

## 地理空間情報における個人情報の取扱い、二次利用促進に関する ガイドライン（案）の概要と検討経緯

### 1. 背景

- 平成19年5月に制定された地理空間情報活用推進基本法に基づき平成20年4月に閣議決定された地理空間情報活用推進基本計画において「地理空間情報高度活用社会」（誰もがいつでもどこでも必要な情報を使ったり、情報を活用した高度なサービスを受けられる社会）の実現を目指すこととされた。
- 「地理空間情報高度活用社会」の実現に向けて、国、地方公共団体等及び民間事業者との間で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基本計画において位置づけられた。

#### ※ 地理空間情報とは

空間上の特定の地点又は区域の位置を示す情報又はそれらの情報に関連づけられた情報をいう。具体的には、土地利用図、ハザードマップ、都市計画図、地形図、地名情報、台帳、統計、衛星画像等の多様な情報が該当する。

### 2. 現状と課題

- 地理空間情報については、昨今、自動車や携帯電話のナビゲーション等における民生利用が急速に進んでいる。一方、行政サービスの効率化や防災・福祉などの公益的サービス（※1）においても利活用が期待されるものの、現状は地理空間情報に関し、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（※2）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。

#### ※1 行政サービスの効率化や公益的サービスの具体例

地方公共団体の複数の部局間で地番情報や電子地図を共有することによる行政コストの削減、個人の所在情報を行政・消防・地域防災組織等の間で共用することによるきめ細かな避難誘導計画の策定や緊急時における災害弱者の通報・救護サービスの実施等

#### ※2 地理空間情報の二次利用

具体的には民間事業者等が国、地方公共団体等から提供を受けた地理空間情報を、より使いやすい情報に加工したり別の情報を付加して利用（例：独自のデータベースや観光マップの作成等）することをいい、提供元（著作者）の著作権侵害が問題となる場合がある。

### 3. 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」の下に個人情報保護・知的財産に関する検討チーム（以下「検討チーム」という。）（議長：国土計画局参事官、議長代理：国土地理院企画部長）を設置し、検討を行ってきた。

#### 4. 検討スケジュール

|            |                                                      |
|------------|------------------------------------------------------|
| 平成20年10月   | 第1回検討チーム                                             |
| 平成21年 3月   | 第2回検討チーム                                             |
| 7月         | 第3回検討チーム                                             |
| 8月         | 検討チームとして、ガイドライン骨子を取りまとめ                              |
| 平成22年 2月   | 第4回検討チーム                                             |
|            | ・各府省にガイドライン素案（案）を提示し協議開始                             |
| 3月         | 検討チームとして、ガイドライン素案を取りまとめ                              |
| 同          | GIS-WG 構成員に対する意見照会・協議                                |
| 平成22年3月24日 | 第2回 GIS-WG                                           |
|            | ・GIS-WG として、ガイドライン素案を取りまとめ                           |
| 平成22年6月25日 | パブリックコメント実施                                          |
| ～7月16日     |                                                      |
| 平成22年8月 3日 | 検討チーム及びGIS-WG として、寄せられた意見に対する考え方（案）及びガイドライン（案）を取りまとめ |

#### 5. ガイドライン（案）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（案）の具体的内容

###### ○ 個人情報の取扱いに関するガイドライン（別添1参照）

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・提供の判断を行う際の基本的な考え方等を整理。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、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（別添2参照）

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。

## 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（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適合した適正な取扱いを行うための指針を示すことにより、安心して提供・利用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、行政機関等が整備し保有する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。
- ・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提供・流通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

（略）

### 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

- ・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、多くの情報と視覚的に重ね合わせることが可能となり、重ね合わせの対象となる情報の種類や表示方法によっては、ある程度個人属性が絞り込まれる可能性があるため、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技術的措置を講ずるなど留意が必要。

#### 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又は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（図 1 参照）。

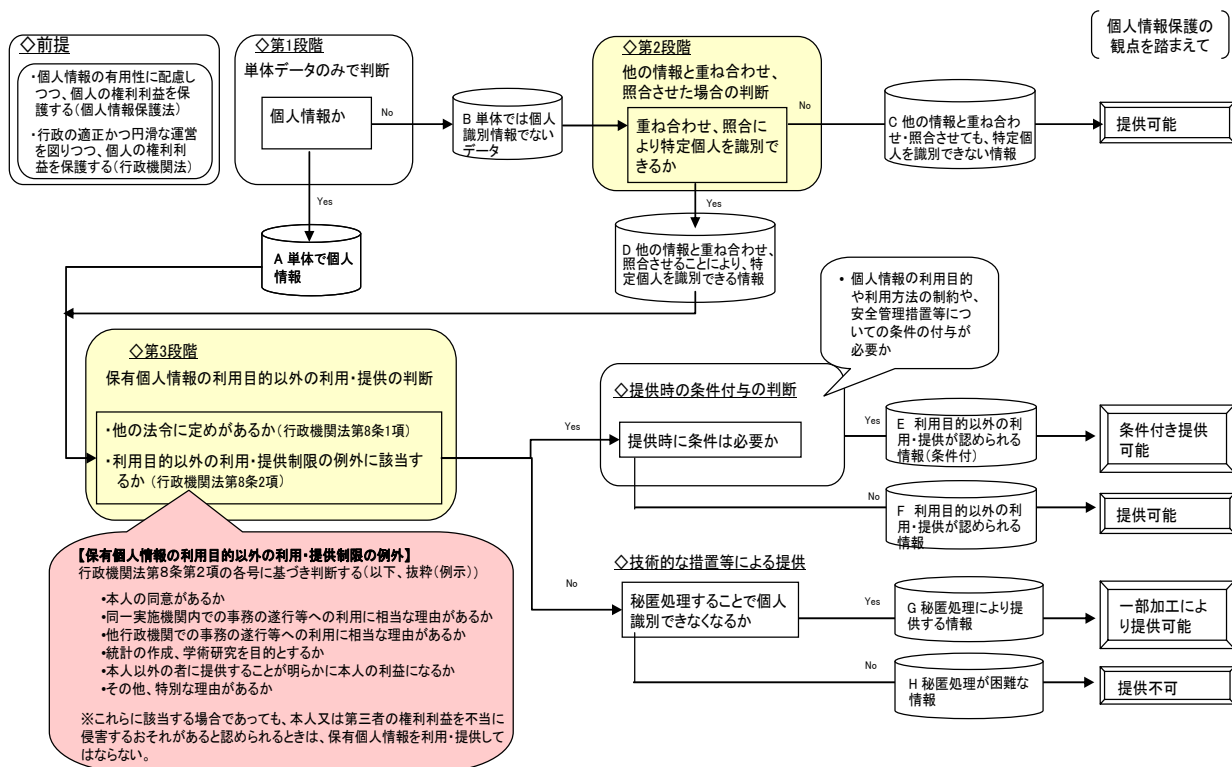


図1 個人情報保護法制に基づく地理空間情報の提供可否判断フロー

#### (第1段階)

- ある地理空間情報単体について個人情報該当性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(地番・住居番号等)について、他の情報(不動産登記情報等)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2項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(表1参照)には利用・提供が可能。

#### (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利用・提供が可能と判断された場合であっても、提供された目的以外の利用の禁止や情報の利用者の限定等の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。

表1 保有個人情報の利用目的以外の利用・提供の判断に関する規定  
(行政機関個人情報保護法第8条第2項)

| 利用・提供の場面       | 保有個人情報の利用目的以外の利用・提供の根拠となる条項                                                                                                                                                                                             |
|----------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 行政機関等の内部における利用 | 「二 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 <u>相当な理由</u> (※1)のあるとき。」【第8条2項2号】                                                                                                                  |
| 他の行政機関等への提供    | 「三 他の行政機関、独立行政法人等又は地方公共団体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 <u>相当な理由</u> (※1)のあるとき。」【第8条2項3号】<br>(※1)法令の規定により又は慣行として公にされている事実がある場合には、「相当な理由」が存する有力な根拠の一つとなり得る。 |
| 行政機関等以外の者への提供  | 「四 前三号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 <u>特別の理由</u> (※2)のあるとき。」【第8条2項4号】<br>(※2)一般に公益性の高い事務事業であって、当該保有個人情報の提供が当該事務事業の遂行に不可欠な場合等が念頭                         |

※本人の同意があるときは、提供が可能（「本人の同意があるとき、又は本人に提供するとき」【第8条2項1号】）。

#### 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、地図、台帳情報、統計情報、空中写真・衛星画像の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。

#### 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対策として、①個人識別部分の有無等を判断、②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、③個人情報保護の主管課や諮問機関へ相談の各プロセスについて地方公共団体等の取組事例を解説。

##### 5.2 提供・流通段階における対策

- ・地理空間情報の提供・流通段階における対策について、利用・提供する主体ごとに、①同一行政機関内で利用・提供、他の行政機関への提供、②行政機関以外の者への提供をそれぞれ行う場合に分けて解説。また、③技術的な措置等の方法として、加工措置等（マスキング、統計処理、デジタル画像の解像度低減等）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。

#### 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。

## 地理空間情報の二次利用促進に関するガイドライン（案） 概 要

### 1. 目的

#### 1.2 目的及び適用範囲

- ・本ガイドラインは、行政機関等における地理空間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。
- ・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、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に関するガイドラインを策定することされている。
- ・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

（略）

### 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

#### 3.3 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

#### 3.4 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として、①地図又は図形の著作物、②写真の著作物、③編集著作物、④データベースの著作物がある。
- ・具体的には、①地図又は図形の著作物の場合は、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についてそれぞれ検討を行う必要がある。
- ・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。

### 3.5 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、行政投資の多重投資を回避する観点からは、その目的を既に満たし、本来の目的に支障を及ぼさない場合には、積極的かつ有効に利活用を推進することが望ましい。

### 3.6 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、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。
- ・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（仕様書の作成過程における留意点等）を解説。

## 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。
- ・地理空間情報に著作権がない場合においても、情報の大量に流用する等の行為により不法行為責任が発生する場合があることを解説。

### 4.2 著作権等の権利の所在に関する留意点

- ・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ごとに、想定される権利の所在と権利処理上の留意点（仕様書や契約書における約定の必要性や関係者間で事前に調整しておくべき内容等）を整理。

### 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旨解説。

### 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。また、利用制限が必要な場合においても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、地理空間情報の整備目的を明示し、それに即した品質等を有するに過ぎない旨を注意喚起しておくことが必要であり、二次利用を目的に行政機関等から提供を受けた者と当該二次利用に係る第三者の間で損害が発生した場合においても、当初の目的の要請する品質以上の利用であったときは、行政機関等は責任を負わない旨を約款上明記する必要がある。

- ・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。

## 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。
- ・通信・放送分野で採用が進んでいる DRM（デジタル著作権管理）技術、ウォーターマーク、電子透かし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。

## 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、地図、台帳情報、統計情報、空中写真・衛星画像の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。

## 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。