

ISSUE BRIEF

違法ダウンロード刑事規制をめぐる動き —平成 24 年著作権法改正—

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 760 (2012. 10. 18.)

はじめに

I 今回の法改正の背景と経緯

- 1 背景
- 2 当初の著作権法改正案（政府提出法案）の内容
- 3 修正案の提出から成立まで

II 賛否の見解

- 1 賛成意見の論拠
- 2 反対意見の論拠

III 法改正後の課題

- 1 著作権教育・啓発の充実
- 2 違法・適法の容易な識別方法の導入
- 3 慎重な取締りのための配慮
- 4 利用者の利便性向上

おわりに

平成 24 年 6 月 20 日に「著作権法の一部を改正する法律」（平成 24 年法律第 43 号）が成立した。この中には、違法に配信されているものであることを知りながら、有償の音楽・映像を私的使用目的で複製する行為について、刑事罰の適用対象とする規定が含まれている（この部分は平成 24 年 10 月 1 日に施行）。

既に、平成 21 年の法改正で、同様の行為については違法とされていたものの、罰則はなかった。今回、新たに罰則が設けられ、大きな注目を集めている。これに対しては賛否双方の見解があり、また、改正後も著作権教育の充実や取締りの際の配慮などの点で課題があることが指摘されている。

本稿では、この「違法ダウンロード刑事罰化」をめぐる今回の法改正の背景と経緯を述べ、賛否の見解と論拠を紹介するとともに、法改正後の課題について概要をまとめる。

文教科学技術課

さいとう ちひろ
(齋藤 千尋)

調査と情報

第 760 号

はじめに

平成 24 (2012) 年 6 月 20 日、「著作権法の一部を改正する法律」(平成 24 年法律第 43 号)¹が成立し、27 日に公布された。今回の改正内容の中でも、国会審議の過程で議員提案の修正により盛り込まれた、いわゆる「違法ダウンロード刑事罰化」は、特に関心を集めている(この条項については平成 24 年 10 月 1 日施行)。審議段階はもとより、法改正が成った後も、この件を不服とした国際的ハッカー集団「アノニマス」によると見られるサイバー攻撃²に象徴されるように、依然、国内外から注目を浴びている。

今回の改正における「違法ダウンロード」とは、「違法に配信されているものであることを知りながら、有償の音楽・映像を私的使用目的で複製する行為」であり、平成 21 年の著作権法改正時に違法とされたものである³(平成 22 年 1 月施行)。平成 21 年改正までは、同法第 30 条の権利制限規定が適用され、こうした行為も違法でないものとされてきた。

しかし、CD 販売の落込みに危機感を募らせる音楽業界等は、損害の主因が違法配信からのダウンロードの広がりにあると認識し、違法とするよう法改正を求めた。根拠として挙げたのは、違法配信からの私的使用目的の録音録画が正規の市場流通の規模を超えていること、従来の違法アップロード対策のみではもはや取り締まりきれないことである⁴。ただし、違法化をめぐる議論では、インターネット利用を萎縮させること等への懸念も示された。そこで、平成 21 年改正では、規制対象行為を録音録画のみに絞り、さらに違法性を「知りながら」行う場合に限って、違法とした⁵。また、刑事罰化についてはこの時も議論されたものの、「個々の違法性が軽微」などの理由により、見送られた⁶。

¹ 改正法のテキスト、概要等については、「平成 24 年通常国会 著作権法改正等について」文化庁ウェブサイト <http://www.bunka.go.jp/chosakuken/24_houkaisei.html> を参照。なお、本稿におけるインターネット情報は、すべて平成 24 年 10 月 11 日現在のものである。

² 標的として日本政府、日本レコード協会を挙げていた。実際に被害に遭ったのは、財務省・最高裁判所・国土交通省霞ヶ浦河川事務所・民主党・自由民主党・日本音楽著作権協会(JASRAC)のウェブサイトであった。「アノニマス「日本政府を攻撃」 財務省 HP 被害 改正著作権法に反発」『読売新聞』2012.6.27; 「ハッカー集団日本標的 官庁・政党などにサイバー攻撃 改正著作権法「ネットの自由侵害」」『日本経済新聞』2012.6.28; 「ネットの自由掲げる国際ハッカー集団 「アノニマス」正義か 日本の中枢 次々攻撃 大きな被害 勝手な主張も」『東京新聞』2012.6.30. 等

³ 著作権法第 30 条第 1 項第 3 号。「著作権法の一部を改正する法律」(平成 21 年法律第 53 号)による。ただし、今回刑事罰の適用対象となった「違法ダウンロード」は「有償著作物等」を対象とするものに限定されており、範囲に若干の違いがある点に注意が必要である。

⁴ 「第 2 編 私的録音録画小委員会 第 2 章 著作権法第 30 条の範囲の見直し」『文化審議会著作権分科会報告書』2009.1, pp.156-158, 160-176. <http://www.bunka.go.jp/chosakuken/pdf/21_houkaisei_houkokusho.pdf>

⁵ 平成 18 年 4 月から平成 20 年 12 月にかけての文化審議会著作権分科会私的録音録画小委員会における審議がベースとなり、改正に至った。経緯は議事録を参照。「著作権分科会 私的録音録画小委員会」文化庁ウェブサイト <<http://www.bunka.go.jp/chosakuken/singikai/rokuon/index.html>> この際パブリックコメントには 8,720 通の意見が寄せられた。賛否の内訳は明確な数が示されていないが、全体の 8 割以上がダウンロード違法化についての意見であり、うち 7 割は「ネット上にあるひな型」を用いたもので、さらにその大半が反対意見であったと見られる(山田奨治「第 4 章 ダウンロード違法化はどのようにして決まったのか」『日本の著作権はなぜこんなに厳しいのか』人文書院, 2011, p.145. 同書の第 4 章 (pp.103-155.) は、議事録から審議の概略を追っている)。

⁶ 「文化審議会著作権分科会私的録音録画小委員会 (第 5 回) 議事録」(平成 19 年 6 月 15 日) <http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/bunka/gijiroku/020/07061916.htm>; 「同小委員会 (第 6 回) 議事録」(平成 19 年 6 月 27 日) <http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/bunka/gijiroku/020/07062817.htm>; 第 180 回国会衆議院文部科学委員会議録第 6 号 平成 24 年 6 月 15 日 p.13; 第 180 回国会参議院文教科学委員会会議録第 6 号 平成 24 年 6 月 19 日 p.3.

本稿では、「違法ダウンロード刑事罰化」をめぐる、今回の法改正に至った背景と経緯、賛否双方の見解、そして法改正後の課題を整理する。⁷

I 今回の法改正の背景と経緯

1 背景

平成 21 年の法改正により、違法配信からのダウンロードが違法となり、違法であることへの認知度も高まってきた。にもかかわらず、違法ダウンロードの規模は膨大でありつづき、減少しなかったため、音楽業界等はさらなる取締り強化、すなわち違法ダウンロードも刑事罰の適用対象とすることを求めるようになった。⁸

一般社団法人日本レコード協会の推計によれば、平成 23 年に国内でダウンロードされた音楽のうち、正規サイトからのものは 4 億 4000 万回である⁹一方、著作権者の許諾を得ずにダウンロードされたものは「動画サイト」からだけでも年間 12 億ファイルにのぼる¹⁰。また、同協会の別の調査によれば、違法ファイル等の推定ダウンロード数は 43.6 億ファイルであるとされる¹¹。これほどの流通量である以上、やはり違法アップロードの取締りだけでは対処しきれず、さらに海外の業者が運営しているアップロードサイト等へは実質的に手を打てないことから、対策として不十分である¹²、との指摘もある。

こうした状況を背景に、平成 23 年 12 月には、自由民主党と公明党が違法ダウンロードを刑事罰の適用対象とする法案をまとめ、議員立法での成立を目指している、と報じられるようになった¹³。

⁷ 諸外国の状況については以下を参照。前橋奈保子「インターネット上の著作権侵害に関する各国の法制度」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』No.747, 2012.4.5.

<http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3487281_po_0747.pdf?contentNo=1>

⁸ 日本レコード協会「著作権法第 30 条に係る意見」（平成 23 年 7 月 7 日）（文化審議会著作権分科会法制問題小委員会（第 3 回）配布資料 1-1・1-2）；日本映画製作者連盟「著作権法第 30 条について」（平成 23 年 7 月 7 日）（同配布資料 2-1）<http://www.bunka.go.jp/chosakuken/singikai/housei/h23_shiho_03/gijiyoshi.html>

⁹ 平成 22 年 1～12 月の累計。日本レコード協会「2010 年 有料音楽配信売上実績（年間）」

<<http://www.riaj.or.jp/data/download/2010.html>> なお、平成 23 年のデータは約 3 億 6700 万回。同「有料音楽配信売上実績（2011 年 1 月～2011 年 12 月累計）」<<http://www.riaj.or.jp/data/download/2011.html>>

¹⁰ 平成 23 年 3 月と 5 月初旬・中旬に、最近 1 年間の状況を問う形のアンケート調査を行い、その結果を基に推計。日本レコード協会「「動画サイトの利用実態調査検討委員会」報告書公表—国民の 70%が動画サイトを利用、音楽ファイル違法ダウンロード年間 12 億」（同協会広報部プレスリリース）2011.8.8；動画サイトの利用実態調査検討委員会『動画サイトの利用実態調査検討委員会—報告書—』2011.8, pp.4, 21.

<<http://www.riaj.or.jp/release/2011/pr110808.html>>

¹¹ 平成 22 年 8～9 月に行われた WEB アンケート調査の結果を基に推定。日本レコード協会「「違法配信に関する利用実態調査」結果公表」（同協会広報部プレスリリース）2011.3.9；同『違法配信に関する利用実態調査【2010 年版】』2011.3.9, p.7. <<http://www.riaj.or.jp/release/2011/pr110309.html>> この調査では、「これを正規音楽配信の販売価格に換算すると 6683 億円となり、正規音楽配信の 2010 年間売上 860 億円のおよそ 8 倍に相当する」としている。

¹² 日本レコード協会 前掲注(8)；「米 消えぬ海賊版受信サイト 摘発強化も薄い効果」『朝日新聞』2012.4.24；岸博幸「違法ダウンロードへの刑事罰導入はどうか？ “ネットの自由” を強調する反対派に抱く違和感」『ダイヤモンド・オンライン』2012.5.11. <<http://diamond.jp/articles-/18341>>

¹³ 「総合短信／違法ダウンロード、自公が規制法案」『下野新聞』2011.12.7. 等

2 当初の著作権法改正案（政府提出法案）の内容

平成 24 年 3 月 9 日に国会へ提出された「著作権法の一部を改正する法律案」（第 180 回国会閣法第 64 号）においては、①「写り込み」等に係る権利制限、②国立国会図書館のデジタル化資料の図書館への配信に係る権利制限、③公文書管理法に係る規定の整備、④技術的保護手段（DVD 等の複製をできないようにする技術）の範囲の拡大、の 4 点が主な内容であった¹⁴。このうち①は、報道等で「日本版フェアユース¹⁵」とも呼ばれていたものであるが、最終的に「権利制限の一般規定」として通常の権利制限規定の 1 つに位置づけられ、「フェアユース」規定ではないものとされた。また④は、従来のコピー・コントロール（複製を制限する技術）に加えて、暗号型技術（アクセス・コントロール（視聴等を制限する技術）とコピー・コントロールが一体化した技術）も、「技術的保護手段」の定義に含める、という改正である。このため、CD や DVD 等に記録されているデータを複製してパソコン等で扱えるファイルの形に変換する、いわゆる「リップング」行為の中で、違法とされる範囲が広がった。

このように、政府提出法案の段階では、違法ダウンロードの刑事罰化に係る規定は含まれていなかった。

3 修正案の提出から成立まで

平成 24 年 4 月中旬、政府提出法案に対する、「違法ダウンロードについて罰則を設ける」との修正案が、議員立法で提出される見通しであると報じられた¹⁶。自由民主党と公明党が民主党に提示したものである。民主党内の文部科学部門会議においては、一時、結論が先送りとなった¹⁷ものの、6 月 15 日の衆議院文部科学委員会での政府提出法案採決時に修正案が提出され、これを反映した形で可決¹⁸（同日、本会議でも可決）、続く参議院文教科学委員会では、19 日の質疑で違法ダウンロードに刑事罰を科すことについて反対意見が述べられ¹⁹、参考人質疑においても参考人の一部が反対意見を表明する場面があった²⁰が、翌

¹⁴ この段階の改正案については、「特集 著作権法はビジネスの足かせか」『Business Law Journal』No.51, 2012.6, pp.17-37. (齋藤浩貴・小倉秀夫・奥邨弘司「鼎談 ビジネスの中の著作権法」pp.18-25; 福井健策ほか「実務家・研究者 改正案の着目点と今後への要望」pp.26-37.) ; 山本隆司「実務解説 フェアユースはどこまで認められたか 2012 年改正著作権法の内容」『ビジネス法務』12(7), 2012.7, pp.72-76; 吉田大輔「著作権法の一部改正について（前）（ネット時代の著作権 no.125）」『出版ニュース』2282 号, 2012.7.中旬, pp.20-23; 同「著作権法の一部改正について（後）（ネット時代の著作権 no.126）」『出版ニュース』2285 号, 2012.8.中旬, pp.22-25. 等を参照。

¹⁵ アメリカ等の著作権法に定められている、「およそ「公正」と考えられる著作物の使用に対して著作権の制限を認め、これに該当するか否かを裁判所の判断に委ねる一般規定」（山本隆司・奥邨弘司『フェア・ユースの考え方』太田出版, 2010, p.7.）。日本のような個別規定による権利制限に比べ、包括的である。

¹⁶ 「違法ダウンロードに罰則」『毎日新聞』（大阪）2012.4.14; 「違法ダウンロードに罰則 民自公 著作権法改正案 修正へ」『読売新聞』2012.4.14, 夕刊; 「ネット海賊版受信も罰則? 法案提出目前 ユーザーら反発」『朝日新聞』2012.4.17.

¹⁷ 「海賊版ダウンロード罰則化、民主党が結論先送り」『朝日新聞デジタル』2012.4.18.

<<http://www.asahi.com/politics/update/0418/TKY201204170710.html>>;

「違法ダウンロード 罰則化 3 党が検討 「海賊版と認識」 どう判断」『産経新聞』2012.5.6.

¹⁸ 第 180 回国会衆議院文部科学委員会議録第 6 号 前掲注(6), p.15.

¹⁹ 第 180 回国会参議院文教科学委員会議録第 6 号 前掲注(6), pp.5-6.

²⁰ 同上, pp.15-16, 17-20. 等

20日に可決²¹（同日、本会議でも可決）、成立した。こうして、違法ダウンロードに刑事罰を科す条項（第119条第3項）が新たに加わることになった。

II 賛否の見解

1 賛成意見の論拠

賛成側は、本稿 I-1 で改正の背景として触れたように、平成 21 年の法改正で違法配信からダウンロードする行為が違法となつて以降、「違法であること」自体の認知度は高まりつつあるものの、違法ダウンロードが増えつづける状況には歯止めがかからず、違法アップロード対策もいたちごっこの状況であり、抑止のためには刑事罰の導入を検討すべきである、と主張した²²。

違法ダウンロード刑事罰化をめぐる議論の過程については、次のような受けとめ方がある。今回の改正法案の国会審議において、神本美恵子文部科学大臣政務官は、平成 21 年の改正前に文化審議会で実施された意見募集の時点でも刑事罰化による抑止効果を期待する声があった、と答弁した²³。また、修正案提出者の 1 人である河村建夫衆議院議員は、「罰則を設ける前に（平成 21 年の）改正著作権法による違法化の効果を見極めるべきではないか」との意見に対し、音楽業界等は平成 21～22 年の議論のかなり前から違法ダウンロードが非常に大きな問題であると指摘しており、刑事罰化の議論もその時からあったことを踏まえ、一層の対策を講じるため刑事罰化に踏み切った、と発言した²⁴。平成 23 年 7 月の文化審議会著作権分科会法制問題小委員会でも、著作権法第 30 条をめぐる関係団体からのヒアリング²⁵が行われ、合意には至らなかったものの、刑事罰化を求める声が聞かれた。

さらに、価値あるコンテンツの著作者は正当に報われる（対価を支払われる）べきであり、そのためにはいわゆる「ネットの自由」に含まれる行為の一部（違法性のある行為）に対して取締りが厳しくなることもやむを得ない、とする論者もいる²⁶。

2 反対意見の論拠

違法ダウンロード刑事罰化に対しては、日本弁護士連合会が反対の会長声明²⁷を出した。

²¹ 第 180 回国会参議院文教科学委員会会議録第 7 号 平成 24 年 6 月 20 日 p.1. このとき、附帯決議（詳細は後述）も可決された。「著作権法の一部を改正する法律案に対する附帯決議」（平成 24 年 6 月 20 日）参議院ウェブサイト <http://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/ketsugi/current/f068_062001.pdf>

²² 日本レコード協会 前掲注(8)

²³ 第 180 回国会参議院文教科学委員会会議録第 6 号 前掲注(6), p.3.

²⁴ 同上, p.7.

²⁵ 「文化審議会著作権分科会法制問題小委員会（第 2 回）議事録」（平成 23 年 7 月 4 日）

<http://www.bunka.go.jp/chosakuken/singikai/housei/h23_shiho_02/gijiyoshi.html>; 「同小委員会（第 3 回）議事録」（平成 23 年 7 月 7 日）；日本レコード協会 前掲注(8)；日本映画製作者連盟 前掲注(8)；モバイル・コンテンツ・フォーラム「著作権法 30 条にかかわる意見」（平成 23 年 7 月 7 日）（文化審議会著作権分科会法制問題小委員会（第 3 回）配布資料 6）<http://www.bunka.go.jp/chosakuken/singikai/housei/h23_shiho_03/gijiyoshi.html>

²⁶ 岸博幸「なぜネットだけは“特別扱い”なのか 違法ダウンロード刑罰化をめぐる非常識」『ダイヤモンド・オンライン』2012.6.22. <<http://diamond.jp/articles/-/20466/>>; 同 前掲注(12)

²⁷ 日本弁護士連合会 「「違法ダウンロード刑罰化」に関する著作権法改正についての会長声明」2012.6.21.

同会は平成 23 年 12 月の時点でも反対の「意見書」²⁸を公表していた。反対の理由としては、①社会通念上、未だ刑事罰を導入するだけの当罰性ある行為であるとは認識されるに至っていない、②刑の均衡を失することになる²⁹、③刑事罰より制限的でない規制手段（違法アップロード規制、著作権教育の充実等）がある、④違法となつてから 2 年にも満たず、改正法の周知徹底を図りながら、法の適用実態を見極める必要がある、⑤刑事罰の対象とするだけで違法ダウンロードを抑止できるのか疑問が残る、などを挙げている。また、同連合会刑事法制委員会委員長の神洋明弁護士は、「2 年以下の懲役若しくは 200 万円以下の罰金、又はこれの併科」という量刑は他の法律と比べて重すぎる、と指摘する³⁰。

このほか、一般社団法人インターネットユーザー協会（MIAU）³¹や東京弁護士会も反対声明³²を出した。根拠として、何をもって「知りながら」とするのか「違法性の認識」の判断基準が不明瞭であり、恣意的な運用につながりかねないこと³³や、違法ダウンロードを行っているのは主に（違法であることを知らない）未成年者等の青少年であると推測される³⁴ため青少年健全育成の観点で問題があること³⁵等を挙げている。

また、修正案提出から可決までの期間が短かったことから、審議が十分に尽くされておらず拙速であるとの批判³⁶や、従来の文化審議会での審議を迂回して議員立法に至ったとの受けとめ方³⁷から、その過程が不透明であるとの批判³⁸もある。

<<http://www.nichibenren.or.jp/activity/document/statement/year/2012/120621.html>> なお、日本弁護士連合会は改正法成立前の平成 24 年 4 月にも反対声明を出した。

²⁸ 日本弁護士連合会「違法ダウンロードに対する刑事罰の導入に関する意見書」2011.12.15.

<http://www.nichibenren.or.jp/library/ja/opinion/report/data/111215_5.pdf>

²⁹ 著作権法第 30 条第 1 項各号で規定されている行為類型の中で、違法ダウンロードのみが刑事罰の適用対象となることについて、均衡を欠くとしている。また、違法アップロードと違法ダウンロードでは違法性の質が異なり、前者が刑事罰の適用対象だからといって後者にも適用すべきだということにはならない、私的領域における著作権侵害に対する刑事罰の導入には慎重な考察が必要、とも指摘する。同上、p.6.

³⁰ 「違法ダウンロード罰則案 国会提出へ ワンクリックで犯罪？」『毎日新聞』2012.5.24.

³¹ 一般社団法人インターネットユーザー協会（MIAU）は、「インターネットやデジタル機器等の、技術発展や利用者の利便性に関わる分野における、意見の表明・知識の普及などの活動を行うことを目的とし、「インターネットやデジタル機器等の利用者から意見を集め、政策サイドに対して政策提言を行う」とともに「インターネット社会におけるユーザーに求められる情報リテラシー向上のための運動も行う」団体。「組織概要」インターネットユーザー協会（MIAU）ウェブサイト <<http://miau.jp/1192544100.phtml>>

³² インターネットユーザー協会（MIAU）『違法ダウンロード刑事罰化』について、議員向けの反対声明を発表しました。」2012.6.4. <<http://miau.jp/index1338800400.phtml>>;

東京弁護士会「違法ダウンロードに対する刑事罰の導入に反対する会長声明」2012.6.19.

<<http://www.toben.or.jp/message/seimei/post-277.html>>

³³ 日本弁護士連合会 前掲注(28); MIAU 同上; 『朝日新聞』前掲注(16); 『産経新聞』前掲注(17); 「音楽違法ダウンロードに罰則、効果は 恣意的な摘発に懸念も」『日本経済新聞』2012.7.6. 等

³⁴ 日本弁護士連合会 同上、p.7.

³⁵ 日本弁護士連合会 同上; MIAU 前掲注(32); 『産経新聞』前掲注(17) 等

³⁶ 「違法ダウンロード罰則化 境界あいまい「摘発より抑止」」『産経新聞』2012.6.26; 日本弁護士連合会 前掲注(27); 「違法ダウンロードに罰則 改正著作権法成立「議論不十分」の声も」『読売新聞』2012.6.21; 「違法ダウンロード 2 年以下の懲役 危うい罰則化 審議も駆け足」『東京新聞』2012.6.20. 等

³⁷ 第 180 回国会衆議院文部科学委員会議録第 6 号 前掲注(6), p.14.

³⁸ 福井健策「福井弁護士のネット著作権ここがポイント 2012 年著作権法改正でどう変わる? 違法ダウンロード罰則化の懸念編」2012.7.11.INTERNET Watch <http://internet.watch.impress.co.jp/docs/special/fukui/20120711_545838.html>; 木村尚貴「海賊版の受信 拙速な罰則化に違和感 (記者有論)」『朝日新聞』2012.5.5. 等

表 違法ダウンロード刑事罰化をめぐる主要な論点

賛成	論点	反対
<ul style="list-style-type: none"> 平成 21 年法改正による違法化の後も、違法ダウンロードに歯止めがかからず、待ったなしの状況 違法であることへの認知度は高まりつつある（十分に周知されつつある） 違法アップロード対策は既に手を尽くしているが、いたちごっこで対処しきれない（海外のアップローダーまで規制できない） 	<p>刑事罰化のタイミング (平成 21 年法改正でのダウンロード違法化を受けて)</p>	<ul style="list-style-type: none"> 違法化から 2 年にも満たず、法の効果の検証や、適用の実態の見極めが不十分 他の規制手段（違法アップロード規制、著作権教育の一層の充実）があるのに、取組みが不十分 平成 21 年の段階では「個々の違法性が軽微」として刑事罰化を見送ったが、立法事実が変化していない中で刑事罰化するというのは疑問
<ul style="list-style-type: none"> 私的領域であるとはいえ、被害は無視できない規模に達しており、対策が急務 	<p>私的領域に対する規制</p>	<ul style="list-style-type: none"> 私的領域における行為に対する刑事規制には極めて慎重であるべき
<ul style="list-style-type: none"> 刑事罰による抑止効果が期待できる フランスでは刑事罰導入後、違法ダウンロードが減少し、別の音楽ビジネスが活性化した 	<p>抑止効果</p>	<ul style="list-style-type: none"> 刑事罰による抑止効果の検証が不十分 刑事罰を科している国においても実際に処罰まで至る例は稀で、実効性がない規定に抑止効果が認められるのか疑問
<ul style="list-style-type: none"> 被害者の告訴を受けて捜査する親告罪であり、誰もが捜査対象になるわけではない 慎重な取締りを行うために、事前の警告等の配慮がなされるべき 	<p>捜査・取締り</p>	<ul style="list-style-type: none"> 何をもって「知りながら」とするのか不明確（有償か無償か、違法配信か適法配信か、などの識別が困難） 「未必の故意」にあたるものなど、恣意的な運用による見せしめ的な摘発の懸念あり
<ul style="list-style-type: none"> 今回の刑事罰化は、青少年に対しては主に教育的効果を狙ったものである 青少年に対する刑事罰適用には教育的な配慮としてさらに慎重を期すべき 施行までの間にも教育を徹底する 	<p>青少年の扱い</p>	<ul style="list-style-type: none"> 違法ダウンロードを行う者には青少年が多いが、青少年に対する処罰は青少年健全育成の観点から問題がある 青少年に対する教育が不十分（公布から施行までの期間が短い）
<ul style="list-style-type: none"> 平成 21 年法改正における議論以前から、長期にわたり刑事罰化も検討されてきた 刑事罰化がなされないのは、「立法府の不作为」とも指摘されていた 	<p>審議の過程</p>	<ul style="list-style-type: none"> 文化審議会を経ずに、議員立法での修正に至った理由の説明が不十分で、不透明 審議期間が短く拙速
<ul style="list-style-type: none"> コンテンツの著作権者が報われるべきで、違法行為のためのネット利用は萎縮させても問題ない 	<p>その他</p>	<ul style="list-style-type: none"> 他の法律と比較して、量刑が重すぎる 違法ダウンロードに対する規制を強化しても、産業振興には直結しないのではないか

（出典）日本レコード協会「著作権法第 30 条に係る意見」（平成 23 年 7 月 7 日）（文化審議会著作権分科会法制問題小委員会（第 3 回）配布資料 1-1・1-2）；岸博幸「なぜネットだけは“特別扱い”なのか 違法ダウンロード刑罰化をめぐる非常識」『ダイヤモンド・オンライン』2012.6.22；日本弁護士連合会「違法ダウンロードに対する刑事罰の導入に関する意見書」2011.12.15；インターネットユーザー協会（MIAU）『違法ダウンロード刑事罰化』について、議員向けの反対声明を公表しました。』2012.6.4；東京弁護士会「違法ダウンロードに対する刑事罰の導入に反対する会長声明」2012.6.19；福井健策「福井弁護士のネット著作権ここがポイント 2012 年著作権法改正でどう変わる？ 違法ダウンロード刑罰化の懸念編」2012.7.11. INTERNET Watch；新聞各紙記事；国会会議録等を基に筆者作成。

Ⅲ 法改正後の課題

1 著作権教育・啓発の充実

違法ダウンロードが刑事罰の適用対象になった場合、本稿Ⅱ-2で触れたとおり、青少年の摘発のおそれがあるとの指摘があった。これに対しては、刑事政策的な観点から青少年に対する罰則の適用については慎重であるべきとの見解が、国会で修正案の提出者側や賛成派の参考人らから示され³⁹、教育的な配慮の必要性へも言及された⁴⁰。参議院文教科学委員会でも可決された附帯決議⁴¹では、国や地方公共団体が啓発を進めることや、著作権教育の充実に努めること等に特段の配慮をすべきとしている⁴²。また、改正法の附則には、未成年者が違法ダウンロードを行わないよう防止するための教育の充実に努める規定がある⁴³。文部科学省は、各都道府県教育委員会等へ宛てた通知⁴⁴の中で、今回の法改正の概要や留意事項について学校等へ周知するよう求めている。さらに文化庁は、Q&A形式の解説（大人向けと子ども向けの2種類）をウェブサイトに掲載し、具体的にどのような行為が刑事罰の対象となるか等を含め解説している⁴⁵。内閣府の『政府広報オンライン』『政府インターネットテレビ』でも、今回の法改正に関する情報を提供している⁴⁶。

著作権に関する教育・啓発が重要であるとの声は、今回の法改正より前から、関係者の間でも挙がっていたものだが、一層その充実が求められるようになった⁴⁷。日本レコード協会は改正法成立を受けてプレスリリースを発表し、改正の趣旨を十分に周知するための広報活動に取り組むとしており⁴⁸、中高生ら若い世代を対象とする著作権教育にも力を入れ始めたことが報じられている⁴⁹。平成24年9月10日には、同協会を含む7団体が、「私

³⁹ 第180回国会参議院文教科学委員会会議録第6号 前掲注(6), pp.8-9, 17, 27.

⁴⁰ 同上, pp.5, 8, 11-12.

⁴¹ 附帯決議第3項及び第8項（前掲注(21)）

⁴² 平成24年8月2日付の質問主意書では、「違法ダウンロード防止の重要性について理解を深めるための啓発」に関し、政府の方針が問われた。答弁書では、施行からその時点までにとった措置を述べ、今後も関係団体作成の啓発用パンフレットの活用促進などにより、啓発等に努めるとしている。「今国会成立の著作権法の一部を改正する法律における違法ダウンロード刑事罰化に関する質問主意書」（内閣参質180第211号）2012.8.2, p.3.（一の1）<<http://www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/kousei/syuisyo/180/syup/s180211.pdf>>;

「参議院議員森ゆうこ君外一名提出今国会成立の著作権法の一部を改正する法律における違法ダウンロード刑事罰化に関する質問に対する答弁書」2012.8.10, p.1.

<<http://www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/kousei/syuisyo/180/toup/t180211.pdf>>

⁴³ 附則第7条第2項。この部分は「公布の日から施行」とされている。

⁴⁴ 「著作権法の一部を改正する法律について（通知）」（24庁房第91号 平成24年6月27日）文部科学省ウェブサイト <http://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/nc/1323510.htm>;

「違法ダウンロードが刑事罰化 改正趣旨の徹底で通知 14歳以下でも触法の可能性」『教育新聞』2012.7.12.

⁴⁵ 文化庁「違法ダウンロードの刑事罰化についてのQ&A」（平成24年7月24日 Q6一部追記）

<http://www.bunka.go.jp/chosakuken/download_qa/pdf/dl_qa_ver2.pdf>;

同「違法ダウンロードが罰則の対象となることについて知っておきたいこと（子ども用）」（平成24年7月24日 Q3, Q6一部追記）<http://www.bunka.go.jp/chosakuken/download_qa/pdf/dl_qa_child_ver2.pdf>

⁴⁶ 「平成24年10月から著作権法が変わります」（平成24年8月27日最終更新）『政府広報オンライン』

<<http://www.gov-online.go.jp/useful/article/200908/2.html>>;

「徳光&木佐の知りたいニッポン！～違法ダウンロードが刑罰の対象に～もっと知ろう“著作権”のこと」『政府インターネットテレビ』2012.9.27. <<http://nettv.gov-online.go.jp/prg/prg6903.html>>

⁴⁷ 久保田裕「違法ダウンロード 著作権教育さらに推進（論点）」『読売新聞』2012.6.5.

⁴⁸ 日本レコード協会「「私的違法ダウンロードの罰則化」などを含む著作権法の一部を改正する法律案の国会通過にあたって」（同協会広報部プレスリリース）2012.6.20. <<http://www.riaj.or.jp/release/2012/pr120620.html>>

⁴⁹ 「違法ダウンロード防止への取り組み 「著作権」教育の普及を」『公明新聞』2012.7.12.

的違法ダウンロード罰則化」に関する啓発活動を行うため、「STOP! 違法ダウンロード広報委員会」を設立した⁵⁰。

2 違法・適法の容易な識別方法の導入

インターネット上で大量に流通している音楽・映像ファイルが違法であるかどうか、一般の利用者には判断が難しい場合が多く、誰もが犯罪に巻き込まれかねないとの危惧もある⁵¹。このため、利用者が容易に違法・適法を識別できる方法の導入も急がれている。こうした「識別マーク」の普及促進は、平成 21 年改正時から求められていた⁵²。

一例として、日本レコード協会が発行する「エルマーク」⁵³がある。これは、インターネット上で流通する音楽・映像ファイルが適法なコンテンツであることを示す目印となるもので、徐々に浸透しているといわれる⁵⁴。今回の法案に対する参議院文教科学委員会の附帯決議において、事業者は違法ダウンロードを防止するための措置を講ずるよう努めることと定められ⁵⁵、政府はこうした取組みが普及するよう支援を行うこととされた⁵⁶。「エルマーク」は、III-1 に挙げた文化庁の Q&A や内閣府の広報、「STOP! 違法ダウンロード広報委員会」による啓発サイトにおいて紹介されている。

3 慎重な取締りのための配慮

改正法の附則では、違法ダウンロード刑事罰化に係る規定の運用に当たっては、「インターネットによる情報の収集その他のインターネットを利用して行う行為が不当に制限されることのないよう配慮しなければならない」と定め⁵⁷、参議院文教科学委員会における附

<http://www.komei.or.jp/news/detail/20120712_8578>

また、中学校・高等学校での著作権教育への取り組み事例として、「著作権教育を広げるために～先行実践の工夫に学ぶ～」『日本教育新聞』2012.7.9; 「【情報モラル】著作権教育の取り組み方」『教育家庭新聞』2012.8.6. <http://www.kknews.co.jp/maruti/news/2012n/0806_4a.html>

⁵⁰ 日本レコード協会、日本音楽事業者協会、日本音楽制作者連盟、日本音楽出版社協会、日本芸能実演家団体協議会実演家著作隣接権センター、演奏家権利処理合同機構 MPN および映像実演権利者合同機構の 7 団体が参加し、日本音楽著作権協会 (JASRAC) が協力。STOP! 違法ダウンロード広報委員会事務局「私的違法ダウンロードの罰則化」に関する啓発活動を目的とする「STOP! 違法ダウンロード広報委員会」設立 (プレスリリース) 2012.9.14. 日本レコード協会ウェブサイト <<http://www.riaj.or.jp/release/2012/pr120914.html>>; 『STOP! 違法ダウンロード』<<http://www.stopillegaldownload.jp/>>

⁵¹ 「「ダウンロード罰則」成立へ 処罰対象線引き「グレー」」『毎日新聞』2012.6.16. 等

⁵² 平成 21 年法改正の際の参議院文教科学委員会における附帯決議に盛り込まれている。「著作権法の一部を改正する法律案に対する附帯決議」(平成 21 年 6 月 11 日) 参議院ウェブサイト

<http://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/ketsugi/171/f068_061101.pdf>

⁵³ 許諾を意味する「ライセンス (License)」の「L」をモチーフにデザインされている。日本レコード協会が発行機関となり、レコード会社・映像製作会社との契約によって配信されているレコード (CD) 音源や映像などに表示されるマーク。「各種情報」>「エルマーク」日本レコード協会ウェブサイト

<<http://www.riaj.or.jp/shikibetsu/>>

⁵⁴ 第 180 回国会参議院文教科学委員会会議録第 6 号 前掲注(6), pp.3-4. 平成 24 年 9 月 28 日現在、エルマークの発行を受けた配信サイトは 1,493、事業者は 260。日本レコード協会「2012 年 9 月末現在 エルマーク発行先 1,493 サイト、260 事業者」(同協会広報部プレスリリース) 2012.9.28.

<http://www.riaj.or.jp/release/2012/pr120928_1.html>

⁵⁵ 附帯決議第 4 項 (前掲注(21))

⁵⁶ 第 180 回国会衆議院文部科学委員会会議録第 6 号 前掲注(6), p.4.

⁵⁷ 附則第 9 条

帯決議でも、政府及び関係者は「警察の捜査権の濫用やインターネットを利用した行為の不当な制限につながらないよう配慮すること」と規定している⁵⁸。

これらの規定に関し、文化庁は Q&A で「警察は捜査権の濫用につながらないよう配慮するとともに、関係者である権利者団体は、仮に告訴を行うのであれば、事前に然るべき警告を行うなどの配慮が求められると考えられます」⁵⁹と述べている。国会でも、参議院文教科学委員会において、河村建夫衆議院議員が同趣旨の見解を示した⁶⁰。

森ゆうこ、はたともこ両参議院議員が連名で提出した質問主意書にも、これらの規定に関する設問があり⁶¹、答弁書では「警察庁において、都道府県警察に対して通達を発出する等して、…周知する予定である」⁶²としている（この通達は平成 24 年 9 月 20 日付で発出された⁶³）。また、同質問主意書には、告訴時の事前通告に関連して、いわゆる「スリー 스트ライク制⁶⁴」の導入についての問い⁶⁵もある。政府は、「現時点において予定していないが、…今後、必要に応じ、その可否を含めて検討してまいりたい」⁶⁶とし、将来の制度導入に向けた余地を残した。

4 利用者の利便性向上

利用者にとっての利便性向上につながる動きが見られることにも触れておきたい。

改正法成立後、音楽会社各社による音楽配信のコピー制限（デジタル著作権管理、Digital Rights Management: DRM）の撤廃が報じられた。一部メディアは、違法ダウンロード刑事罰化が抑止力となって、違法な楽曲コピーに歯止めがかかることを期待して、このような動きが現れたと解説している⁶⁷。これについて音楽会社側は、法改正以前から準備を進めていたもので、今回の法改正がきっかけではない、とのコメントを寄せており⁶⁸、明確に法改正を受けての動向であるとは言いきれない面がある。いずれにせよ、DRM 撤廃と違法ダウンロード刑事罰化は、双方が車の両輪のように、音楽配信事業の発展に寄与する

⁵⁸ 附帯決議第 5 項（前掲注(21)）

⁵⁹ 文化庁「違法ダウンロードの刑事罰化についての Q&A」前掲注(45)（Q8）

⁶⁰ 第 180 回国会参議院文教科学委員会会議録第 6 号 前掲注(6), p.8.

⁶¹ 「違法ダウンロード刑事罰化に関する質問主意書」前掲注(42), p.4.（一の 3）

⁶² 「違法ダウンロード刑事罰化に関する質問に対する答弁書」前掲注(42), p.2.

⁶³ 改正の概要のうち、「違法ダウンロード行為の刑事罰化に係る規定の整備」についてのみ「留意事項」を付している。告訴がなければ公訴は提起されない（親告罪である）ことを示すとともに、附則第 9 条や附帯決議第 5 項の配慮規定に留意して、適正に捜査を行うよう通達している。「著作権法の一部を改正する法律の施行について（通達）」（警察庁丁生経発第 517 号、丁情対発第 221 号 平成 24 年 9 月 20 日）警察庁ウェブサイト <<http://www.npa.go.jp/pdc/notification/seian/seikei/seikei20120920.pdf>>

⁶⁴ 数回の侵害行為までは警告にとどめるが、なおやめない者に対してはインターネット接続停止等の制裁を科す制度。フランスや韓国で導入されている。概要は、前橋 前掲注(7), p.3. 参照。また、フランスにおける制定経緯・内容の詳細については、次を参照。服部有希「フランスのインターネット違法ダウンロード規制法—著作権の保護と表現の自由の均衡をめぐって—」『外国の立法』No.250, 2011.12, pp.104-144. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3382143_po_02500005.pdf?contentNo=1>

⁶⁵ 「違法ダウンロード刑事罰化に関する質問主意書」前掲注(42), p.7.（三の 5）

⁶⁶ 「違法ダウンロード刑事罰化に関する質問に対する答弁書」前掲注(42), p.5.

⁶⁷ 「音楽配信 コピー制限撤廃 端末選ばず楽曲再生」『日本経済新聞』2012.7.4; 「アノニマスに一理「著作権法改悪」」『FACTA』vol.76, 2012.8, pp.20-21; 八木良太「音楽産業 違法ダウンロード刑罰化に潜む音楽業界の事情」『エコノミスト』90(35), 2012.8.21, pp.80-81. 等

⁶⁸ 増田覚「きっかけは違法ダウンロード罰則化? レコード会社が DRM 廃止のなぜ」2012.7.5.

INTERNET Watch <http://internet.watch.impress.co.jp/docs/news/20120705_545000.html>

と受けとめられていることが窺える。

おわりに

今回の違法ダウンロード刑事罰化を含む改正により、著作権法の国民に対する影響力の強さ、影響範囲の広さが再認識された。浮き彫りとなったのは、インターネットが普及した社会における「私的使用目的」の考え方をめぐる問題であり、これは今後も避けて通れないものであろう。

現在、著作権法をめぐっては、「環太平洋経済連携協定（TPP）」の知的財産条項に関する問題⁶⁹があり、また「偽造品の取引の防止に関する協定（ACTA）」⁷⁰の問題もある。知的財産立国を掲げる日本が世界の中で存在感を発揮するために、著作権の分野での取組みが、一層重要性を増してきている。

著作権法の最終目的は、第 1 条に掲げるとおり「文化の発展に寄与すること」である。そのために、時に応じて著作物の利用状況の変化等を踏まえ、「公正な利用」と「権利の保護」のバランスがとられてきた。違法ダウンロードに対する刑事規制もこの一環として措置されたものである。

今回の改正法については、「この法律の施行後 1 年を目途として」再検討が加えられることとなっている⁷¹。引き続き、法施行後の動向を見据え、現状の把握に努め、適切な政策を選択することが必要とされよう。

⁶⁹ TPP が著作権に与える影響については、弁護士の福井健策氏らが、①「ダウンロード違法化」の全著作物への拡大、②現行の著作権法では親告罪である罪の非親告罪化、③法定損害賠償の導入、④著作権保護期間の延長、等に対する懸念を示している（福井健策「警告 著作権が主戦場になる！知財・情報分野こそ焦点である（TPP 大論争）」『文藝春秋』90(1), 2012.1, pp.156-160; 同「TPP と著作権政策のゆくえ（特集 知的財産法の世界）」『法学セミナー』57(9), 2012.9, pp.22-25; 「著作権ルール、TPP で議論再燃 著作権保護期間、70 年に大幅延長の観測（文化）」『日本経済新聞』2012.2.4, p.40; 「TPP が蒸し返す著作権「70 年延長」」『FACTA』vol.73, 2012.5, pp.54-55. 等）。国会において政府は、①と②については今回の改正はこれらを目指すものではない、と否定している（第 180 回国会衆議院文部科学委員会議録第 6 号 前掲注(6), p.3; 第 180 回国会参議院文教科学委員会会議録第 6 号 前掲注(6), p.9.）。

⁷⁰ 模倣品や海賊版の拡散に対し、締約国が効果的に対処するための包括的な国際的枠組みを構築することを目的として、日本が主導して策定した協定（「偽造品の取引の防止に関する協定（ACTA）」2012.9. 外務省ウェブサイト <<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/ipr/acta.html>>）。平成 23 年 10 月に日本を含む 8 か国が署名した。日本では平成 24 年 9 月 6 日に国会が締結について承認した（第 180 回国会衆議院本会議録第 37 号 平成 24 年 9 月 6 日）。一方、欧州議会では圧倒的多数の反対により否決された（内訳は、反対 478、賛成 39、棄権 165 であった。“European Parliament rejects ACTA,” 2012.7.4. European Parliament Website <<http://www.europarl.europa.eu/news/en/pressroom/content/20120703IPR48247/html/European-Parliament-rejects-ACTA>>）。

⁷¹ 附則第 10 条