

## オンライン市民参加による政策立案改善

### Engaging Citizens Online for Better Policy-making

#### はじめに

今日、全てのOECD加盟国は、最新の情報通信技術（ICT）が公共政策立案への市民参加を促進する強力なツールであると認識しています。これまでの経験は限られたものですが、それでも、政策決定へのオンライン市民参加をめぐる幾つかの教訓が得られています。

技術は能力付与の手段であって、解決策ではありません。ICTを最大限に活用するには、情報アクセス、協議、政策決定への一般の参加のための伝統的「オフライン」ツールと統合する必要があります。

オンライン情報提供は市民参加の基本的な前提条件ですが、情報を多く提供すれば良いというわけではありません。効果的なオンライン協議には、積極的な促進と十分な節度が重要となります。

政策決定へのオンライン市民参加を拡大する上で障害となるのは、文化や組織、憲法にかかわる障害であり、技術的な障害ではありません。こうした課題を克服するには、政府部内でも民間でも意識と能力を高める一層の努力が必要とされます。

本政策フォーカスは、OECD加盟国の現在の経験から得られた政策上の教訓に焦点を当て、オンライン協議をうまく行うための十の原則を提示しています。本稿は、「パートナーとしての市民」（OECD、2001年）で公表されたOECD加盟国を対象とする第一回調査の結果と2002年に収集された各国のケース・スタディに基づくものです。オンラインのサービス提供とICTの選挙への利用（電子投票等）については触れていませんが、本稿で取り上げている問題の中には、オンライン情報提供等、両者に関係するものもあります。更に、政策決定へのオンライン市民参加にかかわる五つの主要な課題も特定しています。

## 現行のオンライン参加から どのような教訓が得られるか

政策決定への市民参加は、より良い公共政策を策定・実施するための健全な投資であり、良きガバナンスの柱でもある。多くのOECD加盟国は、様々なICTを活用して政策決定への市民参加を拡大する実験的な試みを始めており、その経験からこれらの新たなツールが秘めている可能性や力、限界が浮き彫りになってきている。大半のOECD加盟国政府は「デジタル・デバイド」の解消に取り組んでおり、全ての市民が、オンラインか否かを問わず、今後も公共的な領域に参加する平等な権利を享受できるようにする必要があると認識している。しかし、現在見られる（機器や公的なアクセス・ポイントの提供によって）個人への直接的なアクセス手段を増やそうとの過度の肩入れは、アクセス・ポイントを増やしたり、これらの新技術の利用について市民に貴重な支援を提供するとの（NGOや企業団体等との）官民パートナーシップの重要性をないがしろにしかねない。ICTは大きな可能性を秘めていると見る向きは多いが、ICTは今のところ一般の意見を収集するための従来型ツールを補充するものにとどまっている。

ICTは政策決定への市民参加拡大を可能にする

OECD加盟国の経験を調べると、オンライン市民参加にICTを利用しようとする際に考慮すべき三つの主要要素（タイミング、カスタマイズ、統合）が浮かび上がる。

### タイミング

オンライン参加の大半の実例は、政策サイクルの課題決定段階で見られる。課題決定段階は、市民からの提案に最も開かれている政策プロセスの初期段階であり、高度の公開討論 - ICTを利用した新しいツールはこれを促進するためのものである - を特徴としているので、これは驚くべきことではない。また、このことは、オンライン参加の模索的ないし実験的な性格も示しているかもしれない。課題決定段階は、オンライン参加が従来の政策決定方法にとって代わるのではなく、それを補充できる可能性が最も大きい段階でもある

からである。政策サイクルの全ての段階で利用できるオンライン・ツールを整備している国もあるが、他の大半の国は特定の段階（政策立案、モニタリング等）でオンライン参加を取り入れている。政策決定の実施・評価段階でオンライン参加を取り入れている例は見られないが、これが、政策決定の実施や評価は最新のICTの利用に本質的に馴染まないことを示しているのか、それとも単に現時点ではさほど普及してないだけなのかまだ不明である。

### カスタマイズ

地方政府から中央政府・議会、更には政府間または国際的な政府・議会（欧州委員会等）まで、様々な公共機関が現在、最新のICTの利用による政策決定への市民参加を模索している。明らかに、これらの公共機関が取り組んでいるオンライン参加の目標と範囲は大幅に異なる（地方の都市計画、国の教育政策等）。そうした目標や範囲に応じて対象となるグループも異なり、（一定の地理的区域内等の）全ての市民が含まれる場合もあれば、（場所とは関係のない）全ての利害関係者の場合もあり、また（社会的に取り残されたグループ、起業家、若者等）国民の特定グループの場合もある。

### 統合

これまでの経験から、政策決定への市民参加のためのオンラインによる方法と従来の方法を統合する重要性が浮き彫りになっている。政策問題やオンライン参加そのものに関する（ポスター、パンフレット、地方新聞等による）情報提供についても、市民がフィードバックできる様々な手段（郵便、電話、ファックス、電子メールや従来型とオンライン型を組み合わせた公開討論等）についてもこれはあてはまる。（小冊子、ステッカー、ウェブサイト上のバナー広告等により）オンライン協議を積極的に宣伝する必要もある。ICTは、政策当局に（政策実施上の問題点等に関して）貴重な情報を提供してくれる自発的なコメントや不平・不満の収集・分析にも利用できる。オンライン参加に利用されている技術は、単純なものから高度なものまでまちまちである。大半はEメール・オプション付きの専用ウェブサイトであるが、特殊なソ

## 囲み 1 : オンライン協議をうまく行うための原則

### 1 計画作成の早期開始

オンライン協議の計画作りを早期に開始する。どのような情報をどのような形式で対象グループに提供するかを決定する。オンライン協議をどの程度の期間実施するか、責任者は誰か、寄せられた意見を現行の意思決定日程にどのように取り込むかを決定する。

### 2 コミットメントの明示

協議への最高レベルにおける指導力と目に見えるコミットメントを確保し、開始当初からこうした姿勢を明確に伝える。協議の目的（新たな政策問題の調査、法案の作成、政策実施の評価等）や、結果をどこに公表し、どのように利用するかを説明する。

### 3 個人データ保護の保証

オンライン協議への参加者に個人データ保護を保証しなければならない。個人データ保護の具体的な中身は、どのような形でデータを収集するか（匿名、オンライン登録、限定グループ向けのパスワードによるアクセス等）によって異なる。

### 4 対象グループへのカスタマイズ

意見を求める参加者（一般国民、専門家、若者等）を特定し、オンライン協議をその能力と要望（言語、用語等）に合わせる。特殊なニーズを抱えている人（身体障害者、社会的に疎外された人々等）でも参加できるように追加的な支援を提供する。

### 5 オンライン協議と従来型の方法との統合

オンライン協議と従来型の方法の併用を検討する（公開円卓会議と専用ウェブサイトの併用等）。複数のチャネルによるアプローチの方が、単一的手段に頼るより、市民への浸透と市民参加はうまくいく可能性が高い。

### 6 ツールのテストと調整

協議を始める前に、選択したツール（ソフトやアンケート等）のテストを行う。参加者からのフィードバックを踏まえてツールを調整するとともに、今後の協議に利用できそうな有望なICT（携帯電話のメッセージ機能等）を特定する。

### 7 オンライン協議の広報

十分な努力と資源を投入してオンライン協議の開始と参加方法を周知する（記者会見、広告、ウェブサイトへのリンク、Eメール等）。認知度の向上と参加の促進を支援してくれそうな外部のパートナー（NGO、企業団体等）を特定する。

### 8 結果の分析

十分な時間、資源、専門知識を投入してオンライン協議で寄せられた意見を徹底的に分析する。〇×式や選択式の質問は機械的に処理できるが、自由回答式の質問でははるかに多くの人的資源への投資が必要となる。こうした点についてはオンライン協議の設計に際して当初から考慮に入れておくべきである。

### 9 フィードバック

オンライン協議の結果をできるだけ早く公表し、参加者に政策決定プロセスの次の段階を通知する。協議の結果が決定に至る過程でどのように利用されたかを参加者に確実に伝える。

### 10 協議プロセスとその影響の評価

プロセスに対する評価は、対象グループと協議できたかや参加者は満足したか等、直面した主要な問題点を洗い出すために行われる。協議の影響に対する評価では、参加者の意見が最終的な政策決定の中身に特定可能な影響を及ぼしたかどうかの判断が必要となる。評価結果は一般に公表すべきである。そうすれば、オンライン協議の長所と短所について実のある公開討論につながる可能性がある。

フトを用いて電子会議を行っている例や、パスワードによって保護された登録ユーザー向け会議室を使っている例もある。電子会議の十分かつ建設的な節度の確保も極めて重要である。

しかし、政府に新たな問題も提起する

最新のICTは、政策決定への市民参加を拡大させる大きな機会を与えてくれるが、政府に数多くの新たな問題も提起する。例えば、オンライン時代に市民の情報へのアクセス権をどのように保障するか。市民との交流の新基準に対応するには、政府の現行の構成、組織、資源配分、入手可能なスキルなどの側面を変革する必要があるか。市民からの問い合わせに対する公務員のオンライン回答や電子会議室への返信の現状はどうなっているか。(公務員行動規準や、市民からのEメールへの回答に関する正式な指針の整備等によって)こうした問題の解決に乗り出しているOECD加盟国はごく僅かに過ぎない。

## ICTはいかにオンライン参加を拡大できるか

効果的な市民参加を実現できるかどうかは、政府が情報へのアクセスを基本的な前提条件として、協議を政策決定に欠かせない要素として、一般の参加をパートナーシップに基づいた関係として認識するかどうかにかかっている。ICTを利用した新たなツールは、このいずれの分野も支援できる。従来の「オフライン」による方法と併用すれば、その影響力を大幅に高めることも可能である。

より多くの情報へのアクセスを拡大する

市民の政府情報へのアクセスをかつてない規模に拡大する際に、インターネットは全てのOECD加盟国が利用する手段となっている。ICTは、行政機関が保有する膨大な情報を検索、選択、統合し、更に、その結果を市民が利用し易い形で提示する強力なツールを提供している。

囲み 2 : 政策決定の各段階におけるオンライン参加ツール

政策決定サイクルの段階	情報	協議	参加
議題の設定	<ul style="list-style-type: none"> <li>・サイト専用検索エンジン</li> <li>・新たな政策問題に関するアラートメール</li> <li>・いくつかの言語への翻訳サポート</li> <li>・特殊用語を取り除く文章チェック</li> <li>・オンライン・アンケートと世論調査</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・電子会議室</li> <li>・モニターメール</li> <li>・掲示板</li> <li>・よくある質問 (FAQ)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・電子コミュニティ</li> <li>・電子請願</li> <li>・電子国民投票</li> </ul>
分析	<ul style="list-style-type: none"> <li>・少数民族言語への翻訳サポート</li> <li>・特殊用語を取り除く文章チェック</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・データ管理ファシリティ</li> <li>・専門家によるプロファイリング</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・電子市民陪審員</li> <li>・電子コミュニティ</li> </ul>
明文化	<ul style="list-style-type: none"> <li>・専門用語や法律用語の解釈を助ける高度な文章チェック</li> <li>・電子会議室</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・オンライン市民陪審員</li> <li>・電子コミュニティ・ツール</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・電子請願</li> <li>・電子国民投票改正法</li> </ul>
実施	<ul style="list-style-type: none"> <li>・自然な文章へのチェック</li> <li>・Eメールによるニュースレター</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・電子会議室</li> <li>・オンライン市民陪審員</li> <li>・電子コミュニティ・ツール</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・特定グループ宛のEメール配信リスト</li> </ul>
モニタリング	<ul style="list-style-type: none"> <li>・オンライン・フィードバック</li> <li>・年次報告書のオンライン公表</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・オンライン・アンケートと世論調査</li> <li>・電子会議室</li> <li>・モニターメール</li> <li>・掲示板</li> <li>・よくある質問 (FAQ)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・電子請願</li> <li>・電子国民投票</li> </ul>

オンラインで情報を求める市民にとって、アクセスできることとアクセスし易いことの違いは重要である。市民がICTを利用できる場合でも、特定の政府情報をオンラインで簡単に探し出せることはめったにない。オンラインによる情報公開をより使い勝手の良いものにするには、まず政府情報のエンドユーザーの立場に立つことから始める必要があり、またエンドユーザーのニーズ及び関連情報を検索、理解、利用する能力について評価を行う必要がある。オンライン情報をよりアクセスし易くする方法としては、特定の生活関連行事や政策問題別のオンライン情報提供、検索エンジン、政府文書の文章を校正しより読み易いものにするソフト、公式文書の複数言語への翻訳、オンライン用語解説集の提供等が挙げられる。

オンライン情報の利用者なら誰もが指摘するように、情報は多ければ良いというものではない。全てのOECD加盟国がオンラインで提供する政府情報を増やしているが、提供されている情報の質については、政策決定について知りたい、あるいは政策決定に参加したいと思っている市民にとって、入手し易さ、適切さ、有用性の点で大きなばらつきがある。情報過多になるにつれ、市民が関心を持っている特定の政策問題について関連情報を特定し、統合し、説明できる、信頼性の高い「仲介者（政府内、政府外を問わない）」の役割が増大するであろう。

### ICTの双方向性をオンライン協議に活用

最新のICTが提供してくれる未曾有の双方向性によって、政府は政策決定の際の市民その他の主要な関係者との協議においてその分野、範囲、深さを拡大することができる。同時に、こうした最新のツールは、その技術的、政治的、組織上の影響という点で、政府に大きな課題も提起する。特に問題となるのは次の点である。政府はどうすれば膨大な個人の声に平等に耳を傾け、「確実に聞く」ことができるのか。そうした声をどのように政策決定サイクルに取り込むのか。どうすれば個人データ保護を保證できるのか。国民の声の従来からの仲介者（選挙で選ばれた議員等）や新しい市民の代弁者（市民社会組織：CSO等）の役割はどうなるのか。

政府はオンラインで協議しようとする問題についての市民の意見や提案を吸い上げようとする際に、幾つかのツールを利用できる。例えば、政府の協議ポータルやウェブサイト、Eメールリスト、電子会議室、討議をサポートするオンライン仲介システム、従来の「対面式」協議でのICT活用等である。

透明性と説明責任の観点から、政府は一般から寄せられた意見を分析するICTツールを開発するとともに、そうした意見や提案が公共政策に関する決定でどのように利用されているかを市民にフィードバックすることも必要である。

従来型の協議でも同じであるが、オンライン協議においても、企画立案が政策サイクルの早い段階で行われれば行われるほどうまくいく可能性は高まる。オンライン協議には、最新のICTにアクセスできる者だけが参加者として自動的に選ばれてしまうことになる - 国民の一部の声が過大に評価されるリスクにつながる - 等の問題も幾つかある。しかし、そうしたリスクは、政府と市民社会のパートナーによる（公共のキオスク、サイバー・カフェ、コミュニティ・センター、デジタルテレビ等を通じた）アクセス拡大に向けての真摯な取り組みと、オンライン協議の促進・支援への十分な投資によって軽減することができる。

### オンライン一般参加の模索

市民が自由に参加し、課題を設定し、自ら提案し、最終結論に到達できるようにするオンライン・ツールや電子会議室に実験的に取り組み始めたOECD加盟国はごく僅かしかない。

一部のOECD加盟国で現在模索されているオンライン一般参加への選択肢としては、政策オプションの審議と策定を行う電子会議室、（政府や議会への）電子請願、オンライン国民投票の利用等がある。このような革新的な形のオンライン参加の実現を妨げている障害の多くは技術的なものであるが、政策決定における市民や市民社会との新たな形のパートナーシップへの文化的な抵抗や、従来の政策プロセスを議会制民主主義の中に押し込めている憲法上の要因と密接に関連している

### 囲み3：オンライン参加の評価項目

評価項目	取り組み方法
1. オンライン協議は最善の慣行に沿って行われたか。	<ul style="list-style-type: none"> <li>・プロセスに満足しているか関係者に聞く。</li> <li>・協議に十分な資源が投入されているか評価する。</li> <li>・プロセスが最善の慣行に関する指針に従っていたかどうか点検する。</li> <li>・オンライン・ツールの選択が協議に適切であったかどうか評価する。</li> </ul>
2. 協議の目的と市民に期待されていることが明確に伝えられたか。	<ul style="list-style-type: none"> <li>・求められていることを理解しているかどうか関係者に聞く。</li> <li>・参加者の書き込みが適切なものか評価する。</li> </ul>
3. 対象としていたグループと協議できたか。	<ul style="list-style-type: none"> <li>・オンライン協議の宣伝が十分であったかどうか評価する。</li> <li>・見込まれる参加者（人口統計上の特性や地理的な特性）を特定する。</li> </ul>
4. 提供した情報は適切かつ妥当なものであったか。	<ul style="list-style-type: none"> <li>・参加者がどの程度容易に情報にアクセスできるか評価する。</li> <li>・参加者の書き込みが、提供した情報を踏まえたものであったかどうか評価する。</li> </ul>
5. 書き込みは通知されたか、また適切なものであったか。	<ul style="list-style-type: none"> <li>・書き込みが、協議しようとした問題の解決にどの程度関係しているか評価する。</li> <li>・参加者がどの程度容易に他の参加者の書き込みにアクセスできるか評価する。</li> <li>・書き込みを情報提供、質問、提案に分類する。</li> <li>・書き込みがどの程度他の書き込みに反応しているか評価する。</li> </ul>
6. 協議中と協議後にフィードバックが行われたか。	<ul style="list-style-type: none"> <li>・協議中に政府が質問に回答したかどうか評価する。</li> <li>・政府のフィードバックが書き込みにどの程度関係しているか評価する。</li> </ul>
7. 政策の中身に影響したか。	<ul style="list-style-type: none"> <li>・協議が行われた意思決定の段階を考慮し、政策変更がどの程度可能なか評価する。</li> <li>・修正された政策や新規の政策に書き込みがどの程度反映されているか評価する。</li> </ul>

障害もある。

#### オンライン参加の主要な課題

政策決定へのオンライン市民参加はまだ始まったばかりであり、見習うべき事例は乏しい。従って、他の経験を参考にするとともに、この新しい問題に関する比較調査を更に進めていく必要がある。中央政府は、地方の議会や他の国で導入されている革新的な取り組みを積極的に活用すべきである。もちろん、ある状況の中でうまくいっているオンライン参加へのアプローチでも、他の政府がそうした経

験を取り入れようとする場合には、自らの文化、伝統、目標に適合させなければならない。OECD加盟国のこれまでの経験から、政策決定へのオンライン市民参加の将来については5つの主要な課題を特定することができる。

#### 1. スケール

市民の視点から見ると、技術によってどのように個人の声を公衆討論の中に埋もれさせないで聞き入れてもらうことができるようになるのか。個人の声をコミュニティ（一般）の声へと高め、それを可能にする仮想公

共空間を促進・維持する政策措置と技術が必要である。政府の視点に立つと、どのように各個人の書き込みに耳を傾け、適切に答えていくかという課題がある。オンライン・コミュニティを育成し、そのコミュニティを支援するICTツールを開発すれば、より集団的なアプローチが可能となる。

## 2. 能力

第二の課題は、どのように公共問題についてより多くの情報を市民に提供し、賛否両論に耳を傾けつつ議論に参加する市民の能力を高めていくかということである。同時に、ICTによってもたらされる政策決定への市民参加の新たなチャネルが持つチャンスと限界について、政府関係者の意識と能力を高めていくよう更に努力する必要がある。分かり易い情報をアクセスし易い形で提供していくことと、次世代電子会議室等のツールによって討議に参加する機会を提供していくことは、基本的な前提条件である。これと密接に関連しているのは、デジタル・デバイドの解消と、これまで政策決定からはじき出されていたグループ（社会的に排除されている人々や若者等）の参加という問題である。このためには、集団的意思決定に参加しそれを理解する機会、また積極的に市民権を行使するスキルを育成していく機会を市民に提供する、オンライン参加用のツールを開発する必要がある。

## 3. 一貫性

政府は政策決定サイクルを総体として捉え、情報提供、協議、参加、分析、フィードバック、評価の各プロセスを支援する技術を設計する必要がある。政策決定サイクルの各段階で寄せられた意見は、プロセスの他の段階でも適切に利用できるようなしなければならない。これは、円滑に実施できる政策の質的向上と市民へのより多くの情報提供につながる。知識管理手法によって政策決定サイクルを支援できるか、できるとすればどの程度できるか検討すべきである。

## 4. 評価

政府が政策にかかわる問題への市民参加を可能にするICTの開発支援に力を入れるにつれ、オンライン参加が市民と政府双方の目標

に合致しているかどうかを知る必要も高まっている。従って、オンライン参加はどのような付加価値を政策決定にもたらしているのか、あるいはもたらしていないかを評価するツールを開発しなければならない。技術を利用してより幅広い国民の意見を政策プロセスに取り込んでいくことのメリットと影響について今後、評価し、明らかにしていかなければならない。

## 5. コミットメント

オンライン市民参加を進めれば、当然ながら、一般から寄せられた意見は政策決定に反映されるという期待が高まる。従って、政府は、オンライン協議の結果を分析し、広め、利用できるように、その構成とプロセスを適応させる必要がある。こうした政府の姿勢を周知徹底し、実践で示し、定期的に（年次報告書、監査、国会審査等によって）確認しなければならない。

## 詳細情報

本政策フォーカスの基礎となっている報告書「電子民主主義への期待と問題点：オンライン市民参加の課題」(Promises and Problems of E-democracy: Challenges of Online Citizen Engagement)は2003年に出版予定であり、OECDオンライン・ブックショップ([www.oecd.org/bookshop](http://www.oecd.org/bookshop))から購入できる。報告書には、OECD加盟の12ヶ国(オーストラリア、カナダ、チェコ、フィンランド、ドイツ、イタリア、メキシコ、オランダ、ニュージーランド、スロバキア、スウェーデン、英国)及び欧州委員会の現在の慣行に関する多くの事例が盛り込まれている。これら各国のケース・スタディは、OECD電子政府プロジェクトの下で収集された。本政策フォーカスと報告書は、主に「政府と市民・市民社会との関係に関する専門家グループ」に参加しているOECD諸国の専門家と政府高官による分析と指導に基づいてまとめられた。

このテーマに関する更に詳しい情報については、ジョーン・キャディ(joann.caddy@oecd.org)まで照会願いたい。OECD電子政府プロジェクトに関する詳細情報については、エドウィン・ロー(edwin.lau@oecd.org)まで。

## [ 関連図書 ]

- ✦ Citizens as Partners: OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making  
ISBN: 9264195408 ¥1900 pp.116
- ✦ Schooling for Tomorrow: Learning to Bridge the Digital Divide  
ISBN: 9264182888 ¥2000 pp.140
- ✦ Promises and Problems of E-democracy: Challenges of Online Citizen Engagement  
2003年刊行予定

この冊子の全体、または一部の複製使用や翻訳をご希望の場合は、  
「©OECD. Reproduced by permission of the OECD」と出典を明記することを条件に、無料で許可されることとなります。

本資料は、OECDパリ本部情報局広報課が、事務総長の責任下で作成した『OECD Policy Brief』の邦文訳です。  
英語版はOECDパリ本部のウェブサイト (<http://www.oecd.org/>) でご覧いただけます。

OECD東京センター 〒100-0011 東京都千代田区内幸町2-2-1 日本プレスセンタービル3F

Tel 03-5532-0021 Fax 03-5532-0035

E-mail: [center@oecdtokyo.org](mailto:center@oecdtokyo.org) URL <http://www.oecdtokyo.org>

最寄駅：地下鉄千代田線・日比谷線「霞ヶ関」C-4番出口