

平成29年3月27日

法制・基本問題小委員会「中間まとめ」への意見

一般社団法人 日本新聞協会

1. はじめに

新聞社は報道機関として、民主主義社会を支える普遍の原理である国民の「知る権利」を擁護する使命を担っている。インターネットが日常生活に普及した今日、情報の発信が容易になった半面、「フェイクニュース」が拡散し、情報サイトがその内容を伝えたり、他人のコンテンツを無断利用したりする問題が生じている。我々は新聞が果たしている、自ら取材し、責任を負って正確で公正な情報を迅速に国民に提供するという役割の重要性を改めて自覚している。

文化審議会著作権分科会法制・基本問題小委員会が公表した著作権法改正に関する「中間まとめ」は、デジタル・ネットワークの進展と教育の情報化（デジタル化）に対応し、新たな権利制限規定を導入するとしている。これらの規定は新聞社にとって、記事等の著作物利用に関する権利が一部制限される内容を含んでいる。

社会の変化に対応して著作権法を改正し、著作権者等の権利の保護を図りつつ、文化の発展に寄与することは必要だ。しかし、新聞社の著作物は、多大の労力、費用をかけた報道機関としての一連の活動が結実したものである。新聞社の著作権への制限が不当に拡大され、コンテンツのいわゆる「ただ乗り」が許容されれば、多大の労力、費用を要する新聞社の日々の報道に支障を来し、「知る権利」、ひいては健全な民主主義の発展をも危うくするおそれがある。

したがって、権利制限は公共の見地などから必要性が高く、かつ著作権者の利益を不当に侵害しない場合に限定すべきである。また、法改正にあたっては、明確性を重視した制度設計が必要だと考える。

以上、今回の中間まとめに関して、当協会の基本的見解を述べた。以下に柔軟性のある権利制限規定、教育の情報化について個別に意見を述べる。

2. 柔軟性のある権利制限規定について

(1) フェアユース導入議論に終止符を

我が国では、2009年の知的財産推進計画で米国のフェアユース規定を参考にした「日本版フェアユース規定」の導入の方向が打ち出され、当時の著作権分科会法制問題小委員会が法改正に関して本格的な議論を開始した。現在の法制・基本問題小委員会が「新たな時代のニーズに的確に対応した制度等の整備に関するワーキングチーム」(WT)を設置して続けてきた柔軟性のある権利制限規定の議論は、この延長線上にある。

フェアユース規定のような一般的・包括的な権利制限規定は、要件の抽象度が高いため、著作権を侵害していないと強弁する「居直り侵害」や、知識・理解不足による「思い込み

侵害」を増大させるおそれがある。文化庁の委託調査研究を基に行われた検討では、調査に回答した多くの企業や利用者団体（学校、図書館、公益法人等）において「事前に行為の適法性の有無を十分判断できるよう法規の明確性を重視する声が強いということが言える」という結論がでており（中間まとめ29ページ、以下ページ数のみの記載はすべて中間まとめから）、フェアユース規定に対する支持は低いといえる。

中間まとめは一般的・包括的な権利制限規定について、「『公正な利用』の促進効果はそれほど期待できない一方で、『不正な利用』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」「刑罰法規に求められる明確性の原則との関係でも疑義が残る」「我が国においては、米国と同程度に積極的に訴訟を提起して判例法の形成を促進するような土壌にはなく」（38ページ）などの懸念を表明している。これらの懸念については我々と同様の見解であり、「『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」（同ページ）との考え方は納得できる点も多い。中間まとめが指摘するように一般的・包括的規定は導入すべきではなく、長年に及ぶフェアユース規定の議論に終止符を打つべきと考える。

（2）なお権利侵害の懸念

中間まとめは、権利者に及び得る不利益の度合いと著作物利用の社会的意義・公益性という二つの観点から著作物利用の行為類型を第1層から第3層までに分類し、「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」（38ページ）としている。著作物の表現の享受を目的としない第1層、「著作物の本来的利用には該当せず、権利者に及び得る不利益が軽微な行為類型」である第2層、教育や報道など公益的政策実現のための第3層という分類は、米国型のフェアユース規定に比べると権利制限の範囲を限定しており、予測可能性という点でも勝るといえる。

一方、デジタル分野での急速な技術革新とそれに伴う新しいサービスの登場に対応することを意識した分類にもなっている。著作物の保護と利用の適切なバランスを図るという著作権法の趣旨からみても一定の評価ができる。

もっとも、第1層から第3層の規定は個別の権利制限規定に比べて抽象的であることは否めず、なお権利侵害への懸念を抱かざるを得ない。特に問題となるのが第2層である。「本来的利用には該当せず」「権利者に及び得る不利益が軽微」という抽象的な要件で著作物の利用を可能にするという類型であり、権利制限の範囲が不明確である。

例えば、新聞記事は「見出し」と最初の「リード」（前文）にニュースのポイントを盛り込むことが多い。このため、WTで優先して検討すべきとされた「所在検索サービス」や「情報分析サービス」の事業者が記事を収集・蓄積のうえ、見出しとリードを一部表示すれば、多くの場合は記事全体を読まなくても概要がわかってしまう。また、著作物である記事の要点を表す見出しに関しては、その表示を行うサービスが行われると、有償で同様のサービスを展開している新聞社の営業を妨害し、すでに形成されている市場に悪影響を与えるおそれもある。

さらに、新聞社は刑事事件の記事について、一定の期間経過後に各社のデータベース上で被疑者等の名前を匿名にしたり、記事を削除したりするなどの人権上の配慮をしている。たとえ部分的表示であっても、所在検索サービスや情報分析サービスで実名が表示されるなどすれば、こうした新聞社の配慮が無意味になるといえる。

(3) 侵害防ぐ対策が必要

著作権者の権利侵害や人権侵害のおそれがある以上、権利制限の範囲を明確にし、予測可能性を向上させるとともに、人権に配慮した対策が不可欠である。法改正にあたっては、ガイドライン策定やオプトアウト（利用拒絶の意思表示）の導入、サービスを提供する事業者が人権上の必要な対策を講じることを条件とすることなどを検討すべきである。

3. 教育の情報化について

(1) 新聞は不可欠の教材

主権者として民主主義社会を担っていく児童・生徒・学生を育むために、新聞は不可欠の教材である。教育へのICT（情報通信技術）活用は時代の流れだが、紙媒体の新聞の活用とのバランスをとりながら進めていくべきだ。

(2) 新聞社は契約で対応可能

中間まとめは、「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」「ICT活用教育における著作物利用について権利処理の事務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」（81ページ）ことを理由に、「権利者の利益を不当に害しない一定の条件の下で」（同）、授業の過程における異時公衆送信について権利制限の対象とするべきだとしている。

新聞社の場合、記事の大半は法人著作である。通常は、新聞社に連絡をすれば迅速に許諾の判断がなされることから、著作権者を探し出すなど権利処理の手続き上の負担が過大であるとは思えない。新聞社は都度利用に対する個別許諾だけではなく、継続利用に対する包括許諾も行っており、ICT活用教育における権利処理についても原則として対応が可能である。したがって、権利制限ではなく、契約によって新聞記事の利用を行うべきである。

(3) 適正な補償金が必要

異時公衆送信を行う場合は、教材のデジタル化が不可欠だ。デジタルコンテンツはその特性から、紙への複製に比べて蓄積と拡散がはるかに容易だ。仮に権利制限が行われた場合、制度の理解不足などによって権利制限対象外の違法な利用行為が広範に行われる可能性が否定できない。新聞社のデータベース事業などに影響が出て、著作権者の利益が大きく害されるおそれがある。

この点、中間まとめは「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」「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」（8

4 ページ) ことなどを理由に、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だとした。異時公衆送信が権利制限された場合、補償金請求権が必要である点には同意するが、同時に権利者への補償金の金額は諸外国の例を参考にした適正な水準でなければならないと考える。

(4) 円滑運用のための体制整備を

仮に権利制限が実現すれば、全国の教育機関で授業の過程における異時公衆送信が無許諾で行えるようになる。制度の理解不足による権利侵害を防ぐために「授業の過程」や利用の範囲などについて、教員等にとってわかりやすいガイドラインを策定することが必要である。

2004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」が公表されたが、教育関係者はガイドラインの策定過程には参加したものの、公表には加わらなかった。今回は、権利者と教育団体がともに協議に参加し、決定したガイドラインを策定することが不可欠である。

また、初等、中等、高等の教育機関において、教員等が著作権法に関する必要な知識を習得し、著作物や創作活動を尊重する意識を醸成するため研修を充実させるべきである。そして、デジタル機器の普及で個人がインターネットを通じて容易に情報を発信できるようになった今日、学生、生徒らについても、著作権教育の必要性は高まっているといえる。権利者は教育関係者と連携し、積極的に協力していく必要がある。

さらに、中間まとめは「ワンストップでの補償金及びライセンスの集中管理が進めば、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」(90 ページ)としている。契約形態の一つである集中管理は、権利者、利用者の双方にとって利便性の向上も期待できることから、検討していくべきである。

当協会は、権利者団体で構成する「教育利用に関する著作権等管理協議会」に幹事団体として参加している。上記の課題については、この協議会などを通じて解決に向けて取り組んでいきたい。

以 上