

報道機関とデジタルプラットフォーム ～ニュース対価論争を巡る最新動向～ 一般財団法人マルチメディア振興センター（FMMC）

ICT リサーチ&コンサルティング部 チーフ・リサーチャー

米谷 南海



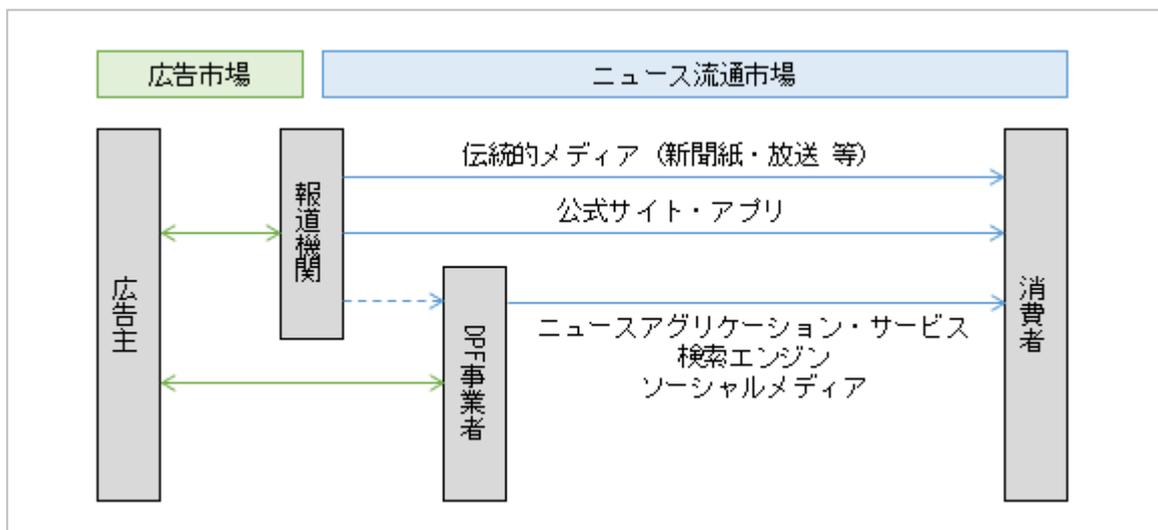
概要

大手デジタルプラットフォーム事業者は、プラットフォーム上で表示されるニュースコンテンツについて、報道機関に適正な使用料を支払っているのか。このような問題意識は世界各国に広がり、一部の国では両者の取引規則を定める法制度の導入に帰着した。本稿では、そのような法制度を導入した、あるいは導入しようとしている8か国・地域を取り上げ、それぞれの規制アプローチを整理する。また、そうした取組みが報道機関を窮状から救う本質的な手立てとなるのか、粗雑ではあるが考察を提示する。

1. 問題の所在

部数や広告収入の減少にあえぐ報道機関がデジタルサービスに活路を見出すなか、デジタルプラットフォーム（DPF）事業者がニュース流通市場に参入した。これにより報道機関のデジタル・ニュースコンテンツ（以下、ニュースコンテンツとする）は、報道機関の公式サイトやアプリだけでなく、ニュースアグリゲーション・サービスや検索エンジン、ソーシャルメディアでも表示されるようになった（図表1）。

図表1 DPF事業者のニュース流通市場への参入



出典：筆者作成

Reuters Journalism 研究所の 2023 年版年次報告書によれば、消費者がニュースコンテンツに触れる方法は 2020 年頃に転換期を迎え、検索エンジンやソーシャルメディアが、報道機関の公式サイトやアプリを上回ったという¹。そのため、DPF 事業者にはコンテンツ流通を依存する報道機関は多い。他方で、DPF 事業者は報道機関のコンテンツに「ただ乗り」してアクセスを稼ぎ、そこで得た広告収益を適正に分配していないとの不満も噴出しており、これが本稿のテーマである「ニュース対価論争」を巻き起こしている。

報道機関の主張は次の 2 点に整理される。第一に、報道機関のニュースコンテンツを無断で複製・公開することは著作権の侵害に当たるため、DPF 事業者は報道機関の承諾を得て、正当な対価を支払った上でコンテンツを使用すべきだとする主張である。ただし、著作権は著作物の創作者（記事を執筆した記者等）に付与されるものであるため、実際には著作隣接権（著作物を公衆に伝達する役割を担う者に与えられる権利）の確立や団体交渉権の獲得が目指された²。第二の主張は、DPF 事業者の商慣習が独占禁止法に違反すると見るもので、具体的には、DPF 事業者が検索市場や広告取引市場における市場支配力を濫用し、ニュースコンテンツの廉売や無償提供を強要したり、広告収益分配に関する条件を一方向的に決定したりしていることを問題視している。

なお、ニュース流通市場において世界的に存在感を高めている DPF 事業者には Google と Meta がある。Google はニュースアグリゲーション・サービスである「Google News」や Google 検索で、Meta は Facebook や Instagram といったソーシャルメディア上で、ニュースコンテンツを表示している。Facebook はニュースアグリゲーション機能「Facebook News」も搭載している。

2. 諸外国における法制度の概要

上述の問題意識に基づき、報道機関は各国政府に対し、DPF 事業者にはニュース対価の支払いを義務付けるよう要請してきた。DPF 事業者は、消費者が自社 DPF を利用するのは自主的な選択であり、DPF によって報道機関の公式サイトへのアクセス数も増えているとして反発したが、一部の国では政府が両者の取引規則を定める法制度の導入に踏み切った。2024 年 3 月現在、そのような法制度を導入した、あるいは導入しようとしている国は少なくとも 8 か国・地域あり、その概要は（1）～（8）及び図表 2 のように整理できる。また、各国・地域の規制アプローチは二つに大別できる。すなわち、DPF 事業者に交渉義務や支援義務を賦課するアプローチと、報道機関に対価請求権や団体交渉権を付与するアプローチである。前者はオーストラリア、カナダ、英国、ニュージーランド、インドネシアで、後者は EU、スイス、米国で採用されている。

¹ Reuters Institute. (2023). Digital News Report 2023. (URL 参照日はすべて 2024-03-11)
<https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/digital-news-report/2023>

² このような主張は主に EU 及びスイスで見られる。日本では「著作権法」第 15 条で法人著作について規定しており、報道機関がニュースコンテンツの著作権者となることが多いが、大陸法は創作者主義を原則とするため、日本の法人著作に相当する規定がなく、報道機関が著作権を有することもない。

(1) オーストラリア

オーストラリアでは、DPF 事業者によるニュースコンテンツ使用料について報道機関との交渉を義務付ける法律が世界で初めて制定された。政府はもともと当事者による自主的交渉規範の策定を求めていたが、合意が成立しなかったため、2021年3月に「競争・消費者法」を改正し、義務的交渉規範を規定した（同月施行）³。同改正法の下、財務大臣は交渉力の格差やニュース産業の持続性への貢献度を考慮して規制対象となる DPF 事業者を指定する。当該 DPF 事業者は報道機関に交渉を求められればそれに応じなければならない。交渉がまとまらない場合は調停が実施され、調停によっても合意に至らなかった場合は独立した仲裁機関が使用料を決定する。現在のところ、財務大臣は DPF 事業者を指定していないが、圧力を受けた Google や Meta は報道機関と 30 以上の契約を結ぶに至った。

他方で、規制の厳格化に向けた動きも既に出ている。政府は、競争消費者委員会に DPF 事業者と報道機関の契約内容を開示させる権限を付与することなどを検討しており、2025年初頭に同法の見直しを実施する計画である。

(2) カナダ

カナダでは、2023年6月に「オンラインニュース法」が成立した（同年12月施行）⁴。同法も DPF 事業者に対し報道機関との交渉を義務付けるものだが、オーストラリア法と異なるのは、規制対象となる DPF の基準が明記されている点である。すなわち、年間収益が 10 億 CAD 以上で国内月間平均ユーザ数が 2,000 万人以上の検索エンジンやソーシャルメディアが規制対象となり、Google や Meta が運営する DPF がこれに該当すると考えられた。

しかし、このような具体的なアプローチは、皮肉にも両社から強硬な姿勢を引き出した。両社が同法への対抗措置として、カナダでのニュースコンテンツの表示を停止したのである。その後、Google は年間 1 億 CAD の使用料を支払うことを条件にニュースコンテンツを再表示することで政府と合意したが、Meta が対応を変えることはなかった。そのため、2024年3月現在、「オンラインニュース法」の対象となっている DPF 事業者は Google のみである。

(3) 英国

英国では、2023年4月に「デジタル市場・競争・消費者法案」が議会で提出され、下院を通過後、現在上院で審議中である⁵。同法案は競争・市場庁の権限を強化するもので、具体的には、同庁内のデジタル市場ユニット（DCU）に次の権限を付与することを提案している：デジタル市場において戦略的市場地位にある DPF 事業者を指定する権限、当該 DPF 事業者に行動要件を課し取引先企業（報道機関含む）との公正かつ合理的な条件での取引を義務付ける権限、当該 DPF 事業者と取引先企業の交渉が決裂した際に最終取引条件を決定する権限等。英報道機関によれば、法案は 2024 年内に成立し、2025 年に施行されることが見込まれる。

³ Treasury Laws Amendment (News Media and Digital Platforms Mandatory Bargaining Code) Act. (2021). <https://www.legislation.gov.au/C2021A00021/latest/text>

⁴ Online News Act. (2023). <https://laws.justice.gc.ca/eng/acts/O-9.3/page-1.html>

⁵ Digital Markets, Competition and Consumers Bill. (2023). <https://bills.parliament.uk/bills/3453>

(4) ニュージーランド

ニュージーランドでは、2023年8月に「公正なデジタルニュース交渉法案」が議会に提出された⁶。同法案は、報道機関とDPF事業者の義務的交渉規範を定めるもので、交渉が決裂した際には調停を実施し、調停によっても合意に至らなかった場合には仲裁委員会による解決に委ねることとしている。政府によれば、国内の大手報道機関とDPF事業者は既に商業合意に達しているが、島嶼部を含む地方や先住民（マオリ）の報道機関は取り残されているため、同法案によってこれら報道機関を支援していく意向だという。

(5) インドネシア

インドネシアでは2024年2月、DPF事業者と報道機関と協力関係を築き、質の高いジャーナリズムを支援することを義務付ける「大統領令第32/2024号」が発出された（同年8月発効）⁷。ここで言う協力関係には、ニュースコンテンツ使用料の支払い、収益の分配、ユーザーデータの共有等が含まれ、どの方法を取るかは報道機関とDPF事業者が交渉を通して決める。また、大統領令は、DPF事業者による義務の履行を監督し、紛争の仲裁を行う委員会の設置も命じている。委員会は、報道評議会や通信情報省、専門家から選出された委員によって構成され、活動資金は報道機関や政府補助金等から調達する。

(6) EU

EUでは、2019年4月に「デジタル単一市場における著作権指令」が制定された（同年6月発効、EU加盟国による指令の国内法制化期限は2021年6月）⁸。同指令は報道機関にニュースコンテンツ使用に関する排他的権利として著作隣接権（複製権及び公衆送信権）を付与するもので、これにより報道機関は、DPF事業者に著作隣接権使用料を請求することができるようになっただけでなく、著作隣接権侵害行為に対して差止請求や損害賠償請求を行うことも可能になった。指令制定を受け、Googleは欧州6か国の300以上の報道機関と契約締結したが、Metaはフランスとドイツで2023年末よりFacebook Newsを廃止している。

なお、指令発効後、著作隣接権使用料の支払いについてDPF事業者から初めて合意を勝ち取ったEU加盟国は、2019年7月に「プレス隣接権法」を制定し、いち早く指令の国内法制化を完了させたフランスである。Googleが「プレス隣接権法」への対抗措置として、無償提供されたニュースコンテンツしか検索エンジンに表示しないという新ポリシーを一方向的に公表したため、新聞社協会全国連合（APIG）が競争委員会に申立を行い、競争委員会がGoogleに誠実な交渉を命じた。最終的に、GoogleはAPIGに所属する報道機関に対し著作隣接権使用料を支払うことで合意した。支払額は、報道機関の公式サイトへのアクセス数やGoogleのニュースコンテンツ使用量等に照らして算定されたという。

⁶ Fair Digital News Bargaining Bill. (2023).

<https://www.legislation.govt.nz/bill/government/2023/0278/latest/whole.html>

⁷ Presidential Decree 32/2024 concerning Publisher Rights. (2024). <https://setkab.go.id/inilah-perpres-32-2024-tentang-publisher-rights/>

⁸ Directive on Copyright in the Digital Single Market. (2019). <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2019/790/oj>

(7) スイス

スイスでは、2023年5月に「著作権法」の改正に関する協議が開始された⁹。改正案は報道機関に対価請求権を付与することを検討しており、具体的には、年間平均ユーザ数が国内人口の10%を上回るDPF事業者がニュースコンテンツのスニペット（抜粋）を表示した場合に、報道機関が対価を請求できるようにする。ただし、支払額や支払手続きについて交渉する際、報道機関はDPF事業者と個別に交渉することは認められず、複数の報道機関を代表する著作権管理組織が交渉を行わなければならない。これにより、中小規模の報道機関もDPF事業者と対等に交渉することが可能となる。また、EUの著作隣接権とは異なり、スイスの対価請求権は非排他的権利であるため、同国の報道機関がDPF事業者に対し差止めや損害賠償を請求することはできない。これには情報の自由な流通を確保する狙いがある。

(8) 米国

米国では、2019年及び2021年に議会に提出された「ジャーナリズム競争・保護法案」の改訂版が2023年4月に再提出された¹⁰。同法案は報道機関にDPF事業者との団体交渉を認めるものだが、特徴的なのは中小規模の報道機関の支援に焦点を当てている点である。同法案の対象となるのは、中小規模や独立系の報道機関と大手DPF事業者（国内月間ユーザ数が5,000万人以上で、年間売上高又は時価総額が5,500億USD以上あるいは世界月間ユーザ数が10億人以上）に限られる。米国では地元紙や地元放送局が一つもない「ニュース砂漠」と呼ばれる地域が増加しているため、地域報道機関を保護するための法案が複数提案されており、「ジャーナリズム競争・保護法案」もその一つに含まれる。

一方、州レベルでは、2023年2月に「カリフォルニア州ジャーナリズム保護法案」が同州議会に提出された¹¹。同法案は、大手DPF事業者に対して広告収益の一部を「ジャーナリズム使用料」として報道機関に支払うことを義務付けている。法案は6月に州下院を通過し、上院に送付された。

Metaは、「ジャーナリズム競争・保護法案」が可決されれば米国で、「カリフォルニア州ジャーナリズム保護法案」が可決されればカリフォルニア州で、ニュースコンテンツの表示を終了すると牽制をかけている。

⁹ The portal of the Swiss government. (2023). Online service providers are to remunerate use of journalistic works. <https://www.admin.ch/gov/en/start/documentation/media-releases.msg-id-95351.html>

¹⁰ Journalism Competition and Preservation Bill. (2023). <https://www.congress.gov/bill/118th-congress/senate-bill/1094>

¹¹ California Journalism Preservation Bill. (2023). https://leginfo.ca.gov/faces/billTextClient.xhtml?bill_id=202320240AB886

図表2 各国・地域における法制度の概要

国名	オーストラリア	カナダ	英国	ニュージーランド	インドネシア	
法令（案）	競争・消費者法	オンラインニュース法	デジタル市場・競争・消費者法案	公正なデジタルニュース交渉法案	大統領令第 32/2024 号	
規制対象	DPF	財務大臣が交渉力の格差やニュース産業の持続性への貢献度を考慮して指定した DPF	年間収益 10 億 CAD 以上かつ国内月間平均ユーザ数 2,000 万人以上の検索エンジン又はソーシャルメディア	世界売上高 250 億 GBP 以上又は国内売上高 10 億 GBP 以上で、競争・市場庁が戦略的市場地位にあると判断した DPF	コンテンツホストサービス、検索エンジン、ソーシャルメディア、ニュースへのアクセス提供サービス	DPF を提供・運営し、データ収集や処理を通じて商業目的で利用する民間電子システム提供者事業者
	報道機関	各種要件を満たす報道機関	各種要件を満たす報道機関	上記 DPF の取引先企業（報道機関含む）	各種要件を満たす報道機関	報道事業を行うインドネシアで法人
	ニュース	ニュースの複製、配置、リンク、抜粋	・ニュースの複製 ・ニュースへのアクセス提供	－	・ニュースの複製 ・ニュースへのアクセス提供	ニュースの収集、処理、配信、表示、仲介
規制アプローチ	DPF 事業者に交渉義務を賦課	DPF 事業者に交渉義務を賦課	競争・市場庁に DPF 事業者に交渉義務を賦課する権限を付与	DPF 事業者に交渉義務を賦課	DPF 事業者に支援義務を賦課	

国名	EU	スイス	米国	
法令（案）	デジタル単一市場における著作権指令	著作権法改正にかかる協議	ジャーナリズム競争・保護法案	
規制対象	DPF	対価を得るために、隔地者間で電子的手段により、かつサービス受領者の個別の要求に応じて提供されるサービス（検索エンジンやソーシャルメディア等）	対価を得るために、隔地者間で電子的手段により、かつサービス受領者の個別の要求に応じて提供されるサービス（検索エンジンやソーシャルメディア等）のうち、年間平均ユーザ数が国内人口の 10% 以上のもの	国内月間ユーザ数 5,000 万人以上かつ、国内年間純売上又は時価総額 5,500 億 USD 以上あるいは世界月間ユーザ数 10 億人以上の DPF
	報道機関	EU 加盟国で設立された報道機関	ジャーナリズム規範等を遵守している報道機関	正規職員数 1,500 人以下の出版社や独立系放送局
	ニュース	ニュースのオンライン利用（リンクや極めて短い抜粋は除く）	ニュースの抜粋の表示	オンラインでのニュースの集約、表示、提供、配信、誘導
規制アプローチ	報道機関に著作隣接権を付与	報道機関に対価請求権（集団的行使）を付与	報道機関に団体交渉権を付与	

出所：筆者作成

3. DPF事業者による報道機関への支援

法制度の導入が本格化する以前から、Google と Meta は各国の報道機関を支援するプロジェクトを実施してきた。Google は 2018 年より「Google News Initiative」を開始し報道機関への資金援助やトレーニングの提供を行っているほか、2020 年には Google News に新機能「Google News Showcase」を搭載した。同機能は Google が購読料を肩代わりし、ユーザが有料ニュースコンテンツを無料購読できるようにする仕組みで、報道機関の購読収入を生み出す。また、Meta も 2017 年より「Meta Journalism Project (旧 Facebook Journalism project)」の一環として報道機関への資金援助やトレーニングを提供している。このような取組みには、報道機関の留飲を下げ規制を回避する狙いがあったと考えられる。

しかしながら、こうした支援では報道機関を満足させるには不十分であった。2021 年 6 月 21 日付 Reuters 記事によれば、米国内で両社の支援を受ける報道機関は数千に及び、支援は不可欠だとして感謝する声がある一方、両社の援助額では報道機関が被った損害を到底補填できないとの不満も根強いという¹²。コロンビア大学に拠点を置く非営利団体 Policy Dialogue Initiative は、2023 年 11 月に公表した報告書において、Google と Meta が米報道機関に対して負う負債は年間 119 億～139 億 USD に上ると推計し、公平な収益分配を実現するためには両社のニュースコンテンツ関連収益の 50%が報道機関に支払われるべきだと主張している¹³。

4. ニュース対価の支払いは報道機関を窮状から救うのか？

結局、報道機関の Google と Meta に対する不満が解消されることはなく、2021 年にオーストラリアで「競争・消費者法」が改正され、複数の国がそれに追随したわけであるが、こうした法制度は果たして報道機関を窮状から救う本質的な手立てとなるのだろうか。たしかに立場の弱い報道機関に DPF 事業者との公平な交渉の機会を与える意義は大きい。しかし、Meta がカナダ等でそうしたように、DPF 事業者がニュースコンテンツの表示を止めるようなことがあれば、DPF にコンテンツ流通を依存する報道機関（特に中小規模の報道機関）は今以上に困窮するのではないか。つまるところ、報道機関が逆境を根本的に打開したいのであれば、DPF 事業者への依存度を下げ広告主や消費者との関係を再構築するほかにないように思われる。

参考となる取組みに、英国の主要報道機関 4 社が 2018 年に共同設立したデジタル広告ソリューション企業 Ozone がある。同社は報道機関の公式サイト上の広告枠を横断的に管理・販売するソリューションを提供することで、DPF 事業者を仲介しない、報道機関と広告主との直接的な取引を実現した。ソリューションは、Google や Meta が必ずしも得意としない、ブランド・セーフティ（適切なサイトに広告を配信しブランド毀損リスクを回避すること）の確保や、EU 一般データ保護規則に準拠した安全なユーザデータ管理を売りとする。2022 年現在、約 35 社

¹² Coster, H. (2021, June 10). Insight: Google, Facebook pledged millions for local news. Was it enough?. Reuters. <https://jp.reuters.com/article/idUSKCN2DS0NK/>

¹³ Policy dialogue initiative. (2023, November 13). Paying for News: What Google and Meta Owe US Publishers. <https://policydialogue.org/files/publications/papers/LatestVersion.pdf>

の報道機関と約 400 社の広告主がソリューションを利用しており、広告の月間総リーチ数は英国人口の 85%に相当する 4,240 万人に上る¹⁴。

このほか、各国の放送事業者が動画配信プラットフォームを共同構築し、米国拠点の大手動画配信サービスに対抗せんとする動きもヒントになるだろう。Reuters Journalism 研究所の 2023 年版年次報告書によれば、オンライン上のフェイクニュースに不安を覚える消費者の割合は世界平均で 50%を超える¹⁵。検索エンジンやソーシャルメディアに玉石混交のニュースコンテンツが並ぶなか、報道機関が団結し、消費者が安心してアクセスできるような自前のニュースアグリゲーション・サービスを提供すれば、需要はあるはずだ。日本では、日経新聞、朝日新聞、読売新聞の紙面を読み比べられるニュースサイト「新 s (あらたにす)」が 2008 年に開設され 2012 年に閉鎖されたという苦い経験があるが、フェイクニュースが大きな社会問題となった今、参加報道機関を増やして再チャレンジする価値はあるように思う。

容易な道のではないが、報道機関が自らオンライン上の言論空間を再構築し、広告主や消費者との関係性をリデザインする取組みが求められる。

なお、本稿では取り上げなかったが、報道機関が生成 AI 企業にニュース対価の支払いを求める動きも出ている。2023 年 12 月には、米新聞大手 New York Times が同社のニュースコンテンツが学習用データとして無断使用され、著作権を侵害されたとして、対話型 AI「ChatGPT」を手掛ける米新興企業 OpenAI と、提携する Microsoft を提訴した。また、2024 年 3 月には、仏競争委員会が対話型 AI「Bard」でのニュースコンテンツ使用を報道機関に事前通知していなかったとして Google に 2 億 5,000 万 EUR の罰金を科すことを発表している。一方、ニュースコンテンツを生成 AI 開発に使用する許可を得るため、Apple が報道機関に交渉を持ちかけ、Google は既に一部報道機関と使用料の支払契約を結んだとする報道もある。DPF に生成 AI が加わり、ニュース対価論争は今後ますます過熱していくことが予想される。

¹⁴ Ozone. (2023, February 16). Significant shareholder investment follows strong 2022. <https://www.ozoneproject.com/blog/significant-shareholder-investment-follows-strong-2022>

¹⁵ Reuters Institute. (2023). Digital News Report 2023. <https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/digital-news-report/2023>