

対価還元的手段に関する検討

平成 29 年 9 月

本小委員会において整理した 3 つの手段について、各手段の強みや課題、留意事項等について議論を深める。

1. 検討にあたっての基本的考え方

「平成 28 年度著作物等の適切な保護と利用・流通に関する小委員会の審議の経過等について」を踏まえ、私的複製に係る補償の在り方及び対価還元的手段について、以下の 3 点を前提に検討を行う。

- ◇ 私的複製による不利益が権利者に生じていると評価できる以上は、原則として、権利者への補償が必要である。¹
- ◇ もっとも、私的複製により不利益が生じていることをもって、全ての私的複製について補償が必要であると直ちに断じることは拙速であり、私的複製の趣旨や性質を考慮しながら、最終的にどのような補償制度を導入するかという議論とは別に、どのような私的複製について補償の必要があるのかを検討することが重要。
- ◇ 総体として大量に私的複製が生じているという側面と、個々の利用者のレベルでは必ずしも大量の私的複製が行われているわけではないという側面とがあることを踏まえ、補償制度を構築する上では社会的理解を得る必要がある。

¹ 補償についての基本的な考え方として、私的複製により経済的な不利益が具体的に生じていることを前提として権利者への補償が必要であると結論付けるのではなく、両論併記にとどめるべきである、との意見も示された。

2. 対価還元的手段としての選択肢

私的録音録画補償金総額の減少傾向が進み、制度が有効に機能していないのではないかとの指摘があることを踏まえつつ、クリエイターへの適切な対価還元的手段について検討する。

(1) 補償金制度

私的録音録画補償金制度について、私的録音に供されている機器・媒体のうち、現在対象となっていないものについて同制度の対象とする等の改善を行う案。私的録音に供される機器・媒体に対して補償金を課し、これらの機器・媒体の購入時に補償金を一括で徴収することで、指定団体を通じて権利者に分配するという制度。

(2) 契約と技術による対価還元

コンテンツの提供価格に私的録音の対価（補償）をあらかじめ上乗せする等、DRMの状況等を踏まえて価格設定を行う方法。補償金制度のように指定団体を経由した徴収・分配を行うのではなく、コンテンツ提供のために行われる権利処理と同様に、提供されるコンテンツの権利者に直接紐づいて、対価が還元される。

(3) クリエーター育成基金

限定的な環境で行われる私的録音という行為を正確に捕捉しそれに対応した対価を正確に還元するということには限界があることから、個々のクリエイターに対価を還元するという発想から離れ、私的録音を総体として捉えた上で、その対価を広く一般に文化芸術の発展に資する事業に使う案。

I. 各手段について（基本的考え方）

【主な論点】

- 各手段の強みと課題は何か。
- 各手段について、課題がある場合に、課題の解決のためにどのような方策が考えられるか。また、その際の留意点は何か。対価還元的手段として、各手段の組み合わせも考えられるか。

（１）補償金制度

〈これまでに出された主な意見〉

〈強みについて〉

- ◎ 現行の補償金制度は、私的複製に関する広範な権利制限（30条1項）と、権利制限に伴う権利者への不利益の補償の均衡を実現した制度である（同制度の見直しは、同条1項の在り方、可能な私的複製の範囲そのものに関わる話である）。
- ◎ 諸外国においては、補償金制度が維持されており、国際的にみれば、国民的な納得感がみられる制度といえる。

〈課題について〉

- ◎ 制度が機能していないことの根本原因は納得感に欠けている点にあるのではないか。
- ◎ 納得感が乏しいとの指摘は、分配の観点や、製造業者を協力義務者としている点に起因するところが大きいと考えられる。

（制度の意義等）

- 現行の補償金制度は、記録機器・媒体の購入時に補償金を支払えば、どの映像や音楽を複製したかという情報を一つ一つ明らかにしなくてもよいという点で、ユーザーにとって非常に有益な制度である。
- 補償金制度の見直しは、私的複製に関する権利制限を定める30条1項の在り方、可能な私的複製の範囲そのものに関わる問題である。私的複製に関する広範な権利制限規定により、著作物の利用に関するプライバシーを守りつつ、権利制限に伴う権利者への不利益を補償することを組み込んだのが現行制度であり、補償金制度（同条2項）の後ろ支えがあって現在の1項があるという関係性にも留意する必要がある。

（「納得感」について）

- 補償金制度が機能していないことの根本原因は納得感。一般人の常識に合わないから合意形成ができないという点にあるのではないか。私的録音の実態を踏まえて判断すべき。フランスやドイツにおいても、消費者団体や機器メーカーが当事者となり、補償金制度について訴訟が提起されており、納得感が得られていると言い切れないのではないか。
- 諸外国において、補償金制度が我が国より先に導入され、存続しているのは、総体としてみれば、国民的な納得を得ているからということに他ならない。補償金の徴収であるから、国民全部が納得することはおよそあり得ないと考えられるが、国民の大多数が制度を維持することができないくらいに納得していないことによって法制度が崩れている国はないのではないか。また、我が国のメーカーが、納得感がないとして、諸外国で訴訟を提起している事実はあるのか。
- 我が国の補償金制度について納得感が乏しいとの指摘は、分配の観点であったり、製造業者を協力義務者としていることについて、実効性の面で課題があったりすることに起因するところが多いと考えられる。同制度が機能している諸外国の状況も参考にしながら、一番納得できるような法律構成を検討していくことが必要。
- ユーザーが意識せず行う私的複製が増えている状況にあると言えるのではないか。そのような実態について知った上で、皆が納得する制度を作っていくことは可能なのではないか。

（２）契約と技術による対価還元

＜これまでに出された主な意見＞

＜強みについて＞

- ◎ サービスの利便性が高くなればその分を利用料として新たに支払うということは、消費者として受け入れられる。
- ◎ 特に配信音楽については、コピー制御技術の向上と直接課金の実現が増えてきている。
- ◎ 契約自由の原則があるため、対価上乗せを契約に含めることは可能である。

＜課題について＞

- ◎ 現行法上、無許諾で複製が可能な私的録音に対する対価は、補償金制度によって権利者に還元されるという制度的前提が存在しており、提供価格への対価上乗せを契約において盛り込むことは、困難ではないか。
- ◎ 一律の対価上乗せは、私的録音の可能性のないユーザーにも負担を課すことになり、消費者が対価上乗せについて納得するのであればともかく、公平性を欠くと考えられる。

◎ 図書館貸出 CD や、テレビ・ラジオ放送等の無料で提供されるコンテンツを想定した際には、価格上乗せ方式は困難。

(契約と技術による対価還元の可能性について)

- サービスの利便性が高くなればその分を利用料として新たに支払うということは、消費者として受け入れられる。補償金という形ではなく、新しいサービスやイノベーションを促進して、サービスの契約の中でクリエイターに対価還元が行われるべきであろう。
- コピー制御の技術の向上と直接課金の実現が増えてきている現状を踏まえ、私的複製をするか否か分からない消費者に補償金を支払わせるより、サービスを利用している消費者に契約で対価を還元してもらうというのが筋である。
- 法的な意味での対価還元は困難だとしても、対価還元する余地は全くないのか。契約の対価還元がクリエイターに適切に行われていないのであれば、どの部分に問題があるのか、是正する方法はないのかを考える必要があるのではないかな。
- 対価上乗せは、契約自由の原則があるため可能である。また、技術の進展により、利用者の複製はコントロールできるようになった面もある。
- 私的複製を容易にする付加的なサービス・技術に対して対価を支払う（価格上乗せ）など、未来志向でクリエイターに対価還元ができる方策を考えていければよい。
- 録音・録画機器にスイッチあるいはアプリケーションがあり、私的複製の際に対価徴収を行うことなどが技術的に可能となれば、機器の種類に関係なく、問題は解決するのではないかな。
- 音楽、特に配信音楽については、実態として、通常は複製を伴うのではないかな（自分のスマートフォンに入れて聞く等）。また、録音機器等を買替えるたびにバックアップ目的で私的複製が行われるが、コンテンツに着目すると、機器を購入するたびに補償金を上乗せして支払うのではなく、コンテンツの購入時に私的複製への対価分を含めて支払い、以後の私的複製については対価還元は終わっているという立てつけにするということも考えられるのではないかな。

(契約と技術による対価還元手段の課題について)

- 現行法上、無許諾で複製が可能な私的録音に対する対価は、補償金制度によって権利者に還元されるという制度的前提が存在しており、提供価格への対価上乗せを契約において盛り込むことは、困難ではないかな。
- コンテンツの提供価格への対価の上乗せは、録音機器等を所持しておらず、私的録音

の可能性のないユーザーにも負担を課すものであり、公平性を欠くものと考えられるため、私的録音の機器等の購入に際して補償金を求める現行の制度に比べても、ユーザーの納得感は得られにくいと考えられる。

- 配信事業者は、コンテンツを配信する際、その利用行為について権利者に対価を支払い、コンテンツを利用者に提供しているが、コンテンツ提供後の利用者による私的複製の対価を提供価格に上乗せすることは、利用者が一律に納得するのであればともかく、困難ではないか。また、権利者は、配信行為に加えて、デバイスへの複製を配信事業者の利用行為として捉えて配信事業者と利用許諾契約をしているが、その先の私的複製は事業者の責任ではないため、利用許諾契約の中に私的複製の対価を盛り込むことはできないと考えられる。
- 機器や媒体の製造事業者にある程度の義務を課すという形での補償金制度は、一般的に国際的な理解があるが、補償金制度を廃止し、契約と技術による対価還元のみによることについては、一般的な理解として成立するか疑問。
- パッケージCDを購入する時点で私的録音するかは分からないし、図書館貸出のCDからの私的録音については、価格上乗せ方式は困難。従って、録音機器や媒体の購入と紐づけて補償金を徴収する現行制度の方が、価格上乗せ方式よりも合理性がある。
- 無償で提供されているテレビ・ラジオ等の放送コンテンツに関しては、価格上乗せは不可能である。

(3) クリエーター育成基金

〈これまでに出された主な意見〉

- ◎ 権利者への正確な分配が難しい補償金方式に限界があるとした場合、クリエイターの育成等に舵を取った対価還元を志向すべきではないか。
- ◎ 新たに基金を造成する場合のほか、現行制度における補償金の分配・支出方法としても考えられる。

(新たな解決方法としての意義について)

- 現行の補償金制度のように、現実の私的複製に対応して権利者に正確に分配をすることが難しい制度を維持するよりは、ある程度割り切って、クリエイターの育成に大きく舵を取った対価還元を志向すべき。
- 質の高い日本のコンテンツを継続的に生み出すための土壌整備という観点から、補償金よりもむしろ、健全なるクリエイターの育成と創作拡大に向けた支援基金を設立し、権利者、事業者、消費者によって日本コンテンツの国際競争力を向上させる検討をすべき。

- クリエーター育成基金は、現行の補償金制度とは全く別の視点で、文化政策や、将来のクリエイター育成について考えるべきではないかということに基づく案。

(補償金制度との関係について)

- 補償金制度における共通目的基金の範囲や、支出割合を見直すことによって、一定程度、クリエイター育成の目的を達成することも可能ではないか。
- 補償金制度における補償金の分配について、利用実態に応じた権利者への分配がなされていないとするのであれば、むしろ、クリエイターの育成等にそれを充てることが、より利用者（消費者）の意識に合うといえる。
- 著作権制度の枠を超える要素も多く、財源の確保は課題。この手法は、新たに基金を造成する場合のほか、(1)の現行の補償金制度における補償金の分配・支出方法としても考えられる。

Ⅱ. 各論について

(1) 補償金制度

【主な論点】

- 対象機器・記録媒体について
 - ・補償金制度の対象が一部の専用機器・記録媒体に限定されていることについて(機器・記録媒体一体型の録音専用機器や、私的録音に供される汎用機器等が対象とされていないことについて)
 - ・対象機器等の決定方法の在り方について
 - ・汎用機器等を対象にする場合、法令上どのように規定するか。
- 補償金の支払義務者等について
 - ・支払義務者を誰とするか。「製造業者等」の位置付けをどうするか。
 - ・汎用機器等の購入者が私的録音を行わない場合にどのように対応するか。
 - ・補償金額をどのように決めるか。
- 補償金の分配等について
 - ・対価還元を機能させるシステムとして、補償金の徴収・分配をどのような仕組みとするか(補償金の分配先・分配方法・文化振興等の目的への支出等)。

① 対象機器・記録媒体について

<これまでに出された主な意見>

- ◎ 私的録音録画に供される機器等が現行の補償金制度の対象となっておらず、実態を反映させるべき。汎用機器とともに、私的録音を主たる用途とする機器・記録媒体一体型のものについて検討が必要。
- ◎ 汎用機器を補償金の対象とすることは、その機器で私的複製を行わない消費者にまで補償金を課すこととなり、納得感が得られにくい。
- ◎ 対象機器・記録媒体を政令指定する方式は状況変化への速やかな対応という点において限界がある。また、補償金対象の決定手続きとして、例えば権利者や事業者が当事者として議論するという手続きも考えられるのではないか。
- ◎ 現行の補償金制度においては、機器等の購入時に一律に補償金を支払うことになっているため、私的録音録画を行う可能性が高い専用機器に範囲を絞っているところ、汎用機器に範囲を広げた場合は、そのラフ・ジャスティスな側面を正当化できないのではないか。

(議論の進め方等について)

- クラウドサービスも対象とするとなると、議論が大きく変わるので、まずは従来型の専用機器から汎用機器等に対象を広げるべきかという点から議論すべきではないか。

(分離型専用機器以外への対象拡大の可能性について)

- 私的録音録画に供される機器等が現行の補償金制度の対象となっておらず、実態を反映させるべき。
- 汎用機器等とともに、私的録音を主たる用途とする機器・記録媒体一体型のものについて検討が必要。
- クラウドサービスまで対象を拡張した場合、利用実態の把握は極めて困難であり、このことは、現在対象とされていない汎用機器についても同様である。しかし、利用実態の把握が難しいとはいえ、これらによる私的複製がますます増えていくことを考えると、現行の補償金制度を維持する以上は、これらを対象とせざるを得ないのではないか。
- 汎用、専用の話は、ユーザーが支払義務者であるときの話である。メーカーの上げる利益に着目した制度を考えた場合は、メーカーは専用、汎用の別なく複製機能を実装した機器の販売から一定の利益を上げるという構造があるため、質的に異なる。

(汎用機器に対象拡大することの課題について)

- 私的複製に汎用機器が供されるようになっていくとして汎用機器を補償金の対象とすることは、その機器で私的複製を行わない消費者にまで補償金を課すこととなり、納得感が得られにくい。
- 汎用機器は、私的複製に使用されないものも数多く、また、マルチデバイス・ダウンロードサービスについては、補償金は不要と考えるべき。

(政令指定方式等について)

- 現行の対象機器・記録媒体を政令指定する方式は状況変化に速やかに対応することができないため、専用機器か汎用機器かということではなく、私的複製に供される機能を有する製品・サービスを対象とすべき。
- 補償金の対象を決定する手続として、例えば権利者や事業者が当事者として議論をするという手続も考えられるのではないか。

(その他)

- クラウドサービスや、PC等の汎用機器を対象に含めることは、社会的な影響が大きいことを踏まえると、難しいと考えられる。ただし、議論がそこから進展していない。
- 現行の補償金制度においては、複製をするしないに関わらず、機器等の購入時に補償金を支払うことになっているため、私的録音録画を行う可能性が高い専用機器に範囲を絞っているところ、汎用機器に範囲を広げた場合は、そのラフ・ジャスティスな側面を正当化できないのではないか。

② 補償金の支払義務者等について

<これまでに出された主な意見>

- ◎ 現行制度では事業者が協力義務者とされているが、法的強制力がないとなれば補償金制度は事実上機能しない。コンテンツの訴求力を利用して成果を上げる事業者等は、利害当事者として極めて大きな存在であり、機器や媒体の製造業者にある程度の義務を課するという形での補償金制度は、一般的に国際的な理解がある。
- ◎ 著作権法の立てつけとして、私的複製を行うユーザーの行為を飛ばしていきなり、複製機能を提供する事業者の支払義務を位置付けることは困難と考えられる。製造業者の義務を明確化しようとする場合には、クラウドサービス事業者等の支払義務の検討も必要と考えられ、その場合には、海外事業者がいる場合の実効的な運用の難しさ等も論点となる。

(製造業者の協力義務者としての位置付けの見直しについて)

- 現行制度では事業者が協力義務者とされており、法律上の責任が明確ではない。事業者に対して法的強制力がないとなれば、補償金制度は事実上機能しない。
- 私的複製から利益を受けるという観点からすると、消費者だけでなく、コンテンツの訴求力を利用して成果を上げる事業者等は、利害当事者として極めて大きな存在であり、現行制度では協力義務者となっているが、本来は当事者として考えるべき存在である。消費者と権利者の利害調整というところから離れないと、この問題は解決しないのではないか。よって、複製機能を提供する事業者を支払義務者とすべき。
- 著作権法の立てつけとして、複製をするユーザーの行為を飛ばしていきなり、複製機能を提供する事業者について議論するのは困難ではないか。
- 録音・録画をしない者については還付制度が存在しているが、メーカーへ課金する場合には還付制度は考えられないであろう。このような現状の中で、メーカーに直接課金することは、憲法論に耐えうる十分な理論武装ができるか疑問がある。
- 複製手段の提供者であるという意味で、機器や媒体の製造業者に支払義務を課するという形での補償金制度は、欧州を中心に、一般的に国際的な理解がある。

(クラウドサービス等の扱いについて)

- 「製造業者」の義務を議論する場合には、クラウドサービス等も視野に入れるべきか、検討が必要（協力義務者について、クラウドサービス等を視野に入れば、サービス事業者を含めることも検討が必要）。
- クラウドサービスの提供者は海外の事業者も少なくないことを踏まえると、サービスの事業者を支払義務者とした際に、どのように実効的に支払義務を課することができる

のかは論点となる。

- クラウドサービスの事業者は、いわばサービスの製造業者であり、販売者ともいえる。クラウドサービスの事業者を対象とすると、権利者・機器の製造業者・機器の利用者ととともに、機器の販売業者も含めた四角関係を考える必要が生じ、新たな検討が必要となる。

③ 補償金の分配等について

<これまでに出された主な意見>

- ◎ 補償金制度は、広範な私的複製を基礎とするものである以上、個別の利用実態を把握することは困難であることから、権利者への分配は集合的に考えるべきものである。分配の前提となる利用実態については、どのように推定していくかの合理性が重要である。
- ◎ クリエーター育成基金に関しては、補償金制度の共通目的基金の改善の是非にも関わる。
- ◎ 分配の現状（現在の分配の方法・分配率等）について確認が必要。

（私的録音録画補償金の制度的性格と分配・支出について）

- 補償金制度は分配先についてアバウトな見立ての上に設計されているという主張があるが、一方で、家庭内での複製行為に介入することは適切ではなく、どのコンテンツが複製されているのかを把握することはできないのではないかと。
- 補償金制度は、広範な私的複製を基礎とするものである以上、個別の利用実態を把握することが困難であることから、権利者への分配は集合的に考えるべきである（厳密に分配しようとする、あまりに微小なものも含めての対応が求められ、取引費用がかえって高騰し、制度として成り立たない）。分配の前提となる利用実態については、どのように推定していくかということの合理性が重要であるとともに、共通目的基金との組み合わせも必要である。
- 補償金制度の納得感ということにも関連するが、補償金制度の認知度が低い。補償金制度によってクリエイターにきちんと対価還元されていることをアピールすることも必要。
- 補償金制度は本当に機能しているのか、機能していないのか、機能させる方法が残っているのかを検討する必要がある。（3）のクリエイター育成基金に関しては、補償金制度の共通目的基金の改善の是非にも関係しうる論点である。
- 分配の現状（現在の分配の方法・分配率等）について確認が必要。

(2) 契約と技術による対価還元

【主な論点】

○コンテンツの提供価格への上乗せ等について

- ・提供価格への上乗せ等をするべき範囲と対価金額をどのように決めるか。
- ・提供価格に上乗せする場合、対価の確保が困難なサービスはあるか。無償提供されるコンテンツについては上乗せが困難となるがどのように対応するか。また、対価の確保についてどのように担保するか。制度上の対応が必要となるか。
- ・提供価格に上乗せする場合、現行の契約にどのような影響があるか。
- ・コンテンツの提供を受けた者が私的録音を行わない場合にどのように対応するか。

<これまでに出された主な意見>

- ◎ パッケージ販売、パッケージレンタル、音楽配信のダウンロードのいずれの流通形態においても、提供価格には、消費者の私的複製に係る対価は含まれていない。複数のデバイスへ楽曲を配信するマルチデバイス・ダウンロードサービスについても、私的複製に係る対価は契約には含まれていない。
- ◎ インターネット配信が成長することにより、契約と技術で対応できる範囲が拡大していく。原則として、適切な対価還元はビジネスモデルによって担保されるべきである。また、価格は市場において決定されていくものであり、市場価格が適正価格と言えるのではないか。

(現状について)

- パッケージ販売、パッケージレンタル、音楽配信のダウンロードのいずれの流通形態においても、提供価格には、消費者の私的複製に係る対価は含まれていない。複数のデバイスへ楽曲を配信するマルチデバイス・ダウンロードサービスについても、私的複製に係る対価は契約には含まれていない。

(価格の決定方式等について)

- インターネット配信が成長することにより、契約と技術で対応できる範囲が拡大していく。また、インターネット配信が増える中で対価を還元すると、対価の二重取りという問題が拡大する。
- 2002年当時機能していたコピー制御技術であるSCMS（シリアル・コピー・マネジメント・システム）はもはや有効に機能しておらず、基本的にはコピー制限がない状態で音楽が回っている。
- 原則として、適切な対価還元はビジネスモデルによって担保されるべきものであり、補償すべき損失がある場合には、例えば販売価格を見直す等の契約による解決を図る

機会を設けるべき。

- 価格は市場において決定されていくものであり、(補償すべき分も含めて、) 市場価格が適正価格であるといえるのではないか。現在の価格に私的複製に係る対価を上乗せするという点には必ずしもならないのではないか。
- 無償で提供されているコンテンツについては、プライスインがもともとできないという点は留意が必要。

(3) クリエーター育成基金

【主な論点】

○財源の確保について

- ・ 補償金、広く国民・事業者等から一定の基金を集める、税金として集めるなどが考えられるがどうか。
- ・ 基金以外の適切な支援の在り方も検討すべきか (税制優遇等)

○基金の分配等について

- ・ 対価還元の必要性は、私的録音による不利益が根拠となるが、徴収した対価を文化振興・クリエイター育成目的に支出することの理由についてどのように整理ができるか。
- ・ 対象事業等、支出先をどのように決定するか。

<これまでに出された主な意見>

- ◎ 権利者・事業者・消費者の三者の合意のもとに、日本のコンテンツの国際競争力を向上させる仕組みを作ってはどうか。
- ◎ クリエーター支援に関する使途については、補償金の分配の方法に関するバリエーションの一つとして捉えるべき。

(財源の確保等について)

- 権利者・事業者・消費者の三者の合意のもとに、日本のコンテンツの国際競争力を向上させる仕組みを作ってはどうか。その際に、一定の基金を集めることが考えられる。
- クリエーター支援の在り方としては、例えば税制の優遇や特定目的税という方法もあるか。

(他の手段との関係性について)

- クリエーター育成基金について、補償金の使途は優れて、権利を制限されている権利

者の意思が重要になるところ、クリエイター支援に関する用途については、補償金の分配の方法に関するバリエーションの一つとして捉えるべき。