

教育の情報化の推進のための権利制限規定の見直しに関する
規制改革推進会議の意見について

平成29年4月26日
文化審議会著作権分科会

1. 問題の所在と経緯

現行法第35条第2項は、遠隔地にある複数の教室間で中継して同時に行う授業（合同授業）のための公衆送信（以下「同時授業公衆送信」という。）については権利制限の対象としている一方、一方に教員のみがおり児童生徒等がいないいわゆるスタジオ型のリアルタイム配信授業のための公衆送信（以下「スタジオ型リアルタイム配信授業公衆送信」という。）は権利制限の対象とはしていない。

この点に関して、規制改革推進会議投資等ワーキング・グループ（以下「投資等WG」という。）では遠隔教育に係る規制改革を検討課題の一つとして議論を行っており、その中で、スタジオ型リアルタイム配信授業公衆送信に係る著作権法上の取扱いについて以下の趣旨の指摘がなされている。

【指摘①】

- ・ スタジオ型リアルタイム配信授業公衆送信はこれまで教室でなされていたことをオンラインという新たな技術でやっているだけのことである。（リアルの教室の授業のための）複製、同時授業公衆送信とスタジオ型リアルタイム配信授業公衆送信とでは、学校の授業のために著作物を利用するという点で同質な行為であり、著作権者の利益の侵害の度合いは異なる。（大学のオンデマンドの授業などと異なって繰り返し利用されるわけでなく）スタジオ型リアルタイム配信授業を「リアルの教室」、「合同授業」と異なる扱いとする理由が全くない。このため、スタジオ型リアルタイム配信授業公衆送信も補償を不要とするべきである。

【指摘②】

- ・ 著作権分科会法制・基本問題小委員会では現行法上無償の範囲については補償金請求権の対象としないとしていることだが、同時双方向型の遠隔教育は平成27年4月から高等学校について解禁されているのであるから、そのタイミングでスタジオ型リアルタイム配信授業公衆送信も無償の権利制限の対象としておかなかったことが問題。

こうした議論を受けて規制改革推進会議が平成29年4月25日に公表した「遠隔教育の推進に関する意見」（以下「規制改革推進会議意見」という。）においては、以下のように記述されている。

文部科学省は、「同時双方向型の遠隔授業（※）」についても、早急に、「合同授業」と同様、著作権者の許諾を不要（補償も不要）とする措置をとるべきである。

※上記意見では、配信側には教員のみで生徒がいないものとされており、本資料にいう「スタジオ型リアルタイム配信授業」がこれに対応すると考えられる。

これに対して、著作権分科会報告書（平成29年4月）（以下「平成29年分科会報告書」という。）は、現行法第35条第2項の対象となっている公衆送信以外の公衆送信については補償金請求権付きの権利制限とする旨を提言している。以上のような規制改革推進会議の意見は同報告書とは異なる対応を求めるものであることから、以下のとおり、当該意見に対する本分科会の意見を明らかにすることとする。

2. 本分科会の意見

以下では、まず上記の問題についての本分科会の基本的な考え方を明らかにし、その上で、上記の指摘①及び②についての意見を述べることとする。

（1）基本的な考え方

- そもそも、著作権は、個人の財産的権利であって、規制改革の対象として取り扱われるべきものではない。
- 著作権法は、国民の行為を制約するために存在するものではない。著作権法の目的は、著作物等の「文化的所産の公正な利用に留意しつつ、著作者等の権利の保護を図り、もって文化の発展に寄与すること」にある。すなわち、著作物等の公正な利用と著作者等の権利の保護とのバランスを図ることが重要であり、著作者等が著作物等から経済的な利益を得てさらなる創作を可能とし、著作物の＜創作－流通－利用＞のサイクルが持続的に維持されるように、権利の範囲を適切に設定することが肝要である。これを教育に利用される著作物等についてみても、著作者に適切に対価が還元され、将来にわたって良質な著作物が継続して生み出される環境を維持することは、将来の教育活動を豊かにしていくことにつながるというべきである。
- 著作権分科会においては、権利者団体のみならず、幅広い教育関係団体¹の意見を聴取しながら、遠隔教育を含むICT活用教育の重要性を強く認識して、これを積極的に推進していく観点から著作権制度等の在り方について議論を行ってきた。平成29年分科会報告書では、そのために現時点で最も望ましいバランスをとったルールを提示したものと考えている。
- 学校等の教育には高い公益性が認められるものであるが、そうであるからといって、個人の財産的権利のうち著作権についてだけは無限定に制限し、その著作物を無許諾・無償で使えるようにしてもよいということにはならない。仮に取引コスト等の観点から許諾権を制限する必要性が認められる場合であっても、権利者への相応の補償を行うことなどにより権利者の正当な利益への適切な配慮を行う必要がある。このような考え方から、今般の教育の情報化の推進のための制度改正に係る本分科会における議論においても、現行法第35条第1項及び第2項において無償の権利制限となっている複製及び同時授業公衆送信についても原則的には補償金の対象となって然るべきである旨の意見が有識者委員において大勢を占め、現段階では採用はされなかったものの、将来の課題とされたのである。

¹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、佐賀県教育委員会、国立大学協会、公立大学協会、日本私立大学団体連合会、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、全国専修学校各種学校総連合会 等

- 権利制限について上記のような配慮をすることは、著作権に関する「文学的及び美術的著作物の保護に関するベルヌ条約パリ改正条約²」等において求められる国際約束上の義務となっているのであって、この点にも留意が必要である。
- 平成29年分科会報告書においては、新たに権利制限の対象とする行為は補償金請求権の対象とすることによってより幅広く著作物を利用できることとし、かつ、補償金の支払い窓口を一本化することや包括方式による支払方法を導入することなどによって教育機関における補償金支払手続き等に係る負担を軽減することを提言しており、これによって教育機関における著作物利用をより円滑に行えるようにすることを目指している。

(2) 上記の指摘①（スタジオ型リアルタイム配信授業公衆送信の取扱いに関する指摘）について

- 平成29年分科会報告書は、補償金請求権の対象範囲を判断するにあたって、
 - (i) 非営利教育機関の授業の過程の用に供するための利用は、著作物の本来の用途に従って利用する場合を含むこと、及び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、現行法上無償で行うことができる複製や同時授業公衆送信を含むいずれの行為についても、権利者に及ぼす不利益は軽微とは言い難いものとなっていると評価できること
 - (ii) 現行法上権利制限の対象となっていない行為は、複製・同時授業公衆送信と比べて、著作物の利用される頻度や総量が大きくなり、権利者に及ぼす不利益の度合いが大きくなると評価できること
 - (iii) 現在無償で行うことができる複製・同時授業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、第35条の適用を通じた著作権法の目的が達成できなくなるおそれがあること
- を総合的に勘案して結論を導いている。そしてさらに、その妥当性については、
 - (iv) 國際的な制度調和の観点からも確認がなされている。(84・85ページ)。
- この考え方を同時授業公衆送信及びスタジオ型リアルタイム配信授業公衆送信に当てはめた結果は以下のとおりである。
 - ・ 同時授業公衆送信及びスタジオ型リアルタイム配信授業公衆送信は、いずれも権利者に及ぼす不利益は軽微とは言い難く、原則として補償の必要性が認められる（このことは、オンデマンド授業のように繰り返し受け取ることができる形式の授業ではなく一度しか受けられない形式の授業³のための著作物利用についても妥当する。）。
 - ・ 同時授業公衆送信については、現在無償で行うことができるところからこれを補償金の対象とすると、これまで長期間にわたって社会に定着していた法規範に変更が加え

² 同条約は、著作者の権利を制限するための条件として、①特別な場合であること、②著作物の通常の利用を妨げないこと、③著作者の正当な利益を不当に害しないことの全てを満たす必要がある旨を定めている（第9条（2））。

³ なお、対面授業のために複製し配布（譲渡）される資料や、同時授業やスタジオ型リアルタイム配信授業の予習・復習のためにオンデマンド方式で公衆送信される資料やダウンロード可能な形で公衆送信される資料は、繰り返し利用することができる。

られることにより法的安定性が損なわれ、教育現場の混乱を招きかねない。しかも、同時授業公衆送信は時間的・場所的制約のため著作物利用の頻度・総量は比較的限定的であり、無償としたとしても、権利者の正当な利益の保護の観点から、許容されるものと考えられる。これらのことから勘案すると、同時授業公衆送信については、引き続き無償とすることが適当である。

- ・ 他方、スタジオ型リアルタイム配信授業公衆送信については、上に述べたとおり、補償の必要性が認められる上、現行法上権利者の許諾を得て行われるべき行為であることから、今般の権利制限により補償金の対象としたとしても法的安定性は損なわれず教育現場の混乱を招くこととはならない。したがって、スタジオ型リアルタイム配信授業公衆送信については、当該行為が権利者に及ぼす不利益の度合いが複製・同時授業公衆送信に比べて大きいか否かにかかわらず、原則通り補償金の対象とすることが適当である。なお、スタジオ型リアルタイム配信授業公衆送信は、例えば同時授業公衆送信と比較した場合、社会全体として利用される著作物の総量が総体として権利者に及ぼす不利益は大きくなることを踏まえれば（※）、より強い補償の必要性が認められる。

（※）同時授業公衆送信とスタジオ型リアルタイム配信授業公衆送信がそれぞれ権利者に及ぼす不利益の度合いについて

- ・ 同時授業は複数の学校・クラスにおいて同じ内容の授業を同じ日時に行う必要がある一方、スタジオ型リアルタイム配信授業の場合はそのような必要はなく、そのような制約がない分、後者は前者に比べてより容易に授業を実施することが可能である。そのため、（個々の授業に係る著作物利用に着目した場合には両者において権利者に及ぶ不利益に大きな差がないとの評価もできるかもしれないが、）権利制限の対象とした場合に当該規定の適用を受けて社会全体として利用される著作物の総量で見れば、後者は前者に比べ、利用量が相対的に多くなり、したがって、総体として権利者に及ぼす不利益が相対的に大きくなると考えられる。
 - ・ なお、著作権法において権利制限に伴って補償の必要性があるか否かを判断するにあたっては、上記のように、個々の利用行為が権利者に及ぼす不利益の度合いのみならず、社会全体として利用される著作物の総量が総体として権利者に及ぼす不利益の度合いにも着目するべきであり、こうした考え方は、平成29年分科会報告書85ページにおいても明記している。
- 投資等WGの議論においては、同時授業公衆送信とスタジオ型リアルタイム配信授業公衆送信がそれぞれ権利者に及ぼす不利益の度合いに差異はないとした上で、これらはいずれも補償金を不要とすべきとの結論を導いている。

しかし、なぜ両者の不利益の度合いに差異がないことのみをもって、（いずれも補償金の対象とすべきとの結論とはならず、）ただちに補償金を不要とすべきとの結論が導かれることとなるのが明らかにされていない。仮に同時授業公衆送信を補償金の対象外とすることを適当とした法制・基本問題小委員会報告書（平成29年4月）の結論を前提としているのであるとすれば、同報告書の採用する補償の要否に係る判断基準は分科会報告書について示した上記の内容と同様であるから、スタジオ型リアルタイム配信授業公衆送信も無償とすべきとの結論を導くことはできない。

(3) 上記の指摘②（学校教育法上解禁された行為は解禁時に当然に権利制限の対象とすべきとの指摘）について

- 上記結論に影響するものではないが、参考として、投資等 WG の指摘②に対する考え方を整理すると以下のとおりである。
- ・ 著作権法において一定の著作物利用について権利制限規定の創設を検討する場合、当該行為の目的や性質（公益性の有無やその度合いを含む。）、当該行為に係る実態、権利者に与える不利益の度合い、利用者側における権利制限規定の創設に関するニーズ、権利者側の意見等を総合的に考慮した上で、権利の適切な保護と公正な利用の促進とのバランスに留意しつつ、その是非や具体的な制度設計が検討されるべきものであり、当該利用行為に関連する規制法の見直しと当然に連動するものではない（仮にこれを肯定すれば、異時授業公衆送信等のみならず教材の共有やMOOC等に至るまで、学校が学校教育法上行うことが認められるあらゆる著作物利用行為を権利制限によって実現すべきということになるが、そのような結論は権利者の利益の適切な保護の観点から妥当ではない。）。
 - ・ なお、平成27年4月に高等学校について同時双方向型の遠隔授業のうち一定の要件を満たすものが解禁されたが、スタジオ型リアルタイム配信授業は、それ以前から大学等の第35条の適用を受けることができる教育機関においては実施する事が可能であったものであり、平成27年4月の段階で初めてスタジオ型リアルタイム配信授業公衆送信を第35条の対象とする改正を行うこととするべき必然性は直ちに認められない。もっとも、今般の第35条の見直しは、高等学校におけるこうした制度改革の状況も踏まえて検討を行ったものである。

3. 結論

以上のとおり、規制改革推進会議の指摘①は、平成29年分科会報告書の採用した判断基準に照らせば妥当とはいえないものと考える。

本分科会としては、権利者に及ぼす不利益、教育現場への影響及び国際的な制度調和といった諸要素を多面的に考慮して判断を行った平成29年分科会報告書の検討結果が妥当であると考える。

規制改革推進会議においては、こうした考え方を十分に踏まえた上で、我が国の教育及び文化にとってあるべき制度についての議論が行われることを要請したい。