

文化庁長官官房著作権課秋山課長補佐の説明概要

(平成 28 年 11 月 25 日第 17 回臨時総会)

ICTの活用教育を行っていく上での著作物利用の円滑化について、数年前から私立大学情報教育協会からも要望をいただいていた。その議論が一定程度進んできているので説明の機会を設けていただいた。説明の構成は、大きく著作権に関する概略と課題の検討経緯、ICT活用教育における著作権を巡る課題の概要、文化審議会における検討状況の3点とする。最初に著作権に関する概略から説明する。

著作権は、思想又は感情を創作的に表現したもので著作物の使用には原則として著作権者の許諾が必要であり、複製やインターネット送信など様々なものがある。しかし、一方著作権法で定められた特別な場合には、著作権者の許諾を得ることなく利用が可能である。これを制限規定と言い、学校に関する35条などがあり、対価の支払いが不要なもの、必要なものの2種類がある。例外規定にも当てはまらないような形の無断で著作物を使用すると、損害賠償請求、差し止め請求、刑事罰がある。著作権法の目的は、著作権の保護、権利を定めることであり、文化的資産の公正利用に留意しつつ、文化の発展に寄与することになっている。権利の保護だけでは利用が進まないのも、自由に利用できる領域を法律で定めることにより、創作から流通、利用、そして新たな創作が生まれるというサイクルを確保していくのが法律の狙いである。授業のために複製する場合は、著作権法35条において一定の範囲においては無断でできることになっている。インターネット送信などに関しては、同時に授業を遠隔地で行うような場合に限定されており、それ以外の使用についてはICT活用教育の重要性の観点から今問題になっている。

次に、著作権問題に関する検討の経緯を説明する。平成18年1月に文化審議会でeラーニングなど、今まさに議論していることと同様のことが議論されていたが、権利保護とのバランスを配慮する必要性から、法改正には至らなかった。その要因として考えられることは、権利者の権利の範囲を小さくすることが主に議論され、権利者の理解を得るに至る議論がなされていなかった。また、教育行政及び学校教育関係者全体としての意見統一・集約が十分でなく、具体的な提案をもって検討することが適当とされた。著作権の問題は、権利と権利の争いで、権利を持っている団体と、教育界を代表するような方が結束して臨んでいくことが必要となる。教育界でも議論をしていただきたいという中で、他の関係団体、私立大学情報教育協会からも要望をいただいている。その後、平成26年に調査研究という形で高等教育機関の関係者の方々にアンケート調査を行い、どのような必要性があるのかについて把握するとともに、諸外国の立法例なども調べた。そのような下準備を経て、平成27年の文化審議会で議論が開始され、27年7月の文化審議会で私立大学情報教育協会からも要望という形でヒアリング、意見聴取をさせていただいた。そういう議論を経て今、審議が続いている。

ここから、ICT活用教育における著作権を巡る課題の概要を説明する。課題は、大き

く二つある。一つは、著作権処理を円滑に行えないことが把握された。権利者に相談しても許諾を断られる、権利者検索に時間がかかる、連絡先がわからないなど問題があり、結局、大学では権利処理を止めてしまう大学が幾つか見られた。二つは、権利処理の要否が判断できないことが報告された。法律の知識が十分でないことや、法律は知っているが法律が抽象的であることから、実際の適用関係がわからないなど、法解釈のガイドラインがないことが指摘された。利用を差し控えるという場合もあれば、残念ながらコンプライアンス上の若干課題を抱えながら使ってしまうことも、権利者団体に指摘されたりしている。これらをまとめると、利用の委縮、利用するにしても多大な手続き費用を必要とする、更に許諾を得ずにコンプライアンス上の問題を抱えて利用することが生じており、解決しなければいけない課題が生じている。

今回、文化審議会で議論している解決策は四つある。一つは、権利制限規定の見直しで、法改正によって自由に利用できる範囲を広げる。二つは、無断で使うだけでは十分対応できないので、許諾を得て利用できる範囲としてライセンス環境を整備し、集中管理団体や窓口を作っていく。三つは、法解釈に関するガイドラインを整備する。四つは、教育機関における研修、普及・啓発活動が必要ということで議論している。

教育における著作物利用の場面として、三つの場面がある。「場面①」として、授業の過程における使用がある。教員が自分の授業のために他人の著作物を利用するケースで、複製や遠隔地の会場へのインターネット送信などは無断で利用できるが、オンデマンド授業や反転学修での利用は著作権法35条に対応していないため、許諾が必要になっている。「場面②」として、教材の共有がある。教員や教育機関間で他人の著作物を使用した教材を共有する場合は、許諾が必要になっている。「場面③」として、MOOC等のように一般人向けに公開講座を行う場合に、教育関係者から、著作物利用のための権利処理の負担軽減体制の整備について要望が行われている。これら三つの場面に応じて、現在検討が進められている。

諸外国の制度及びライセンス環境を比較してみると、無断で使える範囲が広がっており、対価に還元されている国が多い。一方、日本はコピーに関しては無償で使用できるが、インターネット送信に関しては、ライセンスが必要になっている。しかも、ライセンスを受けようとしても、権利の集中管理が進んでいないこともあり、個別に著作権者に尋ねないと許諾を得られないケースも結構多いと報告されている。各国に比べて日本は権利制限規定により無断で使える範囲が狭いことと、ライセンスを受けようとしても難しい状況にある。

文化審議会の議論では、現在、教員が自分の授業のために他人の著作物を利用するという「場面①」について、議論が進んでいるので、三つの論点を中心に紹介する。

論点1として、他人の著作物をインターネットやメールで送る公衆送信について、権利制限による対応の必要性、正当性があるかどうかを議論している。教育関係者からは、法改正により一定の範囲で無断で使用できるようにして欲しいとの要望が行われたが、権利

者団体からは、権利侵害の助長の恐れ、権利制限に補償金制度もなく条約違反ではないか、権利者に対価を還元すべきではないか、教育機関における著作権制度に関する理解と普及啓発の必要性が述べられた。これに対して、審議会委員からは、権利制限による対応の必要性・正当性に賛同する意見が多く見られ、反対はなかったのではないかと思う。しかし、一方で制度面の検討と併せて、法の運用面の課題解決も同時に必要との意見もあり、現在、利用者と権利者による関係当事者間の協議を行うことになり、議論が進んでいる。

論点2として、権利者の正当な利益を保護するための配慮について、三つの選択肢を議論している。「選択肢1」として、イギリスのように全部ライセンスを取得させ、ライセンスが取得できない場合にのみ無断で使用するという仕組みと、「選択肢2」として、フランス、ドイツ、オーストラリアのようにライセンスを取得しなくても使用の範囲を広げておき、対価を還元するという方法、「選択肢3」は、選択肢1と2の組み合わせで、どれがよいか議論がまとまっていないが、いずれも補償金請求権の付与の是非が重要な論点になることから、論点3として議論を始めた。

論点3として、補償金請求権を権利制限規定に付ける意味は、無断で著作物を利用することは権利制限によって認めるが、一定の対価を著作権者に払うという債務が発生することになる。この議論の中で補償金請求権付与の範囲について、三つの選択肢を議論してきた。「選択肢ア」は、35条で無償となっている複製と今回新たに対象としようとする異時の公衆送信とともに無料で使えるようにする案、「選択肢イ」は、新たに権利制限の対象とする異時の公衆送信のみ補償金の対象とする案、「選択肢ウ」は、補償金が不要であった複製と公衆送信の全てを補償金の対象とする案で、これらについて議論を進めた。理論上は複製、公衆送信の全て補償の対象とするべきとの意見がある一方、異時の公衆送信は無償となっている複製などと比べ、権利者に与える不利益は軽微とは言えないことや、これまで無償であった複製を新たに有償に転換するのは教育現場の混乱を招くということで、異時の公衆送信のみを補償の対象とするという案にも妥当性があるのではないかという意見が複数あった。また、「選択肢ア」については、教育は公益であるというだけでは、無償を正当化することが難しいとの意見が複数あり、これを支持する意見が今のところない状況にある。

仮に補償金請求権を付けたとしても、手続き費用の観点などから、どのような制度設計、運用をすべきか、という論点として三つあげられている。一つは、全ての教育機関が補償金を払わなければいけない時に著作権者を探し、連絡する手続き費用が過大になるのではないかという問題意識から、単一の団体が補償金の徴収分配を担うこととすべきという意見があった。二つは、料金の算定は教育機関でも簡便に対応できるよう、包括方式にすべきという意見であった。例えば、学生1人当たり年間〇円とすることも一つの計算の仕方として考えられる。個別方式の場合は、各大学で使用した著作物を全て記録して権利者団体に報告した上で、補償金額の交渉・支払いをすることになり、手続き費用の観点からも無視できないという意見であった。三つは、教育目的を踏まえ、市場価格よりも低額にす

べきという意見があった。今後、手続き費用を軽減する単一の補償金管理団体の設立や教育現場の手続き上の負担等に留意したスキームの構築の見直しについて、見極めを行った上で、補償金請求権付与に関する結論を得ることになった。

教育の情報化の推進に関する当事者間協議の状況は、ガイドラインの整備、教育機関における著作権法に関する普及・啓発活動、ライセンス環境の整備、の三点を議論している。メンバーは、著作権関係団体が特に出版物を中心に参画し、国・公・私大学の団体、初等中等教育関係団体が構成されている。教育コミュニティ全体の意見を集約いただくことが重要であることから参画いただいている。また、様々な専門的なニーズに関しては、私立大学情報教育協会からも随時助言なり頂いているので、この点に関しては引き続きコミュニケーションをとらせていただきたいと思います。

教材を他の教員と共有するという場面では、権利制限規定が複写も含めて何も整備されていないが、この必要性について教育関係者からも要望されており、今後はより具体的なニーズを伺いながら、議論を深めていく段階にある。さらにMOOC等一般人向け講座に関する問題は、ライセンス環境の整備によって対応する方向で議論されている。

今回の施策を通じて実現が期待される全体像を見ると、教育機関も著作権者も制度整備などが不備であるために、教育機関では著作物の利用の萎縮、手続き費用、コンプライアンス上の課題があり、権利者は逆に潜在的な市場を逸失していると思う。法改正により自由に利用できる範囲を広げるだけでなく、法が運用されるための環境整備も行うことで、双方にメリットがあるという政策をパッケージで提案していく考えである。将来としては、教育機関でも必要な著作物を円滑に利用できるようになり、著作権者も正当な対価を得られ、教育の質の向上と新たな質の高い創作物が生み出されることで、文化、社会、経済の発展に繋げていけると期待している。

<質疑の概要>

[質問1] 権利制限規定の見直し、ライセンス環境の整備、法解釈に関するガイドラインの整備、教育機関における研修・普及啓発の4つの政策課題としてまだ残っているということだけで、特に糸口は見えていないと解釈してよいか。

[秋山氏回答] 検討課題によってバラつきがあると言えると思う。今回三つの場面について、四つの政策・手段により、解決を目指そうとしている。今、授業の過程における利用と教材の共有に関しては、法改正による対応も考えている。MOOC等については、ライセンス環境の充実を考えており、政策手段としては他に法解釈のガイドライン整備、研修・普及啓発活動をお願いするということになっている。授業の過程における使用に関しては、法改正によって対応する必要があると、概ねコンセンサスが得られつつあるのではないかと考えている。後は、運用面の課題解決や権利者の利益への配慮といった、細部を詰めていく段階に入ったのかと考えている。できるだけ早く関係団体の合意、利害調整も進めていただき、法改正に繋げていきたいと思っている。教材の共有に関しては、ニーズの深掘

りなどをしていかないと結論が得にくい状況であるが、当然検討課題として続けていく。

[質問2] 今後、権利者団体と教育関係団体との権利調整が大きな課題となっていくと思われる。そういう場合に補償金請求権について他人の著作物を利用しない教育機関は法律の対象外になるのか、また、大学の中でも利用する学部と利用しない学部があった場合にどう取り扱えばいいのか、学生1人当たりとした場合は算定方法など、医学系と文系では違うのだろうか、いろいろな問題があると思うが、どのようになりそうか。

[秋山氏回答] 著作権法の中で決める法律事項と法律で枠を決めておき、法の運用の中で定める事項がある。補償金支払い義務については法律で決めるが、具体的な支払いの仕方、算定方法をどのように決めるかは運用面の問題になるので、そこは別途議論することになる。今、議論しているのが、補償金の徴収分配を担う単一の団体を権利者団体に作っていただき、そこと連絡すれば全部解決するという、簡単なワンストップシヨップにするという構想がある。その時に教育関係団体と話し合いをして、算定方法、教育現場の実体に即したものになるよう工夫をしていくことが一つ考えられる。

[質問3] 大枠はこの方向で法改正するということが、具体的にどのように決まるのか注目していく必要があると思う。ここでいう、教育関係団体と言っているのは私立、国立、公立の全部含めた教育団体の代表になるということでしょうか。

[秋山氏回答] 特にルールが決まっているわけではないが、教育関係者の意見がバラバラに違うものが出てくると、権利者団体から利用者側がまとまっていないではないか、となってしまう、コンセンサスが作れなくなることを危惧している。ある程度の包括性のある団体の方々に中心になっていただき、意見を集約いただくというアプローチを考えている。今のところ国大協、公大協、私学団体連合会としている。スケジュール的には、仮に次の通常国会で法律を出そうと思うと、一般論として年内くらいにおおまかな方向性をまとめなければいけないと思っている。次の通常国会での法改正を目指すということを視野に入れた場合には、そろそろ団体としての意見書をまとめていただいたりすることが必要な時期になっていることを認識の上、何らかの議論を既にされていると思う。