



Title	法の経済分析研究会（9）：著作権法改正の政治学的分析
Author(s)	京, 俊介
Citation	新世代法政策学研究, 7, 413-438
Issue Date	2010-07
Doc URL	<a href="https://hdl.handle.net/2115/43881">https://hdl.handle.net/2115/43881</a>
Type	departmental bulletin paper
File Information	HJNGLP007_015.pdf



## 著作権法改正の政治学的分析

京 俊 介\*

### 1 はじめに

#### 1.1 本報告の位置付けとアウトライン

大阪大学の京俊介と申します。皆さまお忙しいところありがとうございます。本日の報告の位置付けですが、大阪大学に提出いたしました私の博士論文、「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分析」の概要についての報告です。議論の要旨とモデルは、事前にお配りした参考文献、「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」<sup>1</sup>が主となります。ただし、扱う事例は著作権法全面改正のほか、今まで『阪大法学』に掲載された2本の論文<sup>2</sup>で扱った事例と、『年報政治学』に掲載された論文<sup>3</sup>で扱ったコンピュータ・プログラムの著

---

\* 本稿は2009年10月24日に開催された法の経済分析研究会における報告のテープ起こし原稿を加筆・修正したものである。研究会では、司会の藤谷武史先生をはじめ多数の方から非常に有益なコメントをいただいた。記して感謝申し上げる。なお、残された誤りが筆者の責任にあることはいうまでもない。

<sup>1</sup> 京俊介(2010)「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』9号、67-80頁。なお、報告時には未公開であり、入稿時の原稿を配布した。

<sup>2</sup> 京俊介(2007)「著作権政策形成過程の分析(1)(2)：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」『阪大法学』57巻2号、103-125頁、3号、53-79頁；京俊介(2009)「政策形成に対する利益集団の影響力：著作権法全面改正における事例間比較」『阪大法学』58巻5号、263-292頁。

<sup>3</sup> 京俊介(2009)「自律性と活動量の対立：コンピュータ・プログラム産業保護政策

作権に関する事例を加えます。

まず本日の報告のアウトラインについてですが、初めに問いと結論をいってしまいます。その後、研究の意義について説明いたします。次に先行研究や対抗仮説にどんなものがあるかという検討をした後、本研究の仮説をゲーム理論を用いて提示したいと思います。仮説を検証するために、複数の事例を分析しますが、まずは同じタイミングで行われた複数の改正と位置付けられる著作権法全面改正の分野間の比較を行います。その後、続くいくつかの改正を通時的に比較することを試みます。また、補足的な分析として、コンピュータ・プログラムの著作権の事例を紹介します。最後に、分析の含意として、法学研究者の方にも何か使えるものがあるかどうかを議論いたします。

## 1.2 問いと結論

本研究の問いは、著作権法の法改正の内容がどのような要因で決まっているか、というものです。結論を先取りしますと、ロー・セイリアンス(low-salience)の政策分野における、官庁・利益集団・政権党の3アクターの戦略的な駆け引きを含む相互作用によって決まっている、ということです。ロー・セイリアンスの政策分野というのは、公衆があまり関心をもたないゆえに票にならないため、政治家も普段は関心をもたない、というものです。要するに、政治家から見れば「おいしくない」分野です。そういった政策分野での戦略的相互作用における利益やコストを規定する、社会経済的要因、政治的な状況、法律の構造、といったものに着目して話をしていきたいと思います。

## 1.3 本研究の意義

本研究の意義を3つほどあげたいと思います。第1に、制度決定論的な制度論の限界への対応です。制度論というのは要するに制度によって政策等が決まるという議論ですが、その中でも特に、制度で政策帰結を全部説明してしまおうというものがあります。しかし一定の政治制度の下でも、政策形成にはバリエーションがあるという状況がみられます。そのバリエ

の所管をめぐる政治過程」『年報政治学』2009-1号、257-278頁。

ーションを、アクターの相互作用や、それに影響を与えるような要因に着目して説明することを試みます。

特に、著作権法の政策形成過程をめぐる政治制度はほとんど一定です。著作権法全面改正が議論されていた1960年代から現在において、日本が議院内閣制から大統領制に変わったなどということはなく、初めに審議会で審議した後、文化庁が草案を書いて、自民党が決定するという構造自体は変わっていません。それなのに、著作権法の政策帰結は、あるときには権利者団体が望むものであり、またあるときには官僚の望むものになったりというように、誰が望む政策帰結が生まれたかということについてはバリエーションがあります。変化していない制度要因からは、このバリエーションは説明できません。これを説明して、制度決定論的な制度論への限界に対応しようというのが、1つめの意義です。

第2に、公衆や政治家が日常的にはあまり関心をもたないロー・セイリアンスの分野において、どのように政策が決まっているかということは、実は政治学の中でもよくわかっておりません。政治学、特に日本の政治学においては、「政治的」と申しますか、政治家が関心をもつイシューの分析については比較的進んでいるのですが、政治家があまり出てこないような分野の分析はあまり進んでいません。

最近、アメリカではスーザン・ヤッキー氏が、こういったロー・セイリアンスの分野を分析する必要性を主張しています<sup>4</sup>。今日お招きいただいたこの研究会には法学研究者の方が多いのですが、たぶん法学研究者の方が主に分析しておられる実定法の多くは、ロー・セイリアンスの分野に属するのではないかと思います。そういった法律がどのようにして決まっているのかということについて、何らかの示唆が得られるのではないかと思います。

これが第3の意義となるのですが、ロー・セイリアンスの分野における法改正を分析して理論化することは、法学者の方の「なぜこの条文はこうなっているのか」といった疑問に答えるものになるのではないかと思います。たまに法学研究者の方が立法経緯を紹介するような研究をされていま

<sup>4</sup> Susan W. Yackee (2006) "Assessing Inter-Institutional Attention to and Influence on Government Regulations," *British Journal of Political Science*, 36(4): 723-744.

す。その法律の専門家から見た、この法律はこのような経緯でできたんだという話は、それはそれで非常に興味深いのですが、つまるところ、その立法の説明にとどまってしまうために、ほかの立法過程への応用がききません。それに対して、理論で切ったり、理論を修正するような研究からは、私の研究対象は著作権法ですが、ほかの立法過程に対しても何か応用できるような知見が得られるのではないかと思います。

## 2 先行研究の検討

では先行研究の検討に入っていきます。著作権法の改正内容をどう説明するかという問いに対してですが、第1に、法改正というのは旧法の不備や社会的な要請があるために行われるのだという議論があります。一部の法学者の方や、官僚の立法担当官解説が代表的でしょうか。もちろん官僚の方は、中身を分かっているながら建前として書いたというところもあります。

ここで指摘したいのは、そういったものは法改正の背景であって、それだけでは説明にはならない、ということです。そういう要請があることと、政策決定、あるいは、政治家・官僚に政策課題として認識されることとは別問題です。法の不備や社会的な要請があっても、それが認識されて立法過程に乗らない限り、そもそも法改正は実現しません。また、法改正が実現するまでにはさまざまなハードルを越えていかなければなりません<sup>5</sup>、そういった説明はスタート時点の説明にはなるかもしれない一方で、法改正が実現するまでのハードルを越えていくことの説明としては足りません。

第2に、新制度論のうち特に制度を過度に重視する説明です。政治アクターの行動に影響する「ゲームのルール」としての制度の違いによって政策帰結は説明できる、といったものです。ただ、先ほども申しました通り、著作権法改正の制度というのはほぼ一定であるのに対して政策帰結にはバリエーションがあるため、この説明も成り立ちません。私の研究も新制度論の一種で、「ゲームのルール」を重視しますが、その中でどのような変化があるかということを見ております。

<sup>5</sup> 岩井奉信(1988)『立法過程』東京大学出版会。

第3に、著作権法業界やネット界でいわれているようなことですが、著作権法改正は権利者団体が牛耳っているのだらうという見解があります。たとえば、いわゆる「ミッキーマウス保護法」のように、著作権の保護期間が延長された事例が、「ほら見ろ。著作権法は権利者団体が望むように変わるんだ」などと説明されています。

私もこのような研究テーマを扱っているという話をしますと、著作権法の事情に少し詳しい方からは「権利者団体が影響力をもっているんでしょう？」と尋ねられます。当初は私もそう思っていて、この研究を利益集団研究として始めました。しかしよくみると、どうもそれだけでは説明できないということがわかってきました。というのは、利益集団はそもそも政策形成に関する公式の権限を持っていないのに、なぜそんなに強いのか、という大きな問題があるからです。また、権利者団体の望むものができたときもあれば、そうではないときもあるということをいかに説明するかという問題もあります。たとえば、「iPod 課金」問題とって、Apple社のiPodに代表される機器を私的録音録画補償金制度の対象とするかどうかという議論が最近行われております。権利者団体は課金することを強く望んでいますが、結局課金は実現していません。

つまるところ、結局このような説明は、権利者団体、ディズニー、資本家が強く、それが全て決めているという、マルクス主義的な話になってしまいます。しかし、実際の帰結をみれば、そのような説明では足りないというのが問題点です。

第4に、官僚行動に注目する説明です。政治家を本人、官僚を代理人とするプリンシパル-エージェント(principal-agent)関係を前提に、官僚が組織存続を目標として合理的に行動し、その帰結として政策があるという議論です。組織存続を目標にするといっても、具体的にはどういう要素を目標とするのかという問題があります。これについて、戸矢哲朗氏は、大蔵省にとっては名声の最大化が組織存続につながるという主張をしています<sup>6</sup>。また、上川龍之進氏は、短期的に政治的制裁がある場合にはそれを回避するような行動をとるが、それがない場合には公共利益を達成しようとする、

<sup>6</sup> 戸矢哲朗著、青木昌彦監訳、戸矢理衣奈訳(2003)『金融ビッグバンの政治経済学：金融と公共政策策定における制度変化』東洋経済新報社。

という議論をしています<sup>7</sup>。なお、どちらも金融政策の形成過程を説明する研究です。

官僚が組織存続を目標とするという仮定については、本研究でも共有します。ただ問題は、戸矢、上川両氏が扱った大蔵(財務)省と、本研究が扱う文化庁とでは、所管政策への一般的な注目度がまったく違います。いわば「メジャー」な金融政策と、「マイナー」な著作権政策です。たとえば『日本経済新聞』をみれば、毎日金融政策については書かれています、著作権政策については毎日書かれていません。こういった違いがあるために、組織存続という目標は同じであっても具体的に追求するものは違うと思われる。大蔵(財務)省はたしかに名声を気にするかもしれませんが、文化庁ははたしてそれを気にするのか。また、特に著作権の分野においては、政治家の政策選好がはっきりせず、さらに「公共利益」といっても、著作権の場合は必ずといっていいほど権利者と利用者が対立しますので、公共利益も明らかではありません。したがって、組織存続につながる別の要素を考える必要があると思います。

第5に、政治学における一般的な見解として、政治家が何らかの形で政策形成過程を主導して、強い力をもつというものがあります。政治学においては基本的に政治家が主人公です。しかしながら、この著作権政策という分野はロー・セイリアンスです。議員行動研究において一般的に受け入れられている仮定である、政治家は再選可能性を最大化するアクターであるという仮定をおけば、著作権法改正のように選挙区の利益にまったくならないものにはあまりコミットしないだろうと考えられます。時間と資源は有限で、それをそこに割くようなメリットが少ないからです。具体的な事例をみても、政治家が常に政策形成過程を主導しているわけではなさそうだがということが、この著作権法改正の過程からはいえます。ただ、最終的に法案は国会を通さなければならないので、政治家を無視するわけにはいかないのですが、ただ説明の中心に据えればよいというものではないと思われる。

これまでに申しましたように、利益集団単独では説明がつかず、政治家

<sup>7</sup> 上川龍之進(2005)『経済政策の政治学:90年代経済危機をもたらした「制度配置」の解明』東洋経済新報社。

単独でも説明できません。また、官僚単独でも、政治家と官僚の組み合わせでも説明できません。というのは、政治家が関心をもたず、官僚が政策形成過程を主導しているとなると、官僚の思うままの政策ができるはずだからです。政治家と利益集団の組み合わせでも、政治家が関心をもたずに利益集団が強い関心をもっていれば、利益集団の思うままになるはず。以上のような問題があるため、政治家・官僚・利益集団の三者をすべて要因として取り入れて分析する必要があると思われます。

この三者の相互作用によって政策帰結を説明する研究としては、先ほど少し触れたスーザン・ヤッキー氏の研究と<sup>8</sup>、曾我謙悟氏の研究があります<sup>9</sup>。ヤッキー氏の研究はロー・セイリアンスの規制政策を扱っているという点で、本研究とかなり問題関心が近い。しかし、彼女の研究における官僚は、戦略的アクターであるとされながらも、実は、状況に応じて政治家の選好に沿う政策を採用するか、利益集団の選好に沿う政策を採用するかということを考えているアクターです。要するに、自己の政策選好をもたず、状況によってどちらの味方をするのが得かを考えているだけなのです。

しかし、戦略的というのであれば、自己の政策選好をもって、他者との関係のなかでそれに沿う政策を実現していこうとするアクターであると考えた方が適切ではないかと思われます<sup>10</sup>。曾我氏のモデルはこの点については想定しています。しかしながら、政治家の立法コストをみていないという点で、本研究でそのまま用いるには問題があります。というのは、

<sup>8</sup> 前掲注4、Yackee(2006)。

<sup>9</sup> 曾我謙悟(2005)『ゲームとしての官僚制』東京大学出版会、190-200頁。

<sup>10</sup> 研究会において、Yackee(2006)が対象とした規制政策と官庁の性質によっては、この想定は妥当なのではないかとの旨のご指摘を賜った。ここでの趣旨は、それを日本の事例を説明するためのモデルとしてそのまま利用するのは適切でないというものであるが、Yackee(2006)が対象とした分野を失念していたために十分な回答とはならなかったかもしれない。以下に記すことで回答の補足としたい。Yackee(2006)が扱った官庁は、労働省の労働基準局(Employment Standards Administration)、職業安全衛生局(Occupational Safety and Health Administration)、運輸省の連邦高速道路局(Federal Highway Administration)、連邦鉄道局(Federal Railroad Administration)である。

ロー・セイリアンスの政策分野には、政治家は普段関心をもっていません。普段から関心をもっていなければ、政治家はその分野に不案内であって、もし何かしたいのであれば、少なからず勉強が必要です。官僚を怒鳴り付ければ彼らがやってくれるかもしれませんが、もし理屈で返答された場合に、もう1回言い返すだけの勉強は必要でしょう。そういった勉強が必要ということは、立法に関わろうと思うとコストがかかるということを意味します。それに関する仮定が必要ではないかと思われる。

### 3 本報告の仮説

#### 3.1 ゲーム理論によるモデル構築

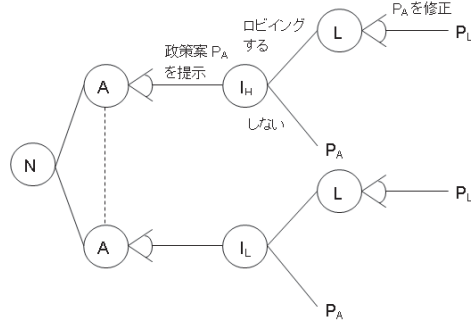


図1：政策形成ゲームの展開

ここまでの先行研究の検討を踏まえ、本研究の仮説を提示します。仮説を導き出す前に、ゲーム理論のモデルを構築します。ゲームのプレイヤーは官庁と利益集団と政権党です。図1がゲームの展開を示したものが<sup>11</sup>、この図でいうとAが官庁で、Iが利益集団、Lが政権党・政治家です。

まず第1ステージでは官庁が政策案を提示します。このゲームにおいては1次元の政策空間を仮定し、官庁はそのなかにおける1点を政策案  $P_A$  として提示します。

第2ステージでは、その政策案の提示を受けた利益集団が、その政策案が受け入れられるものかそうでないかを考え、受け入れられない場合には、

ロビイングをするという選択をします。受け入れられる場合には、ロビイングしないという選択をします。ロビイングしない場合には、官庁が出した政策案  $P_A$  が政策帰結になります。

ロビイングした場合には第3ステージで政治家が現れます。なお、利益集団がロビイングする際には一定のコストがかかります。政治家はロビイングを受けて、 $P_A$  を修正するか否かを決めます。大幅な修正であればあるほど、政治家には修正コストがかかります。修正をしなければ、そのままこの  $P_A$  が政策帰結になります。修正をした場合は、政治家の修正した  $P_L$  が政策帰結になるという構造になっています。

ただし、官庁は、利益集団のロビイングコストが高いか低い、より大雑把に言えば、その利益集団が政治家と通じているのかそうでないのかわからない状態であると仮定します。官庁が利益集団の主張をきちんと取り入れて政策案を提示しない場合には、利益集団が政治家に泣きつき、その結果として政治家が登場するかもしれない、という状態です。その状態を表わしているのが、自然(N)というプレイヤーが、ロビイングコストの高い利益集団  $I_H$  と低い利益集団  $I_L$  がいる状態のどちらかであるかを決めるというものです。官庁は、自分がそのどちらにいるのか、つまり、自分の後に選択する利益集団のロビイングコストが高いのか低いのかわからないままに選択をします。

なぜこのような構造を想定するかということについてですが、日本の法案の大部分は内閣提出法案ですので、初めに官僚が案を作るのが一般的です。また、利益集団がロビイングをした場合にだけ政治家が現れるというのは、ロー・セイリアンスの分野特有の事情です。セイリアンスが高ければ、利益集団が何もいわなくても政治家が現れるでしょう。しかし、政治家はこういった分野について普段は関心をもっていないので、利益集団からの情報提供を受けたときに初めて、この政策の形成過程に参入してきます。セイリアンスが高ければ、利益集団がロビイングしないときにも第3ステージで政治家に選択の機会があるという別のゲームになると思います。なお、政治家が政策案を修正することは、自力でやる場合に加えて、官僚にこのようにしろと命じてやらせることも含むものとします。

ここから少し細かくなっていきますが、このゲームにおけるプレイヤー(アクター)の効用についての仮定を説明していきます。

<sup>11</sup> 前掲注1、京(2010)。

官庁の効用は政策から得られる利益です。官庁は一次元の政策空間において最もその政策が好ましいと感じる理想点をもっており、それと政策帰結との距離が大きくなるほど効用は下がっていく、という仮定をおきます。

利益集団についても、官庁と同様に自己の理想点をもっており、政策帰結の位置によって利益を受けるものとします。ただし、ロビイングをする場合には一定のロビイングコストがかかります。

政治家は官庁・利益集団とは異なり、理想点をもっていないものと仮定します。なぜなら、政治家はそもそもこの政策には関心をもっていないからです。政治家が得る利益は、利益集団からの要求に応じて政策案を修正した場合に得られる見返りの利益であると考えます。その利益は、政策案を修正して利益集団の理想点に近付けるほど大きくなります。ただし、修正する距離が大きいほどコストが上がるという仮定をおきます。

情報に関しては、先ほども申しましたとおり、官庁は利益集団のロビイングコストの大きさが分からないと仮定します。

ここまでの話は、著作権法の改正過程以外にも十分応用可能です。なぜなら、ここまでの話には、著作権法に特有の要素がまったく出てきていないからです。ロー・セイリアンスの分野であって、一次元政策空間に政策の争点を落とし込めるのであれば、他の立法過程にも応用可能性があります。

### 3.2 利益・コストの仮定

ここからは、利益、ロビイングコスト、修正コストといったものがどのように決まるかということを説明します。これについては著作権法の政策形成過程に特有の要素が入ってきます。

まず利益についてです。官僚行動に関する先行研究と同様、組織存続を官庁の目標として仮定しますが、それにつながる具体的な要素については先行研究と異なるものをおきます。これには2つあります。

1つめは、著作権法の規定間の整合性を高めるということです。整合性を高めておけば、論理的な説明が容易になり、著作権法について質問された場合にスムーズに答えられるようになることなど、事務的成本が小さくなります。また、整合性のないものを作った場合には、後々政治家に非難される恐れがあり、それを回避することで政治的成本は小さくなります。

2つめは、国際条約や諸外国の動向との整合性を高めることです。まっ

たく新しく作るよりは、ほかの国の動向を参考にして作った方が容易であるため、事務的成本が小さくなります。また、どの国でも行われていないことを新たに考えて実施して失敗するよりは、他国の政策を参考にした結果的に日本にはうまく合わなかった場合のほうが政治家からの責任追及がましになるという意味で、政治的成本は小さくなります<sup>12</sup>。

利益集団の目標は、経済的利益の拡大です。権利者団体でいえば、著作権の保護の程度を高めることを追求することを意味します。

政治家の目標は、団体からの見返りの利益の最大化であると考えます。ただし、この見返りの利益は、ロビイングに応じて政策案を修正した場合にだけ獲得できるものです。

次にコストについてです。まず利益集団のロビイングコストですが、自民党との関係が恒常にある団体のほうがコストは小さいと考えられます。また、オルソンの集合行為論にもとづいて考えれば<sup>13</sup>、組織化と利益集約の程度が高い方が、ロビイングコストは小さくなると考えられます。

政権党の政策案修正コストを規定するものとしては3点あげられます。第1に、官庁の政策案を理解して修正する、もしくは修正要求を出すために必要とされる専門性です。これが高いほど、政治家は官庁が何をやっているのかがわからず、修正コストは高まります。第2に、条約の枠組みや国際動向などの外在的制約です。仮に政治家が何か指示しても、官僚から、「それは条約ではこのようになっていまして…」、あるいは、「この国では

<sup>12</sup> 元・文化庁著作権課長の岡本薫は、著作権関係の条約は「外国人を自国民より低く扱わない」ことを意味する内国民待遇を義務としているだけで、「外国人と日本人を同等に扱う」ことを意味する内外無差別は国内政策の問題であり、日本国民の権利を条約で定められているよりも低く扱うことは可能であると指摘する(岡本薫[2009]「国際条約と日本国著作権法」紋谷暢男編『JASRAC 概論：音楽著作権の法と管理』日本評論社)。しかしながら、それが事実であるとしても、条約で保護されている外国人の権利よりも日本国民の権利をあえて切り下げることは、本文で指摘している事務的成本と政治的成本の両方を大きくすることになる。それゆえ、官庁の行動原理として、日本国民の権利保護の水準を条約と整合的にすることを目指すという仮定をおくのは、岡本(2009)の指摘と矛盾するものではない。

<sup>13</sup> マンカー・オルソン著、依田博、森脇俊雅訳(1996)『集合行為論[新装版]』ミネルヴァ書房。

このようになっていまして…」などといわれたら、それに再反論するのは難しくなると考えられます。いわゆる「出羽守(“では”のかみ)」による制約です<sup>14</sup>。第3に現状維持点です。新しく法案を作るよりも、それを葬り去るコストのほうが小さいです。ただし、今回扱う事例のなかで、著作権法の全面改正に関しては、全部変えるという前提で進められていたのが現状というのがほとんどなく、この仮定は使えません。

最後に、情報についてですが、官庁が利益集団のロビイングコストに関する情報をどれほどもっていたかということを実証するのは非常に困難です。そこで、審議会を通じて利益集団を観察する機会が多いほど、情報が得やすくなると考えます。理論的な裏付けとしてはシグナリング・ゲームの考え方を援用します。単発に意見書等を送るよりは、長期間その審議に参加するほうがコストがかかります。これを、その改正にその利益集団の利益がかかっていることを示す、コストのかかるシグナル(costly signal)であると捉えることができます。

### 3.3 モデルから導かれる仮説

このゲームの均衡から導かれる仮説を3つあげます<sup>15</sup>。

1つめは「誘因なし仮説」です。政治家が政策案を修正する誘因をもたない場合には、政治家によって修正される見込みがないため、利益集団もロビイングしません。それを見越した官庁は自分の政策選好に沿う政策案を提示し、官庁の政策案が最終的な政策帰結になります。

残り2つは政治家が誘因をもつ場合です。2つめが「情報十分仮説」です。政治家が誘因をもつ場合であって、かつ、利益集団が政治家を動か

ることを官庁がわかっている場合には、利益集団がロビイングして政治家による修正が行われぬように、官庁は少し妥協して利益集団の政策選好を取り入れた政策案を提示します。このとき、利益集団はロビイングをせず、政治家も出てきません。

3つめは「情報不十分仮説」です。利益集団が政治家を動かせる状態にあるにもかかわらず、官庁がそれを見誤って、自己の政策選好に近い政策案を提示します。これに対して利益集団はロビイングし、政権党はそれに応じて修正を行うため、結果として利益集団の政策選好に一定程度沿った政策帰結が実現します。

## 4 事例分析

### 4.1 共時的比較事例分析：著作権法全面改正

ここからは事例分析を通じた仮説の検証を行います。まず、著作権法全面改正における事例をみます<sup>16</sup>。全面改正は、音楽や映画や美術といった分野の条文を一気に書き換える作業です。同時に、しかもほとんど同じ政治過程を経るわけですから、これを分析することには、政策帰結に影響を与える要因をコントロールできるという分析上の利点があります。もちろん担当する官庁も同じ、文化庁です。違うのは、写真、レコード、美術といった分野によって、異なる利益団体が登場することです。ということは、政策帰結にみられるバリエーションは、主に団体の違いによるものであるといえるわけです。このように、要因をコントロールすることによって、他のありうる仮説を棄却するというリサーチデザインを用いています。

全面改正のなかでも5つの事例、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、映画の著作権・著作権者を扱います。これらを選んだ基準は、その当時新聞記事等で論争があるとして話題になったもの、というものです。これ以外はほとんど問題にならなかったもので、扱っていません。問題にならなかったもの

<sup>14</sup> 前掲注11で紹介した岡本(2009)の指摘するように、日本国民の権利の保護水準を引き下げただけなら条約は無視できる。しかし、政治家にとって強くコミットする誘因をもたない著作権政策において、あえて条約に規定されている外国人の権利よりも日本人の権利の保護水準を引き下げるという政治的にリスクの高い政策を、政治家が支持するとは考えにくい。したがって、岡本(2009)の指摘とは矛盾することなく、条約による制約は官庁に対してだけでなく政治家に対しても効果をもつものであるといえる。

<sup>15</sup> 数学的証明については、前掲注1、京(2010)の補遺を参照。

<sup>16</sup> 煩雑になることを避けるため、論拠とする資料等の出典は、主要なもののみ示すこととする。論拠とした資料等については詳しくは、前掲注2、京(2009)、および前掲注1、京(2010)を参照。

は、官庁と利益集団とで政策選好のズレがなく、説明する必要がないためです。

#### 4.1.1 写真の保護期間

1つめは、写真の保護期間です。現在では写真の保護期間は作者の死後50年となっていますが、全面改正当時は公表後50年でした。

文化庁は公表後50年を望んでいたと考えられます。その当時は写真については公表時起算とする国が多かったためです。写真家はもちろん死後起算を望んでいました。出版業界は、写真を使いやすい方がよいため、もっと短くすることを主張していました。

仮説を検証していきます。自民党の得られる見返りの利益は小さいものだったと考えられます。公表後起算を死後起算にしたからといって、結局写真家本人は儲からないわけです。自身の死後に家族がどうなるかという問題はたしかにあります、あまり大きな違いではありません。また、写真家は個人で活動していますので、利益の集約が困難でした。そのため、自民党はこれを修正するだけの利益をもちません。これに対して、コストはかかります。当時死後50年とするのは、国際的動向に先駆けた立法だったからです。

したがって、利益が小さいのにコストが大きいという状態で、自民党の誘因がないため、官庁の理想点および提示した政策案と政策帰結が一致するものとなっています。

#### 4.1.2 レコード製作者の保護水準

2つめは、レコード製作者の保護水準です。全面改正で著作隣接権制度が創設され、著作隣接権の保護期間が公表後20年になりました。

文化庁は、隣接権条約と整合的にする形で公表後20年とすることを考えていました。まだ日本は加入していませんでしたが、今後これが国際標準になると見込まれていました。レコード会社の団体である日本レコード協会は、公表後30年とすることを望んでいました。旧法ではレコード会社は著作者として30年以上の保護を受けていました。しかし新法では著作隣接権者に格下げされるうえに、さらに保護期間も20年に短縮される、という状況にあったためです。

仮説を検証します。この事例においても、自民党の見返りの利益は小さいと考えられます。なぜなら、レコード会社では当時、自分の会社に作詞家・作曲家を抱え込むという作家専属制度をとっていました<sup>17</sup>。そのため、著作隣接権者としてだけではなく、実質的に著作者の権利もっており、著作隣接権の保護期間が短くなったとしても著作権では50年間の保護期間を得られるので、隣接権を30年にしたところであまり追加的な利益はありませんでした。また、条約との整合性の問題があったため、自民党のコストは高かったと考えられます。

したがって、この事例に関しても政治家の利益が小さくコストが大きいので、政治家に誘因がなく、文化庁の理想点と政策帰結が一致するものとなっています。

#### 4.1.3 応用美術の保護

3つめは、応用美術の保護です。応用美術というのは実用目的を兼ねたような創作物で、たとえば染色図案などが含まれます。これを著作権法で保護しようという動きがありましたが、結局明文化されませんでした。そのため、著作権法の分野ではこれがどのくらい保護されるのかということに関する論争があるのですが、その論争のそもそもの原因はここにあるといえます。

文化庁は当時、著作物の定義から考えれば、これは保護対象とすべきだと考えていました。著作物の定義として2条1項1号に、「思想又は感情を創作的に表現したもの」と書いてあります。ここから考えれば、実用目的だからといって著作物ではない、という論理は成立しません。これについては意匠法との抵触が問題とされたのですが、当時の著作権課長は、著作権と意匠権の両方を得るものがあってもよいとっていました<sup>18</sup>。

繊維業界はそれに反対しました。今までは自由に使えていた服のデザインに対し、いきなり権利者と名乗る者が現れて、それは自分のデザインだから勝手に使うな、といわれたら困るからです。

<sup>17</sup> 生明俊雄(2004)『ポピュラー音楽は誰が作るのか：音楽産業の政治学』勁草書房、120頁。

<sup>18</sup> 佐野文一郎、鈴木敏夫(1970)『新著作権問答』新時代社、130-131、138頁。

仮説を検証します。この事例における自民党の利益は大きいといえます。当時の自民党には繊維業界と密接な関係があつて繊維族議員がいたということは、先行研究から明らかになっています<sup>19</sup>。他方、応用美術の保護の方法に関しては、条約による制約がなく、コストは小さかったといえます。さらに、この事例における情報については、繊維業界の団体が、自らの意見を強く主張していましたし、繊維業界と関連のある通産省も繊維業界に同調する立場を表明しており、文化庁にとって政治家が出てくることは十分予測可能な状況にあつたといえます。

以上から、自民党に誘因があつて、情報が十分ある場合に、文化庁が繊維業界の政策選好をある程度反映した政策案を提示して、それがそのまま政策帰結になるといふ、情報十分仮説が適合することが確認されました。

#### 4.1.4 レコード二次使用の範囲

4つめは、レコード二次使用の範囲です。飲食店などでレコードをかける場合に、原則としてその著作権使用料を権利者に支払わなければならないところ、ダンスホールなど音楽を「売り」にする飲食店は支払わなければならないなくなりましたが、そうでない通常の喫茶店などは支払わなくてよいとする暫定措置が設けられました。これは暫定といいながらも、結局1999年まで廃止されませんでした。

文化庁は、例外なく全部徴収するという立場でした。著作権法における「演奏」の定義からみて、レコードをかけるのに使用料を支払わなくてもよいというのは、条約上問題になるかもしれないし、整合性がとれないということから問題視していました。著作者は、もちろん例外なく徴収すべきだといっていました。飲食業界、喫茶店業界などは、支払い義務を免除するよう主張していました。

仮説を検証します。この事例においては自民党に誘因はあります。中選挙区制時代において、地域の商工会は自民党の非常に重要な票田でした<sup>20</sup>。

<sup>19</sup> 大嶽秀夫(1979)『現代日本の政治権力経済権力：政治における企業・業界・財界』三一書房、86頁。

<sup>20</sup> 定数が基本的に3～5である中選挙区制においては、1つの選挙区内で自民党候補者が複数立候補する。候補者個人が当選するためには自己の得票を最大化するこ

また、この事例では、実際に自民党の総務会で「バーやキャバレーの守護神のような」自民党議員からの要求があつたために仕方なく修正したのだと、当時の著作権課長補佐が話しています<sup>21</sup>。そして、この事例では附則の追加という方法が存在し、立法コストが低かったといえます。ただ、文化庁にとって、飲食業界は普段から付き合いがある権利者に比べればわかりにくい存在でした。

したがって、自民党に誘因があるものの、情報が不十分である場合に、文化庁の政策案が政治家によって修正されている事例であるため、情報不十分仮説が適合するといえるでしょう。

#### 4.1.5 映画の著作者・著作権者

全面改正の最後の事例は、映画の著作者・著作権者です。著作権法の研究をしていらっしゃる方はご存じだと思いますが、映画に関する規定は著作権法のなかでかなり特殊なものです。著作権法の原則でいうと、創作された瞬間には著作者が人格権も財産権ももっています。しかし、映画に関しては、創作された瞬間に、著作者である映画監督等ではなく、映画会社に財産権があるという規定になっています。著作権法の原則からすると

---

とが合理的である。しかし他方において、自民党の議席数最大化という観点からみれば、特定の候補者が自民党支持者の票を集めすぎるとは、同じ選挙区の他の候補者が落選してしまうことになるという点で問題である。この問題を解決するために、自民党議員は選挙区内で特定の地域あるいは業界を単位とする「棲み分け」を行い、自分の縄張りである地域・業界に利益を誘導できる政策分野に専門を特化してきた。小選挙区制よりも当選に必要な得票の水準が低い中選挙区制においては、固定票が大きな意味をもつ。商工政策は農業や建設とならび、選挙区への利益誘導的性質をもつ点で、自民党議員に人気の政策分野であった。ここから、固定票を見込める地域の商工会の利益を代表する議員が各選挙区におり、全体として自民党はその利益を重視していたといふことができる。中選挙区制時代の自民党の戦略については、J・マーク・ラムザイヤー、フランシス・ローゼンブルース著、加藤寛監訳、川野辺裕幸、細野助博訳(1995)『日本政治の経済学：政権政党の合理的選択』弘文堂；建林正彦(2004)『議員行動の政治経済学：自民党支配の制度分析』有斐閣。  
<sup>21</sup> 加戸守行(2009)「著作権談義」『2008年度愛媛大学法文学部 JASRAC 寄付科目「現代社会と著作権」講義録』愛媛大学法文学部、30頁。

これは謎であり、この点を政治学的に説明いたします。

文化庁は、推定譲渡の規定にしたいと考えていました。つまり、初めは原則通り著作者に財産権があるが、特別の契約等がない限りは映画会社にそれが移転するという規定です。なぜなら、初めから映画会社に権利があるという規定は、著作権法の原則から大きく逸脱するからです。他方、映画会社や映画監督といった当事者は、自分たちに権利が全部あるはずだと主張していました。

仮説を検証します。推定譲渡となった場合、映画会社は自分が権利をもっていること、要するに映画監督等著作者にあたる人物全員と契約を交わしたということ、流通の際に証明することが必要となります。それが修正によってなくなるということは、映画業界にとって大きな利益になると考えられます。また、映画会社は当時5社程度の寡占状態だったため、利益を集約するイニシアティブをとるのは簡単でした。一方、条約による制約がないため、自民党のコストは小さかったと考えられます。情報に関しては、映画会社は権利者であり、文化庁と付き合いがあるので、それがわからなかったというのは少々不可解なのですが、資料からは、文化庁が推定譲渡の場合に映画会社に流通コストがかかるということをあまり理解していなかったことが読みとれました。

したがって、映画会社がロビイングコストを支払うだけの意味がこの修正にあるということを文化庁がわかっていなかったという、情報不十分仮説に適合する事例であるといえると思います。

## 4.2 通時的比較事例分析

### 4.2.1 レコード貸与権の創設

ここからは、その後の改正事例を4つみていきます<sup>22</sup>。まずレコード貸与権の創設です。80年代初めにレコードレンタルが問題になりました。当時の著作権法ではレンタルに関する権利がなく、レンタルの利益がまったくレコード製作者に入らなかったためです。このときの政策帰結は、著作権法改正に先行した議員立法による暫定措置法の内容をそのまま踏

<sup>22</sup> 論拠とした資料等について詳しくは、前掲注2、京(2007)を参照。ただし、議論の構成については本研究で大幅に変更されている。

襲する形で、レコード会社に1年間の許諾権と49年間の報酬請求権を与えるというものでした。

文化庁が主張したのは50年間の報酬請求権でした。買ってきたレコードを商用に利用するという意味で、レンタルは、放送で流す場合と形態として同じものであるといえます。放送では50年間の報酬請求権であるので、文化庁はそれに合わせようと考えていました。レコード会社や小売店は、レンタルをなくしたいと思い、許諾権、つまり権利者の意思でレンタルを禁止することも可能である強い権利を主張しました。貸しレコード業者は、報酬請求権はやむをえないとしながら、許諾権には反対していました。

これまでと同様に仮説を検証していきます。許諾権があるかどうかは、小売店にとって非常に重要でした。小売店は当時、レコードレンタルによって売上げが下がっていると主張しており、許諾権がないと困るといっていました。小売店は地域の商工会と深い関係があるので、自民党の利益は大きいといえるでしょう。対して、レコードを対象を絞った暫定措置法を作るという手段がありましたので、立法コストは小さいといえます。情報に関しては、問題が生じ出してから、文化庁が先送りしながら考えているうちに、半年ほどという短い期間で自民党が先に動き始めたため、ロビイングコストを判断する時間がなかったと考えられます。

この事例は、文化庁が現状維持という政策案を出し、これに対してレコード会社や小売店がロビイングをして、それに反応した自民党が1年の許諾権を含む暫定措置法を作り、それが著作権法改正でも維持された、と整理できます。政治家に誘因があって官庁のもつ情報が不十分である場合に、政治家の修正により官庁の政策案とは異なる政策帰結が実現しており、情報不十分仮説に適合的な事例であるといえます。

### 4.2.2 私的録音録画補償金制度の導入

次に、私的録音録画補償金制度の導入です。デジタル方式の録音録画機器に権利者への補償金分を上乗せして販売するという制度です。

長い間議論がされてきましたが、文化庁はずっとこれを導入したいと考えていました。80年代ぐらいから多くの国がこの制度を導入していたためです。もちろん、権利者も導入に賛成でした。機器メーカーは、長らくこれに反対していましたが、DAT(デジタル・オーディオ・テープ)を売る

ためには補償金制度を受け入れることもやむをえないとして考えを変えました。

仮説を検証します。自民党の利益は大きいと考えられます。メーカーがこの補償金制度の導入に同意するということは、レコードの私的な録音によってレコードの売上げが下がっているという因果関係を肯定することを意味します。これは、録音録画機器の売上げは権利者の犠牲の上に成り立っているのだから金を支払うべきだ、という論理になり、メーカーの利益を大きく損なうものになりかねませんでした。一方、メーカーの要求に応えるには現状維持でよいため、自民党のコストは小さいといえます。情報については、メーカーはずっと審議会に参加しているので、十分であったといえます。

政治家に誘因があり、かつ情報が十分なので、利益集団の政策選好に沿った現状維持という政策帰結が実現していました。しかし、メーカーの政策選好が変わったところで、それに応じて政策帰結も変化しました。DATを売るために限定的に補償金の導入を受け入れるというメーカーの政策選好に沿った形で、デジタル方式のみ補償金制度の対象とする政策案を文化庁が提示し、それがそのまま政策帰結として実現しました。以上から、情報十分仮説に適合的な事例であるといえます。

#### 4.2.3 音楽CD還流防止措置の導入

次は、音楽CD還流防止措置の導入の事例です。この事例の顛末をリアルタイムで観察していたことが、私の著作権政策に関する研究の出発点です。アジア諸国で日本のレコード会社がライセンスをして販売している日本の音楽のCDが、日本に輸入されてディスカウントストア等で安く売られていました。日本では3,000円ぐらいのCDが2,000円ぐらいになっており、権利者団体はこれを何とかしたいと考えていました。結果としては、海外で売られているそういったCDを日本に持ち込んで販売しようとする場合に、その行為が日本のレコード会社の得るはずの利益を不当に侵害している場合には、著作権を侵害する行為とみなす、という規定ができました<sup>23</sup>。

<sup>23</sup> この規定について詳しくは、稗貫俊文(2008)「音楽CD還流防止措置導入と競争政策との調整」『日本国際経済法学会年報』17号、62-84頁。

文化庁は何らかの方法で解決をしたいと考えていました。しかし、音楽CDの輸入権という支分権を作ってしまうと、他の著作物との整合性がとれなくなります。それゆえ、支分権としての輸入権を作るという方法以外で解決したいと思っていました。レコード協会は輸入権の創設を望んでいました。消費者は、洋楽CDの輸入まで止まってしまうことを危惧し、これに反対していました。

仮説を検証します。ここでは文化庁とレコード協会の理想点の距離が非常に近いです。レコード協会は強い輸入権があればより望ましいと考えているものの、還流CDがなくなれば実質的には目標を達成できます。それゆえ、文化庁が自己の理想点上の政策案を提示したときに、それを修正してもレコード協会にとって実質的に利益は大きくならないため、自民党の利益は小さかったと考えられます。かつ、輸入を制限するという法律は、WTOの内国民待遇原則等にかかわるため、立法技術上非常に難しい問題を抱えていました。これを示す証拠として、この法案の原案を文化庁官僚が書けずに内閣法制局の官僚が書いたという事実があります<sup>24</sup>。通常であれば、所管省庁の官僚が原案を書いて内閣法制局のチェックを受けますが、この事例ではそれができないほど法案を書くのが難しかったといえます。文化庁官僚に書けないものを自民党議員が書くというのは非常に困難でしょう。

したがって、政治家に誘因がない場合に、官庁の理想点と政策帰結が一致していることが確認されます。

#### 4.2.4 私的録音録画補償金制度の見直し

通時的な比較事例分析の最後の事例として、いわゆる iPod 課金問題を扱います。政策帰結は、2010年1月から施行される私的複製の範囲縮小(いわゆるダウンロード違法化)と、新たにBlu-rayディスクを補償金の対象として指定したというものです。

文化庁は iPod 等を補償金の対象として追加したいと考えていました。デジタル方式の私的録音の媒体になっているという点では MD と一緒であるのに、MD が補償金の対象になっていて、iPod 等がなっていないとい

<sup>24</sup> 作花文雄(2008)『著作権法：制度と政策〔第3版〕』発明協会、427頁。

うのは、整合性がとれないためです。権利者も同様に考えていました。もっとも、権利者は、iPod等だけでなくさらにパソコン等も追加するべきだと考えています。一方、メーカーは、iPod等を追加することには反対で、さらにはそもそもこの制度自体が廃止されるべきものであると主張しました。

仮説を検証します。この事例の構図は、私的録音録画補償金制度の導入にメーカーが反対していたときと基本的には同じです。メーカーにとって、iPod等が課金対象とされることは、その分だけ販売コストが上がることを意味するだけでなく、iPodの次はパソコンも課金されるかもしれないというように、どんどんメーカーの負担が増えていく恐れがありました。それゆえ、自民党の見返りの利益は大きいといえます。そして、現状維持をすればよいだけなので、自民党のコストは小さいです。また、この問題に関してもずっとメーカーは審議会に参加しているため、情報は十分であるといえます。

したがって、政治家に誘因があって、かつ情報が十分の場合に、利益集団の政策選好に沿った政策帰結が実現しているため、情報十分仮説が適合するといえます。

### 4.3 補足的事例分析：プログラム著作権の創設

最後に、本研究の仮説を検証するものではないのですが、補足的な事例として、コンピュータ・プログラムの著作権創設の事例をとりあげます<sup>25</sup>。これは、文化庁という官庁の行動原理をモデル化するときに意味があるので扱います。

問いは、なぜコンピュータ・プログラムが著作権法の保護対象となったのか、というものです。当時、通産省が提示した政策案は、特許法に近い新規立法での保護でした。通産省案というのは、現在からみればいわゆる「無理筋」の案と思われるかもしれませんが、同時代的にみれば一定の支持を得ていました。中山信弘氏は通産省案を擁護する立場でしたし、経団連やプログラム業界も通産省案を支持していました。なのになぜ著作権法による保護となったか、ということは謎だといえます。

<sup>25</sup> 論拠とした資料等について詳しくは、前掲注3、京(2009)を参照。

先行研究を検討します。政治学・行政学の通説は、省庁間対立は新規リソースの獲得を目指す官庁間の縄張り争いであるといっています<sup>26</sup>。この縄張り争いとは、どちらかの取り分が増えればどちらかが減るというゼロサム的な争いなので、対立が収まるには政治家のような第三者の裁定が必要であると論じられています。しかし、この事例では政治家が裁定したという事実はみられないという問題があります。

著作権法研究では、著作権法による保護にするようアメリカが圧力をかけてきたために通産省が折れた、という議論が通説になっています<sup>27</sup>。しかしその場合には、なぜ通産省がアメリカに負けたのかという疑問が残ります。

本研究では、この問いに対する説明を通産省と文化庁の行動原理の違いに求めます。通産省には、政治学・行政学の文脈において以前から主張されているように、新規リソースの獲得を目指して活動量を重視するという官僚像を想定するのが、理解に適合的であるといえます。現状よりもリソースが増えれば、それで一定程度満足が得られます。

他方、文化庁には、自律性を重視し、政治家からの介入を防ぐことを目指す官僚像を想定します。法の整合性を維持することが政治家からの自律性につながるということについては、既にお話ししました。この事例では、法の整合性を維持することが、プログラムを著作権法で保護するという主張につながったのです。仮に、プログラムは著作物であると考えが別の法律で保護するという場合には、その旨の但し書きが必要です。こういった例外規定は、法の整合性の維持を阻害します。プログラムが著作物ではないとする場合には、審議会等で既に出された解釈に反することになるため、これも整合性がとれないということになってしまいます。それゆえ、文化庁はプログラムを著作権法で保護することを主張したと考えられます。

以上のように、この対立は、活動量を重視する通産省と、自律性を重視する文化庁によるものと解釈できます。この対立は異なる目標をもつアク

<sup>26</sup> 村松岐夫(1988)「民営化・規制緩和と再規制の構造」『レヴァイアサン』2号、118-135頁。

<sup>27</sup> 中山信弘(2007)『著作権法』有斐閣、97頁。

ター同士の対立であるため、どちらの利益も実現するような政策帰結があれば、対立は収束可能です。最終的には、プログラムの任意登録制度を創設し、その登録機関としてソフトウェア情報センターという団体を作ることによって、通産省のリソースを増加させつつプログラムを著作権法で保護する、という解決がなされました。

## 5 おわりに

### 5.1 分析の含意

本報告のまとめとして、この研究が一体どのような「うまみ」をもつかを説明します。

1つめの含意は、政治家が関心をもたないロー・セイリアンスの政策分野であっても、利益集団の火災報知器型監視により、政治家は影響力をもつ、というものです。ただし、この場合の火災報知器型監視というのは、この比喩が最初に用いられたときに想定されていたような<sup>28</sup>、政治家が合理的に制度設計をした結果として存在するのではなく、利益集団が自発的に行動することの結果として存在しているので、少し異なった含意が導かれます。

2つめに、政治家が影響力をもつといっても、利益集団が政治家に通報するコストと、政治家が政策案を修正するコストの存在によって、この影響力は限定されます。

3つめは、審議会についてです。審議会とは何かという問いに対し、政治学・行政学では、官僚の決定にお墨付きを与える隠れ蓑である<sup>29</sup>、関係者の意向を政策に反映して同意を調達する機関である<sup>30</sup>、利益集団の参加

を制度化するものである<sup>31</sup>、政治家の官庁に対する事前コントロールのための手段である<sup>32</sup>、といった議論が提示されています。

本研究からはこれらとは異なる含意が導かれます。それは、審議会とは、政治家が政策形成過程に出てこないように、官庁が利益集団の政策選好やロビイングコストに関する情報を集めるための制度である、というものです。政治家の政策選好がわかればそれを織り込んで政策案を提示するのが、本来のプリンシパル－エージェント論における代理人たる官僚の行動ですが、政治家の政策選好がわからないのが、ロー・セイリアンスの政策分野の特徴です。政治家の政策選好に関する情報を集める代わりに、利益集団の政策選好やロビイングコストに関する情報を集めて、政治家が出てこないような政策案を出しているのだといえます。

ただ、本研究におけるいくつかの事例において、政治家が出てきたものがあります。これが示すのは、やはりロー・セイリアンスの政策分野では、政治家の政策選好を直接捉えることができないため、官僚は予測的対応に失敗することもある、ということです。ただし、時代を経るにつれて失敗は減っているため、学習効果があったのではないかと考えられます。

### 5.2 著作権法改正の政治から何がみえるのか？

さて、さらに大きな観点でみて、本研究から日本政治の何がみえるかという点について説明いたします。ロー・セイリアンスの政策分野というのは、量的に見れば日本の政治・行政の大部分を占めていると思われます。その意味で、少し強気にいえば、本研究によって、量的に日本政治のかなりの部分を説明したといえると思います。実際にやってみないとわからないのでこれからも地道に進めていくつもりですが、次の研究対象として注目しているのは、法学研究者の方が主として研究していらっしゃる、法務省所管の基本法です。初めに申し上げたように、これらもロー・セイリアンスの分野に属すると思いますので、そういった法律の改正も基本的には

<sup>28</sup> Mathew D. McCubbins and Thomas Schwartz (1984) "Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms," *American Journal of Political Science*, 28(1): 165-179.

<sup>29</sup> 新藤宗幸 (1990) 「審議会の役割」阿部斉・新藤宗幸・川人貞史『概説 現代日本の政治』東京大学出版会。

<sup>30</sup> 西尾勝 (2001) 『行政学 [新版]』有斐閣。

<sup>31</sup> Frank J. Schwartz (1998) *Advice and Consent: The Politics of Consultation in Japan*, Cambridge: Cambridge University Press.

<sup>32</sup> 曾我謙悟 (2006) 「政権党・官僚制・審議会：ゲーム理論と計量分析を用いて」『レヴュア・アイアサン』39号、145-169頁。

このモデルで説明できるのではないかと思います。

最後に、日本の政治学・行政学における大きな理論と接合を試みます。日本の政治学・行政学には、政策形成をめぐる政党が強いか官僚が強いかという大きな議論がありました<sup>33</sup>。本研究では、表1に示すように、セイリアンスの高低と、利益集団がロビイングをするか否かで、政治家や官僚がどういった条件のときに優位にあるかということを位置付けます。

表1：政策形成をめぐるアクター間関係

		利益集団がもつ ロビイングへの誘因	
		あり	なし
政治家が予め もつ政策選好	あり (セイリアンス高)	官僚統制型 政党優位論*	官僚裁量型 政党優位論**
	なし (セイリアンス低)	三者による 戦略的相互作用	官僚優位論

\*利益集団による火災報知器型監視があるため、エージェンシー・スラックが小さい。

\*\*利益集団による火災報知器型監視がないため、エージェンシー・スラックが大きい。

出所：京 (2010)

セイリアンスが高い場合には、基本的には政党優位です。ただし、利益集団が火災報知器型監視をしている場合には、情報の非対称性が解消されるので、官僚をより統制できますが、それが無い場合には、官僚の裁量が増える、というバリエーションがあります。

セイリアンスが低い場合というのは、本研究で扱った範囲ですが、利益集団がロビイングできるということがわかっているならば、官僚は政治家と利益集団の意向を汲み取って政策案を提示します。利益集団が出てこないとなわかっているならば、官僚がやりたいことをやれるという状況になります。

長くなりましたが私の報告は以上です。ご清聴ありがとうございました。

<sup>33</sup> 官僚優位論の代表的研究として、辻清明(1969)『新版日本官僚制の研究』東京大学出版会。政党優位論の代表的研究として、村松岐夫(1981)『戦後日本の官僚制』東洋経済新報社。