

【研究ノート】

地方自治体におけるオープンデータ推進の課題と展望

須藤 順
高知大学

Abstract

In this research, challenges and prospects for promoting use of open data among local governments are discussed. Open data refers to a data that is able to redistribute, reuse and use for retail purposes which can be used freely by anyone without any charge. Centered around the government, there are proactive strategies in place to promote open data. Among them, the local government bodies are expected to play a particularly important role. Based on the promotional activities, the authors have been working on this in various regions since June 2013. This document indicates the direction of open data promotion in local governments.

1. はじめに

2013年6月、G8サミット首脳宣言に「オープンデータの推進」が明記され、「オープンデータ憲章」が合意されるなど、オープンデータが注目を集めている。オープンデータ(以下、OD)とは、再配布、再利用、商業利用可能で、誰でも自由に、無料で活用することのできるデータを指す。情報技術の積極的活用による行政の透明性の向上や市民参画の推進、行政と市民の協働を促進するオープンガバメントの延長に位置づけられ、政府を中心に積極的な政策が展開されている。OD推進の中でも、特に重要な役割が期待されているのが地方自治体である。本稿では、2013年6月から筆者らが各地で取り組んできた実践をもとに、地方自治体におけるOD推進に向けた課題と展望について議論する。

2. オープンデータをめぐる動向と現状

米国オバマ大統領が2009年1月、「透明性とオープンガバメント」の覚書を発したことを契機に、「オープンガバメント・イニシアチブ」(同年5月)、「オープンガバメントに関する連邦指令」(同年12月)が発せられ、政府機関が保有する各種統計データに係るデータセ

ットを提供する「Data.gov」や、政府のIT投資に関する情報を提供する「ITダッシュボード」が開設され、データやアプリが提供されている。一方、英国では、2009年9月「Data.gov.uk」が開設され、各種データやアプリを提供しており、2011年11月には政府が1,000万ポンドを出資し、「Open Data Institute」を設立し、OD活用によるビジネス創出や人材育成、ハッカソン(短期間の開発イベント)等の開催を支援している。

我が国では、2012年7月、IT総合戦略本部による「電子行政オープンデータ戦略」の公表により明確にOD推進が示され、それを受け、経済産業省によるデータカタログサイト「Open DATA METI」(2013年1月)、各府省の21機関が保有する約9,400種類のデータを横断的に検索できる「Data.go.jp」(2013年12月)の試行版を内閣府が相次いで公開した。また、経済産業省と総務省が共催し、「オープンデータ・ユースケースコンテスト」を開催するなど、各地でアイデアソン(短期間のアイデア創出イベント)を開催している。

こうした動きに呼応し、地方自治体においても動きが加速している。地方自治体がODに取り組む意図は、行政の透明性・信頼性の向上、行政の効率化、市民の行政参加、市民生活の利便性向上、地域コミュニティや地域経済の活性化にある。しかし、総務省(2014)『地域におけるICT利活用の現状等に関する調査研究』では、「既にオープンデータ推進の取組を行っている」のは、都道府県43.8%、市・特別区11.2%、町村3.3%と、都道府県レベルに偏っており、また、「関心もなく、取組も行っていない」と回答したのは、都道府県6.3%、市・特別区27.4%、町村50.0%と、関心は限定的なことがわかる。さらに、提供されているデータと、実際に民間企業が活用したいデータの間 mismatchesも懸念されている。同調査では、「現在、提供している公共データ」としては、各種調査・統計データ、行政サービス・市民サービス分野の各種情報、防災分野の各種情報と続く。しかし、経団連(2014)『公共データの産業利用に関する調査結果』において、「ニーズの高い公共データの種類」としては、地図・地下(地中埋設設備図面・地質調査結果など)、交通、防災・保安・安全、都市計画・建築を指摘する声が多い。また、「ニーズの高い公共データの保有機関」としては、地方公共団体が最も多く、次いで、国土交通省と続いている。つまり、地方自治体が保有するデータへの期待が高い一方、都道府県よりも市町村の取組状況が遅れており、利用したいデータと公開しているデータの間には mismatchesがあるように思われる。実際、総務省調査で「オープンデータの取組を進める上で優先順位の高い課題」として、具体的な利用イメージやニーズの明確化、提供側の効果・メリットの具体化、に対する要望も多く、同時に、提供に係る費用や人的負担もOD推進を阻害する要因と言える。

3. 地方自治体におけるオープンデータ推進先進事例

我が国のOD推進の先進地とされるのが、福井県鯖江市である。2010年12月、jig.jp 福野泰介氏と慶応大学一色正男教授により「データシティ鯖江」構想が提案され、2012年1

月から次々とデータが公開されている。公開されたデータは、福野氏により活用され、リアルタイムでコミュニティバスの運行情報がわかるアプリや避難所の位置情報を使い、現在地から最寄りの避難所を案内するアプリなど、2014年7月現在、80を超えるアプリ開発へ結実している。これらの取組の素地にあるのが、2010年4月に指定された市民主役条例に代表される、市民と行政の協働のまちづくり活動にある。ここでは、市民の主体的な地域活動へのコミットメントを促し、行政は積極的に情報公開と提供を進め、市民との情報の共有化と活用を謳った。こうした背景が、市民と行政の協働によるオープンデータ推進を後押ししている。実務的には、市長の強力なリーダーシップと、鯖江市政策経営部情報統括監である牧田泰一氏、福野氏が密に情報を共有し、それぞれが責任と役割を負担し、一つ一つ具体的な活動を積み重ね、徐々にOD推進の意義を庁内、市民へと理解を促していったことが鯖江市の取組を支えてきたと理解できる。

市民セクターとの協働関係を活かして取組を進めるのが、横浜市である。横浜市では、OD推進プロジェクトを設置し、部署横断的な参画のもと、基盤整備と個別のプロジェクト運営を進めている。また、市民側からの積極的な取組が行われ、OD活用の推進を目的に「横浜オープンデータソリューション発展委員会」が発足し、イベントや行政への提言のほか、自治体で初めてのデータカタログの公開を横浜市と連携し、進めている。横浜市の取組が興味深いのは、市民活動やコミュニティ団体との積極的な連携をベースに、OD活用が推進されている点にある。具体的活動は3つに分類され、第一に「都市・経済の活性化」で、行政と市民双方の提供するデータをマッシュアップし、協働でのアプリ開発や検証を目的に、旧東海道アイデアソン、ハッカソン、ARまち歩きなどが展開されている。第二に、「人への投資」であり、子どもや女性、高齢者など、人に着目し、政策課題の抽出や課題解決へ向けたアイデア創出に取り組んでいる。第三に、「安心・安全」で、地域コミュニティの再生・活性化へ向け、特に、自助と共助による環境。防災力の向上を目指した、ツールや手法の開発に産学官連携で取り組んでいる。

都道府県で初めてデータカタログ「ふじのくにオープンデータカタログ」を2013年8月に開設した、静岡県取組も興味深い。静岡県では、東日本大震災を目の当たりにし、大震災のリスクが高い静岡県だからこそ、OD化を図り、被災時に市民の力を結集する仕組みを構築することが必要だと考え、情報政策課杉本直也氏を中心に取組が始まった。当初は、庁内でもODの意義が理解され難かったため、すでに公開しているGISデータや公開に手間のかからないデータ、位置情報付のデータを公開することから着手し、データカタログの開設に至った。現在、現在地から富士山の方向や絶好の撮影スポットを知らせる「富士フォト」や山梨県と連携した位置情報付きで撮影投稿された富士山の写真をODとして公開する「富岳3776景」等、静岡県のODを活用したアプリ開発が進められている。

先進事例といわれる自治体の取組からはいくつかの仮説が導出できる。まず、できるところから始め、目に見える成果を積み重ねながら徐々に庁内や市民の参画を促すプロセス

を重視する視点である。次に、市民や民間との共創の基盤となる協働関係の存在である。先進地域の多くが有効に OD を進めているその背景には、これまで蓄積されてきた地域活動を通じた市民との協働関係があることが重要であり、担当課自らがそうした協働経験がない場合には、市民団体等と協働することが一つの打開策となり得る可能性がある。そして、牽引する人材である。これは、自治体内部で活動を牽引する人材と市民・民間側で活動を牽引する人材という二つの側面がある。地方自治体が OD を推進するには、行政と市民の補完関係が重要となる。それ故、担当職員には、地域や市民との協働関係を構築する能力が求められ、一方で、市民側で活動を牽引する人材には、行政の特性を理解し、行政と市民それぞれの声をつなぐ、キュレーション能力が求められるものと考えられる。

4. ケース概要：岐阜県及び東北地域でのオープンデータ推進の取組

筆者らは、2013年6月より、岐阜県及び東北地域を中心に、ODの推進へ向けた実証実験に取り組んできた。当該取組は、岐阜県による「オープンデータを活用した新サービス創出・研究事業委託業務」(以下、岐阜OD事業とする)を活用し(岐阜県, 2014)、その主要な部分について取り組んでいるが、独自の取組も展開してきた。取組は、1)オープンデータ研究会(全3回)、2)オープンデータ・カフェ(大垣19回、盛岡7回、仙台10回、会津若松6回、東京3回、延参加者734名)、3)オープンデータ・ハッカソン(全3回、延参加者88名)、4)オープンデータ活用可能性調査、5)オープンデータ活用ロールモデル構築プロジェクト(11のロールモデルアプリ開発)、6)オープンデータ利活用人材育成研修(全5回開催、延参加者数45名)、に分類される。中核的な機能を果たしたのが、ODカフェ、ODハッカソン、ODロールモデルである。ODカフェは、IT技術者や行政関係者に加え、地域住民やNPO、第一次産業従事者など、多様な主体とともに、ODに対する理解を促すための情報提供や先進事例の共有、ODが推進されることによって地域住民が享受できるベネフィットについての議論、活用したいデータについての意見交換を行う目的で開催され、各地での開催に加え、適宜、各地を中継してそれぞれの考えや意見を共有していった。また、身の回りの課題やその解決策についてのアイデアワークも織り交ぜ、ODによってどのような具体的な社会が訪れるのかについての対話を重ね、いくつかの具体的なデータを実際にOD化する作業等を行い、多様な主体間の相互理解やODの意義について理解を図った。なお、ODカフェはその後、八王子市や大阪市においても趣旨に賛同した市民団体や行政によって開催され、facebookグループ「オープンデータ・カフェ」には450人を超える参加があり、意見交換や各地のイベント情報、取組紹介が行われるなどコミュニティ化が図られている。

ODハッカソンでは、1泊2日ないし2泊3日という短期間で、サービスアイデアからサービスのプロトタイプ制作をIT技術者やプランナー、デザイナーがチームとなって取組んだ。具体的にはアイデア創出手法を活用し、課題発掘→課題設定→アイデア創造→サービ

スプロトタイプ制作→発表・アドバイス→サービス改善→成果発表、という流れで、短期間で集中的に開発を行った。ハッカソンと連動して展開されたのがロールモデル開発プロジェクトである。ここでは、各地を回り、自治体等からデータ提供を受け、ODカフェやハッカソンで生まれたアイデアを具体的な形にしていっていった。例えば、OD活用事例として有名な自治体の税金がどのような分野でいくら使われているのかを分かりやすく示す「税金はどこへ行った？」の岐阜県版を制作し、全国で初めて県内全市町村版を同時リリースし、相互比較を可能にした。また、岐阜県大垣市の子育て関連施設を簡単に検索できる「大垣市こども就学MAP」、今いる場所から最寄りの避難所へ案内してくれる「大垣市避難所ナビ」、まち歩きで撮影した写真を共有できる地図連動型カメラアプリ「大垣市まち歩きアプリ」、岐阜県海津市の医療機関を診療科目別に検索し、今行ける病院の検索と道案内をしてくれる「海津市診療所マップ」などをリリースした。

加えて、岐阜県内及び東北地域の33カ所(自治体、大学、市民団体等)へヒアリング調査を行い、活用可能性について検討したほか、先進地である鯖江市にスタッフをインターンとして受け入れてもらい、OD化を図る実践プロセスの体験や共同でのアプリ開発、アイデアソン・ハッカソン運営マニュアルの公開など、現状調査と具体的実践、実践を通じて蓄積されたノウハウの共有化、各地とのネットワーク化を図ってきた。

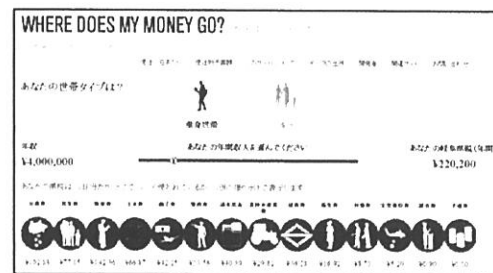


Figure 1. 岐阜県版
「税金はどこへ行った？」

5. 考察：オープンデータ推進に向けた実践的課題

以上の実践を通じて、地方自治体においてODを推進するにあたってはいくつかの課題が明らかとなった。第一に、OD推進のメリットが見えにくい点である。ODの取組では、もちろん公的機関等が保有するデータを公開することは大切になるが、地域住民のレベルで見れば、それがどのような課題を解決し、具体的に暮らしにどのように影響があるのかに関心がある。実際、ODカフェに参加する地域住民の多くが、ODがどう自分たちの生活に影響するのかが現時点では曖昧で、イメージできないという趣旨の発言も多く聞かれており、OD活用のメリットを具体的に提示していくことが求められる。

第二に、OD推進とデータを保有する部署が異なる点である。OD推進は、情報政策を担当する部署と情報産業を担当する部署であることが多い。しかし、自治体が保有する細かなデータは他の担当部署が管理している。例えば、統計データであれば統計課、財政に関するデータであれば財政課といった具合だ。そのため、OD担当部署自らがデータを保有し

ているとは限らず、活用に当たっては他の部署からの協力を受けなければならない、セクショナリズムの強い自治体ではデータの確保自体が難しく、阻害要因となっている。

第三に、自治体関係者自身が、データの存在を正確に理解していない点である。自治体が保有するデータは膨大にある。そのため、自治体関係者が自らの組織が保有するデータを網羅的に把握している職員は少なく、それがデータの検索コストを高めている。

以上の課題を早急に解決することが、地方自治体における OD 推進には急務と言えよう。

6. おわりに

では、この状況をどのように打開していくのか。結論として、地方自治体における OD 推進へ向けた方向性を示し、終わりとしたい。

まず、技術者・市民・行政の共創関係の構築を丁寧に行うべきである。多様なセクター、主体が一緒になって、地域や生活、事業運営上の課題を明らかにし、その解決に向けて活用できるデータを発掘し、協働しながら実践を重ねることが重要であり、コミュニティデザインの視点を軸に取組を展開すべきである。

次に、公開可能なデータやニーズの高いデータから公開することである。懸念事項が多いことは事実だが、まずは、可能な範囲でできるだけ早急にデータを公開し、地域住民や開発者、事業者側のニーズ、生の声を聞きながら、徐々に活用可能性の高いデータの公開へつなげていくことが有効である。

そして、各地で OD に取り組む自治体や市民組織とネットワークを積極的に構築し、地域や領域の垣根を越えて実践レベルで協働していくことが重要である。他地域の事例や、議論経過について情報共有を進め、これから取り組もうとしている地域や、取り組みたいが内部での調整や合意形成に苦慮している担当者をサポートする体制を整えることが求められる。そのためには、そういった主体間をつなぎ、新たな価値創出を促す、コネクター人材や組織の存在を育てていくことが必要となる。

OD は、市民と行政の協働のあり方、関係のあり方を変容させる可能性を内在している。それぞれが強みを持ち寄り、地域の課題解決や暮らしの向上、事業性の向上に向けて、共創することで、地域を新たに創り出すことが可能である。本研究がそうした各地の取組に何らかの寄与ができれば幸いである。

参考文献

- 岐阜県(2014).『岐阜県「オープンデータを活用した新サービス創出・研究事業委託業務」オープンデータレビュー』.
- 総務省(2014).『平成 26 年版 情報通信白書』.