

平成 27 年度企画総務委員会テーマ別調査報告書

行政情報の公開と活用促進について

2016 年 2 月 29 日

1. 調査目的

「生駒市自治基本条例」では、市民による行政保有情報取得の権利を保障するとともに、市民が容易に情報を取得できるための仕組み、体制の整備を義務づけている。公共の情報を市民と共有することは、第5次総合計画の施策体系の柱「市民が主役となってつくる、参画と協働のまち」の実現には不可欠であり、情報公開、情報共有はあらゆる施策のベースとなるものである。

本市では、平成 20 年に「生駒市情報公開条例」を全部改定し、市民の「知る権利」を明記するとともに、実施機関、対象文書、請求者を拡大するなど、より開かれた市政運営のための制度を整えてきた。

しかし、このような制度の充実の一方で、特に事業の決定に至るまでの過程が市民と共有されていないため、事業決定あるいは開始後に市民から行政や議会に対して不満の声が寄せられることもある。また、議会においても生駒市立病院の設計業務委託にあたり業者との打ち合わせ記録がない、あるいはサンヨースポーツセンターの購入にあたり交渉メモが開示されないなど行政文書の作成、開示の在り方の問題が指摘されているところである。

一方、政府は、透明性・信頼性の向上、国民参加・官民協働の推進、経済の活性化・行政の効率化を目的とし、公共データの活用促進に取り組むため、平成 24 年に電子行政オープンデータ戦略をとりまとめ、政府が保有するデータ（安全保障に関する情報等公開に適さない情報を除く）について率先して取組を推進し、独立行政法人、地方自治体、公益企業等の取組に波及させていくとした。

本市では、生駒市第 5 次総合計画後期基本計画の施策体系 1-(1)-②「情報提供・公開」における「ICT を活用した市民の利便性の向上に向けた取組」の推進としてオープンデータ事業を位置付けており、行政データを用いたアプリの開発など市民サイドの自発的な取組が見られるほか、市もアプリ開発イベントやハッカソンを開催し、オープンデータの活用促進に向けて取組んでいるところである。今後、そのような動きを加速させる取組が必要である。

このような実態に鑑み、平成 27 年度企画総務委員会では、市政の透明性・信頼性の向上、市民参加・協働の推進、行政の効率化を図るため、市保有情報の有効な提供と活用促進の在り方を調査することとした。

2. 調査行程

調査は、以下のような行程で行った。

6月19日	企画総務委員会において調査テーマの提案、決定
7月17日	行政情報の公開のされ方について現状把握、課題共有のため、行政からヒアリング及びワーキング
8月20日	オープンデータに関して委員間で知識の共有を図るため、京都府立大学京都政策研究センター公開セミナー「地方自治体におけるオープンデータの活用方法」を受講
10月20日	先進地視察調査（相模原市） 1. 市公式ウェブサイト作成の在り方について 2. オープンデータの取組について
10月21日	先進地視察調査（藤沢市） 1. 情報公開の取組について 2. IT 推進の取組について
1月12日	先進地視察における委員の考察をもとに再度課題の共有を図り、課題の解決に向けての提言内容のとりまとめ
2月16日	調査報告書の内容確認
2月26日	企画総務委員会において調査報告書提出の承認、決定

3. 現状と課題

7月17日のワーキングにおいて「欲しい情報が入手しづらい、入手できない」「欲しい形式で情報を入手できない」「欲しい時にほしい情報が入手できない」等の具体的な事例を挙げ、適宜行政から説明を受け、そこから情報公開と活用に関する課題を抽出した。

■欲しい情報が入手しづらい、入手できない事例

	事 例	行政の説明	見出された課題
1	行政訴訟の情報（進捗状況）がわからない。	個人が特定できると判断される情報が含まれているため不開示。情報公開審査会にも諮問されたが、個人名を伏せても個人が特定できてしまうと判断された。	
2	学研高山第一工区の廃棄物に関する情報、安全協定の覚書等の情報について、「知る人ぞ知る」状態になっている。		情報格差をなくす。市民に平等に公開されるべき。
3	審議会等の会議録や資料が公開のものと非公開のものがある。 会議録は、完全文字起こしされているものと要約版とがあるし、審議会等における資料の持ち帰りも可だったり不可だったりする。	公開の指針に基づき運用している。原則公開だが、個人情報取り扱いされる審議会では非公開。 公開の仕方は担当課の判断。	どの範囲まで公開するのかの基準が明確であるべき。
4	要綱はホームページでほとんど見られない。（まれに各担当課のページから事業の一環で見ることができるところがある。）	現在のところ例規集には条例と規則と一部の要綱のみ掲載。事業の一環で載せる場合もあるが、担当課の判断。	掲載方法は別途検討するとして、要綱も一元管理して一か所から入っていけるようにすべき。

■欲しい形式で情報が入手できない事例

	事 例	行政の説明	見出された課題
1	予算、決算の説明書を表計算可能なファイル(PDFではなくexcel)で出してほしい。		市民が欲しい形式で情報提供できるようにすべき。
2	PDF ファイルもほかの形式で加工可能なものに。印刷は可能だが、コピーもできない。	PDF にするときパスワードを掛けている。	加工可能な形式で情報提供できるように。

■欲しいときに欲しい情報が入手できない事例

	事 例	行政の説明	見出された課題
1	ごみの有料化方針の周知が議案提出の直前で、議会に市民が意見を寄せる間もなかった。		意思形成過程にあるものをどの時期にどの程度提供していくか。
2	審議会、懇話会等の会議録の公開時期が遅い。	次回審議会等開催時に委員の了解を得て公開している。	

■その他、市民から求められた情報の事例

	事 例	行政の説明	見出された課題
1	「まちをきれいにする条例」の語句の解釈を問われた。Q&Aが必要。	問い合わせの多い質問、たとえ一例であっても重要なことは担当課の判断で「よくある質問」に掲載している。	市民にとってわかりやすい親切な情報提供の在り方を検討する必要がある。

ワーキングを通して「誰もが」「必要な情報を」「必要な時に」「必要な形式」で入手できる態勢を整えることが、開かれた市政、信頼される市政につながるということが確認され、

- ① 情報公開制度
- ② ウェブサイトの在り方
- ③ オープンデータ

の3点から調査を進める必要性を認めた。

4. 先進地事例調査

情報公開度の高さでは鎌倉市、逗子市、藤沢市など神奈川県内の自治体が先行しており、ウェブサイトの利用しやすさでは大阪市、三鷹市、相模原市など、オープンデータの推進度の高さでは福井県をはじめ鯖江市、越前市など福井県内の自治体や相模原市、大和市、藤沢市など神奈川県内の自治体に先進例が多いことから、調査項目と日程を総合的に勘案して藤沢市と相模原市を先進地視察先として選定した。

またオープンデータの先進地として名高い鯖江市の取組や全国的な動向については、京都府立大学京都政策センターの公開セミナーを聴講することで把握した。

① 情報公開制度

◇ 藤沢市の情報公開業務

■ 公開の基本姿勢～市民に手間をかけさせずより多くの情報を提供する～

- 行政文書起案時から開示対象が指定されているため、開示請求があってから開示決定に至る判断が省力化できている。
- 市民は、インターネット環境にあれば文書目録検索システムを用いて在宅で開示対象となっている行政文書の有無の検索が可能である。
- 誰から請求があっても同じ状態で提供できるものは請求手続きを経ずに情報提供し、一度請求があって全部開示できるものは市政情報コーナーに配架されるため、行政、市民ともに手間が省けるとともに、容易に行政文書が入手できるようになっている。

■ 情報公開コーナー（「文書館」）の充実

- 仮庁舎ながら図書館のような感覚で自由に出入りでき、図書や資料、全部開示対象となった行政文書等を閲覧できる市政情報コーナーが設置されている。（年間約 4700 人が利用。人口は平成 26 年 1 月 1 日現在 423,095 人）
- コーナーでも文書目録検索システムが利用できるほか、行政計画書や都市計画図等地図、予算・決算書および附属資料の購入が可能。

■ 情報公開運営審議会の設置

- 情報公開制度をよりよいものとするため、情報公開審査会とは別に情報公開運営審議会を設置し、具体事例を検討しながら制度の運用の妥当性について検証し、改善につなげている。
- 市民公募委員も入り（任期は 2 年。より多くの方に市政に関わっていただくため 2 期までとしている。）年 4 回程度開催。

② ウェブサイトの在り方

◇相模原市のホームページ作成姿勢

■情報公開度の高さ

- どのような情報を掲載するかは各担当課に任されているが、①市長の行動記録 ②庁議（経営会議・政策会議）の議題、結果と資料 ③要綱集や審査基準・標準処理期間・処分基準を掲載するなど、情報公開度の高さ、行政運営の透明度の高さがうかがわれる。
- 図表を多用した IR 情報（インバスター・リレーションズ）（財務・経営状況）が示され、市の財務・経営状況について市民が理解しやすくする工夫がなされている。自分の住むまちをよく知ってもらおうという積極的な姿勢がうかがわれる。

■わかりやすく・見やすいデザイン

- トップページに日々更新するトピックス、セールス、イベント PR を配置することで目を引く構成になっているが、その一方で通常の情報には統一感あるデザイン、関連バナーの集約で見やすさ、検索しやすさを確保している。
- 救急、防災、気象情報、ごみ分別、施設案内など、市民にとって必要度、緊急度の高い情報については、トップページからワンクリックで必要十分の情報が得られるようになっており、市民にとってアクセシビリティの高い構成となっている。

■サーバー更新時期に合わせた定期的なリニューアル

- サーバーの更新時期に合わせて5年ごとにリニューアルを行っているが、リニューアル前にはアンケートを行い、指摘を受けた点についてリニューアル時に改善するようにしている。

③ オープンデータ

◇国内におけるオープンデータの展開の動向（平成27年8月20日 京都府立大学京都政策研究センター公開セミナー 於：京都府立大学京都政策研究センター）
国際大学 GLOCOM 客員研究員 林 雅之 氏「オープンデータの動向と政府や地方公共団体における取り組み」

■政府の取組

- 平成27年2月 地方公共団体オープンデータ推進ガイドラインの公表
- 基本的な考え
 - 利活用を見据えた効果的効率的な展開
 - 課題解決型のオープンデータ推進
 - 政策決定過程へのオープンデータのビルトイン

- 公開データの質・量の拡充に向けて地方公共団体への支援

■国内自治体の取組

- 2015年5月現在のオープンデータ普及率は8.7%
- 地域課題解決としての利用意向を持っている。
- ガイドライン策定（横浜市、福岡市、静岡市など）
- 地方公共団体間の連携（ビッグデータ・オープンデータ活用推進協議会や九都県市首脳会議）
- 産官学の連携（久留米オープンデータ活用推進研究会）
- オープンデータポータルの充実
- 画像・データの公開
- イベント、アイデアソン、ハッカソンなどの開催
- アプリケーション、サービスへの展開

◇鯖江市（政策経営部情報統括監 牧田秦一氏「データシティ鯖江の取組 オープンデータ&市民協働のまちづくり」）

■事業の位置づけ

- 市民主役条例（2010年制定）第10条に規定する「市民と行政の情報共有、活用」の手段としてIT推進に取り組む。

■行政の取組

- データシティ鯖江…行政は統計情報、施設情報、観光情報、議会情報、文化関係、地図、バス情報などのデータを公開。
- データ活用促進に向けて、プログラミング教室。オープンガバメントサミットの開催。

■民間の取組

- 民間が100種類以上のアプリを作成している。

◇相模原市

■事業の位置づけ

- 「相模原市情報マネジメント推進計画」施策1-2「行政の透明性拡大と市民ニーズに対応した情報提供の充実」に位置付け。

■体制整備

- 「相模原市オープンデータ事務取扱要綱」を策定、要綱に基づき運用管理。
- データに誤りがあったときの責任回避のため「相模原市オープンデータ利用

規約」を策定。

- データの種類を増やすため、各課にデータの成型ができる情報化推進者を配置する方針。
- データの更新漏れ防止のため情報政策課が更新状況を管理。

■行政の取組

- 県内 10 自治体と情報学科を有する 3 大学で組織する「さがみオープンデータ推進研究会」の開催。
- アイデアソンの開催。

■民間の取組

- 民間企業による避難場所情報や広報紙収集無料配信サービス

■課題

- 公開データの拡大
- スキルを持つ企業、市民との連携
- 生活圏や地域特性を同じくする近隣自治体との連携
- オープンデータを活用したビジネスの創出

◇藤沢市

■事業の位置づけ

- LASDEC(財団法人地方自治情報センター)の共同事業として開始

■体制整備

- IT 推進本部会議を設置し、プロジェクト IT 推進リーダーを各課に配属。
- 負担が増えないように現在の業務量+ α の業務量でスモールスタート。
- ホームページ更新に合わせてオープンデータが自然にでき上がるような体制を目指す。

■行政の取組

- ニーズ把握のためのアプリ・アイデアコンテストを実施。
- 同様のアプリを持つ近隣自治体との項目合わせなどで連携。
- 研究機関との共同開発による都市計画マップの公開。

■課題

- 庁内の理解促進
- 公開データの拡大

5. 考察・提言

「3 現状と課題」で上がった本市における情報公開、提供、活用促進の在り方に関する課題に加え、先進地調査で新たに見出された課題の解決に向けて委員間で考察、検討を行った結果、企画総務委員会として以下の点について提言することとする。

① 情報公開制度

●情報公開の姿勢の問題

市民の信頼は、行政事務の高い透明性によって得られる。事務や事業の決定に至るまで行政内部でどのような手続きや議論を経たのかが「外」からわかり、市民と行政とが同じ情報量を有することこそが市民合意を得る近道である。

そのためには、意思形成過程にあり、その情報を出すことが市に不利益をもたらすことになると判断される場合を除き、個人情報に関する情報以外はすべて遅滞なく「出す」という基本姿勢が必要である。また、それ以前に日々の業務において行政文書を必ず作成するという組織内での事務の徹底と、メモも含めて情報開示の対象となりうるという職員の意識の醸成が不可欠である。

藤沢市では、行政文書作成時から「情報公開制度」を意識し、最初に「公開」対象の文書か「非公開」対象の文書かを判断している。そのうち開示対象の文書は文書目録検索システムで文書の有無や特定が可能になっているほか、全部開示して問題のない文書はあらかじめ情報センターに配架することで、請求手続きにかかる市民と行政双方の「手間」をかけず、結果として事務の効率につながっている。

このような情報公開に対する基本的な姿勢を本市もまず見習うべきである。

また、このような姿勢で取り組まれた結果として、制度運用改善の審議の場としての「情報公開運営審議会」の設置についても検討されることを期待するものである。

●文書目録検索システムについて

本システムは、情報センターに設置されている機器やインターネットで閲覧することが可能であり、文書入手の第一段階としてどのような文書が作成されているか、欲しい文書が存在するかどうかを確認することができ、市民の利便性の向上のほか窓口業務の時間短縮の効果も期待できる。本システムを導入している自治体は少なくなく、本市でも導入を積極的に検討すべきである。

その際、藤沢市では公開文書のみを目録として掲載しているが、文書の存在自体が個人を特定することにつながるような文書を除き、不開示文書も含めすべての行政文書を目録として掲載することを目指されたい。

●市政情報コーナーについて

藤沢市は現在庁舎改修中で、現在市政情報コーナー（文書館）は民間建物の一角を借りて設置されているが、情報開示請求受付窓口のほか、図書館のように市史、各計画、統計資料、広報紙をはじめ配架されている公開文書等がゆっくりに閲覧できるスペースもあり、利用者も多い。

本市においては、総務課の一角を窓口に充てているが、本提言にもとづく情報公開業務の拡充に応じてスペースの拡充も図ることが望まれる。

●図書・資料等の販売について

本市では各課の発行図書、資料が一括して管理されていないため購入可能な図書、資料として何があるのか不明であるうえ、それはどの課に行けば購入できるのかもわかりづらい。

藤沢市では、市政情報コーナー（文書館）で販売図書、資料を一元管理しており、市民にとって利便性の高い運用がなされている。

本市においても、同様の対応を求めたい。

② ウェブサイトの在り方

●掲載情報について

行政運営の透明性を図るうえで、事業や業務の庁内での決定に至る過程の公開が重要で、相模原市においては公人としての市長の行動記録や庁議（本市における行政経営会議にあたる）審議の記録、例規集に掲載されない要綱もホームページに掲載されている。

市長の行動記録を掲載している自治体は珍しくないが、本市においては行動記録を求めても団体からの行事出席依頼文書しか出せないということがあった。公務を時間単位ですべて記す自治体もあるなか、本市でも最低月単位で翌月に公務内容を掲載するなど、開かれた姿勢を期待したい。

また行政経営会議の議事次第はもとより、決定事項や会議の概要もホームページに掲載している自治体は容易に見出せるが、本市では次第すら非開示情報として扱われており、積極的な公開が求められる。

さらに、本市では条例規則は例規集で一括管理されているが、要綱や指針は作成した各課でしか入手できず、ホームページへの掲載はまちまちであるうえ、各課の関係ページからしか閲覧できないようになっている。条例、規則、規程、要綱などすべて一括管理できる体制を整え、また、要綱に限らず、掲載の対象情報、情報掲載の時期について、各課を横断する統一基準を設けるべきである。

●情報掲載の時期について

公共事業に関する情報は市民の関心の高いものであり、また「1 調査目的」

でも述べたとおり、事業決定に至る過程において市民と情報を共有していくことが市政に対する市民の信頼を得ることにつながる。

本市では付属機関や懇話会などは原則として公開、また会議録も公開した会議についても担当課での備付けやホームページへの掲載を義務付けている(「付属機関及び懇話会等の会議の公開に関する基準」)。会議録の掲載については、委員間で了承を得る必要があるなど一定期間を要するが、可能な限り速やかな掲載が望まれる。会議に提出された資料については即日の掲載が可能なはずである。

●構成・体裁について

ホームページは「見やすさ」「わかりやすさ」も評価の重要な要素となる。そのため、写真や図を多用するなど視覚的に理解を深めるための工夫も必要である。また、関連情報のリンクを貼るなど複層的に情報を提供する「親切さ」も求められる。

一方で、緊急時などに、必要な情報がその他多くの不要な情報に紛れて検索時間が長くなることもあり、必要十分な情報提供を心掛ける必要がある。

たとえば、相模原市のホームページのトップページの「いざというときに！」の「救急・急病」をクリックすると、応急処置や休日夜間の医療機関、AEDの設置箇所など必要十分な量の情報のバナーが表示される。しかし本市のホームページではトップページの「いざというとき」をクリックすると、まず「災害に備える」として「ハザードマップ」や「自主防災会」「耐震改修補助」など「いざというとき」に見ても意味のない防災に関する情報が多く並び、救急に関してはカーソルを下げないと見られない位置に情報がある。

利用者がおかれている状況を想定しながら必要な情報を取捨選択する姿勢がユーザビリティの向上には大切で、情報の選択、配置を見直されたい。

③ オープンデータ

●推進体制

本市では、オープンデータの事業を生駒市第5次総合計画後期基本計画の施策体系「情報提供・公開」における「ICTを活用した市民の利便性の向上に向けた取組」として位置づけているが、これを着実に推進するため、まず事業の計画目標を掲げ、その達成に向けて取組を進めていくことが欠かせない。

オープンデータ推進策として先進地に共通するのは、(1)オープンデータの種類を増やす取組と、(2)アイデアソン、ハッカソンなどアプリ開発イベントの開催やプログラミング教室の開催である。

オープンデータの数、関連イベント・教室の開催数を計画の目標数値に掲げられたい。

(1) オープンデータの種類を増やす取組

あくまで行政はデータを提供するだけで活用するのは市民や事業者である。市民が活用したいときにオープンデータが入手できることが必要であるが、本市ではオープンデータの種類はまだ多くなく、「ご要望があれば」「お問合せください」という状況である。

オープンデータの種類を増やすには、従来のデータの成型作業が必要であるが、その技能を持つ職員を各部署に配属することが早道であり、その養成のためのさらなる研修の機会を設ける必要がある。

ただし、職員に過度の負担がかからないよう、藤沢市のようにホームページのデータ更新に合わせてオープン化していった結果、自然に増えていたという無理のない姿勢が確実な推進につながると思われる。

(2) イベントや教室の開催

オープンデータの推進には活用する市民を増やすことも必要になる。本市ではすでにアイデアソンなどアプリ開発イベントを開催しているが、引き続きこのような取組を進めるとともに、民間開発者の養成のためのプログラミング教室の開催なども検討されたい。

●オープンデータ事務取扱要綱とオープンデータ利用規約の整備

オープンデータの適正な運用を図るため、運用体制やデータの取り扱いについて規定する「オープンデータ事務取扱要綱」、オープンデータ利用者に対して利用時の配慮・確認事項や市の免責事項、市に損害が発生した場合の弁償について規定する「オープンデータ利用規約」の整備が必要である。

以上

平成27年度企画総務委員会

委員長 吉波伸治 副委員長 塩見牧子

委員 井上充生 竹内ひろみ 恵比須幹夫 神山 聡