調－00－Ⅳ－02

行政手続における電子的情報提供に関する調査研究報告書

平 成 １ ２ 年 ７ 月

郵政省　郵政研究所

要　旨

近年、国内外において、インターネット等の情報通信技術の利点を活かし、政策決定への公衆の積極的な参加を促し、フィードバックを得るという手続が導入されている。これは、国民の価値観の多様化、政治・行政によるオーソライズへの不信感の高まりから、変革を迫られている社会的なコンセンサス形成環境が、双方向コミュニケーションを可能とするツールを得た結果生じている社会変化であると考えることができる。意思決定をより全体的・包括的なものとするために実施する参加型の政策形成（本稿では「パブリックコンサルテーション」と総称する。）の運用に当たっては、これまで主体（住民）の参画意識の喚起の困難さや、行政サイドの情報の受発信能力の限界等、多くの課題が挙げられている。最近の事例の中には、これらの課題を情報通信技術の活用等により克服しようとする示唆的なものが登場し始め、ノウハウを蓄積する段階に差し掛かっているものと考えられる。

現状では、中央レベルよりは、自治体、地域コミュニティなどの小規模な団体において多くの成功事例が見られているが、これらの成功事例においても、多くの場合、情報通信技術の活用は既存の対面型コミュニケーションの補完手段にとどまっている。一方、情報集約・分析・提供、参画困難層へのフォロー等による参加拡大、コンセンサス形成支援の面においては効果を発揮するものと評価することができる。

調査の中で、IT にアクセスを有する者のみを対象とするパブリックコンサルテーションを政策過程に活用することは、公共性や公平性を欠くのではないかとの懸念から導入に慎重な姿勢も伺われたが、そもそも、IT の活用が既存のパブリックコンサルテーション経路との相互補完的な役割として定着しつつある傾向を勘案すると、むしろ既存経路で参画困難であった者に対するフォローが可能となるという積極的な効果に着目し、チャンネルのひとつとして導入を進めるべきではないだろうか。

Abstract

In recent years, policy-making processes, which promote active participation and collect feedback from public, have been introduced in many countries. It can be said that this is one of social change as a consequence of the change in consensus-making environment, such as appearance of the tools for two-way communication. It is also because the diversification of public and distrust in political authorization as well as governmental authorization pressed the social consensus-making system to reform. In practicing of public consultation, which is held in policy-making processes to make the decision more inclusive and comprehensive with public participation, a number of issues, such as difficulties in calling public attention to the policy making process, or the limitation in ability of administration in sending/receiving information, had been raised.

The leading cases in solving these issues by utilizing IT have made their appearance recently. It seems to come to the stage of accumulation of know-how.

Under the present condition, successes tend to be found in relatively small societies, like local government, rather than central government. In most of these cases, the utilization of IT is limited to auxiliary use. While, the public consultation in IT was found to be useful in collecting/analyzing/providing information, expansion of participation and support for consensus building.

目次

1　はじめに 1 - 1

2　情報化の進展とパブリックコンサルテーション 2 - 1

2.1　パブリックコンサルテーションへのニーズの変化 2 - 1
2.1.1　効率化へのニーズ 2 - 1
2.1.2　情報提供へのニーズ 2 - 1
2.1.3　審議情報の公開の要請 2 - 2
2.2　インターネットの優位性 2 - 2
2.2.1　情報化によるユーザーの変化 2 - 2
2.2.2　アクセス性の向上 2 - 4
2.3　情報提供・収集経路の多様化 2 - 5
2.3.1　海外における取組み 2 - 5
2.3.2　GOVERNMENT　ONLINE 2 - 5
2.3.3　我が国の行政の情報化 2 - 7
2.3.4　行政機関におけるインターネットの利用動向 2 - 7
2.3.5　地方自治体における情報化の取組み 2 - 8
2.3.6　パブリックコンサルテーション経路としての情報化 2 -11
2.4　パブリックコンサルテーション制度の多様化 2 -14
2.4.1　議会民主主義を補完する参加手続～間接民主主義の現代的意義～ 2 -14
2.4.2　政策形成への民意反映の要請 2 -15
2.4.3　行政手続法における参加手続 2 -16
2.4.4　処分前の参加 2 -17
2.4.5　行政立法 2 -17
2.4.6　パブリックコメント制度の導入 2 -17
2.4.7　行政計画 2 -19
2.4.8　公共事業計画におけるパブリックコンサルテーション 2 -19
2.4.9　我が国の道路行政におけるパブリックコンサルテーション 2 -21
2.4.10　決定権限の分散による参加手続 2 -21
2.4.11　地方分権の推進とパブリックコンサルテーション 2 -22
2.4.12　我が国の地方自治体におけるパブリックコンサルテーション 2 -27
2.5　パブリックコンサルテーションの現代的意義 2 -29

3　パブリックコンサルテーションにおける IT のインパクト 3 - 1

3.1　アクターの変化　3 - 1
3.1.1　マスコミ　3 - 1
3.1.2　議員、政党　3 - 1
3.1.3　個人　3 - 2
3.1.4　ビジネス　3 - 2
3.2　新たな活動主体　3 - 2
3.2.1　グローバライゼーション　3 - 3
3.2.2　分散化　3 - 3
3.2.3　NPO 型のコミュニティ・ビジネス開発　3 - 6

4　個別事例　4 - 1

4.1　横浜市青葉区における「住民参加の道路づくり」　4 - 1
4.1.1　特徴　4 - 1
4.1.2　背景　4 - 1
4.1.3　パブリックコンサルテーションのプロセス　4 - 1
4.1.4　取り組みに関する市民への情報提供　4 - 2
4.2　川崎市における「都市計画マスタープラン策定」　4 - 4
4.2.1　特徴　4 - 4
4.2.2　背景　4 - 4
4.2.3　パブリックコンサルテーションのプロセス　4 - 4
4.2.4　ＩＴの活用　4 - 5
4.3　三鷹市における「みたか市民プラン２１会議」　4 - 7
4.3.1　特徴　4 - 7
4.3.2　背景　4 - 7
4.3.3　パブリックコンサルテーションの概要　4 - 7
4.3.4　成功要因　4 - 9
4.3.5　インターネットの活用　4 - 9
4.4　三重県における「NAVIS」の取組み　4 -10
4.4.1　特徴　4 -10
4.4.2　背景　4 -10
4.4.3　機能　4 -10
4.4.4　ＩＴの活用　4 -11
4.5　藤沢市における「電縁都市ふじさわ市民電子会議室」　4 -12
4.5.1　特徴　4 -12
4.5.2　背景　4 -12
4.5.3　パブリックコンサルテーションのプロセスと運営状況　4 -13
4.5.4　IT を活用したパブリックコンサルテーションの課題　4 -15

4.6　大和市におけるインターネットを活用した市民参加　4 -17
4.6.1　背景　4 -17
4.6.2　パブリックコンサルテーションのプロセス　4 -17
4.6.3　IT の活用による参加者の拡大　4 -18
4.6.4　大学との連携　4 -18
4.6.5　職員の情報リテラシーを高める取組　4 -19
4.6.6　積極的なインフラの整備　4 -19
4.6.7　パブリックコンサルテーションの成功要因　4 -19
4.6.8　今後の課題　4 -20
4.7　デービス市　4 -21
4.7.1　特徴　4 -21
4.7.2　背景　4 -21
4.7.3　地域に根差した情報発信と地域コミュニティからの情報収集　4 -21
4.7.4　運用面の成功要因と課題　4 -22
4.7.5　技術面の成功要因と課題　4 -23
4.7.6　今後の展望　4 -23
4.8　米国連邦政府の OFFICE OF INTERGOVERNMENTAL SOLUTIONS　4 -24
4.8.1　特徴　4 -24
4.8.2　背景　4 -24
4.8.3　米国連邦政府における INTERGOVERNMENTAL SOLUTIONS　4 -24
4.8.4　IT を利用したパブリックコンサルテーションにおける国家の役割　4 -25
4.8.5　今後の課題と将来の展望　4 -26

5　パブリックコンサルテーションの類型化　5 - 1

5.1　パブリックコンサルテーションの類型化　5 - 1
5.1.1　IT による現状のモデル　5 - 2
5.1.2　分析の視点　5 - 3
5.1.3　相関性と適用の分析　5 - 4

6　現状における課題とアプローチ　6 - 1

6.1　質的課題　6 - 1
6.2　量的課題　6 - 1
6.3　運営上の課題　6 - 2
6.4　アプローチ　6 - 2
6.5　関連技術の分析　6 - 4
6.5.1　インターフェースの改善　6 - 4

6.5.2　分かりやすい情報の提供　6 - 5
6.5.3　分析ツール　6 - 6
6.5.4　その他の基盤技術と IT の応用　6 - 7

7　コンサルテーションへの IT 適用　7 - 1

8　残された課題　8 - 1

8.1.1　インプット、アウトプットの質と政策決定への反映率の限界　8 - 1
8.1.2　民意の的確な把握の限界　8 - 1
8.1.3　陳情等、多数の多様な要望が寄せられた場合の対応　8 - 1
8.1.4　市民主導型への移行と任意団体の活用の限界　8 - 2

【図表】

図表 1　岐阜県における県民の情報情報ニーズ ..... 2 - 1
図表 2　「第 9 回インターネット・アクティブ・ユーザー調査 ..... 2 - 2
図表 3　「第 9 回インターネット・アクティブ・ユーザー調査 ..... 2 - 3
図表 4　「第 9 回インターネット・アクティブ・ユーザー調査 ..... 2 - 3
図表 5　「第 9 回インターネット・アクティブ・ユーザー調査 ..... 2 - 3
図表 6　愛知県が作成・集計している行政・統計資料の県民の入手方法 ..... 2 - 4
図表 7　岐阜県行政資料の県民の入手方法 ..... 2 - 5
図表 8　行政機関におけるインターネット利用動向（1999 年末現在） ..... 2 - 7
図表 9　自治体のインターネット接続率（1998 年度末現在） ..... 2 - 8
図表 10　自治体のホームページ開設率（１９９９年 8 月 19 日現在） ..... 2 - 9
図表 11　発信情報のランキング（1998 年度末現在） ..... 2 -10
図表 12　ホームページ開設による情報発信（公開）の効果（1998 年度末現在） ..... 2 -11
図表 13　情報提供の増加率 ..... 2 -11
図表 14　ホームページを利用して受け付ける意見・申請等の内容（１９９８年度末現在） ..... 2 -12
図表 15　行政に対する意見受付の状況（1998 年度末現在） ..... 2 -12
図表 16　行政サービス高度化の対象分野（平成 10 年 3 月） ..... 2 -13
図表 17　IT を利用した参加型行政システムを実施／計画している国内自治体の事例 ..... 2 -14
図表 18　市民広報の変遷 ..... 2 -16
図表 19　建設省のパブリックコンサルテーション制度の運用例 ..... 2 -21
図表 20　AFCN の概要 ..... 3 - 5
図表 21　川崎市都市計画マスタープランの市民参加プロセス ..... 4 - 4
図表 22　みたかプラン 21 会議の対象分野 ..... 4 - 8
図表 23　藤沢市における市民電子会議室 ..... 4 -12

図表 24　ふじさわ市民電子会議室における議論の進行 ４-13
図表 25　ふじさわ市民会議室における市政への提言プロセス ４-14
図表 26　市民電子会議室の状況 ４-15
図表 27　対象事業とパブリックコンサルテーションの目的の対応 ５-５
図表 28　パブリックコンサルテーションの目的と課題 ７-１
図表 29　パブリックコンサルテーションの目的とＩＴの対応 ７-２
図表 30　パブリックコンサルテーションへのＩＴ適用 ７-２

１．はじめに

1　はじめに

情報やコミュニケーションツールの選択肢の幅が急速に増え、個人が自由に情報発信する新しいネットワークが誕生するなど、教育、仕事、生活、住居空間等は大きく変化し、社会は一層多様性を増しています。特に行政の分野においては、意思決定をより全体的・包括的なものとするために実施する参加型の政策形成（「パブリックコンサルテーション」と称する。）に対する要請が高まっており、最近の一連の制度改革においては、パブリックコンサルテーションを保障する制度的枠組みを整える動きが見られています。

１９９４年頃から、国内外において、インターネット等の情報通信技術の利点を活かし、政策決定への個人、団体等の積極的な参加を促し、フィードバックを得るという手続が導入されています。パブリックコンサルテーションの運用に当たっては、これまで主体（住民）の参画意識の喚起の困難さや、行政サイドの情報の受発信能力の限界等が課題として挙げられてきています。最近の事例の中には、これらの課題を情報通信技術の活用等により克服しようとする示唆的なものが登場しはじめ、ノウハウを蓄積する段階に差し掛かっているものと考えられます。

我が国のインターネットの活用促進は、いわゆる電子政府政策の中で進められていますが、ここでの主眼は、行政の効率化と利便の向上であり、パブリックコンサルテーションに関する課題への対応策としてこれらの情報化政策を進める段階に至ってはいないのが現状です。国内外の事例においては、中央レベルよりは、むしろ自治体、地域コミュニティなどの比較的小規模な団体において成功していることが示されていますが、これは、小規模な団体においては、参画意識の向上や行政の情報伝達、受信（対応）、意見集約等のプロセスが、比較的容易に確保されるためであると考えられます。これらの事例では、多くの場合、情報通信技術の活用は、既存の対面コミュニケーション等の手法の補完手段として、情報提供・収集、参加主体の偏りの補正、コンセンサス支援において効果を上げつつあります。この調査では、ＩＴ普及により、世界的に様々な方法で実現されているパブリックコンサルテーションの経路の多様化の傾向を概観するとともに、それぞれの手法に活用される情報通信技術の可能性について整理しています。

なお、間接制民主主義を補完する制度として、政策過程に多用されるようになったパブリックコンサルテーションの手続は、先行研究において「住民参加」、「市民参加」といった概念で説明されますが、これらの用語には必ずしも明確な区分はされていません。１９６０年代の米国における住民参加の特徴を、①市民一般の市政参加でもなく、全市民的な市民団体の代表者の参加でもなく、行政事業の対象となる特定地域の住民の参加であること、②市民の社会的地位や見識に期待することが少なく、一般大衆層の参加を前提とすること（事業の対象地区の性質から貧困層、少数民族を参加対象とするケースが多い。）であるとする[1]説もありますが、今日の多様化するパブリックコンサルテーショ

[1] 西尾勝「権力と参加」有斐閣、1974

ンの類型を十分に説明するものではなくなっているものと考えられます。本稿では、パブリックコンサルテーションの態様を、①行政機関内に設けられた仕組みを住民が利用する「クライアント型」、②ＮＰＯ、コミュニティ等市民が主体となる「パートナー型」の分類[2]を前提とすることとし、「市民」、「住民」の用法については、引用等の用法に従うこととします。

[2] 高坂晶子『地方自治における住民統治システムの改革』Japan Research Review 1999。ここでは、さらに法律で保障された地方自治体における直接民主制（選挙、リコール、監査請求等）を「市民型」統制と分類しているが、本稿の対象としないことから割愛する。

２．情報化の進展と
パブリックコンサルテーション

2　情報化の進展とパブリックコンサルテーション

2.1　パブリックコンサルテーションへのニーズの変化

2.1.1　効率化へのニーズ

インターネットの利用者の急増、電子商取引などの実用化から、行政機関においても、２．１．１以降に示すようにインターネットを行政運営の手段として積極的に活用するようになってきている。社会、経済の高度化により、時間やサービスの価値が高くなるに従い、事務処理・決定の迅速化や利便向上に対する社会的要請がますます高くなっていることが一つの促進要因となっているものと考えられるが、これにより、結果として、特に許認可や納税等の行政手続に際して、その手続の煩雑性に対する負担感が増大し、行政事務の効率化、情報化への強い要請となっている。

さらに、我が国における情報通信基盤整備が、欧米諸国のみならず東南アジア諸国との比較において、立ち遅れることにより、将来の国際競争力に影響を及ぼすことが懸念され、情報インフラ整備を進めるその牽引力としての役割から、行政の情報化が重要視されるようになった。インターネットは、行政内部に限らず、広い範囲の人々と直接的コミュニケーションを可能とし、後述するようにパブリックコンサルテーションの経路の拡大をもたらしている。一方で、パブリックコンサルテーションの実施は、既存の政策過程では要しなかった相当の調整時間と労力を要し、政策過程が複雑化することでもあり、ここでも情報技術の活用による効率化が要請されるといえる。

2.1.2　情報提供へのニーズ

地方自治体が実施する、住民が必要とする行政情報に関するアンケートを見ると、イベント、行政サービスの提供等に関する生活関連情報へのニーズに次いで、予算執行や行政計画、政策等の策定へのニーズが存在することがわかる。

岐阜県が１９９７年に行った県民に対するアンケート（図表 1）によると、福祉・融資等の「制度解説」、地域計画等の「企画計画情報」、道路、産業廃棄物などの「施設整備予定情報」などが県の情報提供に対するニーズとして上位を占めている。

図表 1　岐阜県における県民の情報情報ニーズ

No.	カテゴリ	%
1	イベントや行事等のお知らせ	30.5
2	福祉・融資等の制度解説	30.5
3	地域計画等の計画情報	26.7
4	地域の活動に関する生活情報	28.6
5	予算執行等の行政成果情報	11.4
6	地域の観光・公共施設の案内	22.2
-	道路・産業等の施設整備予定	26.0
-	時事政策課題に関する情報	11.4
-	その他	6.3
サンプル数		100.0

出典：「県政における広報・広聴に関する住民アンケート(1997 年)」

2.1.3 審議情報の公開の要請

２．１．２からは、行政計画、政策等の策定に対する住民の情報ニーズが確認されるが、住民がこれらの情報を入手するためには、諮問機関（協議会、委員会等を含む。）における審議情報が公開されている必要がある。戦後、国及び地方レベルにおいて導入された諮問制度は、地方自治体においては、条例、地域開発計画、都市計画等の策定に当たって、実質的な審議の場として多用されている。諮問機関は、行政への専門知識の導入、公正の確保、利害の調整といった機能のほか、国民・住民参加的役割（行政過程の民主化）を果たすことが期待される制度であり、この趣旨からも議事録等の審議情報の公開は不可欠なものと認識され[3]、地方自治体の公文書公開条例等の中で公開に関する規定が設けられるほか、審議の傍聴についても積極的に認められるようになっている。

2.2 インターネットの優位性

2.2.1 情報化によるユーザーの変化

インターネット活用の特徴として、時間の制限を受けないこと、地理的制限を受けないこと等が挙げられるが、これらの特徴により、インターネットをパブリックコンサルテーションに活用した場合には、就労者、主婦層等時間的制約を受ける層の参加、情報提供・収集コストの削減及び全域、特にへき地等のアクセス性確保の効果を期待することができる。

次のインターネット・アクティブ・ユーザー調査（図表 2、図表 3、図表 4及び図表 5）に見るとおり、主婦や学生が家庭からいつでもアクセスできることや、21 歳以上 40 歳以下といった若年層の参加者獲得の利点から、インターネットが非常に有望なメディアであることがわかる。

図表 2 「第 9 回インターネット・アクティブ・ユーザー調査
(日経ネットビジネス、1999 年 12 月)」の回答者の性別

回答	1999年12月		1999年6月	1998年12月
男	12748	75.0%	79.0%	82.8%
女	4252	25.0%	21.0%	17.2%

[3] 埼玉県都市計画地方審議会事件(浦和地判昭 59.6.11)、東京都環境評価審議会事件(東京高判平成 2.9.13)等

図表 3　「第 9 回インターネット・アクティブ・ユーザー調査
(日経ネットビジネス、1999 年 12 月)」の回答者の職業

回答	1999年12月		1999年6月	1998年12月
技術職	5331	31.3%	36.5%	38.5%
事務職	2998	17.6%	16.9%	16.2%
学生	2359	13.8%	8.0%	11.5%
営業職	1573	9.2%	9.8%	8.5%
主婦	1114	6.5%	5.3%	3.4%
管理職	1104	6.5%	7.8%	7.9%
研究職	540	3.2%	3.7%	4.3%
役員	246	1.4%	1.8%	1.7%
その他	1773	10.5%	10.2%	8.0%

図表 4　「第 9 回インターネット・アクティブ・ユーザー調査
(日経ネットビジネス、1999 年 12 月)」の回答者のアクセス場所

回答	1999年12月		1999年6月	1998年12月
家庭	11253	66.0%	60.8%	47.9%
職場	4980	29.2%	35.8%	44.6%
学校	746	4.4%	2.8%	5.8%
モバイル	73	0.4%	0.6%	1.7%

(日経ネットビジネス、1999 年 12 月)」の回答者の年齢

図表 5　「第 9 回インターネット・アクティブ・ユーザー調査

回答	1999年12月		1999年6月	1998年12月
15歳以下	112	0.7%	0.2%	0.2%
16歳以上 20歳以下	909	5.3%	2.9%	3.8%
21歳以上 25歳以下	2957	17.3%	14.1%	16.4%
26歳以上 30歳以下	3640	21.3%	22.5%	22.7%
31歳以上 35歳以下	3680	21.7%	23.1%	22.8%
36歳以上 40歳以下	2676	15.7%	17.7%	16.4%
41歳以上 45歳以下	1570	9.2%	9.7%	9.3%
46歳以上 50歳以下	860	5.0%	5.5%	4.9%
51歳以上 55歳以下	360	2.1%	2.3%	1.9%
56歳以上 60歳以下	174	1.0%	1.1%	0.9%
61歳以上	117	0.7%	0.9%	0.7%

2.2.2　　アクセス性の向上

インターネットを中心とした、市民へのIT普及については、様々な数字が示されているが、インターネットの普及率についていえば、１９９９年時点で約２割といわれている。一方、行政情報へのアクセスについていえば、愛知県が１９９８年に実施した「県情報の入手手段調査」（図表 6）等から明らかなように、行政情報入手メディアとしては、新聞や広報誌、テレビ・ラジオ媒体あるいは施設予約等における電話が圧倒的な割合を示しており。インターネットを利用した入手は 1%内外といった状況である。岐阜県の調査（図表 7）においても行政情報入手にインターネットを利用する人は３%程度であり、栃木県調査の速報（２０００年。未確定）においても、５%程度である。このように、従来メディアが５０%以上の数字を概ね示している中で、インターネットの利用は１～５%にとどまっており、少なくとも行政情報入手方法については、新聞、広報誌、テレビ等のメディアとインターネットでは未だ比較の対象にもならないという状況である。

市民参加型事業等双方向のコミュニケーションが必要な分野となると、インターネットの優位性は大きく際立ってくる。大和市の調査によれば、通常、市民参加型事業への参加者が１プロジェクト（事業説明会や討論会等）につき２００人程度であるのに対して、同プロジェクトのインターネットホームページへのアクセス数は、分野によって異なるものの、10 倍以上に達すると報告されている[4]。インターネットの活用は、既存メディアとの相互補完によるパブリックコンサルテーション経路として認識されるようになってきている。

図表 6　愛知県が作成・集計している行政・統計資料の県民の入手方法

	全体	男性	女性	名古屋	尾張	三河	20代	30代	40代	50代	60代以上
総数	865	426	439	273	327	265	181	146	174	160	204
電話で問い合わせ	2.7	3.1	2.3	3.7	1.5	3.0	3.3	3.4	1.7	2.5	2.5
県関係機関に出向いて問い合わせ	7.1	10.1	4.1	9.9	5.8	5.7	5.5	6.8	7.5	6.9	8.3
新聞の県の広報(「広報あいち」など)や記事	56.8	54.2	59.2	60.1	55.0	55.5	44.2	47.9	53.4	66.3	69.6
テレビ・ラジオの県の広報番組やニュース	19.7	20.0	19.4	12.8	22.6	23.0	13.8	17.1	19.5	23.8	23.5
県が作成する冊子・ちらし・ポスター	42.9	44.4	41.5	47.3	40.4	41.5	38.7	34.9	44.8	43.8	50.0
インターネット	0.8	1.6	0.0	0.4	1.5	0.4	0.6	0.7	2.3	0.0	0.5
その他	1.3	1.4	1.1	1.5	1.2	1.1	0.6	0.7	1.7	1.3	2.0
特にない	18.8	17.6	20.0	19.0	19.0	18.5	29.8	26.0	20.1	11.3	8.8
無回答	1.2	1.4	0.9	1.1	1.2	1.1	0.6	0.0	1.1	1.3	2.5

出典：「県政モニターアンケート調査「県の各種情報の入手手段」」（愛知県）

[4] 小林　隆「電子情報コミュニティ形成の現状と課題」日本社会情報学会第１４回全国大会,1999

図表 7　岐阜県行政資料の県民の入手方法

No	カテゴリ	件数	%（全体）	%（除非不）	%（除非）
1	県の広報紙	228.0	72.4	72.4	73.1
2	市町村の広報紙	172.0	54.6	54.6	55.1
3	新聞	219.0	69.5	69.5	70.2
4	ラジオ	18.0	5.7	5.7	5.8
5	テレビ	100.0	31.7	31.7	32.1
6	パソコン通信、インターネット	9.0	2.9	2.9	2.9
7	県庁・出先機関から直接	25.0	7.9	7.9	8.0
8	市町村役場から直接	21.0	6.7	6.7	6.7
9	自治会・婦人会・老人会など	30.0	9.5	9.5	9.6
10	口コミ	27.0	8.6	8.6	8.7
11	その他	3.0	1.0	1.0	1.0
	不明	3.0	1.0	1.0	
	非該当	0.0	0.0		
	サンプル数（%ベース）	315	100.0	314	312

出典：「県政における広報・広聴に関する住民アンケート（1997）」（岐阜県）

2.3　情報提供・収集経路の多様化

2.3.1　海外における取組み

一般的に政策形成への市民参加が法制度的にも、社会通念的にも早くから保障されてきた国においては、よりアクセス性の高いツールとして、かつ処理効率を上げる手段として双方向型の電子媒体を利用した試みが数多く見られる。米国における議員活動においては、連邦議員の 95%、州議員レベルの 75%がホームページを所有・更新して情報提供に活用しており、また、連邦議員によるホームページの 70%は、選挙民の意見を立法過程に反映するための双方向電子的なツールを備えているといわれている[5]。また、議会も「議会アカウンタビリティプロジェクト」により、オンライン広報を提供している。米国においては、立法機関が、行政の透明性への要請に応じる社会風土確立への牽引力となっているものと考えられる。同国では、国防総省の CALS や各種 EDI の導入、政府ペーパーワーク削減法等の効率化を追求した施策を展開している。クリントン政権が誕生してから相次いで制定された、行政監視、行政評価に関する連邦法、アクセスアメリカに代表される行政データに対する簡便でかつ低コストのアクセス手段の保障等に見られるように、効率と透明性が強く要請される傾向がある。

2.3.2　Government Online

欧州においては、EU 委員会が"An Information Society for All"の原案が作成し、本年３月に採択されているが、この中では、Government Online として政策情報へのアクセスを確保し、双方向のコンサルテーションに活用する方針が示されて

[5] 米国議会図書館の Alan　Jarett 氏ﾋｱﾘﾝｸﾞ

いる。EU はかねてより「行政の情報化」及び「EU 全体にまたがるネットワーク・インフラの構築」、「電気通信事業の自由化」を大きな柱とした活動を実施しており、「①効果的かつ効率的な改善」、「②公共サービス提供の質的改善」、「③自由なオンラインと公共情報」、「④公共・民間情報サービス提供者の統合」、「⑤EU 拡充の支援」という 5 つのフレームワークプログラムによって構成されている。多様な市民参加の経路が確保されている米国に比べて、EU 諸国には、議会によるパブリックコンサルテーションを市民参加の中心として位置付ける英国、我が国が行政法の母法とするフランスの行政手続のように諮問機関が市民参加の中心となる国、ドイツのように特定分野にのみ市民参加が規定される国があり、様々である。このため、EU では、各国行政法の一般化への検討が進められており、Government Online による双方向コンサルテーション促進という施策の採択は、今後の EU 域内における行政手続のあり方を示唆するものであると考えることができる。また、欧州委員会では、Government Online 実現の第一歩として、本年３月１５日に” Dialogue on Europe”を採択し、欧州委員会メンバーと市民とが ＥＵ の改革についてインターネットやビデオ会議システム等のオンラインツールを活用することにより直接討論する場を設けている。委員会メンバーが分担して実施しており、実施が義務付けられていることから、現在までのところ頻繁に開催され、討論を補完するための対面の会合も開催している。

世界各国で進められているいわゆる電子政府への取組みは、行政へのニーズのうち「効率化へのニーズ」、「情報へのニーズ」に応じるためのツールとしての活用を、初期段階の取組みとして捉え、その次のステップとして、行政サービスへのアクセス性を向上させることを目指しているものと考えることができる。国家レベルの施策展開として捉えた場合、「政策形成への民意反映のニーズ」に応じるためのツールとしての活用は、副次的なものとして言及される傾向にある。行政サービスへのアクセス性や行政の効率化を追求することは、結果として、双方向のコンサルテーション経路の多様化をもたらすものであり、いわゆる民意反映の要請に応えるためのツールとしての可能性を高めることとに繋がり、情報化政策におけるコンサルテーションの視点の重要性は、今後高まっていくものと考えられる。

中央政府での利用に関して、例えば、法律案、政策案に関する情報をオンラインで提供することにより、市民は、興味又は利害関係のある提案に対して意見を表明することが可能となる。実現には、情報提供、文書公開のためのシステム開発が必要である上、合意形成にどのように反映させるべきかといった深刻な議論を生んでいるものの、情報化の進展とともに、試験的な運用が開始されている。英国では、１９９５年に既存のグリーンペーパーをオンラインで実施する「Government Direct Green Paper」を開始し、最近の例としては、１９９９年１０月に実施した電子コミュニケーション法案に対するパブリックコンサルテーションがあり、個人、企業、専門団体等から合計９２の意見が寄せられた。英

国の電子政府構想では、公共サービスの政策策定に当たり、意見募集を実施することを明言するなど、インターネットの活用によるパブリックコンサルテーションへの積極的な姿勢を示している。

2.3.3 我が国の行政の情報化

我が国においては、「行政情報化基本計画」（平成９年１２月閣議決定）、「高度情報通信社会推進に向けた基本方針」（平成１０年１１月高度情報社会推進本部決定）、「雇用創出・産業競争力強化のための規制改革」（平成１１年７月産業構造転換・雇用対策本部決定）、「経済新生対策」（平成１１年１１月経済対策閣僚会議）、「ミレニアム・プロジェクト（新しい千年紀プロジェクトについて）」（平成１１年１２月１９日内閣総理大臣決定）及び「バーチャル・エージェンシーの検討結果を踏まえた今後の取組みについて」（平成１１年１２月高度情報社会推進本部決定）の中で、インターネットを通じた申請・届出等の行政手続を可能とする「電子政府」実現を目標として掲げ、既に各省において行政手続の電子化に取り組んでいる。

2.3.4 行政機関におけるインターネットの利用動向

行政機関におけるインターネットの利用動向は、中央省庁においては、ほぼ全部の官庁がホームページを開設しており、ほとんどの省庁が地方支分局も含めて報道発表資料や意見等の受付を実施している（図表 8）。

図表 8　行政機関におけるインターネット利用動向（1999 年末現在）

中央省庁等	ホームページ開設	報道発表資料の掲載	意見等の受付	クリアリングシステム	個別テーマへのパブリックコメント受付
総理府	○	○	○	○	×
公正取引委員会	○	○	×	○	○
警察庁	○	○	○	×	○
公害等調整委員会	○	×	○	×	×
宮内庁	×	×	×	×	×
総務庁	○	○	○	○	×
北海道開発庁	○	○	○	×	×
防衛庁	○	○	○	×	×
経済企画庁	○	○	○	○	×
科学技術庁	○	○	○	○	○
環境庁	○	○	○	○	○
沖縄開発庁	○	×	○	×	×
国土庁	○	○	○	○	○
金融監督庁	○	○	○	×	○
法務省	○	×	○	○	○
外務省	○	○	○	○	×
大蔵省	○	○	○	○	×
文部省	○	○	○	○	○
厚生省	○	○	○	○	○

農林水産省	○	○	○	○	○
通商産業省	○	○	○	○	○
運輸省	○	○	○	○	○
郵政省	○	○	○	○	○
労働省	○	○	○	○	○
建設省	○	○	○	○	○
自治省	○	○	○	○	○

出典：「通信白書」（郵政省）を参考に作成

2.3.5 地方自治体における情報化の取組み

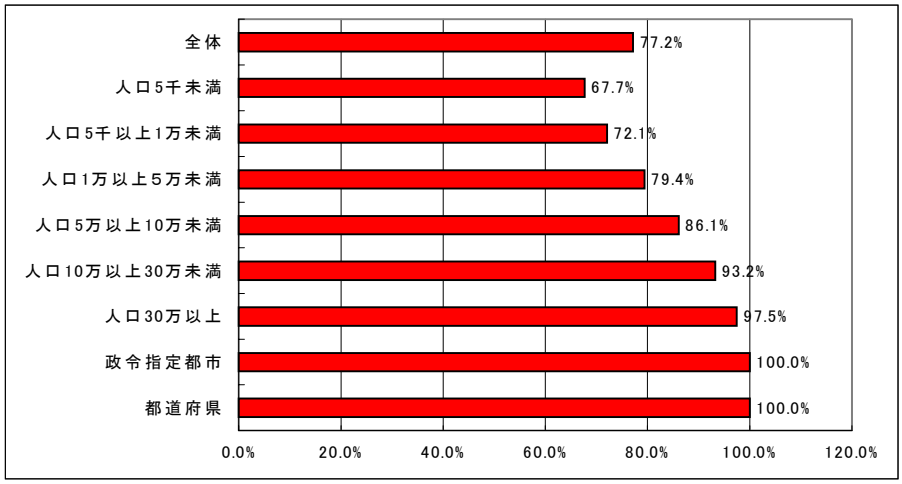
行政内部における業務の効率化や高度化を目的とした情報化に対して、多様な情報通信メディアを導入することにより住民が多様な情報に直接触れることのできる機会を増やし、地域課題を解決しようとする地域情報化の試みは、１９８０年代から実施されてきた。従来は、行政情報化とは別の概念として捉えられてきたが、近年の地方自治体の情報化推進計画の中では、「行政情報化と地域情報化の統合」が謳われ、一体的な推進が目指されるようになってきているのが特徴的である。

自治省では、平成７（１９９５）年５月に「地方公共団体における行政情報化の推進に関する指針」を示し、平成１１（１９９９）年５月に「地方自治体における行政情報化の推進に関する調査研究会報告書」をまとめ、情報通信技術の飛躍的発展など近年の動向を踏まえた、新たな指針を策定することを予定している。

郵政省の１９９８年のアンケート調査（図表 9）によれば、回答した自治体の７７％がインターネット接続を実現しているが、自治体の規模別に見た場合、人口１万人未満の自治体は７０％程度の接続率にとどまっている。インターネット接続に関しては、様々な点から議論を残しており、行政情報化の観点から検討がなされているが、今後この対応は一層重要性を増すものと考えられる。

出典：「地方公共団体アンケート」（郵政省）より作成

図表 9　自治体のインターネット接続率（1998 年度末現在）



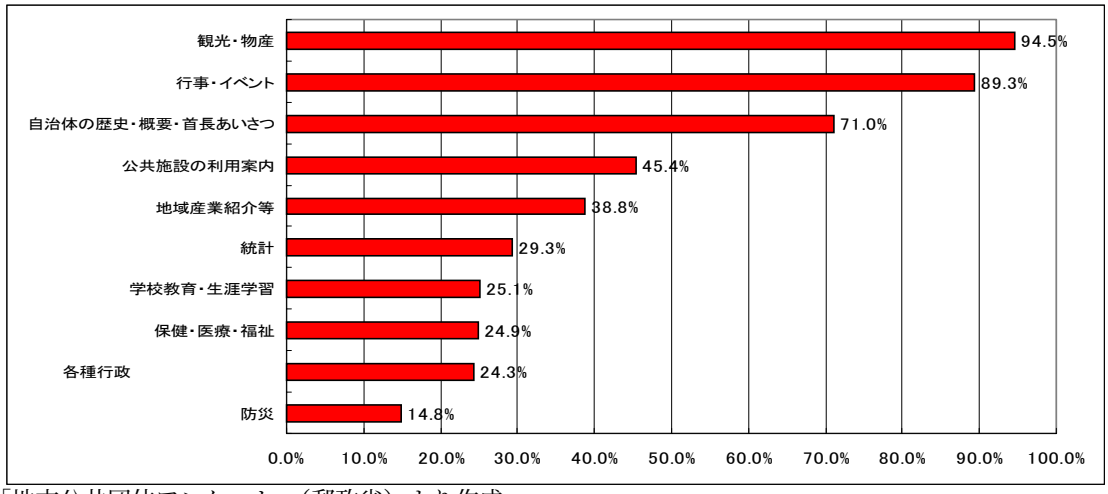
また、自治体のホームページ開設率を見ると（図表 10）、県レベルでは１００％、市区レベルでは７２.４％、町村レベルでは５９.１％となっており、市民と最も身近な市区町村レベルでの開設率が低い。近年のインターネットの普及状況を考慮した場合、ホームページは、市民への情報発信を行うための基本ツールとなると考えられることから、市民に最も身近な市町村レベルでの IT 利用環境の整備が、IT を利用した情報提供を行う上で最優先課題であるということができる。また、ホームページを利用した情報提供の内容（図表 11）としては、観光・物産、行事・イベント等が圧倒的で、統計、生活関連情報、行政計画等は３割未満という結果となっており、先に挙げた住民側のニーズを勘案すると、十分な提供が行われている状況にはない。

図表 10　自治体のホームページ開設率（１９９９年 8 月 19 日現在）

	都道府県	県の数	開設数	市区数	開設数	%	町の数	開設数	村の数	開設数	計	開設数	%
1	北海道	1	1	34	26	76.5%	154	90	24	11	213	126	59.2%
2	青森県	1	1	8	8	100.0%	34	34	25	25	68	68	100.0%
3	岩手県	1	1	13	12	92.3%	30	25	16	12	60	50	83.3%
4	宮城県	1	1	10	8	80.0%	59	20	2	0	72	29	40.3%
5	秋田県	1	1	9	9	100.0%	50	41	10	9	70	60	85.7%
6	山形県	1	1	13	12	92.3%	27	18	4	3	45	34	75.6%
7	福島県	1	1	10	9	90.0%	52	24	28	10	91	44	48.4%
8	茨城県	1	1	20	14	70.0%	48	28	17	6	86	49	57.0%
9	栃木県	1	1	12	11	91.7%	35	13	2	0	50	25	50.0%
10	群馬県	1	1	11	6	54.5%	33	8	26	12	71	27	38.0%
11	埼玉県	1	1	43	22	51.2%	38	11	11	2	93	36	38.7%
12	千葉県	1	1	31	23	74.2%	44	20	5	1	81	45	55.6%
13	東京都	1	1	50	39	78.0%	5	5	8	8	64	53	82.8%
14	神奈川県	1	1	19	17	89.5%	17	7	1	1	38	26	68.4%
15	新潟県	1	1	20	17	85.0%	57	20	35	15	113	53	46.9%
16	富山県	1	1	9	9	100.0%	18	13	8	3	36	26	72.2%
17	石川県	1	1	8	8	100.0%	27	27	6	6	42	42	100.0%
18	福井県	1	1	7	7	100.0%	22	22	6	6	36	36	100.0%
19	山梨県	1	1	7	3	42.9%	37	16	20	8	65	28	43.1%
20	長野県	1	1	17	17	100.0%	36	33	67	59	121	110	90.9%
21	岐阜県	1	1	14	14	100.0%	55	53	30	27	100	95	95.0%
22	静岡県	1	1	21	18	85.7%	49	33	4	4	75	56	74.7%
23	愛知県	1	1	31	29	93.5%	47	23	10	2	89	55	61.8%
24	三重県	1	1	13	12	92.3%	47	34	9	2	70	49	70.0%
25	滋賀県	1	1	7	5	71.4%	42	17	1	0	51	23	45.1%
26	京都府	1	1	12	12	100.0%	31	31	1	1	45	45	100.0%
27	大阪府	1	1	33	19	57.6%	10	4	1	1	45	25	55.6%
28	兵庫県	1	1	22	20	90.9%	66	45	0	0	89	66	74.2%
29	奈良県	1	1	10	6	60.0%	20	6	17	4	48	17	35.4%
30	和歌山県	1	1	7	4	57.1%	36	13	7	4	51	22	43.1%
31	鳥取県	1	1	4	4	100.0%	31	19	4	2	40	26	65.0%
32	島根県	1	1	8	8	100.0%	41	34	10	9	60	52	86.7%
33	岡山県	1	1	10	10	100.0%	56	34	12	9	79	54	68.4%
34	広島県	1	1	13	9	69.2%	67	21	6	2	87	33	37.9%
35	山口県	1	1	14	12	85.7%	37	17	5	4	57	34	59.6%
36	徳島県	1	1	4	4	100.0%	38	38	8	8	51	51	100.0%
37	香川県	1	1	5	5	100.0%	38	18	0	0	44	24	54.5%
38	愛媛県	1	1	12	8	66.7%	44	19	14	6	71	34	47.9%

39	高知県	1	1	9	5	55.6%	25	8	19	3	54	17	31.5%
40	福岡県	1	1	24	12	50.0%	65	19	8	1	98	33	33.7%
41	佐賀県	1	1	7	5	71.4%	37	11	5	2	50	19	38.0%
42	長崎県	1	1	8	6	75.0%	70	19	1	0	80	26	32.5%
43	熊本県	1	1	11	7	63.6%	62	15	21	8	95	31	32.6%
44	大分県	1	1	11	8	72.7%	36	12	11	5	59	26	44.1%
45	宮崎県	1	1	9	5	55.6%	28	8	7	4	45	18	40.0%
46	鹿児島県	1	1	14	11	78.6%	73	28	9	1	97	41	42.3%
47	沖縄県	1	1	10	2	20.0%	16	2	27	5	54	10	18.5%
	全 国	47	47	694	537	77.4%	1990	1056	568	311	3299	1949	59.1%

出典：ＧＤＳ調査

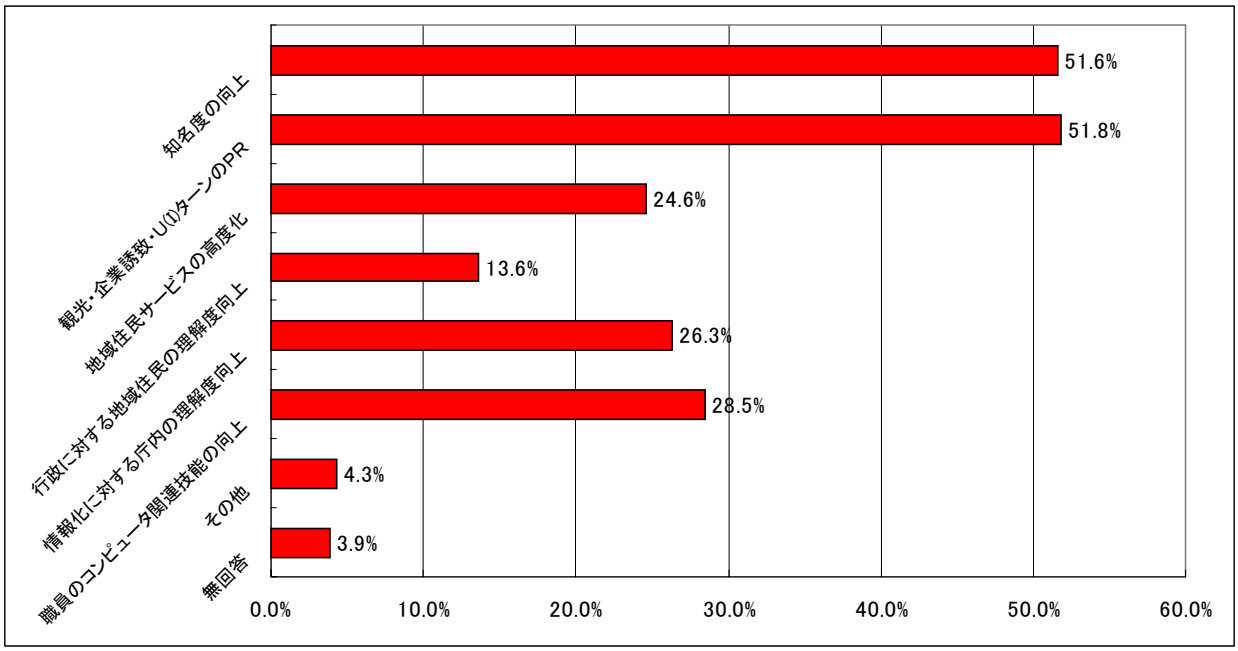


出典：「地方公共団体アンケート」（郵政省）より作成

図表 11　発信情報のランキング（1998 年度末現在）

2.3.6　パブリックコンサルテーション経路としての情報化

自治体ホームページによる情報発信の効果（図表 12）では、知名度の向上、観光・企業誘致のＰＲ等の広報の側面が上位を占め、行政に対する地域住民の理解度向上の効果に期待が低い状況が伺えるものの、ホームページの情報発信内容の状況の推移を見ると、公聴・アンケート、情報公開に関する情報提供も高い増加率を示している（図表 13）。



出典：「地方公共団体アンケート」（郵政省）より作成

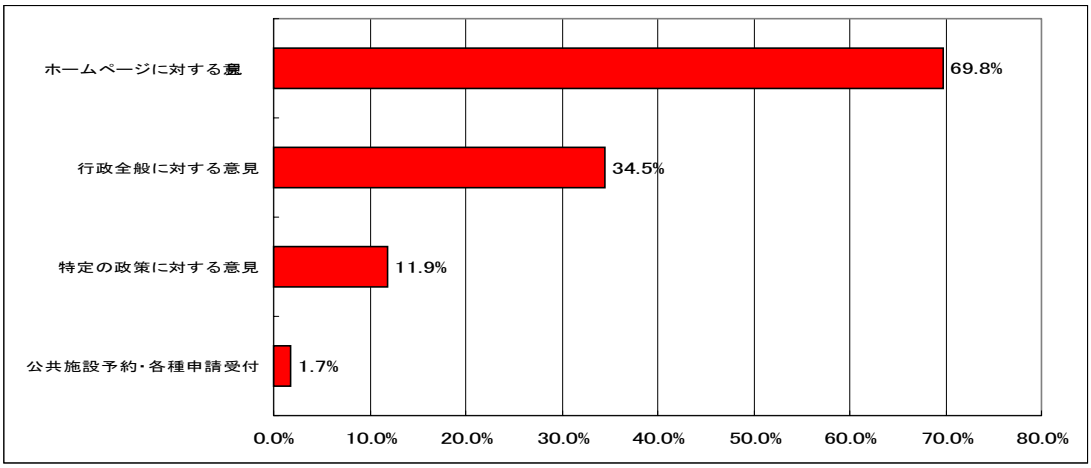
図表 12　ホームページ開設による情報発信（公開）の効果（1998 年度末現在）

区分	平成１１年４月１日現在	平成１０年４月１日現在
行事・イベントの紹介等	2400	1621
観光・物産情報	1975	1401
公共施設の利用案内	1638	1070
行政の各種事業状況	1541	999
地域産業情報	995	690
統計情報	801	479
公聴・アンケート	732	485
情報公開	169	93

「地域情報化計画・地域情報化施策状況調査（平成１１年４月）」（自治省）より作成

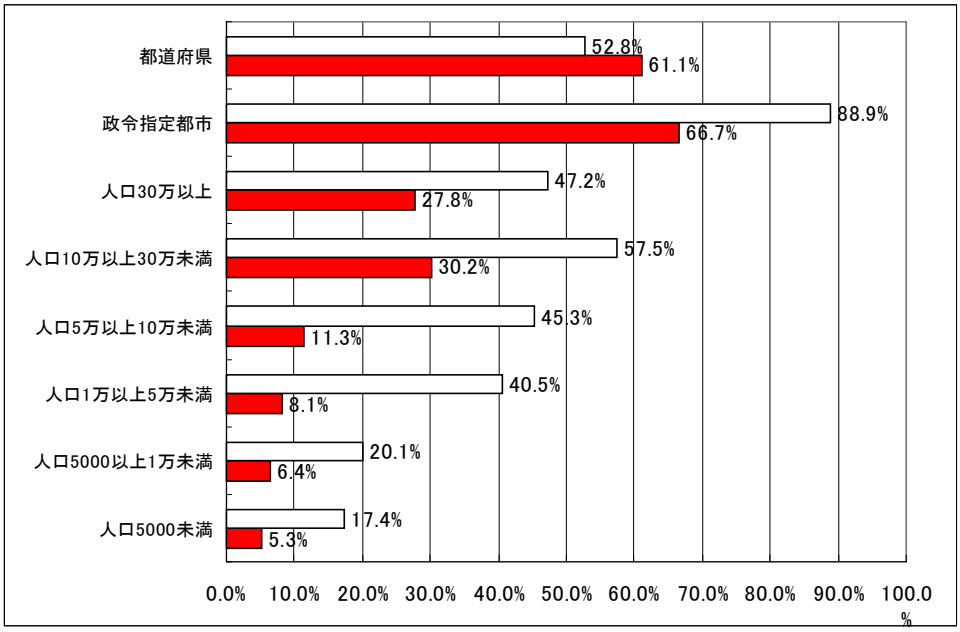
図表 13　情報提供の増加率

さらに、ホームページを作成している自治体のうち、ホームページを利用して受けつける意見・申請はホームページそのものに対するものが圧倒的で、行政全般、特定の政策に対する意見の聴取はそれぞれ３５％、１２％（図表 14）と低くなっている。また、図表 15では、政令指定都市及び都道府県の優位と、小規模自治体の劣位が際立っている現状が伺える。



出典：「地方公共団体アンケート」（郵政省）より作成

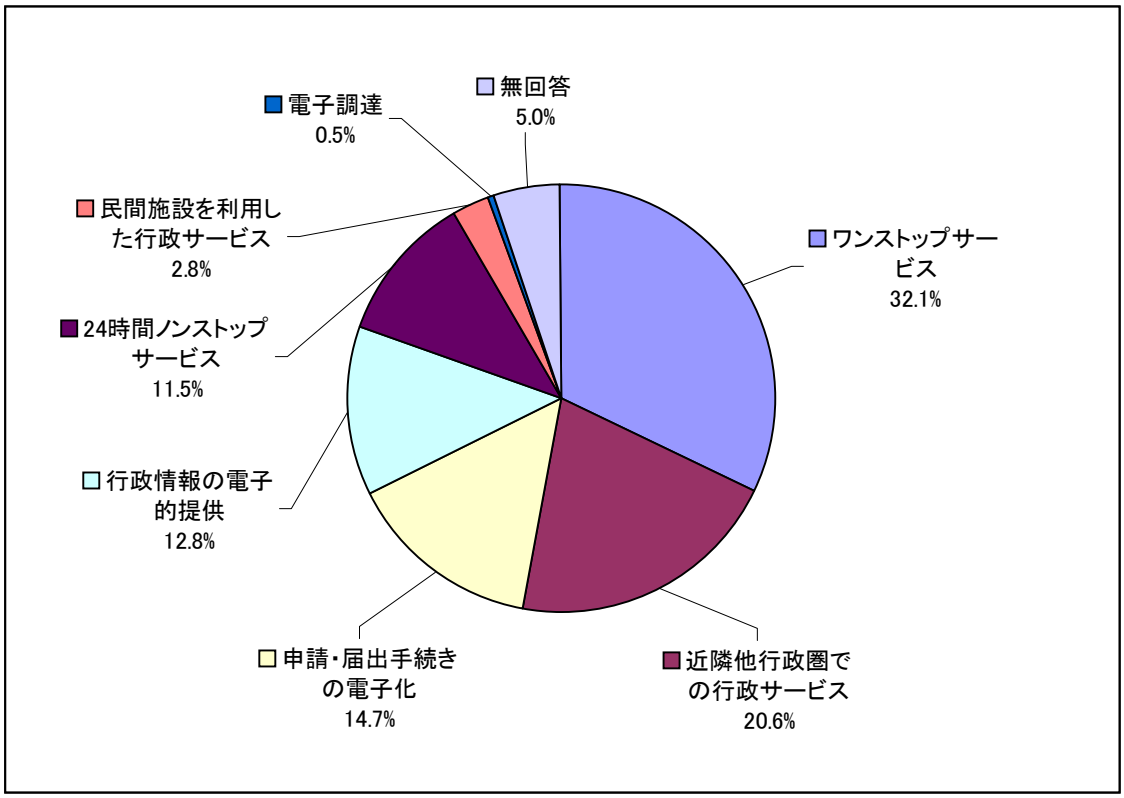
図表 14　ホームページを利用して受け付ける意見・申請等の内容（１９９８年度末現在）



出典：「地方公共団体アンケート」（郵政省）より作成

図表 15　行政に対する意見受付の状況（1998 年度末現在）

財団法人関西情報センターは、１９９８年２月から３月にかけて、関西地域（２府５県）の自治体を対象に、情報化を推進するに当たっての施策展開の現状や課題等についてアンケート調査を実施したが、自治体が近々に取り組もうとしている情報技術を利用したサービスの高度化の対象分野は、図表 16に示す結果のように、ワンストップサービス、近隣他行政圏での行政サービス、申請・届出手続きの電子化といった、行政手続きの利便性や効率化を目的としたものが優先度が高いと判断されている。



出展：「行政の情報化に関するアンケート調査」（財団法人関西情報センター）
図表 16　行政サービス高度化の対象分野（平成 10 年 3 月）

ここ数年の間に策定された自治体の情報化推進計画を見てみると、市民を主体とした記述が多く見られるようになってきている。例えば、三重県では「情報デモクラシー先進県」として、「情報ネットワークを利用して情報公開や県民の意見を取り入れるようにし、民主行政、住民の参加による地域づくりが行われるようにします。」と明示しており、大阪府では、「府民サービスの向上・府民参加の推進」として、「インターネットをはじめとした双方向の情報通信ネットワークシステムの活用により、国や市町村との連携を進め、府民との間での情報の共有・活用、行政手続に関する府民負担の軽減など府民サービスの向上を図るとともに、オンラインによる意見交換や各種会議への参画など、府民参加の推進を図る。」と謳っている。また、川崎市情報化基本計画では、「ビジョン 2」として「市民の自発的活動による参加型地域ネットワーク社会の形成をめざす」との記述がある。

これらの代表例からは、自治体における情報化は、現状では効率化及び行政手続きの利便性が優先課題とされているが、将来的には、情報化により負担の軽減を住民が実感できるようになるとともに、情報公開を進めるためインターネット等の情報通信システムを活用し、住民からの意見聴取や広聴・広報活動、住民ニーズの早期把握・反映のためのツールとして期待していることがうかがえる（図表 17）。

図表 17　IT を利用した参加型行政システムを実施／計画している国内自治体の事例

自治体名	URL
北海道札幌市	http://www.infommunity.city.sapporo.jp/index.html
北海道北広島市	http://www.city.kitahiroshima.hokkaido.jp/board/
北海道千歳市	http://www.city.chitose.hokkaido.jp/comm/index.html
北海道夕張市	http://www.dolphin.co.jp/hpr/yubari/newbbs/index.html
北海道室蘭市	http://www.earthcape.ne.jp/users/muroran/muroran/spot/guest.html
北海道名寄市	http://www.hokkai.or.jp/nayoro/board/index.html
北海道紋別市	http://www.ohotuku26.or.jp/monbetu/bbs/index.cgi
北海道留萌市	http://www1.sphere.ne.jp/cgi-bin/common1/bbs/bbs.cgi
北海道美唄市	http://www.pipaoi.gr.jp/bibaishi/board1.htm
山形県鶴岡市	http://www2.city.tsuruoka.yamagata.jp/bbs/
茨城県古河市	http://www2.city.koga.ibaraki.jp/asp1/bbs.htm
神奈川県藤沢市	http://www.city.fujisawa.kanagawa.jp/
神奈川県大和市	http://www2.city.yamato.kanagawa.jp/index.html
神奈川県横須賀市	http://www.bs-miyuki.co.jp/city2/yybbs.cgi
神奈川県鎌倉市	http://www.city.kamakura.kanagawa.jp/daily/share/setumei.htm
静岡県	http://www.pref.shizuoka.jp/BBS/
山梨県甲府市	http://www.city.kofu.yamanashi.jp/cgi-bin/minibbs.cgi
長野県伊那市	http://www.city.ina.nagano.jp/bbst.htm
長野県南箕輪村	http://www.valley.ne.jp/~vilm-m/guestbook.html
岐阜県	http://www.pref.gifu.jp/common/text/kouryu/index.htm
岐阜県大垣市	http://www.city.ogaki.gifu.jp/johokobo/topframe.html
三重県玉城町	http://www.town.tamaki.mie.jp/tamnet/dennou/denou.html
庫県篠山市	http://www.city.sasayama.hyogo.jp/cgi-bin/minibbs/minibbs.cgi
兵庫県八千代町	http://www.town.yachiyo.hyogo.jp/Forum/index.htm
兵庫県西宮市（パソコン通信）	http://www.nishi.or.jp/~hiroba/open.html
富山県高岡市	http://www.takaoka-nc.ac.jp/bbtool/mokuji.html
富山県山田村	http://bbs.vill.yamada.toyama.jp/cgi-bin/yamada.cgi?id=info
鳥取県（パソコン通信）	http://www1.pref.tottori.jp/categ4/index.htm
鳥取県福部村	http://www.hal.ne.jp/sakyu/infobbs/index.html
徳島県徳島市（パソコン通信）	http://www.city.tokushima.tokushima.jp/communi/index.html
高知県	http://www.nogyo.tosa.net-kochi.gr.jp/
大分県中津市	http://www.yukichi.ne.jp/~nis/n_main.html

出典：富士総研独自調査(2000 年 3 月)

2.4　パブリックコンサルテーション制度の多様化

2.4.1　議会民主主義を補完する参加手続～間接民主主義の現代的意義～

かつてルソーは『社会契約論』（１７６２年）の中で、議会制間接主義では人民が自由なのは選挙のときだけだと批判し、人民主権に根ざす直接民主主義を提唱したが、現代において、議会制民主主義の限界が西欧諸国で明らかになり、日本においても例外ではなくなっている。

歴史的にみると、間接民主制の採用は、二つの大きな流れに由来している。一つはヨーロッパの王政に対する民主的チェックの実現という流れであり、もう一つは、アメリカのような共和制の国における市民の合意形成の効率化という流れである。後者の場合、本来であれば直接民主制が望ましいという前提が存在する。しかし、直接民主制だけでは、市民の意向の反映という面では十分でも、日常的

な公務の意思決定や緊急の場合の意思決定という面では不十分である。そこで、一定期間ごとに選挙でチェックすれば、住民の意向に反するような意思決定は行われないだろうといった信頼感をベースに、選出された代表者に意思決定を委任する間接民主主義制が登場した。つまり、間接民主制の機能には、市民の意思を反映させる機能と、合理的な意思決定を行う機能が期待されている。

しかし、この機能に照らして考えた場合、現代の間接民主主義は、市民の意思を反映させる機能において制度疲労をおこしていると指摘されて久しい。その理由には、①社会の複雑化や価値観の多様化をタイムリーに反映させるような選挙制度、間接民主制とはなっておらず、偏りのある代表者となってしまうこと、②広大かつ技術化・動態化した現代行政を有効に規律するに必要な機動性や専門技術性において議会が充分でないこと（行政立法の拡大）、③社会変化が激しく、何年かに１度の選挙では住民・社会の意思が的確に反映できないこと、④情報媒体の発達により、代表者以外にも情報がいきわたることとなり、代表者の情報の優位性が低下したこと、⑤以上から代表者に対する相対的な信頼感が低下したこと　等が挙げられる。

このような議会制民主主義の限界を補完する必要から、国の行政において、主権者の意思を直接に反映させる直接民主的な参加手続によって、政治的民主主義に加えて「行政的民主主義」をも実現しようとする動向が現れている。

2.4.2　政策形成への民意反映の要請

我が国における政策形成への民意反映を支えるのは、戦後米国から導入されたPublic　Relations（PR）という考え方である。我が国行政機関における近代的な広報の導入は、GHQ による統治下におこなわれたが、これは、PRO と呼ばれる広報担当部署が GHQ の指導によって各行政機関に設けられたことを端緒とするものである。GHQ はこの組織を米国風の双方向型情報収集・提供機関として位置付けていたが、我が国にかつて広報の概念がほとんどなかったことや民主政治に対する不慣れも相まって、初期の我が国の政府・自治体広報は情報の到達のみを目的とした不完全型（片方向型）のパブリックリレーションズが中心であったと同時に、法律の面での整備も進行しなかった。

１９６０年代以降の高度成長のひずみによって発生した公害や地域コミュニティの崩壊などの現象は、地域住民や一般国民の不満を増幅させ、行政当局もその対応に追われた。この時期、市民運動などが盛んな地域では、双方向型のコミュニケーションの重要性が認識され、双方向型コミュニケーションの手段として市民相談窓口、市民アンケート調査、行政モニターなどの制度が整備された。こうした制度は現在の市民参加型行政の基礎となるものであるが、一方で施策や事業による影響に伴う市民の不満をある程度コントロールするという側面もなかったとはいえず、いわばトレード・オフの要素も含んでいたといえよう。この時代には行政の努力をアピールするためのテレビ、ラジオ番組の制作も積極的に行われた。

こうした流れの中で高度成長期の終焉とともに、ものの豊かさだけでなくゆとりや自己実現に対して人々の関心が高まり、市民側は行政の意思決定システムへの参加を求め、また、行政側も市民による建設的な意見を求め、政策過程の民主化を図る傾向がみられるようになった。市民の参画は、各種行政計画や行政に対する市民ニーズの事前把握という側面を持っており、価値観が多様化する市民のニーズを読みとり行政施策に最大限活かしていこうとするものである。

こうした市民のニーズ及びそれに対する行政側の対応を読みとり活かすという行政の取組みが進む中で、やはり意見の表明だけでは十分な効果が上がりにくく、また長期かつ総合的な視点からの改善が困難であることから、行政の意思決定プロセス、しかも初期の計画策定段階から、市民の意思を反映する必要性が認識されるようになった。こうした流れの中で、地方自治体の中には、行政と市民が同じ立場で、協働しながら計画立案を進めていくというケースがみられるようになってきた。三鷹市、川崎市等は全国的にもその先駆けとなったケースである。こうした流れは長期、全体計画などに多く採用され、全国的に事例をみるようになった。

図表 18　市民広報の変遷

年代	区分	広報の内容
1945 ～ 1960	市民客体型 PR	GHQ による民主化の影響と戦前の古い考え方が共存。 広報紙、掲示板中心型の広報
1960 ～ 1975	コントロール型広報	公害などに起因する市民運動の進展等を反省要因として、双方向型のコミュニケーションが試行されるようになるが、参画型にまでは至らず。むしろテレビ、ラジオを利用した
1975 ～ 1995	市民対応型広報	市民ニーズの積極的把握を目的に、ミニ集会、市民アンケート、FAX による意見募集、及び事前の情報提供などが積極的に行われるようになった。
1995～	共働型広報	早期からの積極的な情報提供を核として、計画段階からの市民の参加等が行われるようになった。

2.4.3　行政手続法における参加手続

我が国の行政手続法は、１９５０年代からの長期にわたる議論･検討の結果、１９９３年１１月に成立したが、成立時においては、行政の民主化や参加の拡充等議論の争点とされた部分は将来の課題として残し、まずは国民の権利利益に直接関わる分野について手続法制を整備することが優先された。その結果、行政内部において省令等を審査するに当たっての手続（行政立法手続）、土地利用規制に係る計画や公共事業に係る計画の策定手続（計画策定手続）等における参加に関する一般的な手続の導入は現在も課題として残されている[6]。

次に、①処分前の参加（利害関係者の聴聞等）、②行政立法、③行政計画の３類型の行政手続を対象に、行政機関により実施されるパブリックコンサルテーションの多様化を概観する。

[6] 井出嘉憲「行政過程の再構築と地方自治体－行政手続法の制度化をめぐって－」都市問題８５巻１０号、1994

2.4.4　処分前の参加

行政処分の事前手続としての聴聞は、公聴会や審議会への諮問手続とともに現代行政における国民の権利利益の保障及び行政参加の必要性から重要な意味を持ってきた。これまでの学説でも行政手続における参加は、聴聞や公聴会が主な内容として解説されてきた。公聴会や審議会への参加は、国民・住民の集団意思を行政の中に反映させるための手段として捉えることができる。聴聞が個別処分の利害関係の調整を第一の目的としているのに対して、公聴会は広い範囲の住民に影響する個別的決定や行政裁量の基準の決定、都市計画の決定等不特定多数の者に影響の及ぶ行政措置について、意見を聴いて決定に反映させることを目的としている。近年、住民の利害に関する決定については、膨大な行政・企業側報告資料を公開した上で公聴会が開催されるなど実質的対話に近づく傾向にある[7]。

2.4.5　行政立法

行政立法により設定される基準は、これに基づく個別処分を争う中で裁判的統制を受ける可能性があるが、それ自体訴訟の対象となることはない。このため、行政立法に関する国民的参加的統制が意義を持つとの主張もある。既存の行政立法手続は、個別の法律に規定が設けられているものもあるが、統一的な手続規定とはされていないため、分野によって異なった手続がとられている。事実上諮問手続が採られている場合であっても、私的諮問機関や外部団体に研究を委託するような場合には、外部からその存在を知ることが困難な場合が少なくない。また、諮問機関の構成や手続に関する制度の整備によっても、利害関係者の意見を網羅的に吸収することには限界がある。また、公聴会等の方式においても、公述人の選出や出席の確保という点において限界がある。

このような制約を補うために、規則等の政策案を公表し、書面で意見を述べる方式が考えられた。米国の行政手続法の略式規則制定手続（5.U.S.C. §５５１(4)。Notice and Comment rulemaking）や英国のグリーンペーパー公表によるパブリックコンサルテーションは、この統一的規定の代表的な例であり、我が国におけるパブリックコメント制度は、これらをモデルとしたものである。

2.4.6　パブリックコメント制度の導入

行政が規制の新設・改廃を行う前に, 内容を公表して市民の意見を求める「意見提出手続制度」（パブリックコメント制度）が１９９９年３月閣議決定され、行政機関での導入が始まっている。同制度は、公表方法に関しては「①ホームページへの掲載」、「②窓口での配布」、「③新聞・雑誌等による広報」、「④官報掲載」、「⑤報道発表」―などで，国民に周知徹底を図るとしており、意見の募

[7] 兼子仁「行政法」北樹出版、2000

集期間は一か月程度を目安とし、募集方法は郵便、ファクシミリ、電子メール等で行うこととなっている。さらには、可能な限り案件の趣旨・目的、関連資料などの公表を行い、行政機関は，提出された意見や情報を考慮して意思決定を行い，提出意見や意見に対する考え方の公表を行うことを義務付けている。

このことは、いままで特定の分野及び特定の利害関係者において採用されてきたパブリックコンサルテーションを、分野や市民の特性にかかわらず、広く一般化するものとして、今後の活用動向が注目される。

パブリックコメントは、米国では１９４６年制定の連邦行政手続法で制度化されている。政府機関が規制を定める際、事前に案を公開して、公衆の意見を募り、公開する制度である。英国においても、政策案をグリーンペーパーとして公表して意見を募る制度をとっている。我が国では、行政が任意に意見を募ることは以前からあったが、広く意見を募集し結果の公表を義務付ける制度はなかった。行革会議が１９９７年末にまとめた最終報告書で提言し、通商産業省が１９９８年から独自に制度化を行い、１９９９年の閣議決定により全省庁の規制にかかわる政省令や告示等を対象として制度化された。米国政府は１９９６年１１月の対日規制緩和要望書により制度の導入を要求しており、OECD が１９９９年４月にまとめた日本の規制改革に関する最終報告書においても、制度をさらに充実させることを勧告している。米国政府は１９９９年１０月の対日要望書でも、パブリックコメントを法案の骨格を作成する審議会にも義務づけることや、法制化することについても要望している。

※網掛け部分、６月１６日以降差し替え

【応募数が多かった主な中央省庁のパブリックコメント】

対象	管轄	応募数（概数）
人権擁護推進審議会答申（99.6-7）	法務省	18,300
遺伝子組み換え食品の表示の在り方（98.9-10）	農水省	10,800
食品品質表示基準（99.11-12）	農水省	2,300
健康日本２１計画（99.8-00.1）	厚生省	2,000
道路交通法施行令改正（99.5-6）	警察庁	780
自動車アセスの車種追加（99.8-9）	運輸省	670
容器包装リサイクル法（99.2）	通産省	570
都市計画中央審議会答申（9.10-11）	建設省	550
年金改革５つの選択肢（97.12-98.7）	厚生省	500
２１世紀日本の構想懇談会報告書（99.5-11）	総理府	300

2000.3.5 朝日新聞社調査

中央省庁が昨年４月からこれまでに実施したパブリックコメントの総数は１７６件であり、１万件を超えるコメントを集めたものもあるが、多くは数件しか応募がないのが現状である。パブリックコメントの対象となる規制の大半は専門的、または利害関係者が限定的であるものであり、関係団体のヒアリング等既存の手続の実施により調整が完了してしまうものも多いため、公衆の関心が高く、真にパブリックコメントの必要なものについてのみ実施すべきとの主張もある。

ただし、実際、パブリックコメントにより寄せられた意見により原案を大幅に修正するケースも現れており、制度導入は一定の評価を得ている。

地方自治体では、鳥取県が昨年から導入しており、滋賀県、新潟県では２０００年４月から導入することとしている。

2.4.7 行政計画

我が国においては、計画策定手続に関する一般規定はないが、個別法においては、審議会等への諮問手続、関係省庁への協議、議会の議決、閣議決定、公聴会等の開催、計画の公表手続等がある。公聴会等の開催の例として、都道府県知事又は市町村長が都市計画の案を作成しようとする場合において必要があると認めるときは、公聴会の開催等住民の意見を反映させるために必要な措置を講ずるとされている（都市計画法第１６条第１項）等が挙げられる。計画策定においては、複雑な利害関係をいかに反映させるかが重要であるが、利害関係者を適切な割合で参加させることは必ずしも容易ではなく、限界があることが指摘されており、前述のように個別行政分野において参加を保障する制度の制定や、個別事業において、北米を中心に発展したいわゆるパブリックインボルブメントといった手法の導入が検討されている。

１９６０年代以降の西欧の高度産業社会において、環境保全や土地利用計画などの行政をめぐり、地域住民等の不特定多数の集団的法益の保護が課題となり、ドイツの計画確定手続や個別分野において参加を保障する行政手続法（国家環境政策法（米国、１９６９）、都市田園計画法（英、１９７１改正）、連邦イミッション防止法（独、１９７４）、連邦建設法（独、１９７６）、自然環境保護法（仏、１９７６）、国土利用計画法（日、１９７４）、環境アセスメント条例（川崎市、１９７６）等）が制定されるようになった。

2.4.8 公共事業計画におけるパブリックコンサルテーション

カナダはいわゆるパブリックコンサルテーション制度発祥の地であり、１９７０年代後半からカナダ原子力公社（AECL）によって開始されたプログラムを端緒とするものである。このプログラムは、原子力発電所等のいわゆる受益者負担を伴う施設の立地への理解を得るための公衆参加プログラムとして企画されたものである。

このプログラムは、事業に対する一般の人々の認識や支持を高めるため、①各層の人々に対して既存事業施設の見学や教育、無料電話による情報提供、広告やダイレクトメール、広報素材・ビデオの制作・配布・展示、国民意識調査の実施といったパブリックアクセプタンス向上サブプログラム、②事業施設の公開、訓練された専門家による説明、科学的データの原則公開と同じく訓練された専門家による説明といったパブリックアカウンタビリティ（説明責任）サブプログラム、③どのようにして地域の納得が得られるのかについて話し合う

場としての「コミュニティ対応委員会(ＣＬＣ)」（自治体代表、宗教界、地元紙・ＴＶ、商工会議所、環境保護団体、地元大学の学生代表、組織を持たない市民の代表および政府代表からなり、賛成派と反対派、中間派の比率は国民意識調査の結果等に準じて配分される）を活用したパブリックインボルブメントサブプログラムからなっている。

こうした、パブリックコンサルテーションプログラムは、関係者、国内外から高い評価を受け、市民の意識にも合致した制度ではあったが、法律に基づく制度ではないため、関係者の合意がないと導入できないという点と、とりわけ事業者にプログラム採用の是非を決定する自由があるといった点が大きな問題であるとされてきた。

こうしたことから、１９８９年にカナダ連邦政府は環境評価レビュー制度を正式に発足させ、エネルギー、都市、公益事業、一部の廃棄物処分などの問題について、立地や事業内容を決定する場合は、この環境評価レビューによって当該地域の市民が概略受け入れ可能といった判断が下されてのち、初めて本格的な計画策定作業を行うことができることとされた。

英国においては、英国環境運輸地域省を中心としてパブリックコンサルテーションの運用が行われている。英国でも１９６０年代までは大方の道路や橋の建設計画は「密室」で決定され、公開されていなかったが、次第に情報公開の要求が高まり（反対活動による計画の遅延)、１９７０年の省庁統合 の動きに合わせて政策を変更し、計画を公開し、分かりやすく説明し、市民参加の道を広げ、地道 に、しかし着実なインフラの整備を実施した。１９８６年に完成したＭ２５環状高速道路等は、その代表的な成功事例であり、ヒースロー他３つの国際空港等と組み合わされ、ロンドンの経済・社会の再活性化に大きく貢献している。

国土や産業の基盤である道路や橋の建設計画におけるコンセンサスについては、行政による計画の必要性の説明は勿論のこと、計画の費用対効果分析（COBA ：税金の効果的効率的な使い方)、環境に対する様々な影響の分析、国の運輸・産業・環境政策との整合性、不利益をこうむる人々への公平な保障等の説明の実施が不可欠とされている。

我が国では、都市計画や環境問題等、多くの市民の生活に直接関係の深い行政分野において、専門知識の集約、行政と市民または市民間の意見調整といった機能を追求する目的で、政策形成への民意反映の取り組みが活発化している。都市計画の分野については、１９９２年６月に都市計画法・建築基準法が改正され、住機能の保護を主目的として用途地域が従来の８種から１２種へと細分化されたことと並んで、都市計画マスタープラン（「市町村の都市計画に関する基本的な方針」）の策定が、都市計画区域をもつ１９５２の市町村（１９９４年３月現在）の責務とされた。都市計画マスタープランの立案に際しては、「公聴会、説明会の開催、広報紙やパンフレットの活用、アンケートの実施等

を適宜行うもの」とされ、さまざまな住民参加が図られるものとされる。一方、決定に際しては「市町村審議会の議を経る」こと、成果の公表については「庁舎への図書の備付け及び閲覧、積極的な広報の実施、概要パンフレットの作成・配布」等により遅滞なく行うよう規定されている。

2.4.9 我が国の道路行政におけるパブリックコンサルテーション

建設省では、道路政策に広く国民の声を取り入れ、参加を求めることを企図し、１９９６年には道路審議会に２１世紀の道を考える委員会を設置し、我が国では初めてパブリックインボルブメントの考えを応用した長期道路計画づくりに着手した。

具体的には、①キックオフレポートとして、１２のテーマを設定し、建設省が作成したレポートを５３万部印刷し、全国に配布、②キックオフレポートを都道府県、市町村の普及・PR 活動誌に掲載した他、新聞への掲載、テレビ・ラジオ番組での紹介、ポスターの掲示を実施。全国の３，５０００人から、郵送やインターネットの利用等によって、意見応募があり意見総数は 11 万件に到達、③キックオフレポートを題材に、全国で延べ６３回の地方懇談会、延べ２１回のシンポジウムを開催し、延べ６，４００人の参加、④これらの意見をとりまとめ、レポートを作成、新聞紙上等で広く告知　といったプロセスをとっている。

図表 19　建設省のパブリックコンサルテーション制度の運用例

運用例	具体的な内容
ビジョン形成調査	普及・ＰＲ活動・合意形成を意識したビジョンのたたき台作りを計画論・政策論に強いスタッフと普及・ＰＲ活動・合意形成を専門にするスタッフがチームとなって作成する。
ビジョンの浸透、パブリシティ	メディアなどを利用したビジョン浸透を行う。ビジョン浸透は各種広告が中心となるが、ジャーナリスト勉強会、オピニオンリーダーに対する情報提供等も行い、パブリシティを確保していく。
リサーチパブリシティ	アンケート結果及び状勢の分析を行うと同時に、これらの結果をメディアや出版物で公表させていく。
代替案リサーチ	検討委員会を運営して、代替案のリサーチを行う。
オピニオン啓発	オピニオンリーダーに対するオピニオン形成、オピニオンリーダー戦略等を実施する。
参画型イベント	イベントによるオピニオン啓発・合意形成を実施する。

2.4.10 決定権限の分散による参加手続

政府が提供するサービスの中で福祉政策、土地利用、建築制限、交通といった都市政策など、地域住民の生活に密接に関わる分野が重要性を増したこと、個人の価値観や利害関係の多様化等により、利害関係者としての住民の参加に対する要請が高まったことを背景に、身近な政府である基礎自治体に権限を委

譲し、決定権限を分散する動きが現れてきた。この動きは、地方自治の先進国である米英をはじめとして、ドイツ、フランス、北欧等世界各国における地方分権改革が進められる一因ともなった。

権限分散による参加手続の保障制度の代表的なものとしては、米国の住宅法（１９５４年）に基づく都市改造事業や経済機会法（１９６４年）に基づくコミュニティ活動事業への連邦補助を受けるための要件として自治体に課された市民参加制度の確保要件がある。また、イタリアの地区評議会、ドイツの住民協議会、米国のコミュニティ委員会、スウェーデンの委員会等は住民の決定権への参加の一形態である[8]。

2.4.11 地方分権の推進とパブリックコンサルテーション

我が国の１９８０年代以降の地方分権は、１９８１年の第二次臨時行政調査会の答申に始まった。アメリカのレーガノッミクス、イギリスのサッチャリズムと時期を同じくした改革であり、国民に必要な社会サービスを地方に委譲し、住民のニーズを反映させることによってサービスの充実と効率化を図ることが目標とされた。地方ニーズを反映させる地方から分権化には住民の参加が不可欠である。

(1) 米国

アメリカの地方自治体は、自治体が自ら憲章を制定することを認めホームルール憲章を持つ州が多く、多様な草の根レベルの分権自治が伝統的に根強いのが特徴である。１９６０年代から自治体の都市政策決定過程への住民参加システムが模索され、制度化されていった。１９７０年代に入ると市は、州、連邦政府の補助金が削減され、税収が減った中で、社会的経済的問題を解決しなければならないという危機に直面することとなり、地方自治体の役割は急速な変化を迫られることとなった。そうした中で市民や地域団体、企業の貢献の増加が必要不可欠であった。都市再生を目的とした都市開発プロジェクトが推進され、自治体と民間デベロッパーのパートナーシップやパブリックコンサルテーションに基づく都市開発や、コミュニティ再生を目的とした住宅・環境整備事業が進められこととなった。

(i) ニューヨーク市

なかでも、この時期都市財政の破綻が問題となったニューヨーク市では、市民本位のまちづくりの推進のみならず、予算編成過程への参加を実現するコミュニティ委員会が１９７５年に憲章改定により設置された。

【コミュニティ委員会】

コミュニティ地区単位	歴史的、地形的観点とコミュニティとしての一体性をベースに 10～25 万人単位で設置（市内に 59）

[8] 自治体問題研究所「地域と自治体第２３集」㈱自治体研究社、1995

コミュニティ委員構成	各階層の住民から区長が任命した者50名以内と地区に選挙区が重なる市議会議員
委員の任期等	２年間。無報酬
機能	① 福祉関連事項について公務員や公的機関の職員、議員、市長等に対して協力相談、助言、公聴会を開催、ヒアリング調査 ② 総合計画、個別計画等の立案。市長や都市計画局立案の計画に対して意見書の提出 ③ 年間の行政需要調書作成。各局の予算見積により４年間の事業の優先順位を決定 ④ コミュニティ開発活動資金の地区内配分と使途に関する公聴会の開催、優先順位の提示 ⑤ 公的機関の土地使用・開発等の初期審査 ⑥ 地区住民からの情報収集・伝達（広報広聴と住民間のネットワーキング）
下部組織	地区マネージャー：常勤。地区行政の専門家で、①行政ｻｰﾋﾞｽに対する苦情処理、②地区行政ｻｰﾋﾞｽ連絡会議の開催、③その他コミュニティ委員会から依頼された業務　等を任務とする。
活動状況	ゾーニング委員会、住宅委員会等の専門員会を設置し、地区内の土地利用の変更を伴う建築許可や開発許可の申請・提案を毎月、市当局に先だって審査。必要に応じて公聴会を開催。

以上に見られるように、ニューヨーク市におけるコミュニティ委員会は、コミュニティ内の一種の政府であり、都市内分権化の代表的なタイプであると考えられる。とくに様々な局面での公聴会の開催は、小規模コミュニティの特性を活かし、市民参加制度として重要な役割を果たすものと評価できる。また、資金の増加（市からの予算配当）とそれにより配備された常勤の地区マネージャーが地区の中でのさらに市民に身近なレベルでの調整機能を果たしたことから、コミュニティ委員会の活動の自立性が高められたものと考えられている。法的な決定権限は市当局にあるものの、コミュニティ委員会の決定は9割以上採用されているといわれている。このことは、地域の歴史や伝統、文化、アメニティ等の地域のニーズを最大限に配慮したコミュニティレベルでの合意形成が有効であることを示している。

(ii) コネティカット州グリニッチ・タウン

米国のニューイングランド地方（マサチューセッツ州、コネチカット州）は、英国最初のプロテスタント系植民地であり、建国以来米国の民主主義をリードしてきた地方として知られている。ニューイングランド地方では、現在でもタウン・ミーティングを最高意思決定機関としている自治体が多数存在している。グリニッチ・タウンでは、比較的人口規模が大きい（約６万人）ことから、代表制タウンミーティングを採用しているが、代表者でなくとも、住民の誰もがタウンミーティングに参加し、意見を述べることができ、また、タウンミーティングの結論に不満がある場合には、有権者の３％の署名で住民投票が行われ

る仕組みがあるなど、直接民主制の精神が実践されている[9]。

【代表制タウンミーティング】

コミュニティ地区単位	グリニッチタウンをさらに１２の地区に分割
コミュニティ委員構成	１２地区から選出された２２９人の代議員。
委員の任期等	無報酬（銀行、法律化、退職者、技術者等本業との兼務）
活動状況	年８回、夜８時から中学校の講堂で開催。代議士相互の意見交換が中心で、行政との質疑応答はほとんどない。代議員の平均大会出席回数は、８０％以上。

(iii)　オハイオ州デイトン市

デイトン市では、市民参加を促進するための制度として、１９６７年よりプライオリティ委員会という制度を採用している。この委員会は、設立当初より、市民と市政府との連絡、住民ニーズや優先順位、政府サービスの有効性に関する情報提供を行う機関であったが、１９７５年の市決議により、さらに住民が自らの住区の政策決定やその他の市の活動に参加することを可能にする制度となった。この参加は、予算勧告、新規施策、投資施策提案、ゾーニング決定、酒類小売販売ライセンスの更新、都市計画、近隣公園計画策定といった広い分野で行われてきている。１９８０年代、９０年代になってプライオリティ委員会はさらにその範囲を広げている[10]。１９９４年には市民財政問題検討会が設立され、市の予算、戦略計画資本投資への市民参加が導入された。また、地域レベルで住宅経済開発を指向する全国的な傾向に伴い、住区開発組合も形成され、発展してきた。プライオリティ委員会は、市の「市域及び地区開発検討委員会（CNDTF）」及びその小委員会にメンバーを送っており、これらの委員会を通じて、総合計画プログラムや一般財源計画への市民監視や意見表明を行う機会を確保している。プライオリティ委員会及び CNDTF は、住民の都合のよい時間と場所で会議を開催するとの規約を設けており、全ての会合を夜間又は土曜日に市役所又は住区において開催している。

デイトン市では、さらに、市民参加を促進するためには、情報へのアクセス体制の確保、住区生活の質の向上による動機付け、コミュニケーションネットワーク（情報伝達経路）、権限付与が必要な要素であると考え、それぞれに次の対策を講じている。

【プライオリティ委員会】

コミュニティ地区単位	市内に 7 つのﾌﾟﾗｲｵﾘﾃｨ委員会、管轄区域をさらに細かな住区団体に分割。
コミュニティ委員構成	郵送投票により住民から選出
委員の任期等	無報酬
機能	①　市民ニーズ把握、優先付けを行い、それらを委員

[9] 田辺孝二等共著「ネットワーク時代の地球市民の生き方」中央経済社、1999
[10] 佐藤克彦「住民参加の国際比較」北海道自治研究会、1998

	長を通じて、市政府、地方の公共機関、デイトン市選出の州議会議員に提示。 ② 市の各種委員会や行政機関への委員任命を勧告 ③ 住区開発公社とのパートナーシップによる住宅供給 ④ 条例、政策、財政計画、都市計画、環境問題等住区生活に影響を及ぼす課題について、市政府及び市議会へ勧告 ⑤ 地区住民からの情報収集・伝達（広報広聴と住民間のネットワーキング）

(iv) 動向

米国においては、パブリックコンサルテーションは慣行として根付いており、個別法により義務付けられているケースも多く見られている。パブリックコンサルテーション制度の充実により各セクターの利害対立が発生した場合に、計画の遅滞等のコストが発生する可能性が弊害として指摘されるが、こうした場合の合意形成の支援を行うため、弁護士や専門家等で構成される中立調整機関が活用されている。シアトル、ボストンなどにはこうした機関による支援が自治体レベルで組織化されている例があるほか、連邦政府のレベルでも交通分野、都市計画分野、環境分野、エネルギー分野などでは、このような中立調整機関に合意形成プロセスが多用されている。これらの機関の活用は、技術問題等一般の理解が難しいものや、データの解釈が分かれるような問題への合意形成に当たっても効果をあげるものと評価されている。

(2) スウェーデン

スウェーデンの政府は、主として、中央、県、コミューンという３段階で構成されるほか、住民登録と墓地管理等を行う教区で構成される。日本と違い県の業務は、保険・医療と広域開発計画等に限定され、住民に直接関わるほとんどのサービスはコミューンで実施されている。コミューンに対しては基本的に県からの指導はなく、国からの機関委任事務もない。地方自治体では、議会が重要な位置を占め、事業の目的と基本方針、全体の予算、地方所得税の成立等を決定し、具体的な事業の決定は議会の下にある各種の委員会で行われ、この下に各種の行政課が設置されている。議員は基本的に無報酬・兼職であることから、議員・委員に多様な市民の意見を反映することが可能となり、スウェーデンにおける住民参加の基本となっている。また、住民参加に実効性を持たせるため、情報提供が不可欠な要素であるとの認識から、例えばストックホルムでは、1973 年に都市計画プロセスの中に住民参加の形態として「サムナード」（合議）が設けられた。これは、計画案の決定前に、各地域ごとに問題を分析し、その解決案を文章、グラフ、地図等を使って示した広報誌を各家庭に配布し、地域ごとに開催する公聴会で詳細な説明を行い、サムナードを結成し、住

民と専門家によるサムナードを繰り返し、諮問の作成に反映させるというものである。

(3) イタリア

イタリアの地方自治体は、州（レジオーネ）、県（プロヴィンチア）、基礎自治体（コムーネ）に区分されている。１９７２年、国の権限の多くは２０の州に委譲、分権化され、国の機関として内務官僚が官選知事として統治していた県は、権限が大幅に縮小された。同時にコムーネは、行政区に分けられ、市議会とは別に区ごとに一定の権限を持った地区評議会が設置されたことにより分権化が進展した。この分権は、大都市行政区域を住民により身近な行政区に分割し、サービスの向上を図ること、地区ごとに住民参加の機会を保障し、より公開された意思決定手続によって住民の意見を反映した行政の実施を図ることを目的とするものである。

ボローニャ市では、１９６３年に条例により地区に「市長補佐」をおき、行政サービスを向上させる目的から、地区市長補佐事務所（小規模の議会）を設置した。これは、市民運動を地域の自主管理組として再編成させた住民集会として発展し、１９７６年のコムーネ行政の分権及び市民参加に関する法律により、地区評議会として全国的に普及することとなった。

【ボローニャ市の地区評議会】

地区評議会の任務	市長より委任された任務を国家公務員の資格で執行する。
評議委員の選出方法	直接選挙
地区評議会の権限	①公共事業及び福祉。学校教育、文化等の行政サービスの施設管理と運営内容の決定 ②①の他、都市計画、住宅行政に関する意見表明のための審議権 ③建築許可、営業許可、公共用地占用申請の取扱い等に関する意思表明 ④公共施設新設計画の発議権

公共事業、都市計画については、住民運動等が発生した場合には意思決定に多大な時間を要するという問題点が指摘されているが、地区評議会の場合、住民主体の制度であり、住民と行政、住民と事業者との対立ではなく、あくまでも住民同士により審議される。

【課題と最近の動向】

効率的に運用されているように見えるが、議長、委員長、党代表をつとめる委員の事務量は膨大で、議員も参政権保護として職場から公休が認められるものの、一般のサラリーマンにとっては厳しいボランティアであり、議員の大半は年金生活者が占めるようになり、偏った議員構成から地域住民の関心を低下させる結果となった。また、議論の焦点が変化し、政治的な議論から、より生活に近いレベルへと関心が移行し、生活者の声、女性の声が重視されるようになった。さらに、限られた予算内では地区の裁量権に限界があり、評議会での議論の限界が明らかになることに伴い、地区の行政部門への事務能力を信任す

るだけに終り、地区の問題への対応に限界が生じた。施設整備など具体的な提案能力が不足し、技術的な課題に対応できない点も指摘されている。同時に景気の向上に伴う市民の変質から、地区評議会の制度は形骸化し、１９９０年新地方自治法による改革は、地方分権制度を整え、地方の権限を本来の形に整えた。それは、計画と規制の権限と経営管理の権限であり、州政府の権限のもとに責任と実行力のある政策を進めさせ、分権化された制度のもと、地方自治体と市民の間の新しい関係、とくに市民参加と情報公開を示すものである。[11]

(4) フランス

フランスでは、１９８２年の地方分権法の制定の段階から市民参加拡大による地方デモクラシーの活性化を改革の目標として掲げていたが、その後の立法作業段階では地方政治の民主化の課題は先送りにされた。１９９２年に成立した共和国の地方行政に関する指針法では、①市町村の行政情報の公開を進めるために、人口３，５００人以上の市町村では予算編成方針に関する討論会を開催すること、②予算関係書類の住民への公開、③例規集の編纂義務、④市町村への諮問型住民投票制度の導入等が規定されたが、地方行政に対する民主的統制の強化は、今後フランスの地方自治が取り組むべき課題とされている。

(5) ドイツ

ドイツはナチスの中央集権的支配体制に対する反省を背景に、基本法に保障された連邦制と地方自治制度を有する多極分散型の国家を形成している。連邦は、外交、国防、社会保険、経済政策等基本法に規定される権限を有するが、基本法に特段の定めのない限り、国家的権能の行使及び国家的任務の実現は州の権限に属する。ただし、１９６９年の基本法改正により、地域経済構造の改善等、連邦の協力が必要とされる場合には、連邦と州の共同事務とすることが規定され、連邦の州事務への関与が制度化された。これに伴い、連邦と州、州と市町村との関係における集権化の発生が課題として指摘されるようになっているが、このための改革はおこなわれておらず、地方自治体は制約下での行政改革を実施している。ブレーメン市など基礎自治体では、住民の直接選挙により選出された委員で構成される「地域評議会」を活用し、住民参加の促進を図っている。

2.4.12 我が国の地方自治体におけるパブリックコンサルテーション

日本国憲法第９２条では、憲法が、法律・条例以前に直接保障する地方自治の根本原理を指して「地方自治の本旨」としているが、その内容は、①自治体

[11] 自治体問題研究所「地域と自治体第２３集」㈱自治体研究社、1995

の存在とその地方自治権を憲法上保障する「団体自治」と、②自治体行政ができるだけ直接に住民の意思に基づかなければならないという「住民自治」の原理とからなる[12]。地方自治体には国の民主行政とは異なり、直接行政責任の原理が議会制民主主義と並立的な関係におかれている。この直接行政責任の原理から、自治体の公報・公聴活動や情報公開制度が早くから求められてきた。

また、自治体における計画など地方自治的な行政方針・基準の設定に先立ち、審議会・公聴会・住民投票・住民アンケートなど十分な住民参加続きを経ることが求められてきた。１９８１年の都市計画法の改正による市民参加型のマスタープラン策定が義務付けられて以来、地方自治体において市民参加に関するノウハウが蓄積され、まちづくり条例の制定が全国的に進められることとなった。１９８１年に制定された「神戸市地区計画およびまちづくり協定等に関する条例」では、市長が認定する「まちづくり協議会」の設置と、その協議会がまちづくり構想について策定した提案への市長の配慮義務が規定された。神戸市真野地区では、条例の制定とともにまちづくり協議会を設置し、工場と住宅街区の設定や住宅の共同化、道路拡幅等に取り組み、また、阪神・淡路大震災後には、まちづくり協議会をネットワーク化し、復旧・復興に中心的な役割を担ったことは広く知られている。

地域住民の環境等の生活利益に関わる行政方針・基準設定等を中心に、自治体行政が住民参加により支えられることが期待されており、住民参加の手続的保障は、地方自治体にとって、すでに極めて重要なものとなっているものと考えられる。

最近の地方分権の動きを象徴する言葉として、自己決定権と自己責任という概念が用いられる。自己決定権の拡大を求めるまちづくりや地域社会設計についての住民と行政とのパートナーシップ型地域づくりの発展への要請は一層高まっている。

[12] 田中二郎「現代行政法の基本原理」自治実務セミナー

2.5　パブリックコンサルテーションの現代的意義

これまで見てきたように、電子的情報提供が行政手続に導入されたことによる情報提供・収集の向上、政策過程への参加制度の拡充等を背景に、パブリックコンサルテーションの実施は拡大する傾向にある。パブリックコンサルテーションへのニーズに応えるため、その制度設計が多様化する傾向にある。

パブリックコンサルテーション実施の目的としては、次のものが挙げられるが、この実施に当たっては、①わかりやすい情報提供、②関係者の網羅的取り込み、③情報集約、コンセンサス形成能力の向上　が鍵となることが示唆されている。

①関係者の関心と価値観の確認
②経済的、環境的、社会的な情報収集
③将来実行可能な事業（計画）や選択肢、またこれらの執行により起こり得る成果に関する周知
④相互の情報交換の促進
⑤事業（計画）の確実性の向上
⑥最終的に、行政機関の総合的な意思決定の改善

次に、情報通信技術がパブリックコンサルテーションに与えるインパクトと最近の事例を概観し、第５章以下において、分析を試みる。

３．パブリックコンサルテーションにおける ITのインパクト

3　パブリックコンサルテーションにおける IT のインパクト

3.1　アクターの変化

3.1.1　マスコミ

ニュースメディアはこれまで、オンラインでの情報提供に多大な投資をしており、オンラインデモクラシーに必要な情報提供媒体として重要な役割を果たしている。例えば、政府や自治体の報告書にしても、全文を単に行政サイトにアップするよりも、ニュースサイトからのリンクによりアクセスを得る方が、ユーザーは豊富な情報資源を得ることができ、理解が促進される。また、ニュースメディアの運営する電子会議室の中にも、地方自治体と提携して実施しているものもあるなど、オンラインデモクラシーに貢献しているものも見られる。本年４月に朝日新聞社で開設した「ｅ－デモクラシー」は、政党の政策担当者の意見表明に対してコメントを求めるものであるが、若年層の書き込みが多数得られるなど、他のパブリックコンサルテーションを補完する可能性を示唆するものと評価されている。類似するものとして、ＮＨＫの運営する「地球法廷（http://www.nhk.or.jp/forum/menu.htm）」や東京弁護士会の「司法改革推進センター陪参審部会（http://www.baisansin.com/）」等が知られている。

3.1.2　議員、政党

議員や政党にも、ホームページの開設によりオンラインのプレゼンスを高める動きが見られる。電子パンフレットに始まり、政策情報提供などによりアクセスを促進する動きも見られている。アクセスした者が、将来のアップデート情報を得たいと希望するような充実した情報提供を行うことにより、アクセス者の登録が得られ、属性、メールアドレス等の情報を取得することができ、継続的な参加獲得のきっかけが得られる等のメリットがあることから、情報提供高度化のインセンティブとなっている。我が国でも、昨年、民主党が、課題ごとにターゲットを絞るため、女性、サラリーマン等対象別のパブリックコンサルテーションサイトを立ち上げたことで注目された。

また、世論調査を目的としたインターネット投票を行うサイトもみられるようになっている。１９９９年１１月米国の「vote.com」が選挙アドバイザーによって立ち上げられ、話題となった。ユーザーは、賛否の投票を行うと同時に郵便番号の入力を行うため、地域性の把握も可能となる仕組みとなっている。情報提供、世論調査においては、インターネット活用の有効性及びこのことによる政策形成の促進の効果が認識されていることを示している。

カナダ・トロントでは、トロント合併への反対集会を、教会の地下会議室に定期的に数百人が集まって実施すると同時に、メーリングリスト、メールを活用す

ることにより、情報共有と戦略検討が促進された事例もあるが、インターネット活用によるコンセンサスの醸成は、長期的なビジョン策定よりむしろ短期集約型の意思形成（投票や反対意見の醸成など）により効果を発揮するものと考えられる。ただし、長期的なビジョンの策定や、集団意思形成型の議論には、現段階での成功例と考えられるものはなく、活用には限界があるものと考えられる。

3.1.3 個人

すでに述べたように、市民も行政サイドにも、自治体運営を市民参加によって進めようとする機運は高まっているが、行政計画策定の地域集会等の既存の手法では、最も参加の活発な自治体でも世帯数に対する参加者数の割合は、0.5%に満たないとの報告もある[13]。一方、１９９６年に「生活都市東京を考える会」電子プロジェクトが実施した「電子ネットワークを活用した政策形成の実験」によると、電子メール、電子会議室等への反応数は、３１３件（実参加者６２名）であったのに対して、部会等における傍聴者アンケートの回収数及び手紙・ファックス等インターネット以外の手段による意見提出数の合計は１３０件であり、インターネットの利用による反応が、既存の手法による反応を上回るという結果を得ている。また、同実験への参加者は学生が３分の１を占め、３０代までの若年層が全体の約７割を占めたとされている。

3.1.4 ビジネス

インターネットがビジネスを中心とする民間利用によって促進されていることはいうまでもないが、民間のインターネット利用は、①インターネット標準化及び普及による牽引効果、②電子商取引等の民間モデルとの提携による参加獲得効果、③コミュニティ・ビジネスの促進によるコミュニティ活性化の効果　等の点においてパブリックコンサルテーションの牽引力となっている。ビジネス、行政等多数主体の参画により成功例として紹介される有名な事例に米国ヴァージニア州ブラックスバーグの「エレクトリック・ビレッジ」がある。

3.2 新たな活動主体

以上みてきたように、IT 活用のもつインパクトは、①情報提供・収集の高度化、②自由な組織編成に起因する参加可能性の拡大によるものと考えられる。情報化の進展がもたらすインターネット社会では、国家や地域といった制約を超えて情報流通が行われることから、世界が平滑化しグローバル・スタンダードが支配的になるといったグローバライゼーションと、文化的経済的多様性が

[13] 吉村輝彦共著「都市マスタープラン策定プロセスにおける市民参加の現状分析－東京２３区を事例として－」日本都市計画学会学術研究論文集、No.29、1994

進むことによる分散化（コミュニティ化）が同時に進行するといわれている[14]。このことは、インターネットを活用する新たなアクターについてもあてはめることができる。

3.2.1 グローバライゼーション

NPO や NGO が、独自の世界的なネットワークを形成しつつあることを背景として、国連では、分権型国際協力（デセントライズド・コーポレーション）の必要性を認め、NPO、NGO の参加を補強する対策を講じる等活用を進めている。OECD でも、１９９８年に７０か国の６００余りの団体から、条約の検討に当たって、NGO、非加盟国との対話、参加機会を拡大すべきとの要請を受けたとの報告もある[15]。

3.2.2 分散化

分散化の傾向に関しては、前述の基礎自治体における地域活動を挙げることができる。制度的に根拠を有するもの以外にも、NPO や任意団体には、まちづくりやコミュニティ活動との関係において、地域問題の解決、公共サービスの補完という面で、コミュニティ組織の構成団体として地域コミュニティの活性化・再生に貢献していくことが期待されている。我が国では、１９９８年３月、市民活動を行う団体等に公益性を認めて法人格を与える特定非営利活動促進法が成立し、同年１２月に施行している。

(a) 情報提供･情報の再構成

行政機関からの情報提供の有効性を図る上で、行政が提供した情報を行政以外の組織や個人がどのように再構成して発信しているかが一つの尺度となる。パブリックコンサルテーションの課題として、社会参画意識の醸成が挙げられるが、情報の再構成の有無は、情報提供が有効に行われている場合の受信側へのインパクト等を知る上で参考になるものである。

我が国においては、各政党や NPO のホームページに見られる各組織が重要視しているテーマに関する現状の整理や政党等多様な意見へのリンクによる情報提供など、提供される情報に参考情報を付加し、再構成することで、市民の理解を促進する機能を持つ情報提供方法が徐々に増加している。また、草の根レベルの情報の再構成事例としては、市民オンブズパーソン（NPO）等のホームページにおいて自治体の議会情報を分かりやすい表現で提供したり、評価を加えた情報提供をしている事例を見ることができる。

---

[14] 金子郁容「コミュニティソリューション」岩波書店、1999

[15] “Impact of the emerging information society on the policy development process and democracic quality”, OECD PUMA, 1998

(b) WEB コミュニティ形成

インターネット上における市民間、もしくは市民と行政間でコミュニティを形成しようとする動きが活発になっている。インターネットの普及により、低収入の市民、少数民族、高齢者等も含めて、誰もが世界中のどこにいても、低コストで世界中の情報にアクセスが可能となり、かつ世界中への情報発信が可能となった。すなわち、インターネットへのアクセスは、全ての市民に対する平等性が非常に高く、従来その活動範囲を限定されていた市民に対して、非常に平易に開かれた環境を提供することが可能となったということがいえる。

このようなコミュニティは、10 年ほど以前からパソコン通信やＷｅｂ上における電子掲示板や、会議室、チャット等の機能を利用した学術や趣味、実益をともなった情報交換・議論を行う場として、徐々に発展してきた。そういった、インターネット上でのコミュニティ(以降Ｗｅｂコミュニティという)が世界各国において形成されてきているが、特に米国においては非営利のＷｅｂコミュニティが組織化されており(Association For Community Networking (AFCN)、図表 20 参照)、そのフレームワークの共有が進められようとしている。

図表 20　AFCN の概要

1　Association For Community Networking (AFCN)とは

コミュニティ・ネットワーキング(以降CN)、インターネット技術、コミュニティのニーズに応えるサービスの創造といったコミュニティの諸問題を議論するために創設された。CNはコミュニティを形成している各種グループの広く全般によって構成されており(例えば、図書館、大学、小学校、地方政府、企業、メディア、個人等)、特に、コミュニティの議論に加われなかった人々(例えば、低収入、少数民族、高齢者等)に焦点を当てている。CNプロジェクトは、非営利であり、共働や参加にその価値を求めている。

CNプロジェクトは、定常的にインターネットの利用、コンピュータ操作のスキル、基礎的な調査のスキルの訓練を実施している。多くのプロジェクトは、低コストまたは無料でのアクセスを可能とするため図書館や学校、企業、NPO等から公共のアクセスを提供する。多くのプロジェクトは、無料または低コストでWEBのデザインや開発をNPOが供給している。そして、NPO間の技術的なニーズと、CNボランティアの技術的な能力を結び付けることを行っている。

オンラインによる参加は、その特定のコミュニティによって反映されるCNプロジェクトによって定常的に創造される。この参加は、近年では一般的にWWW上で行われており、公式、非公式のコミュニティの情報を供給している(ニュースやイベント、メンバーの詩や物語、ディスカッション・グループやチャット等)。

2　AFCNの目標

- 地域住民の間のコミュニケーションを増加し、個人やコミュニティがお互いをよりよく知ること。そうすることによって、地域コミュニティの意味がより大きくなる。
- 市民と政府間のコミュニケーションを増加し、地域の意思決定におけるより良い関係を促進すること。そうすることにより、民主主義の改善につながる。
- ニューメディア(今日のインターネットや将来の"Who Knows What")を発展することにより、ユニバーサル・アクセスを保証すること。
- ニューメディアでのユニバーサル・クリエーションを推進すること、および人々が単なる消費者ではなく、創造者となることを促進すること。
- 多様な視点とコンテンツを促進すること。
- いくつかのCNプロジェクトは、地域経済の発展を促進すること。

我が国においても、パソコン通信やインターネットを利用した各種のコミュニティが形成されているが、市民と行政の関係を促進する目的のコミュニティは、自治体によって企画・推進されているものが増加しつつある。近年におけるこのような動きは、行政側の視点が、行政情報へのアクセス改善といった初歩的な機能から、市民との相互関係の構築へと進化しているものと考えられるが、市民や行政職員の情報リテラシーやスキル等の課題を抱えているとの調査結果もあり、発展途上の分野であるといえる。

我が国では、地域コミュニティへの参加、行政への市民参加に対する意識が希薄であると言われる。そのような中、上記のように、IT を利用することによって、より多くの市民とより多くの行政が、より簡単に相互のコミュニケーションを行うことができる基盤を整備することへの取組みの意義は、一層高まるものと考えられる。

3.2.3 NPO 型のコミュニティ・ビジネス開発

住民の地域生活を維持し、その発展に貢献する事業である地域産業の役割は、主に中小企業によって担われているが、特に、高齢社会の生活の充実・保障のためのまちづくりなど、地域産業に核としての活動が期待されている分野は増加している。そこで、生活圏の暮らしの充実に必要な福祉・医療・環境・教育等の分野の仕事を、地域産業として住民が主体的に創出し、コミュニティの発展に貢献するコミュニティ・ビジネスの発展が求められるようになっている。コミュニティ・ビジネスの発展のためには、地域生活における要求の実現や問題の解決力、住民間の連携力を基礎的な組織基盤にする必要があり、自治会やコミュニティ組織とのネットワーク体制が必要とされる。

茨城県では、地域産業の活性化と地域情報化の促進を目的とした茨城県情報化推進計画に取り組んでおり、県のプラットホームを、コミュニティレベルのもの、対外的な情報発信を含むグローバルなものに二分し、特にコミュニティレベルのプラットホーム（「スモールウィンドウ」）では、地域に密着した情報提供、サービス（行政・ビジネス）の提供を行うことにより、住民への定着、産業の促進を図る方針である。管轄範囲を狭くすることは、オンラインの議論を、机上の理論ではなく、より参加者に身近な興味のあるものにし、議論を促進する効果があるものと考えられる。茨城県の計画には、さらにオンラインのコミュニケーションにより住民の自主的な地域問題への取組みと合意形成の実現について言及されており、今後の成果が注目される。

４．個別事例

4　個別事例

次に今回分析の対象とした代表的な事例について紹介する。

4.1　横浜市青葉区における「住民参加の道路づくり」

4.1.1　特徴

道路建設に関して、アンケート調査、効果的な情報提供、市民が主体となった検討委員会等、総合的なパブリックコンサルテーションのプロセスを実施した成功事例。

4.1.2　背景

横浜の郊外にあり、東京渋谷をターミナル駅とする、大型ベッドタウンである青葉区は、かねてより区内を横断する道路建設が懸案となっていたが、市民のコンセンサスを得るには至っていなかった。しかしさほどの利害対立が予想されなかったこと、土地買収も比較的容易である可能性があったこと等の条件も勘案して、横浜市では市長の判断で、当該道路の建設計画にパブリックコンサルテーション手法の導入をすることを決定した。

4.1.3　パブリックコンサルテーションのプロセス

こうした流れの中で平成 4 年度に，青葉区として分区される前の緑区北部支所管内約４万世帯を対象に，道路計画の主体，住民参加の会合のあり方，参加意欲等に関するアンケート調査を実施し、結果を踏まえ，翌平成 5 年度には(仮称)恩田元石川線の道路計画について，住民と行政が最初の意見交換を開始した。

この背景には、横浜市のとりわけ郊外地域では、他地域からの転入者が多く、従来の「根回し」プロセスを担う組織（町内会、各種団体）等が比較的弱小であったことが大きいと考えられる。これは郊外地域にかかわらず、横浜市全体で従来のコミュニティ組織が相対的に力を失ってきた過程で、行政の協力者、対話の相手を新たに形成する必要が出てきたという行政側のニーズも大きい。

続いて平成 6 年度にも，「地域の道路づくり座談会」や意見交換会等を実施し，その中で住民から取組みに関する具体的な提案が提出され、平成 7 年度には、「現地の状況を知るために実際に現地を歩いてみたい」という提案を受け、「恩元ウォーキング」を開催、その後，地区別説明会，シンポジウム等を重ねる中で、参加者から道路計画について「横浜市の具体的な提案を示したうえで議論をしたらどうか」という提案があり，平成 8 年 3 月に行われたブロック別懇談会で，横浜市が，具体的なルート案として「(仮称)恩田元石川線の道路計画のたたき台案」を提案した。

このようなプロセスの中で、市民側から「積み重ねの議論をすべき」との提案があり、懇談会参加者に対し、「『住民参加の道路づくり』調査会（その後の

「住民参加の道路づくり委員会」)」の設置が横浜市から提案され、その規模や構成に関するアンケートを実施し、横浜市と住民が活発で密度の濃い意見交換を行うことを目的として「住民参加の道路づくり委員会」が平成 8 年 9 月に設置された。

委員会は、住民との意見交換の方法、道路計画に関する情報やデータの公開の仕方、住民への広報の方法、「整備しない案」も含めた複数の道路計画素案の検討、住民意見の集約方法等の検討が目的で，平成 10 年 3 月に終了するまでの間に計 19 回開催し、これと並行して横浜市は委員会における検討結果を踏まえて，住民との意見交換会や環境に関する調査等を実施した。

委員は，沿線の連合自治会からの推薦，住民からの公募，青葉区在住の学識経験者及び市職員で構成され、公募の委員は，居住地や道路整備に関する意見のバランス等を考慮されている。委員構成は以下のとおりである。

連合自治会推薦　7 名 (想定ルート沿線の 7 地区)

公募 12 名 (応募 26 名の中から選考)

青葉区在住の学識経験者　2 名 (分野:道路景観工学,環境計画)

市職員　3 名 (都市計画局,道路局,環境保全局)

合計 24 名

委員会設置後は 意見交換や情報提供・広報の方法の検討、複数の道路計画素案の比較検討が実施された。この比較検討の資料として、行政側のプランではなく、委員会の検討による環境に関する調査が実施された。また住民意見の集約方法についても委員会が独自に検討を行った。

こうしたプロセスにおいて、プランに大きな影響を与える調査、意見集約についても住民参加型の委員会が主導して行ったことによって、プランへの住民の意識が高まったという側面があった。

4.1.4 取り組みに関する市民への情報提供

この過程で、市民に提供された情報は以下のとおりである。

(i) 青葉区内全戸に配布

広報よこはま青葉区版

「住民参加の道路づくり」取組みの紹介（平成4年 11 月）

「住民参加の道路づくり アンケート集計結果」（平成5年4月）

「どうつくる？(仮称)恩田元石川線」(平成7年9月)

「複数ルート案が決定」(平成 10 年8月)

「市の最終方針決まる」(平成 11 年 12 月)

「(仮称)恩田元石川線に関する方針(案)」(平成 11 年7月)

(ii) 市役所や青葉区役所で閲覧可能

- 「住民参加の道路づくり」資料 NO.1～7
- 「地域の道路づくり」座談会 ビデオ
- 「住民参加の道路づくり委員会」の資料及び議事録
- 「住民参加の道路づくり」報告書 ～平成4年度から平成9年度までの取組～
- 「(仮称)恩田元石川線に関する研究会」の資料及び議事録

(iii) パンフレット等

おんもと通信

「これからどうする？おんもとせん」(平成 10 年9月の住民意見調査時に同封)

(iv) ホームページ

青葉区のホームページに（仮称）恩田元石川線のページを平成 10 年９月から開設し、以下の情報を取組みに関する新たな情報を公表するたびに更新。

- 取組の経緯と道路計画の基本的考え方
- 複数案，環境調査結果
- これまでの議論の内容
- 住民意見調査の結果
- 横浜市の方針(案)
- 横浜市の方針

(v) その他

- 取組の節目ごとに報道機関等へ発表
- 意見交換会等の開催案内チラシを，区役所，地区センター，駅等の公共施設等に設置。取組参加者にはダイレクトメールで送付
- 要望のあった団体に対しては，個別に説明

以上のプロセスを経て、昨年１１月には公式案の発表となった。

4.2　川崎市における「都市計画マスタープラン策定」

4.2.1　特徴

都市計画マスタープラン策定に関して、行政と市民の共働による勉強会、市民が主体となった検討委員会、市民による市民への報告会等、総合的なパブリックコンサルテーションのプロセスを実施した成功事例。

4.2.2　背景

１９９２年の都市計画法の改正に伴い、市民参加による都市計画マスタープランが全国で取り組まれるようになった。川崎市においても、どのような市民参加のプロセスを行うことが有効であるかということが検討されてきているが、都市計画マスタープランの策定の実践におけるノウハウの蓄積から、近年においてはその手法が体系化されつつある。

4.2.3　パブリックコンサルテーションのプロセス

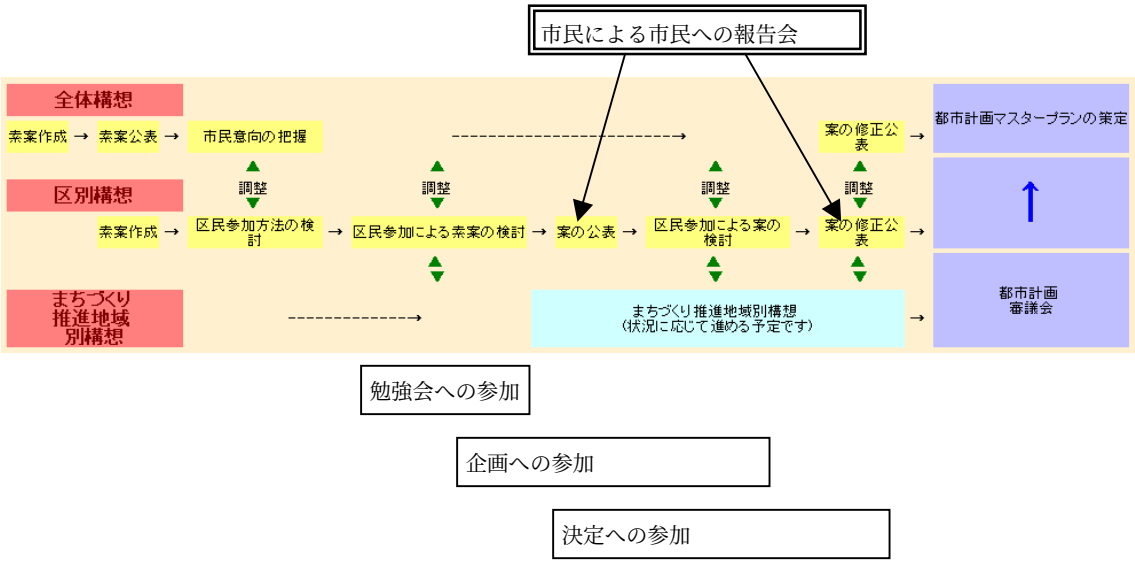
川崎市では、「市民には、計画が固まった段階で参加してもらっても意見を述べることができないので、最初の段階から参加してもらう」という大原則のもとに、大枠以下のようなステップによるパブリックコンサルテーションを実施している。

(i)　勉強会への参加

(ii)　企画への参加

(iii)　決定への参加

都市計画マスタープラン策定のプロセスとしては、図表 21 に示すように体系化され、ノウハウとして職員の中に蓄積されている。



図表 21　川崎市都市計画マスタープランの市民参加プロセス

このようなパブリックコンサルテーションのプロセスに参加する市民は、公募により集まるが、参加する市民には次のような特徴が見られる。

- 層としては高齢者が多い
- テーマによっては若い主婦層の参加も見られる
- 男女比に偏りはない
- 地域活動としてボランティアをやっている人の参加がある一方で、一般の参加も見られる
- 自治会の役員等これまでコミュニティ活動で活躍していた人の参加はあまり見られない
- 建築家やコンサルタント等の専門的な意見を言える人の参加も見られる

このようにして、公募により集まった市民には、ある共通した特徴が見られ、そのことがパブリックコンサルテーションを円滑に機能させる要因となっている。

- 行政と対決するつもりではなく、協力的な立場で参加している例が見られる
- 実際に行政参加した住民が参加しなかった住民に情報提供するケースもある

4.2.4 ＩＴの活用

このようなプロセスの中で、川崎市のホームページ（アクセス数は２００万件／月）では、広報誌等の既存メディアで行っていた情報提供や意見募集等を行っている。また、ホームページの内容は随時更新され、１９９９年１１月に実施した川崎駅西口の開発の都市計画説明会では、RealPlayer を利用してインターネットで生中継および録画中継も実施する等、積極的にインターネットを活用している。

こういった積極的なＩＴ活用の背景には、以下のような環境整備が行われていることがあり、近年ではインターネットの活用は言葉にするまでもなく当然のこととして実施されている。

- 情報環境の充実

  市役所内はイントラネットが完備されている

  職員へのノートパソコンの配布も充実している

  パソコン導入の推進のため、ワープロの新規リースは一切禁止。
- 人材の充実

職員もITに強い人材（専門学校卒や高卒）の採用を積極的に行っている

HTMLによるHP作成に2日間かける等、職員の研修を充実させている

ワープロ文書作成レベルはもちろん、HTML文書作成レベルや、さらにFTPによるネットワーク活用レベルにも対応できる職員がいる

40代の課長クラスまでパソコンを扱える

住民層が高学歴で、メーカー勤務の者が多いということもIT化に寄与

4.3 三鷹市における「みたか市民プラン２１会議」

4.3.1 特徴

市民主体の政策提言型公社を設立し、素案策定前の段階から市民の参画を組み入れるという制度を確立した。パブリックコンサルテーション方式としては様々な類型の統合型である。また、行政当局、第三者機関、市民による NPO の共働作業であり、なかでも市民による NPO が主体となっているという点で画期的なシステムである。すなわち、政策策定に関する非常に早い段階からの市民参加による、市民主体の政策策定を実現する制度と体制を確立している数少ない事例である。

4.3.2 背景

三鷹市はかねてから市民参画型の中長期計画づくりを進めてきたが、その過程の中で、徐々に市民側にもノウハウの蓄積及び意識の高揚が進んでおり、プロである行政当局やコンサルタントとは別の視点で、有力な提案をすることが可能となってきた。また、市民のニーズが多様化し、現在の行政側の体力や発想では対応する事が難しくなってきているとの認識が広がっていた。こうしたことから、むしろ市民側が主導権をとってプランニングを進めるということのメリットを行政と市民の双方が感じていた。

昭和３０年代から「みたか市民プラン２１会議」の構想が持ちあがる平成５年までは、行政が素案を作り、それをたたき台として市民に見てもらっていたが、回を重ねるごとにマンネリ化してくるようになり、素案を作る前、すなわち、プロセスの段階から市民が参加するようにするという意識が芽生えてきた。その結果、「みたか市民プラン２１会議」が生まれることになった。

4.3.3 パブリックコンサルテーションの概要

【プロセス】

三鷹市では２００１年に予定されている基本構想見直しと第 3 次基本計画の策定に向けて、市民の観点からの提言づくりが進んでいる。パブリックコンサルテーション方式としては様々な類型の統合型であり、行政当局、第三者機関、市民による NPO の共働作業であり、なかでも市民による NPO が主体となっているという点で画期的なシステムである。

１９９８年１２月に、市長に対し、まちづくり研究所（(財）三鷹市まちづくり公社が設置している研究機関）から「三鷹市の新しい市民参加のあり方」に関する提言が提出された。市ではこの提言をもとに、今回の２００１年の基本構想・基本計画の見直しに当たっては、従来型の市民参加ではなく、素案策定前の段階から市民の参画を組み入れ、市民主導で市への提言を行うという新たな参加方法を取り入れることを決定した。

まちづくり研究所の提言を受け、三鷹市では１９９９年４月１８日の「広報みたか」において、市民主体の会議を実現するため、その準備を行う「準備会」のメンバーの公募を行った。

この呼びかけに自ら手を挙げて集まった５８人のメンバーは５月１８日の初会合以来、組織のあり方や会議のルール等について精力的に議論を重ね、９月に入り市民に対する参加呼びかけを開始した。その結果、１０月９課の設立全体会までに約２００人の参加申し込みがあり、10 月末までの段階で３００人以上という、かってない規模となった。

このようにして、三鷹市の基本構想・基本計画策定に向けて市への提言を行う「みたか市民プラン２１会議」が１０月９課に発足した。 同会議は市との間に「パートナーシップ協定」を締結し、約 1 年間をかけて市民プランを作成することとなるが、早速それぞれの分科会が活動を開始し、事務局もオープンする等、２０００年１０月の市への提言に向けて、活発に進められている。

【みたか市民プラン２１会議の事業概要】

このプランニングの予算は、市からの補助金３７０万円で、使途は「みたか市民プラン２１会議」で決定する。関連市民数は、準備会５８人、準備会からの呼びかけで参加した市民３５１人で、会議の対象分野は、以下のとおり多岐にわたっている。

図表 22　みたかプラン 21 会議の対象分野

分野	概要
都市基盤の整備	道路、開発、交通等
安全な暮らし	環境、ごみ、消費生活、防災等
人づくり	教育、生涯学習、芸術・文化、スポーツ等
安心できる生活	保健、社会福祉等
都市の活性化	農業・商業・工業、地域情報化等
平和・人権	憲法・平和事業、国際交流、人権問題、男女平等等
市民参加のあり方・NPO支援	—
情報政策	行政の情報化、情報公開、広報・公聴等
自治体経営	財政政策・政策評価等
地域のまちづくり	—

参加者は、６０歳代前半のリタイアしてすぐの男性が多い。その一方で、東証一部上場企業の某商社の現役部長もいる。この人は自分の属する分科会にも積極的に参加し、ホームページも作成した。女性では専業主婦もいるが仕事を持っている人も目立つ。

分科会では ICU や成蹊大学の教授に講演や指導をしてもらったりしている。

「みたか市民プラン２１会議」を立ち上げるにあたり、市民がコーディネーターになるための養成講座を４回実施し、市民コーディネーターの育成を実施した。

4.3.4 成功要因

もともと三鷹市では、市民の行政参加に対する意識が高く、その一方で、市民の意識に対する行政の理解が高かった。三鷹市では昭和 30 年代から市民が行政に参加するようになっている。こうしたことは、前々任の市長である鈴木平三郎氏による功績が大きいようである。地方自治法が改正される前に、市の中期計画を市民にみてもらって内容を決定するというやり方をいち早く実施している。

この先駆的な取り組みにより豊富な経験があったことも、今日の行政への市民参加が活発に行われている状況に寄与している。

当初は、素案なしで市民だけでうまくいくのか、変な方向に行かないか、といった不安はあったが、回数を重ねるごとに運用上のノウハウが蓄積されてきており、そうした不安は解消されつつある。

4.3.5 インターネットの活用

インターネットの活用は、現在、準備段階であるが、多忙な市民（しかも昼間仕事をしている人）と市役所職員らとのやり取りは、時間や場所に拘束されないインターネットが極めて便利であるとのことである。

各分科会の幹事クラスはインターネットを利用可能な人が多く、市役所の職員が退庁した後から朝までの間に話が全部決まっているということもしばしばである。しかし、利用できない人も 7 割以上おり、現場主義の人の中にはインターネットの「議論」を敬遠する人もいるようである。

4.4 三重県における「Navis」の取組み

4.4.1 特徴

NPO 等の市民団体間のネットワーク形成を行っている。

4.4.2 背景

三重県では、ボランティアや市民参加の活力の有効活用を目指している。そのような中、平成１１年度に三重県と特定非営利活動法人アスクスネットワークの協同事業として Navis が設置された。

4.4.3 機能

Navis が有する機能は以下の通りである。

- オンラインコミュニティ機能
- バーチャルコミュニティセンターを設置し、参加者が単なる意見交換にとどまらず、そこから出てきた意見を集約し行政・地域への提案、提言としていくことを目指して、電子会議室を設置している。
- 市民団体情報データベース機能
- 市民団体情報データーベースを構築し、ボランティア活動の検索やボランティア団体が必要な人材等を求人可能となっている。
- 市民団体の情報化支援
- 市民団体の情報リテラシーを向上することを目的として、市民団体に対する情報リーダー育成の講習会等を開催している。

【行政・地域への提言を目指しているオンラインコミュニティ機能 】

Navis は、市民活動団体間の連絡や意見交換手段として、電子会議室を設置している。現在は、暫定的に運用しているという状況であるが、市民活動に参加している人同士の意見交換の場への展開を検討中である。県政への提案活動等のより高度な機能を目指して成果を出すことも考えており、将来的には、あるテーマについての議論を行い、自治体に対する意見集約の場としての機能への展開が期待される。

【市民団体やその活動に関する情報へのアクセス性向上】

市民団体の活動を活性化する目的で、市民団体に関する情報をデータベース化している。現在、県内２７０余りの市民団体情報を掲載している。

【市民団体の情報リテラシー向上策】

オンラインコミュニティ機能や市民団体情報データベース機能の効果をより大きなものとするためには、市民団体への情報リテラシーの向上が重要である。その一環として、情報リーダー育成事業を行っているが、三重県内の市民活動団体に関する現状は、問い合わせ窓口の一つとして e-mail アドレスを取得している団体は増えてきたものの、インターネットが情報交換の核となっているような団体は極めて少ないという現状である。

4.4.4 ＩＴの活用

【ＩＴの活用はコミュニティ形成に有効】

情報の提供や集約、意見の交換、議論等の情報流通について、IT の活用は有効であると考えられている。

【コミュニティ形成へのＩＴ活用の課題】

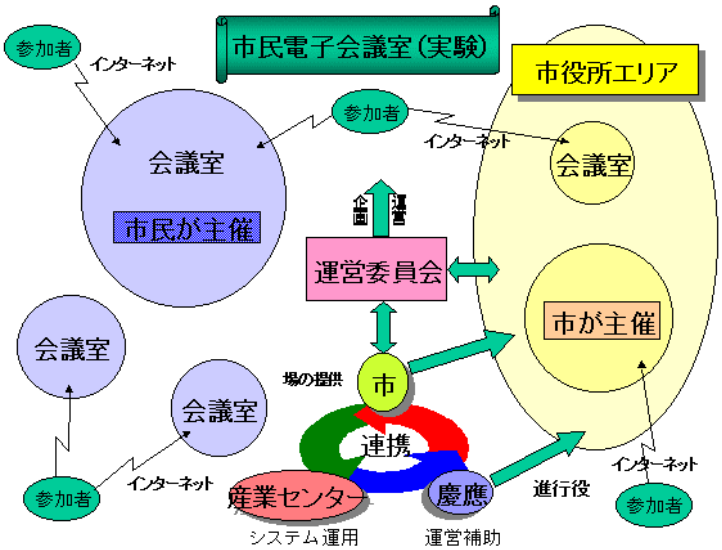
インターネット上でのコミュニティを形成することは可能であるが、継続性を維持することが難しい。また、パブリックコンサルテーションは、市民活動の中心となる人物の存在が極めて重要であり、そこで IT を活用することを考える場合、「コミュニティのコアとなる人物の育成」と「市民全般の情報リテラシー向上」が必要となる。

現状の利用環境では、利用価格、インターフェースの難しさ等が要因となり、利用者が限定されている。したがって、現在のコミュニティ形成は、原則としてフェイス・トゥ・フェイスの関係で成り立つものであり、ＩＴの活用は、あくまでもその補完的手段であると考えられている。

4.5　藤沢市における「電縁都市ふじさわ市民電子会議室」

4.5.1　特徴

藤沢市(主催)、(財)藤沢市産業振興財団(システム運用)、NTT、慶応義塾大学(運営補助)が共同で、インターネットを利用した市民参加システムを構築するための実験を実施してきた（図表 23）。この電子会議室において、市政への提言が行われるといった、先進的な成果が上がっている。



図表 23　藤沢市における市民電子会議室

4.5.2　背景

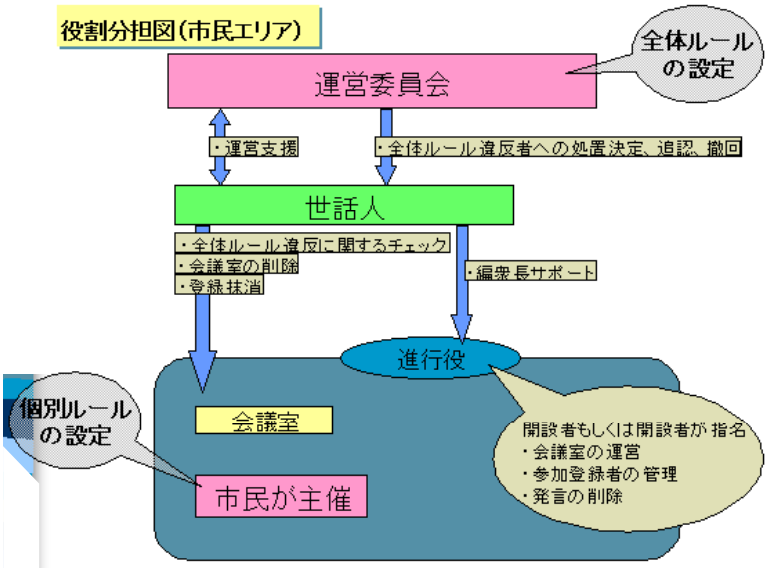
藤沢市は、「共生的自治」による自治の実現を目指し、「市政情報提供システム」、「市民提案システム」、「市政反映システム」を構築するという政策を打ち出している。

一方で、阪神・淡路大震災後に策定された藤沢市の防災計画では、災害発生時におけるインターネット活用の有効性が示唆されたことから、災害発生時に活用できるネットワークシステムを構築することとなった。しかしながら、日常利用されていない、災害時にのみ使用するネットワークシステムは、実際の災害発生時には有効に活用され得ないのではないかとも指摘されており、日常の有効活用方法が模索されていた。

そのような状況の中、一つの解決策として、日常は「市民提案システム」のツールの一つとして、災害時には市民生活の速やかな復旧を促すツールとして市民電子会議室が設置されるに至った。

4.5.3　パブリックコンサルテーションのプロセスと運営状況

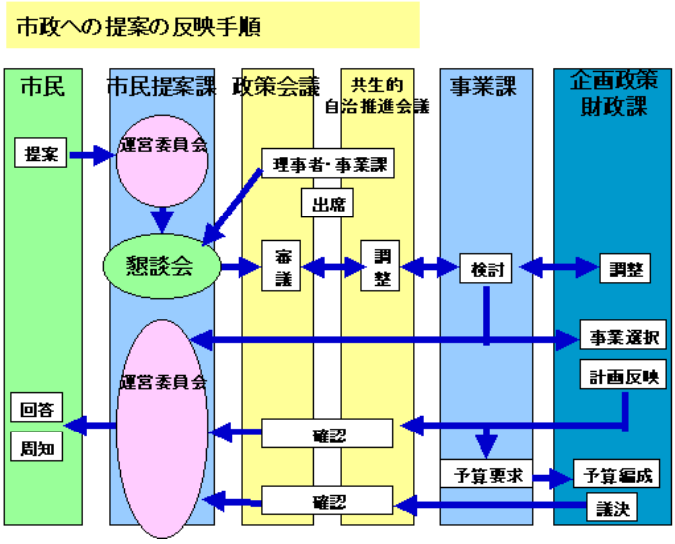
この電子会議室は、一つの機能として市政に対する市民からの提言を行なっている。電子会議室から市政への提言を行う場合、各会議室は世話人によるチェックを受けながら、進行役が議論の流れを調整し、市への提案書が作成される(図表 24)。会議室で作成された提案書は、運営委員会を通じて政策会議における審議や共生的自治推進会議との調整を経て、市の事業課に提出され、最終的な決定が市民への回答として公表される。(図表 25)



図表 24　ふじさわ市民電子会議室における議論の進行

このようなプロセスによる、インターネットを利用したパブリックコンサルテーションの状況は次に示すような状況になっている。

現在の参加登録者数は 829 人、トップページ一日当たり平均アクセス件数 190 件、会議室合計一日当たり平均アクセス件数 195 件、一日当たり発言数は 16 件(2000 年 1 月 31 日現在)となっている。



図表 25　ふじさわ市民会議室における市政への提言プロセス

図表 26　市民電子会議室の状況

実験第2段階の現状(1997年7月1日～1999年5月31日現在)

市役所エリア

○会議室実数　17件
○発言件数　1，923件
○会議室一覧
①知らせ
②くらしまちづくり会議室
③ふじさわの未来をつくろう～総合計画
④市民電子会議室運営委員会
○終了会議室一覧
①ふじさわの暮らしを考える
②市民のための情報化
③みんなで考えよう！ゴミのあれこれ
④藤沢市環境基本計画検討中間報告
⑤自己紹介の広場
⑥電縁都市ふじさわ「お知らせ」集会室
⑦続・市民のための情報化
⑧ふじさわの暮らしを考える第2期
⑨図書館の情報化
⑩運営委員会会議室
⑪都市マスタープランを考える
⑫ツールに関する会議室
⑬市民電子会議室運営委員会

市民エリア

○会議室実数　107件
○延べ発言件数　3，073件
○開設中会議室一覧(5／31現在)
①パソコン初心者の部屋
②日本語が好き！
③井戸端会議集会室
④情報お助け隊(第二次)
⑤ペット照会
⑥今晩の献立募集！
⑦主婦のパソコン仲間を作りましょう

全7件

・参加登録者　942人
・1日当たりアクセス件数　59件(合計　41，300件)
・1日当たり発言件数　7件(合計　4，996件)

市民電子会議室の状況(1999年6月1日～2000年1月31日現在)

市役所エリア

○合計会議室数　5件
○合計閲覧件数　16，532件
○一日当閲覧件数　67件
○合計発言件数　978件
○一日当発言件数　4件
○会議室一覧
①お知らせ 会議室
②くらし・まちづくり会議室
③ふじさわの未来をつくろう～総合計画
④第二期運営委員会
⑤介護保険会議室

市民エリア

○合計会議室　45件
○合計閲覧件数　31，341件
○一日当閲覧件数　128件
○合計発言件数　2，873件
○一日当発言件数　12件
○主な会議室
①井戸端電子会議室
②ボランティアを考える会議室
③今晩の献立募集中！
④共働きの知恵の輪
⑤猫くらぶ
⑥ホームページ作成勉強会
⑦藤沢の歴史を散策する会
⑧藤沢市医療情報システム

・参加登録者　829人
・トップページ1日当たり平均アクセス件数　190件(累計46，587件)
・会議室合計一日当たり平均アクセス件数　195件(累計47，873件)
・1日当たり発言件数　16件(累計3，851件)

4.5.4　IT を活用したパブリックコンサルテーションの課題

このように、IT を活用してパブリックコンサルテーションを実施している藤沢市であるが、市民会議室を設置した初期段階においては、メーリングリストや掲示板といった簡単なツールで実施しており、議論でははく「おしゃべり」化してしまい、本来の目的である「市民提案システム」とは程遠いものとなってしまった。その改善策として、次のようなコンセプトを導入し、現在では当

時と比較して有効な結論を導き出すための議論の場へと進展している。

- ツール（より参加しやすいインターフェース）
- ロール（運営委員会・世話人・進行役の設置、責任・権限の明確化）
- ルール（会議室の目的別ルール）

しかしながら、そういった現状においても、会議室から提出される提案書は抽象的な表現にとどまっており、具体的な事業に直接結びつくレベルとは言えない。また、インターネット利用者の特性でもあるが、20～30 歳代の参加者が多く、例えば、ゴミのポイ捨てが議論にあがったとしても、「では、参加者でゴミ拾いをはじめよう」といった具体的行動に結びつかないという面もある。今後は、市民会議室の成果がより具体的な形で市政へと反映されるような仕組みを創造することが課題としてあげられている。そのような課題は、大きく「参加者の拡大」、「市民による運営充実」、「市内部の環境整備」に分類して考えられており、以下のような対策が検討、実施されている。

- 参加者の拡大
  - コミュニティの形成支援
  - NPO 等市民活動団体への PR
  - 実際に顔を合わせて行う交流会、テーマに関連する施設見学会の開催
  - 他市町村住民の参加拡大
- 市民による運営充実
  - 市民集会の実施、勉強会、検討会の実施
  - 市民主体の情報収集と提供(市は元データとインデックスの整備のみ)
  - レベルの高い進行役の発掘、進行役の教育
- 市内部の環境整備
  - 職員IT研修
  - パソコン(平成 13 年度までに 1 台／人整備予定)とネットワークの整備(平成 13 年度までに統合 OA システム構築予定)

4.6 大和市におけるインターネットを活用した市民参加

4.6.1 背景

大和市は神奈川県の中部に位置し、人口およそ 20 万人で、相模鉄道で東京から１時間弱、横浜まで 20 分で、典型的な郊外型ベッドタウンとして発展してきた。

参加意識の高い市民が多かったこともあって、市では総合計画等のさまざまなプラン策定に、市民アンケートの実施、市民モニター、市民懇談会、FAX による意見募集等の市民参加の手法を、以前から積極的に取り入れていた。

こうした流れの中でインターネットを活用した意見収集に取り組んだのは、平成 6 年度から 9 年度にかけて策定した都市計画マスタープランが端緒であった。これはこれまでの意見収集の中核であった市民懇談会のメンバーが固定化してきたこと等の声が多かったことが背景となっている。また、インターネットの匿名性といった問題もあり、個別事業ではなく、しかも法律で積極的な情報公開と市民意見の収集とその反映が示されている、都市計画マスタープランが適当であると考えられたという経緯がある。

またもう一つ重大な要素として、欧米諸国では都市計画にパブリックコンサルテーションが早くから導入され、電子情報を利用した試みも、研究室レベルから具体例まで様々な取り組みが進んでおり、こうした最先端の流れを、わが国に導入しようという動きが若手やかねてから協力関係にあった慶応大学等との間で盛りあがっており、都市マスタープラン関係者の中にそういった層が多かったということが上げられる。

4.6.2 パブリックコンサルテーションのプロセス

大和市都市計画マスタープランにおける意見収集の実際であるが、基本的には従来からの市民懇談会やワークショップ、アンケート調査に加える形で、インターネットの活用が取り入れられた。

マスタープランの完成までに、「たたき台その 1」→「たたき台その 2」→「素案」の各段階において、市民からの意見を取り入れる機会が設けられている。都市計画法で市民意見の取り入れが義務づけられているため、各自治体の中には形式的なアンケートで済ましているところもある中で、極めて入念な策定ステップである。

また、こうした活動を円滑に進めるためには、単なる意見収集にとどまらず、集められた情報を、常時公開していくことが必要不可欠である。市では懇談会やポスターセッションで出された意見や、インターネット上で寄せられた意見を取りまとめてホームページ上に公開し、新たな意見の収集と議論に役立てた。加えて参加者や行政の発言内容のみならず、さまざまな周辺情報が蓄積されて

いくことで、初めてアクセスした人でも、議論の内容が容易に理解することが可能となった。これは電子媒体ならではのメリットといえる。

こうした双方向のやり取り、しかも電子会議室を用いたリアルタイムの作業に最も不可欠なのは、行政側からの情報提供である。大和市では担当職員がこうした場で、一定の制限はあるが積極的に市民に情報提供できるとしており、市民サイドの参加意識も高まっている。

4.6.3 IT の活用による参加者の拡大

電子メールや電子会議室の、時間や場所に制約されないというメリットを活かし、平成７年 11 月から情報収集の新たな手段としてインターネットを活用することとなった。この試みは功を奏し、従来の手法ではなかなか収集の難しかった、若中年層の意見を数多く集めることができた。従来の懇談会方式では、参加者の大半は主婦か高齢者で、たまに若い人や中年層が来ると、多くの場合特別に関心を持つ人ないしは、利害関係者というケースが多く、市民の声が的確に反映されているとは言えない側面があった。

インターネット情報収集の利用者層を見ると、20～30 歳代が全体の 7 割弱を占め、男女比では 9 割強が男性という結果であった。

また、計画策定における市民参加率は 0.5%が限界というのが行政担当者の中でよくいわれていることであるが、インターネットによる意見収集の場にアクセスした人は、全市民の４%に相当するおよそ３，０００人という結果であった。市民対象の調査では、インターネットへの接続環境をもつ世帯率は９%であったことから、当時接続環境を持つ世帯の３分の１強がアクセスしたことになる（実際は東京や他自治体からのアクセスも多かったようであるが）。

栃木県が２０００年２月に実施した県内世帯インターネット普及率調査によれば（県内１９８１世帯対象）、近年の世帯インターネット普及率は急速に増加しており、最新の数字では３０%を超えている。こうしたことを考えると、市民の声を集めるツールとしては相当の効果を持つと考えていいようになっている。

4.6.4 大学との連携

大和市のこうした先進的試みを裏から支えたのは、慶応大学湘南藤沢キャンパス（以下 SFC）である。大和市がマスタープラン策定におけるニューメディアの活用を模索し始めた頃、当該分野における技術的支援を委託するパートナーを探していた。そこで地理的にも近く、都市政策とメディア関連の研究者が在籍する慶応大学政策メディア研究科の日端康雄研究室の協力を得ることとなり、以来大和市と SFC との現在に至るパートナーシップが築かれた。

現在市では先のマスタープランに続いて、平成１３年度からの第２期基本計画(第６次総合計画）を策定中であるが、インターネットによる意見収集と取

りまとめは、SFC の研究室が主体となって行なっている。大和市のホームページへアクセスすると、インデックスに「総合計画市民参加電子会議室」へのリンクがあり、テーマ別に分けられた会議室内では、訪れた人が誰でも自由に意見を述べられると同時に、他の意見も閲覧できる仕組みになっている。

4.6.5 職員の情報リテラシーを高める取組み

大和市のインターネット実験は現在でも試行錯誤を繰り返しながら、様々な方面への活用を検討している。先のマスタープランにおける実験は内外から多くの反響を集め、行政内部にも意識の変革をもたらした。こうした流れを受けて発足したのが、平成８年７月に職員有志によって設立された「インターネット活用研究会」である。

この研究会では、新たなメディアとしてのインターネットを行政の現場でどのように活かしていくかを職員自らがアイデア出しするとともに、実現可能性に基づき、具体的な企画提案まで行っている。もちろん研究会の活動内容は市のホームページ上でも公開されており、電子メールによる意見や提案も募っている。

ただし、こうした手法は、現実の区画整理のような利害関係が絡み対立構造の生じる分野について対象にするのは難しく、個別事業には向かないと考えられている。区画整理のシミュレーションのような形であれば実現の可能性は存在する。

4.6.6 積極的なインフラの整備

大和市における職員の情報端末の普及は事務職１，０００人に対し７００台と全国的に見ても極めて高水準である。インターネット活用の成功要因として、情報環境の充実がある。設備面では、市の施設は LAN、WAN で結ばれている。職員への情報端末の配布も充実している。また、職場の机には情報コンセントが備わっている。

職員が IT の知識に強いこと、人材の充実も、インターネット活用の成功要因として挙げられる。職員は HP を作成できるスキルを持てるようにする等、職員の研修も充実している。さらに、サーバー管理もできるような研修内容もある。

市民が電子会議室に書いたことが自動的に職員全員に電子メールで転送されるようになっている。適宜該当する職員が対応している。

4.6.7 パブリックコンサルテーションの成功要因

以上の大和市でインターネットを活用したパブリックコンサルテーションが成功した要因として、以下のような事項があげられている。

- １９９５年の「都市マスタープラン」がマスコミや市民に評価されたこと。
- 都市マスタープランは、市民にとって理解しやすい内容であり、また、区画整理のような対立的ではないテーマから入ったこと。
- インターネットはメインではなく、補足的な手段という考えが当初からあったということ
- 慶応 SFC と密接なつながりのある職員がいたこと。
- 多くの職員がパソコンの操作に慣れていたこと。また、そのような状況にするための取組み(研修や情報インフラの整備)が行われたこと。
- 市長も情報公開には積極的な姿勢でいること。

4.6.8 今後の課題

今後の課題は、「参加者のコミュニケーションの充実」と「コンテンツの充実」である。

現状では電子会議室の参加者は固定化の傾向にあり、参加者が偏りがちである。今後は女性の参加者の増加に期待しており、新たな参加者が入ってきやすいようなコミュニケーション環境の充実を図る必要がある。

コンテンツの充実では、映像を使った放送形式の内容を盛り込むことを考えている。

両者の狙いは、今後の大衆化に対応して一般の利用者が短時間で内容を理解できるようにすることである。

三鷹市等と違って市民側の体制が不完全であり、NPO 方式等により市民側の行政参加に関する体制作りを整備する等の対策が急務である。

4.7 米国カリフォルニア州デービス市

4.7.1 特徴

行政と市民間のインターフェースとして、水質調査関連情報提供、選挙関連情報提供、GIS の整備、地域政策会議室の運営等多岐にわたる機能を整備している事例。

4.7.2 背景

サクラメント近隣は、最近１０~１５年くらいの間に、大都市へと変貌しつつある。しかしながら、車社会であるアメリカで、フリーウェイは数本しか通っておらず、産業や地域生活の問題となりつつあった。

その中で、デービス市は UC Davis を中心とした学園都市として、近隣の社会問題に深く関わりを持ってきた。そこで、カリフォルニア州の運輸局から UC Davis へ、テレコミュニケーションを利用した就業環境を整備した場合の、フリーウェイの混雑緩和に関する研究の依頼 ($ 0.5 million の補助) があり、そのときから地域・大学・行政が一体となってテレコミュニケーションへの取組みを開始した。DCN（Davis Community Network）は、当初その調整機関として設立された。

現在では、そのミッションが高度化し、地域における情報インフラの整備の方針決定、プロバイダ事業、連邦政府や州政府からの民意実態調査等を行っている。

4.7.3 地域に根差した情報発信と地域コミュニティからの情報収集

基本方針としては、地域に根差した情報発信と地域コミュニティからの情報収集をその役割としており、そのためのツールとして以下のようなものを整備している。

- 情報インフラ
  （大学生用宿舎への LAN 敷設、CATV、地域用ドメインネームの管理等）
- GIS の整備、維持
  （情報提供の基本情報として）
- 選挙情報の提供
  （市議会選挙等への立候補者の客観データを提供）
- 水質関連情報の提供
  （Waterworks と呼ばれる GIS をベースとした情報提供）
- 地域問題に関する電子会議室の運営
- その他地域情報の提供
  （GIS をベースとした商店情報、情報インフラ整備状況等の提供）

また、全体的な構想立案のために各機能（教育訓練、公共アクセスの向上、Web ページのコンテンツ、ポータルサイトの設計等）に関するディレクター（大学関係者、市の職員、連邦政府、民間企業から）で構成される委員会を設置し、議論と調整を重ねている。

4.7.4 運用面の成功要因と課題

【ＩＴの急速な進展と IT への理解】

ＩＴをパブリックコンサルテーションに活用していく上で、大きな問題のひとつとして、パソコンやソフトウェア、ＣＡＴＶの設備に至るまで、すべての変化が急速であるため、相当な規模の利益を追求しない限り、費用対効果を求めるのが困難であることがあげられる。

また、旧来の組織や人間関係の複雑さは現存しており、それをいかに調整するかという高いハードルを越えなければならない。インターネットやコンピュータといった情報関連の分野は、米国においてもすべての人々に理解されているわけではなく、特に難しい分野である。

【地域密着型サービス提供の重要性と課題】

情報化社会で成功するためには、ある意味で規模の利益を追求しなければならない一方で、地域密着型できめの細かいニーズの把握も重要となってくる。例えば、ネットビジネスで有名な Yahoo や AOL といった大手の事業者に地域で芽吹いた情報サービス系の企業が淘汰されてしまうような例が多く見受けられるが、DCN は地域密着型のニーズ志向を実践し、市民や上位の行政機関（連邦政府や州政府）からも信頼を得ており、現在のところそのような競争に勝つことができていると自負している。

そのためには、行政、政治、住民、民間企業の各所に存在するキーパーソンとの調整が非常に重要であり、その行為は当然のことながらフェース・トゥー・フェースの人間関係で築いていくしかない。行政や民間企業等の組織との調整となると、人の入れ替わりが激しく、その都度、次の担当者に一から説明をして理解を促す必要がある。

【市民のスキルアップの重要性】

デービス市は学園都市であり、情報化への関心や政治・行政への理解といった意味での市民の質は高いといえるが、コミュニティの中心となるための力量を持った人材は数が限られており、その中で情報化への理解を持った人というと極めてまれな存在である。しかし、そのような市民に対して DCN の信頼を獲得し、DCN の用意しているアプリケーションを利用してもらうことによって、市民の訓練となり地域全体としてのスキルアップが図れるものと考えている。

【資金的な課題】

さらに、公益ではあるが民間企業としての収支に対する責任を果たすことが、現状ではかなり困難である。現在は、その資金源を①プロバイダ事業の収益、②上位行政機関や民間企業からの地域ニーズに関する委託調査、③市からの補助金に依っている。DCN が地域住民からの信頼を獲得することにより、地域ニーズの把握の正確性が向上し、連邦政府や州政府、さらには民間企業等の調査委託元に対するアウトプットの質の向上につながるという回転が生まれるため、収支も改善されるようになってきている（委託元に対しては、調査の過程で市民間の利害調整が行われるというメリットを提供できる）。

4.7.5 技術面の成功要因と課題

技術的な面でまずあげられることは、基本的なコンセプトとして、地域住民のニーズを良く反映しているということであるが、地域における環境負荷に関する情報や選挙に関する情報、商店に関する情報といった、住民の日常生活に密着した情報をいかに正確に、分かりやすく、更新頻度を高くして提供できるかということがポイントであると考えている。

「正確に」という面では、UC Davis と非常に良い協力関係を築いているため、環境評価等の分野では、大手のマスメディアが公表している結果よりも信頼を得ている。「分かりやすく」という面では、GIS を利用して、ある意味でヴァーチャルリアリティ化すること、ポータルサイトの設計を入念に行うこと等があげられる。「更新頻度」を維持することは非常に困難であるが、DCN の信頼性が向上することにより、自然に集まる情報の量が増えてきており、自動的に更新頻度が高くなってきている。

4.7.6 今後の展望

現在は、設立初期段階（インターネット利用を本格的に取り組んでから 4 年程度）であるため、アプリケーションが限定されているので、住民ニーズに応えたアプリケーションを増やしていきたいと考えている（例えば、電子投票、水質以外の環境評価、道路建設等の政策評価を考えている）。しかしながら、電子投票やアンケートといった、個人の認証、住民であることの認証が必要なアプリケーションについては、技術的、法制度的な課題があり、実現は容易でない。こういったサービスを提供するためには、電子署名法等の法制度の整備と PKI の提供が不可欠である。また、現在は、ニーズ調査といった形で行政機関からの調査を受託しているが、もう一歩進んでパブリックコンサルテーションの請負等の事業も検討している。さらには、インターネット上での情報流通のみではなく、他のメディアとの機能をミックスした形での展開を検討中である。

4.8 米国連邦政府の Office of Intergovernmental Solutions

4.8.1 特徴

米国国民が、行政機関全般(米国連邦政府、州政府、地方自治体、他国政府)の情報に、簡単にアクセスできるような仕組み作りの総合的な企画・管理を行っている。具体的には、米国連邦政府内、州政府、地方自治体、他国政府に対して、行政情報をシームレスな形で国民に提供するための働きかけを行っている機関である。

4.8.2 背景

OIS(Office of Intergovernmental Solutions)はゴア副大統領の NPR(National Performance Review)に端を発した、米国連邦政府におけるＩＴを利用した効率化・サービスの向上施策の一環として設立された機関である。また、その目的は、国民がすべての行政機関の情報に、より分かりやすい形で、より簡単にアクセスできるように、情報発信の仕組みを変えていくことである。

4.8.3 米国連邦政府における Intergovernmental Solutions

GSA(General Service Administration)の OGP(Office of governmental Policy)の下に設置された OIS は、以下のようなミッションを受けている。

- 連邦政府、州政府、地方自治体、他国政府における共通問題の共有
  (これが最も重要なミッションで、Intergovernmental と呼んでいる)
- 行政横断的に実施されたベストプラクティスの交換、共有のプロモート
- 全世界的な行政コミュニティの確立
- 公共の管理者が他者の経験から学ぶための手助け

このようなミッションを果たすことにより、政策意思決定者に最先端の情報技術を利用した政策決定を促し、かつ国民に対してよりよい情報をよりよい形で提供することが可能となる。

OIS の活動は、GSA の機関としての連邦政府内の調整や、州政府や地方自治体との調整、G8 等の他国政府との共同プロジェクトの実施と幅広いものであるが、現在までに実現した具体的な成果として大きいものは、以下のような情報をインターネットまたは機関紙の形で発信していることである。

- 統合サービス配信：ポータルサイトの提供
  (行政機関情報をインターネット上の単一インターフェースにて発信)
- ITディレクトリ
  (国際的な機関の情報または情報源情報)

- ワールドワイド・トレンド・ニュースレター
  (EC、Web システム、行政の再構築について)
- Intergovernmental マネジメント・レポート
  (革新的な財政アプローチ、将来に向けた行政の試行、Intergovernmental マネジメントを成功するための基盤、ITを利用した市民サービスを実施している政府、米国連邦政府における購入カードの利用、連邦や州政府の問題提起、将来の展望)

また、近い将来には以下のようなことを実現する予定である。

- 連邦および州政府の CIO のワークショップ
- 省庁横断的な情報資源管理会議

4.8.4 IT を利用したパブリックコンサルテーションにおける国家の役割

米国連邦政府は、IT を利用したパブリックコンサルテーションにおける連邦政府の役割として優先度の高い事項は、大別すると以下の 3 点と考え行動している。

- ポータルサイトの構築
- PKI の整備
- 情報リテラシーの向上

【ポータルサイトの構築】

連邦政府の役割として、最優先課題は、企業も含めた国民に対するポータルサイトの構築であると考えている。究極的には、連邦政府のみならず、州政府、地方自治体、海外の政府に関する全ての情報を、国民がシームレスに取得可能となることが目標である。

米国では、個人情報以外の情報に関しては原則として公開するという基本方針で、20 年以上前から制度や仕組みを検討し、実行してきている。そういった意味では、日本よりも進んでいるかもしれない。しかし、細かい情報や機能については、各省庁ごとに要求が異なるので、国民にとって使いやすいポータルサイトを実現することは、想像以上に困難な業務である。 州政府や地方自治体においては、情報リテラシーの格差の問題もあり、なおさら困難な状況にある。

しかしながら、そのような問題点が存在するからこそ、Office of Intergovernmental Solutions の活動は、人的、組織的に困難な行政独特の問題点を解消するためのものとして価値の高いものと評価されている。

【PKI の整備】

情報発信機能の整備の次に優先度が高い機能は、PKI の整備である。このことは、情報発信の次の段階として、情報を受信することが考えられるが、そのためには、受信した情報の正当性が証明できないと、単なる無記名の苦情受付にしかならず、行政サービスの高度化には全くつながらない仕組みとなってしまうからである。

米国連邦政府では、ACES(Access Certificates for Electronic Service)と呼ばれるインターネット上で機能する PKI がようやく整備されつつあり、そういった意味では、近い将来、これからインターネットを活用した双方向サービスの具体化が急進展するであろう。

【情報リテラシーの向上】

IT を利用した行政サービスの高度化を考える場合、常に問題となる点が情報リテラシーの向上である。

Office of Intergovernmental Solutions のミッションとして、国内外における IT 活用先進事例の発信（インターネット、機関紙）が掲げられているが、このような地道な取組みが情報リテラシーの向上につながると考えている。

4.8.5 今後の課題と将来の展望

直近の取組みとして、以下の 2 点の具体化に向けて調整を行っている。

- 連邦および州政府の CIO のワークショップ
- 省庁横断的な情報資源管理会議

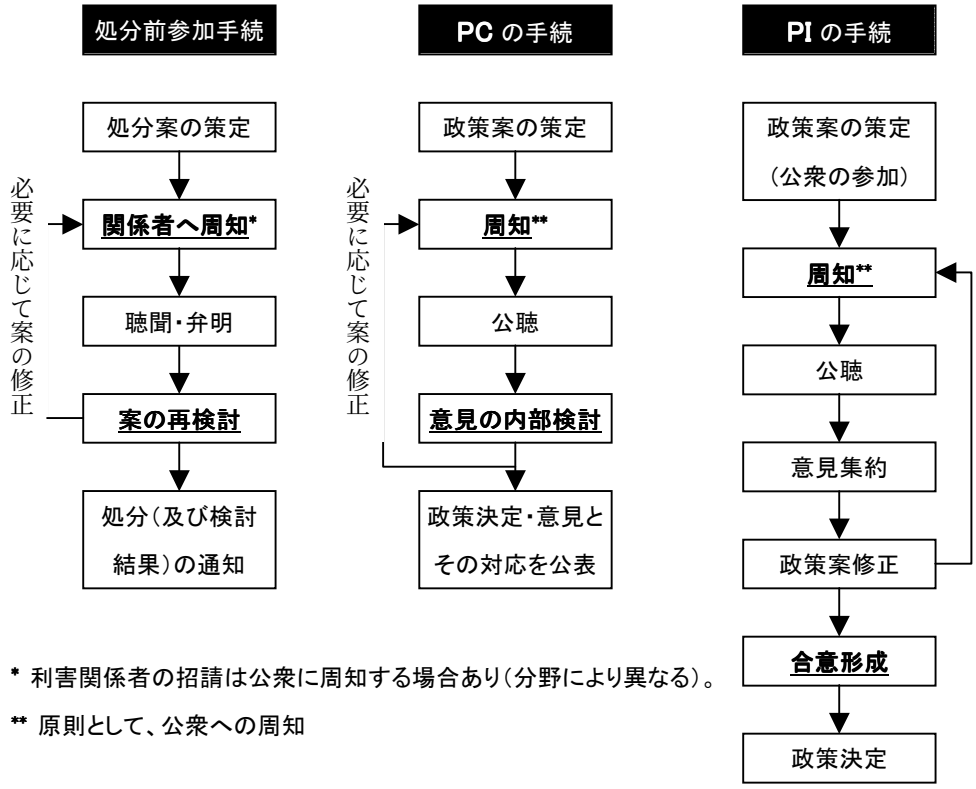
これらの取組みは、CIO や担当者レベルで情報資源管理方法（情報の整合性、持つべき機能、技術要件等）に関する意識の共有に資すると考えている。また、現在の情報化社会においても、このようなフェース・トゥー・フェースの人的ネットワークを確立することが、将来的な標準化や情報リテラシーの向上につながっていくものと考えた上で活動している。

５．パブリックコンサルテーションの類型化

5　パブリックコンサルテーションの類型化

5.1　パブリックコンサルテーションの類型化

パブリックコンサルテーションの類型として、まず、①行政主導型と②市民主導型に大分類し、さらに、行政手続として①処分前の参加（利害関係者の聴聞等）、②行政立法（パブリックコメント等）、③行政計画（都市計画策定、パブリックインボルブメント等）の３類型を前提とすることは前述のとおりである。

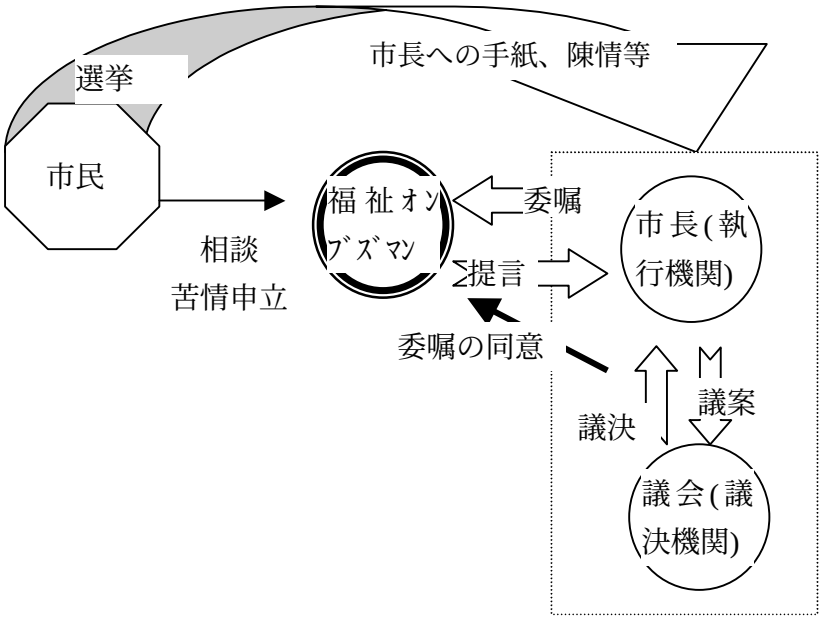


これらの手続に、電子的情報提供、収集、意見集約等において電気通信技術が活用されることにより、個別事例に見るような、パブリックコンサルテーション・モデルが登場しているのが現状である。

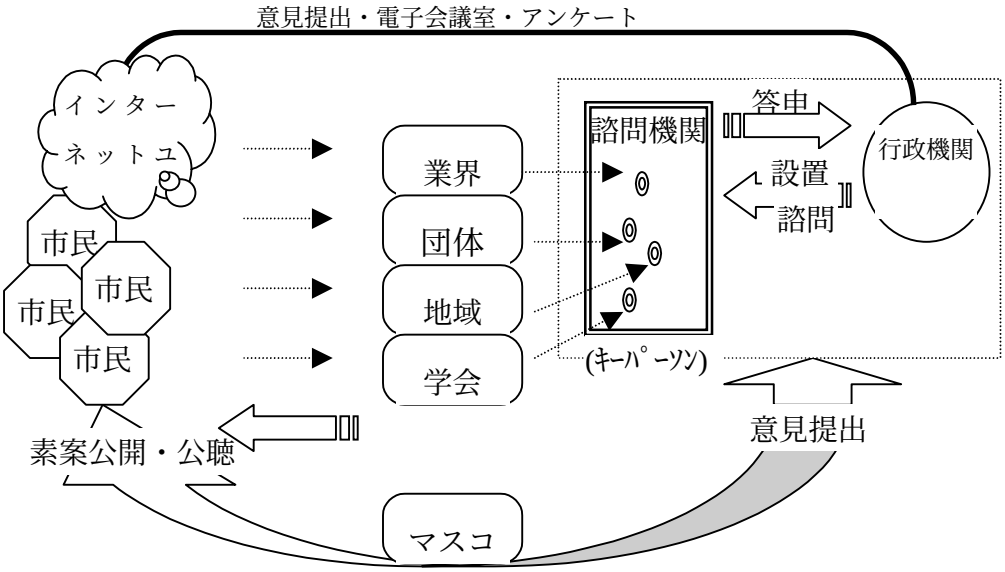
まず、従来の審議会手続を中心とする参加モデルでは、広報公聴をマスコミ及び官報に依存していたが、これを、WWW を活用し、インターネットユーザを対象とした広報公聴が導入された。また、利害関係の調整及び合意形成のための第三者機関として、従来から諮問機関以外にオンブズマンが活用されてきたが、現在は、インターネットユーザを対象に、電子会議室における合意形成や、政策提言の策定の手続が補完的に導入され、従前のコミュニケーションルートと混在するようになっている。

【行政主導型中立調整機関･モデル】オンブズマン

東京都三鷹市市民オンブズマン

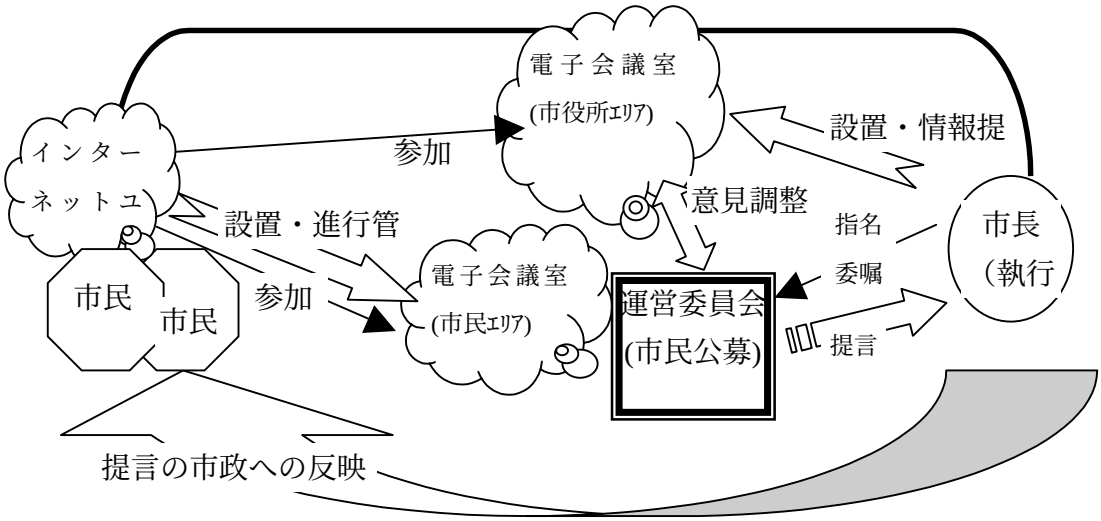


5.1.1 IT による現状のモデル

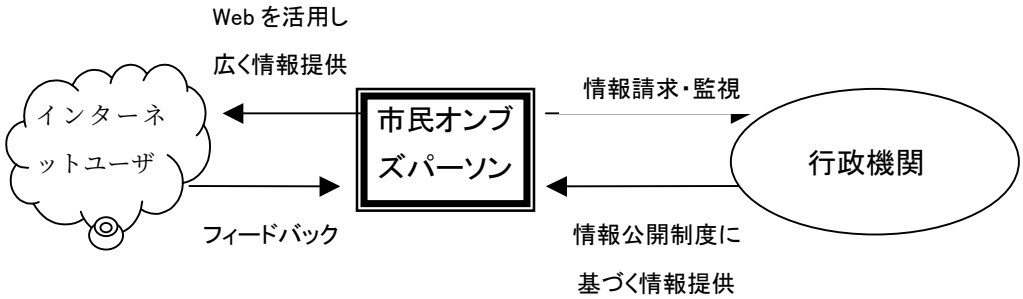


【行政主導型中立調整機関･モデル】 任意団体

神奈川県藤沢市市民電子会議室



【市民主導型団体（市民オンブズパーソン）】任意団体



このように、現状では、インターネットユーザと、政策に利害関係を有する者とが一致しないことから、補完的な活用にとどまり、また、インターネットユーザに厚い広報公聴が実施されることも、公平性の観点から課題であり、市民各層のコミュニケーション技術に応じた情報提供･収集が必要とされている。次に、パブリックコンサルテーションの目的、対象とする事業、形態及び主体別に、その相関と適用の分析を試みる。

5.1.2 分析の視点

この項では、パブリックコンサルテーション導入要因、成功要因、問題発生パターン等を分析するため、その目的別に、①対応、②一方向型広報、③双方向型広報、④調整、⑤合意形成に、対象とする事業によって、①ビジョン策定、②総合計画策定、③個別事業計画（基準を含む。）策定、④個別事業（基準を含む。）導入是非決定に、実施形態及び主体によって、①情報収集・対応型（陳情、

苦情、提案、統計調査等)、②行政主導専門委員会型（審議会、分権型協議会)、③行政主導・参加拡大型（パブリックコメント等)、④中立調整委員会型、⑤市民主導型（ＮＰＯ、コミュニティ等）に分類する。

既に述べた成功事例を分析すると、コンサルテーションの目的が、対応、一方向型広報であった１９６０年代の反省を踏まえて（各国で市民運動の高揚等が見られた)、パブリックコンサルテーションの基本である双方向型のコミュニケーションを導入したケースが多い。一方でこうした双方向型の行政手法の導入が遅れていた行政機関では、先進的なパブリックコンサルテーション導入の土壌が形成されていないと予想される。

こうした流れの中で、パブリックコンサルテーションを導入する行政機関が増加してきたが、欧米の場合は早くから、個別事業計画策定、個別事業導入決定に市民参加型の合意形成手法が多用されているのに対して、我が国では個別事業計画策定、個別事業導入是非決定に市民参加型の手法が取られ成功しているケースは限られている。これは、個別事業計画策定や個別事業導入是非決定については、一般市民のみならず、市民団体や民間企業といった利害関係者が多く、全ての利害関係者間の調整や合意形成を図るという仕組みが確立されていなかったことが、一つの要因として挙げられる。さらに、我が国においてはパブリックコンサルテーションの主体が行政主導であり、かつ専門委員会型との併設型であるケースが多いのに対して、欧米では早くから中立調整委員会型、市民主導型会議あるいはＮＧＯといった市民主導団体型の導入が進んでいたためと考えられる。

こうした中立調整委員会型、市民主導型の導入は、パブリックコンサルテーション案件において科学的要因、複雑な社会経済的要因を含むケースが多い。また、これらの情報は一般市民になじみがないため、行政主導・専門委員会型においては、一般市民から見て、行政による作為的な情報（情報提供のソースとなる各種調査の実施手法採用の恣意性によって結果が相当変化することが予想されるため）であるという懸念を完全に払拭できない。これらの要因と、一般市民の中にも専門的な知識を持っている人が増加していること等があいまって、行政側と市民側のニーズが一致してきたことによるものと考えられる。

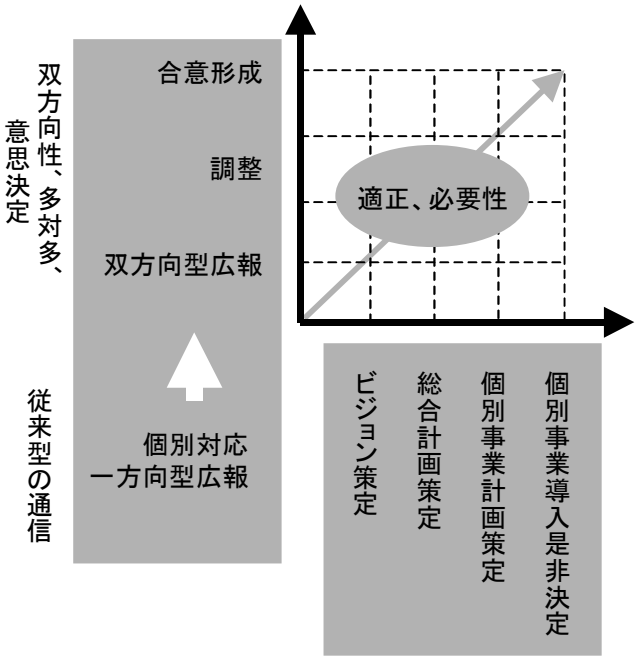
5.1.3 相関性と適用の分析

ここまでにおいて、パブリックコンサルテーションを、その目的、対象事業、実施主体といった視点で述べた。それらは、パブリックコンサルテーションを分析する上では概ね以下のような関連性を持っていると考えられるのではないだろうか。

(a) 目的と対象事業の関連性

前述のように、パブリックコンサルテーションの目的はその機能により「個別対応」、「一方向型広報」といった従来型の情報のやり取りから「双方向型広報」、「調整」、「合意形成」といった双方向型のコミュニケーションへと移行しつつある。また、パブリックコンサルテーションは、「ビジョン策定」や「総合計画策定」といった、比較的抽象的な事案を対象として実施する場合と比較して、「個別事業計画策定」や「個別事業導入是非決定」という具体的な事業を対象とした場合には、必然的に「調整」および「合意形成」といった多数の行政と多数の市民、市民団体、民間企業との間でのコミュニケーションと意思決定機能を備えなければならない。

このようなことを考慮すると、対象事業とパブリックコンサルテーションの目的は、図表 27 のような模式図で表現することができる。



図表 27　対象事業とパブリックコンサルテーションの目的の対応

(b) 対象事業と実施主体及び形態の関連性

(1)では、パブリックコンサルテーションの目的と対象事業は、その適性、必要性という観点から関連があることを示した。同様に、パブリックコンサルテーションの実施主体と対象事業にも、適正、必要性といった観点から関連性がある。

パブリックコンサルテーションはその実施主体により、①情報収集・対応型（陳情、苦情、提案、統計調査等)、②行政主導専門委員会型（審議会、分権型協議会)、③行政主導・参加拡大型（パブリックコメント)、④中立調整委員会型、⑤市民主導コミュニティ型（ＮＰＯ、ＮＧＯ等）に分類できることは前述のとおりである。

また、パブリックコンサルテーションは「ビジョン策定」や「総合計画策定」といった、比較的抽象的な事業を対象として実施する場合と比較して、「個別事業計画策定」や「個別事業導入是非決定」という具体的な事業を対象とした場合、利害関係者間の調整や合意形成を行う仕組みが必要であることも述べた。このような仕組みにおいては、第一に調整や合意形成のアウトプットに利害関係者のニーズが組み込まれることが重要であり、第二にそのプロセスをスムーズに主体のインセンティブを持った参加を促した上で議論を尽くすことが望まれる。そのように考えた場合、行政主導型の意思決定システムよりも、民主性が高く、調整機能をもった仕組みであることが必要となる。したがって、パブリックコンサルテーションはその対象事業が具体的であるほど、利害関係者である市民側が主体であることが効果的であり、かつそのプロセスをスムーズに行うためには利益代表者による調整機能の活用、合意形成を公正かつ効率的に行う仕組みが求められる。

(c) その他の考慮すべき事項

(1)及び(2)では、パブリックコンサルテーションについて一般化できる事項についての分析を行ったが、さらに建設、環境、都市計画、社会保障等といった対象事業分野や対象事業の進捗段階、対象市民の属性(年齢や性別、職業等)、その他地域特性による影響も考慮すべき事項として取り上げることができる。

対象事業は、その分野によって利害関係者の特性が異なることが多く、かつ行政側に蓄積されているパブリックコンサルテーションに関するノウハウも異なるため、それらの特色を考慮することが必須となる。

また、対象事業に関して、どの進捗段階(計画、決定、実施等)において、またはどの進捗段階からパブリックコンサルテーションを実施するかということも、重要な要因となると考えられる。これは、計画段階からパブリックコンサルテーションを導入している場合は、事業に対する市民の疑念は薄く、パブリックコンサルテーションの導入が遅ければ遅いほど住民の行政への対立意識が強くなる傾向が見受けられるため、パブリックコンサルテーションの目的や果たすべき機能が高度かつ複雑なものとなり易いと考えられるためである。

さらには、対象とする市民の年齢構成や性別、職業といった属性は、市民の意識の違いを把握する上で非常に重要であるとともに、双方向型のコミュニケーションを実現していく上で重要な視点であることは言うまでもない。

その他、事業を実施する地域の特性も適切に織り込んでパブリックコンサル

テーションの手法を確立していくことが必要となろう。

(d) パブリックコンサルテーションの類型と課題

ここまでで示したように、パブリックコンサルテーションを効果的に実現するためには、従来型の「個別対応」や「一方向型広報」から、「双方向型広報」、「調整」、「合意形成」といった、双方向のコミュニケーションを伴う手法を用いることが重要となってくる。しかしながら、パブリックコンサルテーションは、その双方向性、民意反映性が高まれば高まるほど、実現に向けた課題も大きいものとなってくる。すなわち、「双方向型広報」よりも「調整」、「調整」よりも「合意形成」に関して、より多くの民意を反映した意思決定を行うことが必要となる。したがって、パブリックコンサルテーションは、利用する手法の双方向性や目的の高度化が高まるに従い、課題も多く存在することとなる。

いずれにしても、パブリックコンサルテーションの目的が「納得できる」事業の推進というところにあるとすれば、コスト面、人材面的な制約はあるものの、市民主導型と中立調整委員型の組み合わせのもと、双方向型のコミュニケーション手段を用い、的確な情報提供をいかに省力（行政当局人員）、省コストで行えるかどうかが、パブリックコンサルテーションの効果を高めるために最も重要なポイントとなり、IT の導入もこうした観点から議論されるべきであろう。

６．現状における課題とアプローチ

6 現状における課題とアプローチ

ここでは、前項で挙げられた参加手法において、共通して課題となる量、質、運営における課題について整理する。これまで見てきたように行政と市民への情報化の進展が加速している一方で、行政と市民との関係においてもパブリックコンサルテーションの必要性が認識され、そのノウハウが蓄積されつつあるといえる。

そのような現状のなか、パブリックコンサルテーションに関する現状の課題として、先進的事例等から、次のような質的、量的及び運営上の課題が挙げられる。

パブリックコンサルテーションに関する現状の課題として、次のような質的、量的及び運営上の課題が挙げられる。

6.1 質的課題

行政サイドの質的課題としては、政策や事業に関して適正な内部評価を行い、継続的な政策目標を設定する機能に限界があることが挙げられる。市民に発信すべき、政策や事業に関する自己評価ともいうべき、行政の内部評価に関する手法が十分に確立されていない現状では、この評価機能を、パブリックコンサルテーションにおける市民の外部評価に求めることとなる。

一方、市民サイドの質的課題としては、政策支援能力の限界が挙げられる。参加市民に専門性や代表性を求めることは困難であり、結果的に具体的なインプットを得られないことが多いと指摘されている。また、参加する市民の専門性や代表性の高さが稠密であることが政策や事業への支援能力の高さであると考えた場合、参加する市民の特性が不均一であればあるほど支援能力の低下につながるものとも考えられる。

6.2 量的課題

我が国においては、情報の独占傾向、政党の体質等から、多様な主体が政策について論議する状況は実現困難であった。前述のパブリックコンサルテーション経路の多様化や直接住民投票への期待の高まりなどに見られるように、政策形成へのダイレクトな参加に関する期待が高まっているが、一方で、選挙の投票率の低下にみられるように、諸外国と比較して、市民の行政への参加意識が低いと指摘されている[16]。パブリックコンサルテーションへの参加者が有権者の総数に占める比率は著しく小さいのが現状である。参加者拡大の阻害要因としては、市民の社会参加意識の低さのほかに、市民の意見を聴取し、集約するといったプロセス

[16] Institute for Democracy and Electral Association (IDEA)が、1945 年以降実施している世界各国の民主主義選挙の投票率分析（http://www.idea.int/turnout/index.html）

が市民・行政双方にとって煩雑であり、場合によっては、大規模で高コストになりがちであるという要因が考えられる。

欧米では、IT を活用したユビキタス化の発想のもと、低コストで広範な市民がパブリックコンサルテーションを利用するためのプラットフォームづくりが構想されている。

6.3 運営上の課題

運営上の課題としては、市民参加によって得られたインプット情報の分析・評価機能に限界があることが挙げられる。量的課題において述べたように、参加層の偏りを前提とした上で、多くの場合、非常に少数のインプットから示唆される市民の意思を公正に分析・評価することは、非常に困難である。例えば、市民からのインプットを公表案に対する賛成と反対へ分類し、統計化することは、単に公表案には議論の余地があるという結論を導くのみであって、民意の解釈のための要約としては不適正である。インプットの中には、案に対して充分な根拠に基づく議論が書かれたものもあれば、単に賛否を記述するものもある。これらを同一に統計上１として取扱うことは適当ではない。最近では、新聞記事や投書等の真の内容を分析するために使用されるコード設定による内容分析の活用が見られる[17]。ただし、内容一覧による分析は、コメント数が比較的少ない場合には簡単に利用できるが、コメントの数が多くなった場合には、やはり解釈が困難になり、課題とされている。

6.4 アプローチ

次に、パブリックコンサルテーションの事例[18]から、積極的な効果がみられているアプローチについて述べる。

6.4.1 行政と市民の共働による知識習得と問題意識の共有

行政と市民間の問題意識共有のため、従来活用されてきたアプローチに、勉強会や検討会の活用がある。行政機関は、これらの場において、市民のニーズを把握しながら行政情報を提供することができ、さらに、市民の間では、行政情報や個々の市民の考え方を共有することにより、利害関係の調整機能も果たすことが可能である。さらに、行政機関の設置する諮問機関への公募委員の招請による拡大参加は、公募委員の政策形成過程への参加意識が強い傾向にある公募委員が、口コミ等それぞれのコミュニティにおいて情報発信することにより、市民間の効果的な情報流通が促進されてきた。また、公募委員など参加者の中には建築や都

[17] カナダ環境アセスメント庁「住民参加マニュアル」石風社、1998

[18] ①三重県の Navis、②大和市の都市計画マスタープラン、③藤沢市の緑園都市ふじさわに対する電子メディアを利用した市民の参加

市計画、プロジェクト管理等の関連分野の専門知識をもった市民がいる場合も多く、そのような場合は、市民の専門知識の有効活用を図ることが可能となるものと考えられる。

6.4.2 効果的な情報提供

行政機関の意思決定プロセスに関する情報提供は、住民とのコミュニケーションの第一段階として実施されており、通常、一方通行のコミュニケーション手段（報道発表や広告）により単独で実施されるのではなく、情報のフィードバック（市民からの反応の分析や世論調査）や電子会議室や掲示板における協議その他の拡大参加等の手段として行われている。

情報提供手法において、簡単な仮説として市民は自己の利害に関することを選択的に認識しようとする傾向にあると考える場合、情報提供手段として、個人のニーズや関心によりカスタマイズしたプッシュ型の提供手法や情報提供・収集により市民から得られた情報をさらに要約・分析し、公開するという手法は参加の拡大に有効であると考えられる。また、市民への情報提供のソースとなるデータはその調査手法によって恣意的な結果の混入，信頼性の低下が懸念される（意図的に都合の悪い調査を行わない等）恐れがあることから、調査手法、市民への情報提供、その反応の取りまとめ等、一連のプロセスを一貫して参加型で実施し、プロセスの透明性を保ち、結果への信頼感の確保を図る事例も見られている。

6.4.3 中立的調整機関の活用

地方自治体の中には、既存のパブリックコンサルテーションシステムにおいて利害の対立が著しいことが予想される政策課題、調整の場を行政機関が主催することに対する抵抗感が障害となるような政策課題に関しては、中立調整機関の活用によりコンセンサスを得るという手法をとるものがある。市民に代わって行政苦情の解決や行政の適正運用の確保を図るために行政機関への勧告を行うオンブズパーソン制度は、我が国においては、１９９０年に川崎市の「市民オンブズマン制度」が導入されて以降、近年は数多くの自治体で導入されている。また、市民が学識経験者グループとの検討を行い、調整を図るため、市民と行政にオブザーバーとしての専門家が加わった市民検討会を個別の問題ごとに設置し、市民との合同検討を行うケースも増加している。

6.4.4 ＩＴツールの活用によるコンセンサス形成

IT 技術の活用は、情報提供、情報収集・集約、予測及び選択肢の評価において、有用性が認識されている。当初は行政機関が用途やニーズに応じて独自に開発するものが主流であったが、最近では商用に開発されたものを流用する動きも見られている。先に量的な課題として言及したように、特に若年層において著しい参画意識の低下が見られるが、電子メールや電子会議室を活用した討論、電子

投票等においては、参画者全体に占める若年層の割合が高められるといった優位性が報告されており、既存の課題が IT 活用により補完・改善されることが期待される。

6.5 関連技術の分析

電子媒体による合意形成・コンサルテーション技術は欧米で発展しており、ハーバード大学、マサチューセッツ工科大学[19]を中心に、情報提供手法、情報のカスタマイズ、意見集約等が研究されており、次のような研究開発及び利用が行われている。

6.5.1 インターフェースの改善

この課題については、すでにITの利用を始めている市民から情報弱者と呼ばれる市民層まで、多様な特徴を持った市民をITを利用した高度なサービスに取り込むことを目的とした各種の取組みが行われている。

(a) ポータルサイトの構築

政府情報への窓口としてのポータルサイトは、アクセスの利便性や情報への信頼性を向上させる観点から、あらゆるレベルの行政機関の構想において構築が進められている。英国ではさらに、個人の必要情報にカスタマイズしたプッシュ型の情報提供を行うことも計画されている。また、米国では Government online の一環として、市民に行政機関全般(米国連邦政府、州政府、地方自治体、他国政府)へのシームレスなアクセスを提供する連邦政府の組織として Intergovernmental Solutions[20]を設置している。その他にも、近年電子政府に向けた積極的な展開を図っているオーストラリアのサイトでは、行政情報をコンポーネント化することにより、データのレベルからの標準化を前提に構築しようとする動きも見られている。こうした行政のポータルサイトに向けた活動は、技術面も当然のことながら、強力なイニシアティブと、省庁横断的かつ国と自治体間、または自治体相互間の協調が重要なポイントとなっている。

(b) 会議室運営システム

会議室運営システムは、BBS をベースとした政策立案支援システムとして、我が国においても、神奈川県藤沢市、大和市、東京都中央区等で実験プロジェクトが行われており、次の効果が報告されている。

---

[19] MIT の取り組みに関しては、http://www.magnet.state.ma.us/mgis/、http://yerkes.mit.edu/shiffer/MMGIS/AVcps.html、http://yerkes.mit.edu/shiffer/MMGIS/cps.html 参照。

[20] Office of Intergovernmental Solutions http://policyworks.gov/org/main/mg/intergov/

① 勉強会や検討会に参加した市民が、対面の会合後、電子会議室などに情報発信することにより、市民間の効果的な情報流通の促進や市民の専門知識の有効活用を図ること。
② 電子会議室における市民による市民への情報提供では、情報の発信者と受信者の間に対立意識が少なく、市民の公正な判断を促すことが可能であること。
③ 提供する情報を作成するための調査自体を市民参加型で行うことにより、データへの信頼性の向上

数年前までは、電縁都市ふじさわの実験の一環として開発された Community Editor「縁」のように、セルフメイドに近い形で開発されるものが多かったが、近年では米国の企業を中心として、低価格(無料～数万円、接続クライアント無制限等)かつ高機能なシステムが販売されるようになってきており、技術と市場の進展によって数年前とは比較にならないほどの少ない投資で実現できるような環境が整備されつつある。

(c) ウェアラブル・コンピューティング

米国連邦政府の組織 Center for Informa-tion Technology Accommodation では、障害者対策の一環として、民間と共同でウェアラブル・コンピュータの開発を行っている。前述の英国のポータルサイトの構築も、デジタルテレビや移動端末によりアクセスできるよう開発が進められており、また、国内でも、横浜市や神戸市などの地方自治体では、携帯端末での情報提供を進める動きが見られている。近年の日本におけるインターネット接続型携帯電話の爆発的な普及から見られるように、この分野の応用性は高いものと考えられる。

6.5.2 分かりやすい情報の提供

この課題については、行政や市民が、政策や事業に関する正確な知識を分かりやすく共有し、適正な理解を促進することを目的として、様々な取組みが行われている。

(a) GIS の活用

GIS は、データの取込み技術（スキャナ、GPS 等）、データベース管理ソフト（マッピング、描画、統計）及び分析ソフトの統合により、地図情報に関連データをオーバーレイさせて表示、分析が可能となることから、特に環境分野を中心に政策決定支援への活用が進められており、市民の行政理解を促進するツールとして認知されている。GIS が政策過程におけるパブリックコンサルテーションにおいて有効に機能するためには、適正なデータの統合に相当のコストを要することに加えて、専門家の雇用を要することから小規模の自治体での利用には限界がある。小規模な自治体では、広域自治体や大学の支援等により導入を行う傾向に

ある。

米国デービス市の Davis Community Network、マサチューセッツ工科大学等を中心に、GIS のパブリックコンサルテーションへの応用に関する研究が行われている。

(b) マルチメディア応用技術

川崎市の都市計画説明会のように、インターネットを介した生中継を実施する事例が見られる。これは、技術の進展により数年前とは比較にならないほどの少ない投資で実現できるようになってきているからである。

6.5.3 分析ツール

この課題については、行政や市民が、政策や事業に関する状態を正確に把握し、より高度な意思決定を促すことを目的として、次のような取組みが行われている。

(a) 空間モデリング・ツール

都市開発に伴う景観や環境破壊等の問題を評価するためのシミュレーション・ツールであり、GIS を利用して化学物質放出による大気汚染状況、植物の成長等を時間的、空間的に予測し、表示するものであるが、膨大なデータを必要とし、また、不確実性を前提としていることから、相当の誤差は免れないとされている。　マサチューセッツ工科大学等で研究が行われているほか、米国環境意思決定調査センター（NCEDR）では、大気汚染モデルが組み込まれた GIS を利用し、GPA（Geographic Plum Analysis）というシステムの分析を行っている。

(b) 政策評価ツール

近年その重要性が高まっている、政策の外部評価を行うためのツールである。我が国において、従来は市民に対する世論調査等を実施し、その統計データによって市民のニーズや満足度を把握してきたが、定性的な評価にとどまる場合が多く、必ずしも大きな効果は期待できるものではなかった。しかしながら、近年においては、米国オレゴン州で実施されているベンチマーク方式等に見られるように市民ニーズや満足度を定量的に評価しようとする動きが見られるようになってきている。我が国においても、三重県の市民による事業評価システム等の事例があるが、近年のパブリックコンサルテーションへの要請を考慮すれば、今後この分野の取組みが増加すると考えられる。

6.5.4 その他の基盤技術と IT の応用

その他の基盤技術としては、電子認証に関連した技術や法制度の整備が不可欠である。この技術は、インターネットによる双方向通信を利用して電子投票やアンケート等のサービスを行う場合や、電子会議室の運営上の問題である「無責任な発言」等への対応策といった意味から、IT を利用したパブリックコンサルテーションについても、応用価値が高いものといえる。

７．コンサルテーションへのIT適用

7　コンサルテーションへの IT 適用

以上みてきたように、近年パブリックコンサルテーション分野へのＩＴ導入事例が増加しつつある。このことは、市民のニーズに応えるための行政という意識が高まりつつあることと同時に、インターネットとという安価で簡単に情報へアクセスできるツールやインターフェース技術、マルチメディア技術といったＩＴの進展による、いわばメディアの改革によってもたらされているといえよう。

まず、パブリックコンサルテーションの特性を考える場合、その目的とするところが何であるかが重要なポイントとなる。また、ＩＴ活用のメリットとしては、一般的なものとして「利用者の情報に対するアクセス性の向上(地理的制限、時間的制限、コスト負担)」のほか、インターフェースの改善による「利用者の拡大」、より分かりやすい情報の形態による「利用者の理解度向上」、分析ツールによる「高度な意思決定支援」を挙げた。したがって、パブリックコンサルテーションの目的とＩＴ活用によるメリットを結びつけることによって、その適正、必要性を検討することができる。

パブリックコンサルテーションは、その目的によって、課題に対する対応の適正、必要性が異なる(図表 28)。

図表 28　パブリックコンサルテーションの目的と課題

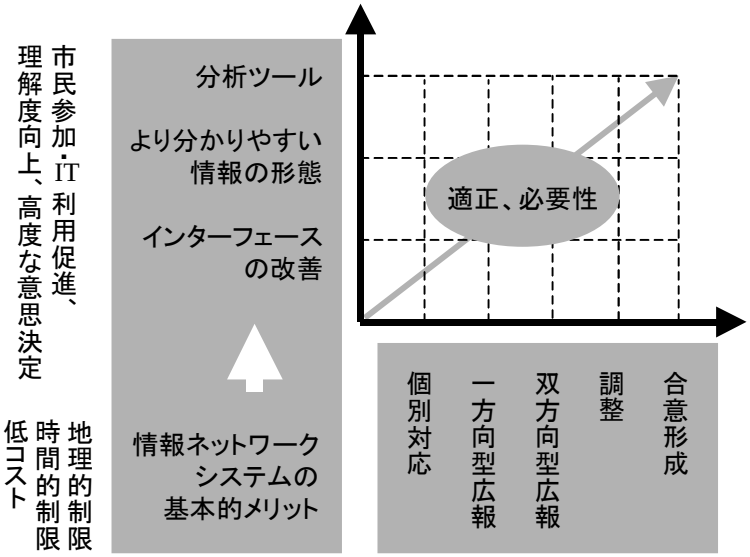
<table>
<tr><th></th><th>アクセス性向上</th><th>利用者の拡大</th><th>理解度向上</th><th>意思決定支援</th></tr>
<tr><td>個別対応</td><td rowspan="5">全ての市民が
行政情報に
容易なアクセス</td><td></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>一方向型広報</td><td rowspan="2">広く一般の
利用者拡大</td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>双方向型広報</td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>調整</td><td rowspan="2">利害関係者の
網羅性</td><td rowspan="2">意思決定の
ための理解</td><td></td></tr>
<tr><td>合意形成</td><td>正確な調査分析</td></tr>
</table>

□ 必要性が低い　□ 必要性がある　□ 必要性が高い　■ 非常に必要

つまり、パブリックコンサルテーションの全ての目的について市民のアクセス性の向上は重要で基本的な課題である。利用者の拡大という課題は「一方向型広報」や「双方向型広報」という目的でパブリックコンサルテーションを行う場合、広く一般の利用者を拡大するという意味で重要であり、「調整」や「合意形成」という目的の場合は利害関係者の網羅性を高めるという意味で重要となる。また、理解度の向上という課題は「調整」や「合意形成」については意思決定を行う前提として非常に重要な課題であり、高度な意思決定を支援するという課題については合意形成を図る際に、正確な調査・分析を行わなければならないという意味から非常に重要な課題となっている。

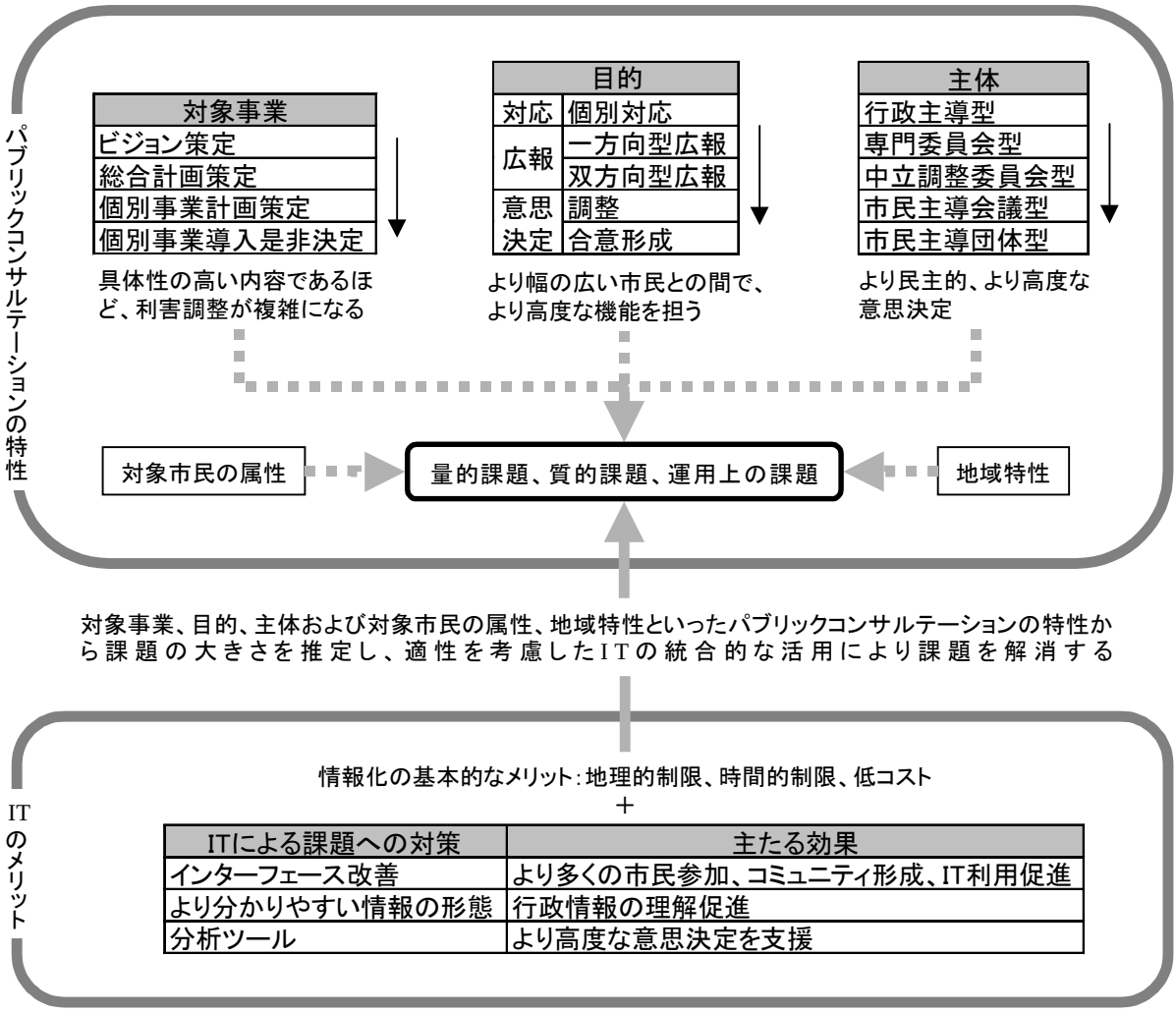
以上を考慮すると、パブリックコンサルテーションの目的とＩＴの課題は図表 29 のように対応付けることができるのではないだろうか。

図表 29　パブリックコンサルテーションの目的とＩＴの対応



本章のまとめとして、パブリックコンサルテーションへのＩＴ活用の考え方を図示すると、次のようになる。

図表 30　パブリックコンサルテーションへのＩＴ適用



８．残された課題

8　残された課題

前章において、パブリックコンサルテーションへのＩＴの適用によるソリューションを分析したが、最後に、IT によるパブリックコンサルテーションの活用を勧める上で、情報通信技術の応用によるのみでは、解決が困難である課題に言及する。

8.1.1　インプットの質と政策決定への反映率の限界

まず、市民の政策過程への参画の負担感と市民の専門性・技術性に起因する課題が挙げられる。意見募集型のパブリックコンサルテーションでは、市民からのインプットの質が最終的な政策決定への反映率やパブリックコンサルテーション自体の有効性の尺度となる。インプットの質の向上には、市民との問題意識の共有が不可欠であるが、行政情報を理解したり、対案を作成したりすることは、一般の市民にとっては相当の負担を要するものであり、結果として参加者層に偏りが生じている。反映率の向上には、電子会議室の活用が一定の有効性を示すなど、IT の活用により、この負担感がある程度軽減されることは期待できるものの、参加主体層の偏りを補正し、質及び反映率の向上に結びつけるには、現状では限界があることは否定できない。

8.1.2　民意の的確な把握の限界

パブリックコンサルテーションの要素の一つに、政策立案段階での民意の把握がある。これに対しては、ＩＴを活用したオンラインアンケート（世論調査）、投票、ミニ国民投票等があるが、現状の２割程度のインターネット普及率では、対象者の偏りから獲得データに偏りが生じる。これは、現段階でパブリックコンサルテーションへの IT の活用が補完的な役割にとどまっている要因の一つである。将来的に、全国民にインターネットへのアクセスの確保が実現した場合であっても、インターネットの匿名性から、フィードバック情報の正確性を期すことは困難であると考えられている。電子会議室等により住民との双方向のコミュニケーションを提供する地方自治体には、事前にアカウント登録を課し、認証を行うことにより、統計上の正確性を確保しようとするものもあるが、対応策として完全なものとはなっていないのが現状である。

8.1.3　陳情等、多数の多様な要望が寄せられた場合の対応

近年、「知事への提言」、「都民の声総合窓口」等に寄せられるインターネットによる意見提出の件数は、大幅に増加する傾向にある[21]。自治体の中には、住民からの意見、要望等を直接自治体担当職員に送付するシステムを構築し、職員から住民への情報提供の奨励や、オンブズパーソン制度など中立的な組織の活用

[21] 東京都「都民の声」四半期報告（平成１１年度第４四半期）

により対応するなどの工夫をしているものもあるが、意見や陳情的な内容のものが増加し、対応を迫られることとなる事態への懸念は、行政サイドにパブリックコンサルテーションへの抵抗感をもたらすものと懸念される。

8.1.4 市民主導型中立的調整機関の活用の限界

インターネットの普及により、国境を越えて組織されるNPOや政策課題別に組織されるNPO、また、地域型コミュニティが新たに活性化の動きを見せている。これらは、代表性や専門性を有しない個人からの直接的な政策参加を、調整機関として補完する機能が期待されており、NPOや地域コミュニティ促進の政策が積極的に進められている。ただし、任意団体等の性質や活動内容には不確定性があり、完全な市民主導型の組織によるコンセンサス形成として依存することができないのが現状であり、現在、地方自治体のパブリックコンサルテーションに導入されているもののうち、比較的市民主導型に近い形として運用されているものであっても、行政機関の相当の関与により組織され、意見調整等が行われている。

8.2 むすび

政策過程におけるパブリックコンサルテーションの実施は、以上のような課題を抱えながらも普及・増加の傾向にある。電気通信技術の活用による課題の解消には限界はあるものの、着実に効果を挙げていると評価することができる。

IT にアクセスを有する者のみを対象とするコンサルテーションを政策過程に活用することは、公共性や公平性を欠くのではないかとの議論があるが、そもそも、IT の活用が既存のコンサルテーション経路との相互補完的な役割として定着しつつある傾向を勘案すると、むしろ、既存経路で参加困難であった者に対するフォローが可能となるという積極的な効果に注目し、チャンネルの一つとして導入を進めていくべきではないだろうか。