HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	2012年韓国著作権政策の主要課題
Author(s)	林, 元善
Citation	知的財産法政策学研究, 38, 223-238
Issue Date	2012-06
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/49620
Type	departmental bulletin paper
File Information	IPLPJ38_006.pdf

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

連続企画：著作権法のリフォーム論　その１

2012年韓国著作権政策の主要課題[1]

林　　元善

１．これまでの成果と限界

2012年、韓国文化体育観光部が重点的に推進する著作権政策の主要課題がまとめられようとしている今、「李明博政権」が発足した2008年から４年間の著作権政策策定と施行の成果とその限界を俯瞰してみたい。

著作権政策の基本は、創作者、媒介者、利用者間のやり取りが公正かつ拡大的に行われるようゲームのルールを定め、このルールが実際に遵守されるようにすることといえる。以下の分析では、このような観点から、それぞれの政策とその施行について検討することとしたい。

イ．ゲームのルールと制度の策定

1987年、著作権法とは独立に制定され、科学技術処や情報通信部等別々の部処（日本の省庁に当たる）で運営されていたコンピュータプログラム保護法を、2009年著作権法に統合した。これによって一貫性のある政策策定と施行が可能となった。また、同時に著作権審議調停委員会とプログラム審議調停委員会を韓国著作権委員会に統合して拡大、改組し、より幅広い著作権サービスや支援が可能となった。

2011年には、韓EU FTAと韓米FTAの実施に向けて、二度にわたり著作

[1] 本稿は、2011年11月25日、ソウルで開かれた国際学術セミナーにおいて、筆者が「韓中日３ヵ国における知識財産権法制の展開動向と著作権問題の点検」と題するテーマで発表した基調演説の草稿をもとに後に補充を加えたものである。

権法の改正がなされた[2]。これらの改正により著作権と著作隣接権（放送を除く）の保護期間は50年から70年に延長され、一時的保存も複製の概念に含まれることが明確にされた。また、著作権保護に向けた技術的な手段のうち、著作物へのアクセスを制限するための手段に関わる行為に対しても一定の禁止措置が導入された。これらの3つの課題については、長いものでは20年近くにわたって、国内はもちろん国際的にも激しい論争が繰り広げられてきたものである。しかし、関連する国際条約の規定をめぐって解釈が分かれるなか、アメリカや欧州連合等の主要国は法律を制定しており、最近では国内への導入が既成事実化する傾向にあった。したがって、今回の法改正による国内法の整備により、韓国も、著作権保護法制に関しては国際的な面でも主導的な陣営への仲間入りを果たすことができたといえよう。

この他、今回の法改正では、オンライン・サービス・プロバイダの免責規定、著作権保護の実効性の向上を図るべく、偽造・不正ラベルの流通および映画館での盗撮禁止、法定損害賠償制度が導入された。

一方、こうした権利保護の強化に伴い、利用者に対する権利行使の制限規定の範囲も同時に拡大させることが求められている。この点につき、従前より導入が検討されていた英米法由来の制限規定であるフェアユース規定（公正利用）が導入された。これによって、特にユーザー生成コンテンツ（UGCまたはUCC）等、既存の制限および例外規定で捕捉することが困難だった新しいタイプの著作物の利用行為について柔軟な対応が可能となった[3]。

著作権法の改正以外にも、2009年に、著作権法の適用の過程で発生する

[2] 韓EU FTA実施に向けた著作権法中改正法律（法律第10807号）は、2011年6月30日公布され、2011年7月1日から施行されており、韓米FTA実施に向けた著作権法中改正法律（法律第11110号）は2011年12月2日公布され、2012年初頭に予定されている韓米FTA発行に合わせて施行される。但し、この法律の施行日とは別に、著作権保護期間の延長は2013年7月1日、著作隣接権保護期間の延長は2013年8月1日に施行が予定されている。

[3] 韓米FTA実施に向けた著作権法改正内容に関する説明資料は、http://www.mcst.go.kr/web/dataCourt/reportData/reportView.jsp を参照。

各当事者間の対立[4]の調整を図るべく、「著作権共生協議体」が発足した。共生協議体では、2010年末、フェアユースガイドラインを分野別に定めて発表するなど、権利の保護と利用者の利便性確保のために、権利範囲と利用手続を明確化した。他方で、公有の著作物の公開を始めとするパブリックドメインの創造資源化戦略を策定し、パブリックドメインをより活用しやすくする作業にとりかかった。

しかし、こうした様々な努力にもかかわらず、著作権の効率的な利用許諾（ライセンシング）の仕組みは未だ十分に機能していないと評価されている。特に、信託管理団体の透明性や効率性に対する問題が継続的に指摘されており、著作権取引所事業もまだ軌道に乗っていない。孤児著作物問題に対応する法制度の整備も依然として未解決のままになっている。韓EU FTAならびに韓米FTAによって導入される一時的複製の保護、アクセスコントロール回避に対する禁止範囲の拡張、そしてフェアユース条項は、制度が定着する過程で多くの対立を生む可能性がある。したがって、こうした対立を効果的に調整するための協議メカニズムや詳細なガイドラインが求められる[5]。

ロ．ゲームのルールの定着

ゲームのルールは、公正に定められると同時に、規定されたルールが遵守されることが重要である。そのためには、公正なルールを策定して順応度を高めるとともに、著作権分野の各当事者がルールを理解して徹底する一方、ルール違反に対する明確な警告に加え相応の制裁が与えられねばならない。

ゲームのルールを徹底することは、結局著作権侵害と関係している。これまでの政府の継続的な努力により著作権侵害の規模は着実に減少して

[4] このような対立は、政治・行政手続を経て調整されるという点で、司法手続による調停や裁判による解決が求められる個別紛争事件での対立とは区別される。

[5] いわゆる「狂ってる事件」（5才の子どもが‘狂ってる’という歌を歌っている動画を検索サイトが削除した件）からもわかるように、権利者と利用者が認識する著作権保護の範囲に大きな差が存在している状況で、一般的なフェアユース規定は、このような対立をさらに拡大させる可能性が高い。

おり、市場からも評価され始めている。ソフトウェアを除く著作物市場における侵害規模および侵害率は、2008年の２兆４千億ウォン・22.3%から、2009年は２兆２千５百億ウォン・21.6%、そして2010年には２兆１千億ウォン・19.2%に減少している[6]。韓国は米国通商代表部（USTR）が毎年公表する「知的財産権保護について問題ある国」リストから３年連続で除外されており、最近のイギリスのエコノミスト誌は、世界で最も違法複製への対応が徹底している国として韓国を選び、その結果、関連企業の回帰がみられる旨報じている[7]。

このような結果は、主に以下の３つの対策が奏功したものと評価できる。

第一に、著作物の流通秩序を乱す営利的または常習的な著作権侵害に対する断固かつ継続的な対応が挙げられる。

2009年著作権法の改正を行い、違法複製物の常習的な転送者（ヘビーアップローダー）に対するアカウントならびに掲示板の停止命令制度を導入し、従前はコンピュータプログラムのみが対象であった特別司法警察制度による常設取締班が、その活動領域を著作物全般に拡大した。また、デジタル著作権フォレンジックチーム（Forensic team）を組織して、オンラインでの著作権侵害犯の摘発を強化し、犯罪による収益に関する証拠を確保し、これを裁判に活用することで、侵害抑止力を向上させた。100人の障碍者を活用した在宅モニタリングも期待以上の成果を挙げている。

しかし、著作物の流通秩序を乱す段階にまでは至っていない、著作物利用の過程で偶発的に生じた私人による侵害行為に関しては、別途の対応が求められる。この場合、処罰よりもむしろ、啓蒙と教育による再発防止が重要である。また、法務部の協力により、「教育条件付起訴猶予制」と「青少年訴訟却下制」が適用されている。これにより、いわゆる「示談金商売」への対応が図られた。「示談金商売」は、子どもの将来を案ずる保護者を相手に、一部の法務法人が訴訟を乱発し、社会的な物議を醸した問題である。このような対策を通じて、著作権侵害訴訟の件数は2008年の91,683件から、2010年には29,356件に著しく減っており、特に青少年の被疑侵害者の数は、2008年の21,934人から2010年には3,614人に減少した[8]。

第二の奏功した対策として、著作権保護に対する意識を改善するための教育と啓発が挙げられる。小・中学校の正式な教育課程で著作権教育が可能となるよう、45科目の196の教科書にその内容を反映し、地域の学校には訓練された若手講師を派遣して補習教育を行った。また著作権教育施設に出向くことが困難な人を対象とした著作権教育の出張サービスを実施する一方、インターネットによる遠隔教育システムも整備した。この制度で著作権教育を受けた人は、2009年の約９万人から2010年には約35万人に増加した。

第三の対策として、違法複製に対抗する、安価で利便性の高い著作物の流通チャンネルが整備されたことが挙げられる。特にオンライン上の違法サービスによって大きな打撃を受けた音楽コンテンツ産業は、月額サービスを導入し、合法サービスが再びコンテンツ流通の主流となる契機となった[9]。これによって音楽コンテンツ産業は、CD等のオフライン流通チャンネルが崩壊したにもかかわらず、＜表１＞のように、過去の産業規模を超え成長軌道に復したと評価できる。

＜表１．音楽コンテンツ市場規模の推移＞

（単位：億ウォン）

区分	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
オフライン	4,104	3,733	2,861	1,833	1,338	1,087	849	738	811	802
オンライン	－	911	1,349	1,850	2,112	2,621	3,562	4,276	5,264	5,366
合計	4,104	4,644	4,210	3,683	3,450	3,708	4,411	5,014	6,075	6,168

（出典：文化体育観光部「2010コンテンツ産業白書」（2011.8）から編集）

最近、一部の研究では、これら３つの対策のうち、安価で利便性の高い流通チャンネルを除いた、取締と処罰ならびに教育と啓発という２つの対

[6] 韓国著作権団体連合会、著作権保護年次報告書（2008～2010各年度）。この調査は、侵害物の代替効果を測定したものである。通常はこれと違う方式で測定されるソフトウェア違法複製率については含まれていない。

[7] “Spotting the pirates” The Economist (August 20, 2011).

[8] 最高検察庁「知識財産権侵害事犯取締現状」（2008-2010各年度）。

[9] オンライン音楽コンテンツ売上全体において月額サービスが占める割合は、2011年基準で約93%に及ぶものと報告されている。三一会計法人「デジタル音楽市場の現況分析と改善案の研究」（2011.11）52頁。

策については、目立った成果がみられない旨報告されている[10]。これに対しては、取締を一定以上の水準に引き上げて実効性を確保するとともに[11]、教育と啓発に関しても、単純な著作権に関する知識の伝達を超えて、同意と共感を伴ったものとする必要があるといえる。

にもかかわらず、韓国の違法複製は依然として多く[12]、特にオンライン上の侵害への対応は、ブロードバンドの高い普及率もあり、依然として脆弱な状態にある。著作物市場における侵害規模と侵害率は減少傾向にはあるものの、クラウドコンピューティング環境の到来等、状況の変化によって再び増加しかねない状況にあると指摘されている。また、映画等の映像産業や、漫画や教材または武侠小説等の出版産業の場合は、音楽コンテンツ産業が辿ってきた厳しい道程の頂点にやっと辿り着いた段階とされる。これらの産業において試行錯誤なしに、オンライン音楽コンテンツ産業の成功例を辿ることができるかは、未だ不透明である。

２．2012年の著作権をめぐる主要な政策課題

2012年の著作権政策の目標は、「均衡と共生の著作権エコシステムの整備」になるだろう。それは、権利の保護と公正な利用のバランスを維持し、利害関係者同士の意思疎通を図り、相互の信頼を回復するとともに、効率

[10] Ian Hargreaves, *Digital Opportunity – A Review of Intellectual Property and Growth*, (May 2011), available at <<http://www.ipo.gov.uk/ipreview-finalreport.pdf>>（最終アクセス2011. 7）と Social Science Research Council, *Media Piracy in Emerging Market*, (2011), available at <http://piracy.ssrc.org/wp-content/uploads/2011/06/MPEE-PDF-1.0.4.pdf>>（最終アクセス2011. 7）.

[11] このような状況は、魚を獲るために水路を塞ぐ状況に例えられる。この場合、少し止めただけでは水の流れが減らないので魚を獲れず、十分に止めてこそ魚を獲ることができる。

[12] ソフトウェア分野を除いては、違法複製の現状を国際的に比較できる指標は存在せず、したがって、それによる測定は行われていないものといわれている。また、ソフトウェア分野に関しても、違法複製の状況把握に関する方法論について議論があることはさておき、韓国のソフトウェア違法複製率は2010年で40％と、世界平均の43％を下回るが、OECD 平均の36％には至っていない。

的な著作物の利用秩序の構築に資するものである。このようなエコシステムの形成・維持には、様々な側面からの政策的な調整が必要である。そのうち、10の主要課題を挙げるとすれば、以下のようになろう。これらのなかには、2012年中にとどまらず、継続的に推進されるべきものが含まれる。

イ．ゲームのルールと制度の策定

新しい技術の発展とこれに伴う流通環境の変化に対応する、既存のルールの改廃、新規ルールの策定に関して検討を加える。既存の基準では不明確な部分につき、調整のうえ明確化する必要がある。

第一に、孤児著作物問題への対応に関して。

一定の分野の著作物に関する網羅的なデータベースを構築し、ユビキタスサービスを提供しようとするニーズに対し、無方式主義と権利の排他性を基盤とする現行の著作権制度は何ら解決策を提示するものではない。グーグルブックス（Google Books）の事例は、孤児著作物問題に関して、現行の著作権制度では対応できないことを白日の下に晒す契機となった。権利者と利用者双方が満足できるビジネスモデルが提示されたにもかかわらず、著作権制度が存在するが故に、最終的に頓挫するという帰結に至った。この問題の解決策として、スウェーデン、ノルウェー、フィンランド等の北欧諸国を中心に採択されている「拡張された集中許諾（Extended Collective License）スキーム」の導入や強制許諾制度の簡素化が考えられる[13]。前者の導入には著作権法の改正が必要となるが、後者に関しては、法改正を必要とせず、著作権法施行令の改正とこれを支えるシステムの整備で足りる。現在、これと関連する著作権法施行令の改正案が立法予告（日本のパブリックコメントに相当）を経て、所定の手続が進行中である。

現在、拡張された集中許諾スキームを導入している国は、ほとんどの場合、これを単純に、既存の著作権集中管理の欠缺を補完するものとして活用しているところ、集中管理の活性化が必要な分野に対する積極的な活用の可能性についても模索する必要がある。明示的に反対意見が表明されて

[13] アメリカ等の一部の国で検討されている、真摯な調査努力（diligent search）を前提に侵害責任の一部を制限する方式は、個人または小規模の権利者に過度な負担をかけ、効率的な訴訟制度を前提とするという点で、慎重に検討する必要がある。

いない権利に対しては、それが代表されない排他的権利であっても、一定の条件の下で、その分野を代表する集中管理団体が利用を許諾できるようにする必要がある[14]。

これまで拡張された集中許諾ができる権限は、主に補償金請求権の領域において、当該集中管理団体が既に相当なレベルの代表性を確保している場合に限定されていた。しかし、この制度を本当に必要とするのは排他的許諾権の領域であって、未だ代表性を十分に確保していない新興の集中管理団体である。なぜなら、孤児著作物の利用に関して、網羅的に著作物を利用することが求められる分野において、効率的な利用許諾を促すには、集中管理により権利の性質を禁止権から報酬請求権に変化させることが必要であるところ[15]、新興の集中管理団体は代表性が低いため権利確保が難しく、板挟みの状態に陥りかねないためである[16]。これは拡張された集中許諾制度が北欧の国という地域的な限界に加え、機能的な限界をも克服せねばならないことを意味するもので、慎重なアプローチが必要である[17]。

「権利者検索サイト」を活性化させ権利者の所在が不明確な著作物に関する強制許諾の手続を簡素化するとともに、大量の法的許諾を可能とする基準と制度の整備も必要となる。こうした整備に際しては著作物の権利情報のデータベース構築との連携が求められる。さらに、補償金を受領する団体が権利者不明のため分配を行うことのできない未配分補償金問題とも緊密に関連する。

[14] 成功には至らなかったが、グーグルとアメリカの関連する権利者団体（アメリカAuthors' Guild と American Association of Publishers）が、過去数年間、集団訴訟の和解契約（Settlement Agreement）で獲得しようとしたものが、まさにこれである。

[15] 権利の集中管理は、権利の排他的特性の長所は維持しながら、利用許諾においてはこれを補償金請求権と同様に変化させる効果がある。Robert P. Merges, "Contracting into Liability Rules: Intellectual Property Rights and Collective Rights Organizations," 84 *California Law Review* 1293, (October, 1996).

[16] Daniel Gervais, *Application of an Extended Collective Licensing Regime in Canada: Principles and Issues Related to Implementation*, (June, 2003), at 24, available at http://www.canadianheritage.gc.ca/progs/ac-ca/progs/pda-cpb/pubs/regime/regime_e.pdf（最終アクセス2007. 5）.

[17] 拡張された集中許諾制度の具体的な導入方法については、林元善「著作権利用許諾の効率化に向けた法的対策研究」韓国著作権団体連合会（2007. 11）を参照。

第二に、パブリシティ（publicity）権の導入に関して[18]。

パブリシティ権は既に業界では幅広く認められており、裁判例においても一定程度認知されている。しかし、その保護対象や範囲、権利の属性、譲渡および相続の可否等が不明確である。多くの場合、権利の属性や保護期間等に関して、著作財産権に類似の結論に収束する傾向がみられるものの、未だ裁判例は分かれており、予測可能性が確保された状態とは言い難い。このような状況により、取引の円滑な成立を困難なものとするばかりか、不要な対立が招来されるなど、多くの社会的費用が生じている。特に、成文法主義を採用する韓国において、この問題に関して裁判例に依存すべきでないとの指摘がなされており、新規立法を行う段階にあるとの認識が多数であろう。

第三に、最終使用者の利用許諾契約（mass-market licenses）により著作権法の規律が代替されている現象への対応に関して。

このような契約は、交渉による条項が個別に定められる契約とは異なり、契約申込者により予め契約の内容が規定され、消費者としては契約内容につき実効的な代替案を示すことが不可能な場合がある。著作物の利用に際して、法が定める権利制限や保護の例外の保護範囲が申込者の恣意で設定された場合に、消費者が法の規定を根拠に対抗できないのでは[19]、社会的な合意である法律を権利者が私的に毀損する結果を招きかねない[20]。

[18] パブリシティ権は、権利の性格が必ずしも著作権法と関係するわけではないが、芸術やスポーツ振興業務を包括的に担当する文化体育観光部と、類似の権利である著作権関連の政策の推進の経験を有する著作権政策官室でこの課題を推進することが望ましいとの趣旨から、2012年の政策課題とされることとなった。

[19] たとえば、最近（正確な時期は不明）削除されたものの、従前、マイクロソフト社のオフィスソフトに付随する最終使用者利用許諾契約（End User License Agreement）では著作権法が認めるリバースエンジニアリングすら禁止されていた。これに同意しなければソフトを使用できず、他人に譲渡する場合にも条項への同意が前提となっており、消費者は条項を受け入れざるを得ないものであった。

[20] 1990年半ば以降、米国統一商法典（Uniform Commercial Code, Article 2B）の改正過程で浮上した争点だが、クラウドコンピューティングの拡大により、再び注目されるものと思われる。

伝統的に、著作権法による禁止権は最終使用者（end-user）には及ばないものであった[21]。しかし、コンピュータプログラムのような反復的に使用される機能的な著作物の使用に対しては、これを契約（shrink-wrap licenses）で制限しようという試みが従前から存在していた。そのようななかで、オンライン上の著作物の利用が普遍化した結果、契約で制限規定等をオーバーライドする手法が全体の著作物に拡大する傾向が生じた。このような傾向は物販ではなくサービスを販売するクラウドコンピューティングの拡大によりさらに進む可能性がある[22]。このような状況下で、法が定める権利制限を如何に徹底するかを積極的に検討する必要がある。また、公正取引委員会が管掌する「利用規約の規制に関する法律」との関係も考慮する必要がある。

第四に、分野別・争点別の規定の明確化に関して。

法律に明文の規定のない場合は言うまでもなく、規定が明示的に存在する場合にも、規定の適用に際しては規定の解釈をめぐる対立が生じる。さらに、規定を実際に適用して具体的な数値を出さなければならない場合には、利害関係者同士の対立の激化は必至である。それゆえ、法の解釈をめぐる対立の可能性のある分野ごとに、利害関係者相互の意思疎通と協議により合意に至らしめる必要がある。たとえば、オンライン音楽配信サービスの著作権料体系、授業目的の利用に際しての補償金、教科書での利用に対する補償金、特殊なタイプのオンラインサービス提供者に対する技術的保護手段の適用義務、そしてe-ラーニング・ガイドライン等が予想される課題である。これらの課題に関しては、当事者間に不要な対立を招来することのないよう、きめ細かい調整が求められる。

特に、現在のオンライン音楽配信サービスの著作権料の体系は、これまで音楽コンテンツ産業が比較的安価の月額サービスを提供してきたことにより、違法複製問題への対応に多大な役割を果たしたと評価されている。他方で、大ヒットアルバムの場合、月額サービスは売上げに応じた支払いがなされないビジネススキームであるとの批判から、スキームの再検討がなされている。しかし、こうしたビジネススキームに手を加えられることで、国民が日常的に音楽を楽しむパターンが変化し、あるいは違法複製物の流通にも影響が及ぶことが予想されるため、慎重なアプローチが求められる。

教科書での利用に対する補償金に関して、従前告示されていた補償金の基準は紙媒体の教科書のみを対象とするものである。しかし、今後電子教科書の普及が予想されるため、補償金の基準についても対応が必要である。新しいタイプの教科書の円滑な普及と同時に、権利者への対価の還流もまた十分になされる必要がある。

2009年に発足した「著作権共生協議体」の構成員には、権利者と利用者双方の代表に加え公益委員が名を連ねており、こうした問題への適切な対応が可能となっている。この共生協議体では、課題別に構成された実務委員会において研究と討論を経て対策が起案され、共生協議体全体で調整がなされることになる。なお、議論の過程はインターネットで公開され、必要に応じてメディアに公開し、一般からの反応をフィードバックさせる。

ロ．ゲームのルールの定着

これまで従前の成果について概観したように、違法複製への対応システムは一定の成果を挙げていると思われる。こうした成果を拡大しつつ長期的なものとするために、ルールを定着させ、制度化することが何より肝要である。

第一に、違法複製物の流通に対する取締強化に関して。

2011年11月20日に改正された「電気通信事業法」により導入された「特殊な類型のオンラインサービス提供者に対する登録制」に関して、さらに措置を講ずる必要がある。まず、導入された登録制が機能するよう、フィルタリング等の技術的な保護措置の適用に関する評価と認証システムを整備し、制度施行の経過を観察する必要がある。また、登録制が施行されれば、オンラインでなされる著作権侵害の主流がウェブハード等からトレント（Torrent）等、より取締が難しい領域へ移り、「いたちごっこ」となる

[21] 複製権の場合、私的な範囲を超えて複製がなされた場合、最終使用者にも禁止権が適用されるという点で、その例外に当たる。

[22] クラウドコンピューティング環境では、SaaS（Software as a service）、PaaS（Platform as a services）、そしてIaaS（Infra as a service）という名称からわかるように、著作物を含むコンテンツも、水道や電気のように加入者ベースのサービスとして提供されるものであることがわかる。

ことが予想される。このようなサイトに対しては放送通信委員会等の関係省庁の協力の下、「情報通信網法」によるアクセス遮断等の対応を検討すべきである。

むろん、オフラインの違法複製の流通に対する取締も徹底しなければならない。最近韓国の高速道路のサービスエリアに、露店に代わって登場したハイショップ（hishop）や新学期の大学周辺のコピー店等、違法複製物が流通しやすい箇所に対する集中的な取締を実施し、シルバー監視団を組織して取締を支援するなど、オフラインの侵害に対しても持続的な対応が求められる。特に、e-book市場が軌道に乗らない状況で、紙媒体の書籍をブックスキャン（book-scan）等の方法で電子化してなされる違法流通については早期に遮断するとの既存の方針を再確認する[23]。

第二に、著作権コンプライアンスプログラム（copyright compliance program）の制度化に関して。

法の規定が存在する場合であっても、実際に当事者が規定の存在を覚知しない場合が多く、覚知していた場合も、具体的な事案に対する法の適用に関する指針を持たない場合も多い。こうした事態への対応として存在するのが、コンプライアンスプログラムである。アメリカ等では以前から量刑基準（Sentencing Guideline）と連携する制度が発展してきており[24]、韓国においても公正取引等の一部分野で運営されている。

機関や企業または学校等で、著作物の利用と関連する事業を推進したり、あるいは組織の構成員が著作物を利用する際に侵害が生じないよう、組織の長がコンプライアンスの意志を表明し、関連の手続および規定を設けたうえで構成員にその教育を行う担当者（compliance officer）を指定する一方

[23] ブックスキャンサービスは著作権法にいう私的複製に該当しないとの解釈に基づき、出版や複写権の集中管理関連団体は積極的に権利行使を行っている。

[24] アメリカは、団体で行われる犯罪に対する量刑基準においてコンプライアンスプログラムの効果的な運営の有無を考慮するようにしており、コンプライアンスプログラムの具体的な指針について定めている。2011 Federal Sentencing Guidelines Manual, §8B2.1 effective compliance and ethics programと§8C2.5 culpability score available at http://www.ussc.gov/guidelines/2011_Guidelines/Manual_HTML/index.cfm>>（最終アクセス2011.11）を参照。

で、手続や規定の違反のモニタリングシステムを構築し、違反者に相応の制裁を課すことが著作権コンプライアンスプログラムの一般的な構成要素である。

同プログラムの導入の促進を図るべく、プログラムを効果的に運用している機関等で著作権侵害が発生した場合、刑を軽減するよう量刑基準に反映し[25]、民事上の請求に際しても損害賠償額を減免する紳士協定を著作権者を代表する団体との間で締結する必要がある。さらに、compliance officerのための資格要件を設け、要件を充足した場合には一定の資格証を付与することも検討する必要がある。

第三に、海外での著作権侵害に対する積極的な対応に関して。

まず、官民の協議体を構成し、資源を必要とする企業のニーズに合うカスタマイズ型サービスを提供するシステムを整備する。既に海外著作権センターが開設されているフィリピンに続き、インド等韓流が拡大している地域にもセンターを開設し、現地事情に合う保護サービスを提供して現地政府および機関との積極的な協力を図る[26]。くわえて、当該地域に開設された文化院、コンテンツ振興院および韓国観光公社の支社等と組織を統合、あるいは協力関係を構築する必要がある。

海外においては、著作物保護の活動のみに注力するのではなく、現地の著作権者と政策担当者の能力担保の支援が必要であり、それに必要な情報や教育プログラムを適宜提供する。その一環として、2011年に開発を完了し適用テストを終えた、オンラインの違法複製物の自動検索および証拠収集システムであるICOPを、必要とする外国政府や団体に普及させる。

第四に、公有著作物およびパブリックドメインの広範な活用のためのシステム構築に関して。

保護期間が満了したなどの理由でパブリックドメインに帰することとなった著作物であっても、その所在に関する情報が不足している等の理由

[25] 2011年夏から、最高裁判所量刑委員会では、知的財産権の侵害に対する量刑基準を検討しているが、これを知的財産権に限って独自に反映するよりは、他の関連する犯罪に対しても包括的に適用できるようにする方が望ましいと判断される。

[26] 現在は、中国の北京・上海、タイのバンコク、フィリピンのマニラに事務所が開設されている。

で、当該著作物の活用が十分になされない場合がある。パブリックドメインとなっている著作物を発掘し、データベース化のうえオンラインで提供して利便性を向上させ、民間のニーズに対応する。伝統的には、こうした役割は通常図書館が担うものであったところ、現在は検索サイトに取って代わられている。政府の役割は、こうした過程で生じる可能性のある問題に対し、制度的、事業的な手当を行うところにある。手当の一例としては、著作権保護の存否を当該著作物の利用者に対して示す制度の創設が挙げられよう。

公有の著作物については、原則開放して国民の広範な利用に供することが望ましいところ、実際には担当部局の公務員がこれに積極的ではなく、供給が過少となる傾向にある。開放の対象となるものに、著作権保護の及ぶものが混入して予期せぬ問題が生じるおそれがあることや、そもそも開放のための具体的な手続や方法が制度化されていないことが、公務員が開放に消極的な理由である。このような状況下で、公有の著作物の開放を促すための1つの方法として、公共ライセンス（KOGL, Korea Open Government License）の推進がある。これは、民間に広く知られているCCL（Creative Commons License）を公有の著作物に応用するものといえる。KOGLは、CCLよりも広範な利用を許諾するとともに、責任の制限を補完してさらなる公有の著作物の開放を促すことを目的としている。政府と公共機関が保有する著作物の民間活用を活性化するため、詳細なガイドラインを普及させる一方、必要な公共機関を対象とした関連のコンサルティングを提供する。

他方で、積極的な著作権行使が必要な機関に対しては、2011年に公有の著作物の信託管理機関の指定を受けた韓国データベース振興院の関連事業を拡大するとともに、公有の著作物に関する権利関係と行使方法を明確化すべく、「国有財産法」の関連規定を整備する必要がある[27]。

第五に、著作権集中管理団体の専門性と透明性の向上に関して。

著作権の信託管理は、今日のデジタルネットワーク時代において、著作権者と利用者の双方が、Win-Winとなる非常に効果的なシステムである。

[27] これについては、現在企画財政部によって「国有財産法」に対する改正案が提出・推進されている。

一部の領域では著作権の効率的な管理のため必須のものとなっている。しかしながら、集中管理を担当する団体の運営が効率的かつ透明なものでなければ、そうした成果を期待することはできない。

まずは、音楽関連の信託管理団体の組織改編を手始めに、会員は経営から退いたうえで、経営の専門家が団体の運営を担当する専門経営者制度を導入し、順次他の分野の団体にも展開する。さらに、信託管理団体に対する経営評価制を導入し、評価指標による一貫した評価により、信託管理の効率性、公正性、透明性の向上を図る。また、必要に応じて特定の分野に対する競争体制の導入を検討する。

第六に、著作権に対する教育、啓発の方向付けに関して―「違法複製物の利用抑止」から「著作物の適切な利用の促進」へ―。

著作権に対する一般の認識は、多くの場合、「いらだち」と「恐怖」に表現される。これは著作権者の防衛的な著作権意識に対する反発の性格を持つ。これは、著作権者が、利用者に対してアクセスしやすい安価な代案を示すことなく、著作権侵害に対して一方的に厳しい対応で臨んでいることに起因するものと思われる。しかし、長期的には、こうした認識が著作権のエコシステム形成という方針にマイナスの影響を与えるおそれがある。よって、教育科学技術部と協力し、より根本的な対策として、他人の著作物の利用に際して遵守すべきマナー等を教科課程で教育する必要がある。著作権の啓発活動についても、単に知識を伝えるのではなく、利用者の感性に訴えかけて共感を得る手法に転換し、著作物利用による愉快な経験を普及させる必要があろう。このような努力の一環として、著作権保護の効果を漠然と強調するよりは、著作権産業のプラスの効果はもちろん、違法複製のマイナスの効果についての正確な認識のため、統計に基づく経済分析を進める必要がある[28]。

[28] 2011年にはWIPOと協力し、著作権産業の経済的効果分析を進めており、2012年には違法複製の経済的効果分析を行う予定で、現在パイロット研究が進行中である。

３．最後に

著作物利用の技術発展に伴い、著作物の流通環境の変化に応じて、権利者と流通事業者そして利用者の間を規定するゲームのルールも変わらなければならない。しかし、新しいルールが合意に達し、ルールの変化が現実に制度化される過程では、常にタイムラグが生じる。著作権保護をめぐる状況の変化に対応して保護水準が変わっても、関連業界や国民一般がそれを理解し適応することはまた別の問題である。関連業界と国民一般がこのような基準を自らの事業や利用行為に反映し適応するには、多くの時間と努力を要する。

通常、新しく登場する技術やそれに伴うルールが革新的であるほど、こうしたタイムラグは著しいものとなる。そして遅延が一定のレベルを超えると、ルールの適用を受ける者の間に挫折感が広がることになる。現在、権利者と利用者の間で広がっている著作権に対する否定的な認識は、こうしたタイムラグによるものであり、著作権システムの発展の足かせとなりかねない。このような問題が持続あるいは反復されないようにするためには、政策担当者が常に状況の変化を敏感に把握したうえで、迅速に対応する必要がある。