

# イギリスにおける公貸権制度導入までの経緯

生涯教育計画コース 石 田 香

The Process of Introducing the Public Lending Right System in the United Kingdom

Kaori ISHIDA

One of the significant features of the public lending right system in the United Kingdom is that it recognizes the public lending right as an individual author's right to receive remuneration for the free lending of their works by public libraries.

This feature was formed through the authors' public lending right campaign, where they fought not for the government patronage but for legal rights of authors. In particular, coinage of the word "public lending right" as an analog of existing rights and the campaign policy settled by the Society of Authors contributed to determine the course of the campaign.

## 目 次

### 1. はじめに

近年、出版不況や著作物の二次的利用に対する権利者意識の高まりなどを背景に、従来のような公共図書館のあり方に対する外部からの批判が強まっている。作家や出版者のなかには、公共図書館による同一著作の大量購入が著作権者の権利を侵害しているとして、図書館の貸出に係る補償金の制度(いわゆる公貸権制度)の創設を求める者もでてきた。そのような公貸権制度の導入をめぐる議論のなかで最も頻繁に引き合いに出されるのが、イギリスの制度である。

だが、イギリスの公貸権制度は、他国の制度と比較してどのような特徴を持っているのであろうか。今日では、ヨーロッパ諸国を中心に広く実施されている公貸権制度であるが、その起源は北欧諸国にある。イギリスは、およそ30年にわたる激しい論争の末、1979年の公貸権法(Public Lending Right Act)制定によって世界で10番目の公貸権制度実施国となったが、それにもやはり北欧諸国の影響が及んでいると考えられる<sup>1)</sup>。しかし、興味深いことに、イギリスの公貸権制度は、北欧諸国の公貸権制度の特徴ともいえる「文化活動に対する保護(patronage)」的な性格をほとんど受け継いでいない。この点について、かつてイギリスの公貸権登録官であった John Sumsion は、次のように述べている。“イギリスの公貸権制度の基礎となっている考え方は単純である。著者は、売れた本1冊ごとに出版

1. はじめに
2. 先行研究の概観と本稿の課題
3. イギリスにおける公貸権運動
  - A. 第Ⅰ期(1951-1959年): 個々の作家による問題提起
    1. John Brophy による問題提起
    2. 第Ⅰ期の特徴
  - B. 第Ⅱ期(1960-1964年): 作家協会の活動
    1. 権利としての「公貸権」概念の成立
    2. 図書館界の反応と APLA の働きかけ
    3. 第Ⅱ期の特徴
  - C. 第Ⅲ期(1965-1970年): 文化政策の転換と公貸権運動の転機
    1. Harold Wilson 内閣(1964 - 1970年)の文化政策
    2. 芸術評議会ワーキング・パーティ
    3. 第Ⅲ期の特徴
  - D. 第Ⅳ期(1971-1979年): 作家行動グループの活動
    1. Viscount Eccles のワーキング・パーティ
    2. 報告書に対する反応
    3. WAG の活動と法制化への動き
    4. 第Ⅳ期の特徴
4. おわりに

者から支払われる印税で生計を立てる。しかし、その本が借りられた場合、どんなに多くの読者がいようとも1冊分の印税しか支払われず、不公平である。この不公平を正すため、借り出された冊数に応じて公的な資金が著者に支払われる<sup>2)</sup>。つまり、イギリスにおける公貸権制度は、あくまでも自著の利用に対する著作者の「報酬請求権(remuneration right)」の制度であるといえる。

ここ数年、日本においても公貸権制度の導入を求める主張が盛り上がってきているが、作家の三田誠広など権利者側の要求の核にあるのは、やはりこの報酬請求権という概念である<sup>3)</sup>。また、世界的に見ても、1992年の「知的財産権分野における貸与権および著作権隣接権に関するEC理事会指令」<sup>4)</sup>の採択によって、著作者の権利としての公貸権という考え方が徐々に認められつつあるといえるだろう。そこで、本稿では、イギリスにおいて展開された公貸権制度の導入を求める運動(以下、「公貸権運動」と略す)を取り上げ、上述したような特徴を備えた公貸権制度が成立するまでの過程を検討していきたい。

## 2. 先行研究の概観と本稿の課題

イギリスの公貸権運動は、公貸権制度を扱った文献のなかで、最もよく取り上げられてきたテーマの一つである。その概要は、作家協会(Society of Authors)の代表として公貸権運動に参加し、その中心的な担い手となったVictor Bonham-Carter<sup>5)</sup>や、作家行動グループ(Writers' Action Group)を率いて最終的に公貸権制度の法制化を勝ち取ったBrigid Brophy<sup>6)</sup>などの手によって明らかにされてきた。また、日本においても、清水一嘉がイギリスの公貸権運動の歴史をまとめた論文を発表している<sup>7)</sup>。これらの文献を読むと、最終的に公貸権法が成立する1979年までの約30年間にわたって繰り広げられたイギリスの公貸権運動が、その主たる担い手によって、おおまかに次の4つの時期に区分されることが分かる。すなわち、①John Brophyなど、個々の作家による問題提起を中心とする1951年から1959年までの時期、②Sir Alan P. Herbert率いる作家協会の活動が中心となる1960年から1964年までの時期、③芸術評議会のワーキング・パーティなど、関係者同士の話し合いが持たれた1965年から1970年までの時期、そして④Brigid BrophyとMaureen Duffyを中心とした作家行動グループが活躍した1971年から1979年までの時期である。各期の公貸権運動は、それぞれ少しず

つ異なる制度を理想として掲げていた。

本稿では、以上の各期の公貸権運動を政府の文化政策の大きな流れや図書館界の動向と関連付けて検討しながら、イギリスの公貸権制度の特徴である「権利としての公貸権」思想とそれを制度面で支えている貸出冊数方式が成立した経緯を明らかにする。

## 3. イギリスにおける公貸権運動

### A. 第I期(1951-1959年): 個々の作家による問題提起

イギリスの公貸権運動は、1951年、イングランド南東部の都市ウォルサムストンのChief Librarianで著名な児童作家でもあったEric Leylandが、W.H. Smith's Trade Circular誌上で行った問題提起に端を発すると言われている。彼の主張の要点は、利用者に本を1冊貸し出すごとに、貸本屋は著者に対して半ペニー支払うべきであるというものであった。これに直ちに賛同したのが作家のJohn Brophyである。彼の主張は、Leylandの主張を公立図書館にまで拡張したものであった。

#### 1. John Brophyによる問題提起

1951年、John Brophyは、作家協会(Society of Authors)の機関誌であるThe Authorに「公開書簡—図書館を通じて著者の収入を増やす提案」と題する文章を発表し、①作家なしでは出版流通業界は成立しないにも関わらず、作家に対する援助が不十分であること、②作家が他の仕事をせずに生計を立てられるようになることは一般の利益につながることに、③今や多くの本は買われる代わりに借りられているのであるから、作家は図書館の利用者から補償を受ける権利があること、などを訴えた。そして、公共図書館の利用者は1冊本を借り出すごとに1ペニーの料金を支払うべきであると主張し、もし、この提案が賛同を得られるのであれば、作家協会は、直ちにこの問題に関する特別委員会を設けるなどして、2つの特定の課題—すなわち、運営に関する実践的な計画の策定、そして、その計画を実行に移す最良の手段の発見と、図書館との書面での合意もしくは必要ならば法令による計画の遂行—に取り組むべきだとした<sup>8)</sup>。

J. Brophyのこうした主張は、'Brophy Penny'と呼ばれ、作家協会の支持を獲得した。作家協会の運営委員会(Committee of Management)は、J. Brophyの他、Walter Allen, Arthur Calder-Marshallらをメンバーとする特別委員会を設置し、行動計画の策定を任せた。

ここで興味深いのは、当時メルルボンの図書館員であった R.C. Bengé が、この特別委員会に対して私的な覚え書を送り付け、一部のスカンディナヴィア諸国では、国が図書館に対して補助金を支払い、その一部が著者に渡っていると指摘したことである<sup>9)</sup>。これを受けて、特別委員会の Calder-Marshall は、まず適当な機関を設立することで図書館行政体に対する補助金を国庫から支出させ、その一部を著者への支払いに充てることを考えた。そして、何人かの有力な図書館員や教育省の事務次官 Sir John Maud などに接触し、彼らの意向を尋ねて回った。図書館協会の名誉会長であった Lionel McColvin などは、'Brophy Penny' に話が及んだだけで、怒りのあまり絶句したというが、Maud はむしろ作家協会に対して著述業の現状を明らかにした文書を用意するよう提案した<sup>10)</sup>。それを受けて、作家協会が1953年に刊行したのが、Walter Allen の手による『作家にとっての危機的時代 (Critical times for authors)』<sup>11)</sup> というパンフレットである。この『作家にとっての危機的時代』では、①書籍の価格が生産コスト(特に紙)の値上がりによって歩調を合わせて上昇していないため、特に1949年以降、書籍の売上げが落ち込んでからは、作家の収入が減少している、②大衆に人気のある本に関心が集中する一方で、多くの文学雑誌が休刊に追い込まれている、③書籍の価格ではなく、出版社の総利益によって印税の額が決まる海外市場への書籍の輸出が増えてきた結果、作家への報酬が少なくなっている、といった出版流通にまつわる問題点が明らかにされた。そして、副業を持つパートタイムの作家が増加してきている現状に対する懸念が表明され、真摯な著述活動には継続と専心が要求されるだけでなく、作家も1人の大人として生計をたて、老後のために備えられるようでなければならないという主張が展開された。

## 2. 第Ⅰ期の特徴

この時期の主張の特徴は、利用者から直接お金を取ることを考えていた点にある。彼らが公的な財源ではなく、読者から直接お金を取ることを考えた理由として、Brigid Brophy は“散文を国が援助するという伝統がイギリスには無かった”<sup>12)</sup> ことを挙げている。1950年には、韻文委員会(Poetry Panel)が設置され、韻文に対して少額の助成金が出されるようになったものの、散文に対する助成が開始されたのは1965年になってからのことである。以下で詳述するように、J. Brophy 以降、公貸権運動を推し進めた人々も、やはり利用者負担論を採用しているが、その背景にはこう

した事情があったものと思われる。

## B. 第Ⅱ期(1960-1964年)：作家協会の活動

J. Brophy らの問題提起に対する図書館界の反応は、冷ややかなものであった。1959年には、図書館サービスの再検討を行っていたロバーツ委員会(Roberts Committee)によって『イングランドおよびウェールズにおける公立図書館サービスの構造』<sup>13)</sup> という報告書が出されたが、作家側の期待とは裏腹に J. Brophy の提案にはまったく言及されていなかった。しかし、この報告書で初めて明らかにされた貸出数の多さ一年に約3億9,200万回—は、作家に衝撃を与え、これ以降、公貸権運動は次第に本格化していくことになる。

### 1. 権利としての「公貸権」概念の成立

John Brophy が退いた後、公貸権運動の中心となったのが作家協会の評議員であった Alan Herbert であった。彼は、もともと書籍を購入する余裕のない人々のための教育機関として始まった無料図書館が、今や収入に関わりなくすべての人に娯楽を提供していると述べ、図書館の発展の影で書籍の生産者が犠牲になっていると批判した<sup>14)</sup>。そしてこのような不正を正し、著者と出版者に対して適切な報酬を保障するためには、公貸権(Public Lending Right)という新しい概念の導入が必要であると主張した。ここで特に重要なのは、Herbert が演奏権(Public Performing Right)に相当する1つの権利として、公貸権という言葉を生み出したという点である。演奏権というのは、音楽著作物の著作家—作曲家や作詞家—のみが有する権利であり、それによって彼らは自分の作品が公衆の面前で演奏されるたびにその使用料を受け取ることができる。イギリスでも、演奏権協会(Performing Right Society)によってすでに実施されており、Herbert は書籍に関して似たような制度を構築することを目論んだのである。1960年、彼は著者・出版者貸与権協会(Authors' and Publishers' Lending Right Association: APLA)を立ち上げて会長に就任し、公貸権運動の先頭に立った。

Herbert は、具体的な運動方針として著作権法による公貸権制度の導入を掲げ、1960年7月21日、公貸権に関する最初の法案「Libraries(Public Lending Right) Bill」が議会に提出された。ところが、公貸権に関する規定を著作権法に盛り込む場合、国際的な著作権条約との関わりで問題が生じるおそれがあるうえ、現行の著作権法は1956年に改正されたばかりで、しばらくは改正されないことも予想されたため、著作権法の改正による法制化の試みは断念された<sup>15)</sup>。次に試みられ

たのが、1892年の公立図書館法の改正による公貸権制度の導入である。先の法案では、図書館行政体が資金を負担することを考えていたが、今回は延滞金などと同じような形で利用者から料金を徴収することを想定していた。しかし、この法案も、時間切れ審議未了のため廃案となった。

## 2. 図書館界の反応と APLA の働きかけ

では、こうした動きに対する図書館界の反応はどのようなものであったのだろうか。図書館協会は、1960年12月、「Libraries (Public Lending Right) Bill」に対する次のような意見を表明した。「図書館サービスは、著者と出版者の存在なしには成立し得ない。したがって、図書館協会は、著者と出版者が共に著述と出版に対する十分な報酬を受け取れるようにすべきだと考える。もし、現時点での報酬が十分でないならば、それを増やすための方策を講じるべきであろう。ただし、それはこのずさんな法案で提案されたようなものであってはならない」<sup>16)</sup>。公貸権法案に反対する理由として図書館協会が挙げているのは次の5つである。①著者と出版者が要求しているのは、商品を一旦販売したあとに、その商品の利用に対してさらなる料金を徴収することを可能にするというまったく新しい原理の承認である。②著者と出版者に適切な報酬を与えるのに不十分なほど、出版から得られる利益が少ないという具体的な数字が示されていない。③通常の価格メカニズムで守られている市場に政府が介入する必要はない。そもそも書籍の平均価格はこの6年間で1.5倍になっているのであるから、あと少し上げたところで市場に影響はない。④公貸権と演奏権との間に真の類似性はない。演奏権が多くで認められているのは、1枚の楽譜が何百万人もの聴衆を生み出すためである。一方、公貸権は、人口が少なく書籍の輸出が困難な小国で認められているに過ぎない。⑤図書館は、出版の最低部数を保障することによって、すでに書籍の出版を助けている。

APLA は、こうした批判を受けて、図書館界に対する働きかけを始めた。1961年3月には、市自治体連合 (Association of Municipal Corporations) や州会連合 (County Council Association)、都市議会連合 (Urban District Association) と会合を持ち、著者と出版者だけでなく図書館も利益を得られるような形で公貸権の枠組みを拡大することを提案している。つまり、今日の図書館行政体の多くは、1959年のロバーツ報告で勧告された図書購入費の最低基準—すなわち、5,000ポンドもしくは住民1人あたり2シリング—を満たしてい

ない。事実、569の図書館行政体のうち、この基準を満たしているのは137に過ぎない。そのうえ、図書館員も給与水準に不満を持っている。しかし、もし1回の貸出につき最大2ペンスを徴収すれば、年に約300万ポンドのお金が集まる計算になる。そのうちの半分を図書の購入費や図書館員の給与に充て、残りの半分を著者と出版者に対する支払いに充てれば、住民にとっても図書館員にとっても、そして著者と出版者にとっても望ましい結果になるというのだ。

しかし、このような提案が図書館界で受け入れられることはなかった。Herbert は様々な場で同様の提案を行い、大きな反響をよんだが、このテーマについて発言した図書館員はほとんど1人もいなかったという<sup>17)</sup>。1962年に APLA の代表者と図書館協会の代表者の初顔合わせが行われたときにも、図書館協会側はこのことについて議論することすら拒否した。にもかかわらず、Herbert は、「無料」図書館という考え方はすでに時代遅れであると述べ、利用者という大きな収入源の利用を考えるべきであるという主張を推し進めた。

ちょうどその頃、図書館に関連した大きな動きとして「公立図書館・博物館法」の準備がなされていたが、この法案の主要なポイントの1つに「罰金や図書の予約・講演などに対する料金の徴収を正式に認めること」があり、APLA は、これに公貸権に関する規定を付け加えることを考え、法案修正のため、陳情活動や議員に対する説得工作を開始した<sup>18)</sup>。なお、料金の徴収を「正式に」認めるとあるように、もともとイギリスの公立図書館では、予約や相互貸借、延滞の場合に料金を取ることが一般に行われていた。公貸権運動の推進者たちに利用者負担の公貸権制度を構想させたもう1つの理由は、そこにあったと考えられる。しかし、APLA の取り組みは全て失敗に終わり、公貸権に関しては何の言及もされないまま、7月31日に「公立図書館・博物館法」が制定された。その後、5年にわたり APLA の会長として公貸権運動を率いてきた Herbert は、会長の座を譲り、運動から手を引くことになった。

## 3. 第Ⅱ期の特徴

この時期は、Alan Herbert と彼が設立した APLA が中心となって公貸権運動を押し進めた時期である。J. Brophy と同様、彼らもやはり利用者負担論を採用していた。この時期の公貸権運動の特徴は、著作権法や公立図書館法といった既存の法律の改正によって公貸権制度を確立しようとしている点である。いずれの試みも失敗に終わってはいるが、「図書館による自著の貸出に対して作家は支払いを受けるべきである」とい

う主張が既存の権利である公演権と関連付けられ、著作者の権利としての公貸権という概念が明確に意識されたことは、その後の公貸権運動の性格を決定付けたといえるだろう。

### C. 第Ⅲ期(1965-1970年)：文化政策の転換と公貸権運動の転機

1964年末に行われた総選挙の結果、政権は保守党から労働党へと移ったが、このことはイギリスの公貸権運動にとって大きな転機となった。というのも、この時期を境に、イギリス政府は積極的な芸術支援政策を展開し始めるからである。ちょうどこの頃、教育人口の増加や余暇時間の増大によって人々の芸術に対する要求が高まっており、政府による芸術支援という考え方を受け入れる土壌もできていた。ここでは、Harold Wilson 労働党内閣の文化政策が公貸権運動に及ぼした影響について、まず検討する。

#### 1. Harold Wilson 内閣(1964-70年)の文化政策

新政権は、成立して間もない1965年2月に、白書『芸術に対する政策：その第1歩』を刊行し、芸術政策に対する積極的な姿勢をはっきりと示した。この白書は、“芸術に対するより強力な支援を約束し、芸術関連の施策における主要な要素の1つが現役の芸術家の奨励であるということを宣言”<sup>19)</sup>したという点で、イギリスの文化政策史上、非常に大きな意味を持つものであった。実際、経済状況の低迷にも関わらず、芸術評議会の助成金の額は、1965年以降、急激に伸びている<sup>20)</sup>。また、新政権は教育科学省の組織改革を実施し、教育科学省のなかに芸術担当閣外大臣(Minister for the Arts)のポストを新設した。このとき初代大臣に就任した Jennie Lee は、これ以降、公貸権に関する議論に積極的に関わっていくことになる。

このような新政権の文化政策に対する積極的な姿勢は、公貸権運動の方針にも影響を与えた。なかでも重要なのは、利用者負担論から国庫負担論への転換である。1965年3月に開催された非公式の会合で、初代の芸術担当大臣 Lee が利用者負担による公貸権制度の実現可能性をきっぱりと否定した。作家協会の代表として出席した Bonham-Carter は、このときの話し合いについて、次のように述べている。“Lee は、どの内閣が政権の座に就いたとしても、利用者に課金することを考えている限り〔公貸権制度の導入は〕不可能であることを、疑問の余地なく明確にした。つまり、公立図書館制度は、例外はあるにせよ‘無料’であり続けなければならないというのだ。同時に、彼女は、公貸

権の本質的な正当性に対する自らの信念を確認し、次に挙げる2つの要件—すなわち、‘無料’の貸出と図書館における著作権のある図書の利用に対する補償—をともに満たすような提案であれば、どのようなものであれ歓迎すると述べた”<sup>21)</sup>。Lee は、もともとスカンディナヴィア諸国の公貸権制度に関心を持っており、このときも公立図書館の無料原則を維持しつつ作家に対する補償を行っているそれらの国のことが念頭にあったのかもしれない。いずれにせよ、この会合の場で利用者負担論が明確に否定されたことによって、公貸権運動は方針転換を余儀なくされたといえる。実際、この頃から、利用者負担による公貸権制度の実現という主張は次第に鳴りをひそめ、代わりに公的な資金による公貸権制度が構想されるようになっていく。

#### 2. 芸術評議会ワーキング・パーティ

新政権の樹立とともに、公貸権問題に強い関心を持っていた Arnold Goodman が芸術評議会の議長に就任し、公貸権に関するワーキング・パーティの設置が実現した。このワーキング・パーティは、Cecil Day-Lewis を委員長に、作家および出版者の代表計10名から構成されていた。図書館協会に対しても2名の代表を出すよう要請があったが、協会側が出した参加の条件をめぐって紛糾し、図書館関係者の参加は実現しなかった。

このワーキング・パーティでは、デンマークとスウェーデンの公貸権制度の実情を踏まえたうえで、イギリスの現状に相応しい公貸権制度のあり方が模索された。最終的に提出された報告書『芸術評議会と公貸権』では、所蔵冊数に基づいて補償金を配分するデンマーク方式を基礎とし、資金は政府の基金によってまかなうという構想が打ち出されている<sup>22)</sup>。ここで注目すべきことは、Lee との話し合いを踏まえて利用者負担方式が断念され、代わりに国庫支出という方針が打ち出されたという事実と、補償金の配分方法としてデンマーク方式が取り上げられたという点である。それまで、権利者側は、「権利としての公貸権」を考えるうえで、貸出回数に基づいて補償金を配分するスウェーデン方式を公正な方法とみなしてきた。しかし、スウェーデン方式をイギリスの巨大な図書館システムにそのまま当てはめた場合、統計上の問題が生じる可能性があったため、この報告書ではスウェーデン方式の採用が一旦断念され、代わりにデンマーク方式が提案された。ところが、1969年から70年にかけて4つの都市において行われた芸術評議会案の試行では、デンマーク方式に基づいた制度であっても、実際にはあまりに煩雑すぎて現実的でないことが明らかになった。これは、イギリ

スの図書館が大規模であるためと、機械化がほとんど進んでいなかったためである。ここに到って、芸術評議会案の実現は断念されることになった。

### 3. 第Ⅲ期の特徴

この時期の目立った特徴は、①利用者負担論が否定され、代わりに国庫負担という考え方が出てきたこと、②北欧諸国における先駆的な事例の検討が進み、より具体的な議論が交わされるようになったこと、の2点であろう。こうした観点からすれば、この時期の公貸権運動は制度の実現に向けて一歩前進したといえる。問題は、権利者側が要求する公貸権制度と政府関係者や図書館関係者が考える公貸権制度の間に、依然として大きな隔たりがあったということだ。作家協会の中心として公貸権運動を率いた Bonham-Carter は、「権利(Rights)」と「文化活動に対する保護(Patronage)」をはっきりと区別し、公貸権を「権利」として位置付けた。しかし、このような考え方は政府関係者や図書館関係者の間ではうまく受け入れられなかった。そのことを象徴的に示すのが以下の出来事である。

1969年7月、Lee は教育科学省において円卓会議を招集し、当事者同士の話し合いの機会を設けた。その時の議論の様子について、作家協会代表として出席した Bonham-Carter は次のように述べている。“結局、議論は、著作権の下での権利としての公貸権を考えることから、‘価値ある作品’の著者に対する報酬へとずれこんでしまった。これは致命的であった。—(中略)—しかし、このアイデアは Jennie Lee を惹きつけ、そのとき私は彼女が慈善活動ではなく権利としての公貸権という真の道理をまったく理解していなかったことを悟った(強調は原文)”<sup>23)</sup>。Lee だけでなく、図書館協会もそうした作家たちの主張を認めていなかったことは、図書館協会と市自治体連合が1968年に相次いで発表した公貸権に関する声明文<sup>24), 25)</sup>からも明らかである。才能ある若者や学術書の著者にのみ援助を行うという考え方は、権利としての公貸権という主張からは程遠いものであった。

### D. 第Ⅳ期(1971-79年): 作家行動グループの活動

1970年6月、保守党が再び政権を取り戻し、新しい芸術担当大臣には Viscount Eccles が任命された。彼は、翌年3月に公貸権に関する新たなワーキング・パーティを立ち上げ、芸術評議会のワーキング・パーティはこの時点で解散した。Eccles のワーキング・パーティは、公貸権制度の実施方式として新たな方法を提案したが、このことは公貸権運動を推進してきた著作者た

ちの間に意見の対立を生む結果となった。

#### 1. Eccles のワーキング・パーティ

1971年3月、Eccles によって、教育科学省・通商産業省・州会連合・市自治体連合・作家協会・図書館協会・出版社協会・書籍販売協会・芸術評議会・英国著作権会議の代表者たち計23名からなるワーキング・パーティが設置された。その目的は、報告書の冒頭に示されているように、1956年の著作権法を修正することにより、著作権によって制限される行為の1つに公衆への非営利貸与を付け加える方法を検討することであった。ワーキング・パーティは、およそ1ヶ月に1度の割合で会合を持ち、1972年5月に最終的な報告書を刊行した<sup>26)</sup>。

この報告書によれば、著作権法を改正する際にもっとも簡単な方法は、もともと著作権法で制限されている行為—例えば、作品を無断で出版したり、上演したりする行為—の1つに「公衆への非営利貸与(lending to the public)」を付け加えることである。その場合、図書だけではなく音楽やその他の著作物の非営利貸与も制限されることになるが、図書とその他の著作物とを区別すべき特別な理由は存在しないというのがワーキング・パーティの見解であった。また、この報告書では、「報酬請求権」としての公貸権制度を実現する際に実施可能と考えられる次の2つの方法、すなわちライブラリー価格方式(Surcharge System)と一括認可方式(Blanket Licensing System)が示された。同報告書は、権限の制約上、具体的な勧告は行っていないが、ここで行われた提案は大きな反響を巻き起こした。

#### 2. 報告書に対する反応

図書館協会は、報告書の刊行と同時に声明を出し、さらに「公貸権に関するワーキング・パーティの報告書に対する図書館協会の見解」を発表した<sup>27)</sup>。その内容は、著作者に対して十分な報酬を与えるのは当然としながらも、公貸権制度の導入にはあくまで反対するという従来の路線を踏襲するものである。公貸権制度に反対する主な理由として、図書館協会は、①報告書で言及されている図書館は、国内で販売されているハードカバー本の約半分を購入している重要な市場であること、②多くのハードカバー本はそもそも図書館という市場を念頭において価格を設定しており、そのうえさらに賦課金を科されることは図書館にとって二重の支払いになること、③出版者は自由に価格を設定することができるのであるから、立法の必要はなく単に価格を上げればよいこと、④公貸権制度が図書館への賦課という形で実施された場合、資料費によって公衆の

需要が少ない図書が犠牲になることは避けられず、無名の新人作家が打撃を受けること、の4点を挙げている。しかし、ここで興味深いのは、図書館協会が「もし以上のような反対にも関わらず政府が公貸権制度の導入を進める場合には、次の点を考慮してほしい」として、実施を前提としているかのような議論をしていることである。このとき、公貸権制度の実施法式として図書館協会が選んだのは一括認可方式であった。ただし、その場合でも、図書館が作業の過程から除かれることと中央政府による支払いが行われることを要求している。

とはいえ、前回の芸術評議会のワーキング・パーティに代表を送らなかった図書館協会が今回のワーキング・グループには代表を出したこと、そして声明文のなかで実施を前提とした議論まで行っていることは、“図書館協会がもはや趨勢として公貸権の実施は避けられないと見て、図書館界が受ける打撃を最小限に留める方針に転換したかのような印象を与えかねない”<sup>28)</sup>行動であった。そこで、図書館協会は、1974年11月に改めて以下のような決議を採択している。“評議会は、適正な財政的報酬を求める著作者の要求に対する継続的な支持を表明する。とりわけ、創作力に富む重要な作品や学術的に意義深い作品の著作者は、十分な報酬を受けるべきであると考え。同時に、評議会は、公貸権制度に対する継続的な反対を表明する。したがって、適切と考えられる行動をとり、反対の理由を説明する声明を発表することを含めて公貸権に関する反対の立場を周知徹底する権限を代表者に付与する”<sup>29)</sup>。

一方、作家協会と出版社協会は報告書の刊行を歓迎し、提案された2つの方式のうち一括認可方式を支持する旨の共同声明を出した。一括認可方式はすでに演奏権で実施済みであるうえ、図書館員の負担も少なくすむと考えられたためである。しかし、作家協会のなかには、このような共同声明の内容に不満を感じた者たちもいた。彼らが望んでいたのは、①図書館における利用に基づいて支払い額が決定される、②一度きりではなく、利用のある限りにおいて継続的に支払いが行われる、③新しく購入される図書だけではなく、すでに図書館で所蔵されている図書に対しても支払いが行われる、という3つ条件を同時に満たす制度の構築であり、そのためには貸出冊数方式の採用が不可欠であった。彼らは、先の共同声明を撤回するよう作家協会に求め、それが拒否されると作家行動グループ(Writers Action Group: WAG)を設立して1972年から活動を開始した。

### 3. WAGの活動と法制化への動き

当初、WAGはBrigid BrophyとMaureen Duffyを中心とする5名の職業作家で成り立っていた。WAGの主張の要点は、①政府の中央基金から②著者のみに対して③貸出冊数に応じた④年に一度の支払いが為されるべきであるというもので、これは公貸権制度の実施要綱が最終的に制定される1982年までの10年間、一貫して変わらなかった。

まず、「財源の国庫負担」というWAGの第1の要求は、もし地方自治体や個々の図書館に負担を課せば、資料費の削減とそれに伴う図書の購入冊数の減少という結果を招き、必然的に作家の利益も損なわれるだろうという見方に基づいたものであった。WAGは、『Ex Libris: The Working Writers' Report on PLR』というパンフレットのなかで図書館に賦課を科すような公貸権制度を一切否定し、様々なメディアを通じて国庫負担という主張を周知徹底していくように努めるという行動に出た<sup>30)</sup>。

また、WAGは「著者だけを対象とする支払い」という第2の要求を実現するために、著者のためだけの著作権集中処理機構Authors' Licensing Collecting Society(ALCS)を設立した。WAGがALCSを設立した主な目的の1つは、作家協会と出版者が共同で新しい権利処理機構を設立するのを妨げることであった。当時、作家協会は著者と共に出版者を支払いの対象とする新たな公貸権法案を作成中で、その法案の一部にそうした共同設置機関の構想が盛り込まれていたのである。また、ALCS設立のもう1つの目的は、イギリスの著者のためにドイツの公貸権制度の分け前を確保することであった。ドイツでは、1973年から公貸権制度を実施していたが、制度の法的根拠が著作権法であったため、国際的な著作権条約の内国民待遇条項にしたがって他国の著者にも支払いを行うことが期待されていた。このALCSは現在でも活動を続けており、イギリスの公貸権運動の重要な副産物の1つといえるだろう。

さらに、「貸出冊数方式の導入」という第3の要求に関しても、WAGは図書館の機械化の進展によって、かつて否定された貸出冊数方式が可能になったことを確かめるため、その方面に詳しい業者に接触したり、議員に会ってその方式の利点を説明したりと、様々な活動を行った。1974年の1月には、WAGのメンバー約140名が下院でロビー活動を展開し、コンピュータによる公貸権システムの実現可能性を主張した。そしてISBNを読み取る「Telepen」のデモンストレーション



を行った。その一方で、WAGは、著者間の意見統一を図るため、様々な団体と接触した。こうした活動によって、1973年までには、ペンクラブのイギリス支部や作家組合(Writers' Guild)等を含むその他の団体が、次第にWAGモデルを支持するようになった。そして、1974年2月1日には、当初WAGの活動に対して戸惑いと怒りを覚えていた作家協会も、貸出冊数方式に基づく公貸権制度を支持することになった。この時点で作家側の対立は解消され、残された課題は法制化だけとなった。

当時、芸術担当大臣を務めていたHugh Jenkinsは、公貸権の導入に比較的前向きであり、国庫から財政を支出することも認めた。1974年5月、彼は公貸権制度の実施方式の検討を目的とした技術調査グループ(Technical Investigation Group: TIG)を立ち上げ、TIGは改めて貸出冊数方式の実施が可能であることを証明した。にもかかわらず、公貸権の立法化が様々な理由から見送られたため、1975年4月23日にはWAGや作家協会、Writers' Guildのメンバー約150名による盛大なデモが行われた。と同時に、WAGの主張を盛り込んで作成された公貸権法案も数回にわたって提出された。最終的に議会を通過したのは1978年11月に政府の手によって提出された法案で、翌年には公貸権法(Public Lending Right Act)が成立した。その後、1982年に制度の詳細を定めた要綱が制定され、84年には第1回の支払いが行われている。

#### 4. 第IV期の特徴

この時期は、WAGが中心となって活動を行った時期である。彼らが一貫して要求し続けたのは、①財源の国庫負担、②貸出冊数方式の導入、③著者のみに対する年に1度の支払いであり、最終的に成立した制度は、ほぼこのWAGの方針に拠っている。特に、最終的に貸出冊数方式が実現したことについては、あくまでも「図書館における図書の貸出に対する報酬請求権」としての公貸権制度の導入にこだわり、利用をより正確に反映しうる方策を求めて活動を行ったWAGの活躍に拠るところが大きいといえるだろう。

#### 4. おわりに

以上、本稿では、イギリスで約30年間にわたって展開された公貸権運動について検討してきた。このように見ていくと、自著の利用に対する著作者の報酬請求権としての性格が強いイギリスの公貸権制度は、芸術に対する助成金という形ではなく、あくまでも法に基

づいた権利としての公貸権を求めて戦うことを著作者たちが選択し続けた結果、形作られたものであることが分かる。特に、Herbertが既存の権利になぞらえて「公貸権(Public Lending Right)」という言葉を生み出したこと、そしてBonham-Carter率いる作家協会が「文化活動に対する保護(patronage)」ではなく「権利」としての公貸権の確立を目指して活動を続けたことは、イギリスの公貸権制度の性格を決定付けるのに大きな役割を果たしたといえる。

では、なぜ彼らは権利としての公貸権を確立することにこだわったのであろうか。イギリスは人口が多く書籍市場が国内外に広がっているために、北欧諸国に見られるような著作者に対する手厚い保護が不必要だとされたことも理由の1つであろう。しかし、さらに重要なのは、イギリス政府の文化支援に対する基本的な姿勢であるように思われる。かつて、イギリスには、政府による公的介入への警戒感のため、文化政策は放任(laissez-faire)が望ましいとするコンセンサスが根強くあり、芸術への支援は上流もしくは中流階級に属する一部の人々の個人的な営みと見なされてきた。福祉主義的な国家への流れのなかで次第に中央政府の役割が拡大していき、それにつれて芸術文化に対する政府の支援の必要性が主張されるようになってきたが、そうした考え方は、今日に至るまで基本的に変わっていない。1964年末の総選挙で成立した労働党政権は、政府による芸術支援の必要性を認めたが、それでも個々の作家はほとんど恩恵を被ることがなかった<sup>31)</sup>。これまで見てきた公貸権運動はもちろんのこと、作家協会が“文化活動に対する保護よりも、適正な支払いや公正な税制、そして権利の保障に価値を置いて”<sup>32)</sup>活動してきたのも、そのためではないかと考えられる。

今後は、公貸権制度の導入に関わってきた個々の作家や政治家等の思想についてもう少し踏み込んで検討し、それらが公貸権制度のあり方にどのような影響を及ぼしたのかについて明らかにすることを課題とした。

(指導教官 根本彰教授)

謝辞

本稿は、日本図書館文化史研究会2003年度研究集会(2003年9月21日、青山学院大学)における口頭発表「イギリスにおける公貸権制度導入までの経緯」を紀要原稿の形にまとめたものです。執筆にあたっては、指導教官の根本彰教授にご指導いただきました。心より御礼申し上げます。



## 注・引用文献

- 1) Harrison, Kenneth Cecil International Librarianship Scarecrow Press, 1989, p.93
- 2) Sumsion, John "PLR-not yet a world movement." *Logos*, Vol.1, issue 3, 1990
- 3) 三田誠広『図書館への私の提言』勁草書房, 2003
- 4) Council Directive 92/100/EEC of 19 November 1992 on rental right and lending right and on certain rights related to copyright in the field of intellectual property, O.J. No L 346, 27.11.92, p.61-66
- 5) Bonham-Carter, Victor The Fight for Public Lending Right 1951-1979 Exmoor Press, 1988
- 6) Brophy, Brigid A Guide to Public Lending Right Gower Publishing Company Limited, 1983
- 7) 清水一嘉『作家の権利—公共貸出権』『作家への道—イギリスの小説出版』日本エディタースクール出版部, 1980
- 8) Murison, W.J. The Public Library: its origins, purpose and significance, 3<sup>rd</sup> ed. London, Clive Bingley Limited, 1988, p.219-224
- 9) Bonham-Carter, Victor *op. cit.* p.7
- 10) *Ibid.* p.8
- 11) 入手できなかったため, Bonham-Carter, Victor *Ibid.* p.9-11を参考にした。
- 12) Brophy, Brigid *op. cit.* p.105
- 13) Ministry of Education, The Structure of the Public Library Service in England and Wales, HMSO, London, 1959
- 14) Herbert, Alan Public Lending Right: A Preliminary Memorandum Humbly Submitted to the Society of Authors, 1960
- 15) Thompson, Godfrey "The Public Lending Right Campaign: Worthy of a Better Cause," *Contemporary Review*, Vol.223, No.1295, 1973, p.324
- 16) Library Association, "The Association Point of View," *Library Association Record*, Vol.62, No.12, 1960, Liaison, p.93-94
- 17) Bonham-Carter, Victor *op. cit.*, p.24
- 18) *Ibid.* p.29
- 19) Harris, John S. Government Patronage of Arts in Great Britain, Chicago, The University of Chicago Press, 1970, p.262
- 20) Green, Michael & Wilding, Michael Cultural Policy in Great Britain, UNESCO, 1970, p.13
- 21) Bonham-Carter, Victor *op. cit.* p.31
- 22) Findlater, Richard Public Lending Right: a matter of justice, Deutsch, 1971, p.109-111
- 23) Bonham-Carter, Victor *op. cit.* p.41
- 24) "Statement on proposals for a Public Lending Right" *Library Association Record*, Vol.70, No.12, 1968
- 25) "Public Lending Right—Statement by Association of Municipal Corporations—" *Library Association Record*, Vol.71, No.4, 1969, p.113-114
- 26) Public Lending Right-report of the Working Party, HMSO, 1972
- 27) 坂本博「イギリスの図書館界と PLR—1972年のワーキング・パー

ティの報告書に対する反応を中心に—」『現代の図書館』Vol.13, No.2, 1975

28) *Ibid.* p.67

29) Library Association Public Lending Right, London, 1974, p.8

30) Brophy, Brigid *op. cit.* p.107

31) 後藤和子編『文化政策学—法・経済・マネジメント』有斐閣, 2001, p.119

32) Green & Wilding, *op. cit.* p.26