HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	次世代の著作権局 : それは何を意味し、それがなぜ重要なのか
Author(s)	PALLANTE, A Maria; 石新, 智規; 山本, 夕子//訳
Citation	知的財産法政策学研究, 48, 1-28
Issue Date	2016-09
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/63181
Type	departmental bulletin paper
File Information	48_01.pdf

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

巻頭論文

次世代の著作権局：
それは何を意味し、それがなぜ重要なのか

Maria A. PALLANTE*
石新　智規・山本　夕子（訳）

序　論

今宵、私は、皆さんが米国著作権局の主な業務と技術的能力に関して要求し続けてこられた改善策についてお話ししようと思います。その多くに私は賛同しており、その全てがさらなる検討に値すると思っています。また、私が同僚たちと共に、著作権局の弱点と脆弱性を評価し、将来的なさらなる課題に向け準備するため、2011年10月から2013年10月までに実施してきたいくつかの特別なプロジェクトの結論についても報告させていただきます。私たちは、この間、法律・ビジネス・技術の問題で協力してくださった多くの関係者の皆様に感謝の意を表します。

私たちは、可能な限り新しいプログラムを採用してきました。例えば昨年、私たちは、予算が限られたスタッフを補充するという分野で、（スタンフォードロースクールを手始めに）ロースクールと調査のための提携を

* Maria A. Pallanteは、2011年６月１日、議会図書館館長James H. Billingtonによって著作権局局長（Register of Copyrights）に指名された。本稿は、2013年11月20日にジョージワシントン大学で行われたthe Eleventh Annual Christopher A. Meyer Memorial Lectureの改訂版である。Meyer氏は、連邦政府や民間部門での職歴のほか、1983年から1987年まで著作権局のポリシープランニングアドバイザーであった。著作権法の専門家として国内外に知られ、亡くなった1999年の時点では、ワシントンのMeyer & Klipper, PLLCのパートナーであった。なお、著者は、2008年に第１世代の電子登録を導入した前任者Marybeth Peters（1994-2010年の間、著作権局局長）の業績が本稿の礎となっていることをここに記しておきたい。

開始し、レジデンスプログラムである（教授及びその他実務家のための）Abraham Kaminstein奨学金（ロースクール卒業生のための）とBarbara A. Ringer著作権栄誉プログラムを発表しました。[1]

私たちは、教育及びトレーニングの分野において、（著作権法及び市場の開拓に焦点を当てた）著作権問題の公教育プログラムを開始し[2]、（本当に必要とされるスタッフを訓練するため）内部に著作権アカデミーを設立し、登録基準及びその実務（著作権実務概要、第三版）の大幅な見直しを行い、（法務、デジタルファイルのセキュリティ、メタデータ標準、データベースの機能性、及び公共情報サービスを含む）著作権局においてリソース不足が明白な領域に対処するため事業単位の再編成を始めました。

その他の改善には、もう少し時間がかかるでしょう。つまり、著作権局は、現状の組織構造と権限の下で可能なあらゆることを実行していきますし、また、そうあるべきですが、プロジェクトの中にはさらに体系だったものがあり、かなり多くのリソースや議会の指導が必要とされるでしょう。実際、仮に利害関係者の皆さんの評価とアドバイスの大半が正しければ―そして、私はそう信じていますが―、これから数年の間、私たちには多くのパラダイムの転換が必要とされるでしょう。この転換は、著作権法の下でのいくつかの主要なサービスに影響を及ぼすでしょう。どのように著作権局が創作物を審査し、納本を確保するか、どのように著作権登録をするか、どのように譲渡・担保権・その他商取引上重要な書面を登録するか、どのように技術を管理し、また海外市場と交流を図るか、そして、どのように資金を集めるかといった点への影響もその一つでしょう。

著作権局に対してそれほど大きな投資がされていないことについて、誰

---

[1] 米国著作権局は、*Ringer*フェローシップと*Kaminstein*奨学金を公表し、ジョージワシントン大学の*Brauneis*氏をその受領者として指名した。U.S. COPYRIGHT OFFICE NEWSNET, no. 516 (Sept. 5, 2013), http://www.copyright.gov/newsnet/2013/516.html.

[2] 著作権局は、2011年以来、次に掲げるものなどいくつもの著作権をテーマとするイベントを開催している。いくつか名を挙げれば、Copyright & The American Songwriter; Copyright Conversations with the United Kingdom; そしてNimmer on Copyright: Celebrating 50 Yearsである。*See Copyright Matters Lecture Series*, U.S. COPYRIGHT OFFICE, http://www.copyright. gov/copyrightmatters.html.

も指摘してこなかった一方で、著作権局が非常に有益な存在となるだろうということについては異論がないようです。これは、私たちの行ったパブリックコメントの過程において明らかになりました。例えば、BMIは、人々が著作権の帰属を確認しやすいように、著作権局が登録のための記録の一部として、音楽作品のデジタルサンプルを収集し包含することは有用であると提言しました。[3] 全米報道写真家協会とグラフィックアーティスト組合は、人々が視覚芸術作品を探しやすいように、著作権局が画像認識技術に投資することは有益であると提言しました。[4] 米国出版社協会は、著作権局が、ONIXのような商業的に成功しているデジタルコンテンツのメタデータ標準を採用したら、書籍の出版業界にとって有益だろうと発言しました。[5] そして、SoundExchangeは、もし著作権局がアプリケーションプログラミングインターフェース（API）[6]を開発できれば、著作権管理団体と（ロイヤルティ）収集者は、サプライチェーン全体を通じて、著作権で保護されたコンテンツに関する情報を収集及び拡布するための革新的なアプリケーションを創り出すことができるだろうと述べました。[7] 2010年に

---

[3] Broadcast Music, Inc. (“BMI”), 2013年３月22日付米国著作権局の意見照会（Notice of Inquiry）に対する回答 at 2（2013年５月21日）. *See*, 登録と記録機能に関する意見照会、78 Fed. Reg. 17,722（2013年５月22日）. 著作権局がこの通知に対する回答として受信したコメントは、著作権局のウェブサイト http://www.copyright.gov/docs/technical_upgrades/comments で閲覧することができる。

[4] American Society of Media Photographers (“ASMP”), 2013年３月22日付米国著作権局の意見照会（Notice of Inquiry）に対する回答 at 5［以下、「ASMP コメント」］; Graphic Artists Guild (“GAG”), 2013年３月22日付米国著作権局の意見照会（Notice of Inquiry）に対する回答 at 10（2013年５月21日）.

[5] Association of American Publishers (“AAP”), 2013年５月22日付米国著作権局の意見照会（Notice of Inquiry）に対する回答 at 8（2013年５月21日）［以下、「AAP コメント」］.

[6] API（又はアプリケーションプログラミングインターフェース）は、ウェブを基礎とするソフトウェアアプリケーションの機能を促進し、各アプリケーションが相互に機能するためのチャンネルを提供する、一連のデータ構造・プロトコルその他の基礎となるものである。

[7] SoundExchange, Inc., 2013年３月22日付米国著作権局の意見照会（Notice of Inquiry）に対する回答 at 6（2013年５月21日）［以下、「SoundExchange コメント」］.

発表された著作権局に関する出版物において、Public Knowledgeは、「簡便かつ包括的なレジストリー（登録簿）によって実現される長期的なコスト削減は、そのレジストリー（登録簿）の作成のために要するコストを容易く上回るはずである」との見解を示しました。[8]

Ⅰ．私たちを取り巻く世界

> ほぼ全ての著作権関連産業が大きな変化の真只中にあります。著作権の世界で起こる急速な変化のために、著作権局が何をどのように行うかについて変化を迫られるかもしれないことは、驚きとして受け止められるべきことではありません。
>
> － 著作権原則プロジェクトメンバー、2010年１月１日[9]

多くの人々が述べているとおり、著作権局は、年々よりダイナミックに、そしてより洗練されていく重要な著作権市場の中心に位置しています。あらゆる年齢層の消費者は、自宅において、様々なモバイルデバイスやその他のプラットフォームを通じて、クリエイティブな作品（書籍、ゲーム、映画、ビデオ、写真及び音楽）にアクセスし共有できることを求めています。著作権産業はコンテンツ自体だけでなく、安全に配信するためのソフトウェア及びハードウェアにも投資しています。[10] 技術を有する企業は、

---

[8] *See* MICHAEL WEINBERG ET AL., PUBLIC KNOWLEDGE, A COPYRIGHT OFFICE FOR THE 21ST CENTURY: RECOMMENDATIONS TO THE NEW REGISTER OF COPYRIGHTS 10 (2010), *available at* http://www.publicknowledge.org/files/docs/ACopyrightOfficeforthe21stCentury.pdf.

[9] Pamela Samuelson & Members of the Copyright Principles Project (“CPP”), *The Copyright Principles Project: Directions for Reform*, 25 BERKELEY TECH. L.J. 1175, 1202 (2010).

[10] *See*, *e.g.*, STEPHEN E. SIWEK, ECONOMISTS INCORPORATED, COPYRIGHT INDUSTRIES IN THE U.S. ECONOMY: THE 2013 REPORT 2 (2013)（International Intellectual Property Alliance (“IIPA”) のために準備された）, *available at* http://www.iipa.com/pdf/2013_Copyright_ Industries_Full_Report.PDF（全米国内総生産（“GDP”）の中核的な著作権産業の価値は、2012年、1兆ドル（1兆156億ドル）を超え、米国経済の6.48%を占め、全著作権産業のGDPに対する価値は、1.7兆ドル（1兆7,650億ドル）を超え、米国

これまで以上により早く、よりインタラクティブに、そしてよりグローバルに配信し、そのビジネスを拡張し続けています。[11]

今年の初め、このような市場の発展により、議会が、著作者・流通業者・消費者を含む（著作権制度という）エコシステムに関わるほぼ全ての者の利便性のために、著作権法におけるさらなる保護・救済・明確化を検討することを余儀なくされる理由について、私は自分の考えを表明しました。[12] 裁判所は、著作権法の進化に不可欠であり、しばしば新たな技術に関する事実関係に著作権法を適切に適用する一方で、議会は、依然として（裁判所とは異なる）独自の位置を有し、著作権法の継続的な妥当性と公共の利

経済の11.25％を占めると述べる）; ECON. & STATISTICS ADMIN. & U.S. PATENT AND TRADEMARK OFFICE, INTELLECTUAL PROPERTY AND THE U.S. ECONOMY: INDUSTRIES IN FOCUS at v (2013), *available at* http://www.esa.doc.gov/sites/default/files/reports/documents/ipandtheuseconomyindustriesinfocus.pdf（知的財産権は、「米国のほぼ全ての産業におけるイノベーションと創作を支えている」と指摘する）.

[11] *See* Chris Williams, Davide Strusani, David Vincent & David Kovo, *The Economic Impact of Next-Generation Mobile Services: How 3G Connections and the Use of Mobile Data Impact GDP Growth*, *in* THE GLOBAL INFORMATION TECHNOLOGY REPORT 2013: GROWTH AND JOBS IN A HYPERCONNECTED WORLD 77, 77 (Beñat Bilbao-Osorio et al. eds., 2013)（the World Economic Forumのために準備された）, *available at* http://www3.weforum.org/docs/WEF_GITR_Report_2013.pdf（インターネットに依拠する配信システムの継続的な進化が、米国及び世界経済に前例のない影響を与えていると指摘する）; THOMAS ROGERS & ANDREW SZAMOSSZEGI, CAPITAL TRADE INC., FAIR USE IN THE U.S. ECONOMY: ECONOMIC CONTRIBUTION OF INDUSTRIES RELYING ON FAIR USE 10 (2011)（the Computer & Communications Industry Association (“CCIA”) のために準備された）, *available at* http://www.ccianet.org/wp-content/uploads/library/CCIA-FairUseintheUSEconomy-2011.pdf（「インターネットとネットワーキング技術の登場は、生産性が低下傾向にあった20年を経た後の米国の生産性の再生をもたらしたと広く認識されている」と指摘する）.

[12] *See The Register's Call for Updates to U.S. Copyright Law: Hearing Before the Subcomm. on Courts, Intellectual Prop. & the Internet of the H. Comm. on the Judiciary*, 113th Cong. (2013)（米国著作権局局長Maria A. Pallanteの証言）; Maria A. Pallante, Register of Copyrights and Director, U.S. Copyright Office, *The Next Great Copyright Act*, Twenty-Sixth Horace S. Manges Lecture (Mar. 4, 2013), *in* 36 COLUM. J.L. & ARTS 315 (2013).

益の保護など、著作権政策におけるより大きなテーマを評価・検討する権限を有しています。

その難しい課題の一つは、著作権局の相対的な現状と21世紀の法律の規定を管理する能力を評価することです。しかし、著作権局のような政府機関は、特にその使命及びサービスが、コンテンツの創作及び普及と同様に活力に満ち、商業的に重要なビジネス環境をも支える場合、公共の利益との関係をいかに保つのでしょうか。当該機関の成功が、かなり以前に確立した政策を誠実に履行することではなく、むしろ自らの変化を受け入れる意欲と柔軟性に依存するようになるのは、いつの時点なのでしょうか。

著作権局の歴史は1897年[13]に遡ります。その法律上の義務は、時間をかけて進化してきました。[14] しかし、今日の利害関係者の皆さんは、21世紀の企業組織を求めています。その要求では、著作権局の機能及び標準は、著作権局が仕える市場のそれらと相互に作用できるものであるべきことが前提となっています。例えば、これには、次のようなことが必要となります。コンテンツとライセンス条項を識別するためのグローバルなデータ標準への投資又は同標準の認証、画像認識処理の採用又は認証、登録された著作物の安全性を確保するために商業的に用いられる水準のデジタルセキュリティ対策のインストール、そして、登録・記録・規則制定・デジタルミレニアム著作権法におけるISP義務に関する指定役務のプロバイダーエージェントの最新ディレクトリを管理するという非常に重要な義務を含む、その他の法律上の義務のポータルサイトとして機能する著作権局

---

[13] *See* Act of Feb. 19, 1897, ch. 265, 29 Stat. 538, 545 (1897)（議会図書館に著作権を取り扱う独立した部門と著作権局局長のポジションを設けた）.

[14] 著作権局の責務については米国商法典第17章に定められており、次のような内容である：著作権登録申請を審査し、登録すること；譲渡・利用許諾・終了通知・担保・その他の文書を記録すること；（オンライン音楽サービス・ケーブル運営者・衛星事業者・放送事業者に影響する）法定許諾の管理；議会に対し、政策上の援助や専門的な研究を提供すること；司法省、米通商代表部、商務省など、連邦政府の機関に対して法的な援助を提供すること；国際会議や交渉に参加すること；規則制定を行い、公的な意見聴取（ヒアリング）を実施すること；著作権審判官によって定められた法定許諾の利率と条件の最終的な確定を検討すること；公的なデータベース、公式ウェブサイト、関連する情報サービス、教育サービスを維持すること。

のウェブサイトのインターフェースとオペレーションの重要なアップグレード。著作権局に、オンライン上の少額請求裁定委員会（online small claims tribunal）又は新しいライセンスデータベースを管理するという新たな役割を担わせようとする方もいます。著作権局が前進するために必要な財源、又は技術的能力を獲得することができると考えることができないため、その役割を再定義しようとする意見もあります。[15]

公平を期すために申し上げますが、現在、著作権局のサービスの多くはオンラインとなり、ウェブサイトは、ほとんどの通信・法的手続・サービスの窓口となっています。実際、登録申請の80%は、現在その一部がウェブサイトを通じて申請されています（これらの申請の約半数は、申請者がその後著作権局に郵送する納本に関係する申請です)。それにもかかわらず、著作権局の技術的能力（処理能力・ネットワーク設備・電子的な保存能力・ハードウェアとソフトウェア等）は、これらのサービスに完全には適応しておらず、短期間及び長期間にわたる解決を必要としています。

長い目で見れば、技術に関する決断は情報を提供するだけでなく、著作権局の成功と、著作権に関する現代のエコシステムとやりとりし、これをサポートする能力を決定づけるでしょう。著作権局が進化し、成熟するにつれて生じる一つの疑問は、そのシステムが、どの程度まで継続して議会図書館の技術上の計画と関連づけられ、管理されるべきかです。それは、一方で機関的シナジー効果の評価を必要とし、他方で、著作権法の中に、ますます洗練され特定された要件を設けることが必要とされるでしょう。[16]これは、議会図書館が、一つの（政府）機関として、かつ（多数の部門の）上位機関として特別に広い範囲をカバーしていることを最小限に評価す

---

[15] *See, e.g.*, CPP の構成員, *supra* note 9, at 1203（著作権局は、著作権登録の「日常業務から離れ、民間のレジストリー(登録簿)のための基準を定め、そして、そうした民間レジストリーが独立しつつ、ネットワーク化され、相互運用できるシステムを監督する役割」へと移行すべきであることを示唆する).

[16] 組織上、著作権局は議会図書館の一部局である。他の部局と同じように機関全体に関わる規約に参加し、例えば、法務相談・労働関係・人事・財務上の規律・設備サポートといった共同サービスに適宜依拠している。しかし、著作権局の責務は著作権法に規定されている。

ることにはなりません。その所蔵品は、誰の目から見ても比類なきものです。[17] そして、奨学金やプログラムも同様に計り知れない貢献です。[18] 重要なことは、著作権局の技術的なニーズがはっきりしており、そのニーズに対する特別な配慮を適切に行う必要があるということです。[19]

Ⅱ．未来は今ここに

> 今日、私たちの著作権システムが新たな課題に直面していることは、疑いようがありません…。さらに言えば、著作権局自体が、その顧客であるアメリカ国民の増大するニーズを満たすための課題に直面しているのです。

---

[17] *See Hearing Before the Subcomm. on the Leg. Branch of the H. Comm. on Appropriations*, 113th Cong. 2 (2013)（議会図書館司書James H. Billington博士の証言）, *available at* http://appropriations.house.gov/uploadedfiles/hhrg-113-ap24-wstate-billingtond-20130227.pdf（「議会図書館が米国にとってかけがえのない資産であることは明白なことである。私は、それを米国の戦略的な情報蓄積と呼んでいる。例えば、議会図書館は、タリバンによって完全に破壊されてしまった伝統をアフガニスタンの民衆が取り戻すために十分なアフガン法の過去の記録を復元することができる唯一の機関である。そして、議会図書館は、わずかのアラビア語の刊行物に基づき、9. 11の事件で現実となったテロリストの基本的なシナリオについて同事件の前に米国政府で作成された唯一の文書を保有した。」）.

[18] *See Hearing Before the Committee on Science, Space and Technology*, 113th Cong. 2 (2013)（Barcuh S. Blumberg NASA／議会図書館の宇宙生物学部門長、Stevan Dick博士の証言）, *available at* http://science.house.gov/sites/republicans.science.house.gov/files/documents/HHRG-113-SY-WState-SDick-20131204.pdf（宇宙の微生物と知的生命体の探求とそれが科学と社会学の理論の発展にどのような意味を持つのかについて議論する）.

[19] *See* Nanette Petruzzelli（登録プログラム担当の元副局長）, 2013年３月22日付米国著作権局の意見照会（Notice of Inquiry）に対する回答 at 3（2013年５月18日）（「著作権局は、議会図書館の一部局ではあるが、現在、著作権局が作成するのは（議会図書館とは異なり）、（図書館の）書誌情報とは対照的な著作権に関する情報を提供する作品の記録である。」）.

－ 下院司法委員会委員長　Bob Goodlatte, 2013年４月24日[20]

著作権局の顧客は、著作権者と調査やビジネス上の必要から著作権情報を求める者、例えば、著作権の帰属・法的譲渡の終了・著作権保護期間の期限満了に関するデータを求める者です。彼らの期待感は高く、その要求は今後高まる一方でしょう。たとえ、人員不足、予算削減、作業負荷の問題、システムの課題、そして日常業務が多くの合理的理由を与えるように見えるとしても、サービスのさらなる革新への要求の高まりを著作権局が無視することは無責任です。確かに、このような環境において、オーバーワークの公務員に対し当該機関の将来的な成長に貢献することを求めるのは難しいだけでなく、やや不公平かもしれません。私たちは、多くの著作権局職員にとって、著作権局の業務は一つの仕事以上の（価値を有する）ものであることを知っているので、とにかくその貢献を求めました。

著作権局の幹部職員は、2011年の夏を通じ、同局のニーズについて議論し、その優先順位を決めるため、同局のあらゆるレベルの職員（例えば、審査官、その他の登録実務の専門家、情報公開に従事する職員、弁護士、システムアナリスト、財務の専門家）との多数の内部ミーティングを開催しました。それを通じて、私たちは、将来に向けた多くのサービスに優先順位をつけ、関心のある職員に参加するよう呼びかけ、また、彼らの通常業務の補助業務として取り組むよう指示する場合もありました。[21]

2011年10月25日、私たちは、一連の「特別プロジェクト」（以下「本件

[20] 米国下院の司法に関する委員会プレスリリース「委員長Goodlatteは著作権法の包括的な見直しを公表する」（2013年４月24日）, *available at* http://judiciary.house.gov/news/2013/04242013_2.html.

[21] 多くの職員が参加したが、監督者としての地位で参加したのは次の者である: Doug Ament, Katrina Anderson, John Ashley, John St. Amour, Erik Bertin, Kim Brown, Mike Burke, David Christopher, Karyn Temple Claggett, Joanna Corwin, Melissa Crawford, Melissa Dadant, Adam Friedman, Annette James, Rob Kasunic, Zarifa Madyun, Wendi Maloney, Alicia Mroczyk, Larisa Pastuchiv, Christopher Reed, Megan Rivet, Catherine Rowland, Jacqueline Smith, Gail Sonnemann, Kathryn Sukites, Syreeta Swann, George Thuronyi, Susan Todd, and Thomas J. Willis.

プロジェクト」と言います。）を公表し、それらを2年間かけて実行する計画を開始しました。[22] 2011年度優先事項及び特別プロジェクト文書[23]においてより詳細に説明したとおり、本件プロジェクトにおいて、著作権局は次のようないくつかの重要課題に重点的に取り組みました。(1) 高度な特殊技能を有する多才な職員を勧誘・雇用・訓練すること、(2) 学術機関及び学者との関係を構築すること、(3) 著作権に関する情報及び教育について、増加する国民の要求に応えること、(4) 登録実務を更新・調整・公表すること、(5) 記録過程を再設計し、歴史的記録を入手可能な状態にすること、(6) 技術的インフラの問題に対処し、ウェブサイトを改善すること、(7) 料金表を更新し、財政の健全化を図ること。

その反応は肯定的なものでした。例えば、ソフトウェア・情報産業協会は、この文書を「著作権者及び著作権局が現在そして近い将来直面する、最も重要な立法上・国際著作権法上・行政上の著作権に関する問題のための素晴らしいロードマップ」と呼びました。[24] 米国商工会議所は、この文書を「著作権局と米国著作権システムのための先進的なビジョン」と呼びました。[25] そして、著作権処理センターは、米国議会は「勧告が作ら

---

[22] 著作権局は、本プロジェクトを著作権局の歴史や検討中の政策課題を含んだより幅広い刊行物の一部として公表した。*See Director of U.S. Copyright Office Announces Priorities, Special Projects for Next Two Years*, U.S. COPYRIGHT OFFICE NEWSNET, no. 435 (Oct. 25, 2011), http://www.copyright.gov/newsnet/2011/435.html.

[23] *See* MARIA A. PALLANTE, PRIORITIES AND SPECIAL PROJECTS OF THE U.S. COPYRIGHT OFFICE: OCTOBER 2011-OCTOBER 2013 (2011), *available at* http://www.copyright.gov/docs/priorities.pdf.

[24] Software & Information Industry Ass'n, *Digital Policy Roundup: Copyright Office Declares Priorities, Cybersecurity and Cloud Computing Still a Focus for the Hill*, SIIA DIGITAL DISCOURSE (Oct. 26, 2011), http://www.siia.net/blog/index.php/2011/10/copyright-office-declares-priorities-cybersecurity-and-cloud-computing-still-a-focus-for-the-hill.

[25] U.S. Chamber of Commerce, *Chamber Applauds the Release of Copyright Office's Strategic Plan*, GLOBAL INTELLECTUAL PROPERTY CENTER, U.S. CHAMBER OF COMMERCE (Oct. 25, 2011), http://www.theglobalipcenter.com/chamber-applauds-release-copyright-offices-strategic-plan.

れているので、それらの問題を至急検討」すべきだと指摘しました。[26]

Ⅲ．次世代の著作権局

> あらゆる種類の著作物について、デジタル配信と電子的記録管理双方の重要性が高まっていることを考えると、今もし、著作権局がデジタル時代において重要性の高まっている情報の収集について自身の立ち位置を間違えたなら、それは著作権局の怠慢であると考えます。
>
> － 国内外 ISRC 事務局、2013年 5 月21日[27]

本件プロジェクトの結果を共有する際、私は、あるプロジェクトは、他のものよりも容易に成し遂げられたことを改めて申し上げなければなりません。

はっきりとした改善点（例えば、私が最初に述べた、学術機関や学者との連携・スタッフのための専門的訓練）は、本件プロジェクトが終了する前に達成されました。これは、大部分においてそれらが大規模な予算又は投資を必要としなかったからです。著作権の業界は、熱狂的な支援を申し

---

[26] Copyright Clearance Centerプレスリリース、米国著作権局の優先事項と特別プロジェクト文書に対するCCCのコメント（2011年10月25日）, *available at* http://www.copyright.com/content/cc3/en/toolbar/aboutUs/newsRoom/newsArticles/news_2011/news_2011_10/ccc_statement_ontheprioritiesandspecialprojectsoftheunitedstates.html.

[27] ISRC Agencies, 2013年 3 月22日付米国著作権局の意見照会（Notice of Inquiry）に対するthe International Federation of the Phonographic Industry and Recording Industry Association of Americaを代理した回答at 4（2013年 5 月21日）. ISRC Agenciesは、International Sound Recording Code (“ISRC”) という「録音物と音楽ビデオ録画物のための国際的な識別システム」を管理している。*What is an ISRAC ?*, ISRC, http://www.usisrc.org/about/index. html（最終確認日2014年 2 月26日）. ISRC Agenciesのコメントは、100％子会社であるHarry Fpx Agencyを含む全米音楽出版社協会（「NMPA」）の支持を受けている。*See* NMPA, 2013年 5 月22日付米国著作権局の意見照会（Notice of Inquiry）に対する回答 at 1（2013年 5 月20日）.

出てくれましたが、これらの特別なプロジェクトが内部的に突き動かされた目的であったこともまた真実です。

A．職員の配属

最終的に私が確信しているのは、著作権局が、立法上・規制上・技術上の責任の量と複雑さを支援するために、新たなポジションを多数作ることが必要になることです。他方、ギャップが生じているリソースと職員を再編成するための最初のステップとして、私たちは、情報・記録部門を二つの異なる部門に再編成し始めています。一つの部門は以下の重要な役割を含め、登録及び保管に専念するでしょう。(1) 過去の記録を入手可能な状態にすること[28]、(2) 著作権管理のためメタデータ標準を是正し実行すること、(3) 紙媒体の著作物とデジタル著作物の納本の安全性を確保すること。デジタルファイルの堅牢なレポジトリーは前回の再設計の過程では作られず、そして、今は喫緊の課題です。他の部門は、21世紀の要求水準に照らして必要とされるリーダーシップ・職員配置・プログラミングの水準で、ウェブサイトの継続的な改善を含め、情報公開と教育に取り組み続けるでしょう。なぜなら、ウェブサイトは、著作権法及び関連情報の信頼できる情報源であるだけでなく、著作権局局長が第17章の規定を監督するという法律上の義務を履行するための道具だからです。職員配置は、一つには過去４年間の厳しい予算の状況のため、現在進行形の課題です。[29] 法律と技術の専門家を勧誘することは、これまで以上に困難になっています。非軍事業務に従事する連邦政府の職員の給与は2010年の水準で凍結され

[28] 現在までに、著作権局は、3,120万の記録を２段階の品質保証プロセスを利用してデジタル化し、原始的な形態であるとしても、できるだけ早くこれらのデータを検索可能かつアクセスできるものとする方法について利用者と意見交換している。

[29] *See generally* OFFICE OF MANAGEMENT & BUDGET, OMB SEQUESTRATION UPDATE REPORT TO THE PRESIDENT AND CONGRESS FOR FISCAL YEAR 2014 (2013), *available at* http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/legislative_reports/sequestration/sequestration_update_august2013.pdf.

たままであり、予算削減は士気に深刻な影響を及ぼしてきました。[30] 2012年度、議会図書館は、予算削減の程度に応じて給与債務を削減する方法として、従業員の自主的な分離プログラムを実施しました。当該プログラムは、その時は一時解雇を阻止しましたが、著作権局は自身の10%の職員を失い、残った職員にはより多くの仕事とプレッシャーがありました。2007年から2012年にかけての5年間で、著作権局の常勤スタッフ数は483人から396人になり、それは過去10年で最低の人数でした。2013年度、著作権局とその他全ての図書館の部門は、3日間スタッフを自宅待機させるよう要求されました。

B．技術的なアップデート

> 過去5年、電子書籍の販売総数は、4,456%増となっている。この急激なデジタルコンテンツの増加が意味するものは、著作権局の技術的な有用性とその限界が、全米出版社協会の会員出版社のビジネスの効率性にますます関連を持つようになっているということである。
>
> － 全米出版社協会、2013年5月21日[31]

著作権局の技術アップグレードプロジェクト[32]は、著作権局の記録の信

---

[30] 1%の給与上昇がこの講演後に行われた。*See* Press Release, White House, Executive Order – Adjustments of Certain Rates of Pay (Dec. 23, 2013), *available at* http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/12/23/executive-order-adjustments-certain-rates-pay; Lisa Rein, *Obama Issues Executive Order Giving 1 Percent Raise to Federal Workers*, WASH. POST, Dec. 23, 2013, http://www.washingtonpost.com/politics/obama-issues-executive-order-giving-1-percent-raise-to-federal-workers/2013/12/23/9c52531e-6c21-11e3-aecc-85cb037b7236_story.html.

[31] AAPコメント, *supra* note 5, at 1-2.

[32] 技術アップグレードプロジェクトについては著作権局の主任情報担当であるDoug Amentが第一次の責任者であり、プロジェクトマネージャーJoanna Corwin、政策・特別プロジェクト上級アドバイザーChristopher Reed、登録プログラムマネー

頼性、安全性、検索容易性に関し、著作権局の関係当事者―作家、出版社、制作者、著作権情報の利用者―の間ですでに広く知られていた欠点について改めて認識させてくれました。多くの技術専門家と会合を持った後、私たちは、多くの重大な問題について書面によるコメントを求める連邦公報（Federal Register Notice）を発行しました。[33]

当該連邦公報に対する国民の反応は非常に示唆に富むものであり、登録・記録システムだけでなく、特に、ユーザーインターフェース、データ・公共記録のクオリティ、標準的な識別標、デジタルレポジトリー、情報アーキテクチャーとインフラストラクチャー、ユーザー経験の欠点に関するものでした。アメリカ知的財産法協会によると、会員は、著作権局が「簡単にプリントし、閲覧し、システム外へ転送することができ、また、顧客が弁護士の準備した申請書に署名することを認め」、データを処理できるようにシステムを再設計することを望んでいます。[34] 全米報道写真家協会は、「ブラウザの互換性を取り入れるよう著作権局のシステムをアップグレードする本当の必要性」を指摘しています。[35] そして、教育テストサービス（安全試験について非常に大量の申請を出している）は、複数のアカウント・プロファイルをオンライン上の登録システムにおける一つの納本アカウントに結びつけることで、不必要なコストと負担を省けることを指摘しました。[36]

多くの人が、申請者が申請を停止・再開することや、参照するために以前の申請書にアクセスすることをできるようにするなど、登録過程を通し

ジャーSusan Todd、ビジネスアナリストAnnette James、独立コンサルタントVcentra, LLCがそれを助けた。

[33] *See* 意見照会, *supra* note 3.

[34] American Intellectual Property Law Association (“AIPLA”), 2013年３月22日付米国著作権局の意見照会（Notice of Inquiry）に対する回答 at 2（2013年５月20日）.

[35] ASMPコメント, *supra* note 4, at 3.

[36] Educational Testing Service, 2013年３月22日付米国著作権局の意見照会（Notice of Inquiry）に対する回答 at 1（2013年４月23日）.

てワークフローを見ることができるようにするといった、より基本的な点についての不満を指摘しました。

自動化される操作ガイド援助、カスタマイズされたダッシュボード、瞬間メッセージ、ビデオコミュニケーション、ウェブ上のセミナー（webinars）を求める人もいました。また、関連ファイルの履歴に対するアクセス、西海岸のビジネスアワーに対応するカスタマーサポート、簡単かつ安価に連絡先情報のアップデートを可能にすること、ワシントンD.C.の外に、出張所ではないとしても、公的なサービスを受ける場をより増やすことを求める人もいました。[37]

著作権局の記録の信頼性と孤児著作物問題の解決、といった一定の政策課題の明白な結びつきを指摘する人もいました。例えば、全米独立音楽出版社協会は、「著作権局のデータベースは、創作者の作品が容易に見つけられ、孤児著作物とならないようにするため、著作権情報に関し重要な検索ソースであるべきである」と述べました。[38] SoundExchangeは、第三者のデータベースで用いられているスタンダード（録音物に対するISRC番号など）は、それにより、「重要な情報のレポジトリーとして著作権局への公衆の信用と信頼」を強めることになるので、これを取り入れることが重要であることを強調しました。[39] ASCAPは、公の登録情報と「世界の音楽作品レポジトリー」を結びつけることの重要性を指摘しました。[40]

---

[37] これらの論点については、著作権局に提出された書面によるコメントと共に複数の利害関係者による議論の中でも指摘されている。*See, e.g.*, AIPLA, GAG, AAP, Legal Zoom.com, the American Bar Association (“ABA”), the American Society of Composers, Authors and Publishers (“ASCAP”) のコメント.

[38] American Association of Independent Music (“A2IM”), 2013年３月22日付米国著作権局の意見照会（Notice of Inquiry）に対する回答 at 1（2013年５月21日）.

[39] SoundExchange コメント, *supra* note 7, at 3.

[40] ASCAP, 2013 年 3 月 22 日付米国著作権局の意見照会（Notice of Inquiry）に対する回答 at 5（2013 年 5 月 21 日）.

C．デジタル作品の著作権登録

> 著作権が大好きな方への特別ボーナスとして、私たちは、ついに、
> 著作権局実務概要（Compendium）の改訂版をお届けします！
>
> － Title17.net, 2011年10月25日[41]

著作権局にとって、技術的な規則と実務によって測られる登録システムの完全性を継続的に保持することほど重要なことはおそらくないでしょう。言い換えると、著作権局は著作権登録を行う際、スピードと効率を求めていますが、クオリティと正確さを犠牲にすることはできません。著作権局のプロジェクトリーダーと経験豊富な弁護士の指導の下、[42] 内部の登録専門チームが、著作権局の文学、実演及び視覚芸術の各部門にまたがる現在の登録実務を監査し、それらを調和させ、文書化する様々な業務に従事しました。当該チームは裁判所における法的な進展だけでなく、著作物が創作され、公衆に提供される形態のより実務的な変化に特別な注意を払いました。全米著作権協会（the Copyright Society of the USA）とアメリカ法曹協会知的財産法部門（the American Bar Association Section on Intellectual Property Law）という二つの専門家団体が、非常にテクニカルなドラフトや編集プロセスを援助するため、その会員に代わり検討委員会を組織しました。

実務概要の改訂前の版は主に著作権局のスタッフに向けられたもので

---

[41] *See* Paul Fakler, *Copyright Office Releases Report of Office Policies and Special Projects*, TITLE17.NET (Oct. 25, 2011), http://title17.net/archives/221.

[42] 著作権局局長のオフィスは、実務概要の全面改訂を監督するための専門家のチームを編成した。そのメンバーは、Mary E. Rasenberger（独立の法務コンサルタント）; Erik Bertin、Catherine Rowland、William Roberts、Maria Strong、Christopher Reed、そして Abioye Oyewole（著作権局内スタッフ弁護士）; Chad Becker、Kim Robinson、Shawn Thompson（登録実務の専門家）; McKenna Rain（情報システム担当）; Dayna Cooper（パラリーガル）である。上級弁護士である Rob Kasunic（登録ポリシーの最高責任者）と Jacqueline Charlesworth（法務責任者）が法務レビューを行い、継続中の規則制定及び登録実務に対するその他のアップデートを共同で行う。

したが、改訂版は―法律上の正当性、規制に関する助言と指針を、登録を申請する者、著作権取引を記録する者又は記録を調査する者に提供するもので、（スタッフだけでなく）ユーザーに対して向けられたものでもあります。主たる目的は、著作権局の実務の透明性を高めアクセス可能性を高めることにあり、実務概要を手にする人は、豊富な法的助言及び実務上の助言を得ることができるでしょう。

著作権局は、その専門的な行政上の権限が支持を得ることができるか否かは、私たちの実務を継続的に評価、アップグレードし、そして実践することと、それらの行為と法律の規定との相関関係次第であることを自覚しています。こうして、新しい実務概要は、ウェブサイト上のコンテンツやその他デジタル形態で作り出された作品の登録を含めた、デジタル時代における著作に向けられるものです。実務概要は、オンライン上の作品が発行されているかどうかを確定しやすくし、グループ登録に関する新しい情報や、いかなる作品が既定の登録によってカバーされるのかという指針を提供するでしょう（一つの登録によってカバーされる作品の範囲は、今日それほど自明なことではありません。例えば、あるウェブサイトが多くの著者からの多大な貢献を含む場合や、そのコンテンツが毎日又は一日に数度変更される場合のように）。

改訂過程において重要なことは、1984年の最後の包括的な改訂以来進化し続けている実務を取り込むことでした。これまでの間、法的な進展と実務上の懸念とが混ざり合った結果―例えば、電子手続への移行によって生じたワークフローの変化―、多くの調整が必要とされ、いくつかの事例では一部が省略された方法の採用が余儀なくされました。著作権局は、2007年から2008年の紙から電子システムへの移行期間に溜まった多数の未処理の登録申請を処理するため、多くの手法を凝らしました。私たちはこれらの実務を再評価してきましたし、多くの場合、その実務を、登録記録を最大限有用なものとすることを狙った実務へと変更するでしょう。課題となるのは、許容範囲のペースでサービスを維持しながら、それを行うことでしょう（電子的な請求にかかる平均的な時間は、請求自体が複雑な場合を除外すると４ヵ月前後です）。

実務概要の改訂は、目下きわめて重要な業務です。しかし、著作権局にとって明らかになったのは（一部は利害関係者との議論から、一部は局自

身の法律やビジネスの専門知識から)、実務概要の改訂が21世紀の登録システムへと発展させる最初のステップにすぎないということです。著作権法と技術的変化の象徴的な関係のために、実務概要は、市場の変化と共に進化する大胆な文書であることが要求されています。実際、登録システムそれ自体、創作者のコミュニティと一般公衆のニーズの変化により柔軟に対応するものでなければなりません。それゆえ、著作権局は自身の業務組織を評価し、必要に応じて新たな専門性を持った審査官の新たなチームを作ることになるでしょう。例えば、私たちは、写真家や視覚芸術家が現在の登録システムの範囲内で直面している課題について懸念を有していますし、きっとコンピュータソフトウェアの登録を審査する専門的知識を有するスタッフを加える必要があると思います。また、私たちは、一つのアルバムとして登録された場合でも、その登録がそれぞれ録音された音楽を特定するものであることが理想的だというレコード業界による指摘も理解しています。[43]

著作権局は、来年、進化しつつあるものだけでなく、全く新しいものも含めて登録実務の継続的発展を検討するために、多くの利害関係者を集めたミーティングを開催する予定です。[44] 一つ複雑なことは、登録審査と著作権の記録保存という双方の目的で要求される納本の性質です(著作権局は、例えば侵害訴訟において必要とする当事者のために、当該著作物の記録内容を認証することができなければなりません)。著作権者は発行された作品について、「再良版」基準に合致するものを納本しなければなりません。[45] しかし、第17章は、適切とされる納本のフォーマットと質を定めることにつき著作権局局長に裁量を与えています。[46] 現在、登録は非常に厄介で費用がかかるため、より効率的な納本(例えば、録音物については

[43] Recording Industry Association of America ("RIAA"), 2013年3月22日付米国著作権局の意見照会(Notice of Inquiry)に対する回答at 2(2013年5月21日)[以下、「RIAAコメント」].

[44] これらの会議議論は、登録プログラム部門と法務部門によって共同主催されるでしょう。

[45] *See* 17 U.S.C. § 101 (2012).

[46] *See id.* § 408(c).

MP3ファイル、写真だけでなく出版物についてはサムネイル画像）を求めることにより大きく改善されるかもしれません。この種のパラダイムシフトにより、携帯機器上のアプリケーションを使った登録を実現するプロセスを設計することが、より可能性の高いものとなるでしょう。

同時に、議会図書館は、長い間、登録システムの利益を享受してきました。議会図書館は日常的に著作権登録のために提出された納本を確認し、図書館の所蔵品を選択していますが、現在のところ、それは主として物理的な媒体のものに限られています。[47] デジタル作品の分野における、こうした相対立する願望、すなわち、登録手続を著作権者にとってより効率よく、安全で費用のかからないものとする願望と、保存に適した質のフォーマットの作品で議会図書館の所蔵を補充したいとする願望を解決することは、小さな課題ではありません。そうするためには、必然的に著作権法の変更と、著作権局のオペレーションにおける調整とともに、ある種の構想力を必要とするでしょう。[48]

---

[47] 2012年度、議会図書館は、その取得した作品の約8.6%を著作権局の登録プログラムから、すなわち、法的な審査と登録のために著作権局に対して著作権者から提出された作品などから選んだ。2013年度は、その数値は10.4%に少し上昇した。*See* LIBRARY OF CONGRESS, FISCAL 2014 BUDGET JUSTIFICATION 133, 141 (2013), *available at* http://www.loc.gov/about/reports/budget/fy2014.pdf（2012年度の統計を提供）; LIBRARY OF CONGRESS, FISCAL 2015 BUDGET JUSTIFICATION (2014)（2013年度の統計を提供）(米国著作権局に提示されたもの).

著作権登録という考え方は、議会図書館よりも前に遡るが、南北戦争後それが議会図書館の成長を支える大きな触媒の役割を果たした。*See generally* JOHN Y. COLE, JEFFERSON'S LEGACY: A BRIEF HISTORY OF THE LIBRARY OF CONGRESS (1993), *available at* http://www.loc.gov/loc/legacy/loc.html（1865年から1897年の間に、議会図書館が国の機関へと発展するため、登録作品がきわめて重要な役割を果たしたことを説明する）; *see also* Act of May 31, 1790 (Copyright Act of 1790), § 3, 1 Stat. 124.

[48] それを推進する要因を自然によって与えられたのは、その一例である。2011年の日本の地震と津波によって、IIDCAM-SRメディアの100%、Blu-Rayメディアの40%、その他の高品質テープの生産を担うソニーの工場が破壊された。著作権局は、テレビ番組の著作権者が番組のデジタルファイルをVirginia州Culpepper（David Packard Campus）にある視聴覚作品保存用の最新設備に送信することを認めるように納本制度を変更した。この取組みに対する参加はまだ非常に限られたものであるが、デ

データセキュリティもまた、新たなパラダイムを必要としています。デジタル作品が普及すればするほど、著作権者はデジタルファイルの安全性に関して明確な保証を受けるべきでしょう。特に、著作権者が法的保護を受ける目的で作品を提出する登録という文脈においては、著作権局（登録の必要から）と議会図書館（所蔵の必要から）の双方が、著作権制度への信頼を高め参加を促す安全なレポジトリーや、その他の防御措置を提供し保持する必要があります。[49] こうした懸念は、一般的に無許諾の複製や頒布に対してより強い保護が与えられる未発行の著作物に関して、特に強調されます。[50]

D．移転、担保その他の文書の記録

実際に全ての企業間のコミュニケーションが電子的に行われる時代では、著作権の移転・利用許諾・その他の関連文書を電子的に登録できないという事態が、著作権者を関連文書の登録から遠

ジタルファイルに関して、利害関係者が望む登録制度と期待するセキュリティを議論するスタート地点を提供するものであろう。

[49] 議会図書館は、第17章の「義務的納本」という、著作権局が議会図書館に代わり、そして法に則って運用する別の規定を通じても、一定の発行済の作品を受領する。これらの規定は、法律上、著作権者が規則で指定された形式で著作物の複製物を納本することを、発行後３ヵ月以内に要求するものである。*See* 17 U.S.C. § 407(a) (2012). 世界中のほとんどの国会図書館は同様の規定を有しており、そのほとんどが、デジタル作品を要求し、確保することの難しさと格闘している。*See generally WIPO Second Survey on Voluntary Registration and Deposit Systems*, WORLD INTELLECTUAL PROPERTY ORGANIZATION (2010), http://www.wipo.int/copyright/en/registration/registration_and_deposit_system_03_10.html.

[50] *See* Harper & Row Publishers, Inc. v. Nation Enters., 471 U.S. 539, 553 (1985)（「最初に公表する権利とは、著作者が自らの作品を公表するか否か、どのような形式で公表するかを決める最初の決定を含むものである。裁判所が著作者に対し、最初に公表する権利を、その原稿を許可なく利用する者と共有するよう強要することから生じる著作者の潜在的な損害は相当のものであり、フェアユースの主張を判断する際の衡平のバランスを必然的に動かすものである。」）.

ざけてしまう。

－ 全米レコード協会、2013年５月21日[51]

著作権者ないし著作権に関係する誰もが、著作権の譲渡、利用許諾に関する情報、担保の存在、その他著作権の利益の変化に関係する問題を著作権局に登録することは、一般的には要求されていません。しかし、登録と同様に、著作権法はいくつかのインセンティブを提供しています。[52] そうしたことを積極的に行う者のために、著作権局は、記録可能な様々な文書のフォームと内容について最低限の基準を設けています。また、著作権局は正式な取引に関する有効な証拠として、通常裁判所に受け入れられている、真実かつ正確な文書の写しを保持しています。[53]

登録処理をオンライン上で行うというやり方の一部、つまり記録システムの設計見直しは、そもそも登録プログラムの変換が予想よりも緊急かつお金がかかることが判明した際に先送りされました。後で考えてみた場合そうであることが多いように、事実として、先送りされたことは良かったことと言えるかもしれません。現在、著作権局は、記録機能を20世紀のシステムに移行するのではなく、現在の市場の状況により良く適合する方法で作り直す機会を得ています。[54] 一人の専門家が述べたように、もし著作権局がグローバルスタンダードの識別標（identifiers）を使ったシステムを作ることができれば、著作権局のデータは「世界中のデータベースと互換性を有する」ことが可能になるでしょう。[55]

---

[51] RIAA コメント, *supra* note 43, at 2.

[52] *See* 17 U.S.C. §§ 205, 302(d), 304(c)(4)(A) (2012).

[53] *See id.* § 410(c).

[54] オンライン取引のために電子署名の利用を有効なものとした2010年の議会の決議もまた役に立っている。*See* H.R. Con. Res. 290, 111th Cong. (2010)（制定）; S. Res. 576, 111th Cong. (2010)（制定）.

[55] Paul Jessop, County Analytics, Ltd, 2013年３月22日付米国著作権局の意見照会（Notice of Inquiry）に対する回答 at 9（2013年５月20日）.

著作権局に記録される文書は有益な情報源というだけではなく、時に法的観点から正式な情報源となることがあります。特に、著作権者が誰かという問題を解決するため、又は、移転・譲渡・利用許諾を文書化するため、新たな取引の前に事前の取引確認をするため、著作権者の登録ポートフォリオを作るため、又は作品が著作権法によって保護される程度を研究するために、この情報を利用することができます。著作権局のデータのこのような有用性にもかかわらず、そこには大きな改善の余地があります。例えば、Author Services, Incは、「権利の移転の際に、当事者又はいずれか一方の当事者の連絡先がオンラインのカード記録で入手できない場合、著作権の帰属を判断するのに十分な情報がない」と述べています。[56]

終了権に関する文書（著作権の利用許諾を終了させる旨の著作者又はその相続人から送付される通知）については、著作権局への記録がその権利行使の前提要件となっています。終了権は重要な法的権限であり、著作者の利用許諾があってから35年経過後、又は著作権が登録されてから56年後（譲渡の日次第で）以降に限り、著作者が自らの作品の価値を後に取り戻すことを可能にするものです。[57] 長い年月が経過した後もまだ市場で利益を生む書籍・映画・フィルム・音楽については、利害関係が大きくなります。したがって、著作権局の規則と運用は明確である必要があり、著作権局はその検討と公開される（終了）通知のインデックス作成を正確かつタイムリーに行わなければなりません。終了通知に関連する問題の多くは、1976年法施行後に締結された移転について今はじめて機が熟しており、そのため、著作権局は終了に関する記録の有用性を最大限にするために、ある程度急がなければなりません。

私たちは法律事務所、企業、及び業界団体と過去１年半にわたり面談した結果、いくつかの問題があることに気づきました。例えば、私たちは記録過程に関するいくつかの法的な変更が、記録を適度に有用なものとする手堅い方策になるかもしれないことを認識しています。換言すると、その

[56] Author Services, Inc., 2013年３月22日付米国著作権局の意見照会（Notice of Inquiry）に対する回答at 3（2013年５月３日）.

[57] *See* 17 U.S.C. §§ 203, 304 (2012).

システムは観念的に現在よりもかなり任意性を失い、より多くの著者、出版社、制作者、ライセンシー、相続人そして譲受人は、著作権の帰属を公示することが要件とされないまでも、法定損害賠償を含め何らかの救済又は保護を求める条件として誘引されることになるでしょう。他の論点と同様、私はこの点についても以前から論じてきました。[58]

しかしながら、記録に対する法的なインセンティブは、包括的かつアクセス可能な著作権取引の公的記録、すなわち、著作権の利益帰属の話の一面にすぎません。現在、記録は、紙媒体の文書から手作業で審査し、データ入力しなければならない、大変厄介で費用のかかる手続です。その手続は今よりもはるかに簡単で、効率的で、安価なものにならなければなりません。不動産に関する文書を記録する地方の政府機関の中には、現在、電子的文書の「自己検証」(self-examining)と「自己目録化」(self-cataloguing)をするシステムを導入しているところもあります。その文書は統合され、フォーマット化された情報が含まれており、それによって目録への入力が有効に行われています。その結果、そのシステムは、人の手を介することなくほとんどの文書を「検証」し、目録化できるとともに、処理された文書を数分で公的記録の中に保存することができます。

著作権局は、その利用者と共に、著作権関係文書に対する類似の電子的な提出基準を設けることができますし、また、そうするべきです。私たちはまた提出者に対して、カタログ化のために必要な彼ら自身の情報を入力するよう求める必要があるかもしれません―著作権局のスタッフによる適切な指示・認証・クオリティコントロールと共に―。そして、それは、正確な情報を提供する法的な義務を提出者に課すことになるものです。そうした革新により記録に要する費用は劇的に減少し、記録のスピードは速

[58] *See, e.g.*, Berkeley Center for Law & Technology and the Berkeley Technology Law Journal（2013年４月18日）によって共催されたRevitalizing Formalities Symposiumにおける発言。このシンポジウムについての詳細については、see BERKELEYLAW, http://www.law.berkeley.edu/14263.htm (last visited Dec. 23, 2013); Jane C. Ginsburg, "With Untried Spirits and Formal Constancy": Berne-Compatibility of Formal Declaratory Measures to Enhance Title-Searching, Columbia Public Law Research Paper No. 13-346 (2013), *available at* http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm? abstract_id=2262924##.

まり、それにより、記録を、お金のかからない、重要な著作権の取引に関与する者全てに根付く慣習とすることができるのです。

正解が何であれ、記録手続に取り組むことはもはや待ったなしの課題です。それは国家的登録システムと同様に、喫緊でかつ不可欠のものですが、その有効性は相互に絡み合っています。あいにく、良く機能しないシステムというものを一般の方々は許してくれません。ある会社は、「著作権局のシステムから検索結果が戻された際、関係のない結果が無数に含まれている傾向があ」り、「作品の種類による検索フィルタリングを実行することは、著作権局の公共向けの検索能力に対する有益な改善となるだろう」と述べています。[59] そして、今日最初に指摘したとおり、著作権局が、著作者、音楽作品、レコードについて独特の識別標（identifiers）を採用することができれば、登録及び記録機関のパフォーマンスはかなり改善されることになるでしょう。こうして著作権局は、（この領域においては長期間にわたり予算が必要であるにもかかわらず）今後数ヵ月の間に、数多くの公のフォーラムを通じて、利害関係人及び専門家からさらなる意見聴取を行うつもりです。[60]

Ⅳ.（著作権局は）小さすぎて潰せない

> ［我々は］、著作権局のデジタルシステムをアップデートし、写真家や多くの業界が業務を行うためにしなければならなかった、デジタル技術への継続的な投資と同等の投資を行う喫緊の必要性を議会が理解することを願う。

---

[59] Music Reports, Inc., 2013年３月22日付米国著作権局の意見照会（Notice of Inquiry）に対する回答 at 3（2013年５月21日）.

[60] Robert Brauneis 教授（著作権局の Abraham Kaminstein Scholar in Residence）がこれらの手続の段取りを行う。Paul Goldstein 教授の指導の下、勉強をしているスタンフォードロースクールの Copyright Office Practicum（著作権局が提供するセミナー）の学生も、これらの論点を研究し、解決策を検討している。

－ 全米報道写真家協会、2013年５月21日[61]

著作権局は小さな組織ですが、[62] 著作権法、経済、及び国の文化遺産の発展に非常に大きく貢献しています。[63] しかし、資金が不足しています。2013年度、著作権局の全予算は丁度4,420万ドルです。そのうち約2,870万ドル（全予算の３分２）は、登録、記録その他のサービスのために著作権者によって支払われた手数料で賄われています。[64] 残りの３分の１（およそ1,550万ドル）が割り当てられた予算です。[65]

1,550万ドルという予算は、著作権の帰属・移転、その他商業的・文化的な発展をけん引する情報への自由なアクセスを含む、著作権制度の公共の重要性に比べれば控え目な金額のように思われます。さらに、―登録や

---

[61] ASMPコメント, *supra* note 4, at 6.

[62] 著作権局は、議会図書館の複数の部門の一つである。2012年度、議会図書館は3,270名のスタッフを採用し、その内訳は次のとおりである。: 図書館業務(1,350)； 議会調査業務(616)； 米国著作権局(396)； 戦略イニシアチブ部門(337)； サポートオペレーション部門(230)； 司書部門(131)； 身障者向けサービス(105)； 法律図書館(90)； 検査部門(15)。LIBRARY OF CONGRESS, ANNUAL REPORT OF THE LIBRARIAN OF CONGRESS 88 (2013), *available at* http://www.loc.gov/about/reports/annualreports/fy2012.pdf.

[63] *See* 159 CONG. REC. H5777 (daily ed. Sept. 20, 2013) (Rep. Visclosky の発言), *available at* http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CREC-2013-09-20/pdf/CREC-2013-09-20-pt1-PgH5773-3.pdf#page=5（「著作権局についてはどうか？一体、著作権局に財政的手当をすることについて反対する理由はあるのか？」）.

[64] 17 U.S.C. § 708（米国商法典第17章第708条）に従って、著作権局は定期的な経費の見直しを行い、その結果に応じて手数料の調整を行う。直近では、ここで議論した本プロジェクトの一部としてこの手続を行った。一部だけ手数料を上げる際には、著作権局はその業務の経費だけではなく、著作権法の目的も検討した。*See* U.S. COPYRIGHT OFFICE, PROPOSED SCHEDULE AND ANALYSIS OF COPYRIGHT FEES TO GO INTO EFFECT ON OR ABOUT APRIL 1, 2014 (2013), *available at* http://www.copyright.gov/docs/newfees/USCOFeeStudy-Nov13.pdf.

[65] 2010年から2013年の間、著作権局は、割り当てられた予算額において20.7%、全体予算からは8.5%の減額を受け入れ、その結果、スタッフ不足や技術メンテナンス計画において空白が生じた。

著作権法上の義務的納本制度によって―著作権局を通じ、議会図書館が取得した作品の価値は、年間予算のほぼ2倍の額です。2012年度、議会図書館に譲渡された作品の価値は、3,000万ドルを超えました。[66] これは著作権局の予算に対する非常に有益な見返りで、著作権局の予算は、納税者にとって最も費用対効果の良い政府支出の一つになっています。課題は、このシステムが維持可能なものかどうかです。

著作権局が将来そのサービスをいかに上手く提供することができるかは、今日の投資と共に、著作権局のスタッフと利害関係者による戦略次第でしょう。第17章の経費の条項が設備改良を含まないため、設備改良には法律の変更又は追加の予算手当が必要となります。[67]（私が以前言及したとおり、このことはまた、著作権局が技術上の必要事項を遂行するより直接的な責任を負うことを前提としています。）

より一般的なこととして、著作権局が支出に関する法的な権限をより柔軟に持てば大きなメリットを享受することになるでしょう。この点について三つのことが言えます。まず第1は、手数料収入が流動的な期間を含め、予算サイクルの中で、必要性と緊急性に応じて著作権局が依拠できる積立金を手数料収入の中から作り出すことです。[68]

---

[66] *See* FISCAL 2014 BUDGET JUSTIFICATION, *supra* note 47, at 141.

[67] *See* Public Knowledgeのプレスリリース。Public Knowledgeは著作権局の新しい優先事項を賞賛する（2011年10月25日）, *available at* http://www.publicknowledge.org/public-knowledge- commends-copyright-office-new-pri（「著作権局はその技術的な登録システムを21世紀のものとする必要があることを議会が理解し、著作権局に対し、同局がその重要な業務を完了するために必要なリソースを提供することを私たちは期待している。」）.

[68] 17 U.S.C.（米国商法典第17章）第708条(d)は「集められた手数料は費消し終わるまでいつでも使用できる。」と述べている。しかし、予算処理の実際上、議会は、頻繁に著作権局に対し、ある年度の終了時点で保有する可能性のある留保金額を予算要求額から減額するよう求めた。著作権局に運用を継続するための財政上の余裕を与えられなかったことに加え、このアプローチは、手数料を払う著作権者に標準以下のサービスを、予算手当に依拠する一般人に対しては標準以下のデータベースやサービスを与えるものである。*Cf.* Leahy-Smith America Invents Act, Pub. L. No. 112-29 § 22, 125 Stat. 284, 336 (2011)（35 U.S.C. § 42(c) (2012)に法定された）（米国特許商標

第2は、さらに望ましいことなのですが、数年間の予算サイクルとすることで、著作権局は、単年度の予算処理の下では不可能な、ある程度企業家的な（挑戦的な）計画に取り組むことができるでしょう。著作権局の予算上の課題は、過去3年、議会が当該年度の後半になって減額予算を組んだため、非常に深刻になっています。しかし、そうした特殊事情は全く別としても、登録・記録・法定許諾の管理の大部分が、情報技術システムのより長期間の戦略的な改良にかかってくると、12ヵ月サイクルは全く機能しないとは言えませんが、非効率的なのです。[69] そして第3に、私たちは、さらに新しいアプローチによってコストを査定できるか否か、また、どのように査定できるかを追求すべきです。議会が著作権局に対して割り当て、投資し続ける資金を補充するものとして、支出全ての回復や著作権制度に利益をもたらす元支出についての回復を認める仕組みもその対象に含まれるでしょう。

結　論

今宵の私の話は、一つのプロセスの終わりではなく始まりです。著作権局は重要な機関であり、多様な顧客、ダイナミックな市場、そしてますます複雑になっている法律分野に対し役割を果たしています。過去2年間のプロジェクトは充実し、時には刺激的なものでしたが、大部分は予備的な性格のものでした。今後、私たちは自分たちの業務をこなし、著作権局が現在有する行政上の権限の下で目に見える改善を行い、予算という現実の枠内で適正に業務を遂行してまいります。

庁が特許や商標の手数料の一部を留保金に入れ、同庁が、議会から割り当てられた予算に関係なく、必要に応じてそこから支出することができる権限を与えた); Innovation Protection Act, H.R. 3349, 113 Cong. (2013) (米国特許商標庁の恒久的な財政上の手当を提供する法律を提案する).

[69] 米国特許商標庁や連邦裁判所とは異なり、著作権局は、予算が削減された2013年10月の時点で、留保金を引き当てる法的な権限を有していなかった。そのような権限があれば、大きなビジネス上の取引や裁判手続に必要とされる登録のような緊急を要する登録を処理するための少数のスタッフを用意していたかもしれない。

しかしながら、より大きな将来の課題―皆様の多くが想像される次世代のサービス―は、別の事柄です。私にとって、それは著作権政策の論点というだけでなく、政府機関の幅広いテーマと公共サービスの意味について問いかけるものです。そうした論点は、著作権業界全体が知恵を絞り参加するだけの価値のあるものであり、それを必要とするであろうことは疑いようがありません。

［訳者付記］

本稿は、Maria A. Pallante, The Next Generation Copyright Office: What It Means and Why It Matters, 61 Journal of the Copyright Society 213 (2014) の翻訳である。

なお、原文は、http://www.copyright.gov/about/office-register/meyer-lecture.pdf（米国著作権局HP）で入手可能である。

本講演の翻訳を了承いただくとともに、翻訳過程での質問に回答いただくなどご協力いただいたMaria A. Pallante局長（Register of Copyrights）、Maria Strong氏（Deputy Director of Policy and International Affairs）に心より御礼申し上げる。

また、作業の過程では、Eric Schwartz氏（前President of Copyright Scociety of USA）とWilliam H. Manz氏（Associate Editor of Journal of the Copyright Society）にも大変お世話になった。感謝申し上げる。

最後に、翻訳発表の場をいただいた田村善之教授及び校正作業等でいつも大変お世話になっている髙橋直子特任助手（北海道大学大学院法学研究科）にも御礼申し上げる。