

著作権保護期間の延長問題を考えるフォーラム
提言プロジェクトチーム報告書
(仮案)

2008年 月 日

提言

2008年 月 日

「著作権保護期間の延長問題を考えるフォーラム」(think C)では、2006年11月より、著作権保護期間延長問題および関連する著作権の問題について議論を重ねてきた。その中間報告および今後の著作権議論の方向性を示すものとして、以下の4つの提言をおこなう。

1. **著作権保護期間の延長は、現時点ではなされるべきでない。**当フォーラムのシンポジウムや文化審議会著作権分科会における議論によれば、保護期間を延長することで生ずる創作支援効果やその他の社会的メリットは十分に確認できず、むしろ作品の適時なパブリックドメイン化による創作促進効果が指摘された。他方で、延長により発生し得る社会的デメリットへの危惧は解消されたとはいえ到底言えない状況である。本提言は、問題の多い保護期間の延長ではなく、著作権や文化法制を通じて創作者や社会のためになすべきことは他にあると考え、具体的方策の方向性を提案するものである。

2. 公益目的での利用、偶然軽微な利用、権利者への経済的損害のわずかな二次創作等、現行の個別規定で認められない利用でも、一定の条件で許諾を不要とする**日本版「フェアユース」規定**を速やかに導入する。導入と並行して、「フェアユース」規定や既存の権利制限規定により、特に教育・福祉等の公益目的で自由利用された作品については、権利者に対して一定の公的補償を行うことも検討する。

3. また、許諾が必要な利用のうち、現行制度下において権利管理事業が進展しにくいと思われる非営利目的の分野では、「**PCS (公的補償システム)**」を導入する。これは、権利者が当システムに任意登録した作品については非営利目的に限り誰でも自由に利用でき、その利用実績に応じて、権利者には一定の公的補償を行うものである。

更に、あらゆる目的での著作物の流通・利用に関する民間主導の取り組みを促すため、新規・既存の**権利情報データベースの相互接続**を促進する。権利情報データベースをネットワーク化することにより、著作物の利用可能性を広げるとともに、新たなビジネスモデルを生み出すことを期待する。

4. 上述した著作権関連の施策のほかに、国内外の事例を参考に、使途(費目)を定めぬ芸術支援交付金や優遇税制、再投資義務等のクリエイター自立支援策、芸術家社会保険制度、公的なコンテンツ・アーカイブの整備等、**著作権のみに依存しない創作支援制度**の創設や強化を検討する。

< 提言の背景 >

現在の日本において、安定した創作行為を支える社会的・経済的支援の仕組みは十分ではなく、時に創作者・実演家・制作者は過酷な環境下での活動を強いられている。また、技術の発達に伴う著作物の無断利用の拡大が現実として存在していることが、権利者による（保護期間延長論に代表されるような）著作権の拡大・強化論へとつながっている。しかし問題はむしろ、著作物を適正な手順で利用しやすくなるような仕組みや、利用により享受した利益が正当に創作者側に還元されるような仕組みの未整備にある。そのような仕組みがないまま著作権制度のみをこれ以上拡大・強化しても、創作者の活動支援には十分でなく、さらには著作物の流通の可能性が狭まることにより、創作者にとっての不利益が生じることすら危惧される。一方で利用者にとっては、技術の発達によって可能となった多様な作品の流通方法や楽しみ方が、著作権によって必要以上に妨げられているという不満も根強い。現状は双方にとって不幸な状態といえよう。

そこで、創作者の活動をより実効的に支援し、作品の流通と多様な楽しみ方を促進することで文化とビジネスの発展に資するため、以上の4つの施策を提言する。

提言詳細説明

<目次>

第1章 著作権保護期間延長問題について

- 第1節 著作権保護期間延長の経緯
- 第2節 保護期間延長のメリットとそれに対する疑問
- 第3節 保護期間延長のデメリット
- 第4節 小括及び創作支援・流通促進策のあり方

第2章 著作権法における権利制限規定の拡充について

- 第1節 「フェアユース」規定の必要性
- 第2節 諸外国の立法例
- 第3節 日本版「フェアユース」規定導入の際の検討課題及び方向性

第3章 コンテンツ流通促進について

- 第1節 コンテンツ流通促進の必要性
- 第2節 コンテンツ流通促進案の基本的な考え方
- 第3節 「PCS（公的補償システム）」の提案
- 第4節 権利情報データベース間の相互接続の推進

第4章 その他の創作者支援制度について

- 第1節 創作者支援制度の拡充の必要性
- 第2節 各国の具体例と支援策の方向性
- 第3節 創作者支援策

第1章 著作権保護期間延長問題について

第1節 保護期間延長の経緯

1990年代、欧米は相次いで著作権の保護期間を一律に20年間延長した。米国では保護期間を延長するソニー・ボノ法はハリウッドメジャーを中心とするロビイングが主因とされ、一部で苛烈な反対運動と、エルドレッド氏らを原告とする違憲訴訟を招いた。連邦最高裁が7対2の評決で延長の違憲性を否定した前年の2002年以降、米国は日本政府に対する年次改革要望書の中で、毎年のように保護期間の20年間延長を求め続けている。

日本では現行著作権法が施行された1971年以来、保護期間の原則は著作者の生存全期間及び死後50年間（正確には死亡の翌年より50年間）であったが、上記の海外動向を受けて、権利者団体16団体（後に17団体）による「著作権問題を考える創作者団体協議会」が2006年9月、文化庁に保護期間の20年延長を要望した。

これに対して、各ジャンルの創作者、研究者、実務家等による当フォーラムは同年11月、保護期間は一度延ばすと短縮は事実上不可能であり、また延長の様々な弊害を危惧する声も少なくないことから、多様なセクターからの意見や実証的なデータにもとづく慎重な議論を行うよう文化庁に求めた。

また、同年12月には日本弁護士連合会（日弁連）が延長に反対する意見書を文化庁に提出し、同時期に電子図書館「青空文庫」も延長に反対する署名運動を開始した。他方、前述の「創作者団体協議会」も新聞全面広告等で保護期間延長を訴えるなど、活発な推進活動を展開した。これを受けて新聞や各メディアにおいても意欲的な特集記事が多数生まれ、延長問題をめぐる論争はインターネット等を中心に広範な関心を集めた。

2007年3月、文化審議会に「過去の著作物等の保護と利用に関する小委員会」（保護利用小委）が設置され、延長問題等の審議が開始された。同小委の構成は当フォーラムの要望も受け入れ、延長賛成派・慎重派のバランスをはかったものとなった。また、同年4月から5月にかけては、幅広いジャンルから合計32名の参考人を招いて大規模な公開ヒアリングを実施するなど、著作権に関わる現場の声を取り込み、従前の著作権政策における審議の形式を超えたものとなった。

ヒアリングの結果、積極的に保護期間延長賛成を表明した意見はほぼ権利者団体に限られ、延長に反対または何らかの懸念を表明する意見はこれを大きく上回った。しかしその後の同小委の議論でも、延長を求める意見とこれに慎重な意見との間には歩み寄りは見られず、その帰趨は予断を許さない。

当フォーラムでは、これまで7次にわたりインターネット中継を伴う公開ディベートで延長問題を議論してきた。今後も注意深く動向を見つめ続けるつもりである。

第2節 保護期間延長のメリットとそれに対する疑問

保護期間の延長は従前の法制度を改正しようという提案であるので、延長を主張する側がその社会的なメリットを示すことが先決である。この点、これまで保護利用小委や当フォーラムの公開ディベートにおいて、延長のメリットとして主に下記の7点が主張された。

しかしながら、そもそも田中・林らの研究（田中・林編『著作権保護期間』（剋草書房）参照）によると、保護期間の延長により実際に経済的に利益を享受することができる作品は全体の1%から2%程度に過ぎず、かつ一部の作家に偏るであろうことが明らかになっている。すなわち、仮に挙げられた延長のメリットにいくばくかの根拠が認められるとしても、それが及ぶのは一部の例外的な作品のみだということである。さらに以下の通り、延長のメリットとして挙げられた点には多くの疑問が提起されうる。

①：作品が死後50年以降も勝手に利用されないことで、創作者の意図や尊厳が保たれる。

（疑問）一義的には著作（財産）権ではなく著作者人格権で対応すべき問題である。それ以前に、創作者の尊厳は作品の質によって確保されるものであり、著作権によりなぜ尊厳が保たれるのかの根拠が不明である。死後50年を経た後でも、常に相続人が創作者の意図を最善に体现できるかについても保証はできないであろう。

②：欧米が死後70年である以上、世界標準として日本もならうべき。

（疑問）仮に欧米の文化が世界の市場を席卷しているのは事実だとしても、著作権の制度まで追従することの理由にはならない。

③：世界共通のルールがないとコンテンツの流通が害される。

（疑問）世界共通のルールは国際条約で定めるべきであり、それはベルヌ条約の規定する死後50年である。また「流通が害される」というのは印象論であって、さしたる実害は生じていないという指摘もある。

④：創作者が家族に財産を残したいのは当然である。出産年齢が高齢化しており死後50年では孫までカバーできない。

（疑問）遺族の生活保障のために、著作権という著作物利用の決定権を長期間与えるのは制度設計として疑問が残る。保障範囲がなぜ孫の生涯までとなるのかも不明である。

⑤：将来的に日本が知財立国として海外に進出する際、保護期間を延長しておけば収入を得るチャンスが広がる。

（疑問）将来の問題と現在の問題を混同している。仮に保護期間の延長が部分的であれ収入の増大に資するとしても、海外進出が進み、保護期間が切れそうな作品が現実が増えた上ですべき議論であろう。漫画やアニメを念頭に置いているならば、それはおそらく数十

年後のことである。

⑥：保護期間が延びると、死後に評価される可能性が高まるため創作者へのインセンティブとなる。また、企業が作品制作に投資するインセンティブとなる。

(疑問) まず既存の作品に関して事後的に創作インセンティブが高まることは、物理的にあり得ない。今後の創作について、死後 50 年から 70 年への延長で意欲が高まるという説明はいかにも苦しい。企業の投資についても、長命な作品の比率が高いとも思えず、かつ、制作段階でそこまで遠い未来を考えて投資水準を高めるかは疑問である。

⑦：著作権収入で文化財保護が図られたり、出版社やレコード会社が著作権収入を新たな創作のために投資したりすることもある。

(疑問) 現実に古い作品の著作権収入がどの程度文化財保護や新たな創作に投資されているのか、検証した上でされるべき議論であり、また、遺族の生活保障と同様、制度設計として疑問がある。

第 3 節 保護期間延長のデメリット

他方、延長のデメリットとしては、著作権は相続人全員の共有が原則であり、全員の同意がなければ利用できないため、保護期間が長期化すると権利者の確認にかかるコスト等、権利処理の負担が過重になることが挙げられる。その結果、各種ビジネス活動はもとより、古い作品の保存・紹介活動、研究・批評活動、福祉・教育活動、草の根の市民文化活動に深刻な悪影響が出るおそれがある。

上記は、裏返せば現行の保護期間を維持することの積極的な価値といえる。すなわち保護期間を延長しないことで、パブリックドメイン化した作品に基づく二次創作の増大や「新訳ブーム」に象徴されたような新規ビジネス・市場の開拓効果、アーカイブ活動をはじめとする保存・紹介活動や各種の市民文化活動の活発化等の社会的メリットが期待される。

これに対して、「利用許諾がとりづらくなる問題は、簡易に許諾をとれるシステムや裁定制度の簡素化で解消できる」との意見があるが、あくまでも対策の可能性が示されただけである。今後、実際に許諾システムの整備や裁定制度の改善が進み、古い作品の利用障害が取り除かれたことが確認できるまでは、延長の根拠とはなり得ないだろう。

また、二次創作の促進については、「文化は独創性・多様性が身上であって、二次創作で優れた作品は生まれにくい」「アイデアの借用は自由なので二次創作は害されない」と反論されることもある。しかし、黒澤明、溝口健二、手塚治虫、シェイクスピア等の傑作、「レ・ミゼラブル」「オペラ座の怪人」のようなミュージカルの代表作、ディズニーアニメや多数の「シャーロック・ホームズ」続編群、クラシック曲がポップスとして蘇った例等、数十年前の作品を翻案することにより傑作が生まれた例は枚挙にいとまがない。そしてこれら

はいずれも、アイデアの借用のレベルをはるかに超えているという事実は無視できない。

第4節 小括及び創作支援・流通促進策のあり方

以上を踏まえれば、現時点で保護期間を延長することの創作支援効果やその他の社会的メリットは十分に確認できず、他方で延長によるデメリットの危惧は解消されたとはいえない状況である。従って、問題の多い保護期間延長に性急に踏み切るよりも、より実効性のある創作者支援策を示し、各種の利用促進策とのバランスについてわが国及び世界の現状にふさわしいモデルを示すことこそが重要であろう。

近年、文化振興に関連する法令が国や地方公共団体で相次いで制定されており、民間企業や NPO 等による文化振興の試みも広がってきている。しかしながら、具体的な支援となると、創作者等の人口に比して金額も適用範囲も著しく不十分である。実際には、多くの創作者は常に経済的要因で創作を断念しなければならないリスクのもと、新たな創作へのコストをほぼすべて本来の創作活動以外の収入から捻出している。他方で、技術の発達による著作物の無断利用の拡大は現実には生じており、権利者は不満を募らせている。

このような状況下で、文化を作り出す多くのクリエイター（本書では実演家、クリエイターと協働するプロデューサーやアーツマネジャーを広く含む）に対して具体的な権利や利益を与え得るのは現状では著作権法しかないと言ってよく、これが権利者による（保護期間延長論に代表されるような）著作権の拡大・強化論の根底にあると考えられる。

しかし問題はむしろ、著作物を適正な手順で利用しやすくなるような仕組みや、利用により生じた利益が正当にクリエイター側に還元されるための仕組みの未整備にある。そのような仕組みがないまま独占権たる著作権制度だけをこれ以上拡大・強化しても、前述のように、著作権収入のみで安定した所得を得ている創作者はクリエイターのごく一部に過ぎないため、次なる創作の支援に結びつくかは疑問である。また、作品の広範な流布を願う多くの創作者にとっても望ましくない。

一方で利用者にとっては、技術の発達によって可能となった多様な作品の流通方法や楽しみ方が著作権によって必要以上に妨げられているという不満も根強い。現状は双方にとって不幸な状態といえよう。

そこで次章以降、創作行為をより実効的に支援し、作品の流通と多様な楽しみ方を促進することで文化やビジネスの発展に資するため、(1)日本版「フェアユース」規定の導入、(2)著作物の非営利利用の促進と創作者への利益還元を目的とする「PCS（Public Compensation System、公的補償システム）」の導入及び権利情報データベースの相互接続の推進、(3)創作環境の基盤整備に資する創作者支援制度、の3つの具体的な提案を行う。

第2章 著作権法における権利制限規定の拡充について

第1節 「フェアユース」規定の必要性

近年、我が国の著作権法に、諸外国に先例のある「フェアユース」規定（個別ではなく一般的な権利制限規定）を導入しようという動きが活発である。2009年の著作権政策議論の中で本格的に取り上げられることはほぼ確実であり、それに向け具体的な規定のあり方等について活発な議論が行われている。

現行著作権法第30条～第49条に列挙された権利制限規定は、著作権の「例外」であるため厳格解釈すべきであると従来は考えられてきた。しかし、一般図書の弱視者向け拡大文字化のような福祉目的利用や、原作品への影響が極めてわずかな二次創作での利用等、本来であれば認められてよいと考えられる利用行為についても、規定の不在によりその利用行為が萎縮的になるという悪影響を引き起こしている。

また、情報通信技術の発達に伴うファックスやe-mail等の新たな著作物利用方法、さらには検索エンジンやデジタルアーカイブの構築等、技術やビジネス・サービスの進展が著しいが、著作権法が過度にその障害となることを回避するための一般的規定が存在せず、また個別の制限規定の改正では対応が遅れてしまうという問題がある。

以上のような事情を鑑みるに、現行の権利制限規定による著作権の行使の限定にとどまらず、「フェアユース」的な一般規定を導入する必要性が高いと考えられる。

第2節 諸外国の立法例

本項では、一般規定であるフェアユース規定、あるいは個別規定ではあるものの、ある程度広い解釈が可能であるような権利制限規定を持つ諸外国（アメリカ合衆国、イギリス、ドイツ、フランス）の立法例を比較検討する。

まずアメリカ合衆国では、権利制限規定の項目群のトップ（第107条）にフェアユース規定が置かれており、積極的にフェアユース規定を利用することが可能な形式が採用されている。その後続く第108条以下第122条までには詳細な個別的権利制限規定が置かれている。

第107条では、フェアユース判断の考慮要素として「利用の目的と性質」「利用される著作物の性質」「利用される著作物のうちの利用された部分の質と量」「利用された著作物の潜在的な市場や価値に与える利用の影響」の4要素を挙げているが、これらは均一な考慮を前提としたものではなく、案件により裁判官によって適宜重み付けをされた判断がされている。特に判例では、利用される著作物の潜在的な市場や価値に与える影響を重要な要

素として考慮している場合が多い。

次にイギリスでは、アメリカ合衆国と同様一般規定が置かれている(第 29 条～第 31 条)。しかし、目的を限定して公正利用を認める形式(フェア・ディーリング)であり、法定された目的とは異なる利用行為は対象外であるため、アメリカ合衆国におけるフェアユース規定よりは適用範囲の狭い中間的な規定となっている。またアメリカ合衆国のような考慮要素の明示はなく、判例において議論が積み上げられている。

ドイツでは、アメリカ合衆国やイギリスのような一般条項的な規定は置かれておらず、第 45 条～第 63 条に個別的権利制限規定が置かれている。ただし第 24 条 1 項には、新たな作品の創造性によってオリジナル作品の創造性が色褪せていると思われる場合について、オリジナル作品の著作権は及ばないと解釈することが可能な条文が置かれており、二次創作の場面等で裁判官の解釈に幅を持たせることが可能な規定となっている。また軽微な著作権侵害に対して第 53 条の適用除外規定を用いて救済を行うことが可能である。

フランスもドイツと同様、フェアユースを定めた一般条項は置かれていない。但しパロディ等の表現に関しては、第 122 条の 5 において「パロディ、パステイシュ、カリカチュア」等の表現行為について、その分野の慣行等を尊重した上で行われた二次創作を著作権の適用除外とする規定が存在している。

第 3 節 日本版「フェアユース」規定導入の際の検討課題及び方向性

日本版「フェアユース」規定を導入するうえでは、以下の 4 点を考慮すべきであると考ええる。

1 点目は、「フェアユース」規定導入の目的である。すなわち、「フェアユース」規定は、創作者・著作権者側にとってのビジネスモデルや氏名表記、悪質な改変の回避等の必要性を尊重しつつ、利用者側に課されるコスト等を考慮して、両者の利益のバランスを図るための判断基準を与えることを目的として導入されるべきである。

バランスを図る上での具体的な考慮要素としては、(1)権利者側の「正当な」ビジネスモデル(「正当」=時代遅れでないこと、合理性の高いモデルであること)を当該利用が侵食しているか、補完しているかといった点、あるいは(2)当該利用が既存のビジネスを若干侵食しているとしても正当化される社会的要請があるか否かという点、等が挙げられると考えられる。

2 点目は、「フェアユース」規定がどのように機能するか、という点である。ある抽象的包括的規定を置いた場合、特に英米においてはその基準の具体的な判断要素を判例によって蓄積し具体化する傾向にあるが、日本においては基準の判断要素に対する行政の影響力が相対的に高く、例えば行政指導やガイドラインの策定によって、フェアユース規定の

本来の意図とは離れた判断要素が示されてしまう可能性がある。一方で、立法の段階で細かつ具体的な判断要素を提示してしまうと、解釈の予測可能性は高まるが当該規定の柔軟な適用は難しくなる。

創作者・権利者側と利用者側のバランスを図ることを導入の目的とするのであれば、立法の段階で「権利者への経済的悪影響が少ない」等の原則的な判断要素を明示しつつ、司法の積極的判断を促す努力により、事前の予測可能性を一定程度高める必要がある。

3点目は、「フェアユース」規定と著作権関連条約との関係である。わが国はベルヌ条約およびWCT条約、TRIPs協定に加盟していることから、これらの条約との整合性を保つ必要がある。(具体的には、スリーステップ・テストとの整合性を考慮する必要がある。)

4点目は、「フェアユース」規定と著作者人格権との関係である。アメリカ合衆国では、第107条においてフェアユース規定は著作者人格権の影響を受けない旨が明記されている一方、日本では逆に第50条に著作者人格権は権利制限規定の影響を受けない旨が明記されているため、たとえ包括的な一般規定が置かれたとしても、依然として著作者が著作者人格権に基づく主張をすることが可能である。

この点、著作者人格権(具体的には同一性保持権)のあり方について更なる検討を進めるべきだが、現行法の下では「やむを得ない改変」を認める第20条2項4号の柔軟解釈を図るべきである。

また、この「フェアユース」規定や従来の権利制限規定により、(特に図書館・教育・福祉関連等の公益目的で)作品が利用される際には、創作者や著作権者に対して利用行為の結果生じた社会的な利益を還流するための仕組みを、フェアユース規定導入と平行して検討すべきである。(→第3章第3節)

第3章 コンテンツ流通促進策について

第1節 コンテンツ流通促進の必要性

情報通信技術の発達に伴い、著作物、特にデジタルコンテンツの生産と流通が多様化してきた現在、様々な態様での著作物利用が行われている。これらの利用行為には、現行の著作権法における権利制限規定に包含されていない、あるいは規定の趣旨から逸脱する可能性のあるものも含まれる。

従来では、利用者のニーズに沿わない一部の「DRM（デジタル著作権管理）技術」や著作権保護水準の強化等による対応も行われてきた。しかしこれらの方策の多くは、著作物の権利保護を強調しすぎるあまり、利用行為の利便性を損ねる危惧があるとともに、コンテンツから生まれる利益全体を大きくすることよりも、「限られたパイをいかに分け合うか」という議論に終始していたように見受けられる。

こうしたことから、著作物利用者にとって適正かつ利便性の高い形でのコンテンツの流通と利用が促進されると共に、創作者や著作権者にとって現在以上の経済的リターンを提供するためのコンテンツ流通促進策を推進することは、近年の喫緊の課題であると言えよう。

第2節 コンテンツ流通促進案の基本的な考え方

創作者や著作権者に対して現在以上の利益還元を図り、同時に著作物を基盤とする文化およびビジネス全体を健全に発展させ、それらを楽しむ消費者にとっての利便性を向上させていくためには、著作物の、特にインターネット上での流通促進を図るための施策を考慮することが不可欠である。

種々の流通促進に関する提案の中で、近年特に関心が高まっているのが、著作物の情報登録及び権利処理や対価の徴収・分配等を行うシステム、すなわち著作権の「登録・管理システム」である。一言で登録・管理システムといっても、その強度や対象範囲は多様であるが、これらのシステムの構築と運用に際しては以下の4点を特に考慮すべきであると考えられる。

1点目は、登録・管理システムを構築する際のプロセス及びその柔軟性である。システム構築においては、ある種の「完全性への欲求」に起因する高い構築・運用コストが実現の障害となる傾向がある。さらに、システムの「利用形態の予測不可能性」についても考慮する必要がある。従って、最初はできる限りシンプルなものを構築し、利用者や創作者のニーズを取り込みながら継続的に発展させていくという、柔軟性を重視したいわば「永遠

のベータ版」の発想が、登録・管理システムの構築においても基本的な姿勢とされるべきである。

2点目は「システム間競争の促進」である。登録・管理システムの構築にあたり、単一の包括的なシステムとするのか、多数のシステム同士が併存する状況を前提とするのか、政府主導か民間主導か、といった選択肢がある。

1点目で挙げたシステムの柔軟性や構築・運用コストの要素等を考慮すると、登録・管理システムの構築は基本的には民間主導で行い、それらの多数のシステムが市場の中で競争し合ってより優れたものが残っていくような環境を政策として整えていくことが望ましい。

3点目は、「ネットワーク化した共通データベースの構築」という点である。多数の著作権関連サービス同士が競争し合い進化を続けて行くためには、現存するデータベース間の相互接続を可能にし、コンテンツ流通の社会的基盤となるような、いわばプラットフォームとしての共通データベースを構築する必要がある。

最後に4点目として、現行の一律的な著作権法を補完するために、クリエイティブ・ commonsのような自己宣言型の意思表示システムとも相互運用可能なシステム設計がなされるべきである。

これらの基本的な考え方にに基づき、本提案においては、文化および関連産業の振興、創作者にとってのインセンティブの最大化を目的として、(1)著作物の多様な利用を促進すると同時に、創作者が安定して対価を得るための施策としての「PCS（公的補償システム）」の構築、(2)権利情報データベースの相互接続の推進、の2点を提案する。

第3節 「PCS（公的補償システム）」の提案

まず、著作物の多様な利用を促進することと、創作者が安定して収入を得ることを両立させるための施策として、非営利的な著作物利用の促進と利用に対する著作権者への対価の還元重点を置いた、「PCS（Public Compensation System、公的補償システム）」の構築、及びそれを支える著作権情報データベースの整備を提案する。

著作権者の意思に基づいて公的補償システムに登録された著作物は、主にインターネット上における非営利的な利用を中心とした一定の自由利用に供されることとなる。一方その対価として、著作権者に対しては、著作物の利用量や態様等に応じて公的資金等に基づく一定の補償金が付与される。

また、当システムについては、第2章で述べた「フェアユース」規定で認められた利用行為の結果生じる公共的な利益を著作権者に還流するための仕組みとしての位置付けも期

待されるため、両施策は相互に補完関係にあるものとして設計を行うことが望ましいと考える。

第4節 権利情報データベース間の相互接続の推進

現在、著作物の課金処理、著作権侵害の監視、追加的情報登録等の各種著作物関連サービスを行なう基盤となる、著作物の基礎的な情報が登録された権利情報データベースが複数分散的に存在している。しかし、それらの間での相互運用性が十分に確保されていないため、データベースの持つ本来のポテンシャルが発揮されていないこと、そして著作権関連サービスへの新規参入を困難にしているという指摘がある。

そこで、これらのデータベースに対して(a)共通のメタデータ標準策定等の技術的手段、(b)運営主体への情報公開義務等の政策的手段により、一定の相互接続の確保を推進することを提案する。このネットワーク化された権利情報データベースは、著作権関連サービスを行なう主体に対して一定の要件に基づくオープンなアクセスを保証する。それにより、データベースを活用した各種民間団体等の市場的な競争の中で、継続的に新しいサービスやビジネスモデルが生まれ、コンテンツの利用可能性がより一層拡大されていくことが期待される。

第4章 その他の創作者支援制度について

第1節 創作者支援制度の拡充の必要性

我が国では、クリエイター（本書では実演家、クリエイターと協働するプロデューサーやアートマネジャーを広く含む）に対する支援が諸外国に比べて立ち後れている。2001年には文化芸術振興基本法も成立し、文化芸術振興に関する根拠法も制定されているが、その後の具体的な制度の整備は進んでいない。公的な助成金も存在するが、クリエイターの人口に比して額も規模も著しく不十分であり、相当の実績を積んだごく一部のクリエイターへの助成にとどまっているのが現状である。

しかし、たとえ才能のあるクリエイターでも、最初からプロフェッショナルである人はいない。そのうえ、プロフェッショナルであり続けるのは並大抵の事ではない。商業的な成功がある程度見込める分野でさえそうだが、商業的な成功がほとんど見込めないジャンルのクリエイターにとっては、ある意味で偶発的な環境に恵まれなければ創作を続けていくのは難しいという意識さえある。このような状況では、個々のクリエイターにとって新たな文化創造のサイクルは縮小してしまうか、海外へ活躍の場を求める他ない。

我が国において、これからクリエイターを目指す者からベテランのクリエイターまで、様々な文化の創作者が自立して高いレベルの創作を続けていくためには、社会からの幅広い支援が有効である。

法令として文化振興への社会的合意が形成され、経済全体へ活力を与えるクリエイターの活動や、多様な文化形成の必要性に国民的な注目が集まる今こそ、公共政策として、著作権以外の多様な創作者支援の拡充を議論すべきである。それが著作権制度と「文化の発展」という目的を同じくし、相互補完関係にあるのは言うまでもない。バランスのとれた文化の発展のために、今こそ具体的な支援を拡充させる必要がある。

第2節 各国の具体例と支援策の方向性

世界では昔から数えきれない創作支援策が行われている。西ヨーロッパでは、著作権制度が成立するはるか以前の啓蒙時代から、アカデミーが主体となり、学者や芸術家に年金を支給して生活上の保護を与え、あるいは年報を刊行して発表の場を与え、また懸賞金をかけて特定の主題を提示し論文を募集するなどして、学芸の振興を図っていた。国によって経緯は異なるものの、著作権制度が芸術家の保護制度として唱えられたのも、その流れの一つである。さらに今日のEUでは、著作権のコンセプトを拡張する形で図書館の公共貸与権や美術品の追及権を取り入れていることが知られている。

各国レベルにおいて、フランスでは、舞台芸術や映画業界の労働者は、非正規雇用であっても失業手当や職業訓練給付金を受けることができる。また、ドイツでは芸術家社会保険があり、収入の少ないクリエイターの保険料を国が負担し、またクリエイターの雇用者に社会保険料の納付を義務づけることによって、ジャーナリストを含むクリエイターの生活保障をしている。

さらに、国レベルではなく州や都市のレベルで見れば、創作支援は一層バラエティに富んでいる。例えば、新人芸術家に対してのみほぼ無条件で助成を行い、ある程度地位が確立した後は厳しく審査して助成を行うという方針や、2冊目の著書を出す著者は充実した取材を行わずにクオリティの高い執筆がしにくいという調査に基づき、2冊目の出版物を出す著者に対象を絞って助成を行うという方針等、非常にユニークで多種多様である。

クリエイターの創作アイデアが豊富になればなるほど、助成や顕彰等の支援制度に関するアイデアも増加していることが推測される。

我が国でも、クリエイターへの支援をより実効的なものに拡充していくためには、クリエイターの創作活動に対するコストを受益者たる社会全体で公平に分担することを目的とした、(独占権たる著作権によらない) 創作者支援制度を拡充すべきである。このような制度の存在は、金銭的増進だけでなく優れた作品を生み出すインセンティブにもつながると考えられ、他方で著作権法との補完により作品の利用が拡充されることで、結果としてはいわゆる「コンテンツ」産業が発展することにもつながると考えられる。

また、クリエイターの支援にとって最も重要なのは、支援制度、支援策のアイデアである。各国の例に見られるように、クリエイターの創作アイデアやライフスタイル、キャリアアップに応じてバラエティに富んだ支援策を、実態に即して柔軟に運用していく必要がある。

近年、文化審議会や企業メセナ協議会、日本芸能実演家団体協議会等、官民の多様な調査分析により、様々な政策提言がなされ、各政党も文化振興策を公表するなど、創作支援の環境整備の動きが活発になってきている。こうした先行事例を踏まえつつ、具体的な支援策を提案したい。

第3節 創作者支援策

特に次の4点の創作者支援策は、我が国でも導入可能性が高いものとして提案したい。

1点目は、「クリエイターを職業とする者の経常支出に対して十分な助成をする」という観点から、クリエイターが居住する地方自治体が中長期的にクリエイターの創作支援・自

立支援に利用できる、使途（費目）を細かく定めない文化振興のための地方交付金制度を創設する。

現状では、国から地方自治体に提供されている文化振興に関連する交付金は、文化施設の建設や維持管理、あるいは具体的に内容を指定したイベント等の定型的な事業の開催を使途として交付されており、各自治体はそれらに従わねばならない。

これでは、各地で文化施設の建設や同じような内容の「文化イベント」の開催が促進されるばかりであり、自治体が長期的な視点に立って多様な文化振興を行うことには結びつき難い。もちろん、現実のクリエイターの活動に対して、柔軟な助成のアイデアを実現する動きにはほど遠い、と言わざるを得ない。

いわゆるアーツカウンシル（国や自治体等の行政機関と、民間の文化の担い手との連携の中で長期的な視野に立ち芸術文化の振興を図る専門家評議会）導入の議論と併せて、使途（費目）を細かく定めない交付金を早急に具体化すべきである。

2点目として、市場性が低いが公益性のある作品の制作や流通を行う民間事業者に対して、特に減税を通じた投資促進を誘導する。減税の対象となる事業のガイドライン策定や事業者の公益性の認定等の制度運用には、専門知識を有する独立の機関（例えばアーツカウンシル）が深く関与することにより、透明性を担保する。

現在進められている公益法人改革によって、新たな制度の下で公益認定を受けた法人は寄付者が所得税控除を受けられるようになる可能性がある。本提言は、その発想をさらに一歩進め、公益を第一目的とする法人への寄付に加えて、クリエイターや事業者への幅広い投資を促進することにより、クリエイターの多様な制作活動の実態とマッチした収入の機会と作品の流通の可能性を高めることで、間接的に創作と自立を支援し、文化の多様性を担保するものである。

3点目として、一定の公益性の高い作品の制作に対する再投資義務を課す。たとえばテレビ局に対し、自社の利益のうち一定割合を「作品番組」や映画制作（さらにその一定割合以上は一社単独制作のもの）に投資することを法令で定めることにより、創造的で文化多様性を追求する作品が生まれやすい環境を維持する。これは、フランスで実際に行われているもので、投資誘導によってフランス及びヨーロッパの文化の発展を支援する目的で導入されている。

以上の諸策を通じて、クリエイターの創作と自立への支援が促進されることが望ましい。

その上で、4点目として、収入の少ないクリエイターを、全てのクリエイターと関連業界が国とともに支える社会保険制度の創設を提案する。

我が国では、個人のクリエイターの多くは社会保険に加入できず、給付を受けられない。対して、第2節でも触れたように、ドイツとオーストリアでは芸術家社会保険が導入されて

いる。これは我が国の社会保険と同様、基本的にはクリエイター自身とクリエイターを雇用する事業主体が折半して社会保険料を支払うが、特に収入の低いクリエイターについては国が保険料を負担して生活の下支えをすることで、収入の低いクリエイターも創作を続けることを可能にするセーフティーネット的な制度である。

最後に、クリエイター支援だけにとどまらない提言として、過去の作品からの2次創作を容易にすることで新たな創作への支援を行う、公的なコンテンツ・アーカイブの整備が望ましいと考えられる。

例えばパブリック・アーカイブの1つのイメージとして、イギリスにおける「BBCクリエイティブ・アーカイブ」では、独自のライセンス規定をおき、国内での利用を許諾する社会実験を行っている。我が国でも、国の政策として、パブリック・アーカイブを整備することが望ましい。

同時に、民間による類似の取り組みとの相互運用性を高めるための支援、あるいはアーカイブ形成そのものに対する支援等を一層拡充することが望まれる。

提言プロジェクトチームメンバー一覧（五十音順）

太下義之：三菱UFJリサーチ&コンサルティング芸術・文化政策センター長
（文化政策） *第3章流通促進

金正勲：慶應義塾大学デジタルメディア・コンテンツ統合研究機構准教授（デジタルコンテンツ産業論）

小林真理：東京大学大学院人文社会系研究科准教授（文化政策） *第4章創作者支援

田村善之：北海道大学大学院法学研究科教授（知的財産権法）

津田大介：IT・音楽ジャーナリスト

林紘一郎：情報セキュリティ大学院大学副学長（法と経済学）

平田オリザ：劇作家、演出家、大阪大学教授

福井健策：弁護士（芸術文化法） *第1章延長問題・第2章権利制限

横山久芳：学習院大学法学部准教授（著作権法）

（事務局）

生貝直人：クリエイティブ・コモンズ・ジャパン事務局スタッフ、慶應義塾大学デジタルメディア・コンテンツ統合研究機構RA *第3章流通促進

酒井麻千子：東京大学大学院 情報学環・学際情報学府 *第2章権利制限・構成

作田知樹：Arts and Law 代表 *第4章創作者支援

（なお、*は原案の主な執筆担当のみ示す）