

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	令和３年著作権法改正の国会論議 ー図書館関係の権利制限規定の見直しと放送番組のインターネット 同時配信等に係る権利処理の円滑化ー
著者 / 所属	川崎 祥子 / 文教科学委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	437 号
刊行日	2021-7-30
頁	64-78
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/ripou_chousa/backnumber/20210730.html

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください（TEL 03-3581-3111（内線 75013）／ 03-5521-7686（直通））。

令和 3 年著作権法改正の国会論議

— 図書館関係の権利制限規定の見直しと放送番組のインターネット同時配信等に係る権利処理の円滑化 —

川崎 祥子

(文教科学委員会調査室)

1. はじめに
2. 本法律案の提出の背景
3. 本法律案の概要
4. 主な国会論議
5. おわりに

1. はじめに

令和 3 年 5 月 26 日、第 204 回国会（常会）において、「著作権法の一部を改正する法律案」（閣法第 57 号。以下「本法律案」という。）が参議院本会議で可決、成立した。本法律案は、①図書館関係の権利制限規定の見直し、②放送番組のインターネット同時配信等に係る権利処理の円滑化の 2 点について措置を講じるものである。本稿では、各々の改正項目について、本法律案の提出に至った背景とその内容を概観した上で、国会論議を振り返ることとしたい。

2. 本法律案の提出の背景

（1）図書館関係の権利制限規定の見直しに係る検討

ア 問題の所在

現行の著作権法第 31 条は、図書館等¹が例外的に著作権者の許諾なく著作物の複製等ができるケースを定めており、「絶版その他これに準ずる理由により一般に入手するこ

¹ 国立国会図書館及び政令で定める図書館・美術館・博物館等。著作権法施行令第 1 条の 3 において、公共図書館や大学図書館等が定められている。

とが困難な図書館資料」(絶版等資料)²を国立国会図書館が他の図書館等に対してインターネット送信すること(同条第3項)や、図書館等が調査研究を目的とする利用者の求めに応じ、所蔵資料の一部分を複製すること(同条第1項)等が可能となっている。しかし、同条第3項による絶版等資料の送信先は、国立国会図書館の承認を受けた図書館等に限定されていることから、利用者は図書館等に足を運び、館内の端末で絶版等資料を閲覧することになる。また、現行の同条第1項では、図書館等において可能な行為が複製及び複製物の提供³に限定されており、FAXやメール等による送信(公衆送信)を行うことはできないものとされている。

このような現行制度に関し、従来からデジタル化・ネットワーク化に対応できていない部分があるとの指摘がなされていた⁴が、令和2年初から本格化した新型コロナウイルス感染症の感染拡大に伴う図書館の休館等により、インターネットを通じた図書館資料へのアクセスなどについてのニーズが顕在化することとなった。こうした状況を踏まえ、「知的財産推進計画2020」(令2.5.27 知的財産戦略本部決定)において、図書館関係の権利制限規定をデジタル化・ネットワーク化に対応したものとするについて、「2020年度内に一定の結論を得て、法案の提出等の措置を講ずる」こととされた。

イ 文化庁における検討

これを受け、文化審議会著作権分科会法制度小委員会は、令和2年7月29日、同小委員会の下に「図書館関係の権利制限規定の在り方に関するワーキングチーム」(以下「図書館WT」という。)を設置した。図書館WTは、関係者(図書館等関係者、研究者(図書館等の利用者)、権利者)へのヒアリングを行った上で、11月13日に図書館WTの報告書を取りまとめた。同報告書を基に、法制度小委員会から中間まとめが示され、パブリックコメント(12月4日～21日)が実施された。

令和3年1月15日、法制度小委員会は、パブリックコメントの意見を反映させた報告書を作成、2月3日、親会である著作権分科会において、最終的に「図書館関係の権利制限規定の見直し(デジタル・ネットワーク対応)に関する報告書」が取りまとめられた。

(2) 放送番組のインターネット同時配信等に係る権利処理の円滑化に係る検討

ア 問題の所在

近年、コンテンツの視聴環境の多様化やグローバル化に対応する観点から、放送事業

² ここで言う「絶版」は、飽くまで典型例を示す例示にすぎず、絶版か否かにかかわらず、現に「一般に入手することが困難」と言えるかどうかにより判断されることとなる。この点、資料デジタル化及び利用に係る関係者協議会「国立国会図書館のデジタル化資料の図書館等への限定送信に関する合意事項」(平成24年12月10日国図電1212041号、改正平成31年1月24日国図電1901151号)によると、「入手困難な資料とは、流通在庫(出版者、書店等の市場)がなく、かつ商業的に電子配信されていない等、一般的に図書館等において購入が困難である資料」とされている。

³ 現在、国立国会図書館では、第31条第1項に基づく複写サービスとして、館内複写サービス及び遠隔複写(郵送)サービスを実施している。また、公共図書館や大学図書館においても、同様の複写サービスを行っている館がある。

⁴ 文化審議会著作権分科会「図書館関係の権利制限規定の見直し(デジタル・ネットワーク対応)に関する報告書」(令3.2.3)

者において、放送番組をインターネットを通じて配信する取組が行われている。NHKは、令和2年4月より「NHKプラス」を本格実施し、番組のインターネット同時配信のほか、見逃し番組配信サービスを提供している⁵。この点、著作権法上、放送番組をインターネットを通じて配信するためには、放送の許諾とは別途権利処理（自動公衆送信に係る許諾）が必要となることから、「NHKプラス」では、総合テレビジョンで9%程度、教育テレビジョンで30%程度もの「フタかぶせ」（権利処理ができなかったことによる映像・音声の差替え）が生じている状況（令和2年6月時点）であった。民放在京キー局5社が令和2年1月に実施した生放送の報道・情報番組における同時配信の実証実験でも、番組本編全体の14%で「フタかぶせ」が発生している。

イ 令和元年度までの検討経緯

「規制改革実施計画」（平30.6.15閣議決定）は、放送をめぐる規制改革として、インターネット同時配信を推進する観点から、同時配信に係る著作権等処理の円滑化について、平成30年度中に検討を開始し、著作権制度の在り方についての必要に応じた見直しを平成31（令和元）年度に措置することを求めている。また、「規制改革推進に関する第5次答申」（令元.6.6規制改革推進会議決定）において、「同時配信等に係る著作隣接権の取扱いなど制度改革を含めた権利処理の円滑化について（中略）運用面の改善を着実に進めるとともに、制度の在り方についての必要に応じた見直しを本年度中に行う」とされた。さらに、「知的財産推進計画2019」（令元.6.21知的財産戦略本部決定）では、「同時配信等に係る著作隣接権の取扱いなど制度改革を含めた権利処理の円滑化について（中略）年度内早期に関係省庁で具体的な検討作業を開始し、必要に応じた見直しを本年度中に行う」とされていた。

総務省⁶は、平成30年12月から有識者で構成される「ネット同時配信に係る権利処理に関する勉強会」を開催し、令和元年11月に「同時配信等に伴う権利処理の円滑化のため対応が必要な課題 取りまとめ」を文化庁に提出した。こうした政府における提言等を受け、文化庁においては、令和元年度に文化審議会著作権分科会の「著作物等の適切な保護と利用・流通に関する小委員会」で検討がなされ、令和2年2月に基本的な考え方を取りまとめたが、具体的な検討は次年度とされ、結論を得るには至らなかった。

ウ 令和2年度における政府方針

「知的財産推進計画2020」（令2.5.27知的財産戦略本部決定）では、制度の在り方について具体的な検討を行い、「本年度内の法案の国会提出を含め、必要な見直しを順次行う」とされた。さらに、「規制改革実施計画」（令2.7.17閣議決定）では、①放送のインターネット同時配信等、②孤児著作物（権利者不明の著作物）の裁定制度及び協議が整わない場合の裁定制度について、総務省及び文化庁に対し、以下のスケジュールで検討を進めるよう求めた。

⁵ NHKの常時同時配信の実施に当たっては、第198回国会（令和元年常会）において放送法を一部改正し、常時同時配信の実施を解禁している。

⁶ 総務省は、平成28年10月に、視聴環境の変化に対応した放送コンテンツの製作・流通の促進方策の在り方について情報通信審議会に諮問しており、同審議会が30年8月に取りまとめた最終答申の中でも、放送事業者による同時配信に関する権利処理の現状と今後取り組むべき事項について言及している。

- i) 総務省において、放送業界としての現状の課題と要望を令和2年8月末までに取りまとめる
- ii) 総務省取りまとめ案について、総務省及び文化庁が共同して、権利者や関係者等から意見聴取を行った上で、令和2年10月末までに検討、結論を得る
- iii) 各々の結論について、文化庁において再度、権利者や関係者等からの合意を得た上で、著作権等に係る法的な検討を行い、令和2年12月末までに制度設計及び法案概要を作成した上で、令和3年通常国会での法案成立を目指す

また、「経済財政運営と改革の基本方針 2020」（令 2. 7. 17 閣議決定）においても、「放送のネット同時配信等の著作権処理円滑化等を図るため、2021 年通常国会での法案成立を目指す」との記述がある。

エ 総務省・文化庁における検討

総務省は、放送のインターネット同時配信等に係る権利処理の円滑化に関する放送事業者の要望を取りまとめ⁷、令和2年8月31日に文化庁に提出した。放送事業者（NHK及び民放在京キー局5社）からは、同時配信等（追っかけ配信や見逃し配信を含む）を放送と同等に扱い、著作権及び著作隣接権の権利処理全てについて、一括処理を実現することを要望された。

これを受け、文化庁は、著作権分科会基本政策小委員会の下に「放送番組のインターネット同時配信等に係る権利処理の円滑化に関するワーキングチーム」（以下「放送WT」という。）を設置し、検討を進めた。放送WTは、令和2年10月12日に中間まとめを取りまとめ、制度改正等の方向性を示した。その後も放送WTは、具体的な制度設計等に関する検討を行い、12月2日に放送WTの報告書を取りまとめた。さらに、基本政策小委員会は、放送WTの報告書を基に、同小委員会の中間まとめを示し、パブリックコメント（令和2年12月15日～3年1月6日）が実施された。

令和3年1月26日、基本政策小委員会は、パブリックコメントの意見を反映させた同小委員会の報告書を作成、2月3日、親会である著作権分科会において、最終的に「放送番組のインターネット同時配信等に係る権利処理の円滑化に関する報告書」が取りまとめられた。

（3）本法律案の提出

以上のような経緯を経て、令和3年3月5日、政府は本法律案を閣議決定し、同日、第204回国会に提出した。

⁷ 総務省情報流通行政局長「放送のインターネット同時配信等に係る権利処理の円滑化に関する放送事業者の要望 取りまとめ」（令 2. 8. 31）

3. 本法律案の概要

(1) 図書館関係の権利制限規定の見直し

ア 国立国会図書館による絶版等資料のインターネット送信

本法律案は、現行法において送信対象が図書館等に限定されている国立国会図書館による絶版等資料のインターネット送信について、国立国会図書館が、絶版等資料のデータを、事前登録した利用者に対して直接送信できる（利用者は国立国会図書館のウェブサイト上で資料を閲覧できる）よう、改正を行うものである。

送信対象となる利用者（ウェブサイト上で資料の閲覧ができる者）は、あらかじめ国立国会図書館に氏名、連絡先等の情報を登録している者であり、ID・パスワード等により閲覧者を管理することが想定されている。また、利用者は、自ら利用するために必要と認められる限度での複製（プリントアウト）や、非営利・無料等の要件の下での公の伝達（ディスプレイなどを用いて公衆に見せること）が可能となる。

送信対象となる資料は、絶版等資料のうち、権利者からの申出に基づき、国立国会図書館の館長が、3月以内に絶版等資料に該当しなくなる蓋然性が高い（復刻の予定がある等）と認めた資料を除いたものとしている。また、具体的な運用に当たっては、国立国会図書館と権利者団体との関係者協議により、対象となる資料の範囲や事前事後の除外手続などを定めることが想定されている⁸。

イ 各図書館等による図書館資料のメール送信等

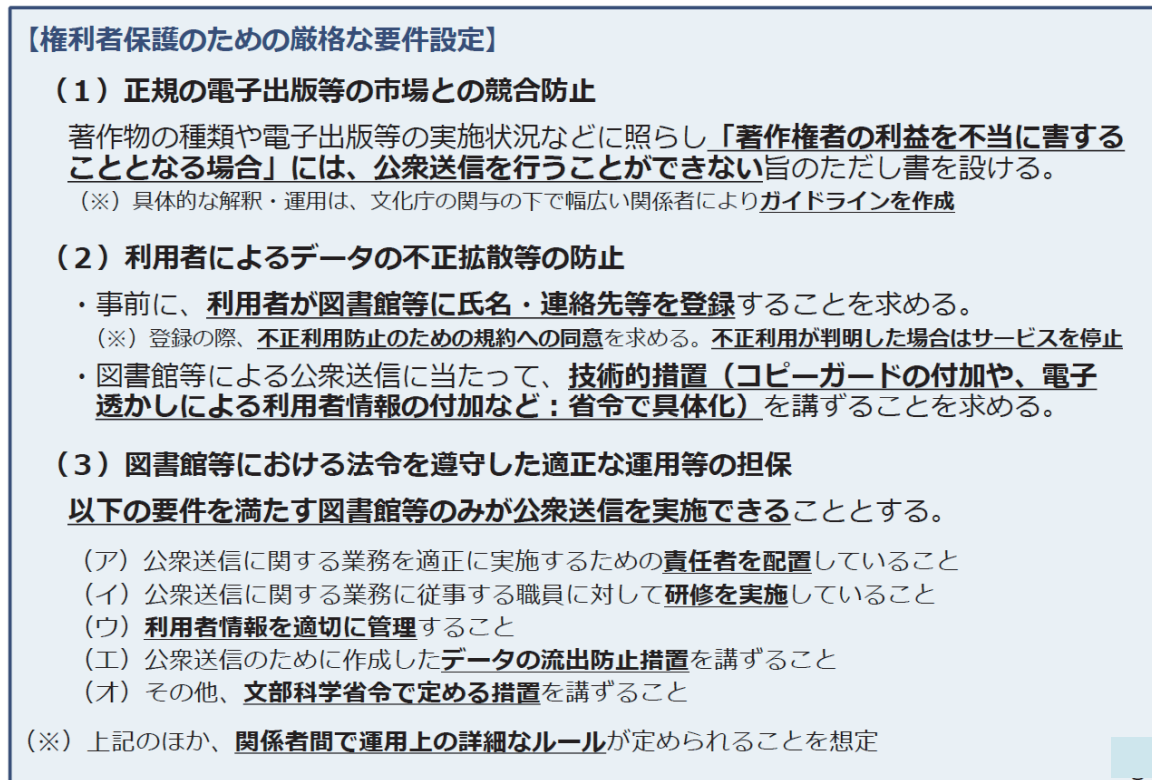
本法律案は、権利者の利益保護のための厳格な要件を満たした図書館等（以下「特定図書館等」という。）が、利用者の調査研究の用に供するため、図書館の所蔵資料を用いて、著作物の一部分（政令で定める場合⁹には全部）をメール等で送信（公衆送信）することを可能にするとともに、著作物を受信した利用者が必要と認められる限度において当該著作物を複製できることとするものである。

特定図書館等が満たすべきとされた権利者の利益保護のための厳格な要件（図表1参照）として、本法律案では、①正規の電子出版等の市場との競合防止、②利用者によるデータの不正拡散等の防止、③特定図書館等における法令を遵守した適正な運用等の担保が法律上定められた。今後、関係者間で運用上のガイドラインを策定することが想定されている。

⁸ なお、現行の「図書館向けデジタル化資料送信サービス」においても、関係者間協議に基づき、運用において法律上の「絶版等資料」に該当する資料から除外手続等が行われている。

⁹ 国・地方公共団体等が作成した広報資料・調査統計資料・報告書等（国等の周知目的資料）その他の著作物の全部の公衆送信が著作権者の利益を不当に害しないと認められる特別な事情があるものとして政令で定めるもの

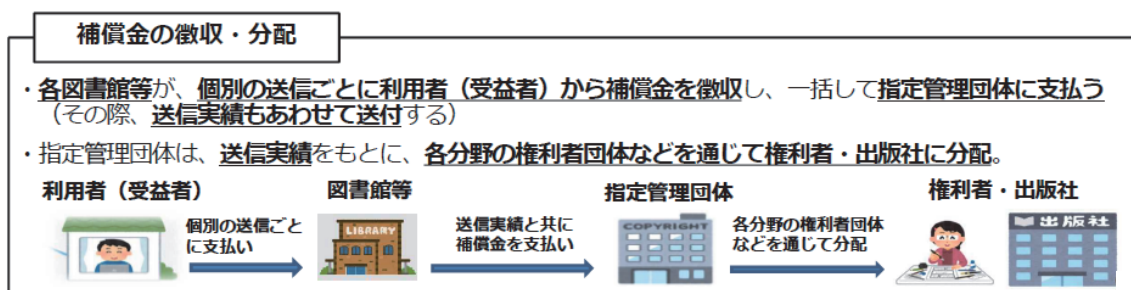
図表 1 権利者保護のための厳格な要件



(出所) 文化庁資料

また、今回新たに可能となる特定図書館等による公衆送信により権利者が受ける不利益を補填するため、特定図書館等が公衆送信を行う場合、特定図書館等の設置者は、権利者に補償金（図書館等公衆送信補償金）を支払わなければならないこととしている。補償金の徴収・分配は、文化庁長官が全国で唯一指定する指定管理団体が一元的に行うこととしている（図表 2 参照）¹⁰。なお、法律上の支払主体は、公衆送信の主体である特定図書館等の設置者であるが、実際には、受益者である利用者が特定図書館等に支払うことが想定されている¹¹。

図表 2 補償金の徴収・分配のスキーム



(出所) 文化庁資料

¹⁰ 同様の補償金スキームとしては、平成 30 年著作権法改正で創設された授業目的公衆送信補償金制度がある。

¹¹ なお、実際に利用者に転嫁するか否かは、各特定図書館等において判断される。

補償金の額は、指定管理団体が図書館等の設置者の代表から意見を聴いて案を作成し、文化庁長官が文化審議会に諮った上で認可の判断を行うこととされている。具体的な補償金額は、今後、指定管理団体において検討されることになるが、現時点において、個別の送信ごとに課金する料金体系とすること、著作物の種類・性質や、送信する分量等に応じて設定すること、権利者の逸失利益を補填できるだけの水準とすることなどが想定されている（図表3参照）。

図表3 補償金の料金体系・金額に関する基本的な考え方（イメージ）

- 包括的な料金体系（例：年額〇円）ではなく、**個別の送信ごとに課金する料金体系**とする。
 - 一律の料金体系（例：1回〇円）ではなく、**著作物の種類・性質や、送信する分量等に応じたきめ細かな設定**を行うことも想定。
 - 権利者の逸失利益を補填できるだけの水準**とすることが重要。
 - 現時点で想定される主な考慮要素**は、以下のとおり。
- ＜補償金額の設定に当たっての主な考慮要素＞
- ①**著作物の種類・性質・経済的価値**（例：市場価格等を踏まえた料金体系）
 - ②**送信する分量**（例：ページ数に連動した料金体系）
 - ③**送信形態・利用者の受ける便益**（例：FAXとメール等での差異、プリントアウトの可否による差異）
 - ④**著作権等管理事業者などにおける使用料の相場**
 - ⑤**諸外国における同様のサービスの相場**（例：ドイツ（著作物の10%が上限などのルールあり）では、1回当たり、公的機関・個人は3.27€、営利利用者は16.36€（ライセンス）など）
 - ⑥**図書館等における事務負担・円滑な運用への配慮**

（出所）文化庁資料

（２）放送番組のインターネット同時配信等に係る権利処理の円滑化

本法律案では、制度改正の対象となるサービスを「放送同時配信等」と呼称し、放送番組又は有線放送番組（以下「放送番組」という。）のインターネット配信のうち、放送が行われた日から1週間以内に配信されるもの等の要件¹²を備えるものと定義した上で、以下ア～オの改正を行うこととしている。

ア 権利制限規定の拡充

放送事業者等が著作権者の許諾を得ることなく著作物を利用し、放送できるとする現行の著作権法上の規定（図表4参照）について、本法律案では、全て放送同時配信等に

¹² ①放送が行われた日から1週間以内に配信されるもの（放送間隔が1週間を超える番組は1か月以内で、その放送間隔に応じて文化庁長官が定める期間内）、②放送番組の内容を変更しないで行われるもの（フタかぶせ等やむを得ない事情によるものを除く）、③文部科学省令で定めるデジタル方式の複製を防止・抑止するための措置が講じられているもの、④ただし、著作権者等の利益を不当に害するおそれがあるものや、広く国民が容易に視聴することが困難なものとして文化庁長官が総務大臣と協議して定めるもの（音楽ビジネスとバッティングするものや、視聴料が高額なもの等を想定）等は除く

も適用を拡大することとしている¹³。

図表 4 本法律案による改正前の著作権法における放送に係る権利制限規定

権利制限規定	現行の権利制限等の内容
学校教育番組の放送等 (第34条第1項)	学校向けの放送番組に用いられる著作物については、放送で流すことができる
営利を目的としない 公の伝達等 (第38条第3項)	非営利・無料で行う場合又は通常の家計用受信装置を用いる場合には、様々な場所で放送を見せることができる(喫茶店に置いてあるテレビなど)
時事問題に関する 論説の転載等 (第39条第1項)	新聞や雑誌に掲載された時事問題に関する論説について、放送で流すことができる
国会等での演説等の利用 (第40条第2項)	国会等での演説等について、放送で流すことができる
放送事業者等による一時的固定 (第44条) ※第102条により著作隣接権に準用	放送事業者等は、自己の放送のために、フィルムやテープ等に一時的に著作物等を固定(録音・録画)することができる
放送のための固定 (第93条)	放送事業者等は、放送のために、フィルムやテープ等に実演を固定(録音・録画)することができる

(出所) 文化審議会著作権分科会「放送番組のインターネット同時配信等に係る権利処理の円滑化に関する報告書」(令 3.2.3) より作成

イ 許諾推定規定の創設

放送番組において著作物を利用する場合、放送事業者は、放送でのみ利用するか、放送同時配信等と両方で利用するかにかかわらず、権利者の許諾を得る必要があるが、放送番組には写真、記事、映像、絵画・美術品等、外部から借用している大量の著作物等が利用されており、限られた時間で全ての権利者に詳細な利用条件等を説明し、明確に同時配信等の許諾まで得るのは困難と指摘されている¹⁴。

本法律案では、権利者が一定の要件を満たす放送事業者等¹⁵に対し、放送番組での著作物の利用許諾を行った場合、別段の意思表示をした場合を除いて、放送同時配信等での利用許諾を行ったものと推定する規定を設けることとしている。

ウ レコード・レコード実演の利用円滑化

現行制度では、レコード(CD音源等)やレコード実演(CD音源に収録された歌唱・演奏等)について、放送で利用する場合は、報酬を支払えばレコード製作者・実演家の事前許諾は不要だが、同時配信等で利用する場合は、レコード製作者・実演家の許諾を得る必要がある。

¹³ なお、営利を目的としない公の伝達等(第38条第3項)については、権利者に与える不利益が特に大きいことを理由に、同時配信及び追っかけ配信を対象とし、見逃し配信(放送終了後に開始されるもの)は適用対象外としている。

¹⁴ 前掲注7に同じ

¹⁵ 放送同時配信等を業として行う放送事業者、又は放送同時配信等のために放送番組を供給している者(制作会社等)で、その事実を周知するための措置として、放送同時配信等の実施状況に関する情報として文化庁長官が定める情報(放送同時配信等が行われている放送番組の名称、放送時間帯等)を公表している者(放送同時配信等の放送予定をホームページで公表している放送事業者等を想定)。

本法律案では、著作権等管理事業者¹⁶による集中管理等が行われておらず、円滑に許諾を得ることができないと認められるレコード・レコード実演に関して、通常の使用料相当額の補償金を権利者に支払えば、事前の許諾なく放送同時配信等で利用することができることとしている。この補償金の徴収・分配は、文化庁長官が全国で唯一指定する著作権等管理事業者により一元的に権利行使を行うことが可能とされている¹⁷。なお、①著作権等管理事業者による管理が行われているもの、②権利者の氏名・連絡先等の円滑な許諾に必要な情報について公表¹⁸されているものについては、本規定は適用されない（引き続き権利者の事前許諾が必要）。

エ リピート放送¹⁹の同時配信等における映像実演の利用円滑化

映像実演（俳優の演技など）について、初回の放送の許諾を得た放送事業者等がリピート放送を行う場合、初回の放送時の契約に別段の定めがない限り、出演した実演家（俳優等）の報酬請求権はあるものの、その許諾は不要である。しかし、放送同時配信等を行う場合は、この規定は適用されない（実演家の許諾が必要）。放送事業者からの要望では、放送から数年後には所属事務所等が不明な実演家が多数発生するため許諾を得ることが困難なことに加え、放送同時配信等の場合には、配信までの時間が限られていることから裁定制度の利用は難しいと指摘されている²⁰。

本法律案では、初回の放送同時配信等の許諾を得ている場合、①著作権等管理事業者による管理が行われておらず、かつ②権利者の氏名・連絡先等の円滑な許諾に必要な情報が公表²¹されていないものについては、通常の使用料相当額の報酬を支払うことで、事前の許諾なく、放送番組のリピート放送に伴う放送同時配信等を行えることとしている。この報酬の徴収・分配は、前述のレコード・レコード実演の場合と同様、文化庁長官が全国で唯一指定する著作権等管理事業者により一元的に権利行使を行うことが可能とされている²²。また、初回の放送同時配信等の許諾を得ていない場合、法律に定める措置²³を全て講じてもお実演家と連絡することができない時は、契約に別段の定めがない限

¹⁶ 著作権者との管理委託契約等に基づき、著作物等の利用許諾等を行う事業者（例えば、一般社団法人日本レコード協会がある）。

¹⁷ 実際に著作権等管理事業者を指定するか否かは、対象者の規模や手続コストの負担等を踏まえつつ判断することとされている。著作権等管理事業者の指定がない場合、放送事業者は個々の権利者に補償金を支払うことになる。

¹⁸ 公表の方法は文化庁長官が定めるとされている。なお、公表の方法は、文化庁の実証事業の一環として、期間限定で公開されていた音楽著作物の権利情報の一括検索サイト「音楽権利情報検索ナビ」の活用が想定されている。

¹⁹ 同じ放送事業者がある番組を繰り返し放送すること、いわゆる「再放送」のことを指す。なお、著作権法上の「再放送」は、放送を受信してそのまま直ちに放送すること（地上波放送や衛星放送をケーブルテレビ経由で流す場合など）をいう。

²⁰ 前掲注 7 に同じ

²¹ 公表の方法は文化庁長官が定めるとされている。なお、公表の方法として、芸能プロダクションのウェブサイト等が想定されている。

²² 前掲注 17 に同じ

²³ ①当該実演家の連絡先を保有している場合は、その連絡先に連絡を行う、②著作権等管理事業者に照会する、③権利者の氏名・連絡先等の円滑な許諾に必要な情報について公表されているか確認、④放送同時配信等を予定している放送番組の名称、当該実演家の氏名等の情報を公表する

り、文化庁長官が全国で唯一指定する著作権等管理事業者の確認を受け²⁴、かつ通常の使用料相当額の補償金を指定の管理事業者に支払った場合には、事前の許諾なく利用できるとしている。

オ 協議不調の場合の裁定制度の拡充

放送のために著作物を利用する際、著作権者との契約交渉がうまくいかない場合には、文化庁長官の裁定を受け、通常の使用料に相当する補償金を著作権者に支払うことにより、著作物を利用することができる。本法律案は、放送に当たっての協議が整わない場合の裁定制度について、放送同時配信等にも対象を拡充し、放送同時配信等に当たっての協議が整わない場合にも、この裁定制度の活用を可能としている。

(3) 施行期日

本法律案の施行期日は、令和4年1月1日である。ただし、国立国会図書館による絶版等資料のインターネット送信に係る改正は、公布日から1年を超えない範囲内で政令で定める日、各図書館等による図書館資料のメール送信等に係る改正は、公布日から2年を超えない範囲内で政令で定める日からの施行となる。

4. 主な国会論議

本法律案は、衆議院では、文部科学委員会において、5月12日に趣旨説明、同14日に対政府質疑、採決が行われ、18日の衆議院本会議において全会一致で可決、同日参議院に送付された。参議院では、文教科学委員会において、5月20日に趣旨説明、同25日に対政府質疑、採決が行われ、26日の参議院本会議において全会一致で可決、成立した。以下、国会審議において指摘された主な論点を紹介する。

(1) 図書館関係の権利制限規定の見直し

ア 不正利用の防止

質疑では、利用者が受信した図書館資料のデータを拡散することへの懸念等、不正利用の可能性について指摘があった。文化庁は、送信データに不正拡散防止措置を講じるよう求めること、利用者に対して氏名・連絡先等を登録することを要件とすること、不正利用防止のための規約への同意を求めること、さらに不正拡散等の違法行為が行われた場合はサービスの停止措置を行うことなどにより、適切に対応できるようにと考えているが、具体的な措置内容は、今後幅広い関係者の意見を丁寧に聞きながら検討を行う旨答弁した²⁵。

国立国会図書館による絶版等資料のインターネット送信について、その送信形態に関し、文化庁は、ストリーミング形式を想定しており、国立国会図書館におけるシステム上の実行可能性も考慮しつつ、具体的な送信形態について検討を進めたいとしている²⁶。

²⁴ 確認を受ける際、放送事業者等は、実演家と連絡することができないことを疎明する資料を提出する。

²⁵ 第204回国会参議院文教科学委員会会議録第14号（令3.5.25）

²⁶ 同上

また、仮にプリントアウトのためのダウンロードを認めるのであれば、目的外の不正な利用が行われないう十分な措置を講ずるべきとの指摘があった。文化庁は、ダウンロードを防止・抑止するための措置を講じることを求める一方で、利用者の利便性の観点からプリントアウトは可能とし、その際に目的外の不正な利用がなされないよう十分な措置を講じていく必要があると考えており、具体的な措置の運用については関係者の意見等を十分に踏まえながら適切に行いたい旨答弁した²⁷。

イ 送信可能な分量

本法律案では、「著作物の一部分」について、特定図書館等によるメール送信を可能としているが、「一部分」がどの程度の分量を示すのかについて、質疑がなされた。文化庁は、現行の紙の複製における運用と同様、「著作物の少なくとも半分を超えない」との解釈になるものと考えてるが、本法律案では別途、著作権者の利益を不当に害することとなる場合には送信ができない旨の要件を設けていることから、「半分を超えない」場合であっても、送信が認められない場合もあり得ると考えており、具体的な解釈・運用については、今後文化庁が関与しながら、中立的な第三者を交えて関係者と協議したい旨答弁した²⁸。

ウ 補償金額の水準

図書館資料のメール送信等に際し、特定図書館等の設置者が権利者に支払うこととされている補償金の額の水準、決定プロセス等について、質疑が行われた。

補償金額の設定に当たっては、著作物の種類・性質や送信する分量等に応じたきめ細かな設定を行うこと、個別送信ごとに課金する料金体系とすることを想定しており、具体的な金額については、国内市場における使用料の相場や諸外国における同様のサービスの相場を参照²⁹するとともに、図書館等における事務負担、円滑な運用への配慮といった点も加味しながら総合的に検討されるものと考えており、これらの点を踏まえ、幅広い関係者の意見を丁寧に聞きながら、合理的な基準が策定されるよう対応する旨の答弁がなされた³⁰。この点、関係者間の具体的な検討が行われる前に本法律案が提出されているというのは、順序が逆ではないか、との指摘があった³¹。

エ 指定管理団体

補償金の徴収・分配を行う指定管理団体について、現時点でどのような団体を指定することを想定しているのかとの質疑に対し、文化庁は、現時点では具体的な団体を決めているわけではないが、指定に当たっては、図書等の著作物の公衆送信権を有する団体や電子出版権を有するものの団体から構成すること、これらの権利者のために補償金関係業務を的確に遂行するに足る能力を有することなどを要件として、出版関係団体を

²⁷ 第 204 回国会衆議院文部科学委員会議録第 14 号 5 頁（令 3.5.14）

²⁸ 第 204 回国会参議院文教科学委員会議録第 14 号（令 3.5.25）

²⁹ 具体例として、文化庁は、東京都立図書館の郵送複写サービスは、白黒 1 枚 30 円、カラー 1 枚 130 円とされていること、ドイツでは、著作物の 10%が上限というルールの下、1 回当たり 3.27 ユーロ（公的機関や個人の場合）であることを挙げている（第 204 回国会参議院文教科学委員会議録第 14 号（令 3.5.25））。

³⁰ 第 204 回国会衆議院文部科学委員会議録第 14 号 7 頁（令 3.5.14）

³¹ 第 204 回国会衆議院文部科学委員会議録第 14 号 10 頁（令 3.5.14）

始めとする関係者の意見を丁寧に聞きながら検討したい旨答弁した³²。

また、指定管理団体の公平性、透明性を担保するための仕組みについて質疑があり、文化庁は、本制度では、個々の送信実績に基づき権利者に補償金を分配することが可能と考えられること、指定管理団体は補償金の分配に関するルールを定めた業務執行規程を文化庁長官に届け出る必要があること、文化庁長官は指定管理団体に対して報告を求めることができること等を挙げ、これらの措置により指定管理団体の業務執行が適正になされるよう対応したい旨答弁した³³。

オ 予算措置

本法律案により可能となるサービスを図書館が行うために必要な人員配置やシステム構築等の予算を、国が確保する必要性について質疑がなされた。萩生田文部科学大臣は、まず補償金の支払に要する費用はサービスの利用者が負担することが想定されており、さらに図書館等の手数料を利用者から徴収することが考えられる³⁴が、支援の必要性については、今後、図書館等の設置者からの意見を聞きながら、必要に応じて検討したい旨述べた³⁵。

また、大学院生や研究者にとり、大学図書館が本サービスの実施に向けた取組を進めることは必須であり、大学図書館の職員数の減少等に鑑みれば、法改正だけでなく、国立大学法人運営費交付金や私学助成の拡充といった財政的支援が必要ではないかとの指摘があった。これに対し、萩生田文部科学大臣は、現時点で具体的な支援の必要性は明らかでないが、引き続き国立大学法人運営費交付金や私学助成といった基盤的経費の確保にもしっかりと取り組みたい旨述べた³⁶。

カ 国立国会図書館による資料のデジタル化

国立国会図書館が絶版等資料をインターネット送信するに当たっては、まず絶版等資料をデジタル化する必要がある。国立国会図書館における今後の見通しについて、国立国会図書館は、本年4月に策定した国立国会図書館ビジョンにおいて、今後5年間で図書100万点以上のデジタル化を行いたいとしており、令和2年度補正予算で認められた44億円余のデジタル化予算を足がかりにデジタル化を飛躍的に進め、コロナ禍で高まったデジタル化資料へのニーズに応えたい旨述べた。また、文化庁は、本法律案の執行のためには絶版等資料のデジタル化が必要不可欠であり、「文化庁としとしても、必要な支援、そして注視をしてまいりたい」と答弁した³⁷。

³² 第204回国会衆議院文部科学委員会議録第14号7頁（令3.5.14）

³³ 第204回国会参議院文教科学委員会会議録第14号（令3.5.25）

³⁴ なお、図書館法第17条は、「公立図書館は、入館料その他図書館資料の使用に対するいかなる対価をも徴収してはならない」と定めている（公立図書館の無料公開の原則）。図書館法との関係について、文化庁は、図書館資料の閲覧、貸出しといった図書館の基本的なサービスが無料ということが維持される一方、メール送信は飽くまで付加的なサービスであること、現行の複写サービスにおけるコピー代と同様に実費として捉えられることなどから、利用者が補償金を負担することについて特段の問題は生じない旨、答弁している（第204回国会衆議院文部科学委員会議録第14号9頁（令3.5.14））。

³⁵ 第204回国会参議院文教科学委員会会議録第14号（令3.5.25）

³⁶ 同上

³⁷ 第204回国会衆議院文部科学委員会議録第14号9頁（令3.5.14）

（２）放送番組のインターネット同時配信等に係る権利処理の円滑化

ア 許諾推定規定

質疑では、著作物の利用に際して権利者の許諾を得ることが著作権法の原則であり、許諾推定規定の創設により、通常の権利処理がゆがめられてはならないとの指摘があった。これに対し、文化庁は、許諾推定規定は、時間的な制約により具体的な契約を交わすことができなかった場合など、放送同時配信等の権利処理が困難な場合に利用されることを想定した規定であり、このような事情がない場合には、放送同時配信等で用いることを明示した契約を明確に締結するという原則に立ち返ることが重要であると答弁した³⁸。

許諾推定規定の適用に当たっては、権利者の許諾を得るとの著作権法の原則がなし崩しとなることのないようガイドラインを策定することが重要との指摘があり、文化庁は、権利者にとって不意打ちとなることのないよう、具体的な適用条件や運用について、総務省と文化庁の関与の下、関係者間でガイドラインを策定する旨述べた³⁹。

また、著作権等管理事業者に権利の管理を委託していないフリーランスのクリエイター等は、著作権法の知識を十分に持ち合わせていない場合もあるが、許諾推定規定の創設に当たってはこのようなクリエイターへの配慮も必要ではないかとの指摘があった。文化庁は、許諾推定規定のガイドラインの策定に当たっては、関係者が理解しやすいようなＱ＆Ａを盛り込むなど、十分留意するとともに、フリーランスのクリエイターの意見も反映できるよう、パブリックコメントを実施する予定である旨答弁した⁴⁰。

イ レコード・実演に係る補償金等の徴収・分配

レコードや実演の放送同時配信等での利用に係る補償金等の額や権利者への分配方法について、文化庁は、補償金等の徴収・分配を行う事業者を文化庁長官が指定した場合、放送事業者はその指定の事業者との協議により決定した額の補償金等を支払い、指定の事業者が利用実績を確認の上、権利者に支払うことを想定している旨述べた。ただし、今回対象となる権利者は、集中管理等の対象となっておらず、アクセスすることが困難な者であることから、対価還元が実効的に行われるよう適切な運用が行われる必要があるとして、利用実績についての照会を受け付ける窓口を設けるなど、権利者が放送番組での利用状況を把握し得るような運用が行われることが重要だと述べた⁴¹。

ウ 権利者への適切な対価還元

本法律案により放送同時配信等の権利処理が円滑化されることで放送事業者が得られた利益が、権利者に適切に還元されないのではないかとの懸念があることについて、三谷文部科学大臣政務官は、クリエイターにしっかりと対価が支払われる仕組みをつくることは極めて重要と考えており、本法律案でも、レコード・実演の放送同時配信等に係る報酬・補償金は、放送に係る対価とは別途支払われる必要があることや、許諾推定規

³⁸ 第 204 回国会衆議院文部科学委員会議録第 14 号 19 頁（令 3.5.14）

³⁹ 第 204 回国会参議院文教科学委員会議録第 14 号（令 3.5.25）

⁴⁰ 同上

⁴¹ 同上

定に関し、権利者に支払われた対価の額が放送のみの水準であれば許諾推定が覆り得る事情として考慮される場合があることについて述べた⁴²。

また、フリーランスの実演家には最低報酬の取決めもなく、支払われた対価の額が放送同時配信等を含む水準か否かを示す根拠がない状態であり、放送同時配信等に対する適切な対価が実演家に支払われるような法制度について議論すべきとの問題提起があった。萩生田文部科学大臣は、本法律案により、放送同時配信等については報酬の徴収・分配をより実効的に行うことが可能になることから、まずは総務省とともに、本改正に伴う対価の支払に関する放送事業者と権利者の協議が円滑に行われるよう努めたいと述べた。さらに、実演家の報酬額や分配については、当事者間の交渉力の違いや、それを背景とした契約慣行などが影響していると考えられることから、契約慣行や著作権に関する意識啓発などにより、実演家に適切な対価が支払われるような取組を進めたいとする一方で、直ちに法改正を行うことは難しい旨述べた⁴³。

エ 法施行後のフォローアップ

本法律案の施行後に生じた課題への対応について、三谷文部科学大臣政務官は、本法律案により、著作権法に起因する放送同時配信等に係る課題は基本的に解消されるものの、予見できない権利処理上の新たな課題が生じることも考えられることから、本法律案の附則にフォローアップ規定を設けており、この規定に基づき、運用状況の点検を行い、状況に応じて速やかに必要な措置を講じたい旨述べた⁴⁴。

5. おわりに

図書館資料のメール送信等に係る改正では、平成 30 年著作権法改正により創設された授業目的公衆送信補償金制度に続いて、権利制限とセットで補償金請求権を付与することで、権利者保護と著作物の利活用のバランスを取る手法が採られた。補償金額の設定や補償金の徴収・分配に当たっては、多くの調整すべき課題が残されており、2年後の施行を見据え、具体的な制度設計に向けた当事者間協議が急がれる。

放送関連の改正では、本法律案において、放送同時配信等に係る権利処理について先行して措置されたが、「規制改革実施計画」（令 2.7.17 閣議決定）では、インターネットにおける放送コンテンツの円滑な流通に向けた制度整備として、拡大集中許諾制度⁴⁵等についても検討し、令和 3 年中に要否を明らかにすることとされており、今後、文化審議会においても議論されることが想定される⁴⁶。

⁴² 第 204 回国会衆議院文部科学委員会議録第 14 号 8 頁（令 3.5.14）

⁴³ 第 204 回国会参議院文教科学委員会議録第 14 号（令 3.5.25）

⁴⁴ 第 204 回国会衆議院文部科学委員会議録第 14 号 8 頁（令 3.5.14）

⁴⁵ 法律に基づき、集中管理団体の構成員ではない著作権者の著作物について、相当数の著作権者を代表する「集中管理団体」と著作物の「利用者」との間で締結された、著作物の利用許諾契約と同じ利用条件で、利用することを認める制度。

⁴⁶ 令和 3 年 6 月に閣議決定された「規制改革実施計画」においても、放送分野にとどまらず、「デジタル技術の進展・普及に伴うコンテンツ市場をめぐる構造変化を踏まえ、著作物の利用円滑化と権利者への適切な対価還元の両立を図る」観点から、「拡大集中許諾制度等を基に、様々な利用場面を想定した、簡素で一元的な権利処理が可能となるような制度の実現を図る」ことについて、「令和 3 年検討・結論、令和 4 年度措置」とされた。

また、両改正事項に共通する点として、法律自体に詳細を書き込むのではなく、法律の解釈や具体的な運用については、関係者間の協議で策定するガイドラインで定める、いわゆるソフトローを活用することとされた。国会論議でも、著作権法は、累次の改正により年々条文が複雑で分かりにくくなっている、時代の変化に迅速に対応できていない等と指摘されており⁴⁷、法改正よりも柔軟な対応が可能なソフトローを活用して当事者間の利害調整を行うことは、近年の著作権にまつわる課題へのアプローチの一つの傾向とも言えよう⁴⁸。このソフトローを通じた著作権の諸課題への対応の行方にも注目したい。

(かわさき しょうこ)

⁴⁷ 第 204 回国会衆議院文部科学委員会議録第 14 号 3 頁（令 3. 5. 14）

⁴⁸ 最近の例では、平成 30 年著作権法改正の授業目的公衆送信に係る「改正著作権法第 35 条運用指針」（令 2. 12）がある。