

令和5年4月28日

街の本屋さんを元気にして、日本の文化を守る議員連盟

会長 塩谷立

街の本屋さんを元気にして、日本の文化を守る議員連盟

第一次提言

書架に並ぶ「未知の本との出会い」が、来訪者の視野を広げ、潜在的な関心を引き起こしている。来訪者が一定数の現物を直接確認できる「街の本屋」は、我が国の地域の知の拠点として、「未知の本との出会い」の可能性をより大きく秘めている。

しかしながら、書店の数は15年で約40%減少している。2022年9月時点では全国市町村のうち約26.2%は無書店市町村となるなど、今後5年内には書店の基盤維持が困難になるとの声もあり、多くの関係者から、我が国において、書籍等を通じた個人の教養の幅に影響を及ぼすばかりでなく、ひいては日本文化の劣化に繋がることへの懸念が指摘されている。

このような背景の中、平成28年以降、書店経営者との懇談を実施し、その後、15回の会を重ねてきた。スタート時には40名だった議員連盟メンバーも、154名という自由民主党の議員連盟としては最大規模に拡大し、書店をめぐる厳しい現状や課題等の議論を行ってきた。

全ての国民があらゆる機会と場所において書籍に触れ読書を行うことができるよう我が国の文化拠点としての「書店」を振興するため、子供の読書活動、リスキリング、文化活動の推進や、観光振興、地域創生につながる取組を支援するとともに、図書館との共存・共栄、収益構造の確立、不公正な競争環境の改善、書店のDX化などによる新たな価値創造を推進することが必要である。

また、諸外国の動向や、関係省庁、関係団体等からのヒアリングを踏まえ、現状、課題を踏まえたこれまでの議論を、第一次提言として、特に、以下について政府の関係各省庁に取組を求めるものとしてとりまとめた。

今回の提言については、第1弾としてまとめ政府に要望するものであり、政府の対応状況については、議連として進捗状況のフォローアップを行い、更に議論を継続することとする。

<不公正な競争環境等の是正> 公正取引委員会

- 著作物再販制度の厳守のため、一定の制限やルールを設けることを検討する必要があるとの指摘を踏まえ、①書籍・出版関係者と公正取引委員会との対話の場を設置し、②官公庁等の書籍の入札に係る値引きへの適切な対応(実態調査や業界の「雛形」に記載

された適用除外を削除などを図る必要がある。また、③フランスの反アマゾン法（本の無料輸送の禁止・価格制限）を参考にした不公正な競争の是正への取組としては、具体的には、官公庁等への納入に係る入札及び、実質的な値引販売（ネット書店の送料無料配送等）については、実態調査を行い、必要な対応を検討する。

<書店と図書館の連携促進> 文科省

- 公共図書館と書店と両者合意のもとで、共存できるようなルールづくりを検討する。特に、公共図書館における同一タイトルの過剰な蔵書、あるいは新刊本の貸与開始時期については、一定のルール等の導入を検討する必要がある。具体的には図書館法第7条第2項に規定されている「図書館の設置及び運営上の望ましい基準」等を含めたルールづくりを進めるため、①書店と図書館が連携する優良事例としての収集・普及、②優良事例の展開と合わせた図書館と書店が共存できるモデルづくりや望ましい基準などを含めたルールづくりを検討する。例えば、「資料及び情報の収集、提供等」に関して、過度な複本を原則禁止するためのルールや地元書店からの優先仕入れの推奨、「他の図書館及びその他関係機関との連携・協力」に書店との連携などを盛り込むなどを検討、③図書館関係者、書店関係者、文部科学省が参画する対話の場を設置し、具体的な検討を行い、より実態に見合った実効性のあるルールづくりや優良事例の収集・普及を推進する。

<新たな価値創造への事業展開を支援> 経産省、財務省

- 多品種少量供給を特徴とする出版物のサプライチェーンにおいて、IC タグの活用は、流通効率の向上・万引き抑制効果・販売ビッグデータの精度向上など、多くのメリットが期待出来る。また、新たな書店の事業展開の方向性として経営環境改善に寄与する包括的な書店業支援を推進する。このため、① I C タグ導入、キャッシュレス決済導入などのデジタル技術を活用した取組みが書店で進むよう支援策を検討、②「事業再構築補助金」、「小規模持続化補助金」などにおいて「書店枠」を設け、書店を支援対象とし、その普及を図るよう検討するとともに、③書店等の活用事例の収集・普及を推進する。
- 多くの先進諸国と同様に、国民の生活になくってはならないものとして、我が国においても出版物への消費税・軽減税率を出版物へ適用することなど消費税の動向を踏まえつつ継続して検討する。

<文化向上・文化保護、読書活動推進、地方創生、DX化、観光振興等の観点からの支援>

文科省・文化庁、内閣府、総務省、観光庁

- フランスや韓国など諸外国の政策を参考に、我が国においても子供の読書推進、書籍・出版関係者によるブックフェアなどによる書籍振興など、文化振興、読書活動、リスキ

リング、地方創生、DX化、観光振興などの施策を通じて、書店への来店誘導政策としても寄与し、書店の経営改善にも繋がる関係省庁による取組を一体的に推進する。このため、以下のような取組へ書籍・出版関係者が参加しやすくなるよう公募の際、その取組に係る例示の提示、その他関係者への分かりやすい情報提供などを行う。

- 「書店」が文化の拠点となる文化活動支援を検討する。たとえば、地域の文学・文芸の活動、子供の文化体験活動において、書店が拠点となる活動が、事業の支援対象となるよう検討する。
- 地方公共団体が書店や出版社も巻き込んだ地方創生につながる事例の展開を推進するため、少子化や地域活性化の推進に資するクーポン等、地方創生交付金等が活用しやすくなるような工夫を検討する
- DX化の方向性として、地域デジタル基盤活用推進事業など、図書館と書店との連携による地域のDX化を通して地域活性化や観光振興に資する事業が活用しやすくなるような工夫を検討する。
- 「観光振興の一環として、観光振興に係る事業などが活用しやすくなるような工夫の検討、作家等、書店に関係するものも含めた観光振興の取組が可能であることを明確化する。

令和5年4月28日

街の本屋さんを元気にして、日本の文化を守る議員連盟 第一次提言の考え方

1. 議員連盟の経緯

平成28年9月2日(金)に初会合となる書店経営者との懇談を実施し、その後、15回の会を重ねてきた。スタート時には40名だった議員連盟メンバーも、154名という自由民主党の議員連盟としては最大規模に拡大し、書店をめぐる厳しい現状や課題等の議論を行ってきたところである。

今回、関係省庁、関係団体等からのヒアリングを踏まえ、現状、課題を踏まえたこれまでの議論を第一次提言としてとりまとめた。今回の提言については、第1弾としてまとめ政府に要望するものであり、議連として政府の対応状況については、フォローアップを行い、更に議論を継続することとする。

全ての国民があらゆる機会と場所において書籍に触れ読書を行うことができるよう我が国の文化拠点としての「書店」を振興するため、子供の読書活動、リスキリング、文化活動の推進や、観光振興、地域創生につながる取組を支援するとともに、図書館との共存・共栄、収益構造の確立、不公正な競争環境の改善、書店のDX化などによる新たな価値創造を推進する。

① 書店と図書館の連携

(書店と図書館の業界団体、文科省の協議の場の設置、基準の改正などの検討、優良事例の普及)・・・文科省

② 再販売価格維持に関する業界団体との対話の場を設置・協議

(再販売価格維持契約書の雛形の見直しなど)・・・公正取引委員会

③ 新たな事業展開を目指した書店への支援 (ICタグ導入、事業再構築等)・・・経産省

④ 書店が地域の活性化、子供の読書文化体験活動、リスキリング、文化、観光の拠点となる取組への支援強化・・・文科省・文化庁、内閣府、総務省、観光庁

2. 現状

<消えつつある「街の本屋さん」>

- 街の本屋（書店）は単に本を販売する場所ではない。書架に並ぶ「未知の本との出会い」が、来訪者の視野を広げ、潜在的な関心を呼び起こしている。来訪者が一定数の現物を直接確認できる「街の本屋」は、ネット書店よりも、こうした「未知の本との出会い」の可能性をより大きく秘めている。
- しかしながら、書店の数は15年で約40%減少している¹。2019年9月時点では全国市町村のうち約26.2%は無書店市町村となっている²。都心部の有名書店も相次いで閉店が生じている。
- 書店がなくなるということは、個人の教養の幅に影響を及ぼすばかりでなく、ひいては日本の文化の劣化に繋がることを意味する。この事態を放置してよいのか。

<諸外国が書店を保護する動き>

- 海外では、書籍全般に着目した振興政策に加え、書店ならではの価値を考慮し、「書店」に特化して競争環境・共存環境を整える政策を行っている国もある。
- 例えば、フランスでは2021年に書店保護を目的とし、インターネットで書籍を販売する業者に対して、それまで実質無料化されていた配送料について、最低料金を課す法律が制定された³。また、2021年には読書推進を目的に、書籍等を購入できる文化パスが政府によって配布されている。18歳には4万円、2021年1月からは中高生にも2.6万円が配布された。商品の注

¹ 日本出版販売「出版物販売額の実態 2021」（2021）、日本図書館協会「日本の図書館 統計と名簿」（2021）

² トーハン調べ、朝日新聞報道

³ REUTERS “France moves to shield its book industry from Amazon” (2021)

<https://www.reuters.com/business/retail-consumer/france-moves-shield-its-book-industry-amazon-2021-10-25/>

/Gigazine 「本の最低配送料」を定めて実店舗の書店が Amazon と競争するのを助ける法律が可決される」（2021）

<https://gigazine.net/news/20211027-france-minimum-delivery-charge-low-amazon/>

文はオンラインでも可能だが、現物の受け取りは実店舗のみとなっている⁴。

- 韓国では2020年に、公共・学校図書館が図書を購入する際には、その購入先として地域の書店を優先するよう、韓国・文化体育観光部から地方公共団体等に勧告が出された⁵。
- 一方、我が国においては、こうした書店が文化向上の大切な拠点であるとの認識の下での政策は存在しない状況である。一例として、多くの先進諸国においては、我が国とは異なり、出版物に軽減税率が適用されている⁶。

<不公正な競争環境等>

- 日本の書店は、不公正な競争環境にもさらされている。
- 一般に、製造者が指定した価格で小売業者等に販売させる「再販売価格維持」は独占禁止法上禁止されているが、著作物については文化の振興・普及等の観点から適用除外の制度（いわゆる著作物再販制度）があり、全国どこでも同一の価格で、著作物が確実に入手できるようになっている。
- こうした重要な制度があるにも関わらず、ネット書店による送料無料化や過剰なポイント付与等といった実質的な値引き行為が横行する等、不公正な競争環境は深刻化している。
- 加えて、官公庁、公共図書館、学校図書館等への納入に際しては、入札が実施され、過度な値引きが行われるケースも存在する。
- また、公共図書館のベストセラーや新刊本等の過度な複数蔵書等により、公共図書館と書店の共存が難しくなっている側面もある⁷。これは公共図書

⁴ artnet news "France Is Giving Young People €300 to Spend on the Arts After a Trial Run Found the Culture Pass Program a Success"(2021)

<https://news.artnet.com/art-world/macron-launches-culture-pass-1971615/>

/まち座「フランス政府が若者向け文化活動支援プログラム「カルチャー・パス」をスタート チケット代金や物品の購入費などを2年間で300ユーロまで国が負担」(2021)

<https://book.gakugei-pub.co.jp/france-launch-culture-activity-support-program-with-300-euro-for-youth-through-online-pass/>

⁵ 韓国出版学会・出版政策研究会「韓国出版産業の現状と変化」出版メディアパル (2022)

⁶ 日本雑誌協会「【共同声明】文化を支える出版物に軽減税率が必要です」(2013)

<https://www.j-magazine.or.jp/assets/doc/20130313.pdf>

⁷ Kohei Kawaguchi/Kyogo Kanazawa 「Crowding-Out Effects of Public Libraries and the

館の評価基準が利用者数や貸出冊数にあることが、その傾向に拍車をかけている⁸。

<遅れている DX>

- 日本の書店は、デジタルトランスフォーメーション（DX）への投資は進んでいない。多品種少量供給のサプライチェーン効率化、書店経営に多大な損失を与える万引きの予防策、あるいは棚卸業務等の書店オペレーションの負担軽減といった観点から、個品識別を前提とした IC タグ等の新たな技術に期待が寄せられているが、業界での積極的導入には至っていない。書店業は勿論のこと、サプライチェーンに関わる多くの業界関係企業の経営状況を改善させる可能性があるにも関わらず、投資費用や影響範囲の大きさ等から導入負担に耐えられず、DX に着手できていないのが実情である。
- 全業界的に普及が進むキャッシュレス決済について、消費者利便性の観点から書店業においても積極的導入を図っていくべきであるが、現在の書店の収益構造においてはキャッシュレス決済に関わる諸手数料の負担に耐えることができない。

<多品種小部数販売の書店に支えられている文化の危機>

- 書店への来店動機は、「紙の書籍を買うため」以外に、「情報収集」、「試し読みのため」、「書店の雰囲気が好き」といったものも少なくなく、特に若い世代では直接的な購買行動に結びつかない傾向も高い⁹。一方で、「情報収集」のように明確な購買目的を持たずに書店に訪れた際であっても、書店においては「未知の本との出会い」が生じた結果、予期せぬ購買に繋がるということが起こる。
- 我が国における書店業は、戦後以来、大量部数が流通する雑誌販売を主体

Public Lending Right」(SSRN, 2017.)

http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3082016

※香港科技大学 川口康平（共著者：金澤匡剛）「公共図書館におけるクラウンディングアウト効果」（2017）

⁸ 図書館評価基準については次を参照。JIS-X0812「図書館パフォーマンス指標」/JIS-X0814「国際図書館統計」

⁹ マクロミル調べ(2018) <https://prtimes.jp/main/html/rd/p/000000450.000000624.html>

に発展し、市場の拡大がなされてきた。そこに多品種小部数である書籍販売が組み合わされることで、今日の出版文化の多様性に繋がっている。しかしながら、この多様性が危機を迎えている。

- 書店における販売金額が大きかった雑誌は、出版市場の最盛期である 1996 年は総販売金額の 59%にあたる 1 兆 5,633 億円を占めていたが、2020 年には 45%に減少し、販売金額は往時の 1/3 の 5,576 億円にまで減少している¹⁰。これはインターネットの急速な普及に伴い、情報源が紙媒体からネット媒体へとシフトしたこと¹¹、かつては雑誌紙上に掲載されていたような情報がインターネット上に無料で公開されるようになったことなど、いわゆるデジタルシフトの影響を色濃く受けていると指摘されている。
- また、コミックについても、デジタルシフトが進み、2021 年には 7 千億円弱の重要市場となっているが、6 割強が電子コミック市場となっている。紙と比較すると 20 年間で市場は 45%に縮小した¹²。
- 発売日が決まっており定期的に販売されていた雑誌やコミックといった収入減を失いつつある中、書店は厳しい経営状況に置かれ、結果として、多品種小部数販売で、書店が日本の文化を支えるといったことに支障が生じている。

<現在においても「街の本屋さん」にしか提供できない価値>

- 書店の来店動機である「紙の書籍を買うため」や「試し読み」や「情報収集」については、ネット販売や娯楽の多様化等により、書店以外により充足される傾向にある。今後も、その流れが加速していくことは否めない。
- しかしながら、現在でも、関心分野は決まっていながら購入したい本が決まっていないうちの探索型購買のニーズに応えたり、「未知の本との出会い」を創出したりといった点は、実店舗を有する書店にこそ強みがあり、そのような文化的・知的空間が、地域社会に根差し、生活者にとって身近に存在することは、日本の文化の向上にとって大きな価値である。
- 教養や娯楽も含め、あらゆる情報の発信拠点となりうる書店は、近年では

¹⁰ 日本出版販売「出版物販売額の実態 2021」(2021)

¹¹ 総務省「平成 27 年版 情報通信白書」(2015)

¹² 出版科学研究所「出版指標年報 2022」(2022)、2013 年・2021 年の数字はいずれも紙+電子のもの。

体験型サービスやイベントとの相性も良く、コミュニティ形成やイノベーション誘発といった面においても、大きな役割を果たすことが期待される。

3. 課題

<不公正な競争環境等>

- 著作物再販制度があるにも関わらず、ネット書店による送料無料化や過剰なポイント付与という実質値引き等により、書店は不公正な競争環境にさらされている。また、公共図書館によるベストセラーや新刊本の過度な複数蔵書等により、書店と公共図書館の共存が難しい環境となっていることに加え、官公庁や図書館への納入の際には入札による過度な値引きも行われている。
- これらの環境を是正し、ネット書店や公共図書館と、書店業との共存共栄が図れるモデル・制度を整備し、日本文化を支えられるようにすることが必要である。

<遅れる DX の取組>

- 経営状況を改善させる可能性がある DX の取組については、厳しい経営状況とそれに起因する再投資余力の無さがネックとなり、進められていない。

<文化向上・文化保護の視点>

- 書店業及び出版業とは、国家の文化・教育水準を支え、民主主義の成熟を扶けるものであり、その産業の趨勢は単なる一産業の浮沈に留まるものではない。そのような観点で書店業を捉え直さなければ、ゆくゆくは日本文化、国力の劣化に通じる。

<収益構造の見直し>

- 店舗における販売金額の大部分を占めていた雑誌、コミック等が書店で購入されなくなっている状況下において、大量流通を前提に多くの在庫を抱えなければならない店舗が、安定的に収益をあげることが非常に難しくなっている。結果、書店業における売上高対営業利益率は▲0.3%であ

り¹³、もはや業として成り立っていない。

- 書店が存続するためには、新たな収益構造の確立も重要である。

4. 対応に関する検討の方向性

- 上記の課題を踏まえ、それぞれ下記の方角で、更に検討を進めるべきではないか。

<不公正な競争環境等の是正>

- 著作物再販制度の厳守のため、一定の制限やルールを設けることを検討する必要があるのとの指摘を踏まえ、①書籍・出版関係者と公正取引委員会との対話の場を設置し、②官公庁等の書籍の入札に係る値引きへの適切な対応(実態調査や業界の「雛形」に記載された適用除外を削除など)を図る必要がある。
- ③フランスの反アマゾン法(本の無料輸送の禁止・価格制限)を参考にした不公正な競争の是正への取組としては、具体的には、官公庁等への納入に係る入札及び、実質的な値引販売(ネット書店の送料無料配送等)については、実態調査を行い、必要な対応を検討する。

<書店と図書館の連携促進>

- 公共図書館と書店と両者合意のもとで、共存できるようなルール作りを検討する。特に、公共図書館における同一タイトルの過剰な蔵書、あるいは新刊本の貸与開始時期については、一定のルール等の導入を検討する必要がある。具体的には図書館法第7条第2項に規定されている「図書館の設置及び運営上の望ましい基準」等を含めたルールづくりを進めるため、①書店と図書館が連携する優良事例としての収集・普及、②優良事例の展開と合わせた図書館と書店が共存できるモデルづくりや望ましい基準などを含めたルールづくりを検討する。例えば、「資料及び情報の収集、提供等」に関して、複本を抑制するためのルールや地域書店からの優先仕入れの推奨、「他の図書館及びその他関係機関との連携・協力」に書店との連携などを盛り込むなどを、③上記を効果的に実施するための図書館関係者、書店関

¹³ トーハン・コンサルティング「書店経営の実態 2019」(2019)

係者、文部科学省が参画する対話の場を設置し、具体的な検討を行い、より実態に見合った実効性のあるルールづくりを検討する。

<DXの推進>

- 多品種少量供給を特徴とする出版物のサプライチェーンにおいて、IC タグの活用は、流通効率の向上・万引き抑制効果・販売ビッグデータの精度向上など、多くのメリットが期待出来るが、サプライチェーン全体(制作(出版)・印刷/製本・流通・小売)に係るものであるため、投資規模が極めて大きく、情報が少ない中、業界のみでの実行に至っていない。
- こうしたことから、産業サプライチェーンへの IC タグ導入をテーマに、産官連携のモデルプロジェクトを発足させ、政府として助成を検討すべきではないか。なお、当プロジェクトの結果は、「2024年問題」等に直面する他物流業界においても有効な知見として活用できると考えられる。

<文化向上・文化保護、読書活動推進、地方創生、DX化、観光振興等の観点からの支援>

- フランスの若年層への文化パス配布政策を参考に、我が国においても読書推進を目的として書籍購入や子供の読書活動への参加を促進する取組が行われている。また、海外や地域では書籍・出版関係者によるブックフェアなど書籍振興行われている。文化振興、読書活動、地方創生、観光振興などの施策を通じて、書店への来店誘導政策としても寄与し、書店の経営改善にも繋がる関係省庁による取組を一体的に推進する。
このため、以下のような取組へ書籍・出版関係者が参加しやすくなるよう公募の際の書籍・出版枠や例示の提示、その他関係者への分かりやすい情報提供などを行う。
- 「書店」が文化の拠点となる文化活動支援を検討する。たとえば、地域の文学・文芸の活動、子供の文化体験活動において、書店が拠点となる活動が、事業の支援対象となるよう検討する。
- 地方公共団体が書店や出版社も巻き込んだ地方創生につながる事例の展開を推進するため、少子化や地域活性化の推進に資するクーポン等、地方創生交付金等が活用しやすくなるような工夫を検討する。
- DX化の方向性として、地域デジタル基盤活用推進事業など、図書館と書店

との連携による地域の DX 化を通して地域活性化や観光振興に資する事業が活用しやすくなるような工夫を検討する。

- 「観光振興の一環として、観光振興に係る事業などが活用しやすくなるような工夫の検討、作家等、書店に関係するものも含めた観光振興の取組が可能であることを明確化する。

<収益構造確立・新たな価値創造への支援>

- 韓国やフランスの事例にあるような、書店の経営環境改善に寄与する包括的な書店業支援の枠組み、制度の創設を検討すべきではないか。例えば、出店・改装意欲があるにも関わらず、資金難によって実施が困難である場合の出店支援や書店空白エリアへの出店支援、経営改善のための複合店化や新規サービスの導入に関わるコストの助成、人材確保及び人材教育関連コストの助成、あるいは昨今の様な急激な諸物価高騰に対応するための一時的な運転資金支援といった制度を整えることで、書店の経営改善意欲に応え、業界としての健全かつ持続的な新陳代謝を可能にできるのではないか。
- 「紙の書籍の販売」といった部分以外においても、書店が収益をあげられるようなイノベーティブな取組を支援することが重要ではないか。特に、従来から来店動機となっていた「情報収集」や「試し読み」であったり、「未知の本との出会い」であったり価値化するようなパイロット店舗の取組や、読書推進や、出版業並びに書店業にまつわるベンチャーやスタートアップ企業の取組について、支援を行う方向で更に検討を進めるべきではないか。
- このため、① ICタグ導入、キャッシュレス決済導入などのデジタル技術を活用した取組みが書店で進むよう支援策を検討
- ② 「事業再構築補助金」、「小規模持続化補助金」などにおいて「書店枠」を設けることや、書店が支援対象となるよう検討
- ③ 書店等の活用事例の収集・普及を推進する。
- 多くの先進諸国と同様に、我が国においても出版物への消費税・軽減税率適用を検討すべきではないか。軽減税率を適用することとは即ち、当該国が何に価値を置いているか、という意味表示、メッセージとなり得る。出版物は、政治、経済、社会、文化等に関する社会的事実等を、日常生活において誰もが手にとることができる情報媒体であり、幅広い層に日々読まれる

ことから、国民の生活になくはならないものとして、軽減税率を出版物へ適用することなど消費税の動向を踏まえつつ継続して検討する。軽減税率が適用されることで、社会のあらゆる「知識」に価値を置くというメッセージを表明することとなり、我が国の社会・文化的成熟度を内外に知らしめることにも寄与する。