オープン・ガバメント・パートナーシップの概要とアジア太平洋連携の方向性

■

川島宏一（かわしま・ひろいち）

オープン・ナレッジ・ファウンデーション・ジャパン副理事長

■

オープンデータ政策において，諸外国の公共データと日本の公共データの連携可能性を高めることは大変重要である．なぜなら，公共データを活用した多くのサービスは，国境を越えて利用可能であったほうが，利用者にとってその利便性が高いからだ．また，公共データを使ったサービスの開発者にとっても，自国で開発したサービスを容易に国外展開できるという意味で，国内外の公共データが連携可能であることが望ましい．

たとえば，政府・自治体の予算データを可視化している「Where Does My Money Go?」というサービスがあるが，この可視化サービスのソース・プログラムは，英国のオープン・ナレッジ・ファウンデーション（Open Knowledge Foundation：OKF）が開発したものを全世界で共用しているため，どの国の予算の可視化も同じデザインで表現されており，国境を越えた予算

図1 OGPアジア会議に参加した各国OKFの仲間たち

出所：筆者撮影

川島宏一 ▶ オープン・ナレッジ・ファウンデーション・ジャパン共同創設者，(株)公共イノベーション代表取締役，佐賀県特別顧問．1959年茨城県生まれ．国土交通省，インドネシア住宅省，北九州市，世界銀行を経て2006～11年佐賀県CIO，現在は特別顧問．社会工学博士．(株)公共イノベーションを起業，IT総合戦略本部・電子行政オープンデータ実務者会議ルール・普及WG主査，総務省オープンデータ流通推進コンソーシアム利活用普及委員会委員，総務省ICT地域マネージャー・地域情報化アドバイザーなどを務める．

内容の理解が容易である．しかし，国や自治体ごとに予算項目の類型化の考え方が異なっていて，データ構造が標準化されていないため，各国・各自治体の予算の使われ方を横比較して見ることができない状態となっている．

2014年5月6～7日，筆者はオープン・ナレッジ・ファウンデーション・ジャパン（OKFJ）を代表して，オープン・ガバメント・パートナーシップ（Open Government Partnership：OGP）という，オープンデータを含むオープ

図2 OGPに参加している64カ国

出所：<http://www.opengovpartnership.org/countries>

ン・ガバメント推進のための多国間ネットワーク組織のアジア会議に参加した（図1）．本稿では，OGPの概要を報告し，OGP活動を踏まえた今後のオープンデータ政策推進におけるアジア太平洋連携の方向性について，筆者の考察を紹介したい．

1. オープン・ガバメント・パートナーシップ（OGP）とは

OGPとは，政府の透明性を向上させ，市民参加を促進し，汚職と闘い，新しいテクノロジーを活かし，そして，よりオープンで，効果的で，説明能力のある政府をつくるために，政府から具体的なコミットメントを得ることを目的とした，政府と市民社会が同等の立場で参加している多国間イニシアティブだ．このイニシアティブの特徴は，市民と政府が対等の立場で協力して共通の問題を解決するための新しい方法を作り出す点にある．また，こうした共通の問題において，国は，市民社会と積極的に協働して，国のコミットメントを起草，実施，あるいは報告，モニタリングすることを期待されている．

OGPは，2011年9月20日に，米国連邦政府のリーダーシップのもとで，8カ国（ブラジル，インドネシア，メキシコ，ノルウェー，フィリピン，南アフリカ，

図3 安倍首相とキャメロン英国首相との会談内容を伝える英国政府ウェブサイト

Press release

UK-Japan Joint Statement

From: Foreign & Commonwealth Office
History: Published 1 May 2014
Part of: Strengthening UK relationships in Asia, Latin America and Africa to support UK prosperity and security, Foreign affairs, Business and enterprise, + others

As part of a two day visit to the UK by Prime Minister Shinzo Abe of Japan, the UK and Japan released the following joint statement.

Global Growth and Prosperity
（中略）
We reiterate our commitment to transparent economies, government and societies, and the UK welcomes Japan's willingness to accelerate the process of consideration towards joining the Open Government Partnership, which Japan considers an important initiative. We have also decided to work together to promote strong principles of corporate governance.

出所：<https://www.gov.uk/government/news/uk-japan-joint-statement>

英国及び米国）の創設メンバー政府の参加を得て立ち上げられ，オープンデータ宣言を承認し，国別行動計画を発表した．その後，OGPは参加64カ国にまで成長している（2014年9月8日時点，図2）．なお，昨年6月17～18日に，英国ロックアーンで開催されたG8において，オープンデータ憲章が採択されて以降，英国政府もOGP活動に積極的に関与している★1．

日本政府はまだ参加していないが，本年5月1日に安倍首相がキャメロン英国首相と会談した際に，日本政府としてOGP参加に向けた検討プロセスを加速させる意思があることを表明していると伝えられている（図3）．

2．オープン・ガバメント・パートナーシップ（OGP）に参加するには

政府としてOGPの活動に参加するには，まず，以下のステップを踏む必要がある★2．

1. OGP適格基準を満たす．具体的には，四つの重要分野（①予算の透明性，②情報公開法の存在，③政治家と行政幹部の収入と資産の公開，④市民参画）における客観的評価指標★3において獲得可能な総得点の75%以上を得点すること（日本政府は100%満たしており，適格基準をすでにクリアしている）．
2. レター・オブ・インテント（意思表明レター）をOGP共同議長に送り，政府として，OGPに参加する意思があること及びオープン・ガバメント宣言★4に規定されているオープン・ガバメント4原則の尊重を約束することを公式に表明する．このレターは，どの府省発のものでもよいが，国家元首（the head of the state．日本の場合，OGPの文脈においては，内閣総理大臣が相当すると考えられる）の了解を得ていることが必要となる．なお，オープン・ガバメント4原則とは，①政府の活動についての情報の利活用可能性を高めること，②市民参加を支援すること，③行政活動の全体において行政職員は職業人として品位ある最高水準の規範を採用すること及び④オープン性と説明責任を高めるために人々の新しいテクノロジーへのアクセスを増やすことである．
3. 主務官庁を特定し，オープン・ガバメント・アクション・プランの

策定を開始する．この策定の初期段階で，市民社会と協議するとともに，広く国民から意見を取り込むことを促進する恒久的なメカニズムを設置することが求められている．

3．OGP参加国に求められる活動

一度，OGPに参加すると，参加国には以下の五つのアクションが求められる★5．

1. 市民社会と一緒になってOGPアクション・プランを策定すること★6．参加国は，マルチステークホルダー・プロセスに則ってアクション・プランを策定し，OGPウェブサイトに公開する．アクション・プランは，時間軸，時間的余裕をもったコンサルテーション機会の告知，啓発活動，複数のチャンネルを通したコンサルテーション，対象者の幅の広いコンサルテーション及びコンサルテーション内容の要約と文書化されたコメントの公開といった原則を満たしたものでなければならない．
2. アクション・プランの時間軸に沿って約束したアクションを実施すること．実施の過程において，参加国は，OGPのネットワークを活用して，他国，多国籍機関，市民社会組織等の専門的知見や経験といったリソースを活用できる．また，参加国は，実施のための定期的なマルチステークホルダー・コンサルテーションのために新規または既存のフォーラムを特定することを求められている．
3. 自己アセスメントレポートを準備する．参加政府は，アクション・プランの実施状況について，年次の自己アセスメントレポートを提出することを求められる．
4. インディペンデント・リポーティング・メカニズム（Independent Reporting Mechanism：IRM）による調査プロセスへの参加．2年ごとに実施されるIRMは，IRMローカル調査員が参加国のアクション・プランの実施状況を第三者評価するOGPの中核的な機能であり，すべての参加国は調査に協力し，情報提供することを求められる★7．

5. ベスト・プラクティス，専門的知識，技術支援，テクノロジーや資源を，ピア・ラーニングを通して提供すること．

なお，現時点での参加各国の取り組み状況は表1のとおりである．

4. OGPの特徴

以上，OGPの概要を説明したが，筆者は，次の3点がOGPの最も特徴的な点と考える．

第一点は，政府と市民社会組織がほぼ同等の立場で参加していることだ．これまでの多くの国際会議の場では，資金を出している政府，援助国や国際

表1 参加国のOGP活動取り組みカレンダー

	グループ1（創設メンバー8カ国）	グループ2（2012年4月公式参加国）	グループ3（2013年4月公式参加国）	グループ4（2014年4月公式参加国）
1. OGPに参加する「意思表明レター」の提出	—	2011年12月31日まで	2012年12月31日まで	2013年12月31日まで
2. 市民社会との緊密な協働活動を通したアクション・プランの策定	2011年7月～9月	2012年3月31日までに完了	2013年3月31日まで	2014年6月15日まで
3. アクション・プランのOGPステアリング・コミッティへの提示及びOGPウェブサイト上での公開	2011年9月	2012年4月	2013年4月24日	2014年4月（詳細日程は今後決定予定）
4. アクション・プラン初年度の年間実施	2012年1月1日～12月31日	2012年7月1日～2013年6月30日	2013年7月1日～2014年6月30日	2014年7月1日～2015年6月30日
5. OGPにアクティブなメンバーとしてとどまる意思表示を含む初年度自己評価書の公開	2013年3月31日まで	2013年9月30日まで	2014年9月30日まで	2015年9月30日まで
6. 最初のIRM報告書の公開	2013年9月30日まで	2014年1月31日まで	2015年1月31日まで	2016年1月31日まで
7. 市民社会との協働活動を通したアクション・プランの更新	2013年3月1日開始，遅くとも2013年10月15日までに完了予定	2014年1月1日開始，遅くとも2014年6月15日までに完了予定	2014年10月1日開始，4～6カ月以内（遅くとも2015年3月まで）に完了予定	2015年10月1日開始，4～6カ月以内（遅くとも2016年3月まで）に完了予定

出所：<http://www.opengovpartnership.org/how-it-works/dates-and-deadlines>をもとに筆者訳．

機関が主導し，市民社会組織や援助を受ける国からの参加者は招待され，意見を述べ，その意見が実際のアクションに反映されるかどうかは，政府や援助する側の裁量に委ねられてしまっていた．一方，OGPでは，意思決定機関であるステアリング・コミッティのメンバーシップは，最大で20メンバー（政府と市民社会組織からそれぞれ10名）で，政府と市民社会組織からの代表者は同数とすることとされている．また，4人の共同議長も，政府と市民社会組織から2名ずつ選出されることとなっている（ただし，ステアリング・コミッティ全体をリードし，年次総会開催と少なくとも3回のステアリング・コミッティを開催する責任を負う共同議長とそのリード共同議長をサポートする共同議長は政府側から出されるという点においては，政府と市民社会組織に差が設けられている）．さらに，参加国政府が作成するアクション・プランは，開かれた場で，市民社会組織と協議したうえで作成することが義務づけられている点においても，政府と市民社会組織の同等性の原則が貫かれている．

第二点は，アクション・プランの進捗状況の評価を，参加各国政府の自己評価のみに委ねず，インディペンデント・リポーティング・メカニズム（IRM）という第三者が客観的かつ専門的に評価するメカニズムを義務づけ，アクション・プラン実現の実効性を高める工夫をしている点である．国連系の調査活動の場合，参加各国の自己申告情報だけをもとに評価され，自己評価者によるバイアスを排除するメカニズムが十分でない場合が多いが，OGPでは，規律ある客観評価を可能とする工夫がされている．参加国を増やすという量的な関心に目が行き過ぎると，参加国の活動の質の確保とのバランスを崩しがちになるが，OGPの場合には，活動内容の質の確保のためのメカニズムがしっかりと当初から埋め込まれている．

第三点は，徹底されている公開性（openness）である．すべてのアクション・プラン，自己評価書，IRM評価書等は，原則すべてOGPウェブサイトで公開されている．また，OGP活動から生み出された情報は，クリエイティブ・コモンズ3.0アンポーティッド・ライセンスのもとで，誰でも利用・再利用可能となっている．ただし，無制限に情報が公開されているわけではなく，ステアリング・コミッティの議論には，チャタムハウスルール★8が適用されていて，自由で闊達な議論を展開することが奨励されている．さらに，こうしたOGPのガバナンスに関するルールは，OGPのガバナンス規

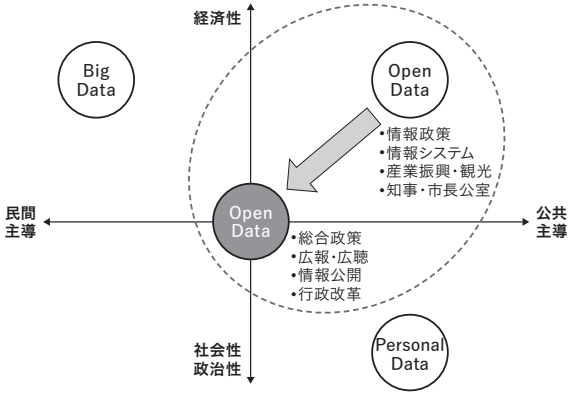
定に明確かつ具体的に表現され，公開されている★9.

5．オープンデータ政策推進におけるアジア太平洋連携の方向性

筆者は，OGPアジア会議★10で，参加者の最新プラクティス等についてのフォーマルまたはインフォーマルな議論に参加するとともに，日本のオープンデータ政策の状況等を発表する機会があった．こうした活動を通して得られた，OKFJとして，あるいは日本政府としてのアジア太平洋連携の方向性についての筆者の考察を紹介したい．

第一に，日本から参加するにあたっては，オープンデータの経済性という視点に軸足を置き続ける必要があると考える．アジア太平洋地域は文化的，宗教的に，あるいは人口規模的に多様であり，各国のオープンデータ関連活動における多様な視点や発想から，日本国内の視点や発想からは得られない新たな気づきや発見を得て，日本のオープンンデータ議論に知的な刺激をもたらすことができる．たとえば，アジア会議やそれに先立って市民社会組織が主催したCSO Day and Marketplaceにおいて，フィリピンやインドネシアでは，透明で説明責任の高い政府をつくり，汚職を防止するという文脈の中の重要なアジェンダとしてオープンデータが議論されている．韓国やフィ

図4　透明性，説明責任，市民協働の視点も包含しつつ経済性に軸足を



出所：筆者作成

リピンのように，立法プロセスや司法プロセスのオープン性をどう確保するかを議論している国もある．しかし，一方では，こうした多様な観点からの議論が展開されている場に参加した場合，積極的に情報発信し，各国と協力・連携しながら自らの知見を深め，自らさらに生み出せる価値の増大を図ろうとする能動的な取り組み分野とそうでない分野の選択と集中をおろそかにすると，日本からの参加者は，受け身で聴いているだけで貢献できていないと評価されてしまうおそれがある．これまでの日本における取り組みは，オープンデータの経済性の側面を重視してきているので，筆者は，透明性，説明責任，市民協働等の分野の議論も理解しながら，これからも経済性の分野に軸足を置き，この分野においては積極的な発信と貢献を続けるというスタンスを維持すべきであると考える（図4）．自らアジア太平洋での議論をリードできる部分をしっかりともって，議論に臨むことが重要である．

第二に，最先端の政策動向を知り得たときには，その意義を日本社会で紹介し，その価値を還元していく努力を続ける必要がある．たとえば，アジア会議の最中に，米国でDATA法（The Digital Accountability and Transparency Act of 2014，図5）★11が連邦議会を通過したというニュースがあり，米国から

図5　運動から制度変革へ：オープンデータ戦略（推奨方針）→情報公開法令（義務規定）

出所：<https://beta.congress.gov/bill/113th-congress/senate-bill/994/text>

参加していたサンライト・ファウンデーションのスタッフに背景情報を聴いたところ，同ファウンデーションのスタッフがDATA法案を半分くらいドラフトしているという，対面による情報交換ならではの機微な情報を得た．DATA法は米国連邦政府が予算情報を一定のデータ形式のもとで公開することを義務化したもので，社会制度としての規範性のレベルが，推奨されるべき活動としてのレベルからやらなければならない活動のレベルへ進化している．日本におけるオープンデータ活動についても，IT総合戦略本部決定の「電子行政オープンデータ戦略」という推奨されるべき活動の段階から，情報公開法令の改訂等による義務化の段階へと，どの分野から検討に着手するべきかの議論を日本国内で深め，そうした最先端の政策分野における議論の進捗度について，日本から発信していくべきであろう．オープンデータ×経済性×先端分野という視点からどのような政策を打ち出せるか検討を進める価値がある．

第三は，国際公共財の創出への貢献である．中国，インド，インドネシア，バングラデシュなど，人口規模の大きい国々がひしめくアジア太平洋地域の公共機関において情報を積極的にオープンにしていく文化を広めることは，アジア太平洋地域における知的生産性を高めること，ひいてはアジア地域や世界の経済発展につながる．こうした開発支援の観点から，世界銀行やワールド・ワイド・ウェブ財団（World Wide Web Foundation）はさまざまな

図6　国際公共財の創出へ：ワールド・ワイド・ウェブ財団のオープンデータ・バロメータ

出所：<http://www.opendataresearch.org/project/2013/odb>

支援プログラムを提供している．たとえば，世界銀行が提供するオープン・ガバメント・データ・ツールキット★12では，オープンデータ政策推進にあたっての必須事項，テクノロジーの選択肢などについて世界中の知見がまとめられ，公開されている．ワールド・ワイド・ウェブ財団は，オープンデータ・バロメータ★13という各国のオープンデータ進捗度を相対比較できる活動を展開している（図6）．

こうした国際公共財的なイニシアティブを起こしていくことは，そのイニシアティブの視点から世界の情報のハブとなって情報を集約し，その悉皆的な情報からさまざまな分析をすることが可能となる．日本においても，国際協力機構（JICA）などの開発支援機関が，オープンデータの視点からリーダーシップをとれるようなプログラムの創設を検討すべきであろう．情報の集積機関あるいは集積地として価値を生み出していくことができれば，そこから派生的にさまざまな知的分析ビジネスを展開できる可能性も広がる．

6．最後に

本稿では，世界各国が参加しているOGP活動の概要を紹介するとともに，OGPアジア会議に参加した経験に基づく筆者のオープンデータ政策のアジア太平洋連携の方向性についての考察を紹介した．「イノベーション」という言葉を定義したシュンペーター（Joseph Alois Schumpeter）は，その著書“*The Theory of Economic Development*”のなかで「他のものを創造すること，あるいは同じものを異なる方法で創造することは，これらの構成素材・影響要素を異なるやり方で組み合わせることである．いわゆる開発とは，新しい組み合わせを試みることにほかならない」★14と述べている．イノベーションが，さまざまな組み合わせの試行錯誤から生まれてくるとすれば，単一思考的になりがちな日本社会においてこそ，これからの豊かさの鍵である知的生産性を高めるために，OGPのような場に参加し，アイディアの多様性と異なるアイディアが交換される頻度を高めることを，アジア太平洋諸国と連携しながら積極的に進めていく姿勢が，いま求められているのではないだろうか．

註

★1── OGPの活動内容の詳細については，OGPウェブサイトを参照のこと．
<http://www.opengovpartnership.org/>

★2── <http://www.opengovpartnership.org/how-it-works/how-join>

★3── <http://www.opengovpartnership.org/node/1338>

★4── <http://www.opengovpartnership.org/node/2727>

★5── <http://www.opengovpartnership.org/how-it-works/requirements>

★6── <http://www.opengovpartnership.org/node/1339>

★7── <http://www.opengovpartnership.org/independent-reporting-mechanism>

★8── チャタムハウスルール（Chatham House Rule）については以下を参照．
<http://ja.wikipedia.org/wiki/%E7%8E%8B%E7%AB%8B%E5%9B%BD%E9%9A%9B%E5%95%8F%E9%A1%8C%E7%A0%94%E7%A9%B6%E6%89%80>

★9── <http://www.opengovpartnership.org/node/1329>

★10── OGPアジア会議の概要については，OGPサイトのBlog Postを参照のこと．<http://www.opengovpartnership.org/blog/blog-editor/2014/05/20/overview-ogp-european-and-asia-pacific-regional-summits>

★11── DATA法の詳細については，Data Transparency Coalitionの紹介サイトを参照のこと．
<http://www.datacoalition.com/issues/data-act.html>

★12── <http://data.worldbank.org/open-government-data-toolkit>

★13── <http://www.opendataresearch.org/project/2013/odb>

★14── Joseph A. Schumpeter［1934］, *The Theory of Economic Development*, pp.65-66.

以上のURLで引用しているコンテンツは，2014年9月9日時点で確認されている．