

国会審議のインターネット配信とフェアユース

太田 昌孝[†]

[†] 東京工業大学大学院情報理工学研究科 〒152-8552 東京都目黒区大岡山 2-12-1

E-mail: [†] mohta@necom830.hpcl.titech.ac.jp

あらまし 文化庁の著作権法に対する解釈では、著作権法に明示された権利制限を越えた一般的フェアユースは認められていない。しかし、権利者の許諾なしに行われている国会のインターネット中継とそのビデオライブラリのインターネット配信は権利制限として明示されておらず一般的フェアユースとしか解釈する余地がないことについて論じた。

キーワード 著作権、フェアユース、IP マルチキャスト

Internet Distribution of Congress Discussion and Fair Use

Masataka OHTA[†]

[†] Graduate School of Information Science and Engineering, Tokyo Institute of Technology

2-12-1 O-okayama, Meguro-ku, Tokyo, 152-8552 Japan

E-mail: [†] mohta@necom830.hpcl.titech.ac.jp

Abstract According to interpretation by the agency for cultural affairs, Japanese copyright law does not admit generic fair use beyond copyright restrictions explicitly described in the law. However, congress discussion have been relayed to the Internet and its video library is distributed over the Internet without permission from copyright owners, though there is no explicit copyright restrictions to do so, which means it is generic fair use.

Keyword Copyright, Fair use, IP multicast

1. はじめに

フェアユースとは米国等の著作権法の規定で、公正な使用に対しては著作権を制限するという考えであり、何が公正かは常識や判例に基づいて判断される。しかし、我が国の著作権法に対する文化庁の解釈では、著作権等の制限は著作権法第五款の著作権の制限規定やその著作権隣接権への準用に限られ、一般的なフェアユースは認められていない。その理由は、明示的な規定がないと判断に迷うからということらしい。

それにもかかわらず、キャッシュだけのインターネットの利用では著作権者等の許諾を得ない複製は日常茶飯事であり明示的な規定では対応できず、フェアユースの概念なくして法的整理はつけ難いのが現状である。

このフェアユースに関して、これまで何年も公然と行われてきた国会のインターネット中継とそのビデオライブラリのインターネット配信が、国会事務局と議院運営委員会によりフェアユースとして行われていることが判明したので、それについて報告し、論評する。

2. 国会事務局への電子メール

筆者はかねてよりインターネットを利用した放送を普及させるべく、技術的のみならず法的側面について研究と実践を積み重ねてきたが、インターネットでの放送普及への大きな問題はコンテンツ不足である。諸外国では考えられないことだが、日本の放送事業者はなぜかインターネットでの放送を敵視しており、その保有するコンテンツをインターネット等へ流出させまいと、地上

波デジタルへのコピーワンスの導入、「録画ネット」や「まねきTV」に対する訴訟などで、コンテンツを囲い込んでいる。

そこで筆者は、娯楽性はあまりないが政治的意味においては極めて優良なコンテンツである国会審議に目をつけた。国会審議の様子は既に何年もインターネットにリアルタイムで中継されており、さらに過去の審議もビデオライブラリとしてインターネット配信されている。これらのコンテンツをマルチキャスト放送実験等のコンテンツとして再利用することに国会側の抵抗はなく、コンテンツの公共性からしてむしろ積極的に認められると考え、まずは衆議院事務局に電子メールを送ってみた。2006年6月21日のことである。

国会の審議での発言は、個々の発言者が著作権を持つが、電子メールでは国会事務局がどのように権利処理を行っているかについて尋ねた。この時点では筆者はビデオライブラリについては失念しており、国会事務局はリアルタイムのインターネット配信は（有線）放送と認識しており、著作権法著作権法40条2項の規定、

国若しくは地方公共団体の機関、独立行政法人又は地方独立行政法人において行われた公開の演説又は陳述は、前項の規定によるものを除き、報道の目的上正当と認められる場合には、新聞紙若しくは雑誌に掲載し、又は放送し、若しくは有線放送することができる。

を利用しているものと推測していた。個々の発言者に発言のイン

ターネット配信の許諾を得ることは、議員や政府委員はともかく、嫌々証人喚問された証人等が相手では難しいからである。

なお、著作権法における（有線）放送とは、「公衆によって同一の内容の送信が同時に受信されることを目的として行う」「公衆送信」であり、国会のインターネット中継はこの要件を満たしているが、文化庁はインターネットでは受信者から送信者への働きかけがあるため自動公衆送信であると主張している。なお、著作権法の自動公衆送信の定義は、

公衆送信のうち、公衆からの求めに応じ自動的に行うもの（放送又は有線放送に該当するものを除く。）をいう。

であり、（有線）放送であれば「公衆からの求めに応じ自動的に」行っても自動公衆送信ではないはずであるが、この問題については、稿を改めて別の機会に論じたい。

さて、翌日届いた衆議院事務局からの返答を抜粋すると、

- 1) 「衆議院TV」の著作権者は衆議院になります。
- 2) 衆議院ではインターネット中継を行う行為を「自動公衆送信」と考えており、著作権法第40条第2項には「自動公衆送信」の行為は挙げられていませんが、インターネットでの中継放送は画像・音声を公衆に伝達する点で、その実態は実質的に同項の「放送」または「有線放送」と同視できるので、インターネット中継を行う行為は発音者に対して著作権の侵害にならないと判断しています。
- 3) 基本的に著作権法第30条にあるとおり、私的使用のための複製は認めています。しかし、著作権法第32条、引用の目的上正当な範囲内で行われるようであれば利用することができます。そのため、「衆議院TV」を再配布することは目的次第では可能です。

というものであった。1)、3)は明らかな間違いで、国会にも撮影アングルなどで著作権は発生するが、発音者の著作権にだけ2)の理屈を適用しつつ国会の著作権だけは2)の適用が除外できるはずもない。

つまり、国会のインターネット中継は、国会の論理によれば、無許諾で再放送できることになるが、問題は2)の正当性である。

著作権法では「（有線）放送」と「自動公衆送信」は排他的なものとして完全に区別されており、40条2項の適用は「（有線）放送」に限定されているため、「（有線）放送」に認められた権利制限が「その実態は実質的に同項の「放送」または「有線放送」と同視できる」「自動公衆送信」に対しても認められることは、文化庁の解釈ではありえない。

ただこれは、文化庁の解釈が間違っているだけとし「インターネットでの中継放送は画像・音声を公衆に伝達する点で、その実態は実質的に同項の「放送」または「有線放送」と同視できる」どころか「インターネットでの中継放送は画像・音声を公衆に伝達する点で、その実態は本質的に同項の「放送」または「有線放送」である」と解釈すればすむ。

しかし、たとえ国会のリアルタイムの中継が（有線）放送であったとしても、そのビデオライブラリのインターネット配信は、どう著作権法を解釈しても、「自動公衆送信」とならざるを得ない。

つまり、国会は、文化庁による著作権法の解釈によれば、違法行

為を続けてきたこととなる。

しかしながら、フェアユースを認める立場からすると、著作権法40条2項の規定は、衆議院事務局の主張するとおり「その実態は実質的に同項の「放送」または「有線放送」と同視できるので、インターネット中継を行う行為は発音者に対して著作権の侵害にならない」こととなる。

衆議院事務局にこれらのことを指摘したところ、返信はなかった。衆議院事務局への同様の電子メールでの問い合わせにも返事はなかった。

なお、同様のインターネット中継・配信は、地方議会においても広く行われている。

3. 衆議院事務局広報課長と文化庁著作権課課長との面談

その後、つてをたどって、2006年7月18日に、衆議院事務局の栗田広報課長と、文化庁甲野著作権課課長と、この問題について面談した。

その際の甲野課長の見解はやはり、

国会のインターネット中継は自動公衆送信である。

自動公衆送信には40条2項は適用されない。

というものであった。

また、著作権法第40条1項には、

公開して行なわれた政治上の演説又は陳述及び裁判手続（行政庁の行なう審判その他裁判に準ずる手続を含む。第四十二条において同じ。）における公開の陳述は、同一の著作者のものを編集して利用する場合を除き、いずれの方法によるかを問わず、利用することができる。

とはあり、これが適用可能な著作物ならインターネットでのビデオライブラリ配信も無許諾で可能であるが、これが適用されるのは施政方針演説などの立派な演説や陳述であり、政府委員や喚問された証人の通常の発言は著作物ではあるがこの条項には該当しないというのが、元々の筆者の理解であり、同課長の見解でもあった。

著作物の利用許諾の形態としては「黙示の許諾」というものもあるが、これは、議院規則などで審議がインターネットへ配信されることが記述されていれば、それを知っているはずの議員の発言のインターネット配信については議員が黙示の許諾をしたとされるという程度のことだというのが同課長の見解で、やはり喚問された証人等には適用すべくもない。

なお、著作権法には刑罰も規定されているが、そのほとんどは親告罪である。そこで、無許諾インターネット配信も親告がなければ合法かというそうではなく、単に違法ではあるが罰則がないというだけのことであり、政府機関が漫然と違法行為を続けることは許されるものではない。

当然、栗田課長の見解は、国会は個々の発音者にインターネット中継・配信の許可は得ていないが違法なことはしていないというものであった。また、インターネット中継や配信は事務局の独断ではなく、議院運営委員会の承認の元に行われていることも判明した。

以上を総合すると、国会は現行著作権法でフェアユースを認めておりそれに基づいて国会審議のインターネット中継や配信を行っているが、これは文化庁の解釈では違法ということになる。

筆者がこの点について法改正の可能性を甲野課長に尋ねたところ、

フェアユースを認めるなら法改正をするまでもなく現行法のままで十分であるとの回答を得た。

4. 著作権法改正

その後、著作権法改正の国会審議が、2006年12月1日に衆議院文教委員会で、同14日に参議院文教委員会で行われた。

改正の目的の一つは著作権法違反の厳罰化で、これまで最長懲役5年が、10年に改めるというもののだが、別の目的はIPマルチキャストへの対応である。

IPマルチキャストとは、インターネット等のIP網上で「放送」のための一対多通信を行うことである。もちろん「公衆によって同一の内容の送信が同時に受信されることを目的として行う」「公衆送信」なので著作権法上も（有線）放送ではあるはずだが、あくまでこれを自動公衆送信としたい文化庁は、IPマルチキャストのうち自主放送（他の放送の中継ではなく自らコンテンツを用意する放送）ではないIPマルチキャストだけを有線放送扱いするという趣旨で改正案を用意した。

ただ、IPマルチキャストに関する改正内容は、

4) 専ら当該放送に係る放送対象地域（放送法（昭和二十五年法律第三十二号）第二条の二第二項第二号に規定する放送対象地域をいい、これが定められていない放送にあつては、電波法（昭和二十五年法律第三十一号）第十四条第三項第三号に規定する放送区域をいう。）において受信されることを目的として送信可能化（公衆の用に供されている電気通信回線に接続している自動公衆送信装置に情報を入力することによるものに限る。）

を、有線放送による放送の同時中継と同列に扱うというものである。噛み砕いて説明すると、著作権法では有線放送による放送の中継は多くの場合に認められているが、同様のことを本来の無線放送エリア内への同時送信可能化に対して認めようというものである。有線放送による無線放送の中継に比して、「エリア内」つまり「放送対象地域（放送法（昭和二十五年法律第三十二号）第二条の二第二項第二号に規定する放送対象地域をいい、これが定められていない放送にあつては、電波法（昭和二十五年法律第三十一号）第十四条第三項第三号に規定する放送区域をいう。）」と、「同時」つまり「自動公衆送信装置に情報を入力することによるものに限る」と、有線放送より制限が増えている。

この改正（未施行部分）では40条2項は、

国若しくは地方公共団体の機関、独立行政法人又は地方独立行政法人において行われた公開の演説又は陳述は、前項の規定によるものを除き、報道の目的上正当と認められる場合には、新聞紙若しくは雑誌に掲載し、又は放送し、有線放送し、若しくは当該放送を受信して同時に専ら当該放送に係る放送対象地域において受信されることを目的として自動公衆送信（送信可能化のうち、公衆の用に供されている電気通信回線に接続している自動公衆送信装置に情報を入力することによるものを含む。）を行うことができる。

となる。つまり、国会審議のうち無線放送されるものについては、40条2項が適用されるインターネットへの自動公衆送信は明示的に適法となる。ところが、国会審議は総てインターネット中継されているが、現状で無線放送されているものはその一部でしかなく残

りの審議には改正後の40条2項が適用されないため、それらのインターネットへの自動公衆送信は、改正法の施行により逆に明示的に違法化されることとなる。

ただし、それまでの著作権法と比べて、（有線）放送が「公衆によって同一の内容の送信が同時に受信されることを目的として行う」「公衆送信」であることも、自動公衆送信が「公衆送信のうち、公衆からの求めに応じ自動的に行うもの（放送又は有線放送に該当するものを除く。）をいう。」ことも変わっておらず、国会のリアルタイムのインターネット中継が（有線）放送と解釈することは、あいかわらず可能である。

また、後日のビデオライブラリのインターネット配信は40条2項の適用を受けない自動公衆送信であるという状態は、法改正の前で変わっていない。

保坂衆議院議員がこの法改正（厳罰化）に懸念を抱いていると知った筆者は、同議員に事情を伝えたところ、国会での質問に結びつき、その結果、[1]にあるように、

委員会では、国会TVのインターネット中継、とりわけ過去の審議記録映像へのアクセスが「参考人質疑など被写体となった当事者の許諾を得ることが必要となる」（文化庁）という見解が語られ、驚くべきことに多くの国民が事後的に見ている委員会審議のライブラリの存在は、現行の著作権法違反との認識を示したことだ。

と確認された。衆議院議事録にある文化庁加茂川次官の答弁では、

委員御指摘のいかぬという意味が、私、取り違っておるかもしれませんが、権利制限が働いていない、著作権法の本則が適用になるということであれば、そのとおりだと思います。

つまり、40条2項の権利制限が働かず著作権法の本則が適用になるため、著作者である発言者に無許諾でのインターネット中継は違法ということになる。

なお、同次官は参議院での審議での懲役10年は諸外国に比べて長すぎはしないかとの質問に対して「アメリカが最高五年以下の禁錮」ではあるものの「しかし、刑罰全体を見ました場合には、例えばアメリカにおきましては、著作権侵害に係る罰則、再犯の場合には最高十年の自由刑が定められております」と答弁していたが、米国では再犯への刑がわかりやすいように個別条文で規定されているのに比して日本では刑法56条で一括して「再犯の刑は、その罪について定めた懲役の長期の二倍以下とする」となっているだけのこと、著作権法違反の再犯の懲役刑は、改正前で最高10年と米国と同等、改正後は最高20年と米国の2倍の刑が課される。

以上のようなやりとりがあったものの、法案は両院で賛成多数で原案どおりあっさり可決され2006年12月22日に成立した。一応はIPマルチキャストを放送同様に扱うよう検討することの付帯決議もあったが、その際「検討に当たっては、著作者等の権利保護に十分配慮するとともに、強い社会的影響力を持つ放送の特性や放送法制に基づく許認可制度の意義に留意する」ことになっており、気休めにもならない。

5. 考察

以上のような事態の推移について国会審議の形骸化を嘆くことは容易いがなんら建設的な結果を生まないで、法律論として著作権法とフェアユースについての合理的な解釈について考察を試みる。

法解釈において行政解釈は立法趣旨を反映すべきであり、また、著作権法の規定の多くは国民規定であるため文化庁の行政解釈の実効性はあまりなく、国会の立法趣旨が重要である。

まず IP マルチキャストの著作権法上の扱いについては、国会審議で明示的に今回の法改正の目的とされていることから、4節の4)の改正内容は一応 IP マルチキャストに対応したものと考えられる。

しかしながら、国会のインターネット中継はまだに続いている。これだけなら、現在では発言者に事前にインターネット中継の許可を得ている可能性があるが、そのような許可を得ていないことが確実な著作権法改正審議以前のビデオライブラリも相変わらずインターネット配信が続いており、この状態を国会が合法と判断していることに疑問の余地はない。

つまり、国会は、現行著作権法において、IP マルチキャストに関わる権利制限に関する明示的な規定はないものの、権利者に無許諾で国会審議をリアルタイムでインターネット中継し、また、そのビデオライブラリを後日インターネットで配信することは合法であると判断していることとなる。

これはとりもなおさず、国会は現行著作権法でフェアユースを認めているということになる。またこれは、甲野著作権課課長の、現行法の条文のままでフェアユースを認めることが可能であるという見解とも矛盾しない。

そもそも国会審議を広く公開することは参政権という極めて基本的な人権に関わる問題であり、そのインターネット中継に際して著作権が絶対的に参政権に優越するという解釈にこそ無理があると言える。著作権と他の権利、とりわけ基本的人権が対立するときには、著作権法に明文規定がなくともある程度著作権が制限されることがあるのは、あたりまえのことである。

なお、今回の改正では、明らかにフェアユースである特許審査や薬事行政に関わる権利制限も追加されたが、これはフェアユース例の追加と解釈できる。

ただ、IP マルチキャストに関わる権利制限は、わざわざ明示的にビデオライブラリの配信を除外しているが、この理由は、実は IP マルチキャストについて国会はおろか文化庁も正確に認識していないためと思われる。

文化審議会著作権分科会報告書[2]のII章2節(1)には IP マルチキャストについて、

マルチキャストとは、コンピュータ・ネットワークにおいて、決められた複数のネットワーク端末に対して、同時にコンテンツ(IPパケット)を送信することをいう。

IPマルチキャストは、複数の宛先を指定して1回データを送信すれば、通信経路上のルータがそのデータを受信して、次の複数のルータに自動的にコンテンツを送信する仕組み

IPマルチキャスト放送の主な特徴としては、以下の点がある。
○閉鎖的ネットワークを用いてコンテンツの配信を行う。
○放送センターからは、IP局内装置に対して全番組が常に配信される。
○最寄りのIP局内装置からは、ユーザーが選局した番組のみが配信される(リクエストに基づく送信)。

という記述があるが、これらは総て間違いで、マルチキャストの規格書[3]に、

The membership of a host group is dynamic; that is, hosts may join and

leave groups at any time.

とあるように「決められた複数のネットワーク端末」ではなく端末の集合は不特定で常時変化し、

IP multicasting is the transmission of an IP datagram to a "host group", a set of zero or more hosts identified by a single IP destination address.

とあるように「複数の宛先を指定」するわけではなく宛先は一個で、

For a store-and-forward network like the ARPANET or a public X.25 network,

とあるように「閉鎖的ネットワーク」とは限らず public もあり、

the multicast router(s) attached to the local network take responsibility for forwarding it towards all other networks that have members of the destination group.

とあるように「IP局内装置に対して全番組が常に配信される」わけではなく装置の先に受信者がいる番組だけが配信され、「最寄りのIP局内装置」は「送信」ではなく forward を行うのみである。

つまり、IP マルチキャストについては、国会審議というより法案のもととなった審議会での議論が意味をなさず、まともな解釈は不可能である

なお、著作権法には刑罰があるため警察・検察による行政解釈は大きな意味を持つが、国会の解釈を踏まえての運用を期待したい。さもなければ、国会に喚問され嫌々証言させられた証人が無許諾インターネット中継・配信について告訴した場合、文化庁解釈に従えば両院の議長や議長運営委員会委員長等の責任者が最高懲役10年の罪に問われかねないからである。

6. おわりに

国会のインターネット中継・配信を例に、著作権法の立法趣旨ではフェアユースが認められていることを示した。サーチエンジンのキャッシュや音楽配信等で、硬直した著作権法の解釈により阻害され海外に市場を奪われがちな我が国の情報通信産業の発展に寄与できれば、幸いである。

文 献

- [1] 保坂展人、「保坂展人のどこどこ日記」、「著作権法違反の激罰化とネット監視社会への危惧」、<http://blog.goo.ne.jp/hosakanobuto/d/20061203>、2006年12月3日。
- [2] 文化審議会著作権分科会、「文化審議会著作権分科会(IPマルチキャスト放送及び罰則・取締り関係)報告書」、http://www.bunka.go.jp/chosakuzen/pdf/singi_houkokusho_1808.pdf、2006年8月。
- [3] S. Deering, "Host Extensions for IP Multicasting", RFC1112, Aug. 1989.