

(3) 特別研究課題以外の取り組み報告

○委員長 講評の部分は終わりました、(3)の特別研究課題以外の取り組み報告ということで、これは地理院から報告していただいて、それに関して質問や意見がありましたら何うということにしたいと思います。よろしくお願いします。

○説明者 国土地理院企画部地理空間情報企画室長でございます。よろしくお願いいたします。お手元の資料4を使いまして御説明させていただきます。

特別研究課題以外の取り組みということでございまして、こちらについては、平成21年前後でございますが、我々企画室で調査検討業務という形で行わせていただきまして、その後、ガイドラインとして取りまとめたものについて本日は御紹介させていただきたいと思ってございます。地理空間情報の活用推進を図る上で、こういったガイドラインをつくらなければならないという動きがございまして、それを受けて検討等を行ったものでございます。

1 ページ目下でございます。もともとの背景でございますが、平成19年に地理空間情報活用推進基本法ができてございます。地理空間情報を活用推進して高度に活用すること、そういった社会を実現していこうといったようなことで基本法ができているわけでございます。この中にさまざまな理念や国の責務といったことが書かれているわけでございます。

その第15条に当たるところに、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に、ここでは個人情報の保護のための取り扱いですとか、情報の信頼性確保のための品質の表示など、こういった必要な施策を国は講じなければならないということが書かれてございました。

地理空間情報を活用推進すると、例えばほかの方がつくった地理空間情報を二次利用するとか、自分がつくった地理空間情報をいろんな方に使っていただきたために提供するといったようなことを考えるときに、考えないといけないことが大きく2つございます。1)、2)と書いてございます。

1つ目は個人情報の話でございます。個人情報が含まれる情報は、後ほども御説明させていただきますが、作成の目的以外に使うことは許されない。ですので、その目的を超えて自由にインターネットで配布するとか、そういうことは個人情報の保護の観点からも許される話ではないため、そういったことについて何らかのガイドラインを示すことが必要だということ。

それから、2つ目でございますが、デジタル社会が進んできてデータの二次利用がしやす

くなってきましたと、二次利用する上での知的財産権、所有権とか著作権といったものがありますが、そういったものについての処理も何かガイドラインを示して明確にすることが必要だということがございまして、このガイドラインを作成させていただきました。

次のページをおめくりください。政府の体制を上を書いてございます。政府では地理空間情報活用推進会議という会議体がございます。これは全省庁が参加しております会議でして、国土地理院も参加している会議でございます。内閣官房の副長官がヘッドになっているものでございます。我々企画室がここの事務局をお手伝いさせていただいているところがございます。下に赤い色で、ピンク色で塗ってありますけれども、推進会議の下に個人情報保護・知的財産に関する検討チームという検討チームをつくりまして、ここを国土交通省、本省の国土政策局にあります国土情報課と、うちの国土地理院で担当させていただきまして、きょう御報告させていただきますガイドラインの作成と公表を行わせていただいております。

その過程で、アンケート調査をするとか、法令の解釈をめぐりまして有識者からヒアリングを行う等々といったようなことを平成20年、21年に行いまして、22年9月にガイドラインを公表しているところでございます。本日は、このガイドラインの中身について簡単に御説明させていただきます。

まず、1つ目の案件でございます。個人情報の取り扱いに関してということでございます。次のページをごらんください。個人情報の取り扱いについては、よく聞きます個人情報の保護に関する法律、いわゆる個人情報保護法という法律がございます。また、この法律以外にも、国の機関が保有する個人情報の保護については、行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律という法律が別がございます。また、独立行政法人の場合も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が別がございます。また、地方公共団体が保有する個人情報については、基本的には各地方公共団体が条例をつくるという形になってございます。なお、この条例は現在、全ての地方公共団体がそれぞれで整備して保有しているというものでございます。それらに基づきまして、個人情報の取り扱い、個人情報の保護が図られているところでございます。

ところで、個人情報でございます。下の枠にあります、個人情報と言いますのは、簡単に言いますと、その中に含まれる情報によりまして個人を特定できる情報でございます。ですので、きょうは測量成果の話で、地理空間情報の話をさせていただきますので、地理空間情報の中に、当然ながら、個人の名前とか、住所といったものが入っている場合は個人を特定できる、個人を識別できる情報として個人情報であるということが明らかでございます。

一方で、個人情報に該当する条件がもう一つございます。その情報そのものは個人情報ではないのかもしれませんが、ほかの情報と照合することにより個人を特定できる情報についても個人情報だという定義がされてございます。

下に赤字で囲んでございますが、一般的な測量成果ですとか地理空間情報を考えた場合、例えば地図、地形図であったり、空中写真であったり、基準点の成果であったり、そういったものについては基本的に個人の特定をできるような情報ではないと考えられます。つまり、個人情報ではないと考えられますが、一部の地図、例えば地番が付してあるような情報ですと、その地番を一つキーにして、ほかの情報と照合することにより個人を特定できる情報になり得る情報ということで、これは個人情報となる可能性がある情報と言えると思います。

そういった点について、このガイドラインでは、個人情報なのかどうか、その場合の取り扱いをどうすべきなのかというものについて、そのページの下にございますけれども、判断フローをつくりまして、そのフローに基づいて、その情報が個人情報に当たるのかどうか、一般に提供できるような情報か、できないのかといったようなことを判断するといったことをしていただくようなフローをお示ししております。

次のページをおめくりください。個人情報でございますが、先ほど申しました原則としては作成した際の目的に即して取り扱う、つまり目的外で利用することはできないというのが一般的な原則でございます。ただし、その下にありますが、特別な事由、理由等がございます場合は、それ以外の例外で使用することも認められてございます。例えば法令に書かれているために使用するか、行政の内部利用する、学術目的で利用する、明らかに本人の利益になる場合。こういった場合については、個人情報であっても一定の例外が認められるということになります。

その点についても、そういったことができるのかどうか。これについては、国の場合ですと、赤字で囲んでございます行政機関の個人情報保護法に基づいて、地方公共団体の場合ですと各地方公共団体が整備します条例に基づいて判断されるということになってまいります。ここも重要な分かれ道になっているところでございます。

このガイドラインの中には幾つか実際の地理空間情報を例に出しまして、それらが個人情報に該当するかどうかといったようなことについても検討を行っております。下の例はハザードマップの例でございます。

ハザードマップについては、一般的には個人情報に該当する情報は含まれていないという判断はできるかと思います。ただし、例えば要介護者のような個人の名前が含まれている情

報になってきますと、当然ながら個人情報であるといったようなことが出てまいります。ただし、こういう情報も、先ほどの例外規定というところでございますが、その情報を提供することによって、例えば明らかにその方々の本人の利益になるような場合であれば、情報提供が許されるようなことが考えられます。その点について、よく吟味をしながら情報提供していくことが必要になってくるということでございます。

あと、次のページの上側でございますが、個人情報の保護に関してはいろいろな対策、例えば情報をしっかり分離して個人情報とそうでないものを分けて管理する等々の対策が必要になるということについて取りまとめまして、これらをガイドラインとしてまとめてございます。このガイドラインは、先ほど申しました政府の地理空間情報活用推進会議のホームページからダウンロードできる形になってございます。

続いて、二次利用のほう、著作権関係の話についても少し御説明させていただきます。二次利用促進のガイドラインについては、先ほどの個人情報とは別で、著作物かどうか著作権の有無などについてのガイドラインをつくってございます。著作物については著作権法の中に思想または感情を創作的に表現したものであるといったようなこと、それから、文芸、学術、美術または音楽の範囲に属するものということが法律の中で定義されてございます。

一方で、著作権法の中には、地図または図形の著作物といったもの、写真の著作物といったような記述もございまして、地図についても著作物性がある、著作物であるといったようなことについては可能性はあるというものでございます。下の赤枠で囲んでございますが、端的に言いますと、著作物であるかどうかというのは、地理空間情報なり測量成果であつても、それらが創作性が発揮されるものであるのか、発揮される余地があるものか、また、その表現が創作性があると認定できるのかといったようなことがキーワードになってまいります。

この点について、このガイドラインをつくった時点では、著作権というものが必ずしも十分知られていたわけではございませんでしたので、下のページでございますが、著作権とはどういうものなのかといったものについてガイドラインのほうで簡単に御説明させていただいているところでございます。著作権は、皆様方は御存じだと思いますけれども、つくった方に著作権が帰属されます。ですので、例えば国土地理院が民間の測量会社に発注して測量成果をつくるといった場合でも、厳密に言いますと、つくった測量業者が原著作者ということになってまいります。

ですので、この後の話として、著作権をちゃんと処理しないといけないという話になって

きますと、例えば仕様書であったり、契約書であったり、そういったところにちゃんとその辺の権利関係を整理するといったことを明示することが必要だということで、ガイドラインの中にもそういったような注意事項を書かせていただいているところでございます。

次のページをおめくりください。先ほどの個人情報と同様に、幾つかの地理空間情報をケーススタディとして、著作物性の考え方についてのケーススタディをしてございます。ここでは地方公共団体が整備する都市計画図を一つの例として書いてございます。著作権があるかどうかといったものについての検討をしてございます。地図の著作物に該当する、もしくは数値データの場合ですとデータベースの著作物に該当するといったようなことが考えられるわけですが、例えば都市計画基本図の場合でございますと、基本的には国土地理院なりが整備しております作業規定に基づいて地物の取捨選択であったり表現方法というのは基本的に一定のものであるということがございますので、作業する、作成する段階で創作性を発揮する余地は非常に少ないものと思われれます。また、数値データについても、基本的には決まったデータフォーマットでデータを整備するということになりますと、そこにも創作性を発揮する余地は少ないということが考えられますので、都市計画基本図などの場合は著作物性が認められる可能性は少ないものだと思います。

ただ、著作物性が認められるかどうかというのは個々の案件によっても全く異なりますし、最終的には裁判所の判断を求めないとわからないところでございますので、著作物性が全くと判断することは非常に危険でございます。ですので、このガイドラインの中では著作物の可能性があるということも踏まえて、ちゃんと処理はするようにということをガイドラインの中で記載させていただいております。

その関連といたしまして、その下側でございますが、例えば利用約款、利用規約といったものもちゃんと情報提供を処理する場合は整備する必要があるということを記述させていただいております。この辺についても非常に重要な部分かなと考えております。

最後のページでございます。これは著作権とは多少違う話でございます。データを二次利用するといった場合に、特に地方公共団体が持っている情報になりますと、それをつくる際に補助金を使ったかどうかということも財源上の留意点が出てまいります。補助金を活用してつくった情報等については、ここにあります補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律、いわゆる適化法と言われているものでございますが、こちらで目的外使用は基本的には禁止されてございます。その辺についてもちゃんと整理をした上でないと、情報二次利用の促進がされないということがございますので、このガイドラインの中には、この辺のこ

とも書いているというところでございます。

こういったようなことをまとめたのがこちらのガイドラインでございます。先ほどの個人情報のガイドラインとあわせて、現在、インターネットに公表しておりまして、地方公共団体の担当者から、ときどきではございますけれども、これに関する御質問などをいただいているという状況でございます。

簡単ではございますが、説明は以上でございます。

○委員長 どうもありがとうございました。

報告は、この一つだけですか。

○研究企画官 1点でございます。

○委員長 そうしたら、これに関して何か質問とか意見がございましたら、どうぞ。

○委員 防災なんかで、これから地図が必要になってくるとありますが、例えば独居老人であるとか障害者であるとか、要支援の人の個人名が入った地図が必要になってくると言うんです。そういうのをつくるとしたら、それは個人情報だけど、その人が利益を受けるということになるわけですが、その判断の責任者はどうなるのでしょうか。

○説明者 これに関しては、地方公共団体は条例に基づいて判断されるわけですが、地方公共団体がそれぞれ個人情報提供に関する諮問機関を設けておりまして、そこで判断するという形になってまいります。国の場合は、基本的には法令に書かれたものということで判断することになりますので、状況によっては裁判等も可能性としてはあるということになります。

○委員 多分そういうニーズはかなりあると思いますので、そういったことなんかも含めて、いろいろ周知することが望ましいのではないかと思います。

○委員長 ほかにはどうでしょうか。

ちょっと質問です。そもそも地理空間情報活用推進というのは、大雑把に言うと、地理院でつくったもろもろのデータを大いに公開して利用したらどうかというのが趣旨だったと思うんですが、それを阻害するような形のガイドラインにはなっていないんでしょうね。

○説明者 我々、一番の目的は活用推進です。それから、国土地理院が作成している地図などについては、ここにも書かせていただきました基本的には個人情報に該当するものとは考えておりません。そういった面で、何か提供ですとか、皆さんに使っていただくところにバリアをかけようとか、そういったようなことは考えていないし、そういうふうにはなっていないと考えております。

○委員長 ほかにはどうでしょうか。

○委員 図化されたものについて個人情報はないと思うんですが、空中写真は、解像度によっては個人情報が判定されてしまうということがあるかと思うんです。我々はそういうことを余りにしないで空中写真をいつも使わせていただいている。地理院としては、空中写真の個人情報の問題はどういうふうに考えておられるのか。

○説明者 空中写真に関しては、きょうは余り時間がなかったのでお話ししませんでしたけれども、個人情報というよりも、むしろプライバシーの問題になると思います。解像度が高いと、例えば家の中の洗濯物が見えるとかそういうことも含めて、プライバシーの問題と個人情報の問題は違うものでございます。個人情報保護法の対象とプライバシーは別の議論でございます。

プライバシーの話については、明確な法律ですとかそういったものはございません。基本的には、プライバシーの侵害を受けた、感情を受けられる方に対していかに配慮するか、受けられた方はそれをどう証明するかということもあります。そこら辺については、例えば空中写真で言いますと、解像度が高いものについては、一般に提供するとプライバシー侵害になるおそれがあるということは可能性としてあると思います。

今回、我々の検討の中でブラバシーについても検討はさせていただいたんですけど、ガイドラインの中には直接盛り込んでおりません。ただ、解像度が20cmよりも細かいものとか、そういうものになってきますと、先ほどの家の中の状況とかそういうものが見えてまいりますので、そこら辺の対策は必要だということは検討の報告書の中で書かれております。

私が聞いた話では、そういうのも踏まえて、この検討の中に大手の航測会社も入っているということで、航測会社の業界団体では、ある程度解像度の高いものについては提供を控えるということで自主規制をしているという話は聞いております。

○委員長 ほかにはどうでしょうか。

なければ、（３）の報告についてはこの程度にします。