

地方公共団体における官民データ活用の法的課題

情報セキュリティ大学院大学情報セキュリティ研究科教授

湯 浅 壘 道

YUASA Harumichi

- I はじめに
- II 官民データ活用推進基本法とオープンデータ
- III 地方公共団体の情報法制における位置づけ
- IV おわりに

I はじめに

平成 28 年の 12 月 7 日に官民データ活用推進基本法¹⁾が第 192 回国会において成立し、12 月 14 日に施行された。

本法は、基本法でありながら²⁾、超党派の議員立法でありその制定過程が政治主導であったため、制定の経緯や制定に向けた検討における論点等について参照する公開資料に乏しいという特色がある³⁾。このため、審議会等の資料その他によって制定過程が分析しやすく、そこにおいて制定後に生じることが予想される問題点についても公開の場で検討が加えられることが多い内閣提出法案に比較すると、制定・公布後に生じることが予想される法的論点は、必ずしも明らかとはなっていない。

他方で、本法では都道府県に官民データ活用推進基本計画の策定を義務づけており、地方公共団体においては、横浜市が市民のパブリックコメントをへて超党派の議員提出条例として横浜市官民データ活用推進基本条例を平成 29 年 3 月 28 日に制定するなど⁴⁾、本法の制定に対応するうごきが見られる。

官民データ活用推進基本法が地方公共団体における情報法制に対して与える影響については、すでに個人情報保護制度との関係が指摘されている⁵⁾。しかし、前述のように立法過程における議論を参照することができる資料が少ない上に、本法自体についての論考もまだ多くないのが現状であり⁶⁾、法的な問題点については本稿執筆時点ではまだ不分明な点が多い。本稿においては、個人情報保護制度との関係の他に発生することが予想される課題について検討することにしたい。

II 官民データ活用推進基本法とオープンデータ

官民データ活用推進基本法は、個人番号カードの普及及び活用、人工知能関連技術、インターネ

1) 平成 28 年 12 月 14 日法律第 103 号。

2) 基本法の法的性質について論じたものとして、塩野 宏「基本法について」日本学士院紀要 63 巻 1 号 (2008 年) 1 頁以下。

3) 本法の制定過程を、公開資料を用いて可能な限り分析したものとして、板倉陽一郎・寺田麻佑「官民データ活用推進基本法の制定と個人情報保護法制への影響」情報処理学会研究報告 2017-EIP-75 (2017 年) 1 頁以下。また、制定にあたり中心的な役割を果たしたメンバーである福田峰之衆議院議員のインタビューを収録するものとして、福田峰之「インタビュー 官民データ活用推進基本法の意義と今後の展望 (特集 官民データ活用とデータマネジメント)」行政&情報システム 53 巻 3 号 (2017 年) 3 頁以下がある。

4) 横浜市官民データ活用推進基本条例の成立経緯については、鈴木太郎横浜市議会議員による講演を参照。http://yokohamaopendata.jp/2017/06/02/20170510report/

5) 板倉・寺田、前注 3)。

6) 本稿執筆時点で接し得た官民データ活用推進基本法に関する論考として、前注 3) の板倉・寺田、福田のほか、今川世詩子「『官民データ活用推進基本法』の施行に伴う公共データの活用加速化に向けて」地方財務 754 号 (2017 年) 210 頁以下、犬童周作「官民データ活用推進基本法について」自治体法務研究 49 巻 (2017 年) 63 頁以下、篠田昌志「高度情報ネットワーク社会の形成における法と政策」首都大学東京教職課程紀要 1 号 (2017 年) 21 頁以下、湯浅壘道「官民データ活用推進基本法」月刊 BAN 2017 年 5 月号 (2017 年) 78 頁以下などがある。

表1 官民データの活用の基本理念

個人及び法人の権利利益の保護	高度情報通信ネットワーク社会形成基本法, サイバーセキュリティ基本法, 個人情報保護法, マイナンバー法その他の関係法律による施策と相まって, 個人及び法人の権利利益を保護しつつ情報の円滑な流通を確保
経済の活性化	地域経済の活性化及び地域における就業の機会の創出, 自立的で個性豊かな地域社会の形成 新たな事業の創出, 産業の健全な発展及び国際競争力の強化
効果的かつ効率的な行政	国及び地方公共団体における施策が官民データ活用により得られた情報を根拠として行われることにより, 効果的かつ効率的な行政を推進
安全性及び信頼性	安全性及び信頼性の確保 個人及び法人の権利利益, 国の安全等の阻害の防止
国民の利便性	国民の利便性の向上・行政運営の簡素化及び効率化のために情報通信の技術の更なる活用
基盤整備	個人に関する官民データの適正な活用を図るために必要な基盤整備
標準化	情報システムに係る規格の整備及び互換性の確保 官民データの円滑な流通に必要な基盤の整備
先端的な技術の活用	人工知能関連技術 インターネット・オブ・シングス活用関連技術 クラウド・コンピューティング・サービス関連技術その他の先端的な技術

ット・オブ・シングス活用関連技術, クラウド・コンピューティング・サービス関連技術その他の先端的な技術に関する研究開発など多くの内容を含んでおり, オープンデータだけに特化したものではない。しかしその主眼がオープンデータ化の推進に置かれていることは明らかであろう。

インターネットの発展の深化により, 今後はあらゆるモノがインターネットにつながる IoT (Internet of Things, インターネット・オブ・シングス) が普及すると予想される。これによって, インターネットにつながっているモノや各種のセンサーから, 多様かつ大量のデータがネットワークを通じて流通することになると思われる。さまざまな社会課題の解決に際して, これらのネットワークを通じて流通する多様で大量の情報を適正・効果的に活用することが重要となるが, その際には, 行政機関や地方公共団体が保有するデータを誰でも使えるように広く公開することが必要となる。

すでに行政機関や地方公共団体が保有するデータを, 二次利用可能な形で提供するオープンデータの取組は, さまざまな形で進められてきた⁷⁾。平成 25 年 6 月に公表された「日本再興戦略」で

は, 「2015 年度中に, 世界最高水準の公共データの公開内容 (データセット 1 万以上) を実現」という目標が掲げられており, オープンデータのカタログ・サイト⁸⁾ も本格的に稼働している。

しかし, 行政機関や地方公共団体等の「官」側が持つデータのオープン化については, 上記の「日本再興戦略」の目標などが立てられたものの, 法律による明確な根拠を欠いていた。また「オープン」ということについて法律による定義が存在しないこともあって, 「オープン化」の内容が不明確であり, 具体的には利用制限が課されているもの, 利用にあたって行政機関や地方公共団体等の許諾が必要なもの, 非商用利用のみが許諾されているもの等が「オープンデータ」に含まれるのかという問題点も存在した。後者の点に関しては, 埼玉県が 2015 年に県の広報紙やホームページで提供している広報情報データをオープンデータとして提供することを開始した際, 利用申請制としたため, インターネット上で批判を受けたことが記憶に新しい⁹⁾。

また, 「官」側が公開したデータを「民」側がビジネス等で二次利用する際の著作権の所在, デ

7) 各地方公共団体におけるオープンデータ政策の取組状況については, 宇賀克也「オープンデータ政策の展開と課題」季

報情報公開個人情報保護 63 号 (2016 年) 58 頁以下が詳しい。

8) <http://www.data.go.jp/>

表2 官民データ活用推進のための基本的施策

オンライン申請の推進	行政機関関係の申請、届出、処分の通知その他の手続は、オンラインにより行うことを原則とする
官民データの容易な利用	国及び地方公共団体は、官民データを国民がインターネットを通じて容易に利用できるように必要な措置 事業者は、公益の増進に資する官民データを国民がインターネットを通じて容易に利用できるように務める
個人に関する官民データの円滑な流通	多様な主体が個人に関する官民データを個人の関与の下で適正に活用することができるように基盤整備
個人番号カードの普及及び活用、セキュリティ	個人番号カードの普及及び活用 電子証明書に関連する官民データのセキュリティ
格差の是正	地理的な制約、年齢、身体的な条件その他の要因による利用の機会又は活用の格差の是正
規格の整備及び互換性の確保	国及び地方公共団体は、相互に連携して情報システムに係る規格の整備及び互換性の確保、業務の見直しその他の必要な措置 国、地方公共団体及び事業者の情報システムの相互の連携を確保するための基盤の整備
研究開発	AI、IoT、クラウド・コンピューティング・サービス関連技術の研究開発の推進
人材育成その他	国は人材育成のため必要な措置 国は教育及び学習の振興、普及啓発のため必要な措置
整合性の確保	国の施策と地方公共団体の施策との整合性の確保その他の必要な措置

ータが標準化されていないために公開されたデータを利用する際に手間がかかったりするという問題もあり、本格的なオープンデータの利活用にはほど遠いのが現状であったといえよう¹⁰⁾。

このため、官民データ活用推進基本法では、官民データの活用の推進に際し、表1のような基本理念を定めている。

このような基本理念を具体化するため、官民データ活用推進基本法では、政府に官民データ活用推進基本計画、都道府県に都道府県官民データ活用推進計画の策定を義務づけ、市町村には市町村官民データ活用推進計画の策定を努力義務として課している。

官民データ活用推進基本計画は、官民データ活用の推進に関する施策の総合的かつ効果的な推進を図るために定められるものであり、官民データ活用の推進の基本的な方針、行政の官民データ活用に関する事項、地方公共団体及び事業者におけ

る官民データ活用の促進に関する事項、官民データ活用に関し政府が重点的に講ずべき施策、官民データ活用の推進に関する施策を総合的かつ効果的に推進するために必要な事項を定めることとされている。この計画の中では、施策の具体的な目標及びその達成の期間を規定することになっており、具体的な実現性を重視していることも特色となっている。さらに、官民データ活用推進のための基本的施策として表2の各項目が列挙されており、基本法でありながら具体的な施策にまで踏み込んでいることも特色といえよう。

III 地方公共団体の情報法制における位置づけ

1 「データ」の定義

官民データ活用推進基本法が地方公共団体の情報法制に対して与える大きな影響の一つは、地方公共団体における情報管理の単位として長らく用

9) その後、埼玉県のオープンデータの提供は、利用申請なしに利用できる方式に変更されている。<https://www.pref.saitama.lg.jp/a0301/kouhoujouhou-data.html>

10) オープンデータ政策の現状を俯瞰するものとして、宍戸常寿・庄司昌彦・野口祐子「オープンデータ活用のゆくえ」ジュリスト1508号(2017年)2頁以下。

いられてきた「文書」「公文書」概念と、官民データ活用推進基本法にいう「データ」概念とはどのような関係に立つのかという点の整理であろうと思われる。

「情報」とは何かについては、それ自体を研究の対象とした論考が、数多く存在する¹¹⁾。

しかし、情報はきわめて多義的な概念であるために、いまだにわが国の法制度においては情報それ自体についての明確な定義は与えられていない。たとえば個人情報の保護に関する法律（以下、「個人情報保護法」と略。）においては、個人情報につき、「この法律において『個人情報』とは、生存する個人に関する情報であつて、当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等により特定の個人を識別することができるもの（他の情報と容易に照合することができ、それにより特定の個人を識別することができることとなるものを含む。）をいう。」（第2条）と定義している。ここでいう「もの」が、「者」や「物」とは相違することは自明であるが、「個人情報とは……〇〇に関する情報」という同語反復を、「〇〇できるもの、〇〇できることとなるもの」として、「情報」を「もの」という文言に置き換え、具体例を列挙しているにすぎないとみることできる。

一方、一部の先進的な地方公共団体において、国よりも先行して情報公開条例を整備する際、情報を具体的に管理する単位として念頭に置かれていたのは、すでに先行して法制度が整備されていた「文書」「公文書」という概念であったと思われる。初期に制定された地方公共団体の情報公開条例において、情報公開条例とはいうものの、実際の公開対象が「文書」や「公文書」を基本としていたことからそれは明らかである。たとえば、制定自体は山形県金山町に次いで全国で2番目となったものの、実質的には地方公共団体の情報公開条例の先駆者といえる神奈川県情報公開条例においては、条例の目的を「行政文書の公開を請求

する権利を明らかにする等県政に関する情報の公開を総合的に推進する」（神奈川県情報公開条例第1条）としている。ここには、情報の公開とは第一義的には行政文書の公開のことであるという観念が端的に表出しているといえよう。その背景には、日本における公文書管理¹²⁾は近代官僚制の発展に伴って整備され¹³⁾、「文書」を単位として情報を管理することが定着していたということがある。

その後、文書の解釈を拡大したり、条例本文を改正したりして、文書概念の拡大が図られているが、地方公共団体の情報公開条例に遅れて整備された国の情報公開法制においても、「国民主権の理念にのっとり、行政文書の開示を請求する権利につき定めること等」（行政機関の保有する情報の公開に関する法律第1条）を目的としており、情報の公開とは行政文書の公開を指すという観念が承継されている。

また、わが国の情報法制においては、「情報」と同様に「データ」そのものについての法的定義も長らく与えられてこなかった。

データの周辺概念については、著作権法が昭和61年の改正によって創作性のあるデータベースを著作物としたことから、データベースについての定義を置き（著作権法第2条第10の3号）、「論文、数値、図形その他の情報の集合物であつて、それらの情報を電子計算機を用いて検索することができるように体系的に構成したものをいう。」と規定する。そのためか、「〇〇データベース」という語を用いている法令は多く、住民基本台帳法、金融領域における諸法令、エネルギー関係、医療関係等その他、「〇〇データベース」の語を用いているものが幅広く存在する。しかし、「〇〇データ」という語を条文の中で用いている法令は意外に少なく、放送・通信関係のほかは、「個人データ」「保有個人データ」という概念が個人情報保護法において用いられているのが主な例で

11) 情報を取り扱う学術研究の領域について概観するものとして、萩谷昌己「情報学を定義する」情報処理55巻7号（2014年）734頁以下。

12) 公文書管理の歴史を概観するものとして、瀬畑 源『公文書をつかう—公文書管理制度と歴史研究』（青弓社、2011

年）19頁以下。

13) たとえば若月剛史「日本における官僚制の歴史過程から見る公文書管理」季報情報公開個人情報保護65巻（2017年）3頁以下。

ある。

これに対して官民データ活用推進基本法では、「電磁的記録（電子的方式、磁気的方式その他人の知覚によっては認識することができない方式で作られる記録をいう。第十三条第二項において同じ。）に記録された情報（国の安全を損ない、公の秩序の維持を妨げ、又は公衆の安全の保護に支障を来すことになるおそれがあるものを除く。）であって、国若しくは地方公共団体又は独立行政法人（独立行政法人通則法（平成十一年法律第百三号）第二条第一項に規定する独立行政法人をいう。第二十六条第一項において同じ。）若しくはその他の事業者により、その事務又は事業の遂行に当たり、管理され、利用され、又は提供されるもの」を「官民データ」として定義している。このように定義されたことにより、初めて「データ」としてのオープンデータは法的定義を持つことになる。

その反面で、地方公共団体の情報法制との関係では、以下に述べるような問題点を浮上させると考えられる。

2 データの組織共用性

前述のように、地方公共団体においては、情報とは原則として文書によって管理されるべきものであり、文書としての位置づけを与えられるには、単に担当者がメモとして記録したりするだけでは足りず、組織共用性（実態としての共用性や関係者間での共用しようとする意思が重視される場合と、形式的な共用性が重視される場合とがある）が必要であると解されてきた。また、測定機器やセンサー類等から収集される数値的データそれ自体も、かならずしも文書としての取扱いを受けてこなかった。

このため、データは文書ではないという端的に理解する例もみられた。たとえば、平成7年の情報公開条例制定に合わせて平成8年に刊行された下関市の「公文書公開事務のてびき」においては、「データ、報告の扱いはどうすればよいですか」という想定質問に対して、「単にデータのみが記載された文書については、報告する、通知する、

参考に供するといった意思が記載されたものではないことから公文書として取り扱う必要はない」と直裁に述べている。

これに対して官民データ活用推進基本法では、「国若しくは地方公共団体又は独立行政法人（独立行政法人通則法（平成十一年法律第百三号）第二条第一項に規定する独立行政法人をいう。第二十六条第一項において同じ。）若しくはその他の事業者により、その事務又は事業の遂行に当たり、管理され、利用され、又は提供されるもの」という定義を置いており、組織共用性という点は承継している。

組織共用性の問題は、情報公開制度の運用においても、常に問題とされてきたところである。その一因は、情報公開条例の文言が各団体によって異なっていることにある。もとより条文の規定がもともと違っている場合にはその解釈に相違が出ることは当然であり、個人情報の場合には、いわゆるプライバシー型と個人識別型のような条文自体の規定の違いに由来する相違がある。これに対して、同じ文言でありながらその解釈に違いがあるという事例は、意外に多い。たとえば、情報公開の実務において、行政機関の保有する情報の公開に関する法律、地方公共団体の情報公開条例において不開示理由として広く規定されている「法人の正当な利益を害するおそれ」という文言の解釈をめぐる、それが法人の印影にも適用されるかどうかについて、各地の情報公開審査会の判断がかなり揺れているという点が指摘されている¹⁴⁾。

したがって、組織共用性という点をめぐって、各地方公共団体間で異なる判断が行われ、結果としてオープン化されるデータの範囲に相違が発生する可能性がある。

3 センサーから収集されるデータ等の取扱い

他方で、官民データ活用推進基本法は「電磁的記録（電子的方式、磁気的方式その他人の知覚によっては認識することができない方式で作られる記録をいう。第十三条第二項において同じ。）に記録された情報」全体を対象としていることから、

14) 石森久広「情報公開・個人情報保護における全国『共通解釈』と地方『自主解釈』」西南学院大学法学論集45巻2号

(2012年)163頁以下。

それが事務または事業遂行にあたって管理・利用・提供されている限り、測定機器やセンサー類等から収集される数値的データそれ自体も対象となる。

各地方公共団体においては、個人情報に記載された文書や個人情報を取り扱うこととなる事務については、個人情報保護条例における規律があることから、一覧等が作成されている。しかし、これらの数値的データについて全庁的に網羅して把握する体制が整備されている団体は少ないであろう。今後、各地方公共団体のオープンデータ・ポータル整備と合わせて、出先機関も含めて各団体が収集しているデータの把握と、データの一覧の作成が大きな課題として浮上してくるものと思われる。その際、情報公開制度や個人情報保護制度と同様に実施機関という枠組みを採用し、そこに教育委員会等も含めるべきかどうかという点も検討課題となろう（教育委員会が所管する学校等に、気象データの測定器等が設置されている例は少なくない）。

4 不服審査手続（または類似手続）の整備

官民データ活用推進基本法は、「国は、個人に関する官民データの円滑な流通を促進するため、事業者の競争上の地位その他正当な利益の保護に配慮しつつ、多様な主体が個人に関する官民データを当該個人の関与の下で適正に活用することができるようにするための基盤の整備その他の必要な措置を講ずる」（官民データ活用推進基本法第12条）としている。

データのオープン化によって個人のプライバシーが侵害されたり、事業者が競争上の地位その他正当な利益を侵害されたりするおそれがあることは否めず、このような事態を防止する必要がある。その反面で、このような「おそれ」を強調することは、オープン化されるデータの範囲を狭めることになりかねない。このため、個人及び法人の権利利益の保護を図ることと、データのオープン化

とを両立させるしくみが必要となつてこよう。

その際、個人情報保護制度や情報公開制度においては不服審査制度が整備されていることが参考となる。個人情報保護制度や情報公開制度においては、不開示とされた情報については、第三者による審査を申し立てることができるが、各地方公共団体の判断によってオープン化しないとされたデータについて、それに対する不服を審査する制度の検討が必要になってくると思われる。その際には、データをオープン化する・しないという判断は行政処分に該当するののかという点も含めた検討が必要であろう。

またデータのオープン化によって個人に関する権利利益が侵害されるおそれがあるとき、法人の利益が侵害されるおそれがあるときにも、当該本人や法人に対してそれを通知し、その関与を求め、制度についても、情報公開制度における第三者意見照会の制度等を参酌しつつ、適切な制度を整備することが必要になってこよう。この点に関連し、行政機関の保有する情報の公開に関する法律の制定の際には、法人情報の開示に対して事業者団体からは行政機関からの企業の情報流出を危惧しているという意見が公表されている¹⁵⁾。同様に、法人情報のオープン化に対しても企業には危惧の念があると考えられるので、データの円滑な流通を促進するためには、それを解消する具体的な施策が必要となると考えられる。

ただし、個人情報保護制度や情報公開制度における不服審査制度の運用は、地方公共団体の規模や固有の事情にも左右されるが、一般に大きな行政コストを要していることも事実である¹⁶⁾。このような審査制度（または類似の制度）の運用コストを誰が負担するべきかという点も、今後の検討課題であろう。

5 データの保存

行政が保有する情報をオープンにする制度とし

15) 日本経団連産業本部「情報公開法に対する意見について」http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/gyoukan/kanri/jyohokokai/pdf/040726_s3_24.pdf

16) 情報公開制度のコストの問題を検討するものとして、中原茂樹「情報公開の費用負担」都市問題研究53巻4号(2001年)62頁以下。費用の他にも、大量請求、同一請求人が

らの反復請求、営利目的での請求等の問題がある。これらについては、小座野信吾「情報公開制度と大量請求問題」地方自治職員研修40巻10号(2007年)33頁以下、曾我部真裕「濫用的な情報公開請求について」法学論叢176巻2・3号(2014年)305頁以下などを参照。

表3 横浜市行政文書管理規則における保存期間

保存期間	基準
30年	<ol style="list-style-type: none"> 1 市政の基本方針の決定に関する行政文書 2 議会に提出する議案等に関する行政文書 3 条例、規則及び特に重要な達の制定、改正及び廃止に関する行政文書 4 特に重要な申請、報告、届出、通知、照会、回答、進達、副中等に関する行政文書 5 特に重要な請願、陳情、要望等の処理に関する行政文書 6 特に重要な行政処分に関する行政文書 7 訴訟及び不服申立てに関する特に重要な行政文書 8 予算及び決算に関する特に重要な行政文書 9 特に重要な工事の施行に関する行政文書 10 特に重要な契約に関する行政文書 11 特に重要な財産の取得及び処分に関する行政文書 12 市の境界変更等に関する行政文書 13 職員の任用に関する特に重要な行政文書 14 その他前各項に準ずる行政文書
10年	<ol style="list-style-type: none"> 1 重要な事務事業の計画に関する行政文書 2 重要な達及び通達の制定、改正及び廃止に関する行政文書 3 重要な申請、報告、届出、通知、照会、回答、進達、副中等に関する行政文書 4 重要な請願、陳情、要望等の処理に関する行政文書 5 重要な行政処分に関する行政文書 6 予算及び決算に関する重要な行政文書 7 重要な工事の施行に関する行政文書 8 重要な契約に関する行政文書 9 重要な財産の取得、管理及び処分に関する行政文書 10 職員の任用に関する重要な行政文書 11 その他前各項に準ずる行政文書
5年	<ol style="list-style-type: none"> 1 事務事業の計画に関する行政文書 2 達及び通達の制定、改正及び廃止に関する行政文書 3 申請、報告、届出、通知、照会、回答、進達、副中等に関する行政文書 4 請願、陳情、要望等の処理に関する行政文書 5 行政処分に関する行政文書 6 訴訟及び不服申立てに関する行政文書 7 予算及び決算に関する行政文書 8 工事の施行に関する行政文書 9 契約に関する行政文書 10 財産の取得、管理及び処分に関する行政文書 11 職員の任用に関する行政文書 12 会議等で受領した行政文書 13 その他前各項に準ずる行政文書
3年、2年 又は1年	<ol style="list-style-type: none"> 1 告示及び公告に関する行政文書 2 軽易な申請、報告、届出、通知、照会、回答、進達、副中等に関する行政文書 3 軽易な請願、陳情、要望等の処理に関する行政文書 4 軽易な行政処分に関する行政文書 5 予算及び決算に関する軽易な行政文書 6 軽易な工事の施行に関する行政文書 7 軽易な契約に関する行政文書 8 軽易な財産の取得、管理及び処分に関する行政文書 9 職員の任用に関する軽易な行政文書及び職員の服務に関する行政文書 10 諸証明に関する行政文書 11 会議等で受領した軽易な行政文書 12 庶務に関する行政文書 13 局区内部の検討文書及び事務連絡文書 14 その他前各項に準ずる行政文書

1年未満	1 会議等で受領した軽微な行政文書 2 局区内部の軽易な検討文書及び事務連絡文書 3 庶務に関する軽易な行政文書
------	--

ては、従来から情報公開法をはじめとする情報公開制度が運用されてきた。しかし情報公開制度における公開の対象は主として公文書であるが、地方公共団体の公文書は保存年限がすぎた時点で廃棄されてしまい、後から利用することができないという問題があった。というのも、多くの地方公共団体において「文書」には保存年限が定められているためである。

たとえば、横浜市行政文書管理規則においては、「行政文書は、この規則に定める保存期間が経過したときは、この規則に定めるところにより廃棄するものとする。」(第3条第3項)と規定されており、行政文書は保存期間終了後には廃棄することを原則としている。また保存期間は別表に規定されているが、表3のように、多くのものは保存期間が1年未満となっている。

文書は当該年限を経過した後は原則として廃棄すべきものとされている以上、データが文書という形式によって存在する場合には、保存年限が永久として指定されていない限り、一定年月が経過した後は廃棄されるべきものである。換言すれば、文書管理法制においては原則廃棄が原則なのであるから、一定期間の経過後は、むしろデータが保存されていない状態のほうが適正であるということになる。

他方で、官民データ活用推進基本法の目的や趣旨に即していえば、データが廃棄・消去されずに保存されていなければならないのは自明の理であって、原則廃棄という文書管理における原則と、原則保存というデータ活用における原則とは両立し得ないことになる。もとより、すべての文書の保存年月を永久保存に指定してしまうという方法もあり得るが、それでは文書の性質ごとに保存年限を区別している文書管理法制の趣旨を没却することになる。かといって、データについては文書

の対象外とするという方法も、組織共用性という情報公開法制における文書の要件からみると採用することはできないと思われる。官民データ活用の推進は、まさに地方公共団体という組織が当該データを共用しつつ、共用の範囲を民間にまで拡大しようとするものであるからである。

この問題について、横浜市官民データ活用推進基本条例の制定の際には市民からパブリックコメントを募集しているが、データが行政文書に該当する場合には保存年限経過後は廃棄されることとなるため官民データ活用推進基本条例のデータの利活用推進という理念と整合性を欠くというコメントがあり、「お見込みの通り、行政文書となった電磁的記録については保存期間が経過したものは削除するものであるため、該当する行政データについてはその前提で活用を図る必要があると考えます。ご意見は今後の参考として承ります。」と回答されている¹⁷⁾。

行政文書の保存期間とオープンデータとの関係については、文書管理制度を適切に修正する必要がある。というのは、保存期間が1年未満の行政文書については、そもそも保有期間が年度を越えないので、データの一覧の作成の際にも掲載されないおそれがあり、その存在自体を利用者が知り得ないことになりかねないからである。また、事後的に活用しようにもデータが存在しないという事態が多発することも予想される。官民データ活用は、活用の対象とすべきデータが存在することを前提としているものであるから、一方ではデータ活用の推進をうたいつつ、他方で行政文書の短期間での原則廃棄を定めていることは、整合性を欠く。このため法及び条例の趣旨ののっとり、官民データ活用に供するため行政文書を含めた官民データは原則として廃棄しないことを各地方公共団体の条例に明記することが望ましいのではな

17) [http://www.jiminyokohama.gr.jp/shiren-news/2017/02/23/223up-%E5%AE%98%E6%B0%91%E3%83%87%E3%83%BC%E3%82%BF%E6%B4%BB%E7%94%A8%E6%](http://www.jiminyokohama.gr.jp/shiren-news/2017/02/23/223up-%E5%AE%98%E6%B0%91%E3%83%87%E3%83%BC%E3%82%BF%E6%B4%BB%E7%94%A8%E6%8E%A8%E9%80%B2%E6%9D%A1%E4%BE%8B%E6%A1%88%E3%81%AB%E5%AF%BE%E3%81%99%E3%82%8B%E5%B8%82%E6%B0%91%E6%84%8F%E8%A6%8B%E3%81%B8/)

[8E%A8%E9%80%B2%E6%9D%A1%E4%BE%8B%E6%A1%88%E3%81%AB%E5%AF%BE%E3%81%99%E3%82%8B%E5%B8%82%E6%B0%91%E6%84%8F%E8%A6%8B%E3%81%B8/](http://www.jiminyokohama.gr.jp/shiren-news/2017/02/23/223up-%E5%AE%98%E6%B0%91%E3%83%87%E3%83%BC%E3%82%BF%E6%B4%BB%E7%94%A8%E6%8E%A8%E9%80%B2%E6%9D%A1%E4%BE%8B%E6%A1%88%E3%81%AB%E5%AF%BE%E3%81%99%E3%82%8B%E5%B8%82%E6%B0%91%E6%84%8F%E8%A6%8B%E3%81%B8/)

いかと考えられる。

6 情報の開示・提供とオープンデータ

行政が保有する情報をオープンにする制度としては、従来から情報公開法をはじめとする情報公開制度が運用されてきた。他方で、それとは別の枠組みとして、各地方公共団体においてはいわゆる「情報提供」によってオープンにすることも実務上は行われてきた¹⁸⁾。このような「情報提供」の条例上の根拠は、各団体によって異なるが、類似の情報に対して大量・反復的に情報公開制度を利用して公開請求が行われ、特に問題なく開示されているような場合に、開示請求に係る事務的な手続の費用と時間を縮減するため、地方公共団体側から任意で情報提供するように移行するという事例もみられた。その一例は、入札に係る単価及び金額の記載された設計図書（「金入設計書」）の取扱いであり、情報公開ではなく、情報提供に移行する団体が増えている¹⁹⁾。

今回の官民データ活用推進基本法の制定によって、地方公共団体が保有する情報をオープンとする制度として、従来の情報公開と情報提供に加えて、新たな第三の制度としてのオープンデータという制度が加わることになるが、その位置づけと手続に関する検討が必要となる。

特に実務上問題となると思われるのは、情報公開・情報提供・オープンデータという3種類の制度のすみ分けと、費用負担のあり方であろう。

費用負担に関して、国においてはすでに有償でデータ提供が行われているものがあり、これらをオープンデータ化する場合の費用負担が今後問題となると思われるが、内閣官房情報通信技術（IT）総合戦略室が公開した「地方公共団体オープンデータ推進ガイドライン」²⁰⁾においては、特に地方公共団体のオープンデータに係る費用負担のあり方は示されていない。

官民データ活用推進基本法や、それに基づいて策定された国の官民データ活用基本計画²¹⁾の中では、特に費用負担についての規定を置いていないが、これまでの各地方公共団体におけるオープンデータの取組や、情報公開制度の運用の実績にかんがみると、各種のデータのオープンデータ化と提供には、相応のコスト（金銭のコスト及び人的コスト）を要することが見込まれる。

このようなコストの全部または一部を受益者であるオープンデータ制度の利用者の負担とすることも考えられるが、そのような有償化を実施した場合に予想されるのは、オープンデータ制度を利用して入手することができるデータを、無償またはきわめてコピー代実費程度の低廉な費用で情報を提供している情報公開制度を利用して入手しようとする利用者が出現することである。すでに各地において、他の制度を利用して有償で入手することができる情報を、情報公開制度を利用して無償または低廉な費用で入手することを実質的な目的としていると思われる情報開示請求が多発している。したがって、オープンデータの提供を有償で行おうとする場合には、情報公開制度を利用して当該データの開示請求を行うことはできないようにするための情報公開条例の改正等が必要になってくる可能性がある。

他方で、オープンデータの提供を無償で行う場合には、その費用負担について住民の理解を得るための施策が必要になってこよう。

IV おわりに

官民データ活用推進基本法の制定によって、明確な法的裏付けを欠くまま「取組」ベースで推進されてきたオープンデータ政策は、初めて根拠法を与えられることになった。このことの意義は小さくない。

18) 情報公開制度以外の手法による情報提供については、行政管理研究センター「地方公共団体、諸外国等における情報提供施策等に関する調査研究報告書」（2011年）を参照。http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/gyoukan/kanri/jyohokokai/pdf/sonota_houkokusyoo.pdf

19) 湯浅塾道「自治体の情報公開制度の現状と課題」九州国際大学法学論集 18 巻 3 号（2012年）164-165 頁参照。

20) 内閣官房情報通信技術（IT）総合戦略室が公開した「地方公共団体オープンデータ推進ガイドライン」（2015年）。http://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/densi/kettei/opendate_guideline.pdf

21) 「世界最先端 IT 国家創造宣言・官民データ活用推進基本計画」（2017年）。<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/kettei/pdf/20170530/siryoul.pdf>

他方で、官民データ活用推進基本法はセキュリティの強化も求めており、官民データの定義の中では、「国の安全を損ない、公の秩序の維持を妨げ、又は公衆の安全の保護に支障を来すことになるおそれがあるものを除く」とされている。このことから、安全保障に影響のある情報、公共の秩序の維持をさまたげる情報、公衆の安全に危害を与えるおそれのある情報などは、オープン化する対象から除かれる。このため、このような情報は逆に確実に保護・保全するようにしなければならない。基本理念においても、「情報通信の技術の利用における安全性及び信頼性が確保されるとともに、個人及び法人の権利利益、国の安全等が害されることのないようにされなければならない。」とされており、サイバーセキュリティや国の安全に関する規定が置かれている。本稿では、オープンデータ化とサイバーセキュリティとの関係について検討を行うことができなかった。これについては筆者の今後の課題として、ひとまず本稿を擱筆することにした。

※ 本稿の脱稿後、高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部データ流通環境整備検討会オープンデータワーキンググループ自治体サブワーキンググループ第3回において、地方公共団体向けオープンデータ手引書の改定についての審議が行なわれ、地方公共団体向け手引書の改定案が公開された。