

オープンガバメントの 国内外最新事例

国際大学 グローバル・コミュニケーション・センター (GLOCOM)

講師／主任研究員 庄司 昌彦

1

はじめに

インターネット等の情報通信技術を活用することで、政府をより開かれたものにし、国民の政府への参加や、政府組織間の協働、政府と民間組織との協働を拡大していく「オープンガバメント」の取組みが世界的に広がっている。米国のオバマ大統領が政権発足直後の2009年1月に「透明性とオープンガバメント^①」の覚書に署名したことや、ティム・オライリーが「ガバメント2.0—政府はプラットフォームになるべきだ^②」という提言をし、大きなカンファレンスを開催したことを契機に世界的な潮流となった。本稿では、このオープンガバメントについて国内外の特徴的な事例を紹介し、課題なども含めた考察を行う。

2

米国における取組み

2-1 推進状況と評価

オバマ大統領はオープンガバメントに関する覚書の中で、「透明性、参加、協働」の三原則を示し、行政管理予算局に置かれた政府CIO（Chief Information Officer：最高情報責任者）と政府CPO（Chief Performance Officer：最高業績責任者）、科学技術政策局に置かれた政府CTO（Chief Technology Officer：最高技術責任者）の三者と

それを支えるチームの協力体制の下で「オープンガバメント・イニシアチブ^③」を推進し始めた。

米国における代表的な取組みは、政府支出の契約相手や金額などの詳細情報を見やすく公開する「USAspending.gov」や、政府が保有するデータをワンストップで提供する「data.gov」、TwitterやFacebook、YouTubeなど国民になじみのあるソーシャルメディアを活用した情報提供などである。このように国民や企業、民間組織等の「参加と協働」を促すことについて副CTOのノベックは、「新たな技術を積極的に活用した協働の拡大が、よりよい意思決定と積極的な問題解決をもたらし、さらには経済と社会の成長に拍車をかける」と述べている。

2009年12月、行政管理予算局はオープンガバメント三原則をさらに具体的に強力に推進するため、「オープンガバメント指令^④」を発表した。この指令は、各連邦政府機関に対し、「45日以内に三つ以上のデータセットをオープンフォーマットでData.gov上に公開する」「45日以内に情報の質と客観性の責任者を指名する」「60日以内にオープンガバメントウェブサイトを構築する」「120日以内に機関としてのオープンガバメント計画を公開する」というように、具体的行動を期限付きで要請するものであった。

この内容に沿って米国政府の各機関は、オープンガバメントの取組みを開始している。だが実際には、政府機関には大小さまざまなものがあり、また取組みにも温度差があり、足並みを揃えるのが難しい。また政治任用のスタッフが積極的でも

他のスタッフには抵抗感もあるなど、困難も生じている。そこで、オープンガバメントイニシアチブを推進するCIO、CTOは現在、各機関の取組みを評価し改善する取組みに着手している。

その一つが、オープンガバメントダッシュボード^{注5}である。このページでは、緑・黄色・赤の三色で各機関の取組みに対する評価を表現している。また、各機関がオープンガバメントの取組みについてまとめたページにもリンクされている。(図1参照)

だが評価は難しい。特に定量的な評価は難しい。例えば政府が公開したデータのダウンロード数は統計的把握には役立つが、データによって社会的価値が異なり、またそのデータがどう利用されるかによってその価値も大きく変わる。そのため筆者がヒアリングを行った政府関係者は、例えばUSASpending.govについて、可視化による予算削減よりも、政府の各機関で透明性が高まったこと自体が大きな成果であると述べている。

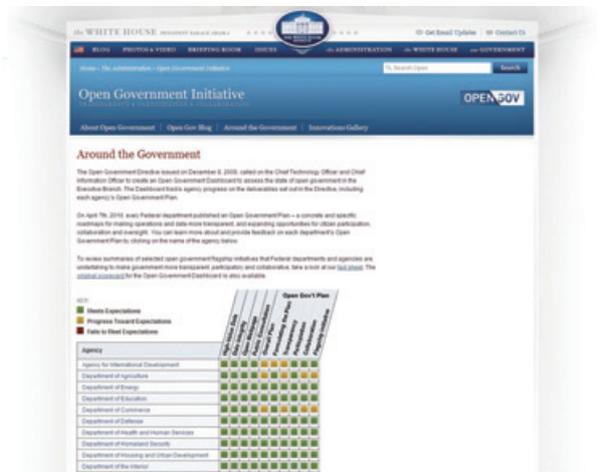
2-2 Challenge.gov

最新の動向としては、連邦調達庁(GSA)が2010年9月からスタートした「Challenge.gov」が注目される。各政府機関が「社会的課題」を提示し、

ネットを通じて広く国民から解決方法のアイデアをコンテスト形式で集めるというもので、採用されたアイデアには賞金が与えられ、場合によっては実現のための予算が投入される。これは、組織の外部にいる多くの人々を業務に巻き込み、協力を得ながら成果を生み出していく「クラウドソーシング」や「オープン・イノベーション」といった考え方に基づいている。

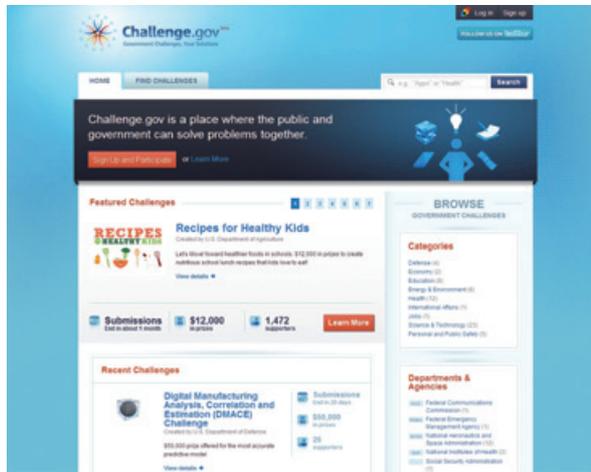
Challenge.govのサイト上には21の政府機関から41件のテーマが掲載されている。たとえば航空宇宙局(NASA)は、「一人当たり1ガロン(約3.8リットル)のガスより少ないエネルギーで、200マイルを2時間以内で飛行する技術」という課題を示し、165万ドルの賞金をかけている。またエネルギー省では「通常の電球を代替する新技術」に1500万ドルを用意している。農務省は「子供の食生活改善のためのレシピ」を募集し、1万2千ドルの賞金(総額)を用意している。労働省は「お仕事紹介ビデオ」コンテストとして、太陽光、風力発電等、成長分野15職種の仕事の様子を伝える短い紹介動画を募っている(優秀作品に各1000ドルの賞金)。いずれも、国民が楽しみながら参加できるような課題を設定しているところがポイントである。(図2参照)

図1 「オープンガバメントダッシュボード」ウェブサイト



<http://www.whitehouse.gov/open/around>

図2 「Challenge.gov」ウェブサイト



<http://challenge.gov/>

3

その他の国々における顕著な動き

英国はオープンガバメント的な取組みに米国よりも先に着手しており、現在も最前線を進む国の一つである。政府は2007年に外部専門家からの提言に基づき行政機関の情報公開と公共サービスの向上を公共サービス改革の重要テーマとして位置付け、2008年にはPower of Informationと呼ばれるタスクフォースを設けた。この提言やタスクフォースの中心となったのは、民間非営利団体mySocietyのトム・スタインバーグである。

mySocietyという団体は、2004年ごろからWeb2.0的な機能を取り込んださまざまな公共サービスを提供してきた。代表的なものとしては、ハンサード（国会議事録）に国民がコメントを書き込んだり郵便番号を元に地元議員の活動を確認したりできるTheyWorkForYouというサイトや、落書きや不法投棄、壊れた舗装などの情報を地域住民がオンライン地図に登録し行政に知らせるFixMyStreetというサイトがある。

スタインバーグが中心となったPower of Informationタスクフォースは2008年に、「Show Us A Better Way」というコンテストを開催した。これは、さまざまな政府機関が提供するデータを利用したサービスのアイデアを一般から募集するもので、約500のアイデアが寄せられた。そして審査の結果、郵便ポストやトイレの場所を地図上で探せるサービスなど、5つのアイデアに賞金が授与され、より深めるべきとされた5つのアイデアには改善のための資金が提供された。

タスクフォースの活動は、2009年2月の報告書^{注6}に集約されている。この報告書は、「公共セクターはウェブ上のコミュニティと協働することで、公共情報とウェブサービスのイノベーションを生み出すことができる」と指摘し、「公務員が職務としてソーシャルメディアに参加するためのインター

ネットアクセスを整備する」「公共部門のウェブサイトには主要な知識ビジネスと同規模の予算を使い、公益のためのイノベーションに投資する」など25の提言を行った。

その後、2009年12月には政府機関のさまざまな情報をワンストップで提供し、データの可視化や、データを利用した公共アプリケーション開発などを促すdata.gov.ukが開設された。英国政府はデータ提供には積極的で、2001年から政府機関が保有するデータの所在情報などを広く公開してきた。この新しいサイトでは、先行する米国政府よりも多い3000種類ものデータをワンストップで提供し、プロジェクトを率いるworld wide webの開発者ティム・バーナーズ＝リーを中心に、セマンティックウェブ技術の活用も行うなど、さらに積極的な取組みを行っている。（図3参照）

政府機関のデータをワンストップで提供し、可視化や分析、公共アプリケーションの開発を促すというこの方法は、米国のdata.govや英国のdata.gov.uk以外にも、オーストラリア、ニュージーランド、オーストリア、ノルウェーといった国々や、米国内のワシントンD.C.やニューヨーク市、ユタ州、テキサス州といった地方政府、また世界銀行などの国際機関にまで広がっている。

図3 「data.gov.uk」ウェブサイト



<http://data.gov.uk/>

オーストラリアでは、政府のガバメント2.0タスクフォースによって、オーストラリア政府の公開する政府文書や統計データ、議会議事録などのコンテンツをクリエイティブコモンズライセンスで提供する方針を決定している。クリエイティブコモンズは著作物の自由な利用や流通を促進させるためのライセンスで、政府文書に付与されることで、政府情報の利用促進が期待される。米国政府では、連邦政府の著作物はパブリックドメイン（公共財産）として誰もが自由に再配布、加工可能であるが、ホワイトハウスのウェブサイトにも寄せられる第三者が制作したコンテンツについても、クリエイティブコモンズライセンスに準拠することを宣言している。出典を明記すれば、動画や演説の文章の再掲載も、商用利用（例：オバマ演説集DVD販売）も、自由に行える。日本では政府コンテンツの著作権が政府によって保持されており、自由な転載や改編、商用利用は認められていない。

4

日本における事例

4-1 文部科学省 熟議カケアイ

文部科学省は、「熟議」の取組みを推進している。熟議とは、多くの当事者による「熟慮」と「討議」を重ねながら政策を形成していくことで、政治学の討議民主主義とよばれる議論に基づいている。民主主義において討議を行うのは大原則ではあるが、実際には代表者による多数決によってものが決定され、そこに至るまでの討議の質や量が重視されないことも少なくない。そこで討議を通じて人々が互いの立場を理解し、問題を深く分析したうえで決定するというプロセスをあえて重視することを強調する考え方が台頭している。

文部科学省の場合は、「熟議カケアイ」という電子掲示板型のサイトでの議論と、「リアル熟議」と

いう対面での議論の両方を組み合わせ、教職員、教育政策関係者、保護者、学校支援ボランティア、有識者など一般参加者有志による議論を行っている。サイト上では、利用登録をした一般参加者に対し、「未来の学校」「教員の資質向上方策は?」「我が国の研究費を使いにくくしている問題点は何か?」「『スポーツ立国戦略』を強力に推進していくために必要な方策は?」といった討論テーマを鈴木寛副大臣が投げかけ、期間を限定して議論している。また議論された内容をマインドマップやデータマイニングの手法を活用して整理するという試みも行っている。またウェブサイト上ではボランティアが作成した熟議の考え方を解説するマンガや、熟議を実現するための手法についての説明を掲載し、さらには熟議の方法を検討し改善していく懇談会も開催している。（図4参照）

インターネット上の議論を政策形成に活かそうという取組みは、インターネット普及の初期からさまざまなものが行われてきた。そこで課題になるのは、実際の政策形成に議論をどう反映するかという点である。文部科学省の場合も専門家が教育政策を議論する中央教育審議会があるが、政務三役は熟議の議論も参照して意思決定をするという位置付けにある。

図4 「熟議カケアイ」ウェブサイト



http://jukugi.mext.go.jp/jukugi?jukugi_id=1

インターネット上の議論やイベント型の議論は一般に、参加者が限られている点や、参加者間の合意形成が難しいという点も課題として指摘されることが多い。現在の熟議は意思決定の場ではなく課題や多様な意見、事実などを探索し拾い上げる場とされているが、今後も、参加者の多様性への配慮や、政策決定に向けた議論の整理には十分な注意が求められる。

4-2 事業仕分け

行政刷新会議による事業仕分けも、日本流のオープンガバメントの取組みだといえる。非公開であった予算プロセスを公開し、個別の事業の実施体制や実施状況、予算の使い方などを国民に明らかにした。

2009年11月に行われた第1回目の事業仕分けでは、事務局がインターネット中継を行ったが、民間のネットジャーナリストも自発的に高画質なネット中継を行い、多くのユーザーが中継を見ながらTwitter上で議論を活発に行った。また、その動画を保存・編集して共有サイトに転載したり、やりとりの音声や文字起こししたり、関連資料や解説の「まとめサイト」を作ったりするなど、インターネットユーザーがさまざまな形で政策議論に厚みを加えていたことは特筆すべきことであった。特にスーパーコンピュータやロケット、若手研究者支援などが対象となった科学技術予算に関しては、「無駄遣いはないのか」「科学技術予算といえども減額が必要ではないか」という政府の問題提起に対し、批判・肯定双方の立場から充実した議論と検証が行われた。

第2回目の事業仕分けでは政府の公式ネット中継がなくなり、民間事業者5社が公募により選定され、全日程を中継した。行政刷新会議のウェブサイトの側では、配布資料と動画サイトへのリンクを整理した時間割表が掲載され、視聴者の利便性を高めた。また、この第2回の事業仕分けでは、選定された事業者のうちの1社であるニコニコ動画に

よって、その日の仕分けの内容を振り返り有識者らが解説する番組が行われ、多くの視聴者がコメントを投稿したりアンケートに参加したりした。第1回目のまとめサイト作りなどと同様に、政府が公開し発信した情報を元に民間で政策に関する議論が活発に行われたことは意義深い。

行政刷新会議は、事業仕分けを各府省にも広げた（行政事業レビュー）。各府省は予算要求の前段階で、事業の支出先や用途等について実態を把握し、外部の識者を交えた公開議論を行ったうえで、その結果を事業の執行や予算要求等に反映する。この過程で各府省は、各事業の支出先等の情報を統一フォーマットにまとめた「行政事業レビューシート」を作成しインターネット上に公開した。約5500もの事業の内容や支出先が比較しやすい形式で公開されたことは初めてであり、米国のUSASending.govやIT Dashboardにも近い取組みであると評価できる。ただし、今回のシートはすべてPDF形式で公開されており、また一部の府省のシートはスキャン画像であるなど、プログラムによる分析や可視化には今一步である。

5

オープン「社会」へ

5-1 日本の課題

日本でオープンガバメントを推進するうえでの課題を、オバマ大統領の「オープンガバメント三原則」に沿って考えたい。

まず「透明性」についてであるが、日本の中央省庁ではすでに、有識者を交えた研究会や審議会等の議事録・配布資料などが大量に公開されている。議論の過程をインターネット生中継するという取組みも、事業仕分け以外でもたびたび見られるようになってきた。だが米国や英国の事例で示したような政府保有データのワンストップ公開や文書形式の標準化、公開情報を利用したアプリケ

ーション開発の促進、マシンリーダブルな形式での情報公開などは大きな取組みにはなっていない。経済産業省の「オープンガバメントラボ」や総務省統計局などが着手している程度である。また著作権のパブリックドメイン化（著作権を主張しない）、クリエイティブコモンズの採用など著作権にまつわる問題も、今後の検討課題である。また後述するように、政府が公開したデータを分析したりアプリケーション開発に利用したりする民間の取組みが進んでいないということも課題である。

次に「参加」については、国民が政府に直接意見を提出する機会としてパブリックコメント制度があるが、提出できる機会が限られている（常に提出できるわけではない）、募集期間が短いことがある、提出された意見が政策に反映される機会が少なく実質的な意味が少ないなどという評価がある。また文部科学省の「熟議カケアイ」や経済産業省等の「アイデアボックス」等のネットコミュニティの活用については、参加者が限られることや多様性・正統性に疑問が付くことがある中で、議論の運営や政策形成過程への導入の仕方がまだ試行錯誤段階にあることを指摘したい。ただこれは、従来の政策形成過程に比べれば参加の機会を増やし、国民の関心を高めることに貢献していると評価されるべきであり、さらなる改善が期待される。

「協働」については、民主党政権が「新しい公共」という概念を打ち出し、公共的課題に対して官民の新しい協働関係を打ち立てていこうという議論が行われている。だが特にインターネットを活用した具体的な取組みとしてはまだほとんど行われていない。官民の役割分担を見直し、組織の縦割り文化を越えた協働が望まれるだろう。なおその際、行政には、公共的目的・目標を共有し、資源や権限を適切に分配し、参加主体の信頼関係やコミュニケーションを維持調整し、競争と協調のバランスを保つ、コーディネーターとしての役割が期待される。「参加」で指摘したことと同様に

「協働」に基づく政策形成の正統な手続きの確立も求められる。

5-2 民間の課題

政府がオープンガバメント化を進めても、政府が公開したデータを分析やアプリケーション開発に利用したり、政府との協働事業に参加したりする民間側の主体が貧弱であれば、オープンガバメント化は効果が小さい。日本では長年、米国のように大規模な民間の政策シンクタンクの設立が必要であると指摘されてきたが、いまだに実現していない。政府の情報を利用する企業や団体の活動が育っていないといえる。

英国では先述のmySocietyという民間非営利団体が先駆的なプロジェクトに取組み、政府のプロジェクトにも大きな影響を与えた。米国ではオープンガバメント化に大きな貢献をしたサンライト財団と、有志の技術者たちの活動であるCode for Americaが参考になる。

サンライト財団は、マイク・クラインとエレイン・ミラーによって2006年に設立された財団で、インターネットを活用して政府の透明性や公開性を引き出すとともに、新たなツールなどをメディアや市民に提供する活動をしている。組織は技術開発などを行うサンライトラボ、興味深い事例の紹介などを行うレポーティンググループ、協力者を募る組織化部門などから成っている。主な活動主体であるサンライトラボは15~16人態勢で運営されており、政府が公開したデジタル情報の集約や解析ツールの開発、イベントの開催等を通じて、技術者によるオープンガバメントへの参画を先導している。

Code For Americaは、透明性向上やオープンガバメントの推進を目指す地方政府の行政担当者と先端的な技術者、行政専門家、産業界リーダーなどを結びつける有志グループである。サンライト財団など複数の財団から受けた資金を、先端的な技術者に提供し、1年間、行政関係のプログラミン

グに従事してもらおうプロジェクトなどを行っている。

このような民間主体の自発的な活動がなければおそらく、日本のオープンガバメントの取組みは、短期的で実験的な取組みとして終わってしまうだろう。シンクタンクの形をとるのか、財団の形をとるのか、あるいは有志の運動体となるのかはわからないが、日本の文脈に即した形で、オープンガバメント化を支える民間主体の活動が求められる。

5-3 オープン社会

この議論をさらに敷衍すると、日本にとって必要なのは「オープン社会」を作るための取組みであるように思われる。

日本はこれまで、政策形成において行政府の存在が立法府よりも大きい「行政国家」であるといわれてきた。立法府は法律案や予算案を審議し、修正し、承認を与える重要な役割を担うが、アジェンダを設定し、対処方針を立て、法律案を作成し、予算を確保し、実施し、評価を行うのは行政府が主導することの方が多いためである。行政国家的な政策形成の成功例として語られるのは、高度経済成長期の産業政策だ。日本が高度経済成長を達成したのは、通商産業省が業界を監督指導しながら輸出産業を育成するのに成功したからであるといわれる。他の省庁でも、銀行業界に対して大蔵省がとった「護送船団方式」のように、中央省庁が業界と密接に連絡を取りながら許認可や行政指導によってコントロールすることで効率的、効果的に政策運営を行ってきた。官が主導する政産官の密接な関係（鉄の三角形）に基づいて行う政策形成は、産業の近代化や諸外国へのキャッチアップが必要な開発主義段階ではたいへんよく機能した。そしてこの状況下では、民間における政策形成や問題解決能力はさほど必要とされなかったのである。

だが、1990年代以降は、国際情勢の急速な変化

や社会問題の複雑高度化、戦後築きあげてきた制度の疲労や形骸化など、行政や政治だけでは解決しきれない大きな課題が露呈し、閉塞した状況が長く続いている。この状況を打開するために求められているのが、現状を可視化して把握することであり、国民が主体的に問題解決へ参加することであり、さまざまな主体の協働であろう。

そして問題は政府だけにあるのではなく、リスクを負ってイノベティブな変化に挑戦することを嫌う企業やさまざまな組織などにも存在している。つまり政府を開き、インターネットが体现するオープンネスや自律・分散・協調といった思想を民間の力によって導入していくオープンガバメント化は、日本社会の随所で求められている。社会を挙げたオープン化とその社会を担う体制の構築、すなわち「オープン社会化」こそが今の日本には求められているのではないだろうか。

【注】

1. http://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment/
2. <http://jp.techcrunch.com/archives/20090904gov-20-its-all-about-the-platform/>
3. <http://www.whitehouse.gov/open/>
4. <http://www.whitehouse.gov/open/documents/open-government-directive>
5. <http://www.whitehouse.gov/open/around>
6. <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100413152047/http://poit.cabinetoffice.gov.uk/poit/>

【参考文献】

- ・ Noveck, Beth Simone. [2009]. “Wiki Government” Brookings Institution Press.
- ・ Stephen Goldsmith, William D. Eggers. [2004]. *Governing by Network: the new shape of the public sector*. The Brookings Institution Press. 城山英明、奥村裕一、高木総一郎監訳『ネットワークによるガバナンス 公共セクターの新しいかたち』学陽書房、2006年]