

第180回国会 文教科学委員会 第6号

平成二十四年六月十九日(火曜日)

午前十時開会

委員の異動

六月十九日

辞任	補欠選任
蓮 舫君	はた ともこ君
山本 博司君	長沢 広明君

出席者は左のとおり。

委員長	野上浩太郎君
理事	

	鈴木 寛君
	那谷屋正義君
	橋本 聖子君
	水落 敏栄君

委員

	神本美恵子君
	斎藤 嘉隆君
	谷 亮子君
	はた ともこ君
	藤谷 光信君
	森 ゆうこ君
	蓮 舫君
	石井 浩郎君
	上野 通子君
	熊谷 大君
	義家 弘介君
	山本 博司君
	柴田 巧君
	自見庄三郎君
	横峯 良郎君

衆議院議員

修正案提出者	河村 建夫君
修正案提出者	下村 博文君
修正案提出者	馳 浩君
修正案提出者	松野 博一君
修正案提出者	池坊 保子君

国務大臣

文部科学大臣	平野 博文君
--------	--------

副大臣

文部科学副大臣	高井 美穂君
---------	--------

大臣政務官

外務大臣政務官	加藤 敏幸君
---------	--------

文部科学大臣政務官	神本美恵子君
-----------	--------

事務局側

常任委員会専門員	古賀 保之君
----------	--------

国立国会図書館側

館長	大滝 則忠君
----	--------

政府参考人

警察庁生活安全局長	岩瀬 充明君
法務大臣官房審議官	岩尾 信行君
文部科学省生涯学習政策局長	合田 隆史君
文化庁次長	河村 潤子君

参考人

慶應義塾大学大学院メディアデザイン研究科教授	岸 博幸君
日本弁護士連合会事務次長	
弁護士	市毛由美子君
日比谷パーク法	

律事務所代表弁
護士 久保利英明君
一般社団法人イ
ンターネットユ
ーザー協会代表
理事 津田 大介君

本日の会議に付した案件

- 政府参考人の出席要求に関する件
- 著作権法の一部を改正する法律案(内閣提出、衆議院送付)
- 参考人の出席要求に関する件

○委員長(野上浩太郎君) ただいまから文教科学委員会を開会いたします。

政府参考人の出席要求に関する件についてお諮りいたします。

著作権法の一部を改正する法律案の審査のため、本日の委員会に、理事会協議のとおり、警察庁生活安全局長岩瀬充明君外三名を政府参考人として出席を求め、その説明を聴取することに御異議ございませんか。

〔「異議なし」と呼ぶ者あり〕

○委員長(野上浩太郎君) 御異議ないと認め、さよう決定いたします。

○委員長(野上浩太郎君) 著作権法の一部を改正する法律案を議題といたします。

政府から趣旨説明を聴取いたします。平野文部科学大臣。

○国務大臣(平野博文君) おはようございます。よろしくお願ひいたします。

この度、政府から提出をいたしました著作権法の一部を改正する法律案について、その提案理由及び内容の概要を説明申し上げます。

我が国の著作権制度については、これまでも逐次整備を進めてまいりましたが、文化芸術立国、知的財産立国の実現に向けて一層の充実が必要となっております。

この法律案は、近年のデジタル化、ネットワーク化の進展に伴い、著作物等の利用態様が多様化しているとともに、著作物等の違法利用、違法流通が広がっていることから、著作物等の利用の円滑化を図るとともに、著作権等の適切な保護を図るため、必要な改正を行うものであります。

次に、この法律案の内容の概要について御説明を申し上げます。

第一に、いわゆる写り込み等に係る規定の整備を行うものであります。

著作権者等の利益を不当に害しないような著作物等の利用であっても形式的には違法となるものについて、著作権等の侵害としないことを明確にすることにより、著作物等の利用の円滑化を図るため、写真の撮影等の対象として写り込んだ著作物等の利用、著作権者の許諾を得るための検討等の過程で必要と認められる利用、技術の開発又は実用化のための試験の用に供するための利用、情報通信技術を利用した情報提供の準備に必要な情報処理のための利用について、権利者の許諾なく行えるようにするための措置を講ずるものであります。

第二に、国立国会図書館による図書館資料の自動公衆送信に係る規定の整備を行うものであります。

国立国会図書館の有する電子化された資料を広く国民が有効に活用できるようにするため、国立国会図書館が電子化された資料を公立図書館等に対して自動公衆送信すること、また、公立図書館等において、その利用者の求めに応じ、送信された資料の複製物を一部提供することについて、権利者の許諾なく行えるようにするための措置を講ずるものであります。

第三に、公文書等の管理に関する法律に基づく利用に係る規定の整備を行うものであります。

公文書等の管理に関する法律では、国立公文書館等の長は、行政機関等から移管された歴史資料として重要な公文書等について、適切な記録媒体により永久に保存しなければならないこと、また、利用の請求があった場合にはその写しの交付等を行わなければならないこととされております。

このため、国立公文書館等の長や地方公共団体等の設置する公文書館等の長が公文書等の永久保存や写しの交付等を行うに当たっての著作物等の利用について、権利者の許諾なく行えるようにするための措置を講ずるものであります。

第四に、技術的保護手段に係る規定の整備を行うものであります。

今日では、DVD等が広く普及しておりますが、このDVD等に用いられている暗号型技術を回避するプログラム等が出回っているため、こうしたプログラム等が規制の対象となるよう、DVD等に用いられている暗号型技術を技術的保護手段の対象に加えることとしております。

なお、この法律は、一部を除いて平成二十五年一月一日から施行することとし、所要の経過措置を講ずることとしております。

以上が、この法律案の提案理由及びその内容の概要であります。

何とぞ、十分御審議の上、速やかに御可決いただきますようお願いをいたします。

以上でございます。

○委員長(野上浩太郎君) この際、本案の衆議院における修正部分について、修正案提出者衆議院議員池坊保子君から説明を聴取いたします。池坊保子君。

○衆議院議員(池坊保子君) ただいま議題となりました著作権法の一部を改正する法律案に対する衆議院における修正部分につきまして、その趣旨及び内容の概要を御説明いたします。

衆議院における修正により、違法に配信されているものを知りながら、有償の音楽、映像を私的使用目的で複製する行為、いわゆる私的違法ダウンロードについて罰則を設けるとともに、私的違法ダウンロードの防止に関し、国民に対する啓発、関係事業者の措置などについての規定を政府提出法律案に追加することといたしました。

その内容の概要を御説明いたします。

まず、私的違法ダウンロードに対する罰則を設けることといたしました。

すなわち、一、私的使用の目的をもって、二、有償著作物等の著作権又は著作隣接権を侵害する自動公衆送信を受信して行うデジタル方式の録音又は録画を、三、自らその事実を知りながら行って著作権又は著作隣接権を侵害した者は、四、二年以下の懲役若しくは二百万円以下の罰金に処し、又はこれを併科することとしております。

また、私的違法ダウンロードの防止の重要性についての国民の理解を深めることが重要であると考え、国及び地方公共団体に対し、私的違法ダウンロードの防止に関する啓発、未成年者に対する教育の充実を義務付けることといたしました。

その他、関係事業者の措置に関する規定、法律の施行後一年を目途とする検討条項等を設けることとしております。

以上が、本法律案の衆議院における修正部分の趣旨及びその内容の概要でございます。

何とぞ、御審議の上、御賛同を賜りますようお願い申し上げます。

○委員長(野上浩太郎君) 以上で趣旨説明及び衆議院における修正部分の説明の聴取は終わりました。

これより質疑に入ります。

質疑のある方は順次御発言願います。

○森ゆうこ君 おはようございます。

久しぶりに質問をさせていただきますけれども、今回の改正に関しましては、利用の拡大を図るために様々な改正がされるわけでございます。そういう意味では、著作権を守りつつ、しかし一方、利用拡大を図るということで、そのことによって更に知的財産立国という方向へ進んでいくものということで、政府提出の法案に対しては、私は、当然のことながら、提出時の責任者でもございましたので、是非成立を願うところでございます。

今回の改正におきまして、利用規定が様々提示されているわけでございますけれども、条文を読みましても、やはりなかなか一般には分かりにくいというふうな御指摘も既にございます。分かりやすく周知すべきではないかと思ひますし、その準備も進んでいるというふうに思ひますので、そのことについてまず御答弁をいただきたいというふうに思ひます。

○国務大臣(平野博文君) 森さんとういう立場で質疑をするとは思っていませんでしたが、改めて、この法案について、実質その当時副大臣としていろんな御指摘に対する案文を考えていただいておりますから、もう言わずもがなでございますが、改めて、御質問でございますから、御答弁をしたいと思います。

今回、特に写り込み等の規定について、条文的にはどこまでなのかということが非常に分かりにくい、こういうことで、分離が困難であるといった、そういう言葉でありますとか、軽微な構成部分といった言葉があるので、具体的にどういう場面を想定しているのか分かりにくいと、こういう指摘に対して私どもとしては、より具体的な内容を国民に理解をいただく、こういう観点で、この法律を通していただいた後に、その趣旨や要件、改正法が本当に適用されない等の具体的な事例を示した資料を作成し、可能な限り国民に分かりやすく説明をしまひり、周知を徹底していきたいと、かように考えております。

○森ゆうこ君 ありがとうございます。

今回の規定の改正に限らず、この著作権の問題というのは、なかなか条文を見ても理解をしづらいくところが多々ございます。そういう意味で、国民の皆さんが、この著作権を擁護する、権利を擁護するというと同時に、その例外規定として許されている利用の拡大ということについて更に理解が深まるように、分かりやすい周知徹底に御努力を更にいただきたいというふうに思ひます。

今回、様々な改正がございますけれども、衆議院の方でもいろいろ御指摘があったところでございますが、障害者に関して少し伺いたいというふうに思ひます。

特にICT技術の活用というのは、障害者の皆さんにとって非常に福音をもたらすといひますか、何と言つたらいいんでしょうか、パワードスーツといひますか、障害者の皆さんの持っている力を拡大して、例えば相手とコミュニケーションをすることがなかなか難しい、自分の意思を伝えることが難しいという障害者の皆さんでも、技術を利用してそういうことが可能になるということを特に特別支援学校などで私も視察をさせていただいて痛感したところでございます。

障害者の情報アクセス権が保障されるように録音図書等が活用される環境をきちんと整備をしていく必要があるというふうに思ひますけれども、その点について御答弁をいただきたいというふうに思ひます。

○国務大臣(平野博文君) 今、森先生から御指摘がありましたように、インターネットの進展あるいは携帯情報端末等の普及に伴い、障害者の権利に関する条約をめぐる状況等を踏まえつつ、障害者における情報の格差を解消していく、また解消していかなくやならないと、こういうことは極めて重要でございます。

このため、これまで著作権法を逐次改正する中で障害者のための自由利用の範囲を拡大をしまひりました。特に平成二十一年度の改正におきましては、今、森先生から御指摘ございましたように、視覚・聴覚障害だけでなく発達障害等の方々にも広く広げる、こういうこと、また録音図書の作成主体として、ボランティア団体についても法人格の有無にかかわらず文化庁長官の指定により可能にすると、こういうことでやってきたわけでありまひす。実際、これまでNPOや法人格のないボランティア団体、翻訳グループ等を十五団体指定しており、こうした指定を通じ幅広く録音図書の作成が行われるようにしてしまひっております。

今後、更に平成二十一年度の改正を活用した録音図書等が広く利用されるように進めるため、関係団体に対し改正法の内容をより一層周知をしまひりたい、関係者間の連携協力を推進していくことが重要であると思ひっておりますので、御指摘を含めて前向きにとらえてまいりたいと、かように考えています。

○森ゆうこ君 ありがとうございます。

今大臣からおっしゃっていただきました障害者の皆さんを支援する、そのようなグループの皆さんの力を活用して、それをネットワーク化して、更に障害者の皆さんの情報アクセス権が保障されるように、そして情報格差を是正するようにお取り組みをいただきたいというふうに思ひます。

政府提出法案については、そもそも野党の皆さんも元々賛成であるというふうに伺っております。しかし、衆議院の方で違法ダウンロードの刑事罰化について、今修正案の御説明があったわけでございますけれども、閣法、内閣提出法案の修正という形で提出をされました。しかし、この法案に関しましては、これまでも議員立法という形で準備がされてまいりました。けれども、急に修正案ということで提出をされたわけでございます。

閣法の修正案ということではなくて、やはり議員立法で出すべきであったというふうに私は考えておりますけれども、なぜ議員立法ではなく修正案という形で御提出をされたのでしょうか。

○衆議院議員(池坊保子君) 違法ダウンロードの刑事罰化は、アーティストの著作権などを保護することに加え、音楽文化、映像文化の振興、音楽産業、映像産業の健全な発展なども目的とするものです。そのために、著作権等の適切な保護に資するために提出されている内閣提出法案に付加していただきたい内容として、議員立法ではなく、内閣提出法案の修正案として提出したところです。

私は、本来は、修正案ではなくて、閣法にこれが入ってほしいというふうに考えておりました。先ほど大臣がおっしゃいましたように、文化芸術立国そして知的財産立国の実現を目指すならば、やはり私は文化芸術に携わっている人への保護というものも必要なのではないかと思います。

私は伝統文化に携わっておりますけれども、今まで文化芸術は国の支援なくして自助努力で大方やってまいりました。だけれども、このITなどが進んでまいりますと、もう自助努力だけではやっていくことができなくなりました。私は、国は最低限の文化芸術を保護するそうした法律を作ってほしいというふうに思っておりますので、本来ならば、私は、二十一年ですか、作られましたときにもきっちり刑罰を付けるべきではあったが、この中に、修正案にしななければならなかったことをむしろ残念に思っているぐらいで、そのために修正案にさせていただきました。これは文化庁が閣法にしてほしかったと私は願っております。

○森ゆうこ君 今そういうお話なのでございますけれども、じゃ、前回改正の際、これは違法ダウンロードということが規定をされたわけでございます。要するに、著作権者が認めていない著作物についてのダウンロードについては違法であるというふうにされた

わけでございますが、前回改正の際に刑事罰化は見送られたわけですけれども、その理由を教えてください。

○衆議院議員(池坊保子君) ダウンロードが違法であるという、こういう私は意識が少なかったのではないかなと思うんですね。国民の、私は、段階的に……(発言する者あり)これ、なされるの、ごめんなさい。つい熱が入りました。

○大政務官(神本美恵子君) 森委員、副大臣のときに御一緒に私もこの法案を担当してまいりましたのでもう重々御承知のことかと思えますが、改めて御確認の御質問だと思います。

平成二十一年の著作権法改正によって、違法配信と知りながらダウンロードする行為は違法とされた、しかしこれが刑事罰化されなかったのはなぜかという御質問でございます。

一つは、個々人の違法ダウンロード自体は軽微であること、二つ目に、家庭内で行われる行為についての規制の実効性の確保が困難であることなどから、刑事罰の対象とされなかったものでございます。

このほか、平成二十一年法改正前に文化審議会において実施された意見募集では、利用者保護の観点から、特に未成年者である利用者に対する適切な保護や指導を行うことについて配慮すべきとの意見も寄せられたところでございます。また一方では、個々人の行為は軽微とはいえ、ネット上では違法複製物が瞬時にかつ広範に拡散する、また、実効性の確保が困難とはいえ、刑事罰化によって一定の抑止効果が期待できるのではないかなというふうなことから、刑事罰化すべきとの意見があることも承知をしております。

○森ゆうこ君 説明していただくまでもなく、皆さん御存じのとおりでございます。青少年を含め、広く一般の国民がその対象となる新たな刑事罰の導入に、私はもう慎重にも慎重を期するべきであるというふうに考えておりました、ちょっと熱が入りましたと、池坊先生のお考えも分かるんですけども、私は、この刑事罰化、現時点における刑事罰化については反対でございます。

それでは、文科省にもうちょっと伺いたいんですが、前回改正以降、違法ダウンロード防止のために対策が取られてきたということなんですけれども、でもまだ不十分でございますし、特に青少年のICT教育を充実させる必要があると考えますけれども、その点についてお答えをいただきたい。

そして、エルマークの普及また違法アップロードの取締りの状況はどうなっておりますでしょうか。ダウンロード、何億件もあるわけですから、それは法の実効性という観点からしても、むしろアップロードについての取締りをきちんと行うべきではないかというふうに考えますけれども、その状況はいかがでしょうか。

あわせて、前回の改正、ダウンロードの違法化について、この適用実態をどのように把握しているのか。前回の改正の結果、それがどうなっているのかという実態把握をしないまま拙速に刑事罰化ということは極めて拙速であるというふうに考えますが、その適用実態はどのように把握していらっしゃるでしょうか。

○副大臣(高井美穂君) 一点目のICT教育に関してでございますけれども、森先生が本当に率先して副大臣時代から取り組んでこられたことで、情報化の進展に応じて、情報モラル、またメディアリテラシー、情報リテラシーという青少年に対する情報教育というのは本当に充実は大変だと思っておりますし、本当に森前副大臣がやってこられたとおりに思っています。

学習指導要領において、小中高の学校の各教科通じて知的財産の保護などの情報モラルを身に付けることや、またコンピューターそれから情報通信ネットワークなどの情報手段を適切に活用するための学習活動の充実というものを図りました。そして、文部科学省、総務省、関係団体等が連携して、子供たちのインターネットの安心、安全な利用に向けた講座、e-ネットキャラバンというものなどを実施をしたり、保護者、子供、幅広い年齢層を対象とした啓発活動もやっております。

引き続き、情報教育に向けた取組について推進をまいりたいと思います。

あと、違法アップロード取締りの状況に関してですが、数字的なものも含めてちょっと政府参考人の方から答えさせます。

○政府参考人(河村潤子君) 平成二十一年法改正で違法ダウンロードの規定が設けられました後の幾つかの状況、事実関係を申し上げます。

一つは、違法サイトを識別するためのエルマークというものをサイトに付けるということが行われておりますけれども、二十四年五月九日時点で二百五十四社、千四百七十サイトがこのエルマークの表示をいたしております。これは、平成二十一年四月、およそ三年前の時点では百八十社の千百三十三サイトでしたので、増加傾向にあるということでございます。

それから二つ目に、インターネットを利用した著作権法違反の検挙件数と、それからアップロード検挙件数でございますが、警察庁によりますと、インターネット利用著作権法違反事件の検挙件数は平成二十三年に四百九件、そのうちいわゆる違法アップロードの検挙件数が二百七十八件と聞いております。

また、平成二十一年の法改正で設けられましたこの違法ダウンロード規定の適用状況、これによりまして民事訴訟が提起されたような例があるかという点についてでございますけれども、関係団体からはこの規定によって民事訴訟を行われた例は今のところないというふう聞いております。

○森ゆうこ君 まだ前回の改正の効果を十分に活用するということまでは行っていないということでございます。

修正案提案者に伺いたいんですけども、前回の改正で、この刑事罰化ということについては、利用者保護の観点からこれは慎重にと、様々な懸念があるということで見送られたわけですけれども、今の報告のように、前回改正の適用実態というものもまだまだ不十分な状況。そういう中で、前回改正で見送られた刑事罰化を実施する環境が整った、あるいは整いつつあるということで、何というんでしょうか、刑事罰化、今回提出されたというふう思うんですけども、その具体的な根拠を教えてくださいませんか。

○衆議院議員(池坊保子君) 改正著作権法の施行後は、関係省庁や業界団体の周知もあって、違法に発信されているものであることを知りながら、私的使用目的のダウンロード行為が違法とされたことについての認識は、私は定着しつつあるのではないかなと思います。しかしながら、そのような中であっても、認識の広がりとは別に、改正著作権法の施行が違法発信、違法ダウンロードを通じた違法な音楽等の流通量の減少に与えた効果については限定的であるとされておりますから、それらのことを考えますと一層の対策を講ずる必要があると思います。

この修正案は、そうした状況を踏まえ、アーティストの著作権などの保護に加え、音楽文化の振興、音楽産業の健全な発展なども目的として、関係事業者に対し、違法に発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ダウンロードする行為を防止するための措置を講ずる努力義務を課すとともに、こうした行為に対する罰則を設けようとするもので、どのような環境整備がなされてきたのか、それは刑罰化するに足りる条件がそろったのか具体的に示せということではございますが、まずは、私が申し上げたいのは、二十一年まではダウンロードは違法だよという意識が国民の中に私はなかったというふうに思います。これを二十一年に文化庁が、これは違法なんですよということを初めて示しました。示したことによって、国民は、ああそうなのかな、ダウンロードはいけないんだなということを私は初めて知ったのではないかなと思います。そのときに刑罰を私は付けてもよかったのではないかなと思いますけれども、森委員がおっしゃるように、刑罰を付けるには、やはりきめ細やかな丁寧な段階的な私は処理というものが必要だと思います。そして、三年たちました。三年たって、やはり法律にちゃんとこれは違法だというふうにかかれておりますので、それに対して刑罰を付けることは私は当然なのではないかというふうに考えております。

それで、他党の反対なされた方が、何で反対するのと申し上げたら、未成年者が多いからだとおっしゃいました。じゃ、未成年者は泥棒でもいいのと私はお答えしたんですけども、軽微でも悪いことは悪いんだと思うんですね。一億円盗んでも、千円盗んでも、百円だから盗んでいいということでは私はないというふうに考えております。

これは一例で、日本レコード協会の調査によれば、一年間に違法ダウンロードされるファイルの数は四十三・六億ファイルに上ると推定されています。これは、正規音楽発信のダウンロードの約十倍のファイルが違法にダウンロードされているという計算になっております。

ですけれども、これは一例でございます、私はやはり、悪いことをしたら罰せられることは、未成年者であっても正しく規律を守るということを教えていくべきであって、同時に、この法律の中にあつては未成年者への教育ということをやっております。これをしっかりとさせるべきというふうには私は考えております。

○森ゆうこ君 間違つたこと、違法であることをしたら罰することは当然だということなんですけれども、本当に違法かどうか分かるようになっていとお考えなんでしょうか。恐れ入りますけれども、どの程度先生がインターネットユーザーでいらっしゃるのか、法案提出者の皆さんがどの程度インターネットというのを使っているのか。もちろん平野大臣も含めて、私は先生方いろいろこの件に関してお話ししますと、ああ使っていない人には分かってもらえないのかなというふうに感じることがございました。どれが違法なのかどうかということが判別しにくい、また権利者自体、アーティスト自体が無料でアップロードをしている場合もありますし、どれが違法になるのかということ、非常に今の時点では、エルマークも見分けにくいですし、これが非常に難しいということを指摘しておきたいと思つています。

で、違法ダウンロード刑事罰の犯罪構成要件はどうなっておりますでしょうか。そして、その運用はどういうふうになるのでしょうか。

○衆議院議員(池坊保子君) この修正案で罰則が科せられる行為というのは、著作権法第三十条第一項に定める私的使用の目的をもって、有償著作物等の著作権又は著作隣接権を侵害する自動公衆送信を受信して行うデジタル方式の録音又は録画を、自らその事実を知りながら行って著作権又は著作隣接権を侵害する行為、これは著作権法第百十九条第三項にございます。

分かりやすく言うと、私的使用の目的をもって、インターネット上で著作権又は著作隣接権を侵害して違法に発信されている本来であれば有償の著作物について、それが違法に発信されていることを認識しながらダウンロードをする行為を想定しております。

恣意的な運用がなされるのではないかと懸念がたくさん私のところにも寄せられております。私もそのことに対して全然配慮しなかったわけではございません。そういうこともあるのかなと思つてはいたしましたが、しかし、今回罰則を科そうとしている行為に対する捜査もまた令状主義の枠内にあるものでございまして、無制限に捜査機関のネットへの介入を認めるものでもなければ、介入の性質を変容させるものでもありません。令状がなくて踏み込むなどということはございません。

また、警察において捜査権限の濫用があつてはならないということは言うまでもなく、そのことについては既に、「その権限を濫用することがあつてはならない」、警察法第二条第二項。

このような懸念を払拭すべく、改正法案の附則において入念に、「第百十九条第三項の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。」ということをしかりと明記しております。

インターネットに対してあなたは全てを知っているとおっしゃいますと、森委員よりははるかに劣つているとは思いますが、このことに関しまして私は大学生の人たちやいろんな人たちに聞きました、これはどうなのということ。そういうような意見も集約させていただいたことも申し加えたいと思つています。

○森ゆうこ君 ありがとうございます。

しかし、自らその事実を知りながら行って著作権又は著作隣接権を侵害する行為、これはどのような行為なのかということをも具体的に説明していただかないと分からないわけですね。

例えば、メールが送られてきます、そこに添付されているファイルがございます、メールが知り合いから送られてきたので、それを開けて、そしてダウンロードすると。これをその人が、自らその事実、違法であると、違法にアップロードされたものであると、そして送られてきたものであると、それは、自らその事実を知りながら行って著作権又は著作隣接権を侵害する行為にこれは当たるのでしょうか。

○衆議院議員(池坊保子君) 息子が私に、それを開けて私に送る、これは捜査の対象にはなりません。

○森ゆうこ君 息子がとおっしゃいましたか。

○衆議院議員(池坊保子君) 息子。ですから、例えて申しましたので、森さんが私に送ってくださる、そして私がそれを開ける、それは捜査の対象にはなりません。

○森ゆうこ君 メールを送信した人がその対象になるということですか。

○衆議院議員(池坊保子君) 罰則を科そうとしている行為は、著作権又は著作隣接権を侵害する自動公衆送信を受信して行う、だから、それを行うデジタル方式の録音又は録画です。自動公衆送信とは……(発言する者あり)もうよろしい。はい。

○森ゆうこ君 いや、だから、その条文は具体的にはどうなのかということをお聞きしているんですよ。どれが違法でどれが違法じゃないのか判別が難しいということをお聞きしているんです。それはお分かりになりますか。極めてグレーゾーンが多いわけですね。

じゃ、自らその事実を知りながらというのほどまでを言うんですか。これは恣意的な運用につながるというふうには指摘しているわけですよ。もっときちんと具体的にお答えください。

○衆議院議員(池坊保子君) 具体的にお答えしても御理解いただけないようですが、ここの中にもございますように、違法と知りながらという条文がございます。違法と知らないで出して、それを森さんが違法と御存じなくて、まあ森さんは非常にITにはお詳しいでしょうからそういうことはあり得ないのでしょうか、知らなくて、私が受けた場合には、それはここには入らないということでございます。

○森ゆうこ君 だから、自らその事実を知りながらというところが、本当に故意にやったのかどうかということについて、本人は故意にやっていないというふうに言ったとしても、そういう事実があるじゃないか、ダウンロードした事実があるじゃないか、キャッシュも含めて、そういうことが違法であるというふうにして捜査の対象になるわけですよ。しかも、家庭の中に踏み込んで、そのPCをそういう疑いがあるということで持っていかれて、いろんなことを捜査されるわけですね。このことについて私は問題提起をしているんです。

今、ちょうど法務委員会で小川前法務大臣が質問をしていらっしゃいます。皆さん御存じのように、指揮権発動という言葉が出てまいりました。官僚の無謬性といいますが、警察あるいは検察、あるいは司法は間違わないのだ、正しい捜査がなされるのだ、恣意的な運用はされないのだというふうには強く主張されても、現実問題として、検察官が証拠を捏造し、その反省に基づいて出直しましょうと言っているときに、捜査報告書を捏造して検察審査会を悪用した、こういう事実が明らかになっている。

しかも、この事実は、先生は見ているじゃないかと思つても、ロシア語のサイトを通じてその捏造をされた捜査報告書がインターネットにアップされて、全ての国民が見ることが既に可能になっております。

そういう状況の中で、私は、これは極めて多くの国民が対象になるその新しい刑事罰というものを導入するというものについては、今のやり取りの中でもはっきりとしないわけですよ。お答えは拒否されたわけですが、

極めて慎重になるべきであるというふうには思つていますが、法務省、来ていらっしゃると思つても、私は、改めて申し上げます

が、青少年を含め多くの国民が対象となる違法行為の刑事罰化には慎重には慎重であるべきだというふうに思いますが、今申し上げましたように、今現在、特に捜査報告書の捏造、これは誰が見ても全く別物である。田代検事の捜査報告書と石川知裕衆議院議員の隠し録音したその取調べの状況の反訳書を比べてみて、全部が記憶違いだということになれば、それはその人の認知能力を疑わざるを得ないような、それだけ全くの別物が、もう国民が全部見ているんですよ。そういう中で、捜査当局は何もしようとし、そして法務省も何もしようとしな。だから、小川前法務大臣は指揮権発動ということに言及をされたわけです。

これはどうするんですか、田代検事の捜査報告書捏造問題は、どのように対処されるんですか、法務省。

○政府参考人(岩尾信行君) 御指摘の問題につきましては、現在、検察当局が告発を受理いたしまして鋭意捜査中である上、これと並行して必要な調査を行っているところでもありますので、法務当局といたしましては、検察当局の行っている捜査及び調査の結果を待ち、これを踏まえて適切に対処することになるものと考えております。

○森ゆうこ君 反省がないわけですよ。

先ほども申し上げましたけれども、インターネットを利用していらっしゃる方、いらっしゃらない方、これはもう本当に情報革命なわけですね、使っていないとなかなかこの問題点ということについて御理解いただけないのかなというふうに思って大変残念なんですけれども、これは本当に恣意的な不当捜査、別件逮捕、そういうものに間違いなく私はつながると思いますし、これだけ広く、特に青少年も含めて犯罪のこの処罰の対象に既になっているわけです。しかも、「自らその事実を知りながら行つて」という部分が非常に曖昧です。非常に曖昧であります。

少なくともこの部分について、もっときちんと整理をされてしかるべきではないかというふうに思いますが、条文を繰り返し読むのではなくて具体的にお答えください。池坊先生じゃなくて、ほかの方はどうなんですか。もっときちんと教えてください。

○衆議院議員(馳浩君) まさしく運用において恣意的な捜査がなされるといけないということは当然でありますけれども、例えばメールのやり取りで、具体的に、これが違法であるということを知っていてそれでもダウンロードしたとか、繰り返し行ったとか、広範囲に多人数とやり取りを行ったとかということが明らかである場合には、まさしくこれは捜査の対象になるべきものと私は思っております。

条文の具体性ということを上申上げれば、一度や二度行っても違法かといえば確かに違法にはなりますけれども、何度も何度も繰り返しそういうことを行つてはいけないということを使うために運用上の配慮規定を設けましたし、青少年に対する教育的な配慮も条文として書いたところでありますので、一罰百戒というものではなく、こういったことは、違法なものをダウンロードしてはいけないということを明確に今後していくことが国民に対する啓発としても必要なことだというふうに考えております。

○森ゆうこ君 時間ですから終わりますけれども、まさしく今おっしゃったように一罰百戒そのものではないかというふうに思います。刑事罰化をしなくても、もっと、こういうことは違法なのである、やってはいけない、著作権を保護しなければいけないということについて、もっとまずは啓発活動をすべきであるというふうに思いますし、衆議院の方で、法の施行日が、まずはその周知徹底の方が先に来るから大丈夫なんだというふうにおっしゃいますけれども、たった三か月で何ができるんでしょうか。

そういう意味で、私は閣法には大賛成でございますけれども、衆議院のその修正部分、ダウンロードの刑事罰化については、これは非常に危険であるというふうに重ねて申し上げまして、そして反対であるということを上申上げまして、私の質問を終わります。

○水落敏栄君 自由民主党の水落敏栄でございます。どうぞよろしくお願いをいたします。

注目されている大切な大切な法案でありますので、これから早速質問に、いろんなことを申し上げたいので、早速質問に入らせていただきたいと思っております。

まず、写り込み規定のガイドラインについて、文部科学省にお伺いをいたします。

今回の改正案では、いわゆる写り込み、これは付随対象著作物としての利用等にかかわる規定が整備されております。これについては、一つ、写真撮影、録音、録画の場合に限り、二つ目は、対象物から分離困難な付随物や音を、三、軽微な構成部分として複製、翻案し、その後利用することができる、四、ただし、著作者の権利を不当に害してはならないとされておりまして、具体例としては、写真や映像の背景に映画のポスターや絵画などが写る場合が想定をされております。

しかし、映画のポスター、これは外すことができますけれども、そうすると分離困難なものではないから、これ違法になるんでしょうか。また、現在はデジタル技術が発達していますので、写真や録画については写り込みを画像処理で消去、これ分離することは比較的容易に行えるわけでありまして、いまだ基準としては曖昧で、現場では分離性、困難性ということで迷いそうですので、対象物から分離困難な付随物について何らかのガイドラインが必要ではないか、こう考えておりますけれども、文部科学省のお考えをお聞かせください。

○政府参考人(河村潤子君) 改正法案第三十条の二のいわゆる写り込み規定に該当するためには、分離することが困難であるなどの要件に合致する必要があるとございます。その判断は、創作時の状況、創作、例えば写真を撮るといふその行為でございますが、その創作時の状況に照らしまして、ある著作物を創作する場合に付随して対象となった別の著作物、これが法文上、付随対象著作物となっておりますけれど、これを除いて創作することが一般的な社会通念の上で困難であるというふうに客観的に認められるか否かという点から判断するということになります。

こう申し上げても、なかなかこの判断基準は、条文から具体的な内容を把握することが容易であるとは申せないと私も存じます。

今回の写り込み規定の改正については、改正法の施行までの間にその趣旨や要件、改正法はこういう場合だったら適用をされませんといったような例などを具体的に示した資料を作成をいたしまして、できる限り国民の皆様に分かりやすく説明し、周知をしていきたいと存じます。

○水落敏栄君 続いて質問をいたします。

フェアユースに対する考え方ですね。これも文部科学省にまずお聞きしますが、アメリカの著作権法には日本のように私的使用のための複製という制限規定はないわけでありまして、他人の著作物でも公正な利用ならば著作権侵害書ではないというフェアユースと呼ばれる規定があります。今回の著作権法改正の大本は、内閣の知的財産戦略本部が平成二十年、二〇〇八年に策定した知的財産推進計画において、包括的な権利制限規定の導入も含め技術進歩等に対応し得る知財制度の在り方等を検討することでありまして、これは文化審議会著作権分科会ですけれども、ここにおいて権利制限の一般規定、いわゆる日本版フェアユースの検討が始まったということをお知らせいたします。

今回の改正法案では、四つの個別分野について条件を設定した上で、著作物の利用の円滑化を図ることとされておりまして、これは権利制限の一般的な規定とは異なって、フェアユースとは言えないと考えます。改正法案を批判するのではなくて、私的な複製をどこまで許すのかは国のコンテンツ政策の根幹でありまして、必ずしもフェアユースを導入しなければならないというわけではないと思っております。

後でTPPIについて簡単に質問を行いますけれども、政府内においてどのような議論を経て日本版フェアユースから今回の個別分野における対応となったのか、お答えください。

○政府参考人(河村潤子君) 著作物の利用の多様化が進む状況の下、アメリカ型のフェアユース規定のように著作物の利用場面を特定しないで、幾つかの考慮要素を規定するのみで自由利用が許されるかどうかは司法の判断に委ねるべきと、こういう御意

見があるのは議員御指摘のとおりでございます。

こうした意見なども踏まえまして、知的財産戦略本部で作られました知的財産推進計画、累次のもので権利制限の一般規定、これは日本版フェアユース規定とも言われておりますけれども、この導入に向けて検討するということが言われました。特にベルヌ条約等の著作権に関する条約等の規定も踏まえて、規定ぶり、規定の仕方について検討を行って結論を得るべきであるという指摘がありました。

これらの知財計画を踏まえまして、文化審議会、具体的には著作権分科会でございますが、で更に検討した結果、アメリカ型フェアユース規定については、判例法主義のアメリカにおいて百三十年に及ぶ膨大な判例を明文化したものであって、実定法主義の我が国とは状況が異なること、また、刑罰法規としての明確性を欠き、罪刑法定主義の点から我が国としては問題があること。さらに、居直り侵害と呼ばれるような行為も助長する懸念があるということで、権利者団体を中心に反対の意見が強いことから、審議会において我が国の導入は困難であるという結論となりました。

そこで、審議会としては、関係者のヒアリングなどを行いまして、著作物の利用に具体的に支障が生じているのはどういう事例であるかということなどを多く集めました。これを三つの類型に整理をした上で、今までよりは一定程度包括的な要件を定めた規定を設けることが適当であるということとなりました。

今回の改正案は、この審議会での二年間にわたる慎重な検討結果を受け、更に政府内でも法案化に向けて検討を重ねました結果、刑罰法規にも求められる明確性の原則に配慮しつつ、最終的には四つのいわゆる権利制限規定を設けることとなったものでございます。

○水落敏栄君 後でまた関連の質問を行いますので、よろしくお願いを申し上げたいと思います。

この度の著作権法の一部改正につきましては、衆議院において熱心な議論がなされて、その上で、法案の修正をやっていただくなど大変な御苦労があったということもお聞きをいたしております。

そこで、これからは修正案に対する質問をさせていただきませうけれども、私の持ち時間が四十二分間でございますので、通告させていただいた項目全て質問ができないことをあらかじめお断りをさせていただきたいと存じます。

まず、修正案に対する質問でございますが、その一つとして、違法ダウンロードの具体的な損害についてお聞きをいたしたいと思います。

著作権制度の目的には、一定期間作品が無断で利用されず、利用からは対価を得られることで、創作者とそれを支える人々が作品で生活の糧を得る機会を保障する、それが更なる創作の原動力になるという面があると思います。しかし、膨大な違法ダウンロードが行われて著作権者などの利益が損なわれているという事実が今回の修正案が策定された必要性の裏付けになっていると思っておりますけれども、具体的にはどのぐらいの件数の違法ダウンロードが行われて、どのぐらいの損害が発生しているのか、改めて提案者にお伺いしたいと思います。

○衆議院議員(河村建夫君) 御指摘の点でございますが、日本レコード協会などの調査によりますと、一年間に違法ダウンロードされるファイルの数は四十三・六億ファイルに上ると推計されておるところでございます。これは、正規音楽配信されております、有料であります、このダウンロード数の約十倍のファイルが違法にやられていると、こういうふうな計算になります。

また、レコード協会等も、これに伴ういわゆる損害額といいますが、販売価格に換算をいたしますと六千六百八十三億円になると、このような推計が出されておるところでございます。

○水落敏栄君 改めて驚いたわけですが、四十三億六千ファイル、約十倍、また金額にすると六千六百億円という損害ということになるわけで、大変なことだと思っております。

そこで、現時点での罰則化の必要性なんですけれども、平成二十二年一月の改正著作権法の施行によりまして違法配信と知りながら行うダウンロード行為が違法とされてから、二年とちょっとしかたっておりません。罰則を設ける前に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いう、こうした意見がありますけれども、これについて提案者の御見解をお伺いします。

○衆議院議員(河村建夫君) 先ほどの議論にもございました。今御指摘もあつたところでございます。

これは、あの改正法が行われてから、関係省庁、業界団体の周知がされております。違法に配信されているものであることを知りながら私的使用目的のダウンロード行為は違法だと。これは、映画におきましても、映画の盗撮は十年、一千万の罰金、また、この違法ダウンロードもいわゆる違法であるということは周知されるようになりました。こういうことで認識は広がっておるというふうに思います。

しかし、いわゆるアーティストの皆さん、音楽事業者の皆さん等々からも、実はこの問題はこの二十一年、二十二年の議論以前、もう十年前から非常に大きな問題だということ指摘してきたことなんだということで、今のような数字もこれありで、改正前からもされておった。一方、アップロードさえ押さえればいいと言われる、これを十年、一千万ということだと。それなら、それに見合う法律が当然必要ではないかという議論は前からあつたわけでございます。

それを踏まえた形で、一層の対策が、今回のこの改正が十分でない、限定的であるというふうな考えて、立法府の不作为についても指摘を受けたところでございまして、一層の対策を講じると、このように考えて罰則化に踏み切ったと、こういうことでございまして。

○水落敏栄君 続いてでありますけれども、ただいま河村先生の御説明のとおり、インターネット上に著作権を侵害する違法なファイルが次々と配信をされて、多くの人々がそれをダウンロードするような事態が生じていることについては本当に憂慮すべきことであると云わざるを得ないわけでありまして、知的財産立国を掲げる我が国にとっては、このような事態に適切に対処することがインターネット社会を発展させる上でも非常に重要なことであると考えております。

そこで、そのことで今回の修正案が提出されたこと、こういうふうな理解しておりますけれども、まず、この修正案で罰則が科せられることになる行為、どのような行為なのか提案者に具体的にお聞きしたい、確認をしたいと、このように思います。

○衆議院議員(河村建夫君) 法律用語としては、著作権法第三十条第一項に定める私的使用の目的をもって、有償著作物等の著作権又は著作隣接権を侵害する自動公衆送信を受信して行うデジタル方式の録音又は録画を、自らその事実を知りながら行って著作権又は著作隣接権を侵害する行為と、こういう難しい言葉になっておりますが、平たく言えば、私的使用の目的ではあるが、インターネットで著作権あるいは著作隣接権を侵害して違法に送信されている、これは有料のものをしかも違法に配信されている、これを意識しながらダウンロードするという、この行為を想定してこのような表現に、法律用語としてこのようにうたっているところでございます。

○水落敏栄君 本当に具体的に御説明いただきました。ありがとうございます。

次に、やはり修正の提案者にお聞きしたいんですけれども、インターネット社会の健全な発展についてお聞きしたいと思っております。

修正案に対しましては、私的使用目的で違法に配信されている有償の音楽、映像を違法と知りながらダウンロードする行為を処罰の対象とすることによって、インターネット社会の健全な発展が阻害されるのではないかと懸念が、議論があるように一部で示されております。修正案に対して国民の皆さんの間に懸念があるのであれば、それを丁寧に払拭していくのも私たち立法者の役割だと、このように思います。

そこで、まず、インターネット社会の健全な発展が阻害されるのではないかと懸念に対して提案者の御見解をお伺いします。
○衆議院議員(河村建夫君) 先ほど来も御説明申し上げておりますが、違法に配信されているということを知って有償のものを、あるいは音楽、映像、私的用途でやるということ、これはそのアーティストの著作権やレコード会社の著作権隣接権、これを侵害することになるだけではなくて、これが大量に繰り返される、意図的に行われる、故意に行われる、このことがアーティストが次に作品を送り出そうとする意欲を失わせる。音楽界はこれではもう駄目ですとおっしゃる経営者の皆様もいらっしゃいます。そのようなことも放置していいのかということ、むしろインターネット社会を健全に導くためには、一方では、やっぱり駄目なものは駄目だということの著作権に対する考え方をきちっと位置付ける必要があるのではないかと、それによってインターネット社会が健全に発展していくのではないかと、このように考えておるところであります。

○水落敏栄君 ありがとうございます。

次いで、ネット社会に対する規制なんですから、この修正案の文言の解釈次第ではネット社会全体の検閲にもつながり、警察の捜査権の肥大化を招く危険があるのではないかと懸念が一部でございます。さらに、罰則に実効性を持たせようとする、かなり薄い嫌疑で個人のパソコンを押収できるようにすることになりますが、それは人々のプライバシーを侵害する度合いが大きくなるのではないかと懸念もあるわけでございます。ネット社会全体の検閲につながらないか、あるいは薄い嫌疑で個人のパソコンを押収されるのではないかと、こうした懸念に対して提案者の御見解をお伺いします。

○衆議院議員(河村建夫君) 公権力であります捜査機関がネットへの介入、このことが、一つ典型的な例としてはプロバイダーから、いわゆるアクセスログを停止させるということがあるわけでございます。しかし、このようなことをやろうとすれば、これはやっぱり裁判官の発する令状がなければならぬ、いわゆる令状主義に基づいておるわけでございます。今回の修正案ももちろんこの令状主義の枠の中にあるわけでありまして、ちょっとの疑いで無制限にそういうことができるというものでは決してなくて、令状なくして踏み込む、こういうことはできるわけではございません。したがって、令状主義の中身が今回の法律によって変わるというものではありませんので、捜査機関が過度にネットへ介入するという懸念はないというふうにご覧になっておられますし、薄い嫌疑で個人のパソコンを押収されたりプライバシーが侵害されるんじゃないかと、私はこの懸念は当たらないのではないかと、このように考えます。

○水落敏栄君 ありがとうございます。

やはり、もう一つ懸念がありますのは、警告なく処罰されるのではないかと、こういうことでもあります。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ダウンロードする行為を行った者に対し、事前の警告もなくすぐに処罰するというのは問題ではないかと懸念がございまして、このことについて、いかがなんでしょうか。

○衆議院議員(河村建夫君) 確かに、まさにさっき申し上げたような軽微な違法ダウンロードを契機として、それをどんどん取り締まっていって、あるいは、特にこういう社会は子供もたくさんおります、そういう配慮がやっぱり当然されるということは既に法律の中にもそういうことは書いてございますけれども、例えばこの修正案で、一曲しかやらなかったと、しかしそれは違法に配信されていることを知って有償の音楽、映像を私的使用目的でダウンロードする行為に当たると、一曲であろうとそれは確かに当たるわけでありまして、しかし、その一曲を広く広めるために意識をして意識的に多くの人を例えば集めてそれをまたアップロードするとか、それがまた繰り返して行われているとか、それが非常に大きな影響を与えるんだというようなことの認定等々、これはやっぱり、親告罪ではありますが、そういうのが対象になるかということについてはやっぱり刑事政策的な考慮が必要な問題だろうというふうには思います。

親告罪でもございまして、権利者団体は告訴を行うに当たってはやっぱり事前に御指摘のようなしかるべき警告を発するという事は、こういうことは当然なければならぬ、そのように私は考えます。

○水落敏栄君 ありがとうございます。やはり提案者のおっしゃること、正しいんじゃないかと、私もそのように思っております。

次に、ネットの表現や利用への萎縮効果について提案者にお伺いします。

ネット上に配信されているファイルは違法なものや適法なものが混在しているわけでありまして、利用者はどれが違法か適法か区別ができないと思います。したがって、ネット上の表現やネットの利用に萎縮効果をもたらすんじゃないかと懸念がございまして、これについては提案者の御見解、いかがでしょうか。

○衆議院議員(河村建夫君) このところ、確かに御指摘のような面がこれまでも指摘されてきたところでございます。

ただ今回、修正案は、まさにさっきちょっと御説明申し上げました故意犯ですね、あえてそれを承知の上でやるという故意犯が処罰の対象になるということであって、構成要件に該当する客観的事実の認識が必要になってくるわけでございます。したがって、ダウンロードしようとする有償の著作物が著作権と著作権隣接権を侵害し、これを侵害して違法に配信されるということを知っているということがまず必要になってくるわけで、これ違法であるかどうか分らなかったということになると、これは罪に問われないわけでありまして、

この修正案では、有償著作物等を公衆に提供し、又は提示する事業者に対して、違法に配信されているものであると知りながら有償の音楽、映像を私的使用目的でダウンロードする行為を防止するための措置を講ずるように努めることを求めている、これは改正附則にもあります。そういうことを考えますと、さっき話が出たエルマーク、こういうものが普及されることによってこのように懸念はなくなっていくだろうと、このように思いますので、いわゆる情報倫理教育といいますか、またエルマークをどんどん進めていく、並行してそういうことをやっていくことが必要だろうというふうには思います。

この事業者の措置に係る規定は罰則の規定よりも早く、平成二十四年十月一日としておりますが、公布の日から施行となっておりますので、罰則の規定が施行されるまでの間に利用するサイトが適法か違法かの区別が容易になることが見込まれておるわけでございます、このようなことを普及することによってですね。したがって、適法か違法かの判断にちゅうちょしてネット上の表現やネットの利用に萎縮効果をもたらすのではないかと懸念は、私は当たらないのではないかとこのように考えます。

○水落敏栄君 ありがとうございます。よく分かりました。

次に、故意犯の立証についてでございます。

修正案では明らかに故意犯だけを罰することとしておりますけれども、外見上が全く同じ行為であるのに、その行為をどのようにして立証するのかという懸念がありますが、これについてはいかがでしょうか。

○衆議院議員(下村博文君) お答えいたします。

この修正案においては故意犯のみを罰則の対象としておりまして、構成要件に該当する客観的事実の認識が必要でございます。したがって、知らなかったという場合には対象とはならないわけでございます。

このダウンロードしようとする有償著作物が著作権又は著作権隣接権を侵害して違法に配信されたものであると知っていると、知っているということが必要ということになるわけでございます。この点を明確化させるために、この修正案において追加される著作権法の第百九条第三項において、あえて「その事実を知りながら」、そういう文言を規定いたしまして、ダウンロードしようとする有償著作物等が著作権又は著作権隣接権を侵害して違法に配信されたものであることの認識が必要であるということを入念的に規定してございます。

そのようなことから、この規定によって処罰されるのはダウンロードしようとする有償著作物等の配信が違法であると知っている場合に限られるということになりますので、違法に配信されたものであることを全く知らずにダウンロードした場合は、これは罪には問われないということでございます。