

# 使い易くなる地図

- 測量成果複製承認の新しい運用 -

キーワード：情報通信基盤の整備・普及  
インターネットによる迅速な提供  
手続きの簡素化  
無償・有償の基本的な考え方  
承認申請を要しないもの

総務課長

桐 内 勉

# 使い易くなる地図

## －測量成果複製承認の新しい運用－

### 1. はじめに

わが国の携帯電話の契約数が平成 19 年末には、1 億件を超え（(社)電気通信事業者協会資料 2008）、インターネットの利用人口数も 8,529 万人、世帯普及率 87%（総務省通信利用データベース 2005）となるなど情報通信に関する基盤の整備・普及が進展している。

また、高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部（IT 戦略本部）「重点計画－2007」においては、「いつでも、どこでも、誰でも IT の恩恵を実感でき、創造的かつ活力ある発展が可能となる社会を早期に実現する」ため、

- ①2010 年度までに光ファイバー等の整備を推進し、ブロードバンド・ゼロ地域を解消
- ②2010 年度までに現在の 100 倍のデータ伝送速度を持つ移動通信システムを実現

などの推進に取り組んでいくことが計画に盛り込まれている。

このような IT の普及及び基盤の整備に伴い、国土地理院が整備する電子基準点の成果、2 万 5 千分の 1 地形図、空中写真、基盤地図情報等（以下「地図等」という。）を行政が地域図や都市計画図の作成、固定資産税、道路、上下水道の管理などに利用し、民間事業者が電気・ガス等の施設管理、店舗の情報提供に利用するなど紙ベースで行ってきたものから、防災 GIS、統合型 GIS、カーナビ、物流配送、安全安心、渋滞回避サービス、福祉などの分野でデジタルベースでの利用が拡大している。

また、インターネット上で最新電子地図や仮想地球に貼り込まれた空中写真画像の閲覧が可能になり、これまで一部の専門家に限られていた位置情報、地図情報、画像情報等の利用が爆発的に拡大し、より詳細かつ新鮮な情報や、例えば地上と地下街など屋外と屋内とのとぎれの無いシームレスな地図情報が求められている。

さらに、地球環境、人口減少、少子高齢化社会の到来、災害や犯罪に対する不安等の諸問題に対する国民の関心も近年高まっており、これらに対して地図等を利活用した政策が様々な場面で取り組まれている。

これらの背景を踏まえて本報告は、測量法の改正に伴い、国土地理院が新たに提供することになったインターネット提供と地図等の情報を入手した者が新たな複製物を作成する場合の複製承認の新しい運用基準を中心に行うこととする。

### 2. 測量法改正時の国会での論議

昨年、国会で測量法の改正審議が行われた際に、法律を改正する理由として以下の提案趣旨説明がなされている。

「近年のデジタル技術の発達により、測量によって得られた地図等の測量成果についても電子データによる普及が進み、これらの電子データをより効率的に提供する手段としてインターネットによる迅速な提供が求められているところであります。

また、国民に提供された地図等が円滑に利用されるためには、国や地方公共団体がその利用のための手続の合理化を図っていくことが必要であります。

このような趣旨から、このたびこの法律案を提案することとした次第です。

次に、この法律案の概要につきまして御説明申し上げます。

第一に、基本測量を行う国土地理院が作成した地図等を、その刊行に加え、インターネットによっても

広く国民に提供することとする措置を講ずることとしております。

第二に、地図等の複製につきまして、これまで禁じていた営利目的の複製も承認できるようにするとともに、手続の簡素化を図るため、測量目的などの場合のみ国土地理院や地方公共団体等の承認を要することとする規制の合理化を行うこととしております。

第三に、国土地理院におきまして、地方公共団体等有する地図等の複製・使用承認手続の申請受理を行うことにより、インターネット上で地図等のワンストップサービスを行うための措置を講ずることとしております。

その他、これらに関連いたしまして、所要の規定の整備を行うこととしております。」

この提案趣旨説明で明らかなように、国民生活の向上や経済社会の健全な発展等の観点から、地図等の情報を利用しようとするニーズの高まりに応え、利用者が効率的かつ簡便な手続により提供を受けられるようにするため、地図等の電子データをインターネットにより提供することとしたものである。

とりわけ、国や地方公共団体が所有する様々な地図等には、行政の他部局や社会一般にとっても有用な情報が多数含まれており、防災、観光、地域計画等の目的で作成された地図等をさらに別の機関が同じ目的又は別の目的で利用することが増えてきている。

また、手続の簡素化を図るものとして、改正前の測量法では、測量成果を複製しようとするときには、目的によらず国土地理院の長又は測量計画機関の長（公共測量を計画した国や地方公共団体等をいう。）の承認を得なければならないこととしていたが、複製が測量目的以外の内部利用に限られる場合など、国土地理院の長又は測量計画機関の長が、その複製の正確さを確認する必要性が低いものについては承認を不要とし、測量目的などの場合のみ承認を要することとしたものである。

この改正により、個人的な利用や会社内での利用など内部利用のための複製は承認不要となり、また、ハンカチやTシャツ等への印刷など、精度のないイラスト的なものを作成するため複製する場合等については、承認を得ることなく利用することができる。

また、改正前の測量法では、そのまま複製して、もっぱら営利の目的で販売するものであると認めるに足る十分な理由がある場合には、承認をしてはならないとしていたため、近年普及してきたGISソフトやハンディナビの背景図に国土地理院の地図をそのまま複製して使いたいという要望に応えられない状況となっていた。

そこで、測量法を改正し、そのまま複製して、もっぱら営利目的で販売する場合でも複製する内容によっては承認できるよう、一律に承認しないとする規定を削除することとしたものである。

以上の改正を受けて、国土地理院長の私的諮問機関である測量行政懇談会において「地図等の基本測量成果のインターネット提供の具体的運用について」及び「複製承認の基準（ガイドライン）など、複製承認の具体的運用のあり方について」審議をしていただき、本年3月に「測量成果の活用に関する提言書」として国土地理院長への答申がされたところである。

この答申をもとに、国土地理院では基本測量成果のインターネット提供を本年4月から実施するとともに、「測量法第29条の規定に基づく承認取扱要領」（以下「承認取扱要領」という。）を改定し、新しい基準による承認事務を行っているところである。

以下、これらの概要について3～5で述べることとする。

なお、行政手続法に基づき、公共測量の測量成果の複製について承認を行う各測量計画機関においても、それぞれの審査基準を定めるとともに公開する義務があることから、国土地理院の改正した承認取扱要領について都道府県、市町村に通知したところである。

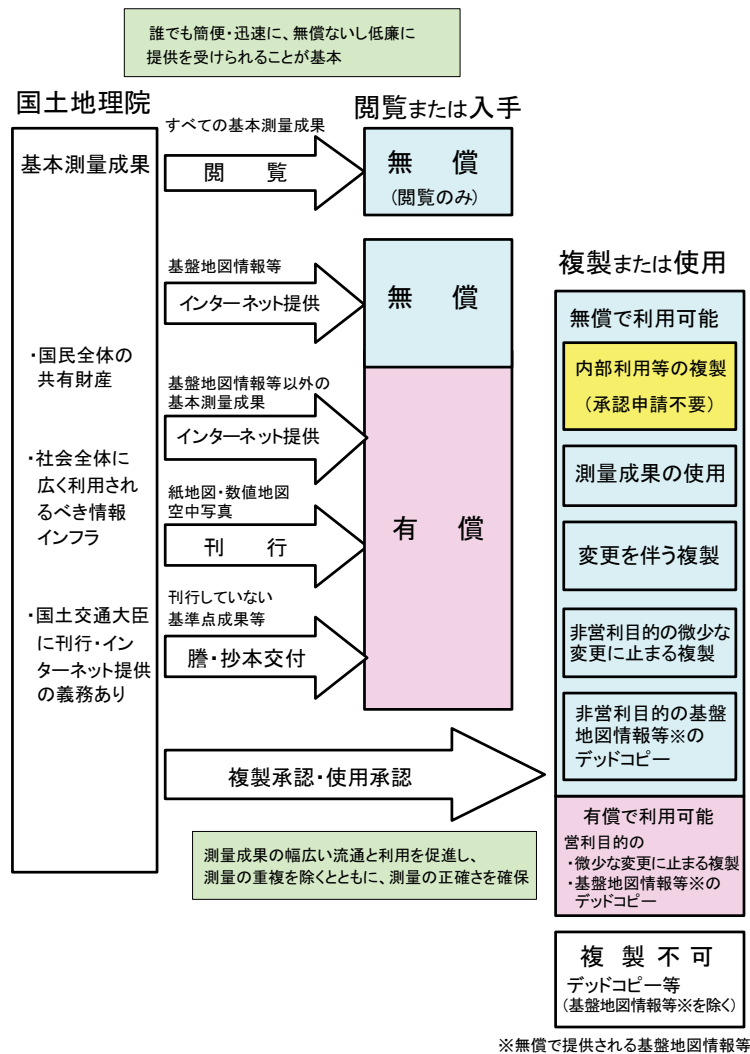
### 3. 国土地理院が整備した地図等の提供にかかる基本原則

国土地理院が整備した地図等の情報については、図－1に示すとおり、無償で提供するものと有償で提供するものがある。

国土地理院が行う地図等の整備事業は、国土に関する最も基礎的かつ科学的なデータを収集するものであり、国家の責務である領土の明示、国の安全確保・危機管理、地震その他の災害対策等に不可欠であることから、当該事業は国の機関すなわち国土地理院が責任を持って行うべきという考え方が根本にあり、この事業によって得た地図等の測量成果は国民全体の共有財産として、社会全体に広く利用されるべき情報インフラとして位置づけられている。

このことから、地図等の基本測量成果は、誰でも簡便・迅速に、無償で提供を受けられることが原則であり、地図等の閲覧や地理空間情報活用推進基本法第18条第2項で規定する基盤地図情報等のインターネットによるダウンロード提供は、無償としている。

しかしながら、提供のために費用を要する場合や、利用者が自己の目的のために活用することができる提供の場合には、その提供に要する費用を勘案した低廉な料金により利用者が入手できるようにすべきとの考え方から、地図等の基本測量成果を単に閲覧するのみではなく、実際に入手することにより、その地図等に必要の情報を書き込んだり、外出先に携帯する等、利用者が様々な自己の目的に活用できるようにする提供方法にあっては、低廉な料金による有償での提供としている。



図－1 基本測量成果の提供及びその利用の取扱い

#### 4. インターネットによる提供方法

先に述べたように、近年のデジタル技術の発達により、地図等の測量成果についても電子データによる普及が進み、これらの電子データをより効率的に提供する手段としてインターネットによる迅速な提供が求められている。具体的には、地震等の災害が発生し、二次災害を防止するため緊急に地図等を災害対策本部や関係機関に提供する場合や各地方公共団体で作成している防災マップや地方公共団体や民間で作成しているGISの基盤となる地図データの更新の頻度を向上させるなど、地図等の情報をより効率的に利用・更新することが求められ、これらの要望に対応できるようインターネットによる提供を本年4月から開始したところである。

##### 4. 1 基盤地図情報のインターネット提供

昨年5月に、「現在及び将来の国民が安心して豊かな生活を営むことができる経済社会を実現する上で地理空間情報を高度に活用することを推進することが極めて重要であることにかんがみ、地理空間情報の活用の推進に関する施策に関し、基本理念を定め、並びに国及び地方公共団体の責務等を明らかにするとともに、地理空間情報の活用の推進に関する施策の基本となる事項を定めることにより、地理空間情報の活用の推進に関する施策を総合的かつ計画的に推進することを目的」として地理空間情報活用推進基本法が公布、施行されたところである。

この法律では、基盤地図情報の整備に必要な施策を国や地方公共団体が講ずることとしているほか、国が保有する基盤地図情報等を原則としてインターネットを利用して無償で提供することとされている。

これにより、国から共通の基盤地図情報となる電子的な白地図が提供されることから、その電子的な白地図に様々な情報を載せて利用することができるとともに、国、地方公共団体、民間事業者が作成した地図を重ね合わせて利用することができるようになる。

国土地理院では基盤地図情報の整備を行い、平成20年4月に①測量の基準点、②行政区画の境界線及び代表点、③道路縁、④軌道の中心線、⑤標高点、⑥海岸線、⑦水涯線、⑧建築物の外周線、⑨市町村の町若しくは字の境界線及び代表点のデータを閲覧及びダウンロードが無償でできるようホームページに公開したところである。

なお、現在提供している基盤地図情報は、未だ全国の一部のデータであり、未整備部分は整備され次第順次提供していくこととしている。

詳細については国土地理院のホームページをご覧ください。



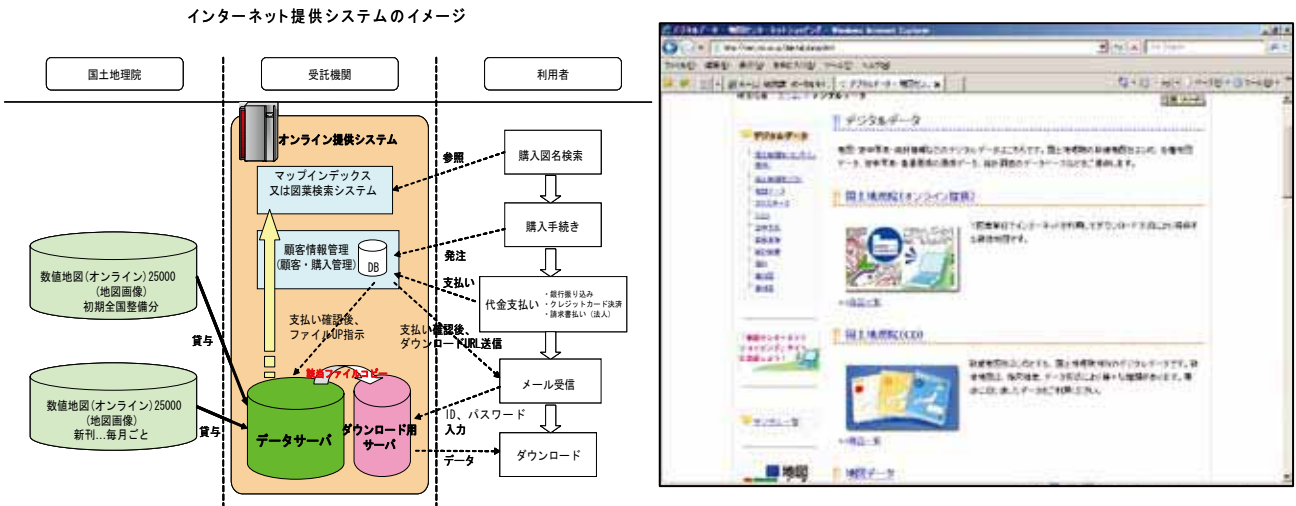
図-2 基盤地図情報の閲覧及びダウンロードサービス

#### 4. 2 基盤地図情報等以外の基本測量成果のインターネット提供

基盤地図情報等以外の基本測量成果のインターネット提供は、図－3に示すとおり国土地理院から委託された外部機関が行っている。

現在、インターネットでダウンロードができる測量成果等は、「数値地図25000（地図画像）」及び「数値地図50000（地図画像）北方四島」の2種類であるが、今後ダウンロードができる測量成果等の種類を拡大していく予定である。

なお、数値地図25000（地図画像）のオンライン提供データは、毎月定期的に数十面単位で更新を行い、より新鮮な情報を提供して行くこととしている。



図－3 インターネット提供のイメージと25000数値地図（地図画像）購入画面

#### 5. 複製承認の基準について

##### 5. 1 複製の承認申請が必要なもの

測定の正確さを確保するため、測量法では、基本測量及び公共測量を行う際の測定の基準を定めるとともに、公共測量については国土交通大臣による作業規程の承認、国土地理院の長による公共測量計画書に対する助言及び測量成果の審査という測量の実施段階における手続が定められている。しかし、これらにより正確な測量成果が作成されたとしても、測量成果を複製し利用する段階で誤差が生じ、正確さが損なわれては法の趣旨が達成されないおそれがあるため、第29条及び第43条に測量成果の複製に係る国土地理院の長又は測量計画機関の長による承認制度が設けられているところである。

先に述べたとおり、改正測量法では、下記の測量目的など複製を正確に行う必要があるもののみについて承認を要するとしている。

- ①測量を実施する者に対して、測量成果を提供するために複製するもの
- ②有償であるか又は無償であるかを問わず、複製した測量成果及びそれを含む情報を書籍、パンフレット又はCD-ROMその他のもので不特定多数の者に対し発行するもの
- ③電気通信回線を通じてインターネット又は電子メールその他の方法により、複製した測量成果及びそれを含む情報を公表し、不特定多数の者がそれらを閲覧又は入手できる状態に置くもの

上記の承認申請がなされたほとんどのものが承認されているが、

- ①複製しようとする測量成果（以下、「原成果」という。）を変更せず、同一のものを作成する目的で複製しようとするもの又は法第27条第2項に規定する国土交通大臣が行う刊行若しくは電磁的方法によ



る提供を害するおそれがあると認められるもの。(ただし、地理空間情報活用推進基本法(平成19年法律第63号)第2条第3項に規定する基盤地図情報については、この限りでない。)

②偽りその他不正な手段により承認を受けようとするもの

③公の秩序若しくは善良な風俗に反する目的又は犯罪行為その他違法な行為に用いる目的で複製することが明らかなもの

④申請された複製の目的に照らし、適切でない測量成果を複製するもの

⑤前各号に掲げるもののほか、国土地理院の長が特に必要と認めるものについては、承認しないこととしている。

以下、図-4に基本測量成果の複製承認基準の概要について示す。

<p><b>承認申請が必要なもの</b></p> <p>① 測量の用に供しようとする場合 測量を実施する者に対して、測量成果を提供するために複製を行う場合</p> <p>② 刊行しようとする場合 有償か無償かを問わず、複製した測量成果及びそれを含む情報を書籍、パンフレット、CD-ROM等で発行し、不特定多数の者が入手できる状態に置く場合(パソコンから印刷した出力図を広範に配布する等、同様の効果がある行為を含む。)</p> <p>③ 電磁的方法(インターネット等)により情報を提供しようとする場合 電気通信回線等を通じてインターネットや電子メール等の方法により、複製した測量成果及びそれを含む情報を公表し、不特定多数の者に対して測量成果が入手又は閲覧可能な状態に置く場合</p> <p>◆ 国土地理院が無償で提供する基盤地図情報等も基本測量成果であるため、上記に該当する複製をしようとする場合は、承認申請が必要となる。</p>	<p><b>承認を可とするもの</b></p> <p>申請内容に不備がなく、「承認を不可とするもの」に該当しないもの</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"><ul style="list-style-type: none"><li>・ 「微少な変更に止まる複製」及び「営利目的で販売するものとみなすもの」のいずれにも該当するもの</li><li>・ 基盤地図情報等 ※ の原成果に対し何ら手を加えずに全く同じものを複製する場合で、「営利目的で販売するものとみなすもの」に該当するもの → 有償で承認</li></ul></div>
<p><b>承認を不可とするもの</b></p> <p>デッドコピー(原成果に対し、何ら手を加えずに全く同じものを複製しようとする場合)など、国土交通大臣が行う刊行又はインターネット提供を害するおそれがあると認められるもの等 (ただし、基盤地図情報等 ※ を除く)</p>	

<p><b>承認申請が不要なもの (承認申請が必要な3要件に該当しないもの)</b></p> <p>(具体例)</p> <ul style="list-style-type: none"><li>・ 内部利用のための複製(30部以内の複製であって社内のみで利用する管内図、30台以内のコンピュータ端末により社内のみで利用するイントラネット等)</li><li>・ 特定の者へ提供するための複製(自治体等へ提出する申請書の添付地図等)</li><li>・ 私的利用(家庭内での利用)、教育機関における複製等</li><li>・ ハンカチやTシャツ等への印刷など、精度のないイラスト的なものとしての複製</li><li>・ 図書館での複製(全面1人1部)</li></ul>
---

※無償で提供される基盤地図情報等

図-4 基本測量成果の複製承認基準の概要

## 5. 2 有償での承認の対象となるもの

改正前の測量法では、測量成果を「そのまま複製して、もっぱら営利の目的で販売するものであると認めるに足る十分な理由がある場合においては、承認をしてはならない」との規定されていたため、近年普及されてきたGISソフトやハンディナビの背景図に国土地理院の地図をそのまま使いたいという要望に応えられない状況となっていた。

そこで、改正測量法では、そのまま複製して、もっぱら営利目的で販売する場合でも複製する内容によっては承認できるよう、一律に承認しないとする規定を削除することとしたものである。

この測量法の改正に伴い、今後は下記1)「承認を可とするもののうち微少な変更に止まる複製」及び2)「営利目的で販売するものとみなすもの」のいずれにも該当するものを承認する場合は有償とすることとしている。

また、基盤地図情報等については、地理空間情報のうち、電子地図上における地理空間情報の位置を定めるための基準となるものであり、地理空間情報の活用を推進するため、デッドコピーであっても承認することとするが、営利目的で販売する場合は有償とする。(基盤地図情報のみを取り出すことができない場合は、デッドコピーには該当しないため無償とする。)

### 1) 承認を可とするもののうち微少な変更に止まる複製

基本測量成果(基盤地図情報を含む)に対し、データの削除又は独自のデータの付加をせず、下記に該当するもの

- ① 数値地図の図郭を接合しただけのものをシステムに組み入れ、ハンディナビ・携帯電話等で図葉の一部を表示するような(別レイヤーでの上乗せ情報もない)場合  
ただし、承認には次の条件を付するものとする。
  - ・ 利用者が測量成果のみを取り出せないようにすること(取り出せる場合は、承認不可)
  - ・ 印刷機能がある場合は、A4までとすること
- ② 地図や空中写真を接合し必要な部分(刊行されている大きさ以上で)を切り出しただけのもの
- ③ 紙地図を150%から125%の割合に拡大、又は85%から75%の割合に縮小しただけのもの
- ④ 空中写真を以下の割合で拡大又は縮小しただけのもの
  - ・ 密着焼印画(23cm×23cm)を85%から75%の割合に縮小
  - ・ 四倍引伸印画(92cm×92cm)を150%から125%の割合に拡大
  - ・ 部分引伸印画(10倍:92cm×92cm)を150%から125%の割合に拡大

### 2) 営利目的で販売するものとみなすもの

- ・ 経済的利潤を追求しているもの
- ・ 無償又は実費で頒布するとしても、その対価として有形、無形の経済的価値のあるものを取得するもの<具体例>
  - ・ 無償で頒布し、関連商品を有償で販売し利益を取得する場合
  - ・ インターネットで無償で公開し、バナー広告等により利益を取得する場合
  - ・ 不動産広告として無償で頒布し、不動産の販売により利益を取得する場合

なお、有償での承認の対象となる承認申請をしようとする場合には、財政当局との協議のうえ承認することとなるため、事前に国土地理院地理空間情報部業務課審査係にお問い合わせいただきたい。



### 5. 3 複製の承認申請を要することなく利用可能となるもの

#### 1) 申請を要することなく利用が可能なもの

- ・同好会やサークル等のように10人程度が一つの趣味なり活動なりを目的として集まっている限定されたごく少数のグループ内で利用するための複製
- ・内部利用（30部以内の複製であって、測量以外の目的で社内のみで利用する管内図、30台以内のコンピュータ端末により社内のみで利用するイントラネット等）のための複製
- ・特定の者へ提供（自治体等へ提出する申請書の添付地図等）するための複製
- ・私的な利用（家族内での利用）や授業等を担当する教員等や授業を受ける学習者自身が、授業の過程における使用に供することを目的として利用するための複製
- ・ハンカチやTシャツ等への印刷など、精度のないイラスト的なものとしての複製
- ・図書館での複製（全面1人1部）

#### 2) 申請を要しないが、出所を明示することにより利用可能なもの

- ・学会での発表、学術論文（営利目的で刊行するものは除く）において、利用する場合
- ・試験の公正な実施のために「入学試験」・「検定試験」などの問題として利用すること自体を秘密にする必要性があり、あらかじめ承認を受けることが困難であるような試験で利用する場合
- ・番組等の内容補足のため、地図等を短時間画面に表示して利用する場合
- ・刊行物等の内容を補足するため、下記基準程度の少量の地図等を補助的に挿入する場合

##### ◇ 書籍、冊子、報告書、リーフレット等

- ・書籍等の1ページの大きさに対し1/4以下の大きさで地図等の一部を掲載する場合
- ・書籍等の1ページの大きさに対し1/2以下の大きさで地図等の一部を掲載する場合  
→ 書籍等の総ページ数の30%以内
- ・書籍等の1ページの大きさに対し1/2を超え、1ページに収まる大きさで地図等の一部を掲載する場合  
→ 書籍等の総ページ数の10%以内
- ・書籍等の内容に合致する地図等の一部を書籍等の表紙に利用する場合

##### ◇ Webサイト等

- ・300×400ピクセル以下の大きさで地図等の一部（ラスタ形式）を掲載する場合
- ・300×400ピクセルを超え、画面に収まる大きさで地図等の一部（ラスタ形式）を掲載する場合  
→ Webサイト全体の中で5枚まで

以上が申請を要しないが、出所を明示することにより利用可能なものであるが、この場合には、例えば「この地図は、国土地理院発行の5万分の1地形図（神戸）を使用したものである。」などと出所の明示をする必要がある。

### 6. 終わりに

測量法は昭和24年6月、今から約60年前に制定されている。法制定時の国会審議において当時の建設政務次官が、測量法の制定目的として「土地の測量は、国土の利用及び開発の基礎をなし、都市計画、河川、道路、港湾、森林、砂防等に関する公共事業、その他土地に関係ある諸行政及び国民の経済生活に、欠くことのできない科学的根拠を与えるものであります。従いまして、かくのごとく国土の経営及び国民生活に重要な意義を有する測量の正確さを確保し、その精度の向上を図るとともに、測量の成果、特に公共の負担において実施する測量の成果をできるだけ広く一般国民に利用させ、もって測量の重複を除き、

その合理化を図りますことは、極めて緊要な事柄であります。（以下略）」と述べているように、測量法制定当時から国や地方公共団体の測量によって整備された地図等は、広く一般の利用を図ることにより、行政や民間で行われる様々な測量に関する事業について合理化しようとするところにねらいがあったものである。

測量法が成立して約 60 年経過した現在、その思想はさらに必要性を増してきており、測量成果の利用範囲は、先に述べた河川や道路などの施設を整備するものから、様々な情報インフラ、流通、福祉、安全安心などのソフトの分野にも拡大してきている。

今後も国土地理院は、国や地方公共団体で整備された地図等の測量成果がさらに広く公開され、秩序をもったルールの中で利活用され、流通が促進されるよう、地図等の測量成果の提供の促進及び複製承認手続の簡素化に努めてまいりたい。

#### 参 考 文 献

閣議決定：地理空間情報活用推進基本計画。

政府の地理情報の提供に関するガイドライン H15. 4. 17 GIS 関係省庁連絡会議申し合わせ。

測量法の一部を改正する法律案関係資料。

測量行政懇談会「測量成果の活用に関する提言」。

測量法第 29 条の規定に基づく承認取扱要領。

高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部：重点計画－2007。

総務省：インターネット利用人口の推移 2005。

社団法人電気通信事業者協会：HP データベース「携帯電話・PHS 契約数」。