

「地理空間情報の活用における個人情報の取扱いに関するガイドライン素案」及び
「地理空間情報の二次利用促進に関するガイドライン素案」に対する
意見の募集（パブリックコメント）について

1. 趣旨

- ・「地理空間情報高度活用社会」の実現に向けて、国、地方公共団体等における地理空間情報の円滑な提供・流通を図っていくためには、個人情報や二次利用に伴う著作権等の取扱いが課題となっており、それらに関する実務上の取扱いを整理したガイドラインを策定する旨が地理空間情報活用推進基本計画において位置づけられた。

2. 現状と課題

- ・地理空間情報については、①個人情報の取扱いに関するルールが確立されていないこと、②二次利用を行う上で著作権等の権利処理に関するルールが確立されていないことにより、情報の提供に躊躇がみられること、情報を利用する際に煩雑な手続きやコスト負担を要するなど、円滑な提供・流通が阻害されている側面が存在する。
- ・地理空間情報の取扱いに関する府省横断的なガイドラインの策定により、情報の提供・流通が促進され、多様な公益的サービスの促進が期待されるところ。

3. ガイドラインの概要

(1) ガイドラインの基本的性格

- ・ガイドラインの適用対象は、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。）である。なお、ガイドラインは、各府省が所管する個別法（個人情報保護法、著作権法、統計法、測量法等）における地理空間情報に係る取扱いの解釈を整理したものであり、法的拘束力を有するものではない。
- ・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、衛星画像である。

(2) ガイドラインの検討体制

- ・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」（議長：内閣官房副長官補）の下に検討チームを設置して検討を進めてきたところ。

(3) ガイドラインの具体的内容

○ 個人情報の取扱いに関するガイドライン

行政機関個人情報保護法をもとに、①地理空間情報が個人情報に該当するか否かの判断基準、②個人情報に該当する場合においても例外的な利用・提供が可能である場合の判断基準等を整理。あわせて地図、台帳、統計、空中写真等の典型的な地理空間情報を取り上げ、個人情報への該当性や提供・流通に際する具体的な留意点等を紹介。

○ 二次利用促進に関するガイドライン

著作権法をもとに、①地理空間情報が著作物に該当するか否かの判断基準、②著作物に該当する地理空間情報を外部委託により調達する場合における適切な契約のあり方等を整理。あわせて地図、台帳、統計、空中写真等の典型的な地理空間情報を取り上げ、著作権の発生の有無や著作権に関するトラブルを避けるための具体的な留意点等を紹介。

4. パブリックコメントの実施について

- ・平成 22 年 3 月、地理情報システムワーキンググループ（地理空間情報活用推進会議）において、両ガイドラインの素案（地理空間情報の活用における個人情報の取扱いに関するガイドライン素案、地理空間情報の二次利用促進に関するガイドライン素案）が取りまとめられたことをうけ、平成 22 年 7 月 16 日までの間、意見を募集している（詳しくは下記 URL 参照）。

<http://search.e-gov.go.jp/servlet/Public>

- ・ガイドラインは、平成 22 年度中に策定する予定。

地理空間情報の活用における個人情報の取扱いに関するガイドライン素案 (概要)

1. 目的

1.1 目的及び適用範囲

- ・本ガイドラインは、行政機関等において保有する地理空間情報の活用推進と個人の権利利益保護の両立を図る観点から、地理空間情報に係る個人情報該当性、個人情報を含む地理空間情報の提供・流通を行う際の個人情報保護法制に基づく適正な取扱いを行うための指針を示すことにより、情報を提供する側も利用する側も安心して地理空間情報の利用・提供ができるようにすることを目的とする。
- ・本ガイドラインは、行政機関等が取扱う地理空間情報を当該行政機関等の内部で利用・提供する場合、他の行政機関等に提供する場合及び行政機関等以外の第三者に提供する場合を対象とする。

1.2 本書の位置付け（性格）

- ・地理空間情報活用推進基本法第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おり、地理空間情報活用推進基本計画においては、地理空間情報の活用における個人情報の取扱いに関する実務上のガイドラインを策定することとされている。
- ・法制上の位置付けが明確ではないプライバシーの概念については、一部の事例を除き、取り扱わない。
- ・本ガイドラインは、法的拘束力を伴うものではなく、あくまで行政機関等が保有する地理空間情報の利用・提供を行う上で望ましいと考えられる個人情報の取扱いに関する標準的な考え方を整理したものである。

2. 本書の読み方

- ・本ガイドラインで対象とする地理空間情報とは、基本法第2条第1項に規定する①空間上の特定の地点又は区域の位置を示す情報（当該情報に係る時点に関する情報を含む。）又は①及び①の情報に関連づけられた情報からなる情報をいう。具体的には、基本計画第Ⅱ部第2章2に記載されている「土地利用図、地質図、ハザードマップ等の主題図、都市計画図、地形図、地名情報、台帳情報、統計情報、衛星画像等の多様な情報」が該当する。
- ・特に本ガイドラインでは、代表的な地理空間情報として、地図、台帳情報、統計情報、空中写真、衛星画像を対象とする。

3. 個人情報保護の観点から何らかの措置が必要な地理空間情報かどうかの判断指針

3.1 地理空間情報における個人情報保護の考え方

- ・行政機関情報公開法等に基づく個人情報に係る開示可否判断が争点となった判例及び国の情報公開・個人情報保護審査会の答申や地方公共団体における個人情報保護に係る諮問機関の答申から、地番や住居番号等の特定の土地や建物の所在を示す地理空間情報であって、特定の個人との結びつきやその居住等の事実と関連づけられたものは、基本的に個人情報であるとして取り扱う必要がある。
- ・地理空間情報については、GIS上で管理・表示することによって、多くの情報とのデータマッチング、空間解析、多様な描画表示などが可能となる。一般に、個人識別性のない複数の地理空間情報が、GISにより、データ処理・描画表示がされたとしても、個人識別に至ることはないが、複数の地理空間情報によるデータマッチングやデータ解析を行うことにより、個人の識別には至らないものの、ある特定の個人が極めて少数のグループに絞り込まれる場合があるため、個人の権利利益を侵害することがないように、必要に応じデータレイヤの分離の措置を講ずるなどの留意が必要である。

3.2 個人情報保護法制に基づく地理空間情報の提供可否判断フロー

地理空間情報の利用・提供の可否を判断する基本的な考え方をフローチャートとして整理した。(次頁 図参照)

(第1段階)

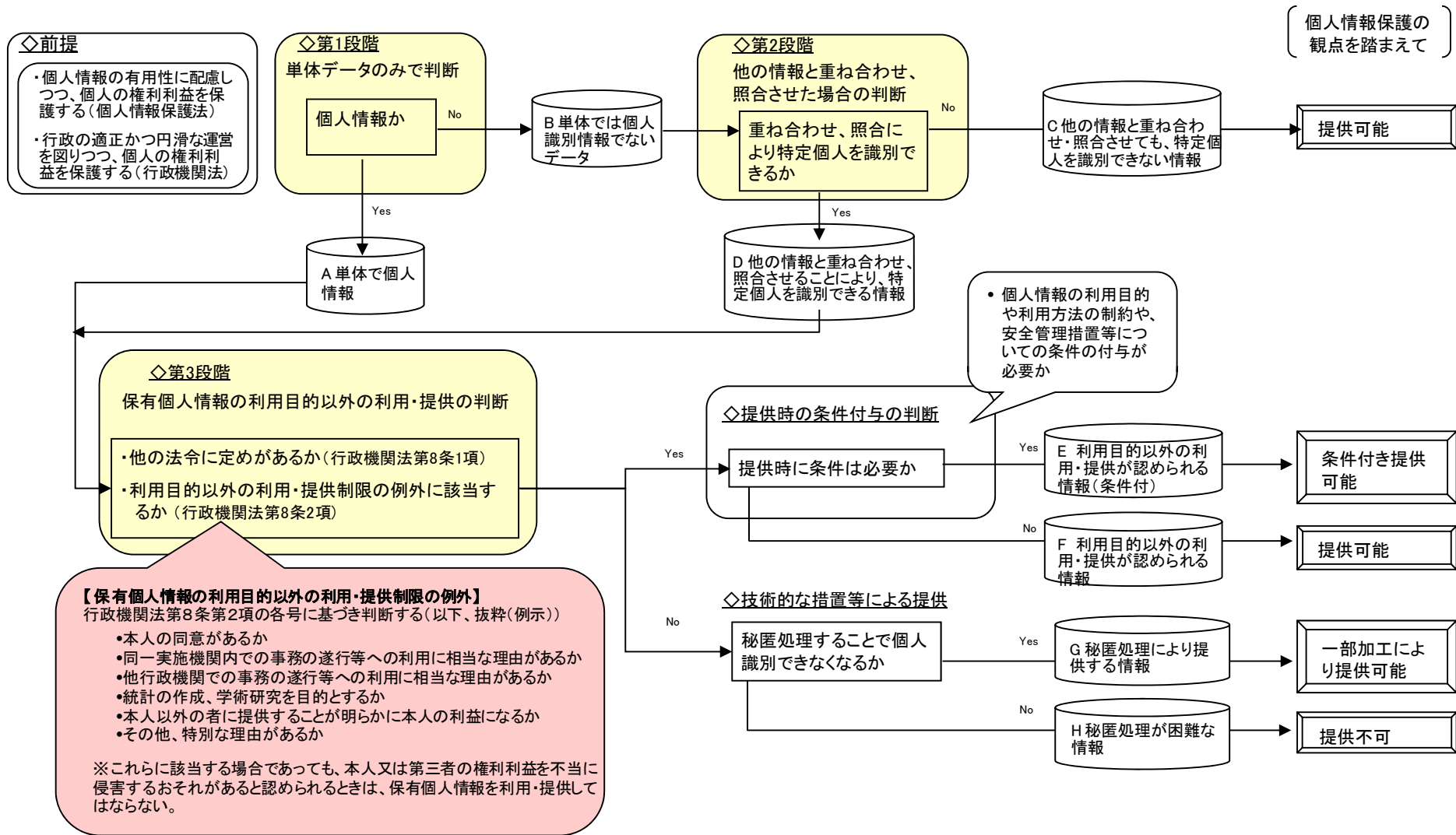
- ・ある地理空間情報単体について個人情報に該当するかどうかを判断する場合には、まず当該情報単体について特定の個人を識別することができるか否かという観点から判断を行う。

(第2段階)

- ・単体では個人情報に該当しない情報について、他の情報と照合させた場合に、特定の個人を識別することができるかどうかについて判断する。

(第3段階)

- ・個人情報に該当すると判断された地理空間情報は、原則として本来の利用目的に限定して取扱われなければならないが、
 - ①行政機関個人情報保護法第8条1項に基づき法令に基づく利用・提供を行う場合、
 - ②行政機関個人情報保護法第8条第2項各号に基づき利用目的以外の目的のための利用・提供を可能とする例外規定に該当する場合への該当性に関する検討が必要となる。



なお、行政機関個人情報保護法第 8 条第 2 項による保有個人情報の利用目的以外の目的のための利用・提供の判断に関する規定内容は以下のとおりである。

i) 本人の同意があるとき、又は本人に提供するとき
(行政機関個人情報保護法第 8 条 2 項 1 号)

本号では、個人情報を利用目的以外の目的のために利用・提供することについて本人の同意があるとき、又は本人に提供するときには、利用目的以外の目的のための利用が認められることが規定されている。

ii) 同一の行政機関内における利用
(行政機関個人情報保護法第 8 条第 2 項第 2 号)

本号では、行政機関が法令の定める所掌事務の遂行に必要な限度で保有個人情報を内部で利用する場合であって、当該保有個人情報を利用することについて「相当な理由」が存するときには、行政機関内部における利用目的以外の目的のための利用が認められることが規定されている。

iii) 他の行政機関等への提供
(行政機関個人情報保護法第 8 条第 2 項第 3 号)

本号では、他の行政機関、独立行政法人等、地方公共団体又は地方独立行政法人に保有個人情報を提供する場合において、保有個人情報の提供を受ける者が、法令の定める事務又は業務の遂行に必要な限度で提供に係る個人情報を利用し、かつ、当該個人情報を利用することについて「相当な理由」が存する場合には、他の行政機関、独立行政法人等又は地方公共団体への利用目的外の目的のための提供が認められることが規定されている。

iv) 行政機関等以外の者への提供
(行政機関個人情報保護法第 8 条第 2 項第 4 号)

本号では、i) ～ iii) に掲げる場合のほか、専ら統計の作成又は学術研究の目的のために保有個人情報を提供するとき、本人以外の者に提供することが明らかに本人の利益になるとき、その他保有個人情報を提供することについて「特別の理由」のあるときにおける行政機関等以外の者に対する提供等利用目的外の目的のための利用の制限に係る例外事項が規定されている。

(その他)

- ・第 3 段階における判断を経て、個人情報の利用目的以外の目的のための利用・提供が可能と判断された場合であっても、条件付与の必要性に応じて、情報管理の観点から、個人情報の利用目的や利用方法の制約や安全管理措置等の条件を付与することが必要なときがある。

- ・利用目的以外の目的のための利用・提供が適切でないと判断された場合であっても、個人識別性を有する部分を秘匿するなどの措置により利用・提供が可能となるときがある。

4. 主な地理空間情報の利用・提供推進の考え方

- ・個々の地理空間情報の情報提供のあり方について、以下の4分類ごとに典型的な事例を取り上げ、個人情報該当性の考え方、具体的な利用提供の判断等を紹介している。
 - ①地図
 - ②台帳情報
 - ③統計情報
 - ④空中写真・衛星画像

5. 地理空間情報の提供・流通にかんがみた段階別の個人情報保護対策

5.1 整備段階における対策

- ・地理空間情報の整備段階における個人情報保護対策として、以下について解説している。
 - ①個人識別部分の有無等を判断
 - ②本人の同意を得る措置
 - ③特定した個人識別部分を地理空間情報と分別して管理できるように整備
 - ④個人情報保護の主管課や諮問機関へ相談の各プロセス

5.2 管理段階における対策

- ・地理空間情報の管理段階における個人情報保護対策は、各行政機関が定める指針や管理規則等に従って適切に処理することが求められる。本節ではGISを用いた管理に着目し、以下について解説している。
 - ①GIS 主管部署による支援
 - ②アクセス権限の管理
 - ③アクセスログの取得

5.3 提供・流通段階における対策

- ・地理空間情報の提供・流通段階における個人情報保護対策について、利用・提供する以下の主体ごとに解説している。
 - ①同一行政機関内で利用・提供
 - ②他の行政機関への提供
 - ③行政機関以外の者への提供
- ・技術的な措置等の方法として、加工措置等によって個人識別部分を秘匿して提供する方法について解説している。

6. 国の行政機関や地方公共団体の取組事例

国の行政機関や地方公共団体における地理空間情報の整備、管理、利用・提供の各段階における特徴的な取組み等を紹介している。

地理空間情報の二次利用促進に関するガイドライン素案 (概要)

1. 目的

1.1 目的及び適用範囲

- ・本ガイドラインは、地理空間情報を安心して提供・流通させ、社会的ニーズに応じた二次利用を行うことができるようにするためには、著作権等の知的財産権に関する的確な認識と、それらが存する場合における権利処理を適切に行うことが必要であることから、行政機関等における地理情報の二次利用の概念を明確にするとともに、適正な権利処理のもと地理空間情報の提供・流通を行う際の指針を示すことを目的とする。
- ・本ガイドラインの二次利用の範囲としては、行政機関等が自ら二次利用を行う場合と、他者が二次利用を行おうとする地理空間情報を行政機関等が提供する場合を対象とする。

1.2 本書の位置付け（性格）

- ・地理空間情報活用推進基本計画において、以下に関するガイドラインを策定することされている。
 - ①国、地方公共団体等が基盤地図情報を含む地理空間情報を整備する際の、元データの知的財産権等の処理や業務受注者との契約関係などの知的財産権等に関する取扱い方法
 - ②国、地方公共団体等が地理空間情報を外部提供する際の、二次利用の許諾や制限、データ利用約款などの知的財産権等に関する取扱い方法
- ・本ガイドラインは、法的拘束力を伴うものではなく、あくまで行政機関等が保有する地理空間情報の二次利用を促進する上で望ましい知的財産権等の標準的な処理の考え方を整理したものである。

2. 本書の読み方

- ・本ガイドラインで対象とする地理空間情報とは、基本法第2条第1項に規定する①空間上の特定の地点又は区域の位置を示す情報（当該情報に係る時点に関する情報を含む。）又は①及び①の情報に関連づけられた情報からなる情報をいう。具体的には、基本計画第Ⅱ部第2章2に記載されている「土地利用図、地質図、ハザードマップ等の主題図、都市計画図、地形図、地名情報、台帳情報、統計情報、衛星画像等の多様な情報」が該当する。
- ・特に本ガイドラインでは、代表的な地理空間情報として、地図、台帳情報、統計情報、空中写真、衛星画像を対象とする。

3. 二次利用促進の観点からの地理空間情報の整備・更新段階における留意点

3.1 地理空間情報の整備・更新の類型

- ・本ガイドラインでは、地理空間情報の整備の態様として、主の以下の4つの形態を想定する。
 - ①行政機関等が自ら地理空間情報を整備する場合
 - ②行政機関等が民間事業者等に外部委託して地理空間情報を整備する場合
 - ③行政機関等が民間事業者等から地理空間情報を購入する場合
 - ④行政機関等が民間事業者等と共同で地理空間情報を整備する場合

3.2 著作権等の権利処理上の留意点

- ・地理空間情報が該当する可能性のある著作権の形態は以下の4形態である。また、それぞれの著作物性の判断のポイントを示す。
 - ①地図又は図形の著作物
 - ・地図又は図形の著作物の場合は、情報の取捨選択や表記方法に関する自由度の範囲と制作時の創作的な行為の有無
 - ②写真の著作物
 - ・写真の著作物の場合は、被写体とは別個の思想・感情による創作的表現の有無
 - ③編集著作物
 - ・編集著作物の場合は、材料を選択、配列する行為に関する自由度の範囲と編集時の創作的な行為の有無
 - ④データベースの著作物
 - ・データベース著作物の場合は、体系的な構成や情報の選択に関する自由度の範囲と構成時の創作的な行為の有無

外部委託により地理空間情報を整備する場合においては、発注者又は受託者のいずれも著作者となる可能性があるため、著作権等の権利処理については、仕様書・契約書にあらかじめ明確に規定しておくことが望ましい。

3.3 財源上の留意点

- ・地方公共団体が補助金等を活用し、特定の目的のために整備した地理空間情報であっても、その本来の目的を既に満たし、他の用途へ使用しても本来の目的に支障を及ぼさない地理空間情報については、行政投資の多重投資を回避する観点から、地方公共団体は積極的かつ有効に利活用を進めることが望ましい。

3.4 提供・流通を見据えた民間事業者等との契約のあり方（標準的な契約等）

- ・著作権が原始的に受託者に属すると判断される場合の契約のあり方として、以下を取り上げ、それぞれの場合ごとに標準的な契約文例案を解説する。
 - ①地理空間情報の業務受託者から発注者に著作権等を全部譲渡するよう定める場合
 - ②地理空間情報の著作権等を発注者に一部譲渡させ、業務受託者と共有す

る場合

- ③地理空間情報の著作権等を発注者に譲渡することなく、業務受託者のみに帰属させる場合
- ・著作権が原始的に発注者に帰属すると判断される場合の契約のあり方として、発注者が留意すべき事項（仕様書の作成における留意点等）を解説する。

4. 二次利用促進の観点からの地理空間情報の提供・流通段階における留意点

4.1 著作権法上の留意点

- ・著作権は、契約によって譲渡することが可能（著作者人格権を除く。）であるため、契約における定めの有無により著作権の所在が異なる場合があること、著作権を単独で保有しているか共有しているかにより二次利用の許諾を行う際の手続きが異なること等を解説する。
- ・地理空間情報に著作権がない場合においても、利用約款等で利用条件等を定めることができること及び情報の大量な流用により不法行為責任が発生する場合があることを解説する。

4.2 著作権等の権利の所在に関する留意点

- ・以下について、想定される権利の所在と権利処理上の留意点を整理している。
 - ①行政機関等が自ら地理空間情報を整備する場合
 - ②行政機関等が民間事業者等に外部委託して地理空間情報を整備する場合
 - ③行政機関等が民間事業者等から地理空間情報を購入する場合
 - ④行政機関等が民間事業者等と共同で地理空間情報を整備する場合

4.3 財産分類上の留意点

- ・著作権に係る金銭的価値が客観的に明白な場合は国有財産又は公有財産としての管理を行うことが妥当であるが、それ以外の場合には財産としての価値が顕在化した時点で、国有財産又は公有財産としての管理を開始することが妥当であると考えられる旨解説する。
- ・地理空間情報を外部委託又は外部から購入する場合において、当該地理空間情報に係る著作物性が認められる可能性が低い場合であっても、実務上、著作権が存するものとして権利処理を行うことが考えられる。
- ・地理空間情報を広く一般に公開し、利用に供することを前提とする場合には、仮に地方公共団体が著作権を保有するとしても、それを行使しない等、著作権の行使についての適正な判断を踏まえた上で、利用・提供を図ることが考えられる。

4.4 提供・流通を促進する利用約款等のあり方

- ・行政機関等は、当初の利用目的を達成した地理空間情報については、極力利用制限を設けずに（著作権等を有する場合でもその権利を行使しない等）自由な利用を促進することが望ましいこと、利用制限が必要な場合において煩

雑な手続きが不要となることが望ましい。

- ・行政機関等が保有する地理空間情報の提供・流通に当たっては、当該地理空間情報の整備の目的を明示し、その目的に即した品質であることを明示しておくことが必要である。また、当該地理空間情報に瑕疵が生じた場合においても原作成者は責任を負わない旨の免責条項を明記することが妥当である。
- ・上記を踏まえ、行政機関等が地理空間情報に係る著作権を有する場合におけるさまざまな二次利用の場面ごとの利用許諾等の考え方を解説する。

5. 二次利用促進の観点からの地理空間情報の管理段階における留意点

- ・地理空間情報の不正流通や改竄の防止のため、行政機関等において情報を適切に管理する仕組み（データ管理者の設定、アクセス可能者の限定等）や技術面における対応（データの暗号化や適切なファイアウォールの構築等）が必要となる。
- ・通信・放送分野で採用が進んでいる DRM（Digital Rights Management）技術、ウォーターマーク、電子透かし、メタデータによる利用条件等の付与等の技術の動向等を踏まえ、技術の進展や標準化の動向に留意した実効性の高い方法を採用することが必要となる。

6. 主な地理空間情報の利用・提供推進の考え方

- ・個々の地理空間情報の情報提供のあり方について、以下の4分類ごとに典型的な事例を取り上げ、著作物性の有無に関する考え方、利用・提供における著作権処理等の基本的考え方を紹介する。
 - ①地図（1/2,500 都市計画基本図）
 - ②台帳情報、
 - ③統計情報、
 - ④空中写真（オルソ画像も含む）・衛星画像

7. 国の行政機関や地方公共団体の取組事例

国の行政機関や地方公共団体における地理空間情報の整備、管理、利用・提供の各段階における特徴的な取組み等を紹介する。