

## 第二回 データガバナンス委員会 議事要旨

日 時：平成24年11月14日（水）10:00～12:00

場 所：(株)三菱総合研究所 4F CR-B 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）、友岡 史仁（日本大学法学部 准教授）、  
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 2-1 座席表

資料 2-2 データガバナンス委員会 検討資料

資料 2-3 「気象データ・ハッカソン」の開催について

資料 2-4 オープンデータ流通推進コンソーシアム シンポジウム開催概要（案）

資料 2-5 第1回データガバナンス委員会 議事要旨

議 事：

### 1. 開会

- ・川島オブザーバより自己紹介

### 2. 資料説明(事務局)

- ・資料 2-1 は資料 2-2 になる
- ・資料番号はないが参考資料をつけている
- ・資料 2-2 の p15 を「未確認」と記載して欲しい。
- ・資料 2-2 に基づいて、事務局 福島より説明
- ・資料 2-3 に基づいて、事務局 福島より説明

#### 【検討資料に関する意見】

- ◇ 電子的提供指針が参考資料として配られているが、これが現在生きているバージョンである。
- ◇ 具体的に専門家が二次使用するなら、掲載不可と言うかもしれないということか。
- ◇ 可能性はある。例えば製品の写真など単に掲載するだけなら、許諾が取りやすいが別の場所に転載されたり、別の宣伝に使用されるとなるといやだと民間企業が考えると掲載できなくなってしまう。
- ◇ p. 12、「総務省ホームページ全体」を見ると、「無断掲載を禁じます」等の注記がある場合については、それに従うようになっているので、ケースによって選

扱えるようになっていないのか。

- ◇ 現状では、無断転載は禁止で、引用転載はある程度仕方がない。だが、現状では情報通信白書自体には規約について何も書かれていない。グラフ等が出ているが、無断転載禁止とは書かれていない。それが転載された場合、どうするのかは不透明で整理されていない。

### 3. 自由討議

- ◇ 報告書等に情報提供している人の著作権などの話もあったが、無断転載禁止と書いてあれば転載しないでくださいとか、出所表示してくださいと書かれている場合でも、それらをしないで転載等が行われる場合は往々にしてあると思う。法律方面でも切り貼りとか、無断転載禁止の確認までしていないとか、出所表示もしていないケースなどもあり、提供している方からすると掲載許可した、しないという部分もあり、原権利者からの原権利に関する主張がこれまでどの程度あったのかを知りたい。もし、無いのであれば、黙示のライセンスとか、形式的ではないが何らかの許可があるという考えもあるかもしれない。
- ◇ ヒアリングした範囲では、積極的に無断転載とかを追求したりはしていない。どちらかというところと広く使ってもらいたいと思っている。民間レベルでは侵害に対する主張などのケースもあるかもしれないが、それは民対民で行われるため、官公庁の方では把握していない。
- ◇ 別のオープンガバメント関係で聞いたことだが、目指すところは何かというところで、ニュージーランドやオーストラリアの例として、震災の関係の話でもあるのだが、2009年11月にNZGOALが出され、政府組織に向けたオープンガバメント化に向けた手順書を出している。個別のデータやターゲットについてライセンスを決めて終わりでは、それだけで終わってしまう。全ての政府が自律的にオープンガバメント化できるようにするには、会社組織でどうガバナンスするかと同じである。NZGOALは、企業のコンプライアンス確立の手順書のように、入手データについて何を検討して、どう処理するべきかを決めて、全ての省庁にその遵守を求める内容になっている。実際にクライストチャーチ地震の際にも国土地理院に相当する役所が航空写真やGPSの情報をマッチングし、入手データについてそのプロセスに基づいて公開している。そのデータに基づいて、救援隊迅速に活動ができた。これはデータ公開のプロセスを事前に決めていたからできたことで、後から右往左往してやるのでは難しかったと思う。今回のゴールとして、個別の事例毎にどうなっているという議論もあるが、最終的にそれを一般化して、全体としてのプロトコルに落とし込むというのが重要だと思う。  
グラフや表について、どこまで著作権があるのかは常に疑問に思っている。棒グラフ、円グラフなど一般的なグラフ、データをエクセルに入れば自動的に作成できるようなものに著作権があるというのは、ひっかかる議論である。  
p9の対象データとして4つ挙げているが、今回の議論で念頭に置くべきものが挙げられているという趣旨か？
- ◇ たとえば総務省のHPにはこう書かれているが、実際にオープンデータとして使うためにはどうすべきか、ということがあろうと思う。またホームページにどのように書くかという書き方の問題もある。

- ◇ そうであれば、窓口が3つも、4つもあるのはどうかと思う。窓口はワンストップの方がいいと思う。NZGOALでもそうだが、最終的にはライセンスの話などもあるだろう。

ホームページにどう書くかは最後の問題。まず内容を決めることから始める。法的には対象物に著作権があるのか、第三者権利があるのか、政府のものについて公開ポリシーをどうするのか、最後に分かりやすく見せるにはどうするのか、という順序かと思う。
- ◇ 第三者権利については、情報によってはある。ただし、利用許諾をとっているかどうかもあり、個々に確認が必要。
- ◇ 素朴な質問をしたい。例えば著作権がないと言いながら、p13では著作権を表示しており、矛盾している。
- ◇ データベースの著作権はあるということだと考えている。
- ◇ 縦軸で行政官庁レベルで見たらバラバラだが、横軸としてデータの形式で見ると著作権があったりとかという話と輻輳している。マトリックス整理もいいが、形式でまず見るとかあるのではないか。NZのケースなども横軸で見えており、キャビネットの観点の後付となっていると思う。
- ◇ 統合的という部分ではこの委員会の最後に目指している部分ではある。ただし、いろいろな情報があり、それにより個別にライセンス条件も変わってくると思う。
- ◇ もちろんどんなライセンス条件の違いがあるかというのを見ていくことが必要。ただ、それをどういう軸で見るかということであり、データの形式や出し方により違うのではないかという気がする。今日の話だと、どこが出しているかにフォーカスされており、著作権の発生等については見えていない。
- ◇ p9では統合的に政府が方針を出すにあたり、情報としていろいろなタイプの情報があるから、いくつかの選択肢を用意しなければならないということ。ただし内閣官房の電子的提供指針のp5の、提供にかかる条件や費用等をここで議論するのは難しい。
- ◇ 自分の資料のp3でOECDの12項目を紹介している。そこでは費用の話などもあり、基本的には無料を原則とすべしと書いてあるので、次回にでも紹介したい。ヨーロッパでは経済学者も入れて分析をしている。基本的には利益を受けるものが特定の者に限られる場合、例えば企業が商業利用して利益を得る場合は特定になるのかどうか、裁量的な決め方になっている。実際に費用を徴収するとした場合、利用のされ方や経済的効果にどの位のインパクトがあるかについて経済学者が分析している。たとえ100円くらいのわずかな金額でも課すことで、利用は1/100になるということがある。それだけでもオープンガバメントの本旨が損なわれる。本当に必要でない限りは、費用は徴収するべきではないというのがEUの考え方だ。であれば、無料で広く使えるようにした方がいい。長い目で見た時にどちらを選択するのか、長期的な視野で見た方がいい。

- ◇ 問題はこの対価の問題についてここでやるべきなのか、というのがある。そこは総務省にも伺いたい。EUなども当初の指令は対価を取ってもいいとなっていたが、今ではマージナルコストに限定するか、基本フリー等の話になってきている。今後、政府がいろいろな情報を開発していく時に、政府単独でなく、民間と一緒に作っていく時、費用的な自由度を取っておきたいというのはあるのかもしれないが。
- ◇ そういう意味では100%政府の権利なのか、第三者権利のあるものなのかということでの整理は必要だと思う。委託とか補助金・助成金とか基本的には税金でアウトプットされたものは国民に還元すべきというのがある。民間が費用を出してやっているところについては、資金提供しているので権利保障して然るべき。ただし国のお金で経済対策も兼ねて第三者に委託している場合、第三者は手足を動かしただけという時にどこまで権利が発生するのかという議論は必要であると思う。お金をつけてデータを創設するという上流からアウトプットまでのそれぞれの段階についてどう整理するかを考えていくのが、PSIの根本的なポリシーかと思う。権利の整理できたところについて、次に、データをどう出していくのか、ということなるかと思う。その辺りは事務局の方で整理して欲しい。
- ◇ 何がPSIかについては議論に時間がかかるので、来年度の方がいいだろう。ただ、PSIと決まっているものについては、どう取り扱うかというところを優先して議論を始めたらどうか。
- ◇ フォーマットの話したが、オープンデータ戦略の触れているところで、基本、定義としてPDFは入らないという理解でよいか？
- ◇ PDFが入るのか入らないのかは議論して、入るということになればPDFで出してもいいということになる。ただ、電子行政オープンデータ戦略を検討していたタスクフォースでは、PDFだと使いにくいという議論はあった。少なくともPDFは機械判読が容易とは言えないという理解である。
- ◇ コンソーシアムでは技術委員会で検討しているので、ガバナンス委員会では踏み込まないほうがいいのかの整理が必要。PSIと分類されるものが既にあるので、その取り扱いをどうすべきかを議論することでよいか。
- ◇ 総務省の実証実験やコンソーシアムの技術委員会もあるので、フォーマット等はそちらに委ねることでよいのではないかと。手数料の話については実務者会議のテーマに挙がっている。
- ◇ もし対価の設定を扱うとすると、ライセンス条件の書き方なども変わってくるので詰めなければいけない点なども出るだろう。それは今年度は難しいか。
- ◇ お金によって利用条件を変えるかという議論はある。個人的には、変えるべきではないと思っているが。
- ◇ PSIは各省庁では、個別法規など実質的な根拠があって独自の利用条件をつけたいということもあると思う。それに対して、こちらで押し付けてしまうと、それ

では出さないという話しに流れてしまう懸念があると思う。それならば、まず出したいという省庁で、利用条件で悩んでいるところなどに、相談に乗るような形で持っていく必要があるだろう。

- ◇ 一般のデータでともかくクリエイティブコモンズの採用自体を推進する立場ならば、改変を認めない条件でも、とにかくどんどん出しましょう、と言えるのだが、オープン・ガバメント・データの場合には出すことを優先してライセンス条件について妥協してしまうと、結局はせっかく提供されたガバメント・データが使いつらいものになってしまう。すべての国で言われているが、強い意志でトップダウンでの後押しがないと、実現できるものではない。米国のオバマも鯖江の市長も同様。政府としてやるなら、政府の意思決定として鳴り物入りでやる必要がある。もちろん、実を取るという面もあり、綺麗事を言っても仕方がないので、多少制約があっても、とにかく出すようにする事が重要という部分もあるかもしれないが。
- ◇ PSI は public sector information。例えばアメリカは連邦政府は著作権対象外となっていて、議論が進みやすいと思うが、オーストラリアとか、各国で事情が異なっており、やりやすさも事情も違うのでは？  
新しい議論なので、フラットに各国の事情を考えなければいけないイメージを持っているのが1つ。もう1つは、PSI に対する位置付けとか各国一緒なのかが気になる。フリーに使って良いという原則はあるとしても、個別には違っていたりする。それは国により違うのか、形式により違うのか。
- ◇ 両方ある。イギリスでは独立採算でやっている部門もあるが、EU 指令などもあり、それに揃える方向で変化している。国による個別性はあるが、大きな流れとしては進む方向にある。
- ◇ オープンアクセス、オープンデータと言っても、そのオープンの度合は違っている。出すだけでもオープンという言い方もある。最もコアなオープンは、無料で、加工可能で、商業利用もできる。この3原則が重要。コアな人達のオープンの議論はこの OECD プリンシプルに則ったものでないといけないということはある。
- ◇ OECD の原則は参照すべきではあると思う。
- ◇ 理想はあるというのは分かった。各国の状況もあるが、振り返って日本を考えると大きな乖離があることも分かる。では何をするかでは、ベストプラクティスを提示することが重要かと思う。みんながそこに近づくようにという目標として出し、なぜそのようにできないのか、という部分に議論の視点がある。日本の特性として、役所自身が情報を抱え込むことに価値を感じていて、役所が持っている情報は簡単には出せないというマインドがあるので、そこを変えていくのが重要かと思う。
- ◇ そこは情報公開法があり、情報公開室は抵抗する各課に対して尻を叩いている状況。
- ◇ 情報公開法については既に自治体が進んでいるという先行事例があったからで

ある。海外の成功例などを示して、そこへ導くことが重要。

- ◇ データを白と黒で分けると、殆どがグレー領域にある。著作権とかそういう話以前で、積極的に出すべきという方針だけでは、敢えて出そうとはしないだろう。原則出すべきとなったとき、強大なインパクトがある。著作権を主張して反対勢力になる専門家もいるだろう。著作権の処理についてははっきりとしたルールを作らなければいけない。  
例えば、データを収集すること自体に価値があり、明確に著作権とはならなくても、知財として守られないのはおかしいという考え方がある。領域としてはニッチでボリュームとしては大きくないが、反対勢力とオープン化勢力がぶつかりあう部分があるので、反対勢力が出てきても決められるプロセスやルールが重要。ただ、それをこの場でどこまでやるのかはわからない
- ◇ 政府資金を提供して研究者が集めた情報が一番問題になるだろう。金額的には大きい。政府の研究資金に基づく研究成果は別の一大分野であり、行政分野とは分けて考えたほうがいい。アメリカでも 12 あるファンディング・エージェンシーのうち、提供した資金の成果物について完全にオープンポリシーをとっているのは 1 つ (N I H) しか無い。ヨーロッパは最近、原則オープンにすると宣言して話題を呼んでいるが、そこは長い議論の末に決まったことだと思う。
- ◇ 知財として明確化できないもので、それをオープンにして流出すると問題となるような価値があるのか。それならば知財化すればいいので、そうできないなら価値がないのでは？
- ◇ 例えば 1990 年から始まり 2003 年に完成したヒューマンゲノムプロジェクトなどはその位置づけになる。当時ヒューマンゲノムを解析するのに 10 年以上かかった。世界中の最先端の研究者の英知を寄せ集めたが、ゲノムは事実の確認であり、特許になるか否かの議論の末、特許としては認め辛いものだった。それを基に薬を作るという話なら特許だが。そういう部分で、その知識は出したいもの、でも多くの人を知りたいもの、というレベルのもの。各国共同のゲノム解析プロジェクトが進んでいる時、アメリカの私企業が同じ事を独自にやり、公共プロジェクトより先に解析して特許を取りその成果を独占するという事を宣言した。それをされては、その後のゲノム研究に多大な支障を生じることから、これが科学コミュニティでは大問題になり、バミューダ会議というものが開催され、議論の結果、同じ時期に達成したものなら、成果については同時に世の中に公表するという事に落ち着いた。それがゲノムに関するオープンアクセスの基礎となり今のゲノム関連産業の展開を可能にし、多大な経済効果を生んでいるということはある。ヨーロッパなどでは、特許はもちろんそれぞれ取るが、特許性のないもの（事実、ゲノム等もその一部）については原則公開という議論になっている。日本でも、総論は賛成ではあるが、それだと個々の研究者にインセンティブがないので、各論では違った見解となっている。アメリカでも大きな政策争点になっており、それをプッシュするために立法もしている。EU などでは、お金を付ける時に交換条件として成果の公開を義務付けていかないと、自主的にはデータは出てこないということがあり、今回の H o r i z o n 2 0 2 0 でのオープン・アクセス・ポリシーにつながっていったという流れがある。日本でも、研究成果を受託者だけではなく日本の他の研究者に見せて競争を促進し、日本の研究や科学

産業を活性化し、外国に対する国際競争力をつける意味で公開してもいいと思うのだが、公開すると中国やアメリカに取られるという議論が出て、そこから前に進まない。しかしデータも賞味期限があり、出さないままでは一部の研究者だけがアクセスできる状態で、あまり活用されないままでデータが陳腐化していったり、最悪の場合にはサーバーを維持できなくなって消失したりする。そういうことを踏まえた上で、政府としてどうするか、というのが議論の本質なのだと思う。

- ◇ 行政情報とは違うが、税金を使って作られたものという意味では、このようなデータも同じ扱いで Public Sector Information ということになる。経済効果という部分ではそのデータが出てこない、アメリカとかヨーロッパに太刀打ち出来ない。
- ◇ 守るべきものは知財でちゃんと守れるようにするという議論もある。
- ◇ 行政情報の多くは、著作権というインセンティブをあたえなくとも作成されるもの。行政情報の著作権のそういう部分の整理は必要。また、地理空間情報などの場合、活用推進基本法があり積極的に利活用すべきという原則はあるが、ライセンス条件は測量法の縛りもある。もある。それに対して、最初からこうあるべきという形にすると、かえってデータを出しづらくなる部分があると思う。
- ◇ 地理空間情報などは原則出すことになっているが、全てには行き渡っていないと思う。出さないところは、今までの経験ややり方などもあり、うまく持っていくのは難しいかと思う。情報公開の請求があれば出すが、それがなければ積極的に出していないという部分もある。測量法で決まっている部分は出すが、例えば地図を作る中間データ等、欲しいと言われても出しづらいものもある。
- ◇ 現実的に、ここは出しづらいという部分もあれば、その根拠を聞きながら整理していくといい。
- ◇ CC で相談受けている印象だと、条件をつけたいとおっしゃる場合にも、根拠のあるときと、よく考えると余り根拠の薄弱な場合があり、実は後者の方が多かったりする。担当者の思いとか苦労とかはあるが、公開条件を制限する根拠としては不十分と考えられる部分の方が多いと思う。政府機関の方と CC の議論をしても、なんらかの特則を付けたいというリクエストは非常に多い。ただ、それが本当に利用条件に付けるべきなのか、とかはいろいろな議論がある。本当に理由のあるものもあると思うが、それを振り分けることが難しい。1件1件ヒアリング、コンサルするのなら、政府にそういう体制や部隊が必要だと思う。漠然とした不安から条件を付けたがる人をどう説得するかが難しい。
- ◇ 「布教」が必要だと思う。どこに不安を感じており、それが根拠のないものであることを説明し、納得させるプロセスが必要。トップダウンでやる手もあるが、不安へのカウンセリングをなしでやると、抵抗勢力の強力な反対にあうことになってしまう。その上で、どこからはトップダウンのポリシーで決めるのか、というあたりがあればと思う。
- ◇ まず囲い込もうと思っていないデータで検討する。次に重要なのは、囲い込もう

と思っているデータをどうするか、例えば白書などは厄介で、各省庁が自分たちのストーリーに基づいて作っているものであり、数あるデータからストーリーにあるものを選んで作っている形である。利用したいと思う者が本当に欲しいものは、編集される以前のデータであり、そのギャップをどう考えるか。本来なら、白書に載せていない部分のデータも含めて出すべきものである。

- ◇ データにはライフサイクルがある。生まれたてのボーンデータから、最終的に整形されたデータまで、時系列の中でさまざまなデータが存在している。DNAの話にしても、最初のサンプルの取り寄せに手間がかかり、解析から生のデータが出てくる。ここは手間はかかっているが、単なるデータ（事実）であって、そこには知的財産という意味での価値は生まれていない。各国が欲しいとしているのはその部分のデータであり、生データを更に解析して編集されたデータや研究成果を欲しいと言っているのではない。生のデータは、解析機を持っている人しかアクセス出来ないのも、そこを広く公開することによって、より多様な研究を可能にして欲しいと言っている。そういう部分は、不安を生まないように整理が必要。本当はどこまでがPSI情報なのか、という問題と、利用条件をセットで議論すべき。それは来年度以降の議論。今年はそれだけが独り歩きして不安感を煽ることのないよう、その上でわかりやすいサンプルとして事例をつけて考えるかとかがある。
- ◇ この委員会は3年やることになっている。まずは既に出ているデータをサンプルに考えるのが妥当だろう。3年先を睨んで、出ていないデータをどう出してもらえようとするか、ということも意識する必要はある。その点はそもそも論をはさみながら進めていければと思う。

#### 4. 事務局からの連絡

- ・資料2-4の説明（事務局）
- ・総務省資料の説明（総務省）
- ・次回は来年1月29日の予定（事務局）

#### 5. 閉会

以上