

測量成果等における個人情報保護・ 知的財産権等の取扱いについて

キーワード：地理空間情報の活用推進
測量成果等
個人情報保護
知的財産権
ガイドライン

地理空間情報企画室長

田 中 宏 明

測量成果等における個人情報保護・知的財産権等の取扱いについて

1. 背景

国や地方公共団体等が整備・保有している地理空間情報には、行政の他部局・他省庁、社会一般にとっても有用な情報が多く含まれている。しかし、現状では、保有する地理空間情報における個人情報、著作権等の知的財産権の適用範囲やその取扱いが明確になっていない。このため、国や地方公共団体等では、その提供にあたって過度に躊躇し、地理空間情報の提供・流通の妨げになっている。

このような背景から、「地理空間情報活用推進基本法（平成 19 年法律第 63 号）」（以下、「基本法」という。）第 15 条において、「国及び地方公共団体は、国民が地理空間情報を適切にかつ安心して利用することができるよう、個人情報の保護のためのその適正な取扱いの確保」のための施策を講ずるものとする旨規定されている。また、基本法第 9 条の規定に基づく「地理空間情報活用推進基本計画（平成 20 年 4 月 15 日閣議決定）」（以下、「基本計画」という。）においては、「地理空間情報の提供と二次利用を進めるためには、情報を保有する部局が提供に努めるだけでなく、様々な主体が作成した地理空間情報を円滑に提供・流通させるためのルールを明確にすることが必要」や「国民が適切にかつ安心して利用できる地理空間情報の流通のためには、個人情報保護の観点等も踏まえた情報提供のルールを確立することが必要である。」とし、「地理空間情報の提供・流通に関して、個人情報、知的財産権等の取扱いに関するガイドラインを策定する。」ことが明記されている。

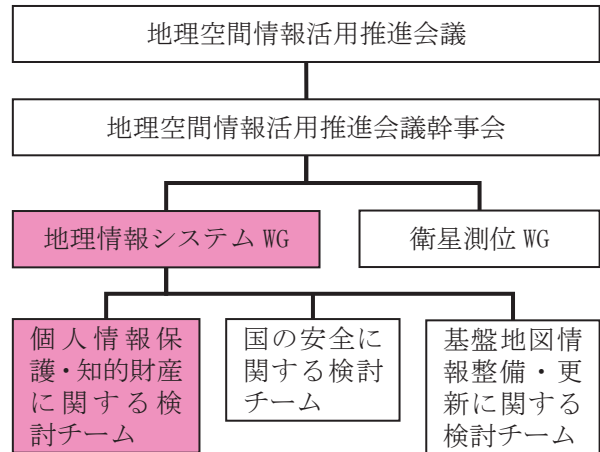
このため政府は、地理空間情報の提供・流通に関して適切にかつ安心して実施するため、個人情報の保護やデータの二次利用（知的財産権等の取扱い）に関するガイドライン（以下、「ガイドライン」という。）を平成 22 年度までに策定することとしている。

2. 政府におけるガイドラインの検討状況

政府におけるガイドラインの検討体制は、図－1 に示すとおりである。府省横断的な推進組織である地理空間情報活用推進会議（以下、「推進会議」という。）の下に、関係省庁の課長級で構成する「個人情報保護・知的財産に関する検討チーム（議長：国土計画局参事官、議長代理：国土地理院企画部長）」（以下、「検討チーム」という。）を設置し、ガイドライン策定に向けての検討を実施している。

ガイドラインの基本的な性格は、国、地方公共団体等（独立行政法人、地方独立行政法人等を含む。）を適用する対象とし、個人情報保護法、著作権法に関する各府省が所管する個別法（測量法、統計法等）

における地理空間情報の取扱いの解釈を整理したものであり、法的拘束力を有しない。また、ガイドラインで取り上げる典型的な地理空間情報は、地図、台帳情報、統計情報、空中写真（ほぼ鉛直下方を写した写真、以下同様）、衛星画像である。



図－1 政府におけるガイドラインの検討体制

検討チームの事務局を担う国土地理院は、国土計画局と連携して調査・検討を実施してきた。

具体的には、国土地理院では主に地図、空中写真等の測量成果等に関する調査・検討、国土計画局では主に台帳情報、統計情報等に関する調査・検討を実施し、政府の検討チームに対してガイドライン作成に関する素材を提示してきたところである。

平成 22 年 3 月には検討チームとして、ガイドライン素案を検討し、その後、各府省協議を経て検討チームの上部に設置している「地理情報システムワーキンググループ（議長：内閣官房内閣参事官）」において、ガイドライン素案を確定したところである。

3. 調査検討の概要

国土地理院の調査検討は、平成 20 年度から地理空間情報のうち特に地図や空中写真などの測量成果等について、個人情報保護法及び著作権法等の知的財産権に関連する法令並びに測量法など関連法令の遵守の下、個人情報保護及び知的財産権等に関する取扱いのあり方を明確にした。その上で、測量成果等の提供・流通の促進を図ることを目的とした測量成果等の個人情報保護・知的財産権の取扱いに関するガイドライン（以下、「測量成果等取扱指針」という。）の作成及び国土地理院が測量行政遂行上必要となる測量成果等に係る個人情報保護・知的財産権上の留意点等の取りまとめを実施している。

また、測量成果等の取扱いの考え方については、測量成果等を含む類似案件の個人情報保護及び知的財産権等の取扱いに関する判例、裁判例、審議会等の答申及び地方公共団体による個人情報・著作物性等の取扱い実態の調査を基に検討を行い、調査検討内容については、有識者等で構成する調査検討会を開催し、専門的立場からの意見も聴取し整理を行った。

4. 測量成果等における個人情報保護の取扱い

4. 1 個人情報の該当性に関する考え方

個人情報の該当性に関する考え方を検討する際においては、平成15年に制定された「個人情報の保護に関する法律（以下、「個人情報保護法」という.）」など、個人情報保護に関する法体系（図-2）における各法律で定められている取扱いの範囲に従うことが前提になる。

個人情報の取扱いについては、国、独立行政法人等においては各々に該当する「行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律（以下、「行政機関個人情報保護法」という.）」、「独立行政法人等の保有する個人情報の保護に関する法律（以下、「独立行政法人等個人情報保護法」という.）」、各地方公共団体においては、個々の「個人情報保護条例」の規定に従わなければならない。

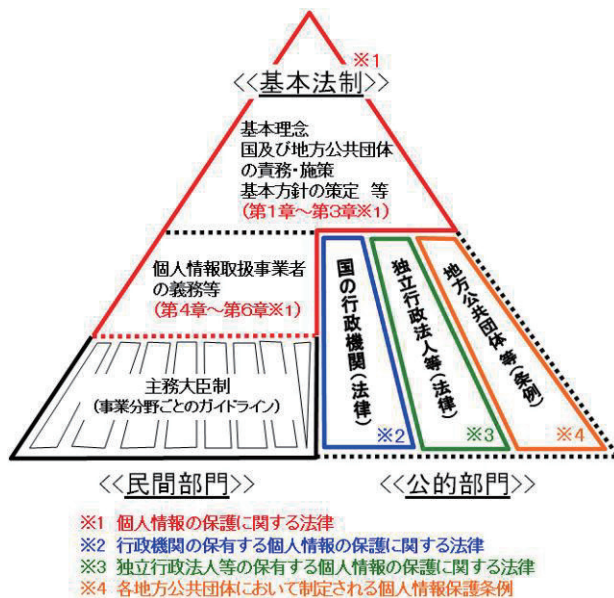


図-2 個人情報保護に関する法体系イメージ

(出典：消費者庁 Web サイト「個人情報の保護」)

個人情報の定義は「個人情報保護法」と「行政機関個人情報保護法」及び「独立行政法人等個人情報保護法」で違いがある。「個人情報保護法」では他の情報と照合する際、『容易』に照合できることを要件にしている。これに対し、「行政機関個人情報保護法」

及び「独立行政法人等個人情報保護法」では、個人情報の定義に『容易』という文言が無く、他の情報と照合する際の容易性を要件にしていない。

このことから、本調査検討における個人情報の該当性に関する考え方については、個人情報に該当する範囲をより広く捕らえている行政機関個人情報保護法第2条第2項の個人情報の定義に基づいて、その取扱いを整理している。

また、この定義において、個人情報とは、『生存する個人に関する情報であって、当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等により特定の個人を識別することができるもの（他の情報と照合することができ、それにより特定の個人を識別することができることとなるものを含む。）をいう。』とされている。このため個人情報は、個人に関する情報であって、当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等の「単独」により特定の個人を識別できるものと「他の情報と照合」により特定の個人を識別できるものという2通りの考え方があることが示されている。

個人を識別する考え方に基づき、測量成果等における個人情報の該当性の調査検討を行った結果、単独で特定の個人を識別できる可能性がある測量成果等は一般にない。例外として、土地の所有者等が記載される「点の記」や公共測量成果のうち公共下水道事業平面図等、業務効率を目的に稀に個人名を記載している場合もある。

なお、点の記や居住者の氏名を記載している地図の場合には、整備の段階であらかじめ本人の理解を取る措置を講じることで外部への提供・公開が可能となる。本人の理解を取る措置ができない場合、個人情報とその他の情報をあらかじめ分離した形で作成し、外部への提供・公開の際には、個人情報を含まないような措置を講じておくことが必要となる。

また、特に個人の容貌等が識別される懸念のある空中写真の個人情報の該当性については、以下のとおり整理した。

現在の技術水準のデジタル航空カメラにおいては、地上画素寸法5cm程度の空中写真撮影が可能であり、人影程度であれば十分識別ができる。一方、空中写真は、上空から地上を撮影していることから、そもそも個人を識別できる容貌や容易ではないが自動車の登録事項と照合することで個人識別を可能とする自動車のナンバーは一般的に写ることではない。例外的に公園等で寝ている人物や図-3に示すような自動車のハッチバックのトランクを上げていたケースもあるが、現在の技術水準で撮影された空中写真にあつては特定の個人を識別することは不可能であり個人情報に該当しない。



図-3 ハッチバック車両のナンバープレートの写り方
(地上画素寸法 5 cm : 図内スケールは 2 m相当)

一方、他の情報と照合することにより、特定の個人を識別できる可能性を有する測量成果等も一般的には無い。ただし、測量成果等の中で、地番もしくは住居番号等に関する情報を表示した地図については、不動産登記法に基づく不動産登記簿等が一般に公開されていることから、地番もしくは住居番号等から土地所有者の氏名を知ることができる場合があり、特定の個人が識別される可能性がある。このような場合は、利用、提供・公開の際には、個人情報を含まないようにするため、秘匿処理などの加工処置が必要となる。

なお、個人情報保護に関連する法令では、利用目的以外の目的のため個人情報を含む情報を利用・提供する場合、例外を認めることが国民負担の軽減、行政効率の増大、本人や公共の利益の増進につながる場合には一定の例外が認められている。ただし、実際に利用・提供する際には、個人の権利利益の侵害の恐れと情報を提供することによる利益とを比較衡量の上、個人の権利利益を不当に侵害することにならぬよう、その取扱いについては十分留意する必要がある。

4. 2 利用・提供可否の判断基準

本調査検討では、測量成果等の利用・提供可否の判断における基本的な指針となる判断基準は、「行政機関個人情報保護法」及び「独立行政法人等個人情報保護法」に基づくフロー（図-4）と地方公共団体が制定している「個人情報保護条例」に基づくフローの2種類に大別される。

測量成果等の利用・提供可否の判断は、個人情報保護法制に基づき、「①単独で個人情報となるものが含まれているか」、「②他の情報と照合により特定の個人を識別可能か」、「③他の法令による定めがあるか」、「④行政機関個人情報保護法（又は個人情報保

護条例）による例外規定に該当するか」が基本的な判断の基準となる。

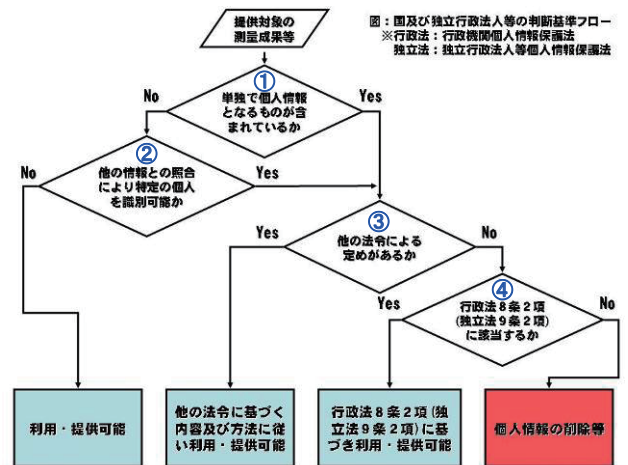


図-4 国及び独立行政法人等における提供可否の判断基準フロー

また、国及び独立行政法人等の判断基準フローについて、それぞれ、行政機関個人情報保護法及び独立行政法人等個人情報保護法が適用されるが、この2つの法律は、判断基準について大きな差異はないことから同じフローで判断が可能である。

一方、地方公共団体の場合には、各地方公共団体が独自に制定している個人情報保護条例が適用されることになる。このため、国及び独立行政法人等の判断基準フローとは判断プロセスが異なり、一つのフローにできない。ただし、図-4に示す①②③の分岐までの判断は国及び独立行政法人等とほぼ同じであり、特に異なる部分としては、最後の④の分岐において、例外規定で判断が難しい場合には、「情報公開・個人情報保護審査会」などの別途設けている有識者等の組織に意見を聞いて判断を仰ぐ場合があるとところである。

4. 3 個人情報保護対策

本調査検討においては、利用・提供の可否の判断だけではなく、測量成果等の整備から提供までの各段階の留意点を整理した。以下に近年のインターネットによる地図や空中写真などの提供増加を踏まえ提供・流通段階における外部提供時の対策を紹介する。

- ・ 個人情報を含む測量成果等は個人情報を分離して電子化する。
- ・ インターネットを通じて測量成果等を一般に公開する場合、不特定多数の者が閲覧できるという特性に十分留意した対応が必要であり、このことを踏まえ、外部公開サーバと庁内利用のためのサーバを分離する（図-5）。

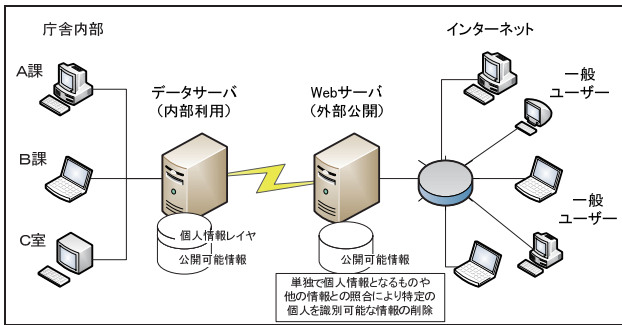


図-5 外部サーバ分離のイメージ

- ・利用目的外の例外規定に基づき、個人情報を含んだ測量成果を提供する場合、二次利用に関する個人情報の取扱いに注意する必要がある。
- ・外部への提供・公開にあたっては、個人情報を含まないようにする。
- ・個人情報とその他の情報を分離できない場合は、加工処理や提供制限を行う必要がある。

5. 測量成果等における知的財産権の取扱い

5.1 著作物性の有無に関する考え方

著作権法第2条第1項第1号において、著作物とは、「思想又は感情を創作的に表現したものであつて、文芸、学術、美術又は音楽の範囲に属するもの」と定義される。

測量成果等が、著作物（「思想又は感情を創作的に表現したもの」となる場合には、著作権法第10条で例示として挙げられている著作物のうち「地図又は学術的な性質を有する図面、図表、模型その他の図形の著作物」や「写真の著作物」、また、同法第12条の2の「データベースの著作物」にほぼ該当し、その著作権が著作権法により保護の対象となる。

測量成果等の著作物性は、成果物の表現に創作性が認められるかどうか、すなわち「作業者の創作性が発揮される余地があるか」、及び「その表現が著作権法上の創作性と評価できるか」が判断基準となる。

作業規程・図式などあらかじめ決められた仕様が存在する場合でも、その仕様における作業方法の規定、発注者側の監督指示の程度によっては、作業者の創作性が発揮される余地が生じる場合がある。

なお、測量成果等の著作物性の有無は、その利用価値や精度とは直接関係はない。

一般的に地図の著作物性について、過去の関連する判例・裁判例から整理した結果、地図は以下において作業者の行為に創作性が認められるときは、地図としての著作物に該当するとされている。

- 1) 素材の取捨選択
- 2) 注記の位置や向き及び転位（素材の配列）
- 3) 総描（素材の表現）
- 4) 地図の整飾やサイズ（レイアウト）

また、データベースの著作物としては、ベクトル形式の地図データファイルが該当するが、著作権法におけるデータベースの著作物として保護されるには、データベースでその情報の選択又は体系的な構成において創作性を有するものでなければならない。

これらの整理を踏まえ、以下に測量成果等のうち地方公共団体で多く整備され用いられている1/2,500都市計画基本図について、「地図の著作物」及び「データベースの著作物」の有無の考え方を示す。

1/2,500都市計画基本図においては、中縮尺以下の地図と比較して建物等のほとんどの地物を省略することなく地図上で表現することが可能になること、作業規程等で詳細に作業内容等を規定することにより、「素材の取捨選択」、「注記の位置や向き」、「転位」、「総描」、「整飾」、「サイズ」について作業者が判断を行う機会及び選択の自由度が少なくなることから、作業者が創作性を発揮する余地が大幅に制限される。加えて、この制限された中に作業者の創作性が現れていたとしてもその部分以外の1/2,500都市計画基本図の全体にまで著作権法の保護が及ぶものではなく、当該創作性が認められた部分についてのみ保護されるものである。

このことから、1/2,500都市計画基本図において、著作権法上の保護の対象となる部分は極めて限定的であるといえる。

一方、ベクトル形式の地図データファイルにおけるデータベースの著作物の該当性について、1/2,500都市計画基本図のデータ作成は、日本国内の地理情報標準(JPGIS)に基づいた製品仕様書を各地方公共団体が定め、その製品仕様書に従って作成されることから、このような所定の仕様に忠実に従って作成された1/2,500都市計画基本図のデータには、作業者の創作性を発揮する余地がなく、データベースとしての著作物性が認められる可能性はない。

一般的に写真の著作物性について、過去の関連する判例・裁判例から整理した結果、主題の決定や被写体・構図等の決定、レンズ・カメラ・フィルム・シャッタースピード・絞りの選択等について個性が現れ創作性も認められる場合には、著作物性が認められるとされている。

空中写真の著作物性については、測量作業として実施する空中写真の撮影に限定した場合、仕様書等に撮影箇所が示されており、作業規程に則って作業を行うように定めた仕様書が提示されていれば、基本的には作業規程に撮影縮尺、撮影高度、オーバーラップについても詳細に規定されていることから、作業者が創作性を発揮する余地が大幅に制限される

ことになる。加えて、空中写真では被写体（地形や地物）そのものを忠実に表現、表示することを目的として撮影することから、撮影者が主題の決定や被写体の選択を行うことはない。成果品の品質を求めするためにレンズ・フィルムの選択及び数値化された画像ファイルの色調補正を作業者が行うことがあるが、いずれも作業者の「思想又は感情」が創作的に表現されたものに該当する可能性は低い。

このことから、空中写真に著作物性が認められる可能性は極めて低いと考えられる。

5. 2 利用・提供における著作権処理等の基本的な考え方

測量成果等のうち著作権法で保護される著作物となるものについては、整備手法に応じて著作者人格権及び著作権（財産権）の帰属先が異なってくることもあるため、契約書類においてあらかじめ著作者人格権及び著作権（財産権）の帰属先や行使等の権利処理について、明確に規定しておく必要がある。

測量成果等に著作権法で保護される著作物性が認められ、かつ著作権等が民間事業者等の業務受託者（以下、「業務受託者」という。）に帰属する可能性がある場合、以下のとおり契約時の著作権の権利処理を適切に行っておくことが必要である。

（1）業務受託者から発注者に著作権等を全部譲渡するように定める場合

業務受託者に外部委託して整備した測量成果等の著作者人格権については不行使契約を行うことが可能であり、著作権（財産権）については、その全部又は一部を譲渡することが可能である。

したがって、整備された測量成果等を外部へ提供することが想定される場合には、測量成果等の利用の円滑化の観点から、委託先の業務受託者に著作者人格権を行使しないこと及び著作権（財産権）については、業務受託者に帰属させない（譲渡させる）ことを契約書類において予め明確に規定しておくことが望ましい。

（2）測量成果の著作権等を発注者に一部譲渡させ、業務受託者との共有にする場合

国、地方公共団体等が業務受託者と共同事業で整備した測量成果が著作権法で保護される著作物となる場合は、その測量成果は共同著作物となるため、共同著作物の著作者人格権及び著作権（財産権）その他共有に係る著作権（以下、「共有著作権」という。）の行使について、共有著作権の共有者全員の合意を得る必要がある。その場合、各共有者は正当な理由がない限り、その合意を拒み又はその合意の成立を妨げることは出来ない（著作権法第65条第3項）と

されているところであるが、共有著作権の行使の合意に慎重を期すことや手続きの簡略化を図るため、整備した測量成果の取扱いについて、協定書等で使用許諾条件、瑕疵、測量成果等の使用料について定めておくことが重要である。

また、発注者であっても、契約上の利用の範囲を超えた利用の際には、新たにその共同著作物の他の著作者全員の合意が必要となる。

（3）測量成果等の著作権等を発注者に譲渡させず、業務受託者のみに帰属させるが、国、地方公共団体等における庁内業務利用は可能にする場合

測量成果等が著作権法で保護される著作物の可能性がある場合は、業務受託者が著作権の帰属先であることを契約書類に明記し、（2）と同様に、整備した測量成果等の取扱いについて、協定書等で、使用許諾条件、瑕疵、測量成果等の使用料について定めておくことが重要である。これにより、測量成果等の整備に係る費用をある程度軽減できる場合がある。

但し、著作権がすべて業務受託者に帰属するため、発注者が契約書や協定書で取り決めをした目的以外に利用する場合は、その都度、業務受託者に対して申請を行う必要が生じる。そのため、使用許諾条件等の取り決めを明確にしておくことが重要となる。

一方、業務受託者側が協定書等で取り決められた以外の利用を行う場合は、著作権法の手続は不要となる。

なお、業務受託者が測量成果等を使用・複製する場合は、発注者に対して、測量法の使用・複製承認の手続を行うことが必要である。

5. 3 有効活用に向けた考え方

地方公共団体が作成する測量成果等は、測量法第5条に規定する「公共測量」を実施することにより、その最終の目的として得られた成果である。その公共測量の実施に要する費用の全部又は一部は地方公共団体の負担、すなわち税金により負担されている。

測量法では、それらの公共の財産ともいえる測量成果等について、その有効な活用を図るため、正確さを確保し測量の重複を除くことが規定されている。また、測量成果等については複製及び使用についての規定において、一般に広く成果の利用を図っている。

基本法第3条の基本理念においても、「地理空間情報の活用の推進は、行政の各分野において必要となる地理空間情報の共用等により、地図作成の重複の是正、施策の総合性、機動性及び透明性の向上等が図られ、もって行政の運営の効率化及びその機能の高度化に寄与するものでなければならない。」と謳わ

れている。

また、統合型 GIS 推進指針では、『各部署において「共用空間データ」を利用することにより、全体として空間データ整備の重複を防ぎ、データ作成費用を削減する。』とされているところから、公共測量で得られた測量成果等の積極的な活用を図ることが重要となっている。

このようなことから、地方公共団体等が保有する測量成果等は、「公用物」として行政内部で利用するのみならず、関連する法令及び各地方公共団体で定めている条例等に基づき、地域の実情に応じてそれぞれの地方公共団体等が判断しながら積極的に広く提供することが求められている。

特に、地方公共団体が単独費（単費）により整備し保有する測量成果等の提供については、地方公共団体の判断により提供することができるものであるため、積極的な活用促進を進めていくことが望ましい。

また、補助金等により測量成果等の整備を行った場合は「補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律」第 22 条（財産の処分制限）の規定との関係を整理する必要がある。

なお、補助金等により整備した測量成果等であっても、地方公共団体が単独費（単費）により整備し

た測量成果等と同様に、関連する法令及び各地方公共団体で定めている条例等に基づき、地域の実情に応じてそれぞれの地方公共団体が判断しながら積極的に広く提供することが望ましい。

6. まとめ

本調査検討の結果から特定の個人を識別できる測量成果等は一般的に無く、個人情報保護に関する法令の制約を受けることなく利用・提供が可能であると考えられる。ただし、利用目的に応じて、個人氏名の記載、他の情報と照合することで特定の個人が識別できる地番や住居番号が記載されている場合には、マスキング等の秘匿処理、個人情報とその他の情報を分離した利用・提供が必要となる。

一方、測量成果等における著作物性について、その著作物性の有無に関する判断が明確でない場合には、自らが利用すること及び広く提供・流通させることを妨げることをしないよう、著作物性が存するものとして権利処理に係る手続き行っておくことが望ましいと考える。

今後は、本調査検討の成果について、行政機関と連携・協力して実際の行政の現場での実利用に即した検証等を行い、測量成果等について詳細な内容を盛り込んだ測量成果等指針を作成する予定である。

参 考 文 献

- 半田正夫、松田政行（2009）：著作権法コメンタール，株式会社勁草書房。
- 加戸守行（2006）：著作権法逐条講義，社団法人著作権情報センター。
- 国土地理院（2009）：測量成果等の円滑な提供・流通に関する調査研究業務報告書。
- 中山信弘（2007）：著作権法，株式会社有斐閣。
- 総務省（2009）：利用者視点を踏まえた ICT サービスに係る諸問題に関する研究会（第一次提言）。
- 宇賀克也（2006）：個人情報保護法の逐次解説（第 2 版），新・情報公開法の逐次解説（第 3 版）。