

CA1754

動向レビュー

英国における公貸権制度の最新動向 —「デジタル経済法 2010」との関連で

1. はじめに

近年、英国の図書館界では、公共図書館における電子書籍の提供について、盛んに議論が行われている。これは主に、大手のオンライン書店アマゾン社によるキンドル (Kindle) を始めとして様々な読書端末が市場に出回るようになった結果、電子書籍が急激に人々の間に浸透しつつあるためである⁽¹⁾。最近の同国の調査では、約 650 万人 (成人人口の約 13%) が読書端末を所持していると推定されている⁽²⁾。

また、公共図書館のなかにも、電子書籍を提供する所が増えてきている。図書館・情報専門家協会 (CILIP) のブラッドリー (Phil Bradley) 氏によれば、2011 年の時点で、約 4 分の 1 の自治体が電子書籍を扱っているという⁽³⁾。2010 年 3 月に発表された文化・メディア・スポーツ省 (Department for Culture Media and Sport : DCMS) の政策文書「公共図書館の現代化レビュー」でも、様々な端末を利用して電子書籍を読むことが一般的になりつつある現状を踏まえ、「公共図書館は、地元コミュニティにおける電子書籍貸出サービスの展望と要望を評価し、戦略を練るべき」と勧告している⁽⁴⁾。しかし、公共図書館による電子書籍の提供が次第に広まるにつれ、同国の公貸権制度の対象に電子書籍が含まれていないという事実が問題視されるようになってきた。

公貸権とは「図書館における著作物の自由な利用について、その対価を受けとる著者の権利」のことで、2011 年 7 月現在、欧州を中心に約 30 か国で導入されている⁽⁵⁾。公貸権制度の目的は国ごとに異なり、自国語で書かれた文学の保護や著者の生活保障を制度の主目的としている国もあれば、図書館による図書の貸出が書籍の売り上げに影響を与えているという前提にたち、著者に対する補償の仕組みとして制度を運用している英国のような国もある (CA1579 参照)。また、制度の中身も様々で、対象となる著作物の範囲についても、印刷体の図書のみ限定している国が半数近くを占めている一方で、オーディオブックや音楽作品等まで対象としている国も少なくない⁽⁶⁾。この点、英国の公貸権制度は、1979 年に導入されて以来、つい最近まで印刷体の図書のみを対象としてきた。しかし、公共図書館による録音図書や電子書籍の提供が一般的になりつつある現状にそぐわないという理由で、2010 年の「デジタル経済法」(Digital Economy Act 2010)⁽⁷⁾制定により、制度の対象がオーディオブックならびに電子

書籍にまで拡張された (もっとも、後述するように、まだ実施には至っていない)。

以下、本稿では、英国における公貸権制度の近年の動向を、この「デジタル経済法」による制度改正、ならびに政府の財政難と関連づけて紹介していきたい。

2. デジタル経済法に基づいた制度改革

2.1. デジタル・ブリテン最終報告書

前ブラウン労働党政権は、デジタル経済の重要性に鑑み、2008 年 10 月から ICT に関する国家戦略の策定に着手した。ビジネス・技術革新・技能省 (Department for Business, Innovation and Skills) と DCMS は、共同で委員会を設置して関係行政機関ならびに専門家・有識者らを集め、包括的な ICT 戦略の立案を行わせた。その成果をまとめたものが、2009 年 6 月に刊行された「デジタル・ブリテン最終報告書」(Digital Britain Final Report)⁽⁸⁾である。

同報告書は、世界をリードするデジタル知識経済の一つとしての英国の地位を確立することを目的としたもので、ブロードバンドの基盤整備・普及からネット上の著作権侵害まで様々な事項を扱っている⁽⁹⁾。特に、第 4 章では、デジタル世界における創造産業のあるべき姿について検討しているが、公貸権についても「(制度の) 主な問題点は、当初の法律がいわゆる『図書』にしか言及していないために、オーディオブックや電子書籍等、公共図書館にとって重要性を増しつつあるその他のフォーマットの出版物が法の対象から外れていることだ」と指摘している⁽¹⁰⁾。

同報告書のなかで公貸権制度が上げられた背景には、権利者側からの強い働きかけがあった。その中心的な役割を果たしたのが、公貸権制度の導入を求めるキャンペーンの一環として設立され、現在では協定を結んでいる他の欧州諸国から公貸権料を徴収する役割を担っている作家ライセンス・徴収協会 (Authors' Licensing & Collecting Society : ALCS) や、作家の権利を代表することを趣旨に 2007 年 11 月に設立された超党派作家連盟 (All Party Writers Group : APWG) である。APWG は、公貸権制度の改革を目標としたロビー活動の一環として、2008 年 7 月に文化・メディア・スポーツ担当大臣と会談し、公貸権制度の見直しの可能性を打診した⁽¹¹⁾。それが好感触であったことから、その後、APWG は ALCS と協力して公貸権制度を非印刷体書籍にまで拡張することを求める提案書をまとめ、政府に提出した。「デジタル・ブリテン最終報告書」において、政府はこの提案を支持し、早い機会に法改正を検討することを約束した⁽¹²⁾。

2009 年 8 月には、この「デジタル・ブリテン最終報告書」で提案されたビジョンを政策として実施するた

めに「デジタル・ブリテン実施計画」が発表された。この「実施計画」では、「デジタル経済法案」の策定を含む18のプロジェクトが設定された⁽¹³⁾。

2.2. 関係団体からの意見聴取

DCMSでは、2009年の7月末から10月半ばにかけて、公貸権の対象を非印刷体書籍にまで拡張することの是非について意見を公募⁽¹⁴⁾し、APWGやALCS、CILIP、英国出版社協会(PA)等を含む26の関係団体・個人が意見を寄せた。大半は公貸権制度の改革を支持していたが、どの程度まで制度の対象を広げるべきかについては意見が分かれた⁽¹⁵⁾。

CILIPやその他の図書館関係団体は、公共図書館における非印刷体書籍の重要性が高まっているにも関わらず、印刷体の書籍のみが公貸権制度の対象となっているのは不公平であると制度改革の必要性を認めた。また、図書館が非印刷体書籍を貸し出すには、著作権法上の貸与権との関連でライセンスの取得が必要であるが、公貸権を非印刷体書籍にまで拡張することで、手間のかかるライセンス契約の必要がなくなる(公貸権料の支払いがライセンス契約に取って代わる)ことを期待する声もあった⁽¹⁶⁾。

また、ALCSを始めとする権利者側も、CDのように、物理的な形のあるオーディオブックを新たに制度の対象に含めることについては、基本的に賛同する立場をとった。しかし、デジタルファイルの形で提供される電子書籍等については、複製をつくるのが容易であること、「貸出」の定義が明確でないこと、複数の利用者が同時に同じ本にアクセスすることを認めれば、本の売り上げにも影響すること等から、公共図書館でそうした書籍を提供すること自体に懸念を示した⁽¹⁷⁾。

同様に、PAは、図書館がオーディオブックのCD等を貸し出すことについては、きちんした管理体制と技術面での対策によって、複製されることなく確実に図書館に「返却」されるのであれば理解できるとしたものの、図書館がデジタルファイルの形で書籍を提供することには強い反発を表明した⁽¹⁸⁾。

DCMSでは、寄せられた意見を検討したうえで、「公貸権をデジタルファイルにまで拡張すべきではない」という意見もあったが、図書館は技術の進歩とともに進化し、利用者の望みとあれば資料を電子フォーマットで貸し出せるようであればならない」と結論付けた。そして、非印刷体書籍を公貸権制度に組み込むための規定を、当時準備中であったデジタル経済法に盛り込むことを決めた⁽¹⁹⁾。

2.3. 制度改革の要点

デジタル経済法は、先に述べた「デジタル・ブリテ

ン最終報告書」の内容を政策として実施するためのもので、2010年4月に成立した。その内容は、(1)情報通信基盤の整備促進、(2)ネット上の著作権侵害対策、(3)ドメイン名の管理と配分、(4)放送制度の改変、(5)電波利用、(6)ビデオゲームの年齢制限分類の変更、(7)公貸権の対象拡大、(8)著作権侵害への罰則等を含んでいる⁽²⁰⁾。公貸権に関する新規定は、デジタル経済法の第43条に盛り込まれた。

そもそも、改革前の公貸権制度は、1979年に制定された「公貸権法」(Public Lending Right Act 1979)⁽²¹⁾と、制度の具体的な運用方法を定めた「実施要綱」(Public Lending Right Scheme 1982)によって規定されていた。導入当初は、印刷体の書籍の著者のみを対象とした制度であったが、幾度もの細かい修正の結果、支払いを受ける資格のある者の範囲は格段に広がり、デジタル経済法成立前の時点では、著者のほかにイラストレーターや写真家、翻訳者、編集者、改作者等、様々な役割の者達も制度の対象となっていた。この点を踏まえて、変更の要点を簡単にまとめると以下のようになる⁽²²⁾。

- ・従来の印刷体の図書に加えて、(a) 音声による表現がメインの録音作品(=オーディオブック)、および(b) それ以外の電子的に記録された作品で、文字ないし声による表現、または静止画(あるいはそれらを組み合わせたもの)がメインのもの(=電子書籍)、を新たに制度の対象に含める。
- ・貸出とは、(a) 個人が、一定の期間、図書館から離れた場所でその書籍を利用できるようにすることであるが、(b) その書籍が図書館以外の場所に電子的な手段で送られる場合(すなわち、遠隔地からのダウンロード)は例外とする。
- ・録音作品の場合、プロデューサーやナレーターも著者(author)に含まれる。

要するに、利用者が図書館に出向いてオーディオブックや電子書籍を借りた場合、その書籍の形態に関わらず、権利者には公貸権制度に基づいた支払いが行われる。しかし、利用者が図書館以外の場所から書籍をダウンロードした場合、それは「貸出」とは見なされず、したがって公貸権制度による支払いの対象とはならない。公共図書館が電子書籍等へのリモートアクセスを利用者に提供する場合は、従来どおり、ライセンス契約が必要とされる。

デジタルファイル形式のものも含め、オーディオブックや電子書籍を公貸権制度の対象とするという今回の改正について、ALCSの最高責任者アトキンソン(Owen Atkinson)氏は、「これはずっと前に行われて

しかるべき改正であった。もう既に何千人もの著者が、公共図書館によるオーディオブックや電子書籍の貸出に対する報酬をもらいそこなってきたのだから」と評した⁽²³⁾。しかし、中央政府の財政難により、新制度の実施は当面見送られることが決まっている⁽²⁴⁾。

次章では、政府の財政状況が公貸権制度に及ぼしている影響について見ていきたい。

3. 中央基金 (Central Fund) の縮小

2008年、リーマン・ショックの余波をまともに受けた英国は深刻な不況に突入り、2009-2010年度の政府の赤字財政は約1,600億ポンドにも達した⁽²⁵⁾。こうした状況を受け、2010年5月に成立した連立政権は公的支出の大幅な削減を断行したが、現在でも景気の低迷は続いている。

不況の影響は英国社会の色々なところに表れているが、公共施設に対する補助金の削減に伴い、各地で図書館の閉鎖が相次いでいるのも、その一例である⁽²⁶⁾。そして、制度導入以来、比較的順調に伸びてきた公貸権制度の予算も、政府の財政難を受けてカットされた。

そもそも、公貸権制度の財源については、1979年の公貸権法で定められた通り、国が創設した中央基金によってまかなわれている⁽²⁷⁾。この中央基金はDCMSからの補助金で成り立っており、基金の分配等の業務を担当している公貸権事務局 (Public Lending Right Office) によって管理運営されている。補助金の額は、DCMSと公貸権事務局の合意に基づいて決定されることになっている。2011年から2015年にかけての補助金の額は次のとおりである⁽²⁸⁾。

2011-2012年度：722万ポンド
 2012-2013年度：708万ポンド
 2013-2014年度：698万ポンド
 2014-2015年度：696万ポンド

中央基金への補助金の削減は、DCMSの予算自体が大幅に削られているため、公貸権制度のみが補助金カットの対象とされているわけではない。

しかしながら、このような状況では、先述したデジタル経済法による制度改革の実現が非常に困難であることも事実である。政府の試算によれば、非印刷体書籍の権利者への支払いを行うためには、制度の移行に伴う一時金6万ポンドに加え、毎年30万ポンド程度の追加資金が必要となるという⁽²⁹⁾。

また、中央基金の縮小は、現行の制度のもとで支払いを受ける権利のある者達が受け取る報酬額にも影響を及ぼしている。報酬の支払いを受けるには、公貸権事務局への登録が必須であるが、助成金の減額とは対

照的に、登録者の数は毎年平均1,200名ほどの割合で増え続けている⁽³⁰⁾。支払い額は、サンプル図書館における貸出回数をもとに書籍ごとの総貸出回数を算出し、それに貸出1回あたりの単価を掛け合わせることで算定されるが、制度導入から2010年まで、この貸出1回あたりの単価は、時に停滞こそすれ、決して下がることはなかった。しかし、2011年には初めて、前年の6.29ペンスから6.25ペンスに引き下げられた⁽³¹⁾。今回はわずかな減額にとどまったが、それでも権利者からの批判がなかったわけではない⁽³²⁾。今後、この単価がどのように推移していくのか、注目される。

4. 公貸権事務局の廃止

公貸権制度に関するその他の主要な変化の一つ挙げるとすれば、それは制度の運営を30年以上に亘って担ってきた公貸権事務局自体の廃止が決定したことであろう。これは、効率性・透明性の向上のために公的団体の数を削減するという政府の方針によるもので、事務局の機能自体は、新しい団体に引き継がれることになっている⁽³³⁾。今後、どこがどのように公貸権事業の運営を引きついでいくのかについての詳細は、2011年7月現在、まだ明らかでない。

5. おわりに

以上、本稿では英国における公貸権制度の動向を紹介してきたが、公共図書館における電子書籍の提供自体、まだ始まったばかりで、未解決の問題が山積みである。電子書籍のフォーマットや利用条件の統一等のテクニカルな問題に加え、パソコンや電子書籍端末を持っていない利用者への対応も忘れる訳にはいかない。また、2010年にPAが発表した公共図書館における電子書籍の貸出に関する声明 (E1119参照) をみても明らかのように、図書館の電子書籍サービス、とりわけ書籍の遠隔ダウンロードサービスに対する出版社側の不安は根強い⁽³⁴⁾。重要なのは、関係するすべてのセクターが協力し合い、電子書籍の特性を活かしたシステムの構築をしていくことであろう。デジタル経済法による制度改革が、2013年以降、どのような形で実現されるのか、今後の動向を見守っていきたい。

(元シェフィールド大学東アジア研究所講師：
カオリ・リチャーズ)

(1) 英国出版社協会のデータによると、協会に属している出版社の2010年の電子書籍の売り上げの合計 (これにはオーディオブックのダウンロード等も含まれる) は、前年から38%増の約1億8,000万ポンドで、書籍全体の売り上げのおよそ6%を占めると推定されている。
 "Publishers Association reveals accelerated growth in 2010 digital book market". Publishers Association. 2011-05-03.
http://www.publishers.org.uk/index.php?option=com_content&view=article&id=1755, (accessed 2011-07-29).

- (2) Jones, Philip. "E-reader market doubles over Christmas in the UK". Bookseller.com. 2011-02-09.
<http://www.thebookseller.com/news/e-reader-market-doubles-over-christmas-uk.html>, (accessed 2011-07-06).
- (3) Say, Mark. "Public libraries open doors for e-books". Guardian. 2011-04-14.
<http://www.guardian.co.uk/government-computing-network/2011/apr/14/public-library-ebook-service-growth-cilip-lincolnshire>, (accessed 2011-07-02).
- (4) Department of Culture, Media and Sport. "The modernisation review of public libraries: A policy statement". Official Documents. 2010-03.
<http://www.official-documents.gov.uk/document/cm78/7821/7821.pdf>, (accessed 2011-07-26).
- (5) Public Lending Right International.
<http://www.plrinternational.com/>, (accessed 2011-07-28).
- (6) "PLR systems around the world: Some basic facts". Public Lending Right International. 2010-04.
<http://www.plrinternational.com/plraroundtheworld.pdf>, (accessed 2011-07-26).
- (7) "Digital Economy Act 2010". Legislation.gov.uk.
<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/24/contents>, (accessed 2011-07-06).
- (8) Department for Culture, Media and Sport and Department for Business, Innovation and Skills. "Digital Britain Final Report". Official Documents. 2009-06.
<http://www.official-documents.gov.uk/document/cm76/7650/7650.pdf>, (accessed 2011-07-04).
- (9) 山口広文. 英国における情報通信政策の最近の動向-「デジタル・ブリテン」報告書と「2010年デジタル経済法」を中心に. レファレンス. 2010. (715), p. 1-20.
<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/refer/pdf/071501.pdf>, (参照 2011-06-27).
- (10) Department for Culture, Media and Sport and Department for Business, Innovation and Skills. "Digital Britain Final Report". Official Documents. 2009-06.
<http://www.official-documents.gov.uk/document/cm76/7650/7650.pdf>, (accessed 2011-07-04).
- (11) "ALCS lobbying activities on the Digital Economy Bill". Authors' Licensing and Collecting Society. 2009.
<http://www.alcs.co.uk/Authors-rights/Lobbying-and-submissions/The-Digital-Economy-Bill>, (accessed 2011-07-24).
- (12) Department for Culture, Media and Sport and Department for Business, Innovation and Skills. "Digital Britain Final Report". Official Documents. 2009-06.
<http://www.official-documents.gov.uk/document/cm76/7650/7650.pdf>, (accessed 2011-07-04).
- (13) Department for Culture, Media and Sport and Department for Business, Innovation and Skills. "Digital Britain Implementation Plan". Ofcom Watch. 2009-08.
http://www.ofcomwatch.co.uk/wp-content/uploads/2009/08/db_implementationplanv6_aug09.pdf, (accessed 2011-07-20).
- (14) Department for Culture, Media and Sport. "Consultation on the Extension of Public Lending Right to Rights Holders of Books in Non-print Formats". The National Archives. 2009-07-24.
http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.culture.gov.uk/reference_library/consultations/6283.aspx, (accessed 2011-07-22).
- (15) DCMS に寄せられた意見書のうち、公開して差し支えないものについては、以下のサイトで見る事ができる。
 Department for Culture, Media and Sport. "Responses to the Consultation on the Extension of Public Lending Right to Rights Holders of Books in Non-print Formats". The National Archives. 2010-05-12.
http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.culture.gov.uk/reference_library/consultations/6443.aspx, (accessed 2011-08-03).
- (16) Chartered Institute of Library and Information Professionals. "Response to the Consultation on the Extension of Public Lending Right to Rights Holders of Books in Non-print Formats". The National Archives. 2009.
http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.culture.gov.uk/images/publications/PLR_CILIP.pdf, (accessed 2011-08-03).
 Libraries and Archives Copyright Alliance.
 "Response to the Consultation on the Extension of Public Lending Right to Rights Holders of Books in Non-print Formats". The National Archives. 2009-10.
http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.culture.gov.uk/images/publications/PLR_LACA.pdf, (accessed 2011-08-03).
- (17) All Party Writers Group. "Response to the Consultation on the Extension of Public Lending Right to Rights Holders of Books in Non-print Formats". The National Archives. 2009.
http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.culture.gov.uk/images/publications/PLR_APWG.pdf, (accessed 2011-08-03).
 Authors' and Performers' Lending Agency Ltd. "Response to the Consultation on the Extension of Public Lending Right to Rights Holders of Books in Non-print Formats". The National Archives. 2009.
http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.culture.gov.uk/images/publications/PLR_APLA.pdf, (accessed 2011-08-03).
- (18) Publishers Association. "Response to the Consultation on the Extension of Public Lending Right to Rights Holders of Books in Non-print Formats". The National Archives. 2009-11.
http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.culture.gov.uk/images/publications/PLR_PA.pdf, (accessed 2011-08-03).
- (19) Department for Culture, Media and Sport. "Government Response to the Consultation on the Extension of Public Lending Right to Rights Holders of Books in Non-print Formats". The National Archives. 2009-11.
http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.culture.gov.uk/images/publications/PLR_nonprint_books_government_response.pdf, (accessed 2011-07-22).
- (20) "Digital Economy Act 2010". Legislation.gov.uk.
<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/24/contents>, (accessed 2011-07-06).
- (21) "Public Lending Right Act 1979". Legislation.gov.uk.
<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1979/10>, (accessed 2011-07-03).
- (22) "Digital Economy Act 2010: Exploratory notes". Legislation.gov.uk.
<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/24/notes/division/5/11/2>, (accessed 2011-07-29).
- (23) Authors' Licensing and Collecting Society. "Digital Economy Act-Extension to the Public Lending Right is a triumph for authors". 2010-04-14.
<http://www.alcs.co.uk/CMSPages/GetFile.aspx?nodeguid=c919433d-8d31-495e-a3d9-d34b37d38c22>, (accessed 2011-07-03).
- (24) Department for Culture, Media and Sport. "2010 Spending Review". 2010-10-20.
http://www.culture.gov.uk/images/publications/Parker_PLR.pdf, (accessed 2011-09-01).
 デジタル経済法が成立したにも関わらず、新しい公貸権制度がまだ運用されていないのは、公貸権に関する条項は政令によって定めた日から発効する、と同法の第47条第3項で規定しているためである。
- (25) "Government deficit and debt under the Maastricht Treaty". Office for National Statistics. 2010-09-30.
<http://www.ons.gov.uk/ons/rel/psa/eu-government-debt-and-deficit-returns/september-2010/government-deficit-and-debt-under-the-maastricht-treaty---september-2010.pdf>, (accessed 2011-09-01).
- (26) Page, Benedicte. "Library campaigners demand public inquiry into closures". Guardian. 2011-01-13.
<http://www.guardian.co.uk/books/2011/jan/13/library-campaigners-demand-public-inquiry-closures>, (accessed 2011-07-31).
- (27) 石田香. イギリスにおける公貸権制度導入までの経緯. 東京大学大学院教育学研究科紀要. 2004, 43, p. 315-323.
<http://hdl.handle.net/2261/4499>, (参照 2011-07-08).
- (28) "Public Lending Right News 2011". Public Lending Right.
<http://www.plr.uk.com/mediaCentre/newsletters/2011Newsletter.pdf>, (accessed 2011-07-03).

- (29) Department for Culture, Media and Sport et al. "Digital Economy Act 2010: Impact Assessments". Impact Assessment Library. 2010-04.
<http://www.ialibrary.bis.gov.uk/uploaded/Digital-Economy-Act-IAs-final.pdf>, (accessed 2011-07-30).
- (30) Parker, Jim. "Public Lending Right in the UK". Public Lending Right. 2009-03.
<http://www.plr.uk.com/mediaCentre/publications/pdfPublications/plrInTheUk.pdf>, (accessed 2011-07-25).
- (31) "Public Lending Right Scheme 1982 (Commencement of Variation) Order 2011". Legislation.gov.uk.
<http://www.legislation.gov.uk/uksi/2011/54/made>, (accessed 2011-07-26).
- (32) "Collated responses to the consultation on the proposed public lending right (PLR) rate per loan 2011". Department for Culture, Media and Sport. 2011.
http://www.culture.gov.uk/images/consultation_responses/PLR_consultation_responses-2011.pdf, (accessed 2011-07-29).
- (33) "Latest on Future of PLR Office". PLR News. 2011-05-11.
<http://www.plr.uk.com/allaboutplr/news/whatsNew.htm#110511>, (accessed 2011-07-03).
- (34) "E-book lending in public libraries". Publishers Association.
http://www.publishers.org.uk/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=377&Itemid=, (accessed 2011-07-02).