

2020年9月9日

文化審議会著作権分科会
法制度小委員会ワーキングチーム 御中

一般社団法人学術著作権協会

図書館関係の権利制限規定の見直しについて

1. 全体の方向性

図書館のデジタル化・ネットワーク化対応については、今般の新型コロナウイルス感染症の流行に伴うニーズの顕在化にかかわらず、早期に検討すべき重要な課題であると思われます。

その一方で、諸外国ではライセンスシステムや補償金制度が確立されており権利者の利益保護が図られています。日本では公共貸与権が議論になった際にも財源確保の問題などもあり、円滑な利用と権利保護のバランスを取る上では、さまざまな課題が残されている状況であるともいえ、慎重に検討すべき点も多いといえます。

さらに、図書館資料を電子的手段により送信できることとなれば、少なくとも学術論文に関して言えば、多くの出版社、学会、ドキュメントデリバリー事業者が各事業者のWebサイト等から利用者が文献をオンラインで直接取得できるサービスを提供しており確固たる市場が形成されているため、権利者ならびにドキュメントデリバリー事業者の正当な利益を害することとなると考えられます。

また、図書館のデジタル化・ネットワーク化に対する国民の具体的なニーズの内実については、必ずしも明確になっているとは思わず、十分な調査もまた必要ではないかという印象を持ちます。

つきましては、当協会として、絶版等資料のアクセスの容易化や、図書館資料へのタイムリーなアクセスが実現するよう早期に諸課題が整理されることに期待する一方で、上述の通り、円滑な利用と権利保護のバランスには十分な配慮ができるよう、具体的にどのような利用にニーズがあるか明確化し、既存市場を害さないための方策を十分に検討の上、結論を出して頂きたいと考えます。

2. 2 (1) 絶版等資料のアクセスの容易化について

① 絶版等資料の定義の明確化が必要

現行法では、国立国会図書館から他の図書館等に対してデジタル化された絶版等資料を送信先の図書館等において、当該資料を館内での閲覧に供するとともに、一部分を複製して利用者に提供することが可能となっており、国立国会図書館によれば、図書館送信の参加館は合計1048館（2019.3）、送信対象資料は約150万点（2019.3）、合計閲覧回数は291,606回、合計複

写回数は128,575回の利用が報告されています（2018.4～2019.3）。¹

送信対象資料については、「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」²において、「国立国会図書館のデジタル化資料のうち、入手困難な資料とする。入手困難な資料とは、流通在庫（出版者、書店等の市場）がなく、かつ商業的に電子配信されていない等、一般的に図書館等において購入が困難である資料とする。ただし、オンデマンド出版されている資料及び電子書籍として流通している資料は、現に商業的に流通している事実を踏まえ、入手可能なものとして扱う。」としており、漫画や商業出版社に係る雑誌については送信対象候補としての取扱いは留保されています。また、送信対象の除外基準の一つには「当該資料又は同内容の著作物の著作権が著作権等管理事業者により管理されている場合」との記載もあります。

例えば学術研究の用において、すでに廃刊して市場に流通していない雑誌を参照するような場合など、絶版等資料へのアクセスを容易化することには一定程度のメリットがあると考えられますが、出版社でも上述の通りオンデマンド出版によって複製物を取得できるサービスを提供している場合もあるため、絶版等資料の定義については「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」においても権利者の利益保護の観点から慎重な態度としていることから出来る限り当該資料に準じていただきたいと思います。

② 送信の形態について

送信の形態については、絶版等資料であっても著作権者が著作権を保持している場合も当然想定されるため、閲覧者についてはID・パスワードによる管理を行うべきであろうと思われます。

絶版等資料の定義次第ということにはなりますが、出版社等においてオンデマンド出版されている資料が対象となった場合には、ID・パスワードによる管理のない形での資料公開をすることによって、既存の権利者の利益を害すると考えられます。また、ID・パスワードによる管理を行わないケースとしては、大英図書館では著作権の保護期間が終了しているパブリックドメインの一部を公開している例がございますが、絶版等資料という広い範囲について世界中の利用者誰もが入手可能となってしまうことは、国内の権利者だけでなく国外の権利者にとっても利益を害する可能性が懸念されます。

さらに、「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」²では、事後除外手続（オプトアウト）に関して、「具体的な出版計画が新たに生ずる等の要因により、追加的に送信対象から除外する必要があるが生じた場合、出版者及び著作（権）者は、国立国会図書館に、その旨の申出を行い、調整を行う。」といった合意事項が記載されています。この度の権利制限規定の検討においては、当該合意事項も考慮いただきたく存じますが、仮に利用者に直接的に公衆送信できることとなった場合に、ID・パスワード管理がなされずインターネット上に公開されてしまっている状態では、除外手続の期間中にも、限定されたユーザー

¹ 堀内夏紀「図書館送信の利用状況について」国立国会図書館のデジタル化資料送信サービスの可能性（説明会），2019年6月26日，国立国会図書館HP

<https://www.ndl.go.jp/jp/preservation/digitization/about_riyo.pdf>

² 資料デジタル化及び利用に係る関係者協議会「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」，2019年1月24日

以外もダウンロードできてしまうこととなり、権利者の利益保護が十分になされないことが予想されます。

ID・パスワードによる管理については、誰もが見られるという点では一般公開と変わりはありませんが、IDの取得時に利用規約に同意するプロセスを経てIDを取得するのが通常であり、利用規約への同意を得ることにより、利用規約に規定されている条件を遵守した利用を担保することができ、資料を本当に必要としている利用者に提供し、不正利用を予防するための防壁になるという点は、権利保護の観点から極めて重要と考えます。

現在は、民間企業においても細心の注意を払って情報公開を行っていることや、著作権法31条3項で認められているのは利用者の求めに応じた複製物の提供であるという性質から考えても、最低限、ID・パスワード管理を施して頂きたいと存じます。

プリントアウトやダウンロードによる複製物の入手については、その必要性があるかまだ不明な部分も多いため、少なくとも十分な調査が必要と思われますが、紙等媒体の複製物の入手が必要であれば法31条3項後段の絶版等資料のコピーサービスを利用すれば足りると思われることから、ストリーミング配信で足りるのではないかと考える次第です。

3. 2 (2) 図書館資料の送信サービスについて

① 諸外国との比較と現条文の問題点について

諸外国においても、本件に関連する権利制限規定を設けていますが、米国の著作権法では米国内法108条 (g) 項において、米国内法108条 (d) 項に基づく複製および頒布については、“組織的な複製または頒布に関与する場合”を明確に除外しており、2017年に改正施行されたドイツ学術著作権法60e条でも“商業を目的としない利用者の個々の注文に応じて、(中略)複製を送信することができる”こととしている一方で、日本法では法31条1項において“調査研究の用に供するため”であれば複製物の提供ができることとしており、実際には組織内での文献の共有などに用いられてしまっている実態があるという情報もあります。

したがって、権利制限を公衆送信にまで拡大するかどうか以前に、少なくとも日本法31条1項においても、“営利目的”または“組織的な複製または頒布に関与する場合”は除外していることを明文化していただきたく考えます。

② 既存のドキュメントデリバリー市場との競合の懸念

基本的な考えとして、利用者が文献をオンラインで閲覧できることに留めるのであれば、補償金制度構築の上で制限規定の範囲内として問題ないと思われますが、図書館から利用者に対してオンラインで何らかの方法で文献を直接提供する場合(利用者が図書館に物理的に訪問し、文献をピックアップする必要がない場合)には、図書館は著作権者あるいは著作権者が任命した代理人との間でライセンス契約を締結する必要があると考えます。

なぜならば、図書館が利用者に直接オンラインで文献の提供を開始するということは、一部分の定義次第ではありますが、これまでのコピーサービスとは異なり、複製物の提供というよりは一次著作物の提供にあたるともいえ、図書館が既存のドキュメントデリバリー市場に参入すると考えられるためです。

本件に係る検討においては、正規市場とは競合しないような要件設定を行うことを前提としていることは承知しておりますが、図書館資料のコピーサービスにおいては、少なくとも大学

図書館では、ドキュメントデリバリーサービスで提供されているような学術論文を取り寄せることも可能です。図書館間相互貸借を通じた複写物の取り寄せについては、当協会では国公私立大学図書館協力委員会と「大学図書館間協力における資料複製に関する合意書」を締結し、中間複製物を破棄する等の一定の条件のもと、大学図書館間でインターネット送信することについて無償にて許諾していますが、当該送信資料を利用者に直接送信できるとなると、同じ著作物であっても、現在の著作権法31条1項1号によるコピーサービスであれば市場への影響が軽微であっても、単純に送信サービスへと範囲を拡大すれば、正規市場と競合することになるものが多く含まれており懸念を持っております。

正規市場と直接的に競合しようとするもう一つの理由としては、一般の書籍であれば書籍全体で販売しているため、一部分に限定した資料提供を行っている分には、市場との競合は回避できるかもしれませんが、学術雑誌は論文単位で、専門書についても最近では書籍全体ではなく一章単位で、販売することも多く、権利制限の対象範囲である"一部分"の要件と販売単位が合致するために、既存の市場との競合は避けられず、権利者の通常の利益を害する恐れがあるためです。

また、ドキュメントデリバリー事業や出版サービスは、当然ながらその利用のすべてが商用利用の購入によっているわけではなく、私的に書籍や文献を購入するように私的な利用も含まれているため、仮に競合回避の要件を設けるのであれば、一部分の範囲をより限定したり（論文であればページ単位、書籍であれば1章の半分など）、複数回の申請で結果全文が取得できしてしまうことを回避する仕組みを設けるなどの設定を検討する必要があると考えます。

現在、既に、多くの出版社、学協会、ドキュメントデリバリー事業者が各事業者のWebサイト等から利用者が文献をオンラインで直接取得できるサービスを提供しており確固たる市場が形成されています。当協会の権利者である学協会に関して言えば、学協会の財務基盤の維持が課題となるなかで、文献提供サービスを展開するなどして著作権料を適切に徴収することも重要となってきたため、図書館資料の送信サービスについては正規市場とは競合しないような要件設定を慎重かつ十分に検討して頂きたいと存じます。

上記は日本国外についても同様であり、諸外国では日本国とは異なる著作権法が適用されていることも考慮すれば、日本国外への文献提供については、私的・研究利用または商用利用に係らず著作権者あるいは著作権者が任命した代理人（著作権機構や代理人）が直接管理すべきであると考えます。実際に、英国の大英図書館によるBL on Demandサービスでは、国外からの求めに応じる場合には著作権料が必要となることがウェブサイト上に明記されています。³

なお、先日8/27に行わ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第1回会議における図書館関係者からの説明をお伺いしたところでも、既存のコピーサービスを送信サービスに置き換えたいという意向が示されていたように思われ、上記のようなコピーサービスと送信サービスの違いを認識していただく必要があろうかと存じます。

したがって、当方としましては、貴WTにおいて、すでに資料の送信サービスを行っている正規市場とは競合しないような要件設定を行うことを前提としていることは重々承知しておりますが、図書館が利用者に制限規定下で直接の文献提供を開始すれば、既存のドキュメントデリバリー市場と競合し、権利者ならびにドキュメントデリバリー事業者の正当な利益を害

³ “What are copyright fees?” British Library website <<https://www.bl.uk/help/what-are-copyright-fees>>

することとなると考えられることから、「ドキュメントデリバリーサービスにより送信される資料は、検討課題（２）の送信対象資料から除外して頂きたい」ということをお願いしたく存じます。また、図書館資料のコピーサービスに係る権利制限規定に公衆送信権を含めることは慎重にすべきであるとも考えます。

③ 小部分や購入に代わる程度といった条件の定義づけの必要性について

米国法108条（g）項では、“著作物の購読または購入に代わる程度の多量の”複製はできないこととしていますが、購読または購入に代わる程度の多量の定義については、CONTU **Guidelines on Photocopying under Interlibrary Loan Arrangement**において“いかなる刊行物についても、図書館や文書資料館のリクエストに基づいて作成された、リクエストした日から5年前以内にそのような刊行物で公表された一つの記事や文書の合計6部以内のコピー”と明確にされています。

特に公衆送信が権利制限下でできるようになるのであれば、小部分の定義を含め、条件を明確化することで権利者への不利益を予防するべきであると考えます。

④ 補償金制度導入にあたっての懸念点

補償金制度については、以前、日本においても議論となった公共貸与権の設置検討の際にも、その財源確保の問題などがあり頓挫した経緯があると思われるため、制度化をするのであれば財源をどのように確保するかといった観点についても十分に検討をしていただく必要があると考えます。

当協会では3-②で申し上げた通り、国公私立大学図書館協力委員会と合意書を締結し、大学図書館間でインターネット送信することについて無償にて許諾しています。

文部科学省の「学術情報基盤実態調査結果報告」によれば、大学図書館の複写件数は2000年の約1.5億件をピークに2015年は約3割（4400万件）まで減少していますが、急減の理由としては、「学術雑誌が電子ジャーナルとなり、複写の必要が薄れたことや大学図書館へのコイン式複写機の導入と普及が進んだことをあげることができ、さらに、実態は明らかではないが、学生はモバイル機器による撮影を行うようになり、全体として複写のニーズが低下していると考えられる。」とされているようです。⁴

しかしながら、図書館から直接的に利用者の求めに応じて、インターネット送信を可能にすることとなれば、電子ジャーナルの購読に置き換える利用が増加し、複写サービスの利用者数を明らかに超える利用が生じる可能性があると考えられ、結果として権利者の利益を害する可能性が高くなると考えます。

したがって、当協会としては、図書館資料の送信サービスは原則としてライセンス契約により実施されるべきと考えますが、仮に補償金制度を設けるのであれば、利用条件の明確化及び表明保証の仕組みや技術的措置を講じ、財源確保に係る検討を十分にいただいた上で、権利者への影響が軽微ではないことも鑑み、可能であれば2017年に改正施行されたドイツ著作権法等のように従来の権利制限もカバーする補償金制度を導入することが望ましいと考えます。

⁴ 上田修一「「著作権法」の「図書館における複製は必要か」」『同志社図書館情報学』26号、2016.12, pp.1-12

⑤ 送信形態およびデータ管理について

上記②、③、④で述べたように、公衆送信が権利制限下でできるようになることは、権利者への不利益が生ずるリスクが高まると考えられます。

また、利用者が私的・調査研究の目的で文献を取得するのか、あるいは、商用利用の目的で文献を取得するのかは必ずしも明確ではないため、例えば、ランダムなサンプリングによる確認など明確なデューディリジェンスの仕組みの構築が必要と考えられます。さらに言えば、研究利用の場合には利用者の支援者（どの研究組織）の研究のために利用するか等について明確にする表明保証の仕組みが必要と考えます。更に、カバーページ等に利用の用途に関して営利目的での利用は認められない旨の明確な記述を記載すべきと考えます。

図書館間相互貸借による文献複写の仕組みは、基本的には紙形式の著作物を前提とした仕組みであり、現状、多くの文献がデジタル形式で広く入手可能となっている状況では、既存の仕組みが自動的にデジタル著作物に適用されるべきではないと考えます。デジタル文献を図書館間相互貸借の仕組みを利用して提供することの必要性はあるかとは思いますが、多くの著作物がデジタル形式で広く入手可能な現状では非常に限定された場合にのみ適用するよう配慮を求めます。

したがって、仮に図書館等の利用者に直接的に複製物を提供するとしても、少なくともID・パスワードで管理されたサーバーへのアップロードや二次的な複製等を技術的に禁止する措置を講じた上でのメール送信など、セキュアな環境を整備することを条件付けるべきであり、システムおよびその運用についてのデータセキュリティ、プライバシーポリシー等はSOC 2 Type 2 audits and is ISO27001等のグローバルスタンダードに準拠すべきと考えます。

4. 2 (3) その他関連する課題

① 「一部分」要件の取扱いについて

3-③で述べた通りです。

② 適切な運用を担保するための著作権教育・研修等の充実について

特に、新型コロナウイルス感染症拡大以降、テレワークの導入などデジタルトランスフォーメーションの推進、オンライン教育の推進などに対応した各種の施策が進められてきていますが、それらに大きく関わる著作権教育の普及は遅れている印象があります。

当協会では、新型コロナウイルス感染症拡大以前より、民間企業、高等教育研究機関などを対象に著作権コンプライアンスの普及に努めていますが、国としても本格的に普及啓発に取り組んでいただき、著作権等管理事業者などとも協力して早期に展開を図っていただきたいことを望みます。

本件の権利制限規定に限らず、文化審議会の他の検討項目でも必ずといってよいほど、著作権教育の課題が挙げられていますが、さまざまな社会変革が起きている現状において、最重要課題の一つとして捉えて頂きたいと考えます。

以上

1. Basic Position on Document Supply

- Digital document delivery to end-users instead of ordering and/or collection at library: Digital document delivery direct to end-users is best governed and coordinated by voluntary agreements with rights holders. The new online digital environment allows internet users to immediately discover and access a vast and growing body of scientific literature across multiple publisher platforms in a variety of ways. Publishers fully embrace the new realities of this highly interconnected environment and continue to improve the means through which scientific literature can be found and used. As providers of the platforms and fora through which most of the world accesses high-quality scientific content, we believe that direct digital deliveries are best governed and coordinated directly by rights holders, either individually or through intermediaries (including CMOs) on an “opt-in” basis.
- Need for due diligence: Document deliveries to individuals strictly for “private, non-commercial use” should be subject to appropriate due diligence. Document deliveries to individuals for commercial purposes may only be negotiated directly with publishers or their authorised representatives. Since it is not always clear whether an individual patron has a non-commercial purpose, the only way to ensure the legitimacy of individuals who make document requests under a “non-commercial, private-study” copyright exception is through appropriate due diligence measures such as random sampling. Good policy requires that the library undertake appropriate measures in this regard, including proper identification of the patron and for whom he or she might be acting.
- Cross-border international document deliveries by libraries and other document suppliers should be governed by arrangements negotiated directly with publishers or their authorised representatives. Commercial and non-commercial deliveries should be governed by voluntary licenses negotiated directly with publishers or representatives appointed by the publishers – such as collective management organisations (CMOs) or commercial intermediaries.

2. Interlibrary Copying (also known as Interlibrary loan)

STM Basic Position

STM accepts that there may be circumstances in which there is a scholarly need for one non-commercial, publicly funded library to make a digital copy of an item it holds for supply to

another non-commercial, publicly funded library. Copying should not substitute for the potential purchase of such material and an exception should take into account that content is fully available in the digital age. Interlibrary loan should therefore be within the national boundaries, originally based upon print scarcity and therefore should not automatically apply to online content.

More Detailed Position

The reason traditionally underlying exceptions allowing reproductions of copyright material without rightsholder permission has been that, in an environment dependent on print production and distribution, a publicly funded library would not necessarily subscribe to or purchase all relevant materials, but would rely instead on the collections of other institutions (perhaps more specialized institutions) to fulfil the library's patrons' needs. This would be especially applicable for materials not deemed to be central or essential for that particular library's collection. An essential issue would be to ensure that such lending-and-borrowing would not be likely to substitute for the potential purchase of such material. With the advent of the Internet and STM publisher's innovations, the availability of digital STM material is ubiquitous in a world that is by now close to borderless. Moreover, STM journal content is now not only available to potential journal subscribers, but to everyone: individual articles are instantly and globally available for purchase and access. STM's view is that the rationale for permitting interlibrary copying and supply is thus much reduced, almost to the point of being irrelevant, in the digital environment.

STM does accept that there may be a scholarly need for a non-commercial and educational library to make a digital copy of unique and rare scholarly material for another non-commercial and educational institution situated in the same country. It follows that such interlibrary loan should answer to print scarcity and not automatically apply to digital content. Such copying cannot be done systematically for the purpose of substituting for the normal purchase or licence of STM material (including the supply of individual journal articles) for the requesting library's collection. Libraries should be obliged to keep records of materials copied for such purposes and their requests from other libraries for such copies. In any event, interlibrary loans in the US should abide by the widely accepted CONTU Guidelines' rule of 5.¹

While STM's view is that in the digital environment there should be only a very limited exception for interlibrary copying due to the significant availability of STM material in electronic form, we understand that collective licensing might be useful for digital copying and/or delivery of material for the education and research markets. Such licensing must not disrupt existing market functions and should be in the context of voluntary collective licensing schemes on a competitive basis.

¹ Final report of the National Commission on New Technology Uses of Copyrighted Works, the "CONTU Guidelines", <http://digital-law-online.info/CONTU/contu24.html>, accessed on June 29, 2020.

3. Document Delivery Services – free for certain developing countries

STM's Basic Position

STM supports free access to STM journal articles by qualifying institutions in least developed countries as determined by the United Nations under the *Research for Life* programme. In addition, STM member publishers have licensed individually or collectively national, university and research libraries to carry out document delivery, both to their own patrons and to patrons of their correspondent libraries.

More Detailed Position

Document delivery of individual journal articles (also referred to as ‘document supply’) enables individuals and organisations to fill small information gaps in their collections of STM literature. It can best be described as a ‘top-up tool’ or as a facility for occasional journal users, and it is only one of the many ways in which STM journal literature can be accessed. Document delivery is not meant as a substitute for subscriptions to journals.

In addition to their own electronic platforms from which users can order copies of journal articles, STM member publishers have licensed national, university and research libraries to carry out document delivery, both to their own patrons and to patrons of their correspondent libraries. The pricing of these licences take into account the needs of private persons for STM journal articles for study and research and support preferential pricing.

STM revised its *Statement on Document Delivery*² in 2013, in which it set out five principles by which policy-makers can ensure that document delivery will continue in its role as a flexible and useful access-enabling tool in a system of scholarly communication. In 2019, a new general agreement has been concluded with the German document delivery services SUBITO following the amendment of the legal framework for document delivery within Germany.³ STM publishers have agreements with many commercial and non-commercial document delivery organisations. These licensing arrangements are part of the normal exploitation of works and must not be interfered by over-broad exceptions.

4. Covid-19 and Emergency Access

STM supports access to Covid-19 related scientific content and emergency access during times of national or regional crisis. As a case in point STM has reacted by making information freely available in many circumstances, including now during Covid-19 and also at the time of a nuclear accident in Japan, or an earthquake in Haiti. General copyright laws should not be amended in a time of crisis in ways that make the continued origination of first-rate high-quality scientific content unsustainable in the medium to longer term.

² *STM Statement on Document Delivery*, 2013, at http://www.stm-assoc.org/2013_07_04_STM_Statement_on_Document_Delivery.pdf.

³ *STM Key points on Subito General Agreement 2019*, at https://www.stm-assoc.org/2019_02_06_subito_Key_Points_on_the_Revised_General_Terms_of_Agreement_3rd_Edition_English.pdf.

FOR USE BY JAPAN CHAPTER OF STM AND HEARING OF 25 AUGUST 2020

STM publishers stand ready to offer and discuss and, where appropriate agree by memorandum of understanding or in other ways temporary relief or preferential access mechanisms during any national or regional crisis.

CSL, 20 August 2020