

EU 新著作権指令の影響

橘雄介^{†1}

概要：EU は著作権指令を改正した。この特徴は、出版者のオンライン上の隣接権（11 条）とコンテンツ・プロバイダの侵害予防義務（17 条。指令案 13 条）である。前者は Google News を、後者は YouTube を標的にしたもので、GAFA 対策の一環である。しかし、前者は「リンク税」（link tax）、後者は「検閲」（censorship）と呼ばれ、激しい批判にさらされた。その結果、両者ともに限定的になったが、今後に残された部分も多い。本報告では、今後への影響と理論的な問題を検討する。

キーワード：EU 法、著作権、インターネット、プラットフォーム

The Impacts of the Directive on Copyright in the Digital Single Market

TACHIBANA, YUSUKE^{†1}

Abstract:

Keywords:

[**] 日本語キーワード、英語アブストラクト、英語キーワードの記載はオプションである。

1. はじめに

EU は著作権指令を改正した（DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on copyright and related rights in the Digital Single Market and amending Directives 96/9/EC and 2001/29/EC）。この特徴は、出版者のオンライン上の隣接権（15 条。指令案 11 条）とコンテンツ・プロバイダの侵害予防義務（17 条。指令案 13 条）である。前者は Google News を、後者は YouTube を標的にしたもので、GAFA 対策の一環である。しかし、前者は「リンク税」（link tax）、後者は「検閲」（censorship）と呼ばれ、激しい批判にさらされた。その結果、両者ともに限定的になったが、今後に残された部分も多い。本報告では、今後への影響と日本への示唆を検討する。

2. 新指令以前の状況

2.1 出版者の権利

そもそも、新指令の以前に、出版者は出版物についての権利を持っていた。1 つは記事の著作権であり、もう 1 つは独自立法に基づくデータベースについての権利である。これらの権利は創作者に帰属するため、出版者が創作者ではない場合には、出版社は職務著作に基づく権利を有することになる。これに対して、職務著作が成立しない記事、たとえば、フリーランスの記者が書いた記事については、

報道出版者が他社によるこの記事の複製を禁じることは難しいと言われていた。また、ハイパーリンクの貼付行為が著作権を侵害するかどうかについて、欧州司法裁判所（CJEU）の判決の評価は定まっていなかった。

2.2 インターネット・サービス・プロバイダ（ISP）の義務

EU においても日本のプロバイダ責任（制限）法と同様の制度が整備されている。2000 年、EU は E-Commerce Directive を採択した。その特徴は、1 つは、セーフ・ハーバーである。すなわち、ISP は、自身のサービス上で著作権侵害が行われたとしても、著作権侵害についての認識や支配を持たない限り、その責任を負わないこととされた。もう 1 つは、ノーティス・アンド・テイクダウンである。すなわち、ISP は、著作権者から侵害の事実が通知された後に、侵害著作物を削除すれば足りることとされた。逆に言えば、ISP がアップロードを監視して、侵害著作物のアップロードを阻止する必要はなかった。

3. 経緯

3.1 新指令の提案以前

EU が著作権の新指令を設けることには前段がある。そもそも、EU の目的は経済の統合を通じて欧州の統合を進

^{†1} (株)KDDI 総合研究所
KDDI Research, Inc..

めることにある。では、著作権法はどうかというと、欧州でも、著作権は各国が与え、その効力は各国の地理的範囲に限定される（属地主義）、ということになっている。これでは各国ごとに適用されるルールが異なるため、とりわけ、国境を越えるオンライン上ではルールの抵触が起こりえる。そこで、2015年12月、EUは市場統合を目指して著作権法をハーモナイズさせるという方針を示した。以下の新指令はこのハーモナイゼーションの一環とされている。

3.2 2016年9月：欧州委員会の提案

3.2.1 経緯と特徴

2016年3月、欧州委員会は出版者に著作隣接権を新設した場合の影響について、パブリックコメント（public consultation）を行った。これに対して、報道出版社や音楽出版社から隣接権を設けることに支持があった。

2016年9月14日、欧州委員会は上記 consultation の結果を受けて、著作権指令案を提案した。この特徴はデジタルの著作物の利用について出版者に著作隣接権を認めることにあると指摘されている。

さらに、成立した新指令と大きな違いもあった。1つ目は存続期間である。後述するように、新指令は出版者の隣接権の存続期間を2年とした。これに対して、この時点での指令案は存続期間を20年と定めていた。これに対しては、加盟国における出版者の隣接権の立法例や草案例に比して、長すぎるとの批判があった。

2つ目は権利範囲である。まず、後述のように、新指令は明示的に権利範囲から個人的な利用（15条(1)第2段落）とパブリック・ドメインを除外している（15条(2)第3段落）。これに対して、欧州委員会の指令案にはこのような規定が無かった。そのため、学説は、権利範囲が非商業的行為に及ぶことに懸念を示し、また、指令案は資金力の乏しい私人や組織から表現の自由を奪うものだ、と批判していた。

次に、後述のように、新指令はハイパーリンクを権利範囲から除外している（15条(1)第2段落）。これに対して、欧州委員会の指令案はハイパーリンクを権利範囲から除外していなかった（序文(33)）。

3つ目は保護対象である。指令案は隣接権の発生に遡及効を認め、加盟国の立法以前に存在したオンライン上の出版物にも隣接権を認めていた（18条(2)）。この点についても遡及効は新たなコンテンツのインセンティブを与えないとして、学説は批判していた、成立した新指令ではこの条項は削除されている（参照、三者対話後の規定案18条(2)）。

3.2.2 批判

欧州委員会の提案前後に批判が続出した。これらの批判に共通する根拠は2013年のドイツと2014年のスペインにおける失敗談である。ドイツとスペインは報道出版者に指令

案と同様の権利を与えた。これらは主に米国のプラットフォーム（Google NewsやBeing News、Rivva）を標的にして、国内の報道出版者がここから利益を得られるようにすることを目的としていた。しかし、立法後、プラットフォームがライセンス料の支払いを拒否したために、報道出版者が無料のライセンスを与える（ドイツにおけるGoogleの例）、また、プラットフォームがサービスを停止したために、報道出版者が利益を得られなくなる（ドイツにおけるBeing NewsやRivvaの例、および、スペインにおけるGoogle Newsの例）という状況に至った。結局、所期の目的が達成されなかったわけである。

また、スペインにおいては、立法後にインターネットへのアクセス自体が6%以上も減少したことが指摘されている。これはGoogle Newsなどが正の外部効果、つまり、「市場拡大効果」（market expansion effect. ユーザーが他のニュースサイトもついつい見てしまう効果のこと）を持っていることを示しており、新立法がこれを失わせたことを示している。

指令案に批判的な見解はこの失敗を根拠にして、出版者への隣接権の付与は出版社に利益をもたらさない以上、立法事実が無いと批判するのである。

3.3 2018年6月：議会の修正案

2018年6月20日、欧州議会の法務委員会（Committee on Legal Affairs）も著作権指令案を定めた。しかし、7月、後述の反対運動を受けて、議会の多数は指令案を承認せず、その再検討に投票した。9月12日、欧州議会は法務委員会の著作権指令案を修正の上、可決し、三者対話に入ることになった。

この9月の議会の指令案で相当な修正がなされている。1つ目は権利範囲についてである。たとえば、前述のとおり、欧州委員会の指令案に対する批判の1つは権利範囲が広すぎることであった。これに対して、9月の指令案は私人による非商業的利用が権利範囲から除外されている。これは11月に公開された指令案では文言が修正された上で引き継がれている。また、ハイパーリンクも権利範囲から除外されている。

2つ目は存続期間についてである。前述のとおり、欧州委員会の指令案は存続期間を20年としていたが、議会の修正案はこれを5年とした。

3つ目は利益還元についてである。欧州委員会の指令案に対しては、コンテンツについてのパイが一つである以上、出版者に権利を認めることは、創作者の取り分を少なくする、との批判があった。これに対して、議会の修正案は出版者が創作者に利益を還元することを要求している。

3.4 2019年2月：三者対話の結論と諸機関の決議

2019年2月13日、理事会と欧州議会は著作権指令案に

について合意した。この三者対話の結論を受けて、2月20日、理事会の下部組織である常駐代表委員会はこの著作権指令案を承認し、また、2月26日、欧州議会の法務委員会もこの著作権指令案を承認した。

3.5 2019年3-4月：欧州議会・欧州理事会の決議

欧州議会は、3月26日、総会において賛成348、反対274、棄権36で著作権指令案を可決した。もともと、技術的な修正が加わっており、たとえば、11条が15条に、13条が17条に移動している。

欧州理事会は、2019年4月15日、三者対話の結果を承認する決議をした。これによって、新指令は成立した。各加盟国は2年の間に新指令に沿った国内法を整備することになる。

4. 新指令15条・17条の内容と実務に与える影響

4.1 15条

4.1.1 15条は出版者に固有の権利を認める

15条は報道出版物の出版者に複製権および送信可能化権(Directive 2001/29/EC第2条・3条(2))を認めている。もともと、これは「情報社会サービス」(information society service)によるインターネット上の利用にのみ及ぶ(15条(1)第1段落)。

ここで「報道出版物の出版者」(publishers of press publications)とは、たとえば、ニュースの出版社や通信社を言うと言われている(序文(55)第2段落)。

もともと、この出版者の権利は通常の著作権よりもずっと短い。それはわずか2年間である(15条(4)第1段落)。前述のとおり、欧州委員会の指令案では、20年になっていたが、学説の批判があったところである。

では、なぜ出版者に固有の権利を認める必要があるのだろうか？ この点、新著作権指令案は出版者がこの産業の持続に人的・金銭的に寄与しているためだ、と説明している(序文(55)第1段落)。

4.1.2 行動の自由や表現の自由への配慮

新指令は出版者の隣接権の範囲を限定している。すなわち、隣接権は個人的な利用(15条(1)第1段落)とパブリック・ドメインには及ばないとしている(15条(2)第2段落)。

前述のように、欧州委員会の指令案にはこのような規定が無かった。そのため、学説は、権利範囲が非商業的行為に及ぶことに懸念を示し、また、指令案は資金力の乏しい私人や組織から表現の自由を奪うものだ、と批判していた。

4.1.3 15条はGoogle Newsを殺さない？

15条について指摘されてきたことの一つは、15条を認

めればGoogle Newsが欧州から撤退する、ということである。しかし、15条はこの点に配慮したようである。

まず、15条はハイパーリンクは権利範囲外となると明記している(15条(1)第2段落)。さらに、15条は単語や短い文章の利用も権利範囲外となると明記している(15条(1)第4段落)。どうやら、欧州議会はこの規定を根拠に、スニペット表示は適法になり得ると説明している。

4.2 17条

4.2.1 概観

17条はコンテンツ・プロバイダの行為は公衆送信・送信可能化行為にあたるとしている(17条(1)第1段落)。そのため、仮にコンテンツ・プロバイダが無許諾でサービスを運営すると、著作権侵害の責任が生じる(17条(4)本文)。ただし、許諾を得る努力をなし(同項但書(a))、侵害防止措置を採り((b))、かつ、ノーティス・アンド・テイクダウンをなせば((c))、著作権侵害の責任を免れるとされている。

4.2.2 コンテンツ・プロバイダの義務と、あり得るシナリオ

この17条(4)が最も問題のあるものと指摘されてきた条項である。というのも、前述のように、現状、ISPはノーティス・アンド・テイクダウンの義務を負うが、モニタリングの義務を負わない。しかし、17条(4)但書(b)はモニタリングの義務を定めているようにも読める。とすると、17条(4)はコンテンツ・プロバイダの義務を受動的なものから積極的なものへ180度転換させるものになってしまうからである。そのため、前述のとおり、これは「検閲」(censorship machine proposal)と呼ばれ、学説の批判があったところである。

これに対して、最終的な条文では、コンテンツ・プロバイダはモニタリングの義務を負わないことが明示された(17条(8)第1段落)。

もともと、たとえば、フィルタリングの義務がここから排除されているわけではない。EU議会のQ&Aも、フィルタリングは必須ではないが、選択肢の1つだと明言している。

このように、モニタリング義務は無いがフィルタリングの義務は生じることは分かったが、具体的な義務の内容ははっきりしない。この点について、新指令は義務の内容はサービスの規模やコストなどの総合考量で決まるとした上で(17条(5)a)、新指令の効力発生後に、欧州委員会が利害関係人の議論を踏まえたガイドラインを作成するとしている(17条(10))。

このように、具体的な義務の内容はこれからのことになりそうである。義務のハードルが低いのであれば——たとえば、YouTubeなどが現在利用しているフィルタリング(ContentID)で十分なのであれば——、現状が大きく変わることはなさそうである。これに対して、義務のハードル

が高いのであれば、現状が大きく変わり得る。予想されるシナリオの1つはこうである。義務のハードルが高いため、コンテンツ・プロバイダは義務を果たせず、著作権侵害の責任を負う（17条(1)第1段落・(4)本文）。コンテンツ・プロバイダは事前に権利者の許諾を得ておくこともできるが、全ての権利者から許諾を得ておくことは不可能である。とすると、17条は、コンテンツビジネスの事業者がプロバイダから金銭を得るツールとなる。実際、EU議会のQ&Aでも、新指令の目的はプラットフォームに直接侵害責任を課すことで、ライセンス合意を促進することだ、と述べられている。

4.2.3 アップロードと表現の自由・検閲

予想されるシナリオのもう1つは前述の批判にあったものである。義務のハードルが高い場合、コンテンツ・プロバイダは必要以上にアップロードの内容を調べ、また、非侵害のアップロードもはじくかもしれない。前者はプライバシーを損ない、また、後者は表現の自由を損なう。ひいて、表現の多様性が失われ、多様な表現や表現の自由を促進するという著作権法の趣旨（あるいは民主主義の基盤）が損なわれることになる。

もっとも、この点に対する議会のQ&Aは冷ややかである。Q&Aは、自由は他人の権利を侵害しない限りで保障されるに過ぎず、プラットフォームが著作権者に報いる限りにおいて、ユーザーはアップロードをできるとする。

おそらく、新指令は、明示的な権利制限規定が表現の自由を保障するものだ、という趣旨だろう。すなわち、17(7)条は、引用・批評・パロディなどの目的でのアップロードは許されるとする。

欧州議会のQ&Aはこの点を具体化して、ミーム（meme、日本で言う、静止画の「コラ」）やジフ（Gif、ミームのジフ・アニメーション版）は引き続き適法である、とする。

4.2.4 どのサービスが対象となるか？

では、ISPは全て以上の責任を負うのだろうか？ 実は、この点は2つの側面から限定されている。1つは、サービスの内容である。17条は責任の主体を“online content sharing service provider”と規定している（たとえば、17条(1)や(4)）。

そして、新指令はこれを営利の、著作物の共有サービスだと定義している（序文(62)）。加えて、“online content sharing service provider”には、オンラインの百科事典（Wikipediaが考えられる）や、非営利のサービス（大学の機関リポジトリが考えられる）、電気通信事業、クラウド・サービスは含まれない、と明確化している（序文(62)）。

もう1つは、サービスの規模である。17条はスタートアップを適用範囲から除外している。具体的には、スタートアップ（サービス開始から3年未満で、売上高が1000万ユーロ未満のもの）はアップロード阻止義務を免れる、とさ

れた（17条(6)第1段落）。ただし、スタートアップでも、利用者が500万人を超えるコンテンツ・プロバイダはアップロード阻止義務を負う、とされた（17条(6)第2段落）。EU議会のQ&Aもこの点を明確にしている

5. まとめと日本への示唆

以上、EUは報道出版者に隣接権を導入するとともに、CDNに積極的な監視義務を課した。もっとも、これらの規定の具体的な影響は見通せないところが多い。EU諸機関が説くように、前者についてスニペットが適法となり、また、後者について現行のフィルター以上の義務が課されないとなれば、影響はほとんどない可能性もある。そして、この影響が最小限のシナリオは現在の日本の状況とほとんど変わらない（日本においても、報道出版社は従業員の創作物について職務著作権を有し、また、動画サイトが違法ダウンロードを放置すれば著作権侵害の責任を負う）。そのため、新指令を日本に輸入しても意味がない可能性がある。今後日本がやるべきこととしては、新指令がEUの市場に与える影響を注視することはもちろんだが、むしろ、新指令とは別に、欧州委員会が当初やろうとしたこと、つまり、まとめサイトとCDNへの（結果的な）課税の是非を直接検討することがあるかもしれない。

参考文献

- [1]各機関のプレスリリース
- [2]庄司克宏『はじめてのEU法』（有斐閣、2015年11月）
- [3]Christophe Geiger, Oleksandr Bulayenko and Giancarlo Frosio, The introduction of a neighbouring right for press publisher at EU level: the unneeded (and unwanted) reform, E.I.P.R. 2017, 39(4), 202-210 (2017)
- [4]European Commission, Commission Staff Working Document, Impact Assessment on the modernisation of EU copyright rules, SWD(2016) 301 final (14 September 2016) (<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/impact-assessment-modernisation-eu-copyright-rules>).
- [5]Pamela Samuelson, *The EU's controversial digital single market directive*, 61-11 Communications of the ACM 20 (Nov, 2018)
- [6]Pamela Samuelson, *Questioning a new intellectual property right for press publishers*, 62-3 Communications of the ACM 20 (Mar, 2019)