

地方分権時代の地域情報化政策

— 戦略的な地域情報化政策のあり方についての一考察 —

新 井 直 樹

Regional Information Policy
directed for implementation during Decentralization
Consideration regarding the state of
Strategic Regional Information Policy.

Naoki Arai

【要旨】

本稿は情報社会における行政の情報化政策や役割について、地域政策研究という本旨を踏まえて、現在に至る政府や地方自治体の地域情報化政策を中心に、その性質や問題について考察した。

その上で現在進行する「IT革命」の中での、国の電子政府計画や電子自治体づくりに向けた関わりや現在の動きについて述べ、これまでの地域情報化政策と共通する問題点を明らかにした。

その結果、現在進行中のIT(情報通信技術、以下IT)を活用した行政、地方自治体の電子自治体構築に向けた情報化政策には、これまでの地域情報化政策に見られた技術的な問題点は少ないものの、わが国の政府、行政、社会の構造的な問題が共通していることが明らかになった。

しかし、地方自治体の中には、政府の諸政策に先駆けて、優れた行政改革を実施した例は少なくない。ITを活用した情報化政策においても、国より遥かに先行する自治体が表れ始めている。最後にITを活用して行政改革などに成果を示す先進自治体の事例にふれ、その成功の要因を明らかにし、地方分権時代の戦略的な地域情報化政策のあり方について考察した。

Summary

This paper considered the characteristics and problems focusing on the Regional Informa-

tion Policy directed to both national and regional governments, and the role of administrations in an information oriented society based on the main objectives deriving from the regional policy.

The relation and present movements toward an e-government plan and the production of an e-local government within a country still undergoing an “IT evolution” were described, and from which, problems common to the former local information policy were clarified.

Consequently, although there were few technical problems attended to under the former regional information policy, it has become clear that common problems concerning the national government, administration, social structural problems have also arisen with the present administration, which has come to effectively implement IT and also are evident with the information policy towards e-local government construction at the regional level.

However, there are few examples, which have carried out administrative reforms, displayed initiative and proved excellent progress under governmental policies at the regional level. Also it is beginning to become more evident that information policies utilizing IT have made more progress at the regional level when compared to the national level. Finally, the case of an advanced local government utilizing IT resources, shows that positive results and progress were attained, for which clarifies actual state of the regional information policy implemented during a period of decentralization.

1. はじめに

現在、わが国の政府と地方を合わせた長期債務の累積残高は、690兆円以上にも達する見込みで（2002年度末、財務省見込み）、国家的な行財政構造改革の必要性が問われている。こうした財政危機の中、2000年4月に地方分権一括法が施行されたように地方分権の時代が本格的に始まるようとしている。今後、国から権限が委譲され、仕事が増えるのとは裏腹に、地方自治体は行財政改革の必要性から職員の増員抑制や、地方交付税交付金、補助金の削減など、人も金も不足した厳しい状況に置かれることは疑いない。この様な状況の中、自治体には高齢化社会に対応した高レベルの福祉や成熟社会における高度・多様化した住民ニーズへの対応など、少ない予算で、増大する行政需要に対応する行政経営能力、つまり「小さな地方政府」で「大きな地方自治」をすることが求められている。そして、そのためには徹底した内なる合理化等の行政改革と市民、地域と協働した住民満足度の向上を図る政策が必要となってくる。

今後、さらに厳しくなる財政事情のもとで、いま全国の地方自治体は様々な方法で行改改革に取り組んでいるが、筆者は地方自治体におけるITを活用した新たな地域情報化政策は推進の仕方次第で、行政全般の効率化、公共事業費や人員の削減を含む合理化などの行政改革のみならず地域コ

コミュニティの形成、市民参加の促進など地域、市民との協働を通じた住民満足度の向上を図ることも可能だと考える。

本論文は、地域政策研究という本旨を踏まえ、「情報社会」の中での行政のあり方や地方分権時代の地域情報化政策の視点から、ITを活用した地方自治体の行政改革、市民参加、地域コミュニティの形成促進の可能性などを中心に考察するものとする。また、ITを活用して行政改革や住民満足度の向上に取り組み、成果を示す先進的な自治体の事例研究をもとに、その成功の要因を探り、今後の地方自治体のIT戦略、地域情報化政策のあり方について考察した。

なお、本論文における地方自治体とは、住民に最も身近で、今後、地方分権時代の主役となる基礎自治体、市町村について言及するものとする。

II. 情報社会の進展と行政のあり方

現代社会の特徴を示すのに、しばしば情報社会（あるいは情報化社会、以下、情報社会）と言う表現がされる。情報が社会の本質を変革していくスピードは極めて速いため、社会変化の大きな動向を見失うことがないよう、情報社会の問題を最も古くから議論してきた日米両国の情報社会論の先行研究¹⁾を中心に、本章では情報社会における行政のあり方、情報化政策を中心に考察した。

まず、1960年代以降の、アメリカのMachlup (1962)、Bell (1973)、Toffler (1980・1990)、日本の梅棹 (1963)、堺屋 (1990・2001) らによる両国の代表的な情報社会論から情報社会の基本原則をまとめた。農業社会から工業社会、そして現代社会が直面する情報社会への移行を人類の発展段階として理解した、彼らの主張から共通して言えることは、農業社会や工業社会では社会の基本的な活動が食物や物財などのモノ、エネルギーによって動かされ、農場や工場等の組織によって社会が形成されていた。これに代わる情報社会では知識や情報が物財やエネルギー、通貨のように社会全般や産業の中で活用されることで、新しい価値を付加されたサービスや商品が生産され、消費される社会と主張するものである。このような社会の変化の動向は先進諸国における脱工業化や産業の空洞化など、今日の現実の社会動態と一致している。

そして、こうした主張は日常生活、企業のみならず一大サービス産業とも言える行政機関の政府、地方自治体にも求められる基本原則としてもあてはまる。つまり、これまでの富の象徴である物財やモノなどのハードウェア、インフラの建設整備、供与から既存のインフラに知識や情報といったソフトウェアを活用して、付加価値の高い新たな行政サービスを整え、国民、市民に供与することが、今、求められている。とくに、現在のわが国において土木建設、あるいは箱モノと言われるハードウェア、インフラの整備などの「ナショナル・ミニマム」が達成されたと言われる今日、政府や地方自治体の今後の仕事、役割として知識や情報といったソフトウェア、コンテンツを政策の中心として、「シビル・マキシム」の政策を充実、活用させることが必要である。

さらに、Toffler (1995) は、工業社会の政治形態の特徴を「中央集権化」、「肥大化」、「硬直

化」としている。そして、情報社会の新たな政治形態として「地方分権」、「半直接民主主義」、「多様性」が必要だと主張し、電子メールなどで行政と多数の市民の双方向の情報交流を技術的に可能にしたITが間接民主主義を補完する市民の直接投票など、半直接民主主義を可能にすると指摘していることに留意しておきたい。

また、折笠（1996）は、わが国の情報社会論の特徴として、政府、中央省庁が先進諸国の中でもいち早く、情報社会に対応した政策として示した、1980年代の地域情報化政策に代表される政策論的信息社会論が日本の情報社会のイメージに大きな影響を及ぼしてきたと分析した。

これは、IT革命の先行国であり、今日、総合的に世界最先端の情報社会を形成し、わが国の情報化政策にも大きな影響を与えているアメリカより、当時、はるかに先行する国家的情報化政策であった。アメリカの政府、行政において初めて具体的な国家的情報化政策が示されたのは、1990年代、クリントン - ゴア政権（1993～99）の就任時に発表された「全米情報スーパーハイウェイ構想」（NII：National Information Infrastructure）とされる。NII構想は情報通信インフラ、ネットワークなどのハードの整備のみならず、アジェンダにも電子政府の推進「情報技術による政府のリエンジニアリングを目指す」ことがあげられ、具体的には政府の総調達や税務申告、届け出などを電子化するなどITを活用した行政改革、ソフト運用面の整備も進められた。こうした政策を推進させることによって、アメリカは80年代のレーガノミックス時代以来の双子の赤字（財政、貿易）が原因の不況から一転して、新規産業であるIT産業が経済を牽引、雇用を創出し、国際競争力を復活させ、政府のみならず地方分権が徹底した州政府の行政改革などが牽引力となり、好景気に転じ、「ニュー・エコノミー」とも呼ばれる90年代の活力ある経済や社会を生み出したとされる。

クリントン政権で国家情報評議会議長を務めた、ハーヴァード大学教授のNye（1998）は、政治経済における情報通信の役割を強調し、21世紀の情報社会において、政府は物的資源や軍事力の様なハードパワーよりも、知力や情報発信力と言ったソフトパワーを駆使することが、国益増進の要件になるとして、ハードからソフトの時代への移行を指摘している。

そして、実は、アメリカのNII構想は、光ファイバー技術の開発、実用化に、世界でも先進的に成功した日本の動きに強く刺激されたものであった。NTTは1980年代から光ファイバーの敷設を始め、90年代には「新高度通信サービスの実現VI&P」ビジョンを打ち上げた²⁾。しかし、技術や構想の段階では、世界最先端であったにも関わらず、具体的な政策として強力に推進することなく、竹下内閣（1987～89）の「ふるさと創生」事業に代表される、バラマキ型の土木建設中心の公共事業投資が継続し、アメリカのNIIに遥かに先行される結果となった。歴史に、ifは禁物だが、仮に、この時、まず、光ファイバー網を全国に張り巡らし、情報化、ソフト中心の公共投資を行っていたら、その後の「失われた10年」と言われるような経済の結果は、こんないひどいものだったのかと、産業連環の観点などからも考えてみたくもなる。

それでは、光ファイバーなどの技術面に加え、アメリカより遥かに先行していた日本の国家的情

報化政策の80年代の地域情報化政策はどのようなもので、いかなる結果となったのであろうか、そしてIT社会を迎えた今日の情報化政策はいかなるものなのか、またそれが、本稿の主題である地方自治体の情報化政策とどう関係しているのかを次章で述べたい。

III. 日本の情報化政策について

(1) 地域情報化政策の課題

第II章でもふれたが、わが国の政府、行政における情報社会に対応した政策、施策は1980年代に中央省庁が主導した地域情報化政策を具体的に推進されたことに始まり、先進諸国の中でもいち早い取り組みであった。³⁾

図表1は1983年以降、各省庁が推進してきた主な地域情報化政策を示したものである。全国総合開発計画の中央と地方の情報格差の是正、「定住化構想」や、郵政、通産省などの将来をにらんだ産業構造政策の一環として推進された。いずれも、当時、新しく生まれた情報通信技術のキャプテン⁴⁾やCATV、ハイビジョン、パソコン通信などを指定された地方自治体やモデル地域、都市に導入し、地域社会、産業の活性化を図るものであり、こうした動きは「ニューメディアブーム」とも呼ばれた。

図表1 主な地域情報化構想の概要とその実施状況

構想名称	テレトピア構想	ハイビジョン・シティ構想	テレコムタウン構想	ニューメディア・コミュニティ構想	情報化未来都市構想	頭脳立地構想	ハイビジョン・コミュニティ構想	インテリジェント・シティ構想	グリーントピア構想
所官省	郵政省	郵政省	郵政省	通産省	通産省	通産省	通産省	建設省	農水省
策定年度	1983	1988	1989	1983	1986	1988	1989	1986	1985
97年までの策定地域数	164	40	23	93	11	26	51	53	53

(出所) (株)情報通信総合研究所刊「情報通信ハンドブック」(1998) などをもとに作成。

しかし、図表1に示された「ニューメディアブーム」の中での80年代の地域情報化政策に関しては様々な問題点が指摘されており、中央省庁のイニシアティブのもとで様々な地域情報化政策が導入され、その定着が試みられたものの、そこに投下された無視できない資金・人的エネルギーのわりには、瞠目すべき成果が広く達成されたとは言えない結果に終わったようだ。⁵⁾

その原因として多くの問題点があげられるが、まず、ニューメディア失敗の根本的な原因として、技術的な問題があげられる。キャプテンやビデオテックスは定型・固定的な情報を中央から一方的に流すものであり、NTTの独自の規格で、日本以外では通用しない国際標準のものではなかった。

さらに、キャブテンなどの端末の価格や通信コストが高く、一般住民がなかなか購入、使用できないこと、反応が遅いことなどから機器自体が普及しなかった問題があげられる。⁶⁾

まず、これら技術的な問題に関して言えば、インターネットを中心とするITの技術的な特質として、グローバルで開放的、水平的なネットワークであり、国際標準のもの、また機器の価格や通信コストも逡減しておりユーザーである国民、住民への普及度の高さから考えても、ニューメディア機器の技術的な問題は、今日のITにおいては、ほぼ解決済みと考えることができる。

(2) IT時代の情報政策について

インターネットの急速な普及に代表される日本のIT革命は1990年代後半から本格化し、政府は前述した80年代の地域情報化政策の問題を抱えながら、IT社会の急速な進展に対応した新たな情報政策が求められることになった。政府におけるIT社会への対応の取り組みは、2000年7月に発足させたIT戦略会議とIT戦略本部との合同会議の議論をもとに、同年11月、「IT基本戦略」を打ち出したことから本格的に始まる。この「IT基本戦略」に基づき、2001年1月に「IT基本法」が施行され、ITの活用により高度通信ネットワーク社会を形成するため、今後打ち出される個別の法案や政策に法的裏付けが与えられることになった。

これらをベースにして、2001年3月には、「IT基本戦略」を国家戦略に格上げした「e-Japan戦略」が打ち出された。同戦略では「我が国は、すべての国民がITを積極的に活用し、その恩恵を最大限に享受できる知識創発型社会の実現に向け、早急に革命的かつ現実的な対応を行わなければならない。5年以内に世界最先端のIT国家を目指す」ことが目標にあげられた。またその実現のため、①超高速ネットワークインフラ整備及び競争政策、②電子商取引と新たな環境整備、③電子政府の実現、④人材育成の強化、の四つの重点政策が示された。このうち、③電子政府の実現とは、「行政内部や行政と国民・事業者との間で書類ベース、対面ベースで行われている業務をオンライン化し、情報ネットワークを通じて省庁横断的、国・地方一体的に情報を瞬時に共有・活用する新たな行政を実現するものである」と説明している。ここでの電子政府には霞ヶ関の中央省庁だけでなく、全国約3200余りの地方自治体（電子自治体とする）も含まれている。

(3) IT時代の情報化政策の評価と分析

「e-Japan戦略」や電子政府構想については様々な議論があるが、日本のIT国家づくりについて先進諸国との遅れを自ら認めたとはいえず、戦略、構想を打ち出したことは、これまで政府にITについての総合的な取り組みがなく、遅ればせながらも国家的情報戦略として打ち出したという点では評価できる。しかし、その戦略、構想をもとに日本がどのような国を目指すのか、戦略目標は何であり、それらを実現するためにITがどう活用されなければならないかが具体的に示されないで、いきなり「5年以内に世界最先端のIT国家を目指す」と決められても期限内に何がどう実現され、国民にどんな、便益が生まれるのかほとんど明らかではない。⁷⁾

前述した米国クリントン政権の「N I I 構想」では、行政改革の手段として I T の活用を打ち出した。その中では、まず 1994 年、連邦政府の調達を 2004 年までに 95% 電子化（電子入札の導入）する「連邦調達合理化法」を成立させた。また、1998 年には、2003 年までに政府機関の文書作成業務を基本的に全て電子化に置き換えることを義務付ける法律を制定し、実施するなど、I T を装備していつまでに具体的に何を達成するのかが明示されている。

次に本題である地方自治体の I T 戦略、電子自治体の構築の問題について、前述した 1980 年代の地域情報化政策と共通する問題から考察してみたい。

本章（1）で述べた様に、80 年代の地域情報化政策におけるニューメディア機器の技術的な問題に関して言えば、インターネットを中心とする I T の性質として、ほぼ解決済みと捉える事ができる。しかし、これら 80 年代の地域情報化政策の失敗の原因には、日本の政府、行政、社会の根本的な構造と政策が関係しているようだ。

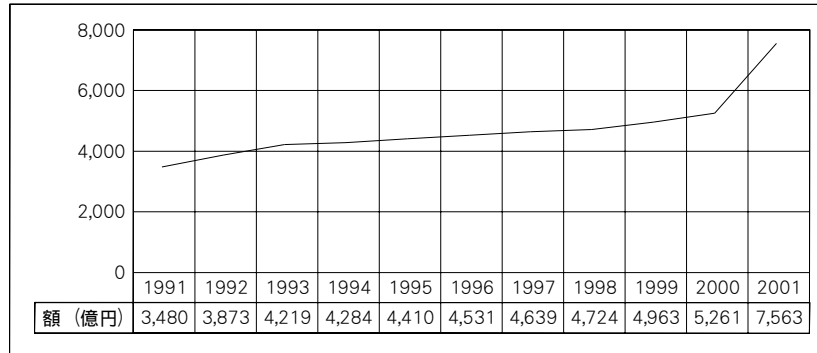
小林（2000）は 80 年代の地域情報化の問題性を大きく分けて、以下の三つの問題、（1）継承された公共投資型地域開発の視点、（2）省益原理がもたらしたものの（3）地域情報化構想力の欠如がもたらしたものの、に整理している。では、これら 80 年代の地域情報化政策の失敗原因として指摘された問題は、現在進行中のわが国の I T 導入を中心とした電子政府構想や電子自治体の構築に向けた動きの中では解決されているのであろうか。以下、小林（2000）の指摘した問題を中心に考察してみた。⁸⁾

まず、第一の問題点としてあげられた、（1）継承された公共投資型地域開発の視点について述べたい。

図表 2 の、ここ 10 年の全国の市町村の情報化予算の中心である電算関係経費の推移を見ると、2001 年度においては 7,563 億円（対前年比 43.8% 増）となっており、過去 10 年間で最大の伸びを示している。これは、2000 年以降の政府の I T 政策をもとに電子自治体の構築が急がれ、地方自治体においてもここ一年で急速に、情報化推進、投資の取り組みが重要視されていることを示すものである。この予算に国からの補助金などが加わるため、実際にはさらに多くの情報化投資が行われている。

こうした巨額の予算、公共投資の「かいあって、地域 I T 戦略本部の「指針」でも早急に取り組むべき事項⁹⁾としてあげられた行政におけるネットワーク化、庁内 LAN の整備や一人一台パソコンの導入状況は図表 3 にあるように、ここ数年で大きな伸びを示し、情報通信インフラ、ハードウェア機器の整備は地方自治体において急速に進んでいる。

図表2 地方自治体（市町村）の電算関係経費の推移



（出所）総務省「地方自治情報管理概要」（2001）をもとに作成。

図表3 地方自治体（市町村）の庁内LAN及びパソコンの導入状況

	1998	1999	2000
庁内LAN設備率	38.9%	52.8%	72.6%
パソコン1台当たりの職員数	4.6人	3.3人	2.4人

（出所）総務省編「平成13年版情報通信白書」ぎょうせい（2001）68～69pをもとに作成。

しかし、庁内LANの導入状況やパソコン一台当たりの人数といったIT設備や投資予算は投入資源を意味することにしか過ぎず、成果をあげたことにつながらない。装備したITを活用して、行政の効率化、合理化、住民満足度の向上といった成果をどれだけ示せるかが、IT政策、情報化政策で最も重要な問題のはずである。

たしかに、ハードやインフラの整備は初期投資として重要であろうが、機器の整備の達成のみを政府が強調していく公共事業投資の側面は、小林（2000）が指摘した80年代の地域情報化政策の第一の問題（1）継承された公共投資型地域開発の視点と全く同じと言わざるをえない。また、第II章において指摘した様に「工業社会」から「情報社会」への変化は、これまでの産業、社会構造を変化させるものであり、モノ、物財などハードの整備中心の政策から情報、知識を生かしたソフト中心の政策が行政にも求められている。にもかかわらず、80年代の各省庁の地域情報化政策では全ての構想が、最新かつ高価なニューメディア施設のハードウェアの導入、整備のみを重視していた。そして現在進行中の電子自治体構築の動きにおいてもこうした傾向は否めない。ハードの整備よりソフトの整備、充実が最終的には重要な情報化事業は、従来型公共事業投資にもっともなじまない事業であることを実施にあたって、忘れてはなるまい。

また、80年代の地域情報化政策の第一の問題の中でも最大の問題は情報通信インフラ、ハード、機器整備中心の公共事業投資としての情報化推進が、導入経費また設備の維持、運用に要する経費負担によって自治体の財政を圧迫し、効果を生み出すどころか、財政を悪化させたことだった。

I T政策においてもI Tを活用するのはあくまで、成果をあげる手段とする認識のないI T装備や情報化投資は、行政の効率化に資するどころか、逆にさらなる財政圧迫をもたらす過剰な公共事業投資につながることに留意する必要がある。

第二の問題として指摘された(2)省益原理がもたらしたものについては、異なる省庁が類似した政策を提示するたて割り行政に由来するものである。図表1に揚げられた省庁の諸構想のうち、例えば、テレトピア構想(郵政省)とニューメディア・コミュニティ構想(通産省)をはじめとして、ハイビジョン・シティ構想(郵政省)とハイ・ビジョン・コミュニティ構想(通産省)、テレコムタウン構想(郵政省)と情報化未来都市構想(通産省)などについて各構想の相違を判別することは難しい。

これらに関しても現在、政府、中央省庁は電子自治体の推進、地域のI T装備に関して様々な構想、事業を設けて、補助金など積極的に支援しているが、地域情報化政策の問題点としてあげられた、たて割り行政の弊害がここでも同様に見られる。中央各省庁は80年代のニューメディアから90年代ではマルチメディアやインターネット、I Tと名を変えて様々な情報化構想を再び策定し、指定地域を募集し、支援、補助を行っている。例えば、地域イントラネット基盤施設整備事業(総務省・旧郵政省・1998)と、経済産業省(旧通産省)、総務省が共同で行う先進的情報システムモデル都市構築事業(1997)などは類似の事業で相違を判別することは難しい。他にも、自治体ネットワーク施設整備事業(総務省・旧自治省・1994)、先進的アプリケーション基盤施設整備事業(経済産業省・旧通産省・1995)、マルチメディア・パイロットタウン構想(総務省・1997)、地域インターネット導入促進事業(総務省・1999)など様々な構想、事業が現在、進められている。

このような省庁のたて割り行政の弊害は、多くの地方自治体が、その選択に戸惑う事が多いし、また類似構想に予算を分割することの非効率性は明らかであろう。たて割り行政の弊害をなくすために行われた省庁再編(2001)後も、情報化政策においては総務省内のたて割り(旧自治省と旧郵政省の事業など)の弊害も含めて問題は解決されていない。各省庁が80年代の地域情報化政策の失敗を認識し、それを生かしているのかは大いに疑問である。各省庁のたて割りを廃し、連携を図るため省庁再編を行ったとされるが、省益どころか省内の部、課の益にとらわれ、理念が画餅に終わることのないよう注意していく必要がある。

第3の問題としての(3)地域情報化構想力の欠如がもたらしたものは、本稿の主題に係わる最も重要な点だが、これは、受け皿の地方自治体自身の問題だろう。80年代の地域情報化政策においては政策立案・遂行の現場である地方自治体に地域情報化の戦略、構想力といったものが欠けていたということである。地域情報化政策はそれ自体が目的というものではなく、何らかの政策や施策の実効性を高める戦略手段であるべきものであり、自らの地域、自治体において政策や施策に貢献する戦略的情報化計画は何か、と言った問いかけもなく自ら計画を立てられなかった多くの自治体は、中央のシンクタンクに応募のプランの策定を委託した。その結果、中央省庁に提出された80

年代の地域情報化政策のプランの大半は互いに類似した、地域の固有性が感じられないもので、有効な戦略とは言えず実効性も低いものであった。

現在進行中の電子自治体構築の動きにおいても、これまでのIT投資によって投資額に見合う行政の効率化、合理化、住民満足度の向上を実現していると自信をもって言える地方自治体が全国に、一体どれほど存在するだろうか。自らの地域、自治体の問題解決のために本当に必要な情報化政策を立案、遂行する構想力に欠け、中央省庁の示す情報化事業に応じ、省庁の予算消化の側面も強い補助金を取得しても、補助金は初期投資分のみで、その後の維持管理、運用コストは自治体が負担することになる。補助金目当てで、長期的な収支を考えず、安易にIT事業に飛びついた自治体は、いずれ財政負担に苦しむことになりかねない。地方自治体はITを導入した新しい地域情報化政策を推進するにあたって、80年代の地域情報化政策の問題を十分、総括する必要がある。

さらに根本的な問題を指摘すると、地域開発的な観点から競って地域情報化政策を進めた、中央各省庁には地域住民、ユーザーとしての視点が欠けており、実態として地域の協力が得られない、上からの情報提供だった側面も強かった。これと同様に技術的な問題や住民への普及度の問題が解決済と言えるITに関して、ユーザーとしての地域住民の視点が、地方自治体の情報化政策に関してどれほど存在するのかということも疑問である。地域住民の積極的な参加による情報化や住民満足度の向上を図らないIT装備は単なる行政業務の電子化にすぎない。ユーザーである住民にとってオープン、双方向、低コストで大量の情報交流が出来るインターネットの特性を生かした、魅力ある官民が協働するITの活用法、情報化政策を今、地方自治体が示すことが求められている。

そして、インターネットを中心とする今日の情報化政策の導入過程においても、こうした地域情報化政策の構想、計画の一部は現在に至っても成果を示さないまま継続的な事業として、引き継がれているものも少なくはないのである。今後もさらに地方自治体においてIT関連のインフラ整備は国策として進むだろうが、「ITを使ってどんな行政サービスを行うかは各自治体に任せている」(澤田稔一・内閣官房IT主管)¹⁰⁾としているように、今、各自治体が創意に満ちた独自のIT活用をはかり、行政改革などに大きな役割を果たすことが期待されている。

そして、地方自治体の中には、これまでに政府の諸政策、施策に先駆けて改革を実施した例は少なくない。先進的な条例の制定や個人情報保護、情報公開制度、最近では政策評価制度やPFIなどの実施である。これらはほんの一例に過ぎないが、いずれも地方から始まり、それを国が追随しているという状況である。ITを活用した、情報化においても、まだごく少数であるが成果において、国より遥かに進んでいる自治体が表れ始めている。先進的で優れた情報化政策、IT戦略は地方自治体から始まっているのである。

次章以降はITを活用して行政改革や住民満足度の向上に成果をあげる先進地方自治体を事例として取り上げ、その成功要因を探り、今後の地方情報化政策や電子自治体のあり方について考察する。

Ⅲ. ITを活用した行政改革に取り組む神奈川県横須賀市の事例研究

(1) 横須賀市の情報化政策

A. 「よこすか情報フロンティアプラン」の策定と評価

横須賀市では、1996年、市の情報化政策の基本的な方針を示した「よこすか情報フロンティアプラン」を策定した。「情報フロンティア都市」の実現を目標に掲げたこのプランは、情報化を市の総合政策として推進していくというもので、全国の自治体の中でも独自のものと言える。その中で示されたコンセプトを記すと¹¹⁾

・情報フロンティア都市と電子市役所

「基本プランに定めた、都市づくりの目標である「情報フロンティア都市」へのアプローチを、これまで以上に加速するために、行政の電子化とインテリジェント化を進め、21世紀初頭に電子市役所を実現する。電子市役所とは、情報技術とネットワークを活用し、情報フロンティア都市に必要な行政機能を備えた市役所のこと、新規に備えるべき役割は、次の3つである。

- ① 行政情報や行政サービスをインターネット等により提供すること
- ② 情報技術を活用して、効率的な都市経営を行うこと
- ③ 都市の情報利用環境の整備を推進すること

これらの役割と、それを実現するための機能を整備し、安定的に提供するためには、情報技術を活用して、市役所の業務フローや組織を全体的に、かつ根本から見直し、再構築することが必要である。言い換えれば、電子市役所を構築することは、市役所をリニューアルし、情報フロンティア都市を実現するためのパワーを獲得することでもある。電子市役所は21世紀の市役所の標準となるであろう。」となっている。

同市では今後、地方分権がさらに進み、権限が国から委譲されると、自治体が行う仕事が増えるとともに、質の高い住民サービスが求められるのは必至と捉えた。その上で将来的な行政需要に的確に対応するには、より柔軟な行政運営と健全な財政運営が必要であり、それらを実現するために「情報技術を活用して、市役所の業務フローや組織を全体的に、かつ、根本から見直し、再構築することが必要である」と明示した。

ITを装備することが目的ではなく、ITをあくまで、ツール(tool)として活用して行政改革を行い、財政の健全化を目指し、業務を効率化していくことを情報化政策の主要な目的としてあげたことは注目すべきことである。

しかし、このような横須賀市の独自の情報化計画が他の地方自治体においても策定されているかと言うとそうではない。政府の電子政府、電子自治体構築に向けた動きが進む中、受け皿としての地方自治体(市区町村)の情報化計画の策定状況を見ると、2000年の段階で市町村においては策定済、策定中を加えても22.1%に止まっており、策定未定が77.9%となっている。策定済、策定中

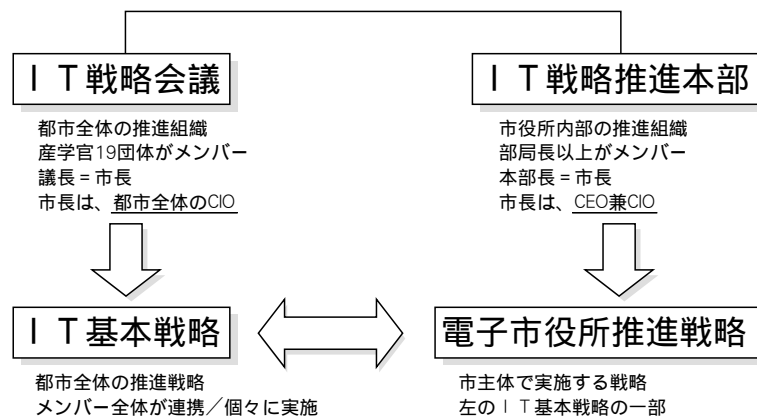
の自治体においても1999年の段階で自治体独自の地域情報化計画を策定したところは33%に過ぎず、他は総合計画の一部や国の構想に基づくものとして策定しているのが現状である。¹²⁾ ITを活用して何を実現するのかと言う理念、基本方針を明確にするためにも、総合計画の一部や国の構想に基づく、電子政府構想のミニチュア版としてではなく、横須賀市のように独自の情報化計画を策定し、計画的かつ総合的に事業を推進していくことが求められる。

B. 「横須賀市IT戦略」の策定

2000年7月に政府が「IT戦略会議」、「IT戦略本部」を発足させ、11月には「IT基本戦略」を策定すると、横須賀市ではこうした動きに呼応するかたちで、産官学からのメンバーで構成される「横須賀市IT戦略会議」(CIO=情報最高責任者は市長)を発足させた(図表4参照)。そして「よこすか情報フロンティアプラン」をもとに、ITという言葉を初めて市の情報政策の中心に取り入れた、「横須賀市IT基本戦略」を策定した。この戦略では前述した「よこすか情報フロンティアプラン」より、さらに踏み込んだかたちでITを活用した都市全体の経営戦略、行政改革を強調しているため、以下に示す。同戦略の中の「電子市役所推進戦略」では、「情報社会」特にIT社会における市役所の役割を、

- ① 都市経営の主体 - ITを活用した都市経営
 - ② 都市の情報化戦略の企画・推進主体 - 基盤整備の推進、コミュニティネットワークの推進
 - ③ 情報・サービスの提供主体 - 顧客(住民)満足度の最大化を図る
- と明確に示している。同市ではこうした戦略を前提にして、役所を一種の情報産業と捉えており、注目される独自の取り組みである。(図表4参照)

図表4 横須賀市のIT戦略推進体制



(出所) 横須賀市など主催「電子自治体へのアプローチ」2001年5月実施、配布資料より

(2) 横須賀市ITを活用した行政改革の具体的事例

横須賀市でITを活用した行政改革の具体的な事例は多岐にわたるが、システムの導入によって実際に行政の効率化、迅速化など効果をあげている主要な具体事例について順を追ってあげてみる。

A. 電子入札の導入と効果

電子入札は、公共事業の工事の発注、入札書の送付、落札結果の通知に至るまで、これまで発注者と入札業者が直接立会い、書類でやり取りしていた入札に関するすべての情報を電子情報に変換し、市のホームページを通して、インターネット上で処理するシステム。

国、全国の自治体に先駆けて横須賀市では1998年から入札制度改革を進め、1999年から全国で初めて段階的、部分的に電子入札システムを導入し、2001年9月から原則的に1件500万円以上の大規模工事の入札に関しては完全な電子化を実現した。そして2002年度以降、原則的に対象を全ての工事に広げるとしている。以下、同市の抜本的な入札制度改革を伴った電子入札の導入への経緯について述べたい。

1998年の入札制度改革以前は、同市で発注する大規模な公共事業は、「指名競争入札」が中心で、業者を規模や技術力などのランク別に実績、地域性を加味して、工事の規模によって7～10社を指名していた。そして、指名した業者名を掲示し、一同に会した現場説明会を実施するところから入札業務を行っていた。その結果、常時同じ顔ぶれによる入札が行われるようになっていた。

こうした状況は全国の自治体の一般的な入札制度状況と同じであったが、以下の問題が指摘できる。

- ① 競争力の低下 - 改革に着手する前の1997年度においては一般的に高値といわれる落札率（予定価格と落札価格との差率）95%以上の落札が全体の3分の2以上を占めていた。
- ② 透明性の低下 - 指名競争入札の「指名基準」や「指名の理由」が非公表のため、外部から「指名決定」のプロセスを知ることが出来ないという透明性の問題が生じていた。
- ③ 公平性の低下 - 競争性や透明性が確保されないことから、制度が悪用され、予定価格を事前に探ろうとする競売入札妨害や発注者（自治体担当者）への接待、金銭供与などによる贈収賄、業者間の連携からの談合などの可能性があり公正な入札が行われない懸念が抱かれていた。

同市財政部契約課ではこうした問題を払拭すべく、今までの入札制度に対する批判や反省を踏まえ、財政的にも厳しい状況が続くことも考慮し、公共事業の工事金額を下げ、行政の効率化を図るために入札制度改革に着手した。まず既存の入札制度自体を見直し、1998年7月からそれまでの指名競争入札から工事金額が800万円以上の大規模工事について、「条件付き一般競争入札」に制度変更を行った。この「条件付き一般競争入札制度」は入札参加条件を満たしている業者はすべて入札に参加できる仕組みで、入札参加条件は入札参加有資格者に登録されている業者であること、工事ごとに異なる技術要件は、経営事項審査結果通知書の総合評点（客観点）等の基準をクリアしていることなどである。また、それまで指名競争入札では7～10社に固定されていた業者を非固定化した。

こうした既存制度、業務の見直し、改革の結果、1998年度の実績で落札率が5%低下し、全体で約10億円の公共事業費が削減されると言う成果を生み、行政の効率化が図られた。そして、同市では入札制度の改革をさらに進めるため、1999年度より電子入札を導入した。

電子入札への制度改革後の効果は1999年度の実績で、入札参加者が平均2.5倍に増加し、平均落札率は85.7%となり、市は1998年以来、わずか2年で行った入札制度改革で実に対象の公共事業の工事費用の10%、約20億円の削減に成功し、定性的、定量的な効果をあげ、ほぼ同水準の落札率で現在に至っている。なお、システムの構築、導入に要した経費は約1億円で、導入経費と比べても公共事業費削減の効果は大きかったと言える。電子入札制度導入の効果をまとめてみると

- ① 入札価格の低下 平均落札率が85.7%と10%、約20億円の公共事業コスト削減された。
- ② 入札参加機会の拡大 入札参加者、業者が平均して約2.5倍に増加した。
- ③ 談合、不正の防止 - 発注公告の掲示、現場説明会を廃止して、公告、工事内容をホームページに掲示し、業者がインターネットで情報を得られるようにした。これによって、入札参加業者の増加や匿名性がはかられ、業者同士、業者と市担当者の直接顔を会わせる機会、接点が基本的にはなくなり、物理的にも談合など不正が予防されたものと考えられる。
- ④ 発注情報の透明性・公平性の確保 - 業者は入札の発注、落札の結果など役所に来る手間が省け、締め切り前ならいつでも、どこからでも入札に参加することや結果を知ることができる。
- ⑤ 業者の負担軽減 - 発注の確認、入札参加の申し込み、入札結果の把握など一連の処理が会社から直接出来る。インターネットで処理できるので、時間や経費の節減になる。
- ⑥ 入札事務の情報化により、契約課窓口業務の省力化

以上、横須賀市の電子入札導入の経緯やその効果について述べた。重要なことは、同市の電子入札制度が単なる入札手続の変更にとまらず、日本の土建業者の必要悪とまで言われ、根本的な改善策が進まなかった「談合」排除を目的とした入札制度の改革と密接に結びついていることだろう。

すなわち、同市では、まず、参加業者数が少なく、談合がやりやすいため、落札率が高値で安定していると考え、指名競争入札を全廃し、一定の条件が満たされていればだれでも参加できる条件付き一般競争入札に切り替えた。これに伴い、参加業者は一工事平均2.5倍に増加し、事務量も当然増えることになるが、インターネットを積極的に活用することで、スムーズに効率よく処理することができた。電子入札の導入に先立って、入札制度をどうするかを議論し、既存業務の抜本的見直しと、ITを組み合わせることによる制度改革を行ったことに成功の要因がある。他の自治体においても横須賀市にならったり、国土交通省の指示に基づいて、電子入札の導入を検討するところも多いが、単に電子入札を導入すれば、公共事業費用削減や談合の防止が図れるという単純なものではない。公共事業費のコストを減らし、手続きの透明性を高めるため、電子入札はその契機にはなる。しかし、せつかくのシステムもBPR (Business Process Re-engineering)、既存業務の抜本的見直しを伴わなければ、機能せず、宝の持ち腐れに終わり、形だけの導入と批判されても仕方ないだろう。

B. 財務会計システム 財務関係文書の電子化の導入と効果

横須賀市では1998年度より、財務会計システム全般にわたって原則的に全ての職員の請求書、伝票に電子決済を導入。パソコンで決裁文書を起票し、ハンコを用いず、決済する。ペーパーレスの効果のほか、決裁文書を持ちまわる必要性がなくなった。同市によると財務事務の簡素化により財政課職員2人が減員され、人件費、印刷、紙代などの経費あわせて、年間約3,600万円が節減され、決裁の迅速化も図られている。

C. 公文書管理システム 公文書、決裁文書の電子化の導入と効果

横須賀市では1999年度より、紙でしか済まない公文書（対外向けや市民向けの情報伝達、広報紙など）以外のものに関して公文書を目録、本文ともに原則として電子化し、イントラネットにより管理、決済するシステムを導入した。システムの導入後、1999年度では約150万枚以上の紙が節減され、市全体で従来の半分以下の紙使用で済み、文書を保管するスペースも省けるなど効果が表れている。同市によるとシステム導入の初期投資コストは6千万円を要したのに対して、人件費、郵送費、印刷、紙代などの経費節減効果は年間で合わせて約1億円とされている。

D. 申請・届出文書の電子化

横須賀市では1999年度から市のホームページ上に設置した「書式屋本舗」で建物建築などの際の都市計画法に基づく申請届出や納税証明書発行申請など各種申請届け出書類のうちの約6割、様式171種類をホームページで提供している。市民や業者は自宅などから必要な申請書類をホームページからダウンロードし、必要事項を入力して、窓口もしくは郵送にて申請できる。申請書類の電子化に伴い押印に関しては、全手続きの約26%、410件を廃止した。ホームページから書式を取り寄せることが出来ることを可能にしたことで、市民が市役所の窓口を訪れる回数を2回から1回に減らし、郵送で手続き出来るものは来庁しなくても済むようになり、市民の役所への届け出、申請の手続きの負担軽減になるとともに、市役所の窓口業務も省力化されている。

また、簡易な届けに関しては、インターネットによる届け出を計画しており、段階的に市民が自宅や職場から申請、届け出が出来ようになり、さらなる市民サービス向上を目指している。

横須賀市ではこうした決済や申請などを含む文書の電子化の他に、法令・例規のデータベース化、地理情報システムの開発等まで電子化を強力に推進すると共に、イントラネット、グループウェアの導入など、紙の文書からパソコン、電子上で業務を行う仕組みを徹底した。現在、多くの自治体が業務の電子化を推進しているが、紙の書類上での業務と併存させる不徹底な電子化では、業務処理が混乱し、二度手間になる恐れもある。また、同市では、電子業務の推進と同時に、係制の廃止(1998)や庶務担当の廃止など、ITを活用した情報共有化による業務の効率化、組織のフラット化を図ることによって、職員、人員の合理化を進めている。

(3) 横須賀市の職員情報化研修

横須賀市では「よこすか情報フロンティアプラン」を策定した、1996年から電子市役所の構築に備え、ITを運用する職員の基礎的能力向上を目指し、各種の情報化研修を実施している。研修では市内でのデジタル・デバイドをなくすためにパソコンの基本操作などの初級研修から、情報提供技術やセンスを磨く研修、情報化推進のリーダー育成のための上級研修まで12段階の職員情報化研修を実施しており、主に通常の業務終了後、職員が研修に励んでいる。(図表5参照)

図表5 横須賀市の職員IT研修

上級	電腦職員養成研修	情報政策課
中級	ホームページ作成研修 財務会計システム研修 Assess研修 デジタル・プレゼンテーション研修 WORD/EXCEL(応用)研修 WORD/EXCEL(基礎)研修	
	初級	グループウェア研修 PC入門研修 新規採用職員PC研修H9、H10

横須賀市など「電子自治体へのアプローチ」2001年5月実施配布資料より

研修の実績としては、1996年度から2000年度までの期間で、約2,600人(延べ人数)が自発的に参加する研修を受講している。これに「業務上必須」としての研修実績、約2,100人と、個別の臨時研修参加者、約200人を加えると、のべ約5,000人の職員が何らかの情報化研修を受講している。(同市の職員数は約1,800人) 職員の研修ニーズと参加意欲の背景は、情報化推進における職員の反応、気運の変化によるところも大きいと言う。「よこすか情報フロンティアプラン」を策定し、市が情報化推進を強力に進め、市内イントラネットを導入した間の、1996年度から1998年度当初にかけての2年間に「パソコン操作に対する不安」、「対応できる職員とそうでない職員の格差(デジタル・デバイド)、あせり」といった空気が、1998年度以降から研修ニーズの急増へと変化していったようである。

こうした研修プログラムが確立された結果、当初の管理職や中高年者の職員に多かった情報化推進に対する抵抗感や不満がやわらいだようだ。体系化した研修プログラムを用意して、パソコンは苦手だから使えないなどと言い訳を通用させず、一部の職員に情報機器を操作させるのではなく、パソコンを使わざるをえない、使わないと仕事が出来ない状況にしたことも、現在の市内の電子化を強力に押し進めている。

また同市の職員の情報化研修が一般的な自治体と違うのは、情報化推進のリーダーとなる職員を発掘し、徹底教育する「電腦職員養成研修」を実施し、人材を養成していることである。この上級者研修のメニューは、「電腦職員養成研修」、「電腦管理職講座」、「電腦マスター塾」に分かれてい

る。「電腦職員養成研修」は主査以下のやる気のある職員対象とし、修了者は電腦仕事人と呼ばれ、情報化の主管部署だけでなく、庁内各組織に割り振って配置され、各部署で情報化推進のリーダーとなっている。「電腦管理職講座」は管理職を対象とし、電腦仕事人に業務指示できる管理職を養成している。また「電腦マスター塾」は「電腦職員養成塾」の修了者を対象にスキルアップを図る意味で開講され、修了者は庁内で様々な情報化のシステム・エンジニアとしても活躍しており、こうした独自の機器の操作に止まらない人材養成を主眼とした情報化研修システムも電子市役所構築に大きく寄与しているようである。

IV. ITを活用した市民参加とコミュニティ形成に取り組む神奈川県藤沢市の事例研究

(1) 市民参加の現状とITの活用

地方自治体行政における市民参加¹³⁾は戦後、各地でさまざまな模索、試行錯誤が繰り返され、その実態は多様である。市民参加は各自治体においてかなり制度化されてきているが、形式、形骸化されている面も否めない。また、自治体首長、行政当局のスタンスが市民参加が機能するかどうかの決定的な要因となっている。そして、実際には行政補助組織代表者などが中心の行政主導型市民参加方式をもって市民参加とする自治体が過半を占めているのが現実のように見える。

今日、地方自治体において、自治体の基本構想、長期計画、都市計画事業、そして住民生活と関係の深いプロジェクトなどは、とくに市民参加が必要な領域と考えられ、その認識は一般化しているようである。問題はそうした認識にもとづいて、現実に実効性のあるシステムが用意され、有効に機能しているかである。現在、各地方自治体では市民参加手段として、計画素案の公表、公聴会、審議会の設置、住民の集会、住民意識調査、モニター制度、提言・意見、作文論文の募集、最近ではワークショップやパブリックコメント制度などの方式がとられている。これらの諸方式が地域の実情に配慮した有効な手段となっているかが問われるが、市民参加に関しても、ITは活用の仕方次第で有効な手段となる可能性をもつだろう。

なぜならば、ホームページ上での情報提供や電子掲示板、電子メール、メーリングリストなどは、これまでの紙媒体や郵便通信手段、あるいは直接の住民集会などに比べて、極めて低コストで簡単に多数の住民と双方向かつ大量な情報のやりとりを可能とする機能、利点をもつからだ。また、職住の分離が多く見られる地域社会において、地理的空間や時間の制約などから、これまで参加の欲求はあるが、機会や接点を持てなかった多くの住民が、ITを活用して市民参加の場を得ることも可能であろう。

(2) 地域コミュニティ形成の必要性和IT社会

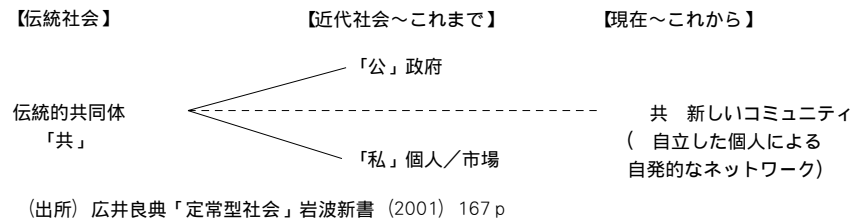
次にコミュニティづくりとITの関係について述べたい。まず、コミュニティという言葉の定義は、多岐にわたり難しいが、コミュニティの概念を最初に学問的に用いたMacIver (1917) は、

一定の地域の上で行われている共同生活として捉えた。確かに伝統的な日本の農村共同体型社会では、同じ集落、顔見知りと言った日常的に一定の地域で居住、共同生活することがコミュニティの基本定義だった様に思われる。しかし、今日の我々の職住分離など広域的な生活、活動圏を考えると、一定の地理的な地域、居住空間のみでコミュニティをとらえられるものではないだろう。

日本の社会は、戦後の経済成長に伴って急速に都市化し、農村から都市、都市周辺部に人口が移動し、伝統的な日本の農村共同体型コミュニティは崩壊の一途をたどった。住民のサラリーマン化、核家族化が進み、コミュニティは地域から「会社」など組織へと居住空間をこえて、急激に変化していったことは明らかである。しかし、こうした状況は変わりつつあり、近年になって地域コミュニティが再び見直されているようである。その理由としては、成熟社会におけるライフ・スタイル、一人一人の生き方や生きがいの変化したことや、雇用の流動化、雇用形態の変化によって「会社」の求心力弱まったこと。少子高齢化社会において地域コミュニティに密着した福祉や子育て、教育が求められていること。また、インターネットの普及など情報社会において都市と地方の情報過疎の解消が見られ、SOHOやテレワークなど職住接近、家庭、地域への回帰が見られることなどがあげられる。

しかし、こうした社会全般の大きな変化の中で、地域コミュニティが伝統的な日本の農村共同体型コミュニティの復活を意味するものでは決してない様に筆者は思う。

図表6 個人・コミュニティ・公共性



広井(2001)は、これからの新しいコミュニティを図表6に示された枠組みで理解できると主張している。伝統的な社会において存在していた、農村社会の相互扶助に象徴されるような「共同体」は、基本的に自然発生的なもので、そこへの帰属は個人の自発的な意思によるものではなく、またしばしばそこからの離脱は困難が伴うとしている。近代以降においては、一方における「市場/個人」と他方においてそれを補完する「政府」=公共部門に二極化し、各々がそれぞれ「私」と「共」という領域に対応するものとなった。しかし、現在、こうした枠組みに収まらない様々な試み、個人による自発的な「新しいコミュニティ」づくりに向けた様々な活動が見られると指摘している。この「新しいコミュニティ=共」は、NPOをはじめとする自立的な個人が自発的に創ったり、参加していくもので、各メンバーは共通の関心や理念あるいは連帯の意識で結びついている。

そして、これらの領域が拡大し、それらが「公共性」、あるいはたとえば高齢者介護や子育て支援、障害者のケアなど、これまで政府が担っていた役割の一部を担っていくとすれば、小さな政府につながる可能性をもつとしている。¹⁴⁾

また、世古（2001）はコミュニティの変遷について、過去の自治会や町内会などの地縁的コミュニティは個人がバラバラになった現在、崩壊しつつあり、未来の市民社会はNPOの様な自発的主体的に参加する個人をテーマによって結ぶ、テーマ型コミュニティを作っていく必要があるとしている。¹⁵⁾

次に、本節の主題のコミュニティとITとの関係について述べたい。西垣（2001）は市場経済が「財を適正に配分するための有効なメカニズムであることは確かだが、それだけで十分かどうかは疑問の余地が大きい」¹⁶⁾、さらに「市場経済の中に贈与・互酬経済的な要素を取り入れるために、今後はさまざまな試みがなされていくだろう」¹⁷⁾として、贈与・互酬による交換経済で補完することが現代社会に求められていると述べている。そして、インターネットがeコマースなど市場経済の場と見なされるようになったのは1990年代の後半からで、もともと金銭の授受のない研究者同士のアイデアやデータの情報交換の場で、本来、国境を越えて贈与・互酬がおこなわれる「擬似共同体」、コミュニティの場であったとしている。また、マイクロソフト社に対抗するリナックスのオープンソース運動¹⁸⁾や巨大音楽産業に対抗するナップスターのインターネット上での無料相互音楽配信¹⁹⁾をふまえて、「IT革命とは、常識に反して、市場経済を純化するものとは限らない。むしろ贈与・互酬経済的な行為を部分的にせよ復活させ、資本主義的な市場経済のもつ暴力的な側面を緩和する効果ももつのである」²⁰⁾としている。電子メールやホームページでの掲示板などインターネットの普及は、時間と空間を超えてこれまでと比べ、極めて低コストで大量の情報を双方向に発信・受信できるようになった。今日、オン・ラインサークルと言われる電子メール、ネット上の掲示板やメーリングリストなどにおいて、良質な価値ある情報や物々交換的なモノの贈与・互酬のやりとりが成立している場合ならば、オンライン上でのコミュニティ（network community）やネティズン（netizen）を実感している人も多いのではないと思われる。

また、インターネットの発達、情報コスト節減などの観点から、NPOなど新しいコミュニティの情報収集力や情報発信力、交渉力を飛躍的に高め、エンパワメントを促していることも事実である。

地球市民の時代と言われる今日、市場経済至上主義の延長では、21世紀の社会が成り立たないのではないかという危機感は我々、人類が共通して抱えていることだろう。功利性や効率性中心の市場経済の価値観のみでは対応できない福祉や環境、まちづくりなどの分野、公共政策において、住民の需要は高まり、今後、行政、地方自治体の役割はますます重要となるだろう。また、地方分権が進めば地方自治体の仕事も増加するだろう。しかし、前述したように自治体の予算は限られている。持続可能な循環共生社会、福祉社会を実現するためにもNPOやボランティアグループなどの新しい地域コミュニティの形成は重要な意義をもち、そうした官民の協働が「小さな地方政府」

で「大きな地方自治」につながり、社会コスト、行政コストが節減されれば幸いである。また、市場経済を交換経済で補完すること、言わば新しいコミュニティの形成にITは利用の仕方次第では有力な手段となる可能性をもつことに留意したい。

本稿では以下、ITを活用した市民参加の可能性、地域コミュニティづくりの事例について述べる。そして、ITが市民参加や地域コミュニティづくりのために用いられて、うまく機能するには条件があると見られるが、それらについて神奈川県藤沢市「市民電子会議室」の事例を通して考察することにする。

(3) 神奈川県藤沢市「市民電子会議室」の事例研究

A. 「電縁都市ふじさわ」と「市民電子会議室」

1996年3月、藤沢市は「藤沢市地域情報化基本計画」を策定し、総合計画と連動させて市の目指す「共生的自治」を実現するために、地域情報化による市民参加・地域コミュニティの形成を図ることを目標にした。市のこうした「共生的自治」の考えをITを活用して包括的に具体化したものが、1996年10月に設置された市のホームページ「電縁都市ふじさわ」である。この名称は旧来型の地域社会の性格が強い地縁や血縁に代わる、電子ネットワーク上の「電縁」による地域コミュニティの形成を目指すという意味から名づけられ、情報共有、交流の場を地域の産・学・公・市民が協働しながら創っていくことを目指している。その運用は市と第3セクターの(財)藤沢市産業振興財団、地元の慶應義塾大学湘南藤沢キャンパスが市民や市民団体と協働しながら行っている。

「市民電子会議室」はいつでも、だれでも閲覧できるが、発言するには登録が必要である。会議室の実施主体は市だが、市民から公募された運営委員が会議室の運営方針やルール、テーマづくり、意見のとりまとめ、行政への提言などの運営を担っている。運営委員になることができる人は、藤沢市内に居住、又は通勤、通学している人で、インターネットを利用してホームページの閲覧及び電子メールの送受信ができることである。電子会議室は大きく分けて市の開設する会議室群「市役所エリア会議室」と、市民の開設する会議室「市民エリア会議室」から構成されている。両会議室の役割は明確に分化され、市役所エリアは市民参加の場を提供し、提言を市政に反映させることを目的としている。一方、市民エリアは、市内在住・在学・在勤の人なら誰でも一定のルールのもとに自由に開設でき、意見や情報を交換することで、ネットワーク上に新しい地域コミュニティを形成することを目的としている。

「市役所エリア」は、8の会議室が開かれており(2002年9月時点)①市民等からの提案に関する事項、②市から協議を依頼された事項に関して協議し、必要があると認められるときには、当該事項にかかる提言を市当局にすることができる。例えば、身のまわりの問題を議論し、市政への提言まで育てていく「くらし・まちづくり会議室」や、市町村合併について考える「市民版!湘南研究会」、「引地川ダイオキシン問題」等の会議室などが設けられている。

「くらし・まちづくり会議室」では、違法駐車問題から都市開発、ゴミ問題、公園の利用ルール

など様々な議論が交わされ、意見がふくらんだ話題に関しては、さらに単独の会議室として分離し、より議論を深めている。

こうして持ち寄せられた情報や議論された内容は運営委員会によって提案書にまとめられ、市に提出され、市長・助役等で構成される「政策会議」に報告され、市政反映について最終的な意思決定が行われる。採択された場合には、事業課と企画、財政課との間で協議され、事業として予算化、または計画へと反映される。これまでにゴミ問題や公園づくり、障害者用のトイレの設置など市民生活に身近な提案を中心に、年間数十項目が提案され、うち半数以上が具体的な施策として実施されている。

なお、同市市民自治推進課によると「市民電子会議室」への市民の参加状況は、登録者総数で開始された1997年で529人、2001年には1,404人と年を追うごとに増加している。会議室ページへのアクセス数は1997年・21,464件から2001年189,166件と着実に増加し、定着しているようだ。

B. 「市民電子会議室」の評価と分析

地域コミュニティにおけるコミュニケーションは、これまで地理空間的・時間的制約に縛られてきた。職住分離の多くの住民は、この制約から、地域コミュニティや行政に参加するのが難しい環境にあった。しかし、インターネットを使った電子メール、メーリングリスト、電子掲示板などを駆使することで、この制約の多くが取り払われる可能性を持つ。そして、藤沢市「市民電子会議室」では創意を活かしたメンバーによる情報共有による行政の施策に対する改善策や、市民の政策形成過程への参加など、様々な試行、実践が始まっている。同電子会議室では「市役所エリア」と「市民エリア」を設定することで、行政との直接の情報交流をもとにした市民参加と、行政とは間接的な市民同士のコミュニティの情報交流を分けてはいるものの、自治体が市民参加型まちづくりの情報交流システムを築き、希薄になりつつある地域コミュニティをITを使って再生しようと試みようという目的は同じであろう。

現在、ほとんどの自治体がホームページを開設しているが、一方向の情報提供のみで、一部の自治体が提供された情報などについて住民からのメールを受ける方法をとっているだけで、藤沢市の「電子会議室」のような双方向の情報のやりとりができる市民参加型はまだごく少数に過ぎない様である。また、仮に市民参加型をとってメーリングリストや電子掲示板を設けてもうまくいくとは限らない。ごく少数者が発言をひとり占めしたり、休眠状態になっている場合も少なくはないようである。

そこで、藤沢市の「市民電子会議室」が定着し、うまく機能している成功の要因を考えてみると、まず「市役所エリア」の市政提言において「市政への反映システム」が組み込まれている点であろう。市民提案への対応としては、まず自治体が市民の意見に対応するための体制づくりを行うこと、市民に対し責任ある対応を行うこと、さらに、回答方法は迅速かつわかりやすいかたちで行うこと

が肝要だろう。また、市民自身が自らのまちのことを自らのこととして考え、意見を収れんさせ、提案としてまとめあげていくプロセス、つまり自治体の主人公として責任をもって政策形成過程へ参加することが大切である。そして、インターネット上での市民の様々な意見や提案事項を市民自身がまとめあげ、もちろん、すべてを市政に反映できるわけではないが必要ならば、市が責任をもって事業として予算化、計画へ反映するシステムを確立していることが同会議室の継続、定着の要因であろう。

さらに、「市民電子会議室」の運営上の役割分担が明確になっており、これらの人たちがネットワーク・リーダー的な役割を果たしている点にも注目したい。市民公募により選ばれた「運営委員」が全体の運営方針やルール、市役所エリアのテーマなどを決め、議論をとりまとめ、市に提案するなど重要な位置づけを担っている。また、運営委員のサポートや会議室の開設手続き、ルール違反者への注意や発言の削除など会議室全体の管理、参加者支援のなどの役割を担う公募の「世話人」も存在する。こうした様々なネットワークリーダーの存在も制度の定着に大きな役割を果たしているようだ。この様なユーザーである地域住民の理解、協力をもとにした行政と住民の対等なパートナーシップ関係、官民の協働がなければ「市民電子会議室」は機能、定着しなかったであろう。

おわりに

21世紀は地方の時代と言われている。2000年4月には地方分権一括法が施行され、自治体独自の条例制定や課税が一部で行われ、わが国は本格的な地方分権の時代へ第一歩を踏み出し始めた。また、現在の小泉内閣（2001～）でも「地方で出来ることは地方に、民で出来ることは民に」と言う構造改革路線が強調されている。今後、さらに進展する地方分権の時代に、自治体の権限や自由度はさらに拡大し、政策如何によっては自治体間の格差が益々、生じるであろう。

政府の「e-Japan戦略」が国家戦略として作成され、その中では「行政の情報化及び公共分野におけるITの活用の推進」が重点政策としてあげられている。しかし、国の政策、施策は情報通信インフラやハード、機器の整備に偏っており、出来ることは限られている。また、電子政府・自治体の実現によって申請や住民票、戸籍謄本の取り寄せが便利になるなどの行政サービスの向上が強調されているが、国民、市民がこうしたものを取り寄せる頻度は一体、いかほどのものなのであろうか。行政事務の効率化やサービスの向上という名目で、政府、自治体に莫大なIT投資が投入されているが、国民、市民にとって最も本質的なITの恩恵は何か、市民参加、コミュニティ形成や直接民主主義の可能性など、e-デモクラシーやネティズンの視点から官民協働（Public Private Partnership）の地域の情報化政策を十分に考える必要がある。

これまで、地方自治体の中には先進的な条例、個人情報保護、情報公開制度、PFIや行政評価制度など、国より先駆けて優れた政策、施策を生み出した例は少なくない。本格化する地方分権時代に自治体は政府の受け売り、電子政府構想のミニチュア版の情報化政策に止まることなく、自

らの創意工夫で戦略的、内発的にITを活用し、成熟社会に対応したそれぞれの地域に必要な情報化政策を推進し、行財政の構造改革のみならず、地域社会、日本の再生に大きく寄与することが期待される。

(あらい なおき・高崎経済大学大学院地域政策研究科博士後期課程)

注

- 1) 「情報社会論」の起源をアメリカと日本に、またアメリカにおいてはマッハループ「知識産業」(1962)、日本においては梅棹忠夫「情報産業論」(1963)にあるとする説は、伊藤陽一、小川博、小玉敏彦、田中伯知「コミュニケーションと社会」芦書房(1990)のほかに吉井博明「情報化と現代社会」北樹出版(1996)や、田崎篤郎、船津衛「社会情報論の進展」北樹出版(1997)などがある。
- 2) 松石勝彦「情報ネットワーク社会論」青木書店(1994)85~88pを参照。
- 3) 田崎篤郎、船津衛「社会情報論の進展」北樹出版(1997)42pを参照。
- 4) キャプテン(CAPTAIN)は「わが国におけるビデオテックスの商品名であり、文字図形情報ネットワークのこと」ビデオテックス(videotex)は「電話回線を利用し、情報センターに蓄積された文字や図形の情報をリクエストによって利用者端末に表示する情報通信サービスのシステム。情報検索のほか、コンピューターの情報処理能力を生かしたエレクトロニック・バンキングやテレショッピング、電子掲示板やメッセージ通信サービスなども可能である」
情報・知識imidas1993集英社(1993)196pより抜粋して引用。
- 5) 小林宏一「日本における地域情報化政策とその問題点」東京大学社会情報研究所「東京大学社会情報研究所紀要 No.59」(2000)2~4pを参照。
- 6) 林上編「高度情報化社会の進展と地域社会」文明堂(1996)27~29pを参照。
- 7) 島田達巳「電子自治体とコミュニティ」「オフィス・オートメーション第43回全国大会予稿集」オフィス・オートメーション学会(2001)
- 8) 地域情報化政策の技術的、政策的な問題点については多数の文献、論文で、指摘されているが、ここでは前掲書、小林(2000)を中心に田崎、船津(1997)や林(1996)なども参考にして、その問題点についてまとめた。
- 9) 旧自治省(現総務省)は2000年7月、地域IT戦略本部(正式名称:IT革命に対応した地方公共団体における情報化推進本部)を発足させ、同年8月に「指針」や地方公共団体において早急に取り組むべき事項を示した。政府はこれら事項に取り組む自治体への支援を約束している。
- 10) ダイヤモンド社「週刊ダイヤモンド 第89巻11号」154p(2001)より引用。
- 11) 横須賀市企画調整部情報政策課「よこすか情報フロンティアプラン(第2期推進プラン)電子市役所推進プラン」(2001)3pより。
- 12) 総務省「地方自治管理概要」地方公共団体における行政情報化の推進状況調査結果(2001)を参照
- 13) 市民参加と住民参加に関しては様々な議論があるが、本稿ではあえて区別しないことにした。
- 14) 広井良典「定常型社会」岩波新書(2001)166~168p参照。
- 15) 世古一穂「協働のデザイン」学芸出版社(2001)14~16p参照。
- 16) 西垣通「IT革命」岩波新書(2001)135pより引用。
- 17) 西垣(2001)141~142pより引用。
- 18) リナックス(Linux) マイクロソフト社のWindowsに挑むOSとして注目されている。1991年に原型がインターネット上で無償公開されて以来、各国のプログラマーが徹底した情報の共有で自主的に改良した「オープン・ソースコード・ソフトウェア」の代表例となった。「知恵蔵2002」(2001)朝日新聞社、889~890pより抜粋して引用。
- 19) ナップスター(Napster) 情報ネットワーク上でMP3ファイルを交換しあうサービス。米国で1999年から急速に広まった。世界中の利用者データと、その利用者の手元にある音楽データの一覧を集めておき、各利用者は必要な曲を他の利用者から検索し、ダウンロードする仕組み。「知恵蔵2002」(2001)朝日新聞社、896pより抜粋して引用。

新井直樹

20) 西垣 (2001) 147pより引用。

主要参考文献リスト (五十音順)

- Toffler, A, The Third Wave, 1980 アルビン・トフラー、徳岡孝夫訳「第三の波」中央公論社 (1982/原著は1980)
- Toffler, A, Power Shift: Knowledge, Wealth, and Violence At the 21st Century, 1990 アルビン・トフラー・A, 徳山二郎訳「パワーシフト」フジテレビ出版 (1990)
- Toffler, A, Toffler, H, Creating a New Civilization: The Politics of the Third Wave, 1990 アルビン・トフラー、ハイズ・トフラー、徳山二郎訳「第三の波の政治」中央公論社 (1995)
- 伊藤陽一、小川博、小玉敏彦、田中伯知「コミュニケーションと社会」芦書房 (1990)
- 梅棹忠夫「情報産業論」放送朝日第104号 (1963) 梅棹忠夫「情報の文明学」中央公論社 (1988) 再録。
- NEC電子行政推進プロジェクト編著「電子政府・電子自治体入門」ぎょうせい (2001)
- 折笠和文「高度情報化社会の諸相」同文館 (1996)
- 堺屋太一「知能革命」PHP研究所 (1990)
- 堺屋太一「時代が変わった」講談社 (2001)
- 自治大臣官房政策室「地方公共団体における地域情報化施策の概要 平成12年」(1999)
- 島田達巳編著「情報技術を活かす自治体戦略」ぎょうせい (2001)
- 情報サービス産業協会編「情報サービス産業白書2001」コンピューター・エージ社 (2001)
- 世古一穂「協働のデザイン」学芸出版社 (2001)
- 総務省編「平成13年版 情報通信白書」ぎょうせい (2001)
- 田崎篤郎、船津衛「社会情報論の進展」北樹出版 (1997)
- 西垣通「IT革命」岩波新書 (2001)
- 日本情報処理協会編「情報化白書2001」コンピューター・エージ社 (2001)
- 林紘一郎、牧野二郎、村井純監修「IT2001」岩波書店 (2000)
- 林上編「高度情報化社会の進展と地域社会」文明堂 (1996)
- MacIver, R.M, Community, 1917 マッキーバー、中久郎・松本通晴訳「コミュニティ」ミネルヴァ出版 (1975/原著は1917)
- Machlup, F, The Production and Distribution of Knowledge in the United States, 1962 マッハループ・F, 高橋達夫・木田宏訳「知識産業」産業能率短期大学出版部 (1969)
- Bell, D, The Coming of Post - Industrial Society, 1973 ダニエル・ベル、内田忠夫訳「脱工業化社会の到来」ダイヤモンド社 (1975/原著は1973)
- 前野和久「情報社会論」砂書房 (1994)
- 松石勝彦「情報ネットワーク社会論」青木書店 (1994)
- 宮本憲一、横田茂、中村剛治郎「地域経済学」有斐閣 (1990)
- 横須賀市企画調整部情報政策課「よこすか情報フロンティアプラン (第2期推進プラン) 電子市役所推進プラン」(1996)
- 広井良典「定常化社会」岩波新書 (2001)
- 吉井博明「情報化と現代社会」北樹出版 (1996)
- Joseph S Nye「Power And Interdependence In The Information Age」Foreign Affairs September / October (1998)

参考URL

- | | |
|---------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|
| 電子自治体情報ホームページ | http://www.jj-souko.com/elocalgov/ |
| 電子政府の総合窓口 | http://e.gov.go.jp/ |
| 藤沢市ホームページ「電縁都市ふじさわ」 | http://www.city.fujisawa.kanagawa.jp/ |
| 横須賀市ホームページ | http://www.city.yokosuka.kanagawa.jp/ |