

2015年8月19日

明治大学知的財産法政策研究所（IPLPI）シンポジウム

## 著作権集中管理団体と競争法のあり方

－JASRAC 最高裁判決を契機に－

文部科学省私立大学戦略的研究基盤形成支援事業（平成23－27年度）

「情報材の多元的価値と、創作・利用主体の役割を考慮した知的財産法体系の再構築」

### 第一部基調講演(1)

#### 「著作権等に関する集中管理制度の現状と課題について」

川瀬真（横浜国立大学成長戦略研究センター客員教授）

ただ今ご紹介いただきました川瀬でございます。今日はよろしくお願ひいたします。

私は著作権等の集中管理の現状と課題についてお話をさせていただきます。時間が40分という短い時間ですので、分かりやすいようにかいつまんでお話をしたいと思います。

著作権の集中管理は、これは著作権を保護する一方で、利用の円滑化を図るのに最適な方法だといわれております。例えば法律によって権利を許諾権から報酬請求権に引き下げるとか、ある種強制的な措置によって利用の円滑化を図るという方法もあるわけですが、集中管理の場合には、許諾権を残したまま、集中管理が行われることにより、実質的には許諾権が報酬請求権に変容することになります。

変容するとはどういうことかといいますと、著作権等管理事業法では集中管理された著作権の行使については、正当な理由がない限り、許諾を拒否できないと法律上明記されております。従って、権利者側からいえば許諾権を残しながら、利用者側からいえばそのレパートリーの全ての管理著作物について、一定の使用料を払えば利用できるということになります。

そういう意味で、権利の保護と利用の円滑化を両立させるものといわれておりまして、実は日本のみならずヨーロッパやその他の国でも、この集中管理というのは非常にポピュラーなシステムとして導入されています。

かいつまんでわが国の制度についてお話をしますと、許諾権の管理につきましては、著作権等管理事業法による規制がございます。それから、報酬請求権の管理ですが、これは著作権法で報酬請求権の行使に関する規制が定められています。報酬請求権といいますのは、ご承知のとおり許諾権ではないですから、著作物の利用を認めるかどうかの決定はできないのですが、利用された場合には一定のお金をもらえるという債権的な権利です。

指定団体制度と書いてありますけれども、これは報酬請求権について個々の権利者がばらばらに権利行使をすると利用者側は非常に煩雑ですので、権利を1つにまとめて行使をして、その団体が聴取したお金をその団体が分配をすることによって権利行使の円滑化を図るというシステムでございます。

著作権法上は3つの権利がございます。1つは私的録音（録画）補償金を受ける権利、それから2つ目は商業レコードの二次使用料を受ける権利、それから3つ目が貸レコード業者から貸与報酬を受ける権利です。これらの権利については、先ほど言いましたように文化庁長官から指定された団体が、まとめて権利を行使するという仕組みになっています。

2番目と3番目の二次使用料を受ける権利と貸与報酬を受ける権利については、レコード製作者の権利に関していうと日本レコード協会が、また実演家の権利に関していうと、日本芸能実演家団体協議会が文化庁長官から指定されています。

それから、1番目の権利については、これは今日多分お見えになっている方はご承知だと思えますけれども、いろいろと制度上の問題が出まして、今は事実上機能しておりません。

それで、先ほど言いましたように諸外国もわが国と同じような規制がされています。許諾権の管理につきましては、例えばヨーロッパですといわゆる大陸法系の国、例えばフランスとか、スペインとか、イタリアとか、そういう団体は著作権法の中で集中管理団体が規制されることになっています。また、ドイツのような国は特別法がございまして、特別法によってある種の規制が行われています。それから、英米法系の国は特別な法律によって団体規制が行われてはいません。その代わりに、競争法によるある種の縛りがありまして、その中で一定の規制がされていることになります。

それから、ヨーロッパやアメリカ、日本の特徴もそうですけれども、集中管理団体は自分たちの権利は自分たちで守ろうということから設立された団体でして、基本的には権利者団体が集中管理をやっているところがほとんどです。従って、先ほど少し紹介がありました日本音楽著作権協会是一般社団法人で、会員が著作者・音楽出版社からなっているいわゆる権利者団体でございます。ドイツとか、フランスとか、イギリス、アメリカ、スペイン、イタリアもそうですけれども、これらの国も基本的には権利者団体が集中管理事業をやっています。

この著作権等管理事業法ができた経緯についてご説明をしますと、日本の集中管理団体は後でご説明しますが、ヨーロッパの団体とは全く異なる経緯をたどってできたわけです。どこが違うかという点、昭和7年ごろからプラーゲ旋風という著作権界にとって非常に有名な出来事がありました。ドイツ人のプラーゲさんという方が欧米の著作権者の代理人として日本に來られまして、日本で権利行使をされました。日本は明治3（1899）年に旧著作権法を制定しまして、同時にベルヌ条約に加入しましたので、当然日本国として欧米人の著作権を保護する義務を負っていたわけです。

従って、プラーゲさんの権利行使は完全に合法的な行為でして、それ自体は問題がなかったのですが、日本側からいうと彼は日本の実情を無視して過酷な権利行使をしたわけです。従って、例えばNHKが使用料が高すぎて洋楽の放送を1年間できなかつたとか、そういうさまざまな弊害を生みました。

わが国には、その当時著作権の集中管理団体というものが存在しませんでした。従って、わが国にも日本人による集中管理団体が必要だろうということと、問題が多い外国団体（外国人）の直接権利行使を禁止しようということになりました。つまり日本人の手による著作権の集中管理団体を創設して、外国人の権利に関しては、その団体を通じて権利

行使させることによって、日本の実情に合わせた権利行使をさせようということです。

これを実現させた法律は、「著作権に関する仲介業務に関する法律」（以下「仲介業務法」という）といい、昭和 14(1939)年に成立しました。どういう規制がされていたかというところ、この業務を実施するには内務大臣（当時の主務大臣）の許可が要となっております。ただ、許可するための基準ですが、これは戦前の法律ですから、実は法律には何も書いていないのです。私も法律制定の際の政府の内部資料を役所にいるときに読ませていただきましたけれども、そこには驚くべきことが書いてあるのです。つまり、許可するかどうかは一切主務大臣の裁量に任せられると書いてありました。今の時代では考えられません。また、政府の資料の中には、基本的には 1 業種 1 団体に運用されるべきであると書いてありました。

それから、使用料については認可制になっています。認可というのは、これは認可がなければ使用料が有効にならないのです。従って、非常に強い政府の規制があると考えていただくと結構です。

従って、そういう政策の下に作られた仲介業務法ですから、実は施行と同時にプラーゲさんは内務省に仲介業務の許可申請をしたのですが、これは当たり前の話ですけれども不許可処分になりました。それで、実は今の音楽の分野でいうと、当時の大日本音楽著作権協会、現在の日本音楽著作権協会が許可を受けたことになるわけです。

従って、この仲介業務法というのは日本における中核的な管理団体の育成の必要性、つまり法律により強い規制をして、参入制限をしたうえで、管理団体を保護育成をするという趣旨でできた法律です。実はそこは外国とは全く逆なのです。外国は自分たちの権利は自分たちで守らなければいけないということで、権利者が団体を作りました。集中管理団体ができたのは 1800 年代です。エジソンが録音機を発明したのが 1800 年代の終わりですから、まだ基本的には音楽についていうと演奏しかなかった時代なのですが、演奏権の管理団体を作って、そこが権利行使をしました。そうすると、自分たちの権利は自分たちで守らなければいけないということで、できるだけ集中度を増したほうが利用者に対して強い主張ができるということで、集中度を増していきました。

そういうことによって、今度は反対に権利者団体のほうが強くなって、利用者側は政府に要請をしてその強い権利行使を抑制してもらうために、各国政府は法律を作って規制をしたということです。すなわち外国とわが国では集中管理団体の発達の経緯とそれに伴う規制の趣旨が全く違うわけです。

それでは、なぜ著作権等管理事業法ができたのかといいますと、それは私が整理すると 3 つの要件があると思います。1 つは 1990 年代からありました政府による規制緩和政策の推進です。小泉政権時の規制緩和政策は有名ですが、実は政府はその前から規制緩和の政策を推進しておりました。その考え方は不必要な規制はやめようということ、それから、規制する場合は最小限の規制にしようというのが柱だったわけです。

それから、仲介業務法そのものに起因する問題もありました。先ほど言いましたように仲介業務法というのは昭和 14(1939)年の戦前の法律ですから、例えば許可基準とかそういうものが一切規定されていないのです。政府の制定資料では許可するかどうかというのは、一切主務大臣の裁量に任せられると書いていまして、とても戦後の世界で通用するような法律ではなかったわけです。それ以外にもさまざまな欠陥がございました。従って、仲

仲介業務法そのものがやはり時代遅れの法律だったということです。

それから、もう一つの要因は、これは私が特に感じているのは日本音楽著作権協会に対する不満がありました。独占的に音楽著作権の管理を任された JASRAC ですが、知らず知らずのうちに権利者及び利用者の要請にきちんと応えていたかどうかということがやはりあるのだと私は思います。そういう意味で、さまざまな不満もあったと私は理解をしております。

そういうことがございまして、この問題については文化庁の著作権審議会、現在の文化審議会の著作権分科会ですが、そこで長く検討をしました。そこでは、新しい法律を作ろうということになりまして、基本的視点として、著作者の意思の尊重、利用実態の変化等への対応、信頼性・透明性の確保、情報提供機能の充実ということでさまざまな視点が整理され、それに基づき具体案が提言されたわけです。

具体的には今まで事業の実施は許可制だったものを登録制にしました。登録制とはどういうことかという、一定の登録の拒否要件が法律に定められているので、登録申請がありますと書類の不備等は別にして、基本的には登録拒否要件に該当しない限り登録することになり、参入障壁はきわめて低いものになりました。

多分、私の話が終わってパネルディスカッションになったときに、いろいろな議論がありますからあらかじめ話しておきますが、例えば音楽の世界ではそれまで日本音楽著作権協会が独占をしていたのですが、日本音楽著作権協会を例えば解体するとか、それから強制的に分散化をしてシェアを低くするというような議論は全くありませんでした。つまり、法律によって独占を維持するというのは、やはりこの時代にふさわしくないであろうということだけです。ここが重要なのですが、仲介業務法の目的は日本人による中核的な集中管理団体を育成するところにあったわけです。仲介業務法の制定趣旨は十分達成した、つまり、よちよち歩きからもう成人式を過ぎて一人前になったわけですから、後は法的な規制によって守られるというよりは、自分たちの努力で中核的な団体を維持したほうがいいのではないかということで、法律上の規制は思いきって緩和をしたのが法律を作った趣旨です。

それから、適用範囲については、著作物一般、著作隣接権の対象物である実演、レコード等に拡大をしました。それから、使用料の決定権が委託者に留保されているような非一任型管理については規制する必要がないということで、規制は一任型管理、すなわち使用料の設定については受託者に任せる方法のものに限定をしたわけです。それから、使用料設定に関する適切なルールの構築とか、業務運営上の仕組みの整備が別途整備をされました。

それで、集中管理等の現状ですが、これは文化庁のホームページで確認をしたのですが、今登録事業者が 31 団体、準備中が 1 団体です。準備中というのはどういうことかという、これは登録をしてから権利の委託契約約款とか、使用料規程を文化庁に届ける必要があるのですが、まだその届出がされていないということです。

これから多分このシンポジウムで話題になってくる音楽ですが、音楽については事実上 JASRAC、JRC とイーライセンスの 3 団体が事業を実施されています。事実上と書いていますのはどういうことかという、実はこの 31 団体の中で音楽を取り扱う団体は他にもあるのですが、実際に扱っている団体はこの 3 つに今のところは限定されているというこ

とです。

それから、ワン・ストップ・ショップの実施というのは、一般社団法人映像コンテンツ権利処理機構（aRma）と書いてありますが、ここは実演家の権利処理の窓口になっているのですが、この団体が自らが許諾するというよりもこの構成団体が集中管理団体として、そこに情報を提供して許諾はその構成団体が出すという仕組みです。この方式は、1つの窓口で多様な権利者団体との権利処理ができるということで、これは非常に優れた方法です。

それから、文芸3団体による共同行使です。文芸3団体というのは日本文藝家協会、日本脚本家連盟と日本シナリオ作家協会のいわゆる文芸関係の著作権を扱っている3団体が、これもワン・ストップ・ショップという形で、1つの団体を窓口にして、3つの団体のレポーターリーについて許諾を受けられるという仕組みがあります。

それから、多分今日の議論の大事なところですが、著作物の利用状況のデータ作成作業を実施している CDC という団体があります。著作権情報集中処理機構です。この団体は音楽のネットワーク利用について今機能している団体ですが、ここは著作権の集中管理団体ではありません。ここはデータ作成作業をやる団体です。

つまり、どういうことかということ、ネット事業者の方は JASRAC のレポーターリー、JRC のレポーターリー、それからイーライセンスのレポーターリーをいちいち調べて利用するわけではなく、それとは関係なしに使うのです。そこで、CDC がネット事業者から受け取った利用実績や CDC があるシステムを使って把握した情報の中で、これは JASRAC 管理、JRC 管理、イーライセンス管理というように仕分けします。

そしてそのデータが JASRAC、JRC、イーライセンスに報告がいった、各団体からネット事業者に請求書がいくことになります。ここを窓口にした利用者はどの管理事業者の曲を使ったかを知らずに、権利処理ができるという仕組みになっているわけです。

次は、今後の課題になります。私自身の全く個人の考え方の出発点ですけども、分野における中核的団体は必要だと思います。先ほど私が言いましたように、法律を作ったときに JASRAC 解体論、それから分散化がいいという意見は確かにありました。けれども、政府としてはそういうことは一切考えていなかったわけです。

反対にやはり集中管理事業というのは、先ほど言いましたように一般の企業と違って権利者団体が管理事業をやる、つまり自分たちの権利は自分たちで守るところから発生してきた団体です。それは日本のみならずヨーロッパもアメリカも変わらないのです。従って、私はやはり中核的団体は必要だと思います。

私が現役で文化庁にいましたときには、著作権の関係で外国からお客さんが来られます。そのときに日本は管理事業法を作って、規制緩和されたのですけれども、私の国でもそういうことをやるべきでしょうかというご質問をされる方が何人かおられました。そのときに私は「あなたの国では中核的な団体が育っていますか」と聞くのです。

そのときにアジア諸国の方々は、大体「一応あるけれども、まだまだ育っていない」とか、「いろいろと問題を抱えていてこれからです」とか、そういうことをおっしゃる方がほとんどなのです。そういうときには「規制緩和はやめたほうがいい」と私は言っていました。やはり、そういう中核的な団体がないままに、新規参入を認めるのは、権利者にとっても、利用者にとっても良くないと私は思います。

ただし、その中核的な団体の存在を法律の規制によって維持するかどうかは、管理事業法ができたときにはそこは否定的でありました。つまり自分たちの団体は自分たちの努力によって守っていくことが必要ではないかということなのです。そういう意味で、管理事業法は他の規制法と同じように事後規制に徹しているわけです。

つまり、ここに書いていますように中核的団体が中核的団体であり続けるのは、当該中核的団体の努力、権利者・利用者からの信頼性が確保されることによるわけです。これは当然のことながら、新規参入してくる事業者の方々にも言えることです。従って、管理事業について誠実に努力をして、その努力の結果として中核的団体が中核的団体として維持されるのであれば、それはそれでいいではないかというのが当時の政府の考え方でございます。

それから、本日のシンポジウムも独禁法の裁判を一つの契機にして行われているのですが、独禁法の問題というよりはそれを一つの契機として、これからどういうふうに展開をしていくのかということのほうが私は興味があるわけです。つまり、独禁法の問題というのは現行の使用料率を上限としまして、JASRACが他の管理事業者の楽曲分を控除して放送事業者に請求すれば、もうこれで独禁法の問題は解決するわけです。

つまり、独禁法の問題が今浮上したのは、JASRACが放送使用料の料率を利用割合によって控除しないということになると、新規で参入してきた団体に、JASRACにお金を払って、それにプラスアルファで払わなければいけないということになり、そこが参入障壁になっているということです。そこを解決するためには、他の管理事業者の分について控除して請求すればいいということになりますけれども、その問題よりは、複数団体の中で権利処理の仕組みを特に放送分野でどうするのか、そちらのほうが問題になると思います。

それから、最後なのですけれども、これは私の全く個人的な意見ですが、特に管理事業法ができたときに、例えば録音の分野などは非常に早くから新規参入して来られたのです。何故録音が新規参入しやすかったかということ、基本的には、ある計算方法に基づいて1曲幾らの単価が出ますのでプラスアルファにならないのです。つまり、1曲幾らの単価が計算方式によって出てきますから、その値段の差はあるかもしれませんが、レコード会社が例えばCDを作ったときに払う金額はそう変わらないわけです。

それと、レコード会社は非常に限られた会社しかありませんので、管理がしやすいこともあって新規参入されてきました。

今問題になっているのは放送分野なのですけれども、放送分野でなぜ新規参入ができるかということ、これは分配精度の向上です。実は放送の分野でも、昔は生放送は全曲報告でしたが、レコードによる放送は13週に1週のサンプリング調査だったのです。ですから、分配精度そのものは低かったわけです。

こういう時代は、新規参入はほとんど無理です。JASRAC自体の分配精度が低いのですから、新規参入者の分配精度も低くならざるを得ず、これではなかなか新規参入はできません。ただ、今はJASRACも全曲報告に近づけるように努力をされております。このように全曲報告が可能になればなるほど参入障壁は正直いいますとどんどん低くなってきます。他の団体も参入できるということになるわけです。

ただし、私は包括許諾・包括徴収の分野については、当面は完全な全曲報告は難しいと思います。従って、完全な全曲報告ができれば参入障壁はもっと低くなるのですが、今は

踊り場といいますか、過渡期のところだと思います。

それから、新規参入によりまして、管理事業者や利用者の取引コストは確実に増加します。これは当たり前の話ですけれども、先ほど言いましたように、CDC というのは JASRAC が独占をしていたときには必要なかったのです。全部 JASRAC に払えばよかったのですけれども、新規参入することによってどの団体が管理している作品を使ったかどうかというのを仕分けする組織が必要になって、ああいう団体ができたわけです。

この団体は管理事業者が全部費用を負担しているわけではなく、半分は利用者側が費用負担をしています。そういう意味ではコストは高くなるのです。法律によって独占を維持するというのは、実は問題点もやはり出てくるわけです。参入規制を緩和して参入を促すことによって、取引コストが増加をするということも真実なのですが、私自身はやむを得ないと思っています。従って、できるだけそのコスト増を抑える仕組みをどうするのかというのが、今後考える問題だと思います。

あと、安藤先生が後ほどいろいろな統計をここに投影され、説明されると思いますが、実は手数料では引き下げ競争が激しく行われているわけです。つまり、権利者から見ると安い手数料で確実に分配してもらえようほうが良いに決まっています。これは管理事業者から見るとそれが1つのセールスポイントになりますから、安い手数料の問題というのは水面下で競争が行われているわけです。

管理手数料の値上げが困難であるということであれば、個人的には CDC の、例えば放送分野とか、演奏の分野とか、他の利用形態への拡大。特に包括許諾・包括徴収でやっている分野に拡大をしていくというのがコストを引き下げる大事な課題かなと思います。ただし、この場合にはやはり利用者側の理解も必要でございます。利用者側がある程度コスト負担をするという理解が必要だと思います。

それから、独禁法の問題が解決しますと、これは包括許諾・包括徴収か、包括許諾・個別徴収かを利用者側が選択できます。これは利用者側の権利です。つまり、包括徴収・包括許諾というのは、例えば収入の何パーセントというある種どんぶり勘定で払うという方法か、それとも包括的に許諾してもらっただけけれども、利用ごとにお金を1曲幾らで払います、これを選択できるわけです。また、これは後でお叱りを受けるかもしれませんが、私個人としては管理楽曲を使わない自由もやはり利用者側にはあると思うわけです。

そうしないためには、私はよく使われる相当数の楽曲数の管理を任された上で参入する必要があると思います。つまり、参入にするにしてもやみくもに参入するというのではなく、ある程度きちんと準備をして参入してこないとうまくいかない場合があるということです。

すみません。少し時間がオーバーしましたけれども、私の報告を終わらせていただきます。どうもありがとうございました。