

令和4年4月27日
文化庁著作権課

「著作権法施行令の一部を改正する政令案」及び「著作権法施行規則の一部を改正する省令案」に関する意見募集の結果について

標記のパブリックコメント募集について、令和4年3月14日から令和4年4月12日までの期間、電子メール・郵便・ファックスを通じて、広く国民の皆様から御意見の募集を行いましたところ、本件に係る御意見を14件いただきました。

いただいた御意見の概要及びそれに対する文部科学省の考え方は別紙のとおりです。なお、とりまとめの都合上、内容により適宜集約させていただいております。

貴重な御意見をお寄せいただき、厚く御礼申し上げます。

分野	主な御意見の概要	御意見に対する考え方
1 インターネット送信された著作物等の表示の大きさ	<p>単位にインチを用いることは計量法の趣旨に反し不適切ではないでしょうか？政府全体の取り組みとしてインチを用いることは避けるべきではないか。</p>	<p>概要ではわかりやすさの観点より「100インチ」としておりますが、条文では計量法及び他法令の規定を踏まえ規定しております。</p>
	<p>賛成する。個人的に又は家庭内で閲覧する場合の大きさと同等の大きさについて、本政令案では、社会の実態が踏まえられており、その具体的な表示の大きさについて異論ない。</p>	<p>賛成の御意見として承りました。</p>
2 特定絶版等資料に係る著作物等のダウンロード等を防止するための措置	<p>法律では「自動公衆送信を受信して行う当該著作物のデジタル方式の複製を防止し、又は抑止するための措置として文部科学省令で定める措置」を定めること、そう委任しています。しかるに今回定めようとするものは「いずれか」と言うことだから一つでも満たされれば良いということでしょうか</p>	<p>御認識の通りです。</p>
	<p>今回「特定絶版等資料に係る著作物等のダウンロードを可能とするボタン等の提供を行わないこと」を定めるということですが、法律では「デジタル方式の複製を防止し、又は抑止するための措置」を定めること、そう委任しています。「ボタン等の提供を行わないこと」と例えば紙幣の透かしに相当するような複製防止に係わる「技術的措置」では、ニュアンスが違うのではないのでしょうか。</p>	<p>「デジタル方式の複製を防止し、又は抑止するための措置」に関しては、新法第31条第4項は当該措置を講じる対象を著作物等に係るデータそれ自体には限定しておらず、例えば当該データを閲覧するシステムを対象とした措置を定めることも排除されないと考えられます。新規則では、「デジタル方式の複製を防止」するために、特定絶版等資料に係る著作物等に係るデータを閲覧するためのシステムにおいて、当該データのダウンロードを可能とするボタン等の提供を行わないことを定めるとともに、これを「抑止」するために、当該データにおいて利用者ID等の情報を表示し、かつ、プリントアウト時にその旨のメッセージを示すことを「技術的措置」として講ずることを定めることとしており、それぞれ異なる目的で構</p>

		ずる措置となります。
	<p>悪質な人ならキャッシュ見たりプリントスクリーン、ウェブ開発ツールやページ情報見たりいろいろ対策取って来るのではないのでしょうか。</p>	<p>データのダウンロードを防止・抑止する技術的措置を講じて送信したとしても、利用者による悪質な違反行為によって権利者の利益が不当に害されることを防止する観点から、利用者を登録・管理する仕組みを定めております。これにより、利用者による悪質な違反行為が判明した場合に、サービスの利用停止を行うことが可能となります。</p>
	<p>ダウンロードを防止・抑止するための技術的措置について、プリントアウト時の対策は講じるようですが、パソコンでのプリントスクリーンやスマートフォンでのスクリーンショットについては、どのような対策をとるのでしょうか。この省令の改正案の概要を読む限り、何にも対策がとられていない気がします。</p>	<p>データのダウンロードを防止・抑止する技術的措置を講じて送信したとしても、利用者による悪質な違反行為によって権利者の利益が不当に害されることを防止する観点から、利用者を登録・管理する仕組みを定めております。これにより、利用者による悪質な違反行為が判明した場合に、サービスの利用停止を行うことが可能となります。</p>
	<p>読書バリアフリー法の観点から、版面をダウンロードしてOCRをかけ、音声変換や点訳を容易にできるよう、ダウンロードボタンを設置するべきと考えます。ネット環境のない場所で資料を読むためにも、ダウンロードは必要です。</p>	<p>視覚障害その他の障害により視覚による表現の認識が困難な方については、既に著作権法第37条第3項及び著作権法施行令第2条により、一定の場合に、政令で指定された福祉事業者等が、音声変換・点訳等の必要な方式により、複製し、又は公衆送信を行うことが認められております。</p>
	<p>「データのダウンロードを防止・抑止する技術的措置」の一つとして、①「著作物等のダウンロードを可能とするボタン等の提供を行わないこと」とされている。具体的には、ストリーミング配信などによりダウンロードできない方式による提供を意味し、また、プリントアウトもできない方式を意味しているとのことである(文化庁著</p>	<p>概要ではわかりやすさの観点より「著作物等のダウンロードを可能とするボタン等の提供を行わないこと」としてありますが、条文ではデジタル方式での複製についてより厳密に記載しております。</p>

	<p>作権課に問い合わせた際の電話回答)。</p> <p>「ボタン等の提供を行わない」との文言からは、上記の具体的な意味は直ちには導かれまいと考えられ、省令に記載する場合にはより具体的な記載にし、また、省令の解説として上記の意味を明確に説明することが必要である。</p>	
	<p>「データのダウンロードを防止・抑止する技術的措置」として、新規則の①では「国立国会図書館において特定絶版等資料に係る著作物等のダウンロードを可能とするボタン等の提供を行わないこと」としている。デジタルデータの送信についてはとりわけ厳格な技術的な複製防止措置が必要とされることから、「ボタン等の提供」については、ダウンロードができないようにすることなどをより具体的な内容として省令に規定すべきである。</p>	<p>概要ではわかりやすさの観点より「著作物等のダウンロードを可能とするボタン等の提供を行わないこと」としてありますが、条文ではデジタル方式での複製についてより厳密に記載しております。</p>
	<p>1. 複製の「防止」又は「抑止」概念について</p> <p>新法31条4項は、「デジタル方式の複製を防止し、又は抑止するための措置」を文部科学省令に委任しています。これを承けて制定されるべき省令は、支分権該当行為である複製行為それ自体を防止又は抑止する手段である必要があると考えます。</p> <p>ところが、本省令案では「ダウンロードを可能とするボタン等の提供を行わないこと」又は「著作物等のデータに利用者ID等の情報を表示し、かつ、プリントアウト時にその旨のメッセージを示すこと」を定めるとしています。</p> <p>現行法2条1項20号においては、防止とは「行為それ自体を止めること」とされ、抑止とは「行為それ自体は止めないものの、その結果に著しい障害を生じさせること」とされています(加戸守行『著作権法逐条講義』(著作権情報センター, 七訂新版, 2021) 63頁)。</p> <p>「ダウンロードを可能とするボタン等の提供を行わないこと」は、支分権該当行為としての複製行為を止める措置でも、複製行為の結果に著しい障害</p>	<p>新法第31条第4項は、私的目的でのダウンロードなど、法律上は適法に行うことができる著作物等の利用についても抑止又は防止することができるよう、一定の技術的制限を設ける趣旨で規定するものであり、「技術的保護手段」の定義として著作権等の侵害行為に対応するための抑止又は防止の機能を求める法第2条第1項第20号とはその趣旨・目的を異にしています。</p> <p>このため、新法第31条第4項と法第2条第1項第20号とは規定の仕方が異なっており、「抑止」についても、新法第31条第4項では「著作権等を侵害する行為の結果に著しい障害を生じさせることによる当該行為の抑止をいう。」との限定をしております。</p> <p>したがって、法第2条第1項第20号での「技術的保護手段」の定義は</p>

	<p>を生じさせる措置でもありませんので、複製を防止又は抑止する措置ではありません。複製の対象である複製物へのアクセスを困難にする技術です。</p> <p>また、「著作物等のデータに利用者ID等の情報を表示し、かつ、プリントアウト時にその旨のメッセージを示すこと」も、支分権該当行為としての複製行為を止める措置でも、複製行為の結果に著しい障害を生じさせる措置でもありませんので、複製を防止又は抑止する措置ではありません。デジタル方式の複製を行うことに対する心理的障害を付加するにすぎません。</p> <p>したがって、本省令案の措置は、新法31条4項の定める「複製を防止し、又は抑止するための措置」に該当しないものと考えます。</p> <p>2. 新法31条4項と法47条の3との相違について</p> <p>「美術の著作物等の譲渡等の申出に伴う複製等」に関する著作権法47条の2では、「著作物の複製を防止し、又は抑止するための措置その他の著作権者の利益を不当に害しないための措置として政令で定める措置」を政令に委任しています。</p> <p>この規定では「複製を防止し、又は抑止するための措置」に限定しておらず「その他の著作権者の利益を不当に害しないための措置」も政令に委任しています。</p> <p>それを承けた著作権法施行令7条の3第2号ロでは、(1) 著作物の複製を電磁的方法により防止する手段、かつ、著作物の複製に際しこれに用いられる機器が特定の反応をする信号を著作物とともに送信する方式としています。</p> <p>この規定は「著作物の複製を防止し、又は抑止するための措置」と解され、法2条1項20号の「複製を防止し、又は抑止する」の従来からの理解と一致しています。</p> <p>法47条の2は、平成21年改正法で導入された</p>	<p>新法第31条第4項の解釈に直接影響するものではありませんので、この点の影響があることを前提に展開されている論点については割愛いたします。</p> <p>いずれにせよ、新法第31条第4項で求められているのは、国立国会図書館より自動公衆送信された著作物の複製物のダウンロードを防止又は抑止するための措置であるところ、①又は②の措置等を定めることにより、少なくともダウンロードの抑止になると考えられることから、原案のような内容としております。</p>
--	--	---

規定です。この法改正に関する御庁の当時の担当官はその著書の中で、複製防止手段を用いない場合と複製防止手段を用いる場合に分けて、前者を著作権法施行令7条の3第2号イとし、後者を著作権法施行令7条の3第2号ロとしています（池村聡『著作権コンメンタル別冊平成21年改正解説』（勁草書房，2010）71頁）。

著作権法施行令7条の3では、従来理解による「複製を防止し、又は抑止する」技術措置以外の措置も定めています。法47条の2で政令に委ねているのは、複製を防止又は抑止する措置に限定されていないのですから、法律の委任からの逸脱はありません。

著作権法47条の2と異なり、新法31条4項は、「デジタル方式の複製を防止し、又は抑止するための措置」に限定して省令に委任しているのですから、「複製行為それ自体を止める」措置か、複製「行為の結果に著しい障害を生じさせる」措置を省令で定めなければならないと考えます。

3. 令和3年改正法2条1項9号の7ハとの関係について

令和3年改正著作権法2条1項9号の7ハで「デジタル方式の複製を防止し、又は抑止するための措置」が文部科学省令に委ねられています。これを承けて著作権法施行規則1条で「送信元識別符号等の提供を行わない措置」を定めました。本省令案はこれを踏襲するものだと思います。

しかし、法31条4項が、従来からの複製の「防止」及び「抑止」概念と異なる措置を省令で定めてもよいとする趣旨であるならば、法47条の2のように複製の防止又は抑止の措置に限らず、「その他の著作権者の利益を不当に害しないための措置」というような文言が入っていないのではないのでしょうか。

そして、本省令案の「著作物等のデータに利用者

	<p>ID等の情報を表示し、かつ、プリントアウト時にその旨のメッセージを示すこと」までデジタル複製を防止又は抑止する措置に相当するというのは、従来からの「複製又は抑止」概念からの乖離がより増幅されることになると思われます。</p> <p>4. 複製防止又は抑止技術の実効性について</p> <p>複製を防止又は抑止する技術的措置については、これを回避又は無効化する技術の登場が当然予想されます。したがって、回避又は無効化する技術の規制と一体でなければ実効性が確保できません。</p> <p>本省令案では、現行法上の回避又無効化技術の規制によって、担保されない点でも妥当性に疑問があると考えます。</p>	
	<p>権利者の利益が不当に害されることを防止するという趣旨は理解できるものの、研究等においては、資料に掲載された図版等を引用するという需要も予想されるので、①において、ダウンロードが一切できないということであれば、研究活動への支障が大きいと考えます。また、②の利用者 ID 等の情報を表示する場合においても、文字の判読に支障をきたしたり、引用したい図版等に表示が重なるというこのないような表示である必要があると考えます。</p>	<p>新規則においては①又は②のいずれかの措置を講ずることを定めることとしており、いずれの措置を採用するかを含め、具体の運用については、関係者間の協議を踏まえて、国立国会図書館において適切に対応されるものと存じます。</p>
	<p>「データのダウンロードを防止・抑止する技術的措置」として、新規則②では、「著作物等のデータに利用者 ID 等の情報を表示し、かつ、プリントアウト時にその旨のメッセージを示すこと」としている。美術の画集などではページごとに著作物全部が複製されているので、すべてのページに利用者名などの情報が記載される必要がある。透かしについては、「ページごとに目視できないタイプの電子透かしを入れ、欄外に利用者の本名とメールアドレスを記載する」ことを省令に規定すべきである。</p>	<p>規則においては①又は②のいずれかの措置を講ずることを定めることとしており、具体の運用については、関係者間の協議を踏まえて、国立国会図書館において適切に対応されるものと存じます。</p>
	<p>賛成する。権利者の利益が不当に害されるのを防止することは重要であり、本省令案では、関係者間での協議が踏まえられているとのことから、異論ない。①国立国会図書館において特定絶版等資料に</p>	<p>賛成の御意見として承りました。</p> <p>なお、著作物等のデータに表示される情報に含まれる内容につきま</p>

	<p>係る著作物等のダウンロードを可能とするボタン等の提供を行わないこと、②著作物等のデータに利用者 ID 等の情報を表示し、かつ、プリントアウト時にその旨表示すること、の複数の措置があるのは、臨機応変に対応されるためと認識している。なお、「利用者 ID 等」には、利用者 ID の他に何が含まれるのか具体的にされることを要望する。</p>	<p>しては、新規則において利用者を特定するために必要な内容を定めるほか、関係者間の協議を踏まえて、国立国会図書館において適切に対応されるものと存じます。</p>
	<p>新法第 31 条第 4 項にかかる著作物データのダウンロード防止・抑止のための技術的措置を講ずることについて、法改正にあたっての意見聴取にも権利者への影響が不透明なことから、ストリーミングによる閲覧に留めるべきということを述べた。</p> <p>その後、「国立国会図書館による入手困難資料の個人送信にかかる関係者協議会」へ著作権等管理団体として参画の機会をいただき、パブコメにおいても本協議を踏まえた方向性「著作物等のデータに利用者 ID 等の電子透かしをいれること、プリントアウト時に複製防止又は抑止のためメッセージを出すこと」が示されており賛同の意を表する。</p> <p>法改正については、新型コロナウイルス感染症拡大による図書館等の休館の増加により、インターネットを通じた図書館資料へのアクセスが顕在化したことが理由の一つとして挙げられており、本改正もそれらのニーズに応えるものとする。なお、デジタルトランスフォーメーションという変革期にあってデジタル技術が日進月歩であることを踏まえ、技術的措置については、適宜見直しを図ることが必要になるものとする。</p>	<p>賛成の御意見として承りました。</p>
	<p>「デジタル方式の複製」が一旦インターネットに流出してしまうと取り返しがつきません。利用者の利便性とのバランスをとりつつ、可能な限り強力な複製防止技術を導入することが大事ではないでしょうか</p>	<p>賛成の御意見として承りました。</p>
<p>3 登録情報 (氏名及び 連絡先その 他文部科学</p>	<p>登録情報として、「関係者間での協議を踏まえ、『住所』を登録させることを定める」こととなったが、「関係者間での協議」とはいかなる内容であったか。すなわち利用者による悪質な違法行為の防止の</p>	<p>協議会での協議の内容については非公開とされておりますので回答を差し控えます。</p>

<p>省令で定める情報)</p>	<p>ための必要性についての協議の内容はいかなるものであったか。</p>	
	<p>周知のように、捜査機関は図書館に対して、利用者情報、利用情報、図書館内の防犯カメラ映像の提供などを求める「捜査関係事項照会」を頻繁に行っている。</p> <p>また、2021年の改正個人情報保護法は、その目的が個人情報保護の強化より民間レベルでの個人情報の利活用促進へと大きく転換した。そして地方自治体の個人情報保護条例を国レベルの個人情報保護法へ統一化（保護水準の低下）することが図られている。</p> <p>さらに、警察法改正によって全国を捜査対象とする「サイバー警察局」「サイバー特別警察隊」がこの4月に創設された。それによってインターネットで送信される利用者情報、利用情報などを含むサイバー領域で不適切・違法な個人情報の収集・保管がなされる懸念が増した（「警察庁に『サイバー警察局』などを新設する警察法改正に対する声明」4月1日、出版協声明）</p> <p>(https://jpn01.safelinks.protection.outlook.com/?url=https%3A%2F%2Fwww.shuppankyo.or.jp%2Fpost%2Fseimei20220401&data=04%7C01%7Cchosaku%40mext.go.jp%7Ce25ed8e078fd4686dfe108dac19af68%7C545810b036cb4290892648dbc0f9e92f%7C0%7C0%7C637853194753264628%7CUnknown%7CTWFpbGZsb3d8eyJWlQjoiMC4wLjAwMDAiLCJQIjoiV2luMzIiLCJBTiI6IklhaWwiLCJXVCi6Mn0%3D%7C2000&sdata=GJ5U3Yu53VnPVRb1aeTaKmEffUH1KIFLauGXNTT0XX0%3D&reserved=0)。</p> <p>文化庁に対して、以上の個人情報保護に関わる大幅な制度改正が登録情報の制度設計にどのような影響を及ぼすかについて、さらなる検討を要望する。</p> <p>また、新政省令が改正されたとき、文化庁は関連省庁と連携して、図書館利用者や図書館関係者に対する登録情報保護に関する制度理解を周知徹底させることを要望する。</p>	<p>御意見として承りました。</p>

<p>「データのダウンロードを防止・抑止する技術的措置」の一つとして、②「利用者ID等の情報を表示し、かつ、プリントアウト時にその旨のメッセージを示すこと」とされている。「利用者ID等の情報」とされているところ、少なくとも、その登録されている「氏名」及び「連絡先としての電話番号」が「等」に含まれることが必要である。</p> <p>絶版等資料は著作権が存続している。利用者は私的複製の範囲において複製することが許されるが、それ以外に複製したり公衆送信したりすることは著作権侵害行為になる。しかしながら、利用者の手元にあるのは電子データであり、極めて容易に複製したり公衆送信することができ、安易に著作権侵害をしてしまう利用者が生じることが大いに危惧される。また、そのような著作権侵害行為により公衆送信された資料は、更に複製・公衆送信され広く拡散する可能性が高いと言わざるを得ない。</p> <p>利用者ID情報は、国会図書館が保有する個人情報と照らし合わせて初めて氏名などを知ることができるに過ぎないので、利用者IDが表示等されるだけであれば一般には個人が特定されることはない。これに対し「氏名」及び「連絡先としての電話番号」も表示等されるのであれば、直ちに個人が特定されることになるので、上記のような著作権侵害を行う強い抑止効果が認められる。他方、利用者本人及び私的複製の認められる範囲での利用においては「ID」に加えて「氏名」及び「連絡先としての電話番号」が表示されても、何ら利用に支障はない。</p> <p>また、「情報を表示」については、当該資料を閲覧する者が閲覧する際に上記個人情報が表示されていることが認識できるような「透かし」などで表示される必要がある。</p>	<p>具体の運用については、関係者間の協議を踏まえて、国立国会図書館において適切に対応されるものと存じます。</p>
<p>賛成する。権利者の利益が不当に害されることを防止するのは重要であり、本省令案では、関係者間での協議が踏まえられているとのことから、異論ない。また、改正法では、国立国会図書館においてデジタル化された絶版等資料のデータを各家庭から閲覧することができるようになることから、本省令</p>	<p>賛成の御意見として承りました。</p>

	<p>案のとおり、登録情報に「住所」が含まれるのが望ましいと考える。</p>	
	<p>新法第 31 条第 4 項にかかる利用者の登録については、「国立国会図書館による入手困難資料の個人送信にかかる関係者協議会」においても、利用登録および利用規約への同意が必要とするとされた。</p> <p>現行の国立国会図書館の利用登録においても、氏名、生年月日、現住所を明記しそれらを確認できる本人確認書類の提示が必要とされているため、新規則においても利用者による違反行為防止の抑止の観点から「住所」の登録については妥当と考える。</p>	<p>賛成の御意見として承りました。</p>