

特集《著作権》

平成 28 年度著作権委員会第 1 部会 活動報告

平成 28 年度著作権委員会第 1 部会^{*} 久我 貴洋, 安達 陽子

要 約

著作権委員会第 1 部会は政策提言やパブリックコメントへの対応など、外部への意見提出や情報発信の役割を担っています。本稿では、平成 28 年度著作権委員会第 1 部会で検討を行ったテーマより、「一定の柔軟性を確保した権利制限規定」と「デジタル教科書等の利活用」に関する提言を行います。

目次

第 1. 「一定の柔軟性を確保した権利制限規定」導入に向けて

1. はじめに
2. 現行法の権利制限規定
3. 「日本版フェア・ユース」導入の議論
4. 適切な柔軟性を確保した権利制限規定
 - (1) 総合考慮型の柔軟な権利制限規定について
 - (2) 一定の柔軟性を確保した権利制限規定について
 - (3) 次世代知財システム検討委員会への意見
5. 「一定の柔軟性を確保した権利制限規定」導入に向けての提言

6. まとめ

第 2. デジタル教科書等の利活用に向けて

1. はじめに
2. デジタル教科書とは
 - (1) デジタル教科書の種類、内容
 - (2) デジタル教科書・教材の利点
3. デジタル教科書普及に向けた課題
 - 3-1 前提知識として
 - (1) 教科書とは
 - (2) 教科書検定制度とは
 - 3-2 デジタル教科書普及に向けて、検討・整理すべき課題
 - (1) 教科書制度とデジタル教科書について
 - (2) 著作権法上の取扱いと問題点
4. 諸外国における「デジタル教科書」の活用状況
 - (1) 米国
 - (2) 韓国
5. 提言
 - 5-1 提言 1～著作権法第 33 条について～
 - (1) 提言 1-1
 - (2) 提言 1-2
 - (3) 提言 1-3
 - 5-2 提言 2～著作権法第 33 条の 2 について～
6. まとめ

第 1. 「一定の柔軟性を確保した権利制限規定」導入に向けて

1. はじめに

著作権の制限規定に関して、「日本版フェア・ユース」導入の議論が数多くなされてきましたが、未だ導入実現には至っていません。そこで、平成 28 年度の著作権委員会第 1 部会では、次世代知財システム検討委員会において議論がなされた「適切な柔軟性を確保した権利制限規定」のうち、「一定の柔軟性を確保した権利制限規定」導入の実現性を高める具体案を検討しました。

2. 現行法の権利制限規定

我が国の著作権法は、著作物を創作した著作者が享有する著作権の内容を第 21 条から第 28 条において規定しています。また、著作物の公正な利用に留意するという法目的を達成するため、著作権法第 30 条から第 50 条に著作権の内容を制限する規定が設けられています。我が国の著作権の制限規定は、英国のフェア・ディーリング規定や米国のフェア・ユース規定のように抽象的で茫漠としたものではなく、公正な利用のボーダーラインを明確にしようとする精密なものという特徴があります⁽¹⁾。

近年、デジタル・ネットワーク技術の著しい発展の下、ビッグデータを活用した人工知能による創作などの新規ビジネスや、一般消費者が既存の情報を利用し新たな情報発信を行うといった新しいイノベーション

^{*} 中山 英明, 高橋 雅和, 恒川 圭志, 中川 信治, 本間 政憲, 寺坂 真貴子, 安達 陽子, 久我 貴洋, 徳永 弥生, 矢富 亜弥

の可能性が高まっています。ビッグデータや消費者が利用する情報の中に著作物が含まれている場合、これらの情報を利用する者は著作権者の許諾を得る必要があります。しかし、特にビッグデータを活用したビジネスにおいては、大量・不特定の情報の利用を前提としていますが、そのような情報の中から著作物を特定し、かつ、全ての著作権者から許諾を得るのは不可能であり、仮に個々の著作物について権利処理を行い得るとしても、その社会的コストは非常に大きいといえます⁽²⁾。

またデジタル・ネットワーク技術が急速な発展を遂げる状況下において、著作権の制限規定により著作物の利用を図ろうとすると、権利制限規定の新設が常に必要となります。しかもこのような新たな技術に関する権利制限規定は、合法と違法の境界を明確にするために詳細を極めた複雑怪奇な条文となる傾向が強い上、要件を詳細に規定することによって急激な変化について行くことができず成立とともに古くなってしまいうおそれがあります⁽³⁾。

さらに現行法の権利制限規定について付言すれば、「著作物を利用することができる」という文言により、要件を満たせば利用行為の種類までは問わない引用（第 32 条第 1 項）や政治上の演説等の利用（第 40 条第 1 項）、公開の美術の著作物等の利用（第 46 条）のような規定が存在する一方、私的使用のための複製（第 30 条第 1 項）や学校その他の教育機関における複製等（第 35 条）のように、要件を満たしても複製などの限られた種類の利用行為のみを認める規定も存在し、著作物の利活用の多様化に対応し得るとは言い難いです。

3. 「日本版フェア・ユース」導入の議論

著作物を含む情報の量的拡大・予測できない用途を含めた利活用の多様化という変化に対応すべく、以前より、いわゆる「日本版フェア・ユース」導入の議論が行われてきました。平成 24 年法改正に向けた文化審議会著作権分科会においても、以下の A～C とする種類の著作物について、一定の要件の下で、権利制限の一般規定を設けることが適当であるとする報告書が公表されました⁽⁴⁾。

A 類型：その著作物の利用を主たる目的としない他の行為に伴い付随的に生ずる当該著作物の利用であり、かつ、その利用が質的又は量的に社会通念上軽微

であると評価できるもの

B 類型：適法な著作物の利用を達成しようとする過程において合理的に必要と認められる当該著作物の利用であり、かつ、その利用が質的又は量的に社会通念上軽微であると評価できるもの

C 類型：著作物の種類及び用途並びにその利用の目的及び態様に照らして、当該著作物の表現を知覚することを通じてこれを享受するための利用とは評価されない利用

しかし、結局のところ平成 24 年法改正においては、権利制限の一般規定の導入は見送られ、A 類型に関しては付随対象著作物の利用（30 条の 2）、B 類型に関しては検討の過程における利用（30 条の 3）、C 類型に関しては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（30 条の 4）と情報通信技術を利用した情報提供の準備に必要な情報処理のための利用（47 条の 9）という個別の権利制限規定の形で追加されたに止まりました。

4. 適切な柔軟性を確保した権利制限規定

【権利制限の柔軟性の選択肢】

著作権の権利制限が正当化される主な視点	総合考慮型	一定の柔軟性ある権利制限規定(例)	
	米・フェアユース型	受け皿規定(※1)	著作物の表現を享受しない利用(C類型)(※2)
① 利用行為の目的や社会的要請	総合考慮	総合考慮	総合考慮
② 利用行為の性質・態様		「第○条から○条までの規定に掲げる行為のほか、…やむを得ないと認められる場合」	「著作物の表現を知覚することを通じてこれを享受するための利用とは評価されない利用」
③ 民間での取引の成立可能性		総合考慮	総合考慮

※1 既存の権利制限の対象となっている行為と同等と評価しうる利用についての受け皿規定
 ※2 著作物のデータの利用の特徴である「著作物の表現を享受しない」態様に注目して権利制限を設けるとの考え方

(図 1：権利制限の柔軟性の選択肢)⁽⁵⁾

デジタル・ネットワーク時代の著作権などの知財システムのあり方を検討した次世代知財システム検討委員会においても、権利制限規定について議論がなされました。その結果、次世代知財システム検討委員会の報告書では、現在想定していないような著作物の利用ニーズが出てきた時に、それが社会的に公正と思われるものであれば制度面で萎縮が起こらないように、また、新たな利用態様が権利制限の対象となるまでのタイムラグを解消するとの観点から、「適切な柔軟性を

確保した権利制限規定」の整備に関して言及されています⁽⁶⁾。

(1) 総合考慮型の柔軟な権利制限規定について

柔軟性を確保する方策として、個別事案について、①利用行為の目的や社会的要請、②利用行為の性質・態様、③民間等当事者間での取引の成立可能性の視点を総合的に考慮して、権利制限に該当するかを判断する制度が考えられます⁽⁷⁾。これは米国のフェア・ユース規定（「利用の目的と性質」、「著作物の性質」、「利用された部分の量及び重要性」、「著作物の潜在的利用又は価値に対する影響」という 4 つの判断要素により、実際にフェア・ユースに該当するかは個別事案ごとに司法において事後判断される仕組み）に近いといえます。

(2) 一定の柔軟性を確保した権利制限規定について

柔軟性を確保するもう 1 つの方策として、①利用行為の目的や社会的要請、②利用行為の性質・態様、③民間等当事者間での取引の成立可能性の視点のうち、いくつかを限定的に、いくつかを抽象的にすることで制度全体として一定の柔軟性を確保する制度が考えられます⁽⁸⁾。例えば、現行法の引用（32 条 1 項）のように、①について、「報道、批評、研究等」といった形で限定をかけつつ、②、③の視点について比較的柔軟に法定する方策が挙げられます。また、既存の権利制限の対象となっている行為と同等と評価しうる行為という形で②について一定の限定をかける一方で、①、③の視点について比較的柔軟に法定する方策（いわゆる「受け皿規定」）や、著作物のデータの利用の特徴である「著作物の表現を享受しない」態様に注目し②の視点について一定の限定をかける一方で、①、③の視点について比較的柔軟に法定する（いわゆる「C 類型」）という方策が挙げられます。

(3) 次世代知財システム検討委員会への意見

平成 28 年 4 月、著作権委員会は次世代知財システム検討委員会に対し、適切な柔軟性を確保した権利制限規定に関して、「『一定の柔軟性を確保した権利制限規定』について早期の法改正を進めるべきである。改正後の法律の運用を見極めた上で、より一層柔軟な権利制限規定の導入について検討を進めるべきである。」

との意見を提出しました。

上記意見の理由として以下のように述べました。「クラウドコンピューティングに代表されるように、近年のデジタル・ネットワーク技術の進展は著しい。新たなビジネスイノベーションの創出にあたり、デジタル・ネットワークにおける著作物の利用に迅速な対応が必要であることは間違いない。これまでの権利制限規定を個別に追加していく手法では、新たに出現するであろう様々な利用形態に後追いでしか対応できない。デジタル・ネットワークにおける著作物の利用に対して迅速に対応することは不可能であり、新たな公正利用の在り方として柔軟性のある権利制限規定の導入が必要である。柔軟性のある権利制限規定としては、米国のフェア・ユース規定に近い『総合考慮型の柔軟な権利制限規定』と、利用行為の目的や性質、態様等を限定的・抽象的にして制度全体として『一定の柔軟性を確保した権利制限規定』とについて議論されている。この点につき、まずは『一定の柔軟性のある権利制限規定』について早期の法改正を進めるべきと考える。『総合考慮型の権利制限規定』には、現時点では想定し得ない利用態様が出現した場合でも対応可能となりうるメリットはあるが、デジタル・ネットワークにおける著作物の利用について迅速に対応することが喫緊の課題であり、この課題を解決する目的の範囲内で『一定の柔軟性を確保した権利制限規定』についての法改正を早期に実現することが必要だからである。新たなビジネスイノベーション創出の妨げとならないようにするという公益目的とはいえ、著作権に新たな権利制限を加えるにあたっては権利保護の観点を無視すべきではなく権利者等への配慮も必要である。適用範囲が広く、居直り侵害の増大等が懸念される『総合考慮型の権利制限規定』では、権利者等の理解を得ることは容易ではなく、同規定の導入までには紆余曲折が予想されるため、法改正の早期実現も困難となりうる。また、『総合考慮型の柔軟な権利制限規定』の導入にあたっては、現行の権利制限規定との調整を考える必要もある。私的使用の複製など米国のフェア・ユースよりも広く権利制限が認められる部分もある現行の権利制限規定を全て含むような包括的権利制限規定にすると、適用範囲が不明確になってしまうおそれもある。よって、『一定の柔軟性を確保した権利制限規定』を導入する法改正の後、その運用を見極めた上で、より一層柔軟な権利制限規定として『総合考慮型

の柔軟な権利制限規定』の導入が必要か否か検討する順序を踏むべきである。」

このように著作権委員会としては、「総合考慮型の柔軟な権利制限規定」ではなく、「一定の柔軟性を確保した権利制限規定」を導入すべきと提言しました。仮に米国のフェア・ユース規定に近い「総合考慮型の柔軟な権利制限規定」を導入する場合、著作物の利用に際しては、まず自己がフェアと考える行動をし、それに異議のある者が現れた場合には法廷で決着をつける制度を導入することになります⁽⁹⁾。このような制度の導入は、知財訴訟を含めた裁判に対する我が国の国民の意識を考慮するとハードルが高く、「一定の柔軟性を確保した権利制限規定」の導入を検討した方が現実的と思われる。

5. 「一定の柔軟性を確保した権利制限規定」導入に向けての提言

以上を踏まえて、著作権委員会第 1 部会で、我が国へのフェア・ユース規定導入に向けた過去の検討経緯や各団体の意見等を精査し、さらに検討した結果、以下の提言を行うこととしました。なお、平成 28 年 11 月に知財戦略本部対応 WG に対しても、この提言と同趣旨の意見提出を行っています。

(提言)

「『一定の柔軟性を確保した権利制限規定』導入の実現性を高める具体案として、一定の柔軟性を確保した権利制限規定は、著作権侵害の刑事罰の適用及び差止請求権の行使のみを制限し、損害賠償請求権の行使を制限しないものとするを提案する。損害賠償請求権の行使を制限しないことで、著作権者による金銭的補償の機会確保を期待できる。」

(理由)

① 「刑事罰の適用」及び「差止請求権の行使」を制限する理由について

SNS、オンラインゲームといったビジネスモデルが多様化していく中、あらゆる用途を事前に予測して個別具体的な権利制限規定を設けることは困難であることから、権利制限規定に一定の柔軟性を持たせることは、新規ビジネスが生まれやすい環境を構築していく上で必須であり、そのようなビジネスの国際競争という観点からも極めて重要である点については、著作権

委員会から次世代知財システム検討委員会に対し提出した意見においても述べています。

第 4 次産業革命期といわれる現在、著作物を利用する新たなビジネスモデルが出現し、またそのビジネスモデルが大量かつ不特定の情報を利用するものである場合、全ての著作物の権利者から事前に許諾を得てからビジネスを開始するのは困難であり、そのビジネスモデルに対応する新たな個別具体的な権利制限規定が設けられるのを待っていたらビジネスの好機を逃がしてしまいます。新規ビジネスについて著作物の強制利用許諾権を認める規定の導入も考えられますが、強制利用許諾権を認めるほど公共性の高いビジネスばかりとは限らず、望ましいとはいえません。著作権法の法目的である文化の発展を阻害しないためにも、著作物を伝達する手段ともなりうる様々な新規ビジネスを開始しようとするビジネスイノベーターに対してはあらゆるビジネスモデルに対応できる柔軟な規定が必要であると考えます。

新たなビジネスモデルに対応する個別具体的な権利制限規定がない場合、コンプライアンスに対する意識や要請の高まりもあって⁽¹⁰⁾、ビジネスイノベーターに萎縮効果が働き、最悪の場合にはビジネスを断念せざるを得ない状況に追い込まれることが懸念されます。しかし、ビジネスイノベーターにとっての「萎縮」とは具体的には如何なるものを意味するのでしょうか。

新たなビジネスを行うビジネスイノベーターは、著作物を利用する以上、その対価として利用料を支払うことは当然であり、利用料の支払い自体がビジネスの萎縮につながるとは考えていません。彼らが最もおそれることは、著作権者の権利侵害の訴えにより当該ビジネス全体が差し止められて立ち行かなくなることであり、さらに刑事罰が適用されることで風評被害により当該ビジネスが社会的抹殺を受けることにあります。これこそがビジネスイノベーターにとっての「萎縮」であると考えます。

多くの著作物を利用する新たなビジネスにおいては、侵害か否かを明確に判断できない場合が多く、例えば「著作物の表現を享受しない」態様に着目した C 類型の利用形態にあっては司法の判断に委ねるより他に方法がなく、そのようなビジネスモデルに対して択一的結論しか導き出せない差止請求権はなじまないからです。

② 「損害賠償請求権の行使」を制限しない理由について

これまでも知的財産戦略本部や文化審議会著作権分科会においてフェア・ユース規定等の一般規定を導入する議論が数多くなされてきたにもかかわらず、未だ導入に至らない1つの要因として、仮にフェア・ユースが認められた場合、著作権者にとっては何ら「金銭的補償」が与えられず、何もメリットがないということが挙げられます。著作物を利用するビジネスイノベーターが著作権者の事前許諾を得ない限り新規ビジネスを始められない状態は解消されるべきですが、新規ビジネス開始後であれば、ビジネスイノベーターに著作物利用の対価の支払いを回避させる必要はありません。著作物を完全にコピーしてその内容に依存するようなビジネスを除き、事後であってもビジネスイノベーターが著作物利用の対価を支払うのであれば、著作権者側にとっても何の問題もなく、むしろビジネスイノベーターが著作物を利用することで宣伝効果につながるという側面もあります。

このように、「刑事罰の適用」及び「差止請求権の行使」を制限する一方で「損害賠償請求権の行使」を制限しないこととすれば、萎縮することなく新規ビジネスを行うことができるビジネスイノベーターと、著作物利用の「金銭的補償」の機会が確保される著作権者の双方にとってメリットがあるため、「一定の柔軟性を確保した権利制限規定」の導入に向けて著作権者側の賛同も得られやすくなるものと考えます。また損害賠償請求では、損害額の増減により侵害の程度に応じた対応ができるという利点があります。

③ 著作物利用料の徴収方法について

次世代知財システム検討委員会においては、著作権者と利用者の個別契約が困難な場合の著作物利用料の徴収方法として、①法定の報酬請求権、②個別の裁定許諾、③拡大集中許諾制度が提示されています⁽¹¹⁾。しかし、これらの徴収方法は、「損害賠償請求権の行使」が制限されていることを前提に代替手段として規定されることが検討されています。

「損害賠償請求権の行使」を制限しない本提言においては、著作物利用料については著作権者と利用者が個別契約を行うものとし、当該個別契約が不調に終わった場合に司法の判断を仰ぐとする原則的な手段を留保することになります。ただし実際には、著作物の

利用に際し、著作権者が個人であることなどの理由により、著作権者が利用者と直接の個別契約を行うことは事実上困難であると想定されます。その結果として、個人の著作権者にとっては著作物の利用料の徴収に関する集中管理団体への加入の誘因になり得るので、場合によっては著作権者と利用者双方にとって現状よりも改悪となる拡大集中許諾制度を導入せずとも、著作権の集中管理が促進されることが期待できます。

6. まとめ

我が国において米国のフェア・ユース規定のような「総合考慮型の柔軟な権利制限規定」の導入は容易でない一方、デジタル・ネットワークにおける著作物の利用について迅速に対応するという課題解決のために、「一定の柔軟性を確保した権利制限規定」の導入が待たれます。よって、「一定の柔軟性を確保した権利制限規定」の導入の実現性を高めることを目的とし、この「一定の柔軟性を確保した権利制限規定」が新たなビジネスを阻害せず、ビジネスイノベーターに萎縮効果をもたらさないことをより明確にするため、著作権侵害の「刑事罰の適用」及び「差止請求権の行使」のみを制限し、「損害賠償請求権の行使」を制限しないこととするべきであると考えます。このような「一定の柔軟性を確保した権利制限規定」導入の実現性を高める著作権法改正に向けて、著作権委員会第1部会としては、文化庁等の意見募集等の機会を見つけて今後も積極的に提案していきたいと思っておりますので、ご興味を持たれた方は著作権委員会第1部会にご参加頂ければ幸いです。

なお、平成 29 年度の文化審議会著作権分科会法制・基本問題小委員会では、権利制限規定の整備に関する議論がさらに進展していますので、ご興味を持たれた方は同委員会の報告書もご参照ください。

第2. デジタル教科書等の利活用に向けて

1. はじめに

長い間、紙媒体が中心であった教育業界にも、近年 ICT (Information and Communication Technology / 情報通信技術、以下同様) 化の大きな波が押し寄せており、目まぐるしい技術の進歩に伴い、MOOC (Massive Open Online Course / 大規模公開オンラインコース) 等を初めとして、学びのあり方も多様化し

てきています。より主体的、協働的に学ぶことのできる 21 世紀型スキルを備えた人材育成のため、文部科学省でも教育制度改革を予定する 2020 年を目処に「1 人 1 台情報端末設置」の目標を掲げ、ICT を活用した教育環境整備に向けた取り組みが進められております。

このような動きを背景として、著作権委員会第 1 部会では、教育の情報化に欠かせない「デジタル教科書」の普及に向けて、早急に解決すべき法律的課題を下記のとおり、検討いたしました。



図 2：デジタル教科書の例 東京書籍(株)サイトより
(https://www.tokyo-shoseki.co.jp/soft/digital/23et_kokugo.hp)
デジタル教科書「新しい国語／書写」

2. デジタル教科書とは

(1) デジタル教科書の種類、内容

みなさんはデジタル教科書と聞いて、どのような教科書を思い浮かべますか。文部科学省の「教育の情報化ビジョン」⁽¹²⁾によれば、デジタル教科書とは、「デジタル機器や情報端末向けの教材のうち、既存の教科書の内容と、それを閲覧するためのソフトウェアに加え、編集移動、追加、削除などの基本機能を備えているもの」であり、「指導者用デジタル教科書(教員が電子黒板等により提示して指導)と学習者用デジタル教科書(子どもたちが個々の情報端末で学習)」に分けられると定義されています。

指導者用デジタル教科書は、既に教科書出版社から発行され、比較的、教育現場に定着しはじめていますが、学習者用デジタル教科書はまだ一般的に利用される段階ではなく、現在、普及に向けて官民で議論がなされています。

指導者用デジタル教科書の内容は、単に紙媒体の教科書の内容がそのまま表されるもののみならず、音声の再生、動画、拡大等の機能を有するものも多く、文字のみでは伝えられない情報伝達を可能としています。学習者用デジタル教科書については、上記指導者用デジタル教科書の有する機能に加え、「インターネットの活用、教員と子供たち又は子供たち同士の間の双方向性のある授業、ネットワークを介した書き込みの共有、教員による子供たちの学習履歴の把握、子供たちの理解度に応じた演習や家庭・地域における自学自習等に資すること等」⁽¹³⁾など更なる機能が求められています。

(2) デジタル教科書・教材の利点

デジタル教科書・教材の具体的な利点としては、下記の点が挙げられます。

- ・音声や動画を活用し、文字や写真のみでは伝えにくい内容を説明可能
cf. 理科：体内の食物移動等、国語：書き順指導、英語：発音その他
- ・タイムリーに情報を更新可能 cf. 社会、理科等の最新情報を掲載可能
- ・個別対応が容易 cf. 反転学習、日本語に不慣れな外国人児童生徒や帰国子女への対応その他個々の学習履歴に対応した指導が可能
- ・協働学習が容易 cf. 発表資料をグループ毎に作成し電子掲示板で情報共有可能
- ・遠隔地あるいは諸外国の生徒同士が共に学び意見交換することが可能
- ・視覚等が不自由な児童への対応(拡大表示、白黒反転など)が容易
- ・その他、プログラミング授業、反復学習、アクティブラーニングなど

このように、様々な魅力を有するデジタル教科書・教材ですが、技術的には今すぐに提供可能であっても、実際にこれらを我が国において導入するためには、システム環境整備を初めとする様々な課題が存在しています。次章では、デジタル教科書等の有効活用に向けて検討すべき制度上、法上の課題についてみていきたいと思います。

3. デジタル教科書普及に向けた課題

3-1 前提知識として

(1) 教科書とは

そもそも「教科書」とはどのようなものでしょうか。教科書の発行に関する臨時措置法第 2 条では「小学校、中学校、義務教育学校、高等学校、中等教育学校及びこれらに準ずる学校において、教育課程の構成に応じた組織配列された教科の主たる教材として、教授の用に供せられる児童又は生徒用図書であり、文部科学大臣の検定を経たもの又は文部科学省が著作の名義を有するもの」と定義されています。また、このような教科書については、学校教育法第 34 条で、小学校においては（中学校、義務教育学校、高等学校、中等教育学校、特別支援学校にも準用）、教科書を使用しなければならないと定められており⁽¹⁴⁾、さらに、日本国憲法第 26 条に掲げる義務教育無償の精神をより広く実現するものとして、国の負担により、無償給与されることが定められています。⁽¹⁵⁾

つまり、我が国で教科書と呼ばれるものは「文部科学大臣の検定を経たもの又は文部科学省が著作の名義を有するもの」の要件を満たす必要があります。また、このように教科書と認められた図書は無償で給与されることになり、学校では「主たる教材」として使用する義務があることが分かります。

(2) 教科書検定制度とは

では、教科書の要件として定められた「文部科学大臣の検定」とはどのようなものでしょうか。我が国では、小・中・高等学校等の教科書について教科書検定制度が採用されており、民間で著作・編集された図書について、文部科学大臣が教科書として適切か否かを審査し、これに合格したもののみ教科書として使用することが認められています。

教科書に関する国の関わり方は様々であり、米国、英国、フィンランド、オランダ、オーストラリアなど先進国では検定制度を採用していない国が多数存在します。一方、ドイツ、韓国、中国、インドネシアなどのように我が国同様、検定制度を採用している国も存在しています。また、検定制度を採用している国であっても、我が国のように国が実施する方式ではなく、たとえば、ドイツのように各州が検定を実施するなど、各自治体に権限を委ねる方式もよく見受けられます。

このように、世界には様々な教科書制度がありますが、我が国では、小・中・高等学校の学校教育においては、国民の教育を受ける権利を実質的に保障するため、全国的な教育水準の維持向上、教育の機会均等の保障、適正な教育内容の維持、教育の中立性の確保などの要請があるとして、これに応えるため、文部科学省において学習指導要領を定めるとともに、教科書検定が実施されています。⁽¹⁶⁾

続いて、図 3 に沿って、教科書検定でどのようなことが行われているか、おおまかな流れを確認したいと思います。

a) まず、民間の教科書出版社であらかじめ公表されている検定基準に基づき、教科書の著作・編集を行い、文部科学省に検定の申請をします。（著作編集）

b) 次に、申請図書が教科書として適切か否かを文部科学大臣の諮問機関である教科用図書検定調査審議会にて諮問され、教科書調査官による調査が行われます。その結果として修正すべき点などの検定意見が教科書出版社に通知され、検定意見に従い、教科書の内容を修正し、最終案が審議会による再審査で認められれば、検定決定されます。（検定）

c) 上記を経た検定教科書は教科ごとに複数存在するため、これらの中から、各市区町村の教育委員会、国立・私立学校の校長が適していると判断した教科書を教科ごとに選択し、文部科学大臣に必要数を報告します。（採択）

d) 教科書出版社は、文部科学大臣より発行すべき教科書について部数の指示を受け、これに従い、教科書を製造し、各学校へ供給します。（製造供給）

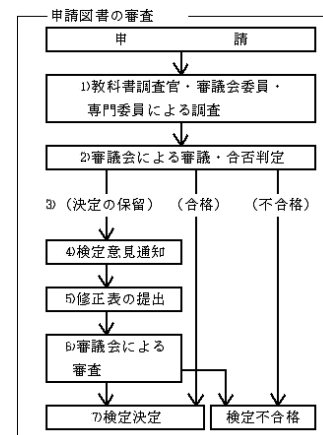
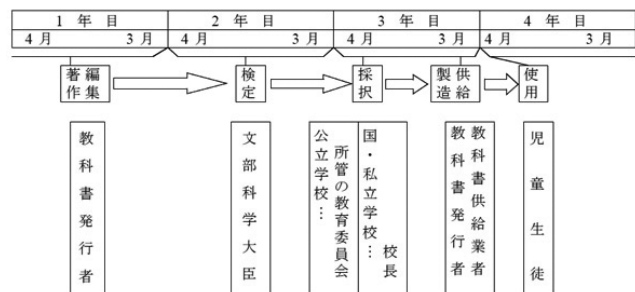


図 3：文部科学省ウェブサイト「教科書 Q&A」より⁽¹⁷⁾
「Q5 教科書の検定は、どのような仕組みになっていますか？」

スケジュールとしては、図 4 の通り、a) の著作編集に 1 年から 1 年半を費やし、b) の検定に 1 年弱かかり、3 年目に c) 採択がなされ、4 年目によりやく d) 製造供給される流れとなっており、著作編集されてから児童生徒の手元に届くまでに約 4 年の歳月を要していることが分かります。



(注) 製造・供給、使用の時期は、前期教科書の例をとった。

図 4：文部科学省ウェブサイト「教科書 Q&A」より⁽¹⁷⁾
 「Q3 教科書は、誰が作り、どのような過程を経て児童生徒に届きますか？」

3-2 デジタル教科書普及に向けて、検討・整理すべき課題

(1) 教科書制度とデジタル教科書について

それでは、デジタル教科書は上記教科書に該当するものでしょうか。教科書と名がつくことから該当するという印象をお持ちの方もいらっしゃるかもしれませんが。しかしながら、紙の教科書を前提とする現行制度で定められた「文部科学大臣の検定を経たもの又は文部科学省が著作の名義を有するもの」という要件、検定を経たものについては、無償給与するということ、「主たる教材」として使用する義務などをデジタル教科書にそのまま当てはめるには困難が伴います。

たとえば、「検定」については、紙の教科書には含まれない音声、動画その他の機能を有するデジタル教科書について、どのような調査を行うべきか、紙の教科書と同じスケジュールで検定作業を行えるのか、そもそも検定制度に馴染むのか、などの問題が生じ、これらが整理されていない現段階では、デジタル教科書は検定の対象外とされています。また、「無償給与」については、デジタル教科書の価格が高騰することのないようにする施策はどのようなものがあるか、財源はどうするのかなどの問題があります。さらに、「使用義務」については、デジタル教科書に収録されるコンテンツ・範囲が紙の教科書と比して多様化かつ増加した場合、それらを全て学習範囲とすべきか、現在でも限

られた時間内での履修に苦心している中、全てを学習範囲とすることが現実的ではないとすると、どのような範囲に限定すべきかなどの問題も生じます。

デジタル教科書の特性、良さを活かした導入を進めるならば、現行制度について、そのまま要件を満たし義務等を遂行するのか、あるいは、それらを緩和する方法を模索するか等の判断が避けられないと思われませんが、整理すべき問題が複雑かつ膨大であるため、現段階では議論が熟しておらず、デジタル教科書を「教科書」に含めず「教材」として取り扱う方向で対応しているのが現状です。

(2) 著作権法上の取扱いと問題点

「教科書」として取り扱われないことは、上記のみならず、著作権法上も大きな影響を及ぼしています。下記のとおり、著作権法第 33 条（教科用図書等への掲載）および第 33 条の 2（教科用拡大図書等の作成のための複製等）では、著作権権利制限の対象を「教科用図書」としており、「検定」の対象外であるデジタル教科書は、その要件である「文部科学大臣の検定を経たもの又は文部科学省が著作の名義を有するもの」を満たすことができないため、一般的な書籍と同様に第 33 条等の権利制限規定は適用されないことになっています。

著作権法第 33 条第 1 項

公表された著作物は、学校教育の目的上必要と認められる限度において、教科用図書（小学校、中学校、義務教育学校、高等学校又は中等教育学校その他これらに準ずる学校における教育の用に供される児童用又は生徒用の図書であって、文部科学大臣の検定を経たもの又は文部科学省が著作の名義を有するものをいう。以下同じ）に掲載することができる。

2 前項の規定により著作物を教科用図書に掲載する者は、その旨を著作者に通知するとともに、同項の規定の趣旨、著作物の種類及び用途、通常の使用料の額その他の事情を考慮して文化庁長官が毎年定める額の補償金を著作者者に支払わなければならない。

デジタル教科書が著作権の権利制限規定の対象外となることにより、生じ得る問題には、たとえば、下記のようなものがあります。

a) 利用可能な著作物の減少、質の低下

紙の教科書と同一内容を PDF 等で電子的に表示させる際、紙では許諾なく利用できていた著作物であっても、著作権者の許諾が得られなければ、電子化することは許されないため、紙の教科書と同じ内容を担保できなくなるという状況が発生し得ます。また、教科書のデジタル化に向けたプログラム等の開発にかかる費用、労力のみならず、著作権処理に関する膨大な費用、労力、時間などの重い負担が生じるため、教科書出版社は、教育には適した著作物であっても、権利者不明や許諾交渉難航が予想される場合はそれらの利用を諦め、手続き負担の少ない著作物の採択、あるいは権利処理コストに見合った高額な価格設定をせざるを得なくなるおそれがあります。

実際に、過去にデジタル教科書を作成した教科書発行会社の例によれば、小学 1 年生から 6 年生を対象とした国語の教科書のデジタル化に向けたテキスト、イラスト、写真などについて、約 340 人の著作権者との許諾交渉に約 2 年を要しており、「もっとも難しかったのは、プログラムでも機能でもなく、著作権の許認可」であったと述べられています。⁽¹⁸⁾

b) 煩雑な権利処理、契約管理（利用方法、費用負担の相違など）

許諾が不要な紙の教科書とは異なり、デジタル教科書製作に際しては、著作権者ごとに細かな条件を確認する必要があります。ある出版社によれば、デジタル教材の権利処理については、「(1) 学校での使用を想定し利用許諾を得ること、(2) 期間を設けて利用許諾を得ること、(3) 著作権以外の様々な権利処理があること、(4) 様々な種類の媒体や配信方法が」あり、(4) の様々な配信方法等については、「コンテンツの入ったメディアをインストールする際、直接個々の PC なのか、学校のサーバなのか、または校外にある教育委員会のサーバへ落として学校へ配信なのかといった著作物利用費用の発生の違いにより、かかる費用も異なる」ことが紹介されています⁽¹⁹⁾。また、同記事によれば、「デジタル教科書に書き加えた履歴が残る、いわゆるデジタルポートフォリオの活用は学習者にとって役立つものだが、教科書利用の期間が過ぎてしまうと、データから教科書部分が消えてしまうことになる」として、使用許諾期間経過後の課題についてもあげられています。

さらに、教科書出版社と各学校が使用許諾契約を締結する際も、教科ごとに複数の出版社と契約を締結するため、各社毎に、禁止条項、使用範囲、使用期限などが異なり、学校側、児童生徒が教科毎の禁止条項に留意し、データの抹消等を行う必要が発生することも考えられます。

このように、著作権者、出版社、学校など教科書を巡る契約当事者の間で、紙の教科書には存在しなかった非常に煩雑かつ複雑な契約等の管理が発生することになります。

c) 諸外国や私立校との教育格差

諸外国や私立校ではデジタル教科書およびデジタル教材が活用されていった場合、これらの学校と公立校との間で教育の内容に差が生じる可能性も懸念されます。

4. 諸外国におけるデジタル教科書の活用状況

2016 年に発表された公益財団法人教科書研究センターの調査報告⁽²⁰⁾において、デジタル教科書に関する欧州、北欧、アジア等の活用状況が記されていますので、参考までにその中から下記 2 国での事例をご紹介します。

(1) 米国

2010 年以降、米国ではタブレット端末、LMS (Learning Management System / 学習管理システム) の利用等が広まりました。教育関連出版社や学術団体が加盟する全米出版協会では、デジタル商品の製作技術、クラウドを用いた流通のプラットフォーム規格などを作成しており、同協会初等中等教育部門の専務理事である Mr. Jay Diskey 氏によれば、「現在、初等中等教育機関向けの教育出版物はほとんどがデジタル化されているが、教材はデジタル教材が 3 割、紙の教材が 7 割」と報告されています。

また、米国では、紙の教科書は約 90 ドルである一方、デジタル教科書（執筆者注：デジタルコンテンツ費用）は約 40-50 ドルという低廉な価格で提供されており、毎週、データ更新がなされるなど教材としての利用価値が高いだけでなく、費用も利用しやすいものとなっているようです。その他、バージニア州フェアファックス郡の学校において、課題や資料の配布、図書への推薦文貼付による読書意欲の向上などに QR

コードが活用されている事例も紹介されています。

(2) 韓国

韓国では、初等・中等など教育の段階毎および教科毎に国定・検定又は認定のいずれかの教科用図書の使用義務が大統領令により定められています。韓国著作権法上の「教科用図書」は、我が国でいう「紙の学習者用教科書」のみならず、教師用指導書、レコード・映像・デジタル教科書等の電子著作物を包含する語となっており、これらの様々な形式の教科用図書について検定が実施されています。

このため、公表された言語、美術、写真に加え、音声や動画などの著作物についても、検定を経れば、補償金を支払うことにより著作権者の許諾不要で利用可能となっています。

また、利用者から著作権者への円滑な支払いを可能とするため、文化体育観光部長官が指定する団体を通じた補償金の支払いを 2006 年改正で定めており、2008 年に設立された「韓国複製転送著作権協会」が教科用図書の補償金の徴収、分配、管理業務を行っているとのこと。

なお、小中学校では、紙の教科書やデジタル教科書のみならず、児童生徒が自宅学習で使用する外国語教育の CD 教材などの補助教材も国により無償で給与されているようです。

さらに、同報告書では、社会、理科、英語、家庭科など科目毎に各校での ICT 教育の実施例が具体的に紹介されています。たとえば、ソウルのガゼウル中学校では、生徒同士、生徒と教員の間で双方向のコミュニケーションが可能なウィドゥラン (Wedorang) という学習管理システム等が導入されており、同校では、理科の実験において、個々の生徒がスマートパッドから実験に必要な情報を引き出し、意見交換しながらグループ単位で実験に取り組み、その実験結果をオンライン上でクラス全体に共有したり、放課後の課題提出をオンラインで行ったりするなどして、校内、校外の学習に取り入れられているようです。

5. 提言

デジタル教科書・教材の効果的な早期導入が待ち望まれるものの、上述のとおり、課題整理、メリット・デメリットの検証に時間を要することが予想されます。このため、当委員会第一部会では、現段階で早急

に取り組むべき対策に絞り検討した結果、著作権法において下記改正を提案いたします。

5-1 提言 1～著作権法第 33 条について～

(1) 提言 1-1

検定教科書の発行会社が制作したデジタル教材の掲載内容について、前記検定教科書との同一性が前記発行会社によって担保されるならば、その内容を前記デジタル教材に表示させることにより、著作権法第 33 条の範囲を拡張すべきと考えます。

(理由)

「デジタル教科書」の位置付けに関する検討会議の最終まとめ⁽²¹⁾、以下「最終まとめ」という)によれば、デジタル教科書・教材の導入に際しては、デジタル教科書を紙の教科書に代えて使用するためには制度上の手当てが必要であることなどから、当面は、紙の教科書を主たる教材として使用しつつデジタル教科書を補助教材として使用する方向であること、また、紙の教科書とデジタル教科書の内容は同一との前提に基づき検定は不要との見解などが示されています。ところが現行法では、仮にデジタル教科書と紙の教科書の内容が同一であったとしても、デジタル教科書は、検定を経っていないという理由により、教科書への掲載であっても著作権法第 33 条が実質的に適用されないことになり不合理です。もし、拡張適用されないならば、デジタル教科書への許諾を得ることが容易でない権利者の作品については、紙の教科書への掲載も躊躇することにもなりかねないため、少なくとも紙の教科書と同一内容のデジタル教科書については、条文上も権利制限規定の対象とし、最終まとめの見解を担保する必要があると考えます。

上記を明記することにより、少なくとも紙の教科書をデジタル化したために、コンテンツの減少や質の低下を招く事態は避けられ、紙の教科書とはほぼ同様の質を維持することが可能となります。なお、第 33 条の権利制限規定が適用される場合は、紙の教科書同様に著作権者に補償金が支払われるべきこと、また、著作者への通知義務、同一性保持権などに留意すべきことは言うまでもありません。

(2) 提言 1-2

検定教科書の発行会社が制作したデジタル教材に掲

載された内容およびこれにリンクされたページの内容について、前記検定教科書の内容と密接な関係のある著作物であれば、その内容を前記デジタル教材に表示させることまで、著作権法第 33 条の範囲を拡張すべきであると考えます。

(理由)

紙の教科書と合わせ、デジタル教科書を補助教材として併用する場合において、提言 1 - 1 ではデジタル教科書と紙の教科書の内容が同一である前提で検討していますが、教育の充実化を図る本来の目的に沿ってデジタル教科書の良さを活かすならば、紙の教科書と同じ内容が掲載されているのみでは、補助教材としての意味はありません。そこで、紙の教科書の掲載内容からは超えたものであっても、これと密接に関連するデジタル教科書の内容については、著作権法第 33 条の権利制限規定が拡張して適用されるべきであります。

なお、紙の教科書と関連性の低い著作物にまで権利制限規定を及ぼせることは、著作権者の利益を不当に害するおそれがあるため、公益を目的とする法趣旨と著作権者の利益均衡を鑑み、「検定教科書の内容と密接な関係のある著作物」に限定する必要があります。

また、教科書発行会社が上記のような「密接な関係」について判断する際に、当該関係のある範囲を逸脱することをおそれ、萎縮し、極めて限定した範囲の内容に留めたり、各発行会社によって判断基準に差異が生じたりすることを回避するためにも、「密接な関係」の判断の一助となる細則、ガイドライン等を整備し、実効性を担保することは不可欠であると考えます。

(3) 提言 1 - 3

著作権法第 33 条に定める権利制限行為を外部のデジタル教科書用サーバに保管すること、児童生徒が使用する端末に配信することにも拡張すべきであると考えます。

(理由)

著作権法第 33 条は紙の教科書を前提としていますが、公衆送信を重要な要素とするデジタル教科書についても権利制限の対象とするならば、教科書用サーバへの保管や、児童生徒が使用する端末への配信といった紙の教科書では想定されていない利用行為について

も明記しなければ実効性がないためです。

5 - 2 提言 2 ~ 著作権法第 33 条の 2 について ~

著作権法第 33 条の 2 の規定において、利用者の主体的要件である「弱視の児童または生徒の学習の用に供するため」の要件を外すべきであると考えます。

(理由)

デジタル教科書・教材では、文章の拡大や文字数を自動的に変更するリフローを容易に行なうことができます。しかしながら著作権法第 33 条の 2 の規定において、利用者の主体的要件が存すると、前記要件を満たさない弱視ではない児童または生徒の利用者は、デジタル教材に拡大機能やリフロー機能があったとしても使用が禁止されるとの誤解を生じるおそれがあります。

なお、前記最終まとめでも、拡大機能やリフロー機能は、デジタル教科書・教材の特定の場面における用途にとどまり、常時その状態で使用するものでないこと等を鑑みれば、拡大教科書等が検定を経ないことと同様、拡大機能等についても改めて検定を経る必要はないと指摘されていますが、上記で「同様」とされた拡大教科書等への権利制限規定（著作権法第 33 条の 2）において利用者の主体的要件が定められていますと、やはり上記誤解は解消し得ないと思われま。

一方で、著作権法第 33 条の 2 において、主体的要件をなくしたとしても、實際上、弱視ではない児童または生徒への紙媒体の拡大教科書の需要が発生する訳ではなく、単にデジタル教材における拡大機能やリフロー機能を気兼ねなく利用できるに過ぎないため、著作権者に対する不利益は極めて小さいものと思われま。

6. まとめ

2016 年 12 月に発表された最終まとめでは、デジタル教科書の効果等の検証が不十分でデジタル移行への不安がぬぐいきれない現状では、紙の教科書かデジタル教科書かの二者択一を迫るような検討はなされるべきでないとして、基本的には、我が国の教育に大きな役割を果たしてきた紙の教科書を主たる教材として使用し続けながら、必要に応じて補助的にデジタル教科書を導入し、実際にデジタル教科書を使用した効果・影響等の検証を踏まえて、段階的かつ慎重に導入を進

めていくことが適当であると判断されています。

また、限られた時間内で指導すべき範囲が更に広がることが懸念されたためか、教育委員会や学校関係者等からは「紙の教科書とデジタル教科書の学習内容は同一とし、使用義務が課される教科書の内容は必要最低限とすべき」という意見が多数あったことが紹介されています。

このことからデジタル教科書を、紙の教科書を前提として長年受け継がれてきた制度にそのままあてはめることは困難であること、デジタル教科書の純粋な教育上のメリット・デメリットの検証のみならず、制度の検討・整理を行わずしてデジタル教科書導入を進めることはできない事情が窺い知れます。

もちろん、デジタル教科書を「教科書」に含めず、「教材」としてのみ使用し続け、紙の教科書と同一内容についてのみデジタル化するのであれば、現行制度に関する難題を整理し、手当てを施す必要はないかもしれません。しかし、それでは、現状のまま、使用可能なコンテンツも使用方法も制限されることとなり、デジタル教科書の本来の良さを活かすことは不可能です。

「教科書の作成にあたっては、古今東西にわたる文化的所産のうち著作権によって保護されている著作物についても、いちいち著作権者等の許諾を取りつける煩雑さと労力を避け広く教育のために最適な教材を得ることができるように自由な利用を認めている。」⁽²²⁾との立法趣旨に照らせば、「デジタル教科書」についても、「最適な教材を得ること」が未来を担う児童生徒の教育の充実を図るためにも不可欠であることは疑いの余地はありません。

最終まとめにおいても、デジタル教科書の「公共性については、紙の教科書と何ら変わるものではない」と記されているとおり、紙であろうとデジタルであろうと「学校教育の目的上必要と認められる限りにおいて」、もっとも適切な著作物を利用可能とすることが、我が国の未来を担う人材の育成に肝要であることに変わりはなく、当面は紙と同一の内容についてデジタル化し、紙の教科書の補助として使用せざるを得ないとしても、段階的に現行法制度におけるデジタル教科書の取り扱いを総合的に整理、再検討し、諸外国の例を参考にしながら、より柔軟かつ効果的な利用を促していくことが必要であると考えます。

(参考文献)

- (1) 加戸守行『著作権法逐条講義 (6 訂新版)』229 頁
- (2) 『次世代知財システム検討委員会報告書～デジタル・ネットワーク化に対応する次世代知財システム構築に向けて～』8 頁
- (3) 中山信弘『著作権法 (第 2 版)』398 頁
- (4) 『平成 23 年文化審議会著作権分科会報告書』44 頁～48 頁
- (5) 『次世代知財システム検討委員会報告書～デジタル・ネットワーク化に対応する次世代知財システム構築に向けて～』14 頁。
- (6) 『次世代知財システム検討委員会報告書～デジタル・ネットワーク化に対応する次世代知財システム構築に向けて～』10 頁
- (7) 『次世代知財システム検討委員会報告書～デジタル・ネットワーク化に対応する次世代知財システム構築に向けて～』12 頁
- (8) 『次世代知財システム検討委員会報告書～デジタル・ネットワーク化に対応する次世代知財システム構築に向けて～』13 頁
- (9) 中山信弘『著作権法 (第 2 版)』397 頁
- (10) 『次世代知財システム検討委員会報告書～デジタル・ネットワーク化に対応する次世代知財システム構築に向けて～』14 頁
- (11) 田村善之『著作権の制限のメニューとその選択の在り方』(次世代知財システム検討委員会第 2 回配布資料) 8 頁～9 頁
- (12) 文部科学省ウェブサイト「教育の情報化ビジョン」(2011)
<http://www2.japet.or.jp/info/mext/ICTvision-pamphlet.pdf>
- (13) 文部科学省ウェブサイト (参考資料 7) 「デジタル教科書」に関する検討の視点について
http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/110/shiryo/attach/1365535.htm
- (14) 文部科学省ウェブサイト「教科書とは」
http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/kyoukasho/gaiyou/04060901/1235086.htm
- (15) 文部科学省ウェブサイト「教科書無償給与制度」
http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/kyoukasho/gaiyou/990301m.htm
- (16) 文部科学省ウェブサイト「教科書検定の趣旨」
http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/kyoukasho/gaiyou/990301c.htm
- (17) 文部科学省ウェブサイト「教科書 Q&A」
http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/kyoukasho/010301.htm
- (18) COMZINE「デジタル教科書が授業を分かりやすくする」(2010)
<http://www.nttcom.co.jp/comzine/no083/newdragnet/index.html>
- (19) ICT 教育ニュース「DiTT / デジタル教科書の課題「著作権問題で議論」(2015)
<http://ict-enews.net/2015/12/03ditt/>
- (20) 文部科学省ウェブサイト「諸外国におけるデジタル教科

書・教材の活用について～平成 26～28 年度科研研究現地調査から～」(公益財団法人教科書研究センター) 米国 18～20 頁, 韓国 2～15 頁(2016)

http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/110/shiryo/_icsFiles/afieldfile/2016/11/07/1378984_7.pdf

(21) 文部科学省ウェブサイト「『デジタル教科書』の位置付けに関する検討会議 最終まとめ」9-12 頁, 16 頁, 25 頁ほか(2017)

http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/110/houkoku/_icsFiles/afieldfile/2017/01/27/1380531_001.pdf

http://www.mext.go.jp/component/b_menu/shingi/toushin/_icsFiles/afieldfile/2017/01/27/1380531_002.pdf

(22) 半田正夫, 松田政行著「著作権法コンメンタル 2」頸草書房 213 頁(2009)

(原稿受領 2017. 6. 30)