

## 大量の情報集積・活用型ビジネスと著作権制度について (論点整理)

平成 27 年 12 月 22 日  
内閣官房知的財産戦略事務局

### I. これまでの議論の整理

#### <前提に関する意見>

##### (1) 新規ビジネスと著作権について

- ・ 新規ビジネスにとって権利処理が障害になっている。現行著作権制度を前提としつつ、権利処理コストを下げる方法を考えるべき。
- ・ 大量の情報がビッグデータとして取り込まれそこから何か取り出すという サービスについては多様なものが考えられる。 そういう中で、著作物の出力を一定の範囲で権利制限の対象として認める余地があるのではないか。

#### <政策の選択肢に関する意見>

##### (2) 選択肢の多様性について

- ・ デジタル・ネットワーク時代において、著作物を含む情報の使い方が多様化している中で、情報プラットフォームを形成する国際的な動きに日本が対応していくためには、権利の在り方、権利制限や処理の在り方についてもっと多様性があるのではないか。

##### (3) 権利制限が必要な場合について

- ・ 市場の失敗が存在する時に権利を制限するという考え方がある。市場の失敗には大別して、利用者・権利者が多数で取引が困難な場合、著作者自身の効用と社会的な効用の乖離が大きい場合、利用による外部効果が高い場合（公共性や公益性の存在）などがある。
- ・ 変容的な価値創造に対しインセンティブを与える、ということが世界的には増えていく可能性があり、我が国の制度検討においても参考になる。

##### (4) 完全権利制限と報酬付の使い分けについて

- ・ 市場の失敗は存在するが著作者の創作のインセンティブを過度に制限する場合の選択肢として、報酬付の仕組みを考えることが必要ではないか。
- ・ 完全権利制限規定と報酬付の違いは、利用する著作物が限定的かどうか、使用料

を徴収・分配する仕組みがあるかどうか、ではないか。

- ・ 使用料を徴収・分配する仕組みが無いときは完全権利制限規定、という考え方もある。完全権利制限規定を入れるが、その規定適用のためにはその分野における許諾の仕組みの有無、又は利用者側による誠実な支払申出の有無、といった点を判断要素に含めることも考えられるのではないか。

## <制度設計の在り方に関する意見>

### (5) 権利制限規定の柔軟性について ※意見が特に分かれた点

#### 【柔軟性をより高める必要性に関する意見】

- ・ 完全権利制限規定の柔軟性を高めることは、著作権を制限する基準の具体化作業を立法から司法に移行させることが本質。これにより、新たな利用態様について権利制限の対象とするまでのタイムラグの解消等が期待される。
- ・ 現状でもいくつか新しいサービスは思いつくが、将来に向けてはどんな事業が出るのか予想できない。柔軟な権利制限規定を設けて、個々のサービスや著作物に対して柔軟に判断できるようにすべき。
- ・ 著作権法の第一条に「公正な利用に留意」と規定されている。イノベーターなビジネスなどを含め、社会的に公正な利用だ、と思われるものについては制度として正面から確保し、委縮しないようにすべき。その時の規定として米国では敢えて「柔軟」にしているが、規定の柔軟性というのはあくまでも手段。

#### 【柔軟性をより高めることに伴う懸念に関する意見】

- ・ 米国のように、基本的には全部できることにして、具体的なことは裁判で決めるというのは今の日本の状況には合っていない。裁判を起こすことの精神的なハードルは米国と日本では大きく違う。
- ・ 米国は、フェア・ユースで司法に判断を預ける一方で、技術の最先端の事柄について関係団体がコメントする機会が設けられている。日本の司法制度も同時に進化していかないと、問題は解決しない。
- ・ 大雑把に進めようとするクリエイターから反発を受けることは日本固有の文化として認識すべき。米国型フェア・ユースをいきなり導入して解決するとは思えない。
- ・ 著作物によっては、後からいくらお金をもらっても取り返せないという気持ちのものもある。また、コンテンツの価値は時間、時期によっても大きく違う。そういうものについて、後から裁判を起こして結果的にお金をもらえればいい、という気持ちにはなりにくい。

### 【柔軟性と予見可能性のバランスに関する意見】

- ・ 常識的に考えてこれはいけないのではないか、ということを広く一般の人が認識できるような状況 を備えておいて、裁判を起こす前に双方が納得できるような状況が実現できるとよい。

#### (6) 報酬付の仕組みについて

- ・ 拡大集中許諾についてはあるべき。具体的に社会的な損失となることが明らかなおファンワークス問題について、解決策の第一弾として進めるべき。
- ・ 今後著作物によっては 直接の取引を増やしていく、使用者に直接課金するシステムも出てくると思う。管理する団体を増やす以外のやり方も考えられないか。
- ・ 拡大集中許諾が脚光を浴びているが、ほとんど現れない権利者の分まで対価を支払わなければいけないとすると利用円滑化に逆行する。対価の支払いは権利者が名乗りを上げたことを条件とすべき。
- ・ 完全権利制限規定と報酬付の違いは、利用する著作物が限定的かどうか、使用料を徴収・分配する仕組みがあるかどうか、ではないか。(再掲)

### <事業・創作環境との関係に関する意見>

#### (7) 創作者や創作活動との関係

- ・ クリエーターに対する金銭的フォローだけでなく、クリエイターへのメンタル的な配慮を追加していくことが必要。
- ・ 著作物によっては、後からいくらお金をもらっても取り返せないという気持ちのものもある。また、コンテンツの価値は時間、時期によっても大きく違う。そういうものについて、後から裁判を起こして結果的にお金をもらえればいい、という気持ちにはなりにくい。(再掲)

#### (8) 海外との事業環境の比較について

- ・ 今の世の中は、日本では制度上できないことが米国でスタートし、ネット経由で入ってきて米国の事業が日本市場でも既成事実化している。こうした状況は Google からずっと続いているし今後も続く。世界の中で、規制が緩いところでビジネスが大きくなるというのが基本的な構造。ネットの世界ではそういう利点を米国が一番行使している。米国とできるだけ同じにするのがいい。

## Ⅱ. 検討事項

### 1. これまでの議論を踏まえた問題意識の整理（案）

- ◎ デジタル・ネットワーク時代の新規ビジネスは、大量の情報を取り扱うことが可能という特徴があり、その中には著作権で保護された情報が混在して利用されうる一方で、利用する著作物が大量・不特定である場合、全ての著作権者から事前に許諾を得ることは不可能、といった特徴がある。
- ◎ 米国では、約 150 年の歴史を持つ<sup>1</sup>、一般的な権利制限である「フェア・ユースの法理」により、デジタル・ネットワーク時代の新たな著作物の利用に関する適法性判断を事後（司法）に委ねることで、新規ビジネスのうち「公正な利用」に該当すると考えられる行為については、違法との司法判断が下らない限り、著作物の利用が許容される仕組みを確保。もっとも、「公正な利用」を逸脱する行為については米国においても契約が必要であり、米国企業は、著作物の利用目的や態様等に応じて、フェア・ユースによる対応と契約による対応を組み合わせることにより、新規ビジネスの立ち上げやシェア確保に繋げてきた。また、これら企業の成長は米国の経済を牽引してきた<sup>2</sup>。
- ◎ デジタル・ネットワークの発展により著作物を含む情報の利用が一層多様化していく中で、イノベーティブな新規ビジネスやサービスなどを日本が創出し、経済成長のエンジンとしていくため、司法制度や裁判に対する国民の意識等の海外との違いや、作品や作り手に敬意を払うという我が国に根付く価値観の重要性に留意しつつ、我が国として、著作権の権利制限や処理の在り方について、多様な政策手段を組み合わせ、より著作物利用の迅速化・効率化に資する仕組みを目指すことが必要ではないか。

### 2. 制度設計の在り方について

#### （1）基本的考え方

##### <現行制度の基本的枠組>

- ◎ 著作権制度については、平成 9 年改正（送信可能化権の創設等）及び平成 11 年改正（技術的保護手段や権利管理情報に関する規定の導入等）等により、デジタル・ネットワーク化の進展に対する権利保護の仕組みが、順次整えら

<sup>1</sup> フェア・ユースの法理は 19 世紀半ばに確立され、その後判例法上発達してきたものが、1976 年米国著作権法において確認的に条文化された。

<sup>2</sup> 近年の米国の主要ネット事業者の規模（時価総額）は、日本の主要製造業と比べて非常に大きい。（出典：「民間企業のイノベーションを巡る現状」 p4 平成 27 年 12 月 3 日 経済産業省）

れてきている。

- ◎ 一方、デジタル・ネットワーク化の進展に対応して、権利保護と円滑な利用とのバランスを図る観点から、著作権等管理事業法の制定により権利の集中管理を促進するための仕組みの改善が図られた（平成12年）ほか、検索エンジンや情報解析等に係る権利制限規定（無許諾・無償の完全権利制限規定、平成21年改正）や、試験問題のインターネット送信に関する権利制限規定（報酬請求権付権利制限規定、平成15年改正）が新設されるなど、順次制度の見直しが行われている。

<デジタル・ネットワーク時代の著作権システム構築の必要性>

- ◎ デジタル・ネットワークの進展により著作物を含む情報の利用が一層多様化していく中、そのような変化に適切に対応するため、多様な政策手段の中から適切なものを選択し、課題について柔軟な解決が図られる新たな著作権システムを構築することが必要ではないか。
- ◎ 上記のような、多様性・柔軟性を内包した著作権システムの内容としては、
  - ①完全権利制限、報酬請求権付権利制限、著作権の集中管理など既存の政策ツールを活用することに加え、拡大集中許諾などの新たな制度についても検討し、多様な政策ツールを組み合わせることにより、柔軟な対応を可能とするシステムを整備すること、
  - ②権利制限規定について、適切な柔軟性を確保した規定を新たに導入すること、
  - ③分野毎の集中管理の促進など、多様な対応を可能とする基盤を整備すること、などが考えられるのではないか。
- ◎ これらを適切に組み合わせることにより、著作物の創作主体であり文化を国内外に発信する権利者、著作物を含む情報を活用し新規ビジネスに取り組む事業者、著作物や新規ビジネスの便益を享受するとともにその担い手にもなる消費者、のいずれの立場においても、メリットを享受できるような関係を目指していくべきではないか。

（2）適切な柔軟性を確保した権利制限規定について

【検討の方向性】

- ・ デジタル・ネットワーク時代の技術・事業の変化のスピードや、事業の多様性に対応するため、デジタル・ネットワーク社会における著作物利用の特徴

に着目して権利制限が許容される共通的要素を抽出した上で、これを踏まえ、適切な柔軟性が確保された新たな権利制限を設けることが必要ではないか。

- ・ 柔軟性の検討に当たっては、裁判に対する意識、法規形成における司法の役割や司法制度等の海外との違いに留意しつつ、一定の予見可能性のある制度を目指すことが必要ではないか。

#### 【新たな権利制限規定の検討の視点】

- ・ これまでの著作権法改正においては、①許諾を求めることの容易さや契約実態との関係、②利用行為の性質・態様、③利用行為の目的や社会的要請等の視点を踏まえ権利制限の是非について検討を行ってきたところ、これらの視点を基に上述の共通的要素について検討してはどうか。

##### ① 許諾を求めることの容易さや契約実態との関係

###### [概要]

関係する権利者が無数に存在するなど、著作権者から事前に利用許諾を得ることの可能性（民間での取引の成立可能性）に関する視点。

###### [論点]

- 事前に利用許諾を得られることは権利制限の正当化根拠の認定に当たっては消極的に働くと考えられる。権利制限の検討に当たっては、「民間での取引の成立可能性」が一つの判断材料となりうるのではないか。
- デジタル・ネットワーク時代の著作物利用の特徴に照らして、どのような場合に「民間での取引が成立しにくい」と考えるべきか。

###### (例)

- ◇ 大量・不特定の情報を網羅的に取り扱う場合
- ◇ 著作権のある情報とない情報が混在し、著作権のある情報の区分・特定が困難な場合
- ◇ 上記両方を満たす場合
- ◇ その他、取引費用が過大となる場合 等

##### ②利用行為の性質・態様

###### [概要]

- ・ 複製や公衆送信といった著作物の利用方法や、利用する著作物の量・質（著作物の実質的な価値を享受しうる態様なのか、実質的な価値を利用しているとは評価できない態様なのか、を含む）に関する視点。
- ・ 著作物の複製がコンピューター内部に留まるのか、検索エンジンのよう

に概要（スニペット）を表示するに留まるのか、あるいはコンテンツの主要部分を表示するのか、といった視点であり、著作権者の利益（潜在的なものも含む）と密接に関連する。

#### [論点]

##### （著作物のデータの利用）

- 著作物に込められた「思想・感情」を探知することを目的とはしない利用にまで著作権を認めることは、著作権法の元来の趣旨とは異なるものであり、この点については何らかの権利の制限が必要ではないか。

##### （著作物の表示を伴う利用）

- 大量の情報からユーザーが求める情報を取り出すビジネスには多様なものが考えられるところ、新規ビジネス創出促進の観点からは、利用行為の態様に一定の自由度があることが望ましいとの意見についてどのように考えるか。
- 他方で、著作物の表示の自由度が高まることにより著作権者の利益を不当に害するおそれが高まる場所、許容される利用行為の態様の範囲については、何らかの限定が必要との意見についてどのように考えるか。

##### （権利制限対象となる行為の性質・態様）

- デジタル・ネットワーク時代の著作物利用の特徴に照らして、「利用行為の態様」と、権利者に及び得る不利益との関係についてどのように考えるか。「既存の権利制限において許容されている行為」の範囲が参考になるのではないか。

##### （例）

- ◇ デジタル・ネットワーク社会に対応するための法改正である「47条の4～47条の9」では、コンピューター内部での著作物の複製や、情報の所在の紹介に必要な範囲での表示（公衆送信）が認められている。
- ◇ 30条の2「付随対象著作物の利用」では、表示全体において軽微な構成部分となるものについて、著作物の表示が認められている。

### ③利用行為の目的や社会的要請

#### [概要]

権利制限の対象とするかの検討に当たっては、教育等の公益への寄与（公益性）や、事業や利用行為の社会的意義（公共性）が考慮要素の一つとされている。

公益性： 障害者の情報アクセス確保や教育の充実化、報道・批評の自由など、当該分野での著作物の利用が社会全体の公益の増進に寄与すると認められる場合には、比較的権利制限規定の対象とすることが正当化されやすい。

公共性： 検索エンジンなど私企業の営利事業についても、事業自体に公共性があると認められる場合に、権利制限規定の対象とされる場合がある。

### [論点]

- 公益性について： デジタル・ネットワーク時代の新規ビジネスは、教育目的など公益性があるものに限られないため、これを必須とすると、事業の多様性が排除されてしまうのではないか。
- 公共性について：
  - ◇ 社会的に意義のある事業・サービスだからこそ、著作権という私権を制限するに足りる、との考え方に立てば、公共性を求めることには一理あるのではないか。
  - ◇ 他方で、事業の公共性は、既に普及している事業・サービスであるほど理解されやすく、アイデア段階の事業・サービスについては理解されにくい傾向がある。個別具体的な事業・サービスについて公共性を評価して権利制限の対象とすべきかどうかを検討すると、新規ビジネス創出の観点からネガティブに働くのではないか。
  - ◇ 仮に、アイデア段階の事業について将来性を基に公共性を判断する、とした場合、その目利きを誰が行うのか。立法過程においてそのような目利きができるのか。
- ②利用行為の性質・態様とのバランス： 「公益性」または「公共性」が認められる場合には、それによって許容される範囲がある程度明確になることから、②の要件をより緩めた対応も考えられるのではないか。
- 「公正な利用」目的について： 「公益性」「公共性」といった要素を求めない代わりに、違法行為の準備行為などを許容するものではないことを明確にする観点から、「公正な利用」目的を考慮要素とすることも考えられるのではないか。



### (3) 報酬付の仕組みについて

#### 【前提の整理】

##### < 国民の許諾関係に係る課題 >

- ・ 著作物を利用する場合で権利制限の対象とならない場合、原則的には国民の許諾関係（個別又は集中管理）により対応することとなる。
- ・ 大量の著作物を利用したいというニーズに対して、集中管理による著作物利用円滑化が期待されるが、集中管理になじまない場合<sup>3</sup>や、分野によってはそのような団体が存在しない場合がある。
- ・ また、団体が管理していない著作物を含めて大量かつ網羅的にコンテンツを利用するサービスについては、集中管理のみではそのニーズに十分応えられないと考えられる。

##### < 報酬請求権付権利制限による対応と課題 >

- ・ 著作物の利用態様や利用目的、社会的意義等に照らして、権利者の意思に関わらず利用を促進することが必要であるものの、利用により権利者が一定の経済的不利益を受けるような場合には、排他権を制限しつつ報酬が支払われる仕組み（報酬請求権付権利制限）を導入することがある<sup>4</sup>。
- ・ 排他権を制限しつつ報酬が支払われる仕組みには、従来から、個々の権利者が報酬請求の主体となる場合と、指定団体等が報酬請求の主体となる場合、それぞれ存在する。
  - 前者は、著作物毎の個別事情を反映しやすいという利点があるものの、報酬額について権利者と利用者が個別に交渉することが必要であり、取引費用は相対的に大きい。このため、大量かつ網羅的に、コンテンツ自体を利用するような事業・サービスには適用しにくい。
  - 後者は、大量の著作物について同一の取扱いができるという利点があるものの、著作物毎の個別事情は反映しにくいことや、報酬額の決定や報酬の徴収分配を行うことを正当化できるだけの代表制を有する団体の存在（又はその発足の見込み）が求められる。

---

<sup>3</sup> 特定の者に限定して独占的にライセンスを付与したり、ライセンスする期間に限定を加えるなど、きめ細かなライセンス管理をしたい場合には、一般的に、集中管理にはそぐわないと考えられる。

<sup>4</sup> 現行著作権法上も、私的複製のうちデジタル録音録画の一部行為や、教科用図書等への掲載、営利目的で行われる試験問題としての複製等について、権利制限に伴う補償金請求権が定められている。また、そもそも排他権を設定せずに報酬請求権のみを付与する例として、商業用レコードの放送等に関する二次使用料請求権などが存在する。

### 【検討の方向性】

- ・ 権利者・利用者が多数であり、かつ、様々な態様で著作物を利用したい、というデジタル・ネットワーク時代の著作物利用のニーズに適切に応えていくため、報酬請求権付権利制限規定や集中管理といった政策ツールについて適切な組み合わせで活用するとともに、団体が管理していない著作物の利用の円滑化を図る方策の選択肢の一つとして、拡大集中許諾制度についても検討を行うべきではないか。

### 【検討の視点】

#### ①報酬請求権付権利制限や集中管理の在り方について

##### [論点]

- 報酬請求権付権利制限（個別行使、指定団体等による行使）、拡大集中許諾、集中管理による著作物利用円滑化、といった仕組みについて、どのような考え方で使い分けていくことが適当か。

#### ②拡大集中許諾制度の可能性について

##### [概要]

- ・ 大多数の著作権者を代表する集中管理団体と、利用者（又は利用者団体）が交渉して締結された許諾契約の効果を、集中管理団体に属さない著作権者（非構成員）まで拡張して及ぼすことを認める制度。

##### [論点]

- 団体が管理していない著作物を含めて大量かつ網羅的にコンテンツを利用するサービスにおける著作物の利用円滑化を図るため、拡大集中許諾という選択肢も存在するのではないか。
- 制度導入の是非に関し、委託されていない権利の行使を第三者が行うことの妥当性等の課題が指摘されている点についてどのように考えるか。
- 仮に制度導入が肯定される場合、権利者が特定されていない著作物について使用料の徴収・分配の方法や時期をどのようにすることが適当か。
- 拡大集中許諾の実施ニーズがある分野を念頭に、今後、導入可能性について検討していくことが必要ではないか。

#### ③分野毎の集中管理の促進について

##### [論点]

- 集中管理による著作物利用円滑化、指定団体等による報酬請求、拡大集中許諾、いずれの適用においても、分野ごとの集中管理の仕組みが基盤

的に必要であるが、現状そのような仕組みがない分野について、集中管理をどのように促進していくか。

(例)

- ◇ 制度を梃子にした集中管理の促進 : 「使用料を徴収・分配する仕組みが無いときは無許諾・無報酬の完全権利制限規定を適用する」、という制度を導入することで、民間による集中管理の仕組みの形成を促す。(【参考】完全権利制限がライセンス利用可能性により制限される例として、英国の権利制限規定)
- ◇ 民間の取組の慫慂 : 政策的に著作物の流通促進が期待される場合や、利用目的に公益性が認められる場合をモデルケースに、官民連携して分野毎の集中管理団体の立ち上げに取り組む。

#### 【参考】 英国 教育に関する権利制限規定

- ・ 英国著作権法においては、ICT活用教育における個別権利制限規定として、教育機関による教育目的での放送の録音録画及びその伝達(第35条)、授業での利用を目的とした著作物の抜粋の複製及びその伝達(第36条)に関する規定がある。
- ・ ただし、これらの個別権利制限規定により許容される行為について、ライセンス契約により利用可能である場合は、当該契約は権利制限規定に優先するとされている。(第35条第4項、第36条第6項)