

# 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 (案) 【概要】

---

令和 3 年 2 月 3 日

# 問題の所在・検討経緯

## 問題の所在

- 図書館関係の権利制限規定については、従来から課題が指摘されてきたところ、新型コロナウイルス感染症の流行に伴う図書館の休館等により、インターネットを通じた図書館資料へのアクセスに係るニーズが顕在化。
- 「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）において、図書館関係の権利制限規定をデジタル化・ネットワーク化に対応したものとすることについて明記。

## 文化審議会における検討経緯等

- 昨年8月から、文化審議会著作権分科会の下に専門のワーキングチームを設置し、（1）入手困難資料へのアクセスの容易化、（2）図書館資料の送信サービスの実施という2つの課題について、集中的に検討。
- 幅広い関係者（図書館等関係者、研究者、権利者・出版社）からのヒアリングを行った上で、①国民の情報アクセスの充実と、②権利者の利益保護のバランスに留意しつつ検討。
- 11月13日にワーキングチームで報告書を取りまとめ、12月4日に法制度小委員会で中間まとめを取りまとめ。その後、パブリックコメントを行い、寄せられた意見を踏まえ加筆・修正の上、1月15日に法制度小委員会で報告書を取りまとめ。
- 今後、著作権分科会としての報告書をとりまとめ、今国会への法案提出を目指す。

# (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)

## 現行制度・課題

- 絶版その他これに準ずる理由により一般に入手困難な図書館資料（入手困難資料）について、国立国会図書館が公共図書館や大学図書館等にデータを送信し、それを図書館等の館内で閲覧することなどが可能。
- 感染症対策等のために図書館等が休館している場合や、病気や障害等により図書館等に足を運べない場合、近隣に図書館等が存在しない場合等には、入手困難資料の閲覧が困難。



## 対応の方向性

- 国立国会図書館が一定の条件の下で、入手困難資料のデータを、利用者に直接インターネット送信できるようにする（国民は図書館等に行かずとも、各家庭等から入手困難資料が閲覧できるようになる）。
- その際、権利者保護の観点から、送信対象資料の厳格な絞り込み、利用者のID・パスワードによる管理、データの流出防止などの措置を講ずる。

## (1) 補償金の取扱いを含めた全体の方向性

### ① 前提

- ・ 法第31条第3項に基づく図書館等への送信については、現状、補償金は課されていない。
- (※) 市場等で流通しておらず権利者への影響が軽微であること、国会図書館が非営利目的で行う公益性の高い行為であること、送信先が図書館等に限定されていることを考慮したもの。
- ・ 送信の実施方法等に関しては、関係者間の協議による合意事項として送信対象資料の範囲や除外手続等が定められており、将来の電子出版市場（潜在的市場）や権利者の利益等に悪影響を与えない形での厳格な運用が担保されている。

### ② 検討結果

- ・ まずは、権利者の利益保護を図りつつ国民の情報アクセスを早急に確保する観点から、送信対象資料の範囲等について現行の厳格な運用を尊重しつつ、利用者に直接インターネット送信することを可能とし、補償金制度は導入しないこととする。
- (※) 将来的には、送信対象資料の拡大を含めてサービスの利便性を高めつつ、併せて補償金制度を導入する方向性を目指すべきとの意見が複数示されたことから、今回の見直しに基づく個々の利用者への送信の実施状況等を踏まえ、幅広い関係者の意見を丁寧に聴きながら、継続的に議論を行うことが望まれる。

## (2) 「絶版等資料」について

### ① 用語・呼称

- ・ 「絶版等資料」は、法第31条第1項第3号において「絶版その他これに準ずる理由により一般に入手することが困難な図書館資料」と定義されており、絶版か否かに関わらず、現に一般に入手困難かどうかによって権利制限の対象が決まる。
- ・ 「絶版」の意義が多義的であることや、最近では、紙の書籍が絶版になっても電子出版等により流通が確保される例も多いことから、誤解・混乱を招かないよう便宜上「入手困難資料」と呼称する。

### ② 内容・外延

- ・ (ア) 利用者への直接送信を可能とすることによる権利者の潜在的な市場への影響の拡大、(イ) 今回の見直しの主眼（現状で図書館等では閲覧できる資料を各家庭等を含む様々な場所から閲覧できるようにする）を踏まえれば、少なくとも、利用者に直接送信する資料は、当事者間協議に基づく現行の運用よりも対象範囲を広げることは慎重である必要。
- ・ 法整備に当たっては、送信対象資料の範囲が過度に拡大しないよう、法令で一定の担保を行うことも含め、検討する必要。

- ・ (個人ではなく) 図書館等への送信対象とする資料については、社会状況の変化や利用者のニーズ、権利者に与える影響等を踏まえつつ、現行の運用を厳格に維持するか否かについて別途検討を行う余地もある。
- ・ いずれにしても、具体的な運用の在り方については、国立国会図書館と出版社・権利者等との間において、中立的な第三者(文化庁、有識者)も交えて、権利保護と利用円滑化のバランスを考慮の上で議論が行われるべき。

### (中古本市場との関係)

以下の理由から、権利制限の対象とする「入手困難資料」に該当するか否かの判断に当たって中古本の流通状況は考慮しない(新刊本が入手困難であれば、中古本の流通状況に関わらず権利制限の対象とする)こととする。

(ア) 現行の運用においても、中古本の流通状況は考慮されていないこと

(イ) 中古本の流通によって権利者に対価が還元されることはなく、権利者の利益保護の観点からの考慮は必ずしも求められないこと

(ウ) 中古本については、分量、価格、流通状況の統一的・確実なチェックという点で、新刊本と同様の入手容易性が確保されているとは言い難いこと

(※) なお、今回の改正後における運用の議論に当たって、古書店の有する社会的役割等に鑑み、中古本市場との関係を考慮することを妨げるものではない。

### (3) 送信の形態

#### ① 閲覧者の範囲・手続

- ・ 権利者の利益保護の観点から、ID・パスワードなどにより閲覧者の管理を行う仕組みを設ける必要。ID・パスワードなどの取得・登録時に、利用者に利用規約等への同意を求め、不正利用を防止することなどが想定。

#### ② 複製の可否

- ・ (ア) ストリーミングだけでは利便性の観点から問題があること、(イ) 紙媒体でのプリントアウトについては、データの不正拡散等の懸念も少ないため、利便性確保のために認めていくべき。

(※) プリントアウトを認める分量については、全部のプリントアウトを認めるべきとの意見のほか、一部分に限定する必要があるとの意見があった。また、データのダウンロードについての一定の要件の下で可能とすることが望ましいとの意見があった。



具体的な送信の形態等については、国会図書館におけるシステム上の実行可能性等も踏まえながら対応を進める必要。

(※) 法律ではなく、政省令やガイドラインなどで具体的な取扱いを定めるのが望ましい。

#### (4) 受信者側での複製（プリントアウト）の取扱い

- 送信された入手困難資料を、受信者が自身の手元で複製する行為について、自ら閲覧するために複製する限りにおいては、権利者の利益を不当に害することは想定されないため、その限りにおいて受信者側での複製も権利制限の対象に含めるべき。

(※) 私的使用目的の複製（法第30条第1項）や授業の過程における複製（法第35条第1項）など現行権利制限規定で認められている行為に該当しない場合（例：業務目的の複製）に対応。

#### (5) 国立国会図書館から送信される入手困難資料に係る公の伝達権の制限

- 今回、送信先が図書館等に限らず大幅に拡大することに伴い、公の伝達に関するニーズが高まることなどから、別途、明示的に公の伝達権を制限する規定を設けることとすべき。

(※) 現行規定では、送信の目的が「図書館等又はこれに類する外国の施設で政令で定めるものにおいて公衆に提示することを目的とする場合」と定められていることから、その範囲では当然に公の伝達も可能であると解されている。

- 図書館等以外の場（例：公民館）における公の伝達も幅広く認めることとする一方で、非営利・無料で行うことなどを要件として課すべき。

#### (6) 大学図書館・公共図書館等が保有する入手困難資料の取扱い

- 大学図書館・公共図書館等が保有する貴重な入手困難資料について、国立国会図書館をハブとして資料の全国的な共有を図ることが望ましい。

(※) 美術館・博物館等で保有する入手困難資料について、国立国会図書館がハブとして機能することには限界があるため、将来的に他の機関をハブとすることなどについても検討が必要となると考えられる。

## (2) 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)

### 現行制度・課題

- 国立国会図書館や公共図書館・大学図書館等は、調査研究を行う利用者の求めに応じて、著作物の一部分を一人につき一部複製して提供することが可能。
- FAXやメールなどによる送信（公衆送信）を行うことはできないため、遠隔地等からの簡易・迅速な資料の入手が困難。



### 対応の方向性

- 民間事業者によるビジネスと、図書館等における公共サービスとの間の適切な棲み分けを維持しながら、国民の情報アクセスを充実させることが重要。
- 権利者保護のための厳格な要件設定及び補償金請求権の付与を前提に、国立国会図書館や公共図書館・大学図書館等が、調査研究を行う利用者の求めに応じて、著作物の一部分をFAXやメールなどで送信できるようにする。

### (1) 正規の電子出版等をはじめとする市場との関係

#### ① 基本的な考え方

- 近年、様々な形態の電子配信サービスが提供されており、今回、図書館等によるメール送信等が可能となれば、正規の電子出版等の市場との競合が生じ得るとともに、潜在的な市場への影響も懸念される。

(※) 特に、電子配信サービスにおいては、書籍の部分単位での販売や、過去の雑誌掲載記事の一記事単位での販売などもあり、「著作物の一部分」や「発行後相当期間を経過した定期刊行物に掲載された個々の著作物」が送信されることによって、権利者の利益を不当に害する場合も想定

- 図書館等によって利便性の高い電子媒体等での送信が行われるようになれば、紙の出版市場等に対しても、現行の複写サービスより大きな影響が及び得る。
- 出版社・権利者団体の多くは、正規の市場との競合に強い懸念を示しており、一定の資料(※)を送信対象から除外して欲しいとの意見。

(※) 電子書籍・データベースサービス・ドキュメントデリバリーサービスによる資料、過去のバックナンバーが提供されている雑誌、発行当日の新聞や記事データベース等で送信される資料、基本的に娯楽観賞用である書籍(例：児童書や絵本)、発行から一定期間を経過していない新刊書など



正規の市場を阻害しないよう、法令上、明確な担保を行う

## ② 具体的な担保措置

- ・ 「ただし、・・・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」というただし書を設け、実態（送信される著作物の種類や性質、正規のサービスの実態、送信される分量など）に即したきめ細かな判断を行う。
- ・ 明確性・予測可能性の低下や不適切な利用を防止するため、文化庁の関与の下、幅広い関係者（図書館等関係者、利用者、出版社・権利者、流通業者など）及び中立的な第三者を交えて、ただし書に関する具体的な解釈・運用を示すガイドラインを作成。
- ・ 法整備及びガイドラインの検討に当たっては、今回のただし書が、単なる一般的な安全弁にとどまらず、送信サービスの実施を可能とするための前提となる「正規市場との競合回避」という極めて重要な役割を有することを十分に認識しつつ、権利制限規定の拡充が正規市場等に与える影響を十分に把握・考慮した上で、対応を行うことが重要。

### （一部分要件の取扱い）

- ・ （ア）明確性と柔軟性のバランス及び権利者の利益保護等の観点から、直ちに一部分要件を削除することや大幅な要件変更を行うことは適当でない一方、（イ）現行の要件のままでは不合理な事態が生じる場合があり一定の手当てを行う必要。
- ・ 「著作物の一部分」という骨格は維持しつつ、権利者の利益を不当に害しないと関係者が合意したものについて、特例的に全部の複製・送信が認められることを政省令等で柔軟に追加していくことが考えられる。

## (2) 送信の形態・データの流出防止措置

### ① 送信の形態

- ・ 利用者のニーズや各図書館等における実現可能性に応じて柔軟に対応できるよう、FAX、メール、ID・パスワードで管理されたサーバーへのアップロードなど、多様な形態での送信を認める。

(※) 送信された資料を受信者が自身の手元で複製する行為について、自ら調査研究目的で閲覧するために複製する限りにおいて権利制限の対象とすべき。

### ② データの流出防止措置

- ・ 作成・送信されたデータが目的外で流出・拡散することを防止するため、以下の両面から措置を講ずる。

#### (ア) 図書館等におけるデータの流出防止のための適切な管理

(人的・物的管理体制の構築、データが不要となった場合の速やかな破棄など)

#### (イ) データを受信した利用者による不正な拡散防止措置

(利用者に対して著作権法の規定やデータの利用条件等を明示すること、技術的な防止措置(コピーガードを付加する、解像度を落とす、利用者を特定する情報等を透かしで入れるなど)を講ずることなど)

(※) 具体的な措置の内容等については、政省令やガイドラインなどで定めるのが望ましい。

### (3) 主体となる図書館等の範囲

- 全ての図書館等で送信サービスの実施ニーズがあるわけではなく、図書館等によって人的・物的管理体制や技術・システム、財政面等には違いがあり、全ての図書館等で適切な運用が担保できるとは言いがたい。
- 一定の運営上の基準を設定し、それを満たすものに限って送信サービスを実施できるようにする。
- 基準としては、データの流出防止に加え、送信実績の記録など補償金制度の運用に当たっての事務等を適切に実施できる人的・物的管理体制が構築されていること、送信サービスを担当する職員に対して適切な研修を実施していることなどが想定。

(※) 具体的な基準については、政省令やガイドラインなどで定めるのが適當。

### (4) 補償金請求権の付与

- 図書館等からのメール送信等によって国民が迅速かつ簡易にパソコンやスマートフォンで必要なデータを手・閲覧できるようになれば、権利者の利益に大きな影響を与えることが想定される。
- 新たに図書館等によるメール送信等を可能とすることに伴って権利者が受ける不利益を補償するため、補償金請求権を付与する。

## (i) 対象範囲

- ・ 現在無償となっている「複製」まで含めた場合には、国民の情報アクセスや研究活動等に支障が生じることが懸念されるため、今回新たに権利制限がなされる「公衆送信」のみを対象とする。

(※) 補償金の対象から除外する著作物（例：国の広報資料・報告書や入手困難資料）も考えられる

## (ii) 補償金の徴収・分配スキーム

- ・ 図書館等における手続コストを軽減するとともに、権利行使の実効性を確保する観点から、文化庁長官が指定する指定管理団体が一元的に徴収・分配を行う仕組みとする。
- ・ 適切な分配のため、権利者側では権利情報の集約・データベースの構築等に努めるとともに、図書館等では送信実績の正確な把握・管理をすることが重要。

## (iii) 補償金額の決定方法

- ・ 図書館等が行う公益性の高いサービスであり、補償金額の設定は国民全体に関わる重要な事柄であることから、文化庁長官による認可制とする。
- ・ 具体的な手続としては、①指定管理団体が、図書館等関係者から意見聴取を行った上で案を作成し、②文化庁長官が文化審議会に諮った上で認可の可否を判断することとなる。

#### (iv) 補償金額の料金体系・水準

- ・ 今回の送信サービスについては、(ア) 図書館等において個々の送信実績を正確に把握・管理することが可能であること、(イ) 図書館資料の本来的用途での利用であり権利者に与える影響が大きいことから、

① 個別の送信ごとに補償金を徴収する料金体系とする

② 補償金額は、権利者の逸失利益を補填できるだけの水準とする

(※) 補償金額について、過度に複雑化しないよう注意しつつ、著作物の種類・性質や、送信する分量、利用者の属性等に応じたきめ細かな設定を行うことも考えられる。

#### (v) 補償金の受領者

- ・ 著作権者と電子出版権者の双方を受領者として位置づける。
- ・ 今回のメール送信等によって直接的に権利が制限されるわけではない紙の出版権者や、出版権の設定されていない出版社の利益確保も図る必要。法律で直接規定することは困難であるため、関係者間で合理的なルール作りを行うべき。

#### (vi) 支払い主体・実質的な負担者

- ・ 補償金の法律上の支払い主体は、著作物の利用主体(送信主体)である「図書館等の設置者」とするが、実際の補償金負担はサービス利用者に転嫁される場合が多いと考えられる。

(※) 公立図書館の無料公開の原則 (図書館法第17条) との関係では、あくまで付加的なサービスであることなどから、特段の問題は生じないと考えられる。

## (5) その他

### ① サービス利用者の登録

- ・ 図書館等においては、あらかじめ利用者に対し、著作権法の規定の趣旨・内容やサービスの利用条件等を明示した上で、それに同意した者を登録し、登録した者にサービスを提供する（不正利用が判明した場合には利用を停止する）こととすべき。

### ② 脱法行為の防止

- ・ 複数回に分けて申請して全文を取得することなどが無いよう、図書館等において同一の者からの申請は慎重に精査すべき。

(※) 利用者の読書活動のプライバシー保護の観点から、情報管理等の在り方については慎重な検討が必要。  
なお、補償金額の水準によっては、そもそも、こうした行為が行われる懸念は解消し得ると考えられる。

### ③ 契約上の義務の優先

- ・ 図書館等が直接契約に基づいて書籍・論文・新聞等のデータ提供を受けている場合は、今回の送信サービスに当たり、当該契約における利用条件等（例：公衆送信不可）について、基本的に「契約上の義務」として遵守する必要。

## まとめ

- ・ 政府においては、報告書の内容に沿って早急に法整備等の対応を進めるとともに、適切な運用がなされるよう、丁寧に周知・普及啓発していくことを期待。
- ・ 小・中・高の学校図書館の位置付けをはじめ、残された課題について、引き続き、幅広い関係者の意見を丁寧に聴きながら検討を継続していく必要。

# 【参考1】文化審議会の小委員会委員名簿

第20期 文化審議会著作権分科会 法制度小委員会 委員名簿  
(令和2年7月3日現在)

|        |                     |
|--------|---------------------|
| 池村 聡   | 弁護士                 |
| 井奈波 朋子 | 弁護士                 |
| 今村 哲也  | 明治大学情報コミュニケーション学部教授 |
| 上野 達弘  | 早稲田大学法学学術院教授        |
| 大淵 哲也  | 東京大学大学院法学政治学研究科教授   |
| 奥邨 弘司  | 慶應義塾大学大学院法務研究科教授    |
| 柴田 義明  | 東京地方裁判所判事           |
| 水津 太郎  | 東京大学大学院法学政治学研究科教授   |
| 龍村 全   | 弁護士                 |
| 茶園 成樹  | 大阪大学大学院高等司法研究科教授    |
| 深町 晋也  | 立教大学法学部・大学院法務研究科教授  |
| 前田 哲男  | 弁護士                 |
| 村井 麻衣子 | 筑波大学図書館情報メディア系准教授   |

# 【参考2】文化審議会のワーキング委員名簿

第20期 文化審議会著作権分科会 法制度小委員会  
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 委員名簿  
(令和2年8月27日現在)

## 【チーム員】

|        |                   |
|--------|-------------------|
| 生貝 直人  | 東洋大学経済学部准教授       |
| 池村 聡   | 弁護士               |
| ◎上野 達弘 | 早稲田大学法学学術院教授      |
| 大淵 哲也  | 東京大学大学院法学政治学研究科教授 |
| 田村 善之  | 東京大学大学院法学政治学研究科教授 |
| 竹内 比呂也 | 千葉大学副学長，人文科学研究院教授 |
| 茶園 成樹  | 大阪大学大学院高等司法研究科教授  |
| 福井 健策  | 弁護士               |
| ○前田 哲男 | 弁護士               |
| 村井 麻衣子 | 筑波大学図書館情報メディア系准教授 |

# 【参考3】ヒアリング団体の一覧

---

## 【図書館等関係者】

- ・ 国立国会図書館
- ・ 日本図書館協会
- ・ 国公立大学図書館協力委員会
- ・ 全国美術館会議
- ・ 日本博物館協会
- ・ 図書館休館対策プロジェクト

## 【権利者】

- ・ 学術著作権協会
- ・ 日本写真著作権協会
- ・ 日本書籍出版協会・日本雑誌協会
- ・ 日本新聞協会
- ・ 日本美術著作権連合
- ・ 日本文藝家協会
- ・ 日本漫画家協会

# 【参考4】 「知的財産推進計画2020」 (抜粋)

## ◆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)

### 【本文】

絶版等により入手困難な資料をはじめ、図書館等が保有する資料へのアクセスを容易化するため、図書館等に関する権利制限規定をデジタル化・ネットワーク化に対応したものとすることについて、研究目的の権利制限規定の創設と併せて、権利者の利益保護に十分に配慮しつつ、検討を進め、結論を得て、必要な措置を講ずる。

### 【工程表】

図書館等に関する権利制限規定をデジタル化・ネットワーク化に対応したものとするについては、2020年度内早期に文化審議会で検討を開始し、2020年度内に一定の結論を得て、法案の提出等の措置を講ずる。