

Title	著作権政策形成過程の分析（一）：利益団体、審議会、官庁の行動による法改正メカニズムの説明
Author(s)	京, 俊介
Citation	阪大法学. 2007, 57(2), p. 103-125
Version Type	VoR
URL	https://doi.org/10.18910/55341
rights	
Note	

Osaka University Knowledge Archive : OUKA

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

Osaka University

著作権政策形成過程の分析（二）

——利益団体、審議会、官庁の行動による法改正メカニズムの説明——

京 俊 介

はじめに

第一章 分析の意義

第一節 知的財産権政策過程分析の蓄積

第二節 著作権法研究への貢献

第三節 日本の利益団体研究への貢献

第二章 先行研究の検討

第一節 法制度的・静態的な説

第二節 政治的・動態的な説

第三章 仮説の提示

第一節 審議会に関する仮説

第二節 文化庁の行動に関する仮説（以上、本号）

第四章 事例分析による仮説の検証

第一節 事例の選択

第二節 私的録音録画補償金制度の導入

第三節 音楽CD還流防止措置の創設

はじめに

本稿は、日本の著作権政策の形成過程について、政治学の観点からの分析を行うものである。著作権法の改正を規定する要因は何か、これが本稿の問いである。本稿は、この問いに対する主な答えを、音楽著作権の保護に関する法改正の過程を追うことによって、利益団体の政治的影響力の行使を可能にする制度的要因としての審議会と、文化庁の利益に基づく合理的行動とに求める。

本稿の構成は以下の通りである。第一章では、本稿の分析の意義について述べる。特に、日本政治研究において残された研究課題である利益団体の政治的影響力を捉える点で、本稿の分析が意義深いことを示す。第二章では、著作権法改正を規定する要因は何かという本稿の問いに対してこれまでに提示されている説明について、批判的に検討する。第三章では、以上の説を踏まえた上で、本稿の仮説を提示する。第四章では、日本の著作権法改正の典型事例と考えられる音楽著作権の保護に関する三つの事例の分析を行うことによって、仮説を検証する。

第一章 分析の意義

本稿の分析の意義は以下の三点にある。すなわち、(一) 知的財産権政策過程分析の蓄積、(二) 著作権法研究への貢献、(三) 日本の利益団体研究への貢献、である。

第一節 知的財産権政策過程分析の蓄積

第一に、知的財産権政策が日本の産業政策のなかで重要性を増してきたため、その政策形成過程に関する分析を蓄積しておくことは、政治学と現実の政治にとって、将来的に大きな意味をもつことになると考えられる。

日本の産業構造が労働集約型から知識集約型へと変遷するにつれ、産業界において知的財産権の重要性が認識されてきた。法学では知的財産権の研究が蓄積されており、近年では経済学的手法を用いた研究も行われている。⁽¹⁾

知的財産権が政治に関係すると強く認識されるようになったのは、八〇年代にアメリカが知的財産権の保護を強化する国内法の整備を行うとともに、自国企業のもつ特許が適切に保護されるように世界各国へ圧力をかけたときからであろう。⁽²⁾ この事実が、国際政治経済学の文脈における知的財産権に関する研究を進展させた。⁽³⁾

近年、日本でも産業の国際競争力を強化するために、知的財産の保護・活用が国家戦略的な政策課題として認識されてきた。知的財産戦略本部が二〇〇三年から毎年発表している「知的財産推進計画」には、各省庁が行う知的財産権政策の目標が設定されている。

このように、知的財産権は日本の産業のなかで重要な位置を占め、それに伴い、国家戦略としての知的財産権政策は、上述したように各省庁ごとに一定の目標設定を課すなど、経産省や文科省をはじめとする個別の省庁の政策にも影響を及ぼしている。しかしながら、日本政治研究の文脈における知的財産権政策についての分析は、管見の限りみられない。今後、日本の産業構造がより知識集約型へとシフトすれば、日本の産業政策における知的財産権政策の重要性はますます高まっていくと考えられる。本稿の分析は、この新しく重要な分野の政策形成過程の構造を解明する一つの試みとして位置づけられる。

第二節 著作権法研究への貢献

第二に、著作権法の改正過程を政治学アプローチから分析する本稿の試みは、以下の二点の理由から著作権法研究にとって有用である。

一つめに、著作権はそもそも政策的に与えられた権利であり、本来的に政治学による分析対象となり得る。著作権という概念は、高い技術をもった印刷業者を他国に逃がさないよう、一種の産業政策としてイギリス国王が印刷業者ギルドに付与した独占権に起源をもつ⁽⁴⁾。現在の日本の著作権法には、自然権的な思想に基づく著作者人格権などの権利が規定されているものの、主に著作隣接権という形をとりながらこの政策的な権利は温存されている⁽⁵⁾。

経済学的にみても、著作権は政策的な権利であるといえる。著作権をはじめとする知的財産が法によって保護されるのは、その公共財に近い性質ゆえに供給過小が生じてしまうからであるといえる。価値ある知的財産が供給されないのは社会的に望ましくないため、政策的に知的財産に排他性を与えて私的財としているのである。

二つめに、著作権法が産業政策としての役割を担うものになってきている。近年、著作権法の保護対象は産業的知的財産にまで拡大されているとともに、従来からの保護対象も産業的な色彩をかなり強く帯びている。こうした理由から業界間の利害調整という政治的交渉が法改正の過程に組み込まれており、それを無視して所与の著作権法の規定がなぜ今あるような形で存在しているのかを説明するのは難しい。

第三節 日本の利益団体研究への貢献

第三に、本稿の分析は、以下の二点で日本の利益団体研究に対して貢献する。すなわち、(一) 利益団体を中心アクターとして捉える事例分析の蓄積、(二) ルール・メイキングに対する利益団体の影響力の捕捉、である。

(二) 利益団体を中心アクターとして捉える事例分析の蓄積 日本の実証的な利益団体研究には、大きく分類すると以下の三つの潮流が存在する。すなわち、(A) 定量的な観点から利益団体の特性を捉えようとする研究⁽⁶⁾、(B) 定性的に利益団体の影響力を捉える試みを行う研究⁽⁷⁾、(C) 最大の利益団体である労働組合の研究⁽⁸⁾である。

AとCに属する研究は、日本の利益団体と政治との関係をマクロな視点から明らかにすることに関心があり、恒常的に研究が蓄積されてきている。一方、Bについては、大嶽秀夫らによる一連の研究以後、個別の政策分野ごとの利益団体を主要アクターとする政策形成過程分析はあまり行われていない。しかしながら、Bのような研究は決して重要でないわけではない。個々の政策分野で利益団体がどのように政策形成過程に関与し、どういった影響力をもつのかを定性的に明らかにすることは、マクロな関心に基づく研究と同様に重要である。マクロな利益団体政治の構造を捉えるには、ミクロな視点に基づく研究の蓄積が不可欠であるためである。

本稿はBに属する研究であり、利益団体の行動と政策に対する影響力について定性的に明らかにすることを目的としている。本稿が事例分析の対象として扱う著作権政策分野は、この目的に非常に適した政策分野であるといえる。なぜなら、著作権政策分野においては利益団体の政策形成過程への参加行動を観察しやすいため、利益団体の行動と政策形成との関係を捉えるのに適しているからである。

利益団体の政策形成過程への参加行動を観察しやすいという点は、利益団体が政策形成に対する影響力を行使するインセンティブが他の政策分野と比べて相対的に強いという事実に由来する。著作権ビジネスを展開する企業は、著作権の保護が十分になれば利益を上げることができない。極端に言えば、法による著作権の保護が全くない状況下では、海賊版の製造・販売が違法とはならず、著作権ビジネスが成立しないためである。他の政策分野においては、産業政策がなくても企業が利益を上げることが不可能ではない⁽⁹⁾。しかし、既述したように、知的財産は公共

財に近く、法による権利画定がなされなければ排他性が確保されないため、そもそも供給過少となる。特に、著作物は他の知的財産に比べて複製のコストが格段に低い。特許を模倣するには、一定水準以上の専門知識を要する上に、製品を作るための原材料や生産ラインへの投資が必要である。しかし、著作物の複製は多くの場合非常に容易である。とりわけ、デジタルコンテンツは、今や家庭用のパソコンでさえも大量複製を行える。

したがって、著作権政策の分野においては、著作権ビジネスを展開する企業が形成する利益団体が他の分野よりも政策のあり方に関心をもつ可能性が高いため、利益団体の政策形成過程への参加行動が最も顕著な形で現れるといえる。それゆえ、著作権政策の事例を扱うことにより、政策形成過程に対して影響力を行使しようとする利益団体の活動についての研究の進展に貢献することが可能になる。

(二) ルール・メイキングに対する利益団体の影響力の捕捉 著作権法については、近年の主要な経済関係法規と同様に¹⁰⁾、主に主管官庁と審議会の主導によって改正の細部が決定されている。官庁を中心として法の細部を策定していくこの過程は、いわゆるルール・メイキングの過程と共通点をもつ。

ただし、アメリカカ政治学において想定されているルール・メイキングとは、エージェンシー（執政府、官庁、司法院）が議会（立法院）からの委任を受けて、法の施行・解釈のための規則等を策定していくことをさす¹¹⁾。ゆえに、本稿の分析対象の中心となる、官庁が法案を作成する過程を、ルール・メイキングの過程と単純に同一視することはできない。なぜなら、規則策定が主に議会による事前コントロールを受ける対象であるのに対し、法案の作成は主に事後コントロールを受ける対象であり、この違いによって異なる政策帰結が生じ得るためである¹²⁾。

しかし、官庁を中心とする政策形成過程において法の細部を形成していくという共通点は、日本の利益団体研究にとって重要である。なぜなら、近年この政策形成過程における利益団体の参加や影響力についての議論が、アメ

リカ利益団体研究において多くなされており、¹³⁾そこで得られた知見を参照することが可能だからである。

本稿の分析は、政策形成過程における利益団体と官庁の相互作用を捉えるという点で、このような議論と軌を一にする。これは、日本の利益団体研究における空白を埋める試みであるといえる。日本政治研究の文脈では、そもそも政策形成過程における利益団体の行動を扱ったものが少ない。ルール・メイキングの過程についても、パブリック・コメント手続に対して官庁が応答的かを問う研究がわずかに存在するだけである。¹⁴⁾本稿の分析は、上述したような事例分析の蓄積という点からだけではなく、このような政策形成過程における利益団体の影響力を捉えるという点からも、日本の利益団体研究の進展への貢献になるといえる。

第二章 先行研究の検討

本章では、日本の著作権法の改正を規定する要因は何かという本稿の問いに対してこれまでに提示されている説を、批判的に検討する。従来の説は二つに大別できる。第一に、著作権法の機能的側面に着目した、法制度的・静態的な説である。第二に、著作権法が改正される過程に着目した、政治的・動態的な説である。

第一節 法制度的・静態的な説

法制度的・静態的な説としては、技術や産業の変化を法改正の要因とする技術革新・産業構造変化説、および、国際制度や外国の法制度の変化を要因とするハーモナイゼーション説の二つがあげられる。

(一) 技術革新・産業構造変化説 技術革新・産業構造変化説とは、著作権法の改正を複製技術の発達や産業構造等の社会変化から説明するものである。具体例として、レコード貸与権を創設する法改正についての説明を取り上

げよう。文化庁官僚はこの法改正の理由を以下のように説明する⁽¹⁵⁾。すなわち、貸しレコード等により著作者の経済的利益が影響を受けているにもかかわらず、貸与による経済的利益には著作者が全く関与できないという公平を欠く事態に対処して、著作者の権利の適正な保護を図るために、著作者に貸与権が認められた。

もちろん、この説明は全く間違っていないが、技術革新等は著作権法改正の背景にある一要因にすぎず、本稿の問いに対しては甚だ不十分な説明である。社会で公正さを欠く問題が起きているからといって、直ちに法改正が行われるわけではなく、そこには政策決定アクターによる意思決定が存在するはずである。

(二) ハーモナイゼーション説 ハーモナイゼーション説は、著作権制度の国際的調和という現象に着目し、国内の著作権法改正とはより一層の国際的調和を目指すための動きであると説明する。通常、知的財産法の保護対象であるテクノロジーやデザイン、表現等は、国境を越えて流通する⁽¹⁶⁾。仮に知的財産権制度が国ごとに全く異なるものであれば、ある国で特許権を付与された新しいテクノロジーを別の国で模倣することが合法となる可能性がある。したがって、知的財産の法的保護を確固たるものにするには、各国の法制度をある程度まで調和・統一しておく必要があり、それを目的として生まれた条約や国際機関が存在している。

たしかに、著作権法の改正には国際条約への対応のために行われているものも少なくない⁽¹⁷⁾。また、他国の先進的な国内制度を参考にして行う法改正もある。たとえば、私的録音録画補償金制度については、ドイツの制度を他国が参考にして同様の制度を採用している。しかし、録音・録画機器等に権利者への補償金を上乗せして販売するというアイデアは共通しているが、たとえばアメリカは録画機器を対象から外すなど、各国の制度には違いがある。しかも、この制度が相次いで導入された八〇年代より現在のほうが一般的に知的財産権制度の国際的調和が進んでいるにもかかわらず、新しい機器を補償金の対象とするか否かという点で、各国の制度的相違は拡大している。こ

のことは、依然として各国の個別の事情が制度のあり方に影響を及ぼしていることの証左であるといえる。

第二節 政治的・動態的な説

(二) 国内ロビー活動説 国内ロビー活動説とは、著作権法の改正が国内の関係利益団体の活動によって決まると説明するものである。

文化庁著作権課長経験者の岡本薫は、著作権隣接権が業界保護のための規定であると主張する。¹⁸⁾ 著作隣接権とは放送局やレコード製作者といった著作物の「伝達者」に与えられる権利であるが、この規定はそういった伝達者の業界による投資を保護するために置かれている。また、知的財産法学者の中山信弘は、世界的に著作権の保護期間が延長されようとしている原因を権利者団体の政治力に求めている。¹⁹⁾ 保護期間の延長を主張する権利者側が団結して政治力が強いのに対して、それに反対する著作物のユーザーは政治力を発揮するほどに組織化されていない。

しかし、利益団体は制度的に裏付けられた権限をもっておらず、法改正を直接コントロールすることはできない。利益団体の意向に沿ってそのまま法改正が行われるということはありえず、そこには必ず議員や官庁といった政策決定アクターによる意思決定が存在する。岡本と中山は、この点についてはほとんど言及していない。

一方、政治経済学者のロナルド・ベッティグは、巨大資本が自己の利益に有利になるように著作権法をコントロールしていると主張する。²⁰⁾ 既存の著作権法の枠組みによって保護されている産業の利益を脅かすような新たな技術が出現すると、著作権者たちは法の枠組みを変化させ、その技術が彼ら自身の利益のためになるように仕向ける。ベッティグは、利益団体たる資本家と政策決定アクターとを同一視するマルクス主義的アプローチを採用しており、利益団体の意思がすなわち政策決定アクターの意思だと捉えている。しかし、利益団体と政策決定アクターを

一体と捉えることにはかなりの無理がある。本稿で行う事例分析からは、この見解に対する反証があげられる。音楽CD還流防止措置創設の事例においては、公取委の影響力によって法律に時限が付与された。仮に利益団体と政策決定アクターが一体であるのなら、権利者が不満に感じる⁽²¹⁾このような時限の設定はなされなかつたはずである。

以上から、利益団体が著作権政策を規定するというためには、少なくとも以下にあげる二つの条件が必要である。第一に、利益団体からは独立した政策決定アクターとして議員や官庁を捉え、法改正についての彼らの意思決定に注目することである。第二に、利益団体が直接的に政策に対する影響力をもつのだとすれば、それを可能にするのは何であるのかを明らかにすることである。

(二) 国内政治・ロビー活動説 以上の問題点を一定程度解決しているのは、国内政治・ロビー活動説である。

憲法・サイバー法学者のローレンス・レッシグは、著作権の保護期間の延長を業界と議会双方のインセンティブから説明する⁽²²⁾。レッシグは、一九九八年のアメリカ著作権延長法の成立過程におけるディズニー社による議員への献金活動の存在を指摘する。著作権の延長によって政治献金にかかるコスト以上の利益を得る産業界が存在し、かつ献金を受けることが議員にとっての有効なインセンティブとなるのであれば、大きな経済的価値をもつ著作物の著作権が失効しそうになるたびに大規模なロビー活動が起こり、永久に保護期間は延長され続けることになる。

レッシグの議論は、利益団体によるロビー活動だけでなくアメリカの立法過程において決定的な権限をもつ議会のインセンティブにも注意を払っている点で、国内ロビー活動説よりも大きな説明力をもつ。しかし、これを日本の事例にそのまま適用することはできない。法律の制定が議員立法によって行われるアメリカに対し、日本では著作権法の改正をはじめ制定される法律の大多数が内閣提出法案であり、アメリカよりも著作権政策形成過程に官僚組織が深く関わっている。したがって、日本の事例を分析する際には、著作権政策の原案作成を担当する官庁の行

動を分析に組み込むことが不可欠である。

(三) 国際制度・国内ロビー活動統合説 国内政治・ロビー活動説とは違った側面から政策決定アクターのインセンティブを捉えているのは、国際制度・国内ロビー活動統合説である。

知的財産法学者のウィリアム・コーニッシュは、新たな知的財産権の形成について、国際条約の内国民待遇原則の例外と相互主義による効果に注目する⁽²³⁾。知的財産権に関する国際条約においては内国民待遇原則が採用されており、外国人の権利も自国民と同じように保護しなければならない。しかし、例外として、条約に定めがない保護や他国の水準を超えるような保護については、自国民だけに与えてもよい場合がある。このルールによって、自国民の知的財産の保護水準が外国において相対的に低下する場合がある。このルールと相互主義の効果によって、貿易上の利益を重視する政策決定アクターは、自国の保護水準を他国と同等まで引き上げるのである。

具体例をあげて説明しよう。著作者の権利の保護を目的とするベルヌ条約は、著作者の権利について、著作者の死後五〇年までを保護期間と定めている⁽²⁴⁾。ただし、加入国は五〇年以上の保護期間を与えることもできる⁽²⁵⁾。もっとも、その場合、他国の著作物についてはその国で定められている保護期間を超えて保護する必要はない。国によっては、その相手国が同様に保護期間を延長すれば保護するという相互主義を採用している。たとえば、ベルヌ条約に加入しているA・B両国があり、A国が相互主義を採用しているとすると、A国が保護期間を五〇年から七〇年に延長すると、A国内において、A国民の著作物は七〇年の保護を受けられるが、B国民の著作物の保護期間は五〇年のままである。A国内で著作権ビジネスを展開しようとするB国民にとって、これは競争上不利な条件となる。そこで、B国民は自国の政策決定アクターに、B国でも保護期間を延長するよう要求する。保護期間を延長することは自国の貿易上の利益になるため、政策決定アクターはこの要求を受け入れるのである。

この説は、知的財産権制度の調和という現象を、政治的・経済的インセンティブのメカニズムを導入することによってよく説明している。しかし、この説については主に以下の二点にあげる疑問が残る。第一に、国際競争上の問題がない場合、政策決定アクターはどのような利益を考えて法改正を行うのか。第二に、国内の複数の利益団体間で利害が対立している場合、どのような団体の利益が法改正に反映されるのか。

(四) アメリカによる国際ロビー活動説 国際政治経済学者のスーザン・セルは、各国の知的財産権制度の変化がアメリカによる「アメとムチ」の結果であると主張する。⁽²⁶⁾ 米国通商代表部は、知的財産権の保護水準が低い国に対し、保護水準を高めれば貿易上の優遇措置を与えるという好条件を提示する一方、高めなければスーパー三〇一条を発動すると脅し、知的財産法を改正させた。⁽²⁷⁾

またセルは、アメリカの知的財産ロビーの活動が、国際知的財産権制度の形成を通じて各国の国内制度に影響を及ぼすことを主張した。⁽²⁸⁾ アメリカに本社を置く多国籍企業は、国際市場における利益を確保するために、TRIPS協定の形成過程において影響力を行使した。TRIPS協定の影響は各国の国内制度にまで及ぶため、各国の知的財産権制度は、国際制度という媒介変数を通じて、アメリカの利益団体の影響を受けているといえる。

「アメとムチ」の議論は、日本の著作権法改正においても適合的な部分をもつ。八四年の著作権法改正によって創設されたレコード貸与権は、外国の権利者には与えられなかった。米国通商代表部がスーパー三〇一条を脅しに用いてこれを是正するよう迫ったため、日本側は九一年に著作権法をさらに改正することでこれに対応した。

しかし、この説からは説明されない事例も多い。たとえば、上述した貸与権を創設する著作権法改正はアメリカによる圧力を招いたが、その改正時にはアメリカの圧力は存在しなかった。また、アメリカの圧力が存在したと推測されるその他の事例においても、法改正のアジェンダを設定したのは国内の利益団体である。したがって、アク

ターとしてのアメリカは重要だが、それだけでは日本の著作権法改正のメカニズムを説明することはできない。

第二章 仮説の提示

法制度的・静態的な説は、技術革新等や国際制度の状況など、著作権法が改正されるときの一定の条件を示しているが、それは政策形成のメカニズムを十分に説明していない。また、主に法学者や国際政治経済学者によって提示されている政治的・動態的な説は、知的財産権政策を形成する要因を利益団体や国際政治経済の影響力という政治的要因に求めているもの、国内の政策決定アクターの行動に注意を払っていない。政治的・動態的な説を提示する先行研究は全て、利益団体が政策形成過程において果たす役割を重視しているが、利益団体の政治的影響力がそのまま政策帰結に反映されると想定しており、政策形成メカニズムの説明としては不十分である。

以下、本稿の仮説として、(一) 利益団体の政治的影響力を制度的に裏付ける審議会制度に関する仮説、(二) 著作権法を所管し、改正案を作成する文化庁の行動に関する仮説、の二つを提示する。

第一節 審議会に関する仮説

本稿が提示する審議会に関する仮説とは、著作権法改正に対して利益団体が政治的影響力を行使できるのは、それを制度的に裏付ける審議会制度が存在しているためである、というものである。より具体的にいえば、利益団体の代表者が審議会の正式な委員としての地位をもつことが、法改正に対する影響力を規定する一つの要因である。

著作権法に関わる重要事項は、文科省に設置された文化審議会著作権分科会(二〇〇〇年以前は著作権審議会)で審議される²⁹⁾。しかし、実態として審議会は官僚の作った政策に「お墨付き」を与えるにすぎないという、いわゆ

る「隠れ蓑」論が存在する⁽³⁰⁾。これに対し、少なくとも文科省においては、審議会は政策の「創発」において重要な役割を果たしているとする反論が官僚側からなされている⁽³¹⁾。著作権法の改正過程においても、審議会は政策の「創発」の場になっているといえる。審議会に参加する権利者団体によってなされた要求に基づき、法案を実質的に審議するとともに、時には利益が対立する団体から拒否権にも近い反対意見が表明されているからである。

このような政策の「創発」の場である審議会において、法案の内容に影響力を及ぼすための第一段階は、正式の委員として参加することである。さらに、主張を同じくする委員同士で多数派を形成できれば、審議会における議論の流れに対してより強い影響力を及ぼせる。

では、審議会の委員はどのようにして選ばれているのか。文化審議会の委員は、学識経験者から文部科学大臣が任命すること以外には特別の規定は置かれておらず、官庁の裁量に任されている。曾我謙悟の研究に基づけば、文科省の政策選好が自民党のそれに近い⁽³⁴⁾と自民党議員に判断されているという条件を満たしているために、文科省は委員の選出を含む審議会の制度設計に対する大きな裁量をもっているといえる。

このように、文化審議会の委員は文科省（文化庁）が大きな裁量をもって選出している。そして、権利者団体の代表者がその委員の最大多数を占めていることがデータから明らかである⁽³⁵⁾。すなわち、著作権法の改正過程においては、権利者団体の代表者が審議会の正式な委員としての地位をもち、かつ多数派を占めている。

権利者団体の代表者が審議会の正式な委員としての地位を占めることが著作権法改正に対する影響力を規定する一つの要因となるといふ仮説は、以下の三パターンの事例同士の比較によって検証できるであろう。すなわち、
 (一) 権利者団体と選好が対立するアクターが同様に審議会の委員としての地位をもっている場合、
 (二) もっていない（または影響力を無視できるほど少数である）場合、
 (三) どちら側も委員としての地位をもっていない

(または影響力を無視できるほど少数である) 場合、である。(一) の場合に権利者団体の選好とは異なる政策が形成され、(二) の場合にその逆の結果となり、(三) の場合にどちらの選好にも基つかない政策が形成(もしくは現状が維持) されれば、この仮説の妥当性を認めることができる。

第二節 文化庁の行動に関する仮説

文化庁の行動に関する仮説として本稿が提示するのは、著作権法改正に対する政治家の介入が起りそうな場合に、著作権法の整合性を維持しようとする文化庁がその介入を避けようとして法案作成を進め、その結果として著作権法の改正が実現する、というものである。この仮説は以下の二つの仮定に基づく。第一に、著作権政策における文化庁の政策選好は、著作権法の整合性を最大限守ることである。第二に、法の整合性を重視しない政治家が議員立法によって著作権法の改正を行うと、著作権法の整合性が損なわれる。

第一の仮定は文化庁の利益から導かれている。法の整合性を守ることは、法の構造を一貫した論理で説明できるようにし、例外的な規定を減らすことを意味する。これは、文化庁の事務的および政治的コストを減少させる。

事務的コストの例を二つあげよう。法の構造が一貫した論理によって説明できなければ、著作権法の解釈に対する文化庁としての見解を求められた場合に、論理的な説明を行うことが難しくなる。また、整合性が一度崩れてしまうと、次の法改正の作業を行う際に、従来の規定と整合的な改正案を作ることが難しくなる。

一方、政治的コストとは、文化庁が整合性をもたない法案を作ることによって、その点について政治家からの追及を受けたり、庁の能力に対する評価が下がったりすることを意味する。庁の能力に対する評価の低下は、中長期的に政治家からのサンクションが与えられる可能性を高める。

第二の仮定は、政治家にとっては官僚ほどに法の整合性を維持することが重要でないため、議員立法を行う際に整合性を無視する可能性が高いということから導かれる。整合性を維持しなくても、政治家には上述したようなコストがかからないため、そもそも法の整合性に注目することが少ない。たとえ整合性を認識していたとしても、それを無視した結果生じるコストが小さければ、無視することで得られる便益がコストを上回る場合は多くなる。

この仮定は、現行著作権法の最初の大きな改正である、八四年のレコード貸与権創設に至る過程の観察から導かれる。以下、簡単に法改正に至る過程を追い、政治家の介入によって法の整合性が損なわれる事実を確認したい。

一九八〇年に日本で初めて開店した貸しレコード（以下、貸レ）店は、その料金の手頃さと、家庭用録音機器の普及を背景に、瞬く間に店舗数を拡大した。⁽³⁶⁾しかしながら、当時の著作権法においてはレコードの貸与に関する規定が未整備であったため、貸レ業の売上は著作権者の利益には全く結びつかず、また、貸レ店の周辺にあるレコード店の売上げが落ちるといふ現象も指摘された。⁽³⁷⁾

八一年一月、全国レコード小売商組合連合会（以下、レコード小売連）は貸レ店の営業停止を求める総決起大会を開き、国会請願デモを行って署名を提出し、文化庁や通産省へも陳情した。⁽³⁸⁾その後もレコード小売連と日本レコード協会は、立法措置による解決を求めて自民党の文教部会や商工部会に対する陳情攻勢を強めていった。⁽³⁹⁾陳情を受けてこの問題を取り上げたのは自民党の文教部会であった。⁽⁴⁰⁾八二年二月、自民党は文教部会内に著作権問題等プロジェクトチーム（以下、著作権PT）を設置し、関係者らの意見聴取を行うなどして対応策を協議した。⁽⁴²⁾

八二年五月、著作権PTはこの問題について、権利者に何らかの権利を付与する必要性を認めながらも、著作権法改正には時間がかかることを理由に、当面の緊急措置として議員立法で対処することを決めた。⁽⁴³⁾この方針に従って著作権PTがとりまとめた法案には、著作者・レコード製作者・実演家の三者に、レコードの有償貸与について

一年間の許諾権が与えられることが規定された。つまり、この三者に、発売から一年未満の新譜レコードの貸与を禁止できる権利が与えられたのである。

レコードの有償貸与という行為は、放送会社が市販のレコードを放送で使用する行為と性質において違いはない。⁽⁴⁴⁾ 当時、放送事業者によるレコードの二次使用については既に著作権法上の定めがあったが、この放送事業者の行為に対してレコード製作者がもつのは報酬請求権だけである。⁽⁴⁵⁾ つまり、放送での二次使用を禁止することはできず、あくまで二次使用料を請求する権利しかもたない。しかし、自民党の提出した法案は、放送での二次使用よりもレコードの貸与について強い権利を付与するものであった。

法案は暫定措置法に変更されながらも、八三年に成立した。暫定措置法に変更されたのは、文化庁主導で行われていた著作権法の改正作業がこの時点でほぼ完成しており、次の国会に提出できる状態になっていたためである。

自民党が著作権PTで法改正についての検討を行っていた頃、議員立法による法案を自民党が提出する動きをみて、文化庁は慌てて検討を開始した。⁽⁴⁶⁾ 文化庁の提案により、八三年二月から著作権審議会第一小委員会において貸レを含めた著作権法上の問題についての検討が開始され、九月に最終の検討結果が公表された。⁽⁴⁷⁾ この審議結果の内容は以下の通りである。すなわち、著作権法としての整合性を考えれば、レコード製作者と実演家に与えるべき貸与権の内容は報酬請求権とするのが適当であるが、貸レが発売直後のレコードの売上げに大きな影響を与えることを考慮して、特例措置として短期間の許諾権を認めるのが適当である。

こうした第一小委員会の審議結果を踏まえて文化庁がまとめた著作権法改正法案は、八四年五月に成立した。以上みたように、政治家が著作権法改正に介入すると法の整合性が損なわれる結果になることが、レコード貸与権を創設する著作権法改正に至る過程からは明らかである。

では、どのようなときに政治家が介入するのか。これには二つの場合があげられる。第一に、貸与権創設時のように、著作権法の問題が社会問題になることで自民党の議席最大化可能性に影響を及ぼす場合である。当時の著作権法に照らして違法ではないものの、貸与の利益がレコード会社に全く還元されないという状態は社会通念上正常とはいえず、明らかに著作権制度の不備を意味しており、法改正等で対応することが喫緊の課題であった。その上貸与業者とレコード会社の対立は新聞にたびたび大きく取り上げられており、この問題についての社会的な関心は高かった。しかし、文化庁は対応を遅らせ、それがレコード小売連等による自民党への陳情行動を招いた。このような状況下で自民党がこの問題に対応しなければ、一般有権者および陳情してきた業界からの評判を落とすことになる。したがって、自民党は、通常であれば文化庁に任せておくはずの著作権法の問題に介入したのである。

第二に、知的財産権制度に対する強い国際的影響力をもつアメリカ等が、政治ルートを通して著作権法改正に対する圧力をかければ、政治家の介入を招くことになる。このことは、日米構造問題協議が引き起こした著作権法改正に至る過程の観察から明らかになる。以下、その過程について簡単に触れておこう。

既述したような過程を経て創設されたレコード貸与権は、外国のレコード会社には与えられていなかった。八九年、日本はレコード会社等の著作隣接権者の権利を保護する実演家等保護条約に加盟したが、レコード貸与権は条約に定めがない権利であったために内国民待遇原則が働かず、依然として外国のレコード会社には付与されなかった。八九年の著作権法改正が行われる過程において、外国の権利者にも貸与権を付与することが適当との審議会報告が出されたが⁴⁹、国内の関係者間で紛争が継続していたことを理由に見送られた⁵⁰。

日米構造問題協議において、アメリカはこれを内外差別であると指摘した。米国通商代表部が九〇年三月に公表した、スーパー三〇一条の発動を決める際の基礎資料となる「貿易障壁年次報告」は、レコード貸与権が外国人に

認められていないことを問題視していた。⁽⁵¹⁾ 通商代表部のカーラ・ヒルズ代表も、レコード著作権の問題について強い関心を表明していた。⁽⁵²⁾ そのため、日本政府内にはスーパー三〇一条の適用を懸念する声が高まり、著作権法を改正する方針で貸レ業界などの調整を急いだ。⁽⁵³⁾

九〇年四月、全米レコード産業協会のジェイ・バーマン理事長が、日本の関係者からアメリカの権利保護についての対策を聴取し、通商法三〇一条の提訴をするかどうかの最終判断を下すために来日した。⁽⁵⁴⁾ 日本政府側からは文化庁や外務省が協議に当たり、問題の解決に対して前向きな姿勢をみせた。また、GATTウルグアイ・ラウンドの非公式閣僚会議においてヒルズ代表と会談した中山太郎郎相は、一年以内に改正法案を国会に提出すると答え、著作権法改正の方針を初めて明らかにした。その後、村田良平駐米大使が日本側の改善措置を示した書簡をヒルズ代表に送り、アメリカのレコード業界の代表も提訴を取りやめる方針を示したことにより、この問題は決着した。こうしたアメリカとの交渉の経緯から、文化庁は迅速に著作権法改正への対応をとらなければならなくなった。九〇年七月、文化庁は外国のレコード製作者にも貸与権を与える著作権法改正法案を提出する方針を固め、九一年五月の改正によってそれが実現した。

以上の事例の観察から、知的財産権制度に対する強い影響力をもつアメリカ等から、政治ルートを通して著作権法の改正に対する圧力がかかれば、著作権法改正に政治家が介入するということがわかる。

【付記】

本稿は筆者の修士論文を大幅に加筆・修正・圧縮したものである。執筆の過程では指導教員の曾我謙悟先生（大阪大学）をはじめ、待鳥聡史先生（京都大学）、森裕城先生（同志社大学）、上川龍之進先生（大阪大学）、坂本治也先生（琉球大学）、白田秀彰先生（法政大学）、砂原庸介氏（日本学術振興会特別研究員）、松中学氏（大阪大学大学院

生)、濱本真輔氏(筑波大学大学院生)に有益なコメントを頂いた。ここに記して感謝申し上げる。なお、残された誤りについては全て筆者に責任がある。

- (1) たとえば、神隆行『知的財産権とその保護に関する経済学研究』(見洋書房、一九九九)、W. M. Landes and R. A. Posner, *The Economic Structure of Intellectual Property Law* (Harvard University Press, 2003); 林紘一郎編著『著作権の法と経済学』(勁草書房、二〇〇四)。
- (2) 野林健ほか『国際政治経済学入門〔新版〕』(有斐閣、二〇〇三) 一六六頁。
- (3) 主にスーザン・セルによる一連の研究を参照。S. K. Sel, "Intellectual Property Protection and Antitrust in the Developing World," in *International Organization*, vol. 49, no. 2 (1995), pp. 315-349; S. K. Sel, *Power and Ideas* (State University of New York Press, 1998); S. K. Sel, *Private Power, Public Law* (Cambridge University Press, 2003), 42a°。
- (4) 白田秀彰『コンピュータの史的展開』(信山社、一九九八) / C. May and S. K. Sel, *Intellectual Property Rights* (Lynne Rienner Publishers, 2006)。
- (5) 岡本薫『著作権の考え方』(岩波新書、二〇〇三) 五八頁。
- (6) 代表的な研究は、村松岐夫ほか『戦後日本の圧力団体』(東洋経済新報社、一九八六)、辻中豊編著『現代日本の市民社会・利益団体』(木鐸社、二〇〇二)、村松岐夫・久米郁男編『日本政治 変動の三十年』(東洋経済新報社、二〇〇六)。
- (7) 代表的な研究は、大嶽秀夫『現代日本の政治権力経済権力』(三二書房、一九七九) など。
- (8) 代表的な研究は、T. J. ペンベル・恒川恵市(高橋進・辻中豊訳)『労働なきコーポラティズムか』P シュミッター・グレアムブルッフ編(山口定監訳)『現代コーポラティズムI』(木鐸社、一九八四)、伊藤光利『大企業労使連合の形成』『レヴァイアサン』二号(一九八八) 五三―七〇頁、久米郁男『日本型労使関係の成功』(有斐閣、一九九八)。
- (9) たとえば、製台品等に一定の排他性がある産業分野では、政策によって排他性を確定しなくても産業が成り立ち得る。
- (10) 代表的な経済関係法規の一つとして商法を例にとると、多くの法改正で法務省と法制審議会が改正を主導している。
- (11) C. M. Kerwin, *Rulemaking* [3rd Edition] (OQ Press, 2003), pp. 2-7.
- (12) 曾我謙悟『ゲームとしての官僚制』(東京大学出版会、二〇〇五) / 一一四―一一七頁。

- (13) たとえば、ルール・メイキングについての体系的な研究書として、Kerwin, *Rulemaking*, *supra* note 11. ルール・メイキングに関する研究の包括的なレビューとして、W. West, "Administrative Rulemaking," in *Public Administration Review*, vol. 65, no. 6 (2005), pp. 655-668. 利益団体のこのリソースが影響力を規定するのかを扱った、S. R. Furlong, "Interest Group Influence on Rule Making," in *Administration and Society*, vol. 29, no. 3 (1997), pp. 325-347.
- (14) 森田果「パブリック・コメント手続は有効に機能しているか?」『民商法雑誌』一三三巻三号(二〇〇五)一三七—二六八頁、原田久「パブリック・コメント手続の実証分析」『季刊行政管理研究』一六号(二〇〇六)二二—二七頁。
- (15) 板東久美子「著作権法の一部改正」『ジュリスト』八二〇号(一九八四)六七—七〇頁。同様に技術革新を法改正の主要因と捉えるのは、岩田英朗「科学技術の進歩と著作権法の変革」『経済理論』二九三号(二〇〇〇)一七一—五三頁。
- (16) 角田政芳・辰巳直彦『知的財産法(第三版)』(有斐閣、二〇〇六)四二七頁。
- (17) たとえば、実演家等保護条約の締結に伴う法整備として行われた昭和六三年および平成元年改正。
- (18) 岡本・前掲注(5)五八頁。
- (19) 中山信弘『マルチメディアと著作権』(岩波新書、一九九六)三七頁。
- (20) R. V. Bering, *Copyrighting Culture* (Westview Press, 1996).
- (21) 第一五九回国会衆議院文部科学委員会二四号、依田巽(レコード協会会長)の発言。
- (22) L. Lessig, *Free Culture* (The Penguin Press, 2004), p. 218 [山形浩生・守岡校訳『FREE CULTURE』(翔泳社、二〇〇四)一五六頁]。
- (23) W. R. Cornish, "The International Relations of Intellectual Property," in *Cambridge Law Journal*, vol. 52 (1993), pp. 46-63, p. 61.
- (24) 文学的及び美術的著作物の保護に関するベルヌ条約バリ改正条約七条一項。
- (25) 文学的及び美術的著作物の保護に関するヘルヌ条約バリ改正条約七条六項。
- (26) Sall, "Intellectual Property Protection and Antitrust in the Developing World," *supra* note 3.
- (27) 同様の主張を行うものとして、大家重夫「米国の知的所有権保護強化と東アジア諸国の著作権法改正」『久留米大学法学』五・六号(一九九〇)一二七—二五九頁など。

- (28) Sell, *Private Power, Public Law*, *supra* note 3.
- (29) 文化審議会令五条。
- (30) たとえば、新藤宗幸「審議会の役割」阿部斉ほか『概説 現代日本の政治』（東京大学出版会、一九九〇）五七頁。
- (31) 前川喜平「文部省の政策形成過程」城山英明・細野助博編著『統一中央省庁の政策形成過程』（中央大学出版部、二〇〇二）一八九頁。
- (32) 文化審議会令二条一―三項。
- (33) 曾我謙悟「政権党・官僚制・審議会」『レヴァイアサン』三九号（二〇〇六）一四五―一六九頁。
- (34) 著作権法に関する政策分野については、議員にとってその専門知識の習得コストが高いのに比べて再選可能性にほとんど影響することがないため、選好が近いというより、他の政策分野と比べて相対的に自民党議員の関心が薄いといえる。
- (35) 一九七一年三月三〇日から二〇〇〇年三月三〇日までにおける著作権審議会の委員（委員・臨時委員・専門委員）の延べ人数の合計が二九二名。このうち、著作権法で保護される各分野の権利者団体の代表者の合計が二三五名であり、大学教授等は六〇名、消費者団体の代表者の合計は三名である。なお、その他は各省庁の官僚や弁護士等であり、同一の利益をもっているわけではないため、権利者団体に対抗し得るほどの多数派が形成されることはない。著作権法百年史編集委員会編『著作権法百年史 資料編』（著作権情報センター、二〇〇〇）一〇―一九頁より集計。
- (36) 八〇年には三四店だったが、八一年に一〇四九店、八四年には一九一〇店になっている。日本レコード協会「日本のレコード産業」二〇〇六（<http://www.riaj.or.jp/issue/industry/pdf/RIA2006j.pdf>、二〇〇六年九月二三日取得）。
- (37) 八一年末に中小企業事業団がレコード小売店の店主を対象に行った意識調査によると、近くに貸レ店がある店は、ない店よりも売上げが割以上落ち込んでいる。『日本経済新聞』一九八一年二月五日、一九八二年三月二七日。
- (38) 著作権法百年史編集委員会編『著作権法百年史』（著作権情報センター、二〇〇〇）三七九頁（川瀬真執筆）、『日本経済新聞』一九八一年一月一八日夕刊。
- (39) 半田正夫「著作権法におけるレコード製作者の権利」青山学院大学法学部編『レコードと法』（青山学院大学法学部、一九九三）二四五頁。
- (40) 半田・前掲注(39)二四五頁。

- (41) 半田正夫「いわゆる『貸しレコード規制法』について」『ジュリスト』八〇六号(一九八四)六〇—六三頁、六一頁、著作権法百年史編集委員会編・前掲注(38)三八一頁〔川瀬〕。
- (42) 半田・前掲注(39)二四五頁、著作権法百年史編集委員会編・前掲注(38)三八一頁〔川瀬〕。
- (43) 著作権法百年史編集委員会編・前掲注(38)三八二頁〔川瀬〕、「日本経済新聞」一九八二年五月二六日。
- (44) 半田・前掲注(39)二四六頁。
- (45) 著作権法九七条一項。
- (46) 半田・前掲注(39)二四五頁。一九八二年一月二〇日の時点では「通産省の調査結果を待って、当局としても今後の取り組み方を検討したい」(吉田茂著作権課長 という『日本経済新聞』一九八二年一月二〇日)、どちらかといえば消極的な姿勢であった。しかし、自民党が対応に動き出した三月八日には、貸しは「著作権保護の立場から」問題がないとは言えない。新しい事態と受けとめ対応を急ぎたい」(佐野文二郎文化庁長官)と『日本経済新聞』一九八二年三月八日夕刊、貸し規制に積極的に取り組み意向を明らかにしている。
- (47) 著作権法百年史編集委員会編・前掲注(38)三三三頁〔川瀬〕、「日本経済新聞」一九八三年九月一〇日。
- (48) 「著作権審議会第一小委員会の審議結果について(昭和五八年九月九日)」〔著作権法百年史編集委員会編・前掲注(35)四五〇—四五二頁所収〕。
- (49) 「著作権審議会第一小委員会の審議結果について(昭和六三年一月二七日)」〔著作権法百年史編集委員会編・前掲注(35)四五三—四五九頁所収〕。
- (50) 半田・前掲注(39)二五〇頁、大橋止春編著『平成著作権法改正ハンドブック』(三省堂、二〇〇二)五頁。
- (51) 『朝日新聞』一九九〇年四月一日。
- (52) 加戸守行「著作権法におけるレコード製作者の権利」青山学院大学法学部編・前掲注(39)二〇五頁。
- (53) 『日本経済新聞』一九九〇年四月四日。
- (54) 以下、アメリカとの交渉の経緯については、『朝日新聞』一九九〇年四月二三日、二〇日、二二日、二五日、二五日夕刊、二八日を参照。