

2017.3.29

文化審議会著作権分科会法制・基本問題小委員会 中間まとめに対する意見

一般社団法人 日本書籍出版協会

第1章 新たな時代のニーズに的確に対応した権利制限規定の在り方等

第1節 問題の所在

著作権法は、平成21年に知的財産推進計画2007によって、「デジタルコンテンツ流通促進法制」の一環として権利制限規定の整備と一連の規定の新設が行われ、さらに、平成23年には、形式的には権利侵害に該当するものの権利者の利益を特段に害さない利用に関して権利制限規定を設けるなど、利用実態の変化に対応した法整備を進めてきた。今回の柔軟な権利制限規定の検討はその延長線上に、イノベーションの創出のために必要な規定の整備という観点でなされたものである。しかしながら、現実のニーズとして事業者団体から出されたものの多くは、現行の個別規定の一部修正によって対応可能なものである。また、経済界の主流の考え方は、実定法における明確な権利制限規定によって対応する方が、柔軟な権利制限規定によって訴訟リスクを負ったままでの利用よりも好ましいとの調査結果でも明らかになっている通りである。柔軟な権利制限規定に対するニーズが果たして本当にそれほど高いものであるかどうかについては判然としない。

ただし、ビッグデータの活用等、技術の進展は急速であり、また、権利者の利益に大きな影響を及ぼさない利用の態様もあることは確かであり、ある程度柔軟性のある制限規定に一定の効果があることは否定できない。

しかし、一部で主張されてきたような、米国著作権法における「フェアユース」に類似した法制度を我が国の著作権法に持ち込もうという議論は、これまでの数次にわたる検討の過程においても数々の問題が指摘されてきたことであり、当協会としても反対を唱えてきた。今回の中間まとめの結論は、我が国の法制度に適合する範囲で柔軟性のある権利制限規定の整備を図ろうというものであり、われわれとしては権利制限の拡大そのものには慎重な立場をとるとの大前提はあるものの、その実現に向けて一定の要件が満たされることを前提にすれば容認できる部分もある。むしろ、今回の検討結果をもって、これまで続けられてきた、米国流フェアユース導入論議に対する否定的な結論と捉えるべきである。

第3節 検討結果 5. 具体的な制度設計のあり方

【第1層関係】

中間まとめでは、第1層に関して、「権利者の対価回収の機会を損なわない著作物の利用

行為は著作権法の目的に照らせば権利者の利益を通常害さないものと考えられることから、(中略)権利制限の対象とすることが適当である。」(p.43)としている。創作された著作物が第三者の利用に供せられるためには、その著作物が何らかの媒体に掲載されたり、送信可能化の状態に置かれるなど、流通可能な形となっていることが必要であり、そのような利用可能な状態にするためには著作者、編集者、出版者による著作物の可視化、文字図表化等に対する相応のコストが投下されている。これを利用するということは、流通可能な状態になることで著作物に付加された価値を享受するという経済行為を行っているものであり、そのような行為が権利制限規定によって許容されるためには、何らかの社会的な共通利益に資するとの価値判断が行われるべきである。

単に、権利者の利益を侵さないというだけの理由で権利制限が認められるということは、著作権を私的財産権として規定し、著作権の専有を著作者に認めている著作権法の根本を揺るがすことにもなりかねない。第2層、第3層において問題とされるような「公共的な利益の存在」は、第1層においてはその程度は若干低くなるとしても、そもそも権利制限を行う以上は、何らかの公共的な利益の存在が必要である。

【第2層関係】

第2層にあたる規定の整備の必要性について、「このような著作物の利用行為は第2層に該当することから、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、著作物の利用目的等によってある程度大きくくり範囲を画定した上で、それらについて権利者の正当な利益への適切な配慮を行ったうえで、相当程度柔軟性のある規定を整備することが適当である。」(p.45)と述べている。権利制限を行うことの正当性については、理解できないわけではないが、その権利制限が「相当程度柔軟性」を持つことが適当であるという点については、論証が十分になされていないのではないかと、28ページから37ページに記されている柔軟な制限規定と現行制度との関係についての論考は一般論であり、この第2層に相当程度の柔軟性が必要であることを何ら立証していない。

また、「制度設計にあたっては、「軽微性」を担保する方法として、物理的な一律の基準を採用することは適当ではなく、価値的・相対的な基準とされるべきである。なお、条文上のような文言を採用するかについては、「軽微」であることを明文化するべきとの意見があったほか、「必要と認められる限度」といった規定でもその趣旨は実現できるのではないかと、といった意見もあった。」(p.48)とされているが、「必要と認められる限度」は、利用者における尺度であり、使われる著作物の性質に照らして権利者への影響の「軽微性」を十分に担保する基準としてはふさわしくない。「軽微性」を担保するための条文としては、「軽微」であること、ならびにその判断基準が明文化されるべきである。

また、所在検索サービスや情報分析サービスのために著作物が複製され蓄積されることが権利制限で認められることになったとしても、その複製行為の目的はあくまでも、所在検索や情報分析の目的を達成するのに必要十分な範囲に限定することが明文上に規定されるべきである。所在検索や情報分析に名を借りて、実態としてはダークアーカイブを自由

に作成できるような事態が許されるべきではない。

【第3層関係】

第3層に該当する権利制限の例として、翻訳サービスが上げられており、「権利制限規定の整備の要請が特に高いのは、(中略) 外国人が観光又は一般生活上必要とする著作物に係る翻訳サービスであると考えられるところ」(P.54) であると説明されている。P.20にも、翻訳サービスが求められている例として、屋内外の看板や案内図、食堂のメニュー表等、交通機関の交通情報等が掲げられている。これらは、ほとんどが事実をそのまま表示する情報であり、そもそも著作物である可能性は極めて低いのではないか。そのような情報を翻訳するとしても著作権が働く余地はないのであって、そのようなサービスを行うために第3層に属する新たな権利制限規定を創設する必要があるか疑問がある。仮に著作物が少し使われることがあったとしても、それはむしろ第2層で整備される規定における「軽微」な利用の範囲でカバーできるのではないか。

第3節 検討結果 6. 権利制限規定の整備に関する事項

中間まとめでも、「我が国における著作権法の普及状況は極めて低い水準であると言わざるを得ない。(中略) 各関係者において効果的な著作権の教育や普及啓発活動に取り組むことが期待される所であり、政府としてもこうした取組を促進するため、効果的な施策を充実させていくことが期待される。」(p.59)と述べられている通り、現行法の下でも、例えば、学校などの教育機関における複製等の権利制限規定が拡大解釈され運用されている例が少なくなく、その一部は、著作権分科会の小委員会でも報告されている。柔軟な権利制限規定の導入は、国民の中に、権利者の許諾を得ずに使用できる範囲が大幅に拡大されるとの誤解を招きかねない。

規定が「柔軟」であることは、必ずしも、許諾を得ずに利用できる範囲がいたずらに拡大することではなく、おのずから一定の限定(それは明文規定のみならずソフトローも含めて)のもとに運用されるものであることについて、特に一般国民への周知が諮られることが必須である。

第4節 ライセンシング体制の充実について

中間まとめでは、「拡大集中許諾制度については、(中略)、今後、我が国の著作権制度に係る課題を検討する際には、同制度の可能性を含めて議論していくことが必要である。」(p.64)と述べている。情報発信手段の急速な発達・普及によって、著作物は従来の流通過程を介さずに伝達され、広範な利用者によって活用される時代になっている。そのような状況においては、いかなる著作物の分野においても関連するすべての権利者の権利を権利者からの委託に基づいて集中的に管理することは事実上不可能になっている。一方で、利用者の側では、従来の流通システムで流通する著作物のみならず、個々の著作者が自ら配信するような著作物も含めたニーズが高まっていくものと考えられる。このような状況にお

いては、拡大集中許諾制度に対する期待はさらに高まることは必至であり、導入に関しての積極的な取り組みを特に期待するものである。

第5節 優先的に検討することとしたニーズ以外のニーズについて

メディア変換サービスについて、「「メディア変換サービス」は、これが一律にできないのではないかということはかねてから問題点として指摘されており、複数の団体から要望があることから、必要性が高いものの候補になり得る。」(p.67)と述べているが、出版物のデジタル化を代行する、いわゆる「自炊代行業者」の行為が著作権侵害か否かを争われた事件は、2016年3月16日の最高裁判決において著作権者勝訴が確定した。

メディア変換を権利制限とすることは、上記判決の判断を覆す結果をもたらすものであり、強く反対するものである。著作権分科会において議論する必要を何ら感じるものではない。

なお、今回の中間まとめの内容ではないが、法制・基本問題小委員会で検討が行われたリーチサイトへの対応に関しても、国内外でネットワーク上の海賊版被害が頻発している現況に鑑み、法制度上での有効な対策が実現するべきであると考ええる。

第2章 教育の情報化の推進等

第1節 2. 検討結果

中間まとめでも述べられている通り、「諸外国では、学校等における著作物の利用に関する権利制限規定において、複製、公衆送信のいずれも補償金請求権等の対象としている例が少なからずみられ (p.84)」、今回の結論は国際的な状況と合致するものでない。教育のさらなる充実が我が国の将来にとって必須の課題である以上、そのための投資を惜しんではならない。教育のICT化に伴う投資の前に、そもそも教育のために生み出されるコンテンツの充実があってこそ教育水準は維持発展するものである。教育機関で利用される新たな著作物が今後も安定して創造されていくためにも、今回は見送られた教育機関等における複製等についても権利者への対価の還元を改めて検討していくべきである。

中間まとめでは、「文化の発展に寄与するものであるという公益性に鑑みて、補償金額を一定程度低廉なものとすることが求められている」(p.86)との記述がある。教育が文化の発展に寄与していることについて異論はないが、公益性があることと補償金が低廉で構わないということには論理的な必然性は必ずしもないと思われる。学校が購入するその他の物品に関し、公益性を理由に市場価格より低廉な価格で購入をしているわけではなく、光熱水道料金が割引されているわけでもない。私人の財産である著作物を、補償金が付与されるとはいえ許諾なしに利用できるうえに、利用にかかる対価は低廉で構わないということは著作権法の目的の一端である権利者の保護にもとるものである。

従来、まったく無償で行われてきた教育機関における著作物利用について、異時送信についてのみという限られた範囲であるにせよ、補償金の支払いという形で権利者への補償

が行われるのは望ましいことである。しかし、補償金制度が十全に機能しないと、かえって、権利者の望まない形で利用が拡大してしまうのではないかと懸念がぬぐえない。

教育機関側の団体からは、補償金はできるだけ低廉なものにすること、支払いにかかる手続きはできるだけ簡便なものにするようにとの要望が出されている。その一方で、教育機関側としては、補償金を支払うことによって、著作物の利用範囲が従来より拡大することを期待することになる。

今後、補償金額やその補償金によってカバーされる利用範囲については、教育機関側と権利者側での当事者協議によって決定されていくことが想定されている。この当事者協議が文化庁の適切な仲介によって開催され、補償金支払の基準、範囲、保証金額、支払主体、分配方法等の詳細が、制度本来の意義を十分に生かすような形で決定されることが必要である。

権利者が著作物の配信サービスやライセンススキームの提供を行っており、合理的な手続きコストと対価の支払いにより当該著作物を利用可能な場合については、p.87 で述べられているように、一定の条件を満たす教育機関向けの配信サービスやライセンススキームを但書の明確な基準によって権利制限の対象外とすることが必須である。近い将来に予想されるデジタル教科書・教材の普及・発展に際し、有益な教材を提供するビジネススキームにおけるインセンティブを失わせることがあってはならない。

35 条に関するガイドラインは、権利者側、教育機関側それぞれの責任において、両者の合意の上に設定される必要がある。平成 16 年に設定された現行のガイドラインが、その検討過程では教育機関側の代表も参加していたものが、教育機関側での意思決定の困難さを理由に最終合意を得ることなく、権利者側のみでやむなく公表するに至った轍を踏むことのないよう、文化庁の責任ある仲介を強く望む。

イ. 法の運用面の課題について

補償金の対象となる「異時送信」の範囲がどこまでなのかについて、検討の過程では明らかにされていない。法 35 条にかかる改正であることから、授業の過程において必要と認められる限度であることは明らかであるが、中間まとめにおいても「デジタル・ネットワーク技術を活用することにより、より高い教育上の効果が期待される新たな教育内容や教育方法を採用することも可能とするものである」(p.81) とされていることから、現行規定で認められる複製の範囲を超えて著作物を利用したいという教育現場の要請が強いことは明らかであり、権利制限の範囲を現行法以上に明確にし、教育現場にも徹底することが必要である。

異時送信の受け取り手は、当該授業をうける児童生徒・学生に限られることは当然のことであり、それ以外のものがアクセスできないよう技術的な制限がなされる必要があり、それを確保するためのシステム管理者が置かれることが必要である。このような運用体制の整備を怠ると、意識的、無意識的を問わず、法の拡大解釈がなされてしまう恐れが大き

い。これは、現行規定で認められている複製においてすら、拡大解釈されて利用されるとの指摘が枚挙にいとまないことから明らかであり、教育現場における著作権教育の徹底と普及啓発に加えて、必須の条件である。

今回、権利制限の対象ではないとされた、教員間あるいは教育機関間での教材の共有と異時送信との境界についても、現場での運用実態に即して明確に区別されることが重要である。異時送信を行うには、いずれかのサーバに著作物のアップロードを行うことが必要であるが、各学校にサーバを置くことは現実的ではなく、教育委員会が管理するサーバにその管轄下の各学校からアップロードがなされることになる可能性がある。そうした場合、学校間での共有や同一学校内の教員間での共有を行いたいとの要請が生じることは容易に想像できる。この共有についてはライセンス契約で行うことは十分に可能性があるところであるが、そうだとした場合、ライセンスによる部分は権利者の許諾権が働く余地を残しておくことが必要であり、補償金の対象である異時送信と共有は、明確に区別して運用がなされなければならない。

第3章 障害者の情報アクセス機会の充実

2. 検討結果

ア. 法第37条第3項における受益者の範囲の拡大について

身体的障害により読書を行うことができない者を同項の受益者として明示することは、マラケシュ条約締結に向けても必要なことであり、当協会も協議に参加し成立した、図書館関係団体による「図書館等の障害者サービスにおける著作権法第37条第3項に基づく著作物の複製等に関するガイドライン」に規定する範囲において賛成するものである。

ウ. 法第37条第3項により複製等を行える主体の拡大について

中間まとめで述べられているように、ボランティアグループが著作権施行令で制限列挙されている団体等に劣らない役割を障害者のための録音図書等の作成に果たしていることについては理解し、ボランティアグループに主体の拡大を行うことには大筋では賛成する。ただしまったく無制限に拡大することは、権利者保護の観点からも作成される録音図書等の質の確保の面からも望ましくない。中間まとめ p.113 の注にも示されているように、事業責任者（あるいは現実に録音図書等の作成に当たる者も含め）、著作権法に関する基礎的な講習を受講していることや、当該ボランティアグループが継続的に運営され受益者に安定的に録音図書等を提供できる団体であることが担保されるような一定の条件を満たしていることが必要である。

第4章 著作物等のアーカイブの利活用促進

国立国会図書館による絶版等資料の他の図書館に対する送信先に外国の図書館を加えることは、海外における日本研究者等の便宜を図ることに鑑みれば異論のあるところではないが、中間まとめにある通り、外国の図書館の行為を日本法で規制することが適切でない以上、送信先が受信した著作物の管理を適切に行いうるかどうかは、国内図書館の基準よりもさらに厳密にチェックし、海外で不測の権利侵害が生じないような制度設計が必要である。

以 上