

住民参加型まちづくりにおける情報インフラの有効性に関する研究

松村 茂

MATSUMURA Shigeru

This is a research on effectiveness of internet in the partnership between citizens and local government in regional planning. Homepages of local government become a good communication tool year by year. The function of local government HP is changing from providing tourism information to making relationship between citizens and local government. Yamato city, Kanagawa prefecture, is a good example which make a high-performance on HP.

I found five keys for a good HP and a good relation between citizens and local government. The important keys are comprehension of staffs and a speedy response to an e-mail from citizens by exceeding other rights. But many local governments are struggling for a good HP. Because they don't have good staffs.

1. はじめに

地方分権が本格的に動き出している。流れは、地域行政への権限の移譲とともに、地域住民が主体となったまちづくり（福祉、保健、教育、産業などを含めた広い意味でのまちづくり）が期待されている。いわゆる住民参加は、このまちづくりのプロセスにおいて行政の仕事に住民が参画して、意志決定を行ったりすることを意味している。住民参加は、行政と住民の協働として、今後ますます幅広く行われるものと期待されている。

住民参加を進めるためには、住民に対して参加しやすくすることが重要である。情報不足、時間不足、資金不足などから参加できないということのないようにしなければならない。

インターネットはそうした障壁を取り除く有効な手段の1つである。瞬時に、コストをかけず、必要な人に多くの情報を提供できる。しかも受信側も発信側もそれほど多くの手間がかかるわけではない。

また、サラリーマン、商工業者、農漁業者など、住民の職業によって、参加できる時間はまちまちであるが、インターネット上で行えば、誰もがいつでもどこからでも参加できる仕組みを構築することが可能である。

しかし、一方で行政、住民の認識の違いや両者のコミュニケーションギャップなどの見えにくい課題もある。

本稿では、インターネットがどのように住民の参加を促すか、インターネットの有効性について検討する。

2. インターネットによる住民との広報公聴と自治体の変化

地方自治体が住民とコミュニケーションをする場合、今までは、コミュニケーションというよりも、ほぼ一方通行の情報伝達であったと言っていい。行政は住民に対して、情報の周知徹底が目的であり、双方向で住民とコミュニケーションをとうろうという姿勢は希薄であった。そのため、その目的に使われるメディアは、今までの一方通行のメディア、すなわち、広報誌、防災無線、コミュニティFM、CATVの自治体チャンネルなどが主体であった。

インターネットが社会一般に利用されるようになったのは1995年ごろからであるが、このときからすでに、インターネットを利用して住民に情報を伝達しようという自治体が現れた。

早くからインターネットによる情報の提供に取り組んできた地方自治体は、当初、インターネットを情報の伝達、周知に利用してきたが、最近では双方向性を利用して新しいコミュニケーションの方法に挑戦している。

地方自治体の最近のインターネットの利用を調査するために、双方向性によってどのような効果があったかをアンケートした。

3. 住民参加を促す地方自治体ホームページ 地域・住民に対する効果

(1) アンケートの実施

1999年5月下旬から6月上旬に、HPを開設している全国の地方自治体1,297に電子メールによるアンケートを実施した。得られた回答数は124で、回収率は9.5%であった。

(2) 開設年別件数

図1は、回答した自治体のHPの開設年別の件数を示している。1995年から開設が始まり、97年が最も多くなっている。

(3) 開設年別開設目的の推移

図2は、開設年別のHPの開設目的を時系列で示している。HPが初めて自治体に登場した95年当時は、観光

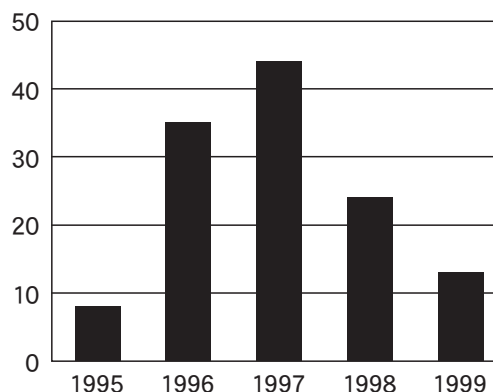


図1 HP 開設年別件数

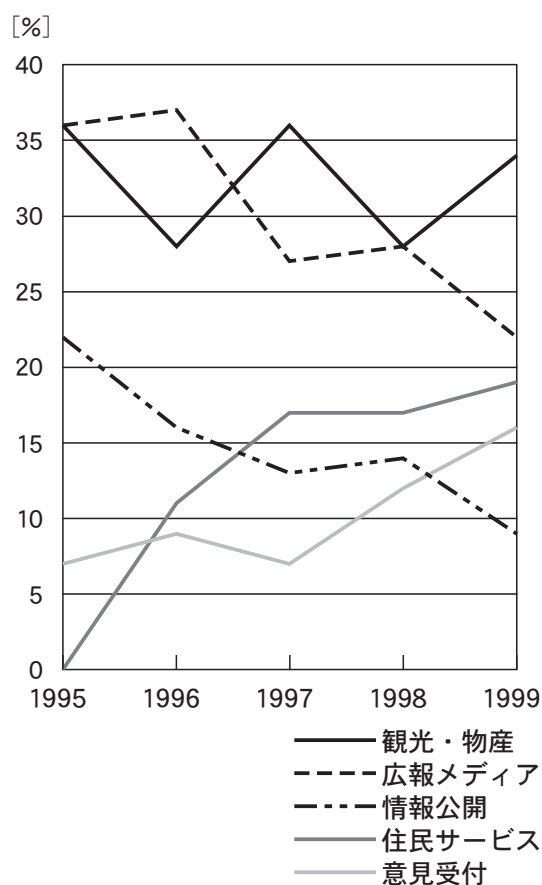


図2 開設年別HPの開設目的

や地元物産の情報の提供や広報誌などに代わる広報メディアとして期待されていたことがわかる。

しかしながら、年を経るにつれ、観光や物産の情報提供を目的とするHPの開設は減り、住民サービスの向上や住民からの意見を聴取するための双方向メディアとしての利用への期待が高まってきていることが読みとれる。

(4) HP開設による地方自治体の効果

1) 住民と行政のコミュニケーションの向上

アンケートでは、HPの開設によってどのような効果が得られたかを聞いた。

まず、99年に開設したという開設したばかりの自治体では次のような声が多かった。すなわち、

- ・住民の生の声を聞くことができる
- ・住民と何気ないコミュニケーションができるようになった
- ・職員の応答がよくなった
- ・自治体のイメージがよくなった

などであった。

また、98年に開設した地方自治体では、99年に開設した自治体と同じ効果があったと答えているが、さらに加えて次のような声が多かった。

- ・20～30代の若年層とコミュニケーションがとれるようになった
- ・自治体職員の意識が向上した
- ・庁内の情報化機運が高まった

などである。

さらに、1年早く97年に開設した自治体からは次のような効果もあった。

- ・庁内の連絡がよくなった

そして、96年95年に開設した自治体からは、次のような効果があったという。

- ・地元の市町村外からの訪問者が増えた
- ・地元へのUターン情報を見る学生が増えた
- ・HPからの市長への提言の件数がファックスによる数を超えた

このようにみると、インターネットを通じた住民とのコミュニケーションが日常のフェイスツーフェイスのコミュニケーションをスムーズにし、行政と住民との垣根、敷居が低くなっているようである。いわゆる、『お役人』らしい言葉遣いや一方的な物言いに、通常の人間対人間のコミュニケーションを回復するような傾向が読みとれる。

また、インターネット、フェイスツーフェイスを問わず、コミュニケーションの回数が増加すると、別の言い方をすれば、頻度が向上すると、職員の応答がよくなる。これは、職員の意識の向上、ややオーバーに言えば人間性の回復と言ったことに繋がっている。

さらに、HPの開設から1年以上が経過すると、住民

の若い世代がHPに興味を示し、コミュニケーションが活発化するという。多分、従来商工業者や主婦などを中心に情報を提供したり、コミュニケーションしてきた自治体が、何とか若い世代ともコミュニケーションをしたいということで、いままでにない情報の提供やコミュニケーションの方法を模索した1年間の試行錯誤の中から、いままで地元行政に興味を持ってないでいた若い層向けの情報提供、コミュニケーションプログラムがHP上で展開されてきたと言うこともあるだろう。

2) 行政の横の連携の向上

一方、庁内では職員の意識が向上したり、情報化機運が盛り上がるという。HPの効果が全庁的に理解されるようになるためだろう。

HPが開設されて2年以上が経過した自治体では、庁内の横の連絡がよくなるという。一般に自治体の内部は、縦割りであり、横の連携よりも、関係する県・国との連絡を重視する。したがって、住民にとっては同じ地域の問題でも、担当課が異なり、住民が自ら担当課を回って対処しなければならないということがよくおこる。

しかしながら、HPが開設され、住民からの問い合わせが増えると、即答を迫られるようになる。通常、HPのBBSに書き込んだり、e-mailを送った場合、一般社会では数時間、遅くとも1～2日で返事が来る。自治体だけが、関係部署との連絡で数日もかかっているわけにはいかないだろう。どうしても、連携を良くして住民への返答を早めなければならない。付け加えれば、連絡、情報の共有などがITによって簡単に行えるようになったことから横の連絡がよくなったということも言える。

HPの開設が短期間のうちに、行政と住民、及び関係の改善に寄与することがわかった。

3) 自治体の全国への認知

さらに、96年95年に開設した自治体からは、いままであげた、開設後割合早い段階から現れる効果の指摘に加え、外部からの来訪者の増加、Uターン情報を大都市の学生が見るようになるとか、市長への提言がHP経由にシフトするなどの指摘があった。

すなわち、これは、自治体のHPが広く全国に認知されるようになることを示している。HPの存在は、地元には広報誌などを使って伝えることができるが、多くの転出者を出している、東京、大阪、名古屋などの大都市圏には、マスコミでも使わない限り、知らせることがで

きないのが普通である。

それが、開設して2, 3年ぐらい経つと、インターネットの普及が進んだことも手伝って、全国的に認知されるようになるということである。

(5) HP サーバの設置場所

図3は、庁内にHPサーバを設置している自治体の割合を見たものである。開設1年目、2年目は庁内設置の割合は10%を下回っており、レンタルサーバを利用している割合が高いことがわかる。

一方で、年毎に、庁内化が進行し、5年目になると75%程度になる。HPの効果や情報化の理解が庁内に広がり、庁内への設置を押し進めていると考えてよいだろう。

(6) まとめ

地方自治体にとってのHPの効果をまとめると、

①住民とのコミュニケーションツールとして理解されるようになる

HPは時間の経過とともに

②住民と行政のコミュニケーションが密になる

③行政内部の横の連携がよくなる

④行政内部の情報化の理解が深まる

⑤自治体の全国への認知が進む

があげられる。

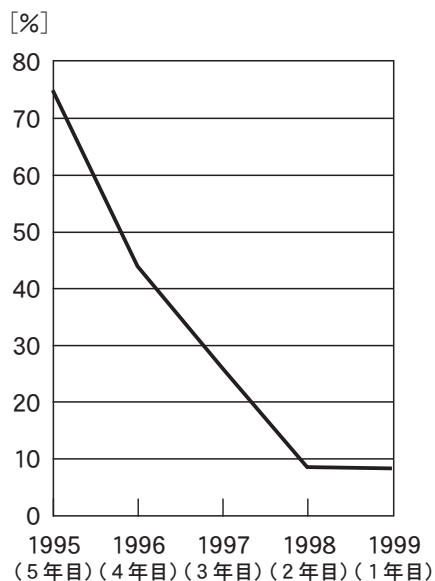


図3 開設年別庁内サーバの割合

4. 住民参加とHP

図4は、インターネットによる住民参加の実施状況を開設年別に見たものである。最も実施率の低いのは、5年目となる最も古くから(1995年)HPを開設している自治体であることがわかる。最も高いのは97年にHPを開設した自治体である。99年98年など開設して間もない自治体はやや低い。

図2を参照すると、開設の目的の中で、住民からの意見を集めるために、と答えた自治体がかつても多かったのは99年である。にもかかわらず実施率は低い。これは、開設したばかりの自治体では、参加の具体的な方法を模索しているためであったり、住民の参加を求めるプログラムが進行していないためだろう。

一方、95年に開設した自治体は、HPを公聴の場であることを余り意識していないのではないだろうか。単なる一方的な広報板程度の理解であるかもしれない。開設の目的に、HPを住民サービスの向上の一環、意見聴取の方法と意識されるようになったのは97年からであることも符合する。

図5は、自治体のインターネットを使った住民参加の有効性への認識を示している。(実施していない自治体もあるので、可能性としての期待を含んでいる) 95年に開

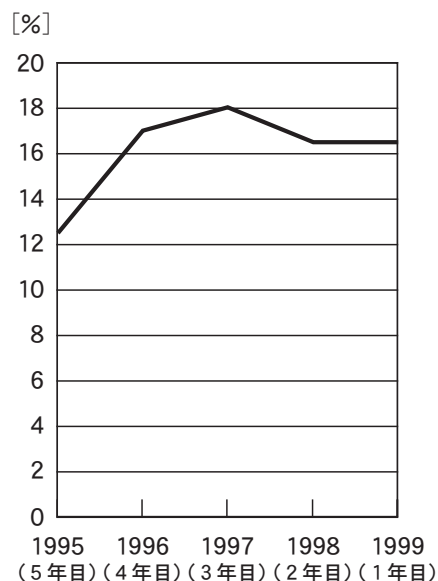


図4 インターネットによる住民参加の実施率

設した自治体は、開設の目的でも住民参加をあまり意識していなかったし、その後実施もしていない。そうした意味で積極性には欠けるものの、住民参加に対するインターネットの有効性には高く評価していることがわかる。

やや乱暴な言い方をすれば、インターネットの住民参加への有効性（可能性）は図4にあるインターネットによる住民参加の実施率と反対の関係にある。97年のように実施している割合が高いと、インターネットの有効性を低く評価している。逆に、95年や99年のように実施していないと、有効性は高く評価していることが、図4と図5を見比べるとわかる。

また、図5をよく見ると、有効性と補助手段の評価が逆になっている。有効性が低いとする自治体では、補助手段としての認識が強く、逆に有効性が高いという自治体は補助手段とはあまり考えていないようである。

このように、住民参加という視点からみると、インターネットやHPの評価はまだ低い。まだまだできることが限られていると考えている。より大容量で簡単なインターフェイス、グループウェアなど、技術の進歩が必要なのである。

当面は、住民と1対1のコミュニケーションや具体的

な意見の聴取などに限られるであろう。

5. 住民参加型HPの事例—大和市—

(1) 異なる参加者が変えたまちづくり

神奈川県大和市はHPを使った住民参加に積極的である。97年には、HPによる住民参加で『都市マスタープラン』と『環境基本条例』を策定している。また、98年には『環境基本計画』、『まちづくり条例』を、99年には『総合計画』を策定している。

大和市がインターネットを利用した住民参加に積極的であるのは、従来型の住民参加とは異なる大きな特徴があるからである。それは、参加する住民層が異なるという点である。従来は、昼間に大和市内にいる商工業者や主婦が中心であるのに対して、インターネットは東京都心に通勤し、昼間大和市内にいないサラリーマン層や学生層の参加を可能にした。

したがって、まとめられた各計画、条例は、旧来のものと大きく異なるものになった。たとえば、まちづくりであれば、商店街地域の活性化ばかりでなく、住宅地域のあり方なども議論され盛り込まれ、重点的整備地域がいままでの商工地域から住宅地域に移された。

(2) 大和市HPの特徴

HPには電子会議室というページがある。ここで、『都

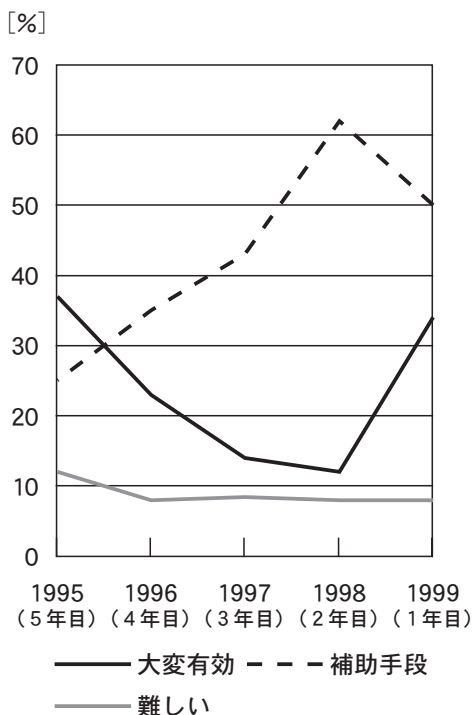


図5 インターネットを使った住民参加の有効性

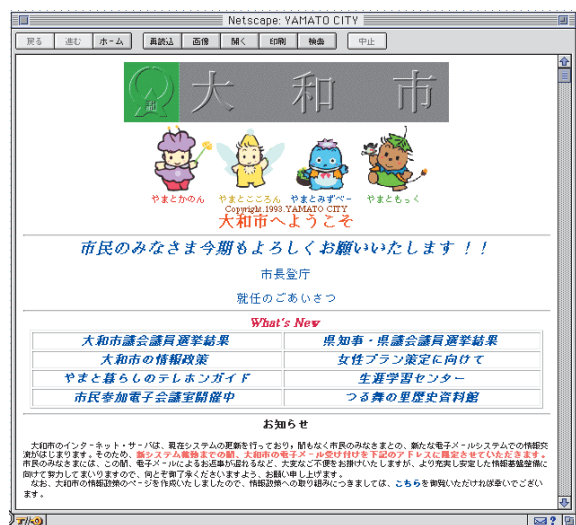


図6 大和市のHP

市マスタープラン』などが議論される。いわゆる、話題別の電子掲示板になっており、議論の展開がヘッドライン形式（サブジェクト形式）でわかるようになっている。

もうひとつの特徴は議論を活発化させる仕組みである。住民にとって参加するモチベーションは、自らの意見がHPを通して述べられるということだけでなく、発言に対して、明確な行政の考え方がスピーディに返ってくることである。これを大和市は実践したことが多くの住民をHP上に巻き込むことができた。

先の自治体アンケートでもわかったことであるが、インターネットでの住民とのやり取りでは、結果的に行政の対応が速くした。もちろん全ての自治体がそうなるわけではないが、行政の意識が向上したという答えにあるように、前向きに取り組む自治体（すなわち職員）は自ずとよい結果を生んだようである。

しかし、一部の前向きな職員だけに頼ってはいけいない。意識の高い職員を支えた仕組みが強固でなければ実現できない。大和市の場合は、次の5点が上げられる。

- ・7名の前向きに取り組んだ職員を庁内全体が理解し、庁内が横断化した。
- ・住民からの質問・意見などのe-mailを縦割りの担当部署にのみ流すのではなく、各課の担当者全員に流し、ある種越権的に答えられる職員が素早く返送した。
- ・HPの会議室を運営するために慶應大学SFCの協力を得てモデレータを置いた。また、モデレータと庁内職

員との間に、仲介する職員を置き、コミュニケーションギャップを埋めた。

- ・計画・条例等の策定のために、他のさまざまな計画等をHP上に公開したり、Q&A集を作るなど情報公開に努めた。
- ・HP上のみならずフェイスツーフェイスの会議を随時開催した。

6. ま と め

HPは住民参加型の行政を推進していく上で、情報の提供、住民と行政のコミュニケーションギャップの解消、住民参加に参加したいとする新しい住民層の掘り起こしなどに、大変効果的なツールであることがわかった。また同時にこの認識を多くの自治体がもっていることもわかった。

しかしながら、まだ十分に住民参加型の行政に利用されてはいない。それは、大容量の通信ネットワークが構築されていないこと、それによるグループウェアなどが利用できないことなど、技術的な問題も多いが、行政マンのやる気とそれを支える全庁的な姿勢、仕組み、外部の協力スタッフなど、インターネット技術とは異なる、行政技術の問題にあるところが多い。

HPをハードのツールとすれば、ソフトなツールの充実が待たれる。

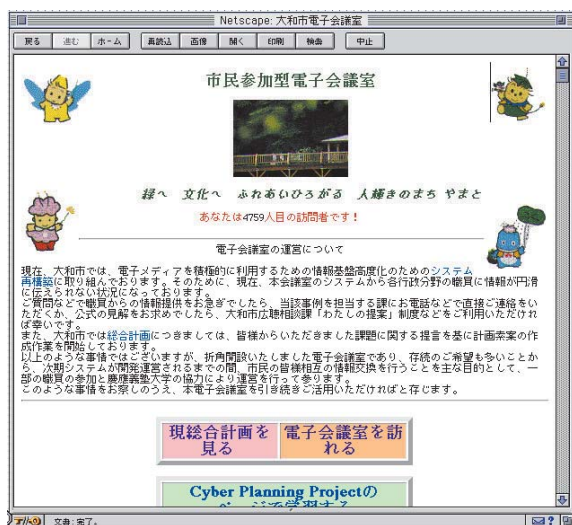


図7 大和市の電子会議室のトップページ

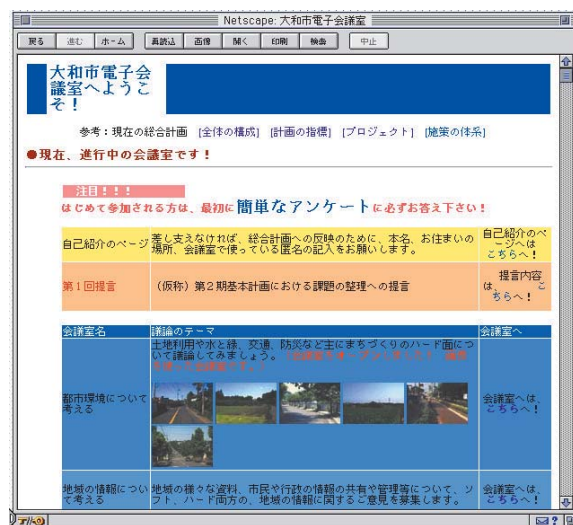


図8 大和市のテーマ別電子会議室