

## **Innovation Nippon** 研究会報告書

地方自治体の情報公開請求から見たデータの商業利用ニーズ



## 1. はじめに：企業はどのような文書を情報公開請求しているか

多額の経済波及効果や官民の協働、政府の透明性・信頼性向上などが期待されるオープンデータ政策は、政府の IT 戦略「世界最先端 IT 国家創造宣言」や成長戦略の一部となり、重点的な取り組みが進んでいるところである。2014年10月にはデータカタログサイト「Data.go.jp」が本格稼働し約12,000件のデータセットが提供されるなど、政府による情報提供の取り組みも進み、全国で70以上の地方自治体がオープンデータ提供を始めている。

しかし、まだこれらの取り組みは始まったばかりであり、「やりやすいところ」「オープン化しても明らかに問題のないところ」から着手されているのが実状である。行政担当者も試行錯誤の段階にあり、まだまだ社会的に大きな影響を与えるような著しい成果が生まれたとはいえない。「原則としてのオープンデータ（G8 オープンデータ憲章）」、「公共データについては、オープン化を原則とする発想の転換を行い（世界最先端 IT 国家創造宣言）」とあるように、本来は”Open by Default（オープン・バイ・デフォルト：原則としてのオープン化）”が世界的なオープンデータ政策の基本方針であるが、その実現には至っていない。また、成長戦略の一部にオープンデータ政策が位置づけられている日本では、透明性強化を意味する”Open by Default”が現実的な方針として受け取られていないともいえる。

ところで、公開されたオープンデータの利活用推進のための方法には大きく分けて2つのアプローチがある。1つは、データを活用する側のプロセスを支援するものである。アイデアソン・ハッカソンをどのように運営するのか、ハッカソンの成果やコンテストの優秀作品をどのように育てていくのかといったことが現在課題となっており、総務省や経済産業省、地方自治体等がそれぞれ試行錯誤を続けている。このアプローチについては、イベントを一過性のもので終わらせないことや、また属人的なネットワークで終わらせないために制度化・ルール化することが必要になってきている。さまざまなアプリ等を育て、社会に普及・浸透させていくことを継続的なものにするための新たな法律や条例の制定や関連法・条例の改正が必要である。

2つ目のアプローチは、政府や地方自治体等がどのようなデータを新たにオープンデータとして提供していくのかという提供側のプロセスを支援するものである。これまで一般に提供されていなかったデータのうち、社会的なニーズのあるものを新規に提供することによって、利活用が進むことを期待する。政府が電子行政オープンデータのロードマップで今後行うとしている政府保有データの API（Application

Programming Interface) の提供などが代表例として挙げられる。また企業がどのようなデータを活用したいと考えているかというニーズ調査については経団連が行った「公共データの産業利用に関する調査結果」(2013年)が知られている。

本調査研究では、オープンデータに関連する法制度として情報公開制度に注目する。情報公開制度とオープンデータの関連については、明石工業高等専門学校の新井イスマイル氏による次のような指摘がある。

*「名古屋市から情報公開請求の統計をいただいたが、平成24年度は3,311件の請求があり、このうち商用目的の請求が1,922件と、半数以上を占めている。営業日が240日程度とすると、商用目的の請求は1日あたり約8件となるが、情報公開請求への対応で1日を費やすことになる職員もいるため、この労力は深刻に捉えられている。情報公開請求の対象となることが多いデータについて、オープン化を是非検討していただきたい」*

*(平成25年度 経済産業省 IT融合フォーラム第2回公共データWG)*

これまで、情報公開制度とオープンデータはあまり関連付けて議論されてこなかった。情報公開制度の実態を調べてみると、複数の自治体において営利事業者がさまざまな文書を請求・取得し、事業に活用していることが問題として認識されていることがわかってきた。名古屋市のように請求の半数程度がビジネス目的と推測され、業務負担が増している地方自治体も存在している。業務負担の増加はすなわち人件費が多額にかかっているということを意味する。またオープンデータの考え方が浸透していない政府機関や地方自治体等では、営利事業者の活動のために行政職員の業務時間を割くことは望ましいことではないという考え方もある。たしかに、情報公開制度が、行政機関の透明性を高めることを主な目的としているとするならば、こうした現状が問題として認識されているのも理解することができる。

しかし上記の新井氏の指摘にあるように、営利事業者からの商用目的での情報公開請求は、オープンデータの文脈に照らして考えれば、商業的な利用価値を持つデータの所在を示す重要な手がかりであるともいえる。

そこで、全国の主要自治体を対象に、情報公開制度の利用状況、営利事業者による請求対象となっている文書名などを収集し、経済的な利用価値を持つ文書やデータの掘り起こしを試みた。合わせて、情報公開制度とオープンデータ政策の関連を深めていくための考察を行った。

## 2. 設計：本調査の仮説と調査方法

### 2. 1. 仮説：経済価値を持つデータの特定と制度連携の効果

情報公開制度の利用状況、営利事業者による請求対象となっている情報などを収集することで、経済的な利用価値を持つデータ（文書）を特定することができるのではないかと。

情報公開制度をオープンデータ政策と深く関連づけることで、営利目的の請求への対応を課題としている情報公開制度の運用を改善するとともにオープンデータ政策の効果を高める事ができるのではないかと。

### 2. 2. 調査方法：アンケート、個別ヒアリングとテキスト分析による立体的検討

本調査は、予備調査を実施した後に、アンケート調査、対面ヒアリング調査、テキスト分析の3種類の調査手法を通じて立体的に仮説の検証を試みるというアプローチを採用した。

予備調査には、政令指定都市（複数）が公表している情報公開制度関連の報告書を対象に制度運用の実態などについて比較分析し、調査設計を行った。

その結果、文書名等の請求内容が公開されている自治体が複数存在することが明らかになったため、それらの内容のテキスト分析を行った。

また、都道府県と政令指定都市と一部の一般市・特別区に対するアンケート調査を行い、定量的に実態を把握するとともに、5つの地方自治体の情報公開担当部署の職員に対するヒアリング調査を行い、内容を裏付けることにした。個別の調査手法毎の細かな実施手法については、後述する。

### 3. テキスト分析調査

#### 3. 1. 調査概要

情報公開請求の請求内容のテキスト分析は、次のように行った。

##### 【対象データ】

対象とした自治体は以下3つの条件のもと抽出した。

- ・ 政令指定都市である。
- ・ 情報公開請求制度運用状況報告書を発行している。
- ・ 報告書内で詳細な開示請求運用状況を記載している

この条件に当てはまったのが、仙台市、さいたま市、川崎市、相模原市、堺市、福岡市の6都市で、さいたま市はデータの抽出が困難であったため除外し、運用状況をExcel ファイルで公開していた広島市を加え、最終的に仙台市、川崎市、相模原市、堺市、広島市、福岡市の計6都市で、それぞれ発行されている最新年度のものを調査対象とした。

具体的には、以下の6つの報告書である。

- ・ 「仙台市の情報公開・個人情報保護 運用状況報告書 平成24年度」  
<http://www.city.sendai.jp/shisei/icsFiles/afieldfile/2014/01/21/24.houkoku.pdf>
- ・ 「川崎市の情報公開 平成25年度運用状況報告書」  
<http://www.city.kawasaki.jp/160/cmsfiles/contents/0000060/60717/25koukai.pdf>
- ・ 「相模原市 平成25年度運用状況報告書」  
[http://www.city.sagamihara.kanagawa.jp/dbps\\_data/material/files/000/000/005/141/jouhoukoukai.pdf](http://www.city.sagamihara.kanagawa.jp/dbps_data/material/files/000/000/005/141/jouhoukoukai.pdf)
- ・ 「堺市 情報公開・個人情報保護制度運用状況(平成25年度) 1、堺市情報公開制度」  
<http://www.city.sakai.lg.jp/shisei/gyosei/kokai/kojinjohohogoseido/unyojokyo.files/25joho.pdf>
- ・ 「広島市 公文書開示請求の処理状況 (平成25年度)」  
<http://www.city.hiroshima.lg.jp/www/contents/00000000000000/1118363629312/>
- ・ 「福岡市の情報公開・個人情報保護運用状況 情報公開制度・個人情報保護運用状況報告書 (平成24年度) 平成24年度公文書公開請求処理状況」  
[http://www.city.fukuoka.lg.jp/data/open/cnt/3/24834/1/03\\_johokokaishorijokyo.pdf](http://www.city.fukuoka.lg.jp/data/open/cnt/3/24834/1/03_johokokaishorijokyo.pdf)

### 3. 2. 方法・結果：「金入り設計書」と「一覧・台帳」に請求が集中

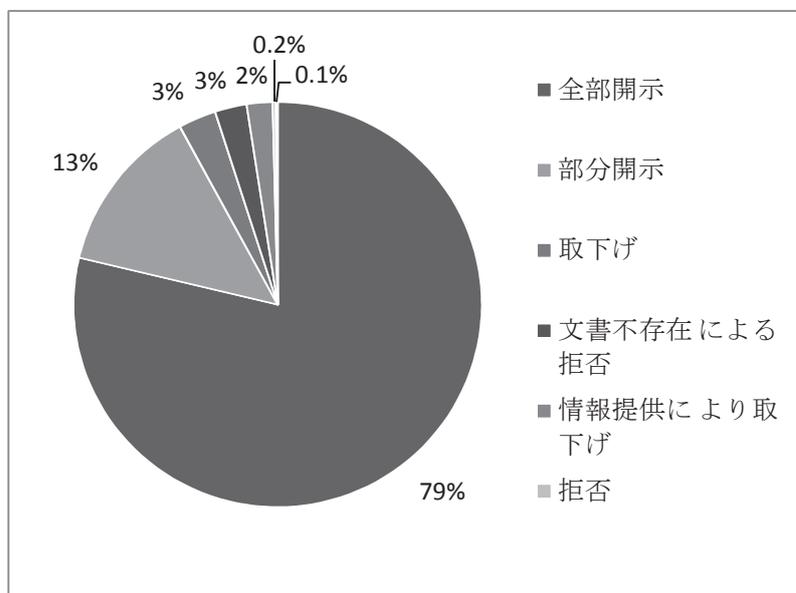
#### 【集計、分析方法】

対象とした 6 都市のうち、川崎市の運用状況を中心に調査を進めた。平成 25 年度の川崎市における情報開示請求の年間総請求数は 2744 件であり、その開示状況は以下の（図表 1）および（図表 2）の通りである。

図表 1 川崎市情報公開請求開示状況

開示状況	件数	構成比
全部開示	2160	79%
部分開示	366	13%
取下げ	82	3%
文書不存在による拒否	70	3%
情報提供により取下げ	56	2%
拒否	7	0.2%
存否応答拒否	3	0.1%
総計	2744	100%

図表 2 川崎市情報公開請求開示状況



まず川崎市の報告書内の「請求の内容」のデータから、「公文書の名称又は内容」欄に記載されている文字列を集計した。その際、“あんま・はり・きゅう一覧”や“あんま、はり一覧”などの表記ゆれや、内容が同じものであると考えられるものに関し

て、丸め込みを行った。その後、“あんま・はり・きゅう一覧”や“整骨院一覧”など同じ分類であると考えられるものは、“施術所一覧”のように分類を行い集計した。

その結果、「〇〇の一覧」という名称のものが多かったため、それらを「一覧・台帳」としてまとめて集計したものが（図表3）である。川崎市では、「金額入り工事設計書」、「金額入り委託設計書」、「一覧・台帳」の請求数が多かったため、多数の請求がされているのは「金入り設計書<sup>1</sup>」と「一覧・台帳」であると予測し、この2種類に分類されるデータのみ抽出して分析を行った。

「金入り設計書」と「一覧・台帳」の分析の際、対象とした全6都市のデータを用いた。まず各自治体のデータから文章名称に“設計書”、“一覧”を含むものだけを抽出し、“設計書”が含まれているものを「金入り設計書」の請求データ、“一覧”を含むものを「一覧・台帳」の請求データとした。自治体によって、文書の名称が異なるため「一覧・台帳」の請求データに関しては、川崎市データの集計の際に分類した名称に統一した。各自治体のみに出てくる名称などは、変更せずそのまま使用した。

「金入り設計書」の請求データに関しては、自治体によっては“工事設計書”のみであるものや、“金額入り工事設計書 施設再構築生田配水池築造に伴う詳細設計業務委託”のように詳細な工事内容や場所に関して記述してあるものなど様々であったことと、名称から全て工事に関する設計書であることが分かったため、丸め込みは行わず全てそのままの名称を使用した。

以上の手順により作成した、川崎市のデータ、「金入り設計書」の請求データ、「一覧・台帳」の請求データには、処理日、文書の名称、開示状況、不開示理由、不開示部分、担当部署の項目が存在したため、名称、開示状況の項目についてその件数を集計し、分析を行った。「金入り設計書」の請求データに関しては、名称の単語の頻度分析と共起関係の分析を行った。まず、工事設計書の請求データの名称全てに関して、Mecab を辞書に用いて形態素解析を行い単語の出現頻度を集計した。さらに、一つの名称内での単語が隣接して現れる頻度を集計し、共起頻度も集計した。この集計では、あまり有用な結果は得られなかったが、参考として最後に紹介する。

---

<sup>1</sup> 「金額入り」よりも「金入り」と呼ぶ方が一般的であるようなので、「金入り（工事）設計書」と表記することにする。これは、見積書の詳細内訳が分かるよう、入札に係る単価と金額、数量等の記載された工事の設計図書である。

## 【分析結果】

川崎市における請求総数 2744 件の 1%にあたる年間 27 件以上の請求があった文書は以下の 9 種類であった。

図表 3 川崎市 名称分類集計 頻度 27 以上

名称	計	割合(%)
<b>金額入り工事設計書</b>	<b>1260</b>	<b>45.9</b>
<b>金額入り委託設計書</b>	<b>329</b>	<b>12.0</b>
<b>一覧・台帳</b>	<b>238</b>	<b>8.7</b>
教育関連資料	40	1.5
教育委員会配布資料	38	1.4
道路調査書類	36	1.3
会議議事録	35	1.3
建設リサイクル法届け	33	1.2
支出命令書	27	1.0
計	2036	74.2
総請求数	2744	

この 9 つの資料が全体の 74.2%を占めており、中でも大きな割合なのが「金入り設計書」で、全体の 57.9%、約 6 割を占める。次いで多い「一覧・台帳」と合わせると 66.6%、3 分の 2 となる。この「金入り設計書」「一覧台帳」に関してさらに詳細な傾向をみていく。

### ○ 金入り設計書の分析

川崎市の「金額入り工事設計書」と「金額入り委託設計書」の情報開示状況は以下の通りであった。

図表 4 川崎市における金入り設計書の開示状況

名称	全部開示	部分開示	取下げ	情報提供により取下げ	総計
金額入り委託設計書等	321	3	4	1	329
金額入り工事設計書等	1232	3	25	0	1260
総計	1553	6	29	1	1589

川崎市では、開示されたもののうち 98%が全部開示であった。請求者による取下げを除けば、「全部開示」とならなかった文書（何か開示できない理由があり「部分開示」または「不開示」となった文書）は以下の 6 件であり、これらは全て情報開示条例 8 条における「部分開示」であった。

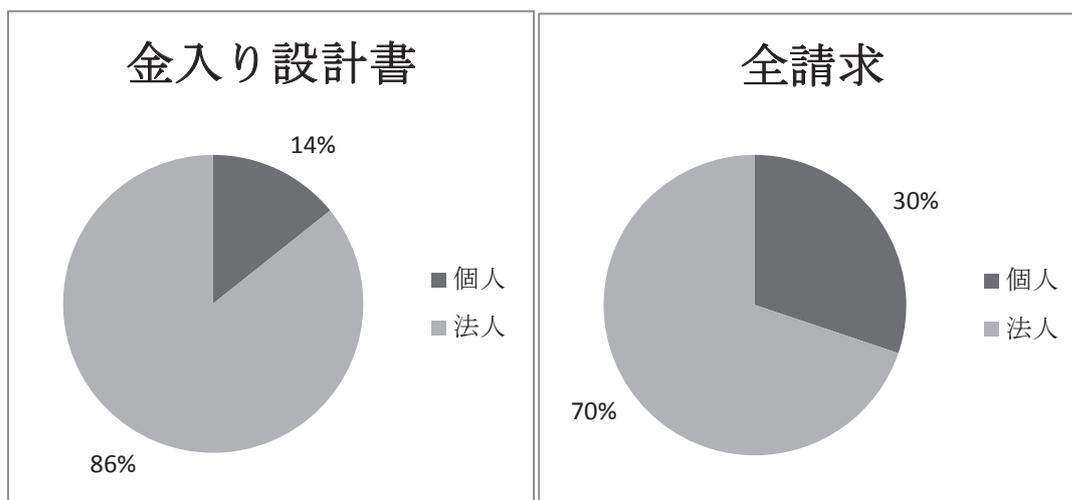
図表 5 川崎市工事設計書 部分開示または不開示の状況一覧

名称	不開示(部分)の理由	不開示部分
川崎港湾内清掃業務委託	8条2号ア	印影
路上違反広告物除却清掃業務委託	8条1号、2号ア	個人名、印影
平成25年度主要地方道横浜上麻生建物調査等委託その4	8条1号	個人名、案内図 平面図 等
戸手・入江崎下水圧送管その7工事	8条2号ア	単価積算根拠
リサイクルパークあさお整備事業王禅寺処理センター土壌汚染対策及び地下構造物等解体撤去工事	8条4号イ	共通単価表
川崎総合科学高等学校グラウンド改修工事	8条2号ア	法人名

※ 8 条 1 は個人情報、8 条 2 は法人情報、8 条 4 は事務事業情報

(図表 6) のように、川崎市で金入り設計書は、個人 (14%) よりも法人 (86%) からの請求が圧倒的に多い。また全請求における法人の割合 (70%) よりも金入り設計書の方が法人の割合が大きい (86%) 傾向にある。

図表 6 川崎市の設計書請求と全請求における「個人・法人」の割合



つまり「金入り設計書」は主に法人によって請求されており、商用目的である可能性が高い。具体的には公共事業の入札の際の積算の目安とするために利用されている

ようであり、そうした積算を代行する民間ビジネスも存在することが確認された。まとめると、川崎市では請求全体の約 6 割が金入り設計書であり、うち 8 割以上が法人による商用目的とみられる請求であった。これをオープンデータ化しウェブ上で提供すれば、行政の業務負担の軽減と企業の利便性を高めると考えられる。また、金入り設計書は 98%が全部開示であるから、情報秘匿コストも少ないであろう。

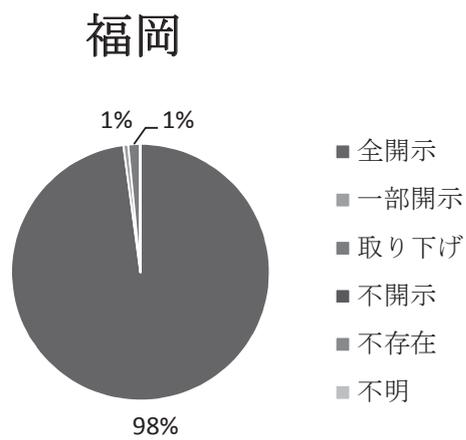
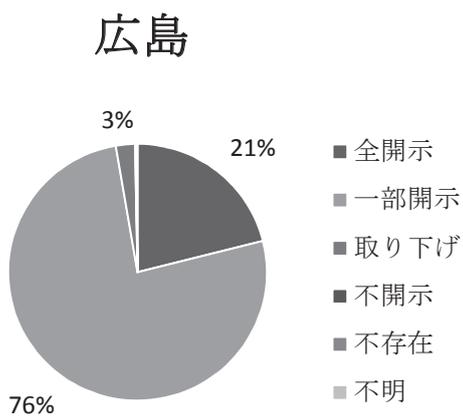
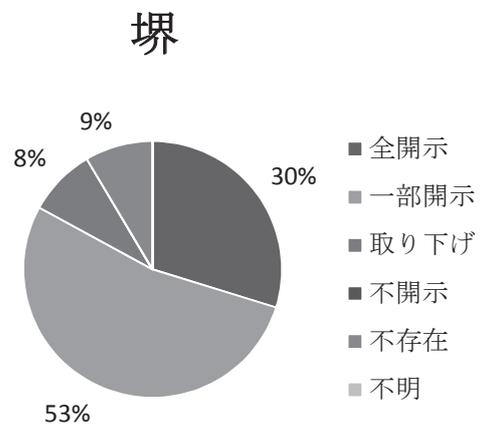
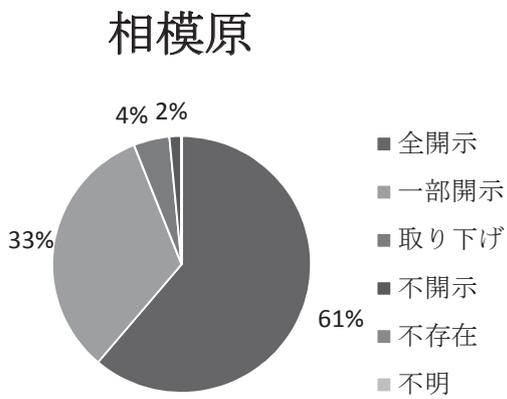
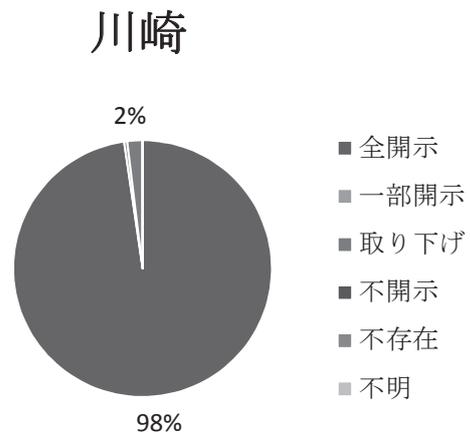
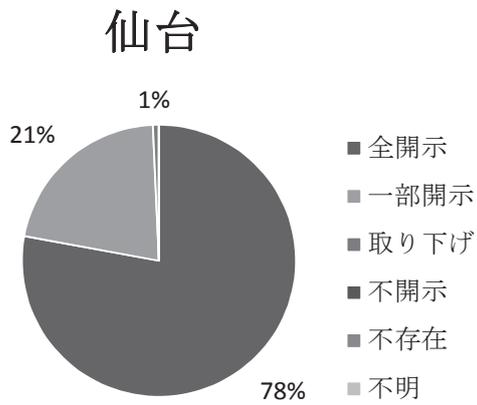
なお、他の政令指定都市（具体的な運営状況を公開している市のみ。仙台、川崎、相模原、堺、広島、福岡）の設計書開示状況を検証した（図表 7）（図表 8）（図表 9）。全ての自治体が、全部開示または部分開示としているが、全部開示と部分開示の割合は、自治体によって大きく異なっていることが明らかになった。川崎と福岡は 97%以上が全部開示されているが、仙台と相模原は 6 割－7 割であり、広島と堺は部分開示の方が多くなっている。ここから、同種のものであっても開示状況は自治体によって異なり、共通した見解はないようだということがわかる。

図表 7 自治体別 金入り設計書開示状況 実数

	仙台	川崎	相模原	堺	広島	福岡
全部開示	317	1553	82	14	260	1045
部分開示	87	6	44	25	938	6
取り下げ	3	30	6	4	29	15
不開示	0	0	2	0	1	1
不存在	0	0	0	4	0	0
不明	0	0	0	0	2	0
総計	407	1589	134	47	1230	1067

図表 8 自治体別 金入り設計書開示状況 割合

	仙台	川崎	相模原	堺	広島	福岡
全部開示	77.9	97.7	61.2	29.8	21.1	97.9
部分開示	21.4	0.4	32.8	53.2	76.3	0.6
取り下げ	0.7	1.9	4.5	8.5	2.4	1.4
不開示	0	0	1.5	0	0.1	0.1
不存在	0	0	0	8.5	0	0
不明	0	0	0	0	0.2	0
総計	100	100	100	100	100	100



図表9 自治体別 設計書開示状況

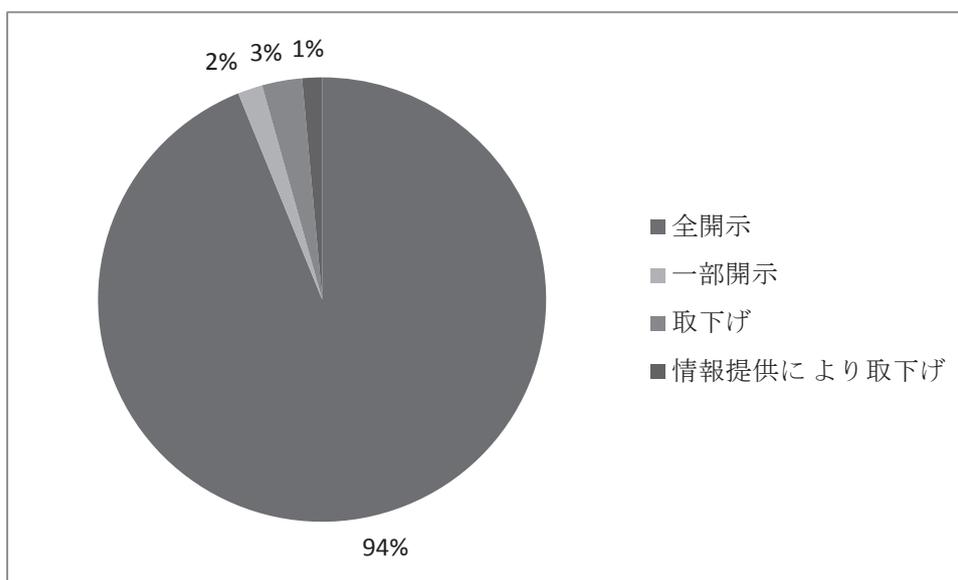
○ 一覧・台帳の分析

川崎市で請求された「一覧・台帳」情報は総請求数 278 件で、その種類は 26 種類であった。請求が多いのは以下の（図表 10）にある上位 5 つで、これらは「一覧・台帳」278 件中の 88%を占める。また、「一覧・台帳」情報の全開示率は 94%で、部分開示とされたのは全て個人の名前や住所などの個人に関する情報であった。

図表 10 川崎市「一覧・台帳」分類の集計 頻度 10 以上

名称	件数	割合(%)
食品営業許可施設一覧	86	30.9
理美容所一覧	60	21.6
施術所一覧(整骨院、はり等)	58	20.9
病院・診療所一覧	32	11.5
医療法人一覧	11	4
(その他 ※10 件未満)	(31)	(11.1)
総計	278	100

図表 11 川崎市一覧分類 集計 頻度 10 以上



さらに、参考とするために政令指定都市 6 都市における「一覧・台帳」情報の開示状況を調査した。6 都市の総計は 638 件、そのうち全部開示 590 件 (92.5%)、部分開示 18 件 (3.8%)、申請者による取り下げ 18 件 (2.8%)、文書不存在 6 件 (0.9%) であった。また部分開示 18 件の非公開部分は全て個人情報に関するものであった。

図表 12 政令指定都市 6 都市における「一覧・台帳」情報の開示状況

	全部開示	部分開示	取り下げ	不存在	総計
実数	590	24	18	6	638
割合	92.5%	3.8%	2.8%	0.9%	100%

6 都市の請求状況を集計した結果、6 都市合計で 9 件以上の請求があり、かつ 4 都市以上で請求があった「一覧・台帳」文書が以下の（図表 13）の 8 種類である。

図表 13 全対象自治体 「一覧・台帳」開示状況 頻度 9 以上

名称	総計	部分開示	取り下げ	不存在	全部開示率	取り消し 不存在除く
食品営業許可 施設一覧	233	6	0	0	97.4	97.4
理美容所一覧	96	1	1	0	97.9	99
施術所一覧 (整骨院、はり等)	89	0	4	0	95.5	100
病院・診療所一覧	61	0	2	0	96.7	100
給食施設一覧	24	0	0	0	100	100
医療法人一覧	19	0	1	0	94.7	100
ばい煙発生施設 一覧	12	0	0	0	100	100
医薬品 卸売販売業一覧	9	0	0	0	100	100
総計	638	7	8	0	97.6	98.9

食品営業許可施設一覧は突出して多く、続いて理美容所一覧、施術所一覧、病院・診療所一覧が続く。これらは 4 都市以上で請求されているため、全国的に請求されている文書ではないかと考えられる。

上位 8 種類以外も含む「一覧・台帳」の全体の傾向としては、（1）食品営業許可施設や理美容所などの「店舗や営業施設の一覧」、（2）学校や世帯情報などの「地域情報一覧」、（3）販売者や担当者などの「名簿一覧」の 3 つに分類が可能である。中でも、（1）「店舗や営業施設の一覧」に該当する文書の請求が多いが、このような一覧情報は、BtoB 企業が製品を売るためなどのマーケティングや営業に使用しているのではないかと考えられる。つまり「一覧・台帳」情報も、商業利用のために請求されている可能性が高いのではないかと考えられる。

もうひとつの「一覧・台帳」情報の特徴は、情報の全部開示率が高いという点である。請求数が1件のものを除くと、取り下げと不存在を除いた全部開示率は90%を超える。なお、部分開示となっている文書の非開示部分は全て個人情報である。

まとめると、情報公開請求で「金入り設計書」に次いで多い「一覧・台帳」情報は、具体的な文書としては「食品営業許可施設一覧」が突出して多く、次いで理美容所や施術所(整骨院、はり等)、病院・診療所等の一覧が請求されていることが分かった。これらは商業利用目的で請求されていると推測される。

またこれらの一覧情報は飲食店や理美容所から申請・届出等された情報が使われていると考えられ、9割以上の高い割合で全部開示されていることを踏まえると、これらは始めから公開しオープンデータ化しておくことで、現在情報公開にかかっている行政コストを減らすことも期待される。

(次ページ)

図表 14 自治体別 一覧・台帳 開示状況

名称	請求件数							全部開示以外 の内訳(件数)				全部 開示 率(%)	取下げ・ 不存在を 除いた場 合の全部 開示率(%)
	川 崎	相 模 原	広 島	福 岡	仙 台	堺	総 計	部 分 開 示	取 下 げ	不 存 在			
総計	278	175	117	54	8	6	638	24	18	6	92.5	96.2	
食品営業許可施設一覧	86	44	88	15	0	0	233	6	0	0	97.4	97.4	
理美容所一覧	60	25	9	2	0	0	96	1	1	0	97.9	99	
施術所一覧(整骨院、はり等)	58	30	1	0	0	0	89	0	4	0	95.5	100	
病院・診療所一覧	32	27	2	0	0	0	61	0	2	0	96.7	100	
給食施設一覧	3	12	0	9	0	0	24	0	0	0	100	100	
医療法人一覧	11	7	0	1	0	0	19	0	1	0	94.7	100	
ばい煙発生施設一覧	0	1	3	6	2	0	12	0	0	0	100	100	
医薬品卸売販売業一覧	4	2	2	1	0	0	9	0	0	0	100	100	
政令許可施設一覧	0	7	0	0	0	0	7	0	1	0	85.7	100	
廃業届一覧(飲食店)	0	0	0	0	5	0	5	0	0	0	100	100	
水質汚濁防止法に基づく特定事業場一覧	0	0	0	5	0	0	5	0	2	0	60	100	
旅館業一覧	3	0	0	1	0	0	4	0	0	0	100	100	
防火対象物一覧	1	0	1	1	0	1	4	3	0	0	25	25	
廃業施設一覧	0	4	0	0	0	0	4	0	0	0	100	100	
食品衛生責任者一覧	0	0	0	0	4	0	4	0	0	0	100	100	
歯科技工所一覧	0	2	1	1	0	0	4	0	0	0	100	100	
建設リサイクル法に係る届出帳に係る物件一覧	0	0	0	0	4	0	4	4	0	0	0	0	
老人介護許可施設一覧	3	0	0	0	0	0	3	0	3	0	0	100	



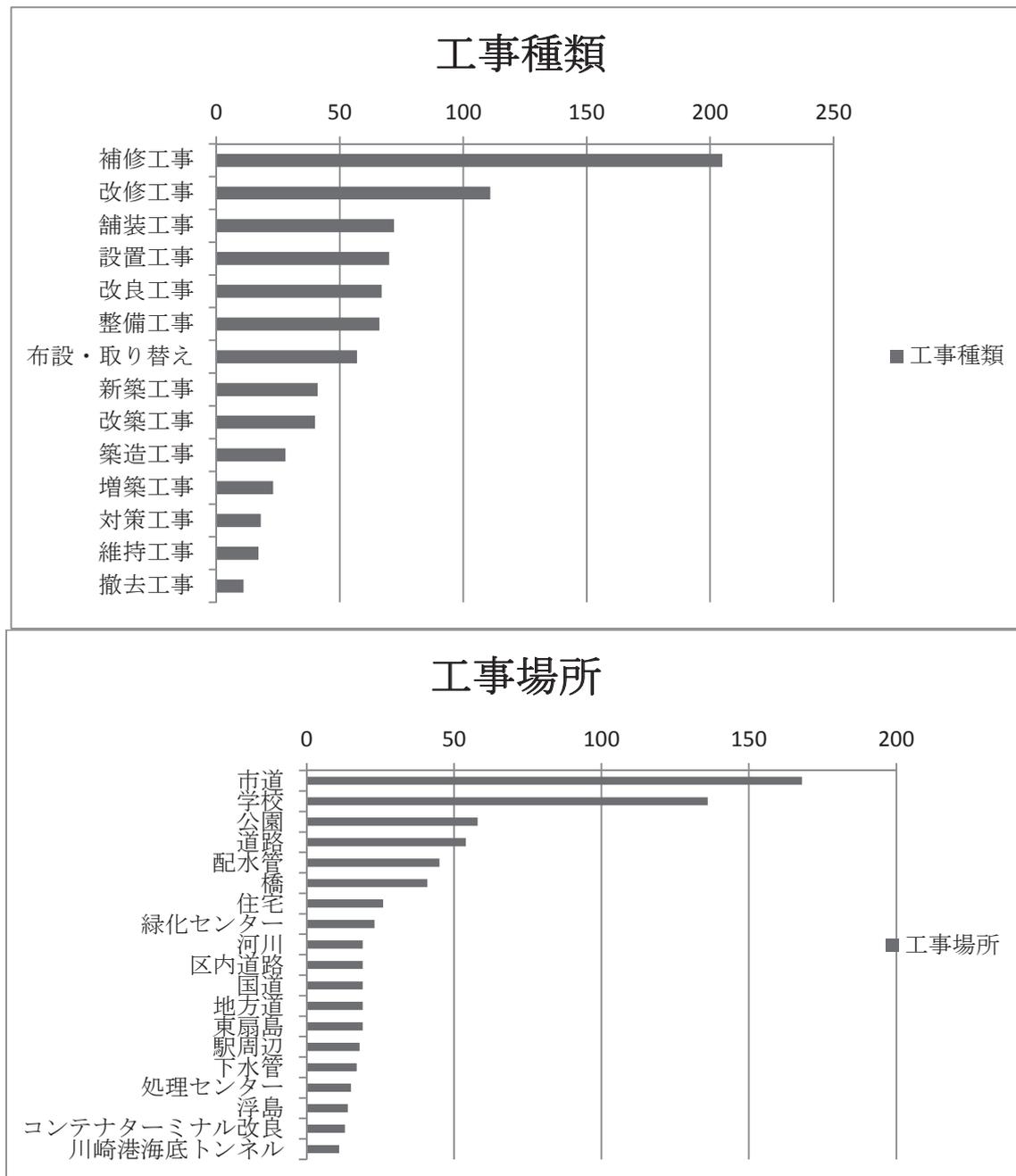




(参考)

金入り設計書については、どのような設計書が請求されているか、請求された名称から分析を進めた。まず、川崎市の金入り設計書に関して、工事の種類と工事の場所で分類し集計した結果が以下の図である。

図表 15 川崎市で情報公開請求された「金入り設計書」の名称の内訳



川崎市では、「補修工事」「改修工事」が多く、場所は「市道」や「学校」「公園」が多かった。

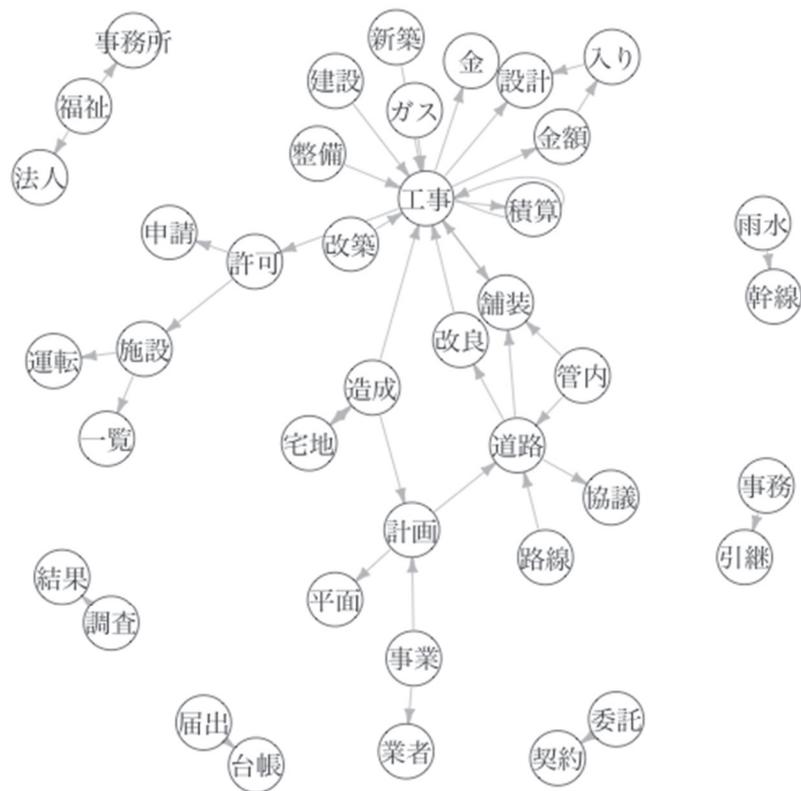
さらに6つの政令指定都市で請求された工事設計書の請求名称で単語の共起関係を調べた結果が以下の図と表である。

図表 16 名称に現れる単語の共起頻度

Ngram1	Ngram2	Freq
入り	設計	1174
金	入り	1088
工事	金	705
工事	設計	212
許可	申請	180
施設	一覧	170
改良	工事	154
事業	計画	127
宅地	造成	124
整備	工事	115
造成	工事	114
計画	平面	110
福祉	法人	100
許可	施設	98
造成	計画	96
工事	許可	94
事務	引継	89
工事	舗装	86
舗装	工事	86
道路	改良	83
金額	入り	83
委託	契約	80
ガス	工事	73
改築	工事	72
道路	舗装	71
新築	工事	62
建設	工事	60
工事	積算	54
管内	道路	50
造成	宅地	48
路線	道路	45
福祉	事務所	44
雨水	幹線	43
道路	協議	43
施設	運転	42

計画	道路	41
届出	台帳	41
金	設計	41
管内	舗装	40
工事	工事	40
工事	金額	34
調査	結果	32
事業	業者	31

図表 17 共起関係のネットワーク



図表 18 名称に現れる単語の出現頻度

単語	count	単語	count
工事	2088	改修工事	99
設計	1525	改築	99
金入	1126	指導	99
行政	511	経費	99
文書	452	市道	99
道路	375	事務所	94
舗装	317	会議	94
計画	278	支出	93
施設	259	補助金	93
事業	247	引継	92
業務委託	237	飲料水	91
届出	235	幹線	89
契約	232	対策	89
調査	231	新築	84
事務	219	擁壁	84
職員	208	法人	83
下水道	200	調書	83
福祉	192	橋梁	82
指定管理者	178	協定	81
公園	176	施工	81
単価	176	事業計画	80
整備	176	課長	80
災害復旧	175	現況	79
許可	174	記録	78
一覧	174	宅地	78
平面	171	狭あい道路	76
入札	168	申請	75
結果	168	市民	73
改良	158	埋立地	73
管内	156	社会福祉法人	72
造成	151	保護	70
実施	149	路線	70
金額	146	情報公開	69
収支	145	建設	68
処理	136	断面図	68
工	135	指定	66
委託	127	清掃	66
通知	126	要望	64

台帳	126	庁舎	64
宅地造成	122	運転	62
業者	119	配水管	61
役所	119	基準	61
協議	117	構造	61
ガス	117	市営住宅	60
自動販売機	107	貸借対照表	60
販売	104	開発行為許可	60
復旧工事	101	事業報告書	59
積算	100	建設リサイクル 法	58

## 4. アンケート調査

### 4. 1. 調査概要

都道府県・政令指定都市・一般市（一部）を対象に、商用目的で情報公開請求制度を利用している事業者と、公開請求される文書（以下、紙・デジタルデータ含む）に関してアンケート調査を行った。目的は、地方自治体が保有する文書・データ・情報などの商業利用をめぐる実態を把握し、オープンデータ化の観点から政策対応を考えることである。

#### 【調査手法】

調査対象の地方自治体における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】

2014年11月4日（火）～11月19日（水）

#### 【調査対象／回答数／回答率】

- ・調査対象：72自治体（内訳…47都道府県、20政令市、6一般市区※）  
※オープンデータを特に積極的に推進している6自治体を対象とした（千葉県流山市、東京都千代田区、静岡県掛川市、福島県会津若松市、福井県鯖江市、三重県松阪市）
- ・回答数：48回答（内訳…35都道府県、10政令市、3一般市区）
- ・回答率：66.7%

### 4. 2. 結果・分析：誰が請求し、どのように提供されているか

- 1) 公開請求の多い「商用目的と思われる文書」は、「工事設計書」が最多で、「食品営業許可台帳」、「建築計画概要書」、「道路平面図・位置図」、「各法人の財務書類」と続いた。
- 2) 比較的デジタル化の進んでいる「工事設計書」、「食品営業許可台帳」は、個人情報・法人情報の対応さえ注意すれば、オープンデータ化が進めやすいと思われる。
- 3) 特に「工事設計書」はとりまとめに大きなコストを感じている自治体が多く、請求過多により作業量と費用（コピー代の実費）が見合わないという意識が強い。一方で、「業者が入札で落札するのが目的」であるため、オープンデータ化を進めても民間の新規ビジネス創出等につながるかどうか疑問視する意見もあった。
- 4) 請求件数が4番目に多い「道路平面図・位置図」は、現状は「紙のみの保存」が多い。こうした図面も、個人情報・法人情報を理由とする「部分開示・不開示」対応も少ないようであるため、オープンデータ化が進めやすいと思われる。ただしこれらの情報の提供については「担当課で大判の印刷ができない」「カラーでの開示が多くトナー代がかさむ」という理由を明記した自治体がある。

## 【分析】

商用目的と思われる文書のオープンデータ化を図ることを念頭に、設問ごとに分析とコメントを明記する。主に選択式の回答については単純集計とグラフ、必要に応じてクロス集計を行う。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。

▽「問 1 商業利用を目的に公開請求していると思われる事業者による大量の公開請求にどのように対応していますか。」について

- ・ほぼすべての自治体で「請求通りに対応」している。
- ・「その他」と回答した 2 件は、「請求通りに対応するが、極めて大量である場合には、分割しての請求を打診するなどして対応している。なお、商業的請求には、大量か否かにかかわらず手数料を課金している（関西地方自治体）」「必要とする部分の特定や請求を複数回にわけてもらうこと等を相談し、対応している。」とのことであった。

▽「問 2 商業利用を目的に公開請求をされていると思われる文書で、全部開示される文書はどのようなものが多いのか教えてください。」および「問 3 商業利用を目的に公開請求をされていると思われる文書で、部分開示または非開示される文書はどのようなものが多いのか教えてください。」について

- ・全体的な傾向として「建設系」、「食品系」、「各法人の財務書類」の文書が多く請求されている
- ・全部開示、部分開示・非開示に関わらず「工事設計書」の回答が最も多かった。
- ・「食品営業許可台帳」は全部開示のほうで多く回答された。
- ・一部自治体ではすでに「情報提供」で対応しているところがある旨の回答があった。

(記述例)

「平成 25 年度までは「食品営業許可台帳」であったが、平成 26 年 4 月から当該台帳を県HPに掲載したことから激減した。（中国地方自治体）」

「開示請求としてはない。金入り設計書は情報提供で対応。食品営業許可台帳は資料室で公開しているが、営業者が個人の場合は住所・電話番号の記載なし。（関東地方自治体）」

- ・部分開示・非開示とする理由については、一部自治体で詳細に記載があった。

(記述例)

「「理容・美容・薬局・病院・診療所などの業者一覧」のうち、生年月日、個人の電話番号（携帯電話）

「建設リサイクル法第 10 条の届出書」のうち、法人印影・金額・取引情報

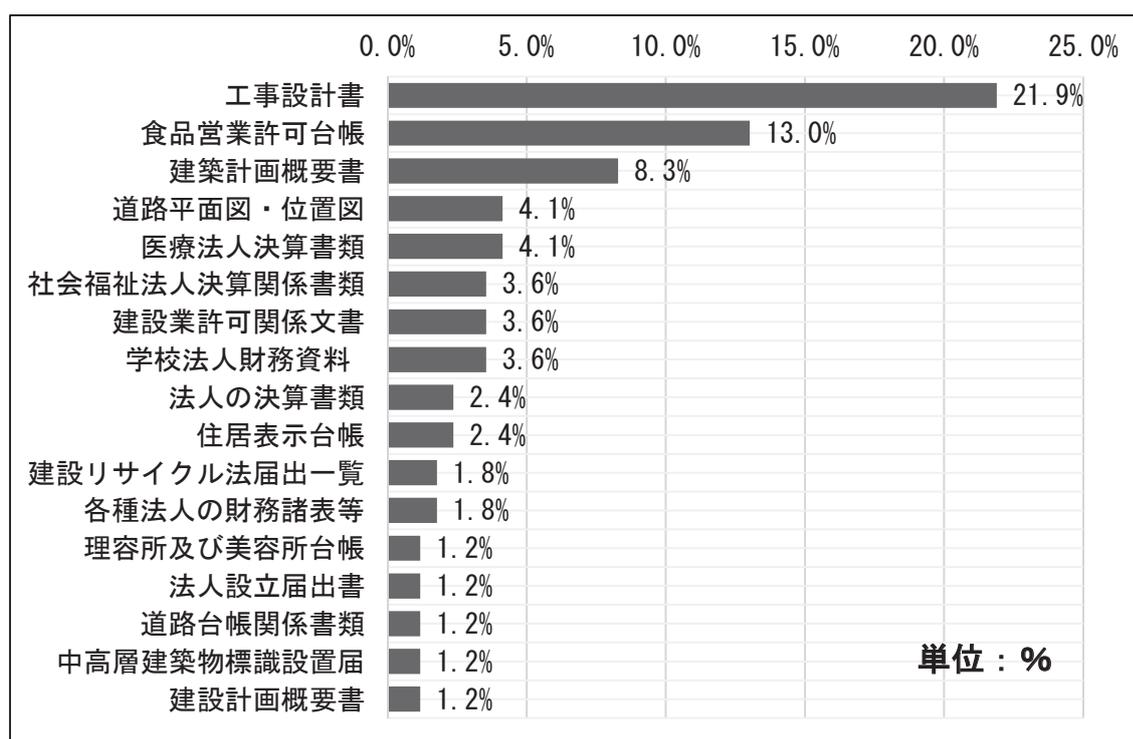
「学校法人の財務諸表」のうち、中科目以下の内訳

「竣工後 1 年未満の工事の設計書」のうち、設計単価内訳（四国地方自治体）」

▽「問4：過去3年間で公開請求をよく受け取っている文書で、商用目的と思われる文書を3つ～5つ教えてください。」について

- ・商用目的で請求されていると思われる文書は、「工事設計書」が最多で37件(21.9%)、続いて「食品営業許可台帳」が22件(13.0%)、「建築計画概要書」14件(8.3%)、「道路平面図・位置図」「医療法人決算書類」であった。
- ・全体的に見ると、「建設系」、「食品系」、「各法人の財務書類」など、公開請求される文書の分野が似通っている。

文書名	回答数	文書名	回答数
工事設計書	37	建設リサイクル法届出一覧	3
食品営業許可台帳	22	各種法人の財務諸表等	3
建築計画概要書	14	理容所及び美容所台帳	2
道路平面図・位置図	7	法人設立届出書	2
医療法人決算書類	7	道路台帳関係書類	2
社会福祉法人決算関係書類	6	中高層建築物標識設置届	2
建設業許可関係文書	6	建設計画概要書	2
学校法人財務資料	6	※複数回答のため全部で169回答	
法人の決算書類	4	※一部、表記ゆれがあったため整理している	
住居表示台帳	4	※回答数1のものは略した。	



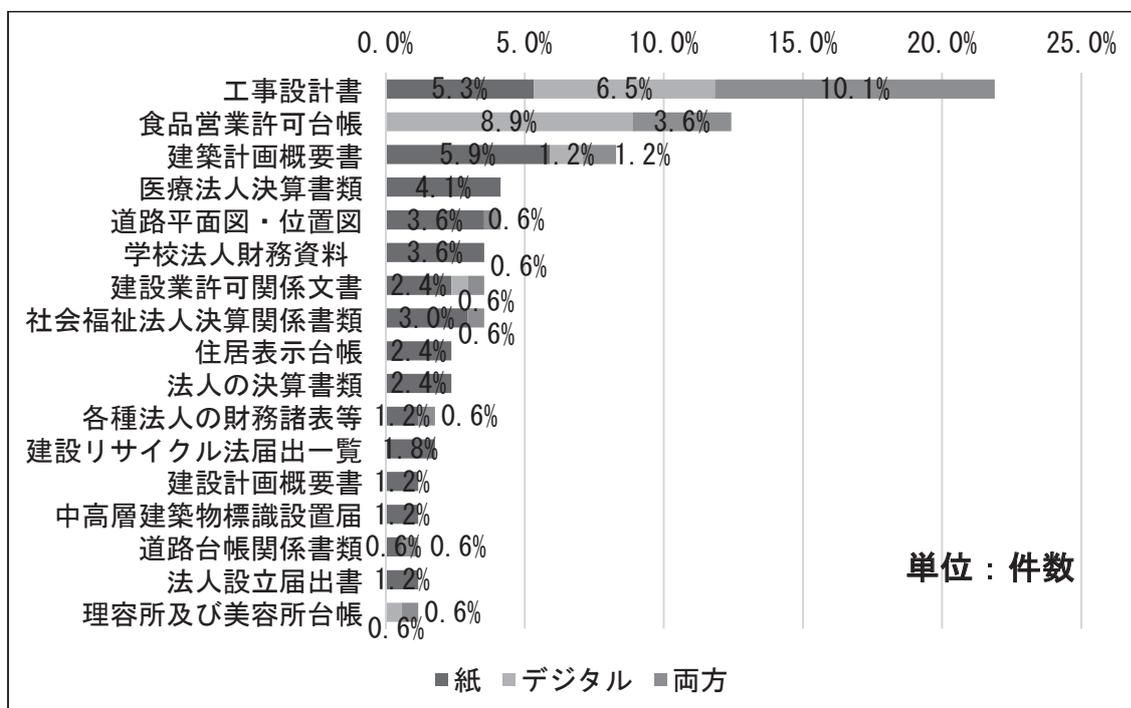
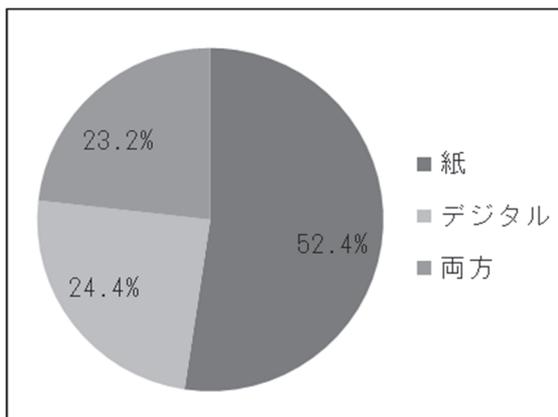
図表19 過去3年間で公開請求をよく受け取っている文書で、商用目的と思われる文書

▽「問 5-1 この文書の管理方法を教えてください。」について

- ・「紙」のみでの管理が半数で、「紙とデジタルの両方」と合わせると 8 割近くが紙での保存を行っている。
- ・「デジタル」のみと「両方」を合わせると約 45%がデジタルで管理している。
- ・文書ごとでいえば、「工事設計書」の構成比 22%のうち、「紙」のみで保存しているのが約 5%で、「デジタル」のみが 6%、「両方」は 10%ほどである。
- ・「食品営業許可台帳」はほぼデジタル化されている。
- ・その他の文書（「建築系の文書」「各法人の財務書類」など）は、いまだ「紙」のみで保存しているものが多く、デジタル化が遅れているといえる。

保管方法	回答数
紙	88
デジタル	41
両方	39
計	168

※N/A があるため回答数が少ない



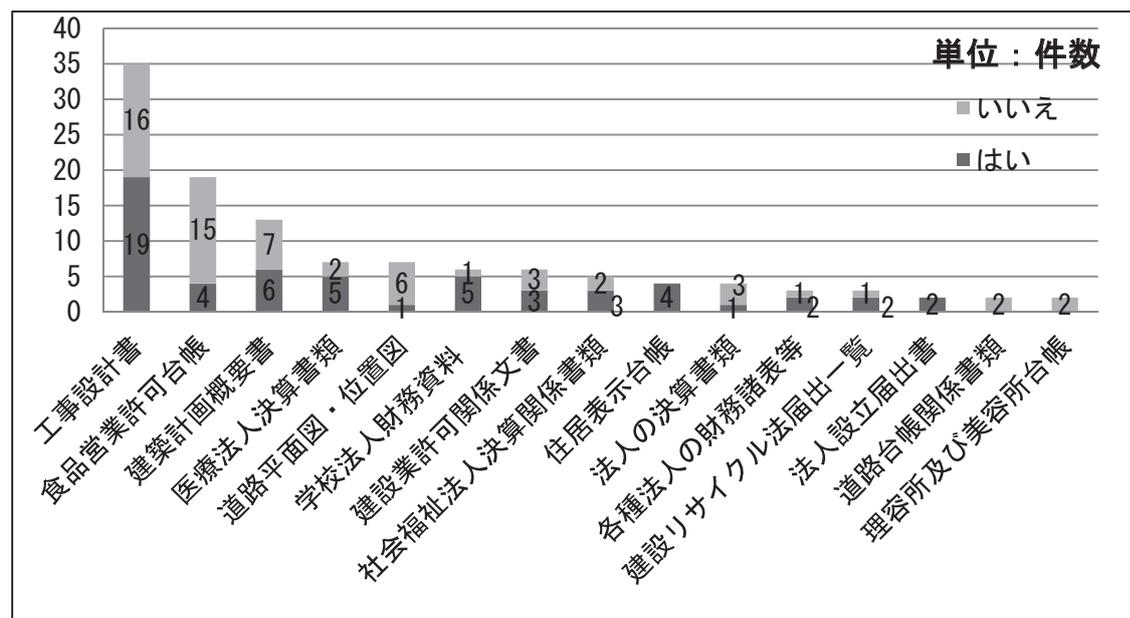
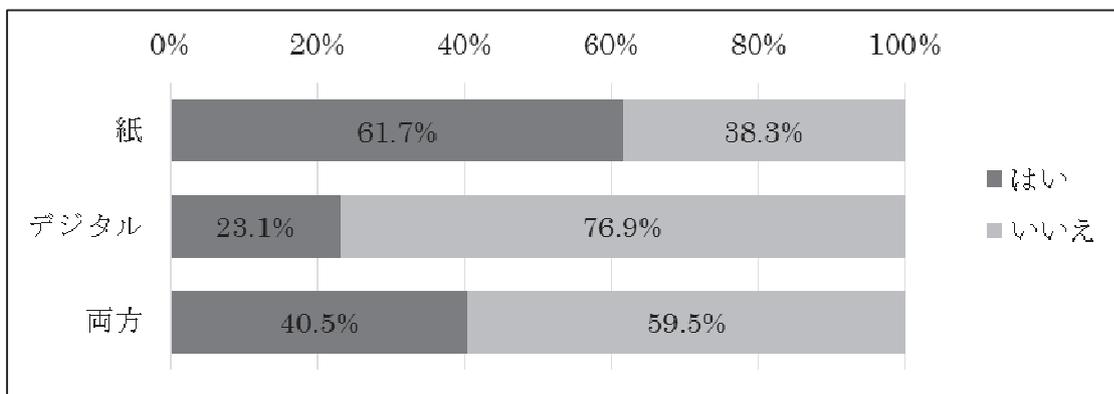
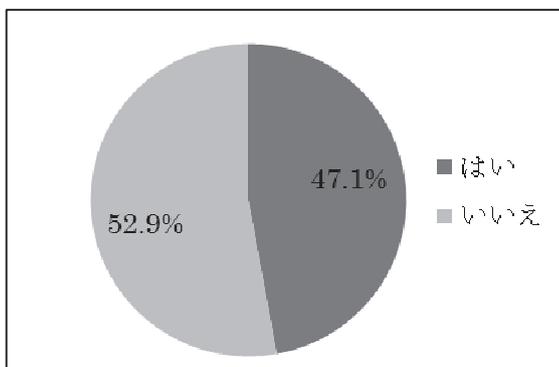
図表 20 請求文書の管理方法

▽「問 5-2 この文書を提供するために探したり、まとめたりする作業に大きなコストがかかっていますか。」について

- ・「探したりまとめたりする作業のコスト」は、「はい」「いいえ」が拮抗。
- ・保管方法別で分析すると、「紙のみで保存」の6割以上が大きなコストを感じている
- ・「デジタル」保存をすることで、コスト感が低くなる傾向が見られる
- ・文書ごとでは、「工事設計書」は特にコスト感が高く、「食品営業許可台帳」は低い。

	回答数
はい	74
いいえ	83
計	157

※N/Aがあるため回答数が少ない



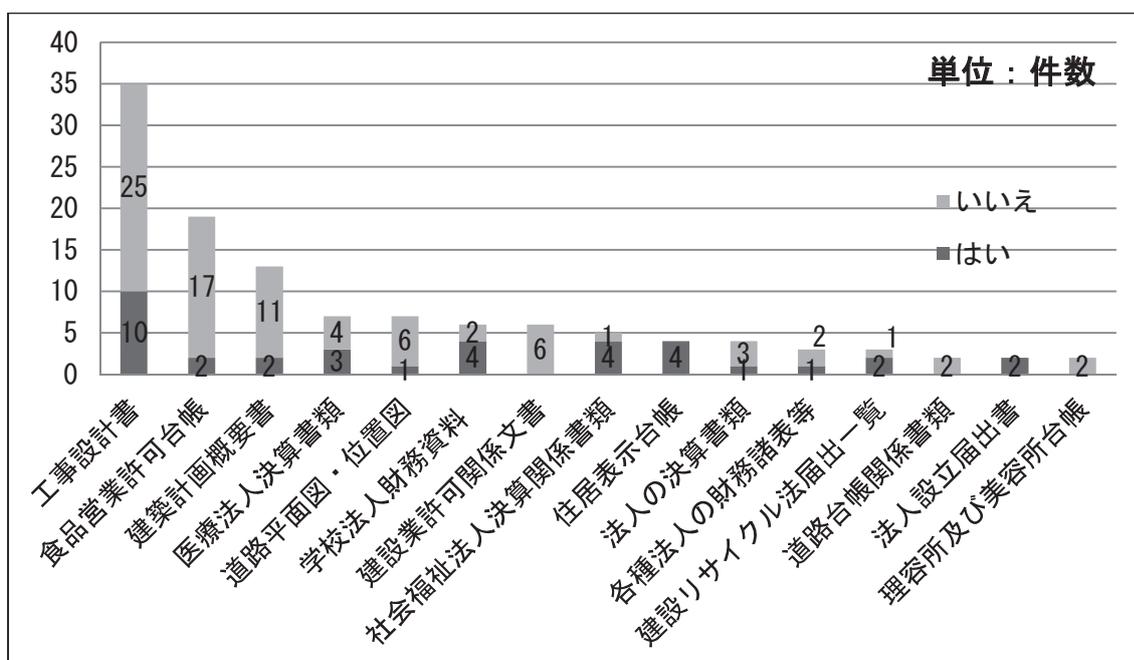
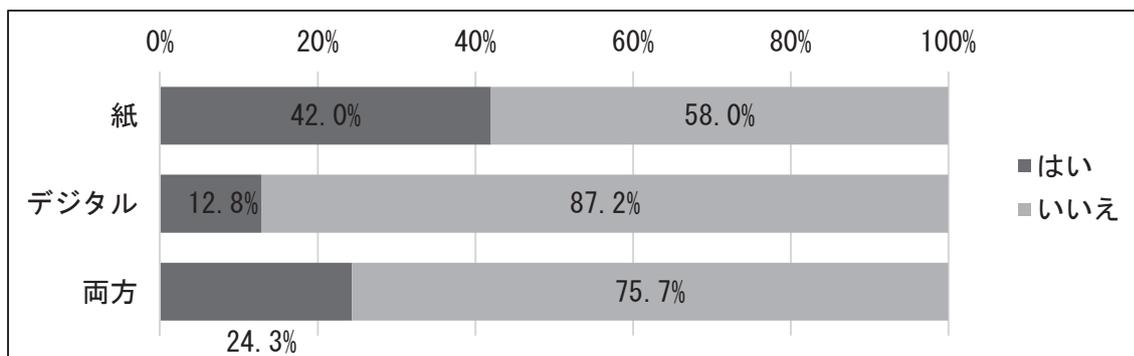
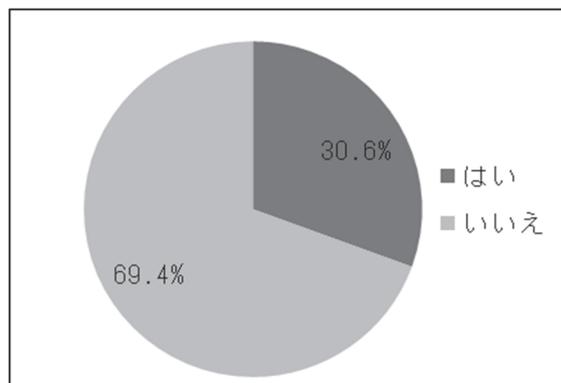
図表 21 文書を提供するために探したり、まとめたりする作業にかかるコスト

▽「問 5-3 この文書の個人情報や営業上の秘密の確認、閲覧制限等の対応に大きなコストがかかっていますか」について

- ・約7割は「個人情報や営業上の秘密の確認、閲覧制限等の対応」に負担を感じていない
- ・管理方法別だと、「紙のみで保存」している約4割が大きなコストがかかっていると回答
- ・文書ごとでは、「工事設計書」「各法人の財務書類」「住居関係書類」はコスト感が高め。

	回答数
はい	48
いいえ	109
計	157

※N/Aがあるため回答数が少ない



図表 22 文書の個人情報や営業上の秘密の確認、閲覧制限等の対応にかかるコスト

▽「問 5-4 他に大きなコストがかかっていること、対応上の課題などがあれば自由にお書きください（自由記述）。」について

- ・人口や業者の密集する都市圏の傾向として、特に建設系の文書において「請求件数の多さ」により大きなコストがかかっているとの記述があった。また、提供にかかるコストと手数料については、中国地方の自治体の記述を借りると「請求者に求める費用は、コピー代等の実費のみであり、情報公開に係る諸手続きの事務量に見合わない」との意見があった。

（記述例）

「請求件数が多く、事務処理が膨大となる（関東地方自治体）」

「請求件数が多いこと、同じ工事に係るものであっても請求者や時期を異にする請求がなされ、その都度対応する必要があること（中部地方自治体）」

「1件の請求における対象行政文書量が膨大で、多くの手間を要する（関西地方自治体）」

工事設計書については、「開示・非開示の判断がないことから、開示請求制度ではなく、情報提供としたいが、利用者の利便性、情報の更新の手間、公開の費用の収納の問題がある（九州地方自治体）」という意見がある一方、「業者が入札で落札するのが目的で行っている開示請求であり、オープンデータによる行政情報の活用による民間活力の推進による経済発展にはなじまないと考える（関東地方自治体）」という意見もあった。

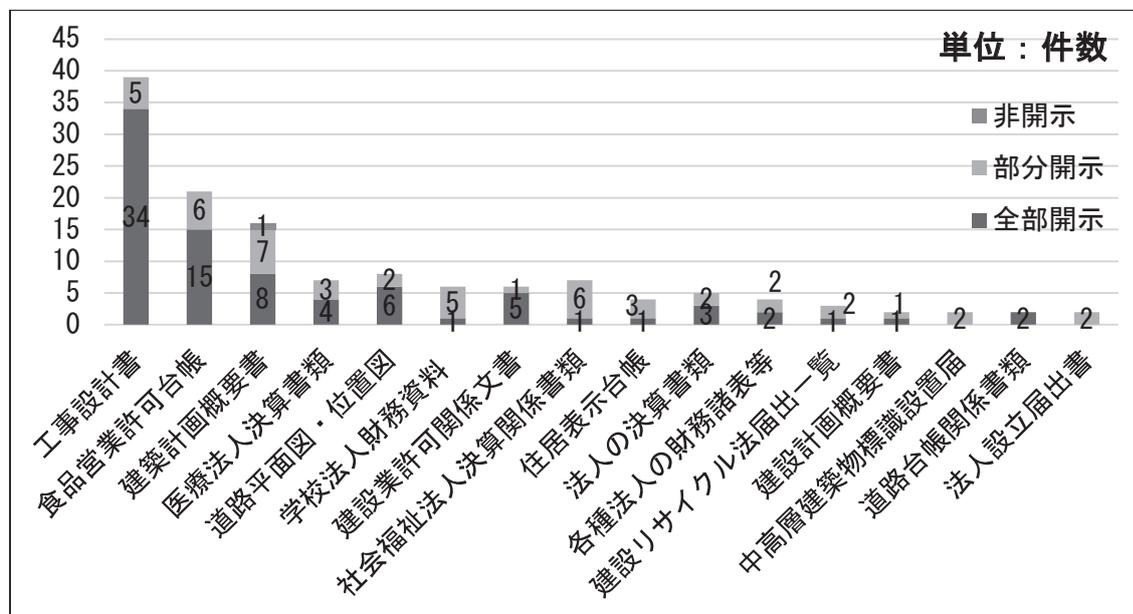
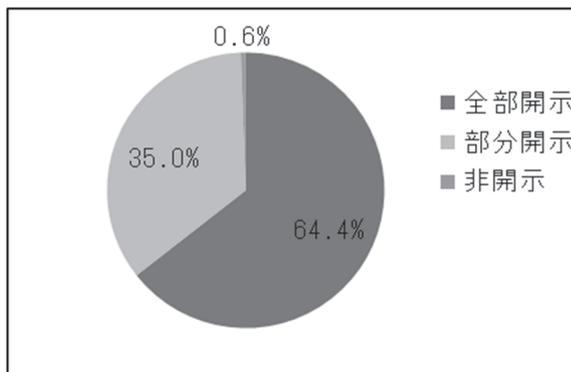
その他、「道路の位置図面」では「大判の図面に対応できるコピー機がないため、現地機関に写しの作成及び本庁担当課への送付を依頼しており、取りまとめに時間がかかる（九州地方自治体）」や「開示文書はカラーのものが多くなるため、トナー代等のコストがかさむ。また、年々請求件数が右肩上がりとなっており、情報提供による対応の必要性も感じている（九州地方自治体）」といった声もあった。

▽「問 5-5 開示対応の際、この文書はどれくらい開示されることが多いですか」について

- ・6割以上の文書が「全部開示」で、部分開示は3割強、非開示はほとんどなかった。
- ・文書ごとでいえば、「工事設計書」や多くの文書ではおおむね「全部開示」している。
- ・「部分開示」が多い文書は「食品営業許可台帳」「建築計画概要書」「各法人の決算書類」などであり、公開することができない個人情報や法人情報が含まれていると推測される。

開示	回答数
全部開示	114
部分開示	62
非開示	1
計	177

※N/Aがあるため回答数が少ない



図表 23 請求文書の開示状況

▽「問 5-6 部分開示または非開示になる理由として多いものを自由にお書きください（自由記述）」について

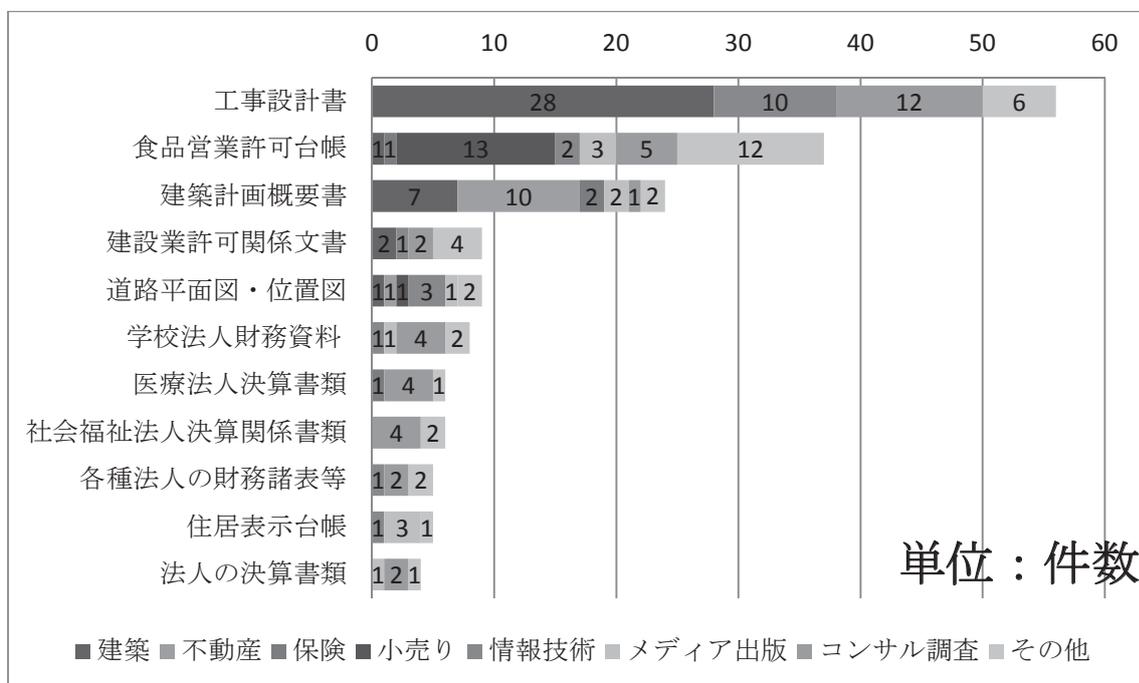
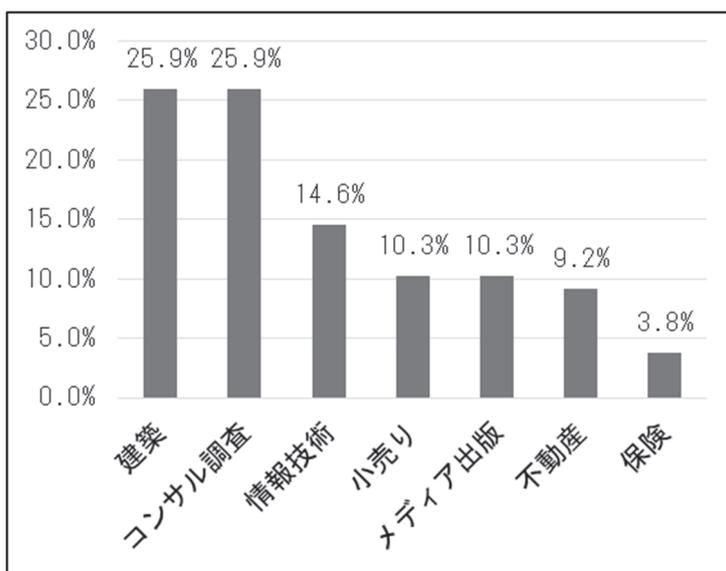
- ・「食品営業許可台帳」「各法人の決算書類」が部分開示または非開示になる理由として多いのは、「個人情報（個人事業主の所在地、電話番号、従業員名簿など）」「法人情報（印影、口座情報など）」などであった。
- ・「工事設計書」の部分開示・非開示の理由は、「入札前の契約要件」「見積の相手方業者が判明する場合には当該箇所を非開示、同種工事が近い将来予定されている場合は全部非開示」「法人に明らかに不利益を与えると認められるもの（単価コード）」などであった。

▽「問 5-7 この事業者の業種を教えてください。」について

- ・「建築」「コンサル調査」が約 26%で同率一位、「情報技術」15%、「小売り」「メディア出版」10%が続いた。
- ・文書別では、「工事設計書」は「建築」「コンサル調査」「情報技術」の順に公開請求が多く、「食品営業許可台帳」は「小売り」、「建築計画概要書」は「不動産」および「建築」が多く公開請求をしている。

業種	回答数
建築	48
コンサル調査	48
情報技術	27
小売り	19
メディア出版	19
不動産	17
保険	7
その他	55
計	185

※複数回答のため回答数が多い



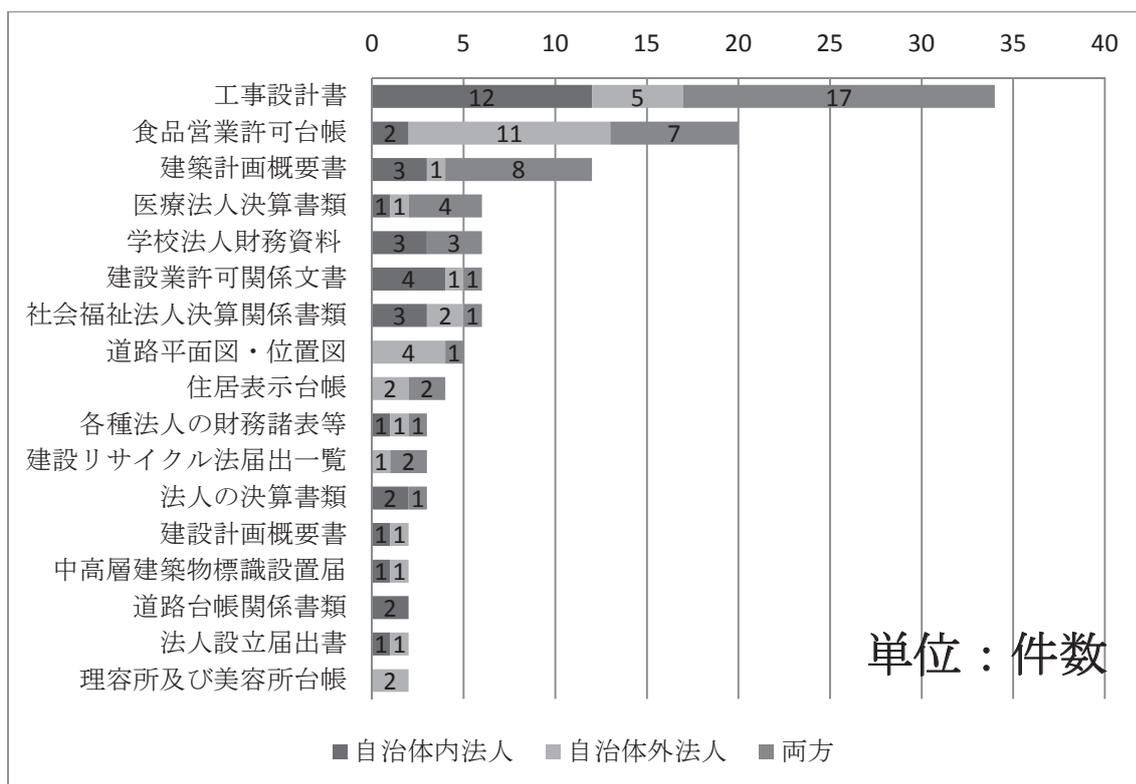
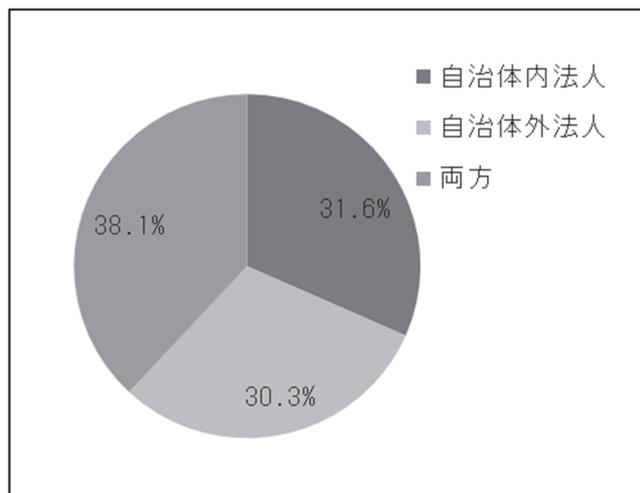
図表 24 文書請求を行う事業者の業種

▽ 「問 5-8 この事業者は当該自治体内の法人ですか、自治体外法人ですか」について

- ・最も多かったのは「両方」4割で、「自治体内」「自治体外」が拮抗している。
  - ・文書ごとでは、「工事設計書」は比較的「自治体内法人」の件数が多く、「食品営業許可台帳」は「自治体外法人」が多い傾向が見られる。
- ※一部、全国展開している大手企業の自治体内支社等が公開請求をしている例もあった。

	回答数
自治体内法人	49
自治体外法人	47
両方	59
計	155

※N/Aがあるため回答数が少ない



図表 25 文書請求者の所在

▽「問 5-9 可能であれば、具体的な事業者名を自由にお書きください。」について

- ・今回は残念ながら具体的な事業者名を書いた地方自治体はなかった。
- ・その理由として、「本市の不開示情報となるため、記載できません」「請求を行う事業者は多岐にわたり、必ずしも特定の者ばかりではない」というものがある一方、「特定の有名調査会社による請求が抜きんで多い」「ほぼ全て特定の業界新聞社（1社）からの請求である」という記載もあった。

## 5. ヒアリング調査

### 5. 1. 調査概要

アンケート調査を補足するため、5つの地方自治体の情報公開を担当する部署等の協力を得てヒアリング調査を行った。5つの地方自治体の内訳は、政令指定都市が4ヶ所、一般の市区が1ヶ所である。この他に政令指定都市1ヶ所、都道府県1ヶ所、一般の市区1ヶ所にも打診したが、引き受けていただくことができなかった。

#### 【調査対象】

- A (11月10日実施)
- B (11月12日実施)
- C (11月13日実施)
- D (11月20日実施)
- E (11月26日実施)

#### 【質問項目】

- 1、商用目的と思しき大量の情報公開請求の有無と対応状況
  - 1) 商用目的と思われる大量の開示請求があるのか否か。
  - 2) たとえば、大量に開示請求がある文書については、あらかじめファイルして、閲覧が容易な状態にされているなどの対応が取られているのか否か。
  - 3) 大量の開示請求があったときに、その対応のために他の業務に支障が出るなどの問題が起きているのか否か。
- 2、大量の情報公開請求につき、条例などで制限する動きがあるのか否か
- 3、情報の保存及び開示方法に関する現状(デジタル形式での公開の有無など)
  - 1) たとえば、開示文書などにつき、CD-Rにデータを入れて渡すということを行っているのか。
  - 2) 情報はどのような形式で保存されているのか(デジタル形式が一般的なのか、紙ベースがまだ多いのか)
  - 3) オープンデータ担当部署と情報公開担当部署の関係はどのようになっているのか。

## 5. 2. 結果・分析：担当部署の実状と工夫

- 1) 商用目的の請求は大量に行われる場合と、定期的に行われる場合があり、後者が多い。
- 2) ヒアリング調査でも、金入り設計書や、食品衛生法に基づく営業許可台帳といった、テキスト分析調査とアンケート調査で挙げた文書が数多く請求されている実態が明らかになった。
- 3) 紙による文書の提供が主流であるが、場合によってはデジタル形式で提供されている。多くのデータはデジタル形式で保有されているが、ミスによる不適切な提供を防ぐために、デジタル形式での提供が避けられている。頻繁に請求される文書を情報提供スペース等で閲覧可能にしておくという対応が複数の地方自治体で行われていた。
- 4) オープンデータ担当部署と情報公開の担当部署の連携はきわめて弱い。

### 【分析】

このヒアリング調査では、各地方自治体に、「自治体名が特定されないようにする」ことを条件にご協力いただいた。そのため以下では、どの地方自治体がどう回答したかが明らかにならないよう記述する。

## ▽1：営利目的と思われる大量請求について

### ○商用目的と思われる大量請求は多くない

- ・大量請求については、以下の二種類があるが、どの自治体もそれほど多くはないとの認識のようであった。
  - ①一度に大量
  - ②反復的に同一主体から請求があり、年間を通すと大量

### ○大量／多数回請求される文書とその目的

- ・請求時に利用目的は問わないため、基本的に地方自治体は利用目的を把握していない。しかし請求されている文書の内容から、以下のような目的での請求であることが推測された。
- ・金額入り工事設計書…建築・土木関係の企業が請求している。こちらは請求する回数が多いという傾向がある。入札に参加したい企業が情報収集を目的として請求しているようである。
- ・中高層建築物標識設置届…不動産関係とみられる企業が定期的に最新情報を請求している。これは建築工事がどこで行われるかを知ることや、備品・部材等の営業に利用することが目的ではないかと考えられている。
- ・食品衛生法に基づく営業許可台帳…店舗出店に際してのマーケティングや、飲食店の営業先を開拓するための資料として企業が請求してきているのではないかという意見が聞かれた。

- ・理美容所・病院・薬局の開設届（台帳）…飲食店同様に、営業やマーケティングのための情報収集であろうとの意見が聞かれた。
- ・住居表示台帳・住居表示付番申請受付簿…地図会社が請求しており、1度の請求が多量の場合と、定期的（月1回など）に請求が繰り返される場合がある。
- ・また、保険会社が保険の各種基準や計算のための基礎資料として様々な文書を請求しているようだという意見もあった。

### ○大量に開示請求がある文書をあらかじめファイルし閲覧が容易な状態にする

- ・「金額入り工事設計書」や「中高層建築物標識設置届」など頻繁に請求がある文書については、「情報提供」で対応しているという話が複数の自治体で聞かれた。
- ・情報提供とは、開示請求に持ち込まずに、各部署がその場で情報を閲覧させたり、常設の情報提供スペース等にファイルを設置し誰でも自由に閲覧出来るようにしておいたりするということである。頻繁に請求される文書を情報提供スペース等で閲覧可能にしておくという対応は、複数の地方自治体で取り組まれていた。
- ・そのような文書の場合、どれだけ閲覧されているのか不明とのことであった。

### ○大量の公開請求は他の業務に支障が出るなどの問題が起きているか

- ・一般的には情報公開請求への対応も業務の一環であると割り切っているようであったが、情報公開に対応するための業務が通常業務ではない以上、その業務が発生すれば、通常業務に支障が少なからず生じるという認識を持っている自治体もあることが分かった。

## ▽2：大量の情報公開請求を条例などで制限する動きがあるのか否か

- ・大量であることを理由に制限しようという動きはなかった。
- ・請求を受ける際に、請求者とのコミュニケーションを密にし、必要な情報を特定するなど、大量請求にならないような工夫がなされていることが分かった。また別の自治体では、大量の請求や、対応が困難（公開・非公開の判断が困難）な請求について、条例で認められている範囲で公開までの期間を延長して対応していた。
- ・濫用事例については、自治体間でその対応方法などについて情報共有がなされていることが分かった。
- ・情報公開されているがゆえに、市民から苦情があることもあるということが分かった。このことから、行政の都合ではなく、市民側の要請や都合で情報公開やオープンデータが進まなくなる可能性も示唆された。

### ▽3：情報の保存及び開示方法に関する現状(デジタル形式での公開の有無など)

#### ○ CD-R にデータを入れて渡すということを行っているのか。

- ・ CD-R にデータを入れての提供を希望する請求者も多く、デジタル形式での提供も広まっているようである。ただし、非公開情報が一切含まれていない文書のみデジタル形式での提供を認めているという例もあった。
- ・ 金入り設計書などは紙で公開すると量も多くなり、請求者にとってはコピー代がかさむため、デジタル形式での提供が選択されているとのことである。
- ・ 情報提供の場合でも可能であればメールでデジタル形式の文書を渡すこともあるという自治体もあった。逆に、メールでの提供については「想定していない」という自治体もあった。
- ・ だがデジタル形式での提供が可能であっても、実際には「請求に応じて毎回印刷などの作業を行っているのが現状」「紙による開示が基本」となっている。
- ・ デジタル形式で提供されるものとして例示されたのは「PCG 廃棄物保管状況等届出」、「金入り設計書」、「食品衛生関連の台帳」、「地図関連」であった。金入り設計書は紙で提供開すると膨大な量になることがあり、それがデジタル形式での提供ニーズにつながっている。しかし「金入り設計書」をデジタル提供していない、という自治体もあった。
- ・ 「建築計画概要書」は紙で保有しているため、デジタル化にかかる労力やコストを理由に、紙での提供を続けているという回答があった。

#### ○情報はどのような形式で保存されているのか(デジタル形式か紙ベースか)

- ・ 基本的に最近作成された文書についてはほぼ全てがデジタル形式で保存されているようである。しかしデジタル形式で保存されているがゆえに、開示する際に慎重な作業が求められることもある。これがオープンデータ化を妨げている可能性もある。
- ・ 紙での提供を基本としている理由として複数の自治体から挙げられたのは、デジタルデータでの提供を行うと、思わぬミスをしてしまう可能性があるということであった。それは例えば、Excel でセルが折りがたたまれるなどして見落としした情報の中に非開示にすべきものが含まれている可能性や、マスキングが請求者によって外されてしまう可能性、非開示にすべき文字等の削除や置換を行ったために文書の体裁や関連づけられた数値等に影響を与える可能性等などである。そのため、現状では、デジタルで公開の方が手間のかかることもあり、紙に印刷する方がこのようなミスが起きないよう確認できて安心できるようであった。また、デジタルデータで存在していてもデータの所在が把握できていないため、担当からデータを集めて回る必要があり手間がかかるという指摘もあった。
- ・ 回答にあったように、台帳などは膨大な数が存在していると思われるが、その正確な量は自治体職員でも把握できていない。

#### ▽4：オープンデータ担当部署と情報公開担当部署の関係が弱い

- ・情報公開の担当とオープンデータの担当の関係は希薄であり、情報共有があったとしても個人的な関係や、同じ部であることによる軽度の連絡程度に留まっている。オープンデータを積極的に進めている自治体でも「まったく関係がない」との回答が複数あった。
- ・情報を各担当部署が管理し、そこに対してオープンデータ担当と情報公開担当が開示や利用を依頼するという構造が両部署の連絡調整を疎遠にしているものと考えられる。市民と行政が情報を共有する仕組みをいかに作っていくのかという観点からあらためて全体像を見直す必要があるだろう。
- ・情報公開とオープンデータは全く別のことであると捉えられていることも分かった。オープンデータは経済活動につなげるなど「使ってもらおう」ため、情報公開は「知ってもらおう」ために行っているという認識が共通して見られた。
- ・オープンデータ化するとしても、相応の手間がかかり、なおかつ、開示出来ない情報が含まれている可能性も排除出来ないことから、直ぐに全ての情報についてオープンデータで提供するという事にはならないようである。逆に、情報公開制度で全部開示との判断がされた文書はオープンデータ化（すくなくともオープンライセンス化）することに大きな障害はないように思われた。

## 6. 考察・提言

### 6. 1. 経済的な利用価値を持つデータと、そのオープン化の可能性

本調査で検討した仮説のひとつは、情報公開請求制度の利用実態を探る中から、経済的な利用価値を持つデータを特定できるのではないかと、いうものであった。インターネット上で公開されている情報公開請求制度の運用状況報告書のテキスト分析からも、個別自治体の担当者へのヒアリングからも、アンケート調査からも、特に2種類のデータが候補として浮上した。工事関連の「金入り設計書」がひとつであり、飲食店や理美容、医療などの「事業所一覧・台帳」がもうひとつである。

これらのデータが経済的な利用価値を持つとして、それを請求があるたびに提供するのではなく、あらかじめ誰でも閲覧・ダウンロードできる形でインターネット公開するような、オープンデータ化をすることは現実的であろうか。今回のテキスト分析調査によると、金入り設計書では堺市や広島市のように「部分開示」の割合が高い自治体もあったが、それ以外の4つ自治体では「全部開示」での提供が多く、「非開示」は少なかった。また「一覧・台帳」についてはほとんどが「全部開示」であったとあってよい。また、インタビュー調査によると基本的に文書はデジタルデータとして存在しておりデジタルデータ化にコストがかかるわけではないようである。したがって「金入り設計書」や「一覧・台帳」のデータをオープンライセンス化するだけでなく、デジタル形式で扱いやすいデータとして提供していくためのコストは限定的であるといえるだろう。

今回注目した工事関連の「金入り設計書」は、建設業関連の企業が、公共事業の入札の際の積算の目安とするために利用しており、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金入り設計書を閲覧させるサービス、積算を代行するビジネス、積算支援のためのソフト等も存在している。仮に「金入り設計書」がインターネット上で誰でも入手できるようになると、まず、行政側の請求対応コストを大幅に削減することができる。本調査で分析した平成25年度の川崎市のデータでは全体の57.9%、約6割が「金入り設計書」であるから、その効果は劇的なものとなるだろう。なお、一部の地方自治体では、すでに「金入り設計書」を情報公開請求ではなく情報提供手続きとして扱い、担当部署や常設の情報提供スペースで閲覧・コピーさせるという手続きの簡易化を行っている<sup>2</sup>。

そこからもう一歩進み、インターネット上でより多くの人々や企業が入手し自由に扱える様になると、より多くの入札参加企業が同じ情報に基づき価格設定をすることができ、競争条件の平等化（イコールフットイング）に役立つだろう。API（Application Programming Interface）等を提供することで、既に存在する積算代行ビジネス等も、情報入手コストを削減することができ、その分をサービスの高度化に充てることができるかもしれない。こうしたことによって、入札価格をより適正な価格へ収斂させ調達を最適化させることにもつながるのではないだろうか。以上のような、金入り設計書のオープンデータ化による波及効果については、既存の調達制度や既存の積算代行ビジネス等を分析することによってさらに詳細を検討できそうであるので、今後の課題としたい。

一方、「一覧・台帳」は、飲食店や病院・理美容所の情報を提供するサービスや、B to B企業が製品を売るためなどのマーケティングに使用しているようである。たとえばグルメ情報サイトは、飲食店の開業廃業状況をタイムリーに入手できるようになれば、新規店舗にいち早く営業をすることができ、また廃業した店舗の情報をすぐに削除するなどして利用者の

<sup>2</sup> たとえば東京都、大阪府、秋田県、横浜市、北九州市、宇都宮市、日光市、伊勢市など。

無駄足を防ぐことができる<sup>3</sup>。アンケート調査によると、請求件数の多い「食品営業許可台帳」の情報は、自治体外部の企業が多く請求しているようであった。ここから、そうした企業が全国の地方自治体に同様の請求をしていることが示唆される。もしそうであれば、食品営業許可台帳を全国同一の形式でオープンデータ化することの効果は大きそうである。ただし B to B 企業が営業先リストのようにして利用することについては、迷惑に感じている店舗等も存在することが、ヒアリング調査で明らかになった。この点については留意が必要ではある。

## 6. 2. 情報公開請求制度とオープンデータ政策との連携

本調査のもうひとつの仮説は、情報公開制度をオープンデータ政策と深く関連づけることで、営利目的の請求への対応を課題としている情報公開制度の運用を改善するとともにオープンデータ政策の効果を高める事ができるのではないかと、いうものであった。この点については、主にヒアリング調査から、多くの示唆を得た。

現状では、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。行政職員の中では「情報公開＝知らせるため」、「オープンデータ＝使ってもらうため」という意識上の区別があるという話もあった。しかし、情報公開請求への対応でも、より分かり易く使いやすい情報や文書の提供を考えることが求められるし、そもそも情報公開請求制度では請求者の利用目的を問わないのであるから、知るための情報入手なのか、使うための情報入手なのかの区別は行政内部での認識の違いにすぎない。用途を限定せず、市民に対する情報の提供を拡大・充実させるという共通認識の下、情報公開とオープンデータの制度的連携を深める必要があるのではないだろうか。

情報公開請求制度は目的を問わない制度であり、ある人が入手した文書を他の人に見せても問題は生じない。しかし実態としては請求した人しか当該文書を利用しないのが通常であり、ある人が開示を受けた文書を他の人も見たり利用したりすることができるようにはなっていない。

この点については 2011 年 4 月に民主党政権下で閣議決定され第 177 国会に提出された情報公開法の改正案が参考になる。同法案では、下記のような条文が新たに設けられていた。

### 第二十五条

2 行政機関の長は、同一の行政文書について二以上の者から開示請求があり、その全ての開示請求に対して当該行政文書の全部を開示する旨の決定をした場合であって、当該行政文書について更に他の者から開示請求があると見込まれるときは、当該行政文書を適時に、かつ、国民が利用しやすい方法により提供するよう努めるものとする。

このような内容が盛り込まれた背景は、改正案を検討した政府行政刷新会議の「行政透明化検討チーム」の議事録から読み解くことができる。議事録には「請求を待たずして、自発的に開示する仕組みをもっと充実するべき」という方針の下で検討が行われたことや、米国オバマ政権のオープンガバメント政策や地方自治体の先駆的な取り組みを参照し、インターネット等を通じて積極的に情報提供を行っていくことを目指していたことが書かれている。つまり、複数回の請求がなされた文書を、あらかじめインターネットなど国民が利用しやす

<sup>3</sup>たとえば g コンテンツ流通推進協議会『官民連携による公共データの戦略的利活用に関する提言』（2012年2月）は、飲食店の開廃業情報を鮮度の高いオープンデータとして提供することが、新サービスの創出等につながると期待を表明している。このように、飲食店の開廃業情報は早い時期からオープンデータ化を求めるデータの代表例の様に挙げられてきた。

い方法で提供するというこの法案の内容は、本調査研究が検討してきた方向性と合致しているのである。

この情報公開法改正案は第 181 回国会まで継続扱いとされたが、政治的な事情により成立せず、廃案となった。だがこの情報公開法改正案の内容は内閣提出法案として一度提出されたものであり、今後、地方自治体等がオープンデータと情報公開制度と関連付けていくうえでは参考になるものだといえるだろう。

また、横浜市は 2014 年 6 月から政策局政策支援センター内に「よこはまオープンデータデスク」を開設し、市の職員が企業や NPO などからビジネス創出や地域課題解決などに関する提案や相談を受け付け、オープンデータの利活用を促していることが知られている。<sup>4</sup> 一方、今回調査した「金入り設計書」の提供でも、一部の地方自治体が常設の情報提供スペースで閲覧・コピーさせるという手続きの簡易化を図っていることが明らかになった。今後、情報公開制度とオープンデータ政策の連携を深めていくためのひとつの方策として、横浜市のようなオープンデータ利活用促進窓口と、情報公開制度由来の情報提供スペースを連携・統合させていくこともできるのではないだろうか。

### 6. 3. 文書・データの棚卸しと、既存業務への組み込み

インタビュー調査では、情報公開制度の担当部署であってもどの部署がどのような文書をどれだけ管理しているのかということは必ずしも把握しきれておらず、請求内容によっては対応にかなりの労力が割かれていることが明らかになった。原則として行政文書はすべてオープンデータ化されるということを前提として、情報の「棚卸し」や公文書管理制度の見直しをしていくことが必要であろう。オープンデータ推進のために一から棚卸しをすることには膨大な労力が必要とされるので、新規作成のデータや文書から把握・管理しリスト化するなどの方法が現実的であろう。しかし究極的には、通常業務における文書作成過程の中に、オープンデータ化と公開の作業を組み込んでいくことが求められるだろう。

さらにその考え方を発展させると、金入り設計書や食品営業等について届出を受けるとともに自動的に必要部分をオープンデータとして提供するようなシステムや、一般的な文書管理システムから簡単にオープンデータ提供につなげるシステム等が構想され得る。既存のシステムの改修を行う際に、オープンデータ対応を念頭においた設計・調達を行うことで特別な投資を抑えることができるのではないだろうか。

### 6. 4. 今後の課題

本調査研究では、多くの地方自治体でオープンデータ化が可能な文書を特定することを目的として情報公開請求の結果を分析したが、地方自治体ごとに情報公開制度の運用状況が異なることも示唆された。たとえば図表 7 や図表 8 によると、川崎と福岡は金入り設計書について 97%以上を全部開示しているのに対し、広島と堺では部分開示の方が多い。このような違いがどのような理由から生じるのか、条例やその運用等の差異をさらに調査する必要がある。

また「金入り設計書」や「一覧・台帳」のオープンデータ化の具体的な方法やそれによる波及効果についても、今後の調査研究の課題としたい。金入り設計書についてはたとえば、どれだけ市役所等に提出されており、どれだけ公開請求が行われているのか、どのようなシ

<sup>4</sup> <http://yokohama.localgood.jp/news/1000/>

システム化が行われているのか、といったことを深く調べていく必要がある。また既存の調達制度や既存の積算代行ビジネス等を分析する必要もある。一覧・台帳についても、現在どのような企業が請求し、どのようなビジネス・サービスを創出しているのか、この種のデータを入手しやすくすることで既存のサービスでどれだけのコスト低下や付加価値創出に結びつくのかといったことを分析し、今後の新規サービス創出を展望していくことになるだろう。