

## 日本における障害者への情報提供のための 著作権法改正の経緯と図書館における対応状況について

南 亮一（国立国会図書館関西館図書館協力課課長補佐）

### 概要

2009年の著作権法改正は、当館の所蔵資料のデジタル化を自由に行うことを認め、また、障害者サービスのための著作物利用を大幅に緩和する内容となっており、当館における障害者サービスの拡充を著作権制度の面から支えるものとなっています。当館では、この改正をきっかけとして、新たな障害者サービスの実施に向けた検討を開始しました。

この報告では、この検討のきっかけとなった2009年の法改正に至るまでの日本における障害者への情報提供のための著作権法改正の経緯を説明し、さらに当館におけるこれまでの障害者サービスの流れと現在までの検討状況について説明します。

### 1 日本における障害者への情報提供のための著作権法改正の経緯

#### 1. 1 これまでの改正の流れ

##### 1. 1. 1 現行法制定時における関連規定の新設（1970年）

現在の日本の著作権法は、1900年に制定された旧法を全面改正する形で、1970年に制定されたものです。

旧法では、障害者への情報提供のための規定は設けられていませんでした。このため、点訳や音声訳を行うには、著作権者の許諾が必要でした。現に、この当時も、点訳や音声訳を行うため、各所から著作権者に許諾依頼が行われていて、無償で許諾がなされていました。この状況をさらに一歩進め、視覚障害者の福祉増進のため、点訳は主体と利用目的を問わず自由に、そして、音声訳は視覚が正常な方々がそのまま利用できることを踏まえて点字図書館等が視覚障害者への貸出に用いる目的に限って行えるように、現行第37条が設けられました。この規定を設けるにあたり、作家の団体は「福祉は国家が行うもの。著作権者の負担の上に行うものではない」と反対しましたが、結局、そのままの形で制定されました。

なお、視覚障害者以外の障害者への情報提供の便宜を図るための規定は、この当時は設

けられていませんでした。

### 1. 1. 2 点字情報のデジタル化に伴う複製・送信の自由化・特定施設におけるリアルタイム字幕のインターネット配信の自由化（2000年）

このように、現行著作権法制定時においては、点字図書の作成はほぼ自由にできるような環境は整いましたが、録音図書の製作は、点字図書館等でしか自由に行うことができない内容でした。これは、公共図書館等での視覚障害者サービスが、視覚障害当事者からの強い要望を受けて1969年に東京都立日比谷図書館で開始されたばかりであったことも反映しているものと思われます。

このような内容をもつ現行著作権法の制定の後、視覚障害当事者が中心となって公共図書館への利用の働き掛けを行った結果、ようやく徐々に公共図書館にも録音図書の製作が広まってきました。そのような中、1975年1月、作家の団体が都内の公共図書館の録音サービスにクレームを付け、それが全国紙に報道されるという事件が発生し、このような流れに水を差すこととなりました。なお、この事件をきっかけとして、無許諾で録音図書を製作できる施設に国立国会図書館、公共図書館、大学図書館、学校図書館を加えるよう求める運動が起りましたが、前述の作家の団体の強い反対もあり、事態はなかなか進展しませんでした。

そのような中、パソコンを利用した点訳の普及や、インターネットの普及による点字データのインターネット上での送信が実現されるようになり、これらの行為を自由に行えるようにするための著作権法の改正が要望されるようになりました。また当時、政府全体として障害者向けの情報提供の充実等の措置を含めた障害者の社会活動への参加を促進する取組がなされていました。このような状況を受け、①点字データをフロッピーディスクやCD-ROM等の電子媒体に固定して渡すこと、②点字データをインターネットを通じて配信することにつき、著作権者からの許諾を得ずに行えるよう、著作権法が改正されました。この改正を受け、視覚障害者情報提供施設の団体によって運営される、インターネット上の点字データベース「ない〜ぶネット」による点字データの送信が本格運用となりました。

また、聴覚障害者に放送内容を字幕化してリアルタイムで送信することにつき、著作権者からの許諾を得ずに行うことを認める規定も、このとき設けられました。

### 1. 1. 3 特定施設における音声データのインターネット配信の自由化（2006年）

このように、点字データの配信については無許諾で行うことが認められましたが、視覚障害者の中の点字識字率が低く（約1割程度）、多くの場合は録音図書による情報提供が必要とされていたので、配信サービスが認められていない現状では、直接来館か、郵送受取により、録音図書を手に入れるしかありませんでした。視覚障害者にとってはいずれの手段も大きな負担であり、かつ、正常な視覚を持つ者に比べ、来館や郵送に必要な時間だけ情報収集に余分な時間が掛かってしまうこととなります。

ところが、1997年にIFLAにおいてデジタル録音図書の国際標準規格であるDAISYフォーマットが定められ、日本においても、1998年から、障害者福祉を所管する厚生省（現

在の厚生労働省)が積極的な普及施策を実施しましたので、点字図書館を中心に、このフォーマットの普及が進んでまいりました。このため、点字図書館においては、録音図書のインターネット配信に向けての環境が整備されてまいりました。このような背景をもとに、2004年から、点字図書館等の団体が「びぶりおネット」という、録音図書のインターネット配信サービスを始めましたが、著作権者の許諾が必要なことから、あまり登録されていませんでした。

このような状況を改善するため、情報通信技術のもたらす利益を社会的弱者に広く及ぼすことができるように、従来の「特定施設」に限ってではありましたが、作成した音声データを視覚障害者に向けてインターネットを通じて配信することを自由化する規定が設けられました。

## 2 2009年著作権法改正の概要

### 2.1 背景

以上のように、障害者への情報提供を円滑化するための規定は、視覚障害者等への情報提供環境の発達に伴い、徐々に拡張されていきましたが、点字による場合を除けば、公共図書館等が製作の主体となっていないませんでしたし、点訳や音声訳以外の方法、例えば拡大写本、テキストデータの作成等に全く対応していませんでした。また、著作権者からの許諾を得ずに製作ができる主体として公共図書館等が入っていませんでしたので、公共図書館等における視覚障害者等への情報提供は足踏み状態となっていました。それに、学習障害、上肢障害、高齢、発達障害等の理由により文章を読むことに困難がある人が対象となっていないませんでしたので、これらの方々への録音図書等の提供が困難となっていました。

このような状況に対し、2004年4月に、文芸作家の団体である社団法人日本文藝家協会と図書館団体である日本図書館協会との間で協定が結ばれ、社団法人日本文藝家協会が著作権を管理する著作物の音訳資料の作成の際の利用許諾を一括で行う仕組みが整えられました。ただ、対象が社団法人日本文藝家協会の管理著作物に限定されていたので、視覚障害者等の情報要求を満たすのには不十分とされていました。

また、2006年には国際連合において「障害者の権利に関する条約」が採択され、日本も2007年9月28日に署名を行い、政府の障害者施策においても障害者の情報アクセスの確保との関係が重視されていることも後押しして、これまでの障害者福祉、障害者の社会参加という目的から、障害者の情報アクセスの確保や情報格差の是正を目的とした、より広範な内容の規定が設けられることとなりました。

なお、この改正法は、2009年6月12日に成立して同月19日に公布され、一部を除いて2010年1月1日から施行されました。障害者サービス関連規定はこの日の施行分に含まれています。

### 2.2 内容

障害者サービス関連規定の改正は、視覚関係のものは第 37 条第 3 項の改正により、聴覚関係のものは第 37 条の 2 の改正により、それぞれ行われました。以下ではこれらの内容について説明します。

#### **2. 2. 1 製作主体の拡張**

これまでは、点字図書館等の視覚障害者の福祉の増進を目的とする施設に限定されていましたが、これを、国立国会図書館、公共図書館、大学図書館、学校図書館まで広げました。これにより、これらの図書館において録音図書を作成する際に必要であった著作権者からの許諾が不要となりました。

#### **2. 2. 2 製作方法の拡張**

これまでは、録音物の製作に限定されていましたが、文字や図画などの拡大、テキストデータの作成、マルチメディア DAISY の製作、触る絵本の製作、知的障害者のための内容のリライト等、障害者の状況に見合った製作が可能となりました。

#### **2. 2. 3 提供対象者の拡張**

これまでは、視覚障害者に限定されていましたが、「その他の視覚による表現の認識に障害のある者」すなわち、学習障害、上肢障害、高齢、発達障害、知的障害等を持つ者まで拡張されました。

#### **2. 2. 4 提供方法の拡張**

これまでは、製作した物は、貸出又はインターネット配信しかできませんでしたが、そのまま障害者に譲渡することができるようになりました。このため、機器や薬の説明書などの文章を音声訳やテキストデータ化してその記録媒体を交付するなどの、いわゆる「プライベートサービス」についても、本条を適用することができるようになりました。

#### **2. 2. 5 留意点**

ただ、この条項を適用するためには、次の 2 点に留意する必要があるとされています。①文章や絵画、写真などの「視覚によりその表現が認識される方式により公衆に提供され、又は提示されているもの」に限定されていること、②障害者等が市場により入手可能なものは製作対象物から除外されること、の 2 つです。特に②については、製作段階において製作対象物が市場に流通しているかの確実な確認手段が設けられていないことが問題となっています。

#### **2. 2. 6 ガイドラインの策定**

この条項を円滑に運用する手助けとするため、著作権者等の団体との協議を元に、図書館団体が「図書館等の障害者サービスにおける著作権法第 37 条第 3 項に基づく著作物の複製等に関するガイドライン」を、2010 年 2 月に策定しました。各団体に所属する施設等は、このガイドラインを実行するため、諸手続を見直し、一部では実行に移しています。

#### **2. 2. 7 聴覚障害者向けの規定**

この法改正においては、聴覚障害者向けの規定の改正も行われ、放送番組の字幕のリアルタイムでのインターネット配信だけでなく、様々な形での情報提供が無許諾で行うこと

ができるようになりました。また、聴覚障害者以外の聴覚による表現の認識に支障のある者にも対象が広がられました。ただ、広範な部分で適用を受けることができる施設・団体の範囲が、依然として聴覚障害者情報センター等に限定され、図書館（国立国会図書館は含まれません）に適用されるのが、映画や音声に字幕を付けて聴覚障害者等に貸し出すことに限られ、また、字幕付き映画を貸し出すためには補償金を支払わなければなりませんので、図書館に適用されることは当面無いものと思われまます。

### 3 国立国会図書館における主な視覚障害者サービスの沿革

#### 3. 1 学術文献録音サービスの開始と DAISY 化

当館における録音図書の製作は、先行して行われていた公共図書館や点字図書館では製作が困難な学術文献の録音図書製作の要望が再三行われたのに応える形で、1975年に始まりました。製作は、全国の視覚障害者が、国立国会図書館に対し障害者サービスを行っている機関であるという登録をした機関である「受付館」を通じて行った依頼に基づき行われ、受付館を通じて貸出・返却が行われています。当初は貸出用テープのダビングと受付館とのテープのやり取りを社会福祉法人日本点字図書館を通じて行ってきましたが、1998年4月からは当館が直接行っています。また、製作は、当初は職員が行っていましたが、音訳作業、校正作業の順に外部の録音員・校正員に依頼するようになり、製作業務が関西館に移管された2005年度を機に、製作業務全体を外部委託しています。

DAISY方式による録音図書の製作は、2000年度の補正予算でカセットテープ30タイトル分をDAISY図書化したことが始まりです。その後、2002年度から2008年度までカセットテープのDAISY化を行いました。新規分のDAISY方式での製作は、2003年度製作分から行っています。

なお、2009年度末の総製作数は、カセットテープ2,112タイトル(28,281巻)、音声DAISY図書728タイトル(794枚)で、2009年度1年間の製作数は、音声DAISY図書42タイトル(52枚)でした。また、2009年度の貸出数は、カセットテープ161タイトル(2,135巻)、音声DAISY図書289タイトル(297枚)でした。

#### 3. 2 点字図書・録音図書全国総合目録の編纂開始とデータベース化

点字図書や録音図書の最大限の活用のためには、館種を超えた全国的な図書館間相互貸借の実施が不可欠です。このために必要なツールとして、全国的な総合目録の製作の要望が関係団体から寄せられていたのを受けまして、1980年度に総合目録の準備作業に着手し、関係機関・団体に対する編纂協力の呼び掛けを行った後、翌年度から実施体制を整えた上で、1982年3月に最初の総合目録を刊行しました(1998年3月に終刊)。

それから4年後の1986年にはこれをデータベース化し、都道府県立・政令指定市立図書館のほか、一部の点字図書館にオンライン提供を開始しました。また、1995年にはCD-ROM化(年2回発行)を行うとともに、参加館における製作着手情報の当館ホームページへの

掲載を開始しました。

総合目録自体の当館ホームページでの公開は、2003年1月から始まり、月1回の更新を行っています。現在は、当館所蔵目録データベース「NDL-OPAC」の1データベースとして作成し、公開しています。

2010年3月末現在、総合目録への参加館数は、当館を含めて243館で、書誌件数は、443,544件となっています。

#### 4 当館における障害者への情報提供をめぐる状況の進展への対応

##### 4. 1 学術文献録音テープ等の利用対象者の拡大等（2009年）

前述の2009年著作権法改正をめぐる審議会での検討動向を始めとする、障害者を取り巻く状況の大きな変化を受け、録音図書をより一層多くの障害者に利用してもらうべく、これまで18歳以上の視覚障害者に限定していたのを、「視覚障害その他の理由により学術文献を利用することが困難な者」に拡大するとともに、調査・研究に必要な場合には、18歳未満の者でも利用可能としました。

##### 4. 2 2009年著作権法改正における視覚障害者等への情報提供関連規定への対応方法の決定（2010年）

当館においても、前述のガイドラインに基づき、2009年改正著作権法の運用を行うことを決定しました。

##### 4. 3 大規模デジタル化事業によるデジタル化資料の視覚障害者等へのアクセシビリティ確保をめぐる検討の開始（2010年）

2009年著作権法改正をめぐる動き等を踏まえ、2009年から2年計画で実施している当館所蔵資料の「大規模デジタル化」によりデジタル化した資料を中心とする当館所蔵資料について、視覚障害者等へのアクセシビリティ確保に向けての検討を2009年半ばごろから始めました。そして、2010年7月22日に、今後の関係諸機関との協議に向けた基本的な考え方を、「視覚障害者等へのサービスに関する基本的考え方」という文書に取りまとめました。その中では、対象者の範囲を前述のガイドラインの適用を受ける者とすること、デジタル化した資料は全文テキストデータを作成して専用端末で利用すること、デジタル化されていない資料は前述の学術文献録音図書の枠組みで対応すること、当館作成のDAISY資料をネットワーク上で配信すること、当館及び他の図書館等が作成するものの利活用の具体化を図ること、前述の「点字図書・録音図書総合目録」と、視覚障害者団体が国の予算により作成している視覚障害者等の情報提供データベース「サピエ図書館」との同時検索を可能とすること、を方針として掲げています。

今後は、この文書に基づき、関係団体との協議を行い、①OCRを用いたデジタル画像の全文テキスト化作業、②テキストデータ作成に関する実証実験、③テキストデータ検索・

表示に関する実証実験、④実証実験に係る調査及び評価支援の4つから構成されます、全文テキスト化・検索の実証実験を並行して行って課題等を抽出します。そして、これらを踏まえた検討に基づき、2011年度初頭に実施計画の策定を行い、この計画に基づき諸施策を実施する予定です。

## 5 国立国会図書館におけるデジタル化資料の視覚障害者等への利活用をめぐる課題

前述の「大規模デジタル化」によるデジタル化資料は、2009年著作権法改正において、当館所蔵資料を保存のためにデジタル化することを認める規定に基づいて、デジタル化を行ったものです。この規定の制定にあたり、著作権者の経済的利益への影響をなるべく少なくするため、著作権者・出版社の団体との協議に基づき、その利活用を行うこととされました。この協議に基づいて、デジタル化の方法が画像データの作成に限定されました結果、視覚障害者等へのアクセスが困難となる結果が生じました。

前述の実施計画は、この視覚障害者等へのアクセシビリティを確保することにより、正常な視覚を持つ方々との情報格差を是正するための取組となる予定ですが、これを実現するためには、様々な課題があることが分かっています。

### ① 校正作業の精度の度合の設定

日本語資料のOCRの技術は発展途上の段階ですので、印刷状態により、その識字率の精度にばらつきがあります。このため、視覚障害者等のニーズを満たす文字情報の読み上げ機能を実現するためには、校正作業が必須となります。必要な精度の設定によっては、校正作業の費用が高額となりますので、その精度の度合の設定が課題となっています。

### ② 構造化作業の実施範囲

視覚障害者等がすばやく目的の箇所到達することを支援するためには、目次やページ等の構造を反映させる構造化作業が必要です。ただ、構造化作業を行いますと、費用はもとより、構造化作業に要する期間だけデータの提供が遅れてしまいますので、迅速な提供を重要視する立場からは、構造化よりもデータ提供の迅速化を望む声が出されています。このため、構造化をどの範囲で行うかも課題となっています。

### ③ 製作要望への対応

当館が画像データを作成する範囲は、前述の「大規模デジタル化」事業の対象資料に当面は限定されます。この事業においては、例えば図書については1968年までに刊行されたもののみを対象としていますように、比較的古い資料が対象となっています。前述の学術文献録音図書の製作を要望される資料は比較的新しい資料が多いですので、その要望への対応が必要となります。また、画像データ作成済みの場合でも、テキストデータ化に使える経費の関係で、何らかの形で選定しなければなりません。この選定方法も課題となっています。

### ④ 配信システムの整備

配信を行うには、著作権者や出版社の経済的利益に及ぼす影響を少なくするために、配信先を制御する必要があります。ところが、これを実現するための配信システムが当館には整備されていませんので、それを開発し、装備する必要があります。このための開発経費等をいかに工面するかが課題となっています。

⑤ 他の図書館作成データの収集の枠組み等の検討

視覚障害者等の情報アクセス環境の改善のためには、他の図書館等が作成したDAISYデータを当館が収集・保存して配信することが効果的と思われます。ただ、これを実現するためには、その収集の枠組みや具体的な仕組み、検索システムの構築等の検討が必要となります。

当館の所蔵資料、特にデジタル化資料を視覚障害者等にアクセスしやすくするためには、これらの課題を解決していく必要があります。