

2017年3月22日

文化庁長官官房著作権課企画審議係 御中

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」に関する意見

一般社団法人日本雑誌協会

第1章、第3節、3. 著作権法における権利制限規定の柔軟性が及ぼす効果と影響等（29ページ）：

今回、文化庁が上場企業3,693社、著作権等管理事業者29団体、利用者団体2,471団体、個人の権利者・利用者に対するアンケート調査、利用者団体、権利者団体、司法機関などに対するヒアリング調査など著作権等に関する意識調査を行ったことは、権利制限への実態を明らかにできた点で大いに評価したい。その上で、以下の点につき、意見を述べる。

著作権法の本来の目的である「文化の発展」に寄与する基本的姿勢として、著作物、著作者、著作権者への敬意が必要である。それには最低限でも著作権法を遵守し、違法行為を行わない覚悟を持つことである。しかしながら、企業、利用者団体、権利者団体、個人へのアンケート調査、ヒアリング調査をみても、著作権法に対する理解がまだまだ低いと判断せざるを得ない。文化庁が行った「著作権法へのなじみ」があるかどうかの調査では、「どちらともいえない」、「あまりない」、「ほとんど馴染みがない」を合わせた否定的な回答が、企業で63・5%、利用者団体で49・5%、個人に至っては実に86・9%にも上っている。そのような現況にあって柔軟性の高い権利制限を施すことは、侵害行為を増加させ、著作者など関係者の失望と損失、訴訟による負担を増す結果になる。侵害か侵害でないかを明確に区別できる法改正にすることが望まれている。

日本は法令遵守意識の高い社会である。既存の著作物の利用について文化庁が行った調査でも、「完全に合法である確信がある場合にのみ実施する」、「合法である可能性が極めて高ければ実施する」との回答が、企業で81・2%、利用者団体で92・1%、個人でも64・8%となっている。また、「訴訟リスクを伴う業務実施に対する抵抗感」として、「非常にある」、「ややある」が企業で60・1%、利用者団体で59・2%、個人でも57・6%と危惧する意見が多い。幅広いグレーゾーンを抱えたままでは、常に訴訟リスクを考慮せざるを得ず、安心して利用できないと考える者が多数に上っていることは明らかである。法改正によってあえてそうした状況を作り出すことは、国民全体にとって何ら利することはない。

したがって、柔軟な権利制限規定を導入するにしても、権利侵害とならないことを確信できるよう、具体的なケースを盛り込む形にとどめるべきである。

この度の社会調査を通じて、多くの企業や利用者団体から適法性の有無を十分に判断できる法規範の明確性が求められていると判明したことは、かねてより権利者・権利者団体が

主張してきた内容の正当性を裏付けるものである。今後も、まずは実態調査等を行った上で、法改正の必要性を考える政策立案を期待したい。

第1章、第3節、4. 制度整備の基本的な考え方（38 ページ）：

第1層に当たる行為類型が可能な限り幅広く権利制限の対象となるよう、抽象的に類型化を行った上で柔軟性の高い権利制限規定を整備することが適当であるとしているが、すでに多くの分野においては制限規定の条件下にあることなどから、むやみにその範囲を広げる必要性はない。また、中間まとめの44ページでも指摘しているように、「権利制限規定の許容する目的を超えて視聴等の用に供されることとなった場合には権利者に大きな不利益を及ぼすこととなる。こうした事態が生じないように、目的外使用を禁止するための措置等が講じられるべきである」との点を実現していただきたい。

第2層においては、著作物の本来的市場と競合する利用については、制限規定の対象外とすべきである。第2層の利用類型の中には、すでに成熟している市場に悪影響を及ぼす可能性が高いものが含まれており、これらについては法条文として定めることが困難な場合は、著作権法施行令または著作権法施行規則の中で補完することが望ましい。

代案として、ガイドラインの策定・運用ということも考えられるかもしれない。しかしながら、市場調査においても多くの利用者からは適法性の明確化が求められており、法的拘束力を伴わないガイドラインは機能しない恐れがある。また、ガイドラインは権利者と利用者が共同して策定すべきところ、一億総クリエイター時代における権利者・利用者代表は誰になるかという問題がそもそも存在するし、さらにそのガイドラインの内容を国民に周知させるのは極めて困難である。事実上機能しないガイドラインではなく、施行令または施行規則の中に適法な利用行為を明記することで法的安定性が保たれるものと確信する。

第1章、第3節、5. (2) 著作物の本来的利用には該当せず、権利者に及び得る不利益が軽微な行為類型（45 ページ）：

第2層の表示において、軽微性を担保する方法などの具体的な例示は、著作権法施行令または著作権法施行規則の中に具体的に列挙することが望ましい。「著作物の一部分」とは言っても、一部分が著作物の大部分を成す場合も少なくなく、一律に定められると権利者の利益を不当に害するケースが続出する危険性が高い。また、「必要と認められる限度」を決定する基準は曖昧であり、決定するのは著作権者側ではなく、利用者側になると予想されるから、その基準はおのずとゆるくなりかねない。

現在行われている検索サービスや、携帯電話等に搭載されている辞書機能、各種ウェブサイト・アプリ等における単語・熟語の暗記確認ソフト等はライセンスベースで行われており、すでに大変大きい規模の市場を形成している。

英語辞書を特定のキャリアーにライセンスした場合を例にとると、当該キャリアーは端末機器の画面の大きさに合わせて表示する辞書の項目・行数を変えている。すなわち、同一辞

書であっても機種によって表示される範囲が異なるのが一般的であり、端末の状況によって見出し語の訳語のみが表示されるものもあれば、訳語及び解説文、例文等と一緒に表示されるものもある。これらは一つのライセンススキームの中で行われているのが一般的である。また、キーワード検索により知りたい情報が部分的に表示され、希望すれば購入が可能なデータベースサービスや、事件名などから検索することによって関連する記事の一部や写真がサムネイルで表示されるサービスなどにも、すでに有償のビジネスモデルが存在する。

これらの表示が利用者側によって、中間まとめに言う「著作物の一部」、「必要と認められる限度」の範囲に含まれると判断されれば、既存のライセンスビジネスが崩壊する恐れがある。従って、「著作物の一部」、「必要と認められる限度」のような抽象的な範囲設定自体が、権利者の利益を不当に害するものとなりかねない。繰り返しになるが、軽微性を担保する方法などの具体的な例示は、著作権法施行令または著作権法施行規則の中に具体的に列挙することが必要である。

第1章、第3節、6.、(1)、(イ) 著作権法に関する教育・普及啓発について (59 ページ) :

報告書にもある通り、企業・団体のみならず一般国民の著作権に対する理解は大変乏しい状況である。全国民が著作物の創作者であり、利用者である現状において、政府は更なる著作権の啓蒙活動に務めるべきと考える。そのためには、教育機関等の限られた場における著作権教育にとどまらず、より普遍的な全国民を対象にした教育の実施が望ましい。

第2章 教育の情報化の推進等 (69 ページ) :

我々は、教育の公益性を十分に理解しており、情報通信技術を活用した教育資源の有効活用に賛同し、応援するために、当事者間協議にも参加している。しかしながら、教育においては他の国と比較にならないほど、幅広く権利が制限されている実態をも理解する必要がある。

例えば、アメリカでは教育目的において著作物を複製する場合、イラストは一つの書籍から1点まで、1学期の間に同一著者の著作物は2回までしか複製ができず、1コースの期間中に複数の著作物を複写するときの上限は9回まで、などと教育利用のフェア・ユースガイドラインの中に厳しく制限されている。これらの状況を考えた場合、今回の法改正は現行法第35条の範囲を逸脱しない範囲に限定して行われるべきである。

また、制限規定を超えた著作物の利用に際して、著作権処理が円滑に行われていない理由として著作権に対する教育の認識不足、権利処理の方法に関する知識不足、権利処理にかかる人的・時間的資源の不足が原因であると書かれている。これらの諸事情を考えると、「補償金さえ支払えば何をやっても大丈夫」と誤解する教育機関が増えることが予想され、違法状態が蔓延する可能性がある。そのためには、政府の教育機関に対する著作権の普及・啓発及び財政面における支援が行われるべきである。

第2章、第1節、2.、(1)、ア、(ア) 権利制限による対応の必要性・正当性 (80 ページ) :

法第35条は授業の過程における複製を規定していることから、授業の過程に対する明確な説明・定義が必要になる。その上で、異時送信については、現行法第35条の下で行われている範囲に限定した法改正とすべきである。

また、その前提として、「異時」が何を指すかを明確にしてほしい。現行法第35条の範囲を考えれば、異時送信もまた初等・中等教育においては1クラスの1授業における利用を、高等教育においても50名程度の規模の1講義における利用を前提に、授業とは異なる時間に、授業において利用したのと同じの著作物を利用するということになると考えられるが、具体的にどのような利用方法が想定されているかが判然としない。また、異時送信のためにはサーバーへの一時的な蓄積が必要と考えられるが、1つの学校を超えた範囲でのサーバーへの蓄積は、別々の学校で同一著作物を利用する「共有」になりかねず、一方、一学校未満、即ち学年単位、学級単位でサーバーを設けることの実現性も定かではない。「異時送信」の定義そのものが明確でないままでは、利用者側はその範囲を当然広く考えがちであろうから、権利者側としては警戒せざるを得ない。

さらに、異時送信というデジタルでの利用を促すのであれば、規定の遵守を担保する手段として、授業を担当する・受ける者に対するアクセスコントロール、すなわちID・パスワードなどによる管理が行われなければならない。また、同規定の解釈に関するガイドラインの策定には、権利者団体と利用者団体である教育機関のみならず、文化庁も当事者の一人として参加し、すべての教育機関が遵守できる制度設計にならなければならない。

第2章、第1節、2.、(1)、ア、(イ) 権利者の正当な利益への配慮について (83 ページ) :

補償金は著作権者に正しく還元される必要がある。教科書に掲載する場合には教科書会社から「使用する著作物の種類や範囲」が示されているが、異時送信する「教材・参考文献や講義映像等」は教育現場からの正確な報告がない限り、著作権者側は何が利用されたのかを知るすべがない。利用されている著作物がわからないままに補償金を分配・還元することは不公平を助長し、新たな不満を招きかねない。その報告は義務としてしっかりと実行されたい。

異時送信に関する補償金請求権の付与について議論されているが、補償金の支払の主体及び予算の策定等に関する言及は見当たらない。補償金の支払及びその財源に関する一定程度の制度政策面の工夫が行われたい限り、金銭支払能力のある教育機関のみがこの規定を活用することになりかねず、教育格差を助長する恐れがある。

また、制度設計において文化庁長官の指定する団体が一元的に補償金の徴収分配を担うとあるが、これはすべてを統括する単一の団体を意味するものではなく、それぞれの教育機関、すなわち初等中等教育機関、高等教育機関等の区切りでの一元的な団体であれば問題ないことが当事者間協議会において確認された。この問題は、教育機関の種別によって利用される著作物の種類や利用形態が異なることから、制限規定を超えた利用に対するライセンススキームとも密接に関係するものである。

補償金管理団体の相手方窓口となる予定の教育コミュニティには、ガイドライン作成、補償金の範囲を超えるライセンススキームの構築においても積極的に参加してもらい、最後まで責任をもって対処していただきたい。この点については、教育コミュニティはもちろん、文化庁、文部科学省も積極的に関与していただき、指導されることを切に期待する。

さらに、補償金の分配の正当性を確保するためには、利用する全ての著作物に対する申告が理想であるところ、教育機関に対する負担も考えなければならない。しかし、著作権法の目的である権利の保護、すなわち使用料の還元と利用のバランスを実現するためには、包括徴収型にサンプリング調査の応諾義務を課すべきである。協力する教育機関が限定されたり、限られた分野における偏ったサンプリング調査では適正な分配が実現できないことから、全ての教育機関がサンプリング調査に応じる義務を課すべきである。

第2章、第1節、2.、(1)、イ 法の運用面の課題について (88 ページ) :

教育現場では担当する教師はもとより、学生や生徒、児童に至るまで著作権についての正しい教育を行っていただきたい。低学年時から著作権法の精神を学ぶことにより、著作物を正しく利用すること、著作者、著作権者への敬意を払うことが、ひいては文化の発展に寄与する近道になるという認識をもってほしい。

第2章、第1節、2.、(2) 教員・教育機関間の教育目的での教材等の共有について (97 ページ) :

教員・教育機関間における教材等の共有は、民間の出版社等が発行する教材市場と一致するもので、これは著作物の通常の利用であると判断すべきである。我々は授業の過程において使われた資源の有効活用を否定するものではなく、むしろ歓迎するが、教材等の共有は通常の利用と変わらないことから、この部分についてはライセンスを受けるべきと判断する。この部分までに制限規定が拡張されてしまう場合、教材市場に与える影響は火を見るより明らかで、出版産業の崩壊につながる恐れがある。典型的な例として、カナダのフェア・ディールリングの影響を受けた市場の崩壊が、すでに先例として存在する。民間の教材市場があるからこそ、良質な教育を受けることができ、アップデートされた教材のおかげで授業を担当する教員の負担が減ることを忘れてはいけない。

第2章、第1節、2.、(3) MOOC 等の大規模一般人向け公開講座における著作物の利用について (98 ページ) :

MOOC に代表される公開講座は、著しく法第35条の趣旨から逸脱する。これらの多くは、教育機関が主体であっても、通常の出版社が行っている業務と何ら変わりがなく、制限規定において配慮する必然性を感じない。この目的で著作物を利用する場合は、それなりの人員や金銭を投資してライセンスを受けるべきである。

第4章 著作物等のアーカイブの利活用促進（119 ページ）：

国立国会図書館による絶版等資料の送信サービスについて、送信先の施設に外国の図書館等を追加するための制度改正を行うこと自体には、異論はない。ただし、現在、日本国内で行われているケースでは閲覧・複製できる図書館等の条件が決められている。海外においては、著作権保護期間にある日本の著作物の複製などが使用料も払われずにされているとの風聞も耳にする。「絶版等資料」とはいつても、著作者自身が御健在の著作物や、著作権の存続期間が満了していない著作物が多数ある。これらが何の制約もなく複製などされるのは納得できない。その対策として、複製は著作物の一部に限るなど、日本国内における運用と同じ制約を課していただきたい。

リーチサイトの違法化について：

本中間まとめで、リーチサイトの違法化が見送られたのは大変残念である。そのため、著作権者の権利保護は前進がないまま、権利制限の範囲のみが拡大する結果となった。「文化的所産の公正な利用に留意しつつ、著作権者等の権利の保護を図る」とする著作権法の問題から言っても、バランスを欠くのではないか。今後の早急なご対応を希望する。

以上