

## 放送（地上波放送・多チャンネル放送）とインターネット動画配信の間における競争を踏まえた規制改革の必要性について

「放送」の括りにとらわれることなく、番組コンテンツの制作・流通を促す仕組みを整えよ

慶應義塾大学大学院法務研究科教授 石岡 克俊

### 一、放送とインターネット動画配信の競争の現状

タブレット PC やスマートフォン向けのインターネット有料動画配信の台頭が著しい。その一方で、放送（地上波放送、有料多チャンネル放送〔衛星放送・ケーブルテレビ〕）は苦戦を強いられている。地上波放送にあっては、視聴者とりわけ若者のテレビ離れが指摘されて久しい。また、衛星放送は、加入者の全体数および新規加入者においていずれも減少トレンドが続き、ケーブルテレビも、加入世帯数がここにきて頭打ちとなっている。

しかしながら、インターネット有料動画配信の加入件数は、2016年に1000万件を超えたあとも急速にその数をのばしており、2018年度には1420万件に達する見込みである。現在、わが国のインターネット有料動画配信サービスは、国内勢として地上波放送局系と通信キャリア系とに分けることが可能であるが、なにより注目すべきは、2015年9月から日本市場に参入し、ますます勢いづくネットフリックスやアマゾンなどの海外勢の存在である。

加入者の獲得をめぐる有料多チャンネル放送の苦戦の要因は、インターネット有料動画配信の台頭であることはほぼ間違いない。また、急速に加入件数を伸ばしているインターネット有料動画配信にあっても、地上波放送局系・通信キャリア系といった国内勢と、ネットフリックスやアマゾンなどの海外勢との間で激しい顧客争奪競争がはじまっている（実は、コンテンツプロバイダ系の動画配信サービスがあったが、すでに当該事業から撤退している）。

### 二、コンテンツ調達市場における競争と問題点

放送（地上波放送・有料多チャンネル放送）とインターネット有料動画配信の競争を考える上で、注目しておかなければならない市場がある。それは、コンテンツ調達市場である。周知のように、放送（地上波放送・有料多チャンネル放送）やインターネット有料動画配信にとって、サービスの品質を決定づけるものはコンテンツの質と量である。

コンテンツ調達市場における売り手（供給者）は番組等の製作会社といったコンテンツプロバイダであり、買い手（需要者）は、放送法上の放送事業者であり、番組供給者であり、さらにはインターネット動画配信事業者である。つまり、コンテンツ調達市場においては、放送事業者、番組供給者およびインターネット動画配信事業者が同一の取引分野（市場）において競争関係にある（買い手競争）。

コンテンツの品質を高め、十分な量のコンテンツを市場に供給するためには、まず、コン

コンテンツプロバイダの自由かつ自主的な事業活動が行われていなければならない。そして、これを維持・確保するには、市場において、とりわけ放送事業者・番組供給者・インターネット動画配信事業者との間において適正な取引が行われる状況にななければならない。

だが、現実には(新たなビジネスとして台頭しているインターネット動画配信についてはしばらく措き)放送局ならびに番組供給者との取引について、長らく問題視されながらもいまだ未解決の問題が存在する。番組等の製作会社などコンテンツプロバイダとの不適正な取引慣行をめぐる問題である。

### 三、放送コンテンツの製作取引適正化にむけた検討の経緯

番組等の製作会社などコンテンツプロバイダとの不適正な取引慣行をめぐる問題は、下記のような経緯をたどり、現在に至っている。

かねてより、総務省はブロードバンド時代におけるわが国の放送番組の制作力の強化・向上に強い関心を示し、2002年10月に「ブロードバンド時代における放送番組制作に関する検討会」を設置し、主に放送番組の制作体制の公正性・透明性を向上させるための方策について検討を行い、同年12月、放送事業者による番組制作委託取引に関する自主基準の作成・公表についての合意事項が公表された。その後、同検討会は放送番組の制作体制の公正性・透明性向上に資するべく、放送事業者が製作会社に番組の制作委託をする際に最低限必要な契約項目とその内容について整理した「放送番組の制作委託に係る契約見本(契約書の必要事項)」(2004年3月)を併せ公表している。

また、2007年2月に示された政府の「成長力底上げ戦略」において下請取引の一層の適正化について早急に措置すべきとされたことを受けて、各省庁における下請法の取り組みがにわかに活発化した(具体的には下請取引適正化ガイドラインの策定)。さらに公正取引委員会も2003年の下請法改正により新たに規制対象となった分野のうち、たとえば、放送番組・映像制作にかかる情報成果物の作成の委託を重点分野の一つとして調査を行う下請法特別調査を実施している。

2008年1月、総務省は放送コンテンツをめぐる製作取引の現状を検証し、同分野における適正な制作取引の実現に向けた具体策を検討するため、「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」を発足させ、一連の議論を経て、「放送コンテンツの製作取引適正化に関するガイドライン」を策定した(\*この意見書の筆者は、この議論とガイドラインの策定に上記検討会の委員として関与した)。

番組等の製作会社などコンテンツプロバイダとの不適正な取引慣行をめぐる問題は、繰り返し取り上げられてきたにも関わらず、依然として未解決のまま存在している。製作会社など放送周辺の関係者によると、「放送局に無理を強いられることは仕方がないこと」と、もはや諦めて

しまっているという。

わが国のコンテンツの質と量の向上のためには、番組等の製作会社などコンテンツプロバイダとの不適正な取引慣行はこれ以上の放置は許されない。

#### 四、具体的問題と現行制度における不十分な対応

「放送コンテンツの製作取引適正化に関するガイドライン」においては、独占禁止法の不公正な取引方法や下請法に関して、具体的な適用事例等について記載されており、これにより放送事業者による法令の遵守が徹底されることが期待されていた。しかし、上記のように実態はほとんど変わっていないという。最近の公正取引委員会の実態調査においても「テレビ局等による優越的地位の濫用規制上問題となり得る行為が行われていることが明らかとなった」（「テレビ番組制作の取引に関する実態調査報告書」平成 27 年 7 月 29 日公正取引委員会）としている。

放送事業者・番組供給者と制作会社間の取引実態として、最近においても以下のような事例を耳にする。

- ・番組制作・企画を全て制作会社が行い、放送事業者・番組供給者の作業がほとんど無い場合でも、「電波料」と称してスポンサー料の半分近くをとる。
- ・リーマンショック直後に大幅に委託費が値下げされたが、その後戻っていない。
- ・完パケであっても著作権を放送事業者・番組供給者が持つ。
- ・契約書を交わしていない。
- ・一方的に値下げがされたり、無償のやり直しを指示されたりする。

等々……。

これらの問題は広く知れわたっており、公正取引委員会もこのことを認識している。たしかに、公正取引委員会は多数の指導もしているようであるが、勧告等に至った事例は聞かれない。インターネット有料動画配信が有力になってきているとはいえ、依然として多くの製作会社は放送事業者・番組供給者との関係で取引上依存しており、放送事業者・番組供給者の取引上優越的な地位は否定するべくもない。

それでは、なぜ公正取引委員会がこうした事実を把握していながら、独占禁止法や下請法が放送分野で必ずしも十分に機能してこなかったのだろうか。ひとつは、制度上の問題を指摘することができるかもしれない。たとえば、下請法の書面交付義務はいわゆる直罰規定であり、そうであるがゆえに一旦摘発されると刑事事件となるため、かえって摘発が躊躇されるという問題がある。また、書面交付義務は放送事業者による一方的な交付で足り、十分協議を行うことが担保されていない。

いま一つは、放送をめぐる取引の特質を指摘できるだろう。たとえば、放送の番組制作に関

する取引は、通常取引と異なり、多重構造（子会社でない会社への孫請け等）となっている。また、制作委託以外にも実演家との契約など、多様な取引が複合的に存在し、多くの取引は下請法の書面交付義務などが適用外となっているなど、全容の把握がきわめて難しい。

以上の事実は、これだけ大きな問題として残存し把握されながら、長きにわたって実態に何らの変化もないということは、現行の制度による解決に限界があるということを示していると考えられる。

## 五、コンテンツ調達市場において影響力を強めるインターネット動画配信事業者

コンテンツ調達市場において取引されるコンテンツについてみると、地上波放送、有料多チャンネル放送およびインターネット有料動画配信のどの伝送路においても流通する可能性があり、現在、垣根がなくなってきている。そうすると、あらゆる端末に対応しているうえ、安価で場所を問わないインターネット有料動画配信が、今後コンテンツ調達市場における需要者として有利な立場（買い手市場支配力）を築いていくことが予想される。

現に、Netflixでは、全世界で年間8000億円以上の制作費をかけていると言われている。一方、わが国のテレビ局各社は1000億円に満たない。また、上述の通り、放送局と制作会社との間では取引の適正化が進んでいない状況である一方、Netflix等のインターネット有料動画配信においては、一定の独占配信期間の後は制作会社等のコンテンツプロバイダに著作権が戻る契約形態であるなど、権利面でも制作会社等のコンテンツプロバイダにとってメリットが大きい。つまり、コンテンツ調達市場における供給者たる制作会社等のコンテンツプロバイダにとっては、今後、報酬面でも権利面でもインターネット有料動画配信業者との取引が魅力的になっていくと考えられる。今後、インターネット有料動画配信事業者が需要者として有利な立場になっていき、コンテンツ調達市場で良質なコンテンツを調達し、コンテンツの質及び量を確保していくことが予想される。

反対に、放送事業者・番組供給者が、現在の取引慣行を続ければ、コンテンツ調達市場における需要者として競争上不利な立場に陥る可能性が高くなっていくと考えられる。放送事業者・番組供給者と制作会社等コンテンツプロバイダとの取引を、いま正常化することが、放送事業者・番組供給者が需要者としてのインターネット動画配信事業者と競争上対等な立場を維持し得る最低限の条件であり、これらの事業者にとってこれまで以上に重要な課題となっているのではないかと考えられるのである。

以上を踏まえ、下記の点を検討することを提案したい。

## 六、対応策の提案

第一に、放送に関する新たな取引ルールを制定することが必要である。これまで下請法では

なぜ対応できなかったのかを検証し、また放送業界の取引の特質に配慮しつつ、新たなルールを検討すべきではないか。たとえば、対等な立場による十分な協議なく契約が交わされている実態を踏まえ、一方的な交付で足りる下請法の書面交付義務でなく、契約書の締結義務を新たに課すことなどが考えられる。また、著作権が製作会社等のコンテンツプロバイダに帰属するケースの明確化、著作権が譲渡される場合に十分な協議により適正な経済的対価を支払うべきことの明確化等が考えられる。そうすることで、既存のコンテンツの二次利用等が促進される可能性がある。

第二に、独立した監視機関の設置である。既存の行政機関や民間団体とは人材面や資金面で完全に独立し、取引当事者間で公平に対応できる新たな機関を設置し、法的な報告徴収権限や監督権限を駆使して取引を監視することが必要となっているのではないか。その際、監視機能を実効性あるものとするために、事業者の契約書の締結・保管義務、また不適正な取引があった場合にホームページ上で情報開示するといった方法が考えられる。

第三に、規制における真の実効性を考慮するのであれば、あらたなステークホルダーとしてスポンサーなど資金提供者を取り込み、コンテンツの内容にとどまらず取引プロセスに関しても、何らかのかたちで責任を求める仕組みを検討すべきなのではないか。

国連においては、「ビジネスと人権に関する指導原則」を策定し、サプライチェーンの上流にいる企業は、途上国における工場の児童労働等を含め、サプライチェーン全体の人権デューデリジェンスを実施すべきであるとされている。この原則は、世界の大企業の責任として、現在広く普及してきている。このような事例を参考に、放送や動画配信のコンテンツに関しても、サプライチェーンの上流にいるスポンサーが、サプライチェーン全体を監視する責任を求めるという方法も一つの有効な対策として考慮されるべきかもしれない。

## 七、結論

この問題は、長年問題視されながら放置されてきた課題である。製作会社を含む放送関係者も、この実態は変わらないと諦めてしまっている。しかし、これからインターネット有料動画配信との競争が激化することが見込まれる中、今こそこの問題を解決し、わが国のコンテンツの質と量を向上させる環境を整備し、競争に備えるべきである。

以上