

平成 23 年 10 月 11 日

文化庁長官官房著作権課
著作物流通推進室 企画調査係 御中

著作権等管理事業法に関連する規制への意見
(使用料規程の届出(第 13 条第 1 項前段)関係)

氏名 社団法人音楽電子事業協会 会長 岡部 比呂男
住所 東京都千代田区三崎町 2-16-9 イトービル 4F
電話番号 03-5226-8550
該当項目 使用料規程の届出(第 13 条第 1 項前段)
意見

1. 意見要旨

現行の著作権等管理事業法においては、使用料規程の内容について利用者又は利用者団体からの意見の聴取が義務付けられていないこと、使用料規程を届け出る際に提出を要する「利用者又は利用者団体からの意見を聴取するように努めたことを疎明する書面」がおよそ疎明したとは言えないものであっても御庁はこれを受理しているという運用がなされていること、使用料規程の内容について意見聴取努力義務を尽くしていないことが判明した後も御庁は業務改善命令等の措置を積極的に取っていないこと、等に鑑みれば、現在の著作権等管理事業法の下での制度設計及び運用においては、使用料規程の内容について利用者団体からの意見が反映されることが担保されていないと言わざるを得ない。したがって、かかる現行の制度が維持されるという前提であれば、現行法の採る使用料規程の届出制は改め、認可制を採るべきである。

2. 詳論

著作権等管理事業を行おうとする者は、御庁長官の登録を受け(著作権等管理事業法(以下「管理事業法」という)第 3 条) その使用料規程を御庁長官に届け出れば行うことができる(同法第 13 条 1 項)。しかし、「管理事業法」第 13 条 2 項は、「著作権等管理事業者は、使用料規程を定め、又は変更しようとするときは、利用者又はその団体からあらかじめ意見を聴取するよう努めなければならない」旨の努力義務を規定するにとど

まり、著作権等管理事業者（以下「管理事業者」という）に対して利用者又は利用者団体と協議することを義務付けてまではない。

同項を努力義務とした趣旨は「管理事業者の中には小規模で利用者への影響力が極めて小さい者もいることが想定されることや、使用料規程の内容に対する意見を申し述べることができる利用者または利用者団体が存在しない場合も想定されること等を踏まえてのもの」と解説されていることから¹、少なくともかかる趣旨が妥当しない「管理事業者」については、利用者団体からの意見聴取は努力義務ではなく拘束力のある義務であると解すべきである。しかしながら、法律の規定上はそのような峻別がされているわけではないことから、かような趣旨を踏まえて利用者団体の意見聴取は単なる努力義務ではないことを前提に行動することを、全ての「管理事業者」に期待するのは無理がある。

実際、「管理事業者」の1つである株式会社アジア著作権協会（以下「ACA」という）は、業務用通信カラオケに係るその使用料規程について、利用者団体である当協会が管理楽曲リストや信託譲渡の根拠の提示を求めたうえで十分な協議期間が欲しい旨申し入れていたにもかかわらず、当協会に対して関係資料を交付してからわずか1週間でその使用料規程（以下「ACA規程」という）を御庁に届け出ている。そして、ACAは、同協会が当協会の会員である株式会社第一興商に対して起こした訴訟（以下「本件訴訟」という）において、利用者団体からの意見聴取は努力義務に過ぎないため、利用者団体との意見聴取をしなくてもACA規程の効力は何ら影響を受けない旨を主張している。

幸いなことに、本件訴訟の第一審判決（東京地方裁判所平成22年2月10日）は、ACAの主張に対して、「原告規程は、文化庁に届出られたものの、利用者団体の意見聴取が十分行われぬまま推移し、実際にも適用されることがなかった合理性を欠くものであるから、音楽著作物の著作権の使用料相当損害金算定の基準としては不適当なものであり、これを採用することはできないといわざるを得ない」と判示した。しかし、かかる判決は一審判決に過ぎず、最高裁の確定判例となっているわけではないことからすれば、「管理事業者」に利用者団体からの意見聴取義務を課していない「管理事業法」第13条2項の規定は、利用者の法的立場を著しく不安定なものにするものであるというべきであって、この点は改定されるべきである。

さらに、「管理事業者」は、使用料規程の届出をしようとするときは、利用者又は利用者団体から意見を聴取するよう努めたことを疎明する書面を提出しなければならないとされているものの（著作権等管理事業法施行規則第14条）かかる手続きは形骸化し

¹ 著作権法令研究会編『逐条解説著作権等管理事業法』85～86頁（有斐閣、2001年）

ていると言わざるを得ない。

すなわち、ACA が ACA 規程を御庁に届け出た際に提出した、利用者又は利用者団体からの意見聴取に努めたことを疎明する書面は、わずか A4 で 1 枚の紙に、ACA が意見聴取のために接触を試みたと称する利用者団体の一覧に各団体の意見が記載されているのみであった。しかも、各団体の意見には実際の意見とは異なる虚偽の記載がなされていた。ここで「疎明」とは、確信というまでには至らないが一応確からしいという推測を得させる程度の拳証をいうとされているが、ACA の提出した書面は「利用者団体から意見を聴取するよう努めたことを疎明する書面」とは到底言えない。「疎明した」というからには、各利用者団体に送付した書類や各利用者団体から実際に ACA に交付された意見書の写しなどが添付されてなければならないことは言うまでもないが、御庁は、かようにおおよそ「疎明した」とは言えない ACA の書面を受理している。かような行政の運用では、使用料規程の内容について各利用者団体からの意見聴取に努めることさえも制度的に担保されていないと言わざるを得ない。

このように、「管理事業者」は利用者又は利用者団体とほとんど協議しなくても使用料規程を届け出ることが可能となることから、使用料規程の内容が合理的なものとなることが制度的になんら担保されていない。

さらに言えば、仮に「管理事業者」にその使用料規程について利用者又は利用者団体から意見聴取することを義務付けたとしても、使用料規程について利用者又は利用者団体の意見が反映されることは手続面で何ら担保されていない。「管理事業法」は、適切な競争関係を通じて使用料の額が適正水準になることを期待しているようであるが、「管理事業法」施行後 10 年が経過した現在も、かような適切な競争関係の結果として使用料規程が適正化したというような事例は存在しない。このことは、著作物には個性があって代替性がほとんどないため、かような競争を通じての適正化はそもそも期待できないからに他ならない。そうであるならば、非指定「管理事業者」の使用料規程についても、利用者代表との間で協議が整わない場合には、利用者代表は御庁長官の裁定（同法第 24 条）を求めることができるようにすべきである。

ところで、「管理事業法」第 13 条 2 項違反については、「努力義務とはいえ、違反行為は業務改善命令、登録取消し等の行政処分の対象となりうる」と解説されている²。本件訴訟の第一審判決においては、「原告〔注：ACA〕により、利用者団体の意見聴取義務が十分に履行されたとはいえない」こと、また、「利用者団体の意見聴取が十分行われないうまま」であることが認定されており、そのことを以て ACA による「管理事業法」第

² 前掲注 1・131 頁

13条2項違反が判決により明確に認定されているにもかかわらず、御庁は、その後も、ACAに対して「管理事業法」第20条に基づき、使用料規程の変更等の業務改善を命じておらず誠に遺憾である。なお、本件訴訟において、ACAは、ACA規程について御庁から業務改善命令を受けたことがない事実をもって、ACA規程の内容は合理的であると主張していたことを付言しておく。

文化審議会著作権分科会の平成18年1月付「文化審議会著作権分科会報告書」においては、使用料規程に関して、現行法以上の過度な義務を「管理事業法」に課すことは適当ではないと結論づけているが、その際、「現行法においても、意見聴取努力義務規定違反や、管理事業者が著しく高い使用料を設定した場合は、文化庁は使用料規程の実施禁止期間の延長命令等により、管理事業者に対し是正措置を求めることができるので、文化庁が現行法の適切な運用を行うことで一定の対応ができる」と述べており、かかる点も分科会の結論を導く一事情になっていると思われる。しかし、上述のとおり、御庁は、判決により明確に「管理事業法」第13条2項違反を認定されたACAに対してさえも、かような是正措置を取っておらず、およそ「適切な運用」を行っているとは言い難い。

規制法の分野においては、事前規制をしない場合あるいは許容の条件としてのハードルを低くする場合には、事後規制をきちんと行うことが重要である。逆にいえば、事後規制がきちんとなされないのであれば、事前規制をしっかりと行うことにより弊害を予防することが重要である。

上記のとおり、現在の「管理事業法」の制度的枠組み及び御庁による運用実態に鑑みたとき、使用料規程の単なる届出制は、著作物利用者の保護、あるいは著作物の円滑な利用という法の趣旨に悖ると言わざるを得ない。したがって、使用料規程については単なる届出制ではなく、「管理事業者」が利用者団体と使用料規程について意見聴取・協議をし、利用者団体の意見を反映していることを確認したうえでの認可制にすべきと考える。

以上