

# 北海道，札幌市に見る地域情報化への取り組み

久保悌二郎\*<sup>1</sup>・朝倉 暁生\*<sup>2</sup>・前野 譲二\*<sup>3</sup>

## 1. わが国における電子政府・自治体の進展

2003年7月に、e-Japan 戦略Ⅱが高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部によって発表された。これは、2001年に発表されたe-Japan 戦略に続くものであるが、e-Japan 戦略が主にインフラ整備に重点が置かれていたことに対して、e-Japan 戦略Ⅱでは、e-Japan 戦略によって整備された情報インフラの活用により、「元気」「安心」「感動」「便利」の4つの戦略思想の下、「医療」「食」「生活」「中小企業金融」「知」「就労・労働」「行政サービス」の7分野においての国民の利便性を向上することに重点が置かれている。

初代のe-Japan 戦略では、「2005年に世界最先端のIT国家となる」ことが目標とされていたこともあり、これを達成すべく、2004年2月には「e-Japan 戦略Ⅱ加速化パッケージ」、同年6月には「e-Japan 重点計画2004」が次々と発表された。「e-Japan 戦略Ⅱ加速化パッケージ」では、先の「先導的」7分野に加え、「加速的5分野」として、「国際政治（アジア）」「セキュリティ」「コンテンツ」「IT規制改革（e-文書）」「電子政府・自治体」を挙げている。

この中で、電子政府・自治体については、「先導的7分野」の「行政サービス」と「加速的5分野」の「電子政府・自治体」に掲げられている。

先導的7分野である「行政サービス」分野では、基本的考え方として、次の点を指摘している。

行政分野へのITの活用により、国民の利便性の向上と行政運営の簡素化、効率化及び透明性の向上を図ることを目的とするものであり、こうした目的を達成していくためには、先述したとおり、ワンストップサービスの整備、業務・システムの最適化等を着実に進めていく必要があるほか、行政運営に関する情報を国民がわかりやすく知ることができるよう行政ポータルサイトの整備や情報システム調達の改善に取り組んでいく必要がある。（e-Japan 重点計画2004より抜粋）

具体的施策として「行政ポータルサイトの整備」「政府調達の電子化、情報システム調達の改善」の二つを掲げている。また、「加速的5分野」の「電子政府・自治体」分野では、上記と同様の考え方にたち、具体的に、「ワンストップサービスの整備」「業務・システムの最適化」「ベンチャー企業からの政府調達の拡大」「国家公務員のテレワークに関する制度等の環境整備」「電子自治体構築のための業務・システムの標準化・共同化および人材育成」などが掲げられている。

さて、このように展開されてきたわが国の電子政府であるが、国際的な評価はそれほど高いとは言えない。例えば、2003年4月にアクセンチュアが実施した「世界電子政府調査」では、日本は15位（調査対象22ヵ国中）であり、電子政府の成熟の5段階（オンライン情報提供期→構築期→活用期→成熟期→サービス変革期）の活用期にあるとされている。なお、この調査で第一位にランクされたカナダでは、新たな顧客サービスに向け

\*<sup>1</sup> 江戸川大学 マス・コミュニケーション学科教授

\*<sup>2</sup> 江戸川大学 マス・コミュニケーション学科教授

\*<sup>3</sup> 江戸川大学 マス・コミュニケーション学科非常勤講師  
（早稲田大学）

たビジョンを定義し、サービス利用度に焦点をあて、施策の評価に結び付けている。

このように電子政府はすでに、CRM（Customer Relationship Management：顧客関係性管理）によって評価されるようになってきている。これはいわば、「量」から「質」への転換であるといえる。これまで「どれだけ多くの国民・市民が利用するか」で評価されてきた電子政府・自治体であるが、この視点だけでなく「どれだけ多様なサービスメニューがあるか」という視点で評価され、政府と国民、あるいは地方行政と市民、さらには市民間の「関係資本」づくりを目指すことがe-Japan 戦略Ⅱの思想である「元気」「安心」「感動」「便利」を具現化することであると言える。

本稿は、平成16年度学内共同研究「地域情報通信ネットワークの評価と地域情報化の実態の検証」の一環で調査した北海道（庁）と札幌市の事例を中心に、中間報告としてまとめられたものである。

## 2. 北海道および札幌市における 情報基盤整備

情報基盤整備は、その上に様々なアプリケーションやサービスが展開されるという意味で、重要な事業である。情報基盤のないところに、サービス展開はないからである。

ある企業がある県内で事業展開をしており、その支店同士をネットワークで結ばなければならない場合、昨今であれば通常それぞれの支店がインターネットサービスプロバイダ（ISP）に個別に接続してVPNによって、あるいは広域イーサネット網を通じてマルチプロトコル・ラベルスイッチング（MPLS）などによって、公衆回線越しに仮想のプライベート・ネットワークを形成するのが通常である。

これに対して多くの場合、自治体は独自に回線網を構築する。独自に回線を敷設する場合もあれば、民間の通信事業者の敷設した光ファイバの未使用分（ダークファイバ）を借り上げる場合もあ

るが、専用回線を利用することでは同じである。

この際、予算の多寡や地域の特性、事情に応じて整備の方法に差異が見られることが多く、ここに情報基盤整備事業について考察する意義が認められる。ここでは、北海道および札幌市を例として取り上げ、自治体の情報基盤整備事業について考察する。

また、地域住民の情報化にどれだけ資するかという観点から見ると、ラストワンマイルがどのように、またどれほど実現されているかを考慮するのもまた重要である。そこで、ブロードバンド・ネットワークの利用可能状況や、これに関する北海道および政府の取り組みについても概観する。

### 2-1 北海道の情報基盤整備

北海道には14の支庁があり、道庁のネットワークは基本的にこれらをつなぐ形で構築されており、愛称として「赤レンガネット」と呼ばれている。（図1参照）。

これらの支庁をつなぐネットワークは民間事業者の広域イーサネット網であり、NTTによるメガデータネットというサービスを利用している。実態としては、LGWAN 併設のダークファイバを借り上げており、総務省による事業費の補助（3分の1）を受けた事業である。

このネットワークは各支庁内のLANに接続されている。なお、図1の石狩支庁は実際には北海道本庁を経由して接続しており（石狩支庁は本庁の分館として隣接している）、また本庁でインターネットにも接続されている。バックボーンについては本庁が1Gbps、支庁は100Mbpsとなっている。

これらのネットワークは道民に対して開放されているわけではないが、タッチパネルで利用可能なキオスク端末が各支庁に設置されている。この端末では電子申請などはできないものの、申請用紙のダウンロードなどができるようになっている。北海道全体にわたって敷設されているもう1つのネットワークが、教育情報通信ネットワークである。これは、道立教育研究所附属情報処理教育センターを中心に道立高校（241校）、特殊学校（56

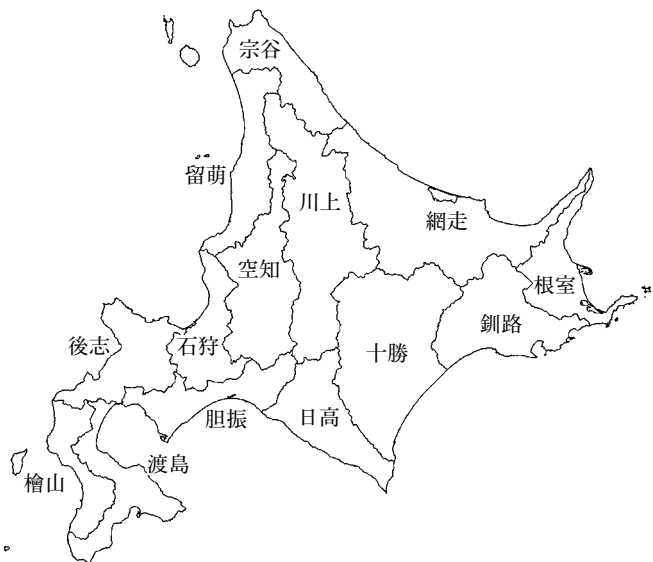


図1 北海道と支庁

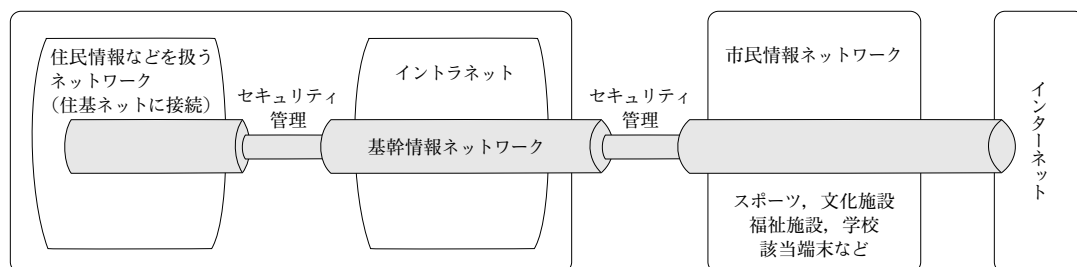


図2 札幌市の基幹情報ネットワーク

校)、道立理科教育センター、特殊教育センター、図書館を結ぶものである。合計で299ヵ所を接続し、約11億円(約43%が国庫支出金)を要して整備した全国最大規模のネットワークである。これにより、道立の高校は100%のインターネット接続率となっている。

## 2-2 札幌市の情報基盤整備

札幌市は10の行政区からなる政令指定都市である。人口は約184万人であり、約570万人の北海道の人口のうち、約32%を占めている。

札幌市の基幹情報ネットワーク整備事業は、平成11年からの5ヵ年計画で進められている。札幌市には3線、50駅、延長距離50kmからなる地下鉄網が整備されており、幹線光ケーブルはこ

の地下鉄のずい道内に敷設されている。これは、区役所等の関連施設が地下鉄駅の周辺に位置しているためというのが1つの理由である。

札幌市の基幹情報ネットワークは、図2のような用途に利用されている。

図2からわかるように、札幌市の基幹情報ネットワークは3層に分かれており、それぞれがセキュリティ管理で区分されている。1つが市民情報ネットワークであり、これはインターネットからもアクセスすることが可能である。市民情報ネットワークでは、例えばスポーツ施設予約のようなサービスが行なわれている。もう1つがイントラネットであり、これは市役所や区役所の各部局などを対象とした、電子メールや各種情報共有のようなサービスのためのネットワークである。最後に、住民

情報などを扱うネットワークであり、これは住民基本台帳ネットワーク、いわゆる住基ネットに接続されている。

### 2-3 公衆ブロードバンド網整備状況

北海道は 83,453.57 平方キロメートルと広大な面積を持ち、その一方で人口は約 570 万人、1 平方キロメートル当たり 68 人という人口密度で、これは全国平均の 1/5 である。このような人口密度の低さは、ブロードバンド網の整備には不利である。

特に ADSL の場合は加入者線で高周波を利用するため、局舎の周囲数キロにサービス範囲が限定されるため物理的な制約が厳しい。しかし、たとえそれが FTTH や無線に置き換わったとしても、規模の経済が得られないであろう人口密度の低い地域には、サービス展開が行われづらいのが現状である。

北海道における、ブロードバンドサービスの提供状況を図示したものを、図 3 に示す。

図 3 で白い部分がブロードバンドサービスの提供されていない地域である。ここでブロードバンドサービスとしては ADSL、FTTH、FWA（無線アクセスシステム）、ケーブルインターネット

のいずれかである。

図中で濃く塗られている部分は、ブロードバンドサービスを市町村が行なっているものである（西興部町、長沼町、大滝村）。これらの自治体は、需要の喚起が難しいこともあり、自治体としての補助を行なっているというものである。この他にも、自治体が需要のとりまとめを行なって初めてサービス提供が行なわれるというケースも多くあり、全体的に民間事業者のサービス展開を待つというわけにはいかないのが現状である。

一方、このような整備に対する国や道の取り組みとしては、総務省の「全国ブロードバンド構想」や「e-Japan 重点計画 2002」などがある。しかし、具体的な取り組みとしては、電子自治体の推進によって需要を喚起し、その結果としてインフラの整備を後押しする、つまり好循環を促すというのが基本的なスタンスである。

このような民需に期待するという、いささか消極的な施策は、需要の見込めない事業を行なう余裕があるわけではないということからも仕方のないことであろう。しかしその一方で、いわゆるデジタル・デバイドが相当な割合で存在しているとすれば、電子自治体に向けた取り組みの効果もそれだけ減じられてしまうのもまた事実である。

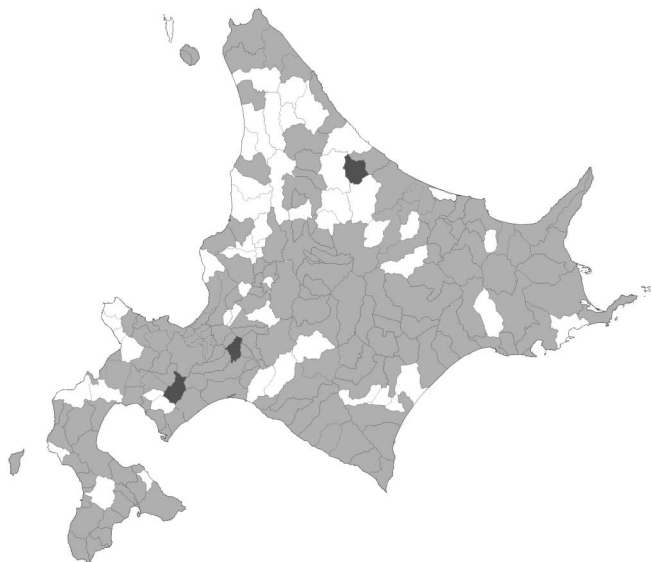


図 3 北海道におけるブロードバンドサービスの提供状況

ネットワークは地理的・空間的な制約を取り払うことができ、また北海道は観光資源などの豊富な一次情報を持つことなど、ネットワークの恩恵を受けやすいと考えることができる。このような中で、様々な意味でバランスの取れた施策が求められているといえる。

本当にネットワークを必要とする者にも支援助を提供するべきであるが、道が事業主体になることは考えられない。また、相応の受益者負担も必要である。このような観点からは、NPOを活用するのも一案であろう。この場合、米国カリフォルニア州サンフランシスコ近辺で、IEEE 802.11bの広域公衆無線ネットワークを無償で提供するという運動を展開している Bay Area Wireless Users Group<sup>(1)</sup> や、広域公衆無線のための研究を行っているという BARWN (Bar Area Research Wireless Network)<sup>(2)</sup> などのようなプロジェクトが参考になるであろう。

### 3. 札幌市が目指す地域情報化

札幌市が推進する情報化構想の基本コンセプトには、「情報血縁都市さっぽろ」が据えられている。従来の地域コミュニティを形づくる地縁、血縁に加え「情報」という「縁」で人々が結ばれる街をイメージするその基本視点は、行政と市民、企業、地域のコミュニケーション活性化を図り、それぞれが協働して地域情報化が進んだ街づくりを目指すというものである。

地縁、血縁主体の社会から「知縁」の必要性を説いたのは堺屋太一であったが、今日では地方自治体の情報化には欠かせない視点として定着している。札幌市の地域情報化構想は、平成9(1997)年12月に策定されている。

#### 3-1 情報血縁都市さっぽろ

この構想策定の時期については、注意しておかなければならない。というのも札幌市が掲げた「情報血縁都市さっぽろ」は、1997年に旧自治省が「高度情報化社会に対応した地域の情報化の推進に関する指針」が発表されたのと期を一にして

いるからである。

国の地域情報化の政策の転換点とも言うべき時で、あくる年の98年に高度情報通信社会推進本部から「高度情報通信社会に向けた基本方針およびアクションプラン」が出され、住民基本台帳ネットワークシステムの構築に向けての住民台帳法の改正等が実施されている。99年には、旧郵政省の地域インタラネット基盤施設整備事業や地域インターネット導入促進基盤整備事業がスタートし、例えば、岡山県では全国に先駆けて岡山情報ハイウェイ整備を開始している。

その後、全国ブロードバンド構想(2000年)や「e-Japan 戦略」といったいわゆる「国民運動としてのIT推進」「電子政府・電子自治体構築」が叫ばれていく。1980年代の地域情報化の失敗の轍を踏むことなく、その教訓を生かしつつ新たな構想が全国地方自治体で繰り広げられていく。

そうした流れの中であって、札幌市の取り組みは地域IT化の掛け声、あるいは運動論の域を越えて具体的な「仕掛け(整備)」を準備している点で特徴的である。コミュニケーション重視の「情報」という「縁」で人々が結ばれる「まちづくり」を目指すという新たなコンセプトの基に、地域インフラストラクチャとしての基幹情報ネットワークと情報拠点の整備を展開していった。それは、行政側の要請である電子自治体構築の展開に、歩調を合わせた戦略と見ることができる。

#### 3-2 コミュニケーションの活性化を重視した展開

図2に示したように、札幌市の情報化の基本をなす「基幹情報ネットワークと情報拠点」の整備という要件は、(1)「住民情報等を扱うネットワーク」と、行政内部の情報の共有化を行なうための「イントラネット」からなる『行政情報ネットワーク』、そして(2)市民に開放された『市民情報ネットワーク』(3)基幹情報ネットワークへの市民・企業のアクセスは市民情報センターを介した『インターネット』の3本柱(3層)からなる。

(1)の柱の『行政情報ネットワーク』を構成する、

①「住民情報等を扱うネットワーク」は、住

民に関する情報や財務情報はプライバシー保護等セキュリティを配慮した閉じたネットワークのもとで管理し、必要な部門にのみ提供するネットワーク。②「イントラネット」は、市役所各部局、各区役所、主要行政施設等を結ぶ行政ネットワークとして機能する。

(2)の柱の『市民情報ネットワーク』は、学校、図書館、スポーツ・文化施設、福祉施設、消費者センター、障害学習センター等と結び、市民に情報を提供し、本人確認を要する予約や書類発行等には設置した市民端末等を利用する。札幌市は、特にこの部分に力を注いでいる。

(3)の柱の『インターネット』に関しては、基幹情報ネットワークとインターネットを「市民情報センター」を介して企業・団体、大学・研究所、CATV通信、各家庭のパソコン等、市民活動、国内外の都市・道内都市を結ぶ。各種の講座やイベントの案内、広報など幅広く市民・企業に情報を提供する。市民情報ネットワークとインターネットの接続からうまれる可能性を追求していると言える。

### 3-3 市民サービス重視の経営

IT先進自治体を目指す札幌市は、民間経営手法を用いた「札幌市IT経営戦略」を2001年に3ヵ年計画で策定した。そこには、3つの柱と10のビジョンが描かれている。「市民に対するサービスの向上」①手間いらずの行政サービス、②選べる窓口、③ぴったり情報提供サービス、「市の行政改革」④即断即決の行政経営、⑤人を活かす職場環境、経営の定期診断、⑦人材ネットワークの活用、⑧札幌ブランドの確立、「市の産業振興」⑨ITフロンティア、⑩ITプロモーションである。この戦略の具体的な成果に向けた実施の第一段階として、申請書ダウンロード完成（電子申請）、全国初自治体コールセンター構築（自治体CRM）、総合行政情報システム概要設計（内部システムの再構築）、FAQのWeb化（ナレッジマネジメント）をかかげ、IT環境整備の推進として、庁外では市民情報センターと産業振興センター構築し、

庁内ではイントラネット設置拡大を目指した（接続割合を2001年の26%から2004年の61%に拡大）。加えて、職員の意識改革を進め、市民志向に基づく自治体CRMを基盤にして、CIOの設置や助役直轄プロジェクト、庁内能力バンクシステムを構築してきている。

こうした戦略の下に2003年『さっぽろ元気ビジョン』と銘打ち、ITを活用した5つのまちづくり目標にかかげた。それらは、①元気な経済が生まれ、安心して働ける街さっぽろ、②健やかに暮らせる共生の街さっぽろ、③世界に誇れる環境の街さっぽろ、④芸術・文化、スポーツを発信する街さっぽろ、⑤ゆたかな心と創造性あふれる街さっぽろ、である。

札幌市内の10の区役所のロビーや地下鉄さっぽろ駅、地下街ふれあい広場等13ヵ所に市民キヨスク端末（さっぽろeビジョン）が配置されていて、2004年1月から市のお知らせ、施設や事業の紹介、市長からのメッセージ等の市政情報を動画で大型情報パネルに常時放映している。また、電子会議室（コミュニケーション支援サーバ設置）、まちづくりをすすめる市民団体に、Web・メール・電子会議サーバも提供している。

地域情報化政策の体系を図4に示す。

### 3-4 コールセンターと市民情報センター そして電子会議室

札幌市の情報化戦略を全国的に有名にしたのが、日本初の市政総合案内コールセンターである。この試みは、全国の市町村から注目を浴びている。助役直轄のCRMプロジェクトを03年4月に立ち上げ、試行実験を経て1年後の04年4月にスタートさせた。市民サービスの向上、市民ニーズの把握、デジタル・デバインド対策、職員によるノウハウの共有等市民との信頼関係作りにはひと役買っており、最終の目指す所は、eデモクラシーであり自治のあり方を変えるインパクトをもつものと位置づけている。

今では1日約200件程度の利用者がおり、電話による問い合わせが中心だが（95%）、eメールも徐々に増えはじめ、年間65,000件のペースで

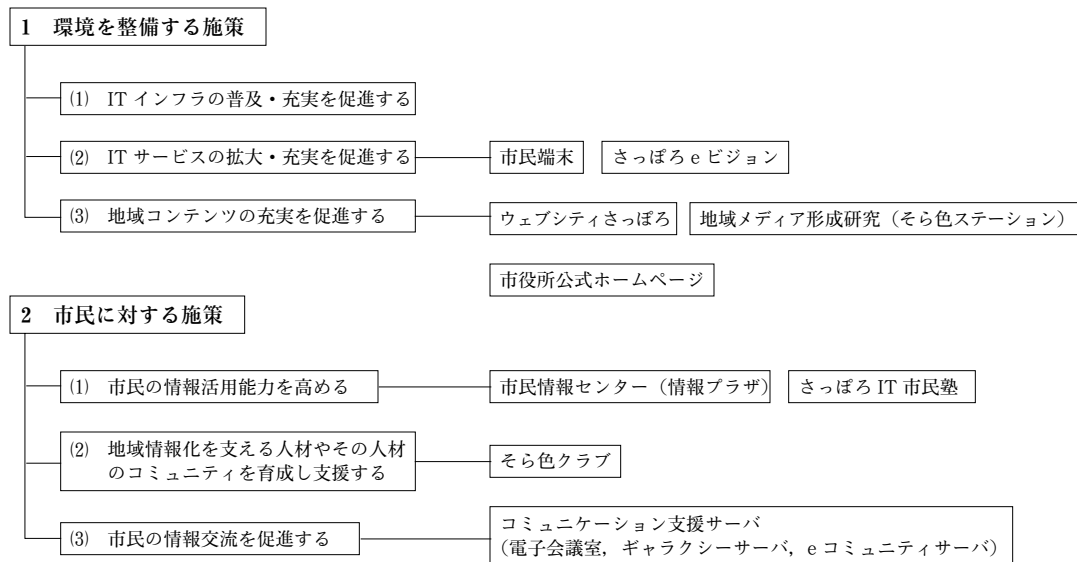


図4 地域情報化施策の体系 (地域情報担当係分)

増え続けている。中身は問い合わせ (98%)，苦情・提言 (1%)，作業依頼 (1%) 等だ。特筆すべきは，コールセンター内で待たせることなく回答がほとんど完結 (98%) している点だ。市民が何で困っているか対応履歴や Q & A のデータベースを整備し，各部署にフィードバック情報の共有化で業務の効率を高めている。

年中無休，朝 8 時から夜 9 時までオープンで運営は民間に委託し，低コストに抑えた。1 つの電話と親切的な対応で「どこに聞いたらいいかかわからない」「たらい回しにされた」「職員の態度が悪い」等の課題を解決している。市民の評判も上々で，満足度アンケート調査を行なった結果，10 点満点で 9.7 点の高い評価を得た。

一方，2002 年 10 月にオープンした市民情報センターは，市民の情報活用を高める場であり，地域の情報化を考える人材やコミュニティを育成し，「さっぼろ」に関する情報を収集，編集，発信する場として市民に開放された施設で，札幌市の情報化の中核的存在である。

市民情報センターが行なっている事業は，①「情報ラウンジ」：IT 体験，無料パソコン貸し出し，NPO 法人インフォメーションが利用者対応，②「さっぼろ IT 市民塾」：21 講座延べ 66 回の講

座開設，インターネット上の e-ラーニング，③ミニスタジオ「そら色ステーション」：インターネット配信可能なスタジオ，マルチメディアで制作した番組を発信，コミュニティ FM 局とも関係，④地域情報サイト「ウェブシティさっぼろ」の発信，市民と市役所の共働して地域のサイトづくり，⑤観光情報サイト「ようこそさっぼろ」の発信：市民と市役所の共働して観光のサイトづくり，等がある。

もう 1 つ特筆すべきは，「電子会議システム」の運営であろう。神奈川県藤沢市等の先進事例を参考に，電子メールとホームページによる情報の交流，市民とのパートナーシップを目指し，1999 年から取り組んだプロジェクトである。

市民が作る自由な議論と活動の場「e トークさっぼろ」，政策立案部門の市職員とファシリテータスキルを持つ市民が共働で政策の立案と実践を議論する場「発想庵 (はっそうあん)」，庁内職員同士の議論・コミュニケーションの場「@ へむ (あっとるへむ)」，市対市民の公開の議論の場「電子進歩充夢」等々の運営の行方，市民顧客志向の数々の札幌市の活動は，これからの地方自治体の情報化への取り組みに示唆を与えるものであろう。

#### 4. e-democracyの観点から見た 札幌市の取り組み評価

これまで述べてきたように、わが国における情報化はインフラ整備から活用段階へと移行し、さらに、活用の中でも迅速化や効率化といった量的な活用段階から、「元気」「安心」「感動」「便利」の具現化を中心とした質的な活用段階を迎えているといえる。この点では、多くの自治体ではCRMが施策の根本思想として挙げられるようになり、こういった方向性は今後も拡大していくと考えられる。

ここではまず、なぜこういった流れが求められるようになったのかを考察してみたい。

第一に、ニーズやライフスタイルの多様化に伴い、政府や行政の提供するサービスのバリエーションが市民ニーズの多様化に追いつかなくなったことが挙げられる。この現象は、税収の減少とも相俟って加速化しており、今後さらに政府や行政が提供できるサービスが「ミニマム化」していくことが容易に予想できる。そういった制約の中で市民満足度という指標によるコストパフォーマンスを上げることが求められている、という点にある。

第二に、上記のような流れにおいて、いわばニッチの部分の担い手として企業やNPOなどがサービスを提供し始め、政府や行政に対する「オルタナティブ」になり始めている、という点である。かつては政府・行政はいわば「独占企業」であり、殿様商売が可能だったわけであるが、オルタナティブがはっきりと確認され始めた状況において、もはや許されない、という点である。

第三に、自己決定・自己責任の原則が挙げられる。将来に対する予測が難しく、かつ変化の激しい昨今においては、どのような公共選択も結果として最良のものであったかどうか判断しにくい状況にある。結果として最良に失得ないのであれば、プロセスにおいて最良にせざるを得ない状況が発生し、そこにおいて、アカウントビリティやインフォームドコンセントになぞられた政府や行政のあり方が求められるようになってきた、という点

である。

第四に、これが本論の中心ともいえる問題意識であるが、「元気」「安心」「感動」「便利」の具現化を中心とした質的に多様な社会を構築していくためには、我々一人ひとりがその重要性を理解し、これを構築し維持していくためのコストを分担しなくてはならない。こういったシステムにおいて、フリーライダーの存在はしばしばシステムを破壊する要素となってしまう。このためコミュニティにおいて、顔の見える関係を維持し、誤解を恐れずに言えば、ある程度の「相互監視」の中で生活することが求められる。「相互監視」と言うと聞こえが悪いが、換言すれば、「お互いの暖かいまなざし」の中で生きる、ということである。つまり、お互いの「まなざし」の中でお互いの承認の下に社会を構築し、適切な役割分担とコスト分担の担い手になることが、「元気」「安心」「感動」「便利」の社会づくりの礎となるのではないかと、言うことである。

このような観点から、本章では、札幌市を始めたとした「電子自治体」が「元気」「安心」「感動」「便利」の社会づくりへと発展していくための要件を考察することを目的とする。

##### 4-1 関係資本をつくる「e-democracy」

電子政府・自治体の推進としばしばセットで議論されるものに「e-democracy」がある。これは、「ITを活用して、住民がより深く政治や行政に参加できるようにし、政治や行政の活動の質を高めていくこと」と定義されている。つまり、電子政府・自治体が「ITを利用した、多様なサービスの提供」であるとするならば、e-democracyは「ITを利用し、国民や市民が政治や行政の主体として行政や政治のプロセスに関与し、あるべき多様性を確保するプロセス」であると言える。

換言すれば、e-Japan 戦略Ⅱが根本思想とする「元気」「安心」「感動」「便利」を具現化し、「行政サービスの量から質への転換を図る」のであれば、単に市民サービスとしての電子政府・自治体を進めるだけでは不十分であり、そこに多様な民意を組み込むための仕組みをつくる必要がある。



これこそが e-democracy の目標である。

このように、e-democracy への取り組みの根本は、政治・行政のプロセスにしっかりと民意が反映される開かれたシステムを組み入れていくことであり、その役割として、「代表制民主主義の活性化」「市民の知恵やノウハウの発掘・結集」「熟議とそれによる学習、啓発の場の創出」の三つが求められる。

とはいえ、わが国では、e-democracy の前に、そもそも democracy そのものが成熟していない、という指摘もある。

実際に、他の先進諸国に比較すると、政治参加のベンチマークである投票率や行政計画策定における住民参加率などの数値がわが国ではあまり高いとはいえない状況にある。例えば、10万規模の市町村で、行政計画が策定されるような場合、広報紙やインターネットで素案を提出し、これに対する「パブリックコメント」を求めたとしても、全市民の 0.1% 程度の数百人が意見を出せば非常に良い方であり、大方が数十程度（つまり、0.01% のオーダー）以下になっている。

そのため、インターネットを活用して、投票や計画策定への住民参加などを、「居ながらにして」実現できる、e-democracy への期待が高まった。電子投票については、インターネットを活用した「居ながらにして」の投票には問題も多く、海外も含め「実験レベル」に留まっており、投票所に置かれたタッチパネル式の電子投票（狭義の意味での電子投票）がほとんどである。これは、コストの面での利点が多く、かつ現段階では投票率も高くなると評価されているが、これが一般的になってきた場合にも投票率を高くするかどうか、さらには本質的な意味で、代表制民主主義を活性化するかどうかには疑問が残る。この点では、インターネットを用いた行政計画に対する「パブリックコメント」がそれほど活性化していないことから言えるであろう。

むしろ、e-democracy の本質としては、直接的に選挙投票行動を活性化するというよりも、「熟議とそれによる学習・啓発の場の創出」「市民の知恵やノウハウの発掘・結集」といった部分が

重要であり、そのプロセスにおける「コミュニケーション」による「手ごたえの確認」といった点にあるのではなからうか。

このことは、先にも述べたように、札幌の取り組みの参考事例となっている神奈川県藤沢市の「市民電子会議室」の知見からも確認することができる。藤沢市は「電縁都市ふじさわ」をスローガンとして掲げ、1999 年より市民電子会議室を運営している。開設より 5 年 3 ヶ月経った 2004 年 12 月段階で、アクセス件数が 57 万件、登録者数が 2300 名強となっている。この電子会議室にはおよそ 100 弱のスレッドが立ち、直接市行政に関わるテーマはもちろんだが、市民の生活や趣味に及ぶ内容まで、多岐に亘っている。

藤沢市の「市民電子会議室」に関しては、様々な報告や研究がなされており、これらの報告や研究がまとめているところは次のような点である。

- (1) 市民電子会議室だけで、既存の間接民主主義を補完できるということはありません。むしろ、その外側の部分、あるいは前提の部分として、市民同士の想いをつないだり、出会いを創出したり、学習や啓発の場としての意義の方が重要である。
- (2) 市民電子会議室がどんなに成熟しても、そこに参加するのはやはり限られた市民だけである。藤沢市の場合も、議論に参加している登録者のうち、慶応大学 SFC の教員や学生など研究対象としてこれに参加している人も多いため、真の市民は 1500 名程度であろう。実際に、熱心に書き込みをしているのはそのうちの数割である。このため数の面でも、また、参加者が市民を代表しているか、という質の点でも、ここで何かを決定するような用途には使えない。
- (3) 市民電子会議室によって、参加者が多様な意見を交換し、様々な立場からものを見たりすることができるようになることや、新たな出会いによって個々の市民活動が活性化することなどが、市民生活を活性化し、ひいてはデモクラシーを活性化する、という効果が大きいだろう。

つまり、市民電子会議室は、それによって直接政治や行政に参加できることよりも、これを通じて、地域に「関係資本」をつくり、多様で重層的なコミュニティを再構築することで、真のデモクラシーの土台作りとなることが期待されている。

しかし、この「関係資本」づくりについては、かつてコミュニティづくりの負の効用として挙げられた項目がそのまま当てはまる。すなわち、①参入障壁の形成、②フリーライダー、モラルハザードの形成、③画一性の強要やプライバシーの侵害、④コミュニティ内の悪習への盲従、などが指摘される。これについては、結局のところ、「トータルデザイン」をどうするかの問題であり、十分なオルタナティブを与え、参加者が自由意志で参加を選ぶことができるようにする。また、十分な情報公開の機会が与えられることによって、上記のような課題を回避することが可能になる。

#### 4-2 札幌市の取り組み評価

先述のように、平成9年12月に策定された「札幌市情報化構想」の基本コンセプトとして「情報血縁都市さっぽろ」が掲げられている。これは、従来からの地縁、血縁に加え「情報」という「縁」で人々が結ばれる街を目指しており、札幌市においても、情報を媒体とした新しい「社会関係資本」の構築を目指していることがわかる。

このような基本コンセプトの下、札幌市では、ハード面の整備として期間情報ネットワークの整備、地域情報化の拠点施設としての「市民情報センター」の設置などを実施しており、実際にパソコンに接続した実績は毎年増加している。

また、ソフト面の取り組みとしても、「行政改革」「市民サービスの向上」などを柱に据え、ワンストップ型のコールセンターを設置してCRMの具現化を目指している。特に、コールセンターの設置に関しては、これまでの行政と市民との関係を見直し、信頼関係づくりを根本に据え、将来的にはe-democracyを核とした自治への転換を図っている。また、各種ポータルサイトの充実などにより、行政関連ウェブサイトへのアクセス数

やコールセンターへの問い合わせ件数などは確かに他の自治体にはあまり見られない先進性がある。

確かに札幌市の場合も今はまさに発展段階にあるといえるので、この段階で評価をすることが適切ではないかもしれない。しかしながら、e-democracyの本来の意義は、「サービスを受ける」という段階にあるのではなく、自分の受けるサービスを決める、ということにあるのだ、ということが指摘できる。その意味で言えば、例えば様々なNPOや企業、あるいは大学などが議会からの情報の読み解き方や各議員の評価、行政施策の評価や決定などに参加し、そういった情報を市民が受け取り、学習し、意見交換していく場を作ることがe-democracyの持つイメージであるが、e-democracyで先端的な取り組みといわれる札幌市でも、残念ながらそこまでは行っていない。

今後、e-democracyを本格的に導入していくためには、まず現在の行政評価制度のあり方に注目する必要がある。これまでも再三述べてきたように、現在の行政改革の中心は効率化にある。これは、市民に良いサービスを提供する、ということよりも、むしろどうやって人件費などの固定費を電子の活用によって削減するか、という点が重視されており、札幌市の掲げるCRMの実現と効率化をどうバランスをとるかは大きな課題である。この点についての調査は、今後の課題としたい。

北海道、札幌市の事例からは、地方自治体の地域情報化の流れが大きく変化して行く様が見て取れる。国の種々のIT政策が後押ししてるとはいえ、地方自治体自らが意識を市民志向に大きくシフトさせ、自律的な方策を着実に取りはじめてることがうかがえる。e-democracyといういまだみぬ彼方に向けて着実な前進を期待したい。

(注1) <http://www.bawug.org/>

(注2) <http://www.barwn.org/>

平成16年度学内共同研究「地域情報通信ネットワークの評価と地域情報化の実態の検証」は、久保悌二郎、朝倉暁生、非常勤講師前野譲二（早稲田大学）の参加で実施している。