

著作権法の一部を改正する法律案

～「デジタル・ネット時代」への対応と今後の課題～

文教科学委員会調査室 すずき ゆき
鈴木 友紀

我が国におけるインターネット普及率は、約7割に上り、携帯電話の加入契約数は、平成19年度末に1億件を突破した¹。こうしたインフラの整備や普及が急速に進んだ結果、国民の誰もが、容易に著作物を利用・発信できるようになり、「一億総ユーザー、一億総クリエイター」時代が到来したと言われるようになって久しい。一方、著作権法の改正は、近年、比較的頻繁に行われるようになったものの、「デジタル・ネット時代」の急激な状況変化に追い付いておらず、抜本的な対応を求められているところである。

第171回国会に提出された著作権法の一部を改正する法律案(以下「改正案」という。)では、インターネット等を活用した著作物利用の円滑化を図るための措置、違法な著作物の流通の抑止及び障害者の情報利用の機会の確保の3本の柱の下、多数の改正事項が盛り込まれている。本稿では、この3本の柱に沿って、それぞれの概要及び若干の課題を紹介することとしたい。

1. 法律案提出の経緯

政府における著作権法改正の検討の場は、現在大きく分けて、文化審議会著作権分科会(以下「分科会」という。)と知的財産戦略本部(以下「戦略本部」という。)の二つがある。

文化庁に置かれた文化審議会の下、分科会は、著作権法の改正に直結する個別具体的な検討を行っている。分科会では、平成17年1月に、今後優先して対応すべき著作権法上の課題を整理した「著作権法に関する今後の検討課題」を取りまとめて以来、課題ごとに複数の小委員会を設け、議論を重ねている。この間、平成18年12月に、IPマルチキャスト放送の著作権法上の取扱い等を見直すための著作権法の改正が行われたが²、私的録音録画補償金制度の在り方を始め、残された課題も多い。

一方、戦略本部は、平成15年3月の知的財産基本法の施行とともに、同法に基づき内閣に設置されたものであり、「知的財産の創造、保護及び活用に関する施策を集中的かつ計画的に推進する」(知的財産基本法第24条)ことをミッションとしている。戦略本部では、平成15年以降、年に1回「知的財産推進計画」をまとめており、当初、特許権が当該計画の中心を占めていたが、近年では、「コンテンツ大国」³を目指す流れの中、著作権の存在感が増している。平成20年3月には、戦略本部の中に、「デジタル・ネット時代における知財制度専門調査会」が設置され、同年11月に、コンテンツの流通促進方策、日本版フェアユース規定の導入、ネット上に流通する違法コンテンツへの対策強化の3点を主な内容とする報告書がまとめられるなど、戦略本部主導による著作権法改正の動きも激し

さを増している。

改正案は、「知的財産推進計画 2008」(平成 20 年 6 月)等に盛り込まれた戦略本部からの要請事項も踏まえ、平成 21 年 1 月に分科会がまとめた報告書(以下「分科会報告書」という。)を基に、同年 3 月 10 日に閣議決定、同日に国会提出されたものである。

2. 改正案の主な内容と課題

(1) インターネット等を活用した著作物利用の円滑化を図るための措置

著作権法では、権利者以外が著作物を利用するには、原則として、権利者の許諾を得なければならない。しかし、その例外として、我が国では、権利者の許諾なく著作物を無断で利用できる場合を列挙した「権利制限規定」を著作権法第 30 条以下に設けており、社会的な必要性に応じて、規定の追加や見直しが行われている。改正案では、この「権利制限規定」の追加を行うことにより、インターネット等を活用した著作物利用の円滑化を図るため、インターネットで情報検索サービスを実施するための複製等、国立国会図書館における所蔵資料の電子化、インターネット販売等での美術品等の画像掲載、情報解析研究のための複製、送信の効率化等のための複製、電子計算機利用時に必要な複製の 6 項目について、権利者の許諾なく行えることとした。このほか、放送番組等のインターネット配信など著作物の二次利用を円滑に行えるよう、裁定制度の見直しも行われる。以下、情報検索サービスの実施に係る権利制限及び裁定制度の見直しについて解説する。

ア 情報検索サービスを実施するための複製等に係る権利制限

(ア) 背景

「Yahoo!」や「Google」を始めとする情報検索サービスは、インターネット上の情報を探す手段として、欠かせない機能となっている。しかし、情報検索サービスを提供する過程で、サーバー内での著作物の複製などが行われることから、我が国の著作権法の下では、サービス事業者による一連の行為が、法に抵触する可能性が残っていた。そのため、サービス事業者は、日本国内ではなく海外にサーバーを置くなどの対応を取っているが、海外にサーバーを置くことで通信費等がかさむなどのデメリットも生じている。また、こうした著作権法上の法的地位の不安定さが、日本発の情報検索サービスが育たない一因となっているといわれている⁴。

(イ) 概要

情報検索サービスの仕組みは、検索ロボットと呼ばれるソフトウェアによって、ウェブサイト情報を収集・格納する、検索用インデックスと検索結果表示用データを作成・蓄積する、検索結果を利用者に表示する、の 3 段階からなるが、このような一連の仕組みは、著作権法上の複製や公衆送信に該当する可能性がある。改正案では、サービス事業者が違法複製物の存在を知った場合は、その検索表示を停止することなどの条件を付した上で、情報検索サービスを実施するために必要な行為は、権利者の許諾なく行えることとした。

(ウ) 課題

限定列挙の権利制限規定を採る我が国とは異なり、米国の著作権法第 107 条では、

批評、解説、ニュース報道、教授、研究、調査等を目的とする「フェアユース」(公正な利用)は著作権の侵害とならないとする権利制限の一般規定が設けられている⁵。米国では、情報検索サービスについて訴訟となった事例が複数あるが、このフェアユースの成立が認められた裁判例が多い⁶。

改正案では、情報検索サービスの実施を含めた複数項目について、これまでと同様に権利制限規定の追加で対応することとしている。一方、戦略本部に置かれた専門調査会がまとめた報告書(平成20年11月)では、デジタル・ネット社会の急激な進展に対応するためには、権利制限規定を個別に追加するのでは間に合わず、「公正な利用を包括的に許容し得る権利制限の一般規定(日本版フェアユース)を導入することが適当」であると提言しており、今後分科会においても検討されることとなっている。しかし、フェアユース規定の導入には、訴訟コストの増加や法体系全体へのバランス、判例が蓄積されている米国との法制度や企業風土の相違など懸念すべき点も多く、導入については賛否両論あり、今後の課題となろう。

イ 過去の放送番組等の二次利用円滑化のための裁定制度の見直し

(ア) 背景

諸外国と比較し、我が国では、インターネットを活用したコンテンツ、特に放送番組の二次利用が遅れているといわれており、その原因の一つに著作権法が挙げられることが多い。そのため、日本経済団体連合会や様々な有識者から、著作権法とは別に、デジタルコンテンツに特化した新たな法制度を求める声が上がっている⁷。こうした中、「骨太の方針2007」(平成19年5月閣議決定)に、「デジタル化、ネットワーク化の特質に応じて、著作権等の保護や利用の在り方に関する新たな法制度や契約ルールの検討を進め、世界最先端のデジタルコンテンツ流通促進の法制度等を2年以内に整備」することが明記されるに至り、「知的財産推進計画2007」(平成19年5月)においても同趣旨の記述がなされた。改正案による裁定制度の見直しは、これを受けたものであり、「分科会報告書」においても、「『デジタルコンテンツ流通促進法制』の重要な要素の一つ」と位置付けられている。

こうした戦略本部主導による検討のほかにも、NHKが、過去の放送番組を有料でインターネット配信する「NHKオンデマンド」⁸を、平成20年12月から開始するなど、放送事業者自身による二次利用の取組も活発化している。これは、俳優など実演家が持つ著作隣接権の管理事業を行っている実演家著作隣接権センター(CPRA)との間で、権利者団体に所属していない実演家の権利処理や、所在がつかめない実演家の取扱い等について、合意が行われたことが背景にある⁹。さらに、実演家、放送事業者、映画制作者、番組製作会社を代表する団体・機関の首脳等により構成された「映像コンテンツ大国を実現するための検討委員会」において、放送番組のインターネット配信に関する出演契約ガイドラインが策定されるなど¹⁰、関係者間の取組も進んでいる。

(イ) 概要

放送事業者等が、インターネット配信などにより放送番組を二次利用する場合、す

すべての著作権者と著作隣接権者に二次利用の許諾を得ることが原則として必要であるが、古い番組や出演者が多数に上る放送番組では、権利者の所在が分からないことも多く、許諾を得ることが困難な場合がある。

現行法では、著作権者から許諾を得ることが困難なこうしたケースに備え、著作権法第67条において、著作権者が不明な場合、「相当な努力」を払って探しても連絡が取れないときは、文化庁長官の裁定を受け、補償金の供託を行うことにより、文化庁長官が著作権者に代わり許諾を与えるという裁定制度が用意されている。しかし、現行の裁定制度に対しては、手数料が高い、手続に時間がかかる、著作権者調査の「相当な努力」に多大な費用と時間がかかる等、使い勝手の悪さが指摘されており、裁定実績も少なかった。また、著作隣接権に対しては、裁定制度すら用意されていなかった。

改正案では、裁定制度の対象に著作隣接権を加えることにより、実演家が所在不明な場合にも裁定制度を使えることとしたほか、裁定申請の際に担保金を供託すれば、裁定結果が出る前でも著作物の暫定的な利用を認めるという新たな仕組みを設けている。現行制度の下では裁定結果が出るまでに通常3か月程度を要するが、担保金の導入により、暫定的とはいえ、3か月を待たずして、著作物の二次利用を行うことが可能となる。

(ウ) 課題

改正案により、著作隣接権が裁定制度の対象となることで、出演者が見つからないまま、放送番組を二次利用した際の法的不安定性は解消され、セーフティーネットが用意されることとなる。しかし、現行制度の活用実績が芳しくない状況を考えると、著作隣接権が裁定制度の対象となったとしても、果たして制度が十分に活用されるか疑問が残る。権利者調査に要する「相当な努力」の具体的な内容は今後政令で定められるとされているが、仮に政令が現行制度と同程度の内容となった場合、手続に要する時間や費用は変わらず、利用者側の不満は残ることとなる。

また、デジタルコンテンツに特化した特別法の制定など抜本的な対応を求める立場からは、裁定制度の見直しという現状の延長線上の対応だけでは、二次利用の促進に対する効果は限定的であり、不十分であるとの意見が出されている。今後、こうした特別法の制定を求め、議論が活発化することが予想されるが、日本版フェアユース規定の導入と同様、その導入には賛否両論あり、今後の議論が注目される。

(2) 違法な著作物の流通の抑止～違法ネット配信からのダウンロード違法化～

改正案の柱の2本目は、「違法な著作物の流通の抑止」であり、2点の改正を行うこととしている。これは、上述した権利制限規定の追加や裁定制度の見直しが著作権者等の権利を弱める方向の改正であるのに対し、権利の強化を図るものである。1点目は、インターネット販売における海賊版の流通を取り締まるため、海賊版と承知の上で、この販売を申し出ることが違法となり、罰則も設けられる。2点目が、違法インターネット配信からのダウンロード違法化であり、以下で若干の解説を加えたい。

ア 背景

著作権法第 30 条第 1 項では、「個人的に又は家庭内その他これに準ずる限られた範囲内で使用」(私的使用)する目的で複製をした場合、原則として、複製権の侵害とはならないことが規定されている。この規定により、現状では、私的使用の範囲に収まる限り、適法配信か違法配信かを問わず、個人が自由にインターネットから音楽等のファイルをダウンロードすることが可能である。

一方、近年、違法配信からのダウンロードが年々増加しており、適法な著作物の流通市場を上回る規模で行われているといわれている。例えば、社団法人日本レコード協会の調査によると、平成 20 年の携帯電話向けの違法音楽ファイル(着うた、着うたフル等)の推定ダウンロード数は、約 4 億曲に上るとされ、この数字は、直近 1 年間(平成 19 年 10 月～20 年 9 月)の適法サイトからの有料ダウンロード数の約 3.3 億曲を上回っている¹¹。

こうした状況の下、分科会に設置された私的録音録画小委員会では、補償金制度の見直しと共に、違法配信からのダウンロードの取扱いについても検討が行われた。この結果、平成 19 年 10 月の「中間整理」において、反対意見が併記されたものの、違法配信からのダウンロード違法化を「適当であるとする意見が大勢」とされ、平成 21 年 1 月の「分科会報告書」においても、中間整理の結論が維持された。

イ 概要

改正案では、「中間整理」及び「分科会報告書」を踏まえ、違法インターネット配信から、音楽・映像を受信して複製することについて、私的使用目的であっても権利侵害とすることとしている。ただし、利用者保護の観点から、違法インターネット配信と知っていたことが権利侵害の要件となっているため、その配信が違法と知らずにダウンロードした場合は、権利侵害に問われない。同じく利用者保護の観点から、刑事上の罰則は課されておらず、権利を侵害した場合でも、損害賠償請求など民事上の責任のみが問われることとなる。また、改正案の対象は、録音と録画、すなわち音楽と映像に限定されており、ゲームソフト等の他の著作物をダウンロード違法化の対象とするか否かは、今後の分科会で更なる検討が行われることとなっている。

なお、改正案により追加される第 47 条の 8 において、電子計算機(パソコン、携帯電話等)の利用に伴う複製に関して新たな権利制限規定を設けることにより、電子計算機の利用時に生じるキャッシュ(電子計算機の動作を快適にするため、データを一時的に取り込んで再利用する仕組み)については権利者の許諾を要しないことを明文化した。そのため、ネットワークを通じて音声や動画データを受信しながら同時に再生するストリーミングの際に生じるキャッシュについても許諾不要となる。この条文により、例えば、動画共有サイトである「You Tube」¹²に違法にアップロードされた動画をストリーミング方式で「視聴」する際のキャッシュについても、権利侵害に問われないとされる。

ウ 課題

現行法の下でも、音楽や映像のファイルを権利者の許諾を得ることなくサーバーに

アップロードすることは、公衆送信権の侵害に当たり、違法となる。そのため、アップロードのみならず、個人が私的に行うダウンロードまでを違法化することについて、インターネットのユーザーを中心として、異論が多い。平成19年10月の「中間整理」に対するパブリック・コメントには、8,720通の意見が寄せられたが、その約7割が違法配信からのダウンロード違法化についてであり、その多くが違法化に反対する個人からの意見であった。

私的録音録画小委員会の委員の中にも、ジャーナリストの津田大介氏のように、根強い懸念を表明する者もあり、「中間整理」では、「違法対策としては、海賊版の作成や著作物等の送信可能化又は自動公衆送信の違法性を追及すれば十分であり、適法・違法の区別も難しい多様な情報が流通しているインターネットの状況を考えれば、ダウンロードまで違法とするのは行き過ぎであり、インターネット利用を委縮させる」との反対意見が明記されることとなった。さらに、「分科会報告書」においても、「国際的な動向を慎重に見極める必要がある」、「有料音楽配信の売り上げは伸びており現状において法改正の必要はないのではないか」等の慎重意見が加えられている。

このような懸念に対して、「分科会報告書」では、「利用者が著しく不安定な立場に置かれて保護に欠けることになることはない」としている。また、先述した津田大介氏は、「短期的には今のインターネットの秩序がそう大きく変わることはないと思います。その意味では実効性がないとも言えるわけですが、それでも小委員会における3年間の議論を振り返ってみると、実効性がない分、妥当なところに落ち着いたなという印象もあります。」と述べている¹³。もちろん、違法インターネット配信を野放しにすることは許されるものではないが、仮に、改正案が、「違法配信からのダウンロードは違法である」と宣伝することによる抑止効果やユーザーへの啓発のみを求めるものであれば、その必要性を改めて確認する必要があるろう。そうでないならば、インターネットの利用を委縮させないよう、権利侵害となる要件を改めて確認するとともに、インターネットのユーザーへ周知を図る必要がある。

(3) 障害者の情報利用の機会の確保

ア 背景

インターネットの発達に伴い情報の流通量が急激に拡大する一方、障害者にとっては、書籍や放送番組、映画など、従来型の情報にすらアクセスしづらい環境がいまだに残っており、健常者との間で情報格差が拡大している。平成18年12月の著作権法改正において、視覚障害者向け録音図書インターネット送信を可能にするなど、障害者に係る権利制限規定は追加されてきているものの、残されている課題は多い。

国際的にも、情報格差の解消は急務とされており、平成18年12月に国連総会で採択され、我が国も翌年9月に署名した「障害者の権利に関する条約」において、「締約国は、国際法に従い、知的財産権を保護する法律が、障害者が文化的な作品を享受する機会を妨げる不当な又は差別的な障壁とならないことを確保するためのすべての適当な措置をとる」ことが規定された。これを受け、内閣に置かれている障害者施策推

進本部が平成 19 年 12 月に決定した「重点施策実施 5 か年計画」において、「障害者の情報へのアクセスに配慮した著作権制度の在り方について検討を進め、必要に応じて法整備を行う」ことが盛り込まれている。

イ 概要

改正案では、「障害者の権利に関する条約」を踏まえ、障害者も健常者と同様に多様な情報へのアクセスが可能となる社会を目指し、著作権法とそれに基づく政令を抜本的に見直すこととしている。

具体的には、現行制度では、点字図書館や財団法人日本障害者リハビリテーション協会など一部の者に限定されていた主体が、政令改正により公共図書館などにまで拡大される。また、点字図書館等が行える行為は、現在、録音図書の作成や放送番組のリアルタイム字幕の作成・送信など非常に限られているが、改正案により、音声のみではなくテキストや画像と連動したデジタル録音図書（マルチメディア D A I S Y 図書）¹⁴の作成や、映画・放送番組への字幕や手話の付与など、個々の障害に応じた幅広い行為が可能となる。さらに、対象者も大幅に拡大され、現在、視覚障害者と聴覚障害者のみであったものを、改正案では、視覚や聴覚による「表現の認識に障害がある者」にまで拡大することとしている。これにより、発達障害、上肢障害、高齢など様々な理由によって文字を読んだり、音声を聞いたりすることが困難であった者が、それぞれの障害にあった方式の著作物を入手できるようになる。

ウ 課題

分科会の下に設置された小委員会の主査を務めた中山信弘東京大学名誉教授は、「身体的弱者が健常者に近いレベルで享受できるようにすることは、社会全体の最低限の義務であり、かりそめにも著作権法がその妨害となるようなことがあってはならない」とその著書で記しているが¹⁵、改正案により、これまで残されていた著作権法による妨害は格段に縮小される。しかし、今後、政令改正や関係者間の協議において定められることとなる主体や対象者が、障害者の情報アクセスという理念に反して、範囲が狭いものとなってしまえば、改正案の実効性は薄いものになってしまう。改正案の理念を現実のものにするためにも、幅広い主体や対象者が認められることが望まれよう。

「知的財産推進計画 2008」において「2008 年度中に結論を得る」こととされていた私的録音録画補償金制度の見直しについては、権利者とメーカーの間で妥協点が見出せず、引き続き議論が行われることとなった。さらに、日本版フェアユース規定の導入や、デジタルコンテンツに特化した特別法の制定など、著作権法の抜本的見直しにまで踏み込む議論も各方面で開始されている。改正案により、デジタルコンテンツの流通促進や違法配信対策は、確かに一歩前進することとなるが、残された課題は量も内容も多く、利害関係者間の対立も根深い。他方、総務省においても、平成 22 年の常会提出を目指すというタイムスケジュールの下、「通信と放送の融合」に向けた法制度の見直しが議論されているが¹⁶、この流れも、著作権法制度の在り方に多大な影響をもたらすものである。このように、今

回の改正案に盛り込まれた事項にとどまらず、著作権法をめぐる課題は山積している。

- ¹ 総務省『情報通信白書 平成20年版』(平20.7)88頁、133頁
- ² 第165回国会(臨時会)では、IPマルチキャスト放送による放送の同時再送信の円滑化、時代の変化に対応した権利制限等(視覚障害者に対する「録音図書インターネット送信」、「特許審査」、「薬事行政手続」等における文献の複製等、機器の「保守・修理」等におけるバックアップのための複製)、著作権等保護の実効性の確保(輸出行為の取締り、罰則の強化)等が行われた。
- ³ 例えば、平成19年3月、知的財産戦略本部に設けられた「コンテンツ専門調査会」が、報告書「世界最先端のコンテンツ大国の実現を目指して」をまとめている。なお、経済産業省産業構造審議会サービス政策部会による中間取りまとめ「サービス産業の革新に向けて」(平18.6)では、コンテンツの市場規模は2004年の13.3兆円から2015年には約18.7兆円に増えることが予測されている。
- ⁴ 「特集 グーグル10年目の大变身 - 要素技術の優秀さはお墨付き - 次世代検索は日本発?」『週刊東洋経済』(平20.9.27)94、95頁
- ⁵ 米国著作権法第107条では、「フェアユース」に該当するか否かの判断基準として、使用の目的・性質、著作物の性質、著作物全体との関連における使用された量と実質性、及び著作物の潜在的市場又は価値に対する使用の影響の4点を挙げている。
- ⁶ ただし、「分科会報告書」(平21.1)では、「事案によって争点も事実関係も異なるため、一概には言えないが、結論だけに注目すれば」との注意喚起をした上で、フェアユースの成立が認められた例が多いと説明している。
- ⁷ 例えば、日本経済団体連合会は、「デジタル化・ネットワーク化時代に対応する複線型著作権法制のあり方」(平21.1)において、現行著作権法制を基礎としつつ、著作物等の利用目的に応じた2つの制度(「産業財産型コピライト制度」と「自由利用型コピライト制度」)の創設を提言している。また、民間研究団体である「デジタル・コンテンツ法有識者フォーラム」は、「ネット権」(ネット権者に、一定の場合、インターネット上でデジタル・コンテンツを流通させるため複製等を行う権利を専有させる。)の創設、収益の公正な配分の義務化、フェアユースの規定化の3点を盛り込んだ「ネット法」の制定を提言している。
- ⁸ 「NHKオンデマンド」では、毎日10~15番組を放送後1週間程度配信する「見逃し番組サービス」、過去に放送したドラマやドキュメンタリーなどの番組を配信する「特選ライブラリーサービス」を提供している。料金は、1番組105円~315円であり、月額1,470円の「見逃し見放題パック」などバック料金の設定もある。
- ⁹ 梶原均「NHKオンデマンドサービスの開始と権利処理」『文化庁月報』(平20.11)22頁
- ¹⁰ 「映像コンテンツ大国を実現するための検討委員会」が策定した「放送番組における出演契約ガイドライン」(平19.2)が平成20年2月に一部改正され、放送番組のネット配信に係る項目が追加された。
- ¹¹ 社団法人日本レコード協会「違法な携帯電話向け音楽配信に関するユーザー利用実態調査(2008年版)」(平20.12.24)
- ¹² 「You Tube」は、利用規約において、「お客様の参考及び個人的な利用の目的で You Tube サービスの通常の機能を通じて意図された方法により『ストリーミング』のためにのみアクセス」することができるとしている。また、著作権侵害になる動画のアップロードを禁止している。
- ¹³ 「時事ニュースを読み解く “津田大介に聞け!!” 第29回 法律が現実には追いつかない 津田氏、私的録音録画小委を総括」(平20.12.27)(<http://ascii.jp/ele/000/000/198/198714/>)
- ¹⁴ DAISY(デイジー)図書とは、長時間録音や目次の階層化をはじめ、目次項目や、ページごとのランダムアクセスを可能にするなど、高度な検索機能を持つデジタル録音図書のことである。そのうち、音声にテキスト、画像をシンクロ(同期)させたものを「マルチメディアDAISY図書」という。
- ¹⁵ 中山信弘『著作権法』(有斐閣 平19.10)272頁
- ¹⁶ 平成20年2月に、「通信・放送の総合的な法体系の在り方」について、情報通信審議会への諮問が行われ、検討委員会が設置された。