

測量行政懇談会 令和5年度第3回流通・活用制度部会
議事要旨

日時：令和6年1月11日(木) 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）

（※）井上部会長、杉本委員、山本委員は対面出席

生貝委員、板倉委員、伊藤委員、友岡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 2-1 検討の論点の抽出

資料 2-2 今後の検討の見通し

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 2-1「検討の論点の抽出」及び資料 2-2「今後の検討の見通し」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 2-1「はじめに」について】

- ◇ 杉本委員：p. 3 について、分かりやすく資料を作成いただき感謝している。静岡県はほかの地方公共団体に先行してオープンデータ化を行ったため、各所からオープンデータに至った考え方の問合せを受けることがよくある。静岡県はオープンデータ基本指針側の考え方から取組を行っているが、問合せをしてくる地方公共団体は測量成果等に関わる文脈から入ることが多く、会話がかみ合わない場合があるため、資料に提示いただいたように関連法令の適用範囲が整理されていると地方公共団体にとってはありがたい。

【資料 2-1「1. 地理空間情報活用推進基本法」「2. オープンデータ基本指針」「3. 測量法」について】

- ◇ 板倉委員：複製・使用承認について、個人情報保護法や著作権法の観点からすると目的外利用を制限するための規定だと思っていたが、実際は正確な測量成果等の流通を目的とした規定であり、目的外利用に関しては特段承認が不要であると理解した。個人情報保護法では「法令に基づく場合」として目的外利用の例外規定が設けられてはいるが、

目的外の利用を制限することを目的とする個人情報保護法の考え方と異なるため、測量法の複製・使用承認をそれだけではっきりと個人情報保護法における「法令に基づく場合」として解釈できるというわけではない。著作権法についても同様に、第三者の著作権が測量成果等に含まれる場合、測量法で複製・使用承認の規定があるからといって、その規定をもって著作物であっても大丈夫という解釈は難しいかと思う。

- ◇ 山本委員：p. 8 に、オープンデータ基本指針における規定として「具体的かつ合理的な根拠により二次利用が認められないもの」と記載されているが、具体的にどのようなものを指すか。
 - ・ 事務局：オープンデータ基本指針の中では、公開が適当ではない情報の例として、①個人情報が含まれるもの、②国や公共の安全、秩序の維持に支障を及ぼすおそれがあるもの、③法人や個人の権利利益を害するおそれがあるものと例示されているが、これ以上に具体的な記載はなく、実際にはより幅のあるものを各省で判断しているのではと推測される。
- ◇ 友岡委員：測量法における複製・使用承認について、例えば使用承認に関する審査基準として測量法 44 条 2 項では、申請手続が法令に反していることを不承認と規定するとどまるところを見ると、著作権法の規定のような作用的なものではなく、形式的な手続を規定するものなのではないかと思われるが、そのような切り分けることについて意識的に説明していただくのがよいのではないか。
 - ・ 事務局：複製・使用承認はあくまで形式的な規定として手続を課すものであり、二次利用の制限と解釈することが適切ではないのではないかというご指摘と理解した。ご指摘の点に関する検討・整理はできていなかったため、ご意見を踏まえて今後検討したい。

【資料 2-1 「4. 知的財産関連法」について】

- ◇ 山本委員：地図に関する知見がある人は三次元地図がどのようなものか想像がつくが、一般の方は三次元地図を VR 空間として捉える可能性がある。そのような方たちが、図化の方法や地物・属性の追加を独自で決定し、知らず知らずのうちに著作物を作成していることがある。そのような状況を回避するために、「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）」（以下、二次利用ガイドラインという）はできるだけ広く一般の方に見ていただけるように工夫していただきたい。もう 1 点、令和 6 年能登半島地震において、民間の測量会社は災害緊急撮影を実施し、航空写真や衛星画像を自社のウェブサイト公開している。これらのデータを地方公共団体が利用するケースは多いと思う。また、地方公共団体のほか、研究機関や報道機関等が利用するケースも考えられる。その場合についても検討いただきたい。
 - ・ 事務局：二次利用ガイドラインのメインターゲットは公共測量を行う機関であるが、測量分野以外で測量成果等を利用する方に向けた記載方法及び周知方法も検討したい。災害緊急撮影のデータについても同様に、測量分野以外で利用する方がいると思われるため、どこまで二次利用ガイドラインに書き込めるかは分からないが、

その点を念頭に置いて検討したい。

- ・ 井上部会長：二次利用ガイドラインは、公共測量を実施する地方公共団体等がメインターゲットであるが、二次利用する人自身が利用時に参照することもあり得るかもしれないため、ガイドラインでどこまでどう記載するかは地理院で検討いただきたい。
- ◇ 板倉委員：データが完全に公開されている場合は限定提供データに該当しないだろうと思う。特定の者に提供する場合は限定提供データに該当する可能性はあるが、データをそのまま使用するのではなく、著作物における翻案のような使い方をした場合は不正競争行為に該当する可能性は低いといった趣旨を記載するのがよいのではないか。
- ◇ 杉本委員：令和6年能登半島地震における緊急撮影データに関して、静岡県にも問合せがあり、静岡県では熱海市伊豆山土石流災害の際に点群データを公開していたが、石川県において同様に公開されているものが見当たらないため、民間の測量成果等が公開されているところはないかという相談を報道機関や研究機関の方から受けた。国土地理院の公共測量データベースの閲覧サイト及び日本測量技術協会のサイトを紹介したが、仮にデータベースから測量機関や調査者が特定できたとしても、データにたどり着くまでには相当時間がかかるだろう。利用申請があっても被災地の地方公共団体ではすぐに対応できない、点群データのデータ容量が大きく地方公共団体のHP上で公開できないため、ほかの公開先に掲載するための手続が必要になる等、迅速な対応を要する緊急時のタイムスケジュールに収まらないという課題がある。そのため、二次利用ガイドラインには、基本的には地方公共団体はデータをオープンにするものであるといった趣旨の記載をしていただければ幸いである。民間各社の緊急撮影データをオープンデータ化することは難しいとしても、緊急時のデータについての取決めができる災害対応においては有効に機能するのではないかと考える。
- ・ 事務局：データがオープンになっていると災害時に有用であるということを確認した。その点も踏まえ今後検討を進めていきたい。
- ・ 山本委員：杉本委員の意見に同感である。現状は、民間の測量会社が保有する災害緊急撮影データを被災地の地方公共団体、研究機関、報道機関等がそのまま使えるようになっていない。それにより、被災地の方が自身の置かれている状況が分からなかったり、どのような支援が必要か分からなかったりする状況が続いている。災害時には、手続を踏まなくても測量会社のデータをそのまま使えるような仕組みがあるとよい。測量会社が自社のウェブサイト上に公開しているのは航空写真にとどまるが、そのほかにも様々なデータを保有しているため、被災地の地方公共団体で活用できるような仕組みができるとよい。
- ・ 生貝委員：法令に関する論点の中で、先の杉本委員や山本委員の意見をどのように扱うか悩ましい。限定提供データに該当するかはさておき、データ提供時の契約、どのような用途で使ってよいのか、契約が明確に存在する場合とそうでない場合等、様々なケースが考えられる。民間の測量会社のデータを提供いただく場合にどのような契約が必要か、全く別のケースだが私有地や歴史的建造物等のデータを取得す

る際に建物の所有者と測量会社との間でどのような契約を締結しておくべきか等、望ましいデータ契約のあり方を示しておくことがよいと思った。地方公共団体や状況によって様々なケースがあるため、資料 2-2 に提示いただいているケーススタディの中で実態を把握しながら検討するのがよい。

- ・ 井上部会長：災害対応の観点をどこまでこの部会で扱うかはあるが、入れる方向で検討いただきたい。
- ◇ 井上部会長：知財の関係で申し上げる。第三者に帰属する著作権等の権利を地方公共団体が侵害しないよう気をつけなければならない側面と、地方公共団体に帰属する著作権のある測量成果の提供に対する考え方の側面があるが、読者が一読した場合により分かりやすくなるよう整理した方がよい。例えば、侵害の可能性について、第三者に帰属する権利の侵害の問題と公共測量を行う機関に帰属する権利の侵害の問題が並べて記載されている。もう少し記載を整理した方がよい。また、契約上の問題や、商標法、意匠法についてどこまでガイドラインに載せるかはよく検討した方がよい。あまり影響のないものは載せない方針でもよいのではないか。

【資料 2-1 「5. 国有財産・公有財産関連法」「6. 補助金適化法」「7. その他（受益者負担の考え方等による対価設定の必要性）」について】

- ◇ 板倉委員：戦略的な観点から、知的財産の対価は取らないという姿勢を貫いた方がよい。実費は別として、仮に第三者が保有する知的財産権が多少含まれていたとしてもその程度はライセンス料を取らない。委託先の測量会社に対しても、ライセンス料については個別に扱うのではなく、すべて委託料に含むこととするのがよい。それにより有償で提供する場合に、自治体が持っている知財が若干含まれるとしても、そこはゼロとするものだと相場が形成し、紛争を予め防ぐことができよいのではないか。
- ・ 井上部会長：東京都の「ミッドマップ東京」のように、地方公共団体によっては対価を取っている自治体もあると思うし、整備に使った費用を回収する自治体もあるようだ。
- ・ 杉本委員：オープンデータを推進する立場としては、実費のみであっても徴収することには抵抗感があり、オープンデータとは言えないのではないかという指摘が挙がる懸念もある。ある地方公共団体からは、それほど価値のあるデータであるならばお金を取って公開した方がよいという幹部がいるがどうしたらよいかという相談を受けたこともある。例えば公開するためのサイトの運用費等の実費を受益者が負担するのではなく補助金に組み込めると、地方公共団体にとってオープンデータ化のハードルは低くなるのではないか。また、国の外郭団体が実費を徴収してデータを提供している事例があるが、こういったケースがあると地方公共団体も実費徴収すればよいという論になる可能性があるため、個人的には二次利用ガイドラインには実費は徴収してよいとは記載しない方がよいと思う。
- ◇ 生貝委員：今後、海外事例も調査するとのことであるが、オープンデータ指令の前身の PSI 指令の改正の経緯の中で、対価の問題は精緻に議論がされてきて実際に法制化もさ

れているため参考になると思う。原則は無償であり、例外の場合も限定的に書き込んでいたと記憶している。また、EU法を前提にドイツ及びフランスではどのように国内法制化が行われているのか、さらに、オープンデータ指令第6条においてはハイ・バリュー・データセット（社会的価値の高いデータ）に対しては通常のデータより強い対価制限が課せられ、オープンに使えるようにするといった二段構えの構造になっているといったところ、参考になると思う。

- ・ 井上部会長：オープンデータ指令では、社会的価値の高いデータセットとして地理空間情報も含まれており、これらを原則無償で提供するように規定されていることを踏まえ、二次利用ガイドラインにおいてもオープンデータとして提供する方向へ誘導できるとよい。
- ◇ 友岡委員：オープンデータの議論が出てきた背景として情報公開制度がある。情報公開制度は実費を極力徴収しない方針であるため、地方公共団体には、情報公開制度の延長としてオープンデータを捉えていただけると、原則無償で提供するという考え方を理解いただけるのではないかと。一方で、利用価値が高いデータに対する対価が必要であるという議論が出てくることも理解できるため、EU等の先駆的な事例を参考にする必要はある。そのような詳細な制度設計が必要な一方で、理念的な問題として、地方公共団体が情報公開制度の延長としてオープンデータをどのように捉えているか、受益者負担についてどのように考えているかについても整理いただきたい。
- ◇ 山本委員：地理空間情報のユーザーの立場からコメントする。国の外郭団体や地方公共団体のデータ提供に対する対応はまちまちであり、有償／無償の扱いが全く異なる。利用者からすると、主体によってなぜこれほど差があるのかと思う。有償にするのであれば、相応の理由が明記されているとユーザーの立場からも納得できると思う。先ほどから意見が挙がっているとおり、無償で提供いただくことが最も望ましいと思う。
- ◇ 伊藤委員：会津若松市では、OS更新の対応やミドルウェアの更新等が必要であり、それにはオープンデータの基盤を再度作り直すほどの費用が必要になる。会津若松市として無償でオープンデータとして公開していきたいという姿勢で取組をしている。二次利用ガイドラインの中で対価設定をするという情報が載ると、データが利用されず普及が進まない懸念があるため、原則無償公開の方針となることが望ましい。
 - ・ 井上部会長：地方公共団体も財源の制約の中で対応されていることなので、理想論だけ言ってもなかなかというのはよく分かるが、このような実態も踏まえ、事例調査を行い、どうするかを考えていければと思う。
- ◇ 井上部会長：国有財産・公有財産について、p. 33に記載のとおり、測量成果等そのものは国有財産・公有財産ではなく流通先において利用させることは問題ないが、測量成果等に著作権が発生する場合はその著作権を行使できるという書きぶりで問題ないか。オープンデータ化の推進のため、過去に様々な議論をする中で、国有財産法上オープンデータにしても無償で公開しても特段問題ないと整理されたように記憶している。解釈論としては、当時、行政財産のうちの公用財産または公共用財産に該当するのではないかとといった議論もあったように思う。そのあたりはどういうふうに整理をされているの

か友岡委員に教示いただきたい。

- ・ 友岡委員：権利はあるが放棄するか、または権利が認められないのではないかなど、アイデアが複数あるという議論から始まった。著作権に関する議論は当初から想定していたものではなく、検討の過程で新たに出てきた観点であるため、立法政策的に説明がつけば十分ではないかという問題意識だったので、一元化して明確に答えとしてコンセンサスを得たというふうな形でなかったように思うが、議論しては集約したように思う。どういう答えだったかは今すぐに思い浮かばない。
- ・ 事務局：国有財産法の観点からオープンデータ化してよいかという議論については、府省向けのガイドラインでも言及されている箇所がある。国有財産法上は、著作権を行使しなければならない等の規定はないが、妨げる規定もないため、行使するかどうかは国や地方公共団体の政策決定によるところと認識している。実際に利用料を徴収している団体があるか、また、徴収している場合はどのような考え方にに基づき設定しているかはヒアリング等を通して調査したい。
- ・ 井上部会長：無償でオープン化できるか否かについては、オープンデータ基本指針上で問題とされていないため、基本的にはオープンにすることとして、本ガイドラインにおいてもあまり深掘りしない方針でよいのではないかな。
- ・ 事務局：承知した。

【資料 2-1 「8. 測量成果等の二次利用の推進・促進と必要な制限との比較衡量の論点の抽出」について】

- ◇ （委員からの指摘は特になし。）

【資料 2-2 「今後の検討の見通し」について】

- ◇ 友岡委員：ヒアリング調査においては、オープンデータ化に対する意欲のある地方公共団体のほか、人口規模があまり大きくなく、オープンデータ化をするかどうかグレーゾーンの地方公共団体も対象とすることで、課題が明瞭化するのではないかな。地方公共団体側からは、庁内での説明の仕方に悩んでいるという話も聞いたことがある。市町レベルまで対象を広げた方が積極的に議論を展開できると思う。
- ◇ 山本委員：スマートシティの取組に力を入れている会津若松市については地理空間データがかなり使われているのではないかなと思ったので、ヒアリング対象としてはどうか。また、東京都では「バーチャル渋谷」や「バーチャル秋葉原」等の事例もある。
 - ・ 伊藤委員：ヒアリングを受けることは可能である。会津若松市ではスマートシティの取組を進めてはいるが、庁内では成果をどう上げていくかや、費用等に関する説明責任が求められている現状がある。我々は先進自治体であるという自負があるが、そういう自治体さえそういう話が出てくるのが現状である。最近では、県が基盤を整備して、市町村がそれを利用する事例が増えているように思う。
- ◇ 杉本委員 p. 5 に文献調査の調査項目として挙げられている「提供状況」とは、地方公共団体が保有するサーバ、あるいは G 空間情報センター等、提供する場も含まれるかな。
 - ・ 事務局：具体的に検討できていないため、技術的な部分を含むかは今後検討したい。

少なくとも、窓口のみの提供でとどまるか、あるいはウェブで公開されているかについては確認する必要があると考えている。

- ・ 杉本委員：提供方法と費用も整理いただくとよいと思う。地方公共団体側の費用負担が大きく公開が難しいということであれば、しかるべき補助金制度を設置するといった案も考えられる。実際に、G 空間情報センターに点群データを掲載したいが掲載費用について財政当局の許可が下りない等、費用負担の観点から公開をためらう地方公共団体もあると聞いている。
- ・ 事務局：コストの観点も含めて整理したい。

2. その他

議事なし

以上