

第6章

デジタル社会における住民自治

一般社団法人コード・フォー・ジャパン 東 健二郎

はじめに

わが国が推進するデジタル社会の形成に向けた様々な取組みが、住民の意見の反映や住民による決定といった、従来「住民自治」として捉えられている事柄にどのような影響があると考えられるか。

本章では、「デジタル社会と住民自治」を未来に向けて議論するための土台を、デジタル技術を活用した事例を踏まえながら「エンゲージメント」「合意形成」「共創」をキーワードに検討する。

1 デジタル社会と住民自治？

地方自治の本旨（憲法 92 条）は、通常「団体自治」と「住民自治」の 2 つの要素からなるとされる¹。

前者が自治体の提供するサービスやその組織のあり方といった領域²に関わるものを対象にすると考えれば、そのデジタル化の取組みは、第 2 ～ 5 章のように中央政府との関係も含めて様々な取組みが行われつつあるものである。したがって団体自治とデジタルの関係はある程度明確なものを思い浮かべることができるだろう。

一方で、「住民自治」とデジタルがどのような関係にあるかは、必ずしも自明ではない。

(1) 地方制度調査会での議論

この点、国の第 33 次地方制度調査会（以下、「地制調」という。）

1 来歴を含め、塩野宏（2011）「地方自治の本旨に関する一考察」『行政法概念の諸相』有斐閣、343-360 頁、議論の所在については諸岡慧人（2023）「住民自治概念の歴史的研究：序論」『法学』第 87 巻 1 号、1-27 頁。

2 「中央政府から独立した存在である」要素を団体自治の中核とした場合に、国によるシステムの標準化の義務化・要請をどのように捉えるかは議論がありえるが、ここでは触れない。なお、第 8 章 1 節も参照。

では、「デジタル技術を活用した意思形成と住民の参画」を議題にした。その答申には、以下の記述が見られる³。

第2 デジタル・トランスフォーメーションの進展を踏まえた対応

2 DXによる地方公共団体の業務改革

(4) デジタル技術を活用した意思形成と住民の参画（抄）

住民が、地方公共団体が設定したテーマや住民に身近な行政ニーズに関して、デジタル技術を活用して、プラットフォーム等を通じて直接やりとりをすれば、地域の課題解決、さらには地方公共団体の意思形成に参画する意識を高めることにもつながる。

ア 地制調の問題設定

地制調では、他の章でも取り上げられる「DXによる地方公共団体の業務改革」において、住民をどのような主体として捉えるかという点での議論があった。それをおおまかに説明すれば以下のようになる⁴。

「地域」（地方自治法1条の2第1項）を基礎に組織された自治体にとって、サービスを提供する対象として住民が物理的に居住する以上は、住民との接点（フロントヤード）が完全にデジタルにはなりえない。であるとすると、対人サービスのありようはデジタル化の進展によって、オンライン化や自動処理が進むなど現在のものから相当程度変化ををするとしても、自治体とその「団体の自治」は引き続き必要性が担保されるべきであるとともに、デジタル化が進

3 第33次地方制度調査会（2023）「ポストコロナの経済社会に対応する地方制度のあり方に関する答申」9頁。https://www.soumu.go.jp/main_content/000918277.pdf（最終閲覧日：2024年3月15日）。

4 同様の議論は、地制調に先立ち活動した総務省「デジタル時代の地方自治のあり方に関する研究会報告書」（2022年3月公表）にも見られる。参照、https://www.soumu.go.jp/main_content/000804801.pdf（最終閲覧日：2024年3月15日）。

むことによってきめ細かいニーズの把握や情報共有・連携がより簡便・持続になり、こうしたデータが住民の意思を反映させる強力な手段となって、自治体の決定の正統性が高めるのではないか。

イ 議論の不完全燃焼？

こうした地制調の問題設定は、フロントヤードを基点にし、サービスの「客体」としての住民と、地域における「主体」としての住民の両面からデジタル化による影響を検討すべきというものである。

しかし、答申には前者については多数の議論を収録し提言を行うものの、後者については専門小委員会での委員発言を踏まえた記述にとどまり、いわば不完全燃焼の状態になっている。

また、そもそも「サービスを提供する対象として住民が物理的に居住する」考え方を基点にすることは、必ずしも自明なものではない。この点、既に数多くの議論がなされており⁵、地制調の議論でも意識されていることであるが、そうした形跡は答申には残っていない。

(2) 自治体職員の認識

地制調で扱う論点が多数ある中ではやむを得ない面もあるが、果たして答申の内容をどう受け止めればよいか、自治体側も悩ましいのではないだろうか。ここでは、自治体という組織を構成する職員個人の認識に着目してみよう⁶。

5 本章でもその問題群を捉えている部分は多少あっても詳細に分析するだけの能力も紙面もない。さしあたっては、議論の所在を指摘するに留める。文献としては、嶋田暁文・阿部昌樹・木佐茂男編（2015）『地方自治の基礎概念 住民・住所・自治体をどうとらえるか？』公人の友社、太田匡彦（2016）「自治体による公共サービスの対象者と住民」『都市とガバナンス』第26号、12-21頁などがある。

6 第10章脚注2のとおり、サンプルの代表性の観点から結果の解釈には一定の留保が必要ではある。

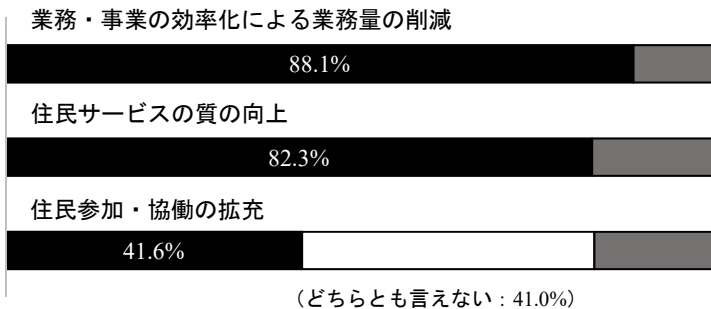
ア アンケート結果の紹介

市区職員向けに実施したアンケート結果（第10章を参照）を見ると、本件に関連する設問に対する回答状況は以下のとおりとなっている（図6-1）。

図 6-1 自治体職員の認識

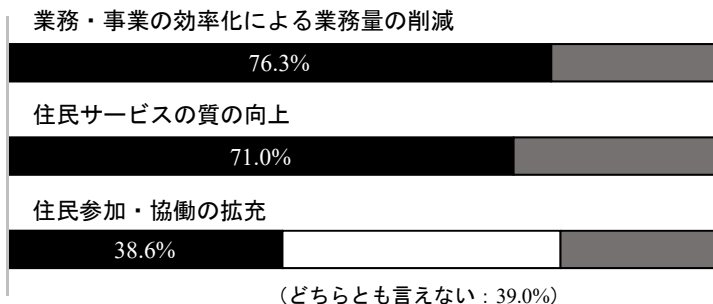
Q. デジタル化・DXの進展により将来的に期待されている以下の効果について、あなた自身はどの程度重要だと考えますか。

（「やや重視している」・「とても重視している」の割合の合計）



Q. デジタル化・DXの進展により将来的に期待されている以下の効果が実現する可能性について、あなた自身はどのように考えますか。

（「やや期待している」・「とても期待している」の割合の合計）



出所：アンケート調査データから筆者作成。

イ アンケート結果からわかる点

重視するとされた「業務量の削減」や「住民ニーズを反映したサービスの質」は、いずれもサービスの提供主体としての認識にとどまっている。

職員の認識が、言うなれば「デジタル化を効率化の手段として用いる」ことに偏るのは、自治体において DX の取組みが、とりわけ職員にとって自己の業務との兼ね合いとして考えられることが多いからだと推測される⁷。そして、今後取組みが加速した際の帰結がどのようなものになるか必ずしも明らかでない中で、とりわけ「住民自治」の観点が、職員個人にとって「自分ごと」になりにくいことはやむを得ないこととも言えそうである。

(3)「デジタル社会と住民自治」を議論する土台

こうした認識の背景には、「住民自治の内実はいくまで住民が決めることであって、自治体（ないしは自治体職員）が決められることではない」という原則論のようなものがあるとも考えられる。であれば、自治体が進めるデジタル化・DX は、住民自治に対するアプローチとしてはあくまで受け身であって、団体自治の領域を中心に取り組むべきとなりそうである。

ア 住民自治のアップデート

しかし、地方自治は団体自治と住民自治の両輪から成り立つ以上、前者偏重の取組みには違和感を覚える。また、行政のデジタル化・DX という事象の 1 つの本質が、住民サービスをこれまでの「提供者視点」から「利用者視点」に変革（アップデート）していくことにあることを考えれば、「住民自治」についてもこれまでの原則論

7 同時に実施した団体回答の状況や職員アンケートの他の設問において職位別に異なる回答分布を見せる点からも推測される（第 10 章も参照）。

そのものの変革こそが求められると言えないだろうか。

また、職員アンケートからうかがえることは、これまでも ICT の仕組みやトレンドに合わせた取組みが繰り返されてきた中で、未来に向けたとまどいのようなものではないか。

イ デジタル社会に向けた現在地

これがデジタル社会に向けた相場感であり、現在地であろう。

改めて地制調の答申を読むと「デジタル技術を活用して、プラットフォーム等を通じて直接やりとりをすれば……」という書きぶりには、地制調自身が避けるべきとした「手段の目的化」の端緒が見え隠れすることに注意が必要である。

その相場感の中に、「これまでもそうであったように便利なツールが今後も登場するだろうから、住民自治もそれに合わせてよくなっていくはずだ」という一見妥当しそうではあるがどこまでも曖昧で楽観的な考え方が前提に置かれているとすれば、それはいかにも他人事で心許ない。また、「取組みが前進するとの触れ込みで進めたが期待外れになってきたので、今回もその程度のものだろう」と斜に構える向きもなくはないだろう。

次節以降では、これまでの取組みとの連続性に留意しながら、その変質や進展について考えていく。

2 住民へのエンゲージメント

自治体において住民の意見を反映することや住民が決定することを広く「参加」と捉えたとき、その参加のレベルが議論されてきた。

ここでは OECD「オープンガバメントに関する理事会勧告⁸」(2017 年、以下「勧告」という。)に依拠して説明する。

(1) 参加の 3 段階

勧告においては、参加のレベルはステークホルダー⁹の関与の度合いと最終的な決定における影響に応じて、3つの段階に区分される(表 6-1)。ここで3つ目に位置づけられているものが、エンゲージメント¹⁰である。

表 6-1 参加の 3 段階イメージ

1	2	3
情報提供	意見聴取	エンゲージメント
・ 一方通行の関係 ・ 能動的な情報発信とオンデマンドでの情報提供	・ 双方向の関係 ・ 情報の提供に加え、結果のフィードバック	・ 政策サイクルすべての段階におけるステークホルダーとの協働 ・ 必要な資源の付与

出所：OECD（2017）より筆者作成。

ア 情報提供 (Information)

政府が情報を作成し、ステークホルダーに提供する参加の初期のレベルに位置づけられる一方通行 (one-way) の関係である。提供される情報に着目すれば、自治体が住民に能動的に情報を提供する

8 OECD, *Recommendation of the Council on Open Government*, 2017
<https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0438>（最終閲覧日：2024 年 3 月 15 日）。

9 以下、文脈に応じて「住民」や「市民」と適宜使い分けるが、脚注 5 で指摘した点にも関わるものであり、厳密なものではない。

10 エンゲージメントという言葉そのものは、各分野で用いられる多義的な概念である。例えばマーケティングの分野では消費者とブランドとの間の相互作用として捉えられ、組織に対するその構成員のエンゲージメントという場合には当該組織に対する信頼の度合いやつながりを示す指標として説明される。

方向と住民がオンデマンドで情報を取得する両方の場合にあたる。これをさらにデジタルとの関係で見れば、ウェブサイトやSNSでの情報提供がイメージしやすいだろう。

イ 意見聴取 (Consultation)

住民が意見を提供し、その結果のフィードバックを受けるといった、政府との間に双方向 (two-way) の関係を伴う参加の形態を指す。パブリックコメント (意見提出手続、以下「パブコメ」という。) が典型例であり、後に説明するデジタルプラットフォームの活用において自治体が取り組もうとする典型例でもある。

なお、パブコメは、案の提示→意見提出→採否・理由の提示という行政を起点にしたやりとりの流れから「一往復半」という言い方もされることがある。双方向という意味 (行政と住民との間の関係) と、この一往復半 (その関係におけるやりとりの流れ) は視点が異なるものであるが、混同されがちであるので留意が必要である。

ウ エンゲージメント (Engagement)

日本語で言えば、深いつながりを持つ関係を指す言葉であり、それを自治体と住民との関係に援用すると、ニーズ把握、立案、実施、評価といった政策サイクルのすべての段階において住民と行政が協働することを指す。そこには、前提として自治体・住民が対等の立場であって、(規範的にそうであっても、実際には当然ながら情報の非対称性がある訳であるから) そのために必要な情報、データ、デジタルツールなどの資源が与えられることを含むとされている。

(2) 参加を捉える視点

上記のような分類法は、多様な態様を見せる参加を一定の基準で整理できるメリットがある一方で、「このケースはどれに該当する

か・しないか」といった区別そのものを優先する議論が起こりやすい。むしろ、こうした分類によって注意が向けられるべき「参加を捉える視点」を持つことが重要であろう。

ア 段階同士の相互関係

まず、重要なのは段階同士の相互関係である。「情報提供」「意見聴取」「エンゲージメント」の各段階には、その前段階の要素が当然含まれる。分類はいわば手段であって、参加の具体的な内容に戻って見れば、そこにはグラデーションを伴うことが通常であろう。

すなわち、エンゲージメントの説明の中にあるとおり、自治体と住民が協働するためには、必要な情報の提供がなければその実質は担保されないし、住民がそれに基づいて意見を提出する双方向の関係が確保されていなければならない。

また、各段階の「参加」には決定への影響度合いに応じた差異が存在する。例えば、エンゲージメントには自治体と住民が共同で解決策を検討・実施するだけでなく、決定権を住民に移譲する場合（権限移譲：Empowerment）も含まれる¹¹。

イ 参加の質

次に、各段階での説明は「住民がどのような方法で参加できるか」といった形式的な要件の充足のみで把握すべきではない。この点、OECD が勧告以降の各国の取組みを収集し 2022 年に公表した「市

11 ただし、協働は、法的にどう位置づけるか慎重に検討されてきた概念である。大久保規子（2011）「協働の進展と行政法学の課題」磯部力・小早川光郎・芝池義一編『行政法の新構想Ⅰ』有斐閣、223-243 頁。

民参加プロセスに関するガイドライン」¹²において、市民参加のための10のステップ、8つの市民参画方法とともに、参加プロセスの質に関する9つの原則を整理している（図6-2）。各項目を概観すると以下のとおりである。

図6-2 OECD「市民参加プロセスに関するガイドライン」概要

市民参加の10ステップ	プロセスの質に関する9原則	8つの市民参画方法
1. 課題特定・参加タイミング 2. 期待される成果の定義 3. 参加対象者の特定と募集 4. 適用可能な参加方法 5. デジタルツール・対面併用 6. 透明性確保・わかりやすさ 7. プロセスの実施 8. 意見活用とフィードバック 9. 参加プロセスの評価 10. 参加文化の醸成	1. 明確さとインパクト 2. コミットメントとアカウントABILITY 3. 透明性 4. 包括性とアクセシビリティ 5. 誠実さ 6. プライバシー 7. 情報へのアクセス 8. 必要なリソースの確保 9. 評価（による信頼向上）	1. 情報とデータ 2. 公開会議・市民会議 3. パブリックコンサルテーション（≒パブコメ等） 4. オープンイノベーション 5. シチズンサイエンス 6. 市民モニター 7. 参加型予算編成 8. 代表制熟議プロセス

出所：OECD（2022）より筆者作成。

（ア）明確さとインパクト

参加の目的やその影響を明らかにする必要がある。

- ・参加のプロセスの目的は当初から定義する必要がある
- ・参加プロセスは意思決定と明確な関連性を持つべきであり、参加者はその影響を認識できることが必要である

12 OECD（2022）, *OECD Guidelines for Citizen Participation Processes*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris.

<https://www.oecd.org/gov/open-government/oecd-guidelines-for-citizen-participation-processes-f765caf6-en.htm>（最終閲覧日：2024年3月15日）。

なお、筆者による解説も参照「市民参加プロセスに関する OECD ガイドラインを読む」<https://note.com/kken78/n/na1b6792943d9>（最終閲覧日：2024年3月15日）。

(イ) コミットメントとアカウンタビリティ

参加者の期待への応答と参加のプロセスの結果についての明確性を求めるものである。

- ・参加者の提言にコミットして行動することを約束する
- ・可能な限り公開の形でその実施状況をフォローアップする

(ウ) 透明性

参加プロセスを事前に公表しながら、適時情報を開示していくことと、そうした広報に関する戦略を活用すべきだとするものである。

- ・プロセスに係る資料や関連データは適時に開示をする
- ・参加者からの提言等への対応やプロセス後の評価の公表

(エ) 包括性とアクセシビリティ

いわゆるインクルーシブな参加プロセスを構築することを求めるものである。

- ・関心のある人や利害関係者は誰でも参加できるとともに、地域社会の多様性を反映した参加プロセスである必要
- ・選択される参加方法がその対象者にとって適切であるか考慮し、参加のハードルを減らす努力が必要

(オ) 誠実さ

いわゆる恣意的な参加プロセスにならないように運営することを求めるものである¹³。

- ・参加プロセスの規模によっては、第三者による運営監視や実施者とは異なるチームが各種調整を行う形で運営する

13 OECD のガイドラインであることに鑑みれば、諸外国で報道される汚職等の問題が現にあることを踏まえている書きぶりではあるが、自治体の参加プロセスにおいて「お手盛り」にならないことへの警句としても通用しよう。

- ・特定の団体の利益追求や政策な恣意的に歪められないように参加プロセスを守る努力を行う

(カ) プライバシー

参加者のプライバシーを尊重する項目である。

- ・収集・公表されるデータはすべて、参加者の同意を必要とする
- ・データ収集と共有、著作権など知的財産に関する法的・倫理的な問題を考慮した取扱いをする

(キ) 情報へのアクセス

提供される情報の内容や提供方法に関わる事柄である。

- ・幅広く多様で、正確・適切さを確保された、利用しやすい形でのエビデンスや専門知識にアクセスできる
- ・参加プロセスは、市民が当該問題について、必要な範囲で完全かつ明確な知識を得られるように設計する

(ク) 必要なリソースの確保

ガイドラインでは、図 6-2 のとおり市民参加の 10 のステップの最後に「参加文化の醸成」を置き、アドホックな参加プロセスから参加文化へ転換するために政府部門側の体制整備を求めていることが特徴である。

- ・参加プロセスを適切に実施するための、人的・財政的・技術的なリソースを確保する
- ・組織としての参加文化を育成するため、職員には適切なトレーニングが施され、対面・オンライン両面での参加を支援する組織文化を身につける

(ケ) 評価（による信頼向上）

参加プロセスは、学習と改善の機会にするという評価のループとして捉え、その評価がプロセスの信頼性を高めるということを強調するものである。

- ・客観的な基準に基づいて、参加者による匿名の評価と運営チームによる内部評価を行う
- ・参加プロセス、特に長期にわたるものについては、独立した評価を行うことを推奨する

ウ 方法ではなく質の視点

これまでの自治体の取組みからすると、参加の方法理解も大切であろうが、このガイドラインから読み取るべき事は方法ではなく質で問われている事柄である。すなわち、この参加の質で語られていることの射程が何に及ぶか、またデジタル化との関係でいかに質を向上させることができるかという観点で検討することなくして方法の議論はできない。

この点について、参加の具体的なあり方である「合意形成のあり方」としてさらに検討を進める。

3 合意形成のあり方

地域のことを住民が参加して決定していくプロセスには、合意形成がかかせない。しかしながら、合意形成の文脈は多岐にわたる¹⁴ため、ここでは自治体の事例を適宜参照しつつ、デジタルを活用した「参加」を素描してみよう。

14 例えば、日本都市センター（2017）『都市自治体における市民参加と合意形成』において様々な事例や検討がなされている。参照、<https://www.toshi.or.jp/publication/11889/>（最終閲覧日：2024年3月15日）。

(1) コロナ禍における合意形成

コロナ禍以前から、少子高齢化の進行や地域住民のつながりの希薄化とともに、公共サービスの提供に対する財政上の制約も生じている中で、地域の持続可能性への懸念¹⁵が示されてきた。

こうした縮減社会における合意形成¹⁶は今後さらに困難になることが想定される中で、コロナ禍がさらに地域活動での様々な制約を生じさせている。例えば、自治会との意見交換会をはじめとする対面での意見聴取の機会が減少しており、さらに自治会への加入率は、2010年の78.0%から2020年には71.7%と減少し、かつ減少速度が拡大（2010年から2015年までの5年間で2.7%減、2015年から2020年までの5年間では3.6%減）している¹⁷。

また、コロナ禍が顕在化させた地域課題として、例えば、東京都内の区市町村社会福祉協議会に対するアンケート調査¹⁸では、次の点を挙げている。

- ①コロナ禍による生活リズムの変化や交流の機会の減少
- ②これまで把握できていなかった世帯・個人（生活上の不安定さを持つ世帯や子育て家庭・外国籍居住者の生活実態、ひきこもりなど）の複合的な背景を持つ課題の表面化
- ③地域活動の停止による活動のモチベーション低下や地域の一体

15 都市自治体における政策を振り返りその課題と将来について概観するものとして、例えば玉野和志（2022）「都市とコミュニティ求められる新たなガバナンス」後藤・安田記念東京都市研究所編『都市の変容と自治の展望』公益財団法人後藤・安田記念東京都市研究所、391-416頁。

16 金井利之編（2018）『縮減社会の合意形成—人口減少時代の空間制御と自治—』第一法規。

17 総務省（2022）「自治会等に関する市区町村の取組に関するアンケートとりまとめ結果」。自治体加入率を世帯単位で算出している600団体のデータによる集計。

18 社会福祉法人東京都社会福祉協議会（2023）「コロナ禍で顕在化した地域課題への対応方策～コロナ禍で顕在化した地域課題への区市町村社協の取組み状況アンケート 結果報告書～」。https://www.tcsw.tvac.or.jp/chosa/documents/report_chiki_corona-localproblem.pdf（最終閲覧日：2024年3月15日）。

感の希薄化などによる地域活動の担い手・活動のあり方への影響

④デジタルスキルの世代間の差や外国籍居住者の言葉の壁など情報格差への対応

合意形成においてこれまで目指されていたことは、これらの課題が生じる領域を包摂する事柄である。

すなわち、地域におけるコミュニティが機能しながら交流の機会を増やし、様々な人たちの状況を把握する活動を行いつつ、情報の格差を埋めていく取組みである。コロナ禍によりこれらが困難になった結果、今後の合意形成が困難になったり、方法の変容をもたらしたりすることが想定される。

こうした対面でのコミュニケーションが困難になった一方で、盛んになったことがオンラインの活用¹⁹である。これまでよりも多くの人がオンラインで交流する体験を一度にもたらしたことを肯定的に捉えることもできる。ここに、住民自治とデジタルが交わる着想が出てくることは、ある意味で自然なことであろう。

(2) デジタルを活用した「参加」

ア 日本におけるデジタルを活用した住民参加の変遷

デジタルを活用して参加を行うことは、インターネットが日本社会に普及し始めた1995年当時²⁰から志向されてきた。その取組みは、「e-Japan 戦略」(2001年1月22日高度情報通信ネットワーク

19 総務省(2021)「令和2年度ウィズコロナにおけるデジタル活用の実態と利用者意識の変化に関する調査研究」。

20 総務省(2019)「令和元年版情報通信白書」16頁以下では、1994年頃までを「インターネット黎明期」、1995～2000年頃までを「インターネット普及開始期」、2001～2010年頃までを「定額常時接続の普及期」、2011年以降を「スマートフォンへの移行期」の4つの時代区分に分けてコミュニケーションの変化について概観している。

社会推進戦略本部決定）以来、現在の「デジタル社会の実現に向けた重点計画」（2023年6月9日閣議決定）へと続く最初の一里塚となっている。

その「e-Japan 戦略」においては、工業社会から知識創発型社会への不連続な変化・社会構造の大変革を実行することを謳う中で、住民参画についても以下のように取り上げている。

3. 基本戦略

(2) 目指すべき社会（抄）

- ・社会参加：ネットワークを通じて、国民自らの積極的な情報発信、社会形成への参画が可能となる。（戦略本文4ページ）

そして、重点政策分野の1つとして「電子政府の実現」を掲げ、行政内部の電子化、官民接点のオンライン化とともに「行政情報のインターネット公開、利用促進」として、「インターネットを活用した国民と行政の間での双方向の情報交流を強化する」もので、「同様の取組みを地方公共団体に要請する」とされた。

「双方向の情報交流」とは、先に述べた「情報提供・意見聴取」が含まれるとして意図されているものであろう。ここにわが国におけるデジタル社会の住民自治の萌芽が見られる。

(ア) これまでの取組み

その翌年2002年に策定された「e-Japan 重点計画—2002」では、自治体のホームページ開設率が2000年4月から2001年4月の1年間で66.4%から83.5%へ増加していることが報告されるとともに、首長と住民の電子メールによる情報交換、電子会議室の設置といった取組みが成果として取り上げられている²¹。

21 IT戦略本部（2002）「e-Japan 重点計画—2002」57頁。

現在では、自治体が公式ホームページを開設し情報公開・発信を行うことはごく当たり前のことになっているが、当時はデジタル化による住民参加の取組みの基盤を整えつつあった時期であることが観察される。

（イ）ホームページから電子会議室・地域 SNS へ

ホームページの開設とともにインターネットでの情報交流として盛んであったのが、電子掲示板やチャットルーム、メーリングリストであった。自治体もこれらを活用して住民と行政、住民同士の交流を企図して次々にサービスを開設している。

例えば、1996 年開設の藤沢市の市民電子会議室²²を皮切りに、2002 年には当時の自治体数の 4 分の 1 程度にあたる 733 自治体で導入²³されるなど、各地でテーマごとに参加者が情報交換やディスカッションを行うフォーラム形式の電子掲示板が多く活用された。

その後、2004 年に開設された mixi や GREE などの SNS が普及すると、これまでの電子掲示板やブログを活用するスタイルから、SNS をベースにし、ローカルコミュニティ単位でオンライン・オフラインの交流を図る地域 SNS が数多く用いられるようになった²⁴。

22 金安岩男・長坂俊成・新開伊知郎編（2004）『電子市民会議室のガイドライン』学陽書房、24-37 頁。また、関係者による当時の運営状況について、デジタル庁（2023）「国民との共創による政策実現のためのプロセス策定及びコミュニティ運営に関する調査研究報告書（参考資料）」32-36 頁。https://www.digital.go.jp/budget/entrustment_deliverables（最終閲覧日：2024 年 3 月 15 日）。

23 金安ほか・前掲 20-21 頁。

24 庄司昌彦（2008）「地域 SNS サイトの実態把握、地域活性化の可能性」『情報通信政策研究プログラム研究成果論文』1 頁において、地域 SNS は 2008 年 2 月時点で 330 ヶ所以上・のべ 65 万人の利用があると報告されている。

地域 SNS の活用方法は多様²⁵であったが、自治体が導入に積極的なケースでは、住民の「参加」を促す一定の効果があったとされるものの、多くの自治体で利用人数の停滞や運用体制の継続性、事業評価による廃止評価などの要因で事業が終了するに至っている²⁶。

（ウ）スマホの主流化に伴う変化

そして、2011 年頃からスマートフォンが普及するようになって以降、X（旧 Twitter）や Facebook や Instagram などのグローバルベースの SNS を用いる流れになると、利用者が格段に多いプラットフォームでの情報発信が強調されるようになった。また、東日本大震災を契機として LINE によるコミュニケーションが生活に浸透するようになったが、昨今では年代などの属性に応じた SNS の使い分けがなされている状況である²⁷。

イ 都市自治体における現在の取組み

今回のアンケート（第 10 章参照、【DX 担当部署】調査）において、「デジタル技術やデータを活用した官民の連携や協働、住民参加等に関する各取組の実施状況」を尋ねている。それを元に、現在の取組みについて確認していこう。

25 庄司昌彦（2012）『地域における社会ネットワークと情報通信技術』杉本星子編『情報化時代のローカル・コミュニティ・ICTを活用した地域ネットワークの構築—』国立民族学博物館調査報告、61-80 頁を参照。それによると、最盛期である 2010 年 2 月で 519 か所に達している。

26 自治体における地域 SNS の導入経緯から運用の停止に至るまでの過程を検証したものとして、中野邦彦（2019）『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。なお、地域 SNS は自治会等向けに現在も活用されている。

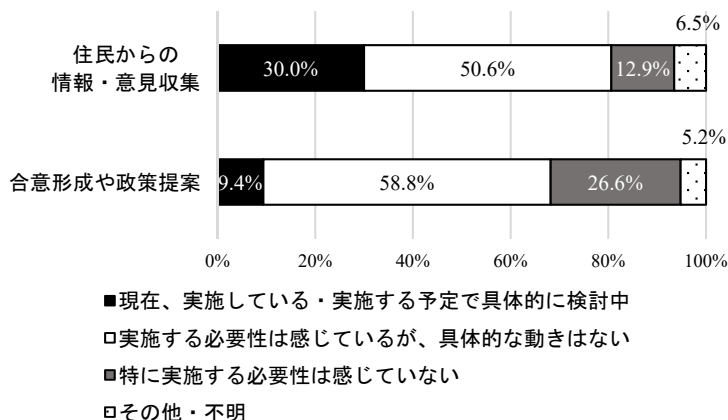
27 株式会社 NTT ドコモ モバイル社会研究所「モバイル社会白書 2023 年版」45 頁。
https://www.moba-ken.jp/whitepaper/wp23/pdf/wp23_all.pdf（最終閲覧日：2024 年 3 月 15 日）。

(ア) アンケート回答状況

調査では、「デジタル技術を活用した住民からの情報・意見収集」と「デジタル技術を活用した住民間又は住民と行政間での合意形成や政策提案」という形で、先に挙げた参加の「情報提供・意見聴取」と「エンゲージメント」に係る取組みに対して尋ねた。

その結果からは、共通する点として実施する必要性を感じている団体が半数を占めていることが分かるが、「エンゲージメント」に係る取組みについては実施する必要性を感じていない団体が相対的に多く見られ、そのことが実施数の少なさにも反映されている（図6-3）。

図 6-3 デジタル技術を活用した参加の取組み



出所：アンケート調査データより筆者作成。

(イ) 実施・実施予定として回答のあった取組み

次に、「実施している・実施する予定で具体的に検討中」として回答のあった取組みは、以下のとおりとなっている（表6-2）。

表 6-2 デジタル技術を活用した主な取組み

住民からの情報・意見収集
・ 市民意識調査、市民の声、モニター制度 ・ 市長への手紙 ・ 問い合わせメールフォーム、チャットボット ・ 市公式アプリや LINE を活用したアンケート ・ 市民通報システム
住民間または住民と行政間での合意形成や政策提案
・ デジタルプラットフォームの活用 ・ 市長とのタウンミーティング、市長への手紙 ・ 審議会の活用

出所：同上。

まず、住民からの情報・意見収集については、これまでも見られているインターネットを活用した広聴活動として位置づけていることがうかがえる。また、コロナ禍において情報提供やワクチン接種予約サービスとしての活用がさらに進み、「友だち」数を大幅に増やしたことを踏まえて、LINE の機能を活用したアンケート調査の実施や道路損傷の報告を挙げている団体もあった。

次に、住民間又は住民と行政間での合意形成や政策提案については、デジタルプラットフォームの活用が見られ、その内容としては、独自の Web サイトの構築や SNS を活用するもの、都道府県が設置するデジタルプラットフォームの活用などが挙げられている。

ウ デジタルプラットフォームの活用

寄せられた回答の中に、ごく少数ではあるがデジタルプラットフォームの活用があるので、その状況を概観し合意形成にどのように活用されているか・されうるかについて見ていこう。

(ア) デジタルプラットフォームとは

地制調の答申において「デジタル技術を活用したプラットフォーム」という意味合いで書かれているものであるが、その内容をひとまず「インターネット上で様々な人がアクセスして活動できる場」としておこう²⁸。デジタルプラットフォームは、その時々インターネットの回線速度や用いるデバイス、ツールを構築するプログラムのトレンドなどに依拠しながら、連続的あるいは非連続的に選択されてきた²⁹。

(イ) 世界での取組み

デジタルプラットフォームを「参加」に用いる場合に、それを参加型デジタルプラットフォームやデジタル民主主義プラットフォーム (Digital Participation Platforms/Digital Platforms for Political Participation、以下 DPPs という。) と呼ぶことがある³⁰。DPPs の全体像は調査によって異なる³¹が、例えば 133 種類が登録³²されているものもあり、日本においてもその開発が盛んである。

また、「参加」は国際的にもスタンダードになっている。例えば、SDGs の目標 16 には「あらゆるレベルにおいて効果的で責任ある

28 なお、法律用語としては「多数の者が利用することを予定して電子計算機を用いた情報処理により構築した場」という定義が見られる (特定デジタルプラットフォームの透明性及び公平性の向上に関する法律 (令和 2 年法律第 38 号))。

29 したがって、従前の取組み (電子市民会議室、地域 SNS 等) もデジタルプラットフォームに該当すると言いうるが、アンケート回答にあったとおり、その意味理解に揺れがあるため、厳密な区分はしないこととする。

30 石田聖 (2021) 「シビックテックにおける市民参加型プラットフォームの機能分類」『長崎県立大学論集 (経営学部・地域創造学部)』第 55 巻 1 号、81-107 頁においては、「様々な地域課題や社会課題の解決を目的とし、多様な主体が対等な立場で対話と協議をする場」と定義する。

31 日本語でアクセスしやすい情報で紹介されるものとしては、後述する Decidim の他に、台湾の vTaiwan や JOIN、パリの Idee.Paris、エストニアの Rahvaalgatus.ee、インドの MyGov.in などがある。また、石田・前掲も参照。

32 <https://directory.civictech.guide/listing-category/digital-participation-platforms> (最終閲覧日: 2024 年 3 月 15 日)。

包摂的な制度を構築する」とあり、それはターゲットとして「あらゆるレベルにおいて、対応的、包摂的、参加型、及び代表的な意思決定を確保する」という形で明確化されている（図 6-4）。

図 6-4 SDGs と参加の関係



目標16 持続可能な開発に向けて平和で包摂的な社会を推進し、すべての人々に司法へのアクセスを提供するとともに、あらゆるレベルにおいて効果的で責任ある包摂的な制度を構築する。

ターゲット（抄）

16.7 あらゆるレベルにおいて、対応的、包摂的、参加型、および代表的な意思決定を確保する。

グローバル指標

- 16.7.1 国全体における分布と比較した、国・地方の公的機関（(a) 議会、(b) 公共サービス及び (c) 司法を含む。）における性別、年齢別、障害者別、人口グループ別の役職の割合
- 16.7.2 国の政策決定過程が包摂的であり、かつ応答性を持つと考える人の割合（性別、年齢別、障害者及び人口グループ別）

出所：外務省ホームページ³³より筆者作成。

こうしたことを背景に、DPPsの活用は、国連において2年ごとに発表する電子政府ランキング「E-Participation Index（電子行政参加）」部門において調査されている。これは、これまで見てきた「参加」の考え方、すなわち「e-information（情報提供）」「e-consultation（対話・意見収集）」「e-decision-making（意思決定）」の3分野において、政府が国民に情報を提供し、公共政策やサービスについての討議する機会が提供され、意思決定が行われるまでを評価するものである。

33 <https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/sdgs/statistics/goal16.html>（最終閲覧日：2024年3月15日）。

最新の 2022 年調査において日本は 1 位を獲得した³⁴。世界的にデジタル活用について遅れをとっているという評価を下す調査結果もある中でこの評価は意外かもしれないが、デジタルプラットフォームの活用について国レベルのみならず自治体における活用についても評価されていることなどがその背景の 1 つにある³⁵。

（ウ）都市自治体での取組み

アンケート回答に見られた DPPs とは、どのようなものか。

まず、コロナ禍の 2020 年以降に開設されていることが特徴である。筆者が所属する一般社団法人コード・フォー・ジャパンと加古川市が 2020 年 10 月に開設した市民参加型合意形成プラットフォーム「加古川市版 Decidim（デンディム）」が、この最初のケースである（図 6-5）。

34 前回調査では 4 位からの上昇であり、2 位はオーストラリア、3 位がエストニア及びシンガポール、5 位がオランダと続いている。前回調査から評価項目の変更もあってランキング全体に変動が見られる。<https://publicadministration.desa.un.org/publications/un-e-government-survey-2022>（最終閲覧日：2024 年 3 月 15 日）。

35 調査の詳細を紹介するものとして、関治之（2022）「国連電子政府ランキングの eParticipation 部門で日本が首位を獲得」https://note.com/hal_sk/n/n9be11f4842a0（最終閲覧日：2024 年 3 月 15 日）。

図 6-5 加古川市版 Decidim



出所：加古川市版 Decidim トップページ³⁶。

デシディムそのものは、2016年にスペイン・バルセロナ市で開発されて以来、30カ国地域・450以上の事例³⁷があり、日本においては加古川市を皮切りに各地で活用³⁸されているほか、他のDPPsの利用³⁹（表6-3）も盛んであり、今回アンケート回答で寄せられた

36 <https://kakogawa.diycities.jp/>（最終閲覧日：2024年3月15日）。

37 2023年7月時点でユーザー登録数は約322万人、コメント総数17万、提案数15万となっている。詳細は、Xabier E. Barandiaran, Antonio Calleja-López, Arnau Monterde, Carol Romero, Decidim, a Technopolitical Network for Participatory Democracy, Springer, 2024, p.24 <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-031-50784-7>（最終閲覧日：2024年3月15日）。

38 詳細は、東健二郎（2023）「市民参加型合意形成プラットフォームを用いたデジタル民主主義」白井信雄・栗島英明編『持続可能な発展に向けた地域からのトランジション～私たちは変わるのか・変えられるのか』環境新聞社、142-154頁のほか、一般社団法人コード・フォー・ジャパン「Decidim（参加型民主主義PF）」<https://www.code4japan.org/activity/decidim>（最終閲覧日：2024年3月15日）。

39 例示したDPPsのホームページは以下のとおり。アイデアボックス（<https://ideabox.automation.jp/>）、PoliPoli Gov（<https://polipoli-gov.com/>）、my groove（<https://mygroove.city/>）、Liqlid（<https://liquitous.com/liqlid>）、issues（<https://the-issues.jp/>）、D-Agree（<https://d-agree.com/site/>）（最終閲覧日：2024年3月15日）。

以外の自治体でも活用されている。

表 6-3 日本での主な DPPs

・ アイデアボックス（株式会社自動処理） ・ PoliPoil Gov（株式会社 PoliPoli） ・ my groove（株式会社 Groove Designs） ・ Liqlid（株式会社 Liquitous） ・ issues（株式会社 issues） ・ D-Agree（AGREEBIT 株式会社） ※順不同、カッコ内は開発会社名

出所：筆者作成。

エ デジタルプラットフォームの機能—デシディムを例にして

デシディムは、DPPs で用いられる標準的な機能が盛り込まれており、その中から必要な機能を選択して活用することができる。

（ア）機能

その機能は、表 6-4 のとおりであり、これらを組み合わせること
で図 6-2 に整理された市民参画方法に対応している。

表 6-4 デシディムの主な機能

機能	概要	機能相互の関係等
ミーティング	会議の概要・議事録を掲載する	結果を提案としてまとめることができる
ディベート	テーマごとにコメントを投稿し議論の結果を掲載する	コメントへの返信には回数制限があり議論のエスカレーションを防ぐほか、「いいね！」ボタンによるリアクションが取れる
調査	アンケートフォームを作成する	回答は管理画面から閲覧・ダウンロードする
提案	提案を投稿したり投票したりするほか、投票数を確認する	ミーティングや他の提案と関連付けて履歴を確認できる
予算	参加型予算編成を行う	提案された内容をプロジェクトとしてまとめて、予算配分を決めて投票ができる
アカウントビリティ	プロジェクトの実施状況を報告する	時系列での進捗の報告や進捗率を表示する
ブログ	ブログ形式の記事を投稿する	投稿順に記事が並びコメントもできる
ページ	空白のページで柔軟なページ作成ができる	各種機能によらない自由なページを作成できる
ニュースレター	登録者へのお知らせを一斉配信する	この他、コンテンツ更新に伴う通知のメール配信もある
マップ	提案内容を地図上にマッピングする	地図上にアイデアを表示して俯瞰することができる
ページ埋め込み	Google スライドや YouTube、オンラインホワイトボードなど別のツールをページ上で呼び出して活用する	それぞれのツールごとの URL をお知らせしなくてもデシディム上のページで遷移できる

出所：筆者作成。

(イ) 活用シーン

デシディムの活用シーンは多種多様である（表 6-5）。

表 6-5 デシディムの活用シーン

①計画策定 総合計画や分野別計画でのパブコメより前段階での意見聴取	②プロジェクト管理 協働型のプロジェクトの事業進捗を公開し参加者を新たに募る	③教育活動 デジタルシチズンシップ教育の実践として生徒がオンラインで活動する
④コミュニティ活動 自治会などの地域コミュニティにおけるイベント紹介やニーズ調査、活動の記録	⑤広域での共通課題 気候変動対策やSDGsの推進など広域で共通する課題を同一サイトで共同利用する	⑥限定公開での活用 ネットワーク分離されている自治体において、インターネット側で特定ユーザーにのみ限定公開して活用する

出所：筆者作成。

i 計画策定

計画策定における参加は、パブコメの形骸化、すなわち提出者が少ないことや特定の者に偏ること、一往復半とはいえ案が固まった段階で提示されるものに対して自らの意見がどれだけ反映されるか不明であることなど、自治体・住民双方にそれぞれ課題がある。DPPsの活用はそうした諸課題への改善として語られることが多い⁴⁰。

DPPsでは、これまでの電子市民会議室と同様に、市民同士や市民と行政職員が非同期で意見交換をすることが可能であり、双方にとってメリットがある。なお、パブコメの代替として活用するというよりも、各地でのタウンミーティングや議会説明も含め既存のプロセスと併用して議論が行われていることも特徴と言える。

40 例えば、岡田康裕・加古川市長は「パブコメは浸透しているとは言い難い。自分の意見が議論の過程でどう扱われているか分かりにくく、最後に結果だけを知ることになる。デシディムでは途中経過の議論から公開し、参画意識は格段に高まる」としている。日本経済新聞『『市民参加型の統治、スタンダードに』兵庫・加古川市長 2030 Game Change 私の見方（2）政策』2022年2月16日電子版。

ii プロジェクト管理

公共空間や商店街におけるいわゆるプレイスメイキング（管理者と利用者が協働して空間を設計していくプロセス）において、当該プロジェクトの進捗を公表するものである。進捗に合わせて対面でのミーティングや現地でのワークショップを行いつつ、その参加者も募りながら参加できない者はオンラインでアイデア等を投稿するといったハイブリッドの形で行うことも特徴である（図 6-6）。

図 6-6 ハイブリッドでの公共空間のプレイスメイキング

オンラインでの提案募集



提案の現地での事業実施



出所：真鶴町公民連携プラットフォーム⁴¹。

iii 教育活動

コロナ禍での大きな変化の1つは、学校教育現場であろう。GIGA スクール構想によって生徒1人1台デジタル端末が配布され、その学びを自律的に行うことで今後のデジタル社会における主体的な活動を習得することが企図されている。

その際、DPPs はまさに字義通りのデジタルシチズンシップのた

41 真鶴町公民連携プラットフォーム「公園づくりの取組み」<https://manazuru-pf.mygroove.city/processes/park/f/58/>（最終閲覧日：2024年3月15日）。

めのプラットフォームとして活用されている。例えば、市長に対する政策提案を市職員・企業プロボノとデシディム上で練り上げること（加古川市）や、在校生に対するアドバイスをこれまでの卒業生代表による伝達から、DPPsを活用して卒業生全員のアドバイス集としてまとめることで、多様な情報を在校生に伝えるとともに卒業生の母校意識を強化する取組み（与謝野町）、アントレプレナーシップ教育の一環で関係者とオンラインで意見交換をしながらまちづくりのアイデアを試行する取組み（西会津町）など独自性のある取組みが見られる。

iv コミュニティ活動

自治会の課題解決の方策としてデジタル技術の活用は、いまだ萌芽段階であるとされる⁴²。他方で、自治会役員の情報発信意欲は高いものの、デジタルツールを自前で揃えることはハードルが高い。

そこで、自治体において既に DPPs を導入している場合に、当該自治会用のスペースを設定し限定的な管理者権限を付与し、自治体が環境を提供することで自治会活動を情報発信する手段として活用している事例がある（与謝野町）。このケースでは、イベント情報の発信はもとより、DPPs への掲載によって各種記録が整理⁴³され後任の役員への引き継ぎが容易になるメリットがある。

v 広域での共通課題

DDPs はプラットフォームであるため、利用者が増えるほど利便

42 総務省（2022）「地域コミュニティに関する研究会報告書」10 頁。 https://www.soumu.go.jp/main_content/000819371.pdf（最終閲覧日：2024 年 3 月 15 日）。

43 テキスト外の情報（例えば写真に映る参加者や準備された什器の種類や配置など）によって必要以上のドキュメンテーション（とそのファイリング）が不要になるなどの点は、負担感のみならず学習コストの低減にもなっていると考えられる。

性が増す。デシディムには提案やミーティングに同一サイト内の情報を集約する機能があることから、別地域でのアイデアやイベント情報を同一の地図で表示することができる。

このことから、広域で共通する課題（気候変動対策など共通で対処することの方が効果の高い課題）に対して、同一の DPPs を活用することのメリットがより高まるように設計されている。例えば、昨今関心の高まっている気候市民会議のような取組みを同一のプラットフォームで行うことにより、事務コスト低減のみならず、各地のアイデアを収集することの効果も高まることが想定される⁴⁴。

vi 限定公開での活用

自治体によってはいわゆる三層分離対策によって、インターネット上で多様な主体との情報交流を行うための基盤やネットワークを切り替える手順に課題がある中で、セキュリティを担保しながらインターネット環境で情報共有などのやりとりができる環境が求められている。

さらに別の観点では、参加のためのプラットフォームはあらゆる部門に影響が及ぶ一方で、DPPs は一部の部門から導入することが多いため、庁内の横展開が課題に挙げられることが多い。職員が無理なく使えるように庁内業務で活用するようになって、はじめて自らの業務で活用できないかを検討するというのが現実的なステップであろう。

現状では、例えば職員研修のためのポータルサイトとして研修教材の提供や課題提出に DPPs を用いながら、自分の業務で用いた際のイメージを持ってもらう段階にある（加古川市など）。

導入部門のみが活用するのではなく、関係者全員が関わる業務の

44 表 6-3 で紹介した他の DPPs においても、導入している各地域の取組みを一覧できるようになっているものがある。

中で活用することは、参加の考え方からも意義があるう⁴⁵。

(3) 合意形成のあり方の変化？

以上見てきた中に、合意形成のあり方に変化をもたらす事柄は含まれるだろうか。

まず、「参加」のレベルから言えば、諸外国においてはエンゲージメントとしての DPPs の活用が、例えば参加型予算編成や DPPs 経由での請願手続きなど見られるところであるが、わが国においては意見聴取にとどまるものが多い。

ただし、プレイスメイキングのように、決定権の移譲までは含まれないが協働的に実施されるプロジェクトも見られるようになっていく。また、そもそもインターネット上での意見交換や議論においては、過去の取組みで指摘されてきた事柄⁴⁶はおしなべて妥当することから、DPPs の事例を「新しさ」や「変化」として捉えるよりも、「可能性と課題」の観点で改めて評価することが望ましいだろう。

そこで DPPs 上で見られる合意形成の可能性と課題を、＜住民・コミュニティ⁴⁷＞と＜職員・行政組織＞の組み合わせに留意しながら整理してみよう。

45 なお、研修業務に限っても教材や課題提出のやりとりについて研修担当者を経由して講師とやりとりをする必要がなくなることや、情報が等しく共有されていることで研修参加者同士の学び合いが促進されることなど、当該職員にとっての業務効率は格段に上がっていると考えられる。こうしたことも、プラットフォームを活用する効用であろう。

46 例えば、金安ほか前掲では「電子市民会議室における参加と協働のガイドライン」がまとめられているほか、総務省（2006）「住民参画システム利用の手引き」などがある。

47 ひとまず、日本都市センター（2020）『コミュニティの人材確保と育成』における定義「地域における公共的な課題解決を担う、営利を主たる目的としない組織・団体」と捉える。ここには、自治会・町内会のような地縁型コミュニティもあれば多様な地域活動の主体から構成される協議会型住民自治組織、またその実行機能に着目した地域運営組織などが含まれている。同報告書 4-9 頁を参照。

ア 住民同士の合意形成

DPPsの利用は、住民同士の合意形成に資する面がある。いわゆる「関係の質」としてのお互いの関わり方やコミュニケーションが高まることで、目的意識が高まり「思考の質」の向上が期待できる。

この点で、情報提供のレベルで重要なのは「他の住民の考え」であろう。パブコメにおいては、意見提出後に行政側で意見が取りまとめられることで自分の意見の立ち位置が分かる形になっていたが、DPPsを活用することで、他の者の意見を参照しながら意見を出したり少なくともその意見を閲覧できたりするようになることは、住民同士の熟慮を促す効果があると考えられる。

そうであれば、そのための場の設計が重要であろう。例えば、若者世代を意識的に参加させている DPPs⁴⁸においては、これまで行政に寄せられてきた意見とは元々の視点が異なるケースが多いだろう。それだけでなく、DPPsに集まってくる意見を適切に提供し直すことで、それぞれの属性による考えの違いを理解して歩み寄る可能性が生まれてくる（図 6-7）。

こうした場の設計は、対面であればグループディスカッションの参加メンバーの多様性を図ることでその議論のアウトプットでの意見の偏りを少なくするように行われる。DPPsにおいては、オンライン上だけで考えるのではなく、これまでの対面での知見を活かしてとオンラインの場をうまく組み合わせて設計することが肝心であろう。

48 オンラインツールだから若者が馴染みやすいと考えるのは短絡的である。むしろ、インターネットの利用時間とその内訳（SNS やオンラインゲーム等）から言えば、そこから DPPs に向かってもらうインセンティブ設計は困難であると考えべきだろう。

図 6-7 DPPs を介した意見のブラッシュアップの仕組み⁴⁹



出所：筆者作成。

イ 住民と職員

DPPs は、住民と職員という立場の異なる者同士の「対話」の促進になるか。市民電子会議室時代からも、住民の「生の声」に職員が直接回答することには負担があると言われており⁵⁰、同様のことが DPPs においても妥当する。

また、職員は住民の声を聴く媒介者になることもできる。DPPs に直接意見を提出できない者（例えばデジタル・デバイドによってアクセスが困難なケース）に対しては、オンラインでの参加を保障する手段として代理入力を行うこととし、そのためのアクセス経路を確保することがデバイドを生じさせないための方策となる。

DPPs を活用することで再確認できたことは、そもそも職員が住民の声を聴くためには、様々な方法を取らなければならないというごく当たり前の事実である。そして、そのために職員ができることは、住民が声を上げるためのアクセス経路を再検討することであり、DPPs がそれを可能にする手段となるとともに、デジタル・デバイドではなく、より多様な意見を集めるインクルーシブな参加の

49 朝日新聞「新しい民主主義、日本での取組みは？合意形成プラットフォーム『デシディム』も活用」2023年10月15日 GLOBE 面にその光景が記載されている。
<https://globe.asahi.com/article/15033038>（最終閲覧日：2024年3月15日）。

50 金安ほか・前掲 101-102 頁。

仕組みとして機能し得る（図 6-8）。

図 6-8 デジタルデバイドではなくインクルーシブな参加の仕組み



出所：与謝野町「よさのみらいトーク」より筆者作成。

しかしながら同時に、3（1）で述べた多様化・孤立化する住民の存在を考慮すると、住民と職員の関係をどう捉えるかは複雑である。参加意欲を持つ主体は限られるのではないかという観点を踏まえた上で、職員が適切な緊張関係を維持しながらどう包摂できるか、むしろそれは安易な包摂ではないか⁵¹ということも考慮する必要がある。

ウ 住民と行政組織

「参加」の仕組みとして、DPPsにおける参加者の役割がどれだけ明確になっているかが重要である。諸外国においては、制度とともに参加者の権限が明確である（例えば、意見の提出者のみならずそこから生まれた予算案への投票権がある場合など）。DPPsを活

51 稲葉一将（2022）「手続参加を通じたコントロールの意義と課題」『公法研究』第83号、217-218頁では、デジタルの活用がむしろ包摂への転嫁を容易にすることへの注意も指摘している。

用した両者の合意形成の成否は、こうした参加の仕組みを構築し運用する行政組織の手腕にかかっている。

この場合も、上で述べた住民と職員との間に生じる緊張関係をいかに包摂できるか(することが適切なのか)は引き続き問題になる。また、次のコミュニティと行政組織のケースと同様に、とりわけ住民との協働の仕組みは法定化されず、もっぱら自発的な協力や協定などに頼ることが多いため、参加者の役割が明確化されにくい。

これらの課題に対処するには、法的な位置づけの有無という静的な視点ではなく、決定に至るまでの情報の処理・加工過程として手続きを捉える視点⁵²が必要であろう。そのための手段として DPPs を位置づけることで、入力された情報を組織としてどのように活用するか、あるいは規範的な意味で活用するべきか、という点で評価することができる。

情報の処理・加工過程に着目しつつ参加者の役割を明確化して DPPs を運用する事例は、現時点では多くない。その中でも、加古川市においては、新たに開設する子育て関係の複合施設の愛称を決定する上で、①候補名をクラウドソーシングで多数募集する、②その中から市役所内で 9 つの候補に絞り込みを行う、③デシディムの投票機能を用いて 9 つの候補から 3 つに絞り込む、④ 3 つの候補について、LINE や市役所ホームページ経由でのオンライン投票をはじめ、人出の多いところへの投票ボードの掲出や開設地域での回覧板による投票を行う、といったプロセスを採用した(図 6-9)。

52 角松生史(2008)「手続過程の公開と参加」磯部力・小早川光郎・芝池義一編『行政法の新構想 II』有斐閣、299-300 頁を参照。また、参加の仕組みをコミュニケーションの場の制度化として捉えることで、「企画・立案過程への参加」と、議会が関与する「決定過程への参加」との区別が生まれ、住民参加と議会との緊張関係から来る懸念を相当程度減少することができよう。

図 6-9 デシディムによる投票と投票ボードの掲出



出所：加古川市資料。

行政組織が業務として情報（施設愛称の候補）を、多数作成して検討・決定したものを住民に周知するプロセスではなく、かと言ってそのプロセスのすべての段階において住民による投票で方針を決定するものではない。その間にある様々な選択肢の中で、DPPsをはじめとするデジタルの手段の特性も考慮しながら、候補の絞り込みを行う役割を住民と行政組織との間で分担していることがわかる。さらに、このプロセスを通じて、デシディムへの参加者を増やすことや施設の周知を通じた開設後の利用促進といった新たなエンゲージメントの獲得にもつながっている。

エ コミュニティと行政組織

地域課題解決を自治体とともに行う主体としてコミュニティを捉え、その関係性を「共創」という概念を用いて機能・発展させようとしてきた領域⁵³である。この関係性をデジタルの活用がどのよう

53 地制調では「公共私の連携」として第32次及び第33次で取り上げている領域である。第32次地方制度調査会（2020）「2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申」https://www.soumu.go.jp/main_content/000693733.pdf（最終閲覧日：2024年3月15日）を参照。

に捉えようとしてきたかについては、第7章で別途説明する。

4 まとめ

これまで述べてきた事柄を振り返りながら、今後のデジタル社会における住民自治を構想する上での足がかりとしてみよう。

(1) デジタル社会における住民自治は何を目指すべきか？

今後デジタル社会の進展によって様々な行政サービスがデジタル化されていく。客体としての住民がデジタル化されたサービスを利用することで、利用状況やニーズがデータという形で自治体が把握できるようになることが期待されている。そして、そのデータがサービスの改善や統廃合に影響力を与えるものとして、自治体の行政サービスの意思決定に重要な要素になりうる。こうした意味でのエンゲージメントがデジタル社会の形成の中で志向されているところである。

しかし、住民自治という観点から本章で明らかにしたのは、これとは別のものである。デジタル社会における住民自治とは、デジタル技術を活用した非同期のコミュニケーションを活発化させつつも、あくまでも対面でのコミュニケーションを参加のプロセスの軸に置くことで、エンゲージメントを高める諸活動とそのための仕組み（アーキテクチャー）である。

これは過去から取り組まれてきたもののいわば再発見にすぎない。ただし、コロナ禍を通じて得たオンラインの体験と、それによって同時に高まったオフラインの価値を改めて確認した現在だからこそ、オンライン・対面をどのように組み合わせるかが問われると考えるものである。

ア エンゲージメントにおいて DPPs の果たすべき役割

そうした中で、DPPs が果たすべき役割とは、DPPs が住民の意思をより反映・包摂することで、自治体の意思決定がよりきめ細かなニーズに基づくものになるとともに、そうしたデジタルの取り組みがコミュニティそのものの活性化にも寄与する全体最適を狙うプラットフォームであると言えそうである。

そうした DPPs の取り組みは、現時点ではごくわずかな事例にとどまっていること、そして行政の体制が団体自治側の領域における DX に注力する中での困難さがあることに留意が必要であるが、これを拡大させるフェーズにあると評価できそうである。これが地制調答申の行間であろう。

イ DPPs を通じた参加プロセスの実証

他方で、こうした考え方は必ずしも目新しいものではない。

本章は、自治体がホームページを開設して以来、デジタルにおける参加の仕組みを構築しようとする 것과あわせて、現在にも繋がる様々な試みがなされてきたことを確認してきた。そして、当時の課題が今日でもなお通用していることから、課題解決の難しさを改めて突きつけていると言える。

現在、多くの自治体で DPPs の検討に着手するもそこにとどまっていることや、そもそも必要性を感じないとしている背景には、3 (2) で確認したとおり、かつての電子政府・地域情報化や ICT を活用した住民参画の時代から、その都度検討され、実施しつつも最終的には終了されてきた経験が累積している。

そうだとすれば、仮に過去と同様に DPPs がこれから各地で形成されていったとしても、その多くは表面的な取り組みにとどまることで危惧される。過去の経験から学ぶべき重要な論点は、こうしたデジタルを活用した参加プロセスが、住民の意思をどれだけ包摂でき

るのか、そのアウトカムが望ましいものになりうるのか、その他の方法と比べた場合の優位性などに関してできるだけデータに基づいた評価ができるかどうかである。

この点は、事例が少ないこともあいまって、諸外国でも DPPs による効果⁵⁴が十分確認できていないところである。日本は、同一性の高い制度を持ちつつ柔軟な制度設計を可能にする自治体が多数存在し、それらが競争する環境にある。そうであれば、自治体同士が DPPs の事例を共有するだけでなく、DPPs の効果に係る様々な実証データを提供しあい、評価する仕組みを構築していくこととセットになって初めて、DPPs の評価も定まると言うべきだろう⁵⁵。

(2) 参加のアーキテクチャーのために必要な要素

こうして定義された参加の仕組み（アーキテクチャー）の要素として、必要な項目を整理しておこう。

ア 参加のプロセス

(ア) 制度／非制度の活用と改廃【制度・ルール】

住民参加の仕組みには、法律上制度化されているもの⁵⁶とそうでないものがあつた。従来は、制度化されていない仕組みをどのように制度化するか（例：住民参加条例等による一般的・個別的参加制度の導入、あるいは、具体的な参加プロセスをどのように効果的な

54 人々の「政治の話」の効果を実証することによって DPPs の制度設計に貢献することができることを指摘するものとして、横山智哉（2023）『「政治の話」とデモクラシー 規範的效果の実証分析』有斐閣、15 頁。

55 スマートシティの文脈ではあるが地域の意思決定に ICT を利用していく「デモクラシー・技術利用」型において、地方自治の場での試行錯誤と中央政府の役割について指摘するものとして、曾我謙悟（2022）『都市というプラットフォーム—世界都市・スマートシティ・知識都市』『地方自治』第 900 号、2-23 頁。

56 憲法・地方自治法における住民投票、請願権、直接請求制度、町村総会、住民監査請求、住民訴訟等や、個別法が定める直接請求、公聴会・審議会、公告縦覧・意見書提出、協議会の設置等である。

ものにするかが主として議論されてきた。

対して、本章の議論は、一見すると、後者を想定しているように見えるが、そうではない。パブリックコメント制度に限らず、2000年地方分権改革を境にして、電子自治体・地域情報化・自治基本条例などの形を伴って参加に関わる制度設計が進んだ。しかし、その活用状況は昨今減少⁵⁷している。当時の制度を活用しなくなっただけなのか、そもそもの参加プロセスが変質したのかは判然としない（そもそも利用状況に関する情報が公表されていない団体が多いこと自体が問題である）。

であれば、参加のプロセスを定義する制度やルールは（そうしたものがない場合も含めて）、団体自治の領域で進むサービスの見直しと同様に、利用者視点での見直しや再活用が試みられるべきであろう。その際には、都市計画や環境分野など個別法において住民参加手続の導入が進んでいる知見を庁内横断で活かすことや、市民活動に対する助成制度のような協働・共創型の制度においてデジタルを活用することによってエンゲージメントを強化するなど、ルールメイキングを伴う参加プロセスの構築が手掛けやすい分野が存在することがもっと意識されてよい。

（イ）情報の処理・加工過程におけるアクセシビリティとユーザビリティ【業務プロセス】

「誰一人取り残されない」デジタル化を進める上で、アクセシビリティの向上が謳われている。これは決して年齢や障害の有無等に

57 例えば、和光市が2003年に制定した市民参加条例における「市民政策提案制度」は、近年の活用実績がない状況になっている。なお議会においても直近では2015年に質疑で取り上げられた程度であり関心の低調ぶりがうかがえる。また、生駒市の「市民政策提案制度」は2013年開始後、提案件数が少数になったことと、他の手法を通じた市民の意見・アイデアの市政への反映環境が整ったとして2022年に制度を廃止している。

限られない、利用者中心の原則の徹底としての強い要請である。

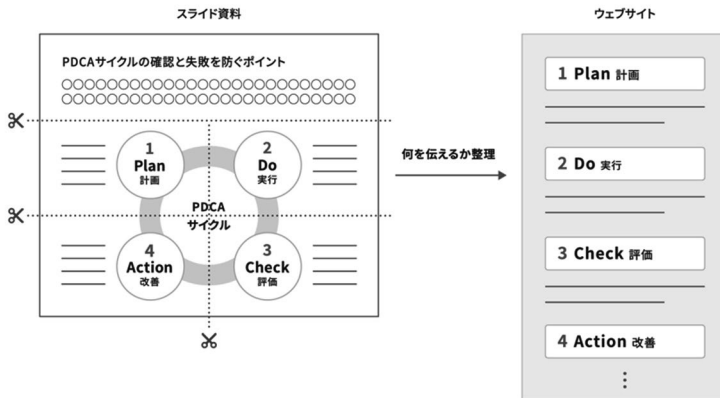
この点、あまりに当然のならいのようになっており注意が必要なことを挙げると、DPPs で多数の情報を提供して議論を行う場合でも、多くが従来のホームページ上に議事録や配布資料を PDF で掲載するスタイルの延長線上にある。机上に紙で配布されたものを同様に公開するという観点では適切かもしれないが、デジタルを通じた参加を考えると、参加のレベル・質両面から考えて、それが適切なものなのかは再度考えていく必要がある⁵⁸。

そしてより重要な点は、業務プロセスを適切に設計することである。それは参加プロセス全体で見た場合の「情報の処理・加工過程」におけるアクセシビリティとも言えるものであろう。

こうした観点は、インターネットを通じた情報発信が当たり前になった現在において、改めて取り組むことが重要である。デジタル庁が定めるガイドラインによれば、PDF の場合は「WebPDF のアクセシビリティを上げるのはとても難しくノウハウも少ないため、可能な限り HTML を使い、ウェブページとして情報発信するよう心がけてください」とある。伝える情報を整理した上でアクセスしやすい形態にすることが、ひいては参加の質を上げることに繋がることを理解すべきであろう（図 6-10）。

58 自治体側の見え方で言えば、いわゆるペーパーレス化や押印見直しといったデジタル化で何をするかではなくその目的を考えるべき、という議論と同一である。

図 6-10 情報発信する場合のコンテンツへの対応



出所：デジタル庁ホームページ⁵⁹。

また、一貫したデザインや操作性でウェブサイトやアプリを提供する仕組みである「デザインシステム⁶⁰」の構築も進められている。上に述べたアクセシビリティに加え、使いやすさ（ユーザビリティ）の観点から、デジタルでのサービス提供の考え方として利用者視点が求められている。

こうしたことから、自治体においてホームページや Web を活用したサービスを提供することの意味は改めて考えられるべきである。第7章で取り上げている新型コロナウイルス感染症対策サイトが画期的だと評価されたのは、感染状況を住民自身が正確に把握することで感染対策に必要な行動変容を起こすことを目的に、感染状況の変化に迅速に対応してサイトを改善し続けたことや利用者からの改善提

59 デジタル庁「ウェブアクセシビリティ導入ガイドブック」<https://www.digital.go.jp/resources/introduction-to-web-accessibility-guidebook>（最終閲覧日：2024年3月15日）48頁以下。

60 デジタル庁「デザインシステム」<https://www.digital.go.jp/policies/servicedesign/designsystem>（最終閲覧日：2024年3月15日）。

案を取り入れる参加型のサイト運営を行うことで、信頼感（エンゲージメント）を得ていた点であった。

この点は、団体自治の領域のデジタル化において既に見られることである。オンライン申請の導入によってデジタル化を図る際に、オンライン申請フォームの設計においてユーザーフレンドリーなインターフェースを作成するだけにとどまらず、申請に至るまでのユーザーの行動・意図への配慮やバックヤードを含めた業務フロー全体を再設計する必要性を、行政組織ないし行政職員が実感している。

このように、デジタルを活用したサービスは、一見技術的要素にすぎない部分に参加の考え方に対する考察が織り込まれていることを意識すべきであろう。

（ウ）プロセス駆動の仕掛け【デジタルファシリテーション】

DPPsに参加するモチベーションは課題である。様々な参加の仕組みを整備している海外自治体のDPPsではおおむね人口の5～10%の参加⁶¹が見られるところであるが、国内自治体における2020年以降のDPPsについては、1%程度にとどまっている。なお、市民電子会議室時代のユーザー数も同程度であった⁶²ことから、そこからの拡大が待たれるところである。

これまで見てきたDPPsの事例では、対話型で少しずつ参加者を増やすケースも見られるものの、従前の電子市民会議室・地域SNS同様に参加者が増えないことが課題になっている。また、オンラインの仕組みが、忙しくなかなか情報に接することができない子育て世代への有効なアプローチとなることが言われているものの、そこ

61 参加型予算編成のプロセスを実施しているDPPsの場合、投票率が例えばパルセロナ市で約5%、ヘルシンキ市で約10%と概ねこの範囲内の数字となっている。

62 金安ほか・前掲34頁には、藤沢市のケースで2003年2,300人とあり、これは当時の人口の1%に満たない。

への面的なリーチは達成できていない。ただし、観察されることとして、自治体を持つ総合性を活かした多様なテーマでの議論が繰り返されることで、関心を持つユーザーの参加とアクティビティが漸進的に増加するという現象がある。

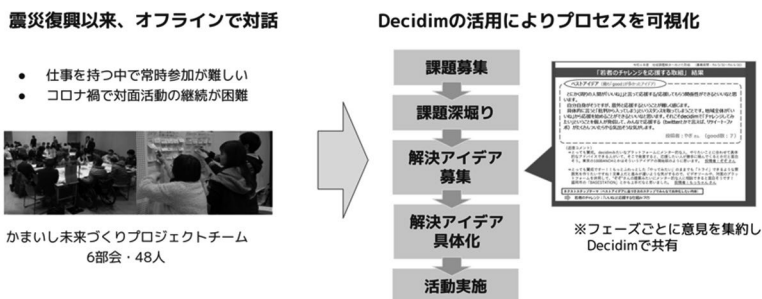
こうした議論の場をいかに作っていくのかは、これまで対面で合意形成を図る上で取り組まれてきたファシリテーションの知見が引き続き活かされうる。それがデジタルによって拡張された「デジタルファシリテーション」⁶³の実践の蓄積を通じて、そうした場を設計するガバナンスが確立されていくだろう。

その試みの1つとして、釜石市のケースを紹介しよう。コロナ禍において、まちづくりのアクションプランを検討する市民委員がデシディムを活用してテーマごとのアイデアを提案し議論を重ねながら投票によって事業化をすべき案を選んだ。

参加者が質問や提案した内容に対して、他の参加者が市役所の情報を調査した上で回答したり、提案に対して新たな提案を行ったりする際に、対面であればその場で（同期的に）行われるものであるが、それをオンラインで行うと非同期なやりとりにならざるを得ず、投稿に対する反応がなければ質問も提案もしにくくなることが想定されるだろう。しかし、参加者同士には「お互い忙しいから各々が都合のよいときに書き込んでおけば他の人も反応してくれるし自分もそうしよう」といった関係性が成立しており、オンライン・非同期でも対話の質が維持されていた（図6-11）。

63 田原真人（2021）『出現する参加型社会』ディスカヴァー・トゥエンティワン、148-149 頁において、テクノロジーによってファシリテーション概念は拡張され、非同期・同期双方による継続的なプロセスの中で位置づけられる「デジタルファシリテーション」となるとする。

図 6-11 釜石市におけるデシディムの活用



出所：「ともに考え、ともに活動する」釜石版 Decidim⁶⁴ より筆者作成。

こうしたことが可能になるのは、プロセスを可視化することと、参加者同士の信頼関係があつてのものであり、地道な努力を積み重ねていくほかない。また、デジタルツールがファシリテーションを補完する機能を担うことを踏まえれば、例えばデジタル人材を育成・獲得する際のスキルセットの1つとして、デジタルファシリテーションを挙げることも重要であろう。

イ 他自治体との関係

なお、以上の議論で注意が必要であるのは、「団体自治」に関わる領域での都道府県と市区町村の関係が、デジタルの領域では（国による基盤整備を含めて）融合・連携が志向されるものである一方で、都道府県が当該圏域における個別の地域での住民自治にどのような役割を果たし得るかということである。

この点で、東京都や愛媛県のように官民連携の文脈で地域課題を

64 <https://kamaishi.makeour.city/>（最終閲覧日：2024年3月15日）。

多様な主体で解決するプラットフォーム⁶⁵を構築し、解決策を模索・実行する際に、参加の方法としてデジタルを活用するものが見られるようになってきている。同一都道府県内や隣接する圏域での基礎自治体同士の連携にとどまらず、垂直補完とも異なる実施例がいくつか登場している点を「参加の質」の観点からどう評価していくかが課題になるろう。

(3) おわりに

2000年代の地方分権改革において、団体自治と住民自治が強く謳われ、それと対を成すようにデジタル技術の活用が進展してきた。自治体とコミュニティ双方の課題が顕在化してきた現在において、これらの足跡（と蹉跌）を踏まえつつ、住民自治をどのように実質的なものにしていくか、という懐古的にも見える未来志向のアプローチは説得力を持ちうるだろうか。

しかしながら改めて指摘すべきは、そもそもデジタル社会で求められるものは、手段そのもの（の巧拙）ではなく、その向き合い方、マインドセットとそれを担保する仕組みを構築⁶⁶し続けることである。そうした「参加の文化⁶⁷」を作るのは、われわれなのだ。

65 それぞれのホームページを参照のこと。

東京都「官民共創デジタルプラットフォーム」<https://p2cc-digital.metro.tokyo.lg.jp/>（最終閲覧日：2024年3月15日）。

愛媛県「エールラボえひめ」<https://yell-lab.ehime.jp/>（最終閲覧日：2024年3月15日）。

66 塩野・前掲359頁において「みずからの『政府』はみずから設計するというその根本的発想にこそ普遍性がある」と指摘されているところに尽きる。

67 OECDガイドラインにおいて「アドホックな参加プロセスから参加の文化へ転換することで、市民の民主主義の筋肉を鍛える機会を増やす」との表現が見られる。「筋肉は裏切らない」という名台詞でイメージできるとおり、（とりわけコロナ禍で運動不足になった者にとって）筋肉のアナロジーを用いることは至当であろう。