

測量行政懇談会 令和5年度第2回流通・活用制度部会
議事要旨

日時：令和5年10月20日(金) 10:00~12:00
場所：国土地理院関東地方測量部大会議室
(オンライン併用)

① 参加者

【委員】※敬称略、五十音順

生貝直人（一橋大学）、板倉陽一郎（ひかり総合法律事務所）、伊藤文徳（会津若松市）、
井上由里子（一橋大学）、杉本直也（静岡県）、友岡史仁（日本大学）、
山本佳世子（電気通信大学）

（※）生貝委員、井上委員、山本委員は対面出席

板倉委員、伊藤委員、杉本委員、友岡委員及び山本委員はオンライン出席

【事務局】

国土地理院：（企画部）河瀬部長、地理空間情報企画課
エム・アール・アイリサーチアソシエーツ株式会社

② 配布資料

資料 1-1 議事次第

資料 1-2 委員名簿

資料 2 「地理空間情報の二次利用促進に関するガイドライン（測量成果等編）」改正について

資料 3 今後のスケジュール

③ 議事

1. 「地理空間情報の二次利用促進に関するガイドライン（測量成果等編）」の改正について資料2「地理空間情報の二次利用促進に関するガイドライン（測量成果等編）改正について」及び資料3「今後のスケジュール」に基づき、事務局から説明があった。主なコメント・質疑応答は次のとおり。

【資料に関する質問】

- ◇ 山本委員：資料3のp.9に記載されているが、平成23年9月に公開されたガイドラインに記載の「学術的な性質を有する図面」とはどのようなものを想定しているか。また、新しいガイドラインにも引き継がれるか。
 - ・ 井上部会長：著作権法第10条にて例示されている著作物のうち、測量成果に関連し得るものが挙げられている。ただ、著作権法第10条はあくまで例示であり、実際には著作権法第2条第1項第1号にある著作物の定義だけを見ておけばよく、この「学術的な性質を有する図面」の類型にはこだわらなくてよいと考える。

【「新しい測量技術の知的財産への該当性」について】

- ◇ 杉本委員：創作性が発揮される余地があるかというところと、2段階で整理していただいているというところについて齟齬はない。静岡県で点群データを公開するにあたり、

多方面からいろいろなご意見いただいた中で、著作権の有無について両方の意見があった。そういう意味で、このように整理いただけるのはありがたい。静岡県で点群データを取得した際は、できるだけ詳細に地表面を表現したいという要件があったことから、プロポーザル方式で提案を求める形としたが、内部では、プロポーザル方式で発注すること自体にも、創作性の有無に関係があるのではないかといった議論があった。このこともあり、著作物性の評価について、地形を忠実に再現する場合は創作性が認められにくいと整理いただけていることは発注側としては非常にありがたい。

- ・ 井上部会長：プロポーザル方式で発注したとのことであるが、作業規程の準則との関係を教示いただきたい。
- ・ 杉本委員：作業規程の準則で規定されている航空レーザ測定の点密度 4 点/m²以上となっているところ、静岡県ではより細かくデータを取得したいと考え、また、独自のフィルタリングやオリジナルデータとグラウンドデータをそれぞれ綺麗にとって流通させたいといったこともあった。そういうところに受注者による独自の工夫の余地があるとの観点でプロポーザル方式を採用した。
- ◇ 伊藤委員：会津若松市では、このような事務の経験があまりないが提示いただいた整理方針に異存はない。このように整理いただけると今後発注する際の参考になる。
- ◇ 山本委員：国土地理院にて整備されている作業規程の準則やマニュアルに則り作業されているのであれば、検討方針について特段問題ないとする。逆に創作性が出てくるとよくない気もするが。
- ◇ 生貝委員：検討方針に特段違和感はない。
- ◇ 生貝委員：デジタルアーカイブの分野では、著作物になるかならないかの境界線を扱うことが多い。資料 2 の p. 12 以降の整理結果はほぼ正しいとは思う一方、「創作性が発揮される余地がない」と整理された部分であっても、それが 100%著作物性がないものであるとは言い切れない部分がある。そのようなときに、今回整理した結果をどのように二次利用ガイドラインの全体設計に生かすかが重要である。

例えば、「創作性が発揮される余地がない」と評価される場合であっても、事業者が発注する際に著作権に関する条項を契約書に記載しなくてよいというわけではない。

また、オープンデータ化の議論の中では、ほぼ著作物ではないデータにクリエイティブ・コモンズ・ライセンス（以下「CC ライセンス」という。）を付与する場合、例えば BY や ND-改変禁止であっても、付けると著作物ではない部分にもその CC ライセンスの効果が及ぶのかという質問は非常に多い。これはもちろん、政府標準利用規約 2.0 にも当然あり得る。クリエイティブ・コモンズ・ライセンスをよく読んでいただくと、このライセンスはあくまで著作物の利用についてのライセンスであって、パブリックドメインである部分や権利制限の対象になっている部分に対してまで出典表記だとか改変禁止のようなライセンスの条件を求めるわけではありませんということが明記してある。そういうことをちゃんと分かりやすく、例えばオープンデータ化の際にも明記しましょうといったようなこと、あるいはおよそ 100%著作物でないものについて、著作物のライセンスであるところの CC ライセンスを付けること自体が果たしていかなものなのかという議論もあ

り、そういう場合には、念のため完全なオープンデータであることを保証するために、CC0という、ここ10年ぐらいでCCの本部が作ったものが増えたりしている。まさにそういったBtoGの関係、あるいはGtoC、あるいは国民との関係、それぞれで具体的に設計するにあたって、今回の検討結果がどう生かせるかという観点から見ていけると非常によいと思う。

- ◇ 生貝委員：データをいろいろな形で切って、あるいは流通を様々な形で考えていくと、必ずメタデータが付いて来る。メタデータの著作物性についてはどう考えるか。どこで誰が取得した、という内容であれば多分著作物には該当しないが、データを取得した日時における天候・状況等のディスクリプティブ（状況描写的）なメタデータの場合は多分著作物に該当するといったことを今回の程度考えるのか。
- ◇ 生貝委員：欠測データを多分こうだと想像で補完する作業が創作性と評価されるのではないかという観点もあるのではないか。美術作品の場合は、修復作業に創作性があるかが議論になることがある。
 - ・ 事務局：メタデータ及び欠損データの補完作業についてはこれまで考慮していなかった視点であるため、今後の検討に盛り込みたい。ライセンスについてはご指摘のとおり、デジタルアーカイブに関する検討においては、利用者が著作物性の有無を判断しにくいという観点からCC0の適用が望ましいとされている。二次利用ガイドラインの改定にあたっては、利用者にとって使いやすいものとするを前提として検討を進めたい。
 - ・ 井上部会長：生貝委員からは、著作権法上、著作物性のあるなしが絶対的に明確でない状況のもとでどういう形でガイドラインで情報を提供すればよいのか、発注時の契約や利用約款においてどのような点に留意すべきか等々、非常に重要な視点をいただいております。この点についてはこの部会で今後まとめていくときに十分に留意していきたいと思う。
- ◇ 板倉委員：少しでも創作性があると評価できる場合は、権利処理としては著作権に配慮しないといけないため、創作性がある可能性がゼロかそうでないかを考えればよいのではないか。また、権利処理が必要となる場合、委託先の測量会社だけでなく、その先の再委託先、その従業員にも著作物が含まれることを前提に動いてもらわないといけないため、どのように記載すれば実務がうまく動くかという観点から二次利用ガイドラインの記載方法を考える必要がある。
 - ・ 井上部会長：指摘いただいた方向性で検討を進めたい。
- ◇ 友岡委員：「ユースケース」という文言は一般的な表現か。「二次利用」の「利用＝ユース」であるため、「二次利用のユースケース」ではなく「二次利用のケース」と表現するのが正しいのではないか。自治体を使う場合を想定した一般的な表現かが気になった。また、測量法で規定されている手順の中で、著作物として創作性が発揮される場面があるのだと書いてあげると手順としては分かりやすい。二次利用ガイドラインで規定される内容が、既存の測量法の手続、その他関連法令との間でどのように余地を生み出すかが可視化できるとよい。

- ・ 井上部会長：友岡委員の意見と同様、作業規程の準則及び作業規程の位置づけは二次利用ガイドライン上で明確にした方がよいと考える。測量成果を編集著作物あるいはデータベースの著作物とみた場合、作業規定の準則や作業規定は編集方針と位置づけられるが、作業規程の準則は国土交通大臣が定めるものであり、著作権法第13条の「権利の目的とならない著作物」、著作物であるとしても権利の対象にならないということになる。また、作業規程の準則に基づき測量計画機関によって作成される作業規程についても国土交通大臣の承認を得るわけだが、こちらもおそらく著作権法第13条第1項第2号で、著作物の権利の対象にならないということになる。よってこれらが創作性の根拠にならないということは確認をしておきつつ、静岡県では作業規程の準則の規定を基にそれを変えたとのこと、さらにプラスアルファの要件を特記仕様書に記載したということであるが、それらについてどう整理するのか検討事項に加えておいてもよいかと思う。過去に、編集著作物に関して職業別電話帳の著作物性が争われた事件において、職業別電話帳の職業分類には創作性があるとして著作物と認められた判例がある。当該事件においては、職業分類は民間が作成していることが、著作物性があると判断される根拠となったが、公共測量や基本測量においては著作権法第13条を踏まえ、創作性があると判断する根拠にはならないと記載しておいてもよいかと思う。
- ◇ 生貝委員：法律の性質上、「創作性と評価されない」と言い切るのは好ましくないため、「創作性と評価されがたい」等の表現とするのがよい。
- ◇ 板倉委員：個別要素としての著作物性のほかに、測量成果等がデータベース著作物または編集著作物に該当するかの検討が必要ではないか。ある程度どの要素を載せるか等について工夫があると、全体として編集著作物に該当する可能性はあるため配慮しておいた方がよい。権利処理する際に編集著作物の可能性について忘れてしまうと、権利処理されないことになってしまうためである。選択と配列に関する翻案は難しい問題だが、先ほど申したように、著作物該当性がゼロかイチかを判断するのであれば、ゼロでなさそうであれば契約書等に入れておいた方がよいと、メッセージを伝えることが重要である。
- ・ 井上部会長：板倉委員からのご示唆を踏まえ、データベース著作物及び編集著作物等の観点も事務局の方でさらに検討を深めていただきたい。

【「二次利用のユースケース」について】

- ◇ 山本委員：資料2のp.20に記載いただいているとおり、今後は測量以外での利用のケースが多様化すると思う。今はまさにAI・生成AI等を利用したユースケースが警戒すべきことかと思う。資料2のp.23に記載のとおり、生成AIは、結果の出力が推論に基づく新たな情報である点がポイント。測量成果等が生成AIの学習用データとして二次利用され、元の情報とは異なる情報が出力され、それらがAIで公開されてしまうという点に注意が必要である。情報技術分野は進化が非常に激しく、生成AIもそうであったように、今後も想定されていないものが出てくる可能性があるため、今後二次利用ガイドラインは柔軟に見直しをするとよい。

- ・ 井上部会長：ご指摘を踏まえ、事務局には検討いただきたい。
- ◇ 杉本委員：静岡県では、測量以外の業務でも点群データを活用してほしいという目的でオープンデータ化している。実際に、ゲームエンジンを介したバーチャル富士登山等、測量以外でも活用され始めているが、山本委員からの話にもあったように、現時点で想定し得ないユースケースも今後出てくる可能性があるが、そこは何とも言えない。他者の権利侵害をする可能性について、我々としても分かりにくいところがある。一次データをオープンデータのライセンスを付けて公開するところまでが行政側の責任の範囲と捉えており、その先のデータの使われ方まで気にするとデータを公開することが難しくなってしまうというジレンマがある。想定し得るユースケースというのは難しいと感じている。例えば、公共測量の航空測量では一定の欠測率が認められており、欠測部分を第三者が補完したものを公開するという、皆で地図を作るオープンストリートマップの3D版のようなものが今後出てきた場合、望ましいことである一方、権利関係はどのようなになるのかは気になっている。
- ・ 伊藤委員：会津若松市では、オープンデータとして提供したその先の二次利用に関わる問題に直面した事例は今のところまだない。会津若松市においても静岡県と同様、皆さんに便利に使ってもらおうという世界になるとよいという意図でオープンデータ化を推進している。
- ・ 井上部会長：今後も新たなユースケースが続々と出てくることが想定されるため、現時点でここまで議論すれば十分であるとは決められない。事務局には、今回に限らず委員の皆様からご知見をいただきながら引き続き検討いただきたい。
- ◇ 生貝委員：メタバースやデジタルツイン等においてもさらに重要になってくるデータであるところ、二次利用ガイドラインに書き込む話ではないが、昔からオープンデータでやられているように、コンテスト等の様々な方法でユースケースを募集する取組もよいと思った。法制度の観点では、例えば、いわゆる「写り込み」に係る権利制限規定を適用した部分が切り出されてほかの用途に使用されるといった場合に注意事項をどう書き込めばいいかというのはある。また、情報の世界だと最近が悪用のユースケースを事細かに探すような傾向があるように思われる。Google マップのAPIを使用した「破産者マップ」の事例のように、悪用された場合、オープンライセンスとしてのデータ提供とAPI 利用規約の両立がややこしい論点になることもあり、データ提供者、API 提供者はどう対応すればよいか、どこかに意識しておいてよいのではないか。
- ・ 井上部会長：生貝委員のご意見を踏まえると、二次利用のユースケースの検討においては、測量成果等が悪用されるケース、また、流通・提供したデータが他者の権利が含まれている可能性があるケースの2つを分けて検討した方がよいかもしい。
- ◇ 板倉委員：二次利用のユースケースとしては、メタバースのインプットデータとして利用する、AI に読ませて架空の地図として使う等が想定される。他者の権利侵害をするケースとしては、建築の著作物に該当するデータを作成した場合が考えられるが、契約関係のある業者以外の権利が入ることはあまりなく、基本は適切な権利処理をしてオープ

ンデータとして出せば、利用の部分で気を付ければ対応できるのではないかと思う。

・ 井上部会長：他者の権利侵害をする可能性があるケースは具体化していただきたい。委託業務においては契約書上で適切な権利処理を行えばよいが、そのほかのケースで問題となり得る場面があるか等、粒度を上げて整理いただきたい。

◇ 友岡委員：質問だが、資料3のp.20に記載されている「利用約款等」とは、地方公共団体が主体となって策定するものか。地方公共団体が策定する場合、適切な権利処理方法や利用約款の模範例を示すことができれば、二次利用に対して積極的になってもらうための後押しになるのではないか。

・ 事務局：H23ガイドラインでは、「利用約款で一般に記載すべき事項」が例示されている。二次利用ガイドラインの改定にあたっては、技術進展等による新たなユースケースを踏まえ追記すべき事項を盛り込む、あるいは既存のライセンスや規約を参照する等、行政職員の方の判断の助けになるような記載とするべく、ご指摘を踏まえ検討を進めたい。

・ 井上部会長：友岡委員がおっしゃったことは一番大事なところで、利用いただく方にとって使いやすいようなガイドライン、そのためには利用約款のあり方等についてもしっかり情報提供していくことが重要である。

◇ 杉本委員：悪用のユースケースが出がちだが、悪用に焦点を当てることで、地方公共団体としてはオープンデータを公開しない方針に舵を切る恐れがあり、データ流通促進という本来の目的と逆に振れる懸念がある。静岡県は点群データを全域公開しており、防衛施設や原子力発電所等のデータも公開している。それに対する批判の声もあり、悪用のケースが出てきてしまうのは辛い。また、最初の方の議論で、静岡県が独自で動いている印象を持たれたように感じているが、基本的には国土地理院のマニュアル等に沿って進めており、プラスして点密度を高くする等しているが、公共測量として、測量法第36条に基づいて国土地理院に実施計画書を提出して助言を受けて測量しておりますので、独自の何かを作っているということではないということだけ、改めて補足させていただきます。

・ 井上委員：悪用のユースケースが示されるとオープンデータ化に水を差すのではとの話もあったが、悪用された場合の手立てを講じることの可否や、その内容について検討しておかねばならないと思う。

・ 板倉委員：悪用のケースを洗い出すというよりも、契約する業者、その先の再委託業者との関係でライセンス条項が入っている以上は、その分を対価に含めるという観点にも気を付けなければいけない。また、前段の「新しい測量技術の知的財産への該当性について」の議論でも話題に挙げたが、例えばクリエイティブ・コモンズが効いているのは著作物部分だけで、これが効かない著作物性がない部分に対する考え方についても明記すべきである。個人的には、契約解釈としては著作物性がある部分と同様に扱うとするのが合理的と考える。さらに、安全保障に関わる施設のデータについて、二次利用ガイドラインの中で言及する必要はないか。

・ 事務局：著作物性がない部分については、著作権法による保護ができない代わりに

どのような方法で保護すべきであるかは検討が必要であると認識した。また、防衛施設等について、国土交通省「3D都市モデル標準作業手順書」においては、国の安全保障または警備上の理由から作成制限施設の規則が定められており、そのような製品仕様書も存在することを、あくまでも1つの事例としてご紹介する。

- ・ 事務局：二次利用ガイドラインに関する検討は、内閣官房が実施する「地理空間情報活用推進会議」の下に設置されている「個人情報保護・知的財産に関する検討ワーキンググループ」として実施している。一方、防衛施設等の取扱いについては同会議の下に別途設置されている「国の安全に関する検討ワーキンググループ」において検討されているため、二次利用ガイドラインの中で言及するかは改めて精査したい。
- ・ 井上部会長：過去の「政府標準利用規約」の検討の際にも、安全保障に関する議論があった。昨今の情勢を踏まえ、安全保障に関わる部分については取扱いが懸念されるため、参考になりそうなご知見等があれば今後も引き続き委員の皆様指南いただきたい。
- ・ 生貝委員：杉本委員のご発言と全く同じ考えである。自分から悪用という論点を挙げたが、地方公共団体では、測量成果に限らず悪用されることを過度に萎縮してオープンデータ化できないところは多い。どういう考え方、どういう対応がよいのか整理したうえで、二次利用ガイドラインには地方公共団体側が過度に萎縮することがないように書くことが重要である。個別の問題に対してどの法令で対応すべきかというのも難しい。本来筋としては異なる法令で対応するプラクティスも多い。オープンデータ化しない、あるいは過剰に利用条件をディスクリプティブにすることで解決すべき問題ではないことも多いと思われ、このあたりをきちんと整理できるとよい。また、近年のユースケースは、様々なデータの組合せ・重ね合せによる利用が特徴的である。その典型例が生成AIである。生成AIに利用される学習用データ・推論用データは著作権法第30条の4の権利制限規定の対象となるが、それはあくまで著作権法上の規定であり、利用約款等が別にある場合の対応の仕方はよく検討する必要がある。
- ・ 山本委員：杉本委員のご指摘のとおり、悪用のケースをどんどん出すことで地方公共団体がオープンデータ化に消極的になってしまうと、オープンデータ化をやめてしまう可能性がものすごく高く、オープンデータを使用した研究にも影響が出てしまう。悪用のケースは、測量以外での利用において多く発生する可能性があるため、そのようなユーザーに利用約款等で積極的に働きかけることを考えてはどうか。悪用のケースを具体的に記載するのではなく、こういう利用は望ましくないということが分かるよう記載方法を検討いただきたい。悪用例をはっきり書きすぎると、提供側の地方公共団体も困惑し、そのような利用をされるのならオープンデータ化しないと舵を切られかねない。
- ・ 井上部会長：どのような悪用のケースが考えられるかを具体的に記載するのではなく、悪用のケースに対してどういう手段を講じればよいかというヒントが示せると

よい。また、著作権法に限らずそのほかの法令も含め考慮したうえで検討いただきたい。

- ◇ 友岡委員：資料3のp.20と関係ない話だが、p.11は測量法第33、34条のみを踏まえ整理されているが、先ほどの杉本委員の御発言から、測量法第36条で、国土地理院の技術的助言を受けるという手続があることを認識した。やはり、測量法の手続の中でどのような位置づけがあり、ちゃんとオーソライズされる環境があり、バックアップされていることを書き込む、または論点整理をすることで、地方公共団体に安心感を与えることができると思う。
- ・ 井上部会長：測量法と今回のガイドラインの関係については、条文等も引用いただいて少し説明を加える等、二次利用ガイドラインでどういう意味を持っているのか分かるよう改めて整理いただきたい。

2. その他 議事なし

以上