

海賊版対策で浮上したサイトブロッキングの論点

若江 雅子 ●読売新聞編集委員

政府は2018年4月、海賊版対策としてサイトブロッキングを打ち出した。「知的財産の保護」か「通信の秘密」かをめぐって展開された論争は、デジタル社会がかかえる重い課題を浮き彫りにした。

インターネット上でマンガや雑誌が無料で読める「海賊版サイト」が問題となる中、政府が対策として打ち出した「サイトブロッキング」が大きな論争を巻き起こした。インターネット時代に入り、その規模が拡大している知的財産の侵害と、サイバー空間の自由を支えてきた「通信の秘密」。対立する価値の調和をどうはかつていくべきなのか、重い課題が突きつけられている。

■急浮上した「緊急対策」

知的財産戦略本部と犯罪対策閣僚会議が、海賊版サイトに対する「緊急対策」を決定したのは2018年4月13日¹。「漫画村」「Anitube」「Miomio」の3サイトを名指して、事実上、通信事業者にサイトブロッキング実施を「要請」する内容だった。

通信事業者の衝撃は大きかった。ブロッキングは、憲法と電気通信事業法が保障する「通信の秘密」を侵害する措置となるためだ。特定のサイトへの通信を遮断するためには、まずは全ての通信を監視する必要がある、海賊版サイトを閲覧しようとしているユーザーだけでなく、無関係のすべてのユーザーの権利を侵害することになる。

ところが政府決定は、ブロッキングは「通信の秘密の侵害に当たる」としながらも、3サイトのブ

ロッキングは刑法の緊急避難の要件を満たすため違法性が阻却できるとの見方を示したのである。

法律家や通信事業者、消費者団体などは一斉に反発した。批判は主に以下の2点だった。

1点目は、著作権侵害サイトのブロッキングが「緊急避難」に当たるという解釈への批判。刑法の緊急避難とは、自分や他人に危険が差し迫る中、危険を避けるためにやむを得ず行う場合は違法性が許される、との考え方である。ただ、そのハードルは極めて高く、(1)現在の危険がある、(2)やむを得ない回避行為である、(3)生じた害が避けようとした害を超えない—の要件を全て満たす必要があるとされている。日本で緊急避難によるブロッキングが認められているのは、2011年4月から始まった児童ポルノサイトのブロッキングのみである。これは、ブロッキングによって国民の通信の秘密を侵害する重さと、被害児童の受ける苛烈な人権侵害の重さを比較し、ギリギリの判断で認められたものだった。これに比べ、著作権は財産権であり、削除や検挙の可能性がある上、損害も損害賠償によって補填可能な点から緊急避難の要件は満たさないと解されてきたのである。

実は、児童ポルノサイトへの導入の際にも「一つ認めれば、他の権利侵害にも拡大するのではな

2017年夏頃～	「漫画村」の閲覧数が急増、正規の電子版サイトの売上が伸び悩む
2018年2月16日	知的財産戦略本部の「検証・評価・企画委員会」でブロッキングがテーマに
同年3月19日	菅官房長官が記者会見で発言。「ブロッキング含め、あらゆる方策の可能性を検討」
同年4月13日	知的財産戦略本部の犯罪対策閣僚会議が「緊急対策」発表。「3サイトへのブロッキングが適当」
同年4月23日	NTTグループが「ブロッキングを実施する」と発表
同年4月26日	中澤弁護士がNTTコミュニケーションズを提訴
同年6月22日	知的財産本部に海賊版サイト対策検討会を発足
同年10月15日	第9回目の検討会で、「とりまとめ」断念
同年10月30日	「検証・評価・企画委員会」で座長が「とりまとめはできなかった」と報告

出典：著者が作成

いか」と警戒が広がっていた。これに対し、この問題を検討していた有識者の研究会が著作権侵害での適用は「不可能」と整理した²という経緯もあった。

もう1点は、法治主義や民主主義のプロセスの逸脱との批判だった。憲法が専門の宍戸常寿東大教授は、立法プロセスを回避して、政府が法解釈の変更により重要な議論に答えを出すことに対する危惧を示した上で、「いったん、理由のない解釈変更で通信の秘密に穴を開けることを認めれば、著作権侵害だけでなく、名誉毀損などにも広がるだろう。特定の政党を批判するサイトでも、政府から要請があればブロッキングできて当然という社会になっていいのだろうか」と述べていた³。

■政府決定までの経緯

この政府決定に唐突な印象を抱いた人は少ないだろう。実のところ、それまで海賊版サイトのブロッキング問題が、国民に開かれた形で具体的に議論されることはほとんどなかった。2016年から知的財産推進計画⁴で、諸外国でのブロッキング運用状況を把握することが課題として盛り込まれたり、著作権の専門誌に関連の論文⁵が掲載されたりしたことはあったが、あくまで著作権分野を専門に活動する関係者、いわゆる「知財村」で検討されていたに過ぎない。

にわかに現実味を帯びたのは、政府決定の約2か月前の2月16日に開かれた知的財産戦略本部の「検証・評価・企画委員会コンテンツ分野会合（第3回）⁶」でのことだったとされるが、この日の会合は非公開で、執筆時現在、議事録も公開されていない。メンバーも権利者の立場で参加する委員でほぼ占められ、憲法や電気通信事業法に詳しい法律家や、消費者代表は含まれていなかった。つまり、著作権侵害の被害者の主張は通りやすく、反対する立場の声は届きにくい環境下で検討が進められてきたということになる。

もちろん、当時、出版業界の置かれた状況は苦しく、早急な対応が必要だったことは間違いない。海賊版サイト被害が急速に深刻化したのは2017年夏に漫画村のアクセス数が急増して以降とされる。漫画村は、最新のコミック雑誌や単行本など7万冊以上を無料で読めるとの触れ込みで人気を博し、最盛期の月間アクセス件数は約1億6000万件にのぼったとされる（SimilarWeb調べ）。出版社の売り上げは低迷し、2017年には、紙の漫画と電子コミックあわせても前年比2.8%の減少となっていた。

こうした状況に対し、出版社側は「とれる対策は講じてきた」と主張し、出版社をクライアントとする弁護士も「海賊版サイトのサーバーの多くは海外にあり、削除や情報開示を要請しても応

じてもらえない」「身元を隠す技術が発達していて、突き止めることができない」などと説明していた。

ただ、権利者コミュニティという閉じた世界で対策を検討してきたこともあり、この段階での出版業界の対応が最新の技術や知識を生かしたものだっかといえ、必ずしもそうとはいえないだろう。4月13日の政府決定によって、ブロッキングが注目された結果、コミュニティの外側にいた専門家らから次々と新たな知見が寄せられることになる。広告規制によって海賊版サイト運営者の収入源を絶つ方法や、テクノロジーを駆使した著作権侵害コンテンツの検知方法、大規模サイト運営に欠かせないCDN（Content Delivery Network＝コンテンツ配信ネットワーク）事業者への働きかけ、米国の司法制度を活用してのサイト運営者の特定、フィルタリングの活用など、さまざまな手段があることがわかっていく。さらに、使いやすい正規版の漫画サイトが少ないという現状も指摘され、まずは魅力的で使い勝手のよい正規版サイトを作ることこそ、海賊版サイトから読者を引き離す有効策との意見⁷も出た。

■法制度整備をめぐる攻防へ

4月13日の政府決定からほどなく、問題の3サイトは事実上閉鎖したが、議論は激しくなる一方だった。日本インターネットプロバイダー協会、インターネットコンテンツセキュリティ協会、インターネットユーザー協会、全国地域婦人団体連絡協議会、情報法制研究所など多数の団体が反体声明を発表した。23日にNTTグループがブロッキングを実施する意向を発表すると、3日後には、弁護士の中澤佑一氏がNTTコミュニケーションズに対して「契約上の義務不履行に当たる」として東京地裁に訴えを起こした。

こうした強い反対の声が、6月22日に知財本

部に発足した「インターネット上の海賊版対策に関する検討会議」⁸のメンバー構成に影響したともいえる。座長は、知財コミュニティから中村伊知哉慶応大学教授、インターネットコミュニティから村井純同大教授が出るという共同座長体制となり、委員も18人のうち推進派と反対派から各9人が選ばれた。

スタートするに当たり、中村座長は「海賊版サイト対策を総合的に話し合うことが目的であり、ブロッキング法制化ありきの検討会にはしない」との方針を表明した。また村井座長によると、検討会発足前、名称は「ブロッキング法制度整備に向けた検討会」といったものを知財本部から提案されていたが、村井座長が「それではブロッキング法制化を前提とした議論になってしまう」として変更させたという。

■「ブロッキングありき」の批判

しかし、ふたを開けてみれば、事務局の議事進行はブロッキング法制化推進の強い意向がにじむものだった。

ブロッキング以外の対策については、いずれも形ばかりの紹介にとどまり、具体的な制度の検討は行わなかった。こうした偏りは、事務局がまとめた「中間とりまとめ案」にも色濃く出ている。ブロッキング以外の対策は、いずれも一定の有効性は認めつつも、その「限界」が強調されていた。しかし、海賊版サイトは、その規模もビジネスモデルもさまざまであり、それ一つですべてを解決できる方法があるわけがないのは当然である。本来なら、海賊版サイトのタイプに応じて複数の対策を組み合わせるべきだと思うが、事務局案では、ブロッキング以外の対策は、「だからブロッキングが必要」という結論を導き出すための「前座」的な扱いになってしまった。

強引な議事進行は、ブロッキング法制化の議論

に移り、さらに目立っていった。

例えば、海外でのブロッキング導入実績は、権利者団体である一般社団法人コンテンツ海外流通促進機構（CODA）の作成資料をそのまま使う形で「EU加盟国を含む42か国が導入済み」と紹介されたが、実際にはこのうち15か国では実施の実績はなく、委員の森亮二弁護士は「海外に比べ日本が遅れているという印象操作だ」と批判した。また、諸外国の事例については英国、豪州、韓国など制度が導入された国についてのみ紹介したが、反対運動が起きた結果、導入できなかった米国については、森委員から「なぜ米国の事例を取り上げないのか」と批判が出るまで説明さえしなかった。

最大の問題は、ブロッキングを導入すべきかどうかという根本的な問題を議論しないまま、具体的にどのような法制度にするのかの検討に入ろうとしたことだろう。

そのことが問題提起されたのが、8月24日に開かれた第5回検討会だった。総務省から説明員として検討会に出席していた中溝和孝消費者行政2課長が突如、「法の解釈論も大切だが、通信の秘密の本質、あるべき論についても議論してほしい」と切り出して、次のように続けたのである。

「プロバイダーは、その気になればユーザーの大量のアクセスログを悪用することもできる。それでも、ユーザーがネットを安心して使えるのは、通信の秘密がプロバイダーに、ユーザーの情報収集の自由を守る役割を担わせているから。ブロッキングが導入されれば、プロバイダーの役割はユーザーを守る役割から、ユーザーを監視する立場に変わる。議論の本質は、ネット社会のあり方として、ユーザー監視の方向に進むのか、自由なネット社会を目指すのか、どちらを選ぶのかということ」

この発言に対し、推進派の委員、林いずみ弁護

士は「哑然とした」として、「4月13日の政府の見解を出した一員としての総務省が、そのようなプリミティブ（根源的）な次元の対立軸を今さら立てることについて、私は非常に奇異な感を持った。すでにそこは前提として、憲法上の利益衡量論を今、議論している」と批判したのである。さらに住田孝之事務局長も「（中溝課長の）発言の適切性が気になった」と言及した。

しかし、4月13日の政府決定が出るまで、ブロッキングについては、「知財村」という閉じたコミュニティで議論されたのみで、国民の間でその是非が論じられたことはなかったのである。しかも、4月13日の政府決定は、前述した(1)現在の危難がある (2)やむを得ない回避行為である (3)生じた害が避けようとした害を超えない、という3点の要件を満たす場合にのみ許される「緊急避難」として、3サイトのブロッキングが許容されるとの見解が示されたものだったが、この中溝発言のあった8月の時点で、前提は大きく崩れていた。すでに3サイトは事実上閉鎖され、ブロッキング以外のさまざまな対策が提案されていたわけで、少なくとも(1)と(2)は満たされないことは明白だった。中溝課長の言う通り、一から本質論を話し合う必要があったといえる。それにもかかわらず、「そこは前提として」（林委員）、法制度の議論に入ろうとしていたこと自体が、「ブロッキングありき」のそしりを免れないといえるだろう。

■違憲か合憲か

十分な議論がなかったブロッキング導入の適否についての議論は、検討会の終盤、ブロッキング法制の違憲性をめぐる争いの形でようやく表面化する。

検討会では、委員として参加した東大の矢野教授が違憲審査基準（その法律の憲法適合性を判定

する基準)として、(1)具体的かつ実質的な立法事実裏付けられ、(2)重要な公共的利益の達成を目的として、(3)目的達成手段が実質的に合理的な関連性を有し、(4)他に実効的な手段が存在しないか事実上困難な場合に限られる――の4点を挙げ、違憲とならないためにはこれをすべて満たす必要があると指摘した。

ところが、議論の過程でブロッキング法制は(1)や(4)を満たさない恐れがあることが次々と明らかになっていく。

(1)の立法事実とは、どうしてその法律が必要なのか、法律を作るための理由となる事実のことだ。例えば、海賊版サイトによって生じた被害額の甚大さである。被害額について事務局は、CODAの試算として「流通額ベースの試算で、『漫画村』については約3000億円、『Anitube』では約880億円、『Miomi』では約250億円にのぼると推定されている」との数字を引用し、4月13日の政府決定の際にもこの試算をもとに被害額を推定していた。しかし、これは海賊版サイトのアクセス件数に、正規の単行本や雑誌の販売単価を掛け合わせたもので、一般にイメージされる被害実態とは異なるものだ。さらに、情報法制研究所が関係省庁に情報開示請求した結果、3月下旬に作成された政府資料には、この金額よりはるかに少ない被害額が記されていたことも判明⁹した。

10月に入ると、議論の前提を根底から崩す事実も明らかになる。一つが、米国のディスカバリー(証拠開示手続き)の制度を利用することで、米国のCDN(コンテンツ配信ネットワーク)事業者であるクラウドフレア社から、同社のサービスを使っていた「漫画村」運営者の情報を開示させた事例。もう一つは、日本の裁判所が、クラウドフレア社のサービスを使うサイトについて肖像権などの人格権侵害を認め、差し止めと発信者情報開示の仮処分命令を決定したことだ。漫画村運営者

の情報をクラウドフレア社から引き出した山口貴士弁護士によると、まず漫画家を原告とし、漫画村運営者を氏名不詳のまま米国の裁判所に提訴した上で、ディスカバリー制度を使って情報開示を求めたが、提訴から情報入手まで17日間しかかからなかったという¹⁰。

4月13日の政府決定は冒頭で、ブロッキングが必要となった背景として「近年、運営管理者の特定が困難であり、侵害コンテンツの削除要請すらできない海賊版サイトが出現」したことをあげていた。しかし、その現状認識自体が誤りだったことが山口弁護士らによって明らかにされたのだった。

■空中分解

それでも、事務局の示すとりまとめ案は、賛否両論が併記されたままだった。こうした状況の下、9月19日の第8回会合で全委員の半数の9委員が反対の意見書を提出する。彼らが求めているのは、(1)ブロッキングを可能にする法律には強い違憲の疑いがあること、(2)他の手段の実効性を検証するまで法制化はいったん見合わせるべきであること、の2点を中間まとめに明記し、さらに(3)具体的な制度設計の記述は削除するか、または「参考情報」に留めること、だった。

当初、この日に予定していたとりまとめは断念され、検討会は会期を延長した。事実上の最終回となったのは、10月15日の第9回会合だった。

この日、激論は3時間半にわたって続いた。9委員は前回に引き続き、反対の意見書を提出したが、推進派の「賛否両論が併記されていれば公平だろう」という主張に押され、聞き入れられることはなかった。最後の攻防は、その賛否両論の報告書を、検討会として出すかどうか、だった。

賛否両論が併記されていれば一見、公平な報告書にも思えるが、そこが争点になるのは理由が

あった。実は、政府は4月13日の段階で、緊急対策としてブロッキングの実施を求める一方で、平行して「次期通常国会を目指し、すみやかに法制度整備に向けた検討を行う」との文言も政府決定に盛り込んでいた¹¹。ブロッキング法制化は政府にとっては期限の区切られた既定路線だったわけである。そのため、この検討会が何らかのとりまとめさえ出せば、「十分に議論を尽くした」との理由をつけ、法制化の作業に着手することは間違いないとみられていたのである。反対派が必死にとりまとめを拒み、賛成派は両論併記でのとりまとめを強く主張するという対立の構図となったのは、そのためだった。

最後は、何としてもとりまとめたい座長と、森委員の一步も譲らぬ激しい議論となった。

まず、村井座長が、ブロッキング法制化については「まとまらなかった」と明記した報告書を出すことなどを提案。だが、森委員らは、検討会として何らかの報告を出すこと自体に抵抗する。

森委員「検討会としては、何もとりまとめず、報告せず、検討会は無期限延期にしてください。その間にブロッキング以外の手段が講じられ、その効果を検証することができます」

村井座長「座長として、何も報告をしないのは無責任だと思っている」

森委員「議事録でいいじゃないですか。全部、政府のホームページに公表されている。事務局の修正は、反対派の意見をきちんと反映してくれない。そのようなものが出ることに不安がある」

村井座長「事務局が強引に法制化を進めるとするのは邪推。報告をしたくないというなら、あなたはなぜここに来たんですか。会議を開催するのに、どれだけコストがかかっていると思うんです？」

森委員「我々の使命は、報告書をまとめることではなく、国民のためにいいと思うことを考え

て、行動することのはず。いい報告書だと思えば出すし、悪いと思えば出さない。村井先生こそ、なぜ、まとめを出さなきゃいけないと思うのですか」

激論の末、押し切ったのは森委員だった。村井座長は議事録のみを公表し、検討会としては「とりまとめ」「審議状況の報告」も一切の報告はしないとして、検討会を無期延期とした。前代未聞の幕引きとなった。

検討会は事実上空分解した。だが、これでブロッキング法制化の動きが止まったわけではない。知財本部の事務局は、頻繁に国会議員に対してブロッキング法制化の理解を得るべく説明を続けている。一方の通信事業者の側も、出版業界と連携し、ブロッキング以外の方策で海賊版サイト被害を押さえ込むことができないか模索を続けている。当面、ブロッキング以外の方法で対策を講じていくにしても、効果を上げることができなかった場合には再びブロッキング法制化の動きが激しくなる、との見方もある。

■「通信の秘密」の現代的意義、社会で議論を

一連の問題で痛感した一つは、「通信の秘密」の規定が、インターネット時代においていかに現代人の多くの価値を守ってきたのかということである。

デジタルによって構築された通信網においては、アナログの時代とは比較にならないほど網羅的な大量監視が技術的には可能になる。インターネットが生活のすみずみまでに行き渡る時代は、一見、自由や匿名性が謳歌される時代のようにみえて、一步間違えれば、逃れようのない監視社会にもなり得るのである。これを食い止める役目を果たしてきたのが通信の秘密の規定だったともいえる。特に、プライバシーや表現の自由を守る

規律が欧米ほど強く保障されていない日本において、通信の秘密は重要な役割を担ってきたのである。

ただ、このことは社会に正しく理解されているだろうか。プロッキングの問題に関心を寄せた大半は、通信業界が著作権関係者で、一般の国民の関心は必ずしも高くなかった。情報通信技術の難しさもあって、プロッキングとコンテンツ削除を混同し、違法サイトを閲覧しようとするユーザーのみが不利益を被る仕組みだと勘違いしている人は今でも少なくない。

これは、インターネットや情報通信技術に係わる私たちが、その技術や理念、起こりうるリスクについて、外部に対して十分に説明してこなかった

たことも、一因ではないだろうか。

今回は、サイバー空間の自由と、知的財産の保護という価値観の対立がクローズアップされたが、サイバー空間の自由が実現してきた便益と、それによって増大するリスクの対立はこればかりではない。サイバーセキュリティしかり、プライバシー問題しかりで、さまざまなところでほころびが出ているのは事実である。技術やサービスの形が刻々と変化する中で、現在の電気通信事業法のような電気通信設備をベースにした規制では対応しきれなくなっているという問題も指摘されている。実効性を持ち、弊害をできる限り抑えた通信の秘密のあり方とはどのようなものなのか。社会全体での議論が必要だろう。

1. インターネット上の海賊版サイトに対する緊急対応（知的財産戦略本部・犯罪対策閣僚会議、2018年4月）
<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/titeki2/kettei/honpen.pdf>
2. 法的問題検討サブワーキンググループ報告書（安心ネットづくり促進協議会児童ポルノ対策作業部会、2010年3月）
<https://www.good-net.jp/files/original/201711012219018083684.pdf>
3. 著作権か通信の秘密か…「海賊版サイト」遮断すべき？（読売オンライン、2018年4月13日）
<https://www.yomiuri.co.jp/science/feature/CO017291/20180412-OYT8T50006.html>
4. 知的財産推進計画2016（知的財産戦略本部、2016年5月）
<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/titeki2/kettei/chizaikakaku20160509.pdf>
5. 「日本国におけるオンラインでの著作権侵害への対処ーサイト・プロッキングの導入に向けてー」（マイケル・シュレシンジャー、遠山友寛、コピライト、2017年）
6. 検証・評価・企画委員会コンテンツ分野会合（第3回）議事要旨（2018年2月16日）
https://www.kantei.go.jp/jp/singi/titeki2/tyousakai/kensho_hyoka_kikaku/2018/contents/dai3/gijiroku.pdf
7. 漫画家・赤松健さんに聞いた、「海賊版サイトをつぶす唯一の方法」（ITメディア、2018年5月11日）
http://www.itmedia.co.jp/news/articles/1805/11/news026_2.html
8. 知的財産戦略本部検証・評価・企画委員会インターネット上の海賊版対策に関する検討会議（タスクフォース）議事次第（第1回）
https://www.kantei.go.jp/jp/singi/titeki2/tyousakai/kensho_hyoka_kikaku/2018/kaizoku/dai1/gijisidai.html
9. インターネット上の海賊版対策の進め方に関する意見書（情報法制研究所、2018年10月11日）
<https://www.jilis.org/proposal/data/2018-10-11.pdf>
10. 意見書（ディスカバリー制度を利用した海賊版サイト運営者の特定について）（山口貴士、2018年10月10日）
<https://www.jilis.org/proposal/data/2018-10-11yamaguchi.pdf>
11. インターネット上の海賊版対策に関する進め方について（知的財産戦略本部・犯罪対策閣僚会議、2018年4月13日）
<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/titeki2/kettei/susumekata.pdf>



1996, 1997, 1998, 1999, 2000...

[インターネット白書ARCHIVES] ご利用上の注意

このファイルは、株式会社インプレスR&Dが1996年～2019年までに発行したインターネットの年鑑『インターネット白書』の誌面をPDF化し、「インターネット白書 ARCHIVES」として以下のウェブサイトで公開しているものです。

<https://IWParchives.jp/>

このファイルをご利用いただくにあたり、下記の注意事項を必ずお読みください。

- 記載されている内容（技術解説、データ、URL、名称など）は発行当時のものです。
- 収録されている内容は著作権法上の保護を受けています。著作権はそれぞれの記事の著作者（執筆者、写真・図の作成者、編集部など）が保持しています。
- 著作者から許諾が得られなかった著作物は掲載されていない場合があります。
- このファイルの内容を改変したり、商用目的として再利用したりすることはできません。あくまで個人や企業の非商用利用での閲覧、複製、送信に限られます。
- 収録されている内容を何らかの媒体に引用としてご利用される際は、出典として媒体名および年号、該当ページ番号、発行元（株式会社インプレスR&D）などの情報をご明記ください。
- オリジナルの発行時点では、株式会社インプレスR&D（初期は株式会社インプレス）と著作権者は内容が正確なものであるように最大限に努めました。すべての情報が完全に正確であることは保証できません。このファイルの内容に起因する直接的および間接的な損害に対して、一切の責任を負いません。お客様個人の責任においてご利用ください。

お問い合わせ先

株式会社インプレス R&D

✉ iwp-info@impress.co.jp

©1996-2019 Impress R&D