

第3回 デジタル社会における都市経営と都市政策に関する研究会 議事概要

日 時：2023年1月18日（水）10：00～12：00

場 所：都市センター会館 7階 703会議室

出席者：大杉覚 座長（東京都立大学 教授）、稲継裕昭 委員（早稲田大学 教授）、金井利之 委員（東京大学 教授）、沼尾波子 委員（東洋大学 教授）、原秀樹 委員（姫路市 主幹）、東健二郎 委員（一般社団法人コード・フォー・ジャパン GovTech チームリーダー）

米田研究室長、加藤主任研究員、田井研究員、中川研究員、佐々木研究員（日本都市センター）

議 事：○委員からの話題提供

○アンケート調査の設計

○その他

1. 委員からの話題提供・意見交換

○ 東委員からの話題提供「シビックテックを通じた市民参加について」¹

①はじめに

- ・DX（デジタル・トランスフォーメーション）の捉え方としては、「デジタル」ではなく「トランスフォーメーション」の側がポイントとなる。“課題解決のための行動変容”という視点が行政組織や行政サービスのDXにとっても重要になる。
- ・それを可能にするためのアーキテクチャの（再）設計が問われる中で、今回はシビックテックに着目して、地方自治や地方分権といった領域にどのようなアプローチができるかをお伝えしたい。

②シビックテックとはなにか

- ・Code for Japanでは「ともに考え、ともにつくる社会」をビジョンに、年に1回、日本全国、海外のシビックテックに関わる人々－エンジニア、行政職員、企業、NPO、フリーランス、学生等－が集うサミットを開催している。自分たちで考え手を動かして課題解決をしていくことを目的として集まるコミュニティを運営している団体である。
- ・それを「シビックテック」という言葉で捉えるようになった嚆矢は、2009年のオバマ大統領による「オープンガバメント指令」であると言われている。アメリカでCode for Americaが設立され、日本では2011年の東日本大震災時の活動を契機に、それを継続的に日本各地で行っていくためにCode for Japanと各地のCode for X（地域名）という組織が立ち上げられるようになった。こうした活動を「ブリゲード」（消防団）と呼ぶが、現在、日本では約90のコミュニティが存在している。
- ・そこで目指しているのは、市民と行政が依存し合う関係ではなく、市民、行政、企業や

¹ 本報告の詳細については、次のURLを参照。<https://note.com/kken78/n/n64e58f185bc6>（最終確認日：2023年2月6日）。

大学、NPO等の様々なアクターが共に社会課題を解決し、社会を共創していくことである。その際のアプローチとして、デジタル・テクノロジーやデータが役立つ。

③シビックテックの分類

- ・シビックテックの定義、捉え方は多様である。日本におけるシビックテック概念の用法を時系列的に整理すると、2011年の当初は、先に説明したような①コミュニティやその活動自体を指す言葉であったり、その中で行われる②具体的なサービス、アプリの開発、あるいは③マッピングパーティやウィキペディアタウン（地域の観光スポットや災害時の避難施設等の情報をまち歩きを通じて集め、オープンストリートマップへの位置情報の書き込みやWikipediaへの記事の掲載を目的としたイベント）といったフィールド活動を指して用いられていた。
- ・最近になると、シビックテックは④サービスを開発するための場やスキームの提供（例：アイデアソンやハッカソン等）、⑤官民連携の促進（例：民間→役所／役所→民間といった人材の移動・交流、GovTech領域のビジネス化、スマートシティの推進とそのための仕掛け）、⑥アドボカシー（政府の政策立案への参画・提言）といった領域にも拡大しつつある。

④シビックテックの具体例：コロナ禍における活動

- ・新型コロナウイルス感染症対策サイト（陽性者数等の様々なデータをタイムリーに表示するウェブサイト。東京都がオープンソースとして公開し、多くのエンジニアやデザイナー、学生等が改善に協力。各地で同様のサイトが誕生）、じぶんごとプラネット（カーボンフットプリント可視化アプリ。Code for Japanと国立環境研究所が共同開発）のように、行政や公的な研究機関と協働した市民活動が展開されている。
- ・より草の根的な活動としては、行政が提供する情報の可視化を通じた官民連携・行動変容へのアプローチとして、ワクチン接種会場マップ（Code for Hamamatsu）や大阪府感染防止認証ゴールドステッカーマップ（Code for OSAKA）の構築などを行った。また、フィールド活動としては、前述のウィキペディアタウンを開催する取り組みが市川市や滋賀県日野町をはじめ各地で行われている。
- ・そこで特に重要な役割を担ったのは若者たちである。例えばインターンシップや課外活動を通じたキャリア形成の手段がコロナ禍で失われた学生が、自分たちの腕試しをするコンテストを自ら企画し、オンラインでハッカソンをするような試みも2020年から始まっている。あるいは、身の回りの社会課題に向き合いたいと考えている高校生たちと一緒にアプリのプロトタイプを作るといった活動も各地で行われている。

⑤市民参画・エンゲージメントのためのツール

- ・過去30年の市民参加のあり方の変遷を見ると、当初は審議会等の形式で、行政が提示する案に市民が意見を提示するという一往復の参加であった。その後、パブリックコメントやタウンミーティングなどの手法が開発・洗練され、市民側の意見に対する採否・理由の提示が行われる一往復半の参加が実践されてきたが、そこで示される理由が市民に十分に伝わるかは定かではなく、仮に納得できない場合でも行政に声を届け

ることが難しいなどの課題が残されている。そして現在、コロナ禍で対面でのコミュニケーションが難しくなった時に、オンラインを通じた対話が模索されるようになった。単にデジタルツールを使うというだけではなく、それを利用することによって上記の課題の克服が目指されなければならない。

- この点、OECDが市民参加のレベルとしてOne-way→Two-way→Engagementという3つの段階を提示していたり、SDGsの推進目標の中に「あらゆるレベルにおいて、対应的、包摂的、参加型、および代表的な意思決定を確保する」（目標16）と記されていたりするように、世界的にはオープンガバメントを通じて何を達成すべきかという目標やそれを評価するための仕組みが出来上がりつつある。日本においても上記のような視点が今後ますます問われてくるだろう。
- 具体的な市民エンゲージメントのツールに関しては、クラウドソーシング等も含めた場合、現在、世界中で360のメソッドが開発されている²。日本について見ると、実はインターネットが普及する95年頃から取り組みは行われている。藤沢市の市民電子会議室（～2000年代前半）、地域SNS（2000年代後半～）、TwitterやFacebookなどのSNS（2010年代～）といったように、その時々々の技術水準や環境の下で、オンライン上で市民同士または市民と行政がコミュニケーションする仕組みは存在してきた。2020年を境に「参加型合意形成プラットフォーム」という呼称で、PoliPoli Gov、アイデアボックス、issues、そしてDecidimといった様々なツールが登場するが、こうした発想自体は必ずしも新しいとは言えない。多様な立場の人々がアイデアを出し合い、議論し、形にしていくプロセスを実現する際に、ツールとしてどのような機能や仕掛けが必要なのか、かつて利用されていたツールがなぜ使われなくなっていったのかといったことを十分に踏まえておくことが必要である。

⑥参加型合意形成プラットフォーム「Decidim」

- Decidimとは、「我々が決める」を意味するカタルーニャ語にちなんで、2016年にバルセロナ市と市内のコミュニティが共同で開発した市民エンゲージメントのためのプラットフォーム。現在、約450のサイトで運用され、ユーザー数は約100万人であると伺っている。日本では、2020年10月に加古川市が利用を始めたことを皮切りに、これまで約24の事例がある。DecidimはいわゆるCMSと呼ばれる仕組みで、それ自体は目新しいものではないが、アイデアの収集から進捗状況の報告・確認に至る各プロセスに応じて分かりやすいテンプレート（コンポーネント）が用意されており、それらを組み合わせることで柔軟に設計できる点が特徴である。
- 海外の事例として、本家のバルセロナ市では、現在18のテーマと100件以上の市民参加プロセスが設置され、市民の間にも定着している。また、海外では参加型予算の仕組みが一つのキーワードになっているが、バルセロナ市ではDecidimを通じて投票することで採択された提案が実際に800件ほど採択され、予算措置されている。さらに重要なことは、オンラインのDecidimに加えて、Decidimセンターと呼ばれるリアルな窓口が設置されており、そこで対面のワークショップやDecidimの利用方法のレクチャー等を

² <https://participedia.net/>（2023年1月27日最終確認）。

行っている。

- ・ニューヨーク市では、9歳から24歳の「若者」が参加・投票できる、予算措置を伴った政策提案の場や、市民のニーズ調査のためにDecidimが利用されている。また、ヘルシンキ市でも参加型予算編成が実施されており、12歳以上に投票権が与えられ、400件の提案の中から75件程度が採択をされていたり、事業の進捗状況をわかりやすく可視化して表示するような取組みを行っている。各国の参加型予算に対しては、オンラインの市民投票だけで決定してよいのかといった疑問がよく出されるが、ヘルシンキ市では、議会・議員による決定（代表制民主主義）と市民による直接的な決定（参加型予算）は相互補完の関係にあると理解されているようである。他にも、チューリッヒ市では、行政というよりは市内67地区のコミュニティのポータルページとして運用されているなど、様々な利用シーンがある。
- ・一方、日本では、加古川市や世田谷区などで、行政の計画策定プロセスの中にDecidimを利用しようとする動きがあり、当初はパブリックコメントのアップデートとしてスタートした。通常のパブリックコメントを補完する形で、市民が行政に質問をしたり、市民同士で議論したり、ニーズを確認したりするための場として運用されているのが日本の特徴の一つである。加古川市では、その際に地域の若者が参加する仕掛け（高校の授業の一環として市のスマートシティ事業について意見交換を行い、その成果をDecidim上に掲載する試み）を設けるなど、工夫を行っている。若者が意見を出すことで大人の側もそれに応答するなど、これまでの議論の空間が変化しつつあるという。
- ・加えて、例えば町の身近な公園の利用ルールの整備の際に広くアイデアを集めたり議論をしたりするといったボトムアップ型のアプローチでDecidimが利用されているのも日本の特徴である。さらに、そうしたプロセスを体験し共有することの教育的効果—デジタルシチズンシップを意図した取組みも、加古川市や西会津町などで展開されている。また、チューリッヒ市のように、与謝野町では町内の地域運営組織がオンラインで情報発信を行うためにDecidimを利用している。海外のように何万人単位が参加するようなどころまでは至っていないが、意外と利用されているというのが率直な印象。

⑦デジタル参加プラットフォームを取り巻く可能性と課題

- ・可能性としては、①新規性（から生じる期待感）、②熟議（ユーザーの滞在時間の長さ＝情報をよりじっくり読む可能性）、③フランクなコミュニケーション、④双方向＋α（役所側の意見に加えて他の人々の意見を知ることもできる）、⑤コロナ禍でのオンライン経験の日常化、などが挙げられる。一方で、課題としては、①代表性（一部の市民の意見にすぎないという批判）、②意見集約（集めたアイデアや意見をどう集約するか）、③行政側の対応コストや能力（例えば個別の意見にすべて対応しないといけないのか、対応できるのか）、④ポピュリズムの危険（「いいね！」が多い意見が本当に正しいのか）、⑤参加者のリテラシーやアウトリーチ（参加自体に一定のハードルがある）などが、しばしば指摘される。
- ・日本と海外の事例を比較してみると、日本ではまだ公園など特定の空間の設計をどうするかといった部分での利用に留まる一方、バルセロナ市では都市全体の空間計画の策定プロセスに市民が直接関与するために、当たり前のようにDecidimが利用されている。

あるいは、デジタルシチズンシップという面でも、日本では学校教育の一環として行われているが、海外では参加型予算の仕組みの下で、実際に子ども・若者が自治体の予算に関与するまでに至っているなど、参加の質は少し異なるように見受けられる。参加の方法に関しても、日本ではまだオンライン／オフラインの線引きが前提となっているが、海外では両者の併用・統合という形で同じように参加できるというのがもう自然になっている。

- ・私自身は、コロナ禍を好機として捉え、こうした市民参加の前提となるルールをどう変えていくのか／いくべきかといった点を問題視しており、この研究会でも検討できればと考えている。例えば、市民による政策提案制度や地域活動に対する補助金・交付金の実施プロセスは、過去に策定された時期によって条例や要綱に記載されたルールはまちまちであったり時代にそぐわなかったりすることは珍しくない。ツールやテクノロジーは変遷してもルールは変わらないという問題だと考えている。日本では、デジタルツールに対してそれをどう使うかという面に議論が傾きがちであるが、海外ではデジタルツールの利用はもはや日常化しているし、ツールを使う以前の問題として、①課題や参加タイミングの特定、②期待される成果の定義、③対象者の特定とリクルート、④それらを踏まえた適切な参加方法の選択といった前提条件（OECDガイドライン）をきちんと検討できていなければならない。
- ・他方、Decidimなどのプラットフォームが様々な使い方で利用されている点は日本の大きな可能性である。海外ではバルセロナ市のように行政が全面的に出てくるケースが多いが、日本では他にも様々なユースケースで利用・検討されている。また、オンライン／オフラインの統合という問題についても、例えば釜石市のように昔から熱心にまちづくりを皆で考えてきた経験のある地域では、少し工夫をしたりコツをつかんだりすることで、オンラインでもしっかりとした議論、コミュニケーションをとることができる。反対に「オンラインでやれば手間・コストが少なくなる」といった考え方でツールを使うのは危うい。
- ・こうした可能性を実現しさらに拡張していく際には、やはり既存の制度やルールのミスマッチというのが大きな障壁になるだろう。シビックテックはこのようなルールのメンテナンスのような領域にもぜひアプローチしていきたいと考えている。もう少し俯瞰的に言うと、市民と自治体が一緒にサービスを考えて作り上げる関係へ転換することを目指している。

○ 質疑応答・意見交換

- ・行政がシビックテックに本格的に向き合うためには、行政と地域双方にキーパーソンのような人材が必要ではないか。実際に取組みを進めようとした時に、行政の側はどのように組織・体制を構築して人材を育成し、また地域のキーパーソンをどう発見していけばよいのか。

→シビックテックの進め方は地域ごとに異なっており、例えばブリゲードがどう成り立っているかといえば、地場のIT企業が音頭をとることもあれば、よその地域で活動に参加していた人が自分の地域で始めてみるという形もある。ただその中でも、やはり課題意識を持っている行政職員が最初の一人になるというパターンは多い。その際は、

まず他のコミュニティに勉強に行き、そのコミュニティの人たちにも応援してもらうような形ができると軌道に乗りやすい。また、地域の中には、ICTとは関係なくとも地域の中でいろいろな活動をしていたりする人は結構いるので、そうした人たちを巻き込んでいくということがよいのではないか。

- ・シビックテックの活動によって政策決定の結果は実際にどの程度変わりうるのか。例えば、SNSで「保育園落ちた日本死ね！」と書き込むことで政府の政策に影響を与えるように、デジタルツールは場合によっては非常に大きな力を持つことがある。逆に、もし政策決定にほとんど影響を与えないのであれば、デジタルツールを利用する意義は乏しいという話にもなりうる。

→まだ分からないというのが実感。ヒトの面で言うと、アメリカではCode for Americaのメンバーがホワイトハウスの中に入るといったこともあるが、日本ではデジタル庁の評価もまだ定まっていない段階。他方、もう少し身近なサービスの面で言うと、発展途上ではあるものの、サービスデザインのような考え方が日本の行政の中にも少しずつ根付いてきている。ただ、これも実態としては現場の職員が地道にフィールドワークを重ねながら改善を続けていくといったあり方が中心になっていると思われる。

- ・世界的な事件にもなったように、人々の行動履歴を収集・分析して選挙介入や世論操作に利用するなど、デジタルツールの濫用が深刻な問題となっている。こうした事態に対して、シビックテックは一種のワクチンのような形で歪みを防止するような役割を果たすことができるか。逆に、デジタルの最前線に立つ人々が、インフルエンサーとして歪みを増幅するようなことにはつながらないか。

→例えば、オードリー・タン氏で有名な台湾のコミュニティでは、「異なる意見をきちんと受け入れる」といったいくつかの行動規範を明示し、メンバーもその規範を大切にしている。こうした規範や価値観をいかに確立するかということが前提として重要である。逆に、「意見を拾う」といった発想に留まる限り、「この意見は数が多い／少ない」といった話に収束してしまいがち。また、必ずしもデジタルに拘る必要もなく、エコーチェンバーに陥りやすいようなテーマであれば、現場でワークショップを開いてまずは皆の意見をじっくり聞くことから始めましょうという提案をすることもある。

- ・参加型予算編成の仕組みを設けている海外の国や自治体では、具体的にどのフェーズやレベルで運用がなされているのか。

→国によって異なるが、例えばヘルシンキ市の場合は、市民からの政策のアイデアを提案してもらい、それを受けて市職員がおおよその見積もりを作成し、予算化する形で総額が決定される。その後、市の側から投げ返しを行い、実際にどのアイデアに予算をつけるかを投票で決定していくというプロセスとなっている。また、それ以外にも、予算が付いた後の実施状況の監視や評価、改善案の議論のためにもDecidimを利用することができる。

- ・「参加型予算編成と代議制民主主義は相互補完関係にある」とは具体的にはどのような

意味か。

→Decidimを通じて提案されるアイデアや意見というのは、より身近であったりプリミティブなレベルのものが多く、一般に議会で扱うことが難しい。ここで言う「相互補完」とは、第一にこうした意見をすくい上げる経路を議会とは別に設置することで、より適切な予算の配分ができることを指す。加えて、個々の住民の声を可視化することは議会との間に一定の緊張関係をもたらすが、それによってより決定の質と正当性の向上を図ることができると考えられている。

・参加型予算編成の仕組みを実質化するためには、その過程を上手く制御する行政職員の力量や、市民と職員双方のマインドセットのあり方が重要になるのではないかな。

→ヘルシンキ市では参加型予算編成の仕組みを前提とした仕事のプロセスが通常化しているが、日本に当てはめて考えると、すでに職員は多忙な状況の中でいかにしてこのような複雑な仕組みを導入して実質化できるのかは難しい問題である。

→参加型予算ではないが、日本でも自治体の計画策定の際に市民の意見を取り入れるような試みは各地でなされており、海外の事例と近い運用は日本の枠組みの中でも不可能ではない可能性もある。

2. アンケート調査の設計

○事務局説明

- ・前回の研究会での指摘事項やメール等で個別に頂戴した指摘を受けて、事務局でアンケートの改定案を作成。今回は、①DX推進部門へのアンケート、②人事部門へのアンケート、③職員個人を対象としたアンケートの3種類を作成した。
- ・調査の実施スケジュールとして、今回の議論を踏まえて事務局で改定作業を行い、年度内に実施することを予定。

○意見交換

(DX推進部門対象)

- ・個々の自治体単独ではなく、例えば圏域単位などで複数の自治体と一緒にデジタル化・DXの取組みを進めているような事例を把握するための設問を追加できないか。もし特徴的な事例があることがわかれば、今後のヒアリング調査の対象選定等にも役立つと思われる。

(人事部門対象)

- ・デジタル人材の採用に関して、CIO・CIO補佐官やその他の専門職員（「情報」等）に対して、どのような給与制度を適用しているのか。そうしたデータを取得できれば全国の自治体にも非常に参考になるのではないかなと思われる。
- ・CIOまたはCIO補佐官に対して、各自治体がどのような役割を求めているのかを調査できないか。単純な自由記述では意味のある回答を得るのが難しいと考えられるため、いくつかの典型例やペルソナを具体的に例示したうえで回答してもらうなど工夫が必要になる。

(職員個人対象)

- ・DXを通じた業務効率化に加えて、住民参加や住民目線のDXという視点を補うことが必要ではないか。現段階の素案ではデジタルによる社会課題や地域課題の解決といった趣旨の設問はあるが、そこに加えて、参加や協働の推進といった観点から設問を追加してはどうか。
- ・素案では、仮に業務負担の削減が実現した場合の余力の使途に関する設問が設けられているが、デジタル化・DXの取り組みは、場合によってはむしろ事務の増加にもつながり得る。こうした実態について現状を調査することが必要ではないか。
- ・上記とも関連して、素案では現状と中長期的な将来（への期待値）という二時点についてそれぞれ設問化されているが、実際にはその中間地点（経過期間）において、相当なイニシャルコストの発生が予想される。こうした改革の初期段階での見通しについても何らかの形で尋ねられるよう工夫できないか。

3. その他

- ・第4回研究会は2023年2月17日（金）に開催予定。

(文責：日本都市センター)