

オープンガバメント時代の社会参加モデルについて

東京大学公共政策大学院「行政と情報通信技術」研究プログラム

2015年12月7日

客員研究員¹

米山 知宏

目次

| | |
|--|----|
| 1. 研究の背景と目的 | 3 |
| 2. オープンガバメントとは | 3 |
| 2.1. オバマの3原則 | 3 |
| 2.2. その他の様々な定義 | 5 |
| 2.3. オープンガバメントの意味、そして目的 | 6 |
| 2.3.1 オープンガバメントと民主主義 | 7 |
| 2.3.2 なぜ民主主義なのか | 8 |
| 2.3.3 民主主義・オープンガバメントの形 | 9 |
| (1) 目的（正当性と正統性） | 9 |
| (2) 具体化の形態（プラグマティズムと再帰性） | 11 |
| (3) 場所（オープンガバメントとオープンガバナンス） | 11 |
| 2.3.4 定義の修正（オープンガバメントからオープンガバナンスへ） | 13 |
| 3. オープンガバナンスの取組 | 14 |
| 3.1. オープンガバナンスの主な取組 | 14 |
| 3.2. 場の設計者の多様性 | 18 |
| 3.3. 参加の方向の転換 | 18 |
| 3.4. 意見形成を行う場の充実 | 19 |

¹ 2014年11月から2015年10月まで

| | |
|------------------------------------|----|
| 4. オープンガバナンス時代の社会参加モデル..... | 19 |
| 4.1. 意思決定の質・正統性を高めるための「意見形成」 | 20 |
| 4.2. 民主主義基盤の形成（メタレベルの参加） | 22 |
| 4.3. デザイン思考・オープンイノベーション..... | 24 |
| 4.4. 目的としての「正当性／正統性」 | 25 |
| 4.5. 本章のまとめ（オープンバナンスの再定義） | 28 |
| 5. 最後に | 28 |
| 参考文献..... | 31 |

1. 研究の背景と目的

オバマ大統領が 2009 年にオープンガバメントの概念を提唱して以来、オープンガバメントの取組は世界的潮流としての広まりを見せている。オバマによるオープンガバメントの 3 原則によれば、オープンガバメントの取組は 1) 透明性（情報公開）に関するもの、2) 意志決定プロセスへの参加に関するもの、そして、3) 執行過程における協働に関するものがあるが、これらいずれにおいても程度の差こそあれ様々な取組が行われてきた。一方で、オープンガバメントに関するこれまでの研究では、個々の事例の整理は数多く行われてきたものの、オープンガバメントがオバマの 3 原則から構築される概念であるということが無批判に受け入れられ、そもそもの目的や意義は必ずしも十分に問われていない。本来はその「問い」無しに、オープンガバメントの具体的な制度・システムをデザインすることはできないはずである。そこで本研究では、オープンガバメント時代の参加とは何かということ問い直した上で、そのモデルを提示することを目的とする。

2. オープンガバメントとは

昨今のオープンガバメントの概念は、2009 年にオバマ大統領が提唱したことで広まったが、広い意味ではその概念は以前から存在しているものである。1950 年代にはアメリカにおける情報公開法の議論の中で「Open Government」という概念が指摘されているし、オープンガバメントを民主主義を実現する政体概念の一つとして捉えれば、数千年にも渡って議論されてきたことである。本稿では、近年のオープンガバメントの取組を対象とするため詳細には触れないが、オープンガバメントが現代だけの概念ではないということをまず認識する必要がある。以降では、オバマが提唱したオープンガバメントの概念を入口にその定義を整理するが、まず、オープンガバメントの仮の定義を「テクノロジーを積極的に活用した、政府への市民参加の理念および、その理念を実現するための具体的制度」としたい。これはオバマの定義をベースとしたものであるが、以降の議論の中で修正したい。それが本稿の目的である。

2.1. オバマの 3 原則

2009 年 1 月にオバマが「オープンガバメント覚書ⁱⁱ⁾」の中で提唱したオープンガバメントの概念は、政府に対して 1) 透明性を確保するとともに、2) 国民が政策決定に参加する場を作り、3) 国民とともに協働していくべきものであることを求めたものであ

るⁱⁱⁱ。

表 オバマによるオープンガバメントの3原則

| | |
|-----------------------|---|
| 透明性 (Transparent) | ✓ 政府は透明でなければならない。 ✓ 各省庁は新技術を利用してその執行や決定についての情報をオンライン化し、国民がすぐに利用できるようにすべきである。 |
| 参加 (Participatory) | ✓ 政府は参加型でなければならない。 ✓ 政策決定に参加する機会を増やすべきである。 |
| 協働 (Collaborative) | ✓ 政府は協働型でなければならない。 ✓ 政府部門内での組織間協力、中央政府と地方政府の協力とともに民間部門の非政府組織、企業、個人と協力すべきである。 |

オバマによるオープンガバメントの3原則の特徴としては、以下の2点が指摘できる。まず1点目は、透明性の確保にあたっては、新しい技術を活用し、利用者が使いやすい形での情報公開を求めている点である。情報公開を求める動きは以前からあり、その点においては上記の3原則における「透明性」も同様であるが、公開された情報を利用者が活用することを前提とした「情報（データ）活用のための公開」であることが従来の情報公開との違いである。2点目としては、政策決定プロセスへの参加と事業執行プロセスにおける協働の両方がデザインされていることがあげられる。国民の政府への関与は、執行プロセスへの参加など政府活動の一部分だけに限られるべきものではなく、一連の政府活動全体に対して行われるべきである。その点で、政策決定プロセスへの参加と事業執行プロセスにおける協働の両方が原則に位置付けられていることは重要な点である。

これらの原則は、「オープンガバメント覚書」を具体化する中でも適用された。2009年12月に発表された、各省庁がオープンガバメントを実施するための工程を整理した「オープンガバメント指令」の策定過程では、「各省庁職員に対してどのような実施のための指令を出せば良いか」ということについての意見を募った後、「政府が案を提示するパブリックコメント方式ではなくて、国民主体にアイデアを募り（Brainstorming）、議論を深め（Discussion）、案を作る（Drafting）という流れ」による「参加型ダイアログ」を実施している^{iv}。

2.2. その他の様々な定義

オバマはオープンガバメントを「透明性」「参加」「協働」として定義したが、他ではこの言葉がどのような意味で用いられているか整理したい。後述するように、オープンガバメントには実に多様な概念・理念が含意されていることが分かる。

オープンガバメントを国際的な政府間パートナーシップの中で推進する団体である「Open Government Partnership」（以下、「OGP」という。）が定義するオープンガバメントの目的を確認したい。OGP では、「透明性」「説明責任」「市民参加」「テクノロジー・イノベーション」をオープンガバメントのコンセプトとして提示しているが、特に「イノベーション」が挙げられているということは特徴的である。オープンイノベーションに代表されるように、地域経営・まちづくりにおいてどのやってイノベーションを起こしていくかということは喫緊の課題であり、オープンガバメントを推進する上でキーとなる概念である。

一方で、オープンガバメントが「データの提供と活用」に限定される概念として用いられるケースもある。古賀^{vi}は、オープンガバメントを「刊行物や文書といった「パッケージ情報」の形態をとらず、CSV、Excel、XML、テキストなどのフォーマットで統計データや議事録データなどを提供し、その分析・加工は利用者に委ねる、という取り組み」とするが、ここではオバマ大統領の3原則にあるような「政策決定プロセスへの参加」や「事業執行プロセスにおける協働」は明示されていない。

平成24年7月4日に策定された日本の「電子行政オープンデータ戦略^{vi}」も同様である。日本の「電子行政オープンデータ戦略」は、その名称のとおり「オープンガバメント」ではなく「オープンデータ」を対象としたものであり、その点では、先ほどの古賀によるオープンガバメントの定義に近い。この「電子行政オープンデータ戦略」では、その目的を「1. 透明性・信頼性の向上」「2. 国民参加・官民協働の推進」「3. 経済の活性化・行政の効率化」としている。この特徴は、公共データの活用を通じた「国民参加」や「官民協働」について言及されているが、それはあくまでも「官民の協働による公共サービスの提供」であり、オバマ政権の3原則にも書かれていた「政策決定プロセスへの参加」は含まれていないことである。また、経済活性化・行政の効率化が謳われている点も特徴的である。なお、自民党政権になって策定した「世界最先端 IT 国家創造宣言」では、革新的な新産業・新サービスの創出と全産業の成長を促進する社会の実現を専ら目的とした「オープンデータ・ビッグデータの活用の推進」としか謳われていない。

オープンガバメントがもっと広い概念として捉えられるケースもある。谷本は、オー

オープンガバメントを「IT を使った新しい政治」であるとして、選挙時における有権者と候補者の双方向のコミュニケーションなどの重要性を指摘する^{vii}。オープンガバメントにおいて選挙をどのように位置付けるかは、立場によって色々な考え方があるかと思われるが、後述するように、筆者は選挙をオープンガバメントの重要な一機能として位置づけるべきという立場である。

2.3. オープンガバメントの意味、そして目的

このように、オープンガバメントの意味が多様に捉えられているのは、「オープン」および「ガバメント」という 2 つの言葉が意味するものが多様であることに起因している。後者の「ガバメント」については、まず「行政府」として捉えられることが多いが、それに加え「立法府」または「司法府」も含めた 3 権を意味するものとして捉えられることもある^{viii}。筆者もその立場である^{ix}。一方、前者の「オープン」については、それを情報公開、透明性確保という意味で捉えるか、もしくは、政策決定プロセス・政策執行プロセスへの参加という意味も含めるかは前述のように立場によって異なる。加えて、代表者の選択（選挙）という意味が含まれることもある。筆者はこれらすべてを含むものをオープンガバメントの定義として位置づけるべきと考えている。これは、「情報公開」が適切に行われなければ「政策決定プロセス・政策執行プロセスへの参加」は実質的には機能し得ないし、また、「代表者の選択」の結果によって「政策決定プロセス・政策執行プロセス（議会活動・行政活動）」が行われると同時に「政策決定プロセス・政策執行プロセス（議会活動・行政活動）」の活動結果が「代表者の選択」時に評価されるというように、「情報公開」と「政策決定プロセス・政策執行プロセス」と「代表者の選択」の関係が双方向に影響を与えうるものであるためである。別々に捉えていては、政治を総体として把握することはできない。

表 「オープン」×「ガバメント」が意味するもの

| | | ガバメント | | | | | |
|------|-------------------------|-------|-----------------|----|-------------------|---|------------------|
| | | 立法 | 行政 | 司法 | | | |
| オープン | 情報・データ公開 (=「透明」) | ✓ | 議会情報(審議結果、議事録等) | ✓ | 行政情報(予算、決算、調達等) | ✓ | 司法情報 (裁判例情報等) |
| | 意思決定プロセスへの参加 (=「参加」) | ✓ | パブリックコメント | ✓ | 住民投票 パブリックコメント | ✓ | 裁判員制度 |
| | | ✓ | 請願・陳情 | | ント | | |

| | | | |
|-------------------------------|----------|----------------------|------------------------|
| | ✓ 議会報告会等 | ✓ アンケート | |
| | | ✓ 討論型世論調査 | |
| | | ✓ ワークショップ | |
| | | ✓ 参加型予算編成 等 | |
| 政策執行プロセス への参加 (=「協働」) | (無し) | ✓ 業務委託(アウト ソーシング) | (無し) |
| | | ✓ 協働事業 | |
| | | ✓ 自治活動 等 | |
| 代表者の選択プロ セスへの参加 (=「選挙」) | ✓ 選挙 | ✓ 選挙 | ✓ 最高裁判 所裁判官 国民審査 |

以上のように、オープンガバメントは「ガバメント（立法府・行政府・司法府）」を「オープン（透明性・参加・協働・代表者の選択）」にする取り組みであるといえるが、なぜオープンガバメントは必要なのか。何のために「ガバメント」を「オープン」にするのか。

この問いについて考える前に、なぜこのような問いをする必要があるのかということについて述べたい。どのような事項も、目的-手段の関係においては相対的である。ある事項は、ある時はより上位の目的を実現するための手段であるが、それは同時に、より下位の手段を選択・実施する際の目的でもある。この意味において、「オープンガバメント」という概念は目的として捉えられることが多いが、同時に「ある目的を実現するための手段」であることを免れない。そして、それが「一手段」でもある以上、より上位の目的無しにオープンガバメントの具体像を検討したり、その内容を評価したりすることは不可能である。このような理由から、オープンガバメントを行う目的を明らかにすることが要請されるのである。

2.3.1 オープンガバメントと民主主義

オープンガバメントの目的を検討するにあたり、まず「オープンガバメント」と「民主主義」の関係について整理したい。

千葉が「デモクラシーは決して単数形で言い表せるものではなく、むしろ正確を期す

ためには複数形で「デモクラシーの諸形態」、たとえば英語では **democracies** と記述されて然るべき概念である」と指摘するように、民主主義は実に多義的な概念である^x。民主主義は大きく「直接民主主義」と「間接民主主義」の2種類に分けられるが、それはさらに「制度的／非制度的」という軸で分類することも可能であるし、それが行われる場所（たとえば「国レベル／地域レベル」）でも分類されうるものである。このように様々な「諸形態」が存在する民主主義に対して、オープンガバメントはこれらの軸とは同じ線上には存在してはおらず、オープンガバメントはいずれの形態の民主主義も強化しうるものである。それは、たとえば ICT を活用したコミュニケーションは、熟議などの対面による「参加民主主義」を強化しうるものであると同時に、「競争的民主主義」における選挙の質を高めることにも繋がるものであるというように、オープンガバメントは民主主義の特定の「形態」として分類されるものというよりは、どのような諸形態とも親和的な「民主主義の基盤」として捉えた方が良いものである。オバマ大統領が、オープンガバメントに関する覚書^{xi}で「**Openness will strengthen our democracy**」と表現したように、オープンガバメントは諸形態から形成される民主主義を強化するためのものと位置付けられるものである。

2.3.2 なぜ民主主義なのか

それでは、次に検討されるべきは「なぜ民主主義なのか」という問いである。民主主義を強化するためのものとして位置付けられるオープンガバメントの存在理由は、より上位の民主主義の存在理由が説明されてこそ明らかになる。

民主主義に対しては、それが衆愚政治や独裁制を引き起こしうるものであるということや、その統治能力に対する不信等の理由から、良い評価ばかりが与えられている訳ではないが、それでも民主主義を擁護する理由は存在しうるのか。また、それは何なのか。この点について、田村はウルリッヒ・ベックらが提唱する「再帰的近代化」論を参照しながら、「再帰的近代化が不可避免的に進行する過程であるとするれば、それがもたらす不確実性＝社会的基盤の喪失もまた不可避免的なものとなさなければならない。この点に、民主主義が要請される理由が存在する」と指摘する^{xiii}。つまり、「行為作用が、社会構造による束縛から解放されることで、そうした社会構造の「規則」や「資源」に反映し影響を及ぼしていく、つまり、行為作用がその行為作用の社会的存在条件に反映し影響を及ぼしていく^{xiii}」ことで社会的基盤は固定的・安定的なものではなくなるが、だからこそ、「不確実性」の下で「確実性」を確保^{xiv}する——それは暫定的であらざるをえないが——ための方策としての民主主義が不可避免的に求められるということである。たとえ

ば、社会的基盤の喪失により、これまでは自明であった事項についても個人は意思決定をしなければならない。このことは個人個人における意思決定の負荷が高まることを意味するが、民主主義を通じて「諸個人の判断・決定の「意味供給源」ないし「範型と形式」」が形成されるとともに「判断・決定そのものが集合的になされる」ことにより、個人の意思決定負荷の軽減につながる。以上の議論は、「民主主義をすれば良い社会が作れる」などと言った楽観論ではもちろんないが、一方で悲観論でもない。社会が意味供給源を失い、意思決定が個人化される中で、「民主主義をせざるを得ない」という状況は、厳しい側面もあるが、我々次第で社会を作っていくことができる可能性も、また存在しているのである。

2.3.3 民主主義・オープンガバメントの形

それでは、最後の問いに移りたい。それは「民主主義はどのようなものであるべきか」というものである。オープンガバメントはその視点を満たす形で具体化される必要がある。ここでは、「目的（正当性と正統性）」「具体化の形態（プラグマティズムと再帰性）」「場所（オープンガバメントとオープンガバナンス）」という3つの視点から考えたい。

(1) 目的（正当性と正統性）

先ほど、オープンガバメントは民主主義の諸形態を強化するもの、と整理した。では、オープンガバメントによって強化される民主主義は、何を目指すべきなのか。

ジャック・ライヴリーやロバート・A. ダールが指摘するように、民主主義社会においては、より多くの人々が政治参加の機会を有していることや平等な投票権があることが重要である。民主主義の理想型としても言及されることもある古代ギリシアのアテナイにおいても、政治に参加できるのは一部の成人男性^{xv}だけであったし、20世紀の日本においても、1945年までは女性の参政権はなかった。歴史が勝ち取ってきた参政権が民主主義の中で重要な要素であるのは指摘するまでもないことである。しかしながら、参政権は民主主義の目的になるものではなく、民主主義の一条件に過ぎない。問題は、その勝ち取ってきた権利を行使して、我々はどこに向かうのか、つまり、民主主義の目的をどう考えるかということである。それは一言で言えば、「地域にとっての正しい決定を自分達自身で行う」ということであるが、具体的にはどういうことなのか。ここでは、井上達夫による「一階／二階の公共性」という概念を参照し、検討したい。

井上は「一階の公共性が、我々が各自受容する正義構想に照らして評価する政治的決

定の「正当性」の問題だとすれば、二階の公共性は、自己の正義構想に照らして不当とされる政治的決定がそれにも拘らず「正統性」をもつことの可能根拠の問題である」とし指摘する^{xvi}。一階の公共性はある政策そのものの正しさ（正当性）を問うものであるが、一方、二階の公共性は、ある政策の正しさ（正当性）が一定程度不当である場合にも、その決定が持ちうる正しさ（正統性）を問うものと言える。民主主義とは、まさに「民」が「主」となって自分達のことを自分達で考えるという理念であるが、自己決定をその特徴としているが故に、逆説的に、自分達だけでは決められないという状況を不可避免的に生み出す。価値観の相違がある中で、何らかの方法により意思決定が行われる場合には、実質的には自己決定できない／していない存在も生まれるが、そのような存在に対しても、決定が「正統性あるもの」として認識されうる仕組みがなければ、社会は秩序を保ち得ない。正統性を獲得する仕組みとしては、マックス・ヴェーバーが提示した正統性の概念（伝統的支配、カリスマ的支配、合法的支配）によるところもあるであろうし、また、意思決定プロセスの正しさやそれに対する納得感により醸成される場合もあると思われるが、ここで参照したいのは「批判的公共性」という概念である。

山口は「批判的公共性が十全に活性化しており、他の可能性に向けて道が閉ざされていないにも拘らず、ある政治的決定や権力のルールが変更されていないでいるとき、それらは正統である」として、ある決定に関する変更可能性を正統性の源泉として位置づけている^{xvii}。同様に、中野も「構造的再審の批判的コミュニケーションが現に自由に活性化しているときに、それにもかかわらず、棄却されずに生き続けている法的決定は<正当性>である」として、ある決定が正統性を持つためには、再審の可能性に開かれていることが重要であると指摘する^{xviii}。山口らの指摘は、民主主義のあり方を考える上で非常に重要である。行政が総合計画等の審議にあたって市民参加を行うことは一般的になったが、その内実を見れば、批判的公共性・変更可能性が十分にデザインされているとは言いがたい。多くの市民参加は形式的なものになっており、行政側の意思を半ば無理矢理に承認させる場になっていることも少なくない。しかしながら、そのような状況では市民参加を取り入れたとしても、「正統性」は獲得し得ない。

オープンガバメントによる取組は、すべてこれら2つの「せいとうせい」を向上させることを目的としなければならない。特定の政策が結果的に正しい（＝正当性がある）場合でも、その政策形成過程に正統性がなければ、それは社会制度として安定的ではいられないし、結果として正当性自体にも疑義が呈されることになるであろう。一方、政策形成過程に正統性がある場合でも、決定に正当性が無ければ、それも望ましい状況ではない。批判的公共性を保ち、変更可能性を残しながら決定を行い、正当性および正統性を高めていく必要がある。

(2) 具体化の形態（プラグマティズムと再帰性）

民主主義・オープンガバメントの形を考える2つ目の視点は「プラグマティズムと再帰性」である。前述のように、再帰的近代化社会においては社会的基盤の喪失により民主主義をせざるをえないが、それは同時に、民主主義の形自体も自明ではないことを意味する。その時に必要となるのが「プラグマティズム」、つまり社会的実践と民主主義理論の相互循環である。それは、実践することのみを推奨するものではなく、実践を通じて目的や思想を問い直すことを重要視する概念である。プラグマティズムに関するパースの格言^{xix}が意味するように、実践の効果（つまり目的）を意識することが重要であり、このことは言い換えれば、ある実践を含む「目的-手段体系」を常に意識するということであって、盲目的に実践すれば良いというものではない。

現実においては、最初に実践するときには、「目的-手段体系」は必ずしも明確な姿になってはいない。例えば、地域社会に役立つツールの開発を目的として、スマホアプリなどの開発を行うイベント（アイデアソン・ハッカソン）が行われるが、当初、そのアイデアソン・ハッカソンは、主催者が想定する目的を実現してくれるだろうという「仮説」のもとに行われるものであり、目的の達成が約束されたものではない。しかしながら、ぼんやりとした姿ではありながらも「目的-手段体系」を意識しながら実践をし、実践したのちには「目的-手段体系」をより適切な形に再構築する。今度は、再構築された「目的-手段体系」にもとづき、再び実践をしていく。このような、再帰的なプロセスが現在の民主主義・オープンガバメントには不可欠であり、民主主義の質を高めるには、この再帰性の質を向上させるプロセスを組み込むことが不可欠である^{xx}。

(3) 場所（オープンガバメントとオープンガバナンス）

では、2つの「せいとうせい」を目的とし、また、具体的な形態としてプラグマティズムと再帰性がデザインされた民主主義・オープンガバメントは、どこに存在するものなのか。民主主義・オープンガバメントを考える3つ目の視点は、その「場所」である。

オープンガバメントとは、その言葉のとおり、ガバメント、つまり政府をオープンにするという概念である。実際、オバマが提唱した概念においても、「“政府”は透明・参加型・協働型でなければならない」と、あくまでも政府を対象とした概念であることが示されており、この点からはオープンガバメントが存在する場所は「政府に関わる場所」ということになる。しかし、これはオープンガバメントの理解として十分であろうか。

ここは「ガバナンス論」を参照しつつ、オープンガバメントが存在する場所について考えたい。ガバナンス論には、民間企業を対象としたコーポレート・ガバナンスや、公的機関を対象としたパブリック・ガバナンスなどがあるが、後者のパブリック・ガバナンスに議論を絞れば、ガバナンス論が出てきた背景には「政府の統治能力の危機」がある^{xxi}。グローバリゼーションの進展、価値観・要求の多様化という社会状況の変化の中で、政府が機能不全に陥り、その結果として、政府のガバナンスが問い直されるようになったのである。いわゆる「ガバメントからガバナンスへ」という流れである。従来のガバメントと新しいガバナンスとは様々な観点でその違いを整理することができるが、その最たるものは「統治（意思決定・政策執行）におけるアクター」の違いにある。後に整理する事例がすでに示しているように、民主主義・オープンガバメントは、市民・NPO・民間・政府など多様な関係者が水平的・双方向的な関係の中で協働していく市民社会の中に存在するものである。そのような流れを考慮するならば、オープンガバメントは単に「ガバメントをオープンにする」という狭い意味で捉えるのではなく、より広く「市民社会をオープンにする」という視点を含めて捉えられるべきである。

以上の議論を踏まえれば、オープンガバメントは、その内容によって「従来のガバメント」的なオープンガバメントと「新しいガバナンス」的なオープンガバメントとに分けることができる。前者は、「政府起点のオープンガバメント」である。そこには、参加の場はあるものの、場の設計者は政府であり、市民はあくまでも「被参加者」に過ぎない存在、つまり「参加させられる参加者」である。一方、後者は「市民起点のオープンガバメント」であり、「オープンガバナンス」と呼ぶべきものである。そこには、後述の事例に見られるように、市民社会の活動・取組に政府が参加するという従来の市民参加とは逆の流れや、直接的には政府と関わりのない地域社会への市民参加も含まれる。篠原は市民参加について、「参加は『社会体制』全般にかかわるものであり、これをあまりに政治的行政的側面に局限して考えることは、この現象の歴史的意味をしるためにむしろさまたげとなる」「市民社会の形成に必要なものは、政治参加だけでなく、社会参加でもあり、社会的に意味のある行動をすること、あるいは市民社会自体に参加することが決定的に重要」と指摘するが、まさにこの視点において、「市民起点のオープンガバメント」が要請される。オープンガバメントは、政府だけが主体となり実現するものではなく、市民が主体となり政府と対話を行ったり、また、市民間で活動をしたりするなど、市民が主体となり実現されるものである。

以降では、下表のとおり、単に「オープンガバメント」と呼ぶ場合には「政府起点のオープンガバメント」を意味し、「市民起点のオープンガバメント」を意味する場合には「オープンガバナンス」（そこには「政府起点のオープンガバメント」包含する）を

用いる。

表 オープンガバメントとオープンガバナンス

| オープンガバメント (=狭義のオープンガバメント) | オープンガバナンス (=広義のオープンガバメント) |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ✓ 「政府起点」のオープンガバメント ✓ 参加の場の設計者はあくまでも政府であり、市民は「被参加者」に過ぎない（市民の政府への参加） | <ul style="list-style-type: none"> ✓ 「市民起点」のオープンガバメント（左記の「政府起点のオープンガバメント」も包含する） ✓ 市民自身が参加の場を設計・構築し、政府との対話を行う（政府の市民社会への参加） ✓ また、政府とは直接的には関係のない地域社会に市民が参加をし、地域のための取組を行う（市民の地域社会への参加） |

ところで、「オープンガバメント」と「オープンガバナンス」との対比は、田村がその民主主義理論の中で指摘する「制度化」「非制度化」という2つの方向性に対応して考えることができる。田村は、「一方の熟議民主主義の「制度化」の深化と、他方の国家へと必ずしも媒介されない市民社会内部の熟議民主主義の「非制度化」の深化とが、等しく重要であるとの認識のもとに、両者の共時的深化をめざすべき」と指摘するが、このことはオープンガバナンスに関しても同様である。オープンガバナンス／民主主義の制度化されたものが非制度的なものと常に繋がりを持ちながら、オープンガバナンス／民主主義制度全体を活性化していく必要がある。「(市民起点の、場合によっては非制度的な) オープンガバナンス」はそれ自身に存在意義があるものであるが、「(政府起点の制度的な) オープンガバメント」を活性化させるという点でも重要な役割を担っている。「民主主義というものは、人民が本来、制度の自己目的化を不断に警戒し、制度の現実の働き方を絶えず監視し批判する姿勢によって、はじめて生きたものとなり得る」という丸山による約60年前の指摘は^{xxiii}、現代のオープンガバナンスにおける非制度的な取り組みの重要性を含意している。

2.3.4 定義の修正（オープンガバメントからオープンガバナンスへ）

以上の論点を踏まえて、本稿の冒頭で定義した「オープンガバメント」について、「オープンガバナンス」の観点から定義を修正したい。冒頭では「オープンガバメント」を「テクノロジーを積極的に活用した、政府への市民参加の理念および、その理念を実現するための具体的制度」としたが、オープンガバメントの発展型としてのオープンガバナンスを「テクノロジーを積極的に活用した、各種アクターによる地域社会のガバナンスに関する理念および、その理念を実現するための具体的制度」としたい。「各種アクターによる地域社会のガバナンス」という点については、前述のとおり、政府起点の取組（＝狭義のオープンガバメント）と市民起点の取組（＝広義のオープンガバメント）の両者が含まれることを意味しているが、具体的には以下のとおりである。まず1点目としては、関わる対象は「政府」のみならず「(政府も含めた) 地域社会全体」であるということである。2点目としては、関わる者も「市民」のみならず「(市民も含めた) 各種アクター」であるということ。つまり、市民、民間企業、政府など、その地域に関わる存在はみな関与者となり得るということである。最後の3点目は、その関わり方である。「参加」から「ガバナンス」へという変化は、単に作られた場に参加することから、参加する場自体の構築に参加するというメタな参加へと変わっていくことを意味する。つまり、関与の方向性も一方向な参加ではなく双方向的なものになるということである。以上の「場の拡がり」「アクターの拡がり」「関わり方の拡がり」がオープンガバナンスの特徴的な点である。

3. オープンガバナンスの取組

前章ではオープンガバナンスの形を整理したが、本章では、オープンガバナンスの実際の取組を整理した上で、その特徴について言及したい。

3.1. オープンガバナンスの主な取組

下表は、オープンガバナンスの代表的な取組を列挙したものである。政府起点のオープンガバメント的な取組や、市民起点のオープンガバナンス的な取組などを記載している。なお、ここで取り上げる取組は、概念、組織、アプリケーションなど様々である。これは、現在行われているオープンガバナンスに関する各種の取組が特定の概念（オープンデータ等）だけで説明できるものでもなければ、組織（Code for xxx 等）だけで説明できるものでもなく、また、成果物として現れるアプリケーションだけでも説明できるものでもないからである。後述するように、オープンガバナンスの取組は、オープン

データに代表される新しし資源としてのデータと、それを形作るための人・組織のあり方（オープンマインド）、そして、「デザイン思考」という考え方をもとにしたアプリケーション開発など、様々なコンセプトと具体的な行動が融合する中で行われているものなのである。

取組の整理にあたっては、大きく「場の目的」と「場の主体」の二軸で整理する。「場の目的」については、オバマ大統領がオープンガバメントの3原則として提示した概念（透明性・参加・協働）に加え、田村がその熟議民主主義モデルの中で提示する「意見形成」も活動の種類の一つと位置付けた。これは、民主主義の質の向上ということを考えて場合に、単に、意思決定プロセスへの参加や執行プロセスにおける協働だけではなく、そこに至る様々な過程において、各自が多様な意見に触れながら自ら（個人および集団）の考えを形成していくというプロセス（＝意見形成）が非常に重要な役割を担っているからである。

一方、「場の主体」については、ある参加の場を誰が設計するのか（＝設計者）、そしてその場には誰が参加するのか（＝参加者）ということ、を、「行政」「議会」「市民」という3つのアクターで整理する。

表 オープンガバナンスに関する主な取組

| No | 取組概要 | 場の目的 | | | | | 場の主体 (※1) | | | |
|----|--|------|----|----|--------|------|--------------|----|----|----|
| | | 透明性 | 参加 | 協働 | 代表者の選択 | 意見形成 | その他 | 行政 | 議会 | 市民 |
| 1 | 【オープンデータ】 情報（データ）を機械判読に適したデータ形式で、かつ二次利用が可能な利用ルールで公開されたデータで公開しようとする情報公開の概念。それにより、データの二次利用を可能とするもの。 | ● | | | | | | ● | ● | |
| 2 | 【市民による公開情報の編集、公開情報をもとにしたアプリ開発】 ・税金はどこへ行った：払った税金が1日あたりどこにいくら使われているかを知る市民主導のプロジェクト。直接的に政府の政策に影響を与えるものではないが、市民が税の使われ方に関して意見を形成するための情報（基盤）としての役割を担っている。 | ● | | | | | ● | | | ● |

| No | 取組概要 | 場の目的 | | | | | 場の主体 (※1) | | | |
|----|---|-------------|--------|--------|----------------------------|------------------|--------------|--------|--------|--------|
| | | 透 明 性 | 参 加 | 協 働 | 代 表 者 の 選 択 | 意 見 形 成 | そ の 他 | 行 政 | 議 会 | 市 民 |
| 3 | 【署名サイト】 ・ Change.org : 民間企業が運営するインターネット上の署名サイト。 | | ● | | | ● | | | | ● |
| 4 | 【署名サイト】 ・ WE the PEOPLE : We the People は、米国政府が 2008 年に立ち上げた「国民から政府へ請願を行うことができるプラットフォーム」。作成し提出された請願が一定期間内に一定数（2013 年 1 月 15 日から、作成から 30 日以内に 10 万人）の署名を集めた場合、政府は検討した結果を受けて、「We The People」上で回答を公開。 | | ● | | | | | ● | | ▲ |
| 5 | 【アイデアボックス】 ・ 電子経済産業省アイデアボックス : 参加者同士で情報交換、議論をするためのサイト。経済産業省が設置。 | | ▲ | | | ● | | ● | | ▲ |
| 6 | 【パブリックコメント・請願・陳情】 | | ● | ● | | | | ● | ● | ▲ |
| 7 | 【議案に対するコメントを提示するサイト】 ・ Open Legislation (ニューヨーク州議会) ・ 流山市議会 Facebook | | ● | | | ● | | | ● | ▲ |
| 8 | 【YouChoose】 ・ 行政の予算削減案を元に、市民が別の条件を設定し、独自の予算削減案を作ることが出来るサービス ・ 作成した予算削減案を行政に送付することも可能 | | ● | | | ● | | ● | | ▲ |
| 9 | 【地域課題を投稿するツール 1】 ・ ちばレポ : 千葉市内で起きている様々な課題（たとえば道路が傷んでいる、公園の遊具が壊れている等）を、市民がレポートすることで、市民と市役所（行政）、市民と市民の間で、それらの課題を共有し、合理的、効率的に解決することを目指す仕組み。千葉市役所が構築。 | | | ● | | ● | | ● | | ▲ |
| 10 | 【地域課題を投稿するツール 2】 ・ FixMyStreet : 英国の NPO 団体「mySociety」 | | | ● | | ● | | | | ● |

| No | 取組概要 | 場の目的 | | | | | 場の主体 (※1) | | | |
|----|---|-------------|--------|--------|----------------------------|------------------|--------------|--------|--------|--------|
| | | 透 明 性 | 参 加 | 協 働 | 代 表 者 の 選 択 | 意 見 形 成 | そ の 他 | 行 政 | 議 会 | 市 民 |
| | が提供する、地域課題を共有するためのサービス。 | | | | | | | | | |
| 11 | 【地域の人々が交流するためのツール】 ・地域SNS:特定の地域を対象に設置されたSNS。行政が設置するものもあれば、NPO等が設置するものもある。 ・行政との協働を目的にするものや、市民同士の購入を目的にするものなど様々。 | | | ● | | ● | | ● | ● | |
| 12 | 【選挙】 | | | | ● | | | ● | ● | ▲ |
| 13 | 【選挙時の情報発信、意思決定支援ツール】 ・マニフェストスイッチプロジェクト（早稲田大学マニフェスト研究所） ・Vote マッチ：自身の政策に対する考え方を入力することで、立候補者の政策に対する考え方との一致度などを知ることができるサービス。 ・ポリタス：選挙に関する様々な方のコラムを掲載するサイト。 | | | | | ● | | ▲ | ▲ | ● |
| 14 | 【マッピングパーティー】 まちあるきを行いながら、GoogleMaps や Open Street Map などの地図上に様々な情報を付加するイベント。 | | | | | ● | | | | ● |
| 15 | 【市民主催の議員との懇談会】 ・市民と議員の条例づくり交流会議 ・小平市民、政治・知りたい、確かめ隊 など | | | | | ● | | | ▲ | ● |
| 16 | 【Code for xxx】 ・Code for Japan ・その他、各地域で展開される Code for 団体 | ● | | ● | | ● | | ▲ | ▲ | ● |

※1：場の主体。●は設計者、▲は設計者が設計した場への参加者

以上の事例整理から得られる示唆について、以降で整理したい。

3.2. 場の設計者の多様性

まず「場の設計者」については、その多様性を指摘することができる。上表の分類のとおり、行政だけではなく、議会や市民も設計者となっており、さらに、市民に関しては、市民、NPO、メディア、研究機関など実に多様である。

同じ機能を持つ場を複数のアクターが設計・構築するケースもある。「No.8 ちばレポ」と「No.9 FixMyStreet」がそれである。地域課題を発見・投稿・共有するという点では同様の機能を有しているアプリケーションを、前者は行政（千葉市）が構築し、後者はNPO 団体「mySociety」が構築したものであるが、それは良い悪いの問題ではなく、どちらでもあり得るものである。ただし、同じアプリケーションを作るにしても構築者によって場の具体的形態は当然に変わってくるものであるから、誰が設計・構築するかという問題は、それぞれのメリット・デメリットを考慮した上で判断する必要がある。

3.3. 参加の方向の転換

これまで、「参加」といえば「政府への市民参加」を意味するものであった。それは、政府の取組が政府だけで決定・執行され、市民の意見が取り入れられていないということから「政府への市民参加」が要請されてきたものであるが、「ガバメントからガバナンスへ」という流れの中においては、両者は「主従」の関係ではなく、「水平的」であり「対等」なものになるべきである。そうであるならば、参加も一方的なものである必要はない。

事例を見ると、行政や議会が設計・設置する場に市民が参加するという形（＝行政・議会への市民参加）だけではなく、市民が設計・設置する場に行政や議会が参加する形（＝市民への行政・議会参加）が生まれていることを示している。たとえば、早稲田大学マニフェスト研究所が行っている「マニフェストスイッチプロジェクト」はその代表的な事例として指摘することができる。マニフェストスイッチプロジェクトは、選挙の際に候補者が作成するマニフェストのフォーマットを有権者側で決定し、それに沿って候補者にマニフェストの作成を求めるといったものである。これまでは候補者が一方的に、しかも候補者それぞれがバラバラな形で策定していたマニフェストのフォーマットを、有権者が有権者自身の視点で作成し、提示するというこの取組は、選挙という場を有権者・市民側で作成し、そこに候補者を参加させるという新たな参加の形を示している。候補者側が一方的に提示する情報をただ受け取ることだけが選挙時の関わり方ではない。

3.4. 意見形成を行う場の充実

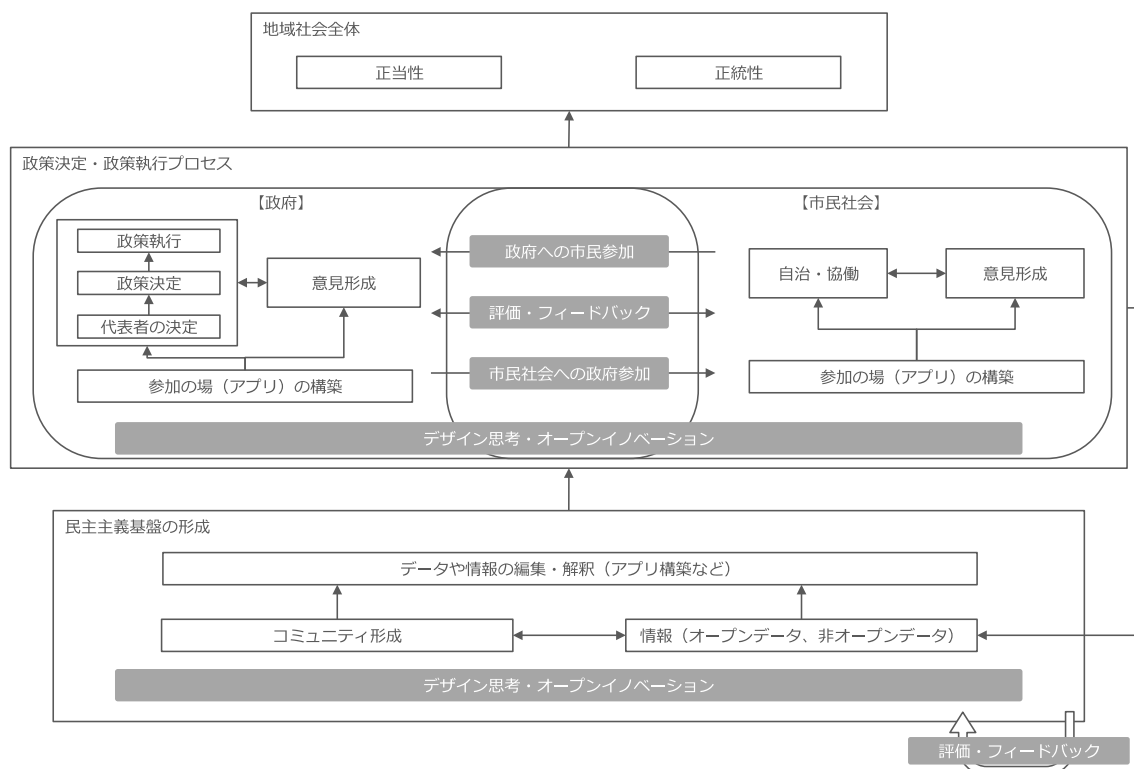
事例整理から得られる3つ目の視点は「意見形成」に関するものである。オバマ大統領が提示したように、オープンガバメントは市民の「参加」「協働」を促す概念であるが、実際の事例を見ると、直接的な参加・協働に至る前の「意見形成」に関するものが多い。マニフェストスイッチプロジェクトのように、選挙の候補者の情報を比較しやすい形で提供するサービスは、まさに個人の意見形成を支援するものであるし、また、アイデアボックスは、他者の考えを把握することを通じて、個人の意見形成に繋がるものである。その他、数多く普及しているソーシャルメディアも、それらが他者の考えを把握できるツールであることを踏まえれば、意見形成に繋がるツールであると言ってよい。

このように、「意見形成」を行うためのツール・事例は数多く見られるが、一方で、それらのツールが「熟議（熟慮し議論すること）」を行っている場であるとは言いがたい。むしろ、「熟議」はツール上（オンライン上）を離れて、リアルな場で拡がりを見せている。アイデアソンやワールドカフェなどの各種のワークショップブームがその証左である。また、実施されている数は多くないものの、討論型世論調査やプラーヌクスツェレなど、無作為抽出された参加者で議論を行う場も、熟議を実現しようとしているものである。

もちろん、オンライン上での熟議が機能していないからといって、それは意見形成の価値を下げることはない。意見形成の場を多様に構築しつつ、その中で、リアルな場も組み合わせながら熟議を行うことができる場を模索していくしかない。

4. オープンガバナンス時代の社会参加モデル

以上を踏まえて、オープンガバナンス時代の社会参加をモデル化したものが下図である。



このモデルは、「政府および地域社会における政策決定・政策執行プロセス」の質を高めることが「地域全体の正当性・正統性」の向上に繋がるが、そのためには「民主主義基盤の形成」が必要であるという考え方によって構築されているものである。前述の事例整理でも述べたように、オープンガバナンスの特徴は、政策決定・政策執行プロセスへの直接的な参加のみならず、意見形成を行う場への参加や、民主主義基盤の形成（アプリ開発、参加の場の構築、データ作り）への参加など、多様かつ多層的な参加が生まれていることにある。投票に行くことやパブリックコメントで意見を提示することなどの従来の参加形態だけが市民参加ではないし、参加をそのように狭い概念として捉えることは、むしろ参加の本質的な価値を過小評価している。参加の場が多様かつ多層的であり、それらが複合的に繋がっていることこそが、地域社会全体としての正当性・正統性の向上に繋がりをうるのである。以降で、このモデルのポイントについて概説する。

4.1. 意思決定の質・正統性を高めるための「意見形成」

このモデルでは、意思決定プロセスの中に「意見形成」を位置付けている。これは、政府において政策決定・政策執行が行われる場合や、市民社会において自治が行われる場合には、ステークホルダーにおいて何らかの形で意見が形成される必要があるためである。たとえば「代表者の決定（選挙）」時であれば、有権者はどの候補者に投票をす

るかという最終的な意思決定をする前に、自身にとって重要な争点・政策が何か、それに対してそれぞれの候補者がどのような立場なのか、さらにそれぞれの候補者は信に足る人物であるかどうかなどについて何らかの手段を通じて自身の中に意見を形成する必要がある。意見形成無しに、決定することはできないし、意見形成の質を向上させることが最終的には個々が行う意思決定（代表者の決定）の質をも向上させる。一方で、政府が行う意思決定（政策決定・政策執行）については、意思決定に先立って行われる政府内部による意見形成の質を高めることが重要であるとともに、市民社会で行われる意見形成も重要である。市民社会で行われる意見形成は、政府が獲得すべき正当性・正統性の源泉である。

ところで、「意見形成」とは何か。本稿では先ほど意見形成を「参加・協働に至る様々な過程において、各自が多様な意見に触れながら自ら（個人および集団）の考えを形成していくというプロセス」としたが、それは「形式」と「内容（質）」に分けて考えることができる。まず、形式的には大きく「個人による意見形成」と「社会的な意見形成」とに分けられる。まず「個人による意見形成」のレベルは、他者との対話をせず、個人の中で意見が形成されるプロセスである。たとえば、新聞、テレビ等のメディアからの情報を通じて、自分自身の意見を形成していくなどのプロセスである。もう一つの「社会的な意見形成」は、「非熟議」と「熟議」の2つに分けることができる。非熟議的な社会的意見形成は、たとえば、家族や知人との日常的な会話であったり、ソーシャルメディアを通じた対話によって、社会的な意見が形成されるプロセスである。一方、熟議による社会的意見形成は、これは何らかのテーマについて対話（熟議）を行うことが目的として設定される場で行われるものである。必要に応じてそのテーマの専門家なども交えつつ参加者間で熟議が行われ、その熟議を通じて、社会的な意見形成が行われるプロセスである。一方、内容（質）的には、「輿論」と「世論」という二つの「よろん」に分けて考えることができる。佐藤によれば、「世論」とは情緒的な私的心情・世間の雰囲気であり、理性的討議にもとづく責任ある公論である「輿論」とは明確に区別すべきという。そして、「世間の雰囲気（世論）に流されず公的な意見（輿論）を自ら荷う主体の自覚が、民主主義に不可欠」であると指摘する^{xxiii}。ここでは詳細には踏み込まないが、これらの指摘は、意見形成の場のあり方を考える上で非常に重要である。集団で行われる意見形成であっても、個人的に行われる意見形成であっても、それが世論ではなく輿論たりえるような場を設計する必要がある。佐藤の言葉を借りれば、「いま目の前にあるものを輿論と書くべきか、あるいは世論と書くべきかを絶えず自らの問いかける思考の枠組みが不可欠」なのである^{xxiv}。では、輿論を形成するためにオープンガバナンスはどうあるべきなのか。ここでは熟議をキーワードに考察したい。熟議はこれまで、

会議室の中（室内）で行われることが前提とされていた。熟議民主主義の代表的な形態である討論型世論調査やプラヌクスツェレがそうであるように、熟議は、室内で何かしらの情報を与えられて行われるものであった。しかし、オープンガバナンスの様々な事例は、新しい形の熟議とでも呼ぶべきものを提示している。たとえば、アイデアソン・ハッカソンやマッピングパーティーがそうである。特に、後者のマッピングパーティーは、参加者が集まり、まちあるきを行いながら、テーマの応じた情報を収集・登録していく取組であるが、これは、実際の地域を見ながら、そして地域の情報を収集しながら、地参加者同士で地域のことを熟慮する機会・場となっている。これらは熟議という点ではまだ十分なものではないかもしれないが、熟議の新しい方向性を示している。つまり、室内で抽象的な議論をするだけではなく、外に出て実際に地域を見ながら、またサービスを作りながら熟議を行うという、いわば「プラグマティズム的熟議」とも言うような新しい熟議の可能性を示唆している。同時に、それらの取組を通じて得られたデータ・情報は、オープンな形で公開されることで、他者が理性的討議を行う材料（民主主義基盤の形成）にも繋がる。オープンガバナンスは、プラグマティズム的な実践を創出するとともに、個々の実践が他の実践に繋がっていくようなシステムとしてデザインしていく必要がある。そのような実践を通じた熟議を通じて「輿論」 - それは「政治にとって背いてはならないもの、喚起すべきもの、代表されるべきもの、賛成を促すべきもの」であり、「政治的正統性の根拠」となるもの^{xxv} - を作り上げていかなければならない。

4.2. 民主主義基盤の形成（メタレベルの参加）

オープンガバナンス時代の参加モデルの特徴の 2 点目は、民主主義基盤の形成に関する参加、つまり「メタレベルの参加」が生まれているということである。民主主義基盤の形成に関する参加には、「情報・データ」に関するものと「コミュニティ形成（人と人との繋がり）」に関するものがあるが、これらは民主主義を行っていく上で必須のものである。

まず「情報・データ」に関しては、オープンデータに関する取組が特徴的である。オープンデータは従来から行われてきた情報公開と「情報の公開」という点では共通性がある概念ではあるが、一方で全く異なるものでもある。その最たるものは、活用容易性を根本思想としていることである。オープンデータは情報（データ）を二次利用しやすい形・ルールで公開することを要件とするが、それにより、市民がデータを見やすい形に編集したり、データを活用するためのアプリを開発したりと、新たな市民参加の取組

を生んでいる。それは、必ずしも直接的に意思決定に関わるものではないが、間接的に意思決定や意見形成の質の向上に繋がる取組となっている。代表的なものとしては「税金はどこへ行った? - WHERE DOES MY MONEY GO? -」があるが、「マニフェストスイッチプロジェクト」なども意見形成に繋がるものと位置付けられるだろう。意思決定や意見形成を支援するサービスを提供するという「間接的」な参加のあり方は従来の市民参加には見られないものであるが、「正当性／正統性」を向上させるためには欠かせない要素である。意思決定プロセス・意見形成プロセスへの直接的な参加だけでなく、間接的な参加を活性化させ、参加回路を多層化することが重要である。

一方で、行政・政府と市民との間や、市民と市民との間における「対話」も、意思決定や意見形成を行っていく上では重要であるが、これは根本的には、「コミュニティ（人と人との繋がり・関係性）」をいかにして作っていくかという問題である。議会と市民との間の対話を目的として、議会主催で「議会報告会」が開催されることがあるが、そもそも市民と議員との間で適切な関係性が築かれていない状況では、議論も敵対的なものになりやすい。もちろん、対話を通じて双方の関係性が醸成される側面もあるが、一方で、双方の関係性が構築されているからこそ対話が成立する側面もある。そのためには、「議員と市民」という垂直的な関係ではなく、議員も本来は市民であるという市民同士の水平的な関係をいかに築いていくかということが重要になる。議員と市民の関係は、「議員と市民」という形式的な関係だけではなく、「ご近所同士」という関係もあれば、「育児をする仲間」というように、多様な関係・回路が存在しうる。前述のように、市民の政治への関わり方も多様であることが望ましいように、議員と市民との関係も「議員と市民」というオフィシャルな関係だけに限定されるべきものではない。多様な回路を通じて関係性を築いていくことで、敵対的な関係だけでは無い、太い関係性が構築できるのではないだろうか。

これら「情報・データ」および「コミュニティ形成（人と人との繋がり）」に関する取組は、2000年前後に行われていた「eデモクラシー」ではあまり見られなかったものである（もちろん皆無ではない）。最終的には市民が、選挙、政策決定プロセス、政策執行プロセスにより“直接的”に関わっていくことも重要ではあるが、一方で、社会参加はそのような“直接的”な参加に限定されるべきものではない。たとえば、ある政策が社会的な問題になっている場合に、政策そのものについては詳しくはないためパブリックコメントなどを通じて意見を提出することはできないが、情報やデータを編集したり分析したりすることは得意であるため、その点で関わりたいという人もいるかもしれない。これを「政策に関する意見を出しておらず望ましいことではない」と考えるのではなく、「他者が意見を形成したり判断したりするのに有効な素材（民主主義基盤）を

提供した」という意味で、大いに評価されるべきことである。社会は様々な人により構成されており、それぞれの人はそれぞれに多様な能力を持っている。社会参加というものが、行政や議会への直接的な参加のみならず、メタレベルの参加も含んだ多様かつ多層的なものとしてデザインされることで、人がそれぞれに持つ能力が活かされるようになり、まさに植物が地中深くに根を張っていくように民主主義も社会深くに根を張り、揺るぎないものとなるであろう。前述の事例でも見られたように、参加形態の豊潤さにこそオープンガバメントの意義があるのであるとし、「政治参加」「行政参加」とにとどまらない「社会参加」に繋がっていくものと思われる。

4.3. デザイン思考・オープンイノベーション

以上では、オープンガバナンスの機能的特徴を整理したが、ここでは、その思考形態・コミュニケーション形態について言及したい。

「e デモクラシー」は、政府や地域への市民参加を実現するための概念という点ではオープンガバメント、オープンガバナンスと同様であるが、両者は、前述のオープンデータ、民主主義基盤の形成に関する参加に加えて、思考形態・コミュニケーション形態にも大きな違いがある。端的に言えば、オープンガバナンスは「デザイン思考」という思考形態と「オープンイノベーション」というコミュニケーション形態を組み込んだ社会参加モデルである。

「デザイン思考」とは「人々の生活や価値観を深く洞察し、ユーザーが何を潜在的に求めているのかを感知しながら、プロトタイピングを通じて、新しいユーザー体験を提供するイノベーション・プロセス^{xxvi}」である。つまり、「人間中心的なアプローチ」と「プロトタイピング」にその特徴がある。一方の「オープンイノベーション」は、多くの識者らによって言及されている概念であるが、たとえば内閣府は「オープン・イノベーションとは、(必要により失敗を内生化するエクイティ・ファイナンスと外部ベンチャー企業群も活用し、) 自社内外のイノベーション要素を最適に組み合わせることで新規技術開発に伴う不確実性を最小化しつつ新たに必要となる技術開発を加速し、最先端の進化を柔軟に取り込みつつ、製品開発までに要する時間を最大限節約して最短時間で最大の成果を得ると同時に、自社の持つ未利用資源を積極的に外部に切り出し、全体のイノベーション効率を最大化する手法」と定義付けている^{xxvii}。詳細な定義になっているが、ここで重要な視点は、オープンイノベーションが「自社内外のイノベーション要素を最適に組み合わせる」とともに、「自社の持つ未利用資源を積極的に外部に切り出し、全体のイノベーション効率を最大化する」概念であるということである。つま

り、アイデア・サービス・技術的資源・人的資源など様々な資源を組織間・地域間で融合させることにより、イノベーションを創発していこうとするものである。

オープンガバメント／オープンガバナンス時代の参加において、「デザイン思考」と「オープンイノベーション」を具現化する象徴的な取組は、様々なバックグラウンドを持つ参加者が集まる場を作った上で、参加者個々の知識・スキルを融合させる形でアイデアを創発し、何かしらのものをプロトタイピングすることを目的とした「アイデアソン」や「ハッカソン」などのイベントである。アイデアソンやハッカソンについては「プロトタイプは作られても、実際のサービス化には至らない」というような批判的な指摘もあるが、アイデアソン・ハッカソンがデザイン思考やオープンイノベーションの概念を具現化しうる一つの有効な手法であることは間違いない。

それらの概念はプラグマティズムの思想とも密接に関わる。デザイン思考は、ラフなスケッチを推奨するが、そうであるが故に、迅速な評価・フィードバックも必然的に要請する。まずは何かしらのものを作りながら、他者からの評価も受けつつ、考えていくというこのモデルは、まさにプラグマティズムおよび再帰性を具現化する手法と言えよう。宇野は「プラグマティズムは、実験を通じての仮説の不断の検証を重視する^{xxviii}」と指摘するが、このれはアイデアソン・ハッカソンのコンセプトと同じものである。プラグマティズムがいよいよプラグマティズムたることができるツールを手に入れたのである。

地域、とくに地方自治体は、これまで行政側の視点による、形式的な市民参加・協働に止まっており、「デザイン思考」や「オープンイノベーション」というものとは無縁であった。しかしながら、横浜市などが積極的な取組を見せているように、その流れも変わりつつある^{xxix}。人口減少社会を迎える中、従来側の思考形態・コミュニケーション形態では、これからの将来を適切にデザインすることはできない。人やアイデアが最大限に循環・交流し、イノベティブなまちづくりが行われるような環境を構築する必要がある。

4.4. 目的としての「正当性／正統性」

オープンガバナンスの目指すところは、地域社会における「正当性」および「正統性」の向上である。ある政策は、単にその是非が問われる（＝「正当性」）だけでなく、「その政策には正当性がない」と感じる者が一定程度存在する場合にも、その決定が持ちうる正しさ（＝「正統性」）についても是非が問われる。現代社会における政治・行政不信は、単に法制度に則って政治・行政が行われるだけではもはや十分な信頼が得られない

ことを示しており、そのような状況の中で、どのように「正当性」および「正統性」を確保していくかということがオープンガバナンスには要請されている。

まず、提示したオープンガバナンスのモデルがどのように「正当性」の獲得に寄与するのか検討したい。政策決定プロセスについては、様々なモデルが提示されているが、一般的には、1) 始動（政治決定）、2) 立案（原案決定）、3) 決定（制度決定）、4) 執行（行政決定）、5) 評価（評価決定）、という流れで表現されるものである^{xxx}。まず、1) 始動（政治決定）では、政策争点の選択や、政策課題の特定が行われる。そこで抽出された課題をもとに、2) 立案（原案決定）で法案が提出され、3) 決定（制度決定）では、議会による議決を経て制度が決定される。議会での決定を受け、行政側で4) 執行（行政決定）が行われ、執行した結果は5) 評価される。松下によれば、これら全ての段階に共通して重要となるのが「情報整備」と「政治調整」である。「情報整備」とは、情報の①収集・審査、②整理・公開、③分析・配布の全過程をいい、政治・政策のための<政治情報>には、「争点情報（政治的状況に関する情報）」「基礎情報（調査・統計にもとづく分析情報）」「専門情報（個別の政策開発に必要な学術的な技術情報）」の3類型がある。一方、「政治調整」とは、1)～5) までの各段階において、市民、企業、政党、政府などの様々なアクターにより行われる調整である。それは複数のアクター間で行われるものもあれば、単独のアクター内で行われるものもある。

松下が政策決定プロセスで重要と指摘する「情報整備」と「政治調整」は、政策決定プロセスにおいて非常に重要なものであるが故に、実際は課題として指摘されることが多い。たとえば、情報公開については、平成23年に国が実施した調査によれば、「公開すべき情報が十分に公開されていない」という回答は6割を超えている。政治調整については、「社会意識に関する世論調査（内閣府）や「日本人の意識調査（NHK）」等の各種調査でも、「政治に対する有効性感覚が低下していること」「特に若い世代の有効性感覚が低いこと」が明らかにされているが、これらは政治調整が十分に機能していないことの証左である。

オープンガバナンスはこれらの課題を、従来よりは解決しうる可能性があるものである。まず「情報整備」については、行政側が各種の情報を公開することはもちろんのこと、二次利用性を特性とするオープンデータにより、行政より公開された情報がより有効に編集・活用されるようになる。松下は「情報整備」を「情報の①収集・審査、②整理・公開、③分析・配布の全過程」と指摘したが、それに加えて「④編集・活用」することも意図したものがオープンガバナンスであると言える。情報量が膨大になる中で、情報を編集・抽象化する質が問われている。

一方の「政治調整」については、オープンガバナンスにおける「多様な参加の場」に

よる「多様な参加者」が政治調整の質を高めるのではないかという期待がある。つまり、これまで一般市民が政治調整に関与するコストが非常に高かったという中で、各種のアプリケーションを通じた低コストの参加手段が構築されたことで、少なくとも従来よりは参加しやすい状況になっており、より多くのアクターの意見が提示されうる環境になってきた。これまでに言及した事例や、ソーシャルメディア上の無数のつぶやきがそれである。しかしながら、ジェームズ・スロウィツキーが指摘するように、「多様な参加者による意見の提示」がいわゆる集合知であったとしても、「政策の最適解」になるとは限らない。なぜなら、政策は事実でなく価値観を争うものであり、客観的な正解が存在するとは限らないものだからである。とはいえ、多様な場で発せられる市民の意見が政治調整に対して何も価値を持たないということではない。まず、市民の意思を顕在化・可視化することが重要であるし、後は、最終的な意思決定者が市民の意思を踏まえて、意思決定者としての政治的判断をすればよい。オープンガバナンスは、市民の意思の顕在化・可視化について、たとえば財政案を提案することができる「You Choose」のように、様々な形態での可視化を可能にしている。意思決定者が情報をインプットする回路を増やしていくことが、少なくとも現状よりは意思決定の正当性を向上させることに繋がる。

そして、一方の「正統性」の獲得に必要な視点は「プラグマティズム」である。つまり、目的-手段体系を意識した上での実験・仮説検証の相互循環プロセスである。デザイン思考もオープンイノベーションも、目的-手段体系が意識されていなければ、ただの盲目的な実践に過ぎない。実践が大事だとしても、ある目的を実現するための手段を相対的に評価した上で、その手段を選択する必要がある。しかしながら、再帰的近代化社会の現代においては、目的は必ずしも明確にはなっていない。目的が明確になっていないということは、いま行おうとしている実践（手段）が目的に照らして最適な選択結果なのかどうか、判断ができないということである。結局は、実践を通じて目的-手段体系を明らかにしていきながら、再度、その体系から行っている実践（手段）の是非を評価していくというプロセスを食み込んで、正統性を向上させていくしかない。米盛は仮説検証プロセスについて論じる中で、「帰納はその自己規制的、自己修正的な働きによって、それ自体の誤りを正すとともに、それはさらに科学的探求の過程全体を監視し規制しつつ、われわれを限りなく究極の真理に近づくように導いてくれる^{xxxii}」と指摘するが、前述の山口らの指摘と同様に、自己修正的な働き（変更可能性）が存在していることが正統性の獲得には不可欠である。そして、変更可能性が存在するためには、ある意思決定に関わりたいと考える人が何かしらの形で関わられるような参加の回路が常に開かれていなければならないのは当然である。

4.5. 本章のまとめ（オープンガバナンスの再定義）

以上を踏まえて、前述で「テクノロジーを積極的に活用した、各種アクターによる地域社会のガバナンスに関する理念および、その理念を実現するための具体的制度」と定義したオープンガバナンスを「テクノロジーを積極的に活用するとともにプラグマティズムの思想にもとづいた、各種アクターによる地域社会のガバナンスに関する理念および、その理念を実現するための具体的制度」に修正したい。これまで論じてきょうに、再帰的近代化社会においては、「社会的実践と民主主義理念の相互循環」としてのプラグマティズムが不可欠となるためである。そして、社会的実践は、デザイン思考やオープンイノベーションの思想を土台に行われなければならない。

5. 最後に

オープンガバナンス時代の社会参加モデルについて、参加の多様性というポジティブな面から論じてきたが、最後に、参加の回路が多様化することによる難しさ・課題についても言及したい。

前章のまとめとして、筆者はオープンガバナンスを「テクノロジーを積極的に活用するとともにプラグマティズムの思想にもとづいた、各種アクターによる地域社会のガバナンスに関する理念および、その理念を実現するための具体的制度」と定義した。実際に「新たなガバナンス」の形として、従来には見られなかった意思決定プロセスおよび意見形成プロセスへの参加形態であったり、その前提となる民主主義基盤の形成に市民が参加したりする形が見られるようになってきている。しかし「新たなガバナンス」の形であるが故に、必然的に次のような問いが生まれる。それは、「何が政治になるのか」、つまり「何が集合的意思決定の対象になるのか」ということである。市民が政治や社会に関わる回路が限定され、一部の代表者によって政治が行われている状況に比べ、多様な参加回路が生まれうる社会では、想定していなかったような争点・問題が提起される可能性が高まる。そのときに、何が政治の俎上にあげられるのか。それ自体が非常に政治的なことであり、オープンガバナンスはこの問いから逃れることはできない。そして、「何が政治になるのか」という問いに従属する形で、「誰が決めるのか」「どのように決めるのか」という決め方も同時に問われることになる。オープンガバナンスは、単に参加手段を多様化・多層化することに満足するのではなく、「決め方をどう決めるのか」という“メタな政治”に対してどのような役割を担うべきかという問いに対しても常に

対峙していかなければならない。同時に、現代は、仕事への参加、家庭への参加など「参加の飽和状態」である。参加が望ましいものだとしても、もはやこれ以上の参加を求めることが非常に難しい中で、参加を考えなければならない状況にある。

オープンガバメントからスタートし、最終的にオープンガバナンスに至った本稿では、その概念的モデルを提示した上で、オープンガバナンスを機能させるための要素について整理してきたが、オープンガバナンスの具体的な形は示されておらず曖昧ではないか、という指摘があるかもしれない。確かに本稿では、オープンガバナンスの形を概念的に提示するにとどまり、その目的も「正当性および正統性の向上」と整理しているのみである。具体的な形は示していない。なぜか。それは、前述の概念モデルの具体的な形を各種アクターが関わる中で検討していくことこそが、オープンガバナンスの本質だからである。それは第三者から与えられるものではない。何より、オープンガバナンスの目的となる「正当性・正統性」の定義自体が、地域や時代によって変わりうる。何を持って「正統／正当」とみなされるか、また、どの程度の「正統性／正当性」が必要とされるかは、それぞれの社会で決定されるべきことである。むしろ、それら2つの「正しさ」を各地域、各コミュニティで考えることこそがオープンガバナンスの本質であろう。再帰的近代化のいま、「正しさ」は所与のものではなく、自分達自身で見いだしていくしかないのである。そして、目的が変わるということは、当然、それを実現するための最適な手段も変わってくる。盲目的に「オープンデータを公開せよ」と叫ぶのは、全くプラグマティズム的姿勢ではない。プラグマティズム的に考えるというのは、オープンデータの公開を求める目的・そもそもの思想を問い直し、その目的・思想を実現するための他の手段、つまり目的-手段体系の総体を考えた上で、必要な手段を選択することである。手前味噌になってしまうが、私が所属している **Code for Niigata** では、バスアプリを構築するのに、バス会社に対してオープンデータの提供を求めようとせず、公開されている情報を自動的に取得するプログラムを構築した上で、アプリを開発した。オープンデータ化は最終的な目的ではなく、ある目的を実現するための一手段に過ぎない。これは卑近な一例に過ぎないが、このような点を含めて、それぞれの地域における最適な目的-手段体系をその地域自らの手により構築していくことこそがオープンガバナンスである。言うまでもなく、それは常に変更可能性を有するものとして。

オープンガバナンスは、「理念（理想）」であるとともに「具体的制度（現実）」である。民主主義がこれまでそうであったように、オープンガバナンスもこの理想と現実とのギャップに幻滅させられることもあるだろうが、理想があるからこそ、それが現実の具体的制度を検証し見直すための基準となる。理想に囚われすぎて実践がおろそかになるということも問題であるが、同時に、実践を重視するばかりに理想を見失ってしまう

ことも望ましいことではない。両者のバランスの中で、社会に関わるそれぞれの存在が自身の役割を考え、そして行動していくことが求められる。

参考文献

- 近代民主主義とその展望（福田歓一）
現代の貧困（井上達夫）
民主主義のつくり方（宇野重規）
歴史政治学とデモクラシー（篠原一）
熟議の理由（田村哲樹）
デモクラシーの擁護（宇野重規・田村哲樹・山崎望）
現代政治のパースペクティブ（畑山敏夫・丸山仁）

ⁱ Open Government Principle: Applying the Right to Know Under the Constitution; Parks, Wallace, 1957

ⁱⁱ the WHITE HOUSE 「Transparency and Open Government」
(http://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment
、2015年2月28日最終閲覧)

ⁱⁱⁱ http://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment

^{iv} 奥村裕一『オバマのオープンガバメントの意味するもの』（三菱UFJリサーチ&コンサルティング「季刊 政策・経営研究」2010 vol.4、2010年）

^v 古賀崇「「オープンガバメント」時代の政府情報アクセスとアーカイブズに関する予備的考察」日本アーカイブズ学会 2013年度大会 自由論題研究発表会 2013年4月21日 (http://researchmap.jp/?action=cv_download_main&upload_id=45078、2015年2月22日最終閲覧)

^{vi} 日本政府は「オープンデータ戦略」は策定しているが、「オープンガバメント」に関する文書は策定していない。

^{vii} 谷本晴樹「e デモクラシー2.0」西田亮介・塚越健司編著『「統治」を創造する』38頁（春秋社、2011）

^{viii} 奥村裕一「オープンガバメントの可能性と限界」合意形成論 Brown Bag Lunch in 虎ノ門 2010年6月30日 (<http://matsuura-lab.org/bbl/CBBBL-20100630-web.pdf>、2015年2月23日最終閲覧)

^{ix} 井上達夫は「政治改革と司法改革は相補的に連動させなければならない」（井上達夫『現代の貧困』227頁（岩波書店、2011年））と指摘するが、その点からも、オープンガバメントの対象として行政府、立法府のみならず司法府を位置づけるべきであることが擁護される。

^x 千葉眞『デモクラシー』iii頁（岩波書店、2000年）

^{xi} the WHITE HOUSE 「Transparency and Open Government」
(http://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment
、2015年2月28日最終閲覧)

^{xii} 田村哲樹『熟議の理由 民主主義の政治理論』20頁（勁草書房、2008年）

^{xiii} スコット・ラッシュ『再帰的近代化』215頁（而立書房、1997年）

-
- xiv 田村哲樹『熟議の理由 民主主義の政治理論』23 頁（勁草書房、2008 年）
- xv 千葉（デモクラシー）によれば、それはアテナイの総人口の 15%から 20%を占めるにすぎないものであった。
- xvi 井上達夫『公共性の法哲学』25 頁（ナカニシヤ出版、2006 年）
- xvii 山口節郎「正統性-手続きからユートピアから」新田ら『岩波講座 現代思想 〈16〉権力と正統性』134 頁（岩波書店、1995 年）
- xviii 中野敏男『近代法システムと批判』259 頁（弘文堂、1993 年）
- xix
- xx 宇野重規『デモクラシーの擁護』263 頁（ナカニシヤ出版、2011 年）
- xxi 岩崎正洋『ガバナンス論の現在』p3（勁草書房、2011 年）
- xxii 丸山眞男『丸山眞男集 第八巻』25 頁（岩波書店、1996 年）。
- xxiii 佐藤卓己『輿論と世論』39 頁（新潮社、2008 年）
- xxiv 佐藤卓己『輿論と世論』315 頁（新潮社、2008 年）
- xxv 住友陽文「近代日本の政治社会の転回」『日本史研究』第 463 号 73 頁～74 頁（日本史研究会、2001 年）
- xxvi <http://www.dhbr.net/articles/-/2008?page=3>
- xxvii <http://www8.cao.go.jp/cstp/tyousakai/seisaku/haihu07/sanko1.pdf>
- xxviii 宇野重規『民主主義のつくり方』197 頁（筑摩選書、2013 年）
- xxix 横浜市『調査季報 176 号 特集 横浜が進めるオープンイノベーション ～対話と創造』（横浜市、2015 年）
- xxx 松下圭一『政策型思考と政治』150 頁（1991 年、東京大学出版会）
- xxxi 米盛裕二『アブダクション』125 頁（2007 年、勁草書房）