

「オープンデータ1.0」の評価とオープンデータ活用推進基本法の構想

An Evaluation of “Open Data 1.0” in Japan and a proposal of the Basic Act for Advancement of Utilizing Open Data

○庄司 昌彦¹
Masahiko SHOJI

¹国際大学 グローバル・コミュニケーション・センター International University of Japna

Abstract 5 years have passed since the East Japan great earthquake (2011) which the needs of open data was widely recognized. And 4 years have elapsed since the Japan's first e-Government Open Data Strategy (2012). Then, the government has come up with "open data 2.0". I evaluated the deployment of open data initiatives in Japan. And I will propose the concept of the "Basic Act for Advancement of Utilizing Open Data" as a strategy to deal with the challenges that are left.

キーワード オープンガバメント, オープンデータ, 電子政府, 電子自治体, データ利活用

1. はじめに: 「オープンデータ1.0」の終了

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は、米国のオバマ政権の成立（2009年）以降、世界的に進展し続けている。日本では行政機関のデータの扱いにくさ等の課題が浮き彫りになった東日本大震災（2011年）から5年以上、それを機に策定された政府の「電子行政オープンデータ戦略」（2012年）から4年以上が経過し、一定の進展があった。

政府の高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部（以下、IT総合戦略本部）は、2016年5月に新たな方針（IT戦略本部決定）として「【オープンデータ2.0】官民一体となったデータ流通の促進～課題解決のためのオープンデータの「実現」～」を策定した。この方針は、これまでの取組みを踏まえつつ、「オープンデータ2.0」として新たな段階に入るという認識を示しているところが特徴である。もともと政府は2013年の「電子行政オープンデータ推進のためのロードマップ」において、2015年度末に「他の先進国と同水準のオープンデータの公開と利用を実現する」という目標を掲げていた。したがって2015年度末で政府のオープンデータに関する取組みが一区切りし、2016年度から新たな段階に入ったと捉えることができる。

それでは、政府のこれまでのオープンデータ政策はどのような成果と課題を残し、今後の「オープンデータ2.0」には何が求められるであろうか。本稿では、政府のこれまでのオープンデータ政策を「オープンデータ1.0」として捉え、成果と課題を整理する。そして残された課題へ対処する方策の一つとして「オープンデータ2.0」には「オープンデータ活用推進基本法」の制定が必要であるという提案を行いたい。

2. 「オープンデータ1.0」の成果と課題終了

はじめに、これまでに政府のIT総合戦略本部が行っ

てきた決定等を整理する。政府は2012年にオープンデータに関する初めての方針「電子行政オープンデータ戦略」を策定した。ここでは（1）透明性・信頼性の向上、（2）国民参加・官民協働の推進、（3）経済の活性化・行政の効率化という3つの目的と、「政府自ら積極的に公共データを公開すること」「機械判読可能な形式で公開すること」等の4つの基本原則を掲げた。そして2013年には「電子行政オープンデータ推進のためのロードマップ（工程表）」を策定した。ここでは内閣官房・総務省・経済産業省をはじめとする全府省が2015年度末までに取組むべきことが示された。また2013年の主要国首脳会議（G8サミット）では「原則としてのオープンデータ」「質と量」等の5原則を含む「オープンデータ憲章」が合意された。そして日本では2015年に電子行政オープンデータ戦略の改訂として「新たなオープンデータの展開に向けて」が策定され、課題解決志向や公開と利活用の一体化など取組みの強化が打ち出された。後述のようにこれらの方針の下で様々な施策が進められてきたが、上記の決定等はいずれも「IT総合戦略本部決定」や「各府省CIO連絡会議決定」であり、国会での議論を経た法律にはなっておらず、政府の方針が変われば変更され得るものであることに注意が必要である。

次に、上記の方針の下で進められた具体的な施策を確認する。柱は、データカタログサイトの整備と、二次利用を促進する利用ルールの整備であった。政府のデータカタログサイト「Data.go.jp」は2013年度に試行版が開設され、2014年度から本格運用に入った。2016年7月現在、このサイトには全府省から17,000件以上のオープンデータが登録され検索可能になっている。またルールの整備については、各府省ウェブサイト利用規約の雛形となる「政府標準利用規約（第1.0版）」が2014年に策定された。この利用規約の下にあるコンテンツは「出典の記載」「一定の利用形態の禁止」等の条件に従うことで営利用や編集加工など、著作権法

で定められた範囲を超える自由な利用が可能になった。しかし、「一定の利用形態の禁止」という条件の中に「公序良俗に反する利用や国家・国民の安全に脅威を与える利用は禁止」という内容が含まれていることによって、世界的なデファクトスタンダードであるクリエイティブ・コモンズ・ライセンスとの互換性が確保されないという問題が残った。この点については見直しが行われ、2015年の「政府標準利用規約（第2.0版）」はクリエイティブ・コモンズ・ライセンス互換となった。この利用規約が政府の全府省に採用されたことで、日本政府のウェブサイトに掲載されているコンテンツは全て「原則オープンデータ」となったといえる。

それではこれらの取り組みはどの程度評価できるものだろうか。まず、政府が「2015年度末までに他の先進国と同水準のオープンデータの公開と利用を実現する」という目標を掲げ、G8オープンデータ憲章に署名をしてきたことを踏まえ、憲章に参加した先進8カ国の比較をする。表1は、8カ国のデータカタログサイト開設の有無（URLで表示）、ライセンスのオープン化状況、カタログサイトへのデータ掲載件数をまとめたものである。8カ国ともカタログサイトを開設し、ライセンスはオープン化されている。日本政府はデータ掲載件数では8カ国中6番目となった。このように比較すると、上位ではないが、多くの先進国と同水準のオープンデータの公開を達成しているといえる。

表1：先進国のカタログサイトと
ライセンスの状況、データ掲載件数

| 先進国 (カタログサイト) | ライ センス | 掲載件数 |
|---------------------|-----------|---------|
| アメリカ(data.gov) | オープン | 184,558 |
| カナダ(open.canada.ca) | オープン | 120,974 |
| イギリス(data.gov.uk) | オープン | 37,702 |
| ドイツ(govdata.de) | オープン | 21,395 |
| フランス(data.gouv.fr) | オープン | 18,786 |
| 日本(data.go.jp) | オープン | 17,105 |
| イタリア(dati.gov.it) | オープン | 10,347 |
| ロシア(data.gov.ru) | オープン | 8,586 |

公開されたデータの価値についてはどうだろうか。未公開データが新規にウェブ上で公開されれば、それまでは情報公開請求等の手続きを要したことに比べ大幅に入手コストを低下させたことになる。特に、近年の技術進歩によって取扱いが容易になった大容量データや更新頻度の高いデータ（ビッグデータ）が機械可読性の高い形式で提供されればビジネス創出にも結びつきやすく価値が高いと考えられる。しかし、実際にはDaga.go.jpに掲載されているデータは基本的に以前から政府の各府省ウェブサイトに掲載されていたものについて利用条件をオープンライセンスに変更したものであり、データの新規公開やビッグデータのAPI（Application Programming Interface）公開は進んでいない。この点は今後に向けた課題である。

次に、「他の先進国と同水準の利用を実現する」と

いう点についてはどうであろうか。オープンデータの利用については、利用者に登録や報告を求めるようなことをすれば利用の障壁を下げ「オープン」の趣旨に反してしまうということもあり、データが何件、誰によってどのように利用され、どのような効果をもたらしているのかということ把握するのは困難である。また、実績（2014）は、IT投資を十分に活用するためにはビジネスモデル自体の大胆な変革が必要であるというHammerの「IT生産性パラドクス」を参照しながら、オープンデータにおいても各種条件整備が完遂するまでには一定の時間が必要であり、経済効果の発現はオープンデータ提供開始時点から一定のタイムラグを経た後となるため、2015年度末までに行われる条件整備が経済効果をもたらすまでには一定の期間が必要であると指摘しているⁱ。そのため現時点では、施策に対する効果が十分に出ているとは考えにくく、また効果を把握することも困難であると指摘せざるを得ない。

一方、オープンデータの利用や提供において先進国とされるアメリカ政府やイギリス政府は、データカタログサイトにおいて事例やエピソードを紹介し、オープンデータ提供の効果を定性的に説明している。そのような取り組みに倣うならば、日本ではオープンデータを活用したり活用を支援したりする民間市民団体の活動が活性化していると指摘することは可能であろう。Linked Open Data Challenge、アーバンデータチャレンジ、マッシュアップアワードといった民間のデータ活用コンテストがそれぞれ回数を重ねており、多数の応募作品や参加者を集めるイベントとして定着している。またCode for Japanや全国数十ヶ所で発足した「Code for○○（地名）」という社会課題解決を志向するエンジニア団体の活動も盛んである。さらには世界中で同日にオープンデータ関連イベントを開催するInternational Open Data Dayでは世界200ヶ所以上の会場のうち3割から4割を日本が占めるという状況が続いている。一方、ビジネス事例については、海外の模倣ではない、日本オリジナルの事例が複数登場し成長を続けているが、大きな新規ビジネスが誕生したとまではいえない。

次に、地方自治体の取り組みはどうであろうか。2012年に電子行政オープンデータ戦略が策定された頃から、福井県鯖江市や神奈川県横浜市、千葉県千葉市、福島県会津若松市など、一部の地方自治体から自発的にオープンデータの提供や活用を進める動きが広がった。政府のIT総合戦略本部も、電子行政オープンデータ実務者会議の下に「自治体普及作業部会」を設け、「地方公共団体オープンデータ推進ガイドライン」（2015年）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～」（2015年）を作成・公表するなど、地方自治体の取り組みを後押ししてきた。総務省や経済産業省、国土交通省なども、実証実験等を通じて地方自治体の取り組みに関わってきた。これらの結果、オープンデータに取り組んでいる都道府県・市区町村は2016年7月現在、大規模自治体を中心に235自治体となっているⁱⁱ。内閣官房IT総合戦略室は、2016年3月時点の推計（市区町村人口の合計：都道府県を除く）

で、人口カバー率は41%であるとしている。

この235自治体という数字はどのように評価すべきであろうか。市町村と特別区と都道府県の合計で約1800ある地方自治体を母数とするならば235は約13%ということになる。たしかに人口カバー率では4割を超えているが、企業が全国どこの自治体でも使えるアプリを作ろうとしても、提供できるような規模には全くなっていないということになる。さらに、地方自治体の取組みがそれぞれ個別に行われているため、提供しているデータの種類、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。千葉市や福岡市など12の自治体によるオープンガバメント推進協議会や、静岡県の県・市町・大学・企業等による「しずおかオープンデータ推進協議会」など、連携の取組みも始まっているが、全国標準を作るまでには道のりが遠い。つまり、地方自治体のデータについては、企業が積極的に利用を進められるような規模や使い易さはまだ実現していない。

3. 情報公開制度とオープンデータの関係

情報公開法は、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する「情報の利活用」については定めていない。そのため、企業等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、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。ビジネスを含む自由な情報利用をするためには、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はない。

一部の地方自治体では情報公開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。その原因のひとつに企業による営利目的の請求の増加がある。営利目的で請求されることが多いのは「金額入り設計書」と飲食店や病院等の「一覧・台帳」であり、これらは個人情報保護等の問題も生じにくいことから、能動的に情報提供したりオープンデータ化したりすることでビジネスへの活用を促進するとともに担当職員の負担軽減も期待される（庄司ほか 2014）。政府でも、各府省情報化統括責任者（CIO）連絡会議が 2015 年に「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」を決定した。ここに、情報公開法により開示した情報と、その情報と同様の扱いが可能と考えられる同種の情報で反復継続的に請求が見込まれるものは原則ウェブサイト上で提供するという内容が盛り込まれた。これは「よく情報公開請求される文書は原則としてウェブ公開する」という意味である。そして政府のウェブサイトに掲載された文書には原則として政府標準利用規約が適用されるため、それらはオー

ブンデータ化されるということになる。

4. 「オープンデータ活用推進基本法」の提案

ここまで、政府の「オープンデータ 1.0」の成果と、オープンデータに関連の深い情報公開法に関する近年の動向を概観した。政府が「オープンデータ 2.0」として 2020 年までに示している新たな方針は（1）政策課題を踏まえた強化分野の設定、（2）民間企業等におけるオープンデータの取組についても一定の範囲内で協力を依頼、（3）地方公共団体における地域を跨いだ共通的な分野も促進、というものである。

本稿で指摘してきた「法律になっていないこと」、「新規公開やビッグデータの API 公開が進んでいないこと」、「大きな新規ビジネスが誕生していないこと」、「地方自治体の数がまだ少なく提供もバラバラに行われていること」等の課題を解消していくことは「オープンデータ 2.0」と概ね同じ方向を向いている。そこで、上記課題の解消を加速し「オープンデータ 2.0」を進展させる方策の一つとして「オープンデータ活用推進基本法」（庄司ほか 2016）の制定を提案する。

表 2 は、G8 オープンデータ憲章に署名した先進 8 カ国において、政府にオープンデータ提供を義務付ける立法がなされているかどうかを調査しまとめたものである。明確に法律を制定しているのはイギリスとロシアであり、イタリアは政令を定めている。またフランスでは法案が下院を通過、アメリカでは上院で審議中となっている。ドイツも 2016 年中に法律を制定するとの報道がされている。以上のように、先進諸国はオープンデータを政府の方針として推進する段階から法律として恒久的なものとする段階に入っている。

表 2：先進国における政府にオープンデータ提供を義務付ける立法の状況

| 先進国 | 立法の状況 |
|------|--|
| アメリカ | 「オープンガバメントデータ法」を上院で審議中（2016年） |
| カナダ | なし |
| イギリス | 「2012年自由保護法」（2012年） |
| ドイツ | 与党連合が「オープンデータ法」に合意との報道（2016） |
| フランス | オープンデータを含む「デジタル共和国法」が下院を通過（2016年） |
| 日本 | なし |
| イタリア | オープンデータを義務付ける政令「政令 33/2013」を策定（2013年） |
| ロシア | 「情報、情報技術と情報保護に関する連邦法」と「州および地方自治体の活動に関する情報へのアクセス提供に関する連邦法」の修正に関する連邦法（2013年） |

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 つ目は、国と地方自治体、また地方

自治体毎にバラバラな状況にある情報公開条例やオープンデータ推進方針について、分野やデータを指定して強力に取扱いを揃えていく際の根拠とするためである。

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、日本における「基本法」には、法的な定義がないが、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という共通性がある。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ことが多いという。

したがってオープンデータ活用推進基本法も、たとえば「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、その下で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ができる。これによってオープンデータが一時の流行ではなく包括的かつ恒久的な取組みとして続くよう仕組み化する事が可能となる。さらに、オープンデータ推進基本法の下で策定される省庁横断的な計画では、期間を区切り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。たとえば今後 3 年間は IoT（Internet of Things）や法人番号を指定することで、国と地方自治体が保有するさまざまなセンサーデータのオープン化を一体となって進めたり、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となる。

その他、アメリカ政府が設置したチーフ・データ・オフィサー（CDO）の設置による、データ整備・標準化と連動した政府の業務改革なども促進可能となる。

将来的には、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が求められる。オープンデータ活用推進基本法は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が、幅広くイノベーションを起こしていくためには、それだけでは不十分である。重点分野に限らず、公共財としての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、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の「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。また、文書管理や CMS(contents management system)の導入、情報活用のための API の整備など、行政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。

5. まとめ

ここまで、政府のこれまでのオープンデータ政策を「オープンデータ 1.0」として捉え、成果と課題の整理を行ってきた。そして、残された課題へ対処する方策の一つとして「オープンデータ活用推進基本法」の制定が、重点課題の施策を加速化し、政府の情報生成・管理・提供・活用の体系的な整備の基盤となることを提言した。

これによって、主要先進国と同様に、国と地方自治体および企業や市民組織等を含む社会全体でこれまで以上の規模と価値を持ったデータが提供される環境が整備可能となる。そして、政府が掲げる課題解決型のオープンデータ活用や、大きなビジネスの創出など、有効活用も進むと考えられる。

参考文献

- 1) 実積寿也（2014）、「オープンデータのインパクト 経済効果の正しい解釈」、『智場』119 号、国際大学グローバル・コミュニケーション・センター、pp.40-49.
- 2) 庄司昌彦、本田正美、青木佑一、渡辺智暁（2015）、「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」、http://innovation-nippon.jp/reports/2014StudyReport_ODFOIA.pdf.
- 3) 庄司昌彦、横田明美、本田正美、青木佑一、渡辺智暁（2016）、「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～」、http://innovation-nippon.jp/reports/2015StudyReport_OpenData_all.pdf.
- 4) 塩野宏(2008)、「基本法について」、『日本學士院紀要』,第 63 号第 1 号.

補注

ⁱ 実積は General Purpose Technology としての電力やインターネットをヒントに、ビッグデータ利用技術を基盤とするオープンデータの効果発現に要請されるタイムラグは 10 年程度ではないかと述べている。

ⁱⁱ 福野泰介「日本のオープンデータ都市一覧」
<http://fukuno.jig.jp/2013/opendatamap>