

## 著作権法改正の比較政治学\*

日・米・EUの著作権法をめぐる政治過程分析の比較

京 俊 介

### 目次

1. はじめに
2. 3つの研究の概要
  2. 1 日本を対象とする研究 (京 2011)
  2. 2 アメリカを対象とする研究 (Herman 2013)
  2. 3 EUを対象とする研究 (Farrand 2014)
3. 3つの研究の比較分析
  3. 1 分析対象の比較
  3. 2 視角の比較
4. おわりに

---

\* 本稿は科学研究費補助金・基盤研究(A)「公共政策の総論的分析」(研究代表者:真淵勝・京都大学教授, 課題番号25245019)による研究成果の一部である。草稿段階では, 小嶋崇弘先生(中京大学)にコメントと関連文献についてのご教示をいただいた。記して感謝申し上げます。なお, 残された誤りの責任はすべて筆者にあることはいうまでもない。

## 1. はじめに

本稿は、日本、アメリカ、およびEUにおける著作権法をめぐる政治過程を分析した3つの研究を比較することによって、当該政策領域に内在する政治的メカニズムを明らかにすることを目的とする。

筆者は、2011年末に、『著作権法改正の政治学：戦略的相互作用と政策帰結』（木鐸社）を上梓した（京 2011）。その時点では、知的財産権をめぐる国内政治・行政過程について、政治学的な観点から分析を行っている研究はみあたらなかった<sup>(1)</sup>。しかしながら、その後、アメリカの著作権関係の制定法の成立過程を分析するHerman (2013)（『デジタルの権利をめぐる戦い：著作権と科学技術の政治学（*The Fight over Digital Rights: The Politics of Copyright and Technology*）<sub>1</sub>））、および、厳密に言えば国内政治ではないものの、それに類するといえるEUにおける著作権関係の指令（Directive）等をめぐる政治過程を分析するFarrand (2014)（『デジタル著作権法政策における権力のネットワーク：政治的セイリアンス、専門知、立法過程（*Networks of Power in Digital Copyright Law and Policy: Political Salience, Expertise, and the Legislative Process*）<sub>2</sub>））が出版されている。

京（2011）以前にも、法学者等によって著作権法をめぐる政治過程のメカニズムを指摘する研究はなされてきたが、いずれも対象とする政治過程の詳細に関する追跡を行っておらず、また、それらの政治過程を体系的に説明する枠組みを十分に提示しているとはいえなかった。Bill D. Hermanの専門は情報技術・政策・政治および文化の学際的分野で

---

(1) 国際関係論の文脈でこの政策分野を扱った研究は、Sell (1995); Sell (2003) など、いくつかみられ、京（2011）の後に出版された研究としては、西村（2013）があげられる。また、外国の個別の立法過程に関する研究としては、EUの「著作権及び特定の関連する権利の保護期間を調和させる理事会指令」（1993年）が成立するまでの経緯を分析した南（2007）や、同指令とアメリカの著作権保護期間延長法（1998年）の成立過程を分析した酒井（2008）がある。

あり、Benjamin Farrandも知的財産法政策を専門としており、両研究は狭い意味での政治学(特にPolitical Science)的な観点からの分析とはいいがたい。しかしながら、両研究とも複数の立法をめぐる政治過程を詳細に追跡しており、かつ、分析枠組みを設定する際に依拠しているのは政治学の研究である。この点において、両研究は京(2011)と問題関心と研究手法を共有している。それゆえ、三者の研究を比較することにより、各国の著作権政策形成過程の共通点や相違点を体系的に明らかにすることができると思われる。

本稿は、これら3つの研究を比較することにより、3つの国・地域における著作権法をめぐる政治過程のメカニズムを説明する分析枠組みを明らかにすることを試みる。その際の最も重要なキーワードは、京(2011)でも注目したイシュー・セイリアンス(issue salience: 以下IS)である。ISは、「平均的な有権者にとっての、他のイシューと比較しての重要性」(Culpepper 2011)と定義され、ISが高い状況とは、「争点が顕在化し、有権者が高い関心を寄せている状態」(松田 2006)であるといえる。

京(2011)は、日本の著作権法はISが低い政策領域に属すると位置付け、そういった政策領域の政治的メカニズムを一般的に説明する理論モデルを提示し、それによって著作権法をめぐる複数の政治過程を説明した。Farrand(2014)は、ISに注目しながら複数の国のコーポレート・ガバナンス規制の策定過程を分析したCulpepper(2011)の分析枠組みにかなりの程度依拠し、EUにおける著作権をめぐる政策領域のISが低いことを示しながら、その政策過程の特徴を説明している。京(2011)もCulpepper(2011)の議論を踏まえているため<sup>(2)</sup>、これらの研

---

(2) 著作権法に関する政策領域がロー・セイリアンスであることを前提とする分析は、既に京(2009)、京(2010a)、および、京(2010b)で行っており、京(2011)はその延長線上にある。Culpepper(2011)の分析に触れたのは博士論文を出版に向けて修正していた時期であり、Culpepper

究には明らかに共通の基盤があるといえよう。他方, Herman (2013) は, IS という概念には直接的に触れてはいない。しかしながら, 過去には権利者団体等の利益を代表する言説が長い間強い影響力をもっていたが, 近年に至ってはそれに対抗する言説が拡大し, それが公衆による法案に対する大規模な反対運動の成功へとつながっていったことを示している。それは Culpepper (2011) の議論に沿っていえば, 産業界の影響力が強い「静かな政治 (quiet politics)」であったものが, IS の高まりによって「うるさい政治 (noisy politics)」に変容したと解釈することができる。

本稿の構成は以下の通りである。2 では上述した3つの研究の要旨をそれぞれまとめる。3 では, 主としてISをキーワードとしながら3つの研究を比較することにより, 3つの国・地域における著作権政策領域の共通点と相違点を明らかにする。それによって, かつて京 (2011) が明らかにした日本の著作権法に関する政策領域の特質を, 国際比較の観点を通じて改めて立体的に捉えることができるだろう。4 では, 本稿の知見をまとめ, 今後の課題を明らかにする。

## 2. 3つの研究の概要

本節では, 3つの研究の要旨を, 出版年の時系列に則して, 京 (2011), Herman (2013), Farrand (2014) の順にまとめる。その際, 議論の大枠を捉えやすいように, それぞれ冒頭にISをキーワードとしながら全体の議論を要約し, その後扱っている事例に関する説明等を紹介することとする。

### 2. 1 日本を対象とする研究 (京 2011)

著作権法の改正過程を説明しようとする研究は, その対象が日本の法

---

(2011) に依拠して京 (2011) の分析枠組みが作られたわけではない。

改正であれ他国のそれであれ、主として権利者団体を中心とする利益集団の意思が法改正の内容に強く反映されていることを指摘してきた。その根拠となっているのは、著作権法の内容が権利者に有利なものになっている点、権利者団体が組織化されていて政治力をもっている点、そして、反対の利益をもつはずの著作物の利用者はほとんど組織化されていないという点である。<sup>(3)</sup>

これに対して京(2011)は、政治学の観点から、そういった議論が法改正に関する公式の権限をもつのが政治家や省庁官僚であるという事実を無視していることを問題視した。著作権法の立法過程において立法に関する直接の権限をもたない利益集団にすぎない権利者団体が自己の利益を反映させやすいのだとしたら、それはなぜかということは、官僚や政治家の利益や行動も考慮に入れながら説明される必要があることを指摘したのである。

### 2. 1. 1 分析枠組み

この問いを解く鍵として京(2011)が提示したのが、ISという概念である。著作権法や知的財産政策は、「選挙の争点になることのない政策分野、すなわち、一般の有権者と政治家が強い関心をもたない政策分野」を意味する「ロー・セイリアンス(low-salience)の政策分野」に属するといえる(京2011:5)。そもそも著作権は、一般の人にとって

---

(3) 岡本(2003)によれば、アメリカではレコード会社の権利が、イギリスでは出版社の権利が、それぞれ日本に比べて強く、それは業界のもつ政治力の差による。また、中山(1996)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として、権利者側が団結していて政治力が強いものに対して、それに反対する著作物の利用者は政治力を発揮するほどには組織化されていないことをあげている。Lessig(2004)も、ミッキーマウスの著作権の失効がアメリカ著作権延長法の成立によって防がれた際のディズニー社の影響力を強調している。このように権利者が立法過程において相対的に強い影響力をもつことを、田村(2010a; 2010b; 2010c; 2014)は「立法過程の『バイアス』」という概念で捉えている。

は、法律的・倫理的な観点から認識されることが多い。一般の有権者が著作権法を政治的争点として認識しないのであれば、次の選挙での再選を最大の目標とする政治家も、強い関心をもつことはない。また、多くの人がこの領域を法律の専門家の守備範囲であると考えていることから明らかなように、この政策分野の専門性は高く、政治家が積極的に関与するコストは高いといえる。要するに、政治家にとっては「票にならない」うえに関与するのが容易ではない政策領域であるといえる。

ただし、政治家が積極的に関心をもたないからといって、分析上その存在を無視してよいわけではない。政治家は国会で法案を通すという立法過程における決定的な権限をもっているからである。また、法案を作成する省庁官僚の存在も無視することはできない。著作権法の立法過程の構造を理解するには、これらの政策決定アクターと関係する利益集団との間の相互作用を捉える必要がある。

こうした相互作用を捉える際に強みをもつとして京(2011)が採用したのは、ゲーム理論である(京 2014: 68)。ゲーム理論は、直接的には関与しない政治的プレイヤー(アクター)の影響力を分析に取り込むことを可能にする。ロー・セイリアンスの政策分野においては、政治家が政策形成に直接関与していないように見える。しかし、たとえ政治家が直接関与しなくとも、彼らが制度上もっている権限を考慮して他のプレイヤーたちが行動を変えるのだとすれば、なぜある帰結が実現したのかを理解するためにそのような戦略的相互作用を含めた形で分析を行う必要がある。

京(2011: 70-76)が提示した、著作権法を含むロー・セイリアンスの政策形成過程を一般的に説明するためのゲーム理論モデルの展開は、図1である。このゲームのプレイヤーは、官庁(A)、利益集団(I)、そして政権党(L)である。このモデルは以下に示す3段階からなる。

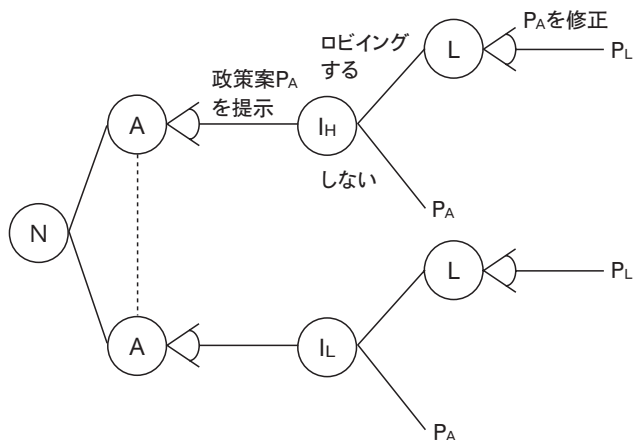


図1 ロー・セイリアンスにおける政策形成ゲームの展開  
出典：京(2011:75)

第1段階では、官庁(A)が任意の法案を提示する。第2段階では、関係する利益集団(IHまたはIL)が、その法案に納得できないと判断した場合には、一定のコストを支払って政権党の政治家(L)にロビイング(lobbying, 陳情・ロビー活動)する。納得できると判断すれば、そのまま受け容れる。利益集団がロビイングを行った場合には、このゲームは第3段階へ進む。ロビイングを行わなかった場合には、官庁の出した法案がそのまま通る。第3段階で、政治家は、利益集団がロビイングしてきた要求に従って法案を修正するか、しないかを決定する。なお、政治家が法案を修正する場合には、修正する程度に応じて法案修正コストがかかる。大きく修正する場合には大きなコストがかかるし、修正しない場合にはコストは全くかからない。

モデルは以上のように展開するが、重要な仮定を1つおく。それは、官庁は自分の相対している利益集団が政治力のあるタイプ(IL)かそうでないタイプ(IH)かは知らない、という情報不完備の仮定である。つまり、利益集団が官庁の提示する法案に納得できない場合に政治家を

動かして修正させることができるタイプなのか、それとも納得できないと思っても政治家を動かすことができないためにその法案を受け容れるタイプなのか、官庁はわからないということである。

こうした状況を前提としながら、官庁は最終的に成立する法律が自己の利益にとって最も望ましいものになるように、利益集団と政治家の行動を予測しながら、最初に提示する法案の内容を戦略的に考える。

このゲーム理論モデルからは、5つの均衡点が導かれる<sup>(4)</sup>。それらはそれぞれの均衡がどのような条件の下で成立するかということに着目すれば、以下の3つの仮説の形にまとめられる(京 2011 : 78-80)。

第1に、【誘因なし仮説】である。政治家が利益集団の要求を聞き入れても得にならない場合、つまり利益集団がロビイングしたとしても政治家が動かない場合には、官庁は自己の提示した法案が後で覆される恐れがないので、自己が望ましいと考えている法案を提示する。利益集団は仮にロビイングしたとしても政治家が動かないためにそれが徒労に終わることは分かっているので、官庁の提示した法案を受け容れる。

政治家が利益集団の要求を聞き入れる誘因をもつ場合、つまり利益集団がロビイングすれば政治家が動くという場合には、官庁にとっての不完備情報となっている当該利益集団が政治力のあるタイプかどうかということを官庁がどのように判断したかに応じて、さらに以下に示すような2つの仮説が成り立つ。

第2の仮説は、【情報十分仮説】である。利益集団の要求を聞き入れることが政治家の得になる場合で、かつ、官庁が自分の相対している利益集団が政治力のあるタイプか否かを十分に知っている場合には、官庁は政治家が法案を自己の望ましくない方向に覆してしまわないように、あらかじめ利益集団が受け容れ可能な範囲まで妥協した法案を提示し、利益集団もそれを受け容れる。

---

(4) モデルの数学的な定義および均衡点の導出にかかる数学的証明については、京(2011 : 117-119)を参照されたい。



第3に、【情報不十分仮説】である。利益集団の要求を聞き入れることが政治家の得になる場合で、かつ、官庁が自分の相対している利益集団が政治力のあるタイプか、ないタイプかを十分に知らない場合に、官庁は利益集団が政治力をもっていないとみなしてその利益を考慮しない法案を提示する、あるいは、政治力のある程度はもっているとみなしてその利益に多少妥協した法案を提示する。しかし、利益集団はその法案は不十分であるとして受け容れずに政治家に対するロビイングを行い、それを受けて政治家が法案を修正する。

以上の仮説が実際の著作権法の立法過程をうまく説明するかどうかを検証するためには、仮説の条件節に含まれている以下の3つの要素に注目すればよい。すなわち、(1)政権党が得られる利益、(2)政権党にかかる法案修正コスト、(3)利益集団の政治力に関して官庁がもつ情報、である。著作権法の立法過程の各事例においてこれらの要素が仮説の示している条件を満たしている場合に、仮説が予測する政策帰結が実現しているかどうかを確認することで、仮説の妥当性は検証される。

京(2011)は、とりあげた以下のいずれの事例においても、仮説が妥当であることを確認している。この作業を通じて、著作権法の立法過程においては一体誰の利益が反映されやすいのか、また、特定の集団の利益が反映されやすいのだとしたら、それは一体どういった条件の下で起こりやすく、どのような政治的メカニズムを通じてそれが生じているのか、といった問いに対する答えを明らかにしている。

## 2. 1. 2 事例分析

京(2011)は、以上にあげた3つのタイプの仮説を、日本の著作権法改正をめぐる具体的な事例で検証する。まず、1970年に成立した著作権法の全面改正をとりあげ、その中で改正に向けた手続きが同時に進行した、しかし利害関係をもつ利益集団が異なる5つの事例を比較した(第2章)。これによって、政策帰結に影響を与えうる変数をコントロール

した分析を行うことができる。その後は、時系列に沿って、レコード貸与権を創設した1984年の著作権法改正 (第3章)、1992年の改正で導入された私的録音録画補償金制度をめぐる議論 (第4章)、2004年の著作権法改正によって導入された音楽CD 還流防止措置をめぐる政治過程 (第5章)、および、2005年から検討が開始された私的録音録画補償金制度の見直しをとりあげている (第6章)。

著作権法全面改正において、京 (2011) は5つの事例をとりあげている。すなわち、写真の保護期間、レコード製作者の保護水準、応用美術の保護、レコード二次使用の範囲、そして、映画の著作者・著作権者である。それらはいずれも当時の新聞記事や論文等において利益集団の利益に関わる問題や論争があるとしてたびたびとりあげられていた。しかしながら、その政治過程は以下のように異なる仮説で捉えられるものであった。

写真の保護期間とレコード製作者の保護水準の事例については、いずれも【誘因なし仮説】が妥当すると結論している。関係する利益集団は、文化庁の提示した (そして文化庁の政策選好に一致すると考えられる) 政策案よりも強い権利を設定することを望んでいた。しかしながら、それらの間の実質的な利益の差は大きくないため、政権党である自民党は利益集団から十分な見返りの利益を期待することができなかった。また、自民党にとって、その法案を修正するには大きなコストがかかるという状況にあった。そのような場合には、帰結は文化庁の政策選好および法案と一致する。たとえば、写真の保護期間の事例であれば、保護期間を公表時起算とする案が提示されたが、死後起算を求めていた写真家本人にとっては、存命中の利益についてはそれらに決定的な差はない。また、写真家の利益を集約する組織化は困難である。したがって、政権党は利益集団のどちら側からも十分な見返りを期待することはできないという状況にあった。そして、自民党が利益集団の要求に応えるためには、当時の国際動向に先駆けた立法が必要であり、その正当性を説明すること

は困難であった。

応用美術の保護の事例においては、【情報十分仮説】が妥当する。文化庁は著作物としての要件を満たす限り応用美術を著作権法の保護対象とすることを選好していた。これに対して、繊維・染色業界は、衣服のデザインに関する問題が生じる恐れがあるため、応用美術の著作権法による保護規定の創設に強く反対していた。当時の繊維業界と自民党の間の恒常的な関係により、繊維業界のロビイングコストは低く、応用美術の法的保護の方法に関しては、条約等の制約が事実上存在しなかったため、法案修正コストは小さかった。上述した繊維業界と自民党との関係に加え、通産省も繊維業界と同様の反対意見を表明していたことを考慮すれば、文化庁が繊維業界の政策選好に妥協した案を提出しない場合には、繊維業界のロビイングを受けて自民党が修正を行うことは、文化庁にとって十分予測可能であったと考えられる。このような場合には、自民党による法案の修正は行われず、帰結は官庁の提示した法案と一致する。

レコード二次使用の範囲と映画の著作者・著作権者の事例においては、【情報不十分仮説】が妥当する。関係する利益集団は、文化庁の提示した政策案よりも自己にとって有利な権利の設定を望んでおり、それは自民党にとって十分な見返りの利益を期待できるほどの実質的な差があった。また、法案の修正コストは大きくなかった。しかしながら、利益集団が自民党に法案の修正を求めてロビイングを行う能力に関して文化庁が適切に判断するための情報を十分にもっていないため、文化庁の提示した法案に対して、利益集団の求めに応じて自民党が修正を求めるといった結果となった。たとえば、レコード二次使用の範囲の事例であれば、文化庁は営業目的でレコードを使用する場合には例外なく著作権使用料を徴収したかったが、飲食業界はBGMとしてレコードを使用するだけの飲食店は除外すべきだと考えていた。こうした業者は地域の商工会を通じて自民党と一定の関係を築いていた。また、この問題については比

較的容易な修正方法が存在したため、自民党にとっての法案修正コストは小さかった。実際に、飲食業界と密接な関係をもつ自民党議員が文化庁案に強く反対する姿勢を示していたことから、これらを除外する暫定措置が附則に追加された。飲食業界は審議会に直接参加しておらず、また、文化庁は飲食業界の事情に疎かったという関係者の証言が残されている。それゆえ、そのロビイング能力を評価することは困難であったと考えられる。

1970年の全面改正以来の主要な改正であるレコード貸与権を創設する1984年の著作権法改正は、【情報不十分仮説】で説明することができる。この改正は、貸レコード店が急速な勢いで全国に広まったことをきっかけとして行われた。この背景には、映画以外の著作物の貸与行為について著作権法が未整備であったことと、この時期に録音機器が家庭へ広く普及したことがあげられる。レコードが多数回レンタルされてもほとんど利益が還元されないレコード会社は、レコードのレンタルを実質的に禁止することのできる政策を求めていたが、文化庁は早期の対応を行うことに消極的な態度を示した。そこでレコード業界は自民党へのロビイングを強め、自民党はこれに応じて議員立法で対処する方針を示した。貸与権が与えられていないのは映画以外の全ての分野における共通の問題であったが、事実上問題が起こっていたのは音楽だけであり、焦点を絞って解決する手段があったため、修正コストは小さかった。また、自民党が動き出すまでの時間も短く、利益集団のロビイング能力を判断するには相対的にみて時間が少なかった。自民党の動きをみて文化庁において著作権法改正の動きが進められたが、議員立法において想定していた著作者の権利の内容は文化庁が選好していたものより強く、それが既得権化されたことで、改正された著作権法にもそれが温存された。

1992年に実現した私的録音録画補償金制度の創設をめぐる政治過程は、【情報十分仮説】で説明することができる。録音機器の普及を背景として、権利者団体は、西ドイツで1965年に導入された報酬請求権制度のよ

うな録音機器や媒体の販売の際に機器メーカーが権利者に対する補償金の支払義務を負う制度の創設を求めていた。当然のことながら、それによって売上げの一部を失うことになる機器メーカーは、制度の創設に反対し続けていた。機器メーカーと自民党のつながりは音楽業界とそれとのつながりよりも強いことは、文化庁にとって明白であった。また、機器メーカーの要求は現状維持であったため、自民党にとって応えるコストは小さかった。それゆえ、制度についての検討は行われていたものの、長らく導入されなかった。しかしながら、DAT (Digital Audio Tape) の登場がメーカーの政策選好を変化させたことによってこの状況は変わった。デジタル方式の機器・媒体に限って補償金制度を導入することは、DAT が市場に受け容れられるために必要なことであるとメーカーは認識し、その態度を軟化させたのである。その結果、権利者側とメーカー側の合意が調い、著作権法改正により私的録音録画補償金制度が創設された。

2004年の著作権法改正によって導入された音楽CD 還流防止措置をめぐる政治過程は、【誘因なし仮説】によって捉えることができる。日本のレコード会社が東アジア諸国でライセンス販売する音楽CD が内外価格差を利用して日本の市場に「還流」するという現象が起きており、レコード業界はそれが将来的な脅威になると考えていた。レコード業界は著作権の新たな支分権としての「輸入権」の創設を求めていた。しかし、文化庁の政策選好は、著作権法の整合性の観点から、新たな支分権を設けるという方法をとらずにこの問題を解決することにあり、提示された法案および政策帰結も音楽CD の還流への対策に限定されたものとなっている。レコード業界にとっては要求していたものとは異なるものの、望んでいた政策による利益と提示された法案による利益の差は大きくはなかった。また、著作権課の担当官ですら原案を作成することが困難であり、法案の審査をする立場にあるはずの内閣法制局参事官が原案の作成に携わったという事実は、自民党にとって修正コストが大きかったこ

とを示している。

2005年から検討が開始された私的録音録画補償金制度の見直しの事例は、【情報十分仮説】で説明することができる。2000年頃から急速に普及したハードディスクドライブやフラッシュメモリを内蔵した機器がMD (Mini Disk) などの旧来の録音機器に置き換わってデジタル録音に用いられるようになってきた。しかし、そういった新しい機器は私的録音録画補償金制度の対象とはなっておらず、私的録音補償金の総額は2000年をピークに急激に減少に転じていた。権利者側はこれらの機器も制度の対象として追加指定することを求めており、文化庁の政策選好もそれと同様であった。対して、機器メーカーは追加指定に反対していた。この追加指定を許すと汎用性の高い機器にまで対象機器が拡大する可能性があり、それは将来的に大きな損失となり得ることが予測できたためである。制度の導入の事例同様、自民党にとってもメーカー側の要求に応えるには現状維持で済むため、コストは小さかった。結果としてこれらの機器の追加指定は実現せず、妥協策としてBD (Blu-ray Disk) が追加指定されるのみに終わるとい<sup>(5)</sup>う、メーカーの政策選好に近い政策帰結が実現した。

以上のように、京 (2011) はロー・セイリアンスの政策領域における利益集団、官庁、政権党の戦略的相互作用を捉えるゲーム理論モデルを構築し、その均衡点に基づいて導出される仮説によって日本の著作権法改正の帰結を説明できることを示した。日本の著作権政策形成過程は常にロー・セイリアンスであり、それを前提として、官庁が利益集団の選好と政権党との関係について考慮しながら法案を提示する。政治家が政

---

(5) 2012年11月8日の最高裁の決定によって、デジタル放送専用のレコーダーについては私的録画補償金の課金対象でないとした2011年12月22日の知財高裁判決が確定したため、私的録画補償金制度は事実上機能しなくなった。その後、私的録画補償金協会は2015年3月31日をもって解散した (高比良 2015)。

策形成に直接的に関与するのは、産業界の利益団体との関係において重要な場合のみであった。

## 2. 2 アメリカを対象とする研究 (Herman 2013)

Herman (2013) は、アメリカ連邦議会下院のオンライン海賊行為為禁止法案 (SOPA : Stop Online Piracy Act) および上院の知的財産保護法案 (PIPA : PROTECT IP Act) への抗議活動として2012年1月18日に行われた、英語版 Wikipedia のブラックアウト (公開停止) 騒動の紹介から始まる。Google 等もこの抗議活動に参加し、結果として数百万人を超えるアメリカの有権者が議会に対して署名や電話、電子メールで法案への反対意見を伝えた。この抗議活動の前には双方の法案とも多数の賛同議員を得て可決される見込みであったが、抗議活動の2日後には事実上の廃案となった。

著作権法の改正は、その抗議活動のほんの15年前には公衆の関心を集めることがほとんどない問題であったのにもかかわらず、なぜこのような大規模な抗議活動が生じるまでに至ったのか。本書を貫く問いはここにあるが、この事例自体の説明が主題となっているわけではない。本書の基となったとみられる彼の博士論文 (「DRM をめぐる闘争 : 著作権管理技術に関する政治についての複数の手法による分析 (*The Battle over Digital Rights Management : A Multi-Method Study of the Politics of Copyright Management Technologies*)」) は2009年に提出されており、この事例は論文の軸ができあがった後から付け加えられていると考えられる。本書の焦点は、1980年代後半からこのような抗議活動が起こるに至るまでの著作権法をめぐる政治過程と、それに関する政策論議の動向を明らかにすることにある (Herman 2013 : 4)。

なお、著者の Bill D. Herman は、公式ウェブサイト<sup>(6)</sup>に掲載されてい

---

(6) <http://billyherman.com/>



る経歴や本書の前書きによれば、コミュニケーション論やメディア論を主たる専門としながら情報技術・政策・政治および文化の学際的分野を研究しており、2016年1月現在ではニューヨークのフォードム (Fordham) 大学経営学部でコミュニケーション論・メディア管理論担当の助教授 (Assistant Professor) を務めている<sup>(7)</sup>。彼が大学院に進学した当時は、週末に音楽DJとしてサンプリング音楽に携わっており、DJとして自分がしていたことは非合法だったのか、逆にいえば合法的なものはあったのか、といった素朴な疑問から、文化と著作権についての考察を始めていったと記している。

## 2. 2. 1 分析枠組み

Herman (2013) は、上述の問いを解くために、以下の2つの方法を採用する。1つは、著者が“political history”と呼ぶものである。これは、法規制の変化の背景にある政治・経済・技術的文脈や、その規制の変化に賛成・反対する関係アクター、規制案の詳細やそれをめぐる主要な議論、および、規制案が法となるまでの経緯について明らかにすることである (Herman 2013 : 17-19)。政策形成過程分析では一般的によく行われる、当該政策形成過程の記述的分析と読み換えてよいだろう。この方法に基づく研究は、本書の第 部 (第2～5章) および第 部の一部 (第10～11章) で行われている。

もう1つは、著作権をめぐる政治的コミュニケーションについての量的分析である。連邦議会の公聴会の文書、新聞報道、および、インターネット上のコミュニケーションについての内容分析を行い、主として権利者団体の利益を代表する言説である「強い著作権 (Strong Copyright)」と、主として著作物の利用者の利益を代表する言説である「強いフェア・ユース (Strong Fair Use)」のいずれが優勢かを、量的に

---

(7) 出版当時はCity University of New Yorkに在籍。



把握するという方法である。この方法に基づく研究は、本書の第 部(第6～9章)で行われている。

このような2つの方法の組み合わせを通じて、Herman (2013) は以下のことを明らかにする。すなわち、1990年代までは「強い著作権」側の言説が議会においても新聞記事においても支配的であり、立法過程も Litman (2001 : Ch. 2) が一般的な著作権法の傾向として指摘したように、業界主導の性質が強かった。しかし、2000年前後に生じたいくつかの出来事をきっかけとして、市民社会団体を中心とする「強いフェア・ユース」側の活動が活発化し、2006年には「強い著作権」側の押し進める法案の成立を阻止する程度にまでは強い影響力をもつようになった。そのような活動が基盤となり、2012年の SOPA と PIPA に対する抗議活動の際には、それらの法案に不満をもつ市民を動員したインターネット上の反対運動が展開されることとなった。

以上の議論を IS というキーワードで捉え直すとすれば、以下のようになるだろう。すなわち、1990年代までは IS が低い「静かな政治」において、「強い著作権」を求める業界団体が政策に対する強い影響力をもっていた。しかしながら、2000年頃から市民社会団体を中心とする活動が、「強いフェア・ユース」というフレームを、インターネット上のコミュニケーションを中心として広めることに成功した。2012年の SOPA と PIPA をめぐる政治過程は、IS が高まったことによって「うるさい政治」となり、業界団体の影響力が弱められた。このときに IS が高まった背景には、そこに至るまでの市民社会団体の活動があり、その政策の規制対象が一般の有権者の日常生活に大きな影響を与えていることを、既に広まっていた「強いフェア・ユース」というフレームで捉えることができたからであるといえる。

## 2. 2. 2 事例分析

上述したように、Herman (2013) は、1980年代後半～2006年におけ

るアメリカのデジタル著作権をめぐる政治過程の記述的分析と、同時期における政治的コミュニケーションの量的分析を組み合わせることにより、立法過程が変化してきたことを明らかにする。記述的分析を主たる目的とする第一部でとりあげられている事例は4つである。すなわち、1992年に成立したオーディオ家庭内録音法 (AHRA : Audio Home Recording Act) の立法過程 (第2章)、1998年成立のデジタルミレニアム著作権法 (DMCA : Digital Millennium Copyright Act) の立法過程 (第3章)、その後1999~2002年にみられた動き (第4章)、および、2003~06年におけるDMCAの改革をめぐる政治過程 (第5章) である。さらに、2006年以降のデジタル著作権をめぐる動向についても確認し、SOPAとPIPAの騒動を論じている (第10~11章)。以下、各事例の経緯を概観しつつ、その背景にある政治的コミュニケーションの分析についても紹介することとする。

1992年に成立した最初のデジタル著作権管理に関する規制であるオーディオ家庭内録音法をめぐる政治過程は、DATの発売をきっかけとして始まった。DATをめぐるレコード業界と機器メーカーの間では議会と裁判所を舞台とする紛争が生じたが、新たな複製防止技術であるSCMS (Serial Copy Management System) の開発により両者の間で妥協が行われた。結果として、DAT機器へのSCMSの導入に加えて、機器と媒体に権利者への著作権使用料を課す制度を導入するAHRAが成立した。<sup>(8)</sup>この法律は、業界主導の立法過程を通じて成立した。消費者団体や学者から法案に反対する声は上がったものの、影響力はなかった。この法案をめぐる議論が行われていた1989~92年において、連邦議会の公聴会におけるコミュニケーションでは「強い著作権」側が圧倒的であり (第6章)、相対的にバランスをとっている新聞報道においても「強い著作権」側が優勢であった (第7章)。

---

(8) 京 (2011) でとりあげた私的録音録画補償金制度に類するものである。

そうした著作権をめぐる立法過程の性質にわずかではあるが明白な変化がみられるのが、1998年成立のDMCAをめぐる立法過程である。「強い著作権」の提唱者たちは、来るインターネット時代に文化と創造性を守るべく法整備を進める必要があることを主張し、DRMの迂回等を禁ずる法律を制定させることに成功した。AHRAの対象が単一の技術でしかなかったのに対し、DMCAの対象はコンピュータを含む潜在的に無限のデバイスであった。そのため、この立法過程は「強いフェア・ユース」を求める側の活動を呼び起こすきっかけとなった。

その後、1999～2002年の間に起こった複数の出来事により、それ以前とは異なり、著作権に関する問題が公衆の関心を惹くようになった。

1つめは、NapsterをはじめとするP2P(peer to peer)技術の発達である。P2P技術によって、あたかも友人同士でCDの貸し借りをするように、見知らぬユーザー同士で音楽ファイルを交換することが可能になり、世界中の音楽を無料で手に入れることができるようになった。この状況に対処するために、アメリカレコード協会(RIAA:Recording Industry Association of America)は、P2P技術を提供する企業および個々のユーザーを提訴する戦略に出た。このことが、若者や情報技術に強く関心をもつ人々に対し、以前は注目されることのなかったRIAAに対する反感を広く植え付けることとなったのである。

2つめは、上院に提出されたある法案である。この法案は、政府によって指定される複製防止技術を搭載していない機器の製造・販売等を禁止する条項を含むものであった。この法案は議会を通過しなかったが、情報技術業界に対し、コンテンツ業界と議会を満足させるDRMシステムを開発しなければならないという脅威と、ワシントンD.C.における著作権に関する論議に注意を払わなければならないというメッセージを与えた。

3つめは、特に2001年から活発化した市民社会団体の活動である。それ以前は公衆側の利益を代表する団体は存在しなかった。しかし、コン

ピュータ科学の研究者たちがDMCAの規制によって困難に直面した事案が社会の注目を集め、それがワシントンD.C.における「強いフェア・ユース」側の活動の中心的役割を担った団体であるPublic Knowledge (2001年設立)の活動の後押しとなった。

4つめは、学者の登場である。著作権延長法 (CTEA : Sonny Bono Copyright Term Extension Act) をめぐる訴訟に法学者であるローレンス・レッシグ (Lawrence Lessig) が関与したことをきっかけとして、法学以外の領域を専門とする多くの学者も「強いフェア・ユース」側に立ち、そのメッセージが広く公衆に伝えられることとなった。

上述のような経緯を経て、2003~06年におけるDMCAの改革をめぐる政治過程は、それ以前の著作権をめぐる政治過程とは大きく変化した。2003年、民主党下院議員らによってDMCAを修正する法案が提出された。この法案は潜在的に権利侵害にならない形での技術的保護手段の回避を合法にするものであり、「強いフェア・ユース」側の活動は議会内にも一定の支持を得られるようになっていたといえる。この法案は映画や音楽等の業界の強い反対を背景として委員会の段階で潰され、成立には至らなかったが、「強いフェア・ユース」側は初めて攻めの立場に立ったのであった。

他方、主要な映画会社から構成される業界団体の影響力を背景として、連邦通信委員会 (FCC : Federal Communications Commission) はデジタル放送を受信するテレビに「ブロードキャスト・フラグ (broadcast flag)」と呼ばれるDRMシステムの搭載を課す規則を2005年7月から施行する予定であったが、Public Knowledgeを含む団体の連合は規則の施行の差止めを求めて提訴した。2005年5月、裁判所は同規則がFCCの権限を超えているとして訴えを認めた。ただしこの判決では議会が新法を作る可能性は残されており、2006年に上院に提出された「デジタルコンテンツ保護法案 (Digital Content Protection Act of 2006)」には、ブロードキャスト・フラグに関する権限をFCCに与える条項が

盛り込まれた。しかしながら、結果として法案は、委員会を通過しながらも本会議で採決にかけられることはなかった。この事例は、「強い著作権」側が押し進める法案の成立を阻止する程度にまで「強いフェア・ユース」側の力が強くなったことを示しているといえる。

この背景には、連邦議会内や新聞報道で、「強いフェア・ユース」側の主張が多くなってきたという事実がある。上述したように1989～92年においては「強い著作権」側が圧倒的であったが、著作権に関する問題が公衆の関心を惹くようになってきた2003～06年には、ほぼ互角の状況になった。これは、「強い著作権」の立場が支配的な映画や音楽等の業界関係者や、双方の立場が併存する情報技術セクターの代表者ばかりが公聴会で証言していた状況から、圧倒的多数が「強いフェア・ユース」の立場である市民社会団体の代表者による証言の数が増えたことを反映している。新聞報道においても、時間の経過とともに「強いフェア・ユース」寄りの記事が多くなっていった。これは「強いフェア・ユース」側の努力を反映したものであるという。ロビー活動のためのリソースを潤沢にもつ「強い著作権」側とは対照的な状況にある「強いフェア・ユース」側は、メディア報道を用いてこの紛争を拡大させ、より広い範囲の公衆をこの論争に巻き込むことを狙ったのであった。<sup>(9)</sup>

また、SOPAとPIPAに対する反対運動はインターネット上で巻き起こったが、その前の時期にはインターネット上のコミュニケーションがどのような状況であったのかを確認している。分析に際しての問題は、議会文書や新聞報道と異なり、包括的なデータベースが存在しないことである。その問題の解決のために、著者はまず特定のイシューに関するウェブサイト間の関係を把握することができるソフトウェアを用いて、DMCAの改革とブロードキャスト・フラグに関する議論が概ね終わりがけていた時期である2006年10月～2007年10月における、著作権に関す

---

(9) ただし、DRMをめぐる論争はそもそも新聞ではあまりとりあげられていない(Herman 2013: 118)。

る論議の中心的コミュニティを特定する。結果として判明したのは、「強いフェア・ユース」側のサイトが中心的コミュニティとして圧倒的な立場を占めており、ワシントンD.C.で影響力をもつRIAAやアメリカ映画協会 (Motion Picture Association of America) 等は最高でも39位であった。その上で、析出された78位以上のサイトに掲載されたブロードキャスト・フラグとDMCAに関係する915点の文書入手し、議会文書や新聞報道と同様に内容分析を行った。その結果は、著者の予想以上に「強いフェア・ユース」側への偏りがみられるものであった。

このようなオンラインでのアドヴォカシー (政策提言) 活動が効果をもったか、仮にもったとしてどのようなメカニズムを通じてかということについて、著者は3つの可能性を指摘する。第1に、「強いフェア・ユース」側のオンラインでの意見調整はリアルタイムにコストをかけずに行えるという利点を有しており、そのことがオフラインでのコミュニケーションに関する豊富なりソースを有する「強い著作権」側の活動と同等の強いアドヴォカシーを生み出す。第2に、多数の公衆が著作権に関する議論に関与する時期がやって来るのはまだ先であったが、これらのアドヴォカシー活動はその下地作りの一部となった。第3に、本書での検証の範囲を超えるが、この時期のアドヴォカシー活動に関与したのは相対的に高い水準の知識をもつ人々であり、そういった人々が家族や友人の間でのオピニオン・リーダーとなることによって、一般の公衆の間に意見が浸透した。

ブロードキャスト・フラグをめぐる騒動の後の2007~10年には、DRMはもはや利用されなくなってきており、DRMをめぐる議論は衰退傾向にあった。2003年からDMCAの対象を限定する方向に修正する法案が提出されていたが、2006年の選挙後の議会状況の変化によりその動きは止まってしまった。コンテンツ業界側は、DMCAの改革には依然として反対するという状況であった。

しかし、2010年頃から新たな動きが現れる。この時期までには、権利

者側の新しい戦略として、違法複製ファイルを提供するサイトをブラックリスト化し、ドメイン名の差し押さえによってそのサイトを事実上閉鎖させたり、広告が提供されないようにして運営を困難にしたりするといった方法が登場していた。政府がこのような手段をとる手続きを整備するための法案として、オンラインにおける権利侵害および偽造防止法案 (Combating Online Infringement and Counterfeits Act) が2010年後半に上院に提出され、委員会を通過した。会期が残り少なくなっており法案は成立しなかったが、この動きが「強いフェア・ユース」側の反対運動に火をつけた。また、2010年から国土安全保障省の入国・税関取締局 (Department of Immigration and Customs Enforcement) は、違法行為を促進しているとみられるウェブサイトのドメイン名を差し押さえる活動を実際に始めていた。

そして、2011年にはSOPAとPIPAが提出された。両法案とも、権利侵害を行っているウェブサイトへの接続をしないようインターネット接続プロバイダ (ISP: Internet service provider) に要求する手段を設けるほか、当該サイトへの広告等を遮断し、検索エンジンに対しては当該サイトへのリンクを張らないことを求める手段を整備するものであった。「強いフェア・ユース」側は、インターネットを通じてこれらの法案に不満をもつ市民を動員して反対運動を展開した。2011年11月16日に行われた1回目の反対運動はインターネットを通じて有権者の注目を集め、電子メールと電話による多数の抗議の声が議会に寄せられた。しかし、この反対運動は議会に黙殺され、法案が議会を通過する可能性は高いとみられていた。2回目の反対運動は2012年1月18日に行われ、より多くのサイトが参加し、Wikipediaのブラックアウトをはじめとして多くの有名サイトが抗議の意志を示した。この日の午前中の時点では議会内での賛成と反対の人数は80対31であったが、翌日までには63対122と大きく逆転し、反対運動の2日後には上院と下院の双方で事実上の廃案となった。



本書の議論の中心となったのは、「強いフェア・ユース」を求める運動が生まれ、勢力を拡大していく過程であった。この運動はSOPAとPIPAをめぐる騒動の中で急に立ち現れたようにも見えるが、本書の分析によれば、それは2001年のPublic Knowledgeの設立等に始まって、「強いフェア・ユース」側が勢力を拡大していった結果として理解できる。また、著作権法をめぐる対立をシリコンバレー対ハリウッドの構図で捉える向きもあるが、アドヴォカシー活動の中心にあったのは、シリコンバレーの企業ではなく市民社会団体であったと著者は主張している。

### 2. 3 EUを対象とする研究 (Farrand 2014)

1990年代以降、インターネットの利用の広がりへの対応として行われたEU著作権法の数度にわたる改正は、学术界、エコノミスト、市民社会団体、そしてしばしばEU市民による批判の対象となってきた。権利者団体は、政策の効果についての客観的な根拠 (evidence) に基づく立法についてはロビイングによって妨害する。他方で、彼らの利益になるような、著作権保護の対象を拡大し、著作権保護の例外や制限に関する規定が対象とする範囲を限定していく立法については、ロビイングによって押し進める。こうした状況は以下のような問いを生み出す。すなわち、「著作権の領域において、なぜEUの組織はロビイングの圧力に屈服してしまうのか」という問いである。

Farrand (2014) は、この問いを以下のように捉え直すことを目的とする。すなわち、「なぜあるロビイストは他のロビイストに比べて、自分たちの選好する政策帰結を検討させることに成功するのか」、つまり、「政策に影響力を及ぼそうというエンターテインメント業界による試みは、なぜ学术界、市民社会、および通信セクターのような業界による試みよりも成功しているのか」という問いである。本書は、ミシェル・フーコー (Michel Foucault) の「権力のネットワーク (networks of power)」論とCulpepper (2011) の「静かな政治」論に強く依拠しながら、



EUにおける著作権法の改正事例を分析することにより、この問いに対する答えを明らかにする。

著者の Benjamin Farrand は、2015年9月現在、イギリスのコヴェントリーにあるウォリック (Warwick) 大学法学部の助教<sup>(10)(11)</sup>である。知的財産に関する法と政策を専門とし、本書の分析にみられるように法と政治の相互作用に焦点を当てた研究をしている。

### 2. 3. 1 分析枠組み

Farrand (2014) は、政治思想の流れにあるフーコーの権力に関する論考<sup>(12)</sup>と、Political Scienceにおける Culpepper (2011) の理論的枠組みという、全く異なる文脈にあるはずの2つの議論を組み合わせることによって、EUにおける著作権法の改正事例を分析するための枠組みを設定している。全く異なるこの2つの議論の類似点として本書で指摘されているのは、第1に、両者とも権力が作用する方法を概念化しているという点、そして第2に、政策形成における専門知 (expertise) の役割の重要性を強調している点である (Farrand 2014 : 21-23)。

第1の点について、フーコーは「権力はネットワークを通じて行使される」として、権力がそれを持つ者から持たざる者へと階級的 (hierarchical) に行使されるものではなく、流動的 (mobile) で多面的 (multivalent) であって至るところで行使されるものであると主張している。Culpepper (2011) においても、コーポレート・ガバナンス規制が経営者等の業界に関する非国家 (non-state) アクター、政治家等の国家 (state) アクター、そして個々の有権者やメディアといったアクターによって影響を受けることが示されている。ISが低い多くの場合には、

(10) <https://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/law/people/farrand/>

(11) 出版当時は University of Strathclyde に在籍。

(12) 以下、フーコーの論考については、Farrand (2014) の記述のほか、フーコー (1986 ; 2006a ; 2006b) ; 中山 (1996) ; 重田 (2011) を参照した。

経営者等の非国家アクターが国家アクターやメディアに対して権力を行使しているが、ISが高くなると有権者が国家アクターに権力を行使する。メディアは、当該 이슈が議論されるフレーミングを通じて、ISが低いときも高いときも権力を行使することができる。Culpepper (2011) の研究で示されているこのような状況は、権力の行使が階層的に行われているのでないことを示していると著者は指摘している。

第2の点について、フーコーは権力と知 (knowledge) を不可分のものとして捉えている。知の産出は権力行使の結果であるが、知の産出はまた権力行使を促進する。その知の産出において重要な役割を担うのが専門家 (expert) であり、それゆえ彼らは政策形成に影響を与える言説 (discourse) を支配することができる。Culpepper (2011 : 4) もまた、経営に関する専門知が経営者のもつ影響力の源泉であるとして、政策形成における専門知の重要性を強調している。

以上あげたような権力のネットワークと専門知という概念、さらにISの低い状態においてはビジネス団体が政策に対して強い影響力をもつという「静かな政治」という視角を加えることによって、本書はEUの著作権法改正事例の説明を試みる。権力のネットワークがいかにしてEUのデジタル著作権政策を形作っていくのか、そしてその権力のネットワークに対して、専門知から産み出される言説がどのように影響するのか。この点について、「静かな政治」論は、特定の言説がいかにして支配的になっていくのかを説明し、「権力のネットワーク」論は、なぜロビイストが政策形成に対して影響力を行使できるのかを説明する。

### 2. 3. 2 事例分析

Farrand (2014) は、EUの著作権法をめぐる以下の4つの主要な事例を分析することで、以上の枠組みがEUの著作権政策の形成過程に対して説明力をもつことを示している。すなわち、情報社会指令 (Information Society Directive (2001/29/EC)) の成立と著作権の範囲に関

する枠組み、保護期間延長指令 (Term Extension Directive (2011/77/EU)) と録音の保護期間の延長に関する枠組み (以上第4章)、エンフォースメント指令 (Enforcement Directive (2004/48/EC)) の枠組みとエンフォースメントのメカニズム強化の提案 (第5章)、そして、権利集中管理方式勧告 (Collective Rights Management Recommendation (2005/737/EC)) の枠組みとそれに続く権利集中管理方式の提案 (第6章)、である。

「インターネットが全てを変えた (The Internet has changed everything)」という見方については懐疑的な声も少なからずあったが、1990年代後半には「知識経済 (knowledge economy)」や「情報社会」といった語で表現される、そのような見方に基づく言説がメディアにおいて支配的になった。経済成長を保証し将来の創作や発明を促進する際に知的財産権が果たす役割に対して、多くの経済学者は懐疑的であった。しかし、ディシプリンとしての法と経済学においては、より強い保護が経済成長につながるがゆえに望ましいという見方を支持する声が支配的であった。このような流れにおいて、欧州委員会が著作権法の将来を考える際に問っていたのも、デジタルやオンラインの環境の中で権利が強すぎることはないかということよりもむしろ、権利が十分に守られるか、ということであった。

この問題に関して、欧州委員会 (European Commission) の情報社会指令に関するグリーンペーパーに先駆けて、同委員会によって設置されたワーキング・グループによって「バンゲマン報告書 (Bangemann Report)」が公表された。この報告書では上述の「インターネットが全てを変えた」という主題が繰り返され、ヨーロッパの産業界の発展のためには知的財産権を通じた情報の保護が必要であるという主張がなされた。このワーキング・グループには産業界の代表者が参加していた。グリーンペーパーが作成されるより前の段階の議論に参加することで、産業界は、自己の利益になるような見方を指令に組み込むようロビイング

できただけでなく、ロビイングがどのような論点をめぐってなされるのかということ自体に対しても影響力をもっていたといえる。また、ワーキング・グループに参加した企業の代表者が欧州委員会に「卓越した人たち (prominent persons)」と評されることで、産業界はこの問題に関する専門家としての影響力を確保した。ここで、著作権の保護が重要であるという知識に加えて、ワーキング・グループのメンバーが専門知をもっているという知識が作り出されることとなった。そのことが、その後のグリーンペーパーに対する欧州委員会のアプローチに影響を及ぼしたのであった。

ロビイングは情報社会指令案の提出後も続いた。国際レコード・ビデオ製作者連盟 (IFPI : International Federation of Phonogram and Videogram Producers) やディズニー等の企業・団体の代表者は、利用者側の団体よりもロビイングにおいて「専門家」であったという。加えて、欧州議会の議員 (Members of the European Parliament) にとって、著作権の問題は難解である上に、議席に影響を及ぼすものではなかったため、よく理解しておく必要性のないものであった。この問題に対する公衆の関心も欠如しており、多くの消費者団体もこの問題を消費者が関心をもつ形で説明することは難しいと考えていた。このように著作権政策の理解については非対称的な状況があり、そのような中では産業界が効果的に問題のフレーミングを行える。問題が複雑で公衆の関心も乏しく、さらにメディア報道も少なかったというこの事例の状況は、経営者団体とエンターテインメント業界の代表者という違いこそあれ、まさに「静かな政治」論が想定する状況に合致し、その結果も産業界が望む政策帰結が実現したという点で類似している。

録音に関する著作権の保護期間延長に関する立法過程も、支配的言説の枠組みで捉えることができる。学术界と利用者側の団体は、保護期間延長を支持する経済学的証拠はないとして延長に反対していた。しかし、論争の枠組みは、インセンティブを作るために大きな経済的利益を与え

ることが果たして正当化されるのか否かというところにはなかった。著作者あるいは創作者の保護とインセンティブの付与が著作権法政策の領域では支配的な言説であって、創作者に経済的利益を与えるべきことはもはや前提であり、議論の焦点はそれが実際に望ましいインセンティブを作るのかどうか、というところにあった。

イギリス政府による諮問に対する答申として公表された「ガワーズ報告書 (Gowers Review)」(2006年)と、欧州委員会の要請により行われたIViR (Instituut voor Informatierecht, 情報法研究所)の研究(2006年)はともに、録音に関する著作権の保護期間の延長が音楽家の報酬を増加させるということにきわめて懐疑的であった。学术界は、保護期間の延長は音楽家よりもレコード会社等にとって「たなぼた」的利益になると考えていたのであった。

この見方に対抗して、イギリスレコード産業協会 (British Phonographic Industry) は、政府が対応しないなら引き続きEUに対して保護期間延長を求める運動を継続するという声明を発表した。その影響があつてか、イギリス政府は、自らの諮問に対する答申であつたはずのガワーズ報告書の見解に反して、EUに保護期間の延長を行うよう主張した。その後の欧州委員会の文書においては、レコード業界の主張が主要な位置を獲得し、その正当化理由とともに詳述されたのに対し、ガワーズ報告書はその結論だけが紹介され、そこに至る理由については詳述されないという副次的な立場に追いやられてしまった。レコード業界の主張は疑問視されることがなく、それは期間延長の必要性が(フーコーの言葉でいうところの)「真実」として考えられていたことを示している。

保護期間延長に関する立法過程について政策文書を通じて追跡したときに明らかになるのは、産業界の言説が全体を通じて支配的であるということである。この事例におけるメディアの報道とその論調を他の事例と比較すれば、保護期間延長問題はロー・セイリアンスであった。それゆえ、欧州議会は利用者側の利益について注意を払わず、欧州議会の決

定の基礎は、専門家とされている人物たちによって作られて広められた知識によって形成されたといえる。

エンフォースメント指令に関する政治過程におけるロビイングの成功も、他の事例と同じように、単に産業界が望むものを獲得したと結論できるほど単純ではなかった。それは、専門知、権力のネットワーク、ロー・セイリアンス、そしてメディアにおける効果的なフレーミングの組み合わせによるものであった。

著作権法のエンフォースメントに関する論議の背景には、著作物の「海賊行為」をめぐる言説があげられる。海賊行為に関する言説においては、「脅威 (threat)」や「リスク」といった語への言及が多くなっていった。特に、高速インターネットの利用率の高まりと、大量のデジタル作品の複製を通じて、いわゆる犯罪集団だけでなくEUの一般市民までもがその脅威の一部になりうると考えられていた。ただし、こうした支配的言説が存在したにもかかわらず、その脅威の程度や現実性がどれほどのものかということについては、合意がなかった。

海賊行為を脅威として捉える欧州委員会の言説は1988年のグリーンペーパーまで遡ることができるが、欧州委員会の立場は、主として1994年7月に行われた産業界の代表者たちへの海賊行為の脅威に関するヒアリングに大きく影響されていた。専門家としての認知を通じて、彼らは欧州委員会の海賊対策の政策に影響を与え始めていたのであった。1998年には海賊行為が脅威であるという言説がより鮮明になり、2000年になると、海賊行為はそれ自体が脅威というだけでなく、他の危険な犯罪やインターネット上のP2P技術との結び付きにおいて脅威であると考えられるようになってきた。

エンフォースメント指令案は2003年に公表された。その案において利害関係者としてあげられた中に、利用者団体や市民は含まれていなかった。インターネット利用者の団体が欧州議会にロビイングを行ったのは指令案の公表後であったのに対し、IFPIは指令案の起草段階から関与

していた。IFPIは、欧州議会と欧州委員会の両方の段階において、ネットワーク的権力を行使したといえる。このことは、権力と知識が以下の2段階で機能したことを示している。すなわち、最初の段階では、統計データや市場に関する経験的証拠を示しながら起草の助力をするといった、専門家としての能力をIFPIがもっていると認知されることを通じて、そして、次の段階では、欧州議会の議員と接触し、欧州委員会とよい協力関係を保つという、EUのロビイングの仕組みを理解することを通じて機能した。

また、エンフォースメント指令案は、多くの注目を集めたソフトウェア特許に関する指令案とは対照的に、ロー・セイリアンスであった。さらに、メディアの報道も指令案に好意的であった。こうしたロー・セイリアンスと好意的なメディア報道という組み合わせを通じて、エンターテインメント産業界の代表者は、彼らの利益に適う指令を実現させることに成功したのであった。

このエンフォースメント指令に至る論議においては、権利侵害の抑制等を含むインターネット上の自主規制 (self-regulation) においてインターネット上の中間団体 (intermediaries) が果たすべきとされる役割が変化していった。中間団体とは、ISPのほか、インターネット上で利用される識別情報の割り当てや管理などを行うICANN (Internet Corporation for Assigned Names and Numbers) やインターネット監視財団 (IWF: Internet Watch Foundation) といった団体のことを指す。

1990年代からの規制緩和の流れの中であって、著作権の領域は逆に実質的な規制が増えてきた領域の1つである。しかしこれは、従来の階層的な統治の形において国家が直接介入するというパターンの規制が増えたということを意味しない。内部統制と自主規制の仕組みを作ることによって、国家は舵取り役としての責任を保ちながらもその実質的な守備範囲を縮小した。これは「規制の資本主義 (regulatory capitalism)」



という語で表現されるネットワーク的な統治の形であり、国家は規制主体の側に立つ場合もあれば、他の主体による規制の客体になる場合もある。そこではまさにフーコーが想定しているように、権力がネットワーク的に行使されるのである。インターネットを通じた著作権侵害に関するこうした規制のネットワークにおいて、規制主体となりうる能動的な結節点 (node) として機能することを期待されるようになったのが、中間団体であった。

著作権のエンフォースメントに関するネットワーク的な規制のあり方において、中間団体が能動的な結節点を形作るという言説は、徐々に展開されていった。1995年および1998年のグリーンペーパーには中間団体に関する言及はなかったが、2001年の情報社会指令では海賊行為の防止において中間団体の果たす役割について、直接的に言及されている。そして、エンフォースメント指令案の起草段階までには、著作権侵害に関する過程における中間団体の位置付けが明らかになっていた。すなわち、ISPのサービスを利用して第三者が権利侵害を行っている場合には、権利者は当該ISPを相手取った法的措置を取ることができるようにすべき、という内容が指令に盛り込まれた。ISPはこれに反対し、知財業界や通信業界との間で激しいロビイング争いを繰り広げたが、この戦いは注目を惹くものではなかった。効果的なフレーミングとメディアによる好意的な報道を通じて、エンターテインメント産業界、特にIFPIは、エンフォースメント指令の可決を勝ち取ったのであった。

ロー・セイリアンスにおける争いにおいては、メディアのフレームを作る能力が不可欠であるが、ISPはその主張をメディアに効果的にとりあげてもらうことに失敗した。対照的に、IFPIは、ISP等がインターネット上における侵害行為を「取り締まる」役目を果たす、自主規制の規制主体としての機能をもつべきだという言説を強化し続けた。結果として、エンターテインメント産業界にとっては有利な、犯罪行為と戦うためには新しいエンフォースメントの仕組みが不可欠だという言説が支



配的になったのであった。

最後の主要な事例は、権利集中管理方式勧告の枠組みに関するものである。EUにおいては、合法的デジタル音楽の市場が国ごとに細分化されており、これを解消して1つの市場を作るということは取り組むべき課題であった。国境をまたぐ複数の地域でのライセンスに関する規制をどのようにして行うかということは、ロー・セイリアンスかつ技術的に複雑な問題であり、それをめぐる政策形成過程は、Culpepper (2011) のいう「官僚ネットワーク折衝 (bureaucratic network negotiation)」、Gormley (1986) のいうところの「重役室政治 (boardroom politics)」の類型で理解できるものであった。<sup>(13)</sup>

この問題に対するアプローチは大きく分けて2つ想定されていた。1つは、著作権管理団体間における国境を越えた競争を通じての解決であり、このアプローチは大規模な著作権管理団体によって支持されていた。もう1つは、複数の地域で有効な統一的ライセンスの枠組みを構築するというハーモナイゼーションによる解決であり、これは小規模な著作権管理団体によって支持されていた。この問題をめぐる支配的言説は、ハーモナイゼーションよりも競争の枠組みで捉えるものであった。このことは、欧州委員会が競争の守護者であるという言説がヨーロッパにおいて支配的であったということに加えて、競争アプローチを支持していた特定の音楽出版社や主要な著作権管理団体が立法過程の前段階において関与し、ハーモナイゼーションをアジェンダから除外することに成功したからであると説明される。この事例は、ロー・セイリアンスかつ高い技術的複雑性のある問題について、音楽業界が専門知の提供を通じて直接的・間接的に関与したことにより、支配的言説を形成することに成功したものであると位置付けられる。

以上の事例が、Farrand (2014) が「静かな政治」論と「権力のネッ

---

(13) これらの類型については、京 (2015b : 4 - 8) で詳しく紹介している。

トワーク」論に基づいて分析したものであるが、フーコーの権力論に基づけば権力のあるところには抵抗 (resistance) もあるとして、こうした権力へのマイクロレベルおよびマクロレベルにおける抵抗の過程についても追跡している。マイクロレベルの抵抗とは、具体的には、エンフォースメント指令に対する欧州連合司法裁判所 (CJEU : Court of Justice of the European Union) を通じた抵抗と、保護期間延長の問題等における学界による抵抗である。しかしながら、そのような抵抗は主として既に成立した法の解釈を通じて行われるなど、その法が成立した背景にある言説の範囲内に止まってしまうために、既存の権力関係を転換するほどのものにはならなかった。これがマイクロレベルの抵抗の限界である。

他方、マクロレベルでの抵抗とは、支配的な言説や概念自体を転換してしまおうとするものであり、具体的には偽造品の取引の防止に関する協定 (ACTA : Anti-Counterfeiting Trade Agreement) の批准をめぐる政治過程における抵抗があげられている。活動家団体 LQDN (La Quadrature du Net) はインターネットを活用した反対運動を展開し、この問題をインターネットや言論の自由という民主主義の根幹に関わる枠組みの中に位置付けてセイリアンスを高めることに成功した。その結果として、この協定はエンターテインメント産業界の支持を受けていたのにもかかわらず、欧州議会によって否決されるに至った。すなわち、この事例においては権力のネットワークに対する抵抗が実を結んだ。しかしながら、著者は、今後もロー・セイリアンスで「静かな政治」であり続けると考えられる知的財産法政策をめぐる既存の権力のネットワークや支配的言説を、この抵抗が転換したとまではいえないと考えている。

### 3. 3つの研究の比較分析

以上、3つの研究の概要について説明した。以下では、3つの研究に関して、分析対象である日本・アメリカ・EUの著作権法政策の形成過

程、および、3つの研究が採用した視角のそれぞれについて比較する。

### 3. 1 分析対象の比較

3つの研究が扱った国・地域における著作権法政策の形成過程の共通点として指摘できるのは、いずれにおいても著作権法政策の領域のセイリアンスは、基本的には、少なくともごく最近の事例を除いては、低いということである。京(2011)の分析は、日本の著作権法の政策領域がロー・セイリアンスであることを前提としたものである。いずれの法改正事例においても世論が著作権法改正に対して強い関心をもったという事実はみられず、政治家もつながりのある利益団体との関係において重要であった点についてのみ政策形成過程に介入した<sup>(14)</sup>。Herman(2013)によるアメリカの著作権をめぐる政治過程の分析においても、近年のSOPAとPIPAの騒動が起こる以前には著作権に関する問題に対する公衆の関心は薄く、利用者側の利益を代表する「強いフェア・ユース」の立場よりも権利者側の利益を代表する「強い著作権」の立場が議会の公聴会やメディア報道において優勢であった。また、Farrand(2014)の分析においても、EUにおける著作権をめぐる政治過程は、例外としてのACTAの事例は存在するものの、基本的にはロー・セイリアンスと著作権問題の技術的複雑性が相俟って、Culpepper(2011)のいう「静かな政治」の特徴をもつことが強調されている。

このように、日・米・EUにおいて著作権法に関する政策領域が基本的にはロー・セイリアンスであることは、3つの研究結果において共通する事実である。ただし、近年のアメリカとEUにおいては著作権の問題がハイ・セイリアンスとなった事例が存在する。アメリカにおいては、SOPAとPIPAの騒動時にPublic Knowledgeの活動の影響もあり、IS

---

(14) 著作権法の政策領域のセイリアンスがこれまで常に低い水準にあったことは、ISの測定方法について研究した京(2015b)において、一時期世論が高い関心をもった少年法との比較から客観的な形で裏付けられた。

が急激に高まった。このISの高まりが、「強いフェア・ユース」側の影響力を高め、「強い著作権」を主張する権利者団体の影響力を相対的に小さくした。また、EUでは、ACTAの批准をめぐる政治過程において活動家団体LQDNによる反対運動がそのISを高め、産業界の支持を受けた条約の批准が欧州議会において否決されるという結果に至った。いずれも、権利者側の支持する政策案に対して市民社会団体が主導する反対運動がインターネットを媒介にして一般の有権者の関心を惹き付け、その結果著作権の問題がハイ・セイリアンスとなり、「静かな政治」においては高い有効性をもつはずの産業界のロビイング戦術が相対的に力を失う、という事例であった。

しかし、これらのISの高まりと著作権をめぐる政治過程の構図の関係について、Herman (2013) とFarrand (2014) は対照的な評価をしている。すなわち、前者は、SOPAとPIPAをめぐる事例が、アメリカにおける著作権をめぐる政治過程の構図がこれまでの「強い著作権」が圧倒的な状況から変化したことを示していると捉えているのに対し、後者は、ACTAをめぐる事例においては権力のネットワーク自体は変化しておらず、今後もロー・セイリアンスの中で産業界が有利な立場を占める「静かな政治」が続くとみている。

極めて類似しているように見える事例に対して、なぜこのように異なる見方がなされているのか。その理由は、1990年代からこれらの反対運動が成功するに至るまでの経過の違いにあるものと考えられる。Herman (2013) の分析によれば、1990年代以降の著作権法をめぐる政治過程の中で、著作物の利用者側の利益を代表する、すなわち「強いフェア・ユース」を主張する市民社会団体は、徐々に影響力資源を獲得してきている。SOPAとPIPAをめぐる事例における著作権法のISの高まりは、外生的で偶発的なショックによるものではなく、確固とした基盤をもったPublic Knowledgeなどの市民社会団体の活動によるものだといえる。そういった団体が著作権政策に関する政府の動向についてチェッ

クし、「強いフェア・ユース」にとっての脅威とみられる事態においては効果的なフレーミングを行うことにより、著作権法のISをある程度まで意図的に高めることが可能であるのであれば、これからの著作権法改正に関する政治過程は従来のロー・セイリアンスのものとは異なるものになるだろう。

これに対して、EUの著作権政策形成過程においては、ACTAに対する反対運動が成功するまでに、市民社会団体が徐々に影響力資源を獲得してきたという事実や、支配的言説に対抗する言説を形成してきたという事実は、少なくともFarrand (2014) からは観察されない。ACTAに対する反対運動の成功は、その中心的役割を果たしたLQDNの働きによるものではあるが、アメリカとの比較の観点からいえば、その成功の背景にあるそれまでの経過の違いから、その成功が今後も続くとは現時点ではいえないのである。

以上を踏まえると、日本の著作権政策形成過程はどのように捉えられるだろうか。そもそも、アメリカとEUとは異なり、2015年末現在まで著作権法のISが高まるという経験をしたことがないし、産業界の望む政策を利用者側の団体が阻止する<sup>(15)</sup>という事例も観察されていないため、国際比較の観点からも従来の日本の著作権政策形成過程はロー・セイリアンスであったといえる。上述した議論に基づいて考えれば、著作権法のISが恒常的に高まる可能性があるのは、確固とした基盤をもった市民社会団体がある程度まで意図的にISを高めることができる場合である。しかしながら、市民社会のあり方に影響を及ぼす制度的制約の違いにより、アメリカと比べて日本の市民社会団体は活動資源の不足によって有効なアドヴォカシー活動を行える実力をもつことができていない(Pekkanen 2006)。野口(2014)も、日米の著作権分野における市民

---

(15) 権利者団体が望むものをほとんど得られなかった例として、私的録音録画補償金制度の見直しの事例があるが、阻止したのは機器メーカー団体であり、産業界の内部での出来事である。

社会団体の実力差の最大の原因を、資金と人材の不足に求めている。アメリカにおいて「強いフェア・ユース」側の活動の中心を担ったとされている Public Knowledge は、フォード財団等の支援を受け、2010年にはおよそ130万ドルの寄付収入があり、専門職員も雇用している<sup>(16)</sup>。他方、日本の著作権法改正過程において同様の立場からの活動を行っている MIAU (インターネット先進ユーザーの会) が同程度の活動資源をもっていないことは、容易に推察される。

以上に基づいて考えれば、日本においては著作物の利用者の利益を代表する市民社会団体の基盤が確立しない限りは、今後も著作権法の IS が恒常的に高まることはないだろう。もちろん、何らかの外生的なショックによって、著作権の問題に対して一般の有権者が関心をもつようになり、それが法改正の内容を左右することはあるかもしれない。たとえば、Culpepper (2011) がコーポレート・ガバナンス規制の領域の分析を通じて示したように、ライブドアによるニッポン放送の敵対的買収の試みは、それまでは低かったこの政策領域のセイリアンスが急激に上昇する契機となり、そのことはその直後のコーポレート・ガバナンス規制改革をめぐる論議に影響を及ぼした。しかしながら、その IS の高さは一時的なものであり、恒常化していない。同様に、著作権法の領域においても、IS を一時的に高めるような偶発的な事件は起こりうるかもしれないが、Herman (2013) がアメリカの事例分析を通じて強調しているような著作権政策の形成過程の構造の変化は、日本においてはほとんど生じていないといえる。

### 3. 2 視角の比較

3つの研究は、いずれも著作権法をめぐる政治過程を分析対象として

---

(16) Public Knowledge, “The 2010 Annual Report,” (<https://www.publicknowledge.org/files/docs/AnnReport2010PK.pdf>, 2015年12月29日最終アクセス)。

おり、その議論の中核もISというキーワードによって捉えられるよう  
にかなりの程度共通した部分を有している。しかしながら、その視角に  
ついては、以下に述べるように明確な相違点がみられる。

第1に、官僚制を主要なアクターとみなしているか否かである。京  
(2011)は、著作権を所管する文化庁を著作権政策の形成をめぐる政治  
的ゲームのプレイヤーとして重視し、独自の政策選好と戦略をもつと仮  
定して分析を行った。他方、Herman (2013) と Farrand (2014) にお  
いては、官僚制は少なくとも主要なアクターとはみなされていない。こ  
れには以下の3つの理由が考えられる。

1つめは、法案の作成過程において官僚制が果たす役割が、日本とア  
メリカおよびEUでは異なっているということである。日本では、議院  
内閣制の下、国会に提出される法案の多く、そして成立する法案のほと  
んどが内閣提出法案であり、その原案作成過程において官庁が重要な役  
割を担っている。権利者団体の代表者が参加する審議会による答申も重  
要ではあるが、それとは異なる内容をもつ法案が作成されることもある。  
他方、アメリカでは連邦議会が立法に関する権限を独占している。著作  
権関係の法案の原案作成段階においては、著作権局 (Copyright  
Office) が関与する場合もみられるが (京 2013)、それは官僚制という  
より議会の一部局と位置付けられ (Herman 2013 : 18)、そういった意  
味においても議会在著作権法をめぐる政治における中心的役割を果たし  
ている (Herman 2013 : 85)。EUにおいては、欧州委員会の政策部門  
の総局 (DG) が官僚制として原案の作成に携わっているものとみられ  
る。しかし、Farrand (2014) が欧州委員会内で政策形成において実質  
的に重要な役割を担っているとみているのは、産業界の代表者が参加す  
るワーキング・グループである。

2つめに、著作権法研究の文脈におけるこれまでの通説が、権利者団  
体が著作権法のあり方に対して強い影響力を有しているという主張であっ  
たこととの関連である。著作権法のあり方に影響力をもつ重要な権限を



官僚制が保持している場合には、この通説の主張は、官僚制が利益集団に捕囚 (capture) されているということの意味する。これに対して京 (2011) は、著作権政策の形成過程をよく観察すると常に権利者団体が望む政策を得ているというわけではなく、それはロー・セイリアンスの政策領域という環境条件の下で省庁官僚が独自の政策選好と戦略をもつことに起因しているということを主張した。すなわち、権利者団体が強い影響力を発揮した結果として生まれた政策帰結の中にバリエーションを発見し、それがISとそれを前提とする官庁や政権党を含めた戦略的相互作用によって説明できるということを示したのである。他方、Herman (2013) は、アメリカにおいては権利者団体が著作権政策に対して強い影響力を有するという構図が、利用者の利益を代表する市民社会団体の成長によって既に変化していることを主張している。つまり、通説の議論を前提としながら、対抗する利益集団の影響力が強まったことによってそれが変化したことを明らかにしているのである。一方、Farrand (2014) は、権利者団体ほか産業界がそのように強い影響力をもつ理由を、「権力のネットワーク」と「静かな政治」に求める。これは、通説の議論を前提としながらも、その背景に存在する政治的メカニズムの異なる側面に光を当てるものであるといえる。以上のように、通説を踏まえた上での議論の立て方が、京 (2011) によるものとHerman (2013) およびFarrand (2014) によるものとは異なっており、それが官僚制への注目の仕方に影響を及ぼしている可能性がある。

3つめに、官僚制の選好についての分析が困難であることがあげられるだろう。それぞれの政策形成過程において官庁がどのような政策選好をもっていたかを具体的に特定することは、困難な作業である。たとえ当事の担当者にインタビューをしたところで、特に実現した政策帰結とは異なる場合には真の政策選好を明らかにしてくれるとは限らないし、仮に明らかにしてくれたとしてもそれが論文において公開できるかはまた別の問題であるためである。



京(2011)は、合理的選択理論における官僚制研究を踏まえて、官庁の追求する最大の目標を組織維持と仮定し、著作権政策の形成の際には著作権法の法的整合性を維持することが組織維持につながるという議論を展開している。<sup>(17)</sup>京(2011)は著作権政策形成過程の政治的メカニズムの理解を通じて政治学・行政学への理論的貢献を目指す研究であるため、こうした官僚制研究における理論的な文脈を踏まえた試みを行っている。しかしながら、Herman(2013)とFarrand(2014)には、著作権政策の領域を超えた政治的メカニズムの理解を目指すという視角は設定されておらず、さらに上述したようにアメリカとEUの著作権政策の領域においては官僚制があまり重要な部分に関与していないと捉えられていることもあって、当該政策領域において官庁がもつ選好についての踏み込んだ議論は行われていない。

3つの研究における相違点の第2に、市民社会団体が著作権政策に対してもつ影響力についての評価があげられる。京(2011)は、ずっとロー・セイリアンスであった日本の著作権政策形成過程においてはこれまで市民社会団体が強い影響力をもったことはないことを明らかにしているし、3.1で述べたように、2015年末現在までの状況からみれば、今後もセイリアンスが高まる可能性は低いだらうと考えられる。インターネットを通じた市民社会団体の運動は音楽CD還流防止措置の事例以降にみられるものの、政策帰結に影響を及ぼすまでには至っていない。これに対して、Herman(2013)は、SOPAとPIPAをめぐる騒動に至るまでには、利用者の利益を代表する市民社会団体の成長が重要であったことを

---

(17) ただし、この点については、知的財産法学者の田村善之によって、「やや単純化しすぎている嫌いがある」(田村2010a:38)、「はたしてそれが現実の官僚の行動の主たる動機を捉えきれているのかということに関しては疑問が湧くところである」(田村2014:32)といった批判がみられることについて付言しておく。京(2011)を先行研究として引用しながら日本の著作権法改正の政治過程を研究した益田(2015)も、同じ点について疑問を呈している。

明らかにし、アメリカの著作権法をめぐる政治においては今後も市民社会団体が影響力をもつことになると考えている。Farrand (2014) も、市民社会団体がもちうる影響力の今後の見通しについては悲観的な立場をとるという点で Herman (2013) とは異なるものの、欧州議会における ACTA の否決は市民社会団体による反対運動によるものと評価している。このような市民社会団体の影響力は、直接的には IS の高低に依存しているといえる<sup>(18)</sup>。それゆえ、この評価の違いの原因は、日本の事例では著作権法の IS が低いままであったのに対し、アメリカおよび EU の事例では少なくとも一時的には著作権法の IS が高まったということに求めることができる。

第 3 に、著作権法をめぐる言説を重視するか否かである。京 (2011) は、主として利益と制度の観点から各事例における政策帰結を説明している。利益とは、政策帰結によってアクターが得る利益であり、制度とは、政策形成過程におけるアクターの選択の順番やとりうる選択肢、およびアクターの利益に影響を及ぼしうる制度的な要因である。京 (2011) は著作権法をめぐる言説やアイディアのあり方が政策帰結にもたらす影響については、ほとんど無視しているといっていよい。これに対し、Herman (2013) は、議会、新聞報道、そしてインターネット上といった様々な場での政治的コミュニケーションにおいて、「強い著作権」と「強いフェア・ユース」という 2 つの立場のいずれが優勢であるかを量的に測定し、趨勢としては「強い著作権」から「強いフェア・ユース」へという流れがあることを明らかにしている。また、Farrand (2014) は、著作権法をめぐる支配的言説の存在に注目し、個別の事例においてその言説がどのようなものであったかを明らかにするとともに、産業界の代表者が「専門家」としてその言説の形成に関与していたことを重視している。

---

(18) もちろん、3.1 で述べたように、逆に市民社会団体の活動が IS に影響を与える可能性もある。

このように、京(2011)では、他の2つの研究とは異なり、言説を直接の説明変数として扱っていないが、それは日本の著作権政策の形成過程を説明する変数としては有効ではないと判断しているからである。ロー・セイリアンスの政策領域において主として官庁と利益集団の間の関係に注目して政策帰結を説明する場合には、言説よりも利益の観点からのほうが有力な説明となりうる。アメリカやEUの事例のように、政策帰結に対して影響力のある利益集団の中に言説をめぐる対立があればその言説を分析する必要も出てくるだろうが、「強いフェア・ユース」のような一貫した主張を行う団体は、日本の著作権法に対しては未だ影響力をもちえていない。それゆえ、日本の著作権法の形成過程の研究で言説分析が必要とされるのは、著作権法のISが高まるなどの変化が起こったときであろう。<sup>(20)</sup>

#### 4. おわりに

本稿は、著作権法をめぐる政治過程について、日本を対象とする京(2011)、アメリカを対象とするHerman(2013)、および、EUを対象とするFarrand(2014)という3つの研究を比較することにより、当該政策領域に内在する政治的メカニズムを明らかにするものであった。

いずれの国においても、著作権法の政策領域は2010年代に至るまではロー・セイリアンスの「静かな政治」であり、その環境を利用して権利者団体をはじめとする産業界は、彼らにとって望ましい政策帰結を実現させることにある程度までは成功し、それによる利益を相対的に多く獲得してきたといえる。しかしながら、近年、アメリカとEUにおいては、

(19) 国際的な動向、つまりFarrand(2014)の言葉でいえば著作権をめぐる国際的に支配的な言説が、政権党である自民党が政策案を修正する際のコストを左右する形で政策帰結に影響を及ぼしうることについては指摘している(京2011:93)。

(20) 京(2015b)は、刑事政策を事例として、ISの変化を量的にだけでなく質的に捉えるための方法について検討している。

著作物の利用者の利益を代表する市民社会団体によるインターネットを通じた活動の展開が一因となり、著作権法のISが高まった事例がみられる。そういった「うるさい政治」となった事例においては、政治家が世論の動向に敏感になるため、もはや産業界の思惑通りの政策帰結は実現しにくくなる。他方、日本においては著作権法のISが高まるという経験を未だしておらず、依然として著作権法は京(2011)が示したようにロー・セイリアンスの政策領域に位置付けて理解することができるといえよう。

ただし、アメリカとEUにおいては同様に著作権法のISが高まるという経験をしてはいるが、今後の展望という点において両者は明確に異なる。Herman(2013)によれば、アメリカは著作物の利用者の利益を代表する市民社会団体が確固たる基盤を築いているため、今後もISが相対的に高いまま維持されることが見込まれるのに対し、Farrand(2014)によれば、EUにおいては偶発的に高まったとみられ、今後もロー・セイリアンスの「静かな政治」が展開される可能性が高いと考えられる。

このように、同じ著作権法をめぐる政治過程について日本・アメリカ・EUを比較したところ、以前は同様にロー・セイリアンスの政策形成過程として位置付けられたが、セイリアンスが高まったアメリカとEUでは政策形成過程に変化が生じ、それが3つの事例を比較したときの政策帰結の違いを説明するということが明らかになった。

最後に、今後の課題について2点述べておく。第1に、日本の著作権法が今後もロー・セイリアンスの政策領域であり続けるか否かについては、注意深く観察を続ける必要がある。環太平洋戦略的経済連携協定(TPP)交渉において2015年10月になされた大筋合意には、著作権保護期間の延長と著作権侵害の非親告罪化等が盛り込まれた<sup>(21)</sup>。これを受けて、文化庁も審議会において法改正に向けた検討を始めている<sup>(22)</sup>。これらの論

---

(21) 『朝日新聞』2015年10月6日；『読売新聞』2015年10月7日；日本政府によるTPP協定の暫定仮訳第18・63条および第18・77条。

点は、著作権法をめぐる問題の中では従来から相対的に目立ちやすく、技術的複雑性も低いため一般の有権者にとって理解のしやすいものである。これらの改正を盛り込んだ法案をめぐる政治過程は、その法案の内容によっては、日本の著作権政策形成過程、あるいは、ロー・セイリアンスの政策領域を理解するうえで新たな素材を提供するものになるかもしれない。

第2に、アメリカの事例についても今後引き続き検討していかなければならない。Herman (2013) の議論が正しければ、アメリカにおいては著作権法の政策領域はもはや「静かな政治」にはなりにくく、かつてのように「強い著作権」を求める権利者・産業界側が望む政策を常に得られるという状況ではなくなったといえる。ただし、「強いフェア・ユース」側が「強い著作権」側と同程度に強い影響力を及ぼしうることが示されるためには、以下のような事例を通じた検証が必要であろう。すなわち、「強い著作権」側にとって極めて重要な利益を左右する政策の形成過程の事例である。なぜなら、批判的に解釈すれば、SOPAとPIPAは「強い著作権」側にとって実はそれほど重要ではなかったために、いわば「本気を出さなかった」ともいえるからである。そして、その事例において「強いフェア・ユース」側が「強い著作権」側の望む政策を阻止することに成功した場合、著作権をめぐる政治過程は過去のものとは全く違ったものになったと結論することができるだろう。

将来的に起こりうる事例として具体的に想定できるのは、ミッキーマウスの著作権が失効する2023年を前にして再燃すると考えられる著作権延長に関する議論である。1998年に成立した著作権延長法(CTEA)においては「強い著作権」側が望むものを得たが、2020年前後において生じるかもしれないさらなる延長の議論においては、SOPAとPIPAの事例と同じように、「強いフェア・ユース」側が「強い著作権」側の主張

---

(22) 文化審議会著作権分科会法制・基本問題小委員会2015年度第7回(2015年11月11日);第8回(2016年2月10日)。

する政策の実現を止めることができるだろうか。時が来るのを待って検証したい。

## 参考文献

- Farrand, Benjamin (2014) *Networks of Power in Digital Copyright Law and Policy: Political Salience, Expertise, and the Legislative Process*, Routledge.
- フーコー, ミシェル [渡辺守章訳] (1986) 『性の歴史 知への意志』新潮社。
- フーコー, ミシェル [小林康夫ほか編] (2006a) 『フーコー・コレクション4 権力・監禁』ちくま学芸文庫。
- (2006b) 『フーコー・コレクション6 生政治・統治』ちくま学芸文庫。
- Gormley, William T., Jr. (1986) “Regulatory Issue Networks in a Federal System” *Polity*, 18 : 595-620.
- Herman, Bill D. (2013) *The Fight over Digital Rights: The Politics of Copyright and Technology*, Cambridge University Press.
- 京俊介 (2009) 「戦略的相互作用と政策帰結：著作権政策形成過程のゲーム理論的分析」大阪大学博士論文。
- (2010a) 「官庁・利益集団・政権党の戦略的相互作用：著作権法全面改正の政治過程」『公共政策研究』第9号：67-80頁。
- (2010b) 「著作権法改正の政治学的分析」『新世代法政策学研究』第7号：413-438頁。
- (2011) 『著作権法改正の政治学：戦略的相互作用と政策帰結』木鐸社。
- (2013) 「アメリカにおける私的録音補償金制度の形成過程：著作権政策形成過程の多国間比較事例分析に向けて」『中京法学』第47巻第3・4号：141-174頁。
- (2014) 「著作権法の立法過程分析：政治学の視点から」『著作権研究』第39号：65-86頁。
- (2015a) 「<著書紹介>著作権と情報技術の政治学 Bill D. Herman, *The Fight over Digital Rights: The Politics of Copyright and Technology*, Cambridge University Press, 2013」『アメリカ法』2014-2号：371-377頁。
- (2015b) 「イシュー・セイリアンスの測定：刑事政策を事例にして」『中京法学』第50巻第2号：1-61頁。

- Lessig, Lawrence (2004) *Free Culture : How Big Media Uses Technology and the Law to Lock Down Culture and Control Creativity*, The Penguin Press [山形浩生・守岡桜訳 (2004) 『FREE CULTURE : いかにか巨大メディアが法をつかって創造性や文化をコントロールするか』 翔泳社].
- Litman, Jessica (2001) *Digital Copyright*, Prometheus Books.
- 松田憲忠 (2006) 「イシュー・セイリアンスと政策変化 : ゲーム理論的パースペクティブの有用性」 『年報政治学』 2005- 号 : 105-126頁。
- 益田彰拓 (2015) 「著作権法改正の政治過程の構造的歪み」 京都大学公共政策大学院2014年度リサーチペーパー (<http://www.sg.kyoto-u.ac.jp/jp/pdf/programme/researchpaper/8%E7%9B%8A%E7%94%B0.pdf>, 2016年1月6日最終アクセス)。
- 南亮一 (2007) 「EUにおける著作権保護期間延長の経緯について」 『レファレンス』 平成19年10月号 : 85-103頁。
- 中山元 (1996) 『フーコー入門』 ちくま新書。
- 中山信弘 (1996) 『マルチメディアと著作権』 岩波新書。
- 西村もも子 (2013) 『知的財産権の国際政治経済学 : 国際制度の形成をめぐる日米欧の企業と政府』 木鐸社。
- 野口祐子 (2014) 「著作権法分野におけるNPOの役割 : 日米を比較して」 『著作権研究』 第39号 : 98-112頁。
- 岡本薫 (2003) 『著作権の考え方』 岩波新書。
- 重田園江 (2011) 『ミシェル・フーコー : 近代を裏から読む』 ちくま新書。
- Pekkanen, Robert J. (2006) *Japan's Dual Civil Society : Members Without Advocates*, Stanford University Press [佐々田博教訳 (2008) 『日本における市民社会の二重構造 : 政策提言なきメンバー達』 木鐸社].
- 酒井麻千子 (2008) 「EU・アメリカはなぜ保護期間を延長したか」 田中辰雄・林紘一郎編 『著作権保護期間 : 延長は文化を振興するか?』 勁草書房。
- Sell, Susan K. (1995) "Intellectual Property Protection and Antitrust in the Developing World : Crisis, Coercion, and Choice" *International Organization*, 49-2 : 315-349.
- (2003) *Private Power, Public Law : The Globalization of Intellectual Property Rights*, Cambridge University Press.
- 高比良昭夫 (2015) 「私的録画補償金制度を記録する」 『コピライト』 第656号 : 28-39頁。
- 田村善之 (2010a) 「法教育と著作権法 : 政策形成過程のバイアス矯正としての放任との相剋」 『ジュリスト』 1404号 : 35-42頁。
- (2010b) 「知的財産法学の新たな潮流 : プロセス志向の知的財産法学



の展望」『ジュリスト』1405号：22-32頁。

—— (2010c) 「デジタル化時代の著作権法制度：日本の著作権法の動向と将来像 (前編)」『二弁フロンティア』2010年12月号：2-12頁。

—— (2014) 「日本の著作権法のリフォーム論：デジタル化時代・インターネット時代の「構造的課題」の克服に向けて」『知的財産法政策学研究』第44号：25-140頁。

山田奨治 (2011) 『日本の著作権はなぜこんなに厳しいのか』人文書院。