

オープンデータ政策に関わる自治体における事務引継のあり方

Present situation of handover of administrative affairs in municipalities concerning open data policy

本田正美[†] 梶川裕矢[†]
Masami Honda[†] Yuya Kajikawa[†]

[†]東京工業大学
[†]Tokyo Institute of Technology

要旨

オープンデータに取り組む自治体は2018年に300を越えた。2011年に福井県鯖江市が全国に先駆けて着手して以降、同様の取り組みが全国に広がっているのである。早期に着手した自治体にあつては、既に開始当初からの担当者が異動により変更となっていることも想定される。本研究は、オープンデータ実施自治体に対して行ったインタビュー調査から、オープンデータ政策に関わる事務の引き継ぎの実態を明らかにする。

1. はじめに

日本国内でオープンデータに取り組む自治体は2018年に300を越えた[1]。2011年に福井県鯖江市が全国に先駆けて着手して以降、同様の取り組みが全国に広がっているのである。早期に着手した自治体にあつては、既に年月が経過しており、開始当初からの担当者が異動により変更となっていることも想定される。そして、その変更の際には、事務引き継ぎも行われているものと考えられる。そこで、本研究は、オープンデータ実施自治体に対して行ったインタビュー調査から、オープンデータ政策に関わる事務引き継ぎの実態を明らかにする。

2. 研究の背景と目的

オープンデータとは、2017年に決定された「オープンデータ基本指針」では、「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の 3.無償で利用できるもの」[2]とされている。日本政府は、電子行政オープンデータ戦略を2012年に策定しており、それ以降、国をあげてオープンデータに関わる取り組みがなされている。自治体においては、2011年に福井県鯖江市が全国に先駆けて取り組んで以降、福島県会津若松市や石川県金沢市、千葉県流山市などが続いて取り組むことで、全国にその取り組みは波及している。

自治体におけるオープンデータ着手の契機については、[3]において事例分析を行ったところである。その契機とは、「外部からの提案」・「国の動向」・「職員」・「議会質問」であった。「外部からの提案」は、主に自治体の情報政策部門の担当者に外部の専門家がオープンデータ実施の提案を行ったことを受けて、その取り組みが始まったというものである。「国の動向」は、国がオープンデータ推進を図っていることから、国の情報提供なども受けて自治体において着手が決定されたというものである。「職員」は主に情報政策部門の職員が自発的にオープンデータの必要性や重要性を認識して、取り組みを開始したというものである。そして、「議会質問」は自治体議会において、議員からオープンデータに関する質問や提案を受けて、取り組みに至ったというものである。これら複数の契機により、自治体においてはオープンデータの取り組みが開始されているのである。

オープンデータは一度データを公開すれば事足りるわけではなく、継続して新規のデータ公開やデータ更新を行う必要がある取り組みである。行政組織においては、2年から4年の単位での職員の異動がある[4]。自治体におけるオープンデータ着手の契機は複数あるが、いずれの場合でも、開始時の担当者が異動となる時に事務引き継ぎが課題となり得るのである。

鯖江市が全国に先駆けてオープンデータに着手して以降、既に時間が経過しており、続いて取り組んだ自治体であっても職員の異動サイクルを越える年限が経過している。例えば、職員が自発的にオープンデータに取り組んだような自治体では、その職員が異動に伴い、取り組みの引き継がれていないという事態も想定される。そこで、本研究では、オープンデータ着手済の自治体に焦点を当て、その事務引き継ぎのあり方について、その実態を明らかとすることとする。

3. 研究の方法と対象

本研究では、オープンデータ着手済の自治体に焦点を当てる。なかでも、[5]や[6]において、オープンデータの着手時期が明示された24の自治体に焦点を当てる。それら資料では、2013年3月時点から2016年9月時点まで六つの時点においてオープンデータに取り組んでいた自治体名がそれぞれ四つあげられている。その内訳は、2013年3月時点(福井県鯖江市, 福島県会津若松市, 千葉県流山市, 石川県金沢市), 2014年3月時点(千葉県千葉市, 静岡県, 神奈川県横浜市, 福岡県福岡市), 2015年2月時点(埼玉県さいたま市, 神奈川県藤沢市, 東京都品川区, 長野県須坂市), 2015年6月時点(青森県青森市, 宮城県石巻市, 東京都千代田区, 愛知県小牧市), 2016年3月時点(北海道旭川市, 神奈川県平塚市, 兵庫県尼崎市, 香川県高松市), 2016年9月時点(青森県八戸市, 宮城県, 群馬県, 鹿児島県鹿児島市)であり、本研究では、これらの自治体を調査対象とした。

上記の24の自治体のオープンデータ担当者に対して、半構造化インタビューを実施することとした。具体的には、24の自治体の担当者に対して調査の照会を行い、19自治体では現地に訪問してオープンデータ担当者に対してインタビュー調査を実施した。4自治体からは文書による回答を得ることとなった。1自治体からはインタビュー調査及び文書回答の協力が得られなかった。調査の期間は、2017年6月20日から2018年1月9日であり、この期間に承諾を得られた調査対象の自治体を順次訪問した。

質問はオープンデータの取り組みに関して15項目を行ったが、本研究では、以下の質問を取り扱う。

問：開始当初の担当者の変更される際に、引き継ぎはどのように行われるのか、あるいは行われたのか。

4. 結果

インタビュー調査の結果を以下の表1に示す。それぞれの回答については長短があったが、その内容には共通するところがあり、同一の事柄を示していると目される回答は同一になるように表記している。

表1 オープンデータに関わる事務引継

2013年3月時点	オープンデータ事務の引き継ぎ	2015年6月時点	オープンデータ事務の引き継ぎ
M1	未: マニュアルは作成済	M12	有: 他と同様 一緒に作業しながら
M2	未: 一緒に作業しながら	M13	未: 各部署に引き継ぎたい
M3	有: 他と同様の文書で	M14	無
M4	有: 他と同様の文書で	M15	有: 他と同様
2014年3月時点		2016年3月時点	
M5	有: 一緒に作業しながら	M16	未: 他と同様
M6	有: サイトの説明	M17	未: 台帳の引き継ぎ
M7	有: 一緒に作業しながら	M18	無: 引き継ぎ自体が不要
M8	有: 他と同様の文書で	M19	有: 他と同様 一緒に作業しながら
2015年2月時点		2016年9月時点	
M9	有: 他と同様 一緒に作業しながら	M20	有: 他と同様 一緒に作業しながら
M10	有: 他と同様の文書で	M21	有: 他と同様
M11	有: 一緒に作業しながら	M22	有: 他と同様の文書で
		M23	未: 他と同様

各回答には、「未」・「有」・「無」が記してある。これは、「未」は事務の引き継ぎが未実施の場合である。「有」は既に一回以上、事務引き継ぎが行われている場合である。そして、「無」は事務の引き継ぎが必要ではないとの回答があった場合である。

「有」が15事例あり、特に表1では左側に配した2013年3月時点から2015年2月時点に着手した自治体においては11事例中9事例が「有」であって、オープンデータに関わる事務の引き継ぎが多くの自治体においてなされている実態が明らかとなった。

「未」も6事例を数えた。2013年3月時点に着手済みという最初期の事例の中に2事例あった。オープンデータの取り組みが属人的な側面を持ち、着手時に担当していた職員が役職を変えるなどして長く担当しているという事例である。

「無」という事例が2件あった。これは、例えば当該自治体のWebサイトのCMS(Content Management System)の中にオープンデータ公開のための機能を組み込んでしまったことによって、特に事務引き継ぎは必要とされないといった事例である。

表1中では、「一緒に作業しながら」という回答につき色付けを行ったが、そのような回答のあった自治体が8事例を数えた。オープンデータの担当者を複数置き、一人が異動をしても、残った職員が新たにオープンデータ担当となった職員と一緒に作業をしながら引き継ぎを行うというのが、この8事例ということになる。

「他と同様」という回答にも色付けを行っている。この回答については一緒に作業をしながらという回答と合わせてそのように答えた自治体もあった。それらも合わせて「他と同様」という回答は13事例を数えた。これは他の事務事業と同じように引き継ぎを行うという回答である。なかでも「他と同様の文書」という回答が5事例あった。これについては、オープンデータも他の事案と同様に行政組織内で事務引き継ぎが行われていることを示唆する回答である。

その他、「マニュアルは作成済」、「台帳の引き継ぎ」といった回答があった(M1, M17)。いずれも引き継ぎ自体は未実施の自治体であるが、引き継ぎに備えて準備がなされていることがうかがえる回答である。これは、「他と同様の文書」とは異なり、オープンデータに特有の対応が取られている可能性があることを示唆するものでもある。

5. 考察と結論

インタビュー調査の結果から、オープンデータの取り組みについては既に各自治体の中で事務事業として定着し、職員の異動による事務引き継ぎも行われている実態が明らかとなった。目新しい取り組みとして特定の職員が始めるも、その後にその職員が異動することによって引き継ぎが行われず、取り組みが停滞するというような事態には至っていないようである。オープンデータの着手の契機は各自治体で相違があるものの、実際に取り組まれることになると、それは組織内に組み込まれて、他の事務事業と同様に引き継ぎもなされていることが示唆される。

引き継ぎの方法としては、「一緒に作業しながら」や「他と同様の文書」という回答が数多く見受けられた。自治体における事務事業の引き継ぎに関する研究は十分になされていない[7]。そのため、それらの方法が自治体における事務引き継ぎの方法として一般的なものなのか否かは明らかではないが、「他と同様」という回答も数多く見られたことも考え合わせると、オープンデータ特有の引き継ぎがなされているということはないと言えることが出来るものと考えられる。

オープンデータの実施にあたっては、データを保有する原課との調整やデータを公開する作業などが想定される。さらに、オープンデータの利活用については、官民一体の取り組みが求められ、行政側から行政組織外の主体への訴えかけも必要とされる[8]。また、オープンデータの着手の契機に外部の主体からの提案があったが、推進過程でも外部との連携が重要な位置を占めることもある[9]。それら一連の業務について、特に他に取り組み自治体がないような状況では、開始時の担当職員の属人的特性により実現可能であった可能性もある[10]。いわゆる行政におけるキーパーソンの存在の重要性である。本研

究における調査でも、初期に着手した自治体の中で引き継ぎが未実施の事例が見受けられたが、そのような事例の存在はキーパーソンが長く担当していることの証左であるとも言える。先行事例や成功事例にあっては、他の事例とは異なる事務引き継ぎのあり方に関する課題が存在する可能性がある。

職員の異動に伴う引き継ぎの他に、オープンデータの取り組みについて組織内で日常的な情報共有もなされている[11]。今回の調査はオープンデータ推進担当部局に対して照会を行っているが、データを保有する部署は別にあり、例えば、それらの部署がいずれのデータを公開するのかといった事柄については、その部署で引き継ぎがなされることになる。日常のやりとりを含めて、組織全体でオープンデータに関わる事務に関する引き継ぎをいかにやっていくのかという点が課題になるのである。

いずれにしても、オープンデータに関わる事務については引き継ぎが既になされており、そこに大きな課題が生じている様子は見受けられなかった。少なくとも、オープンデータ推進を担う部署では、オープンデータが一つの確立された事務事業として定着していることがうかがえる。

6. おわりに

本研究は、オープンデータ実施自治体に対して行ったインタビュー調査から、オープンデータに関わる事務引き継ぎの実態の一端を明らかとした。

冒頭でも述べたように、日本では300を超える自治体がオープンデータに着手済である。本研究において行った調査はそのうちの24を対象としたものであり、これをもって一般的な傾向を把握したとするには不十分である。とりわけ、2016年末には官民データ活用推進基本法が施行され、オープンデータの推進に関わり自治体が置かれた環境も変化している。取り組む自治体が増加する中で、あらためてオープンデータに関わる事務引き継ぎの実態について調査する必要があるものと考えられる。

謝辞：本研究は「科学技術イノベーション政策のための科学 研究開発プログラム」の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自治体一覧”, 2018
https://cio.go.jp/sites/default/files/uploads/documents/opendata_lg_list_20180917.xlsx (最終アクセス 2018年11月12日 以下も同様)
- [2] 高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部, “オープンデータ基本指針”, 2018
<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/kettei/pdf/20170530/kihonsisin.pdf>
- [3] 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
- [4] 新井一郎・澤村明, “地方公務員の人事異動と昇進構造の分析”, 新潟大学経済論集, 85, pp.143-177, 2008
- [5] 電子行政オープンデータ実務者会議資料, “「新たなオープンデータの展開に向けて」の進捗状況”, 2016
- [6] 山路栄作, “政府におけるオープンデータの推進について”, 2016 TRON Symposium 発表資料, 2016
- [7] 本田正美, “行政事務引継に関わる文書管理のあり方”, 記録管理学会 2018年研究大会予稿集, pp.32-34, 2018
- [8] 牧田泰一・藤原匡晃, “官民一体のオープンデータ利活用の取り組み：先進県・福井, データシティ鯖江”, 情報管理, 60(11), pp.798-808, 2018
- [9] 兼松篤子・浦田真由・遠藤守・安田孝美, “オープンデータ推進のためのモノづくりワークショップの提案と実践”, 情報文化学会誌, 23(2), pp.27-34, 2016
- [10] 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, pp.61-70, 2015
- [11] 本田正美・梶川裕矢, “政策過程におけるインターナルコミュニケーション”, 情報コミュニケーション学会研究報告, Vol.15, no.1, pp.5-8, 2018