



HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	デジタル化時代における国際著作権制度の形成過程（1）：WIPO著作権条約の制定と欧米企業のロビー活動
Author(s)	西村, もも子
Citation	知的財産法政策学研究, 34, 201-217
Issue Date	2011-06
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/47309
Type	departmental bulletin paper
File Information	IPLPJ34_007.pdf



デジタル化時代における国際著作権制度の形成過程(1) －WIPO著作権条約の制定と欧米企業のロビー活動¹

西村 もも子

はじめに

コンピュータや通信技術のめざましい発展により、インターネットは急速に普及し、情報のデジタル化・ネットワーク化が進んだ。このような情報社会のめざましい発展は、著作権の世界を大きく変えつつある。著作権は、思想や感情の表現物を創作した者であれば誰にでも与えられる権利であり、著作物が創作された時点で自動的に発生するが、従来、その保護が問題となるのは小説、音楽、絵画といった古典的な著作物に限られ、作家、作曲家、画家といった一部の人々にのみ関係する権利だった。しかし、デジタル技術では、文字、音、動画などすべての情報が0と1の数字の組み合わせという同一の形式で表現され、誰でも容易かつ安価に複製、改変することができ、ほとんど劣化もしない。それまでは情報の受け手にとどまっていた個人が、オリジナルと等価の複製物を作成し、さらに発信することが可能となったのである。この結果、デジタル情報の利用についてどこまで著作権者の許諾が必要なのかという著作権法上の判断が、一個人にとって身近かつ重要な問題となっている。デジタル情報の流通が爆発的に拡大し、技術の発展に応じてその利用形態が多様化する中で、著作権の排他

¹ 本稿は、平成21年度マイクロソフト知的財産研究助成基金による研究成果の一部である。本稿執筆に際して、石田淳先生、古城佳子先生、鈴木將文先生、田村善之先生、中山一郎先生、吉田直未氏ほか多くの方から貴重なコメントをいただいた。ここに深く感謝申し上げたい。

性を強めることで著作権者の個性やその創作意欲を保護するのか、あるいは、その権利の排他性を弱めることによって著作物の利用や流通の自由度を高めるのか、両者のバランスをいかにとるのかについて、各国の著作権制度は難しい判断を迫られているのである。

このような情報のデジタル化・ネットワーク化が急速な広がりを見せ始めていた1990年代後半、世界知的所有権機関 (World Intellectual Property Organization; WIPO) において、二つの著作権に関する国際条約が採択された。「著作権に関する世界知的所有権機関条約 (WIPO Copyright Treaty) (以下、WCTと呼ぶ)」と「実演およびレコードに関する世界知的所有権機関条約 (WIPO Performances and Phonograms Treaty) (以下、WPPTと呼ぶ)」である (以下、二つ合わせて「WIPO 著作権条約」と呼ぶ)²。いずれも、デジタル技術の発展やインターネット上の情報流通の拡大に対応した著作権および著作隣接権 (以下、「デジタル著作権」と呼ぶ) について新たな保護基準を示している³。当時、先進国諸国では、デジタル著作権をどのように規律していくべきかに関する議論が始まったばかりであり、その中で採択された両条約は、その後の先進国諸国の著作権制度を、著作権の保護強化へと大きく方向づけることとなった。このWIPO 著作権条約の採択を受けて、まず米国が1998年に著作権法を改正し、WIPO 著作権条約よりさらに著作権者の保護を強めた制度を実現させた⁴。続いて2001年には、欧州連合 (European Union; EU) の議会で「情報社会における著作権

² このWIPO 著作権条約の制定をめぐる交渉では、WCTとWPPTに加えて、第三の条約と呼ばれていたデータベースに関する条約の採択も目指されていた。しかし、加盟国の意見が合わないままに審議持越しとなったため、ここでは扱わない。

³ WCTは著作権について、WPPTは著作隣接権について定めている。米国のように、実演家、レコード製作者、放送事業者などの権利を別個の制度で保護せず著作権として保護している国もあるが、ここでは明確化のため、著作物を伝達する者に関する権利はすべて著作隣接権と表す。

⁴ 米国著作権法 (U.S. Code, Title 17) を改正。1998年10月に成立したが、2000年10月に施行されたため、「デジタルミレニアム著作権法 (Digital Millennium Copyright Act)」と呼ばれる。WIPO 著作権条約の批准に向けた国内立法であるが、条約上の義務とはなっていないアクセス・コントロールの保護の規定を盛り込むなど、世界に先駆けてデジタル著作権の強い保護を図り、注目を浴びた。

および関連権の一定の側面のハーモナイゼーションに関する欧州議会および理事会の指令」が可決された⁵。このEU 著作権指令は、米国の改正著作権法と似た規定内容となっており、この指令を受けて、EU加盟国は著作権法の改正を進めている。日本も、1997年以降、WIPO 著作権条約の制定を受けた法改正を進めてきた⁶。

しかしその後、情報技術がますます発展を遂げる中、インターネット上の新たな利用行為に対する国際規制をさらに強めようという動きがある一方で、現行制度は著作権者に過度に有利な制度であり、利用者が知識や情報にアクセスする権利を十分に保護していないという批判が産業界や法曹界から広く寄せられるようになり、今日の国際著作権制度は大きな岐路に立たされている。このように、WIPO 著作権条約は、先進国諸国のデジタル著作権制度の土台となった条約であるとともに、今日の著作権法をめぐる論争の原点であるという点で、重要な国際制度である。

WIPO 著作権条約の法的な分析は先行研究に委ねるとして⁷、本稿が検討するのは、当条約に規定された新しい国際基準⁸がどのような政治過程を

⁵ Directive 2001/29/EC of the European Parliament and of the Council of May 2001 on the harmonisation of certain aspects of copyright and related rights in the information society. WIPO 著作権条約に沿って、域内諸国の著作権法を調和させるための指令。2001年6月に公布。

⁶ 例えば、1997年著作権法改正による公衆送信権等の新設、1999年の著作権法改正および不正競争防止法改正による技術的保護手段回避に関する規制と電子的権利管理情報の除去・変更等の規制の導入。

⁷ 例えば、Mihaly Ficsor, *The Law of Copyright and the Internet: The 1996 WIPO Treaties, Their Interpretation and Implementation*, Oxford University Press, 2002; Jorg Reinbothe and Silke von Lewinski, *The WIPO Treaties 1996—The WIPO Copyright Treaty and the WIPO Performances and Phonograms Treaty Commentary and Legal Analysis*, Butterworths Lexis Nexis, London, 2002.

⁸ 一般的には、多国間条約における、「基本原則 (principles/standards)」は加盟国がとるべき抽象的な行為を指し、「規則 (rules)」は具体的な行為を指すとされている。しかし実際には、国際条約によって、「規則」、「原則」、「規範」といった用語はばらばらに用いられている。本稿では、各条約の「基本原則」に沿って加盟国がとるべき具体的な行為を規定したものを「国際基準」と呼ぶこととする。この「基準」には、権利義務である「実体規範 (norm)」とその運用手続である「権利行使 (en-

経て形成されたのかという点である。WIPOにおいて、デジタル著作権の問題を新しい条約で規制することが決まったのは1994年12月のことであるが、それ以前のWIPOでは、デジタル著作権の問題が話し合われることはあっても、具体的な国際基準を形成するための準備は整っていなかった。また、この条約の形成に向けた交渉を先導したのは米国政府とEUであるが、後述するように、WIPO著作権条約の制定以前、米国とEUはいずれも、著作権の保護を強化することに積極的であったものの、その実現に向けて産業界や法曹界の意見すらまとまっていなかった状況にあった。すなわち、デジタル化・ネットワーク化に対応してどのような著作権の保護を図ることが国際的に望ましいのかについて明確な答えは得られておらず、また、いかなる著作権法を制定することが自国の利益になるかについて、先進国ですら答えを見出すことができていなかった。それにもかかわらず、WIPOでデジタル著作権に関する交渉が本格的に始まってから約2年後の1996年12月、二つの著作権条約がWIPO外交会議を通して採択された。このような短い交渉期間の間に、なぜ新しい国際基準に関する合意を成立させることができたのだろうか。この国際基準の決定をめぐってどのような政治過程が展開されたのだろうか。

本稿は、WIPO著作権条約の形成過程を、国際政治学の観点から分析する。1990年代後半まで、著作権を含めて知的財産権という問題を国際政治学の見地から分析する研究はほとんど見られなかったが、今日、知的財産権は国家間の政治的あるいは経済的関係を左右する重要な問題となっており、その研究も急増している。このように知的財産権と国際政治経済が関係づけられるきっかけとなったのが、GATTウルグアイ・ラウンドで制定された「知的所有権の貿易関連の側面に関する協定(Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights) (以下、「TRIPs協定」と呼ぶ)⁹」である。このTRIPs協定の制定をめぐる政府間の攻防、そしてその後の世界貿易機関(World Trade Organization; WTO)における先進国と途上国の激しい対立の過程は、知的財産権という問題が、従来の国際経

forcement)」が含まれる。

⁹ WTO協定の付属書として、1995年に発効。

済の枠組みでは説明できない特殊な分野であることを強く印象づけた¹⁰。知的財産権の保護強化は、関税率の引き下げや非関税障壁の撤廃といった貿易自由化とは逆方向の効果をもたらすことがある。国家間で技術や情報の自由な流通が進んだとしても、それに合わせて各国の知的財産権の保護が強化されるならば、技術や情報から得られる利益は権利者に独占されることとなり、権利者を多く有する先進国に有利となる。知的財産権の国際的な保護強化の動きに途上国が強く反発しているのはこの点についてであり、国際政治学の見地から知的財産権制度を見る先行研究の大半が、このような先進国側の論理だけで国際的な知的財産権制度が形成されていることを批判する論調となっている¹¹。

知的財産権問題の特徴の一つは、いかなる国際基準を設けることが国際的に望ましいのか、その判断が非常に難しいという点にある。技術や情報に対する知的財産権者の権利をどこまで認めることが国際経済の発展や技術の進展に役立つのか、その確かな回答が得られないままに、技術は進化し、それに応じて次々と新しい国際基準が作られている。国際的な知的財産権制度を国際政治学の見地から論ずる先行研究の多くは、これらの国際基準が、世界レベルで知的財産権の保護を強化することで自らの権利を保全しようとする先進国企業とその要請に応ずる先進国政府、そしてこれに対抗する途上国政府とそれを支持するNGOという対立の構図の中で形成されていると論じている¹²。しかしながら、これらの国際基準が先進国を

¹⁰ Christopher May, *The Global Political Economy of Intellectual Property Rights*, London: Routledge, 2010.

¹¹ 例えば、Peter Drahos with John Braithwaite, *Information Feudalism: Who Owns the Knowledge Economy?*, NY: the New Press, 2002.; Jonathan D. Aronson, "International Intellectual Property Rights in Networked World" in Helen V. Milner and Andrew Moravcsik eds., *Power, Interdependence, and Nonstate Actors in World Politics*, Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2009, pp.185-203.

¹² 本稿では、非営利に活動する非政府組織(Non-Governmental Organization: NGO)と企業を区別し、両者を合わせて「非国家主体」と呼ぶ。また、企業同士で設立される団体の中には、市民団体などの参加を得ることによって、非営利に活動する組織であることを標榜する団体も見られるが、企業が中心的に活動し、その活動内容に企業の意見が反映されている団体はすべて、企業団体と呼ぶ。

中心に形成されていることは事実であるとしても、その内容がどのような政治過程を経て形成されているのかという点について、理論的に分析した研究はまだ少数にとどまる¹³。この先進国企業やNGOの影響力は、知的財産権に関する国際基準の内容決定にどのように結びついているのだろうか。

本稿が取り上げるWIPO著作権条約も、その形成過程において米国と欧州諸国の企業やNGOが精力的な活動を展開した点で注目を集めた事例である¹⁴。従来、文字は書籍、音はレコードというように著作物の利用方法はその媒体に応じて異なり、書籍に対する出版社、レコードに対するレコード会社など、媒体の種類ごとに個別の業界が成立していた。しかし、あらゆる情報を同じ形式で表現するデジタル技術の発展によって、業界という垣根は取り払われ、媒体とは無関係に様々な関係者が出現することとなった。WIPO著作権条約の形成は、デジタル著作物に関わる様々な非国家主体が、新しい国際基準の中で自らの権利範囲を確保するために意見を戦わせる格好の舞台となった¹⁵。

その過程は、次の二つの勢力の争いとして描かれることが多い¹⁶。まず、音楽、映画、出版など、著作物を提供することによって利益を得ている企業である。これらの企業は、デジタル著作物における著作権者の権利範囲の拡大を求めている。これに対抗したのが、インターネットやオンラインサービスを提供する電話通信企業やプロバイダ企業である。著作物の流通

によって利益を得るこれらの企業は、著作権者の権利範囲が過度に広がることで自らのサービス提供が制限されることを警戒し、著作権の拡大が著作物の利用者の自由の侵害につながると訴えた。この主張内容は、インターネット上の表現の自由や利用者の権利の実現を求めて活動する権利団体、消費者団体、図書館団体、教育団体の強い支持を得ることとなった。しかしながら、WIPO著作権条約の形成過程には、もう一つの勢力が存在した。消費者向け電子機器企業（以下、「家電企業」と呼ぶ）とコンピュータ企業、そしてソフトウェア企業である。欧米諸国でデジタル著作権の問題が議論され始めた当初、デジタル著作権の保護基準の影響をこれらの企業はそれほど認識しておらず、それぞれの産業内でも意見はまとまっていなかった。しかし、家電企業やコンピュータ企業は著作物を利用するためのコンピュータや録音機器を製造し、ソフトウェア企業はオリジナルの著作物を製造することもあれば、既存の著作物を利用した製品を製造することもある。これらの企業は、WIPO著作権条約の形成に向けた動きが本格化するにつれて、議論に参加するようになり、競争相手の動きに合わせて自らの意見を固めていった。これらの企業のその後の動向が、WIPOにおける新たな国際基準の内容を大きく決定づけることとなる。

以上の三つの勢力に属する企業はそれぞれ、WIPOにおける国際基準の形成に影響を与えるべく、積極的に活動した。米国政府や欧州委員会(European Commission; EC)、WIPO交渉の政府代表者に対する意見の表明、メディアなどを通じた声明の発表、WIPO主催のシンポジウムへの参加、WIPOの地域別会議へのオブザーバーとしての参加、さらには権利者団体や消費者団体との協力など、実に多彩な活動が展開された¹⁷。その中でも本稿が目にするのは、米国および欧州企業の中に、企業同士で国際的に協力し、WIPO交渉で形成されるべき国際基準案を民間の側から政府に提示するという行動が見られたことである。国際政治学において、政府の対外政策の決定に向けた企業のロビー活動については、既にかかなりの研究蓄積がある。しかし、この著作権条約の形成過程に見られる企業の活動は、各企業がそれぞれ異なる内容の政策を政府に要請するという一般的なロビー活動とは異なり、政府間で国際制度の内容が決められる以前に、複数国

¹³ 国際的な知的財産権制度の形成に対する先進国企業の影響力を分析したものとして、Susan Sell, *Private Power; Public Law: The Globalization of Intellectual Property Rights*, Cambridge: Cambridge University Press, 2003; 遠矢浩規『TRIPs』の共有知識化—構造・過程・主体—慶應義塾大学法学研究会編『法学研究』83巻3号(2010年)、西村もも子「国際制度の形成における企業間協力—GATT TRIPs交渉と日米欧企業」『国際政治』161号(2010年)。

¹⁴ WIPOもこれらの非国家主体の影響力を認め、最終的な条約採択に向けた1996年12月の外交会議には、世界諸国から142もの非国家主体がオブザーバーとして正式に招待された。WIPO Document CRNR/DC/INF.4 (Dec. 2, 1996)。

¹⁵ Silke von Lewinski, *Exploring the sources of copyright: ALAI congress*, September 18-21, 2005, Paris.

¹⁶ 例えば、Pamela Samuelson, “WIPO Panel Principal Paper —The U.S. Digital Agenda at WIPO,” *Virginia Journal of International Law*, Vol.37, pp.369-440.

¹⁷ Samuelson, *op.cit.*, p.374.

に属する企業が同内容の制度案を作り、その同じ内容の制度案を各国政府に求めるというものであった。本稿は、このような企業間の国際的な協力活動に焦点を当て、WIPO著作権条約の形成過程を分析する。この分析を通して、企業が国際制度の形成に向けて他国企業と協力するのはいかなる場合か、そして、企業間の国際的協力が国際制度の成立に影響を与えるのはどのような場合か、という二つの問いを明らかにすることを目的としている。

1. 企業と国際制度の形成に関する理論的分析

事例検証に入る前に、ここで、事例を分析するための枠組みを示す。

中央政府のない国際関係において国家はなぜ国際制度を形成するのか。国際政治学における国際制度研究は、この問題関心を中心に展開されてきた。特に、1970年代に生じた二つの国際経済体制の変動、すなわち変動為替相場制への移行とオイル・ショックは、国際制度が安定して成立、維持される条件は何かという点を論ずる国際レジーム論を発展させることとなった。しかし、この国際レジーム論では、理論の簡潔化が重んじられ、国際制度の形成に関わる主体は国家のみであると見ることが、当然の前提とされていた¹⁸。その後、環境、人権、貧困など一国では解決できない問題の深刻さが増すにつれて、これらの地球規模の問題を解決するためには、国家以外の主体による非権威的な制度も視野に入れた上で、国際秩序や制度のあり方を検討する必要があるという考え方が台頭した¹⁹。このグローバル・ガバナンス論やコンストラクティヴィズム(構成主義)の影響を受けて、近年、非国家主体が国際制度の形成や遵守に与える影響を分析する研究が増えている。例えば、P. ハースらは、学者や科学者など専門知識を共有する集団(知識共同体)が、国家の政策や国家間の協力に与える影響を強調した。環境保護などのように政策担当者には判断が難しい問題につ

¹⁸ 例えば、Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton: Princeton University Press, 1984.

¹⁹ 例えば、Oran R. Young, *International Governance: Protecting the Environment in a Stateless Society*, Cornell University Press, 1994.

いて、知識共同体がその専門知識や情報に基づく知見を示し、国家の政策や国家間の協力に影響を与える²⁰。また、M. フィネモアとK. シッキンクは、人権団体の活動を受けて人権を保護することが利益となると国家が判断するようになり、人権に関する国際制度の形成が実現されたと論じている²¹。ここで描かれているのは、専門家団体や人権団体などのNGOが、専門知識や信条の普及に努め、政策決定者の認識や国際的な規範に影響を与える過程である。

しかし、そもそもNGOは第一義的に公的利益を追求する主体であるため、公的な国際制度の形成と結びつけて考えやすい。これに対して、本稿が焦点を当てるのは、企業という民間主体が、競争関係にあるはずの他国企業と協力して公的な国際制度の形成を目指す場合である。この点について、企業などの経済主体の間で自発的に形成される規則や制度(私的レジーム)が形成・維持される要因やそのプロセスの理論化を試みる研究も見られるが、その分析の焦点は企業同士の関係の解明にあり、企業間で共有されている専門的知識や経験が、新たな制度形成に対する政府の認識に影響を与えると論じている点では、前述のNGOに関する研究と同じである²²。確かに、近年の国際経済では、複雑かつ専門的な情報が必要となる問題が増えていることに加え、環境や人権など、従来は経済外とされてきた問題が組み込まれるようになっており、企業の有する専門知識や情報が政府の問題認識や政策判断に与える影響が強まっていることは事実である。しかし、問題解決のために国際制度を作る必要性を政府が認め、具体的な規律内容を交渉する段階に入ると、その国際基準の内容をめぐる様々な利害対立が生じてくる²³。この中で、新たな国際基準の内容によって利害に違

²⁰ 例えば、Peter M. Haas, "Introduction: epistemic communities and international policy coordination," *International Organization*, 46-1, 1992.

²¹ 例えば、Margaret E. Keck and Kathryn Sikkink, *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca, NY: Cornell University Press, 1998.

²² 例えば、A. Claire Cutler, Virginia Haufler and Tony Porter eds., *Private Authority and International Affairs*, NY: SUNY Press, 1999.

²³ William J. Drake and Kalypso Nicolaïdis, "Ideas, interests, and institutionalization: 'trade in services' and the Uruguay Round", *International Organization*, 46, 1992, p.95.

いが出てくる企業が展開する政治的活動は、どのように分析することができるだろうか。

この問題を本稿は、二つの問いに分けて検討する²⁴。一つは、企業はどのような場合に、国際制度の形成に向けて他国企業と協力するのかという問いである。通例、企業が何らかの政策の実現を目指す場合、まず自国政府にロビー活動を行う。このロビー活動において、企業は自国政府や他国政府への圧力を強めるために他国企業と協力することがある。この過程は相互浸透モデルによって説明されているが、このモデルにおける企業のロビー活動は、各政府に対する個別政策の要請にとどまる²⁵。これに対して、本稿が取り上げる事例に見られる企業の国境を越えた協力は、政府間交渉で国際制度の内容が決められる以前に、複数国に属する企業が同じ一つの制度案を作り、その取り入れを政府に求めるというものである。どのような場合に企業は、このような行動をとるのだろうか。

まず、企業はなぜ国際制度の形成を求めるのかという点から考えよう。制度の最も基本的な機能は取引費用の削減である²⁶。企業が制度を求めるのは、権利関係の明確化や履行確保によって相手企業との対立を未然に防ぎ、不確実性を除去するためである。しかし、その制度が私的レジームのような企業間の規則や制度にとどまる場合、その実施は企業の自主的な責任と管理の下で行われ、違反を阻止する効力は弱い。そのため、企業は公的な制度によって、企業間の規則や制度の実効性を高めようとする。この公的な制度には、新たな国内法の形成や改正だけではなく、標準や規格の設定、原則やガイドラインの作成など様々な法律や政策が考えられる。本稿は、このように企業が国内の様々な経済規制について明示的な変更を求める場合を総じて、「国内規制の変更」と呼ぶこととする。経済活動が国境を越えて展開される場合、企業は自国のみならず他国の国内規制の変更

をも求める。近年の経済活動の拡大で専門知識や実務経験を得た企業は、自国と他国の規制の違いがもつ意味を政府より正確かつ容易に解することができ、双方の国内規制を同時に有利な内容にするような国際基準を求めようになっていると考えられる。

では、どのような場合に、上記のような国際基準の設定を求めて企業は他国企業との協力を展開するのだろうか。国際的な問題解決に必要な技術や知識が専門化・複雑化している今日、企業の場合とは対照的に、政府が、国際基準のもとら利益やコストを正確に予測することは難しくなっている。このため政府は、国際基準の形成にあたって、まず自国の国内規制への影響を最小限にとどめようとする。しかしその一方で、政府は多国間協定や二国間協定の形成を通して他国の国内規制を変えさせることには、一般的に積極的である。すなわち、政府は新たな国際基準の設定を通して他国の国内規制を変えさせることに積極的であっても、自国の国内規制を変えることには消極的となる。そこで企業は、国際制度の形成にあたって自国の国内規制をどのように対応させるかという点について自国政府と意見を対立させている場合、そしてそのような政府の態度を変えさせるに足る同意を国内の他企業から得られない場合、意見の一致する他国企業と協力すると考えられる。企業は、他国企業との協力を通して、他国との間で合意可能な国際基準の範囲を政府より先に画定し、その国際基準の実現を目指すのである。

以上の考察から、企業が他国企業と協力して国際制度案を形成するのは、国際制度の形成に向けて自国の国内規制をどのように変更するかという点について、当該企業と政府、そして当該企業と他の企業との間で対立が生じている場合であるという仮説が得られる。

本稿が検討しようとする二つめの問いは、企業が国際的に協力して作り上げた基準案が国際制度の内容の決定に影響を与えるのはどのような場合かという点である。すなわち、企業が他国企業と協力して作り上げた条約案を、それぞれの政府が取り入れるのはどのような場合なのだろうか。J. ゴールドスタインとK. コヘインは、対外政策に関する均衡解が複数ある場合に、ある政策アイデアがフォーカル・ポイントとして働く可能性を論

²⁴ 西村(2010年)では、本稿と同じ問いを立て、同じ分析枠組みに基づいて、TRIPs協定の形成過程を分析している。

²⁵ 草野厚『日米オレンジ交渉』日本経済新聞社、1983年。

²⁶ Douglas C. North, "Government and the Cost of Exchange in History," *The Journal of Economic History*, 44, 1984, p.256 は、「取引費用」を「取引の基礎となる契約の内容を明確にし、その履行を確保するコスト」と定義している。

じている²⁷。選択肢が複数ある中でどの政策を選ぶべきかが政策決定者にとって明らかでない状況において、ある政策アイデアが示す予想結果と戦略は、政策決定者に見通しを与える。特に政府間交渉では、情報の不確実性ゆえにパレート最適の所在が不明となりやすく、その中で、ある提示された政策アイデアに政府の期待が収斂することがある²⁸。ただし、どのような場合にアイデアがフォーカル・ポイントとなるのか、その条件はゴールドスタインらの分析では明らかにされていない。複数ある均衡解から一つの政策アイデアが選出される契機は、そのアイデアの内容だけから説明できるものではない。特に、WTOやWIPOのように、草案の作成段階から最終的な条約の採択に至るまでの国際基準の決定過程に加盟国政府が積極的に関わる場合には、政府間交渉における合意と各国内における合意の成立が必要となる。したがって、企業が示す国際基準案に対して、政府がそれまでの方針を変え、当基準案を受け入れるには、次の二つの条件が必要となる。まず、政府間交渉において他国の合意を得られる可能性が高いという点である。すなわち、政府は他国企業の合意を広く得られた基準案であるかどうかという点を評価すると考えられる。次に、国内の利害関係者から広く合意が得られているという点である。すなわち、その国際基準案が前提とする自国の国内規制の変更を、国内の他の企業が合意しているかどうかという点を政府は重視すると考えられる。

以上の考察から、企業が他国企業との協力を通して提示した国際基準案をその国の政府が取り入れるのは、その基準案が前提とする国内規制の変更について国内の利害関係者の一致が図られ、他国企業の同意も得られている場合であるという仮説が得られる。

以下において、企業の動きを中心にWIPO著作権協定の形成過程を分析し、上記の二つの仮説を検証する。まず、WIPOにおいてデジタル著作権

²⁷ Judith Goldstein and Robert O. Keohane, "Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework" in Judith Goldstein and Robert O. Keohane eds., *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions and Political Change*, Ithaca, NY: Cornell University Press, 1993, pp.3-30.

²⁸ Geoffrey Garrett and Barry R. Weingast, "Ideas, Interests, and Institutions: Constructing the European Community's Internal Market" in Goldstein and Keohane eds., *op.cit.*, pp.173-206.

問題が取り上げられるに至る過程を、その立役者となった米国政府とEC委員会の動きを中心に追う。その上で、WIPO著作権条約における具体的な国際基準の形成過程を分析する。

2. WIPO著作権交渉に向けた欧米政府の動き

WIPOにおいて、著作権に関する新たな国際条約の作成に向けた動きが本格化したのは、1989年9月のことである²⁹。これはちょうど、GATTで開催されていたウルグアイ・ラウンドのTRIPs協定の形成に向けた交渉が、それまでの入り口論争から実質的な議論に移行した時期であった³⁰。GATTが扱う知的財産権問題の範囲が決まったことを受けて、WIPO内には、GATT外となる知的財産権問題について、早急に国際的な主導権を確立しておくべきという意見が強まっていた。特に著作権については、レコード、CD、ビデオなど新たな媒体技術が作り出されるたびに、その保護のあり方を議論してきた経験があるWIPOでは³¹、この機会に、国際的な著作権問題を扱う専門機関はWIPOであるということ内外に知らしめようという動きが強まっていた³²。

WIPOでの条約作成のプロセスは、専門家会合に始まる³³。WIPO事務局

²⁹ Ficsor, *op.cit.*, p.18.

³⁰ 1986年のラウンド開始当初から、知的財産権全体に関する新たな国際制度の形成を主張する先進国と、知的財産権は本来WIPOで扱うべき事項であってGATTの管轄を越えると主張する途上国の対立が激しく、新しい条約に関する具体的な議論が政府間交渉において正式に始まったのは、1989年4月の中間レビュー以降である。

³¹ WIPOでは1970年代から1980年代にかけて、新技術と著作権制度のあり方に関する検討が進められた。これは、“guided development”と呼ばれている。Ficsor, *op.cit.*, pp.3-14.

³² ウルグアイ・ラウンドにおける知的財産権をめぐる交渉では、コンピュータ・プログラムやデータベースといった特定の問題については大きな論点となったものの、著作権の保護基準自体について深入りして議論されることはなく、著作権の保護のあり方についてはWIPOで議論するという了解が成立していた。

³³ WIPOにおける条約作成のプロセスについては、高倉成男『知的財産法制と国際政策』有斐閣、2001年、264-268頁に詳しい。

が条約の素案を作成し、この素案を専門家会合において加盟国代表が審議する。修正が求められれば改訂版を事務局が作成し、また専門家委員会にて審議される。この繰り返しの結果、専門家委員会における議論が収束すると、WIPOの意思決定機関である一般総会が、外交会議の開催を決定する。この外交会議の中心は本会議であるが、ここでの審議は形式的なものにとどまり、実質的には、アフリカ、アジア、先進国、中南米といった地域グループの代表者による協議において、いかなる条約を採択するかが決定される。このグループ交渉における調整が成功すると、本会議での条約採択となる。このように、WIPOにおける条約採択の過程は、WIPO事務局と加盟国政府が具体的な国際基準を提案し合って草案を作成し、最終的な政治的決定は地域グループごとの交渉に委ねられるというものである。

このWIPOにおいて、1991年11月、第1回専門家委員会が開催された。ここでは、新しい技術の発展に対応して、各国が国際的な模範とすべき著作権制度を構築するという趣旨の下、ベルヌ条約議定書(Protocol to the Berne Convention)の作成が目指された³⁴。1992年1月から計3回の委員会が開催され、複製権、貸与権、頒布権など、著作権に関連するすべての論点について一通りの議論が行われた³⁵。そして、いよいよ具体的な条文化の作業に入ろうとしていた1994年12月の第4回専門家委員会において、米国政府が、デジタル著作権を検討議題に加えること、さらには、1996年7月に外交会議を開催して条約採択を目指すことを提案し、これに欧州連合の欧州委員会が合意を示した³⁶。

この米国政府の提案は、1994年3月にブエノスアイレスで開催された国際電気通信連合(International Telecommunication Union; ITU)の第一回電

³⁴ ベルヌ条約は全会一致でしか改正できないとされていたため、ベルヌ条約全体の改正は困難な状況となっていた。このため、デジタル・アジェンダに関する規定を中心とする新しい条約をベルヌ条約第20条に規定する「特別の取極」として策定し、これを採択した国だけにその遵守を義務づけることとなった。

³⁵ 1992年1月、2月および1993年6月に開催された。また、途中で実演家・レコード製作者の保護に関する新文書の専門家委員会が新たに設けられ、この委員会は1993年6月および11月に開催された。

³⁶ WIPO Document BCP/CE/IV/2, Annex II (Oct. 5, 1994); Fisor, *op.cit.*, p.34.

気通信開発会議において、当時の米国副大統領ゴア(Al Gore)が提唱した「全地球規模情報基盤(Global Information Infrastructure)」構想に基づく。これは、誰もが利用可能な情報通信網を全世界にはりめぐらそうという構想であり、発足直後のクリントン(Bill Clinton)政権が1993年2月に公約として打ち出していた全米規模情報基盤構想(National Information Infrastructure; NII)に端を発していた。全米の家庭、オフィス、学校、図書館などのコンピュータ・ネットワークを一つに結ぶというこの構想を科学技術政策の中心に押し出す一方で、クリントン政権は、知的財産権の保護強化に積極的な姿勢を示していた。これは、米民主党の強力な支持母体でもある映画産業や音楽産業など、著作物を提供することで利益を得ている産業の強い要請に基づくものだった。NIIの発表と同時に組織された「情報基盤タスクフォース(the Information Infrastructure Task Force; IITF)」には、電気通信政策委員会、応用技術委員会、情報政策委員会という三つの委員会が設けられていたが、そのうち情報政策委員会に知的財産権作業部会が、レーマン(Bruce A. Lehman)商務次官補兼特許商標庁長官を座長として設置された³⁷。

この作業部会によって作成されたのが、「1995年NII著作権保護法」法案(以下、「NII法案」と呼ぶ)である。デジタル著作権の保護強化を強く打ち出したこの法案の成立に向けたクリントン政権の思い入れは強く、すべての関係者から広く意見を求めてコンセンサスを固めた上で法案を作成するという慎重な姿勢がとられた³⁸。コンピュータ、ソフトウェア、映画、音楽、電話通信などの産業界の関係者、ならびに学者、図書館・法曹関係者、著作権利用者からの意見聴取や聴聞会などを通して検討を進め、その結果を、1994年7月に中間報告書(グリーンペーパー)として発表した。さらにこのグリーンペーパーに対する意見を広く集め、その検討結果として、1995年9月、「知的所有権と全米情報基盤」と題する最終報告書(ホワ

³⁷ NIIの組織や方針について、ブルース・A・レーマン(大楽光江訳)「米国グリーンペーパー—知的所有権と全米情報基盤—知的所有権作業部会報告の予備草案」著作権情報センター、1995年、1-6頁。

³⁸ 山本隆司訳「欧州委員会グリーンペーパー—情報社会における著作権および関連権(1995年7月19日)」著作権情報センター、1995年、13-17頁。

イトペーパー)が提出された。NII法案はこのホワイトペーパーに付属文書として添えられ、米国104議会(95年~96年)において上下両院に提出された(H.R. 2441およびS. 1284)。このようにNII法案は、念入りな準備作業を経て作成されたものだった。しかし、議会で具体的な議論が始まると、米国の映画産業を代表するMotion Picture Association of America(MPAA)、米国のレコード企業を代表するRecording Industry Association of America(RIAA)などの強い支持があったものの、電話通信企業、プロバイダ企業、家電企業、コンピュータ企業などが様々な反対意見を示し、合意が得られないままに同案は廃案となった。

一方、芸術文化の発生の地である欧州では、伝統的に、音楽、映画、出版といった著作物を提供する産業の発言力が大きく、これらの産業は、録音機器や記録媒体のさらなる発展を予測し、欧州域内の著作権法のハーモナイゼーションを進めて、欧州産業の利益を守ろうとする動きを早くから示していた。その中心に立っていたのは、ロンドンに事務局を置き、欧州域内の録音産業を代表するthe International Federation of the Phonographic Industry(IFPI)である。IFPIは、海外におけるレコードやCDの不正商品問題の解決を求めるとともに、欧州域内の著作権制度を共同体レベルで強固なものとする必要性を訴えていた³⁹。これを受けて、ECは1988年6月、「技術の挑戦—速やかな対応を求める著作権問題」と題する報告書を提出した。ここでは、技術の発展によって著作物の国境を越えた流通が拡大する中で適切な著作権の保護を図ることの必要性が説かれ、これは1991年1月の「著作権および関連権の分野における欧州委員会作業計画」という具体的な計画書の作成につながった。これに続いて、ECは1994年、理事会の承認を経て、情報のデジタル化・ネットワーク化に対する知的財産権の保護に関する質問書を、欧州産業界などに広く投げて回答を募るとともに、同年7月に聴聞会を実施し、その検討結果として、1995年7月、「情報社会における著作権および関連権」と題するグリーンペーパーを提出するに至った。情報ネットワークを中心とする新たな市場の成立が見込まれる中で、欧州連合を統一市場として維持していくために著作権(および著作隣接権)をどのように対応させハーモナイズさせるべきか、その中間報告をまとめたも

³⁹ *European Report*, December 7, 1996.

のである。このように、欧州では、情報社会の進展に向けて著作権制度を調和させる試みが早くから始められていたものの⁴⁰、加盟国の著作権制度にはそれぞれの歴史や制度上の違いがあり、各国の著作権法を共同体レベルで調和することは非常に困難な作業だった。前述の1991年の計画書に基づいて、欧州ではいくつかの指令が採択されているが、いずれの指令も合意可能な部分だけを抽出したものであり、その採択までには長い時間がかかっていた⁴¹。グリーンペーパー公表の後、ECはWIPO著作権条約の交渉に合わせてホワイトペーパーの提示を目指していたが、このペーパーの内容についてすら、欧米諸国の合意を得ることができていなかった⁴²。

このように、米国政府とECはともに、デジタル著作権の保護強化を目指していたが、その実現に向けて米国内あるいは欧州域内の合意を固めることができないでいた。その中で始まったのが、WIPO著作権条約の交渉である。ただし、欧米の両政府がWIPOでデジタル著作権の問題を扱うことを提案した1994年12月は、両政府がグリーンペーパーを公表する直前または直後であった。この時点では、政府担当者は米国あるいは欧州域内の著作権の保護強化に自信を示しており、著作権に関する国際制度を新たに制定することは、自国あるいは域内法の制定の促進につながると考えていた⁴³。しかしながら、国内あるいは域内の著作権法の改正が難しくなると、これらの政府担当者は、WIPOにおける著作権条約の制定を、このような困難な状況を打開する有効策と見るようになっていく⁴⁴。

⁴⁰ Thomas Hoeren, "The Green Paper on Copyright and Related Rights in the Information Society," *European Intellectual Property Review*, 10, 1995, pp.511-512.

⁴¹ コンピュータ・プログラムの保護指令(1991年4月)、貸与権・貸出権・隣接権に関する指令(1992年11月)、著作権保護期間指令(1993年10月)、データベース保護指令(1993年10月)。

⁴² ECは1996年末に、グリーンペーパーをフォローアップするメモを公表している。Commission of the European Communities, Follow-Up to the Green Paper on Copyright and Related Rights in the Information Society, COM96(568) Final.

⁴³ Statement of Bruce Lehman (USPTO) on the Subcommittee on Courts and Intellectual Property Committee on the Judiciary United States House of Representatives and the Committee on the Judiciary United States Senate, November 15, 1995 (hereinafter "NII Hearing").

⁴⁴ *New York Times*, December 21, 1996.