

## コンテンツ産業振興の政策動向と課題

山 口 広 文

- ① コンテンツ産業は、出版、放送、映画、音楽、ゲームなどの様々な分野の業種を含んでいるが、総額で約14兆円規模の国内市場を持つとみられ、日々の生活における影響力の大きさのみならず、我が国経済に占める位置も重要なものがある。近年その成長は微増傾向にとどまっているが、インターネットを介した利用と、映画や放送番組のマルチユースが拡大しつつある。世界的には、アメリカが、一国として世界最大のコンテンツ市場を有し、しかも、世界最大のコンテンツ輸出国となっている。これに対して、我が国は、一国としてはアメリカに次ぐ市場規模を持つが、海外向けの比率はわずかにとどまり、ゲームやアニメ、マンガを除けば海外市場への展開が進んでいない。
- ② 海外においては、世界最大のコンテンツ超大国アメリカでは、戦前から映画を中心とする産業振興・輸出促進策が積極的に進められた。ヨーロッパでは、イギリスが最大のコンテンツ市場を持ち、1990年代末期から「創造産業」の振興に積極的な取組みをみせた。また、隣の韓国では、1990年代後半からIT基盤整備を強力に推進し、さらにコンテンツ産業の強化策に注力し成果を上げている。
- ③ コンテンツ産業は、経済的視点からは、デジタルコンテンツとしての流通拡大や海外市場への進出などにより、将来的には成長産業としての期待が持たれている。また、地域産業としての育成、地域ブランドへの貢献、地元への経済波及効果など地域振興の面からの期待も大きい。さらに、文化的、外交的観点からの意義も評価されている。
- ④ 近年、我が国においても知的財産の意義に対する政官民の認識が深まり、国として知的財産をめぐる政策展開が進む中で、コンテンツ産業の振興についても注目が集まり、2004年にはコンテンツ促進法（通称）が議員立法により制定され、その前後より現在まで、行政府においては、知的財産戦略本部を中心に関係府省において、国の戦略方針と関連施策が検討・策定されてきた。
- ⑤ 近年市場規模が微増にとどまっている我が国コンテンツ産業の将来的発展には、成長性の高いデジタルコンテンツの流通拡大と、これまで一部の分野を除き展開が遅れている海外市場への進出が、特に重要な要素と考えられ、今後も多岐にわたる施策が必要とされる。大別すれば、幅広い資金調達や適正な取引関係のための制度整備、人材育成といったコンテンツ製作の環境整備に係る課題と、コンテンツ情報の整備、海外市場への進出、海賊版対策のようなコンテンツ流通の促進に係る課題に集約されよう。とりわけ、放送番組の二次利用（マルチユース）促進のための条件整備は、当面の政策上の大きな焦点となっている。

# コンテンツ産業振興の政策動向と課題

総合調査室 山口 広文

## 目 次

はじめに

### I コンテンツ産業の世界的動向と政策的関心

- 1 「コンテンツ」とは
- 2 日本のコンテンツ産業
- 3 世界のコンテンツ産業

### II 海外におけるコンテンツ産業振興策

- 1 アメリカのコンテンツ産業振興策
- 2 イギリスの創造産業振興策
- 3 韓国の文化産業振興策

### III コンテンツ産業をめぐる我が国の政策動向

- 1 コンテンツ産業への視点
- 2 知的財産戦略とコンテンツ促進法
- 3 新経済成長戦略とICT国際競争力プログラム

### IV コンテンツ産業振興の政策課題

- 1 コンテンツ制作の環境整備
- 2 コンテンツ流通の促進
- 3 放送番組のマルチユース促進

おわりに

## はじめに

我々現代人は、日々の生活の中で、読書、テレビ・ラジオ放送の視聴、映画・音楽鑑賞、ゲームなど様々なメディアを通して多様な情報の提供を受けて、それらを生活や職業に役立て、あるいは娯楽として楽しんでいる。

こうした様々な情報を提供するコンテンツ産業は、出版、放送、映画、音楽、ゲームなどの様々な分野の業種を含んでいるが、総額で約14兆円規模の国内市場を持つとみられ、日々の生活における影響力の大きさのみならず、我が国経済に占める位置も重要なものがある。

既に、海外では、アメリカ、ヨーロッパ、韓国などにおいて、コンテンツ産業の意義に着目し、その振興を国策として進める動きが展開してきた。

近年、我が国においても知的財産の意義に対する政官民の認識が深まり、国として知的財産をめぐる政策展開が進む中で、コンテンツ産業の振興についても注目が集まり、2004年には「コンテンツの創造、保護及び活用の促進に関する法律」（平成16年6月4日法律第81号、以下「コンテンツ促進法」という。）が議員立法により制定され、その前後より現在まで、行政府においては、知的財産戦略本部を中心に関係府省において、国の戦略方針と関連施策が検討・策定されてきた。

本稿においては、今後のコンテンツ産業の振興策を考える参考とするために、内外のコンテンツ産業と政策の動向を概観し、現時点での主要な政策課題に言及することとする。

## I コンテンツ産業の世界的動向と政策的関心

### 1 「コンテンツ」とは

「コンテンツ」そして「コンテンツ産業」という言葉は、もはや改めて説明を要しないほど、一般の新聞紙上などでよく使われているが、一応その定義を明確にしておきたい。

コンテンツとは、内容、中身、目次といった意味を持つ英語のcontentがそのまま用いられたもので、何らかの情報伝達手段（メディア）を通して伝達・提供される情報の内容を指している。

例えば、『デジタルコンテンツ白書2007』では、コンテンツとは、「様々なメディア上で流通する〔映像、音楽、ゲーム、図書〕など、動画・静止画・音声・文字・プログラムなどの表現要素によって構成される“情報の内容”」と説明されている<sup>(1)</sup>。

ちなみに、後述するコンテンツ促進法においては、その第2条で、コンテンツを「映画、音楽、演劇、文芸、写真、漫画、アニメーション、コンピュータゲームその他の文字、図形、色彩、音声、動作若しくは映像若しくはこれらを組み合わせたもの又はこれらに係る情報を電子計算機を介して提供するためのプログラム」であって、「人間の創造的活動により生み出されるもののうち、教養又は娯楽の範囲に属するものをいう」と定義している。

コンテンツ産業とは、出版物、映像（映画、放送番組など）、音楽、ゲームなどコンテンツの製作<sup>(2)</sup>、流通などに携わる事業を指す。これらは、創造性・創造性が高く、文化的・芸術的性格も強く、その産出物は、法制度的には、知的

(1) 経済産業省商務情報政策局監修 『デジタルコンテンツ白書2007』 財団法人デジタルコンテンツ協会、2007、p.4.

(2) 本稿では、コンテンツの創作について、「製作」と「制作」という類似した用語を適宜使い分けている。製作とは、コンテンツの企画、資金調達から宣伝、販売までの全業務を指し、制作とは、そのうちの作品の現場での創作業務を指している。

財産として著作権、意匠権などで保護されている。

なお、政策対象としてのコンテンツ産業は、後述するように、イギリスでは「創造産業 (creative industry)」、韓国では「文化産業」の名称が多用され、各々の名称が指す業種群は、多少範囲が異なるが概ね同様である。

## 2 日本のコンテンツ産業

(財)デジタルコンテンツ協会の調査によると、我が国コンテンツ産業の市場規模は、2006年で、総額13兆9,890億円となる<sup>(3)</sup>。

分野別には、図書・新聞・画像・テキスト5兆9861億円、映像4兆8074億円、音楽・音声1兆8996億円、ゲーム1兆2959億円である。

これを2002年と比較すると、同年の市場規模が総額13兆2736億円であり、4年間で5.4%の

成長となり、年平均では1.3%程度の微増傾向にとどまっている。分野別には、ゲームが25.2%、図書・新聞・画像・テキストが6.3%、映像が4.8%の増加を見せたのに対し、音楽・音声は6.0%の減少となった(図1参照)。

各分野の内訳をみると、①映像の分野では、DVDレンタルとインターネット配信の急増と邦画の好調が目立っている。全体としてマイナス成長の②音楽・音声でも、インターネット配信は驚異的な成長ぶりをみせている。高い成長率を誇る③ゲームのなかでも、オンラインゲームの増加傾向が突出しており、④図書・新聞・画像・テキストでは、書籍、雑誌、新聞、パッケージソフトが減少傾向にあるのに対し、データベースや電子出版物のインターネット配信やインターネット広告は急成長を遂げている(表1参照)。

図1 コンテンツ産業の分野別市場規模

(2002年)				(総額13.3兆円)
①4.6兆円 (34.6%)	②2.0兆円 (15.2%)	③1.0兆円 (7.8%)	④5.6兆円 (42.4%)	
↓4.8%増	↓6.0%減	↓25.2%増	↓6.3%増	
(2006年)				(総額14.0兆円)
①4.8兆円 (34.3%)	②1.9兆円 (13.6%)	③1.3兆円 (9.3%)	④6.0兆円 (42.8%)	
①映像	②音楽・音声	③ゲーム	④図書・新聞・画像・テキスト	

- ①映像——映画興行、テレビ放送とその関連収入、映像ソフト
- ②音楽・音声——音楽ソフト、インターネット配信、カラオケ、コンサート、ラジオ放送など
- ③ゲーム——ゲームソフト販売、ゲームセンター売上げ、オンラインゲーム収入など
- ④図書・新聞・画像・テキスト——書籍・雑誌・新聞の売上げ、オンライン配信、パッケージソフト、インターネット広告など

表1 各分野の中の成長領域

分野	成長領域	変化(成長)
①映像	DVDレンタル	529億円→2858億円 5.3倍
	インターネット配信	39億円→338億円 8.7倍
	邦画	533億円→1079億円 2.0倍
②音楽・音声	インターネット配信	25億円→330億円 13.2倍
③ゲーム	オンラインゲーム	60億円→737億円 12.3倍
④図書等	インターネット配信	1146億円→3211億円 2.8倍
	インターネット広告	845億円→3240億円 3.8倍

(出典) 経済産業省商務情報政策局監修 『デジタルコンテンツ白書2007』 財団法人デジタルコンテンツ協会, 2007, pp.40-53に記載のデータをもとに筆者作成

(3) 経済産業省商務情報政策局監修 前掲書, pp.40-53

映像、音楽、テキストなどのインターネット配信やオンラインゲームといったインターネットを介したコンテンツ利用の急成長と、DVDなどの頒布やレンタル、インターネット配信のような映画や放送番組のマルチユースの拡大傾向が顕著である。

こうした傾向を反映して、コンテンツのうち、情報が電子化されたデジタルコンテンツは、DVD・CDなどのパッケージ系、インターネットや携帯電話により配信されるオンライン系を合わせて、2006年には2兆7699億円と推計され、2002年（推計）の2兆148億円に対し、37.5%（年平均8.3%）の成長を遂げ、コンテンツ全体の伸びを大幅に上回っている。

### 3 世界のコンテンツ産業

米国のコンサルタント会社による別の調査では、2005年の世界のコンテンツ産業市場は、全体で約120兆円と見積もられている。うち最大のアメリカは37.4兆円、次いで日本が10.6兆円を占め、ヨーロッパではイギリス7兆円、ドイツ5.9兆円、フランス3.9兆円、アジアでは、中国2.3兆円、韓国1.3兆円、台湾0.9兆円の規模となっている<sup>(4)</sup>。なお、この調査は、前述の調査に比べ、コンテンツ産業の範囲を少し狭く捉えており、一回り小さな数値となっている。

アメリカが、一国として世界最大のコンテンツ市場を有し、しかも、国内市場とは別にその17.8%に当る額のコンテンツが海外市場向けに輸出され、世界最大のコンテンツ輸出国となっ

ている。

これに対して、我が国は、一国としてはアメリカに次ぐ市場規模を持つが、海外向けの輸出額は、国内市場規模に比してわずか1.9%に当る額にとどまり、ゲームやマンガを除くと、海外市場への展開が進んでいない<sup>(5)</sup>。

日本製のゲームやアニメ、マンガは、欧米やアジアに広く浸透しており、特にゲームは、輸出が2528億円、輸入が30億円（2005年）と80倍以上の輸出超過となっている。また、地上テレビ番組の輸出は、2006年度の推計では100億円近くになる見込みであり、輸出先は主にアジア（60.3%）であり、北米（18.3%）とヨーロッパ（16.9%）がこれに次いでいる<sup>(6)</sup>。アジアでは、台湾、韓国、香港向けが中心であり、近隣地域に集中している<sup>(7)</sup>。

コンテンツ産業市場を国全体の経済規模と対比してみると、GDPに対する比率では、日本は2.1%、これに対して、アメリカ3.0%、イギリス3.0%、台湾2.8%で、国の経済規模に比べてコンテンツ産業の市場規模が相対的に低い水準にある<sup>(8)</sup>。

## II 海外におけるコンテンツ産業振興策

コンテンツ産業に関しては、海外において積極的な産業振興策をとる動きが展開してきた。ここでは、世界最大のコンテンツ超大国アメリカの映画を中心とする産業振興・輸出促進策に加え、ヨーロッパ最大のコンテンツ市場を持

(4) 米国のコンサルタント・会計企業Pricewaterhouse Coopers社による調査

“Global Entertainment and Media Outlook”

出典：ヒューマンメディア編 『コンテンツビジネス業界がわかる』 技術評論社, 2007, p.191.

この調査は、前述のデジタルコンテンツ協会の調査よりは、コンテンツ産業の範囲からインターネット配信や携帯電話による情報提供、ゲームの一部などが除かれ、一回り規模が小さくなっている。

(5) 経済産業省コンテンツグローバル戦略研究会 『コンテンツグローバル戦略報告書 最終とりまとめ』 2007.9. <http://www.meti.go.jp/report/downloadfiles/g71015a01j.pdf>

(6) 総務省 『「メディア・ソフトの制作及び流通の実態」調査報告書』 2007.6. [http://www.soumu.go.jp/s-news/2005/050128\\_1.html#b](http://www.soumu.go.jp/s-news/2005/050128_1.html#b)

(7) 川竹和夫ほか 「日本のテレビ番組の国際性 テレビ番組国際フロー調査結果から」 『NHK放送文化研究所年報』 48巻, 2004, pp.213-250.

(8) ヒューマンメディア編 前掲書, pp.192-197.



ち、1990年代末期から積極的な取組みをみせたイギリス、さらに、1990年代後半からIT基盤整備を強力に推進し、コンテンツ産業の強化に注力した隣国・韓国の動向を取り上げておく。

## 1 アメリカのコンテンツ産業振興策

アメリカは、世界最大のコンテンツ市場であり、また、最大のコンテンツ輸出国である。アメリカ政府は、第二次世界大戦前から映画産業の振興と輸出促進の政策を進めてきた。現在も、工業製品の多くの分野において輸出競争力を失う中で、アメリカの国際的優位性が発揮される分野の一つとして重視されている。

アメリカにおいては、カリフォルニア州ロスアンゼルス郊外のハリウッドが映画産業の中心地であり、世界の映画界をリードする存在である。もう一つの映像コンテンツであるテレビ番組についても、番組制作の面でのハリウッドの役割は大きい。

ハリウッドを拠点とするアメリカの映画業界は、第二次世界大戦前、アメリカ国内に巨大な映画市場を確保するとともに、海外への輸出にも力を注いだ。アメリカ映画制作者配給者協会(MPPDA、1922年設立)は、国務省や在外公館と連携して、現地の映画輸入会社との提携や輸出先の輸入制限措置への対応など海外市場の確保に努め、アメリカ映画業界は、映画興行収入の約3割を、カナダを除く海外から得ていたという<sup>(9)</sup>。

戦後も、この官民一体となった輸出促進策が推進されるが、その意図としては、以下の3点について、官民双方の共通認識が形成されていた<sup>(10)</sup>。

①映画の輸出がアメリカの文化・制度・社会

の周知に役立ち、政治的・文化的・経済的にみて意義があること

②海外の興行収入がアメリカ映画の品質保持にとって重要であること

③映画の輸出がアメリカ商品の輸出を促進すること

映画の輸出に関しては、輸出組合を反トラスト法の適用除外とするウェッブ・ポメリン法(Web-Pomerene Export Trade Act of 1918)にもとづき、戦後、輸出カルテルの役割を持つアメリカ映画輸出協会(MPEA)が結成された。なお、1950年代において映画業界大手にとって、海外市場は売上げの半分近くを占めていた。

戦後は、テレビ放送の普及が進み、映画界はその影響を大きく被るが、映画とテレビ番組をめぐる戦後の政策としては、特に2つの司法、行政上の決定が重要とされる。

まず、1948年に、映画のメジャー5社に対するいわゆる「パラマウント判決」により、劇場経営の分離が命じられ、それまでの映画制作・配給・上映の一体的経営(垂直統合)が不可能となった。これにより、ハリウッドの映画界は、専ら映画の制作と配給に注力することになる。

さらに、テレビ放送の普及は映画市場との競争を生じたが、やがて、映画界はテレビ番組の制作に活路を見出す。

1950年代から1960年代末にかけて、アメリカテレビ界では、番組制作と流通において、3大ネットワーク(ABC、CBS、NBC)の支配的な地位が強化され、1968年には、ネットワーク各社が制作した番組と、ネットワークが権利を保有する外部制作番組が、放送時間全体の96.7%(各社平均)を占めていた<sup>(11)</sup>。当時、ネットワー

(9) 沈成恩 「映像メディアの国際化 日米英の政策比較を中心にして」 『NHK放送文化研究所年報』 51集, 2007, pp.105-154.

(10) 「戦後の世界におけるアメリカ映画 (American Motion Pictures in the Postwar World)」 (1944年、当時の国務次官補の在外公館宛文書)

沈成恩 同上

ク系列（直営・加盟）・非系列（独立）の放送局に対する番組の供給市場（「シンジケーション」<sup>(12)</sup>）が形成されていたが、そこでの流通についても、3大ネットワークが、支配的な立場を築いていた。その結果、例えば、新作シリーズの視聴率確保のために、高視聴率を獲得した旧作をタイミングを遅らせて放出するといった操作を行い、再放送による収益を期待する制作会社の利益と相反することもあったとされる<sup>(13)</sup>。

1970年には、こうした3大ネットワークの番組制作と流通に対する独占的な影響力を排除するために、連邦通信委員会（Federal Communications Commission: FCC）が制定した通称「フィンシン・ルール」（Financial Interest and Syndication Rule）により、テレビ局は番組のうち一定の比率を外部に発注することが義務付けられ、さらに、その番組についての一次放送権<sup>(14)</sup>以外の権利保有を禁止された。この措置により、番組制作と放送の分離が図られた。

また、同じく同年にFCCが制定した「プライムタイム・アクセス・ルール」により、3大ネットワークの直営局と加盟局に対し、プライムタイム<sup>(15)</sup>のうち1時間は、ネットワーク以外からの番組の調達に義務付けられた。

これらの規制は、3大ネットワークの優越的な取引上の立場を抑制し、番組制作会社の育成を図った措置である。

ところが、規則制定後、独立局の増加や

CATVの普及による3大ネットワークの視聴率の低下などの状況変化を背景に、1978年にはFCCは、フィンシン・ルール見直しの調査を開始し、その後1980年代にその改定を行おうとしたが、ハリウッドの大手番組制作会社の反対とロビー活動により、実現をみなかった<sup>(16)</sup>。

これらの規制は、1995年から1996年にかけて撤廃されるに至ったが、この規制が適用された25年の間に、テレビ放送界の3大ネットワークは、テレビ番組の自主制作に大きな制約を受け、逆に、放送局以外の番組制作会社とりわけハリウッドの映画会社は、テレビ番組市場に参入する機会を拡げた。しかも、その制作番組を一次放送以外の他のテレビ局での番組放送や、ビデオやDVDなどの販売（マルチユース）により収益を拡大することが可能となり、そのために番組の質的向上につながったとされる。

なお規制撤廃後は、ハリウッドの映画メジャーの一つであるディズニーによる3大ネットワークの一つABCの吸収合併のような、映画・番組制作と放送の統合経営によるシナジー（相乗）効果を追求する動きが展開している。

ところで戦後、アメリカによるテレビ番組も含めた映像コンテンツの輸出攻勢は、輸入国側で、単に貿易不均衡・自国産業保護という経済的理由のみならず、アメリカ文化の過剰な影響を懸念した文化面での配慮も加わり、スクリーン・クォーター制のような対抗措置を引き起こした<sup>(17)</sup>。これに対して、アメリカ側は、二国

(11) 浅井澄子 「コンテンツの多様性と産業構造 米国の放送政策の評価のサーベイ」『社会情報学研究—大妻女子大学紀要 社会科学系』 14号, 2005, pp.31-52.

(12) アメリカの放送番組市場（シンジケーション）では、シンジケーターと呼ばれる流通業者が、制作会社が制作した放送番組の放送権を各地の放送局に販売する。シンジケーターには、制作会社がシンジケーター機能を併せ持つ場合と、専門の流通業者である場合とがある。また、市場で流通する放送番組には、過去に高視聴率を得た再放送番組（オフネットワーク・シンジケーション番組）と地方の放送局向けにオリジナルに制作された新作番組（ファーストラン・シンジケーション番組）とがある。

(13) 西正・島田浩志 「アメリカのシンジケーション・ビジネスの仕組みとわが国での導入のあり方」『Japan Research Review』 11巻 9号, 2001.9, pp.93-116.

(14) 当初想定される一定回数範囲内で放送する権利

(15) アメリカ（東部時間帯と太平洋時間帯の州）では、月曜～土曜の20:00～23:00と日曜の19:00～23:00の時間帯を指している。

(16) 浅井 前掲論文

間協議あるいはGATT、WTOといった多国間協議の場で、映像コンテンツの貿易制限の撤廃に向けた主張を続けてきた。近年においては、貿易の自由化に加えて、映像コンテンツの著作権保護にも力点が置かれている。

## 2 イギリスの創造産業振興策

イギリスは、ヨーロッパにおいては最大のコンテンツ市場で、その規模はドイツやフランスを超え、しかも輸出額も大きい。

1997年に発足したブレア労働党政権は、関係省庁を横断した政策立案チームとして創造産業タスクフォース（Creative Industries Task Force: CITF）を設置して、「クール・ブリタニア」（かっこいいイギリス）という標語を掲げて創造産業振興策に取り組んだ。この「創造産業（Creative Industries）」とは、本稿でいうコンテンツ産業の範囲にほぼ近いが、骨董、建築、工芸、ファッションなどデザイン的な要素の強い活動まで幅広く含んでいる<sup>(18)</sup>。

CITFは、対象とする「創造産業」の現状把握と発展のための課題の検討に取り組み、「創造産業調査報告1998（“Creative Industry Mapping Document 1998”）」を作成し、その3年後には、追跡調査にもとづく「創造産業調査報告2001」を公表している。

放送の分野では、ブレア政権に先立つ保守党政権下において、1990年放送法（Broadcasting Act 1990）の制定により、BBCと民間放送会社の地上波放送に対し、放送番組（総時間）の25%以上を外部の番組制作会社から調達することが義務付けられた<sup>(19)</sup>。これは、放送事業者

の経営効率化とイギリス国内のコンテンツ供給力の育成の意図によるものである<sup>(20)</sup>。ブレア政権では、この政策を一層強化し、番組制作会社が制作した番組の著作権を、特に明文化された譲渡契約が無ければ、制作会社に帰属するものとし、制作会社による二次利用を促した<sup>(21)</sup>。

こうした措置は、アメリカにおける1970年代から1990年代中頃までの「フィンシン・ルール」に似通っており、番組制作会社育成の政策意図によるものとして、関心を惹くものがある。

また、外資規制の面では、外国資本による民間放送局の所有規制を撤廃し、放送業界の活性化を促し、他方で、地上波に対して一定比率の国産番組の編成を義務付け、イギリス国内での制作機会の確保を図った<sup>(22)</sup>。

映画の分野では、文化・メディア・スポーツ省（DCMS）による振興策がとられ、特に2000年に設立されたフィルム・カウンシル（UKFC）が推進の中心的役割を果たしている。

UKFCによる支援策は、個々の映画制作への助成、配給・上映への助成、海外でのイギリス映画のプロモーションやイギリス国内での撮影誘致、国際映画祭の開催、人材育成のプログラムなどである。また、1990年代以降、映画制作への投資に対する税制優遇措置（一定割合の所得控除）がとられている。

## 3 韓国の文化産業振興策

韓国政府は、1990年代中頃から情報化推進政策を強力に推進し、1990年代末期からは、コンテンツ産業の振興にも積極的な取り組みがなされ

(17) スクリーン・クォーター制とは、映画館での国産映画の上映時間を一定割合まで確保するような規制を指す。

(18) 以下、イギリスの政策動向については、主に、前掲の沈成恩論文を参考にした。

(19) 郵政国際協会電気通信政策総合研究所編 『主要国の通信・放送法制 英国』 1993. に同法の解説と抄訳がある。

(20) 長谷部恭男 「英国における放送の自由市場」『新聞研究』474号, 1991.1, pp.68-72.

(21) 沈成恩 前掲論文

(22) 例えば、ITV（Channel 3と総称されるテレビ局群）の場合、2003年の免許交付に際しては、放送時間全体の65%以上、ピークタイムに限れば85%以上を国産番組に当てることが義務付けられた。



た<sup>(23)</sup>。

韓国政府は、1995年に「超高速情報通信網計画 (KII)」、続いて1996年には「情報化推進基本計画」を策定し、情報インフラの整備を進めた。1998年に発足した金大中政権は、1999年に新たな情報化政策として、「サイバー・ 코리아 21」を決定した。この政策方針は、2002年を目前に韓国を世界10位内の情報先進国にすることを目指し、インフラ整備やIT活用による生産性向上、新規産業創出などを推進する内容である。コンテンツの発展・充実にも言及している。

2002年には、「e- 코리아・ビジョン2006」が公表され、更なるIT振興策が続けられた。これらの施策により、インターネットの普及率、とりわけブロードバンドの普及率が著しく向上し、2002年10月時点で、加入回線数1000万回線、世帯普及率70%と世界的にも最高水準に達した。

そうしたインフラの整備推進と関連して、金大中大統領は1998年、21世紀国家の基幹産業として文化産業を育成していく「文化大統領」を宣言した。そして、1999年に文化産業振興基本法を制定し、同法にもとづき文化産業振興基金が設立され、2003年までに5000億ウォン（約500億円）を集中投資することとした。

2001年には、同法の改正がなされ、政策の重点をデジタルコンテンツに移し、国の産業支援機関として文化コンテンツ振興院が設置された。同年には、政策方針として「コンテンツ 코리아ビジョン21」が策定され、2003年までに、8546億ウォン（約820億円）の資金の追加投入が示された。先の文化産業振興基本法による資金枠との合計で、1兆3546億ウォン（約1320億円）の資金投入となった。

さらに、2002年には、オンラインデジタルコンテンツ産業発展法が制定され、同法にもとづいて「第1次オンラインデジタルコンテンツ産

業発展基本計画（2003年～2005年）」が策定された。その中では、2010年までに世界5位内のデジタルコンテンツ国家とする目標が掲げられ、専門の人材育成や韓国製コンテンツの輸出振興が図られた。

これらの施策もあって、映像メディアの分野では、海外での韓国ドラマが流行を博し「韓流」ブームを巻き起こし、オンラインゲーム市場では世界シェアの約4割を占める勢いであり、コンテンツ産業の成長と海外進出において顕著な成果をみせている。

### Ⅲ コンテンツ産業をめぐる我が国の政策動向

#### 1 コンテンツ産業への視点

前章で述べたような、海外でのコンテンツ産業振興に向けた各国の動きや、国内での知的財産権政策の展開の流れの中で、我が国においても、コンテンツ産業振興への政策的取組みが本格化してきた。

政策上の視点としては、以下で述べるような、主に経済的意義、地域振興、国際的な影響力に着目したコンテンツ産業への関心がみられる。

##### (1) 経済的意義

我が国のコンテンツ産業は、先に示したように約13.7兆円（2005年）の国内市場規模を持ち、国内総生産（GDP）との対比では2.2%の額に相当する規模感である。総額としては近年微増傾向にとどまっているが、各種のコンテンツの中でも、ネット経由で配信されるか、DVDのようなパッケージ化されて流通するデジタルコンテンツは、急成長ぶりをみせている。また、GDPと比べた規模感では、アメリカ、イギリスなどと比べて低い水準にあり、潜在的に高い

(23) 以下、下記論文を参考にした。

齋藤豪助 「『韓流』にみる韓国のコンテンツ振興政策」『KDDI総研R&A』167号, 2005.2, pp.1-16.

成長性が見込まれるとの見方もある。

ちなみに、経済産業省が2006年6月に策定した『新経済成長戦略』の中では、コンテンツ産業が重点サービス分野の一つとして位置付けられており、10年程度の間、市場は37%、雇用は8%の伸びが見込まれている<sup>(24)</sup>。

このように、コンテンツ産業は、近年の停滞傾向はともかく、将来的には成長産業としての期待が持たれている。その実現のためには、近年成長が顕著なデジタルコンテンツの流通を促進することが重要であり、さらに、ゲーム、アニメ、マンガのように、映画や放送番組の輸出促進を図っていく必要があると考えられている。

## (2) 地域振興

既に相当規模の産業規模を持ち、将来的な成長が期待されるコンテンツ産業に対しては、地域振興の面からの期待も大きい。我が国の場合、コンテンツ産業は、東京一極集中傾向が強いが、他の都市にあっても、コンテンツ産業の誘致や育成に強い関心を持ち、インキュベーション（起業支援）施設の設置、官民連携した推進主体の設立、人材育成のための機関誘致などの施策を講じている自治体も多い。

また、地域を題材としたコンテンツは、地域の知名度やイメージを高め、地域ブランドの形成に役立つところから、必ずしも地元制作者の

作品でなくとも、地域を題材としたコンテンツの制作を推進する動きもある。さらに、映画やテレビ番組のロケのようなコンテンツ産業の活動の一部も、地域振興上有意義なものとして、誘致に向けた各地での取組みがなされており、その推進主体としてフィルムコミッションを設置して取り組む自治体も多い<sup>(25)</sup>。

## (3) 国際的影響力

コンテンツ産業は、経済活動であるとともに、学術・芸術の側面も併せ持っており、その振興は、文化の創造・普及の促進につながる。また、その海外への輸出は、日本文化の海外への伝播をもたらし、我が国への海外の理解を増進することが期待される。ひいては、他の製品の輸出や海外からの観光客の来訪を誘導するような効果も見込まれる。先に触れたように、アメリカの映画輸出振興策の狙いには、そうした思惑が込められてきた。

さらに、一国の国際社会における存在感やイメージを高めて、外交上も重要な基盤になると考えられ、近年、国際政治における「ソフトパワー」の重要な要素として注目されてきた<sup>(26)</sup>。

## 2 知的財産戦略とコンテンツ促進法

コンテンツには、出版物、音楽、映画、放送番組など多岐にわたる形態のものが含まれ、各々に係る法制度、行政機関、業界も異なって

(24) 経済産業省『新経済成長戦略』2006.6. <<http://www.meti.go.jp/press/20060609004/senryaku-hontai-set.pdf>>

(25) フィルムコミッションは、映画、テレビ番組などのロケーション撮影を支援する非営利の公的機関である。現在、全国フィルム・コミッション連絡協議会には、全国各地の100のフィルムコミッションが加盟している。 <<http://www.film-com.jp/fc.html>>

(26) このソフトパワーは、クリントン政権下で国家情報会議議長、国務次官補を歴任したジョセフ・ナイ（Joseph S.Nye, Jr）ハーバード大学教授（国際政治学者）が提起した概念で、軍事力や経済力を中心とした強制を伴う影響力であるハードパワーに対し、ソフトパワーは、相手の自発的な同調、支持、共感を得て達成される影響力を意味している。

ナイは、対外関係の要素として、ハードパワーに対して、よりソフトパワーの重要性を強調する。その主な三つの源泉として、①文化、②政治的な価値観、③外交政策を挙げ、①文化については、アメリカの強みの源泉として、世界のトップブランド100に占めるアメリカ企業のブランド数、映画とテレビ番組の輸出額、留学生数、アメリカの教育機関に在籍する外国人研究者数、専門誌に掲載された科学論文数などについて、他国を大きく引き離して、世界一の水準にあることを指摘している。

ジョセフ・ナイ（山岡洋一訳）『ソフト・パワー 21世紀国際政治を制する見えざる力』日本経済新聞社、2004。

いる。そして、行政施策も長く別個に展開されてきた。

映像関係に絞ると、放送番組に関しては、総務省（旧郵政省）が、放送行政の枠組みの中で関与し、映画については、文化庁（旧文部省・現文部科学省）が芸術振興の観点から、その振興策を進めてきた。また、文化庁は、著作権行政の面で、すべての種類のコンテンツに関している。さらに、経済産業省（旧通商産業省）は、情報産業の振興の一環として、映像産業全般の振興策を進めてきた。

近年になり、知的財産戦略本部が設置され、コンテンツについても横断的視点で施策がとりまとめられている。以下では、知的財産戦略本部を中心に、近年におけるコンテンツをめぐる我が国の政策形成の動向を概観しておく。

知的財産戦略本部は、知的財産の創造、保護及び活用に関する施策を集中的かつ計画的に推進するために、知的財産基本法（平成14年法律第122号）にもとづき2003年3月に設置された。内閣総理大臣を本部長とし、関係大臣と民間有識者をメンバーとする。各年度の「知的財産戦略」を策定し、その実施状況を監視する役割がある。『知的財産推進計画2004』以来、毎年度に推進計画が策定されている。

#### 【コンテンツビジネス振興政策】

知的財産戦略本部のもとにコンテンツ専門調査会が置かれ、2004年4月に、『コンテンツビ

ジネス振興政策——ソフトパワー時代の国家戦略』がとりまとめられた<sup>(27)</sup>。

この文書では、コンテンツビジネスの振興を国家戦略の柱として取り組む必要性を訴え、その上で柱となる「3つの目標」と「10の改革」を提示している。

目標の第1は、「資金、人材、技術等ビジネスの基盤を整備し、業界の近代化・合理化をさらに進める」とし、それを達成するための改革として、以下の5項目を挙げている。

- ①業界の近代化・合理化の支援
- ②資金調達手段の多様化
- ③コンテンツ制作等へのインセンティブの付与
- ④人材育成の強化
- ⑤新技術の研究開発等の支援、普及

続いて、目標の第2は、「活躍するものに光をあて、社会をリードするビジネスを目指す」として、2項目を示している。

- ⑥人材の発掘と顕彰
- ⑦教育・啓発の充実

さらに、目標の第3として、「海外、新分野のビジネス等を大きく展開する」とし、そのための改革として、以下を挙げている。

- ⑧海外展開の拡大と海賊版対策の強化
- ⑨ブロードバンドなどによる事業展開の推進
- ⑩地域等の魅力あるコンテンツの保存・発信強化

この網羅的な方針策定は、我が国のコンテン

表2 コンテンツ産業関連の法制定と政策形成

2004年4月	コンテンツビジネス振興政策（知財戦略本部）
2004年6月	コンテンツの創造、保護及び活用の促進に関する法律 [公布]
2006年2月	デジタルコンテンツの振興戦略（知財戦略本部）
2006年6月	新経済成長戦略（経済産業省）
2007年3月	世界最先端のコンテンツ大国の実現を目指して（知財戦略本部）
2007年4月	ICT国際競争力懇談会最終とりまとめ（総務省）
2007年5月	ICT国際競争力強化プログラム（総務省）
2007年9月	コンテンツグローバル戦略報告書—最終とりまとめ（経済産業省）
2008年3月	デジタル時代におけるコンテンツ振興のための総合的な方策（知財戦略本部）

(27) 知的財産戦略本部コンテンツ専門調査会 『コンテンツビジネス振興政策——ソフトパワー時代の国家戦略』2004.4. <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/titek2/tyousakai/contents/houkoku/040409houkoku.pdf>>



ツビジネス振興策の発端として注目されるが、1990年代末期からコンテンツビジネスへの国家的関心と戦略的取組みをみせた韓国やイギリスと比べると、いささか時期が遅れた感は否めない。

#### 【コンテンツ促進法】

この方針策定後ほどなく2004年5月28日に、コンテンツ促進法が、議員立法として提案され成立した。

第1条において、この法律の目的は、「知的財産基本法の基本理念にのっとり」、「コンテンツの創造、保護及び活用の促進に関する施策を総合的かつ効果的に推進し、もって国民生活の向上及び国民経済の健全な発展に寄与すること」としている。

第2条では、前述したように、コンテンツの定義が示されている。

そして、第3条以下で、基本理念、国、地方公共団体、コンテンツ制作等を行う者の責務、基本的施策、コンテンツ事業の振興に必要な施策、行政機関の措置などを定めている<sup>(28)</sup>。本法全体として、理念、責務、講ずべき施策が網羅されているが、具体策は今後の個別の立法や施策を待つものである。

知的財産基本法が、特許権、商標権、著作権などに係る知的財産全般を対象とした基本法の性格を持つのに対して、さらに、コンテンツという主に著作権に係る知的財産を対象を絞った

基本法としての性格を持っているといえる。

ただ、第25条においては、一定の条件のもとで、国からコンテンツの制作を委託され又は請け負った者に、当該コンテンツに係る知的財産権を保有させることができることとされている（従来は国に知的財産権を譲渡）。これは、産業活力再生特別措置法（平成11年法律第131号）により、国の研究開発において研究開発から派生した特許権等の知的財産権を、一定の条件のもとで開発者に帰属させることが可能とされているのと同様に、本法においても、制作されたコンテンツの一層の活用や制作者のインセンティブ増大のために、コンテンツに係る著作権等の知的財産権を制作者に帰属する途を開いている。

#### 【デジタルコンテンツの振興戦略】

その後、2006年2月、コンテンツ専門調査会は、『デジタルコンテンツの振興戦略』をとりまとめた<sup>(29)</sup>。コンテンツビジネス振興政策（2004年4月）以後の政策展開やメディアの動向をふまえて、より具体的な方策に言及するとともに、特に「デジタル」に的を絞って検討されたものである。

#### 【世界最先端のコンテンツ大国の実現を目指して】

コンテンツ専門調査会は、2007年3月、『世界最先端のコンテンツ大国の実現を目指して』と題する報告書を作成し、2011年の地上デジタ

<sup>(28)</sup> コンテンツ促進法に示された主要な事項

基本理念——①コンテンツの恵沢の享受、文化的活動の機会拡大による国民生活向上と多様な文化創造、②多様なコンテンツ事業の創出及び健全な発展、事業の効率化・高度化・国際競争力強化、③高度情報通信ネットワーク社会形成基本法、文化芸術振興基本法、消費者基本法の基本理念への配慮

基本的施策——人材の育成、研究開発の推進、コンテンツに係る知的財産の適切な保護、円滑な流通の促進、適切な保存の促進、活用機会等の格差是正、地域の活動の支援、国民の理解・関心の増進

コンテンツ事業の振興に必要な施策——多様な方法による資金調達制度構築、権利侵害への措置、海外における事業展開の促進、公正な取引関係の構築、中小企業者等への配慮、コンテンツ事業者の措置（努力義務——コンテンツの流通円滑化、適切な管理、制作事業従事者の適切な処遇の確保）

行政機関の措置——関係行政機関の相互の密接な連携、国・地方公共団体・独立行政法人等によるコンテンツの積極的な提供、国の委託等に係るコンテンツに係る知的財産権の取扱い

<sup>(29)</sup> 知的財産戦略本部コンテンツ専門調査会 『デジタルコンテンツの振興戦略』 2006.2.

(<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/titeki2/tyousakai/contents/dai7/7siryou2.pdf>)



ル放送への全面移行など本格的なデジタルコンテンツ時代の到来を見据えて、具体的な振興策をとりまとめた<sup>(30)</sup>。

先の『デジタルコンテンツの振興戦略』が、デジタル化されたコンテンツのマルチユースに重点を置いていたのに対し、この『世界最先端のコンテンツ大国の実現を目指して』では、我が国コンテンツビジネスの国際展開を強調したものと見える。

#### 【コンテンツ振興のための総合的な方策】

2008年3月には、知的財産戦略本部のコンテンツ・日本ブランド専門調査会（コンテンツ専門調査会から改組）は、『デジタル時代におけるコンテンツ振興のための総合的な方策』をとりまとめた<sup>(31)</sup>。

基本理念を、①新たな市場（サービス・ビジネスモデル）の拡大、②流通の円滑化、③創造の拡大の3点に集約している。

具体的取組として、多岐にわたる方策に言及されているが、多様なメディアに対応したコンテンツの流通促進に向けて、コンテンツ関連情報の集約や放送コンテンツの取引市場の整備、著作権等の集中管理事業の拡大などが盛り込まれている。グローバルなビジネス展開についても、海外展開を前提とした権利処理の促進やコンテンツの国際共同製作の振興などを示している。

このように、知的財産戦略本部は、『コンテンツビジネス振興政策』（2004年4月）の策定以来、毎年度の知的財産推進計画策定をにらんで、コンテンツ産業の振興策に関して、政策課題の検討をとりまとめている。

### 3 新経済成長戦略とICT国際競争力プログラム

前述のような法律制定や知的財産戦略本部での政策形成のもとで、各々の所管の中でコンテンツ関連の施策を推進する経済産業省と総務省も施策検討の動きをみせた。

#### 【新経済成長戦略】

経済産業省は2006年6月に、『新経済成長戦略』を策定し、その中で、「潜在的新産業群・重点サービスの将来展望」を示した<sup>(32)</sup>。重点サービス分野の一つとしてコンテンツについては、2015年時点で、市場規模18.7兆円、雇用規模200万人と予測した。各々策定時点直近の実績値は、13.6兆円、185万人であり、10年程度の間、市場は37%、雇用は8%の伸びが見込まれている。

#### 【コンテンツグローバル戦略報告書】

経済産業省は、コンテンツグローバル戦略研究会を設けて検討を行い、2007年9月に同研究会より、『コンテンツグローバル戦略報告書—最終とりまとめ』が提出された<sup>(33)</sup>。

この報告書では、日本のコンテンツ産業のグローバル化に向けての課題とその政策的対応についての検討結果が、コンテンツ産業の国際的状況分析をふまえて、分野横断的及び分野別のグローバル化への課題を探り、具体的な取り組みに言及している。

#### 【ICT国際競争力プログラム】

総務省はICT<sup>(34)</sup>国際競争力懇談会を設置して、情報通信分野における国際競争力強化につ

(30) 知的財産戦略本部コンテンツ専門調査会 『世界最先端のコンテンツ大国の実現を目指して』 2007.3.  
(<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/titeki2/dai16/siryou4.pdf>)

(31) 知的財産戦略本部コンテンツ・日本ブランド専門調査会 『デジタル時代におけるコンテンツ振興のための総合的な方策』 2008.3. ([http://www.ipr.go.jp/sokuhou/080313\\_02\\_2.pdf](http://www.ipr.go.jp/sokuhou/080313_02_2.pdf))

(32) 経済産業省 前掲注(24)

(33) 経済産業省コンテンツグローバル戦略研究会 前掲注(5)

いて、基本的な戦略の方向性を検討し、同懇談会が2007年4月に『ICT国際競争力懇談会最終とりまとめ』を提出した<sup>(35)</sup>。

この報告書では、かつてグローバル市場を席卷していた日本のICT技術・製品が、優位性を失っている現状に対して、産官学が危機意識を共有し、ICT産業の国際競争力強化に向けた基本戦略を早急に策定することが重要として、国際競争力強化に向けた目標、基本的考え方、具体的な戦略展開について言及している。そして、その実現のために、「ICT国際競争力強化プログラム」の策定を求めている。

ICTの一翼を担うコンテンツ分野に関しては、韓国等のアジア諸国がコンテンツ輸出を増加させる中で我が国は輸入超過が続いていることを例に、その苦境を指摘した。そして、「ソフトパワー」の強化について、映像国際放送の充実の必要性とともに、映像コンテンツ市場における放送コンテンツの位置付けの重要性を強調し、人材育成、権利処理や資金調達等の面における課題克服のための政策の推進が重要であると述べている。

この『最終とりまとめ』を受けて、同省は5月に、『ICT国際競争力強化プログラム』を策定した。その中で、コンテンツの流通促進に関して、グローバルな市場で競争力を持つ放送番組などのコンテンツ制作とそのマルチユースを促進し透明でオープンなコンテンツ取引市場を形成するとし、「コンテンツ競争力強化促進法(仮称)」を平成20年の常会に向けて検討することが示されている。

同法案の提出に向けて、6月には、総務大臣から情報通信審議会長に対して、「コンテンツ競争力強化のための法制度」の在り方についての諮問(諮問第12号)がなされ、答申を希望する事項として、以下の3点が列挙されている。

- ①コンテンツの取引に必要な情報の集約・公開等を行うための組織、制度等の在り方
- ②コンテンツの保護と利便性のバランスに留意しつつ、海賊版市場など不正流通の防止の実効性を更に高めるための、技術や制度等の在り方
- ③より質の高いコンテンツの製作・供給を促進するための環境整備の在り方

その後、同審議会政策部に置かれた「デジタル・コンテンツの流通促進等に関する検討委員会」において、先の諮問に対応した検討が続けられているが、答申にはなお時間を要する模様である。

#### IV コンテンツ産業振興の政策課題

我が国において、2000年代に入ってから、コンテンツ産業振興に対する政策的関心が高まりをみせ、政策形成や具体的施策も進展をみているところである。先に述べたように、近年、市場規模が年平均で1.3%程度の微増にとどまっている我が国コンテンツ産業の将来的発展には、年平均8.3%の高い成長性をみせるデジタルコンテンツの流通拡大と、国内市場規模に比して輸出がわずか1.9%に当る額にとどまり、一部の分野を除き展開が遅れている海外市場への進出が、特に重要な要素と考えられる。

コンテンツ産業の振興に向けては、多岐にわたる施策が必要とされるが、現段階で、特に重要とされる政策課題について触れておきたい。大別すれば、コンテンツ製作の環境整備に係る課題と、コンテンツ流通の促進に係る課題に集約される。また、各種コンテンツの中でも、放送番組のマルチユースの促進が、目下の振興策の焦点として注目される。

<sup>(34)</sup> ICTとはInformation and Communication Technologyの略

<sup>(35)</sup> 総務省ICT国際競争力懇談会 『ICT国際競争力懇談会最終とりまとめ』 2007.4.  
([http://www.soumu.go.jp/s-news/2007/pdf/070423\\_1\\_1.pdf](http://www.soumu.go.jp/s-news/2007/pdf/070423_1_1.pdf))

## 1 コンテンツ制作の環境整備

### (1) 資金調達

コンテンツ、特に映像コンテンツの制作に当たっては、制作や流通に多額の経費を要し、その資金調達は必須の要件であり、幅広く資金調達するための多様な手法の整備が必要とされる。

従来、映像コンテンツの制作は、映画会社や放送局、大手広告代理店などによって資金が調達されてきた。2000年頃からは、銀行・証券会社や民間企業によるコンテンツ制作のためのファンド運用が行われ、一般の個人投資家からの投資もなされるようになっていく。

近年の動きとしては、2004年12月に全面改正された信託業法（平成16年法律第154号）により、著作権を含む知的財産権が受託可能となり、機関投資家、一般投資家からのより円滑な資金調達が可能となった。また、2004年度からは、政策投資銀行によるコンテンツビジネスへの融資・債務保証制度が創設されている。

今後もこうした制度・手法の有効性を検証しつつ、法整備等を行っていく必要がある。

なお、映像コンテンツへの投資環境の整備策としては、投資に対する税制優遇措置への要望<sup>(36)</sup>や、コンテンツ制作上のリスク（履行不能など）対策として完成保証制度の必要性を論ずる意見もある<sup>(37)</sup>。

### (2) 取引関係

映像コンテンツのうち、特にテレビ番組の制

作をめぐるのは、放送局（主に地上波キー局）自体も制作業務を行っているが、実際には、放送局とは別の制作会社が制作を受託しているケースが多数を占める。さらに、再委託による孫請けのケースも多い。その場合、制作会社は概して企業規模も小さく、発注者である放送局や元請け企業との取引関係では弱い立場にあり、受託するコンテンツの制作経費が低い水準に抑えられているなどの問題を抱えているといわれる<sup>(38)</sup>。総務省の調査では、経営上の課題・問題点として、「受注単価が低い」ことを59.8%の回答者が挙げており、「人材の確保」（58.1%）や「受注量の安定」（57.7%）と並んでいる<sup>(39)</sup>。

こうした番組制作会社の苦境は、制作現場の職員の待遇にも表れており、従業者の一人当たりの人件費をみると、主要産業の平均540万円（平成17年度）に対して、放送番組制作業は439万円（同年度）と低い水準であるとの結果がみられる<sup>(40)</sup>。また、アニメ制作最大手企業をとっても放送局（在京キー局）との間には、職員の平均給与で約2倍の大きな差がある実態が報じられている<sup>(41)</sup>。

また、制作されたコンテンツの著作権が、放送局側に譲渡されるケースが多いとされ、このことは、良質なコンテンツ創造への制作者サイドのインセンティブが弱くなることや、テレビ放送以外の経路でのコンテンツの提供、すなわちコンテンツのマルチユースが進みにくい要因であるとの指摘もなされる。

これまでのところ、中小規模のコンテンツ制作業者に関しては、2003年6月の下請代金支払

(36) 土井宏文 「(論点) コンテンツ産業振興 著作権投資に減税を」『読売新聞』2008.1.17.

(37) 岸本周平 「日本のコンテンツ産業と政策のあり方」『一ツ橋ビジネスレビュー』53巻3号, 2005.冬, pp.6-20.

(38) 2007年に問題化した関西テレビ「発掘! あるある大事典」に関する調査委員会報告書では、再委託契約を通して、孫請けの制作会社に対して元請けの「優越的地位を背景とした不当条項が入りやすい点」や、近年における放送局の制作費抑制が孫請けの企業への委託費の縮減に直結している状況などが示されている。

「発掘! あるある大事典」調査委員会 『調査報告書』 2007.3.23.

(39) 総務省 「放送番組制作業実態調査（平成19年4月実施）の結果」

〈[http://www.soumu.go.jp/s-news/2007/071026\\_4.html](http://www.soumu.go.jp/s-news/2007/071026_4.html)〉

(40) 同上

(41) 「全国エンタ企業154社給与ランキング白書」『日経エンタテインメント』88号, 2003.9, pp.28-31.



遅延防止法（昭和31年法律第120号）改正により、サービス分野における下請け取引も規制対象に加えられ、取引関係の適正化が図られた。

また、2004年3月には、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（総務省）が「放送番組の制作委託に係る契約見本（契約書の必要事項）」を定めている。これは、放送番組の制作委託に関して、契約書に明示すべき諸項目を示したもので、それ自体が契約内容まで拘束するものではないが、これも、取引関係の適正化に向けた取組みといえる。

さらに、2008年1月には、総務省に「放送コンテンツの製作取引の適正化に関する検討会」が設けられ、製作取引の現状の検証や、適正なガイドラインの策定などの具体策の検討がなされている。

今後、コンテンツ製作の事業環境の整備に向けて、取引関係の適正化への政策対応が必要とされる。

### (3) 人材の確保・育成

コンテンツの製作においては、その様々な局面を担う多くの優秀な人材を必要とする。将来的な国際展開を見据えては、特に、資金調達から作品の企画・製作、宣伝、販売までの全体的なマネジメントができるプロデューサーや、契約締結や訴訟対応でコンテンツ企業を補佐するエンターテインメント・ロイヤーなどの国際的に通用する専門人材の育成が必要とされている。

近年、コンテンツ関連の学部・研究科や専門学校・専門大学院などの設置も進み、産学連携の動きもみられ、今後の展開が注目される。

ただ、我が国のコンテンツ制作の現場では、先に触れたように、放送関係の下請け企業職員の待遇が低水準であり、同様に、海外展開が進み国際競争力が高いアニメ業界でも、従業者の

低賃金・過重勤務がしばしば取り上げられ問題視されている。今後、人材の業界外あるいは海外への流出を招くことが懸念されており、対応策が必要である。

## 2 コンテンツ流通の促進

### (1) 市場整備

我が国コンテンツ産業の将来的な発展には、映画興行やテレビ放送による一次利用のみならず衛星放送・CATVによる再放送、オンライン配信、DVDなど多角的な二次利用（マルチユース）を促進し、さらに、海外展開も進めていくことが重要である。

コンテンツ、とりわけ映画、放送番組などの映像コンテンツは、関係する権利者が、作家、脚本家、作曲家、作詞家、出演者など多種多数に及ぶ。その権利処理の難しさが、マルチユースを進める上での、一つの大きな障害とみられている。

そのための対応としては、まず、コンテンツについての情報が整備されることが必要となる。

2007年6月には、映画、放送番組、音楽などのコンテンツの二次利用を促進する目的で、「ジャパン・コンテンツ・ショーケース（JapaCON）」という名称のウェブサイトが開設された。このサイトは、コンテンツポータルサイト運営協議会<sup>(42)</sup>が構築したもので、映画55本、映像番組1,499本、音楽224万曲、文芸作品72万冊、コミック5万8,000タイトル、アニメ13作品、写真・美術・イラスト1,378作品が登録されており（2007年11月末時点）、作品名、製作時期、タイトル、出演者、実演家などについての情報が集められている。ゲームについても情報収集中とのことである。

既に韓国では、アニメ、コミック、音楽、映画、放送番組などの情報を横断的に網羅したコ

(42) 日本経済団体連合会のコンテンツ流通促進分科会が企画し、関連企業と団体によって、2006年8月に設立された団体



ンテンツ・ポータルサイトが、韓国文化コンテンツ振興院によって構築され、成果をあげていると伝えられる。

権利者についての情報を含むデータベースは、二次利用に際して権利処理を進める上での有用な手段となり、また、データ内容の充実やシステムの機能拡充がなされれば、取引の場として機能する可能性もある<sup>(43)</sup>。

総務省では、ICT国際競争力強化プログラムに示された「ICT国際競争力強化法（仮称）」の制定に向けて、情報通信審議会に、コンテンツ競争力強化のための法制度の在り方について諮問しており、具体的検討事項の一つとして、コンテンツの取引に必要な情報の集約・公開等を行うための組織、制度等の在り方が検討されている。答申には、なお時間を要する模様であるが、検討の行方が注目される場所である。

## (2) 輸出促進

日本製コンテンツの海外への輸出促進については、国としての本格的な取組みが必要とされるが、近年新たな動きもみられる。

東京国際映画祭（TIFA）<sup>(44)</sup>は、2004年10月開催の第17回東京国際映画祭から、映画とテレビ番組を取引する東京国際フィルム&コンテンツマーケット（TIFCOM）と同時開催することとなり、また、コミック、アニメ、ゲームなどを集めた東京国際エンターテインメントマーケット（ENTaMA）が併設され<sup>(45)</sup>、それまでの映画の祭典から、コンテンツの国際的な取引市場としての役割を併せ持つイベントへの転換が図られ

た。それは同映画祭を、世界の3大国際映画祭に比肩するものとすべく、経済産業省を中心に進められたものである。

さらに、「JAPAN国際コンテンツフェスティバル（Japan International Contents Festival）」、通称コ・フェスタ（CoFesta）が、2007年から東京で毎年秋に開催されることになった。これは、経済産業省とコンテンツ関連6団体などによる映画、音楽、アニメ、ゲーム、テレビ番組などの各種コンテンツの総合イベントであり、東京国際映画祭もこの一環に位置づけられ、その中核的存在となる。

このような、コンテンツ関係の国際的イベントの拡充は、我が国コンテンツの海外への情報発信の場として重要であるのみならず、我が国の国際的なコンテンツ創造拠点としての機能強化にもつながるものとみられ、今後の発展と成果が期待される場所である。

## (3) 海賊版対策

コンテンツの海外市場への進出に際して、輸出先によっては知的財産の保護体制が整っておらず、特にアジア諸国において我が国コンテンツの海賊版が横行し、重大な問題の一つとされている。もちろん、各国において著作権関係法令の整備が進み、事態の改善もみられるといわれるが<sup>(46)</sup>、引き続き、実態の監視や抑止に国として注力する必要がある。

2002年8月には、コンテンツ関係19団体などによって、海賊版対策などを目的に、コンテンツ海外流通促進機構（CODA）が設立されてい

(43) コンテンツの利用促進のための仕組みとして、著作者・コンテンツ流通事業者、ユーザーの間に、①コンテンツの提供、利用許諾、②権利者情報・コンテンツ情報（利用条件等含む）の提供、③対価支払・使用料の分配、④利用情報のレポート・フィードバックという流れの構築が必要とする考え方も提起されている。

福井健太郎 「コンテンツの利用を促進するための方策 著作者・コンテンツ流通事業者・ユーザーのWIN-WIN関係の仕組みの構築に向けて」『季刊政策・経営研究』1巻1号、2007.1、pp.42-64.

(44) 国際映画製作者連盟（FIAPF）公認の長編映画祭で、1985年スタートし、毎年10月に東京で開催されている。

(45) 2005年からは両者を統合して、東京アジアパシフィック・エンタテインメント・マーケットとして開催されている。

(46) 例えば、国際レコード産業連盟（IFPI）の調査では、音楽CD市場において海賊版が占める割合は、中国90%（2003年）、韓国16%（2004年）、香港19%（2004年）であったが、その後改善傾向が見られるとの結果である。

る。同機構は、コンテンツ海外流通マーク（CJマーク）<sup>(47)</sup>の設定や、海外特に中国、台湾、香港において、広報・啓発、実情調査、現地当局と共同した摘発活動を進め、かなりの成果を収めている<sup>(48)</sup>。

2005年7月には、小泉首相（当時）が、イギリスのグレンイーグルズ・サミットで「模倣品・海賊版拡散防止条約（仮称）」を提唱した。これは、模倣品・海賊版の輸出禁止、税関当局による模倣品・海賊版の没収、犯罪人の引渡しなどを内容とし、知的財産権の執行に係る強力な法的規律と執行の強化、国際協力の枠組みづくりを図るものである。現在、日本やアメリカ、EU、スイス、韓国など12か国・地域が交渉に入っている。

このように、我が国独自の対応策の充実と国際的な枠組みづくりの推進が求められる。

### 3 放送番組のマルチユース促進

#### (1) マルチユースの現状と阻害要因

映像コンテンツは、コンテンツ振興において大きな位置を占める分野であり、近年、特に放送番組の二次利用（マルチユース）の促進が重要な課題として浮かび上がっている。

総務省による調査では、2005年のコンテンツ（メディア・ソフト）市場規模は、11.3兆円で、そのうち映像系が5.3兆円となっている（対象範囲のとり方などの相違で前出の2種の調査と結果が異なる。）<sup>(49)</sup>。映像系の中では、地上テレビ番組が2.9兆円と大半を占めている。

その映像系を、一次利用市場とマルチユース市場に分けて捉えると、映画では、一次利用が24.0%で、マルチユースが76.0%であるのに対し、地上テレビ番組は一次利用89.6%、マルチユース10.4%である。映画では映画館興行後のDVD販売・レンタルなどを含んだマルチユースが進んでいるのに対し、放送分野の根幹をなす地上波のテレビ番組では、専ら当初の放送に用途が限られ、その後の二次利用が僅かである。このように、放送分野は、マルチユースの余地が多く、しかも市場規模も大きいところから、二次利用の促進が重要な課題とされる。

これまで放送番組の二次利用が進んでいない要因としては、一つには、放送局側の事業スタンスとして、一次利用のみで所要の収益を確保するビジネスモデルが可能であることが挙げられる。他方には、二次利用に際しての著作権等の権利処理の難しさがあるといわれる。

前者については、地上波放送は、NHKのほかにはフジテレビ、日本テレビ、TBS、テレビ朝日、テレビ東京の民間放送5社を中核に、番組の製作、流通が行われている。民間放送会社は、番組の制作を自社内制作あるいは外部委託している。テレビ局は、主に広告料収入から番組制作費を賄う収支構造であり、必ずしも二次利用による収入に依存しないビジネスモデルとなっている。しかしながら、デジタルビデオレコーダーの普及により、視聴者がCMを回避した視聴行動をとる傾向や、インターネット広告の急成長に押され、近年テレビ放送の広告料収

(47) CJマークは、アニメ、映画、テレビ番組、音楽、ゲーム、玩具、書籍などの日本製コンテンツに付与されるマークである。CODAによって、正規品流通の想定される国・地域で「CJマーク」の商標登録出願が行われている。このマークの使用により正規品の商標による保護が図られる。

(48) 2005年1月から2007年4月の間に、中国、台湾、香港において、現地政府取締機関と共同で計3,587件の摘発活動を実施し、映画、アニメ、音楽、ゲームなどのDVDなど約374万枚を押収、1,242名を逮捕の成果が上がった旨報告されている。

「海賊版の押収数374万枚に CODA/CJマーク委員会での摘発実績」 CODAホームページ  
 〈[http://www.coda-cj.jp/news070613\\_sub01.html](http://www.coda-cj.jp/news070613_sub01.html)〉

(49) 総務省 前掲注(6)

全体としては、インターネット広告などが対象とならず、分類上、映像系、音声系、テキスト系のソフトに3区分され、映像系ソフトには、ゲームソフトが含まれるため、総額や「映像ソフト」の金額が、デジタルコンテンツ協会の調査と若干異なっている。

入は横ばいないし微減傾向にあり、将来的にこのビジネスモデルが継続しうるかどうか懸念されている。

後者に関しては、映像コンテンツ特に放送番組に関しては、著作権等の権利処理に係る基盤が未整備であることが問題とされる。著作権の処理に関しては、分野によっては、著作権等管理事業法（平成12年法律第131号）にもとづく著作権等管理事業者による包括的な管理・処理が幅広くなされている。特に音楽分野では、作詞・作曲家の多くが音楽出版社と著作権契約を結んでその権利を譲渡し、音楽出版社は、日本音楽著作権協会（JASRAC）等の事業者による著作権管理を委託している。したがって、音楽分野の著作権処理は、著作権等管理事業者を窓口にして許諾を得る途が他の分野に比べて整備されている。

これとは対照的に、放送番組に関しては、こうした体制が未整備であり、以下のような点で、権利処理の面での困難が大きいとされる<sup>(50)</sup>。

#### ①権利者等に関する情報の欠如

放送番組には、原作者、脚本家、実演者、音楽関係者など多数の権利者が著作権・著作隣接権を持ち、二次利用に際して許諾を求めるに当たって、まず、それら権利者を特定する作業が必要である。多数の権利者の中には、引退したプロの実演者や一般人の出演者など特定や連絡先の把握が困難なケースも多い。また、放送番組内で使用された楽曲の特定も困難な作業となる。

#### ②権利者不明の場合の合理的利用の困難性、

権利者を特定できない場合に、著作権法第67条に規定された文化庁長官の裁定制度の適用が

可能である<sup>(51)</sup>。しかしながら、その利用に当たって求められる「相当な努力」が必ずしも明確でない上、かなりの時間を要することから、実際の利用には困難が伴う。また、実演家の著作隣接権は、この制度の適用外である。

#### ③権利処理における契約やビジネスモデル上の課題

映像コンテンツのネット配信に関して、著作権使用料等の利益分配モデルが定まっていない。このため、放送番組の制作時にネット配信を想定した契約を結ぶ場合でも、契約交渉が難しい。

#### (2) 法制度をめぐる論点

この映像コンテンツの権利処理の問題をめぐっては、法制上の対応により、その手続きを容易なものとするべきではないかとの論議もある。

2007年2月には、経済財政諮問会議へ提出された民間有識者議員4氏の提言の中で、インターネット上でデジタル・コンテンツを流通させるために、権利処理の手続きにコストがかかりすぎるとして、「世界最先端のデジタル・コンテンツ流通促進法制（全ての権利者からの事前の許諾に代替しうる、より簡便な手続き等）を2年以内に整備すべき」と提案している<sup>(52)</sup>。

同年5月に策定された「知的財産推進計画2007」でも、具体的な方向性は示されないものの、「最先端のデジタルコンテンツの流通を促進する法制度等を2年以内に整備することにより、クリエイターへの還元を進め、創作活動の活性化を図る」との言及がなされた。また、同年春頃には、文化審議会著作権部会法制問題小委員会において、デジタルコンテンツの特質に

50) 『コンテンツ利活用促進のための制度課題研究報告書』 デジタルコンテンツ協会, 2006.3.

51) 公益上の見地から、国が著作権者に代わって著作物の利用を許諾する制度で、著作権法第67条により、「著作権者の不明その他の理由により相当な努力を払ってもその著作権者と連絡することができないとき」は、文化庁長官の裁定により、通常の使用料額相当の補償金を供託して、著作物を利用することができることとされている。

52) 伊藤隆敏・丹羽宇一郎・御手洗富士夫・八代尚宏 『ITによる生産性の加速を実現するために』 2007.2.27.  
(<http://www.keizai-shimon.go.jp/minutes/2007/0227/item8.pdf>)



応じた制度について検討がなされ、その中には、コンテンツの利用条件などを権利者が登録し、利用許諾の円滑化を図る「登録制度」の創設なども組上に上った。

これに対しては、著作権問題を考える創作者団体協議会（著作権関係の17団体により構成）は、権利擁護の観点から懸念を表明し、文化庁に提言を提出している。その中で、「高度なデジタル・コンテンツの創造と多様な流通、利用の促進のためには、コンテンツ・著作物の適正な保護とその円滑、公正な利用に向けた著作権制度の充実のための地道な努力が強く求められています」との考え方を示し、「一定の条件のもとで権利を制限するような形で流通の促進を図ろうとするような検討」に対し疑問を投げかけている<sup>(53)</sup>。なお、同団体は、著作物利用促進のためのコンテンツ情報のデータベース（「創作者団体ポータルサイト」）の構築を、2009年1月の運用開始を目途に進めると表明している。

このように、著作権法制の改変、特に権利制限による対応については、産業振興上の視点からの問題提起があるものの、権利者側の反発も強い。今後も、論議の焦点の一つとなる可能性がある。

### (3) マルチユースの促進策

他方、2007年8月に情報通信審議会がとりまとめた中間答申「デジタル・コンテンツの流通の促進に向けて」において、放送番組のマルチユースを円滑化のための具体策として、以下の

ような考え方が示されている<sup>(54)</sup>。

- 現行制度が認めている著作権を前提として、取引市場形成に資する新たな製作手法の開拓やルール形成に取り組むべきである。
- 今後製作される放送コンテンツの製作過程で生じた権利、二次利用に関する交渉窓口、放送時の実績など様々な情報を集めたデータベースの在り方について検討に着手する必要がある。
- 放送事業者以外の制作者も、自ら資金とリスクを負担して、マルチユースを想定した製作を行い、それに応じて一定の権利を確保できるような新たなコンテンツ製作の枠組みを関係者の協力のもとで実証実験として試行的に実施する。

なお、この中間答申に盛り込まれているマルチユースを想定した新たな製作枠組みの実証実験については、その趣旨につながる取組みが関係民間団体によって始められている<sup>(55)</sup>。

現時点においては、コンテンツの流通促進の課題として先に触れたように、コンテンツに関する情報を集めたデータベースの構築が必要とされ、放送番組に関しても喫緊の課題といえる。

また、ビジネスモデル上の課題については、二次利用を円滑に進めるために、経済界・業界団体を中心に著作権使用料等の基準設定の動きもあり、今後もそうした取組の一層の拡大を図る必要がある<sup>(56)</sup>。さらに、前述したように、今後、マルチユースを想定した放送番組製作の枠組みづくりの推進について、情報通信審議会

53) 著作権問題を考える創作者団体協議会『デジタル・コンテンツ流通論は文化論を主軸に』2007.5.16。（「デジタルコンテンツ流通に5項目を提言—著作権問題を考える創作者団体協議会」『出版ニュース』2108号, 2007.6.上旬, pp.17-18）

54) 「21世紀におけるインターネット政策の在り方」及び「地上デジタル放送の利活用の在り方と普及に向けて行政の果たすべき役割」のうち「デジタル・コンテンツの流通の促進」についての中間答申（2007年8月2日）【平成13年3月28日 諮問第3号及び平成16年1月28日 諮問第8号への中間答申】

（デジタル放送のコピー制御のあり方や放送コンテンツの二次利用の促進と取引市場の形成について取りまとめたものについて中間答申を行ったもの）

55) (社)デジタルメディア協会（AMD、総務省認可）は、同協会の顕彰事業であるAMDアワードに新たに企画部門賞を設け、マルチユースを目的とした放送コンテンツ企画を公募し、受賞作品への制作・流通面での支援を行うこととした。



の中間答申で言及がなされ、既に、民間団体において、そうした取組みがなされつつあり、今後の進展が注目される。

#### (4) 放送番組の権利帰属問題

ところで、マルチユースを妨げる要因として、テレビ番組の著作権の所在や交渉窓口にも問題があることを指摘する見方もある。

総務省の調査では、番組制作会社が放送局に納品したもののうち、自社の意向によって二次利用が可能な作品は10.4%であり、これに対して、放送局の意向によってのみ利用可能なものが46.2%、双方の合意により利用可能なものが42.1%である<sup>(57)</sup>。

公正取引委員会の『デジタルコンテンツと競争政策に関する研究会報告書』では、テレビ番組の二次利用の阻害要因について、①権利処理に関する問題（多数の権利者から許諾を得る煩雑さやコスト）と並んで、②テレビ番組の著作権の所在及び二次利用の窓口業務を行う主体に関する問題を指摘している<sup>(58)</sup>。

後者については、テレビ局が外部委託して番組制作会社が制作した作品が、著作権かその管理窓口業務がテレビ局に帰属することで、二次利用が阻害されているという指摘があることに言及しつつ、この点については、総務省の調査結果を引用して、テレビ局側と番組制作会社側では見解が分かれると述べるにとどまっている<sup>(59)</sup>。ただ、著作権の譲渡に関し発注者側の

優越的地位の濫用がある場合には独占禁止法上問題となるとしている。

この問題については、放送局に一定の制約を加え、放送番組制作者の立場の強化を図ったアメリカやイギリスの政策が、しばしば参照される。既に放送番組制作の外部委託が進んでいる我が国においては、一定比率の番組の外部調達を義務付けるような措置よりは、制作会社側に作品の著作権や二次利用の窓口が確保される何らかの措置を望む議論がしばしばなされる。

これに対しては、放送局側が資金調達とそのリスクを負う限りは放送局側に二次利用のイニシアティブがあるのは当然であり、二次利用が進まないのは、そのコストが高いことや、適した番組が必ずしも多くないことにある、といった見解もある。

両国に類した施策の我が国への導入については、見方が分かれるところである。

おわりに

IT革命と経済のグローバル化の進展のもとで、情報の世界的流通が拡大を続けている。また、情報の持つ社会的、経済的な意義もますます増大している。そうした中で、今日、映像コンテンツを中心としたコンテンツ産業について、その経済的側面に着目し、一つの成長性に富んだ産業分野として、総合的な国家戦略のもとでその振興を図ることは、時宜に適ったとい

<sup>(56)</sup> 2005年3月、日本経団連の仲介により、映像コンテンツ関係9団体で構成する「利用者団体協議会」が、著作権関係団体と協議し、テレビドラマをモデルとした映像コンテンツのプロードバンド配信に関する合意がなされ、コンテンツの分野ごとの配信に際しての使用料額が定められた。ちなみに、合意内容は、文芸が情報料収入の2.8%、音楽が情報料収入と広告料収入の1.35%、レコードが情報料収入の1.8%、実演が同じく3.0%というものである。

<sup>(57)</sup> 総務省 前掲注<sup>(39)</sup>

3種の条件のほかに、制作会社と放送局のどちらか一方の意向で利用可能なものが1.3%ある。

<sup>(58)</sup> 『デジタルコンテンツと競争政策に関する研究会報告書』 公正取引委員会, 2003.

<sup>(59)</sup> 総務省 『放送ソフトの振興に関する調査研究会報告書』 1997.

関係者へのアンケート調査では、テレビ番組の二次利用の阻害要因については、「権利処理ルールが未整備」とみる点では、テレビ局と制作会社の双方が一致しているのに対し、放送局側は「二次利用に値するソフトが少ないこと」を、制作会社側は「放送局や制作会社との間で二次利用が自由にならない」ことを挙げて（50%以上が回答）、見方が分かれている。

うよりも、むしろ遅きに失したことといえよう。

我が国は、コンテンツ創造の優れた潜在力と実績を持つと自ら評価できるが、様々な工業製品の海外での高い評価と輸出実績に比べれば、アニメやゲームを除くと、余り浸透してこなかった。幸いにして、芸術的伝統と情報技術の面で高い水準を持ち、優れた消費者の感性に支えられた市場を擁しており、今後の国際的な展開を期待したい。

とはいえ、既に、韓国、中国、インドなどのアジア諸国も、コンテンツ産業の発展に注力しており、その実績も着実に見られる。アメリカの持つ優位性は、少なくともことコンテンツ産

業に関しては、近年ではアジアやヨーロッパの人材やセンスも取り込みつつ、なお不動のものがある。そうした中で、我が国としては、強い問題意識を共有し、官民連携した取組みが重要であるといえる。

国内におけるコンテンツの製作・流通体制の整備にしても、国際的な市場拡大にしても、政策的には多岐にわたる行政諸分野に係ることであり、総合的な国家戦略のもとで強力に推進していく必要があり、知的財産戦略本部を中心とした推進体制が有効に機能していくことが求められる。

(やまぐち ひろふみ)

(本稿は、筆者が国土交通調査室  
在職中に執筆したものである。)