

第三回 データガバナンス委員会 議事要旨

日 時：平成25年1月28日（月）10:00～12:00

場 所：森・濱田松本法律事務所 16F A19 会議室

出席者（敬称略）：

主 査：井上 由里子（一橋大学大学院国際企業戦略科 教授）

副主査：野口 祐子（森・濱田松本法律事務所 弁護士）

委 員：沢田 登志子（一般社団法人 EC ネットワーク）、
森 亮二（英知法律事務所 弁護士）

オブザーバ：総務省 情報流通行政局、内閣官房 IT 担当室、経済産業省 商務情報政策
局、国土交通省 国土政策局、国土地理院

事務局：村上文洋、津國剛、福島 直央（三菱総合研究所）

配布資料：

資料1 座席表

資料2 第2回データガバナンス委員会以降の検討経緯

資料3 データガバナンスに関する諸外国の動向

資料4 データガバナンス委員会における検討状況等について
(ルール・普及 WG 説明資料)

資料5 ケーススタディ案（たたき台）

参考資料1 オープンデータ戦略における国の著作権の取扱いについて
(コンテンツ強化専門委員会 井上先生資料)

参考資料2 測量成果等の標準ライセンス（利用規約）の検討について

議 事：

1. 第2回会合からの検討経緯の説明

- ・ 資料2に基づいて、第2回データガバナンス委員会以降の検討経緯を事務局福島より説明。

2. 本委員会のアウトプットの方向性について説明

- ・ 資料3に基づいて、データガバナンスに関する諸外国の動向を事務局より説明。
- ・ 資料4に基づき、本委員会のアウトプットの方向性について事務局より説明。
- ・ 1月24日（木）の電子行政オープンデータ実務者会議ルール・普及 WG での議論内容について川島オブザーバより紹介。

◇ 内閣官房の中に村井純先生を座長として、電子行政オープンデータ実務者会議が

設置され、その下に私が主査を務めるルール・普及 WG とデータ WG が設置された。ルール・普及 WG の構成員は有識者だけではなく、文化庁、財務省理財局などの関係省庁も入っている。1月24日の第1回会合では、有識者の方からオープンデータの価値、利用事例等の報告を行い、文化庁からオープンデータに関する著作権の解釈についての注意事項、著作権に該当するかどうか等の説明があった。財務省理財局国有財産調整課からは国有財産法と財政法上の取扱いについて説明があった。財政法9条によると、「国の財産は、法律に基く場合を除く外、これを交換しその他支払手段として使用し、又は適正な対価なくしてこれを譲渡し若しくは貸し付けてはならない」とされており、国有財産に該当するとなると、適正な対価を求めなくてはならなくなる。つまり、財産に該当するののかという議論と、適正な対価とは何かという議論がある。国有財産法22条には特に公共性の高い用途に限って、無償もしくは減額して売却または貸し付けることが認められているとのことであった。この場合の特に公共性の高い用途とは何かという議論もある。その点はまだ深い議論は出来ていない。ルール・普及 WG の全体の流れとしては、実務者会議で政府全体で国が保有するデータの扱いについて一定の方針が出れば、WGとしてはそれに従うということであった。

- ◇ 実務者会議の事務局を務める内閣官房 IT 担当室からの補足をしたい。1月24日の第1回ルール・普及 WG では、基本的な知識の共有を行った。有識者側からのプレゼンテーションと制度所管省庁から著作権法、国有財産法等の説明をした。そういった共有の上で今後の検討を行うことで合意した。事務局が当初用意した資料では、1月15日の実務者会合から全体の方向性やガイドラインのようなものをして欲しいとの議論を受け、そのような議論を始めるつもりであった。しかし、実際の議論は国有財産法に関する質疑が中心になってしまい、ガイドラインについて具体的な議論はできなかった。事務局としては、基本的考え方の整理をルール・普及 WG の課題として取り上げたい。そのために検討案、たたき台を作り、WGで議論していく予定だ。国有財産法に関する点については、財務省と事務局で整理が必要だと考えている。第1回WGで積み残しになっている議論もあり、論点を整理し、質問書等で財務省に確認の上、整理してから議論したい。
- ◇ 資料4の7ページでは、本委員会の議論結果として示した課題解決の方向性として、(2)で国の著作権放棄を挙げ、そこには国有財産法、地方自治法、補助金適正化法等の観点から可能かどうか確認が必要であるとしている。(3)のライセンス採用についても、無償での利用を認めた場合には、国有財産法、財政法等の規定と抵触することがないか確認する必要がある。(2)及び(3)のいずれの課題解決策を採用するにしても国有財産法等の解釈論を詰めておく必要がある。こ

のことは、ルール・普及 WG でも共有されている認識である。

- ◇ 先日のルール・普及 WG に出席したがその通りだと思う。本委員会で課題解決の方法として、パブリックドメイン化、著作権の放棄、使い易いライセンスの採用を提示した。ここからボトルネックとなるのは、国有財産法、財政法上の問題で、そこにルール・普及 WG での議論が集中したのは当然のことだ。
- ◇ 今後のルール・普及 WG でもその点は詰めていくこととなると思うが、本委員会でも、適宜解釈論を検討することもありうるだろう。

【資料 4 19 ページの本委員会のアウトプットイメージについて】

- ◇ 著作権がある国有財産については、著作権法である程度柔軟に条件を付けられる。しかし、著作権法がない国有財産は無償等で公開しなくてはならないのか。国有財産法、財政法等でどう扱いになるかとか、どう線引きするのかは本委員会では検討しないのか。
- ◇ 著作権がない場合は国有財産にならないのではないのか。
- ◇ 他に別の形で知的財産がある場合は国有財産となり得る。具体的にイメージするものは何か。
- ◇ 著作権が発生しないデータで国有財産に該当するものがなければ問題ない。具体的なイメージがあるわけではない。
- ◇ 国有財産に該当する知的財産権には、特許権、著作権、商標権、実用新案権、その他これらに準ずる権利とされている。無体物である。
- ◇ 特許権に関しては申請、登録が必ず行われる。議論の余地があるとすれば、営業秘密が考えられる。しかし、営業秘密が国有財産権といえるかは疑問。
- ◇ 営業秘密に関しては公開してしまえば問題にはならない。
- ◇ 公開するかの判断の時点で、価値があるから公開したくないという議論が発生する余地がある。
- ◇ 行政では営業要件をみたさないのではない。著作権を国が保有することが認めら

れているので、国有財産法、財政法上の議論が出てきてしまうということであり、著作権がないものについては基本的には国有財産に入らないと考えられる。

- ◇ そうすると資料4の7ページにあるようにパブリックドメイン化が国有財産法等を変えなくても良い方法だ。確かに時間もかかるし、それ自体が賛否のあるものではある。
- ◇ ちなみに、実務者会議ルール・普及WGでの著作権課からのプレゼンテーションの内容は、著作権法の分かりやすい講義という形だった。著作物とはどういったものか、国が著作権を持つことができるのかといった著作権法第13条の例外、第32条2項の転載時の権利制限といった点が出てきた。関係府省を含め、基礎知識の共有が行われた。数値データには著作権がない旨等の話が出た。あくまでも現行法の状況の説明であった。
- ◇ その場では、なぜ国に著作権があるのかという根本的な点については触れられなかった。
- ◇ ルール・普及WGでの財務省理財局からの国有財産法についての説明に対しては、活発な議論が行われた。国有財産法の解釈を緩和して無償利用を推進すべきだという有識者構成員からの意見に対して、理財局の担当者は、著作権があるものが利用されるということは財産的価値の顕在化であり、基本的には適正な対価をとるべきだとの反応であった。
- ◇ そのときの口頭の説明については、今後整理して、確認していく予定だ。
- ◇ 財政法第9条は法律のほかのところに規定がない限りというものなので、現状の法律と対立するとなると、特別立法して手当てしましようという話が必要かどうか。議論の方向性としては、現状の国有財産法を盾にオープンガバメントは出来ないというのはおかしい。オープンガバメントを進めるために解決すべき法律上の障害に対して、別途立法で手当てする必要があるなどの課題を提示するなら理解できる。ただ、国有財産法があるから、そもそも国民から全部対価を取らなくてはならないという議論は政策論としてはおかしい。
- ◇ そこまで立ち入った政策論の話があったわけではない。担当府省側は現状を説明しただけである。世間のニーズに基づく有識者側の発言趣旨は伝わっていると思う。

- ◇ 発言の趣旨は伝わっていると思う。今後整理をした上で、現行の枠内ではどう整理しても無理ということであれば、そのこと自体が一つの課題といえる。また、現行法の枠内の整理について採用可能な選択肢があるのであれば、そこで達成できることと、それで良いのかという議論が生じるのだと思っている。
- ◇ ボトルネックになっているのは、国有財産法の立場からは、著作権法上国の著作権を認めており権利制限もないのであれば、財産として扱わざるをえないというのが財務省理財局のその場での説明だったと思う。解釈によるにせよ立法によるんせよ。著作権法を変えるか、国有財産法を変えるか、のどちらが必要ということになる。
- ◇ それこそ基本法を作って、そちらが特別な法律に該当するというやりかたもあると思う。
- ◇ 非常に印象的だったのは、理財局側が、それは著作権法の問題だと断言した点だ。国家の金庫番たる立場上の発言として、理解できるものである。国有財産と規定されているものについて、簡単に緩めたりできないというスタンスはもっともだし、理解できる。
- ◇ 法制度の枠組みが明確にならない限り、ライセンスの話も進めていくことができない。そこは実務者会議ルール・普及 WG でも検討してもらい、本委員会でも必要に応じて調査をしていくことも考える。
- ◇ それぞれの法を監督する国側の立場があるのは理解できる。ただ、民間側としては、著作権の改正を正面から求めることも大切だ。国に著作権がないとなると何が問題なのかを検討するよう国に求めること、国有財産法についても解釈論よりも法改正ですっきりさせた方が良くと求めることも必要だ。国の立場を考慮しすぎず、ストレートに要求し続けることも大切だ。現実的な妥協点も探りつつも、法改正も求めるべきだ。
- ◇ 解釈論の枠組みを超えて、本当に法改正が必要なのかという議論を尽くしてから要求するということになるだろう。
- ◇ 十分な整理をしてから必要であれば法改正というステップが良い。

- ◇ 行政法、国有財産法、財政法の専門家からのヒアリングも有効な手段だろう。
- ◇ 本当にパブリックドメイン化して、著作権法改正することに実行上の意味があるのだろうか。ライセンスであれば機動性も高く、条件の変更や改変自由度も高い。ガバナンスのヒエラルキーとしての法律を改正するという意味は理解できる。しかし、実際手元に現れる効果を現場の感覚で考えると、スムーズに利用出来れば良いわけで、ライセンスの効果が同等で、実効性・改変性がライセンスの方が機動的となれば、別に法律改正が特段重要だとは思えない。
- ◇ 著作権改正を行うと、国には著作権がなくなるので、例えば CC-BY というライセンスを著作権に基づいて設定するという話はいらなくなる。
- ◇ 前回のルール・普及 WG での主張にもあったが、利活用側としてはすぐに使いたいという要望が強い。法律家としては、著作権法、財政法等の改正を求め続けるべきであると思う。それとは別に現状で進められそうなものを検討するも必要だ。
- ◇ 著作権の改正という案は、ライセンスの条件そのまま法律化することを念頭に置いているのか。
- ◇ そうではない。法改正は時間のかかる話なので、当面の間はライセンスが必要であるという点に異論はないだろう。米国連邦政府の例にあるように、政府の著作物について、著作権は発生しないという規定が著作権法にある場合がある。日本でも、判例や法律には著作権はないので、判例をコピーしてデータベース化することは自由にできる。このように、もともと著作権が発生しないようにするのが著作権改正である。そうなる著作権の有無を判断して、その判断に基づいてどういう取扱いするのかといった議論も必要なくなる。また、利用条件で免責の話が残るとは思うが、どんな条件が適切かということについても、もともと著作権がないなら改変を許すも許さないも議論の余地がなくなり、改変自由が当然になる。営利利用についても同様で、そもそも条件を議論する余地すらなくなるのが法改正の利点だ。非常にシンプルである。しかし、ある程度、条件の設定が必要で積極的に制約を課すことを望むのであれば、法改正はあまり魅力的な選択肢ではないだろう。ただ、二次利用を含めた広い利用を目指すのであれば、ライセンスの選択、表示に関する議論が不要になるというのは大きな利点だ。
- ◇ 行政側としては、出典表示を付したい、改変不可を付したいという場面は多々ある。著作権でもライセンスでもどちらで規定しても良いが、考慮すべき条件項目

は結構あると思う。完全パブリックドメインをデファクトとするか、逆に条件付きをデファクトとした上でその条件を求めないのも可能とするか、その 2 通りが考えられる。論理的には、完全パブリックドメインをデファクトとするためには、パブリックドメイン化によって関連手続きを全部削除した方が、効率性・社会的構成にとってより良いといえる必要がある。しかし、そのところがしっくりこない。

- ◇ オープンデータで対象となるデータは全てに著作権があるわけではない。数値データや統計データには著作権はない。そういうものでも、正確性を担保したい、コントロールできる形の改変にしたいという要望はある。また、数値データについても出典の明示を求めたいというものもあるだろう。行政データに関して、出典表示の要求や、品質保持のための配慮の要請は、著作権上の保護の有無にかかわらず存在す。出典表示や品質保持の手段を著作権法に求め、ライセンスに頼ろうとすると、著作物性のあるものだけが対象となってしまう、それ以外は出典表示の義務付けや品質コントロールできなくなってしまう。行政データについての出典表示や品質保証の必要性の有無は、著作権法上の話とは無関係に、その行政データの性質に基づいて整理する必要がある。その点については、著作権法とは別にルールを作る必要がある。著作権法に頼ってしまうと、大きなものが抜けてしまう。
- ◇ オープンデータを推進するという実務者会議での大方針の決定があって検討を進めていると考えている。著作権法上の話とは別に、行政データは制約があるから拙速にはオープンにできないとするのか、原則オープンとしてコントロールの必要性の有無については個別議論とするのかについては方向性の問題として決めるべきことだ。
- ◇ 著作権法は権利者の創作を奨励するために作られたものであり、その権利をそのまま国に当てはめることに無理がある。権利者が自分の権利を侵害されないために制約をかける場合とは違う。国が制約をかける場合は、データを見た利用者が誤解したり、変な風に使って被害にあったりすることがないようにする場合である。そのためには、まず権利者の視点を忘れましようというのが、パブリックドメイン化が必要な理由だ。
- ◇ 消費者保護、個人情報保護、気象業務法といった個別法での制限は色々ある。実質的にコントロールする必要性の検討については、実務者会議でも指摘されている。

- ◇ そこは個別法による制限ということか。
- ◇ 個別法で制限やコントロールの必要性が明確化できないようなものについては、著作権の名の下にコントロールするという姑息なことはやめるべき。なぜなら、著作権法の対象外であるデータについてはどちらにせよコントロールできないからだ。実際問題、著作権法の対象外である事実データの方が、変に改竄されると困るという意識を行政側は持っているかもしれない。そうすると、必要なら個別法を作ることも一つの手段だ。解決策（１）のパブリックドメイン化、著作権法改正という提案はそういう趣旨の議論だ。ただ、（１）のような策がありうるとしても、当面進められることとしてライセンスについての議論も併せてしないと、スピードを持った対応ができなくなってしまうだろう。
- ◇ 確認だが、資料３の１０ページの AusGOAL について、CC-BY 2.5 となっているが、CC-BY 3.0 の間違いではないのか。
- ◇ AusGOAL の HP では CC-BY 3.0 となっているが、ライセンス選択画面では CC-BY 2.5 となっている。
- ◇ そういうことなら、サイト側のミスだろう。公式な文書のなかには、バージョンの記載はないようだ。AusGOAL の中にはバージョンの記載があるが、AusGOAL はあくまでもガイドラインで、正式文書はその前にある Open Access Principles とのことだ。必要があれば確認する。
- ◇ 資料４の１９ページ、アウトプット目次案の諸外国のライセンス比較や、国内のライセンスの検討については、資料３の内容を盛り込んでいくのか。
- ◇ そうだ。
- ◇ 資料４の１３ページ、資料３の１９ページなどに「提供時に条件の選択ができるライセンス」という条件が記載されている。イメージとしては、丸印が多いライセンスの方が良いもののように見えるが、本委員会として、非営利、改変禁止などの条件がたくさん付けられることを積極的に評価して良いのかという点は議論が必要ではないか。勝手に改変されては困るというものについては、オープンガバメント、消費者保護の観点から禁止することが望ましいという場合については問題ないが、基本的には改変禁止とすることで、データの数値は変えないがフォー

マットやカラムを変えるとといった程度の改変まで一律禁止することになってはいけない。誤解を招くような使い方を抑止することと、改変を一切禁止することの間にはギャップがある。本委員会が示すライセンスで、改変禁止を選べるようにすることで、改変禁止を推奨したりしているように見えてしまうのは避けたい。そうは言っても、資料4の13ページの最後では、CC-BYを軸に試行するのが良いと書いてあるので、誤解されることは無いと思うが、CCライセンスの6つを前提に整理するのか、基本は表示ライセンスとしてその上で別途表示ライセンスごとの比較表を示すのか、プレゼンテーションの方法には工夫が必要だ。

- ◇ プレゼンテーションの方法については工夫が必要であり、目次案を文書にする段階で、委員に適宜相談、確認することとする。
- ◇ 韓国が国際電子政府ランキングで常にトップであるので、余力があれば比較対象に入れて欲しい。
- ◇ 今後の比較対象として検討する。
- ◇ ライセンスの検討の前に、国有財産の扱いの問題があるので、その点をクリアする必要がある。CC-BYでも適正な対価を取っていないということで駄目という場合もある。ライセンスのメリットは現行法下でやるのが可能であることだが、資料4の19ページの目次案のライセンスの話が出てくる前に、果たして財政法で求められる適正な対価を取っていることになるのかという問題があるので、現行法上の問題点をクリアにすべき。
- ◇ 資料4の7ページのような内容を目次1で入れることになるので、その部分をきちんと書くこととする。
- ◇ 資料4の7ページの(3)の中にたくさんのが省略されているが、一つは現行法下で対価を取らないライセンスが可能であるのかという点だ。
- ◇ 出典表示無し、改変自由で自由な利用を認めるのは、著作権を放棄したも同様だと思うが、なぜ表示を求めることが必要なのか。出典表示が無いほうが使いやすいと思う。
- ◇ 豪州やニュージーランドでは、出典表示の義務が負担になることもあることから、表示は求めないという判断を各省でしている。ライセンスは世界共通で他の目的

でも利用されているものであり、権利者が指定しているように表示せよというものであり、指定していないなら表示しなくて良いという解釈が可能だ。CC-BY の中でも、出典表示不要というやり方も可能だ。その場合、パブリックドメインとの違いは、CC ライセンスのコモンズ証は簡単な記述になっているが、ライセンス原文には DRM 禁止条項等も入っている。そういうことの是非も本当は議論があるかもしれない。

- ◇ それは知らなかった。そういった点は情報共有をして進めていきたい。そもそも論をしっかりとやることと、ライセンスについても資料 4 の 18 ページでも、ライセンスを採用する上での留意点として、国有財産法についての検討も追加することとする。

3. ケーススタディについて

- ・ 資料 5 に基づいて、情報通信白書及び統計関連情報ホームページについて事務局より説明。
- ・ 参考資料 2 に基づいて、測量成果等の標準ライセンス（利用規約）の検討について小野オブザーバ（国土地理院）より説明。

【ケーススタディの方向性について】

- ◇ 対象になるものについて、資料 5 の 29 ページのシンボルマーク、マスコット等のキャラクターまでを含める必要があるのか。オープンガバメント、オープンデータの推進の目的からみて、対象外として良いと思う。不要なものは除外して良い。また統計局、総務省が自分で持っているものについて、積極的にそれを表示すべきかどうかという論点がある。その後の第三者権利がある場合と密接に関連しているのだろうが、総論として第三者権利のものについては対象外ですという記述になったときには、分かりやすさのために積極的な表示が親切といえる場合もある。逆に個別に表示するなら、そこから除外されているものは利用可能なので、必ずしも積極的な表示は必要ではないとも言える。
- ◇ 今後の労力との兼ね合いになってくるだろうが、二次利用を意識しないで作った過去のものについてまで、遡って権利処理するのは労力が掛かりすぎる。遡っての処理までするのが理想ではあるが、今後の話をする方が良いと思う。
- ◇ ご指摘の点は、資料 5 の 32 ページのその他の検討事項にも関わってくるものだ。第三者権利の権利処理はしっかりすべきという今後の話は議論すべき。

- ◇ 過去の事例を見て問題点を把握した上で、今後の対処を提示することをメインとするのか、過去のものの処理方法を提示するのをメインとするのか2通りあるだろう。必要なものは全部網羅されていると思う。
- ◇ 参考資料2の標準ライセンス案は示唆に富んでいると思う。出典表示はなく、公序良俗、ナショナルセキュリティについての条件が入るかなりフリーなものであると感じる。
- ◇ これは地理空間情報のなかでも測量成果に限った話で検討している。測量法で申請が必要なもので、測量法の申請のなかで出典明記がある。少量の場合は申請不要なので、測量法の申請手続きをしなくても出典明記が出る場合もある。
- ◇ 測量法は利用を抑制することが目的ではなく、利用申請をすることで、なるべく良い形での測量成果の利用ができるよう専門的な助言しようというのが目的だ。正確な情報の利用、新たな測定のやり方について、国土地理院がサポートしていこうというものだ。
- ◇ 手続きの趣旨としては、測定の正確性の確保と利用秩序の維持である。
- ◇ 気象業務法と似た感じのものだ。個別法に基づく制約はあるものの、なるべく広い利用を促すスタンスだ。こういったものも、他のデータがCC-BYとなるのであれば、なるべく統一的にして、互換性を担保した方が良い。実質、同じようなことをやっているのであれば、他のオープンデータ戦略で使うライセンスと同じにすることを検討してもらいたい。
- ◇ そのために、参考資料2の1ページ目の最後に、本委員会の検討情報も参考にする旨、記載している。
- ◇ 基本的には非常にフレキシブルなライセンスなので、これとCC-BYとを組み合わせることに大きな支障は無さそうである。一方で、参考資料2裏面の2の禁止事項については、CCでは明確な禁止事項として盛り込まれていないが、どのみち禁止事項として挙げられていることをすると別の法律で処罰される。その場合、記載があってもなくても摘要になる。ただ、利用条件に違いがあると問題は出てくるかもしれない。
- ◇ 今後も緊密に連携しながら議論をしていきたい。

4. その他の留意事項について【資料5】

☆ 資料5 32 ページ以降のその他の留意事項については次回以降検討することとする。

5. 事務局からの連絡

次回予定 2013年3月15日

6. 閉会

以上