Vol.2019-DPS-180 No.23
Vol.2019-EIP-85 No.23
2019/9/20

自治体におけるオープンデータ実施の阻害要因

本田正美[†1]

2019 年 6 月時点で、600 程度の自治体がオープンデータに取組済である。全国の半数に迫る自治体がオープンデータに取り組んでいることになるが、一方で未着手の自治体も相当数存在する。本研究は、その未着手の要因に着目する。具体的には、内閣官房情報通信技術(IT)総合戦略室が実施した「地方公共団体へのオープンデータの取組に関するアンケート」の結果を利用して、オープンデータ未着手の自治体において、その着手を妨げている要因を探ることとする。

Obstacles to the implementation of open data in local governments

Masami HONDA[†1]

As of June 2019, about 600 Japanese local governments have started open data. Nearly half of all local governments in Japan are working on open data, but there are a considerable number of local governments that have not yet started. This study focuses on the factors that have led to the failure to start. Specifically, the results of the “Questionnaire on Open Data Initiatives for Local Governments” conducted by the National Strategy office of Information and Communication Technology will be used. Based on the results of this survey, we investigate the factors that hinder the launch of open data in local governments.

1. 研究の背景と目的

内閣官房情報通信技術(IT)総合戦略室の調べによると、2019 年 6 月時点で、600 程度の基礎自治体がオープンデータに取組済である[1]。なかでも都道府県については、その全てにおいてオープンデータに取組済である。オープンデータの取り組みは全国に広がっており、1700 を超える自治体にあって半数に迫る勢いである。ただし、その一方で、未着手の自治体も相当数存在している。

2011 年に全国に先駆けて福井県鯖江市がオープンデータに取り組み、2012 年には日本政府として電子行政オープンデータ戦略を策定した。以後、自治体と国の双方でオープンデータの取り組みが展開されてきたところである。とりわけ、自治体における取り組みについては、国による支援策も講じられてきたところであり、「地方公共団体オープンデータ推進ガイドライン」や「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～」などの公開もなされている。

2017 年には、日本政府として公開を推奨するデータとデータの作成にあたって準拠すべきルールやフォーマットについてまとめた「推奨データセット」も公開されている。加えて、オープンデータに関して知見を有する有識者を「オープンデータ伝道師」に任命し[2]、自治体の求めに応じて、内閣官房情報通信技術(IT)総合戦略室が彼らを派遣するという支援策も講じられている。

かように、自治体にとってオープンデータに取り組む環境が整っているというのが現状である。つまり、周囲にオープンデータ取組済の自治体もあり、参照する情報が容易に入手可能である。さらに、政府も取り組みにあたって参照可能な情報を提供しており、有識者の派遣などの具体的な支援策も講じられている。

2019 年に改定された「オープンデータ基本指針」(高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部・官民データ活用推進戦略会議決定)においては、「政府は、オープンデータに関する専門家等の派遣、地方公共団体において特に公開が望まれる分野やデータ項目の提示、先進的な取組事例集や手引き等の提供、人材育成ツールの提供などを通じ、地方公共団体におけるオープンデータの取組を積極的に支援する。」とされているところである。

オープンデータに取り組む自治体は増加しており、国による支援もなされている。それにも関わらず、未着手の自治体が存在していることに本研究は着目する。なぜ、オープンデータに取り組むための環境が整備されているにもかかわらず、着手に至らない自治体が存在しているのか。特に、その着手を妨げる要因を探るのが本研究の目的である。

具体的には、内閣官房情報通信技術(IT)総合戦略室が実施した「地方公共団体へのオープンデータの取組に関するアンケート」[3]の結果を利用して、オープンデータ未着手の自治体において、その着手を妨げている要因を探ることとする。

2. オープンデータ着手の契機に関する先行研究

オープンデータとは、「オープンデータ基本指針」では、以下のように定義されている。

†1 東京工業大学
Tokyo Institute of Technology

ⓒ 2019 Information Processing Society of Japan

「国、地方公共団体及び事業者が保有する官民データのうち、国民誰もがインターネット等を通じて容易に利用(加工、編集、再配布等)できるよう、次のいずれの項目にも該当する形で公開されたデータをオープンデータと定義する。①営利目的、非営利目的を問わず二次利用可能なルールが適用されたもの ②機械判読に適したもの ③無償で利用できるもの」[4]

この定義に必ずしも沿わないかたちでのデータ公開についても、それをオープンデータとしている可能性もある。実際に、[1]における政府の集計でも、オープンデータ取組済の自治体の他に、「自らのホームページにおいてデータの公開先を提示等していないため、オープンデータ取組済の定義に該当しないものの、いずれかのサイトでオープンデータとしてデータを公開している自治体」という括りで紹介されている自治体が存在している。

裏を返せば、当該自治体が「オープンデータに取り組んでいる」と表明すれば、その自治体はオープンデータ取組済として扱われ得るということである。オープンデータの取り組みは緩やかなものとして捉えることも可能である。

オープンデータの着手の契機については、例えば全国に先駆けて取り組んだ福井県鯖江市や全国 2 例目の取り組みとなった福島県会津若松市、その他、初期取り組み自治体として位置付けられる石川県金沢市などについて、[5]が事例分析を行っている。それら先駆的にオープンデータに着手した自治体では、例えば首長が先駆的な取り組みに積極的であったり、情報政策部門がデータ活用に積極的であったりといった他の自治体には見られない下地があったが故に着手に至った可能性がある。

[6]は鯖江市や会津若松市だけではなく、2014 年から 2016 年の計 6 時点で、それぞれオープンデータに着手した計 23 の自治体を取り上げて、その着手の契機を探った研究である。これによると、オープンデータ着手の契機として、「外部からの提案」・「国の動向」が主であった。その他に、「職員」・「議会質問」も契機としてあげられた。

「外部からの提案」は、例えば、有識者が首長や情報政策部門の職員に提案することにより、それが採用されてオープンデータの着手に至った事例である。「国の動向」は、国が決定した戦略などを見て、着手に至ったという事例である。これらは、言うなれば自治体の外側からの情報提供によってオープンデータに着手することになったものである。

「職員」というのは、主に情報政策部門の職員が何らかの契機にオープンデータの取り組みについて知り、自らの自治体でも実施しようと思い立ち、実際に取り組んだという事例である。また、「議会質問」は当該自治体の議会議員が議会で質問を行ったことを契機に、取り組むことになったという事例である。この場合、例えば、近隣の自治体でオープンデータに着手したにもかかわらず、なぜ自らの自治体は未着手であるのかという質問が議会議員からなされ、それを受けて首長が決断してオープンデータの着手に至っている。

[6]では、その他にも少数の事例として、「自治体間の調査研究」・「県からの要請」もオープンデータ着手の契機としてあげている。

「外部からの提案」「国の動向」のように外発的に着手に至るという経路と「職員」のように内発的に着手に至るという経路の大きく分けて二通りの契機のあり方が想定されるのである。

3. 国の動向への着目

本研究では、以上のオープンデータの着手の契機の中でも、「国の動向」に着目する。というのも、[6]においては、年数が経過するごとに「国の動向」を見てオープンデータに着手したという自治体の数が増加しているとされているからである。オープンデータに取り組む自治体数が増加するなかで、日本政府は取り組みの支援策を拡充してきた。これについては、本稿の冒頭でも言及済であるが、そのような国の動きを見て、未着手の自治体が着手に至るというのが考えられるひとつのあり方である。

一方で、国の思惑とは別に、必ずしも全ての自治体がオープンデータの取り組みに積極的なわけではなく、未着手の状態から抜け出さない自治体も存在する。

本研究は、そのようなオープンデータ未着手の自治体につき、取り組みを阻害する要因を明らかにすることを研究目的とするが、ここで着目したいのが特に国が自治体への支援策を強化するようになった 2017 年前後についてである。2017 年には、データ公開を支援するパッケージソフトウェア「地方公共団体向けオープンデータパッケージ」[7]が無償公開されたり、「推奨データセット」が公開されたりしている。

それらパッケージソフトウェアやデータセットの公開は従前のガイドラインや手引書の公開よりも一歩踏み込んだ支援策といえ、より具体的に自治体の取り組みを支援する手段と言える。考えるに、日本政府としては、それら具体的な支援策を利用することで未着手の自治体でも無理なくオープンデータに取り組むことが出来ると想定しているのではないだろうか。

しかし、本研究においては、日本政府による具体的な支援策の存在がかえって自治体のオープンデータの取り組みの阻害要因になっている可能性を指摘したい。

そこで特に注目するのが「推奨データセット」の存在である。

「推奨データセット」は 2017 年に公表され、2018 年に定義の見直し、2019 年にはデータセットの追加などが行わ

ⓒ 2019 Information Processing Society of Japan

れている[8]。「「推奨データセット」は、オープンデータの公開とその利活用を促進することを目的とし、政府として公開を推奨するデータと、公開するデータの作成にあたり準拠すべきルールやフォーマット等を取りまとめたものです。」[8]とされるものである。あくまでも推奨をするものであり、「必ずしも最初から全てのデータセット公開に取り組まなければならないというものではなく、本データセットを参考に、各団体において公開可能なデータセットから公開を進めていただくことを期待するものです。」[8]とあるように、自治体が必ず従わなければならないものではない。

しかし、「国の動向」を見てオープンデータに着手しようとする自治体にあっては、到達しなければならない基準として、これが機能している可能性があるのである。

鯖江市をはじめ、自治体においてオープンデータの取り組みが始まったときには、「推奨データセット」のような日本政府として示す基準のようなものは存在しなかった。そういう状況下では、それぞれに取り組むことの出来る事柄から着手していくということをもってオープンデータに着手するということで十分であり、例えば、東京都千代田区のように、区の公式 Web サイトに掲載されているデータについてはオープンデータとして扱うというルールを決めることで、オープンデータを開始するという対応を取る自治体もあった[9]。

「推奨データセット」の公開は、それに沿ったオープンデータの公開を行うことの出来る自治体にとっては着手を後押しする要因となり得るが、それに沿うことが困難であると考える自治体にとっては、むしろオープンデータ着手の阻害要因となっている可能性があるのではないだろうか。

4. 「地方公共団体へのオープンデータの取組に関するアンケート」の結果から

日本政府が公開した「推奨データセット」が自治体にどのように受け止められているのか。この点については、内閣官房情報通信技術(IT)総合戦略室が実施した「地方公共団体へのオープンデータの取組に関するアンケート」の結果を見ることで、その一端を窺い知ることが出来る。

同アンケート調査は、2016 年度と 2018 年度に全自治体を対象に実施されたものである。両年度につき、その結果について各設問に対する回答の集計が公表されているが、2018 年度については各自治体の個別の回答結果も公表されている[10]。ただし、その結果についての分析がなされて、それが公開された形跡は見られないため、同アンケート調査の結果を用いて分析を行ったとしても研究上の新規性を損なうことはない。

なお、2018 年度の調査は、2016 年度の質問を基調に、「推奨データセット」に関する質問が追加されたかたちになっている。2016 年度来の基調の質問は、オープンデータに関する基本情報、取り組み状況などである。

「推奨データセット」に関する質問は以下の三つである。

問 28　推奨データセットに準拠して公開しているデータがある場合、該当するデータを全て選択してください。

問 29　今後、推奨データセットに準拠した公開を予定しているデータがある場合、該当するデータを全て選択してください。

問 30　内閣官房では、推奨データセットとして、「飲食店営業許可申請」情報の追加を検討しています。(2019 年 3 月までにベータ版を公開予定)データ項目定義（案）について、なにかご意見等がございましたら、自由にご記入ください。

アンケート調査は、全都道府県及び市区町村(1788 団体)に対して行われ、1736 団体が回答している。

上記の問 28 については、オープンデータを公開中と回答した 573 団体が回答母数となる。その集計結果が公表されているが、それを見ると、最多が 27.7%の AED 設置場所一覧、次いで 23.6%の地域・年齢別一覧、23.0%の指定緊急避難場所一覧となっている。

問 28 は該当する場合に選択せよという質問形式であるが、選択肢のなかに「推奨データセットに準拠したデータセットを公開していない」があり、これが 48.9%の回答を集めている。つまり、オープンデータ取組済の自治体において公開されているデータは推奨データセットに準拠しているとは言い難い状況にあるのである。「推奨データセット」の公開よりも先行してオープンデータに取り組んでいる自治体もあり、そのような自治体においては特段に推奨データセットに準拠させるような作業はしていないということであろう。

次の問 29 は、今後の予定に関する質問である。「推奨データセット」に関する質問であるため、選択肢自体は問 28 と同様である。その結果は、順に 12.8%の AED 設置場所一覧を筆頭に、12.4%の指定緊急避難場所一覧、11.6%の地域・年齢別一覧と続く。そして、ここでは「推奨データセットに準拠したデータセットの公開を予定していない」が 73.0%の回答を集めている。こちらの回答母数はアンケート調査に協力した 1736 団体であり、なかにはオープンデータに取り組んでいない自治体も含まれる。

今後オープンデータに着手する予定の自治体も含めて、7 割を超える自治体が「推奨データセット」に準拠する予定がないというのである。この結果を見る限りは、「推奨データセット」の存在がオープンデータ着手の阻害要因になっているとは言い難い。

では、問 30 を含めた自由記述の回答内容を見ると、どう

ⓒ 2019 Information Processing Society of Japan

Vol.2019-DPS-180 No.23
Vol.2019-EIP-85 No.23
2019/9/20

であろうか。以下には自由記述回答における「推奨データセット」の言及について確認していく。

自由記述欄への回答結果も全て公開されている[11]。そこで、回答に関するデータをダウンロードし、「推奨データセット」と打ち込んで検索を行うと、47 件の該当箇所を見つけることが出来る。

設問と該当箇所の関係は以下のとおりである。設問の全回答数は、当該設問に対して寄せられた回答の総計である。

表 1　設問と「推奨データセット」該当数

設問	該当箇所数	設問の全回答数
問 22	6	70
問 25	5	82
問 30	5	64
問 31	31	177
総計	47	393

（出所：筆者作成）

まず、「推奨データセット」に直接関係する問 30 についてである。その内容の内訳は、「公開方法に関する意見」が 3 件、「肯定的な意見」と「公開にあたっての課題」が各 1 件であった。

最も多かったのは以下の問 31 に対する自由記述回答においてであった。

> 問 31　オープンデータの提供・公開を進めるにあたり、貴団体として必要な情報や現在疑問に思われている点などがございましたら、自由にご記入ください。

問 31 について、「推奨データセット」に言及した自由記述回答が 31 件寄せられた。その内容の内訳を分類すると、「上位組織(県・国)による取り纏めや推進」が 4 件、「推奨データセット」が 13 件、「利活用事例」が 1 件、「共通基盤の構築」が 3 件、「利活用の促進」が 1 件、「業務量の増加」が 4 件、「広域連携の必要性」が 1 件、「利用規約・運用ルール」が 1 件、「その他のご意見」が 1 件、「質問」が 2 件であった。

問 22 は、以下のような設問であった。

> 問 22　問 20「オープンデータに取組むなかでの課題や問題点について、優先度の高いものを 5 つまで選択してください。」で「その他」を選択した場合は、具体的にお答えください。

その回答の中で、「推奨データセット」に言及されていたのは 6 件である。その内容の内訳を分類すると、「業務負荷の軽減」・「標準化の推進」・「推進体制の構築」・「国の方針の明確化・国による取りまとめ」・「データの所在の把握」が各 1 件ずつであった。

問 25 は、以下のような設問であった。

> 問 25　問 24「オープンデータに取組むにあたり、必要と考える支援について、優先度の高いものを 3 つまで選択してください。」で「その他」を選択した場合は、具体的にお答えください。

その回答の中で、「推奨データセット」に言及されていたのは 5 件である。その内容の内訳は、「国の方針・義務化」が 2 件、「上位組織(県・国)による取り纏めや推進」・「共通基盤の構築」・「利活用事例の普及・公開」・「その他」が各 1 件であった。

以上の分類は公開された回答結果においてなされているものであるが、各回答を仔細に確認すると、その分類の如何に関わらず、「推奨データセット」に対して否定的な内容であることが分かる。具体的には、問 22・問 30・問 31 で、それぞれ 1 件ずつ、「推奨データセット」に関わる取り組みの現況報告としてのコメントが見られるだけで、それ以外は意見や要望、推奨データセットに関わる取り組みの困難性の指摘が大勢を占めているのである。

各設問に対して集まった回答数の中で、「推奨データセット」に言及していた回答の割合は大きくない。回答の内容自体は「推奨データセット」に対する否定的なものであったが、その数自体が少ないということになる。

5. 考察

本研究では、オープンデータ着手に至る阻害要因として、国の動向があり、なかでも「推奨データセット」に沿わなければならないと考える自治体の姿勢が結果として新たな取り組みを妨げているのではないかという仮説を提示した。

内閣官房情報通信技術(IT)総合戦略室が実施した「地方公共団体へのオープンデータの取組に関するアンケート」の結果を見る限り、その仮説は棄却されたと考えるのが妥当であると結論付けられるだろう。「推奨データセット」は認知されているが、自治体において参照される状況ではなく、今後も参照されることは予定されていない。そのような状況にあって、「推奨データセット」の存在はオープンデータ未着手自治体の足枷になるようなことはないと言える。

ただし、以上は自治体一般に関する傾向として、そう言えるとしても、個別の自治体には妥当しない可能性もある。前章でも示したように、「推奨データセット」に否定的な見解を示す自治体もあり、なかには「推奨データセット」に合致したデータの公開を実現しようとすると、「業務量の増加」すると回答した自治体もある。その他にも、「推奨デー

ⓒ 2019 Information Processing Society of Japan

タセット」に適合したデータの公開を求めるのであれば、「上位組織(県・国)による取り纏めや推進」や「共通基盤の構築」を求めるという基礎自治体の回答も見られた。

少なくとも、日本政府として自治体の取り組みの支援策の一環として公表した「推奨データセット」は自治体の取り組みを後押しするものとして機能していないということは言えそうである。

6. 結論

本研究では、オープンデータに取り組む自治体が増加する中で、未着手の自治体が存在していることに着目し、着手を阻害する要因として、日本政府が提示した「推奨データセット」の存在があるのではないかとの仮説を立て、それを検証した。

そこで本研究では、内閣官房情報通信技術(IT)総合戦略室が 2018 年度に実施した「地方公共団体へのオープンデータの取組に関するアンケート」の結果を活用して、その仮説を検証したが、少なくとも同アンケートの結果を見る限り、「推奨データセット」が自治体におけるオープンデータ着手の阻害要因になっているとは言い難い。「推奨データセット」は日本政府の思惑とは別に、自治体に認知はされているものの、「準拠しなければならないもの」との義務感を自治体に植えつけるものでもなく、端的に言えば「ただ示されたもの」として扱われているに過ぎないと言うのが現状のようである。

なお、本研究では、自治体が「国の動向」の影響を受けていることから、国の動向の中でも支援策の一環として公開された「推奨データセット」の存在に阻害要因を求めたが、「推奨データセット」の他にも国の支援策は存在している。それら支援策についても、内閣官房情報通信技術(IT)総合戦略室による「地方公共団体へのオープンデータの取組に関するアンケート」では質問がなされている。そもそも、国の支援策である以上、それが阻害要因にはなっていないという結論が得られる可能性もあるが、それも含めて、同アンケートの結果の更なる分析が求められるところである。

同アンケートの問 21 には、「オープンデータに取組むなかでの課題や問題点について、優先度の高いものを５つまで選択してください。」という質問である。この質問は「取り組むなかでの課題や問題点」となっているため、これは必ずしも未着手の要因を探るには適していない。ゆえに、同アンケート調査の結果を利用するだけでは、本研究で関心を払ったところのオープンデータ未着手自治体における取り組みの阻害要因は明確にはならない。この点につき、取組済の自治体を対象から除いたアンケート調査やインタビュー調査が必要とされるところである。

また、基礎自治体の取り組みという事柄については都道府県の支援のあり方も課題となる[12]。オープンデータ未着手自治体について、その未着手の原因がどこにあるのか。より詳細な調査と検証については他日を期したい。

謝辞

本研究は公益財団法人セコム科学技術振興財団特定領域研究助成による研究成果の一部である。

参考文献

1 政府 CIO ポータル：オープンデータ取組済自治体一覧、https://cio.go.jp/sites/default/files/uploads/documents/opendata_lg_list.xlsx (最終確認 2019 年 8 月 27 日　以下の URL も同様)
2 政府 CIO ポータル：･オープンデータ伝道師一覧、https://cio.go.jp/sites/default/files/uploads/documents/opendata-dendoushi_ichiran.pptx
3 政府 CIO ポータル：･地方公共団体へのオープンデータの取組に関するアンケート結果、https://cio.go.jp/sites/default/files/uploads/documents/survey_results.pdf
4 高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部・官民データ活用推進戦略会議決定：オープンデータ基本方針、2019
5 早田吉伸・前野隆司・保井俊之：オープンデータ推進に向けた国内先進地域の特徴分析、地域活性研究 Vol.6、(2015)
6 本田正美・梶川裕矢：自治体におけるオープンデータ政策の発現過程とエビデンスの関係、研究報告電子化知的財産・社会基盤(EIP)、2018-EIP-80(16)、pp.1-5、(2018)
7 政府 CIO ポータル：地方公共団体向けオープンデータパッケージ(カタログサイト＋ダッシュボード)、https://github.com/nes-opendata/odpkg-docker
8 政府 CIO ポータル：推奨データセットについて、https://cio.go.jp/sites/default/files/uploads/documents/opendata_suisyou_dataset.pptx
9 千代田区 Web サイト：千代田区オープンデータカタログ、https://www.city.chiyoda.lg.jp/koho/kuse/shisaku/johosesaku/opendata-catalog.html
10 政府 CIO ポータル：地方公共団体へのオープンデータの取組に関するアンケート回答一覧、https://cio.go.jp/sites/default/files/uploads/documents/survey_answers.xlsx
11 政府 CIO ポータル：地方公共団体へのオープンデータの取組に関するアンケート結果_自由記述設問、https://cio.go.jp/sites/default/files/uploads/documents/survey_comments.xlsx
12 中野邦彦・本田正美：道府県におけるオープンデータへの取り組み実態に関する研究、2018 年社会情報学会(SSI)学会大会研究発表論文集(第三版)、pp.211-214、(2018)

ⓒ 2019 Information Processing Society of Japan