



日本著作權等管理事業法之研究

陳錦全*

關鍵字：著作權仲介團體、使用報酬費率審議、著作權仲介團體條例、日本著作權等管理事業法、著作權集體管理

一、前言

著作權的保護客體是無體物，同一著作同時可以讓多數人在不同場所利用，面對不同著作利用人基於各種不同目的利用其著作之情形，著作權人欲以一己之力來行使權利、確保著作權獲得實現，確實有一定程度的困難。

著作權管理團體就是幫助著作權人實現其權利的制度設計。著作權管理團體接受多數著作權人委託，就社會上發生的各種著作利用情節代著作權人行使權利，向著作利用人收取利用著作之對價，並將所收得的對價分配給著作權人。透過這樣的制度運作，可以確保充分掌握社會上對特定著作的利用情形，並由著作權管理團體代著作權人追究著作權侵害事件與尋求防止著作權侵害的對策，以確實保障著作權人應有的利益。另一方面，也可以提供清楚的著作利用條件和有效率的收費方式，讓著作利用人可以透過著作權管理團體的單一窗口，獲得所欲利用的多數著作。此種著作權管理團體的制度設計自 19 世紀以來，就盛行於歐美各國。

日本雖然早於明治 32 年（西元 1899 年）就有第一部著作權法，但是第一部關於著作權管理團體規範的法律「關於著作權仲介業務之法律」（簡稱「仲介業務法」）卻是遲至昭和 14 年（1939 年）才出現。該

* 輔仁大學法學博士，中原大學財經法律學系專任助理教授。

本月專題



法的出現是起因於所謂的「普拉格旋風」¹日本政府開始意識到有管理著作權仲介團體的必要，因而希望立法規範著作權仲介團體，以有效的限制外國著作權仲介團體的活動，並在政府的指導監督之下來扶植日本本國的著作權仲介團體。

日本「仲介業務法」制定之後歷經 60 多年始終未曾做過實質修正，在這 60 多年間，日本的著作權環境卻有極大的變化，尤其是近 10 年間資訊的數位化與網路化，令著作的利用與流通方式有了很大的改變，著作權管理團體不得不想辦法因應資訊數位化與網路化帶來的衝擊；另一方面，著作權管理技術的進步也令著作權人有更好的控制著作利用的機會，而日本著作權法修正導入的著作鄰接權制度，也讓著作權管理團體有更大的發揮空間。因此，「文化廳著作權審議會」²於 1994 年設立「權利集中管理小委員會」，次年於小委員會下設立專門部會，專司著作權集中管理的法律與制度現況面問題之調查與研究，小委員會於 2000 年正式提出「權利集中管理小委員會報告書」³，建議全面修正「仲介業務法」。

日本文化廳基於權利集中管理小委員會報告書的建議，於同年 10

¹ 普拉格是指德國人 Wilhelm Plague，他在昭和 6 年（1931 年）開始在日本東京設立事務所，代理法國和德國的著作權仲介團體執行業務，取締著作權侵害行為及收取權利金，對不願付權利金的人動輒提起刑事訴訟，在日本社會引起不小的震撼。在昭和初年，日本社會對於公開演出、公開上映等著作之無形利用的著作權觀念淡薄，對樂曲做未經授權之演奏為當時社會的慣行。普氏在數年之間雖然和日本廣播協會（即「日本放送協會」）等廣播電視公司簽約，但由於他要求的著作權權利金非常高，日本廣播協會最後放棄契約，停止播出外國歌曲約達一年之久。而普氏也開始對日本的音樂著作權人進行組織，令日本音樂家與日本政府深覺有採取對策的必要。普氏的活動一方面引起日本社會認識到對著作權無形利用也有保護的必要，一方面也開始知道各國有著作權管理團體的存在，理解到為了對著作權提供充分的保護與促進著作之利用，日本也有必要有著作權管理團體制度。日本政府為了限制外國著作權管理團體的活動，並在政府的指導監督之下來扶植日本本國的著作權管理團體，因而制定了仲介業務法。見著作權法令研究会編『逐條解說著作權等管理事業法』 2 頁（有斐閣・2001）。

² 該審議會由於日本政府組織調整，現置於文部科學省之下，更名為「文化審議會著作權分科會」。

³ 著作權審議会権利の集中管理小委員会，「著作權審議会権利の集中管理小委員会報告書」（平成 12 年 1 月），http://www.cric.or.jp/houkoku/h12_1b/h12_1b.html (visited Aug. 30, 2005)。



月向國會提出「著作權等⁴管理事業法案」，於2000年11月通過「著作權等管理事業法」，自2001年10月1日起施行，以取代仲介業務法，希望對著作權管理事業做制度規範，以促進著作、表演、錄音物、有線與無線廣播的利用，達到促進文化發展的目的。

我國的著作權仲介團體條例對於著作權仲團之設立採取許可制、仲團設立應將使用報酬率提交審議，其變更時亦應提交審議、仲團業務之執行、主管機關對仲團業務之監督和罰則之規定，都與日本仲介業務法之立法例相同或近似⁵，加上我國一直都對「是否需要對著作權仲介團體使用報酬率進行審議」的問題有爭議⁶，因此在日本廢止仲介業務法、

⁴ 這裡所稱的「著作權等」，是日本對「著作權」加上「著作鄰接權」的一個通稱。由於我國著作權法中將傳統的著作鄰接權中的錄音物製作者和表演人之保護都直接賦予錄音著作和表演著作的地位來保護，並未於法條中出現「著作鄰接權」的文字，因此在理解日本著作權法制上要先做印象上的調整。

⁵ 我國著作權仲介團體條例第15條第6項僅就使用報酬率變更時有調高之情形時，應報請主管機關提交著作權審議及調解委員會審議，日本仲介業務法第3條則是只要就使用費有變更，都要經過文化廳長認可。

⁶ 在我國仲團條例下，著作權仲介團體使用報酬率要在著作權仲介團體申請主管機關審核許可時，由主管機關提交著作權審議及調解委員會審議（仲團條例第4條第4項），於變更使用報酬率高於原定標準時，也有報請主管機關提交同委員會審議之義務（仲團條例第15條第7項）。而著作權審議及調解委員會委員的組成背景以著作權法專長居多，該委員會是否具備審議著作利用費率的能力經常令人質疑。如果該委員會照著作權仲介團體提出的費率通過，難免引人「橡皮圖章」之譏；如果該委員會要對著作權仲介團體提出的費率進行實質審議，以目前委員的組成背景分布狀況而言，雖然委員中有經濟學與會計學領域專長的學者專家，但是在沒有配置經濟與會計、統計相關背景專業調查研究人員的情況下，並不容易做出有根據的費率評估工作，也就難免淪為「著作權仲介團體漫天喊價、著作權審議及調解委員會就地還錢」的局面。民國87年的著作權法下，原本著作權仲介團體使用報酬之審議係著作權審議及調解委員會辦理事項之一（見民國87年著作權法第82條第1項第1款），惟於九十年著作權法中，仲介團體使用報酬之審議事項已在仲團對立委遊說下遭刪除，因此出現「在著作權法下著作權審議及調解委員會處理事項中已經沒有著作權仲介團體使用報酬率之審議事項、但在著作權仲介團體條例中卻仍保留仲介團體設立時訂定之使用報酬率與設立後提高使用報酬率時，均應報請主管機關提交著作權審議及調解委員會審議之規定」這樣的矛盾情形。附帶要說明的是，現任著作權審議及調解委員共29人，任期自93年至94年底。成員背景包括機關代表9人—行政院國家資訊通信發展推動小組、行政院新聞局、行政院公平交易委員會、法務部、教育部、經濟部、資策會科技法律中心，和消費者文教基金會之代表；另有學者專家19人，包括智慧財產權法、資訊管理、經濟學、會計學等領域專長之學校教授與律師，加上一名委員係智慧局業務有關人員，由智慧局副局長兼任。見李明錦，我國著作權仲介團體使用費率決定機制之研究，144-145頁，世新大學法學院碩士論文，民國94年5月。

本月專題



通過著作權等管理事業法之後，常可以聽到我國應該仿日本著作權等管理事業法之立法例，將仲團設立由許可制改為登記制、和對著作權仲介團體使用費率的制定與變更由審議制改採申報制之說。

本文希望藉對日本著作權等管理事業法法制與實務內容之研究，來了解並解決下列各項問題：（一）關於著作權仲介團體的設立：何以日本對著作權仲介團體的設立要從許可制改為登記制？採取許可制的我國有無仿效改採登記制之必要？我國對仲團之設立條件是否有修改之必要？是否有必要堅持由著作財產權人組成著作權仲介團體？（二）關於著作權仲介團體對著作利用費率的制定與變更：何以日本對著作權管理事業者的使用報酬的制定或變更由審議制變為申報制？我國是否有改採申報制之必要？若改採申報制，應有哪些配套措施以確保仲團重視著作利用人的意見與利益？應有哪些配套措施以確保仲團不致濫權？主管機關對使用報酬應介入至何種程度、又應以何種程序介入？（三）日本「著作權等管理事業法」之立法與施行可以給我國的仲團條例與仲團運作實務何種啟發與參考？

二、日本「著作權等管理事業法」之制定背景

本節將說明「仲介業務法」之規範內容與其施行時期的日本著作權仲團狀況，並探究「仲介業務法」規範上之缺失，繼而說明「著作權等管理事業法」制定之過程。

1. 日本仲介業務法之規範

(1) 規範之管理態樣

仲介業務法所規範的管理態樣係代理和媒介兩種（仲介業務法第1條第1項），並將信託也視為仲介業務（同法第1條第2項），所以仲介業務法下仲介業務團體一共有三種管理態樣。由於信託有可以讓仲介業務人以自己名義起訴行使權利的優點，因此當時的仲介業務人全部都是



以信託之方式作為管理態樣⁷。

(2) 適用之著作範圍

在適用之著作範圍上，仲介業務法並非對所有的著作類別之權利管理均適用，依照日本天皇敕令之規定，只限於小說、劇本、附有樂曲之歌詞，和樂曲四種情形，才有仲介業務法的適用，也就是需要經過文化廳長官許可才能做權利管理；其他著作類別、表演、錄音物、無線廣播及有線廣播，則不經許可即可為權利管理。

(3) 經營仲介業務者之許可

欲為敕令規定之著作類別的仲介業務者，應經文化廳長官許可（仲介業務法第 2 條），雖然在法令上並未就可以許可的家數做規定，但自仲介業務法制定之初就是以一個領域許可一個團體為原則，至 2001 年 4 月為止，除了在劇本的領域有兩家依仲介業務法許可執行業務的仲介業務團體之外，都是一個領域許可一家仲介業務團體。總共僅有四個仲介業務團體，即關於劇本的「協同組合日本劇本家聯盟」和「協同組合日本劇本協會」⁸、關於小說的「社團法人日本文藝著作權保護同盟」⁹和

⁷ 著作權法令研究会編，前引註1，第 3 頁。

⁸ 「協同組合日本劇本家聯盟」於 1974 年設立，原名「協同組合日本放送作家組合（協同組合日本無線廣播作家組合）」，於 1991 年更名為現名。「協同組合日本劇本協會」則是 1991 年才設立。在劇本的領域有此兩家仲介業務團體，有其歷史原因，1991 年文化廳長官許可後者為仲介業務時，係由文化廳對兩家仲介業務團體之仲介業務做整合指導，至今為止，這兩家仲團並未產生有雙重委託的問題，雙方共同進行之業務也非常多，並未產生一領域有兩個仲團存在的不利狀況。此二團體均以信託管理之方式為權利委託態樣之原則，受委託之權利主要為無線廣播節目之再廣播、無線廣播節目製作錄影帶、劇本出版等有關劇本二次利用之權利。其授權利用係以個別授權之方式為之。「協同組合日本劇本家聯盟」於 2001 年 3 月底有委託人約 1,450 名，2000 年度之使用費收入約日幣 15 億 1 千 8 百萬元；「協同組合日本劇本協會」有委託人約 450 名，2000 年度之使用費收入約日幣 2 億 6 千 9 百萬元。幾乎日本所有劇本作家之權利均由此二團體管理。著作權法令研究会編，前引註1，第 10 頁。

本月專題



關於樂曲與附有樂曲的歌詞的「社團法人日本音樂著作權協會」(Japanese Society for Rights of Authors, Composers and Publishers；以下簡稱 JASRAC)。¹⁰

(4) 仲介業務團體之業務範圍與業務執行方法

關於仲團之業務範圍與業務執行方法，仲介業務團體在申請許可實施業務之際，應同時將業務範圍與業務執行方法訂出一併申請許可（仲介業務法第 2 條）。業務範圍與業務執行方法變更時，亦應經文化廳長官許可（同法第 4 條）。依仲介業務法施行細則第 2 條之規定，關於業務範圍，應定出應處理之著作種類及業務所應實施的地理區域；關於業務執行方法，應定出與著作權人之契約條款、著作使用費之分配方法及仲介業務團體之手續費或報酬。

關於使用費之設定與變更，應定於著作使用費規程中，並應經過文化廳長官認可。文化廳長官應將申請認可之使用費規程草案要點予以公告，公告後一個月內，出版團體、表演團體、錄音物製作人團體等著作

⁹ 「社團法人日本文藝著作權保護同盟」係於 1939 年成立，原名「社團法人大日本文藝著作權保護同盟」，由於所管理之權利極有限，1946 年起業務中斷，1968 年更名為現名後重啟業務至今。其權利委託方式係以信託管理為原則，接受信託之權利包括無線廣播權（含電視與收音機廣播）、有線廣播權、口述權、上演權、重製權（含出版、複寫、錄音、錄影等）、電影化權、上映權及散布權。該團體收入最大宗者為無線廣播之收入。其授權利用原則上係以申請利用時個別授權之方式為之，雖然該團體於接受通常權利之委託時依管理團體之判斷進行授權，但實務運作上，會於每次有申請利用時向委託人進行意願確認的動作。該團體於 2001 年 3 月底有委託人 900 名，2000 年度之使用費收入約日幣 3 億 3 千 3 百萬元。除該團體外，在日本進行小說等文藝性著作之著作權管理的組織還包括好幾家翻譯代理人，專門處理外國文藝作品於日本國內翻譯時之契約，其業務雖為仲介業務法適用對象所及，但依據 1953 年日本文部省之政策方針決定不須經仲介業務許可。著作權法令研究会編，前引註 1，第 9 頁。

¹⁰ 「社團法人日本音樂著作權協會」係於 1939 年依仲介業務法許可設立。原名「社團法人大日本音樂著作權協會」，1948 年更名為現名。該法人之權利委託方式須將所有作品全部信託，不接受依個別作品或個別利用型態之信託管理，直到著作權等管理事業法通過之後，才於 2004 年 4 月起接受依個別利用型態之信託。接受信託之權利為音樂著作之全部權利。其授權利用可以是將所管理著作之全部於一定期間內做概括授權，也可以個別授權。使用費中收入最大宗為 CD 之錄音。該團體於 2001 年 3 月底有委託人 11,848 名，2000 年度之使用費收入約 1063 億 3 千 1 百萬日元，為日本著作權管理團體中最大者。著作權法令研究会編，前引註 1，第 10-11 頁。



利用人團體得向文化廳長官對該著作使用費規程草案提出意見。公告一個月後，文化廳長官應將申請認可之該著作使用費規程草案連同著作利用人團體提出之意見一併送交文化審議會進行諮詢（同法第3條）。

(5) 仲介業務團體執行業務之監督

關於仲介業務團體執行業務之監督，仲介業務團體應於事業年度結束後三個月內向文化廳長官提出業務報告書與會計報告書（同法第5條）；仲介業務團體執行業務應受文化廳長官之監督。文化廳長官認有必要時，得要求仲介業務團體為業務報告，或提出帳簿書類（同法第6條）；文化廳長官認有必要時，得指派攜帶有身份證明之官員臨檢仲介業務團體之事務所或其他營業處所，並檢查其營業與財產狀況（同法第7條）；依仲介業務團體之營業或財產之狀況，文化廳長官認有必要時，得命該仲介業務團體變更執行業務之方法，並得為其他必要之命令（同法第8條）；於仲介業務團體有違反仲介業務法、違反基於本法所發布之命令，或依本法所為之處分，或於仲介業務團體有損害其業務有關之公益之行為時，文化廳長官得撤銷第2條之執業許可，或停止或限制其業務（同法第9條）。

(6) 罰則規定

仲介業務法下之罰則規定包括：未得第2條之許可，而為著作權仲介業務者，處3千日元以下罰金（同法第10條）；仲介人有下列各款情形之一者，處1千日元以下罰金：一、執行業務超出第2條或第4條之許可業務範圍者。二、違反依第9條規定命其停止或限制業務者（第11條）；仲介人有下列各款情形之一者，處5百日元以下罰金：一、未依第2條或第4條許可之執行業務之方法執行其業務者。二、未依第3條第1項認可之著作使用費規程執行其業務者。三、未依第5條之規定提出業務報告書或會計報告書，或其提出之報告書有虛偽之記載者。四、未依第6條之規定提出報告，或為虛偽之報告，或未提出帳簿書類者。五、違反依第8條所為之命令者（第12條）。拒絕、妨礙或規避第

本月專題

7 條所規定之臨檢檢查者，處 5 百日元以下罰金（第 13 條）。法人之代表人、法人或自然人之代理人、使用人或其他從業人員，於其法人或自然人之業務有第 10 條到第 12 條之違反行為時，除處罰行為人外，對該法人或自然人亦處各該條之刑（第 14 條）。

2. 「仲介業務法」規範上之缺失

仲介業務法被認為在下列各點上有規範上之缺失，不能適應新環境，因而有修正之必要¹¹：(1) 對實施著作權仲介業務採許可制，使得新加入者加入困難，讓像社團法人日本音樂著作權協會（JASRAC）這樣的仲介團體產生實質的獨占效果，使權利人選擇自由受限，無法找到適當之授權對象以擴大授權受益機會。仲介團體間欠缺競爭，使用費無法下降，著作利用人還是被迫要支付高額使用費。而 JASRAC 並未對網路化和數位化時代之變化而為因應。JASRAC 對著作之利用多半採劃一的費率，新的利用型態無法有個別考量，亦不利於著作的網路新型態利用。亦不利著作之網路利用。(2) 仲介業務法之適用對象範圍僅限於小說、劇本、附有樂曲之歌詞和樂曲四種情形，範圍過窄，不符合當前著作利用現況。其僅限於此四種對象之合理理由何在已經令人生疑，何況網路時代各種著作類別單獨與交互運用之情形屢見不鮮，其他著作類別也有受規制的需要。(3) 仲介業務法中對主管機關的裁量權規定過於廣泛，但為保護委託人與利用人而應就仲介業務者之業務運作所為之規範則顯不足。該法要求仲介業務團體之業務應經文化廳長官之監督，也規定有帳簿檢查、年度報告等監督程序，但利用人和委託人在制度中對仲團業務並無置喙餘地。

¹¹ 文化庁 「著作權等管理事業法の制定とその背景」
<http://www.bunka.go.jp/1tyosaku/main.asp?ofl=show&id=1000002991&clc=1000000081&cmc=1000002923&cli=1000002945&cmi=1000002979f9.html> (visited Aug. 30, 2005);
「著作權等管理事業法詳細解説」 <http://www.netlaw.co.jp/syochou/jigyoku/comment.html>
(visited Aug. 30, 2005).



3. 著作權管理事業法制定經過

基於前述仲介業務法的缺失，日本政府開始著手對著作權集中管理制度進行檢討。日本政府於 1994 年 8 月在著作權審議會下設「權利集中管理小委員會」，1995 年 5 月又於該小委員會下設專門部會，進行仲介業務法的修正工作。該專門部會於 1999 年 7 月發表中間報告書，小委員會基於該中間報告做出正式報告書，於 2000 年 1 月發表。同年 10 月經過內閣會議通過，向第 150 次國會提出著作權管理事業法草案，同年 11 月參議院、眾議院通過，11 月 29 日公布，自 2001 年 10 月 1 日起施行。¹²

三、日本「著作權等管理事業法」之主要內容

本節將就著作權等管理事業法中之重要規範條文做說明，包括：(1) 本法之立法目的；(2) 本法之主要名詞定義；(3) 與管理事業者之登記相關之程序規範；(4) 主管機關對管理事業者業務之管理；(5) 主管機關對管理事業者之監督；(6) 管理事業者與著作利用人就使用費規程之協議與主管機關介入之相關程序，及於協議不成時聲請主管機關裁定之程序；及(7) 管理事業者違法時之責任。

1. 立法目的

本法係以保護委託管理著作權及著作鄰接權之人，使著作、現場表演、錄音物、無線播送及有線播送之利用順暢，並促進文化發展為目的。而達成此立法目的之方法有三：(1) 對著作權及著作鄰接權之管理事業者採取登記制度；(2) 要求其有申報並公告管理委託契約條款及使用費規程之義務；(3) 要求其採取其他為確保業務適當運作之措施，包括要求管理事業者採取符合本法規定之監督制度，及採取使用費規程有關之

¹² 「著作權等管理事業法詳細解說」，同上註。

本月專題

協議制度與裁定制度之適當運作措施。¹³

2. 本法之主要名詞定義

本法所稱之管理委託契約，係指以受託人有權依自己的意思左右委託人之經濟利益為內容之契約（本法第 2 條第 1 項），亦即管理委託契約必須是受託人對著作等之授權利用有管理權之情形。如果契約之內容只是可以從事授權利用以外之管理行為（例如對未經授權利用時之監看行為、使用費的徵收分配行為等），而未賦予授權利用之權限時，即非本條所稱之管理委託契約。¹⁴

受託人於授權利用時，由委託人決定使用費之金額者，亦非本條所指之管理委託契約。這是因為在此種情形，是委託人自己決定自己的經濟利益，而非依受託人之裁量來左右委託人之經濟利益。從利用人的觀點來看，也是和權利原人談判使用費一樣，並非由第三人決定應支付之使用費，等於著作權人自行管理著作權。此種情形亦非本條所稱之管理委託契約。¹⁵

本法下之管理委託契約分為「信託契約」和「委任契約」兩類。在信託契約之情形，受託人本身就是權利人，對未支付使用費之人得請求支付、得以自己之名義提起訴訟，透過對信託財產（也就是委託人所委託的著作權等）之管理，可以直接左右委託人的經濟利益；在委任契約之情形，可以是日本商法第 502 條第 11 項之行紀，或日本民法第 99 條

¹³ 著作權等管理事業法第 1 條規定：「本法係對於著作權及著作鄰接權之管理事業者，實行登記制度，以課以申報並公告管理委託契約條款及使用費規程之義務，及其他為確保其業務適當運作之措施之方式，來保護委託管理著作權及著作鄰接權之人，使著作、現場表演、錄音物、無線播送及有線播送之利用順暢，並促進文化發展為目的。」

¹⁴ 著作權法令研究会編，前引註 1，第 46 頁。

¹⁵ 在仲介業務法下，媒介他人利用著作之業務方式也是仲介業務法規範的對象，但在著作權等管理事業法下則不受規範，因為著作權等管理事業法只規範將權利之行使判斷完全委託給著作權管理事業者的所謂「一任制」的業務型態，媒介他人利用著作之業務方式，仍是由著作權人自行決定利用方式與利用之報酬，等於著作權人自行管理著作權。參見荒竹純一，「著作權等管理事業法詳細解說」，<http://www.netlaw.co.jp/syocho/index.html>（last visited Sep 02, 2005）。該文中「3.」委託態樣（管理事業者之定義）之說明。



和商法第 504 條之代理，受託人於授權利用時，其經濟效果直接歸屬於委託人，因而受託人於授權利用時之裁量可以直接左右委託人的經濟利益。於以行紀或代理進行著作權管理時，由於受託人並非權利人，解釋上一般認為不得主張不作為請求權，也不得提起訴訟。¹⁶

本法所稱「著作權等管理事業」，係指依管理委託契約〔委託人在人的關係或資本關係上與受託人有密切關係者，而為文部科學省令所規定之情形除外〕而為著作等之授權利用及其他著作權等之管理行為，並以之為業者（本法第 2 條第 2 項）。

本法所稱「著作權等管理事業者」，係指依第 3 條規定獲得登記而從事著作權等管理事業者（本法第 2 條第 3 項）。

3. 與管理事業之登記相關之程序規範

與管理事業之登記相關之程序規範包括：(1) 欲從事著作權等管理事業者應經登記（本法第 3 條）、(2) 登記申請書應載事項與必要附帶文件、(3) 主管機關如何處理登記之相關程序、(4) 應拒絕登記之事由、(5) 拒絕登記之通知、(6) 登記事項變更、管理事業主體之變更與停止營業之申報、(7) 登記之塗銷等。

著作權等管理事業法規定，從事著作權等管理事業者，應向文化廳長官辦理登記。這是因為著作權人等¹⁷將其著作權等委託管理事業者管理時，管理事業者之裁量將左右著作權人之經濟利益，為保護著作權人之利益，應要求管理事業者在管理他人財產時應有一定之組織與經營管理之架構，對管理他人財產明顯不適格之人，應不許其加入成為管理事業者。惟由於要讓委託人可以自由選擇管理方法與管理事業者，對管理事業者加入條件之規範亦不宜太嚴，因而採取登記制度，容許文化廳長官就管理事業者之申請有行政裁量之餘地。

¹⁶ 著作權法令研究会編，前引註1，第 46 頁。

¹⁷ 此處所謂「著作權人等」係包括「著作權人」和「著作鄰接權人」。

本月專題



本法第 4 條¹⁸為管理事業者登記申請書應載事項與必要附帶文件之規定。

文化廳長官於有人為管理事業者之申請登記時，應將法定事項登載於管理事業者登記簿並通知申請人，並將該登記簿提供公眾閱覽（本法第 5 條¹⁹），以利著作權人與著作鄰接權人選擇所欲洽談之委託對象，也有助於利用人選擇管理事業者尋求授權利用。目前除了在文化廳有備置此種登記簿供公眾閱覽外，在文化廳網頁上也查得到²⁰。

申請登記之人有法定拒絕登記之事由（包括：登記申請人不是法人；申請人使用與他管理事業者相同之名稱，或使用之名稱與他管理事業者之名稱有混淆誤認之虞；申請人曾依本法被撤銷登記，且自撤銷登記日起未滿五年；申請人因違反本法或著作權法之規定被處罰金刑，其刑執行終了後未滿五年，或於毋需受刑之執行日起未滿五年；申請人之法人機關有不適格之事由；申請人之財產基礎未達文部科學省令規定之基準等六種情形），或登記申請書或必要附帶文件中為虛偽記載或欠缺重要事實之記載者，文化廳長官應拒絕其登記（本法第 6 條第 1 項）。文化廳長官於登記申請人有拒絕登記之事由而予以拒絕登記時，應即以書面載明理由通知登記申請人（第 6 條第 2 項）。

管理事業者登記後，遇有登記事項變更（本法第 7 條）、管理事業

¹⁸ 本法第 4 條規定：「（第一項）欲依前條申請登記者，應向文化廳長官提出記載下列各款事項之登記申請書：1. 名稱。 2. 法人之機關〔若為第 6 條第 1 項第 1 款所規定之非法人社團，為其代表人；同條項第 5 款及第 9 條第 4 款亦同〕之姓名。 3. 事務所之名稱及其所在地。 4. 處理著作等之種類及著作等之利用方法。 5. 其他文部科學省令所規定之事項。（第二項）前項之登記申請書應附帶下列文件：1. 無第 6 條第 1 項第 3 款至第 6 款所定情形之宣誓書。 2. 登記簿謄本，資產負債表及其他文部科學省令之文件。」

¹⁹ 著作權等管理事業法第 5 條規定：「（第一項）文化廳長官於有前條規定申請登記時，除依後條第 1 項之規定拒絕其登記之情形外，應將下列各款事項登記於著作權等管理事業者登記簿：1. 前條第 1 項各款事項。 2. 登記之年月日及登記號碼。（第二項）文化廳長官依前項之規定登記後，應即通知申請登記之人。（第三項）文化廳長官應將著作權等管理事業者登記簿提供公眾閱覽。」

²⁰ 文化庁 「著作權等管理事業者檢索」
<http://www.bunka.go.jp/ejigyou/script/ipkenselect.asp> (visited Aug. 30, 2005).



主體變更（本法第 8 條）與停止營業（本法第 9 條）之情形時，均應於法定期間內（依序為變更日起 2 週內、管理事業主體繼受日起 30 日內、情形發生起 30 日內）向文化廳長官申報。

於有停止營業之申報或有本法第 21 條第 1 項或第 2 項撤銷登記之情形時，文化廳長官應於著作權等管理事業者登記簿上塗銷其著作權等管理事業者之登記（本法第 10 條），以使登記簿上之狀態符合實際狀態。

4. 主管機關對管理事業者業務之管理

主管機關對管理事業者業務之管理，主要有四方面：（1）對管理委託契約之規範。包括管理事業者所採管理委託契約條款之應載事項與申報義務、對契約條款之內容說明義務，及契約條款之公告義務；（2）對使用費用規程之規範。包括使用費用規程之制定公告義務、變更時之申報與公告義務，於特定情形下有並對管理事業者有不得實施其使用費規程之期間規定；（3）禁止管理事業者拒絕授權利用之規範；（4）管理事業之資訊與財務報表提供義務。包括要求管理事業者應向利用人提供著作之資訊與利用方法之資訊，並提供財務報表等資料供委託人閱覽。

（1）對管理委託契約之規範

在管理委託契約之規範上，本法要求著作權等管理事業者，應制定載有法定應記載事項²¹之管理委託契約條款，並事先向文化廳長官申報。其變更時亦同（本法第 11 條第 1 項）。著作權等管理事業者為變更申報時，應即對委託人通知其申報之管理委託契約條款之內容（第 11 條第 2 項），這是因為管理委託契約條款內容之變更對委託人的利益影響很大，因此，管理事業者有管理委託契約條款內容變更之情形時，除應事先向文化廳長官申報之外，於申報時並有立即向委託人通知管理委託契約條款內容變更之義務。

²¹ 包括：管理委託契約之類別、契約期間、收取之著作等使用費之分配方法、著作權等管理事業者之報酬，其他文部科學省令中規定之事項。

本月專題



管理委託契約條款內容之變更不當然等於個別的管理委託契約內容之變更，因此於管理委託契約條款內容變更之後，仍應一一向委託人取得同意，始得修正個別的管理委託契約內容。目前實務上的做法多半是在個別的管理委託契約中，加上條文載明「若於管理委託契約條款內容變更後不提出異議者，於一定期間經過後該個別的管理委託契約內容即依照管理委託契約條款變更之內容修正」之條文。²²

為保護委託人（權利人）並防止管理事業者任意變更管理委託契約條款之內容，本法規定著作權等管理事業者非依第 11 條第 1 項規定申報之管理委託契約條款，不得締結管理委託契約（第 11 條第 3 項）。同理，變更之管理委託契約條款在未申報前，當然不得依新條款與委託人締結管理委託契約。

著作權等管理事業者，於締結管理委託契約時，應對委託人說明管理委託契約條約之內容（本法第 12 條）這是為了讓打算締結管理委託契約的權利人可以深入了解管理委託契約內容，而對著作權等管理事業者課以說明義務。關於管理委託契約內容之說明，應於締約之前為之，惟關於說明之方法，法律則並未做限制。²³

著作權等管理事業者申報之管理委託契約條款及使用費規程，有公告義務（本法第 15 條），這是因為管理委託契約條款之內容事關委託人與利用人權益重大，應在事前（締約前）讓委託人與利用人先了解。依「著作權等管理事業法施行規則」第 18 條規定，管理事業者依本法第 15 條之規定公告管理委託契約條款與使用費規程時，應持續以下列三種方法之一為之：（1）於管理事業者之事務所揭露。這是最普遍的做法，委託人與利用人只要到管理事業者的事務所去拜訪，就可以得知管理委託契約條款之內容；（2）於網路上公開。這是最方便的做法，委託人與利用人只要上網到管理事業者的網頁上，即可得知管理委託契約條款

²² 著作權法令研究会編，前引註1，第 80-81 頁。

²³ 郷治友孝、著作權等管理事業法の解説(前編)、コピーライト、vol. 40、no. 477、p.36 (Jan. 2001)；著作權法令研究会編，前引註1，第 81 頁。



之內容；（3）以其他公眾易於知悉之方式公開。例如提供管理委託契約條款與使用費規程的傳真服務²⁴。

（2）對使用費用規程之規範

在對使用費用規程之規範上，著作權等管理事業者應制定載有法定應記載事項之使用費規程，並事先向文化廳長官申報。其變更時亦同（本法第 13 條）。這是因為考量到本法施行後，利用人的對管理事業者有更多的選擇機會，各個管理事業者為了爭取更多的利用人，也會提供更多樣化的使用費設定以供利用人選擇，為了要防止管理事業者恣意設定使用費，並保護利用人，使用費規程的事前申報制可以讓文化廳長官更能掌握管理事業者的使用費規程狀況。²⁵管理事業者就其申報之使用費規程有公告之義務（本法第 15 條）。

第 13 條第 1 項法定應記載事項中，要求必須記載「依文部科學省令規定之基準制定個別使用類別之著作權等之使用費（依著作等之類別及利用方法而為區分），其所稱「依著作等之類別而為區分」，係指依日本著作權法第 10 條著作類別之例示來分，例如語文、音樂、美術……等；所稱「依著作等之利用方法而為區分」，係指依著作權法中賦予各個權利人（包括著作權人和著作鄰接權人）之各種權利為對象之利用方法來分，也就是依著作權的權利態樣來分，例如依重製權、上映權、散布權……等權利態樣來分；所稱「文部科學省令規定之基準」，又可分為「依著作等之類別而為區分者」²⁶和「依著作等之利用方法而為區分

²⁴ 鄉治友孝、著作權等管理事業法施行規則の解説、コピーライト、vol. 41、no. 484、p.23 (Aug. 2001).

²⁵ 鄉治友孝，前引註23，第 37 頁。

²⁶ 指於著作之情形，可基於日本著作權法第 10 條第 1 項各款規定之著作類別、第 12 條之編輯著作或第 12 條之二之資料庫著作之類別做區分；於表演、錄音物、無線播送或有線播送之情形，可基於各個區分為之。

本月專題



者」²⁷兩種狀況（著作權等管理事業法施行規則第 12 條）。

如果使用費規程所記載之利用區分與著作之利用實況顯著乖離時，文化廳長官可認為該管理事業者所申報之使用費規程有著作權等管理事業法第 14 條第 2 項所稱之「該申報之使用費規程有妨礙著作等順暢利用之虞」，就該使用費規程之全部或一部，於受理申報日起不超過三個月範圍內，得延長 14 條第 1 項之禁止實施期間。²⁸這是因為如果使用費規程所記載之利用區分與著作之利用實況顯著乖離，即無法設定適合的使用費數額，因而可認為所申報之使用費規程構成「有妨礙著作等順暢利用之虞」。如果使用費規程中所記載之著作使用費之數額顯然過高時，文化廳長官亦可認為構成「該申報之使用費規程有妨礙著作等順暢利用之虞」，而有著作權等管理事業法第 14 條第 2 項之適用。如果因使用費調高而為使用費規程變更之申報時，其變更前之實施日與變更後之預訂實施日之間的時間顯然過短者，亦同（著作權等管理事業法施行規則第 15 條）。

管理事業者於制定或變更使用費規程之前，有意見聽取之努力義務（第 13 條第 2 項）。管理事業者在制定或變更使用費規程之前如果沒有努力聽取利用人或利用人團體的意見，即有很高的可能性會對於利用人的現況難以掌握，文化廳長官亦可認為管理事業者所申報之使用費規程有第 14 條第 2 項所稱之「該申報之使用費規程有妨礙著作等順暢利用之虞」²⁹。

²⁷ 指於著作之情形，可基於著作權法第 21 條之重製、第 22 條之上演或演奏、第 23 條第 1 項之公眾傳播、第 23 條第 2 項之傳達、第 24 條之口述、第 25 條之展示、第 26 條之散布、第 26 條之 2 第 1 項之讓與、第 26 條之 3 之出租或第 27 條之翻譯、編曲、變形或角色化、電影化及其他改作之類別而做區分；於表演、錄音物、有線播送之情形亦係指各該著作鄰接權所得享有之權利態樣做區分。

²⁸ 著作權等管理事業法第 14 條第 2 項規定：「文化廳長官於著作權等管理業者依前條第 1 項之規定申報時，認該申報之使用費規程有妨礙著作等順暢利用之虞時，就該使用費規程之全部或一部，於受理申報日起不超過三個月範圍內，得延長前項之期間。」詳見以下關於使用費規程之禁止實施期間之說明。

²⁹ 鄉治友孝，前引註 24，第 25 頁。



管理事業者為使用費規程為制定或變更之申報時，應即公開其所申報之使用費規程之概要（第 13 條第 3 項）。這是因為使用費與利用人之利益直接相關，因此有必要讓利用人在管理事業者向文化廳長官申報使用費規程時即知悉內容。

本法禁止管理事業者向著作利用人請求超過使用費規程中所定之金額（第 13 條第 4 項），這是要防止管理事業者恣意請求使用費而令利用人無法預測。惟本項之規定並不禁止個別之利用人与管理事業者依談判決定於使用費規程中所定之金額範圍內，另定雙方同意之金額為使用費³⁰，換言之，利用人与管理事業者可以談判訂出低於使用費規程中所定金額之使用費，但禁止管理事業者收取超過使用費規程中所定金額。管理事業者違反本項義務時，超過部分之金額之請求應解為無效，於管理事業者已收取該超過部分之金額時，應依本法第 31 條第 2 款³¹之規定處罰。³²

管理事業者申報使用費規程時，於文化廳長官受理其申報日起三十日內，不得實施其所申報之使用費規程（第 14 條第 1 項），此項使用費規程之禁止實施期間之規定，目的是要在該使用費規程實施之前，讓文化廳長官可以有一段期間來判斷該使用費規程是否可能妨礙著作之利用順暢，於文化廳長官認為該使用費規程可能妨礙著作之利用順暢時，能夠做適當的處分，或是裁定延長禁止實施期間；同時，也讓代表利用人利益之利用人代表於該使用費規程實施之前，有機會請求就該使用費

³⁰ 鄉治友孝，前引註23，第 33 頁。

³¹ 著作權等管理事業法第 31 條規定：「有下列各款情形者，處三十萬圓以下罰金：1. 違反第 11 條第 3 項之規定而締結管理委託契約者。2. 違反第 13 條第 4 項之規定而收取使用費者。3. 違反第 20 條之命令者。」

³² 鄉治友孝，前引註23，第 38 頁。

本月專題



規程之內容依第 23 條第 2 項³³之規定進行協議。

文化廳長官認管理事業者申報之使用費規程有妨礙著作之利用順暢之虞時，得命令延長該使用費規程之禁止實施期間，其延長禁止實施期間之上限為 3 個月（第 14 條第 2 項），並得依第 20 條³⁴命管理事業者變更該使用費規程。於延長禁止實施期間內，管理事業者可將其原申報之使用費規程修正後重新提出申報，文化廳長官亦有機會掌握該原申報之使用費規程有損害利用人之利益之事實，以依第 20 條提出業務改善命令。文化廳長官延長使用費規程之禁止實施期間時，應將其延長之意旨予以公告，並通知該著作權管理事業者（第 14 條第 5 項）。

（3）管理事業者之其他義務

管理事業者在本法下尚有禁止拒絕授權利用之義務（第 14 條³⁵），這是因為委託人原本就是期待管理事業者能為其積極為授權利用行為，以增加其使用費收入，才將其著作權或著作鄰接權委託管理事業者來管理，若管理事業者得自由拒絕利用人之利用請求，在著作之替代性低之情形，對利用人將會非常不便，因此，基於保護委託人與利用人雙方利益之考量，除非管理事業者有正當理由，否則不得對利用人之利用請求拒絕授權。³⁶

此外，管理事業者於本法下有應向利用人提供著作及其利用方法之

³³ 著作權等管理事業法第 23 條第 2 項規定：「指定著作權等管理事業者，於該利用區分之利用人代表〔係指就某一利用區分而言，自其直接或間接成員之利用人數佔總利用人數之比例，或其直接或間接成員之利用人支付費用額佔利用人支付總額之比例及其他情事來看，可認為足以代表利用人之利益之團體或個人〕，請求就依第 13 條第 1 項申報之使用費規程〔限於該利用區分部分，以下各章亦同〕為協議時，應做回應。」詳見本文後對使用費規程協議制度之說明。

³⁴ 著作權等管理事業法第 20 條規定：「文化廳長官認著作權等管理事業者之業務運作有損害委託人或利用人利益之事實時，於保護委託人或利用人之必要範圍內，得命該著作權等管理事業者變更管理委託契約條款或使用費規程，或為其他改善業務運作之必要措施。」

³⁵ 著作權等管理事業法第 14 條規定：「著作權等管理事業者就其所處理之著作等之利用，非有正當理由不得拒絕授權。」

³⁶ 鄉治友孝，前引註 23，第 40 頁。



資訊之義務（第 17 條³⁷），及提供財務報表等資料供委託人閱覽之義務（第 18 條³⁸）。前者是讓利用人得以知道哪一家管理事業者提供何種著作、其利用方法如何、如何取得授權等資訊；後者是要求管理事業者於事業年度屆滿後三個月內應造具年度之資產負債表、事業報告書及其他文部科學省令所定之文件，並保存於事務所五年，並讓委託人於該管理事業者之營業時間內，得隨時請求閱覽或影印此等文件，以利委託人掌握管理事業者之會計處理狀況與管理事業者之事業狀況。

5. 主管機關對管理事業者之監督

於管理事業有法定事由時，得撤銷管理事業者之登記，或定期間命其全部或一部停業（著作權等管理事業法第 21 條）。

掌握管理事業者正確的業務與財務狀況，為文化廳長官監督管理事業者執行業務時之重要判斷基礎，於文化廳長官依本法第 23 條指定特定管理事業者為「指定管理事業者」時，亦需要有該特定管理事業者正確的業務與財務狀況以為判斷基礎，因此，本法賦予文化廳長官命著作權等管理事業者報告其業務或財產狀況、派員前往該管理事業之事務所檢查其業務狀況、帳簿、文件及其他物件，並得詢問關係人等權力（第 19 條）。

於管理事業者之業務經營有損害委託人或利用人利益之事實時，文化廳長官得命其變更管理委託契約條款、使用費規程，或為改善營運之必要措施（第 20 條）。

於管理事業者有不適當之事由發生時（包括：有違反本法或違反基

³⁷ 著作權等管理事業法第 17 條規定：「著作權等管理事業者應致力向利用人提供關於著作等之標題、名稱及其他所處理著作有關之資訊，及該著作之利用方法有關之資訊。」

³⁸ 著作權等管理事業法第 18 條規定：「（第一項）著作權等管理事業者於每事業年度屆滿後三個月內，應造具該事業年度之資產負債表、事業報告書及其他文部科學省令所定之文件〔於後項及第 34 條第 2 款中稱『財務報表等』〕，於五年內備置於事務所中。（第二項）委託人於著作權等管理事業者之營業時間內，得隨時請求閱覽或影印該財務報表等。」

本月專題

於本法發布之命令³⁹，或有違反基於本法或命令所為之處分⁴⁰，或有以不正當之方法完成管理事業者登記），文化廳長官得撤銷其登記，或定六個月以內之期間命其為全部或一部之停業；文化廳長官認管理事業者有自登記時起一年內不開始營業，或持續一年以上不為著作權等管理事業之情形時，得撤銷其登記（第 21 條），於有上述情形時文化廳長官均應於政府公報上公告（本法第 22 條、著作權等管理事業法施行規則第 20 條）。

6. 使用費規程之協議與主管機關之介入

使用費規程係由管理事業者依照自己的判斷做成，在該管理事業者將使用費規程依本法第 13 條向文化廳長官申報，經過第 14 條的禁止實施期間之後，該使用費規程就可以實施。為防止管理事業者制定出高標準的使用費規程而妨礙著作之利用，並讓利用人可以有機會反映其對使

³⁹ 所謂「違反本法或基於本法發布之命令」，係指管理事業者違反下列義務：（1）本法第 4 條之登記申請書及附帶文件所定事項之真實記載義務；（2）本法第 7 條變更申報之義務；（3）本法第 8 條繼受之申報義務；（4）本法第 9 條停止營業之申報義務；（5）本法第 11 條第 1 項管理委託契約條款之制定與申報義務；（6）本法第 11 條第 2 項管理委託契約條款內容變更時向委託人通知之義務；（7）本法第 11 條第 3 項依管理委託契約條款締結管理委託契約之義務；（8）本法第 12 條管理委託契約條款內容說明之義務；（9）本法第 13 條第 1 項使用費規程之製作與申報義務；（10）本法第 13 條第 2 項使用費規程制定或變更時自利用人聽取意見之努力義務；（11）本法第 13 條第 3 項使用費規程概要之公表義務；（12）本法第 13 條第 4 項於使用費規程所定額範圍內請求使用費之義務；（13）本法第 14 條第 1 項使用費規程禁止實施期間不得實施之義務；（14）本法第 15 條管理委託契約條款及使用費規程之公告義務；（15）本法第 16 條非有正當理由不得拒絕授權利用之義務；（16）本法第 17 條向利用人提供資訊之努力義務；（17）本法第 18 條第 1 項財務報表等之備置義務；（18）本法第 18 條第 2 項供委託人閱覽或影印財務報表等之義務；（19）本法第 23 條第 2 項指定管理事業者因應利用人代表協議請求之義務；（20）本法第 23 條第 5 項指定管理事業者遵從協議結果變更使用費規程之義務；（21）本法第 24 條第 3 項指定管理事業者於禁止實施期間經過後文化廳長官、未為裁定之前，不得實施其使用費規程之義務。見鄉治友孝、著作權等管理事業法の解説(後編)、コピーライト、vol. 40、no. 478、p.23-24 (Feb. 2001).

⁴⁰ 所謂「違反基於本法或命令所為之處分者」，係指管理事業者違反下列義務：（1）本法第 14 條第 2 項和第 3 項使用費規程之禁止實施期間之延期處分；（2）第 19 條第 1 項命令為報告之義務、到場檢查之處分；（3）第 20 條之業務改善命令；（4）第 21 條第 1 項命令停止營業之命令；（5）第 23 條第 4 項與利用人代表開始協議、再開協議之命令；（6）第 24 條第 6 項與指定管理事業者使用費規程有關之文化廳長官之裁定處分。同上註，第 24 頁。



用費規程之意見，本法第 23 條設有管理事業者與著作利用人對使用費規程之協議制度及主管機關介入之相關程序設計，於協議不成時，依第 24 條並有當事人得申請主管機關裁定之制度設計。值得注意的是，本法第 23 條與第 24 條使用費規程之協議均僅在管理事業者為有高度市場影響力的「指定著作權等管理事業者」⁴¹時，始有適用之餘地，對非「指定著作權等管理事業者」之一般著作權等管理事業者，並不適用。

本法對使用費規程之協議制度設計內容如下：(1) 將對使用費之水準有高影響力的管理事業者，由文化廳長官指定為「指定著作權等管理事業者」(第 23 條第 1 項)；(2) 依第 23 條第 2 項定出「利用人代表

⁴¹ 「指定著作權等管理事業者」係由文化廳長官指定，其資格依第 23 條第 1 項之規定，是在一個特定的利用區分下，若「一管理事業者所收受使用費之數額」佔「全部的著作權等管理事業者收受使用費總額」之相當比例，以此為前提，外加下列兩款條件之一：(1) 於該特定的利用區分中，「全部的著作權等管理事業者收受使用費總額」佔「所有收受的使用費總額」(包括「全部的著作權等管理事業者收受使用費總額」加上「著作權人自己管理時所收受的使用費總額」，也就是全部授權利用市場的總和)之相當比例(著作權等管理事業法第 23 條第 1 項第 1 款)；或(2) 於該特定的利用區分中，「全部的著作權等管理事業者收受使用費總額」佔「所有收受的使用費總額」之比例很低，但該特定之管理事業者之使用費規程，被廣泛當作該利用區分之使用費額之基準、且得認係對於該利用區分之著作等順暢利用特別有必要者。有上述「前提+(1)」(狀況 A) 或「前提+(2)」(狀況 B) 之情形，文化廳長官即得指定該著作權等管理事業者為該利用區分之著作權等管理事業者。簡言之，指定著作權等管理事業者之資格有兩種情形：狀況 A 之情形是就該特定利用區分中，就全部著作授權利用市場而言，「全部的著作權等管理事業者收受之使用費數額」佔「全部著作授權利用市場總和(即該區分中所有收受的使用費總額)」相當之比例，而且「指定管理事業者收受之使用費數額」也佔「全部的著作權等管理事業者收受之使用費數額」相當之比例；狀況 B 之情形是就該特定利用區分中，就全部著作授權利用市場而言，「全部的著作權等管理事業者收受之使用費數額」佔「全部著作授權利用市場總和(即該區分中所有收受的使用費總額)」之比例雖然低，但「指定管理事業者收受之使用費數額」佔「全部的著作權等管理事業者收受之使用費數額」相當之比例，且該特定之管理事業者之使用費規程，被廣泛當作該利用區分之使用費額之基準、並得認係對於該利用區分之著作等順暢利用特別有必要。

本月專題



⁴²」，得對該指定著作權等管理事業者依第 13 條第 1 項向文化廳長官申報之使用費規程，請求該指定著作權等管理事業者進行協議⁴³。第 2 項並對該指定著作權等管理事業者課以必須回應利用人代表協議請求之義務；(3) 依第 23 條第 2 項課以利用人代表必須盡力聽取利用人意見之義務，讓利用人代表能夠充分反映利用人意見；(4) 於指定著作權等管理事業者不回應利用人代表之協議請求，或協議不成立時，利用人代表得依第 23 條第 4 項之規定，申請文化廳長官命該指定著作權等管理事業者開始協議或再開協議，以透過協議尋求雙方覺得合適的使用費水準。換言之，在指定著作權等管理事業者不回應利用人代表之協議請求，或協議不成立時，並未立刻就由公權力解決紛爭，而是依利用人代表申請，由文化廳長官命令該指定著作權等管理事業者開始協議或再開

⁴² 所謂「利用人代表」，係指就某一利用區分而言，自其直接或間接成員之利用人數佔總利用人數之比例（指從「利用人比例」的角度來看），或其直接或間接成員之利用人支付使用費之數額佔利用人支付總額之比例（指從「使用費比例」的角度來看），及就其他情事來看，可認為足以代表利用人利益之團體或個人。關於文化廳長官如何決定「利用人代表」，依「著作權等管理事業法施行規則」第 21 條之規定，有三種方式：(A) 於一利用區分中，利用人占有率（指該利用人總數佔全部利用人總數之比例）和使用費占有率（指該利用人支付之使用費總額佔全部利用人支付之使用費總額之比例）均高於 50% 者（著作權等管理事業法施行規則第 21 條第 1 款）；(B) 於一利用區分中，利用人占有率或使用費占有率，二者之一高於 50% 者（著作權等管理事業法施行規則第 21 條第 2 款）。惟此時若於該利用區分中，有一團體之利用人占有率高於 50% 而其使用費占有率低於 50%，又適巧另一團體之使用費占有率高於 50% 而其利用人占有率低於 50% 時，二團體均不得被認定為利用人代表，應以雙方組成協議會之方式、或以一方委任他方進行協議之方式，始為適格之利用人代表；(C) 於一利用區分中，利用人占有率及使用費占有率二者均高於 20%，但其他利用人之利用人占有率及使用費占有率超過 20% 並不存在、且認為不預期會有此情形（指其他利用人之利用人占有率及使用費占有率超過 20%）出現者（著作權等管理事業法施行規則第 21 條第 2 款）。鄉治友孝，前引註 24，第 27 頁。利用人代表與指定管理事業者不同，無法由文化廳長官於事前指定，這是因為著作的利用實際狀況經常可能在短期間之內變動很大，應該在特定狀況下判斷何人於當時係具有代表性、足資代表利用人利益之人之故。著作權法令研究会編，前引註 1，第 113 頁。

⁴³ 可以成為本條第 2 項協議之對象者，為指定管理事業者依第 13 條第 1 項向文化廳長官提出申報的使用費規程，利用人代表就其所代表之利用區分部分，得請求協議該申報之使用費規程中的使用費數額、利用區分、實施日、使用費之計算單位（例如面積、人數、入場費、時間等單位）。只要是已經由指定管理事業者向文化廳長官提出申報之使用費規程，不論該使用費規程實施前或實施後，利用人代表都可以請求協議。因此，本法提供著作利用人有對使用費規程主動攻擊予以變更之機會。著作權法令研究会編，前引註 1，第 115 頁。



協議，先盡當事人協商解決之手段。文化廳長官對利用人代表之申請協議或再開協議有裁量權，若認利用人代表之申請有濫用協議請求權之情形、或是該申請者不符合利用人代表之資格時，仍得不發協議或再開協議之命令⁴⁴；（5）協議的結果可能出現三種情形：（A）如果協議的結果是協議成立、且雙方同意該指定著作權等管理事業者向文化廳長官申報之使用費規程沒有變更之必要，則該申報之使用費規程不須變更；（B）如果協議的結果是協議成立、且使用費規程有變更之必要，則該指定著作權等管理事業者依本條第 5 項之規定，應依協議結果，變更其申報之使用費規程⁴⁵；此時要注意，如果雙方是在使用費規程實施日之前達成有變更必要之協議，則依第 6 項之規定，該指定著作權等管理事業者原先依第 13 條第 1 項規定申報之使用費規程中，關於協議應變更之部分，視為不存在；（C）如果協議的結果是協議不成立，利用人代表得依第 4 項之規定，申請文化廳長官命該指定著作權等管理事業者再開協議。不論是初次協議不成立或是再開協議仍對使用費協議不成立，為了著作利用順暢的目的考量，只好由文化廳長官介入處理，此時雙方都可以依第 24 條申請文化廳長官就使用費規程進行裁定。

本法第 23 條關於協議不成時之裁定制度，其運作方式如下：（1）於文化廳長官依第 23 條第 4 項命令指定著作權等管理事業者與利用人代表協議、或協議不成而再開協議時，如果仍然協議不成立，雙方當事人得申請文化廳長官裁定使用費規程（第 23 條第 1 項，）⁴⁶。此時文化廳長官應將申請裁定之意旨通知他方當事人，並指定相當之期間，給與陳述意見之機會（同條第 2 項）。（2）由於已經進入文化廳長官對使用

⁴⁴ 著作權法令研究会編，前引註1，第 116-117 頁。

⁴⁵ 換言之，利用人代表與指定管理事業者間之協議成立對指定管理事業者原先申報的使用費規程內容並無形成的變更效力，指定管理事業者仍應依協議之結果，變更其申報之使用費規程內容後，重新依第 13 條規定向文化廳長官提出申報。著作權法令研究会編，前引註1，第 118 頁。

⁴⁶ 雙方當事人均得依本條第 1 項規定申請文化廳長官裁定使用費規程，而非僅限於利用人代表得申請，是因為指定管理事業者也可能希望早日定案可以開始實施該使用費規程，向利用人請求支付使用費，以維護委託人之利益。鄉治友孝，前引註39，第 28 頁。

本月專題



費規程之裁定程序，尚未知裁定結果如何，有必要讓指定著作權等管理事業業者暫時不能實施該爭議中的使用費規程，因此指定著作權等管理事業業者於使用費規程實施日前申請裁定，或受前項申請裁定之通知時，於第 14 條所定之使用費規程禁止實施期間經過後至裁定日前，不得實施該使用費規程（同條第 3 項），以等待文化廳長官對使用費規程之裁定結果。惟已經生效之使用費規程，於生效後才有利用人請求協議不成而由當事人申請文化廳長官裁定使用費規程時，為避免引起市場混亂，本法並不禁止指定管理事業業者就該已經生效之使用費規程繼續實施。⁴⁷(3) 為確保文化廳長官之裁定妥當，文化廳長官應向文化審議會提出諮詢（同條第 4 項）。(4) 文化廳長官為裁定時，應將裁定意旨通知當事人（同條第 5 項）。(5) 於文化廳長官裁定有變更使用費規程必要時，指定著作權等管理事業業者應依裁定內容變更使用費規程（同條第 6 項）。

7. 管理事業業者違法時之責任

本法對管理事業業者違反本法規定之行為有三種結果：(1) 有刑事上罰金之規定⁴⁸；(2) 有罰鍰之規定⁴⁹；(3) 完全沒有處罰規定⁵⁰。

⁴⁷ 鄉治友孝，同上註。

⁴⁸ 共有四種情形：(1) 未經登記而從事著作權等管理事業、以不正當之方法取得著作權等管理事業業者登記之行為（本法第 29 條）；(2) 違反停止營業命令之行為（第 30 條）；(3) 與業務內容相關之重大義務違反行為（第 31 條）；(4) 對文化廳長官、委託人、利用人之義務違反而相當程度影響管理事業妥適運作之行為（第 32 條）。

⁴⁹ 對妨礙文化廳長官和委託人正確掌握管理事業相關資訊之行為做的處罰規定，由於情節輕微，僅處罰鍰而非罰金（第 34 條），其情形包括：(1) 第 9 條為管理事業業者申報停止營業義務之規定，不依規定為申報或為虛偽之申報者；(2) 第 18 條第 1 項為管理事業業者財務報表等之備置義務之規定，不為財務報表之備置、不記載財務報表之應載事項，或為虛偽之記載者；和 (3) 第 18 條第 2 項為管理事業業者提供閱覽與影印義務之規定，無正當理由而拒絕財務報表等之閱覽或影印者。



在處罰設計上，本法分為三個層次：（1）對制度根本設計部分、也就是登記制度的逃避行為處以最高的罰金刑（本法第 29 條）；（2）對管理事業者妥適運作上危害程度較高之行為，依其情節輕重處以較輕之罰金刑（本法第 30 條至 32 條）；（3）對妨礙文化廳長官和委託人正確掌握管理事業相關資訊之行為中較輕之行為，僅課罰鍰（本法第 34 條）。

四、日本「著作權等管理事業法」之施行狀況與檢討

著作權等管理事業法自 2001 年 10 月 1 日施行以來已將近四年，目前向主管機關文化廳登記有案的著作權等管理事業者共有 36 家，涵蓋語文、音樂、戲劇舞蹈、美術、圖形、攝影、電影、電腦程式、資料庫、編輯、錄音物、表演等領域⁵¹，其中有 6 家被文化廳長官指定為指定管理事業者⁵²。在該法通過一年不到的時間就有 26 家管理事業者進行登記⁵³，在快滿 2 年時，已經登記的管理事業者有 34 家⁵⁴，顯示日本國內確

⁵⁰ 本法對下列 4 類情形之行為，雖有違反義務規定，但並未設罰則：（1）其情形與其他重要義務相連動，處罰該重要義務之違反即足者。此類義務規定包括：第 4 條第 1 項之登記申請義務、第 11 條第 1 項之管理委託契約條款之申報義務、第 13 條第 1 項之使用費規程之申報義務；（2）該義務為其他重要義務之附隨義務，依業務改善命令即可促使該義務履行者。此類義務規定包括：第 4 條第 2 項登記申請書應附加書類之義務、第 11 條第 2 項管理委託契約條款變更申報時之通知義務、第 12 條管理委託契約條款內容之說明義務、第 13 條第 3 項使用費規程概要之公告義務；（3）以撤銷登記處分等制裁手段即可使該義務履行者。此類義務規定包括：第 16 條同意授權之義務、第 23 條第 2 項指定管理事業者因利用人代表之請求協議而回應之義務、第 23 條第 5 項指定管理事業者遵循協議結果而變更使用費規程之義務；（4）僅為努力義務，不適合科以刑事罰者。此類義務規定包括：第 13 條第 2 項使用費規程申報前之意見聽取之努力義務、第 17 條資訊提供之努力義務、第 23 條第 3 項指定管理事業者與利用人代表就使用費規程進行協議時，利用人代表意見聽取之努力義務。著作權法令研究会編，前引註 1，第 130-131 頁。

⁵¹ 文化庁 「著作權等管理事業者検索」，前引註 20。

⁵² 這六家指定管理事業者是社團法人音樂著作權協會、日本劇本家聯盟、日本劇本作家協會、日本複寫權中心、社團法人日本錄音協會，和社團法人日本藝能表演人團體協議會，文化庁 「指定著作權等管理事業者について」
<http://www.bunka.go.jp/tyosaku/main.asp?ofl=list&id=1000005553&clc=100001120519.html> (visited Sep. 2, 2005).

⁵³ 「著作權等管理事業者と協議継続中」 <http://www.jva-net.or.jp/jva/report/93/kanri.html> (visited Sep. 2, 2005).

本月專題



實有開放著作權管理事業者之需求。

本法通過後至今的這段期間，不但主管機關對運作實務上的相關表格文件已經大體完備⁵⁵，日本主管機關與實務界也開始對著作權等管理事業法內容與相關表格文件做解說⁵⁶，並提醒管理事業者在運作實務上應該注意之處⁵⁷。舊有的著作權仲介團體在轉化為著作權管理事業者後，也開始依著作權等管理事業法對其本身之業務做因應轉換⁵⁸。

日本著作權等管理事業法希望在管理事業者之間產生自由競爭，可以設計出不同權利態樣和不同利用區分及二者的各式組合的管理方

⁵⁴ 但這 34 家業者之中只有 22 家真正在進行業務。見「著作權等管理事業者の現状」
http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/bunka/gijiroku/014/03110601/001/002.pdf (visited Sep. 2, 2005).

⁵⁵ 文化庁 「登録申請書等の様式と記載例」
<http://www.bunka.go.jp/1tyosaku/main.asp?0fl=list&id=1000002929&clc=1000011205{9.html> (visited Sep. 2, 2005).

⁵⁶ 為了讓著作權等管理事業法通過後，著作利用人與管理事業者得以熟悉新的法律下的業務流程，讓法律得以順利運作，日本文化廳做了許多實務輔導工作。最實際的做法是將該法的運作精髓融入該法中需要用的各項文件表格，並將各項文件表格製作成範本放在網頁上供民眾下載，提供詳細之說明，讓著作利用人與欲為管理事業者之人可以方便利用。文化廳所提供之文件表格與說明包括該法之背景、概要、登記之程序與應載事項、管理事業者之義務、登記申請書之式樣與記載示範、管理委託契約與使用費規程、本法相關法令、民眾提出的問題與主管機關之答覆等。在文化廳的網頁上並有檢索功能，可以對所有登記與已廢止登記之管理事業者進行檢索，進一步得知該管理事業者所登記與申報之事項。請見文化庁 「指定著作權等管理事業者について」，前引註 52。

⁵⁷ 文化廳於其網頁中製作管理委託契約之應記載事項之範例條文，以供民眾利用。請見日本文化庁，「管理委託契約約款について--表現例について」，
<http://www.bunka.go.jp/english/8/6/VIII-6-C-i-5.html> (last visited Sep 02, 2005); 關於使用費規程之應記載事項，文化廳也於其網頁中舉例說明使用費規程中如何規定利用區分、如何決定使用費之數額，以供民眾參考利用。請見日本文化庁，「使用料規程について--表現例について」，
<http://www.bunka.go.jp/english/8/6/VIII-6-C-ii-5.html> (last visited Sep 02, 2005).

⁵⁸ 日本音樂著作權協會 (JASRAC) 原本在仲介業務法下為音樂領域的唯一仲介業務團體，至今仍為日本音樂領域中最大的著作權等管理事業者，該協會為因應著作權等管理事業法於 2001 年起實施，早自 2000 年 4 月起就由會員中選任委員組成信託契約條款修正委員會，討論因應著作權等管理事業法的實施應對信託契約條款如何修正。經過一年 14 次的討論，制定出信託契約條款修正案，自 2002 年 4 月 1 日起實施，其中因應數位化技術與網路技術的發展也做了契約的調整。著作權法令研究会編，前引註 1，第 198-200 頁。



式，讓委託人（權利人）有更多選擇機會，同時也因管理事業之間自由競爭的結果⁵⁹，可能產生使用費降低和利用方式有多樣化選擇機會之結果，讓利用人受惠。然而實際上的狀況卻是，著作權等管理事業法施行後將近4年的此時，除了在仲介業務法時代就已經上軌道的管理事業之外，其他新加入的管理事業者在實務運作上仍有很多值得改善的空間⁶⁰，主管機關的監督管理工作亦有待加強⁶¹，民間對著作權等管理事業

⁵⁹ 就此點而言，目的已經達到。在著作權等管理事業法施行後，音樂著作之管理事業已經打破在仲介業務法時代由 JASRAC 一家壟斷的局面，在 JASRAC 之外已經多了 6 家管理事業登記在案；在文藝作品、劇本、學術論文等語文著作領域的管理事業也已經有 10 家登記，其中 3 家是關於文獻重製的管理事業；在處理新的著作領域部分，美術和攝影著作領域的管理事業有 14 家；在鄰接權部分，表演及錄音物的管理事業有 2 家。所以，從管理事業增加的數量和擴及的著作類別領域來看，著作權等管理事業法的確為著作管理事業的市場帶來比較多的競爭者。惟從管理事業所收到的使用費總額來看，仍以音樂著作之領域為大宗，其他領域之管理事業仍有待努力。請見「著作權等管理事業者と協議継続中」，前引註 53。

⁶⁰ 如果從文化廳的資料進一步來看，其實在著作權等管理事業法施行後至今的這段期間內，申請登記的著作權等管理事業共有 43 家，其中有 6 家因自行申報停止營業而停業（在這 6 家因自行申報停止營業而停業的管理事業中，從登記到停業之間的時間間隔有的不到一年，多數則是 2 年至 3 年），有 1 家則是因為違反著作權等管理事業法第 21 條第 1 項（指管理事業者有不適當之事由發生）和第 2 項（指管理事業者有自登記時起一年內不開始營業，或持續一年以上不為著作權等管理事業）之規定而被文化廳長官撤銷登記。這些數據係本文於文化廳網頁中檢索之資料整理而得。讀者可以在文化廳「著作權等管理事業者檢索」網頁中，勾選「包含廢業（停止營業）事業者之檢索」選項，即可得出全部申請登記之管理事業者資料。目前仍登記有案的管理事業者數目是 36 家，換言之，不到四年中 43 家中已經有 7 家管理事業倒閉。

⁶¹ 就本法制度設計中的管理委託契約條款與使用費規程的申報而言，在現有登記的管理事業中，只有 28 家依法向文化廳長官提出申報，可以看出確實依法盡其申報義務的管理事業比例不算高。文化廳遲至去年和今年兩度對這些尚未申報管理委託契約條款與使用費規程的管理事業發出催促的公文，對無相當之理由而不提出申報之管理事業，請其提出停業申請。文化廳自去年起才開始依著作權等管理事業法第 19 條第 1 項之規定，要求已經登記之管理事業者每年於事業會計年度終了後三個月內提出其管理事業實施報告書，但僅有 24 家管理事業者提出前年度的報告書；文化廳去年並開始定期進行第 19 條第 1 項規定的到場檢查，查核管理事業者是否有違反法令之情形，惟去年度僅檢查了 4 家音樂領域的管理事業者。請見文化審議會著作權分科會契約・流通小委員會，「著作權等管理事業法の見直しに関する報告書（案）」，http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/bunka/gijiroku/014/05051102/001.htm (visited Sep. 2, 2005).

本月專題

法施行的結果也不甚滿意⁶²，尤其值得注意的是，著作利用人反應本法施行之後，著作利用人的搜尋成本與利用成本都大增⁶³。最後，而從管

⁶² 民間反應的主要意見包括：(1) 關於管理事業之登記--對登記程序應嚴格化，以防管理事業登記後遲延申報管理委託契約和使用費規程；登記時應對擬從事管理事業者業務之人是否適格之條件嚴加審查；對管理事業者是否確實受權利人委託之事實應予調查；對未將權利全部委託管理事業者管理之情形（不受著作權等管理事業法規範），也應納入著作權等管理事業法管理而應向文化廳長官申請登記；(2) 強化文化廳長官之指導監督功能--對尚未申報管理委託契約和使用費規程之管理事業者，應加強監督，包括撤銷其管理事業登記；對文化廳長官派員到場檢查之結果應予以公告，以利委託人和利用人了解管理事業者實況；文化廳長官應善用各種監督指導手段，以加強對管理事業者之業務管理；(3) 關於使用費規程--對電影之二次利用，若著作欠缺替代性時，應回復到仲介業務法時代對使用費規程應經主管機關認可之制度；於特定之利用區分中欠缺利用人團體存在時，管理事業者制定使用費規程前之意見聽取之努力義務即成為具文，管理事業者容易制定出過高的使用費；JASRAC 於 2001 年修正管理委託契約時，看不出有盡到意見聽取之努力義務，文化廳長官對怠於盡意見聽取之努力義務的管理事業者，應指導其制定意見聽取之程序；(4) 關於協議與裁定制度--利用人代表以外之利用人反應意見困難；於沒有利用人團體存在之利用區分中，意見聽取很難實施；不僅是指定管理事業者應盡與著作利用人代表協議和聽取意見之努力義務，一般的管理事業者也應有此義務；(5) 管理事業者從利用人取得之資訊應禁止做目的外之使用，並有營業秘密之保護與個人資訊保護之適用；(6) 政府應有整合性之資料庫，提供民眾方便檢索特定著作由哪一個管理事業者管理之資訊，降低民眾對所欲利用著作之搜尋成本。請見「著作權等管理事業法の施行状況等に関する意見の整理」，

http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/bunka/gijiroku/014/04102001/002.htm (visited Sep. 2, 2005); 及「著作權等管理事業法の施行状況等に関する意見（個票）」，

http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/bunka/gijiroku/014/04102001/005/019.pdf (visited Sep. 2, 2005).

⁶³ 這是因為在著作權等管理事業法下，委託人可以依不同的權利態樣和不同的利用區分，將其著作之權利分別委託不同的管理事業者，甚至還可以由委託人保留一部分權利由自己行使，著作利用人因而必須向更多的管理事業者取得利用之授權，著作利用人欲確定所欲利用之著作之權利何在時，其搜尋成本大增。搜尋成本的提高，在學術領域上尤其會意味著學術與科學技術之國際競爭力與國家發展會受不利影響。見「著作權等管理事業法の施行状況等に関する意見の整理--情報科学技術協会（複写権問題対策委員会）」，見「著作權等管理事業法の施行状況等に関する意見の整理--情報科学技術協会（複写権問題対策委員会）」，

http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/bunka/gijiroku/014/04102001/005/009.pdf (visited Sep. 2, 2005)；而不同權利分散由不同人管理的結果，著作利用人將累加付出使用費，比起在仲介業務法下由同一仲介業務人管理同一著作人之全部著作之全部權利態樣與利用之情形，在著作權等管理事業法下之利用人的權利金負荷也大增。並且，在著作權等管理事業法下，委託人可以依不同的權利態樣和不同的利用區分，將其著作之權利分別委託不同的管理事業者，將使管理事業者之業務複雜化，在同一範疇的學術出版刊物，會因委託之管理事業者不同而制定出差異非常大的使用費。請見加藤衛，「著作權等管理事業法施行後の状況について」，

http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/bunka/gijiroku/014/03110601/002.htm (visited Sep. 2, 2005).



理事業者的潛在競爭者的角度來看，JASRAC 的管理委託契約還是以要求委託人將現有的權利與將來的權利全部委託為原則，短期之內其他音樂領域內新加入的管理事業者要從 JASRAC 手中搶過委託人的機會並不大⁶⁴。

最後，本文再就主管機關對管理事業者之監督機制提出幾項觀察：

1. 日本著作權等管理事業法對管理事業者之監督非常多而細，包括：關於登記義務之監督、關於業務或財產狀況報告義務之監督、關於管理委託契約條款與使用費規程相關義務之監督，和關於結束管理事業之監督。其法律之特色為程序性規範非常多，主管機關亦配合程序性規範於施行規則中做非常多的細節規定。此種法制設計會增加非常多的行政業務成本，不但在資訊提供上須有充分人力支援，在管理事業者登記後之運作上，許多事項之制定與變更均需向文化廳長官申報，行政作業的增加亦勢必不可避免，因此在登記業務上須有適當之人力配置。

2. 由於開放管理事業者之成立只需申請登記不須經許可，因而在制度設計上必須配合對管理事業者做各項義務要求，以保護委託人與利用人之利益，主管機關也須擔負更多的業務監督責任。為避免管理事業者設立與關閉頻繁造成狀況經常變動而影響委託人與利用人之利益，財務監督為監督制度中的重點，主管機關需要配置更多的會計稽核人力，始能符合制度設計之理想。

3. 管理委託契約和使用費規程為管理事業運作時的兩大支柱，因而成為本法規範之重點，對二者均有應載事項、申報與公告義務之要求。管理委託契約制定時須事前申報，變更時亦同。使用費規程影響委託人與利用人之利益重大，因而本法設有協議制度，及協議不成時由文化廳長官介入裁定使用費規程之制度，並有使用費規程禁止實施期間之設計，讓使用費規程之爭議在未塵埃落定前不得實施。此種制度固然看

⁶⁴ 藤卷潤一，「変わる音楽著作権管理事業」，
<http://www.dir.co.jp/research/report/hitech/011201hitech.pdf> (visited Sep. 2, 2005).

本月專題

起來可以大幅免去類似我國審議委員會就仲團費率審議時無從著手或無適當經濟、會計、金融人才輔助評估之窘境，但此種制度在協議、再開協議不成之後，仍舊會進入文化廳長官介入裁定使用費規程之程序，彼時文化廳長官仍舊有賴經濟、會計、金融人才專業人員輔助評估，在文化廳長官於裁定前向文化審議會諮詢時，也仍須有幕僚作業將管理事業者與利用人代表協議與破裂之過程作成幕僚報告，以供文化審議會諮詢時之參考，因此除非國情如日本人民有愛好和諧解決問題、樂意接受行政指導、避免對簿公堂的文化，否則對使用費採取不審理而由管理事業者與利用人協議之制度，只是將使用費之爭議程序拉長而已。又，此種協議制度與協議不成時由文化廳長官介入裁定使用費規程之制度，係針對指定著作權等管理事業者才有適用，對一般的管理事業者則只有在制定之前盡努力聽取利用人意見之義務，並無協議、再開協議，及文化廳長官介入裁定使用費規程程序之適用，則對一般的管理事業者仍有利用人與管理事業者就使用費規程爭議時如何解決的問題。

4. 由著作權等管理事業法施行近 4 年的制度運作狀況來看，多數的管理事業者連登記後的委託管理契約和使用費規程的申報義務都還表現不佳，顯見本法的監督機制其實尚未充分啟動。

五、結論與建議

本文基於前述研究，得出結論如下：

1. 日本著作權等管理事業法希望在管理事業者之間產生自由競爭，可以設計出不同權利態樣和不同利用區分及二者的各式組合的管理方式，讓委託人（權利人）有更多選擇機會，同時也希望因管理事業者之間之自由競爭而產生使用費降低和利用方式有多樣化選擇機會之結果，使利用人受惠。然而本法施行後將近 4 年，新加入的管理事業者在實務運作上仍有很多值得改善的空間、主管機關的監督管理工作有待加強、民間對著作權等管理事業法施行的結果也不甚滿意，甚至覺得著作利用人的搜尋成本與利用成本都大幅增加。



2. 日本著作權等管理事業法對管理事業者之監督非常多而細，其制度設計會增加非常多的行政業務成本，而管理事業者之設立由許可制改採登記制與使用費規程由審議制改為申報制的結果，在制度上必須配合對管理事業者做各項義務要求以保護委託人與利用人之利益，主管機關也因此須擔負更多的業務監督責任，主管機關因此需要配置更多具經濟、會計、金融、統計的專業監督人力。從本法近4年的制度運作狀況來看，多數的管理事業者連登記後的委託管理契約和使用費規程的申報義務都還表現不佳，也顯見本法的監督機制其實尚未充分啟動。

3. 本法設有協議制度，及協議不成時由文化廳長官介入裁定使用費規程之制度，並有使用費規程禁止實施期間之設計，讓使用費規程之爭議在未塵埃落定前不得實施。此種制度在協議、再開協議不成之後，仍舊會進入文化廳長官介入裁定使用費規程之程序，彼時文化廳長官仍不能免於對經濟、會計、金融、統計專業人員輔助評估之依賴。

基於上述結論，本文擬回答前言中所擬解決之問題，並於相關問題中，提出我國是否適合採取類似日本著作權管理事業法之制度之研究建議。

1. 關於著作權仲介團體的設立：日本對著作權仲介團體的設立要從許可制改為登記制，主要是因為仲介業務法下，許可制導致經營仲介業務之家數過少，欠缺競爭，且新加入此服務市場不易。著作權等管理事業法改採登記制，只要提出申請而無法定拒絕登記事由即可登記，加入市場較以往容易。就此而言，我國仲團條例並未限制適用之著作類別（未如日本仲介業務法對著作類別適用範圍做過窄的規定），仲團家數雖然不多，但並非因為設立不容易，而是市場上沒有潛在競爭者想加入，未如日本有希望開放管理事業者市場競爭之呼聲，我國採登記制是否必然會促進加入家數提升，實令人懷疑。因此，在此問題上與日本無共通之處。縱使採登記制可以鼓勵競爭者進入市場而提升著作市場利用之競爭活潑，在登記制的行政業務成本與專業人才人力支援未能確保之前，主管機關宜採取保守態度，以免達不到充分業務監督之效果。我國

本月專題



對仲團業務熟悉的人才非常有限，在開放之前也許應該先考慮設立仲團人才培育養成班，例如與大學合作開班培訓人才，或獎勵研究所學生論文研究此等領域。

2. 關於著作權仲介團體對著作利用費率的制定與變更：日本對著作權管理事業者的使用報酬的制定或變更由審議制變為申報制，是基於授權業務係私權的考量，尊重當事人自治。僅於涉及指定管理事業者之情形，由於此等管理事業者的市場占有率或影響力太大，為避免壟斷力量濫用而影響社會利益，文化廳長官才有介入與就使用費進行裁定之必要。我國的著作利用人基本上還是比較沒有聲音的一群，改採申報制可能產生著作利用人談判居於劣勢的後果，尤其在仲團以侵害著作權為由提起訴訟的威脅下，著作利用人恐怕對使用費只有照付的餘地。由審議委員會代著作利用人把關，雖不能說很有專業談判的能力（此點可以靠主管機關日後配置專業幕僚來改善），但至少可以做基本的殺價。在我國目前不變動仲團費率審議的程序下，可以在仲團提報費率之前，要求仲團要先盡到與著作利用人團體溝通聽取意見之義務，並將類似文化廳長官命仲團與著作利用人團體協議、再開協議的程序加入，之後協議不成才進入現有的審議委員會審議程序。此種制度設計至少可以讓審議委員會在審議時可以整體了解仲團與著作利用人就使用費率的爭議過程，更有利於作成正確之費率判斷。當然，此種設計有賴修法完成。

3. 任何一個制度的出現都有它的歷史原因上的考量，在想引進外國制度時，不應僅以良法美意或國際趨勢為出發點，本國國情與所欲引進外國制度間之差距亦應為考量重點。日本仲團業務施行多年，因當初仲介業務法之設計不良而使民間有修正制度之呼聲，我國仲團條例與仲團業務狀況似無類似之情形，應否引進日本著作權等管理事業法之規範方式、在何種限度範圍內引進何種制度，都有待進一步考量。而在日本著作權等管理事業法施行才短短不到4年，其施行的優點還不明顯、缺點卻已浮現，縱想引進日本新法制度，似乎也應進一步觀望利弊得失再為定論。



因此，本文建議，原則上我國暫不仿日本著作權等管理事業法之制度設計來修改我國的仲團條例，惟在我國目前不變動仲團費率審議的程序下，可以在仲團提報費率之前，要求仲團要先盡到與著作利用人團體溝通聽取意見之義務，並將類似文化廳長官命仲團與著作利用人團體協議、再開協議的程序加入，於仲團對著作利用人團體的協議不做回應或協議不成時，才進入現有的審議委員會審議程序。

本文以為，我國仲團制度的基本問題癥結並不是在新的仲團事業者有市場進入障礙，而是在仲團的運作績效不彰。如果能從培養仲團業務人才的基本工作做起，讓仲團有充分的適格人力可以挑選，同樣的，著作利用人團體也可以從中選擇適合的人才擔綱與仲團進行談判，如此再加上主管機關能對以少數人兼管數家仲團業務、運作多年都不能使仲團業務正常順利成長的情形嚴加監督，我國仲團業務即不難上軌道。

其次，多家仲團競爭固然可能因競爭的結果在著作利用條件上出現多樣化與低價格，惟從日本著作權等管理事業法近年之運作可看出，多家仲團存在對著作利用人而言並非一定有利，市場上存在多家仲團可能導致著作利用人搜尋成本增加，相對於在只有一家仲團存在之情形著作利用人僅需對該仲團付費，市場上存在多家仲團可能產生使用費累加之效果。

最後，仲團使用報酬之審議，在我國著作利用人團體尚未成熟之前，不宜輕言廢除。從日本著作權等管理事業法的制度設計可以看到，不審議仲團使用報酬不表示可以節省行政成本，由於不審議仲團使用報酬而須對仲團進行的各式監督所花的行政成本亦頗可觀。而最重要的是，在著作利用人尚無法與仲團有對等談判力量前，不審議仲團使用報酬只會讓著作利用人處於挨打地位。當然，我國在提升仲團使用報酬之審議品質上，還有很大的努力與進步的空間，值得大家一起努力。