

オープンデータ推進の背景としてのアメリカ連邦政府における情報資源管理政策

本田正美^{†1}

公共機関が保有する情報を自由に二次利用可能な形式で公開するオープンデータの取り組みが世界的な広がりを見せている。オープンデータの端緒として、アメリカにおけるオバマ大統領によるオープンガバメントの推進があげられる。このオバマ大統領の取り組みの背景には、アメリカ連邦政府において連綿と展開されてきた情報資源管理政策があった。本研究では、オバマ政権が誕生する前までに展開されてきた情報資源管理政策について概観し、オープンデータの推進の背景には、情報資源の管理の蓄積があったことを示す。

Information Resources Management Policy in the U.S. Federal Government as the Background of the Open Data Promotion

Masami HONDA^{†1}

The action of open data showing the information that a public institution holds in the second available form freely shows a global expanse. The beginning of open data includes promotion of the open government by President Obama in the United States. The information resource management policy that had been developed without a break in an American federal government was in the background of the action of this President Obama. In this study, it surveys about the information resource management policy that has been developed before the Obama Administration is born and show that there was accumulation of the information resource management to the background of the promotion of opening data.

1. はじめに

公共機関が保有する情報を自由に二次利用可能な形式で公開するオープンデータの取り組みが世界的な広がりを見せている。このオープンデータの取り組みの端緒として、アメリカにおけるオバマ大統領によるオープンガバメントの推進があげられる。

オバマ大統領の取り組みの背景には、アメリカ連邦政府において連綿と展開されてきた情報資源管理政策があった。本研究は、オバマ政権が誕生する前までに展開されてきた情報資源管理政策について概観し、オープンデータの推進の背景には、情報資源の管理の蓄積があったことを示すものである。

2. オープンガバメントとオープンデータ

オープンデータの推進は、オバマ政権下で提唱されたオープンガバメントの取り組みの中に位置付けられるものである。

大統領選挙において ICT を有効に活用したことで注目された政治家として知られるオバマは、大統領就任直後に署名した覚書において、以下の三つの原則から成るオープンガバメントの推進を政策目標として掲げた。その三原則は以下のとおりである。

1. Transparency
2. Participation
3. Collaboration

アメリカ連邦政府にあっては、1990年代後半からのクリントン政権以来、政府において ICT の利活用を進める電子政府政策が推進されてきたところである[1]。この電子政府政策の推進は、クリントン以降、ブッシュ、オバマと歴代の大統領においても重心の置き方を変えながらも継承されてきた。この間、民主党により大統領職が占められる期間が長かったが、その中で共和党のブッシュ政権下においても電子政府政策の推進は継続した取り組みとして位置付けられ、EA(エンタープライズアーキテクチャ)の連邦政府版となる FEA が採用されるなど、政府内のデータの構造化が図られていた。この FEA の中には、データアーキテクチャの構造化もあげられており、オバマ政権において推進されることとなるオープンデータの推進の下地となるような取り組みもなされていたのである[2]。

オバマ政権によるオープンガバメントの推進にあって、代表的な施策と目されたのがオープンデータの促進であった。オープンデータとは、政府などの公的機関が保有するデータを自由に二次使用可能な形式で公開することを指している。オープンデータとしてデータの公開を促進しようとなったときに、オバマ政権誕生に至るまでのアメリカ連邦政府の情報資源管理政策の蓄積があったからこそ、それが実現したとも言える。

なお、オバマは、オープンガバメントの推進のための政

^{†1} 島根大学研究機構戦略的研究推進センター
Center for the Promotion of Project Research, Organization for Research,
Shimane University

府組織における体制の強化策として、正式な形としては初めて連邦政府全体を統括する CIO(Chief Information Officer)を任命した。さらに、技術的な観点に特化した役職として CTO(Chief Technology Officer)を新設して技術に通じた者を任命し、電子政府政策の推進のための体制づくりも進めた。かように、オバマ政権下では、それまでの施策の積み重ねの上に新たな機軸を据えることで、従来にはない施策を展開したのである。

3. Data.gov の開設と情報資源管理

アメリカ連邦政府におけるオープンデータの推進を象徴する施策が「Data.gov」の開設と拡充である。この「Data.gov」では、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、さらには連邦政府以外の公共機関が保有するデータの在り所などが公開されている¹。アメリカ連邦政府に倣って、日本政府も同種のデータ公開サイト「Data.gov.jp」を立ち上げており、自治体においてもデータカタログサイトの設置は広がっている。

図1 Data.gov



「Data.gov」に見られるようなデータ公開のためのサイトが開設されたことにより、これを介して、政府が保有する情報が資源として活用される事態が招来した。1966年の情報自由法の成立以来、アメリカにおいては整備されてきた情報公開制度にあっては、情報の公開が主眼とされてきたところであるが、これに対して、「Data.gov」の開設のようなオープンデータの取り組みは、情報の公開を越えて、情報の利用も前提とされているのである。つまり、情報を資源として活用することを促進する取り組みがオープンデ

ータの推進であるとまとめられる。オープンガバメントの三原則にある Transparency は情報公開制度にあっては重視されてきた観点であるが、これに加えて Participation や Collaboration も指向されるところであって、それはオープンデータの活用を介することにより担保されるという側面があるのである。

岡本(2003)によれば、情報資源管理の対象範囲は、情報技術の管理に留まらず、第一に「広範囲にわたる情報資源」、第二に「これらの資源を操作する様々な技術および装置」、第三に「特定の組織目的を達成するためにそれらの情報資源を作り出し、組織し、提供する人材」を含むものである。この情報資源管理に関わる法律や規則、政策のセットを情報管理政策と岡本(2003)は定義し、アメリカ連邦政府における展開を整理した研究である。以下では、この岡本による先行研究に依拠しつつ、オープンデータの実現に至る背景としてのアメリカ連邦政府における情報資源管理政策について概観していくこととする。

4. アメリカ連邦政府における情報資源管理政策の原点

アメリカ連邦政府における情報資源管理政策の原点は、古くは 1900 年代に遡ることが出来る²。この時期に、各種の記録や報告書、郵便物などの文書の効率的な処理が模索されたのである。あるいは、合衆国憲法の条項にまで、その根拠を見出すことも可能であり、建国以来、アメリカ連邦政府においては情報資源管理が重要視されてきたのである³。

岡本(2003)によれば、現在に至るアメリカ連邦政府における情報資源管理政策の原点として重要な位置付けを与えられるのは、連邦報告書法および第一フーパー委員会による提言である。

連邦報告書法(the Federal Report Act of 1942)は、増大する文書量を削減することにより、コスト削減を図ることを目的として制定された法律である。とりわけ、統計報告の作成や提出にともなう民間の負担を軽減することが企図されていた。そして、予算局が政府機関への文書の流れを集権的にコントロールすることとされたのである。

1947 年のトルーマン政権下での第一次フーパー委員会による提言は、後の連邦記録法(the Federal Records Act)の制定につながった。この提言で打ち出されたのが、「記録管理(records management)」の概念である。「記録管理」とは、「保存年限と廃棄の基準を厳格に定めることによって、記録の効率的な管理を目指そうとする考え」(岡本 2003 : 59)である。

文書の削減と集権的なコントロール、そして、記録管理

1 Data.gov、<https://www.data.gov/>。

2 詳しくは Marchand and John(1987)を参照した。
3 岡本(2003)、43 頁以下を参照した。

の概念、この三点が主軸となって、アメリカ連邦政府における情報資源管理政策が展開されていくことになる。

5. 文書業務削減と情報の有用性

1974年に連邦文書業務委員会設置法が制定され、次の年に連邦文書業務委員会が設置された。この委員会の最終報告書をもとに、1980年に文書業務削減法(the Paperwork Reduction Act of 1980)が制定された。

この文書業務削減法は、連邦報告書法に代わる法律であり、連邦政府が民間に課す文書負担を削減すること、情報の収集や保持のためのコストを最小限にすること、連邦政府が収集した情報の有用性を最大限にすることなどが目的とされた。そして、同法は、情報政策においてOMB(Office of Management and Budget)に強い権限を付与した。具体的には、以下の点につき、OMBに審査と認可を監督する権限を与えた。

- (1) 情報の収集要求
- (2) 文書業務負担の削減
- (3) 連邦政府における統計作業
- (4) 記録管理
- (5) 記録に関するプライバシー
- (6) 政府機関の間での情報の共有
- (7) 自動データ処理

そして、政府機関が行う情報収集活動については、OMB局長に許可を受けなければならなかった。このように、集権的な情報資源管理が指向されたのである。

さらに、同法は、「連邦政府ロケータ・システム(Federal Information Locator System : FILS)の設置について規定を設けていた。「FILSとは、政府機関を横断する形で情報そのものを保存し、それを提供するような統合的データベースを指すのではなく、どのような政府機関がどのような情報を収集しているのか、すなわち、収集された情報の「所在」を示すためのシステムを意味する」(岡本 2003 : 59)ものである。FILSは、情報資源ディレクトリ(Directory of Information Resources)・データ要素辞書(Data Element Dictionary)・情報参照サービス(Information Referral Service)から構成される。

なお、1995年の文書業務削減法の改正で、FILSの改良版として「政府情報ロケータ・システム(Government Information Locator System)の設置が要請され、実際に同システムの設置が実現している。

文書業務削減法の施行により、文書業務に関する負担軽減が図られるとともに、政府が保有する情報資源については、その所在が明確化され、その有用性を向上させることが企図されたのである。

6. 情報の保存から提供へ

文書業務削減法は、レーガン政権下で施行された。その運用にあたって、1985年にOMBは回状A-130「連邦情報資源の管理」(OMB Circular No.A-130: Management of Federal Information Resources)を發布した。この回状では、情報資源を価値ある国家資源と位置付けて扱うことが明確化された。さらに、政府機関が行うべき情報管理の機能のひとつとして、情報の「提供(dissemination)」をあげた。それまでは、政府が民間から情報収集を行う際の負担軽減といった観点が注目されていたのであるが、この回状では、収集した情報の活用についても重要な位置付けを与えているのである。さらに、政府が保有する情報は市場における商品として取り扱われるべきであるとも謳われている。

1986年には、文書業務削減法が改正され、同法3502条(3)において、情報資源管理とは「政府機関による情報の負担・収集・創出・使用・提供と結び付いた、企画・予算・組織・指示・訓練・促進・管理に関わる諸活動を意味し、さらに、情報の管理と自動データ処理装置のような関係する諸資源の管理も含む」と規定された。

続くブッシュ政権下では、回状A-130の改正が目指された。この改正の主たる目的は、以下の領域を回状の内容に含めることであった4。

- (1) 情報のライフサイクルに特に焦点を合わせた情報資源管理のプランニング
- (2) 情報資源管理における州政府および地方政府の役割
- (3) 電子記録の適切な管理に重点を置いた記録管理
- (4) 電子的手段による情報の収集
- (5) 情報の提供に関わる政策

ブッシュ政権下で回状A-130の改正は実現しなかったものの、電子的手段による収集や情報の提供に関わる政策への言及があったことは見落とせない事実である。

7. クリントン政権下の取り組み

1993年に誕生したクリントン政権は行政改革や政府における電子化の推進を掲げた。情報資源管理政策との関係では、報告書「情報技術を通じたリエンジニアリング(Reengineering Through Information Technology)」があげられる。この報告書は、「情報技術におけるリーダーシップの強化」・「電子政府の施行」・「電子政府のサポートメカニズムの確立」を情報政策の目的として掲げた上で、具体的な提言が12個なされている。その提言の中には、政府情報への統合的で電子的なアクセス方法の確立がある。クリントウ

4 以下の点については、岡本(2003)、169頁から引用した。

政権は電子政府の取り組みに着手した政権であると目されるが、古賀(2000)では、「一九九〇年代には情報資源管理が行政事務全体の電子化—あるいは『電子政府化』—を規定する概念として再定義が図られた」と指摘されている。

クリントン政権下では、ブッシュ政権下では実現しなかった回状 A—一三〇の改正も実現している。1993年版の回状 A—一三〇では、情報の提供が政府の責務であると明記され、以下の四つの義務を果たす責任を負うとされている5。

- (1) 法の定めに従って、政府機関の組織構造、活動、プログラム、会議、記録システムおよび他の情報の所有および、公衆が政府機関の情報資源にアクセスできる方法を記載した情報を提供すること
- (2) 情報自由法およびプライバシー法に規定された保護と制限に従い、両法の規定の下に政府機関の記録へのアクセスを提供すること
- (3) 政府機関の任務の適切な遂行に必要かつ適当な他の情報を提供すること
- (4) 公衆に対して、情報を提供するかどうか、また、どのようなやり方で提供するかを決定すること

さらに、同回状では、情報提供管理システムの設置も求めている。とりわけ、情報技術の活用が強調されており、後の1994年の回状 A—一三〇の改正版では、情報技術を駆使した「戦略的情報資源管理のプランニング(Strategic Information Resources Management Planning)」といった項目が追加されている。

クリントン政権下では、文書業務削減法も改正された。この改正で、政府による情報提供の促進が目的として明確化された。そして、先に紹介した「政府情報ロケータ・システム」についても、その設置が各政府機関に要請されることになった。このシステムは、国民全体が利用者として想定されている。

その後、1996年には、情報技術管理改革法(Information Technology Management Reform Act of 1996)が制定された。この法律により、情報技術の調達に関わる権限が OMB に集約化され、各政府機関に CIO のポストの設置がなされることになった。かように、同法によって、情報資源管理政策を担う組織体制の整備が図られたのである。ただし、CIO については各政府機関において任命されたものの、連邦政府としての CIO が任命されたのはオバマ大統領の誕生を待つことになった。情報提供の現代的なあり方としてオープンデータを捉えたとき、オープンデータを実施したオバマ政権下で初の連邦政府 CIO が任命されたことは示唆に富む。

さらに、1998年には、政府書類業務排除法(Government

paperwork Elimination Act)が制定された。この法律は「排除(Elimination)」を謳い、政府業務における電子的手段の活用を図り、国民と政府の間でのやりとりについても電子的手段によるものとするための体制整備がなされた。この法律の制定に見られるように、情報の提供においては電子的手段によるものとするということがアメリカ連邦政府においては最優先の課題とされたのである。

クリントン政権の後を襲ったブッシュ政権下でも、いわゆる電子政府政策の展開は引き継がれた。なかでも、エンタープライズアーキテクチャの実装により、業務・データ・アプリケーションの現状分析と構造化が図られていたことにより、データの整理が進められていた6。

ここまで整理したように、1900年代以降の情報資源管理政策のような背景があって、オバマ政権下でオープンデータに関する施策を展開することが可能となったのである。

8. おわりに

本研究では、オバマ政権が誕生する前までに展開されてきた情報資源管理政策について概観し、オープンデータの推進の背景には、情報資源の管理の蓄積があったことを示した。

ただし、本研究では、一つ一つの取り組みの詳細は十分に追えておらず、それら情報資源管理政策のまつわる施策間の関係性については十分に議論出来ていない。とりわけ、政府が保有する情報につき、そのデータの取り扱いに関して、どのような変遷を辿ってきたのか明らかに出来ていない。オープンデータに関して、そのデータ形式にまつわる課題が議論されているところであって、現在「Data.gov」に19万以上のデータセットを公開するに至る情報資源管理政策について、その来歴を新たに振り返ることが本研究に残された研究上の課題である。

参考文献

- 1 岡本哲和：アメリカ連邦政府における情報資源管理政策、関西大学出版部 (2003)
- 2 古賀崇：アメリカ連邦政府における情報資源管理政策の変遷—書類作成軽減の手段から電子政府の基盤へ—。レコードマネジメント、no.40、pp.9-16、(2000)
- 3 本田正美：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、(2012)
- 4 本田正美：「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、(2014)
- 5 本田正美：オープンガバメント時代の電子政府とエンタープライズアーキテクチャ、第21回社会情報システム学シンポジウム予稿、5-3、pp.1-4、(2015)
- 5 Marchand Donard A. and John C. Kresslein: "Information Resources Management and the Public Administrator" in Rabin and Jakowski(eds.) *Handbook of Information Resource Management* (1987)

6 詳しくは、本田(2015)を参照のこと。

5 以下の点については、岡本(2003)、194頁から引用した。