

2020年9月30日

意見聴取の結果の授業目的公衆送信補償金の額への反映状況

2020年8月6日から開始されていた教育関係利用者団体等への意見聴取は、9月23日をもって締切としたが、その結果は、意見聴取先団体等の75団体中、回答を得たのは55団体等であり、回答中、妥当である又は意見、異議なしとした団体等は24団体であった。

意見聴取によって得られた意見に対応するために内容を精査した結果、補償金額に関する意見は次の2点に集約されると考えられた。この2点についてそれぞれ、検討の内容、対応を示すこととした。

なお、各団体に対しては、補償金額に関する意見以外の要望、意見等に対して、個別に回答を行うこととしているが、その回答詳細については別添の「意見への対応と回答一覧」を参照されたい。

(意見聴取によって得られた補償金額に関する主な意見)

- (1) 無償化を含む、補償金額そのものについての意見
- (2) 補償金額算定の根拠についての意見

(1) 無償化を含む、補償金額そのものについての意見への対応

本意見については、全国市町村教育委員会連合会、全国都道府県教育委員会連合会、日本私立中学高等学校連合会、指定都市教育委員会協議会、全国公立短期大学協会、一般社団法人国立大学協会、一般社団法人公立大学協会、日本私立大学団体連合会など、多くの団体から意見が寄せられた。内容については、おおむね補償金額が低廉であることを望むものであったが、一部、無償の継続を要望する声もあった。また、制度導入にあたって移行措置を希望する意見もあった。

これらの要望について、次の3点に要約した上で対応について検討を行った。

① 無償化の要望に対する検討

第一点目は無償化を要望する意見についてである。

この点については、基本的な考え方として、個人の財産である著作権を法によって制限することについては、個人の権利を過度に害さない等、一定の限界があると考えている。また、権利制限の代替措置として、教育に関する補償金徴収が国際的にすでに普及して久しい現状からも、日本において補償金制度が導入されることについては、適切な措置だと考えている。

制度の検討過程においても、その経過を踏まえると多年度にわたり文化審議会にお

ける議論を重ね、公衆送信権の権利制限という大きな変更に対して、補償金措置を置くことによって、広範囲な分野の権利者が理解を示した経緯がある。

このような経緯と状況において著作権法が改正され、施行されたことから、無償による制度の実施については、その立法の趣旨に反するものと考えられる。権利の保護と利用の円滑化というバランスの中で、本制度は議論されるべき問題であり、財源等の所在によって、制度自体の設計が変容することは不適切であろう。

しかしながら、令和2年度においては、新型コロナウイルス感染症の拡大という緊急事態に対応して、その施行にあたり、本協会は権利者団体と検討を行い、国難に対する緊急的かつ特例的な対応として無償化を決断した。

このような経緯の中で、本意見について検討を行ったが、非常時対応として実施した無償化については、継続するべきではないとの結論により、反映しないこととなった。

② 補償金額の減額に関する要望についての検討

補償金額の減額に関しても多くの団体から要望する意見があった。これに関しては(2)の算定根拠とも関連するが、提示した金額に関してさらに算定試算を試み、正当性について検討を行った。その結果、提示した補償金額については、適正であることが検証されたとの結論となったが、多くの意見を踏まえて、さらなる特段の配慮を行い、減額することとした。この減額幅については、義務教育等の状況なども考慮して、次の通り一律80円の減額とした。

学校種	意見聴取 提案金額	修正金額
小学校	200円	120円
中学校	260円	180円
高等学校	500円	420円
大学	800円	720円

(減額についての意見の反映)

補償金額への配慮を求める多くの意見に対応し、意見聴取時に提示した補償金額(年額)の基本としている小学校、中学校、高等学校、大学の額については、一律に80円の減額とする。その他の学校種については、それぞれ上記減額に準じる。

③ 経過措置の要望に対する対応

経過措置を要望する意見についてであるが、これは要望の理由に挙げられている事項が

財源確保措置が困難であることと、本協会の体制の未整備、また新型コロナウイルス感染症が未収束、の3点に集約される。

(ア) 財源確保が困難であるとの理由に対する検討

財源確保措置が困難であり、一定期間の補償金の免除を求める要望については、財源の問題と補償金制度のあり方を考えることとは別に議論されるべきものであり、授業目的公衆送信により権利者が一定の不利益を被っている以上、その不利益に対する正当な補償がない限り、補償金制度が適切に運用されているとは言えないと考える。適切な制度を設計し、実施することを前提とした上でその財源が検討されるべきものであろう。このために経過措置を置くための理由としては適当ではないと考えられる。なお、2020年度について無償での利用を認めたことは、事実上の経過措置だと考えていただきたい。

(イ) 本協会の体制が未整備であることを理由とすることへの検討

本協会は、補償金制度の本格運用に向けた体制整備など様々な準備を進めている。体制未整備による経過措置の要望については、要望されるような精緻な分配や調査のシステムは、利用の実態も大きく変化していく中で、複数年度にわたって整備されていくべき問題であり、ある時点をもって完成された、とするよりは、継続的に改善されていくべき事項と考えられる。このため、今後の補償金徴収の実施と並行して、常に改善することを前提とすると、本理由によって経過期間を設けることは妥当ではないと考えられる。

(ウ) 新型コロナウイルス感染症の未収束による理由に対する検討

新型コロナウイルス感染症の未収束を理由とする要望についてであるが、現在、このような特殊状況に対して、テレワーク導入など新しい生活様式への移行の取り組みが行われている。教育に関しても同様の状況で、継続的にオンライン授業を取り入れた教育体制への移行が進みつつあると考えられる。このような状況の中で、対面授業とオンライン授業の併用の問題は新型コロナウイルス感染症拡大の影響内にとどまらず、長期にわたる課題となる。このため、本年度のように、緊急に対応が困難な状況でオンライン授業が行われる時期は終了し、計画的、継続的に対面授業とオンライン授業の併用が進んでいく状況にあるといえる。

上記を鑑みて検討を行った結果、経過措置については反映しないこととした。

経過措置についての全般的な検討と対応は以上であるが、検討の過程で得られた見解としては、基本的には無償化措置を行って施行された本年度こそが、事実上の経過期間そのものであり、本年度の中で制度導入についての準備は行われるべきとの意見があった。

元来、補償金制度を創設しているにも関わらず、その補償金額を無償とすることについては、権利者全体の利益を損なう行為であり、本協会にその権限があるのか等、議論があったことも付言しておく。

(2) 補償金額算定の根拠に関する意見についての検討

補償金額算定の根拠については、多くの詳細な質問があったが、それについて下表に項目毎に本協会の考えをまとめた。また、その試算の前提とする使用料等への疑義もあったために、これまでの試算とは異なる、教科書補償金を基礎とした新たな試算を行い、検証を行った(※)。こちらの結果でも、提示した補償金額について、その適正性が検証されたと考えている。

下記に算定根拠に対する主な意見と本協会の回答について掲載する。

意見	本協会の考え
<p>○補償金額の算出根拠に係る説明が不十分。</p> <p>(理由)</p> <p>規程案説明書で算出されている補償金額 1,180 円の算出のもととなる単価の設定の考え方は合理性に欠けると考えられる(1-1. 4つ目の○)うえ、最終的に提案されている補償金額 800 円についても、「一旦提示した額を超える額とすることは理解を得にくいと考え、800 円のまま」とする算出の考え方についての説明も不十分である。また、「2019 年 2 月 19 日開催の教育著作権フォーラムで、補償金額(年額) 800 円と提示している」としており、そもそも算出根拠が明確になっていない。800 円については、教育著作権フォーラムにおいても理解を得られておらず、算出根拠を明確にすべきである。</p>	<p>ご指摘の点につきましては、様々な算出根拠について検討を行ってまいりましたが、提案させていただきました算出根拠は、現在、本協会の考える最善の算出方式になります。ただし、これまでなかった制度について、適正金額を算出することについて、その正当性を明らかに論拠づけることは困難だと思われまます。</p> <p>なお、800 円について著作物の教育利用に関する関係者フォーラムで理解を得たものではないことは承知しており、1,180 円で提示する、という選択肢もありましたが、額をできるだけ低廉に収めるためにもその選択はいたしませんでした。</p>
<p>○学術著作権協会の使用料規程を補償金算出の根拠とすることは適当ではない。</p> <p>(理由)</p> <p>この規程について教育機関が公衆送信を行う際に準用された実績は少ない。2018 年 12 月 12 日に開催された専門フォーラム(補償金)において、著作権等管理事業者が教育機関向けに公衆送信の許諾をした事例がほとんどないことが報告されていることを踏まえると、学術著作権協会の転載の使用料額を、審査基準に示されている「公衆送信に係る通常の使用料の額」として扱うのは無理がある。</p>	<p>他に実績が多い著作権等管理事業者の使用料規程がない中、算出根拠とした学術著作権協会の使用料規程が不適切であるというご指摘などについて勘案し、本協会では他の方式での算出を試みました。それは教科書補償金を基にして、これまでのものとは異なった考え方で算出した試算となります。この試算によっても、今回、減額した申請補償金額を上回るものの、減額前と同水準となっており、申請補償金額の妥当性は裏付けられると考えております。この補償金額については、今後の利用実態や調査</p>

	<p>などが進むことによって、より精緻で適正な算出方法について検討されるべきものと考えておりますが、3年後に予定されている見直しに向けて検討を重ねてまいります。</p>
<p>○教育現場での著作物の利用実績の調査・分析等が不十分。</p> <p>(理由)</p> <p>例えば、算出根拠には「授業にICTを活用して指導する能力のあるとされる教員が行う授業時間数」も係数の一つに使用されているが、実際に教育現場で著作物がどの程度利用されているか、可能な限り実態を把握する努力をした上で各係数を設定すべきではないか。利用実績の調査については、補償金額算定及び見直しの際の基礎データとして用いることができるよう、適正な方針のもとに行うことが望ましい。また、調査方法については、教育機関の負担軽減も考慮願いたい。</p>	<p>ご指摘のような実態を把握するためには、応分の調査が必要となります。現状では、そのような調査は困難であり、今後利用報告を重ねることでご指摘のような知見は自然と積み重なっていくものと考えています。こうした状況を踏まえ、できるだけ公表されている調査等を根拠に補償金の額を定めるよう心掛けました。</p> <p>なお、利用報告等については、前述の通り可能な限り簡素な仕組みづくりを検討しております。</p>

○上記に述べたように、学術著作権協会の使用料規程を補償金算出の根拠とすることは適切ではないと考えるが、仮に、学術著作権協会の使用料規程を補償金算出の根拠とする前提に立ったとしても、以下の（理由）の通り、現在の規程案については、合理性に欠ける説明があると考え。

（理由）

①規程案説明書では、1著作物の転載に利用する部数が1部から5,000部までの場合は30,000円であることから、1部当たりの単価を30,000円（1部の場合）から6円（5,000部の場合）とし、各単価の積算を平均して54円と算出した上で、教育機関の利用であることを考慮し50%減額して、補償金額の算出根拠としての1著作物あたりの単価を27円と設定している。

しかし、そもそもこのように転載部数ごとに単価を算出することの合理性に疑問があり、それらの平均をとることの意味も理解し難い。利用者は、30,000円の使用料を支払うことにより、最大5,000部まで転載することの許諾を得るのである。また、実際の転載部数はその必要性や経費等を勘案してできるだけ多くすることが合理的な行動であろう。

したがって、JACの使用料規程に基づく単価は、転載可能な最大部数である5,000部を前提として算出した6円と考えるべきではないか。

なお、令和元年度学校基本調査によれば、1大学あたりの平均学生数は大学院生を含めても3713人であり、

（全学生数2,918,668人 ÷ 国内の大学数786校 = 3,713人）

1大学あたりの平均学生数は3713人となり、5000人以下である。

他に適切な比較例のない中での検討であるため、さまざまな考え方の選択肢はあると考えます。本協会としては、提案させていただきました算出根拠が、現在、本協会の考える最善の算出方式だと考えておりま

す。
また、800円の額については、上記に述べたとおり、教科書補償金を根拠として検討した試算との比較でも下回る額となっています。

さらに、今回の補償金制度の導入に際しまして、ご要望を総合的に踏まえ、補償金の申請額については、意見聴取時の提示金額に対して減額を行うことといたしました。

<p>②卒業に必要な単位として用いられている「124 単位」のうち、実験・実習等が占める割合は 14.2%（演習 7.8%、講義 78%）（文科省調べ）と推計されるため、ICT 活用が想定されるのは、106 単位（$124 \times 0.858 = 106.4$）以下と考えるのが合理的ではないか。</p> <p>（理由）規程案では、補償金額算出の係数として、大学設置基準に基づく卒業に必要な「124 単位」が用いられている。大学では実験や実習等、著作物等を公衆送信して利用することが想定されない授業科目もあり、それらの科目も卒業に必要な単位数に含まれているため。</p>	<p>ご指摘の点につきましては、様々な算出根拠について検討を行ってまいりましたが、通常の使用料の額を減額するには、さまざまな要素を組合せる必要があり、その組合せの最善のものとして考えたものが今回提示の算出方式です。</p> <p>なお、本規程案は、演習・講義にかかわらず予習復習における利用も含めた学生が 1 年間に在学している間に行われる授業目的公衆送信の額としてご提案しておりますので、ご指摘の考え方を検討するとすればそうした要素も加味することも検討が必要があると考えます。</p>
<p>③「ICT を活用して指導する能力のあるとされる教員」（以下、「ICT 教員」）が行う授業の割合は 69.7%以下と考えるべきではないか。</p> <p>（理由）コロナ禍が収束すれば、オンラインにより今年度実施している授業のうち対面で実施される授業もあるため、「ICT 教員」が行う授業の全ての授業時間においてが公衆送信を伴うとは必ずしも言えないのではないかと。</p>	<p>ご指摘のような実態を把握するためには、応分の調査が必要となります。現状では、そのような調査は困難であり、今後利用報告を重ねることでご指摘のような知見は自然と積み重なっていくものと考えています。こうした状況を踏まえ、できるだけ公表されている調査等を根拠に補償金の額を定めるよう心掛けました。</p>
<p>④さらに、以下を減算対象として考慮すべきではないか。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・「ICT 教員」が公衆送信を行った資料に使われた著作物が「引用（著作権法第 32 条）」として認められる割合 <p>（理由）大学においては、遠隔授業で「オンデマンド型」を基本とし、教員が作成したスライドに音声吹き込み、それを動画教材として履修者に公衆送信している大学もある。スライドは教員自身の著作物であり、スライド内で利用する他者の著作物を「引用」として認められる範囲で利用する場合が実際多いのではないかと。LMS 等にアップロードやメール送信等を行う資料があった場合でも、その全てが許諾を要する著作物であるとは考えづらい。</p>	<p>ご指摘のような実態を把握するためには、応分の調査が必要となります。現状では、そのような調査は困難であり、今後利用報告を重ねることでご指摘のような知見は自然と積み重なっていくものと考えています。こうした状況を踏まえ、できるだけ公表されている調査等を根拠に補償金の額を定めるよう心掛けました。</p>

※新しく付加された試算については、「授業目的公衆送信補償金の額の認可申請理由書」
P. 43 以降を参照。

以上