

社会の変化に対応した著作権法の改正

— 柔軟な権利制限規定の整備を中心とした国会論議 —

川人 顕

(前文教科学委員会調査室)

1. はじめに
2. 改正の概要と委員会における主な論議
 - (1) 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の整備
 - (2) 教育の情報化に対応した権利制限規定等の整備
 - (3) 障害者の情報アクセス機会の充実に係る権利制限規定の整備
 - (4) アーカイブの利活用促進に関する権利制限規定の整備等
 - (5) 著作権制度等に関するその他の主な論議
3. おわりに

1. はじめに

急激に進む社会のデジタル化・ネットワーク化への対応等について検討していた文化庁の文化審議会著作権分科会は、平成 29 年 4 月に報告書¹（以下「分科会報告書」という。）を取りまとめ、①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、②教育の情報化の推進等、③障害者の情報アクセス機会の充実、④著作物等のアーカイブの利活用促進について、著作権法改正の方向性を示した。これを受けて、文部科学省は同法改正の検討を進め、30 年 2 月 23 日、「著作権法の一部を改正する法律案」が閣議決定され、同日、国会に提出された（図表 1 参照）。

同法律案は、衆議院文部科学委員会、参議院文教科学委員会に付託され、両委員会とも対政府質疑、参考人質疑が行われた上で、多数をもって可決された（なお、両委員会での採決に際して、法施行に当たり政府等が留意すべき事項に関して附帯決議が付されている）。同法律案は、5 月 18 日の参議院本会議に上程され、多数をもって可決、成立した。

本稿は、5 月 25 日に公布された著作権法の一部を改正する法律（平成 30 年法律第 30

¹ 文化審議会著作権分科会「文化審議会著作権分科会報告書」（平成 29 年 4 月）

号) について、改正の概要と主な国会論議を紹介するものである。

図表 1 著作権法の一部を改正する法律案の概要

著作権法の一部を改正する法律案の概要	
改正の趣旨	デジタル・ネットワーク技術の進展により、新たに生まれる様々な著作物の利用ニーズに的確に対応するため、著作権者の許諾を受ける必要がある行為の範囲を見直し、情報関連産業、教育、障害者、美術館等におけるアーカイブの利活用に係る著作物の利用をより円滑に行えるようにする。
著作権制度について	<p><著作権の保護></p> <ul style="list-style-type: none"> ・他人の著作物(例:小説、論文、新聞、写真、美術、音楽、映画、コンピュータプログラム等)を利用*する場合、著作権者の許諾が必要。 (※)権利が付与されている行為:コピー(複製)、ネットワークでの送信(公衆送信)、演奏、上映、譲渡、貸与 等 <p><著作権の例外(「権利制限規定」)></p> <ul style="list-style-type: none"> ・法律で定める一定の場合*は、作者の権利が制限され、許諾を得なくても自由に利用することが可能。 (※)引用、報道のための利用、学校の授業での著作物のコピー、教科書への著作物の掲載、図書館での文献のコピー、インターネット情報検索のためのウェブサイトの情報のコピー等、様々な場合について規定が整備されている。
改正の概要	<p>①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の整備 (第30条の4、第47条の4、第47条の5等関係)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・著作物の市場に悪影響を及ぼさないビッグデータを活用したサービス等*のための著作物の利用について、許諾なく行えるようにする。 ・イノベーションの創出を促進するため、情報通信技術の進展に伴い将来新たな著作物の利用方法が生まれた場合にも柔軟に対応できるよう、ある程度抽象的に定めた規定を整備する。 <p style="margin-left: 20px;">(※) 例えば現在許諾が必要な可能性がある以下のような行為が、無許諾で利用可能となる。</p> <ul style="list-style-type: none"> ○所在検索サービス(例:書籍情報の検索) →著作物の所在(書籍に関する各種情報)を検索し、その結果と共に著作物の一部分を表示する。 ○情報解析サービス(例:論文の盗用の検証) →大量の論文データを収集し、学生の論文と照合して盗用がないかチェックし、盗用箇所の原典の一部を表示する。 <p>②教育の情報化に対応した権利制限規定等の整備(第35条等関係)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ICTの活用により教育の質の向上等を図るため、学校等の授業や予習・復習用に、教師が他人の著作物を用いて作成した教材をネットワークを通じて生徒の端末に送信する行為等について、許諾なく行えるようにする。 <p style="margin-left: 20px;">[現在]利用の都度、個々の権利者の許諾とライセンス料の支払が必要 [改正後]ワンストップの補償金支払のみ(権利者の許諾不要)</p> <p>③障害者の情報アクセス機会の充実に係る権利制限規定の整備(第37条関係)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・マラケシュ条約*の締結に向けて、現在視覚障害者等が対象となっている規定を見直し、肢体不自由等により書籍を持っていない者のために録音図書等の作成等を許諾なく行えるようにする。 <p style="margin-left: 20px;">(※)視覚障害者や判読に障害のある者の著作物の利用機会を促進するための条約</p> <p style="margin-left: 20px;">[現在]視覚障害者や発達障害等で著作物を視覚的に認識できない者が対象 [改正後]肢体不自由等を含め、障害によって書籍を読むことが困難な者が広く対象</p> <p>④アーカイブの利活用促進に関する権利制限規定の整備等 (第31条、第47条、第67条等関係)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・美術館等の展示作品の解説・紹介用資料をデジタル方式で作成し、タブレット端末等で閲覧可能にすること等を許諾なく行えるようにする。 <p style="margin-left: 20px;">[現在]小冊子(紙媒体)への掲載は許諾不要、タブレット等(デジタル媒体)での利用は許諾が必要。 [改正後]小冊子、タブレット等のいずれも場合も許諾不要。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・国及び地方公共団体等が裁定制度*を利用する際、補償金の供託を不要とする。 <p style="margin-left: 20px;">(※)著作権者不明等の場合において、文化庁長官の裁定を受け、補償金を供託することで、著作物を利用することができる制度</p> <p style="margin-left: 20px;">[現在]裁定制度により著作物等を利用する場合、事前に補償金の供託が必要 [改正後]国及び地方公共団体等については、補償金の供託は不要(権利者が現れた後に補償金を支払う)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・国会図書館による外国の図書館への絶版等資料の送付を許諾無く行えるようにする。
施行期日	平成31年1月1日 (②については公布の日から起算して3年を超えない範囲内において政令で定める日。)

(出所) 文部科学省資料

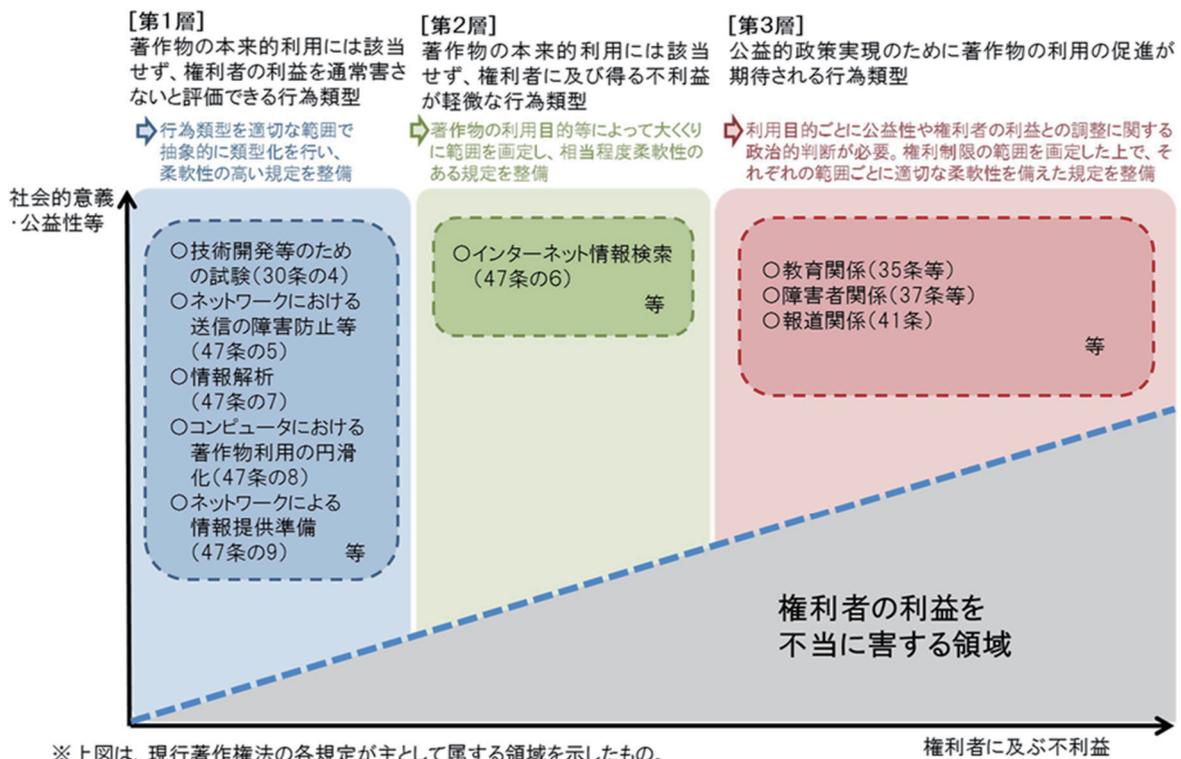
2. 改正の概要と委員会における主な論議

(1) 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の整備

著作物について、権利者以外の者が複製等を行おうとする際には、当該著作物の権利者の許諾を要するのが原則であるが、その例外として、著作権法には権利者の許諾なく著作物を自由に利用できる場合を列挙した「権利制限」が、利用の目的や場面ごとに、一定程度具体的に定められている（権利制限規定、著作権法第30条以下）。一方で、権利制限規定については、社会的な必要性に対応して、適宜、追加や見直しが行われてきたものの、著作物の利用実態の変化を完全に予測して立法的対応を行うことは困難であることから、度重なる制度整備を行っても、なお新たな権利制限規定の整備を求める声が挙がっていた。

こうした点を踏まえ、平成29年4月、著作権分科会は報告書を取りまとめ、新たな権利制限規定の整備について、明確性と柔軟性の適切なバランスを備えた複数の規定の組合せによる「多層的」な対応を行い、権利者に及び得る不利益の度合いに応じて分類した3つの層（第1層＝著作物の本来的利用には該当せず、権利者の利益を通常害さないと評価できる行為類型、第2層＝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、第3層＝公益的政策実現のために著作物の利用の促進が期待される行為類型）について、それぞれ適切な柔軟性を確保した規定を整備することが適当であるとした（図表2参照）。

図表2 権利者に及び得る不利益の度合いに応じた権利制限規定の3つの層について



(出所) 文化審議会著作権分科会「文化審議会著作権分科会報告書」(平成29年4月)40頁
 (なお、図中で「現行著作権法」とあるのは、改正前の著作権法を示す)

ア 改正の概要

分科会報告書を踏まえた今般の著作権法の改正により、この第1層及び第2層に該当する既存の規定を削除・統合し、将来の新たなニーズ等に対応できるよう、より包括的な、以下の3つの「柔軟な権利制限規定」が創設された。

(ア) 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利用に係る規定の整備(新第30条の4・第1層)

改正前においても、技術開発・実用化の試験のための利用(改正前の第30条の4)、情報解析における複製(同第47条の7)は認められていた。しかし、利用目的や方法が限定されていたため、基礎研究のための利用や、AI開発のためのディープラーニング(深層学習)などが認められているのか否か、必ずしも明らかではなかった。これらは著作物に表現された思想・感情を享受することを目的としない利用であり、権利者の利益を通常害さない行為類型である「第1層」に当たるものと考えられ、分科会報告書は、「柔軟性の高い規定を整備することが望ましい²⁾」とした。

改正により、利用目的や方法等についてより抽象的な要件が規定され、その要件を満たす行為は包括的に権利制限の対象とされるとともに、予測可能性の観点から、改正前の規定は要件を満たす行為の例示として整理・統合された。

(イ) 電子計算機における著作物の利用に付随する利用等に係る規定の整備(新第47条の4・第1層)

改正前においても、ウェブサイトを視聴する際にコンピュータにおいて情報処理の過程で行われる複製等(キャッシュ)(改正前の第47条の8)、複製機器の保守・修理・交換時の一時的なバックアップ(同第47条の4第1項、第2項)等、情報通信設備のバックアップで行われる利用は認められていた。しかし、利用目的や方法が限定されていたため、技術の進展に伴い新たに生じた同趣旨の利用が認められているのか否か、必ずしも明らかではなかった。これらは著作物の表現の享受を目的としない利用であり、権利者の利益を通常害さない行為類型である「第1層」に当たるものと考えられ、分科会報告書は、「柔軟性の高い規定を整備することが望ましい³⁾」とした。

改正により、コンピュータ等における著作物の利用に付随する利用として、キャッシュ等関係(新47条の4第1項)、バックアップ等関係(同第2項)に大別した上で、利用目的や方法等についてより抽象的な要件が規定され、その要件を満たす行為は包括的に権利制限の対象とされるとともに、予測可能性の観点から、改正前の規定は要件を満たす行為の例示として整理・統合された。

(ウ) 新たな知見・情報を創出する電子計算機による情報処理の結果の提供に付随する軽微利用等に係る規定の整備(新第47条の5・第2層)

改正前においても、インターネットの情報検索サービスの過程でサーバーへの情報の記録や整理、検索結果の提供を行うことは認められていた(改正前の第47条の6)。しかし、同条の権利制限の対象はインターネットの情報検索に限定されており、インター

²⁾ 前掲注1、41頁

³⁾ 前掲注2

ネット上にないアナログ情報を含む検索サービスや、情報を解析し結果を提供するサービスは権利制限の対象外であった。これらは権利者に及び得る不利益が軽微な行為類型である「第2層」に当たるものと考えられ、分科会報告書は、「相当程度柔軟性のある規定を整備することに馴染む⁴」とした。

改正により、コンピュータ等を用いた情報処理によって、新たな知見又は情報を創出するサービスに付随する軽微な利用について、改正前の規定が整理・統合されるとともに、現在想定される利用目的を明記しつつ、将来のニーズに対応できるよう包括条項が整備された（明確性・法的安定性の確保、対応の迅速性の観点から政令に委任）。

イ 委員会における主な質疑・答弁の要旨

（ア）柔軟な権利制限規定全般について

柔軟な権利制限規定導入の意義について、林文部科学大臣から、「第4次産業革命のためのイノベーションに我が国の企業が安心してチャレンジできる環境が整い、産業競争力の強化に大きく資する⁵」旨の答弁があり、また、早稲田大学大学院法務研究科教授の上野達弘参考人から「今回の改正は、我が国と同様の問題を抱える諸外国、特に大陸法系諸国に重要な示唆をもたらし得るもので、国際的にも注目を浴びる⁶」旨の指摘があった。一方で、専修大学文学部人文・ジャーナリズム学科教授の山田健太参考人からは、「著作権は、ビジネスの話である前に表現の自由の問題である。今回の改正は、著作権法の基本的な考え方を変更するもので、表現の自由の立場から大きな疑問が残る。日本では業界の自主規制によりバランスを取るなどの日本型の表現の自由モデルが確立しており、米国型の著作権制度が唯一の選択肢ではない⁷」旨の指摘があった。

「柔軟な権利制限規定」は、「日本版フェアユース」なのかとの指摘について、林文部科学大臣から、「アメリカのフェアユース規定は、抽象度の高い権利制限規定の代表例であり、一定の要素を考慮した上で、公正な利用と認められれば、権利者の許諾なく著作物を利用することを認める、一般的・包括的な権利制限規定である⁸」旨、また、「改正後の規定が日本版フェアユースかどうかは、各人の考え方によるが、いわゆる日本版がつかないフェアユースではない⁹」旨の答弁があった。また、上野達弘参考人から、「今回の改正は、フェアユースか否かとの単純なものではない。1層と2層とで異なる柔軟性や補償金請求権という、権利制限の多様な在り方を示した¹⁰」旨の指摘があった。

米国の検索エンジンが我が国において大きなシェアを占めた要因と著作権法の関係について、政府参考人から、「分科会報告書は、インターネット検索サービスの我が国の発展の経緯等の事実から、権利制限規定がなかったことが我が国における検索エンジンサービスに全く影響がなかったとまで断ずることはできないにしても、米国の検索エン

⁴ 前掲注1、45頁

⁵ 第196回国会衆議院文部科学委員会議録第5号2頁（平30.4.6）

⁶ 第196回国会参議院文教科学委員会会議録第8号4頁（平30.5.15）

⁷ 第196回国会参議院文教科学委員会会議録第8号6頁（平30.5.15）

⁸ 第196回国会衆議院文部科学委員会議録第5号6頁（平30.4.6）

⁹ 第196回国会衆議院文部科学委員会議録第6号29頁（平30.4.11）

¹⁰ 第196回国会参議院文教科学委員会会議録第8号12頁（平30.5.15）

ジンが我が国において大きなシェアを占めた要因を権利制限の未整備に帰する合理性を見出すことはできないとしている。この評価には合理性がある¹¹⁾旨の答弁があった。一方で、一般社団法人モバイル・コンテンツ・フォーラム専務理事の岸原孝昌参考人からは、「(アップルがアイポッドを製作した際、)我々は著作権法違反の幫助で逮捕されるのではないかとして、(アップルと同様な)発想ができなかった。法制度の検討に当たっては、よく事業者対権利者という構図になるが、最終的に、ユーザーに何を提供できるかの観点も取り入れるべきである¹²⁾」旨の指摘があった。

法改正により、権利者以外の者が複製等を行う際には権利者の許諾を要する旨の著作権法上の原則が空洞化しかねないことや、想定以上の権利侵害が起きる可能性について、林文部科学大臣から、「今般の改正は、権利制限規定の範囲を広げるものであるが、著作物を利用するには、原則として著作権者の許諾を得なければならないという著作権法の考え方を変更するものではない。改正法の立法趣旨及びその内容をしっかりと周知し、権利侵害が助長されることがないように取り組む¹³⁾」旨の答弁があった。

「不当に害する」「軽微利用」との規定では、どこまでが許されるのかが不明確であるとの指摘について、政府参考人から、「今回の改正は抽象度の高い要件が書かれており、法解釈の余地が大きくなる。解決方法の一つとして、ガイドラインの策定が有効な場面もある。一方で、ガイドラインは、法の画一的な運用を促して、法の柔軟な運用をかえって阻害する場合もあり、あえてこれを定めずに、裁判外の紛争処理手続や司法手続における柔軟な解決を図る方が望ましい結果を導く場合もある。ガイドラインの策定については、規定を利用する関係者のニーズ等に応じて、その要否、策定主体、策定プロセス、策定内容等について判断されることが望ましい¹⁴⁾」旨の答弁があった。

(イ) 第1層について(著作物の本来的利用には該当せず、権利者の利益を通常害さないと評価できる行為類型)

新30条の4に規定する「思想又は感情の享受」に当たるのか否かの判断基準や、思想又は感情の享受を主たる目的としない場合も権利制限の対象となるのか否かについて、政府参考人から、「一般的に、享受とは、精神的に優れたものや物質上の利益などを受け入れ、味わい、楽しむことを意味する。ある行為が新30条の4に規定する著作物に表現された思想又は感情の享受を目的とする行為に該当するか否かは、立法趣旨及び享受の語義を踏まえ、著作物等の視聴等を通じて視聴者等の知的又は精神的欲求を満たすという効用を得ることに向けられた行為であるか否かという観点から判断される。なお、新30条の4では、享受の目的がないことが要件とされており、例えば、主たる目的が享受のほかにあったとしても、同時に享受の目的もあるような場合には、同条の適用はないものと考えている¹⁵⁾」旨の答弁があった。

条文に「享受」、「不当に害する」との文言が追加されたが、新たな要件が加わったの

¹¹⁾ 第196回国会衆議院文部科学委員会議録第5号3頁(平30.4.6)

¹²⁾ 第196回国会衆議院文部科学委員会議録第6号3頁(平30.4.11)

¹³⁾ 第196回国会参議院文教科学委員会議録第9号14頁(平30.5.17)

¹⁴⁾ 第196回国会衆議院文部科学委員会議録第5号7頁(平30.4.6)

¹⁵⁾ 第196回国会参議院文教科学委員会議録第9号2頁(平30.5.17)

か（従来権利制限の対象だったことは、引き続き権利制限の対象となるのか）との指摘について、政府参考人から、「改正前の 47 条の 7 で権利制限の対象として想定されていた行為は、新 30 条の 4 でも、引き続き許諾なく行える¹⁶⁾」旨の答弁があった。

権利者の利益を不当に害する例について、政府参考人から、「自己が著作権を保有する大量の著作物を容易に情報解析できる形で整理したデータベースを著作権者が提供している場合に、情報解析を行う目的で、著作権者に無断で当該データベースを複製する場
合が挙げられる¹⁷⁾」旨の答弁があった。

(ウ) 第 2 層について（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）

「軽微利用」という場合の軽微とは、利用する量の多寡なのか、それとも権利者の不利益の大小なのかとの指摘について、政府参考人から、「新第 47 条の 5 の軽微性は、著作物のうち、その利用に供される部分の割合、量、表示の精度などの外形的な要素に照らして判断される。したがって、軽微性の判断に当たっては、権利者の不利益の程度が軽微であるかといった要素や利用の目的に公共性があるかといった要素を見るものではない¹⁸⁾」旨の答弁があった。

条文に「軽微利用」との文言が追加されたが、新たな要件が加わったのか（従来権利制限の対象だったことは、引き続き権利制限の対象となるのか）との指摘について、政府参考人から、「改正前の 47 条の 6 により適法に行うことが想定されていた行為は、改正後（の新第 47 条の 5）でも、引き続き許諾なく行える¹⁹⁾」旨の答弁があった。

権利者の利益を不当に害する例について、政府参考人から、「複数ある語義の一部のみを確認されることにより、当該辞書が売れなくなる場合も、この不当な場合に当たると考えている²⁰⁾」旨の答弁があった。

新設される包括条項を受けた政令の制定手続について、政府参考人から、「法案が成立した後に速やかに I T 関連産業を含む関係業界等からニーズの募集を行い²¹⁾、関係する事業者、権利者等の意見を伺いつつ、文化審議会です速に検討を行い、取りまとめたものから順次制定を行いたい²²⁾」旨の答弁があった。

(エ) 第 3 層について（公益的政策実現等のために著作物の利用の促進が期待される行為類型）

第 3 層に関する今後の検討スケジュールについて、政府参考人から、「今回の改正の中では、教育の情報化、アーカイブの充実等を第 3 層として提示しているが、この第 3 層に属する新たなニーズが生じた場合には、当該ニーズの内容や課題の優先度を踏まえ、

¹⁶⁾ 第 196 回国会衆議院文部科学委員会議録第 6 号 18 頁（平 30. 4. 11）

¹⁷⁾ 第 196 回国会衆議院文部科学委員会議録第 6 号 23 頁（平 30. 4. 11）

¹⁸⁾ 第 196 回国会参議院文教科学委員会議録第 9 号 1 頁（平 30. 5. 17）

¹⁹⁾ 第 196 回国会衆議院文部科学委員会議録第 6 号 19 頁（平 30. 4. 11）

²⁰⁾ 第 196 回国会衆議院文部科学委員会議録第 6 号 23 頁（平 30. 4. 11）

²¹⁾ 改正法公布後の平成 30 年 7 月 11 日、文化庁ホームページにおいて、ニーズの募集を開始する旨が告知された（<<http://www.bunka.go.jp/seisaku/chosakuken/1406974.html>>（平 30. 7. 17 最終アクセス））。

²²⁾ 第 196 回国会参議院文教科学委員会議録第 9 号 2 頁（平 30. 5. 17）

文化審議会に諮りつつ、政府として順次検討を進めて、必要な制度整備を速やかに行えるよう取り組む²³」旨の答弁があった。

権利者の利益を不当に害する例について、政府参考人から、「市販のワークブックを1部購入し、生徒全員に複製して配付する場合は考えられる²⁴」旨の答弁があった。

(2) 教育の情報化に対応した権利制限規定等の整備

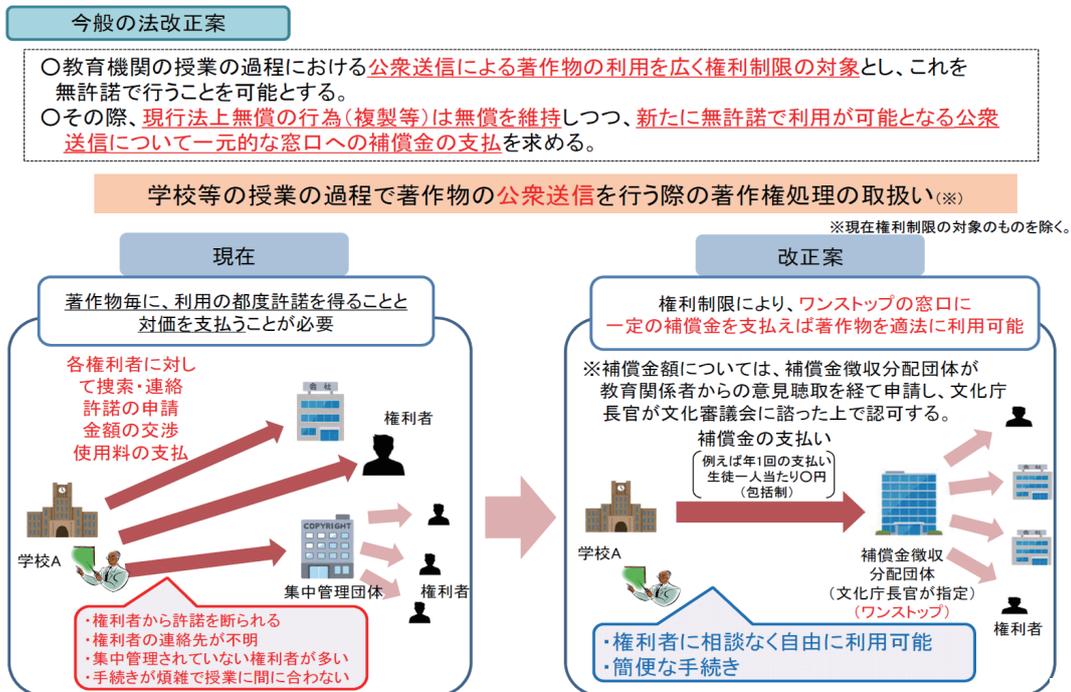
ア 改正の概要（第35条等）

近年、ICT活用教育（情報通信技術を活用して行う教育）が、教育の質の向上や教育格差の是正について果たす役割が注目され、政府も推進しているが、一方で、授業形態により、権利制限の対象となるものとならないものが存在するなどの課題が指摘されていた（図表3参照）。

改正前においても、学校等の非営利の教育機関の授業において著作物を利用する際、対面授業（1つの教室に教員と児童生徒がいる、ごく一般的な授業形態）で使用する資料の複製等は、権利者の許諾を得ることなく、かつ、無償で行うことが認められていた。

一方で、同じく学校等で行われるICTを活用した授業形態の1つである、送信側には教員のみで児童生徒等はいない形式の授業（いわゆるスタジオ型のリアルタイム配信授業）等についての公衆送信（著作物を不特定の人又は特定多数の人向けに送信すること）は、権利制限の対象外であった。

図表3 学校等の授業の過程で著作物の公衆送信を行う際の著作権処理の取扱い



(出所) 文部科学省資料

²³ 第196回国会衆議院文部科学委員会議録第5号7頁（平30.4.6）

²⁴ 第196回国会衆議院文部科学委員会議録第6号23頁（平30.4.11）

改正により、学校等の授業について、従来は権利制限の対象外であった公衆送信も権利制限の対象とされ、権利者の許諾なしで著作物が利用可能となった(第35条第1項)。ただし、新たに権利制限の対象となった公衆送信は無償ではなく、権利者側に補償金(授業目的公衆送信補償金)請求権が付与され(同条第2項)、補償金の徴収分配を行う団体を文化庁長官が指定することとなった(指定管理団体。第104条の11第1項)²⁵。

イ 委員会における主な質疑・答弁の要旨

法改正の意義について、上野達弘参考人から、「教育の情報化(に関する今回の法改正)のように、権利制限による円滑な利用促進と補償金制度による適正な利益分配を両立する方法は、今後の制度論のモデルになる²⁶」旨の指摘があった。

補償金の徴収・分配の公平性について、政府参考人から、「適正性・透明性の確保は非常に重要である。文化庁長官が補償金の徴収分配団体を指定する際の基準として、補償金請求権の対象となる公衆送信が行われる著作物、実演、レコード、放送及び有線放送について、それぞれの権利者を構成員とする団体であること等の要件を定めている。また、指定管理団体に、補償金の分配に関する事項を含む補償金関係業務の執行に関する規程の文化庁長官への届出義務を課すこと等を規定している²⁷」旨の答弁があった。

授業形態により補償金の有無に差が生じる理由や、小中学校は全て無償とすべきではないかとの指摘について、政府参考人から、「文部科学省としては、権利者の不利益に配慮する観点から、本来的にいずれの行為も補償の対象とすることが適当と考えているが、教育関係団体からは、現在無償で行える行為は無償を維持してほしい旨の要望が示され、教育現場の混乱への配慮の観点から、今回の案を採用した²⁸」旨、また、林文部科学大臣から、「一定の学校種に限って補償金の請求権自体をなくしてしまうことは、教育現場の手続的な負担に配慮しつつ、権利者に適切な対価還元を行う今般の制度改正の趣旨から難しい²⁹」旨の答弁があった。

想定される児童生徒1人当たりの補償金額や、補償金相当分について国が予算措置を行う必要性について、政府参考人から、「具体的な額は、学校等で利用される著作物の種類・量等の様々な要素を考慮して決定されるので、現段階で答えることは困難である³⁰」旨、また、「認められる利用行為の範囲も異なるが、豪、仏、独、英における書籍にかかわる補償金等の額は、生徒等1人当たり年間数百円から千数百円である³¹」旨、また、林文部科学大臣から、「(補償金支払に必要な経費を設置者、保護者のいずれが負担するかは、)設置者が適切に判断すべきである³²」旨の答弁があった。

指定管理団体への文部科学省OBの再就職を行うべきではないとの指摘について、林

²⁵ 従来から権利制限の対象となっていた対面授業で使用する資料の複製等については、改正後も、引き続き無許諾・無償が維持されている。

²⁶ 第196回国会参議院文教科学委員会会議録第8号4頁(平30.5.15)

²⁷ 第196回国会衆議院文部科学委員会会議録第5号13頁(平30.4.6)

²⁸ 第196回国会衆議院文部科学委員会会議録第5号14頁(平30.4.6)

²⁹ 第196回国会衆議院文部科学委員会会議録第6号21頁(平30.4.11)

³⁰ 第196回国会衆議院文部科学委員会会議録第6号20頁(平30.4.11)、補償金額の決定過程は、図表3参照。

³¹ 第196回国会衆議院文部科学委員会会議録第5号17頁(平30.4.6)

³² 第196回国会参議院文教科学委員会会議録第9号17頁(平30.5.17)

文部科学大臣から、「(昨年発覚した) 天下り問題を受けて省内でコンプライアンスチームも作っており、ルールどおりしっかりとやっていく³³⁾」旨の答弁があった。

(3) 障害者の情報アクセス機会の充実に係る権利制限規定の整備

ア 改正の概要(第37条第3項)

平成28年9月、「盲人、視覚障害者その他の印刷物の判読に障害のある者が発行された著作物を利用する機会を促進するためのマラケシュ条約」が発効した。

改正前においても、視覚障害者のために、点字図書やDAISY³⁴⁾図書等を作成することが認められていた。しかし、改正前の第37条第3項は、権利制限の受益者となる障害者を「視覚障害者その他視覚による表現の認識に障害のある者」としていたため、マラケシュ条約が求める肢体不自由により書籍の保持が困難な者も含まれるのか否か、文理上必ずしも明らかではなかった。

改正により、身体障害などにより読字に必要な動作が困難な者も権利制限の受益者とされるとともに、図書館によるDAISY図書のデータのメール送信等が可能となった(なお、マラケシュ条約は第196回国会で締結が承認された)。

イ 委員会における主な質疑・答弁の要旨

衆参の委員会においては、各参考人の意見陳述等を踏まえ、法改正事項も含めた障害者の読書環境等について、幅広く質疑が行われた。

筑波大学附属視覚特別支援学校教諭の宇野和博参考人からは、障害者の読書環境整備の必要性について、「著作権フリーの本があっても、誰かに点字や音声データ等にしてもらわない限り、私には紙の束にすぎない。また、日本で障害者が読める本は、点訳図書が約19万タイトル、録音図書が約9万タイトル等に過ぎず、障害者の読書環境の整備には、著作権の制限だけでなく、障害者が読める媒体を増やす取組の両輪が必要である³⁵⁾」旨、また、「子供向けの図書は圧倒的に少ないが、子供の成長に読書は欠かせないものであり、子供の教育に対する読書媒体の充実にについては、国を挙げて進めてほしい³⁶⁾」旨の指摘があった。

著作物の複製等を行うことができる主体(政令で指定)を拡大し、障害者の図書利用促進に向け、ボランティア団体等も対象とする必要性について、社会福祉法人日本盲人会連合会長の竹下義樹参考人から、「(現在の)要件が非常に厳しくボランティア等が自由に活動できない。現実に具備が可能な一定の要件を定め、登録機関に登録すればボランティア活動ができる環境を期待している³⁷⁾」旨の指摘があった。また、政府参考人から、「文化審議会の提言を踏まえて、関係者の意見も聞きながら、具体的な制度設計の検討

³³⁾ 第196回国会参議院文教科学委員会会議録第9号20頁(平30.5.17)

³⁴⁾ Digital Accessible Information Systemの略。デジタル録音図書の国際標準規格であり、パソコンなどを用いて音声やテキストデータ、画像などを同期して再生することができる(前掲注1、107頁)。

³⁵⁾ 第196回国会参議院文教科学委員会会議録第8号5頁(平30.5.15)

³⁶⁾ 第196回国会参議院文教科学委員会会議録第8号14頁(平30.5.15)

³⁷⁾ 第196回国会衆議院文部科学委員会会議録第6号6頁(平30.4.11)

を進めて、速やかに制度の整備に向けて取り組みたい³⁸」旨の答弁があった。

特別支援学校等がサピエ（視覚障害者等に向けたデータ提供サービスを行う図書館）に加入することを政府が積極的に支援する必要性について、政府参考人から、「障害のある児童生徒、学生が豊かな読書活動を体験できるよう様々な形態の図書館資料の整備を図ることは重要である。今後、各種会議の場などを通じ、サピエの情報についても周知することで、必要な経費の予算化等を促したい³⁹」旨の答弁があった。また、宇野和博参考人から、「年間4万円の会費の問題から、サピエに加入できない盲学校もある。一方でサピエの財政も脆弱であり、省庁の垣根を越えて、障害者の理想的な電子図書館の在り方について、障害当事者を交えて検討願いたい⁴⁰」旨の指摘があった。

読書環境以外の課題について、竹下義樹参考人から、「テレビの緊急放送は最初に音が鳴るが、その後の字幕は音声化されないため、私達視覚障害者はテレビから十分な情報が得られない。ぜひとも改善していただきたい⁴¹」旨の指摘があった。

（４）アーカイブの利活用促進に関する権利制限規定の整備等

アーカイブの利活用促進に当たっては、分科会報告書を踏まえ、以下の3点について改正が行われた。

ア 作品の展示に伴う美術・写真の著作物の利用に係る規定の整備（第47条）

改正により、展示作品の解説・紹介のために著作物を複製・利用する場合に、従来の小冊子に加えて、タブレット端末等のデジタル媒体を用いた場合にも、権利者の許諾が不要になり、また、美術館等が展示作品に係る情報提供として、著作物のサムネイル画像（作品の小さな画像）をインターネット等で公開する場合も許諾が不要となった（改正前はいずれについても許諾が必要であった）。

委員会では、タブレット以外の対象機器について、政府参考人から、「今回の改正は、対象となる機器は指定していない。今後、技術の進展により、多様な機器を用いた様々なサービスの提供が可能となる⁴²」旨の答弁があった。

イ 著作権者不明等著作物の裁定制度の見直しに係る規定の整備（第67条等）

改正により、権利者と連絡が取れない等の理由により権利者の許諾が得られない著作物の利用について文化庁長官による裁定制度を利用する際、補償金について、国及び地方公共団体その他これらに準ずるものには事前の供託を求めず、権利者が現れた場合に直接権利者に支払うこととなった（改正前は、国等も事前の供託が必要であった）。

委員会では、国及び地方公共団体に「準ずるもの」について、政府参考人から、「支払の確実性に照らして判断される。具体的な指定対象は今後検討する。なお、改正規定の趣旨に鑑み、個人は対象としていない⁴³」旨の答弁があった。

³⁸ 第196回国会衆議院文部科学委員会議録第6号31頁（平30.4.11）

³⁹ 第196回国会参議院文教科学委員会議録第9号13頁（平30.5.17）

⁴⁰ 第196回国会参議院文教科学委員会議録第8号5～6頁（平30.5.15）

⁴¹ 第196回国会衆議院文部科学委員会議録第6号9頁（平30.4.11）

⁴² 第196回国会衆議院文部科学委員会議録第5号17頁（平30.4.6）

⁴³ 第196回国会衆議院文部科学委員会議録第5号17頁（平30.4.6）

ウ 国立国会図書館における外国の図書館への絶版等資料の送信に係る規定の整備（第31条第3項）

改正により、国立国会図書館が絶版等資料を自動公衆送信⁴⁴することができる施設に、外国の図書館等が追加された（改正前においても、国立国会図書館は、電子化された絶版等資料を政令で定める図書館等に自動公衆送信することができたが、国内の公共図書館や学校図書館等に限られていた）。

委員会では、新たに送信対象となる外国施設について、政府参考人から、「（改正前の規定による）図書館等の要件を踏まえ、絶版等資料の受信が適切な環境において行われる施設が指定される基準を定めていく⁴⁵」旨の答弁があった。

（5）著作権制度等に関するその他の主な論議

委員会では、個別の改正事項以外にも、著作権制度等について幅広く議論が行われた。

著作権法の目的、今後の著作権行政の在り方について、林文部科学大臣から、「著作権制度は、創作者に対して無断利用を防止する権利を与えて、対価回収の機会を確保することにより、創作活動へのインセンティブを付与することで文化の発展に寄与する、我が国の文化の発展の基盤となる仕組みである。権利の適切な保護と利用の円滑化のバランスをとることにより文化の発展に寄与するという著作権法の目的ののっとり、今後生じ得る社会の変化に応じて、制度の整備や著作物の流通環境の整備等を適時適切に行いたい⁴⁶」旨の答弁があった。

著作権や文化政策の在り方について、一般社団法人日本経済団体連合会産業技術本部長の吉村隆参考人から、「狭い意味の文化政策ともう少し広い意味で経済と連動した文化政策があるのではないか。経済のサイクルを回しながら、文化の力も借り、文化の力をより強めていくことにも貢献しながらやっていくことが大事である⁴⁷」旨の指摘があった。また、山田健太参考人からは、「法改正の議論の中で、『著作権の保護と著作物の公正な利用のバランスで文化の発展を図る』との文言が出てくるが、『著作権の保護と文化の継承のバランスの結果として、その著作物の公正利用を図る』ことが大事なポイントであり、この2つは似たような文章であるが、微妙に違う⁴⁸」旨の指摘があった。

著作権に関する教育について、林文部科学大臣から、「子供のころから、他人の創作行為を尊重して著作権を保護するための知識と意識を醸成することが大変重要である。著作権については、小中学校の新学習指導要領の社会科、音楽、技術家庭の技術分野で取り上げているほか、学習ソフトの作成・提供、学習教材の提供を行っている⁴⁹」旨、また、「先生方が著作権に関する理解を深めることが重要であることから、パンフレットの作成、講習

⁴⁴ ホームページなど、受信者がアクセスした（選択した）著作物だけが、手元に送信される送信形態のこと（文化庁長官官房著作権課「著作権テキスト」（平成29年度）15頁）。

⁴⁵ 第196回国会衆議院文部科学委員会議録第5号18頁（平30.4.6）

⁴⁶ 第196回国会衆議院文部科学委員会議録第5号15頁（平30.4.6）

⁴⁷ 第196回国会参議院文教科学委員会議録第8号13頁（平30.5.15）

⁴⁸ 第196回国会参議院文教科学委員会議録第8号7頁（平30.5.15）

⁴⁹ 第196回国会衆議院文部科学委員会議録第6号22頁（平30.4.11）

会の開催を行っている⁵⁰」旨、また、政府参考人から、「学校以外の場における著作権教育の実施も重要であり、地域社会の中心となって研修会の企画や、関係者への指導や助言が行える人材養成が必要である。文部科学省として、一般向けや図書館職員向けなど対象者別の各種講習会の実施等を行っている⁵¹」旨の答弁があった。

今回の法改正の国民への周知について、政府参考人から、「文化庁のウェブサイトや、著作権制度に関する知識の普及のために全国各地で開催している講習会の中で、丁寧に解説に努めたい。また、教育の情報化に関する改正については、(教育委員会等への) 施行通知の中で明らかにしたい⁵²」旨の答弁があった。

3. おわりに

衆議院文部科学委員会及び参議院文教科学委員会においては、法改正事項にとどまらず、著作権制度全般も含めた様々な角度からの質疑が行われた。これらを踏まえ、両委員会は、改正著作権法の採決に当たり、附帯決議を付している⁵³。

附帯決議では、委員会での質疑等で懸念が示された事項等（権利制限規定等の運用への十分な配慮、立法趣旨の積極的な広報、授業目的公衆送信補償金が生徒等に転嫁される場合に負担が過度にならない適切な運用、視覚障害者等の読書環境の整備に関する具体策等）について、政府及び関係者に特段の配慮を求めている。これらの点を含め、法改正事項の円滑な施行に向けた政府等の取組について、引き続き注視していく必要がある。

【参考文献】

文化審議会著作権分科会「文化審議会著作権分科会報告書」（平成 29 年 4 月）
文化庁長官官房著作権課「著作権テキスト」（平成 29 年度）

(かわひと あきら)

⁵⁰ 第 196 回国会衆議院文部科学委員会議録第 6 号 22～23 頁（平 30. 4. 11）

⁵¹ 第 196 回国会参議院文教科学委員会議録第 9 号 12 頁（平 30. 5. 17）

⁵² 第 196 回国会衆議院文部科学委員会議録第 6 号 23 頁（平 30. 4. 11）

⁵³ 第 196 回国会衆議院文部科学委員会議録第 7 号 2 頁（平 30. 4. 13）、第 196 回国会参議院文教科学委員会議録第 9 号 21 頁（平 30. 5. 17）