

「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

本田正美^{†1}

第125回情報システムと社会環境研究発表会において、「電子政府」の変遷に見る社会環境と政府の情報システムの相互関連」と題する研究発表を行った。この研究発表では、「電子政府」が意味してきた取組みについて日本の事例を振り返ることによって、政府の利活用する情報システムが社会環境によってその内容を規定されてきたことを示した。現在、電子政府に関する最新の動向として、オープンガバメント・オープンデータの推進があげられる。このオープンガバメントやオープンデータの推進にあっても、政府と社会環境の相互作用の中で、新たな取り組みが生み出されている。本発表では、自治体広報紙に関するオープンデータの推進に関する実証実験など具体的な事例を取り上げながら、「電子政府」が示すところの意味の変遷と今後の展望について検討したい。

Change of meaning of "the Electronic Government" and Open government and opening data as the terminus ad quem

Masami HONDA^{†1}

In the 125th information system and social environmental meeting for presenting research papers, I performed the presentation of the results of the study entitled "Interconnectedness between Social Environment and Information System of the Government Considering from a Change of Meaning of "the Electronic Government"". In that study, it looked back on a Japanese example about the change of the meaning of "e-government", and shows that the information system of the government has been prescribed in social environment. The latest trends about the electronic government include the promotion of open government and open data. By the promotion of this open government and open data, a new action is brought about through the government and social environmental interaction. In this study, it introduces the concrete example including the proof experiment about the promotion of the open data about the local government public information paper and examines the change of the meaning of the place that "electronic government" shows and the future prospects.

1. はじめに

第125回情報システムと社会環境研究発表会における研究発表である[1]は、「電子政府」が意味してきた取組みについて日本政府における事例を振り返ることによって、政府の利活用する情報システムが社会環境によってその内容を規定されてきたことを示したものである。

その意味するところが変遷してきた「電子政府」であるが、政府による公式文書において「e-government」という用語が初めて使用されたのは、アメリカのクリントン政権期であるとされている[2]。それ以来、アメリカ連邦政府では電子政府に関わる政策が推進されてきた。そして、2000年代以降は、アメリカに留まらず、世界各国で電子政府の構築が進められ、それと合わせて電子政府に関する研究も蓄積されているのである[3]。

[1]でも確認されているように、電子政府政策の発現期には、インターネットの急速な普及を背景として、電子政府と言えば、政府がWebサイトを開設し、それを介して情報提供を行うことを指していた。その後、ICTを活用したビジネスであるe-businessの台頭などを背景として、行政手続のオンライン化を実現することが電子政府を意味するようになっていった。そして、行政手続オンライン化が一段落すると、オバマ政権に代表されるオープンガバメント

の推進という新たな潮流が登場する。このオープンガバメントの推進は、日本を含めて世界各国で採用されることとなり、電子政府政策における現在の到達点となっている。

本研究では、電子政府に関する最新の動向であるオープンガバメントの推進、そして、特にその中でも注目されているオープンデータの推進に着目する。このオープンガバメントやオープンデータの推進にあっても、政府と社会環境の相互作用の中で、新たな取り組みが生み出されている。本研究では、自治体広報紙に関するオープンデータの推進に関する実証実験など具体的な事例を取り上げながら、「電子政府」が示すところの意味の変遷と今後の展望について検討したい。

2. 「電子政府」の定義

電子政府については、年代や論者によって、その定義が異なることが指摘されている[4]。それは、[1]でも論じたように、政府の利活用する情報システムが社会環境によってその内容を規定され、電子政府が指し示すところも変遷してきたことによるものと考えられる。ただし、電子政府とは、政府がICTを利活用することであるという点については、それぞれの定義でも共通している[5]。そのような中で、[6]は、ICTの利活用によって、政府と市民の接点だ

けでなく、政府全体のあり方も変化していくことを想定し、そのような変化を経ていく政府を総称して電子政府であると定義付けている。

本研究では[6]に従い、電子政府が指し示すところを動的に捉え、さらに、2010年代段階での到達点を示す様態としてオープンガバメントを位置付ける。

3. 「電子政府」の変遷

[1]において、「電子政府」が指し示すところの変遷については確認したが、改めて簡潔にその変遷について確認しておく。

電子政府の変遷に関しては、[7]があげられる。この研究でも、電子政府は四段階を経るとされている。その四段階は以下のとおりである。

1. Catalogue
2. Transaction
3. Vertical Integration
4. Horizontal Integration

「Catalogue」は、政府がオンラインで情報提供を行う段階である。この段階は、Webサイトを介した情報提供からダウンロード可能な書式の提供まで含まれる。

「Transaction」は、行政手続のオンライン化を実現する段階である。従来は窓口に行くことで完結された行政手続がオンラインで処理出来るようになるのである。

「Vertical Integration」は、中央政府と地方政府のシステムが垂直的に統合されることを指している。この際に統合されるのは、同じような機能を持つ業務間においてである。

「Horizontal Integration」は、水平方向の統合を図る段階である。異なる機能を持つシステム同士に統合を実現するのがこの段階である。いわゆるワンストップサービスの実現はここに至って実現される。

電子政府の成熟度は「Catalogue」の段階から直線的に「Horizontal Integration」へと深度を増していくものと考えられている。しかし、電子政府政策に関わる実態を見れば、必ずしも直線的な成熟度の向上を見erるとは限らない。それは、本研究で取り上げるオープンガバメントやオープンデータの取り組みを見ると、四つの段階が同時並行的に満たされていくと見做するのが適当である。何よりも、オープンガバメントとは、総体的に政府のあり方を変える試みであると考えられる。次章では、このオープンガバメントの推進を前面に掲げたオバマ政権の取り組みを概観する。

4. アメリカにおけるオープンガバメント

2009年1月に第44代大統領に就いたオバマは、大統領

選挙において、ICTを積極的に活用し、新たな選挙戦のあり方を切り開いたとされている[8]。オバマ大統領は、政権開始直後から、オープンガバメントの推進を掲げ、ICTを利活用して政府における透明性を高め、国民の参加を促す取り組みを進めてきた。このオープンガバメントの取り組みをもって、政府がgovernment2.0へと移行していくとされている[9]。Government2.0は政府と市民の共同作業によるナレッジマネジメント構築の動きである。ここで重要視されるのは国民との接点となるWebサイトの更なる整備と情報の共有であり、いわゆるWeb2.0と総称されるツールが活用されることになった。

ここで、「2.0」との対比で、「1.0」の状態について考える必要がある。その際に参照されるのは、「Web2.0」の提唱者でもあるO'Reillyの言葉である。O'Reillyによる[10]では、government2.0について論じる文章の中で「プラットフォームとしての政府」ということが述べられている。政府が主体となって公共サービスを提供していたのが「1.0」の状態であり、公共サービスを提供するためのプラットフォームを提供する主体へと転換するのが「2.0」とであるとされるのである。

まずオバマ大統領が取り組んだことは、大統領就任式の翌日に、覚書に署名し、オープンガバメントの三原則を掲げたことである。その三原則は以下のとおりである。

1. 透明性 (transparency)
2. 国民参加 (participation)
3. 協働 (collaboration)

そして、オバマ大統領は、オープンガバメントの推進のための政府組織における体制の整備として、正式な形では初めて連邦政府全体を統括するCIOを任命した。さらに、技術的な側面に特化したCTO(Chief Technology Officer)も任命し、最高レベルの技術を用いた電子政府政策の推進を目指すこととされた。それまでも、OMB(Office of Management and Budget)やGSA(General Services Administration)が電子政府政策に関わり、例えばオバマ政権の前のブッシュ政権下では、OMBに電子政府の推進に関する責任者が置かれていたが、オバマ政権では、CIO/CTOとOMBやGSAが連携して、オープンガバメントに関わる各種施策が推進されたのである。

2009年5月には、オープンガバメントに関する提言の作成に当たり、国民の参加を促すことを提案する「オープンガバメント・イニシアティブ」を発表した。オープンガバメントの象徴的な施策となるのが、「data.gov」の開設と活用である。この「data.gov」の開発と運用はGSAが担当しており、連邦政府が保有している各分野の多量の生データ・分析ツール・地理情報が公開されている。そして、それらを利用して、民間企業が各種のアプリケーションを開

発するなどの動きが見られるようになっている。

2012年5月には、大統領より「Digital Government 戦略」が発表され、アプリケーション開発やそのアプリケーションを「data.gov」に接続するためのAPIの開発などにも力が入れられるようになっている。そして、2013年5月には、アメリカ国内のオープンデータを活用したイノベーションの事例を紹介するポータルサイト「alpha.data.gov」も開設されている。この「alpha.data.gov」にあつては、政府に限らず、企業や非営利法人の保有するデータも公開の対象と捉えられるようになっている。

「Recovery.gov」もオープンガバメントの施策の一環として開設されたものである。このサイトは、連邦支出の用途を国民に分かりやすく情報開示するためのものであり、緊急景気対策について、その具体的支出が地図上に落とし込まれて公開されている。

市民が自らの住む地域で見つけた問題を発見した際に、スマートフォンなどを介して行政に情報提供を行い、行政はその問題に対処するという住民参加を促すシステムである「SeeClickFix」の導入もアメリカ国内の都市で広がっている。行政手続に関する電子申請の実現のように政府と国民の間の情報流通を電子化する段階を越えて、国民が政府の保有する情報及び情報基盤を利用する段階に至っているのである。

オバマ政権によるオープンガバメントの取り組みは、政府の透明性を高めるとともに、電子化された政府の各種システムを国民にも利用可能とする取り組みでもありとまとめられる。政府自身のあり方自体をも変える取り組みであったのである。

Web2.0 との関係からオープンガバメントについて議論されることから示唆されるように、オープンガバメントとは、政府内での取り組みであった電子政府が国民に向かって開かれ、それまで電子政府の基盤として構築されてきた政府の情報システムや電子化された公共情報を公開し、それまでは政府に限定されていた公共サービスの提供をも国民に広げていく取り組みであると言える。

政府の透明化と市民参加を進めるオバマ政権であるが、[11]によれば、SNS を活用して大統領選挙に多数の市民の参加を得たこともあり、電子政府政策への国民的期待が大きかったため、オープンガバメントを標榜して政府の保有する情報の公開を先行的に進めたことによって、政府への参画手段の拡充という点で国民的な期待に応えられていないという評価もある。また、オバマ政権による取り組みよりも前に、ヨーロッパではオープンデータと総称される取り組みがあったとされる[12]。ゆえに、必ずしもオバマ政権におけるオープンガバメント・オープンデータの取り組みは先駆的であるとは言えないが、その影響が世界中に及んでいるという意味では、注目に値するものと考えられる。実際に、次章で取り上げる日本の場合、アメリカの取り組み

みを受けて、政府の情報通信に関する戦略などでオープンガバメントの推進が謳われるようになっている。

5. 日本政府の電子政府政策とオープンガバメント

日本では、2000年のIT基本戦略以来、累次の戦略や計画が発表されてきた。オープンガバメントの推進という観点から画期点となったのは、2010年5月に発表された、「新たな情報通信技術戦略」である。この戦略は、大きく以下の四つの部分から構成されている。

- I. 基本認識
- II. 3つの柱と目標
- III. 分野別戦略
- IV. 今後の検討事項

「I. 基本認識」には、以下のような記述がある。

過去のIT戦略の延長線上にあるのではなく、新たな国民主権の社会を確立するための、非連続な飛躍を支える重点戦略(3本柱)に絞り込んだ戦略である。

ここで謳われている3本柱については、「II. 3つの柱と目標」において、その具体的な内容が示されている。その構成は以下のとおりである。

- 1. 国民本位の電子行政の実現
- 2. 地域の絆の再生
- 3. 新市場の創出と国際展開

非連続的な飛躍を支えるとされる「新たな情報通信技術戦略」であるが、その目標の最初に電子行政が掲げられており、その具体的な中身を見ても、2020年までにワンストップサービスの実現や行政の見える化の実現が掲げられているなど、累次の戦略などと変わりはない。

オープンガバメントについては、「1. 国民本位の電子行政の実現」に、以下のような記述がある。

2013年までに、個人情報の保護に配慮した上で、2次利用可能な形で行政情報を公開し、原則としてすべてインターネットで容易に入手することを可能にし、国民がオープンガバメントを実感できるようにする。

この文章からも確認出来るように、日本政府によるオープンガバメントの取り組みにおいては、行政情報の公開が主なものとして想定されていたのである。

2011年8月には「電子行政推進に関する基本方針」が出

された。これは、以下の六つの部分から構成される。

- 第1 電子行政推進の意義
- 第2 電子行政推進に係る基本的な事項
- 第3 目指すべき電子行政の姿
- 第4 重要施策の推進
- 第5 新たな電子行政の推進体制（政府 CIO 制度）
- 第6 基本方針のフォローアップ

以上のうち、「第4 重要施策の推進」の中で、「国民 ID 制度」や「行政サービスのオンライン利用」と並んで、「オープンガバメント」が掲げられている。そこでは、以下の項目が列記されている。

- (1) 基本的考え方
- (2) 行政情報の公開・提供
- (3) 国民の意見の収集と政策形成過程への参加
- (4) 推進体制

行政情報の公開・提供は、つまりはオープンデータの推進であり、実際にその取り組みがなされた。さらに、国民の意見の収集と政策形成過程への参加については、「電子行政推進に関する基本方針」が出される前の2010年2月23日から3月15日まで、経済産業省が国民からの意見募集サイト「経済産業省アイディアボックス」を開設し、IT政策に関する意見募集を行っていた。さらに、同年4月からは文部科学省が学校・家庭・地域の教育現場の声を集め、熟議を通じて教育政策を創り出すことを目指し、Webサイト「熟議カケアイ」を開設していた。しかし、これらの取り組み以降は、意見募集や政策形成過程への国民の参加に関する取り組みの影は薄れ、日本政府におけるオープンガバメントの取り組みは、いわゆるオープンデータの推進へと傾斜したものとなっている。そこで、2012年には、「電子行政オープンデータ戦略」が発表されることとなった。

「電子行政オープンデータ戦略」では、冒頭で以下のよう謳われている。

「新たな情報通信技術戦略（平成22年5月11日高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部（IT戦略本部）決定）及び「電子行政推進に関する基本方針（平成23年8月3日IT戦略本部決定）」の趣旨に則り、オープンガバメントの推進に当たっては、公共データは国民共有の財産であるという認識の下、公共データの活用を促進するため取組に速やかに着手し、それを広く展開することにより、国民生活の向上、企業活動の活性化等を図り、我が国の社会経済全体発展に寄与することが重要であるため、公共データの活用促進のため基本戦略として、「電子行政オープンデータ戦略」を以下のとおり策定する。

この文章からも明らかなように、「新たな情報通信技術戦略」や「電子行政推進に関する基本方針」を受けて、オープンデータ推進のための戦略が策定されたのである。「電子行政推進に関する基本方針」では、オープンガバメントが掲げられていたが、ここに至っては、オープンデータに特化した取り組みが推進されることになったのである。そして、この戦略は、以下の部分から構成される。

- 第1 意義・目的
- 第2 これまでの取組・現状
- 第3 基本的な方向性
- 第4 具体的な施策
- 第5 推進体制等
- 第6 戦略の見直し

「第4 具体的な施策」は、以下の二項目が掲げられている。

- 1. 公共データ活用の推進
- 2. 公共データ活用のため環境整備

ここでも、政府が保有する公共データの公開と活用が重要視されていることが明らかである。

2012年12月からは、「電子行政オープンデータ実務者会議」が組織され、具体的な公開方法や活用方法が検討されている。

2013年5月には、「世界最先端IT国家創造宣言」が閣議決定された。この宣言は、以下の五つの部分から構成されている。

- I. 基本理念
- II. 目指すべき社会・姿
- III. 目指すべき社会・姿を実現するための取組
- IV. 利活用の裾野拡大を推進するための基盤の強化
- V. 戦略の推進体制・推進方策

このうち、「III. 目指すべき社会・姿を実現するための取組」では、三つの取り組みが大項目として掲げられているが、その第一は「革新的な新産業・新サービスの創出と全産業の成長を促進する社会の実現」であり、さらに、その中の一番最初に「オープンデータ・ビッグデータの活用の推進」が謳われている。「世界最先端IT国家創造宣言」は再度政権に返り咲いた安倍首相の下で発表された新たな情報通信分野における戦略であるが、ここでは、表題のレベルではオープンガバメントではなく、オープンデータが前面に押し出されている。

その後、政府が保有するデータの整理が行われ、2013年12月には、オープンデータの「データカタログサイト試行

版」(<http://www.data.go.jp/>)が公開された。ここでは、約 9400 のデータセットが公開されている。

ここまで確認してきたように、日本政府におけるオープンガバメントの取り組みにおいては、オープンデータの推進が前面に出ていると言える。

6. 中央政府外からの取り組みの拡大

日本におけるオープンデータの取り組みは、とりわけ自治体において先進事例が積み重ねられている。その代表例が、「データシティ 鯖江」を掲げ、オープンデータを推進している福井県鯖江市である。鯖江市では、民間の事業者など連携して、公開するデータを選び出し、公開されたデータの利用したアプリケーションの開発などが行われている。

その他、2013 年には、武雄市・千葉市・奈良市・福岡市が「ビッグデータ・オープンデータ活用推進協議会」を立ち上げるなど、自治体間の連携も見られるようになっていく。このうち、千葉市については、「SeeClickFix」の千葉市版とも言える「ちばレポ」の実証実験も行われた。

都道府県レベルの取り組みとしては、静岡県がオープンデータのポータルサイト「ふじのくにオープンデータカタログ」を開設し、県下の自治体にも参画を求めている。

オープンデータについては、以上のように自治体などの公的機関だけではなく、民間の主体を中心とした取り組みに盛んである。その代表例として、2012 年 7 月に設立された Open Knowledge Foundation Japan(OKFJ)がある。OKFJ は、政府が公開したデータなどの整理や利用を支援している。

IT ベンダーなどが主な会員である NPO 法人「ASPIC」には、オープンデータ研究会が設置されている。この研究会が行っているのが、自治体広報誌のオープンデータ化実証実験である。東京都千代田区や神奈川県厚木市が協力して、広報誌データの収集・オープンデータ化・データ公開環境の構築が進められているのである[13]。広報紙のオープンデータ化を進める目的としては、広報誌の有効活用・データを一元化による広報誌制作業務の効率化などがあげられる。これまでは、政府が公開するデータを利用して、民間企業などがアプリケーション開発などを行うという流れが主流であったが、この実証実験では既に何らかの形で公開されている情報につき、そのオープン化を民間の主体が行政に求めるという形を取っている。そして、オープンデータの実現を梃子として、新たな公共サービスの実現を図るとともに、業務改革の実現までも志向しているのである。この広報誌のオープンデータ化については、2014 年 2 月 22 日のオープンデータ・デイの東京会場でもメインテーマとして採用されている。このオープンデータ・デイのように、多様な主体が連携して、オープンデータの活用の機運を高める取り組みもなされている[14]。

7. 到達点としてのオープンガバメント・オープンデータ

ここまで、アメリカや日本におけるオープンガバメント・オープンデータの取り組みについて概観してきた。

電子政府政策の一つの到達点として、政府などが保有する電子データが公開され、それが利活用されるという事態に至っていることは確認出来た。それは、例えば公的サービスを専ら自らの手で提供するという政府のあり方をも変化させるものであることが示唆される。ただし、アメリカと日本の事例を見る限り、オープンガバメントを標榜しながらも、国民参加に資する取り組みにまでは至っていないのが実情である。

[15]は、オープンガバメントの目指すところとして、以下の三点を上げている。

1. 市民が公共の意思決定プロセスに日常参加
2. NPO、企業、市民も公共サービスをすすんで提供
3. 行政データは全て市民と共有（個人情報を除く）

行政データの公開については、取り組みが積み重ねられているが、そのデータも利用して、市民が意思決定プロセスに日常的に参加したり、公共サービスを進んで提供したりする状況にまでは到達していないのである。つまり、[15]で言うところの 3. に向けた取り組みは政府を中心としてなされているが、1.や 2.の段階にまでは至っていないのである。

当面は、公開された膨大な公共のデータを使用したアプリケーション開発が主流になるのかもしれないが、自治体広報誌のオープンデータ化実証実験からも示唆されるように、オープンデータを介して、政府における業務改革を促進するなど、政府のあり方を変える試みに政府以外の主体によってなされていくものと考えられる。さらに、オープンデータにより、政府の活動に関する情報についても、その内容の公開が進めば、市民が意思決定プロセスに参加する機会も増え、その際にはそれまでの電子政府政策で整備された情報基盤が利用される可能性も拡大するものと考えられる。

8. おわりにかえて

本研究では、アメリカと日本の事例を中心として、電子政府の到達点としてのオープンガバメント・オープンデータのあり方について概観した。

オープンガバメント・オープンデータについては、いまだその理想的な状況にまでは至っていないというのが現状であって、あくまでも電子政府の現在の到達点とは言えても、それが最終地点に至っているとは言い難い。日本の政府外の取り組みからも窺えるように、今後は民間の主体か

ら、オープンガバメント・オープンデータという潮流に乗って、新たな試みが数多く創出されてくるものと考えられる。そのような中で、アメリカ連邦政府や日本政府が定めたのとは異なるオープンガバメント・オープンデータのあり方も変転していくものと考えられる。

今後は、世界的な潮流にも目を向けながら、「電子政府」の意味するところの変転、つまりは、オープンガバメントやオープンデータの次のフェーズについて考えていくことが求められている。

参考文献

- 1 本田正美[2013]「『電子政府』の変遷に見る社会環境と政府の情報システムの相互関連」情報処理学会第125回情報システムと社会環境研究発表会
- 2 Yildiz, M.[2007] “E-Government Research: Reviewing the Literature, Limitations, and Ways Forward”, *Government Information Quarterly* 24, pp.646-665
- 3 Scholl Hans J.[2010] “Electronic Government: A Study Domain Past Its Infancy”, in Scholl Hans J (ed.) *E-government: Information, Technology, and Transformation*, M.E. Sharp, pp.11-30
- 4 Homburg Vincent [2008] *Understanding E-Government*, Routledge
- 5 本田正美[2011] 「情報社会の進展と電子政府政策の推進に関する考察」、情報文化学会第19回全国大会講演予稿集、pp.80-83
- 6 Janssen Davy, Rothier Sabine, and Snijders, Kris[2004] “If You Measure it They Will Score: An Assessment of International eGovernment Benchmarking”, *Information Polity*, vol. 9, pp.121-130
- 7 Layne K. and Lee J., [2001]“Developing Fully Functional e-Government: A Four Stage Model” *Government Information Quarterly*, 18, pp.350-368
- 8 前嶋和弘[2010]『アメリカ政治とメディア』、北樹出版
- 9 Chen Yu-che [2011] “A Framework for Government 2.0 Development and Implementation: The Case of U.S. Federal Government” in Chen Yu-che and Chu Pin-yu (eds.), *Electronic Governance and Cross-Boundary Collaboration: Innovations and Advancing Tools*, Information Science Pub, , pp.350-368
- 10 O'Reilly[2010] “Government as a Platform”, in Lathrop Daniel and Ruma Laurel(eds.), *Open Government*, O'Reilly, pp.11-39
- 11 Howieson Christian and Noble Phil [2010] “Measuring Governmental Disintermediation: Why Obama Inspires Us”, in Shark Alan R. and Toporkoff Sylviane(eds.), *Beyond eGovernment-Measuring Performance: A Global Perspective*, Public Technology Institute and ITEMS International, pp.185-199
- 12 高木聡一郎[2012]「欧州におけるオープンデータ政策動向」『行政&情報システム』、2012年6月号、pp.72-76
- 13 ASPIC オープンデータ研究会[2013]「『広報誌オープンデータ化』推進ワーキング（仮称）について」(<http://www.aspicjapan.org/business/market/opendata/pdf/04/03.pdf>)
- 14 庄司昌彦「国内における活用環境整備」『情報処理』、vol.54、No.12、通巻585号、pp.1244-1247
- 15 奥村裕一[2013]「オープンガバメントの壁」『オープンガバメント シンポジウム phase 0 から phase 1 への課題を探る』発表資料 https://www.dropbox.com/s/kz5y10wnpzfpkxv/20131119_オープンガバメントの壁_修正版.pdf