

平成 27 年度文化庁委託事業

著作権政策の立案における社会・経済学的  
アプローチ等に関する調査研究  
報告書

平成 28 年 3 月

青山社中株式会社



# 著作権政策の立案における社会・経済学的アプローチ等に関する調査研究

## 報告書

目次	i
はじめに	1
1 本調査研究の目的	1
2 本調査研究の方法	3
(1) 調査方法	3
(2) 調査体制	4
第1章 諸外国の著作権政策の立案過程や関連する研究成果に関する調査	5
1 諸外国の政策文書の調査	5
(1) 社会・経済学的アプローチの必要性に関する文献	5
(2) エビデンスに基づく政策立案の実際	12
2 国内外の研究成果の調査	17
(1) 理論研究	17
(2) 統計分析	23
(3) 社会調査	26
(4) 実証実験	28
第2章 我が国の政策立案における社会・経済学的なアプローチの有効性の分析	31
1 我が国の著作権政策立案における社会・経済学的なアプローチの有効性、限界、課題	31
(1) 政策文書からの示唆	31
(2) 理論研究からの示唆	32
(3) 統計分析からの示唆	33
(4) 社会調査からの示唆	34
(5) 実証実験からの示唆	35
2 我が国における活用方針	36

(1) 政策の方向性を検討する段階	36
(2) 具体的な選択肢を検討する段階	37
3 分析・研究手法のモデルについての試行的検討	
—「権利制限規定の柔軟性の及ぼす影響をテーマとして—	38
(1) 利害関係者の特定	38
(2) 政策の選択肢の提示	39
(3) 制度導入時の影響評価	39
(4) 望ましい選択肢の決定	42
第3章 関連データの収集の在り方	43
(1) 権利者に関するデータ	43
(2) 利用者に関するデータ	45
(3) 媒介者に関するデータ	46
(4) 社会的影響に関するデータ	48
参考文献	50

## はじめに

### 1. 本調査研究の目的

これまで、我が国における著作権政策の立案過程では、特定の利害関係者（文化庁、著作権法学者、権利者団体、利用者団体、メーカー団体等）による議論と利害調整が大きな比重を占めてきた。こうした利益集団による政治過程への関与は、現代の民主主義国家では普遍的に見られる現象であり、民主主義の一翼を担う重要な役割を果たすものとして、今後ともその意義が変わるものではない。

しかしながら、多くの場合、権利者は著作権政策のあり方について直接の利害関係を有するため、政策決定過程に積極的に関与するのに対し、権利保護によるマイナスの影響は多数の者に拡散して及ぶため、それらの者が個々に受ける影響は、政策決定過程にあえて意見を提出するの必要を感じさせるほど深刻でないことも多い<sup>1</sup>。したがって、著作権政策の決定過程においては、組織された権利者側の意見が反映されやすいという構造的な問題が存在している。これは、政治学者トルーマン（D. B. Truman）が「少数派の過剰代表」と呼んだ状況である。

一方で、デジタル・ネットワーク技術の進展によって著作権政策が社会全体に大きな影響を与えるようになった現在では、著作権政策の立案に際して、国民生活や経済に与えるインパクトの評価を無視することはできなくなっている。著作権法第1条に掲げられた「文化の発展」という観点のみならず、我が国の社会経済の発展というより幅広い観点からも、著作権政策のあり方を常に検証する必要に迫られているのである。

こうした評価に当たっては、これまで我が国で主に用いられてきた著作権制度に関する法理論的な分析に加えて、社会学的・経済学的なアプローチを用いた「エビデンス（証拠・根拠）に基づく政策分析（evidence-based policy analysis）」が、重要な判断材料になるものと考えられる。民主主義という意思決定の枠組みを前提として、そこでの議論に資する有益な情報を提供するのが、科学的分析の役割である。また、エビデンスに基づく政策分析は、このように政策判断に資するという役割に加えて、その政策判断について利害関係者や一般の国民に対する説明責任を果たす際にも重要な役割を果たすものである。

既に諸外国においては、著作権政策の立案過程で社会・経済学的なアプローチを用いた分析を行っている例があるほか、国内外において関連する研究成果が蓄積されて

---

<sup>1</sup> 鈴木（2008）p.4

いる。したがって、それらの実例を調査し、我が国の著作権政策の立案に活用できる社会・経済学的モデルを構築することが喫緊の課題となっている。

こうした状況を踏まえ、本調査研究は、①国内外の政策形成過程や研究成果等の整理・分析等を通じ、著作権政策の立案過程における社会・経済学的アプローチについて、その有効性と限界を考察するとともに、②我が国の政策立案過程で活用できるモデルを試行的に検討し、③データ収集の可能性等の関連する課題について明らかにすることを目的とする。

なお、本調査研究で取り扱う範囲は、主に時間的な制約から、権利制限のあり方に関する分析に焦点を絞ることとする。

## 2. 本調査研究の方法

### (1) 調査方法

#### 第1章 諸外国の著作権政策の立案過程や関連する研究成果に関する調査

諸外国の著作権政策の立案過程における政策文書（提言書、報告書、評価書等）及び国内外の著作権政策に関する研究成果（論文、ワーキングペーパー等）のうち、社会・経済学的なアプローチの必要性を指摘したものや、実際に社会・経済学的なアプローチを用いて政策分析を行っているものを収集し、その内容を分析する。

政策文書については、米国、英国、オーストラリア、ドイツ、韓国の5カ国において、国家レベルの公的機関が作成した文書（公的機関の委託調査等を含む）を対象とする。研究成果については、対象国を限定することはしないが、原則として日本語と英語の文献を対象とする。政策文書と研究成果のいずれも、前述のとおり、権利制限のあり方に関するものを主な対象とする。

なお、ここでいう社会・経済学的なアプローチとしては、例えば、経済モデルを用いたもの、統計データ（経済指標など）の分析を用いたもの、社会調査（アンケート調査、インタビュー調査など）を用いたもの、実証実験を用いたものなどが挙げられる。

#### 第2章 我が国の政策立案における社会・経済学的なアプローチの有効性の分析

第1章の調査結果に基づいて、我が国の著作権政策立案における社会・経済学的なアプローチの有効性や限界、課題等について分析を行う。その中で、我が国の著作権政策立案に社会・経済学的なアプローチを応用する場合の、分析・研究手法のモデルについて試行的な検討を行う。

分析・研究の対象としては様々なテーマが考えられるが、本調査研究で取り上げるのは、「権利制限規定の柔軟性の及ぼす影響」である。すなわち、「同じ目的・適用範囲の権利制限規定であっても、具体的な要件を明文化した場合と、抽象的な要件のみを書いた場合とを比較した場合、利害関係者や社会全体に与える影響がどのように変わるのか」というテーマである。

本調査研究では、今後の幅広い政策立案に資するよう、権利制限の目的（例えば、教育や検索エンジンなど）は特定せず、様々な場合に想定される分析・研究手法を幅広く挙げることにする。

### 第3章 関連データの収集の在り方

第2章で検討したモデルに必要と考えられるデータ群についてリスト化を行うとともに、その収集の収集方法や収集の難易度・コストについて検討する。

#### (2) 調査体制

##### ① 執筆チーム

本調査研究の実施および報告書の執筆は、以下のメンバーにより行った。なお、本報告書の内容に関する最終的な責任は、執筆責任者に属する。

##### 【執筆責任者】

遠藤 洋路 青山社中株式会社代表取締役

##### 【執筆協力者】

桑島 浩彰 青山社中株式会社取締役

駒形 俊太郎 一般社団法人日本と世界をつなぐ会事務局長

##### 【客員研究員】

池村 聡 弁護士

##### ② 協力研究者

本調査研究の実施にあたっては、調査方法の検討、国内外の文献調査、分析・研究手法のモデル検討の各段階において、以下のとおり、各分野に専門性を有する協力研究者のご協力をいただいた。

##### 【協力研究者】 (五十音順)

今村 哲也 明治大学情報コミュニケーション学部准教授

上野 達弘 早稲田大学大学院法務研究科教授

太田 勝造 東京大学大学院法学政治学研究科教授

河島 伸子 同志社大学経済学研究科教授

絹川 真哉 駒澤大学グローバル・メディア・スタディーズ学部准教授

張 睿暎 獨協大学法学部准教授

前田 健 神戸大学大学院法学研究科准教授

森 大輔 熊本大学法学部准教授

## 第1章 諸外国の著作権政策の立案過程や関連する研究成果に関する調査

### 1. 諸外国の政策文書の調査

#### (1) 社会・経済学的アプローチの必要性に関する文献

社会・経済学的なアプローチに基づく政策立案については、著作権政策に限らず、様々な政策分野でその必要性が指摘されている。特に、カナダの Guyatt が 1991 年に初めて「エビデンスに基づく医療 (evidence-based medicine)」という言葉を用いて以来<sup>2</sup>、「エビデンスに基づく政策 (evidence-based policy)」という考え方は、社会福祉、教育、刑事司法など、各種の政策分野に普及している<sup>3</sup>。

ここでいうエビデンスとは、「証拠」や「科学的根拠」を意味するものであるが、政策立案は、エビデンスのみではなく、実現可能性やコスト、公平性や文化的適切性など、様々な要素を考慮して行われる。そのため、エビデンスは政策立案に当たっての考慮要素の一つであるという認識から、近年では「evidence-informed」などの用語も使われるようになってきている<sup>4</sup>。これは、エビデンスが政策立案に有益な情報を提供するという趣旨であり、「エビデンスを活用した」政策立案といってもよいだろう。

このように政策立案における「エビデンス」の役割を重要視する一連の流れの中で、著作権政策の分野においても、各国の政策文書においてエビデンスを活用した著作権政策の必要性が主張されている。以下では、今回調査を行った、米国、英国、オーストラリア、ドイツ、韓国の状況について、最近の政策文書を中心に概観する。

#### ① 米国

全米研究評議会<sup>5</sup>は、2013年に「デジタル時代の著作権：政策のためのエビデンスを構築する (Copyright in the Digital Era: Building Evidence for Policy)」<sup>6</sup>と題したレポートを発表し、エビデンスを活用した著作権政策の必要性を訴えている。

---

<sup>2</sup> Guyatt (1991)

<sup>3</sup> 惣脇 (2010) pp.155, 165

<sup>4</sup> 前掲 p.155

<sup>5</sup> National Research Council: NRC。学術機関であり、政府や議会の傘下にあるわけではないが、公的な立場から政策提言を行う組織であるため、ここでは公的機関に含んでいる。

<sup>6</sup> NRC (2013)

このレポートでは、政策立案に活用できるエビデンスを得るための、実証研究の手法や研究課題を例示している。研究手法としては、例えば、歴史的な事例調査、国際比較、分野別比較、計量データ分析（記述的・因果的）、実験、調査を挙げている<sup>7</sup>。また、デジタル化時代であることを踏まえて研究すべき課題としては、①インセンティブへの影響、②自発的取引の促進・阻害要因、③法執行のコスト・ベネフィット、④権利と例外・制限のバランス、を挙げている<sup>8</sup>。

一方で、経済学的分析の限界についても述べており、経済学的分析は著作権政策上の様々な課題に対して有益な情報を提供するが、全ての問題に対処できるわけではなく、方向性を示すだけに留まるような場合もある、と指摘している<sup>9</sup>。また、現状では有効なエビデンスを得るためのデータが不足しているとして、公的セクターが保有するデータのみならず、民間が持つ膨大なデータを活用する仕組みの必要性を指摘している<sup>10</sup>。また、このレポートでは、著作権分野におけるエビデンスに基づく政策立案に関しては、英国で最も盛んに議論されている旨の言及がある<sup>11</sup>。

このレポートで述べられている実証研究の手法は、第2章において我が国の政策立案への応用を検討する場合にも参考になると考えられる。

## ② 英国

英国においては、NRC (2013) でも言及されているとおり、著作権分野におけるエビデンスを活用した政策立案について盛んに議論が行われている。そのため、各種の政策文書においても、エビデンスを活用した政策立案の重要性に関する指摘は多い。その中で主要なものとして、以下の文献が挙げられる。

2006年に発表された「知的財産に関するガワーズ・レビュー (Gowers Review of

---

<sup>7</sup> NRC (2013) p.12。原文の記述は以下のとおり。

- historical case studies
- international comparisons
- sectoral comparisons
- quantitative data analysis that is either descriptive or causal and
- experiments and surveys

<sup>8</sup> 前掲 pp.35-43。原文の記述は以下のとおり。

1. Impact of digitization on incentives to make, develop, promote, distribute, consume, and maintain the integrity of creative works
2. Enablers of and impediments to voluntary transactions
3. Enforcement costs and benefits
4. Exceptions, limitations, and balanced copyright design

<sup>9</sup> 前掲 p.2

<sup>10</sup> 前掲 pp.13-14

<sup>11</sup> 前掲 p.10

Intellectual Property) 」<sup>12</sup>は、英国財務省の委嘱による調査報告書であり、知的財産政策全般に対する 54 項目もの改革提言を行ったことで知られている。これらのうち、著作権に関する提言には、録音や実演の保護期間の維持（50 年から延長しないこと<sup>13</sup>）、フォーマットシフト、研究目的、パロディ等に関する権利制限の創設、孤児著作物への対応、オンライン上の著作権侵害に対する罰則強化などが含まれている<sup>14</sup>。また、米国のフェアユースで認められているようなトランスフォーマティブな利用に関する権利制限の導入も提言している<sup>15</sup>。

同レビューは、著作権政策におけるエビデンスの必要性を強調し、今後の保護期間の増減に関する政策判断は経済学的エビデンスに基づいて行われるべきだと主張している<sup>16</sup>。同時に、実際のデータを示しながら、音楽や書籍で販売部数が多いのは発売からわずかの期間であり、著作権保護期間の全体にわたって売れ続けるのはごく少数の作品に過ぎないため、著作権保護期間の延長は経済にとってマイナスであるとして、これ以上の延長は行うべきでないと提言している<sup>17</sup>。さらに、孤児著作物についてもデータを示しながら対策の必要性を提言している<sup>18</sup>。

ガワーズ・レビューに続いて、2011 年には、英国知的財産庁<sup>19</sup>の諮問を受けた報告書である「デジタルの可能性：知的財産と成長に関するレビュー (Digital Opportunity: A Review of Intellectual Property and Growth) 」(通称：ハーグリーブス・レビュー)<sup>20</sup>が発表された。この報告書も、旧態依然たる知財関連法制が英国の技術革新と経済成長を妨げているとして、デジタル時代に対応した著作権法改革など 10 項目の提言<sup>21</sup>を行い、関係者に大きなインパクトを与えた。

この報告書は、エビデンスに基づく政策立案の必要性を強調するとともに、経済的目的と社会的目的のバランス、権利者の利益と消費者等への影響のバランスが重要で

---

<sup>12</sup> Gowers (2006)

<sup>13</sup> EU 指令を受けて、2013 年から 70 年に延長された。

<sup>14</sup> 前掲 pp.6-9

<sup>15</sup> 前掲 pp.6, 66-68 (提言 11)

<sup>16</sup> 前掲 p.39

<sup>17</sup> 前掲 pp.48-56,

<sup>18</sup> 前掲 pp.69-71

<sup>19</sup> U.K. Intellectual property Office: UKIPO。ガワーズ・レビューの提言を受けて特許庁 (U.K. Patent Office) から改称された。

<sup>20</sup> Hargreaves (2011)

<sup>21</sup> 10 項目の内容は、①客観的証拠に基づく政策形成、②新興国における英国の利益の追求、③デジタル著作権取引所の創設、④孤児著作物に対するライセンスの法制化、⑤著作権の権利制限 (フォーマット変換、パロディ、非商業的研究、図書館アーカイブ、新技術への対応)、⑥特許におけるイノベーション阻害要因の軽減、⑦意匠権とイノベーションの関係のエビデンスに基づく評価、⑧執行力の強化、⑨小規模企業に対する支援、⑩変化に対応する知財制度、である。

あると述べている<sup>22</sup>。なお、報告書の中では、10項目の提言が全て実施されれば、英国のGDP成長率を年0.3-0.6%押し上げるという推計も行っている<sup>23</sup>。

英国知的財産庁が作成したガイドラインである「政策のためのエビデンスの指針 (Guide to Evidence for Policy)」<sup>24</sup>は、ハーグリーブス・レビューの提言を踏まえて、政策立案に用いるエビデンスが満たすべき基準について指針を示している。具体的には、(a)明確性、(b)検証可能性、(c)ピアレビューという3つの基準である<sup>25</sup>。これらの基準は、我が国における政策立案においても基本的に当てはまると考えられる。したがって、第2章における検討にあたって、これらの事項は重要な考慮要素となる。

#### 【政策のためのエビデンスの指針】 (UKIPO (2013))

##### (a) 明確であること (Clear Explanation)

重要な前提条件と、その条件を設けた理由が明記されていること。重要な変数が明示されていること。企業秘密のデータに基づいている場合は、統計値 (平均値、中間値、サンプル数、合計、最小、最大など) が示されていること。

##### (b) 検証可能であること (Verifiable)

同じデータや分析方法を用いて第三者が検証可能であること。データについては、サンプルの抽出方法や結果の推計方法などが明示されている必要がある。分析については、前提条件が適正であることや、引用方法が適切であることが必要である。

##### (c) ピアレビューされていること (Peer Reviewed)

政府に報告書を提出する前に、他の利害関係者や一般社会に結果を開示し、意見を求めること。それが不可能な場合でも、ピアレビューが可能となるような形式で公表されること。

### ③ オーストラリア

オーストラリア法制度改革委員会<sup>26</sup>が司法長官の諮問に対して答申した「著作権と

<sup>22</sup> 前掲 pp.16-20

<sup>23</sup> 前掲 p.98

<sup>24</sup> UKIPO (2013)

<sup>25</sup> 前掲 p.1

<sup>26</sup> Australian Law Reform Commission: ALRC。オーストラリア政府により設立された独立機関であり、現在の法律が適切であるかを検証し、政府に勧告を行うことを職務としている。

デジタル経済：最終報告書（Copyright and the Digital Economy: Final Report）」<sup>27</sup>は、米国のような一般的フェアユース規定の導入を提言した報告書である。具体的には、フェアユースの判断基準（①利用の目的・性格、②著作物の性質、③利用された量と重要性、④潜在的市場・価格に対する影響）と、利用目的の例示（研究、批評、パロディ、報道、専門的助言、引用、私的複製、付随的・技術的利用、図書館、教育、障害者）を備えたフェアユース規定の導入を提言するとともに、既存の関連規定を廃止して同規定に統合することも提言している<sup>28</sup>。

この報告書では、上述したハーグリーブス・レビューやNRC (2013) に言及しながら、エビデンスに基づく政策立案の意義を説明している。また、権利者側がハーグリーブス・レビューの「エビデンスに基づく政策立案」という主張を逆手に取って「エビデンスがないので改革は必要ない」と主張していることに対し、より柔軟な知的財産制度を志向するハーグリーブス・レビューの全体的な方向性を無視したものと批判している<sup>29</sup>。

本文書は、全体として権利制限の一般規定の導入に前向きであり、反対論に対しては一般からの意見募集（Submission：我が国でいうパブリックコメント<sup>30</sup>）で提出されたものであっても厳しく批判していることが特徴的である。

#### ④ ドイツ

ドイツにおいては、著作権政策における科学的なエビデンスの扱いに対する態度が、アングロ・サクソン諸国である米国、英国、オーストラリアとはやや異なっている。

---

<sup>27</sup> ALRC (2013)

<sup>28</sup> 前掲 pp.13-14。原文の記述は以下のとおり。

フェアユースの判断基準：(a) the purpose and character of the use, (b) the nature of the copyright material, (c) the amount and substantiality of the part used, (d) the effect of the use upon the potential market for, or value of, the copyright material.

利用目的の例示：(a) research and study, (b) criticism or review, (c) parody or satire, (d) reporting news, (e) professional advice, (f) quotation, (g) non-commercial private use, (h) incidental or technical use, (i) library or archive use, (j) educational use, (k) access for people with disability。なお、これらは例示であり、フェアユースの適用はこれらの場合に限られるものではないとしている。

<sup>29</sup> 前掲 pp.74-75。なお、エビデンスに基づく政策立案という考え方に立てば、「エビデンスがない」という主張に対しては、「ハーグリーブス・レビューの方向性に反する」という反論の仕方ではなく、「エビデンスがある」ことを示して反論するのが本来のあり方だと思われる。

<sup>30</sup> ALRCのプロセスでは、初期段階の問題報告書（Issues Paper）と、まとめの段階の検討報告書（Discussion Paper）の二回にわたって意見募集が行われる。

著作権の経済学的な分析が学術研究のテーマとして重要な位置を占めつつある点は、ドイツにおいても変わりがない<sup>31</sup>。しかしながら、ドイツ著作権法第 11 条に「著作権は、著作者を、その著作物に対するその精神的かつ個人的な関係において、及びその著作物の使用において、保護する。」<sup>32</sup>とあるように、伝統的に著作権については人格権と財産権が一体不可分であると考えてきた経緯もあって、著作権を経済合理性で考えること自体に対する抵抗感もあるようである。

そのため、経済学的なアプローチを用いて保護と利用の最適なバランスを探るといふ発想自体を相対化し、その限界を指摘する意見も存在する。例えば、Leistner (2010) は、「経済学的分析は、方法論的理由から、いずれにせよ、決して、適切な排他的な保護の均衡点の正確性という『大きな』問いには答えることができない」と述べている<sup>33</sup>。

ドイツ連邦議会 (Deutscher Bundestag) は 2010 年に「デジタル社会における著作権：課題と可能性」<sup>34</sup>と題したレポートを発表している。そこでは、デジタル社会の到来に伴って従来の著作権制度の正統性が揺らいでいるとして、社会的に受け入れられる新たな著作権制度を構築する必要性を説いている。そして、従来的人格権的な法制度を排して利益衡量によって権利の幅を決めるというアプローチと、伝統的な人格権的発想の延長で解決を目指すアプローチを並列的に取り上げている。

このような技術の進歩による挑戦と同時に、EU 内の制度的調和という要請も相まって、経済合理性を重視する思想と著作者の人格権を重視する思想がせめぎ合っているのが、ドイツの現状だと考えられる。

## ⑤ 韓国

韓国では、著作権法を所管する文化体育観光部の傘下機関である韓国著作権委員会が、毎年度、著作権政策に関する各種の委託研究を行いその成果を公表している。

これらの報告書の一つである「著作権の制限と例外規定の経済的効果分析に関する基礎研究－実証研究の事例分析と国内適用可能性の検討」<sup>35</sup>によれば、これまで韓国では著作権に関する実証的経済分析はあまり行われてきておらず、既存の数少ない実

---

<sup>31</sup> Leistner (2010) (川田訳) p.2

<sup>32</sup> 公益財団法人著作権情報センターホームページ「外国著作権法／ドイツ編」(本山雅弘訳) (2010) [http://www.cric.or.jp/db/world/germany/germany\\_c1a.html#1\\_41](http://www.cric.or.jp/db/world/germany/germany_c1a.html#1_41)

<sup>33</sup> 前掲 pp.2-3。ただし、これは経済学の果たす役割を全否定しているわけではない。同論文では、最適な均衡点を探るといふ抽象論における経済学的分析の限界とともに、具体的課題における適用可能性についてもあわせて論じている。

<sup>34</sup> Deutscher Bundestag (2010)

<sup>35</sup> 韓国著作権委員会 (2014a)

例も、例えば同委員会による「著作権産業の経済寄与度調査」<sup>36</sup>のように、権利保護強化の論拠としての研究に偏っており、著作物の「利用」に関する実証的経済分析は皆無であった<sup>37</sup>。

こうした状況を踏まえ、韓国著作権委員会（2014a）は、韓国においても著作物の利用に関する実証的経済分析を可能とするため、2011年に導入された米国型フェアユース規定の経済効果分析を想定して、参考となる海外の先行研究を紹介している。具体的には、米国の分析である CCIA レポート<sup>38</sup>、EU の分析である SEO レポート<sup>39</sup>、シンガポールの分析である Ghafele and Gibert (2012)<sup>40</sup>を先行事例として紹介している。

なお、CCIA レポートと SEO レポートは、WIPO のガイドライン<sup>41</sup>を応用して、権利制限に関連する産業が経済全体に占める割合を対象とした分析であり、Ghafele and Gibert (2012, 2014) は、実際の状況（米国型フェアユース規定を導入した場合）<sup>42</sup>と、仮想の状況（同規定を導入しなかった場合）とを比較した分析である。いずれも、権利制限規定によって著作物を利用できること（できるようになったこと）による効果を測定した研究である。

なお、韓国著作権委員会（2014a）では、韓国で米国型フェアユース規定が導入されたのが 2011 年でありまだ十分なデータが蓄積されていないとして、韓国についての経済効果分析そのものは行っていない。

以上のように、韓国においては、著作権政策に関するエビデンスに基づく経済分析はこれまであまり行われてこなかったという経緯もあり、特に米国型フェアユース規定の導入を契機として、その必要性が強く指摘されている状況だと考えられる。

---

<sup>36</sup> 韓国著作権委員会（2014b）

<sup>37</sup> 韓国著作権委員会（2014a）pp.3-4, 79

<sup>38</sup> Rogers & Szamoszegi (2007, 2010, 2011)。なお、CCIA (Computer and Communications Industry Association) は、Google, Facebook, Amazon, Microsoft など、コンピュータ・インターネット関連企業で構成される団体である。

<sup>39</sup> Akker et al. (2010)。この SEO レポートは、CCIA の委託による研究である。研究の実施主体は、オランダのアムステルダム大学を母体として設立された SEO 研究所である。

<sup>40</sup> Ghafele and Gibert (2012) は、Google から資金提供を受けた研究である。ただし、これに修正を加えた最終版である Ghafele & Gibert (2014) は、資金提供を受けていない旨が明記されている。

<sup>41</sup> WIPO (2003) (最新版は WIPO (2015))。著作権産業が経済全体に占める割合について、国際比較が可能となるよう共通の指針を示している。WIPO (2015) には、このガイドラインに沿って各国が行った調査結果として、43 か国のデータが掲載されている（ただし、日本は含まれていない）。

<sup>42</sup> シンガポールは 2004 年に米国型フェアユース規定を導入しているため、韓国と比べれば長期間のデータの蓄積がなされている。

## (2) エビデンスに基づく政策立案の実際

### ① 米国

著作権法を所管する議会著作権局<sup>43</sup>は、2015年に、孤児著作物・大規模デジタル化に関する法改正を提言するレポート「孤児著作物と大規模デジタル化 (Orphan Works and Mass Digitization)」<sup>44</sup>を公表している。

このレポートは、孤児著作物の利用促進のため、2008年ショーン・ベントレー孤児著作物法案<sup>45</sup>を基にした修正案を提言するとともに、大規模デジタル化について、拡大集中許諾制度<sup>46</sup>の導入と、そのための第一段階としてのパイロットプログラムの実施を提言している。このレポート自体はエビデンスを用いた政策分析を行っているわけではないが、実証研究に関する文献や、英国やEUで行われているインパクト評価について言及している<sup>47</sup>。

1989年に発表された議会技術評価局<sup>48</sup>の報告書である「著作権と家庭内複製：技術が法に挑戦する (Copyright & Home Copying: Technology Challenges the Law)」<sup>49</sup>は、やや古い文献であるが、家庭内の私的複製が経済に与える影響についての分析や、実際の私的複製の状況に関するインタビュー調査を行っている。この調査は、1,501人を対象とし、質問項目が56項目にわたるといふ、大規模かつ詳細なものである。

これら報告書のほか、議会予算局<sup>50</sup>の通常の立法手続として、議会に提出された各法案についてコスト見通し (Cost Estimate) が作成されている。そこでは、各法案について、連邦政府の所要予算、州・地方政府の所要予算、民間に生じるコストを試算している。

ただし、ここで示されている試算は、後述する英国の影響評価書のようなコスト・ベネフィットの試算ではなく、コスト面のみの試算である。また、最近の著作権法改正に際して作成されたコスト見通しの例を見る限り、連邦政府の所要予算以外については、記述はあるものの具体的な数字を示しているわけではない。したがって、法案が社会全体に与えるコストの試算ではなく、連邦政府に直接関係するコストの試算と

---

<sup>43</sup> U.S. Copyright Office。米国では著作権を所管する国家機関が政府ではなく議会に所属している。

<sup>44</sup> U.S. Copyright Office (2015)

<sup>45</sup> Shawn Bentley Orphan Works Act of 2008。議会に提出されたが最終的に廃案となった。

<sup>46</sup> Extended Collective Licensing: ECL

<sup>47</sup> U.S. Copyright Office (2015) p.34

<sup>48</sup> Office of Technology Assessment: OTA

<sup>49</sup> OTA (1989)

<sup>50</sup> Congressional Budget Office: CBO

なっている。

**【議会予算局によるコスト見通しの具体例】**

例1) 孤児著作物

**CBO "Cost Estimate S. 2913 Shawn Bentley Orphan Works Act of 2008"**

- ・ 法案（2008年ショーン・ベントレー孤児著作物法案）が成立した場合、2009-2013年の5年間に必要となる連邦予算は200万ドルであると見積っている。
- ・ 孤児著作物をめぐる訴訟件数は少ないため、州・地方政府と民間に生じるコストは少額であり、法定の制限額（それぞれ6,800万ドルと1億3,600万ドル）以下だとしているが、具体的な金額は示していない。

※ 法案は最終的に廃案となった。

例2) 衛星放送

**CBO "Cost Estimate S. 2764 Satellite Television Extension and Localism Act of 2009"**

- ・ 法案は連邦予算や州・地方政府の予算には直接の影響を与えないと予測している。
- ・ 民間に生じるコストは、法定の制限額（1億3,900万ドル）以下だとしているが、具体的な金額は示していない。

※ 法案は2010年に成立した。

② 英国

NRC (2013) にも言及されていたとおり、今回の調査対象国の中で、エビデンスに基づく政策立案を最も本格的に取り入れているのは英国である。例えば、政府が実施しようとする各種政策について、コスト・ベネフィットを示した「影響評価書 (Impact Assessment)」を作成している。これは、著作権以外の分野も含めた各分野の政策変更（法令改正など）について、共通の様式を使用して事前評価を行っているものである。

ただし、著作権に関する影響評価書の実例を見ると、コスト・ベネフィットとして定量化されているのは、直接的かつ計測が容易な指標に限られており、必ずしも政策の全体的な効果を捉えたものとはなっていない。

例えば、教育に関する権利制限の場合、ベネフィットは教員が権利処理に要する時間の節減（時間×給与）、コストはゼロまたは軽微、という評価結果となっており、

著作物が利用されることによる効果や、権利者の収入減少などは考慮されていない<sup>51</sup>。また、パロディに関する権利制限の場合、コスト・ベネフィットともゼロ、という評価結果となっている<sup>52</sup>。

このように、社会全体へのインパクトについての包括的な評価とまではいえないものの、コスト・ベネフィットを比較可能な形で示すことを制度化していることは、英国の大きな特徴である。

また、ハーグリーブス・レビューの提言に基づいて英国研究会議<sup>53</sup>がグラスゴー大学に設置した、クリエイティブ経済における著作権と新ビジネスモデルに関する研究センター<sup>54</sup>（CREATE）も、エビデンスを活用した著作権政策について、カンファレンスの開催やワーキングペーパーの発表など、活発な活動を行っている<sup>55</sup>。

### ③ オーストラリア

ALRC (2013) は、報告書の作成過程で二度の意見募集（Submission）を行っており<sup>56</sup>、二回を合わせると、個人・団体から 870 件の公開意見と 139 件の非公開意見が提出された<sup>57</sup>。意見の中には経済学的分析を用いているものもあり、報告書でも積極的に引用されている<sup>58</sup>。また、競争・消費者委員会<sup>59</sup>のような政府機関からも意見書が提出されている点が興味深い<sup>60</sup>。なお、報告書の作成段階に先立って、司法長官による諮問の段階でも意見募集が行われており、60 件以上の意見が提出されている<sup>61</sup>。

このように、オーストラリアにおいては、政策立案における意見募集が活発に行われている。この過程で、エビデンスを活用した政策分析を含む意見が提出され、政策立案の材料として活用されている。

こうした方法は、政策立案当局にとって、自ら政策分析を行う場合と比べて安価に、多様な観点からの研究成果を吸収できるという利点がある。しかしながら、提出

---

<sup>51</sup> UKIPO (2012a)。日本語による概要は、株式会社電通 (2015) pp.72-78

<sup>52</sup> UKIPO (2012b)

<sup>53</sup> Research Councils UK : RCUK

<sup>54</sup> RCUK Centre for Copyright and New Business Models in the Creative Economy: CREATE

<sup>55</sup> 具体例として、Kretschmer and Towse (eds) (2013), Erickson, Kretschmer and Mendis (2014), Watson, Zizzo and Fleming (2014) など。

<sup>56</sup> P.9 脚注 26 参照

<sup>57</sup> ALRC (2013) p.35

<sup>58</sup> 例えば、前掲 p.77 の脚注では、Ghafele & Gibert (2012) を肯定的に引用した意見が 4 件、批判的に引用した意見が 5 件あったことを明らかにしている。

<sup>59</sup> Australian Competition & Consumer Commission: ACCC。我が国でいえば公正取引委員会と消費者庁に相当する機能を果たす政府機関である。

<sup>60</sup> 例えば、ACCC Submission No.165

<sup>61</sup> 前掲 p.29

される意見の多くは特定の立場を代表するものであり、エビデンスの中立性という観点からは慎重な扱いが必要である。

こうした ALRC の取組からは、エビデンスの収集方法として、政府が自ら調査分析を行うだけでなく、民間の知見を効果的に取り入れる方法も考慮すべきであることが示唆される。また、パブリックコメントが「多様な意見を吸収・反映する手続」よりも「政府の立場を説明する手続」になりがちである我が国の現状に鑑みれば、パブリックコメントのあり方を考えるに当たっても参考になる取組であるといえる。

#### ④ ドイツ

ミュンヘンにある著作権・メディア法研究所 (Institut für Urheber- und Medienrecht) は、近年の著作権法改正について、その立法過程の資料 (議会審議の経過、議会に提出された意見、参考文献など) を取りまとめてホームページに公開している<sup>62</sup>。

これらの資料によれば、連邦議会が意見聴取を行った有識者に経済学者が含まれている例や、利害関係者から提出された意見の中に経済学的な観点からの意見が含まれている例があるなど、ドイツにおいても、法学的見地のみならず経済学的な見地からも法制度についての議論が行われていることがわかる<sup>63</sup>。

また、Deutscher Bundestag (2010) では、いくつかの実証研究の成果を引用しながら、音楽産業におけるデジタル化の影響を論じている。その中には、デジタル化が音楽産業に有害であるという調査結果も、有害ではないという調査結果も挙げられており、一方に偏らない取り上げ方となっている<sup>64</sup>。

このように、伝統的に人格権と財産権の一元説に立っているドイツでも、実際の政策立案の現場においては経済学的な分析が参考にされていることがわかる。ただし、上述の米国、英国、オーストラリアに比べると、こうした事例の数は少ないといえる。また、エビデンスに関する調査研究を政府自身が行っている事例も見つからなかった。

---

<sup>62</sup> <http://www.urheberrecht.org/topic/>

<sup>63</sup> 例えば、2013年に導入された「出版社の付随的著作権」の立法過程では、賛否両論の立場から活発な議論が交わされた。その過程では、デュッセルドルフ大学の Prof. Dr. Dewenter (経済学) が、法案に反対の立場から議会のヒアリングで意見表明をしている。また、同氏が共著者となっている Dewenter and Haucap (2013) は、法案に反対する立場から発表された意見書であり、ドイツ産業連盟 (Bundesverbandes der Deutschen : BDI) (日本の経団連に相当) の委託研究である。

<sup>64</sup> Deutscher Bundestag (2010) pp.42-48

## ⑤ 韓国

韓国著作権委員会（2014a）でも紹介されているとおり、著作権に関する実証研究の事例が少ない韓国においても、同委員会は「著作権産業の経済寄与度調査」を継続的に行っている<sup>65</sup>。この調査は、WIPOのガイドラインに基づいて、著作権関連産業が韓国経済に占める割合を測定するものである<sup>66</sup>。

2014年版の報告書である韓国著作権委員会（2014b）によれば<sup>67</sup>、2012年の著作権産業の名目売上高は323兆ウォン、名目付加価値は130兆ウォンであり、名目付加価値は韓国の名目GDPの9.46%を占めている。著作権産業の雇用は158万人で、全雇用者の6.41%を占めている。著作権産業が名目GDPに占める割合の国際比較では、米国（11.25%）に近いレベルであり、オーストラリア（6.60%）、オランダ（6.00%）、フィンランド（4.73%）などの先進国を上回っているとしている<sup>68</sup>。

こうした調査を長期間にわたり継続的に実施することができれば、著作権関連産業の時系列的な発展を測定することが可能である。したがって、著作権政策の変更に伴う産業への影響についても、こうしたデータが十分に蓄積されれば、数値として表れる可能性もある。ただしその場合でも、著作権産業のパフォーマンスの変化が、著作権政策の変化によるものか、その他の要因によるものか（例えば、補助金や税制の変化、新技術の普及、国際協定の締結など）という因果関係を立証することは、それほど簡単ではないと考えられる<sup>69</sup>。

なお、同報告書では、著作権産業が国内総生産に大きく寄与していることを評価しつつ、国内総生産への寄与度に比べて雇用への寄与度が低いため、雇用面での貢献を高めるための政策が必要とだしている<sup>70</sup>。

このように、本調査は全体として産業振興のための調査という色合いが強く、成長産業である著作権産業を振興することが韓国経済全体の成長率を高めるという観点に立って行われている。したがって、本調査の結果は、著作権政策・文化政策のみならず、産業政策という観点からも、政策立案に当たっての基礎資料として活用されることが想定されている<sup>71</sup>。

---

<sup>65</sup> 韓国著作権委員会（2014a）pp.3-4, 79

<sup>66</sup> CCIA レポートや SEO レポートとは異なり、「権利制限」の関連産業ではなく、「著作権」（権利保護）の関連産業が経済に占める割合の分析である。こちらの方がWIPOガイドラインの本来の趣旨に沿った統計である。

<sup>67</sup> 韓国著作権委員会（2014b）p.23

<sup>68</sup> 前掲 p.62

<sup>69</sup> 本章2（2）参照。既存の研究成果をめぐる状況から考えると、仮に論文等で一定の見解が示されたとしても、別の立場から別の見解が示される可能性も高い。

<sup>70</sup> 前掲 P.67

<sup>71</sup> 前掲 pp.ii,68

## 2. 国内外の研究成果の調査

本節では、国内外の論文等の中で、著作権政策（特に権利制限のあり方）について、社会・経済学的なアプローチを用いて分析したものを調査した。ここで挙げた研究には、大別して、理論研究と実証研究が存在する。

理論研究は、社会全体の利益（社会厚生）を最大化する著作権保護の水準、すなわち、権利の保護と公正な利用との適正なバランスを探る研究が中心であり、経済学的なアプローチを用いたものが多い。実証研究は、そのバランスが実際にはどのような状態になっているのか、実証的なデータを用いて分析する研究である。実証研究には、経済学的なアプローチ、社会学的なアプローチのいずれを用いたものもある。著作権政策の実証研究では、統計分析、社会調査、実証実験という手法が多く使われているため、本調査研究ではこれらの手法を取り上げた。

なお、前節で調査した諸外国の政策文書においては、「エビデンス」として、実証研究の成果、特に統計的なデータ分析の結果のみを念頭に置いているものが多かった<sup>72</sup>。しかし、「証拠」や「科学的な根拠」というエビデンスの定義に照らせば、実証的なデータのみならず、理論研究に基づく予測であっても、第三者の検証を経たものであればエビデンスに含まれ得るものと考えられる<sup>73</sup>。

### （1）理論研究

著作権法の目的は、「著作者等の権利の保護を図り、もつて文化の発展に寄与する」（同法第1条）ことである。すなわち、著作権を保護することによって、著作者のインセンティブが高まり、著作物が活発に生み出されるようになり、社会全体の利益になる（社会厚生を高める）という考え方である。逆に、権利の保護が弱すぎると、生み出される著作物の質や量が減ってしまい、社会厚生が減少してしまう。

一方で、著作権法には「公正な利用に留意しつつ」（同条）とあるように、著作物の利用の円滑化を図ることも社会全体の利益となるという考え方が採り入れられている。著作権の保護が強くなりすぎると、著作物の円滑な利用を妨げることになり、社会が著作物から得られる利益が減ってしまうからである。著作権の保護期間が有限であることや、保護の範囲が有限であること（すなわち、各種の権利制限が設けられていること）は、こうした理由からである。

---

<sup>72</sup> 例えば、NRC (2013)、Gowers (2006)、Hargreaves (2011)、UKIPO (2013)、ALRC (2013)、韓国著作権委員会 (2014a)のいずれも、「エビデンス」としてデータや実証研究の成果を想定している。

<sup>73</sup> UKIPO (2013) の3つの基準を参照。

したがって、著作者のインセンティブと円滑な利用のバランスを取り、社会厚生を最大化するような著作権保護水準はどこか、というのが著作権の理論研究における関心事項となる。著作権の保護水準を決める要素としては、保護期間の長さ、権利制限の範囲や柔軟さ、罰則の強さ、法執行の厳しさといったものが挙げられるが、本調査研究では、前述のとおり権利制限に焦点を当てて、関連する研究を概観することとする。

### ① 複製費用と権利制限の関係

Novos and Waldman (1984) は、権利者が利用者（複製者）より安くコピーを作成できる場合、権利保護水準を高めることが、作品の質を高め、社会厚生を増加させる可能性があるとして論じている。権利保護を強化すると、より安い費用で作られる正規品の数が増加し、社会全体の生産費用を節約することにつながる<sup>74</sup>。すなわち、権利保護の強化が、権利者のインセンティブを高めるだけでなく、効率的な生産方法への移転を促進する効果も有するのである。この理論は、アナログコピー機で複製を行っていた時代には説得力のあった理論であったと考えられる。しかし、デジタル媒体では費用がほぼゼロでコピーができるようになった現代では、必ずしも権利者の方がコピー費用が安いとはいえないため、理論の前提が変わってしまっている。したがって、理論の適用範囲は限定されているといえる。

Miceli and Adelstein (2006) は、権利者の独占によって生じる死荷重の存在を指摘し、それを軽減するための権利制限を正当化している。彼らは、権利者が設定する価格より安く利用者が（部分的な）コピーを作成できる場合には、それを認めた方が社会厚生が増加すると主張する。例えば、ある本の1ページだけが必要ならば、本を買うよりもコピーした方が安いであろう。そして、その1ページから得られる効用が本の価格を上回らない限り、その人は本を購入しない。このように、権利者が設定する価格が高すぎるために作品を買わない人は、権利制限の有無に関わらず、権利者の収入には貢献しない。ならばその人達には無許諾で部分的なコピーを認めた方が、その分だけ社会的にプラスになるというのである。この理論では、技術の進歩によって複製費用が安くなるほど、（権利者の利益がゼロにならない範囲で）権利制限の幅を広げるべきだという結論になる。

このように、経済理論から見えてくるのは、「最も安くコピーできる人がコピーする」のが社会全体として最も効率的だという姿である。確かに、コピー機がない時代に、手書きの写本や写真製版でしか本の複製ができないならば、権利者が作成した正規品を販売するのが最も安く効率的である。一方で、誰でもデジタル媒体なら費用ゼロでコピーができるという現代の状況では、効率からいえば誰がコピーしても同じと

---

<sup>74</sup> 新井 (2013) p.85

いうことになる。仮に複製費用が全員にとってゼロであれば、複製費用の多寡を理由とした権利制限はもはや問題とならず、権利者のインセンティブ、取引費用や外部効果など、他の要因で権利制限の是非が決まることになる。

## ② 取引費用と権利制限の関係

Gordon (1982) は、市場の失敗への対応策として権利制限が正当化されると主張している。例えば、著作物を利用して得られる便益よりも、利用許諾を得るための取引費用の方が高い場合には、市場を通じた取引は成立しない。この状況では、取引が起らない状態よりも、権利制限を設けて無許諾での利用を可能にした方が、社会厚生が増加することになる。利用者の得る利益が増える一方で、権利者の得る利益は変わらない（どちらの場合も利益は得られない）からである。

この状況は、現在でいえば、検索エンジンによる複製や私的複製、孤児著作物などの場合が該当すると考えられる。いずれの場合も、権利制限がない状態では、著作物の利用に伴う便益よりも取引コストが高いため、市場を通じては取引が起らない。したがって、権利者も利用者もメリットを得ることができない。しかし、権利制限を創設すれば、利用者は著作物の利用によりメリットを得ることができる一方で、権利者のメリットは変わらない。すなわち、社会全体の厚生は増加する。さらには、補償金などにより権利者にメリットを還元する仕組みを作ることも可能である（ただし、補償金制度の運営コストが高いと、かえって非効率になる）。

なお、Gordon (1982) の理論に基づけば、技術の進歩によって取引費用が低減される場合（例えば、遠隔地とのコミュニケーションが容易になる、著作権を一元管理するシステムができて許諾が得やすくなる、といった場合）には、市場を通じた取引が容易になるため、権利制限の必要性が低下する。一方で、どれだけ技術が進歩しても取引費用がゼロにはなることは想定し難いことから、取引費用を理由とした権利制限の必要性が完全に失われることはないと考えられる。

## ③ 外部効果と権利制限の関係

Gordon (1982) はさらに、権利制限を正当化する市場の失敗の例として、外部効果の存在も挙げている。これは、権利者と利用者が当事者とはならないため、その利益が市場における取引に反映されない場合である。例えば、Loren (1997) も指摘するように、教育目的の利用の場合には、利用者（教師）個人が得る便益を超える社会的な外部効果が生じる。教育が普及することによって、社会の安定や発展がもたらされるのである。しかし、教師自身はその対価を負担するわけではないため、市場を通じては十分な量の取引が行われない。そのため、教育目的の利用に関して権利制限を認め

ることによって、市場で実現される量以上に、著作物の利用を促進するのである。

また、Landes and Posner (2003) は、権利制限が著作者自身にも市場には反映されない正の効果をもたらす場合があると指摘している。例えば、書評（批評）に認められる権利制限は、表現の自由や文化の発展といった社会全体の利益や、許諾を得るための取引費用の低減といった効果とは別に、著作者自身にも正の効果をもたらす得る。書評が多くの人に読まれれば、本の宣伝になり、その本の需要を高める可能性があるからである。さらに、引用に著作者の許諾を不要とすることによって、著作者の意向に左右されない批評が可能となり、宣伝としての信頼性を高める効果もある。

これと同様の効果は、ビデオデッキによるタイムシフト視聴にも認められる。タイムシフトに認められる権利制限は、非営利で権利者に損害を与えないことや、取引費用が高いことなどが主な理由と考えられる。しかし、従来では時間的に番組を視聴できなかった人でも、タイムシフトによって視聴が可能となり、番組の視聴者数が増えるという効果もある。これにより、関連コンテンツの売上増など、番組制作者にも利益をもたらすのである。さらには、インターネット上の違法コピーについても、権利者に対する負の影響は別として、作品の知名度を上げて正規品の販売を増やすという、権利者への正の効果も存在し得ると考えられる。

これらの事例を総合すると、社会全体に発生する外部効果は、それ自体が権利制限を認める根拠となり得るが<sup>75</sup>、権利者自身に発生する（市場に反映されない）効果は、それ自体では権利制限の根拠とはなっていないことがわかる。書評も、タイムシフトも、権利者に利益があることは、権利制限の主たる理由ではない<sup>76</sup>。違法コピーも、権利者に利益があるからといって合法化されてはいない。著作権法は、権利者自身の利益のために権利を制限するというパターンリズムは採らないのである<sup>77</sup>。権利者自身に発生する効果は、他の権利制限の根拠を補完する材料となるか、権利者の損益を算定する際に考慮されることになる。また、権利者が自らへの利益を勘案して、無許諾の利用を黙認するという状況もあり得る<sup>78</sup>。

#### ④ 表現のコストと権利制限の関係

Landes and Posner (1989) は、著作権の保護には、著作者のインセンティブを高めるだけでなく、著作者が作品を作るためのコスト（表現のコスト）を増加させる効果もあると考えた。どんな著作者でも、多かれ少なかれ、既存の作品から何らかのヒン

<sup>75</sup> 例えば、教育の事例が該当する。

<sup>76</sup> 書評は文化の振興といった社会全体の利益、タイムシフトは取引費用が主たる権利制限の理由であると考えられる。

<sup>77</sup> パターンリズムは、政府が国民自身の利益のために、個人の権利や自由を制限すること。参考として、秋吉 (2010) p.84-85, 116-118。

<sup>78</sup> Arai and Kinukawa (2014)

トやアイデアを得て作品を創作している。そのため、権利の保護が強くなりすぎると、既存の作品を利用することが難しくなり、次の作品の創造を減らしてしまう効果が生じるという考え方である。

この理論に基づけば、新たな作品を創造するために著作物を利用する人と、そうでない人（単に著作物のデッドコピーを作る人）とを区別することに意味が出てくる。前者は、作品の質や量を増やし、文化の豊かさといった社会全体の利益につながる利用形態であるが、後者は、著作者の利益を減らし、創作のインセンティブを低下させてしまう（作品の質や量を減らしてしまう）利用形態である。したがって、前者に適用される権利保護水準を、後者に適用される（通常の）保護水準よりも下げることによって、表現のコストを下げ、新たな創作を促すことができるのである。

この考え方は、新たな価値を生み出す著作物の利用（米国のフェアユース法理でいうトランスフォーマティブな利用）に対する権利制限を正当化する理論となっている。我が国でも、例えば学術論文における引用などは、新たな価値を生み出す利用に対する権利制限という意味を持つと考えられる。

## ⑤ 権利制限規定の柔軟性

権利制限に関しては、規定の柔軟性によってどのような影響があるかという論点も議論されている。ここでいう柔軟性とは、多様な状況への対応力という意味である。個別具体的な規定ほど柔軟性が低く、抽象的で一般的な規定ほど柔軟性が高い。これは著作権法に限った議論ではないが、前者は「ルール」、後者は「スタンダード」と呼ばれる<sup>79</sup>。

ルールとスタンダードの最大の違いは、前者が事前に（立法段階で）具体的な法規範を定めるのに対し、後者は事後に（司法段階で）具体的な法規範を定めることである。いわば、ルールは既製品（レディーメイド）であり、スタンダードはオーダーメイドである。ルールは法規範が事前に定められているため、何が合法で何が違法かが明確でわかりやすいというメリットがある。例えば、自動車を運転する際に、制限速度が60キロと定められていれば、それ以下なら合法、それを超えれば違法となる。一

---

<sup>79</sup> Kaplow (1992) は、法の内容の複雑さと、ルール・スタンダードの区別は別であると指摘している（単純な／複雑なルール、単純な／複雑なスタンダードがある）。例えば、自動車の法定速度を定める場合、ルールであれば、単一の速度（単純なルール）とすることも、道路や車の種類によって様々な速度（複雑なルール）を決めることも可能である。スタンダードであれば、裁判所による法の適用段階で、単純な基準を用いることも、複雑な基準を用いることもあり得る。したがって、本調査研究においても、権利制限規定の「柔軟性」は、内容の複雑さではなく、事前に具体的な規定を示す（ルール）か、具体的な適用を裁判に委ねる（スタンダード）か、という基準で考えることとする。

方で、スタンダードは、事後的にケースバイケースで判断できるというメリットがある。自動車の例でいえば、運転速度に危険性があったかどうか、事情に応じた判断を裁判所が行うことになる。

著作権に当てはめて考えれば、ルールの場合は、何が著作権侵害となるかが明確であるため、権利者にとっても利用者にとっても、利用の可否について判断がしやすい。裁判で決着を付けるまでもなく違法な行為が明確であるため、紛争予防の効果や、事前の普及啓発がしやすいというメリットもある。

スタンダードの場合は、技術の進歩が速い場合でも、立法時には想定されていなかった利用方法について、最新の情報を用いて、より正確な判断が可能となる。また、個別の事情に即した、きめ細かい判断が可能である。そのため、著作物について多種多様な利用方法が存在する場合にも、個別規定に不可避である「穴」が生じることなく、あらゆる場合に対応できる。

Kaplow (1992) は、ルールとスタンダードのコスト比較を行っている。ルールは立法段階のコストが高く、適用段階のコストが低い。スタンダードはその逆である。立法段階のコストは国（立法府と、それを補助する行政府）が負担し、高額ではあるが一度しかかからない。適用段階のコストは国民（情報取得コストなど）と国（法を執行する行政府、訴訟を扱う司法府）が負担し、法を適用・執行する度に必要となる。したがって、法の適用が頻繁である場合はルールが、頻繁でない場合はスタンダードが、コスト面で優れているというのが Kaplow (1992) の結論である<sup>80</sup>。

この理論に基づいて、新技術に対応した権利制限規定のあり方を考察すると、適用機会がゼロまたはごく少数の期間はスタンダードで対応し、適用機会が増えてくるにしたがってルールを制定するという対応に合理性があると考えられる。

ただし、Kaplow (1992) の理論は、著作権法に適用するには限界もある。著作権の場合、権利者と利用者の利害調整という側面を有するため、立法や司法の場で国が直接負担するコストの多寡よりも、法の適用段階で権利者・利用者にとどのようなコスト・ベネフィットが生じるかの方が重視される<sup>81</sup>。また、権利者・利用者以外（例え

---

<sup>80</sup> なお、ルールとスタンダードに関しては、法規範の策定主体が立法府であるか司法府であるかという違いによって、民主主義との関係などの論点も存在する。しかしながら、本調査研究では社会・経済学的アプローチに焦点を絞っているため、こうした法学的・政治学的な視点は扱わないこととする。これらの論点については、森田 (2007) や島並 (2008) を参照。

<sup>81</sup> 例えば、著作権法の改正にあたって、文化庁の立法コストが節約できる代わりに、権利者・利用者の負担が増えるという選択肢は、仮に全体としてコスト削減になるとしても採り得ないであろう。国ではなく、権利者・利用者のいずれか（あるいは両方）にメリットがなければ、著作権制度として成立しないと考えられる。一方で、国が負担するコストをゼロと考えることもできない。例えば、文化庁が無限のコストをかけて、あらゆる場面に対応した権利制限規定を用意する、というのは現実問題として不可能である。したがってここでは、国が負担するコストの多寡より

ば社会全体や将来世代) に生じる外部効果も考慮する必要があるため、立法段階と適用段階のコストだけでは比較できない。したがって、権利制限規定の柔軟性について考察する場合には、理論のみならず実証的な分析が不可欠である。

また、Kaplow (1992) は、スタンダードが、裁判所の判例が重なるうちにルール化していくことも指摘している。例えば、米国のフェアユース規定も、判例の蓄積によって一定の基準が確立されており、予見可能性の面で白紙のスタンダードではない(経緯を見ても、判例が先にあって規定が後からできている)。このように、規定自体の文言が柔軟であっても、判例の蓄積によって司法判断の予見可能性が高い場合には、上記のようなスタンダードのメリット・デメリットは緩和されると考えられる。

## (2) 統計分析

著作権政策に関する統計分析は、異なる著作権制度間の差(例えば、国や時代による差)を比較して、制度の影響を測定する方法として用いられている。

まず、「権利制限の存在」が産業にどのような影響を与えているのかを分析したもののとして、先述の CCIA レポート、SEO レポート、Ghafele & Gibert (2014) のほか、Lateral Economics (2012a, b)<sup>82</sup> (オーストラリアの事例)、田中 (2014) (台湾の事例) が挙げられる。

これらのうち、WIPO (2003) のガイドラインを応用している CCIA レポート、SEO レポート、Lateral Economics (2012a) は、特定の権利制限規定(例えばアメリカ型フェアユース規定)についてではなく、個別規定と一般規定を合わせた権利制限規定の全体が産業に及ぼしている影響を分析したものである。すなわち、権利制限の恩恵を受けている産業が、産業全体でどの程度の割合を占めているか、他の産業と比べて成長率に差があるか、といったテーマである。一方で、Lateral Economics (2012b)、Ghafele & Gibert (2014)、田中 (2014) は、既存の個別的権利制限規定に加えて、権利制限の一般規定(アメリカ型フェアユース規定)を追加的に導入した場合の、産業に及ぼす影響を分析したものである<sup>83</sup>。

---

も、権利者・利用者に生じるコスト・ベネフィットの方が重視される、という表現を用いている。

<sup>82</sup> Lateral Economics (2012a, b)。この研究は、Australian Digital Alliance (ADA) による委託研究である。ADA は、IT 企業 (Google, Yahoo! 等)、大学 (シドニー大学、メルボルン大学等)、図書館・博物館等で構成される著作権ユーザー団体である。

<sup>83</sup> CCIA レポートと SEO レポートのように、個別規定と一般規定を合わせた権利制限規定の総体が産業に及ぼす影響を測定している研究は、特定の権利制限規定について判断する材料とはならない。その点で、Ghafele & Gibert (2014)、LE レポート、田中は、既存の個別規定に加えて権利制限の一般規定(アメリカ型フェアユース)

上記のうち、Ghafele & Gibert (2014) を除く分析は全て、権利制限規定が産業にプラスの影響を与えていると分析している。Ghafele & Gibert (2014) は、アメリカ型フェアユース規定を導入したシンガポールで、私的複製機器の関連産業にはプラスの影響が、著作権産業（音楽、出版、映像、放送等）にはわずかであるがマイナスの影響があったと分析しているが、産業の総体としてはプラスの影響が大きいと結論付けている。

これらに対して、Barker (2013)<sup>84</sup> は、権利制限規定が産業にプラスの影響を与えているという先行研究（特に Ghafele & Gibert (2012) と Lateral Economics (2012b)）の瑕疵を指摘し、権利制限規定はむしろ産業にマイナスの影響を与えると主張している。ただしこの論文は、先行研究を否定しながらも、反証となるデータを示しているわけではなく、マイナスの影響があることについては理論を示しているだけである。

このように、権利制限規定が産業に与える影響については、プラスの影響を示唆する研究が多いものの、それらの研究には異議も唱えられており、決定的な結論が出ている状況ではないといえる。

また、各文献の脚注で既に述べているが、この項で挙げた研究は、多くが利用者側企業・団体の資金によるものか、権利者側企業の資金によるものである点には留意が必要である<sup>85</sup>。資金提供者の属性が直ちに研究自体の中立性を侵すものではないとしても、各研究の結論が資金提供者の主張と一致していることを、単なる偶然と言い切るのは難しいだろう。資金提供者と各研究の主張に注目すれば、利用者側と権利者側の代理戦争の様相を呈しているともいえる状況である。

#### 【各論文に関する考察】

- CCIA レポート、SEO レポート、Lateral Economics (2012a) のように、一定範囲の産業を「権利制限の関連産業」として線引きする方法には、本質的な問題があると考えられる。どの産業も基本的に、権利保護と権利制限の恩恵を同時に受けているからである。Landes and Posner (1989) が指摘したように、多くの創

---

ス規定) を創設した際の影響を分析しており、より本調査研究の問題意識に近いといえる。

<sup>84</sup> Barker (2013)は、オーストラリアの映画会社 Village Roadshow の資金提供を受けた研究である。

<sup>85</sup> 利用者側の資金による研究は、CCIA レポート、SEO レポート、Lateral Economics (2012a, b)、Ghafele & Gibert (2012)であり、権利制限規定は経済に有益であると結論付けている。権利者側の資金による研究は、Barker (2013)であり、権利制限規定は経済にマイナスであると結論づけている。Ghafele & Gibert (2014) は資金提供を受けていないことを明記しており、田中 (2014) には特に資金提供元についての記載はない。

作活動には既存の著作物の利用が必要であり、権利保護の強化は創作活動を抑制する効果も持つ。したがって、新たな著作物を生み出す産業（現代社会では書類を作らない産業はほぼ考えられないため、基本的には全産業）は、権利保護と権利制限の恩恵を同時に受けているのである。どちらの恩恵が強いかはケースバイケースであり、産業ごとに一定ではない。したがって、ある産業の成長を権利保護の影響と権利制限の影響とに分けて考えることは不可能である。

- **Lateral Economics (2012b)** は、権利制限の一般規定が導入された場合には、成長率が1%上昇するという仮定に基づき、10年後にはオーストラリア経済に年間5億9,300万豪ドルの付加価値が生じるという試算を行っている。しかし、この1%については単なる仮定であり、根拠はないに等しい。したがって、この試算については信頼性が極めて疑わしい。
- **Ghafele & Gibert (2014)** と田中 (2014) は、一般規定が導入される前後の各産業の状況を比較しており、どの産業が権利制限関連産業かといった予断が含まれているものではない。したがって、一般規定の導入以外の要因（各産業の景況など）を取り除けるのであれば、方法としては有効であると考えられる。

次に、「権利制限の柔軟性」の及ぼす影響を扱った研究として、**Gibert (2015)** が挙げられる。この研究は、日米欧8か国の著作権法で認められる権利制限の幅広さをスコア化し<sup>86</sup>、幅広い権利制限が認められる国の方が、ICTや著作権産業の付加価値を高め、産業全体にもプラスであることを示している。なお、本研究でいう「柔軟性」とは異なるが、**Gibert (2015)** は権利制限の幅広さ（どれだけ多くの項目で権利制限が認められているか）のことを「flexibility」と呼んでいる。

しかし、この研究は、各国通貨の換算を忘れていること<sup>87</sup>、インフレ率を考慮せず20年間の名目値を単純平均していること、多数の試算の中から都合のよい結果だけを抜き出していること<sup>88</sup>など、致命的な欠陥が多く指摘されている<sup>89</sup>。したがって、結果の信憑性は低い（ない）と判断せざるを得ないが、方法論としては参考になる部分もある。

<sup>86</sup> 柔軟性スコアが高い順に、米国、英国、ドイツ、スウェーデン、スペイン、オランダ、日本、フランスであった。

<sup>87</sup> したがって、1ドル=1円という計算になっており、日本経済が米国経済の何十倍もの規模を有するという不自然な結果となっている。そのため、日本は外れ値として考察から除外されている。

<sup>88</sup> 462項目の経済指標の中で、権利制限の柔軟性と統計的に有意な関係があるのは22項目（4.8%）だけであった。つまり、95%以上の確率で権利制限の柔軟性と経済には関連がないことになる。

<sup>89</sup> Ford (2015)

### (3) 社会調査

社会調査は、利害関係者や一般の国民が著作権についてどのような意識を持ち、実際にどのような行動をとっているかを把握する手法として用いられる。また、検討中の法改正に対して、人々がどのように反応するかを予測するための手法としても活用可能である。

尾城ほか (2007)<sup>90</sup> は、関東地方と山梨県の計 400 人に訪問留置法<sup>91</sup>によるアンケート調査を行い、著作権を尊重する意識（著作権意識）を左右する要因を探っている。調査では、回答者を著作権意識の高低によって3つのグループ（厳格型、事案型、ルーズ型）に分類した上で、それぞれの属性や特徴を分析した。その結果、著作権侵害に対して厳格なグループは高齢者層、著作権侵害の評価を事案に合わせて適切に行うグループは高収入・高学歴層、著作権侵害にルーズなグループは一般的な法遵守意識が低い層という傾向があった<sup>92</sup>。この結果を踏まえて、一般的な法遵守意識が低い層に対しては、単なる知識の啓発ではなく、印象的な事例などを含めて罰則の啓発をすべきだと提案している。

新日本有限責任監査法人 (2013)<sup>93</sup> は、業界団体（権利者団体）やコンテンツ配信事業者に対するヒアリング調査、全国の 50,000 人に対するインターネット調査を行い、違法ダウンロードの刑事罰化の影響を分析している。

業界団体・コンテンツ配信事業者へのヒアリング調査からは、改正法の施行に伴って、従来から実施されていた啓発活動の質的・量的な拡充が図られたことがわかった<sup>94</sup>。また、施行にあわせてファイル共有ネットワークのノード数（参加者数を反映している）が大きく減少していることから、違法ダウンロードに対する抑止効果が生じているという評価が多くみられた<sup>95</sup>。

アンケート調査は、50,000 人のスクリーニング調査の後、有料コンテンツを無料でダウンロードしたことがある層を抽出した本調査を行い、1,392 人から回答を得た<sup>96</sup>。本調査の結果は、法改正を知っていたのが 8 割強、具体的な対象行為を知っていたのが約半数、ファイル共有ソフトで音楽や映像をダウンロードすることを「やめた」と回答したのが約半数であった<sup>97</sup>。また、改正法の解説を読んだ上での行動変容につい

---

<sup>90</sup> この調査は、東京大学法科大学院による調査である。

<sup>91</sup> 調査員が調査票を配付し、調査対象者が自ら記入した後に、調査員が回収する方法。国勢調査にもこの方法が採用されている。

<sup>92</sup> 尾城ほか (2007) p.150

<sup>93</sup> この調査は、文化庁の委託調査である。

<sup>94</sup> 新日本有限監査法人 (2013) pp.6-7

<sup>95</sup> 前掲 p.8

<sup>96</sup> 前掲 pp.20-21

<sup>97</sup> 前掲 p.24-26, 70, 74, 96

では、正規サイトやファイル共有サービス等以外の方法でのダウンロードを「やめようと思った」との回答が約3割であった<sup>98</sup>。

田中 (2015) は、インターネット調査会社のモニターの中から、創作活動をした個人（クリエイター）1,091人を抽出し、アンケート調査を行っている。その結果、7割弱がフェアユース規定（権利制限の一般規定）導入に賛成であり、その結果は、プロかアマか、企業に所属しているかフリーか、という立場によって大きく変わらないことを示している。

こうしたアンケート調査は、各利害関係者の現状認識や考えられる法改正に対する態度を把握するために有効である。ただし、調査対象について、母集団から適切なサンプルを抽出できているかという点で検証が必要である。例えば、上記の例にも見られるが、権利者の態度を測定しようとする場合に、インターネット調査会社にモニター登録している者のみ、業界団体の代表者のみ、個人の権利者のみ、といった抽出の仕方では、権利者全体の意見を適切に代表していない可能性がある。

#### 【各論文に関する考察】

- 尾城ほか (2007) は、調査手法や分析手法といった点でよく練られた調査である。したがって、得られた結果についても一定の信頼性があると考えられる。しかしながら、調査・分析手法の洗練度と比較して、一般的に遵法意識が低い層に対して「罰則を印象付ける」という改善策の提言はやや稚拙であり、その効果も検証されていない。
- 新日本有限責任監査法人 (2013) は、事業者へのヒアリング調査、インターネットによるアンケート調査、実際のノード数の調査と、多様な手法を用いた多様である。特にインターネットによるアンケート調査は、スクリーニング調査の対象が50,000人という大規模な調査であり、貴重な調査結果だといえる。インターネット調査のモニターを対象としている点についても、「有料コンテンツを無料でダウンロードしたことがある人」の意識を問うという調査の目的に鑑みれば、母集団自体がインターネットをよく利用する層が中心だと考えられ、標本抽出のバイアスは大きくないものと考えられる。
- 田中 (2015) は、自ら触れているとおり、インターネット調査のモニターを対象としていることや、設問がフェアユース導入に好意的であることによるバイアスが存在している。ただし、調査結果が、フェアユース導入に賛成7割、反対2割という大差であったため、こうしたバイアスを考慮しても結果は覆らないとし

<sup>98</sup> 前掲 p.26, 111

ている。しかしながら、個人を対象とした調査である点で、企業などの法人が権利者である場合の結果とは大きく異なる可能性がある（企業に所属している個人の意見とその企業の意見は、同じであるとは限らない）。

#### （４）実証実験

実証実験は、著作権制度が変更された場合などに、権利者や利用者がどう反応するかを予測する手法として用いられる。

Maffioletti and Ramello (2004) は、イタリアの大学生計 188 人を対象に、正規品の CD とコピーの CD に対する支払い意志額（willingness to pay: wtp）を測定する実験を行った。実験は 3 回行われ、うち 2 回は仮定の質問に答える方法、1 回は実際にオークションを行う方法が用いられた。

いずれの実験も結果は似通っており、正規 CD に対する wtp は 9～11 ユーロ程度であり、コピー CD に対する wtp は 4～9 ユーロ程度であった。このことは、wtp が実際の正規 CD 価格（18～20 ユーロ）よりかなり低いが、CD 作成の限界費用（空の CD の単価とほぼ同額：1 ユーロ以下）よりは高いことを意味している。したがって、正規 CD を値下げすることで、利益を出しつつ市場を拡大できる可能性があると主張している。

また、実験参加者へのアンケートで違法コピーをしても捕まる可能性は少ないという回答が多かったことから、訴訟や罰則適用を増やすことによって違法コピーの減少に効果があると考察している。

これらを総合した結論は、罰則の強化は違法コピーの減少には役立つが、正規 CD の売上増加にはつながらないこと、そのため消費者余剰を減らす効果しかなく、社会厚生を減少させるというものである。

Buccafusco and Sprigman (2010) は、自分の所有物を他者の所有物よりも高く評価する「保有効果」（endowment effect）が知的財産にも働くため、人々は古典的経済学が想定するように完全に合理的に行動するわけではないことを実験によって実証した。

学生と地域住民からなる被験者が、自作の Haiku（俳句）を賞金 50 ドルの賞に応募し、その賞金を受け取る権利を売買するという実験である。「俳句の作者」、「権利の所有者」、「権利の購買者」の役割を割り振られた被験者のうち、作者と所有者は同様に権利を高く評価し、購買者は低く評価した。3 種類の実験が行われたが、作者・所有者と購買者の評価の差は 2～3 倍に上った<sup>99</sup>。

<sup>99</sup> 3 種類の実験を通じて、作者・権利者の評価は 16～23 ドル、購買者の評価は 6～10 ドルであった。

彼らはこの結果から、保有効果の影響で権利者と利用者が著作物に与える価値は大きく異なっており、著作物の市場は非効率な状態になっていると考えた。そのため、取引費用の問題以外にも、保有効果のために取引が行われぬ可能性があり、そうした場合にはフェアユースを認める意義があると主張している。

Harel & Feldman (2008) は、著作権をテーマとした論文ではないが<sup>100</sup>、ルールとスタンダードとに対する人々の反応がどう異なるのかという実証実験を、シナリオ実験 (vignette experiment) の手法を用いて行っている。その結果、法規範がルールよりもスタンダードである場合の方が、人々の行動が社会規範に影響されやすいという結論が示されている。特に、周囲が法律を守っていない場合に、その (ネガティブな) 社会規範の影響が強くなるという。

さらにこの論文では、インターネット上のファイルシェアのように、新技術への対応が求められる場合 (すなわち、法律を守るという社会規範がまだ確立していない場合) には、スタンダードよりもルールの方が、実効性が強いために望ましいと述べている。

#### 【各論文に関する考察】

- Maffioletti and Ramello (2004) は、正規 CD の販売を増やす方法や違法コピーを減らす方法について、実証に基づく解を提示している点に意義がある。また、違法コピーの取り締まりを強化しても正規 CD の販売を増やす効果がないという結論は、違法コピーの流通額 = 損害額であるという権利者側の主張に再考を促すものになっている。しかしながら、正規 CD の原価を空の CD と同程度としている点で、実態との乖離がある。正規 CD の原価には、人件費、音楽制作費、宣伝費、小売店の経費など、様々な費用が含まれているため、決して空の CD と同額ではない。したがって、原価自体が wtp より高い可能性も十分にあり、低いとしても値下げの余地は限られるだろう。
- Buccafusco and Sprigman (2010) は、保有効果が知的財産にも働くことを実証した点で意義がある。数値化しにくい著作物の価値を、その著作物が賞を得る可能性 (賞金を受け取る権利) という形で取引可能にした点も巧みである。保有効果に伴う市場の非効率が存在しており、権利制限規定を認める根拠となるという主張は、理論的には納得できるものである。しかし、このように権利者が合理的に行動しないことを根拠とする権利制限規定を法制化することは、権利者の理

<sup>100</sup> 従業員がライバル企業に移籍した場合に、それまでの顧客リストを使って営業するか否かというテーマでの実験である。前企業の顧客リストは営業秘密に当たるため、新企業で使ってはいけないという法規範が、ルールである場合とスタンダードである場合の反応を比較している。

解を得るためのハードルが極めて高く、実現のためのコストが莫大になると考えられる。

- Harel & Feldman (2008) は、ルール対スタンダードというよく知られた議論について、実験で実証した点に意義がある。ただし、フェアユースに関する主張には限界がある。守られるべき規範の内容が確定している場合には、この論文が主張するように、実効性の強い規範（ルール）には有効性があると考えられる。しかし、著作権制度においては、ファイルシェア、検索エンジン、クラウドサービスのように、新技術を使った行為が現れる初期の段階では、何を著作権侵害とし、何をしないのかが不確定な状況が存在している。そうした状況では、強制力（実効性）が強いルールの方が望ましいとは、一概にはいえないはずである。現在の状況では、既存のルール（個別規定）の隙間に落ちてしまうそのような利用法に対しては、スタンダード的な規定を置き、裁判所が事案に応じて適切に判断するという方法も、一定の合理性があるのではないかと考えられる。

## 第2章 我が国の政策立案における社会・経済学的なアプローチの有効性の分析

### 1. 我が国の著作権政策立案における社会・経済学的なアプローチの有効性、限界、課題

まず、これまで概観した諸外国の政策文書や国内外の研究成果を踏まえ、我が国の著作権政策立案における社会・経済学的なアプローチの有効性、限界、課題について考察する。

#### (1) 政策文書からの示唆

第1章で見たように、各国の政策文書では、著作権政策におけるエビデンスに基づく(evidence-based)、さらにはエビデンスを活用した(evidence-informed)政策立案の重要性が指摘されている。また、我が国においても、例えば科学技術政策においては、エビデンスに基づく政策形成について以下のような指摘がなされている<sup>101</sup>。

エビデンスに基づく政策形成は、エビデンスに基づく複数の政策メニューが意思決定者に提示されることにより、意思決定の質を可能なかぎり科学的な客観性を持つものとする、また透明性を高めることを目指している。さらに、政策形成の際に社会と対話し、政策の説明責任を果たしていくための議論のツール・共通言語としても、体系化されたエビデンスの蓄積の重要性がますます高まっている。

こうした指摘はもちろん、我が国の著作権政策においても同様に当てはまる。政策の理論的な根拠や科学的な効果の分析は、利害関係者の「声の大きさ」とは別に考慮すべき重要な政策判断の材料であり、国民からの信頼の向上に寄与する客観的な情報提供を可能とするものでもある。

しかしながら、科学的なエビデンスの限界も同時に認識しておく必要がある。NRC(2013)も指摘するように、科学的な分析が全ての問題に解決策を示せるわけではなく、方向性を示すにすぎない場合もある。また、先に述べた「evidence-based」と「evidence-informed」の区別が示すように<sup>102</sup>、科学的な分析は、政策決定のための唯一の材料ではなく、(重要ではあるが)あくまでも考慮要素の一部として用いられる

<sup>101</sup> 科学技術振興機構 (2010) p.i

<sup>102</sup> 惣脇 (2010) p.155

ものである。

民主主義国における政策決定は、官僚が合理性だけで決定することはできない。科学的な分析に基づく選択肢を提示しつつも、最終的には政治による決定に委ねるといのが、民主主義の本旨である。

1960年代のアメリカでは、PPBS (Planning Programming Budgeting System : 計画プログラム予算システム) という予算編成の仕組みが導入された。これは、省庁の全事業を政策目的に基づいて体系化し、個々の事業の費用と便益を分析し、最小の費用で最大の効果を上げる政策を選択するという、合理的選択に基づく予算編成の方法であった<sup>103</sup>。

このシステムは、1963年度予算から国防省に、1968年度予算からは全省庁に導入されたが、わずか3年で破綻してしまった。この「PPBSの死」<sup>104</sup>には多くの要因があったが、主なものは、(a)政策目標が明確に設定されていない、(b)必要なデータ収集・分析のための予算・人材がない、(c)全ての便益を数値化できない（したがって比較できない）、(d)受益者が誰かを考慮していない、(e)膨大な事務作業が必要となる。などであった。

この(a)から(e)は、全てが著作権政策における社会・経済学的なアプローチにも当てはまり得るものであり、今後とも留意すべき重要な教訓であるが、中でも(d)は本質的な問題である。PPBSは、政策の受益者が誰かを考慮せず、社会全体の費用便益を考慮した。科学的には当然の態度に思えるが、そこには、利害関係者や政治家の意向が反映されていない。したがって、そのような政策は議会の支持を得られなかったのである。民主主義国家では、政治を無視した行政は成り立たない。社会全体の費用便益のみならず、その費用便益が「誰に」帰着するのかも、政策決定にあたっての重要な考慮要素なのである<sup>105</sup>。

## (2) 理論研究からの示唆

理論研究は、政策の理論的な根拠を探るための方法として有効である。著作権政策でいえば、どのような場合に権利制限が必要か、という理論的な根拠として、経済モデルに基づく分析が説得力を持つ場合がある。

しかし、理論研究で用いられるモデルは、「地図」に例えられるとおり、現実を単純化して、目的に関係のない部分を可能な限り捨象したものである<sup>106</sup>。したがって、必ずしもと現状と一致するわけではなく、単純化の仕方によって結論が大きく変わる

---

<sup>103</sup> 宮川 (1994) p.72-76, 307

<sup>104</sup> 前掲 p.75

<sup>105</sup> 秋吉ほか (2010) pp.143-145

<sup>106</sup> 新井 (2013) p.87

可能性もある。地図に描かれていない重要な要素（例えば、工事中や一方通行など）が道順の選択を左右する可能性があるのだ。

したがって、理論モデルによって、ある場合に著作権の保護水準を下げる方が望ましいという結果が導かれたとしても、理論の前提となる条件と実際の状況との差によって結果が左右されることがないか、改めて検証が必要である。

また、理論的な分析は、政策の方向性を示すことはできても、実際に適用できる具体案を示すことは難しい。例えば、Landes and Posner (1989) の理論に基づいて「新たな作品を創造するための著作物の利用」に対して権利制限を設けようと考えた場合でも、対象とする権利の種類や著作物の範囲はどこまでか、利用の主体や利用法の範囲はどこまでか、を決めることはできない。また、Kaplow (1992) の理論に基づいて、スタンダード的な権利制限の条文を作りたいと考えても、具体的にどのような条文にするべきかという解答を得ることはできない。

したがって、理論研究の成果は、政策の方向性を検討するための基礎資料としては有効であるが、具体的な政策案を策定する段階での役割は限定されると考えられる。

### （3）統計分析からの示唆

統計分析は、経済指標のような客観的なデータから政策の影響を測定できる点で有効である。著作権政策でいえば、ある権利制限規定（例えば、米国型フェアユース規定）の有無による国ごとの状況の比較や、規定の導入前後の比較によって、その制度の効果を測定することができる。

ただし、統計分析においても、上述の理論モデルと同様、捨象される要素が重要となることがある。例えば、文化的・社会的な要素を捨象して、権利制限規定と経済指標の相関関係だけを分析しても、本当にその結果が権利制限規定の違いによるものなのか、断定することは難しい。また、経済指標には、財政政策、金融政策、税制などが影響を与えていることは容易に想像できるが、そうした要素を著作権の経済分析に盛り込んだ場合、その結果をどう説明するのかという問題は、著作権政策のみならず経済財政政策全般についての考え方に左右されるだろう<sup>107</sup>。

また、第1章でみたように、同じ統計分析の結果であっても、様々な解釈が可能であるため、決定的な結論が出ない場合もある。実際に、権利制限規定の経済的な効果については、既に見たように賛否両論が対立している状況である。利用者側の資金による研究は、権利制限規定は経済にプラスの効果があると主張し、権利者側の資金に

---

<sup>107</sup> ある経済指標の説明変数として、著作権制度の違いに加えて、政府支出、金利、税率、為替レートなどを設定することは不可能ではないが（むしろ、その方が理想であるが）、その場合は、考慮すべき要素が財政金融政策全般にわたり、著作権政策よりはるかに広範な論点が生じるものと考えられる。

よる研究は、マイナスの効果があると主張している。意図的であれ非意図的であれ、様々なデータのうちある結果だけを取り出して、政策 A と経済指標 B は相関関係がある、したがって政策 A には効果がある、と結論付けることもできるし、別の部分を取り出して、政策 A と経済指標 C は相関関係がない、したがって政策 A には効果がない、と結論付けることもできる。データという客観的な衣をまもってはいても、突き詰めれば解釈の問題であることも多いのだ。

以上をまとめると、統計的なデータ分析は、現実問題として使用可能なデータやリソースが限られており、全ての要素を網羅することはできない。そのため、どこにピントを絞るか（どのデータを選ぶか）が重要な問題となるが、そのピントの絞り方によって、様々な解釈が生まれる可能性や、結果が大きく異なる可能性がある。そのため、政府が統計分析に基づいて一つの解釈を示したとしても、それは決定的なものとはなり得ない。政府案に反対する立場からは、対立する解釈が提示されることも十分にあり得るのである。政策立案に活用する場合には、このことを念頭に置く必要がある。

#### （４）社会調査からの示唆

社会調査については、手法が適切であれば、現在の我が国の状況を前提とした結果が得られるという点で有効性が高い。例えば、国勢調査も社会調査の一つであるが、その結果を疑う人はほとんどいないだろう。世論調査のように全体の一部を標本（サンプル）として抽出する標本調査であっても、抽出の方法が適切であれば、全数調査に近い結果が得られ、全数調査との誤差も計算できる。著作権政策においても、利害関係者の意識や著作物利用の現状について分析する場合には、社会調査が有効な手段となると考えられる。

一方で、田中（2015）も自ら触れているとおり<sup>108</sup>、インターネットの調査会社にモニター登録している個人のみを対象とした調査など、標本の選択にバイアスがかかっている場合には、得られた結果と母集団の全体像に乖離が生じる場合もある。また、設問の仕方や調査主体によっても、解答にバイアスが生じる可能性がある。また、少数へのインタビュー調査や歴史的事例の調査といった事例調査の場合は、調査対象となっている事例が適切に選択されているかという、標本調査と同様の選択バイアスが生じる可能性があるほか、調査者による主観や先入観といった測定上のバイアス（情報バイアス）が入る余地もある。

こうしたバイアスを最小限にする工夫がなされていれば、社会調査は政策判断の有益な材料として機能することが期待される。

---

<sup>108</sup> 田中（2015）p.8-9

## (5) 実証実験からの示唆

実験については、人工的に他の条件を揃えた上で、政策の違いのみによる効果を測定できる点で有効である。例えば、新たな権利制限規定が導入された場合の利害関係者や一般国民の反応を予測するために、シナリオ実験のような手法が有用だと考えられる。

ただし、実験は理論研究と同様、「単純化」の巧拙が結果の妥当性を大きく左右する。著作権政策に限った話ではないが、条件設定や設問の仕方が適切であるかの検証が重要となる。

また、制度が導入された場合の行動の調査は、あくまでも仮定の話に対する質問であり、社会心理学にいう「態度」（個人の中に形成されている行動や反応の準備状態）を調査するものである。そのため、実際に制度が導入された場合の行動がこれと一致する保証はない。しかしながら、態度は行動を決定する一因となるものであり、行動予測に役立つものであることは間違いない。

したがって、実験結果と現実の行動の間にはある程度の幅があるという前提で受け止めるのであれば、実験は政策判断にあたって有益な情報を提供する手段であるといえる。

## 2. 我が国における活用方針

このように、理論研究、統計分析、社会調査、実証実験は、それぞれの有用性、限界、課題を有している。これらの特徴を勘案すると、結論の抽象度が高い理論研究と統計分析は、政策の方向性を検討する段階で活用するのが適切であり、具体的な結論を導き出せる社会調査と実証実験は、政策の方向性のみならず、具体的な選択肢を検討する段階でも活用できると考えられる。

また、以下で述べるように、理論研究と統計分析については、政策当局（文化庁）が自ら行うことは、時間とコストに見合わないと考えられるため、既存の研究成果の調査に留めるべきである。

各段階での具体的な活用方策は以下のとおりである。

### （1）政策の方向性を検討する段階

まず、政策の方向性を検討する段階では、利害関係者からの意見聴取や審議会等における検討と並んで、既存の研究成果をエビデンスとして活用することが有効である。その際には、理論研究、統計分析、社会調査、実証実験の全てが検討対象となり得る。ただし、既存の研究成果がどこまで我が国の現状に当てはまるのか、政策立案に用いるエビデンスとして十分な信頼性があるか、といった点に留意することが必要である。

例えば、過去の理論研究では、デジタル媒体のコピー費用が限りなくゼロに近くなるという現在の状況を想定していないものもある。こうした理論研究の活用可能性は、紙媒体など物理的な著作物の場合に限定されるであろう。社会調査についても、我が国とは異なる社会的・文化的背景を持つ国であれば、著作権政策に対する態度も異なっている可能性がある。また、特に著作権政策は権利者側と利用者側の見解が対立しがちな分野であるため、ある方向性を主張する文献があった場合には、別の（逆の）方向性を主張する文献がある可能性も高く、その有無を調査することは特に重要となる。さらに、UKIPO (2013)が示している、明確性、検証可能性、ピアレビューという、政策立案に用いるべきエビデンスの基準を満たしているか否かも、考慮すべきポイントとなる。こうしたスクリーニングによって有用な文献を絞り込んだ上で、政策の方向性を決める際の判断材料として活用すべきである。

この段階で、既存の研究成果や統計資料を参照するのではなく、政策当局（文化庁）が自ら調査研究を行う可能性を検討すると、まず理論研究については、新たな理論を構築するには時間が必要であり、効率を考えれば、既存の研究成果や研究者の知見によるのが適当だろう。統計分析については、自ら行うことも可能であるが、既述

のように決定的な結論を得ることは期待できない。したがって、これもコストに見合う成果が得られない可能性が高い。社会調査と実証実験については、この段階で行うことも可能であるが、(2)の段階で具体的な選択肢についての反応を探る調査も有益であると考えられる。より詳細で有益な結論が得られるのは(2)の段階であるため、この段階では既存の研究成果の調査を中心とし、特に必要がある場合に限り自ら行うことを検討すべきである。

## (2) 具体的な選択肢を検討する段階

次に、政策の方向性を決定した上で、考えられる選択肢を列挙し、各選択肢を採用した場合のメリット・デメリットを評価する段階である。この段階では、社会調査や実験の手法を活用して、各選択肢に対する利害関係者や一般国民の反応を調査し、考えられる結果を予測することが有効だと考えられる。

その際の課題としては、数値化できないメリット・デメリットをどのように扱うか、社会調査・実験の手法をいかにバイアスのないものにするか、コスト・時間の制約の範囲内でどう設計するか、といったことが挙げられる。例えば、英国の **Impact Assessment** においては、測定するのは数値化できるコスト・ベネフィットに限られており、数値化できる指標の中でも一部を取り上げているに過ぎない。しかし、それだけに基いて判断することは、全体的な判断を誤ることにもつながりかねない。さらには、部分的な指標だけの評価では、利害関係者の納得を得るには十分とは考えられない。したがって、数値化できないメリット・デメリットも可能な限りカバーすることが重要である。その具体策については3で検討する。

### 3. 分析・研究手法のモデルについての試行的検討

#### — 「権利制限規定の柔軟性の及ぼす影響」をテーマとして —

本節では、これまでの検討を踏まえた具体例として、我が国の著作権法における「権利制限規定の柔軟性の及ぼす影響」について、社会・経済学的アプローチを用いて分析する方法を試行的に検討する。主に、前節の（２）の段階に相当する。具体的には、ある目的（例：教育利用、検索エンジン）に係る権利制限規定の創設を目指すという方向性が決まった後に、個別具体的な規定とするか、一般的で柔軟な規定とするかによって、社会に与える影響がどのように変わるかというテーマである。

なお、上で挙げた教育利用や検索エンジンはあくまで例示であり、本節で検討するモデルは、特定の目的ではなく幅広い目的を想定した汎用的なものである。したがって、政策立案において実際に活用する際には、ここで挙げる全ての事項を網羅的に実施すべきという意味ではなく、必要に応じて実施項目を選択することを想定している。

#### （１）利害関係者の特定

まずは、当該権利制限に係る利害関係者を特定する必要がある。どのような場合でも想定されるのは、権利者と利用者である。それぞれ、個人の場合と、企業・団体（学校、図書館なども含む）の場合がある。また、権利者・利用者そのものではないが、関連する業界団体も利害関係者となり得る。

さらに、権利者と利用者以外に、権利制限によって影響を受ける第三者も存在する。例えば、教員が無許諾で複製した作品を授業で使用する場合には、複製者（利用者）は教員であるが、授業を受ける生徒もその恩恵を受ける。さらには教育水準が向上することによって社会全体も恩恵を受ける。また、権利制限規定の変化によって、権利者のインセンティブが変化し、将来の作品の量や質が変化する場合には、将来世代も利害関係者と考えることができる。

#### 【考慮すべき利害関係者】

権利者：個人、企業・団体、業界全体

利用者：個人、企業・団体、業界全体

媒介者：出版社、機器メーカー、プロバイダなど

第三者：外部効果の受益者（負担者）、将来世代など

## (2) 政策の選択肢の提示

次に、権利制限規定の柔軟性に関して、取り得る政策の選択肢（案 a～案 d）を提示する。ここでは、権利制限規定を新設することを想定し、案 a は現状維持（権利制限を導入しない場合）とする。

なお、既に権利制限規定が設けられており、現在の個別具体的な権利制限規定を一般化した場合の影響を検討するという場合には、案 a（現状維持）と案 b（厳密な権利制限規定）は一致することになる。

### 【政策の選択肢】

案 a：現状維持

案 b：個別具体的な権利制限規定【柔軟性：低、予見可能性：高】

（例）著作権法第 47 条の 6（検索エンジン）

案 c：目的が限定された一般規定【柔軟性：中、予見可能性：中】

（例）英国型フェアディーリング規定、著作権法第 32 条第 1 項（引用）

案 d：広範な一般規定【柔軟性：高、予見可能性：低】

（例）米国型フェアユース規定

## (3) 制度導入時の影響評価

次に、上記の案 a～d について、それぞれを採用した場合の影響を評価する。評価は、短期的な影響と中長期的な影響に分けて行うことが合理的である。

評価の表し方は、英国の Impact Assessment のように数値化できる影響のみを対象とする方法、Charles River Associates (2014) (EU の委託研究) のように各利害関係者への影響をプラス・マイナスの方向性で表す方法のほか、数値に換算できない影響については文章で定性的に表す方法も考えられる。

### ① 社会調査・実験に基づく評価手法

各利害関係者への影響を評価する基本的な方法として、社会調査や実証実験の手法を活用して、当該利用行為の実態、権利者と利用者の意識、新たな権利制限規定（新制度）が導入された場合の行動等を把握し、その結果に基づく分析を行うことが考えられる。

## i) 各利害関係者への調査

権利者や利用者に対し、当該利用行為の実態、当該利用行為に対する意識（触法意識の有無等）、案 b～d のそれぞれが採用された場合の対応等を、アンケート、インタビュー、実験（シナリオ実験等）によって調査する。

当該利用行為の実態や関係者の意識の把握は、調査対象者の間に存在する社会規範を推定することに役立つ。新制度で柔軟な規定（スタンダード型）を採用する場合、法の内容が社会規範と矛盾しているならば、Harel & Feldman (2008) の実験が示すように法の実効性が低くなる可能性を考慮しなければならない。また、権利制限の柔軟性が高いことは、予見可能性が低いことを意味する。それに伴い、以下の囲みのような行動に影響が出ることも考えられる。

### 【権利制限の柔軟性によって影響を受ける可能性がある行動】

#### ○萎縮効果

権利制限規定の予見可能性が低い場合には、利用者が本来は合法である利用まで違法性があると認識し、利用を控えてしまう可能性がある。また、訴訟リスクを恐れる場合も同様のことが生じる可能性がある。これらによって、実際の利用水準が、社会厚生上最適な利用水準を下回ってしまう可能性がある。

#### ○居直り侵害

上記とは逆に、本来は違法である利用まで合法だと認識し（あるいは合法だと主張し）、利用を強行する場合も考えられる。こうした利用によって、権利者が本来得られる利益を奪われる可能性がある。

#### ○冤罪 (False Positive)

権利制限規定の予見可能性が低ければ、権利者や取締当局が本来は合法的なものを違法だと認識して訴える可能性がある。裁判の結果、正当な利用だと認められたとしても、訴訟費用や逸失利益が生じる可能性がある。

#### ○見逃し (False Negative)

上記とは逆に、本来は著作権侵害に当たる利用であっても、その確信が持てないために、権利者や取締当局が訴訟を見送る可能性もある。その場合には著作権侵害が放置されるという状況が生じる。権利者の利益を害するばかりでなく、それが常態化すれば遵法意識の低下などの問題が生じる可能性がある。

一方で、Arai and Kinukawa (2014) は、同人誌における無許諾利用を権利者が黙認している現状が、権利者の利益にもなり、社会厚生上も最適になる可能性があることを示している。このように、違法性が曖昧な利用を見逃すこと

については、必ずしも負の影響ばかりではなく、正の影響が出る可能性もあると考えられる。

なお、制度が導入された場合の行動の調査は、あくまでも仮定の話に対する「態度」（行動や反応の準備状態）を調査するものであり、実際に制度が導入された場合の行動がこれと一致する保証はない。しかしながら、態度は行動を決定する一因となるものであり、行動予測に役立つと考えられる。

## ii) 影響の評価

各グループの行動に応じて、予測される影響を分析する。そのためにはまず、(1)の結果に基づいて、権利者・利用者をそれぞれグループ化し（イメージとしては、積極派、中間派、慎重派など）、各グループの構成比率を特定する。その後、各グループの比率を勘案して、選択肢 a～d を採用した場合のメリット・デメリットを記述する。

評価は、数値化できるものについては数値化し、コスト・ベネフィットの形で示す。数値化できないものについては、プラス・マイナスの方向性を示す。社会的影響や文化的影響などの定性的な評価は、文章で記述する。ただし、実際には、現在把握可能な情報を前提とすれば、そのほとんどはプラス・マイナスの方向性や定性的な説明となる。

なお、将来的には、制度導入による各利害関係者の行動の変化を正確に把握し、かつ、当該変化により生じるメリット・デメリットを把握するためのデータその他の情報を十分に収集することが仮に可能となり、かつ、当該データ等を用いて行う分析手法に関する研究が成熟した段階にあっては、以下のような影響を評価・分析することも考えられる。

(参考：関連データの把握や分析手法の確立等の条件が満たされた場合の分析内容)

### 【A. 短期的な影響】

権利者：ライセンス収入、表現コスト、訴訟コスト

利用者：利用による便益、許諾コスト、訴訟コスト、代替手段

媒介者：事業収入（出版、機器販売、サービス提供など）、訴訟コスト

社会的影響：外部効果（生徒の受益、読者の受益など）、法執行コスト、遵法意識への影響、訴訟件数への影響

### 【B. 中長期的な影響】

権利者：インセンティブ（経済的・非経済的）、作品の質・量

利用者：イノベーションへの影響、作品の質・量、ニーズの変化

媒介者：イノベーションへの影響

社会的影響：将来世代への影響（作品の質・量、文化的影響など）、司法制度への影響、他の知的財産制度への影響

#### （４）望ましい選択肢の決定

以上の結果を踏まえ、各選択肢のメリット・デメリットを総合的に分析して、望ましい選択肢を特定する。

### 第3章 関連データの収集の在り方

ここでは、第2章で検討したモデルに基づいて、分析モデルの将来的な発展も見据え、収集すべき具体的なデータ項目と収集方法を記述する。便宜上、ある権利制限規定の新設を想定し、第2章と同様の選択肢である案 a～d を検討する場合を想定する（案 a は現状維持である）。

なお、ここでは第2章と同じく、様々な場合を想定して考えられるデータを幅広く挙げている。したがって、政策立案において実際に活用する際には、ここで挙げる全てのデータを網羅的に収集すべきという意味ではなく、必要に応じて収集項目を選択することを想定している。

#### (1) 権利者に関するデータ

データの種類	説明	入手方法	難易度・コスト
現状に関するデータ			
権利者の範囲	案 b～d によって影響を受ける権利者（個人、企業・団体等）の範囲	文献調査、有識者・関係団体への照会	低～中 慎重な検討が必要であるが、作業自体は比較的容易
権利者の数	上記権利者（個人、企業・団体等）の数	文献調査、関係団体への照会	低 権利者の範囲が確定すれば、算定は比較的容易
権利者の収入	案 b～d の対象となる利用について、権利者が現在得ている収入（作品の売上、ライセンス料など）	統計調査（経済センサス等）、関係団体への照会	低～中 既存の統計があれば容易。なければ調査の実施コストが必要。
権利者に帰属する付加価値	上記収入のうち、権利者が生み出している付加価値 ※ 付加価値 <sup>109</sup> ＝売上一原価	統計調査（経済センサス、法人企業統計等）から推計	低～中 既存の統計があれば容易。なければ既存の統計

<sup>109</sup> 業種により詳細な計算方法は異なるが、ここでは概要を記している。

			から推計。
権利者の利益	上記付加価値のうち、権利者が得ている利益 ※ 利益 <sup>110</sup> =付加価値-人件費-減価償却費-税等	同上	低～中 (同上)
権利者の現状認識	案 b～d の対象となる利用について、権利者が現在持っている考え方 (可能な場合はグループ化)	文献調査、ヒアリング <sup>111</sup> 、意見募集 (パブコメ)、アンケート調査	高 調査の設計・実施コストが必要
影響に関するデータ			
権利者の法改正への対応	案 b～d に対して予想される権利者の対応 (可能な場合はグループ化)	文献調査、ヒアリング、意見募集、アンケート調査、実証実験	高 調査の設計・実施コストが必要
権利者の収入の変化	案 b～d について予想される、権利者の収入の変化	文献調査、ヒアリング、意見募集、アンケート調査、実証実験等から予測	高 調査結果に基づいた総合的な検討が必要
権利者に帰属する付加価値の変化	案 b～d について予想される、権利者に帰属する付加価値の変化	同上	高 (同上)
権利者の利益の変化	案 b～d について予想される、権利者の利益の変化	同上	高 (同上)
権利者の費用の変化	案 b～d について予想される、権利者が支払う費用 (表現のコスト、法の認識コスト、普及啓発コスト、訴訟コストなど) の変化	同上	高 (同上)
権利者のインセンティブの変化	案 b～d について予想される、権利者のインセンティブの変化	同上	高 (同上)

<sup>110</sup> 同上

<sup>111</sup> ここでいう「ヒアリング」は、関係者からのヒアリングを指す (以下同じ)。

作品の変化	インセンティブの変化に伴って予想される、中長期的な作品の質・量の変化	同上	高 (同上)
その他の影響	その他、権利者に関して生じる可能性がある影響	同上	高 (同上)

## (2) 利用者に関するデータ

データの種類	説明	入手方法	難易度・コスト
現状に関するデータ			
利用者の範囲	案 b～d によって影響を受ける利用者（個人、企業・団体等）の範囲	文献調査、有識者・関係団体への照会	低～中 慎重な検討が必要であるが、作業自体は比較的容易
利用者の数	上記利用者（個人、企業・団体等）の数	文献調査、関係団体への照会	低 利用者の範囲が確定すれば、算定は比較的容易
利用者の費用	案 b～d の対象となる利用について、利用者が現在支払っている費用（作品の購入費用、ライセンス料、取引費用など） ※ 利用者の費用＝権利者の収入＋取引費用＋税	権利者の収入は上記で調査。取引費用はその要素を検討して算定。	中 取引費用の算定には工夫が必要
利用者の便益	案 b～d の対象となる利用によって、利用者が現在受けている便益	ヒアリング、アンケート調査、実証実験	中～高 数値化が難しい 便益も存在 <sup>112</sup> 。 調査・実験を行う場合は設計・実施コストが必要。
利用者の現状	案 b～d の対象となる利用につ	文献調査、ヒア	高

<sup>112</sup> 数値化するためには、利用者の wtp (Willingness to pay) から推計する方法が考えられる（第1章2（4）参照）

認識	いて、利用者が現在持っている考え方（可能な場合はグループ化）	リング、意見募集、アンケート調査	調査の設計・実施コストが必要
影響に関するデータ			
利用者の法改正への対応	案 b～d に対して予想される利用者の対応（可能な場合はグループ化）	文献調査、ヒアリング、意見募集、アンケート調査、実証実験	高 調査の設計・実施コストが必要
利用者の便益の変化	案 b～d について予想される、利用者の便益の変化	文献調査、ヒアリング、意見募集、アンケート調査、実証実験等から予測	高 調査結果に基づいた総合的な検討が必要
利用者の直接費用（利用に伴う費用）の変化	案 b～d について予想される、作品の利用に伴う費用（作品の購入費用、ライセンス料、取引費用など）の変化	同上	高 （同上）
利用者の間接費用（利用に伴うものでない費用）の変化	案 b～d について予想される、上記以外の費用（法の認識コスト、訴訟コストなど）の変化	同上	高 （同上）
作品の変化による影響	中長期的に作品の質・量が変化することによる影響	同上	高 （同上）
その他の影響	その他、利用者に関して生じる可能性がある影響	同上	高 （同上）

### (3) 媒介者に関するデータ

データの種類	説明	入手方法	難易度・コスト
現状に関するデータ			
媒介者の範囲	案 b～d によって影響を受ける媒介者（個人、企業・団体等）の範囲	文献調査、有識者・関係団体への照会	低～中 慎重な検討が必要であるが、作業自体の難易度

			は低い
媒介者の数	上記媒介者（個人、企業・団体等）の数	文献調査、関係団体への照会	低 媒介者の範囲が確定すれば、算定は比較的容易
媒介者の収入	案 b～d の対象となる利用について、媒介者が現在得ている収入	統計調査（経済センサス等）、関係団体への照会	低～中 既存の統計があれば容易。なければ調査の実施コストが必要。
媒介者に帰属する付加価値	上記収入のうち、媒介者が生み出している付加価値	統計調査（経済センサス、法人企業統計等）から推計	低～中 既存の統計があれば容易。なければ既存の統計から推計。
媒介者の利益	上記付加価値のうち、媒介者が得ている利益	同上	低～中 (同上)
媒介者の現状認識	案 b～d の対象となる利用について、媒介者が現在持っている考え方（可能な場合はグループ化）	文献調査、ヒアリング、意見募集、アンケート調査	高 調査の設計・実施コストが必要
影響に関するデータ			
媒介者の法改正への対応	案 b～d に対して予想される媒介者の対応（可能な場合はグループ化）	文献調査、ヒアリング、意見募集、アンケート調査、実証実験	高 調査の設計・実施コストが必要
媒介者の収入の変化	案 b～d について予想される、媒介者の収入の変化	文献調査、ヒアリング、意見募集、アンケート調査、実証実験等から予測	高 調査結果に基づいた総合的な検討が必要
媒介者に帰属する付加価値の変化	案 b～d について予想される、媒介者に帰属する付加価値の変化	同上	高 (同上)
媒介者の利益の変化	案 b～d について予想される、媒介者の利益の変化	同上	高 (同上)

媒介者の費用 の変化	案 b～d について予想される、 媒介者が支払う費用（法の認識 コスト、訴訟コストなど）の変 化	同上	高 （同上）
その他の影響	その他、媒介者に関して生じる 可能性がある影響	同上	高 （同上）

#### （４）社会的影響に関するデータ

データの種類	説明	入手方法	難易度・コスト
現状に関するデータ			
外部効果の種 類	案 b～d の対象となる利用につ いて、現在発生している外部効 果の種類	文献調査、有識 者への照会	中 どのような外部 効果が生じてい るか幅広く検討 する必要がある
外部効果の程 度	上記外部効果の質・量（可能な 場合は数値化）	文献調査、ヒア リング	中 数値化が困難な 外部効果もある
影響に関するデータ			
世論の反応	案 b～d について予想される、 世論（権利者・利用者・媒介者 以外）の反応	文献調査、有識 者への照会、ア ンケート調査、 実証実験	高 調査の設計・実 施コストが必要
外部効果の変 化	案 b～d について予想される、 外部効果の変化	文献調査、有識 者への照会、ア ンケート調査、 実証実験等から 予測	高 調査結果に基づ いた総合的な検 討が必要
立法コスト	案 b～d について予想される立 法コスト（行政、立法）	独自推計	低～中 人件費などの範 囲を含めるかが 問題であるが、 一度定型化され れば算定は困難

			ではない
法執行コスト	案 b～d について予想される、法執行コスト（行政、司法）の変化	文献調査、独自推計	中 どの範囲を含めるかが問題であり、定型化しにくい
司法制度全体への影響	中長期的に訴訟件数が大きく変化するような場合、法曹人口や司法制度の運営コストがどの程度変化すると予想されるか	(1)～(3)の結果に基づいた予測	高 調査結果に基づいた総合的な検討が必要
遵法意識への影響	当該テーマに限らない社会全体の遵法意識に与える影響（例えば、現状や関係者の意識とかけ離れた法が施行され、違法状態が常態化するような場合、社会全体の遵法意識が低下する可能性がある）	同上	高 (同上)
他の知的財産制度への影響	特許など他の知的財産制度に及ぼす影響（同様の制度を導入する要請が高まるなど）	同上	高 (同上)
その他の影響	その他、社会全般に生じる可能性がある影響	同上	高 (同上)

## 参考文献

- Akker, I., Noll, R. van der, Poort, J. and Tewes, F, *Economic Contribution of EU Industries Relying on Exceptions and Limitations to Copyright* , SEO ECONOMIC RESEARCH (2010)
- Arai, Y. and Kinukawa, S, *Copyright Infringement as User Innovation*, JOURNAL OF CULTURAL ECONOMICS, Vol. 37, pp.131-144 (2014)
- Australian Law Reform Commission (ALRC), *Copyright and the Digital Economy: Final Report* (2013)
- Barker, George Robert, *Agreed Use and Fair Use: The Economic Effects of Fair Use and Other Copyright Exceptions in the Digital Age* ,2013 ANNUAL CONGRESS OF THE SOCIETY FOR ECONOMIC RESEARCH ON COPYRIGHT ISSUES (SERCI) (2013)
- BOLDRIN, MICHELE AND LEVINE, DAVID K, *AGAINST INTELLECTUAL MONOPOLY* (2008) (ミケーレ・ボルドリン／デヴィッド・K・レヴァイン 山形浩生・守岡桜 (訳) 『反・知的独占』 (NTT 出版, 2010) )
- Buccafusco, C. and Sprigman, C, *Valuing Intellectual Property: An Experiment* CORNELL LAW REVIEW 96(1), pp.1-45 (2010)
- Charles River Associates, *Assessing the economic impacts of adapting certain limitations and exceptions to copyright and related rights in the EU — Analysis of specific policy options* (2014)
- Congressional Budget Office CBO), *Cost Estimate S. 2913 Shawn Bentley Orphan Works Act of 2008* (2008)
- Congressional Budget Office (CBO), *Cost Estimate S. 2764 Satellite Television Extension and Localism Act of 2009* (2009)
- Deutscher Bundestag, *Urheberrecht in der digitalen Gesellschaft: Herausforderungen und Chancen* (2010)
- Erickson, K., Kretschmer, M. and Mendis, D, *Copyright and the Economic Effects of Parody: An Empirical Study of Music Videos on the YouTube Platform and an Assessment of the Regulatory Options* ,CREATE Working Paper 2013/4 (2014)
- Ford, George S, *The Lisbon Council's 2015 Intellectual Property and Economic Growth Index: A Showcase of Methodological Blunder*, PHOENIX CENTER POLICY PERSPECTIVE No. 15-03 (2015)
- Ganz, Joshua S, *Remix rights and negotiations over the use of copy-protected works*, INTERNATIONAL JOURNAL OF INDUSTRIAL ORGANIZATION 41 (2015) pp.76-83 (2015)

- Ghafele, R.; Gibert, B, *The Economic Value of Fair Use in Copyright Law. Counterfactual Impact Analysis of Fair Use Policy on Private Copying Technology and Copyright Markets in Singapore* (2012)
- Ghafele, R.; Gibert, B, *A Counterfactual Impact Analysis of Fair Use Policy on Copyright Related Industries in Singapore*, LAWS 2014, 3(2), 327-352 (2014)
- Gibert, Benjamin, *The 2015 Intellectual Property and Economic Growth Index: Measuring the Impact of Exceptions and Limitations in Copyright on Growth, Jobs and Prosperity*, Lisbon Council Policy Brief (2015)
- Gordon, Wendy J, *Fair use as market failure: A structural and economic analysis of the Betamax case and its predecessors*, COLUMBIA LAW REVIEW 82: 1600-1657 (1982)
- Gowers, A, *Gowers Review of Intellectual Property*, HM Treasury, Norwich, HMSO (2006)
- Guyatt, G, *Evidence-based medicine*, ACP J Club 114: A-16 (1991)
- Harel, A. and Feldman, Y, *Social Norms, Self-Interest and Ambiguity of Legal Norms: An Experimental Analysis of the Rule v. Standard Dilemma*, 4(1) REVIEW OF LAW & ECONOMICS 82; 1st Annual Conference on Empirical Legal Studies (2008)
- Hargreaves, I, *Digital Opportunity: A Review of Intellectual Property and Growth*, Newport, IPO (2011)
- Kaplow, L, *Rules Versus Standards: An Economic Analysis*, 42 Duke L. J. pp. 557-629 (1992)
- Kretschmer, M. and Towse, R. (eds), *What Constitutes Evidence for Copyright Policy? Digital proceedings of ESRC symposium*, CREATE Working Paper 2013/1 (2013)
- Landes, William M. and Posner, Richard A, *An Economic Analysis of Copyright Law*, 18 JOURNAL OF LEGAL STUDIES 325 (1989)
- LANDES, WILLIAM M. AND POSNER, RICHARD A, *THE ECONOMIC STRUCTURE OF INTELLECTUAL PROPERTY LAW* (2003)
- Lateral Economics, *Exceptional Industries - The economic contribution to Australia of industries relying on limitations and exceptions to copyright* (2012a)
- Lateral Economics, *Excepting the Future - Internet intermediary activities and the case for flexible copyright exceptions and extended safe harbour provisions* (2012b)
- Leistner Matthias (2010) 川田篤 (訳) 「著作権における経済学的調査の寄与—現状の調査と学際的な理論の描写」知的財産法政策学研究 Vol.29, 1-68 頁 (2010)

- Loren, Lydia P, *Redefining the Market Failure Approach to Fair Use in an Era of Copyright Permission System*, 5 J. INTELL. PROP. L. 1 (1997)
- Maffioletti, Anna and Ramello, Giovanni Battista, *Should We Put Them in Jail? Copyright Infringement, Penalties and Consumer Behaviour: Insights from Experimental Data*, REVIEW OF ECONOMIC RESEARCH ON COPYRIGHT ISSUES, Vol. 1, No. 2, pp. 81-95 (2004)
- Miceli, Thomas and Adelstein, Richard, *An Economic Model of Fair Use*, INFORMATION ECONOMICS AND POLICY, 2008, vol. 20, issue 1, pp.67-74 (2006)
- National Research Council (NRC), *Copyright in the Digital Era: Building Evidence for Policy* (2013)
- Novos, I. and Waldman, M, *The Effects of Increased Copyright Protection: An Analytic Approach*, JOURNAL OF POLITICAL ECONOMY 92.2: 236–246 (1984)
- Office of Technology Assessment (OTA) , *Copyright and Home Copying: Technology Challenges the Law*" OTA-CIT-422 (1989)
- Rogers, Thomas and Szamosszegi, Andrew, *Fair Use in the U. S. Economy: Economic Contribution of Industries Relying on Fair Use*, Computer & Communications Industry Association (CCIA) (2007, 2010, 2011)
- THROSBY, DAVID, THE ECONOMICS OF CULTURAL POLICY (2010) (デイヴィッド・スロスピー 後藤和子・阪本崇 (訳) 『文化政策の経済学』 (ミネルヴァ書房, 2014) )
- U.K. Intellectual property Office (UKIPO), *Impact Assessment: Extending Copyright Exceptions for Educational Use*, BIS0312 (2012a)
- U.K. Intellectual property Office (UKIPO), *Impact Assessment: Copyright Extension for Parody*, BIS1057 (2012b)
- U.K. Intellectual property Office (UKIPO), *Impact Assessment: Copyright Exception for Private Copying*, BIS1055 (2012c)
- U.K. Intellectual property Office (UKIPO), *Guide to Evidence for Policy Update 2013* (2013)
- U.S. Copyright Office, *Orphan Works and Mass Digitization* (2015)
- Watson, S. J., Zizzo, D. J. and Fleming, P, *Determinants and Welfare Implications of Unlawful File Sharing: A Scoping Review*, CREATE Working Paper 2014/05 (2014)
- World Intellectual Property Organization (WIPO), *Guide on Surveying the Economic Contribution of the Copyright-Based Industries*, WIPO Publication No. 893(E) (2003)

World Intellectual Property Organization (WIPO), *Guide on Surveying the Economic Contribution of the Copyright Industries 2015 Revised Edition*, WIPO Publication No. 893(E) (2015)

秋吉貴雄ほか『公共政策学の基礎』(有斐閣, 2010)

新井泰弘「フェアユースの経済分析」法と経済学研究 8 卷 1 号 (2013)

大垣昌夫=田中沙織『行動経済学』(有斐閣, 2014)

尾城亮輔ほか「著作権保護に関する意識調査」太田勝造編著『チャレンジする東大法学院生：社会科学としての家族法・知的財産法の探求』103-153 頁, 176-189 頁 (商事法務, 2007)

科学技術振興機構 研究開発戦略センター「エビデンスに基づく政策形成のための『科学技術イノベーション政策の科学』構築—政策提言に向けて—」調査報告書 (2010)  
株式会社電通「ICT 活用教育など情報化に対応した著作物等の利用に関する調査研究報告書」平成 26 年度文化庁委託事業 (情報化の進展に対応した著作権法制の検討のための調査研究事業) (2015)

韓国著作権委員会「著作権の制限と例外規定の経済的効果分析に関する基礎研究—実証研究の事例分析と国内適用可能性の検討」(2014a)

韓国著作権委員会「韓国著作権産業の経済寄与度調査」(2014b)

後藤和子『クリエイティブ産業の経済学』(有斐閣, 2013)

島並良「権利制限の立法形式」著作権研究 35 号 90-108 頁 (2008)

新日本有限責任監査法人「改正著作権法の施行状況等に関する調査研究報告書」(平成 25 年度文化庁委託調査) (2013)

鈴木将文「地域貿易協定 (RTAs) における知的財産条項の評価と展望」独立行政法人経済産業研究所 RIETI Discussion Paper Series (2008)

惣脇宏「英国におけるエビデンスに基づく教育政策の展開」国立教育政策研究所紀要 第 139 集 153-168 頁 (2010)

高増明『ポピュラー音楽の社会経済学』(ナカニシヤ出版, 2013)

田中辰雄『著作権保護期間：延長は文化を振興するか?』(勁草書房, 2008)

田中辰夫「フェアユース導入はコンテンツ産業にプラスかマイナスか」GLOCOM Review 11:1(82) (2014)

田中辰夫「クリエイターはフェアユース導入に賛成か反対か」, GLOCOM Review 13:1(84) (2015)

張睿暎「最近の韓国著作権法改正とその後」コピーライト 2013.2, 52-57 頁 (2013)

林紘一郎『著作権の法と経済学』(勁草書房, 2004)

宮川公男『政策科学の基礎』(東洋経済新報社, 1994)

森田果「最密接関係地法—国際私法と"Rules versus Standards"」ジュリスト No.1345, 66-73 頁 (2007)

本報告書は、文化庁の委託業務として、青山社中株式会社が実施した平成27年度著作権政策の立案における社会・経済学的アプローチ等に関する調査研究の成果を取りまとめたものです。

従って、本報告書の複製、転載、引用等には文化庁の承認手続きが必要です。