

地域情報化政策の系譜（後編）

藤 本 理 弘

A Study of the History of Japanese Regional Informatization Policy (Part 2)

Masahiro FUJIMOTO

キーワード：地域情報化政策、地域活性化、情報化社会、政策評価、地域利益

V. 地域産業情報化政策

当初は産業分野に対しても広く展開されていた総合的な地域情報化政策は、1980年代の後半になると、行政・住民分野に傾斜していく¹⁾。それに伴い、産業分野については独自の地域情報化政策が施行されるようになる。

ここでは主な政策として、地域産業情報化政策のさきがけとなった札幌テクノパークの建設とテクノポリス構想を始めとして、国の政策として行われてきた頭脳立地構想、テレコムタウン構想、地域ソフトウェア供給力開発事業、それにテレワーク推進政策を概観する。

(1) 札幌テクノパーク～IT産業集積政策のさきがけ～

札幌テクノパークは、札幌市厚別区に建設された研究開発型の産業団地で、札幌市の独自事業として企画・建設され、後にテクノポリス構想や頭脳立地構想のモデルになったともいわれている。構想は1983年からで、1986年に第1テクノパークが、1988年に第2テクノパークが分譲開始されている。第1テクノパークは比較的小さい区画が中心で、地場系のIT企業を中心に13社が立地し、他に中核施設である札幌市エレクトロニクスセンターなどが設置されている。第2テクノパークは比較的大きい区画が中心で、主に道外IT企業の北海道事業所を中心に12社が立地している（いずれも2008年6月現在）。2006年の実績では、テクノパーク内で北海道の全IT産業の12%に該当する売上を上げており、約2,500人の雇用を抱えている。空き区画は少なく、IT産業の一定の集積ができていると言える。（さっぽろ産業振興財団〔Web〕本文）

テクノパーク建設の背景には、1980年前後に札幌で有力ソフト会社の創業が相次いだことが

あった。すなわち、札幌市がIT産業を無から育成したのではなく、既にあった素地を活かすための施策であった。立地面をみると、札幌の副都心として開発された新札幌駅（札幌市厚別区）から約2km（バスで約15分）の位置にあり、北海道としては比較的都市部に立地している。新札幌駅から札幌駅までJRで約15分、新千歳空港まで約30分であり、交通アクセスは後の政策で建設された研究開発団地と比べれば悪くはない。

札幌テクノパークの建設の効果については、明確な政策評価はないが、テクノパーク建設後の1992年に北海道のIT産業は、消費者向けパッケージソフトの需要が好調であったことを背景に全盛期を迎えた。その時の中核企業の1社がテクノパーク内に立地していたところからみても、効果はあったものと考えられる。ところが1995年に、北海道拓殖銀行の破綻や市場構造の変化により、北海道のIT産業は大きく落ち込んだ。その後は受託ソフトウェアを基軸に新たな成長段階に入っている²⁾。この際に、第2テクノパークに誘致した道外IT企業の下請け開発を行うことにより、ベーシック産業としての受託ソフトウェア事業を早期に立ち上げることができたといえる。

(2) テクノポリス構想～国による地域産業情報化政策の始まり～

テクノポリス構想は、(地域)情報化政策ではなく、産業立地政策の一環として誕生した。通商産業省内で所管した部局も、機械情報産業局ではなく立地公害局である。そのため、一般には地域情報化政策として捉えられることは少ない。しかし、この構想はIT産業の地方進出に一定の役割を果たしており、続く「頭脳立地構想」にも強い影響を与えている。

テクノポリス構想は1983年、「高度技術工業集積地域開発促進法（テクノポリス法）」を根拠法とする事業として開始され、1989年までに26地域が指定されている。事業の目的は「産業・学術・住空間が有機的に結合された潤いある「まち」づくりを目指すものであり、技術先端産業の新規導入と、既存地域企業の技術高度化を促進することにより、技術を核とした地域経済の自立化・活性化を図ろうという構想」としている。（通商産業省〔1991〕pp.160～163）

目的に地域情報化を直接うたっている訳ではないが、伊東維年〔1998〕によれば、この政策により新規導入が試みられた先端技術産業として「エレクトロニクス、メカトロニクス、バイオテクノロジー、新素材、ソフトウェアの5分野にほとんど集約された」（伊東維年〔1998〕p.34）ということで、ベーシック産業としてのソフトウェア産業の誘致が行われたという点では、結果的に地域情報化政策に近い性格を持っている。さらに、民活型の事業の嚆矢として、先に示したテレトピア構想等の先例となったとも指摘されている。（伊東維年〔1998〕p.224）

なお、テクノポリス構想の根拠法であるテクノポリス法は、1998年に後述する頭脳立地法、地域ソフト法などと共にまとめられて「新事業創出促進法」に組み替えられ³⁾、中小企業を対象とする支援策に切り替えられている。また、テクノポリス法の理念の一部は、1997年に成立した「特定産業集積の活性化に関する臨時措置法（地域産業集積活性化法）」の「基盤的技術産業集積（いわゆるA集積）」にも受け継がれている⁴⁾。

伊東維年〔1998〕は熊本テクノポリスを例に分析し、先端技術産業の立地は進んでいないが、情報システム産業の立地は相対的に進んでいると分析している（伊東維年〔1998〕 p.102～104）。また、田中利彦〔1995〕は、熊本地域のソフトウェア産業の立地は人材の確保を意図したものが多く、その結果、東京圏との強固な下請け構造ができていることを指摘している（田中利彦〔1995〕 pp.127～128）。しかし、この構想の中核施設を含む産業団地として建設された熊本テクノリサーチパークについては、第1期地区（6区画）は完売となったものの、第2期地区（14区画）については3区画が、分譲開始当時より現在まで空き区画となっている。さらに第1期地区では1社が撤退しており、パーク内については集積ができているとはいえない状況である。

(3) 頭脳立地構想～国による本格的なIT産業立地政策～

頭脳立地構想もテクノポリス構想と同様、産業立地政策の枠組みから誕生し、同様に通商産業省立地公害局が所轄した。頭脳立地構想は1988年、「地域産業の高度化に寄与する特定事業の集積の促進に関する法律（頭脳立地法）」を根拠法とする事業として開始され、1994年までに26地域が指定されている。その目的を要約すると、「直接生産部門（＝工場）に比し、研究所、ソフトウェア業等産業の「頭脳部分」（＝特定事業）のウェイトが増大してきているが、これらは大都市圏、特に東京に一極集中する傾向があり、このような産業の「頭脳部分」を地域において集積させ、地域産業の高度化を図ろうとする施策」とある。支援の枠組みはテクノポリス構想など同様「民活型」であった。（通商産業省〔1991〕 p.163、通商産業省〔1995〕 p.192）

頭脳立地構想は、明確にノンベーシック産業としてのIT産業の重要性を意識し、その集積を意図している点が、テクノポリス構想とは異なる。この傾向は、特に前年に発表された四全総の、情報産業の地方展開というコンセプトを強く受け継いでいるといえるだろう。

なお、頭脳立地法の廃止については、テクノポリス法と同時であるため説明は省略する。

頭脳立地構想の結果の一例として、群馬県太田市の「太田リサーチパーク」の現状を示しておく。太田リサーチパークは1991年に頭脳立地構想の群馬地域として計画が承認され、群馬県太田市に建設されたものである（通商産業省〔1991〕 p.163）。中核施設として「ぐんま産業高度化センター」が設置され、2001年には群馬産業技術センター東毛支所も併設されている。

2008年に行った実地調査での状況を見ると、進出企業はわずか7社で、うちITに関連する事業を営んでいるのは4社にすぎず、しかもその多くは製造業における製品開発の中で、付帯的にソフトウェア開発事業を営んでいる程度である。また、3区画の空き区画が残っており、さらに、分譲済みとされている区画のうち、1区画は全面が立地企業の駐車場として使用され、1区画は全面が東毛産業技術センターの駐車場として使用されていた。すなわち、もう2区画が実質的に空き区画と同等の状況であり、企業誘致や立地が進んでいるとはいえない状況である。

なお、太田リサーチパークは、高規格の国道50号に面しており、自動車によるアクセスは悪くない。但し、近くに北関東自動車道の太田桐生インターチェンジが開通するまでは、近くに高速

道路の便はなかった。また鉄道でのアクセスは、最寄り駅の小俣駅（JR 両毛線）が直線距離で約 2km、道のりで約 4.5km 離れた隣県にあり、鉄道での通勤やアクセスが現実的な場所ではない。東京に直通する電車が発着する太田駅（東武伊勢崎線）とは、約 7km 離れている。

(4) テレコムタウン構想～郵政省による地域産業情報化政策～

テレコムタウン構想は、郵政省が 1989 年に開始した事業である。四全総の「多極分散型の国土形成」というコンセプトを受け、地方拠点都市において情報通信基盤整備を図ることによって、「中核都市を核とした広域圏に新しい都市型産業の育成が図られる」ほか、住民も地域にしながら多くの情報に接したり、全国に向かって情報を発信したりすることが可能になるという目的意識を掲げている。（情報通信基盤開発推進協議会編〔1990〕pp.32～34）

この目的意識から見る限り、地域間の情報格差の是正を図った政策であるといえる。都市における情報通信基盤整備事業であるという点では、インテリジェント・シティ構想や情報化未来都市構想と類似しており、この構想で想定した施策も前者とよく似ている。ただ、この構想が「新しい都市型産業の育成」を主たる目的にしている点が、両構想とは異なる点である。

テレコムタウン構想についてもテレトピア構想と同様、現在では資料の入手が困難となっているため、一事例として厚木テレコムパークの事例を検討するとどめる。

厚木テレコムパークは、テレコムタウン構想の事業化第 1 号として、1995 年に神奈川県厚木市の東名高速道路厚木インターチェンジの隣接地（小田急小田原線本厚木駅より直線距離で約 1.8km、バスで約 10 分）に建設された。厚木市と神奈川県が出資する第三セクターの「株式会社厚木テレコムパーク」を事業主体として民活法による認定事業となり、日本開発銀行（当時）の融資を受けインテリジェントビルなどの建設を行った。⁵⁾

しかし、より利便性の高いみなとみらい 21 地区や、東京都心部の再開発事業などの影響もあり、厚木テレコムパークは賃貸オフィスへの入居が進まなかった。建設後約 10 年経過した 2005 年 11 月 29 日に、株式会社厚木テレコムパークは民事再生法の適用を申請した。その後の引き受け先の意向により 100% 減資が行われ、厚木市は 7 億円の出資金を放棄している。⁶⁾

(5) 地域ソフトウェア供給力開発事業～国によるソフトウェア産業育成政策の終焉～

地域ソフトウェア供給力開発事業は、通商産業省と労働省が中心となって行った地域へのソフトウェア産業の立地・育成政策である。1989 年に成立・施行した「地域ソフトウェア供給力開発事業推進臨時措置法」（以下、地域ソフト法）を根拠法とする。将来的にソフトウェアの開発技術者が大幅に不足するという観測（ソフトウェア・クライシス）の下、その対策として企画された政策である。具体的な事業内容としては、東京 23 区以外の地域において、(a) 人材育成のための教育機関を設置すること、(b) ソフトウェア開發生産性の向上を目論んで開発したシステム（シグマ・システム⁷⁾）の普及を図ること、(c) 付帯事業（プログラム開発業務の斡旋、ソフトウェア開発など）

の3本立てとなっている。これを行う第三セクター法人（地域ソフトウェアセンター）を地域に設立し、情報処理振興事業協会（IPA⁸⁾）が出資を行ったり、NTT 株売却益等を原資とした融資を行ったりした。（通商産業省機械情報産業局監修〔1990〕 pp.61～94）

他の地域情報化政策と比較すると、IT 産業の中でもソフトウェア産業のみに焦点を当て、政策の目的として地方への立地を明確に謳っていたこと、中央省庁が社会問題の抽出、目的の設定、具体的な実現手順等について細部にわたって踏み込み、強力なリーダーシップをもって推進していたこと、という点で特異な政策である。

この政策によって全国に20のソフトウェアセンターが設置されたが、経営状態の良好なセンターは少なく、2009年12月時点で既に5つのセンターが解散している。また、伊東暁人〔2003〕の分析によれば、地域ソフト法が廃止されるまでの10年間で、地域ソフトウェアセンターが設立された都道府県と設立されなかった都道府県（東京、神奈川、大阪を除く）を比較すると、IT産業の売上高、従業員数の伸び率は後者が前者を上回るという結果が出ている（伊東暁人〔2003〕 pp.40～41）。また、シグマ・システムの普及事業自体も失敗し、システムの事業会社は1995年に解散、各地に設置されたシグマセンターは撤去されている⁹⁾。最終的に地域ソフト法は、1998年にテクノポリス法、頭脳立地法などと共に「新事業創出促進法」に組み替えられたが、この際に地域ソフト法の要素はほとんど盛り込まれず、この事業は事実上これで廃止された。

表1 地域ソフトウェア供給力開発事業で設立された地域ソフトセンター一覧

名称	承認年度	備考
熊本ソフトウェア研修センター	1989	現・熊本ソフトウェア(株)
京都ソフトアプリケーション	1989	2005年3月28日解散 (財)京都高度技術研究所に継承
名古屋ソフトウェアセンター	1989	
長崎ソフトウェアセンター	1989	2007年6月27日解散
浜名湖国際頭脳センター	1989	
石川県ソフトウェア研修開発センター	1989	現・(株)石川県IT総合人材育成センター
北海道ソフトウェア技術開発機構	1990	
ソフトアカデミーあおもり	1990	
古河ソフトウェアセンター	1990	現・(株)いばらきIT人材開発センター
大宮ソフトウェアセンター	1990	現・(株)さいたまソフトウェアセンター
三重ソフトウェアセンター	1990	2008年6月30日解散
*広島ソフトウェアセンター	1990	
福岡ソフトウェアセンター	1991	
高知ソフトウェアセンター	1991	2008年3月31日解散、地元の専門学校に継承
山口県ソフトウェアセンター	1991	
*仙台ソフトウェアセンター	1992	
新潟ソフトウェアセンター	1992	2003年3月31日廃止
*岩手ソフトウェアセンター	1993	
*システムソリューションセンターとちぎ	1993	
*宮崎県ソフトウェアセンター	1993	

注：名称は『株式会社』を含まず、先頭に*がつく法人は2007年度で繰越欠損金のない法人（出所）伊東暁人〔2003〕、経済産業省〔2008〕、各社ウェブサイト等を元に筆者作成

この事業が失敗した要因としては、まずシグマ・システムの普及に失敗したことが挙げられる。田口潤〔1990〕はシステムの完成度が低かったこと、通商産業省やメインフレームメーカーと、その他のコンピュータメーカーやIT企業などとの間で、取り組みに温度差があったことなどを指摘している（田口潤〔1990〕p.74～87）。すなわち、事業の両輪の一方を完全に失ってしまったのである。人材育成事業についても、伊東暁人〔2003〕が、IPAから提供される研修カリキュラムと現場ニーズとの乖離、研修会場の立地条件の悪さ¹⁰⁾などを指摘している。（伊東暁人〔2003〕p.44）

2007年に行った調査では、あるソフトウェアセンターの現地調査及びヒアリングを行った。当該ソフトウェアセンターは、市の中心部からバスで約50分の場所にある、テクノポリス法によって造成された郊外のリサーチパークに立地している。市街地には情報系の専門学校が多く立地しており、この地域におけるIT関係の教育ニーズは高いとみられる。しかし、当該ソフトウェアセンターにおいては、研修事業がほとんど行われていなかった。そして、ソフトウェアの受託開発事業とオフィスの賃貸で収入を得ていた。その賃貸オフィスについても、当初は市街地にある地元企業の入居があったが、そうした事業所の撤退（すなわち再移転）が進んでいるということであった。

(6) テレワーク推進政策

テレワーク推進政策は単一の施策ではなく、様々な主体による取り組みの集合である。その中で地域における取り組みは、SOHOやテレワークといった新しい形態の産業を地域産業として育成しようとする試みであり、地域産業情報化政策の一環ということができよう。

日本テレワーク協会〔Web〕によれば、テレワークは1970年代にアメリカで誕生した。国内では情報通信技術の検証を主な目的とした1984年の吉祥寺サテライトオフィス勤務実験（NEC、NTTが主体）が最初である。そして1988年の志木サテライトオフィスの実験以来、サテライトオフィス、リゾートオフィスという形で地方自治体や民間企業が次々と実験を試みている。1998年には三鷹市SOHOパイロットオフィスが開設され、テレワーク施策の関心の対象がサテライトオフィスから自宅でのテレワーク（雇用型テレワーク）やSOHO（非雇用型テレワーク）に移っている。2003年に発表されたe-Japan戦略IIでは、テレワーク人口を2010年までに就業者人口の20%となることを目指す目標が設定され、取り組みが行われている（日本テレワーク協会〔Web〕本文）。また、「通信白書」（現・情報通信白書）でも1996年からテレワークが採り上げられるようになり、1998年には5ページを割いてテレワークに関する記事が組まれている。

さて、地域情報化政策としてのテレワーク推進政策では、就労の場を自地域に移転することに関心が集まりやすい。すなわち地方都市ではサテライトオフィス、中山間地域ではリゾートオフィスの取り組みが行われている。また、総務省の「地域ICT利活用モデル構築事業」の平成19年委託事業においても、富山県南砺市がサテライトオフィス方式の企業誘致を企画している。

しかしSOHOについては、眞崎昭彦〔2003〕が「SOHO立地のパラドックス」と呼んでいるように、

実は東京圏や地域ブロックの中核都市に集中しているという実態がある。また、サテライトオフィス等についても、田畑暁生〔2005〕によれば「苦戦を強いられているところが多い」状況であり、「事業がうまく行っているところは、通常のオフィスと同様の使い方をしていたり¹¹⁾、インキュベーションセンターとして活用しているところであって、リゾートオフィスとして活用しようとしていたところはまさに悲惨な状況にある」と指摘している（田畑暁生〔2005〕p.99）。

そもそも、テレワークが地方圏で成立しにくいことには理由がある。まず、雇用型テレワークには、基本的にオフィスに出勤しない「常時テレワーク」と、普段はオフィスに勤務するが、時間単位や仕事単位で一部の仕事を自宅などに持ち帰って行う「随時テレワーク¹²⁾」の2種類がある。大都市近郊の通勤圏にある都市では「随時テレワーク」が可能であるが、それ以外の地域にテレワークによって就労場所を移転するには、「常時テレワーク」が可能な業務でなければならない。遠隔地にて「常時テレワーク」が可能な業務は、定型的な仕事（コールセンター、経理、電話秘書、等）か、個人のスキルに高く依存する仕事（デザイナー、クリエイター、コンサルタント、等）に限られる。

しかし、前者の業務は外国との競争になりやすい。すなわち、大都市圏から離れて成立可能な業務は、外国でも受託可能であり、国際間競争による単金の低下につながりやすい。後者のような産業は、地元における雇用や消費の拡大などの経済波及効果を期待しにくい。こうした要素から考えると、テレワークに地方における地域活性化の起爆剤としての役割を求めるのは難しいといえる。

(7) 地域産業情報化政策についての考察

以上の政策をみると、次のような共通点が浮かび上がる。

第一に、地域産業情報化政策の多くが、IT産業等の立地政策であったことである。地域にとって、当時、IT産業は新産業として期待された。また、三全総から五全総にかけてIT産業の地方立地が企画され、それに基づいて中央官庁が強力に推進したという要因もある。しかし、1990年代後半にコンピュータのオープン化が進展しはじめてからは、こうした政策は下火になっていく。これは、オープン化によってIT産業に対し新規参入しやすくなり、政策による誘導のメリットが低くなったことと、地方への誘致が思惑通りに進まなかったことが原因と考えられる。¹³⁾

第二に、地域産業情報化政策が、IT産業をベーシック産業として育成しようとする政策に偏っていたことである。地域産業情報化政策には、大別してIT産業をベーシック産業として育成しようとする考え方と、地域内の既存産業に対するITの導入や、IT産業とのマッチングを図る考え方とがある。前者は、地域内のIT産業が地域内外から直接収入を得たり、地域内の雇用を確保したりすることを狙うものである。後者は、ITを地域内の既存産業に導入することによって高度化し、その競争力の向上を図り、地域内の産業全体を強化しようとする考え方である。しかし、ここで見てきた政策の多くは前者を重視しており、後者への配慮はあまり行われてこなかった。

既存産業へのITの導入は民間主導で進められてきたが、地方部における過大なITの供給力と、都市部における旺盛なITの需要とが地域をまたがった形で結び付く形になった。そして、田中利

彦〔1995〕も指摘しているように、地方部の IT 産業が都市部の IT 産業の下請けをする構図を作ったと考えられる。その後、IT 市場のグローバル化により、地方部の IT 産業は国際的な競争にさらされつつあるのが現状であり、地方にとって必ずしも利益になったとは言えない。

なお、頭脳立地法や地域ソフト法が 1999 年に新事業創出促進法に組み替えられた際、情報化の推進そのものは法律の文面に含まれなくなり、この時点で国が推進する地域産業情報化政策は終焉したといえる。その後も中小企業向けの IT 企業とのマッチング事業などが行われているが、相談窓口を設置する程度のもので、積極的な施策とは言いがたいものである。

VI. 基盤整備・地域行政情報化政策

1980 年代の後半、地域情報化政策の新規立案は、地域産業情報化政策とハイビジョン関連施策を除けば一時的に下火になる。そして、地域情報化への取り組みは、既存構想の新たな地域指定が中心となっていた。それが 1990 年に、自治省が「地域公共団体における行政の情報化に関する指針」を発表すると、これを機にまた様々な中央省庁が、地域情報化政策の立案を始める。また、政府（総理府）も電子政府の取り組みを始め、2001 年に提示された e-Japan 構想により、それは国家・地方行政全体を巻き込んだ動きになる。この時期の地域情報化政策は、地域における情報通信基盤整備や、地方自治体の行政事務・行政サービスの情報化を施策の中心とした内容となっている。そのため、ここではこれらの政策を「基盤整備・地域行政情報化政策」と呼ぶことにする。

ここでは、1990 年代以降に行われた、これらの政策の流れを簡単に追う。

(1) 1990 年代の自治省を中心とした政策

1990 年、自治省は「地域公共団体における行政の情報化に関する指針」を発表し、地方公共団体に対して地域情報化の指導を始める。この指針では、今後の地域における情報化の方向として、地方公共団体及び地域住民が主体となる情報発信形態の確立、広域的な情報化施策の推進、すべての住民が高度情報化社会の便益を享受できる仕組みの構築、地域間の情報通信格差の是正、と設定している。その後で、住民生活の情報化¹⁴⁾、地域産業の情報化、情報通信基盤の整備、情報化の円滑な推進（地域情報化計画の策定や推進体制など）、地域の情報化を担う人材対策、などについての各論を説明している（総務庁行政監察局〔1997〕p.19）。先端技術の導入を基調としていた 1980 年代の地域情報化政策とは異なり、地域間の情報通信格差の是正に配慮した方向付けとなっている。これに呼応して、各地方自治体では地域情報化計画を策定するようになってきている。

続いて自治省が発表したのが「リーディング・プロジェクト「地域情報化対策」(1990 年)である。この政策は「地域間の情報格差を是正し、各種住民生活および福祉の向上、地域の活性化等を図る」(総務庁行政監察局〔1997〕p.8)と情報格差の是正を前面に提示したが、実際にはモデル地域制を採っており、自治省版の「テレトピア構想」(前編 pp.73～74 参照)といえるだろう。

田畑暁生〔2005〕によれば、リーディング・プロジェクトでは市町村や広域連合、県を対象に14の地域を指定している。支援策は「地域総合整備事業債」の発行と、事業債の元利償還金に対する地方交付税の補助となっている（田畑暁生〔2005〕p.59～60）。また、モデル事業についてはそれなりの効果が挙がっているが、導入した計画に盛り込まれた設備を長い時間維持しなくてはならなかったため、設備が陳腐化し効率が阻害される面があったという。（田畑暁生〔2005〕p.83）

草創期の諸政策と比較すると、支援策が間接融資から地方債と交付金に変化した分、負債が自治体の隠れ債務になりにくい構造になった。また、指定地域を乱発しなかったこともあり、事業の達成率も抜きん出て高い。但し、一部の事業では他省庁の政策と競合したものもある。

リーディング・プロジェクト以降、郵政省や通商産業省も再び情報化政策を打ち出すようになる。それぞれの政策は、情報通信基盤整備や行政内部・行政サービスの情報化が対策となっており、地域・生活情報通信基盤高度化事業と先進的アプリケーション基盤施設整備事業のように、異なる省庁が目的が重複する政策を打ち出しているのも以前と同様である。ただ、草創期の政策と大きく違うのは、補助金政策が中心となり、間接金融政策は採られなくなった点である。また、補正予算を利用した政策も多く、バブル崩壊時期の景気対策の側面も持っているといえる。

(2) 内閣を中心とした政策、e-Japan 戦略と電子自治体

1994年8月に、内閣に内閣総理大臣を本部長とする高度情報通信社会推進本部が設置され、高度情報通信社会の構築に向けた施策の総合化を始めている。そして同本部は翌1995年2月に、「高度情報通信社会推進に向けた基本方針」を策定した。これによると、「高度情報通信社会に向けての基本的な考え方」の中で「活力ある地域社会の形成への寄与」の項目にて、「距離的障壁の克服を可能とする情報通信インフラは、中央と地方の情報ギャップを解消し、国土の均衡ある発展を達成すると共に、地方の情報発信能力を大きく向上させることができる。従って地理的、歴史的に多様な地方公共団体、地域住民、企業等の協力による地域情報化にも充分配慮する」としている。

表2 1990年代以降の中央省庁による主な地域情報化政策（行政・基盤整備分野）

名称	所管省	開始年度	主な支援措置
リーディング・プロジェクト「地域情報化対策」	自治省	1990	地域総合整備事業債、特別交付金
地域・生活情報通信基盤高度化事業	郵政省・自治省	1994	補助金、地方債
先進的アプリケーション基盤施設整備事業	通商産業省	1995	補助金
先進的情報通信システムモデル都市構築事業	通商産業省・郵政省	1997	補助金
地域イントラネット基盤施設整備事業	郵政省	1998	補助金
地域情報化街づくり推進事業	通商産業省	1998	補助金
地域公共ネットワーク基盤整備事業	総務省	2002	補助金
地域情報通信基盤整備推進交付金事業	総務省	2006	補助金
地域ICT利活用モデル構築事業	総務省	2007	補助金

注：発表順。

（出所）総務庁行政監察局〔1997〕p.7、通商産業省〔1998〕本文、総務省資料¹⁵⁾より筆者作成

そして、具体的な課題として「公共分野の情報化等」、「ネットワークインフラの整備」といった項目を挙げている（総務庁行政監察局〔1997〕 p.17）。この時点で、地域情報化の対象を「公共分野」と「インフラの整備」と設定しており、国が関与する地域情報化の路線が固まったといえる。

さて、高度情報通信社会推進本部は2000年に「情報通信技術戦略本部（IT戦略会議）」に移行し、同年に「高度情報通信ネットワーク社会形成基本法（IT基本法）」を成立させている。ここでは、施策の基本方針として「個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現（地域における就業機会の創出、多様な交流機会の増大）」、「情報通信技術の利用の機会及び活用能力の格差の是正（デバイド対策）」が盛り込まれている。また、施策として「世界最高水準の高度情報通信ネットワークの形成」「電子政府、電子自治体の推進（行政の簡素化、効率化、透明性の向上）、公共分野の情報化」などが盛り込まれている。さらに、2001年に「高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部（IT戦略本部）」を内閣に設置し、「e-Japan戦略」を決定している。（内閣官房内閣広報室〔Web〕本文、「IT基本法」）

この「e-Japan戦略」では、「5年以内に世界最先端のIT国家となることを目指す」（総務省編〔2001〕 p.2）という目標を掲げ、以降、地方自治体が独自に企画する形の地域情報化政策とは別に、「電子政府・電子自治体」として国が強力に地域情報化事業を推進するようになった。e-Japan戦略については、2003年の「e-Japan戦略II」、そして2009年の「i-Japan戦略」と続いている。

一方、総務省は2001年に「電子政府・電子自治体推進プログラム」、2003年に「電子自治体推進指針」、2007年に「新電子自治体推進指針」を策定し、地方自治体が実際に行うべき情報化の業務を具体的に指示している。いわゆる「e-Japan戦略」系列の政策と「電子自治体推進指針」の系列の政策を両方並べると、非常に短い間隔で矢継ぎ早に構想が出されていることが分かる。しかし、この中で国は「住民基本台帳ネットワークシステム」や「行政総合ネットワーク（LGWAN）」についてのみ構築・運営など基幹系のネットワークの構築を担当しているものの、各自治体で使用されるシステムの構築は、すべて自治体負担としている。¹⁶⁾

(3) 住民基本台帳ネットワークシステム

電子自治体の取り組みの中で、特に行政サービスの高度化と効率化を目指して導入されたのが、「住民基本台帳ネットワークシステム（住基ネット）」である。住民票の一部を情報ネットワークに載せることで、様々な手続きが簡略化されるとして、総務省が2002年に稼動開始させている。

住基ネットについては、導入当初からネットワークへの不参加を表明した自治体があったが、その理由はセキュリティ上の不安であった。しかし、池田信夫〔2004〕の指摘によると、1) 住基ネットによって何を合理化するのが明確になっていないこと、たとえば住基ネットで流通される4情報（氏名、住所、生年月日、性別）では、戸籍情報が必要なパスポートの発行などができないこと、2) 全国民で10ギガバイト程度しかない情報を、400億円の構築費用と年200億円の運営費用をかけていること、といった問題も存在する。（池田信夫〔2004〕 pp.301～302）

総務省の解説によれば、住基ネットの導入によるメリットは、次のようなものである。1) パスポートの発給、恩給の受給権調査、年金の裁定において住民票の提示が不要になり、年間約 450 万件の事務が減少する。2) 年金の現況確認における届出が省略可能（年間約 3000 万人分）。3) 住民票の写しの広域交付が可能になる。4) 転入転出手続きが簡素化される。5) e-Tax などの電子申請が可能となる。（総務省〔Web〕「住基ネットのできるようになったことは？」）

しかし、パスポートの発給には戸籍抄本の提示が必要であり、住民票のみ提出が省略できても、住民から見た利便性はほとんど変わらない。恩給の支給には、失権届の提出は不要になったが、失権時給与金を受け取るには戸籍謄本の提出が必要である。年金の裁定についても、配偶者がいる場合は住民票の提示が必要となっている。住民基本台帳ネットワークの情報では、配偶者情報が得られないからである。転入転出手続きの簡素化も、転出市町村に転出届を提出する代わりに、郵送又はインターネット経由で付記転出届を提出すればよいというのが簡素化の内容である。付記転出届に記入する内容は転出届と大差ないし、提出の際には市町村の事務所に赴く用事が他にもあると想定される。e-Tax についても、電子申請ができることには一定のメリットがあるものの、これを利用するには行政が提供する公的個人認証サービスを利用する必要がある。そのためには、住民基本台帳カードとカードリーダーが必要になる。ほとんどの自治体では住民基本台帳カードの発行と公的個人認証サービスの登録に費用がかかる¹⁷⁾。電子申告を使用しなければ、認め印の捺印のみで済むものであり、電子申告の方がはるかに煩雑で費用もかかるものである。

なお、新井直樹〔2003〕によれば、総務省が行った「電子政府に関する調査」の結果では、地方公共団体の電子自治体に期待するサービスとして「申請・届出等」が 86.2% と突出していたが、独自に行ったアンケート調査では 33.8% ～ 38.5% と低くなっていることをかんがみ、総務省が需要を見誤っている可能性を指摘している。（新井直樹〔2003〕 pp.30 ～ 31）

こうした状況から考えれば、総務省が発表している「住基ネットによる効果の試算」¹⁸⁾ についてもそれだけの効果が出ているかどうかは疑わしい。よって、住基ネットのサービスは、利用者の立場や費用の削減効果を十分に考慮して設計されたとは言いがたく、情報化を行うこと自体が目的化してしまった典型といえよう。

(4) 地域 ICT 利活用モデル構築事業

総務省が 2007 年に開始した政策である。「地域経済の活性化や少子高齢化への対応等地域が抱えるそれぞれの課題について、ICT の利活用を通じてその解決を促進するためのモデル的取組を委託事業として実施することにより、地域のユビキタスネット化等の促進を図る」ことを目的とし、委託先は「市区町村あるいは複数市区町村の連携主体」と指定されている。¹⁹⁾

分野を問わない情報化に関する支援政策であり、プロポーザル型のモデル構築としている点では、まさにテレトピア構想（前編 pp.73 ～ 74）の理念を継承した政策といえよう。ただ、テレトピア構想とは異なる点も見られる。第一に、テレトピア構想で中心的な事業であったインフラ整備が、

本事業には含まれていないこと。第二に、融資事業ではなく委託事業であること。委託事業であるため、地域から見れば資金の返済の必要がない。その代わりに、費用の一部は自己負担となり、事業についての成果報告書、情報通信システム設計書、成果検証データ等の提出が求められている。第三に、委託事業終了後5年間の運用と事後評価が義務付けられていること。第四に、事業の推進に当たって、地方自治体単独ではなく、関連団体を含めた推進体制が求められていることである。

第一の特徴は、前述のとおり既に多数のインフラ整備支援政策を行っているためである。また、第二から第四の特徴は、テレトピア構想などで指摘されてきた、成果の水平展開ができなかったこと、事業の稼働率が低かったこと、地域の利害関係者の声を取り込まれにくかったことに加え、地方債務の増加を助長したこと等の問題点に対する反省といえる。

2007年度の予算額は総額で18億円となっている。委託先募集では68件の応募があり、内29件が委託先候補として決定された²⁰⁾。この各委託先候補の企画書を分析すると、まず事業分野としては、行政分野が19件（内9件は他分野と重複）、産業分野が11件（内6件重複）、住民分野が11件（内9件重複）となっている。但し、産業分野については、その多くが観光客誘致や地域医療と結び付けるものである。観光以外のベーシック産業の誘致・育成を図るものは、前章のテレワーク推進政策で触れた富山県南砺市を含め、2、3の企画に限られる。その意味では全体的な傾向として、強く行政分野の情報化を志向していると言える。

一方、政策目標や政策評価指標として、前編（pp.67～69）で考察したような、地域活性化や地域振興という課題からみた有効度指標を正しく設定している企画は少ない。多くの企画では、アクセス数、登録ユーザー数、情報の流通量などといった指標を採用しているが、これらの指標を目標として設定すると、情報化の自己目的化に陥るおそれがある。たとえば、目標を達成するために、無理に登録者や利用件数を増やすような行為にもつながりかねない。また、29件中25件の企画では指標として「満足度」を採用している。しかし、満足度を尋ねた場合、それが情報システムの使い勝手や、その場の職員の対応などに対する満足度の回答になりがちであり、その情報システム導入の背景となる政策全体の満足度にはなりにくい。特に、満足度調査は情報システムの利用者を対象に行われる場合が多く、地域住民全体の満足度とは異なる結果が出るのが少なくない。例えば、ある受付業務を情報システム化したところ、情報システム自体が使い易ければ満足度は高くなるが、それによって窓口での受付業務を廃止するという方針では困るというようなケースが想定できる。したがって、情報システムに対する満足度が、その政策に対する地域住民の満足度と連動するとは限らない。

他に設定された指標のうち、有効度指標として考えられるのは、経済的指標として観光入込客数、商品販売額、就業者数、企業誘致数など、非経済的指標として健康診断結果、事務時間の短縮、図書貸し出し冊数、検診受診率、などである。これらの指標を見ると、その目標の達成のためにどれだけITが寄与するのか、判断が難しいものもある。しかし、もともと地域課題に対する取り組みの中で、ITは数ある道具の中の一つに過ぎない訳であるから、それは寄与度よりも結果で評価す

べきことである。もっと言えば、情報システムの構築に当たって財政から支出している以上、可能な限りそれに関わる効果を金額で表すことも必要だろう。しかし、施策に対する費用対効果を、事前評価した企画は1件も存在しなかった（企画の要件として課されてもいなかった）。

もう一つの問題点として、この事業では目標を達成できなかった場合の対策が計画されていないことである。非現実的と思われる数値目標が設定された企画書も少なくないが、こうした取り組みに公費を投入する以上、目標が達成できなかった場合の対応を示しておくべきであろう。

(5) 基盤整備・地域行政情報化政策についての考察

自治省が地域情報化に取り組み始めてからは、地域でそれぞれ取り組んでいた地域情報化のインシアティブが、次々と国に移行し、国のビジョンが強調される形で地域情報化政策が進んできたことが分かる。国からは、「e-Japan 戦略」「e-Japan 戦略 II」というような巨大なビジョンが、わずか4年の間に立て続けに提示された。一方、国が自ら地域向けの情報システムの構築・提供を行っているケースは少なく、地方自治体は国のビジョンに振り回される形で、システム整備を行わざるを得なかった。また、田畑暁生〔2005〕によれば、同じ時期に「平成の大合併」が行われているため、合併自治体のシステム統合に追われて自分自身による地域情報化にエネルギーを割くことができなくなるという状況もあった。（田畑暁生〔2005〕 pp.26～27）

国が主導した政策は、補正予算を使用して施行された政策も多かった。そうした政策は、バブル経済崩壊後、およびITバブル崩壊後の景気対策としての性格が強い。そうした背景もあり、地域情報化そのものが目的と化するようになったといえる。それはe-Japan戦略の「5年以内に世界最先端のIT国家となることを目指す」（総務省編〔2001〕 p.2）という目標や、「デジタル・デバイドの解消」を旗印に進められた、ニーズに先行するインフラ整備政策などに象徴的である。その一方で、地域活性化や地域振興に対する配慮は、充分に行われてきているとはいえない。この意味では、最新技術の普及政策が先行し、地域ニーズの把握が先送りされた草創期の地域情報化政策とは、結果的に大差ないものになったといえる。

また、草創期の地域情報化政策と比較して、国が補助金を出すものの、地方自治体に直接の負担を求める政策が増加している。これによって草創期の地域情報化政策にあったような、地方の隠れ債務を増加させるような事態を防ぐことはできる。しかし、草創期の地域情報化政策では、応募しなければ地域情報化に取り組む必要がなかったのに対し、近年の政策では、住民基本台帳ネットワークシステムの例にあるように、地方自治体が取り組みや財政負担を強制される例も出てきている。

地域単位に取り組むを行うことが非効率になる場合もある。たとえば、住民基本台帳カードは自治体ごとに規格が異なる。そのため、自治体を跨いで転居すると、有償で住民基本台帳カードの再発行を受ける必要がある。また、住民基本台帳カードのICカードには複数の方式が採用されており、転居先の自治体によっては、ICカードリーダーを買い替えなければならない場合もある。

また、情報システムには規模の経済性が働きやすいため、どの地方自治体でも共通するような情

報システムについては、自治体単位で構築・運用するより、より大きな単位で共通運用したほうが、費用がはるかに安価になる。国が地方自治体に法律で課しているような業務については、それに必要な情報システムの構築を自治体それぞれに行わせるのではなく、国が提供・運用する仕組みにした方が、メリットが大きいのである。なお、後者については、北海道が2004年9月に株式会社HARP（北海道電子自治体プラットフォーム）を発足させ取り組みを開始しているほか、総務省も2009年に入ってから、ようやく情報システム共通化の取り組みを始めている。

VII. 地域住民情報化政策

地域住民情報化政策は、ITを利用して地域住民間の情報交流を活性化するための政策である。すなわち、ITを利用したコミュニケーション促進政策であるともいえる。また、地域産業情報政策、基盤整備・地域行政情報化政策とは、次のような点が異なる。第一に、政策の対象が地域の一般住民（消費者）である点である。第二に、当初は地域住民の草の根活動から始まったものが、地域政策として行政に採用されてきた経緯がある点である。第三に、政策としては地方自治体や地域内の企業・団体によるものに限られ、国レベルの独立した政策が行われていない点である。

近年になって、地域情報化の研究例はこの分野のものが多くなっており、研究者の関心もこの分野のものが中心になっている。ここでは、この系統の政策が登場した背景と、市民電子会議室、地域SNSの各政策について、先行研究の観点を交えつつ分析する。

(1) 政策登場の背景と先行研究

パソコンや通信機器（モデム）の価格が、一般消費者に購入可能な価格にまで低下した1980年代半ば頃から、パソコンとアナログモデム、電話回線を利用した電子掲示板サービス（いわゆるパソコン通信サービス）が国内に起こり始めた。大手業者による有償サービスが開始されたのもこの頃である。一方、地域住民が「草の根BBS」と呼ばれる電子掲示板システムを自費で立ち上げ、電子コミュニケーション基盤を構築する試みも始まってきている。その中で特に有名なものが、大分県の「コアラ」や群馬県桐生市の「渡良瀬ネット」である。

当時のパソコン通信は電話回線を使用しており、アクセスポイントまでの距離によって通信料の差が大きかった。そのため、大手業者がアクセスポイントを設けていない地域については、こうした草の根BBSが一定の幅を利かせていた。また同じ理由から、草の根BBSでは自然に地域性を帯びたコミュニケーションが行われてきた。富沢木実〔2006〕が指摘しているように、実名で定期的に例会を開くなど、現実の地域活動と結び付く動きもみられた。（富沢木実〔2006〕p.67）

こうした活動は、一般に地域情報化政策としては見なされていない。しかし、市民が自費で機器・運営費用と通信費を賄い、自らコミュニケーション基盤を作ったこと、その上で顔の見える信頼のおけるソーシャル・キャピタルを醸成したり、地域課題を解決したりした点は、後の地域住民情報

化政策の枠組みの原型といえる。

なおコアラでは、県外にアクセスポイントを設置したり、「ふるさと創生資金」を利用して県内にアクセスポイントを増設したりして、会員を全国に広げると共に、行政への依存度を強くしていった（富沢木実〔2006〕p.68～69）。その結果、コアラは草の根BBSとしての機能よりも、ネットワークインフラとしての機能を高めていった。一方でコアラ以外にもソーシャル・キャピタルの醸成の場ができたことにより、ソーシャル・キャピタルの醸成の場としての機能は弱くなっていったという（富沢木実〔2006〕p.83）。中村広幸・瀧口樹良〔2006〕も、コアラや渡良瀬ネットなどは、その後の事業展開にあたって多額の補助金が投じられ、結果として行政の活動の中に組み込まれていった一方で、その活動は一部住民にとどまり、地域住民に十分に浸透しているとはいえない状況となったと指摘している（中村広幸・瀧口樹良〔2006〕pp.54～61）。

(2) 市民電子会議室

1990年代の半ばより、インターネットが普及してくると、草の根BBSに代わって通信費用の安いウェブ上の電子掲示板が使われるようになる。

そのような中、地方自治体が対市民や市民同士のコミュニケーションを意図し、「市民電子会議室」を設置する動きがあった。庄司昌彦他〔2007〕によれば、2002年には地方自治体の22.6%にあたる733団体で、自治体が主体となった電子会議室あるいはそれに準じた電子掲示板が確認された。しかし、その中で活発で建設的な論議が行われているのは4団体（0.5%）に過ぎないとしている（庄司昌彦他〔2007〕p.64）。なお、中村雅子〔2006〕はこの733団体を追跡調査したところ、調査時点で電子掲示板として稼動していたものは39.2%にすぎず、成功例とされていた4団体のうち2団体の電子掲示板も、2006年3月に閉鎖されたことを確認している（中村雅子〔2006〕p.81）。

ソーシャル・キャピタルの醸成に一役買った草の根BBSと比べ、市民電子会議室は圧倒的にうまく行っていない。この原因を考察すると、次のような違いがあるといえる。

通信回線が電話回線からインターネットに変わったことにより、通信料金が距離や時間と関係なくなってきたことが挙げられる。先述した「コアラ」の事例では、当初は電話代が市内からアクセスした場合で1時間あたり200円、東京からアクセスした場合は1時間あたり8,000円にもなり、県内であっても日田市からアクセスすると1時間あたり2,400円となった（富沢木実〔2006〕p.68）。すなわち、遠距離の参加者ほど参加しにくいということが、結果的に参加者の地域性をもたせる要因になっていた。また、通信時間が長引くと通信料金が高額になるため、利用者の間では電子掲示板上のメッセージをいったんパソコンに読み込み、回線を切断してから投稿する文章を作成し、回線を再接続して投稿するという行為がよく見られた。そのため、文章の投稿にあたってはそれなりに考え方をまとめてから投稿したものであるし、周囲とコミュニケーションが取れていない状態で循環的に投稿を繰り返す行為など（いわゆる「荒らし」）が行われる可能性も低かったと見られる。

インターネットを利用することによって、通信料金や電子掲示板の設置費用が安価になったこと

から、それらがすべて逆となった。電子会議室の参加者には地域性が失われ、匿名性も高くなった。また非常に多数の電子会議室が乱立し、利用者にとって参加する電子会議室の選択肢が限りなく広がったことから、地域に的を絞った電子会議室を設置しても、パソコン通信の時代のように注目を集める可能性は低くなった。一方、「地域のメディア」としての機能を失った電子会議室は、荒らしやなりすましなどのコミュニケーションリスクが発生しやすいという事情もあり、管理の負担となって次々と閉鎖されていったと考えられる。

(3) 地域 SNS

近年では、市民電子会議室に代わる地域コミュニケーションメディアとして、地域 SNS が注目されつつある。SNS (Social Networking Service) は電子掲示板と似たコミュニケーションサービスだが、電子掲示板と比較した場合の特徴としては、1) 招待制や実名制など、既存の人間関係と関連させる仕組みを持っていること²¹⁾、2) 友人関係²²⁾ を可視化する仕組みを持っていること、というように、電子メディアに現実社会の人間の「社会性」を持ち込むことによって、コミュニケーションリスクの発生を予防する試みをしていることである。これが電子会議室における問題意識と符合したためか、庄司昌彦他著〔2007〕によれば、2006年1月末には全国で12ヶ所しかなかった地域 SNS が、2007年1月末には200ヶ所以上に増加しているという。(庄司昌彦他著〔2007〕p.100)

地域 SNS の草分けとなったのは、熊本県八代市の「ごろっとやっちょろ」(サービス開始:2004年)であるといわれている。このシステムは八代市役所の一職員が余暇活動で開発したものである。その前身となる電子会議室システムの頃と比較して、アクセス数、書き込み数共に飛躍的に向上しているという。システムを開発した職員は、「アクセスすることで居心地がよく、そこに行くとかかしら得するようなどころを作りたいと考えて開発した」「地域の人たちが楽しく集える場を作ることが重要だ」と語っている。(庄司昌彦他著〔2007〕pp.182～187)

しかし、このシステムは同職員が無報酬の余暇活動の下で、利用者とのコミュニケーションを背景に開発・改良してきたという背景も見逃せない。総務省はこのシステムの他地域への展開を意図している。しかし、このシステムが他の地域のニーズに合致するとは限らないし、合致しない場合の改造にかかる労力を、職員の無報酬の活動に頼ることにつながる可能性がある。地域 SNS の導入によって、八代市と同様の効果を期待するのであれば、慎重な検討が必要である。

なお、庄司昌彦他著〔2007〕は「地域 SNS を導入や活用することで「何を実現したいのか」は、各自が最初に考えるべき重要な課題である」とし、「ニーズの把握と目的設定のプロセスを行った結果として、「地域 SNS は用いないで他の方法を用いるべき」といった答えがでることもある」(庄司昌彦他著〔2007〕まえがき p.11)と指摘しており、地域 SNS が目的設定をせずに導入されていくことに対しては明確に否定している。

(4) 地域住民情報化政策についての考察

近年になって、地域情報化の研究例はこの分野のものが多くなってきている。

たとえば丸田一〔2006〕は地域情報化を、「情報技術で知的にエンパワーされた住民等が、地域において、アクティビズムを発揮し、プラットフォームの設計やイメージの実体化などによって、協働型社会を形成するプロセス」（丸田一〔2006〕 p.14）と定義しているように、地域住民情報化こそが地域情報化の本質であるとしている。そして、その内容としては、「プラットフォーム間の調整や、イメージの実体化などの結果、過去、国民国家や企業がそうであったように、地域には共同主観が形成され、それを契機に地域の主体化が進んでいくであろう」（丸田一〔2006〕 p.15）とし、それを元に「伝統的な地域社会のバインドから少し自由になった「地域」が、あるときは「場」として、そしてあるときは「主体」として、情報化という一大社会変革の牽引役となるのが地域情報化である」（丸田一〔2006〕 p.8）としている。また、情報社会（協働型社会）はフリーライダーの存在や相互主観の欠如、メンバー間の相互不信があり、これが協力の技術を監視・制裁の技術へと変質させ、監視社会化が進行すると指摘している。しかし、地域をベースにすると行為の責任を追及できる程度に参加者を顕名化させ、コミュニティへのフリーライダーの侵入の防止、そして協働行為の持続につながることで、地域単位で安全を確保することにより、全面的な監視社会化への監視を行うことができること、ソーシャルキャピタルの存在が、プラットフォーム形成の共通インフラとして機能することを挙げている。（丸田一〔2006〕 pp.19～27）

一方、中村雅子〔2006〕は「市民電子会議室」が次々と閉鎖されている状況から、従来の住民情報化が、理想の「市民」「市民社会」や「公共圏」を描き、現実をそれに近づけるための条件を論じるという手法を採ってきたと指摘している。しかし、実際には市民や行政、情報システムなど、人間的／非人間的な多数の「アクター」の相互作用によって形成されていく「ハイブリッドな集合体」であり、「電子会議室やインターネットによって既存の「市民」が「エンパワーメント」したり、「新しい市民」が生まれたりするのではない」としている。そして、市民電子会議室の数少ない成功例であると言われる神奈川県大和市の事例から、「むしろ都市マスタープランや、公聴制度、自治会・町内会組織や、電子会議室、「応答する市役所」、といった人間的／非人間的なアクターとの結合の中で、それらを包み込んで生成された「市民」が立ち現れていることである」と指摘している。（中村雅子〔2006〕 pp.91～92）

丸田一〔2006〕の理論は、ITを利用した住民活動の高度化による地域振興をモデル化したものであり、現在の地域住民情報化政策も、ほぼ同じ観点から提示されていると言える。しかし、これには幾つかの問題点がある。第一に、市民電子会議室の項で指摘した、地域電子メディアの地域性の喪失や注目度の低下などの問題点が一切考慮されていない。第二に、冒頭では地域主義の立場による協働社会の構築を描いているものの、理論を展開するにつれて、徐々に情報化社会を構築するために地域社会の構造を活用するという観点に変化してきていることである。また、中村雅子〔2006〕の指摘に従えば、丸田一〔2006〕の理論は理想論に終始しているといわざるをえない。

特に、インターネットが普及する前と、インターネットが普及した後の「市民電子会議室」時代より後とでは明確に状況が異なっている。草の根 BBS の時代は、電子コミュニケーション基盤上におけるコミュニケーションそのものが目的となりえた。しかし、中村雅子〔2006〕が分析した神奈川県大和市の事例は、都市マスタープランの作成が目的となっている。また、丸田一自身が取材したインターネット市民塾（丸田一〔2004〕 p.114～126）、鳳雛塾（丸田一〔2004〕 p.127～139）の事例では、学ぶ、教えるという目的が設定されている。このように、インターネット普及後の成功事例と呼べるものは、単なる「情報化」「コミュニケーションの活性化」といったレベルを超えた目的設定が行われている。もちろん、ある目的に従ってコミュニケーション基盤としてのシステムを提供したところ、それ以上のコミュニケーション促進効果があった例も多く、何か目的がある中でコミュニケーション基盤を提供することには一定の効果があるといえるだろう。

電子コミュニティが、地域からみて包括的なコミュニティたりえない点にも注意を払う必要がある。電子掲示板のようなサービスは、常にそこにアクセスできない人、アクセスすることが可能であってもアクセスしていない人が、常に存在することを前提としなければならない。中村雅子〔2006〕の研究によれば、神奈川県大和市は都市マスタープランを作成するうえで、市民電子会議室を活用したものの、従来通りの手法（公聴会など）による意見収集も積極的に行っている。

また、地域住民情報化によって、ネット上の世界でソーシャル・キャピタルや交友関係が構築できた結果、地域住民がネット上の世界における活動を拡大すればするほど、現実世界（地域）での活動時間が減少するという点を見逃してはならない。これは、地域内における経済活動の縮小や、地域外からの情報の依存、地域内での情報流通の停滞につながることであり、地域振興や地域活性化という点からみれば、逆効果になることも予想される。

VIII. まとめ

以上、日本の地域情報化政策の系譜を 4 系列に分類して概観してきた。それぞれの系列の政策は、対象も目的も異なっている。小林宏一〔2000〕が「なによりもまず、地域情報化政策それ自体といったものはあり得ず、それは何らかの施策の実効性を高める手段であり、それに付随して立案されるものであるとの認識から出発すること」（小林宏一〔2000〕 p.12）と指摘しているように、本来地域情報化政策は何か既存の政策目的を達成したり、地域問題を解決したりするために立案されるべきものである。しかし、実態としては情報化を触媒に新たな政策目的を作成したり、情報化が進んでいないこと自体を問題視したりして、その対象を次々と移しながら立案されてきたといえるだろう。

しかも、こうした政策は政策評価がほとんど行われていない。政策評価が行いやすい産業分野の政策が、1990年代までに下火になったのに対し、政策評価が行いにくい行政・住民分野の情報化政策は、現在でも新しい政策が立案され続けている。しかし、こうした分野に対する情報化政策を進めることは、情報化そのものを目的化し、過大な情報化投資を継続することになりかねない。

一方で、地域情報化政策が地域活性化や地域振興を政策の目的として掲げながら、そうした目的に対して目立った効果を上げていないという事実もある。これは、政策評価が行われていないこともその一因であるが、そもそも地域情報化政策がITの普及を優先あるいは自己目的化し、本来の目的を軽視している傾向も否めない。

真に地域活性化や地域振興に結び付く地域情報化を狙うのであれば、こうした性急な普及政策を行うのではなく、地域が主体となって時間をかけた取り組みを行っていく必要があるだろう。そして、そして、行政・住民分野に対する情報化政策の政策評価方法や、事業仕分け方法の確立を急がなければならないだろう。

（ふじもと まさひろ・高崎経済大学大学院地域政策研究科博士後期課程）

注釈

- 1) 中村広幸・瀧口樹良〔2006〕では、導入を図ったシステムが、当初は効果測定の行いやすい産業面の情報システムやメディアが中心であったものの、次第に生活・社会面での情報システムやメディアが選択されるようになり、評価が困難になった結果、情報システムの導入そのものが目的化した（中村広幸・瀧口樹良〔2006〕p.51）と指摘している。
- 2) 北海道地域のIT産業の構造転換の状況については、藤本理弘〔2009〕が詳しく触れている。
- 3) 新事業創出促進法は、2005年にさらに「中小企業の新たな事業活動の促進に関する法律（中小企業新事業活動促進法）」に組みこまれた。
- 4) 地域産業集積活性化法は、2007年にさらに「企業立地の促進等による地域における産業集積の形成及び活性化に関する法律（企業立地促進法）」に組みこまれた。
- 5) 郵政省1993年1月25日報道発表資料「厚木テレコムパークの民活法認定について」による。
- 6) 厚木市2006年7月5日報道発表資料「(株)厚木テレコムパークの民事再生について」による。
(http://www2.city.atsugi.kanagawa.jp/kouhou/kisyakaikn/2006kishakaiken2/page_15028.html, 2009/1/16 取得)
- 7) シグマ・システムは、通産省及び情報処理進事業協会（IPA）が中心になって1985年から250億円を投じて開発を進めてきた、ソフトウェア生産工業化システムである。統一プラットフォーム「シグマ・ワークステーション」上でソフトウェアの部品化・再利用を進め、またソフトウェア部品を流通するためのネットワーク「シグマ・ネットワーク」とその中核設備「シグマセンター」などを構築し、1990年に事業会社を立ち上げたが、1995年に事業会社が解散し、その成果は消滅している。このあたりの経緯は田口潤〔1990〕に詳しい。
- 8) 当時の名称、後の情報処理推進機構。
- 9) 例えば、石川県金沢市の石川県シグマシステム金沢サブセンターは、1988年にニューメディア・コミュニティ構想の指定を受け設立されたが、1990年には早くも廃止されている。
- 10) 伊東暁人〔2003〕は、こうしたソフトウェアセンターの多くが、テクノポリス構想や頭脳立地構想などによって郊外に大規模に造成されたリサーチパークに立地しており、中心市街地から見て公共交通機関などの利便性が著しく低いと指摘している。（伊東暁人〔2003〕pp.44～45）
- 11) 田畑暁生〔2005〕は、熊本県阿蘇町のテレワークセンターを成功例として挙げながらも、ここに公団の職員が地元の仕事をするために毎日通ってきている状況を指摘し、「これが本当にテレワークなのか」と疑問を呈している。（田畑暁生〔2005〕p.92）
- 12) 随時テレワークという場合、週に3日など定期的に自宅で行うという形のテレワークが想定されていることが多いため、筆者は一定のまとまった仕事の単位で自宅に持ち帰り仕事を行う形態を、アクティブ型テレワークと呼んで区別している。
- 13) 国土交通省が行った「ソフト系IT産業の実態調査」におけるアンケート結果でも、事業所を立地する際に考慮した要因の上位を見ると、第1位が賃料の妥当性（91.0%）であり、次いで営業先企業へのアクセスの良さ（78.9%）、最寄り駅までのアクセスの良さ（78.4%）、などとなっており、自治体の誘致策は10.3%（34/35位）となっている。
- 14) ここでいう住民生活の情報化とは、後述する地域住民情報化政策（コミュニケーション促進政策）ではなく、住民に対する行政サービス（保健・福祉・医療、教育、災害対策、行政窓口、行政情報の提供など）の情報化の意味である。
- 15) 総務省2005年3月18日報道発表資料「平成16年予算による地域公共ネットワーク構築の支援」による。
(http://www.soumu.go.jp/s-news/2005/050318_3.html, 2009/1/9 取得)
- 16) 総務省2001年10月16日報道発表資料「電子政府・電子自治体推進プログラム」による。
(http://www.soumu.go.jp/s-news/2001/011016_3.html, 2009/1/16 取得)
- 17) 群馬県高崎市の場合、住基カードは10年間有効で発行料が500円、電子証明書は3年間有効で登録料が500円かかる。

(2009年12月現在)

- 18) 総務省によれば、住民側の削減効果は1900万時間(約280億円)+郵送切手代約30億円、行政側の削減効果は400万時間(約80億円)+郵送切手代約40億円の合計約400億円の削減効果があるとしている。(総務省〔Web〕「住基ネットにはお金がかかっているの?」→「こちら」)
- 19) 総務省2007年2月27日報道発表資料「「地域ICT利活用モデル構築事業」に係る提案の公募開始のお知らせ」より(http://www.soumu.go.jp/s-news/2007/070227_1.html, 2008/12/13取得)
- 20) 総務省2007年4月27日報道発表資料「平成19年度「地域ICT利活用モデル構築事業」に係る委託先候補の決定について」(http://www.soumu.go.jp/s-news/2007/070427_11.html, 2008/12/13取得)
- 21) 但し、すべてのSNSが招待制あるいは実名制を採っているわけではない。
- 22) ここでいう友人関係とは、ネット上(SNS上)の友人関係である。

参考文献

- 情報通信基盤開発推進協議会編〔1990〕『情報通信基盤開発構想—広域圏の自立的発展を目指して—』大成出版社
- 田口潤〔1990〕「Σ計画の総決算250億円と5年をかけた国家プロジェクトの失敗」(『日経コンピュータ』1990年2月12日号、日経BP社)
- 通商産業省機械情報産業局監修〔1990〕『ソフト人材の地域展開—地域ソフト法の解説を中心として—』通産資料調査会
- 通商産業省〔1991〕『通商産業省年報平成2～3年版』通商産業省
- 田中利彦〔1995〕「情報サービス産業の地方展開」(伊東維年他著『地域産業の情報化』同文館、pp.123～158)
- 通商産業省〔1995〕『通商産業省年報平成4～7年版』通商産業省
- 総務庁行政監察局〔1997〕『地域情報化推進施策の総合性の確保に関する調査結果報告書』総務庁
- 伊東維年〔1998〕『テクノポリス政策の研究』日本評論社
- 小林宏一〔2000〕「日本における地域情報化政策の展開とその問題点」(『東京大学社会情報研究所紀要』59、東京大学社会情報研究所、pp.1～18)
- 国土交通省国土計画局大都市圏計画課編〔2001〕『ソフト系IT産業の実態調査報告書』財務省印刷局
- 総務省編〔2001〕『平成13年版 情報通信白書』ぎょうせい
- 新井直樹〔2003〕「電子自治体とe-デモクラシーの可能性—「行政の情報化に期待すること」アンケート調査分析からの考察」(『日本地域政策研究』1、日本地域政策学会、pp.25～32)
- 伊東暁人〔2003〕「90年代のソフトウェア人材育成—「地域ソフト法」の10年を中心に—」(『静岡大学経済研究』7、静岡大学人文学部、pp.31～47)
- 眞崎昭彦〔2003〕「都市が生んだeビジネススタイル—なぜSOHOは都市に集まるのか—」(高崎経済大学附属産業研究所編『IPネットワーク社会と都市型産業』日本経済評論社、pp.277～300)
- 池田信夫〔2004〕「情報通信インフラは誰のものか“ITゼネコン”が日本を蝕む」(加藤秀樹編『浮き足立ち症候群 危機の正体21』講談社、pp.291～304)
- 丸田一〔2004〕『地域情報化の最前線 自前主義のすすめ』岩波書店
- 田畑暁生〔2005〕『地域情報化政策の事例研究』北樹出版
- 富沢木実〔2006〕「先進事例コアラの検証」(丸田一他編著『地域情報化 認識と設計』NTT出版、pp.65～87)
- 中村広幸・瀧口樹良〔2006〕「地域情報化政策は地域を変えたのか」(丸田一他編著『地域情報化 認識と設計』NTT出版、pp.33～64)
- 中村雅子〔2006〕「地方自治体にとって電子会議室とは何だったのか—アクターネットワーク論からみた「市民参加」型情報システム—」(『社会情報学研究』11-1、日本社会情報学会、pp.81～94)
- 丸田一〔2006〕「いま・なぜ・地域情報化なのか」(丸田一他編著『地域情報化 認識と設計』NTT出版、pp.3～32)
- 庄司昌彦、三浦伸也、須子善彦、和崎宏著〔2007〕『地域SNS最前線 Web2.0時代のまちおこし実践ガイド』アスキー
- 藤本理弘〔2009〕「地域IT産業の成長過程とその要因の分析—北海道・札幌市を事例として—」(『日本地域政策研究』7、日本地域政策学会、pp.249～256)
- 経済産業省〔Web〕「地域ソフトウェアセンター平成19年度決算及び決算一覧(3期比較)」(経済産業省ウェブサイト、<http://www.meti.go.jp/committee/materials2/downloadfiles/g80703c06j.pdf>、2008/12/20取得)
- さっぽろ産業振興財団〔Web〕「IT企業の開発センターが集積する札幌テクノパーク」(さっぽろ産業振興財団ウェブサイト、<http://www.sec.or.jp/elecen/technopark.html>、2008/12/18取得)
- 総務省〔Web〕「住基ネット」(総務省、<http://www.soumu.go.jp/c-gyousei/daityo/>、2009/1/16取得)
- 通商産業省〔Web〕「地域情報化促進マニュアル(7月補正改訂版)」(経済産業省ウェブサイト、<http://www.meti.go.jp/topic/data/e80402aj.html>、2009/1/17取得)
- 内閣官房内閣広報室〔Web〕「高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部(IT戦略本部)」(首相官邸、<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/enkaku.html>、2009/1/17取得)
- 日本テレワーク協会〔Web〕「テレワークの歴史」(日本テレワーク協会、<http://www.japan-telework.or.jp/about/history.html>、2009/1/15取得)