

答 申

21世紀を展望した我が国の納本制度の在り方
—電子出版物を中心に—

平成11年2月22日
納本制度調査会

納本制度調査会

平成11年2月22日

国立国会図書館長

戸張正雄 殿

納本制度調査会

会長 衛藤藩吉

答 申

21世紀を展望した我が国の納本制度の在り方

—電子出版物を中心に—

本調査会は、平成9年3月3日付国図収第18号により諮問のあった「21世紀を展望した我が国納本制度の在り方はいかにあるべきか。特に、電子的な媒体の出版物の納入に関する制度及び運用の在り方について」を受け調査審議した結果、結論を得たので、納本制度調査会規程第2条第1項に基づき答申する。

目 次

はじめに	1
第1章 電子出版物と納本制度	4
1 電子出版物の動向	4
(1) 電子出版物の定義及び区分	
(2) ネットワーク系電子出版物の動向	
(3) パッケージ系電子出版物の動向	
2 我が国の納本制度	6
(1) 我が国における納本制度の仕組み	
(2) 国立国会図書館における収集と納本制度	
第2章 電子出版物の納入をめぐる法律上の諸問題	9
1 現行納本制度の仕組みと制度を支える諸要素	9
(1) 納入における到達義務	
(2) 網羅性	
(3) 納入義務者	
2 電子出版物と納本制度	10
(1) 電子出版物の種類—ネットワーク系とパッケージ系—	
(2) ネットワーク系電子出版物と納本制度	
(3) パッケージ系電子出版物と納本制度	
第3章 パッケージ系電子出版物の頒布の形態と納入の態様	17
1 パッケージ系電子出版物の頒布の形態及びその形態を採る理由	17
(1) 使用許諾契約（ライセンス契約）	
(2) リース契約	
2 パッケージ系電子出版物の納入の態様	19
第4章 パッケージ系電子出版物の納入と代償金	22
1 正当な補償としての完全補償	22
2 パッケージ系電子出版物の納入に係る補償	24
第5章 パッケージ系電子出版物の納入	26
1 パッケージ系電子出版物を納本制度に組み込む場合の留意点	26
(1) 「内容」による選別の否定	
(2) 所有権の移転等	
2 新規立法の必要性	28

第6章	パッケージ系電子出版物の利用	30
1	パッケージ系電子出版物の利用と著作権	30
	(1) 閲覧	
	(2) 複製	
2	パッケージ系電子出版物の利用と著作権者等及び発行者の被る 経済的不利益	36
	(1) 著作権者等の経済的不利益	
	(2) 発行者の経済的不利益	
	(3) 著作権者等及び発行者の経済的不利益の回避	
3	利用に関する新たなルールの必要性	38
	(1) 著作権者等及び発行者との協議	
	(2) 新たなルールの策定	
4	パッケージ系電子出版物の利用と機器—今後の課題—	41
	(1) 特定の機器の設置	
	(2) 機器の製造中止	
第7章	ネットワーク系電子出版物の収集と保存・利用	43
1	選択的収集	43
2	商用データベース等の情報提供サービス	43
3	利用	44
4	今後の課題	44
補論	映画、放送番組等の収集・保存・利用	46
1	映画、放送番組等の動向	46
	(1) 映画	
	(2) 放送番組	
	(3) 音楽等のCD等	
2	映画、放送番組等の納入をめぐる法律上の諸問題	47
	(1) 映画	
	(2) 放送番組	
	(3) 音楽等のCD等	
おわりに		50
参考資料		
1	諮問書	52
2	納本制度調査会の構成	53
3	調査審議経過	56

はじめに

納本制度調査会は、平成9年3月に発足し、国立国会図書館長から「21世紀を展望した我が国納本制度の在り方はいかにあるべきか。特に、電子的な媒体の出版物の納入に関する制度及び運用の在り方について」の諮問を受け、将来の納本制度の在り方を展望しつつ、目下の急務と考えられる電子的な媒体の出版物の納入に関する制度及び運用の在り方について調査審議を進めることとした。

まず、平成9年3月に、本調査会は、電子出版物部会を設置し、諮問事項のうち後段部分を中心とした検討及び報告を求めた。

同部会は、平成9年5月以降7回にわたり検討を重ね、本調査会に対して、平成9年11月18日に電子出版物の収集等に関する同部会の中間報告を、平成10年3月11日には『電子出版物の収集・保存・利用と納本制度—納本制度調査会電子出版物部会報告—』と題する同部会の最終報告をそれぞれ提出した。

電子出版物部会の最終報告では、国立国会図書館が、国会に対して、行政・司法各部門さらには一般国民に奉仕するという任務を将来にわたって十分に果たすためには、出版物の変化に的確に対応して、納本制度の対象となる出版物の範囲を拡大する必要がある、との認識に立って、電子出版物の現状、電子出版物の納入をめぐる法律上の諸問題、パッケージ系電子出版物の納入と利用、ネットワーク系電子出版物の収集と利用、映画・放送番組等の収集と利用等について詳細な検討が行われ、その結果が報告された。

本調査会は、慎重審議の結果、この報告は極めて妥当なものであることを全会一致で認め、同部会の最終報告の結論に基づき、電子出版物の納入等に関する本調査会の中間答申を平成10年5月に国立国会図書館長に提出した。

続いて、本調査会は、法制部会を設置し、中間答申において引き続き調査審議することとされたリース契約により頒布されるパッケージ系電子出版物の納入、代償金の法的位置づけ及びパッケージ系電子出版物の利用をめぐる諸問題等について検討及び報告を求めた。

同部会は、平成10年8月以降4回にわたり検討を重ね、本調査会に対して、平成10年12月24日に『パッケージ系電子出版物の納入に係る法的諸問題—納本制度調査会法制部会報告—』と題する同部会の報告を提出した。

法制部会の報告では、パッケージ系電子出版物に係る現状及びその背景、パッケージ系電子出版物の納入、パッケージ系電子出版物の納入に係る補償（代償金の法

的位置づけ)、パッケージ系電子出版物の利用上の問題点について詳細な検討が行われ、その結果が報告された。

本調査会は、この法制部会報告を全会一致で妥当なものと認め、前述の中間答申の結論とこの法制部会の結論とを併せて、本調査会の答申とすることとした。

納本制度は、法律等によって一国の出版物を網羅的に収集する制度であり、その国の出版物の収集・保存・利用を図り、これを国の文化財として後世に伝える上で大きな役割を果たすものである。

電子出版の現状と動向をみると、CD-ROM等の増加はもとより、インターネットの登場によって今や情報発信される「出版物」は急激に増加している。一方、電子出版物の納入の実効性を確保し、図書館利用者に十分なサービスを提供するためには、著作権者、著作隣接権者、発行者、図書館利用者すべての立場を考慮することが必要である。したがって、納本制度の対象となる出版物の範囲を広げる場合には、出版物の納入のみならず、その保存と利用も視野に入れて検討することが重要であり、本答申は、この趣旨を反映させたものとなっている。

なお、答申の作成に当たり、中間答申をその構成を含め一部修正し、法制部会報告の内容を組み入れたが、中間答申及び法制部会報告の結論並びに基本的認識については一貫して変わるところがないことを付記しておきたい。

本答申の各章の概略は、以下のとおりである。

第1章では、「電子出版物」の定義を試みるとともに、ネットワーク系電子出版物、パッケージ系電子出版物の両方を対象として、我が国を中心とした電子出版物の動向について述べた。また、我が国の納本制度の概略についても紹介した。

第2章では、納本制度が法律に基づく、国民の権利義務にかかわる重要な制度であることから、電子出版物を納入対象とする場合の法律上の諸問題を詳細に検討している。

第3章では、パッケージ系電子出版物の頒布の形態及びその形態を採る理由について述べた上で、パッケージ系電子出版物を納本制度に組み入れる場合の態様について検討した。

第4章では、パッケージ系電子出版物の納入に際して交付されることとなる代償金について、完全補償の考え方に立って、その額の算定方法等を検討している。

第5章では、パッケージ系電子出版物を納本制度に組み入れることが適当であること、その場合の留意点、国立国会図書館法の改正の必要性等について論じている。

第6章では、パッケージ系電子出版物の利用について、著作権者等の権利、著作

権者等及び発行者の被る経済的不利益、図書館利用者の便益等の幅広い観点から検討し、この結果に基づいて、新しいルールの必要性を提言している。

第7章では、ネットワーク系電子出版物について、現時点においてはこれらを納入の対象とはせず、国立国会図書館が契約により積極的な選択収集に努めること、また、その利用についてはパッケージ系電子出版物に準じて考えるべきこと等を提言している。

最後に、補論として、映画・放送番組等の収集・保存・利用について、パッケージ系電子出版物とみなし得るものは、納本制度に組み入れることとし、その利用については限定的に行うこと、また、放送番組はネットワーク系電子出版物に準じて取り扱うものとし、納入の対象としないことを提言した。さらに、映画フィルムについては、今後、映画関係者、関係諸機関等と十分協議を行うことが課題であることを述べた。

第1章 電子出版物と納本制度

1 電子出版物の動向

(1) 電子出版物の定義及び区分

電子出版は、印刷の組版工程をコンピュータにより処理する技術が普及する過程で始まり、現在では、様々な媒体による電子出版物が登場し、普及するに至っている。

電子出版及び電子出版物については、その見方によって様々な定義が可能であると思われるが、本答申においては、差し当たり、情報を電子的媒体等を使用して公表することを「電子出版」、電子出版によって公表されたものを「電子出版物」と定義し、以下の検討を行うものとする。

さらに、電子出版物のうち、通信等により情報を送受信するものを「ネットワーク系電子出版物」（以下「ネットワーク系」ともいう。）と呼び、有形の媒体に情報を固定した電子出版物を「パッケージ系電子出版物」（以下「パッケージ系」ともいう。）と呼ぶこととする。

以上のように電子出版物を区分すると、ネットワーク系には、インターネット、パソコン通信、衛星通信等の上を情報が流通するものが該当し、最広義の概念ではテレビ・ラジオ放送番組もこれに含まれることになる。他方、パッケージ系には、CD-ROM（コンパクト・ディスク・リード・オンリー・メモリー）、DVD（デジタル・ヴァーサタイル・ディスク）、FD（フロッピー・ディスク）等の媒体に情報が蓄積されたものが該当することになる。

(2) ネットワーク系電子出版物の動向

上述したようにネットワーク系には、インターネット、パソコン通信、衛星通信等により送受信されるもの等がある。中でも、インターネットの登場により、容易かつ安価に電子出版物を出版することが可能となり、その結果、商品情報の提供、連載小説の会員への有料配信等多種多様な情報提供サービスが進展した。さらに、電子出版物を衛星通信により配信することも技術的には可能となっている。

以下、代表的なネットワーク系であるインターネットの動向について紹介しておく。

1999年1月現在、日本におけるドメイン名（インターネットに接続されるコンピュータに割り当てられる名前）の数は、約4万であり、「日本」（インターネット・プロトコル・アドレス：「.jp」）で登録されているホスト数（インターネット・プロトコル・アドレスを付与されたコンピュータの数）は、約169万である（米国のネットワーク・ウィザード社調べ）。この我が国のホスト数は、同時期における全世界のホスト数（約4,320万）のうちで、国別では米国に次ぐ地位を占めるに至っており、この点からもうかがえるように、我が国におけるインターネットを通じた情報発信は、近年急激に増大している。さらに、文献単位のドキュメント（ファイル）まで数えれば、極めて膨大な数の情報が国内で発信されていると推測される。

なお、インターネット等の発展に伴い、従来の紙媒体による図書、雑誌、新聞に相当するものを出版社、新聞社等が紙媒体のものと並列的に、又は全く紙媒体による出版に替えてインターネット上で提供する例も登場してきている。特に、大学、学会等の研究機関が発行する学術雑誌、研究報告等は、出版経費の削減、速報の必要性等の理由により、今後インターネット上でのみ提供することが増加するものと思われる。

(3) パッケージ系電子出版物の動向

パッケージ系には、CD-ROM、CD-G（コンパクト・ディスク・グラフィックス）、CD-I（コンパクト・ディスク・インタラクティブ・メディア）、CD-R（コンパクト・ディスク・レコーダブル）、DVD、FD、コンピュータ用磁気テープ、ビデオディスク等様々な媒体に記録された情報が含まれる。このうち、CD-ROMが現在の主流となっており、文字・音声・画像等のいわゆるマルチメディア・ソフトの媒体としても重要な役割を果たしている。CD-ROMは発売当初こそ高価であったが、現在では、大量に生産する場合のディスク製作工程に要する費用は安価になってきている。他方、DVDは、CD-ROMより7倍程度容量が大きく、片面で140分の映画を記録することが可能なものである。近い将来は、このDVDが映画等の動画を含むマルチメディアの記録媒体として、パッケージ系の中心となるとの予想もある。

以下、現在において代表的なパッケージ系であるCD-ROMの動向を紹介しておく。

『世界CD-ROM総覧 1999』に収録されている我が国のCD-ROMの頒布

タイトル数は、10,036タイトル(1998年)であり、前年に比して20%程度の増加となっている。このCD-ROM出版の増加傾向は、我が国のみならず世界的なものであり、米国、ヨーロッパ各国はもちろん、韓国、シンガポール等のアジア各国においても共通である。また、我が国におけるCD-ROMの頒布状況を市場規模で見ると、その販売総額は4,612億円(1997年)と推定(『マルチメディア白書 1998』掲載の推計値)されている。

CD-ROMに収録されている内容は、多種多様であるが、これをあえて分類すると、コンテンツ系、ゲーム系、アプリケーション系の3つに大きく類型化することができる。ここでコンテンツ系とは、出版社を中心に、従来の紙媒体による書籍、雑誌等の内容に相当する情報を収録し、出版されたCD-ROMであり、事典、辞書、書誌、法令集、判例集、統計、白書、小説、地図、電話帳、商品カタログ等様々なものがある。ゲーム系とは、インタラクティブなゲームソフトであり、専ら娯楽用とされてきたものであるが、最近では「エデュテイメント」(教育娯楽)というカテゴリーに属するものも登場してきている。アプリケーション系とは、電子編集のための文書作成ソフト、表計算ソフト、インターネットに用いる通信用ソフト等のコンピュータ・プログラムである。ただし、これらの類型は便宜的なものであり、コンテンツ系が当該コンテンツを作動させるためのプログラムを同一のCD-ROM中に収録する等、厳密に類型化することが困難なものも多い。試みに、上述した『世界CD-ROM総覧 1999』に収録されている我が国のCD-ROMの頒布タイトル数10,036を、この3類型に当てはめて再集計すると、コンテンツ系8,435タイトル(84.0%)、ゲーム系1,375タイトル(13.7%)、アプリケーション系226タイトル(2.3%)となる。

なお、CD-ROMの流通ルートは、従来の出版取次ルートにとどまらず、パソコン、家庭電化製品、ビデオ・レコード、玩具等の卸売・販売店を経由するルートや直販、通信販売ルート等極めて多様であるため、実際にこれを収集しようとする場合には、従来の紙媒体による出版物の収集ルート以外の収集ルートを確保することが重要である。

2 我が国の納本制度

(1) 我が国における納本制度の仕組み

我が国における納本制度は、国立国会図書館法（昭和23年法律第5号。以下「法」という。）にその根拠を有する。国立国会図書館（以下「館」という。）は、法に基づき、納入の対象となる範疇に属する出版物すべてに納入義務を課することにより、国内で発行された出版物をその内容による選別を行うことなく、強制的かつ網羅的に収集してきた。

納本制度の下で納入の対象となる出版物は、「図書」、「小冊子」、「逐次刊行物」、「楽譜」、「地図」、「映画技術によつて製作した著作物」、「録音盤その他音を機械的に複製する用に供する機器に写調した著作物」（法24条1項1号から7号まで）及び「前各号に掲げるものの外、印刷術その他の機械的又は化学的方法によつて、文書又は図画として複製した著作物」（同条同項8号）である。

これらの出版物が国若しくは地方公共団体の諸機関により、又はこれらのために発行されたときは、当該機関は直ちに当該出版物の法定部数を館に納入しなければならない（法24条及び24条の2）。

また、これらの出版物を国又は地方公共団体以外の者が発行した場合において、それが国又は地方公共団体のために行われたものでないときは、発行者は、発行日から30日以内に当該出版物を1部館に納入しなければならない。この場合には、発行者に対し、館長の定めるところにより、当該出版物の出版及び納入に通常要すべき費用がその代償金として交付されることとされている（法25条）。

なお、この場合において、当該出版物の出版に通常要すべき費用として算定される代償金の額は、国立国会図書館法による出版物の納入に関する規程（昭和24年国立国会図書館規程第3号）等により、出版物の種類ごとに定価の4割から8割（ただし、録音盤については定価の4割未満の金額とすることができる。）の範囲内で館長の定める額である。

さらに、発行者が正当な理由なくその義務を怠った場合には、当該出版物の小売価額の5倍に相当する額以下の過料が課せられることとされている（法25条の2）。

ここに述べた代償金の交付に係る法の規定は、昭和24年の法の一部改正に際して、「国民のものをただ取りする」ことは憲法に抵触する（金森徳次郎国立国会図書館長（当時）の国会説明）との理由から新設されたものである。

しかしながら、電子出版物の登場は、法の制定当初には想定されていなかったものであり、第2章以降において詳細に検討するところであるが、こうした電子出版物をどのように納本制度に組み入れることが可能であるかが問題となる。

本調査会は、法の立法趣旨にかんがみ、電子出版物についても従来の紙媒体によ

る出版物と同様、広く収集すべきものであると考えるが、納本制度に組み入れるための立法措置等を講じる場合には、納入の実効性等を十分勘案しなければならないと考える。

(2) 国立国会図書館における収集と納本制度

納本制度は、国民の権利義務にかかわる法律の強制を伴う収集方法であり、館に対しては、発行者に納入を行わせる権限を付与すると同時に、納入された出版物の保存と利用についての責任を課するものである。また、館の資料収集の方法として、納本のほか、購入、寄贈、遺贈、交換等の手段が挙げられている（法23条）。購入などの方法は、一括して「契約による収集」といってもよい。そこで、本答申では、以下、館が出版物その他の図書館資料を集めることを、その方法の如何を問わず「収集」と呼ぶこととし、「収集」のうち、法律による強制を伴うものを「納本」又は「納入」（以下、専ら「制度」に関する場合には「納本」又は「納本制度」、行為に関する場合には「納入」という。）と呼ぶこととする。したがって、収集には、納本によるものと、「契約による収集」とがあることになる。なお、法文上は、「納本」（法23条）と「納入」（法24条から25条の2まで）という用語が混在しているが、本答申では前記の例によりそれぞれの語を使用するものとする。

このように考えるとき、電子出版物の収集範囲の検討に当たっても、法による強制を伴う「納入」と「契約による収集」を峻別することが重要であり、いずれの方法によるべきかは実行可能であるかどうか等の観点から慎重な吟味が必要である。

また、本調査会は、法による強制を伴う納入に当たっては、法の社会規範としての性質、制度運用の実効性、著作権等の資料の利用にかかわる諸問題等に十分配慮すべきであり、このためには、今後館が著作権者及び著作隣接権者（以下「著作権者等」という。）並びに発行者との合意形成を図り、相互の理解と信頼を深めていくことが極めて重要であると考えられるものであり、本答申は、この観点に立って検討を行っている。

第2章 電子出版物の納入をめぐる法律上の諸問題

電子出版物を法的に納本制度に組み入れる場合には、媒体への「固定」、網羅性、納入義務者の確定等の諸問題が解決されなければならない。これらの問題は、表現の自由、著作者等の人格権等と密接に関連するものであり、十分な検討と配慮が望まれるところである。また、法の実施に当たっては、法の形骸化を招かないためにも、納入の実効性が担保されなければならない。

本章では、このような観点に立って、法律上の諸問題を検討した。

1 現行納本制度の仕組みと制度を支える諸要素

法律上の諸問題を検討するに当たっては、現行の納本制度の仕組みと制度を支える諸要素について理解しておくことが必要である。我が国における納本制度の仕組みについては、前章2(1)で述べたところであるが、この仕組みのうちで、納本制度の根幹をなす本質的要素と考えられるのは、次の3点である。これらの要素については、電子出版物の納本制度を検討する場合にも、十分留意されなければならない。

(1) 納入における到達義務

出版物を館に納入するということは、単に納入義務者がその出版物の所有権を館に移転するというだけでなく、実際に当該出版物を何らかの方法により館に到達させる義務をも併せて負うということである。この制度の結果として、(2)で述べる網羅性ともあいまって、館が自ら収集活動を行わなくとも出版物が集まってくることになる。この点は、現行の納本制度の大きな特質として指摘できよう。

(2) 網羅性

納本制度の別の特質として、網羅性を挙げることができる。すなわち、出版物をその内容による選別を行うことなく、納入の対象となる範疇に属する出版物すべてに納入義務を課することにより、館は、我が国で発行された出版物を納入を通じて漏れなく収集することが可能となる。

(3) 納入義務者

出版物の納入義務者がだれかという点も、納本制度を支える重要な要素である。この点、現行制度では、国又は地方公共団体のために出版物が発行される場合を除き、納入義務者は、出版物の発行者である（法 25 条 1 項）。これは、従来の出版物の場合には、発行者が当該出版物を実際に製作し、著作権者等への著作権使用料等の支払いを含め、その費用を負担していることが通例であり、代償金を交付すべき対象として最も妥当であると考えられることなどによるものと思われる。

以下、電子出版物を納本制度の対象とすることにつき、項を改め論点ごとに検討する。

2 電子出版物と納本制度

(1) 電子出版物の種類—ネットワーク系とパッケージ系—

同じ電子出版物でも、ネットワーク系とパッケージ系とでは、性質が大いに異なることから、電子出版物を納本制度の対象となし得るか否かの検討に当たっては、両者を分けて考える必要がある。

そこで、ネットワーク系とパッケージ系のそれぞれにつき、1で述べた現行納本制度の根幹をなす諸要素に照らしながら、納本制度の対象とすることについて検討する。

(2) ネットワーク系電子出版物と納本制度

① 到達義務と「固定」の必要性

ネットワーク系を納入させるということは、単に当該出版物の内容たる情報への自由なアクセスを館に認めるということだけでなく、その内容たる情報を館に実際に到達させる必要があるということである。そこで、納入義務者は、当該出版物の内容を何らかの媒体に「固定」（以下「媒体への「固定」」という。）した上でその「固定」した媒体を館に納入するか、又はこれに替えて、当該出版物を館のコンピュー

タに直接送信してその記憶装置に「固定」（以下「コンピュータへの「固定」」という。）しなければならないことになる。しかし、そのようなことを納入義務者に義務づけることには、次のような問題点が指摘され得ることから、その実現は困難と思われる。

ア. 著作者等の意思に反する「固定」

ネットワーク系については、いつでも書き換えや消去が可能であるというメディアの特性を前提として、その内容があまり精査されていなかったり、暫定的なものであって、後まで残ることを予定していない場合も珍しくなく、むしろ、発信者（発信者が著作者等である場合も多いと考えられる。以下この章において「発信者（著作者等）」と総称する。）に出版物の「発行」という意識が全くないものも少なくないと考えられる。もちろん、コンピュータ・ネットワーク上で情報を発信している以上、発信者（著作者等）としても、不特定多数の者が当該情報にアクセスすることについては許容していると考えるのが妥当であろう。しかし、そのような個人による私的利用の範囲を超えて、情報を国の機関に納入するために、媒体への「固定」又はコンピュータへの「固定」を義務づけられた上で、当該機関がこれを永続的に保存し、立法・行政・司法の諸機関をはじめ、広く一般国民の利用に供する等の事態は、発信者（著作者等）が通常予期するところを超えるものであると考えられる。そのため、そのような強制的な「固定」等が当該発信者（著作者等）の意思に反し、人格権との関係で問題となることもあり得よう。そればかりか、そのような義務を課せられることになれば、これが情報の国家管理と受け取られ、自己規制をして表現を抑制したり、そもそも意見の公表自体を控えようとする者が現れることも予想され、結果的に納入義務を課することが言論活動に対する萎縮効果を生じさせ、自由な言論活動等に対する圧力として受け取られるおそれもある。

このネットワーク系の「固定」の問題を突き詰めれば、テレビやラジオ放送等も広義のネットワーク系に含めて考えられることから、テレビ・ラジオ番組こそ「固定」した上で館に納入（場合によっては、イで述べるように館に法的権限を付与することを通じ館が自ら「固定」する方法もあり得よう。）させることを義務づける必要があるとの議論が現れることは容易に想像し得る。さらに、この考え方を押し進めていけば、すべての実演を録音・録画等の方法により「固定」させた上で納入させるべきだということにもなりかねない。

しかしながら、このようなことを法律上義務づければ、著作者等の意思に反する「固定」の強制の程度は更に大きなものとなり、著作者等の人格権あるいは憲法の保障する言論・出版その他の表現の自由に対する侵害の問題は、より先鋭化して現れることになる。また、そもそも、そのような義務づけは、理論的な問題を論ずるまでもなく、非現実的で実効性に乏しいことは明らかであろう。

イ. 「固定」時期決定の困難

アでみたとおり、ネットワーク系に関しては、その公表の時点において、館での利用・保存のために「固定」しても問題が生じない程度に内容が確定しているとはいい難いものが多いと考えられる。

また、同時にネットワーク系については、その内容が当初公表された時点のまま変わらないということは少なく、むしろ、日々新しい情報が付け加えられ、古くなった情報が削除され、頻繁に内容の更新が行われるケースの方が普通であろう。そのような種類の情報発信の場合には、そもそも完結するという事態が想定されていないこともまれではない。

このようなネットワーク系の内容を「固定」する義務を課する場合には、どの時点で「固定」を行うべきなのかが問題となる。

考え得る一つの方法は、適当な時間単位（1年、6か月等）ごとに期間を区切り、その中で定められた特定の日時において一律に「固定」を行わせるというものである。この場合には、決められた期間ごとに新たに納入義務が生ずることになる。しかしながら、この方法では、発信者（著作者等）が暫定的と考えている内容をその意思に反して強制的に「固定」させる場合が生じ、結局、アでみたような問題が生じることになる。

そこで、第二の方法として、発信者（著作者等）の意思に反しない程度に内容が固まった時点で「固定」を行わせるということが考えられる。しかしながら、この場合には、「固定」の時点を決することができるのは、専ら発信者（著作者等）ということになり、ひいては納入を履行するかどうかの判断自体も、事実上発信者（著作者等）の自主性に任せることになりかねない。この場合、館は出版物が「発行」されたかどうかすら知る手段がなく、納入対象の特定もできないことになり、納入義務を履行しない者に対する過料制度を運用する上で、大きな問題を生じることになる。こうした状態で納入を義務づけることは、実効性において極めて問題があ

り、法自体への信頼も揺らぎ、納本制度への悪影響も懸念されるところである。

これに対し、現行の納本制度とは別に、発信者（著作者等）の意思と関係なく、館が任意の時点で「固定」して保存し、これを利用に供する制度の創設も考えられる。しかし、この場合、ネットワーク上で発信されている情報を任意に館が「固定」する権限を法的に館に付与することは、アで述べたことと同様に、人格権の侵害、ひいては言論活動への萎縮効果等表現の自由への侵害等の問題も生じ得る。また、館の任意の「固定」が表現の自由等の国民の権利に対する何らかの制限になるとするならば、こうした制限を課することに関しては、当該制限を正当化する根拠（例えば、公共の福祉等）の有無等をめぐり、立法の是非が問われるのは必至である。こうした点からみて、館に「固定」の権限を法的に付与する案は、採用が困難であると考えられる。

ウ. 従来の出版物の納入義務との不均衡

従来の紙媒体による出版物（図書、逐次刊行物等）やレコードなどの場合には、当初からその内容が何らかの媒体に「固定」された状態で発行され、その「固定」は著作者等及び発行者の自由意思によるものである。よって、このような出版物の納入義務の内容は、既に「固定」されている当該出版物を館に納入するということにとどまり、代償金の問題をひとまずおけば、それ以外の点で納入義務者に特別の負担が課せられることは通常ない。

これに対し、ネットワーク系についてのみ納入のために媒体への「固定」又はコンピュータへの「固定」を義務づけるとすれば、納入義務者自身としては意図していないにもかかわらず、館への納入という目的だけのために「固定」を行うという特別な義務を課せられることとなり、上記紙媒体の場合との均衡を欠くが、これを正当化する積極的な根拠は見出し難い。

② 網羅的納入の困難

ネットワーク系は、既にみたようにインターネットによる情報発信までを含む概念であり、そのような情報発信はパソコンさえあれば今日では誰でも容易に行い得る。従来の出版物の場合、流通するために「物」として現出するというプロセスを経る必要があり、その段階である程度の選別がなされることで、発行点数に一定

の歯止めがかかっている。これに対し、そのようなプロセスを経る必要のないネットワーク系の場合、そのような量的な「淘汰」がなされることがないため、ほとんど無限に情報の発信が行われ得る。限られた人員やスペース・費用の中でこれらを網羅的に納入させることは、法的擬制のレベルでさえも非現実的で不可能というよりほかない。

また、ネットワーク系には、内容があまり精査されず、暫定的であったりするものも珍しくない上に、電子出版物の「発行」という意識など全くない私的な独話に類するものが大半を占めると推測されることからすれば、そもそも時間と労力をかけて網羅的に収集した上で図書館資料として保存し、利用に供する必要性に乏しいというべきである。

これに対し、現行制度とは別に選択的な納入制度を創設する場合には、選択の基準を定め、納入すべき内容を明確に規定する必要がある。このように内容によって納入対象を定めるとすれば、当然紙媒体のものにも選択的納入が及ぶと考えるべきであり、現行の納本制度の網羅性は維持できない。また、納入する内容を定めることは、国（館）が将来に残すべき出版物の内容を決定することであり、社会的にみても望ましいこととは思われないところである。

③ 納入義務者特定の困難

ネットワーク系においては、情報を公に発信することが出版物の発行に該当すると考えられるので、大企業のように自らサーバーとなるホスト・コンピュータを有し、自ら作成した情報を発信している場合には、著作者等＝発行者となり、個人がプロバイダーの有するサーバーにホームページを開設しているような場合には、発行者は形の上では、著作者等ではなく、プロバイダーということになる。

したがって、これらの場合について、納入義務者を現行の納本制度と同様に発行者とすると、後者のように、納入義務者が発行者たるプロバイダーとなってしまうケースが生じることになる。しかし、プロバイダーは、著作者等の作成した情報を、その依頼に応じて発信しているにすぎず、自らがその製作に関与しているわけではなく、製作費用を負担しているわけでもない。そのように単に情報の仲介を行っているにすぎない者に対し、著作者等の意向の問題を考慮せずに、法律上情報の「固定」と納入の義務を課することは人格権の侵害等の問題を生じ、適切とはいえない。

そこで、ネットワーク系の場合には、納入義務者を著作者等とすることも考えられ

なくはない。しかし、ネットワーク系の場合には、コンピュータ・ネットワーク上で何らかの情報が発信されているのを確認できたとしても、著作者等がだれかを特定することは極めて困難である。

また、法が適用されるのは、国内で発行（発信）されたものに限られるが、当該著作者等が日本に在住するのか、またどの国のプロバイダーを利用したのか等々、様々なケースの中で、当該著作者等に法が適用されるのかどうかさえ判然としない場合が多数予想される。

以上から、著作者等に納入義務を課することは、実効性に乏しく、無理があると考えられる。また、ネットワーク系の場合にのみ、その著作者等に納入義務を課するとすれば、現行制度との均衡を欠くことにもなろう。

なお、ネットワーク系のうち、商用のデータベースの場合には、納入義務者の特定も比較的容易と考えられるほか、①、②で述べたような問題が必ずしも生じないと推測される。しかし、当該データベース・サービス事業者のホスト・コンピュータに蓄積されている膨大なデータを館へ強制的に納入させ館内でそれを利用に供することは、当該事業者からその事業そのものを取り上げるに等しく、財産権の侵害に当たると考えられるところであり、実際に納入に応じる者もないであろうことから、実効性のないことは明らかである。

また、現行制度を変更し、従来の紙媒体等による出版物を含め、すべての場合に納入義務者を著作者等とすることも考えられるが、実際に出版等を行わず、出版に要する経費を負担しない者に代償金を交付することはできないこと等から、無理であると考えられる。

(3) パッケージ系電子出版物と納本制度

① 到達義務の履行

パッケージ系にあつては、著作者等及び発行者の自由意思により、当初から内容が何らかの媒体に「固定」された形で発行されるため、ネットワーク系についてみたような、納入のために特別の「固定」義務を課することによる諸問題が生じることはない。よって、到達義務との関係でいえば、媒体の質こそ違うものの、従来の紙媒体等による出版物と同様に取り扱うことが可能である。

② 網羅性の維持

パッケージ系については、当該出版物が「物」として流通する必要があるために、発行に至るまでの過程で選別がなされ、発行点数がある程度絞られることになると考えられることから、従来の紙媒体等による出版物と同様に網羅的な収集を予定することが十分可能である。

③ 納入義務者の確定

パッケージ系は、「物」としての製品流通が前提とされており、発行者が当該出版物の発行に要する費用を負担している場合が多いと考えられることから、代償金との関係でも、納入義務者を発行者とする現行制度の維持が可能と考えられる。