

第196回国会 衆議院 文部科学委員会 第5号 2018年04月6日

○富岡委員長

次に、日吉雄太君。

○日吉委員

立憲民主党・市民クラブ、日吉雄太でございます。

本日は、質問の機会をいただきまして、まことにありがとうございます。

本日は、著作権法の一部改正法律案についての質疑ではございますが、先日来問題となっております前川前事務次官の公立中学校での講演に関する調査問題、これについて幾つか確認をさせていただきたいことがありますので、まず先にそちらの質問をさせていただきたいと思います。

先日の委員会で、名古屋の教育委員会に対し、地方教育行政の組織及び運営に関する法律第四十八条一項に基づき助言を行ったとの発言がありましたが、具体的にどのような事実が助言の対象になったのでしょうか。いわゆる天下り問題で停職相当となった前川氏の選任自体が、講師としての選任自体が不適切だったのでしょうか。

○高橋政府参考人（文部科学省初等中等教育局長）

お答え申し上げます。

御指摘の助言につきましては、今回、学校が外部講師として招いた前川氏が、いわゆる天下り問題等にかかわって、単に監督責任だけでなく、本人自身の違法行為により停職相当とされた方であるという事実関係を十分に調べることなく、学校で授業の講師として招いたことについて、必ずしも適切であったとは言えず、もう少し慎重な検討が必要でなかったかとの認識を伝えたものでございます。

○日吉委員

今の御発言ですと、講師の選定に当たり、十分な検討が行われていなかったということですが、これは、調査票にあります、前川氏は、いわゆる天下り問題についてみずからが直接関与したことが認められ、省全体の責任者としての責任のみならず、本人みずからの非違行為を理由として停職相当とされましたが、校長はこの事実を認識されていたのでしょうかという問い合わせに対して、辞任されたこと以上のこととは知りません、このように回答したことと理解いたしました。

つまり、講師選任に当たり、停職相当の事実を把握していなかったことが助言の対象になっているわけです。しかし、そもそも、適切な教育的配慮のもとで行われたかどうかについて懸念があつたわけで、それは具体的には、道徳教材に否定的な発言をする前川氏が、道徳教育に関して学習指導要領に合致しないような発言をするのではないか、こういった懸念です。たしか先日、そのような答弁があつたと思います。

今、前川氏の講師選任について問題はなかったとのことでしたが、たとえ停職相当という事実を知らずに前川氏を講師に選任したとしても問題はなかったわけです。むしろ、道徳教育に否定的な発言をしているということを講師選任に当たり考慮をしていなかつたのであれば、講師選任について十分な検討が行われていなかつたという主張も、その是非は別として、ロジカルではあります。

つまり、この助言は根拠を欠いたものではないでしょうか。調査した以上、何もなかつたとは言えないので、取ってつけたように行っているようにしか思えません。本当に地教行法四十八条一項による助言が必要な内容なのでしょうか。むしろ、文部科学省からの圧力に対して、名古屋の教育委員会の方が文部科学省に対して指導なりすべき内容ではなかつたのでしょうか。

○高橋政府参考人（文部科学省初等中等教育局長）

お答え申し上げます。

今回の事案は、中学校の授業において講演を行った前川氏が、直近まで文科行政の事務方の最高責任者として、その発言が教育行政に関して正当な根拠があると受けとめられる特別な立場にあつたことから、影響力が極めて大きく、仮にその発言内容が学習指導要領と整合しない場合であつても、法令や学習指導要領の正しい解釈として受けとめられる可能性が極めて高いこと、また、いわゆる天下り問題等にかかわって、単に監督責任だけでなく、本人自身の違法行為をもつて停職相当となつた者であることから、特に心身の発達が途上段階にあり、必ずしも公正な判断を行う能力が十分に備わっていない中学生に対して、授業を行うことについて、適切な教育的配慮が求められること、本人の違法行為をもつて停職相当となつたことなど、これについて、一部にはこれを不適切と捉える向きもあると考えられることから、保護者の当該学校に対する信用に与える影響について十分な考慮が行われる必要があること、従来からこの三点を答弁させていただいておりますが、こういったことを考慮して行ったものでございます。

そして、その結果、授業内容そのものについては、学習指導要領等に反する内容はないということは確認をできたわけでございますけれども、ただ、講師をお呼びするに当たって、先ほど申し上げた、みずからの非違行為によって停職相当であったというような事実については御存じなかつたということでありましたので、そういう点についてはもう少し対応をいただく必要があつたんではないか、そういう助言を申し上げたということでございます。

○日吉委員

教育的配慮というのが、以前の答弁の中で、道徳教育に否定的な発言、これを懸念した、これが学習指導要領に合致しない可能性があるというようなことを懸念したという発言があったと思ひますけれども、これについて、この質問状の中では特に、道徳教育に否定的な発言をしていることを知っていますかというような質問はなかつたんですけども、それでもこれについて助言が必要だったのでしょうか。

○高橋政府参考人（文部科学省初等中等教育局長）

先ほど申し上げましたように、今回問合せをした一つの内容には、前川次官が停職相当というような、みずからの非違行為によってそういう評価を得ていたということについて知っていたかどうかということがございました。それについては、辞任されたことまでは知っていたけれども、それ以上のこととは知らなかつたということですので、これは広く報道等もされておりましたので、そういうことについてはもう少しお調べていただいて決めていただいた方がよかつたのではないか、そういう助言を申し上げたということでございます。

○日吉委員

辞任、停職相当というのは、それ自体が選任に当たって問題にならなかつたのですから、そこ自体がこの助言の根本的な要因ではないのかなというふうに考えます。

ちょっと次に行かせていただきます。林大臣は、前川氏の講演に関する調査について、やや誤解を招きかねない面もあった、表現ぶり等について十分留意する必要があると言いましたが、これは今回の調査が、調査先において圧力と受けとめられかねない内容であったとの趣旨での発言でした。今回の調査は、物理的プレッシャーと心理的プレッシャーが強くかかる内容になっています。

第一に、物理的プレッシャーですが、執拗に詳細な調査が繰り返され、膨大な作業を強いていることに異常さがあります。電話での問合せの後、メールでの調査が二回、このうち、一回目は十五項目の質問数、二回目は十一項目の質問数と、膨大な内容になっています。林大臣は、質問数自体が圧力になっているわけではないとおっしゃいましたが、質問数の多さも圧力の一つの要素になります。また、回答に当たっては具体的にや詳細にという言葉を頻繁に使っております。根掘り葉掘りといった印象です。

第二に、心理的プレッシャーです。例えば第二回目のメールでの調査では、三月六日の八時三十五分に調査依頼したにもかかわらず、翌日の三月七日正午という極めて短い回答期限を設定しています。非常識ではないでしょうか。また、毎回追加確認の可能性を言及しています。同じことを重ねて聞いてもいます。一体いつまで調査が続くのか。まるで間違いを認めるまで延々と続けるのではないかと思うほどです。圧力とは、一般に、威圧して服従させようとする力と理解されています。まさに、たび重なる詳細な調査を続けることで威圧し、前川氏を講演会に招いたことは誤りだったと認めさせる、まさに服従させようとしていたのではないでしょうか。

○林国務大臣

繰り返しの答弁になるかもしれません、今回の調査は、文部科学省として、法令に基づき適切、適正に行った調査でございます。調査における質問事項や質問内容については、あくまでも事実関係について内容を確認したものにすぎず、教育現場に不当に介入するものではないと考えておりますが、今触れていただいたように、書面全般の表現ぶりとしてもう少し留意する必要があつたことから、やや誤解を招きかねない面もあつた、こういうふうに注意をしたというふうに申し上げたところでございます。

○日吉委員

では、ちょっとお尋ねいたしますが、林大臣は、今回の調査でやや誤解を招きかねない面もあつた、このようにおっしゃいますが、私としては、やや誤解どころか、圧力そのものと思いますが、林大臣の中で、やや誤解と、ややのない単なる誤解、そして圧力そのもの、この線引きはどのようにになって、考えられているのでしょうか。お答えください。

○林国務大臣

国語の授業のような感じになっておりますが、書面全般の表現ぶりとしてやはりもう少し留意する必要があったということで、具体的に、ここの場でも、例えばバーに行つたりの表現ぶりについては、この報道等によって確認をしたということもあったことから、こういう部分についてというふうに例示をさせていただきましたけれども、そういうところもあるということで、全体的に、事実確認をしている部分がある中でそういうことがあったということで、やや誤解を招きかねない面もあった、こういうふうに申し上げたところでございます。

○日吉委員

具体的に、誤解になる場合と圧力そのものになる場合、どのようなことを想定されているのか、ちょっとよくわからなかつたんですけども、もう一つ、法令にのつて適切に調査が行われている、このようにおっしゃっておりますが、これは調査する権限があるというだけであつて、地教行法第五十三条一項にある、必要があるときに必要な調査をするという規定にのつてているかどうか、これは別の話だと思います。あくまでも、調査に当たつて、必要最小限の内容でなければなりません。

先ほども述べましたが、たび重なる詳細な調査は明らかに行き過ぎた必要以上の調査と言わざるを得ませんが、これは法令違反にはならないでしょうか。

○高橋政府参考人（文部科学省初等中等教育局長）

御答弁する前に、先ほど私、名古屋市の授業について、指導要領に反する事実はないと断定的な答弁をいたしました。ちょっと手元に答弁がなくて、そういったちょっとラフな答弁になりました恐縮でございますが、正確に申しますと、現時点で法令や学習指導要領に反する事実は確認できていませんということでございますので、済みません、訂正をさせていただきます。

それから、ただいまの御質問でございますけれども、今回はあくまで地教行法第四十八条に基づく指導、助言、援助を行う必要があるかを判断するために同法五十三条に基づいて事実確認を行つたものでありますので、法令の範囲の中で行つたものと認識をいたしております。

○日吉委員

お手元に資料を配らせていただきましたが、文部科学省行政文書管理規則第十条、これについて少しお尋ねをさせていただきます。

この十条の中には、ちょっと読ませていただきますと、「職員は、文書管理者の指示に従い、法第四条の規定に基づき、法第一条の目的の達成に資するため、文部科学省における経緯も含めた意思決定に至る過程並びに文部科学省の事務及び事業の実績を合理的に跡付け、又は検証することができるよう、処理に係る事案が軽微なものである場合を除き、文書を作成しなければならない。」というふうになっております。

今回の調査に当たりまして、決裁は局長が口頭で了解されたというふうに伺っておりますが、これは、この事案が軽微なものであるから書面を作成していない、このような説明をされたと思いますが、軽微である、この基準はどのように解釈すればよろしいのでしょうか。

○藤原政府参考人（大臣官房官房長）

お答え申し上げます。

委員御指摘の文部科学省行政文書管理規則につきましては、内閣総理大臣決定であります行政文書の管理に関するガイドラインを踏まえて作成をしているところでございます。

このガイドラインによりますと、委員お尋ねの「処理に係る事案が軽微なものである場合」につきましては、「事後に確認が必要とされるものではなく、文書を作成しなくとも職務上支障が生じず、かつ当該事案が歴史的価値を有さないような場合」とありまして、その具体的な事例といたしましては、「所掌事務に関する単なる照会・問い合わせに対する応答、行政機関内部における日常的業務の連絡・打合せなどが考えられる。」とされているところでございます。

○日吉委員

一方、三枚目の第十一条のところを見ていただきたいんですけども、こちら、「別表第一に掲げられた業務については、当該業務の経緯に応じ、同表の行政文書の類型を参照して、文書を作成するものとする。」というふうにあります。別表第一は添付しておりませんけれども、この中に、二十六号で「調査に関する事項」ということが含まれておりますと、この調査というのは、今回の地教行法に基づく調査、これも含まれると解されるというふうに理解しております。ここで、第十一条で、この調査についての文書の類型を、文書を作成するものとしている。

この第十一条の二項では、「前条」、前条というのは十条ですね、十条「の文書主義の原則に基づき、文部科学省内部の打合せや文部科学省外部の者との折衝等を含め、別表第一に掲げる事項に関する業務に係る政策立案や事務及び事業の実施の方針等に影響を及ぼす打合せ等の記録については、文書を作成するものとする。」というふうになっておりまして、今回の調査におきましても、議員からの問合せ、こういった接触がございました。

こういった打合せ、また、文部科学省内部でも打合せ等あったかと思いますけれども、そういう記録、これを御提出いただけますでしょうか。

○高橋政府参考人（文部科学省初等中等教育局長）

委員御指摘のように、今回の調査につきましては、別表第一第二十六号の「調査に関する事項」に該当するものと認識をしております。

そのため、本件の経緯を時系列でまとめた文書、あるいは名古屋市教育委員会に対する質問状、同教育委員会からの回答文書等の必要な書類については適切に作成、保存をしているところでございまして、それらについては、既に、報道あるいは国会等においても提出をさせていただいているところでございます。

○日吉委員

この「文部科学省外部の者との折衝等」というのに含まれております、今回、議員からの問合せにおいて質問項目を変更する、こういったことがございました。

これはここに言う「事業の実施の方針等に影響を及ぼす打合せ」だったかと思いますけれども、こういった議員との打合せ、これについての文書を作成しなければいけないと思いますが、これは作成されているのでしょうか。

○高橋政府参考人（文部科学省初等中等教育局長）

お答え申し上げます。

その文書といたしましては、池田議員にお持ちする前の質問状とそれから名古屋市に送った質問状で三点、変更点がございました。その変更点を対照の形で文書でまとめたものを保存をしております。

○日吉委員

その結果は文書になっておりますけれども、なぜそこで変更したのかとか、どういう経緯でこういった問合せが行われたとかいうそういう具体的な内容を記載した文書、こういったものがいわゆる打合せ文書というふうにここで認識するんですけども、そういったものはないのでしょうか。

○高橋政府参考人（文部科学省初等中等教育局長）

お答え申し上げます。

現時点では、そこまで詳細な文書というものはまだ作成しておりません。

○日吉委員

では、今後作成されるという理解でよろしいでしょうか。

○高橋政府参考人（文部科学省初等中等教育局長）

この文書管理規則の目的である、経緯も含めた意思決定に至る過程を合理的に跡づけ、又は検証することができるものとして、現在、文書をまとめております。なお、今後、必要に応じて情報の追加等が必要かは、検討してまいりたいと考えております。

○日吉委員

ということは、今回の調査に至る経緯、どういう決定で、どういう判断で今回調査をするようになったのか、こういったことをまとめた書類を今後つくっていただける、御提出いただけだと理解いたしましたので、よろしくお願ひいたします。

○高橋政府参考人（文部科学省初等中等教育局長）

文書管理規則の目的である、経緯も含めた意思決定に至る過程を合理的に跡づけ、又は検証することができるに足るかどうかという観点から、今後、必要があるかどうかを含めて検討させていただきたいと思います。

○日吉委員

こちら、十一条の第二項では、打合せの記録まで求めているんですね。それほど重要な内容、調査というものは重要なものですというふうにこの十一条二項では言っているわけですから、そういったことをしんしゃくしますと、この十条で言うとても軽微なものには該当せず、この意思決定に至る過程、こういったものを明確にしなければならない案件だというふうに考えますので、しっかりとまとめていただきたいと思います。それでは、続きまして、次の著作権制度について質問をさせていただきます。

今回の著作権と聞きますと、一般的に、法律によって規制をかけるというイメージが強いように感じられます。権利の保護と利用の促進を考えると、今後の著作権制度はどのように構築されるべきだと考えられますか。政府のお考えをお聞かせください。

○林国務大臣

著作権法は、この第一条でございますが、「文化的所産の公正な利用に留意しつつ、著作者等の権利の保護を図り、もつて文化の発展に寄与することを目的とする。」こういうふうになっております。すなわち、人々の創作意欲や努力によってつくり出される文化的な創作物につきまして、その無断利用が蔓延をいたしますと、創作者の創作意欲を損なって文化的な創作活動全体を阻害してしまうことになるために、著作物等の公正な利用に留意しつつ、創作者に対して無断利用を防止する権利を与える、対価回収の機会を確保することにより創作活動へのインセンティブを付与することによって、文化の発展に寄与していく、こういうことではないかというふうに思っております。

○日吉委員

ありがとうございます。

著作権物を扱う利用者にとって、少しわかりにくいことが多過ぎるのかなというふうに感じています。こういうふうに使用すると大丈夫ですか、こういう使い方をすると侵害に該当しますよといった、利用行為の適正化が不透明であると思います。

利用の促進を促すのであれば、この点を改善しなければならないと考えますが、政府としてどのように考えられているのか、お聞かせください。

○中岡政府参考人（文化庁次長）

お答えいたします。

著作権法自体が非常に難しい法律でございますので、そこら辺についてきちっと国民に対してわかりやすく啓発をするということが必要だという御指摘だと思いますが、今回の改正におきましては、委員御指摘のものと同様の問題意識から、法の予測可能性と柔軟性のバランスをどうとするのかといったところで審議をして、きちっと検討してきたところでございます。

しかしながら、今般の改正によりまして、現行に比べて抽象度が高い規定が導入されるということになりますので、法解釈の余地が大きくなるために法の予測可能性が低くなるということが考えられるわけでございます。

この問題の解決方法といたしましては、柔軟な権利制限規定の運用が適切に行われるようするために、まず、法が成立した後には、今般の立法趣旨及びその内容について、しっかりと周知に努めてまいりたいと考えております。また、さらに、法解釈を明確化するためのガイドラインの整備が必要となる場合には、関係者のニーズや国に期待されている役割等を踏まえて、その整備に向けて取組を進めたいと考えております。

また、著作権制度全体をきちっと国民の方々に浸透させるということも、この前提として非常に重要な部分でございますので、我々としてはしっかりと取り組んでまいりたいと考えております。

○日吉委員

ありがとうございます。

今回の改正の検討過程におきまして、平成二十八年度には、企業向けアンケート等、柔軟な権利制限の効果、影響に関する調査、これを実施し、平成二十九年四月には文化審議会著作権分科会報告書を取りまとめ、明確性と柔軟性の適切なバランスを備えた複数の規定を組み合わせることが適當とされたということですが、この調査などは適正に行われ、改ざんなどはないと言したいだけまでしようか。また、議事録などの保管は適正に行われていることを断言していただきたいと思いますが、御答弁をお願いいたします。

○中岡政府参考人（文化庁次長）

このたびの改正に向かまして、さまざまなニーズを審議会の場におきましても拾い上げてきたところでございます。また、さまざまな団体につきまして、ヒアリングをしたり御意見を頂戴したということがございます。

そういう積み重ねの中できちつとした議論がされてきたところでございまして、そういう中身につきましては、しっかりと審議会の報告書という形で外部に対して示しているというところでございます。

○日吉委員

今のお話ですと、それでは適正に行われ、改ざんはない、議事録は適正に保管されている、こういうことでよろしいですね。

○中岡政府参考人（文化庁次長）

著作権分科会の審議の過程ではさまざまな御議論がございますし、その中の審議を踏まえて、最終的には報告書という形でしっかりと外に対して示しているというところでございます。したがいまして、我々といたしましては、その審議の中身につきまして、どういった意見が出てきたかといったところにつきましては、しっかりと外に対しても示しているというふうに考えております。

○日吉委員

今の御発言で、特に適正に行われている、このように断言していただいたと理解をさせていただきます。時間がなくなってまいりましたが、最後に、これからますますデジタル化、ネットワーク化が進んでまいります。今回の改正で何年もつかが心配されています。

もしかしたら、ネットワーク上のシステムの変化で、すぐにもまた改正をしなければならなくなるといった事態も考えられますが、今回、ネットワーク化の進展に対応したある程度の柔軟性を持たせることは、権利の侵害に該当する部分で不透明さが拡大するおそれもあると思います。著作権にはなじまないものではないかとも考えますが、今回の柔軟性を持たせる意義について、もう一度、政府の御見解をお聞かせください。

○林国務大臣

今般の改正によりまして、情報通信技術の進展等による時代の変化に柔軟に対応できるように、抽象度を高めた柔軟性のある権利制限規定として、先ほど来御議論いただいておりますように、著作物の表現の享受を目的としない利用等広く権利制限の対象とする規定、また、所在検索サービスや情報分析サービス等電子計算機による情報処理の結果の提供の際、著作物の一部を軽微な形で提供する行為を広く権利制限の対象とする規定を整備することとしております。

これらの規定により、権利制限の対象となる行為については、著作権法が保護しようとしている著作権者の利益を通常害するものではない、又は著作権者に与える不利益が軽微なものであると考えておりますが、もっとも、今委員からもお話がありましたように、技術の進展は早いわけでございますので、現在想定されないような新たな利用態様、これはあらわれる可能性は否定できないところでございますし、著作物の利用市場もさまざま存在するために、これらの行為によって著作権者の利益が不当に害されることがないようにただし書きを設けておりまして、著作権者の利益が不当に害されることとなる場合はこの限りではない、こうしております。

このただし書きによって、著作権者の利益を不当に害する行為については権利制限の対象とはならないものと考えておりますので、将来の状況変化によって著作権者に不利益を与えることがないよう十分に配慮した制度となっている、こういうふうに考えておるところでございます。

○日吉委員

ありがとうございました。

時間が参りましたので、これで質問を終わらせていただきますが、前川氏の講演の調査問題につきましては、引き続き、お話を伺わせていただきたいと思います。

ありがとうございました。