

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について

(骨子案)

I 問題の所在と検討の視点

- 文化審議会著作権分科会においては、これまでも新しい時代に対応した制度等の在り方について随時検討してきたところであるが、今般の急速な情報通信技術等の革新に伴い、IoT・ビッグデータ・人工知能といった技術を活用した多様なサービスの創出によるイノベーションの促進を図っていくことが一層強く要請されている。このような状況から、我が国の権利制限規定について、時代の変化に的確に対応できる適切な柔軟性を備えた規定を整備していくことが求められている。
- 権利制限規定の柔軟性を高めることは、立法を待たずに新たな利用行為に対応できる反面、法規範の予測可能性が低下し、法が想定する行動と個人が現実に行う行動との間に乖離が生じやすくなるといった負の側面もあることから、我が国の法制度や社会環境を踏まえたバランスの取れた仕組みを目指していくことが必要である。
- したがって、上記のような政策目的を念頭に置きつつ、現在又は将来予想される著作物利用ニーズとしてどのようなものがあるかを把握し、権利制限規定の柔軟性を高めることにより我が国において実際に生じ得る効果と影響等に関する分析を行った上で、我が国において最も望ましい「柔軟性のある権利制限規定」の在り方を検討することとした。

II 柔軟性のある権利制限規定の整備の方向性について

1. 制度整備の基本的な考え方

- 第4回WTにおいてなされた作業部会の検討経過報告を踏まえ、権利制限規定の柔軟性が我が国に及ぼす効果と影響等について、以下のことが認められる。
 - ・企業においては、権利制限規定に一定の柔軟性が確保されることについて利用促進効果を認めているものの、法令順守意識や訴訟を回避する姿勢から、柔軟性の度合いが非常に高いものに対してはそれほど大きな効果を認めていないこと
 - ・我が国の企業や個人の著作権法に対する理解の状況等から、柔軟性のある権利制限規定を整備することにより、少なくとも著作権法に対する理解が十分でない者や適法性が不明な利用に対し積極的な者の過失等による権利侵害を助長する可能性が相当程度あると考えられること
 - ・公益に関わる事項や政治的対立のある事項についての基本的な政策決定は民主的正統性を有する立法府において行われることが適当であること

- これらのことから、一般的・包括的な権利制限規定を設けることについて、「公正な利用」の促進効果はあまり期待できない一方で、「不公正な利用」を助長する可能性が高まるという負の影響が予測される。また、立法府と司法府の役割分担の在り方との関係においても、公益に関する政策決定や政治的対立のある事項も含め多くを司法府の判断に委ねることとなり、民主的正統性の観点から望ましいとは言い難い。

他方、権利制限規定が、一定の明確性ととも、時代の変化に対応可能な柔軟性を持つことは、関係するステークホルダーからも期待されているところであり、明確性と柔軟性のバランスを備えた制度設計を行うことにより、「不公正な利用」の助長を抑制しつつ、「公正な利用」を促進することが可能となるものとする。その際、立法府と司法府の役割分担や特質を踏まえ、特定の利用場面や態様に応じて適切な柔軟性の度合いを選択することにより、我が国の統治機構の観点からも望ましい権利制限規定のシステムを構築することが可能となるものとする。

- 以上の分析を踏まえれば、我が国における「柔軟性のある権利制限規定」の整備については、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る。具体的には、以下のとおり、権利者に及ぶ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。（イメージにつき別紙参照）

[第1層] 権利者の利益を通常害しないと評価できる行為類型

著作物の表現の享受を目的としない情報通信設備のバックエンドなどで行われる利用がこれに該当する。この類型は、対象となる行為の範囲が明確であり、かつ、典型的に権利者の利益を通常害しないものと評価でき、公益に関する政策判断や政治的判断を要する事項に関するものではない。このため、行為類型を適切な範囲で抽象的に類型化を行い、柔軟性の高い規定を整備することが望ましい。

[第2層] 著作物の本来的利用には該当せず、権利者に与える不利益が軽微な行為類型

インターネット検索サービスの提供に伴い必要な限度で著作物の一部分を表示する場合など、著作物の本来的利用には該当せず、権利者に与える不利益が軽微なものがこれに該当する。この類型は、当該サービスの社会的意義と権利者に及び得る不利益の度合いに関し一定の比較衡量を行う必要はあるものの、公益的必要性や権利者の利益との調整に関する大きな政策判断や政治的判断を要する事項に関するものではない。このため、権利制限を正当化する社会的意義等の種類や性質に応じ、著作物の利用の目的等によってある程度大きくくり範囲を画定した上で、相当程度柔軟性のある規定を整備することに馴染むものとする。

[第3層] 公益的政策実現のために著作物の利用の促進が期待される行為類型

著作物の本来的利用を伴う場合も含むが、文化の発展等の公益的政策の実現のため権利者の利益との調整が求められる行為類型であり、現行権利制限規定では、引用、教育、障害者、報道等の様々な場面の権利制限規定がこれに該当する。この類型は、基本的には公益的必要性や権利者の利益との調整に関する政策判断や政治的判断を要する事項に関するものである。このため、一義的には立法府において、権利制限を正当化する社会的意義等の種類や性質に応じて、権利制限の範囲を画定した上で、適切な明確性と柔軟性の度合いを検討することが望ましい。

2. 具体的な制度設計の在り方（優先的に検討すべきニーズについて）

（1）権利者の利益を通常害さないと評価できる行為類型[第1層]

- この類型に該当するものとしては、例えば、①情報通信設備のバックエンドで行われる著作物の蓄積のように、著作物の表現の知覚を伴わない利用行為、②著作物の表現の知覚を伴うが、技術開発の試験の用に供するために行うなど、利用目的・態様に照らして当該著作物の表現の享受に向けられたものと評価できない行為、③著作物の知覚を伴うが、情報処理や情報通信の円滑化・効率化等のために行われる利用行為であり、独立した経済的な不利益を生じさせないものが挙げられる¹。
- これらの行為は著作権法の目的に照らして同法が保護しようとする著作権者の経済的利益に通常影響を与えるものではないと考えられるところであり、このような考え方の妥当性は、平成23年の著作権分科会報告書（以下「平成23年報告」という。）においても「著作物の表現を享受しない利用」（C類型²）として確認されている。
- したがって、こうした行為に該当するものが可能な限り幅広く権利制限の対象となるよう、抽象的に類型化を行った上で柔軟性の高い権利制限規定を整備することが適当である。
- 本ワーキングチームにおいて優先して検討すべきとされた6つのニーズとの関係では、「システムのバックエンドにおける複製」並びに「所在検索サービス³」及び「情報分析サービス⁴」のうち検索・分析用データベースの作成がこの層に該当する行為類型と考えられるほか、「その他C P S 関係サービス」についてもこの類型に位置づけられる部分があり、これらについては、第1層に係る柔軟性の高い権利制限規定により対応することが適当である。
- 「リバース・エンジニアリング」については、既に平成21年の著作権分科会報告書において、一定の条件の下で権利制限の対象とするべき旨が提言されているところであり、プログラムの著作物の利用については、平成23年報告において、技術検証などプログラムの機能の享受のために行われていないものはC類型に該当し得るとの考えが示されていることも踏まえれば⁵、当該行為は権利者の利益を通常害さないと評価できる行為類型（第1層）に当たると整理できるものと考えられる。

¹ 現行権利制限規定のうち、①に該当するものとしては、第47条の5第1項第2号に規定するバックアップのための複製や第47条の7の情報解析のための複製、②に該当するものとしては、第30条の4に規定する技術の開発又は実用化のための試験の用に供するための利用、③に該当するものとしては、第47条の5第1項第1号や第47条の8のキャッシングのための複製、第47条の9の情報通信技術を用いた情報提供準備のための複製等が考えられる。

² なお、平成23年報告（49頁）においては、C類型に該当する行為として第47条の6に規定されるような行為も含まれるとの見解があることも示されている。このような立場に立った場合、C類型は第1層と第2層の両方にまたがる概念であると言える。

³ サービス利用者の関心に合致する著作物の書誌情報や所在を検索し、提供すると共に、検索結果が利用者の関心に沿うものであるかを確認できるよう、検索結果と併せて著作物の一部を表示するサービス。

⁴ 情報を収集して分析し、サービス利用者の求めに応じて分析結果を提供すると共に、分析結果の適切さを利用者が判断できるよう、分析結果と併せて著作物の一部を表示するサービス。

⁵ 平成23年報告55頁。

- 制度設計にあたっては、現行法の権利制限規定において第1層に該当すると考えられるもの⁶がすでに相当程度整備されているところ、これらの規定との関係をどのように整理すべきかについて、規定の予測可能性と柔軟性のバランスに留意しつつ検討することが適当である。その際、現行規定が現在又は将来のニーズに十分に対応できるものとなっていないのではないかと指摘があること⁷を踏まえ、これに対応できるものとするにも留意する必要がある。

(2) 著作物の本来的利用には該当せず、不利益が軽微な行為類型 [第2層]

- 優先して検討すべきとされたニーズのうち「所在検索サービス」及び「情報分析サービス」の結果提供の際に行われる著作物の表示行為については、
 - ・ いずれも電子計算機による情報処理によって社会に新たな知見や情報をもたらすという付加価値を創出するという点で社会的意義が認められること
 - ・ 結果提供の際に行われる著作物の表示は、基本的には著作権者が当該著作物を通じて対価の獲得を期待している本来的市場に影響を与えることは想定されていないこと、
 - ・ 著作権者に一定の不利益が生じ得るとしても、提供される著作物の範囲が軽微なものにとどまるのであれば、基本的にはその不利益の度合いは小さなものにとどまること
 - ・ これらのサービスが提供する知見や情報の質を高めるためには、より膨大な著作物を利用することが必要となり、契約による対応は現実的に困難となること等から、権利制限の正当化根拠が認められるものと考えられる。
- このような正当化根拠が認められる所在検索サービス・情報分析サービスにおける著作物の表示行為は第2層に該当することから、権利制限を正当化する社会的意義等の種類や性質に応じ、著作物の利用の目的等によってある程度大きくくり範囲を画定した上で、それらについて権利者の正当な利益への適切な配慮を行った上で、相当程度柔軟性のある規定を整備することが適当である。また、「その他CPS関係サービス」についても当該類型に位置づけられる部分があるものと考えられる。
- 利用目的等による範囲の画定に当たっては、所在検索サービス・情報分析サービスというまとまりが考えられる。このほか、両サービスは電子計算機による情報処理によって社会に新たな知見や情報を創出し、提供するサービスであるという点で共通すると考えられ、こうした共通点に着目することも考えられる。
- 具体的な制度設計に当たっては、以下のような、権利制限の正当化根拠との関係や、権利者に不当な不利益を及ぼすこととならないようにするための配慮に関する各観点に留意すべきである。

⁶ 第30条の4、第47条の5、第47条の7、第47条の8、第47条の9等がこれに該当するものと考えられる。

⁷ 例えば、第47条の7について、「統計的」要件がAIによる深層学習に対応できていないのではないかと指摘や複数の主体が協業で情報解析用データベースの作成と情報解析を分担して行う場合に権利制限が適用されないとの疑義がある旨の指摘がある。これらの行為については、権利者の利益を害するものでないことから権利制限の対象となるべき行為である旨の意見が示された。

i 権利者の本来的市場への影響について

- 所在検索サービス、情報分析サービスの定義に該当するサービスの中には、形式的には所在検索や情報分析の結果とともに著作物が表示されるものであっても、実質的にコンテンツ提供サービスと評価すべきものも存在し得るものと考えられる。そのようなサービスは、権利制限の正当化根拠を構成する要素の一つである著作権者の本来的市場に影響を与えないという要請に反するものとなることから、制度設計及びその運用に当たり、こうしたサービスが権利制限の対象とならないようにすることが求められる。
- 本来的市場への影響を生じないサービスであるというためには、結果提供の際の著作物の表示がサービスの目的達成のために付随的に行われるものであることが前提となるものと考えられる。このほか、この論点については、付加価値を創出する目的なのか、あるいは（特定の）著作物を視聴したい人に視聴機会を提供する目的なのかといった目的の正当性の問題ととらえる意見や、結果として著作物を享受する市場と直接競合するものであるかどうかで判断すべきとする意見が示された。

【更にご議論いただきたい点】

「目的が正当であること」や「本来的市場への影響がないこと」は、例えばどのような態様のサービスであれば、より肯定（又は否定）されやすいと考えるべきか。

ii 表示される著作物の質的・量的な程度について

- 所在検索サービス、情報分析サービスに係る権利制限の正当化根拠を構成する要素としては、i で述べたように本来的市場への影響を生じないものであることに加え、著作権者に及ぶ不利益が軽微であることが求められる。このため、表示される著作物が質的・量的に見て軽微であることが求められるべきと考えられる。
- 例えば、以下のような場合は、「軽微」な範囲を超えるものと評価される場合もあるものと考えられる。ただし、いずれにしても、制度設計にあたっては、「軽微性」を担保する方法として、物理的な一律の基準を採用することは適当ではなく、価値的・相対的な基準とされるべきと考えられる。
 - ・ 辞書・辞典の各項目や俳句等の著作物の全部表示
 - ・ 写真・絵画の精細な画像の表示
 - ・ 言語の著作物や音楽・映像の、短い一部分を超える表示
- なお、条文上どのような文言を採用するかについては、「軽微」であることを明文化すべきとの意見があったほか、「必要と認められる限度」といった規定でもその趣旨は実現できるのではないかと、といった意見もあった。

iii 著作物の種類ごとの特性や個別事情等に応じ権利者に生じる不利益への配慮について

- i 及び ii に述べた要請が充足される場合であっても、著作物の種類ごとの特性や個別の事情等（ビジネス戦略等）によって権利者に及び得る不利益は異なり、その中には権利制限が許容されるべきでない程度のもも含まれ得るものと考えられる。例えば、以下のような例については、サービスの内容次第では、権利者の利益を不当に害することとなる場合もあるものと考えられる。
 - ・映画、小説等の「核心部分」を表示する行為
 - ・購入者以外には部分的・軽微なものを含めその中身を一切見せないことによって購入意欲をかき立て、収益の最大化を図るという戦略の下で販売されているアイドルの写真集等を表示する行為
 - ・映画やレコードの概要を紹介する目的で、正規の映画のダイジェスト版（トレーラー）や正規のレコードのサンプル版とは異なる部分を切り出して提供する行為
- この点に関しては、仮に上記のような例が権利者の利益を不当に害することとなる場合があるとしても、一律の具体的な基準を設けるのではなく、事案ごとに権利者に及ぶ不利益の度合いに応じて対応がなされるような制度設計を行うべきであると考えられる。

【更にご議論いただきたい点】

権利者の利益を不当に害することとなり得る場合の例としては上記の他にどのようなものが考えられるか。また、上記の例を含め想定されるケースについて、どのような場合に不当に害するとの判断になりやすいと考えるべきか。

iv 権利者の利用を拒絶する意思に対する配慮について

- 所在検索サービスや情報分析サービスにおける著作物の利用行為について、権利者がこれを容認する意思が推認されることを正当化根拠として考える場合、（インターネット検索サービスに係る取扱いも踏まえれば、）利用を拒絶の意思を明らかにしている権利者に対し、一定の配慮を行うべきではないか、という点が問題となる。
- この点については、以下のように、権利者の意思に配慮することの意義を認める意見があったものの、一律にオプトアウトを認めることとする点について消極的な意見があった。
 - ・現行第47条の6は利用の拒絶の意思に配慮した規定となっていることに加え、今回権利制限の対象となる著作物の範囲を広げることから、権利者の意思は考慮要素として重要である。
 - ・利用を望まない場合に拒絶できる環境を整備しておけば黙示の許諾のような考え方も取り込めることになるので、権利制限の正当化根拠が強まる。

- ・権利者の意思の推認が認められるかは程度問題であって、権利者に及ぶ不利益の度合いについて考慮する際の要素の1つとすれば足り、一律にオプトアウトを認める規定の整備を行うと窮屈になる。
 - ・これらのサービスは、権利者の意思の推認だけでなく、公益的な観点からも正当化根拠が認められるため、常にオプトアウトを認めることとすると問題がある。他方、サービスの種類によってはオプトアウトを正当化できる場合もあるため、一定の場合にオプトアウトを採用する道を用意しておくことを排除する必要はない。
 - ・オプトアウトを認める場合でも、技術的・経済的観点等からフィージビリティがある範囲にする必要がある。例えばインターネット上の情報については対応しやすいが、既に流通している有体物については対応が困難。
- これらの意見を踏まえれば、インターネット上の情報を利用する場合など、一定の場合にはオプトアウトを認めることが許容される場合もあり得るが、仮に一定の場合にこれを認めるとしても、サービスの態様や技術的・経済的な要素を考慮して適切な範囲にすることが求められる。

v 市場が形成されている場合について

- 各サービスにおいて結果提供の際に行われる著作物の表示に関し、これに対応する市場が形成されている場合に権利者に及び得る不利益についてどのように評価すべきか、という点が問題となる。
- この点については、以下のように、少なくとも一律にライセンス市場への配慮を行うことには消極的な意見があった。
- ・両サービスのように「道しるべ」等として軽微な範囲で利用する場合は、ライセンス市場に対しコンテンツそのものの享受のために利用する場合と同様の配慮を行う必要はないのではないか。
 - ・契約による対応困難性は正当化根拠の一つにはなるが主要なものではないので、仮にライセンス市場に対する配慮を行うにしても但書の解釈で処理すべきではないか。
 - ・権利制限により利用できる範囲を超えた著作物の利用を許諾することで権利者はライセンスビジネスを継続することも可能であると考えられ、その点にも注意して議論する必要がある。
 - ・権利者から許諾を得て独占的にサービスを提供していた事業者が、権利制限規定の創設により市場を独占できなくなることは不利益として考慮すべきではない。
- これらの意見を踏まえれば、明文上一律にライセンスが優先するような仕組みを設けることは適当ではなく、個別の事情に応じて著作権者の保護すべき利益への配慮がなされるような制度設計を行うことが望ましいと考えられる。

(3) 公益的政策実現のために著作物の利用の促進が期待される行為類型 [第3層]

ア. 翻訳サービス

- 翻訳サービスの提供は、著作物の本来的利用を伴うものであり、公共的政策の実現のため権利者の利益との調整が求められる行為類型（第3層）に当たる。
- 翻訳サービスについては、少なくとも、観光立国、高度外国人材の受け入れなどにより我が国の産業競争力の強化を推進するという観点から、我が国の言語の理解が困難な者に対して翻訳を提供するサービスには社会的意義ないし公益性が認められると考えられる。
- 外国人が観光や生活上必要とする著作物には、商業著作物以外の著作物が多いこと、翻訳の提供が権利者の意思に反しないと思われる場合も多いことから、権利者の市場への影響を小さなものに抑えることを条件として権利制限を行うことが正当化されると考えられる。
- 権利制限の対象となる翻訳サービスの範囲については、権利制限の趣旨を踏まえ、少なくとも公衆に無償で提供又は提示されている著作物に限定することを前提とし、さらに権利者の利益を不当に害さないような適切な範囲を画する方向で検討すべきである。
- 対象範囲については、以下のような意見が示された。
 - ・ 権利者又はその許諾を得た者等が著作物の翻訳を提供又は提示している場合には権利制限の対象とすべきではない。
 - ・ 広告付きで無償で提供又は提示されている著作物の翻訳も権利制限の対象とするかについては一定の配慮が必要である。
 - ・ オプトアウトなど権利者の意思を尊重する仕組みの導入も検討すべきである。
 - ・ 観光中の看板の翻訳や解説音声の翻訳など人間の観光ガイドが行うのと同等の範囲であれば権利者への影響は大きくないと考えられる。
 - ・ 翻訳の提供目的を限定するという方法も考えられる。
- これらの意見を踏まえ、権利制限の趣旨の達成と権利者の利益保護とのバランスに配慮した制度設計を検討することが適当であると考えられる。

イ. 教育関係、障害者関係サービス等

- 優先して検討すべきとされたニーズのうち「その他CPS関係サービス」の中に含まれる教育支援サービスや障害者支援サービス等は、著作物の本来的利用を伴うものであることから、公共的政策の実現のため権利者の利益との調整が求められる行為類型（第3層）に当たる。
- これらについては、サービスの目的・態様等を踏まえ、当該サービスの社会的意義や、著作物の利用により生じ得る権利者の不利益の度合い等を慎重に検討した上で、権利制限の範囲や規定の柔軟性の程度を判断する必要がある。

- なお、教育の情報化の推進や障害者の情報アクセス機会の確保、著作物等のアーカイブの利活用促進については、現在文化審議会著作権分科会法制・基本問題小委員会において検討が行われているところであることから、当該検討の結果を踏まえた規定の整備等を行うことが適当である。

権利者に及ぶ不利益の度合に応じた権利制限規定の類型について【イメージ図】

【第1層】

権利者の利益を通常害さないと評価できる行為類型

⇒ 行為類型を適切な範囲で抽象的に類型化を行い、柔軟性の高い規定を整備

- 技術開発等のための試験(30条の4)
- ネットワークにおける送信の障害防止等(47条の5)
- 情報解析(47条の7)
- コンピュータにおける著作物利用の円滑化(47条の8)
- ネットワークによる情報提供準備(47条の9) 等

【第2層】

著作物の本来的利用には該当せず、不利益が軽微な行為類型

⇒ 著作物の利用目的等によって大きくに範囲を画定し、相当程度柔軟性のある規定を整備

- インターネット情報検索(47条の6) 等

【第3層】

著作物の本来的利用を伴うが、公益的政策実現等のために著作物の利用の促進が期待される行為類型

⇒ 公益性や権利者の利益との調整に関する政治的判断が必要。権利制限の範囲を画定した上で、それぞれの範囲ごとに適切な柔軟性を備えた規定を整備。

- 教育関係(35条等)
- 障害者関係(37条等)
- 報道関係(41条) 等

権利者の利益を不当に害する領域

権利者に及ぶ不利益

社会的意義・公益性等

※上図は、現行著作権法の各規定が主として属する領域を示したものの。