

図書館関係の権利制限規定の見直し

国際大学グローバルコミュニケーションセンター(GLOCOM) 客員教授 ニューヨーク州・ワシントンDC弁護士

城所 岩牛



序文

2021年5月26日、「著作権法の一部を改正する法律案」が成立、 6月2日に公布されました。改正内容は、①図書館関係の権利 制限規定の見直しと、②放送番組のインターネット同時配信等 に係る権利処理の円滑化の2つです。

①は「2018年改正著作権法はAI・IoT時代に対応できるのか?」の連載(以下、「2018年改正法連載」)第10回「デジタル時代への対応が遅れる国会図書館」で指摘した、コロナ禍で露呈した図書館資料のネット配信の遅れへの対応策です。②も長年の懸案だった放送番組のインターネット配信を推進するための改正です。この2つの改正について本号から連載しますが、今

回は①の「図書館関係の権利制限規定の見直し」について解説します。



改正の背景

図1のとおり、国会図書館は約276万点の蔵書をデジタル化していますが、インターネットで公開されているのは約55万点にすぎません。「2018年改正法連載」第10回「デジタル時代への対応が遅れる国会図書館」(2020年9・10月号)で指摘したとおり、欧州35ヶ国の図書館・美術館・博物館などの文化資源5,800万点以上をネット公開している『ヨーロピアーナ』、全米各地の図書館蔵書3,700万点以上をネット公開している米国デジタル図書

【参考3】国立国会図書館における資料デジタル化の状況

◆デジタル化資料の提供状況(令和3年1月時点)

| 館内限定 | 図書館送信 (絶版等資料) | インターネット提供 (保護期間満了等) | ≣† |
|-------|------------------|------------------------|-----------|
| 約69万点 | 約152万点 | 約55万点 | 約276万点(※) |

(※) デジタル化済資料は、対象となる和図書・雑誌の1/5程度に留まる

◆絶版等資料の図書館送信の状況(令和2年12月時点)

対象図書館(承認館):1,251館(公立645館、大学574館、専門32館)

· 閲覧回数:年間約30万回(令和元年度) · 複写回数:年間約13万回(令和元年度)

<参考>令和2年補正予算(第3号)

予算規模:約60億円(資料デジタル化、OCRによる全文テキスト化など)

40

図1 国会図書館における資料デジタル化の状況 出展:文化庁「著作権法の一部を改正する法律御説明資料(条文入り)**)」(以下、「文化庁説明資料40ページ)

^{* 1} https://www.bunka.go.jp/seisaku/chosakuken/hokaisei/r03_hokaisei/pdf/93181001_02.pdf

館に比べると、2桁少ない数字になっています。

なお、国立国会図書館は約152万点を全国1,251の図書館にネット配信していますが、閲覧するには図書館まで足を運ばなければなりません。この遅れが顕在化したのがコロナ禍です。国会図書館は2020年3月から3ヵ月間閉鎖され、6月に再開された後も来館には原則として予約が必要な状況が続いています(2021年9月時点)。

こうした状況を踏まえ、「知的財産推進計画2020」(2020年5月、知的財産戦略本部)において、図書館関係の権利制限規定をデジタル化・ネットワーク化に対応したものとすることについて短期的に結論を得るべき課題として明記しました。これを受けて、検討した文化庁の文化審議会著作権分科会が今年2月にまとめた報告書*2をもとに文化庁が改正案を作成、閣議決定を経て国会に提案されました。



改正の2本柱

図2のとおり、①一般に入手困難な資料と②入手可能な資料 に分け、①については国会図書館がデジタル化している資料の インターネット送信を拡大し、②については国会図書館を含め た図書館の資料をインターネットで配信できるようにします。



国会図書館による絶版等資料の インターネット送信

1 改正の概要

図1の説明で前述したとおり、国会図書館は現在、約152万点の絶版等資料を全国1,251の図書館にインターネット送信していますが、これを利用者に直接送信できるようにします。これにより利用者は図書館に足を運ばなくても、現在インターネットで提供されている約55万点に加えて、約152万点の資料を自宅や職場のパソコンから閲覧できるようになります(図3参照)。

2 絶版等資料の定義・運用

絶版等資料は「絶版などの理由で一般に入手することが、困難な資料」と定義されていますが、運用は関係者間協議によって決められることになっていて、漫画、商業雑誌などは権利者保護の観点から送信しない取り決めがなされています(図4参照)。

以上、国会図書館による絶版等資料のインターネット送信に

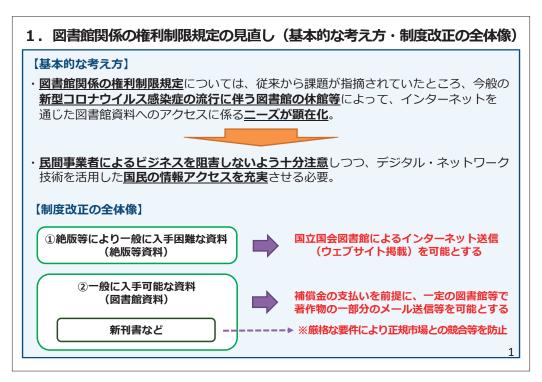


図2 基本的な考え方・改正の全体像 出典:文化庁説明資料1ページ

1. ① 国立国会図書館による絶版等資料のインターネット送信

(第31条第4項等関係)

【現行制度・課題】

- ・<u>国立国会図書館は、デジタル化した絶版等資料</u>(絶版その他これに準ずる理由により入手困難な 資料)のデータを、公共図書館や大学図書館等に送信することなどが可能。
- ⇒ <u>利用者は、公共図書館や大学図書館等に足を運んで、絶版等資料を閲覧</u>
- ⇒ 感染症対策等のために**図書館が休館している**場合や、**病気等で図書館に行けない** 場合、**近隣に図書館が存在しない**場合には、**絶版等資料の閲覧が困難**

【改正内容】

- ・**国立国会図書館**が、**絶版等資料** (3月以内に復刻等の予定があるものを除く) のデータを、 **事前登録した利用者** (ID・パスワードで管理) **に対して、直接送信できる**ようにする。
- ⇒ 利用者は、**国立国会図書館のウェブサイト上で資料を閲覧できる**ようになる
- (※) 実際に送信対象とする資料は、**当事者間協議に基づく現行の運用(漫画・商業雑誌等を除外)を尊重**
- 利用者側では、**自分で利用するために必要な複製 (プリントアウト)**や、**非営利・無料等の要件**の下での<u>公の伝達</u> (ディスブレイなどを用いて公衆に見せること)を可能とする。



図3 国会図書館による絶版等資料のインターネット送信 出展:文化庁説明資料2ページ

「絶版等資料」(入手困難資料)の定義・運用

法律上の定義

「絶版等資料」は、法律上、「**絶版その他これに準ずる理由により一般に入手することが困難な図書館 資料**」と定義されている(法第31条第1項第3号)。**「絶版」はあくまで例示**に過ぎず、絶版か否かに 関わらず、**現に「一般に入手することが困難」と言えるかどうかによって判断**される。

| 「絶版等資料」にならない場合(例) |
|---------------------------------------|
| 紙の書籍が絶版だが、電子出版等がされている場合 |
| 単に値段が高く経済的理由で購入が困難である場合 |
| 海外から取り寄せる必要があるなど、入手までに一定の 時間を要する場合 |
| |

関係者間協議に基づく運用

- ・漫画、商業雑誌、出版されている博士論文等については、取扱いを留保・除外(送信しない)。
 - (※) 法律上は送信することも可能となっているが、権利者保護の観点から、運用上送信しない取り決めをしている。
- ・その他の図書等については、(i)国立国会図書館による<u>入手可能性調査</u>(目録等を確認の上、リスト化) (ii) **事前除外手続**、(iii) **事後除外手続(オプトアウト)**という3段階の手続を行い、**「絶版等資料」** であること、権利者の利益を不当に害しないことなどを担保。
- (※) 上記(ii)(iii)で出版社等から除外申出があった場合、(ア)<u>市場で流通</u>している場合(おおむね<u>3か月を目安として流通予定</u>である場合を含む、(イ)<u>著作権が集中管理</u>されている場合、(ウ)<u>著作者から送信停止要請</u>があった場合(人格的理由)、(エ)経<u>剤が理由以外の正当な理由(人権侵害、個人情報保護等)</u>がある場合には、<u>送</u>艦対象資料から除外されることとなる。

図4 絶版等資料の定義・運用 出典:文化庁説明資料2ページ

ついての改正条文の解説は、文化庁説明資料の4ページ (第31 条4項)、5ページ (第31条5項)、6ページ (第31条6項)参照。



図書館資料のメール送信

1 長尾構想

「2018年改正法連載」第10回「デジタル時代への対応が遅れ

る国会図書館」(2020年9・10月号)で、コロナ第1波で図書館が閉館に追い込まれた苦い経験を生かすため、国会図書館がすでにデジタル化している約276万点の資料(図1参照)をインターネット公開する提案をしました。この提案は上記図3の「国会図書館による絶版等資料のインターネット送信」で実現したわけですが、提案するにあたって、長尾真元国会図書館長の構想を紹介しました。

長尾構想は、長尾氏が2008年4月の日本出版学会の講演で 私案として発表した電子図書館構想で、国会図書館が収集・電 子化した蔵書を公開し、最寄りの図書館へ行く交通費程度で借 りられるようにして、その料金を出版社や著者に支払う構想で、 料金の徴収および著者と出版社への還元は、電子出版物流通 センター(仮称)と名付けたNPO法人が行う構想でした。

長尾氏は最近の投稿**3で、この構想を以下のように紹介して います。

私としては学会発表だから一研究者として将来ありうる 出版流通モデルの一つの可能性を示したかったし、当時 はAmazonやGoogleが日本に上陸してきて電子出版物の 流通システムを抜本的に変えていく可能性がある中で、旧 態依然とした出版界のビジネスモデルでは負けてしまうとい う警鐘を鳴らすつもりもあって、刺激的なことをあえて言っ たという面もあったのだが、そういったことは全く理解されな かった。

このモデルはしばらくして「長尾モデル」と呼ばれ、悪名 の高いものとなった。

幸か不幸かこのモデルは今日まだ実現していないが、将 来電子版の全盛の時代が来ると、少なくともこれに類する

システムを作らざるを得なくなるだろう。

筆者は「2018年改正法連載」第10回「デジタル時代への対応 が遅れる国会図書館 | (2020年9・10月号) で、「このモデルは 今日まだ実現していないのは長尾氏も指摘しているとおりです。 図書館も閉鎖されるコロナ禍の時代に図書館へ行かなくても ネットで資料が閲覧できるよう、今こそ長尾構想に立ち返って考 えるべき時だと思います | と結びました (長尾構想の詳細につい ては、城所岩生編著、山田太郎・福井健策ほか著『著作権法 50周年に諸外国に学ぶデジタル時代への対応』付録1「日本版 拡大集中許諾制度試論*4参照)。

この長尾氏の構想が実現へ向けて大きく前進したのが、2021 年改正の図書館資料のメール送信です。長尾氏の指摘する 「AmazonやGoogleが日本に上陸してきて電子出版物の流通シ ステムを抜本的に変えていく可能性」は現実のものとなりつつあ りましたが、コロナ禍を待たなければ実現しなかったのは、「ゆ でガエル現象 | に象徴されるように大きなショックがないと変わ れない、わが国としては致し方ないのかもしれません。

いずれにせよ2019年時点で、長尾氏がまだ実現していないと 指摘した構想がようやく実現したわけですが、長尾氏は改正法

1. ② 図書館等による図書館資料のメール送信等(第31条第2項等関係) 【現行制度・課題】 国立国会図書館や公共図書館、大学図書館等は、<u>利用者の調査研究の用に供する</u>ため、図書館資料を用いて、<u>著作物の一部分</u>(「半分まで」というのが一般的な解釈・運用) <u>を複製・</u> 提供(郵送を含む) することが可能。 ⇒ メールなどでの送信(公衆送信)は不可 ⇒ デジタル・ネットワークを活用した簡易・迅速な資料の入手が困難 【改正内容】 (次頁参照) の下で、国立国会図書館や公共図書館 権利者保護のための厳格な要件 |者保護のための取付は多け、ハスランボータ |図書館等が、利用者の調査研究の用に供する ため、図書館資料を用いて、 とができるようにする。 の一部分(政令で定める場合には全部)を 送信する。 ・公衆送信を行う場合には、図書館等の設置者が権利者に補償金を支払うことを求める。 (※) 実態上、**補償金**はコピー代や郵送代と同様、基本的に**利用者(受益者)が図書館等に支払う**ことを想定。 (※) 補償金の徴収・分配は、文化庁の指定する<u>「指定管理団体」が一括して行う</u>。補償金額は、文化庁長官 の認可制(個別の送信ごとに課金する料金体系、権利者の逸失利益を補填できるだけの水準とする想定) 【図書館等】 <現行:紙での複製・提供のみ可能> 【権利者】 ■出版社 自らの調査研究 (紙媒体) 目的での複製可 著作物の一部分をメール等で送信できるようにする 権利者への補償金支払い 補償金支払い 図5 図書館資料のメール送信

出典:文化庁説明資料フページ

※3 「電子図書館の建設」「図書館雑誌」2019年5月号

【権利者保護のための厳格な要件設定】

(1) 正規の電子出版等の市場との競合防止

(※) 具体的な解釈・運用は、文化庁の関与の下で幅広い関係者によりガイドラインを作成

(2) 利用者によるデータの不正拡散等の防止

- ・事前に、<u>利用者が図書館等に氏名・連絡先等を登録</u>することを求める。
 (※)登録の際、<u>不正利用防止のための規約への同意</u>を求める。
 <u>不正利用が判明した場合はサービスを停止</u>
- ・図書館等による公衆送信に当たって、**技術的措置(コピーガードの付加や、電子** 透かしによる利用者情報の付加など:省令で具体化)を講ずることを求める。
- (3) 図書館等における法令を遵守した適正な運用等の担保

以下の要件を満たす図書館等のみが公衆送信を実施できる。 こととする。

- (ア) 公衆送信に関する業務を適正に実施するための**責任者を配置**していること
- (イ) 公衆送信に関する業務に従事する職員に対して**研修を実施**していること
- (ウ) **利用者情報を適切に管理**すること
- (工) 公衆送信のために作成したデータの流出防止措置を講ずること
- (オ) その他、**文部科学省令で定める措置**を講ずること
- (※) 上記のほか、**関係者間で運用上の詳細なルール**が定められることを想定

8

図6 権利者保護のための厳格な要件設定 出典:文化庁説明資料8ページ

が成立した5月26日に逝去されました。翌27日朝刊各紙は訃報 とともに長尾構想の実現に大きく近づいた改正著作権法の成立 を報じました。長尾氏のご冥福を心よりお祈り申し上げます。

2 改正の概要

「2018年改正法連載」第9回「教育の情報化の推進」(2020年7・8月号)で、2018年改正で導入した授業目的公衆送信補償金について紹介しました。遠隔教育の促進という公益性と権利者の経済的利益を図るために、補償金の支払いを条件に遠隔授業を認めるというものです。今回も図書館が権利者に補償金を支払うことを条件に図書館資料のインターネット送信を許可したわけです(図5参照)。補償金のイメージについては文化庁説明資料9~10ページ参照。

以上、図書館資料のメール送信についての改正条文の解説は、 文化庁説明資料の11ページ (第31条2項)、12ページ (第31条2 項~4項)、13ページ (第31条5項、第104条10の2、第104条 の10の4)、14ページ (第104条10の4、附則第8条2項)参照。

今後の課題

改正法の施行日は公布の日(2021年6月2日)から、絶版等資料のインターネット送信関連改正が1年以内、図書館資料のメール送信関連改正が2年以内のいずれも政令で定める日となっています。施行までの期間に差があるのは、図書館資料のメール送信の方が権利者に与える影響が大きく、利用者の利便性向上と権利者の経済的利益のバランスを図るための調整に時間を要するためです。

2021年6月24日付、ITmedia NEWSの「補償金額、送信範囲 ……課題山積の図書館メールサービス 改正著作権法成立、現場は『時間との戦い』」と題する記事は以下のように報じました**5。

具体的な制度設計については不明確な部分が多く、関係団体が今後、文化庁と詰めることになっている。中でも「権利者の逸失利益を補填(ほてん)できるだけの水準」とされる補償金の額、メールなどによる送信が可能な「著作物の一部分」の範囲については出版社や作家の利害に直結するため、今後の大きな争点となっている。

国会図書館の南 亮一氏も個人的な意見・感想とした上で、「以上のような運用にかなり負担を生じさせかねない制度設計となっているこの規定について、そこまでして運用したい図書館が出てくるのかは正直申しましてかなり厳しいのではないかと思います」と指摘しています**6。

確かに図書館資料をインターネット送信するには、図6(3)の5つの要件を満たさなければならないなど、「運用にかなり負担を生じさせかねない制度設計」になっているのは間違いありません。このため、図6(1)(※)に「具体的な解釈・運用については、文化庁の関与の下で幅広い関係者によりガイドラインを作成」とありますが、このガイドラインに期待がかかります。

(続く)

https://www.itmedia.co.jp/news/articles/2106/24/news052.html

^{※6 「}最近の図書館に関する著作権法改正の動向について一図書館WTでの検討を中心に」『みんなの図書館』2021年3月号



放送番組のインターネット同時配信等に係る 権利処理の円滑化

国際大学グローバルコミュニケーションセンター(GLOCOM) 客員教授 ニューヨーク州・ワシントンDC弁護士

前回の連載では、2021年著作権法改正の2本柱の1本目の 「図書館関係の権利制限規定の見直し」について解説しました。 本連載から2本目の「放送番組のインターネット同時配信等に係 る権利処理の円滑化 | について解説します。

図1のとおり、英国のBBCは2006年から、フランステレビ ジョンは2011年から同時配信を開始しています。改正法の施行 は2022年からなので、NHKは英仏の公共放送局に10年以上も 遅れたわけです。

BBCが同時配信を開始した2006年に日本でも導入を検討す る動きはありました。以下、少し長くなりますが、拙著『著作権 法がソーシャルメディアを殺す』(PHP新書)*2から引用します。



なぜインターネットでテレビ放送が 見られないのか

(中略) 2006年1月、総務大臣だった竹中平蔵氏(現・ 慶應義塾大学教授)は、私的懇談会「通信・放送の在り 方に関する懇談会」(以下、「竹中懇」、座長松原聡東 洋大学教授)を発足させた。

構想を発表した05年12月の記者会見で、竹中氏は、「国 民から見ると放送と通信というのはシームレスである」「な ぜ、インターネットでテレビの生放送が観られないのかと思っ ている人も多いと思う」とコメントし、こうした疑問について 国民に納得してもらえるような議論をしたいと述べている。

【参考7】諸外国の放送事業者によるネット同時配信等の状況

- 米国や欧州では、既に放送事業者やインターネット事業者が、同時配信+見逃し配信を提供
- ・ 米国では、ケーブルテレビ加入者向けに4大ネットワークなどの同時配信+見逃し配信を提供。2015年から多チャンネルの同時配信を 有料で提供するインターネット事業者が出現し、2016年にAT&T(DirecTV Now)、2017年にはGoogle (YouTube) が参入。
- ・ 英国では、BBCや民放が2006年から無料で同時配信+見逃し配信を提供し、2017年には新しく会社を立ち上げて有料動画配信 サービスの提供を開始。フランスにおいても、フランス・テレビジョンや民放が2011年から同時配信 + 見逃し配信のサービスを提供するとと もに、束ねるサービスを提供する事業者も現れている。

米国



- 2013年から地上4大ネットワーク(NBC,CBS,ABC,FOX)が順次ケーブル 加入者向けに同時配信+見逃し配信を提供
- 2015年から多チャンネルの同時配信を有料で提供するサービスが登場。 ※Dish(Sling TV 2015年開始)、AT&T(DirecTV Now 2016年開始、2019年AT&T TVに改称) Google (YouTube TV 2017年開始)、Hulu (Hulu Live TV 2017年開始)

【YouTubeTVの画面イメージ】



英国

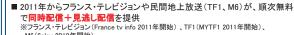


- 2006年からBBCや民間地上放送(Channel 4、ITV)が、順次無料で 同時配信+見逃し配信を提供
 - ※BBC(iPlayer 2007年開始)、Channel 4(All4 2006年開始)、ITV(ITV Hub 2007年開始)
- BBCとITVは、共同で会社を設立し、有料動画配信サービス「BritBox」を 提供。(2017年に米国内で、2018年にカナダで、2019年に英国でサービ

【iPlayerの画面イメージ】



フランス



■ 2020年10月から、フランス・テレビジョンや民間地上放送(TF1、M6)が共同 で動画配信プラットフォーム「Salto」を開始。

【MYTF1の画面イメージ】

図1 諸外国の放送事業者によるネット同時配信等の状況 出典:著作権法の一部を改正する法律 御説明資料(条文入り)*

2006年2月には、知財本部が「著作権問題がコンテン ツ流通のネックになっている」として、IP(インターネット・プ ロトコル) マルチキャスト放送の積極的活用などを柱に現行 著作権法の見直しを求める提言をまとめた。

IPマルチキャスト放送 (IP放送) は、光ファイバーを通じ て契約加入者に番組を配信するサービスである。

(中略) IP放送は放送局から中継局までは常時番組が送 信されているので、この間は放送と一緒である。しかし、 中継局から受信者宅までは、受信者の求めに応じて配信 されるインターネット配信。つまり、放送とインターネットを折 衷した送信形態を採る放送である。番組を電波ではなく有 線で送信する点では、ケーブルテレビ (ケーブルTV)とあ まり変わりがないが、IP放送では視聴者が通信回線で中 継局までアクセスする必要がある点に相違がある。

ネット配信の恩恵に与れない 日本の構造的問題

半年間で14回の会合をもった竹中墾は2006年6月6日、 「通信・放送の在り方に関する報告書を発表した。報告 書は「IPマルチキャストの著作権法上の扱い」については、 総論的に以下のように記している。

放送の法体系上、IP放送は放送の一種であるにもか かわらず、著作権法上通信と解釈され、権利処理の際 に不利に扱われている。したがって、政府は、IP放送 が著作権法上も放送として扱われるよう、速やかに対応 すべきである。また、現行の著作権法には、実態にそぐ わない規定が散見されることから、放送・有線放送区分 を統合し、伝送路の多様化に対応した包括的な規定と する等、利用者利便や技術革新に的確に対応した抜本 改正を行うべきである。

ところが、具体的な「地上波デジタル放送のIPマルチ キャストによる再送信」の話になると、次のようにトーンダウン する。

(中略) 本来この問題は事業者の側で判断すべき事柄 であり、行政の側がその判断に積極的に関与することは 適当ではない。したがって、行政は、基本的には難視 聴地域への地上波放送の到達のための補完手段として のIP放送は推進すべきであるが、それを超える部分につ いては、各放送事業者が自らの判断により、関係者との

協議を踏まえて決定すべきである。例えばキー局の番組 を再送信した場合の地方局の経営への影響等、現実に はさまざまな問題が生じ得るので、それへの配慮は必要 である。

(中略)後段の「キー局の番組を再送信した場合の地 方局の経営への影響」とは、具体的には、民放の地方局 に県単位で免許を与える県域免許制度の問題である。全 国で122局ある民放地方局は、在京キー局の系列に入り、 キー局の番組を、自ら獲得したローカルスポンサーの広告 をつけて放送している。

番組を分けてもらう地方局は、本来、キー局に使用料を 払うべきだが、実際にはキー局が番組を放送してもらう見 返りに、キー局が地方局にネットワーク料を支払っている。 つまり、地方局はコストをかけて自主番組を制作するより、 キー局の番組を流す方が経営的に楽なのである。そのた め、自主番組はわずか1割強にすぎない。

県域免許制はもともと、地域発の情報を確保するため にあるのだが、現実には、地域の情報を発信する努力を 怠っている。しかも、県域免許制度に守られて、これまで 経営破綻した地方局はなかった。

アメリカの「ブロードキャスティング・アンド・ケーブル」と いう雑誌を読んでいると、「放送局売ります、買います」の 広告を目にすることがある。アメリカの放送業界では業界再 編は日常茶飯事だが、日本の放送業界では、この言葉は 死語になっている。最後の「護送船団業界」とよばれる所 以である。

こうした状況下で、キー局が番組をインターネットで配信 し、だれでも視聴できるようになれば、住民は地元放送局 の番組を視聴しなくなるおそれが出てくる。視聴者の減少 は広告料収入の減少につながり、地方局の経営を圧迫す るという懸念である。

県域免許制度にしがみつく地方局を守るためにネット配 信が滞り、利用者がその恩恵に与れないのというのは、な んともおかしな話である。

竹中氏は、利用者のこうした素朴な疑問に応えようとし たわけだが、小泉純一郎元首相の懐刀として要職を歴任 し、総務大臣として郵政民営化を実現した同氏の凄腕を もってしても、テレビ番組のネット配信問題は腰砕けに終 わった。ジャーナリストの臺宏士氏は、次のように指摘して いる。

竹中総務相のブレーンとして、通信・放送政策を支えた 経済産業省出身の岸博幸政務秘書官は、自分のブログに 「通信・放送問題の検討を始めて以来、常に感じるのは 事業者の皆さんの過剰な拒否反応だ。非常に防衛的な感 じを全面に出しているように見受けられる」と書いた(「世界」 2006年8月号、岩波書店)。

既得権を死守しようとする業界の抵抗で、改革がいかに 難しいかを象徴する事例といえる。



いつまで護送船団方式を続けるのか?

業界再編を死語にしている放送の護送船団業界ぶりが浮き彫りになるのは、業界誌で「放送局売ります、買います」の広告を目にするアメリカの放送業界との対比からだけではありません。同じく地方を商圏とする国内の地銀は、1989年の68行から41行へと30年間で40%減少しましたが(池原富貴夫「地銀103行の60パーセントが減益に! 危ない地銀はここだ・金融庁『大再編』へ」、THEMIS 2020年2月号)、地方局は122局のままです。この異常ぶりについては識者からも批判が絶えません。

ニューメディアの吉井勇編集長は、「特集 いつまでグダグダ する!? NHK"常時同時配信"の本質はここだ!」(ニューメディア、2017年12月号)で以下のように指摘します。

いつまでドアをノックし続けるのだろうか。英国にしても米 国にしてもドアの前で悩むのではなく、そのドアから入り具 体的な問題にぶつかり、新たなビジネスモデルを磨き上げ ている。転じて日本の状況を一言で言えば、「いつまで放 送業界は 鎖国を続けるのか」だ。

A.T.カーニーの吉川尚宏パートナーは、「いつまで護送船団方式を続けるのか、放送のネット同時配信」(日経ニューメディア、2017年10月2日)で、「9月30日に開催された総務省の『放送を巡る諸課題に関する検討会』でNHKのネット同時配信に関して、サービス開始時の基本的な考え方を提示した」として、「2020年の東京オリンピック・パラリンピックを常時同時配信により伝えることができるよう2019年度にサービスを開始する、など8つの方針を示した」と紹介。

日本民間放送連盟の慎重な議論が必要であるとの指摘を紹介した後、「NHKは決してドミナントな存在ではない」点を数字で示しながら、以下のように続けます。

スケジュール優先は本当なのだろうか。既に英国では BBCがインターネットサービスであるiPlayerを 2007年12月に リリースしており、フランス、ドイツ、イタリア、韓国の各公 共放送局でもネット配信を既に実現している。2020年の東 京オリンピック・パラリンピックという節目を前にサービスを提 供することはスケジュール優先とはいえないであろう。

民放連によるNHK批判はおそらくキー局の声ではなく、 地方ローカル局の声を代弁したものであろう。しかし、かつ ての金融行政とその末路をみるまでもなく、護送船団方式 ではイノベーションは産まれない。ましてや消費者にメリット のあるネット同時配信をわざわざ遅らせようという主張を、 国民の資産である電波を割り当てられた放送事業者がな すのは如何なものか。

フランスは図1のとおり2011年、ドイツ、イタリアは2007年**、 韓国は2000年**3にそれぞれ公共放送局によるインターネット配信が実現しています。



NHKも利用者よりとはいえない

高速で走れない小型船 (地方局) に合わせるため、速度を制限された (足を引っ張られた) NHKに同情したくなりますが、そのNHKも同じ穴のムジナの誹りを免れません。ネット同時配信ではありませんが、ネットを通じてテレビ番組を見やすくするサービスを開発したベンチャー企業を、民放と結託して著作権侵害で訴え、つぶした過去があるからです。

ネット配信にブレーキをかけたこの訴訟について、拙著『著作権法がソーシャルメディアを殺す』*4でも米国の類似判決と対比しながら紹介しましたが、池田信夫氏の解説「『オンデマンド』に進化するテレビを訴訟で妨害するテレビ局」(ニューズウィーク日本版、2010年12月16日)*5がネットでも公開されているので紹介します。

最高裁は14日、「まねきTV」をめぐる訴訟の口頭弁論を 開いた。この訴訟は、テレビ局がまねきTVのサービスを行 う永野商店を被告として起こしたもので、一審と二審ではテ レビ局側が敗訴したが、最高裁が口頭弁論を開くのは二 審判決を変更する場合が多いので、逆転勝訴の可能性が 強まってきた。この小さな事件は、今後のネット配信の動向

https://www.newsweekjapan.jp/column/ikeda/2010/12/post-266.php

を左右する可能性がある。

まねきTVは、ソニーの「ロケーションフリー」(ロケフリ)を永野商店のオフィスに置き、インターネットで番組を配信する有料サービスだ。ユーザーは海外駐在員が多く、海外で見られない日本の番組をインターネット経由で見るためなどに使われている。ところがNHKと民放キー局5社は2006年、これが「放送番組の再送信サービスで著作権法違反だ」として差し止めの仮処分を求める訴訟を東京地裁に起こした。

一審、二審とも原告が敗訴して仮処分申請は棄却されたが、テレビ局はサービス差し止めを求める本訴訟を起こし、これも一審、二審ともに敗訴して上告していた。最高裁でテレビ局側が勝訴すると、同様のオンデマンド配信サービスはすべて違法という判例が確立する可能性が強い。

そもそもわからないのは、このサービスで誰が被害を受けるのかということだ。まねきTVは不特定多数に対して放送するわけではなく、ユーザーが自分の機材で自分で選んだ番組を見るだけなので、家庭のDVDレコーダーで見るのと同じだ。ところがテレビ局側は、まねきTVがテレビ局の「送信可能化権」を侵害すると主張している。(彼らは今まで、あらゆるオンデマンド配信を警察に通報したり訴訟を起こしたりしているが、敗訴したのはこの事件だけだ。)

(中略)まねきTVのようなユーザー数百人の零細なサービスに、NHKと民放が弁護団を組んで執念深く訴訟を繰り返し、敗訴しても最高裁まで争うのは、世界にも例をみない異常な行動である。その理由は、これがインターネットでテレビ番組を再送信するIP再送信の「蟻の一穴」になることを恐れているからだ。

地上デジタル放送は著作権法でIP再送信が禁止され、例外的に放送局の放送区域内で同じ放送を再送信することだけが認められている。これは放送がインターネットで全国に流れると、地方民放の視聴者が減るからだ。まねきTVのようなサービスが認められると、サーバを介して県境を超えて再送信できるようになり、経営の苦しい地方民放の経営がさらに苦しくなることをテレビ局は恐れているのだ。

しかし2004年にこの種の訴訟が最初に起こされてから、世界のテレビは大きく変わった。同時に不特定多数に「放送」する時代は終わって、必要なときにオンデマンドで見る方向になり、インターネットと融合したサービスに進化しているのだ。

(中略)ところが日本では、遅ればせながらNHKが有料サービス「NHKオンデマンド」を開始したが、そのアクセスは月間40万回。無料で見られるBBCのiPlayerが月間1500万回再生され、欧州一の人気サイトになっているのとは比較にならない。インターネット放送も、地デジの再送信ができないため振るわない。自分の受信した番組を自分で見ることまで禁止されるとなれば、日本のオンデマンド配信は大きく立ち遅れるだろう。

もう役割を終えた地方民放を守るために、全テレビ局が団結して新しいビジネスを妨害するこの訴訟は、古い業者の既得権を守ってイノベーションをつぶす日本の象徴だ。NHKは、公共放送として恥ずかしくないのか。こういう悪質な業者を放置したまま、政府が「光の道」などのインフラ整備ばかりやってもコンテンツは流通せず、日本の情報通信の遅れは取り戻せない。

前述したとおり吉川氏は、「消費者にメリットのあるネット同時配信をわざわざ遅らせようという主張を、国民の資産である電波を割り当てられた放送事業者がなすのは如何なものか」と批判します。NHKもまねきTV訴訟で、国民がテレビ番組を見やすくするサービスを葬り去ったわけですが、NHKの場合、民放のように自ら稼いだ広告料ではなく、国民から徴収した視聴料を使っているだけに民放以上に罪深いといえます。



15年遅れで実現した同時配信

池田氏の予想どおり、日本のオンデマンド配信は大幅に遅れました。東京オリンピック・パラリンピックという追い風も味方してようやく実現した同時配信に至るまでの法改正の動きを表1にまとめました。

2006年の著作権法改正、2007年の放送法改正は上記、竹中懇報告書を受けての改正、2019年の放送法改正は上記、日経ニューメディア記事で紹介した総務省の「放送を巡る諸課題に関する検討会」が2018年9月にまとめた報告書にもとづく改正です。この改正によって同時配信ができるようになったNHKは2019年10月、実施基準案を総務省に認可申請しましたが、翌11月、総務省は文書で申請案の再検討を要請しました。

この要請について、沢木啓三「NHK『常時同時配信』見直しの裏側」(前衛、2020年1月号)は以下のように批判します。

2019年の通常国会で、放送法改正が成立した。これは NHKが常時同時配信を行うために必要な法改正で、

| 衣 1 番組インツーネット配信 以連次以上の 1 指移 | | | |
|-----------------------------|--|--|--|
| | 著作権法 | 放送法 | |
| 2006年 | IPマルチキャスト放送による放送の同時再送信が可能に | | |
| 2007年 | | NHKが放送した番組アーカイブの有料でのインターネット配信が可能に | |
| 2009年 | 裁定制度(著作権者が所在不明の場合に文化庁長官の裁定を 受けて利用できるようにする制度)は著作権者だけが対象だった が、実演家(俳優)が所在不明の場合も裁定制度を利用可能 に | | |
| 2014年 | | NHKのインターネット活用業務について、恒常的な業務としてすでに認められているNHKオンデマンド、NHKオンラインのほかラジオ・テレビ国際放送のインターネット同時配信、ラジオ番組のインターネット配信(らじる★らじる)などにも拡大 | |
| 2019年 | | NHKのインターネット活用業務をテレビ番組の常時同時配信にも 拡大 | |
| 2021年 | 放送番組のインターネット同時配信について、放送と同様の円滑 な権利処理を実現 | | |

表1 番組インターネット配信関連法改正の推移

NHK にとっては一段悲願だったわけだが、これを総務省も認めて改正法案を国会に提出し、成立させたわけだ。つまり、メーンである法改正を推進しながら、その法改正に基づく実施基準案という下部構造に対して事実上出し直しを迫るというのは、NHKにとって、はしごを外されたも同然だろう。「総務省のちゃぶ台返し」と評した新聞記事もあった。

この後、年末にかけて来年度予算の策定に入り、ネット関連 業務にどのくらい予算がかけられるかが最大の焦点になるはず の時期に認可が下りないと、「NHKとしては極めて混乱した状態となるかもしれない」として、以下のように続けます。

それを承知の上で今回のような実施基準案見直しを NHKに求めたのだとしたら、総務省は確信犯的にNHKを 窮地に追い詰めたことになる。

さらに、もし実施基準案が総務省に認可されなければ、 来年度のインターネット関連業務の拡大は先送りとなり、 2020年東京オリンピックのネット同時配信も限定的なものとな らざるを得ない。それはNHKの将来的な経営計画にも重 大な影響を及ぼすことになる。そういう意味でも、今回の総 務省の態度はNHKにとって非常に深刻なものに違いない。

2020年度予算を人質に取られたNHKは、ネット業務の拡大 について、申請案では最大受信料収入の3.8%まで拡大すること としていた2020年度の費用を2.5%以内におさえる、同時配信 は効果を検証しながら段階実施する、など注文を受け入れた改 革案を年末に提出、翌2020年1月に総務省の認可を得ました。

こうして、「放送を巡る諸課題に関する検討会」が2015年11月 に検討開始してから4年経過して、NHKが当初要望した常時 ではなく、常時でない同時配信がようやく実現しました。

効果を検証しながらの段階実施について、NHKは毎年度発表する「インターネット活用業務実施基準」(以下、「実施基準」)で、2019年度内の試験実施時は1日17時間、2020年度は18時間、2021年度は19時間と小刻みに時間を増やしてきましたが、まだ常時同時配信は実現していません。ただし、NHKは実施基準でこのサービスを「常時同時配信とみなす」として、NHKプラスという名称のこのサービスを常時同時配信と呼んでいます**6。

表1の説明に戻ると、最後の2021年著作権法改正では、同時配信のネックとなっていた放送とインターネット配信の権利処理の違いを解消しました。この改正について次回連載で解説します。



% 6 https://www.nhk.or.jp/pr/keiei/internet/pdf/net_004.pdf

注:同時配信とは直接関係ないが、放送法は2010年にもデジタル化の進展に対応するため、通信・放送を融合した通信・放送法体系を見直す大改正が行われた。



放送番組のインターネット同時配信等に係る 権利処理の円滑化(2)

国際大学グローバルコミュニケーションセンター(GLOCOM) 客員教授 ニューヨーク州・ワシントンDC弁護士

城所岩生

前回連載に続き、2021年著作権法改正の2本柱の2本目「放送番組のインターネット同時配信等に係る権利処理の円滑化」について解説します。同時配信のネックとなっていた放送とネット配信の権利処理の違いを解消した改正です。前回連載でNHKのネット同時配信が欧州や韓国の公共放送に比べて、10年以上遅れたと指摘しましたが、脱稿後、その理由を詳しく分析した文献が出版されたので、紹介します。



識者の見る同時配信の諸外国からの周回遅れ問題

ジャーナリストの原真氏はNHKのこの20年間の動きを以下のように総括します**1。

NHKのこの20年間を振り返ると、インターネット進出がなかなか実現せず、不祥事が続いたこともあって、政治に翻弄されてきた姿が浮かぶ。

NHKオンデマンドが始まった2008年、英国では、すでに前年から見逃し配信を行っていたBBCが同時配信もスタートさせた。日進月歩のネット時代に、日本の同時・見逃し配信は英国より12~13年遅れた。仮にNHKがBBCと同時期にネット進出を本格化させていれば、民放も追随し、ネットにおけるテレビの存在感は21年の現状よりはるかに大きくなっていたかもしれない。

先進諸国と違い日本では、テレビを持っていないと、ネットで公共放送を見られないという不可思議な状態になっている。受信料制度の改革は必須だ。 NHKの政治からの独立性を高める方策とともに、国民的議論が求められる。

受信料制度やNHKの改革については、次回連載で解説します。

文化庁や総務省主催の検討会などで、権利処理問題のとりまとめにあたった青山学院大学の内山隆教授は、同時配信の検討を開始してから実現するまでに5~6年を要した事情を以下のように振り返ります**2。

(前略)

- 一先生はこの5~6年の間の議論をどう見ていたのか 内山 諸課題と並行して総務省は、2016年に「放送コ ンテンツの製作・流通の促進等に関する検討会」や、 2018年からは「ネット同時配信にかかる権利処理に関す る勉強会」を開催して解決策を模索した。
- 一当時の文化庁はどういう姿勢だったのか。 内山 文化庁著作権課は法改正よりも、運用で対処する方向だった。
- 一平行線だった議論を前へ進める動きはあったのか。 内山 そのボールを投げ込んだのが、規制改革会議・ 投資等ワーキング・グループだった。議事録を読むと激し い議論があったことが分かる。2019年5月開催の投資等 WG第17回で、原英史WG座長が文化庁審議官に対し 「スケジュールがきれないなどというのは閣議決定違反 で、本年度中に著作権制度の見直しを必要があればや ると決めたのです。閣議決定しているのです」と激しく詰 め寄っている。規制改革会議はこの方針をもとに、2019 年6月第5次答申を出し、文化庁は12月に著作権分科会 基本政策小委員会を立ち上げて、2020年3月に運用面 の改善から始め必要に応じて法改正するという「放送コ ンテンツのインターネット上での同時配信等に係る権利処 理の円滑化」に関する基本的な考え方を示した。
- 「基本的な考え方」がやっとでも示されたので、これで 動きが加速したのか。

内山 「基本的な考え方」に対する官邸の不満は大きかった。文化庁は2020年9月に新たに「放送番組のインターネット同時配信等に係る権利処理の円滑化に関するWT」を立ち上げたが、最初は積極的な法改正の姿勢を示さないため、しびれを切らした投資等WG(2020年9月25日開催)で河野太郎行政改革担当相(当時)が文化庁の示した検討内容に「やる気がないなら担当部署を

^{※1 「『}公共メディア』へ~変貌する NHK」『民間放送70年史』(日本民間放送連盟、 出版文化社)。

^{※2 「}青山学院大学 総合文化政策学部・内山隆教授に聞く 改正著作権法とガイ ドラインの狙いは何か」『NEW MEDIA』2022年1月号。

変える」と迫る一幕もあったと毎日新聞が報道したほどの 強い発言があって、法改正を前提に動き出した感がある。 一これほど時間がかかったのはなぜか。

内山 総務省や規制改革会議は視聴者や事業者側の 立場で、文化庁は権利者を守る立場と言う構造ゆえ。さ らに放送局側も、受信料体制のNHKと広告収入の民放 で、同時配信についての積極性に大きな違いがあった。 (後略)

受信料体制のNHKと広告収入の民放の同時配信に対するスタンスの相違については前回連載で、同時配信によって打撃を受ける民放地方局の問題を紹介しましたが(IM2022年1・2月号p27)、次回連載でも解説します。

以下、改正内容の説明に入ります。



改正の背景および全体像

前回連載の表1 (IM2022年1・2月号p.30掲載) のとおり、2019年の放送法改正でテレビ番組のネット同時配信が可能になったNHKは、2020年4月から「NHKプラス」を本格実施し、番組のネット同時配信のほか、見逃し番組配信サービスを提供しています。しかし、ネット配信には放送の許諾とは別に権利処理が必要になるため、「NHKプラス」では、総合テレビで9%程度、教育テレビで30%程度もの「フタかぶせ」(権利処理ができなかったことによる映像・音声の差し替え)が生じている状況(2020年6月時点)でした**3。

放送の許諾とは別に権利処理が必要になることに伴う課題は、図1のとおり4つありました。これらの課題を解決するために図1の①から⑤の5つの改正を行いました。対象となるサービスは「同時配信」のほか、「追っかけ配信」(放送が終了するまでの間に配信が開始されるもの)、「見逃し配信」です(以下、「同時配信等」)。放送でいえば再放送にあたる「見逃し配信」の期間は1週間を基本としつつ、月1回放送の番組は1ヶ月としています**5。以下、5つの改正について解説します。

①権利制限規定の拡充

現行法では、学校教育番組の放送や国会等での演説の利用など、一定の場合には、権利制限規定に基づき、権利者の許諾なく著作物等を「放送」することが可能でした。しかし、「同時配信等」を行う場合には、これらの権利制限規定が適用されず、権利者に事前に許諾を得る必要があり、「同時配信等」が円滑に実施できないおそれがありました。

改正法では、「放送」は権利者の許諾なく著作物等を利用できることを定める権利制限規定について、すべて「同時配信等」 にも適用できるよう拡充しました。

<拡充する権利制限規定の一覧>

- 1. 学校教育番組の放送等 (第34条第1項)
- 2. 非営利・無料又は通常の家庭用受信機を用いて行う公の 伝達等(第38条第3項)
- 3. 時事問題に関する論説の転載等(第39条第1項)
- 4. 国会等での演説等の利用 (第40条第2項)

【制度改正の全体像】 課題3 課題4 課題1 課題2 権利の集中管理等がされ 利用条件等の契約 放送では許諾が不要 放送の許諾を得る際 ておらず、個別に配信の となっている場合も に、あわせて配信の 交渉が折り合わず、 許諾を得るのが負担 配信では許諾を得る 許諾を得るのが負担 許諾を得られない 必要がある ③レコード・レコード 実演の利用円滑化 5協議不調の場合の ①権利制限規定 ②許諾推定規定 裁定制度の拡充 4 映像実演の利用円滑化 の拡充 の創設 【対象サービス(「同時配信等」)の範囲】 「同時配信」のほか、「追っかけ配信」(放送が終了するまでの間に配信が開始されるもの)、 一定期間の「<u>見逃し配信</u>」 (※) を対象とする。 (※) 見逃し配信の期間は、1週間を基本としつつ、月1回放送の番組は1か月とするなど柔軟に対応 図1 改正の全体像 出典:文化庁「著作権法の一部を改正する法律 御説明資料 (条文入り)」*4 (以下、文化庁説明資料) 17ページ。

- 川崎祥子「令和3年著作権法改正の国会論議:図書館関係の権利制限規定の見直しと放送番組のインターネット同時配信等に係る権利処理の円滑化(特集 第204回国会の
- ** 4 https://www.bunka.go.ip/seisaku/chosakuken/hokaisei/r03 hokaisei/pdf/93627801 02.pdf

論議の焦点(3))」『立法と調査』2021年7月号。

※5 対象となるサービスについて規定した改正法の条文解説(第2条第1項第9号の7)は、文化庁説明資料18ページ参照。

- 5. 放送事業者等による一時的固定 (第44条)
- 6. 放送のための実演の固定 (第93条)

2.は、多種多様な形態での公の伝達(放送・配信される著作物等をディスプレイなどで視聴させること)を認める規定であり、特に権利者に与える影響が大きいと考えられることから、「見逃し配信」は対象外とし、「同時配信」及び「追っかけ配信」を対象としています。

改正法の条文解説 (第34条1項等) については、文化庁説明 資料20ページ参照。

②許諾推定規定の創設

改正前は、放送番組の中で著作物等(例:音楽・写真・書籍) を利用する場合、権利者から許諾を得る必要があり、「放送」 に加え「同時配信等」も行おうとする場合には、明確に「同時配 信等」の許諾も得る必要がありました。

しかし、放送番組には多様かつ大量の著作物等が利用されているため、放送及び同時配信等までの限られた時間内で、すべての権利者に対して、詳細な利用条件等を説明し、明確に同時配信等の許諾まで得るのは困難でした。その結果、仮に権利者が内心では同時配信等を行っても構わないと思っている場合でも、明確な許諾がないことを理由に「フタかぶせ」などが行われるおそれがありました。

改正法では、権利者が同時配信等を業として実施している放

送事業者と、放送番組での著作物等の利用を認める契約を行う際、権利者が別段の意思表示をしていなければ、「放送」に加え「同時配信等」での利用も許諾したものと推定する規定を創設しました。これにより、「放送」と「同時配信等」の権利処理がワンストップ化されました。

上記のとおり、権利者に与える影響が大きい改正なので、改正による権利者の懸念(不意打ちや不利な契約の助長)を払拭しつつ、放送事業者による安定的な利用が可能となるよう、総務省・文化庁の関与の下、関係者間で具体的な適用条件等に係るガイドラインを策定します。

改正法の条文解説 (第63条第5項) については文化庁説明資料23ページ参照。

③レコード・レコード実演の利用円滑化

改正前は、レコード(音源)・レコード実演(音源に収録された歌唱・演奏)について、「放送」で利用する場合、事前の許諾は不要でしたが、「同時配信等」で利用する場合、事前の許諾が必要でした。このため、「同時配信等」での利用について、著作権等管理事業者による集中管理等が行われている場合には円滑に許諾を得ることができました(許諾権が実質的に報酬請求権化している)が、そうでない場合には円滑に許諾を得ることが困難でした。その結果、放送で使ったレコードが同時配信等では使えないおそれがありました。

許諾推定規定の創設による効果(イメージ)

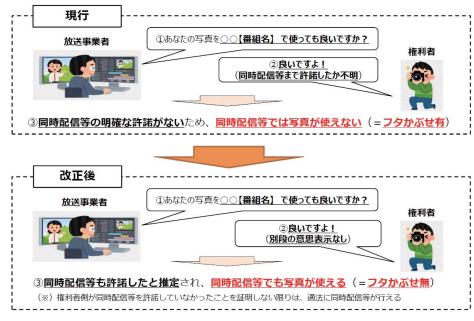


図2 許諾推定規定の創設による効果(イメージ) 出典:文化庁説明資料22ページ

改正法では、同時配信等に関して、集中管理等が行われておらず、円滑に諾諾を得られないと認められるレコード・レコード 実演について、通常の使用料額に相当する補償金を支払うこと で、事前の許諾なく利用することができるようにしました(法律 上、報酬請求権化)。

補償金の徴収・分配は、一元的な窓口を設ける(個々の権利者ではなく、文化庁長官の指定する団体が一元的に権利行使を行う)ことを可能とし(実際に指定するか否かは、対象者の規模や手続コストの負担等を踏まえつつ判断)、補償金額は当事者間で協議して決定するようにしました。

改正法の条文解説(第94条の3および第96条の3)については、 文化庁説明資料21ページ参照。

④映像実演の利用円滑化

改正前は、映像実演(俳優の演技など)について、「放送」で 利用する場合も「同時配信等」で利用する場合も、いずれも許 諾が必要だが、「放送」については、初回の放送の許諾を得た 場合、契約に別段の定めがない限り、再放送については許諾を 不要とする特例(報酬支払いは必要)が存在。「同時配信等」で の利用について、著作権等管理事業者による集中管理等が行 われておらず、円滑に許諾を得られない場合も存在しました。

このため、再放送する放送番組が、同時配信等できないおそれがありました。

改正法では、初回の同時配信等の許諾を得た場合と得ていない場合に分けて、以下のように定めました。

①初回の同時配信等の許諾を得た場合、契約に別段の定めがない限り、再放送の同時配信等について、集中管理等が行われておらず、円滑に許諾を得られないと認められる映像実演について、通常の使用料額に相当する報酬を支払うことで、事前の許諾なく利用することができるようにする。【第93条の3】

報酬の徴収・分配は、一元的な窓口を設ける(個々の権利者ではなく、文化庁長官の指定する団体が一元的に権利行使を行う)ことを可能とする(実際に指定するか否かは、対象者の規模や手続コストの負担等を踏まえつつ判断)。報酬の額は当事者間で協議して決定する。

②初回の同時配信等の許諾を得ていない場合(初回放送時に同時配信等がされていない場合)にも、契約に別段の定めがない限り、実演家と連絡するために以下の措置を講じても連絡がつかない場合には、あらかじめ、文化庁長官の指定する著作権等管理事業者に通常の使用料額に相当する補償金を支払うことで、事前の許諾なく利用することができるようにする。【第94条】 <実演家と連絡するための措置>

- (ア)実演家の連絡先を保有している場合には、その連絡先 に連絡すること
- (イ) 著作権等管理事業者に照会すること
- (ウ) 芸能プロダクションのウェブサイト等において実演家に係る情報が公表されていないかを確認すること
- (エ)実演家を探している旨(実演家の氏名、同時配信等を予定している放送番組の名称など)を文化庁長官の定める 方法により公表すること

改正法の条文解説 (第93条の3および第94条) については、 文化庁説明資料28-30ページ参照。

⑤協議不調の場合の裁定制度の拡充

改正前は、放送事業者が著作物を「放送」するにあたって、 権利者に許諾を得るための協議を求めたが協議が不調に終わった場合、文化庁長官の裁定を受け、通常の使用料額に相当する補償金を支払うことで、著作物を「放送」することが可能でした。しかし「同時配信等」を行う場合には、この裁定制度が活用できず、「同時配信等」が円滑に実施できないおそれがありました。

改正法では、著作物を「同時配信等」するにあたっての協議が不調に終わった場合にも、この裁定制度を活用することができるようにしました。

あわせて、著作隣接権 (実演・レコードなど) についても、この裁定制度を活用できるようにしました。

改正法の条文解説 (第68条) については、文化庁説明資料32ページ参照。



施行期日および施行後のフォローアップ

2021年改正法の施行期日は2022年1月1日です。ただし、連載1 (IM2021年11・12月号)で解説した「図書館関係の権利制限規定の見直し」のうち、国会図書館による絶版等資料のインターネット送信に係る改正は、公布日 (2021年6月2日)から1年を超えない範囲で政令で定める日、図書館資料のメール送信に係る改正は、公布日から1年を超えない範囲で政令で定める日となっています。また、今回連載で解説した放送番組のインターネット同時配信等に係る権利処理の円滑化に係る改正について、政府は法律の施行後3年を目途として、施行状況のフォローアップを行うとされています。

次回連載では、放送関連改正の今後の課題について解説します。



放送番組のインターネット同時配信等に係る 権利処理の円滑化(3)

国際大学グローバルコミュニケーションセンター(GLOCOM) 客員教授 ニューヨーク州・ワシントンDC弁護士

城所岩生



今後の課題一マスメディア集中排除原則

連載第2回 (IM2022年1・2月号)、連載第3回 (同3・4月号) で紹介した、同時配信の諸外国からの周回遅れを招いた原因は、第2回で紹介した放送免許を都道府県単位で与える「県域免許」 制度のほかにもあります。放送の多元性・多様性・地域性を確保するため、多数の放送局の所有を制限する「マスメディア集中排除原則」です。県域免許については、第2回で解説しましたが、マスメディア集中排除原則との関連については経済学者の池田信夫氏が、「国境のないネットに県境をつくって自滅した民放」**1でコンパクトにまとめているため、以下に抜粋します。

総務省は放送制度に関する有識者会議で、マスメディア集中排除原則を緩和する方針を示し、3月中にも取りまとめる予定だ。これはローカル民放への出資規制で、テレビ業界の経営合理化を阻害してきた。

今回の規制改革は、戦後ずっと続いてきた県域免許という聖域に手をつける出発点になる。メディア業界がグローバルに再編される中で、鎖国を続けてきた日本のテレビ局は、否応なく開国を迫られるのだ。

(中略)

民放は、最初はばらばらに独自の番組を放送していたが、次第にキー局や新聞社が出資して系列化された。しかし県域免許があるため、ローカル局は子会社にならず、キー局はローカル局に番組を供給して電波料を払う特異なビジネスモデルができた。これは無線局が払う電波利用料とは違い、ローカル局がキー局から番組の供給を受けて(その県域の電波を提供する)電波料をもらうものだ。いわば小売店が問屋から商品を卸してもらってカネをもらうような世界一楽なビジネスである。

(中略)

おかげで70年間、日本の地上波局は倒産も企業買収も まったくない。結果的には放送の多様性を保障するという 県域免許の目的とは逆に、ローカル民放の放送の9割は キー局の制作した番組で、地元で制作する番組はローカ ルニュースぐらいしかない。

第3回で紹介したとおり、同じ地方を営業エリアとする地銀が過去40年間で40%減ったのに対し、放送局は122局のまま減りませんでした。業界誌で「放送局売ります、買います」の広告を目にするように業界再編が日常茶飯時の米国に比べ、日本の放送業界では業界再編が死語になっています。



マスメディア集中排除原則の見直し

マスメディア集中排除原則については、2021年6月に閣議決定された規制改革推進計画が、「ローカル局の経営基盤強化」を掲げ、2021年度中に検討し、結論を出すこととしました。これを受けて、総務省は2021年11月に「デジタル時代における放送制度の在り方に関する検討会」(座長・三友仁志早稲田大教授)を立ち上げました。同検討会は2022年3月14日に開催された第7回検討会で、「放送の将来像と制度の在り方に関する論点整理(案)」を示しました(資料7-2)。

マスメディア集中排除原則は、2つ以上のローカル局を兼営することや支配することを禁止しています。支配については同一都道府県では10%超、異なる都道府県では3分の1を超える議決権の保有を禁止しています。

図1は同資料の「【論点4】デジタル時代における放送制度の在り方①」からです。マスメディア集中排除原則の見直しについて、「インターネットを含め情報空間が放送以外にも広がる中で、経営の選択肢を増やす観点から見直しを図るべきである」とし、地上波放送については、隣接県に限らない経営の連携が可能とする観点から、図の①及び②を措置すべきであるとしました。認定放送持株会社制度は持株会社によるグループ経営を可能にする制度で、①がこの制度による場合、②がよらない場合の

* 1 https://agora-web.jp/archives/2054975.html

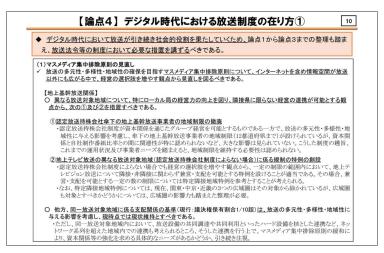


図1 デジタル時代における放送制度の在り方① 出典:「放送の将来像と制度の在り方に関する論点整理(案)」*2 10ページ

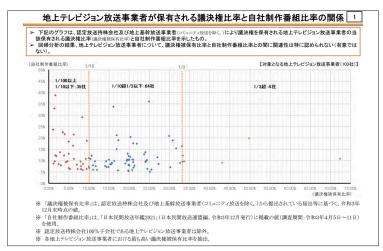


図2 地上テレビジョン放送事業者が保有される議決権比率と自社制作番組比率の関係 出典:「地上テレビジョン放送事業者が保有される議決権比率と自社制作番組比率の関係について」 3 1ページ

規制緩和策です。図1では太字部分以外が判読し難いため、① ②の全文を以下に記します。

- ①認定放送持株会社傘下の地上基幹放送事業者の地域制限の撤廃
 - ・認定放送持株会社制度が資本関係を通じたグループ経営 を可能とするものである一方で、放送の多元性・多様性・ 地域性に与える影響を考慮し、傘下の地上基幹放送事業 者の地域制限(12都道府県まで)が設けられているが、資 本関係と自社制作番組比率との間に関連性が特に認めら れないなど、大きな影響は見られていない。こうした制度 の趣旨、これまでの運用状況及び事業者ニーズを踏まえる と、地域制限を維持する必要性は認められない。

資本関係と自社制作番組比率との関連性については、3月8 日の第6回検討会の資料6-2からの図2が参考になります。横軸 は議決権被保有比率、言い換えると資本の集中度合い、縦軸 が自社制作番組比率です。マスメディア集中排除原則は放送の 多元性・多様性・地域性を確保するため、資本の集中を排除し ましたが、実態は図2のとおり、資本が集中しても(横軸の右方 向に行っても) 自主制作番組比率は縦軸の下方向に下がらない ことから地域制限を維持する必要性は認められないとしました。

- ②地上テレビの異なる放送対象地域(認定持株会社制度によら ない場合) に係る規制の特例の創設
 - ・認定放送持株会社制度によらない場合でも経営の選択肢 を増やす観点から、一定の制限の範囲内において、地上テ レビジョン放送について隣接・非隣接に関わらず兼営・支 配を可能とする特例を設けることが適当である。その場合、 兼営・支配を可能とする一定の数の制限については特定隣 接地域特例を参考とすることが考えられる。

・なお、特定隣接地域特例については、現在、関東・中京・ 近畿の3つの広域圏はその対象から除かれているが、広域 圏も対象とすべきかどうかについては、広域圏の影響力も 踏まえた整理が必要。

特定隣接地域特例は2つ以上の都道府県(関東・中京・近畿 広域圏を除く)が隣接している場合に兼営・支配(3分の1を超 える議決権保有)を可能にする特例です。これを隣接・非隣接 に関わらず兼営・支配を可能とする特例を設けることが適当で あるとしました。

マスメディア集中排除原則は、同一エリア内での複数テレビ 局の兼営も禁止しています。これについては図1の一番下の〇の とおり、10分の1を超える議決権の保有を禁じた現状を維持す べきであるとしました。

今後の課題一ネット配信の在り方

図1の資料の13ページには以下の説明があります。

(3) 公共放送におけるインターネット配信の制度的位置付け 公共放送におけるインターネット配信の制度的位置付けに ついて、視聴者のニーズのほか、テレビを保有・視聴しない 者へのリーチ、民主主義の基盤、災害情報等の社会の基本 情報の提供、インフォメーション・ヘルス (情報的健康) の確 保等といった放送の役割を踏まえて検討すべきである。

具体策は示されませんでしたが、検討会では議論の応酬がありました。NHK放送文化研究所の村上圭子氏による文研ブログ「#359 総務省『デジタル時代における放送制度の在り方に関する検討会』これまでの議論を振り返る」*4から抜粋します。なお、脚注は筆者が入れました。

③ デジタル情報空間におけるNHKの責任

NHK改革やネット空間におけるNHKの役割・責任についても、ヒヤリングに登場した3人の諸課題検**5構成員**6が 具体的に言及し、その発言を巡って議論が噴出しました。 最も踏み込んだ発言をしたのは多賀谷氏**7でした。

多賀谷氏は、テレビを見ない・持たない人々が増える中においても、日本人は公共放送の維持が必要だと考えるだろうとし、こうした中でNHKの将来は、組織もしくは機能で二分割することしか自分は考えつかなかったと述べました。そして、ニュースや天気予報、児童番組などのスリム化した公共放送を義務的受信料で維持するモデルを作り、受

信料は自治体等が公的徴収すべきではないかと提案しました。

これに反応したのが、諸課題検の時から議論に参加している日本総研・大谷和子構成員でした。大谷氏は、世界中の公共放送が多種多様なコンテンツを、誇りを持って生み出し、新たな価値を生み出していくことが創造力の源になっているとし、コンテンツ制作者としての存在価値を損なわない組織と受信料の規模とはどのくらいなのかとの観点で発想することが必要ではないかと述べました。そして、多賀谷氏の提示は現実的なシナリオになり得るのか、と疑問を呈しました。

この多賀谷氏の主張した義務的受信料、いわゆる全世 帯負担金制度に対して、宍戸氏**8も否定的な見解を示しま した。宍戸氏のNHK改革案は、地上総合・衛星2波の計 3波を総合受信料とし、3波のネット同時配信を本来業務 化することで、デジタル情報空間における基本的情報供給 のユニバーサルサービス化の責任をNHKに負わせるべきと いうものでした。その際、受信料契約はあくまで認証され た端末に限って対象にすべきであり、認証の有無に関わら ず全世帯に負担させる制度にはすべきでないとしました。 健全な民主主義において必要な情報が、解釈の対立や競 争も含めて供給される二元体制が今後も維持されることが 望ましく、民放が現在、その供給を実効的に担っている状 態の日本では、義務的受信料制度は過剰であるという見 解でした。

(以下、略)



関係者へのヒヤリング

検討会では関係者へのヒヤリングも実施しました。以下、日本民間放送連盟、日本新聞協会、NHKの発表資料から、論点 ③放送コンテンツのインターネット配信の在り方についての説明 資料を紹介します。

日本民間放送連盟*9

■民放事業者のインターネットの活用は、ローカル局を含めて、

 $[\]begin{tabular}{lll} $\%$ 4 & https://www.nhk.or.jp/bunken-blog/100/459855.html \\ \end{tabular}$

 ^{** 5} https://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01ryutsu07_02000098.
 html

^{% 6} https://www.soumu.go.jp/main_content/000383680.pdf

^{※7} 多賀谷一照千葉大学名誉教授、同氏はこれまで諸課題研を含む総務省の放送政策に関連した数々の有識者会議において座長を務めてきました。同氏の発表資料:https://www.soumu.go.jp/main_content/000783401.pdf

^{※8} 東京大学大学院法学政治学研究科教授、同氏の発表資料: https://www.soumu.go.jp/main_content/000782856.pdf

各社の創意工夫のもと、様々な取り組みが既に展開されて いる。民放事業者は、新しい技術を取り入れ、視聴者・リ スナーへの情報やコンテンツの提供にいっそう注力していく。

- ■一般論としてインターネットの活用は、各社の経営基盤の強 化のための一つの有力な選択肢だが、民間事業者が安定 的・継続的にサービスを提供するには事業性が見込めるこ とが前提である。民放事業者のインターネット活用は個社 の事業戦略に基づくものであり、一律の取り組みを求める ことはなじまない。
- ■NHKのインターネット活用業務のあり方は、NHK自身が まずインターネット空間で公共の福祉にどのように貢献する のか全体像を示したうえで、国民・視聴者の公平負担のあ り方、言論・情報流通の多様性の確保、市場の競争環境 への影響をはじめ、多角的な観点から国民的議論が行わ れる必要がある。
- ■放送制度に関する重要な論点の一つは、公共放送NHKの あり方である。民放連はこれまで、2016年9月の総務省 「放送を巡る諸課題に関する検討会 | 第一次取りまとめで提 言された「NHKの業務・受信料・経営の在り方は相互に 密接不可分なものであり、一体的に改革を進めていくこと が必要である」とする"三位一体改革"に賛同の意を表明し てきた。本検討会においても、これまでの議論を踏まえ、 NHKの"三位一体改革"が着実に進むよう継続的な検討 が必要である。

日本新聞協会**10

- ➤民放事業者によるネット活用は、各社の経営の自主性が尊 重されるべきです。NHKのネット業務は「放送の補完」で あり、極めて抑制的に運用すべきです。
- ▶「社会実証」は、詳細な実施要項を明らかにし、得られた 知見やデータを広く還元するべきです。受信料制度との整 合性などを丁寧に説明し、国民の理解を得るよう努めるべ
- >「理解増進情報」は、その在り方を根本的に改め限定的に すべきです。放送コンテンツをネットで視聴できる環境がで きる一方で、これまで同様に発信し続けることは妥当でしょ うか。本検討会には、「放送の補完」として真に必要な業務 について、ゼロベースでの検証をお願いします。
- >ニュースプラットフォームとの結びつきを強め、コンテンツ 配信を強化することも慎重であるべきです。既に報道機関 とプラットフォーム事業者で公正な競争基盤が確保されて いない課題が顕在化しています。受信料という安定財源が

- あり、採算性を考慮せずに参入できるNHKがプラット フォームに無制限にコンテンツを提供すれば、市場のバラ ンスが大きく崩れかねません。
- ➤NHKのネット活用業務の「法的位置付け」の論点に関し、 一部有識者から常時同時配信の本来業務化について言及 がありましたが、「三位一体改革」が十分に進んでいない現 状では、議論する段階にないと考えます。

新聞社系列の放送局が多いことから、民放連と歩調を合わ せた主張を展開しています。

NHK*11

- ◆2021年3月に行ったNHK調査では、「報道」のみならず「教 育」「教養」「娯楽」のいずれのジャンルにおいても、世の 中の情報・コンテンツの質や信頼性に関して、「正確ではな いものが配信されている」ことが問題だと考える人は7割を 超えた。また、得られる情報・コンテンツが「知らないうち に偏っていたり、歪められていたりすることがある ことが 問題だと考える人の割合も、「報道」 「教育」 「教養」 「娯楽」 のいずれのジャンルにおいても7割を超えた。
- ◆デジタル時代においても、NHKや民放は、主にインター ネットを利用している人からも情報源として活用され、評価 されている。また、これまで放送が果たしてきた「課題設 定機能 | や「世論認知機能 | が評価されている。
- ◆ネットでは、デジタル技術により利便性が高まる一方、フェ イクニュース、フィルターバブル等のインターネットの負の側 面も出てきている。そうした中、視聴者はインターネット等 の広がる情報空間に対して課題認識を持っており、NHKの 取り組みを期待している。
- ◆こうした中で、NHKがこれまで放送で果たしてきた「公共 放送の役割」を、インターネット上の空間でも果たすことが できるのか、「社会実証」を行い検証したいと考えている。

NHKが提供する同時配信サービス・見逃し配信サービス 「NHKプラス」は現在、受信契約者のみが視聴可能で、テレビ を保有していないネットのみの利用者は視聴できません。ネット 配信社会実証はテレビを保有していない者を対象に1回当たり 最大3000人を対象に1週間から最大3カ月間かけて、2022年4 月以降に行う実験です。

^{%10} https://www.soumu.go.jp/main_content/000793872.pdf

^{*11} https://www.soumu.go.jp/main_content/000781151.pdf

この実験に対しては、NHKがネットで番組を見る人からも受信料を徴収するねらいがあるのではとの指摘があります。これに対して、2月4日付、産経新聞の「NHK、『ネット受信料』布石?」と題する記事では、「前田是伸会長は、『ネット受信料を前提にした実証ではない』と否定し、あくまで総務省から実施を求められたためだと強調するが、放送法に詳しい立教大学社会学部の砂川浩憲教授は『視野に入れているだろう』と見る」と語られています。

連載の第3回で紹介したとおり、ジャーナリストの原真氏は「先進諸国と違い日本では、テレビを持っていないと、ネットで公共放送を見られないという不可思議な状態になっている。受信料制度の改革は必須だ」と語られています**12。砂川氏の指摘するとおり、NHKがネット受信料を視野に入れていることは間違いありません。



今後の課題―まとめに代えて

第3回で同時配信の検討を開始してから実現するまでに5~6年を要した理由について、内山隆青山学院大学教授の「放送局側も、受信料体制のNHKと広告収入の民放で、同時配信についての積極性に大きな違いがあった」との指摘を紹介しました**13。同時配信の改正が実現した後もその違いはあまり解消されていないことが、関係者へのヒヤリング結果からうかがえます。

第2回の連載で紹介したとおり、ニューメディアの吉井勇編集長は「いつまでドアをノックし続けるのだろうか。英国にしても米国にしてもドアの前で悩むのではなく、そのドアから入り具体的な問題にぶつかり、新たなビジネスモデルを磨き上げている。転じて日本の状況を一言で言えば、『いつまで放送業界は鎖国を続けるのか』だ」と指摘します**14。

新たなビジネスモデルを磨き上げている好例が、ユーチューブやネットフリックスではないでしょうか? 週刊ポスト3月11日号の「ドン・キホーテのヒット商品にNHKが悲鳴を上げた なぜ『受信料不要テレビ』はバカ売れするのか?」と題する記事は、ドン・キホーテが2021年12月に発売した「ネット動画専用スマートTV」が空前のヒット商品となった背景を分析、専門家の見方を紹介しています。

「テレビのネット接続率は40%を超え、国内で推定3400万人のテレビがネットに繋がっています。すでに10~20代は地上波テレビではなくネット視聴がメイン、動画配信サービスに特化したテレビが爆発的に売れるのは時代の必然です」(メディア文化評論家の碓井広義氏)。

「現在のNHKの番組はスポーツやバラエティーなどエンタメば

かりで、"民放化"が進み、すべての番組に公共性があるとは言えません。しかもネットフリックスが月額1,000円程度で見られるのに対し、NHKは倍の月額2,220円、視聴者が納得しないのは当然です」(嘉悦大学教授で元内閣府参与の高橋洋一氏)。

ネットフリックスでは見られないニュースもユーチューブで視聴できます。ニュースではありませんが、筆者は年末年始恒例の大晦日のベートーヴェンの交響曲第9番とウィーンフィルのニューイヤーコンサートの演奏を、この年末年始は初めてユーチューブで視聴しました。このようにシリコンバレー発のテレビ局ともいえるユーチューブやネットフリックスは米4大ネットワーク局を圧倒し、世界も席巻しつつあります。

高橋氏は冒頭紹介した池田氏も指摘した、キー局と地方局の縦の関係がネット配信を阻んでいる点を指摘した後、「テレビ局がネット配信をしないのでネットフリックスなどの動画配信サービスがどんどん伸びていった。受信料不要テレビの台頭に拍車をかけたのは、民放の消極的な姿勢です」と結んでいます。

前出の宍戸氏も「同時配信等のデジタル活用の遅れが国民の知る権利やデジタル情報空間にもたらした影響とその反省が必要」と指摘します**15。

放送業界もこうした反省に立って、事業者の論理でコップの中の議論に終始することなく、視聴者のニーズに応える新たなビジネスモデルを開発することに傾注すべきではないでしょうか?

以上で「デジタル・ネット時代に追いつくための2021年著作権法改正」の解説を終えます。全4回にわたる今回の連載、2019年5月号からの前々回連載「2018年改正著作権法はAI・IoT時代に対応できるのか?」、2021年3・4月号からの前回連載「海賊版対策を強化した2020年改正著作権法」と通算3年にわたった連載におつき合いいただきありがとうございました。

今年は著作権法正の予定はありませんが、来年以降、改正 がありましたら、また誌上でお目にかかれるのを楽しみにしてお ります。

● 「連載記事まとめ」 について。

城所先生のこれまでの連載は下記URLからまとめて読むことが可能です。 http://www.jiima.or.jp/im/im_archives/#chosakuken2020

- ※12 「『公共メディア』へ~変貌する NHK」『民間放送70年史』(日本民間放送連盟、 出版文化社)。
- ※13 「青山学院大学 総合文化政策学部・内山隆教授に聞く 改正著作権法とガイドラインの狙いは何か」『NEW MEDIA』2022年1月号。
- ※14 『NEW MEDIA』2017年12月号。
- ※15 前出注8の資料4ページ。