# 図書館関係の権利制限規定の見直し
## ―令和3年著作権法の一部を改正する法律について

弁護士　坂田 均

### 1　はじめに

著作権法は、図書館等の図書、記録、その他の資料（以下、「図書館資料」という）をインターネット等デジタル・ネットワーク上で利用できるかについて、その態度はかなり厳格である。

即ち、絶版等資料に係る著作物については、国立国会図書館は、図書館等に対して、公衆に提示することを目的とする場合においては、所定の記録媒体に記録された著作物の複製物を用いて自動公衆送信を行うことができるとしている（現行法31条3項）。ただ、図書館等においては、図書館資料を用いて、一定の範囲で著作物を複製することができるとしているが、図書館資料を直接利用者に公衆送信することは認めていない（同法31条1項）。

しかし、これらの制度枠組みは、デジタル化・ネットワーク化に対応できていないとの指摘がなされてきたことから、一方で、権利者の利益を確保しつつ、他方で、時代に即応した制度枠組みの見直しが必要とされていた。

これらの認識を踏まえて、令和3年5月26日、第204回通常国会において図書館関係の権利制限規定の見直しに関する著作権法の一部を改正する法律が成立した（同年6月2日公布）。この法律は公布後2年以内に政令で定める日から施行される。

### 2　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

(1) 現行制度の下では、国立国会図書館においてデジタル化された「絶版等資料」（絶版その他これに準ずる理由で一般に入手することが困難な図書館資料）のデータについて、国立国会図書館がその他の図書館に公衆送信し、それを利用者は一定の条件の下で、送信先の図書館等において館内で閲覧することができるとしていた（現行法31条3項）。

しかし、国民の情報へのアクセスをより利便性のあるものにするため、この著作権の権利制限規定を利用者に直接公衆送信できるような制度枠組みに拡大する必要があった。

そこで、令和3年の著作権法の一部を改正する法律（以下、「改正法」という）では、国立国会図書館は、一定の要件を満たすときは、特定絶版等資料（絶版等資料のうち、3カ月以内に復刻等の予定があるものを除いたもの　改正法31条6項）に係る著作物について31条2項の規定により記録された当該著作物の複製物を用いて、所定の自動公衆送信（デジタル方式の複製を防止・抑止する文部科学省令の定める措置を講じたもの）を行うことができるものとした（改正法31条4項）。

(2) 一定の要件とは、まず、第1に、あらかじめ国立国会図書館にその氏名及び連絡先その他文部科学省令で定める情報を登録している者の用に供することを目的としているものであること（同項1号）、第2に、当該自動公衆送信を受信しようとする者が当該自動公衆送信を受信する際に事前登録者であることを識別する措置（ID・パスワードの入力を求める措置）を講じていること（同2号）である。

今回の改正による制度枠組みでは、権利者に報償金請求権の発生を認めないとされているため、権利者の利益を確保するために厳格な要件の下で権利制限を認めることにした。

(3) 自動公衆送信

自動公衆送信を受信した者は、自ら利用するために必要な限度において複製することができる（改正法31条5項1号）。

また、個人的もしくは家庭内利用、または営利を目的としない法人等が、一定の条件の下で、公に伝達することもできる（同項2号）。

(4) 関係者協議に基づく運用

①漫画、商業雑誌、出版されている博士論文等については、権利者保護の観点から、運用上送信しない取り決めをしている。

②その他の図書等については、「絶版等資料」であることを担保するため、（ⅰ）国立国会図書館による入手可能性調査、（ⅱ）事前除外手続、（ⅲ）事後除外手続（オプト・アウト）を行うことで、権利者保護に配慮している。

### 3　図書館等による図書館資料のメール送信等

(1) 現行制度の下では、国立国会図書館または政令で定める図書館等は、営利を目的としない事業として、調査研究を行う利用者の求めに応じて、公表された著作物の一部分を一人につき一部提供する場合

に限り、図書館資料を複製して提供することができるとされている(現行法31条1項)。

デジタル化やネットワーク化による情報化社会の到来にともない、紙媒体のみを想定した制度枠組みは利用者の要望に応えられていなかった。

今回の改正法では、権利者保護のための厳格な要件の下で、国立国会図書館や公共図書館、大学図書館等(「特定図書館等」と定義されている)が、利用者の調査研究の用に供するために、図書館資料を用いて、公表された著作物の一部(政令で定める場合には全部)をメールなどで公衆送信、およびそのための複製をすることができる(改正法31条2項)。ただし、「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している(同項但書)。考慮要素としては、当該著作物の種類(著作権者、被許諾権者、出版権者等の公衆送信の実施状況を含む)および用途、ならびに、当該特定図書館等が行う公衆送信の態様を挙げている(同但書)。

同改正によって特定図書館等からのメールなどによる電子配信を認めると、予想される事態としては、第1に、既存の電子出版をはじめとする電子配信サービスと市場が競合し得ること、第2として、特に、電子配信サービスにおいては、書籍の部分販売や雑誌の一記事販売が行われていることから著作物の一部の公衆送信を認めると権利者の利益を害することになる場合が相当程度生じ得ることである。

このことから、図書館資料の公衆送信を認めることは、著作権者を含む権利者の利益に対する特段の配慮が必要になってくるのは当然のことといえる。同改正においては、制度設計上いくつかの工夫が行われている。

(2) 著作物の全部について送信等することができる場合

「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」については著作物の全部について公衆送信等を行うことができる(改正法31条2項)。

政令では、全部の利用を認めてよいと関係者が合意したものが随時追加されることが想定されている。

今回の改正による制度枠組みは、電子送信サービス市場への影響が大きいと想像されることから、権利者だけでなく、利用者、出版社、流通業者などの意見を踏まえた適正なガイドラインの策定が求められているとのことである。

(3) 特定図書館等

図書館情報のメール送信等が可能となることから、権利者保護の観点からデータの流出拡散を防止することへの配慮が必要になる。そこで、具体的措置の一つとして、一定の要件を満たした図書館等(「特定図書館等」)に限り、図書館資料を用いて公衆送信のための複製、及び公衆送信を行う主体となり得ることとした(改正法31条3項)。

当該公衆送信等の主体となり得る「特定図書館等」の要件としては、(ⅰ)公衆送信に関する業務を適正に実施するための責任者の設置、(ⅱ)当該業務を適正に行うための研修の実施、(ⅲ)利用者情報を適切に管理するための必要な措置を講じること、(ⅳ)目的外利用を防止・抑制するための適切な措置を講じること、(ⅴ)その他文部科学省令で定める当該業務を適切に実施するための必要な措置を講じることが、求められている(同項1号ないし5号)。

(4) 補償金請求権

①改正法31条2項の規定により著作物の公衆送信を行う場合には、特定図書館等を設置する者は、相当な額の補償金を当該著作物の著作権者に支払わなければならないとされている(同条5項)。

②補償金請求権が生じるのは、公衆送信のみで、現行法において無償とされている複製は対象とされていない。

③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(改正法104条の10の2)。

(5) 補償金の額

①指定管理団体は、図書館等公衆送信補償金の額を定め、文化庁長官の認可を受けなければならない(改正法104条の10の4)。その補償金額は「適正な額」であることが求められており、文化庁長官は、改正法31条2項の趣旨、著作物の種類及び用途並びに図書館等公衆送信の態様に照らした著作権者等の利益に与える影響、特定図書館等の利用者が受ける便益その他の事情を考慮した「適正な額」であると認めるときでなければ、その認可をしてはならないとされている(改正法104条の10の4)。

②料金体系の基本的な考え方については、文化庁の説明資料によると、次のような基本的考え方が提示されている。

(ⅰ)包括的な料金体系ではなく、個別の送信ごとに課金する料金体系であること。

(ⅱ)権利者の逸失利益を補填できるだけの水準であること。

(ⅲ)現時点で想定される主な考慮要素

文化庁の説明資料によると（ア）著作物の種類・性質・経済的価値（例：市場価格を踏まえた料金体系）、（イ）送信する分量（例：ページ数に連動した料金体系）、（ウ）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）、（エ）著作権等管理事業者などにおける使用料の相場、（オ）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回あたり、公的機関・個人は3.27€、営利利用者は16.36€など）、（カ）図書館等における事務負担・円滑な運用への配慮、が主な考慮要素として挙げられている。

## 4　おわりに

図書館資料の利用態様を公衆送信に拡大したことは国民の情報へのアクセスを効率化させるものであって、大きな一歩であると評価し得る。

今後の課題としては、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に関しては、（ⅰ）送信対象とする資料についての当事者間の協議に基づく運用や（ⅱ）オプト・アウトを含む3段階手続のあり方を見守る必要がある。また、②図書館等による図書館資料のメール送信等に関しては、（ⅰ）補償金額の適正な水準の確立や（ⅱ）著作権者の利益を不当に害することとなる場合の考慮要素としてどのようなものを加えるべきかの検討が必要となる。

参考資料

・文化審議会著作権分科会「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」（令和3年2月3日）
https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkashingikai/chosakuken/pdf/92818201_03.pdf

・文化庁「著作権法の一部を改正する法律　御説明資料（条文入り）」
https://www.bunka.go.jp/seisaku/chosakuken/hokaisei/r03_hokaisei/pdf/93181001_02.pdf