

## 参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	令和5年著作権法改正の国会論議
著者 / 所属	川崎 祥子 / 前文教科学委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	459号
刊行日	2023-8-2
頁	144-156
URL	<a href="https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/ripou_chousa/backnumber/20230802.html">https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/ripou_chousa/backnumber/20230802.html</a>

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください (TEL 03-3581-3111 (内線 75013) / 03-5521-7686 (直通))。

# 令和5年著作権法改正の国会論議

川崎 祥子

(前文教科学委員会調査室)

1. はじめに
2. 本法律の概要
3. 主な国会論議
4. おわりに

## 1. はじめに<sup>1</sup>

令和5年5月17日、第211回国会（常会）において、「著作権法の一部を改正する法律」（令和5年法律第33号）が成立した。本法律は、①著作物等の利用に関する新たな裁定制度の創設等、②立法・行政における著作物等の公衆送信等を可能とする措置、③海賊版被害等の実効的救済を図るための損害賠償額の算定方法の見直しに係る改正を行うものであり、その立法に至る背景と改正内容を概観した上で、国会論議を振り返ることとしたい。

## 2. 本法律の概要

### （1）検討の背景と提出の経緯

近年、市場に流通するコンテンツの多くはデジタル化され、インターネット等を経由した市場が拡大し、ボーダレス化やグローバル化が進んでいる。また、プロ（職業）のクリエイターによるコンテンツ創作とプロの利用者による流通・利用という従前の形態にとどまらず、デジタル技術を利用して、誰もがコンテンツの創作を行い、様々なユーザーがコンテンツを容易に利用し、更なる創作が行われるようになったことで、一般ユーザーが創作するコンテンツや、必ずしもビジネスの対象とならないようなコンテンツも増えている。さらに、新たな技術の出現・革新により、著作権侵害の態様も多種多様なものに変化している。このように、デジタルトランスフォーメーション<sup>2</sup>（DX）の推進がコンテンツの創作・流通・利用に大きな影響を与えていることから、著作権制度・政策の在り方について

<sup>1</sup> 本稿は、令和5年6月30日までの情報を基に執筆している。URLの最終アクセス日も同日。

<sup>2</sup> 人々の生活がデジタル技術により豊かに変革すること。

根本的に考え直す必要性が指摘されている<sup>3</sup>。

こうした経緯を踏まえ、令和3年7月、文部科学大臣は文化審議会に対し、①DX時代に対応したコンテンツの利用円滑化とそれに伴う適切な対価還元方策、②DX時代に対応したコンテンツの権利保護、適切な対価還元方策について諮問し、デジタル技術の進展に伴う社会・市場の変化を踏まえ、簡素で一元的な権利処理が可能となるような方策等について検討を求めた。諮問を受け、文化審議会著作権分科会を中心に約2年にわたり審議が行われ、令和5年2月、文化審議会は、第一次答申「デジタルトランスフォーメーション（DX）時代に対応した著作権制度・政策の在り方について」（以下「答申」という。）を取りまとめた。

答申で示された対応の方向性を基に、政府は、同年3月10日、著作権法の一部を改正する法律案（閣法第51号）を閣議決定し、同日国会に提出した。

## （2）法律の概要

### ア 著作物等の利用に関する新たな裁定制度の創設等

#### （ア）現行の著作権法における著作権者不明等の場合の裁定制度とその課題

現行の著作権法第67条は、著作権者が不明である等の理由により、相当な努力を払っても著作権者と連絡することができない場合に、文化庁長官の裁定を受け、かつ、文化庁長官が定める額の補償金を著作権者のために供託することで、その著作物等を利用することができる制度（著作権者不明等の場合の裁定制度。以下「現行裁定制度」という。）について定めている。

現行裁定制度については、文化庁長官が要件を確認することや補償金額の決定に係る諮問等により手続に係る時間が長い<sup>4</sup>、供託手続に時間と手間が掛かる、裁定後に著作権者等が見つかることが少なく、供託された補償金が活用されていない等の課題が指摘されている<sup>5</sup>。また、連絡先が判明しても、著作権者の意思が確認できない場合は、現行裁定制度は利用できず、例えば、著作権者のメールアドレスが判明しており、当該メールアドレスにメールを送ったものの、著作権者からの返答がない場合などは、現行裁定制度の対象外とされている。

#### （イ）本法律により創設される新たな裁定制度の要件と効果

本法律では、公表された著作物等のうち、①著作権等管理事業者<sup>6</sup>による集中管理が行われておらず、②その利用の可否に係る著作権者等の意思を円滑に確認するために必要な情報<sup>7</sup>が公表されていないものを「未管理公表著作物等」と定義した上で、未管理公表

<sup>3</sup> 「デジタルトランスフォーメーション（DX）時代に対応した著作権制度・政策の在り方について（諮問）」（令3.7.19）2頁

<sup>4</sup> 裁定申請から裁定の可否及び補償金額の決定まで約2か月を要する。なお、申請中利用を行えば、仮申請から約3週間での利用開始が可能である。

<sup>5</sup> 答申26頁

<sup>6</sup> 著作権者等から権利の管理について委託を受け、利用者からの申請に対して著作物等の利用許諾を行うとともに、徴収した使用料を著作権者等に分配する業務を行う（例：一般社団法人日本音楽著作権協会（JASRAC））。

<sup>7</sup> 今後、文化庁告示において定められることとなるが、著作権者名、発行元企業等の名称、住所・電話番号、メールアドレス、SNSアカウント等が想定される。

著作物等を利用しようとする者が、当該著作物等の利用の可否に係る著作権者等の意思を確認するための所定の措置をとったにもかかわらず、その意思の確認ができなかった場合に、文化庁長官の裁定を受け、文化庁長官が定める額の補償金を供託することにより、未管理公表著作物等の利用を可能とする、新たな裁定制度<sup>8</sup>（以下「新裁定制度」という。）について定めている。すなわち、現行裁定制度の対象外とされていた、連絡先は判明しているものの著作物等の利用の可否に係る著作権者等の意思が明らかでない（確認できない、意思の表示がされていない）場合も、新裁定制度の裁定を受けることで著作物等を利用することが可能となる。なお、新裁定制度における著作物等の利用期間は、著作権者等の意思を改めて確認する機会を確保する観点から、上限を3年としている。

また、利用される著作物等と利用方法等を広く公表することで著作権者等による請求の機会を確保する観点から、文化庁長官は、裁定をしたときは、当該著作物等を特定するために必要な情報（著作物の題号、著作者名等）や利用方法等について、インターネット等で公表しなければならない。

新裁定制度においては、裁定を受けて著作物等の利用を開始した後であっても、著作権者等が著作権等管理事業者に著作物等の管理を委託した場合や、著作権者等が連絡先等の情報を公表する等の措置を講じた場合には、文化庁長官は、著作権者等の請求により、裁定を取り消すことができる。

#### （ウ）窓口組織による新裁定制度の事務の実施

新裁定制度では、手続の迅速化・簡素化等の観点から、その手続について、文化庁長官による指定・登録を受けた窓口組織（民間機関）が担うこととされている。本法律においては、①供託所に代わり補償金を収受・管理する指定補償金管理機関、及び②申請の受付・要件確認・利用料算出等を行う登録確認機関について、その業務、役員を選任・解任、文化庁長官による報告徴収・命令、指定・登録の取消し、罰則等に係る規定がそれぞれ整備されている。

##### a 指定補償金管理機関

文化庁長官は、一般社団法人又は一般財団法人であって、新裁定制度及び現行裁定制度に係る補償金の受領・管理・支払等に関する業務（以下「補償金管理業務」という。）を適切かつ確実に行うことができると認められるものを、全国を通じて一個に限り、補償金管理業務を行う者（指定補償金管理機関）として指定することができる。指定補償金管理機関は、補償金の受領、受領した補償金の管理、著作権者等に対する補償金の支払のほか、後述の著作物等保護利用円滑化事業を行う。指定補償金管理機関が補償金管理業務を行う場合、裁定を受けて著作物等を利用する者は、補償金を供託するのではなく、指定補償金管理機関に補償金を支払う。

指定補償金管理機関は、受領した補償金の額から、実際に著作権者等に支払われた額を控除した額のうち、今後著作権者等が現れて著作権者等に支払うことが見込まれる額や補償金管理業務の事務に要する費用等を勘案し、政令で定めるところにより算出した

---

<sup>8</sup> なお、著作権者不明等の場合においても、新裁定制度を利用することができる。

額を、著作権等の保護に関する事業並びに著作物等の利用の円滑化及び創作の振興に資する事業（著作物等保護利用円滑化事業）のために支出しなければならない。

#### **b 登録確認機関**

文化庁長官は、新裁定制度に係る事務のうち、申請の受付に関する事務、要件確認<sup>9</sup>に関する事務及び使用料相当額の算出に関する事務（確認等事務）を、その登録を受けた者（登録確認機関）に行わせることができる。文化庁長官は、登録確認機関に確認等事務を行わせるときは、確認等事務を行わず、登録確認機関が文化庁長官に送付する書面に記載した要件確認及び使用料相当額の算出の結果を考慮して、裁定及び補償金額の決定<sup>10</sup>を行わなければならない。

登録確認機関に係る登録は、確認等事務を行おうとする者の申請により行い、文化庁長官は、登録に係る要件<sup>11</sup>に適合していると認めるときは、登録をするものとする。

また、裁定を受けようとする者は、実費を勘案して政令で定める額の手数料を国に納付することとされているが、登録確認機関が確認等事務を行う場合は、登録確認機関に当該手数料を納付することとし、納付された手数料は、登録確認機関の収入とする。

#### **イ 立法・行政における著作物等の公衆送信等を可能とする措置**

現行の著作権法第42条第1項は、立法・行政の目的のための内部資料として、その必要と認められる限度において、著作権者の許諾なく著作物を複製することを認めている。例えば、国会・地方議会・官公庁（国・地方公共団体）において、法案審議や予算審議等のほか所掌事務を遂行するために必要なコピーを取ることは、著作権者の許諾を得ることなく行うことが可能とされている。一方、部局内で著作物に当たる資料をクラウド保存することやメールで送信する行為は公衆送信に、モニターに著作物を映す等の行為は公の伝達に当たり、現行法では著作権者の許諾が必要となる。また、現行の著作権法第42条第2項は、特許審査等に関する行政手続で、行政機関等への文献の提出のために必要と認められる場合、著作権者の許諾なく著作物を複製することを認めているが、当該目的での著作物の公衆送信等については、著作権者の許諾が必要である。

本法律による改正により、立法・行政目的での内部資料としての利用のために行われる著作物等の公衆送信及び公の伝達について、現行法による複製が認められる範囲において、著作権者等の許諾なく行うことが可能となるとともに、行政手続等のための著作物等の公衆送信及び公の伝達について、当該手続等において必要と認められる限度において、著作権者等の許諾なく行うことが可能となる。

#### **ウ 海賊版被害等の実効的救済を図るための損害賠償額の算定方法の見直し**

著作権等が侵害された際、侵害行為と損害との因果関係や損害額の立証が困難な場合

<sup>9</sup> ①裁定の申請に係る著作物等が未管理公表著作物等に該当するか否か、及び②裁定の申請をした者が、文化庁長官が定める措置をとったにもかかわらず、利用の可否に係る著作権者等の意思の確認ができなかった者に該当するか否かの確認。なお、登録確認機関における要件確認の際に、著作権者等探索に係る時間短縮等の観点から、後述（3.（1）コ参照）の分野横断権利情報検索システムを活用することが想定されている。

<sup>10</sup> この場合、補償金額の決定に係る文化審議会への諮問は行わない。

<sup>11</sup> ①確認等事務に従事する者のうちに文部科学省令で定める著作権等の管理に関する経験を有する者が1人以上含まれる、かつ②確認等事務に従事する者のうちに使用料相当額の算出に必要な知識・経験として文部科学省令で定めるものを有する者が1人以上含まれること。

が多いことから、著作権法では、著作権者等の損害額の立証の負担の軽減を図るための規定を設けている。現行の著作権法第114条第1項は、侵害者により販売された数量（譲渡等数量）に正規品の本来の1個当たりの利益額（著作権者等の単位数量当たりの利益額）を乗じた額を損害額（逸失利益）としつつ、著作権者等の販売等能力を超える部分や著作権者等が販売することができないとする事情等がある場合には、当該部分を損害額から控除するものとしている。また、現行の著作権法第114条第3項は、著作権等の行使につき受けるべき金銭の額に相当する額（ライセンス料相当額）を損害賠償額として請求できる旨を定めている。

一方、海賊版被害に対する損害賠償請求に関しては、侵害者が権利者の販売等能力を大幅に超えて利益を得ている例が多いといった指摘や、ライセンス料相当額として認定される賠償額が低くなり、侵害による高額な利益の大部分が侵害者に残存しているといった指摘がある<sup>12</sup>。こうした指摘の背景として、第114条第1項の侵害者の譲渡等数量のうち、損害額から控除される部分について、同条第3項が規定するライセンス料相当額分の賠償が認められるか否かについて、条文上明らかでなく、裁判実務上も判然としないことが挙げられている。

本法律では、近年増加する海賊版サイト等の著作権侵害に対し、権利者の被害回復の観点から実効的な対策を取れるよう、損害賠償額の算定方法を見直す必要性が高まっているとして、①第114条第1項の侵害者の譲渡等数量のうち、損害額から控除される部分について、ライセンス料相当額を損害額の算定基礎に加えられるようにするとともに、②ライセンス料相当額を認定するに当たり、著作権侵害があったことを前提として交渉した場合に得られる額<sup>13</sup>を考慮できることを明確化するための改正を行うこととしている。

## エ 施行期日

本法律は、公布日から3年を超えない範囲内で政令で定める日から施行される。ただし、上述イ（立法・行政における著作物等の公衆送信等を可能とする措置）及びウ（海賊版被害等の実効的救済を図るための損害賠償額の算定方法の見直し）に係る改正は、令和6年1月1日からの施行となる。

## 3. 主な国会論議

本法律案は、衆議院では、文部科学委員会において、4月5日に趣旨説明、同12日及び14日に対政府質疑、採決が行われ、18日の衆議院本会議において全会一致で可決、同日参議院に送付された。参議院では、文教科学委員会において、5月9日に趣旨説明、同16日に対政府質疑、採決が行われ、17日の参議院本会議において全会一致で可決、成立した。なお、衆参両院の委員会において、本法律案に対する附帯決議<sup>14</sup>が付された。以下、国会審

<sup>12</sup> 答申33頁

<sup>13</sup> 通常、ライセンス契約を締結するに当たっては、契約解除事由の制限や利用方法の制限など、様々な契約上の制約を受けることがあり得るが、侵害者はこうした制約なく利用していること等の要因から、著作権侵害があった場合におけるライセンス料は、通常の契約によるライセンス料と比べて高額となると想定される。

<sup>14</sup> 全文は、衆議院文部科学委員会「著作権法の一部を改正する法律案に対する附帯決議」（令5.4.14）〈<https://www.kokkai.go.jp/japanese/keijaku/kyougi/kyougi01/kyougi0101/kyougi010101.htm>〉

議において指摘された主な論点を紹介する。

## (1) 著作物等の利用に関する新たな裁定制度の創設等

### ア 法改正の意義

法改正の意義を問われた文部科学大臣は、過去の作品や一般ユーザーが創作したコンテンツは、著作権者の許諾を得るのに困難が伴い、必ずしも円滑な利用に結びついていないとの課題があり、新裁定制度の創設によって、こうした著作物の利用を円滑化するとともに、著作権者に対価を還元することにより、新たな創作につなげるコンテンツ創作の好循環の実現を目指している旨答弁した<sup>15</sup>。

### イ 現行裁定制度と新裁定制度の相違点

両制度の要件の違いについて、文化庁は、現行裁定制度は、利用者が相当な努力を払っても、著作権者が不明であったり、連絡することができなかつたりした場合に、裁定を受けることで著作物を利用できる仕組みであるのに対し、新裁定制度は、著作権者が不明の場合のみならず、利用の可否など著作権者の意思が確認できない場合においても著作物を利用できる仕組みである旨説明した。また、裁定による効果の違いについて、文化庁は、現行裁定制度は、権利者が見つかっても利用を継続することが可能であり、利用期間の制限もないのに対し、新裁定制度は、著作権者の意思の有無に着目していることから、著作権者から申出があるまでの間の利用を可能とするとともに、著作権者の意思を改めて確認する機会を確保するため、法律上、利用期間の上限を3年までとしている旨説明した。加えて、新裁定制度では、登録確認機関を活用した簡素な手続で迅速な利用が可能となる点も現行裁定制度と異なる旨の説明がなされた<sup>16</sup>。

この点、新裁定制度では利用期間の定めがあることや、利用開始後に著作権者からの請求により裁定が取り消される可能性があることから、新裁定制度の利用が進まないのではないかと、との質疑がなされたところ、文化庁は、両者はその要件と効果に違いがあり、利用者のニーズがそれぞれ考えられることから、どちらの制度を使うかを利用者のニーズによって自由に選択できることが重要であり、いずれも必要な制度と考える旨答弁した<sup>17</sup>。

### ウ 新裁定制度の利用見込み

新裁定制度の利用見込みについて、文化庁は、利用見込みを正確に算出することは難しいが、現行裁定制度の年間50～70件程度、著作物数では1,000～5,000点程度、年によっては数万点程度という実績が参考になると考えており、新裁定制度により対象が広がることを踏まえれば、現行裁定制度と同様か、これを上回るのではないかと推測する旨説

---

[//www.shugiin.go.jp/internet/itdb\\_rchome.nsf/html/rchome/Futai/monkaD306DBF833BF6EE249258995002959FA.htm](http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_rchome.nsf/html/rchome/Futai/monkaD306DBF833BF6EE249258995002959FA.htm)、参議院文教科学委員会「著作権法の一部を改正する法律案に対する附帯決議」(令5.5.16) <[https://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/ketsugi/current/f068\\_051601.pdf](https://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/ketsugi/current/f068_051601.pdf)>を参照のこと。

<sup>15</sup> 第211回国会衆議院文部科学委員会議録第7号(令5.4.12) 1頁

<sup>16</sup> 第211回国会衆議院文部科学委員会議録第7号(令5.4.12) 1～2頁

<sup>17</sup> 第211回国会参議院文教科学委員会議録第12号(令5.5.16)

明した<sup>18</sup>。

## エ 新裁定制度が与える影響

新裁定制度は、著作権者から許諾を得て著作物を利用するという著作権法の原則を転換するものではなく、飽くまで例外的な措置であることを確認する旨の質疑に対し、文部科学大臣は、新裁定制度は、法律上の要件を満たせば直ちに著作権者の許諾なく著作物の利用が認められる仕組みではなく、著作物の利用には著作権者の許諾が必要であるという基本原則にのっとり、著作物等の利用の可否に係る著作権者の意思が確認できない場合に、それが確認できるまでの間、利用を認める仕組みであって、著作権法の基本原則を転換するものではない旨答弁した<sup>19</sup>。また、国際条約との整合性について、文化庁は、新裁定制度は、著作権者の意思を尊重しつつ、公益上の見地から、政府機関が一定の措置を講じることにより時限的な利用を認めるものだが、著作権者はいつでも裁定を取り消すことが可能であり、我が国が締結する国際条約に抵触するものではないと考えている旨説明した<sup>20</sup>。

また、新裁定制度が既存のライセンスビジネスに与える影響について、文化庁は、ライセンス契約により利用ができる場合など、既に円滑に権利処理が行われている著作物等は新裁定制度の対象とはならず、既存のライセンスなどに悪影響を与えるものではない旨説明するとともに、新裁定制度においては、著作権者の申請による利用停止や、その後の著作権者自身によるライセンスが可能であり、著作権者自身の意思に基づくライセンスビジネスを促すものと考えている旨説明した<sup>21</sup>。

さらに、新裁定制度が既存の著作権等管理事業者に与える影響について、文化庁は、新裁定制度の事務を担う窓口組織は、その指定・登録を望む申請者が手数料収入等を原資として運営に要するコストを担うものであり、既存の著作権等管理事業者にその意に反して負担を強いるものではない旨説明した<sup>22</sup>。

## オ 著作権者の意思の確認

新裁定制度における著作権者の意思の確認方法について、文化庁は、著作物やその周辺、著作権者やプラットフォームの公式ウェブサイト、SNSのプロフィール、検索エンジン等における著作物の利用の可否や許諾のための連絡先を確認すること、権利情報等が掲載されている各種のデータベースを用いて確認することなどを考えている旨説明した<sup>23</sup>。

著作権者に確認のメールを送って相手方に届いたが返事がない、LINEでメッセージを送って既読となっているが返事がないといった具体的なケースについて、文化庁は、他の要件についても考慮が必要とした上で、これらのケースについては現行裁定制度の

<sup>18</sup> 第211回国会衆議院文部科学委員会議録第7号（令5.4.12）9頁

<sup>19</sup> 第211回国会参議院文教科学委員会議録第12号（令5.5.16）

<sup>20</sup> 第211回国会衆議院文部科学委員会議録第8号（令5.4.14）11頁

<sup>21</sup> 第211回国会参議院文教科学委員会議録第12号（令5.5.16）

<sup>22</sup> 第211回国会衆議院文部科学委員会議録第8号（令5.4.14）13頁

<sup>23</sup> 第211回国会参議院文教科学委員会議録第12号（令5.5.16）

対象とはならないものの、新裁定制度の対象となり得ると考える旨説明した<sup>24</sup>。

また、著作権者に連絡した後返答がなく、その意思が確認できないと判断するまでの期間について、文化庁は、著作権者の探索に係る手続の期間をおおむね1週間としている現行裁定制度の運用も参考にしつつ、制度の周知状況、利用者側のニーズ、著作権者側の負担などを総合的に配慮しながら合理的と考えられる期間を設定する旨説明した<sup>25</sup>。

著作権者があらかじめ新裁定制度による利用を拒否する旨の意思を示すオプトアウトについて、文化庁は、オプトアウトも著作権者の意思の一つと考えられ、こうした意思を尊重して制度の運用を行うことが重要であるとの認識を示した。その上で、オプトアウトの方法について、著作物等の名称や著作権者の情報など許諾に必要な情報を明らかにすること、ウェブサイト等に利用可否等の意思や許諾申請するための連絡先を記載の上、検索等により簡易に確認できるようにすることなどが考えられること、また、著作権者等が容易にオプトアウトを行うことができるよう、著作権者単位又は著作物単位のいずれの方法も柔軟に認めることを考えていることを明らかにした<sup>26</sup>。

#### カ 更新手続の簡素化

新裁定制度において利用期間の上限である3年が経過した後も利用したいという場合の手続について問われた文化庁は、新裁定制度において、裁定を受けた利用期間の経過後に改めて利用を希望する場合には、再度申請することが可能であり、この場合の申請においては、当初申請で用いた資料の再使用など、要件確認等の手続を簡素にできるよう運用面での工夫を検討する旨答弁した<sup>27</sup>。

#### キ 窓口組織（指定補償金管理機関・登録確認機関）

##### （ア）組織の在り方

窓口組織である指定補償金管理機関や登録確認機関は、その業務の性質上、利用者側と著作権者側のどちらにも偏ることのない、公平性を有する組織とするべきとの指摘に対し、文部科学大臣は、指定や登録に当たり、必要な要件を充足しているか厳格に審査し、適格性を判断するとともに、業務規程の認可、報告徴収等について規定することにより、その業務が適正かつ確実に行われるよう、文化庁において監視・監督することとしており、こうした措置を通じて、業務遂行の公平性や中立性を担保したいと考えている旨答弁した<sup>28</sup>。

窓口組織として、具体的にどのような団体を指定・登録することを想定しており、既存の著作権等管理事業者がその対象となり得るのか、との質疑に対し、文化庁は、これから公募を行うものであり、現時点では既存の著作権等管理事業者を想定しているといったことは明言できないが、申請のあった事業者が要件を満たせば、同一団体の指定・登録、あるいはそれぞれ別の事業者を指定・登録することも可能である旨答弁した<sup>29</sup>。

<sup>24</sup> 第211回国会参議院文教科学委員会会議録第12号（令5.5.16）

<sup>25</sup> 第211回国会参議院文教科学委員会会議録第12号（令5.5.16）

<sup>26</sup> 第211回国会参議院文教科学委員会会議録第12号（令5.5.16）

<sup>27</sup> 第211回国会参議院文教科学委員会会議録第12号（令5.5.16）

<sup>28</sup> 第211回国会参議院文教科学委員会会議録第12号（令5.5.16）

<sup>29</sup> 第211回国会衆議院文部科学委員会会議録第8号（令5.4.14）12頁

## (イ) 運営費用

窓口組織の運営費について、文部科学大臣は、手数料による収入を原則とし、健全な財政運営を図るべきものであるが、答申において公的な支援などを検討することが示されているところ、文化庁としても、本制度の趣旨や目的を踏まえつつ、例えば、窓口組織のコスト削減に資する分野横断権利情報検索システム（後述）の活用等を含め、その事務が合理化できるよう、検討したいと考えている旨説明した<sup>30</sup>。

## ク 補償金

### (ア) 補償金額の決定

新裁定制度における補償金の額は、通常の使用料相当額を考慮して文化庁長官が定める額とされているが、その決定プロセスについて、文化庁は、登録確認機関において、著作権等管理事業者が定める使用料規程等を参考に、使用料相当額の算出方法に関する規程を定めて文化庁長官の認可を受け、登録確認機関はその規程に従い、著作物の種類や利用方法に応じた使用料相当額を算出し、文化庁長官はこの算出結果を考慮して補償金額を決定する旨説明した。また、補償金額の例示として、文化庁は、新書サイズの書籍を1,000部発行すると仮定し、その書籍中に他者の本の20ページ程度を複製するとした場合は、補償金額は10,000円程度が目安となる旨述べた<sup>31</sup>。

### (イ) 補償金の時効

補償金の消滅時効について、文部科学大臣は、本法律案では消滅時効の特例を特段設けていないところ、債権全般と同様、著作権者が補償金の支払を請求できることを知ったときから5年間、又は請求できることを知っているか否かにかかわらず、支払を請求できるようになったときから10年間である旨説明した。これに対し、著作権者が補償金を請求する権利は原則として時効で消滅させるべきではないとの指摘があり、著作権者による補償金の支払請求が適切に行われるよう、文化庁としても積極的な制度の周知に取り組みたい旨の答弁がなされた<sup>32</sup>。

## ケ 著作物等保護利用円滑化事業

裁定に係る著作物の権利者が現れず、補償金が支払われない場合に、その補償金の一部は著作物等保護利用円滑化事業に充てることとされているが、具体的にどのような事業を行うことを想定しているのか、との質疑に対し、文化庁は、同事業は、著作権の保護や著作物の利用円滑化、創作の振興に資する事業としており、例えば、様々な著作物の権利情報を集約して、利用にも対価の還元にも貢献できるデータベースの構築などに活用することが文化審議会における議論の中で挙げられている旨答弁した<sup>33</sup>。

また、著作物等保護利用円滑化事業の支出の妥当性・透明性の担保について、文化庁は、著作物等保護利用円滑化事業を含む指定補償金管理機関の事業計画は、毎事業年度、文化庁長官の認可を受ける必要があることに加え、著作物等保護利用円滑化事業の内容

<sup>30</sup> 第211回国会参議院文教科学委員会会議録第12号（令5.5.16）

<sup>31</sup> 第211回国会衆議院文部科学委員会会議録第7号（令5.4.12）2頁

<sup>32</sup> 第211回国会衆議院文部科学委員会会議録第7号（令5.4.12）9～10頁

<sup>33</sup> 第211回国会衆議院文部科学委員会会議録第7号（令5.4.12）3～4頁

を決定する際は学識経験者の意見を聴くこと、事業年度終了後3月以内に事業報告書を公表すること等とされており、こうした措置により、同事業が著作物等の適正な管理を促進し、著作権の保護や著作物の利用円滑化などに資するものとなるよう担保したいと考えている旨説明した<sup>34</sup>。

## コ 分野横断権利情報検索システム

上述のとおり、著作物等保護利用円滑化事業の一つとして、様々な著作物の権利情報を集約したデータベースの構築が例示されており、登録確認機関における新裁定制度の要件確認の際に、データベース上の権利情報を検索するシステムを活用することが想定されている。このシステムの構築に向けた取組について、文化庁は、有識者会議の報告書<sup>35</sup>において、分野ごとのデータベースを前提として、それらと連携することにより情報検索が可能となる分野横断権利情報検索システムを構築することが適当であるとの方向性が示されたことを受け、文化庁において、各権利者団体が有するデータベースの管理状況に関する調査、検索画面イメージなどの技術的な仕様の検討等を行う調査研究を実施し、具体化に向けた更なる検討を進める旨説明した<sup>36</sup>。

また、分野横断権利情報検索システムに対する政府の支援の有無について、文化庁は、有識者会議の報告書において、システムの構築・運用に係る費用に関し、窓口組織に支払われる利用者からの手数料、公的な支援、著作権法に基づく補償金制度<sup>37</sup>の共通目的事業<sup>38</sup>の活用等が考えられると提言されているところ、文化庁においては、本年度、システム構築に向けた調査研究を行い、著作権等管理事業者や関係団体を交えた検討と意見集約を行いたい旨説明した<sup>39</sup>。

## サ 市場に流通していない著作物（いわゆるアウト・オブ・コマース）の扱い

新裁定制度では、著作権者等の著作物の利用の可否や条件等に係る意思が確認できない著作物等を対象とすることとされており、著作物の表紙等に「複製・公衆送信禁止」などの記載がある場合には、著作物等の利用の可否等の明示があるものとして、新裁定制度の対象外となる。文化審議会においては、現在市場に流通していない著作物（古書等）、いわゆるアウト・オブ・コマースについて、こうした定型的な記載のみをもって著作権者の意思表示があるもの、すなわち新裁定制度の対象外とするべきではないとの意見があり、その扱いについて、答申では、実態等を踏まえて引き続き今後の検討課題とされた<sup>40</sup>。

<sup>34</sup> 第211回国会衆議院文部科学委員会議録第8号（令5.4.14）13～14頁

<sup>35</sup> 「分野横断権利情報データベースに関する研究会 報告書」（令4.12.20）〈[https://www.bunka.go.jp/seisaku/chosakuken/pdf/93810701\\_02.pdf](https://www.bunka.go.jp/seisaku/chosakuken/pdf/93810701_02.pdf)〉

<sup>36</sup> 第211回国会衆議院文部科学委員会議録第8号（令5.4.14）14頁

<sup>37</sup> 教育機関の設置者が補償金を支払うことで、著作権者等の許諾を得ることなく授業の過程における著作物の公衆送信を行うことが可能となる授業目的公衆送信補償金制度などがある。

<sup>38</sup> 補償金制度において、著作物の利用がなされたにもかかわらず補償金の分配を受けられない権利者が生じる可能性が見込まれること等を踏まえ、その権利者が得るべき利益に適切に配慮する観点から、收受された補償金の一定割合を権利者全体の利益となるような事業（共通目的事業）に支出しなければならないこととされている。

<sup>39</sup> 第211回国会参議院文教科学委員会議録第12号（令5.5.16）

<sup>40</sup> 答申22頁

この点に関し、アウト・オブ・コマースの定義等について今後検討の予定はあるかとの質疑がなされ、文化庁は、新裁定制度の対象となる著作物の中に含まれ得るアウト・オブ・コマースの範囲について検討を行うこととなると考えており、その検討に当たっては、単なる品切れ、重版待ち、販売戦略等により市場に流通していない場合などの流通実態やアウト・オブ・コマースかどうかの判定に時間が掛かり過ぎることのないようにするといった点に留意しなければならない旨答弁した。また、その検討スケジュールについて、文化庁は、本法律案において、未管理公表著作物等の利用の可否についての著作権者の意思を確認するための措置は文化庁長官が定めることとしており、この措置は施行までに定める必要があることから、アウト・オブ・コマースに関する意思の適切な確認方法についても、本法律案の施行までに検討を行う旨説明した<sup>41</sup>。

#### シ 制度の趣旨や内容に関する広報の必要性

新裁定制度の創設を機に、クリエイターが自身の著作物の利用に係る意思を示すことの重要性を含め、新裁定制度の趣旨や内容が確実にクリエイターに届く方法で周知をする必要がある旨の指摘があった。これに対し、文化庁は、著作権者に制度の仕組みを正しく理解してもらうことが必要と考えており、周知期間を十分に確保するため、施行日を公布の日から3年以内の政令で定める日とするとともに、周知に当たっては、ネットクリエイター等に制度の理解が浸透するよう、分かりやすく制度を説明した資料やSNSなどを活用し、周知の工夫をしたい旨答弁した<sup>42</sup>。

### (2) 立法・行政における著作物等の公衆送信等を可能とする措置

#### ア 「著作権者の利益を不当に害することとなる場合」の具体例

現行の著作権法第42条第1項は、立法又は行政目的のために内部資料として必要と認められる場合には、その必要と認められる限度において、著作権者の許諾なく複製することができるとする一方で、「ただし、当該著作物の種類及び用途並びにその複製の部数及び態様に照らし著作権者の利益を不当に害することとなる場合は、この限りでない」とのただし書を置いている。本法律案による改正後の著作権法においては、同様の要件の下、複製に加えて公衆送信等が可能となるが、このただし書のうち、「著作権者の利益を不当に害することとなる場合」として具体的にどのような場面を想定しているか、との質疑がなされた。これに対し、文化庁は、著作物の経済的市場における利用と衝突するようなケースや、著作物の潜在的販路に悪影響を与えるようなケースを想定しており、例えば、新聞事業者のクリッピングサービスに影響する場合等が該当する旨答弁した<sup>43</sup>。

#### イ 本改正により可能となる行為

本改正により、学校現場において新たに可能となる行為について、文化庁は、公立学校については、例えば、学校経営方針を決定する際に、保護者からの提供資料などの他人の著作物を内部資料として職員間で共有するといった行政目的の職務を遂行する上で

<sup>41</sup> 第211回国会参議院文教科学委員会会議録第12号（令5.5.16）

<sup>42</sup> 第211回国会衆議院文部科学委員会会議録第7号（令5.4.12）4頁

<sup>43</sup> 第211回国会衆議院文部科学委員会会議録第7号（令5.4.12）2～3頁

必要と認められる場合に、内部資料として著作物を公衆送信等することが可能となる旨説明した。一方、入学説明会、自治会やPTAへの説明などは、広く社会に開かれて行われるものであり、基本的に内部資料としての著作物利用に当たらないと考えられるが、要件を満たせば引用として利用できる可能性もあり、こうした点については、ガイドライン等を示して周知したいと考えている旨説明した<sup>44</sup>。

また、地方議会や地方公共団体において可能となる具体的な行為について、文化庁は、地方議会において条例や予算案の審議のために必要な場合や、地方公共団体において職務執行上必要な場合に内部資料として部局内の職員がアクセスできるクラウドに保存したり、関係部局の者とオンラインミーティングを行う際に画面上で共有したりすることが著作権者の許諾なくできるようになる旨説明した<sup>45</sup>。

### (3) 海賊版被害等の実効的救済を図るための損害賠償額の算定方法の見直し

#### ア 改正による効果

改正により期待される効果について、文化庁は、海賊版サイトによる被害が深刻化する中、損害賠償請求において、請求する側の損害の立証が困難であり、十分な賠償額が認められず、いわゆる侵害し得の状況が生じやすい現状に対応するため、本法律案によって、著作権者の販売能力を超える部分についてライセンス料相当額の損害があるものとして損害額を算出できるようにすることや、ライセンス料相当額の認定に当たり、一般に利用期限や利用範囲等の条件が定められている中でのライセンス料と比較して、著作権侵害により何ら制約なく利用していることなどを増額する要因として考慮できるよう明確化することにより、著作権侵害に対する損害賠償請求訴訟における権利者の立証負担が軽減され、認定される賠償額が高まり得る効果が期待できる旨説明した<sup>46</sup>。

また、特許法では令和元年に本法律案と同様の改正が行われているが、これによりどの程度損害賠償額が増加したのか、との質疑がなされ、文化庁は、令和元年特許法改正後の訴訟において認定された損害額として、市場におけるライセンス料率と同程度とされたものがある一方で、通常の2倍程度の損害賠償が認められた例もあり、著作権法においても同様に、本法律案による改正後は訴訟において認定される損害額が高まり得る効果が期待される旨答弁した<sup>47</sup>。

#### イ 権利者の更なる立証負担の軽減を図る必要性

ダウンロード型の海賊版サイトと比べて侵害数の特定が困難なストリーミング型の海賊版サイトについて、権利者サイドにおける譲渡等数量の立証負担が依然重いという問題があり、これに関する文部科学大臣の所見が問われた。これに対し、文部科学大臣は、答申においてもストリーミング型サイトにおける著作権侵害について、更なる立証負担の軽減を図る方策を今後検討することが求められており、重要な課題であると認識して

<sup>44</sup> 第211回国会参議院文教科学委員会会議録第12号（令5.5.16）

<sup>45</sup> 第211回国会参議院文教科学委員会会議録第12号（令5.5.16）

<sup>46</sup> 第211回国会参議院文教科学委員会会議録第12号（令5.5.16）

<sup>47</sup> 第211回国会参議院文教科学委員会会議録第12号（令5.5.16）

いるところ、今後の損害額の立証に関する技術の進展や裁判実務の動向も踏まえつつ検討していく必要があると考えている旨答弁した<sup>48</sup>。

#### 4. おわりに

衆参両院の委員会における本法律案に対する附帯決議では、新裁定制度について、制度の周知、手続の簡素化、権利者の意思表示の確認に係る明確な要件の設定、不断の権利者探索、相場を踏まえた適切な使用料相当額の設定、指定補償金管理機関及び登録確認機関において権利者及び利用者双方の意見を反映した運営の確保、分野横断権利情報検索システムの構築に当たっての政府の支援や著作権等管理事業者の負担への留意等を求める項目が盛り込まれた。

このほかにも、新裁定制度の対象となる「未管理公表著作物等」の要件設定に関し、現行裁定制度の対象外とされ、新裁定制度による利用円滑化のニーズが高い著作物等が漏れなく対象となるような制度設計に向けた検討が求められよう。特に、いわゆるアウト・オブ・コマースの取扱いをめぐっては、利用円滑化のニーズは高いと考えられる一方で、アウト・オブ・コマースに該当するかどうかはコンテンツによって業界慣習も異なり、判断が難しいなどの権利者側からの声もあり、今後の検討の動向が注目される。

また、本法律とは直接的な関連はないが、本法律案に関する委員会質疑の中で、AIと著作権に関する質疑が多く行われた<sup>49</sup>。この点、参議院文教科学委員会における附帯決議においては、著作権法第30条の4における「著作権者の利益を不当に害することとなる場合」の解釈の更なる明確化<sup>50</sup>や、権利者への対価還元の仕事の整備等を求める声があることを踏まえ、生成AIをめぐる著作権法上の諸課題に関する議論を進める旨の項目が盛り込まれた。内閣総理大臣を本部長とする知的財産戦略本部において本年6月に決定された「知的財産推進計画2023」においても、「生成AIと著作権との関係について、AI技術の進歩の促進とクリエイターの権利保護等の観点に留意しながら、具体的な事例の把握・分析、法的考え方の整理を進め、必要な方策等を検討する」と記載されており<sup>51</sup>、今後も、DX時代に対応した著作権制度について、不断の検討が求められる。

(かわさき しょうこ)

<sup>48</sup> 第211回国会参議院文教科学委員会会議録第12号（令5.5.16）

<sup>49</sup> 第211回国会衆議院文部科学委員会会議録第7号（令5.4.12）11頁、第211回国会参議院文教科学委員会会議録第12号（令5.5.16）等

<sup>50</sup> 著作権法第30条の4は、AI開発・学習段階における著作物利用など、著作物に表現された思想又は感情の享受を目的としない著作物の利用行為について、原則として著作権者の許諾なく行うことを可能としているが、「著作権者の利益を不当に害することとなる場合は、この限りでない」としている。文化庁著作権課は、「デジタル化・ネットワーク化の進展に対応した柔軟な権利制限規定に関する基本的な考え方（著作権法第30条の4、第47条の4及び第47条の5関係）」（令元.10.24）〈[https://www.bunka.go.jp/seisaku/chosakukuen/hokaisei/h30\\_hokaisei/pdf/r1406693\\_17.pdf](https://www.bunka.go.jp/seisaku/chosakukuen/hokaisei/h30_hokaisei/pdf/r1406693_17.pdf)〉において、「著作権者の利益を不当に害することとなる場合」として、「大量の情報を容易に情報解析に活用できる形で整理したデータベースの著作物が販売されている場合に、当該データベースを情報解析目的で複製等する行為」を例に挙げている。

<sup>51</sup> 知的財産戦略本部「知的財産推進計画2023」（令5.6.9）32頁