

1. 図書館関係の権利制限規定の見直し（基本的な考え方・制度改正の全体像）

【基本的な考え方】

- ・ 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いたところ、今般の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って、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。



- ・ 民間事業者によるビジネスを阻害しないよう十分注意しつつ、デジタル・ネットワーク技術を活用した国民の情報アクセスを充実させる必要。

【制度改正の全体像】

① 絶版等により一般に入手困難な資料
(絶版等資料)



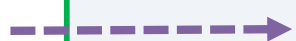
国立国会図書館によるインターネット送信
(ウェブサイト掲載) を可能とする

② 一般に入手可能な資料
(図書館資料)



補償金の支払いを前提に、一定の図書館等で
著作物の一部分のメール送信等を可能とする

新刊書など



※ 厳格な要件により正規市場との競合等を防止

1. 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

(第31条第4項等関係)

【現行制度・課題】

- ・ 国立国会図書館は、デジタル化した絶版等資料（絶版その他これに準ずる理由により入手困難な資料）のデータを、公共図書館や大学図書館等に送信することなどが可能。
- ⇒ 利用者は、公共図書館や大学図書館等に足を運んで、絶版等資料を閲覧
- ⇒ 感染症対策等のために図書館が休館している場合や、病気等で図書館に行けない場合、近隣に図書館が存在しない場合には、絶版等資料の閲覧が困難

【改正内容】

- ・ 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。

＜現行：図書館等へのみ送信可能＞



【利用者側で可能な行為】

- ① 自分で利用するために必要な複製（プリントアウト）
- ② 公の伝達（非営利・無料等）

絶版等資料のデータを直接利用者に対して送信できるようにする

「絶版等資料」（入手困難資料）の定義・運用

法律上の定義

「絶版等資料」は、法律上、「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」と定義されている（法第31条第1項第3号）。「絶版」はあくまで例示に過ぎず、絶版か否かに関わらず、現に「一般に入手することが困難」と言えるかどうかによって判断される。

「絶版等資料」になる場合(例)	「絶版等資料」にならない場合(例)
紙の書籍が絶版で、電子出版等もされていない場合	紙の書籍が絶版だが、電子出版等がされている場合
将来的な復刻等の構想があるが、現実化していない場合	単に値段が高く経済的理由で購入が困難である場合
最初からごく小部数しか発行されていない場合 (例:大学紀要、郷土資料等)	海外から取り寄せる必要があるなど、入手までに一定の時間を要する場合

(※) なお、例えば、初版本（絶版）と復刻版が異なる内容である場合には、初版本については絶版等資料に該当することになると考えられる。

関係者間協議に基づく運用

- ・ 漫画、商業雑誌、出版されている博士論文等については、取扱いを留保・除外（送信しない）。

(※) 法律上は送信することも可能となっているが、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。

- ・ その他の図書等については、（i）国立国会図書館による入手可能性調査（目録等を確認の上、リスト化）、（ii）事前除外手続、（iii）事後除外手続（オプトアウト）という3段階の手続を行い、「絶版等資料」であること、権利者の利益を不当に害しないことなどを担保。

(※) 上記（ii）（iii）で出版社等から除外申出があった場合、（ア）市場で流通している場合（おおむね3か月を目安として流通予定である場合を含む）、（イ）著作権が集中管理されている場合、（ウ）著作者から送信停止要請があった場合（人格的理由）、（エ）経済的理由以外の正当な理由（人権侵害、個人情報保護等）がある場合には、送信対象資料から除外されることとなる。

条文解説（第31条第4項）【新旧6ページ（5点セットの58ページ）】

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）に対して送信できる。

青字：対象行為の中核、赤字：送信に当たっての条件

（図書館等における複製等）
第三十一条（略）

2・3（略）

4 国立国会図書館は、次に掲げる要件を満たすときは、**特定絶版等資料に係る著作物**について、第二項の規定により記録媒体に記録された当該著作物の複製物を用いて、**自動公衆送信**（当該自動公衆送信を受信して行う当該著作物の**デジタル方式の複製を防止し、又は抑止するための措置**として文部科学省令で定める措置を講じて行うもの）**に限る**。以下この項及び次項において同じ。）**を行うことができる**。

一 当該自動公衆送信が、当該著作物を**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**（次号において「**事前登録者**」という。）**の用に供することを目的とするものであること**。

二 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ための措置**を講じていること。

絶版等資料のうち、3月以内に復刻等の予定があるものを除いたもの（第6項で定義）

ID・パスワードの入力を求める措置

条文解説（第31条第5項）【新旧6ページ（5点セットの58ページ）】

国立国会図書館からの送信を受信した利用者が、自ら利用するために必要な限度での複製（第1号）及び公の伝達（第2号）を行うことができる。

5 前項の規定による自動公衆送信を受信した者は、次に掲げる行為を行うことができる。

一 自動公衆送信された当該著作物を自ら利用するために必要と認められる限度において複製すること。

二 次のイ又はロに掲げる場合の区分に応じ、当該イ又はロに定める要件に従つて、自動公衆送信された当該著作物を受信装置を用いて公に伝達すること。

イ 個人的に又は家庭内において当該著作物が閲覧される場合の表示の大きさと同等のものとして政令で定める大きさ以下の大きさで表示する場合 営利を目的とせず、かつ、当該著作物の伝達を受ける者から料金を受けずに行うこと。

ロ イに掲げる場合以外の場合 公共の用に供される施設であつて、国、地方公共団体又は一般社団法人若しくは一般財団法人その他の営利を目的としない法人が設置するもののうち、自動公衆送信された著作物の公の伝達を適正に行うために必要な法に関する知識を有する職員が置かれているものにおいて、営利を目的とせず、かつ、当該著作物の伝達を受ける者から料金を受けずに行うこと。

ロ：巨大スクリーンなどに表示する場合には、権利者への影響が大きいことから、厳格な要件を設定

条文解説（第31条第6項・第7項）【新旧7ページ（5点セットの59ページ）】

送信対象となる「特定絶版等資料」について、絶版等資料のうち、権利者からの申出に基づき、国立国会図書館の館長が3月以内に絶版等資料に該当しなくなる（復刻等がされる）蓋然性が高いと認めた資料を除いたものとする。

- 6 第四項の特定絶版等資料とは、第二項の規定により記録媒体に記録された著作物に係る絶版等資料のうち、著作権者若しくはその許諾を得た者又は第七十九条の出版権の設定を受けた者若しくはその複製許諾若しくは公衆送信許諾を得た者の申出を受けて、国立国会図書館の館長が当該申出のあつた日から起算して三月以内に絶版等資料に該当しなくなる蓋然性が高いと認めた資料を除いたものをいう。
- 7 前項の申出は、国立国会図書館の館長に対し、当該申出に係る絶版等資料が当該申出のあつた日から起算して三月以内に絶版等資料に該当しなくなる蓋然性が高いことを疎明する資料を添えて行うものとする。

1. ② 図書館等による図書館資料のメール送信等（第31条第2項等関係）

【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、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（「半分まで」というのが一般的な解釈・運用）を複製・提供（郵送を含む）することが可能。
 - ⇒ メールなどでの送信（公衆送信）は不可
 - ⇒ デジタル・ネットワークを活用した簡易・迅速な資料の入手が困難

【改正内容】

- ・ 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（政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）



【権利者保護のための厳格な要件設定】

（１）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のただし書を設ける。

（※）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

（２）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。

（３）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こととする。

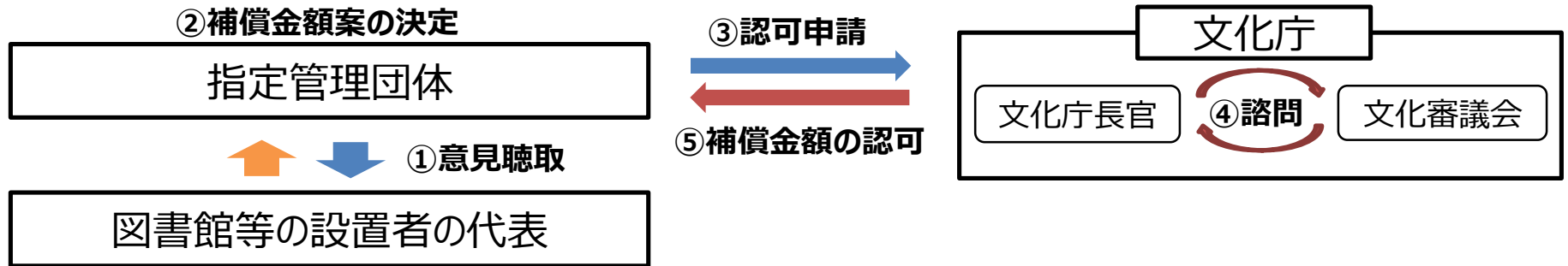
- （ア）公衆送信に関する業務を適正に実施するための責任者を配置していること
- （イ）公衆送信に関する業務に従事する職員に対して研修を実施していること
- （ウ）利用者情報を適切に管理すること
- （エ）公衆送信のために作成したデータの流出防止措置を講ずること
- （オ）その他、文部科学省令で定める措置を講ずること

（※）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

補償金に関するスキーム（イメージ）

補償金額の認可

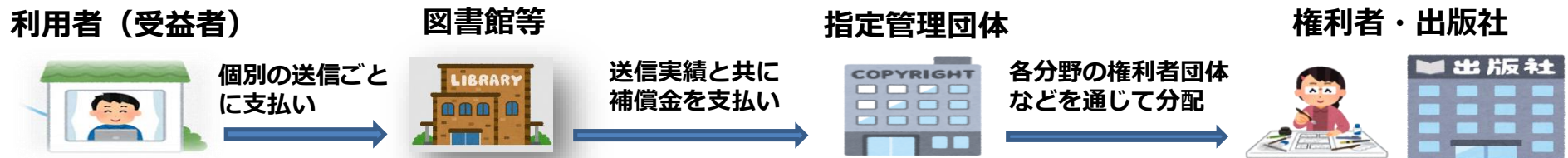
- 指定管理団体が、①図書館等の設置者の代表からの意見聴取を経て、②補償金額案を決定し、③文化庁長官に対して認可申請を行う。
- 文化庁長官は、④文化審議会への諮問を経て、⑤適正な額であると認めるときは補償金額の認可を行う。



(※) なお、この補償金は、裁定制度における補償金のように、個別の利用ごとにアドホックに定められるものではなく、図書館等における送信サービスにおいて幅広く適用される一般的な基準として定められるもの。

補償金の徴収・分配

- 各図書館等が、個別の送信ごとに利用者（受益者）から補償金を徴収し、一括して指定管理団体に支払う（その際、送信実績もあわせて送付する）
- 指定管理団体は、送信実績をもとに、各分野の権利者団体などを通じて権利者・出版社に分配。



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）

具体的な補償金の料金体系・金額は、前頁に記載の手続を経て、最終的には文化庁が認可することとなるが、現時点における基本的な考え方は、以下のとおり。

- 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**とする。
- 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。
- 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。
- 現時点で想定される主な考慮要素**は、以下のとおり。

＜補償金額の設定に当たっての主な考慮要素＞

- ①**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）
- ②**送信する分量**（例：ページ数に連動した料金体系）
- ③**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）
- ④**著作権等管理事業者などにおける使用料の相場**
- ⑤**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）
- ⑥**図書館等における事務負担・円滑な運用への配慮**

条文解説 (第31条第2項) 【新旧30ページ (5点セットの82ページ)】

一定の要件を満たした図書館等では、調査研究の用に供するため、著作物の一部分について、権利者の利益を不当に害しない範囲で、公衆送信等を行うことができる。

青字：対象行為の中核、赤字：ただし書（送信不可の場合）及び送信に当たっての条件

(図書館等における複製等)

一定の要件を満たした図書館等(第3項で定義)

第三十一条 (略)

2 **特定図書館等**においては、その**営利を目的としない事業**として、**当該特定図書館等の利用者**（あらかじめ当該特定図書館等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（次項第三号及び第八項第一号において「利用者情報」という。）を登録している者に限る。第四項及び第百四条の十の四第四項において同じ。）**の求めに応じ**、その**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**（国等の周知目的資料その他の著作物の全部の公衆送信が**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あつては、その全部**）について、**次に掲げる行為を行うことができる**。**ただし**、**当該著作物の種類**（著作権者若しくはその許諾を得た者又は第七十九条の出版権の設定を受けた者若しくはその公衆送信許諾を得た者による**当該著作物の公衆送信**（放送又は有線放送を除き、自動公衆送信の場合にあつては送信可能化を含む。以下この条において同じ。）**の実施状況を含む**。第百四条の十の四第四項において同じ。）**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**。

「全部」の利用を認めて良いと関係者が合意したものを、随時政令で追加していくことを想定

公衆送信のために必要な複製(第1号)
及び公衆送信(第2号)

条文解説 (第31条第2項～第4項) 【新旧30～31ページ (5点セットの82～83ページ)】

- 一 図書館資料を用いて次号の公衆送信のために必要な複製を行うこと。
- 二 図書館資料の原本又は複製物を用いて公衆送信を行うこと（当該公衆送信を受信して作成された電磁的記録（電子的方式、磁気的方式その他の知覚によつては認識することができない方式で作られる記録であつて、電子計算機による情報処理の用に供されるものをいう。以下同じ。）による著作物の提供又は提示を防止し、又は抑止するための措置として文部科学省令で定める措置を講じて行うものに限る。）。

3 前項に規定する特定図書館等とは、図書館等であつて次に掲げる要件を備えるものをいう。

- 一 前項の規定によ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が置かれていること。
- 二 前項の規定による公衆送信に関する業務に従事する職員に対し、当該業務を適正に実施するための研修を行つていること。
- 三 利用者情報を適切に管理するために必要な措置を講じていること。
- 四 前項の規定による公衆送信のために作成され電磁的記録に係る情報が同項に定める目的以外の目的のために利用されることを防止し、又は抑止するために必要な措置として文部科学省令で定める措置を講じていること。
- 五 前各号に掲げるもののほか、前項の規定による公衆送信に関する業務を適正に実施するために必要な措置として文部科学省令で定める措置を講じていること。

※利用者側で可能な行為（複製）について規定

4 第二項の規定により公衆送信された著作物を受信した特定図書館等の利用者は、その調査研究の用に供するために必要と認められる限度において、当該著作物を複製することができる。

条文解説（第31条第5項、第104条の10の2、第104条の10の4）

【新旧31ページ、39～41ページ（5点セットの83ページ、91～93ページ）】

図書館等の設置者による補償金の支払い、文化庁長官の指定する指定管理団体による権利の一括行使（徴収・分配）、補償金額の文化庁長官による認可制について規定。

- 5 第二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**。

（図書館等公衆送信補償金を受ける権利の行使）

第百四条の十の二 **第三十一条第五項**（第八十六条第三項及び第百二条第一項において準用する場合を含む。第百四条の十の四第二項及び第百四条の十の五第二項において同じ。）の**補償金**（以下この節において「**図書館等公衆送信補償金**」という。）**を受ける権利**は、図書館等公衆送信補償金を受ける権利を有する者（次項及び次条第四号において「権利者」という。）のためにその権利を行使することを目的とする団体であつて、**全国を通じて一個に限りその同意を得て文化庁長官が指定するものがあるときは、当該指定を受けた団体（以下この節において「指定管理団体」という。）によつてのみ行使することができる**。

- 2 （略）

（図書館等公衆送信補償金の額）

第百四条の十の四 第百四条の十の二第二項の規定により指定管理団体が図書館等公衆送信補償金を受ける権利を行使する場合には、**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**。これを変更しようとするときも、同様とする。

- 2 **前項の認可があつたときは、図書館等公衆送信補償金の額は、第三十一条第五項の規定にかかわらず、その認可を受けた額とする**。

条文解説 (第104条の10の4、附則第8条第2項)

【新旧41ページ(5点セットの93ページ)、案文40ページ(5点セットの46ページ)】

図書館等の設置者代表からの意見聴取、文化庁長官による認可に当たっての考慮事項、文化審議会への諮問、補償金の利用者への円滑・適正な転嫁について規定。

- 3 指定管理団体は、第一項の認可の申請に際し、あらかじめ、図書館等を設置する者の団体で図書館等を設置する者の意見を代表すると認められるものの意見を聴かなければならない。
- 4 文化庁長官は、第一項の認可の申請に係る図書館等公衆送信補償金の額が、第三十一条第二項の規定の趣旨、図書館等公衆送信に係る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、図書館等公衆送信により電磁的記録を容易に取得することができることにより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。
- 5 文化庁長官は、第一項の認可をするときは、文化審議会に諮問しなければならない。

附 則

(検討等)

第八条 (略)

- 2 政府は、第二条改正後著作権法第三十一条第三項に規定する特定図書館等の設置者による図書館等公衆送信補償金(第二条改正後著作権法第百四条の十の二第一項に規定する図書館等公衆送信補償金をいう。以下この項において同じ。)の支払に要する費用を第二条改正後著作権法第三十一条第二項に規定する特定図書館等の利用者の負担に適切に反映させることが重要であることに鑑み、その費用の円滑かつ適正な転嫁に寄与するため、図書館等公衆送信補償金の趣旨及び制度の内容について、広報活動等を通じて国民に周知を図り、その理解と協力を得るよう努めなければならない。

参考資料

【参考】関連の政府方針

◆ 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）【図書館関係】

【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。**

【参考】文化審議会著作権分科会での検討の経緯

◆図書館関係

- 法制度小委員会の下に、専門のワーキングチームを設置して集中的に検討。

第1回：図書館等関係者（※）からのヒアリング、自由討議

（※）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

第2回：権利者（※）からのヒアリング、自由討議

（※）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

第3回～第5回：制度設計等の議論、ワーキングチーム報告書を取りまとめ（11月13日）

- ワーキングチーム報告書をもとに、法制度小委員会で議論し、小委員会としての「中間まとめ」を取りまとめ（12月4日）。

- パブリックコメントを実施（12月4日～12月21日）。合計195件の意見が提出。

- パブリックコメントでの意見も反映の上、法制度小委員会で議論し、小委員会としての「報告書」を取りまとめ（1月15日）

- 著作権分科会（※）で議論し、分科会としての最終的な「報告書」を取りまとめ（2月3日）

（※）図書館関係者、幅広い権利者（出版・新聞・文芸・写真など）、消費者なども委員となっている。

【参考】 国立国会図書館における資料デジタル化の状況

◆デジタル化資料の提供状況（令和３年１月時点）

館内限定	図書館送信 （絶版等資料）	インターネット提供 （保護期間満了等）	計
約 6 9 万点	約 1 5 2 万点	約 5 5 万点	約 2 7 6 万点（※）

（※）デジタル化済資料は、対象となる和図書・雑誌の 1 / 5 程度に留まる

◆絶版等資料の図書館送信の状況（令和２年１２月時点）

- ・ 対象図書館（承認館）： 1, 2 5 1 館（公立 6 4 5 館、大学 5 7 4 館、専門 3 2 館）
- ・ 閲覧回数：年間約 3 0 万回（令和元年度）
- ・ 複写回数：年間約 1 3 万回（令和元年度）

＜参考＞ 令和２年補正予算（第３号）

予算規模：約 6 0 億円（資料デジタル化、OCRによる全文テキスト化など）

【参考】図書館に関する基礎情報・複写サービスの実態

	国立国会図書館	公共図書館	大学図書館
館数	1	<u>3, 360</u> (県:59、市区:2, 650、 町村:629、私:22)	<u>1, 519</u> (国:285、公:142、私: 1, 092)
複写サービス	実施 (年間約130万件)	全体の <u>9割程度</u> で実施 (年間約2千万枚)	全体の <u>8割程度</u> で実施 (年間約3千万枚)
複写物の郵送	実施 (年間約30万件)	全体の <u>3割程度</u> で実施	全体の <u>7割程度</u> で実施
料金(例)	【複写】A4白黒で1枚26. 4円 (職員) 【郵送】上記+発送事務手数料 (国内220円、国外350円)+ 送料(実費)	【複写】A4白黒で1枚25円 (職員)、1枚10円(セルフ) 【郵送】A4白黒で1枚30円 +送料(実費) (※) 東京都立中央図書館の例	【複写】白黒で1枚20円(職員)、 1枚10円(セルフ) 【郵送】白黒で1枚20円 (送料の負担なし) (※) 東京大学総合図書館の例

<出典>

国立国会図書館：国立国会図書館ウェブサイト

公共図書館：平成30年度社会教育調査（文部科学省）【館数】、「図書館における著作権対応の現状」（日本図書館協会、2005）
【複写サービス・郵送】、「日本の図書館 統計と名簿 2019」（日本図書館協会）【複写枚数】、東京都ウェブサイト【料金】

大学図書館：令和元年度学術情報基盤実態調査（文部科学省）【館数・複写サービス】、「図書館における著作権対応の現状」（日本図書館協会、2005）【郵送】、「日本の図書館 統計と名簿 2019」（日本図書館協会）【複写枚数】、東京大学ウェブサイト【料金】