

情報公開と著作権

— 著作権法の視点からの問題点 —

清水 幸雄

行政機関が有する行政情報を国民の要求に応じて開示する情報公開制度は、一八世紀半ばスウェーデンにおいて始まり、二〇〇余年を経た今日では、アメリカ、オーストラリアを始め数ヶ国において、いわゆる情報公開法が制定され、民主主義政治を担保するものとして広く国民生活の中に普及しつつあるといわれている。

わが国においても昭和五十一年に発覚したいわゆるロッキード事件以来、急速に国民の関心を集め、議会、マスコミ、市民団体等で活発な議論を喚起してきた。政府レベルでも、国立公文書館の設置、外交資料の公開など単発、断片的な措置を講じた他、昭和五十四年以降、内閣官房内閣審議室に情報公開問題担当審議官の配置、各省庁における文書閲覧窓口の開設など国民の行政情報に対するニーズに応ずる姿勢を示している。

しかし、周知のとおりわが国では、この制度は地方自治体における展開が先行した。昭和五十四年十二月全国に先がけて広島県府中町が情報公開条例案を議会に上程し、都道府県レベルでも神奈川県、埼玉県が昭和五十八年に相次いで条例を制定させ、次いで大阪府、長野県、東京都などが、それぞれ若干の形態を異にしながらも、基本的には国民、あるいは自治体住民の知る権利を保障し、政治を監視する一つの手段として制度化が進められている。これらの各自治体条例の内容に対する検討は、ここでの任務ではなく、又論者の任でもない。本稿の目的は、これらの情報公開制度によって開示される行政情報の中に含まれる各種の著作物の取扱いについて

検討することにある。

自治体の保有する情報には、様々なものがあるが、著作権の対象となりうるものとしては、自治体自身が保有する著作物と、自治体が著作者等に義務づけて、あるいは任意に提出を求めて管理する著作物とがある。いずれも、著作権法に基づいてその保護を受けるものであって、時に情報公開の要求と矛盾する可能性を含むものであるといつてよい。そこで、著作権法の角度から見た問題点を指摘することに、本稿の目的があるのである。

一 自治体における著作権管理

(1) 自治体自身に属する著作権

自治体が著作権の帰属主体であることに異論はない。著作権法十五条は法人の業務に従事する者が職務上作成する著作物で法人名義で公表されるものは、特段の合意がない限り法人の著作物となる旨を定めている。自治体がここで法人であることは異論はないので、自治体はその著作物について著作権法上の保護を受けうる。

官公文書は、もとより国民の租税負担によって作成されるものである。従って、国民の負担によって作成された文書が国家機密や守秘義務といった行政法レベルの規制の他に私権としての著作権法レベルで、その公開が阻害されることに問題がないわけではない。いいかえれば、文書作成の目

的が国民に広く周知徹底させることを目的としたか否かによって国民への公開が阻げられうる」とすれば、国民の知る権利を侵害する、という議論も成り立ちうるはずである。

この問題が論じられた先例としては、いわゆる龍溪書舎事件がある。

この事件は、昭和四十八年に、戦後まもなく刊行された大蔵省管理局名義で刊行された「日本人の海外活動に関する歴史的調査」なる複製刊行を企だてた出版社に対し、国が著作権侵害を理由に差止請求権を行使した事例である。

著作権法上の争点としては、(1)大蔵省の附属機関が作成した著作物の帰属主体が「国」であるか (2)仮りに国であるとしてその著作物が旧著作権法十一条にいう「官公文書」に該当するか (3)又旧法下で団体である法人が著作権の帰属主体になりうるか、が争われたが、第一審ではほぼ国の主張が認容され、国への著作権帰属を認めるとともに、旧法十一条の官公文書には一般的に周知させることを目的としない高度な学術的意義を有する著作権法上の保護を受けうる著作物であると認定し、著作権法による保護をうけうると判断した。

これに対し控訴審では、一審での主張に加えて、表現の自由の実質的保障としての国民の知る権利や公共性を強調し、国や地方公共団体の著作権の取得やその行使には制約がある旨の主張が加えられた。即ち、

『国民主権という憲法の基本理念の下において、国民は、憲法二十一条により表現の自由の内容として「知る権利」を保障されており、この「知る権利」の対象は、国家のなすすべての表現活動に及ぶべきものであることは、「知る権利」が主権者たる国民の、自由な責任ある政治参加への基礎となることから明らかである。

しかし、国がその職員をして著作させる場合、それは国民の福祉を増進させ、文化を向上させ、国家社会の発展に寄与することを目的としてなされるのであり、その著作活動についての経済的必要性は、すべて国民の負担によって充たされるのであって、いわば国民のために、国民の財産をもって著作活動がされるのであるから、そのような著作活動の結果としての著作物は、内容的に高度なものであればあるほど、原則的に

は、国民が自由にこれを知りうべきものであり、利用しうるべきものとされるべきである。……中略……

著作権侵害に当る著作物の利用行為を差止めることによって受ける著作権者の利益が、差止によって侵害者の受ける不利益に比して侵害者の受ける不利益に比して軽微である場合には著作権の差止請求権の行使は、権利の濫用と評価されるべきものである。……中略……

国が、著作権者である場合には、国民主権主義と基本的人権尊重主義を採るわが憲法の下においては、私人の場合と比べ、その著作権の行使については、より一層の制約が課されるべきものである。国の著作権の行使について、特に制約を加える原理として二つのものが挙げられる。

一は国民主権主義であり、二は、国民の知る権利である。……中略……国民の知る権利及びそれを現実に保障するためのマスコミ、出版産業の表現活動が、法的保護に値するということは、これに対する国家の介入、侵害が禁止されるということである。

それは、国が、統治権の行使として介入する場合であろうと、私人と同様の財産権の主張の名の下に介入しようとする場合であろうと同様である。これを国の著作権の場合にいうと、国は、国民の知る権利を侵害するような形において、著作権を主張することは許されないといふべきである。そしてマスコミ、出版産業の報道、出版などの表現活動に対しても、それが国民の知る権利を充足させるためのものと評価される以上は、著作権の名の下に禁圧することは許されないといわなければならない。……後略……

これらの主張に対して東京高裁は次のように判示する。

『たしかに、著作権の行使と著作物利用の調整の問題は、著作権法の当面する課題の一つであり、著作権法の立法作業においても種々検討されてきた事柄であるが、本件の如く、著作権の目的である著作物を無断で出版販売し、もしくは、そのおそれのある者に対して、その差止を請求しうることは、著作権の中核的機能であるから、著作権法上著作権が認められているのに、このような場合の差止請求権の行使を許さないとするには、十分慎重でなければならない。けだし、権利の濫用として無

断出版の差止請求が許されないとすることは、実質的に著作権自体を否定するに等しく、ひいては、法解釈の限界いかんにも関わるからである。

ところで……中略……本件著作物は、国立国会図書館支部大蔵省文庫及び東京大学図書館に全冊が揃っており、早稲田大学図書館にも二十六冊が備えられていて、本件著作物を学術的資料として利用しようとする者は、これを閲覧利用することができうるうえ、利用に若干の不便があるとしても、本件著作物は、すでに公表されたものであること、本件著作物については昭和四十六年一月頃、他の出版社においても本件著作物の復刻刊行を企画し、大蔵省資料統計管理官に復刻出版についての許可申請をしており、これに対し検討中であつたし、国としては、無断出版を容認することは、出版許可申請中の他の出版社との間に公平を欠き、公正を疑われる事情にあり」、「国民の知る権利や著作物の公共性などを勘案しても、本件差止請求権の行使が、国民の知る権利を侵害することによって権利の濫用に当るものと認めることはできない」。

右に明らかなように官公庁作成にかかる著作物は、原則的に利権の対象となりうるものであり、又、国民の財産管理の趣旨からして当該著作物から生じうる経済的利益を確保すべき義務があるといつてよい。その意味では官公庁作成にかかる著作物が第三者により無断出版されることを放置することは著作権利用料相当額の損害を受けると解するべきものであらう。

もともと利用の公開と、その適正な使用料の支払いを求めることは別の問題であつて、使用の可否の判断を「許可」という行政庁側も恣意的な判断に委ねることの可否は別として、特別矛盾するものではなく、対価の額が不当に高額なものでない限り、これによってただちに国民の「知る権利」を侵害するものというべきではあるまい。

従つて立法論的には、政府・自治体内部の執務資料等によつても、一般公開がなされないことによつて生ずる一般国民、研究者の不利益を考えれば、クリアリング・ハウス（集中的権利処理機構）等を通じて利用が可能となることが望ましく、出版レベルでも一定の使用料の支払いと引き換えの出版許諾制度が設けられることが望ましい。

もとより官公庁著作物が、部内資料であつて一般に周知させることを目的としない、というのみの理由で、公文書館や図書館等でわずかに公開されることと引きかえに著作権の保障をうけ、結果的に事実上の非公開という状態が生ずることは何としても望ましいことではない。この点、情報公開制度によつて広く閲覧・複写が可能になることは現代社会における国家と国民のあるべき関係からも支持されるべきであらう。

但、ここでの公開は、官公庁の管理する著作物に対する著作権を放棄するものではなく、出版等による営利事業に奉仕するものとなつてはならないことはいうまでもない。

(2) 自治体の管理する著作物

この点について興味深い事件は、神奈川県の情報公開条例における、建築設計図（平面図）の公開拒否処分取消請求事件である。この事件は、マンションの建築に反対する住民が、当該マンションの建築確認申請書及び添付書類のすべての公開を「神奈川県機関の公文書の公開に関する条例」に基づいて請求したところ、神奈川県は、各階平面図、立面図、断面図の公開を次の理由で拒否したものである。

(一) 本件各図面を公開することは明らかに設計者の人格上及び財産上の権利を侵害することになると認められるので、本件条例五条一項二号に該当する。

(二) 略一

本件判旨は、実体的な内容の判断以前の、行政事件訴訟法の、処分の取消を求める法律上の利益を有するか否かの判断で原告についてこれを否定し、いわば門前払いの判断を下したのみにとどまつた。

しかし、もし本件判旨が右の判断を積極的に解し、実体上の判断にふみ込んだとすれば、当然著作権法上の問題が生じたはずである。

即ち、建築基準法に基づく確認申請において添付を要求される図面は、一般的に著作権法における「建築の著作物」もしくは「図面としての著作物」でありうるものであり、著作権法上の保護を受けうる。とすると、もし、情報公開条例によつて、著作者の同意なしにこれを公開するとすれば

現行法上は当然に、著作権法に基づく差止請求権及び損害賠償請求の対象となるものといわなければならない。

この点、各地方自治体の制定する条例中、著作権について明言したものはみあたらない。

問題となった神奈川県条例も「明らかに財産上の権利に不利益を与えると認められるもの」と包括的な表現をしているにとどまり、類似の条例中にも、

「公開することによって不利益を与えることが明らかであると認められるもの」(長野県)

「活動利益を害することが明らかなるもの」(川崎市)

「公にすることにより……競争上の地位その他正当な利益を害すると認められるもの」(大阪府)

「競争上又は事業運営上の地位その他社会的な地位が損なわれるものと認められるもの」(東京都)

「著るしい不利益を与えることが明らかであるもの」「財産の保護に支障を及ぼすおそれのあることが明らかである情報」(埼玉県)

など抽象的な表現以外は見ることができない。従って著作物は公開できない旨を明言したものはない。これは、条例レベルでは「法律の範囲内」でのみ制定が認められるものであることから、著作権法等によって保護対象となるものについては当然その権利を制限することはできないものとして扱っているものと思われる。

たまたま著作権を有する著作物が、自治体等に存在するとしても、その提出理由は、右の事例では建築確認申請のためにするものであって、それ以外の任意の利用を認めたものでもなく、まして著作権の行使を放棄したものでありえない。又、仮りに任意的に提出されたものであっても、著作権の放棄又は譲渡が明らかでない以上は、一般的に著作権について考慮する必要がない、とはいえないと解すべきものであろう。

この点、現行の各条例では次のような問題が生ずる。

著作権を有する著作物について開示請求が生じた場合、一般的に著作権のあるものについては公開しないというルールがない以上、条例の表現に

従って「不利益を与えることが明らか」「競争上の地位が損なわれる」かどうかの判断は、最終的には裁判所で争われることになる。すると行政事件訴訟法に、権利を害される第三者は「当事者若しくはその第三者の申立により又は職権」で訴訟参加(行訴法二十二条)をする他はない。この場合、裁判所が職権で必ず参加させる、という保障はないので、第三者がこの争いに気がつかない場合、当然に参加のないまま訴訟は進行することになる。とすると第三者は適法な権利主張をする機会のないまま公開されるといふ不利益を受ける可能性は否定できない。この場合の救済方法としては、当事者となる自治体側に必ず訴訟参加の申立をすることを義務づけておくか、あるいは、訴訟参加のないまま公開せざるを得なくなった場合の損失補償は、条例を制定した自治体が負う、とする以外はないように思われる。自治体に司法手続について決定権のないのが憲法下の地方自治制度の限界に関する問題ではあるが、著作物については、当然公開できない、という前提を欠く以上検討すべき問題であると思われる。

第二の問題は、仮りに著作権者が公開を認めたとしても、閲覧に対する許諾と複製に関する許諾は著作権法別のものである点である。

著作権法、著作物の複製が許されるのは、図書館その他の施設で政令に定めるもの(三十一条)に限られる。著作権者の許諾のある場合は勿論別として、公共図書館(著施行令一条一項一号)でもなく、学術研究を目的とする研究所、試験所等で資料を一般公衆の利用に供するもの(同一条一項五号)でもない行政機関が、不特定多数の者を対象として著作物を複製することはできない。従って、情報提供の一環として、自治体内におかれる機関は、データ・バンク・行政資料センター等名称の如何を問わず、無断複製はできないといわなければならない。又、仮りに自治体が条例によって情報センター、文庫センター等の施設を設置する場合でも(同一条一項四号)複写・複製を担当する職員は、司書又は司書に相当する職員(同法施行規則一条)であることが必要で、更に、法三十一条による複製は、著作物の全部にわたることはできない。この点は自治体が施設を設置して文化庁長官の指定をうけた場合も同様である。(施行令一条一項六号)。

つまり自治体が情報公開条例によって著作物を公開もしくは提供する場

合、複製を伴う場合には、著作権者の許諾を得ている場合を除いては、右のような制約があることに留意すべきものである。

又、これに附随する問題としては、近時、一部の公共図書館等で、一定枚数を利用者の請求に応じ無償化している点である。これは、恐らくは、図書等の破損防止や、住民サービスの一環として行なわれているものと思われるが、コピーによる著作権侵害及び無許諾複製による出版文化への影響が指摘されている今日、有効なチェック方法を伴わない無償化は、自治体が不適正な著作物利用に加担しているという批難を生じさせる恐れがある。もとより図書館等のサービスが容認されるのは公共性及びその非営利性にあるのであるが、無償化によって復写・複製を推進させていることになるのであれば、こうした利用には著作権処理を要するのではないとの認識をもたせうると同時に、住民の著作権意識を低下させるという機能を有することになり著作権法が三十一条での利用を認める趣旨に反するものといわなければならない。

(3) 形式上の管理と著作権法十三条

著作権法十三条は、「一 憲法その他の法令 二 国又は地方公共団体の機関が発する告示、訓令、通達その他これらに類するもの 三 裁判所の判決、決定、命令及び審判並びに行政庁の裁決及び決定で裁判に準ずる手続により行なわれるもの 四 前三号に掲げるものの翻訳物及び編集物で、国又は地方公共団体の機関が作成するもの」について著作権の目的とならない旨を定めている。

これは、法令、通達等広く公共に開放して自由に利用されるべき性質の著作物を、この法律の対象外とするものである。

もともと国又は地方公共団体の著作物であっても広く一般に周知させることを目的として作成し、その著作名義で公表する広報資料、調査統計資料、報告書その他の著作物は、説明の材料として新聞その他の刊行物に転載する場合、これを禁止する旨の表示がない限り自由に引用することができる（著三十二条二項）が、その前提として法令等とはもと著作権の対象にならないものを定めているのである。

この規定は、ベルヌ条約二条が、その四項で「立法上、行政上及び司法上の公文書並びにその公的な翻訳物に与えられる保護は同盟国の法令の定めるところによる」と定めていることをうけているものであって、これによって国又は地方公共団体の作成する文書が広くカバーされるものではない。従って、国又は地方公共団体の機関で作成される文書がここにすべて含まれるものでないことは勿論であり、又、その文書中に含まれる私人の著作権を否定するものではない。

従って、審議会、懇話会等で行なわれる委員その他個人の発言は、言語の著作権として保護されるものであって、それぞれ著作権、著作人格権を有するものである。

この問題として興味深いものに「興亜院連絡部長官会議会議録」事件、及び「南方経済対策」事件がある。行政実例としてのものであるが、前者については、会議における発言は、典型的な発言部分を除き、著作物に該当するものであるとし、個々の発言者がその発言部分について著作権及び著作人格権を有するものであり、後者は、閣議決定、大臣決裁、委員会決定、部会決定書は法十三条二号の著作物に該当しないと考えられる、とするものである。

つまり、国又は地方公共団体の機関等における個人の発言は、原則的に発言者個人に属すべきものであり、それが国又は地方公共団体の著作物というべきものになるためには、「業務に従事する者が職務上作成する」ことが要件になるのである。勿論、国又は地方公共団体がその名義で公表するものの著作物は、その作成の時における契約、勤務規則その他に別段の定めのない限り、その法人とされる（十五条）ことになるが、もともと国又は地方公共団体の従事者による職務上作成された著作物であることを要することから、単に委嘱されたにとどまり雇用関係にあるとはいえない部外者の発言や、国又は地方公共団体に属していても、その発言等について本来の職務とはいえない大学教員等の発言については、個別に著作権があるといわなければならない。

もっとも、これらの者であっても非常勤嘱託等の辞令を交付し、月額報酬を支払っている場合など実質的に国又は地方公共団体の職員とみられる

場合には職務著作とみることができるが、単なる講師依頼や、依頼執筆の場合、懇話会等での自由討議などは一般的に職務著作とみることが困難であろう。もとより、このような場合でも、あらかじめ契約もしくは規則等で国又は地方公共団体に著作権を帰属させる旨の特約・特則のある場合は別であることは勿論である。

情報公開制度の実施において、これら私人に著作権が帰属する部分の公表、複製が著作権法上の保護対象となることはいうまでもない。審議会、懇話会等の席上、後に議事録を作成するための心おぼえとして一時的にテープその他に録音することは、現代社会においては広く行なわれていることであり、特にこれを拒絶する旨の意思表示のない限り黙示の合意があるといっても差しつかえないが、これを公文書に準じて無制約に公表することには問題があるといわなければならない。この点は、テープその他によって個人が特定できるか否か、といった問題以前の問題であって、条例によって制約することができない法律上の権利というべきものである。

情報公開条例に、この問題を留意したものは今日のところみあたらない。近似した問題がとりあげられたのは、埼玉県における非公開の審議会の議事録に関する事件である。⁽³⁾

この事件は、埼玉県の行政情報公開条例において、同県都市計画地方審議会の会議録の開示請求に対して、県側が同審議会の運営規則上議事が非公開であることを理由に公開を拒否し、このため非公開処分の取消を求めたものであり、浦和地裁は、

『およそある会議体の議事を非公開とすることは、当然に当該会議の全議録も非公開であることを意味するとの立論……を肯認することはできない。けだし、一般に会議体の議事を非公開とすることの主眼は、これが公開されると、会議の出席者が、往々にして傍聴人や報道関係者（以下「傍聴人等」という。）から心理的圧迫を受けて自由な意見交換ができなくなり、又は傍聴人等に迎合するような質疑発言をなす虞れがあるため、このような事態を回避し、出席者が議事に専心できるようにして審理の充実を図ること、換言すれば、会議体の審理の実質化を図ることにあると解されるのであって、会議の非公開とその会議の経過と結

果を記録した会議録を事後的に開示することは事柄の性質上両立しえないではないと考えられるからである。』という。

確かに、埼玉県情報公開条例は、非公開事項として「その他公開することにより行政の公正かつ円滑な執行に著しい支障を生ずることが明らかである情報」といった抽象的な規定にとどまり具体的な摘示を欠いているばかりか、問題となった審議会設置運営規則上も会議録についての明文の規定を欠く以上、具体的事例に対する判断は最終的に司法の判断を仰がざるを得ず、その結果としての判旨には批判されるべき点はない。

但、この点は県側の主張にもみられないが、審議会委員の発言が、すべて著作権法十五条の職務著作と判断した上でのことであるのか疑問の余地がないわけではない。審議会の審議内容がいかに住民にとって重大な利害を有するとしても、そのことによって個々の委員の著作権が一方的に侵害されてよいはずはなく、もしそうであるのであれば、審議会委員の報酬には当然、著作物の利用の対価が含まれていなければならない。一般的にこうした審議会等の委員報酬がそこでの発言についての著作権譲渡を伴うものとは考えることはできない。即ち、こうした委員の発言には、自らの経験の研究等の成果としての意見の陳述部分が含まれることが少なくなく、委嘱契約の内容から、会議録を作成して後の参考にしたり、会議体構成員の備忘録の役割を任せられることを容認するものであっても、広く不特定多数の人間に公開することを容認するものではなく、かりにこれを容認しなければならぬとしても、通常議事録が発言者本人の意図するものと一致するか否かのチェックも十分行なわれなければならない。場合によっては議事録を編集する事務当局によって表現その他の修正が行なわれても常にその訂正要求の機会が与えられているとはいえない。従って、こうした公開が行なわれることは、かえって発言について心理的圧迫を受けて自由な意見交換ができなくなるばかりではなく、公開を前提とした議論のみがなされる虞れを生じさせることになり、更に、個々の発言者の著作権を害する恐れがあるのである。

もし、情報公開制度によってこの公開を強いられるとすれば、言語の著作物の複製行為である録音、及び活字化について、個々の著作家の許諾を

必要とすると解すべきであろう。少なくとも、この点明白な運営規則等の制定が必要になるといわなければならない。

又、逆に、委員等の氏名を伏せた場合、発言について自己の著作物であることを主張する発言者の氏名表示権（十九条）を侵害することになる。従って、この点も著作者の許諾なしに一方的に処理することはできないとみるべきである。

二 情報公開と著作権

(1) 憲法上の知る権利と著作権

各国の情報公開制度の由来は、必ずしも一率ではない。制度として確立しているかに見える諸国のみに限定しても、北欧諸国は、言論出版の自由の問題から出発し、他方アメリカは、行政手続法の延長の上で利害関係人へのみ認められて来た情報開示請求権を一般国民にも広げるという形態を採り、又カナダではプライバシー保護法の先行の中で、自己情報へのアクセスのみでなく公的記録へのアクセス法という発展形態を採っている。

従って、国民の「知る権利」という形でのみ位置づけることができるわけでもなく、いまだし広く、政府・行政を国民に対し開かれたものにするための制度とみておくことが妥当であろう。

というのは、政治腐敗や環境保全、消費者保護という角度からの情報公開請求推進理由は、国民の知る権利という位置づけにふさわしい理由とみることでもできるが、情報公開制度は、ひとり政治の腐敗の是正や行政参加というレベルのみでなく、もっぱら營業的にこれを利用することも可能である。更にテクノロジー・トランスファーの手段として、行政の保有する技術情報を民間がより活用したり、他の企業の有する情報で企業秘密に属しないものは相互に積極的に利用することも可能になるのである。

もとより行政機関が保有する情報は、ひとり公用のものではなく、広く公共用財産として一般国民が積極的に活用しようとすることは悪いことではありえない。

しかし、このために憲法二十九条の保障する財産権や、個人の人格に由

来する著作人格権が否定される理由はない。少なくとも著作人格権は、プライバシーの権利と並んでここで保護されるべき権利であるといえよう。

従って、情報公開条例中で、著作権のある著作物の利用を企図するとすれば、憲法二十九条三項を具体化する損失補償の規定を設けることが望ましい。著作権法上の議論としては、官公庁に属する著作物は特段の機密がない限り公表を義務づけるべきとして、そのために「官公文書」の解釈の枠を広げることを提唱するものもある他、情報公開条例によって、自治体に属する著作権の不行使を定めることも考えられないわけではない。しかしこの方法によっても自治体に属しない著作権を制限することは条例の限界上できないものである。

即ち、憲法上の知る権利という論をもってしても同じく憲法上認められる財産権としての著作権を条例レベルで制限することはできない。

再論すれば、条例に基づく公開請求に対して自治体が如何に拒否してもその当否が最終的に司法判断に属する以上、公開の法廷で証拠物件として提出命令が出れば——その文書を破棄するといった強行手段にでない限り——結果的には写しを含めて全部公開されてしまうことになるのであり、著作権者の訴訟参加がその経費も含めて保証されるか、損失補償が確立しているのではない限り結果的に情報公開によって財産権が侵害されることが生じうるのである。従って、情報公開条例は著作権に及ばないという理解を確立すべきものであるという議論も成り立ちうる。この点は、憲法の認める基本的人権相互の優先関係の問題としてより一層の論究が必要になると思われる。

(2) 情報提供と著作権

開示請求をうけて情報を公開する狭義の情報公開に対し、行政機関が積極的に情報を開示するいわゆる情報提供制度が、広義の情報公開制度にあって、いわば両輪の役割を果たすものであることは論ずるまでもなからう。

こうした行政サービスの普及が住民サイドで歓迎すべき側面を有することと否定するものではないが、ここでも著作権は一種の危難に瀕しているといえないこともない。情報提供が著作権——少なくとも行政機関に属し

ない著作権——を含まない行政文書等に限られるのであれば、それが非公刊資料のパブリケーションであろうと、完成文書でない、なまの第一次文書であろうと著作権法の関知するところではない。しかし、即ち述べてきたとおり当該文書に行政機関に属さない著作権がある著作物がそこに含まれることになると、やはり著作権法との調整が必要である

いくつかのケースを挙げてみよう。

① 図書館等での提供 著作権のある著作物が三十一条で認められる図書館等で提供され、複製されることは、少なくとも現行法上の問題はない。司書又は司書に相当する職員の手によって、図書館等が管理する機器による一部分の複製である以上、一般論としての複写複製機器の普及に伴う弊害の問題を別にすれば著作権法自体が許容しているところである。

しかし、図書館が一種情報提供の窓口の役割を果すとすると、当然利用者の要求に応じてその所蔵資料以外の提供も行いうることになることが予想される。著作権法は、図書館が他の図書館、行政機関等との交流によって、自ら所蔵しない著作物を利用させることを禁ずるものではないが、複写複製のサービスの可能な範囲は、その図書館の蔵書・保存資料に限られ（三十一条一号）他から借り受けた資料を用いて複写複製サービスをすることは許されない。この点の範囲が事実上広がりますとすれば、集中権利処理機構の創設も含め、図書館における著作物の利用について著作権法の見直しをせざるを得ないことになる。

② 図書館以外での提供 三十一条でも明らかとおり、そこで明示的に示された機関及び三十一条一項六号で文化庁長官の指定を受けた機関以外は、著作物の複写複製を行うことはできない。従って、情報提供の窓口になる機関は、提供する情報についての著作権の有無、複製についての許諾の有無を検討の上、複写複製を行うべきことになる。これを設置して、行政機関が積極的に著作権侵害に加担するといった批判をあげることがあってはならない。

③ データ・ベースの設置 情報提供制度が普及し、遠隔地にある住民のニーズに応ずるためいわゆるニュー・メディアを利用することが考えられる。ニュー・メディアによる伝送が行政機関内、あるいは行政機関相互

（例えば県と市町村）間で行なわれる場合、伝送される著作物は、まず伝送されうる状態に改変され、各端末を有する機関でコピー機器により複製される。更にその複製物を利用してさらに複製物が作成される可能性は否定できない。

データ・ベースが現行法でも少なくとも編集著作物（十二条）に該当しうることに異論はない。しかし、編集著作権は、その中に含まれる個々の著作権を吸収するものではないので、ここでも著作権に留意しながらのインプットあるいはアウトプットが必要であろう。データ・ベースの無制約な活動から大量の著作物の利用が行なわれるとすれば、その差止も含め親告罪とはいえ刑罰も伴う著作権侵害がこの提供制度の一環として行なわれる可能性も否定できないのである。

とりわけ窓口サービスの相談業務が情報提供制度の一翼を任う形式をとる場合、相談員等が説明の資料として書籍等を安易に複写する傾向もみられ、又行政機関の所有する書籍が、行政機関の有する情報として——場合によっては無償で——複写される可能性は少なくないのである。

三 おわりに

極めておおまかに情報公開制度における著作権の問題を概観してみた。もともと著作権法自体が情報公開制度を前提に作られているものではなく図書館等における提供を除いてはその予想するところでもない。

情報公開制度が民主主義にとって必要不可欠なものと指定するのであれば、そこでの必要最少限な著作物の利用は止むを得ないとみることもできるが、そこでどのような影響を受けるのか。著作権の保護と情報公開の理念の関係を十分検討の上、場合によっては著作権の制限規定を新しい視点から見直す必要があると思われる。

注

（１） 東京地判昭和五十二年三月二十日、判例時報八四五号二五頁以下。判例研究、清水幸雄「官公庁の著作物と著作権法上の保護」著作権研究九号一三

二頁以下。

- (2) 東京高判昭和五十七年四月二十二日、判例時報一〇三九号二頁以下。渋谷達紀、判例評釈「『龍溪書舎復刻事件』」特許ニュース昭和五十七年九月一日号。

- (3) 横浜地判昭五十九年七月二十五日。この判断に対する原告からの控訴に対し、東京高等裁判所は昭和五十九年十二月二〇日、法律上の利益を積極的に解し事案を破棄差戻している。いわば、実質的にふり出しに戻したわけであり、今後の実質的審議が期待されるが、もし著作権者の意に反した複製が行なわれるとすれば、著作権侵害は制度的に行なわれうることになるわけであり、情報公開条例中に著作権の権利処理規定を設けるわけにはいかない地方自治制度の下では、早急に権利処理を契約レベルで行うことにより著作権者の財産的利益の損失補償を考えるべきであろう。

もっとも、本件図面が、著作物であるとはいえない独創性のないものであれば別でありそうであるならば、右の点については議論の余地はない。この点は建築設計図の著作物性をめぐる別の争点となろう。

- (4) 昭和五十三年十一月十日、五三国文著第二号、著作権関係法令実務提要三三五頁。

- (5) 行政情報非公開決定処分取消請求事件、浦和地判昭五十九年六月十一日、判例速報、田中館照稿、法令解説資料総覧四一号二三九頁以下。

- (6) 半田正夫「国の著作権の侵害が認められた事例」判例時報八五〇号一三八頁。

- (7) データベースと著作権に関しては、昭和五十九年二月一日に、著作権審議会第七小委員会より審議結果の中間取りまとめが総会に報告された。そこでの基本的な考え方は、従前からの編集著作物としての保護から更に一步を進め、独自の著作物として保護を受けさせる点に特徴がある。即ち、データベース作成の個々の過程を吟味すると、たんなる情報の選択又は配列という行為に着目するのみでは足りず、データの体系づけやキーワードの選定・付与など従前の編集著作物とは異った創作的行為と評価し得るような知的作業が重要な要素をなしている、とみるのである。

本稿の目的からみると、データ・ベースがたんなる編集著作物ではなく独自の著作物であるとする、データ・ベースの一部分の複製であっても——例えば端末機への蓄積、いわゆるダウンロードも含め——著作

者の複製権が及ぶことになると思われる。すると、法人である地方自治体や国の機関の作成したデータ・ベースは、当然個々の著作物の著作権処理と切り離しての著作権処理が必要になるわけであるが、現行制度でも、データ・ベースに蓄積された著作物のある著作物については、音声でのアウトプットに「口述権」(二四条)、場合によっては上演、演奏権(二二条)、又映像によるアウトプットについては「上映権」(二六条)の処理が必要であることに加えて、更に、著作権者たるデータ・ベース製作者への権利処理が必要であることになる。従って行政情報がデータ・ベースに蓄積される場合、その利用には、著作権法に於ける制約が一つ加わることも考えられ、それが情報公開の支障とならないような何らかの手段をすることが検討されなければならないと思われる。