

地方自治体における情報公開制度とオープンデータ

～利用価値の高い公共データを誰もが自由に使えるようにする～

要 旨

1. はじめに

行政機関のデータを使い易い形式や条件で提供し民間利用を進めるオープンデータ政策が世界的に進展している。2013年のG8サミットでは「オープンデータ憲章」が合意され、日本では「電子行政オープンデータ戦略（2012年）」を機に政府の取組みが進み、2013年の「世界最先端IT国家創造宣言」でも柱の1つとなった。政府データカタログ「Data.go.jp」では全府省の15,000件以上のデータが検索可能であり、オープンデータ提供自治体は大都市を中心に170を超えた。有志の技術者がオープンデータも活用し社会課題解決に取り組む「シビックテック」活動も全国数十ヶ所で始まり、洗練された企業活用事例も登場している。

オープンデータへの期待は経済成長に対するものが大きい。Innovation Nippon 研究会（2013）は、公共データの利用が日本経済へ与える波及効果は2.4～4.7兆円程度であり、オープンデータ化が進めば、さらに1800～3500億円程度の追加的経済効果を毎年得られると推計した。

経済効果を生むデータはどこにあるのか。経団連は企業が入手を望むデータや活用アイデアを示している。また情報公開制度からは企業が自治体に請求し商用利用しているデータが分かる。Innovation Nippon 研究会（2014年）は、自治体への請求が多い文書の上位が「金額入り設計書」と飲食店や病院等の「一覧・台帳」であり、その多くが企業からの商用目的とみられること等を明らかにした。そしてこれらの文書を能動的にオープンデータ提供していけばビジネス創出を促し、職員の負担軽減もできると提言した。この内容は政府の地方自治体向けガイドライン等に盛り込まれた。自治体でも情報公開制度とオープンデータ施策の連携が始まっており、静岡市では「食品衛生関係営業許可台帳」をオープンデータ化し、以前の10倍以上のアクセスを獲得している。

本調査では、地方自治体における情報公開制度とオープンデータの連携を取り上げた。公共データが広く企業等に活用される社会の実現に向け、(1) 情報公開制度とオープンデータ施策を連携させる取組みにはどのようなものがあり、どのような効果を生む可能性を持つかを把握した。また、(2) 連携を法的観点から考察し、地方自治体と国に求められる取組みを提言した。

2. 考察・提言：データ活用を進めるための法律と政策

地方自治体におけるオープンデータのさらなる推進に向け、情報公開制度とオープンデータ施策の連携を法的観点も踏まえ考察した。

2. 1. 政府オープンデータ政策の課題

オープンデータに取り組む地方自治体は、大都市を中心に 180 自治体に迫っているが、割合では全 1700 自治体の約 1 割である。約 180 の自治体からデータを集めても、全国どこでも使えるアプリを提供することはできない。また、自治体の取組みはデータの提供方法、データ形式、用語等が標準化されておらず、使いにくい。自治体間連携も始まっているが、全国標準の作成には道のりが遠い。つまり企業が積極的に利用できるようなデータはまだ少ない。この課題を解決し、利用価値の高いデータを全ての地方自治体がオープンデータ提供し、収集や利用をしやすくしていくことが必要である。また先進自治体は、属人的であった取組みのルール化が必要な時期を迎えている。

2. 2. 情報公開制度の課題

情報公開法は、情報の利活用について定めておらず、また公開された文書やデータの著作権は緩和されないため、利活用は著作権法に則ったものに限定される。つまり、情報公開法は、情報の自由な利用を積極的に促進するオープンデータのための法律としては不十分である。地方自治体の情報公開制度では、請求件数の増加による業務負担が増加している。原因の一つである営利目的の請求に対しては、請求の多い文書の能動的な提供によって件数を減らす取組みが効果を上げている。

また、国の情報公開法とは別に、地方自治体の情報公開条例がそれぞれ存在するという、いわゆる「2000 個問題」がある。制度の使い勝手を高め、透明性向上や情報活用を促進するためには、既存の情報公開法を改正し、地方自治体における情報公開のあり方を揃え、国の情報公開制度や、グローバルな動向とも整合を図ることが望ましい。しかし、情報公開分野は法改正の機運が盛り上がることは少ない。

2. 3. 「別物」でも「融合」でもなく「相補関係」として扱おうとする英国

世界のオープンデータ政策を主導する英国では 2005 年に公共セクター情報再利用法を定め、オープンデータ政策と情報公開法制は別物と位置づけてきた。しかし近年は 2 つの制度の連携が論じられている。英国政府が 2015 年に情報公開法を見直すための独立委員会を設置した際には、英国がオープンデータ先進国であることや、透明性とオープンガバメントに関する取組みをさらに進めるという方針を示し、その方向性の中で情報公開法の見直しの必要性を説いている。

この委員会に対し、英国の半官半民組織 Open Data Institute (ODI) も「情報公開制度の運用効率向上のため公共セクターはデータをより効果的に利用する余地がある」として、両制度の連携を求めている。ODI の政策リードも、オープンデータは政府の透明性を可能にするメカニズムであり情報公開と重複せず、行政の情報提供を能動的に担うオープンデータと、受動的に担う情報公開が補完しあうと述べている。つまり英国では情報公開とオープンデータを「別物」や「融合」させるものではなく、互いに補いあうものとして議論している。

2. 4. 解決のための立法論：三段階方式で、できることから

行政機関が保有するデータが広く企業等に活用される日本社会の実現に向け、情報公開制度とオープンデータ施策に求められる今後の展開を法政策的観点から三段階に整理し提言する。

○第一段階：自治体現場ですぐにできること

条例・法律の制定や改正を伴わずに情報公開担当部署ですぐにできることを実施する。

(ア) 企業による公開請求の多いデータをウェブサイトからオープンデータ提供する

情報公開請求の実績から社会的ニーズを把握し、オープンデータ提供につなげるという業務の流れを確立する。特に、飲食店・美容院・医療機関等の「一覧・台帳」はデジタル形式の保存割合や提供対応が多く、すでにオープンデータ化した実例もある。政府も情報公開制度で反復継続的に開示請求が見込まれる情報はウェブサイトであらかじめ提供するという方針を示している。

(イ) 情報公開担当部署の主導でできる工夫をする

一部の自治体では、請求の多い文書等は印刷物で自由閲覧を可能にしたり、Excel形式データをCD-Rで配布したり、手続きを省略したりする工夫が行われている。著作権を緩和しなければオープンデータ要件は満たさないが、利活用促進としては前進である。また、担当者の負担削減にもなる。

(ウ) 情報公開制度、オープンデータ担当部署のコミュニケーション

一部自治体では、会議、意見交換等、情報公開担当部署とオープンデータ担当部署が情報共有を行っている。また非公式に担当者レベルで情報交換し協力している事例も複数存在する。

(エ) オープンデータ化しやすい文書形式や文書管理システム、CMSを導入する

文書管理システムを活用し一般利用者が文書検索をWeb上で行えるようにした自治体が存在する。Webや文書の管理システムを活用しオープンデータ化や積極的な情報提供作業を日常業務に組み込むことができる。文書管理システムやCMSのシステム更改の機会を使うことが有効であろう。

○第二段階：国主導による「オープンデータ推進基本法」

自治体オープンデータを企業が積極的に利用するには、大多数の自治体をカバーする「規模」が必要である。しかし、地方自治体が個別・自主的に取り組むだけではその規模には到達しにくい。そこで、「オープンデータ推進基本法」の制定を提案する。政府の地方自治体向け手引書は、自治体が保有する情報のうち、オープンデータとして公開可能なものとして、24種類の情報を挙げている。この中には企業等のニーズが高い情報も含まれる。しかし全ての自治体がそれらをオープンデータ化するまでには時間がかかり、提供方法や形式もバラバラという問題が残る。基本法では、オープンデータ化し易く、ニーズがある分野のデータを特定し、全国の地方自治体による提供や、国による集約をねらう。また、反復継続的に公開請求される情報を利用者がより容易に入手し活用できるよう、オープンデータとしてウェブサイトを提供していくことも盛り込めば、既に政府が各府省CIO連絡会議で決定した指針を裏付け、この内容を地方自治体にも広げることが可能となる。

オープンデータ推進を法律化する理由は2点ある。1つは、国と自治体が協力して進める目的として情報利活用促進による産業振興や社会的活動促進を明示するためである。2つの制度の関係について英国のように高次元の目的である透明性向上や民主主義促進に向け補いあうものとして整理することが望ましい。2つ目は、国と地方自

治体でばらばらに進んでいる取組みに横串を刺すことである。情報公開条例やオープンデータ推進方針が自治体ごとにバラバラな情報活用について、分野やデータを指定し、法律によって取り扱いを揃える。

日本における「基本法」は理念や基本原則、政府の責務を定め、実現のための法制上、財政上の措置が別の法令等によりなされる。また、計画策定を政府に義務付け、省庁横断的な性格を持つこと、国や地方自治体・関係事業者の責務規定や国民の努力規定を掲げる。オープンデータ基本法も「国と地方自治体が保有する情報の統合的な提供環境を整備し、情報の利活用を官民で進めることで、産業振興や社会課題解決に役立てる」等の目的を掲げ、これまでに政府が作成してきた方針、ロードマップ、ガイドライン等を体系的に組み込み、また各府省や地方自治体に保有情報の社会的な有効活用に向けた努力を責務として課すことで、オープンデータが一時の流行ではなく全体的・長期的な取り組みとして続くよう仕組み化することができる。また期間を区切り IoT 等の重点分野やデータを指定し、対象を拡大していくことも可能となる。

○第三段階：行政情報に関連する法律の本格的改正

情報公開法をはじめとする、公文書管理法や個人情報保護法といった政府の情報生成・管理・提供・活用・保護等に関する法律の本格的な改正もいずれ必要となる。幅広くイノベーションを起こすには、重点分野に限らず、公共財である情報のライフサイクル全体を視野に入れ、また行政機関と経済社会の関わりの中でどのような情報のやりとりが行われるべきかというエコシステムをデザインし、グローバルな動向との整合をとりながら、法律や条例の整合を図っていく必要がある。その中で、地方自治体の公文書管理ルール確立や、地方自治体の条例と国の法律がばらばらに存在している情報公開や個人情報保護の「2000 個問題」といった課題も解消される。また文書管理や CMS、情報活用のための API 等、行政情報を取り扱う情報システムもこの法改正に合わせ整備すれば、国と地方における行政機関の業務プロセスの見直しや高度化を支えることが期待される。

2. 5. まとめ

行政機関が保有する多種多様なデータが広く企業や市民組織等によって活用される社会の実現に向け、全国の地方自治体の実態調査を行うとともに、ビジネスに有益な情報のオープンデータ提供の促進に必要な地方自治体と国の取り組みを明らかにしてきた。そして、(1) 地方自治体の情報公開やオープンデータ担当部署の現場レベルですぐにできることの実施、(2) オープンデータ推進基本法の制定による加速化、(3)

政府の情報生成・管理・提供・活用に関する法律の本格的な改正、の三段階での政策推進を提言した。これにより、地方自治体からの利用価値のある公共データ提供が加速し、地方自治体の個別の取組みだけでは到達しにくい規模のデータが提供される。さらに、国と地方自治体が日々生成する情報が適切に管理され社会的に有効活用されるような環境も整備される。東日本大震災で公共機関の情報が十分活用されなかった反省も踏まえて開始した我が国のオープンデータ政策がブームに終わらず、社会のエンジンとなるよう環境整備の進展を期待する。

資料：地方自治体がオープンデータについて取り組むべきポイント

オープンデータは、二次利用可能なルールの下、機械判読に適した形でデータを提供することで「経済活性化」、「官民協働による公共サービス実現」、「行政の透明性・信頼性向上」を目指す。そのために地方自治体がまず取り組むべきポイントを示す。

1. オープンデータに関する情報を収集する

政府が作成した「オープンデータをはじめよう～地方公共団体のための最初の手引書」は、オープンデータの意義、体制づくり等のステップ、利活用事例や参考資料等がコンパクトにまとまっており、政府の取組み・ガイドライン等の位置づけや全体像も整理されている。

2. 広く使われるべきであるのに利用を制限している公開情報をすぐにオープンデータ化する

防災分野では、自治体は既に様々な情報を公開しているが、自由な編集ができない、紙媒体しかない等、応用しにくいものが多い。様々な情報を誰もが必要に応じ自由に組み合わせ編集して使えるよう、著作権やデータ形式を改めてウェブサイトから提供することが望まれる。また前述の手引書には、法的問題がなく、すぐにオープンデータとして公開可能な24種類の情報が列挙されている。

3. ユーザーとの対話や先進事例の参照によるユースケースのイメージ

オープンデータ活用は官民の連携や協働を深めることでより効果的になる。各地のオープンソースコミュニティや社会課題解決に取り組むITエンジニアとの対話や、企業が請求している情報の調査、先進事例の参照等が、具体的なニーズやユースケース想定に役立つ。

4. 体制整備：情報の棚卸し、取組方針／ガイドラインの策定、公開サイトの作成

各部署にどのようなデータがどのような形式でどの程度存在するか、そのうち利用ニーズが高いものや自治体として広く利用を促したいのは何か、等を判断するための情報の棚卸しが必要である。また、多くの自治体が、オープンデータ推進の判断基準となる方針／ガイドラインを策定している。一般利用者に対しては、オープンデータのリストや取組方針を示した公開サイト作成が求められる。

Innovation Nippon 2015 研究報告

地方自治体における情報公開制度とオープンデータ

～利用価値の高い公共データを誰もが自由に使えるようにする～

発行 2016年1月

国際大学グローバル・コミュニケーション・センター

〒106-0032 東京都港区六本木 6-15-21 ハークス六本木ビル 2F

電話：03-5411-6677（代表）

本研究に関するお問い合わせ等は、

庄司昌彦（shoji@glocom.ac.jp）までお願いします。

※Innovation Nippon は、国際大学 GLOCOM とグーグル株式会社が共同で立ち上げたプロジェクトで、情報通信技術（ICT）を通じて日本におけるイノベーションを促進することを目的とし、ICT 政策に関する研究・提言などを行っております。活動の状況はプロジェクトのウェブサイト <http://innovation-nippon.jp> でご覧いただけます。