

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～

目次

要旨	5
1 はじめに.....	12
1.1 オープンデータが経済・社会に与えるインパクト.....	12
1.2 商用価値のある公共データはどこにあるか.....	13
1.3 企業が情報公開請求しているデータ	14
1.4 本研究のねらい：地方自治体における情報公開制度とオープンデータ	15
1.5 調査課題と調査方法	16
2 アンケート調査.....	17
2.1 調査概要	17
2.2 結果・分析：両部署はどのように連携しているか.....	17
2.2.1 自治体におけるオープンデータ担当部署の特定.....	18
2.2.2 情報公開担当部署とオープンデータ部署との連携の有無と度合い	20
2.2.3 情報公開請求の多い金入り設計書、一覧・台帳の扱い	21
2.2.4 調査結果の総括.....	23
3 ヒアリング調査.....	25
3.1 調査概要	25
3.2 結果・分析：	26
3.2.1 情報公開制度に関する Web サイトの運用に関して.....	26
3.2.2 情報の保存及び開示方法に関する現状.....	27
3.2.3 オープンデータ担当部署と情報公開担当部署の関係について	28
4 考察・提言：データ活用を進めるための法律と政策	30
4.1 政府オープンデータ政策の課題：	30
4.2 情報公開制度の課題：	31
4.3 「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.....	32
4.4 解決のための立法論：三段階方式で、できることから.....	33
4.4.1 第一段階：自治体現場ですぐにできること	33
4.4.2 第二段階：国主導による「オープンデータ推進基本法」	35
4.4.3 第三段階：行政情報に関連する法律の本格的改正	37
4.5 まとめと今後の調査研究課題	38
English Abstract.....	43

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しているという、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・理美容院・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也文書検索を 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り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、政府の取り組み・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

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～

研究メンバー

庄司昌彦（国際大学 GLOCOM 准教授・主任研究員）

横田明美（千葉大学 准教授）

本田正美（島根大学 特任助教）

青木佑一（早稲田大学マニフェスト研究所）

渡辺智暁（国際大学 GLOCOM 主幹研究員／慶応義塾大学大学院 特任准教授）

研究会参加者

井上由里子（一橋大学大学院 教授）

城所岩生（国際大学 GLOCOM 客員教授）

笹川裕加（東京大学公共政策大学院修士課程）

1 はじめに

1.1 オープンデータが経済・社会に与えるインパクト

行政機関が保有する多種多様なデータを使いやすい形式や条件で提供し民間による活用を進める「オープンデータ」政策は、2009年に発足し「オープンガバメント」を重要テーマに掲げた米国オバマ政権の中核的な取り組みとして注目され、これを契機として世界的に進展した。2013年7月には英国で開催されたG8サミット（主要8か国首脳会議）で「オープンデータ憲章」が合意され、日本を含む主要先進国はそれぞれ行動計画を作成し「（公表できない合理的な理由のあるものを除く）全ての政府データが原則として公表される」などの原則を履行していくこととなった。

日本では特に2011年の東日本大震災以降、「電子行政オープンデータ戦略（IT戦略本部決定、2012年）」を機に政府の取り組みが本格化し、2013年の政府IT戦略「世界最先端IT国家創造宣言」（閣議決定）でも、オープンデータは柱のひとつとなった。政府が開設したデータカタログサイト「Data.go.jp」では、府省横断的に集められた15,000件以上のデータを検索することが出来るようになっている。またオープンデータを提供している自治体は170を超え（2015年12月現在）、世界の200以上の都市で市民がオープンデータ活用を実践するインターナショナルオープンデータデイでは日本が62都市を数え世界で最多となるなど、オープンデータ関連の動きは国と地方の双方で進んでいる。また有志のITエンジニアがオープンデータも活用するなどして社会課題の解決等に取り組む「シビックテック」活動も全国の数十ヶ所で立ち上がっている。

企業の活用事例には高度で洗練されたものが登場してきている。国勢調査、路線価、住宅・土地統計調査などのデータを利用し独自のアルゴリズムで任意の場所の不動産価格を推測するGEOは、総務大臣奨励賞やグッドデザイン賞を受賞し高い評価を受けている。厚生労働省と福岡市のデータと自社データを組み合わせ、ケアマネジャーが介護施設を探す業務を効率化するとともに、介護事業所の利用実績や評判情報から医療法人や行政に分析データを販売するビジネスを築いたウェルモも注目を集めている。日本最大級のオンライン家計簿Zaimは、全国の制度情報を収集し、ユーザーの地域や家族構成、家計簿記録から「もらえる可能性がある給付金や手当・控除」を割り出すサービスを開発した。

オープンデータが経済・社会に与えるインパクトはさまざまであるが、世界的には新たなビジネスの創出など、経済成長への貢献に対する期待が大きい。Graham Vickery (2011)¹の試算によると、EU圏内の公共データ活用サービスの市場規模は年間280億ユーロ（約3.8兆円）であり、経済波及効果は約1400億ユーロ（約19兆円）であるという。

では、日本における経済効果はどの程度であろうか。海外の推計値を参考にInnovation Nippon研究会（2013）が推計したところでは、公共データの利用が直接・間接の受益者を含む日本の経済全体へ与えている波及効果は2.4～4.7兆円程度である。そしてオープンデータによって公共データが利用しやすくなれば、さらに1800～3500億円程度の追加的な経済効果を毎年得ることができるとみられる。最大値の3,500億円とは、東京スカイツリーの総事業費約650億円の約4倍の値である。

¹ Vickery, G. (2011) Review of recent studies on PSI re-use and related market developments. http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/document.cfm?doc_id=1093

オープンデータの経済効果

オープンデータが活用されると、
日本では年間1800～3500億円の経済効果

オープンデータ ≡ スカイツリー × 4本分

OPEN DATA

TOKYO SKYTREE × 4

スカイツリー4本分の総事業費と同程度の規模

図：公共データ利用にオープンデータ化が与える経済効果

出典：Innovation Nippon ウェブサイト（インフォグラフィックス作成：矢崎裕一）

1.2 商用価値のある公共データはどこにあるか

それでは、多大な経済効果を生み出すような商用価値のあるデータはどこにあるのだろうか。

企業がどのようなデータを今後活用してみたいと考えているかというニーズ調査については、日本経済団体連合会（経団連）が行った「公共データの産業利用に関する調査結果」

（2013年）²が知られている。その中では、消費者や顧客に対する新サービス創出に役立つデータとその利用法として、「混雑回避に向け、道路工事や交通事故のリアルタイム情報をスマホやカーナビに連動させる」、「不動産取得・賃貸時の判断材料として地域ごとに世帯構成・年収・大気汚染濃度・騒音測定値などを提示する」、「公共インフラ構造図・維持運営データ等を維持管理やリニューアル提案に利用する」、「抗がん剤治療の臨床データや高齢者医療費データに基づき高齢者向け保険商品を開発する」といったアイデアが紹介されている。その他には企業経営の意思決定への活用として「町丁目単位の要介護者情報をサービス必要地域の特定やサービス提供に利用する」、「都市計画や大規模商業施設・マンション等の開発申請・建築申請を鉄道やコンビニ等の事業計画策定に利用する」といったアイデアや、企業の業務効率化として「地質調査結果（ボーリングデータ）を建設工事の際に利用する」、「建設物新設の際に、該当地域の規制内容（各種法令・条例等）を確認する」等のアイデアも紹介されている。

²日本経済団体連合会「公共データの産業利用に関する調査結果」
<https://www.keidanren.or.jp/policy/2013/020.html>

ここで挙げられたデータの中には提供され始めているものもあるが、既存の規制の対象となっていたり、提供が一部の地方自治体に限られていたりすることで、企業が上記のアイデアを具体化しビジネス化するほどの動きにはなっていない。したがって上記にあるようなオープンデータが広く提供されていけば、ビジネスが創出され、地方創生にも貢献すると期待される。

1.3 企業が情報公開請求しているデータ

商用価値のある公共データを探す方法は、他にもある。経団連（2013年）は企業がこれから入手可能になることを望んでいるデータと活用アイデアの調査であったが、情報公開制度に注目すると、すでに企業が地方自治体に請求しビジネスに活用しているデータを探ることができる。Innovation Nippon 研究会（2014年）³の報告書では、経済的な利用価値のあるデータを探るという目的で地方自治体の情報公開制度に注目し、実態を調査した。

その結果、実際に地方自治体で情報公開請求されている件数の多い文書の上位が「金入り設計書」と飲食店や病院等の「一覧・台帳」であり、その多くが企業など法人からの商用目的での請求とみられること、またこれらの文書は多くが個人情報等を秘匿することなく全部開示されていることなどを明らかにした。そしてこれらの文書を、請求を受ける前に能動的に公開・オープンデータ提供していくことで、オープンデータによるビジネス創出を進め、さらには情報公開にかかる自治体職員の負担を軽減していくこともできだろうと提言した。

この知見は政府 IT 総合戦略本部の電子行政オープンデータ実務者会議から発表された「地方公共団体オープンデータ推進ガイドライン」（2015年2月公表8月改訂）⁴にも盛り込まれている。そこでは特定のデータを、情報公開請求を待たずにオープンデータとして提供することの潜在的メリットが、上記 Innovation Nippon 研究会（2014年）報告書を参照しながら述べられている。

その後、政府はこの提言内容と同じ方向性の方針を決定した。2015年3月に各府省情報化統括責任者（CIO）連絡会議が決定した「Web サイト等による行政情報の提供・利用促進に関する基本的指針」に、下記のような内容が盛り込まれている。

「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」に基づき開示した情報及び当該情報と同様の取扱いが可能と考えられる同種の情報で、反復継続的に開示請求が見込まれるものについては、原則として Web サイトによる提供を図る

つまり、情報公開制度に基づいて反復継続的に開示請求が見込まれる情報は、ウェブサイトで予め提供するということである。そして政府のウェブサイトで公開された情報には、2014年に策定された「政府標準利用規約」が適用されるため、その情報は、原則的にはオープンデータとなる。これは適切に出典を明記すれば、誰でも、まるごと全部でも、商用目的にでも、自由に使うことが可能であるということを意味する。

地方自治体でも、本研究会の提言や政府の取り組みと同様に、情報公開制度とオープンデータ施策の連携が始まっている。静岡市は「シズオカ型オープンデータシステムの推進に関する指針」の中の項目「重点的にオープンデータ化する情報の選定」において、「公文書公

³ Innovation Nippon 研究会「地方自治体の情報公開請求から見たデータの商業利用」
http://innovation-nippon.jp/reports/2014StudyReport_ODFOIA.pdf

⁴ http://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/densi/kettei/opendata_guideline.pdf
P.11 註 37 に、Innovation Nippon 研究会（2014年）報告書の紹介あり。

開請求により公開されているデータについては、原則として優先的に提供データとする」との方針を打ち出している。

その結果、静岡市では「商用価値のあるデータの利用促進」が進んでいる。2015年11月の実績では、静岡市オープンデータサイトでアクセスされたデータのトップ10のうち3件（6位：食品衛生関係営業許可台帳（許可全施設）、9位：食品衛生関係営業許可台帳（新規許可施設）、10位：病院台帳）が、これまで情報公開によって開示していた「一覧・台帳」に相当するデータであった。

表：静岡市オープンデータサイト利用状況（2015年11月上位10件）

順位	組織	データセット	リソース名	アクセス数
1	教育センター	図画工作における児童の実態	図画工作における児童の実態	436
2	教育センター	保幼・小・中の発達段階を考慮した授業実践に関する教職員・児童生徒の実態	保幼・小・中の発達段階を考慮した授業実践に関する教職員・児童生徒の実態_pdf	210
3	教育センター	音楽における生徒の実態	音楽における生徒の実態_pdf	188
4	広報課	写真データ（しぞーかおでん）	しぞーかおでん (1)_JPG	150
5	広報課	写真データ（イルミネーション）	イルミネーション (2)_JPG	142
6	食品衛生課	食品衛生関係営業許可台帳	許可全施設（H27.3.31 現在）	134
7	広報課	写真データ（安倍川花火大会）	安倍川花火 (1)_JPG	124
8	広報課	写真データ（三保松原）	三保松原 (1)_JPG	118
9	食品衛生課	食品衛生関係営業許可台帳	H27.9 新規許可施設	112
10	生活衛生課	病院台帳等	病院台帳	106

出典：静岡市「出典：H27.11 月期オープンデータアクセス TOP10_csv」

1年前の2014年11月に「食品衛生関係営業許可台帳」に対して行われた情報公開請求は9件であった。2015年11月のオープンデータサイトでのアクセス件数は100件を超えているので、単純に評価すれば10倍以上のアクセスを獲得し、個別の開示請求に対応する手間を大幅に削減することができたと評価することができる。

このような情報公開制度とオープンデータの連携が広く確立し、経団連の調査で浮上したようなデータについても、事業者が政府にリクエストを出し、それが反復継続性のあるニーズだということが分かれば、誰もが利用しやすいオープンデータとして簡単に入手できるようになる。その結果、データの提供と利用が共に進むことも期待されるだろう。

1.4 本研究のねらい：地方自治体における情報公開制度とオープンデータ

以上のような昨年度の調査研究の流れを引き継ぎ、本調査研究では、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とりあげる。地方自治体の情報公開制度の運用実態を分析する中から、商用価値のあるデータが浮かび上がってきているが、昨年度のインタビュー調査では、オープンデータに取り組んでいる主要な地方自治体においても「情報公開制度を担当する部署とオープンデータ政策を担当する部署はほとんど連携することが無い」ということが明らかになっている。

本調査研究では、地方自治体など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、ビジネス等の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していくために必要な地方自治体と国の取り組みを明らかにする。

1.5 調査課題と調査方法

本調査研究では、下記の 2 点を調査課題とした。

- 全国の主要な地方自治体の情報公開制度とオープンデータ施策を連携させる取り組みにはどのようなものがあり、それらは自治体および企業等のデータ利用者に対してどのような効果を生み出す可能性を持っているかを把握する。
- オープンデータのさらなる推進に向けて、情報公開制度とオープンデータ施策の連携は法的観点からどのように整理することができるか考察する。

調査は、アンケート調査、対面ヒアリング調査を行い、その成果を行政法や知的財産権等の専門家で構成する研究会で考察・議論するという手順で進めた。

2 アンケート調査

2.1 調査概要

都道府県・政令市・一般市（一部）を対象とするアンケート調査を行った。目的は、地方自治体の情報公開制度とオープンデータ施策の連携に関する実態を把握し、政策対応を考えるための素材とすることである。

【調査手法】

調査対象の地方自治体の情報公開制度担当部署へメールまたは FAX で回答依頼を送付・照会し、回答を受け付けた。

【調査期間】

2015 年 10 月 17 日～2015 年 11 月 18 日

【調査対象／回答数／回答率】

- ・調査対象：76 自治体（内訳...47 都道府県、20 政令市、9 一般市区※）
※オープンデータを特に積極的に推進している 9 自治体を対象とした（北海道室蘭市、千葉県流山市、福島県会津若松市・いわき市、福井県福井市・鯖江市、長野県須坂市、石川県金沢市、三重県松阪市）
- ・うち回答数：46 回答（内訳...35 都道府県、10 政令市、9 一般市区）
- ・回答率：60.0%

2.2 結果・分析：両部署はどのように連携しているか

- 1) 情報公開制度とオープンデータの担当部署が同一なのは 1 自治体のみ。多くの地方自治体では、組織として統合し双方を深く関連させる体制にはなっていない。
- 2) 情報公開制度とオープンデータの担当部署が意見交換を頻繁に行い、連携している自治体は 1 割であった。連携が進んでいない地方自治体半数を超えている。
- 3) 飲食店・病院等の「一覧・台帳」は、デジタルでの保存割合やデータでの提供対応も多く、すでにオープンデータ化している対応も約 1 割ある。

【分析】⁵

今回の調査は、前年度調査 Innovation Nippon 研究会（2014）で明らかになった情報公開請求の多い2文書の対応に加え、情報公開とオープンデータ施策の連携をめぐる実態を把握することで、政策対応について考えるものである。

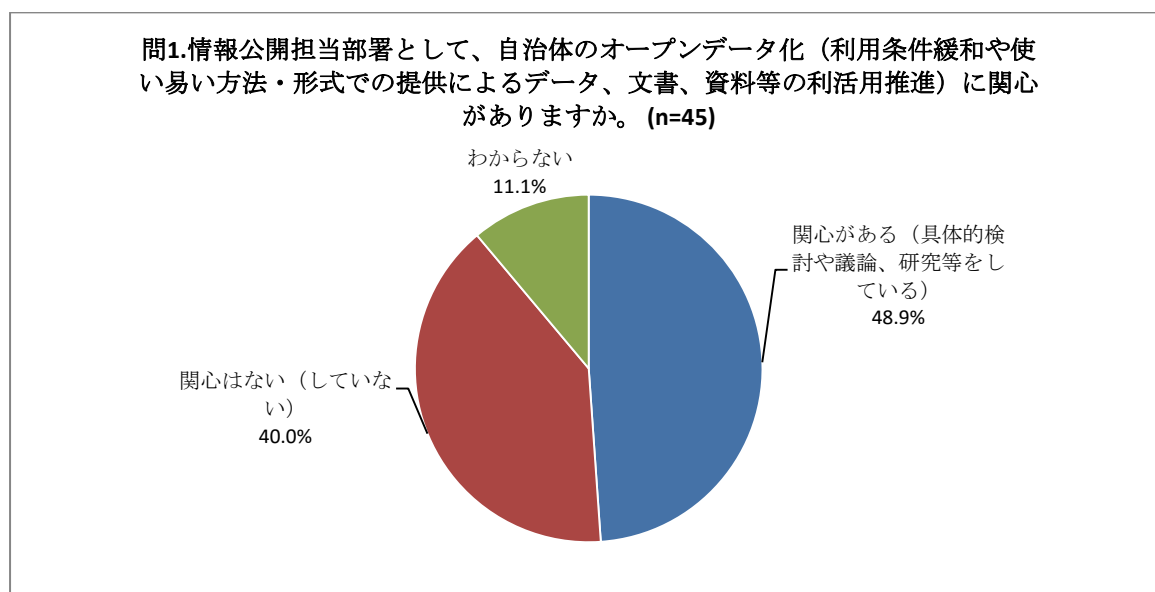
よって、「① 自治体におけるオープンデータ担当部署の特定、② 情報公開担当部署とオープンデータ部署との連携の有無と度合い、③ 情報公開請求の多い金入り設計書、一覧・台帳の扱い」の3点を調べた。

以下、設問ごとに単純集計による分析とコメントを明記する。自由記述のものについては、全体の回答を考慮しコメントする。

※なお、46自治体から回答を受領したが、無回答や回答不備等があり、必ずしも全46回答における割合ではない。回答数=n値はグラフに記載している。

2.2.1 自治体におけるオープンデータ担当部署の特定

【問1】「情報公開担当部署として、自治体のオープンデータ化（利用条件緩和や使い易い方法・形式での提供によるデータ、文書、資料等の利活用推進）に関心がありますか。」

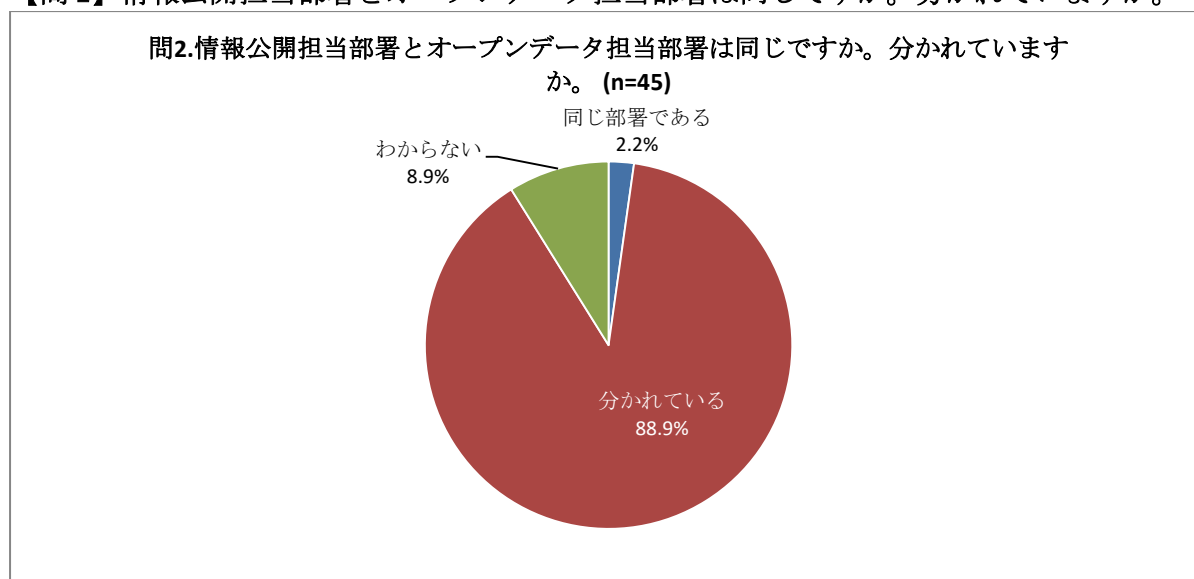


- ・「関心がある（具体的検討や議論、研究等をしている）」が49.9%と半数にのぼった
- ・「関心はない」の回答は40%。「わからない」と答えたのが11.1%となった

⁵ 【調査にあたっての備考・分析における注意】

- ・いくつかの自治体で「オープンデータ担当部署がない」もしくは「これから担当をつくる」という回答があり、問2～問6が未回答の自治体がある。
- ・「一覧・台帳」の種類として飲食店、理美容院、医療機関をあげているが、それぞれ対応が違う・部署が違うため回答しづらいという意見が多くあった。
- ・調査時は問9と問13「負担の大きい公開請求への対応」の選択肢に「CD-Rで提供」を設けていなかったが、回答が複数あったため集計・分析ではこれを選択肢として追加した。

【問 2】 情報公開担当部署とオープンデータ担当部署は同じですか。分かれていますか。



- ・「同じ部署である」と答えたのは1自治体のみ（2.2%）。9割近くが情報公開担当部署と別の部署がオープンデータを担当。
- ・「分かれている」との回答は88.9%で、「わからない」と答えた自治体も8.9%だった。「わからない」と回答した自治体は、そもそもオープンデータ担当の部署がない自治体であり、全体の約1割あった（4自治体）。

【問 3】 前の設問で「分かれている」と回答された方は、オープンデータ担当部署を教えてください。差支えなければ連絡先も教えてください。

【問 4】 前の設問で「同じ部署である」と回答された方は、情報公開担当部署内での担当課・係などを教えてください。差支えなければ連絡先も教えてください。

※上記設問の回答自体の紹介は、個別の連絡先に関するものなので掲載を省略した。
参考として、問3の回答からオープンデータ担当部署の類型を分析する。

▼部署名（主に担当課名）を以下のキーワードで類型し分析

- ① オープンデータを改革に活用（改革的）＝戦略、行革、推進
- ② 既存の組織横断的部署での担当＝政策・企画
- ③ 管理部門・専門部署での担当＝情報システム・管理等

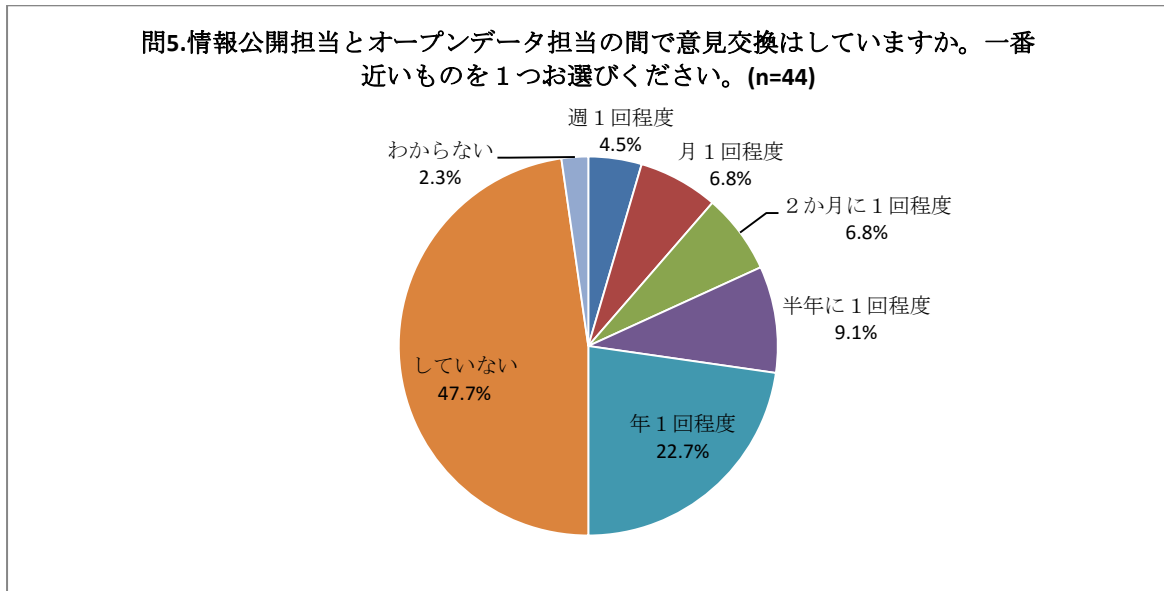
<オープンデータ担当部署の類型分析（n=39）>

改革的 12		組織横断 22		管理・専門部署 5	
戦略	4	政策・企画	22	情報システム	2
行革	4			情報管理	1
推進	4			広報広聴	1
				振興	1

- ・ 情報公開制度とオープンデータ担当が「別部署」と答えた39自治体のうち、「戦略」「行革」「推進」を冠した改革関連の部局課が担当となっているのは約3割、「政策・企画」系の組織横断的な役割をもった部署が半数以上だった。「管理」「システム」、「広報広聴」「振興」の部署が担当している自治体も一部あった。

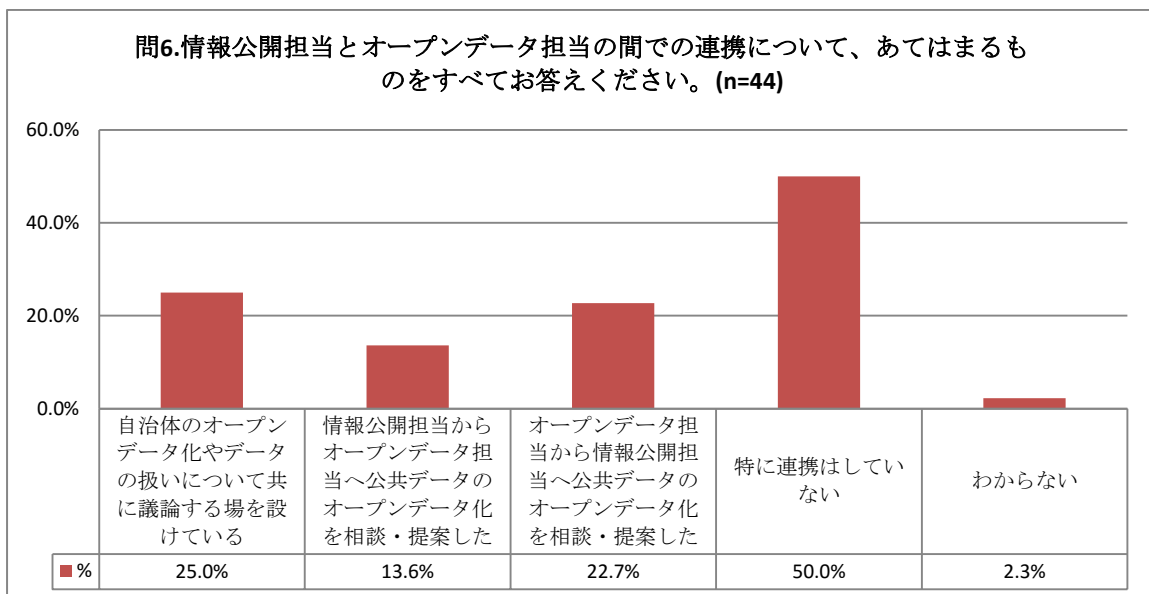
2.2.2 情報公開担当部署とオープンデータ部署との連携の有無と度合い

【問 5】情報公開担当とオープンデータ担当の間で意見交換はしていますか。一番近いものを1つお選びください。



- ・「意見交換」を「週1回程度」「月1回程度」している自治体があわせて11.3%あり、「2か月に1回程度」6.8%、「半年に1回程度」も9.1%だった。
- ・一方、約7割は、意見交換がほとんどない（「年に1回程度」「していない」）。

【問 6】情報公開担当とオープンデータ担当の間での連携について、あてはまるものをすべてお答えください。



- ・「連携」の方法は、「議論する場を設けている」が 25.0%、「オープンデータ担当から情報公開担当へオープンデータ相談・提案」が 22.7%、「情報公開担当からオープンデータ担当へオープンデータ相談・提案」が 12.0%であった。
- ・「連携をしていない」と答えた自治体が 50.0%と半数を占めた。

2.2.3 情報公開請求の多い金入り設計書、一覧・台帳の扱い

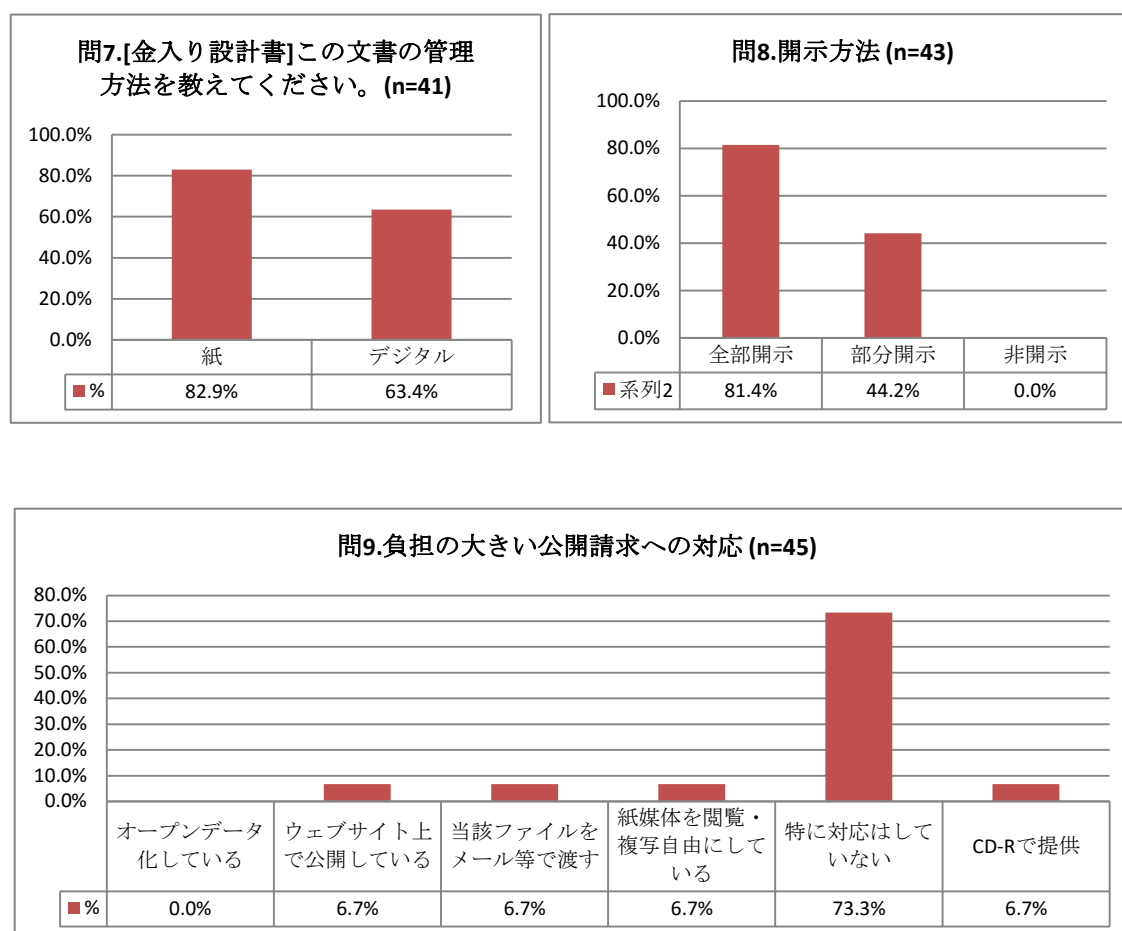
<金入り設計書>

【問 7】この文書の管理方法を教えてください。（複数回答可）

【問 8】開示方法（複数回答可）

【問 9】負担の大きい公開請求への対応

【問 10】その他、対応に関して工夫していることがあれば教えてください。



- ・「管理方法」は、「紙」 82.9%、「デジタル」 63.4%であった。紙・デジタル両方での管理をしていると答えたのは、約 3 割の 13 自治体である。
- ・「開示方法」は、「全部開示」 81.4%、「部分開示」 44.2%で、「非開示」の回答はなかった。
- ・「公開請求への対応」は、「特に対応していない」と答えた自治体が 73.3%と多数を占めた。その他、「ウェブサイトで公開」「メール」「紙媒体の閲覧・複写自由」「CD-Rでの提供」がそれぞれ 6.7%。「オープンデータ化」は今回の回答では 1 つもなかった。
- ・「対応に関して工夫していること」の自由回答例は以下のとおりである。

- (記載例1) 公文書公開請求の手続きをとり、公文書公開決定を受けた者だけが、入札情報公開システムから当該決定通知書に記載されたパスワードを利用して金入り設計書を閲覧することができるようにしている。
- (記載例2) 開示請求ではなく、情報提供で対応／一部の実施機関については、開示請求から電子申請による情報提供に切り替えています
- (記載例3) 設計書をPDF化し、原則情報提供にて対応しています。開示請求があった場合でも、請求者に了承を得て、同様に対応しています

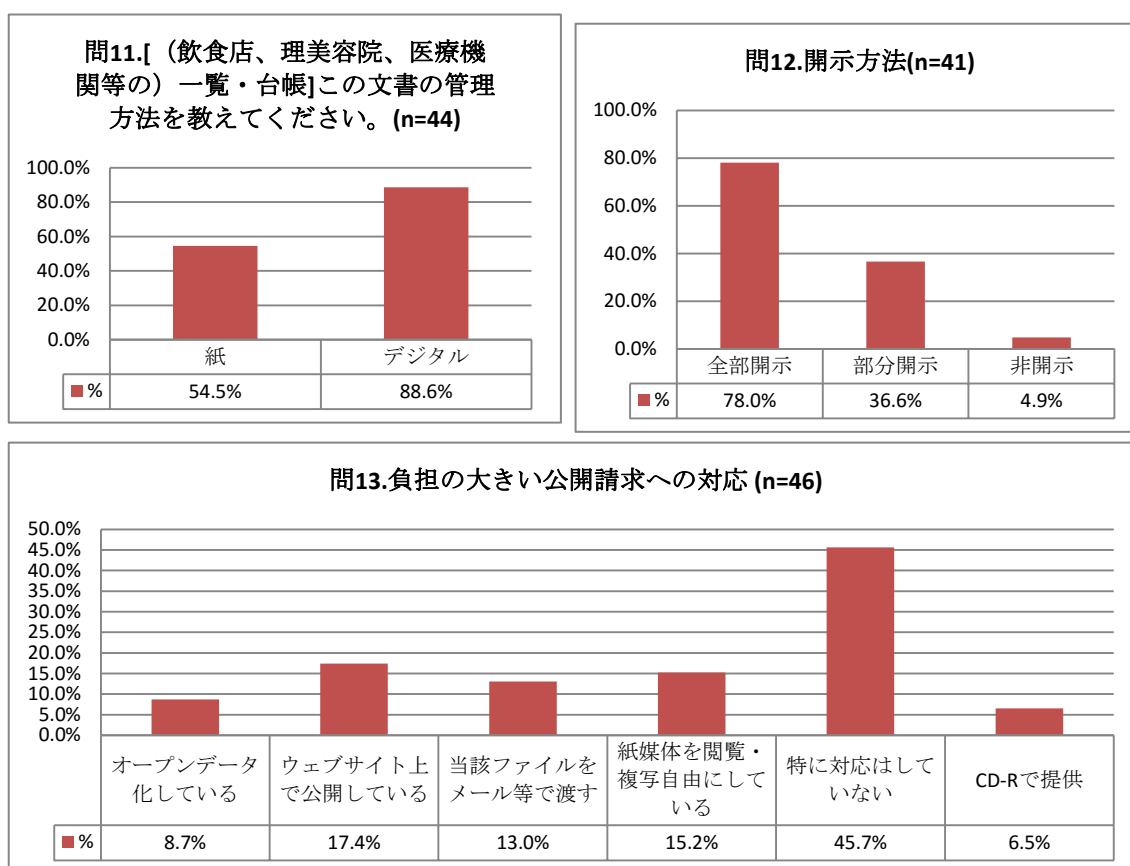
< (飲食店、理美容院、医療機関等の) 一覧・台帳 >

【問11】この文書の管理方法を教えてください。(複数回答可)

【問12】開示方法(複数回答可)

【問13】負担の大きい公開請求への対応

【問14】その他、対応に関して工夫していることがあれば教えてください。



- ・「管理方法」は、「紙」 54.5%に対して「デジタル」 88.6%であった。紙・デジタル両方での管理をしていると答えたのは、約4割の16自治体である。
- ・「開示方法」は、「全部開示」78.0%、「部分開示」36.6%で、「非開示」は4.9%であった。
- ・「公開請求に対する対応」で最多は「特に対応していない」は半数に近い45.7%であった。一方、「ウェブサイトで公開」17.4%、「紙媒体で閲覧・複写自由」15.2%、「メール」13.0%、「CD-Rで提供」6.5%などの対応も存在し、既に「オープンデータ化している」との回答も8.7%あった。
- ・「対応に関して工夫していること」の自由回答例は以下のとおりである。

- (記載例 1) 開示請求ではなく申込みに基づく情報提供制度で対応(開示決定等を行う手間や判断を省略)
- (記載例 2) 医療機関情報はオープンデータ化しています。飲食店・理美容院情報は行政情報開示請求の対象としています。
- (記載例 3) メールでの交付の場合、実費は徴収していない。
- (記載例 4) 一般診療所一覧＝オープンデータ化している。飲食業許可、理美容許可＝開示請求によらずに担当課にて任意の情報提供(複写物の交付)
- (記載例 5) 資料コーナーに紙媒体の一覧を置き閲覧、複写も可能。医療機関については、県HPで「機関名簿」を公表している。また、情報提供所管部署である情報公開課では、県庁内の電子化された行政資料を収集し、県立図書館のサーバー上へ格納している。

2.2.4 調査結果の総括

以上をうけて、今回の調査目的に沿って結果を総括する。

(ア) 「自治体におけるオープンデータ担当部署の特定」について

問 2 の回答結果から、情報公開制度とオープンデータの担当部署が同一であるのは 1 自治体のみで、9 割近くの自治体は部署が分かれていることがわかった。

情報公開制度とオープンデータ化は「利用者に情報を提供する」という点では同じ目的を有しているが、多くの自治体では、組織・部署としては 2 つの役割を統合・融合的に推進する体制ではないといえる(なお、担当部署を同一にしている自治体に対して、同一である理由については、今回の調査では確認できていない)。

また、問 1 では、情報公開制度担当がオープンデータ化に対して「関心を払っていない」という自治体が 4 割あることが明らかになった。利用者の立場に立った情報の利活用を考えれば、情報公開請求制度の中でも、より利用者が利用しやすい形式の情報提供とはなにか、ということが論点になりうるが、現状では、そのこととオープンデータはまだ結びついていないようである。これは、今後、情報公開制度とオープンデータ施策の連携や自治体内のオープンデータ化を進めるための課題や論点の 1 つとして考えられる。

参考程度ではあるが、問 3 「オープンデータ担当部署の類型分析」の結果からは、自治体にとっては新たな概念である「オープンデータ」を担当する部署を、既存の横断的部署である「政策・企画」や管理・専門部署である「情報管理」などで対応している自治体が約半数あることと、改革の推進に関する部署が担当している自治体が 3 割程度存在することがわかった。「政策・企画」が担当部署であることはオープンデータ施策が組織横断的なテーマに位置づけられていることを示唆しているが、多数ある横断的なテーマの中のひとつにオープンデータが埋没している可能性もある。また一部の自治体で「行政改革」関連部署がオープンデータを担当していることは、文字通り業務改善や新たな価値創造の方策としてオープンデータ化が位置づけられていることがうかがわれる。こうした自治体からオープンデータ施策の先進事例が登場する可能性がある」と指摘したい。

(イ) 「情報公開担当部署とオープンデータ部署との連携の有無と度合い」について

問 5 では、双方の担当部署が意見交換を頻繁に行い連携している自治体は 1 割ほどあることが明らかになった。また、問 6 ではオープンデータ化をめぐる議論の場が設けられている自治体が 25% 存在することも判明した。

ただ、そうした自治体がある一方で、「連携はしていない」と答えた自治体は 50% 存在し、そもそもオープンデータ担当部署がないなどの理由で「わからない」と答えた自治体を加えると、まだ積極姿勢ではない自治体が半数を数えた。双方の部署の連携が「進んでいる自治体」と「進んでいない自治体」の両方が存在している。

(ウ) 「情報公開請求の多い金入り設計書、一覧・台帳の扱い」について

飲食店、理美容院、医療機関等の「一覧・台帳」は、金入り設計書に比べてデジタルでの保存割合や各種データでの提供対応が多く、すでにオープンデータ化している対応も 8.7% 存在していることが明らかになった。

金入り設計書は図面の著作権に関する考え方について議論がわかれる可能性があるため、今後、オープンデータ化を実現しやすい文書としては「一覧・台帳」が推奨される。

ただ今回、飲食店、理美容院、医療機関等の文書についての対応を総じて調査したが、それぞれ担当部署や対応方法が違ふとの回答が多かった点は注意が必要である。

そうした中ではあるが、問 14 の「対応に関する工夫」の回答から、主に全部開示の文書（特に「医療機関」に関するデータ）において、「開示決定等を行う手間や判断を省略」するために、情報公開請求によるのではなく「情報提供」としてウェブサイトで公開し情報を入手できるようにしている事例があるとわかった。オープンデータとしては不十分な形式によるものもあるが、他の自治体ではオープンデータ化している事例もあるため、オープンデータに取り組む地方自治体は情報公開請求の多い医療機関等の「一覧・台帳」のオープンデータ化を推進していくことが望ましいだろう。

3 ヒアリング調査

3.1 調査概要

アンケート調査を補足し、情報公開担当におけるウェブサイトの活用状況の「先進的取り組み」等を把握しオープンデータ施策との連携を検討するため、9つの地方自治体の情報公開担当部署の協力を得て、ヒアリング調査を行った。なお、3つの自治体は文書での回答を希望したため、ヒアリングを実施せずに文書での回答となった。

対象の選定にあたっては、Web サイト上での情報公開を積極的に行っている自治体のうち、オープンデータの推進を図っている自治体に照会をした。ヒアリング対象の地方自治体の内訳は、都道府県3ヶ所、政令指定都市ではない一般の市区5ヶ所、町1ヶ所である。

調査対象自治体

規模	名称	実施日
都道府県	A	11月2日
一般市区	B	11月5日
一般市区	C	11月5日
一般市区	D	11月10日
町	E	11月24日
一般市区	F	12月3日
都道府県	G	12月1日 文書回答
都道府県	H	12月1日 文書回答
一般市区	I	12月2日 文書回答

【質問項目】

1. 情報公開制度に関する Web サイトの運用について
(ア) 情報公開制度において Web サイトをどのように位置付けているのか
① 特に「積極的に公表している情報の一覧表」についての詳細
(イ) 運用担当の体制についての現状
(ウ) アクセスの状況
2. 情報の保存及び開示方法に関する現状
(ア) デジタル形式での公開の有無などについて
3. オープンデータ担当部署と情報公開担当部署の関係について

文書回答を希望した自治体には、ヒアリング時のようにその場での補足や臨機応変な質問ができないため、あらためて以下の質問項目を送付し、回答を得た。

【文書回答用質問項目】

1. 情報公開制度に関する Web サイトの運用について
(ア) 情報公開制度において、情報公開制度に関する Web サイトをどのように位置づけているか

- (イ) 情報公開に関する Web サイトのページは運用担当の体制についての現状
 - ① 情報公開に関するページは情報公開担当が更新などを行っているのか否か
 - (ウ) 情報公開に関する Web サイトのページへのアクセスの状況
2. 情報の保存及び開示方法に関する現状
- (ア) 情報開示時に、デジタル形式での提供の要請はあるのか。あるとしたら、どの程度か
 - (イ) 文書・図面につき、デジタル形式での公開の状況
 - ① 紙での保存からデジタル形式への保存にどの程度切替えているのか・いないのか
 - (ウ) 管理している文書の一覧などを検索できるシステムは導入しているか
3. オープンデータ担当部署と情報公開担当部署の関係について
- (ア) オープンデータ担当者と情報公開担当者間で、日常で何かやりとりはあるのか。
 - (イ) オープンデータの取り組みに今後情報公開担当者として、どのように関わるのか・関わるつもりがないか
 - (ウ) 情報公開担当から見て、次にオープンデータとして公開できるデータがあるかどうか

3.2 結果・分析：

ヒアリング調査結果一覧（概要）

	Web の位置付け	Web の管理	デジタル形式での提供	OD 部署との関係
A	重要視	別の課	提供可能だが、要望は少ない	推進のための会議にオブザーバー参加
B	重要視	別の課	提供可能で、要望は増加傾向	関係はしていないが、動向には関心を払っている
C	重要視	自ら管理	提供可能だが、要望は少ない	推進プロジェクトチームに参画
D	重要視せず	自ら管理	提供可能だが、要望は少ない	連携など一切ない
E	重要視せず	自ら管理	提供可能だが、要望は少ない	OD を明示的に推進していない
F	重要視	自ら管理	提供可能だが、要望は少ない	OD の担当部署に協力
G	重要視	自ら管理	提供可能で、要望も多い	ワーキンググループに参画
H	重要視	自ら管理	提供可能だが、実態把握せず	連携など一切ない
I	重要視せず	自ら管理	一部データのみ提供可能	指針作成などに関与

3.2.1 情報公開制度に関する Web サイトの運用に関して

（ア）情報公開制度において Web サイトをどのように位置付けているのか

今回の調査では、情報公開に関する Web サイト上のページが充実していると感じられる自治体をピックアップしている。そのため、Web サイトを重要な情報提供の手段として位置付け、こまめな更新を心掛けている自治体が多数派であった。

そのような自治体では開示請求を待たずに可能な限り情報は公表するということが方針としており、複雑な手続きを取らず迅速に情報を提供したり、能動的な情報の公表に務めている

たりする。このような姿勢を持つ地方自治体では、今後、部署横断的にオープンデータ施策を推進することとなっても障害が起きにくいのではないかと考えられる。

積極的な取り組みの具体例としては「インターネットにより公開請求された文書については、Web サイト上に文書を掲載し開示時に URL を伝えている」、「3 件以上の請求があった文書は“請求件数の多かった情報の提供”というコーナーを Web サイトに設けて掲載している」、「情報公開条例ではデジタルデータの電子メール等での提供は認めていないので、情報提供としてデジタルデータを電子メールで提供している」というものがあった。

本調査では一部に、情報公開制度では Web サイトを必ずしも重視していない、という自治体も存在した。その原因は「Web サイトは広報課が運用しており、情報公開のページについても情報公開担当は原課として情報提供を行う」という回答に見られるように、情報公開においても Web サイトは別部署の業務であるからというものであった。このような場合、情報公開担当の判断・主導で、積極的に情報提供施策を充実させていくということは困難なようである。

(イ) 運用担当の体制についての現状

情報公開に関する Web ページは情報公開担当の手で管理するという自治体が調査対象の中では多数派であった。また、仕組みとしてはもともと自治体全体で導入している CMS を利用しているだけであるという応答も多かった。

このことは、裏を返せば、Web ページや文書管理等の仕組みと一体化すれば、オープンデータ提供や積極的な情報提供の作業も自然と日常業務に組み込むことが可能なのではないかという推測につながる。

(ウ) アクセスの状況

情報公開に関するページへのアクセス状況については、多くの自治体は今回の調査を機に初めて確認したという状況であり、Web サイトの管理運営を担当している広報課等に問い合わせなければ把握出来ないと答える自治体が大勢であった。情報を提供を行う Web ページの利用状況の把握は、情報提供の効果を高めていくうえでは今後の取り組み課題であるといえよう。

また、情報公開制度関連に限らず、市全体として Web サイトに掲載する情報の充実や Web サイトの使い勝手の向上に取り組んでいる複数の自治体からは、そのことを要因のひとつとして「情報公開請求が減少傾向にある」、そのために「業務負担が軽減されている」というコメントがあった。

3.2.2 情報の保存及び開示方法に関する現状

(ア) デジタル形式での公開の有無

デジタル形式で保存されている文書については、要望があれば CD-R での提供を行うという自治体が多数を占めた。他にも「デジタル形式での開示の場合は、メールで提供するこ

とも可能」、「一度請求があつて開示された文書は、全て PDF ファイル化し、情報公開窓口に備え付けの端末で誰でも閲覧可能にしている⁶」等の工夫が聞かれた。

しかし、多くの自治体ではデジタル形式での提供をもとめる請求は少ないとのことであった。「CD-R なら 30 円で済むにもかかわらず、1000 ページを超える資料を、コピー代を支払って紙で受け取っていく人がいる」という。したがって、地方自治体に情報公開を求める市民や企業の側も、より使いやすい形式で入手したいというところまであまり考えていないのではないか、という推測も成り立つ。

一方で、一部の自治体は、デジタル形式の提供が増加傾向にあると回答した。この自治体においてデジタル提供を求める住民がなぜ増えているのか、デジタル形式提供の周知度合いによるものであるのか等については、さらなる調査が必要である。

(イ) 文書管理システムと検索

自治体内部の職員向けに文書管理システムを整備し、保有している文書については部署横断的に容易に検索できるようにしたうえで、その検索機能を一部外部向けに開放し、Web サイト上で行えるようにしているという自治体も複数あった。どのような文書が保存されているのかを外部から確認し、デジタル形式での提供や、ライセンスのオープン化のリクエスト等も文書を指定して行うことが可能となりつつあるという。「文書管理」を通じて、情報公開制度とオープンデータ施策が連携する可能性が読み取れる。

3.2.3 オープンデータ担当部署と情報公開担当部署の関係について

昨年の調査（Innovation Nippon 研究会（2014））におけるヒアリングでは、オープンデータ先進自治体においても、オープンデータ担当と情報公開担当の関係が疎遠であることがオープンデータ推進上の課題となっている可能性を指摘した。（対象自治体が異なっているが）昨年同様に先進的な自治体を抽出して行った今回のヒアリング調査では、下記のように両部署の連携や情報公開担当部署の工夫が見られた。先進自治体においては、情報公開担当においても、ややオープンデータへの理解が広がりつつあるようである。少なくともこれまで情報公開を積極的に行ってきた地方自治体では、庁内で積極的な情報公開・情報提供への理解が広がっており、オープンデータに取り組む際にも前向きな協力を得られる素地を見出すことができる。

(ア) オープンデータに関する会議

47 都道府県と 20 政令市を中心に行ったアンケート調査では、情報公開担当部署とオープンデータ担当部署の連携が二極化していたが、先進自治体を対象に行った今回のヒアリング調査では何らかのかたちで両者の関係構築が始まっていた。具体的には、オープンデータ推進のための会議やプロジェクトチームが立ちあげられ、そこに情報公開担当部署も何らかの資格で参画するというものが主であった。

ただし、ある自治体の情報公開担当者が「個人情報保護関連ではコメントすることもある」と述べているように、情報公開担当部署には、情報提供や利活用の促進というよりは主に個人情報保護の役割が求められている可能性はある。

⁶ 過去 10 年分の開示された文書の PDF が年度ごとのフォルダに入れられ閲覧可能となっている。この自治体では「今後は、一度開示した文書には全て URL を振って Web サイト上で閲覧出来るようにしたいと考えている」と述べていた。

また、「オープンデータの推進については近隣自治体との連携を進めているため、オープンデータに関する取り組みはそちらとの関係を重視している」とのコメントもあった。オープンデータが利便性向上の観点から広域的に取り組まれているのに対して情報公開制度が自治体ごとに独立していることは、両制度の連携を難しくする可能性があり、本調査の観点からは今後の課題となりそうである。

(イ) 担当者レベルでの連携

情報公開担当が直接オープンデータの取り組みに関わることがなくとも、担当者レベルではオープンデータの動向には注意を払っており、オープンデータ提供が開可能な情報に関してオープンデータ担当部署から照会があった際には、前向きに対応しているという話も複数の自治体で聞かれた。

(ウ) 情報公開担当部署単独の工夫

また、情報公開担当部署単独の工夫として「食品関係の営業許可や金入り設計書は印刷したものを自由に閲覧可能な状況にしている」、「何度も開示請求があるものや非公開の判断が伴わないことが明らかな文書は、開示請求を待たずに、任意提供ということで、その場で情報提供している」、「そのような文書は印刷して設置しておくように努めている」、「飲食店の営業許可情報をエクセルデータにして、**CD-R** で配布している」というものがあった。

(エ) 意識しない連携

今回の調査対象のうちの一か所は、自治体の方針として明示的にオープンデータを推進しているわけではないが、結果として従来型の情報提供やウェブサイトでの情報発信の延長線上でオープンデータと目されるデータの公開がなされていた。

その他の自治体の多くではオープンデータに関する指針を定めるなど、全庁をあげての取り組みとして位置付けられて推進されていたが、これは部署同士の調整や対外的な調整も必要とされる。それらの調整が障害となりオープンデータの取り組みが進展しない可能性があるのであれば、明示的にオープンデータのための指針などを掲げずに、**CMS** や文書管理との一体化や、これまでの情報公開の延長線上でデータ公開を進めるというアプローチも選択肢としては考えられるのではないか、ということが示唆された。

4 考察・提言：データ活用を進めるための法律と政策

ここまで、日本の地方自治体における情報公開制度とオープンデータ施策を連携させる取り組みにはどのようなものがあり、それらは自治体と企業等データ利用者に対してどのような効果を生む可能性を持っているかを把握してきた。

次に、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て、情報公開制度とオープンデータ施策の連携は法的観点からどのように整理することができるか、考察する。

4.1 政府オープンデータ政策の課題：

政府は、地方自治体向けの手引書「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～」⁷を 2015 年 3 月に作成し、自治体のオープンデータ推進を後押ししている。オープンデータに取り組む都道府県・市町村は 2015 年 12 月現在、東京都や政令指定都市など大規模自治体を中心に約 180 自治体に広がっている⁸。特に政令指定都市は 20 市中 18 市が提供しているだけでなく、先進的な取り組みを競い合うような状況にある。

しかし人口では合計で数千万人をカバーしているとはいえ、自治体の数で数えれば 180 自治体は日本全体の 1700 自治体の約 1 割であり、各自治体から提供されたデータを集めて全国どこでも使えるアプリを提供できるような規模にはなっていない。

また、地方自治体の取り組みがそれぞれ個別に行われているため、データの提供方法、形式、用語などがバラバラで標準化されておらず、データが使いにくい状況にある。福井県や静岡県などのように県単位で市町村が協働する枠組みを作っている事例や、オープンガバメント推進協議会（千葉市・福岡市・奈良市・武雄市・三重県・室蘭市・大津市・弘前市・横須賀市）のように有志の自治体が協力しあう枠組みを作っている事例もあるが、全国標準をつくるまでには道のりが遠い状況にある。

つまり、「1. はじめに」で紹介した経団連ニーズ調査が示す道路工事情報やボーリングデータが 1 つの地方自治体でオープンデータとして提供されても、その自治体の範囲だけではビジネスとしての利用価値が小さい。仮に一定数の地方自治体がオープンデータ化してもデータ形式や取得方法がバラバラであればビジネス利用への障壁はまだ大きい。企業が積極的に利用を進められるような規模を超えた使いやすいデータがまだほとんど存在していないといえる。この課題を解決し、少なくとも利用価値の高いデータについては、すべての地方自治体がオープンデータ提供し、収集や取り扱いもしやすいようにしていく取り組みが必要になってきているのではないだろうか。

さらに、2012 年頃からオープンデータにいち早く取り組み始めた地方自治体では、牽引役となった担当者が異動の時期を迎えることで、これまでの取り組みが停滞し始めるのではないかと懸念も生まれてきている。そうした地方自治体は特に、条例やガイドライン等でのルール化や、実証実験等の一時的な取り組みから既存制度への組み込みなどを進めることで、属人的であった取り組みを「仕組み」にし、定着させることが必要な時期を迎えているといえよう。

⁷ http://www.data.go.jp/data/dataset/cas_20150305_0002

⁸ 国内でオープンデータに取り組んでいる地方自治体の一覧は、下記で見ることができる。

福野泰介「日本のオープンデータ都市」 <http://fukuno.jig.jp/2013/opendatamap>

4.2 情報公開制度の課題：

一方、情報公開制度はオープンデータ推進の観点から見た場合にどのような課題を持っているだろうか⁹。

情報公開法（行政機関の保有する情報の公開に関する法律）は、情報の公開について定めたものであり、オープンデータ政策が志向している「情報の利活用」については定めていない。そのため、市民や企業が情報公開制度に基づいて公開された文書やデータを利用することは可能ではあるが、情報公開によって行政機関が保有している著作権が緩和されることはないため、非営利での利用や、必要十分な範囲での引用など、著作権法に則った利用に限定されることとなる。ビジネスを含む自由な利用を促進するためには、利用者が個別に権利処理を行うか、著作権者である地方自治体等がライセンスを宣言しオープンデータ化することが必要となる。各地方自治体が定めている情報公開条例も基本的には情報公開法と同様の内容である。つまり、情報公開法は、著作権を緩和し営利利用も含む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十分であるとはいえない¹⁰。

次に、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の増加が問題視されている。その原因は、大量に文書を請求する人がいることや、透明性向上という制度の趣旨から外れた、企業による営利目的の請求が増えていることである。行政に対する不服などを理由として嫌がらせ的に大量請求をする人々には、「権利濫用」として対応策を講じている自治体がある。一方、営利目的の請求については、本調査のアンケート調査・ヒアリング調査でも明らかになったように、件数の多い文書の能動的な情報提供によって件数を減らす取り組みが一部の自治体で行われ、効果を上げている。

また、情報公開制度には、いわゆる「2000 個問題」がある。これは、もともと個人情報保護の分野で指摘されているもので、国が定めた「個人情報保護法」だけでなく、国を規律する「行政機関個人情報保護法」や独立行政法人を規律する「独立行政法人個人情報保護法」、さらには 47 都道府県、約 1700 の市町村、東京 23 区、100 ヶ所位上存在する広域連合のそれぞれに「個人情報保護条例」があり、それぞれ内容が異なっているという問題である。これと同様に、情報公開制度でも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している。国と地方自治体の制度が異なるのは、地方自治体が国よりも先に条例制定を進め、後からできた法律は国の機関のみを対象に定めた、という経緯によるものである。したがって情報公開制度の使い勝手を高め、透明性の向上や情報活用の促進をしていくためには、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っていくことが望ましい。

しかし、これまで情報公開の分野は世論においても政治家においても関心が高まることはあまりなく、改正の機運が盛り上がることはなかなかない。近年では民主党政権下で情報公開法の改正が検討され、2011 年 4 月に閣議決定され第 177 国会に提出されたことがあり、その法案の中には、「2 者以上から開示請求があり全部開示をした文書でさらに請求が見込まれる文書は積極的にインターネット等を通じて積極的に提供する」という積極的な内容が含まれていたが、衆議院の解散、政権交代により廃案となった。

⁹ 一般社団法人オープン＆ビッグデータ活用・地方創生推進機構のデータガバナンス委員会では、「オープンデータと関連する法制度の整理」として情報公開法とオープンデータの関係も議論している。この項は研究メンバーの議論とともに、このデータガバナンス委員会の議論も参照した。
参考：平成 26 年度 第 4 回データガバナンス委員会「データガバナンス委員会報告書（素案）」

http://www.vled.or.jp/committee/docs/150330_datagov_%202.pdf

¹⁰ なお、公文書管理法（公文書等の管理に関する法律）は、公文書等の「利用」を目的のひとつとして掲げているため、オープンデータとの親和性があると考えられる。今後の研究課題といえる。

4.3 「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

オープンデータ政策と情報公開制度はどのような関係に位置づけられるべきであろうか。以下では、日本以外の事例として、世界のオープンデータ政策をリードする英国の事例を参照する。

英国では 2003 年の EU 公共セクター情報指令（PSI Directive）を受けて、2005 年に公共セクター情報再利用法（the Re-use of Public Sector Information Regulations 2005）を定めた。この法律では、公共セクター情報の再利用（＝オープンデータ政策）と情報公開法制は別のものであると位置づけている。

“The Re-use Regulations are separate from information access legislation and they do not affect access to information.”¹¹

また英国における情報公開や個人情報保護の独立監督機関である情報コミッショナーは、オープンデータ政策で人々が目にするのは、政府が提供しようと選択したものであって、人々に要求されて提供するものではないと指摘し、理論的にはオープンデータ政策で政府は自らに都合のいいデータばかりを選択して公開することもできると述べている¹²。つまりこの発言のあった 2013 年時点では「オープンデータ政策と情報公開法制は別物」という 2005 年の法律を踏襲している。

だが、近年は、単に「別物」として扱うだけではなく 2 つの制度の連携が論じられるようになってきている。英国政府は 2015 年 7 月に 2000 年情報自由法（情報公開法）を見直すための独立委員会を設置し、情報公開とオープンデータに関する議論を行っている。この独立委員会はテリー・バーンズ卿が委員長を務め、ハワード元保守党党首や、ストロー元外相などが参画する非常にハイレベルなものである。この委員会の設置表明の中で内閣府大臣政務官は、2 万データセットものオープンデータを英国政府が提供し世界的な取り組み評価で英国がオープンデータの先進国となっていることと、さらに透明性とオープンガバメントに関する取り組みを進める方針を示し、そのうえで、情報公開法の見直しの必要性を説いている。オープンデータと情報公開の関係について、まだ明確な整理を行っているわけではないが、両者を別物とするのではなく、透明性の向上やオープンガバメントの推進といった大きな目的の達成に向かう方向性の中で位置づけようとしていることはうかがえる。

この独立委員会が呼びかけた情報募集に対し、英国政府が設立した半官半民組織で世界的にオープンデータ活用を牽引している Open Data Institute（ODI）は、「情報公開制度の運用効率を高めるために公共セクターはデータをもっと効果的に利用する余地がある」と指摘し、どのようにオープンデータ提供をするかを判断するために情報公開請求の実績データを活用しているロンドン交通局の例を示している¹³。

また ODI の政策リードであるエレン・ブロードも、オープンデータは政府の透明性を可能にするための 1 つのメカニズムであって情報公開法と重複するものではなく、行政の情

¹¹ Reusing of Public Sector Information Regulations 2005

http://www.legislation.gov.uk/ukxi/2005/1515/pdfs/ukxi_20051515_en.pdf

¹² The telegraph(2013) “Information Commissioner: “Open data is no substitute for freedom of information”

<http://www.telegraph.co.uk/technology/news/10412374/Information-Commissioner-Open-data-is-no-substitute-for-freedom-of-information.html>

¹³ Independent Commission on Freedom of Information (2015) “Responses from organisations to Call for Evidence: M – P”.

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/487268/Responses_M_-_P.pdf

報提供をオープンデータが能動的に担い、情報公開が受動的に担うことで、補完しあうと説明している¹⁴。具体的には、行政にとって情報公開制度は人々がどの情報に興味を持っているかを示し効果的なオープンデータ施策に役立ち、またオープンデータ提供は情報公開業務コストの軽減に役立つ。一方、公共データ活用企業の多くは、オープンデータとして提供されていない情報や、公開されているものでは質や精度が十分ではないデータを入手するために情報公開制度を使っているという。情報公開法は請求に対する対応期限を定めているため、情報公開請求をすることは行政からデータを取得する効率的な方法だとも述べられている。以上のように、英国では情報公開とオープンデータを単に別物として扱うのではなく、融合させるのでもなく、互いに補いあうものとしてそのあり方を議論している。

4.4 解決のための立法論：三段階方式で、できることから

それでは、日本において、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て、地方自治体と国はどのような取り組みを進めるべきであろうか。以下では、研究メンバーの議論を踏まえ、情報公開制度とオープンデータ施策にもと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。

4.4.1 第一段階：自治体現場ですぐにできること

第一段階は、条例や法律の制定や改正を伴わずに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を実施していくものである。昨年度と今年度の調査で、地方自治体におけるオープンデータ担当と情報公開担当の現場で独自の工夫や、連携の工夫がさまざま行われていることが明らかになっている。各自治体がそうした工夫を取り入れていくだけでも、企業や社会活動に有益なデータをもっと広く流通させることができる。具体的には、下記のような取り組みを推奨する。

- (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
- (イ) 情報公開担当部署の主導でできる工夫をする
- (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
- (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

(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反復的に請求され社会的ニーズがあると考えられる文書やデータを把握し、そうした文書等はウェブサイトから扱いやすいオープンデータとして提供するという業務の流れを確立する。

昨年度と今年度の調査から、「金入り設計書」と飲食店・理美容院・医療機関などの「一覧・台帳」が企業によって反復継続的に情報公開請求されビジネスに利用されていると推測されること、また「一覧・台帳」は金入り設計書に比べてデジタルデータで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ている対応も 8.7%存在していることが明らかになっている。

政府の CIO 連絡会議決定「Web サイト等による行政情報の提供・利用促進に関する基本的指針」も、情報公開制度に基づいて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すべて提供するという方針を示している。英国でも同様の制度連携が ODI によって紹介

¹⁴ Ellen Broad. “Appeal to the FOI Commission: don’t confuse open data with FOI”
<https://theodi.org/blog/appeal-to-the-foi-commission-dont-confuse-open-data-with-foi>

されている。この取組みを行うことに制度的な障害は特に考えられず、すぐにできる取組みであるといえよう。

(イ) 情報公開担当部署の主導でできる工夫をする

情報公開担当部署単独の工夫として、情報公開請求の多い文書や非開示とならないことが明らかな文書は、あらかじめ印刷したものを用意して自由に閲覧可能な状況にしたり、Excel 形式データを CD-R で配布したり、任意提供として手続きを省略して提供したりするという工夫が、一部の地方自治体の現場では行われていた。デジタル形式のデータをウェブサイトから入手できるようにしても、著作権を緩和していなければ「誰もが自由に編集加工して再利用できるようにする」というオープンデータの要件には合致しない。しかし、上記のような工夫によって情報利用者は従来よりも有用な情報を入手しやすくなっており、情報の利活用の促進という観点では前進といえる。また、請求にその都度対応する必要がなくなることによって、情報公開担当部署の業務負担の削減にもなっている。

また、情報公開制度では提供する文書に個人情報などが含まれる場合にはその部分を黒塗りするなどして秘匿し「部分開示」というかたちで提供することがあるが、あらかじめ個人情報に掲載される場所を統一的に定めたり、個人情報に関する場所とそうではない場所を切り分けし易くしておいたりするなど、「活用」を想定した文書形式を取り入れるということもできる。これは情報公開担当部署だけでできることではないが、情報公開担当部署が主導して提起することで、情報提供にかかる時間の短縮と業務の効率化を進めることも可能となるだろう。

(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

今年度の調査では、オープンデータに積極的な一部の地方自治体で、会議、意見交換など、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様子を把握することができた。意見交換を頻繁に行い連携している自治体は1割ほどあり、オープンデータ化をめぐる議論の場が設けられている自治体が25%存在している。情報公開担当が直接オープンデータ施策に関わっていても、オープンデータの動向に注意を払っており、オープンデータ化が可能な情報についてオープンデータ担当部署から照会があった際には、前向きに対応しているという話も複数の自治体で聞かれた。こうした先進自治体の取り組みはすぐに取り入れていくことが可能であろう。

(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

情報公開担当部署は自治体全体で導入している CMS を使い、掲載する情報は情報公開担当の手で管理するという自治体が多い。また自治体内部の職員向けに文書管理システムを整備し、保有している文書については部署横断的に容易に検索できるようにしたうえで、その検索機能を一部開放し、一般利用者也文書検索を Web サイト上で行えるようにしているという自治体も存在した。

ここから、Web サイト管理や文書管理等の仕組みと一体化することで、オープンデータ提供や積極的な情報提供の作業も、日常的に行っている業務の延長上に組み込んでいくことが出来るのではないかと推測することができる。実際、文書管理システムや CMS を活用し、オープンデータの提供や、文書のオープンデータ化のリクエスト等も行えるよう進めているという話も一部の自治体からは聞かれた。文書管理システムや CMS の更改のタイミングを迎える地方自治体は、その機会を使って、文書の作成・管理から情報公開制度やオープンデータ施策までを連携させていくことができるであろう。

4.4.2 第二段階：国主導による「オープンデータ推進基本法」

地方自治体が保有するデータを企業が積極的に利用を進めるようになるためには、全国の大多数の自治体をカバーするような、ある程度の「規模」が必要である。しかし、そのような規模には、地方自治体が個別・自主的に取り組んでいるだけでは到達しにくいことがこれまでのオープンデータ政策の課題として明らかになっている。利用価値の高いデータを全ての地方自治体を網羅して提供できるようにし、またそのようなデータをさまざまな分野に広げていくためには、国が主導して特定のデータを地方自治体から集約しオープンデータ化するという取り組みも必要になってきているのではないだろうか。この課題を突破するために、第二段階として政府が「オープンデータ推進基本法」を制定することを提案する¹⁵。

政府の内閣官房 IT 総合戦略室が 2015 年 3 月に公開した地方自治体向けの手引書「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、「法令に基づき地方公共団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。

項番	情報の名称	保有主体	根拠法令	所管府省庁	留意事項
1	各 NPO 法人情報（事業報告、役員名簿、等）、NPO 法人の設立、解散等に係る申請書類 等	都道府県	特定非営利活動促進法	内閣府	個人情報が含まれる場合は要除外
2	交通情報	都道府県公安委員会	道路交通法	警察庁	
3	保管車両一覧簿、保管積載物一覧簿、保管損壊物等一覧簿、保管工作物等一覧簿、保管転落積載物等一覧簿	警察署長	道路交通法	警察庁	使用者等が判明しない場合に公表している
4	貸金業者登録簿、貸金業者の監督処分等の公告	都道府県	貸金業法施行規則	金融庁	
5	地域防災計画データ	都道府県	災害対策基本法	総務省	
6	旅券関係の各種申請書、証明書等の様式、発給手続き関連情報、旅券関係統計	市町村	旅券法	外務省	
7	林業経営基盤の強化並びに木材の生産及び流通の合理化に関する事項についての基本構想	都道府県	林業経営基盤の強化等の促進のための資金の融通等に関する暫定措置法	農林水産省 林野庁	
8	林業労働力の確保の促進に関する基本計画	都道府県	林業労働力の確保の促進に関する法律	農林水産省 林野庁	
9	特定漁港漁場整備事業計画	地方公共団体	漁港漁場整備法	農林水産省 水産庁	
10	漁港台帳	地方公共団体	漁港漁場整備法、同法施行規則	農林水産省 水産庁	
11	特定漁港施設の運営の事業認定内容	地方公共団体	漁港漁場整備法施行規則	農林水産省 水産庁	
12	漁港管理者が保管した工作物等一覧簿	地方公共団体	漁港漁場整備法施行令	農林水産省 水産庁	
13	自転車等の駐車対策に関する	市町村	自転車法	国土交通省	

¹⁵ 既存の基本法を改正して国と地方自治体が保有する情報の利活用促進の要素を組み込むこともあり得る。候補としては知的財産基本法、地理空間情報活用推進基本法、文化芸術振興基本法、高度情報通信ネットワーク社会形成基本法、科学技術基本法などが考えられるだろう。

	総合計画				
14	県知事登録旅行者一覧	都道府県	旅行業法	国土交通省	
15	道路台帳（都道府県道、市町村道）	地方公共団体	道路法	国土交通省	
16	洪水ハザードマップ	市町村	水防法	国土交通省	
17	公共下水道台帳	市町村	下水道法	国土交通省 環境省	
18	都市下水道台帳	市町村	下水道法	国土交通省	
19	ボーリングデータ	市町村	情報の整備を義務付ける法令はない	国土交通省	
20	都市計画基礎調査	都道府県	都市計画法	国土交通省	
21	生物多様性地域戦略	都道府県及び市町村	生物多様性基本法	環境省	
22	生物多様性モニタリング調査	都道府県及び市町村	根拠法令なし	環境省	
23	基金造成費に係る事業内容等	市町村	防衛施設周辺の生活環境の整備に関する法律・駐留軍等の再編の円滑な実施に関する特別措置法	防衛省	
24	基金造成費に係る事業評価書	市町村	防衛施設周辺の生活環境の整備に関する法律	防衛省	

表：法令に基づき地方公共団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

この中には、都道府県公安委員会が保有する「交通情報」や、市町村が保有する「ボーリングデータ」など、しばしば企業等がニーズとして挙げる情報が含まれている。個別の地方自治体には、上記の情報については「自治体現場ですぐにできること」としてすぐにオープンデータ提供を始めることが求められるが、これらの情報が全ての自治体からオープンデータ提供されるようになるまでには莫大な時間がかかり、提供方法や形式等もバラバラという問題がまた生じてしまう。

そこで、このような「やりやすい」かつ「ニーズがある」分野のデータを特定し、既存の法律との調整が不要なものや軽微で済むものを指定して全国の地方自治体がオープンデータ提供するようにしたり、国による集約を進めたりすることをこの基本法はねらいとする。

また、この法律に情報公開請求の件数が上位である情報なるべくオープンデータとしてウェブサイトで提供していくこと（前述の情報公開法改正案（2011 年）の内容）も盛り込むことで、各府省 CIO 連絡会議決定「Web サイト等による行政情報の提供・利用促進に関する基本的指針」を裏付けるとともに、この方針を地方自治体にも広げていくことも可能となる。

オープンデータの推進を法律化する理由はおもに 2 点ある。1 つめは、オープンデータ活用のための施策を加速させ、国と地方自治体で連携して進める理由の明確化である。従来のように地方自治体の自発的なオープンデータ提供を情報提供等によって支援するだけでなく、国と地方自治体が協力して進めるために、情報利活用促進による産業振興や社会的活動の促進を目的として明示する必要がある。また、国民の知る権利を第一の目的とする情報公開制度との関連についても、英国で行われている議論のようにいったん切り分けながら、高い次元の目的である透明性の向上や民主主義の促進に向けて互いに補いあうものとして整理することが望ましい。

法律化する 2 つめの理由は、国と地方自治体でばらばらに進んでいる取り組みに横串を

さすことができるということである。たとえばマイナンバー法では、個人番号（マイナンバー）に関わる部分についてのみ、国の法律が各地のバラバラな個人情報保護条例を上書きするかたちになっている。これと同様に、情報公開条例やオープンデータ推進方針が地方自治体によってバラバラな状況にある情報活用についても、一部の分野やデータを指定して、法律によって取り扱いを揃えていく。オープンデータ基本法への対応のために条例やオープンデータ方針を改訂する必要がある地方自治体が出てくることもあり得るが、そのような場合にはマイナンバー法対応で全国町村会が「モデル条例・モデル施行規則」を提示したように、国や中間支援団体等がモデルを示して支援していくことができるだろう。

日本で制定された 30 以上の「〇〇基本法」の検討・考察を行った塩野（2008）によると、「基本法」には法令上の定義規定は存在しないが、既存の基本法は「制定法のレベルで、法規範だけでなく、理念、基本原則、政府の責務を定める」ものであり、「基本法の掲げる理念、価値、方針を実現するための法制上、財政上の措置が別の法令等によりなされる」という傾向を持っている。また、ほとんどすべての基本法で計画の策定を政府に義務付けていることや、省庁横断的な正確を持つこと、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られていることを共通の特徴としている。このような法律が増えている背景には「新たに生じた政策課題に総合的に対応する手段として法律という形式を用いられるようになってきたこと、個別法規を解釈するにあたっての基本原理を示しておくことが、法解釈者にとっても重要という認識が生じたこと」があるという¹⁶。

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」などといった目的に掲げることになるだろう。そして、IT 総合戦略本部で作成してきたオープンデータ活用に向けた方針（「新たなオープンデータの展開に向けて」）や、ロードマップ、ガイドライン等を基本法の体系に組み込み、また各府省や地方自治体に対して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。

オープンデータ推進基本法の下に置かれる実施法や政令では、たとえば 3 年毎に重点的に対象とする分野やデータを指定し、順次拡大していくことが考えられる。例として 2016 年からの 3 年間の重点テーマに IoT（Internet of Things）を挙げると、基本法の下で作られる計画に組み込むことで、行政機関が保有するさまざまなセンサーデータのオープンデータ化を国と地方自治体が一体となって、また府省横断的に進めることが可能となる。政府が保有する気象や環境、交通等の分野のリアルタイムなセンサーデータは民間からのオープンデータ化のニーズが強いため、総務省・経済産業省が進めている IoT 施策と協調することで、高度な分析や詳細な予測情報を提供するデータ活用企業の選択肢を広げ、社会全体のデータ活用環境整備の起爆剤となるのではないだろうか。

またマイナンバー関連では、国と地方自治体の制度情報をオープンデータとして収集・整理しやすくすることで、国民が自分の生活状況に合った制度を利用したり、給付金等を受け取ったりできるような環境を整備していくことが可能になるだろう。さらには、法人番号を活用して府省や地方自治体が保有するさまざまな企業関連データをひも付け、企業分析や信用情報サービスを高度化しビジネスに役立てていくことも可能になるだろう。

4.4.3 第三段階：行政情報に関連する法律の本格的改正

第三段階は、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

¹⁶ 塩野宏「基本法について」『日本學士院紀要』第 63 号第 1 号（2008 年）
<http://ci.nii.ac.jp/naid/110006828963>

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である。第二段階のオープンデータ推進基本法まで行うことで、企業からのニーズが強い分野やその時々社会課題解決に役立つデータの供給は加速することはできる。しかし、企業が創意工夫をこらしイノベーションを起こしていくためには、多くの企業が求めている分野のデータだけでは不十分であり、オープンデータ化が可能な文書やデータは原則としてオープンデータ提供するという「原則オープンデータ化（オープン・バイ・デフォルト）」の政府方針（「世界最先端 IT 国家創造宣言」）を具体化する必要がある。

また、国と地方の双方で行政機関が生成する公共財としての情報を、保護すべき個人情報等は保護し、適切に管理し、使われやすいように提供し、十分に活用されるようにしていくためには、重点分野に限らず、文書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、またデータ活用や個人情報保護の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、条例制定が遅れている地方自治体における公文書管理のルール確立や、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に関する「2000 個問題」といった現下の法的課題も解消していくことになるだろう。

さらには、文書管理や CMS、情報活用のための API など、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て整備していくことで、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。

4.5 まとめと今後の調査研究課題

本調査研究では、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とりあげ、地方自治体など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を促進していくため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) 条例や法律の制定・改正を伴わずに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) 国による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。

これによって、地方自治体からの商用利用の価値のある公共データの提供が加速し、また地方自治体が個別に取り組むだけでは到達しにくい「規模」のデータが提供されるようになると予測する。さらに、国と地方自治体が日々生成している情報が適切に管理され社会で十分に有効活用されるような環境の整備も展望した。本調査研究が示したのはひとつのビジョンであるが、人口減少時代に入り、ヒト・モノ・カネの資源の制約を受けざるを得ない今後の日本社会において、制約を受けにくい「情報」資源の活用環境整備は、極めて重要な社会課題である。東日本大震災で公共機関の情報が十分に活用されなかった反省も踏まえてスタートしたわが国のオープンデータ政策が一時のブームに終わらず、社会のエンジンとなるよう、環境整備が進むことを期待したい。

最後に、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していくために、今後重要となると考えられる調査研究課題を 3 点挙げる。1 つめは、オープンデータ活用企業の実態調査である。オープンデータ活用の効果に関する研究はマクロの経済レベルでは世界的に行われ、ポジティブな効果が存在することはほぼ合意されてきているが、企業の活動に具体的にどのように影響を与えているかというミクロの経営のレベルの研究は十分には行われていない。米国では、2014 年からニューヨーク大学が米国の活用企業約 500 社の実態調査

「Open Data 500」を開始しており、活用されているデータが特定分野に偏らず多分野・多種多様であること、オープンデータ活用企業が技術系企業だけでなく分析・情報提供系企業にも広がっていることなどが明らかになっている。また Koski (2011)¹⁷は、大企業よりも、資金力に限りのある IT 系スタートアップが、無料のオープンデータの恩恵を大きく受けていることを示唆している。それでは日本ではどのような分野の企業がオープンデータを活用しているのか¹⁸、ビジネスモデルはどのようなものか、経営に対するインパクトはどのようなものであり、さらなる推進にはどのような課題を持っているのか、特に IT 系スタートアップにはどのような影響を与えているのか、等の課題が存在している。こうしたテーマを明らかにしていくことにより、本調査研究が提起したオープンデータ推進基本法の議論を具体化していく根拠となるだろう。

2 つ目の課題は、本調査研究で「第三段階」とした政府の情報生成・管理・提供・活用・保護等のあり方に関する調査研究である。公文書管理、情報公開、個人情報保護といった長年の蓄積のある行政分野の議論に、ビッグデータ、オープンデータ、パーソナルデータの活用といった昨今のイノベーションや世界的潮流をどう反映させ、制度設計や政策形成をしていけば公共財としての行政情報の有効活用を最大化することができるか。中長期的な課題として調査研究を続けて行く必要がある。

3 つ目の課題は、オープンデータ活用の議論の対象を行政機関だけでなく、民間データにも広げて経済社会に対するインパクトを検討することである。行政機関が作成した文書やデータ以外に、ウィキペディアやオープンストリートマップに代表されるような、様々な背景・知識を持ったボランティアが作成したコンテンツがクリエイティブコモンズライセンス等を付したオープンデータとして流通し増加している。さらに、企業によるオープンデータの提供事例も出現している。行政とは異なり、企業にはオープンデータを提供する義務などはないが、社内だけでは生まれにくい発想を取り込むオープンイノベーション施策や、技術者コミュニティ等との関係強化、社会的責任や社会貢献などでは、オープンデータの提供が経営上の合理的な選択肢になり得てきている。たとえば JR 東日本や東京都交通局をはじめとする首都圏の公共交通事業者などは「公共交通オープンデータ研究会」を設立し、運行情報や施設情報等のオープンデータ化を検討している。民間企業のビッグデータ活用や IoT の振興の議論でも、一部は企業の壁を超えたオープンな流通や、オープンイノベーションの議論が含まれる。行政機関と、市民と、企業がそれぞれオープンなデータを社会に供給し、多種多様な選択肢がある中でデータを活用していくのが本格的なデータ活用社会であろう。したがってオープンデータの議論も、対象を行政機関から広げ、社会全体のデータ流通の最適化のための方策を視野に入れていく必要がある。

¹⁷ Koski, H. (2011). Does Marginal Cost Pricing of Public Sector Information Spur Firm Growth? Keskusteluaiheita Discussion Papers No. 1260. The Research Institute of the Finnish Economy.

¹⁸ たとえば地方自治体において最も情報公開請求されている「金入り設計書」は、公共事業に入札する企業が積算の目安として利用しているほか、金入り設計書の取得を代行するサービスや、特定地域のさまざまな設計書を閲覧させるサービス、積算代行やコンサルティングのビジネス、積算支援のためのソフトウェア開発等のビジネスを生み出している。こうしたビジネスを具体的に分析することで、行政が保有する文書の活用から生まれるビジネスの広がりや、新規参入・競争促進による調達最適化など社会的な波及効果の規模、行政効率化の効果等の考察が可能となる。

English Abstract

Innovation Nippon 2015

Open Data and the Freedom of Information in Local Government: Free access to valuable public data

1. Introduction

An open data policy, which promotes easier use of administrative data by citizens, is making global progress. At the G8 Summit in 2013, the “Open Data Charter” was agreed. In Japan, the “Open Government Data Strategy” in 2012 had encouraged the government’s tackling of the issue, and open data became one of the main pillars of the “Declaration to be the World’s Most Advanced IT Nation” of 2013. You may search data from over 15,000 ministries’ cases on the government data catalogue, “Data.go.jp.” The local government offering open data have exceeded 170, centered on major cities. “Civic Tech” activities whereby engineering volunteers tackle problems in society using open data have been initiated in a number of places across Japan. There are also cases of sophisticated applications by companies.

The expectations of open data are focused mainly on economic growth. Innovation Nippon (2013) has estimated that the impact the use of public data has on the Japanese economy will be approximately 2.4–4.7 trillion yen. If the advancement of open data proceeds, it will lead to an additional economic growth of approximately 180 billion–350 billion yen annually.

Where is the data that will generate economic growth? Keidanren (Japan Business Federation) shows data that companies wish to acquire as well as ideas of its usage. Data that companies requested from local governments for business purpose can also be identified from the freedom of information. The Innovation Nippon study group (2014) reported that documents most frequently requested from local governments were “design and planning documents with costs” and “lists of business establishments” related to restaurants, hospitals and others, and most of them appeared to be utilized for business purpose by companies. It was suggested that if these documents were actively offered as open data, this would create businesses while decreasing the burden on the staff. This study result was reflected in the government guidelines for local governments, etc. At local government level, the alignment of the freedom of information and the open data policy has also begun. In Shizuoka-city, for example, list of registered restaurants are made into open data and increased traffic to its website 10 times more than in previous times.

This research focuses on coordination between the freedom of information by local government and open data. In order to actualize a society in which public data is widely used by companies

and others, this research includes (1) a study of the ways in which the freedom of information is coordinated with the open data policy and the potential of their effects, and (2) an analysis of the coordination from a legal perspective as well as a proposal for local and national government.

2. Analysis and Proposal: Law and Policy to Promote the Use of Data

The coordination between open data policy and the freedom of information is examined from a legal perspective in order to further promote open data in local government.

2.1. The Challenge on the Open Data Policy of the Government

The number of local governments which have implemented the open data policy has increased to approximately 180, mainly found in major cities, though this represents only approximately 10% of 1700 local governments in all. It is impossible to offer applications available anywhere in the country even if data is collected from all local governments. Moreover, the ways of offering data, its format, and terms used in each local government are not standardized, which inhibiting its use. There is thus still far to go before establishing the national standard even though coordination between local governments has started. This indicates that there is little data that companies can actively use. It is necessary to overcome this problem through offering valuable data as open data by all local movements with easier collection and access. Also, time has come for the advanced local governments to create common rules for open data which has been implemented individually.

2.2. The Challenge of Freedom of Information

The Freedom of Information Act does not specify the use of information. The data and documents open to the public are still copyrighted, and therefore their usage is limited to those that conform to the Copyright Act. This means that the Freedom of Information Act is inadequate for open data to actively promote free use of information. Under the freedom of information of local governments, there is an increase of work owing to the increase of requests. For requests for commercial purposes, which is one of the reasons for the increase or requests, active provision of frequently requested documents has positive impact on a decrease of requests.

Apart from the country's Freedom of Information Act, there is the so-called "2000 regulations issue," i.e. each local government has its own information disclosure regulation. To improve the level of convenience of the system, increase transparency and promote the use of information, it is necessary to reform the existing Freedom of Information Act needs, standardize the ways of information disclosure by local governments, and align with the national system of freedom of information as well as the global movement. However, law amendment is infrequently discussed in the field of information disclosure.

2.3. Case of the United Kingdom: Neither as a "Different Thing" nor as "Integration" but as "Complementary Relationship"

The United Kingdom, a leading country of the world's open data policy, established the Re-use of Public Sector Information Regulations in 2005, distinguishing it from the open data policy and Freedom of Information Act. However, there are recent discussions on the coordination between the two systems. When the UK government established an independent committee to reconsider the Freedom of Information Act in 2015, it demonstrated that the UK as an open data advanced country would further promote its policy to become a more transparent and open government, and explained the need for reconsidering the Freedom of Information Act.

In response, the Open Data Institute (ODI), a semi-governmental corporation in UK, also stated that "there is always room for the public sector to use data more effectively to improve the efficiency of FOI management" and demand coordination between the two systems. The policy lead of ODI also states that open data is a mechanism whereby the government is made transparent and does not overlap with information disclosure but the open data which is an active offering of administrative information and information disclosure which is its passive offering are complementary. In the UK, information disclosure and open data are thus not regarded as two separate matters nor things that needs to be integrated but rather complementary.

2.4. Discussion on Lawmaking as a Solution—the Three-Step Process beginning with what can be done

It is streamlined and proposed in a three-step process with the viewpoint of legal policy for future development required to the Freedom of Information and open data policy in order to realize a Japanese society where administrative data is widely used by companies, etc.

First step: What can be done immediately at local government

Start with what can be done immediately at the information disclosure division without the enactment or reforms of laws and regulations.

(a) Provide data that is frequently requested by companies as open data on websites

Establish the work flow to grasp the social needs by the results of information requests and offer open data. In particular, there is a greater percentage of storage data offering in digital form in the “lists of business establishments” related to restaurants and bars, beauty and health, and medical industries, and there are already actual cases in which these are offered as open data. The government also presents its policy of offering information that are expected to be repeatedly requested in the freedom of information on websites.

(b) Figure out a way that the information disclosure division can take the initiative

Some of the local governments omit procedures by allowing free access to printed documents or distributing CD-R to provide data in Excel format for frequently requested documents. If copyright is rigidly protected, it does not fulfill the requirements of open data. It is, however, a progress for promoting use. It also relieves the burden on staff.

(c) Communication between the divisions of freedom of information and open data

Some of the local governments share information between the divisions of freedom of information and open data through meetings and exchanging opinions. There are also several cases where information exchanges and cooperation are seen between staff in charge unofficially.

(d) Introduce open data friendly document format, a document management system or CMS

There are local governments that have made document searching on websites possible for the general public, by making use of a document management system. It is possible to integrate the open data system and active information offering into daily operations by using websites and a document management system. It will be effective to use the system renewal opportunity of the document management system and the CMS.

Second Step: The Basic Law of the Open Data Promotion under the initiative of the Government

For companies to actively use the open data of local governments, the data needs to be at a certain “size” to cover the most of local governments. However, it is difficult for the local governments to achieve such size on an individual basis and in an autonomous manner. Therefore, we propose the establishment of the “Basic Law of Open Data Promotion.” Of the information held by the local governments, 24 types of information are listed up in the national guideline as information which can be provided as open data. They include some information highly required by companies, etc. However, there remain issues. It takes much time for the local governments to convert information into open data, and offering ways and formats are not standardized. The Basic Law aims to identify the data which is easily converted to open data and in a highly demanded field, offer it from local governments across Japan, and intensify it at the state. Moreover, if information that is repeatedly and continuously requested is offered on the website in order for users to easily access and utilize under the law, it will support the government policy determined at the CIO liaison conference and enable this content to be expanded to local governments.

There are two reasons for legislating the open data promotion. First, to manifest the industrial development and promotion of social activities by promoting the beneficial use of information as the goal to proceed for the country and local governments working in cooperation. It is desirable to streamline the two systems complementary for higher level goal of further transparency promotion of democracy, as does the United Kingdom. The second reason is to align disparate issues in the country and local governments. Considering the use of information that is separate depending on each local government under the information disclosure regulation and the policy of the open data promotion, the data and field should be identified and organized under the law.

In relation to the “Basic Law” in Japan, the idea and basic rules and duty of the government are recognized, as well as the actions of the legal system and financial affairs for their actualization under different laws and ordinances. Moreover, it indicates that the formulation of the plan should be made the government’s responsibility and should have the characteristic crossing the boundaries of the government offices. Rules should be provided for how the citizens should make efforts as well as rules for the responsibilities of the government, local governments, and related businesses. The Open Data Basic Law should include the goal of “organizing an integrated environment where the information which is held by the government and the local governments will be provided and help solve the problems of the society and support the

development of the industries by the beneficial use of the information promoted by the official sector and the private sector.” The Law should also provide the possibility for open data to be a long-term, continuous project rather than merely a temporary trend by systematically inserting the policies, roadmaps, and guidelines laid out by the government and assigning responsibility to each governmental division and local government to make an effort to make beneficial use of the information they hold for the society. In addition, terms should be divided and data as well as fields should be emphasized, such as IoT, enabling the expansion of the target.

Third Step: Full Scale Reform of Laws Related to Administrative Information

Eventually, a full scale reform of laws related to the protection, use, offer, management, and creation of the government’s information is needed, such as the Public Records Management Act and Personal Information Protection Law, starting with the Freedom of Information Act. For wide range innovation to take place, not only should the focus be on emphasized issues but adjustments of the laws and regulations should also be made by designing the ecosystem of how information should be handled in relation to the economy and the administrative system, including the view of the overall lifecycle of the information, which is a public asset in coordination with the global movement. Within that, problems such as the “2000 regulations problem” regarding the Personal Information Protection and the problem of the information disclosure in which the regulations of local governments and the laws of the country are not aligned. The problem of creating the rules for the Public Records of Management of local governments will be solved. Moreover, if an information system that handles administrative information, such as the document management, CMS, and API, which make use of the information, is installed along with the reformation of the law, advancement and reconsideration of the work process of the country and the local governments may be expected.

2.5. Conclusion

For actualization of a society in which various kinds of data held by the administrative system will be widely used by companies and organizations of citizens, a survey of the condition of the local governments of the whole country was made. What is needed to accelerate the offer of efficient information to businesses by open data by national and local governments have been clarified. The proposal was made in a three step; 1) implement what can be done immediately at the divisions of information disclosure and open data local governments, 2) accelerate by the establishment of the Basic Law of Open Data Promotion, and 3) amend laws related to creation, management, offering and use of the information of the government. As a result, beneficial

public data offering from local governments will be accelerated, and data of a size that cannot be acquired by only the work of individual local governments will be achieved. Moreover, an environment will be constructed in which information created daily by the national and local governments will be appropriately managed and used beneficially by the society. With the reflection of the fact that information from public institutions was not efficiently used during the Great East Japan Earthquake, it is expected that the open data policy will not end abruptly but that its infrastructure will be laid down as the engine of society.

Materials—Points on What Local Governments Should Do Regarding Open Data

Open data aims, under the rule of the possibility of secondary use, to stimulate the economy, actualize public service by the cooperation of the official and private sector, and advance transparency and reliability of the administration. For these to take place, points on what the local governments should do are indicated as follows.

1. Collect information related to Open Data

In “The First Guideline for Public Entities—Let’s start Open Data,” which was made by the government, the importance of open data, the steps on how to organize the system, and examples of how it is used, as well as reference materials, are listed and summarized. It also indicates how the government is tackling the issue as well as the overall picture of the guidelines and what this stands for.

2. Convert public information, of which use is limited despite the fact that the information should be widely used, into open data.

In the field of damage prevention, although local governments already open some information, much cannot be freely edited or is distributed only on paper, making practical application difficult. It is desired for the information to be revised concerning the data format and copyrights and offered through the website so that anybody may freely edit and use various information as needed. As in the guideline mentioned previously, it lists the 24 kinds of information that may be opened as open data, having no problems with the law.

3. Images of use case by referring to discussions with users and go-head examples

The use of open data will become more effective with deeper cooperation and alignment with the official and private sector. Discussions with the open source community of various places and with IT engineers who tackle the problems in society, as well as surveys of what kind of

information companies are asking for, and by referring to go-head examples, will assist in estimating the Use Case and specific needs.

4. Preparing the system—stock-taking information, making policies and guidelines and creation of an open site

Stock-take of information is required to identify things, such as what kind, how much, and in what format data exists in each division and which of that information is in great demand as well as which information local governments wish to encourage to use. Moreover, many local governments have created guidelines and policies of the standards in deciding open data promotion. It is needed to create an open site that displays the policies and the list of open data to the general public.

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。