

「デジタル・ネットワーク社会における図書館と公共サービスの在り方に関する事項」に係るまとめ（案）

1. 基本的な考え方

- 我が国において、デジタル・ネットワーク社会において知の拡大再生産の一層の実現を図るためには、デジタル・ネットワーク社会の特徴を生かしつつ、知の集積とその活用を推進することにより、広く国民が出版物にアクセスできる環境の整備を図ることが重要な課題となっている。
- このような中で、従来から知の集積とその利活用を推進している図書館の果たす役割は今後更に重要になってくると思われる。特に所蔵資料のデジタル化を積極的に進めている国会図書館のサービスの在り方の検討は緊急の課題であり、早期に実現すべきものと中長期的に検討を進める課題とに整理した上で戦略的に取り組むことが必要である。
- しかしながら、国民のアクセス環境の整備にあたっては、我が国の豊かな出版文化が衰退するようなことがあってはならず、図書館と民間の適切な役割分担を踏まえた上で、その環境整備を連携して行うことが重要である。

2. 国会図書館が担うべき役割について

本検討会においては、以下の点を前提にして検討を行った。

- ◆ 納本された紙媒体の出版物に係るデジタル化資料¹の利活用によりサービスを提供すること
- ◆ サービスの実施にあたっては、原則として現状どおり画像ファイルを用いたサービスを提供すること
- ◆ サービスの実施にあたっては、原則として権利者の許諾を前提としてデジタル化資料の利活用を行うこと

[1] 国会図書館からの送信サービスについて

(1) 送信サービスの実施について

送信サービスの実施については以下の3点について意見の一致が見られた。

- 国会図書館からの送信サービスについてはデジタル化資料の利活用方法の一環として、一定の条件下により実施すること
- 電子書籍市場に対してその形成、発展を阻害しないことや、著作者、出版

¹ 本まとめ（案）においては、国会図書館に納本された出版物について当該図書館が独自に電子化を行ったものを「デジタル化資料」と表記している。

者の利益を不当に害さないことに留意をして行うこと

- 送信サービスの将来のあるべき姿を十分に見据えた上で、関係者の合意を踏まえ、可能な範囲から早急にサービスを実施するなど戦略的な取組が重要であること
- 送信サービスの実施は国民の出版物に対するアクセス(知のアクセス)の向上や、情報アクセスの地域間格差の解消など、その国民生活に対する知的インフラとしての意義、重要性は大きいものであることを踏まえると、全ての国民が等しく利用できることが重要であり、特に障害者や高齢者へのアクセシビリティについても十分に配慮されることが望ましいと考えられる。
- また、送信サービスの実施により公立図書館等で国会図書館の蔵書が閲覧可能になることは、当該出版物や関係する内容を持つ出版物に対する興味や関心を喚起することにつながるとともに、国会図書館が送信サービスにおける各出版物の利用の頻度等のデータを出版者等に提供することで、利用者の各出版物に対する需要を出版者が把握できるようになり、相当期間重版されていなかった出版物が再版され、新たに市場に出回るようになるなど出版市場の活性化につながるといった意見もあった。

(2) 送信サービスの具体的な在り方について

国会図書館が保有するデジタル化資料は、我が国の重要な知の集積であり、当該資料の利活用にあたっては、例えば、各家庭や公立図書館等への送信など様々なサービスの在り方が想定されうる。

【国会図書館から送信先等を限定しない送信サービスの実施について】

国会図書館から各家庭等まで送信を行う。

- 送信サービスの在り方を検討するにあたっては、国民全てが便利に利用できるよう国会図書館のデジタル化資料の利活用を図ることが重要であり、実施されるサービスについては高い利便性を有することが重要である。
- この点については国会図書館のデジタル化資料を各家庭等まで送信することが実現できれば、送信サービスの利便性は極めて高いものになると考えられる。

国会図書館から各家庭等までの送信を行うにあたっての課題

- 国会図書館から各家庭等までの送信を行うことについては、著作権法上の「公衆送信」に該当するため、権利者の許諾が必要となる。このため、関係者間の協議等により許諾に係る条件(サービスの対象となる出版物の範囲、利用方法、料金、テキスト化の是非)を取り決めた上で、最終的には、個々の著作者、出版者と契約を結び、各家庭等の端末に対して送信を行うこととなる。

- サービスの実施にあたっては、具体的条件、適切な対価の徴収、分配の仕組みなどの諸課題を解決することが必要であり、例えば許諾契約の円滑な推進を図るためには徴収した料金の分配を円滑に実施することが必要である。この点については、集中的な権利管理機構を設立することが必要であると考えられ、そのためには著作者と出版者が協力して検討することが必要である。
- さらに、本サービスの実施が民間サービスとの競合問題を引き起こすことが想定されることや、そもそも国会図書館が有料サービスを行うことの是非などの課題についても解決することが必要であると考えられる。
- 以上のことから、国会図書館のデジタル化資料を各家庭等まで送信することについては解決すべき課題が多く、関係者間において相当期間の協議を行う必要があり、サービスの実施までに相当の期間を要することが想定される。

【国会図書館からの送信先等を限定した上での送信サービスの実施について】

- 一方、①送信先、②利用方法、③対象出版物等を限定した上で送信サービスを実施することについては、各家庭等までの送信に比べて、早期に権利者、出版者の合意を得ることが可能であると考えられる。

国会図書館から地域の公立図書館、大学図書館等まで送信を行う。

① 国会図書館からの送信先の限定について

- 国会図書館からの送信サービスは国民生活における情報に係る知的インフラとしての性格を有するものであり、より多くの国民が当該サービスを利用できるような環境を整備することが望まれる。この点、地域の公立図書館については社会教育上重要な機能を有する施設であり、情報管理に係る一定の体制が整備されていることや、誰もが無料で図書館を利用することが可能であることから、当該図書館を国民のアクセスポイントとして設定することは有益であると考えられる。
- この点については公立図書館が設置されていない自治体が一定程度存在するなどの問題はありながらも、国民の「知のアクセス」の向上、情報アクセスに係る地域間格差の解消につながる点において意義深いものであると考えられる。
- また、大学図書館のような教育・研究機関の図書館については、例えば、日本古典文学を研究する学生等が自身の通う大学の図書館で、国会図書館にしかない希少な出版物の画像を用いた研究が可能となるなどその利点は大きく、送信サービスの受け手として考えられるべきである。この他にも学校図書館についても対象とすべきではないかとの意見があった。
- なお、上記の他にも、図書館法（昭和25年法律第148号）第2条に定められている私立図書館なども存在し、公立図書館や大学図書館等の各図書館においては設置趣旨や目的等に相違点も存在するため、全ての図書館を一律に同等と見做すことは適切ではないと思われる。したがって、具体的に送信先を定める際には、こう

した点を踏まえ、著作権法第31条の適用がある図書館の定義等を参照した上で整理することが必要であると考えられる。

② 国会図書館からの送信データの利用方法の制限について

- 国会図書館から地域の公立図書館等に対して送信されたデータの利用方法については、送信サービスの実施が電子書籍市場の形成、発展の阻害や著作者、出版者の利益を不当に害することのないよう留意するという前提を踏まえた上で、本検討会議においては送信先におけるプリントアウトを認めないこととすることで概ね意見が一致した。一方、この点については送信サービスの利便性の向上の観点からプリントアウトを認めてもよいのではないかとの意見もあった。
- また、出版物の所蔵冊数を超える同時閲覧を制限することについては概ね意見が一致した。しかしながら、同時閲覧に係る制限についてはデジタル化の利点を生かしきれていないとの観点や、送信先、対象出版物を制限した上で送信サービスは実施されるので、著作者、出版者の利益を不当に害するおそれは低いとの観点から当該制限は必要ないとの意見もあった。
- 送信データの利用方法の制限については、送信先におけるプリントアウトは、送信先において無制限に複製物が作成される事態につながる可能性もあり、当面の間は認めないものとして整理するべきであると考えられる。一方、同時閲覧に係る制限については、上記にあるように送信先、対象出版物が限定されていることなどを踏まえると、特段の制限をしなことが適当であると考えられる。

③ 国会図書館からの送信サービスに係る対象出版物の限定について

- 対象出版物の範囲を定めるにあたっては、電子出版市場の形成、発展の阻害や著作者、出版者の利益を不当に害することのないよう留意することが前提であり、基本的には相当期間重版していないものであるとともに、電子書籍として配信されていないなど一般的にその出版物の存在の確認が困難である「市場における入手が困難な出版物」等とすることが適当であると考えられる。
- 具体的に「市場における入手が困難な出版物」の範囲を定めるにあたっては、著作権法第31条第1項第3号に規定されている「入手することが困難な図書館資料」に係る考え方などを参照した上で整理することが必要であると考えられる。
- また、この他にも、学術文献等の著作者が送信サービスにおける利用に前向きな場合が多いと考えられることを踏まえると、学術関連の出版物や公的機関等の調査研究報告書のような広く一般的に活用されるべきものを優先的に対象とするべきと考えられる。

④ 国会図書館からの送信先等を限定した上での送信サービスの実施に係る著作権法上の対応について

- 国会図書館からの送信先等を限定した上での送信サービスの実施については、データの利用方法等に一定の制限が課されているなど、電子書籍市場の形成、発展や、著作者、出版者の利益に十分に配慮しているものであり、早期のサービスの実現が期待されるものである。
- また、送信サービスが i) 公共的な情報に係るインフラとしての性格を有すること、ii) 利用者からサービスに係る対価を徴収しないこと、iii) 送信先、対象出版物等について制限されたものであり、サービスの実施が著作者、出版者の利益を不当に害するものではないと考えられることを踏まえれば、著作権者へ対価を支払うことの必要性は高くないと考えられる。
- 上記の①～③において示された内容、条件が法令等によって適切に担保されるのであれば、当該サービスの実施にあたり、権利制限規定の創設により対応することが適当であると考えられる。
- さらに、権利が制限された場合においても、送信対象となる出版物の著作権者等の求めがあった場合には当該出版物を送信サービスの対象から除外する方式を導入することも考えられ、その場合の要件、手続等については整理が必要である。
- なお、当該権利制限規定の具体的な規定ぶりなどについては、国際条約との関係にも留意した上で別途検討されることが必要であるとともに、法令等の実際上の運用にあたっての送信データの利用方法や対象出版物に係る基準等の整備については関係者間による協議が行われることが必要であると考えられる。

(3) まとめ

- 国会図書館のデジタル化資料を各家庭等まで送信することについては国民生活に与える利便性は非常に大きいものの、このようなサービスの実施にあたっては原則、権利者の許諾が必要となるものであるとともに、関係者間の協議を経て、一定の仕組みを整備することが必要であり、その実現には相当な期間が必要である。
- したがって、まず、早期の実施を目指し、その為の第一段階として、公立図書館等まで送信を行うことにより国民の「知のアクセス」の向上、情報アクセスの地域間格差の解消を図った上で、中長期的な課題として更なる利便性の向上を見据えた検討を実施し実現を目指すことが適切であると考えられる。
- また、送信先等を限定した上での送信サービスの実施については、権利制限規定の創設等により実現したとしても著作者、出版者の利益を不当に害することにはならず、むしろ国民の出版物へのアクセスに係る環境整備が進むことになるとともに、様々な出版物に対する新たな需要が喚起され、それに伴う今後の電子書籍市場の活性化につながることが期待されるものであることから、関係者による早期の合意が望まれる。

[2] 国会図書館の蔵書を対象とした検索サービスについて

(1) 本文検索サービスの実施について

送信サービスの実施については以下の点について意見の一致が見られた。

- 国会図書館の検索サービスについて更なる利用者の利便性の向上を図るため、本文検索サービスの提供が必要であること。
- 本文検索サービスの提供は、利用者が意図する検索結果への到達が容易となり、書籍等の検索における利便性がより高まることから、国民の出版物に対する新しいニーズの発掘に資する面もあること。

(2) 本文検索サービスに係るテキスト化の方法や検索結果の表示等に関する在り方について

① テキスト化の方法について

- 現在、国会図書館において進められている所蔵資料のデジタル化については関係者間の合意に基づき画像ファイル形式で実施されている。この点、国会図書館が本文検索サービスを実施するためには、所蔵資料をテキスト化することが必要となる。
- その場合、画像ファイル形式のデジタル化資料をOCR等による処理によりテキスト化する行為、さらには、テキスト化されたデータを検索のために利用する行為が著作権法において許諾が必要となる行為か否かについては十分な整理が必要であるが、本文検索を実施するために書籍等の本文を利用するためのだけのテキスト化であれば、著作者、出版者の利益を不当に害することにはならないと考えられる。

② 検索結果の表示について

- 検索結果の表示については、利用者が求める情報を確実に入手できるよう工夫をすることが重要であるが、その表示方法によっては著作権が働く可能性があり、こうした可能性について留意することが必要である。
- 上記については、書誌事項や検索された言葉の出現頻度にとどまれば著作権法上の問題は生じないと考えられる。一方、検索結果の表示において検索された言葉を含む数行程度のスニペット表示を実施する場合については利便性は高いものの、その表示は著作物の利用となる可能性があり、著作権法上の取り扱いについて検討することが必要である。
- また、1行程度のスニペット表示であれば、著作物の利用とは考えられず、著作権者の許諾は必要がない場合が多いと考えられる。ただし、1行程度の表示であっても、例えば辞書、辞典類、又は俳句などの短文を集めた出版物等についてはその

利用目的を達してしまうことなどが想定されることなどから、検索対象となる出版物の選定においても細心の注意を要すると考えられる

- このように検索結果の表示について、書誌事項や検索された用語の出現頻度に留めるか、一定程度のスニペット表示を行うかなどについては、表示の在り方以外の本サービスの具体的な在り方も含め関係者による合意形成を図ることが重要であると考えられる。また、この点に関する制度改正の必要性等については関係者間の協議結果を踏まえた上で、別途検討されることが必要である。

[3] デジタル化資料の民間事業者等への提供について

(1) デジタル化資料の民間事業者等への提供について

- 国民の「知のアクセス」のさらなる向上のためには、著作者、出版者の許諾を前提とした上で、電子書籍サービスを実施する民間事業者等へのデジタル化資料の提供を実施することは重要である。
- 従来から、紙媒体の出版物については出版者などが国会図書館の蔵書をもとにして復刻版などを作成する場合には、権利者の許諾を前提として有償で資料の提供は実施されている。こうした取組が実施されていることを踏まえると、国会図書館におけるデジタル化資料の民間事業者等への提供についても適切な仕組みを定めた上で実施されるべきであると考えられる。

(2) 提供のための環境整備について

- 民間事業者等への提供にあたり、事業者側において各出版物に係る許諾を個別に得ることについては特に過去の出版物等について権利者情報が不明の場合が多いため、円滑な実施が困難であると考えられる。この点については何らかの権利処理を円滑に行うための仕組みの構築など簡易、迅速な方法により許諾を得ることが可能な方法等の導入が必要であると考えられる。
- 上記の他にも、デジタル化資料を活用した新たなビジネスモデルの開発が必要とされるとともに、デジタル化資料の提供に係る環境整備のための関係者間における協議の場等を文化庁が設置することや、事業化に意欲のある関係者による有償配信サービスの限定的、実験的な事業の実施なども検討することが必要であると考えられる。

3. 公立図書館等の役割について

公立図書館等の役割に関する検討については、公立図書館等が担うべき役割を踏まえた上で、各公立図書館等におけるデジタル・アーカイブの整備やデジタル・ネットワークを活用したサービスの実施については国会図書館が実施する事業や民間における電子書籍関連サービスとの調和が保たれるよう留意をして進めることが重要であるとの認識のもと、以下の検討が行われた。

- 公立図書館等は公共性の高い社会教育機関であり、地域社会の様々な問題解決、知的創造活動への貢献や障害者等の情報に係るアクセシビリティの向上などその使命を果たすため、所蔵資料のデジタル・アーカイブ化やデジタル・ネットワークを活用したサービスの提供を促進することは意義があると思われる。

- 現在、公立図書館等が自ら所蔵する地域の歴史的な資料等をデジタル・アーカイブ化し提供する場合や、民間事業者との契約に基づいた上で当該事業者が提供する電子書籍サービスを図書館において利用させる場合など様々なサービスが実施、検討されている。これらのサービスの実施等については公立図書館等が果たす役割等を踏まえた上で、各館等の判断、運用にゆだねられるべきであると考えられる。

- 出版物の中には、純文学や学術関係の出版物のように公立図書館等が実際に購入することで買い支えられている出版物も存在しており、こうした出版物は我が国の出版文化の豊かさの維持、発展に大きな役割を果たしているとともに、国民全体の知的水準の向上や、多様性豊かな文化の維持、発展にも重要な役割を果たしている。こうした点を踏まえ、公立図書館等は知の集積と情報発信の地域拠点であるという意義に鑑み、各館の特色を踏まえつつ、引き続き多様で豊かな蔵書の収集に努めていくことが重要である。

- 公立図書館等における電子書籍の利活用の促進は、電子書籍市場と相互補完的に機能すべきものである。この点については今後の電子書籍市場の形成、発展に係る状況も見ながら、両者が競合することなく発展していくための関係者間の協議促進のための場等を文化庁が設置することや、必要に応じ、サービスの実施等に意欲のある関係者によるモデル事業の実施なども検討することが必要であると考えられる。

4. まとめ

- デジタル・ネットワーク社会の進展に伴い、広く国民が出版物にアクセスできる環境の整備が求められる中、図書館が果たすべき役割は更に重要になっているところであるが、この点については特に所蔵資料のデジタル化を積極的に進めている国会図書館の果たす役割が重要である。

- 上記の点については、国会図書館のデジタル化資料を活用したサービスの更なる実施が求められているところであり、本検討会議においては特に「送信サービス」や「本文検索サービス」の実施について意見の一致がみられたところである。特に「送信サービス」の実施については国民の「知のアクセス」の向上にとって意義深いものであり、制度面の整備も含めた早期の実現が期待されるものである。

- さらに、こうした取組の着実な実現のためには、文部科学省をはじめとした関係省庁や電子書籍に係る事業者等の関係者の積極的な関与が重要であり、様々な課題の解決に向け関係省庁等が効果的に連携を取り合った上で、官民一体となって事業化に意欲のある関係者による有償配信サービスの実験的な事業などの必要に応じた取組を実施していくことが重要である。

(以上)