

「平成21年7月10日情報通信審議会中間答申「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

2009年（平成21年）8月28日
日本弁護士連合会

意見の趣旨

1 中間答申は、テレビ放送の2011年7月24日デジタル化全面移行に向けて、現在採用されている「B-CASカード」の活用によるコンテンツ保護に加えて、ソフトウェアあるいはチップによる新たな保護方式（以下「新方式」という。）をも導入して、視聴者にとっての選択肢の拡大と利便性の向上を図ることを提言する。しかし、そもそも地上デジタル放送は、国民の知る権利を担保する重要な手段であるから、B-CASカードによらなければ視聴 자체ができない現行制度から再検討の必要がある。

また、B-CASカードあるいは新方式によるコンテンツ保護の提言が、コンテンツの複製制限を超えて、地上デジタル放送の視聴自体を制限している現行制度の継続を前提としているのであれば賛成できない。

さらに、新方式採用のために「ライセンス発行・管理機関」を創設することを既定の事柄として安易に提言されるべきではない。

2 放送コンテンツ取引促進は、民間主導による試行錯誤と創意工夫を積み重ねていくことによって推進するべきである。コンテンツ製作力の再生・強化は、弱小番組製作会社と放送局、メディア等の番組提供事業者との間のコンテンツ取引、資金投下をどのように適正化・合理化するのかとの視点から再度検討されるべきである。求められるコンテンツ、その流通、マーケット拡大に関して、省庁にとらわれることなく国としての戦略、ビジョンを描くことが必要であり、かかる本質的議論を先送りせず、早急に議論をなし、明確な意見形成をなすべきである。

意見の理由

第1 「第1章 第4節 提言～エンフォースメントに関する今後の改善の在り方」に対する意見

1 中間答申の第1章第4節における提言は、基本的方向として、テレビ放送の2011年7月24日デジタル化全面移行に向けて、現在採用されている「B-CASカード」の活用によるコンテンツ保護に加えてソフトウェアあるいはチップによる新たな保護方式(以下「新方式」という。)をも導入して視聴者にとっての選択肢の拡大と利便性の向上を図ることが望ましいとする。

そして、具体的な改善策として B-CASカードの小型化、B-CASカードの事前実装、新方式の採用、が民間当事者において積極的に導入が進められることが望ましいとする。

その上で、今後の進め方として、新方式の早期導入が検討に参加した関係者のコンセンサスであるとし、「新方式の早期運用開始を目指し、まずは「技術・契約」による新方式を前提としたエンフォースメントにより対処し得る範囲の検討を進め、新方式の内容の早期明確化を図ることとする」として、新方式によるコンテンツ保護のための技術的手段の仕様を機器メーカーに開示し、ライセンス契約を締結する主体として「ライセンス発行・管理機関」の設置に取り組む、としている。

2 上記提言は、2011年7月の地上波放送デジタル化全面移行を前提に、現行のB-CASカードの使用によるコンテンツ保護方式(以下「ダビング10ルール」という。)における利便性の問題点(カードの受信機への装着作業、B-CASカード使用許諾契約、物理的制約による転用自由度の制限等)を解消すべく検討されたものである。

ところで、現行のB-CASカード方式は、ダビング10ルールをB-CASカードを利用した技術によって実現し、受信機メーカーがこれに従うという契約とによってコンテンツ保護を担保する、「技術+契約」によるエンフォースメントを実現するもので、法的な「制度」の構築(以下「法的な機器規制」という。)によりコンテンツ保護を実現するものではない。地上デジタル放送は現在のアナログ放送に全面的に代わるものであり、その受信の可否を決める受信機についての仕様は国内のほぼ全ての世帯の視聴者に影響を及ぼすものであることから、法的な機器規制をなすことは国民の知る権利の実現について法律によ

る規制につながる可能性を持ち、妥当性に疑問がある。その意味では、「技術+契約」によるエンフォースメントを基本的な仕組みとして継続することは妥当なものということができる。

3 しかし、上記提言は、以下の点において十分な議論が尽くされていないのではないかと考えられる。

第一に、提言は、B-CASカードあるいはB-CASカードと等価の新制度ありきとの前提でなされており、その上でB-CASカードの小型化や事前実装、新方式を論じているが、本質的な議論から離れた技術論であり、そもそも論としての現行制度がいかなる意味を持つものであるかの検討が不十分である。

すなわち、B-CASカードは、本来有料放送のためのコンテンツ保護の仕組み(限定受信方式)を実現するために、放送局、メーカーによって設立された民間企業であるB-CAS社の導入した仕組みであり、それを本来無料放送である地上放送に転用したものであるが、その基本は、B-CASカードを装着しない受信機はスクランブルを解除できない点にある。それは、単に受信機を購入しても地上放送を視聴できないことを意味し、現在のアナログ地上波放送を視聴している国民にB-CASカードの使用を強いるものであり、事実上、機器規制を採用したことと同等であり、かつ、その規制は民間企業によって採用されたものであることになる。前記のとおり、地上デジタル放送は現在のアナログ放送に全面的に代わるものであり、その受信の可否を決める受信機についての仕様は国内のほぼ全ての世帯の視聴者に影響を及ぼすものであることからは、視聴者が現在享受している視聴に関する限りはB-CASカードの装着の有無により視聴の可否が決定されることは容認できないことといわざるを得ない。

国際的にみても、B-CASカード方式は日本におけるローカルルールであり、地上デジタル放送の視聴について、かかる制限のなされている国は存在しない。

以上のことから、B-CASカードあるいは新方式によるコンテンツ保護の提言は、コンテンツの複製制限を超えて、地上デジタル放送の視聴自体についてこれらの方針によることを前提としているのであれば、再検討の必要あるものであると考える。

他方で、仮に新方式が、視聴自体と複製を区別し、視聴自体及びアナログ録画については現在と同様に、視聴者に登録や何らかの負担、規制を強いるものでないなら、早急にB-CASカード方式に代わるものとして推進すべきもの

であると思われる。基幹放送として国民の知る権利に奉仕する地上デジタル放送の視聴につき、何らかの技術的手段による制限が可能な状況は構築されるべきではないと考えられるからである。

第二に、新方式採用のために「ライセンス発行・管理機関」を創設するとの提言は、安易な策として賛成することができない。

すなわち、上記提言では、現行のB-CAS方式による他に新方式を併存させるのか、B-CAS方式は将来的に廃止するのか明らかでない。B-CAS方式では、B-CAS社の他にARIB、Dpaという民間組織が存在して標準規格や運用規定を策定しているが、新方式については、審議会の下に技術方式の検討、運用規定の策定作業が進められており、これらの策定後に「ライセンス発行・管理機関」が設置されるものと思われる。中間答申では、新方式とB-CAS方式の併存は視聴者の選択肢を増やすとの理解があるようと思われるが、そもそも視聴の制限方式について選択肢を増やすことの意味が不明である。ライセンス機関の創設はデジタル放送について管理機関の輻輳化を招き、コストの増大をもたらす。組織は一旦設立されると自己の存続と権限の拡大を目指すものであることは歴史的に自明な事柄であり、現時点における創設は、国が指導して設立するのであれば、地上デジタル放送の在り方が明確に定まっていない段階で放送に関する強力な支配団体を創設するに等しい。放送の在り方と新方式の内容が確定して実現する段階で管理機関の創設が必要となることはあるとしても、その機関はB-CAS同様、技術と契約によるエンフォースメントを目指す機関であり、民間機関であろう。かかる機関は独占による弊害の排除を留意しつつ必要に応じて創設されるべきであり、民間に委ねるべき事柄であって、既定の事柄として安易に創設を提言すべきものとは思われない。

4 よって、地上デジタル放送は、それが国民の知る権利を実現する重要な手段である限り、本来何ら制約なく視聴できるものであるべきであるから、地上デジタル放送の視聴について採用されるB-CASカードあるいは新方式によるコンテンツ保護が、コンテンツの複製制限を超えて、地上デジタル放送の視聴自体を制限することを前提とするのであれば再検討の必要がある。

また、地上デジタル放送の在り方が明確に定まっていない段階で、新方式採用のために「ライセンス発行・管理機関」を創設することが既定の事柄として安易に提言されるべきではない。

第2 「第2章 第3節 提言～放送コンテンツの取引市場形成、拡大に向けて」に対する意見

1 中間答申の第2章第3節における提言は「民間主導による試行錯誤と創意工夫を積み重ねていくことによって促進する」ということを、放送コンテンツ取引促進に向けた基本的な考え方とするとして「コンテンツの視聴者・利用者の利便性の向上が図られるとともに、コンテンツの創造に関与した者に対する『恒常的』かつ『適正』な対価の還元と、これによる創造インセンティブの向上が実現し、質の高い、競争力あるコンテンツの製作・流通が促進されることが不可欠である」とした上で、(ア)民間主導による、権利処理効率化に向けた体制整備の取組の促進、(イ)番組製作者等の間で疲弊が著しい「コンテンツ制作力」の再生・強化、(ウ)海外市場や新たなメディア等の開拓による産業全体の拡大、を施策の骨格とする。

そして、当面の重点施策として、(1)著作権処理の効率化を目的とした体制整備の支援、(2)番組製作者や放送事業者のコンテンツ制作力の再生・強化、(3)新たなチャンネルやプラットフォームを開拓するための取組支援、(4)コンテンツビジネスの将来展望に関する検討推進、をあげている。

2 上記提言の基本的な考え方については、ほぼ異論のないところであると考えられる。

3 しかし、上記提言の具体的な内容に関しては、以下のとおり疑問がある。

(1) 上記(ア)に関しては、具体的な施策として「権利者主導による権利処理体制の整備については、産・官一体となって、可能な限り支援・促進に努めることが必要である」とし、コンテンツ流通促進に係る法的対応の検討については権利者の「利益を不当に害しない結論が得られるよう配意が必要である。」としている。

ところが「民間主導による、権利処理効率化に向けた体制整備の取組の促進」との表題でありながら、権利者主導の権利処理体制の整備と権利者の利益確保を推進するとの内容であって、矛盾がある。更にいえば、この提言にいう「権利者」とは誰を指すのか明らかでない。このことは上記の重点施策(1)における記載についても同様である。

上記提言の基本的な考え方によれば「民間主導による権利処理効率化に向けた体制整備」は「民間主導による試行錯誤と創意工夫を積み重ねていくことによって推進する」ことになるはずであり、上記(ア)の内容には疑問がある。

(2) 上記(イ)に関しては、「コンテンツ制作力」の再生・強化のために、継続的な製作機会の確保、製作者に適正な対価が還元されるための製作取引の適正化を

図るルールの周知徹底と見直しを図るなど，取引適正化に向けた努力を継続していくことが必要である，とする。

しかるに，対応する上記重点施策(2)においては，今回の補正予算も活用して「日本の魅力」を影像コンテンツ化する等の，国費を活用して放送コンテンツの製作・発信の支援を行う等の支援策が中心とされており，放送コンテンツの製作取引適正化に関してはガイドラインのルールを周知徹底するというだけであり，羊頭狗肉であるといわざるを得ない。

中間答申第2章第1節5においては，経営基盤が脆弱で小規模の番組製作者の製作環境が急速に悪化しているとし，番組製作会社の69%が3000万円以下の資金規模であることが示されている。放送コンテンツ製作力の再生・強化のためには，70%弱を占める弱小番組製作会社と放送局，メディア等の番組提供事業者との間のコンテンツ取引，資金投下をどのように適正化・合理化するのか，との視点からの提言が不可欠であるはずであり，かかる視点の欠如は検討不十分との誹りを免れないものと考える。

(3) 上記重点施策(4)においては，求められるコンテンツ，その流通，マーケット拡大について，国としての戦略，ビジョンを描くことが必要であるとし，コンテンツ流通の課題として権利処理にフォーカスする段階は終了し，ネットによる収益性の向上等の本質的問題に議論を移す必要があるのではないかとの重要な提言がなされている。

しかるに，この重点施策(4)については，本中間答申の中で指摘はあるものの，何らの検討もなされていないように思われる。審議会の在り方として，かかる本質的議論を先送りせず，早急に議論をなし，明確な意見形成をなすべきものであろう。

4 よって，放送コンテンツ取引促進は，民間主導による試行錯誤と創意工夫を積み重ねていくことによって推進するべきである。

また，コンテンツ製作力の再生・強化は，弱小番組製作会社と放送局，メディア等の番組提供事業者との間のコンテンツ取引，資金投下をどのように適正化・合理化するのかとの視点から再度検討されるべきである。

そして，求められるコンテンツ，その流通，マーケット拡大について，省庁にとらわれることなく国としての戦略，ビジョンを描くことが必要であり，かかる本質的議論を先送りせず，早急に議論をなし，明確な意見形成をなすべきである。

以上