

地域情報化政策の過程と意義

—住民意識アンケート結果をもとに—

703-004 小林 純 指導教官 河辺俊雄

The process and significance of regional informatization policy in Japan
on Inhabitants' awareness questionnaire

KOBAYASHI Jun

第1章 はじめに

政府内に設置されたIT戦略会議は、2000年11月に「IT基本戦略」を発表した。政府は日本を知識創発型の高度情報社会へ進展させることを目的に、情報通信政策を積極的に展開している。また、同年4月には「地方分権一括法」が施行され、政府と地方の関係が明確になったことで、地方自治体は自らの判断と責任による地域政策を立案することが求められている。この2つの政策の流れから、地域における社会の情報化—地域情報化が重要な政策課題として取り上げられる。

地域には人口・財政などのさまざまな面で格差が見られるが、それは情報においても現れる。さらに情報通信技術の進展に見られるように、情報格差の拡大も急速に進む懸念がある。地域間競争にさらされる地方自治体において、地域社会の情報化の遅れは、住民生活だけでなく自治体自身の能力・評価にも影響を与えられられる。

本論では、情報社会研究や情報政策の過程を先行研究として捉えながら、地域情報化に対する住民へのアンケート調査の結果分析を中心に、地域情報化のあり方や今後の情報化施策、特に住民生活に身近な分野の情報化について考察を行う。

第 2 章 地域情報化とは何か

本章では、本論にて論ずる主題となる「情報社会」また「情報化」とは何か、という根源的な議論を情報社会論の先行研究に求め、本論における定義を行う。

情報社会論は 1960 年代に欧米ではマッハルプ ([1962]1969)、日本では梅棹 ([1963]1999) により始まったとされる (田畑 2004)。欧米では情報価値の指標化を目指した情報経済論や、産業社会から情報社会への変革を唱えるポスト産業社会論などに分派している。それに対し日本では産業だけでなく、林 (1969) が社会の情報化についても早い時期から触れている。

次に「情報化」の定義について、先行研究から大石 (1996)、林 (1969)、米田 (2003) ら三者の定義を示し、住民生活における情報取得・保有の意義を考慮して、本論での情報化の定義を「コンピュータや通信環境の整備により、情報の大量生産・大量消費が可能になり、またその情報を瞬時に移動させられることで、情報の送受信という行動に新しい価値観を見いだすこと」とした。

現在の地域情報化政策の目的は、地域活性化や地域の課題解決であると考え、(1) 地域格差の是正を主眼におく地域活性化対策、(2) 地域が独自に進めるまちづくり、という 2 つの視点から地域情報化を捉え、本論を展開していく。

第 3 章 情報社会に向けた政策の変遷

本章では、政府や地方自治体による情報通信政策の変遷を概観しながら、地域情報化に対するそれぞれの立場や視点、また実態について考察する。

第 1 節 全国総合開発計画

政府が初めて地域情報化について積極的に言及したのは 1977 年の「第三次全国総合開発計画」である。三全総は具体的な地域情報化の未来構想や情報格差の是正対策の必要性に触れており、住民生活の視点も含めた総合的な地域情報化計画として、以降の情報通信政策に大きな影響を与えた。また、全総は地域格差是正が主目的であることや、自治体の役割への言及がない点から、インフラ整備を代表とする情報通信政策は政府が中心となって進めるべきと考えられていたと推測される。

その後の「第四次全国総合開発計画」(1987) や、「21 世紀の国土のグランドデザイン」(1998) においても、情報通信体系は重要視されインフラ整備を中心に施策に反映されている。これらでは地域特性の重視や民間資本の活用などの路線転換が見られるが、これは財政難や地方分権の流れを受けたものであり、情報通信政策の立案企画に関しては、引き続き政府主導で進められた。

第 2 節 中央省庁による地域情報化政策

1980年のテクノポリス法の制定以降、通商産業省と郵政省を中心に各省庁から大規模情報化構想が発表されたが、省庁間の連携が不十分であったために内容が重複している構想が多く、総合的な情報通信政策とはなっていない。さらに多数の構想は自治体間に激しい指定獲得競争をもたらし、体力に見合わない指定を受けた地域では結果を残せていない事例も見られる。

1994年、全省庁を横断的に計画策定するために高度情報通信社会推進本部が設置され、翌1995年には「IT基本戦略」の前身となる「高度情報通信社会に向けた基本方針」が発表された。「高度情報通信社会推進に向けた基本方針」以降の計画の特徴として、(1)計画を定期的にローリングし、事業の優先度や内容を見直すことで、計画の実効性を高め、同時に自己評価を行う、(2)省庁横断的に情報通信政策を集約・再配分することで、事業の重複や類似事業の実施を回避する、などがあげられ、情報通信政策の最適化が図られている。

現在進められる「e-Japan戦略」(2001)も上述の特徴を持ち、現在は第2段階の「e-Japan戦略Ⅱ」に移行している。特に電子政府の構築が積極的に推進され、地方自治体に対しても電子自治体への取り組みを強く促している。しかし、電子自治体構築は自治体に重い負担となっており、その結果が先述の情報格差の形で現れつつある。

第3節 群馬県における地域情報化政策

次に群馬県内の地方自治体を事例として、地方自治体の地域情報化への取り組みを取り上げる。

群馬県は2001年に「ぐんまネットプラン～群馬県情報化推進計画」を策定して、住民生活、産業、行政の3分野の情報化を施策目標として推進している。しかし、現在は主に電子県庁構築などの行政情報化が先行しており、他分野の情報化は遅れているのが実情である。

市町村における地域情報化政策は、住民生活に直結するものが多いため、あらゆる分野を想定して総合的に取り組む必要がある。本論では、市町村において情報化計画を策定して自治体Webページにて公開している4市村（前橋市・高崎市・太田市・片品村）の内容について言及した。これらの市村は策定方法や計画内容においてそれぞれ特色を持っており、各自治体の情報化に対する視点の違いが見られた。

また、民間・NPOの地域情報化への活動事例として、桐生地区で活動を行うNPO「桐生地域情報ネットワーク」を事例として取り上げた。NPOが地域情報化において果たす役割として(1)「e-Japan戦略」にある民間活力の活用という点において趣旨に合致する、(2)行政と住民をつなぐ「中間組織」として双方の視点から役割を果たすことが期待できる、(3)行政の体制で施策展開することには限界があり、NPOのような「小回りの効く」組織には柔軟性があることが指摘できる。

第4節 地域情報化政策の考察

地域情報化政策には不明瞭な部分が多い。それは、(1)政府と地方の情報化の目的が異なり、それが同時に推進されていること、(2)情報通信政策に対する評価基準に確固たる指標が存在し得な

いこと、(3) 情報化の成功事例が数年後には陳腐化してしまうために、行政が容易に事業化できないこと、などが原因であると考えられる。

第4章 地域情報化に関するアンケート

地域情報化研究において、住民の情報化に対する意識・ニーズの把握や情報リテラシーの変化を見ることは非常に重要である。また、前橋・高崎のような地方都市において、住民の情報化意識を調査することは、大都市中心に進む情報化施策の地方への波及度を測る一つの目安となる。

筆者は群馬県庁にて開催された、地域情報化に関する技術・機器の展示イベントである「ぐんま情報化フェア」において、来場者を対象としたアンケート調査を行った。その結果から、住民の情報化に対する意識と実態を把握し、インターネットで展開されるサービスの利用傾向、情報への接し方について分析を行った。

第1節 アンケート調査の概要

アンケート調査は2004年10月23～24日の「ぐんま情報化フェア」開場時間（午前10時～午後4時）に、高崎経済大学ブース前を訪れた来場者200名を対象として、調査表記入による自記式調査法方式にて行った。

調査内容として、対象者の属性（性別・年齢・職業・住居地）、情報の入手手段、利用している情報通信インフラや情報サービス、情報発信の経験、情報リテラシー、地域情報化に対するニーズなどの項目を設定した。以下、本稿では重要な回答である情報サービス利用経験、情報発信経験、地域情報化ニーズについて考察する。

第2節 調査結果の概要

(1) 属性

本調査対象者の性別は「男性」52.5%、「女性」47.5%とほぼ半数ずつとなった。年齢は30～40歳代が中心となっており、全体の半数以上を占めた。一方で60歳以上が8.0%と少なく、高齢者の意識・関心が低いことを示す結果となった。

(2) 利用経験のある情報サービス

インターネット上で展開されている、各種サービスの利用経験を聞いた（複数回答）。もっとも多い回答は「企業・官公庁のWebページ」の閲覧で77.0%となった。次いで「個人のWebページ」の閲覧が60.0%、「ソフトウェアのダウンロード」が47.5%、「ショッピング」が45.5%となっている。結果から、利用に対する費用がかからないサービスとかかるサービスの間に、明らかな差を見ることができると言える。

また、年齢との関係を見ると、「企業・官公庁のWebページ」の閲覧を除き、全体的に年齢が

上がるにつれて利用経験は低下している（図 4-1）。現在の高齢者層のインターネットの利用方法として、広報誌を読むような感覚で利用することが多いのではないかと推測される。

(3) 情報発信の経験

インターネットにおける情報発信の経験について聞いた（複数回答）。「メール」の利用経験は 86.0% と非常に高く、現代のコミュニケーションツールとして定着したといえる。しかしメール以外の情報発信経験については、次いで高い「ホームページの作成」でも 34.0% とそれほど高い数値にはなっておらず、「掲示板で発言」「チャット」「メーリングリストで発言」したことがあるという回答は 3 割に満たない。

年齢との関係を見ると、「メール」はどの年代でも回答が多いが、他の項目は年代が上がるにつれて少なくなっている。すべての情報発信経験において 20 歳代の数値がもっとも高く、盛んに情報発信を行っている世代といえる。逆に 50 歳代では、「この中にはない」すなわち情報発信経験がないと回答する人が 3 割になるように、年代が上がるにつれてインターネットの利用方法は、より受動的なものになっていると考えられる（図 4-2）。

(4) 地域情報化のニーズ

地域情報化を推進する必要があると考えられる分野を聞いた（複数回答）。もっとも多かった回答は「医療・福祉」で 58.9% となった。次いで、「地域内交流の活性化」で 43.1%、さらに「教育・学習」が 39.6% と続いている。政府や自治体が強く推進する業務の電子化などの「行政」は、「防犯・災害対策」（24.4%）に

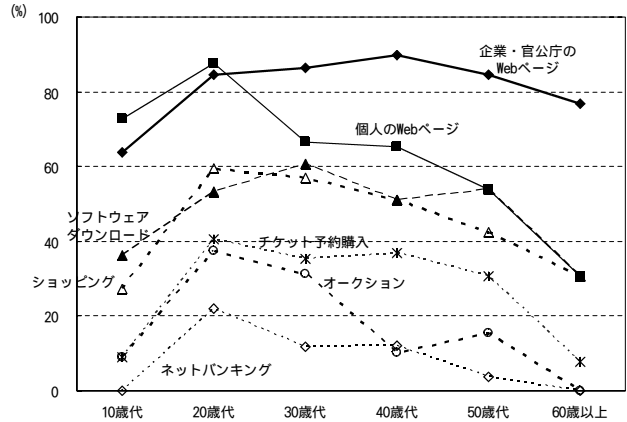


図 4-1 情報サービス利用経験 一年齢 (MA・一部)

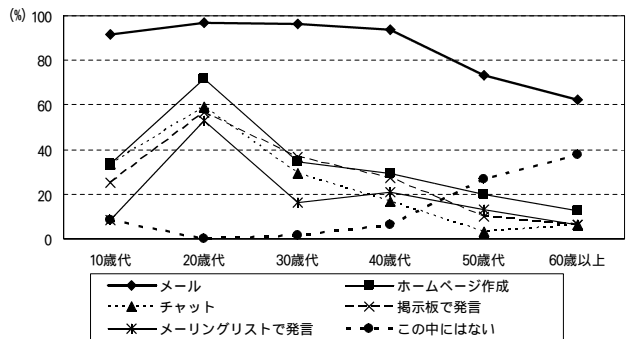


図 4-2 情報発信経験 (MA)

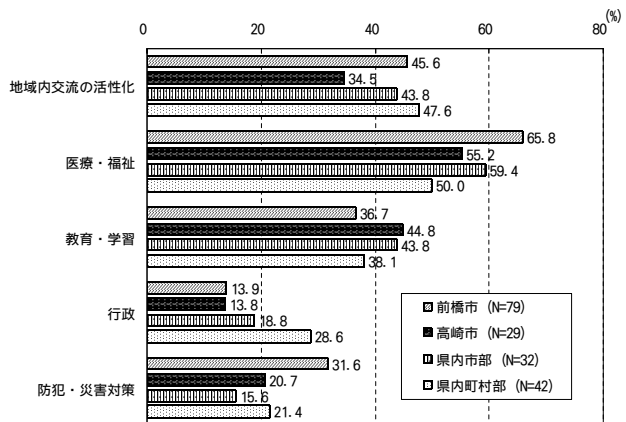


図 4-3 地域情報化一住居地域 (上位 5 項目)

続く 20.8% とそれほど高い数値とはならなかった。上位項目を見ると、生活に密着したものが選択されているようであり、情報化の恩恵を身近な生活の中で享受したいという住民感情の表れではないかと考案される。

上位 5 項目の回答に限り、住居地域との関係を見たものが図 4-3 である。これを見ると、「行政」という回答が、前橋・高崎に比べ県内市部・町村部で高くなっている。特に町村部においては、前橋・高崎の 2 倍の回答が集まっており、行政の先導による地域情報化への期待が大きいことが伺える。

第 3 節 結果の考察

今回の調査で、情報端末の利用への関心は年代を問わず高く、また実際に利用されている状況が見られた。しかしながら、その利用方法は年代により多少の差異が認められる。20～30 歳代においては、パソコンや携帯電話がコミュニケーションの手段として活用されていることに比べ、60～70 歳代の高齢層では、受動的な活用方法が中心となっている。また、不特定多数を対象とした情報の公開・発信については、メールを除けばほぼ 4 割以下であり、自由時間に余裕があると思われる 20 歳代のみが飛び抜けて高いという結果になった。情報化フェアに来場するような先進ユーザーにおいても半数に満たないということは、誰もが不特定多数に向けた情報を発信するような社会にはなり得ないか、まだ時間がかかるといえるであろう。

情報サービスの利用経験と情報発信経験の回答の関係を見ると、比較的不特定多数への情報発信となる掲示板やメーリングリストでの発言経験がある人は、各種情報サービスの利用経験を指摘する率が高くなっている。このことからインターネットの利用形態として「積極的に発言する人ほど、多くのサービスを利用している」といえる。

同様に、サービス利用経験と地域情報化に期待する分野の回答の関係を見ると、行政情報化を選択する人において、各種情報サービスの利用経験の指摘率が高い。上述の例にしたがえば、インターネット上の情報サービスを多様に利用する人は、行政情報化に期待していることになる。すなわち、ある程度インターネット接続を経験してリテラシーを持つ人にとって、行政サービスの情報化はまだ不十分という認識を持っていると解釈できる。一方、「個人の情報発信」や「就労支援」を選択した人が利用するサービスは限定しており、情報機器・インターネットを個人の目的達成のための手段として利用している面が見られる。

第 5 章 地域情報化政策の諸課題

本章では先述したさまざまな情報通信政策の過程における考察や、アンケート結果の分析をもとにして、地域情報化政策が進められる現在における問題点や課題について追求・考察し、その解決策を検討した。

第1節 情報通信基盤インフラ整備における諸課題

現在のコンピュータがネットワーク接続を前提に構築されていることや、高速通信インフラが存在して初めて遠隔医療やコミュニケーションなどのアプリケーションが成立することを考慮すれば、一定のインフラ整備は推し進めざるを得ない。

しかし、高速通信インフラ整備は大都市優先であり、町村部においては1割程度しかFTTH(Fiber To The Home: 光ファイバーによる超高速通信回線)による接続が実現できていない(表5-1)。

インフラ整備が民間資本主導で行われる以上、採算割れの可能性がある地域への高速通信インフラの敷設は限界がある。過疎地域では民間に代わり自治体がインフラ整備に積極的に取り組む事例も増加している。しかし、財政が逼迫する中で多額の税金を投入することが、地域社会のコンセンサスを得ることができるかが課題として残る。加入者負担の原則や民業圧迫の問題もあわせて考慮すると、自治体、地域住民、事業者の対話が必要であろう。

	全国 (3,123)			うち過疎地域		
	市 (718)	町村 (2,405)		全国 (1,149)	市 (52)	町村 (1,097)
DSL	2567 (82.2%)	718 (100.0%)	1849 (76.9%)	661 (57.5%)	52 (100.0%)	609 (55.5%)
FTTH	875 (28.0%)	540 (75.2%)	335 (13.9%)	35 (3.0%)	12 (23.1%)	23 (2.1%)
CATV	860 (27.5%)	432 (60.2%)	428 (17.8%)	102 (8.9%)	8 (15.4%)	94 (8.6%)

※ 平成16年4月現在・総務省調べ

※ 出典：総務省「ブロードバンド普及状況(市町村別)」

表5-1 市町村別ブロードバンド普及状況

第2節 情報通信インフラへの接続における諸課題

「e-Japan 戦略」では、少なくとも3,000万世帯がDSL(Digital Subscriber Line: メタルケーブル接続による高速通信回線)・CATV(Cable TeleVision: 有線放送による高速通信回線)などの高速アクセス網に、また1,000万世帯がFTTHなどの超高速アクセス網に常時接続可能な環境を整備することを目標としている。

	加入可能数	実加入数	実加入割合
DSL	3,800万回線 (2004年)	1,206万回線 (2004年6月)	31.7%
FTTH	1,806万回線 (2004年)	142万回線 (2004年6月)	7.9%
CATV	2,300万世帯 (2001年)	270万世帯 (2004年6月)	11.7%

※ 加入可能数は総務省推計

※ 出典：総務省「e-Japan重点計画2004」

表5-2 ブロードバンド加入可能数と実加入数

2004年6月時点でFTTHの加入可能数は1,800万回線、DSL・CATVの加入可能数は6,100万回線であり、政府は目標達成を表明している。しかし、実際のFTTHの加入者数は140万回線、ADSL・CATVの加入者数は1470万回線となっている(表5-2)。全国世帯数が4700万世帯であることや事業利用を考慮すると、高速通信インフラへの接続が日本全体には浸透していないといえる。インフラが整備されても、実際に利用されなければ、過剰投資が批判されることが多い「ハコモノ事業」と何が変わりはない。

「通信利用動向調査」(総務省)によれば、インターネット非利用者における利用しない理由として「利用する必要がない」がもっとも多い(36.1%)ことから、「接続する意志がない」住民が存在すると考えられる。需要を喚起するアプリケーションが登場して接続へのインセンティブを与えない限り、これらの積極的非接続者の存在が減ることはなく、また加入数の増加も鈍化すると推測される。

第3節 情報化アプリケーション利用における諸課題

インフラ整備だけでなく、アプリケーションを活用するため施策も重要である。これらはいわゆる「鶏と卵」の関係であり、どちらかが突出することなく、バランスをとって展開する必要がある。

本論では、特に(1)行政情報化の一人歩きの懸念、(2)地域に根ざした情報提供の必要性、(3)情報を扱うリテラシー向上の重要性、という3点を取り上げ、地域情報化のキーポイントとして、地域社会の情報化レベルを見極めた上で、行政施策または住民活動を進める必要があることを述べた。特に行政情報化は、地域の情報化の進行に合わせて行われなければ、限定的にしか作用しないことは明らかである。しかし、アンケート結果からコンピュータを積極的に利用する住民は、行政サービスの情報化に期待しているのも事実である。よって地域社会の情報化レベル・ニーズの把握は重要であろう。

常に自らの地域の活性化・有用性を念頭におくことも必要である。すなわち、地域の情報ニーズを把握することで、住民に対して有用な情報を与えることが求められる。情報化が進むと経済・産業などでストロー現象を引き起こし、地域社会全体が大都市への吸引を受ける懸念がある。地域社会に密着した情報の提供により地域内の情報流通を増加させることで、崩壊・形骸化といわれる地域コミュニティの再生を図るためには、絶えず「新鮮な」情報発信が必要である。

第6章 結び 地域情報化の進展と地域社会の変化可能性

地域情報化は地域の課題を解決するために用いられる手段である。よって、情報化を目的として施策を進めることは避けるべきであり、その必要もない。課題解決の手段として情報通信技術を利用しない方法が適切ならば、その選択も考慮されるべきである。情報社会への進展とともに情報通信技術や機器の利用が避けられないのは確実だが、その選択は地域住民が行うべきである。

これからの研究課題として、地域情報化による社会変化を捉え、地域に有用な情報化を探るために、学問領域を拡大して隣接分野についても研究を進める必要があると考える。情報社会ではコミュニケーションの方法・意義や、地域という組織・社会システムの捉え方が、これまでの認識から大きく変化する可能性がある。地域情報化研究は、これらの社会変化を考察することで、既存の学問領域を越えた、学際的な研究へ昇華させることができると考えられる。

参考文献

- 梅棹忠夫, 1999, 『情報の文明学』中央公論新社。
 大石裕・吉岡至・永井良和・柳澤伸司, 1996, 『社会と情報ライブラリ 情報化と地域社会』福村出版。
 国土庁, 1977, 『第三次全国総合開発計画』。
 国土庁計画・調整局 四全総研究会, 1987, 『第四次全国総合開発計画－40の解説』時事通信社。
 米田公則, 2003, 『情報ネットワーク社会とコミュニティ』文化書房博文社。
 群馬県, 2001, 『ぐんまネットプラン 群馬県情報化推進計画』。
 田畑暁生, 2004, 『情報社会論の展開』北樹出版。
 林雄二郎, 1969, 『情報化社会』講談社。
 フリッツ・マッハルプ, 1969, 『知識産業』(高橋達夫+木田宏監訳) 産業能率短期大学出版部。