

地方議会にまつわるオープンデータの必要性 Necessity of Open data concerning local assembly

○本田正美¹
Masami HONDA

¹ 島根大学戦略的研究推進センター
Center for the Promotion of Project Research, Shimane University

Abstract In the Japanese local autonomy system, dualistic representative structure consisting of executive organ and deliberative organ is adopted. By the promotion of opening data, the action in the executive organ plays a key role. Therefore, this study analyzes the example of the open data of a local assembly as a deliberative organ where the action of open data is late for an executive organ. Based on this analysis, it points out necessity of the further promotion of the open data about the local assembly.

キーワード : オープンデータ、オープンガバメント、地方議会、執行機関、電子政府

1. 研究の背景と目的

2013年のG8サミットで「オープンデータ憲章」の合意がなされるなど、主に公的機関などが保有するデータを二次利用可能な形で公開し、その利用の促進を図るオープンデータの取り組みが世界的な広がりを見せている。

日本政府にあっても、2010年に発表した「新たな情報通信技術戦略」において、オープンガバメントの推進が謳い、「2013年までに、個人情報保護に配慮した上で、2次利用可能な形で行政情報を公開し、原則としてすべてインターネットで容易に入手することを可能にし、国民がオープンガバメントを実感できるようにする。」としている。この一文からうかがえるように、日本政府にあっては、オープンガバメントの取り組みの中でも、「2次利用可能な形で行政情報を公開」が重視されていた。これはまさにオープンデータの推進を意味しており、その取り組みの推進に重点が置かれたのである。それを裏付けるように、2012年には、オープンデータの取り組みに重点を置いた戦略として「電子行政オープンデータ戦略」も策定されている。

日本では、福井県鯖江市に見られるように、国にも先行するかたちでオープンデータの取り組みに力を入れる自治体も多数登場している。オープンデータに着手している自治体の数については、その数え方で数に差が生じるものの、2016年5月時点では200を超える自治体で何らかのデータをオープンデータとして提供しているのが現状である¹。

ここで、自治体レベルでもオープンデータの取り組みが浸透しているとした。自治体と言う時に、日本では、執行機関である長と議事機関を構成する議会議員

が別々の選挙により選ばれる二元代表制が採用されていることに注意を払う必要がある。公的機関が保有するデータの公開というときの公的機関として主に想定されるのは執行機関の組織である。これは、いわゆる行政組織が保有するデータをオープンデータとして公開するということを意味している。

オープンデータの推進は、1990年代以降に主に展開されてきた電子政府政策の延長線上に位置付けられる取り組みである²。電子政府政策は、行政における電子化である「電子行政」のみに留まるものではなく、例えば議会における電子化や投票など選挙にまつわる電子化なども包含される(本田 2011)。つまり、オープンデータに関しても、行政分野に留まらない取り組みとして定位されるのである。とりわけ、日本の自治体においては二元代表制が採用されていることを鑑みると、執行機関が保有するデータの公開だけではなく、議事機関である議会が保有するデータの公開も議論する必要があるのである。

そこで、本研究では、広がりを見せるオープンデータの推進について、議事機関である議会の取り組みの事例分析を行うこととする。この事例分析により、議事機関である議会において、さらなるオープンデータの推進の必要性が見出されることを指摘する。

2. オープンデータの推進

オープンデータとは、オープンナレッジファンデーションジャパン(OKFJ)のWebサイトに掲載されている定義によれば、「オープンデータは目的を問わず、誰でもどこでも自由に利用し、共有し、構築のベースにすることができるデータ」であるとされている³。

¹ 本田[2016a]において、オープンデータを活用したサービスとして展開されている「マイ広報紙」に採録されている自治体の数をかぞえることにより、オープンデータの取り組みに着手している自治体の数を算定している。

² オープンデータの推進についての政策的な位置付けについては、本田[2014a]を参照のこと。

³ <http://okfn.jp/2014/03/23/defining-open-data/>より引用した(最終アクセス 2016年6月21日 以下のURLも同様)。なお、この定義の文章自体は、OKFJの本案にあたるオー

本稿の冒頭で、「主に公的機関などが保有するデータを二次利用可能な形で公開し、その利用の促進を図るオープンデータの取り組み」という書き方をしているが、必ずしも公的機関が保有しているデータの公開に限定されているわけではないのである。

オープンデータについては、公的機関の保有する情報の再利用に関して定めた 2003 年の EU 指令 (Directive 2003/98/EC) に、その始原を見出すことも可能である。この指令の中で明示的に「オープンデータ」の推進が謳われたわけではないが、公的機関の保有するデータの公開と再利用に関する記述は、現在議論されているオープンデータの取り組みを指し示していると言っても良い。ただし、世界的にオープンデータという事柄が注目を集めるようになったという意味では、2009 年のアメリカのオバマ大統領の誕生が画期となる。2009 年に大統領に就任したオバマは、就任直後に署名した覚書でオープンガバメントの推進を確認した。オープンガバメントは、以下の三つの原則から成る取り組みの総称である。

- ①透明性 (transparency)
- ②参加 (participation)
- ③協働 (collaboration)

この三原則を具現化する取り組みのひとつとして、着手されたのがオープンデータの推進である。その代表的な施策に目されるのがデータカタログサイトである「data.gov」の開設である。「data.gov」には連邦政府などの公的機関が保有する各種のデータセットが公開されており、これは、三原則の中でも透明性の向上に関連した取り組みに見える。しかし、公開されたデータを基に官民が連携して、例えば何らかのアプリケーションが開発されるといったことも進んでおり、この点を以ってして、国民参加や協働も担保されているのである。

「data.gov」は開設以来、拡充が進められており、データセット数は 2016 年 6 月 22 日現在で約 18 万セットである。各分野の多量の生データ・その分析ツールの他に、API の開発などにも力が入れている。

「data.gov」の充実した取り組みも背景として、東 [2014] でも紹介されているように、アメリカでは公開されたデータを利用した各種のビジネス展開が見られるようになってきている。

日本でも 2010 年の「新たな情報通信技術戦略」や 2012 年の「電子行政オープンデータ戦略」に見られるように、オープンガバメントと言うよりはオープンデータに特化した取り組みを行ってきた。「電子行政オープンデータ戦略」においては、オープンデータの推進にあたっての原則として、以下の四点があげられている。

- ①政府自ら積極的に公共データを公開すること
- ②機械判読可能な形式で公開すること

ブンナレッジファンデーションが公開している記事のもとにしている。

- ③営利目的、非営利目的を問わず活用を促進すること
- ④取組可能な公共データから速やかに公開等の具体的な取組に着手し、成果を確実に蓄積していくこと

この原則にもあるように、公共のデータの公開・機械判読可能な形式での公開・利用の促進・成果の蓄積が求められている。

成果の計測という意味では、原則①に基づき、公開の度合いにより成果を測ることが可能となる。具体的には、保有されているデータの量とオープンデータとして提供されているデータの量の割合などが指標となる。次に、原則②に基づき、機械判読可能な形式で公開されているか否かで成果を測ることが出来る。この点については、Tim Berners-Lee によるオープンデータの五つ星モデルの到達度を測ると読み替えることも出来る⁴。このモデルに当てはめて、どの段階の形式で提供されているのかを見ることで、成果は計測可能となるのである。さらに、原則③に基づき、利用の結果としての何らかの成果物を想定し、その成果物の産出状況とその利用の状況により成果を測ることが出来る。その成果物としては、端的には、データを利用したアプリケーション、とりわけスマートフォンアプリが想定される。そのようなアプリの開発状況と利用状況により成果を測ることが出来る。最後の④に関しては、上記①から③までの成果を蓄積していくことを確認していると言える。

日本の自治体において先駆的にオープンデータに着手した鯖江市では、市の Web サイトに「データシティ鯖江」というページを設けている⁵。このページには、オープンデータとして公開しているデータの一覧のページやオープンデータを利用するアプリケーションの一覧のページへのリンクが貼られている。ここにおいて、公開されているデータの量・機械判読可能性・アプリケーションの数という観点での利用状況が確認可能な状態にされていることが分かる。ここに、先の①から④についての一定程度の対応が図られているのである⁶。

3. 地方議会の位置付け

日本の地方自治制度では、執行機関と議事機関を別々の選挙によって選出する二元代表制が採用されている。執行機関は地方自治法第 138 条の 4 で定められるとおり、地方公共団体の長や法律で定める委員会と委員を指す。自治体における組織と言う場合には、執行機関およびにその補助期間や附属機関の組織を指し

⁴ 五つ星モデルについては、以下の Web サイトを参照のこと。<http://5stardata.info/>

⁵ 「データシティ鯖江」については、以下の URL である。<http://www.city.sabae.fukui.jp/pageview.html?id=11552>

⁶ 鯖江市がオープンデータのような取り組みに先駆的に着手出来た理由については、西田・小野塚 [2013] において論じられるように、地域活動の蓄積が盛んであったことがあげられる。

ている(大杉 2009)。

日本の自治体において進行しているオープンデータの取り組みは、主に執行機関を起点として、その組織が保有するデータの提供を行うことから成るものである。執行機関にオープンデータに着手することを議決機関である議会から迫るといことも想定され、実際に議会の質問でオープンデータが取り上げられることもある⁷。この議会での質問では、執行機関の組織が保有するデータの公開をオープンデータとして公開することを迫る内容になる。

本田[2014b]において論じたように、地方議会は自治体の経営にまつわる情報の公開と蓄積の場となる。つまり、執行機関が何らかの政策を実行していくためには、議事機関の承認を得る必要があり、執行機関の長たる首長は予算などの議案を議会に提出し、議決機関たる議会がそれを審議して議決される必要があるのである。この一連の過程を通して、自治体は経営されている⁸。

自治体における経営にまつわる情報は、首長が提出する議案書や予算書に化体される。それに加えて、議会での審議で明確化される情報も存在する。それら審議過程で明らかになった情報は主に議会の会議録に記録されることになる。会議録については議会の Web サイトにおいて情報提供がされている(本田 2013)。さらに、そのような会議録に加えて、議会議員に関する情報なども、議会が開設する Web サイトにおいて情報提供がなされている。ここに、地方議会においても、オープンデータとして提供可能なデータの存在の可能性が指摘され得るのである。

4. 地方議会におけるオープンデータの実践

地方議会におけるオープンデータの実践の可能性が指摘され得るとしても、地方議会においてオープンデータの取り組みに着手している事例は必ずしも多くない。ここでは、全国の地方議会に先駆けて「議会オープンデータトライアル」という取り組みを展開している千葉県流山市議会の事例に着目する。

流山市議会では、その Web サイトの中の「議会オープンデータトライアルについて」というページにおいて、以下のように表明している。

まずは、ホームページ内にオープンデータトライアルページを開設し、審議結果や議事録、委員会審議の際に配布される調査データや参考資料のうち、公開対象になっているものについて、情報の公開を進めて参ります。その後は、単にデータを公開するだけでなく、いかに利活用を促進していくかという段階に移行していくことを検討してい

く予定です⁹。

オープンデータトライアルに至るまでに、流山市議会は議会改革を押し進めてきたところであり、とりわけ ICT を活用した議会改革を推進していた議会として知られていた¹⁰。具体的には、2010年9月からスマートフォンによる電子採決を実現していた。そして、2012年7月からは、所属全議員と事務局職員にタブレット端末が配布され、議案や予算書などをダウンロードして利用することが可能とされていた。オープンデータトライアルも、その延長線上に位置する取り組みであるが、実際にオープンデータとして提供されているのか以下のデータである。なお、データの形式はいずれも CSV である。

- ・ 定例会・臨時会審議結果
- ・ 議員紹介

流山市議会の取り組みは「トライアル」と銘打っていることもあって、上記のようにオープンデータとして提供されているデータセットの量は多くない。オープンデータの実施の成果と目されるアプリなどを通じたデータの利用については、2013年「流山市 WEB アプリコンテスト」¹¹や2015年「第2回流山市アプリコンテスト」¹²のアプリコンテストで、議会の提供するオープンデータを用いたアプリやアイデアが応募発表されており、必ずしも多くはないものの、利用例が見られるところである。成果の蓄積という点では、流山市議会のオープンデータトライアルに関するページがその機能の一端を担っているものと考えられる。

5. 地方議会にまつわるオープンデータの可能性

オープンデータはオープンガバメントの一環に位置付けられることは本稿の冒頭でも確認したところであるが、オープンガバメントについては、政府が単なるサービス提供の主体であるガバメント 1.0 の状態からガバメント 2.0 へと位相し、プラットフォームとして機能することへの転換であると O'Reilly[2010]は説いている。これは、公共サービス提供のための情報基盤を政府が整備し、その基盤を通じて官民が情報連携することを含意しているものと考えられる。オープンデータの実践についても、そのような情報連携の実現という枠組みの中で考える必要があるである。

ここで、あらためて、日本の自治体における執行機関と議事機関の関係について考えてみる。それぞれの機関の役割は、執行機関は公共サービスの提供、議事機関は意思決定が主たる役割と目されるであろう。その役割と、オープンデータ(OD)の関係について、

⁷ 2013年9月段階で、国会、東京23区、東京都、千葉市、横浜市における質問におけるオープンデータという用語の使用状況について、庄司[2013]として調査結果が公表されている。

⁸ 自治体経営とオープンデータの関係については、既に本田[2016b]において論じており、詳細はそちらを参照されたい。

⁹ 流山市議会の Web サイトの以下のページより引用した。
<http://www.nagareyamagikai.jp/opendata/>

¹⁰ 流山市議会におけるオープンデータの取り組みについては、本田[2013b]においても言及したところである。

¹¹ <http://www.city.nagareyama.chiba.jp/10763/29589/018001.html>

¹² <http://www.city.nagareyama.chiba.jp/10763/29589/021944.html>

以下の図1のようにまとめられる。

執行機関：サービス	→	ODを利用したサービス
議事機関：意思決定	→	ODを利用した意思決定

図1 執行機関と議事機関の役割とODの関係

これまで主に執行機関の組織が保有するデータにつき、オープンデータ化が進められ、その利用の促進が謳われてきたところである。そして、実際にオープンデータを利用したアプリケーションが開発されてきたというのが現状であると考えられるが、それは上記の図1で示されるところのODを利用したサービスの展開が図られたということの意味している。一方で、議事機関は当該自治体における意思決定の機能を担っているものであり、そこで提供され得るデータについては、それを利用した意思決定の支援や強化ということが想定されるだろう。この場合、議事機関を構成する議会議員の意思決定の支援と議会議員を選出する有権者の意思決定の支援の両側面が想定され得る。自治体において展開されている自治体IRとオープンデータの関係について論じた本田[2015]において、オープンデータを推進することによって執行機関の組織内の情報を整理し、そのデータの提供をもって透明性を担保するという営為につなげる必要性を指摘したところである。この営為につき、議事機関も加えた議論を進める必要があり、その場合、例えばオープンデータの成果の捉え方が従来のように、アプリでの利用状況によって測定するというには留まらない可能性がある。さらに、本田[2014c]においてオープンデータの理念について議論したが、その議論ではオープンデータが推進されることでデータ同士の連携による「Web of Data」も実現され、さらにデータ同士の連携を契機として、様々な組織や主体の間で新たな相互作用も生じ得ることを指摘した。これは、オープンガバメントの三原則のうち、参加や協働により重心を置いた議論であるが、この組織間の相互作用につき、日本の自治制度の根幹を成す二元代表制への理解を欠いた議論になっていたものと考えられる。執行機関側のオープンデータの推進だけではなく、議事機関側のオープンデータの推進にも目を向ける必要があったのである。本研究でも事例として取り上げた流山市議会のような取り組みにも目を向け、その意義や課題についても議論する必要があったところ、それが欠けていたと言えよう。200を超える自治体でオープンデータの取り組みがなされており、今後もその数は増加していくものと予想されるところであるが、それは執行機関の組織にまつわる取り組みの増加であって、対して議事機関にまつわる取り組みは出遅れている。執行機関と議事機関が両輪となってオープンデータの推進を図ってこそ、自治体におけるオープンデータやオープンガバメントの取り組みが深化していくものと考えられる。

6. まとめ

本研究では、日本の自治制度においては二元代表制

が採用され、執行機関だけでなく議事機関も自治体の経営にあつて重要な役割を与えられていることから、議事機関である議会に着目し、そのオープンデータの取り組みにつき、実際に地方議会において先駆的にオープンデータの取り組みを行っている千葉県流山市の事例分析を行った。この事例分析により、執行機関の組織が保有するデータの公開だけではなく、議事機関である議会が保有するデータの公開も議論する必要があることを指摘した。ただし、先駆的である流山市議会の事例を見ても、現状では必ずしも議会にまつわるオープンデータの提供が進展していないことがうかがえた。今後は、議事機関である議会の側のオープンデータの可能性だけではなく、まずは議会が如何にオープンデータの取り組みに着手するように促していくのか、その方策を検討する必要があるだろう。

参考文献

- 東富彦[2014]『データ×アイデアで勝負する人々』、日経BP社
- 大杉覚[2009]「日本の自治体行政組織」『分野別自治制度及びその運用に関する説明資料；no. 11』、自治体国際化協会
- 庄司昌彦[2013]「「議会質問におけるオープンデータ」資料を公開します」オープン・ナレッジ・ファウンデーション・ジャパン Web サイト、<http://okfn.jp/2013/09/15/gikai/>
- 西田亮介・小野塚亮[2013]「なぜ鯖江市は公共データの公開に積極的なのか—協働推進と創造的な行政経営、地域産業構造の変化の視点から」『情報社会学会誌』 Vol.8 No.1、pp.51-62
- 本田正美[2011]「「電子政府政策における政治の電子化—日本の電子政府政策を中心として—」『情報通信学会第28回学会大会予稿』IV3、pp.1-5
- 本田正美[2013a]「地方議会会議録の電子化に関する現状と課題」『情報知識学会誌』、vol.23、No.2、pp.273-278
- 本田正美[2013b]「オープンガバメントと公共情報—記録管理の重要性と記録整理の必要性—」『記録管理学会 2013年研究大会予稿集』、pp.37-41
- 本田正美[2014a]「「電子政府」の変遷と到達点としてのオープンガバメント・オープンデータ」『情報処理学会情報システムと社会環境研究報告』2014-IS-127(3)、pp.1-6
- 本田正美[2014b]「自治体経営情報の蓄積と公開の場としての議会」『社会情報学会予稿』、pp.103-106
- 本田正美[2014c]「オープンデータの理念—複合的ネットワーク社会論による定位—」『社会・経済システム学会第33回大会予稿』、pp.81-84
- 本田正美[2015]「自治体IRとオープンデータ」『経営情報学会 2015年秋季全国研究発表大会予稿』
- 本田正美[2016a]「「マイ広報紙」とオープンデータの浸透」『情報処理学会第125回情報システムと社会環境研究発表会』(IS)2016-IS-137(6)、pp.1-4
- 本田正美[2016b]「自治体経営とオープンデータ」『第56回日本経営システム学会全国研究発表大会』、pp.16-19
- O'Reilly[2010] "Government as a Platform", in Lathrop Daniel and Ruma Laurel(eds.), Open Government, O'Reilly, pp.11-39