

オープンデータの推進において求められる 行政CIOの役割

The role of administrative CIO demanded in the promotion of open data

本田 正美^{*}

^{*}東京大学 大学院 情報学環 交流研究員
113-0033 東京都文京区本郷 7-3-1
ask@honda-masami.jp

Abstract

政府など公的機関が保有するデータを二次利用可能な形式で公開するオープンデータの推進が世界的な広がりを見せている。このオープンデータの端緒のひとつは、オバマ政権による取り組みとされている。日本政府にあっても、アメリカの取り組みに呼応するように、オープンデータの取り組みが2010年代に入って政府の重点的施策として推進されるに至っている。現在の安倍政権において発表された情報通信戦略である「世界最先端 IT 国家創造宣言」でも、オープンデータの推進が重要な施策のひとつとして位置付けられている。さらに、日本政府だけではなく、自治体レベルでもオープンデータは広がりを見せている。本研究では、そのように広がりを見せているオープンデータについて、推進の責任者と目されるCIOに着目する。オープンデータの推進にあつて、政府などの組織において任命が進んでいるCIOが果たすべき職務上の役割や課題、さらに、任命の動きがアメリカなどでは広がっているCDOとの関係について、データガバナンスの確立という観点から検討する。

Keywords: 政府CIO、オープンデータ、政府CIO法、データガバナンス、CDO

1. はじめに

2015年2月21日に、インターナショナルオープンデータデイと銘打たれ、世界各地で関連のイベントが開催された。日本でも50以上の会場でイベントが開催されている¹。このように、政府などの公的機関が保有するデータを二次利用可能な形式で公開するオープンデータの推進が世界的な広がりを見せている。

このオープンデータの端緒のひとつは、オバマ政権による取り組みとされている。日本政府においても、アメリカの取り組みに呼応するように、オープンデータの取り組みが2010年代に入って政府の重点的施策として位置づけられるに至っている。現在の安倍政権において発表された情報通信戦略である「世界最先端 IT 国家創造宣言」でも、オープンデータの推進が重要な施策のひとつとして位置付けられているのである。日本全国の都市でインターナショナルオープンデータデイのイベントが開催されたことからもうかがえるように、日本政府だけではなく、自治体レベルでもオープンデータは広がりを見

せているのである。

本研究では、そのように広がりを見せているオープンデータについて、推進の責任者と目されるCIOに着目する。オープンデータの推進にあつて、政府などの組織において任命が進んでいるCIOが果たすべき職務上の役割や課題、さらに、任命の動きがアメリカなどでは広がっているCDOとの関係について、データガバナンスの確立という観点から検討する。

2. オープンデータの推進

アメリカ連邦政府における電子化の取り組みは、クリントン政権期を端緒として、現在のオバマ政権に至るまで連綿と続けられてきた(本田[2012])。そして、オープンデータの推進は政府における電子化の取り組みの一環として位置づけられる(本田[2014a])。

クリントン政権期では、主に情報通信分野におけるインフラ整備に重点が置かれていた。そして、後のブッシュ政権では、連邦政府エンタープライズアーキテクチャフレームワークの採用に見られるような内部の業務改革に重心を移すようになってきている。ブッシュ政権期には、現在でも有効な国防省における戦略文書となっている「Net-Centric Data Strategy」が同省のCIOに

¹開催地の登録状況については、以下のOKFJのサイトを参照した。最終アクセス 2015年2月27日(以下のURLについても同様)
<http://okfn.jp/2014/12/08/1208odd2015/>

よって発表されるなど、政府内でのデータの取り扱いに関する方針が明確化された²。

2009年に誕生したオバマ政権は、政府の電子化という方向性自体は引き継ぎながら、オープンガバメントの推進という新たな基軸を打ち出した。本研究で着目するところのオープンデータの推進は、オープンガバメントにおける主要な施策として位置づけられるものである。

オバマ大統領が掲げたオープンガバメントの推進とは、透明性・参加・官民連携の重視という三つの原則を重視した取り組みである。オープンガバメントの中でも特徴的な施策となったのが政府の保有するデータの自由な二次利用を促進するオープンデータの推進であり、データカタログサイトである「data.gov」の開設と利用促進がその代表的施策としてあげられる。

「data.gov」においては、アメリカ連邦政府の各機関が保有している各分野の多量の生データ・データ分析ツール・地理情報が公開されている。2012年5月には、「Digital Government戦略」が発表され、これに基づき、「data.gov」に接続するためのAPIの開発などにも力が入れられている。かように、政府が保有するデータを公開するだけでなく、その利用の促進にも注力されているのである。

なお、1996年に制定され、その後に改正も重ねられていたClinger-Cohen法はアメリカ連邦政府などにおける情報システムなどについて規定する法律であるが、この法律では、CIOを組織における情報システムにかかわる最高責任者とすることを想定していた。そして、この法律に基づき、実際に連邦政府の各省庁ではCIOが任命されていた。しかし、オバマ政権に至るまで、連邦政府全体を統御する政府CIOが任命されない状況が続いていた。そのような状況を打破し、オバマはオープンガバメント・オープンデータ推進の中心人物として連邦政府CIOを任命した。

3. 政府におけるCIOの役割

各種の組織において任命が広がっているCIOであるが、行政組織において任命されているCIOの役割については、「行政CIOとは、ITの効果的な活用によって、業務改革や情報システムを分析・評価し、最適化計画の実現を目指す責任者である」(小尾・岩崎 2005: 53-54)と定義付けられている。

日本政府においては、各府省レベルではCIO

の任命されていたところであるが、政府全体を統括する政府CIOは任命されない状況が続いていた。これはアメリカの連邦政府と同様の状態である。そのような中で、税と社会保障に関する番号制度の導入が予定されるなど、政府における情報システムの大きな改変を視野に、2012年8月にリコージャパン顧問を務めていた遠藤紘一氏が日本政府における初の政府CIOに任命された³。この任命の直後、IT戦略本部決定・行政改革実行本部決定「政府CIO制度の推進体制について」が出されている。この決定では、以下の三つの事項が確認された。

一点目は、内閣官房に政府CIOが置かれるということである。

二点目は、政府CIOに求められる役割の大枠が示されたということである。それは、以下のとおりである。

政府CIOは、IT政策を担当する国務大臣及び行政改革担当大臣を助け、電子行政推進に関する基本方針(平成23年8月3日高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部決定)のうち、政府CIO制度の役割として掲げられた事項に基づいた職務(制度・業務プロセス改革の推進及び当該改革の推進に資するIT投資、政府全体のIT投資の管理、電子行政に関する戦略等の企画・立案・推進等)に関する企画及び立案並びに総合調整を行うこととする。
(「政府CIO制度の推進体制について」より)

三点目は、IT戦略本部と行政改革実行本部が政府CIOの職務執行に最大限協力するということである。

政府CIOは、内閣官房という政府全体の総合調整を行う部署に置かれ、業務プロセスにまつわる改革を推進するとともに、IT投資の管理や電子行政に関する戦略などの企画立案や総合調整を行うこととされた。これは、本章冒頭で引用した小尾・岩崎[2005]の定義にも沿うものである。

4. 政府CIO法での政府CIOの位置付けとオープンデータ推進との関係

日本政府における政府CIOの役職について法律上の裏付けがなされたのは、2013年の通常国会で成立した政府CIO法による。

政府CIO法は、三条と附則から成り、内閣法や高度情報通信ネットワーク社会形成基本法(IT基本法)などの改正を行う条文によって構成されて

² 「Net-Centric Data Strategy」は、以下のURLより取得可能である。

<http://dodcio.defense.gov/Portals/0/Documents/Net-Centric-Data-Strategy-2003-05-092.pdf>

³ 日本政府における政府CIOの任命過程については、本田・須藤[2014]を参照のこと。

いる。

政府CIO法第一条は、内閣官房の中に政府CIOを置くことを確認した条文である。

政府CIO法第二条は、政府CIOがIT総合戦略本部に国務大臣と同じく本部員として参加することを謳った条文である。そして、本部長である内閣総理大臣が本部員に行わしめる活動として、以下の四項目が示されている。

- 一 府省横断的な計画の作成
- 二 関係行政機関の経費の見積りの方針の作成
- 三 施策の実施に関する指針の作成
- 四 施策の評価

政府CIO法第三条は、国家公務員法などに政府CIOの職名(内閣情報通信政策監)を加えるための条文である。

附則は、施行期日と今後の検討事項から成る。検討事項は、以下の四点があげられている。

- 一 行政機関が保有する情報をインターネットその他の高度情報通信ネットワークの利用を通じて公表するための方策
- 二 前号の情報を民間事業者が加工し、インターネットその他の高度情報通信ネットワークの利用を通じて国民に提供するための方策(当該情報の提供を受ける者が本人であることを確認するための措置を簡素化するための方策を含む。)
- 三 行政機関による情報システムの共用を推進するための方策
- 四 行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律第二条第十四項に規定する情報提供ネットワークシステムを効率的に整備するための方策

上記の検討事項の一や二に見られるように、政府CIOには、いわゆるオープンデータにまつわる施策への関与も想定されているのである。また、四に明記されているように、政府CIOは、税・社会保障に関わる番号制度を実現するための情報提供ネットワークシステムを効率的に整備するための方策にも関与する。

2012年に政府CIOに任命された遠藤氏は、2015年3月時点で引き続きCIOの任にあり続けている。政府CIO法案が税・社会保障に関わる番号の導入のための法案と同時に審議されたことから分かるように、政府CIOと番号制度の構築は密接に関係しており、日本政府における政府CIOの主な役割は、オープンデータの推進以上に、税と社

会保障のための番号制度導入に向けた府省横断的な計画の作成やIT投資に関する総合調整に重点が置かれたものとなっていると考えられる。

5. 自治体における現状からの考察

ここでまで、アメリカ連邦政府におけるオープンデータの推進や政府CIO任命、さらに、日本政府における政府CIOとオープンデータの関係について論じてきた。以下では、行政組織一般という観点から、オープンデータの推進における行政CIOの役割について議論していくこととする。

ここで本稿が参照するのは、Innovation Nippon研究会報告書[2015]である。この研究会による調査は、大量の情報公開請求がある情報については、公開されたデータなどが商用に使用されている可能性があるのではないかと、そして、そのようなデータについてはオープンデータ化を進めるべきではないかという問題意識の基で行われたものである。具体的には、自治体における情報公開請求の実情が調査分析されている。その調査報告書の中で、自治体において、オープンデータを推進する部門と情報公開を担当する部門が分かれており、その間の連携が取れていないという問題点が明らかとされている。オープンデータにおいては、データの利用に重点が置かれる一方で、情報公開制度にあってはデータの保護(主に個人情報の保護)に重点が置かれており、その担当部署間には溝があるのである。

自治体においては、情報は各部署が保存しており、例えば市民から情報開示請求があれば、情報公開担当部署が窓口となり、情報を保有している各部署と調整の上で情報公開を行っていた。しかし、オープンデータの推進ということに注目が集まったときに、情報公開とは別の担当部署が情報を保有する部署に掛け合っただけでオープンデータの公開や利用促進を進めようとするということが起きているのである。この場合、例えば既に情報公開担当部署でデータ提供を行っている情報につき、改めてオープンデータ推進の担当部署がオープンデータ化を進めようとするという事態も起き得る。

西田・小野塚[2013]は、自治体でも特に先駆的にオープンデータを推進してきたことで知られる福井県鯖江市の事例について論じた論文である。この論文の中でも、オープンデータの継続的な推進のために、行政CIOが積極的な関与を図り、制度化とガバナンスの構築が必要であると指摘されている。情報公開担当部署とオープンデータ推進担当部署に上下関係はないと考えられることから、それら部署を統括する立場として、行政CIOがオープンデータ推進に向けて舵取りをする必要性が改めて指摘されると言えるだ

ろう⁴。

古賀[2014]において指摘されるように、オープンデータの推進にあつては、記録管理やアーカイブスという観点への配慮が欠かせない。自治体に限らず、オープンデータを進めるにあつては、組織全体でのデータガバナンスを考慮する必要があるのである。ここで、業務とデータの遣り取りが不可分の関係にあることを指摘する必要がある。つまり、実際の業務の中で遣り取りされている情報につき、それらをオープンデータとして公開することを常に視野に入れた取り組みを行っていく必要があると言えよう。ここに、オープンデータの推進と行政における業務のあり方の変革を結び付けて考える必要性が浮かび上がるのである⁵。

オープンデータとして供することを視野に入れて日々の業務におけるデータの整理や管理のあり方を見直す。さらに、既に何らかの形で整理・管理されているデータにつき、それらをオープンデータ化して公開する。この両方の作業を統合的に進めていく必要があるのである。行政CIOについては、業務プロセスにまつわる改革を推進することもその役割として求められていることは、本稿でも第3章において指摘したところである。行政CIOは、オープンデータの推進の舵取りを担うとともに、合わせてオープンデータを促進するための業務改革にも関わっていく必要があるとまとめられる。

6. CDOとの関係

2014年7月に、アメリカ商務省は、CDO(Chief Data Officer)を任命することを表明した。ここで、CDOに求められる役割としては、以下の三点があるとされた⁶。

- ・全てのデータセットをプラットフォーム上で統合させる
- ・データの収集と普及の改善を監督する

⁴ 首長や副市長が CIO を務めている自治体では、それを補佐する CIO 補佐監が実務に当たることも想定される。実際に、オープンデータの推進を積極的に行っている千葉市においては、民間から採用された CIO 補佐監である三木浩平氏がオープンデータにまつわる施策に関与している。

⁵ 自治体広報紙のオープンデータ化実証実験を通して、オープンデータの推進にあつては、自治体における業務のあり方そのものにも変革が迫られることについては、本田[2014b]で論じたところである。

⁶ 商務省の発表については、以下を参照した。

<http://www.commerce.gov/news/secretary-speeches/2014/07/14/us-secretary-commerce-penny-pritzker-delivers-remarks-power-and-p>

- ・データに関するプログラムの整合性、包括性及び戦略性を担保する

この三つの役割を見ても、CDOはデータガバナンスに関わることに特化した存在であることが分かる。組織の職階上に位置付けについては、各組織で対応が分かれるものと考えられるが、組織経営にまでその責務が及ぶCIOという存在とデータガバナンスに特化したCDOとでは、その役割に差があると結論付けられる。

アメリカ商務省においては、オープンデータの更なる推進のためにCDOを置くこととされたが、そうであったとしても、それはCIOがオープンデータの推進に関わる必要がなくなったことを意味しない。前章でも論じたように、CIOは業務のあり方の変革とオープンデータの推進を合わせて考え、そのガバナンスを担っていく必要がある。CDOが置かれるとした場合、CIOとしては、業務改革の部分に傾斜した取り組みを行いつつ、CDOとの協調を図っていくことになる。

7. おわりに

本研究は、オープンデータの推進と行政CIOが果たすべき職務上の役割や課題について論じた。さらに、アメリカ商務省などで任命の動きがあるCDOとCIOの関係について、データガバナンスの確立という観点から検討した。今後は、行政CIO任命の有無とオープンデータの進捗状況についての関係性の実証分析など、より実態に即した研究を行っていく必要がある。

参考文献

- 小尾敏夫・岩崎尚子[2005]「CIO学の構築」『行政&ADP』2005年11月号、pp.53-54
- 古賀崇[2014]「オープンデータ時代における政府情報アクセスの変容をめぐる詩論：Frank Upwardらの「レコードキーピング情報学」を意識しつつ」『レコード・マネジメント』、第67号、pp.104-115
- 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,p.51-62
- 本田正美・須藤修[2014]「日本政府における政府CIO職の創出過程」『東京大学大学院情報学環紀要 情報学研究』第86号、pp.121-142
- 本田正美[2012]「アメリカ連邦政府における電子政府政策 - クリントン政権からオバマ政権へ-」『社会情報学会(SSI)学会大会研究発表論文集』、pp.267-270
- 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]「自治体広報紙オープンデータ実証実験に見るオープンデータ推進における技術上の課題」『情報知識学会誌』、Vol. 24 No. 2、pp.210-215
- Innovation Nippon研究会報告書[2015]「地方自治体の情報公開請求から見たデータの商業利用」