

高等学校の遠隔教育を推進するための著作権制度上の課題への対応の在り方について (概要)

平成 29 年 6 月 26 日
文化庁長官官房著作権課

1. 検討の経緯

平成 29 年 6 月 9 日に閣議決定された「規制改革実施計画」において、遠隔教育に関して、「平成 27 年 4 月から高等学校で解禁された『同時双方向型の遠隔授業』における著作権制度上の課題について検討を行い、必要な措置を講ずる」とされた。

そこで、上記の「規制改革実施計画」を踏まえ、本分科会として、教育の情報化の推進等に係る課題のうち特に「平成 27 年 4 月から高等学校で解禁された『同時双方向型の遠隔授業』における著作権制度上の課題」をはじめとして、高等学校の遠隔教育の推進に係る課題について検討を行った。

2. 検討結果・今後の対応について

著作権分科会としては、教育の情報化を推進していくことの重要性を強く認識するものであり、この認識のもと、高等学校の「同時双方向型の遠隔授業」をはじめとする遠隔授業についても、権利者の利益の保護と利用の円滑化のバランスに配慮した形で、すみやかに施策を講じることが重要であると考えている。

著作権分科会が採用する補償の要否の判断基準が、学校等において行われる各行為について、権利者に及ぼす不利益が軽微でない水準に達していると認められる場合は、現行法上無償の権利制限の対象となっているという法的安定性への配慮の必要性が認められない限り、補償金の対象とすることとしていることや、平成 27 年 4 月に解禁された高等学校の「同時双方向型の遠隔授業」のために行われる公衆送信は、例えば高等学校の対面授業のために行われる複製や「遠隔合同授業」のために行われる公衆送信と比べて、利用される著作物の量が特に少なくなることが制度上担保されているといった権利者に及ぼす不利益を特に軽微なものにとどまらせる要因が存在するようには認められないこと等を踏まえると、高等学校の「同時双方向型の遠隔授業」を含む異時授業公衆送信等は、権利者に及ぼす不利益が軽微でないと評価できることから補償金請求権付の権利制限の対象とすることとし、現行法上無償とされている複製や「遠隔合同授業」における公衆送信については、法的安定性に配慮する観点から、例外的に引き続き無償とするべきである。

著作権分科会としては、このような措置を講ずれば、これまで原則許諾が必要となっていた学校等の授業の過程で行われる公衆送信について許諾が不要となる点において、学校等の遠隔教育のた

めの著作物の利用環境は飛躍的に改善されることとなるものと考えている。また、この方針は、権利者団体のみならず、幅広い教育関係団体の意見を聴取しながら取りまとめた分科会報告書の内容と符合するものであり、遠隔教育を積極的に推進する上でも、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。

もともと、制度改正がなされたとしても、その運用段階において遠隔教育を進めていく上で問題が生ずるとすれば、制度の運用上の工夫によって可能な限りその問題を低減していくことが期待され、あるいは、さらなる法改正の可能性も否定すべきではない。制度の運用上の工夫の方法として、例えば、「年間の学生一人あたり〇円」などといった形で補償金額を算定する包括徴収型を選択肢として用意することにより、補償金制度がICT活用教育の推進に対するディスインセンティブを生じるといった懸念を低減していくことが期待される場所であり、そうした方法を含め運用上の配慮を適切に行っていくべきであると考えている。

また、この問題に関し、教育関係者からは、例えば生徒数の減少が顕著である離島・過疎地等の地域間における教育格差の是正を目的として遠隔授業の活用に取り組んでいるとの現状が報告され、補償金制度の運用に当たっては、遠隔教育の目的や教育現場における著作物の利用実態といった地域ごとの事情も踏まえた適切な運用を求める声が寄せられている。また、このような状況を踏まえ、権利者団体からも、人口減などで学校の維持が困難になっている地域の学校などでの遠隔授業の実施について「特別な配慮」を行うなどの方針が表明されている。

著作権分科会としても、離島・過疎地等の生徒に対する教育機会の確保等の遠隔教育の導入の目的・意義に照らせば、このような権利者側の動きは歓迎すべきものであると考えている。補償金制度の運用にあたり、遠隔教育の推進の観点から、同時双方向型の遠隔教育の教育政策上の意義や著作物の利用実態に照らしてその金額等が適切なものになるよう、関係者に要請したい。

また、改正著作権法の施行後においても、同時双方向型の遠隔教育の実施状況の進展やそのような授業形態での著作物の利用状況を踏まえ、遠隔教育の推進のための著作物の利用の円滑化と権利者の正当な利益の保護とのバランスに配慮しつつ、補償金を含む著作権制度に関する課題について、必要な対応を行うことが適当である。

高等学校の遠隔教育を推進するための著作権制度上の課題への対応の在り方について

平成29年6月16日
文化審議会著作権分科会

1. 検討の経緯と問題の所在

(1) 検討の経緯

本分科会では、これまで約3年間にわたって教育の情報化の推進等のための著作権制度上の課題について検討を行い、当該課題を含む各課題への対応方策について、平成29年4月26日に報告書¹として取りまとめた。分科会報告書では、非営利教育機関の授業の過程の用に供するための公衆送信を広く権利制限の対象とすることとしつつ、現行法上許諾が必要とされている行為について補償金請求権を付与することを提言した。

他方、平成29年6月9日に閣議決定された「規制改革実施計画」において、遠隔教育に関して、「平成27年4月から高等学校で解禁された『同時双方向型の遠隔授業』における著作権制度上の課題について検討を行い、必要な措置を講ずる」とされた。

そこで、上記の「規制改革実施計画」を踏まえ、本分科会として、教育の情報化の推進等に係る課題のうち特に「平成27年4月から高等学校で解禁された『同時双方向型の遠隔授業』における著作権制度上の課題」をはじめとして、高等学校の遠隔教育の推進に係る課題について検討を行った。

(2) 分科会報告書のポイント

本分科会では、教育の情報化の推進の観点から、以下のとおり、学校等における公衆送信について、一定の範囲で補償金請求権を付与する形で権利制限規定を整備とするべきことを提言した。分科会では、権利者団体²と教育関係団体³の両当事者の意見を踏まえつつ検討を行った。補償金請求権の在り方については、教育関係団体からは、現行法上無償となっている行為については引き続き無償としてほしいとの意見が寄せられた一方で、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

¹ 「文化審議会著作権分科会報告書」（平成29年4月）（以下「分科会報告書」という。）

² 公益社団法人日本文藝家協会、協同組合日本脚本家連盟（予定）、協同組合日本シナリオ作家協会、一般社団法人日本写真著作権協会、公益社団法人日本写真家協会、公益社団法人日本広告写真家協会、一般社団法人日本写真文化協会、公益社団法人日本写真協会、一般社団法人日本写真作家協会、一般社団法人日本スポーツプレス協会、日本肖像写真家協会、全日本写真連盟、日本自然科学写真協会、日本風景写真協会、一般社団法人日本美術著作権連合、一般社団法人日本美術家連盟、公益社団法人日本グラフィックデザイナー協会、一般社団法人日本児童出版美術家連盟、日本図書設計家協会、一般社団法人日本理科美術協会、日本出版美術家連盟、一般社団法人東京イラストレーターズソサエティ、公益社団法人日本漫画家協会、一般社団法人マンガジャパン、一般社団法人日本書籍出版協会、一般社団法人日本雑誌協会、一般社団法人学術著作権協会、一般社団法人日本新聞協会、公益社団法人日本専門新聞協会、一般社団法人自然科学書協会、一般社団法人日本医書出版協会、一般社団法人日本梓会、一般社団法人日本楽譜出版協会、一般社団法人日本電子書籍出版社協会、一般社団法人日本音楽著作権協会、一般社団法人日本レコード協会、公益社団法人日本芸能実演家団体協議会

³ 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

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・テストに違反するのではないかとする意見等があった。

本分科会では、このような両当事者の意見や権利者に与える不利益、法的安定性への配慮、国際的な制度調和の観点等を総合的に勘案して判断を行った。

検討結果の概要は以下のとおりである。

分科会報告書のポイント

- 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、教育上必要かつ適切な著作物等を、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ことができるようにするとの現行第35条の趣旨は異時授業公衆送信等⁴についても妥当するため、当該行為についても同条の権利制限の対象とすることが適当である。
- その際、①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、同時授業公衆送信、異時授業公衆送信等のいずれも権利者に及び得る不利益は軽微とは言い難いものとなっていること、②現在無償で行うことができる行為（複製・同時授業公衆送信）を補償金の対象とした場合、教育現場の混乱を招きかねないこと、③諸外国では複製、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こと、等を勘案し、権利制限規定の整備にあたり、新たに権利制限の対象とする公衆送信行為についてのみ補償金の対象とすることが適当である。
- 補償金請求権の付与に当たりその支払いに係る手続き負担を軽減するため、補償金の徴収分配の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り、補償金額の算定方法についても、分配の適正性の確保と教育機関における調査負担の軽減とのバランスのとれた方法（例：包括徴収型）とするべき。

(3) 高等学校における遠隔教育と著作権に係る課題について

(ア) 高等学校の遠隔授業に係る近年の制度改正の概要と実施状況等

(i) 高等学校の遠隔授業に係る近年の制度改正の概要

平成27年4月、離島・過疎地等の生徒に対する教育機会の確保や多様かつ高度な教育に触れる機会の提供等を目的として、全日制及び定時制の課程の高等学校、中等教育学校の後期課程及び特別支援学校の高等部における遠隔教育の導入を図る制度改正が行われた⁵。具体的には、学校から離れた空間へ、インターネット等のメディアを利用して、リアルタイムで授業配信を行うとともに、質疑応答等の双方向のやりとりを行うことが可能な「同時双方向型」の授業であることや同時に授業を受ける一学級の生徒数は原則40人以下とすること（この場合、受信側の教室などのそれぞれの生徒数の人数が40人以下であっても、それらを合わせて40人を超えることは原則として認められないこと）等の一定の要件のもと、全日

⁴ オンデマンド授業のための公衆送信（例：講義映像を生徒等に配信）、対面授業のための公衆送信（例：予習・復習用の教材を学生にメール送信）、スタジオ型のリアルタイム配信授業のための公衆送信等、現行法上権利制限の対象とされていない公衆送信

⁵ 学校教育法施行規則の改正により、「高等学校は、文部科学大臣が別に定めるところにより、授業を、多様なメディアを高度に利用して、当該授業を行う教室等以外の場所で履修させることができる」との規定（改正当時の第88条の2、現行第88条の3）の新設等が行われた。

制及び定時制の課程の高等学校等における同時双方向型の遠隔授業を正規の授業として認められることとされた。

(ii) 高等学校の同時双方向型の遠隔授業の実施状況について

平成27年4月に制度改正が行われた高等学校における遠隔教育については、離島・過疎地等の生徒に対する教育機会の確保や多様かつ高度な教育に触れる機会の提供を目的に実施されている場合等がある。平成28年度では、公立23校、私立1校の合計24校において遠隔教育が実施された。

例えば、長崎県では、離島地区である対馬市に設置される長崎県立豊玉高等学校及び上対馬高等学校において、他校の教員等に兼務発令等を行い、遠隔教育を導入している。

(イ) 学校における授業形態と著作権制度について

本課題の検討に資するため、学校の授業形態を「対面授業」、「遠隔合同授業」及び「遠隔授業」に大別し、さらに「遠隔授業」については、便宜上、「同時双方向型の遠隔授業」、「同時一方向型の遠隔授業」「オンデマンド型の遠隔授業」に分けて、著作権法との関係について整理をすることとする⁶（概略については本分科会（第48回）資料4参照）。ここでいう「遠隔合同授業」とは、遠隔会議システムなどを利用して、離れた学校の学級同士をつないで行う授業であり、いずれの教室にも当該教科・科目等の指導を行う教員と生徒がいることが前提とされるものであり、「同時双方向型の遠隔授業」とは、学校教育法施行規則第88条の3に基づき、「多様なメディアを高度に利用して、当該授業を行う教室等以外の場所で履修させる」授業のうち、配信側には教員のみで生徒はいないものをいう。

(i) 学校の授業形態ごとの権利制限規定の整備の状況

「対面授業」のための著作物の複製は無許諾・無償で行うことができる一方（第35条第1項）、公衆送信はいずれも原則として許諾が必要となっている。対面授業のための公衆送信行為の例としては、①授業に利用する教材を事前にメールで送信する行為、②予習用の講義映像等をオンデマンドで利用できるよう学内サーバーにアップロードする行為、③クラウドサービスを用いて授業中に生徒等のタブレットに教材を送信する行為、④遠隔地のスタジオからゲストスピーカー等が講義映像をリアルタイムで送信する行為などが挙げられる。

「遠隔合同授業」については、「対面授業」を受ける生徒に配布等する著作物については、遠隔地で同時に授業を受ける他の教室の生徒に対し無許諾・無償で公衆送信することができる（第35条第2項）。

「遠隔授業」のための公衆送信については、「同時双方向型」、「同時一方向型」「オンデマンド型」のいずれの場合も、原則許諾が必要となっている。

(ii) 高等学校の授業形態と著作物の公衆送信行為について

全日制及び定時制の課程の高等学校においては、従来対面授業や遠隔合同授業の実施は可能であり、そのために著作物を公衆送信するといった行為、例えば、対面授業において外部のゲストスピーカー等がス

⁶ なお、ここに掲げた授業形態は本課題の検討の便宜上整理したものである。

タジオ型リアルタイム配信の方法で教室に向けて映像等を配信することも認められていた。

これらに加えて、平成27年4月からは、スタジオ型のリアルタイム配信授業の一形態である「同時双方向型の遠隔授業」について、受信側の教室に教員（当該教科の免許保有者であるか否かは問わない）を配置することなどの一定の条件の下で新たに認められることとなった。

（ウ）高等学校の「同時双方向型の遠隔授業」の取扱いに関する指摘

規制改革推進会議では、「遠隔合同授業」と「同時双方向型の遠隔授業」の間で著作物利用の頻度・総量、権利者に与える不利益の度合いには差異がないと考えることや、教育現場の混乱だけを根拠として異なる取扱いをすることは合理的とは考えられないことを理由として、「同時双方向型の遠隔授業」について「遠隔合同授業」と異なる扱いとする合理性はなく、同様に扱うべきであると指摘されている。このような議論の際には、同会議が今回対象としているのは平成27年4月に解禁された高等学校における40人以下の「同時双方向型の遠隔授業」であり、400人といたった多くの学生を対象とする大学等の授業や繰り返し使われるオンデマンド授業とでは権利者に及ぶ不利益は異なるとの指摘がされている。

また、平成29年5月9日に開催された投資等ワーキング・グループ（以下「投資等WG」という。）では、現行法上無許諾・無償で行うことができる行為（対面授業における複製や「遠隔合同授業」における公衆送信）を引き続き無償とし、現行法上許諾が必要とされている行為を有償とした場合、費用負担のためにICTの活用を避け、紙を利用するインセンティブが働くこととなり、遠隔教育の推進にとって制約になる旨の意見が示された。

【注】本資料で用いる用語について

本資料で用いる用語の意義は、以下のとおりであるものとして用いる。

◆遠隔合同授業

遠隔会議システムなどを利用して、離れた学校の学級同士をつないで行う授業。いずれの教室にも教員と生徒がいることが前提とされる。（「遠隔学習導入ガイドブック2016」（平成27年度文部科学省委託により作成）（平成29年5月9日規制改革推進会議投資等WG配布資料1））

◆同時授業／同時授業公衆送信

同時授業とは、遠隔地にある複数の教室間で中継して同時に行う授業であり、著作権法35条第2項の対象となる授業形態を指す。同項に規定する公衆送信を同時授業公衆送信という。（分科会報告書76ページ）

なお、同時授業は遠隔合同授業と概ね重なる概念であるが、法第35条第2項は配信先に教員がいない形態の授業も対象として除外していない点で若干範囲が異なる。

◆スタジオ型リアルタイム配信授業／スタジオ型リアルタイム配信授業公衆送信

スタジオ型リアルタイム配信授業とは、配信側に教員のみがおり児童生徒等がいないスタジオ等の場所から講義映像等をリアルタイムで配信することによって実施する授業をいう。スタジオ型リアルタイム配信授業公衆送信とは、スタジオ型リアルタイム配信授業のために行われる公衆送信を言う。

なお、当該授業の類型は、規制改革実施計画等で用いられている高等学校の「同時双方向型の遠隔授業」との比較においては、これを含む上、下記の「同時一方向型の遠隔授業」や高等学校以外の学校種も念頭においている点でより広い概念であると言える。

◆同時双方向型の遠隔授業

規制改革推進会議投資等WGにおいて、「インターネット等のメディアを利用して、リアルタイムで授業配信を行うとともに、質疑応答等の双方向のやりとりを行うことが可能な方式」を指すとの理解の下で用いられている（平成29年5月9日規制改革推進会議投資等WG配布資料1）。

なお、本資料で「同時双方向型の遠隔授業」と言う場合、特記する場合を除き「平成27年4月から高等学校で解禁された『同時双方向型の遠隔授業』（配信側には教員のみで生徒はいない）」（「規制改革推進に関する第1次答申～明日への扉を開く～」（平成29年5月23日規制改革推進会議））を指すものとする。

◆同時一方向型の遠隔授業

リアルタイムでの授業配信を行い、質疑応答等の双方向のやりとりは伴わない授業（平成29年5月9日規制改革推進会議投資等WG配布資料1）

2. 検討結果

（1）著作権の保護と学校等の教育活動における著作物利用の円滑化に関する基本的な考え方

そもそも、著作権は、私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。

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、私人の財産的権利のうち著作権については無限定に制限し、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革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。

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⁷」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。

⁷ 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））。

(2) 高等学校の「同時双方向型の遠隔授業」に係る著作権制度上の課題に係る論点について

本分科会では、分科会報告書で取りまとめた検討結果及び(1)に述べた基本的な考え方を基に、高等学校の「同時双方向型の遠隔授業」に係る著作権制度上の課題について、以下のとおり検討を行った。

(ア) 補償金請求権の付与の要否に関する判断基準

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、権利者に及ぶ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) 国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)。

本分科会としては、現段階においても、上記の判断基準は妥当なものであると考えている。なお、本課題の検討の過程においては、教育現場への混乱への配慮を行うことの合理性を疑問視する指摘も寄せられたところだが、このように法的安定性に配慮することの重要性は立法政策上一般的に認められているものであり⁸、十分な合理性があるものとする。

(イ) スタジオ型リアルタイム配信授業公衆送信を補償金請求権の対象とすることの当否について

本分科会としては、高等学校のみならず、全ての非営利教育機関に共通するものとして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ついて、(ア)の判断基準に基づき補償の要否を検討した。その結果は、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こと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られることにより法的安定性が損

⁸ 「法制執務提要 [第二次改訂新版]」(佐藤達夫(※)著、学陽書房、1968年。※元内閣法制局長官)においても、「法は、社会生活の規範であり、人の社会生活は、一面では、法により規律され、整序されて、一の秩序を形成しているから、法令を新たに制定し、又は既存の法令を改廃する場合に、一挙に今までの法律秩序をこわして新法令の所期する新しい法律秩序を実現することは、なかなか困難なことであるし、社会生活そのものに無用の混乱を巻き起こすだけのものとなることも多い。そこで、新たに法令を制定し、又は既存の法令を改廃する場合には、今までの秩序から新しい秩序に円滑に移り変わることができるように、従来の秩序をある程度容認するか、新しい秩序の採用に特例を定める等の経過的措置を講ずることが望ましいこととなる。」(207-208ページ)とされている。

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。これらのことを勘案すると、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。

(ウ) 高等学校における「同時双方向型の遠隔授業」のための公衆送信行為を補償金請求権の対象とすることの当否について

本分科会としては、(ア)及び(イ)を基に、更に高等学校における「同時双方向型の遠隔授業」のための公衆送信行為に特に着目した場合において、当該行為について補償金請求権の対象とするものの当否についても検討を行った。その結果は以下のとおりである。

- 本分科会が採用する補償の要否の判断基準は先に述べたとおりであり、学校等において行われる各行為について、権利者に及ぼす不利益が軽微でない水準に達していると認められる場合は、現行法上無償の権利制限の対象となっているという法的安定性への配慮の必要性が認められない限り、補償金の対象とすることとしている。(言い換えれば、仮に検討の対象となる行為が軽微でない水準に達していると認められるならば、当該行為と他の行為の比較(今般の検討においては高等学校の「同時双方向型の遠隔授業」と「遠隔合同授業」)において一方が他方より大きな不利益を及ぼすか否かは、検討の対象となる行為に係る結論には影響しない。)
- 法第35条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複製機器等の技術の発展や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と同時授業公衆送信を含め、いずれの行為についても、権利者に及ぶ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は先に述べたとおりである。
- このことを前提として、法律レベルで高等学校の「同時双方向型の遠隔授業」についてのみ特別な取扱いをしようとする場合、著作権法体系における整合性を確保する観点からは、法第35条の対象となる他の行為との比較において、高等学校の「同時双方向型の遠隔授業」についてのみ権利者に与える影響等の点において差異が認められることが言えなければならない。仮に著作権法体系において同様の地位⁹にあると評価できる複数の行為のうち一部のみを取り出して異なる扱いとすることは、法体系としての整合性を欠き、また、一定の場合にディスインセンティブを生じる結果を招く可能性がある。
- しかしながら、平成27年4月に解禁された高等学校の「同時双方向型の遠隔授業」のために行われる公衆送信は、例えば高等学校の対面授業のために行われる複製や「遠隔合同授業」のために行われる公衆送信と比べて、利用される著作物の量が特に少なくなることが制度上担保されているといった権利者に及ぼす不利益を特に軽微なものにとどまらせる要因が存在するようには認められない。

⁹ 念のため付言すると、ここでいう「地位」には、現行法上許諾を要する行為であるか否かを含む。

- したがって、高等学校の「同時双方向型の遠隔授業」のために行われる公衆送信も権利者に与える不利益は軽微なものとはいえないと評価すべきであり、上に述べた、法的安定性への配慮の必要性が認められない以上、原則どおり補償金の対象とすることが適当であり、高等学校の「同時双方向型の遠隔授業」のみを（法的安定性への配慮の必要性が認められる）「遠隔合同授業」と同様に無償とすることは適当でない。
- なお、高等学校の授業を受ける生徒数（クラスあたり原則40人以下）が大学の授業を受ける学生数より少ない場合があること¹⁰や、リアルタイムの送信の場合はオンデマンド送信の場合のように繰り返し著作物が使われることがないのは確かである。しかし、そうした差異があるとしても、それは大学の授業における公衆送信が権利者に及ぼす不利益が高等学校における公衆送信が権利者に及ぼす影響よりも相対的に大きい場合があるということができるだけであって、絶対値として、高等学校の「同時双方向型の遠隔授業」のための公衆送信が権利者に及ぼす不利益が軽微なものではないとする結論に影響を与えるものとはいえない。

（エ）補償金の取扱いが異なることによるディスインセンティブについて

本分科会としては、上に述べたとおり、高等学校の「同時双方向型の遠隔授業」を含め現行法上第35条の対象となっていない公衆送信は全て補償金の対象とするべき旨を述べた。このような取扱いに関し、ディスインセンティブの問題が生じる旨の懸念が指摘されているところ、当該指摘に対する本分科会の考え方は以下のとおりである。

- 現行法上無許諾・無償で行うことができる行為（対面授業における複製や「遠隔合同授業」における公衆送信）を補償金の対象とせず、「同時双方向型の遠隔授業」を含め現行法上許諾が必要とされている行為を補償金付きの権利制限の対象とした場合に、補償金の取扱いが同様である場合に比べて、教育機関が後者の行為の実施を避け、代わりに現行法上無許諾・無償の行為の実施を選択するインセンティブが実際に働くこととなるか否かについては、各授業形態の教育上の必要性その他様々な要素が関係してくると考えられる。この点、一般的に、高等学校が「遠隔合同授業」又は「同時双方向型の遠隔授業」を導入しようとする背景や、導入により期待する効果は異なることから、補償金の取扱いによって実施が代替されることは想定し難い。しかし、仮に、2つの行為に代替性があるという条件が具備される場合には、その一方について補償金が不要であるのに対して、他方は補償金が必要であるとすれば、経済的な観点からは補償金が不要である場合を選択するというインセンティブが働くことはあり得ることであると考えられる。
- しかし、2つの行為に代替性がある場合においていずれを選択するかの判断に影響が生ずるとしても、どのような線引きが真に合理的かについては、様々な考慮要素を総合的に勘案した上で判断すべきであると考えられる。
- 上記のインセンティブに関する懸念を解消するためには、①教育機関の授業の過程におけるいずれ

¹⁰ 高等学校の授業は原則として40人以下の生徒を対象として行われるが、例えば大学では一つの授業あたりの生徒数の上限について法令上定量的な定めがあるわけではなく、ゼミのような少人数のものもあれば、大教室で数百人を対象として行われるものもある。なお、第35条第1項のただし書きは、たとえ教育機関の授業のために必要な限度の利用であったとしても、著作物の「複製の部数」等に照らして「権利者の利益を不当に害することとなる場合は、この限りではない」としており、大人数を対象とする著作物利用行為が権利制限の対象となるか否かは当該ただし書きの適用の有無によることとなる。

の著作物の利用行為にも補償金を課す、または、②いずれの利用行為にも補償金を課さない、という選択肢が考えられる。しかし、これまでの検討の経緯を踏まえれば、①及び②のいずれについても権利者・利用者双方の合意を得ることは困難であり、特に、②についてはこれまでの本分科会における専門的な議論において現行法上無償で行うことができる複製と「遠隔合同授業」における公衆送信のいずれの行為についても、権利者に及ぶ不利益は軽微とは言い難いものとなっていると評価されており、②を採用することは現実的ではない。

- 他方、現行法上権利制限の対象となっている行為を引き続き無償としつつ、今回新たに権利制限の対象とする行為に限って補償金の対象とするという第三の選択肢とは、現行法上無償である部分は引き続き無償にする点において法的安定性への配慮をしつつ、新たに権利制限をする行為によって権利者に生じる不利益に一定の配慮をすることから関係するステークホルダーの理解をより得やすい、という点において教育の情報化を推進していく上で妥当性を有するということができる。
- なお、(イ)で述べたように、仮に高等学校における「同時双方向型の遠隔授業」における補償金のみを異なる取扱いとする場合、他の同様の評価ができる行為との間で法体系の整合性を欠くほか、一定の場合にディスインセンティブを生じる結果を招く可能性がある。
- また、そもそも、今回の検討の背景には、教育機関における授業の過程における公衆送信について個別に許諾が必要とされていることが教育の情報化を進める上で障害となっているという教育関係者からの要望があり、本分科会は、この要望を妥当なものであると受け止めて、そのような問題意識に基づいて、その許諾手続を不要とする方策を議論してきた。すなわち、公衆送信について、簡易な手続による補償金制度にすることについては、完全に無許諾無償である行為との違いが残る点では問題が残るものの、個々の利用行為ごとの許諾の手続を不要とすることにより、従来損なわれていたインセンティブが教育現場において大幅に改善することが期待される。
- このように本分科会では、遠隔教育を推進する観点から、権利者団体のみならず、幅広い教育関係団体¹¹の意見を聴取した上で、多角的・総合的に、著作権制度等の在り方について議論を行ってきた。その結果、今回新たに権利制限の対象とする行為のみを補償金の対象とし、現行法上権利制限の対象となっている行為を引き続き無償とするという結論を得たのであって、その結論は合理的なものであると考える。
- また、本分科会においても既に指摘しているとおり、制度の運用面において工夫をすることによって、教育現場でICTを活用するインセンティブが損なわれる可能性を低減することもできると考えられる。例えば、分科会報告書においても、補償金の算定を「年間の学生一人あたり〇円」などといった形とする包括徴収型を採用することの有効性を指摘しているが、こうした方式を採用すれば、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に比べて、利用行為毎に追加的な補償金の支払いが生じることとはならないため、一度支払いをしておけば、以後は補償金の対象となる行為を行うか否かの判断には影響が及ばなくなる。本分科会としては、そうした方法も含む運用上の配慮を適切に行うことによって、本課題に対応していくことが適当であると考えられる。

¹¹ 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

(参考) 法第35条第2項に係る改正趣旨等について

本課題の検討過程において、同時授業公衆送信を権利制限規定の対象とするために法第35条第2項を新設する改正が行われた際、スタジオ型リアルタイム配信授業のための公衆送信を対象としなかった趣旨や、そうした趣旨を踏まえ、高等学校の「同時双方向型の遠隔授業」についてもこれまでの間に当然に無償の権利制限規定の対象とする改正が行われてしかるべきであったと言えるか否かについて議論がなされた。その結果は以下のとおりである。

<法第35条第2項の改正趣旨・経緯について>

- 法第35条第2項の新設が検討された時点においては、高等学校全日制・定時制課程において、(受信側の教室に当該教科の免許状保有者がいない) スタジオ型リアルタイム配信授業を実施することは認められていなかったが、対面授業において外部のゲストスピーカー等がスタジオ型リアルタイム配信の方法で教室に向けて映像等を配信することは認められており、大学等の教育機関においてはスタジオ型リアルタイム配信授業や対面授業においてスタジオ等から他の教員等がリアルタイムで映像等を配信することは可能な状況であった。
- このような状況の下、同条第2項は、従来同条第1項において(対面授業のための)複製は原則として無許諾で行うことができることとされていたことを踏まえ、対面授業の存在を前提として、対面で行われる授業を遠隔地の他の教室と同時に行う場合について、当該対面授業において複製物により提供される著作物と同じものを遠隔地の他の教室の生徒等も円滑に利用できるようにするべきであるとの判断から創設されたものであると考える。これに対して、スタジオ型リアルタイム配信授業等においてスタジオ等から行われる公衆送信については、対面授業の延長線上にあるものとは言えないことから、権利制限の対象とはされなかったのであると考える。
- 対面授業において有体物によって提供がなされた著作物と同じものを遠隔地にも送信することを認めた同時授業公衆送信と比べ、スタジオ型リアルタイム配信授業公衆送信はそのような有体物による著作物の提供が先立って行われることなく当初から送信による利用のみが行われることを前提としていることから、有体物を提供する場合には存在する物理的制約等がなく、利用される著作物の総量が大きくなる虞がある。このため、権利者に与える不利益の程度に鑑みれば、少なくとも無償の権利制限による対応を前提とすれば、権利制限の範囲を同時授業に限定することとした当時の立法判断には合理性があったと考える。
- なお、平成15年改正に向けた検討において、第35条における利用に対する補償金請求権の付与について検討がなされてきたものの¹²、結論を得るにいたらなかったことから、継続検討課題とされていたものであり、複製や同時授業公衆送信には本来的に補償の必要性が認められないとの判断がなされたものではない¹³。

<高等学校の「同時双方向型の遠隔授業」の取扱いについて>

- 平成27年4月に高等学校における「同時双方向型の遠隔授業」が解禁されたことをもって、直ちに

¹² その際、既に当時において大量の複製が容易に行われるようになってきていること等から著作権者の利益が損なわれるようになってきているといった関係者の認識が示された上で検討が行われている。(「文化審議会著作権分科会審議経過の概要」(平成13年12月))

¹³ 第35条に係る利用に対する補償金請求権の付与については、単一の窓口への補償金の支払いを要することとすることについて、関係者間の協議を経て、審議会として検討する旨の方針が示されている。(「文化審議会著作権分科会審議経過報告」(平成15年1月))

当該授業形態について無償の権利制限の対象とすべきであるとの結論が導かれるわけではない。著作権法における権利制限の整備の是非を検討するにあたっては、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、その是非の検討や具体的な制度設計がされるべきものである。著作権法の存在は、上記の教育方法の採用を妨げるものではなく、異なる法政策に基づいて異なる価値を保護するものである。したがって、本分科会でこれまで議論をしてきたように、著作物の利用者である教育関係者と著作物を創作した権利者との双方を含む意見を広く聴きながら、あるべき制度について検討を行った後にはじめて権利制限の是非の判断がなされるべきものであると考える。

- この点、平成15年改正に向けた検討の段階で既に複製や同時授業公衆送信についても補償金制度の導入が検討課題とされていること、及び上に述べた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相違に関する考え方は高等学校におけるこれらの行為についても同様に妥当すると考えられることからすれば、高等学校における「同時双方向型の遠隔授業」について、その解禁後当然に無償の権利制限規定が整備されるべきとの結論は導くことはできず、上記のとおり改めて制度の在り方について検討を行ってしかなるべきであると考ええる。
- このような考え方の下、本分科会においては、教育の情報化の推進に向けて、平成27年度より、学校等における著作物利用の円滑化を図るための制度等の在り方について、本格的な検討を行ってきたところであり、今般の検討の結果、高等学校を含め学校等において行われるいずれの著作物の利用行為も権利者に与える不利益が軽微でないと評価されること等の確認を経て、本分科会としての結論を取りまとめるにいたったところである。

（3）今後の対応について

本分科会としては、教育の情報化を推進していくことの重要性を強く認識するものであり、この認識のもと、高等学校の「同時双方向型の遠隔授業」をはじめとする遠隔授業についても、権利者の利益の保護と利用の円滑化のバランスに配慮した形で、すみやかに施策を講じることが重要であると考ええる。

（1）及び（2）で述べた考え方を踏まえると、高等学校の「同時双方向型の遠隔授業」を含む異時授業公衆送信等は、権利者に及ぼす不利益が軽微でないと評価できることから補償金請求権付の権利制限の対象とすることとし、現行法上無償とされている複製や「遠隔合同授業」における公衆送信については、法的安定性に配慮する観点から、例外的に引き続き無償とするべきである。

本分科会としては、このような措置を講ずれば、これまで原則許諾が必要となっていた学校等の授業の過程で行われる公衆送信について許諾が不要となる点において、学校等の遠隔教育のための著作物の利用環境は飛躍的に改善されることとなるものと考ええる。また、この方針は、権利者団体のみならず、幅広い教育関係団体の意見を聴取しながら取りまとめた分科会報告書の内容と符合するものであり、遠隔教育を積極的に推進する上でも、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。

もともと、制度改正がなされたとしても、その運用段階において遠隔教育を進めていく上で問題が生ずるとすれば、制度の運用上の工夫によって可能な限りその問題を低減していくことが期待され、あるいは、さらなる法改正の可能性も否定すべきではない。制度の運用上の工夫の方法として、例えば、「年間の学生一人あたり〇円」などといった形で補償金額を算定する包括徴収型を選択肢として用意すること

により、補償金制度がICT活用教育の推進に対するディスインセンティブを生じるという懸念を低減していくことが期待される場所であり、そうした方法を含め運用上の配慮を適切に行っていくべきであると考えられる。

また、この問題に関し、教育関係者からは、例えば生徒数の減少が顕著である離島・過疎地等の地域間における教育格差の是正を目的として遠隔授業の活用に取り組んでいるとの現状が報告され、補償金制度の運用に当たっては、遠隔教育の目的や教育現場における著作物の利用実態といった地域ごとの事情も踏まえた適切な運用を求める声が寄せられている¹⁴。また、このような状況を踏まえ、権利者団体からも、人口減などで学校の維持が困難になっている地域の学校などでの遠隔授業の実施について「特別な配慮」を行うなどの方針が表明されている¹⁵。

本分科会としても、離島・過疎地等の生徒に対する教育機会の確保等の遠隔教育の導入の目的・意義に照らせば、このような権利者側の動きは歓迎すべきものであると考える¹⁶。補償金制度の運用にあたり、遠隔教育の推進の観点から、同時双方向型の遠隔教育の教育政策上の意義や著作物の利用実態に照らしてその金額等が適切なものになるよう、関係者に要請したい。

また、改正著作権法の施行後においても、同時双方向型の遠隔教育の実施状況の進展やそのような授業形態での著作物の利用状況を踏まえ、遠隔教育の推進のための著作物の利用の円滑化と権利者の正当な利益の保護とのバランスに配慮しつつ、補償金を含む著作権制度に関する課題について、必要な対応を行うことが適当である。

¹⁴ 教育情報化の推進のための著作権制度の在り方について（回答）（長崎県教育委員会提出資料）（本分科会（第48回）参考資料6）

¹⁵ 教育利用に関する著作権等管理協議会からの意見書（本分科会（第48回）参考資料7）

¹⁶ 分科会では、離島や過疎地における教育機会の確保は必要だと思うが、そのための遠隔授業に補償金が必要なのであればそれは著作権者ではなく本来国や地方公共団体が払うなどの方法によるべきではないか、という意見があった。