

## 「ダウンロード違法化の対象範囲」の具体的制度設計のあり方について

### はじめに

本資料は、『ダウンロード違法化の対象範囲の見直し』に関する緊急声明（以下、「緊急声明」）の補足資料である。

2019年2月13日、文化審議会著作権分科会の取りまとめた「文化審議会著作権分科会報告書」（以下「報告書」という。）においては、著作権法30条に規定する「私的使用目的の複製」に関し、「ダウンロード違法化」の対象範囲を見直し、規制対象を著作物全般に拡大することが提言されている。文化庁においては、今後、報告書を踏まえて著作権法の改正案を作成し、法案を2019年通常国会へ提出する見通しとなっている。

これに対し緊急声明では、〔1〕ダウンロード違法化の対象範囲の見直しについて、立法措置を図るに際しては、さらに慎重な検討を重ねることが必要であるとともに、〔2〕海賊版対策の緊急性に鑑み2019年の通常国会における法改正が行われる場合には、少なくとも、民事的規制及び刑事罰のいずれについても、規制対象を被害実態の明らかになっている海賊版対策に必要な範囲に限定し、刑事罰についてはその萎縮効果の大きさに鑑みて更なる限定を行うことが不可欠である、との立場を示している。

本資料は、特に緊急声明の〔2〕について、法改正が行われる場合の具体的な制度設計の内容とその背景にある問題意識について述べるものである。

### 本資料の要旨

- ・ 著作権法30条1項は、私的領域内における国民の情報収集の自由を確保する機能を有しており、個人の知的・文化的活動を支える法的基盤である。違法なソースからの複製が著作権者に及ぼす不利益も様々であり、違法にアップロードされた著作物であっても情報収集の自由が積極的に保護される必要がある。
- ・ 今般の法改正は、被害が深刻な海賊版への対策を目的とするものであることを確認する必要がある。違法にアップロードされた著作物の複製には、海賊版のダウンロードだけでなく、国民の日常的な情報収集のために行われるものや、クリエイターの創作活動のためのものなど様々であるが、海賊版のケースを除いて、著作権者に深刻な経済的打撃を与えている事実は把握されていない。このような状況の下、海賊版対策を超える広範な規制が行われることについて、利用者だけでなく著作権者からも懸念する声が寄せられている。
- ・ 今般の立法目的、立法事実、規制範囲が国民に及ぼす影響及び国民の声を総合的に勘案すれば、今般の法改正では、過剰規制による国民の萎縮を回避するため、民事的規制及び刑事罰のいずれについても、規制対象を被害実態の明らかになっている海賊版対策に必要な範囲に限定するべきである。

- 具体的な制度設計としては、少なくとも、民事的規制・刑事罰ともに、「原作のまま」及び「著作権者の利益が不当に害される場合に限る」との要件を定めることが必要であり、刑事罰についてはさらに悪質な行為に限定する等の謙抑的な対応が求められる。

## 1. 基本的視座：著作権法 30 条は、個人の知的・文化的活動を支える法的基盤である。

著作権法 30 条 1 項は、「個人の私的な領域における活動の自由を保障する必要性があり、また閉鎖的な私的領域内での零細な利用にとどまるのであれば、著作権者への経済的打撃が少ないことなどに鑑みて規定されたもの」である。(知財高判平成 26 年 10 月 22 日 (平成 25 年 (ネ) 第 10089 号))。同条は、国民の私的領域内における著作物の複製の自由を認めることにより、権利者に不当な不利益を及ぼさない場合における情報収集の自由を確保するという機能を有し、国民の表現の自由や知る権利を保障するという役割を果たしてきた。

著作権法 30 条 1 項のこのような趣旨に鑑み、私的使用目的の複製に対し、国民の行動の自由を規制するときは、個人の私的領域における活動の自由を制約することを正当化する立法事実が認められる場合に限るべきである<sup>1</sup>。

私的使用目的の複製について、違法なソースからの複製まで認める必要はないとの意見もあるかもしれない。しかしながら、著作物には、商業的目的で創作されたもののみならず、素人の創作したものも含まれるし、一口に「違法」といっても、著作権侵害の態様は、書籍を全部コピーするようなものから、数行を転載するものまで、多種多様である。したがって、違法にアップロードされた著作物からの複製が著作権者に及ぼす不利益の度合いには極めて広い幅があるであり、違法なソースからの複製であれば直ちに著作権者に与える経済的打撃が深刻なものとは言えない。一方で、違法なソースであっても、代替しがたい有益な情報が得られることや、批判の対象とするために保存が必要な場合もあり、情報収集の必要性は、ソースの適法・不適法に関わらず、幅広く認められる。そうであれば、これを複製することを認め、国民の情報収集の自由が積極的に保護されるべきである。

著作権法 30 条 1 項の規制範囲を適切に設定することによって国民の正当な情報収集の自由を確保することは、我が国の知的・文化的創造活動の維持・向上のために極めて重要なものであり、我が国が標榜する「文化芸術立国」や「クールジャパン戦略」を推進していく上で不可欠であろう。

今般の「ダウンロード違法化の対象範囲の見直し」に当たっては、以上のような視座に立って、立法に当たることが求められると我々は考える。

---

<sup>1</sup> 文化審議会著作権分科会法制基本問題小委員会の生貝、井上、今村、奥邨、小島、鈴木、田村及び前田 (健) 委員らの共同意見書 (文化審議会著作権分科会 (平成31年2月13日) 資料参照 4) が同旨を指摘している。

## 2. 検討の視点:「立法目的と立法事実」「国民生活への影響」「誰が何を求めているか」の吟味を。

政府は、漫画村問題に代表されるインターネット上の海賊版による深刻な被害の状況に鑑み、「直ちに打ち掛かることが必要<sup>2</sup>」「喫緊の課題<sup>3</sup>」として検討を進めてきた。国民生活に非常に大きな影響を及ぼしかねない重要課題であるにも関わらず、その緊急性から、昨年10月末より実質約3ヶ月間に5回の小委員会の開催という異例のスピードで審議が行われ、結論がまとめられた。このような経緯によれば、今回の改正はあくまで被害が深刻な海賊版への対策を目的とするものであるということを変更して確認しておく必要がある。

1. で述べたように、「違法にアップロードされた著作物の複製」の射程範囲は極めて広く、対象となる行為は海賊版のダウンロードばかりではない。例えば、違法にアップロードされた著作物には、漫画の一コマ、書籍のうちごく短い数行の文章の転載、一部分に他人の著作物の違法な転載が含まれる著作物など様々なものがあり、これらがSNSやウェブサイト等に掲載されたものについて、国民の情報収集・コミュニケーションの過程において、スクリーンショット、コピー&ペースト、ダウンロードなどの行為が日常的に行われている。このように、国民が日常生活において思索を深め、意見交換をし、表現を行うといった知的生産活動を行う場合には、資料を収集・保存する目的で、ネットワーク上に掲載された静止画・テキスト等の複製を行うことが一般的に行われているのである。また、マンガ家等のクリエイターの創作活動や研究者等の私的な研究活動のための参考資料として、違法にアップロードされた著作物も含め、様々な形でダウンロードが行われている<sup>4</sup>。これらのダウンロード行為のうち最初に述べた海賊版のケースを除けば、基本的に著作権者に深刻な経済的打撃を与えていることを示す事実は把握されていない。

このような状況の下、今般の法改正による規制対象範囲を巡っては、文化審議会著作権分科会法制・基本問題小委員会中間まとめ(2018年12月)に対するパブリックコメント、各種メディア報道・社説、日本マンガ学会反対声明<sup>5</sup>、「違法ダウンロード範囲拡大を考える院内集会」(2019年2月8日開催)などにおいて、国民から多くの懸念の声が寄せられている。とりわけ注目すべきは、著作権者の立場であるマンガ家からも少なくとも海賊版対策を超える広範な規制を望んでいない旨の意見表明<sup>6</sup>が相次いでいることである。現段階において把握されている事実からは、海賊

<sup>2</sup> 「「インターネット上の海賊版対策に関する検討会議」(座長)検討状況報告」(平成30年10月30日)

<sup>3</sup> 柴山昌彦文部科学大臣記者会見録(平成31年1月15日)

<sup>4</sup> 「ダウンロード違法化の対象範囲拡大に対する反対声明」(2019年1月23日日本マンガ学会)

(<https://www.jsscc.net/info/130533>)において、「現在のインターネット環境においては、研究あるいは新たな創作のために、記事・図版・文章の一部などを合法・違法を問わずメモとしてダウンロードし、クリッピングすることは日常的に行われており、こうした行為を「違法」とすることは、むしろ広範囲での研究・創作の萎縮を招く懸念が非常に大きい。」とされている。また、2019年2月8日に参議院議員会館で開催された「違法ダウンロード範囲拡大を考える院内集会」では、漫画家の赤松健氏が「私も自分のHDDの中にたくさんのイラスト画像を保存している。特にスポイトツールを使い、先人の作った色合いを参考にすることが多い。これがダメになると、日本のカラーCGイラスト界、商業漫画家やイラストレーターは壊滅する」と述べたと報じられている。(参考「「意味のない法改正」「イラスト界が壊滅する」違法ダウンロード対象拡大で漫画家らが“反対集会”」(2019年2月8日ITmedia News) <https://www.itmedia.co.jp/news/articles/1902/08/news154.html>)

<sup>5</sup> 「ダウンロード違法化の対象範囲拡大に対する反対声明」(2019年1月23日日本マンガ学会)

<https://www.jsscc.net/info/130533>

<sup>6</sup>例えば朝日新聞の2019年2月15日朝刊30面「「ネット利用萎縮」根強い異論」では、漫画家で日本マンガ学会会長である竹宮恵子氏による「海賊版の取り締まりは必要ですが、一律にすべてのダウンロードを違法とする方

版対策を超える広範な規制を求める声は我が国においてどこにもないと言わざるを得ない。政府は、こうした国民の声に耳を傾け、「誰のための法改正か」を十分に考える必要がある。

### **3. あるべき立法の方向性：規制対象を海賊版に限定し、過剰規制による国民の萎縮の回避を。**

2. で検討したように、今般の立法目的、立法事実、規制範囲が国民生活に及ぼす影響及び国民の声を総合的に勘案すれば、今般の法改正では、日常的に行われる情報収集・コミュニケーションや創作活動等における国民の萎縮が生じないようにするため、規制対象は、民事的規制及び刑事罰のいずれについても、被害実態の明らかになっている海賊版対策に必要な範囲に限定すべきである。

この点、刑事罰については、報告書は「刑事罰の対象範囲に関しては、被害実態を踏まえた海賊版対策に必要な範囲であり、かつ、刑事罰による抑止を行う必要性が高い悪質な行為に限定することが求められる」（80 頁）としており、この方針の下で、適切な要件の設定を行う必要がある。報告書は、要件の設定に当たって、「上記（4）（イ）～（カ）の選択肢について検討を行うことが求められる」（80 頁）としている。この点、例えば「原作のまま」等によって一定のまとまりとしてダウンロードする場合等に限定する案や、反復継続して行う場合に限定する案も選択肢とされている。しかし、「原作のまま」だけでは例えば書籍の 1 ページを修正等の変更を何ら加えず複製する場合もこれに含まれると解される可能性があるし、国民は日常的にダウンロード行為を行っているのであるから「反復継続」との要件のみでは対象範囲を限定する上では不十分である。海賊版に範囲を限定するためには、「当該有償著作物等の提供又は提示により著作権者等の得ることが見込まれる利益が不当に害されることとなる場合に限り」といった要件が不可欠であろう。

民事的規制については、報告書においては、「録音・録画と同様の要件の下、対象範囲を著作物全般に拡大（対象行為を複製全般に拡大）していくことが有力な選択肢となるものと考えられる」とした上で、「上記（4）（ア）～（カ）の選択肢のそれぞれについてのユーザー保護の効果や課題を踏まえつつ、最適な対象範囲の設定を行うことが適当である」「民事の違法化の範囲についても、複数の委員から、「被害実態が明らかな海賊版対策に必要な範囲に限って違法の範囲を定めるという観点から、刑事罰と同様に限定を設ける」べきとの意見が示されたところであり、その点に十分に留意する必要がある。」とされている（77 頁）。ここからは具体的にどのような制度設計が行われ得るのが明らかではないが、我々としては、既に述べたとおり、民事的規制についても被害実態の明らかになっている海賊版対策に必要な範囲に限定されることを強く求めたい。

---

針には懸念を覚えます。」「網をかけられれば、必ず萎縮が伴う。」「法改正するなら、違法の範囲を慎重に絞ってほしい。」とのコメントが紹介されている。

#### 4. 具体的な制度設計：「原作のまま」「著作権者の利益が不当に害される」場合に限る。

3. に述べたように、今般の規制対象を被害実態が明らかな海賊版への対策に必要な範囲に限定する必要がある。この限定に際しては、主観的な要件の加重のみでは足りず、規制対象となる範囲を客観的に限定する必要がある。このため、民事・刑事それぞれについて、少なくとも次のような要件を付すべきである<sup>7</sup>。

##### (1) 民事

- ①著作権を侵害する自動公衆送信のうち原作のまま行われるものを受信して
- ②原作のままの複製
- ③その事実及び当該自動公衆送信が違法であることを知りながら行う場合
- ④著作権者の利益を不当に害することとなる場合に限る

##### (2) 刑事罰

- ①有償著作物等
- ②原作のまま行われる自動公衆送信を受信
- ③継続的に又は反復して
- ④原作のままの複製
- ⑤その事実及び当該自動公衆送信が違法であることを知りながら行う場合
- ⑥当該有償著作物等の提供又は提示により著作権者等の得ることが見込まれる利益が不当に害されることとなる場合に限る

また、改正にあたっては、音楽・映像（録音・録画）についても、静止画やテキスト等と同様の観点から国民の萎縮を避ける必要性があることから、その取り扱いが他の著作物と同様となるよう規定を見直すべきである。

---

<sup>7</sup> 「ダウンロード違法化の全著作物への拡大に対する懸念表明と提言」（2019年2月8日一般財団法人情報法制研究所著作権と情報法制研究タスクフォース）は、「原作のまま」のものに限り、加えて、「著作権者の利益が不当に害される場合」に限ることを明記するよう提案している。