

文化審議会著作権分科会法制・基本問題小委員会
中間まとめ（案）

平成 29 年 2 月

文化審議会著作権分科会
法制・基本問題小委員会

目次

はじめに	1
第1章 新たな時代のニーズに的確に対応した権利制限規定やライセンス体制等の在り方	3
第2章 教育の情報化の推進等	4
第1節 教育機関における著作物利用の円滑化	4
第2節 デジタル教科書	35
第3章 障害者の情報アクセス機会の充実	41
第4章 著作物等のアーカイブの利活用促進	53
第1節 著作物等の保存に係る著作権制度上の課題	53
第2節 著作物等の活用に係る著作権制度上の課題	56
第3節 著作物等の流通推進のための権利処理の円滑化について	63
おわりに	65
付属資料	67
1 委員名簿	68
2 審議経過	71
3 ヒアリング・意見発表*団体一覧	74

本文中で法第○条とあるものは、著作権法（昭和45年法律第48号）の条項を、
令第○条とあるものは、著作権法施行令（昭和45年政令335号）の条項をそれぞれ示す。

はじめに

我が国は、知的財産基本法や文化芸術振興基本法に基づき、「知的財産立国」や「文化芸術立国」の実現に向けた様々な施策を進めている。こうした中で、文化審議会著作権分科会においても、急速なデジタル・ネットワーク社会の進展等に対応するため、著作権に関する様々な課題について検討を行ってきたところである。

第13期（平成25年3月～）、第14期（平成26年3月～）、第15期（平成27年3月～）及び第16期（平成28年3月～）には、著作権法制に関する検討を行うため、法制・基本問題小委員会（以下「小委員会」という。）を設置し、下記事項等について検討を行ってきた。

第13期においては、「クラウドサービス等と著作権及びクリエイターへの適切な対価還元に係る課題」¹及び「裁定制度の在り方等に係る課題」について検討を行った。前者については第14期以降、新たに設置された「著作物等の適切な保護と利用・流通に関する小委員会」において議論を継続し、クラウドサービス等と著作権に関しては、平成27年2月に報告書²が取りまとめられた。「裁定制度の在り方等に係る課題」に関しては、制度面及び運用面からの検討を行い、これを踏まえて、文化庁において、平成26年8月に文化庁告示の改正により権利者搜索のための「相当な努力」の見直しを行うとともに、運用の改善も図られた³。

第14期には、「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）への対応等」について検討を行った。障害者の情報アクセスの充実の観点から、条約の締結に必要な手当に加え障害者団体から示された要望事項についても検討を行うこととし、平成27年度以降、障害者団体と権利者団体の意見集約に向けた取組が行われてきたところである。

また、「著作物等のアーカイブ化の促進」についても議論を行い、著作物等の保存及び活用のための著作権制度上の課題について、現行規定の解釈や制度的な解決の方向性が示された。第14期以降、文化庁において、第13期に示された方向性を踏まえた措置が講じられるとともに、制度改正の具体的内容について、関係団体等の意見を踏まえつつ検討が行われてきた。

¹ 平成25年11月1日、「著作物等の適切な保護と利用・流通に関するワーキングチーム」を設置し、集中的に検討を行った。

² 「文化審議会著作権分科会著作物等の適切な保護と利用・流通に関する小委員会 クラウドサービス等と著作権に関する報告書」（平成27年2月）

³ 平成26年度本小委員会（第1回）資料6

さらに、「教育の情報化の推進等」についての議論を開始した。当該課題については、第14期にはまず教育機関における著作物利用の実態や諸外国の関連する制度及びその運用実態について把握すべきとされ、平成26年度に文化庁において委託調査研究を実施した。第15期及び第16期には、その調査結果等を踏まえ、具体的な検討を行ってきたところである。また、文部科学省に設置された有識者会議において、平成28年12月に「『デジタル教科書』の位置づけに関する検討会議 最終まとめ」が取りまとめられたことを受け、「デジタル教科書」に係る著作権制度上の課題について検討を行った。

第15期には、「教育の情報化の推進」について継続して議論を行ったほか、「新たな時代のニーズに的確に対応した制度等の整備」について、本小委員会の下にワーキングチームを設置し、広く国民から募集した著作物利用に係るニーズを基に、検討を開始した。

このほか、「環太平洋パートナーシップ（TPP）協定（以下、「TPP協定」という。）への対応」については、平成27年10月にTPP協定が大筋合意されたことを受けて集中的に検討を行い、平成28年2月、「文化審議会著作権分科会法制・基本問題小委員会 環太平洋パートナーシップ（TPP）協定に伴う制度整備の在り方等に関する報告書」を取りまとめた。

また、第16期にはこれまでの継続検討課題に加え、「リーチサイトへの対応」について新たに検討を行うこととし、関係団体からリーチサイトに関する現在の状況についてヒアリングを行ったほか、現行法との関係や考えられる対応策について議論を行ってきた。

以上の経緯を踏まえ、本中間まとめは、権利制限規定の見直しを含む法改正の方向性が定まった下記事項に関して取りまとめたものである。

- 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

第1章 新たな時代のニーズに的確に対応した権利制限規定やライセンス体制等の在り方

【本章については、資料1に基づき議論を行った結果を後日記載する。】

第2章 教育の情報化の推進等

第1節 教育機関における著作物利用の円滑化

1. 問題の所在

近年、情報通信技術を活用して行う教育（以下「ICT活用教育」という。）が教育の質の向上や教育格差の是正に果たす役割が注目されており、政府としてもこれを推進することとしている。しかしながら、これを推進していく上での障害の一つに、著作権の処理を巡る課題が指摘されている。このため、本小委員会においては、以下のとおり、教育現場におけるICT活用教育の実態や将来のニーズを把握するとともに、課題の分析を行った上で、その解決策について検討を行うこととした。

なお、ICT活用教育を促進する上での著作権制度等に関する課題については、「日本再興戦略2016－第4次産業革命に向けて－」（平成28年6月2日閣議決定）や「知的財産推進計画2016」（平成28年5月 知的財産戦略本部）等において、政府としてその解決に向けて取り組むこととされているところである。

（1）ICT活用教育の意義について

我が国では、グローバル化や情報化の進展など多様で変化の激しい社会において、個人や社会の多様性を尊重しつつ、幅広い知識・教養と柔軟な思考力に基づいて新しい価値を創造し、他者と協働することができる人材が求められており、そのためには個人の自立と協働を図るための主体的・能動的な力を育成することが求められている⁴。教育政策に関する政府計画においては、このような能力を育むため、各教育段階において、ICTなどを活用しつつ、個々の能力や特性に応じた学びを通じた基礎的な知識・技能の確実な修得や、子供たち同士の学び合い、協働学習や課題探求型の学習など、新たな形態の学習を推進することが求められている⁵。

ICTを活用した教育の意義については、文部科学省が平成26年に公表した報告書⁶において、①課題解決に向けた主体的・協働的・探究的な学びの実現、②個々の能力・特性に応じた学びの実現のほか、③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しており、教育の質の向上や教育の機会拡大に資するものであることが述べられている。また、同報告書においては、ICTを活用した教育の実践を効果的に進めるためには、ICTを活用した教育に関する取組や、授業実践や教材などに関する情報等を蓄積して相互に共有するとともに、教材等を広く提供することが重要であると述べられている。この

⁴ 「教育振興基本計画」（平成25年6月14日閣議決定）

⁵ 脚注4に同じ。

⁶ 「ICTを活用した教育の推進に関する懇談会」報告書（中間まとめ）（平成26年8月29日）

ようなICT活用教育の意義を踏まえ、政府においては、「教育の情報化加速化プラン～ICTを活用した『次世代の学校・地域』の創生～」(平成28年7月文部科学大臣決定)が策定され、教育政策の分野において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。

高等教育段階においても、大学関係者から、ICT活用教育によって、①時間・場所を選ばずに学習ができることにより学修時間の確保につながることで、②学修状況や学修行動を正確に把握することによるデータに基づく適切な指導・改善が行えること、③学修の記録や成績に基づき個人に合わせた教材の選択等が可能となることにより教育の質が高まること、④反転授業の活用などによって主体的な学びを促すことができることといった利点が挙げられている⁷。

さらに、近年高等教育機関を中心として広がりつつある大規模オンライン公開講座(MOOC⁸)は、インターネットを通じて世界中どこからでも誰でも無料で利用できる講義形態であり、講義映像、授業課題やオンライン掲示板等で学習活動を行い、修了基準を満たすと修了証を取得できる。組織の枠を超えたグローバルな教育機会が提供されることにより世界中の人々が高等教育を受ける機会が拡大され、大学にとっては世界中から優秀な学生を集めることができるなどの意義があるとされており、政府計画においても、アクティブ・ラーニングの推進など、多様な教育の提供や学習環境の向上を図るため、その戦略的な活用を進めるべきことが提言されている⁹。

(2) 教育におけるICTの活用状況

平成26年度に文化庁が委託により実施した「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。以下、この章において「調査研究」という。) ¹⁰では、高等教育機関での学生向け授業科目において、教員等による講義映像や教材等のインターネット送信、学生による発表資料等のインターネット送信など、ICTの活用が既に相当規模で実施されており、今後更なる拡大が予想されるとされている¹¹。なお、講義映像等の送信方式については、リアルタイム配信のみならず

⁷ 平成27年度本小委員会(第2回)資料4

⁸ MOOC(Massive Open Online Course)とは、大規模で開かれたオンライン授業という意味であり、有名大学等の授業等をインターネット上で受講できるものである。MOOCの代表的なプラットフォームとしては、スタンフォード大学が中心となって創立されたコースセラ(Coursera)や、MIT(マサチューセッツ工科大学)とハーバード大学が中心となって創立された非営利のエデックス(edX)がある。(調査研究)

⁹ 「これからの時代に求められる資質・能力と、それを培う教育、教師の在り方について(第七次提言)」(平成27年5月14日 教育再生実行会議)

¹⁰ http://www.bunka.go.jp/tokei_hakusho_shuppan/tokeichosa/chosakuken/pdf/h27_ict_katsuyo_hokokusho.pdf

¹¹ 調査研究において実施したアンケート調査(国内高等教育機関のうち461学部・学科から回答)によれば、教員等による講義映像等のインターネット送信を行っている学部・学科が14.1%、今後行う予定の学部・学科が26.9%。また、教員等による教材等のインターネット送信を行っている学部・学科は43.4%、今後行う予定の学部・学科が18.7%。学生による発表資料等のインターネット送信を行っている学部・学科が27.1%、今後行う予定の学部・学科が21.9%であった。

録画・録音したものの配信（オンデマンド配信）も多く、対面講義の様子の配信だけでなく対カメラ・マイク講義の配信も実施されている¹²。

このほか、複数の教員や教育機関において教材を共有する取組も行われている。具体的には、大学eラーニング協議会の報告によれば、文部科学省の支援する「大学間連携共同教育推進事業」の一環として、語学、数学、情報等の授業科目のeラーニング教材を複数の大学（8大学）で分担して作成し、それらを当該複数大学で共有して活用するという取組が行われている¹³。また、公益社団法人私立大学情報教育協会の報告によれば、同協会の「電子著作物相互利用事業」では、教育水準の向上を目的として、大学等の教員間で、講義スライド、講義ノート、実験・実習の映像等の授業用コンテンツ等をWeb上のシステムを通じて2,000人弱の教職員が閲覧や相互利用を行っている¹⁴。

MOOCについては、既に一部の大学においては積極的に実施されており、今後実施を予定している大学も多い¹⁵。

初等中等教育機関においても、ICT活用教育に関する取組が進んでいる。佐賀県教育委員会においては、県内の高等学校を対象にした「ICT教育支援システム（SEI-Net）」が構築されており、教員が作成した教材等を県のクラウドサーバにアップロードして県内の学校間で共有することが可能となっている。共有された教材等は、県内の教員や生徒であれば誰でもダウンロードして利用することができる。他の自治体においても、全国的に校内LANの整備や児童生徒用のタブレット・PC、電子黒板の整備など、ICT活用教育を実施するための環境整備が整えられているところであり¹⁶、今後も環境整備を進めることとされている¹⁷。

高等学校や大学では、法制度面でも、教育におけるICTの活用を念頭においた制度設計がなされている。平成27年4月の学校教育法施行規則改正により、高等学校等におい

¹² 調査研究において実施したアンケート調査によれば、講義映像等のインターネット送信を実施している学部・学科のうち、リアルタイム配信を行っている学部・学科は40.5%であるのに対し、録画・録音配信（オンデマンド配信）による配信を行っている学部・学科が83.8%であった。また、対面講義の配信を行っている学部・学科は77.0%、対カメラ・マイク講義の配信を行っている学部・学科は40.5%であった。

¹³ 平成27年度本小委員会（第2回）資料4

¹⁴ 同協会の発表によれば、平成27年3月時点で利用登録者1,874名、登録コンテンツ数は2,907件であるとされている（平成27年度本小委員会（第2回）資料5）。

¹⁵ 平成27年3月時点では、MOOCコンテンツを提供している大学が19大学、将来的にMOOCコンテンツの提供を予定している大学が54大学あった。（平成26年度先導的・大学改革推進委託事業「MOOC等を活用した教育改善に関する調査研究」（平成27年3月、大学ICT推進協議会））

また国内においても、平成25年に日本版MOOCの普及・拡大を目指し、大学や企業の連合による組織として、一般社団法人日本オープンオンライン教育推進協議会（以下「JMOC」という。）が設立された。JMOCは、gaccoやOpenLearning, Japan, OUJ MOOCの公認プラットフォームを通じて会員大学・企業から提供を受けた講義を配信しているMOOCと呼ばれるMOOCプラットフォームとJMOC等の言語圏ごとの地域MOOCと呼ばれるプラットフォームが展開されている。（調査研究）

¹⁶ 「平成27年度 学校における教育の情報化の実態等に関する調査」（平成28年10月 文部科学省）によれば、普通教室の校内LANは全国公立初等中等教育機関うち87.7%で整備されている。また、教育用コンピュータは児童生徒6.2人に1台が整備されている。教育用コンピュータのうちタブレット型コンピュータは全国で253,755台、電子黒板は全国で102,156台整備されている。

¹⁷ 「日本再興戦略2016-第4次産業革命に向けて-」において、「無線LANの普通教室への整備を2020年度までに100%を目指す」とされている。

て、同時双方向型であることなど一定の要件を満たす場合には遠隔教育を行うことが可能となっている¹⁸。また、大学については、全ての単位をインターネット等による授業により習得することが可能な通信制大学¹⁹のみならず、通学制の大学²⁰でもインターネット等による授業によって単位の習得が認められている。

(3) 第三者の著作物の利用状況

(1) (2) で述べてきたとおり、現在、教育現場においてICT活用教育を推進していくことが期待されており、実際、各教育機関においてもその取組が進められている。しかし、ICT活用教育の実施の過程では上述のとおりオンデマンド型の公衆送信をはじめ現行法第35条第2項の対象とはなっていない方法による著作物の公衆送信（以下、「異時公衆送信」という。）を伴う場合も多い。このような場合は、原則として著作権者の許諾が必要となるが、権利処理上の課題等から円滑に著作物の利用が行えていない実態が明らかとなっている。

まず、調査研究において、高等教育機関の全体的な状況について以下の報告がなされている。

- ・高等教育機関においてICT活用教育に取り組んでいる学部・学科のうち、本人が著作権者である著作物のみを利用していると回答したのは約27%であり、他人の著作物を利用している旨を回答したのは約46%である。
- ・そのうち約37%は、多くが教員本人に著作権が帰属する著作物を利用している旨を回答している。
- ・また、第三者の著作物の利用は、現行著作権法上の権利制限規定の範囲内で行っている学部・学科の割合が約92%と非常に高い一方、著作権者から許諾を得て利用している学部・学科は約27%にとどまる²¹。
- ・全体の13%が第三者の著作物を利用できなかった経験があるとしており、その理由としては67%の学部・学科が「手続き上の負担から許諾を得るのを断念した」、27%が「許諾が得られなかった」、20%が「著作権者等やその所在が不明」と回答している²²。

¹⁸ これにより高等学校等の全課程の修了要件として修得すべき単位数である74単位のうち、36単位までの授業を遠隔教育により行うことができ、各教科・科目等の専門知識を有する教員を十分に確保できない離島や過疎地などにおいても教育機会の確保を図ることが可能となっている。

¹⁹ 大学通信教育設置基準（昭和56年文部省令第33号）第3条第1項、第6条第2項。例えば早稲田大学では、平成15年度より、人間科学部通信教育課程（eスクール）が開設されており、全ての授業をオンデマンド授業にて実施している。

²⁰ 卒業に必要な単位数124単位のうち60単位を上限として認められる。大学設置基準（昭和31年文部省令第28号）第25条第2項、第32条第5項。

²¹ このほか、権利処理済となった市販の教材等を利用していると回答した学部・学科は約62%であった。

²² 他の理由としては、「著作権使用料の折り合いが付かなかった」が13%、「改変・切除等への許諾が得られなかった」が10%となっている。

また、調査研究では、ヒアリングを実施した明治大学や早稲田大学においては、著作権者の確認等に手間と時間がかかり、講義準備に支障をきたすことから、できるだけ第三者の著作物を使用しないように教員に勧めているとの実態が報告されている。さらに、調査研究においてヒアリングを行った他の大学においても、授業内容との関係で重要性が高いとまでは言えない図表や画像等は削除する、権利処理不要で利用できる著作物に差し替える、法第32条（引用）に係る権利制限規定の範囲内で利用できる対応に調整する等の処理が行われ、利用する著作物の削除や差替えが困難で、かつ「引用」にも当たらないと判断された場合のみ著作権処理が行われている結果、実際に著作権処理が行われる件数はどの大学でもごく少数にとどまっているとされている。

これらのことから、調査研究では、大学等においては、権利処理の事務上の負担を考慮し、第三者の著作物の利用を当初からあきらめており、利用許諾を得るための手続き自体を行っていないケースが多いと考えられる旨を述べている。

本小委員会が行ったヒアリングにおいても、教育関係者からは、ICT活用教育の実施に当たり、著作権の問題で適切な著作物が利用できないケースが生じたり、著作権処理を完全にクリアーするために教員に極めて多くの労働負担が生じたりしており、過大な負担のために使いたい著作物を教材として使用できない現状がある等の報告がなされており、以下のような問題となった事例等の説明がなされている。

- ・著作権処理が難しい場合は問題になりそうな部分を削除する必要があり、教えたことが教えられない。（大学eラーニング協議会）
- ・海外の著作物の権利処理が大きな負担となっている。（大学eラーニング協議会）
- ・デジタル利用をすべて禁止している権利者が存在し、許諾が得られない場合がある。（大学eラーニング協議会）
- ・著作権者を特定する手間、先方にコンタクトを取る手間、利用形態の詳細を説明する際の手間など、時間的・人的負担が大きい。（大学eラーニング協議会）
- ・引用としてどこまで自由利用が可能なかの基準が難しいため慎重に対応せざるを得ず、権利処理に費用と時間がかかってしまう。（大学eラーニング協議会）
- ・著作物の正しい引用の仕方についての教員の理解が乏しいためそれぞれで判断するのは困難。（大学eラーニング協議会）
- ・「引用」の要件を満たす範囲に収めるには無数にある類似した著作物から当該著作物を利用する必要性が説明できるものとする必要があるため、授業内容の多様性や教育の質を保つことが難しくなる。（大学eラーニング協議会）
- ・権利者が不明のため利用を断念し、自由利用可能な画像と差し替えた。（明治大学）
- ・権利者が死亡しており、相続人の連絡先もわからず、処理が困難となった。（明治大学）

- ・権利者と権利処理の相談を始めたが、途中で権利者側からの連絡が途絶えた。何度もやりとりが必要となったりし、最終的には利用を拒絶された。（明治大学）
- ・権利処理を業者に依頼することはできるが費用がかかるため継続的に行うことは困難。（明治大学）
- ・①出版社を介して個別の著作権者に問合せを行う必要がある場合、②テレビCMなど複数の権利者に問合せが必要な場合、③海外の権利者への問合せ等の場合に、権利処理に時間がかかる傾向があり、1件当たりの確認作業には1週間～2か月程度かかる。（東京大学）
- ・高額な使用料がかかるもの（例：新聞の利用に年間1万円）があり、重要度に応じて利用の判断を行っている。（東京大学）
- ・古い出版物に掲載されている画像などは、出版社側も権利者情報を確認できない場合もあるため時間がかかる（企業の社史などは困難な場合もある。）。（東京大学）
- ・現状では引用で対応できるか判断し難いため、安全策を取ってすべての著作物について権利処理を実施している。（東京大学）
- ・MOOCではネット上で多くの者を対象に公衆送信を行うこととなるため、論文データベースなどは利用者数で従量課金する形式では利用が困難となる。また、プラットフォームが営利事業か非営利事業かによって著作権使用料が異なる。（東京大学）
- ・教育利用の料金設定をしていない権利者も多く、個別にディスカウント交渉することが必要となる。（東京大学）

教材の共有に係る状況については、前述の私立大学情報教育協会からの報告によれば、「電子著作物相互利用事業」においては、登録コンテンツ数2,907件のうち第三者の著作物を利用したものは628件にとどまるところ、その理由として、著作権処理の煩雑さが影響しているとされている²³。また、調査研究によれば、教育委員会や学校現場において、教員が自作した教材をサーバ上に蓄積し他の学校と共有したいというニーズがあるが、著作権の問題で実現された事例は限定されている旨が報告されており、その理由として、①権利処理の必要性に関する教員の認識不足、②権利処理の方法に関する知識不足、③権利処理にかけられる人的・時間的資源の不足が挙げられている。また、教員間や教育機関間において教材等を共有する場合、権利制限規定の対象とはなっておらず、著作権者からの許諾を得るためには過大な手続上の負担がかかる等の理由から、より教育に適した著作物を利用できない実態があるとの意見が示された²⁴。

MOOCでの利用については、東京大学では、コーセラへ提供した1講座の権利処理において、利用を断念した著作物約150点のうち、3分の2に当たる約100点について

²³ 平成27年度本小委員会（第2回）資料5

²⁴ 平成28年度本小委員会（第4回）資料1-1

は、許諾を得るための手続上の負担を考慮し、許諾を得るのを断念したとの事例が調査研究において報告されている。

初等中等教育機関についても、著作権情報センターが行った調査²⁵において、第三者の著作物を利用する場合に著作権上の課題が生じたことがあるとした学校のうち、許諾を得て著作物を利用できるケースは約半数にとどまり、その他のケースでは当該著作物の利用を許諾が不要な形に限定する措置をとったり、著作権者と連絡がとれない又は許諾を得られないという理由のために利用を断念したりするなどの実態があることが把握されている²⁶。調査研究では、佐賀県教育委員会では、権利処理の必要がないよう、ICT活用教育において使用する教材には、できるだけフリー素材を使用することとしているとされている。また、後述する当事者間協議においても、初等中等教育関係者から、授業で第三者の著作物を利用する際に、許諾を得る方法がわからないことや、授業までに許諾を得ることができなかったことを理由として当該著作物の利用ができなかった事例が報告されている。

(4) ICT活用教育における著作物利用の円滑化のための課題と解決策

上記のとおり、教育機関において、権利処理の手続上の負担から、著作物等の利用を断念するケースが多く、教育上必要な著作物をICT活用教育において円滑に利用できないという実態があることが明らかとなっている。調査研究や本小委員会におけるヒアリング結果を踏まえれば、こうした状況を改善するために取り組むべき課題として、ア．権利制限規定の整備、イ．教育機関における著作権法に関する研修・普及啓発、ウ．ライセンシング環境の整備・充実、エ．法解釈に関するガイドラインの整備の4点が挙げられる。各課題の概要は以下のとおりである。

ア．権利制限規定の整備

(ア) 授業の過程において行われる公衆送信

法第35条においては、学校等の非営利の教育機関の授業の過程での使用を目的とする著作物の利用について、第1項では複製を、第2項では遠隔地の副会場との間での同時中継授業のための公衆送信を、それぞれ認めているが、異時公衆送信は権利制限の対象とはされていない。

²⁵ 「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）による。同報告書では全国の初等中等教育機関のうち、無作為に抽出した1,877校に対してアンケート調査を行っている。

²⁶ 第三者の著作物を利用する場合に著作権上の課題が生じたことがある学校（359校、回答数412）のうち、著作物利用の許諾が得られたケースは209件（46%）にとどまり、許諾なく利用できる範囲で利用したり（131件）、著作権者から許諾を得られず利用を断念（25件）、著作権者と連絡が取れないことにより利用を断念したりする（25件）ケースがある。なお、これらの調査結果は学校教育における著作物利用全般を対象としたものであり、ICT活用教育に特化したものではないことには注意を要する。

この点に関し、教育関係者からは、権利処理上の負担が大きいことや許諾を得られない場合があることなどが教育活動の支障になっていること等を理由として、異時公衆送信についても、法第35条の趣旨を踏まえ同条の権利制限の対象としてほしいとの要望がなされている²⁷。

(イ) 教員間・教育機関間での教材の共有

法第35条の規定による著作物の複製等は、教員又は生徒等がその授業で使用することを目的として行うことしか認めておらず、他の教員や教育機関における教育活動の用に供するために複製等を行うことは認めていない。

この点に関し、教育関係者からは、教育の質を高めていく上で質の高い教材を教員・教育機関間で共有することは重要であるとして、こうした取組がより円滑に行えるようにするため、権利制限規定を整備することが要望されている²⁸。

イ. 教育機関における著作権法に関する研修・普及啓発

権利制限規定の解釈・運用や権利処理を適切に行っていくためには、教育機関において、著作権法について十分な知識・理解を有している者が著作物の利用や権利処理に当たることが必要となるが、この点に関し、教育現場では必ずしも望ましい水準にはいたっていないことが把握されている。

高等教育機関については、調査研究によれば、ICT活用教育における著作物等の利用を円滑化する上で必要なことについて、「著作権処理のノウハウが教員へ普及されること」を挙げた学部・学科はそれぞれ約70%であった。一方、著作権制度や著作権処理に関する情報提供等の取組の実施状況について、「研修・セミナー」の実施を挙げた学部・学科は約28%、「著作権処理のマニュアル等の作成・提供」を挙げた学部・学科は約21%にとどまり、何の取組も行っていない学部・学科が約40%にのぼっている。

また、初等中等教育機関についても、日本教育情報化振興会が実施した調査によれば、過去3年間で著作権に関する研修を受けたことがある教員がいないという学校が、アンケート調査を行った学校の61%である旨が報告されている²⁹。

²⁷ 大学eラーニング協議会、公益社団法人私立大学情報教育協会、明治大学、佐賀県教育委員会、初等中等教育関係団体（全国都道府県教育委員会連合会、全国市町村教育委員会連合会、全国連合小学校長会、全日本中学校長会、全国高等学校長会、日本私立小学校連合会、日本私立中学高等学校連合会、全国国立大学附属学校連盟）、国立大学協会、公立大学協会、日本私立大学団体連合会、全国専修学校各種学校総連合会

²⁸ 大学eラーニング協議会、公益社団法人私立大学情報教育協会、明治大学、佐賀県教育委員会、初等中等教育関係団体（全国都道府県教育委員会連合会、全国市町村教育委員会連合会、全国連合小学校長会、全日本中学校長会、全国高等学校長会、日本私立小学校連合会、日本私立中学高等学校連合会、全国国立大学附属学校連盟）、全国専修学校各種学校総連合会

²⁹ 脚注25に同じ。

こうした状況に対し、権利者団体からは、後述するように教育現場における現行法の運用を巡る問題の指摘がなされ、教育機関における著作権制度に関する普及啓発を求める意見が示されている。

ウ. ライセンシング環境の整備・充実

上記のとおり、教育関係者からは権利処理上の負担が課題として指摘されているところ、我が国における教育目的の著作物利用に関するライセンス体制については、以下のとおり、一部の分野においてはICT活用教育に係る許諾を円滑に行うための体制整備が進められているものの、全体としてみれば、未だ教育機関のニーズを満たすには十分な状況にあるとは言えない（参考1）。

ICT活用教育の推進のために講じる措置の一つとして、今後、仮にア. で述べた権利制限規定の整備について検討を行うとしても、こうした権利制限規定により認められる範囲を超える利用は原則どおり著作権者の許諾を得ることを要することから、契約による流通を促進していくための環境整備はいずれにしても重要となる。

この点に関し、調査研究では、大学等の3割が、高等教育機関でのICT活用教育における著作物等の利用円滑化に必要なものとして著作物のライセンス体制の整備を挙げており、本小委員会での検討においても、教育関係者³⁰から、著作権の集中管理の促進、申請窓口の一本化、簡素化、包括契約の仕組みの構築、教育目的に特化した料金体系の設定、契約方法や内容の改善・充実等が要望されている。また、MOOCについては、上記のような権利制限による対応を求める要望は教育関係者からは提出されていないが、東京大学からは、MOOCにおける著作物利用の円滑化を図るため、公開型オンライン教育における著作物利用ルールの明確化、商用データベースや教育利用に係るライセンス体制の整備の促進が求められている。

（参考1）ICT活用教育に係る分野ごとのライセンス体制の整備状況³¹

①学術論文

管理団体として一般社団法人学術著作権協会があげられる。同協会は、理工系の分野を中心とする国内の著作物や海外の著作物³²について管理しているが、ICT活用教育に係る利用に関しては契約を締結している一部の著作物（スイスの著作物）を除いて管理されておらず、著作権者から個別に許諾を得る必要がある。

³⁰ 大学eラーニング協議会、公益社団法人私立大学情報教育協会、東京大学、佐賀県教育委員会、初等中等教育関係団体（全国都道府県教育委員会連合会、全国市町村教育委員会連合会、全国連合小学校長会、全日本中学校長会、全国高等学校長会、日本私立小学校連合会、日本私立中学高等学校連合会、全国国立大学附属学校連盟）、国立大学協会、全国専修学校各種学校総連合会

³¹ 調査研究の情報に更新事項を加筆。

³² 平成28年4月現在、31か国・地域の複製権機構と双務協定を締結している。

②専門書・学術書

公益社団法人日本複製権センター（J R R C）や一般社団法人出版社著作権管理機構（J C O P Y）が管理団体として存在する。しかし、J R R Cが許諾できる利用目的は「複写もしくはファクシミリ送信」であり、電子的手段による著作物の利用はJ R R Cの管理受託対象外となっている。J C O P Yは平成27年度4月から、紙媒体の出版物を電子化複製（P D F等作成）して利用することに対する許諾を可能としたが、「教育・学修機関における学生・生徒による利用には適用しない」としており、教育目的での利用許諾は行っていない。このため、これらの団体の管理著作物であってもI C T活用教育における利用については、出版社又は著作権者との間で個別に協議・交渉を行う必要がある。

③写真

I C T活用教育に係る利用については、一般社団法人日本写真著作権協会といった管理団体等による管理が行われていない。ただし、いくつかの写真エージェント³³が教育機関向けに年間契約を用意しており、契約により多数の写真を定額料金で利用できる。

④文芸作品

公益社団法人日本文藝家協会や日本ビジュアル著作権協会（J V C A）がI C T活用教育に係る利用について管理を行っているが、権利を委託していない著作権者も多く、多くの場合は著作権者から個別に許諾を得る必要がある。ベネッセへのヒアリング調査によると、文藝家協会やJ V C A等、著作権等管理事業者への申請により著作権処理が可能な場合は4割程度であり、残りは個別に許諾を得ているとのことであった。

⑤新聞

著作権を管理するための団体はなく、著作権処理を行う場合、個々の新聞社と個別に交渉する必要がある。日本経済新聞や読売新聞、朝日新聞社などではインターネットにより著作物の利用申請が可能となっており、I C T活用教育に係る利用に当たっても同様の手続きによって許諾を得ることができる。

⑥音楽

多くの場合、一般社団法人日本音楽著作権協会（J A S R A C）や株式会社N e x T o n e³⁴等の管理団体に申請することにより当該利用が可能となる。

エ. 法解釈に関するガイドラインの整備

³³ 株式会社アマナイメーجز、Getty・イメージズ・セールス・ジャパン合同会社、株式会社クリエイティブ・リンク等

³⁴ 調査研究を実施した当時は株式会社イーライセンスと株式会社ジャパン・ライツ・クリアランスという二社であったが、平成28年2月にこれらが事業統合し、株式会社N e x T o n eとなった。

教育機関における著作物利用に当たり、現行法第35条や第32条においては一定程度抽象的な要件が定められていることから、各要件への該当性の判断が難しいことが規定の運用上の課題となっていることが指摘されている。例えば、調査研究では、教育機関によって規定の解釈に幅があり、特に法第32条に関しては主従関係の判断基準や画像等の扱いに差が生じていることが報告されている³⁵。このほか、ある著作物を利用する形態が権利制限の対象となるか判断がつかない場合、当該著作物の使用を差し控えるという実態が報告されている³⁶。

法の解釈・運用の円滑化を図るための方策として、イ. で述べた教育現場における著作権制度等に関する知識・理解の向上を図ることに加えて、法解釈のよりどころとなるガイドラインを整備することも有効であると考えられる。この点、平成16年3月に権利者団体により「学校その他の教育機関における著作物の複製に関する著作権法第35条ガイドライン」（著作権法第35条ガイドライン協議会）が定められているが、当該ガイドラインの最終的な策定主体には教育関係者が含まれておらず、権利者と利用者双方の合意されたものにはなっていないことから、両当事者によって新たにガイドラインを策定することが求められている。

2. 検討結果

本小委員会では、議論の前提として、1. に述べたようにICT活用教育を我が国において推進していくことの社会的意義が認められることを確認した。

その上で、ICT活用教育を巡る現状と課題を踏まえ、ICT活用教育に関わる著作物の利用場面を（1）授業の過程における教材・参考文献や講義映像等の送信、（2）教員・教育機関間の教育目的での教材等の共有、（3）MOOC等の大規模一般人向け公開講座における著作物の利用、の3つに分類をした上で、それぞれについて課題の解決方策を検討することとした。

本問題の検討に当たっては、ICT活用教育における著作物利用には、権利制限規定による対応には必ずしも馴染まない場面における利用も含まれていることに鑑み、問題全体の解決につながるよう、本問題に関わる①権利制限規定の整備、②教育機関における著作権法に関する研修・普及啓発、③ライセンス環境の整備・充実、④法解釈に関するガイドラインの整備の4つの課題について総合的に検討を行うこととした³⁷。

³⁵ 例えば、早稲田大学では画像や写真については判断が難しいため引用としての利用を認めない方針としているほか、明治大学では引用の要件とされている「主従関係」を資料のページごとに判断することとしているとされている。

³⁶ 調査研究

³⁷ なお、今回の検討では、MOOC等の大規模一般人向け公開講座については教育関係者からも権利制限ではなくライセンスによる対応を前提とした要望がなされているため、権利制限規定の整備に関する検討は特段行っていない。

(1) 授業の過程において教材・参考文献や講義映像等の送信について

ア. 権利制限規定の整備

(ア) 権利制限による対応の必要性・正当性

① 関係者からの意見

調査研究の結果を踏まえ本小委員会における検討を本格的に開始するに当たって、まず、本小委員会では教育関係者及び権利者団体に対するヒアリングを行った。その要旨は以下のとおりである。

教育関係者からは、まず、1. で述べたように、今後の我が国の人材育成にとってICT活用教育に大きな意義があることが述べられた上で、教育現場における著作物利用の実態とともに、権利処理のための手続上の過大な負担等により教育上必要な著作物を利用することができず、教育に支障が生じているとの意見が示された。報告のあった具体的な著作物の利用に係る事例では、紙媒体による提供であれば法第35条第1項で処理可能であり、かつ引用（法第32条）の要件は充足しないと考えられる事例³⁸もあることが示された。

上記のような実態を受け、教育機関からは、ICT活用教育も対面授業と同様に公益性が認められるものであるため、ICT活用教育における著作物の異時の公衆送信についても、対面授業と同様の権利制限規定が必要であるとの意見が示された。特に高等教育機関関係者からは、学校教育法体系においては対面授業とeラーニングでは同じ単位の取得を認めていることに触れ、著作権法上も同等の法的地位とするべく、対面授業と同様の権利制限規定を整備すべきとの意見があった。

これらの意見に対し、権利者団体からは、ICT活用教育の意義は十分理解しており、積極的に推進すべきであるとする意見があった一方、非常に広範な利用が想定される公衆送信を無許諾無報酬で認めると、権利者の利益を損なうこととなり、ベルヌ条約のスリー・ステップ・テスト³⁹に違反するのではないかとする意見や、デジタルコンテンツは違法に拡散される危険性が高いことから権利制限によって権利侵害が助長されるおそれがあるとの意見があった。このほか、現時点でも教育機関において権利制限の対象範囲が広く

³⁸ 例えば、大学で人類学の講義を行う際に、対面授業では、学生の興味を引き、わかりやすく説明するため、ある著名なモンゴル人の写真を資料に掲載したが、ICT活用教育を行う際には、当該写真の使用は法第32条（引用）の利用に該当しないと判断し、著作権フリーの写真に差し替えたという事例があることが報告された。また、大学医学部での解剖の授業では資料を持ち込まないこととしており、予習及び復習のために資料を学生に対してインターネット送信しようとしたが、多くの画像や写真を使用しており引用には該当しないと判断し、さらに、権利者からの許諾を得るのに時間を要したことから、資料のインターネット送信を断念したという事例があることが示された。

³⁹ ベルヌ条約第9条第2項においては、複製権（録音、録画を含む）について、スリー・ステップ・テストと呼ばれる3要件（①特別の場合について、②著作物の通常の利用を妨げず、③その著作者の正当な利益を不当に害しないこと）を満たすとき、国内法令において制限・例外規定を定めることを認めている。知的所有権の貿易関連の側面に関する協定（TRIPS協定）ではこの範囲が著作者の排他的権利全般に拡大され、第13条において著作権の制限又は例外を「著作物の通常の利用を妨げず（①）、かつ、権利者の正当な利益を不当に害しない（②）特別な場合（③）に限定する」としている。

運用・解釈されている実態⁴⁰があるとして、まずは教育機関において著作権法の趣旨の周知を行うべきとの意見があった。

② 本小委員会における議論

本小委員会としては、以下のような考え方から、異時公衆送信を法第35条の権利制限の対象とすることについて、これを肯定するとの意見で一致した。

まず、法第35条の趣旨は、学校等の非営利教育機関における教育活動には高い公益性が認められることから、各教育機関の教育目的の実現に資するため、権利者の利益を不当に害しない限度において、各教育機関が、教育上必要かつ適切な著作物等を、適切な形で、権利者の許諾が得られない、許諾を得るための手続費用が過大である等の事情に妨げられることなく、円滑に教育活動における使用に供するために複製し得るようにすることにあると解される。

I C T活用教育における著作物の送信行為は、従来複製物によって行われてきた教材提供に代替する、より効率的な手段を提供するものであると評価できることに加え、デジタル・ネットワーク技術を活用することにより、より高い教育上の効果が期待される新たな教育内容や教育方法を採用することを可能とするものでもあると評価されている。この意味において、I C T活用教育は、学校等における教育目的を達成する上で、従来の複製物による著作物等の提供と比べて、教育政策上も、これと同様若しくはより高い意義と必要性が認められているということが言える。このことに鑑みれば、上記の法第35条の趣旨は異時公衆送信についても少なくとも同様に妥当するものと考えられる。

また、調査研究や教育関係者のヒアリング結果からは、現在、I C T活用教育における著作物利用について権利処理の手続上の負担が過大となり著作物の円滑な利用に支障が生じている事実が把握され、契約により対応することは困難であるとの現状にあることが認められる。

以上のことから、異時公衆送信についても、権利者の利益を不当に害しない一定の条件の下で法第35条の権利制限の対象とすることが適当であると考えられる。

なお、本小委員会において異時公衆送信を権利制限の対象とすることの是非を検討した過程では、教育機関による著作物の利用実態に関する権利者団体からの指摘も踏まえると、実際に教育機関において規定が順守されるかが懸念される旨の意見が示されたほか、法第35条のただし書が抽象的であり、デジタルでの送信の場合は紙の複製のように人的・費用的負担等の物理的な制約がないために必要以上に利用がなされることになるのではないかとの意見もあった。

⁴⁰ 具体的には、大学において教員から学生に対し講義で使用するための書籍一冊分のPDFデータが送付されたという事例や、大学の生協において大学教員が複数の書籍に掲載された著作物50件ほどを複製・製本し、「教材」として販売されていた事例、初等中等教育機関において、校内で市販の問題集の電子化・共有が行われていた事例などが挙げられた。（平成27年度本小委員会（第4回）参考資料2）

このため、本小委員会としては、法改正の是非の判断に当たっての参考材料とするため、教育機関における法の適切な運用体制が確保されることの見通しの有無を見極めることとし、教育関係者における著作権に関する研修・普及啓発に係る取組の実施に係る検討を求めることとした。また、本小委員会としては、当該検討を契機として、その他の法の運用上の課題（法解釈に関するガイドラインの整備，ライセンシング環境の整備・充実）の解決に向けた検討も合わせて行われるよう，教育関係者及び権利者団体の両当事者間での協議の開催を要請した。これを受けて平成28年2月から「教育の情報化の推進に関する当事者間協議⁴¹」（以下，「当事者間協議」という。）においてこれらの課題に関し検討が開始されることとなり，さらに各団体独自の検討も並行して進められた。そして，平成28年度本小委員会（第4回）において，各教育関係団体から提出のあった意見書⁴²において，各団体又は教育機関において，著作権法に関する研修・普及啓発活動に取り組んでいく旨の方針が表明された。また，後述する当事者間協議において，関係規定の解釈に関するガイドラインの策定に向けて取り組む方針を両当事者で合意した旨も併せて報告がなされた。こうした状況から，本小委員会としては，法改正に向けた各教育機関における法の適切な運用を図るための取組の実施の見通しが一定程度立ったものと評価した。

⁴¹ 教育関係者からは，国立大学協会，公立大学協会，日本私立大学団体連合会，全国都道府県教育委員会連合会，全国市町村教育委員会連合会，権利者団体からは学術著作権協会，日本書籍出版協会，日本写真著作権協会，日本文藝家協会，日本新聞協会が参加。

⁴² 平成28年度本小委員会（第4回）資料1-1から1-5。初等中等教育関係団体（全国都道府県教育委員会連合会，全国市町村教育委員会連合会，全国連合小学校長会，全日本中学校長会，全国高等学校長会，日本私立小学校連合会，日本私立中学高等学校連合会，全国国立大学附属学校連盟），国立大学協会，公立大学協会，日本私立大学団体連合会，全国専修学校各種学校総連合会が意見書を提出。

(イ) 権利者の正当な利益への配慮について

異時公衆送信に係る権利制限規定の整備に当たり、権利者団体からは、権利者の得べき正当な利益を確保するため、既存の著作物利用市場への影響が及ばないようにすることを求める意見や、法第35条第1項に基づく複製についても補償金請求権の付与を求める意見があった。これらの意見も踏まえつつ、本小委員会として、異時公衆送信を権利制限の対象とする場合における権利者の正当な利益への配慮の在り方について検討を行った。

① 補償金請求権の付与について

a 補償金請求権付与の是非についての基本的な視点

著作物の本来的用途に沿って行われる利用について権利制限規定を設ける場合には、当該利用が著作権者に与える不利益が相当程度大きくなることから、一般的には補償の必要性が相対的に大きくなるものと考えられる。しかしながら、還元すべき対価の額が軽微であると評価できる場合には、著作権者に対し著作物の創作を奨励するという効果が大きく期待できない一方、補償金の徴収分配に係るコストがかかり、社会全体で見れば便益を費用が上回るようになってしまう可能性がある。

したがって、権利制限規定の整備に伴い補償金請求権を付与するか否かについては、自由利用を認めることにより実現される社会的利益、当該利用により個々の権利者及び権利者総体として生じる不利益の大きさ及び補償金請求権に係る制度を維持することに伴う費用を総合的に勘案して判断することが適当であると考えられる。

b 補償金請求権の付与の是非及びその範囲について

本小委員会としては、現行法第35条の考え方、今日の教育機関における著作物の利用実態、複製と公衆送信それぞれが権利者に及ぼす影響の度合い、補償金制度の導入がもたらし得る社会的影響などの要素を総合的に勘案した結果、異時公衆送信を新たに第35条の権利制限規定の対象とすることに伴い、異時公衆送信については補償金請求権を付与することが適当であるとの結論に至った。その理由は以下のとおりである。

法第35条第1項に規定する非営利教育機関の授業の過程の用に供するための複製等は、著作物の本来的用途に従って利用する場合を含み、そのような場合には著作権者に相当程度の不利益が生じる。しかしながら、現行法制定時においては複製機器が十分に普及していなかったことから、権利者に及び得る不利益は軽微であり、補償金制度を維持する社会的費用が過大になると評価されたことから、補償金請求権が付与されなかったものと考えられる。

その後、今日に至るまでの技術の発展や複製機器等の普及状況を踏まえると、複製、同時公衆送信（法第35条第2項に規定する公衆送信をいう。以下同じ。）、異時公衆送信

という行為類型のいかにかわらなく、権利者に及び得る不利益はいずれも軽微とはいえないものとなっていると評価できるものとする。このような観点から、本小委員会においても、複数の委員が、複製や同時公衆送信に対しても補償金請求権の対象とすべきとの意見⁴³を示している。

この点、行為類型ごとに権利者に及び得る不利益の度合いを比較すれば、複製は物理的制約のため、同時公衆送信は時間的・場所的制約のため、いずれも著作物利用の頻度・総量は比較的限定的であると考えられる。一方、異時公衆送信は、時間的・場所的・物理的な制約を取り払ってしまうため、著作物が送信される頻度や総量が大きくなると評価できる。また、個別的に見ても複製及び同時公衆送信には、異時の公衆送信に比べて軽微な利用が多いと考えられる⁴⁴。このように、相対的には、異時公衆送信の方が、複製や同時公衆送信よりも権利者に及ぶ不利益の度合いが大きいと評価できる。

また、現在無償で可能となっている教育機関における複製や同時公衆送信を補償金請求権の対象とした場合、教育現場の混乱を招きかねず⁴⁵、教育現場における著作物の利用を促進し、教育の質を向上させることにより文化の発展を達成するという法目的が達成できなくなるおそれがある。

これらのことを総合的に勘案すれば、教育機関における著作物の利用を促進するという観点から、既存の秩序を尊重し、既存の権利制限で無償とされている行為類型には補償金請求権を付与せず、後述するように教育機関における手続負担等を低減させるための配慮を行うことを前提として、新たに権利制限を設ける異時公衆送信についてのみ補償金請求権を付与することが適当であるとする。

なお、諸外国では、学校等における著作物の利用に関する権利制限規定において、複製、公衆送信のいずれも補償金請求権等の対象としている例が少なからずみられる（参考3参照）⁴⁶。今般の本小委員会が示す方針はこうした国際的な状況と完全に合致するものではないが、我が国のこれまでの歴史的経緯も踏まえつつ、我が国において望ましいと考えられる制度設計とすることを重視したものであり、かつ、学校等における著作物利用に関し、少なくとも一定の範囲で権利者への対価の還元を行うこととなる点において、国際的な制度との調和が一定程度図られることとなるものとする。

⁴³ なお、このほか、複製等に補償金請求権を付与すべきとする理由として、法第35条において認められている権利制限の範囲が、無償であることを前提に限定的と解釈されるとすれば、補償金請求権を付与することによって、その権利制限の範囲をより広く解釈することができることを挙げる見解も示された。

⁴⁴ 例えば複製には、教室における黒板への筆記、ノートへの筆写など極めて軽微な利用も含まれる。

⁴⁵ なお、この点については、公衆送信と複製の両方を実施している学校であれば、公衆送信に加えて複製についても補償金の徴収を行ったとしても、大きな混乱は生じないのではないかと意見があった。

⁴⁶ フランス、ドイツ、オーストラリア、韓国では複製及び公衆送信のいずれについても補償金請求権が付与されている。イギリスではこれらの行為にかかる権利制限にライセンスが優先することとされている。

（参考２）複製機器の普及状況

現行法が制定された昭和45（1970）年当時は、現在広く普及している普通紙複写機器をはじめとする複製機器がほとんど普及しておらず、教育機関で主に行われていたのは謄写版や手作業による複製程度であった。このことは、「義務教育費国庫負担補および公立養護学校整備特別措置法に基づく教材費の国庫負担金の取り扱いについて」（昭和42年8月31日文部省初等中等教育局長通達）において示された「教材基準」に複写に係る設備として「謄写用具一式」が記載されていることからうかがえる。

しかしながら、その後学校現場への普通紙複写機器の導入やパソコン・プリンター等のデジタル方式の複製機器の普及が進み、技術面及び費用面でより容易かつ高品質の複製を行える環境が整ってきた。地方公共団体が支出した経費や授業料等の収入の実態について文部科学省（旧文部省）が毎年まとめる「地方教育費調査報告書」における「教授用その他の設備・備品の例示表」には、平成6年に「パソコン・ワープロ」及び「印刷機・裁断機・製本機」が加えられており、この頃から学校において教授用設備のパソコンの利用が一般的なものと理解されはじめたものと推測される。これ以降、学校現場においてパソコン等の普及が進み、平成28年3月現在、児童生徒6.2人に1台の教育用コンピュータが学校に整備されるに至っている（「平成27年度 学校における教育の情報化の実態等に関する調査」）。

ｃ 補償金請求権に係る制度設計について（手続負担等の軽減）

上に述べたように、仮にある行為類型が権利者への補償を要するものと評価できたとしても、補償金制度の維持に係る費用が過大となれば制度としては不相当なものとなる。また、今回の権利制限の趣旨が、各教育機関において権利処理に係る手続負担等によって教育活動に支障をきたさないようにすることであることに鑑みれば、教育機関が負うこととなる補償金の支払に係る手続負担は極力低くなるようにする必要がある。

具体的には、まず、例えば、文化庁長官の指定する単一の団体が一元的に補償金の徴収分配を担うこととするなど、窓口の一元化を図るための制度的な措置を講じるべきである。

また、こうしたスキームを前提として、補償金額の算定方法についても、分配の適正性を確保することと、著作物の利用実績に関する教育機関における調査に係る負担を軽減することのバランスのとれた適切な方法が検討される必要がある。例えば、本小委員会における議論では、年間の学生一人当たり〇円などとして補償金額を定める包括徴収型⁴⁷とし、学校へのサンプル調査によって得られた利用実績を基礎に権利者への分配を行う仕組みは手続負担を低減させる上で有効ではないかとの意見があった。また、このような方法では

⁴⁷ 韓国においては、初等中等教育機関以外における授業目的等のために必要な複製等について補償金請求権を付与しており、包括形式による場合の補償金額は一般大学の学生一人当たり年間1,300ウォン（約131円）である。また、イギリスにおいては、権利管理団体のCLAが包括ライセンスを提供しており、その対価は学生一人当たり年間7.22ポンド（約1,256円）となっている（調査研究）。

なく利用量に応じて個別に課金する個別徴収型のみが採られた場合、財政的に厳しい教育機関が第三者の著作物の使用を控えて教育の質に差が生じるおそれがあるため望ましくないとの意見があった。

補償金額の水準については、法第35条の適用を受ける非営利教育機関における教育活動には公益性が認められることを踏まえ、これにふさわしい適切な額とすることが求められる。

なお、これらの点に関し、教育関係団体から本小委員会に提出された意見書において、教育における著作物利用は将来の著作権者や著作物の利用者を育み、文化の発展に寄与するものであるという公益性に鑑みて、補償金額を一定程度低廉なものとするのが求められている⁴⁸。また、補償金支払に係る手続上の負担を低減するため、補償金の徴収分配体制については簡便な仕組みを構築することが求められている。

補償金額の決定方法に関しては、単一の団体が補償金の徴収分配を担うこととなる場合は、何らかの形で当該団体と教育関係者を代表する団体との間で協議等を行うこととする制度設計が考えられるところであるが、その際、金額の水準が適切なものとなるよう、適切な時期に一定の公的な関与を行い得る仕組みとすることが望ましい。

以上のような制度設計を前提として法制化を進めるためには、まずは、補償金の徴収・分配を担う団体の設立についての見通しが得られる必要がある。これに関連して、後述のとおり、平成28年12月、権利者団体によって、ライセンス等適切な制度の受け皿づくりを検討するため、「教育利用に関する著作権等管理協議会」（参考4参照）が設置された。同協議会には教育現場で利用される種類の著作物に係る権利管理団体の多くが参加していることから、同協議会において、ライセンスのみならず今般の改正に伴い創設する補償金の徴収分配の受け皿としての役割を担う団体の組成に向けた検討もあわせて行われることが期待される。本小委員会としては、このような方法も含め、権利者団体において、補償金の受け皿となる団体の組成に向けて取組を進められるよう要請するとともに、最終報告書の段階でそのような見通しが得られるかを確認した上で、本課題についての取りまとめの内容を最終的に判断することとしたい。

⁴⁸ 脚注42に同じ。

② 権利者の著作物利用市場への影響に対する配慮について

本小委員会が実施した権利者団体へのヒアリングにおいては、権利者が教育機関向けに著作物の配信サービスやライセンススキームが提供されている場合における当該市場との競合への配慮を求める意見が示された。また、例えば英国では教育機関向けにライセンススキームが提供されている場合には権利制限にこれが優先する旨の定めがあることも踏まえ、権利者の得るべき正当な利益への配慮の方法の一つとして、権利者の著作物利用市場への影響に対する配慮の要否やその在り方についても検討を行った。

この点については、権利者が著作物の配信サービスやライセンススキームの提供を行い、合理的な手続コストと対価を払えば利用できるという体制が整っている場合には、権利制限をせずとも法の目的を達成することが可能であるため、権利制限の対象外とすることも考えられるとの意見があった。一方、著作物の利用に当たって、そのようなライセンス体制の有無を都度確認することや個別のライセンスを受けること自体が教育機関の負担となるため、ライセンススキーム等により市場が形成されていたとしても権利制限の対象外とするべきではないとの意見があった。このほか、著作権者自らが配信サービスを行っている場合と単にライセンスを提供している場合とでは保護の必要性に違いがあるとの意見や、「権利者の利益を不当に害することとなる場合」に権利制限の対象外とするただし書の運用により柔軟な解決を図るべきとの意見、補償金請求権が付与されるか否かに応じて本論点の結論は変わり得るのではないかととの意見があった。

以上のように、本小委員会においては、この点については見解が相当程度分かれており、権利者が一定の条件を満たす教育機関向けの配信サービスやライセンススキームを提供している場合において、権利制限の対象外とする旨を法律上明記することについて、これを肯定する意見は大勢とはならなかった。

もともと、先に述べたように、今般の制度改正に伴い、異時公衆送信に補償金請求権を付与することにより、権利者の保護されるべき利益について一定の配慮がなされることとなる。さらに、上記の意見においても述べられているように、「権利者の利益を不当に害することとなる場合」に権利制限の対象外とするただし書の解釈において、一定の条件を満たす教育機関向けの配信サービスやライセンススキームもこの対象となると解する余地はあるものと考えられる⁴⁹。

したがって、権利者の保護すべき利益への配慮の方法としては、先に述べた補償金請求権に加えて、当該ただし書の柔軟な解釈において妥当な結果が導かれることにより、これを行うこととすることが適当であると考えられる。

⁴⁹ この点、当該ただし書では、著作物の配信サービスを提供している場合は対象となり得る一方、ライセンススキームを提供している場合は対象とはならないと解すべきとの意見があった。

イ. 法の運用面の課題について

2. (1) で述べたように、ICT活用教育における著作物利用の円滑化という政策目的を達するためには、権利制限規定に係る法制面の措置のみならず、法が適切に解釈・運用され、また、権利制限規定の対象外となる範囲の著作物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、あわせて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。

法の運用面の課題の解決の重要性は法制面の措置の有無にかかわらず重要であることは言うまでもないが、今般、異時公衆送信に係る権利制限規定の整備を検討するに当たって、教育現場の著作物利用の実態等に関し、法の遵守を求める指摘があったこと等も踏まえ、本小委員会として、著作権法の普及啓発その他の法の運用の円滑化のための取組が精力的に進められるよう、権利者及び教育関係者に協議を行うよう要請した。これを受け、教育関係者及び権利者団体による当事者間協議の場が設けられ、本小委員会における法制面の検討と並行して、これまで活発な議論が進められてきた。本小委員会としては当該協議の検討経過について平成28年第4回の本小委員会で報告を受けたところであり、ここではその検討経過も踏まえた本小委員会としての議論を整理することとする。

(ア) 教育機関における著作権法に関する研修・普及啓発

本課題については、当事者間協議における検討経過として以下の内容が報告された。

- ・教育関係者から、教育機関において実施することが考えられる研修・普及啓発の内容や方法について提案があった。具体的には、高等教育機関においては、教職員への研修によって普及啓発活動を行うアイデアが提示された。
- ・実施方法としては、効率性、実施状況や成果の確認を円滑に行えるようにするなどの観点から、eラーニングによる方法も効果的ではないかとの意見が示された。
- ・初等中等教育においては、管理職向けの研修や教員免許更新講習での普及啓発の実施により、授業を担当する可能性のある全ての教員に啓発活動を行うことが考えられるとのアイデアが示された。
- ・また、普及啓発に使用する教材に関しては、現在、大学関係者のコンソーシアムが作成した資料のほか、文化庁や著作権情報センター等で作成された資料が活用されている旨の紹介があった。
- ・教材に掲載する内容については、内容の適切性を確保するため、公的機関の関与の下で作成された解説等を基にして作成するべきといった意見があった。
- ・権利者団体からも、教員免許更新講習等で著作権に関する内容を扱うことを必須とするなど、制度的に普及啓発活動に取り組むことを求める意見があったほか、第三者の著作

物を使用する際には、その著作物や著作者、その創作活動を尊重するという意識を育成すべきとの意見があった。

当事者間協議において上記のように普及啓発に係る取組の具体化に向けた検討が行われたことに加えて、前述のとおり、各教育機関を代表する団体から本小委員会に提出された意見書において、各団体又は各団体に加盟する教育機関においても、著作権制度に関する研修・普及啓発活動に取り組んでいく旨が示された。

本小委員会としては、このように教育コミュニティ全体として著作権の理解増進に向けた取組が行われるとの方針が確認されたことは非常に意義深いことであると考え。教育機関の教員等において著作権法に関する理解を深めることは、単に法第35条などの運用が的確に行われることによって著作権者の利益が適切に保護されることのみならず、教育機関における著作権教育の質の向上にもつながることが期待され、ひいては我が国全体における著作権に対する理解の向上に好影響を与えることとなることが期待される。各教育団体及び教育機関においては、今般の権利制限規定の拡充を契機として、研修・普及啓発活動に係る取組の徹底及び更なる充実が図られるよう、本小委員会としてはその継続的な努力を要請するとともに、今後、適宜その進捗状況の把握に努めることとしたい。

なお、研修・普及啓発活動の実践が効果的・効率的に行われるようにするためにも、適切な内容を含むわかりやすい教材が用意されることが重要となってくる。これに関わる者としては教育機関、教育関係団体、民間の教材発行者と様々な主体が考えられる。各主体において、それぞれの役割に応じ、質の高い教材の作成と普及のために取組が進められることが期待される。また、著作権法を所管する文化庁としても、法の趣旨や内容の適切な理解を促すための情報提供や、これらの各主体の取組を促進するための支援等に係る施策を必要に応じて講じていくべきである。

(イ) ライセンシング環境の整備・充実

本課題については、当事者間協議における検討経過として以下の内容が報告された。

- ・著作物利用に当たっての権利処理手続上の課題として、教育関係者から、著作物利用の申請窓口が明確でないことや、許諾申請の作業量が非常に大きいことなどが挙げられた。
- ・教育機関における著作物利用を円滑に進めるための方策として、教育関係者から、申請窓口の一元化や分野横断的な検索システムの整備、電子申請、包括ライセンス、教育目的に特化した使用料規程の整備や明示などを含むライセンススキームが構築されることが要望された。
- ・また、具体的なライセンススキームの構築の検討に資するため、教育機関からより詳細な著作物の利用ニーズを提出するなどし、議論が行われた。
- ・これに対し、権利者団体としても、教育目的での著作物利用に対しより円滑に契約が行えるようにするための環境整備に取り組む旨の姿勢が示された。具体的には、平成28

年12月、著作物利用の権利処理の円滑化に資するよう、ライセンス等の適切な制度の受け皿づくりのための検討を行うため、37の権利者団体によって「教育利用に関する著作権等管理協議会」（参考4参照）が設置され、検討が開始されている。

- また、日本書籍出版協会としても、著作物利用に当たっては許諾契約による利用を優先すべきことと併せて、権利者団体においてはワンストップショッピングを含む、利用者にとってより利便性の高い制度を作り上げることに最優先して取り組む方針が示された。
- なお、権利者団体からは、教育関係者自身の権利の委託が進んでいないとして、著作権の集中管理を進め、著作物利用に当たっての許諾の可否を明確にするため、教育関係者自身の権利の委託を求める意見があった。
- 以上を踏まえつつ、本協議においても、教育目的の著作物利用に係るライセンス環境の整備充実に向けて、引き続き検討を行うこととしたい。

本小委員会としては、今般の権利者37団体における検討や各団体における検討は、教育目的での著作物の利用環境を大きく前進させる画期的なものと考えている。こうした検討が非常に短期間で進められていることに敬意を表したい。本小委員会の議論においては、権利制限規定の範囲を超える利用についてライセンス環境を整備することによって権利制限の境界で「切れ目」なく著作物の利用が行える環境を整え、教育現場の著作物利用ニーズにこたえていくことの重要性が指摘されてきた。諸外国⁵⁰に見られるように、補償金の徴収分配を担う団体が、補償金でカバーされる範囲を上回る範囲についても併せて包括的なライセンスの提供を行ったり、さらに著作物の種類に応じて個別の許諾を出したりすることなどを含め、ワンストップでの補償金及びライセンスの集中管理⁵¹が進めば、教育機関における権利処理の利便性は大きく高まることとなると考える。また、正規授業以外の教育目的の利用についても、将来的には後述するような教材の共有やMOOCでの利用等、幅広い利用目的に対応できるものに発展していくことが期待される。教育関係者及び権利者団体においては、本取組の実現及びその発展に向けて、引き続き精力的に協議を進めることを要請したい。

なお、教育目的の著作物のライセンス環境については、調査研究や本小委員会でのヒアリングによっても、教育関係者からはその整備を求める声があり、権利者側もこれに前向きに応じる立場であること、すなわち潜在的市場が存在することが確認されたところだが、これまで長期間にわたってその市場の顕在化に至らなかったことも事実である。すなわち、ライセンス環境が社会的に望ましい形で十分に整備されてこなかったこと背景には何らかの市場の失敗⁵²がその要因として存在している可能性があると考えられる。今般のような当事者間協議を設け教育関係者と権利者団体との間の意思疎通の機会を確保することもこうした課題の解決の一助となるものと考えられるが、政府としては、これにとどまらず、

⁵⁰ オーストラリアや英国では、権利管理団体が、権利制限規定で認められる範囲とそれを超える範囲についてあわせて包括的な許諾を出している。

⁵¹ ここにいう「集中管理」は自ら権利者として許諾を出すもののほか、他の権利者団体等からの取次ぎ業務を行うことも含むものとして用いている。

⁵² 例えば、需要者と供給者における情報の非対称性や、教育サービスの外部効果が考えられる。

市場の顕在化を阻害している要因を踏まえ、必要に応じ、当事者間におけるライセンス環境の整備を促進するための支援等を行っていくべきである。

(ウ) 法解釈に関するガイドラインの整備

本課題については、当事者間協議における検討経過として以下の内容が報告された。

- ・平成16年に権利者団体により「学校その他の教育機関における著作物の複製に関する著作権法第35条ガイドライン」が公表されているところであるが、策定当時の状況の変化等も踏まえ、教育関係団体及び権利者団体の協力の下で、新たに同条等に関するガイドラインを策定する必要性を確認した。これに関連して、教育関係者から第32条の解釈についても併せて明確にすることを期待する意見があった。
- ・また、教育関係者から、ガイドラインの策定に当たって、その参考とするため、法の趣旨や解釈に係る基本的な事項について、国において一定の考え方を整理して示すことを求める意見があった。
- ・今後、これらの議論も踏まえ、両当事者団体の参画の下で、ガイドラインの策定の具体化に向けて、検討を進めることとしたい。

この点に関連して、本小委員会においてはガイドラインの策定過程の在り方が議論となった。具体的には、権利者団体と教育関係団体の両当事者のみの参画の下でこれを行うと、権利者団体は著作権に関する意見表明についてしっかりした組織を持っている一方、教育関係団体は十分な準備ができていないために交渉力に差が生じてしまう恐れがあることから、公益的な立場を代表し得るものが正式に参加する中で民民での協議が行われるようにすべきではないかとの意見があった。このほか、民民で決めたガイドラインは当事者で尊重されるという良さもあり、公的な関与の方法としては、立法者の意思を法の解釈を示す際に明らかにすることによっても実現できるのではないかといった意見や、民民の協議の場に行政がオブザーバーとして参加する方法も良いのではないかといった意見があった。

当事者間協議では、これまで、文化庁及び有識者⁵³がオブザーバー等として事実上参加して議論が進められてきたところだが、ガイドラインの策定過程に対する公的な関与の在り方については、これまでの協議の状況や、上記の意見を踏まえつつ、ガイドラインが実際に尊重されるかといった観点や、内容の公正性・適正性をいかに確保するかといった観点到に留意しながら、適切な方法が選択されるべきである。

いずれにしても、ガイドラインの策定が円滑に進むよう、本小委員会としても、両当事者による取組状況を随時把握し、必要に応じて更なる助言等を行っていくこととしたい。

⁵³ 本小委員会の今村委員がアドバイザーとして参画している。

ウ. 小括

以上のとおり、教育機関での授業の過程における教材・参考文献や講義映像等の送信の円滑化については、権利者の正当な利益の保護とICT活用教育における著作物の利用の円滑化のバランスを図るため、異時公衆送信に補償金請求権を付与しつつ、新たに法第35条の権利制限規定の対象とすることを提言した。

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、文化庁長官の指定する団体による窓口の一元化を図るべきこととした。今後、法制化の準備と並行して、権利者団体による団体の組成及び運用面の検討が遅滞なく進むよう、引き続いての努力を要請したい。また、教育機関においても、法改正に向け、研修・普及啓発活動の実施内容や方法の具体化に向けた検討を進めることを要請したい。

なお、先に述べたように、単一の団体が補償金管理を担うこととした場合において、補償金額の交渉を円滑に行うため、教育関係者においても教育コミュニティの意見集約を行うための体制の整備が必要となってくるものと考えられる。このような補償金管理団体と教育コミュニティとの協議のプラットフォームは、補償金額の交渉にとどまらず、ライセンススキームの構築や、法解釈のガイドラインの整備などに関する協議の場へと応用していくことが可能であると考えられる。そのような形で協議の場が活かされれば、教育目的での著作物利用における運用上の諸課題に対する解決策を相互に有機的に結び付けながら検討を行うことができ、その一体的な解決を図ることが可能となるものと期待される。

(参考3) 諸外国の状況

諸外国⁵⁴における著作物の教育利用に関しては、下記のような状況であることが調査研究において報告されている。

法制度の状況については、国によって規定の仕方は様々だが、ICT活用教育における著作物利用の円滑化を図るため、一定の範囲で無許諾での公衆送信等を認める権利制限規定が整備されている。多くの国においては、報酬請求権の付与など著作権者等への適切な対価の還元と著作物利用の円滑化のバランスを図るための工夫が権利制限規定に盛り込まれている例が見られた。また、権利制限規定によらない著作物利用も広く行われており、そのための権利の集中管理体制の整備も進んでいる。各国には公的に位置づけられた権利管理団体が存在し、ほとんどの教育機関や国・自治体と著作物利用に関して契約や合意を締結しており、権利管理団体が著作権者の代表機関として相当程度機能していることが伺える⁵⁵。

①英国

英国の著作権法においては、「フェアディーリング」（公正利用）という概念により権利制限の対象となる利用形態等を定めている。その条項の中には、教育目的での説明において著作物を利用する場合の権利制限規定も設けられている。また、個別の権利制限として、教育機関による、放送の録音録画及びその伝達や、発行された著作物の抜粋の複製及びその伝達⁵⁶を認める規定がある⁵⁷。なお、個別の権利制限規定により許容される行為でも、ライセンス契約により利用可能である場合は、ライセンス契約による利用が権利制限規定に優先するとされている。

ライセンスを行う団体としては、権利管理団体Copyright Licensing Agency (CLA)⁵⁸やEducational Recording Agency (ERA)⁵⁹が存在し、ほぼ全ての教育機関と包括ライセンス契約を行っており、年間のライセンス料金⁶⁰を支払うことにより教育目的のために著作物を利用することができる。この契約では紙だけでなく電子化された著作物の利用も認めており、一定の条件で公衆送信を行うことも可能となっている。

⁵⁴ 調査対象国：英国、米国、オーストラリア、韓国、フランス、ドイツ

⁵⁵ 米国におけるCCCはコンテンツ製作者、出版社、利用者により設立された非営利企業であり公的位置づけのあるものではないが、CCC以外に言語著作物を扱う権利管理団体が存在しないこと等から、権利者を代表する組織として機能している。

⁵⁶ 2014年の英国著作権法の改正により、eラーニングのため遠隔地の生徒等へも伝達できることとされた。

⁵⁷ これらの「伝達」に関しては、当該教育機関の生徒又は教職員らのみがアクセス可能なセキュリティが確保されたネットワークを使用すること、伝達される複製物の分量は、1作品につき12か月間で作品全体の5パーセント以内であること等が求められている。

⁵⁸ 英国内の文書・画像作品の権利管理団体。著作権法に基づき設立されている。

⁵⁹ 英国のテレビ放送やラジオ放送を扱う権利管理団体。

⁶⁰ CLAでは一人当たり年間1,88ポンド(5-15歳, 327円), 4,55ポンド(16-18歳, 792円), 7,22ポンド(高等教育機関, 1,256円), ERAでは一人当たり年間40ペンス(初等学校, 70円), 91ペンス(18歳未満, 158円), 1,5ポンド(18歳以上, 261円)と定めている。

②米国

米国の著作権法には、権利制限の一般規定であるフェアユースが設けられているほか、利用目的に応じた個別の権利制限規定が設けられており、一定の実演⁶¹及び展示や非商業的放送での一定の著作物利用が認められている⁶²。なお、フェアユースの適用の有無に関して予測可能性が十分でないことから、各業界においてガイドラインが制定されており、教育分野についてもいくつかのガイドラインが存在する⁶³。

著作権法における権利制限のほかに、高等教育機関においては、権利管理団体である Copyright Clearance Center (CCC) との契約や出版社等との直接交渉、権利処理代行により、著作物を利用している。著作権使用料は出版社がページあるいは記事単位の単価を設定しており、単価に使用学生数を乗じることで算出する。一部の大学では価格面で有利な条件とするため著作権者と直接交渉して著作物を利用する例もある。

また、教材提供会社等によるプラットフォームを利用する場合もある。プラットフォームでは、教師等がコンテンツを収集して統合した教材を作成する環境と、学生が利用するウェブサービスのほか、課金システムや権利処理代行サービスも提供している。教材をアップロードする際に、権利処理の代行を依頼することも可能となっている。

③オーストラリア

オーストラリア著作権法では、英国著作権法から継承されたフェアディールिंगの概念を用いて権利制限対象を定める規定のほか、目的を限定した一般権利制限、教育指導の過程における著作物の実演及び送信⁶⁴を認める個別の権利制限規定がある。また、教育機関等による放送やその他の著作物の複製及び送信が法定許諾制度によって可能となっている。この法定許諾制度により複製及び送信を行うに当たっては、事前に権利管理団体へ補償金を支払う旨の通知が有効になされていること、受信又はアクセスする者のみが受信し又はアクセスするよう全ての合理的な手段をとること等が条件となっている。

権利管理団体としては、Copyright Agency⁶⁵が文書・画像関連、Screenrightsが放送関連の許諾及び補償金の徴収を行っている。補償金額の算出は、主に記録方式又はサンプリング方式により行われる。

⁶¹ 米国著作権法における「実演」は、日本国著作権法でいう「上演、演奏、上映、公衆送信、口述」に該当する。

⁶² 教育活動における著作物の実演・展示に当たっては、受信者が授業に登録している学生に限定されることや、著作権を保護する技術的な手段を講じること、著作権に関する行動指針を定めること、教員や学生に著作権に関連する法律を説明すること、資料が著作権の保護を受け得ることを学生に通知すること等が義務付けられている。

⁶³ 書籍や定期刊行物の複製に関するガイドライン、音楽利用についてのガイドライン、放送録画に関するガイドライン、eラーニングを対象としたガイドライン等が、教育機関と権利者等により制定されている。

⁶⁴ 著作物の実演を送信するに当たっては、送信者が教師や生徒に限定されることや受信者が当該指導の参加者又は直接関係する者に限定されることが必要とされている。

⁶⁵ 学校・教育機関向けの法定許諾の管理業務を行うよう、1990年に司法長官から任命されている。

法定許諾制度が定められていないものについても、権利管理団体が包括的なライセンスを提供している。Copyright Agencyでは著作物の電子利用もカバーしており、ライセンス料金は学生一人当たり年間16.93オーストラリアドル（約1,600円）とされている。ライセンス料金や使用条件等の包括的な交渉は、公立学校に関しては連邦・州・地域の教育部門、カトリック教育局、独立系学校連盟で構成される著作権諮問委員会（CAG）の窓口を介して、大学に関しては全39校の国立大学の代理窓口機関であるUniversity of Australiaと、専門学校に関してはCAGやビクトリア州専門学校協会と行われる。

④韓国

韓国では、学校教育目的等の著作物の利用や引用、公演・放送について個別の権利制限規定を置くと同時に、米国型のフェアユースによって権利制限の対象を定めている。個別権利制限規定により授業に必要な範囲で著作物の複製、配布、公演、展示、公衆送信が認められており⁶⁶、このような権利制限により著作物を利用する際には、著作権者に対する一定の補償金の支払が必要とされている。補償金は社団法人韓国複製伝送著作権協会（KORRA）⁶⁷が徴収を行っている。補償金額に関しては、高等教育機関を対象として「授業目的著作物利用補償金基準」（文化体育観光部告示）が規定されており、年間包括方式による契約の場合、4年制以上の大学では学生一人当たり年間1,300ウォン（約131円）となっているほか、従量方式による契約も可能である。初等中等教育学校については、著作権法により補償金支払が免除されている。

⑤フランス

フランスにおいては、知的所有権法典第1部「文学的及び美術的所有権」において、個別の権利制限規定が置かれている。教育利用に関しては、著作物の抜粋を上演・演奏又は複製する場合の権利制限規定が用意されている⁶⁸。

このほか、著作物の種類ごとに国、教育機関及び各業界の権利管理団体との間で、教育目的で利用可能な著作物の範囲を決める合意が形成されている。覚書には、権利制限により使用可能な限度を示すことを目的とした規定と、権利制限により使用できる範囲を超えるものについても条件付きで許諾することを目的とした規定が定められている。例えば本、楽譜、定期刊行物、芸術作品に関しては、教育省、大学学長会議、書籍に関する権利管理団体（CFC）⁶⁹、楽譜に関する権利管理団体（SEAM）、美術著作物に関する権利管理団体（AVA）の間で、2014年から2015年末までの期間の合意を定めた覚書が成立しており、補償金額についてもこの中で総額⁷⁰が定められ、教育省が権利管理団

⁶⁶ 学校等での授業目的で著作物を伝送する場合には、アクセス制御措置や複製防止措置等が義務付けられているほか、著作権保護に関する警告文表示や補償金を算定するための装置の設置も必要とされている。

⁶⁷ 「授業目的著作物利用補償基準」（文化体育観光部告示）によって権利管理団体として位置付けられている。

⁶⁸ 一括払いによる補償金により保障されること、著作者の名前及び出所が明示されることなどの条件が課されている。

⁶⁹ 知的所有権法典に則り認可を受けた新聞・雑誌及び書籍の著作物を扱う唯一の権利管理団体とされている。

⁷⁰ 2014年度と2015年度の各年度の補償金総額は、それぞれ1,700万ユーロ（約23億円）。

体に支払っている。一方、大学における著作物の複製に関しては共通の合意は形成されていないものの、管理団体のウェブサイトには各大学と個別に合意する場合のひな型が用意されている。

⑥ドイツ

ドイツ著作権法においても個別の権利制限規定が用意されており、教育関連では一定の複製や公衆再生、公衆提供等が可能となっている。権利制限に基づき著作物を公衆提供するに当たっては、明確に限定された範囲の授業参加者のみに限定することや、権利管理団体を介して著作権者に相当の報酬を支払うことが義務付けられている。

また、各州と各権利管理団体の間で教育目的での著作物の利用に関する契約が締結され、権利制限規定により利用が許容される範囲について合意が形成されているほか、権利制限規定の対象とならない利用についても利用可能とする合意がされている⁷¹。補償金額についても合意されており、例えば著作物を利用した資料の配布に対して生徒一人当たり0.102ユーロ（約14円）の支払を必要とするものがある。

（参考4）「教育利用に関する著作権等管理協議会」について

平成28年12月2日、教育分野に係る権利者団体37団体により「教育利用に関する著作権等管理協議会」が設立され、ライセンス等制度の受け皿づくりのための検討が行われている。本協議会ではこれまで、各分野における対応の調整や具体的なライセンス体制の構築などについて議論が行われてきた。今後は、審議会における法制度に関する検討状況を踏まえ、制度の受け皿団体の設置について、法人化することを含めて検討を行うとされている。

⁷¹ もっとも、授業及び研究のための著作物の公衆提供に関しては、州と言語著作物の権利管理団体の間で、利用可能な範囲や補償金額を巡って訴訟が展開され、最高裁判決では個々の著作物の利用行為ごとに補償金額を算定することが推奨されたため、権利管理団体と各州が、個々の著作物の利用行為ごとに補償金額を算定するシステムが実現可能か確認するため、電子申告システムの運用を試験的に行っている。そこでは学生一人当たり1ページ0.8セント（0.008ユーロ）課金されている。

(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

教育関係者からは、前述のとおり、教員間や教育機関間での教材等の共有については、権利処理手続上の負担等の理由から、より教育に適した著作物を利用できない実態があることが述べられ、教材等の共有は教育の質を高める点で重要であり、法第35条の趣旨に適うと考えられるとして、権利制限規定の整備が要望された⁷²。

これに対し、権利者団体からは、教材の共有は、民間の出版社等が行う教材市場と競合し、ベルヌ条約等に規定する「著作物の通常の利用」を妨げるものであるため認められないとの意見や、法第35条は個々の教員の創意工夫により当該教育現場に特有の教材作成を認めるものであり、どの教育現場でも利用できるような汎用的な教材の作成は認めておらず、法の趣旨に合わないこと等を理由に教材等の共有を権利制限の対象とすべきではないとの意見が示された⁷³。

教材等の共有を権利制限の対象とするものの当否について、本小委員会においては、以下のように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複数示された。

- ・地理的環境に左右されない教育の質の確保のためには、教育資源の共有ができるのは非常に良いことである。
- ・少なくとも同じ学校ないし他の学校で利用できなければ意味がない。
- ・補償金付きの権利制限規定により教員間の共有など様々な形の教育目的の利用形態に対応できるようにしてはどうか。

一方、以下のように、共有の公共性、必要性や権利者の利益への配慮の観点から、これに消極的な立場の意見も複数あった。

- ・これを権利制限規定によるべきか否かについては、教材の共有と授業での利用とは許諾を得るための時間的余裕も異なることから、授業の利用の場合と同列に扱うことが適当ではないとも考えられる。
- ・法第35条は教室内利用という小規模性を前提としてバランスが図られているものであり、公益目的があったとしてもその規模が大きくなるとバランスが崩れてしまうのではないか。
- ・教材の共有は教育に関連するのは確かだが、教育目的というより研究目的も含む資源の有効活用の目的と評価され、公共性や市場の失敗が存在するかは疑問。ライセンスで対応すべきではないか。

⁷² 大学eラーニング協議会、公益社団法人私立大学情報教育協会、明治大学、佐賀県教育委員会、初等中等教育関係団体（全国都道府県教育委員会連合会、全国市町村教育委員会連合会、全国連合小学校長会、全日本中学校長会、全国高等学校長会、日本私立小学校連合会、日本私立中学高等学校連合会、全国国立大学附属学校連盟）、全国専修学校各種学校総連合会。

⁷³ 平成27年度本小委員会（第3回）資料2

仮に権利制限規定によることとする場合に認めるべき範囲等については、以下のような意見があった。

- ・教育機関が主体となるものではなく、複数の教育を担当する者が自主的に共有する限度において補償金付きで認めるべき。
- ・教育機関内の共有とそれを越えた共有とでは権利者に与える影響や権利制限の必要性も異なるのではないか。

この論点に関しては、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。このため、今後、教材等の共有に係るより詳細なニーズを把握した上で、引き続き検討を行うこととする。

(3) MOOC等の大規模一般人向け公開講座における著作物の利用について

教育関係者からは、1. で述べたとおり、MOOCにおける著作物の利用について、著作権者からの許諾を得るための手続上の負担や、利用形態に見合う契約が用意されていない等の理由から、優れた著作物を利用できない実態があるとの意見が示された。このため、著作物利用のための権利処理に係る時間的負担の軽減のためのライセンス体制やMOOCに対応した契約内容の整備について要望が示された。これに対し、権利者団体からは、権利制限規定の対象とすることに反対する意見が示されたが、ライセンス体制の整備等による利用円滑化を提案する意見もあった。

なお、著作物の教育利用のためのライセンス体制の整備・充実のための取組については、前述のとおり「教育利用に関する著作権等管理協議会」や個別の権利者団体等による検討が進められているところであるが、こうした検討において、将来的にはMOOCのような利用形態にも対応したライセンスの提供も行われるようになることが期待される。

本小審議会としても、今後、権利者側において、教育関係者との対話を通じてニーズを把握するとともに、ニーズに応じたライセンス環境の整備に向け、積極的な取組が行われるよう要請したい。

なお、一般人向け公開講座に関しては、全国専門学校各種学校総連合会から、専修学校の実施する、正規課程の学生・生徒以外の者を対象とした付帯教育事業として行われる講座（国家資格等を所轄する各省等の指定を受けた養成施設の講座，都道府県等が委託した公共職業訓練）について、これを補償金付きの権利制限による対応を求める要望が寄せら

れた⁷⁴。同会によればこれらの講座は専修学校が非営利目的の教育機関として行う公共的な性格を有するものであるとされている。

これらに対し法第35条の適用がなされるか否かについては、当該講座の性格及び個別の事情に応じて、「授業」「著作権者の利益を不当に害することとなる場合⁷⁵」等の要件への該当性が判断されることとなると考えられる。法の予測可能性を高めるため、前述のガイドラインにおいてこの論点についても取り扱うことも検討されることが望ましいと考える。

⁷⁴ 平成28年度本小委員会（第4回）資料1-5

⁷⁵ 一般論としては、MOOCのように、無制限に履修者が受け入れられ、実際の履修者が数万人規模に上るような講座については、第35条のただし書に該当し、権利制限の対象とはならないこととなるものと考えられるが、一定の小規模な一般人向け講座であれば、同条の適用の余地はあり得ると解することも可能であると考えられる。

第2節 デジタル教科書

1. 問題の所在

(1) 「デジタル教科書」を巡る現状と教育行政の動向

現在の学校教育制度においては、児童生徒が日常使用する教科書は紙媒体で制作されたもののみが認められている。

しかし、近年においては、より高い教育効果を期待して、いわゆる「デジタル教科書」が教科書発行者から補助教材として制作され、学校等において普及しつつある。

急速に情報化が進展し、社会生活においてICTを日常的に活用することが当たり前となりつつある中、我が国の教育政策では、これからの社会を生きていく子供たちに、情報活用能力を各学校段階における教育課程全体を通じて体系的に育てていくことや、「アクティブ・ラーニング」の視点により授業改善を進め、「主体的・対話的で深い学び」を実現する上で、教育へのICTの活用を充実していくことは重要であり、教育の情報化を更に進めていくことが不可欠であるとされている。

この点、いわゆる「デジタル教科書」等の良質な補助教材の使用は、画像、動画、音声やシミュレーション等の活用により、児童生徒の学習の充実や学習意欲の喚起に効果が見られるなどの実践の成果が「学びのイノベーション事業（平成23～25年度実施）」等を通じて報告されており、全国の地方自治体や学校で今後も一層進めていくことが重要であるとされている。

また、平成27年5月の教育再生実行会議第七次提言⁷⁶において、「教科書のデジタル化の推進に向けて、教科書制度の在り方や、それに応じた著作権の在り方などの課題についての専門的な検討を行う」とされるとともに、同年6月に閣議決定された日本再興戦略⁷⁷においても、「いわゆる「デジタル教科書」の位置付け及びこれに関連する教科書制度の在り方について専門的な検討を行い、来年中に結論を得る」とされており、教科書へのICTの活用の在り方について検討が求められている。

このため文部科学省では、いわゆる「デジタル教科書」の位置付け及びこれに関連する教科書制度の在り方について専門的な検討を行うことを目的として、平成27年5月から「デジタル教科書」の位置付けに関する検討会議を開催してきた。

平成28年12月には「『デジタル教科書』の位置付けに関する検討会議 最終まとめ」（以下「検討会議最終まとめ」という。）を公表し、いわゆる「デジタル教科書」の位置

⁷⁶ 脚注9に同じ。

⁷⁷ 「『日本再興戦略』改訂2015－未来への投資・生産性革命－」（平成27年6月30日閣議決定）のほか、「知的財産推進計画2016」、「世界最先端IT国家創造宣言」（平成28年5月20日 閣議決定）等においても、いわゆるデジタル教科書・教材の位置付け等の検討を求める旨の提言がなされている。

付け及びそれを踏まえた望ましい導入の在り方や、デジタル教科書の導入に伴う関係制度の方向性等についての考え方が示されたところである⁷⁸。

(2) 「デジタル教科書」の学校教育制度上の位置付けの見直しの方向性（検討会議最終まとめより）

検討会議最終まとめにおいて示されている「デジタル教科書」の位置付けに係る方向性等は以下のとおりである。文部科学省としては、今後、検討会議最終まとめで示された方向性に沿って、デジタル教科書の導入に向けた必要な制度改正や環境整備等に取り組んでいくこととしている。

ア. デジタル教科書の導入の意義

これまでの検討会議における議論や関係者からの意見聴取からは、デジタル教科書の使用により、児童生徒の多様な学習ニーズに応えることができるほか、紙の教科書にはない動画や音声等のコンテンツや、拡大・書き込み等の機能を活用することで、児童生徒の学びの充実を図ることができるのではないかといった意見があったとされている。

このため、デジタル教科書の導入は、「主体的・対話的で深い学び」の実現に大きく貢献するとともに、教員の創意工夫による新たな指導方法の開発、改善等により、児童生徒一人一人の学習ニーズに合った学びのスタイルに対応することができるようになることが期待されている旨が述べられている⁷⁹。

イ. デジタル教科書の内容・範囲

教科書は、学校教育法第34条等によって使用義務が課されていることがその位置付けの中核にあると捉えられ、基礎的・基本的な教育内容の履修を保障するという目的を果たすために、原則としてその内容の全てについて学習する必要があること、そして、その質を担保するために検定が行われていることに鑑みれば、紙の教科書とデジタル教科書の学習内容（コンテンツ）は同一であることが必要であるとされている。

なお、教科書発行者の判断により、デジタル教科書の内容のうち一部の単元等を抜粋して抜き出したものや紙の教科書以外のコンテンツ等が含まれている教材はあくまでもデジタル教科書ではない補助教材としての取扱いにとどめることが必要であるとされている。

⁷⁸ 検討会議においては、DVDやメモリーカード等に記録されるデジタル教材のうち、教科書の使用義務の履行を認めるものをデジタル教科書とした上で、その位置付けについて検討を行った。

⁷⁹ 検討会議では、デジタル教科書を導入への期待が示される一方で、その活用による客観的・定量的な教育効果の検証がまだまだ十分ではないことや健康面への影響への懸念も示されている。このため、検討会議最終まとめでは、デジタル教科書の導入に当たってはそのプラスとマイナスの両面の効果・影響等を持ち得ることを理解した上で、教育効果や健康面への影響等に関する知見を蓄積するとともに、ICT環境の整備を進めながら、段階的かつ慎重に導入を進めていくことが適当であるとされている。

ウ. デジタル教科書の使用形態及び位置付け

デジタル教科書の使用形態については、当面は紙の教科書を主たる教材として使用することを基本としつつ、デジタル教科書の使用により、学びの充実が期待される教科の一部（単元等）の学習に当たって、デジタル教科書を紙の教科書に代えて使用（併用）することで、学校教育法第34条第1項等に規定する教科書の使用義務の履行を認める特別の教材として、デジタル教科書を位置付けることが適当であるとされている。

エ. デジタル教科書の供給方法

現在、紙の教科書は、教科書の発行に関する臨時措置法に基づいて、教科書発行者の責任により、各学校まで配送される形で供給されているが、デジタル教科書の供給については、大別して、①利用者一人一人に対してDVDやメモリーカード等の記録媒体に記録されたデジタル教科書を供給、②制作者から地方自治体又は学校のサーバに配信（又は記録媒体による供給）し、そのサーバから各情報端末にデジタル教科書をダウンロード、③制作者から各情報端末に直接デジタル教科書を配信等の方法が考えられている。

これらの方法については、実際の運用に当たり、更なる技術の進歩や進展が必要である場合も考えられるが、それぞれに一長一短があり、どの方法が最も望ましいというものではないことから、個人情報等の取扱いに留意することを前提として、現行制度と同様、教科書発行者に対して確実な供給を担保させた上で、いずれの方法によることも可能とすることが適当であるとされている⁸⁰。

オ. デジタル教科書の定価・価格

紙の教科書の定価は、文部科学大臣が認可することとされており、これにより、教科書は、いわば公定価格として、市販の教材等と比較して低廉な価格で購入することが可能となっている。

現在、「デジタル教科書（教材）⁸¹」については、各教科書発行者の裁量により価格が設定されているが、これは、市販の電子書籍と同様、定価が設定できないことを理由とするものであり、デジタル教科書の導入後においてもこの点は変わるものではないことから、基本的には教科書発行者がデジタル教科書の価格を設定することされている。

⁸⁰ これまで教科書は、現行の教科書制度によって、各教科の学習における主たる教材として、質が確保された教科書が全ての児童生徒に確実に届けられることが担保され、これにより、児童生徒に対して学びの方向性ととも、基礎的・基本的な教育内容の履修が保障され、もって全国的な教育水準の向上や教育の機会均等の保障、適正な教育内容の担保等の実現が図られてきたとされており、デジタル教科書の供給方法はこのような教科書の意義を踏まえたものである。

⁸¹ 検討会議最終まとめにおいては、指導者用あるいは学習者用に、現在、教科書発行者から補助教材として制作・販売されている「デジタル教科書」を、便宜上、「デジタル教科書（教材）」と呼ぶことされている。

デジタル教科書は、その使用により教科書の使用義務の一部履行が認められるものの、使用の可否が教育委員会等の判断に委ねられているという意味においては、現在の補助教材と類似の位置付けも併せ有することとなることから、価格についても、それと同様に、地方自治体や保護者等に過度な負担を課すことのないよう、規格や機能の標準化等を通じて、可能な限り低廉に抑える工夫が必要であるとされている。

(3) デジタル教科書に関する著作権制度上の課題

法第33条は、学校教育の目的上必要と認められる限度において、権利者の許諾なく著作物を教科用図書に掲載することを認めている。

本権利制限の対象となる「教科用図書」は、「文部科学大臣の検定を経たもの又は文部科学省が著作の名義を有するもの」をいうが、デジタル教科書はこれに該当せず、法第33条の適用を受けることができず、関係者からはデジタル教科書に著作物を掲載するに当たって権利処理上の課題が指摘されている。

この点、検討会議最終まとめにおいて、デジタル教科書について学校教育法等（の関係法令）における位置付けを与えることが適当とされていることに伴い、デジタル教科書への著作物の掲載について権利制限規定の見直しを検討することが求められている⁸²。なお、このような方針は教育再生実行会議第七次提言でも示されている⁸³。

また、規定の見直しの検討に当たっては、上記のような想定されるデジタル教科書の供給方法を踏まえた制度設計を行うことが求められている。

2. 検討結果

(1) デジタル教科書を第33条の対象とすることの是非

法第33条の趣旨は、学校教育法第34条第1項等において規定される教科用図書においては教育の目的・性格上もっとも適切な著作物を利用することができるようにする必要があるとの考えに基づくものであると解される。

⁸² 現在、実際に「デジタル教科書（教材）」の制作等に当たっては、紙の教科書とは別に、教科書発行者と個々の権利者等との間で契約を締結し、著作物を利用しているのが実情であり、権利者等の承諾が得られず、紙の教科書に含まれているコンテンツを使用できていない「デジタル教科書（教材）」も存在する。

⁸³ 脚注9参照。教育再生実行会議第七次提言においては、「国は、民間とも連携し、基本的共通的な教育内容についての学習動画など教材のデジタル化や、インターネット上での提供を進める。また、教科書のデジタル化の推進に向けて、教科書制度の在り方や、それに応じた著作権の在り方などの課題についての専門的な検討を行う。」とされている。

同条の対象となる「教科用図書」は、学校教育法第34条等において学校における使用義務が課されている教材の範囲と同様である。これは、使用義務をその中核として位置付ける教科書制度⁸⁴の考え方を踏まえたものであると考えられる。

この点、デジタル教科書は、学校教育法に規定する教科書の使用義務の一部の履行を認める特別の教材として位置付けられる点において、学校教育制度上、紙の教科書と同等の公共性があると評価される⁸⁵ことに鑑みれば、デジタル教科書への著作物の掲載についても、紙の教科書と同様に法第33条の趣旨が妥当するものと考えられる。したがって、デジタル教科書についても法第33条の対象となるよう必要に応じて規定の見直しを行うことが適当であると考えられる。

(2) デジタル教科書の供給方法を踏まえた対応について

教科書制度においては、教科書を全ての児童生徒に確実に供給することを担保することが同制度の目的達成のために重要であるとされているところ、検討会議最終まとめでは、そのために考えられるデジタル教科書の供給方法としては、デジタル教科書の供給方法については、以下のような方法が考えられるとされている。

- ・DVDやメモリーカード等の記録媒体により供給する。
- ・教科書発行者から直接、若しくは地方自治体や学校のサーバを經由して、各情報端末にダウンロード配信を行う。
- ・教科書発行者等のサーバ又はクラウド上に保存されたデジタル教科書を児童生徒がその都度ネットワーク環境を利用して使用する。

このような想定されるデジタル教科書の供給方法を踏まえれば、今般の法第33条の見直しに当たっては、複製権、譲渡権のほか、少なくとも公衆送信を含め、デジタル教科書の供給・利用を確実・円滑に行うために必要な範囲で権利制限の対象範囲を定めるべきであると考えられる⁸⁶。

(3) 補償金請求権について

第33条第2項においては教科書への著作物の掲載を行った場合に、文化庁長官の定める額の補償金の支払義務を当該著作物の利用者に課すこととしている。今回、第33条に

⁸⁴ 学校の教科書制度の意義については、「各教科の学習における主たる教材として、質が確保された教科書が全ての児童生徒に確実に届けられることが担保され、これにより、児童生徒に対して学びの方向性ととも、基礎的・基本的な教育内容の履修が保障され、もって全国的な教育水準の向上や教育の機会均等の保障、適正な教育内容の担保等の実現が図られて」いることであるとされており、教科書の使用義務はこうした意義を担保するための諸制度の中でも中核的なものであるとされている。(検討会議最終まとめ3～4頁)

⁸⁵ 検討会議最終まとめ21頁

⁸⁶ このほか、例えば同一構内で営利目的で教科書を配信するケースが想定される場合は上映権の制限の可否についても検討を行う必要があると考えられる。

においてデジタル教科書への著作物の掲載を認める場合には、当該掲載行為が著作権者に与える不利益は紙の教科書の場合に比して小さくなるとは認められないことから、少なくとも、デジタル教科書への著作物の掲載行為についても、一定の補償金の支払を求めるべきであると考ええる。

なお、その額については、現行法第33条第2項の規定の趣旨⁸⁷、デジタル教科書に係る制度設計（デジタル教科書の内容・範囲が紙の教科書と同一であることを含む。）及びその運用の在り方を踏まえ、適切な額とするべきであると考えられる。

⁸⁷ 第33条2項の趣旨は、教科書が国家的な見地からの利用であることと教科書の定価が文部科学大臣の認可制となっていることから、ある程度補償金を低額にするものであると解されている。

第3章 障害者の情報アクセス機会の充実

1. 問題の所在

(1) 障害者の情報アクセス機会の充実に関する政策動向

ア. 「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）」

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。

マラケシュ条約は、視覚障害者や読むことに障害がある者のための著作権の制限及び例外等について国際的な法的枠組みを構築し、条約の各締約国の著作権法において当該制限及び例外に関する規定が整備されること等により、視覚障害者等による発行された著作物へのアクセスを促進することを目的とする条約であり、平成28年6月に批准・加盟国が20か国に達したため、同年9月に発効した⁸⁸。

マラケシュ条約では、発行された書籍等の著作物について、視覚障害者のほか、読字障害や身体障害により書籍の保持等ができない者⁸⁹が利用しやすい形式（点字やDAISY⁹⁰等）で利用できるようにするために、締約国の著作権法において複製権等の制限又は例外に関する規定を定めることを求めるとともに、締約国間における利用しやすい形式の複製物の輸出入が円滑に行われるための制度を整備することとされている。

イ. 障害者権利条約

平成26年1月、我が国は「障害者の権利に関する条約」（以下「障害者権利条約」という。）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。同条約は、第21条において「締約国は、障害者が…、表現及び意見の自由…についての権利を行使することができることを確保するための全ての適切な措置をとる。」とするとともに、第30条3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全ての適切な措置をとる。」としている。

⁸⁸ 平成29年2月現在の締約国は次のとおり。アルゼンチン、オーストラリア、ボツワナ、ブラジル、カナダ、チリ、朝鮮民主主義人民共和国、エクアドル、エルサルバドル、グアテマラ、インド、イスラエル、リベリア、マリ、メキシコ、モンゴル、パナマ、パラグアイ、ペルー、大韓民国、セントビンセントおよびグレナディーン諸島、シンガポール、スリランカ、チュニジア、アラブ首長国連邦、ウルグアイ（26か国）。

⁸⁹ マラケシュ条約第3条は、条約の受益者として（a）視覚障害者、（b）知覚的又は読字に関する障害のある者、（c）身体障害により書籍を保持する、操作する、目の焦点を合わせる、又は目を動かすことができない者を定めている。

⁹⁰ 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。

ウ. 著作権法の見直しの経緯

文化審議会著作権分科会においては、これまでも障害者の情報アクセス環境について随時検討を行っており、直近の平成21年の著作権法改正においては、情報化の進展や障害者福祉に関する社会状況の変化に合わせ、権利制限規定の受益者となる障害者の範囲を視覚障害者から発達障害等により視聴覚による表現の認識に障害のある者へと拡大するとともに、DAISYの作成や映画・放送番組への字幕・手話の付与等の幅広い行為を可能とすること等を内容とする規定の整備を行ったところである。

(2) 障害者の情報アクセス環境に関する現状

ア. 書籍等に対するアクセス環境と課題

平成21年の著作権法改正により、発達障害や色覚障害等も含めた視覚障害により視覚による表現の認識に障害がある者のために、拡大図書やDAISY等を作成することができるようになった。また、当該改正を受けて改正された著作権法施行令の改正により、新たに国立国会図書館や公共図書館が法第37条第3項に基づき複製等を行うことができるようになった。平成21年の著作権法等の改正に伴うアクセシブルな図書のバリエーションの増加や、こうした図書の供給主体の多様化により、視覚障害者等の情報アクセス環境は制度面において向上したものと考えられる。

しかし、障害者団体によると、国立国会図書館の蔵書数は既に1,000万タイトルを超え、毎年5万タイトルの書籍等が発売されている一方で、国立国会図書館及びサピエ図書館を通じて全国の視覚障害者等がダウンロードできるアクセシブルな図書は、平成27年1月現在、点字は約16万タイトル、録音（音声DAISY）は約6万タイトル存在するものの、テキストDAISYは1,237タイトル、マルチメディアDAISYは46タイトルしか存在しておらず、平成21年の著作権法改正により新たに作成することができるようになった拡大図書やDAISYのような形式でのアクセシブルな図書は量的に十分確保されていないのが現状である⁹¹。

こうした現状を背景として、書籍等に対する障害者のアクセス環境については以下のような課題が存在する。

(ア) 法第37条第3項における受益者の範囲

視覚障害者等のための複製等に関する権利制限規定である法第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」としている。この中には、視覚障害者のほかにも、発達障害や色覚障害など、視覚による表現の認識に障害がある者であれば障害の種類によらず広く対象となることとされているが、

⁹¹ なお、米国の視覚障害者向け電子図書館であるBook Share (<https://www.bookshare.org/cms/>) は、米国著作権法に基づき視覚障害者や身体障害者等に対して50万タイトル以上の書籍のデジタルデータを提供している。Book Shareが提供するデジタルデータは、ボランティアによる書籍のスキャン及びデータ校正により作成され、あるいは出版社から提供されたものである（サイモン・アンド・シュスタ社やスカラスティック社、ペンギン・ランダムハウス・カナダ社等、世界各国の800社以上の出版社がBook Shareのパートナーとしてデジタルデータを提供している。）。

例えば上肢の欠損により書籍の保持が困難な者などが同項の受益者の範囲に含まれるか否かは文理上必ずしも明らかにはされていない。この点、先述のマラケシュ条約は身体障害により読字に障害がある者も広く受益者とし、締約国の著作権法において複製権等の制限又は例外に関する規定を定めることを求めていることから、我が国が同条約を締結する上では、こうした者も法第37条第3項の受益者であることを明確にする必要がある。

そこで、障害者団体からは、我が国がマラケシュ条約を締結するための法整備を行うため、法第37条第3項における受益者に、身体障害などにより読字に支障がある者を加えることを求める要望がなされている。

(イ) 法第37条第3項により認められる著作物の利用行為

法第37条第3項により認められる著作物の利用行為は、複製又は自動公衆送信とされている。同項に基づき、図書館等は視覚著作物を視覚障害者等が利用するために必要な形式（拡大図書やDAISY等）にした上で、これらを図書館等のウェブページから障害者がダウンロードできるようにすることができる。

他方、同項においては公衆送信のうち自動公衆送信のみが権利制限の対象とされていることから、メール送信⁹²サービスについては同項の権利制限の対象とはならない。

この点、障害者団体によると、高齢の視覚障害者など視覚障害者の中にはパソコンの操作に習熟しておらず、ウェブページへのアクセスやダウンロードといった操作はできないがメールの送受信であれば可能である者もあり、そうした者にとって、DAISY等のアクセシブルな図書等を図書館等からメールで送ってもらえるメール送信サービスの需要は高いとのことである。

そこで、障害者団体からは、法第37条第3項により認められる著作物の利用行為を拡大し、図書館等が行うメール送信サービスによりアクセシブルな形式となった著作物を視覚障害者等に対して送信することも含めることを求める要望がなされている。

(ウ) 法第37条第3項により複製等を行える主体

法第37条第3項は、複製等を行うことができる複製等の主体について、視覚障害者等の福祉に関する事業を行う者で政令で定めるものと規定しており、これを受けた令第2条第1項第1号は、障害者関係施設等の視覚障害者等が入所する施設や図書館等の情報提供機能を担う施設の設置者のうち一定の者を一般的に対象としている。

録音図書や拡大図書の作成等については、実際にはボランティアで作成されていることも多く、ボランティアが同号で定められた事業者の手足となって複製等を行うことも可能である。

⁹² 著作権法上は、放送、有線放送、自動公衆送信のいずれにも当たらない公衆送信と評価され得る。

もつとも、こうした形で活動を行っていないボランティアグループ等が法第37条第3項に基づき複製等を行うためには、令第2条第1項第2号に基づき文化庁長官による個別の指定を受ける必要がある。

この点、障害者団体によると、全国で音訳に取り組んでいるボランティアグループの中には図書館等の手足としてではなく独自に音訳に取り組むものも多く、こうしたグループが法第37条第3項に基づき複製等を行うことができるようになれば、アクセシブルな図書の実用につながると考えられるものの、文化庁長官による個別の指定を受けるための手続きはこうしたグループにとって負担となることから、実態として個別指定を受けようとするグループは少ないとのことである。

そこで、障害者団体からは、法第37条第3項に基づく政令指定に関する制度を見直し、障害者団体、ボランティアグループ、社会福祉協議会等が文化庁長官による個別指定を受けることなく同項に基づき複製等を行えるようにすることを求める要望がなされている。

イ. 放送番組に対するアクセス環境

放送番組について、法第37条第3項又は法第37条の2第1号に基づき字幕や手話、解説音声（以下「字幕等」という。）を作成し、これらについて自動公衆送信を行うことは権利者の許諾なく行うことはできるものの、これらと映像を合わせたものについて自動公衆送信を行うことはできないものと考えられる。

このように、視聴覚障害者等の福祉に関する事業を行う者がアクセシブルな形式とした放送番組について視聴覚障害者等に対し放送等を行うことは制度上権利制限の対象とならないものと考えられ、放送事業者による放送番組に対する字幕等の付与の取組は着実に進められているものの、視聴覚障害者にとって実質的に視聴できない番組は以下のように未だ多くある状態である。

[（参考）総放送時間に占める字幕付き・解説放送付き放送の割合]

字幕付き	H 2 1	H 2 7	増減
NHK総合	47.6% 4,164時間	80.6% 7,087時間	+33.0% +2,923時間
NHK教育	40.7% 3,358時間	69.2% 5,352時間	+28.5% +1,994時間
在京キー5局	43.9% 18,982時間	57.9% 25,189時間	+14.0% +6,207時間
系列ローカル局	30.4%	44.8%	+14.4%

（出典：「字幕放送等の実績」（総務省））

解説放送	H 2 1	H 2 7	増減
NHK総合	5.7% 498時間	10.1% 886時間	+4.4% +388時間
NHK教育	10.0% 827時間	14.5% 1,121時間	+4.5% +294時間
在京キー5局	0.5% 228時間	2.9% 1,255時間	+2.4% +1,027時間
系列ローカル局	0.5% ⁹³	2.1%	+1.6%

(出典：「字幕放送等の実績」(総務省))

そこで、障害者団体からは、

- ・字幕や手話、解説音声を放送又は有線放送すること
- ・放送番組の映像に字幕等を付して複製し、手話等が付いた映像を視聴覚障害者等に対して放送又は有線放送、自動公衆送信すること

ができるようにすることを求める要望がなされている。

ウ. その他

ア. イ. で示した課題のほか、障害者団体からは、災害時に障害者が報道等の災害情報によりアクセスしやすくするため、災害時において、著作物を障害者に利用可能な形式に変換して活用することを許容する規定の整備を求める要望がなされている。

2. 検討結果

本課題について検討を開始するに当たり、本小委員会では、平成26年10月の本小委員会において障害者団体及び権利者団体からヒアリングを行ったところ、障害者団体により示された要望事項のうち、マラケシュ条約の締結に必要な手当については、権利者団体からも前向きな反応があったものの、その他の要望事項については反対若しくは慎重な立場が示され、両者の意見に隔たりがあることが明らかになった。また、障害者団体からは、マラケシュ条約の締結に必要な事項についての制度整備だけを先行するのではなく、その他の要望事項についても併せて所要の措置を講じてほしいとの意向が示された⁹⁴。

これらのことを踏まえ、本小委員会としては、障害者団体及び権利者団体の意見集約に向けた取組(以下「関係者間協議」という。)を行った上で、改めて小委員会の場で検討を行うこととしてきたが、幾つかの要望事項については関係者間協議の結果意見が集約したこと⁹⁵、また、障害者団体より権利者団体との折り合いがつかない要望事項を除い

⁹³ 系列ローカル局については、H21は未調査であるため、H22の数値。

⁹⁴ 平成26年度本小委員会(第3回)資料7

⁹⁵ 関係者間協議の経過については、平成28年度本小委員会(第6回)資料4参照。

て速やかな制度整備を望む意向が示された⁹⁶ことから、以下ではそれぞれの要望事項に関する本小委員会としての検討の結果を示す。

(1) 書籍等に対するアクセス環境に関する要望について

ア. 法第37条第3項における受益者の範囲の拡大について

1. (1) イ. で述べたように、我が国において効力を発生している障害者権利条約においては、「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全ての適当な措置をとる。」とされている。

こうした国際条約上の義務の履行という観点のほか、身体障害等により読字に支障がある者と、視覚障害等により視覚による表現の認識に障害がある者との間で情報アクセスの機会における差異を設けるべき合理的な理由は認められない。

加えて、権利者団体からもマラケシュ条約の締結に必要となる規定の整備については前向きな反応が示されており、実務上も権利者団体の理解のもとで作成された法第37条第3項に基づく複製等に関するガイドライン⁹⁷に基づき身体障害等により読字に支障のある者のためにも複製等が行われているところである。

これらのことを踏まえれば、法第37条第3項における受益者の範囲について、身体障害等により読字に支障のある者を加えるための所要の規定の整備を行うことが適当である。

イ. 法第37条第3項により認められる著作物の利用行為の拡大について

関係者間協議において、権利者団体からは、既に自動公衆送信を行うことが権利制限の対象になっていることに鑑みれば、メール送信サービスについても権利制限の対象としても良いと考えられるが、送信されるコンテンツが健常者にも利用可能な状態に置かれなように留意する必要があるとの意見が示され、これに対し障害者団体からは、図書館等が行うメール送信サービスは、録音図書などとともに暮らしに関わる情報を視覚障害者等に送信するものであって、送信の対象は法第37条第3項に定められている受益者に限られており、健常者への送信は法の範囲を超えるものなので、そうしたことが起きないように普及・啓発を図っていききたい、との意見が示された。

その上で、関係者間協議においては、現在の法第37条第3項では自動公衆送信を行うことが権利制限の対象となっている一方、図書館等が行うメール送信サービスがダウンロード型のサービスに比べて権利者により不利益を与え得るとは評価できないことから、法第37条第3項における権利制限の対象とすることが適当であるとの整理に至っている。

⁹⁶ 平成28年度本小委員会（第6回）資料3

⁹⁷ 公共図書館等における録音図書の作成等の実務においては、権利者団体との協議を経て図書館関係団体が作成した「図書館等の障害者サービスにおける著作権法第37条第3項に基づく著作物の複製等に関するガイドライン」に基づき、視覚障害や発達障害のほか、肢体障害等も含めた幅広い障害を有する者が法第37条第3項の受益者の範囲に含まれるとの解釈の下で同項の運用がなされている。

こうした整理は妥当なものと考えられ、障害者団体より図書館等が行うメール送信サービスという具体的なサービスの態様が示されていることからすれば、法第37条第3項に基づき図書館等がメール送信サービスを行うことができるよう、所要の規定の整備を行うことが適当である。

ウ. 法第37条第3項により複製等を行える主体の拡大について

本要望に関しては、関係者間協議において、主体の拡大のほか、文化庁長官の個別指定に係る事務処理の円滑化及び音訳の質の確保に係る論点も示されたことから、以下では論点ごとに検討結果を整理する。

(ア) 主体の拡大について

関係者間協議において、権利者団体からは、要望には基本的に賛成するものの、主体を無制限に拡大することには慎重であるべきであり、個別指定ではなく、より緩やかな仕組みを採る場合は、主体が守るべき要件を定める等の何らかの制度整備が必要であるとの意見が示された。

法第37条第3項に基づき複製等を行うことができる主体を制限列挙する令第2条第1項第1号は、i 視覚障害者等向けの情報提供事業を組織的に実施し得る者であること、ii (健常者への流出防止等に配慮した) 一定の法令順守体制が確保されていること、iii 外形的に権利制限規定の適用となる主体か否かが確認できること、といった共通点を持つ主体を挙げているものと考えられる。

この点、障害者団体からは、ボランティアグループ等が障害者のための録音図書等の作成に果たしている役割は、令第2条第1項第1号で制限列挙されている事業者と比べても劣らない、若しくはより大きいと認められる場合もあるとの意見が示された。

特に、拡大図書やDAISY等は、平成21年の著作権法改正により新たに権利制限規定の対象となったことから、十分な量の図書が提供できていないという事情がある中で、これらのボランティアグループ等が法第37条第3項の規定に基づき拡大図書やDAISY等を作成することができるようになると、視覚障害者等に対しこれらのアクセシブルな図書をより一層普及させることができるものと考えられる。

こうしたことに鑑みれば、現行制度を見直し、ボランティアグループ等についても、上記i～iiiに整理したような共通点も踏まえ、権利者の利益を不当に害さないための一定の条件⁹⁸を課した上で、現行制度よりも簡易な方法で複製等を行うことができる主体になり得ることができるようするための所要の措置(例えば、一定の類型については個別に文化庁長官の個別指定を受けずとも主体になり得るよう政令に規定する等)を講じることが適切である。

⁹⁸ 一定の条件について、関係者間協議においては、利用者の登録制度を具備していることや、団体における事業責任者が著作権法に関する基礎的な講習を受講していることなどが考えられる、との議論があった。

(イ) 文化庁長官の個別指定に係る事務処理の円滑化について

上記の主張に関連して、障害者団体からは、ボランティアグループが法第37条第3項に基づき複製等を行う上では、令第2条第1項第2号に基づく文化庁長官の個別指定を受ける必要があるが、当該指定を受けるための手続を負担に感じて尻込みしてしまうボランティアグループが少なくない、との報告がなされた。

以上を踏まえると、(ア)に基づく所要の措置を講じた後も、文化庁長官による指定を受けるための手続に関する改善の要望等があれば、文化庁において対応を検討することが適当である。

(ウ) 音訳サービスの質の向上について

関係者間協議においては、権利者団体より、主体を無制限に拡大することは、結果的に粗悪な音訳図書の流通につながり、文学作品をより良い状態で鑑賞できる機会が失われることになる、音訳の質を含めて適正な活動をしていることが確認できる何らかの制度が必要である、との意見が示され、これに対し障害者団体からは、音訳の質の担保は重要であるものの、緊急にどうしても早く読みたいというニーズにも応えることも必要であり、ボランティアでも質の高い音訳を行っているところもあることからすれば、質について「お墨付き」を与えるようなシステム等が必要ではないかとの意見が示された。

この点、法第37条第3項に基づき複製等を行うことができる主体を制限列举する令第2条第1項第1号で挙げられている主体について、音訳の質を確保するための体制を有することまでは求められていないものと解されることから、主体の拡大に当たって新たにこうした体制を求めることは適当ではないと考えられる。一方、こうした議論の結果、音訳サービスの質の確保は障害者団体にとっても望ましい事柄であるため、点字図書館等による音訳に関する研修会を権利者団体の協力も得ながら行うなど、関係者間の綿密な協力が必要であるとの認識が示されたことから、本小委員会としては、こうした当事者間での協力の発展による音訳サービスの質の向上が望ましいものとする。

(2) 放送番組に字幕等を付して公衆送信できるようにすること等

本要望に関しては、関係者間協議において(ア)以下に示すような議論が行われており、障害者向けのアクセシブルな放送番組の充実の重要性については両当事者において認識が一致したものの、権利制限規定の必要性及び具体的な制度設計の在り方については、現時点では両当事者において十分な認識の共有及び意見の集約がなされるには至っていない。

このため、両当事者においては、これまでの協議状況を踏まえ、障害者団体において検討中の事業計画の提出を待って、その内容を踏まえて権利制限規定の必要性(契約による対応の可能性等も含む。)について検討を行うとともに、以下の(ウ)①～③の各論点について引き続き検討を行うこととしているところである。本小委員会としては、当該議論の進捗が整った段階で改めて報告を受け、検討を行うこととする。

ア. 字幕放送等の現状について

放送番組に対する字幕等の付与は、放送事業者によって着実に取組が進められてきているものの、障害者にとって実質的に視聴できない番組は未だ多くある状態であり、そのような番組について、健常者と同じ環境で視聴できるようにすることは重要なことであるとの認識で関係者間の意見は一致した。

イ. 権利制限規定の見直しの必要性・妥当性について

(ア) 権利制限の見直しは必要であるとの意見

権利制限規定の見直しの必要性・妥当性については、権利者団体から、障害者の情報アクセスの確保は非常に重要な課題であると考えており、必要であれば権利制限の見直しを行うこともあり得るが、権利制限の範囲については、権利者への影響も考慮して丁寧に検討する必要がある旨の意見が示された。

障害者団体からは、諸外国においては放送事業者に対して字幕等の義務付けを行っている例もあるものの、我が国においてそれが難しいようであれば、せめて障害者団体等の当事者の側で放送番組に字幕等を付与して視聴することを可能とするべきであるという意見や、ニュース番組の一部には字幕等が付与されていないものもあり、また、国会中継や討論番組は基本的に字幕等が付与されていないが、これらの番組は障害者の視聴ニーズも高く、こうした番組についても健常者と同様にアクセスできるようにしたいという意見が示された。

(イ) ライセンス契約で対応可能であるため、権利制限規定の見直しは不要であるとの意見

こうした意見に対し、権利者側からは、一部の番組や映画については既に契約により対応している事例もあるとの意見が示された。一方、障害者団体からは、多くの権利者が関わる放送番組について契約で本当に全ての権利を処理できるのか疑問であるとの意見や、少なくとも契約で対応できないものについては権利制限による対応の必要性があるとの意見が示された。

また、権利者側からは、一度放送された番組が諸般の事情により再放送できなくなることもあることから、障害者向けに行われる放送であったとしても、事業者として目配りできる体制にしておくことが必要であると考えており、契約により対応したいとの意見が示された。

(ウ) 権利制限規定の見直しの要否は利用者の具体的な事業計画を見て判断すべきとの意見

以上のような議論のほか、権利者側からは、権利制限規定の見直しの必要性を判断するに当たっては、仮に権利制限規定を設けた場合に、どのような主体がどのような方法でどのような種類の著作物について事業を行うのかという具体的な事業計画の内容やその実現見通しが明らかになることが必要であるとの意見が示された。

これに対し、障害者団体からは、全国の聴覚障害者情報提供施設、全国手話研修センターや点字図書館等が協力して放送番組に字幕等を付与する以下のような事業案が示された。

■事業スキーム

- ・アンケート等により調査したニーズに基づいて対象番組を選定。
- ・契約による権利処理のための調整を行い、利用者に特段の負担無く許諾が得られるものについては契約に基づき字幕等を付与した番組を提供。

■字幕等の付与事業の担い手

- ・聴覚障害者向けの字幕・手話の付与については聴覚障害者情報提供施設（10か所程度）及び全国手話研修センター、視覚障害者向けの解説音声の制作については点字図書館のうち具体的に制作環境が整えば対応できる日本盲人会連合などの数施設が具体的な担い手となることを検討中。

■配信等の方法

- ・衛星通信・IPTV・動画配信サービスをそれぞれ導入費用の観点⁹⁹も含めて検討。

■障害者以外への流出防止措置

- ・障害者手帳や医師の診断書等に基づき障害者であることを確認した上で、ID・パスワードによる利用者の登録・管理、及びID・パスワードの第三者への提供を禁ずる制約の順守を求めることなどといった方策を組み合わせる。
- ・ID・パスワードは、健常者との均衡の観点から、放送対象地域の限定や提供期間・回数等の限定等にも用いる。

■その他

- ・情報の正確性やプライバシー等への配慮の観点から、放送局との間でガイドライン等を定め、リアルタイムではない形での放送番組を利用・提供の際には、これに沿ってあらかじめ放送事業者はその旨を通知し、その後の対応についてもこれを順守する。

これに対し、権利者団体からは、字幕等の付与が求められている番組の種類等に関するより詳細なニーズ、自動公衆送信の方式（ストリーミング方式であるかオンデマンド方式であるかを含む。）及びその具体的内容とともに、財政面も含めた事業の実現可能性といった点について更に具体的な内容について示すことが依頼されたため、現在障害者団体において、障害者に対するニーズの調査や事業の具体化やインターネット上の既存のサービスを用いた自動公衆送信の仕組みの具体化に向けた検討など、ニーズの更なる把握及び具体的な事業計画の検討が行われている。

⁹⁹ 衛星通信については事業の開始に要する初期費用として約1億円、番組の放送枠を確保するための費用として番組平均約20万円程度の費用が、IPTVについては初期費用として約200万円、放送枠の確保に番組平均約20万円程度の費用がかかるとのことである。なお、動画配信サービスを利用する場合には初期費用や放送枠の確保のための費用もかからず、配信に当たって特別な費用も発生しない、とのことである。

ウ. 仮に権利制限規定を設けることが適当とする場合の論点

本要望に関しては、以上のとおり権利制限規定の必要性・妥当性について更なる議論が必要であるところ、協議においては、仮に権利制限規定を設けるとした場合、基本的な視点としては障害者の情報アクセス環境について、健常者と比べて実質的に同等な環境を確保するために必要な範囲で（著作権に関わる部分について）手当てを行うものであると整理できるものの、具体的な在り方を考える上ではいくつかの論点があるとされ、以下のような議論が行われた。

（ア）対象となる著作物について

対象となる著作物については、当面字幕等の付与のニーズが高い「放送される著作物」に限定し、DVD等で流通している映画の著作物は対象から除外するとともに、権利者自身などにより字幕等の付与が行われていないものに限ることとされた。

以上を前提として、障害者団体からは、字幕等が付与されていないことにより障害者が実質的に視聴できない番組については、障害者も健常者と同様の条件で視聴できるようにすべきであり、例えば有料放送についても障害者が料金を支払っているにもかかわらず字幕等が付与されていないために視聴できない番組については権利制限の対象とすべきであるとの意見が示された。

これに対し、権利者団体からは、有料放送について障害者が規定の料金を支払って会員になっているのであれば良いとの意見や、障害者であれ健常者であれ、有料放送に契約する場合は、そのサービス等の条件を理解した上で契約するはずであり、障害者に対応した放送を求めるのであれば、契約時に当該放送事業者に対して確認・要望するべきであって、その結果求めるサービスの運用がなければ契約しなければよいかの話ではないか、との意見も示された。なお、有料放送を対象にする必要性について疑問があり、対象者も少ないと考えられるので、契約により対応することが可能ではないかとの意見も示された。

（イ）対象となる支分権等

障害者団体からは、字幕等を付与された放送番組を障害者になるべく多く見ることができるようにするためには、放送・有線放送に限らず、広くインターネット配信（自動公衆送信）も対象にするべきであるとの意見が示された。

これに対し、権利者団体からは、オンデマンド方式については場合によっては健常者より障害者を優遇することにもなりかねないこともあり、また現時点では自動公衆送信のニーズについては明らかではないので、より具体的なニーズや事業計画を踏まえて検討するべきであるとの意見が示された。

（ウ）支分権の対象となる主体

関係者の間では、健常者への流出等で権利者に不測の不利益を与えないようにする観点から、一定の責任体制の確保を求めることが必要であるという意見が双方から示された。その上で、障害者団体からは、実際に事業を行う主体は目下のところ、ほぼ非営利団体し

か考えられないものの、字幕等の付与には費用面での負担が軽くないことから、非営利では費用面で実現できないものの営利事業としてなら障害者向けサービスを提供してもよいと考える主体が今後現れる可能性があるので、障害者の情報アクセスの保障を実質的に担保するため、そうした選択肢を極力広く確保してもらいたいとの意見があった。また、営利事業の場合は補償金も支払ってしかるべきであるとの意見があった。

これに対し、権利者団体からは、営利目的団体が権利制限の対象となる主体となるのであれば、当然権利者に対する補償金の支払いが必要との意見が示された。

(3) その他

災害時における著作物の利用については、その必要性・緊急性・相当性に応じて緊急避難や権利濫用といった一般法理による対応の可能性や、権利者の推定的承諾¹⁰⁰の可能性があることから、今後必要に応じ検討を行うこととする。

¹⁰⁰ これに関連して、東日本大震災が発生して間もない平成23年3月25日、社団法人日本図書館協会（当時）は、①非被災地の図書館が所蔵する文献資料をメール・FAXにより被災地の図書館・病院等の公共施設や、救援活動に従事する団体・個人に送信すること、②被災地における乳幼児への絵本の読み聞かせ等のために必要となる資料の複製や拡大写本の作成、公衆送信を行うこと、についての許諾を著作権権利者団体に対し依頼する「被災者を支援する図書館活動についての協力依頼 ―被災地域への公衆送信権の時限的制限について―」（<http://www.jla.or.jp/portals/0/html/earthquake/20110325.html>）を著作権権利者団体に発出した例がある。

第4章 著作物等のアーカイブの利活用促進

我が国の有する文化資料を適切に収集・保存することは、我が国の文化創造の基盤となる知的インフラの強化に貢献するものであり、それら収集・保存された文化資料を効果的に活用していくことも併せて重要である。そのため、例えば、第186回通常国会における「著作権法の一部を改正する法律案」に対する参議院文教科学委員会による附帯決議（平成26年4月24日）¹⁰¹や「知的財産推進計画2014」（平成26年7月 知的財産戦略本部）¹⁰²において、アーカイブの利活用の促進に係る著作権制度上の課題について検討することが求められている。

これらを踏まえ、第14期（平成26年度）以降の本小委員会において、アーカイブに取り組む国内機関からのヒアリングや諸外国の制度についての有識者からの報告を踏まえ、著作物等のアーカイブ化の促進に係る著作権制度上の課題について検討を行い¹⁰³、文化庁において随時対応を行ってきた。

なお、著作物等の利用方法によって権利者の利益に及ぼす影響は異なることから、本小委員会においては、アーカイブ施設において著作物等を保存する上での著作権制度上の課題と、所蔵資料に係る著作物等の情報を発信・活用する上での著作権制度上の課題について、それぞれ検討を行った。

第1節 著作物等の保存に係る著作権制度上の課題

1. 問題の所在

文化資料の保存と公開を進めることは、我が国文化の継承・普及に資するため公益性が高く、これが円滑に行われるよう著作権制度の整備を進めることが重要な課題である。一方で、アーカイブ構築の基本となる文化資料の保存については、著作物等の複製を行うに当たって、どのような場合に権利制限規定の対象となるのかという点が不明確であり、また、より多くのアーカイブ機関が保存活動を行えるように権利制限規定の対象範囲を拡充すべきではないかという課題が存在していた。

関係者からのヒアリングにおいては、著作物等の保存に係る著作権制度上の課題として、図書館において資料のデジタル保存の要請が増す中、複製に係る権利処理コストが膨大であり、資料をアーカイブする上で大きな障壁となっている点が確認された。同様に、美術

¹⁰¹ 「ナショナルアーカイブが、図書を始めとする我が国の貴重な文化関係資料を次世代に継承し、その活用を図る上で重要な役割を果たすものであることに鑑み、その構築に向けて、国立国会図書館を始めとする関係機関と連携・協力しつつ、著作権制度上の課題等について調査・研究を行うなど取組を推進すること」

¹⁰² 「孤児著作物を含む過去の膨大なコンテンツ資産の権利処理の円滑化等によりアーカイブの利活用を促進するため、著作権者不明の場合の裁定の手續の簡素化や、裁定を受けた著作物の再利用手續の簡素化等裁定制度の在り方について早急に検討を進めるとともに、諸外国の取組・動向等も参考としつつ、アーカイブ化の促進に向けて新たな制度の導入を含め検討を行い、必要な措置を講じる」

¹⁰³ 平成26年度著作権分科会第41回資料3

館や博物館等においても、所蔵資料のアーカイブのために写真撮影等により著作物を複製する場面が多く、これら複製について個別に許諾を得ることは現実的ではないとの意見が寄せられた。また、例えば映画フィルムのように記録媒体や再生機器が技術の発展とともに変遷する資料について、フォーマット変換のための複製に係る権利処理が課題となっているとの意見も挙げられた。

2. 検討結果

本小委員会において、著作物等の保存に係る著作権制度上の課題について議論を行った結果、法第31条第1項第2号の解釈を明確化するとともに、同号の適用主体の拡充を行うべきとの結論に至った。詳細は以下のとおりである。

(1) アーカイブ機関において所蔵資料を保存のため複製することについて

本小委員会では、法第31条第1項第2号に基づき、図書館や美術館、博物館等において、所蔵資料を保存のため複製することが認められるケースについて検討を行った。すなわち、同号は、図書館等が所蔵する資料について、「例えば、欠損・汚損部分の補完、損傷しやすい古書・稀覯本の保存などの必要がある場合に複製を行うことができるものとしているものである」と解されており¹⁰⁴、美術の著作物の原本のような代替性のない貴重な所蔵資料や絶版等の理由により一般に入手することが困難な貴重な所蔵資料について、損傷等が始まる前の良好な状態で後世に当該資料の記録を継承するために複製することも、同号の「保存のため必要がある場合」に該当するか否かという点が議論された。

この点について、平成21年の法改正により追加された同条第2項前段の規定に基づき国立国会図書館に認められている著作物等の複製を代替するような形で、同条第1項第2号を広く解釈し一般の図書館等に同条第2項と同様の行為を認めることは不自然であり、損傷等が始まる前の良好な状態で後世に当該資料の記録を継承するための複製は、むしろ法改正により認めることが適当ではないかとの意見が示された。

しかし、同項は、国立国会図書館が、現に販売されている資料も含めてあらゆる所蔵資料について、所蔵後直ちに複製できることを明確化するために設けられたものであり¹⁰⁵、絶版等の理由により一般に入手することが困難な貴重な図書館資料のような代替性のない資料について、同条第1項第2号による複製が認められると解釈することを妨げるものではない。また、同号の「保存のため必要がある場合」というのは多義的であり、現に損傷

¹⁰⁴ 「著作権審議会第4小委員会（複写複製関係）報告書」（昭和51年9月）第2章2

¹⁰⁵ 「文化審議会著作権分科会報告書」（平成21年1月）「現行法では、図書館資料のデジタル化は、現に資料の傷みが激しく保存のために必要があれば、著作権法第31条第2号によって認められるが、国立国会図書館に納本された書籍等を将来にわたる保存のためにデジタル化することについては、納本後直ちにデジタル化することが認められるか必ずしも明らかではない。（中略）著作権法上、国立国会図書館が、納本された資料について直ちにデジタル方式により複製できることを明確にすることが適当である。」

している資料の保存のみならず、今後劣化していく貴重な資料を可能な限り良好な状態で記録し保存しておく場合も含むものと解するべきである。

加えて、稀覯本の保存のための複製が同号により認められると解されていることに鑑みれば、美術の著作物の原本のような代替性のない貴重な所蔵資料や絶版等の理由により一般に入手することが困難な貴重な所蔵資料についても、稀覯本と同様に、同号による複製が認められると解することができると考えられる。

このほか、本小委員会において、本来の趣旨に鑑みれば柔軟に解釈できる余地のある規定を、あえて狭く解釈をして立法措置によらなければ解決できないとすると、様々な問題が立法措置により解決せざるを得ないこととなり、時代の動きについていけなくなるのではないかとの指摘もあった。

以上を踏まえると、美術の著作物の原本のような代替性のない貴重な所蔵資料や絶版等の理由により一般に入手することが困難な貴重な所蔵資料について、損傷等が始まる前の良好な状態で後世に当該資料の記録を継承するために複製することは、法第31条第1項第2号により認められると解することが妥当である。

なお、同号の規定に基づき、記録技術・媒体の旧式化により作品の閲覧が事実上不可能となる場合に、新しい媒体への移替えのために複製を行うことも可能であると解せられる。

(2) 保存のための複製が認められる主体の範囲について

次に、法第31条第1項第2号によって所蔵資料の保存のための複製が認められる「図書館等」の範囲について検討が行われた。

「図書館等」の範囲は、令第1条の3に規定されており、同条第1項第4号では、法令の規定によって設置された美術館や博物館等（例えば、独立行政法人国立美術館や条例によって設置された県立美術館等）が「図書館等」に該当し得る施設として掲げられている。また、同項第6号の規定により、文化庁長官の指定を経れば、一般社団法人等が設置する美術館や博物館等も複製主体に含まれ得るが、平成27年3月時点で指定を受けている美術館や博物館は存在しなかった。

このため、法令の規定によって設置されていない美術館や博物館であっても、その所蔵資料の保存のために複製を行うことが必要な場合もあることから、「図書館等」に含まれていない美術館や博物館等についても、法第31条第1項第2号の適用が可能となるよう、「図書館等」に加えることが適当であるとされた。もっとも、施設の追加に当たっては、複製物を必要以上に拡散することのない適切な機関を対象とすべきであり、また、「図書館等」の範囲が際限なく拡大することのないよう、一定の範囲に限定することが必要であるとされた。

以上を踏まえ、著作物等の保存に係る著作権制度上の課題への対応として、文化庁は、関係者¹⁰⁶の意見を聴取した上で、平成27年6月、令第1条の3第1項第6号に基づく指定を行い、法第31条に規定する「図書館等」の範囲の拡充を行った。すなわち、博物館法第2条第1項に規定するいわゆる登録博物館又は同法第29条に規定するいわゆる博物館相当施設であって、営利を目的としない法人により設置されたものが、「図書館等」に含まれることとなった。これにより、法第31条第1第2号により資料の保存のため必要がある場合に複製を行うことができる施設の範囲が拡充された。なお、この指定の範囲に含まれない施設であっても、各施設からの要望に応じ、引き続き個別指定にて対応を行うことが可能である。

第2節 著作物等の活用に係る著作権制度上の課題

1. 問題の所在

我が国では、図書館や美術館、博物館等において所蔵する資料を保存のためデジタル化し、さらにデジタル化した画像を、情報通信技術を用いて利活用する取組が行われている。これらの著作物等の中には、保護期間が満了しているため著作権等の処理が不要なものが多く含まれているが、保護期間中の著作物等を利用する場合には、原則として権利処理が必要となる。

アーカイブ機関からのヒアリングにおいては、これらの権利処理コストが大きく、デジタルアーカイブの利活用を進める上での大きな課題となっていることが指摘された。具体的には、各地の図書館等がデジタル化した資料を他の図書館等においても閲覧できるような制度を設けられないかという点や、日本文化の発信の観点から海外の図書館でも絶版等資料の閲覧ができるような制度を設けられないかという点が指摘された。また、博物館等からは、展示作品の解説・紹介を目的とした「小冊子」のみにしか作品を掲載できないことから、技術進歩により電子機器での解説・紹介が容易となった現在、電子機器でもこれらの掲載行為が適法に行えるようにすべきとの指摘や、自らのウェブサイト等において、展示作品の文字情報だけではなく作品のサムネイル画像を使用することで、より効果的な情報提供が可能となるとの指摘があった。

これらのほか、アーカイブ機関には、権利者が不明等の理由で権利者と連絡が取れない著作物等の資料が多く所蔵されていることから、著作権者不明等の場合の裁定制度をより円滑に利用できるようにするための見直しについても、要望が寄せられた。

¹⁰⁶ 意見聴取を行った団体は、全国美術館会議、公益社団法人日本博物館協会、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、一般社団法人日本写真著作権協会、一般社団法人日本書籍出版協会

2. 検討結果

本小委員会において、著作物等の活用に係る著作権制度上の課題について議論を行った結果、法第31条の解釈を明確化するとともに、同条第3項に基づく国立国会図書館の資料の送信サービスの拡充、展示作品に係る情報を観覧者に提供するための著作物の利用を認める規定の見直し、展示作品に係る情報をインターネット上で提供するための著作物の利用を認める規定の創設、著作権者不明等の場合の裁定制度の見直しを行うべきとの結論に至った。詳細は以下のとおりである。

(1) 国立国会図書館による資料送信サービスの拡充について

ヒアリングにおいて、国立国会図書館が所蔵していない資料を他の図書館等が所蔵している場合もあることから、これらの資料の保存を進めていくとともに、国立国会図書館以外の図書館等がデジタル化した絶版等資料を、国立国会図書館の行う資料送信サービスを活用し、他の図書館等に送信することにより、保存した資料の活用を図るべきであるとの要望が寄せられた。

本小委員会では、アーカイブした著作物等の活用に当たっては、国立国会図書館にアーカイブの機能を集中させ、国立国会図書館が中心となってその活用を積極的に行えるような制度が望ましいという意見が示された。これを実現するための、国立国会図書館以外の図書館等がデジタル化した絶版等資料を、国立国会図書館の行う図書館送信サービスにより他の図書館等に送信するという仕組みについては、現行の権利制限規定の適用対象であると考えられる、とされた。すなわち、法第31条第1項第3号により、公共図書館等が国立国会図書館の求めに応じ、絶版等資料を複製し、これを国立国会図書館に提供することが可能である。また、国立国会図書館は、同条第2項の規定に基づき、提供された複製物を同条第3項に規定される図書館送信サービスのための専用サーバに複製することが可能であり、その後、同項の規定により他の図書館等に自動公衆送信を行うことができると考えられる。

以上のとおり法第31条に係る解釈が明確化されたことを受け、関係者との調整を経て¹⁰⁷、国立国会図書館においては、平成28年度、同館の所蔵していない絶版等資料の他の図書館等からの受け入れを開始した。

また、国立国会図書館による絶版等資料の送信サービスについて、送信先施設の拡充を求める意見が外国の図書館等からよく挙がっていることを受け、法第31条第3項により絶版等資料を自動公衆送信することのできる施設に、外国の図書館等を追加することについて検討を行った。

¹⁰⁷ 国立国会図書館の運営する資料デジタル化及び利用に係る関係者協議会において関係者の了承が得られた。http://www.ndl.go.jp/jp/aboutus/digitization/consult.html

本小委員会では、絶版等資料は入手が困難であることから、日本研究を行っている外国の図書館等にとっては、国立国会図書館による資料送信サービスを利用できることの利点は大きいものと考えられるとされた。また、我が国の文化を海外発信する観点からも、外国の図書館等に対して貴重な資料を提供できることは重要な意義を有するとされた。

このような資料送信サービスの拡充の意義及び国立国会図書館の役割等を踏まえると、法第31条第3項の規定に基づき国立国会図書館が絶版等資料に係る著作物を自動公衆送信できる送信先の施設に、同条第1項に規定する図書館等に類する外国の施設を追加する法改正が求められる。もっとも、権利者の利益を不当に害することがないように、絶版等資料の受信が適切な環境において行われ、受信した資料がいたずらに利用されないことがないような措置が、送信先施設において講じられることが望ましいため、外国の図書館等を追加するに当たっては、これらの点が確認できる施設に限定することが適切であるといえる。なお、外国の図書館等の行為を我が国著作権法において規律することは適切ではないことから、改正に当たっては、これらの施設を同条第3項の送信対象への追加するにとどめるべきであり、我が国著作権法においてこれらの施設による著作物等の利用に係る権利を制限するような規定を設けるべきではない。

(2) 展示作品に係る情報を観覧者に提供するための著作物の利用について

ヒアリングにおいて、美術館や博物館等のアーカイブ機関から、展示作品の情報提供のために著作物等を利用する場合の権利処理コストを低減する制度改正を求める意見が挙げられた。

第一に、美術の著作物又は写真の著作物を原作品により展示する者が、観覧者のためにこれらの著作物の解説又は紹介を目的として小冊子に掲載することを認めている法第47条の規定の適用範囲を、小冊子に加えて電子機器にも拡大することについて検討が行われた。

デジタル・ネットワーク技術の発展により、立法時には想定されていなかった、デジタルオーディオガイドやタブレット端末等の電子機器を用いた展示作品の解説・紹介も普及しつつある一方で、権利処理が必要となる保護期間が満了していない著作物については、これらの技術が活用されていない状況にある。本小委員会では、このような状況や同条の趣旨を踏まえ、同条の適用対象が小冊子から電子機器に拡大するにとどまる限りにおいては、著作権者の利益が害される可能性も低く、技術進歩に伴う制度の見直しを行うことが必要であるとの意見があった。

文化庁が関係団体に行った意見聴取¹⁰⁸においても、展示作品の解説・紹介を目的とした電子機器への著作物の掲載を権利制限規定の対象とすることについて、賛成の意見が示された。他方、電子機器の技術的特性を踏まえ、観覧後に電子機器を施設外に持ち出しても

¹⁰⁸ 脚注106に同じ。

なお閲覧することができる画像の掲載方法については、著作権者の利益を不当に害することがないような措置を講ずることを条件として認められるべきであるとの意見が示された。

以上を踏まえ、美術の著作物又は写真の著作物の原作品を適法に展示する者は、観覧者のためにこれらの著作物の解説又は紹介をすることを目的とする場合には、必要と認められる限度において、当該著作物等を複製し、上映し、又は自動公衆送信を行うことができることとすることが望ましいと考えられる。複製及び上映に加えて自動公衆送信を権利制限規定の対象とする理由は、展示作品の解説・紹介に係る技術の中には、展示作品の入れ替えに速やかに対応するために作品情報を非公開のインターネットクラウド上に蓄積し、当該クラウド上から観覧者の電子機器に情報を自動公衆送信するものもあることから、技術仕様によって規定の適用可否が異なることがないようにするためである。

なお、小冊子とは異なる電子機器の特性を考慮し、利用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、権利制限規定の対象とはならない旨を法令上明記することが求められる。例えば、展示作品の解説・紹介に用いられた電子機器を展示施設外に持ち出してもなお画像を閲覧することができるような場合には、画集等により権利者が市場において得ている利益を害したり、画像がいたずらに拡散したりするおそれがある。このような利用における画像の掲載方法については、コピーガードや、画素数、サイズなど一定の制限を設けることが考えられるが、「著作権者の利益を不当に害する場合」がいかなる場合を指すのかという点については、将来の技術の進展等を念頭において、柔軟に対応できる法令上の規定となるよう検討することが必要である。

(3) 展示作品に係る情報をインターネット上で提供するための著作物の利用について

展示作品の情報提供のために著作物等を利用する場合の権利処理コストを低減する制度改正を求める意見として、第二に、展示作品を来館者に解説・紹介をするのみではなく、展示作品に関する情報を広く一般公衆に提供することを目的として、当該作品に係る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ことを可能とすべきであるとの意見が寄せられた。

本小委員会では、サムネイルは著作物を鑑賞するためのものではなく、当該著作物に誘導するためのいわば道しるべとなるものであり、著作権者の利益を害するものではないのではないか、またアーカイブとしての機能を発揮する上で、サムネイル画像とともに作品の情報を提供することは重要ではないか、としてこれを認めるべきとの意見が示された。また、その際の主体については、原作品により著作物を公に展示する者に限る必要はないのではないかとの意見もあった。

文化庁が関係団体に行った意見聴取においても、アーカイブ機関が、美術の著作物又は写真の著作物の紹介を目的として、当該著作物のサムネイル画像を公衆送信することができる旨の規定を設けることについて賛成の意見が示された。他方、主体となるアーカイブ機関については、一定の限定が必要であるとの意見が示された。また、サムネイル画像の

解像度や大きさなどを法令上限定して明確にするなど、著作権者の利益を不当に害することがないように措置を講ずることを条件として認められるべきであるとの意見が示された一方、どのような場合が著作権者の利益を不当に害する場合に当たるのかについては、包括的に規定した上で、ガイドライン等で解釈を周知すべきとする意見があった。加えて、補償金を伴う権利制限規定とすべきとの意見があったが、補償金の導入については、制度面・運用面での課題も指摘された。

以上を踏まえると、美術の著作物又は写真の著作物の原作品を適法に展示する者は、これらの著作物に係る情報を提供することを目的とする場合には、必要と認められる限度において、当該著作物等を複製し、又は公衆送信を行うことができることとすることが望ましい。適用主体については、作品を展示する者だけではなく、これに準じて、展示者の情報を集約して公衆に提供する一定の公的なアーカイブ機関を含めることも考えられる。

なお、利用態様に照らし、権利者の利益を不当に害することとなる場合は、権利制限規定の対象とはならない旨を法令上明記することが求められる。例えば、高精細な画像が公衆送信されてしまうと、権利者による著作物の利用と競合し、権利者の利益を害する恐れがある。そのため、サムネイル画像の利用に当たっては、コピーガードや、画素数、サイズなど一定の制限を設けることが考えられるが、「著作権者の利益を不当に害する場合」がいかなる場合を指すのかという点については、将来の技術の進展等を念頭において、柔軟に対応できる法令上の規定となるよう検討することが必要である。

なお、権利制限規定の創設に伴い補償金請求権を付与することの要否については、当該規定の適用主体が展示施設とこれに準ずる一定の者に限定されており利用規模が小さく、徴収できる補償金の額が軽微であると考えられること、著作物の鑑賞を目的とした利用を許容するものではなく、権利者に与える不利益が小さいと考えられることに鑑み、補償金請求権を付与する必要性に乏しく、また、制度の創設によりかえって社会的コストが大きくなってしまふと考えられることから、補償金請求権を伴わない権利制限規定の導入が適切である。

(4) 著作権者不明等の場合の裁定制度の見直しについて

アーカイブした著作物等の活用にあたっては、権利者と連絡が取れない等の理由により、多くの著作物等が権利者からの許諾を得られない状況にある。我が国では、法第67条に規定される著作権者不明等の場合の裁定制度を利用することにより、これらの著作物等の活用の途を開くことができる。そのため、裁定制度の見直しを行い、アーカイブ機関による利用を含め、様々な権利者不明著作物等の利用円滑化に資することが期待される。

ア. 過去に裁定を受けた著作物等の利用

第一に、ヒアリングにおいては、国立国会図書館が裁定制度を用いてデジタル化した資料の二次利用を促進するために、著作物・著作者単位で裁定結果を公表・共有し、裁定結果の第三者による活用を可能とすることが要望された。

本小委員会では、権利者不明著作物等の利用について定めたEU孤児著作物指令(Directive 2012/28/EU)¹⁰⁹と我が国の裁定制度の比較を行いつつ、寄せられた要望について検討を行った。我が国の裁定制度においては、一度裁定を受けた著作物等であっても裁定を受けた利用方法以外の方法で別途利用する場合には、改めて権利者検索を行った上で裁定を受ける必要があった。一方、EU孤児著作物指令では、欧州共同商標意匠庁(OHIM)¹¹⁰のデータベースを検索して利用する著作物等が孤児著作物として登録されていれば、利用期間の情報や利用方法を登録することで、再度権利者検索を行うことなく利用が可能とされていた。

そこで、我が国についても、一度権利者不明著作物等として裁定を受け権利者不明状態が継続しているものについては、裁定に当たって権利者検索のために講ずるべき措置の緩和を認めることが適当であるとされた。要件の緩和に併せて、権利者不明状態が継続していることを確認するため、これまでに裁定を受けた著作物等の情報を検索可能な形でインターネット上に公開することが望ましく、また、裁定後に権利者が現れた場合には、権利者不明状態を脱していることが表示されるような措置を講ずることが求められるとの指摘があった。

本小委員会における検討を踏まえ、文化庁は、平成28年2月、過去になされた裁定に係る著作物等を利用しようとする場合について、権利者検索のために必要な「相当な努力」の要件を緩和する告示(平成21年文化庁告示第26号)の改正を行った¹¹¹。具体的には、過去になされた裁定に係る著作物等について裁定を受けようとする場合に、文化庁のウェブサイトに掲載されたこれら著作物等に関するデータベースの閲覧を行うことで、広く権利者情報を掲載していると認められる刊行物その他の資料の閲覧及び広く権利者情報を保有していると認められる者に対する照会の二つの措置を講ずることが可能となった。過去に講じた措置を改めて講じることにより権利者情報が新たに得られることは稀であり、むしろ、過去に裁定を受けた著作物等に係る情報を集約し、これを参照する方が合理的であるためである。また、告示改正と併せて、文化庁により、過去に裁定を受けた著作物等の題号、著作者の氏名、過去になされた裁定に係る情報、著作権者に関して判明している情報等を集約したデータベースが新たに構築され、文化庁ウェブサイトに掲載されている¹¹²。

¹⁰⁹ http://ec.europa.eu/internal_market/copyright/orphan_works/index_en.htm

¹¹⁰ 現在は欧州連合知的財産庁(EUIPO)

¹¹¹ http://www.bunka.go.jp/seisaku/chosakuken/chosakukensha_fumei_saiteiseidokaizen.html

¹¹² http://www.bunka.go.jp/seisaku/chosakuken/seidokaisetsu/chosakukensha_fumei/saitei_data_base.html

イ. 公的機関による補償金の支払

第二に、我が国の裁定制度とEU孤児著作物指令との比較を踏まえ、権利者のための補償金の支払時期が両制度において異なる点が指摘された。裁定制度は、事前に補償金を供託することを求めているが、EU孤児著作物指令においては加盟国に裁量があり、権利者が現れた場合に補償金を支払うことが可能となっている。

我が国においても、権利者が現れたときに補償金の支払を確実に行うことができる公的機関については、事前の供託ではなく、権利者が現れた場合の支払を認める制度を検討することが適当である。同様に、申請中利用に当たって供託をすることが求められる担保金も、公的機関については免除し、権利者が現れた場合に、利用に係る補償金を直接権利者に支払えば足りることとすることが望ましい。また、対象となる機関は、国、地方公共団体やこれに準ずる機関であって補償金の支払が滞ることのないものを柔軟に指定できる制度設計とすべきであると考えられる。これにより、一定の公的機関については、供託手続等を省略することができ裁定制度の利用コストが低減することが期待できるとともに、権利者への補償金の支払が担保される点において権利者の利益に配慮した制度改正となる。

本小委員会においては、裁定制度は民間の商業利用も可能な制度であることから、公的機関のみ優位に立つことにより民間との公平性を欠くのではないかと、との指摘もあったが、見直しは、裁定手続に係る負担を部分的に軽減するものであって、補償金の支払そのものを免除するものではないことから、これにより民間事業を圧迫することは想定しがたいと言えよう。

ウ. 裁定制度の利用円滑化のための実証

第三に、平成28年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、権利者団体（9団体）¹¹³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行っている¹¹⁴。今後は、実証事業の結果を検証し、裁定制度の利用促進に向けた検討を行っていくこととしている。

以上のとおり、裁定制度の改善に向けた措置を順次講じるとともに、制度の見直しによる効果と利用者のニーズを踏まえて、今後も、同制度を活用した権利者不明著作物等の利用円滑化のための方策を検討することが重要である。

¹¹³ 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、協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。

¹¹⁴ <http://jrcc.or.jp/orphanworks/>

第3節 著作物等の流通推進のための権利処理の円滑化について

1. 問題の所在

アーカイブの利活用を行う上で、これまで挙げられた利用態様に当てはまらない著作物等の利用が行われる場合もあり、このような場合には、原則として著作権者等の許諾を得ることが求められる。また、アーカイブの利活用に限らず、一般的な著作物等の利用に係る課題として、著作物等の流通を推進するための権利処理の円滑化が挙げられる。

権利処理の円滑化のための措置を検討することは、著作物等の利用に際しての本質的課題の解決を図るために重要であり、本小委員会においても、その方向性について検討された。

2. 検討結果

ア. 著作物等の権利情報の集約化

第一に、著作物等の権利情報の集約化が重要である。現状、著作権等管理事業者や権利者団体において管理されている著作物等については、権利情報がある程度まとまっているが、著作物等の分野により情報の集約度にばらつきがある。そのため、著作物等の利用の円滑化を図るに当たっては、著作物等について権利処理を行う場合の前提として必要となる権利情報を集約したデータベースや権利処理のプラットフォームとなるポータルサイト等の構築を検討することが必要であるとされた。

これを踏まえ、文化庁では、平成27年度に「著作物等の利用円滑化に資する権利情報の管理及び活用に関する調査研究」を実施し、著作物の適法利用を促進するため、著作権等管理団体の保有していない権利情報を集約するとともに、既存の著作権等管理団体の保有する権利情報を統合したデータベースを構築し、権利情報をまとめて検索できる総合検索システムを構築することの重要性が示された。このため、文化庁では、平成29年度予算案に「コンテンツの権利情報集約化等に向けた実証事業」（51百万円）を新規に計上し、音楽分野から権利情報プラットフォームの構築支援に着手する予定としている。将来的には、実証事業の成果を踏まえつつ、権利処理機能の付加や他の分野への展開について検討することとしている。

イ. 拡大集中許諾制度

第二に、北欧諸国や英国において導入されている拡大集中許諾制度について検討を行うことが重要である。同制度は、権利者不明著作物も含め大量の著作物等の権利処理を行う上で、利用者にとって、窓口の一元化や権利者検索費用、取引費用の低減といった観点から、利便性の高い制度となり得るものである。一方で、集中管理団体が、委託を受けてい

ない著作物等の利用について許諾することができる根拠について疑問を呈する意見や、裁定制度の見直しによる効果を見極めた上で検討が必要であるという意見、権利の集中管理の進展状況を踏まえつつ検討することが必要であるとの意見が本小委員会では示された。他方、本制度を導入することにより集中管理が進展するのではないかとの意見もあったところであり、著作物等の流通推進を図る観点から、今後も検討を進めることが適当であるとされた。

これを踏まえ、文化庁では、平成27年度に「拡大集中許諾制度に係る諸外国基礎調査」を実施し、同制度を導入している国及び導入を検討している国の状況を詳細に調査した。また、平成28年度は「拡大集中許諾制度に関する調査研究」が実施されており、同制度の我が国への導入可能性やその場合の課題等について検討が行われているところであり、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。

おわりに

本小委員会では、これまで著作権法制に関する様々な課題について検討を行ってきたが、今期においては、以下の課題について権利制限規定の見直しを含む法改正の方向性を取りまとめることができたため、中間まとめを行うことになった。

- 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

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については、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」な対応を行うことが適当であり、具体的には、権利者に及び得る不利益の度合い等に応じて分類した3つの「層」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。

法改正の効果が最大限発揮されるようにするためには、著作権法に関する普及啓発や、必要に応じたガイドラインの策定の支援等を含め、法の適切な運用を確保するための諸方策を講じていくことが期待される。

②教育の情報化の推進等については、授業の過程における著作物の利用円滑化に関して、異時公衆送信を新たに権利制限規定の対象とするとともに、単一団体によって行使される補償金請求権を付与することとし、保護と利用のバランスを取りつつ、ICT活用教育の促進のための制度的環境整備を進めることとした。今後、補償金管理団体の組成、教育機関における法の研修・普及啓発に係る取組の具体化、法解釈に関するガイドラインの策定プロセスの開始、ライセンス環境整備など、法の運用面の課題の解決に向けた様々な課題に、両当事者が協力して取り組んでいくことが求められる。

また、教育機関における教材等の共有に関しては、権利制限による対応の是非等の検討に向けて今後更に検討を深めるため、教育現場の詳細なニーズを把握することが必要である。さらに、MOOCにおける著作物の利用円滑化に関しては、両当事者において行われることとなるライセンス環境の整備に係る取組の中で本課題についても射程に入れた検討が行われることを期待する。

③障害者の情報アクセス機会の充実については、法第37条第3項における受益者の範囲について、身体障害等により読字に支障が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とすることについて法令改正を是とする提言を行った。

④著作物等のアーカイブの利活用促進については、国立国会図書館による絶版等資料の送信サービスについて、送信先の施設に外国の図書館等を追加するための制度改正を行うことが必要である。また、美術の著作物又は写真の著作物を原作品により展示する者が、電子機器を用いて観覧者にこれら著作物の解説又は紹介を行うことや、サムネイル画像を用いて展示作品に係る情報を一般公衆に提供することを、権利制限規定の対象とすることが望ましいと考えられる。さらに、著作権者不明等の場合の裁定制度については、権利者が現れた時に補償金の支払を確実に行うことができる公的機関について、事前の供託ではなく、権利者が現れた場合の支払を認める制度を導入することが適当である。

これらの制度改正とともに、著作物等の流通推進のため、権利処理の円滑化に係る方策について、引き続き検討することが求められる。

今期の本小委員会の課題の検討において特徴的であったのは、政策形成における視角の多様化にあると言える。

第1に、「柔軟性のある権利制限規定」に係る検討では、法理論的な検討に加えて実証的研究の成果を用いて我が国に及ぶ効果及び影響の予測に努めた。効果影響分析の過程で得られた法政策学的な見地は、今後の「第3層」の権利制限規定の柔軟性を考えていく上でも参考となるものとする。

第2に、政策手段の総合化である。例えば、「柔軟性のある権利制限規定」「教育の情報化の推進等」「著作物等のアーカイブの利活用促進」「障害者の情報アクセス機会の充実」においては、法制度の見直しに加えて、ライセンス環境の整備、法の普及・啓発やソフトローの形成といった複数の政策手段を組み合わせることで、課題のより総合的・実地的解決に資するよう心掛けた。

文化庁等においては、本提言を踏まえて、これら複数の政策手段の有機的連携を意識しながら最大限の効果を生むような施策展開を行うとともに、当該施策が実際に課題の解決につながっているかという成果の検証も適切に行っていくことが望まれる。とりわけ、「柔軟性のある権利制限規定」については、その効果・影響については様々な見解があり得るところ、本提言に即して実行される施策が所期の成果を上げるよう、法の施行後においては、運用状況の把握に努め、必要に応じて、適時にしかるべき支援等を行っていくことが期待される。

付属資料

- 1 委員名簿
- 2 審議経過
- 3 ヒアリング・意見発表団体一覧

1 委員名簿

※◎は主査，○は主査代理

第 1 4 期 文化審議会著作権分科会法制・基本問題小委員会委員名簿

蘆 立 順 美	東北大学大学院法学研究科教授
井奈波 朋 子	弁護士
井 上 由里子	一橋大学大学院国際企業戦略研究科教授
今 村 哲 也	明治大学情報コミュニケーション学部准教授
上 野 達 弘	早稲田大学大学院法務研究科教授
大久保 直 樹	学習院大学法学部教授
○大 淵 哲 也	東京大学大学院法学政治学研究科教授
奥 邨 弘 司	慶應義塾大学大学院法務研究科教授
河 村 真紀子	主婦連合会事務局長
窪 田 充 見	神戸大学大学院法学研究科教授
潮 見 佳 男	京都大学大学院法学研究科教授
末 吉 互	弁護士，東京大学法科大学院客員教授
龍 村 全	弁護士
茶 園 成 樹	大阪大学大学院高等司法研究科教授
道垣内 正 人	早稲田大学大学院法務研究科教授，弁護士
◎土 肥 一 史	日本大学大学院知的財産研究科教授
野 原 佐和子	株式会社イプシ・マーケティング研究所代表取締役社長
前 田 哲 男	弁護士
前 田 陽 一	立教大学大学院法務研究科教授
松 田 政 行	弁護士
村 上 政 博	成蹊大学法科大学院客員巨樹，一橋大学名誉教授，弁護士
森 田 宏 樹	東京大学大学院法学政治学研究科教授
山 本 隆 司	弁護士
横 山 久 芳	学習院大学法学部教授

(以上 2 4 名)

第15期 文化審議会著作権分科会法制・基本問題小委員会委員名簿

蘆立順美	東北大学大学院法学研究科教授
井奈波朋子	弁護士
井上由里子	一橋大学大学院国際企業戦略研究科教授
今村哲也	明治大学情報コミュニケーション学部准教授
上野達弘	早稲田大学大学院法務研究科教授
大久保直樹	学習院大学法学部教授
○大淵哲也	東京大学大学院法学政治学研究科教授
奥邨弘司	慶應義塾大学大学院法務研究科教授
河村真紀子	主婦連合会事務局長
岸博幸	慶應義塾大学大学院メディアデザイン研究科教授
窪田充見	神戸大学大学院法学研究科教授
末吉互	弁護士
龍村全	弁護士
茶園成樹	大阪大学大学院高等司法研究科教授
道垣内正人	早稲田大学大学院法務研究科教授， 弁護士
◎土肥一史	日本大学大学院知的財産研究科教授
野原佐和子	株式会社イプシ・マーケティング研究所代表取締役社長
長谷川浩二	東京地方裁判所判事（知的財産権担当）（H27.10.14～）
前田健	神戸大学大学院法学研究科准教授
前田哲男	弁護士
前田陽一	立教大学大学院法務研究科教授
松田政行	弁護士
森田宏樹	東京大学大学院法学政治学研究科教授
山本隆司	弁護士
横山久芳	学習院大学法学部教授

(以上25名)

第16期 文化審議会著作権分科会法制・基本問題小委員会委員名簿

蘆立順美	東北大学大学院法学研究科教授
井奈波朋子	弁護士
井上由里子	一橋大学大学院国際企業戦略研究科教授
今村哲也	明治大学情報コミュニケーション学部准教授
上野達弘	早稲田大学法学学術院教授
大久保直樹	学習院大学法学部教授
○大淵哲也	東京大学大学院法学政治学研究科教授
奥邨弘司	慶應義塾大学大学院法務研究科教授
河島伸子	同志社大学経済学部教授
河村真紀子	主婦連合会事務局長
岸博幸	慶應義塾大学大学院メディアデザイン研究科教授
窪田充見	神戸大学大学院法学研究科教授
末吉互	弁護士
龍村全	弁護士
茶園成樹	大阪大学大学院高等司法研究科教授
道垣内正人	早稲田大学大学院法務研究科教授， 弁護士
◎土肥一史	一橋大学名誉教授
中村伊知哉	慶應義塾大学大学院メディアデザイン研究科教授
長谷川浩二	東京地方裁判所判事（知的財産権担当）
前田健	神戸大学大学院法学研究科准教授
前田哲男	弁護士
前田陽一	立教大学大学院法務研究科教授
松田政行	弁護士
森田宏樹	東京大学大学院法学政治学研究科教授

(以上24名)

2 審議経過

第 1 4 期 文化審議会著作権分科会法制・基本問題小委員会

第 1 回 平成 2 6 年 9 月 8 日

- ① 法制・基本問題小委員会主査の選任等について
- ② 法制・基本問題小委員会審議予定について
- ③ 著作物等のアーカイブ化の促進について

第 2 回 平成 2 6 年 1 0 月 2 0 日

- ① 視覚障害者等の発行された著作物へのアクセスを促進するためのマラケシュ条約（仮称）への対応等について
- ② 著作物等のアーカイブ化の促進について

第 3 回 平成 2 6 年 1 2 月 1 1 日

- ① マラケシュ条約（仮称）への対応等について
- ② 著作物等のアーカイブ化の促進について

第 4 回 平成 2 7 年 2 月 4 日

- ① 著作物等のアーカイブ化の促進について

第 5 回 平成 2 7 年 3 月 3 日

- ① 著作物等のアーカイブ化の促進について
- ② 平成 2 6 年度法制・基本問題小委員会の審議の経過等について（案）

第15期 文化審議会著作権分科会法制・基本問題小委員会

第1回 平成27年6月23日

- ① 法制・基本問題小委員会主査の選任等について
- ② 今期の法制・基本問題小委員会における審議事項について
- ③ 教育の情報化の推進について

第2回 平成27年7月24日

- ① ワーキングチームの設置について
- ② 教育の情報化の推進について

第3回 平成27年7月31日

- ① 教育の情報化の推進について

第4回 平成27年8月31日

- ① 教育の情報化の推進について

第5回 平成27年9月30日

- ① 教育の情報化の推進について

第6回 平成27年11月4日

- ① 環太平洋パートナーシップ協定（TPP）への対応について

第7回 平成27年11月11日

- ① 環太平洋パートナーシップ協定（TPP）への対応について

第8回 平成28年2月10日

- ① 環太平洋パートナーシップ協定（TPP）への対応について

第9回 平成28年2月24日

- ① 環太平洋パートナーシップ協定（TPP）への対応について
- ② 平成27年度法制・基本問題小委員会の審議の経過等について

第16期 文化審議会著作権分科会法制・基本問題小委員会

第1回 平成28年6月6日

- ① 法制・基本問題小委員会主査の選任等について
- ② 今期の法制・基本問題小委員会における審議事項について
- ③ ワーキングチームの設置について
- ④ 拡大集中許諾制度に係る諸外国基礎調査報告について
- ⑤ 教育の情報化の推進について

第2回 平成28年7月4日

- ① 教育の情報化の推進について

第3回 平成28年8月25日

- ① 教育の情報化の推進について
- ② リーチサイトへの対応について

第4回 平成28年12月27日

- ① 教育の情報化の推進について
- ② リーチサイトへの対応について

第5回 平成29年2月10日

- ① リーチサイトへの対応について

第6回 平成29年2月24日

- 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について
- ② 法制・基本問題小委員会中間まとめ（案）について
- ③ 平成28年度法制・基本問題小委員会の審議の経過等について

3 ヒアリング・意見発表※団体一覧

第14期 文化審議会著作権分科会法制・基本問題小委員会

<著作物等のアーカイブ化の促進関係>

第1回 平成26年9月8日

- ・国立国会図書館
- ・東京国立近代美術館フィルムセンター
- ・独立行政法人国立美術館

第2回 平成26年10月20日

- ・井奈波朋子（聖法律事務所弁護士）
- ・今村哲也（明治大学情報コミュニケーション学部）
- ・小嶋崇弘（独立行政法人日本学術振興会）
- ・潮海久雄（筑波大学大学院ビジネス科学研究科）

第3回 平成26年12月11日

- ・小嶋崇弘（独立行政法人日本学術振興会）
- ・潮海久雄（筑波大学大学院ビジネス科学研究科）

第4回 平成27年2月4日

- ・全国美術館会議

<障害者に関する権利制限規定関係>

第2回 平成26年10月20日

- ・社会福祉法人日本盲人会連合
- ・障害者放送協議会

第3回 平成26年12月11日

- ・一般社団法人日本映画製作者連盟
- ・一般社団法人日本書籍出版協会
- ・一般社団法人日本民間放送連盟
- ・公益社団法人日本文藝家協会
- ・社会福祉法人日本盲人会連合
- ・障害者放送協議会
- ・特定非営利活動法人CS障害者放送統一機構
- ・日本放送協会

第15期 文化審議会著作権分科会法制・基本問題小委員会

<教育の情報化の推進>

第2回 平成27年7月24日

- ・文部科学省生涯学習政策局情報教育課
- ・文部科学省高等教育局専門教育課
- ・大学eラーニング協議会
- ・私立大学情報教育協会
- ・明治大学
- ・東京大学
- ・佐賀県教育委員会

第3回 平成27年7月31日

- ・学術著作権協会
- ・日本書籍出版協会
- ・日本写真著作権協会
- ・日本文藝家協会
- ・日本新聞協会

<環太平洋パートナーシップ協定（TPP）への対応>

第6回 平成27年11月4日

- ・日本音楽著作権協会
- ・日本書籍出版協会
- ・コンピュータソフトウェア著作権協会
- ・日本映画製作者連盟
- ・日本芸能実演家団体協議会
- ・日本レコード協会
- ・日本経済団体連合会
- ・日本知的財産協会
- ・コミックマーケット準備会
- ・thinkTPPIP（TPPの知的財産権と協議の透明化を考えるフォーラム）
- ・インターネットユーザー協会
- ・日本文藝家協会
- ・学術著作権協会
- ・日本写真著作権協会
- ・日本放送協会
- ・日本ケーブルテレビ連盟
- ・日本民間放送連盟
- ・主婦連合会
- ・電子情報技術産業協会
- ・日本図書館協会

- ・青空文庫

第8回 平成28年2月10日

- ・日本映像ソフト協会
- ・国公立大学図書館協力委員会
- ・日本新聞協会
- ・日本民間放送連盟
- ・日本芸能実演家団体協議会・映像コンテンツ権利処理機構

第9回 平成28年2月24日

- ・コンピュータソフトウェア著作権協会
- ・インターネットユーザー協会

(五十音順)

第16期 文化審議会著作権分科会法制・基本問題小委員会

<リーチサイトへの対応>

第3回 平成28年8月25日

- ・関係団体からのヒアリングを実施
(非公開での開催につき団体名は非公表)

<教育の情報化の推進>

第4回 平成28年12月27日

- ・初等中等教育関係団体（全国都道府県教育委員会連合会，全国市町村教育委員会連合会，全国連合小学校長会，全日本中学校長会，全国高等学校長協会，日本私立小学校連合会，日本私立中学高等学校連合会，全国国立大学附属学校連盟）
- ・一般社団法人 国立大学協会
- ・一般社団法人 公立大学協会
- ・日本私立大学団体連合会
- ・全国専修学校各種学校総連合会

<障害者の情報アクセス機会の向上>

第6回 平成29年2月24日

- ・社会福祉法人 日本盲人会連合

※書面による意見提出を行った団体を含む。