

中間まとめ（案）に対する意見

2018.9.13

インターネット上の海賊版対策に関する検討会議

東京大学大学院法学政治学研究科教授 宍戸 常寿

意見の要旨

本検討会議の第7回会合（9月13日）の資料として、事務局により提出された中間まとめ（案）（以下、事務局案という）は、以下の理由により、撤回するか、全面的な修正を行うべきである。

- ✓ 海賊版サイトに対する実効的な総合対策を行うという、本検討会議の目的にそぐわない。
- ✓ 権利者、通信事業者、有識者を集めたマルチステークホルダーが連携協力を構築するための絶好の機会であるにもかかわらず、生産的な方向性を生み出すのではなく、性急なブロッキング法制化に固執することで、関係者の分断を固定化し、拡大する。
- ✓ 過去6回の検討会議、勉強会における真摯な議論の積み重ねや、参考人・事務局ヒアリング等によりもたらされた貴重な情報を十分に反映していない。

事務局案の問題点（1）

本検討会議には、開催時より内外で次のような危惧が抱かれていた。

- ✓ ブロッキング反対派・慎重派を座長・構成員に加えてその議論を聞いたという体裁を取り、
- ✓ 海賊版サイトへの総合対策と銘打ちながら、ブロッキング以外の対策の実効性を高める方策を検討せず、その問題点や限界を指摘するのにとどめて、ブロッキングの必要性を印象づけ、
- ✓ 「仮に立法するとすれば」という条件付きで、立法事実の検証や比較衡量を十分に行わないまま、法制度整備に関する実質が充填されないままの論点整理だけを行った上で、
- ✓ ブロッキングの当否それ自体については賛否両論であったということを確認して、
- ✓ 本検討会議の外でブロッキング法制化を決定し、次期通常国会への法案提出を強行しようとするのではないか。

事務局ができるだけ多様な構成員の意見の表明を認め、参考人等からの知見を収集しようとしたことには、一構成員として敬意を表す。しかし、現在の事務局案のままでは、意図するとせざるにかかわらず、上記の危惧がそのまま現実のものとなりつつある、と言わざるを得ない。

なお、多様な論点を含むとともに、論点間の関係が複雑であり、かつ構成員の意見が錯綜する会議体においては、一般に、①構成員の意見を論点毎に整理する、②骨子案を示して論点及び論点間の関係を系統立てる、③詳細な文案に基づき議論を行う、という手順を踏んで合意形成を図るのが通例であり、また合理的でもある。

にもかかわらず、そして構成員からアメリカにおけるブロッキングの挫折の紹介検討を経ていない等の進め方について度重なる指摘を受けてもなお、本検討会議が上記のような手順を踏まず、構成員間での合意形成を図る機会が少なかったことは、問題の重大性・複雑性から見ても、政府主催の各種研究会と比較して「異様」というほかなく、きわめて遺憾である。

事務局案の問題点（2）

かかる進め方をした結果として、事務局案は、「第2章 インターネット上の海賊版サイトに対する総合対策」では各種対策を羅列した上で個別の限界ないし留意点を指摘するに急である一方で第3章 アクセス制限にかかる措置を行うための法制度整備」においては、ブロッキングの法制度整備のための議論を、他の記載に比べて遙かに濃い密度で書き込んでいる。

総合対策による海賊版サイトによる被害の減少・抑止には関心がないか無為無策かのいずれかであり、「ブロッキング法制化ありき」で本検討会議が進んだと批判されることは、本検討会議の構成員はもちろん、事務局にとっても本意ではないものと考えられる。

何よりも、作者、出版社及びそこで働く表現・創作・文化活動の担い手にとって、この程度の議論で表現の自由やインターネットの自由及びその基盤たる通信の秘密について、深刻な方向付けが、しかも企業等の利益の名を借りて、政府によって性急に決定されることは、今後の表現・創作・文化活動の実践にとって、深甚なダメージを与えるものと思われる。

本検討会議の目的は、総合対策により喫緊の課題である海賊版サイトの被害を減少・抑止させ、著作権者の正当な利益を実現し、国民がより豊かなコンテンツを享受し続けられるようにすることにあり、ブロッキングはそのための一手段にすぎない。

そしてこの目的の実現に向かって、本検討会議では真摯な議論の末にようやく、普及啓発、正規版流通の促進、権利者側と通信事業者をはじめとする広汎なステークホルダーの参画した司令塔の設置という、より根本的な対策の姿が立ち現れてきたばかりという段階である（参考資料1）。連携、協力による実効的対策の実現は、まさに緒に就いたばかりにすぎない。

結論と提案

仮にこのような現状で、事務局案を本検討会議の中間まとめとして確定し、本検討会議の外でブロッキング法制化を決定・推進しようとするのであれば、権利者側と通信事業者の協力体制の構築を不可逆的に損ね、海賊版サイトの被害拡大に手を貸すことになる。

一言で言えば、「ブロッキング法は生まれた、海賊版サイトは生き残った、ネットと文化活動は死んだ」ということになりかねない。結果的に、目的と手段の混同が生じてしまうことを、心から恐れる。

力及ばずながら、ブロッキング法制化の際にクリアすべき憲法上の枠条件を示す、民間における協力を前提としたアクセス警告方式を提示する等、これまで本検討会議における議論の深化と合意形成に微力ながら尽くしてきたつもりの構成員として、現在の事務局案には強い反対の意思を表明する。

改めて、海賊版サイトによる権利侵害の深刻な現状に対して、関係者の合意に基づく迅速かつ実効的な取組を構築するための検討を続けるべきである。

仮にどうしても現時点で中間まとめを策定するのであれば、次頁以降の方針を採用して、全面的な見直しを行うべきことを提案する。これは、繰り返しになるが、権利者側と通信事業者の協力体制の構築により、総合対策として海賊版サイト対策を実効的に実現するための提案である。

中間まとめ（案）の修正方針（1）

総合対策全体において、著作権者の正当な利益の実現と、通信の秘密・知る権利等のインターネットの自由との対立を強調するのではなく、両者の調和的な実現を図るための取組を推進するという観点に立って、章立て・記載全体を見直すこと。

「第1章4 総合的な対策の必要性」及び「第2章 インターネット上の海賊版サイトに対する総合対策」については、これまでの検討会議、勉強会等での指摘等を踏まえて、公正かつ客観的に記載をすること。

事実関係及び評価の分かれる論点については、その旨を記載し、安易に個別の対策の限界を指摘する記載は控えること。個別の対策の実効性を高めるための施策として提案されたものについても、丁寧に記載すること。

特に21頁、第3回事務局資料については、これまでの検討会議の審議の経緯を踏まえないものであり、撤回すること。

総合対策の全体的方向性として、「1. 著作権教育・意識啓発」「3. 正規版の流通促進」と並んで、2に相当する記載のある「海賊版対策の司令塔となる組織の設置」を基本的な枠組みとして打ち出し、そのための実効的な取組の方向性について具体的に記載すること。その他の施策はそれを補完するものとして位置づけること。

著作権教育・意識啓発の重要性を強調すること。権利者側と通信事業者等が連携した効果的な教育・啓発について、関係省庁を含めた施策の方向性を明記すること。

正規版の流通促進について、ABJマークの取組についての的確に位置づけるとともに、意識啓発等への活用、検索結果への反映等を含めた施策の方向性を明記すること。

中間まとめ（案）の修正方針（2）

「2. 協力体制の構築」は、情報共有、意見交換の場となる司令塔としての重要性を正しく位置づけること。

その設置については、作者、出版広告センター、デジタルコミック協議会、TCA、JAIPA、検索事業者等の広汎な関係者に参画を呼びかけ、早期に準備会の設立の検討を促す内容とすること。

アクセス警告方式を実現する場合には、司令塔となる組織の中で、警告対象となるサイトの判断が公正・中立・透明になされることを確保すべき点を明記すること。

「8. アクセス制限に係る措置」として、フィルタリング、アクセス警告方式、ブロッキングを混ぜて説明するのはミスリーディングであるので、通信の秘密との関係等でそれぞれの違いに注意して、項目を整理すること（参考資料2）。

アクセス警告方式の実効性は、上記の基本的な枠組み、とりわけ権利者側・通信事業者等の協力体制、及び政府における海賊版サイトの閲覧抑止のための環境整備に左右されることを、明記すること。

ブロッキングについては、アクセス警告方式等と同様に、ユーザーによる回避措置等の実効性の課題があることを明記すること。ブロッキング導入・実施国の例だけを一方的に参照するのではなく、アメリカにおける海賊版サイト対策の経緯を踏まえて、全面的に記載を見直すこと。

静止画ダウンロード違法化については、ブロッキング法制化よりも憲法・法制上の問題が少ないことも踏まえ、明確な方向性を示すこと。

中間まとめ（案）の修正方針（3）

「はじめに」や「第2章」の総論部分において、通信の秘密への明確なコミットメントを記載すること。

第3章2の注49において、法令・政府の施策の前提としてきた通信の秘密の確立した解釈を、著作権ブロッキングという限定された問題のために、法令・運用の丁寧な検討もなく安直に後退させるような記載をすることは、政府の報告書として不適切であり削除すること。

仮にあえてかかる意見の存在を記載するのであれば、通信の秘密の保障の意義等について検討会議での説明・意見を丁寧に記載した上で、日本において通信の秘密がプライバシー・個人データ保護を支えるものとして国際的に重視されていることも踏まえ（参考資料3）、各国憲法規定・通信法制の十分な検討なく、通信の秘密の確立した解釈を動かすことは許されないことを明確にすること。

また、そのような通信の利用・通信事業の根幹に係る通信の秘密について本格的検討を行うのであれば、デジタル時代の著作権のあり方及びその出版界における実務についても根本的な精査と見直しが必要であることを明記すること。

第3章10において、法制上の最大の課題である、通信事業者によるブロッキングのための義務を負わせる論理、根拠の議論が十分になされていないことを明記すること。

この点の整理が全くなされていない現状では、海賊版サイトによる著作権侵害以上の重大な法益侵害サイトについても通信事業者に検知・遮断義務を負わせることになり得ること、ISP以外の情報流通の媒介者（取次、書店、図書館等）一般にもこの論理が広がり得るものであり、我が国法制の下での慎重な検討が必要であることを明記すること。

中間まとめ（案）の修正方針（4）

ブロッキング法制化は、立法事実の検証や比較衡量なしでは、具体的な範囲や手続も明確でないため、現時点で憲法上問題ないかのような印象を与えないように記載を見直すこと。

ブロッキング法制化は、憲法上の課題に加えて、既に述べた法制上の課題が法秩序のあり方に関わることから、上記の総合対策の取組の進捗、実効性を見ながら検討すべき中長期的課題として位置づけること。

具体的なブロッキングの制度の合憲性について最終的な結論を出すに当たっては、立法事実の検証・比較衡量として、ブロッキング及びフィルタリング等それ以外の海賊版対策サイトについてその実効性や法的・技術的課題を具体的・多面的に検討すべきこと、ブロッキング措置が本来両立すべき著作権と通信の秘密とを対立させるものであることからその侵害の態様及び必要性を踏まえた慎重な比較衡量が必要であることを、明記すべきこと。

第3章は全体として文書本文を構成すべきものではなく、参考の位置づけにとどめるべきこと。

なお、上記の修正方針を踏まえた場合の、中間まとめ（案）の構成は次頁のとおりである。

事務局案

はじめに

第1章 インターネット上の海賊版サイトによる権利侵害の現状

1. 我が国コンテンツ市場の状況
2. ビジネスモデルの変化と海賊版対策の推移
3. インターネット上の海賊版サイトによる権利侵害の深刻化
4. インターネット上の海賊版サイトに対する総合的な対策の必要性

第2章 インターネット上の海賊版サイトに対する総合対策

1. 著作権教育・意識啓発
2. 協力体制の構築
3. 正規版の流通促進
4. 海賊版サイトの検索結果からの削除・表示抑制
5. 海賊版サイトへの広告出稿の抑制
6. 国際連携・国際執行の強化
7. リーチサイト対策
8. アクセス制限に係る措置
9. 著作権を侵害する静止画のダウンロードの違法化の検討

第3章 アクセス制限に係る措置を行うための法制度整備

1. 諸外国における制度
2. 憲法上の通信の秘密、表現の自由、検閲等との関係
3. ブロッキングを実現するための手法
4. 手続
5. ブロッキングを求める権利の法的性質
6. ブロッキングの要件等
7. 利害関係者の意見を反映させるための仕組み
8. 多数のアクセスプロバイダに効果を及ぼすための仕組み
9. 費用負担
10. 他の法益侵害に対する検討の要否
11. どの法律においてブロッキングを規定するのが適当か

おわりに

修正案

はじめに

第1章 インターネット上の海賊版サイトによる権利侵害の現状

1. 我が国コンテンツ市場の状況
2. ビジネスモデルの変化と海賊版対策の推移
3. インターネット上の海賊版サイトによる権利侵害の深刻化
4. インターネット上の海賊版サイトに対する総合的な対策の必要性

第2章 インターネット上の海賊版サイトに対する総合対策

1. 著作権者の正当な利益と通信の秘密等インターネットの自由の調和的実現
2. ユーザーの視点に立ち、多様な主体が参画する海賊版サイトへの総合対策の基本的枠組み
 - (1) 著作権教育・意識啓発
 - (2) 正規版の流通促進
 - (3) 海賊版サイト対策の司令塔となる組織の設置
3. 海賊版サイトの閲覧の抑止・著作権者等による権利行使の実効性の環境整備
 - (1) リーチサイト対策
 - (2) 著作権を侵害する静止画のダウンロードの違法化
 - (3) 国際連携・国際執行の強化
4. サイト運営者以外の主体への働きかけを通じた海賊版サイト対策
 - (1) 海賊版サイトの検索結果からの削除・表示抑制等
 - (2) 海賊版サイトへの広告出稿の抑制
 - (3) フィルタリング
 - (4) アクセス警告方式
 - (5) ブロッキング

(参考) ブロッキングに係る法制度整備を行うとした場合の法的論点

1. 諸外国における制度
2. 憲法上の通信の秘密、表現の自由、検閲等との関係
3. ブロッキングを実現するための手法
4. 手続
5. ブロッキングを求める権利の法的性質
6. ブロッキングの要件等
7. 利害関係者の意見を反映させるための仕組み
8. 多数のアクセスプロバイダに効果を及ぼすための仕組み
9. 費用負担

10. アクセスプロバイダにブロッキングを義務づける根拠及び他の法益侵害に対する検討

11. どの法律においてブロッキングを規定するのが適当か

おわりに

(参考資料 1) 情報法制研究所 (JILIS) 「著作権侵害サイトによる海賊版被害対策に関するシンポジウム」 (2018年9月2日)

(メッセージ)

平井たくや氏 衆議院議員)

中村伊知哉氏 慶應義塾大学教授

(報告者・パネルディスカッション登壇者)

赤松健氏 公益社団法人日本漫画家協会 常任理事

有馬啓太郎氏 漫画家

上沼紫野氏 虎ノ門南法律事務所 弁護士

上原哲太郎氏 立命館大学情報理工学部 教授

川上量生氏 株式会社ドワンゴ 取締役CTO

楠正憲氏 国際大学GLOCOM 客員研究員

宍戸常寿氏 東京大学大学院法学政治学研究科教授
(司会)

竹村響氏 株式会社竹書房 執行役員

立石聡明氏 日本インターネットプロバイダ協会副会長・専務理事

玉井克哉氏 東京大学先端科学技術研究センター教授・信州大学経法学部総合法律学科教授

壇俊光氏 北尻総合法律事務所 弁護士

寺田眞治氏 (一社) モバイル・コンテンツ・フォーラム 常務理事

別所直哉氏 (一社) セーフターインターネット協会 会長

丸橋透氏 (一社) インターネットコンテンツセーフティ協会理事・明治大学法学部教授

村瀬拓男氏 用賀法律事務所 弁護士

森亮二氏 英知法律事務所 弁護士

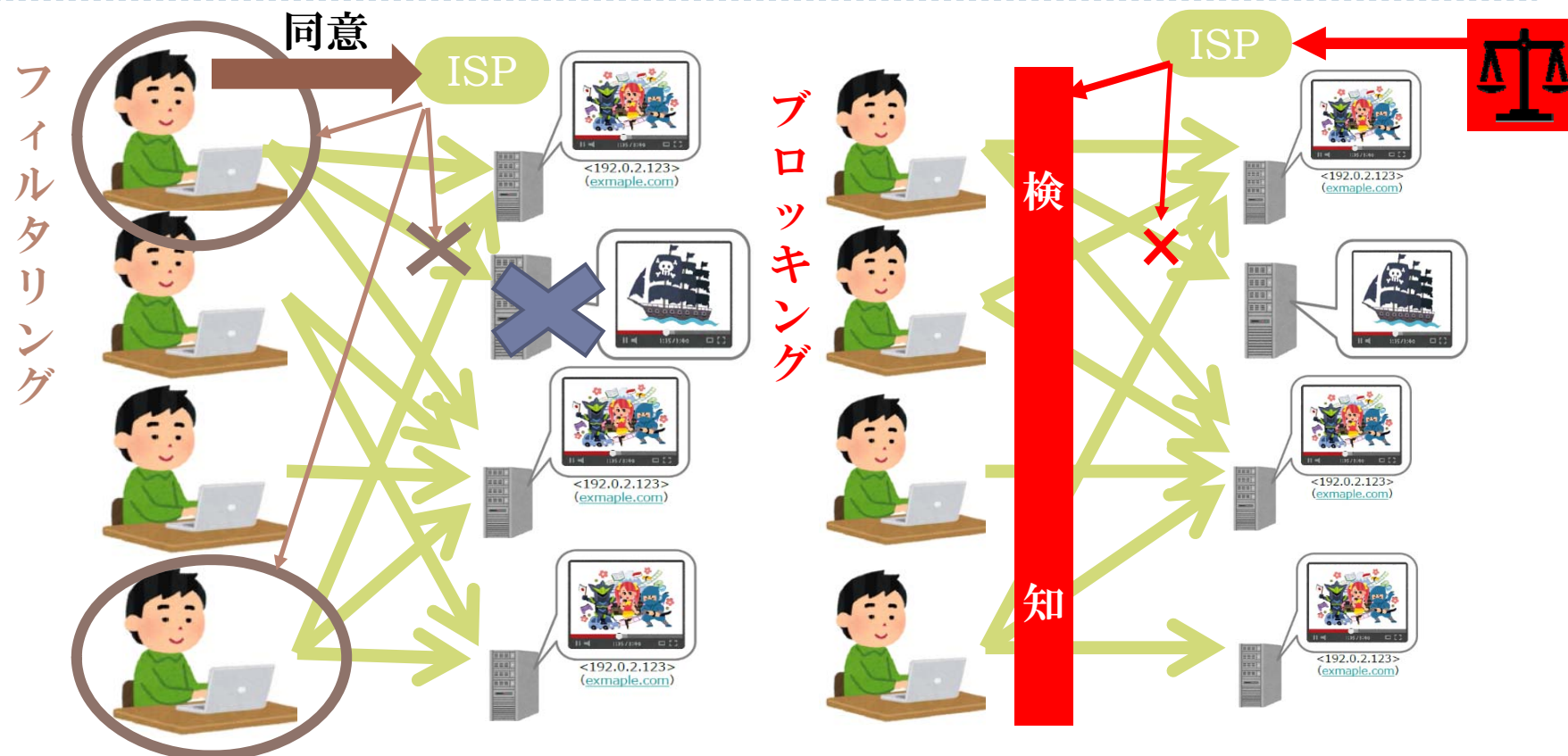
横田明美氏 千葉大学大学院社会科学研究院 准教授

当日司会としての簡単なまとめ

- ① 正規版流通促進は、若い世代にどうアプローチしていくかという観点から、作者・出版社・IT側が協力すべきでないか。
- ② インターネット上の法執行の改善の必要性については、共通認識が得られた。
- ③ ブロッキングが「最後の手段」であることは一致があり、協力体制の構築も認識された。協力体制の構築を優先させるか、現在がその「最後の手段」を要する段階かどうかについて、見方は分かれる。
- ④ 海賊版サイト問題はそれに尽きる話ではなく、インターネットの自由や秩序という、より一般的・根本的問題に関わり、後者についても議論を深めるべき。

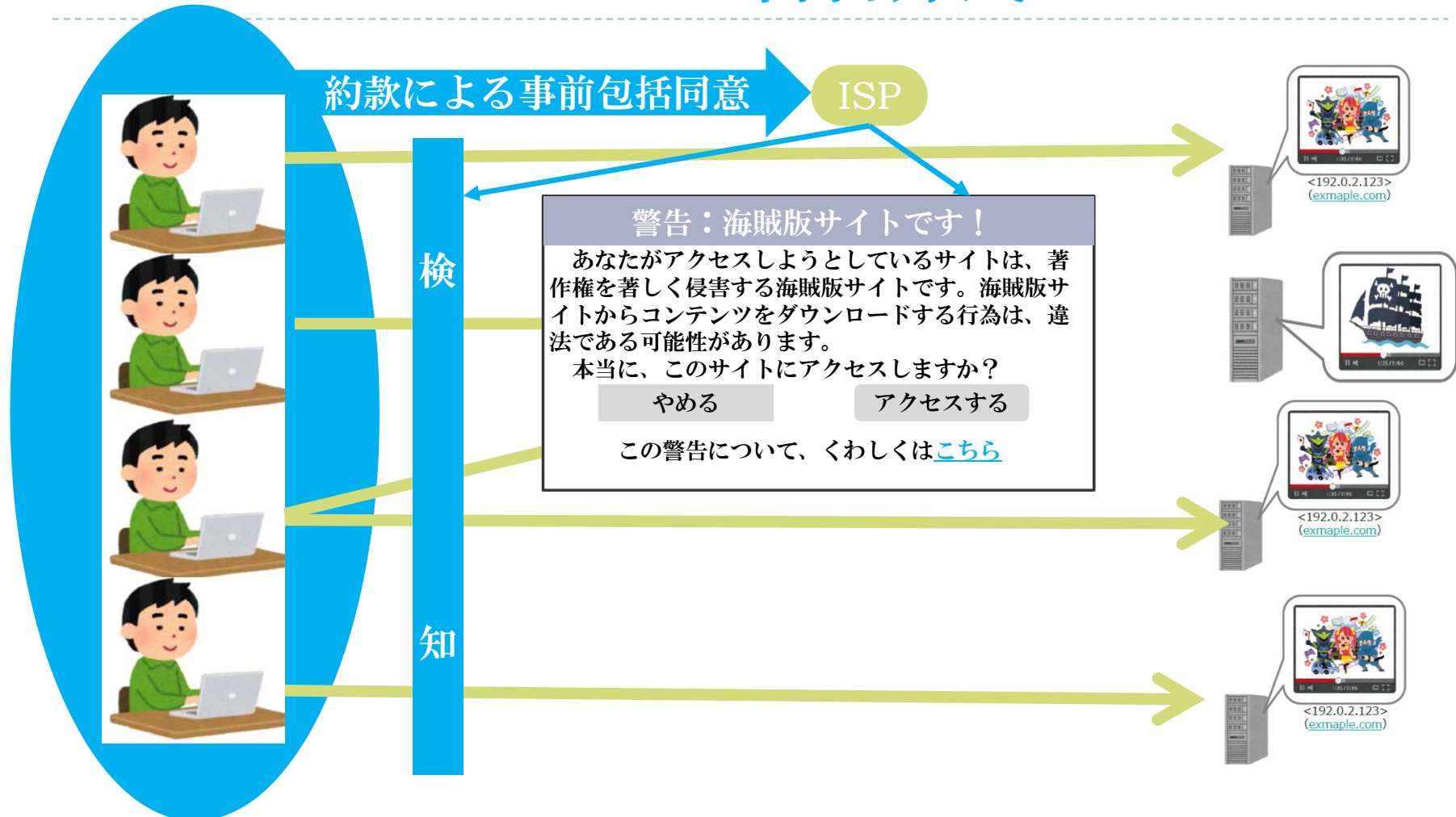
※各種報道ほか次のURL参照。 <https://jilis.org/events/2018/2018-09-02.pm.html>

(参考資料2) フィルタリング、アクセス警告方式、ブロックの整理



- 発信者側へのアプローチ（削除要請、広告出稿抑止等）は本来的だが時間がかかる
- フィルタリングとブロックは検知・遮断の点（及び回避可能性）は同じ
- フィルタリングは端末で対応または同意ベース（ISPが提供する場合）で法的に問題が少ないがサービス利用者に限られる
- **ブロックは司法に命じられたISPの利用者全体に及ぶが公権力による強制**

アクセス警告方式



約款（事前包括同意）によりアクセスを検知、海賊版サイトへのアクセスに警告表示
→「真性の同意」を根拠に上記の限りで通信の秘密の知得・窃用を認めるもの

「真性の同意」 成立の条件

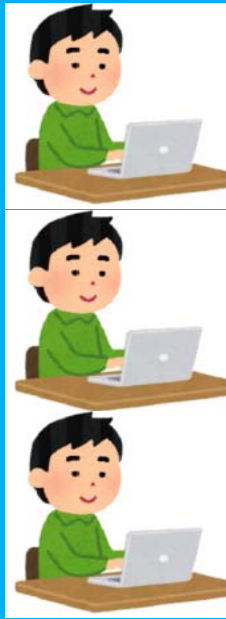
①一般的・典型的に見て通常の利用者による許諾が想定できる？

①基準策定・適用等を行う、権利者・通信事業者等が参画した団体



約款による事前包括同意

ISP



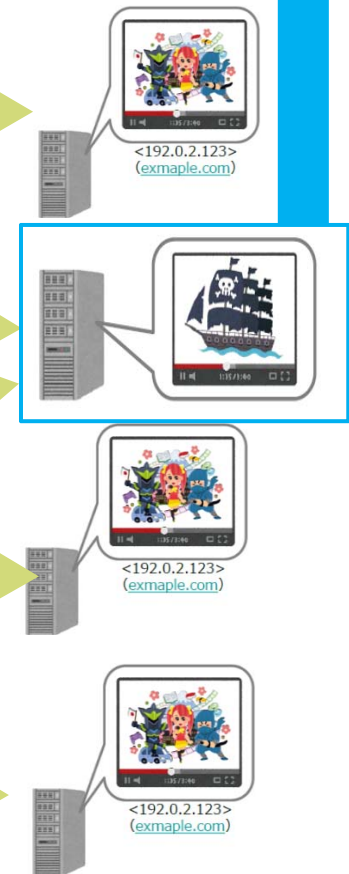
検

知

警告：海賊版サイトです！

あなたがアクセスしようとしているサイトは、著作権を著しく侵害する海賊版サイトです。海賊版サイトからコンテンツをダウンロードする行為は、違法である可能性があります。本当に、このサイトにアクセスしますか？

この警告について、くわしくは[こちら](#)



①海賊版に対する社会的意識、前提となる環境整備（静止画DL違法化等）に依存

②オプトアウト

※他のサービス提供の条件は同一

(参考資料 3) EUの日本に対する十分性認定決議案

(COMMISSION IMPLEMENTING DECISION of XXX pursuant to Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council on the adequate protection of personal data by Japan)

(116) Importantly, Article 21(2) of the Constitution guarantees the secrecy of all means of communication, with limitations only allowed by legislation on public interest grounds. Article 4 of the Telecommunications Business Act, according to which the secrecy of communications handled by a telecommunications carrier shall not be violated, implements this confidentiality requirement at the level of statutory law. This has been interpreted as prohibiting the disclosure of communications information, unless with the consent of users or if based on one of the explicit exemptions from criminal liability under the Penal Code.

(129) Aside from these limitations for the exercise of public authority, business operators themselves are expected to check ("confirm") the necessity and "rationality" of the provision to a third party. This includes the question whether they are prevented by law from cooperating. Such conflicting legal obligations may in particular follow from confidentiality obligations such as Article 134 of the Penal Code (concerning the relationship between a doctor, lawyer, priest, etc. and his/her client). Also, "any person engaged in the telecommunication business shall, while in office, maintain the secrets of others that have come to be known with respect to communications being handled by the telecommunication carrier" (Article 4(2) of the Telecommunication Business Law). This obligation is backed-up by the sanction stipulated in Article 179 of the Telecommunication Business Law, according to which any person that has violated the secrecy of communications being handled by a telecommunications carrier shall be guilty of a criminal offence and punished by imprisonment with work of up to two years, or to a fine of not more than one million yen. While this requirement is not absolute and in particular allows for measures infringing the secrecy of communications that constitute "justifiable acts" within the meaning of Article 35 of the Penal Code, this exception does not cover noncompulsory requests by public authorities for the disclosure of electronic information pursuant to Article 197(2) of the CCP.

https://ec.europa.eu/info/law/law-topic/data-protection/data-transfers-outside-eu/adequacy-protection-personal-data-non-eu-countries_en