

第17期 文化審議会 著作権分科会 法制・基本問題小委員会における 当面の検討課題及び検討の進め方について（案）

1. 法の適切な運用環境の整備について

（1）問題の所在

平成29年4月に取りまとめられた文化審議会著作権分科会報告書（以下「平成29年報告書」という。）では、新たな著作物の利用ニーズに柔軟に対応できる「柔軟性のある権利制限規定」の整備が提言された。その際、我が国の企業や国民の法令遵守意識や訴訟に対する意識等を踏まえれば、抽象度の高い規定を採用する場合には予測可能性の低下の問題への対応が必要となるところ、そのための方策の一つとしてソフトローの活用が挙げられている。また、個別・具体性の強い規定を採用する場合には、過度な文理解釈による利用の委縮が生じないよう、法の趣旨に適合した解釈運用がなされるようにすることが期待される場所であり、そのような目的においてもソフトローの活用の有効性が指摘されている。加えて、法の適切な運用を確保する上では、その前提として、我が国において著作物の利用に関わる者が著作権法に対する理解を十分に有している状態にあることも求められるが、平成29年報告書においては、我が国における著作権法の普及状況が極めて低い水準であるという実態¹が示されており、著作権法に関する普及啓発に関する取組の更なる充実が求められている。

こうした法の運用面の課題については、教育の情報化の推進等に関する検討においても課題として挙げられており、対応が求められている。具体的には、教育現場における著作権に関する知識・理解の程度が、各種調査²において必ずしも望ましい水準に至っていないことが把握されており、教育機関における著作権制度に関する研修・普及啓発活動の必要性が指摘されている。また、法第35条や第32条に規定される抽象的要件に係る判断の難しさから、関係者からは、ガイドラインの整備の必要性が指摘されている。さらに、こうした権利制限規定の適用範囲を明らかにする取組と併せて、権利制限規定の適用対象外の範囲についても「切れ目」なく著作物の利用が行えるよう、ライセンシング環境を整備することの重要性が指摘されている。

これらのことを踏まえ、平成29年報告書で提言した法改正を契機として、ソフトローの活用、著作権に関する普及啓発、ライセンシング環境の整備など、法の適切な運用環境の整備に係る取組を総合的な見地から進めていくことが求められている。

¹ 著作権法に馴染みがあると回答した企業は約4割、利用者団体では約5割であり、個人利用者は約1割であった。また、著作権法で用意されている救済措置の内容について、刑事罰を認知していない企業は約3割、個人は7割強であった。さらに、これらについてアンケート調査における非回答者の存在を勘案すると、実際に馴染みや理解がある者の割合はこれより低い可能性が高い。

² 「ICT活用教育など情報化に対応した著作物等の利用に関する調査研究」（平成27年3月 株式会社電通）、
「学校における著作権教育のアンケート調査報告書」（平成27年6月 公益社団法人著作権情報センター）

(2) 本課題に関する検討状況と今後取り組むべき事項

① ソフトローについて

ソフトローの形成を促進していく上で考慮すべき視点等については、平成29年報告書及び同報告書の検討に先立って行われた調査研究³において一定の検討がなされている。具体的には、ソフトローの形成主体（公的機関の関与の度合いを含む。）に応じた類型ごとの分析や、ハードローと比較した場合のソフトローの利点や留意点について一定の整理がされている。

本小委員会としては、こうした検討の成果も踏まえつつ、著作権分野の特質も踏まえたソフトローの形成に当たって考慮すべき点や公的関与の在り方等について、更に検討を深めていくことが適当である。

また、教育目的の著作物利用については、既に関係団体からもガイドライン策定に向けて取り組む旨の方針が表明されていることから、その検討が円滑に進むよう、必要な支援等を行うことが適当である。その際、既に教育目的の著作物利用に係るガイドライン等の整備が行われている諸外国の状況についても可能な限り把握に努めることが適当である。

② 著作権法に関する普及啓発について

これまでの検討においては、我が国における著作権法の普及状況が非常に低い水準であると認められているものの、その主たる要因がどこにあり、また、どのような解決策を講じることが効果的であるのかについては十分に整理・検討はなされていない。

このため、現在関係者において取り組んでいる普及啓発活動の状況を把握した上で、課題の整理を行うとともに、効果的な解決方策についても検討することが必要である。その際、教育の情報化の推進に係る制度改正を契機として教育関係者において研修・普及啓発活動の充実への機運が高まっていることを踏まえ、こうした取組を促進するための方策についても併せて検討することが適当である。

③ ライセンシング環境の整備等について

平成29年報告書において、ICT活用教育における著作物の利用についてライセンシング環境の整備のニーズが教育関係者から寄せられており、また、権利者団体としてもこれに応じて環境の整備に取り組む旨の意思表示がなされている旨が示されている。教育分野における著作物利用に関しては、諸外国において、ライセンシング環境の整備が、（補償金制度を含む）権利制限規定やガイドラインの設定と連動し、又はこれと一体としてなされることによって、制度全体が有効に機能し、著作物利用の円滑化が図られている例が見受けられる。我が国においても、こうした総合的な視点の下で、ライセンシング環境の整備が進められることが期待される。

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に関する調査研究」（平成28年度3月 青山社中株式会社（文化庁委託事業））

このため、関係者間における協議の場の設定や諸外国の状況に関する調査等を含め、必要な支援等を行っていくことが適当である。

上記の課題に関する検討の進め方については、その検討が円滑に進むよう、まずは政府において、関係者における取組状況を随時把握するとともに、これと並行して必要な情報収集や調査研究等を行うとともに、必要に応じてその取組の支援等を行っていくことが適当である。本小委員会としても、その状況を踏まえ、必要に応じ、国として講じべき施策等に関し検討を行うことが適当である。

2. 教育の情報化の推進等

(1) 問題の所在

デジタル・ネットワーク社会の進展等に伴い、情報通信技術を活用した様々な教育活動が行われるようになってきている。ICTを活用した教育は教育の質の向上や教育の機会拡大に資するとされ、例えば、課題解決に向けた主体的・協働的・探究的な学びの実現、個々の能力・特性に応じた学びの実現のほか、地理的環境に左右されない教育の質の確保を可能にするとされている。これを踏まえ、政府全体の方針としてICT活用教育推進のための取組を促進していく旨が示されており、教育政策の分野では関連する制度改正の検討・実施や様々な振興方策が講じられている。このようなICT活用教育の取組の広がりやその促進の必要性の高まりに対し、著作権を巡る課題の存在が教育関係者等から指摘されており、関連する著作権制度の見直しやライセンス体制の改善充実等が求められている。本課題については平成29年報告書において一定の取りまとめが行われたところであり、同報告書が提言した制度改正等に取り組むとともに、引き続き検討することとされた課題についても検討を進める必要がある。

(2) 本課題に関する検討状況と今後取り組むべき事項

平成29年報告書では、学校等における授業のための著作物の公衆送信について新たに補償金付きの権利制限規定を整備することを提言するとともに、1.で述べたとおり、法の運用面の課題として、教育機関における著作権法に関する研修・普及啓発、ライセンス環境の整備・充実、法解釈に関するガイドラインの整備に係る取組について提言した。また、教員・教育機関間の教育目的での教材等の共有については継続して検討を行うこととした。以上を踏まえ、今後、次の事項について検討を行うこととする。

① 法の運用面の環境整備

学校等における公衆送信に係る権利制限規定に係る補償金制度については、教育機関における教育活動に与える手続上の負担を軽減するため、窓口の一元化を図るべきこととしており、権利者団体による団体の組成及び関係者による運用面の検討が円滑に進められる必要がある。

また、法が適切に解釈・運用され、権利制限規定の適用対象外となる範囲については契約により適法に利用の円滑化が図られるよう、1.で述べたように、教育機関における著作権法に関する研修・普及啓発や権利者団体によるライセンス環境の整備・充実、法解釈に関するガイドラインの整備など、法の運用面の課題の解決にも取り組むことが重要となる。

これらの取組が円滑に進むよう、関係者における取組状況を随時把握しつつ、これと並行して必要な情報収集や調査研究等を行うことによって、取組の支援等を行っていくことが適当である。なお、これらの課題に関する検討は法の適切な運用環境の整備の在り方全般にも関わるものであることから、1.に係る検討と連携して検討を行うことが適当である。

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

本課題については、平成29年報告書においては、一定の範囲で権利制限の対象とすることに肯定的な意見があったものの、「共有の範囲によっては権利者に与える不利益が大きく異なり、規模によっては民間の教材関係業者との競合の問題も生じることとなると考えられることから、教育上の必要性が認められるケースについてより詳細に吟味した上で、権利者に及び得る影響の度合いとのバランスについて更に考察を深める必要がある。」とされている。これを踏まえ、まずは教育現場における教材等の共有について、より詳細なニーズの把握を行った上で、当該ニーズを基に検討を進めることとする。

(参考)「知的財産推進計画2017」等における記述

知的財産推進計画2017（平成29年5月16日知的財産戦略本部）

I. 第4次産業革命（Society 5.0）の基盤となる知財システムの構築

1. データ・人工知能（AI）の利活用促進による産業競争力強化に向けた知財制度の構築（教育の情報化の推進）

- ・ICT活用教育における著作物の円滑な利活用に向けて、文化審議会著作権分科会報告書（2017年4月）を受け、授業の過程における著作物等の公衆送信の円滑化について、新たに補償金請求権付の権利制限規定を整備するなど必要な措置を講ずる。教員・教育機関間の教育目的での教材等の共有については、より詳細なニーズを把握した上で、引き続き検討を行う。（短期・中期）（文部科学省）
- ・教育機関における著作権法に関する研修・普及啓発活動の促進、及びライセンシング環境の整備・充実等に関する課題について検討し、必要な措置を講ずる。
（短期・中期）（文部科学省）
- ・デジタル教科書の有する公共性等を考慮し、その学校教育制度上における位置付けを踏まえ、デジタル教科書についても、公表された著作物の掲載が必要な限度で認められるよう、必要な措置を講ずる。（短期・中期）（文部科学省）

3. 障害者の情報アクセス機会の充実

(1) 問題の所在

平成26年1月、我が国は「障害者の権利に関する条約」を批准し、同年2月に同条約が我が国について効力を発生した。また、平成25年6月、視覚障害者等のための著作権の権利制限及び例外について規定した「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（仮称）」（以下「マラケシュ条約」という。）が採択された。これらを契機として、マラケシュ条約締結のための法整備を含め、障害者の情報アクセス機会の充実に関して著作権制度の整備が一層求められている。

障害者団体からは、マラケシュ条約の締結のために必要な法整備（書籍の音訳等に係る権利制限規定の受益者の範囲の拡大）に関する要望の他にも、障害者の情報アクセス機会の確保に資する観点から様々な要望が寄せられている。これらを踏まえ、障害者の情報アクセス機会の充実に向けた必要な取組について検討を行うことが求められている。本課題については平成29年報告書において一定の取りまとめが行われたところであり、同報告書が提言した制度改正等に取り組むとともに、引き続き検討することとされた課題についても検討を進める必要がある。

(2) 本課題に関する検討状況と今後取り組むべき事項

平成29年報告書では、関係者間の協議の状況を踏まえ、マラケシュ条約の締結のために必要な法整備を含め、視覚障害者等のための著作物利用に係る権利制限規定の見直し⁴について提言を行った。

一方で、放送番組へのアクセス機会の充実に関する要望（放送に字幕等を付して行う公衆送信等）については、関係者間での協議において意見の集約には至っていない。これを受け、平成29年報告書では、関係者に対し、障害者の情報アクセス機会を保障していくという視点をもって本要望に関する協議が行われることを要請するとともに、文化庁には協議が円滑に進められるよう適切に助言等を行うことを求めている。本小委員会としては、今後、本要望事項に係る協議の進捗を注視しつつ、適切な時期に改めて検討を行うことが適当である。

また、上記要望事項に限らず、障害者の情報アクセス機会の充実に資する事項について、今後必要に応じて検討を行うことが適当である。

⁴ 具体的には、法第37条第3項における受益者の範囲に関し身体障害等により読字に支障のある者を加えることや、同項により認められる著作物の利用行為にメール送信等を含めること、ボランティアグループ等が同項に基づき複製等を行うことができる主体となり得るようにすることについて所要の規定の整備を行うことが適当であるとされた。

4. 権利者不明著作物等の利用円滑化

(1) 問題の所在

他人の著作物等を利用する場合、原則としてその著作物等の権利者に許諾を得る必要があるが、権利者が誰かそもそも分からない場合や、権利者が特定できたとしてもその連絡先が分からないという場合には、権利者と連絡を取ることができず許諾を得ることができないため、著作物等を適法に利用できないという課題がある。このような場合であっても、適法に著作物等を利用できる道を開き、著作物等の流通を促進するための制度として、著作権者不明等の場合の裁定制度（法第67条）がある。

近年、デジタル・ネットワーク化の更なる進展により著作物等の創作、流通、利用に係るコストが大きく低下した結果、大量の著作物等が創作され、流通し、利用可能な状態におかれることとなった。加えて、著作物の創作主体についても多様化が進み、創作に係る投資の回収といった経済的動機をもたずに創作される著作物が増加し、集中管理などの円滑にライセンスを受けるための手続が提供されない著作物等が大量に発生することとなった。著作物等を巡るこうした社会状況の変化を背景として、物理的・技術的には利用可能な著作物等が大量にあるにも関わらず権利処理コストの問題で利用が適切に進まないとの問題が顕在化しており、権利者不明著作物等の利用に係る問題も深刻さを増している。

この点に関し、文化庁においては著作権者不明等の場合の裁定制度について随時見直しが進められてきたが、裁定制度の改善の他にも、著作権者不明等著作物をはじめ集中管理のなされていない著作物等の利用円滑化方策の選択肢の一つとして、権利情報の集約化に係る措置や拡大集中許諾制度の導入について検討することが求められている。なお、権利情報の集約化については、著作権者不明著作物等を減少させる効果も期待されるところである。

(2) 本課題に関する検討状況と今後取り組むべき事項

著作権者不明等の場合の裁定制度については、近年、利用円滑化のための改善に向けた取組が進んでいる。昨年度は、10月より、民間主体を活用した裁定手続の迅速化及び利用者の手続負担の軽減に資する方策を検討するため、文化庁からの委託により、9権利者団体⁵で構成されるオーファンワークス実証事業実行委員会が、利用者のために権利者搜索や文化庁への裁定申請を行う実証事業を実施した。昨年度実証事業の結果を踏まえ、今後も引き続き実証事業を実施し、裁定制度の利用促進に向けた検討が継続される予定であるとされている。

また、権利情報の集約化に係る措置については、本年度より、新規事業として「コンテンツの権利情報集約化等に向けた実証事業」が開始された。複数の権利情報データベースを総合検索できるサービスが存在しないという課題や、権利を自己管理している著

⁵ 公益社団法人日本文藝家協会、一般社団法人日本写真著作権協会、一般社団法人日本音楽著作権協会、一般社団法人日本美術家連盟、一般社団法人日本美術著作権連合、協同組合日本脚本家連盟、共同組合日本シナリオ作家協会、公益社団法人日本漫画家協会、公益社団法人日本複製権センター。アドバイザーとして、日本行政書士会連合会、日本弁護士連合会、弁護士が加わる。

著作権等に関する権利情報が未整備であるという課題、許諾手続が煩雑であるという課題を解決するため、まずは権利情報集約の基盤が整っている音楽の分野から、既存の管理事業者等の有する権利情報を集約し、自己管理されている権利情報も含めて、一括検索できるプラットフォームの構築を目指すこととされている。

本小委員会としても、これらの政府の取組が着実に実行されていくことが適当であると考えます。

また、拡大集中許諾制度については、文化庁委託事業により、平成27年度に「拡大集中許諾制度に係る諸外国基礎調査」を、平成28年度には「拡大集中許諾制度に関する調査研究」が実施されたところであり、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。

(参考)「知的財産推進計画2017」等における記述

知的財産推進計画2017（平成29年5月16日知的財産戦略本部）

I. 第4次産業革命（Society 5.0）の基盤となる知財システムの構築

**1. データ・人工知能（AI）の利活用促進による産業競争力強化に向けた知財制度の構築
（2）今後取り組むべき施策**

**③第四次産業革命（Society 5.0）の基盤となる著作権システムの構築
（著作権者不明等の場合の裁定制度の更なる充実）**

- ・権利者不明著作物等の利用を円滑化するため、著作権者不明等の場合の裁定制度における補償金供託について、一定の場合に後払いを可能とすることとし、「推進計画2016」を踏まえ、速やかな法案提出に向けて、必要な措置を講ずる。また、利用者による権利者探索コスト低減のため、民間団体と協力して2016年10月から行った負担軽減の効果を検証する実証事業の結果を踏まえ、引き続き必要な措置を講ずる。

（短期・中期）（文部科学省）

（円滑なライセンス体制の整備・構築）

- ・著作物等の利用円滑化の観点から、2015年度及び2016年度に行った拡大集中許諾制度に係る調査研究の結果を踏まえ、具体的課題について検討を進める。

（短期・中期）（文部科学省）

- ・権利処理手続を円滑化し、コンテンツの活用を促進するため、コンテンツ等の権利情報を集約化したデータベースの利用促進を官民が連携して分野ごとに進める。あわせて、2017年度に既存の権利情報を統合し新たなデータベースを構築するための実証事業を実施するとともに、当該データベースを活用した権利処理プラットフォームの構築に係る検討を実施する。（短期・中期）（文部科学省、経済産業省）

5. リーチサイトへの対応

(1) 問題の所在

近年、デジタル・ネットワークの進展に伴い、インターネット上において音楽・アニメ・映画・マンガ・ゲームなどのコンテンツが不正に流通し、インターネット上の著作権侵害による被害が深刻さを増してきている。このような状況において、自身のウェブサイトにはコンテンツを掲載せず、他のウェブサイトに掲載された著作権侵害コンテンツへのリンク情報を提供して、利用者を侵害コンテンツへ誘導するためのウェブサイト（いわゆるリーチサイト）など侵害コンテンツへの誘導行為が、侵害コンテンツへのアクセスを容易にし、著作権侵害を助長しているといわれている⁶。このようなインターネット上の海賊版の流通を助長させる行為は、著作権者が正規版を展開する上での大きな問題となっており、その対応強化策について検討を行うことが求められている。

(2) 本課題に関する検討状況と今後取り組むべき事項

本課題については、昨年度、本小委員会において権利者側の関係団体へリーチサイトの実態等についてのヒアリングを行い、権利者側の関係団体からは、一定の主観的要件を満たす違法コンテンツにリンクを貼って公衆を誘導する行為についてはこれを「みなし侵害」行為として差止請求及び刑事罰の対象とすること等が要望として寄せられた。また、本小委員会では、権利者側の関係団体からのヒアリング結果を踏まえ、リーチサイト等による侵害コンテンツへの誘導行為の行為類型の整理を行った上で、現行法における対応状況、対応すべき行為範囲、対応策等について検討を行った。

今後は、プラットフォーム等へのヒアリングを経た上で、表現の自由への過度な萎縮効果を生じないように配慮しつつ、法制面での対応を含め具体的な対応策等について、更に検討を深めていく必要がある。

(参考)「知的財産推進計画2017」等における記述

知的財産推進計画2017（平成29年5月16日知的財産戦略本部）

Ⅲ. 2020年とその先の日本を輝かせるコンテンツ力の強化

1. コンテンツの海外展開促進と産業基盤の強化

⑤模倣品・海賊版対策

（インターネット上で流通する模倣品・海賊版対策）

- ・インターネット上の海賊版対策については、オンライン広告対策の民間における検討体制の運用について支援するとともに、リーチサイト対策、サイトブロッキングに係る課題の検討など、全体的な取組について関係府省が連携しつつ、引き続き検討を行う。（短期・中期）（内閣府、関係府省）
- ・リーチサイトを通じた侵害コンテンツへの誘導行為への対応に関して、権利保護と表現の自由のバランスに留意しつつ、関係者の意見を十分に踏まえ、法制面での対応を含め、具体的な課題の検討を加速化させる。（短期・中期）（文部科学省）

⁶ 例えば、リーチサイトにリンクが掲載された動画の平均視聴数は、リーチサイトに掲載されていないものに比べて数十倍であったとの報告がなされている。（電気通信大学「リーチサイト及びストレージサイトにおける知的財産侵害実態調査」平成24年3月）

6. 新たな時代のニーズに的確に対応した制度等の整備

(1) 問題の所在

文化審議会著作権分科会においては、デジタル・ネットワーク化の進展などの社会の変化を受け、著作物の創作・流通・利用を巡る環境に大きな変化が生じていることを踏まえ、新たな時代のニーズに的確に対応した制度等の整備が求められている。

本課題については、これまで、新たな時代における著作物の利用に係るニーズを把握し、これを整理・分類した上で検討を行ってきた。平成29年報告書においては、優先的に検討することとしたニーズへの対応を念頭において、明確性と柔軟性を備えた複数の権利制限規定による「多層的」な体系を構築することが提言された。

まず、上記提言に沿った制度改正に向けて、政府において手続きを進めることが求められる。また、同報告書の取りまとめ段階では検討に着手するには至らなかった他のニーズについても、今後、上記制度改正に係る対応を行った後、各ニーズの分類及び優先度を考慮しつつ、順次検討を行うことが求められる。

(2) 本課題に関する検討状況と今後取り組むべき事項

平成29年報告書においては、所在検索サービス、情報分析サービス、システムのバックエンドにおける複製、リバーズ・エンジニアリング、翻訳サービス及びその他CPSサービスについて検討を行い、具体的な制度整備の在り方が提言された。

権利制限規定による対応が求められるその他のニーズについては、①ニーズの明確性や②権利制限による対応の正当化根拠の見通し、③優先度の観点から分類・整理が行われたところであり⁷、また、本小委員会の下に設置したワーキングチームにおいて今後の検討すべき課題について意見が示されている⁸。今後、これらを踏まえ、ニーズの分類や優先度を考慮しつつ、順次検討を行うことが適当である。

また、ニーズ募集において寄せられた権利制限規定以外の政策手段による対応を求めるニーズについても、ニーズの内容や課題の優先度を考慮しながら、必要に応じて検討を行っていくことが適当である。

⁷ 平成29年報告書付属資料1（同報告書137ページ以下）参照。ここでは、①・②について相当程度説明されているが③について肯定されないものとした「A-1-2」に分類されたニーズとしては、図書館における公的機関が作成した広報資料の複製、図書館におけるインターネット上の情報のプリントアウト、商品の批評や販売目的の写真（書影、ジャケット等）のウェブサイト掲載がある。また、①・②について一定程度説明されているものとした「A-2」に分類されたニーズとしては、パロディ・二次創作としての著作物利用、教科書・入試問題の二次利用、障害者の情報アクセシビリティ向上のためのサービス、メディア変換サービス、企業等で一般的に行われている軽微な複製等がある。

⁸ 教科書・入試問題の二次利用、パロディ・二次創作としての著作物利用、メディア変換サービス、図書館等における複製等及び放送番組のインターネットでの同時配信に係るニーズに関する意見が挙げられている。