

デジタル時代における著作権制度・関連政策の在り方検討タスクフォース
中間とりまとめ

目次

1. 我が国のコンテンツ産業を取り巻く環境の変化	3
(1) コンテンツの流通環境の変化	3
(配信経路のデジタル化—メディアとコンテンツの分離、流通経路の多様化)	3
(分野を跨いだ価値増殖サイクル)	5
(先端 IT 技術による著作物等の利用状況・利用量の精緻な把握・計測)	6
(2) コンテンツの消費動向の変化	7
(オンライン視聴・閲覧へのシフト)	7
(コンテンツは娯楽消費財からコミュニケーション消費財へ)	7
(3) コンテンツの創作環境の変化	8
(プロシューマーの大量参入)	8
(4) グローバルなプラットフォームサービスの台頭と既存コンテンツ産業の生存戦略	9
(有償デジタル配信巨大プラットフォームによる既存流通市場の浸食)	9
(既存のコンテンツ事業者が受ける大きな挑戦)	11
(巨大デジタル配信プラットフォームが果たすべき責務)	12
(5) コンテンツのデジタル経済社会上の新たな存在意義	13
(コンテンツ消費はデータ駆動型経済に必要な顧客嗜好データの収集源)	13
(デジタル経済の主要な中間財に)	14
(生活空間のサイバー空間への移動—娯楽消費財から生活空間構築財へ)	14
(6) コンテンツ市場をめぐる変化の構造と将来への見通し	15
2. デジタル時代に対応した利用円滑化方策と権利者の利益保護の両立	18
(1) 大量、多種多様なコンテンツに関する一元的かつ円滑な権利処理の促進	18
【現状と課題】	18
【検討の方向性】	19
(2) UGC 等、多元化された制作環境の適正な発展を支える権利者意思情報共有・権利処理関連サービスの形成とプラットフォームの役割	33

【現状と課題】	33
【検討の方向性】	34
(3) 利用円滑化の基盤となる権利情報データベースの整備	35
【現状と課題】	35
【対応の方向性】	36
(4) コンテンツ制作における取引の適正化及び就業環境の改善	36
【現状と課題】	36
【対応の方向性】	37
(5) 伝送路などの形式面と権利者への影響などの実質面との間でずれが生じている著作権法上の規定の見直し	37
【現状と課題】	37
【検討の方向性】	38
(6) 当事者間協議やソフトローの活用	38
【現状と課題】	38
【検討の方向性】	41

※本とりまとめは、あくまで、有識者によるタスクフォースとして、現時点での課題及び考えられる検討の方向性等を整理したものである。今後、幅広い関係者の意見を丁寧に聴取の上で、政府としての方針が定められ、それに基づき、関係府省において具体的な検討が早急に進められることを期待する。

1. 我が国のコンテンツ産業を取り巻く環境の変化

我が国のみならず世界的な傾向として、コンテンツ産業を取り巻く環境はデジタル化・ネットワーク化の進展等によりこの数年で大きく変化している。今後のさらなるコンテンツの流通・活用の促進に向けては、このデジタル時代においてコンテンツの持つ意義や価値を再確認するとともに、その変化の様相や将来への見通しを踏まえて、必要な制度設計やビジネス環境の適正化に向けた取組を進めていく必要がある。

すなわち、インターネットを前提にしたビジネスモデルが主流となり、異分野が融合し、生産と消費の境目が薄くなり、一方通行の価値提供・消費からコミュニケーションによる双方向の価値交換に転換していくことを前提に、経済発展の主要な中間財に位置づけが変わるコンテンツを増殖させ、デジタル・エコノミーや生活・社会・経済活動のサイバー空間上への移転が加速化できるように、不可欠な権利処理と適正な利益再分配がスピーディーに低取引コスト（権利者の特定や交渉に係る費用や時間。権利者に支払うべき対価は含まない。）で実現できる環境を成立させるため、制度設計やビジネス環境の在り方を見直すことが、本提言のミッションである。権利処理と適正な利益再分配が迅速に低取引コストで実現できる環境の構築が、Society5.0の実現と我が国のコンテンツ産業の発展にとって不可欠であり、各プレイヤーがこれを真摯に受け止め、早急にこれを構築しないと、国際競争力の観点からも不可逆的な大きな遅れを取るようになるおそれがある。

そして、最も重要なことは、この新しい環境の中で、コンテンツが持続的にクリエイターによって創造され、適正な対価が還元されながら、利活用されるエコシステムが構築されることである。迅速で円滑な権利処理はこのエコシステムを支えるものである。

（1）コンテンツの流通環境の変化

（配信経路のデジタル化—メディアとコンテンツの分離、流通経路の多様化）

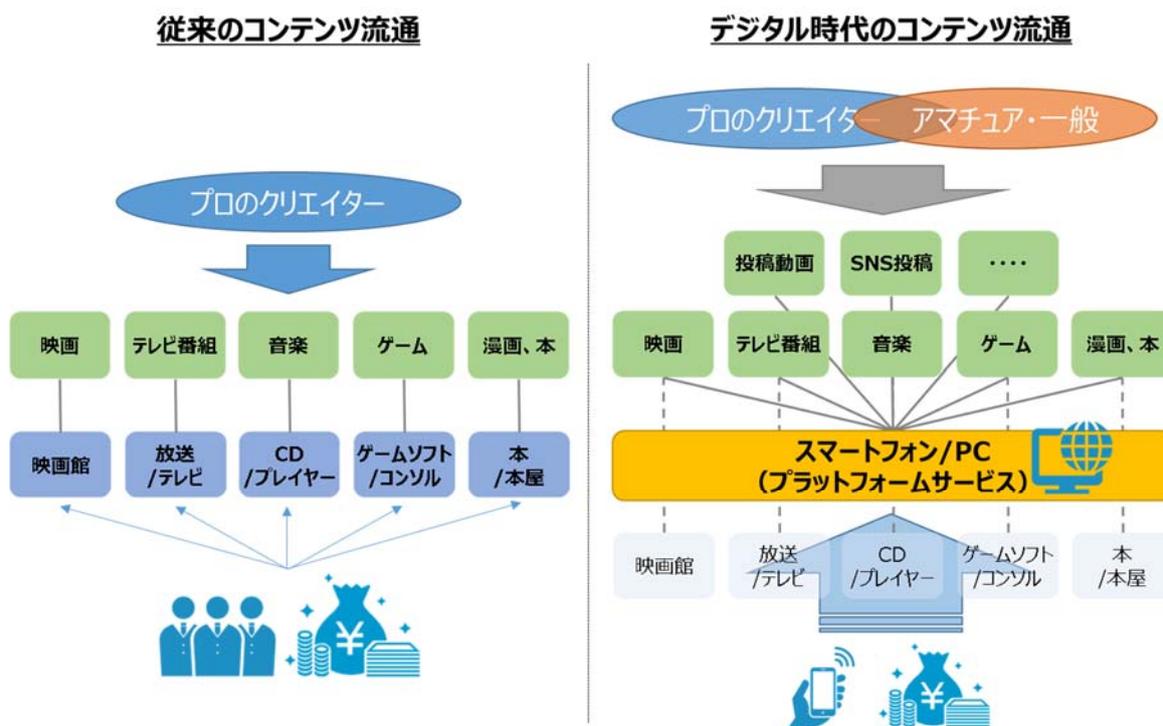
アニメ、マンガ、映画、音楽等に代表されるコンテンツは、従来は、それぞれテレビ放送、書店、映画館、レコードショップといった固有の流通経路があったものの、デジタル化、特にスマートフォンの普及により、あらゆるコンテンツがインターネットを通じて、時間や地理的制約を問わず楽しめるようになった。国内コンテンツ市場においてもネットワーク配信に係る販売額やネット化率は

年々急速に成長しており、さらに国境を越えたグローバルなコンテンツ流通も拡大し、各種コンテンツビジネスの潜在市場規模を押し上げている。直近では韓国発の配信ドラマの世界的なヒットや、日本発のアニメ作品の海外での人気上昇なども記憶に新しい。国内においても、例えばテレビ業界等において、新たに放送コンテンツのネット配信サービスの提供が開始されたり、出版社による各種マンガ作品を提供する公式アプリサービスが開始されたりと、既存のコンテンツ業界においてもこうした流通環境の変化への対応が行われている。

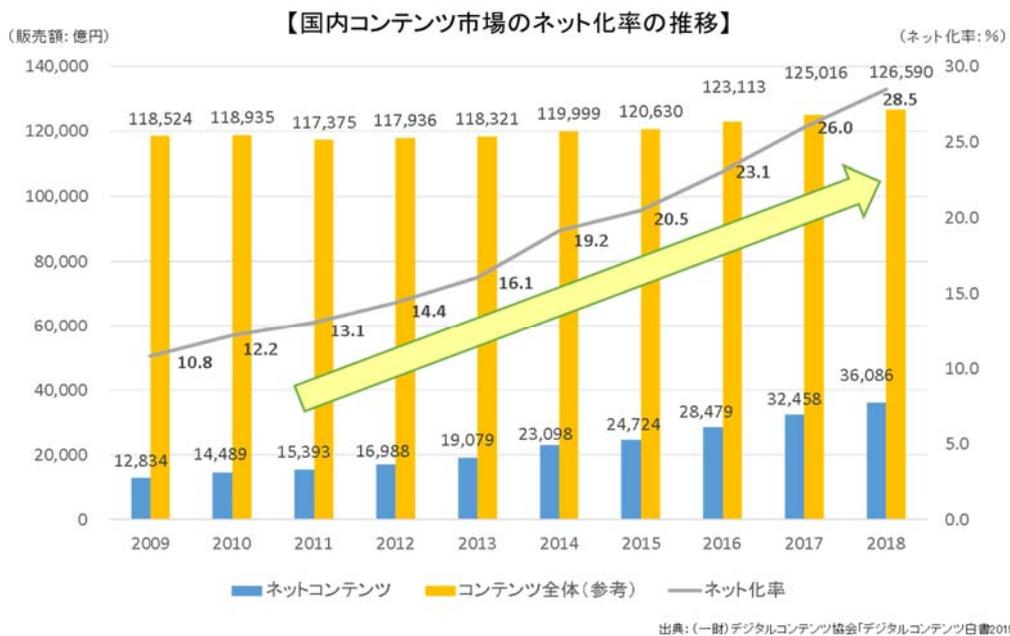
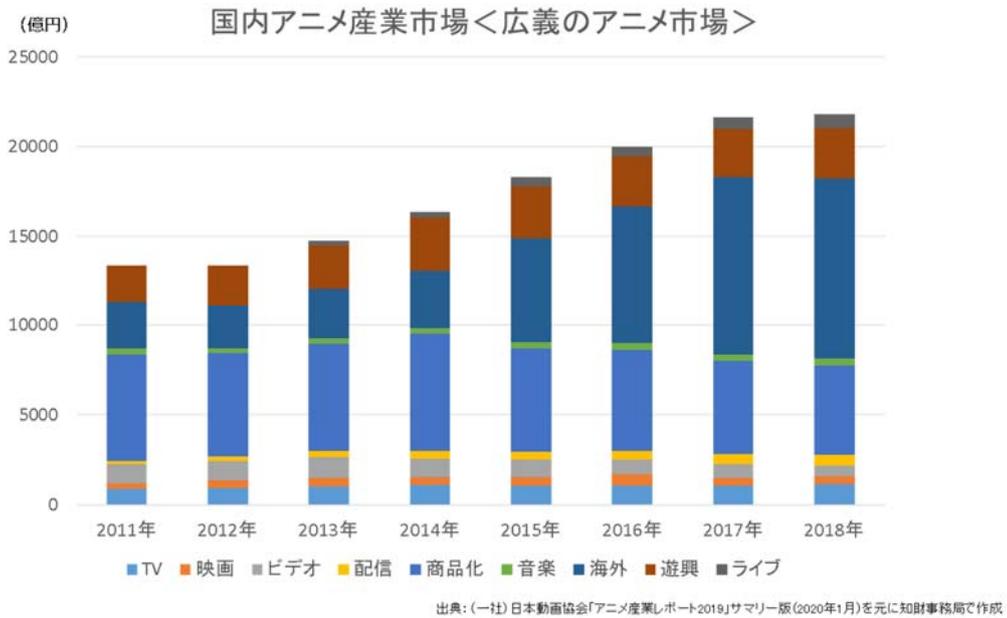
このことは、コンテンツ制作側から見て、デジタル化によって既存の流通チャネルの束縛から解放されて、その流通販路の選択肢が増えることを意味し、そのコンテンツの競争力によっては収益を拡大する機会が増えることになる。この多様化した機会を迅速に活用できれば、コンテンツ制作に関連した権利者への分配機会も増える可能性があり、迅速で円滑な権利処理によって、権利者と最終製作者と配信事業者が相互に利益を拡大できる機会が広がる可能性を持っていると考えられる。

権利者の適正な権利保護及び対価還元と両立する形で、取引コストを低減し、権利処理の円滑化を図る環境を実現することは、デジタルの力を使って、コンテンツ市場を拡大していく上で、決定的に重要である。

(図1 デジタル化による流通市場変化のイメージ (第1回TF資料1より))



(図2、3 直近のコンテンツ市場の状況 分野別動向 (第1回 TF 資料2より))



(分野を跨いだ価値増殖サイクル)

また、特に近年では、マンガ等を原作とした映像作品の製作・配信、その関連ゲーム等への展開、関連楽曲を用いたライブイベントの開催など、一つの IP (知的財産) を起点としてより大きくビジネスを展開する事例も増えており、そうし

た多元的な IP 利活用を可能とするような権利処理やビジネス領域の獲得を戦略的に進める企業も出てきている。しかし、そのような IP のマルチユース需要がある場合には、多様な主体がそれをより多くの機会を創り出して事業化できるように、権利者の適正な権利保護及び対価還元と両立する形で、権利処理取引コストを低減し、権利者と利用者が互いに収益拡大を図れる環境にすることが望ましい。

(図4 出典：PwC「コンテンツビジネスの未来」)



(先端 IT 技術による著作物等の利用状況・利用量の精緻な把握・計測)

加えて、AI (人工知能) やブロックチェーン、フィンガープリント等の新たな技術の活用により、特にオンライン上でのコンテンツの流通について、その利用の実態がより精緻に把握できるようになってきており、コンテンツの権利者にとってはこれらオンライン上のコンテンツ流通サービスが新たな収益源となってきた状況もある。そして、利用者と権利者が精緻な利用状況把握データを共有することによって、より透明で適正な対価還元・分配が実現できるようになっていくことを意味している。

(2) コンテンツの消費動向の変化

(オンライン視聴・閲覧へのシフト)

コンテンツ消費の主体となる消費者をとりまく環境やその消費行動も大きく変化している。消費の中心が、書籍や DVD といった個別のモノの購買や地上波テレビでの視聴から、オンライン上でのサブスクリプションサービスや広告付き (advertising-supported) の無料動画視聴 (A-VoD: Advertising Video On Demand) サービス等の利用へと移り変わり、新たなコンテンツへのアクセス機会が増えるとともに、そのハードルが大きく下がっている。また、インターネットの普及による情報量の爆発的増加は、人々の関心や注目の度合いが高いものが経済的価値を持つという現象をもたらしているとの指摘もある。

(コンテンツは娯楽消費財からコミュニケーション消費財へ)

後述するように、特に双方向型のコミュニケーションが可能な動画投稿サービスやオンラインゲーム等においては、サービス環境内でのユーザー同士の交流機能等を活用し、趣味・嗜好の近いユーザーをつなぐコミュニティの形成や、サービス環境内での商業イベントの開催等の試みも行われるようになっている。

ユーザー投稿型のデジタル配信プラットフォームは単にコンテンツの一方的配信場所にとどまらず、SNS と結合して、コミュニケーション・ツールの補助機能も果たしている。市民は既存コンテンツを材料に加工して自己表現を加えた新たな自己創作映像コンテンツを制作し、配信プラットフォームに投稿し、これをさらに SNS でシェアして自らの考えを発信し、これに反応する別の市民が同様の方法でリアクションをとるといったことが一般化してきている。そして、多くのこうした映像には他の創作者の著作物等 (著作物や著作隣接権で保護されているもの) が素材として用いられている。

加えて、別の切り口で存在感を増しているプラットフォームにオンラインゲームの存在がある。全世界的にオンラインゲームの人気の高まっており、プレイヤー人口も年々増加している。これらのオンラインゲームではユーザー同士の相互コミュニケーションが可能となっていることが大きな特徴であり、中には、ゲーム環境内でユーザーがオリジナルアイテムを制作して配布したり、音楽ライブのようなイベントを開催したり、学校教育や社員教育の一環として組織的に活用されたりと、多様な活用手法も注目されている。こうしたオンラインゲーム環境が一つの経済圏を形成することで、各種企業も新たなマーケティング領域として参入を開始するなど、そのゲームの娯楽消費にとどまらない新たなビ

ジネス領域としての成長が期待されている。

これらのコンテンツ・デジタル・プラットフォームは、等しく単純な娯楽サービスとはもはやいえず、コミュニケーション・サービスの性格を強めている。そして、グローバルに個々人が職場中心の社会生活から個人中心の生き方に変わり、コロナ禍のニュー・ノーマルにより働き方や時間の使い方が変わる中で、SNSに代表されるように人々はデジタル手段を通じて個人間が結びつき、反応しあうことをより追い求めるようになってきている。こうした中で、コンテンツを活用したコミュニケーションは、コミュニケーション・サービスの新たな発展段階の中で重要な役割を果たしていくことになることが予想される。権利者の適正な権利保護及び対価還元と両立する形で、こうした用途にコンテンツが適切かつ円滑に活用できる環境を整えていくことは、デジタル社会構築・発展上、重要な課題になっていく。

(3) コンテンツの創作環境の変化

(プロシューマーの大量参入)

こうしたコンテンツの流通市場の変化にともなって、コンテンツの創作を担うクリエイターや創作手法、発信方法等の多様化、コンテンツの概念そのものの拡大等、コンテンツの創造における環境変化も同時に進んでいる。技術革新とその一般市民レベルへの普及もこの傾向を加速させている。簡便で使いやすい高精度のコンテンツ創作・編集ソリューションがデジタル・プラットフォームを通じて誰でも活用できるようになってきており、写真、動画、音楽、作画といった異なる分野のコンテンツを組み合わせ、不特定多数の市民の関心を引き付けるような新たな著作物を創作・発信することによって自己表現を広めることが誰にでも可能になってきている。

中でも象徴的なのは、ユーザー投稿型のデジタル配信プラットフォームサービスにおける多種多様な投稿者の存在であろう。スマートフォンの普及やこうした一般のユーザーが気軽にコンテンツを投稿できるサービスの登場により、コンテンツの創作・発信に係る限界費用が大きく低減し、「1億総クリエイター時代」とも言うべき市場環境が既に実現されている。こうした環境下では、劇場公開映画やテレビ放送番組のようないわゆる「プロ」のクリエイター（それらのコンテンツ創作を生業としている者）により創作されたコンテンツと、一般ユーザーが自らのスマートフォンで撮影・編集したショートムービーやゲーム実況

動画など、いわゆる「アマチュア」のクリエイターによる創作物“UGC（User Generated Contents）”とが、同じ土俵で流通していくこととなり、消費者から見た创作者のプロ・アマチュアの境界は非常に曖昧なものとなっている。アマチュアの参入状況は分野ごとに、技術革新の影響や市場規模によっても、異なると考えられる。音楽やマンガ等においては、YouTube等にオリジナルの創作物をアップロードしていたアマチュアのクリエイターが、多くの消費者の支持を集めたことで企業に注目され、広告がついてその収入を得たり、メジャーデビューしプロとなった事例も多い。

こうした創作や発信の環境を支える技術的な進歩が非常に速いこのデジタル時代においては、それら技術的進展の状況を適時適切に踏まえた制度設計を行う必要があるのはもちろんのこと、技術革新やその普及・活用をさらに推し進めるために社会制度等そのものを設計していくという発想も求められる。

著作物の創造・保護・利用のうち、デジタル化とインターネットは、特に「創造」と「利用」に刺激を与え、プロシューマーの大量参入の可能性をもたらしている。「創造」と「利用」の両面で、技術進歩が垣根を低くする効果をもたらす場合に、大きな変化が起こり得る。我が国の社会環境のなかで、デジタル技術を活用した社会の構造改革が強く求められている中、プロシューマーの「創造」と「利用」両局面への大量参入の可能性を潰さないようにしなければ、重大な社会損失につながると考えられる。

（４）グローバルなプラットフォームサービスの台頭と既存コンテンツ産業の生存戦略

（有償デジタル配信巨大プラットフォームによる既存流通市場の浸食）

上記のようなコンテンツの流通・創作環境の変化にともなって著しい成長を遂げ、市場環境の動向にも大きな影響力を及ぼしているのが、巨大テック企業等が提供するグローバルなプラットフォームサービスである。

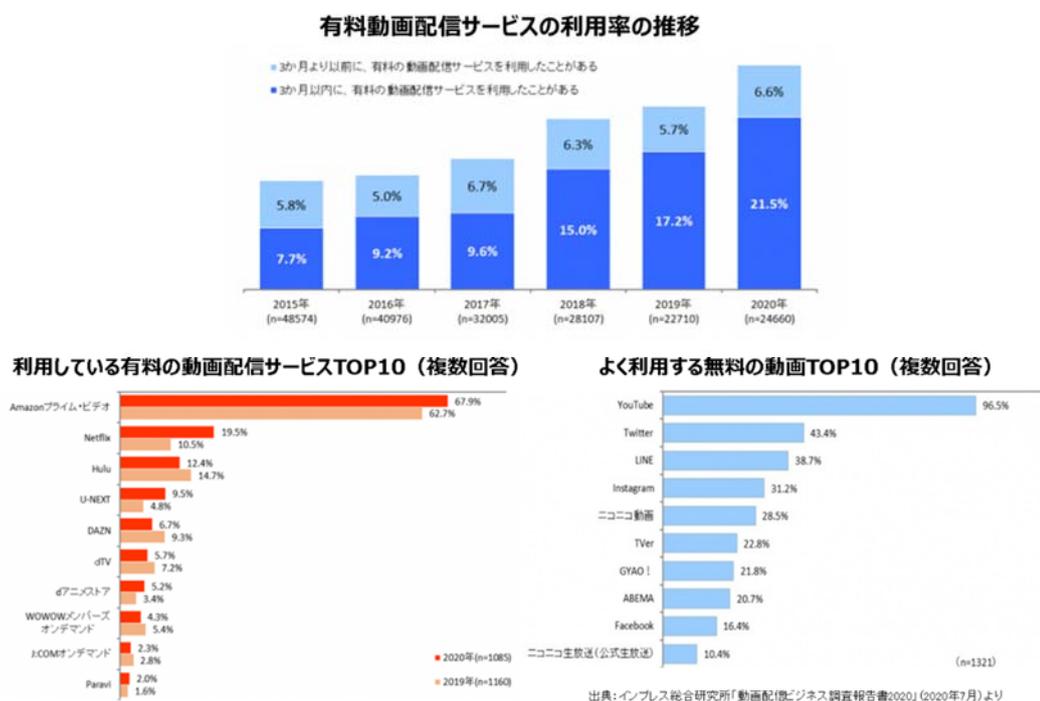
サブスクリプション型等の各種インターネット・コンテンツ配信プラットフォームサービスの登場は、前述のようにコンテンツ流通の地理的制約等を排し、グローバルでのコンテンツ流通市場の拡大を実現した。こうした新たな配信プラットフォームを通じて、急速に世界的人気を得た新たなクリエイターの登場や、これまであまり注目されていなかった過去作品の再ブレイク、国境を跨いだメガヒット作品の誕生といった現象も生まれている。さらに、こうしたサービス

が多くのユーザーの支持を集め成長し、巨大資本化することで、サービス提供者自身がコンテンツの供給主体となる動きが活発化しつつある。これらサービスの中には無料での一部コンテンツの提供を入り口に、段階的に有償のコンテンツ（ダウンロード型の動画販売や都度課金型動画配信など）やサブスクリプション型のプランを提供するといった形式も多く見られるが、より多くのユーザーを継続的に獲得しサービスが成長するためには、魅力的なコンテンツが必要不可欠であるため、データ分析に基づく的確なマーケティングにより企画された質の高いオリジナルコンテンツの製作や IP（ないしはその利用権）の獲得に、巨額の投資を行うようになってきているのである。そして、継続的にこうしたプレミアム・コンテンツを大量に提供できる環境の維持を担保するため、世界の實力ある制作関係者やクリエイター等を潤沢な報酬によって囲い込む戦略に出てきている。

巨大プラットフォーム企業におけるその投資規模は、我が国の既存業界における製作資金の規模とは桁違いと言われている。こうしたプラットフォームは、単なるコンテンツ流通の場の提供者という意味合いだけでなく、コンテンツの製作者・権利者としての顔も持ち合わせるようになってきているのである。

コンテンツ産業をめぐる市場動向は、こうした世界規模でのプラットフォームの台頭を抜きにして語ることはできない。これら巨大プラットフォームを抱える企業は、プラットフォームサービスを通じて得られるデータ等を活用し、世界の消費者が余暇時間をどのようなコンテンツで消費するかを見極め、刻々と変わる事業環境や消費性向を捉えながら、戦略的に多様なビジネスを展開している。国際的なデジタル経済競争においても、コンテンツを核としたプラットフォームサービスの展開とそれによるユーザーの獲得が、非常に大きな意味を持っているのである。

(図5、6 直近のコンテンツ市場の状況 分野別動向 (第1回TF資料2より))



(既存のコンテンツ事業者が受ける大きな挑戦)

既存の分野別の制作・流通配信・消費のバリュー・チェーンに対して、これをアンバンドルして分野や系列の垣根を壊した制作・流通配信を行うデジタル配信事業の発達によって、人間の限られた自由時間の配分獲得を巡って、既存のチャンネルは大きなチャレンジを受けている。

本タスクフォース(TF)で紹介があったテレビ局系配信事業者の見方によれば、既存のテレビ事業は以下のような環境変化と課題に直面し、その結果、以下のような対応を迫られている。

①短期的には、総世帯視聴率とテレビ保有率の低下が進む中で、地上波市場の補完のためにデジタル配信に対応、②中期的には、若者層のテレビ低保有率の中での地上波広告市場が頭打ちになって行く中で、ネット広告収入で総収入を補完するためデジタル配信を強化、③長期的には、人口減少と人口構成比の変化により総広告費縮小が進む中で、広告依存度、日本市場依存度を下げ、課金型配信ビジネスの割合を引き上げ、海外展開を強化。

こうした対応が求められる中、現在の番組制作では、様々な態様の番組を短期間で制作することが求められている中で、一枠の番組を作るに当たって、音楽、映像、写真、動画その他の多様な著作物について大量の権利処理が必要とされて

いる。この点、政府では、放送番組のインターネット同時配信等を推進するための著作権法改正案を令和3年通常国会に提出している。

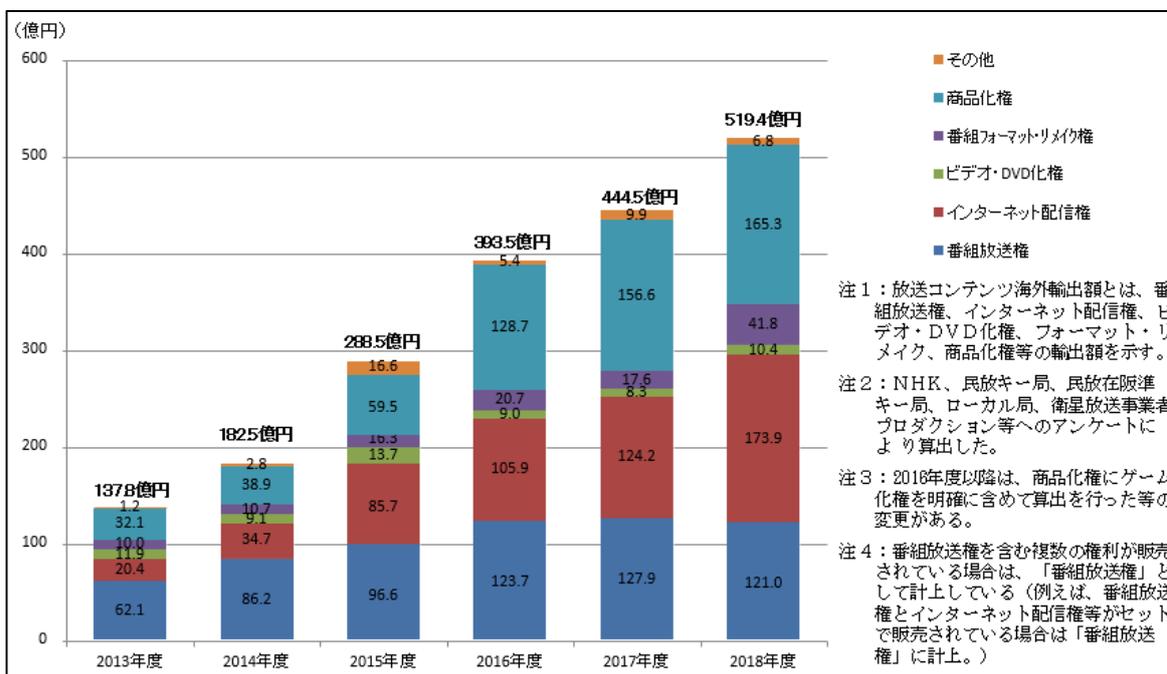
また、権利者の連絡先が不明なケースも多く、特に過去に制作された番組等のデジタル配信や国際配信に当たっての権利処理が困難となり、ビジネス展開に影響を与えているとの声も聞かれた。

制作費競争も考えると、現在、テレビ局が有している競争力のある過去のコンテンツも含めて国内外で配信収益化していけるかどうかは、今後の持続的な競争資源獲得能力を占う上で重要なポイントになっていくように思われる。

我が国においてテレビ局は配信事業者という立場に加えて映像コンテンツの制作エコシステムの頂点として重要な役割を果たしてきている。巨大グローバル・デジタル配信プラットフォームとの競争が避けがたい中で、権利者の正当な権利を保護し適正な対価を分配しつつ、より多くのコンテンツを内外にデジタル配信できるようにすることは、重要な課題である。

日本の放送コンテンツ海外輸出額の推移

(図7 出典：総務省「放送コンテンツの海外展開に関する現状分析(2018年度)」)



(巨大デジタル配信プラットフォームが果たすべき責務)

前述のユーザー投稿型デジタル配信プラットフォームも、コンテンツ市場において、大きな影響力を有する存在になっている。そして、ユーザー投稿型デジ

タル配信プラットフォームの主役の一つが前述の UGC である。

そもそも、デジタル化や配信プラットフォームの台頭等によって、コンテンツの複製や流通のハードルが大きく下がったことにより、権利保護、権利処理及び権利者への適切な対価還元における責任分担の在り方をあらためて検証する必要性が生じている。ユーザー投稿型プラットフォームにおいては、権利者の利益を不当に侵害する海賊版コンテンツの流通も大きな問題となっており、プラットフォームにおける権利者による通告システムの導入や、新たな技術等を活用した管理手法の導入なども行われているところである。加えて、これら著作物等の利用については、プラットフォームサービスの提供者側で権利者側（集中管理団体等）と契約を締結することにより、一般ユーザーにおける利用を円滑化する措置を講じている例もあるが、その実現の程度は各種サービスや権利物の種類等によってさまざまである。また、権利者に還元されるべき対価の在り方についても、広告収入等の収益形態の多様化によって定型的な処理が困難となっており、適切な情報開示を行いながら当事者間で丁寧に協議を行っていく必要性が生じている。

（５）コンテンツのデジタル経済社会上の新たな存在意義

（コンテンツ消費はデータ駆動型経済に必要な顧客嗜好データの収集源）

デジタル・コンテンツ配信事業の特徴は、サービスの利用履歴等がデータとして蓄積されることで、消費者の嗜好を的確に分析し、それに適合した新たなコンテンツや別のサービス等が継続的に利用者にレコメンドされるなど、単発でのコンテンツ消費にとどまらないより大きな経済圏への広がりが実現されるようになっている点である。

例えば、投稿型配信サービスの多くは広告配信により収入を得ることで、そのプラットフォームサービスの利用自体は無償とし、非常に多くのユーザーを獲得している¹。これらサービスが UGC を中心とした日々膨大な量の新たなコンテンツを流通・消費循環させることで、貴重な顧客嗜好データ資源を副次発生させ、それをを用いた広告により新たな市場に顧客を誘導して巨大需要を作り出す経済活動の潤滑油になっている。

したがって、UGC はもはや同好の士の密かな楽しみのものという位置づけでは

¹ 広告型のプラットフォームサービスの中でも、一部有料のサービスやサブスクリプション型のサービス等を提供している例も存在する。

なく、デジタル・エコノミー、データ駆動型経済の起爆剤として重要な資源であり、権利者の適正な権利保護および対価還元と両立させつつ、その増殖が図れるよう権利処理の円滑化を図る必要がある。

このことはUGC・投稿型配信サービスだけに言えることではなく、コンテンツ・デジタル配信サービス全てについて言える。

(デジタル経済の主要な中間財に)

これらの意味において、コンテンツはそれ単体としての消費財的価値にとどまらず、より巨大なデジタル消費流通の経済圏へとユーザーを取り込み、データ駆動型経済を発展させるための「中間財」としての価値をも新たに獲得していると言うべきである。

世界経済において大きな市場支配力を誇示するようになったマルチサイド・プラットフォームの多くはコンテンツ・サービス提供プラットフォームをサービス機能の中に取り入れてきており、アジアで勃興する支配的な後発マルチサイド・プラットフォームの何れも、コンテンツ・サービス・レイヤーを自らのマルチ・サービス・エコシステムの中に確立しようと凌ぎを削っている。彼らにとって、まさにコンテンツ・サービス・レイヤーは、マルチサイド・プラットフォーム内の他のサービス顧客基盤に新たな顧客層を誘引し取り込むためのGatewayの役割も期待されている。また、他のサービスレイヤーでも活用可能な顧客の嗜好の分析に役立つ有用なデータ資本の収集マシンでもある。データ駆動型経済において、データは経済や創作、それを支える人々の活動活性化のための重要な触媒である。したがって、コンテンツは、単なるコンテンツビジネスの収益源にとどまらず、自らのマルチ・サービス・エコシステムに消費者をロックインし、囲い込み、最重要の経営資源であるデータを獲得するための貴重な中間財であり、その豊富な展開は、プラットフォーム間の淘汰戦の帰趨を握る最重要資源となっている。このようなコンテンツ中間財が高速で増殖し、発展することがデジタル・エコノミーの発展スピードに大きな影響を与えていくことが予想される。その意味で、権利者の適正な権利保護及び対価還元と両立する形で、コンテンツに関わる権利処理の円滑化を図り、取引コストの低減を図ることは、コンテンツ産業・市場の発展にとどまらない、デジタル・エコノミー発展上の重要課題ということになる。

(生活空間のサイバー空間への移動—娯楽消費財から生活空間構築財へ)

AR（拡張現実）やVR（仮想現実）など、コンテンツが創作・流通される新た

なフィールドが生まれてきており、そうした仮想空間に特化した新たなクリエイターも登場している。これら新たなフィールドについては、フィールドを構成する背景等の構成物のデータの取扱いや、仮想空間に現実世界の著作物等を再現する場合の取扱いなど、権利処理の観点でもさまざまな論点をはらんでいるが、将来的に現実世界でのリアルな接点を核としていた消費ビジネスがサイバー空間に移転する場合での活用や、消費者自身が上記の技術を日常的に用いてアバターを自己管理し、サイバー上に生活空間を移転するなど、より広い展開が見込まれている領域でもある。一部オンラインゲーム空間上での自己アバター用のファッション消費等でその端緒が見られ始めており、さらに具体的なユースケースに基づく課題等の整理が求められる。

さらに、ヒューマン・モーション・ピクチャーやそのアバター化、背景となる3D映像等の制作を行うソリューションがデジタル配信を通じて簡便に提供されるようになってきており、こうした制作技術が一般市民にまで普及するようになっていくことも想定される。

このように、コンテンツは日常生活を支える重要な資源になっていく可能性があり、その環境を用意する上でも、権利保護や対価還元と円滑な権利処理が両立する新たな制度環境が必要になる。

(6) コンテンツ市場をめぐる変化の構造と将来への見通し

ここまで見てきたコンテンツをめぐる知的財産の創造、保護及び利活用と、これらコンテンツをめぐるエコシステムの変化は、概括すると以下のポイントに整理される。

- デジタル化により配信ルートが多様化
- コンテンツはストレージ化され、制作時期の新旧に関係なく消費・二次利用される
- デジタル技術の発展により、コンテンツの分野横断の融合活用が容易化・拡大
- デジタル技術により制作・配信コストは低減し、流通コンテンツ量は爆発的に増大、質的な多様性が拡大、権利処理にかかる時間等の取引コストの高さが利用の制約要因に
- 配信プラットフォームの影響力が増大、既存産業のデジタル配信シフトと過

去コンテンツを含む既存コンテンツのマネタイズ強化が必須に

- 制作事業は固定的配信ルートから解放され、多様な配信ルートの選択肢拡大
- 制作はプロ独占からアマチュア・消費者にまで拡大
- コンテンツは娯楽消費財に加えてコミュニケーション財に消費用途が拡大
- データ発生源としての意義も加わり、デジタル・エコノミーの中間財として重要化

従来のコンテンツ市場は、主として「プロ」によって創作されたコンテンツが「リアル」な仕切られた取引市場において流通することを想定したものであった。こうした従来市場では、制作・配信は「業界」内の一定の資本に裏打ちされた一定程度の取引コストを負担できる事業者が適度な成長の想定下で事業を継続していける世界が想定されてきた。コンテンツに係る権利者の把握は比較的容易であり、流通に関わるプレイヤーも限定的であるがゆえに、その権利使用料の徴収や分配も固定的な方法で対応可能であった。

こうした状況が、デジタル化の進展によって前提から覆っているのが現在のコンテンツ市場である。昭和45年の現行著作権法の制定以降、デジタル化・ネットワーク化の進展をはじめとした社会状況の変化に対応し、累次にわたる制度改正が実施されてきた。特に、近年はデジタル・ネットワーク技術を活用した著作物利用の円滑化等の観点から、新たな権利制限規定の創設や裁定制度の改正などの対応が権利者の利益に慎重に配慮しながら、進められてきた。さらに、インターネット上における海賊版被害の深刻化を受けて、インターネット上の著作物の不正流通等の防止のための法整備を行うとともに、権利情報データベースの構築など運用面の取組も実施されてきた。

一方、デジタル化の進展による環境変化は日々加速化しており、前述のように、プロだけでなく多様な主体によって生み出された多様なコンテンツが、オンライン上の多様な流通市場に大量にあふれて、急激な成長を始めようとしている。コンテンツがコミュニケーション財やデータ発生源としてのデジタル・エコノミーの中間財としての性格も持ち始めている今、もはや従前の権利処理を含む取引方式だけでは、この技術変化が引き起こした経済社会上のチャンスをも十分に活かすことが、困難となりつつある。権利処理の効率化が強く求められる。また、我が国の豊かな文化資源である過去コンテンツの利活用を図り、埋もれているものの再発見をも促すにあたっては、新たな工夫が必要となる。

With コロナのニュー・ノーマルにおいては、こうしたデジタル化による新たな経済活動へのシフトの実現程度によって、各国経済の発展競争の帰趨が決ま

ることになるが、上述のとおりコンテンツがデジタル経済の主役の座につこうとしている今、我が国の経済・社会が先進国グループに帰属し続けられるか否かにおいて、その取引コストの合理化が重要になっている。

権利処理に係る時間等の取引コスト低減の観点から、過去コンテンツやUGCなどをはじめとする、膨大で多種多様な著作物等の円滑で迅速な権利処理のニーズに対応した一元的な権利処理の促進のための仕組み、権利者の意思情報の共有、プラットフォームの権利処理において果たす役割、権利情報へのアクセスの向上等について効果的な施策の具体化を図る必要がある。そして、デジタル社会の発展の下でより重要な役割を果たすことになるコンテンツ制作者が正当な利益を享受してやりがいのある働き方を実現できるように、取引の適正化を就業環境の改善にも取り組む必要がある。さらには、今後も加速度を増すデジタル化の進展と制度のギャップを埋めていくために、伝送路などの形式面と権利者への影響などの実質面のずれの精査、当事者間の問題解決の仕組みとソフトローの活用等について、基本的なスタンスを確認しておく必要がある。

「デジタル時代における著作権制度・関連政策の在り方検討タスクフォース」では、Society5.0を目指す我が国が、上記のような構造的な環境変化に対応した制度改革等を早急に実施する必要があるとの現状に対する危機感と問題意識を背景として、これまでにさまざまな事業者や権利者団体等から実務の状況等についてのヒアリングを実施した上で、デジタル時代におけるコンテンツの流通・活用の促進に向けて、権利者の適正な権利保護を前提に、新たなビジネスの創出や著作物に関する権利処理及び利益分配の在り方等について、具体的な課題と検討の方向性を整理してきた。次章以降では、これまでに述べた市場環境の構造的な変化に対する危機感を前提としつつ、今後対応すべき具体的なテーマごとに、課題と検討の方向性を整理していく。

2. デジタル時代に対応した利用円滑化方策と権利者の利益保護の両立

(1) 大量、多種多様なコンテンツに関する一元的かつ円滑な権利処理の促進

【現状と課題】

デジタル化・ネットワーク化の進展により、流通コンテンツ量が爆発的に増大し、質的な多様性も拡大している。著作物等の利用にあたっては、事前に権利者の許諾を得ることが原則ではあるが、多数の多種多様な著作物等が利用される場合に、個別に許諾を得るための権利者の特定や交渉に係る費用や時間（取引コスト。権利者への対価は含まない。）が多大になることがある。そのため、利用されることが社会的に望ましいものの、民間での取引がうまくいかず、利用が進まない場合が想定される。このような場合に、個々の権利者と利用者間による個別許諾に任せておいては1. で明らかにされたデジタル経済社会の要請に応える適切かつ迅速で円滑な処理を伴う利用が進まないため、政策的な対応を進めていくことが必要である。

我が国における利用許諾（ライセンス）円滑化の仕組みとしては、現状でも、著作権等管理事業者（以下「集中管理団体」という。）が集中的に管理する著作物等について包括的に許諾をしたり、問い合わせ窓口を整備するといった仕組み（狭義の集中管理）が存在しており、当該管理対象の著作物等については、集中管理を促進することにより、取引コストの低減を図ることができる。

一方で、権利者不明著作物を含め団体が管理していない著作物を含め網羅的に利用したい場合には、狭義の集中管理だけでは対応できない。例えば、多種多様なコンテンツを大量に一括して利用する場合など、取引コストが過大となり利用による便益を上回ったり、一部のコンテンツの許諾が得られないことをもって、全体としてのサービスが円滑に進められないといった事態が生じたりすることもあり、一元的かつ簡素な権利処理を実現することが強く求められる。

さらに、UGC作品や過去の作品の二次利用にあたっては、集中管理など円滑な許諾のための手続が用意されていないものも多く、権利者不明等の場合も多いと考えられる。この中には、権利者が許諾権による利用のコントロールに関心を有していなかったり、利用されることに抵抗感がなかったりする場合もあると考えられるところ、それにも関わらず、利用が困難となっているとすれば、政策的な改善を図っていくことが求められる。

以上のとおり、デジタル化・ネットワーク化の進展に伴いコンテンツ流通の量的・質的な構造変化が顕著な現状においては、過去コンテンツ、UGC、権利者不明著作物をはじめ、団体が管理していないものを含めた、膨大かつ多種多様な著作物等を網羅的に、円滑かつ迅速に、利用できるための一元的な権利処理の実現が課題となっているものであり、下記の検討の方向性に沿って対応を進めていくことが求められる。

【検討の方向性】

A 検討の視点

上記の現状と課題を踏まえ、円滑な許諾のための手続が用意されておらず利用に当たっての取引コストが過大となるコンテンツの利用を抜本的に円滑化するための制度を創設し、従来型の集中管理等の措置と相まって、幅広いコンテンツのシームレスかつ迅速な利用環境を整備すべきである。

その検討に当たっては、著作権制度における既存の手法の組み合わせ、既存の手法の抜本的な見直し、全く新たな手法の創設の可能性を含め、考え得る手法の特徴等を丁寧に比較・分析した上で、上記目的を達成するために必要な施策の方向性を示すことが重要である。具体的な手法の特定や詳細な制度設計等については、著作権制度を所管する文化庁（文化審議会）における専門的な検討がさらに行われるものであるが、本タスクフォースにおいては、

- 著作権制度における既存の手法としての①補償金付権利制限規定、
- 既存の手法の組み合わせとして②混合型（メンバー：集中管理、ノンメンバー：補償金付権利制限規定）、
- 新たな円滑な許諾手続の選択肢として③拡大集中許諾制度、
- 既存の手法の抜本的な見直しとして④権利者不明等の場合の裁定制度の抜本的な見直し、

の4つを挙げて、比較・分析等を行った。

本タスクフォースにおける検討の視点は、1. で上述した構造変化に対応する制度改革として、必要な施策の方向性を見出す必要があるというところにあるが、①～④は必ずしもいずれか1つを選択するのではなく、相互に併存・補完しあう関係になることもあり得ると考えられる。

① 補償金付権利制限規定²

補償金付権利制限とは、法制度上、差止請求権を認めない一方で、金銭的な請求権を規定するという手法である³。補償金付権利制限のうち、現行著作権法においては、私的複製のうちデジタル方式の録音録画の一部行為（私的録音録画補償金制度）や、学校等の授業の過程で行う著作物等の公衆送信（授業目的公衆送信補償金制度）など、関わる権利者や利用者の数が多く、個々の利用が比較的少額であるものについて、個々の権利者に補償金請求権の行使を個別に行うことを求めると、一連の手續に係るコストが過大なものとなるものについて、指定管理団体による集中管理（広義の集中管理）の下での補償金処理が行われている⁴。

② 混合型（メンバー：集中管理、ノンメンバー：補償金付権利制限規定⁵）

ここで、狭義の集中管理と権利制限を組み合わせる混合型とは、集中管理団体が管理を行っている著作物等については、集中管理に委ね、権利処理窓口が明らかでないノン・メンバーの著作物等については補償金付権利制限の対象とする手法を指している。混合型については、現在、放送の同時配信等におけるレコード・レコード実演や一部の映像実演の利用円滑化方策として、導入が検討されている⁶。そこでは、集中管理団体による管理の対象とはなっていないものの、権利処理窓口が明らかであるものについて

² 権利制限規定については、文化審議会著作権分科会報告書（平成29年4月）において、①著作物の本来的利用に該当せず、権利者の利益を通常害さないと評価できる行為類型（第1層）、②著作物の本来的利用には該当せず、権利者に及び得る不利益が軽微な行為類型（第2層）、③公益的政策実現のために著作物の利用の促進が期待される行為類型（第3層）に分類がされている。このうち③（第3層）については、利用目的ごとに公益性や権利者の利益との調整を要すること、権利制限を正当化する社会的意義等の種類や性質に応じて（個別具体的に）権利制限の範囲を確定することなどが求められるものと整理されている。

³ 補償金額については、文化庁長官が定める、権利者団体が利用者団体の意見を聴いて案を作成して文化庁長官が認可する、当事者間の協議で定めるなど、様々な方式がある。

⁴ この他、排他性のない金銭的な請求権として、実演家及びレコード製作者が、商業用レコードが放送または有線放送された場合に二次使用料を受ける権利、及び販売から一定期間経過した商業用レコードが公衆に貸与（レンタル）された場合に報酬を受ける権利がある。いずれも差止請求権を伴う著作隣接権ではなく、債権的な権利であり、指定団体による集中管理が行われている。

⁵ 注2に同じ。

⁶ 放送番組のインターネット同時配信等に係る権利処理の円滑化（令和3年通常国会に法案提出）においては、放送に準じた高い公益性を有することを前提に、被アクセス困難者（仮称）に係る権利制限が正当化されている。なお、補償金額は、当事者間の協議で定めることとしている。

は、権利制限の対象としないこととなっている。

③ 拡大集中許諾制度⁷

拡大集中許諾は、集中管理団体と利用者との間の利用許諾契約の効果を、団体に管理が委託されていない著作物等の利用についても及ぼす制度であり、北欧諸国や英国⁸で導入されている。導入済みの国ごとに具体的な制度設計（オプトアウトの可否や制度対象範囲の限定など）は異なるが、集中管理団体が当該分野における相当数の権利者を代表していることが必要とされており、管理委託していない権利者についても、利用条件について、管理委託している権利者と平等に扱われなければならないとされている。

④ 権利者不明等の場合の裁定制度の抜本的な見直し

権利者不明等の場合の裁定制度は、権利者が不明である等の理由により、相当な努力を払っても権利者と連絡することができない場合に、文化庁長官の裁定を受け、かつ、文化庁長官が定める額の補償金を著作権者のために供託することで、その著作物等を利用することができる制度である。これまでも同制度の見直しが図られてきたが、本タスクフォースで、同制度のより幅広い利用を促進するためには、行政機関による裁定ではなく、集中管理団体等を窓口とした簡素な手続での利用を可能とする方向で抜本的な見直しを検討する必要があるとの観点から検討対象の一つとしたものである。

⁷ 平成 27～28 年度の拡大集中許諾制度に関する調査研究を踏まえ、平成 29 年度文化審議会著作権分科会法制・基本問題小委員会（第 3 回）において、具体的な制度設計を離れて、拡大集中許諾制度の一義的な正当化事情を特定することは非常に困難であることから、著作権制度の改正により拡大集中許諾制度導入の検討をする場合は、具体的な制度内容の検討を併せて行いつつ、その法的正当化の可否について検討を進めることが必要であるとされている。

⁸ 英国では 2014 年に分野を限定しない一般的な拡大集中許諾制度が導入された。集中管理団体からの申請があったが取り下げられ、実際の運用にはまだ至っていない。

B 各手法のイメージと委員の意見

< 4つの手法の特徴等（整理表） >

それぞれの権利処理手法の特徴については、以下のとおり、整理することが可能である。

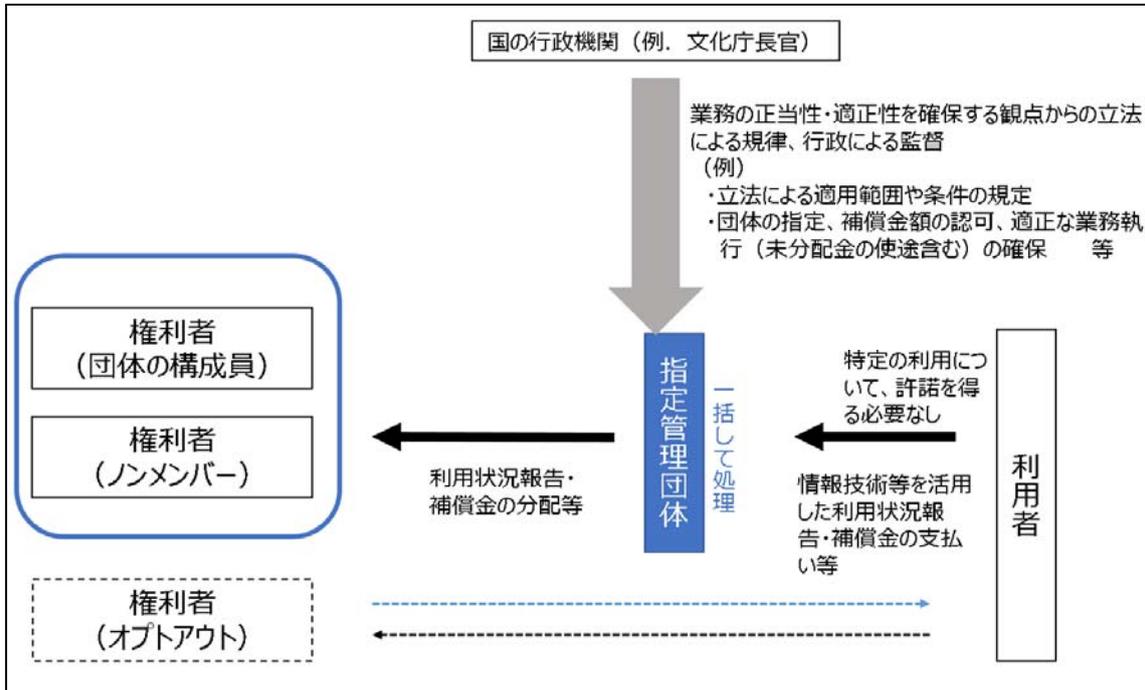
	補償金付権利制限	混合型（メンバー：集中管理、 ノンメンバー：補償金付権利制限）	拡大集中許諾	裁定制度の抜本的改正（行政機関の 関与なし、集中管理団体等を窓口）
適用可能 場面の広狭	・一律の権利制限となるため、高い 公益性・社会的意義・合理性が必要	・ノンメンバーについての権利制限となるた め、一定の公益性・社会的意義・合理性が 必要	・権利制限ではないと捉えれば、公益性が 必ずしも高くない場合にも適用可能 ・ノンメンバーについての実質的な権利制 限となると捉えれば、一定の公益性・社会 的意義・合理性が必要 ・導入済みの国においては著作権法にお いて利用分野が定められている例が多い が、分野を限定しない一般的な拡大集中 許諾制度の導入例もあり	・裁定制度はもともビジネス利用を含め、 目的・用途を限定しておらず、幅広い場面 で活用可能
多数(大量) の著作物等 の利用円滑 化	窓口の一元化や相当程度の定型的処理が可能(管理事業者や指定管理団体が窓口を担う)			
集中管理等 がされていない(許諾を得 るための権利 処理コストが 高い)著作物 等の利用円 滑化	集中管理等がされている権利者の 著作物等までも権利制限されてしま い過剰な制約	いずれの手法についても探索コストや事務的手続きに係る負担、時間を軽減		
対価の決定 の柔軟性(市 場原理の反 映)	・制度設計次第(当事者間協議によ る補償金額の設定や、特定の利用 について無償又は低廉な額とするこ となども可能) ・オプトアウトを認めることにより、市 場原理を反映できる可能性 ・権利者不明著作物の利用に関し ては、適切な対価徴収や出現時の清 算等について要検討	・メンバーについては集中管理団体と利用 者間の協議等を経て決定された使用料規 程(非一任処理もあり得る)の適用 ・補償金付権利制限部分については、制 度設計次第(当事者間協議による補償金 額の設定や、特定の利用について無償又 は低廉な額とするなども可能。集中管 理団体と利用者間の協議等により決定さ れた対価水準が反映されることも想定され る。) ・オプトアウトを認めることにより、市場原 理を反映できる可能性 ・権利者不明著作物の利用に関しては、適 切な対価徴収や出現時の清算等について 要検討	・メンバーについては集中管理団体と利用 者間の協議等を経て決定された使用料規 程(非一任処理もあり得る)の適用 ・ノンメンバーについても、集中管理団体の 使用料規程の適用 ・オプトアウトを認めることにより、市場原 理を反映できる可能性 ・権利者不明著作物の利用に関しては、適 切な対価徴収や出現時の清算等について 要検討	・制度設計次第(あらかじめ一定額を担保 として預けることを求めつつ、権利者が現 れた場合に当事者間で協議して精算する などすれば、柔軟性を確保することが可 能)
権利者の 意思の尊重	制度設計次第でオプトアウト可能			権利行使意思がある場合は、そもそも 制度の対象とならない
権利情報の 集約効果	あり			
取引コスト(権 利処理の事 務的負担や 時間)の削減 効果※	いずれの手法についても探索コストや事務的手続きに係る負担、時間を軽減 ※併せて、フィンガープリント等の技術の活用による取引費用の低減も考えられる			権利者搜索等に一定の期間を要する

※ 4つの手法間での削減効果は一律に均等なものではないと考えられる。

<①補償金付権利制限型>

補償金付権利制限型のイメージ（仮説）及び委員の意見は以下のとおりである。

○補償金付権利制限型のイメージ（仮説）



○仮説の概要

- 団体の構成員であるか否かに関わらず、対象となる著作物等について権利が制限され、権利者は排他的権利（許諾権）を行使できない。
- 指定管理団体が一括した処理窓口となり、利用量に応じた補償金を利用者から徴収し、権利者に対して分配する。
- 権利者の意思により、この枠組からオプトアウトするという仕組みができれば、権利の排他性維持の機会が与えられる。
- 補償金額については法律に基づき、原則として画一的な条件で分配される。ただし、柔軟な対価決定方式も考えられる。
- 法律で権利者の権利を制限する以上、公益的な用途、取引コストが高すぎて利用が進まないものの社会的意義が高い用途等、合理性が認められる領域、あるいは例えば教育機関や図書館等による定型的な利用で利用者を外形的に特定・想定しやすい領域等に用途範囲を限定することが必要。

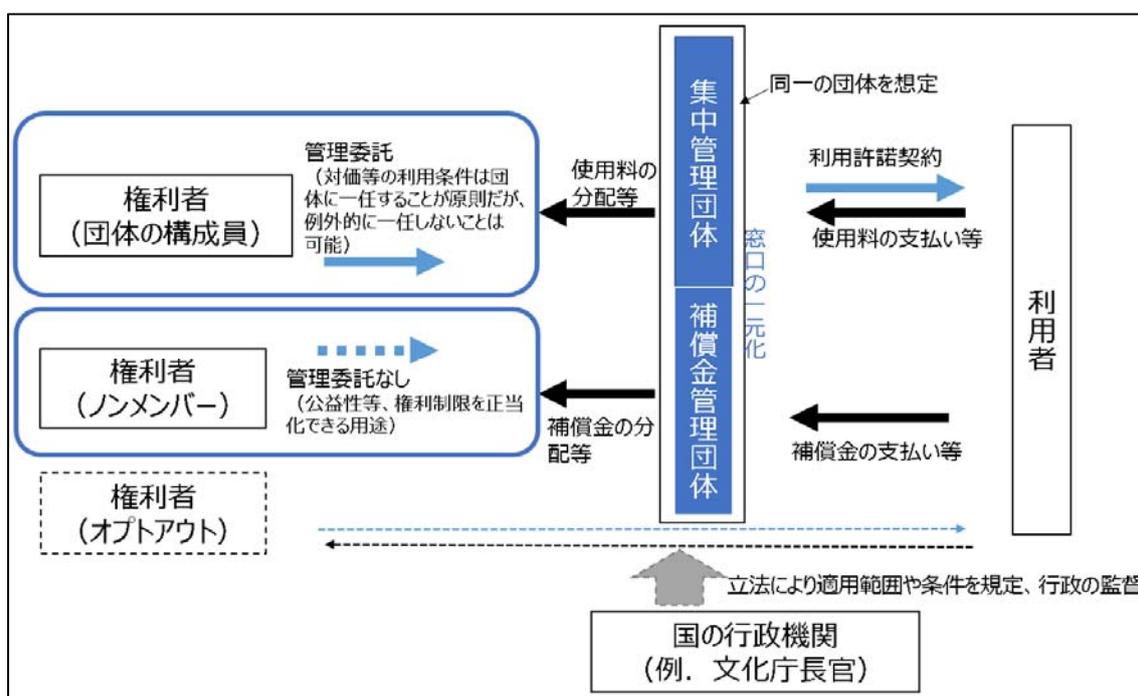
○委員の意見概要

- 補償金の請求権を認める前提として排他的権利を制限することの正当化根拠については、利用の目的、範囲、補償内容等を総合的に考慮して判断されるべきものである。
- 権利制限によって実現される社会的意義が問題となり、利用の目的、範囲については、権利者自らあるいはライセンスを通じて行うビジネスと衝突し、その顕在的若しくは潜在的市場を侵食するおそれのある利用について権利制限を行うことは、補償金請求権の付与があっても、原則として認められないと考えられる。
- 権利制限により許容されるべき利用範囲を立法で特定する方策であるために、対価は必ずしも市場価格である必要はなく、公益等を加味した低廉なものとするのも正当化しうるのではないか。したがって、公益的な理由により比較的低廉な対価で定型的な利用を促進することを目的とする場合などに推奨されるのではないか。
- 取引コストが高すぎて利用が進まない場合で社会的意義や合理性があれば権利制限の正当化は可能であり、公益性に依らず、適用範囲を広げて検討することも可能ではないか。
- 補償内容については、通常の使用料の額に相当する額の補償金請求権が実効性をもって機能することが必要であり、利用者であることが外形上分かりやすく、権利者が利用者の存在を的確に捕捉できることが必要。
- 権利制限の対象となる利用をあらかじめ特定し、補償金額の算定基準を画一的に定めておく権利制限や補償金額の決定方式では、刻々と変化し、また千差万別の利用態様が出現する市場に迅速かつ個別具体的に対応しえないという限界がある。補償金付権利制限を用いる場合には、こうした方式とは異なる柔軟な対価決定方式にすることが必要となる場合がある。
- オプトアウトを認める場合には、利用円滑化への影響を考慮する必要がある。

<② 集中管理と補償金付権利制限の混合型>

集中管理と補償金付権利制限の混合型のイメージ（仮説）及び委員の意見は以下のとおりである。

○集中管理と補償金付権利制限の混合型のイメージ（仮説）



○仮説の概要

- 集中管理団体に管理委託されている権利については現行制度同様に権利処理・使用料の分配が行われる。これに加え、管理委託していない権利者（ノン・メンバー）に関しては、補償金制度の対象となる。後者は法律に基づく補償金管理団体が処理する⁹。
- 集中管理されている著作物等についてまで、一律に権利を制限することは不適切であることから、前者の集中管理団体と同一の団体が後者の補償金管理団体を兼ね、同一団体が両者について一括して処理することにより、利用者との間で窓口の一元化を図り、取引コストを低減する。
- ノン・メンバーについてはオプトアウトにより、排他的権利を行使することが可能。

⁹ 放送番組のインターネット同時配信等に係る権利処理の円滑化（令和3年通常国会に法案提出）においては、ノンメンバーであっても円滑な許諾が可能となっている者を除外する制度設計がなされている。

- 集中管理団体兼補償金管理団体は性格の異なる二つの制度を運用するが、メンバーとノン・メンバーの権利を公平・適切に処理することを求められることから、業務執行に関する行政の監督が必要。
- メンバーに関しては、集中管理団体は権利者・利用者の意向を反映して利用条件を決定。権利者は利用条件を団体に一任せず、個別交渉することも例外的に可能であるなど市場原理が一定程度、機能する。ノン・メンバーに関してはメンバーについて適用される利用条件が一定程度、反映されることが考えられる。また柔軟な補償金水準決定を可能とする仕組みの導入も考えられる。
- 管理委託される権利については利用用途に制約はないが、ノン・メンバーの権利の利用に関しては、法律で権利者の権利を制限する以上、一定の公益性や社会的意義、合理性が認められる用途であることや、定型的な利用で利用者を外形的に特定・想定しやすい領域であることが必要と考えられる。

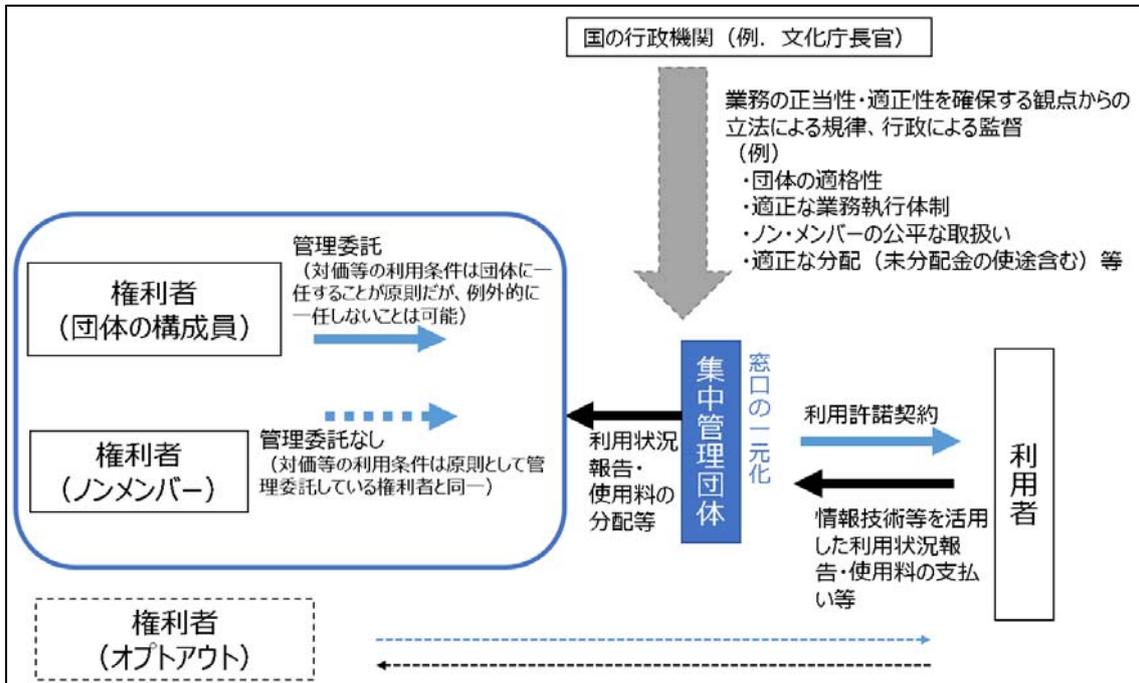
○委員の意見概要

- 混合型については、集中管理団体が補償金を管理する団体を兼ね、集中管理団体と利用者との間の利用許諾契約の内容をノン・メンバーに対する補償金に拡張する場合は、その効果は拡大集中許諾と類似したものとなる。
- ノン・メンバーの著作物等の権利処理に関しては権利制限の対象とすることから、一定の公益性や社会的意義、合理性が必要となる。
- 混合型であっても、ノン・メンバーの権利の補償金処理は、通常のライセンスを通じて行うビジネスと衝突し、市場を浸食するおそれのない範囲の利用に限定される。
- 混合型についても、対象となる利用範囲をあらかじめ特定し、補償金額の算定基準を画一的に定めておく権利制限や補償金額の決定方式を流用したのでは、刻々と変化し、また千差万別の利用態様が出現する市場に迅速かつ個別具体的に対応しえないという限界がある。混合型を用いる場合には、こうした方式とは異なる柔軟な対価決定方式にすることが必要となる場合がある。

＜③拡大集中許諾型＞

拡大集中許諾型のイメージ（仮説）及び委員の意見は以下のとおりである。

○拡大集中許諾型のイメージ（仮説）



○仮説の概要

- 政府の認可を受けた集中管理団体が、管理委託を受けている著作物等に加えて、委託管理を受けていない権利者（ノン・メンバー）の著作物等についても一括して、利用者との間の一元化された窓口として権利処理を行う。
- 集中管理団体のメンバーについては、権利の排他性は維持されており、その点で、権利の排他性を前提としない補償金付権利制限とは異なる。ノン・メンバーについてはオプトアウトすれば、排他的権利を行使することが可能。
- 管理委託している権利者の著作物等と、管理委託していない権利者（ノン・メンバー）の著作物等は公平に、原則として同一条件で権利処理と対価還元が行われる。集中管理団体は、その適正な実行を法律で義務付けられる。ただし、ノン・メンバーの中には対価を請求しない者も含まれるところ、例えば包括許諾に対する使用料の一定割合を、請求があった場合に備えて留保しておくことなども考えられる。
- 対価等の利用条件について、集中管理団体は権利者・利用者の意向を反映して、決定。権利者は対価や利用条件を団体に一任せず、個別交渉することも

例外的に可能であるなど、市場機能が一定程度、働く形になっている。

- 拡大集中許諾を行う集中管理団体は、業務の適正性を確保する観点から、立法による規律や行政の監督の対象となる。
- 権利制限を前提としないと捉えれば、利用用途に大きな制限はなく、一定の社会的意義や合理性があれば、商業利用等に広く適用され得ることから、対価等の利用条件の決定を、一定程度、市場に委ねた方が良い領域に向いていると考えられる。ノン・メンバーの利用に関しては、権利者の排他的権利が制限される場合があると捉えれば、適用範囲が、一定程度、限定されるとも考えられる。

○委員の意見概要

- 対価等の利用条件の決定を一定程度、市場に委ねるものであるため、公益性が必ずしも高くない場合であっても、取引コストが高すぎて利用が進まない場合等、社会的意義や合理性があれば選択肢と考えられるべきではないか。
- 公益性が必ずしも高くない場合に、ノンメンバーの許諾権を制限することは正当化できるのか。
- ノンメンバーの許諾権を制限するといっても、オプトアウトを認める場合には、権利を制限するというよりは、権利者が名乗り出ることを求めるという実質的には手続的な問題となる。デジタル化時代、インターネット時代において、物理的には大量に著作物を利用するアーカイブや記録映画などの創作やあるいは情報分析提供動画などの迅速発信が可能となっているにも関わらず、権利処理に莫大な費用がかかることや非合理的な利用拒絶がネックとなって創作が断念されることを防ぐためには、むしろ、権利者の方から権利の所在と許諾の意思の明確化を図ることを要求するというようにデフォルトを転換する必要がある。このようにすることにより、ノンメンバーの集中管理団体への加入や新たな集中管理団体の形成が促されるというメリットもあるのではないか。
- 集中管理団体に管理を委託していない権利者の著作物等を団体が管理する正当化根拠については、多数の権利者が関わるために取引コストが過大となり、利用が促進されない場合には、取引コストや時間の削減が必要であり、このような制度の導入は政策的に正当化され得るのではないか。
- 特定の利用について拡大集中許諾に委ねること、団体の適格性を認可するとともに公的な監督を強化すること、権利者が逐一の諾否の決定権を自らのみが管理することが追求できるようにオプトアウトを認めることにより、ノン・メンバーについては黙示の許諾が推定でき、正当化が図れるのではない

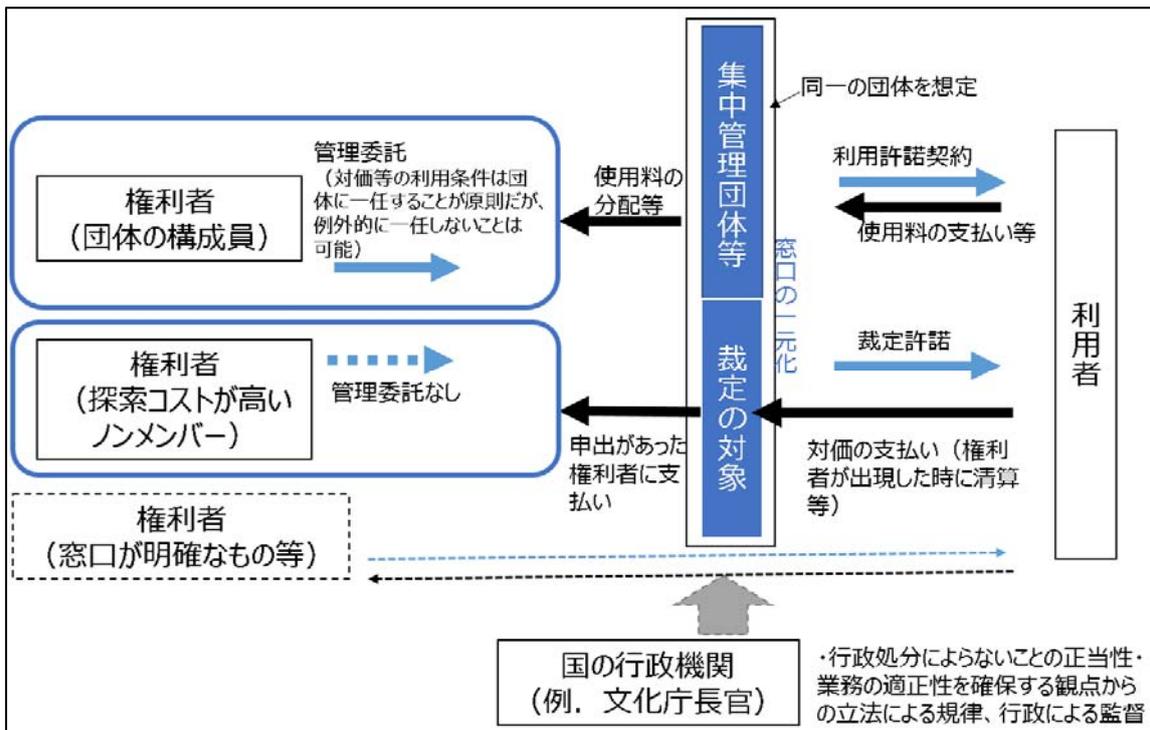
か。

- ノン・メンバーの排他的権利が一定程度、制限されると捉えた場合、ベルヌ条約のスリー・ステップ・テストとの関係では、オプトアウトを認めること、あるいは市場価格が権利者に支払われることなどにより、要件を充足するのではないか。
- 私的録音録画補償金制度及び授業目的公衆送信補償金制度については、個々の権利者からの権利行使の委託等の有無にかかわらず、指定管理団体が権利を行使し得るものとなっている。補償金付権利制限と拡大集中許諾とでは前提となる権利の排他性において相違があるが、既に現行著作権法は拡大集中許諾と同じような効果を持つ制度をもっているとは整理できるのではないか。
- 集中管理団体に管理を委託していない権利者の著作物等を団体が管理する正当化根拠としては、①黙示の許諾、②労働協約の拡張適用、③事務管理が挙げられることがあり、他に、④民法上の不在者財産管理人制度（民法第25条）も考えられなくはないが、いずれも説得的とはいいがたいため、拡大集中許諾に類似した機能を果たすと考えられる混合型を検討する必要があるのではないか。
- 組織率が低い場合であっても、ノン・メンバーに適用される利用条件の適正性について公的機関の判断を介在させることにより、正当化を図れないか。
（※ノン・メンバーの著作物等の権利処理の正当化を図るために、裁定類似の行政機関による判断を介在させるという考え方については、現行の権利者不明等の場合の裁定制度のあり方とも併せて検討することが必要。）

<④ 裁定制度の抜本的見直し>

裁定制度の抜本的見直し型のイメージ（仮説）及び委員の意見は以下のとおりである。

○裁定制度の抜本的見直し型のイメージ（仮説）



○仮説の概要

- 集中管理団体に管理委託されている著作物等については現行制度同様に権利処理・使用料の分配が行われる。窓口が明らかでなく権利者の探索コストが高い著作物等については、裁定制度の対象となる。後者については、集中管理団体等を窓口とした手続を法定（集中管理団体が権利者搜索等を代行、供託制度は使用せず、利用条件等も緩和）。
- 集中管理団体等が行う裁定業務について行政の監督が必要。
- 一定額を担保として預けることを求めつつ、事前に補償金を供託することは不要とし、権利者が現れた時に、利用者が清算するなどすれば、柔軟性の確保が可能。
- 集中管理団体に管理を委託している権利者については、利用用途に制限なし。裁定制度はもともと商業利用を含め、目的・用途を限定しておらず、幅広い場面で活用が可能。

○委員の意見概要

- 事前供託については、権利者が現れることがまれであるにも関わらず、補償金を事前に供託しなければならないことが原則となっている現行の仕組みについて見直しが求められる。
- 申請の電子化や要件の緩和により、利用者の負担軽減を図ることが必要である。
- 裁定制度の見直しにあたっては、その担い手となる団体として、集中管理団体のみならず、著作権に関わる公益的な業務を行う団体についても候補となり得るのではないか。
- さらなる裁定の活用範囲の抜本的な見直しを求める案として、大量に著作物を処理する必要がある利用態様に限っては、ノンメンバーに関しては窓口が明らかになっている権利者の著作物も含めて裁定制度の対象とすることを検討すべきではないか。デジタル化時代、インターネット時代において、物理的には大量に著作物を利用するアーカイブや記録映画などの創作やあるいは情報分析提供動画などの迅速発信が可能となっているにも関わらず、権利処理に莫大な費用がかかることや非合理的な利用拒絶がネックとなって創作が断念されることを防ぐためには、むしろ、権利者の方から権利の所在と許諾の意思の明確化を図ることを要求するというようにデフォルトを転換する必要がある。このようにすることにより、集中管理団体への加入や新たな集中管理団体の形成が促されるというメリットもある。なお、この方策においては、オプトアウトを認めるという選択肢を併用することにより、より正当化が容易となる。

C 課題に対応する選択肢にもとめられること

以上の本タスクフォースにおける検討によれば、1. で上述した課題に対応し、デジタル時代の多種多様で複雑かつ膨大なコンテンツの許諾手続を円滑化するためには、

- a 分野・用途に応じて最適な手段・手続を使い分け、1. 環境変化を受けた上記の「現状と課題」に応えられるようにすること
- b 一元的な処理を可能としつつ、権利者の意思の尊重にも留意すること
- c 市場合理的かつ迅速な対価決定を行うことが可能であること、

d 権利処理にあたっての障害を社会的意義や合理性に照らして簡潔かつ適切に解決できること
などの条件を実質的に満たす制度改革を行う必要があるものと考えられる。

なお著作権を制限する場合に、それを正当化する理由としては複数のものが考えられるが、個々の利用は比較的零細であるにも関わらず、権利者や利用者の数が多いなどの理由により取引コストが高すぎるために利用が進まない場合であって、社会的に利用が望ましい場合も正当化理由にあたるのではないかとの意見があった。いずれにしても、著作権の制限規定が許容される利用範囲を個別に立法によって特定しようとするものであるに止まる限り、イノベーションによって生じる新たな個別具体的な事情に即応した対応が困難であるという限界があることから、権利制限以外の対応策も選択肢として視野に入れることが望まれるとの意見があった。

また、これらの手法については、一元的な権利処理による利用円滑化が求められる具体的な利用用途に応じて、適用することができる適切な選択肢を増やすことが重要である。様々な手法を組み合わせることで、権利者の意思の尊重と円滑な利用が両立する環境を整備していくことが必要である。

現時点では一元的な窓口となる団体を通じて対価の分配等を行うのが合理的な場面が多いと考えられるが、ブロックチェーン等の技術の進展により、分散管理と利用の円滑化が両立する可能性もある。権利管理に資する新たな技術の動向にも注視していく必要がある。

いずれの手法においても、利用形態や利用されるコンテンツの性質等に応じて、適正な対価が権利者に還元されることが重要であり、一元的な窓口となる団体において対価の使途について適切な運用がなされることが必要である。可能な限り、個々の権利者に実際に対価が分配されることが基本となることは言うまでもないが、分配ができない対価が蓄積する場合には、例えば、一定期間経過後、①利用者に返還する、②共通目的事業に支出できる（しなければならない）ものとする、③文化基金とする、などのように、使途に関して一定の制約を課すことによって、制度の公正性を担保する必要がある。

(2) UGC 等、多元化された制作環境の適正な発展を支える権利者意思情報共有・権利処理関連サービスの形成とプラットフォームの役割

【現状と課題】

スマホ・タブレット等の電子端末やインターネットの普及により、著作物を複製、改変、拡散することが益々容易になっている。また、コロナ禍の影響も相まって、巣ごもり需要と相性の良い投稿型サイト等の利用時間が増えたとされる。さらに、投稿した動画がきっかけとなり、プロとしての活動を始めるなど、アマチュアとプロの境界線が融合している領域でもある。加えて、昨今の UGC は、表現物として楽しむのみならず、例えば投稿動画に対してコメントしたり、投げ銭による応援消費をしたりするなど、コミュニケーションを仲介し、コミュニティを形成するものとしても活用されている。これらが相まって、結果として大きな経済圏を形成するようになっている。

こうした UGC はユーザーが完全に一から創作したものもあるが、何からの形で既存の第三者の作品、素材を利用して創作されるものも多い。前者については、投稿者と投稿サイト等との間で、規約等を通じて処理することが可能であるが、後者の扱いが問題となる。第三者が権利を有する既存の著作物等を何らかの形で利用する場合、複製権、翻案権、公衆送信権、著作者人格権等の権利処理が問題となり得る¹⁰。仮に権利者に許諾なくして著作物を利用した場合、引用などの権利制限規定に該当しない場合には、形式的には著作権侵害となり得る。

このような無許諾利用に対して権利者の対応としては、意に沿わないものとしてサイト運営者等に対して削除を請求する場合、黙認する場合、利用の許諾をした上で、広告掲載による収益の分配を受ける場合などがある。いかなる場合にどのような対応をとるかは権利者の裁量に委ねられるが、UGC の利用が権利者の売上に負の影響を与えうる場合やブランド価値を毀損するおそれがある場合は、削除を請求するなど、権利を行使すると考えられる。他方で、UGC によってファンコミュニティが形成されている場合や、コンテンツの宣伝広告に繋がっている場合は権利行使を控えて黙認する傾向にあると考えられる。なお、コンテンツの利用環境の将来的な変化が予測できない中で、明示的に利用を許諾すると、後で撤回することが難しくなることを恐れて、明示的に許諾を求められた場合には、許諾を控える場合もあると考えられる。

n 次創作が認められる範囲について、権利者がガイドライン等により示す例

¹⁰ 「翻案」に該当する創作物は一般に「二次創作物」と称される。なお、二次創作物が元となって更に創作物が連鎖的に生まれたものを総称して「n 次創作物」と呼ぶことがある。

が見られる。ゲーム業界では、自社が権利を有するコンテンツについて、投稿型サイト等のプラットフォームで用いて利用する行為（ゲーム実況等。特定のシステムによる収益化を含む。）を一定の条件のもとで許容するガイドラインを公表している事例が見受けられる。

さらに、投稿型サイト等のプラットフォーム運営者と著作権管理事業者等とが利用許諾契約を締結することで、ユーザーが権利者から直接許諾を得ずに一定の条件のもと、コンテンツを利用し投稿することができる取組が見受けられる。当該取組は、双方のホームページやプラットフォームの規約などで規定・公表されている。その際には、ユーザーが投稿前に許諾されたコンテンツが容易に確認できるよう配慮されているものも見受けられる。例えば、著作権等管理事業者が利用許諾契約を締結したプラットフォームの一覧をリスト化して公表したり、許諾されたコンテンツをプラットフォーム上で検索できるようにしておいたりする場合がある。こうした取組は音楽やレコード等の分野に見受けられ、「歌ってみた」「弾いてみた」「踊ってみた」といった動画の投稿に係る著作権処理を円滑に行うことができる場合がある。さらに、フィンガープリントを用いた無許諾コンテンツの追跡・削除・収益化を行っている投稿サイトの例や、ブロックチェーンを用いた著作権管理プラットフォームの構築を目指す動きがある。

なお、EU のデジタル単一市場における著作権指令においては、オンラインコンテンツ共有サービスプロバイダのユーザーが、著作権で保護された著作物等をアップロードし、公衆がアクセスできるようにする場合には、当該プロバイダが、権利者から許諾を得なければならないことを定めている。許諾を得ていない場合、サービスプロバイダが無許諾コンテンツの利用を不可能にするための最善の努力をした場合などには免責される。

【検討の方向性】

投稿サイト等のプラットフォーム上で UGC が生み出す空間は文化圏としても経済圏としても大きな存在になっている。創作者・権利者の意思の尊重と UGC の発展の両立にあたっては、権利者の自主性・独自性を尊重する形で、利用の仕方について権利者が定めたガイドライン、クリエイティブ・コモンズ等の意思表示の仕組みを活用して、予め権利者が著作物の利用を認める範囲や条件等について意思表示を行うことは有用である。権利者の意思がユーザーに伝わるために、投稿サイト等のプラットフォームとの連携について、プラットフォームの規約の活用も含め、検討することが考えられる。

また、フィンガープリントなどの技術（権利物と投稿コンテンツとのマッチン

グ機能、n次創作物の追跡機能など)によって、権利者が自身の著作物をより簡単に管理できるようにする仕組みを構築する取組が見受けられる。こうした技術の活用も権利者が自らの著作物の利用状況とその影響を評価し、権利の利用に関する自らの意思を明確化することにつながると考えられることから、こうした技術が広く活用されるよう、その環境を整備すべきである。

投稿型プラットフォーム上で流通するコンテンツにより大きな利益を得ていると考えられるプラットフォームは、自ら、上記の課題の一部について取組を始めている。権利者と利用者間の権利処理と利益分配を円滑化するために、利用者によってプラットフォームが権利者と契約を締結して、利用者の一括処理窓口を務めたり、ガイドラインを含め、権利者の許諾意思と利用条件について、一覧性があり、電子的に検索可能な形で情報を提供するなどの取組が期待される。

権利者への利益還元についても、投稿サイト等における利用状況を把握するためのITソリューションの提供、著作権使用料の精緻な利用量把握による算定情報の提供等をプラットフォームが行うことが望ましい。こうした課題について、まずは実態調査を行うことが考えられる。その上で、要請があれば、行政機関の関与の下、権利者や投稿サイト等のプラットフォームとの意見交換の場を設定することが考えられる。こうした実態把握や当事者間の対話を通じて、更なる課題整理の上、必要に応じて、知的財産政策の観点からの制度や運用の在り方の検討に加え、プラットフォームに関する競争政策も含めた幅広い観点も視野に入れて実態を分析・検討していくことが考えられる。また、これとあわせて、違法コンテンツへの対応におけるプラットフォームの役割についても、必要に応じて検討が求められる。

(3) 利用円滑化の基盤となる権利情報データベースの整備

【現状と課題】

著作物等を利用する際の許諾窓口が不明なため、権利処理が煩雑となる課題に対応するため、文化庁で、平成29年度～令和元年度において、著作物の適法利用を促進するため、音楽分野の権利情報を集約した新たなデータベースの構築に向けた実証事業を実施した。構築するプラットフォームは、公的なインフラであり、特定の事業者や個人の利用に限定するのではなく、誰でもアクセス可能なものとなる。データベースの民間団体による自走化のため、実証事業の参加団

体を構成員とする民間団体がデータベースに係る情報整備と提供を継続している。さらに、管理事業者に権利行使を委託していない個人クリエイター等については許諾を得るのが困難なため、その楽曲が放送番組等で使われにくいという課題がある。この課題に対応するため、文化庁において、散在している個人クリエイター等の権利者情報をデータベースに集約していく仕組みを構築するための事業を実施している。その他、海外バイヤー等の利用を想定した JACC サーチ等のデータベースが存在する。このように官民で様々なデータベースが整備されつつあるが、全体像の把握が困難であるとの課題が生じている。

【対応の方向性】

権利者の爆発的な増加や多様化に対応して、許諾窓口が不明で権利処理が煩雑となるという課題が顕在化する一方で、様々なデータベースの交通整理がされておらず、権利者情報の全体像の把握が困難である。こうした状況を踏まえ、まずは、既存の各種データベースに関する全体像と課題を把握・分析する必要がある。

また、既に構築された音楽分野のデータベースについては、利用者による活用が図られ、権利者への対価還元に結びつくよう、さらなる周知が求められる。例えば、集中管理団体等のデータベースと、プラットフォーム等が提供する利用状況把握や権利処理、対価還元を行うシステムとの連携を模索することなどが必要と考えられる。また、音楽以外の権利者情報の集約・データベース化についても、そのニーズを把握した上で、必要性の高い分野から、権利者団体等と連携した取組の具体化を進めることが必要である。

(4) コンテンツ制作における取引の適正化及び就業環境の改善

【現状と課題】

我が国のコンテンツ制作環境においては、多重下請け構造となっている業界や多数の事業者分割して発注がなされることが慣習化している業界も少なく、また作品制作に携わるクリエイターが個別企業に属さないフリーランスであることも多い。こうした現場では、発注書面や契約が交わされず、著作権等の権利の帰属があいまいになるなど、商慣習の問題とも相まって、作品の成功による利益が現場に必ずしも反映されないことがあるといった指摘がなされる。これらの課題等を踏まえて、コンテンツ制作に係る下請取引の適正化を図る観

点から、総務省において「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(第7版)(令和2年9月改訂)」が、経済産業省において「アニメーション制作業界における下請適正取引等の推進のためのガイドライン(令和元年8月改訂)」が策定されるなど、各業界の取引実態等に応じて適切な対応を求める取組が行われている。経済産業省においては、映画産業について取引の適正化等に向けた認定制度等の業界における自律的な仕組みの検討も進められている。加えて、内閣官房、公正取引委員会、中小企業庁、厚生労働省により「フリーランスとして安心して働ける環境を整備するためのガイドライン(案)」の整備も進められており、発注時の取引条件を明確にする書面の交付に係る基本的な考え方や、役務の成果物に係る権利の一方的な取扱いが問題となる場合の考え方、フリーランスが現行法上「雇用」に該当する場合の判断基準についても記載されているところである。

【対応の方向性】

コンテンツ制作におけるクリエイターの状況等について更に実態を把握・分析の上、クリエイターが適正な利益を得られるよう、必要な対応を検討することが重要である。

これらガイドライン(今後整備されるガイドライン含む)については、対象事業者等向け講習会や業界団体に対する周知や働きかけを実施するとともに、個社へのガイドライン遵守状況調査や業界向けアンケート調査を実施し、重点課題の改善割合を指標化した上で浸透状況の可視化を図るなど、一層の普及・活用を図ることが考えられる。また、特にフリーランスに対しては、これらガイドライン等をはじめとする支援措置について、周知徹底を図る必要がある。映画産業については、取引の適正化等に向けた認定制度等の仕組みの構築や、製作者側による認証取得と表示の実行状況の調査を求めることも考えられる。

(5) 伝送路などの形式面と権利者への影響などの実質面との間でずれが生じている著作権法上の規定の見直し

【現状と課題】

著作権法上、権利者の利益への影響という観点では、アナログ・リアルと同等の行為でも、デジタル・ネットを活用すると実施できないものも存在する。例えば、観客がその場にいる非営利の演奏や口述等が無許諾無償で行える場合であ

っても、テレビ会議システム等を用いた配信となると、同人数の観客であっても無許諾で行えない場合がある。このように、伝送路などの形式面と権利者への影響などの実質面との間でずれが生じていることにより、公正な利用が適切に確保できていない可能性がある。とりわけ、配信システムを介した形で多様な活動が遠隔で行われるようになった昨今の状況に鑑みると、見直しが必要な規定が存在すると考えられる。

【検討の方向性】

権利者の利益への影響という観点において、アナログ・リアルで行うのと同様の利用行為であっても、デジタル・ネットを利用する場合には許諾が必要となる著作権法上の規定について、権利者の利益に与える影響がアナログ・リアルの場合とデジタル・ネットの場合とで同等であるか、アナログ・リアルにおける権利の範囲の妥当性も含めて、慎重に精査した上で、権利者の利益を不当に害しないことを前提に、可能な限り、ずれを解消することが求められる。なお、その際には、デジタル・ネットの場合と比較して、アナログ・リアルの場合における権利保護が適切になされているかといった観点からの検討も必要になるものと考えられる。

(6) 当事者間協議やソフトローの活用

【現状と課題】

技術や市場の変化が激しい今日において、全ての新たな事象について、立法によるだけでは対応が追いつかないとの指摘がなされる。これを受けてソフトローの活用が提唱されるようになっている。

著作物等の利用に当たっては、一般的には、技術革新の影響や取引の実態の分かっている当事者同士の交渉により、利用許諾、利用条件や対価の決定を行うことが効率的である。合意の形成については、権利者及び利用者の当事者間のみで自主的に策定されるものもあれば、当事者間における自主的な策定プロセスに幅広い経済・社会的利益を反映させるため政府が一定の関与を行うことが望ましいものもある。

当事者間における合意形成は様々な場面で機能し得るところ、紛争の解決フェーズにおいて、合意形成が進まない場合には、必要に応じて紛争解決制度を活用することが可能である。第三者が関与して解決する制度としては、訴訟、民事

調停法に基づく調停制度¹¹、裁判外紛争解決（ADR）機関における調停、仲裁¹²などのほか、著作権法において設けられているあっせん制度¹³がある。

当事者間の取組には、著作権等管理事業者と利用者との間の交渉を経て合意が形成される場合も含まれる。著作権等管理事業者法において、市場に対し大きな影響力を持つ指定管理事業者については、利用者側の意向が反映された使用料規程が作成されるために、使用料規程に関する協議・裁定制度が設けられている¹⁴。

著作権分野におけるソフトローの活用と関連する事案として、平成30年の柔軟な権利制限規定の導入がある。著作権法上の権利制限規定は利用の目的や場

¹¹ なお、東京・大阪地方裁判所では、ビジネスの過程で生じた知的財産権をめぐる紛争について、一定の期日までに提出された資料等に基づき、知財部の裁判官及び知財事件の経験が豊富な弁護士・弁理士などから構成された調停委員会の助言や見解を得て、話し合いによる簡易・迅速な解決を図る調停手続である「知財調停」が令和元年10月1日から運用されている。

¹² 例として、特許、商標、著作権等知的財産に関する紛争の解決を目的に日本弁護士連合会と日本弁理士会が共同で運営している日本知的財産仲裁センターがある。同機関では、相談、調停、仲裁などが行われている。調停に関しては同様の制度が裁判所にも存在するが、仲裁センターの調停では、知財紛争の専門的知識のある弁護士、弁理士のペアで解決を図る点等で一般の調停制度と異なる。2019年までにセンターに申立てられた調停・仲裁事件のうち、著作権に関するものの知的財産権分野のうち8%である。

¹³ あっせんは、著作権法に規定する権利（著作人権、著作者の権利、著作隣接権など）に関する紛争であれば文化庁に申請することができる。申請は紛争当事者の両者が行うことが原則であるが、一方の当事者のみの申請でも、他の当事者が同意すれば、あっせんは行われる。あっせんは、あっせん委員により、申請のあった内容について、当事者を交えて、実情に即した解決を目指して行われる。もっとも、争点があまりにもかけ離れているなど解決の見込みがないときは、あっせんが打ち切られることがある。また、あっせん委員により得られたあっせん案を、受け入れるかどうかは当事者の自由意志による。昭和45年度から平成29年度までの処理件数は37件であり、解決に至ったのは6件である。

¹⁴ ある利用区分において、全体に占める全管理事業者のシェアおよび全管理事業者に占める当該管理事業者のシェアが相当の割合である管理事業者や、ある利用区分において、全体に占める管理事業者のシェアは低いものの全管理事業者に占める当該管理事業者のシェアは相当の割合であり、かつ、その使用料規程が使用料額の基準として広く用いられており著作物等の円滑な利用を図るため特に必要がある管理事業者が、指定管理事業者として文化庁長官に指定される。指定管理事業者は、利用者代表（利用者の利益を代表すると認められる者）から使用料規程に関する協議の求めがあった場合には、応じる義務がある。指定管理事業者が協議に応じない場合または協議が不調に終わった場合には、利用者代表の申し立てにより文化庁長官が協議の開始又は再開を命じることとされている。当事者間で協議が尽くされたにも関わらず合意に至る見込みがない場合には、いずれかの当事者の申請により文化庁長官が裁定を行うこととされている。指定管理事業者は、協議が成立した場合にはその結果に基づいて、また、裁定があった場合にはその結果に基づいて、使用料規程の変更を届け出ることとされている。これまでの裁定実績は1件である。

面ごとに一定程度具体的に規定されているところ、権利制限の対象となっている行為と類似の行為でも条文上明記されていなければ、形式的には違法となり、利用の萎縮が生じているとの指摘や、技術革新を背景として新たな著作物の利用ニーズへの対応が困難との指摘がなされ、環境変化に対応した著作物利用の円滑化を図り、新しいイノベーションを促進するため、柔軟な権利制限規定の整備が求められてきた。これらの課題に対応するため、政府では、文化審議会著作権分科会報告書（平成 29 年 4 月）を受け、明確性と柔軟性の適切なバランスを備えた複数の規定の組合せによる多層的な対応を行うこととし、平成 30 年の著作権法改正により、柔軟な権利制限規定が整備された。

柔軟な権利制限規定が導入された背景として、著作権法に関するこれまでの立法の手法において、著作物の利用実態が急速に変わり得るという事実を考慮に入れた制度設計が必ずしも十分には行われていなかった面があるとの認識がある。著作権法における柔軟な権利制限規定の導入の際、専門性、迅速性、柔軟性等の観点から、ソフトローの活用が適切な場合があるとの議論がなされている¹⁵。

令和元年 10 月 24 日に文化庁著作権課名義で公表された「デジタル化・ネッ

¹⁵ 文化審議会著作権分科会において、以下の議論がなされている。

- ・立法府、行政府、司法府による法規範の定立のほか、事実上の行動規範としてのソフトローも、法解釈を巡る不確実性の低減に役立つものと考えられる。
- ・ソフトローは作成や改変の容易さ、個別状況に合わせた作成・運用ができることなどの利点が指摘できる。
- ・幅広い関係者の利益を集約することが困難な事項、基本的人権の制約に関する事項や、事実関係が流動的又は過渡的である事項について、立法府における事前の多数決原理における法規範の定立が馴染みにくい場合もあるものとする。また、行政府における委任命令やソフトローについても、専門性、迅速性、柔軟性等の観点から適切な場合があり、そうした要請に応じて活用を行うことが望ましい。
- ・司法による（広義の）法規範形成は個別具体的な法律上の争訟について受動的に行われるという性質があること、及び我が国の企業や国民の訴訟に対する意識や訴訟を巡る社会環境等からは頻繁に訴訟が提起されることは必ずしも期待できないことから、判例による規範形成が十分に進まない可能性も想定される。
- ・ソフトローは事実上の行動規範としての性格を有し法的拘束力を持つものではないが、前述のような我が国の訴訟に対する国民意識を踏まえれば、紛争の予防又は裁判外における紛争処理の円滑化のために機能し、実際上の問題解決に資することが期待される。
- ・ソフトローは、例えば形成過程への公的な関与の度合いの点からは、①権利者・利用者の当事者間のみで自主的に策定されるもの、②当事者間における自主的な策定プロセスに政府が一定の関与を行うもの、③政府自らが主体的に策定に関わるものに分類することができるが、いかなる場合にいかなる方法を採用することが望ましいかについては、市場に対する公的介入の在り方を踏まえて判断されるべきである。

（文化審議会著作権分科会報告書（平成 29 年 4 月））

トワーク化の進展に対応した柔軟な権利制限規定に関する基本的な考え方」は、平成30年著作権法改正による「柔軟な権利制限規定」の整備を受け、事業者等の理解に資するよう、文化庁として基本的な考え方を策定・公表したもので、ソフトローの一種と位置づけることができる。

この他にも、権利制限規定に関するガイドラインが、権利者と利用者の団体間で協議して作成されたものなどが存在する¹⁶。

【検討の方向性】

情報通信技術の発達・普及に伴い、著作物等の利用形態の多様化が進む中、新たな利用形態について、また、プラットフォーム事業者等、新たな関係者との間で、合意を形成する必要性が高まると考えられる。また、個々の権利者のみならず、権利者から著作物等の管理を委託された管理団体が当事者となる場合も少なくないと考えられる。社会的に利用が進むことが望ましいものの、当事者間での協議がうまく進まない場合において、紛争解決手段で個々の事案解決事例を積み上げていくことも有効である。そして紛争解決手段により蓄積される判断内容をソフトローに反映していくことも意義がある。こうしたソフトローの形成プロセスを設計する場合、限られた当事者だけの協議の方向性が幅広い経済・社会的利益から来る要請と乖離する場合もあり、必要に応じて、行政機関の関与の下、当事者間の合意形成を促すことも求められる。

また、ある程度柔軟な法令の規定は、変化し続ける利用の実態に対応できる一方、その解釈を巡る不確実性を低減するために、今後も引き続き行政府がソフトローを活用することが考えられる。

今後は、関係者からのニーズなどを踏まえつつ、こうしたソフトローと実定法の組合せと相互関係を含め、対応が必要とされる課題を更に探索していくことが重要である。

(補足：米国型のフェアユース規定について)

米国型のフェアユース規定は、①利用の目的及び性質、②著作物の性質、③利用される分量及び実質性、④著作物の潜在的市場又は価値に対する利用の影響等を考慮して、公正（フェア）であれば無許諾で利用できるというもので、柔軟性が極めて高いとともに、対価還元を伴わない権利制限規定である。フェアユー

¹⁶ 教育関係者及び権利者団体によって構成され、かつ、文化庁等がオブザーバーとして参加をしている「著作物の教育利用に関する関係者フォーラム」が2020年4月に改正著作権法第35条運用指針をとりまとめたことが例としてあげられる。

ス規定の導入については、柔軟な権利制限規定の導入の際に、文化審議会において検討された。しかし、民間企業等に対する調査の結果、大半の企業や団体は高い法令順守意識と訴訟の抵抗感から、規定の柔軟性より明確性を重視していることが判明した。また、我が国では法定損害賠償制度や弁護士費用の敗訴者負担制度もないため、訴訟しても費用倒れになることが多いという訴訟制度上の問題がある。そのため、現在においても権利者は侵害対策に大きな負担を払っているとの報告があった。これらの理由から、我が国においては明確性と柔軟性の適切なバランスを備えた複数の規定の組合せによる「多層的」な対応を行うことが適当であると結論づけられたところである。

米国型のフェアユース規定の導入の要否・適否については、上記事情の変化や新たな社会動向、個別権利制限規定の拡充等による利用円滑化の状況等を見極めつつ、必要に応じて、幅広い関係者の意見を丁寧に聴きながら、慎重に精査を行うことが望まれる。