

国立国会図書館からの送信サービスに関する権利制限規定に係るまとめ

はじめに

文化審議会著作権分科会法制問題小委員会（以下「小委員会」という。）においては、「電子書籍の流通と利用の円滑化に関する検討会議」（以下「検討会議」という。）から示された「国立国会図書館からのデジタル化された所蔵資料の送信サービス」に係る基本的な考え方を踏まえ、当該送信サービスに係る権利制限規定の在り方について検討を行い、その検討の結果を以下のとおり取りまとめた。

第1節 検討の背景

1. 国立国会図書館における図書館資料のデジタル化の状況について

平成21年の著作権法の一部改正により、国立国会図書館においては、図書館資料の原本が利用されることによる当該原本の滅失・損傷等を避けるため、著作権者の許諾を得ることなく、納本後直ちに当該図書館資料に係る著作物をデジタル化することが可能となった。

国立国会図書館では、納本された図書館資料のデジタル化を積極的に進めており、平成21年度補正予算による予算措置等により、平成23年11月現在、デジタル化の対象となっている図書館資料のうち約210万冊がデジタル化されている。

図書館資料のデジタル化については、平成21年～23年度までは「媒体変換基本計画」に基づき、早期のデジタル化が必要とされている昭和前期刊行図書や雑誌等を中心にデジタル化を進めている。また、出版物以外の納入されたレコードや映像フィルム等のデジタル化については、今後、国立国会図書館と関係者との協議によることとされている。

2. 「電子書籍の流通と利用の円滑化に関する検討会議」における検討の概要

平成22年3月より開催された「デジタル・ネットワーク社会における出版物の利活用の推進に関する懇談会」（総務省、文部科学省、経済産業省による合同開催）の報告を受け、平成22年11月に設置された検討会議では、

- ① デジタル・ネットワーク社会における図書館と公共サービスの在り方に関する事項
- ② 出版物の権利処理の円滑化に関する事項
- ③ 出版者への権利付与に関する事項 等

について、順次検討を行い、平成23年12月に報告が取りまとめられた。

このうち、①「デジタル・ネットワーク社会における図書館と公共サービスの在り方に関する事項」については、

- ・ デジタル・ネットワーク社会の特徴を生かしつつ、知の集積とその活用を推進することにより、知の拡大再生産の実現を前提として、広く国民が出版物にアクセスできる環境の整備を図ることが重要
- ・ その際、特に、国立国会図書館においてデジタル化された図書館資料（以下「デジタル化資料」という。）の活用の在り方の検討は喫緊の課題であり、その具体的な活用の方策について早期に実現すべきものと、中長期的に実現を図るべきものとに

整理した上で、戦略的に取り組むことが必要

- ・ 広く国民が出版物にアクセスできる環境を整備するにあたっては、国立国会図書館、公立図書館等と民間の適切な役割分担を踏まえた上で、連携して行うことが重要との基本的な考えの下に検討が進められた。

この結果、検討会議においては、国立国会図書館のデジタル化資料を各家庭等まで送信することは、国民生活の情報アクセスに係る利便性の向上に大きく資するものである一方、電子書籍市場に対して重大な影響を与えることが想定されるとともに、許諾契約の締結を円滑に進めるために必要とされる集中的な権利処理を実施するための仕組みの整備には相当の時間を要することから、国立国会図書館のデジタル化資料の活用方策の第一段階として、まずは、送信サービスの送信先を公立図書館等に限定することにより、国民の「知のアクセス」の向上、情報アクセスの地域間格差の解消を図ることとし、各家庭等までの送信については、中長期的な課題としてその実現を目指すことが適当であるとの考えが示された。

さらに、国立国会図書館からの公立図書館等への送信サービスの対象となる出版物の範囲や、送信されたデジタル化資料の送信先における利用方法を一定の範囲に限定するのであれば、著作者や出版者の利益を不当に害することにはならず、むしろ国民の多様な出版物へのアクセスが容易になることで、様々な出版物に対する新たな需要が喚起され、今後の電子書籍市場の活性化につながることを期待されることから、当該送信サービスの早期実現を目指し、国立国会図書館からの送信サービスに係る権利制限規定を設けることが適当であるとの考えが示された。

なお、検討会議では、国立国会図書館からの送信サービスの対象となる出版物の範囲などの具体的な内容に係る検討も行われたが、当該検討の結果については、本小委員会の検討結果を記述した第2節において、併せて触れることとする。

第2節 検討結果

1. 送信サービスの実施に係る基本的な考え方について

国民の知的、文化的共有財産である国立国会図書館のデジタル化資料を有効に活用して、出版物に対する国民のアクセスの向上を図ることは、社会のデジタル化・ネットワーク化の恩恵を広く国民が享受することにつながるものであり、我が国の文化の発展の観点からも重要である。

このような観点から国立国会図書館のデジタル化資料の活用方策として、まずは公立図書館等までの送信を行うこととし、今後、段階的、戦略的にその活用を図るとした検討会議の検討結果は、具体的な活用方策の更なる実施につながるものであり、適当であると評価できる。

このため、国立国会図書館からの送信サービスの実施が著作者や出版者の利益を不当に害し、その結果として電子書籍市場の形成、発展が阻害されないよう十分に配慮をした上で、著作権者の許諾を得ることなく、国立国会図書館のデジタル化資料を公立図書館等へ送信し、当該公立図書館等の利用者が当該デジタル化資料を一定の範囲において利用することができるよう所要の権利制限規定を設けることが適当である。

2. 国立国会図書館からの送信サービスに必要とされる限定について

検討会議の報告では、国立国会図書館からの送信サービスに係る権利制限規定の設ける際に必要とされる限定について、①国立国会図書館からの送信先、②送信サービスの対象となる出版物の範囲、③送信先における国立国会図書館のデジタル化資料の利用方法に係る限定が必要であると示されており、本小委員会においても、①～③の各論点について検討を進めてきた。以下では、各論点ごとに検討結果を示すこととする。

① 国立国会図書館からの送信先について

検討会議においては、国立国会図書館からの送信サービスは、原則として、国民の情報アクセスの向上のため、広く国民に利用されることが重要であり、公立図書館に限られるのではなく、大学図書館などを含め幅広く送信先として認められることが適当であることが示された。また、③で示されているように、送信先におけるデジタル化資料の利用方法が各公立図書館等に設置されている端末による閲覧だけではなく、当該デジタル化資料に係る複製物の提供が併せて行われることを考慮すると、具体的な送信先においてデジタル化資料の適切な管理が行われない場合には、著作者や出版者の利益を不当に害する事態につながることも想定されることから、国立国会図書館からの送信先については、著作権法第31条の適用がある図書館等の範囲を参照した上で整理することが必要との考えが示されたところであるが、本小委員会においてもこのような送信先の限定に係る考えは適当であると考えられる。

② 国立国会図書館からの送信サービスの対象となる出版物の範囲について

検討会議においては、国立国会図書館からの送信サービスの対象となる出版物の範囲を定めるにあたっては、電子書籍市場の形成や発展を阻害することのないよう、原

則として市場において入手することが困難な出版物を当該送信サービスの対象とすることが適当であり、具体的には、著作権法第31条第1項第3号の「絶版その他これに準ずる理由により入手することが困難な図書館資料」に係る考え方を参考にした上で、国立国会図書館からの送信サービスの対象となる出版物の範囲を策定すべきである旨が示されたところであるが、この点については本小委員会においても適当であると考えます。

また、国立国会図書館の200万冊を超えるデジタル化資料について、各デジタル化資料を市場で入手することが可能であるか否かの確認を個別に行うことは困難であるとともに、早期における国立国会図書館からの送信サービスの実施のためには当該確認の迅速化を図る必要があることから、各デジタル化資料の入手困難性について個別に確認すること以外の手法や基準を定めることが必要である。なお、当該手法や基準の具体的な在り方については、関係者間における協議において定められることが適当である。

この他にも、検討会議においては、市場において入手困難な出版物のうち、著作者等からの求めに応じて一定のものを当該送信サービスの対象となる出版物から除外するための仕組みを導入することも必要である旨が示された。本小委員会においても、市場において入手することが困難であった出版物が再度流通すること（入手可能となること）が想定される場合（当該出版物の出版計画の存在等）に対応するため、このような除外をするための仕組みを導入することが必要であると考えます。

一方、著作者が過去に執筆した出版物のうち、当該出版物の内容等に照らして著作者が広く国民の目に触れることを希望しないものであっても、送信サービスの対象から除外すべきではないとの意見も示されたところであり、何らかの理由により意図的に絶版とされた出版物等の取扱いについて検討されることが必要である。

③ 送信先における国立国会図書館のデジタル化資料の利用方法について

(デジタル化資料の同時閲覧について)

検討会議においては、多くの国民が国立国会図書館のデジタル資料にアクセスすることを可能にするため、出版物の所蔵冊数を超える同時閲覧を認めることについても考慮されるべきとの考えが示された。本小委員会においては、社会のデジタル化・ネットワーク化の進展に伴い、国民の出版物へのアクセスの更なる向上が喫緊の課題であることを踏まえ、当該出版物の所蔵冊数を超える同時閲覧について認めることが適当であると考えます。

(送信先におけるプリントアウト等の複製について)

検討会議において示されたように、送信先における複製物の提供について、送信サービスの対象となる出版物が絶版等の状態にある市場で入手困難なものに限られていることから、著作権法第31条第1項第1号により認められる複製（利用者の求めに応じ、当該利用者の調査研究の用に供するために、公表された著作物の一部分の複製物を一人につき一部提供する場合の複製）の範囲であれば、当該図書館資料に係る複製物の提供が著作者や出版者の利益を不当に害することには基本的にならないものと

考えられ、送信先である公立図書館等におけるプリントアウト等の複製を認めることが適当である。

なお、送信先における国立国会図書館のデジタル化資料の複製物の提供が法令に則り適切に行われることを担保するとともに、著作者、出版者等の利益を不当に害さないよう当該複製物の提供を電子媒体の複製物によって行うことについては慎重になる必要があることから、当該複製物の提供に係る具体的な在り方を定めた基準が関係者間において策定されることが必要である。

おわりに

本小委員会における国立国会図書館からの送信サービスに係る権利制限規定の在り方についての検討結果は以上のとおりである。

もっとも、本小委員会としては、今般の検討の結果において示された国立国会図書館からの送信サービスは、デジタル化資料の活用方策としては、第一段階に当たるものであり、デジタル化資料を各家庭等に送信するなど、その利便性を十分に高めた上での国立国会図書館からの送信サービスの実施は、国民生活の情報に係るアクセスの利便性の向上に対して重要な意義を持つものであることから、このような送信サービスの実施を目指し、今後も必要に応じた検討が進められていくことが重要であると考える。

今後、このような検討を進めていくにあたっては、国立国会図書館からの送信サービスの有償化の是非、有償とした場合の対価の徴収、支払いに係る具体的な仕組み等の多くの検討すべき課題が残されているところであり、当該課題については、電子書籍市場の状況等を踏まえつつ、積極的な検討が行われることが重要である。

【参 考】

「電子書籍の流通と利用の円滑化に関する検討会議」報告（抜粋）

第1章 検討事項①「デジタル・ネットワーク社会における図書館と公共サービスの在り方に関する事項」

2. 国会図書館が担うべき役割について

〔2〕 国会図書館からの送信サービスについて

(1) 送信サービスの実施について

- 送信サービスの実施について、
 - i) 国会図書館からの送信サービスについては、デジタル化資料の利活用方法の一環として、一定の条件の下に実施すること
 - ii) 電子書籍市場に対してその形成、発展を阻害しないことや、著作者、出版者の利益を不当に害さないことに留意をして行うこと
 - iii) 送信サービスの将来のあるべき姿を十分に見据えた上で、関係者の合意を踏まえ、可能な範囲から早急にサービスを実施するなど戦略的な取組が重要であること
- の3点について、意見の一致が見られた。
- 送信サービスの実施は国民の知のアクセスの向上や、情報アクセスの地域間格差の解消など、その国民生活に対する知的インフラとしての意義、重要性は大きいものであることを踏まえると、全ての国民が等しく利用できることが重要であり、特に障害者や高齢者へのアクセシビリティについても十分に配慮されることが望ましい。
- また、送信サービスの実施により、国会図書館の所蔵資料が国会図書館以外の場所において閲覧できることは、当該出版物や関係する内容を持つ出版物に対する興味や関心を喚起することにつながるとともに、国会図書館が送信サービスにおける各出版物の利用の頻度等のデータを出版者等に提供することで、利用者の各出版物に対する需要を出版者等が把握できるようになり、相当期間重版されていなかった出版物が再版され、新たに市場に提供されるようになるなど出版市場の活性化につながるといった意見もあった。

(2) 送信サービスの具体的な在り方について

- 国会図書館が保有するデジタル化資料は、我が国の重要な知の集積であり、当該資料の利活用にあたっては、例えば、各家庭への送信や公立図書館等への送信など様々なサービスの在り方が想定されうる。

【国会図書館から送信先等を限定しない送信サービスの実施について】

- 送信サービスの在り方を検討するにあたっては、全ての国民が便利に利用できるよう国会図書館のデジタル化資料の利活用を図ることが重要であり、実施されるサービスについては高い利便性を有することが求められる。
- この点については、国会図書館のデジタル化資料を各家庭等まで送信することが実現できれば、送信サービスの利便性は極めて高いものになる。

【国会図書館から各家庭等までの送信サービスの実施にあたっての課題】

- 国会図書館から各家庭等までの送信を行うことは、著作権法上の「公衆送信」に該当するため、権利者の許諾が必要となる。このため、関係者間の協議等により許諾に係る条件（サービスの対象となる出版物の範囲、利用方法、料金、テキスト化の是非）を取り決めた上で、最終的には、個々の著作者、出版者と契約を結び、各家庭等の端末に対して送信を行うこととなる。
- 実際のサービスの実施にあたっては、具体的条件、適切な対価の徴収、分配の仕組みなどの諸課題を解決することが必要であり、例えば許諾契約の締結を円滑に進めるためには徴収した料金の分配を円滑に行うことが必要である。このためには、集中的な権利処理を実施する仕組みを整備することが必要であると考えられ、その実現のためには著作者と出版者が協力して検討することが必要である。なお、こうした取組については、文化庁をはじめとした関係府省が連携を図った上で、支援をすることが重要である。
- さらに、本サービスの実施は民間サービスとの競合問題を引き起こすことが想定されることとともに、そもそも国会図書館が有料サービスを行うことの是非などの様々な課題について解決することが必要である。
- 以上のことから、国会図書館のデジタル化資料を各家庭等まで送信することについては解決すべき課題が多く、関係者間において協議を行う必要があるため、サービスの実施までに相当の期間を要することが想定される。

【国会図書館からの送信先等を限定した上での送信サービスの実施について】

- 一方、①送信先、②対象出版物の範囲、③利用方法を限定した上で送信サービスを実施することについては、各家庭等までの送信に比べて、早期に権利者、出版者の合意を得ることが可能であると想定される。
- ① 国会図書館からの送信先の限定について
- 国会図書館からの送信サービスは国民生活における情報に係る知的インフラとしての性格を有するものであり、より多くの国民が当該サービスを利用できるような環境を整備することが望まれる。
 - 地域の公立図書館については、社会教育上重要な機能を有する施設であり、情報管理に係る一定の体制が整備されていることや、誰もが無料で図書館を利用することが可能であることから、当該図書館を国民のアクセスポイントとして設定することは有益であると考えられる。この点、公立図書館が設置されていない自治体が一定程度存在するなどの問題はありながらも、国民の「知のアクセス」の向上、情報アクセスに係る地域間格差の解消につながる点において意義深いものである。
 - また、大学図書館のような教育・研究機関の図書館については、例えば、日本古典文学を研究する学生等が大学の図書館で、国会図書館にしか所蔵されていない希少な出版物を用いた研究が可能となるなどその利点は大きく、送信サービスの受け手として考えられるべきである。さらに、高校生等による探求型学習等における送信サービスの利用が想定されることから、学校図書館についても対象とすべきではないかとの意見があった。

- なお、上記の他にも、図書館法（昭和25年法律第148号）第2条に定められている私立図書館などもあり、公立図書館や大学図書館等の各図書館においては設置趣旨や目的等に相違点も存在するため、全ての図書館を一律に同等と見做すことは適当ではないと思われる。
- 具体的な送信先を定める際には、上記の点を考慮するとともに、③で示されているデジタル化資料の複製が適切に管理されることが必要であることから、著作権法第31条の適用がある図書館等の範囲を参照した上で整理することが必要である。

② 国会図書館からの送信サービスに係る対象出版物の限定について

- 対象出版物の範囲を定めるにあたっては、電子書籍市場の形成、発展の阻害や著作者、出版者の利益を不当に害することのないよう留意することが前提であり、基本的には相当期間重版していないものであるとともに、電子書籍として配信されていないなど、一般的に図書館において購入が困難である「市場における入手が困難な出版物」等とすることが適当である。
- 具体的に「市場における入手が困難な出版物」の範囲を定めるにあたっては、著作権法第31条第1項第3号に規定されている「入手することが困難な図書館資料」に係る考え方などを参照した上で整理することが必要である。
- また、この他にも、学術文献等の著作者が送信サービスにおける利用に前向きな場合が多いと考えられることを踏まえると、学術関連の出版物や公的機関等の調査研究報告書のような広く一般的に活用されるべきものを優先的に対象とするべきであると考えられる。

③ 国会図書館からの送信データの利用方法の限定について

- 国会図書館から地域の公立図書館等に対して送信されたデータの利用方法については、送信サービスの実施が電子書籍市場の形成、発展の阻害や著作者、出版者の利益を不当に害することのないよう留意することを前提としながらも、送信サービスの利用者の利便性を可能な限り高めることが重要であると考えられる。この点について、具体的には、i) 出版物の所蔵冊数を超える同時閲覧の可否及び、ii) 送信先におけるプリントアウト等の複製の可否について、検討が進められた。
- i) については、同時閲覧に係る制限を設けた場合、デジタル化の利点を生かしきれなかったサービスにはならないことから、同時閲覧に係る特段の制限をしないことが考えられる。
- ii) については、送信先において対象出版物の複製を可能とした場合、当該出版物の需要に一定程度の影響を与える可能性があり、問題であるとの指摘があった。一方、利用者からのプリントアウトに係る要望があるものと想定されることから、これを認めてもいいのではないかとの意見もあった。
- この点については、送信サービスの対象出版物の範囲が絶版等市場において入手することが困難なものに限定されていることから、著作権法第31条第1項第1号と同様に複製目的や分量を制限するとともに、ルールに則った運用が担保できる公立図書館等における実施に限定されるという条件の下であれば、プリントアウトを認めることは適当である。

④ 国会図書館からの送信先等を限定した上での送信サービスの実施に係る著作権法上の対応について

- 国会図書館からの送信先等を限定した上での送信サービスの実施については、データの利用方法等に一定の制限が課されているなど、電子書籍市場の形成、発展や、著作者、出版者の利益に十分に配慮しているものであり、早期のサービスの実現が期待されるものである。
- また、送信サービスが i) 公共的な情報に係るインフラとしての性格を有すること、ii) 利用者からサービスに係る対価を徴収しないこと、iii) 送信先、対象出版物等について制限されたものであり、サービスの実施が著作者、出版者の利益を不当に害するものではないと考えられることを踏まえれば、著作権者へ対価を支払うことの必要性は高くないものと考えられる。
- こうしたことから、上記の①～③において示された内容、条件が法令等によって適切に担保されるのであれば、当該サービスの実施にあたり、権利制限規定の創設により対応することが適当である。
- さらに、権利が制限された場合においても、送信対象となる出版物の著作権者等の求めがあった場合には当該出版物を送信サービスの対象から除外する方式を導入することも考えられ、その場合の要件、手続等については整理が必要である。
- なお、当該権利制限規定の具体的な規定ぶりなどについては、国際条約との関係にも留意した上で別途検討されることが必要であるとともに、法令等の実際上の運用にあたっての送信データの利用方法や対象出版物に係る基準等の整備については関係者間による協議が行われることが必要である。

(3) まとめ

- 国会図書館のデジタル化資料を各家庭等まで送信することについては、国民生活に与える利便性は非常に大きいものの、このようなサービスの実施にあたっては原則として、権利者の許諾が必要となるものであるとともに、関係者間の協議を経て、一定の仕組みを整備することが必要であり、その実現には相当な期間が必要である。
- したがって、まず、早期の実施を目指し、その為の第一段階として、公立図書館等までの送信等を行うことにより国民の「知のアクセス」の向上、情報アクセスの地域間格差の解消を図った上で、中長期的な課題として更なる利便性の向上を見据えた検討を実施し実現を目指すことが適当である。
- また、送信先等を限定した上での送信サービスの実施については、権利制限規定の創設等により実現したとしても著作者、出版者の利益を不当に害することにはならず、むしろ国民の出版物へのアクセスに係る環境整備が進むことになるとともに、様々な出版物に対する新たな需要が喚起され、それに伴う今後の電子書籍市場の活性化につながることを期待されることから、早期に実現されることが適当である。