

次世代知財システム検討委員会 報告書

～デジタル・ネットワーク化に対応する

次世代知財システム構築に向けて～

(関連部分抜粋)

平成28年4月

知的財産戦略本部 検証・評価・企画委員会
次世代知財システム検討委員会

目次

はじめに.....	3
1. 次世代の知財システムとは.....	4
2. デジタル・ネットワーク時代の知財システム.....	7
(1) 現状と課題.....	7
(2) 論点.....	9
①適切な柔軟性を確保した権利制限規定について.....	9
②円滑なライセンスの仕組みのあり方について.....	13
③報酬請求権付権利制限規定の活用について.....	16
④グラデーションを持った取組の必要性について.....	17
(3) 方向性.....	19
3. 新たな情報財の創出と知財システム（略）	
4. デジタル・ネットワーク時代の国境を越える知財侵害への対応 ...	21
(1) 現状と課題.....	21
(2) 論点.....	23
①対応の基本的考え方.....	23
②リーチサイト対策について.....	23
③オンライン広告について.....	24
④サイトブロッキングについて.....	24
⑤海外サーバー上での侵害行為に対する法的対応について.....	25
⑥プラットフォームとの連携強化について.....	25
(3) 方向性.....	26
おわりに.....	27

はじめに

デジタル・ネットワークの発達は、地理的・空間的な制約を解消し、あらゆる情報がデジタル化されて大量に蓄積し、誰でもそれにアクセスすることを可能とした。また、モバイル端末の普及は、これまで情報の受け取り手であった消費者による情報発信を容易にした。現在、IoT（モノのインターネット化）の進展により、あらゆる物にセンサーを取り付けることで、リアルタイムに現実世界の挙動を把握することが可能となりつつある。

デジタル・ネットワークの発達とそれに繋がる人や物の増大は、全世界で生成・流通する情報量の爆発的な増大を起こしている。そこに、情報検索や解析技術を結び付けることにより、大量の情報を集積し、それを組み合わせ、解析することで付加価値を生み出す、新しいイノベーションの創出が期待されている。

他方で、大量に生成・収集される情報の中には、コンテンツなど著作権で保護されている情報が混在することが想定される。著作物を利用するためには事前に権利者からの許諾を得ることが原則であるが、大量の情報を網羅的に取り扱う場合、保護された情報とそうでない情報を区分することは困難な場合が想定される。情報の種類¹や利用の態様²、新しい情報創出への影響などを踏まえつつ、イノベーション創出と知財保護のバランスを図っていくことが課題である。

また、デジタル・ネットワーク技術の更なる発展により、人工知能による創作物や、物を完全に再現できる3Dプリンティングのための3Dデータ、センサー等から自動的に集積されるデータベースなど、新たな情報財が生まれてきている。人工知能による創作物が人間の創作物と質的に変わらなくなった時に、人工知能による創作物を知財制度上どのように取り扱うかなど、新しい時代に対応した知財システムのあり方について、検討を進めていくことが必要である。

さらに、デジタル・ネットワークの発展により、国境を越えたインターネット上の知財侵害が深刻さを増してきている。インターネットの世界には国境がなく、現実世界を前提とした既存の法制度では対応に限界があると指摘する声もある中、対応のあり方について検討を行うことが必要である。

このような問題意識の下、IoT、BD（ビッグデータ）、AI（人工知能）などデジタル・ネットワークの発達を最大限に活用することで、新たなイノベーションを促進するとともに、社会を豊かにする新しい文化の発展に結び付けていくための次世代の知財システムのあり方について、本委員会において議論を行った。

¹ コンテンツなどそれ自体に価値があり経済的取引の対象となるような情報なのか、一つ一つはありふれたものであっても大量に集めることで新たな価値が生じる情報なのか、ということ

² 元々の情報をそのまま利用するのか、部分的な利用、変容的な利用、コンピューター内部での利用、あるいは特定の目的に限定した利用なのかということ

1. 次世代の知財システムとは

本委員会では、デジタル・ネットワーク時代の著作権等知財システムのあり方、インターネット上の海賊版等知財侵害への対応のあり方といった現下の課題から、人工知能による創作物が大量に生じる時代の知財制度、3Dプリンティングによるものづくり変革に対応するための知財制度、といった近未来の知財制度のあり方にまで、幅広い視野で議論を行った。このような議論を通じ、中長期的に知財システムを検討していく際に念頭に置くべき社会・経済変化の特徴やそれを踏まえた次世代の知財システムのあり方について、以下のキーワードが抽出された。

① 情報量の増大・内容の多様化、利活用の多様化への対応

デジタル・ネットワーク技術の進展や情報流通のグローバル化、消費者による情報発信の容易化により、生成・蓄積・活用できる情報量の爆発的な増大が起きている。また、あらゆる産業分野において、情報の収集・蓄積とその利用方法・戦略が、イノベーションの新たな源泉として重要となっており、今後もその傾向は続くと考えられる。

それにつれて、情報の価値のあり方に変化が起きてきている。変化の方向性は大きく三つあると考えられる。一つは、人間が創作した情報を幅広く保護対象とする著作権法の根底にある「創作性」³という概念では説明のできない価値ある情報の出現である。例えば、人間の動き、物の挙動といった現実世界に起きていることを機械的に記録するビッグデータは、既に様々な分野で活用されている。また、人工知能から生み出される音楽や絵画など創作物の中に、人間の鑑賞に堪える情報が出てきつつある。このような情報は、情報の生成過程がごく自動化・省人化されているため、結果として市場において価値のある情報であっても、「創作性」という概念に照らして著作物としては保護されない可能性がある。

もう一つの変化の方向性は、著作権法の保護対象となる著作物の「多様化」である。消費者による情報発信が容易化し、生成・流通する情報量が増大する中、例えば、音楽や映画等の映像コンテンツ、ゲームのように一定の製作費を投じてコンテンツを創作し、著作権を前提として長期間・多種多様な利活用戦略が講じられるべき種類の情報がある一方で、著作者自身が、そうした経済的な動機を持たないものも大量に存在する。両者は、「創作性」という意味では共通しているものの、それにより独占的な使用権を長期間著作者が有することが合理的である場合と、そうとは限らない場合とで、複層化していると考えら

³ 著作権法2条1項において、著作物は「思想又は感情を創作的に表現したものであって、文芸、学術、美術又は音楽の範囲に属するものをいう。」と定義されている。

とができる。

第三の変化の方向性として、どのような情報を集め、どのように使うか、といった利活用も多様化している。情報の基本的な機能である、人間がその内容を理解し、あるいは楽しむことで価値を見出すという利用態様から、ビッグデータ解析や人工知能による学習などに代表されるデータの的な利用まで、情報の利活用の態様が幅広いものに変化してきている。

このように、情報自体の価値の多様化、情報保護の必要性に対する考え方の多様化、さらに、情報の利活用の多様化、といった変化の中、次世代の知財システムにおいては、以下の点について対応が必要になってくると考えられる。

- 大量の情報が生成される中で、既存の価値体系には嵌らない新たな価値ある情報が生まれてくることが考えられる。それは何で、どのように守るのか、といった視点で知財システムを検討していくことが重要である。
- 著作物保護の必要性に対する考え方の多様化が進む中、保護の必要性の高い情報に対する侵害対応にしっかり取り組むとともに、保護の必要性の低い情報についてはより円滑に利活用がなされるような制度上の工夫を、次世代知財システムの両輪として考えていくことが重要である。
- また、著作者等の情報の保有者においても、相対的に価値の低い情報については、第三者の利活用ニーズやアイデアを取り込むなど、より積極的にライセンスし利活用させることで収益源とする一方で、価値の高い情報はしっかりと囲い込んで戦略的に使うといった、情報のオープン・クローズ戦略⁴が重要である。また、このような戦略を可能とする制度の構築が必要である。
- 利活用の態様が多様化する中で、特に、利用の性質・態様が著作権者の利益を不当に害するものではない場合については、新しい取組への挑戦が促進されるような仕組みを目指していくことが必要である。
- 情報のデジタル化、インターネットの発展等、情報を巡る環境はここ数十年で激変した。このような変化に対し、数十年前の環境を前提とした現行法制度の部分的な修正で対応しきれぬのかどうか、根本に立ち返った議論が必要とされている。時代の変革期に立っているとの基本認識の下、現在の制度を検証し、情報の価値の多様化に対応できる新たなシステムを創造していくことが重要である。

⁴ 知財マネジメントにおいて用いられる用語であり、競争力の源泉たるコア技術については、特許を取得し独占的に利用したりノウハウで秘匿化するなどクローズ化することで他社との差別化・収益獲得を図る一方で、コア技術の周辺技術は国際標準化やライセンス等でオープン化することで市場拡大を図る戦略。

②イノベーションに対応するための制度的柔軟性の確保

生成される情報量が爆発的に増大し、また、それを分析するコンピューターの能力が劇的に向上する中で、大量の情報について考えられる利活用パターンは多種多様である。これに対し、今後起こりうるビジネスチャンスやイノベーションを全て予測して、制度を作るということは不可能である。

ビッグデータ、人工知能等の利活用に関する国際的な競争が激しくなる中で、我が国としてこれを後押ししていくためには、起こりうる、しかし予測できないイノベーションに対し、制度面でいかに柔軟に対応できるかが重要である。一方で、制度の柔軟性が高すぎると、思いもよらない損害が起こりかねないとの懸念も存在する。

このような状況においては、基盤となる法制度は、一般原則化することなどにより適切な柔軟性を確保し、制度及び運用上の工夫により予測可能性が確保されるようにしていくことで、より迅速かつ適切な課題解決が可能な知財システムを構築していくことが重要である。

③「保護の必要性の高い」情報を大事にする知財システムの構築

デジタル・ネットワークの発達により、必ずしも物理的な媒体を持たない形で知的財産が流通することが増えてきている。これは、既にデジタルコンテンツの流通という形で顕在化しているが、今後は、3Dデータとそのプリンティング技術の発展という形で、身の回りのあらゆるものがデジタルで流通するということも考えられる。また、デジタル・ネットワーク環境では、分業が容易であり、侵害行為が巧妙化、複雑化する傾向がある。

このように、無体物である知財保護の実効性を確保することが本質的に難しくなっている中、創造、保護、活用の好循環を確保するためには、音楽、漫画等の書籍や、アニメ・映画等の映像コンテンツの海賊版の作成行為をはじめとする、「保護の必要性の高い情報」に対するタダ乗り行為を許さない社会、知財システムを目指していくことが重要である。

今後、個々具体的な課題において、次世代知財システムのあり方を検討していくに当たっては、これら3つの特徴を押さえながら検討していくことが必要である。

2. デジタル・ネットワーク時代の知財システム

(1) 現状と課題

デジタル・ネットワークの進展により、情報の集積、加工、発信が容易化、低コスト化した。この結果、ビッグデータを活用した新規ビジネスや、消費者による新たな情報発信など、新しいイノベーションの可能性が高まり、価値の創造が誘発されている。例えば、広く公衆がアクセス可能な情報（インターネット上で送信可能化されていない情報を含む）の所在を検索することを目的としたサービス⁵や、大量の情報を収集・分析して、分析結果を提供するサービス⁶などが想定されている。また、人工知能による創作など、様々な分野における人工知能の活用を進める上でも、人工知能が学習等するために必要なビッグデータの収集・蓄積と利活用が行われやすい環境整備が重要である。

ビッグデータや消費者が利用する情報の中には、著作権のある情報（著作物）が混在しうる。著作物を利用する際には、事前許諾を得ることが原則であるが、特に、大量・不特定の情報を利用する場合、全ての著作権者から事前に許諾を得ることは事実上不可能である。また、一部の情報について許諾が取れたとしても、より多様な情報を利用することで付加価値の高いサービスが提供されることが考えられる⁷。

大量の著作物について事前許諾を取ることが非常に困難であった実証例⁸として、2010年に国立国語研究所が公開した日本語研究用のデータベース『現代日本語書き言葉均衡コーパス』の事例が挙げられる。当該コーパスを編纂、一般公開するに当たり、過去30年間に出版された書籍から無作為に抽出されたサンプル（約2万4千件）について著作権処理が必要となった。著作権管理団体の協力やフルタイム4名の専門チームによる連絡先探索等、5年間にわたる継続的な調査にも関わらず、最終的に、約3割については連絡が付かなかったと言われている。このように、特に大量の情報を利用したい場合に、個々の著作物について権利者の連絡先を探して連絡を取るという権利処理の社会的コストは非常に大きいと言える。

<著作権制度の見直しによる対応>

著作権制度については、平成9年改正（送信可能化権の創設等）及び平成11

⁵ 具体例として、書籍検索サービス、音楽の曲名検索サービス等

⁶ 具体例として、評判情報分析サービス、論文剽窃検出サービス等

⁷ 例えば、評判情報分析サービス等においては、利用できる情報が多種多様であるほど精緻な分析が可能となるなど、付加価値の高いサービス提供が期待される。

⁸ コーパス構築と著作権保護（平成22年9月、前川喜久雄）なお、コーパス構築など、コンピューターによる情報解析を目的とする場合の著作物の複製については、その必要と認められる限度において記録又は翻案を行うことが出来る旨の権利制限規定が、平成21年著作権法改正により創設されている。（情報解析関係、著作権法47条の7、平成22年1月施行）

年改正（技術的保護手段や権利管理情報に関する規定の導入等）等により、デジタル・ネットワーク化の進展に対する権利保護の仕組みが順次整えられてきた。また、デジタル・ネットワーク化の進展に対応して権利保護と円滑な利用とのバランスを図る観点から、著作権等管理事業法の制定により権利の集中管理を促進するための仕組みの改善が図られた（平成 12 年）ほか、試験問題のインターネット送信に関する報酬請求権付の権利制限規定（平成 15 年改正）、検索エンジンや情報解析等に係る権利制限規定（平成 21 年改正）、ネットワークを通じた情報提供の準備に係る権利制限規定（平成 24 年改正）の新設など、順次、制度の見直しが行われてきた。

<デジタル・ネットワーク時代の著作権システム構築の必要性>

デジタル・ネットワーク時代においては、大量の情報の収集・蓄積とその利用方法・戦略が付加価値の新たな源泉として重要である。一方で、生成される情報量自体が爆発的に増加し、また、それを分析するコンピューターの処理能力が指数関数的に向上する中で、どのような情報を集め、分析し、どのように活用するかについては、現在想定されているものも含め、多種多様のパターンが出て来うる。その中には、人工知能が特徴の把握・分析を行う中で見出される方法⁹など、これまで人間の発想では思いつかなかったような情報の利活用方法が価値を發揮していくことも起こりうる。

著作物を含む情報の量的拡大と、予測できない用途を含めた利活用方法の多様化という変化に対し、米国では、約 150 年の歴史を持つ¹⁰一般的な権利制限である「フェア・ユースの法理」により、一定程度対応がなされてきた。「フェア・ユースの法理」により、米国では、新たな著作物の利用に関する適法性判断を事後（司法）に委ねることで、利用者が、権利制限が許容されうる一般的な 4 要素に照らして「公正な利用」に該当すると考える行為については、違法との司法判断が下らない限り著作物の利用を行いうる仕組みとなっている¹¹。もっとも、「公正な利用」を逸脱する行為については米国においても契約が必要であり、米国企業は、著作物の利用目的や態様等に応じて、フェア・ユースによる対応と契約による対応を組み合わせることで、新規ビジネスの立ち上げやシェア確保に繋げてきた。また、これら企業の成長は米国の経済を牽引してきた¹²。

著作物の量的拡大と利活用の多様化に対し、北欧諸国（デンマーク、フィン

⁹ 例えば、コンピューターが人間の顔写真等から表情を読み取って、コンピューターがどのような表情を提示するかの参考とするなど、著作物に込められた思想・感情をコンピューターが探知するような利用態様などが挙げられる。

¹⁰ フェア・ユースの法理は 19 世紀半ばに確立され、その後判例法上発達してきたものが、1976 年米国著作権法において確認的に条文化された。

¹¹ 米国では、フェア・ユース規定とともに、司法制度において、証拠開示手続き（ディスカバリー）、法定・懲罰的損害賠償など権利者救済に資する仕組みが整備されている。

¹² 近年の米国の主要ネット事業者の規模（時価総額）は、日本の主要製造業と比べて非常に大きい。（出典：「民間企業のイノベーションを巡る現状」 p4 平成 27 年 12 月 3 日 経済産業省）

ランド、アイスランド、ノルウェー、スウェーデン)では、「拡大集中許諾¹³」という形でライセンスの仕組みを充実させることで一定の対応がなされてきた。拡大集中許諾の利用が認められる範囲は各国ごとに若干異なるが、教育活動における複製、企業内複製、図書館・博物館などアーカイブ機関における利用、障害者のための複製等に対し、共通的に適用されている。拡大集中許諾の仕組みは、英国でも2013年の法改正により導入されている。

我が国においても、デジタル・ネットワークの発展により著作物を含む情報の利活用が一層多様化していく中で、新たなイノベーションの促進に向けて、知財の保護と利用のバランスに留意しつつ、多様な政策手段を活用した、柔軟な解決が図られる新たな著作権システムを目指していくことが必要である。

このような観点から、多様性・柔軟性を内包した今後の著作権システムのありべき姿について議論を行った。

(2) 論点

①適切な柔軟性を確保した権利制限規定について

多様性・柔軟性を内包した著作権システムを構成する要素の一つとして、柔軟性のある権利制限規定を設けることが考えられる。これは、現在想定していないような著作物の利用ニーズが出てきた時に、それが社会的に公正と思われるものであれば、制度面で萎縮が起らないように、また、新たな利用態様が権利制限の対象となるまでのタイムラグを解消するとの観点から、権利制限規定に一定の柔軟性を持たせるという発想である。デジタル・ネットワーク時代においてビジネスモデルが多様化していく中で、あらゆる用途を事前に予測して制度に織り込むことは不可能であり、制度に一定の柔軟性を持たせる工夫をしていくことは、新規ビジネス創出に向けた国際的な制度間競争の観点からも重要である。

権利制限規定の柔軟性の持たせ方にはいくつかの手法が考えられる。一つは、権利制限が許容される一般的な要件を法制化するという手法であり、米国型の一般的な権利制限規定(フェア・ユース規定)がこれに該当する。

また、利用目的を一定程度限定した上で、その他の要件については比較的柔軟に規定する手法として、教育、研究、批評、報道などの非営利目的での利用を対象とする英国型のフェア・ディーリング規定や、報道、批評、研究その他の引用目的での利用を対象としつつ利用行為については比較的柔軟に規定する我が国の現行著作権法の引用規定(第32条)なども存在する。さらに、我が国では、既存の権利制限の対象となっている行為と同等のものと評価しうる利用について受け皿規定を設けるとの考え方が示されたこと¹⁴や、デジタル・ネット

¹³ 拡大集中許諾とは、大多数の著作権者を代表する集中管理団体と利用許諾契約を締結することで、非構成員の著作物まで契約の効果を及ぼすことを認める制度である。

¹⁴ 知的財産戦略本部デジタル・ネット時代における知財制度専門調査会(第5回)上野委員提出資料

ワーク社会における著作物利用の特徴に着目して緩やかな要件に基づき権利制限規定を設けることについて議論（いわゆるC類型など¹⁵⁾）がなされたことがある。

いくつかの選択肢が考えられる中、我が国として、柔軟性のある権利制限規定としてどのようなものを目指すべきかを考える上では、「いかなる場合に著作権を制限することが正当化されるのか」という権利制限の一般論に立ち返って検討することが有用である。

<著作権を制限すべき場合に関する一般論～「市場の失敗」理論¹⁶⁾>

「いかなる場合に著作権を制限することが正当化されるか」、という一般論に関して、権利制限規定の機能とは「市場の失敗¹⁷⁾」の補完である、との考え方が存在する。具体的には、第一に市場が失敗しており、第二に著作権者から利用者に当該利用を行う権利を移転することが社会的に望ましく、第三に著作権者の創作と著作物の普及に対するインセンティブを不相当に害するものではない、という場合に、著作権の権利制限が認められうる、という考え方である。

適切な柔軟性を確保した権利制限規定においてどのように柔軟性を設けるべきかについて、「市場の失敗」理論を参考に、著作権を制限することが正当化される主な視点である①利用行為の目的や社会的要請、②利用行為の性質・態様、③民間等当事者間での取引の成立可能性¹⁸⁾、に照らして検討を行うことが適当である。

なお、柔軟性の検討に当たっては、特に③の視点に関しては、合理的にライセンスを受けることができる仕組みが整えられている場合には、権利制限規定の適用を受けにくいような工夫をすることについても検討していくことが重要と考えられる。また、柔軟性が高まることにより立法を待たずに新たな利用行為に対応できる反面、法規範の予測可能性が低下し法が想定する行動と個人が現実に採る行動との間に乖離が生じやすくなるといった負の側面もあること、裁判に対する意識や司法制度等の海外との違い等の観点から、バランスの取れた仕組みを目指していくことが必要である。

なお、適用範囲に関し理解がされやすい仕組みとするために、権利制限規定の運用に関するガイドラインの整備等を含め、法の適切な運用を促進するための方策についても検討を行うことが必要である。

<権利制限規定の柔軟性の選択肢について>

¹⁵⁾ 文化審議会著作権分科会法制問題小委員会権利制限の一般規定に関する中間まとめ（平成22年4月）

¹⁶⁾ 次世代知財システム検討委員会第二回配布資料（田村委員ご説明資料）参照

¹⁷⁾ ここでいう「市場の失敗」とは、著作物の利用に際して利用者と著作権者の取引が困難である、という意味である。

¹⁸⁾ 視点①は、「市場の失敗」理論の第二に、視点②は第三に、視点③は第一に対応する。

i) 総合考慮型に関する議論

柔軟性を確保する方策として一つ考えられるのは、個別事案について、①～③の視点を総合的に考慮して、権利制限に該当するかを判断するような制度を設けるといことが考えられる。米国のフェア・ユース規定がこの考え方に近いものである。

米国のフェア・ユース規定とは、権利制限が許容される一般的な要件を法制化したものである。具体的には、「利用の目的と性質（利用が商業性を有するか非営利かという点を含む）」、「著作物の性質」、「利用された部分の量及び重要性」、「著作物の潜在的利用又は価値に対する影響」という4要素が判断要素とされており、実際にフェア・ユースに該当するかは個別事案ごとに司法判断（事後判断）される仕組みである。

本委員会では、現状では予測のつかないようなイノベティブな事業や利用態様が生じた時にも制度として許容されうるといった利点がある、また、日本で制度上できないことが米国でスタートし、ネット経由で日本を含むグローバル市場において既成事実化するということが続いている中、米国とできるだけ同じ制度で競争できるようにすべき、との観点から、このような考え方に基づき柔軟な権利制限規定を設けることを肯定する意見が挙げられた。

他方で、米国のフェア・ユース規定の考え方を日本に導入することについては、抽象的な条文にならざるを得ないことから「居直り侵害者」や「思い込み侵害者」が増大するとの懸念や、司法制度や裁判を起こすことに対する精神的ハードルなどの日米での違い、現状ライセンスビジネスが成立しつつある分野に権利制限規定が適用された場合のライセンス市場への影響¹⁹といった観点から、慎重な意見も提起された。また、日米の権利制限規定を比較してみると、米国ではフェア・ユースの判例で対応している私的複製や引用について、日本では個別・明文の権利制限規定を設けているなど、条文上、日本の方が幅広く権利制限が認められていると考えられる部分も存在する。

このような中、より広範なイノベーション促進の観点から米国のフェア・ユース規定の考え方を日本に導入するのであれば、当該規定の趣旨を逸脱するような行為をどのように抑止するのか、事後的に侵害が確定した場合に権利者が正当な対価が得られるのか、ライセンスビジネスが存在しうる市場への影響をどのように評価するか、現在の我が国司法制度を前提とした場合に政策的な判断を一定程度司法に委ねることの是非、さらに、既存の個別権利制限規定の射程や一般規定との適用関係といったところまで視野を広げて、制度のあり方について検討を行っていく必要があると考えられる。

¹⁹ カナダの著作権管理団体が、2012年にカナダ（ケベック州を除く）の初等、中等、高等教育機関に適用される「フェア・ディーリング・ガイドライン」の経済的影響について調査を実施。同調査によれば、カナダの教育出版産業は、ライセンス収入の大幅減少、売上収益の減少等重大な影響を受けていると分析されている。

ii) 一定の柔軟性を確保した権利制限規定に関する議論

柔軟性を確保する方策としてもう一つ考えられるのは、①～③の視点のうちいくつかを限定的に、いくつかを抽象的にすることで制度全体として一定の柔軟性を確保するという考え方である。例えば、英国におけるフェア・ディーリング規定や、現行著作権法における引用規定（32条）などは、①「利用行為の目的や社会的要請」について、「報道、批評、研究等」といった形で限定をかけたつ、②、③の視点について比較的柔軟に法定していると考えられる。

また、既存の権利制限の対象となっている行為と同等と評価しうる行為という形で②「利用行為の性質・態様」について一定の限定をかける一方で、①、③の視点について比較的柔軟に法定する方策（いわゆる「受け皿規定」）、あるいは、著作物のデータの利用の特徴である「著作物の表現を享受しない」態様に注目し②の視点について一定の限定をかける一方で、①、③の視点について比較的柔軟に法定する（いわゆる「C類型」）という方策も考えられる。

他方、現行著作権法の権利制限規定の中には、①～③の視点全てについて相当程度限定して法定化した結果、技術やビジネスの変化に適切に対応できる柔軟性に欠ける規定もあるとの指摘が存在する。このような個別具体的な権利制限規定ではなく、いくつかの要件を抽象化することで、一定の柔軟性と一定の予見可能性を確保した権利制限規定を実現していくということが考えられる。

どのような要件や利用態様を念頭に限定をかけるかに関して、本委員会では、日本の個別・明文の権利制限規定は狭いながら機能している部分があり、全て米国のフェア・ユース規定の考え方で置き換える必要はなく、個別・明文の権利制限規定が存在しない部分をどうするかが重要であるとの指摘があった。具体的には、デジタル・ネットワーク環境における、ネットワーク上にないものを含めた著作物の所在検索や、分析結果提供のための著作物の一部表示といった行為などが該当すると考えられる。

国際的な競争環境において、我が国においてデジタル・ネットワーク時代の新たなイノベーションを促進していくためには、明文上対応する権利制限規定がなく、創作のインセンティブに不当な影響を及ぼさないと考えられる分野について、一定の柔軟な権利制限規定を設けていくことが必要と考えられる。具体的には、デジタル・ネットワーク時代の新規ビジネスにおいて共通的に想定される「大量の情報集積及び活用」などを念頭に置きつつ、いくつかの要件を抽象化することで、一定の柔軟性を持たせた権利制限規定を設けることについて具体的に検討することが必要と考えられる。

【権利制限の柔軟性の選択肢】

著作権の権利制限が正当化される主な視点	総合考慮型	一定の柔軟性ある権利制限規定(例)	
	米・フェアユース型	受け皿規定(※1)	著作物の表現を享受しない利用(C類型)(※2)
①利用行為の目的や社会的要請	総合考慮	総合考慮	総合考慮
②利用行為の性質・態様		「第○条から○条までの規定に掲げる行為のほか、…やむを得ないと認められる場合」	「著作物の表現を知覚することを通じてこれを享受するための利用とは評価されない利用」
③民間での取引の成立可能性		総合考慮	総合考慮

※1 既存の権利制限の対象となっている行為と同等と評価しうる利用についての受け皿規定

※2 著作物のデータの利用の特徴である「著作物の表現を享受しない」態様に注目して権利制限を設けるとの考え方

<制度面での対応の必要性について>

現在の法制度上、明確に対応する権利制限規定のない利用行為であって権利侵害とすべきではない行為に対し、柔軟な権利制限規定を設けるのではなく、類推適用や権利濫用法理等の司法の判断に委ねるべきとの考え方もありえる。

しかしながら、ある利用行為に対して、類推適用等が可能である規定が存在しない場合がありうることや、権利制限規定は限定的に解釈すると司法判断の蓄積もあり、そのような判断が行われることは必ずしも保障されていない。また、近年コンプライアンスに対する意識や要請が高まる中で、対応しうる明文上の規定が無いような行為を行うことについて、組織として対外的に説明が困難といった観点から、萎縮効果が働くことが指摘されている。

これらのことを踏まえ、本質的には権利侵害とすべきではない行為のうち、司法の判断に委ねるべきでない行為については、企業・大学等における萎縮を軽減する観点等から、制度面での対応を進めていくことが適当であると考えられる。

②円滑なライセンスの仕組みのあり方について

多様性・柔軟性を内包した著作権システムを構成するもう一つの要素として、円滑にライセンスがなされる仕組みを設けていくことが考えられる。デジタル・ネットワーク時代の新規ビジネスの中には、著作物の表現や内容を相当程度利用する態様も考えられる。このような場合にまで権利を制限することは、

コンテンツ産業の健全な発展の観点から望ましくないと考えられる一方で、利用されることが社会的に望ましく、かつ民間での取引がうまくいっていないため利用が進まない場合も想定される²⁰。このような場合に、個々の権利者による個別許諾に任せておいては利用が進まないため、政策的に対応を進めていくことが必要である。

ライセンス円滑化の仕組みとしては、現状我が国において、集中管理団体が管理する著作物について包括的に許諾したり、問い合わせ窓口を整備するといった仕組み（著作権集中管理）や、権利者不明著作物（以下、「孤児著作物」）について、文化庁が裁定を行うことで適法利用を可能とする仕組み（裁定制度）などが存在する。ただし、集中管理については、分野によっては集中管理の基盤となる団体が存在しない、団体があってもカバー率が低い、等の課題が指摘されている。また裁定制度については、これまでの運用改善により使い勝手の向上がなされてきたものの、制度の性質上、申請に当たっては権利者の探索を要するためその点で大きなコストを要するなどの課題が存在する。他にも、ライセンス円滑化の措置として、北欧諸国や英国において導入されている拡大集中許諾制度や任意の登録制度の導入に関する提案が提示された。

これらのメニューは相互に補完的なものであり、様々な手法を組み合わせることで、ライセンスがなされやすい環境を整備していくことが必要である。

i) 集中管理の拡充に関する議論

特定の分野の著作物を大量に利用したい場合に、当該分野において著作権の集中管理がなされていれば、管理団体との契約により著作物を包括的に利用することが可能である。集中管理による著作物ライセンス円滑化の観点から、現状集中管理団体のない分野については団体の組成を、カバー率の低い分野についてその向上を促していくことが重要である。

一方で、権利者不明著作物を含め団体が管理していない著作物を含め網羅的に利用したい場合には、集中管理だけでは対応できないため、これに対する一つの方策として「拡大集中許諾」という仕組みが注目されている。

「拡大集中許諾」は北欧諸国で発達し、近年、英国においても制度化された仕組みであるが、最近では、米国著作権局が2015年7月に公表したレポートにおいてもその必要性が提起されているところである²¹。同レポートでは、図書館や博物館が、著作権のある収蔵物へのオンラインアクセスについて、著作権者に一定の支払いをして実施したいと思っても、権利処理コストが大きすぎてそのような取組が進まない、と分析している。このようなニーズに関するフェア・ユース規定での対応可能性については、フェア・ユースは、やむを得ない、し

²⁰ 例えば、絶版となっている漫画をインターネット上で発信する行為などが想定される。

²¹ Orphan works and mass digitization, June 2015, United States Copyright Office

かし限定された環境でのデジタル化プロジェクトを促進するものの、例えばフルテキストをオンラインで提供するといった種類の用途には対応できない、と解釈されている。他方で、個別の権利処理による解決が困難と見込まれる中で、米国著作権局では、拡大集中許諾のモデル的实施を提案している。

我が国においても、大量の著作物を利用するため個別の権利処理で行うことは困難である一方で、権利制限の対象とするには適しないような行為に対応していくため、このような新たなライセンスの仕組みを、選択肢の一つとして捉えていくことが必要と考えられる。拡大集中許諾の実施ニーズや中核となりうる団体が存在する分野などを念頭に、今後、導入可能性について検討していくことが必要である。

検討に当たっては、非構成員まで効果を及ぼすことの法的正当性、拡大集中許諾を実施する団体の要件のあり方、権利者が出てくる可能性の低い著作物に対する対価支払のあり方や、金額の決め方等、制度のあり方や有効性の観点を含め、議論を深めていくことが必要である。

ii) 裁定制度の拡充

孤児著作物の利用に関する文化庁長官の裁定制度については、これまでも数次に渡り、権利者探索のための「相当な努力」の要件等の運用の改善がなされてきた²²が、権利者の探索に要する時間や手間の一層の低減、現状権利者からの還付請求が行われることが稀な補償金供託の見直し等の課題が指摘されている。このため、現在申請者が行っている権利者探索に関する業務を、当該分野の権利者団体等の第三者に委託できる仕組みや、一定の場合を念頭に、補償金の供託義務を見直していくといった方策を進めていくことが適当である。

このような形で、権利者団体が各分野の権利者の探索に関与していくことにより、集中管理団体の管理著作物数の増加等の効果も期待される。

iii) 権利情報の集約化の促進

デジタル・ネットワークの発展は、消費者や個人クリエイターなどを含め多くの人々が容易にコンテンツを制作、発信することができるようにした。また、デジタル・ネットワークを通じて世界中に消費者が存在しうる状況となった中、著作者（あるいはその遺族）が積極的に利用しない著作物が、第三者によって注目され再評価されることも起こっている。生成・流通する情報が増大し、その傾向が今後も続く中、権利者が手を挙げることで、膨大な情報の中からコン

²² 権利者探索のための「相当な努力」の要件の明確化、申請中利用制度の導入、裁定制度の対象の著作隣接権への拡充を内容とする著作権法改正を実施（平成 21 年）。また、「相当な努力」の要件緩和や標準処理期間の短縮等を内容とする運用改善を実施（平成 26 年）。本年 2 月には、過去の裁定に関する情報をまとめた DB を文化庁 HP にて公開するとともに、過去に裁定を受けた著作物等について、当該 DB の照会などにより簡便な措置で裁定が受けられるよう要件を緩和。

テンツが見つけれやすく、また、対価を支払った適正な利用がなされやすくする仕組みが必要とされている。

このための仕組みとして、本委員会においては、国による任意の登録制度と登録に対するインセンティブの付与といった意見が出された。国による登録制度と制度面でのインセンティブ付与は、特に権利の享有又は行使の要件とするような場合には、国際条約との整合性の観点から慎重な検討が必要とされるものであり、まずは、権利情報を集約化したデータベースの整備を、官民が連携して分野ごとに進めていくことが適当である。

③報酬請求権付権利制限規定の活用について

多様性・柔軟性を内包した著作権システムを構成する三つ目の要素として、報酬請求権付の権利制限規定（以下、「報酬請求権」）をより積極的に活用していくということが考えられる。報酬請求権とは、法制度上、差止請求権を認めない一方で、金銭的な請求権（あるいは利用者による報酬の支払義務）を規定するという手法である。現行著作権法においては、私的複製のうちデジタル方式の録音録画の一部行為や、教科用図書等への著作物の掲載、営利目的で行われる試験問題としての複製等について、権利制限に伴う報酬請求権が定められている。

著作物の利用に当たっては、一般的には、取引の実態の分かっている当事者同士の交渉により、利用許諾、利用条件や対価の決定を行うことが効率的である。しかしながら、例えば著作物の利用目的が公益的な性格を有するような場合（外部効果が存在する場合²³）においては、当事者同士の交渉に委ねることでは社会全体として必ずしも著作物の利用が望ましい形で進まない場合も考えられる。また、このようなケースの中には、著作物の利用の態様が、対価の無い権利制限には馴染みにくいもの（著作権者の利益との衝突の度合いが大きいもの）も含まれる。

このように、当事者同士の契約に委ねることが適切でなく、当該分野での著作物利用が政策的に期待され、かつ、対価の無い権利制限には馴染みにくい利用態様については、報酬請求権の仕組みを積極的に使っていくことが考えられる。また、報酬請求権については、利用条件や対価決定のメカニズムに、当事者以外の第三者が一定程度関与するという点に大きな特徴があると考えられる²⁴。このため、報酬請求権を具体的に活用するに当たっては、当事者以外の第三者の関与の程度や方法のあり方についての検討が重要となる。

なお、報酬請求権と前述の拡大集中許諾は、対価を支払えば著作物を円滑に利用できるという点で共通しているが、報酬請求権は、特段の条件を法定しな

²³ 例えば教育機関における著作物の利用は、社会全体が教育効果を享受するという点で正の外部効果を生じると考えられる。

²⁴ このような報酬請求権の特徴分析については、田村委員より示唆をいただいた。

い場合には差止請求権が制限されるため、利用を拒否できないのに対し、拡大集中許諾の場合、一般的に、当該枠組みでの利用を望まない権利者が離脱できる仕組み（オプト・アウト）を有している点で異なる。

④グラデーションを持った取組の必要性について

著作権制度の見直し、特に権利制限規定を新たに設けるかどうか、その際どの程度の柔軟性を確保すべきか、といった議論に対しては多くの意見が寄せられるが、賛否は大きく分かれることが通常である。このような意見の相違は、それぞれが権利制限に該当すべきものとして念頭においている著作物の利用態様の違いから生じていると考えられる。

一つの視点は、著作物を本質的に利用する行為を念頭に置いている場合である。例えば、書籍のような有償著作物について丸ごと電子化しフルテキストで配信するといった行為である。権利者の中には、現状でもデジタル・ネットワーク環境において無数の海賊版が出回っており、自身の商業的利益が侵されている中で、権利制限規定に柔軟性を持たせることによってこのような行為が助長されてしまえば、侵害対応のコストを益々上昇させることになりかねないとの強い懸念が存在する。

これに対して、一般的に権利制限規定は、著作物をそのまま複製して配布する海賊版のような行為を正当化するものではない²⁵。しかしながら、デジタル・ネットワークに繋がる、海外を含めた無数の者が著作権法を正しく理解するか、悪意をもって解釈しないかという限界がある。このような権利制限の趣旨を逸脱する行為に対しては、訴訟を提起して解決を図るべきとの意見もあるが、デジタル・ネットワーク環境では一つの著作物について多数の利用者が存在しうるため、全てについて訴訟で対応するのはやはり限界がある。このため、多くの場合、権利者は、いかに悪質、深刻な侵害行為であっても抑止しきれないのが現状である。

もう一つの視点として、著作物をデータの、あるいはごく部分的に利用することを念頭に置いている場合がある。デジタル・ネットワークの進展に伴い、研究開発の分野や情報ネットワーク産業の分野等において、形式的には著作物の複製等が行われているものの、著作物の実質的な価値を享受するもの（即ち、著作物を人間が「見たり」、「聴いたり」すること）とは評価されないデータの利用形態が多く現れてきた。また、検索エンジンのように、ネットワーク上に存在する大量の情報から所在を提示するために必要な範囲での表示がなされる場合も存在する²⁶。データの利用については、元来の著作権法の保護の趣旨とは異なること、また、所在提示のための部分的な表示については、大元のコ

²⁵ 米国においても、単なる書籍の電子化は transformative ではなくフェア・ユースに該当しないと判断されている（ペンギンブックス事件、アリゾナ連邦地裁平成 27 年 5 月 11 日）

²⁶ 検索エンジンに関しては、平成 21 年著作権法改正により権利制限の対象となっている。

コンテンツの発見・発掘にも寄与することなどから、広く権利制限の対象とすべきという意見がある。

このような利用の態様は、多くの場合著作権者の利益と大きくは衝突しないと考えられる。また、当該利用に社会的意義が認められる場合があると考えられる。しかしながら、コンプライアンスの要請等の観点から、対応する権利制限規定が存在しない行為については萎縮が働いてしまうことも考えられる。

著作権者の利益と大きく衝突せず社会的意義が認められる利用について利用者が萎縮し、権利の実効性の限界により権利者は正当な利益を得られない一方で、明らかに違法な利用によって不正に利得を得ている者が存在する。即ち、権利制限規定やライセンスの仕組みの有無に関わらず、海賊版サイト等で著作物をそのまま複製・ネット公開し、広告収入等の利益を不当に得ている者である²⁷。こういったサイトの中には、要請を受ければ削除等するもののすぐさま同じようなサイトを別に立ち上げるなど、ライセンスや対価還元に応じる意思を持っていないと考えられるものも存在する。このような極めて悪質な侵害行為は、クリエイターやコンテンツ産業が著作物を再生産する環境に多大な影響を与えうるものである。

このように、著作権制度を取り巻く課題は複層的なものであり、対策についても、何か一つで全てを解決しようとするのではなく、権利制限規定、集中管理、裁定制度、報酬請求権化など多様な政策手段の中から適切なものを選択し、課題に対し柔軟に解決する、グラデーションをもった取組を進めていくことが必要である。

具体的には、次世代の著作権システムのあり方として、

- ① 情報の収集・蓄積とその利用方法・戦略が付加価値の新たな源泉として重要となる中、新たなイノベーションへの挑戦が進まないことは社会全体の損失である。このため、社会的に望ましい利用であって、利用行為の性質・態様が著作権者の利益を不当に害するものでなく、かつ民間での取引が成立し難い状況にある場合などについては、新しい取組に対する萎縮がなされないような制度を目指していくこと、
- ② 新たなイノベーションの中には、著作権者への対価の還元が必要と考えられるものも当然含まれる。コンテンツの多様な利活用とコンテンツ産業の収益確保を両立していくために、円滑なライセンスの仕組みの拡充を図っていくこと、なお、このような仕組みは、「ライセンスの仕組みがなく流通が進まないので無許諾・無償で使う」といった論理に対抗していくためにも重要である、

²⁷ このような海賊版流通については、日本のコンテンツが正規流通していない国や地域においては、コンテンツの浸透やファンの獲得に寄与する面もあるものの、適切な正規流通がある市場に向けて提供されてしまえば市場の発展を阻むことになりかねない。

③ 著作物の海賊版サイトのように、保護の必要性の高い著作物に対する悪質な侵害行為を許さない著作権システムを構築していくこと、が必要である。

このような多様な視点で取組を進めることにより、著作物の創作主体であり文化を国内外に発信する権利者、著作物を含む情報を活用し新たなイノベーションに取り組む利用者、著作物や新規ビジネス等の便益を享受するとともにその担い手にもなる消費者、のいずれの立場においても、メリットを享受できるような関係を目指していくべきである。

(3) 方向性

デジタル・ネットワークの進展により著作物を含む情報の利活用が一層多様化していく中、変化に対応し社会全体の利益を最大化していくためには、多様な政策手段を活用した柔軟な解決が図られる、新たな著作権システム（次世代著作権システム）を構築していくことが必要である。

次世代著作権システムの実現に向けては、国による制度的対応、民間によるライセンス円滑化、官民連携した保護の実効性の強化など、多様な視点に基づき、できるところから迅速に実行に移すという考え方の下、今後、以下の事項について具体的な取組を進めていくことが必要である。

- 新たなイノベーションに柔軟に対応するとともに、日本発の魅力的なコンテンツの継続的創出を図る観点から、デジタル・ネットワーク時代の著作物の利用の特徴を踏まえた対応の必要性に鑑み、一定の柔軟性のある権利制限規定について検討を進める。併せて、著作権を制限することが正当化される視点を総合的に考慮することを含むより一層柔軟な権利制限規定について、その効果と影響を含め検討を進める。以上の検討を踏まえ、早期の法改正の提案に向け、柔軟性のある権利制限規定についてその内容の具体化を図る。
- 新たな柔軟性のある権利制限規定の導入に当たっては、予見可能性の向上等の観点から、対象とする行為等に関するガイドラインの策定を含め具体的な検討を行う。
- 孤児著作物に係る裁定制度についてより活用しやすいものとなるよう、利用者の探索コスト軽減の仕組みや、一定の場合について裁定に係る補償金の後払いを可能とすることについて、具体的な検討を行い、早期に所要の制度等整備を実施する。
- 孤児著作物を含め団体が管理していない著作物を含め網羅的に利用する場合への対応の観点から、実施ニーズや中核となりうる団体が存在する分野などを念頭に、拡大集中許諾の導入可能性について、法的正当性、実施する団体・対価等のあり方を含め検討を進める。
- 裁定制度や集中管理を含めた円滑な権利処理の基盤として重要な権利情報

を集約化したデータベースの整備を、官民が連携して分野ごとに進めていく。

4. デジタル・ネットワーク時代の国境を越える知財侵害への対応

(1) 現状と課題

我が国として、デジタル・ネットワークの進展に対応し、情報を活用した新規ビジネスやイノベーションを促進していくためには、デジタル・ネットワーク環境において発明やコンテンツ、営業秘密など、付加価値の源泉となる情報が適正に保護され、収益が確保される環境を整えていくことが重要である。

他方で、デジタル・ネットワークの進展により、知財制度上保護されている情報がインターネット上で不正流通する事態が増加している。2014年度の知財侵害事犯の検挙数のうちインターネットを利用した事犯が占める割合はおよそ3/4を占めるに至っている(2010年度は約6割)²⁸。また、知財侵害被害を受けた企業のうち、インターネット上で被害を受けた企業の割合は、2012年度以降、6割を超える高い水準にある²⁹。特に、音楽やアニメ、ドラマなどのコンテンツ産業は、国境を越えるインターネット上の知財侵害行為の拡大により、既に大きな影響を受けている状況にある³⁰。

<これまでの主な取組>

我が国では、インターネット上の知財侵害に対して、これまでも官民を挙げ様々な対策を講じてきている。

例えば、違法アップロードされたコンテンツのサイト運営者等に対する削除要請、侵害者に対する権利行使といった直接的な対策の他、セキュリティソフト会社と連携した侵害サイトのフィルタリング、検索サービス会社と連携した侵害サイトの検索結果への表示抑制、侵害サイトのオンライン広告出稿抑止要請、銀行口座の凍結といった周辺対策が、関係省庁と連携して、あるいは著作権関連団体・コンテンツ企業等の民間主導によって実施されている。経済産業省や総務省と一般社団法人コンテンツ海外流通促進機構(CODA)が行った、中国、韓国等の動画共有サイトを対象に違法動画コンテンツの削除要請をする実証実験では、極めて高い確率で削除がなされるなどの効果が出ている。

また、民間主体の取組として、オークションサイトにおける模倣品・海賊版販売対策の観点から、オークションサイトの運営者等と権利者が連携し、自主基準の策定、それに基づく自主パトロール、侵害サイトの削除措置、侵害品出品者に対する利用アカウント停止等の取組を推進している例もある³¹。

政府としても、サイバーパトロールや権利者との連携等によって端緒情報の

²⁸ 不正商品対策協議会ホームページ

²⁹ 特許庁「2015年度模倣被害報告書」(2016年3月)

³⁰ インターネット上の海賊版被害額(推計)として、中国4都市における日本のコンテンツ被害額が年間約5600億円との調査結果がある(平成25年度文化庁調査)

³¹ インターネット知的財産権侵害品流通防止協議会ホームページ

収集に努め、著作権法違反等の取締りを推進している他、民間と連携し、サイト運営者や中国、韓国、ASEAN 等外国政府との対話、国内外におけるセミナー開催等、知財保護に対する消費者意識向上の啓発を継続的に行っている。

その他、インターネット上の海賊版の大規模削除要請、海賊版サイトから正規版サイトへの誘導する仕組みの構築、消費者への普及啓発を一貫して取り組む「Manga-Anime Guardians (MAG) Project」といった官民連携による戦略的な施策も実施されてきた。

<課題>

これらの取組は一定の成果を上げているものの、近年、インターネット上の知財侵害は、より巧妙化、複雑化、営利目的化に変化していると言われている。なかでも、コンテンツ等の海賊版被害については、侵害コンテンツを提供するサーバーを国外に設置するなど、国を基本とした従来の知財制度では対応が難しい事例が顕在化している。

例えば、日本国内向けに海賊版 DVD などを販売する海外の e コマースサイトについては、2012 年以降、日本の権利者団体が、当該サイトの運営者が所在していると見られる国（海賊版 DVD の仕出し国）の関係当局に対し繰り返し対応を促しているものの、管理サーバーが自国外に設置されている等の理由により一切対策が取られないまま侵害行為が続いている。

また、侵害コンテンツ本体を検索されにくくする一方で、消費者を侵害コンテンツに誘導する情報のみをインターネット上の目立つところに置くなど、法の網をすり抜けようとする悪質な侵害の態様も存在する。侵害コンテンツへの消費者のアクセスにおいて、リンクのみを集めて掲載するサイト（以下「リーチサイト」）は大きな影響力を発揮している。例えば、違法動画の視聴回数について、リーチサイト経由の動画は、リーチサイトにリンクが掲載されていないものに比べ、60 倍以上多いという調査結果もある³²。このようなリーチサイトは、現在の著作権法上、明確に侵害と言い切れないため、削除要請を行っても対応がなされないなど、現行制度では措置が難しい事態が生じている。さらに、リーチサイトが海外に設置されたサーバーに置かれているケースも多く、対応を一層困難にしている。

このように、海外のサーバーから日本市場に侵害コンテンツを発信することで利得を得たり、侵害コンテンツへの消費者のアクセスを誘導することにより広告収入を得るなど、国境を越えて往来するインターネット上の知財侵害実態として、コンテンツ産業に多大な影響を与える悪質な行為が見受けられる。

このような観点から、本委員会では、インターネット上の知財侵害として想起される様々な類型のうち、コンテンツ産業で実際に起きている国境を越える

³² 電気通信大学「リーチサイトにおける知的財産侵害実態調査」（2012 年 3 月）

悪質な侵害行為を念頭に、対策の必要性やあり方について検討を行った。

(2) 論点

①対応の基本的考え方

インターネット上の知財侵害行為のうち、コンテンツ産業の商業上の利益を現に侵すような悪質な侵害に対しては、より一層の対応強化が必要である。対策を検討する際には、本当に悪質な侵害に対して効果が及ぶよう、対象となる侵害行為の範囲や要件をどのように設定するかが極めて重要である。また、著作権に対して皆が詳細な知識を有している訳ではないことを考えれば、被害の大きさやそれに対する対策の必要性・効果等について丁寧に説明していくことが重要である。

侵害対策で経済効果を出すためには、正規版の流通促進策とバランスを取って進めていくことが必要である。特に、正規版コンテンツが展開していない国や地域において海賊版を一掃するとすれば、その国の日本コンテンツのファンが目にする機会を減らし、安価でアクセスしやすい他のコンテンツに流れるだけになりかねない点には留意が必要である。

また、国民一人一人が気軽に著作物に接し、発信する時代において、何が違法なのか、何が活用できるのかといった知財に関する知識や、制度の背景にある知財の意義の理解や創造性の涵養に向けた教育の充実が重要である。

このような基本的考え方の下、諸外国での対応例を参考にしつつ、国境を越える悪質な侵害行為に対する今後の取組のあり方について整理を行った。

②リーチサイト対策について

侵害コンテンツ本体と、消費者を侵害コンテンツに誘導するリーチサイトが別々に設置、運営されていることで、侵害コンテンツが拡散しやすいという実態が存在する一方で、現状、リーチサイトに対し有効な措置を講じられないとの問題がある。

リーチサイトは侵害コンテンツを直接保有・発信等していないため、現行著作権法上、著作権侵害として法的措置を取れるかどうか必ずしも明確になっていない。このため、現状として、リーチサイトに対し削除通知を出しても、リンクを削除せず無視されるケースが多く見られる。また、検索エンジン提供者に対し、検索結果からの非表示要請を行っても、違法性が明確ではないため対応がなされないとの報告がある³³。

極めて悪質なリーチサイトが侵害コンテンツの違法流通に現に大きな役割を果たしている一方で、法的根拠が不明確であるために実効的な措置が取れないという状況に鑑みれば、リーチサイトを通じた侵害コンテンツへの一定の誘導

³³ 次世代知財システム検討委員会第五回において民間有識者報告

行為については、法的措置が可能であることを明確にすることを含め、法制面での対応など具体的な検討を進めることが必要である。その際、法的対応の具体的な方法については、みなし侵害規定の整備によることも考えられるとの意見があった。

検討に際しては、法的対応がなされるべき行為の範囲について、その悪質性等を踏まえた検討を行うことが求められる。また、情報を紹介するのみ、単にリンクを張るのみといった行為は基本的に著作権侵害に該当しないというこれまでの考え方との関係を含め、言論・表現活動の自由とのバランスに留意することが必要である。

法的対応がなされるべき行為の範囲については、「営利目的」（営利性）、「大量に」（大量性）、「業として」（継続性）の観点から一定の限定をする案や、軽微なものは除き、警告しても止めないような悪質なものが対象となるよう、「侵害コンテンツを拡散する目的をもって」、「侵害コンテンツであることの情を知って」という要件を付す案、非親告罪化の対象³⁴を参考に、市販されている著作物であること、それを原作のまま利用する行為であること、著作権者の権利を不当に害するようなものであること、といった要件を付す案などが挙げられた。

なお、デジタル・ネットワーク環境において、悪意あるリーチサイトを排除する一方で、正規版に導くサイトが消費者に発見されやすくしていくことが重要である。

① オンライン広告について

知的財産権を侵害するコンテンツの発信は、従来のようにアクセス数の多さを競う無償の愉快犯やファンによる情報共有ではなく、広告収入を見込んだ営利目的のものが多くなっており、犯罪者・犯罪組織への資金提供に繋がりがねないとの指摘がある。また、侵害コンテンツを提供するサイトやリーチサイトは通常、消費者からは対価を取らず広告収入でサイトを運営しているため、広告収入を絶つことによる効果は非常に高いと考えられる。このため、オンライン広告対策について、優先的に検討していくことが必要である。

他方で、オンライン広告は数が多く、実態についてはよく分かっていない。このため、まずはオンライン広告の実態調査を進めることが必要である。その上で、オンライン広告を停止する対象となるサイトの要件や、広告停止の手法などについて検討を進めていくことが適当である。

④ サイトブロッキングについて

英国など欧州の国々では、インターネット上の知財侵害への対応措置として、

³⁴ 環太平洋パートナーシップ（TPP）協定に伴う制度整備のあり方等に関する報告書（案）、平成28年2月 文化審議会著作権分科会法制・基本問題小委員会

侵害サイトを消費者が閲覧しようとする場合に、閲覧を仲介するインターネットサービスプロバイダー等がそのアクセスを遮断する措置（以下「サイトブロッキング」）を導入している例がある³⁵。我が国においては、児童ポルノ流通対策において、削除要請の取組と併せてサイトブロッキングの仕組みが整備・運用されている。

我が国において、インターネット上の知財侵害行為に対しサイトブロッキングを導入することに対しては、権利者からの削除要請に応じず有効・適切な措置を講ずる手段のない悪質な海外サイトに対しては必要ではないかとの意見や、欧州諸国では、一定の厳格な条件の下、サイトブロッキングの可能性が認められつつある状況を踏まえ我が国でも議論の対象としていくべきとの指摘があった。

他方で、世界中と自由に繋がって情報共有するというネットの基本理念と相容れない、表現の自由との関係、ドメインを変更してしまえば無効化されてしまうため実効性に限界がある、といった観点から慎重な意見が多くあった。さらに、対象となるサイトの判断基準や運用体制、名誉棄損・プライバシー侵害など他の法益侵害とのバランスなども課題になると考えられる。

以上を踏まえ、サイトブロッキングについては、英国等諸外国における運用状況の把握等を通じ、他に対抗手段が難しい悪質な侵害行為として念頭に置くべき行為の範囲、実効性の観点や、円滑な情報の流通や表現の自由等の観点から、是非を含め引き続き検討していくことが適当である。

⑤海外サーバー上での侵害行為に対する法的対応について

知財侵害サイトが海外サーバー上にある場合に、当該行為に対し日本法が適用されうるかどうかの問題となる。このような問題は、海賊版などの著作権侵害のみならず特許侵害の場合にも起こり得る。例えば、海外に置かれたサーバーから国内向けにインターネット上のサービスが提供されている場合に、当該サービスの中でネットワーク関連の特許が侵害されるということが起こり得る。

昨今の国際私法の考え方によれば、海外サーバーから発信されていても日本向けであることが明らかであるものであれば、日本法が適用されると考えられている。例えば、このような解釈を明確化していくなど、海外サーバー上での侵害行為に対する法的保護のあり方について検討していくことが適当である。

⑥プラットフォームとの連携強化について

インターネット上の知財侵害への対応に関して、動画共有サイトの運営者や検索エンジン提供者など、インターネットにおける情報流通を媒介する者（以

³⁵ 知財侵害へのサイトブロッキングを導入している主な国として、英国、フランス、デンマーク、オーストリア、ノルウェー、イタリア、スペイン、韓国、シンガポール、マレーシア、インドネシア、インド、オーストラリア、アルゼンチンがあるとされている（平成28年1月時点）

下「プラットフォーム」)の協力は必要不可欠である。また、プラットフォームは現状、どの国の政府よりもインターネット上の知財侵害に対し対処する力を持つと考えられる³⁶。

知財侵害対応に関するプラットフォームとの協力関係を強化していくためには、例えば、プラットフォームの自主的な取組や検索結果の表示等に関する権利者とプラットフォームの意見交換がより本格的に進むような後押しをしていくことが考えられる。また、プラットフォームがどのような権能を持ち、それに対しどこまで責任を負うべきなのかについて、引き続き検討を進めていくことが適当である。

(3) 方向性

インターネット上の知財侵害行為のうち悪質な侵害に対して、各種の方策を適切に組み合わせることにより総合的な対応を図っていくことが必要である。方策の検討に当たっては、問題ないと考えられる行為を過度に規制しないよう、対象となる侵害行為の範囲や要件を明確にしていくことが重要である。具体的には、今後、以下の事項について、取組及び検討を進めていくことが適当である。

- リーチサイトへの対応に関して、一定の行為について法的措置が可能であることを明確にすることを含め、法制面での対応など具体的な検討を進める。その際、知的財産権の保護と表現の自由等とのバランスに留意しつつ、対応すべき行為の範囲の在り方についても検討を行う。
- オンライン広告対策に関し、実態調査を行うとともに、それを踏まえつつ、悪質な知財侵害サイトに対するオンライン広告への対応方策について、具体的な検討を進める。
- インターネット上の知財侵害に対する諸外国におけるサイトブロッキングの運用状況の把握等を通じ、その効果や影響を含めて引き続き検討を行う。
- 海外サーバー上での侵害行為に関し、一部または全部の発信元が海外にあるが、ネットワークを通じて我が国ユーザーを対象とするサービスの提供における知財の適切な保護のあり方について調査研究を行う。
- インターネット上の知財侵害対策の実効性を高めるため、プラットフォームとの連携の促進や、プラットフォームの影響力に関する調査分析を行う。

³⁶ 関連して、欧州では個人データの取扱いに関し「忘れられる権利（人々はインターネットから自身の過去の情報を削除できる権利を有するべきとの考え方）」への対応という形で、検索エンジン提供者に一定の責任を負わせることが試みられているとの指摘もあった。

おわりに

本報告書において、デジタル・ネットワーク化に対応した次世代知財システムのあり方として、①デジタル・ネットワーク時代の著作権等知財システム、②AI、3D、BD 等の新たな情報財の創出に対応した知財システム、③デジタル・ネットワーク時代の知財侵害対策について、課題と方向性の整理を行った。

本報告書で示した方向性を具体化するためには、検討結果を踏まえ、関係機関において適切な措置を確実に実施することが求められる。その際には、ここ十数年のデジタル・ネットワークに対応したイノベーションが海外主導で進んできたことへの危機感や、我が国としてどのようにこれに勝ち抜いていき優位性を確保していくかといった問題意識を、社会にわかりやすく伝えていくことが必要である。

本委員会の議論を通じ、デジタル・ネットワークの進展により情報を巡る環境が激変している中で、本報告書で取りまとめた課題や取組の方向性は、いわば通過点であり、今後、人間が創作した情報について幅広く保護対象とする著作権法について、「創作性とは何か」、「保護すべき情報とは何か」といった根本に立ち返って議論を行い、時代に合った法体系を構築していくべきといった問題提起もなされた。

現在の著作権法は、2021年に施行から50年を迎える。50数年前と現在とでは、生成される情報の量も種類も、情報を利活用する方策も大きく変化したことを鑑み、現行法制度に込められた議論の蓄積を踏まえつつ、新しい情報保護の枠組みとしての次世代の著作権制度のあり方について、今後、具体的な検討を開始することが必要である。