

## 情報化社会における住民参加の課題と展望（下）

汪 穎

### <要 旨>

#### 本稿の狙い

1. 問題の所在
2. 先行研究と本稿の構成

#### I 法令で定められた住民参加の手続とその分類

1. 法律が定める住民参加の手続
2. 地方公共団体の条例が定めるもの
3. 法令で定められた住民参加の手続の分類

（以上、10月号）

#### II 行政情報化の住民参加への影響

（以下、本号）

1. 行政情報化の進展
2. 行政情報化の進展の住民参加への影響と地方公共団体における実践

#### III 情報化社会における住民参加の課題と住民参加の改善・活性化のための方策

1. 情報化以降の住民参加の課題
2. 情報化社会における住民参加の改善・活性化のための方策

#### IV 住民参加の方法の組み合わせについての提案

1. 住民参加の方法の再分類
2. 住民参加の方法の組み合わせについての具体的提案

#### 今後の検討課題

実践を紹介する。

## II 行政情報化の住民参加への影響

本章では、日本における行政情報化の進展過程を  
跡付け、それに伴う住民参加の変化を概観した上で、  
地方公共団体で行われているオンライン住民参加の

### 1. 行政情報化の進展

行政情報化の進展過程を、総務省が作成した情報  
通信白書を参照して段階付けてみると、I C Tイン  
フラの整備期、I C T利活用の推進期及びデジタル

データの利活用期の3つに区分することができる<sup>(95)</sup>。以下では、各期における主要政策及びその中での行政情報化の推進について紹介する。

### 1-1 ICTインフラの整備期（第1期）

1959年に気象庁で気象数値予報用電子計算機が導入されたことを皮切りに、行政情報化は、2001年に至るまでの間、情報通信技術の進歩と行政の戦略的な取組によって進展し、その基盤が構築されてきた<sup>(96)</sup>。コンピュータは、初期には技術計算や統計処理、次いで給与、会計、共済などの共通管理業務を中心に用いられた。1980年代からは、郵便貯金、年金・保険、車検登録等の大量・定型事務が次々とシステム化された。1990年以降、情報関連機器の値下がりと性能の向上によってコンピュータが普及し、インターネットの利用も広がり、情報化の進展に拍車を掛けた<sup>(97)</sup>。1994年には、「行政情報化推進基本計画」が閣議決定された。同計画は、行政のあらゆる分野において、情報通信技術を活用し、行政が提供する国民サービスの質の向上を図ろうとするものであった。しかし、この時期には、オープンなネットワークでの情報共有よりも、イントラネットや専用線・パソコン通信を利用した閉鎖的なネットワークでの情報の利用が中心であった<sup>(98)</sup>。

2000年に、情報通信技術の活用により世界的規模で生じている社会経済構造の変化に対応することを目的として、高度情報通信ネットワーク社会形成基本法（IT基本法）が制定された。同法に基づき、高度情報通信ネットワーク社会の形成に関する重点

計画の作成等の事務を所掌する「高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部」（いわゆるIT戦略本部）が、内閣に設置された（25条、26条）。

2001年に、IT戦略本部はe-Japan戦略を策定した。e-Japan戦略は、ICT（Information and Communication Technology）インフラの整備に重点を置き、ICTの利用環境の整備を目指すものであった。そして、誰でも、法律や制度、政府発表資料、官公庁の所在地、統計データ、白書等の行政情報を検索する際、いつでも自宅からパソコンとインターネットを通じて行政サービスを利用することができるという目標が示された。さらに、同年、総合行政サービスシステム、法令データ提供システム等を含めた「電子政府の総合窓口（e-Gov）」の運用が開始された<sup>(99)</sup>。

### 1-2 ICT利活用の推進期（第2期）

2003年以降、IT戦略本部は、ICTの利用環境の整備という目標は達成されつつあるとして、e-Japan戦略Ⅱ<sup>(100)</sup>を策定した。e-Japan戦略Ⅱでは、「元気・安心・感動・便利な社会」を目指すことが基本理念として挙げられており、ICTの利用環境の整備だけではなく、国民にとって身近で重要な7つの分野（医療、食、生活、中小企業金融、知、就労・労働、行政サービス）におけるICT利活用の促進が掲げられている。

2005年に、総務省は、同年末に期限が到来するe-Japan戦略Ⅱの後継かつ今後の戦略をめぐる

(95) 通信自由化以降の30年のICTの進化（総務省編『平成27年版情報通信白書—ICTの過去・現在・未来—』（日経印刷、2015年））、デジタル経済の進化（総務省編『令和元年版情報通信白書—進化するデジタル経済とその先にあるSociety5.0—』（日経印刷、2019年））、移動通信システムの進化（総務省編『令和2年版情報通信白書—5Gが促すデジタル変革と新たな日常の構築—』（日経印刷、2020年））、デジタル化政策の歴史（総務省編『令和3年版情報通信白書—デジタルで支える暮らしと経済—』（日経印刷、2021年））を踏まえて、整理している。

(96) 市川政治「気象庁における地震定常調査業務の変遷—主として電子計算機使用以降—」『験震時報・気象庁編』46巻1・2号（1982年）41頁。

(97) 以上につき、劉継生「電子政府の構築過程—行政情報化推進50年の歩み—」『通信教育部論集』12号（2009年）53頁。

(98) 谷口洋志＝高鶴「日本における電子政府の現状と課題」『経済学論纂』61巻1号（2020年）162頁。

(99) 総務省「電子政府・電子自治体推進プログラム」（2001年）[https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/283520/www.soumu.go.jp/s-news/2001/011016\\_3.html](https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/283520/www.soumu.go.jp/s-news/2001/011016_3.html)（最終閲覧日：2025年8月2日）。

(100) 総務省編『平成16年版情報通信白書—世界に拓がるユビキタスネット社会の構築—』（ぎょうせい、2004年）209頁。

議論のたたき台として、u-Japan政策<sup>(101)</sup>を策定した。u-Japan政策においては、本格的にICTの利活用に焦点が当てられることとなり、「ブロードバンドからユビキタスネットへ、情報化促進から課題解決へ、利用環境整備の抜本強化」という3つの基本軸が挙げられている。そして、実現すべき目標として、ICTによる先行的社会システム改革（社会・経営革新、制度改革、電子政府、自治体等）が設定されている。

また、2008年に、IT戦略本部が2010年以降を見据えた将来展望を示すために策定した「IT政策ロードマップ」においては、より国民の視点に立ったアプローチとして、ライフイベントごとの複数の行政手続を一か所で完結させることができる「国民本位のワンストップ電子行政サービスの実現」という目標が掲げられており、そして、2010年度を目途にワンストップ電子行政サービスの標準モデルを構築して実用化を目指すとされている。

### 1-3 デジタルデータの利活用期（第3期）

2013年に、「世界最先端IT国家創造宣言」が閣議決定された。同宣言においては「①革新的な新産業・新サービスの創出と全産業の成長を促進する社会の実現、②健康で安心して快適に生活できる、世界一安全で災害に強い社会の実現、③公共サービスがワンストップで誰でもどこでもいつでも受けられる社会の実現」の3項目が柱として掲げられている。このうち、①の中で、公共データの民間開放を推進すること、ビッグデータを活用した新事業・新サービスの創出を促進するための環境整備が記載されている。

2016年に、官民のデータ活用の推進に関する施策を総合的かつ効果的に推進し、国民が安全で安心して暮らせる社会及び快適な生活環境の実現に寄与す

ることを目的として、「官民データ活用推進基本法」が制定された。2017年に、IT戦略本部は、同法に基づき、「世界最先端IT国家創造宣言・官民データ活用推進基本計画」を策定した。また、同年、基本法と基本計画の下、デジタル社会に向けた電子行政の目指す方向性を示す「デジタル・ガバメント推進方針」を策定した。方針では、「デジタル技術を徹底活用した利用者中心の行政サービス改革、官民協働を実現するプラットフォーム、価値を生み出すITガバナンス」の3つの取組を進めていくことを示している。

また、地方公共団体のデジタル化の推進についての取組は、2020年に閣議決定された「世界最先端デジタル国家創造宣言・官民データ活用推進基本計画」及び「デジタル・ガバメント実行計画」に掲げられている。前者の基本計画においては、地方公共団体のデジタル化を推進するため、手続のオンライン化だけではなく、業務プロセス・システムの標準化やクラウド化、AIの活用等も実行すべきこと<sup>(102)</sup>が明記され、後者の実行計画においては、地方公共団体が優先的にオンライン化を推進すべき手続<sup>(103)</sup>が詳細に提示されている。例えば、子育て関係・介護関係・被災者支援関係に関わる住民のライフイベントに際し、多数存在する手続をワンストップで行うことが必要と考えられる手続等である。

同年、新型コロナの感染拡大への対応の過程で、デジタル化の課題が浮き彫りになった。緊急事態宣言の発動にあたって、経済的に困難である住民や事業者に向けた支援を実施するため、国や地方公共団体は、ICTを活用した様々な対策を打ち出したものの、十分かつ迅速な取組ができない状況が顕在化した<sup>(104)</sup>。例えば、給付金や助成金等支援策に係る申請が膨大になったことによるオンライン手続のシステムの不具合や、国と地方公共団体のオンライン

(101) 総務省「u-Japan」[https://www.soumu.go.jp/menu\\_seisaku/ict/u-japan/new\\_outline01b.html](https://www.soumu.go.jp/menu_seisaku/ict/u-japan/new_outline01b.html)（最終閲覧日：2025年8月2日）。

(102) 「世界最先端デジタル国家創造宣言・官民データ活用推進基本計画」（令和2年7月17日閣議決定）25頁 <https://www.moj.go.jp/content/001345317.pdf>（最終閲覧日：2025年8月2日）。

(103) 「デジタル・ガバメント実行計画」（令和2年12月25日閣議決定）別紙4 [https://cio.go.jp/sites/default/files/uploads/documents/2020\\_dg\\_all.pdf](https://cio.go.jp/sites/default/files/uploads/documents/2020_dg_all.pdf)（最終閲覧日：2025年8月2日）。

(104) 総務省編『令和3年版情報通信白書—デジタルで支える暮らしと経済—』・前掲注(95)168頁。

のシステムの不整合である<sup>(105)</sup>。そのほかにも、データの多様化・大容量化の推進によるデータの活用が不可欠となったこと、少子高齢化や自然災害などの社会的課題解決のためのデータ活用の必要性、及び、データの悪用・乱用からの被害防止の重要性の増大を背景<sup>(106)</sup>に、デジタル化により行政システムの統一を推進し、利便性を向上させるため、2021年に、デジタル改革関連法として6つの法律<sup>(107)</sup>が制定された。そして、同年、それら6法のうちのIT基本法に代わる法律であるデジタル社会形成基本法及びデジタル庁設置法に基づき、IT戦略本部が廃止されると同時に、国と地方公共団体の情報システムの統括・管理を行うデジタル庁が内閣に新設された。

さらに、同年、地方公共団体ごとに異なっていた情報システムの標準化を行うため、地方公共団体情報システムの標準化に関する法律も制定された。同法は、多種多様な行政サービスを対象とし、情報システムの標準化によって住民の利便性の向上及び地方公共団体の行政運営の効率化を目指している。

## 2. 行政情報化の進展の住民参加への影響と地方公共団体における実践

### 2-1 行政情報化の進展の住民参加への影響

行政情報化の推進のため策定された計画等の中で、住民参加が初めて言及されるのは、2001年のe-Japan戦略のもとに策定されたe-Japan重点計画においてである。具体的には、「保健、医療、福祉、文化、交通、防災等あらゆる公共サービスの

分野での情報化の推進は、多様かつ質の高い公共サービスの提供を通じて、国民生活の全般的な質の向上が期待される。また、これらの活用により、国民が主体的にネットワークを形成し、行政への参加、地域活動、社会活動へ参加することで、真に豊かさを感じる生活が推進されることが期待できる」と述べられている<sup>(108)</sup>。この記述から確認できるのは、住民参加に関してはe-Japan戦略の副次的な効果として述べられるに留められており、具体的に住民参加を促すための施策には触れられていないということである<sup>(109)</sup>。

行政情報化の推進とともに、地方公共団体の実務においては、ICTを活用した住民参加の例が見られるようになった。例えば、2001年に稼働を開始した神奈川県藤沢市の市民電子会議室、2004年に稼働を開始した東京都三鷹市の電子会議室、及び同年、運用が開始された熊本県八代市の地域SNS等である。また、2006年に、総務省によって組織された「ICTを活用した地域社会への住民参画のあり方に関する研究会」が、「地域コミュニティを再生すること（地域社会への住民参画）と、地方自治体における政策形成の過程に地域住民が積極的に参画していくこと（地方行政への住民参画）」を実現する上でICTを活用できる環境を整えるために作成した、住民参画システム利用の手引きにおいて、初めてICTを活用した住民参加の方法について言及している。ICTを活用した住民参加の方法として、電子会議室、地域SNS、電子アンケートが挙げら

(105) 木村公彦「デジタル化に向けた動向と政策課題」（令和3年2月9日「東海地域デジタル化推進セミナー」講演資料）2頁 [https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000735658.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000735658.pdf)（最終閲覧日：2025年8月2日）。

(106) デジタル庁「これまでのデジタル改革の取組みについて」7頁 [https://www.digital.go.jp/assets/contents/node/basic\\_page/field\\_ref\\_resources/d6cfdcd-d75e4-460c-9ec0-af4f952e03d5/20210906\\_meeting\\_promoting\\_07.pdf](https://www.digital.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/d6cfdcd-d75e4-460c-9ec0-af4f952e03d5/20210906_meeting_promoting_07.pdf)（最終閲覧日：2025年8月2日）。

(107) 本文で紹介した3つの法律以外にも、①デジタル社会の形成を図るための関係法律の整備に関する法律（令和3年法律第37号）、②公的給付の支給等の迅速かつ確実な実施のための預貯金口座の登録等に関する法律（令和3年法律第38号）、③預貯金者の意思に基づく個人番号の利用による預貯金口座の管理等に関する法律（令和3年法律第39号）がある。

(108) IT戦略本部「e-Japan重点計画」（2001年）42頁 <https://dl.ndl.go.jp/view/prepareDownload?itemId=info%3Andljp%2Fpid%2F3531322&contentNo=7>（最終閲覧日：2025年8月2日）。

(109) 中野邦彦『地域SNSによるガバナンスの検証—情報通信技術を活用した住民参加—』（勁草書房、2019年）34頁。



れている<sup>(110)</sup>。

上述したように、2001年以降、いくつかの地方公共団体において、ICTを活用した住民参加の例が見られるが、総務省自身は、ICTの利活用は十分な効果を挙げていないと評価している<sup>(111)</sup>。具体的には、2010年に、同省が全国の地方公共団体を対象として行った、地域のICT利活用状況についての調査の結果によると、地域の10分野（医療・介護、福祉、防災、防犯、教育、就労、交通、地域コミュニティ、観光、地域産業）において、防災分野に関わるICTシステムの実施率は28.3%となっているものの、地域コミュニティを含む他の分野は概ね10%以下であった。そのため、ICTを活用した住民参加も、わずかであったと推測できる。ただし、e-Japan戦略を通じたIT環境の基盤整備によるIT設備の普及率の増加、及びそれに伴うインターネットの利用者数の増加といった環境整備、並びに、u-Japan政策を通じたICTの利活用政策の重点化が、その後のICTを活用した住民参加の推進の土台になったと考えられている<sup>(112)</sup>。

2015年には、株式会社情報通信総合研究所が、全国の地方公共団体を対象として、地域におけるICT利活用の現状を調査した。その結果によると、地方公共団体においては、SNS等の活用、ホームページ等の相談窓口を通じた個別相談サービス、地域人材・施設情報検索サービス等の地域活性化に関するICTシステムが活用されることが多くなってきた<sup>(113)</sup>。2017年に、同研究所が再び実施した同様

の調査の結果によると、地域での各種のSNS等を活用している地方公共団体は3割を超えている<sup>(114)</sup>。また、地方公共団体において、行政機関が意見公募手続を実施する際に、LINEなど住民に馴染んだSNSを通じて実施案件についての情報発信をし、意見を提出させる事例も見られるようになっている<sup>(115)</sup>。

2020年に、新型コロナの感染拡大防止のための外出行動の抑制及び密閉・密集・密接（いわゆる3密）を避けた行動が要請された後、地方公共団体が従来実施してきた対面での住民参加が困難になった。そのため、Zoom等のウェブ会議システムを利用した住民参加、つまりオンライン住民参加を実施する動きが広がった。また、地方公共団体において住民参加のためのウェブサイトが設けられた例（本稿Ⅱの2-2(4)参照）も見られる。

上記のような動きによって、2022年に、日本は国連が実施した加盟国におけるオンラインでの住民参加型行政の状況についての評価で1位を獲得しており、情報技術による情報公開（e-information）、政策やサービスについての意見収集（e-consultation）、及びそれに基づく意思決定（e-decision-making）という3つの分野で高い評価を受けている<sup>(116)</sup>。しかし、地方公共団体におけるオンライン住民参加についての2017年以降の調査が存在しないため、その全体像を知ることが難しい。このため、総務省が作成したICTの利活用による地域課題解決の事例集

(110) 総務省「住民参画システム利用の手引き—地域SNS、公的個人認証対応電子アンケートシステム—」（2006年）2-4頁 <https://www.soumu.go.jp/denshijiti/ict/index.html>（最終閲覧日：2025年8月2日）。

(111) 総務省編『平成22年版情報通信白書—ICTの利活用による持続的な成長の実現—』（ぎょうせい、2010年）5頁。

(112) 中野・前掲注(109)42頁。

(113) 株式会社情報通信総合研究所「地域におけるICT利活用の現状に関する調査研究報告書」（2015年）32頁 [http://www.soumu.go.jp/johotsusintokei/linkdata/h27\\_07\\_houkoku.pdf](http://www.soumu.go.jp/johotsusintokei/linkdata/h27_07_houkoku.pdf)（最終閲覧日：2025年8月2日）。

(114) 地域での各種のSNS等の活用とは、地域コミュニティの各種問題について、行政機関及び市民間、市民相互間の意見・情報交換、迅速に広報や各種対応ができるよう、①特定地域（都道府県、市町村、複数の市町村、町内会・校区）を対象とした利用を想定し、役所、地域のNPO、又は民間企業によって運営している地域SNS、及び、②Twitter、Facebook等に代表されるようなグローバルな広がりを持つソーシャルネットワークを活用することである（株式会社情報通信総合研究所「地域におけるICT利活用の現状に関する調査研究報告書」（2017年）34頁 [https://www.soumu.go.jp/johotsusintokei/linkdata/h29\\_05\\_houkoku.pdf](https://www.soumu.go.jp/johotsusintokei/linkdata/h29_05_houkoku.pdf)（最終閲覧日：2025年8月2日））。

(115) 例えば、豊中市役所公式LINEの通常メニューには、「市民の声パブリック・コメント」がある。また、東京都小平市では、意見公募手続の意見募集にLINEを利用している。

(116) デジタル庁・前掲注(14)。

等<sup>(117)</sup>に紹介された例、及び筆者の調査によって得た例から、オンライン住民参加の運用実態を窺うしかない。

## 2-2 地方公共団体におけるオンライン住民参加の実践

以上のように、情報技術の発達を受け、また、特に新型コロナの感染拡大をきっかけに、地方公共団体においてオンライン住民参加の実践が見られるようになった。以下では、そのような実践例として、4つの取組を紹介する。取り上げるのは、第1に、従来の対面からオンラインへ変更した大阪府豊中市における外国人市民会議、第2に、様々なオンラインでの試みを取り入れた東京都三鷹市における「市民参加でまちづくり協議会～Machiko e（マチコエ）～」(以下「マチコエ」という。)、第3に、オンライン住民参加と対面での住民参加を組み合わせ実施する神戸市西区の事例、第4に、住民参加のためのウェブサイトを設置した兵庫県加古川市の事例である。

### (1) 大阪府豊中市におけるオンラインでの外国人市民会議

豊中市外国人市民会議は、2000年に豊中市が「豊中市国際化政策推進基本方針」の重点政策の1つである「外国人市民への市政参加の促進」を実現するため、神奈川県川崎市の仕組み<sup>(118)</sup>を参考にして設置したものである。会議を構成する委員は、原則として公募による外国人市民のみとされている。委員は2年（1期）にわたって市が提供したテーマをめぐって討論し、最後に全員の意見を報告書にまとめ

て市に提出する。報告書の概要版は中国語、韓国語、英語、スペイン語、ベトナム語に翻訳されて公開されている。これまでに、外国人市民会議は合計9期にわたって開催された。テーマは、医療健康、災害時の情報提供など生命に関わるもの、外国人の子供の教育に関係するもの、多文化への理解や地域活動に参加するものなど様々である。

新型コロナの感染拡大の時期、外国人市民会議は、一時中止し、その後、従来の対面での開催からウェブ会議システムであるZoomでの開催へと変更された。委員は原則として自宅でZoomを通じて参加するが、それが難しい場合は、市役所で利用に供されているパソコンを使って参加することも可能とされた。

オンラインでの開催について、所管部局（人権政策課）は肯定的であり、今後もオンラインで開催するとのことであった<sup>(119)</sup>。その理由として、オンラインだと、どこからでも参加できるため、出席率が高くなり、また、委員が一人一人順番に発言できるため、所管部局が意見をまとめやすいとのことであった。しかしながら、以下のような欠点の指摘もあった。第1は、対面での進行と比較して、委員の発言が活発ではないこと、第2は、委員が相互に対面で会ったことがないため、2年にわたって会議に参加したとしても、交流が深められなかったことである。それゆえ、外国人市民会議を通じての外国人同士の繋がりや、会議終了後の継続的な情報交換などのプラスアルファの機会が失われたとのことであった。

### (2) 東京都三鷹市の「市民参加でまちづくり協議

(117) 総務省・前掲注(12)参考4「地域課題を解決するためのスマートシティサービス事例集」、総務省ホームページ([https://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/joho\\_tsusin/top/local\\_support/ict/jirei/index.html](https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/joho_tsusin/top/local_support/ict/jirei/index.html) (最終閲覧日：2025年8月2日))に掲載された「ICT地域活性化事例100選」等がある。

(118) 1996年に、川崎市は外国人市民の意見を行政政策に反映させるため、「川崎市外国人市民代表者会議条例」(平成8年川崎市条例第25号)によって川崎市外国人市民代表者会議を設置した。条例によって設置された初めての外国人市民の市政参加制度として広く話題となり、設置までの経緯や、同会議の意義と課題に関する研究が多数存在する(藤間みゆき「要求から参加へー川崎市外国人市民代表者会議からの発振ー」『季刊行政管理研究』79号(1997年)57-64頁、中野裕二「川崎市外国人市民代表者会議の10年ー議事録から読み取れることー」『駒澤法学』7巻1号(2007年)20-46頁、元森絵里子・坂口緑「川崎市における在日外国人施策と地域実践ー多文化共生の先進地域の成り立ちと現在ー」『明治学院大学社会学部附属研究所研究所年報』50号(2020年)167-183頁、吉田渉「地方行政参加の仕組みとしての外国人住民会議ー川崎市外国人市民代表者会議を事例としてー」『日本地域政策研究』27巻(2021年)106-113頁)。

(119) 豊中市役所における豊中市人権政策課の職員へのインタビュー(2022年5月20日)による。

### 会～M a c h i k o e（マチコエ）～」

マチコエは、2021年7月に、三鷹市が、三鷹市基本構想の改正や第5次三鷹市基本計画の策定の際に、市民参加の実践によって多様な市民の思いやアイデアを聴くために設置した協議会である。マチコエに参加したのは、推薦、一般公募及び無作為抽出による473名の市民委員である<sup>(120)</sup>。マチコエにおいては、7つの政策テーマ部会<sup>(121)</sup>が設置され、各部会の下に検討内容に応じて、さらに複数の少人数のチームが設けられた。市民委員は、関心があるチーム1つか2つを選択してチームの構成員となる。各チームは、検討内容について行政職員や市民を対象とするアンケート調査、インタビュー等を通じて情報を収集し、その情報に基づき検討を進めた。そして、一定の期間ごとに、マチコエ全体会が開催され、各チームが市に進捗状況を報告した。三鷹市の公式ウェブサイトにおいては、公表されている統計によると、2023年12月末、マチコエの活動期間が終了した日までに、各チームによって収集した意見は、延べ11,534件となった<sup>(122)</sup>。

三鷹市は、マチコエの実施に当たり、2020年に作成された「みらいを創る三鷹デジタル社会ビジョン」において掲げられた「デジタル技術を活用した市民参加による地域課題解消に向けた取り組みの促進」という目標<sup>(123)</sup>を実現するため、オンライン住民参加の環境づくりに向け、以下のような多種多様な措

置を講じた。

第1に、マチコエとその進行状況をより多くの市民に発信するため、公式ウェブサイト、公式T w i t t e r及び公式Y o u T u b eチャンネルを作成し、進行状況についての情報を提供した<sup>(124)</sup>。第2に、各チームにおける会議等は、基本的にオンラインと対面での組み合わせによって開催された<sup>(125)</sup>。そして、デジタル技術の活用を支援するため、事務局（企画部参加と協働推進室）及び市民委員によって構成されたデジタル・コミュニケーション支援チームが設けられた<sup>(126)</sup>。第3に、複数のチームは、駅や公園の近いところにQ Rコードを貼り付けることによってオンラインアンケート調査を実施した。このようなオンラインアンケート調査は、実施されるごとに200件程度の回答を収集しており、路上で実施されたアンケート調査と比較して効果的であると評価された<sup>(127)</sup>。

### （3） 神戸市西区における対面とオンラインを組み合わせた住民参加

神戸市西区（以下「西区」という。）は、2015年に庁舎を建て替える際、新庁舎の機能・役割について住民の意見を収集するため、区内の各地域・各種団体からの参加者約60名を集め、区民まちづくり会議（以下「まちづくり会議」という。）を組織した。そして、まちづくり会議において複数回の検討を行う間に、参加者以外の住民の意見も収集するため、

(120) 三鷹市市民参加でまちづくり協議会活動報告書編集委員会『マチコエ800日の軌跡—挑戦と葛藤、そして未来へ—』（2024年）11頁 [https://www.city.mitaka.lg.jp/c\\_service/091/091623.html](https://www.city.mitaka.lg.jp/c_service/091/091623.html)（最終閲覧日：2025年8月2日）。

(121) 各部会の名称とテーマは、①快適なまちづくり部会（道路・公園・住宅・環境など）、②活力のあるまちづくり部会（産業・観光など）、③安全なまちづくり部会（防災・防犯・消費者保護など）、④安心なまちづくり部会（福祉・健康など）、⑤子どもが輝くまちづくり部会（教育・子育て支援など）、⑥心ゆたかなまちづくり部会（生涯学習・スポーツ・文化など）、⑦ふれあいのまちづくり部会（コミュニティ・平和・人権・国際化など）である。

(122) 三鷹市企画部企画経営課「市民参加でまちづくり協議会～M a c h i k o e（マチコエ）～」 [https://www.city.mitaka.lg.jp/c\\_service/091/091623.html](https://www.city.mitaka.lg.jp/c_service/091/091623.html)（最終閲覧日：2025年8月2日）。

(123) 三鷹市『みらいを創る三鷹デジタル社会ビジョン』（2020年）4頁。

(124) 三鷹市市民参加でまちづくり協議会活動報告書編集委員会・前掲注(120)4頁。

(125) 部会の開催方法について、2022年5月25日に、ふれあいのまちづくり部会のリーダーにインタビューしたところ、高齢の参加者や遠方の参加者も参加できるように、会議を必ず対面と同期オンラインで開催したとのことであった。

(126) 「三鷹市市民参加でまちづくり協議会規約」12条2項によると、デジタル・コミュニケーション支援チームの所掌事項は、①デジタル空間の市民参加の実践に関すること、②市民参加の実践におけるデジタル技術の活用支援に関すること、③デジタル技術を活用したコミュニケーション等の支援に関すること、④協議会の活動の積極的な情報発信に関すること、⑤会議のファシリテーション等の支援に関すること、⑥市民参加の実践に向けた企画等の支援に関すること、⑦市民参加の実践におけるファシリテーション等の支援に関することである。

(127) 三鷹市市民参加でまちづくり協議会活動報告書編集委員会・前掲注(120)70頁。



市の公式ウェブサイトで意見公募を5回実施した。また、西区庁舎整備基本計画の案が作成された後、「神戸市民の意見提出手続に関する条例」に基づく意見提出手続（以下「条例に基づく意見提出手続」という。）が実施された。

上記のウェブサイトによる5回の意見公募は、条例に基づくものではない任意の意見公募である<sup>(128)</sup>。任意の意見公募について、対象とされる事項は、条例に基づく意見提出手続の対象とならない事項である。また、任意の意見公募の実施手続と条例に基づく意見提出手続の相異点について、所管部局（市民参画推進局市民情報サービス課）にインタビューをしたところ、以下のような説明があった<sup>(129)</sup>。第1は、公表資料である。条例に基づく手続の公表資料は、政策等の案の概要、当該政策等の案を作成する趣旨、目的又は背景、及び関連資料であるが、任意の手続の公表資料は、例えば、会議の報告書、会議資料及び会議の参加者による意見の公表も可能である。第2は、意見提出期間である。条例に基づく手続については、1ヶ月と規定されているが、任意の手続は、行政機関の判断によって2週間まで短縮す

ることも可能である。第3は、提出意見についての応答義務である。条例に基づく手続については、「実施機関は、政策等の決定を行ったときは、提出された意見の概要及びこれに対する実施機関の考え方を公表しなければならない」（6条2項）と規定されているが、任意の手続では、提出された意見のみを公表することも可能である。すなわち、行政機関が提出された意見について応答義務を有しないということになる。

西区庁舎整備基本計画に関する任意の意見公募、及び条例に基づく意見提出手続の意見提出期間及び意見数について、神戸市市民参画推進局市民情報サービス課から提供を受けた情報に基づいて整理すると、表1の通りである。

表1で示したように、任意の意見公募が数ヶ月ごとに実施されており、そして、ほぼ毎回意見を収集できている。また、まちづくり会議と任意の意見公募は、以下のように組み合わせで実施された。まず、西区は、まちづくり会議を開催し、そして、その会議資料及びまちづくり会議の参加者の意見を公表し、その後、任意の意見公募が実施された。次に、任意

表1 西区庁舎整備基本計画に関する意見公募

		意見提出期間	意見数
1	任意の意見公募	2015年8月12日～2015年9月18日（38日間）	72件
2	同	2015年11月27日～2015年12月18日（22日間）	1件
3	同	2016年2月5日～2016年3月11日（36日間）	0件
4	同	2016年9月7日～2016年9月30日（24日間）	81件
5	同	2017年2月2日～2017年2月24日（23日間）	47件
6	条例に基づく意見提出手続	2017年4月3日～2017年5月2日（30日間）	29件

[出典] 筆者作成。

(128) 神戸市においては、意見公募が、①意見公募手続と②意見提出手続の2種類に分類されている。①意見公募手続は、「神戸市行政手続条例」（平成17年12月28日神戸市条例第34号）に基づくものであり、その対象は規則（処分の要件を定める告示を含む）、審査基準、処分基準（不利益処分の基準）、行政指導指針などである。②意見提出手続は、さらに、ア「神戸市民の意見提出手続に関する条例」に基づくもの、イ 個別の法律の規定などに基づくもの、ウ その他のものに分けられている。ア「神戸市民の意見提出手続に関する条例」に基づく意見提出手続の対象は、基本構想、基本的な計画、条例（基本政策や権利義務の制限に係るものなど）、大規模建設事業である。イ 個別の法律の規定などに基づく意見提出手続の対象については、神戸市公式ウェブサイトに掲載されている情報を見ると、例えば、「医療費助成事務の情報連携に伴う『特定個人情報保護評価書（全項目評価書）策定について』」、「固定資産税業務にかかる特定個人情報保護評価書の変更について」がある（神戸市の公式ウェブサイト<https://www.city.kobe.lg.jp/a63551/shise/kocho/comment/iken/index.html>（最終閲覧日：2025年8月2日））。ウ その他のもの、いわゆる任意の意見公募は、条例に基づく意見公募手続の対象となれない事項について、広範囲の住民の意見を収集する必要がある場合に実施される。

(129) 神戸市役所における神戸市市民参画推進局市民情報サービス課の職員へのインタビュー（2019年7月26日）による。



の意見公募によって収集された住民の意見を整理し、次のまちづくり会議の参加者に会議の資料として配布して検討させた。このようなやり方が、多数回にわたって繰り返された。このため、まちづくり会議には、会議の構成員として参加した者60名のみならず、それ以外の広範囲の住民が任意の意見公募手続を通じて実質的に参加していたといえる。

まちづくり会議と任意の意見公募を組み合わせ実施した理由は、所管部局（市民参画推進局市民情報サービス課）によると、庁舎整備基本計画を作成する初期段階において、任意の意見公募を発信源として利用し、広範囲の住民に西区がしていることを周知するためであった。さらに、新庁舎のあり方に関する住民の関心と考えを早めに把握するという点も考慮されていた。

#### （４） 兵庫県加古川市における住民参加のためのウェブサイト

兵庫県加古川市は、2020年10月に、一般社団法人コード・フォー・ジャパン<sup>(130)</sup>と協働して、加古川市版D e c i d i mを開設した。D e c i d i mとは、2016年にスペインのバルセロナで始まった住民参加のためのウェブサイトである。当該ウェブサイトにおいて、多数の参加者は、時間や場所にとらわれることなく、行政機関が設置した、政策課題ごとのトークルームの中で、政策課題及びその関連資料をめぐって、行政機関又は他の参加者の投稿に基づき、情報を提供したり、関連する意見を述べたりすることができる。要するに、D e c i d i mにおいては、行政機関と参加者によるスレッド状の議論が展開される<sup>(131)</sup>。加古川市が加古川市版D e c i d i mを開設したきっかけは、新型コロナの感染拡大の時期において行政機関と住民が対面で意見を交換

する機会が少なくなり、他方で、様々なデジタル技術が登場していたことである。

加古川市は、オンラインで多様な住民の意見を集め、議論を集約し政策に結び付けていくために、加古川市版D e c i d i mを開設した<sup>(132)</sup>。加古川市版D e c i d i mの主な機能は、バルセロナで始まったD e c i d i mと同様に、以下の3つである。第1に、行政機関は、D e c i d i mで政策課題を公開することができ、そして、それと同時に政策課題を解決するための複数の提案を公開することもできる。第2に、D e c i d i mに登録した住民は、実施期間内に意見を書き込むことができる<sup>(133)</sup>。書き込まれた意見と行政機関の回答は、D e c i d i mですべて公開される。また、登録した住民は、行政機関の回答及び他の住民が提出した意見についても、意見を書き込むことができる。第3に、個々の政策課題の意見数、行政機関による提案数等の統計情報も、D e c i d i mで公開されている。

加古川市版D e c i d i m (<https://kakogawa.diyccities.jp>)においては、2024年6月30日時点で、実施予定、実施中及び実施が終了した13の政策課題について公表されている。その基本テーマ、実施期間、行政機関の提案数、及び参加者の意見数は、表2の通りである。

D e c i d i mの実施状況を見ると、2020年10月に運用が開始され、2021年末までには9つのテーマについて実施されたが、2022年以降は、4つのテーマについてしか実施されていない。実施期間は、短いものは2週間もないが、長いものでは、例えば、「みんなが使えるスマホ講座」のように、2021年11月25日に始まり、現在まで実施されている。ただし、ウェブサイトの更新が遅れている可能性もある。同

(130) 一般社団法人コード・フォー・ジャパンは、市民主体で課題解決を行うコミュニティ作りの支援や、自治体への民間人材派遣などの事業に取り組む非営利団体であり、ICT技術を活用した地域課題の解決も目的の一つとしている。

(131) D e c i d i mは、民主的なプロセス及び制度の改善を求めて2011年にスペインで起こった民主運動である「15M運動」の影響を受け、多様な考えを持つ人々の声を聞き、それらを施策に反映するための方法として、バルセロナで始まった（興石＝後藤＝新＝矢吹＝吉村＝小泉・前掲注(23)1355頁）。現在、世界中の30を超える地方公共団体がD e c i d i mを利用している。「参加型合意形成プラットフォーム『D e c i d i m』とは？」加古川市市民参加型合意形成プラットフォームウェブサイト<https://kakogawa.diyccities.jp/pages/whatisdecidim>（最終閲覧日：2025年8月2日）。

(132) 総務省・前掲注(12)参考4「地域課題を解決するためのスマートシティサービス事例集」10頁。

(133) D e c i d i mに実名登録が必要であるが、投稿などをニックネームでできる。

表2 加古川市版D e c i d i mの実施状況

	基本テーマ	実施期間	行政機関の 提案数	参加者の 意見数
1	加古川市スマートシティ構想	2020年10月24日～2020年11月27日	0件	8件
2	加古川市スマートシティ構想	2020年12月7日～2020年12月18日	0件	0件
3	加古川市スマートシティ構想	2021年1月7日～2021年2月5日	0件	0件
4	I C Tのまちづくり (情報通信技術利活用事業)	2021年3月2日～2021年6月30日	0件	27件
5	加古川河川敷のにぎわいづくり (かわまちづくりプロジェクト)	2021年6月1日～2021年10月21日	0件	84件
6	新たな複合施設の愛称募集 (加古川東市民病院跡地整備事業)	2021年6月1日～指定されていない	9件	4件
7	みんなで作る健康	2021年6月8日～2021年6月30日	0件	4件
8	高齢者を互いに支えあう地域づくり	2021年9月30日～2021年11月30日	0件	18件
9	みんなが使えるスマホ講座	2021年11月25日～指定されていない	3件	4件
10	未来創造プロジェクト（未来シナリオ ムービー制作編）	2022年1月19日～2022年3月31日	0件	3件
11	J R加古川駅周辺のにぎわいづくり (ウォーカブルなまちづくり)	2022年2月4日～2024年3月31日	3件	42件
12	加古川市観光まちづくりプランの策定 に向けて	2024年7月1日～2025年3月31日	0件	実施中
13	スマートシティ構想	2024年7月18日～2025年5月31日	0件	実施中

〔出典〕筆者作成。

年6月1日に開始された新たな複合施設についての愛称募集は、同年8月10日に愛称が選定されたが、終了日については依然として「指定されていない」と掲載されている。

意見数に関しては、10件以下にとどまっている政策課題が大半を占めている。また、D e c i d i m については、「とりあえずD e c i d i mを導入すればよい」とする行政機関の姿勢が背景にあるとされ、実際に導入された場合でも、住民の参加が十分に促進されていないとの批判も見受けられる<sup>(134)</sup>。しかし、日本においてはD e c i d i mの導入はまだ始まったばかりであり、その実施状況については、今後も継続的な検討が求められる。

### Ⅲ 情報化社会における住民参加の課題と住民参加の改善・活性化のための方策

前章では、日本における行政情報化の進展過程と、住民参加の変化について概観した上で、地方公共団体におけるオンライン住民参加の事例を紹介した。オンライン住民参加においては、参加場所が限定されないため参加者の数の増加を期待でき、また、行政情報を動画配信などの方式で理解しやすく伝えることができる<sup>(135)</sup>。しかしながら、オンライン住民参加の課題も明らかになっている。本章では、オンライン住民参加の課題を指摘し、それについて行われている対応を紹介した上で、住民参加を改善・活性化するための方策について検討する。

(134) 以上につき、興石＝後藤＝新＝矢吹＝吉村＝小泉・前掲注(23)1361頁。

(135) 例えば、静岡県浜松市は、2022年1月17日から同年2月15日までに、行政区の区割り再編についての意見公募手続を実施する際に、関連資料をY o u T u b eの動画で公開配信をしている。<https://www.youtube.com/watch?v=Z9h4CSwkAAU>（最終閲覧日：2025年8月2日）。

## 1. 情報化以降の住民参加の課題

### 1-1 立法上の課題

近年、国において、オンラインで意見を聞くための公聴会（オンライン公聴会）が開催されているが<sup>(136)</sup>、オンラインで公聴会を実施する方法等に関しては、法令に規定がない<sup>(137)</sup>。

地方公共団体においても、オンライン住民参加について、条例ではなく、デジタル化等に関する計画に記載されている例が見られる。例えば、2020年に、三鷹市がデジタル社会の実現の方向性をまとめるために作成した「みらいを創る三鷹デジタル社会ビジョン」において、「デジタル技術を活用した市民参加による地域課題解消に向けた取り組みの促進」が目標として記載されているが、条例化はされていない<sup>(138)</sup>。しかし、条例に根拠を持たない計画は、所管部門が全庁的な理解を得ずに作成した報告書にとどまり、関連部局の協力が得られず、庁内で実施されない場合もある。そして、地方公共団体においては、長や幹部職員が交替したり、担当職員が人事異動で異なる部署へ行ったりすることにより、方針が変わることも少なくないという指摘がある<sup>(139)</sup>。

また、オンライン住民参加の実施対象、実施方法、既存の住民参加との関係等が法令によって明確化されていない場合、オンライン住民参加を実施してよいか、実施するとしてどのようなオンライン住民参加の方法を選択するか、また、オンライン住民参加の実施方法を選定した後で、例えば、事前にオンライン住民参加の実施に関する情報の公表等、具体的にどのように実施するかは、行政機関の判断に委ねられることになる。行政機関の恣意的な判断を防ぐ

ため、また、オンライン住民参加のさらなる活用のため、オンライン住民参加についての法制度を整備することが必要である。

### 1-2 運用上の課題

#### (1) オンライン住民参加における不平等性

社会全体の情報化が進展したとしても、住民が情報通信技術を活用する能力には、年齢・収入等による不均衡、すなわち、情報格差が存在している。このため、オンライン住民参加に関する情報の取得及びオンライン住民参加へのアクセスにも不均衡が生じ得る。

総務省が実施した「通信利用動向調査」<sup>(140)</sup>によると、2022年において、個人のインターネット利用率は84.9%となっている。インターネット利用端末別の利用率は、「スマートフォン」が最も高く、71.2%となっている<sup>(141)</sup>。しかし、年齢階層別にインターネット利用率を見ると、13歳から59歳までの各階層で90%を超えているのに対して、60歳以降の各階層では、年齢が高いほど利用率が低下する傾向がある。具体的には、「60～69歳」は86.8%、「70～79歳」は65.5%、「80歳以上」は33.2%である。また、世帯年収別インターネット利用率は、400万円以上の各階層で80%を超えているのに対して、「200万円未満」では61%にとどまっている。

#### (2) 住民参加の方法としての限界

本稿Ⅰの3で述べたように、住民参加は、しばしば、討議・合意形成型の方法を通じて実施されている。このような方法を用いる場合であって、より広範囲の住民の意見を収集するための仕組みを取り入

(136) 例えば、2020年8月25日・29日に、内閣府男女共同参画局が開催した「第5次男女共同参画基本計画策定に当たっての基本的な考え方（素案）」についてのオンライン公聴会、2023年2月17日に、消費者庁が開催した「一般消費者が事業者の表示であることを判別することが困難である表示（案）」についてのオンライン公聴会がある。

(137) 行政手続におけるデジタル技術の活用については、「情報通信技術を活用した行政の推進等に関する法律」（いわゆるデジタル手続法、平成14年法律第151号）に規定されている。同法第2章第2節に定められている手続としては、電子情報処理組織による申請等（6条）、電子情報処理組織による処分通知等（7条）、電磁的記録による縦覧等（8条）、電磁的記録による作成等（9条）がある。

(138) この点について、三鷹市企画部企画経営課の職員に対するインタビュー（2021年7月15日）をしたところ、計画による対応もできるから条例に取り込む必要がないとの回答であった。

(139) 以上につき、沼田・前掲注(45)34頁以下。

(140) 総務省・前掲注(12)138頁以下。

(141) それ以外は、「パソコン」が48.5%、「テレビ」が27.1%、「タブレット型端末」が26.4%、「家庭用ゲーム機」が18%、「携帯電話（スマートフォンを除く）」が10.3%、「その他」が1.6%である。

れることも重要である。その際に、オンラインでの意見収集を実施すると、参加者数の増加が期待できる。例えば、本稿Ⅱの2-2(2)で紹介した三鷹市のマチコエにおいては、QRコードを通じて実施された個別意見収集型の方法であるオンラインアンケート調査が効果的であった。

しかし、住民参加の方法としての限界にも留意すべきである。本稿Ⅱの2-2(1)で言及した豊中市外国人市民会議も討議・合意形成型の方法を用いるが、オンラインでの実施は、対面での実施と比較して、参加者による意見交換が活発にできていない。

こうした限界に鑑み、参加者による討論を盛り上げ、また、参加者の間の繋がりを作るため、オンラインで住民参加を実施することを回避する例もある。2017年に、豊中市は、地域課題を解決できる人材を育成するため、とよなか地域創生塾（以下「塾」という。）を開設した。塾において、参加者<sup>(142)</sup>は、コミュニケーション論等地域課題の解決のための必要な知識を学べる理論講座、空き家や商店街などの現場で地域課題を発見する実践活動、コミュニティ・市民活動の事例についての研修講座に参加し、自ら地域課題を解決するための企画を作成し、そして、行政機関、市民団体など多方面からの支援を受けてそれを試行することができる。これまでに作成された企画の内容は、シニア問題、地域経済の活性化、不登校等様々である<sup>(143)</sup>。塾は1年を1期とし、2024年3月までに合計6期行われた。2019年の第3期までは各期の定員が20名であったが、新型コロナウイルスの感染拡大の防止に配慮しながら、対面での学習及び活動が継続できるため、2020年と2021年に開催した第4期と第5期には、定員が15名まで減少し、また、2022年に新型コロナに対する規制が緩和された後で、定員が再び20名に戻った<sup>(144)</sup>。塾の運営担当

者によると、塾をオンラインで実施しなかった理由は、対面での進行によって、参加者間の討論を盛り上げることができ、そして、参加者の間に繋がりを作ることができるからとのことであった<sup>(145)</sup>。

## 2. 情報化社会における住民参加の改善・活性化のための方策

### 2-1 法令上の対応

#### (1) 住民参加の方法の法定化

本稿Ⅱの2-2(1)で紹介した豊中市の外国人市民会議は、2000年に設置されて以降、外国人住民の意見を収集する有効な方法として運用し続けている<sup>(146)</sup>。しかし、それらの方法については、実施対象や実施方法等が明確化されておらず、実施対象の選択、実施方法、実施結果の公表等が行政機関の判断に委ねられている。

住民参加の方法が有効であることが実証され、その運用体制が確立された後には、行政機関による恣意的な判断を防ぐために、手続の内容を具体的に法定化する必要があると考えられる。具体的には、第1に、国の法律によって、実務の中で培われた優れた住民参加の方法を明文化することである。そうした対応により、地方公共団体がその仕組みを導入・参考にしやすくなる。第2に、地方公共団体が条例を定めることによって、他の地方公共団体や国にとっても参考となる先進的な取り組みが促されると思われる。また、法定化する事項としては、実施目的、実施対象、実施方法、実施期間、収集された意見の取り扱い方及び実施結果の公開等が考えられる。以下において、オンライン住民参加の法定化を中心に、その具体的な制度設計のあり方について検討する。

(142) 塾の参加者は豊中市民に限られていない。ただし、申込者数が定員を超える場合、申し込みフォームに記載されている内容による選考がある（豊中市ホームページ<https://www.city.toyonaka.osaka.jp/machi/shocolla/event/chiikisouseiju.html>（最終閲覧日：2025年8月2日））。

(143) 以上につき、松田泰郎「地域人材の育成とつながりづくり—とよなか地域創生塾の取組み—」中川幾郎編『地域自治のしくみづくり実践ハンドブック』（学芸出版社、2022年）164頁以下。

(144) 松田泰郎「令和4年度（2022年度）とよなか地域創生塾活動報告」『とよなか都市創造』1号（2023年）213頁。

(145) 豊中市人権平等センターにおける豊中市都市経営部とよなか都市創造研究所の職員へのインタビュー（2022年5月10日）による。

(146) 豊中市役所における豊中市人権政策課の職員へのインタビュー（2022年5月20日）による。



## (2) オンライン住民参加の法定化のあり方

### ア オンライン住民参加の方法

オンライン住民参加の方法として、①オンライン公聴会やQRコードを通じたアンケート調査など、既存の住民参加をオンラインで実施するものと、②三鷹市のマチコエのようなオンラインに固有の方法とがある。

①の基礎である既存の住民参加の方法は、さらに、(ア)手続が法定されているものと(イ)手続が法定されていないものがある。

(ア)については、既存の法令において手続がすでに詳細に定められており、オンラインによる実施を、実施方法の一つとして追加するのみで対応可能であると考えられる。したがって、オンライン住民参加を制度化する際には、各法令に規定される既存の手続に、オンライン住民参加に関する規定を加える形で整備することが適当であると考えられる<sup>(147)</sup>。その具体的な内容として以下のようなものが考えられる。第1は、オンラインでの住民参加を実施することができる（又はしなければならない）場合の明確化である。例えば、一定の地域を超え、広範囲の住民の意見を収集する必要がある場合、また、子ども政策や教育政策など、若者世代と関わりが深い政策等の案を作成するとき、若者世代からも多くの意見を収集する必要がある場合<sup>(148)</sup>が考えられる。第2

は、オンライン住民参加の実施対象、実施方法、実施期間、及び参加方法等の情報の公表に関する定めである。第3は、オンライン住民参加を通じて、収集された意見の取り扱い方及び実施結果の公開に関する定めである。第4は、オンライン住民参加と既存の法令の手続との関係の明確化である。例えば、公聴会の開催方法について、対面で開催せず、オンラインのみで開催することが可能であるか否か、可能であるとして、どのような場合に認められるか等を明確化する。

①(イ)のオンライン住民参加の基礎となる手続が法定されていない場合のオンライン住民参加の方法、及び、②のオンラインに固有の住民参加の方法については、その運用体制が確立した後で、上述(1)で述べたような内容を、例えば市民参加条例などによって、法定化すべきである。

### イ 住民参加のためのウェブサイト

地方公共団体におけるオンライン住民参加のためのウェブサイトの活用方法としては、以下の2種類のものが見られる。1つは、地方公共団体の公式ウェブサイトの市政情報のような欄に設けられている、住民参加のためのウェブページである<sup>(149)</sup>。こうしたウェブページは、住民参加の理念、住民参加の方法の紹介、実施中の住民参加の情報、実施実績等、主に住民参加に関する情報を提供する役割を果

(147) なお、住民参加のオンライン実施を一括して促進する規定を、情報通信技術を活用した行政の推進等に関する法律等において設けることも可能ではある。しかしながら、オンライン住民参加の実施要件や既存の手続との整合性といった点については、より詳細な制度設計が求められるため、すでに手続が整備されている個別法令ごとに対応する方が、より適切であると考えられる。

(148) 若者世代が住民参加の経験が乏しく、参加に消極的である場合、オンライン住民参加の実施によって、若者世代の参加のハードルを下げる必要があると考えられる。2022年に、仙台市は、若者世代のまちづくり活動に対する意識についての複数の調査（アンケート調査、ワークショップ、関係団体ヒアリング）を実施した。調査対象は、仙台市内に在住又は通勤通学している、18歳から39歳の者である。アンケート調査を通して合計1,092の回答を収集した。統計結果によると、若者世代はまちづくり活動に関心がある（844の回答）が、そのうち参加した経験がない者（614の回答）が大半である。また、「まちづくり活動に参加することへの不安、参加の妨げになること」につき、「活動時間の長さ・頻度などの時間的負担」（689の回答）、「活動事例や団体などの情報がわからない」（499の回答）、「自分に何ができるのかわからない」（467の回答）が多い。仙台市市民局市民協働推進課『仙台市若者のまちづくり活動に関する意識調査報告書』（2023年）19頁 <https://www.city.sendai.jp/kyodosuishin/kurashi/manabu/np/shimin/oshirase/r4chosa.html>（最終閲覧日：2025年8月2日）。

(149) 例えば、吹田市の公式ウェブサイトのウェブページである「市民の声・広聴」（<https://www.city.suita.osaka.jp/shisei/1018939/index.html>（最終閲覧日：2025年8月2日））、豊中市の公式ウェブサイトのウェブページである「市政への参加」（<https://www.city.toyonaka.osaka.jp/joho/sanka/index.html>（最終閲覧日：2025年8月2日））、三鷹市の公式ウェブサイトのウェブページである「市政への参加と協働」（<https://www.city.mitaka.lg.jp/sub05/>（最終閲覧日：2025年8月2日））である。

たしている。

もう1つは、住民参加のための専用ウェブサイトである。このようなウェブサイトにおいては、本稿Ⅱの2-2(4)で紹介した加古川市のDecidimのように、公開されている政策課題について、参加者が意見を書き込むことができるようにされている。今後、Decidimあるいは他の住民参加のためのウェブサイトの運用が、さらに広がることが予想される。

しかしながら、このように住民参加のためのウェブページ・ウェブサイトの設置・運用を各地方公共団体が個別に行う場合、負担が大きくなる可能性がある。また、住民参加の資格は、当該地方公共団体に居住する狭義の住民に限らず、事務所や事業所を有する法人・団体、通勤・通学者、地方税の納税義務者など、広義の住民にも認められるのが通例である。そのため、一人の住民が複数の地方公共団体について参加資格を有することもあり得る。このような場合に、地方公共団体ごとにウェブページ・ウェブサイトの設置・運用の差異が大きくなると、住民にとっての利便性が損なわれるおそれがあると考えられる。

このため、国は、住民の利便性の向上及び行政運営の効率化を目的として、まず、法令によって、住民参加のためのウェブページ・ウェブサイトの設置・運用を促進するための規定を設けるべきである。さらに、地方公共団体がこれらのウェブページ・ウェブサイトを整備する際の参考となるよう、マニュアルによって、ウェブページ・ウェブサイトの機能や様式等に関する最低限の標準を示すことも可能と考えられる。加えて、その標準に則った模範的なウェブページ・ウェブサイトを国が作成し、地方公共団体にとって導入時の参考とするだけでなく、

オンライン住民参加を実施する際の選択肢の一つとして、実際に利用可能な形で提供することも想定される。

なお、2021年に、地方公共団体情報システムの標準化を推進するための地方公共団体情報システムの標準化に関する法律が制定されたが、住民参加のためのウェブサイトは、同法による標準化対象事務とされていない<sup>(150)</sup>。

## 2-2 実務上・運用上の対策 — オンライン住民参加における情報格差の是正

国や地方公共団体は、情報格差を是正するために以下のような対策を講じている。国レベルでは、2021年に制定されたデジタル社会形成基本法等の法令において、教育及び学習の振興等の措置についての規定が置かれている<sup>(151)</sup>。また、2022年度に、総務省は高齢者等のデジタル活用を支援するため、「デジタル活用支援推進事業」として、携帯電話ショップを中心に全国4,804か所で講習会を実施した<sup>(152)</sup>。地方公共団体においても、情報通信技術の普及を支援するため、公開講座の開催や、電子設備を備えた利用場所の提供などが行われている<sup>(153)</sup>。

ただし、以上のような措置は、電子設備の提供やその利用方法に習熟するための支援を中心としている。しかし、電子設備の利用方法を習得したとしても、それがオンライン住民参加の利用向上に直接には繋がらない場合もある。なぜなら、オンライン住民参加における情報格差の原因は、地方公共団体の公式ウェブサイト・公式アカウント、あるいは住民参加のためのウェブサイトの利用に習熟していないことにもある。そのため、地方公共団体は、これらの公式ウェブサイト等の利用方法に関する講座を開催し、住民がそれらに参加するよう促す工夫も必要

(150) 標準化対象事務については、「地方公共団体情報システムの標準化に関する法律第2条第1項に規定する標準化対象事務を定める政令」、及び「地方公共団体情報システムの標準化に関する法律第2条第1項に規定する標準化対象事務を定める政令に規定するデジタル庁令・総務省令で定める事務を定める命令」を参照。

(151) 例えば、デジタル社会形成基本法24条、官民データ活用推進基本法14条・18条、情報通信技術を活用した行政の推進等に関する法律12条がある。

(152) 総務省・前掲注(12)223頁。

(153) 例えば、2020年から、三鷹市では、小学校でプログラミングが必修化されるなど、情報化社会に向けた教育が始まるとともに、年齢を問わず、支援が必要な市民に対しては地域における支援ができるような仕組み・体制の整備を推進している（三鷹市・前掲注(123)39頁）。

であると考えられる。

## Ⅳ 住民参加の方法の組み合わせについての提案

本稿Ⅱの2-2(3)で紹介したように、神戸市西区においては、住民参加の複数の方法を組み合わせた事例がすでに見られる。しかし、住民参加の方法をどのように組み合わせるかという具体的なあり方については、十分な研究が行われていない。そこで本章では、「オンラインでの実施か、対面での実施か」を新たな要素として加え、住民参加の方法の分類を再整理した上で、その組み合わせに関する具体的な提案を示す。

### 1. 住民参加の方法の再分類

本稿Ⅰの3においては、住民参加の方法を、個別意見収集型と討議・合意形成型に区分し、これに、「オンラインでの実施か、対面での実施か」を新たな要素として加えると、住民参加の方法は、①オンラインでの個別意見収集型、②対面での個別意見収集型、③オンラインでの討議・合意形成型、④対面での討議・合意形成型に区分できる。その分類及び具体例は、表3の通りである。

それぞれの方法の特徴として、以下のものを挙げることができる。①オンラインでの個別意見収集型は、広範囲の住民から個別意見を求めるために最も便利かつ迅速な方法である。しかし、一方通行であって住民と行政機関の間又は住民相互間の討論が実現できず、そして、情報格差があるため、高齢者等の一部の住民にとっては利用しにくい。②対面での個別意見収集型は、広範囲の住民から個別意見を

収集できる方法であり、そして、情報格差の影響を受けにくい。しかし、①と同様に、住民と行政機関の間又は住民相互間の討論が実現できず、また、個別意見を収集する効率は、①より低い。③オンラインでの討議・合意形成型は、参加場所が制限されないため、数多くの住民が参加することができる。例えば、本稿Ⅱの2-2(2)で紹介した三鷹市のマチコエは、オンラインと対面での進行によって約400名が参加し、そして、合計11,534件の意見が収集された。収集された意見数は、個別意見収集型である①・②で収集される意見の数を超えることもある。しかも、参加者と行政機関又は参加者間で討論をすることができる。しかし、①と同様に、情報格差の影響のため一部の住民にとっては利用しにくい。④対面での討議・合意形成型は、参加者と行政機関の間又は参加者相互間で深く討論するための最も良い方法であり、そして、参加者の間の繋がりを作ることができる。また、情報格差の影響を受けない。しかし、参加者が、住民の一部に固定される可能性がある。

### 2. 住民参加の方法の組み合わせについての具体的提案

住民参加の理想は、行政機関が、政策課題についての十分な情報や、意見提出方法を広範囲の住民に提供し、多様な意見を収集した上で、住民と行政機関の間、また、住民同士が意見を交換できる場を作り、十分な討論をさせ、討議を経てまとまった意見を政策決定において考慮・尊重するというものであると考えられる。このために、以下のようなプロセスで、複数の住民参加の方法を活用すべきである。

第1に、行政機関は、政策課題を解決するための

表3 住民参加の方法の再分類

実施方法 類型	オンライン	対 面
個別意見収集型 (例)	① オンラインでの個別意見収集型 (意見公募手続、QRコードを通じたアンケート調査等)	② 対面での個別意見収集型 (対面でのアンケート調査、対面でのヒアリング等)
討議・合意形成型 (例)	③ オンラインでの討議・合意形成型 (オンライン市民会議、オンライン意見交換会等)	④ 対面での討議・合意形成型 (対面での市民会議、対面での意見交換会等)

〔出典〕筆者作成。



政策等の案を作成する前の準備段階において、住民の政策課題についての関心度・考えを早めに把握し、また、住民から政策課題に関する多種多様な情報を収集することが重要である。このため、行政機関は、政策課題と関わりがある行政情報を公表し、そして、広範囲かつ多様な意見を収集できる住民参加の方法を選択して実施すべきである。この場合に適した住民参加の方法は、①オンラインでの個別意見収集型、及び、②対面での個別意見収集型であると考えられる。具体的には、情報を収集するためのオンライン・対面でのアンケート調査やヒアリングなどを利用すべきである。なお、①オンラインでの個別意見収集型は、②対面での個別意見収集型と比較して効率性が高いため、情報格差が克服されれば、①が、主となると思われる。例えば、子ども・子育て支援政策を作成する前に、行政機関は、住民の子ども・子育てに関する関心事を把握するため、行政機関が実施している子ども・子育てに関わる既存の政策及びその実施結果並びに子ども・子育てに関わる統計情報等を整理して公表し、オンライン・対面でのアンケート調査やヒアリングなどを通して、住民の、子ども・子育てに関わる様々な課題、例えば、保育、教育、補助金等についての関心度・考え、また、情報を収集する。

情報収集等の事前準備が完了した後で、行政機関は、多くの住民が納得できる合理的な政策等の案を作成するため、異なる背景や経験を持つ多様な住民を集め、既存の政策の取組状況や、新たに生じた問題又は課題など政策課題と関わりがある行政情報、及び事前準備で住民から収集した情報を提供し、住民に、既存の政策の問題点及び今後、作成される政策等の案について、自分の意見を述べたり、他の住民の意見を聞いたりした上で、住民と行政機関、また、住民相互間で深く討議できる場を用意する。そして、討論によって得た意見や結果を政策等の案に反映させる。そのために、住民が深く討論できる場として、③オンラインでの討議・合意形成型、及び、④対面での討議・合意形成型の住民参加の方法を用いるべきである。上述した子ども・子育て支援政策の作成の例に関して、行政機関は、子ども・子育て支援政策を作成する過程において、オンライン・対

面での意見交換会等や、市民会議などを開催することによって、行政機関が実施している子ども・子育てに関わる既存の政策・その実施結果及び子ども・子育てに関わる統計情報等並びに前段階で収集した住民からの情報等を用いて、既存の政策にある問題及び今後の政策等の案の作成についての意見を、住民に討論させると考えられる。

なお、政策等の案を作成・決定した後の実施過程において、住民の協力を求めることが必要になる場合、対面の方がオンラインよりも住民と行政機関又は住民相互間の繋がりを作りやすいため、③オンラインでの討議・合意形成型と比較して、④対面での討議・合意形成型がより有効であると考えられる。

さらに、本稿Ⅱの2-2(3)に紹介した神戸市西区における任意の意見公募と市民会議による組み合わせの住民参加の事例のように、政策等の案を作成している段階において、住民参加を実施する期間を十分に確保し、個別意見収集型と討議・合意形成型を繰り返して実施することも効果的である。例えば、子ども・子育て支援政策の作成の例に関して、行政機関は、上述したオンライン・対面での意見交換会等や市民会議などによって得た意見や結果を公表し、オンライン・対面でのアンケート調査やヒアリング等の個別意見収集型の住民参加の方法を用いて、再び住民の意見を聞く。また、収集した意見を次回の意見交換会等、市民会議等の会議資料として、参加者に検討させる。このような取組を多数回にわたって実施するのが効果的である。

第2に、行政機関が政策等の案を作成した段階においては、政策等の案とそれに関連する資料を公開し、広範囲の住民の意見を収集することが重要である。そのためには、①オンラインでの個別意見収集型、及び、②対面での個別意見収集型が適切である。政策等の案について、住民から多くの反対の意見が寄せられるときや、住民相互間での対立があるときは、行政機関は、③オンラインでの討議・合意形成型、及び、④対面での討議・合意形成型を通して、住民の意見を丁寧に聞く必要がある。そして、その意見をまとめた上で、政策等の案について説明し又は調整する必要があると思われる。例えば、子ども・子育て支援政策の作成の例に関して、行政機関



は、作成した子ども・子育て支援政策の案の、意見公募手続等を実施し、広範囲の住民からの意見を収集する。仮に支援政策の案の中のある内容に対して、住民から多数の反対の意見が寄せられたとき、また、住民相互間での対立が生じたときに、行政機関は、オンライン・対面での意見交換会等を開催し、住民に子ども・子育て支援政策の案の内容を説明し、また、住民の意見に沿って、支援政策の案の内容を調整する。

## 今後の検討課題

本稿では、住民参加の方法とその問題点を概観した上で、情報化以降の住民参加の変化を考察し、今後の住民参加のあり方について提案を行った。しかしながら、依然として検討すべき課題が残されている。

第1に、本稿では、オンライン住民参加を含む、住民参加の方法の法定化について若干の検討を行ったが、具体的にどのような手続を、どのような法的根拠に基づいて規定すべきかについては、今後の課題として、より詳細な検討が必要である。

第2に、本稿では、政策等の案の作成前の準備段階から、作成後の段階に至るまでの住民参加の方法の組み合わせに関して具体的提案を行った。しかし、地方公共団体において本提案に対応した実践例は、まだ少数にとどまっている。本提案が実際に効果的であるか否かについては、継続的な調査と研究が求められる。また、住民参加の方法の組み合わせの法定化についても、今後の課題として、より詳細に検討する必要がある。

第3に、本稿では、行政過程における住民参加を対象として検討を進めたが、議会に関する議論は行っていない。情報技術の進展に伴い、従来は多様な議員が公開の場で討論を行う空間であった議会が、今後さらに多くの住民による討論の場へと変化していく可能性が高い。このため、住民参加における議会の位置付けを含む、住民参加の設計及び実施のあり方についても、引き続き検討する必要がある。

情報技術の推進がきわめて迅速であり、オンライン住民参加、特に地方公共団体による実践も日々進展している。今後も、日本及び諸外国におけるオンライン住民参加の新たな動向に注目しつつ、さらなる検討を重ねていきたい。

（おう えい 地方自治総合研究所研究員）

キーワード：住民参加の手続／オンライン住民参加／行政情報化／組み合わせ