのではないか」、という問題意識である。

また、あわせて、「権利者については、創造に関与したことに係る報酬が確保されることが重要であり、報酬が確保される仕組みが整えば、許諾権は必ずしも必

要条件ではないのではないか」、という指摘もあるところである。

当審議会では、このような問題意識について、どのように考えるべきかを論点とし、前節に示した検討を行ってきた。

まず、検討の経緯に示したように、「権利者の事前許諾権を制限する」考え方に対する指摘の概要は以下のとおりである。

- 例えばブロードバンドの市場では、放送番組の流通により利益を得る通信事業者が、進んでリスクを背負うことでニーズを拡大していくべきであり、通信事業者にそういった意識がないままに、「流通が進まないのは放送事業者や実演家の許諾権の責任である」との主張を繰り返しても、流通は拡大しないのではないか。
- インターネット配信等を権利者が許諾するか否かは、「適正な対価」その他のビジネスの条件が折り合うか否かの問題。コンテンツの調達コストを最小限度に抑制することを目指す通信事業者と、自らの創作活動と投資によって制作したコンテンツの価値を可能な限り向上させることを目指す権利者との間で、条件が折り合っていないのではないか。
- 許諾権は、ビジネス上の交渉を行う際の重要な手段であり、その手段を排除することについて合意することはあり得ないのではないか。
- 関係者において、これまで、インターネット配信その他コンテンツ流通の促進自体の意義を否定したことも、拒絶したことも一度もないのではないか。

また、放送コンテンツの二次利用に関する指摘の概要は以下のとおりである。

- 民放各社は非広告収入の拡大を経営戦略とし、ホームページでの動画配信を含め、放送番組の二次利用には積極的に取り組んでいるのではないか。また、番組製作上の基本として、出演者等権利者との信頼関係の重要性が指摘されており、放送番組が自動的にインターネットに出るといった制度により、信頼関係が崩され、番組製作に悪影響がでることが懸念されるのではないか。
- 高品質の放送コンテンツの製作を継続する上で、権利者との信頼関係の醸成、権利者の創造インセンティブの向上は不可欠。許諾権の制限が、そうしたことに貢献するとは考え難い。

上記に示したような、「許諾権制限」や「放送コンテンツの二次利用」に関する指摘に対しては、議論の過程において、通信事業者はじめ関係者等からの特段の異論は見られなかったと考えられる。

ii) 制度に関する考え方

コンテンツ流通に係る「制度」についてどのように考えるべきか、特に以下1)～3)

に掲げる問題意識に対してどのように考えていくべきか、当審議会としては、前出 i) に示した検討状況を踏まえ、それぞれ以下のように捉えるべきではないかと考える。

1) IPマルチキャスト放送に係る制度について

IPマルチキャスト放送に係る制度の考え方については、昨年の第四次中間答申と、基本的には同一の考え方とすべきではないかと考えられる。

すなわち、今後流通するコンテンツの多様化や、ブロードバンドのネットワークを活用して視聴者の利便性を大きく向上させる可能性を持つIPマルチキャスト自主放送において受益者となる電気通信役務利用放送事業者や、これに電気通信役務を提供する通信事業者が、まずは、当該IPマルチキャスト放送サービスに対する投資と、権利者を含めた関係者に対する適切な対価の還元を実現するビジネスモデルの確立に向け積極的に取り組むことを期待すべきではないか、という考え方である。

これまでの当審議会における検討経緯を踏まえても、現段階では、新たなビジネスモデルの提案など、上記の点に関する提案が見られず、IPマルチキャスト自主放送に関する著作権法改正等の制度改革を急ぐ特段の理由があるとは言えないのではないかと考えられる。

まずは、通信事業者、権利者等関係者の間で、ビジネスモデルの構築の模索を継続することが先決ではないかと考えられる。

2) 昨今指摘が行われている、インターネット上のコンテンツ配信における権利者の許諾権制限に係る提言について

「コンテンツのレスペクト」「クリエイターに対する適正な対価の還元」といったことを基本的な姿勢とする当審議会の立場から見れば、このような権利を制限するという考え方については、慎重かつ時間をかけた検討が必要であると考えられる。

特に、(a)これまで、許諾権の存在により実際に放送コンテンツ流通が妨げられた実例や具体的な損害があるのかどうか、また、(b)米国等諸外国において、許諾権の制限によりコンテンツの流通促進を図るといった制度を導入している事例があるのかどうか、等の諸点について、当審議会としても、今後慎重に時間をかけて検証していくことが必要であると考えられる。

3) 今後の知的財産戦略本部等における検討について

知的財産戦略本部における今後の検討について、当該本部は、放送コンテンツを含め、我が国におけるコンテンツ全般について議論・検討していく組織であるということを踏まえ、「コンテンツ大国の実現」という我が国全体の目標に立脚するのであれば、基本的な視点は当審議会と同一であることが期待される。上記2)に示したような制度の導入については、知的財産戦略本部において検

証される際に、以上に示した視点や、実例や諸外国の事例等も踏まえた慎重な検証が行われることを期待する。

② 諸外国の制度等

i) 諸外国における放送コンテンツ市場の特徴

第1節で述べたように、諸外国において、放送事業者と、放送事業者以外の番組製作者との間の番組製作に係る取引について、一定の規制を設けている例があること、米国において、1970年代から約20年以上にわたり、同様の趣旨の規制が設けられていた時期があったことも事実である。

しかしながら、そうした制度を我が国に導入することの可否を検討するにあたっては、制度の前提となる各国の「放送コンテンツ取引市場」がどのような状況にあり、特徴を持つものかを確認することが不可欠であると考えられる。

当審議会では、このような点について、以下のような検討を行ったところである。

A 米国の事例

米国の事例については、以下のような指摘が行われた。

- CATVによる視聴が一般的な米国では、地上放送の直接受信は日本に比べてかなり低く、また日本の放送事業者に課されている「あまねく普及」に対する努力義務のような、一定の品質が確保された放送コンテンツをあまねく全国に普及させることは、明示的な政策目標ではない。
- 地上放送局はネットワーク局と独立系を含めると、1,747局も存在し、コンテンツに関する需要が大きく、供給側についても、テレビ産業成立以前から海外市場を持つ映画産業があるなど、自己の資金力、製作力、収益力を有したテレビ番組製作者として資質を持った供給源が数多く存在している。
- 米国における放送コンテンツの調達の実状については、各地域の放送事業者の自助努力に委ねられる比重が大きく、このためシンジケーション市場が発生してきたものである。
- 米国の規律については、こうしたシンジケーション市場の規律が主たる目的であるため、そもそも、こうした市場が無ければ、その規律の必要性も無いのではないかと。

B 韓国の事例

韓国の事例については、以下のような指摘が行われた。

- 「公営」放送事業者が大半を占める韓国では、政府が、放送事業者を公的組織の一環として捉え、「自国のコンテンツ事業者の保護」「コンテンツの多様性の確保」等の特定の政策目標を実現するための役割を担わせるという観点から、外部調達規制などの措置を講ずる傾向が見られる。

- しかし、我が国の放送事業者は公共放送と民間放送の二元体制をとり、日本放送協会と民間放送事業者が自律的に競争しながら良質の番組を継続的に提供してきた。韓国のように、門戸を閉ざし競争のない状態から種々の制度を導入してきたと指摘される事情と異なり、我が国では当初から門戸を開放し、権利の帰属等に関しても民衆のルールが形成されているのではないかと。
- このような、放送事業者の成り立ちに関する背景の相違があり、韓国において導入されている制度については、民間企業を基本に放送事業者が構成されている我が国では導入しがたい制度ではないかと。

以上のような諸外国の事例に関して、制度導入の要否に関する以下のような指摘も行われたところである。

- 諸外国の制度は参考とすべきではあるが、そのまま我が国において導入することは必ずしも適切ではないのではないかと。
- 製作主体に関するルールは、国ごとに異なるため、歴史的背景、習慣等も議論し、我が国ではどうあるべきか、議論し、国民の理解が得られるルール作りを行いたい。
- 番組の多様性を目的とするルールが必要であれば導入すべきではないかと。

ii) 我が国における放送コンテンツ市場の現状

上記に示した諸外国の状況と比べ、我が国の放送コンテンツ市場の現状と特徴をどのように捉えるべきか、特に、米国、英国、韓国等において例が見られる制度上の規制について、我が国に導入することが適当か否かという観点から見た場合、どのように考えるべきかについて以下のような検討を行ったところである。

まず、我が国の放送事情やコンテンツ流通市場の状況を踏まえると、番組流通主体等に関する制度は必要ないのではないかと、とする以下のような指摘が行われた。

- 我が国では放送法上、日本全国に対し放送が行き届くよう、放送事業者は「あまねく普及」を前提とし、長期に渡る自助努力と創意工夫で実現してきた。これにより形成されたものがいわゆる「ネットワーク契約」であり、この強力なネットワーク系列局における連携の存在により、ニュース番組をはじめとした情報を全国に等しく放送することが可能となっている。

従って、各地域の放送事業者が独自にコンテンツを調達するためのシンジケーション市場に対するニーズは、米国と大きく異なっており、シンジケーション市場を前提とした規制も我が国においては不要と考える。

- 日本の民間放送事業者の殆どは、外部番組調達規制を導入している複数の国の例とは異なり、設立当初より、各地域の経済界の協力その他民間の発意と

責任で成立したものである。

- 以上のように、民間主導で設立・運営されている放送コンテンツ取引市場の中で、既存の法令に則った「透明」で「公正」な取引が既に実現されており、かつ、それぞれの放送事業者の創意工夫の中で、番組製作者と協調した上、放送コンテンツの多様性も確保されている。
- 諸外国では、「コンテンツの多様化」等の政策目標を、規制と法律によって実現している例が見られることは事実であるが、我が国ではそうした目標は民間の自助努力と創意工夫で達成されており、そうした規制は不要ではないか。

一方、我が国の放送コンテンツ市場が、民間の自助努力と創意工夫で、「透明」「公正」な取引、「コンテンツの多様化」等が実現されているのか、という点について以下のような指摘があったところである。

- 放送コンテンツの「著作権帰属」「窓口権帰属」の所在の問題を始め、全てが「公正」な取引とは言い難いのではないか。本来、番組製作者に帰属すると考えられる放送コンテンツや素材まで放送局に帰属することとなるような契約が締結される場合があることを聞くと、民間事業者同士のみ関係では不公正な取引が解消されることは困難なのではないか。
- 「放送事業者から、ひとまとまりのパッケージを放送事業者外の番組製作者に発注する」という取引自体が減少している。制作主体については放送事業者が制作・著作権を持つコンテンツ又は当該放送事業者の系列の番組制作子会社に対して製作を集中させる方向に向かっていることは「コンテンツの多様化」の観点から考えて、問題ないか。

以上のような、制作主体に関するルールの導入に関する議論を踏まえ、以下のような指摘が行われた。

- 国ごとに政府の介入の仕方も異なるため、歴史的背景、習慣、メリット、デメリットをきちんと議論し、日本はどうあるべきか議論し、国民一般の理解、コンセンサスが得られるように、ルール作りをしていくことも必要ではないか。
- 消費者にとっては、番組の多様化、文化的多様性のテレビ番組への反映が、一番利益として直結し、商品代金に含まれる広告費で作られている番組に、健全な競争による多様な選択肢があることを求めている。番組の多様性を目的とするようなルールが必要であれば、導入するべきではないか。
- さらに、番組調達において、放送事業者と制作会社間に民民で解決できないようなアンフェアな状態、優越的な地位の乱用が見られるのであれば、米国や韓国のような、放送局の著作権保有禁止のルールではなく、制作会社が著作権を望めば与えられるなど、契約を保証するようなルールを入れないと前に進

めないのではないか。

- 「民間主導の公正、透明な取引」が実際に行われていることを検証することは必要。事実、民間主導で実現されているならば、特段の措置は必要ないが、実現されていないならば、何らかの工夫は必要ではないか。

iii) 制度に関する考え方

A 制度の導入の要否

昨年6月の情報通信審議会への諮問事項(平成19年6月諮問第12号)である「放送コンテンツの競争力の強化」を実現するために、最も重要な事項の一つが、「高品質の放送コンテンツの製作と供給が安定的に継続していくこと。」であり、そのためには、多様な製作主体の間で、透明・公正なルールの下に競争が実現されていくことが望ましいと考えられる。

以上のような方向性を検討するにあたって問題となる、競争が実現するために、諸外国の事例にみられるような番組製作主体等に関する規制、制度の導入を検討する必要があるのか否かという点については、当審議会としては、上記 i)・ii) に示した検討状況を踏まえ、それぞれ以下のように捉えるべきではないかと考える。

- 1) 諸外国における制度導入の背景となった、放送コンテンツ市場の特徴、我が国の市場との相異に関する分析に関する指摘については一定の合理性が認められると考えられる。

従って、現段階で、第四次中間答申に示した当審議会の基本的な立場を変更する必要性は認められず、放送コンテンツに関する「透明・公正な取引」や「製作主体の多様化」は、放送事業者、番組製作者や権利者等関係者が現在の努力を継続することによって、民間主導で確実に進捗するものとする。

少なくとも、今直ちに、諸外国に見られるような、放送コンテンツの調達規制を実施する必要性は認められない。

- 2) なお、今回の審議の過程においては、諸外国においては、放送コンテンツの製作取引について、「透明・公正な取引」や「製作主体の多様化」等を目的とした制度が設けられている例があるが、我が国においては、こうした課題は既に民間主導で解決済みであり、特段の措置の必要はないという指摘があり、この点に関し相当の議論が行われたところである。

- 3) 放送コンテンツの製作取引の現状については、当審議会に加え、「放送コンテンツの制作取引の適正化に関する検討会」においても、取引の公正性・透明性の確保に係る関連法令順守の観点から、その実情の検証が行われており、特に下請代金支払遅延等防止法(下請法)との関係では、法令遵守に関するガイドラインの策定が検討されている状況にある。

下請法等については、既に適用範囲や規定内容が定められているルールであり、放送コンテンツ製作に係る公正性・透明性を確保するための手段の一つとして、当該ルールの解釈等に関するガイドラインが早期に策定され、ルールの遵守が徹底されていくべきことは言うまでもない

- 4) 以上に加えた、更なる措置の要否については、これまでの検討の経緯にかんがみれば、必ずしも認識の一致を見ていないと考えられる。こうした認識の相違については、いずれの立場が事実に沿ったものであり、かつ合理性があるか、当審議会として判断する十分な審議を尽くしたとは必ずしも言い難い状況にあると考える。

こうした状況にあつて、当審議会としては、放送コンテンツの制作取引の現状について、これまでの審議過程、下記Bや上記の取り組みの現状を含め、引き続き放送事業者、番組制作者等関係者から更に説明を求め、現状を検証するとともに、所要の措置の在り方やその要否について、引き続き検討していく必要があると考える。

B 民間主導の取組の促進

第四次中間答申にて、放送コンテンツの製作過程のプロセスの透明化を進め、新たな製作主体の参入を更に促進することにより、コンテンツの多様化・高品質化を図るとともに、コンテンツ取引の促進、これを通じた視聴機会の拡大、多様化を図るため、民間主導の実証実験を実施することを提案したところである。

当該実証実験については、前述したとおり、AMDにより現在トライアルが実施されているところである。放送事業者等関係者の協力の下、放送コンテンツのマルチユースと、取引の促進に意欲ある番組制作者から53件にのぼる応募があり、そのうち19件が優れたコンテンツ企画として表彰されている。表彰されたものの内、既に実際の放映に向けた交渉に着手したものも数件あるところである。

上記(2)①に示した議論がより実りあるものとなるためにも、こうした民間での取組が確実にフォローされ、経過と結果が明確にわかりやすく説明されることが必要であると考ええる。

今回の審議の過程では、実証実験の推移、現状について、審議会の場における十分な説明がないとの指摘もあったところである。今後当審議会としても、実証実験関係者から適時報告を求め、十分なフォローアップを実施していくこととする。

II 民間主導のトライアルによる放送コンテンツ取引の促進

(1) 共通認識

今回の審議経過における、「著作権者の許諾権を制限する」あるいは「放送事業者のコンテンツ調達行為に制限を課する」等の制度に関する当審議会の考え方は、上記 I (2) に示したとおりである。

従って、以下では、「コンテンツ大国の実現」に向けたコンテンツの取引市場の形成、取引の加速・推進のため、民間主導により様々な試行錯誤と創意工夫を積み重ねていくことを基本的な姿勢として、検討を進めることとする。

昨年6月、こうした検討の一環として、現行制度上の著作権の在り方を前提として、コンテンツに係る著作権や交渉窓口に関する情報を集約し、コンテンツの取引を希望する者が、何時でも必要な情報が得られ、当該コンテンツに係る価格を提案し、購入することができるような環境整備の在り方について、総務大臣から当審議会に対して諮問が行われたところである。

第2節において示したとおり、こうした方策については、委員から複数の具体策の提案があり、その内容について当審議会において検討を行ったところである。

(2) 放送コンテンツ取引促進に関する意見や評価等

① 放送事業者が製作する放送コンテンツについて

まず、放送コンテンツに関する著作権情報など、取引に必要な情報を収集し、取引を希望する者に公開するデータベースの仕組みを構築するという提案が行われた。

当該提案に関する議論の中心は、主に以下の二点に集約されると考えられ、順次検討することとする。

i) ニーズの所在

当該データベースの構築にあたっては、一旦放送された放送コンテンツについて、ブロードバンド等、二次利用を求めるニーズが現状以上にあるのか、具体的なニーズが明確でない場合、取引情報データベースの構築等、取引促進のための環境整備の必要性も薄いのではないかと、という問題点が指摘された。

これについては、米国の iTunes では1億番組以上の放送番組のダウンロード実績があるなど、インターネット上での地上放送人気コンテンツの見逃し視聴等のニーズは高く、また、当審議会において電気通信役務利用放送事業者から説明された利用者アンケート調査においても、多チャンネル放送の過去番組有料VOD視聴に関する要望等から考えて、特に地上放送コンテンツに対するニーズがある可能性は高いと考えられるなど、一旦放送された放送コンテンツに対するニーズの高さが指摘されたところである。

以上のような、議論を踏まえ、当審議会としては、放送事業者が製作・著作権を

持つコンテンツに対するニーズについては、以下のように捉えるべきではないかと考える。

- 1) 一旦放送されたコンテンツについては、市場としての可能性が認められるところには、既に各事業者の経営判断により相当の規模で供給が実施されている。この点、ビデオやDVD市場を見れば明らかである。
- 2) しかしながら、今回の審議において収集された情報や議論の経緯等にかんがみれば、ブロードバンドの一層の高速化と普及等の状況変化に伴い、インターネットでの配信市場を始めとした新たな市場において、放送コンテンツ、特に地上放送コンテンツに対するニーズが見出される可能性は非常に大きい。

ii) リスクとコストの負担

上記 i) に示すように、放送コンテンツ、特に地上放送コンテンツに関するニーズは今後もさらに大きくなることが予想されるが、当該ニーズに応えていくための環境整備、例えば本項で提案されている取引情報データベースの構築等について、整備や構築を行うためのリスクとコストを誰が負担すべきなのか、そして、負担する意思を有する者は実在するのか、という点について問題提起がなされ、検討が行われた。以下に、論点ごとに意見の概要を記す。

A リスクとコストの負担者について

- 例えばブロードバンド市場を対象とするのであれば、リスクとコストを負担すべき者は、当該市場に放送コンテンツを提供し、そこから新たな収益を獲得することを目指す通信事業者その他のブロードバンド関係事業者であるべきではないか。
- しかし、そうした事業者が、これまで取引環境の整備に関する具体的な提案をしたことがなく、今回の審議では、「リスクとコスト」の負担の内容は「取引情報データベースの構築に係るもの」と明示されており、ブロードバンド関係事業者が i) で示したニーズに応えることを真剣に検討する意欲があるのであれば、負担の意思を明示すべきではないか。

B 放送事業者によるデータベースについて

- 放送事業者は、既に自らのコストで、自ら製作したコンテンツの取引情報データベースを構築しているところ。それを基に、すでに自ら必要と判断する市場にコンテンツを供給している。
- 現時点での経営判断では、例えば放送事業者が共同で、取引情報を集約し、公開するためのデータベースを構築する等の計画はない。
- 各放送事業者において、あくまでもどの番組のデータを提供するかは放送事業者自らが自分の意思で判断するということが大前提。マルチユースによりコ

コンテンツ価値を最大化することは大目標であり、そのために放送事業者は直近の番組についてもウィンドウコントロールを行っている。これらのデータベース構築についてそのウィンドウコントロールを損なうような形での利用は困難。

- データを用意し、それをアウトプットできるような形に変更する手間やコストの負担をどういふふうにか考えるのか。それによって受益される通信事業者が負担すべきではないか。
- データベースを望む事業者が、データベースでどの程度収益を上げ、コストをかけられるのか、定量的に把握すべきではないか、それが無いのに、放送事業者にとっては、クローズドな個別の相対取引交渉によって、より高く売れる可能性のあるものをデータベースに出すことで、オープン・セールスにしてしまうと、収益機会の損失を自ら招く行為となるおそれがある。
- 更に、取引情報データベースの構築等の環境整備を行うのであれば、そのコスト負担は、取引を希望する第三者が行うべきではないか。

C 費用対効果における負担について

上記のような指摘に対し、以下のような意見があった。

- 提案されている取引情報データベース構築の目的が、ブロードバンド市場に対するコンテンツ供給をより円滑にすることにあつたとしても、データベース整備によるメリットが個別具体的に明確でない以上、整備に伴うリスク・コストを負担することは困難であり、費用対効果で考えるべきではないか。

当審議会としては、取引環境整備に係るリスク・コスト負担の在り方について、上記のように、二次利用をしようとする事業者がリスクとコストを負担すべき、という主張には一定の合理性が認められると考える。これらを踏まえ、コンテンツ取引を更に促進するために取引市場データベースを構築し、情報を集約・公開するという提案については、必要なリスク・コストを負担する意思のある者がなければ、実現は困難なのではないかと考える。

iii) コンテンツ取引の促進の在り方

上記 ii) に示すようなリスク・コストの負担者に関する議論を踏まえると、コンテンツ取引の促進の在り方として、放送事業者が自ら製作し、その取引に必要な情報の整理・集約も自ら行っている放送コンテンツについて、審議会に提案のあつた取引情報データベースの構築の実現は可能なのかという問題提起がなされた。

上記問題提起に関して、ブロードバンド市場の拡大等、現状の放送コンテンツ取引を更に加速・推進するための取引情報データベース整備について、少なくとも放送事業者が自ら製作する放送コンテンツに関するものについては、通信事業

者を含め、コスト・リスクを負担するメリットを明確に認識・表明する意見は見られなかったところである。

従って、当審議会としては、こうした放送事業者が自ら製作するコンテンツを対象とする取引情報データベースの構築は、現時点では困難なのではないかと考える。

② 番組製作者が製作する放送コンテンツについて

i) リスクとコストの負担

放送コンテンツの中には、放送事業者が自ら製作し、取引関連情報を保有するものに加え、放送事業者以外の番組製作者が製作するものが存在する。この場合、取引関連情報も当該番組を製作した番組製作者が保有するケースが多いと考えられる。

こうした放送コンテンツの場合、本章冒頭に示したような取引情報データベースの構築の可能性について、どのように考えられるのか、データベースの構築に必要なコスト、リスクを負担する意思のある者はあるのかという問題提起がなされ、検討が行われた。それぞれ論点ごとに指摘された意見の概要を記す。

A リスクとコストの負担者について

- 番組製作者として、コンテンツ取引に必要な著作権情報等を保有している放送コンテンツについては、そうした情報を集約・公開するためのデータベースについて、そのコストを負担して整備する意思がある。

番組製作者の現状は、未だ経営基盤が脆弱な者が多い。こうした施策が国の「コンテンツ大国の実現」という方針に沿ったものであれば、国からも一定の支援を受けつつ、まずはこうした取組の効果を検証するためのトライアルから実施することを希望。

- この取組の前提は、番組製作者が発意と責任をもって製作した放送コンテンツについては、当該コンテンツに係る権利や窓口業務について番組製作者に帰属することが前提であり、現行制度上のこうしたルールが適正に運用されることについて、検証は不可欠ではないか。

B 番組製作者自らがリスクとコストを負担して構築するデータベースについて

- ウィンドウが拡大して利益が増えることは歓迎すべきであり、「適正な対価の還元」を実現するための自助努力として、コンテンツの創作に携わる権利者に関する情報を集約し、権利者に対する対価の配分を円滑化するためのデータベースを構築。権利情報、委任先情報の集約、一元化なども検討。
- コンテンツの二次利用に係る許諾手続きを円滑化するため、複数の権利者団体が構築したデータベースの連携を強化。二次利用の希望者が、一つのポ

ータルにアクセスすれば、複数の団体のデータベースを一元的に検索することを可能とする取組を継続中。

- 番組製作者による意思表示は積極的に評価すべき。番組製作者から提案のあったデータベースの利便性を向上させるため、権利者団体の構築するデータベースとの連携も検討可能である。
- 番組製作者の取組は、放送コンテンツについて、将来に向けての拡張性もあり、評価すべきと考える。

以上のような指摘を踏まえ、ブロードバンド市場に係る場合も含め、こうした番組製作者の取組に対する、データベース構築に係るリスクやコストの負担について、特段の意見は見られなかった。

ii) コンテンツ取引の促進の在り方

上記 i) に示したように、番組製作者から提案のあった取引情報データベースの構築について、番組製作者からは国による一定の支援の必要性の指摘があったところであるが、この点についてどのように考えるか、審議が行われた。

当審議会としては、既に第四次中間答申において、放送コンテンツ取引を更に加速・推進して市場拡大を図る観点から、自ら資金とリスクを負担する意思のある多様な番組製作者が、マルチユースを予め想定しながら製作に取組、自己の判断で積極的にマルチユースを展開し得る枠組みの検討の必要性を指摘したところである。

以上の点及び前項までに示した各意見にかんがみ、取引情報データベースの構築に関する番組製作者の取組については、「コンテンツ市場拡大に向けた効果を検証するためのトライアル」と位置づけ、以下の点に留置しつつ、国として一定の支援を実施していくことが必要であると考えます。

- 1) 既に複数の番組製作者がデータベース構築に取り組んでいるのが現状であるため、それぞれのデータベースの特徴を尊重しつつ、権利者団体が構築しているデータベースを含めて、相互の連携が進み、結果として放送コンテンツの二次利用に寄与するよう支援の枠組みについて留意すべきではないか。

また昨年当審議会において答申した実証実験と同様、実験の枠組みや進捗状況等については透明かつオープンに進めるべきであり、適宜審議会の場に報告し、検証を行うことが必要と考える。

- 2) さらに、上記のような取組を進めるにあたっては、その前提となる放送コンテンツにおける、番組製作者の著作権帰属の取扱いが、公正なルールの下に行われるよう、当審議会として引き続き検証していくことが肝要であると考えます。

③ 海外市場に向けた取引の促進

i) ニーズの所在

昨年6月に実施された諮問の背景との関係で、今回の審議においては、海外市場における我が国の放送コンテンツの取引の促進の在り方についても、検討を実施したところである。

その際、課題となった、世界各地で開催されている「海外市場向け放送コンテンツ見本市」が既に20近くに至っている中、我が国において、こうした見本市を新たに創設することの必要性についてどのように考えるべきか、という点については、主に以下のような指摘が行われたところである。

- 既に世界各地で開催されている見本市との関係で、見本市が飽和状態にある中、更に異なる特徴を出し、売り手にインセンティブを持たせる見本市を開催することは、よほど明確な特色、付加価値がなければ困難なのではないか。
- 韓国、シンガポール等アジア諸国に見本市の開設が相次いでおり、世界各国におけるコンテンツ市場でアジア諸国の存在感が高まっている中、我が国で見本市が開設されなければ、国際競争力の観点で遅れをとる恐れがあるのではないか。
- 今後はアジアにも独自のマーケットを開くべきであり、各地域での独自マーケットは既にあるが、アジアの中で特に自由な発想で創作ができる日本が、番組製作者にとって発表と交流の舞台としてふさわしいと認識。

ii) リスクとコストの負担

海外マーケットを構築するにあたっては、韓国の事例等、海外の事例を見ても、見本市の新たな開設には相当の経費とリスクが必要となると考えられる。そのコストとリスクを誰がどのように負担するのか、また負担者が実在するのか、という点について問題提起が行われ、以下のような指摘が行われた。

- 放送外収入の拡大へ向けた取組の一環として、また我が国における「コンテンツ大国の実現」という方針への協力の趣旨を含めて、放送事業者は自ら合理的範囲内のコストを負担して、海外市場向け放送コンテンツの見本市開設に取り組む意欲がある。

既に、昨年見本市開設を視野に入れた「ドラマフェスティバル」を開催しており、アジアを中心に、内外の優れた放送コンテンツ関係者を招へいして表彰やシンポジウムを開催し、一定の成果を得ているところ。今年以降、見本市の開設に向けた取組を本格化していきたい。

- 既に、放送事業者共同の事務局として、有限責任中間法人も設立されたところ。「コンテンツ大国の実現」という国の方針に協力する面があることも踏まえ、国としても一定の支援を実施すべきではないか。

iii)コンテンツ取引の促進の在り方

上記 ii) にあげたように、放送事業者等による海外市場向け見本市の開設の取組について、国としてどのように関与、支援していくかについて、どのように考えるか、議論が行われた。

「コンテンツの競争力を強化すること」及びこの目標の実現に向け政府一体として取り組んでいくことは、知的財産推進計画にも明記されている政府全体としての基本方針である。また総務省としても、昨年の「ICT国際競争力強化プログラム」(2007年5月22日)において、同様の趣旨を対外的に公表し、当審議会も、それに基づく諮問を受けている。

当審議会としては、それらを踏まえ、自ら合理的範囲内のコストを負担して海外向け見本市の創設に取り組む放送事業者等に対し、以下の点に留意したうえで、一定の支援を実施することは必要であると考えます。

- 1) 見本市の開設が、我が国の放送コンテンツの海外展開の促進にどのような効果が期待し得るのか、検証を行うこと。
- 2) 日本放送協会、キー局、準キー局によって製作される放送コンテンツに加え、地域のローカル局によって製作された放送コンテンツや、番組制作者の保有するコンテンツの海外発信の促進も視野に入れて取り組むこと。

Ⅲ 今後の検討について

今回の審議結果を踏まえ、放送コンテンツの取引促進に向けて講ずべき具体策について、当審議会としての考え方は、概ね以上のとおりである。

以上で述べたことに関し、再度要点を下記に示して内容を確認するとともに、今後の検討の進め方を示して、今回の中間答申の結びとする。

(1) 放送コンテンツの取引・マルチユースの促進に向けた三つのトライアル

放送コンテンツの取引促進については、まずは民間主導による、以下の三つの取組を促進することとし、政府は、「コンテンツ取引促進の効果を検証するトライアル」と位置づけ、所要の支援を行うとともに、当該トライアルの効果を検証していくべきである。

① 番組製作者が著作権情報等を保有する放送コンテンツについて、取引情報データベースの構築に取り組むこと

番組製作者が自らリスクとコストを負担して、自らが著作権情報等を保有する放送コンテンツについて、取引情報データベースを構築していく取組について、国としても一定の支援を実施していく。さらに、当該取組については、より効果的、効率的な情報の集約、マルチユース展開を目指し、権利者が独自に構築しようとしているデータベースとの連携を図ることも必要である。また、当該データベースの構築にあたっての前提として、放送コンテンツの番組製作者への著作権帰属の取扱いが公正なルールの下で行われることが求められる。

② 我が国において、海外市場向けに、放送コンテンツの見本市を新たに創設すること。

(2)③に示したとおり、我が国における放送コンテンツに関する海外でのプレゼンスを高め、国際競争力の強化を図っていくために、放送事業者が自ら合理的なコストとリスクを負担して、放送コンテンツの見本市を創設し、取り組んでいくことについて、国としても一定の支援を行うとともに、当該取組に関する効果を検証していくことが必要であると考え。その際には、対象となるコンテンツについて日本全国の放送事業者や番組製作者が制作したコンテンツにも視野を広げることが重要であると考え。

③ 自ら製作のリスクを負担し、マルチユースに取り組む意欲ある番組製作者に対し、製作・放映等の機会を提供していくこと。

当該取組については、現在既に、マルチユースを前提とした企画が選定され、そのうちの一部については、実際の放映、展開に向けた交渉に動き始めているところである。当審議会としては当該取組について、放送コンテンツの製作過程のプロセスの透明化を進め、新たな制作主体の参入によるコンテンツのマルチユース促進に向け、トライアルの進捗状況について十分なフォローアップを行っていくことが必要である。

(2)「民間トライアル」の検証

今後、当審議会においては、上記の三つのトライアルの進捗状況、結果について随時報告を求め、たゆまぬ検証作業を行い、効果を検証していくこととする。

また、今回の検討では、「制度」によるコンテンツ流通という方策に関して、まずは民間主導による取組により、マルチユース展開を図っていくことが必要ではないか、ということが共通認識として、あげられ、今回のトライアルについては一つの試金石として位置づけるとの意見もあったところである。

以上を踏まえ、当審議会としては、上記トライアル等の取り組みの現状を含め、放送コンテンツの制作取引の現状について、引き続き放送事業者、番組製作者等関係者から更に説明を求め、これを検証するとともに、公正で透明なコンテンツ取引市場の実現と、これによりコンテンツ流通の促進のための所要の措置の在り方やその要否について、引き続き検討していくこととする。