

## 報告3 著作権法第31条の改正で変わる図書館サービス

小池 信彦（公益社団法人日本図書館協会著作権委員会委員長）

日本図書館研究会 日本図書館研究会第63回研究大会  
シンポジウム「コロナ禍における図書館パート2」 2022年3月6日

### 0 はじめに

本報告は、2020年から行われた著作権法の規定されている「図書館等に関する権利制限規定」の改正によって実現する図書館サービスについて報告する。なお内容は執筆時点（2022年2月20日）で公表されている情報をもとにまとめている。

### 1 令和3年改正を受けて行われるサービス

2020年秋、「図書館の本、データをスマホに送信 文化審議会が報告書」（朝日新聞 2020年11月9日）、「図書館の本、紙のコピーだけでなく「ネットにも送信」…出版界への波紋」（読売新聞 2020/11/20）、「出版不況が加速？波紋呼ぶ図書館本「ネット送信」案の「行方」（産経新聞 2020/11/24）といった報道があった。これは文化審議会著作権分科会において2020年6月から本格的に検討が始まった「図書館等に関する権利制限規定」の見直しに関してワーキングチームの中間まとめが行われたことを受けてのものである。

検討のなかでは、「国立国会図書館による絶版等資料の個人向けのインターネット送信」と「図書館等による図書館資料の公衆送信」の大きく2つのサービスに関わる検討が行われた。

### 2 改正の背景・著作権制度の動き—図書館関係の権利制限規定の見直し

法改正までの経過は以下のとおりである。

#### 2-1 文化審議会著作権分科会の検討

「文化審議会著作権分科会」（第20期第1回：令和2年6月26日）では、「第20期文化審議会著作権分科会における主な検討課題について」として「図書館関係の権利制限規定の見直し（デジタル・ネットワーク対応）について」が取り上げられた。これは、「知的財産推進計画2020」（令和2年5月27日知的財産戦略本部決定）で早急に取組むことが求められた課題である。「著作権分科会法制度小委員会」（第1回：7月29日）が設置され、さらに「図書館関係の権利制限規定の在り方に関するワーキングチーム」（以下 図書館WT）が設けられ、都合5回開催された。著作権法を改正する場合、文化審議会での議論を行うこととされており、2020年6月に始まった議論で始まり、12月にパブリックコメントが実施され、2021年2月に「図書館関係の権利制限規定の見直し（デジタル・ネットワーク対応）に関する報告書」が取りまとめられた。8ヶ月の議論で大きな改正が行われることとなった。

#### 2-2 図書館関係者の取組み

図書館 WT の開催に先立ち、文化庁では論点整理のため、日本図書館協会ほかの関係者からのヒアリング等が行われた。JLA メールマガジン等の記録は次の通りである。

- 日図協、図書館等に関する権利制限の検討につき、文化庁と意見交換（2020年7月17日）（JLA メールマガジン第1003号 2020年7月22日）
- 第1回図書館関係の権利制限規定の在り方に関するワーキングチーム(オンライン会議) 2020年8月27日
- 図書館関係の権利制限規定の在り方に関するワーキングチーム(第1回)のヒアリングに参加・発表（JLA メールマガジン第1008号 2020年9月2日）
- 図書館関係の権利制限規定の在り方に関するワーキングチーム(第1回) 8月27日
- 図書館関係の権利制限規定の在り方に関するワーキングチーム 第2回、第3回、開催（JLA メールマガジン第1012号 2020年9月30日）
- 近畿病院図書室協議会、日本病院ライブラリー協会および本協会の連名で、文化庁に要望書を提出（JLA メールマガジン第1012号 2020年9月30日）
- 学校図書館問題研究会、著作権法第31条における「図書館等」に学校図書館を加えることについて、関係各所に要望書提出（JLA メールマガジン第1014号 2020年10月14日）
- 著作権法第31条の「図書館等」における学校図書館の位置づけに関する、文化庁・全国SLA・日図協の3者による打ち合わせ
- 「図書館等」における学校図書館の位置づけ（JLA メールマガジン第1015号 2020年10月21日）
- 図書館関係の権利制限規定の在り方に関するワーキングチーム(第4回) 10月26日、開催（JLA メールマガジン第1016号 2020年10月28日）
  - (1) 入手困難資料へのアクセスの容易化(法第31条第3項関係)に関する取りまとめ
  - (2) 図書館資料の送信サービス(法第31条第1項第1号関係)に関する論点整理
    - ・正規の電子出版等をはじめとする市場との関係
    - ・送信の形態・データの流出防止措置
    - ・主体となる図書館等の範囲
    - ・補償金請求権の付与など
- 図書館関係の権利制限規定の在り方に関するワーキングチーム(第5回) 11月9日、開催（JLA メールマガジン第1018号 2020年11月11日）
  - ・「入手困難資料へのアクセスの容易化(法第31条第3項関係)」について
  - ・「図書館資料の送信サービスの実施(法第31条第1項第1号関係)」について
  - ・法第31条の対象となる「図書館等」の範囲等に学校図書館を加えることはニーズが高まっているものとして図書館WTでは追加すべしという意見が大勢
- 文化庁「図書館関係の権利制限規定の見直し(デジタル・ネットワーク対応)に関する中間

- まとめ」に関する意見募集を開始（JLA メールマガジン第 1022 号 2020 年 12 月 9 日）
- 著作権に関する図書館団体懇談会を開催（JLA メールマガジン第 1023 号 2020 年 12 月 16 日）
  - 「図書館関係の権利制限規定の見直し（デジタル・ネットワーク対応）に関する中間まとめ」に対して意見提出（JLA メールマガジン第 1024 号 2020 年 12 月 23 日）
  - 「図書館関係の権利制限規定の見直し（デジタル・ネットワーク対応）に関する中間まとめ」へのパブリックコメントの実施結果が公表（JLA メールマガジン第 1028 号 2021 年 1 月 27 日）
  - 「「図書館関係の権利制限規定の見直し（デジタル・ネットワーク対応）に関する報告書」、まとまる ※文化審議会著作権分科会（第 60 回）（第 20 期第 3 回）令和 3 年 2 月 3 日（JLA メールマガジン第 1030 号 2021 年 2 月 10 日）
  - 日図協、自由民主党知的財産戦略調査会・デジタル社会推進知財活用小委員会合同会議におけるヒアリングに参加（JLA メールマガジン第 1032 号 2021 年 2 月 24 日）

## 2-3 「著作権法の一部を改正する法律案」の動き

- 3 月 5 日「著作権法の一部を改正する法律案」閣議決定 上程
- 5 月 18 日 衆議院可決
- 5 月 26 日 参議院可決
- 6 月 2 日 著作権法の一部を改正する法律 令和 3 年 6 月 2 日公布（法律第 5 2 号）

## 3 サービス実施までの課題

改正法は公布され、「国立国会図書館による絶版等資料のインターネット送信」に関することは 1 年以内に、「図書館等による図書館資料の公衆送信」に関することは 2 年以外に施行される。

現在、関係者による協議が行われ、施行、すなわちサービス開始にむけて準備が進められている。ここでは「図書館関係の権利制限規定の見直し（デジタル・ネットワーク対応）に関する報告書」、法案の概要説明、国会の議事録、文化庁による「著作権法の一部を改正する法律（令和 3 年改正）について」をもとに検討状況、課題等を報告する。

### 3-1 国立国会図書館による絶版等資料のインターネット送信

現在、図書館向けデジタル化資料送信サービスが行われているが、改正法によって、図書館ではなく、個人への送信サービスを行うものである。

「著作権法の一部を改正する法律案の概要」の説明では、

国立国会図書館が絶版等資料(3 月以内に復刻等の予定があるものを除く)のデータを、事前登録した利用者(ID・パスワードで管理)に対して、直接送信できるようにする。

⇒ 利用者は、国立国会図書館のウェブサイト上で資料を閲覧できるようになる

(※)実際に送信対象とする資料は、当事者間協議に基づく現行の運用(漫画・商業雑誌等を除外)を尊重

・利用者側では、自分で利用するために必要な複製(プリントアウト)や、非営利・無料等の要件の下での公の伝達(ディスプレイなどを用いて公衆に見せること)を可能とする。

とされている。

以上のことを前提として、国立国会図書館では「国立国会図書館による入手困難資料の個人送信に関する関係者協議会」を法案閣議決定に合わせて設置し、従来から設定している「資料デジタル化及び利用に係る関係者協議会」とともに協議を進め、2022年5月からのサービス開始の準備を行っている。合意事項としては次の文書にまとめられている。

○国立国会図書館のデジタル化資料の図書館等への限定送信に関する合意事項(改正 令和3年12月3日)

○「国立国会図書館のデジタル化資料の個人送信に関する合意文書」の公表(JLA メールマガジン 第1071号 2021/12/22)

### 3-1-1 「著作権法の一部を改正する法律(令和3年改正)について」のポイント

●サービスの主体:「国立国会図書館」

●サービスの対象物:「特定絶版等資料」

他の図書館等に送信する対象資料(絶版等資料)から近々復刻する蓋然性が高いものを除いたもの

●行為態様:送信形態等の限定

国立国会図書館から各家庭等への送信を行うに当たっては、データのダウンロードを防止・抑止するための措置を講ずる

●受信者(利用者)側で可能とする行為に係る規定の整備

「著作物の一部分」及び「一人につき一部」という要件は設けない

●受信者(利用者)側で可能とする行為に係る規定の整備

受信者が個々に家庭内等で閲覧する場合と同程度の私的な利用の範囲内にとどまる場合や、図書館等と同様の公共的性質を有する施設において、権利者の利益に配慮した形で対応を継続的かつ責任を持って実施することが可能であると認められる場合には、公の伝達を認める

「国立国会図書館のデジタル化資料の個人送信に関する合意文書」の内容からしても、サービスのイメージは、国会図書館からの送信を受けている最寄りの図書館に出向かなくとも、ほぼ同様の資料を個人のパソコン、タブレット等で閲覧できるようになるものである。ほぼというのは、3ヶ月以内に出版が予定されている資料は除外されることとされているた

めである。また、海外の利用者を対象とすることは保留されている。国会審議のなかで質疑があったが、海外の利用者が在住する国の法令等の調査が必要とされているためである。

複写サービスに相当する利用者によるプリントは 2023 年 1 月から開始する予定である。これは、プリントにフットプリントなどを行うシステム改修が必要なためである。

### 3-2 図書館等による図書館資料の公衆送信

2020 年 6 月に開始された検討は 2021 年 6 月に改正法の公布となったが、その間、関係者において検討が十分に行われていたとは言えない。補償金制度が導入されることとなったが、具体的な制度設計などは公布されてから始まったのが実際である。

著作権者や出版者と図書館関係者、利用者による協議が求められているが、もろもろ調整が行われ、第 1 回の「図書館等公衆送信サービスに関する関係者協議会」（以下 図書館公衆送信関係者協議会）は 10 月 28 日（オンライン開催）となった。

○図書館等公衆送信サービスに関する関係者協議会（第 1 回）、開催（JLA メールマガジン第 1065 号 2021 年 11 月 10 日）

- ・送信対象資料に関する事項
- ・補償金に関する事項
- ・図書館等及び図書館等の利用者により求められる要件に関する事項
- ・事務処理スキームに関する事項

図書館公衆送信関係者協議会には 4 つの分科会が設置され、11 月からそれぞれに検討が始まった。

○31 条ガイドライン分科会：

- ・送信対象資料に関する事項の検討 ・ガイドライン案の検討

○補償金分科会：

- ・補償金額案の料金体系・水準に関する意見交換

○特定図書館等分科会：

- ・特定図書館等、図書館等利用者の要件に関する検討

○事務処理等スキーム分科会

- ・図書館等における申請受付から送信・補償金支払等のスキームに関する検討
- ・補償金の徴収等のスキームに関する検討

#### 3-2-1 「著作権法の一部を改正する法律案の概要」の説明

権利者保護のための厳格な要件(次頁参照)の下で国立国会図書館や公共図書館、大学図書館等が、利用者の調査研究の用に供するため、図書館資料を用いて、著作物の一部分(法令で定める場合には全部)をメールなどで送信することができるようにする。

- ・公衆送信を行う場合には、図書館等の設置者が権利者に補償金を支払うことを求める。
- (※)実態上、補償金はコピー代や郵送代と同様、基本的に利用者(受益者)が図書館等に支払うことを想定。
- (※)補償金の徴収・分配は、文化庁の指定する「指定管理団体」が一括して行う。補償金額は、文化庁長官の認可制(個別の送信ごとに課金する料金体系、権利者の逸失利益を補填できるだけの水準とする想定)

### 3-2-2 「著作権法の一部を改正する法律（令和3年改正）について」のポイント

#### ●主体：「特定図書館等」

同条第1項で定める「図書館等」のうちデータの目的外利用を防止するために適切な人的・物的管理体制等が整えられているもの（特定図書館等）に限定

#### ●行為態様：

##### ①送信に当たっての措置等

図書館等からの送信時に不正な拡散を防止・抑止するための措置等を講ずる

##### ②著作権者の利益を不当に害することとなる場合の制限

「ただし、当該著作物の種類…及び用途並びに当該特定図書館等が行う公衆送信の態様に照らし著作権者の利益を不当に害することとなる場合は、この限りでない。」というただし書

#### ●対象物：「全部」の複製・公衆送信が認められる著作物の範囲

「国若しくは地方公共団体の機関、独立行政法人又は地方独立行政法人が一般に周知させることを目的として作成し、その著作の名義の下に公表する広報資料、調査統計資料、報告書その他これらに類する著作物」を「全部」の複製・公衆送信が可能な著作物として例示

「その他の著作物の全部の複製物の提供（公衆送信）が著作権者の利益を不当に害しないと認められる特別な事情があるものとして政令で定めるもの」について「全部」の複製・公衆送信ができることとし、電子配信等の実態を踏まえた著作権者に与える影響や、利用者側のニーズを踏まえながら、政令において対象となる著作物をきめ細かく定められる

#### ●補償金：補償金請求権の付与

図書館等の設置者が権利者に対して、一定の補償金を支払わなければならない実際の補償金負担は、公衆送信サービスの受益者である図書館等の利用者に転嫁される

#### ●受信者（利用者）側で可能とする行為の規定

私的使用目的での複製（法第30条第1項）と同等の私的領域内の行為と評価できる範囲の利用を認めるという観点から、当該図書館等の利用者が自らの調査研究の用に供するために必要と認められる限度でプリントアウト（複製）することを可能

### 3-2-3 権利者保護のための厳格な要件設定

「令和 3 年著作権法の改正についてー 図書館等公衆送信制度を中心にー」（令和 3 年 1 月 12 日（金））文化庁 著作権課）から

● 正規の電子出版等の市場との競合防止

著作物の種類や電子出版等の実施状況などに照らし「著作権者の利益を不当に害することとなる場合」には、公衆送信を行うことができない旨を規定

（※）具体的な解釈・運用は、文化庁の関与の下で幅広い関係者によりガイドラインを作成

● 利用者によるデータの不正拡散等の防止

事前に、利用者が図書館等に氏名・連絡先等を登録することを求める

（※）登録の際、不正利用防止のための規約への同意を求める。不正利用が判明した場合はサービスを停止

図書館等による公衆送信に当たって、技術的措置（コピーガードの付加や、電子透かしによる利用者情報の付加など：省令で具体化）を講ずることを求める

● 図書館等における法令を遵守した適正な運用等の担保

以下の要件を満たす図書館等のみが公衆送信を実施できる

- ・ 公衆送信に関する業務を適正に実施するための責任者を配置していること
- ・ 公衆送信に関する業務に従事する職員に対して研修を実施していること
- ・ 利用者情報を適切に管理すること
- ・ 公衆送信のために作成したデータの流出防止措置を講ずること
- ・ その他、文部科学省令で定める措置を講ずること

（※）上記のほか、関係者間で運用上の詳細なルールが定められることを想定

### 3-2-4 補償金の料金体系・金額に関する基本的な考え方（イメージ）

● 権利者の逸失利益を補填できるだけの水準とすることが重要

● 包括的な料金体系（例：年額〇円）ではなく、個別の送信ごとに課金する料金体系

● 一律の料金体系（例：1回〇円）ではなく、著作物の種類・性質や、送信する分量等に応じたきめ細かな設定を行うことも想定

【現時点で想定される主な考慮要素】

- ・ 著作物の種類・性質・経済的価値（例：市場価格等を踏まえた料金体系）
- ・ 送信する分量（例：ページ数に連動した料金体系）
- ・ 送信形態・利用者の受ける便益（例：FAXとメール等での差異、プリントアウトの可否による差異）
- ・ 著作権等管理事業者などにおける使用料の相場
- ・ 諸外国における同様のサービスの相場（例：ドイツ（著作物の10%が上限などのルールあり）では、1回当たり、公的機関・個人は3.27€、営利利用者は16.36€（ライセンス）など）

・図書館等における事務負担・円滑な運用への配慮

### 3-2-4 今後の予定：

令和3年10月	図書館等公衆送信サービスに関する関係諸協議会を設立
令和3年11月頃～	各検討事項について各分科会を開催・議論
令和4年5月頃～	指定管理団体の指定
令和4年7月頃まで	ガイドラインをセット
令和4年12月頃まで	補償金額の認可など
令和5年1月頃～	特定図書館等の届出など

利用者からのイメージは、図書館に出かけずとも、図書館にメールなどで申込み料金を払うと書籍や雑誌の必要な箇所がメールで手元に届くサービスである。サービスを実施するにあたって、どのように複写箇所を特定するのか、特定された複写希望の箇所が「一部分」は現状の半分以下という考えが続くのか、料金（補償金と事務手数料など）の算定と支払方法はどうなるかなどわかりやすく（説明責任が果たせるよう）まとめられるかなど課題は多くある。

シンポジウム開催時点での情報を紹介したい。