

米国の著作権法

(L/5609、1984年5月15/16日採択)

【事実の概要】

1. 非居住外国人の著作物に対し著作権法上の保護を与えていなかったアメリカ合衆国の著作権法は、1891年3月3日のThe Chace Act(International Copyright Act)により改正され、相互主義の下に非居住外国人の著作物にも保護が与えられることとされた。しかし、この法律は当時まだ幼稚産業であった国内出版印刷業界との妥協の産物であったため、引き換えに、一般的な保護適格要件として、アメリカ国内での製造が要求されることになった。この条項を「製造条項(manufacturing clause)」という。

その後、1909年、1919年、1947年、1952年の著作権法改正により、この「製造条項」の適用範囲は縮減されていったが、存続してきた。そして、ついに、1976年の改正により、カナダでの製造をアメリカでのそれと同視するとともに、初めて同条項の有効期間として、「1982年7月1日まで」と規定されたのである。すなわち――

「601条(a): 1982年7月1日までは、(b)項に定める場合を除き、主として(preponderantly) nondramatic literary materialからなる英語の著作物であって、この章の保護を受けるものの合衆国内への輸入及び合衆国内での頒布を禁止する。ただし、そのmaterialからなる部分が合衆国又はカナダで製造された場合にはこの限りでない。」(17 U.S.C. Sec. 601)

ところが、1982年6月30日、合衆国上下院は、「製造条項」の有効期間を1982年7月1日から1986年7月1日に変更する法案を可決した。これに対し、大統領は拒否権を発動し、7月8日に議会に法案を差し戻した。しかし、7月13日、上下院は3分の2の多数で再度法案を可決し、同法は成立した(Public Law 97-215)。

2. 1983年4月20日、ECは、理事会に、ECと合衆国とは主として合衆国著作権法による侵害についてGATT22条及び23条の協議を数回行ったが、満足のゆく結論に到らなかったことを報告し、23条により、合衆国の措置、特に侵害の額と適当な補償措置の額について調査するパネルの設置を求めた。合衆国は、パネルが設置されるのであれば、先例に従い、問題の措置とGATTとの整合性の判断に限定すべきであり、補償又は報復は後の段階で取り

上げるべきであると主張した。理事会はパネルの設置を認め、議長に当事国及び関心を表明している国と協議して適当に付託事項を設定し、かつ、当事国と協議して、パネリストを指定することを授權した。

1983年7月12日の理事会において、議長はパネリストと、付託事項を報告した。付託事項は、Public Law 97-215により延長された米国著作権法の「製造条項」に関してE Cが締約国団に付託した問題を調査し、特に利益の侵害に関して、締約国団が23条2項に定める勧告又は決定をする助けとなるような認定をすることとされた。

パネル手続における両当事者の主張は以下の通りである。

1. E C側の主張の要約(para. 8) :

(i) 「製造条項」は11条及び13条に違反し、暫定適用議定書(PPA)によっては正当化されない。

(ii) 「製造条項」の延長は東京ラウンドの際の合衆国とE Cとの間の了解に反するものであり、合意された譲許の最終的な均衡を崩すものである。

(iii) 1982年7月の「製造条項」の更新により、GATT上E Cが享受できたはずの利益が無効化又は侵害された。

(iv) 締約国団は、合衆国政府に「製造条項」の適用される出版物の輸入禁止の中止を勧告すべきである。

2. 合衆国の主張の要約(para. 9) :

(i) 「製造条項」はPPAの1項(b)にいう「現行の法令」であるので、合衆国による同条項の適用はGATTに抵触しない。

(ii) 合衆国は「製造条項」の撤廃を約束していないし、その撤廃の見返りとしての譲許も受けていないので、GATT上E Cが享受するいかなる利益も侵害するものではない。

(iii) 仮に、パネルがGATT上E Cの享受する利益の無効化又は侵害を認定するとしても、E Cは経済的損失を被ってはいないので、事態は譲許その他の義務の停止を認めるほど深刻ではない。

3. GATT11条及び13条について(paras. 10-11) :

E Cの主張：「製造条項」は、輸入制限である点で11条1項に違反し、また、カナダで

製造されたものの輸入を例外としている点で13条に違反すると主張。

合衆国の主張：これらの点は争わず、11条違反である点は、1955年1月に、PPA適用対象立法の調査の際、締約国団に通告済みであること、また、13条との関係では通告していないが、これはカナダを例外とする扱いが1976年以降のためであることの指摘のみにとどまる。

4. PPAについて(paras. 12-23)：

(1) 失効日以降の「現行の法令」の延長(paras. 12-18)：

ECの主張：「製造条項」の失効日は1976年法に規定され、同条項の適用延長は1982年法という新しい立法によりなされたのであるから、1982年7月以降の同条項は「新規」立法であり、したがって、PPAの「現行の法令」に該当しない(para. 12)。GATT整合的にも非整合的にも行動することができるときは、締約国はGATT整合的に行動すべきである。このことは、「現行の法令」を強行規則に限定する解釈とも一致する。1982年の時点でアメリカはGATT整合的な行動、すなわち、「製造条項」を失効させることができたにも拘らず、あえてこれを延長したのであり、PPAでは正当化できない新規立法を行ったことになる。

一旦、法令の失効日を公にした以上、そのことは合理的な期待を生み、ある意味では、他の締約国に対する義務となるというべきである。

合衆国の主張：「製造条項」は、行政府に裁量の余地を与えていない立法であり、かつ、1947年10月30日に存在した立法であるので、PPAの「現行の法令」に該当する。締約国が一方的に規定した失効日を越えて「現行の法令」を延長することは新規立法には当たらない。ECの言うように、改正が義務づけられていない限り、「現行の法令」の改正は新規立法となるというのであれば、GATT整合的方向での改正であっても新規立法として許されないということになり、これはPPAの趣旨に反する。従来の「強行性」についてのワーキング・パーティ及びパネルの勧告は、「現行の法令」の内容に関するものであって、その改正に関するものではない(BISD, Vol. II/62; BISD, 1S/59; BISD, 6S/55; BISD, 7S/99)。現に、締約国団は、GATT非整合性を増大させるものでない限り、「現行の法令」の改正を認めてきている(ブラジル国内税事件)。

「現行の法令」の失効日を一方的に規定することが、他の締約国から約束と受け取られ、その延長には他の締約国への補償が必要となるというのであると、そのような一方的な行為ができなくなってしまうというマイナスが生ずる。

(2) 「現行の法令」と非適用期間(paras. 19-20) :

ECの主張：「製造条項」は1982年7月1日に一旦失効し、非適用期間があり、その後、同年7月13日の立法で再規定されたのであるから、もはや「現行の法令」ではない。この点について、アメリカ法上どのように評価されるかは問題ではなく、合衆国のGATT上の義務の観点から考えるべきである。

合衆国の主張：アメリカ法上、7月1日から13日の間も「製造条項」は有効に存在し、ただその間その実施ができなかっただけである。

(3) カナダの例外扱い(paras. 21-23) :

ECの主張：カナダを例外としている点は13条に違反し、1947年時点ではなかったものであるのでPPAでも正当化することはできない。差別的適用は、最恵国待遇原則及び13条違反である。

合衆国の主張：「現行の法令」の改正は、保護的傾向を強めない限り可能であり、カナダを例外扱いしたのは「製造条項」の適用範囲を段階的に狭くしてゆく自由化の過程であるので、合法的である。

5. 東京ラウンドでの譲許との均衡(paras. 24-29) :

ECの主張：東京ラウンドにおいて、ECは、1977年7月の非関税措置交渉の中で、「製造条項」について要求を出したが、合衆国が1982年7月1日の失効を確認したので、この点については、特に取極をしなかった経緯がある。PPAにより存続を認められたGATT違反の措置の廃止であるから、ECがその見返りに何かを譲許したというわけではないが、下院司法委員会での発言、ジュネーヴのアメリカ代表団からの書簡などの証拠に基づき、その失効に対しては「合理的な期待」を持ったのである。

合衆国の主張：「製造条項」によって無効化又は侵害された利益をECは有していない。また、ECは、合衆国が「製造条項」を延長する可能性を予見できたはずである。

6. 「製造条項」の経済的影響(paras. 30-33) :

ECの主張：「製造条項」は現実の経済的影響をECの出版印刷業界に与えている。

合衆国の主張：1981年の合衆国の出版市場は総額751億9100万ドルであり、そのうち、「製造条項」によって保護されている市場規模は94億230万ドルである。そして、更に、輸入品が競争し易い聖書などの「製造条項」適用対象外の出版物における外国製品比率な

どを参考に算定すると、外国の出版印刷業者に算入可能な市場は7億7800万ドルにすぎない。

【報告要旨】

1. 11条違反(para. 34) :

「製造条項」は11条1項に違反する。この点は合衆国も争っていない。

2. PPAによる正当化(paras. 35-39) :

製造条項はPPAにより正当化できるか否かについての当事国の対立点は、1976年法により1982年7月1日までに失効するとされた以上、1982年法でこれを延長することは、PPAに定める「現行の法令」ではなく、新規立法に当たるといふべきか否かである。

製造条項について1947年以後である1982年7月13日に修正が加えられたということだけで「現行の法令」ではないといふべきか、という問題に関しては、先例として「ブラジル国内税」事件があり、「現行の法令」は、GATT違反の程度が拡大しない限り、改正されても「現行の法令」としての地位を失うことはないとされている。PPAの祖父条項の目的の一つは、新規の保護立法によって関税譲許の成果が滅殺されることを防ぐことにあり、違反の程度が拡大しない法改正を認めることはこの目的にも反しないので、改正自体は問題はないといふべきである。したがって、1947年以降の製造条項の適用範囲の縮減は歓迎されるべきである。

では、1982年7月13日の失効日延長の法改正は、GATT違反の程度を拡大しない法改正といえるであろうか。これに答えるためには、1976年に規定された1982年までで製造条項は失効するという条項を、GATTとの整合性に向けた現実の動きなのか、あるいは、将来の動きの可能性を予告したものにすぎないのかが問題となる。このことは、さらに、1976年法の失効日の規定を、貿易相手国が合衆国の現実の政策変更と受け取ったか、あるいは、単に将来の政策変更の可能性の予告と受け取ったか、による。paras. 24-29の証拠、及び1976年の失効日の規定が1891年以来最初のものであったことを考慮すると、パネルは、1976年法の失効日の規定は確定的な政策変更であるというEC側の主張を正当と認める。したがって、1976年法の失効日の規定は、GATTとの整合性に向けた現実の動きであり、それを延期した1982年法は、GATTとの整合性に向けた動きを逆転させるものであって、製造条項のGATT違反の程度を増大させるものであるといふべきである。

次に、失効日の延長は、1947年10月30日に存在したGATT違反の程度を増大させるものではないので、PPAにより正当化できるか、という問題を検討する。これは、PPAの祖父条項が、GATT整合的方向への「一方通行」的改正のみを認めるものなのか、あるいは、1947年の時点の違反の程度を越えない限り、行きつ戻りつする「双方通行」的改正をも認めるものなのか、による。この点は、PPAの条文上も、また、先例でも明確にはされていない。そこで、いずれの解釈がPPA及びGATTの目的に合致するかを検討するに、祖父条項は、締約国に、暫定的に、GATT第2部違反の「現行の法令」を変更することなく第2部の適用を認めるものである。このことから、たとえ1947年の時点の違反より違反の程度が増大しなくても、いったんGATT整合的に法改正をした以上、その後その違反の程度を増加させることは認められないというべきである。また、GATTの目的の一つは、貿易関係の安定と予測可能性の確保にあるので、締約国に「双方通行」的改正を認めることは、これに反するというべきである。

以上により、1982年法による製造条項の失効日の延長は、PPAでは正当化されない。

3. その他の議論について(paras. 40-41) :

上記により、13条及び東京ラウンドでの譲許とのバランスについての議論に触れる必要はない。

合衆国は、パネルがたとえE Cの利益の無効化又は侵害を認定する場合であっても、E Cは経済的損失を被っていないので、23条2項による譲許又は義務の停止を許可するほど事態は重大ではないと主張している。この点について、E Cはそもそも譲許又は義務の停止の許可の認定を求めているので(para. 30)、パネルとしてはこの点の判断はしない。

4. 結論(paras. 42-43) :

パネルの結論は以下の通り。

- (i) 製造条項はGATT11条に違反する。
- (ii) 製造条項の失効日を1982年7月1日以降に延期することはPPAに違反する。
- (iii) したがって、合衆国は、PPAを通じて適用されるGATTに違反している。
- (iv) 製造条項の延期は、明白に、GATT上のE Cの利益を無効化又は侵害している。

上記に照らし、パネルは、締約国団が合衆国に対して製造条項をGATTに適合するように改めることを勧告することを提案する。

【解説】

1. 本パネル裁定の位置付け：

PPAの解釈について、これまでの明らかにされていた点に加えて、新たに2つの点を明らかにした。第1に、PPAにより存続を認められている法令について、失効日を規定することは、他の締約国がこれを単なる政策変更の予告としてではなく、現実の政策変更と受け取った場合には、GATT整合的方向への法改正であること、第2に、GATT非整合的方向への法改正は、たとえその結果が、1947年時点よりもGATT整合的であっても認められないこと、以上2点である。もっとも、後述のように、第1の点には若干疑問がある。以下、PPAについてのこれまでに明らかにされいきた解釈を概略した上で、本パネル裁定の意義と問題点、さらに今後の問題を検討する。

2. PPAの解釈について従来明らかにされていた点：

(1) 「現行の」とはいつか。---

1948年の締約国団議長決定(BISD, Vol. II, p. 35)によれば、各締約国の署名日ではなく、PPA原署名日である1947年10月30日とされている。

(2) 祖父条項により認められる措置のうち、祖父条項がなければ通告を要するものについては(例：GATT18条)、通告義務があると解するべきか。---

1949年に締約国団が採択されたレポート(BISD, Vol. II, p. 62)によれば、締約国は、PPA1項(b)で認められる措置について通告する義務を負わない、とされている。すなわち、締約国は、PPAにより、実体法上の義務の免除のみならず、手続法上の義務も免除される。

(3) PPAはすべての法令を対象とするのか、あるいは強行的な法令のみを対象とするのか。---

いくつもの先例(BISD, 7th Supp., p. 105にレポートのリストあり)があり、それらによると、行政府に行為を義務づける強行的な性質を有する立法のみを対象とする、とされている。

行政府に輸入割当制実施の権限を与える既存の立法がある場合、現に実施していない限り、後の実施はGATT違反となるのに対し、一定の要件具備の場合には行政府に輸入割当制を義務付ける現行の立法がある場合には、現に実施していなくても、後の実施はPPAにより正当化される、とするのが実務であるようである(Jackson, 66 Mich. L. Rev. 249, 294 (1967))。

(4) PPAは当初のGATT規定のみを対象とするのか、あるいは改正規定をも対象とするのか。---

1957年にGATT第2部が改正された際、いくつかの締約国は、改正規定は1947年10月30日に存在した法令に反しない限度で受け入れる旨の留保を行った(GATT, Status of Legal Instrument, pp. 2-8. 3)。1957年11月15日、締約国団は、それらの留保をPPA及びその他の加入議定書の下での法的状態を確認するものとして受け入れた。したがって、改正後の規定についても同様であるということになる(BISD, 6th Supp., p. 13) (ただし、既存の立法についての留保なく一次産品以外の産品の輸出についての補助金を廃止することを定める16条4項は、GATTの改正ではなく、別個の議定書により定められたものであるので、PPAの対象とはならない(BISD, 23rd Supp., p. 126))。

(5) GATT非整合性を増大しない改正であれば、改正後の法令も「現行の法令」といえるか。---

PPAの利益を享受できる。

この点については、ブラジル国内税(Brazilian Internal Taxes)が重要である。1949年6月30日に締約国団が採択した第1レポート(GATT/CP. 3/42; GATT, BISD, Vol. II, 181 (1952)))の事件は次のようなものである。すなわち ——

従来、国内産リキュールに3クルゼイドの課税をし、輸入リキュールに6クルゼイドの課税をしていたところ、法改正により、国内産リキュールには18クルゼイド、輸入リキュールには36クルゼイドの課税に改めた。輸入産品に対する課税が国内産品に対する課税の倍であるという比率は同じであるが、絶対額では、従来よりも、税額の差は広がってしまった。

ブラジルは、輸入産品に対する2倍の課税という比率は維持したままであり、この税額の比率は1945年法以来のものであるから、祖父条項により正当化されると主張。しかし、多数意見は、絶対額で3クルゼイドの差額を設けるという3条違反の差別的取扱いのみがPPAで認められているのすぎないとし、国内産品の税額が18クルゼイドになったのであれば、輸入産品に対する税額の限度は21クルゼイドであるとの結論をとったのである。

3. 本パネル裁定について：

(1) 本パネル裁定では、まず、PPAによって認められている法令の改正自体の可否をとり上げ、ブラジル国内税事件を先例として、GATT非整合性を拡大する方向の改正でなければ

これを認める旨判断している。この点について、合衆国側はE Cの主張をGATT整合的方向の改正をも否定する趣旨であると曲解した上で反論をしているが(para. 14)、E Cの主張はGATT非整合性を拡大する改正は許されないというものであり(para. 13)、この点はそもそも争点とはいえないはずである。

もっとも、ブラジル国内税事件では、GATT非整合性の程度を変えない改正は認められるということが明らかにされただけであるから、GATT非整合性をなくすまでには至らない中間段階へのGATT整合的改正が認められるか否かは新たな点であり、この点を明らかにすることは判断のプロセスとして必要である。

(2) 本件における第1の対立点は、1982年7月1日を失効日とした1976年の著作権法改正が、予告（1982年の時点でその廃止又は延長も有り得る）に過ぎないのか、確定的な法改正なのか、という点である。この点について、E C側は、合衆国側の主張にそのまま対応し、東京ラウンドでの経緯、合衆国下院司法委員会での発言などを持ち出して、確定的な法改正であると受け取っていた旨主張している。そして、パネル裁定でも、貿易相手国がどのように受け取っていたかを判断基準に採用してこの点を判断している。確かに、交渉に従事した関係者の感覚では、E Cは「製造条項」を法律の定める時期に失効させるとのアメリカ側の発言を信頼してその存続と引換に得られるべき譲許をアメリカに要求しなかったという経緯を重視したくなるのもわからないではない。しかし、このような曖昧な判断基準を持ち込む必要はないのではあるまいか。むしろ、GATT整合的改正が法律に一旦規定された以上、そのことを他の国がどのように受け取ったとは関わりなく、その後のその点の改正がGATT整合的か否かだけを問題にすれば足りると解される。特に、多角的貿易交渉での経緯を持ち出すことは、かえって、そのような交渉が行われていない時期に、一旦行ったGATT整合的改正を非整合な方向へ再度改正することを野放しにする結果を招来するおそれがあり、実務感覚による上記の理由付けには疑問を感じる。

(3) ところで、本件のような失効日の延長は明らかにGATT非整合的方向の改正であるので、問題は次の点、すなわち、1947年の時点におけるGATT非整合性を越えない限り、GATT非整合的方向での改正でも認められるのか否かということになる。もっとも、少なくともパネル報告書の要約による限り、この点について合衆国がはっきり主張しているわけではない。

この点は、初めての問題であり、PPAの趣旨に鑑み、「双方通行」的改正は認められず、

「一方通行」的改正のみと認めるという判断は妥当というべきである。

4. 今後の問題：

PPAによって存続を認められてきた法令の改廃による減少（特に、E C加盟国の場合には、E Cの共通通商政策によりすべて新規立法となっている）、「現行の法令」についての例外を認めないコードによる義務づけなどにより、PPAの重要性は少なくなりつつある。しかし、今後、ソ連、中国などの加盟が予想され、加盟時点の「現行の法令」の問題は続くものと予想される。

本パネル裁定で判断をしなかった点、すなわち、GATT整合的方向での法改正の過程で生ずるGATT13条違反は許容されるのか否かは(paras. 21-23)、私見によれば許容されないというべきであるが、残された問題である。

【参考文献】

- Roessler, The Provisional Application of the GATT: Note on the Report of the GATT Panel on the "Manufacturing Clause" in the U.S. Copyright Legislation, 19 J. of World Trade 289(1985)

（道垣内正人）