

研
究

ドイツにおけるオープン・ガバメントの紹介

——電子政府法とその第一次改正法

清
水
耕
一

一 はじめに

神奈川大学法学研究所プロジェクト型共同研究「行政情報に関する国民への適切な提供と意見聴取のあり方」（代表、幸田雅治・神奈川大学法学部教授）では、日本の行政当局（主として各省庁を対象とするが、併せて、先進的な自治体も対象にする）が「行政情報を国民へどのように提供しているのか」、「行政情報に関する国民からの意見聴取をどのように行っているのか」を分析し、国民との間の双方向の情報流通の確保がどの程度実質的に図られているのかに焦点を当て、その実効性及び課題を明らかにすることを目的とする。そこで重要なことは、現在、国民は、必要な行政情報に十分アクセスできているのか、また、各省庁は国民の声に耳を傾けようという姿勢で行政を行っているのかということである。

わが国の状況について、同共同研究の研究成果として幸田代表の下で改めて報告することになるが、日本の省庁の中には、市民の意見を積極的に取り入れて政策に反映するという姿勢に至るにはまだ改善の余地があり、情報提供についてもどのような情報を開示していくのか手探りで、各省庁の担当部局の判断に委ねられているように見受けられる。さらに、インターネット上での情報公開が重要で必要であるにもかかわらず、サーバーなどの管理費用などの予算の制約により、開示する情報量に制限があり、過去の政令などにアクセスできないなどといった問題もある。

本稿は、その共同研究の取り組みの一つとして諸外国の状況を調査したものである。ドイツのオープン・ガバメントに関して、とりわけ電子政府法とその第一次改正法の内容について、国民の必要な行政情報への十分なアクセス、および行政による国民の意見の受付といった視点から紹介する。

二 オープン・ガバメント — 開かれた政府の行為と行政の行為

ドイツの連邦内務省のホーム・ページには、「近代的な行政と公的サービス」という項目の中で、「オープン・ガバメント — 開かれた政府の行為と行政の行為」(Offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln)が説明されている¹⁾。近代的な政府の行為と行政の行為は、今日では開かれた政府の行為と行政の行為ともいわれる。「オープン・ガバメント」という言葉は、新しく、透明で、かつ協働に基づいて展開された行政の文化を要求するものであり、世界中で評判になっている。

オープン・ガバメントとは、①例えば手続と決定および情報へのアクセスに関する透明性、②例えば市民対話や審議といった形式への参加、③管轄を超えて、平面的に広がる政府と非政府間の協働、④説明の提示、⑤政府と行政行為の改善のための新しい技術の利用により、開かれた政府の行為と行政の行為をいう。

しかし、これが要求する変化は、非常に区分化されている。

情報自由法 (Informationsfreiheitsgesetz) とオープンな行政データ (offenen Verwaltungsdaten) によりはじめられたことは、どのように国内レベルとEUレベルで市民が将来的に参加できるようになるのであろうか、すなわち、インターネットにおいてか、例えば、欧州市民イニシアティブ²⁾としての「古典的な」形式においてか、という問題につながる。

この「オープン・ガバメント — 開かれた政府の行為と行政の行為」という項目は、以下の四つに区分されている。

1. 開かれた政府の行為と行政の行為への道^③

明日の行政活動の基礎は、さらなる透明性、協力および参加であるとされる。

我々は非常に早く変化する世界に生きている。学問とテクノロジは、新たな、これまで知らなかった可能性を開く。これは全ての生活領域のデジタル化にかなり通じる。情報へのアクセスは、容易であり、わずかなコストで可能である。そこから、データと情報は二十一世紀の原材料である。より強力な参加と協働により、データを分け合うこと、より多くの価値を作り出すことは、インターネットが提供する可能性だけでなく、必要性である。

インターネットの効用として、だれもがコメントすることができ、情報をいつでも呼び出すことができ、すべてのことに説明を求めることができる。

多くの者が利用するデータと情報は、より多くの価値を生み出す。それは、関連性を理解し、専門的知識を提供し、事実を補足し、考えを発展させ、より良いサービスをもたらし、かつ根拠のある決断を下すチャンスを提供する。

透明性は時代の要請である。世界中で政府は自己のデータという財産を開放する。ネット化と協働を強化するため、および、大小の社会経済的な挑発によりよく対応するため、データのポテンシャルを見出す動きである。オープン・ガバメント・パートナーシップ(OGP)は、この展開を映し出す。二〇一一年以来、それは七〇以上のパートナー国を自由意思に基づいて作り出し、民間の企業の百の組織と千の改革者が行政の内と外で結び付いている。

ドイツ連邦政府は、二〇一六年一二月のパリでのOGP首脳会議の参加を表明した。それは、透明性が、関与・参加、新しい事業モデルおよび腐敗防止を促進し、可能にすることを確信するものである。すべての職員が行政の知識にアクセス可能であろうならば、それは手続きを容易にし、迅速にし、そしてよりよい決定につながるであろう。な

ぜ、積極的に参加し、専門知識のある市民の鑑定力 (Expertise) が、ますます複雑化する世界で同じ効果を持たないのであろうか。なぜ、情報が容易に呼び出され、サービスが提供されることによって、市民がその日常を容易にするためにデータが利用されるべきではないのであろうか。

二〇一七年一月二五日、連邦内閣は連邦内務大臣により示された電子政府法 (E-Government-Gesetz) の第一次改正法の法案を決議した。この法律は、法的拘束力を持つオープン・データ法 (Open-Data-Gesetz) の要求を取り入れ、既存の電子データを将来的に公表することを直接的に連邦行政庁に課する。政府は、公表のみに限り、適切なデータが用意され、公表にそぐわないデータ保護およびその他の理由が遵守されることを保障する。同時に法案でオープン・データの中心的な基準が定められ、とくに対価のない用意・準備とデータへの自由なアクセス、および機械で読むことができることである。とりわけ、G8議定書で記述された当該データの基準となる用意・準備の中心的原則は、法的に導入される。

オープン・データ法の提示とOGPへの参加は、オープン・ガバメントの意味で電子化、オープン、協働および更なる発展への行政の変化のプロセスについての重要なシグナルである。二〇一七年夏までに、連邦政府は、OGP参加の枠内で初めての国内のアクションプランを作成する。

重要な観点…

- 連邦の所管と官庁の計画から構成される政府、あるいはまた州・市町村レベルの具体的自己義務を伴うアクションプラン
- 二年ごとのチームにおいて、期間の半期と終了時の評価
- 民間の会社との緊密な協働、例えば、電子参加手続きと共通の施設の利用

・アクションプランの実施の進捗は、政府自身によって、およびOGPの独立した報告のメカニズムによって評価される

・OGPは専門的な交換のためのネットワークをグローバルなレベルに選択的に置く。とりわけ、規則的な首脳会合や作業部会による。

・戦略的横断的テーマとしてのオープン・ガバメント。様々な政治領域におけるオープンな項目が問題となる。

アクションプランは、例えば電子行政2020のように連邦政府の類似の政府のプログラムからの措置の強化にも役立つ。OGPへの参加は、継続的な活動に結び付く。連邦政府は国内のアクションプランでもって、オープン・データを基準として定めるG8のオープン・データ議定書の実施を義務付けられ、「公共のコミュニティ・パートナーシップ」でもって、OGP参加のコーディネートのためにさらに利用される民間の会社の重要な参加者との交換のチャネルを作り出す。そのほか、一様に広がる政府データ (www.govdata.de) のポータルは、二〇一五年以来通常の事業である。連邦、州、市町村の公開の行政データを見つけ出すことが許される。

OGPの詳細な情報は、www.verwaltung-innovativ.de もしくは [offiziellen Internetpraesenz der OGP](http://www.offiziellen-Internetpraesenz-der-OGP.de) にある。

2. 連邦統制局⁽⁴⁾

連邦統計局は、三九〇以上の連邦の統計からのデータ提供により、オープン・データの率先者であり、オープン・ガバメントのイニシアティブに重要な貢献をする。

3. 情報自由化法 (Informationsfreiheitsgesetz (IFG)⁽⁵⁾)

情報自由化法は、連邦の官庁での官庁の情報にアクセスする前提を欠く請求を定める。

請求権は、官庁の情報や書類閲覧に向けられる。すべての者が請求権を有する。法的あるいは事実上、自分に関わるかは要求されない。

情報請求は、とくに情報自由化法三条から六条といった例外根拠により制限される。例外の根拠は官庁が示さなければならぬ。

情報自由化法三条…公的利益。

以下に掲げられた場合には、情報請求権は生じない。

一号 国際関係、軍事、内外の安全、金融・競争・規制庁の規制や監督、外国の金融規制、不正な外国経済取引からの保護措置、継続的な裁判手続きの実施、公正な手続きに対する個人の請求、刑事法上、罰則法上、あるいは懲戒上の調査といった情報開示が悪影響を与えうる場合。

二号 公的な安全を脅かしうる場合。

三号 国際的な交渉に必要な信頼に関わる場合や官庁の会議が害される場合。

四号 職務上の守秘義務に関わる場合。

五号 自己の関係書類でない他の公的機関の情報の場合。

六号 経済取引における連邦の国庫の利益や社会保険の経済的利益を損なう場合。

七号 秘密の取扱いに第三者の利益がかかわる場合。

八号 治安上の調査を行う諜報機関に対する場合など。

情報自由化法四条…予定より早い情報公開が官庁の決定の効果や措置を失敗に帰するかもしれない場合。

情報自由化法五条…第三者の個人に関わるデータ保護。
 情報自由化法六条…知的所有および営業・事業の秘密。

なお、連邦内務省の情報料金規則により、情報提供には料金を払わなければならない。

4. 欧州市民イニシアティブ⁽⁶⁾

リスボン条約一一条四項⁽⁷⁾でEUの政治形成への市民の参加の新しい形式が導入された。EU市民がEUの立法において参与する権利を可能とする目的であり、その手続きが定められる。

三 電子政府法 (E-Government-Gesetz) の概要

つぎに、1の「開かれた政府の行為と行政の行為への道」に関連する電子政府法について、概要を紹介する⁽⁸⁾。

電子政府法は、時間と空間に関係のない行政サービスのための前提を作り出す。

電子政府法の目的は、これまで普及していない行政手続の電子化を推進するためであり、比較的に利用しやすい電子的身分証明書およびDeメールを利用した電子申請を可能にすることによって、政府との電子的コミュニケーションを容易にし、かつ連邦、州および市町村に簡易で、利用者にフレンドリーで効率的な電子行政サービスを提供することを可能にすることである。本法は、二〇一三年八月一日に施行された。

1. 電子政府法⁽¹⁰⁾

1. 1. 問題

電子政府は、電子媒体による情報・コミュニケーション技術によって統治者と行政に関連する業務プロセスの展開である。

電子政府法の作成任務は、第一七回期議会でのCDU、CSUおよびFDPの間で取り決められた連立協定「成長・構築・団結」に基づく。それは、政府のプログラムである「ネット化と透明な政府」の構成部分であり、その履行は国内の電子政府戦略の実施に寄与する。

電子コミュニケーションは、民間と経済界ではすでに非常に広まっている。それゆえ、政府、市民、企業およびその他の政府への電子サービスを開始する期待は高い。

そこから、国の行政が市民に私的でお金のかからない経済的な生活の中で電子サービスの利用の可能性を容易にすることは、市民の立場に立った要請である。その際には、提供することが重要である。国民の中で電子コミュニケーション力のこれまでのようなさまざまな利用可能性と利用能力に鑑みて、電子媒体がオープン・ガバメントへの市民の唯一のアクセス可能性であってはならない。

電子的な行政サービスは、政府・行政の近代化、官僚機構の緩和、天然資源の保護に多大な貢献をする。既存の権限にもかかわらず、利用者にフレンドリーで同時に優れた行政サービスを共通のレベルで提供すること、およびその際に市民の生活状況と企業の需要状況に方向づけることは可能である。ここでは、行政はスリムで効率的な手続きにもなりうる。とりわけ、電子化の前にプロセスが分析され、場合によっては新たに構築され、さらに単に紙の世界が電子化されるのではないということが前提である。電子的な行政サービスは、人口減少といった人口統計学上の変化がもたらす挑戦への対処に資する。それは、公開のアクセスできる情報網（インターネットやモバイル）であろうと、行政の職員が臨時的に駐在する移動市民事務所によってであろうと、将来的に国内ですべての市民に容易にアクセス

できる政府のインフラを提供できることに貢献する。

法的なフレームワークは、電子政府の提供の利用可能性に影響を与える。目下、多くの手続きの中で、特にサインの必要な書式が存在し、証明書が紙の様式で提出しなければならなく、あるいは役所の文書がいまだに紙の形式で行われるという媒体障害につながっている。この媒体障害は、市民、企業および政府で働く人々にとって、浪費であり、コストがかかり、かつ、リソースの消費を著しく高める。提供は、さほど利用者に方向づけられていない。プロセスの新たな構築もしばしばなおざりにされる。電子処理の特別な利点を利用し尽くすのではなく、いまだしばしば紙の世界が電子的に再生産されているに過ぎない。

市民と企業は行政へのコンタクトの大部分を連邦の機関とではなく、州と市町村の機関とも行う。連邦法が電子的な行政サービスの障害を有する限り、執行に権限のある州はこれを自身では除去できない。さらに、例えば電子的な文書執行のような経験がないので、法的不安定性に多くの疑問がある。

1. 2. 本法の目的と対象

本法の目的は、連邦法上の障害を除去することによって、行政との電子コミュニケーションを容易にすることである。本法は、連邦レベルを超えて影響が広がり、連邦、州および市町村に簡易で、利用者にフレンドリーで効率的な電子行政サービスを提供することを可能にする。これは、天然のリソースを大切にすることに寄与し、ドイツのリソース効率化プログラムの実施に貢献する。

国家機関の中で、国家機関の間で、国家機関と市民もしくは企業との間での開かれた行政における近代的な情報・コミュニケーション技術（IT）の適用は、より改善されかつ簡易になされるべきである。これは、開かれた行政の

実施プロセスにおける変更と同時になされなければならない。

申請から保管までの媒体の障害のないプロセスは、可能になされるべきである。その際、市民の生活状況による手続き、および企業の需要状況による手続きを構築し、利用者にフレンドリーで優れた行政サービスを「片手から」提供するように促されるべきである。同様に、法的不安定性は取り除かれるべきである。

これについて、書式が質の保証された電子署名と並んで二つのほかの安全な手続きによっても実施され得ることによって、行政との電子コミュニケーションは、簡易になるはずである。第一の手続きは、表示者の確実な電子的本人確認と結びついて伝達される行政によって利用されている書式に関わる。すなわち、確実な電子的本人確認は、とくに新しい身分証明のオンライン証明機能(eID-Funktion)によって保障される。第二の手続きは、表示者の「確実な申込み」を前提とするDeメール法(De-Mail-Gesetz)五条五項による送信オプションの形態のDe-Mailである^[1]。さらに、行政手続きの中で照明の電子的な提示は容易にされるべきであり、電子文書についての明確な規則が作られるべきである。さらに、電子政府の促進について、その他の連邦法上の促進により、他の障害が除去される。

1. 3. 本法の本質的な規律

本法の本質的な規律は、以下のものである。

- 電子的なアクセス、さらにDeメールのアクセスをオープンにする行政の義務
- 電子的な証明および電子決済手続の簡易化
- 電子公報による刊行義務の履行
- 電子文書化およびそれに代わるスキャンの原則

・事務プロセスの文書化と分析の義務

・行政による機械可読形式でのデータ提供（オープン・データ）

以下では、本稿の問題設定の視点である、国民は、必要な行政情報に十分アクセスできているのか、どのようにアクセスできるのか、さらにはアクセスした後の官庁内での取り扱いはどうなっているのかという観点から、関係する条文を取り上げ、検討する。

1. 4. 行政官庁への電子的アクセス

行政官庁への電子的アクセスを定めた電子政府法二条一項は、以下のとおり定められている。

電子政府法二条一項…全ての官庁は、適格電子署名された電子文書での送付を受け付けることができるようにする義務を負う。

立法理由書によれば¹²⁾、本条項により、国内の電子政府戦略の目的が実施され、業務の全ての潜在的な利用者がアクセスできることになる。すべての官庁は、紙媒体の郵便、対面での対話などの通常の一般的な行政へのアクセスと並んで、電子コミュニケーションでのアクセスも受け付ける義務を負う。多くの場合、これは既に行われている。しかし、すべての官庁で電子的にコンタクトできる、つまり、原則的にいかなる場合においても行える可能性が開かれるべきである。そのため、官庁は、具体的にアクセスを受け付ける電子メールアドレスを郵便の住所欄やインターネットサイトなどに公示する。官庁は、電子メール箱のようなものを用意し、市民がより簡単に操作できる電子コミュニ

ケーションを保障する。そして、適格署名された電子文書が官庁に受け付けられることができる。多くの連邦の官庁はこの基準により既に電子的なアクセスを利用しているが、地方公共団体の行政では、このような取り組みはまだ全体には広がっていない。その限りにおいて、本条は、例を提示し、模倣させようとするものである。しかし、本条は、技術的に未解決な点を具体化したのであって、一定の手続きを定めたものではない。電子的なアクセスは、追加的なサービスとして、従来のアクセス方法についても市民の選択による。

上記立法理由書の説明から明らかになったことは、原則的にすべての官庁が、確実な電子的本人確認のとれた電子メールといった電子コミュニケーション（電子申請）を受け付ける義務を負うこと、そのための公示をすること、およびこのことを地方公共団体にも広げることである。このような電子書類申請により市民の利便性が上がることが期待される。もともと、本条項は電子コミュニケーションを進める政府の宣言的な意味を有しているのであって、提出された文書あるいは意見などがどのように扱われるのかといった点については明らかではない。

個人的な経験であるが、ドイツ滞在時に電気・ガス・水道について契約終了に関する質問を電子メールで町の担当局に送ったが、回答を得られなかった。適格電子署名された電子文書を送付したわけではなかったが、行政側が受け取った電子メールをどのように扱うのかについては不明確である。

1. 5. インターネット上における官庁及びその手続に関する情報提供
インターネット上における官庁及びその手続に関する情報提供を定めた電子政府法三条は、以下のとおり定められている。

電子政府法三条一項・全ての官庁は、インターネット上において、その任務、所在地、業務時間並びに郵便、電話及び電子メールによる受付に関する情報を一般的に分かりやすい言葉で提供する。

同二項・全ての官庁は、インターネット上において、対外的に効力を有する公法上の活動、その手数料、提出書類並びに担当部署及びその連絡先に関する情報を一般的に分かりやすい言葉で提供し、必要な様式を掲げるものとする。

同三項・地方公共団体及び地方公共団体連合については、州法により定められている場合に限り、第一項及び第二項の規定を適用する。

立法理由書によれば⁽¹³⁾、本条項は、全ての官庁がインターネットに公表しなければならない情報の最低限のカタログを定めるものである。その際、自らのインターネットサイトを運営することは必要ではなく、例えば優れた管理者によるものも利用できる。官庁の情報を用意・提供しておくことが、情報自由化法一条にも定められている。それにより、とくに収集情報の目録、個人情報を除く組織・行為プランの目録をインターネットに公表されるべきである。それにより、潜在的な申請者にとって情報検索が容易になり、明確な質問が可能になり、官庁の情報の積極的な流布により情報申請の個別の処理が減る。本条項は、原則的に官庁とのインタクトをよりよく用意・提供する可能性を開く。申請者が順守すべき手続と必要な証明についてよりよく情報提供されるならば、手続の促進と行政の負担軽減にも資する。市民への情報提供に際して一般的に理解できる言葉で行うという官庁への規律は、名宛人に実際に届くため、強い法律上の特徴を持ったあるいは専門的な用語の詰まった言語によって不安にさせないために、明確、簡易および一般的に使われている言葉による書式が使われることを定める。

上記立法理由書の説明から注目すべき点は、「一般的に分かりやすい言葉で情報提供する」という点である。立法理由書によれば、「強い法律上の特徴を持ったあるいは専門的な用語の詰まった言語」ではなく、「明確、簡易および一般的に使われている言葉」とされる。確かに難解な法律用語の書式では、一般の市民によるアクセスの手段を電子メールなどでハードルを低くしても、そこで申請する書類の内容や官庁の活動に関する情報を理解するというハードルが高いままでは、法の目的を達することはできないであろう。そこから、法律が一般の市民にもわかりやすく、使いやすいものにしていくことが求められている。しかし、「明確、簡易および一般的に使われている言葉」には、外国人にもわかりやすいドイツ語以外の言語も想定されているのかは不明である。ドイツ滞在時には、行政からの通知書はドイツ語で書かれており、申請などではドイツ語で記された書類を使わなければならなかった。

1. 6. 電子的な文書管理

電子的な文書管理を定めた電子政府法六条は、以下のとおり定められている。

電子政府法六条…官庁は、文書管理を電子的に行うものとする。第一文の規定は、電子的な文書管理が長期的に見ると不経済である官庁には適用しない。電子的な文書管理を行う場合には、最新の技術を用い、適切な技術的及び組織的な措置により、適法な文書管理の原則が遵守されることを保障しなければならない。

立法理由書によれば、¹⁴⁾電子文書は、物的に関連するあるいは手続き上同じな出来事かつまた文書を論理的にまとめる。それにより、電子文書は紙媒体の文書管理を置き換える。電子文書の置き換えについて、複雑で技術的に組織的

な課題の必要な処理を可能にするため、一定の期間まで官庁の評価に委ねる規定が選択された。特に、官庁が移行期間の財政状況により、電子文書の導入のための技術上、組織上、財政上の条件を満たすために必要とする状況を考慮する。その際、個人的な文書や秘密事項といった置き換えの困難さが予想される領域が留保される。規律は、個々の官庁の必要な個々の需要の状況を適切に考慮するため、必要な裁量の余地を認める。電子文書の導入が個々の場合に長期的に見て不経済であるとき（小規模な官庁やわずかの文書しかない官庁）には、法の命令とは異なる必要性が考慮される。また、機密文書についても秘密保持の原則から不経済とされる。適切な文書管理の法律上規律されない原則は、従来重要で物的に関係する出来事の経緯の客観的な資料整理に関する官庁の義務であり、かつ、法治国家の原則に従う。なぜなら、規律された文書管理のみが、裁判所と監督庁による法のコントロールの可能性を伴う法治国家の行政執行を可能にするからである。そこから、文書を管理する公の行政の義務（文書による原則）、すべての重要な手続き行為を完全に追跡できるよう表現すること（完全性と追跡性の原則）およびこれを真実どおりに文書で明らかにすること（真実どおりに文書管理する原則）が生じる。

上記立法理由書の説明から明らかになったことは、電子文書管理に際して、導入のための技術上、組織上、財政上の条件を満たすために時間的猶予が与えられること、個人的な文書や秘密事項といった置き換えの困難さが予想される領域については留保されること（逆にそれ以外の文書についてはすべて電子管理すること）、および小規模な官庁やわずかの文書しかない官庁のように長期的に見て不経済である場合には電子文書管理は求められないことである。わが国の官庁では予算の制約、サーバーの容量の制限といったインターネット上で公開できる情報量に制約があると考えられるが、ドイツでも、予算の制約や経済性が法の中で考慮され、時間的な猶予や例外的に不実施の余地が与えられている。しかし、電子文書管理の実施の方向は基本的には変わらないのであり、予算の制約を理由に実施を先送りする

ことは許されないのであろう。また、個人的な文書や秘密事項といった一定の文書の範囲について、上述の情報自由法との関係から明確化していくものと思われるが、その基準は検討の余地が残されていると思われる。

1. 7. 紙の文書の電子化及び廃棄

紙の文書の電子化及び廃棄を定めた電子政府法七条は、以下のとおり定められている。

電子政府法七条一項・連邦の官庁は、電子的な文書管理を行う場合には、紙の文書に代えて、これを電子化した複製物を電子的な文書管理システムにおいて保管するものとする。電子化の際、電子化した文書を機械可読とする場合には、最新の技術を用いて、当該電子化した文書が紙の文書と同じ外見及び内容となることを保障しなければならない。電子化に過大な費用が必要となる場合には、紙の文書の電子化を行わないことができる。

同二項・第一項に規定する紙の文書は、電子化した後、法的な理由又は電子化の際の質の確保のための更なる保管が不要となり次第、廃棄し又は返却するものとする。

立法理由書によれば⁽¹⁵⁾、とくに一項三文では、費用が技術的に是認できないほど高い場合、スキャンの例外が認められる。例えば、従来のスキャンの機器ではかなり高い費用でのみ読み込むことのできるような大きなフォーマットの場台である。経済的な原則を考慮した各官庁に評価・判断が委ねられている。もっとも、この点について、官庁の判断基準は明確ではない。

1. 8. データ提供の要求及び命令への委任
 データ提供の要求及び命令への委任を定めた電子政府法一二条は、以下のとおり定められている。

電子政府法一二条一項…官庁が、利用に関心のある、特に情報二次利用法 (Informationsweiterverwendungsge
 setz) にいう二次利用に関心があると予想されるデータをインターネット上において提供する場合には、原則とし
 て機械可読形式で提供しなければならない。機械可読形式とは、含まれるデータがソフトウェアにより自動的に読
 み取られ、かつ処理されることができるものをいう。データには、メタデータを付するものとする。

同二項…連邦政府は、連邦参議院の同意を必要とする法規命令により、一項に規定するデータの利用のための規定
 を定めることができる。当該利用規定は、商用及び非商用の利用に対応するものとする。利用規定においては、特
 に、利用の範囲、利用条件、瑕疵担保責任免責条項及び免責条項を定めるものとする。利用規定には、利用料に関
 する規定を置くことはできない。

同三項…データ提供のための技術的な形式に関する他の法令の規定は、これが機械可読性を保障する限りにおいて、
 本法律に優先する。

同四項…一項の規定は、二〇一三年七月三〇日以前に作成されたデータについては、機械可読形式のものに限り、
 これを適用する。

同五項…一項の規定は、第三者、特に州の権利に反する場合には、適用しない。

立法理由書によれば、本条項では現在のいわゆるオープン・データの議論が考慮される。オープン・データでは、

インターネット上で官庁が有するデータを用意・提供することは、利用のため、とくに二次利用・二次普及のため、原データの形式であると通常解される。ただし、個人情報と安全保障などの保護に値するデータは、除かれる。本条項の中心的概念は、データである。情報自由化法や情報二次利用法とは異なり、情報という概念は使われない。データという概念は、純粹な事実を指すものである。そのようなデータは具体的な文脈の中で解釈されることにより、情報になる。本条項は、公開を義務付けるものではない。本条項は、利用に関心のあると予想されるデータを用意することについて、アクセスすることができるような、かつ、機械可読形式であるような一定の要求を定める。

1. 9. 直接的な連邦行政官庁のオープン・データ

直接的な連邦行政官庁のオープン・データを定めた電子政府法第一次改正法一二a条は、以下のとおり定められている。¹⁷⁾

電子政府法第一次改正法一二a条一項…直接的な連邦行政官庁は、公法上の業務の履行のために調査された、あるいは第三者の委託により調査された処理されていないデータについて、インターネット上でのデータの呼び出しを準備・提供する。本データの準備・提供請求は、これにより根拠づけられるものではない。

同二項…一項一文は、以下のデータについてのみ適用される。

一号…官庁は電子的に保管され、かつ収蔵された中で構造化しているデータ、とくに一覧表やリスト。

二号…官庁に無関係なもつぱら事実を含むデータ。

三号…直接的な連邦行政庁による別のデータ処理の成果ではないデータ。

四号…収集後、処理がなされなかったデータ。ただし、法的あるいは実際上の理由からなされた処理、およびそれなしではデータの公表ができなかったであろう処理を除く。

五号…研究目的以外で収集されたデータ。

同三項…一項一文とは異なり、以下の場合にはデータは容易・提供される必要はない。

一号…障害事由が存在する場合。

二号…データが既にインターネット上に無償で提供されている場合。

同四項…三項一号の障害事由は、以下の場合である。

一号…情報自由化法三条から五条によるアクセスの制限されたデータ、あるいは第三者の関与により初めてアクセス権が生じるデータ。

二号…法的あるいは法益が証明される場合に限りアクセスができるデータ。

三号…著作権あるいは第三者の利用の保護された権利と対立するデータ、あるいは紛争解決手続きと関連するデータ。

四号…特許権等に関連するデータ。

五号…事業・営業の秘密に関わるデータ。

六号…官庁の委託なしに第三者によって作成されたデータ、あるいはその法的な義務が委嘱されていないデータ。同五項…一項一文によるデータの用意・提供は、収集の目的がそれにより害されない限り、収集後遅滞なく行われる、または害することが無くなった後にも遅滞なく行われる。技術上の理由あるいはそのほかの重大な理由から速やかな用意・提供ができないときには、データは、これらの理由が無くなった後には遅滞なく用意・提供しなけれ

- ばならない。
- 同六項…データは原則的に機械可読形式でメタ・データとともに用意・提供される。
- 同七項…一項一文によるデータの呼び出しは、無償で行われなければならない。かつ何人によってもデータの無制限の二次利用が可能でなければならない。一項一文によるデータの呼び出しは、何時でも、登録を義務付けられることも理由を示すこともなくなされなければならない。
- 同八項…直接的な連邦行政庁は、以下の場合には、一項一文のデータの用意・提供請求を既に早期に考慮する。
- 一 号…行政の経緯の効率化。
 - 二 号…データの収集や処理に関する契約上の規定の締結。
 - 三 号…データの保管処理のための情報技術上のシステムの創設。
- 同九項…直接的な連邦行政庁は、正確性、完全性、納得性あるいはそのほかの方法で用意・提供するデータを検査することを義務付けられない。
- 同一〇項…連邦政府は、直接的な連邦行政庁がオープン・データとして用意・提供するデータに関する疑問に答えるセンターを設立する。
- 電子政府法第一次改正法は、法的拘束力を持つオープン・データ法 (Open-Data-Gesetz)¹⁸ の要求を取り入れ、既存の電子データを将来的に公表することを直接的に連邦行政庁に課すものである (二〇一七年七月五日施行)。本法律により、政府は、公表のために限り、適切なデータが用意・提供され、公表にそぐわないデータ保護およびその他の理由が遵守されることを保障する。同時に本法でオープン・データの中心的な基準が定められ、とくに対価のない用

意・提供とデータへの自由なアクセス、および機械可読形式である。とりわけ、G8議定書で記述された当該データの基準となる用意・提供の中心的原则は、法的に導入される。

本法改正に至る問題点と本法の目的は、以下のとおりである。電子処理されうるデータは、透明化される場合、価値ある資源である。このいわゆるオープン・データは、関心のある市民のより多くの参加の機会を作り、市民と官庁との強固な協働の機会を作る。それは、新しい事業モデルとイノベーションといった影響を与える。そこから、デジタル形式でのデータは、常に「将来の燃料」としてあるいは「新しい石油」として特徴づけられる。現在、ドイツでは、公のデータとしての官庁の電子データを提供するチャンスから有用性を引き出せないという危険がある。確かに連邦政府はG8のオープン・データ議定書の実施のための国内の行動計画の中で、オープン・データの原則を広めるため、イニシアティブをとり始めているが、行政の中の期待されるカルチャーの変化は法律によりなされるべきであった。ドイツがオープン・データのメリットを完全に利用できることを望む場合、このプロセスは法規により促進されなければならない。

そこで、解決方法として、ドイツの連立政権は、連邦行政機関は法律に基づいて統一的な機械可読形式と自由な実施条件の下でオープン・データの用意・提供を率先して行わなければならないとの政策を協定した。本法により、直接的な連邦行政官庁のデータの積極的な用意・提供が根拠づけられる。なお、間接的な連邦の法人、施設、公法上の財団は除かれる。

電子政府法第一次改正法二二a条の立法理由書によれば、本条項は、データの用意・提供に焦点を合わせているという。データは、情報二次利用法二条二号により列挙された一部であり、法に規律された制限により実際に提供すべきデータに限定される。これらのデータは、通常いわゆる原データであり、従って、核心となる事実である。例えば、

集められたデータに基づいて統計、報告あるいはそのほかの評価が作成される場合、本条項により元の原データのみが公表されなければならない。処理の過程で生じる記録文書、行政文書、条文、報告書、法案、メモおよび処理の結果は、本条項には含まれない。それにもかかわらず、これらの情報は、官庁が有意義であると判断する場合、二次利用のために公表される。さらに、官庁は原データについても二次的に処理されたデータおよびそこから生じる自己の解釈を提供できる。それに加えて、データ収集に関する追加的情報、測定フレームワーク（例、テストプロトコールなど）あるいは第三者がデータの二次利用について考慮できる専門的・学問的基準について、原データが使われる。しかし、これについて官庁は義務付けられない²⁰。データは、現在および将来の商業利用・非商業利用の目的のために提供しなければならない。

四 むすびにかえて

ドイツにおけるオープン・ガバメントの動きの中で、とくに電子政府法について紹介した。国民への行政情報をどのように提供していくのかという観点から、ドイツではインターネットにおける「明確、簡易および一般的に使われている言葉」での情報提供の重要性が認識され、そのために提供する文書の電子化による管理が経済合理性の原則の下で規律された。そして、政府へのデータ提供の要求については、オープン・データの議論に基づいて、第一次改正法により、情報開示に消極的になりがちな行政のカルチャーを法律によって変化させようとした。一定の法律上の制約がない限り、基本的には官庁が有するデータをすべて提供するという、提供する情報の対象や提供する際の技術上の方法などを法制化することで、行政側にとっても開示行為をしやすくなっているのではないかと思われる。

わが国の官庁においては、インターネットでの情報提供の重要性は理解していても、予算上の制約のみならず、ど

のような情報を提供すべきかの判断基準が明らかでないために戸惑っているようにも感じられる。

開かれた政府や行政の具体的行為であるオープン・データは、関心のある市民のより多くの参加の機会を作り、市民と官庁との強固な協働の機会を作り、新しい事業モデルとイノベーションに影響を与えるものであり、わが国の行政のあり方を検討するうえでも参考になるものもあると思われる。

なお、本紹介の中では、国民との間の双方向の情報流通の確保がどの程度実質的に図られているのか、その実効性について明らかになったわけではないため、検討課題として残されている。

(本研究は、神奈川大学二〇一六年度・在外研究の成果の一部である。)

注

- (1) http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Moderne-Verwaltung-Oeffentlicher-Dienst/Open-Government/open-government_node.html
- (2) 欧州市民イニシアティブは、EUが権限を有する領域の法的行為を提示するように欧州委員会に要求することである。市民イニシアティブは、二八の加盟国のうち少なくとも七加盟国から少なくとも一〇〇万のEU市民により、支持される。この各七加盟国において支持の最低数が必要とある(ドイツは七二〇〇〇人)。
- (3) http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Moderne-Verwaltung-Oeffentlicher-Dienst/Open-Government/Regierungs-Verwaltungs-anderen/regierung-verwaltungs-handeln_node.html?sessionid=E27A131336BC4C064CB2C186E7D3C7C5_1_cid295
- (4) http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Moderne-Verwaltung-Oeffentlicher-Dienst/Open-Government/Statistisches-Bundesamt/statistisches-bundesamt_node.html?sessionid=E27A131336BC4C064CB2C186E7D3C7C5_1_cid295
- (5) http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Moderne-Verwaltung-Oeffentlicher-Dienst/Open-Government/Informationsfreiheitsgesetz/informationsfreiheitsgesetz_node.html?sessionid=E27A131336BC4C064CB2C186E7D3C7C5_1_cid295

- (9) http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Moderne-Verwaltung-Oeffentlicher-Dienst/Open-Government/Europaeische-Buergerinitiative/europaeische-buergerinitiative_node.html?sessionid=E27A131336BC4C064CB2C186E7D3C7C5_1_cid295
- (7) Verordnung (EU) Nr. 211/2011, 16. 02. 2011.
- (8) http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/IT-Netzpolitik/E-Government/E-Government-Gesetz/e-government-gesetz_node.html
- (6) BT-Drucksache 17/11473 (政府草案) / BT-Drucksache 17/13139 (内務委員会決議勧告と報告)。
- (10) BGBl. I S. 2749; BT Drucksache 17/11473; S. 1, 20. 邦語文献として、国立国会図書館・調査及び立法考査局・海外立法情報課・渡辺 富久子訳「外国の立法 261」(2014. 9)。
- (11) 認可サービス提供者は、「送信者である」利用者に対し、第四条に規定する安全なログインをしたことを、メールの中で「認可サービス提供者から」確認を受けることを可能としなければならず、当該確認が改ざんされていないことは、いつでも検証することができる。メールの受信者にこのことが分かるようにするために、送信者の認可サービス提供者は、「送信者が」第四条に規定する安全なログインをしたことを適格電子署名により確認する。
- (12) BT Drucksache 17/11473, S. 33-34.
- (13) BT Drucksache 17/11473, S. 35-36.
- (14) BT Drucksache 17/11473, S. 37-38.
- (15) BT Drucksache 17/11473, S. 38.
- (16) BT Drucksache 17/11473, S. 43.
- (17) BGBl. I S. 2206.
- (18) BT Drucksache 18/11614, S. 16-18.
- (19) BT Drucksache 18/11614, S. 16.
- (20) 参考、情報二次利用法二条二号適用。