

インターネット上の海賊版対策の強化

— 著作権法等改正までの経緯と国会論議 —

川崎 祥子

(文教科学委員会調査室)

1. はじめに
2. 第 201 回国会への法律案提出に向けた再検討
3. 本法律案の概要
4. 主な国会論議
5. おわりに

1. はじめに

令和 2 年 6 月 5 日、「著作権法及びプログラムの著作物に係る登録の特例に関する法律の一部を改正する法律案」(以下「本法律案」という。)が参議院本会議で可決、成立した。本法律案は、近年、著作権者に無断で漫画、雑誌、アニメ等のコンテンツをインターネット上に掲載して多くのアクセスを集め、深刻な被害をもたらしている海賊版サイトへの対策強化を主な内容¹としている。

政府は当初、第 198 回国会(平成 31 年常会)に、①自身のウェブサイトには違法コンテンツを掲載せず、違法にアップロードされた著作物等へのリンク情報を掲載して、ユーザーをこれらの著作物等に誘導するリーチサイト²への対策、②現行法³上、音楽・映像分野のみ違法とされている著作権侵害コンテンツのダウンロードについて、著作物全般に対象範囲を広げるダウンロード違法化の対象範囲の拡大の 2 点を柱とする著作権法等改正案を提出

¹ 本法律案では、インターネット上の海賊版対策の強化に係る改正(①リーチサイト対策、②侵害コンテンツのダウンロード違法化)のほか、③写り込みに係る権利制限規定の対象範囲の拡大、④行政手続に係る権利制限規定の整備、⑤著作物を利用する権利に関する対抗制度の導入、⑥著作権侵害訴訟における証拠収集手続の強化、⑦アクセスコントロールに関する保護の強化、⑧プログラムの著作物に係る登録制度の整備(プログラム登録特例法改正)について、改正が行われた。本稿では、主に海賊版対策に係る著作権法改正について記述している。

² 同様の行為類型として、アプリケーションソフトを介してリンク情報を提供する「リーチアプリ」がある。

³ 今般の改正前の著作権法を指す。以下、本稿において同じ。

することを検討していたが、特に②について、国民の十分な理解を得られる見通しが立たなかったこと等を理由に、同国会への提出を見送った経緯がある⁴。本稿では、第198回国会への法案提出が見送られた後、本法律案が第201回国会（令和2年常会）に提出されるまでの再検討の経緯を概観した上で、本法律案の国会論議を振り返ることとしたい。

2. 第201回国会への法律案提出に向けた再検討

（1）再検討の背景

第198回国会への提出が検討されていた著作権法等改正案（以下「文化庁当初案」という。）では、スクリーンショットを行った際に写り込んだ画像や二次創作のダウンロードも違法化の対象となり得るとされ、国民の日常的なインターネット利用が萎縮するとの懸念が広がるとともに、漫画家等からも違法化の範囲が広すぎるとの指摘がなされたことなどから、提出が見送られることとなった。

提出見送りが決定された平成31年3月末以降、知的財産戦略本部において、海賊版対策全体のパッケージや各施策の進め方について議論が行われ、令和元年10月、「インターネット上の海賊版に対する総合的な対策メニュー及び工程表」⁵が策定された。その中で、侵害コンテンツのダウンロード違法化については「『深刻な海賊版被害への実効的な対策を講じること』と『国民の正当な情報収集等に萎縮を生じさせないこと』という2つの課題を両立すべく、国民の皆様の声をより丁寧に伺いながら引き続き法案提出に向けた準備を進める」、リーチサイト対策については「引き続き法案提出に向けた準備を進める」こととされた。

また、海賊版被害の当事者でありながら、文化庁当初案に対して懸念を示していた⁶公益社団法人日本漫画家協会も、出版広報センターと共同声明⁷を公表し、侵害コンテンツのダウンロード違法化とリーチサイト規制のための法整備が適切かつ迅速になされることを願う旨のメッセージを発信した。

文化庁においても、こうした動きを踏まえ、特に侵害コンテンツのダウンロード違法化について、国民の懸念事項やそれを解消するために必要な要件設定の在り方等について幅広く意見を聴取するため、令和元年9月30日から10月30日までの間、侵害コンテンツのダウンロード違法化等に関するパブリックコメントを実施した。また、パブリックコメントと並行して、侵害コンテンツのダウンロード違法化に関するアンケート調査を行うなど、再検討に向けた準備が進められた。

⁴ 提出見送りの経緯については、拙稿「著作権法改正案の提出見送りに至る経緯—インターネット上の海賊版対策をめぐる—」『立法と調査』No. 411（平31.4.15）を参照のこと。

⁵ 内閣府、警察庁、総務省、法務省、文部科学省、経済産業省「インターネット上の海賊版に対する総合的な対策メニュー及び工程表について」（令元.10.18）〈http://www.kantei.go.jp/jp/singi/titeki2/chitekizaisan2019/pdf/kaizoku_taisaku.pdf〉（以下、本稿におけるURLの最終アクセス日は令和2年7月3日。）

⁶ 公益社団法人日本漫画家協会「『ダウンロード違法化の対象範囲見直し』に関する声明」（平31.2.27）

⁷ 公益社団法人日本漫画家協会、出版広報センター「『侵害コンテンツのダウンロード違法化』と『リーチサイト規制』に関する共同声明」（令元.9.25）

(2) 「侵害コンテンツのダウンロード違法化の制度設計等に関する検討会」における検討

文化庁は、令和元年11月、有識者や出版社・漫画家等から構成される「侵害コンテンツのダウンロード違法化の制度設計等に関する検討会」（以下「有識者検討会」という。）を設置し、侵害コンテンツのダウンロード違法化の適切な制度設計やリーチサイト対策の在り方等に関する検討を開始した。有識者検討会は、「深刻な海賊版被害への実効的な対策を講じること」と「国民の正当な情報収集等に萎縮を生じさせないこと」という2つの要請がバランス良く並び立つ、適切な制度設計について検討を行うこと等を基本方針として、前述のパブリックコメントや国民アンケートの結果等を踏まえつつ、3回にわたり議論を行った後、令和2年1月16日に「議論のまとめ」⁸を取りまとめた。

「議論のまとめ」においては、①改正案の附則に普及啓発・教育等や刑事罰に関する運用上の配慮等についての規定を追加すること、②スクリーンショットを行う際に違法画像等が入り込むことを違法化しないこと（写り込みに関する権利制限規定の拡充）、③「軽微なもの」（数十ページで構成される漫画の1～数コマなど）のダウンロードを違法化しないこと、④二次創作作品・パロディなどのダウンロードを対象から除外すること、⑤リーチサイト運営行為・リーチアプリ提供行為に対する刑事罰を「非親告罪」から「親告罪」に変更すること等について了承されたことが示された。

一方、侵害コンテンツのダウンロード違法化の対象を「著作権者の利益を不当に害することとなる場合に限定する」旨の要件を追加することについては、有識者検討会の構成員間で賛否が大きく分かれ、意見を1つに集約するに至らなかったことから、両論を併記した形とされた。また、折衷的な意見として、権利者側の立証負担の軽減及びユーザーの居直り防止等の観点から、「著作権者の利益を不当に害しない場合を除く」や「著作権者の利益を不当に害しないと認められる特別の事情がある場合を除く」と規定してはどうかという提案があった旨も明記された。

(3) 第201回国会への法律案提出

有識者検討会において意見を集約することができなかった「著作権者の利益を不当に害することとなる場合に限定する」旨の要件の取扱いについて、自由民主党の知的財産戦略調査会は、令和2年2月3日、萩生田文部科学大臣に申入れを行い、①ダウンロード違法化の対象から「著作権者の利益を不当に害しないと認められる特別な事情がある場合」を除外すること、②リーチサイト規制に関する刑事罰について、インターネット利用が不当に制限されないよう運用上の配慮規定を附則に明記すること、③違法アップロード対策の充実について附則に明記すること等を要請した。また、同日、公明党の文部科学部会も、萩生田文部科学大臣に対し同様の要請を行った。さらに、翌4日、公益社団法人日本漫画家協会と出版広報センターは、有識者検討会の議論のまとめ及び与党の提言で示された内

⁸ 侵害コンテンツのダウンロード違法化の制度設計等に関する検討会『「侵害コンテンツのダウンロード違法化の制度設計等に関する検討会」における議論のまとめ』（令2.1.16）〈https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkashingikai/kondankaito/shingaikontentsu/pdf/91997502_01.pdf〉

容に沿った著作権法改正を求める共同声明⁹を公表した。

こうした有識者検討会における議論や与党の提言等を踏まえて、文化庁当初案から修正・追加が行われ、令和2年3月10日、本法律案は、第201回国会に提出された（なお、提出見送り前の経緯を含む本法律案提出に至るまでの全体の経緯については、図表1を参照のこと）。

図表1 本法律案提出に至るまでの経緯

年月日	主な出来事
平成28年5月	知的財産戦略本部が「知的財産推進計画2016」決定
8月	文化審議会著作権分科会 法制・基本問題小委員会において、リーチサイト対策に関する検討開始
30年4月	知的財産戦略本部・犯罪対策閣僚会議が「インターネット上の海賊版サイトに対する緊急対策」発表 知的財産戦略本部が「インターネット上の海賊版対策に関する検討会議（タスクフォース）」設置
10月	知的財産戦略本部「検証・評価・企画委員会 コンテンツ分野会合」において、タスクフォース座長が報告（静止画ダウンロード違法化について、「直ちに検討を行うことが適当」とされる）
10月～31年1月	文化審議会著作権分科会 法制・基本問題小委員会において、ダウンロード違法化の対象範囲の見直しについて検討
31年2月	「文化審議会著作権分科会報告書」公表
2月～3月	与党内における文化庁当初案の審査 研究者や権利者等の関係者から、意見書や声明の公表が相次ぐ
3月	第198回国会への著作権法等改正案の提出見送り
令和元年9月～10月	文化庁が侵害コンテンツのダウンロード違法化等に関するパブリックコメント及びアンケート調査を実施
10月	知的財産戦略本部が「インターネット上の海賊版に対する総合的な対策メニュー及び工程表」策定
11月	文化庁が「侵害コンテンツのダウンロード違法化の制度設計等に関する検討会」（有識者検討会）設置
2年1月	有識者検討会が「議論のまとめ」公表
2月	自由民主党知的財産戦略調査会、公明党文部科学部会が文部科学大臣にそれぞれ申入れ・提言
3月10日	第201回国会に本法律案提出

（出所）公表資料等を基に作成

3. 本法律案の概要

（1）リーチサイト対策

リーチサイト・リーチアプリは、侵害コンテンツの拡散を助長する蓋然性が高い場・手段であり、そこにおいて行われるリンク情報の提供は著作権侵害と同視すべき大きな不利益を著作権者に与えるものであることから、本法律案では、①リーチサイト運営行為・リー

⁹ 公益社団法人日本漫画家協会、出版広報センター「海賊版対策のための迅速かつ適切な著作権法改正を求める共同声明」（令2.2.4）

チアプリ提供行為や、②リーチサイト・リーチアプリにおける侵害コンテンツに係るリンク情報等の提供行為を規制することとしている。

ア 民事措置

本法律案による改正後の第 113 条第 2 項は、同項第 1 号及び第 2 号において定義するリーチサイト・リーチアプリにおいて、違法にアップロードされた著作物等のリンク情報等を提供することによって、その利用を容易にする行為を著作権等を侵害する行為とみなしている。これにより、同項に該当する行為は民事措置（差止請求・損害賠償請求）の対象となる。なお、リーチサイトとして定義されているウェブサイト等には、掲示板などの投稿型サイトで、ユーザーが違法リンクを多数掲載し、結果として侵害コンテンツの利用を助長しているようなものも含まれる。

また、本法律案による改正後の第 113 条第 3 項は、リーチサイト運営者・リーチアプリ提供者が、侵害コンテンツへのリンク提供等を認識し、リンク情報を削除する等の措置を講ずることが技術的に可能にもかかわらず措置を講じない行為を、著作権等を侵害する行為とみなしている。これにより、同項に該当する行為は、民事措置（差止請求・損害賠償請求）の対象となる。

イ 刑事罰

本法律案は、前述アの民事措置に加え、刑事罰として、リーチサイト運営者・リーチアプリ提供者に対しては 5 年以下の懲役又は 500 万円以下の罰金（併科可、親告罪）、侵害コンテンツのリンク情報の提供者に対しては 3 年以下の懲役又は 300 万円以下の罰金（併科可、親告罪）を定めている。リーチサイト運営者・リーチアプリ提供者への刑事罰は、文化庁当初案では非親告罪とされていたが、有識者検討会における議論等を踏まえ、本法律案では親告罪に変更されている。

なお、自ら直接的にリーチサイト運営行為やリーチアプリ提供行為を行っていない「プラットフォーム・サービス提供者」（インターネット情報検索サービス事業者等）には基本的に今回の規制が及ばない旨、条文上明記されている。当該規定は、文化庁当初案にはなかったが、有識者検討会における議論等を踏まえ、本法律案では明記されたものである。

（2）侵害コンテンツのダウンロード違法化

インターネット上の海賊版による被害が幅広いジャンルで生じていること等を踏まえ、本法律案は、現行法上既に違法とされている音楽・映像分野に加え、違法にアップロードされた音楽・映像以外の著作物（漫画・書籍・論文・コンピュータプログラム等）のダウンロードについても違法化・刑事罰化するものである。

ア 民事措置

本法律案は、第 30 条第 1 項に第 4 号を新設し、違法にアップロードされた著作物全般（音楽・映像は除く¹⁰。）のデジタル方式の複製（ダウンロード等）について、権利制限

¹⁰ 音楽・映像については、現行規定から規律を後退させないため、引き続き第 30 条第 1 項第 3 号の規定が適用される。

規定の対象外（違法）とするものであり、これにより当該行為は民事措置の対象となる。ただし、①二次創作・パロディのダウンロード、②漫画の1コマ～数コマなど、「軽微なもの」¹¹のダウンロード、③「著作権者の利益を不当に害しないと認められる特別な事情がある場合」¹²については、ダウンロード違法化の対象から除外することとしている。さらに、著しい不注意（重過失）により違法にアップロードされたものと知らずにダウンロードした場合についても、違法化の対象から除外することとしている。

図表2 「軽微なもの」と「著作権者の利益を不当に害しないと認められる特別な事情がある場合」の具体例

「軽微なもの」	「…特別な事情がある場合」
<p>＜「軽微なもの」の典型例＞</p> <ul style="list-style-type: none"> ・数十ページで構成される漫画の1コマ～数コマのダウンロード ・長文で構成される論文や新聞記事などの1行～数行のダウンロード ・数百ページで構成される小説の1ページ～数ページのダウンロード ・サムネイル画像のダウンロード <p>＜「軽微なもの」と言えない例＞</p> <ul style="list-style-type: none"> ・漫画の1話の半分程度のダウンロード ・1コマ漫画の1コマ全部のダウンロード ・論文や新聞記事の半分程度のダウンロード ・絵画・イラストなどの鮮明な画像のダウンロード ・高画質の写真のダウンロード 	<ul style="list-style-type: none"> ・詐欺集団の作成した詐欺マニュアル（著作物）が、被害者救済団体によって告発サイトに無断掲載（違法アップロード）されている場合に、それを自分や家族を守る目的でダウンロードすること ・無料の大学紀要に掲載された論文（著作物）の相当部分が、他の研究者のウェブサイトに批判とともに無断転載（引用の要件は満たしていない＝違法アップロード）されている場合に、その文章を全体として保存すること ・有名タレントのSNSに、おすすめイベントを紹介するために、そのポスター（著作物）が無断掲載（違法アップロード）されている場合に、そのSNS投稿を保存すること

（出所）文化庁資料等より作成

イ 刑事罰

本法律案は、前述アの民事措置に加え、違法ダウンロードを行った者への刑事罰として、2年以下の懲役又は200万円以下の罰金（併科可、親告罪）を定めている。刑事罰については、民事措置（第30条第1項第4号）の要件に加え、①正規版が有償で提供されている著作物のダウンロードであること、②反復・継続してダウンロードを行っていることを要件としている。

ウ 附則

本法律案は、運用上の配慮規定として、附則において、①国民への普及啓発・教育の

¹¹ 有識者検討会の「議論のまとめ」の別紙3には、「軽微なもの」の基準として、①その著作物全体の分量から見て、ダウンロードされる分量がごく小部分である場合、②画質が低く、それ自体では鑑賞に堪えないような粗い画像をダウンロードした場合が挙げられている（具体例については図表2参照）。

¹² 文化庁「著作権法及びプログラムの著作物に係る登録の特例に関する法律の一部を改正する法律 御説明資料」<https://www.mext.go.jp/content/20200306-mxt_hourei-000005016_02.pdf>によると、①著作物の種類・経済的価値などを踏まえた保護の必要性の程度、②ダウンロードの目的・必要性などを含めた態様、という2つの要素によって「著作権者の利益を不当に害しないと認められる特別な事情がある場合」に該当するかどうか判断される、とされている（具体例については図表2参照）。

充実（附則第2条）、②違法サイトへのマーク付与等の推進（附則第3条）、③刑事罰の運用に当たっての配慮（附則第4条はリーチサイト対策関連、附則第5条は侵害コンテンツのダウンロード違法化関連）、④施行後1年を目途としたフォローアップ（附則第6条）、⑤違法アップロード対策の充実（附則第7条）を定めている。

エ 文化庁当初案からの変更点

本法律案では、文化庁当初案から違法化の対象を絞り込み、パブリックコメント等で懸念が示されていたスクリーンショットの際の写り込み¹³、軽微なダウンロード、二次創作・パロディのダウンロード¹⁴について、違法化の対象から除外する等の修正を行っている（図表3参照）。さらに、与党からの提言を踏まえて追加的に講じられた「著作権者の利益を不当に害しないと認められる特別な事情がある場合」を違法化対象から除外する措置により、外形的には違法化の対象となる行為であっても、考慮要素¹⁵に照らして個別の事案ごとに柔軟に判断することとされ、国民による正当な情報収集等への萎縮の防止が図られている。

図表3 侵害コンテンツのダウンロード違法化に関する文化庁当初案からの修正内容

		平成31年2月時点の法案の内容		＜追加的に講ずる措置＞	
民事措置	対象著作物	違法にアップロードされた著作物全般	+	①附則に運用上の配慮規定などを追加	
	主観要件	違法にアップロードされたものだと知りながらダウンロードする場合が対象 (※) 重過失があった場合でも、違法にアップロードされたものだと知らなければ、ダウンロードは違法とならない。		<ul style="list-style-type: none"> ・国民への普及啓発、教育の充実 ・適法サイトへのマーク付与等の推進 ・刑事罰の運用に当たっての配慮 ・施行後1年を目途としたフォローアップ ・違法アップロード対策の充実 	
刑事罰	対象著作物	違法にアップロードされた著作物全般が正規版が有償で提供されているもの 二次創作・パロディは除外	+	②スクリーンショットを行う際に、違法にアップロードされた画像(例:アニメキャラのアイコン)が写り込むことなどを違法化対象から除外(法第30条の2)	
	主観要件	民事措置と同様		③漫画の1コマ～数コマなど、「軽微なもの」のダウンロードを違法化対象から除外	
	常習性	継続的に又は反復して行う場合		④「二次創作・パロディ」のダウンロードを違法化対象から除外	
	法定刑の水準	2年以下の懲役・200万円以下の罰金		⑤「著作権者の利益を不当に害しないと認められる特別な事情がある場合」を違法化対象から除外	
	親告罪の扱い	親告罪(権利者の告訴が必要)			

(※) 音楽・映像の違法ダウンロードに関する規律は、基本的に現行通りとする(今回の改正により後退させない)

(出所) 文化庁資料

¹³ 本法律案において、「写り込みに係る権利制限規定」(第30条の2)を改正し、スクリーンショット等、日常生活において一般的に行われる行為であって、写り込みが生じ得るものについては、技術・手段等を限定せず広く対象に含める等の措置を講じている。

¹⁴ 刑事罰については、文化庁当初案においても対象から除外することとされていた。

¹⁵ ①著作物の種類・経済的価値などを踏まえた保護の必要性の程度、②ダウンロードの目的・必要性などを含めた態様、という2つの要素(前掲脚注12参照)。

(3) 施行期日

本法律案は、一部の規定を除き、令和3年1月1日に施行される。リーチサイト規制に係る規定については、有識者検討会の「議論のまとめ」において、「リーチサイト対策については『前倒しで施行すべき』という意見があったことを受け、法案の施行期日についても留意すべきである」とされたこと等を踏まえ、施行期日は令和2年10月1日とされている。

4. 主な国会論議

本法律案は、衆参両院において、委員会における対政府質疑及び参考人質疑が行われた(図表4参照)。本節では、国会審議において指摘された主な論点を紹介する。

図表4 本法律案の審議経過

		衆議院	参議院
国会提出		令和2年3月10日	
委員会	本付託	5月14日	5月27日
	趣旨説明	5月15日	5月28日
	質疑	5月20日	6月2日
		5月22日	6月4日
	参考人	5月20日 ^(注1)	6月2日 ^(注2)
	採決	5月22日 ○修正案 ^(注3) 否決(少数) ○原案 可決(全会一致)	6月4日 可決(全会一致)
附帯決議	5月22日 全会一致	6月4日 全会一致	
本会議採決		5月26日 可決(全会一致)	6月5日 可決(全会一致)

(注1) 参考人は、一般社団法人コンテンツ海外流通促進機構代表理事 後藤健郎君、出版広報センター副センター長・株式会社集英社代表取締役社長 堀内丸恵君、弁護士 福井健策君の3名。

(注2) 参考人は、一般社団法人コンテンツ海外流通促進機構代表理事 後藤健郎君、公益社団法人日本漫画家協会常務理事 赤松健君、早稲田大学法学学術院教授 上野達弘君の3名。

(注3) 演奏権等の要件としての公衆に直接見せ又は聞かせる目的の範囲について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする検討規定を追加することを内容とする修正案が、立憲民主・国民・社保・無所属フォーラムから提出された。

(1) 本法律案全般

ア 本法律案の趣旨

本法律案の趣旨について、萩生田文部科学大臣は、「近年のデジタル化、ネットワーク化の進展に伴い、インターネット上において違法な著作物等の流通が広がっていることや、著作物等の利用が多様化していることを踏まえ、著作権等の適切な保護を図るとともに、著作物等の利用の円滑化を図るため、必要な措置を講ずるもの」と答弁している。具体的には、リーチサイト等の規制、侵害コンテンツのダウンロード違法化の

対象範囲の拡大、写り込みに係る権利制限規定の対象範囲の拡大等を行い、「これらの措置によって、著作権等の適切な保護と著作物の利用の円滑化がより適切に行われることとなり、著作権の保護の大きな目的である文化の発展に寄与することが期待される」と述べている¹⁶。

イ 実効性

本法律案によるリーチサイト規制の実効性について、参考人からは、深刻なリーチサイトの現状に対して抑止力はかなり期待でき、抜け道は必ずしも見られず、本当に悪質なリーチサイトに的が絞られているのではないかと評価されている¹⁷。

一方、侵害コンテンツのダウンロード違法化の実効性に関し、主観要件（違法にアップロードされたものであることを確定的に知っていること）を満たさない場合や、複製に当たらない行為（メールで送られてきたものを保存する行為等）は違法とならず、抜け道化するおそれはないかとの指摘がなされた。これに対し、文化庁は、漫画等の海賊版をそうと知りながらそのままダウンロードする行為のように、権利者に大きな不利益を与える行為が違法化対象から除外されることはなく、現在生じている深刻な海賊版被害への実効性が損なわれることはない旨答弁している¹⁸。

(2) リーチサイト規制

ア 規制対象となる行為

文化庁は、本法律案が定義しているリーチサイトのイメージとして、侵害コンテンツへの誘導のためにデザインや表示内容等を作り込んでいるようなサイトや、ユーザーが違法リンクを多数掲載している掲示板などの投稿型サイトを挙げている。この点、海賊版へのリンクが貼ってあるSNSのアカウントも規制対象となるのかとの質疑に対し、文化庁は、侵害コンテンツへのリンクばかりを多数掲載しているようなSNSは規制対象となり得るが、一般的なSNSのアカウントによる投稿などが規制されることは想定していない旨答弁している¹⁹。

また、リンク提供行為について、文化庁は、本法律案では、侵害コンテンツであることを知っていた場合又は知ることができたと認めるに足りる相当の理由がある場合のみを規制対象としており、リンク先が侵害コンテンツであるか否かを意識せずにたまたま侵害コンテンツのリンクを提供してしまった場合や、公式に配信されたものと誤認して侵害コンテンツのリンクを提供してしまった場合は、規制対象とならない旨説明している²⁰。

海外にサーバーがあるリーチサイトも本法律案による改正で規制が可能となるかとの質疑に対し、文化庁は、リーチサイトの公衆への提示が日本国内で生じたと評価できる

¹⁶ 第201回国会衆議院文部科学委員会議録第8号16頁（令2.5.20）

¹⁷ 第201回国会衆議院文部科学委員会議録第8号5頁（令2.5.20）

¹⁸ 第201回国会参議院文教科学委員会議録第8号（令2.6.2）

¹⁹ 同上

²⁰ 同上

場合、日本国内において罪を犯した者として取締りの対象となる旨答弁している²¹。

イ 親告罪に変更された理由

文化庁当初案ではリーチサイト運営行為等は非親告罪とされていたが、本法律案では親告罪に変更する修正が行われた理由として、文化庁は、著作権者の意思にかかわらず公訴が提起される非親告罪とすることへの国民の懸念が強く、有識者検討会においても親告罪とすることに理解を示す意見が大勢を占めたことから、親告罪とすることとした旨説明している²²。なお、親告罪とした場合も、悪質なリーチサイト等については権利者が積極的に告訴を行うこととなるため、海賊版対策の実効性に問題はないとしている。

参考人からも、二次創作に対する懸念²³があるので、非親告罪化することには慎重な検討が必要との見解が示されている²⁴。

(3) 侵害コンテンツのダウンロード違法化

ア 文化庁当初案に対する国民の懸念への対応

本法律案は、第198回国会で一度提出が見送られた経緯があることから、その後の検討の経緯や、文化庁当初案に対して示されていた懸念等にどのように対処したのかについて質疑がなされた。萩生田文部科学大臣は、提出見送り以降、パブリックコメント等を実施した上で有識者検討会において集中的に議論を行い、その結果、本法律案では様々な措置を講じていることから、これらの措置によってパブリックコメントで示された懸念は基本的に解消できているものと考えており、また、関係者や国民にもバランスの取れた内容として理解いただけるものと考えている旨答弁している²⁵。

イ 「軽微なもの」

文化庁は「軽微なもの」の典型例と「軽微なもの」とは言えない例をそれぞれ幾つか示しているが、これらの具体例の中間領域であって違法か否かの判断が難しいグレーゾーンが存在していることから、より具体的な量的基準等を定める方針はあるかとの質疑がなされた。これに対し、文化庁は、国会での審議等を踏まえて、更に詳細な内容を示すことも含めて取扱いを検討したいと考えているが、柔軟な解釈の余地を残すことが望ましいという意見もあることも踏まえ、具体的にどこまでの内容を示すべきかについてはよく精査したい旨答弁している²⁶。

ウ 「著作権者の利益を不当に害しないと認められる特別な事情」

侵害コンテンツのダウンロード違法化における本除外規定が該当する具体例として、文化庁は、無断でアップロードされた詐欺集団作成の詐欺マニュアルをダウンロードする事例を挙げているが、このような極端な事例ではなく、日常的なインターネット利用

²¹ 第201回国会参議院文教科学委員会会議録第8号（令2.6.2）

²² 同上

²³ 二次創作は原作者が黙認しているケースも多く、非親告罪化により、権利者の告訴なしに公訴の提起が可能となることを懸念する声があった。

²⁴ 第201回国会参議院文教科学委員会会議録第8号（令2.6.2）

²⁵ 同上

²⁶ 第201回国会衆議院文部科学委員会会議録第9号3～4頁（令2.5.22）

における身近な例をもって、分かりやすく該当事例を説明するガイドラインが必要ではないかとの指摘がなされた。これに対し、文化庁は、具体例として挙げている事例は、飽くまで本要件に明らかに該当する典型例を示したものであるが、具体的な事例等を丁寧に情報発信していくことは重要であり、今後、国会での審議等を踏まえ、分かりやすいガイドラインやQ&Aなどを作成し、丁寧な普及啓発を行いたい旨述べている²⁷。

エ 刑事罰

具体的にどのような手順でどの程度の取締りが行われるイメージかとの質疑に対し、文化庁は、今般の侵害コンテンツのダウンロード違法化は主として抑止効果を狙ったものであるため、現時点でどの程度取締りが行われるか予断を持って言えない旨答弁している²⁸。反復・継続性の要件についても、どの程度の期間や回数のダウンロードを行うと当該要件に該当するかを明らかにすると、脱法的な行為を誘発しかねない懸念があるため、具体的な基準を示すことは困難との旨答弁している²⁹。

また、他の犯罪の捜査において捜査期間を延ばす目的で押収したパソコンに保存されたデータを違法ダウンロードとみなして別件逮捕につなげるなど、本法律案の趣旨を外れた別件逮捕の濫用に関する見解を問われ、萩生田文部科学大臣は、音楽・映像の違法ダウンロード刑事罰化後もそのような事例は生じておらず、本法律案の附則でも刑事罰の運用に当たっての配慮規定を設けており、捜査当局において慎重な配慮の下で適切な運用が行われることが期待されている旨述べている³⁰。

オ 抑止効果

侵害コンテンツのダウンロード違法化については、主として抑止効果を狙ったものであると、萩生田文部科学大臣も国会審議の中で明言している³¹。本法律案が狙いとしている抑止効果に関し、音楽・映像の違法ダウンロード刑事罰化による摘発事例はなく、実際に取締りを行わなければ抑止効果も見込めないのではないかとの指摘がなされた。これに対し、萩生田文部科学大臣は、「権利者が違法ダウンロードが行われていることを探知した上、ダウンロードを行ったユーザーに対して警告を発したにもかかわらずその後もダウンロードが継続されている場合には、行為の悪質性の程度等によっては刑事上の取締りが開始される可能性は十分ある」と答弁している³²。

カ 録音・録画は現行どおりの規定とした理由

本法律案では、既に違法化・刑事罰化が行われている音楽・映像分野のダウンロード（録音・録画）と区別して、除外規定を設けた上で、音楽・映像を除く著作物全般に違法化・刑事罰化の対象を広げているが、音楽・映像と区別して規定する趣旨について質疑がなされた。これに対し、萩生田文部科学大臣は、音楽・映像分野のダウンロード違法化・刑事罰化に係る法改正以後、運用上の問題などは確認されていない中で、現行の

²⁷ 第 201 回国会参議院文教科学委員会会議録第 8 号（令 2.6.2）

²⁸ 第 201 回国会衆議院文教科学委員会会議録第 9 号 4 頁（令 2.5.22）

²⁹ 同上

³⁰ 第 201 回国会参議院文教科学委員会会議録第 8 号（令 2.6.2）

³¹ 同上

³² 第 201 回国会参議院文教科学委員会会議録第 9 号（令 2.6.4）

規律を後退させることは適当ではなく、関係団体からも要件を変更することへの懸念が示されたことから、録音・録画については現行の規定を残しつつ、別途、それ以外について規定を新たに設けることとした旨答弁している³³。

(4) 海賊版対策全般

ア 普及啓発

侵害コンテンツのダウンロード違法化では、国民の正当な情報収集等の萎縮を防止する観点から、様々な除外規定が設けられている。このため、規制の対象行為か否かを国民が判断することが困難であることから、本法律案の内容について普及啓発を図り、実効性を担保することは大きな課題であるとの指摘がなされた。これに対し、文化庁は、法改正の趣旨や正確な内容、具体的な事例等を丁寧に情報発信していくことが重要であり、既に、本法律案の閣議決定時にダウンロード違法化に関するQ&A³⁴を公表し、基本的な考え方を示しているところであるが、今後、予測可能性の確保、居直り侵害の防止のために、より詳細な内容をまとめたガイドラインやQ&Aを作成予定である旨説明している³⁵。その他、普及啓発の具体的な方策について、萩生田文部科学大臣は、関係省庁や関係団体とも連携しながら、漫画雑誌、CM、SNSなど、若年層に届きやすい媒体の活用を含め、効果的な対応を行いたい旨述べている³⁶。

イ 正規版の流通促進

利用者が利用しやすい正規版の流通を促進することは、海賊版サイトの利用者を正規版へと向かわせるとともに、権利者に利益が還元され、それが新たな創作活動につながる好循環を生むことから、海賊版対策としても、文化の発展の観点からも重要である。この点、参考人からは、ユーザーに正規版コンテンツと分かりやすくするためのABJマーク³⁷の普及や、SNSを通じた正規版の流通促進といった取組が進めば、「読者、作者、出版社の三方で全てよくなる」との見解が示されている³⁸。

ウ 違法アップロード対策

著作権者に無断でコンテンツをアップロードする行為は既に違法とされており、違法アップローダーへの対策強化は、海賊版対策の本丸とも言える。本法律案の附則にも規定されている違法アップロード対策の充実について、萩生田文部科学大臣は、広告出稿の抑制、情報検索サイト対策、国際連携、国際執行の強化、民間組織との共同など、インターネット上の海賊版に対する総合的な対策メニュー及び工程表に掲げられた施策を中心に、関係省庁と連携しながら実効的な対策を推進したい旨述べている³⁹。なお、ダウンロードを規制するよりも、違法アップロード行為を厳格に取り締まればよいのではな

³³ 第201回国会衆議院文部科学委員会議録第8号30頁(令2.5.20)

³⁴ 文化庁著作権課「侵害コンテンツのダウンロード違法化に関するQ&A(基本的な考え方)」(令2.3.10)

³⁵ 第201回国会参議院文教科学委員会議録第8号(令2.6.2)

³⁶ 同上

³⁷ 同マークを掲示した電子書店・電子書籍配信サービスが、著作権者からコンテンツ使用許諾を得た正規版配信サービスであることを示す登録商標。なお、ABJは「Authorized Books of Japan」の頭文字。

³⁸ 第201回国会参議院文教科学委員会議録第8号(令2.6.2)

³⁹ 第201回国会衆議院文部科学委員会議録第9号2頁(令2.5.22)

いかとの指摘について、文化庁は、違法アップロード行為は現行法上も諸外国と比べても厳格な法定刑が定められており、アップローダーに対する権利行使や摘発は随時行われていると承知している旨答弁しており⁴⁰、違法アップロード行為の厳罰化には慎重な姿勢を示している。

エ ストリーミング型サイトへの対応

ダウンロードを伴わずに視聴可能なストリーミング型の海賊版サイトへの対応について、萩生田文部科学大臣は、本法律案におけるリーチサイト対策により、ストリーミング型サイトを含む悪質な海賊版サイトに対応することができると考えている旨説明している。一方、侵害コンテンツを視聴する行為自体を規制することについては、国民の情報アクセスへの大きな制約となることから、極めて慎重な検討が必要である旨答弁している⁴¹。

オ 国際連携の強化

海賊版サイトは、著作権に寛容な国にサーバーを置くなど、海外を拠点としているケースも多い。こうした日本国外に拠点がある海賊版サイトも日本の著作権法上の規制対象となり得るが、実際に海外で取締りを行うに当たっては困難が伴うことが想定され、国際的な連携や国際執行の強化が課題となる。国際連携や国際執行の強化を今後どのように進めていくかとの質疑に対し、萩生田文部科学大臣は、文部科学省においては、被害が懸念される国との政府間協議の実施、海外における権利執行に関するハンドブックや事例集の作成、権利者への情報提供等の取組を実施しており、今後もこうした取組を継続、充実していく予定である旨述べている。また、警察庁においては、国際刑事警察機構（ICPO）を通じた国際協力や、刑事共助条約に基づく国際捜査共助体制の構築といった取組が、一般社団法人コンテンツ海外流通促進機構（CODA）においては、各国の権利者団体や刑事当局と連携した対応が行われており、今後とも関係省庁と連携しつつ、効果的な対応を推進したい旨述べている⁴²。

参考人からは、海外における著作権侵害に関し、特許権等の産業財産権と異なり、個社が行う侵害対策に対する政府の助成制度がないことが指摘された⁴³。これに関し、文化庁は、現在のところ海外での著作権の侵害対策への助成制度はなく、今後も、権利者が海外において海賊版対策を行うための情報を整理したハンドブックや事例集等を作成する取組を充実させていく予定である旨述べている⁴⁴。

（５）附帯決議

本法律案に対し、衆議院文部科学委員会及び参議院文教科学委員会において、それぞれ附帯決議が行われた。参議院文教科学委員会における附帯決議は図表５のとおりである⁴⁵。

⁴⁰ 第201回国会参議院文教科学委員会会議録第8号（令2.6.2）

⁴¹ 第201回国会衆議院文部科学委員会会議録第8号21頁（令2.5.20）

⁴² 第201回国会衆議院文部科学委員会会議録第8号22頁（令2.5.20）

⁴³ 第201回国会衆議院文部科学委員会会議録第8号4頁（令2.5.20）

⁴⁴ 第201回国会参議院文教科学委員会会議録第8号（令2.6.2）

⁴⁵ 衆議院文部科学委員会においても、ほぼ同内容の附帯決議が行われている。

図表5 著作権法及びプログラムの著作物に係る登録の特例に関する法律の一部を改正する法律案に対する附帯決議（令和2年6月4日 参議院文教科学委員会）

政府及び関係者は、本法の施行に当たり、次の事項について特段の配慮をすべきである。

一、海賊版サイトの形態は多種多様であり、本法の措置では対応ができないストリーミング形式を採用している海賊版サイト等も存在することを踏まえ、本法による規制にとどまらず、今後ともあらゆる手段を通じて海賊版対策の徹底に向けた取組を政府一丸となって行うこと。

二、侵害コンテンツの違法アップロードについては、アップロードを行う者が海外サーバーを利用する事例や我が国の捜査協力等の要請に対して非協力的な国が存在することも踏まえ、迅速かつ円滑な捜査・摘発に向けて、政府は、海外の捜査機関や通信業者等との更なる連携強化を促進し、実効性のある違法アップロード対策の実現に努めること。

三、政府は、海賊版対策を講じるための専門的知見、人的資源、資金等が不十分な中小企業等を支援するため、海賊版対策の構築に係る専門的知見の提供や経費の補助等の様々な支援策を講じるよう努めること。

四、本法による侵害コンテンツのダウンロード違法化に係る措置が、国民の正当な情報収集等の萎縮をもたらさないよう多くの要件が設けられ複雑な制度設計となっていることを踏まえ、本法附則による国民への普及啓発及び未成年者への教育を行うに当たっては、分かりやすいガイドライン等を作成するとともに、インターネット上や学校現場等の様々な場面での普及啓発・教育に万全を期すこと。

五、政府は、関係者による議論の状況等を踏まえつつ、演奏権等の要件としての公衆に直接見せる又は聞かせる目的の範囲について、必要に応じて社会通念や妥当性の観点から検討するとともに、その結果に基づいて必要な見直しを行うよう努めること。

六、デジタル化・ネットワーク化の進展に伴い、従来は受信者であった国民が同時に発信者にもなる時代が到来し、著作物の利用・流通形態の多様化が今後さらに進行することが想定されることに鑑み、政府は、権利の保護と著作物の円滑な利用の促進とのバランスに十分留意しつつ、時代に即した著作権法制となるよう、その在り方について不断の検証を行うこと。

右決議する。

5. おわりに

第198回国会では、権利者側からも文化庁当初案に対する異論が相次ぐなど、当事者との合意形成が不十分であり、法案の提出が見送られる事態となった。実際、文化庁当初案の立案に当たっての検討を行った文化審議会著作権分科会の法制・基本問題小委員会においても、政策形成プロセスの中で当事者からの意見を聞くべきとの指摘はなされていた⁴⁶。このような指摘があったにもかかわらず、文化審議会において当事者の意見を聞くことなく結論を急いだことが、かえって海賊版対策の法整備を遅らせる結果となったと言えよう。一方で、本法律案の立案プロセスでは、再度パブリックコメントを行い、関係者や有識者を交えた検討を経て、ユーザー側に配慮した除外規定や附則を追加した修正が行われた。その結果、本法律案は、衆参両院において全会一致で可決、成立をみた。政策形成プロセスにおいて、丁寧な議論を積み重ね、合意形成を図ることの重要性を改めて認識することとなった。

ダウンロードの違法化・刑事罰化は、既に音楽・映像分野で行われているが、今般の国会審議において、刑事罰化によるインターネット利用の萎縮効果等の検証が必要との指摘がなされている⁴⁷。また、文化庁が再検討を行うに当たって実施したパブリックコメント⁴⁸では、個人から寄せられた4千件以上の意見のうち、約9割が文化庁の「基本的な考え方」である『『深刻な海賊版被害への実効的な対策を講じること』と『国民の正当な情報収集等に萎縮を生じさせないこと』という2つの要請を両立させた形で、侵害コンテンツのダウンロード違法化を行うこと』に否定的であり、そもそも2つの要請の両立は不可能との意見もみられた⁴⁹。ユーザー側の行為への規律を強化すれば、コンテンツ利用への萎縮が少なからず生じると考える者も多い。海賊版対策においては、本丸である海賊版サイト運営者やアップローダーへの対策が急務である中、ユーザー側の行為への規制が、果たして著作権法が掲げる「文化の発展に寄与する」との目的に合致するものなのか、附則で規定された施行後1年後のフォローアップにおいて精緻な検証が求められる。

(かわさき しょうこ)

⁴⁶ 文化審議会著作権分科会法制・基本問題小委員会（平成30年度第8回）（平31.1.25）議事内容

⁴⁷ 第201回国会衆議院文部科学委員会議録第8号20頁（令2.5.20）

⁴⁸ 文化庁著作権課『『侵害コンテンツのダウンロード違法化等に関するパブリックコメント』の結果について（全体像）』（令元.11.27）〈<https://search.e-gov.go.jp/servlet/PcmFileDownload?seqNo=0000202197>〉

⁴⁹ 文化庁著作権課『『侵害コンテンツのダウンロード違法化等に関するパブリックコメント』の結果概要（個人：「意見提出フォーム」）』〈<https://search.e-gov.go.jp/servlet/PcmFileDownload?seqNo=0000202199>〉