

特集論文

ネットワークコミュニティを 基礎とした電子自治体デザイン

Design Concept for Network Community Based e-Government

小林 隆 大和市情報政策課チーフ／慶應義塾大学環境情報学部非常勤講師

Takashi Kobayashi / Chief, Information Policy Division, Yamato City Government

Part-time Lecturer, Faculty of Environmental Information, Keio University

インターネットは、個人を公的空間に現すことを容易にした。個人は相互に共有できる価値観を背景として、ネットワークコミュニティを形成し、貢献主義に基づく地域社会活動を展開している。本研究は、コミュニティならびに公共性に関する論調を整理し、ネットワークコミュニティの形成と受容を電子自治体政策の基本方針として取り組んできた神奈川県大和市の社会実験を踏まえ、ネットワークコミュニティを基礎とした電子自治体デザインのあり方を示すことを目的とする。

The Internet has made it easy for an individual to express to public space. The individuals go into contributive activities by forming network communities with the background of a mutually shareable sense of human values. This research aims at showing the new design concept for a network community based e-Government by a literature search on a community and publicness and based on the social experiments of Yamato City, Kanagawa, Japan, which has a basic policy for accepting and creating network communities.

Keywords: ネットワークコミュニティ、電子自治体、市民参加、インターネット、ユビキタス

1 研究の背景と目的

情報社会では、個人の中に複数存在する特定の価値観をインターネットなどのネットワーク環境により共有して行動するコミュニティ、つまりネットワークコミュニティが無数に発現している。現在、多くのNPOが、特定の価値観の共有にインターネットを活用している。NPO法人の認証件数は、11,474件となっている¹。

自治体の現行デザインは、第1次的機能として財・サービスの生産供給を位置づけ、第2次的機能としては、a) 下位主体としての住民等を制御する支配機能、b) 下位主体が自治体を制御するための参加機能、c) 政策反映や補助金獲得などの交渉機能を位置づけている(牧田 2001)。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)が示す電子自治体政策もほぼこのデザインに従っており、住民基本台帳ネットワークや総合行政ネットワーク(LG-WAN)などによる行政サービスのIT化を優先している。そして、地方自治体も、国の政策展開を受け、イントラネットや電子決裁システムの整備を推進するなど、行政サービスや行政事務の効率化に重点を置いている。そのために、地方自治体では政策決定過程や政策選択への参加機能や交渉機能の情報化には着手せず、手続き的公正の欠如を市民にイメージさせている。例えば、住民基本台帳ネットワークへの国民的反感のように、市民の情報政策に対する不信は広がり、反IT化への共感を与える結果となっている。

インターネットの大衆化が始まった当初、古瀬らは、インターネットの情報交流は、自治体担当者との対話を可能とし、対話の反復は間接的ではあるが行政の方針に影響を与える可能性がある」と指摘している(古瀬、廣瀬 1996)。一部の自治体では電子会議室による市民と行政の対話を試みているが、その数はわずかである。

行政サービスや支配機能を第一義に、参加や交渉の機能を第二義的にとらえる現行の自治体のデザインは、個人やネットワークコミュニティの私的貢献活動を自治に取り入れていない。コミュニティの形態が多様化し、

公共性の概念が変化する中で、市民は自治意識を失っている。公共性の変化を受け入れ、ネットワークコミュニティを基礎とした電子自治体運営を実現することが、情報社会における地方自治に求められる。

そこで本研究は、コミュニティならびに公共性に関する論調を整理し、ネットワークコミュニティの形成と受容を電子自治体政策の基本方針として取り組んできた神奈川県大和市の社会実験を踏まえ、ネットワークコミュニティを基礎とした電子自治体デザインのあり方を示すことを目的とする。

2 研究の方法

本研究では、まず、インターネットが大衆化したことにより生じたネットワークコミュニティと、従来のコミュニティについて整理する。さらに、インターネットによる個人の情報の公開と共有による公共性の変化とそこへの対応についての論調を整理する。これにより、電子自治体デザインの課題を明らかにする。

次に、参加機能の情報化を政策の柱に掲げ、ネットワークコミュニティの形成とその受け入れに取り組んできた神奈川県大和市（人口21万7千人）の電子自治体政策の経緯とその成果を踏まえた電子自治体のデザインを行う。大和市は1995年に都市計画のマスタープラン策定過程において、インターネットを利用した情報公開と市民参加を実施し、その後、2つの電子会議室システムを導入している。制度面では、いわゆる協働参画条例や自治基本条例の制定に取り組んでいる。

最後に、全国の自治体の電子会議室開設状況調査の結果ならびに電子会議室運用状況調査の結果を分析することで²、電子自治体政策におけるネットワークコミュニティの受け入れ状況を明らかにする。そして、大和市のICカードの利用状況を踏まえ、ICチップによるユビキタス環境において発生する諸問題を想定し、ネットワークコミュニティを基礎とした電子自治体デザインのあり方について論じる。

3 コミュニティの多様化と公共性の変質

濱島は、コミュニティを個人がその風土的個性を背景に帰属意識を持ち、自律性と独自性を追求する自治のための思想と行動の体系と定義し、G. ヒラリー (George Anthony Hillary, Jr) が、地域性と共同性がコミュニティの最低限の共通項であることを発見したと指摘している (濱島 2003)。これは実空間におけるコミュニケーションを前提とした定義である。本研究では、地域性と共同性、実空間でのコミュニケーションを前提としたコミュニティを狭義に地域コミュニティとして扱う。

次に、R. M. マッキーバー (Robert Morrison MacIver) のいうアソシエーションは地域コミュニティの機関として位置づけられており、学校、営利団体、官庁などがそれにあたる。しかし、アソシエーションは、20 世紀の後半に地域コミュニティを超えて多元化、巨大化し、社会進化の高度化を果たしている (濱島 2003)。そのため都市化が進んだ産業社会の後期においては、個人は地域コミュニティに強い帰属意識を持たず、組織体の目標である生産性や効率性の達成が、そこに所属する個人の目標や価値に置き換わり、この感情を共有して成員が帰属意識を持つようになっていく。つまりアソシエーションそのものが、コミュニティ化している。本研究ではこれを組織コミュニティと呼ぶことにする。

そして、20 世紀の後半、インターネットが大衆化してからは、貢献主義的なコミュニティとしてネットワークコミュニティが出現している。小規模なモデルには、患者団体など闘病情報を共有するグループや、テーマ性と地域性を兼ね備える NPO 活動、大規模なモデルにはプログラムの内容をインターネットに公開して多数参加者によりプログラムの高度化を試みるリナックスの活動などがある。本研究では、これらの活動のうち、インターネットなどのネットワーク環境を活用しながら、ある目的をもって地域社会への貢献活動をする人々の集合をネットワークコミュニティと呼ぶことにする。

産業社会から情報社会へと、地域、組織、ネットワークと個人が帰属する

コミュニティの形態は多様化してきたが、産業社会における個人のコミュニティに対する帰属は、地域と組織の両方またはいずれかであった。しかし、情報社会においては、これらのコミュニティへの帰属は不確実で、ネットワークコミュニティについては、自己のアイデンティティに応じて複数のコミュニティに帰属することが可能である。

地域コミュニティやそこから派生した組織コミュニティでは、集会や会議を実行し、それに適切であると考えられるもの、見られ聞かれる価値があると考えられるものだけが公的なものとして現れることを許され、それに不適切なものは私的なことがらとなる（アレント1994）。地域や組織コミュニティでは、個人が現れることを許されるには時間を要し、そこでのコミュニケーションは、多くの個人にとって間接的なものである。

しかし、インターネットによるコミュニケーションの変化は、報道や行政など、権威にのみ許容されていた大衆への情報発信を個人に解放する。これにより個人は、その内面にある複数のアイデンティティを現すことが可能となり、個人は、地域や組織を越えて、自己の価値観との同質性を有する他者と結びつき、その内面に直接アクセスして人間関係を形成することができるようになった。

従来の地域コミュニティ、組織コミュニティが、公的で間接的なコミュニケーションを基礎として維持、成立していたのに対して、ネットワークコミュニティは、私的で直接的なコミュニケーションを基礎として成立する。そして、地域コミュニティと組織コミュニティにおいては、個人が公的に振舞うためには、権威や代表となって現れることが求められ、多くの個人は私的存在として位置づけられる。一方、ネットワークコミュニティでは、個人が公に現れることは容易で、私的な多様性を有しつつ、複数のコミュニティに帰属することが可能となる。

地域コミュニティと組織コミュニティを基礎として成立していた社会においては、個人をいずれかのコミュニティに帰属させることができたので、個人を地域あるいは組織コミュニティの一員として同定し、その公共性を判断することができた。けれども、ネットワークコミュニティが出現すると、

個人は複数の価値観のもとに、複数のコミュニティに帰属する。そこには複数の位相が存在し、公共性を判断することが困難になる。すると個人は認知する公的空間の同一化が図れなくなる。

自治体が個人あるいはネットワークコミュニティの私的貢献活動を公共として受け入れた場合、私的で無数の公的活動が現れることになる。しかし、その状態を放置することは、公的空間である自治体としてのアイデンティティを失うことになり、民主主義による自治を喪失する可能性がある。

4 現行の自治体デザイン

憲法第93条ほかに定めるように、わが国の自治体は、公選制による市長と議会の2元代表制を採用している。個人は、代表の公選において投票により関わるができるが、代表が行う議会での条例、予算の議論、行政での予算の執行や調整、そのための政策議論について、直接的なコミュニケーションを行うことはできない。

共約可能性 (commensurability) は、ここでは同一基準で計れる価値を共有する可能性とするが、2元代表制では、代表により共約可能性が諮られ、代表による決定を合意とみなし公共性が確認される。これらの決定に不服がある場合には、住民の直接請求権が認められているが、これとて選挙人名簿登録者数の一定数以上の署名が必要で共約可能性を前提としている。

つまり、地域社会の課題を解決するプロセスは次のようになる。地域コミュニティが、代表としての議員に問題、課題を伝え、議員は、議会に課題を上程するか、あるいは行政権を持つ市長との政治的調整により課題の解決を図る。また、共約可能性が確認されれば、市長は、課題解決を実行するための命令を下し、組織コミュニティの構成員である職員は、その決定を持って正当性を認知し、予算や事務を執行する。図1は、地域コミュニティにおける課題の発生から、共約可能性の確認、そして行政による課題解決に向かう情報の流れを矢印で示したものである。

このデザインでは、共約可能な価値に対して行政が排他的に公共性を担い共約可能とされた財とサービスを生産、供給する。従来の電子自治体議

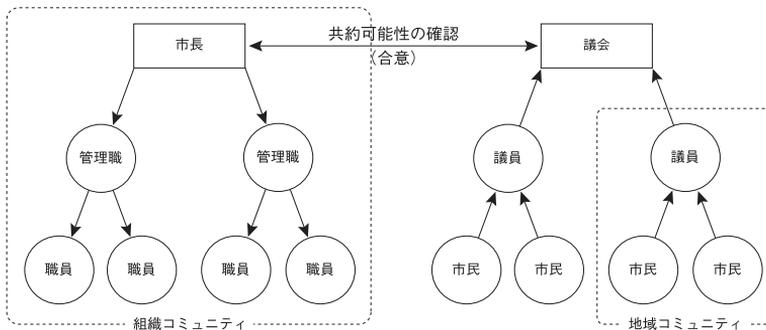


図1 現行の自治体デザイン

論が行政事務やサービスの効率化を重視する一因はそこにある。さらに、メディアとの関連では、インターネットが大衆化する以前には、市民も代表も、主にマスメディアを準拠集団としたことから、自治体の構成員の価値観は比較的均質化されている。現行の自治体デザインは、間接的コミュニケーションによる共約可能性をもって成立している。

5 インターネットの自治体デザインへの影響

5.1 市民と職員とのコミュニケーション

大和市のインターネット利用は、1995年11月に都市計画のマスタープランの策定過程の情報公開と市民参加のために開始された。1995年11月30日の日本経済新聞には、この試みに対するコメントとして「住民不在のまま大きな計画を進めるケースは少なくない。大和市の試みが「開かれた自治」への大きな一歩となることを期待したい」と記されている。市民参加の結果も、実空間での参加は世帯数に対して0.5%程度であったが、インターネットでは推計で約2,000～5,000人(2.3～6.5%)の閲覧者を確保し、市民参加範囲の拡大可能性が示されている(小林1998)。インターネットによる情報公開や市民参加は、市民からも、マスコミからも概ね支持が得られ、市民と行政の直接的なコミュニケーションが肯定されている。

1996年に発足した大和市のインターネット活用研究会は、すべての行政

分野におけるコミュニケーションの手段としてインターネットを活用すべきとし、21名の職員を公募して設置された研究プロジェクトである。研究の目的は、インターネットの即時性及び双方向性を行政施策に生かすための手法の研究と普及、人材育成があげられている。しかし、活動が進むと、研究会が行っているネットワークコミュニティとの私的で直接的なコミュニケーションに対して、行政内部では適切と判断されず、研究会への反発が強まる。議事録には「パソコンを利用することが理解されない部署もある」「職員のメールアドレスでは市民への返答に困る」「苦情の受付だけやっているようになってしまうのは抵抗がある」といった指摘が見られ、市民参加の非効率や職員の個人的発言が問題視されている様子が見られる（大和市インターネット活用研究会 1997）。

行政が財・サービスの生産供給機能や支配機能を重視する場合、インターネットによるサービスや事務の非効率は、自治体の第1次的機能の妨げになる。そのため一部の自治体では、職員のインターネット利用の一部を制限することがある。また、職員個人の発言責任に関わる問題の発生を避けるために、行政としての判断、見解を統一する場合や、インターネットによる情報公開と市民参加の窓口を一箇所に限定する場合などがある。

インターネット活用研究会は、議事録やメーリングリストの内容を公開しつつ、1996年11月の会議で、単なる苦情処理ではなく市民参加のためのメディアとしてインターネットを利用し、そのためのネットワーク環境の整備、行政内のインターネット担当組織の位置づけを求めて、双方向メディア活用のための戦略計画をまとめる方針を固める。そして計画策定のプロセスを公開しつつ、1997年5月に1) 情報公開、2) 市民参加、3) 運営体制の整備の3つの戦略を柱とする大和市インターネット活用戦略計画を策定し、市長に提出する（大和市インターネット活用研究会 1997）。

この計画の提出は、他の自治体にも影響を与え、1997年11月8日の朝日新聞では、「メールが数十件届いて返事が書き切れない」「職員や市への悪口が集まる」という職員の声を報道するとともに、職員個人のメールアドレスでコミュニケーションを行っていたことに触れ、むしろ「個人が窓

口の方が率直な意見が多い」ことを指摘している。そして全国から3ヶ月で約20市が視察に訪れたことを報道するとともに、他の自治体がインターネットを職員だけで運営する体制、組織内での位置づけ、メールの管理と内容の承諾などの方法について興味を持つことを指摘する。また、翌年に「情報政策担当」が設置されることがあわせて報道されている。

1998年に大和市は、通産省の補助事業である先進的アプリケーション基盤施設整備事業に着手し、全ての公共施設をインターネットに接続し、全ての職員の座席にインターネット接続端子を整備するとともに、市民用の端末を含む約500台の端末を導入する。同事業完了後の1999年4月27日の日本経済新聞には、全職員と全公共施設を接続するのは全国で初めてのケースであること、市のコメントとして、市民の質問に職員が個別に対応できるが増えることを指摘し、決裁などの手続きに素早く対応する方向であることが報道されている。

また1998年には、インターネット戦略計画に示された市民と行政とのパートナーシップを発揮するための電子会議室として、慶應義塾大学との共同で市民電子会議室の運用実験を行っている。参加実験は、約100名に増加したインターネット活用研究会のメンバーである職員と市民との間で直接的なコミュニケーションを行いつつ、その意見を総合計画に反映するというものである。参加拡大については電子メールに及ばないが、意見反映では、意見内容の一部または全部が反映されている割合が、電子メールでは意見数に対して約21%にとどまるのに対して、電子会議室は約41%と高くなる(小林1999)。

以上のように、現行自治体モデルにおいてインターネットを導入する初期段階では、マスメディアを準拠集団としつつ、インターネットによる市民参加と情報公開が、一部の混乱はあるものの共約可能とみなされ、インターネットによる市民と職員との個人間の1対1の直接的コミュニケーションが発生し、意見反映に機能しはじめる(図2)。大和市は、このような分散的ともいえるコミュニケーションの発生に対応するために、インターネットへの情報提供権限を各課長等に分散させ、インターネットの利

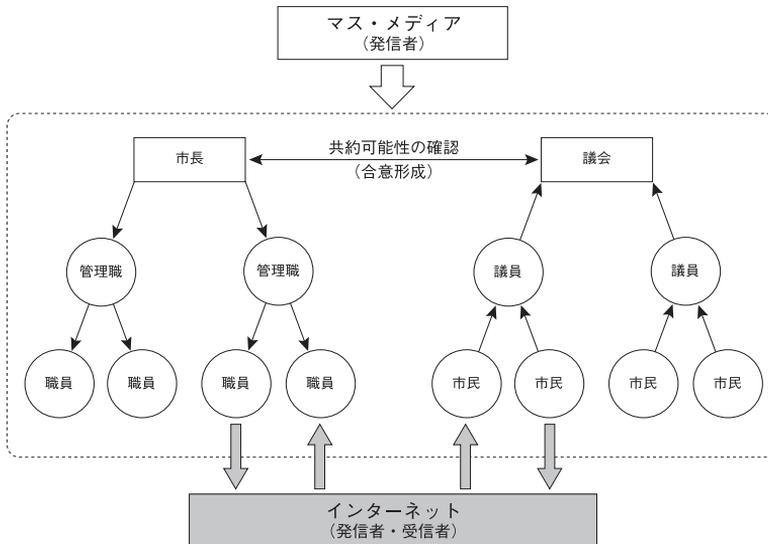


図2 インターネットによる直接的コミュニケーションの発生

用基準など各種ルールを定めている³。

5.2 ネットワークコミュニティの形成

2000年1月には、市民参加による意見反映の可能性を高めるために電子会議室「どこでもコミュニティ」の運営が開始される。どこでもコミュニティは、多様なデジタルファイルを利用することができる多機能電子会議室で、会議室の発言は、登録されている市民、職員に即時的に配信される。

どこでもコミュニティは、1998年に開設された市民電子会議室の実験において、市民と職員の直接的なコミュニケーションがインターネットの行政情報の閲覧回数を増加させることが明らかになったことなどから(小林1999)、電子メールを利用する全職員が登録され参加する。市民1,841名、職員1,334名(2003年5月現在)がどこでもコミュニティに登録されている。

職員のどこでもコミュニティ参加マニュアルには、電子メールや電子会議室において、公定された情報であれば職員の意思で情報提供できることが示されている。その事例として「住民票の申請方法を教えてください」

といった情報提供要求や、「休日夜間の診療機関はどこにあるのか」といった質問には、職員が決裁なしに回答することができること、しかし、例えば「電子情報図書館はいつつくるのか」といった質問に対して、公定された計画書に記載があれば、この質問に回答することができるが、計画への記載もなく、行政としての方針がない場合には、回答することができないと記されている。また、例えばマスタープランの策定など、政策を形成する過程では、必要に応じて課内の職員や上司と調整し、あるいは決裁をとることが必要な場合もあるとしている（大和市委画渉外部情報政策課 2000）。

行政がインターネットによるコミュニケーションの体制を整えたことにより、市民と行政間のコミュニケーションは徐々に活発化する。そして、開設から1年を経過した2001年1月29日の読売新聞には、どこでもコミュニティ市民会議が発足したことが報道されている。同紙には、市民同士、市民と行政とのコミュニケーションが活発化し、どこでもコミュニティを市民主体の運営に変えていく方向で、その課題や問題点を検討することが示されている。議長であるNPOの代表は、ネットワーク上での議論を反映したいとの抱負を述べている。市民対行政というコミュニケーションの構図が、市民相互のコミュニケーションが可能なものへと変化している。

図2で示した市民と職員間の1対1のコミュニケーションは、電子会議室が設置されたことにより、図3の①の矢印に示したとおり、インターネットを通じて、その内容が自治体を構成する全ての人々に周知可能となる。市民からも、職員からも、マスメディアと同様に1対多の情報発信が成立し、結果として多対多のコミュニケーションが成立する（図3）。

大和市は、全ての行政職員が電子会議室に参加する体制を整えたことで、市民は全ての行政職員に対して、情報発信を行うことが可能になると同時に、自治体を構成する全ての市民に対しても、情報発信を行うことができる体制が整ったことになる。これにより自治体を構成する全ての人々が参加することができるネットワークコミュニティ形成の条件が整ったことになる。

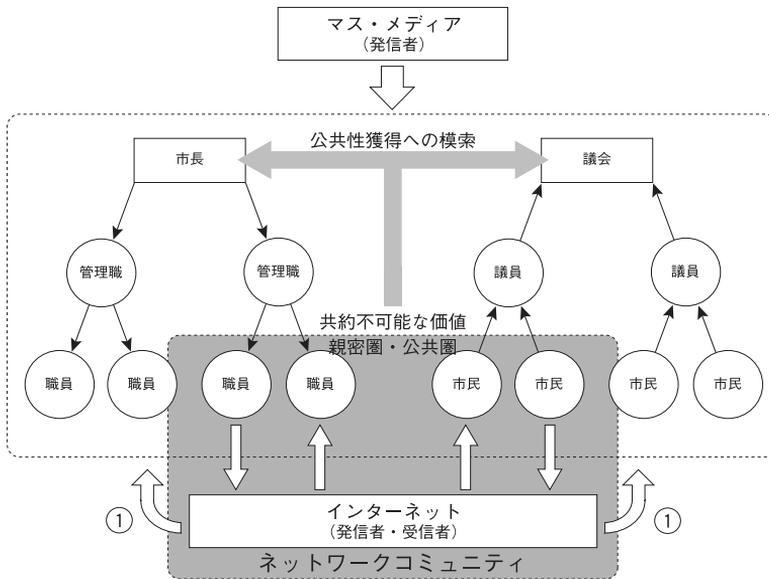


図3 ネットワークコミュニティの発生と公共性の獲得

5.3 公共性獲得への模索

2002年3月に市民会議は、大和市が策定を進めていた情報都市マネジメントプランへの政策提案として、検討結果報告書をまとめ市長に提出する。報告書では、検討した内容を広く市民に伝え、市民による市民のための情報都市を実現するために、大和市民は、行政に対して内部の事務を効率化していくことよりも、広く行政情報を公開し市民の声を実際の政策に反映させていくことを期待すると明記されている。そして、どこでもコミュニティ運営のための市民組織をつくり、これをNPO法人とすることを提案している(大和市どこでもコミュニティ市民会議2002)。

この提案に基づく組織は、2002年4月からラブス・どこコミサポートセンターとして運営が開始され、大和市で運営する電子地域通貨ラブスのサポート事業とともに、どこでもコミュニティの市民運営の検討を進めている。また2003年4月には、この組織は、ラブスサポートセンターとして

NPO法人の認証を受けている。同法人は、行政から電子地域通貨のサポート事業を受託している。

インターネットによるコミュニケーションを自治体運営に導入したことにより、市民と行政との1対1の直接的コミュニケーションが発生するが、電子会議室の開設とともに、市民相互のコミュニケーションが発生し、その内容は自治体を構成する全ての人々に対して情報発信されることから、ある目的をもって地域社会への貢献活動をする人々の集合としてのネットワークコミュニティが形成される。そして、そこでは行政への意見反映とともに、ネットワークコミュニティが行う地域への貢献活動の公共性を模索する活動が発生する(図3)。

5.4 ネットワークコミュニティの相互調整

大和市では、情報公開と市民参加を進める中で市民活動が活発化している。特定の価値観に基づく私的貢献活動が多数発生してきたことに対応して、大和市は、2001年4月から市民との協働のためのルールづくりに取り組んでいる⁴。

そして2002年6月には、新しい公共を創造する市民活動推進条例が成立する。その前文では、地域社会に多様な価値観が存在すること、私的問題が公共へ広がる可能性があること、行政だけが公共を担う主体ではないこと、「私」に対する多様な選択があるべきこと、市民が社会資源を有すること等を明記し、公共性の変化や共約不可能な価値が多様に存在することを前提とした条例であることを宣言している。

条例の本文には、市民の役割として自主性に基づき新しい公共の活動を行うこと、市民団体は、社会的責任を自覚するとともに、開かれた運営を行い、当該活動への市民の理解及び参加の促進に努めることが明記されている。一方、市の役割としては、新しい公共を受け入れる環境条件の整備が責務であることを示すとともに、情報の公開を徹底すること、施策や計画等の策定にあたっては、手続き的公正を確保するために早い段階からの市民参加を促進することが明記されている。さらに、届出制の市民事業と協定締結による協働事業という2つの新しい公共事業の形態を示し、新しい

公共の公的な位置づけを図る制度の整備を同時に行っている。

この条例が制定されたことにより、大和市は、共約不可能な価値を含む市民による公共性を受け入れ、共約可能性を諮るための行政の決定手続きへの参加を保障することを自治体運営の基本姿勢として示すとともに、多様な価値の調整機構として、2003年4月に協働推進会議を設置し、会議運営のための基本協定を大和市と協働推進会議の間で締結する。

2003年5月からは、協働事業の提案募集を開始し、22の提案者から26件の提案が寄せられ、6月には公開プレゼンテーションが、さらに7月には公開審査のためのワークショップが開催され、活発な市民からの提案活動が続いている。

また、大和市では2002年4月から自治基本条例の作成も進めている。この条例について牛山は、協働ルールのように分野別の条例を作るとともに、自治体の条例制定権を行使するための基本となるようなまちの理念、まちづくりの考え方を定める必要があると述べている(牛山2002)。一方、市長である土屋は、国と地方は対等・協力の関係において、地方自治体が目指す価値や理念を定めること、2元代表制のもとで、直接民主主義的に住民が行政に参加し行政をリードしていくこと、間接民主主義が上手く機能していない点を市民参加で補い変えてゆくことが、求める自治基本条例のイメージだとしている(土屋2002)。

ここで両者が指摘するのは、自治体の参加機能と交渉機能を高め、公的空間である自治体としてのアイデンティティを失うことなく、民主主義による自治を維持する必要を踏まえて、共約可能なものと共約不可能なものを共存させつつ、自治体の同一化を可能とする理念や考え方の必要である。

以上の状況を示したものが図4である。ネットワークコミュニティが顕在化するとともに、条例制定権が拡大し、最近では自治基本条例や協働参画条例のようないわゆるまちづくり条例を制定し、手続き的公正を確保する自治体が増加している⁵。ネットワークコミュニティを受け入れた場合の共約可能なものと共約不可能なものの分配に関する経済的調整方法には、米国ワシントン州シアトル市の Neighborhood Matching Fund や東京都

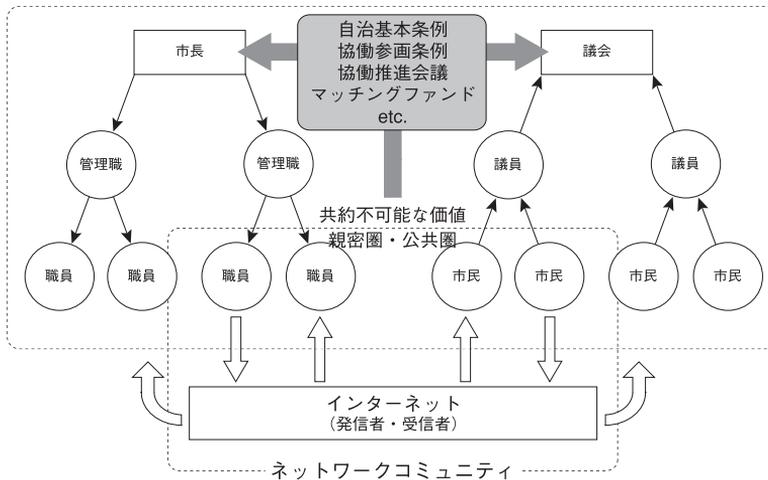


図4 共約可能性と共約不可能性の調整

世田谷区のまちづくりセンターが運営する世田谷まちづくりファンドの試みなどがある⁶。

6 ネットワークコミュニティの受け入れ状況

1997年から1999年までの3年にわたって実施したインターネットによる都市マスタープランに関する情報提供の状況調査の結果、行政からの情報提供は年々増加している一方で、策定期間中の情報を提供する自治体の割合は年々減少し、詳細な情報提供を行う自治体の割合も減少している。双方向性を生かした利用をする割合も減少している。さらに担当職員への意識調査では、担当者がインターネットによる計画情報への市民認知度は低いと感じているが、それにも関わらず、市民の計画情報への理解度を高く評価し、意見反映の印象を高く評価する傾向がみられる(小林2000)。

行政職員はインターネットを進んで利用し、市民との直接的なコミュニケーションを行う姿勢を示しているが、情報公開には消極的で、手続き的公正が確保されている状況にはない。けれども、職員は市民参加の結果

を高く評価するなど無謬性を主張する。情報の公開が共約不可能な価値観を顕在化させ、合意形成の可能性を低下させることへの不安が現れた結果となっている。

全国の電子市民会議室設置状況に関する調査においては、733の電子市民会議室の設置が確認されている。同年の全国の都道府県47ならびに市町村数3,190の和で事例数を除すと22.6%の市町村でなんらかの電子会議室が設置されていることになる。これら733事例のうち、都道府県、市ならびに東京都特別区の163自治体を対象として追跡的に実施した電子会議室運用状況調査では、96自治体において電子会議室の運営が確認され、これを都道府県数ならびに市区数の総和で除すと、12.1%が都道府県ならびに市区の電子会議室稼働率となる²。

これら96自治体について1ヶ月あたりの発言数を尋ねると、半数以上の自治体が1ヶ月に50件未満の発言と回答し(図5)、電子会議室でのコミュニケーションは一部を除いて活発ではない。また、計画の策定や条例の制定といった政策形成過程に参加することができる会議室があるかとの問いに対しては、あるとした自治体数は22.1%にとどまる。そして、電子会議室設置の発意は誰が行ったのかとの問いでは、60.9%の電子会議室が職員の発意で開設されていると回答する(図6)。

職員は、インターネットによる市民との直接的なコミュニケーションを

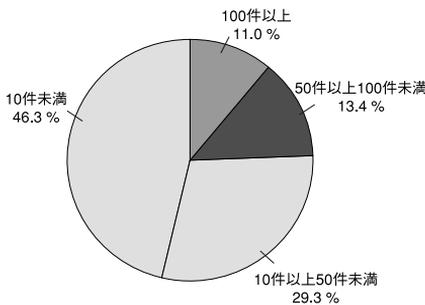


図5 1ヶ月あたりの発言数の状況

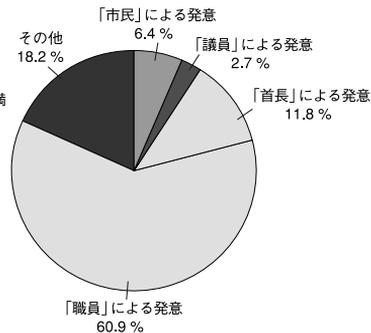


図6 電子会議室開設の発意者

望んで電子会議室を開設する。しかし、それらの電子会議室は、政策形成などの手続き的な公正を確保するために利用されず、結果として電子会議室での議論は消極的なものとなっている。わが国の多くの自治体は、現行自治体のデザインを変えずにインターネットによる直接的コミュニケーションを試みている段階にある（図2）。

7 ユビキタス環境を視野に入れた電子自治体デザイン

全国の電子自治体の運営状況からは、現行の自治体デザインの中でインターネットを利用する様子が明らかになっているが、自治体のインターネットの利用は拡大傾向にある。ネットワークコミュニティを受け入れ、共約可能性の低下に対応するために、自治基本条例や協働参画条例などの制定や、共約不可能な価値の調整のための組織の設置、さらには経済調整のためのファンドの設置に取り組む自治体は既にある。他の自治体も、早急にインターネットによるネットワークコミュニティの発生に対応しなければならない。

そして、情報社会はユビキタス環境の構築へと進んでいるが、ユビキタス環境下においては、ネットワークコミュニティのように参加を意識してITを利用するのではなく、ITを使っている感覚なく、それを利用することになる。ネットワークコミュニティの枠組みを超えた電子自治体デザインを想定しておく必要がある。

ユビキタス環境下では、ネットワークコミュニティから発生する意見や共約可能性の模索などの活動といった定性的な情報ばかりでなく、個人の境遇にかかわる動的で定量的な情報が無意識的にかつ大量に、通信可能なICチップやIPv6（Internet Protocol version 6）で構成されるユビキタス・ネットワークを通じて収集される。個人の境遇を動的に把握しつつ、ネットワークコミュニティから発生する価値観を判断し、自治体の方針の柔軟な調整を行うシステムが求められる。大和市の協働推進会議や世田谷区のまちづくりファンドなどの試みはあるが、電子自治体全体の共約可能性と共約不可能性を総合的に調整するシステムとしては不十分となる。

自治体に発生する多様な価値を調整するシステムにはマスタープランの制度がある。マスタープランは1950年代に地方自治の活発なアメリカで発展した制度である。T. J. ケント (T. J. Kent, jr) は、マスタープランの用途として、方針の決定・方針の遂行・コミュニケーション・助言の4つを上げ、市民とのコミュニケーションにおいては、マスタープランそのものが、市民、企業、行政、議会の方針に関する議論の場として機能するとしている (T. J. Kent, jr 1964)。

マスタープランは、自治体に存在する多様性を維持、調整し、市長と議会による2元代表性に基づく合意、つまり共約可能性を計ることによる公共性の承認と実行のシステムとして機能し発展してきた。しかし、情報社会においては、ネットワークコミュニティの多様な価値観が、無数に顕在化する状況が発生する。そこに発生する価値観は互いに共約不可能な場合が多く、自治体が行う公共性の承認や分配の公正を共約可能性において判断することは困難になる。そこで、個人の境遇を定量的に把握し、共約可能性に関する判断を支援する必要がある。

地方自治法の第2条や都市計画法の第18条などに定めるマスタープランの制度は、ネットワークコミュニティにおいて多様に出現する価値観の調整に、その機能を発揮することが難しくなる。そのため、ユビキタス環境下で顕在化する多様な個人の境遇を把握し、共約可能性と共約不可能性を柔軟に調整する情報システムとしてのマスタープランによる調整回路を再設計することが重要になる。

ユビキタス環境構築の速度は速く、行政では2003年8月に、住民基本台帳カードがICカードにより発行できる体制が整備される。このカードは住民基本台帳ネットワークの利用だけではなく、多目的ICカード基盤として整備されており、例えば、そこに搭載される公的個人認証のサービスは、民間サービスと多様に連携するだろう。

大和市は、2002年4月からICカード利用を開始しており、2003年3月末現在で87,433枚のカードが発行され、現在12のサービスが稼働している。2002年4月から2003年3月までの1年間の利用件数は57,698件である。

例えば、ICカード利用者の性別は、女性が66.0%、男性が34.0%であるが、電子会議室の利用者は男性63.0%、女性が33.0%となる。また利用者を年齢別にみると、60歳以上の利用者は、全体の41.9%、50歳以上が68.9%、40歳以上では85.9%を占める。ICカードの利用者は、女性と中高年層が中心で実空間の参加者像を反映している（小林2003）。

マーク・ワイザー（Mark Weiser）が提唱したユビキタス・コンピューティングは、IPv6の実用化、ICチップ、無線技術の向上により、実用化の段階を迎えている。1999年には米国マサチューセッツ工科大学に無線ICチップにIDを付与するオートIDセンターが開設され、日本では2003年に「モノ」を自動認識するための基盤技術の確立を目指すユビキタスIDセンターが開設されている。これら自ら制御可能なICチップはインターネットと連携し、人がコンピュータを意識することなく、人と人、人とモノ、モノとモノとのコミュニケーションが連携する可能性を示し始めている。現在は、限られた行政サービスの利用にとどまる大和市のICカードも、ユビキタス環境と連携することで、利用規模は急拡大するものと考えられる。

大和市のICカード利用者像が実空間の参加者像を反映するように、ユビキタス環境下では、無意識のうちに実空間で活動する個人の境遇が詳細に把握できる。また、無意識下にあった個人の境遇が意識に上り、ネットワークコミュニティへの参加とコミュニケーションを促す可能性もある。そしてネットワークコミュニティに参加する多様な個人の境遇と価値情報を顕在化させることは、同時に共約不可能性を顕在化させることになる。マスタープランの情報化は、電子自治体に発生する膨大な情報をどのように処理するのか、個人の行動を捕らえ無意識に収集される個人情報をもどのように保護するか、無意識に発信されるプライバシーをもどのように保護するのかなど、多くの課題がある。しかし、ユビキタス環境の構築に向かう速度は速く、個人の境遇とそこで発生する価値情報は動的に捕らえられることになるだろう。

ネットワークコミュニティを基礎とした電子自治体は、ユビキタス環境を備えることにより、地域、組織、ネットワークの3つのコミュニティとも

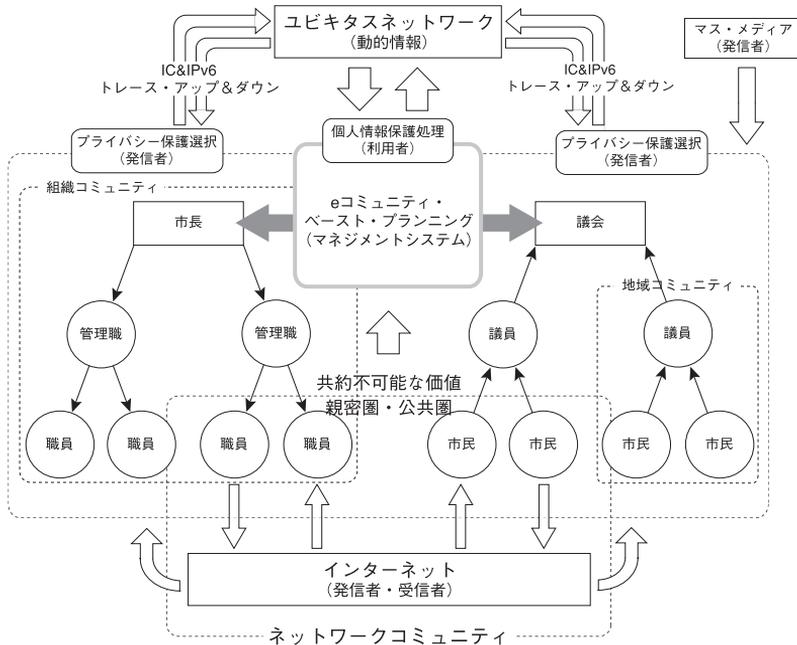


図7 ユビキタス環境に向けての電子自治体デザイン⁷

に電子化される。そして、そこから発生する価値観の共約可能性と共約不可能性を調整と、公共性の承認を支援するためには、ユビキタスネットワークから得られる動的情報から個人とコミュニティの境遇を踏まえて判断する必要がある。電子的計画調整システムとしてeコミュニティ・ベスト・プランニングのシステムが、マネジメント機能を発揮することが必要である(図7)。

9 結論

現行自治体デザインは、間接的コミュニケーションによる共約可能性を追求することによって成立している。しかし、インターネットやユビキタス環境の構築は、個人を容易に公的空間に現わし、他者との直接的なコミュ

ニケーションを実行させる。この状態において、共約可能性は低下し、人々は個人あるいはネットワークコミュニティによる自己統治を求める可能性がある。

この状態は自治体が公的空間としての同一性を失う可能性を意味し、民主主義による自治を喪失する可能性を示す。これを防ぐために自治体は、個人とネットワークコミュニティによる直接的コミュニケーションを受け入れ、1) 共約可能性の低下と共約不可能性を前提として公共性を判断するための諸制度の整備による手続きの公正を保障する必要がある。また、ユビキタス環境の構築を視野に入れ、2) 個人の境遇と価値情報に基づく方針の柔軟な調整を保障する必要がある。

その保障には、1) について、自治体は、市民と職員が直接的コミュニケーションを実行できる体制を整えること、手続きの公正を確保するための条例等を整備すること、ファンドなどにより共約不可能な価値観に対しても分配を可能とすること、自治基本条例等を制定し自治体としての同一化を可能とする理念を示すことが必要である。さらに2) については、ユビキタス環境の構築に向けてマスタープランの情報化が必要である。

以上より、現行自治体デザインからネットワークコミュニティを基礎とした電子自治体デザインへと移行するプロセスが図1から図4に示され、ユビキタス環境を想定した電子自治体デザインが図7に示される。わが国の電子自治体政策は、サービスの生産供給や支配機能以上に、第二義的機能としてきた参加機能と交渉機能の情報化に力を注ぐ必要がある。

注

- 1 内閣府「都道府県における認証状況」『国民生活政策ホームページ』2003年5月31日現在。
- 2 電子会議室開設状況調査は、慶應義塾大学 SFC 研究所ならびに(株)NTTデータが実施した「地方自治体における市民と行政のための電子市民参画・協働ガイドライン策定に関する共同研究」の一環として実施されたものである。調査方法は、全国の自治体ホームページの参照による確認により、調査期間は、2002年11～12月に実施されている(<http://www.nttdata.co.jp/rd/riss/e-demo/report02.html>)。また、電子会議室運用状況調査は、東海大学政治経済学部が、上記調査で開設が確認された733自治体のうち、都道府県ならびに市および東京都特別区163市区に対して、2003年5月31日～6月21日に実施している。調査方法は、ウェブ上での確認と電話による担当者へのヒアリングによって行われている。有効回答数は129市区、有効回答率は79.6%である。
- 3 大和市の策定したルールは、以下のとおりである。(1) コンピュータ・ネットワークシステム管理運営要綱、(2) ネットワーク・リーダー設置要綱、(3) パーソナル・コンピュータ等管理運営要綱、(4) インターネット利用基準、(5) 市民等への行政情報提供の適正化に関する基準、(6) 行政内部における電子情報の共有に関する基準、(7) 情報化推進委員会設置要綱、(8) 電子メディア利用に関わる研究事業の推進に関する基準。(4)(5)にインターネットへの情報提供を各課長の権限ならびに職員の裁量において分散的に実施することが示されている。
- 4 大和市の市民との協働ルールづくりは、市民経済都市活動課が担当となって進められ、その経過ならびに配布された資料等の全てがインターネットに公開されている(<http://www.city.yamato.kanagawa.jp/katudo/katudo-top.html>)。また、ルール作成の過程では、どこでもコミュニティやメーリングリスト等を利用したコミュニケーションが合わせて行われている。
- 5 日経産業消費研究所が2003年に全国の677市と東京都特別区を対象に実施した調査結果によると、まちづくり条例を制定する自治体は、制定済みまたは制定予定を含め49市区に達する。条例の制定件数は分権一括法施行以降に急増している。
- 6 シアトル市のファンドは、1989年に創設され、当初は150万ドルの資金提供から開始され、現在は約370万ドルが、市民のまちづくりグループに供給されている。部門は10万ドルから1千ドルまでの4部門に分かれている(<http://www.cityofseattle.net/neighborhoods/nmf/>)。世田谷のファンドは、設定者を(財)世田谷区都市整備公社とし、出資金(寄付金)3000万円から出発し、現在は1億3500万円になっている。助成は複数の部門にわかれ公開審査により決定される。(<http://www.setagaya-udc.or.jp/machisen/>)
- 7 ユビキタス環境における電子自治体デザインは、地域、組織、ネットワークの3つのコミュニティにより構成される。市民意見などの定性的で共約不可能な情報はネットワークコミュニティが主に扱いeコミュニティ・ベースト・プランニング・システムに反映される。地域コミュニティは共約可能性のある情報を、また組織コミュニティは共約可能な情報を扱うことは現行の自治体デザインと変わらない。ただ、このデザインでは、個人が複数のコミュニティに参加することが前提となっている。定量的で動的な情報はユビキタスネットワークを介してeコミュニティ・ベースト・プランニング・システムに収集される。個人情報保護は、収集された情報を利用する者が保護処理を行うとともに、個人情報保護を発信者が選択的にコントロールできることを示している。その他、ユビキタスネットワークとの通信において、情報の利用者と発信者の間で、それぞれ追跡可能性と遡及可能性(トレースアップとトレースダウンの機能)が確保されている。

参考文献

- 牛山久仁彦「なぜ今、自治基本条例か」第1回自治基本条例をつくる会議事録、2002年10月
小林隆「公的ICカードとWebGISの連携可能性と課題」日本建築学会 情報システム技術委員会
情報社会ビジョン小委員会、第26回情報・システム・利用・技術シンポジウム2002、
2003年12月、pp.311-316
小林隆、高橋彩子、日端康雄「計画への市民参加促進のためのインターネット利用環境整備に関
する考察」日本都市計画学会都市計画論文集、『都市計画』別冊、2000年11月、pp931-936
小林隆、日端康雄「マスタープランニングにおけるインターネット電子会議室の利用可能性」日
本都市計画学会都市計画論文集、『都市計画』別冊No34、1999年11月、pp469-474
小林隆、日端康雄「都市マスタープランの策定過程におけるインターネットの活用可能性に関
する考察—大和市の計画策定事例を中心に—」『都市計画』No. 215、一般研究論文、(社)日
本都市計画学会、1998年11月、pp.77-85
土屋侯保「自治基本条例について」第2回自治基本条例をつくる会議事録、2002年11月
濱島朗ほか「社会学小辞典 新版」有斐閣、2003年2月
ハンナ・アレント『人間の条件』ちくま学芸文庫、1994年10月
古瀬幸広、廣瀬克哉『インターネットが変える世界』岩波新書、1996年2月
牧田義輝『機能する地方自治体』勁草書房、2001年6月
大和市インターネット活用研究会「第1次大和市インターネット活用研究会提案 大和市イン
ターネット活用戦略計画～情報の蓄積と参加を目指して～」1997年5月
大和市企画渉外部情報政策課「どこでもコミュニティ—職員参加マニュアル Vol.1.0」2000年1月
大和市「情報都市マネジメントプラン ver.1.0」2002年3月
大和市どこでもコミュニティ市民会議「どこでもコミュニティ市民会議検討結果報告書—ハ
ードからハートへ—」2002年3月

Mark Weiser, "Does Ubiquitous Computing Need Interface Agents? No", MIT Media Lab Symposium on User Interface Agents, October 1992

T. J. Kent, jr, "The Urban General Plan", Chandler Publishing Company 1964

[2003.7.7 受理]

[2003.12.17 採録]

論文に関するコメント

地域社会における公共圏の構築をめぐる諸問題について、実践結果を踏まえた上で、理論的な検討と、社会的な応用上の課題の検討を両方ともに行っており、応用的な政策研究論文として完成度が高い。コミュニティの多様化と共約可能性の低下という問題点を取り上げ、ネットワークコミュニティの導入による市民参加と自治のシステムについて論究するとともに、いよいよ実現されつつあるユビキタス社会における、共約可能性と不

可能性がせめぎあう地域社会のなかでのマスタープランの機能を位置づけているところにオリジナリティが認められる。その際に「自治体デザイン」という概念を導入し、既存の自治体デザインと、ネットワークコミュニティに対応し、地域における共約不可能な価値の存在を前提とした自治体デザインの相違が、具体的に示されている。

オリジナリティを備えた、水準の高い論文であるとともに、理想と実践の架橋性という点でも高く評価できる。

法政大学法学部 廣瀬 克哉 記