## 官民データ活用の動向

庄司 昌彦 ●武蔵大学 社会学部 教授

コロナ禍対応のため政府が民間データを利用する「BtoG」や、公共データ活用で社会課題に貢献するシビックテックの活動が活発化し、官民データ活用が本格化。政府は「デジタル庁」新設へ向け準備を進める。

### ■新型コロナウイルス対応の成果と課題

2020年は、新型コロナウイルスの感染拡大の中で、「データ」に注目が集まる一年となった。本来は東京オリンピック・パラリンピックを開催し、スマートな都市交通や「おもてなし」のための対人サービスの分野でデータ活用が進むはずであったが、新型コロナウイルス対応で振り回され、当初とは違う意味でデータの重要性やこれまでの取り組みの課題に直面した。

自然災害のみならず感染症対応においても、水 や食料などの必需品と同様に必要とされるのが 「情報」である。しかも自然災害とは異なり、ウ イルスやその感染拡大の状況は目で見ることがで きない。そのためパンデミックの状況下では、国 や地方自治体が日々発表する情報が現状把握の ための重要な手段となり、その情報の元となる感 染者数の推移などの「データ」に多くの人が関心 を寄せる。また、混雑などのリスクを把握したり 接触記録を残したりするなど、データの生成・管 理・活用が社会的に大きな関心事となった。ソー シャルメディアでは真偽不明の情報が不安や恐 怖とともに拡散され、信頼性の高い情報が見つけ にくくなる「インフォデミック」「も生じた。その ような中で、正確なデータへの社会的ニーズは高 まった。

以下では、このような2020年における「官民 データ活用」の成果と課題などを整理する。

### ■感染状況の把握・伝達とデータ活用

新型コロナウイルス感染症(COVID-19)対策に関する情報発信を強化するため、政府の内閣官房は関係府省や民間企業・団体からなる「新型コロナ対策テックチーム」を組織し、2020年4月に「新型コロナウイルス感染症対策ウェブサイト」を公開した。このウェブサイトでは、政府からのさまざまなメッセージや支援制度に関する情報提供などとともに、感染者数や検査状況、病床占有率、全国主要繁華街の人流減少率など、多種多様なデータがカラフルなグラフ等で可視化された。また都道府県別・日別の感染者数や人口変動、医療提供体制などについては機械判読可能なオープンデータも提供され、メディア等で広く活用された。

内閣府は、地方創生支援のためにさまざまな官 民データの可視化機能を提供しているウェブサイト「地域経済分析システム(RESAS)」の派生版として、COVID-19の地域経済への影響を官民ビッグデータの活用により可視化するウェブサイト「V-RESAS」を開発し公開した。V-RESASでは「人流」「消費」「飲食」「宿泊」「イベント」「興味・ 関心」「雇用」「企業財務」などの実用的な観点からデータが整理され、都道府県別に推移などを見ることができる(資料5-2-1)<sup>2</sup>。元データは、民間企業がスマートフォンアプリやクレジットカード、検索サイト、会計ソフトなどから取得しているものである。このように、新型コロナウイルス対応において、民間データを統計化して政府が利用する「BtoG」の事例が多数生まれたことは、特筆に値する。

また、厚生労働省はLINEと協力し、LINE登録者8300万人に発熱状況や行動変容などの様子を尋ねるアンケートを5回実施した。有効回答数は第1回(3月31日~4月1日)が約2401万人、第2回(4月5~6日)が約2420万人にのぼり、第5回(8月12~13日)でも約1539万人が回答した。これほど大規模な新型コロナウイルスに関するアンケート調査は世界でも例がないであろう。調査の結果、第1~3回(3~4月)の間に発熱者の割合は増加したが第4回(5月)では減少に転じたこと、「身体・健康について心配している」人の割合ではタクシードライバーが最多であることなどが明らかになった。

一方、政府の取り組みでは、大きな課題が明らかになったものもあった。感染者数の把握では、当初は医療機関が手書きの書類を保健所にファクスで送信し、保健所が国のシステムに入力するという運用が行われていた。そのため医療機関や保健所では報告に時間がかかり、その結果として新規感染者数の把握や公表が遅延したり、集計ミスが起きたりした。そこで厚生労働省は事務負担を軽減するためにデータをオンラインで入力できる「新型コロナウイルス感染者等情報把握・管理支援システム(HER-SYS(ハーシス))」を開発し運用を開始したが、入力項目の多さや、インターネット接続が必須であること、認証の煩雑さなどがかえって現場の負荷を増しているのではないか

という問題が指摘されている。

### ■シビックテックの活躍

新型コロナウイルス対応の初動段階から、政府・地方自治体が提供するデータを整理して分かりやすく伝達するなど、社会課題に取り組む有志のエンジニア等による「シビックテック」活動が各地で立ち上がった。

東京都では、シビックテック団体の代表格であるコード・フォー・ジャパン(Code for Japan)が新型コロナウイルス対策サイトの開発を担当した。そして、データをより多くの人にとって分かりやすい表現やレイアウトで公開することや、データをオープンデータ化し誰もが自ら分析したり活用したりできるようにすること、ウェブサイトのソースコードを公開し他の地域の人々と協力することでよりよいシステムを日本全体で使えるようにすることなどを推進した。

この動きに呼応し、北海道や千葉県、愛知県、富山県など全国各地のシビックテック団体や有志のエンジニア等によって地域ごとの情報提供サイトも立ち上げられ、一部は自治体が公式サイトや「公認」サイトとするなど、官民の連携もみられた。GitHub上でのオープンな開発活動には誰でも参加することができ、多数の人々が参加した。マスクの在庫情報を30秒ごとに更新するオープンデータの活用などで活躍した台湾のオードリー・タンIT大臣の参加も話題となった。

日本のシビックテック活動は東日本大震災への被災者支援ボランティアに源流があり、その後も災害時に迅速に協力体制を築き、必要なウェブサイトやアプリを開発するということを何度も経験してきた。また、平時には地域の社会課題にICTを活用して対処しようとする活動や、そのために必要なオープンデータの整備に向けて自治体と協力するなどの活動を続けてきた。こうした基盤が



出典: V-RESAS

できていたからこそ、今回も全国各地で官民協力 の事例が生まれたといえよう。

ただし、シビックテック団体等との協働による データ活用では、国や自治体が公表する情報が再 利用しにくいということが課題となった。データ の定義や形式が揃っていない、機械判読しにくい など、扱いにくいデータは迅速なウェブサイト開 発や情報の更新の障害となる。また自治体によっ ては使いやすいデータが公開されていないことも あった。こうした、近年の自治体オープンデータ 政策において指摘されてきた問題が新型コロナウ イルス対応の制約となったケースもある。

ただし、シビックテックの活動はあくまでも有志の人々によるボランタリーな活動である。有事の際には多数の人々が協力して大きな力を発揮するが、安定的にボランタリーな活動を続けられるとは限らない。シビックテックの活動を続けたい人々をどう支援していくか、あるいは彼らの成果を地方自治体や地元企業などがどう継承・発展さ

せていくかなど、今回の経験を踏まえた仕組みづくりが必要であろう。

# ■データ戦略タスクフォースとベースレジストリ

政府は、デジタルガバメント閣僚会議の下にデータ戦略タスクフォースを設置し、2020年12月21日に「データ戦略タスクフォース第一次とりまとめ」を公表した。このとりまとめは、「現実空間とサイバー空間が高度に融合したシステム(デジタルツイン)により、新たな価値を創出する人間中心の社会」をビジョンとして掲げたが、背景として、コロナ禍において「国・自治体と医療機関の間で情報共有が進まない」「公開されるデータの構造化・標準化が不十分」で民間事業者が利用しにくかったことなどが言及された。

具体的にまず取り組むのは、①ベースレジストリ等の基盤となるデータの整備、②ルール・ツール整備を含むプラットフォームの整備、③トラス

トの枠組みの整備、の3項目である。

ベースレジストリとは、「公的機関等で登録・公開され、様々な場面で参照される、人、法人、土地、建物、資格等の社会の基本データであり、正確性や最新性が確保された社会の基盤となるデータベース」である。こうしたデータはこれまでも政府や地方自治体などによって作成されてきたが、組織の縦割りの中でどのようなデータが存在し利用可能であるのかといったことが体系的に整備されておらず、また形式や品質がバラバラでありシステム間のデータ連携など高度な利用がしにくい等の課題を抱えてきた。

そこで政府は、新たに設立されるデジタル庁の下で、そうしたデータのID・コード体系や形式・品質等の整理、データ整備、データ連携やデータ流通を行う基盤(プラットフォーム)の整備、それらの真正性や信頼性(トラスト)を確保するための電子署名やタイムスタンプ等の取り組みを強化する。

個人情報保護制度については、国や独立行政法人を扱ってきた「行政機関個人情報保護法」「独立行政法人等個人情報保護法」を、民間事業者が対象の「個人情報保護法」と統合する検討が進んでいる。また、地方自治体ごとに個人情報保護条例が存在しルールが異なるために自治体をまたがったデータ活用を困難にしていると指摘されてきた、いわゆる「個人情報保護法制2000個問題」についても、全国的な共通ルールを法律で規定し、民間・国・独立行政法人・地方自治体すべての制度を個人情報保護委員会が一元的に所管する方向で、個人情報保護法が2021年の通常国会には改正される予定であり、現在、議論が進んでいる。

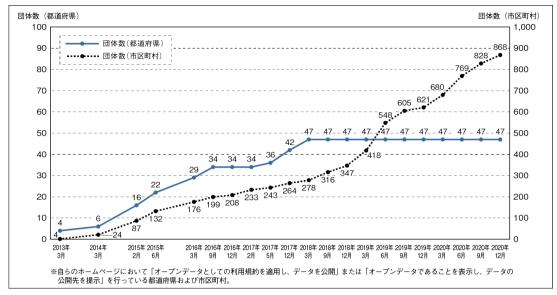
ベースレジストリやプラットフォーム、トラスト枠組みの整備、個人情報保護制度の見直しなど、政府の取り組みにより、官民データを活用する環境が大きく改善することが期待される。

### ■政府による民間データ利用の課題

前述のように、携帯電話の位置情報を活用した 混雑状況の把握など、民間企業が保有するさまざ まなビッグデータを政府が活用して施策に活か す「BtoG」の取り組みは、官民データ活用の新た な可能性を切り開いた。しかし、政府による民間 データ利用については、課題も残った。

結果として民間企業が政府に提供したデータは基本的に統計化されたものであり、個人を特定するようなものではない。しかし、携帯電話の位置情報や検索履歴情報などは個人のプライバシー性が高いため、そうした情報を政府に知られたり活用されたりすることを警戒する人は少なくないだろう。感染症対策を機に「監視国家」化が進むことや、COVID-19が収束した後も政府は監視を続けたがるのではないかという疑念を込めたユヴァル・ノア・ハラリ氏の指摘3なども存在する。

他方、中国やイスラエルなど諸外国では、民間 データを利用したと推測される感染者の追跡や濃 厚接触者への注意喚起通知などが実際に行われ た。そうした取り組みが成果に結びついたという 見方もあるため、感染者個人の追跡やクラスター となった集団の特定などに民間データを駆使した いという動機が政府にあっても不思議ではない。 世界経済フォーラムも、「医学医療の発展や公衆 衛生の向上等の、合意がなされた特定の公的な目 的のためであれば、必ずしも明示的な個人同意に よることなく個人の人権を別の形で保障し、デー タへのアクセスを許可することで目的とする価 値を実現するモデル」であるAPPA(Authorized Public Purpose Access) を提案している<sup>4</sup>。日本 でもデジタル改革の議論の中で、本人同意やデー タホルダーによる許諾ではなく、「データ取得方 法、データの管理主体、データの利用目的等に鑑 み相当な公益性がある場合に、データ利用を認め る」という概念である「データ共同利用権」が問



出所: 内閣官房 IT 総合戦略室 (2020 年 12 月)

題提起されたこともあった5。

政府と民間が連携した官民データ活用が感染症対策で効果を発揮するのは間違いない。しかし少なくとも官民連携を行う際には、データを利用する目的や期間、管理体制、撤退条件などを取り決め、それらを公表し、成果を報告するなど透明性を高めていくことが求められるだろう。今回、厚生労働省とヤフーやLINEがデータ提供について結んだ協定は、今後に向けた雛形となると考えられる。

新型コロナウイルス対応は、本格的なデータ活用時代の扉を開いた。そのような社会において政府は、人や組織、場所など社会の基礎的なベースレジストリを管理する巨大なデータホルダーとなり、また民間データの提供を受けて大きな社会的価値をもたらすデータ活用者ともなる。これまで政府はルール形成を主な役割として担い、データの整備や提供は外郭団体などに担わせることも少なくなかったが、これからの政府は自らが官民

データ活用の主要プレイヤーであることを自覚しつつ、文書・データの改ざんや漏えい、目的外利用、権利侵害などが起こらず社会から信頼されるようガバナンスを確立・発展させていくことが求められる。

### ■オープンデータ政策のさらなる広がり

最後に、「官民データ活用」における主要テーマのひとつである、オープンデータ政策の動向をまとめる。「誰もが、いかなる目的でも、自由に使用・編集・共有できるデータ」と定義されるオープンデータを行政機関が積極的に提供しその民間利用を進めるために、政府のデータカタログサイト「DATA.GO.JP」には2万8000件以上(2020年12月現在)が登録されているほか、政府CIOのウェブサイトでは「オープンデータ基本指針」(2019年6月改正)や活用事例集「オープンデータ100」、オープンデータに取り組んでいる地方自治体の一覧表なども提供されている。

地方自治体については、政府は2020年度末までにオープンデータ提供の取組率を100%とすることを目標に掲げている。2020年12月現在で市区町村は約51% (915/1788自治体)が達成済みとなっている (資料5-2-2)6。着実に増加はしているが、100%という目標には程遠い。都道府県によってはオープンデータに取り組んでいる市町村がほとんどない場所もあり、データ活用環境の都道府県格差も目立ってきた。政府においては、なぜ半分ほどしか目標が達成できなかったのかという原因の洗い出しや戦略の再検討が必要だ

ろう。

東京都や神戸市、会津若松市など官民データ活用に向けた取り組みを積極的に進めスマートシティ化に向かう都市がある一方で、すべての地域・すべての領域で「誰ひとり取り残さない」デジタル化が目標として掲げられるようになったのが2020年であった。「できるところからやる」データ活用から、「すべての人が恩恵を受けられる」データ活用へのパラダイムシフトが求められる。

- 1. MIT Technology Reviewは、2020年2月の段階ですでに「SNS によって起きた初のインフォデミック」と評していた。
  - Karen Hao and Tanya Basu, "The coronavirus is the first true social-media "infodemic" (MIT Technology Review.2020/02/12)
  - https://www.technologyreview.com/2020/02/12/844851/the-coronavirus-is-the-first-true-social-media-infodemic/
- 2. 情報サイト「V-RESAS」より「移動人口の動向」(内閣府地方創 生推進室と内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局、2020 年12月)

https://v-resas.go.jp/

- 3. 全文公開第二弾! ユヴァル・ノア・ハラリ氏(『サピエンス全 史』ほか)が予見する「新型コロナウイルス後の世界」とは? FINANCIAL TIMES 紙記事、全文翻訳を公開。『Web河出』(河 出書房新社、2020年4月7日)
  - http://web.kawade.co.jp/bungei/3473/
- APPA Authorized Public Purpose Access: Building Trust into Data Flows for Well-being and Innovation (世界経済 フォーラム、2019年12月/日本語版2020年2月) ※日本語仮 訳版を参昭
  - http://www3.weforum.org/docs/WEF\_APPA\_Authorized\_ Public\_Purpose\_Access\_JP\_2020.pdf
- 5. デジタル庁の創設に向けた論点(宮田教授提出資料)デジタル 改革関連法案ワーキンググループ(第2回)配布資料(内閣官 房IT総合戦略室、2020年10月)
  - $\label{limit} $$ $$ $ \frac{go.jp}{jp/singi/it2/dgov/houan_wg/dai} i2/siryou1-1.pdf $$$
- 6. 地方公共団体のオープンデータ取組み済み数の推移(内閣官房 IT総合戦略室、2020年12月)
  - https://cio.go.jp/sites/default/files/uploads/documents/opendata\_lg\_rate\_20201209.pptx



### 「インターネット白書ARCHIVES」ご利用上の注意

このファイルは、株式会社インプレスR&Dが1996年~2021年までに発行したインターネット の年鑑『インターネット白書』の誌面をPDF化し、「インターネット白書 ARCHIVES」として 以下のウェブサイトで公開しているものです。

### https://IWParchives.jp/

このファイルをご利用いただくにあたり、下記の注意事項を必ずお読みください。

- ●記載されている内容(技術解説、データ、URL、名称など)は発行当時のものです。
- ●収録されている内容は著作権法上の保護を受けています。著作権はそれぞれの記事の 著作者(執筆者、写真・図の作成者、編集部など)が保持しています。
- ●著作者から許諾が得られなかった著作物は掲載されていない場合があります。
- ●このファイルの内容を改変したり、商用目的として再利用したりすることはできません。あくま で個人や企業の非商用利用での閲覧、複製、送信に限られます。
- ●収録されている内容を何らかの媒体に引用としてご利用される際は、出典として媒体名お よび年号、該当ページ番号、発行元(株式会社インプレスR&D)などの情報をご明記く ださい。
- ●オリジナルの発行時点では、株式会社インプレスR&D (初期は株式会社インプレス)と 著作権者は内容が正確なものであるように最大限に努めましたが、すべての情報が完全 に正確であることは保証できません。このファイルの内容に起因する直接的および間接的 な損害に対して、一切の責任を負いません。お客様個人の責任においてご利用ください。

お問い合わせ先

株式会社インプレス R&D | 🖂 iwp-info@impress.co.jp