

放送・通信融合と著作権問題

山崎 卓也 ● 弁護士：Field-R法律事務所

IPマルチキャストの「放送化」をめぐる議論が活発化 ブロードバンド時代の産業政策のあり方を問う重要課題

■ 議論の前提

■ 伝統的な「放送」と「通信」の違いと法制度

放送と通信の融合と言われて久しいが、もともとは、「放送」と「通信」はまったく別の性質を持つものとされ、それゆえに法制度上もまったく異なる扱いがなされてきた。

すなわち、放送とは、「1対多数」の関係を前提とするものであり、通信とは「1対1」の関係を前提とするものであって、前者はその内容の公共的性格が、後者はその内容の秘密性（通信の秘密）が特徴とされた。法制度上もそのような性格の違いから、まったく異なる取り扱いがされてきたのである。

放送の典型的なイメージはテレビを、通信の典型的なイメージは電話を考えればよい。テレビに代表される放送は、それを可能とする電波の希少性と、その社会的影響力の大きさという性格から、その放送内容にも立ち入った特殊な行政規制が必要とされてきた。これに対して、電話に代表される通信の場合は、通信内容に関する規制は基本的には考えられず、むしろ「1対1」という性格から通信内容の検閲の禁止や通信の秘密が規制の基本理念とされてきた（行政規制上の差異）。また、放送が有するそのような公共的性格から、放送に関しては著作権法上も特殊な取り扱いがなされてきた（著作権法上の差異）。

しかし、電気通信技術の発展によってインターネットが登場し、「通信」の中でも「1対多数」のものが行われるようになってきた。また、「放送」に関しても衛星放送とデジタル技術による多チャンネル化で、伝統的な地上波放送と同じような意味での強い公共性までは持たない放送も行われるようになってきた。そして今、ブロードバンド時代の到来により、このような「放送と通信の融合」はさらに加速し、その反面で、なかなか「融合」しない、放送と通信の法制度上の取り扱いの差異がますますクローズアップされるようになってきた。すなわち社会的現象として、ないしはテクノロジーとしての放送と通信は相当なレベルで融合してきているのに、放送と通信をめぐる法制度は、放送が長きにわたって法制度上特殊な扱いがなされてきたために、なかなか進展していないという現状がますますクローズアップされる事態になってきたのである。

本稿では、放送と通信の融合に伴う著作権問題を中心に見ていくこととするが、その前提として、以下ではまず放送と通信について、法制度上どのような取り扱いの差異があるのかを、①行政規制上の差異と、②著作権法上の差異に分けたうえでとりあげ、それを踏まえたうえで、今後の放送と通信の法制度の行方について見ていくことにしたい。

■ ①行政規制上の差異

■ 「放送法」と「電気通信事業法」に見る規制の違い

前述したように、放送が特殊な行政規制を受けてきた理由は、電波の希少性と社会的影響力の大きさという点にある。すなわち放送は、希少な電波を割り当てて行われるという性質と、広範な地域の多数の者に対して、一斉に訴求力の強い形で情報を伝達するという性質から、偏らない内容の放送を確保し、国民が多種多様な情報を受け取れるようにするという観点からの規制が行われてきたのである。

具体的には、①マスメディア集中排除原則（同じ者が複数の放送局の株式を持つことを制限することなどを内容とする、放送メディアの寡占化を防止するための規制）、および外資規制といった所有・参入規制。②不偏不党、バランスを持った放送内容を確保する観点からの番組編集準則（放送番組編集にあたって公安および善良な風俗を害しないこと、意見が対立している問題についてはできるだけ多くの角度から論点を明らかにすべきこと）や番組調和義務（放送番組編集にあたって、教養番組または教育番組並びに報道番組および娯楽番組を設け、放送番組の相互の間の調和を保つようにすべきこと）といった情報内容に関する規制が行われてきたのである。このような規制は、同じ情報メディアでも新聞や雑誌などが、限られた電波を割り当てられるといった「希少性」がない性質ゆえに、規制が行われてこなかったことと極めて対照的である。

こういった放送の公共的性格から、放送は免許事業とされ、通信に比べれば比較的厳しい規制下に置かれてきた。こういった規制の厳しさは、情報発信メディアという観点からすれば、表現の自由との関係での制約が比較的多く、デメリットが多いようにも思える。しかし他方で免許事業という制度基盤により新規参入がやや困難になるため、競争が起

きにくくなるというメリットも既存の放送事業者にとっては無視できない要素として存在する。

このような放送に関する行政規制は、電波の割り当てという観点からは「電波法」により、放送の社会的影響力の大きさという観点からは「放送法」（有線放送については「有線テレビジョン放送法」）により、それぞれ行われている。

一方、通信事業に関しては、「電気通信事業法」により規制されているが、①放送と異なり、免許制ではなく登録・届出制が採用されており、放送と比べて所有・参入規制は緩やかである（従来は、伝送路を所有する第一種電気通信事業者については免許制が採用されていたが、法改正により2004年4月から免許制が廃止された）。現実にも、電電公社の民営化以降、新規参入も促進されており、競争も比較的活発である。また、②放送のような情報内容の規制は考えられていないので、番組編集準則のような規制は存在しない。

以上のように、放送についてはその特殊性から伝統的に免許制が採用され、通信事業に比べて新規参入が制限されてきた。しかし、「放送と通信の融合」現象により、伝統的な放送と伝統的な通信の中間的なサービスが増加したため、それらのうちどこまでを「通信」とし、どこまでを「放送」とするかが問題となってきた。中間的なサービスを「通信」と区分けすることによって対応するか、「放送」と区分けすることによって対応するかで、伝統的に免許制が採用されてきた放送事業への参入規制の緩和という問題にもかかわってくるため、既存の放送事業者との関係でデリケートな問題が生じる。放送と通信の融合現象に伴い、放送と通信に関する法制度も「融合」させるべきだとの意見も強いが、上記のような性質から、「融合」はそう簡単な問題ではないということになる。

■ ②著作権法上の差異

■ 著作権法が放送に対して与えているメリット

上記のような行政規制上の差異に加え、放送は著作権法の面でも特殊な取り扱いを受けてきた。つまり放送に対しては、権利者としての面と、利用者としての面の2つの面から「メリット」が与えられてきたのである。

まず、権利者としての側面に関するメリットとしては、放送の場合は、放送事業者（有線放送の場合は有線放送事業者）に、著作隣接権という特別な権利が与えられていることが挙げられる。この著作隣接権という権利は、著作権とは異なる権利ではあるが、著作権と同様に、一定の無断利用を差し止めできる強力な権利である。これにより、放送事業者は、自らが行った放送を無断で複製したり、別の放

送局で放送したり、インターネットで流したりする者の行為を差し止めることができるのである（インターネットや携帯電話によりコンテンツ配信を行う事業者には、このような特別な権利は与えられていない）。そして放送に与えられているもう1つのメリット、つまり利用者としての面に関するメリットは、権利処理上のメリットである。具体的な例で説明すると、たとえば、一般に市販されているポップス曲のCDなどを「放送」により流す場合は、インターネットで同じようにCDを流す場合に比べて処理すべき権利（つまり許諾を得るべき相手方）が少なく済む。これは、音楽に関係する権利の中に、無断インターネット配信は止められるが、無断放送は止められない権利が存在するからであり、これが放送における権利処理の簡便性というメリットにつながっている。

その権利とは、具体的には、実演家に認められている著作隣接権と、レコード製作者に認められている著作隣接権である。すなわち、本来音楽を使う場合は、作詞や作曲などについて認められている楽曲の著作権のほか、歌手や演奏家に認められている実演家の著作隣接権と、レコードを製作した者に認められているレコード製作者の著作隣接権の、合計3つの権利処理を考えなければならない。しかし、放送については、後二者の権利が及ばないので、楽曲の著作権の処理のみを考えれば足り、実演家とレコード製作者の権利処理を行う必要がないのである（報酬請求権が問題となるのみく著作権法95条、97条より正確には、実演家の著作隣接権は、放送する録音物が実演家の許諾を得て録音されたものである場合に限り実演家の許諾が不要とされているのであるが、市販のCDなどは基本的に実演家の許諾を得て録音されたものであるから、実務上は録音物の放送について実演家の権利処理が行われることはまずない）。

これに対して、インターネット配信の場合は、実演家の権利もレコード製作者の権利も及ぶものとされているので、市販のCDをインターネット配信する場合は、楽曲の著作権のみならず、実演家とレコード製作者の著作隣接権も処理しなければならない。したがって、いくらお金を積んでもレコード製作者が「うん」と言わない限りは、無断で市販のCDをインターネット配信することはできないことになる。

このことが露骨に問題となったのが、第一興商がCS放送のSkyPerfecTV!で行ったデジタルラジオサービス「スターデジオ」⁽¹⁾である。スターデジオでは、最新のヒットチャートを74分番組に編成して流すなど、当時ポータブル音楽メディアの主流であったMDに、CSデジタルチューナーを通じて簡単に録音できることを売りとしていると思えるサービスを行っていた。

放送・通信融合と著作権問題

これに怒ったレコード会社が複数集まって、1998年に第一興商とSkyPerfecTV!を相手取りサービスの差止訴訟を起こしたのである。しかし、このサービスはSkyPerfecTV!というCS放送により行われていたため、「放送」について差し止める権利を持っていないレコード製作者は、サービスを差し止めることができないという問題が生じた。つまりレコード会社にしてみれば、そのような番組を流されることによって、空からCDをバラまかれてに等しいような状態になってしまうにもかかわらず、この「放送」を止めることができないのである。このため、訴訟上では、レコード製作者の複製権を持ち出して、第一興商らによるレコードの無断「複製」を問題として戦ったのだが、結局第一審では敗訴した（控訴審で和解）。

同じようなサービスがインターネットで行われていれば、レコード製作者は確実に勝訴したであろうが、「放送」だったためにそれを差し止めることができなかったのである。このように「放送」事業者は、通信事業者に比べて、非常に大きな権利処理上のメリットを有しているのである。

以上のように、著作権法は「放送」に、①著作隣接権というメリットと、②権利処理が比較的簡便というメリットの2つのメリットを与えており、これが著作権法制度上の「放送と通信の融合」を進められない大きな要因の1つとなっている。著作権法制度上、放送と通信を融合させるためには、「放送」に与えられたメリットを「通信」にも認めるか、「放送」に与えられていた特別なメリットをなくしていくかの、いずれかの方向をとらなければならないことになる。

■ 電気通信役務利用放送の著作権法上の扱い

■ いわゆる「インターネット放送」は放送ではない

このようななかで、行政規制においては、2002年1月より、電気通信役務利用放送法という法律が施行された。これは、電気通信、つまり「通信」の伝送路を使った「放送」に関する法律で、「放送と通信の融合」現象の申し子のような法律と言える。しかし、この法律に基づいて電気通信役務利用「放送」事業者となったとしても、それにより行われる「放送」が著作権法上の取り扱いにおいても「放送」にあたるとは限らない。いわゆる「インターネット放送」のように、受信者からの個々の求めに応じて個別に送信を行う形態のものは、著作権法上は「自動公衆送信」⁽²⁾として扱われるものと解釈されているからである（政府見解）。つまり行政規制上は「放送」なのに、著作権法上は「通信」として扱われるものが生じるという奇妙な現象が起き始めたのである。

前述のスターデジオ訴訟では、CS放送は著作権法上の取り扱いでも「放送」とされたが、「電気通信役務利用放送」

については、行政規制上の区分では「放送」と名付けられていても、政府見解により、著作権法上は「放送」になるとは限らないとされるのである。

このような奇妙な現象が生じてきている理由は、現行法上、放送に認められている著作権法上のメリットとの関係で、放送と通信を区別せざるを得ない点からの、ある意味でやむを得ない事情に基づくものとも理解しうる。つまり、もし「電気通信役務利用放送」が、著作権法上も「放送」にあたるということになれば、インターネットでのコンテンツ配信事業者が、電気通信役務利用放送事業者としての登録を受けさえすれば、自らの行うコンテンツ配信は「放送」なのだから、実演家やレコード製作者の権利処理は不要だとの主張もできることになってしまう。それを認めてしまえば、「放送」に区分されるものがどんどん増えてしまい、現在何とか区別を保っている「放送」と「通信」に関する法制度上の「堤防」が決壊してしまうことにもなりかねない。

なお、ここで言う「受信者からの個々の求めに応じて」という基準は、インターネットのようないわゆる「通信」の場合は、ユーザーが自らサーバーに情報を求めに行っているものであり、わざわざ求めに行かなくても受信器まで映像が届いている「放送」とは区別されるものであるとの認識を前提としている。しかし、常時接続時代において、インターネットがそのような意味で「放送」と区別されるという認識も崩れてきていると言わざるを得ず、その意味で、「通信」と「放送」の区別という「堤防」を維持することは、ますます難しいものになってきている。

近時、この点に関して、いわゆるIPマルチキャスト放送が著作権上「放送（有線放送）」なのか、「自動公衆送信」なのかという点が議論の対象となっている。2006年1月より、総務省では、総務大臣主催の「通信・放送の在り方に関する懇談会」（通称：竹中懇談会）が開催され、本原稿執筆時において最新である「報告書骨子（案）」（2006年5月16日発表）では、「放送の法体系上、電気通信役務利用放送は放送の一種であるにもかかわらず、役務利用放送事業者によるIPマルチキャスト放送は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。役務利用放送全体が著作権法上も放送として扱われるよう、政府の関係部局は可及的速やかに対応すべき」とされている。この論点については、文化審議会著作権分科会法制問題小委員会においても検討されており、政府解釈の変更という形を採るか、立法措置という形を採るかとはともかくとして、IPマルチキャスト放送の「放送化（有線放送化）」に向けての議論が活発化してきている。ただ、これにより許諾権が認められなくなる実演家、レコード製作者からは、この問題の解決は権利

の集中管理体制の整備、すなわち円滑な許諾が得られるようにするためのシステム作りによって行うべきであり、法律により認められた許諾権を奪うといった解決を安易に行うべきではないとの主張がなされている。

また、この議論が、地上波デジタル放送の同時再送信のためのIPマルチキャストの利用という点にも関連しているため、地上波デジタル放送の同時再送信（区域内再送信）に限定して、「放送化（有線放送化）」を認めるべきであるという主張も有力に行われている（この点に関連して、有線放送において放送を再送信する場合に、実演家、レコード製作者に許諾権のみならず報酬請求権も与えられていない現行著作権法上の妥当性もあわせて議論されている—なお実務上は、団体間契約により、実演家には「補償金」名目で再送信に関する報酬が支払われている）。なお、上記報告書骨子（案）では、「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、関係部局は、放送・有線放送区分を撤廃し伝送路の多様化に対応した包括的な規定とする等、技術革新に的確に対応した抜本改正を早期に行うべき。」とも指摘されている。もともと「放送」「有線放送」に与えられている著作権法上のメリットの根拠に「放送の公共性」があることを考えると、そのような特典を与えるに足るだけの公共性があるかという視点も、法改正にあたっては重要と思われる^(*)。

■ 「放送と通信の融合」時代の法制度

■ 既得権益＝悪ではなく利益調整の視点が必要

以上のように、「放送と通信の融合」時代に法制度を対応させるという問題は、言い換えれば、これまで放送に認められてきた特殊な扱いをどのように変えていくかという問題であると言える。

多メディア化、多チャンネル化、そしてブロードバンド時代により、業態変更を余儀なくされる放送業界（特に地上波放送事業者）は、「放送と通信の融合」時代の法制度のあり方をめぐる議論において、「既得権益」の代表者として非難の対象とされることも多い。たしかに免許事業のもとに発展してきた放送事業者の「巨人」ぶりが、同時に放送事業者への富の集中を生んできたということも事実であり、IT国家としての歩みを進めるうえで、新規参入の動きを活性化させるために、放送に関する法制度や産業政策のあり方を見直すことは極めて重要である。

近時、この分野が、独占状態や競争制限状態を除去していく役割を担う独占禁止法の観点から問題とされるようになり、関係官庁による各種報告書やガイドラインの公表、下請法の改正などの動きが活発化してきたことは、「放送と通

信の融合」時代における、バランスのとれた産業政策に向けての動きとして積極的に評価したい。

ただ、議論にあたっては、放送事業者＝悪といったような善悪の図式に当てはめるのではなく、「放送の公共性」という概念が妥当する範囲の分析や、既存の放送事業者が行ってきた投資やソフト制作についての適正な評価という視点も考慮しながら、実質的な利益調整という視点のもとに、バランスある産業政策についての議論が行われるべきであろう。

また、「放送と通信の融合」時代の法制度のあり方をめぐる議論においてはしばしば、実演家、レコード製作者も「既得権者」として扱われ、IT国家化を妨げる存在のように語られることも多い。たしかに、IPマルチキャストに関しては、2011年に予定されている地上デジタル放送への完全切替によって生じる、「デジタル放送」の届かない家庭への「再送信需要」という現実的な必要があり、それとの関係で、これまで権利の集中管理体制を整備しきれていなかった実演家・レコード製作者が責められるべき要素も否定できない。しかし、現実的な必要性という視点ばかりではなく、我が国のあるべき産業政策という観点から、新規参入の促進・競争活発化という利益と、実演家、レコード製作者を含む関係権利者、創作関係者の保護ないしインセンティブの確保という利益の双方を考慮することが、必要であるといえる。

(*1) スターラジオ訴訟の和解概要

1) FAXサービスおよびインターネットホームページなどによる「スターラジオ」の番組内容の事前告知においては、各楽曲の演奏開始時刻および終了時刻を表示しない。

2) 原則として、新譜シングルについては発売日の翌日から4日間、新譜アルバムについては発売日の翌日から10日間は「スターラジオ」にて放送しない。

3) アルバムについては、原則として、(2)の期間経過後、発売後の期間に応じ、3週ないし2週に分けて放送する。

(第一興商ニュースリリースより)

(*2) 自動公衆送信

公衆への送信において、公衆からの求め（リクエスト）により送信されるものを自動公衆送信という。「放送」は、情報を（求めによらずとも）直接に端末まで送信するものであり、自動公衆送信とは区別されている。自動公衆送信には有線と無線の区別はない。

(*3) 本稿脱稿後、2006年5月30日に開催された文化審議会著作権分科会法制問題小委員会において、IPマルチキャスト放送については、放送の同時再送信のみについて、有線放送と同様の取り扱いにするとの方針が示された。



[インターネット白書 ARCHIVES] ご利用上の注意

このファイルは、株式会社インプレスR&Dが1996年～2012年までに発行したインターネットの年鑑『インターネット白書』の誌面をPDF化し、「インターネット白書 ARCHIVES」として以下のウェブサイトで公開しているものです。

<http://IWParchives.jp/>

このファイルをご利用いただくにあたり、下記の注意事項を必ずお読みください。

- 記載されている内容(技術解説、データ、URL、名称など)は発行当時のものです。
- 収録されている内容は著作権法上の保護を受けています。著作権はそれぞれの記事の著作者(執筆者、写真・図の作成者、編集部など)が保持しています。
- 著作者から許諾が得られなかった著作物は掲載されていない場合があります。
- このファイルの内容を改変したり、商用目的として再利用したりすることはできません。あくまで個人や企業の非商用利用での閲覧、複製、送信に限られます。
- 収録されている内容を何らかの媒体に引用としてご利用される際は、出典として媒体名および年号、該当ページ番号、発行元(株式会社インプレスR&D)などの情報をご明記ください。
- オリジナルの発行時点では、株式会社インプレスR&D(初期は株式会社インプレス)と著作権者は内容が正確なものであるように最大限に努めました。すべての情報が完全に正確であることは保証できません。このファイルの内容に起因する直接および間接的な損害に対して、一切の責任を負いません。お客様個人の責任においてご利用ください。

お問い合わせ先

株式会社インプレス R&D

✉ iwp-info@impress.co.jp