

図書館に向けた図書館等公衆送信サービス説明会（3回目） 質疑応答概要

（説明会開催日：2022年10月24日）

【10/21までに質問フォームにいただいたご質問より】	
Q1	不適切な利用が判明した場合の利用停止等の措置について、停止期間はどれくらいなのか、また警告などなく、すぐにできるのでしょうか。
A1	<p>（回答者・小池（図書館側））</p> <p>基本的に不適切な利用を防ぎたいというのは、権利者の権利を保護するというのが法律の前提となっておりますので、期間については今後の協議の中でそういうことが再び起こらないということが想定されるであろう期間というのを設定するのが適当だろうと個人的には思っています。また、利用者には本サービスを行う上での規約等に同意していただいて実施することになりますので、警告はなしということになるかと思えます。</p>
	<p>（回答者・村瀬（権利者・出版社側））</p> <p>不適切な利用というのは、今回の制度自体は権利者の権利制限という形で設けられたものですので、その範囲を超える利用ということになると、法的な評価としては著作権侵害ということになるかと思えます。そうした場合には、その侵害に対して何らかの法的措置というのが権利者側には法的には権利が生じるわけですが、今回は図書館を通しての利用ということで、図書館側できちんとそういうことが起きないように適切な管理をしていただくということが大切だと思います。この制度においては、権利者側に利用者情報などについては伝わらないような仕組みになると思われますので、権利者・出版社側としては、しっかり図書館が管理をし適切な対応をしていただくことをお願いをしております。</p>
Q2	法改正の趣旨や送信サービス開始に向けた制度の概要はわかりました。しかし、そもそも図書館界全体として、デジタル化資料の入手可能性を高めることによって実現しようとする図書館サービスの全体像およびそこに至る工程表といった基本構想が検討されているのでしょうか。こうした全体像や工程表の検討なくしては、送信可能とすべき図書館資料に関して、その優先順位、どんな資料を、どのような利用者にどの程度の負担で送信できるようにすることを優先すべきかや、補償金制度のあるべき姿が構想できないように思いますが、いかがでしょうか。もしも検討されていないのであれば、これは著作権委員会というより日本図書館協会全体でまず検討すべき重要事項だと思います。
A2	<p>（回答者・小池（図書館側））</p> <p>基本的に日本図書館協会というよりは図書館界全体ということかと思えますが、この間1年ほど図書館関係団体の情報交換の場を設定し、実質的な検討を進めてまいりました。今回の枠組みについては、文化審議会著作権分科会（以下、「著作権分科会」）で検討され、著作権分科会においては法制度小委員会や、またそこに置かれた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」）でヒアリングやパブリックコメント等が実施され、有識者の中での検討が進められたと受け止めております。ご質問にありましたように、デジタル化資料の入手可能性を高めるということはとても重要なことだとは思いますが、今回の枠組みであるデジタル化されてないものをいかに送るかということが、今後資料のデジタル化を進めていくための仕組み作りの一つということになるかと思えますので、ご指摘のようなことについては今後の課題と改めて考えたところです。</p>

Q3	<p>図書館の公共性や公益性について権利者・出版社側も十分に理解していただいているように感じましたが、権利者の逸失利益を補填できるだけの水準を確保しつつ、多くの国民が納得できるような、妥当かつ合理的な補償金の算定方法とはどのようなものとお考えでしょうか。イメージだけでも結構ですのでご説明ください。</p>
A3	<p>(回答者・村瀬(権利者・出版社側))</p> <p>算定方法も含めて今回の制度の中で適用される補償金案について、関係各団体に向けて意見聴取を実施するための準備に入っており、これを経て、その後文化庁長官の認可を得るというプロセスになります。このご質問に関しては今回提示される案がその考え方に則ったものだとご理解いただく他ないと考えております。納得感の得られる算定方法というところですが、結局は著作物が流通するにあたって、基本的にすべて民間レベルでの需要と供給も含めて、そのバランスの中で例えば出版物であれば値段を決めて頒布されているわけです。「多くの国民が」ということですが、必要な人は必要で、必要ない人は必要ないという話になるので、一律誰もが納得できるような妥当な算定方法というのは、想定が少しわかりにくいところでもあります。結果的に、ご提示するプランというのは基本的には現在流通している商業出版物の提供価格を基準とした案という形に最終的にはなっているわけですが、やはりそのようなものにならざるを得ないのではないかと考えているところです。</p>
Q4	<p>合理的な補償金の著作物の種別、市場流通の有無、保護期間の満了・未了の判別等にわたる制度設計にはまだ相当の時間を要すると思われます。そこで、既にデジタル化資料の図書館向けおよび個人向け送信サービスについて、先行実績を有する国立国会図書館において補償金なしでの送信対象としている資料、いわゆる絶版等入手困難資料に準ずる国内図書館資料についてのみ、同様に特定図書館等において補償金なしで送信サービスを開始することは考えられないでしょうか。</p>
A4	<p>(回答者・小池(図書館側))</p> <p>先の質問での回答の通り、本件については、法制度小委員会および図書館WTを中心に検討が進められてきました。その結果、法律としては成立したということです。その法律の立て付けとしては、公衆送信に関しては大きく二つあり、まず国立国会図書館において絶版等入手困難資料の個人送信を行うということで、これについては、国立国会図書館の中で関係者のご理解もいただきながら準備をしてきて、2022年5月からサービスが開始されているという状況にあります。もう一つは、私たちが現在検討し準備している内容であり、国立国会図書館も含め、各図書館の所蔵する図書館資料について、公衆送信(主にメール送信を想定)によって提供できるようにしようということです。これは元々枠組みが別の話として検討され準備をしてきておりますので、ご意見をいただいたことについては、現段階ではまた別の話として進めることになるのではないかと考えています。現在検討しているのは基本的に補償金を前提とした枠組みの検討ということになるかと思っております。</p>
	<p>(回答者・村瀬(権利者・出版社側))</p> <p>現状では考える段階では全くないと考えております。</p>

Q5	補償金以外に事務手数料を徴収することも法律上可能なのでしょうか。
A5	<p>(回答者・小池 (図書館側))</p> <p>法律上ということについては詳しく説明できませんが、想定としては補償金は設置者が支払うことになっており、設置者は利用者に補償金を転嫁することが想定されています。その際に、図書館が必要とする何らかの手数料というものがあるのであれば、それはそのサービスを行うために必要な経費ということで、利用者に払っていただくということ自体は否定されないものと考えています。</p>
Q6	これまでの説明会で、公衆送信サービスの対象となるのは自治体の住民、在勤在学者、近隣の利用者に限定するという旨のご説明がありましたが、著作権を自治体で持っている地域資料を、通常の対象者の範囲外、遠方の住民に対し、メール等での送信をすることが可能になるような仕組みはできますでしょうか。通常資料と違い、著作権者への配慮や補償金の支払いが発生せず、かつ、当該図書館でしか所蔵がない資料である可能性が高く、公衆送信を可能にすることによる利益が大きいのではないかと思います。
A6	<p>(回答者・小池 (図書館側))</p> <p>他の質問でも回答しましたように、各図書館で適切に判断し、管理できるのであれば可能なのではないかと思います。また、例えば方法として、各図書館が持っている紙の地域資料をいかにデジタル化するかということもあるかと思います。今回の法律の枠組みにとらわれず、情報公開的な意図や、また地域の文化を共有していくという意味でも、地域資料のデジタル化は重要なことだと思います。ただし、一方でこういったデジタル化が、各自治体等でどれだけ進められるのだろうかとは考えるところです。</p> <p>(回答者・村瀬 (権利者・出版社側))</p> <p>今回、法律および政令の中では、国等の周知目的資料については対象外となっていますが、ご質問の категория は補償金が原則発生するという枠組みの中で処理される図書館資料ということになるかと思います。しかし、趣旨は理解できるので、どう運用していくのかというのは具体的な事例を基に、関係者協議会の中で、小池さんがご指摘されたような適切に運用される担保をどう持っていくのかといったところも含めて、整理をし対応していくことがいいのではないかと思います。</p>
【説明会当日、チャットでいただいた質問より】	
Q7	利用者の登録制度を敷いていない当館では、国立国会図書館の図書館送信サービスの利用時、本人確認書類の提示を求め、氏名・住所・生年月日を確認することで同サービスを利用させています (この運用方法についてNDL了承済)。今回の送信サービスでも同様の方法で運用することは認められるでしょうか。
A7	<p>(回答者・小池 (図書館側))</p> <p>申請している利用者が誰であるか、その申請内容、調査研究の目的のために求めてきているのか等、さまざまなチェックポイントがあろうかと思いますが、それらを特定図書館等が適切に判断し管理できるということが求められておりますので、例とされているような運用でもきちんと管理ができるということであれば可能です。しかし、あくまでも厳格な継続した管理ができる体制をとることが求められるのではないかと考えております。</p> <p>(回答者・村瀬 (権利者・出版社側))</p> <p>別の質問でも回答しましたが、権利者・出版社側としては、今回の制度趣旨にのっとった適切な管理を特定図書館等の現場において実施していただけるということを前提に、この制度の運用に向けて準備を進めております。</p>

Q8	規約に違反する行為をみとめた場合の利用停止措置、その後の解除措置について具体的な想定はあるか。
A8	(回答者・岡部) 「3回目質疑応答」Q1をご参照ください。
Q9	当館では複写業務の一部（複製物の作成～複写料金の収受）を委託しています。送信サービスでも、補償金の取り扱い（利用者からの収受、利用者への徴収、指定管理団体への納付）を含めて委託することに支障はあるでしょうか。
A9	(回答者・小池（図書館側）) いわゆる業務委託ということだと思うのですが、この場合もあくまでも図書館のサービスの管理者が適切に管理できるという体制が担保できるということであれば可能と考えております。
	(回答者・村瀬（権利者・出版社側）) 小池さんの回答と同様です。
Q10	特定図書館として登録された機関はどこかにまとめて公表される予定はありますか。
A10	(回答者・村瀬（権利者・出版社側）) 現在、権利者・出版社側で設立した団体が、指定管理団体となるべく、文化庁における審査を行っていただいています。その団体が指定管理団体となり、制度がスタートした以降は、指定管理団体と特定図書館等との間でデータのやりとりや、報告書のフォーマット、報告書報告のやりとり等について、いろいろとコミュニケーションをとる必要が出てきます。そのために指定管理団体においては、その図書館が特定図書館等に該当するのかといったところを把握する必要がありますし、把握した特定図書館等に関しては、指定管理団体のホームページ等で公示するとことも方法として考えているところです。
Q11	実態の全数把握が可能になりますが、統計等を公表する予定はありますか？。
A11	(回答者・村瀬（権利者・出版社側）) 実際にどのくらいの利用があったのかというような統計データは、関係各所から要請されるものだろうと思いますので、前向きに検討したいと思います。
Q12	特定図書館としての登録について、登録期間（更新の有無）はありますか。また、登録を解除することはできますか。
A12	(回答者・村瀬（権利者・出版社側）) 今後、関係者協議会においても具体的な議論のテーマとして上げていくことになるかとは思いますが、先ほども回答しました通り、権利者・出版社側から見たときには、指定管理団体において、どこが特定図書館等に該当するのかということ等は明確に把握する必要があるのでは何かの登録手続きを導入させていただくつもりですが、登録の有効期間を定めるつもりはありません。ただ、登録情報の変更ないしは登録解除という場合には、それなりの手続きを行うことになると思います。特定図書館等として本サービスを実施するかどうかというのは、あくまでも図書館側のご判断なので、やめたいということであればやめるということは当然できる制度なのではないかと考えております。

Q13	公衆送信サービスにかかる特定図書館等の新たな財政負担（人件費、事務費等）は、国として手当される予定があるのでしょうか。もしくは図書館設置者の負担となるのでしょうか。
A13	（回答者・岡部） 後日文部科学省にも確認した上で、Q&Aの方で回答します。
Q14	図書館設置者が利用者に補償金を請求し、利用者がその支払いに応じなかった場合、誰がその未支払い分を負担するのでしょうか。
A14	（回答者・小池（図書館側）） 法律の立て付けは、補償金を支払うのは特定図書館等の設置者になります。その設置者（実施するのは図書館か）が利用者に補償金を転嫁することは制度的には想定されていますが、ご質問のように、例えば回収できないという事態について誰が払うのかといえ、特定図書館等の設置者が負担するということとなります。つまり、特定図書館等と利用者との間の関係になろうかと思いますので、回収についてはそれぞれの特定図書館等での仕組み作りになると考えます。例えば、事務処理の手順を考えると入金確認をしてから複写作業を行うといったことも考えられます。
Q15	スライド13に、特定図書館から指定管理団体に実績報告とあるが、その頻度は年どのくらいか。また実績報告の内容には利用者IDなどの個人情報が含まれるか。
A15	（回答者・小池（図書館側）） 頻度については確定はしていませんが、会計処理から考えてもひと月に1回ぐらいではないかと思えます。説明等でも申し上げましたが、特定図書館等からの実績報告に当たっては、利用者に何がどのように送信されたかということについても指定管理団体に報告することになっていますので、実務的には、一定の期間で報告する方がお互いに処理しやすいのではないかと考えてます。また、利用者ID等個人を特定するような情報については、指定管理団体側は必要とするものではないので送付の必要はないということで検討を進めています。
	（回答者・村瀬（権利者・出版社側）） 頻度について、指定管理団体からは特段の要請はありません。例えば、さすがに年単位ですと処理上問題があると思いますが、図書館の事務処理の負担を考えるともう少し期間を長くするというのは構わないとは考えています。特定図書館等の事務処理の中で整理をしていただければいいと考えていますが、出版社・権利者側としては、小池さんが回答されたように、ひと月に1回ぐらいのペースで報告があることを前提に、対応システムを組んでいく方向で考えています。報告の内容については、出版社・権利者側では、利用者の個人情報ないしは利用者に紐づいた情報は必要なく、受け取るつもりもありません。そういった情報は、報告の際に特定図書館等において排除いただくということになろうかと思えます。

Q16	(司会) のご質問に関連して、報告をもとにその結果を精査して追徴や返還など補償金の追徴や返還などそういうケースはあるのでしょうか。
A16	(回答者・村瀬 (権利者・出版社側)) 追徴や返還については、まだ関係者協議会の中でも議論のテーマとして残ってる部分ですが、現状の方向性としては追徴や返還という手続きを取らないという方向で調整をしようと考えているところです。精査は当然行うことですが、その精査の結果、何らかの間違いがあつたないしは誤解があつた場合には、その原因を明らかにし、場合によってはガイドラインや実務マニュアルなどの改定を行うことによって、似たような間違いや誤解が起きないように事後的な手当をするということは当然行う予定です。しかし、遡って修正して金銭的な精算処理をするということは考えておりません。
Q17	業務負担の調整のため、公衆送信する分量の制限 (枚数の制限) および公衆送信の対象としない資料の設定などを各図書館で個別に設定することはできますか。
A17	(回答者・小池 (図書館側)) 現在行っている複写サービスにおいて各図書館が行う対応と同様の考え方だと思います。つまり、この資料を複製するかどうかについてはその資料の状態や保管状況から判断されていることだと思います。量的なものについても同様で、実務的にその図書館が対応可能な範囲で実施されているのではないかと思います。これらは各図書館で判断し決めていくことになろうかと思います。他の研修などでもお話したことがあります。複製は「できる」ということであつて、「しなければいけない」ということではありません。図書館が複製することには、著作権法に基づいた複製をするという前提があります。前提に基づいて、何をどのくらい複製するか、どのような形式で複製するか等、それは各図書館が決めることと考えております。
Q18	当館の利用登録者には海外の利用者も含まれるのですが、今回のサービスの享受者は日本国内に居住していることが条件となりますでしょうか。 例えば、海外からの研究者や留学生が日本滞在中にサービスを利用する場合は問題ないでしょうか。
A18	(回答者・岡部) 「2回目質疑応答」Q8をご参照ください。
Q19	公共図書館協議会が、以前、補償金が定まるまで届出は見送るとしていましたが、その後の方針に変更はありますか？
A19	(回答者・岡部) 後日公共図書館協議会にも確認した上で、Q&Aの方で回答します。
Q20	スケジュールについて1回目の説明会でガイドラインは年度内 (3月) の決定になる可能性もあるとおっしゃっていたはずですが。遅くとも3月までには決まるのか、それとも4月か5月になる可能性があるのか、はたまた施行に間に合わないこともありえるのか、現在の所感を改めてお聞かせください。
A20	(回答者・村瀬 (権利者・出版社側)) 私は関係者協議会ガイドライン分科会の座長ですが、副座長である国立国会図書館と確認し、年内に主要論点の確定、年度内にガイドラインの完成というスケジュールで作業進めているところです。確約はむずかしいのですが、少なくとも今回の関係者協議会内でこのガイドラインに携わっている方々の総意としては、年度内にガイドラインの完成というところでお互いに努力をするということで進めていると考えていただければと思います。

【説明会を終えて】

(回答者・村瀬(権利者・出版社側))

なかなかお答えが難しい部分が多々あるのですが、以前より図書館と権利者、出版社は、お互いがいろいろなレベルで関わりあって、全体で豊かな出版文化、情報手協文化を提供しているというものであって、その法的制度というのはあくまでも物理的な書籍や雑誌を前提に組み上げられてきたものであると思います。それではそれをデジタルで提供するといった場合に、これまでの物理的な有体物を前提としたバランスが大きく変わろうとしてるところではあると考えるわけです。そうした場合に今回の制度が絶対的に正しくてベストなものかということも必ずしも客観的にはそうではないだろうと思いますし、今後もしもいろいろな形の制度の手直しが行われることがあろうかと思っています。その時に、今回のご質問等も含めて、図書館と権利者・出版社双方がいろいろな考え方を表明しながら、妥当なバランスが取れるところに話をもっていけるような場を、この法改正をきっかけに作ることでできればよいのではないかというのが、今回、この説明会に参加して、皆様からいろいろな質問をお受けした中で感じられたことです。

(回答者・小池(図書館側))

正直に申し上げます、関係者協議会での検討に時間がかかり、今回の説明会を実施するのが今の時期になってしまい、現場からすればまだはっきりわからないことも多くて、なかなか検討を進めにくい現状があるのではないかと感じております。一方今回の説明会をすることによって、館種による違いや、従来の複写サービスの踏まえがいろいろな現場の感覚など、いろいろなご質問をいただいたことで、更に前に進みやすくなったのではないかと受け止めています。先ほど村瀬さんからもありましたが、基本的に著作物をどのように流通させるかという方法の一つとして、著作権者である作者、それを仲介する出版社の形があって、それを集めて提供していく図書館という存在があって、これらがうまく回っていくということがとても求められていると思いました。今までは本として印刷された形を持っていた著作物が、扱いやすくするためのデジタル化が急速に進められているという中での扱いを今回の法改正では検討されたのだと思います。ただ一方、まだデジタル化されていないもの等の扱いについて、今後引き続き考えていかなければいけない課題として残っているとは感じるところです。