

「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」に対する意見書

2008年8月7日
日本弁護士連合会

総務省が2008年7月1日付けで公表し、意見を求めている「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」に関する第5次中間答申に関し、当連合会は以下の通り意見を述べる。

第1 意見の趣旨

本答申は、平成13年、平成16年及び平成19年に、総務省が情報通信審議会に対して行った諮問に対する第5次中間答申である。

本答申第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」が、先日開始された「ダビング10」の決定経緯等を公にした点は評価する。もっとも、コンテンツの著作権保護と私的録音録画補償金制度との関係は、文化審議会著作権分科会においても議論されているところであり、今後は、消費者の利便を損なうことなくクリエイターに対し適正な対価を還元させ、コンテンツの流通をより一層促進するという観点から、総務省、経済産業省、文化庁の省庁横断的な議論の場を設けて総合的な検討を行うべきである。

本答申第2章「コンテンツの取引市場の形成と、取引の活性化に向けて」では、各国制度・実態を紹介した上、いわゆる「ネット法」構想に対する疑問点を指摘し、我が国においては、コンテンツ情報のデータベース構築等の試行錯誤と創意工夫を基本姿勢としていくことを提言している。コンテンツの取引市場の形成と、取引の活性化のためには、既存の法体系にとらわれず、さらに多面的な観点から通信と放送の融合に向けた議論を継続すべきである。

第2 意見の理由

・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」について

1. 無料デジタル放送に対してB-CAS方式の「コピーワンス」が実施された経緯

2008年7月4日朝4時、地上デジタル放送の録画ルールが「コピーワンス」から「ダビング10」に変わった。新聞一面報道にもかかわらず、多くの国民にとって、その複雑な背景や経緯を理解することは難しい。そこで、本意見書においてはコピー制御ルールに関するこれまでの経緯を確認した上で意見を述べることにする。

- (1) 本答申第 1 章が、「ダビング 1 0」の決定に至る経緯と合意形成の過程を詳細に説明して公にしたことは、視聴者不在のまま開始された「コピーワンス」と比べ、情報公開の点で評価すべきものと思われる。さらに、本答申は、2011 年のデジタル（放送）全面移行にむけ、本答申から概ね一年を目処に、一定の結論を得ることを目指し、今後も、著作権保護のルールをいかに維持していくかについて、技術、法律の両面からの検討を継続する、としている（45 頁）。以下においては、本件経緯の問題点を指摘し、今後の検討の在り方について意見を述べる。
- (2) 「コピーワンス」とは、現在、地上/BS デジタル放送の番組で適用されているコピー制御ルール（2004 年 4 月開始）である。放送事業者は放送コンテンツにコピー制御信号を多重化した上、スクランブルを施して送信し、そのスクランブルの解除のためには「B-CAS カード」が要求される。B-CAS カードは、株式会社 ビーエス・コンディショナルアクセスシステムズ¹が、コンテンツの保護規定（ARIB 規格²）を遵守した受信機に対して、B-CAS カードの支給契約により貸与し、保護規定に従わない機器については契約違反を理由に B-CAS カードの発行を停止することで、機器メーカーの規定違反を抑制するという方式をとっている。B-CAS カードは購入したデジタルテレビ受信機 1 台に 1 枚同梱され、購入者がカードのパッケージを開封すると、購入者と同社との間に「B-CAS カード使用許諾契約」が成立したものとみなされる（いわゆるシュリンクラップ契約。カードの所有権は同社に帰属する。）。
- (3) 2004 年 4 月以来、日本では、有料放送のみならず、民放の広告付きの無料デジタル放送及び受信料を徴収する NHK の無料公共放送もすべて、このコピーワンスのコピー防止技術をかけたうえで送信されているため、デジタル放送番組は、HDD、DVD、Blu-ray ディスクに 1 度しか録画できず、第二代コピー（孫コピー）はできない。最初に録画した媒体が HDD の場合にのみ、DVD やメモリーカードなどに番組を「移動」できるが、そのかわり、元の HDD 側の映像は消去される（「ムーブ」という）。
- (4) 「限定受信方式（CAS）」は有料放送の受信のために世界中で使われているシステムである。日本における、このシステムを利用した無料デジタル放送に対する「コピーワンス」の実施は、法律によるものではなく、公の議論の機会なしに、放送局と受信機メーカーで構成される旧「地上デジタル放送推進協会」（現「デジタル放送推進協会」Dpa <http://www.dpa.or.jp/copyctr/index.html>）という民間団体によって決定されたものである。「コピーワンス」の実施に当たり、消費者や著作権者・著作隣接権者等の権利者に対する意見聴取等は全く行われておらず、上記方式が採用されるに至った経緯は不明である。以上のとおり、コピーワンスは、デジタル放送開始当時、デジタル放送を始めること自体にプライオリティがあり、関係者間の十分な協議もなく、拙速に導入されたものと思われるが、結果として、「コピーワンス」の実施は、著作物がデジタル放送されることにより品質劣化のないデジタル方式の複製物が無制

限に製造される危険から権利者を保護する役割を担ってきたと評価する意見もある。

- (5) ただし、現行の方式によるコピーワンスは、B-CAS 社とのシュリンクラップ契約の締結により開封された B-CAS カードを機器に挿入しなければ、デジタル放送にかけられたスクランブルが解除されないため、視聴者はコピーができないだけではなく、デジタル放送を視聴すること自体ができない。これは、本来有料放送を受信するためのシステムである「CAS」を、無料放送のコピー制御に転用したことに起因するものである。この点、放送法（第2条の2）があまねく受信を義務付けていることとの関係で、無料デジタル放送に対するコピー制限ルールに、CAS システムを転用した現行方式には問題がある。

2 法律によりルール遵守を強制する「制度的エンフォースメント」について

本答申では、B-CAS カードを使った現行方式のような「技術的エンフォースメント」のあり方だけでなく、法律によりルール遵守を強制する「制度的エンフォースメント」の導入について検討している³。

本答申も指摘するとおり、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ためには、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である。

ただし、規制対象が日本全国へのあまねく受信が求められる「基幹放送」であること、及び、私的使用の範囲を超える違法複製やその流通に関しては、既に著作権法違反（複製権侵害、公衆送信権、公衆送信可能化権侵害、技術的保護手段の回避に関わる規制等）及び不正競争防止法違反（2条1項第10号）という刑事罰をとまなう制度的エンフォースメントが存在すること等も考慮して、制度的エンフォースメントの導入が、新たな技術開発に対して萎縮効果をもたらすような過度の制約とならないように慎重な吟味が必要と考える。

3 省庁横断的検討の必要性

本答申は、ダビング10の合意において対立点となった私的録音録画補償金制度については「文化審議会で検討中の事項」とし、「早期の合意を期待するものであるが、そのあり方自体が当審議会(情報通信審議会)の検討対象でない」とした上、審議会としては、補償金以外の側面から「対価の還元」の具体策に取り組む方針と述べている⁴。

しかし、従来のような各省庁での縦割りの議論を継続していたのでは、本件問題の早期抜本的な解決は困難である⁵。今後は、消費者の利便を損なうことなくクリエイターに対し適正な対価を還元させ、コンテンツの流通をより一層促進するという観点から、総務省、経済産業省、文化庁の省庁横断的検討が必要であると考え。なお、かかる省庁横断的な研究・検討内容としては、コンテンツは国際的なものであることに鑑み、国際ルールや国際協調等も含めるべきである。

第2章 コンテンツの取引市場の形成について

1. 本答申の提言

本答申（56頁、57頁）は、「デジタル・コンテンツ法有識者フォーラム」による「ネット法」構想の提言⁶について、「こういった目論見では(デジタル・コンテンツの)流通が拡大しないことをこの審議会では確認している」、「ネット上に(デジタル・コンテンツが)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」と指摘している。さらに、「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、番組制作者、権利者の発言権を封じるというようなことは、番組制作者、権利者の軽視であり、コンテンツ文化の軽視に根ざした発想なのではないか」とし、「コンテンツ制作者へのリスペクトが必要」と述べている。その上で、本答申は、デジタル・コンテンツ流通の促進に関しては、「著作権の許諾権を制限するのではなく、取引情報のデータベース構築や放送番組見本市の開催など、民間主導によるさまざまな試行錯誤と創意工夫を基本的姿勢としてはどうか」と提言している。

2. 通信・放送の法体系の見直しの必要性

- (1) 本答申が提言している、取引情報のデータベース構築や放送番組見本市の開催など、民間主導によるさまざまな試行錯誤と創意工夫はいずれも、デジタル・コンテンツ流通促進にとって有意義な対策といえる。

また、放送局の番組制作者に対する番組製作の受発注の構造については「放送コンテンツの製作取引の適正化の促進に関する検討会」における検討を踏まえて改善していくことは必要かつ重要である。

さらに加えて、コンテンツ制作会社が自らコンテンツを制作し、放送・通信という伝送インフラに関係なく、自らのコンテンツをマルチユース展開するうえでは、放送・通信に関する日本の現行制度を改革し、伝送サービスとして放送と通信の融合を実現することが必要であろう。

- (2) しかし、法制度をみると、日本では、通信と放送は事業、サービスの区分ごとに分断され細分化され、事業法は、継ぎ足しの見直しによって複雑化している。コンテンツを持つ少数の大手放送局と、コンテンツを持たない百数十社の地方放送局によって構成される放送事業者の利害を調整する形で、事業者中心の行政が旧態然として行われており、ボーダレスな双方向の情報通信が可能な時代に、日本ではケーブル放送免許は市町村単位とし、IPマルチ放送にわざわざ県境を設けている。
- (3) 以上のとおり現状の法体系を前提とした議論には限界がある。各国では放送と通信の融合法制をすでに整備しており、我が国も「インターネットの流通」に適応べく既存の法体系を変革する必要性に迫られている。「知的財産推進計画2008」も

第4章・1/(2)において「通信と放送の垣根を越えた新たなサービスへ対応する通信・放送の法体系の見直しについては、コンテンツの生産・流通・消費を最大化する方向で検討を行い、2010年を目途に結論を得る。また、通信・放送の法体系の見直しの状況を踏まえ、新たなコンテンツの創作への寄与等を考慮しつつ、利用者からみたサービスの形態に応じた、権利関係の規定の見直しや著作権隣接権の在り方の検討を2008年度から開始する。(総務省、文部科学省、経済産業省)」としている。従って、コンテンツの取引市場の形成と、取引の活性化のためには、既存の法体系にとらわれず、多面的な観点から通信と放送の融合に向けた議論をすべきである。

以上

¹ 同社は、BS デジタル放送の放送開始当初に、BS デジタル放送の**有料放送**やNHK の受信確認のための自動表示メッセージなどに使用される「限定受信方式(CAS:コンディショナル アクセス システムズ)」や「IC カード(B-CAS カード)」の運用・管理のために、放送事業者などが共同出資して設立した会社である。なお、「限定受信方式(CAS)」は**有料放送**の受信のために世界中で使われているシステムである。日本では「限定受信方式」や「B-CAS カード」は、その後110度CS デジタル放送の**有料放送**にも利用され、更に「コピーワンス」として2004年4月から無料のBS デジタル放送や無料の地上デジタルテレビジョン放送の番組(コンテンツ)の著作権保護にも利用されている。(注:BS・CS・地上デジタル放送をケーブルテレビ(デジタルCATV)で再送信する場合にも使用される。) <http://www.b-cas.co.jp/about.html>

² ARIB とは、(社)電波産業会の略称である。デジタル放送、携帯電話など、放送・通信分野における標準規格の策定をになっている団体である。ARIB の規定や技術資料にコピーワンスやダビング10を実装するルールが書かれており、家電・パソコンメーカーはこの資料をもとに、テレビやレコーダーなどの仕様を決める。

³ 背景事情としては、すでに、現行B-CAS方式に反応しないいわゆる「無反応機」の個人輸入や無反応機への個人によるB-CASカード使用が問題となっていることがある。現行法制では、無反応機はコピー制御信号の「除去」でも「改変」でもなく「保持しつつ無視」するものであるため、著作権法第30条第1項第2号に定める「技術的保護手段に用いられている信号の除去又は改変」に該当するか疑義があり、これらの問題は基本的には契約問題とされている。前掲B-CAS社の使用許諾契約第11条(禁止事項等)では、同社がカードの使用を認めていない受信機(例えばカードが同梱されていない受信機)に、カードを装着使用することを禁止している。また、無反応機「フリーオ」について、同社HPでは、社団法人電波産業会(ARIB)が定めたデジタル放送運用規定のコンテンツ保護機能に対応していないと考えられ、また、B-CAS社とカードの支給契約をしていないのでB-CASカードの発行はできないとしている

⁴ そもそも、私的録音・録画補償金制度(著作権法30条2項)は、著作権の効力を制限している30条の適用除外として複製権が復活するのではなく、録音・録画は自由であるとしながら補償金の支払を義務づけるものであり、私的使用目的での複製の自由を確保しつつ金銭で合理的な解決を図ろうとする制度である。また、この補償金制度の性質上、補償金を複製量に応じて正確に徴収し、権利者に正確に分配することは不可能であり、課金もラフにならざるを得ない。制度の正当性を示すために、全く実効性のない補償金の返還制度(著作権法104条の4第2項)や2割以内で「著作権の振興・普及事業のため」という共通目的に使用することにより、間接的に権利者に還元する制度(著作権法104条の8第1項)が設けられている。(中山信弘「著作権法」248頁乃至251頁)

「知的財産推進計画2008」は、第4章・I・3(1)において「私的録音録画補償金

制度の見直しについて結論を得る：2007年度における検討の成果を踏まえ、技術的保護手段の進展やコンテンツ流通の変化等を勘案しつつ見直しを進め、私的録音録画補償金制度の見直しについて2008年度中に結論を得る。（文部科学省、経済産業省）」とし、この点について、文化庁の文化審議会著作権分科会「私的録音録画小委員会」において議論しているが、2008年7月10日開催の同委員会の第3回会合においても、権利者団体側と、消費者、メーカー側の意見が平行線をたどったまま、議論の方向性が見えない状況にある。

⁵ 例えば、ダビング10は、これに対する私的録音録画補償金の適用をめぐる権利者団体と機器メーカー団体との議論が膠着し、当初の予定であった6月2日を過ぎても始まらなかった。6月17日、文部科学省と経済産業省が、補償金について、Blu-rayの機器/メディアに課金して、HDD内蔵機は見送るという「暫定合意」を打ち出したことによって、最終的には19日の本答申委員会にて、話がまとまったものである。

⁶ 「デジタル・コンテンツ法有識者フォーラム」による「ネット法」構想の提言とは、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、その原因が、著作権の権利者からの許諾手続の在り方にあることから、これを解決するため、ネット上の流通に限定した、デジタル・コンテンツの使用権(ネット権)を創設し、このネット権を、映画製作者や放送事業者、レコード会社に付与し、著作権者の、コンテンツのネット上での使用に対する「許諾権」を制限する構想の提言である。ネット権を付与された放送事業者などはネット事業者と契約することで自由にデジタル・コンテンツのネット配信などを行えるようになり、著作権者は許諾権を制限されるかわりに、「報酬請求権」に基づき、ネット権を持つ事業者に対し、公正な利益の配分を求めることができる、という。

<http://www.digitalcontent-forum.com/>