



都市問題委員会・最終提言

デジタルネットワーク社会における都市づくり
～“参加と選択”による政策形成モデルの提案～

平成 13 年 2 月 20 日

社団法人 経済同友会

提言にあたって

都市は、経済活動、社会活動、文化活動をはじめとする人々の様々な活動が行われる高密度な舞台である。「都市問題」とは、こうしたあらゆる活動に関わる問題すべてのことを意味する。一極集中問題、環境問題、交通問題、住宅問題等々、都市が抱える多種多様な問題について各方面から数多くの問題提起や提言がなされているのも、その領域の広さと奥深さによるものであろう。それらの中で指摘されている課題の捉え方や各種施策の内容は、至極もつともであり、我々も大いに共感するものが多い。しかし翻って、これらの提言や施策が実現されたかとなると、残念ながら、遅々として進んでいないのが現状である。公共投資ひとつ取ってみても、相変わらず従来どおりのバラマキ型がまかり通っている一方で、その原資である税を、主に負担している都市部に還元するという「負担者受益の原則」が貫かれていない。結果、我が国の都市の国際競争力の低下にもつながっている。それは何故か？

我々は、政策の形成段階と実行段階において、次の七つの点が欠如していたことが原因だと考える。第一に、都市で活動する様々な主体者(住民、企業、NPO 等々)の意向を反映する仕組みや手法が確立されていないこと、第二に、環境変化への迅速な対応ができず適時に社会ニーズを汲み取ったものになっていないこと、第三に、情報公開される内容とそれを伝達するメディアが限られていること、第四に、比較考量が可能な代替案が示されず、情報が共有されていないため、議論や再検討の余地がないこと、第五に、一部の人々の既得権益や利権に縛られ、市場原理が十分に働かないこと、第六に、公共利益の実現という大義名分が、誰にも分かるような形で成立していないこと、第七に、以上のようなことから、首長も毅然とした態度で自信を持ってリーダーシップを発揮することができないこと、といった点である。すなわち、一部の限られた人たちによって、あらゆる政策を立案・遂行していくこれまでのやり方は限界に直面している。多くの市民の真のコンセンサスに基づく政策づくりを実現するためにも、開かれたプロセスによる合意形成が必要である。我々がここで提案する政策形成モデルは、こうした点を踏まえた新たな合意形成システムである。

時代は大きく変化してきている。高度成長の終焉、政府や各自治体の逼迫した財政状況、少子化・高齢化の進展と、我々を取り巻く環境は一変している。そして、民主主義社会の成熟と情報化の進展により、あらゆる場面で状況を動かす力がサプライサイド(供給者)からデマンドサイド(需要者)へシフトしつつある。都市づくりにおいても、供給者から消費者へ、お上から民衆へというパワーシフトが進行するのは必然である。これまでの計画や政策づくりのあり方は根本的に見直されなければならない。

21世紀デジタルネットワーク社会を迎え、いま都市づくりにおいて求められることは、政策づくりに国民が、市民が参加し選択していくことである。我々は、情報通信革命を背景に、ツールとしての情報技術やネットインフラを有効に活用し、議員、行政職員、市民、NPO、企業などの間で活発な意見交換や議論が展開され、相互に切磋琢磨しながら最適な計画や政策を作り出し、またそれを実行していくという新しい政策形成モデルを提案する。この仕組みが政府や多くの自治体で取り入れられ、都市問題の軽減化や解決に役立ち、より良い都市づくりが実現していくことを期待したい。

都市問題委員会委員長
神林留雄

目次

1. はじめに	1
2. 政策づくりを支援するインターネット	2
(1) インターネットの特徴とその普及による効果	2
(2) 都市政策づくりにおけるインターネット	2
3. デジタルネットワーク社会における政策形成モデルの提案	2
(1) コンセプト	2
(2) 新たな政策形成モデルの提案	3
① 仕組み	
A. フェーズⅠ	
B. フェーズⅡ	
C. リアルとバーチャルの融合による本モデルの運用	
② ケーススタディ	
課題A. 道路	
課題B. 国際ハブ空港	
(3) 新たな政策形成モデルを機能させていくための課題	10
① リーダーシップの必要性	
② ファシリテーター、情報編集エディター、コーディネーターの必要性	
③ 行政職員のあり方の見直し	
④ 多様な価値観を尊重する社会環境の整備	
4. おわりに	12
◇資料1: 中間報告のポイント	14
1. IT革命が都市に与える影響	14
(1) 都市構造への影響	
(2) 都市インフラへの影響	
(3) 都市・地域問題への影響	
(4) 都市政策形成過程への影響	
2. 「経営的視点」と「地域コンセンサス」に基づく都市政策づくり	15
(1) 経営的視点	
(2) 地域コンセンサス	
◇資料2: 都市問題委員会の活動経過	16
◇資料3: 都市問題委員会/ワーキングメンバーリスト	19

「デジタルネットワーク社会における都市づくり」 ～“参加と選択”による政策形成モデルの提案～

1. はじめに

都市問題委員会ではその集大成としての本提言にあたり、次の四点に重きを置いて委員会活動を推進してきた。

- (1) 都市問題を巡る政策提言は数多く出されているが、その多くはハコモノ中心(ハードインフラ)となっている。それらの中で述べられている現状の課題や推進すべき施策は十分整理されていると考える。従って、我々としてはそれらの施策を実現するための仕組みを中心に提言する。
- (2) IT革命という言葉に象徴される情報通信技術の発達が都市に与える影響を踏まえた政策提言はまだまだ少ない。そこで、時代環境の変化、特に情報化のインパクトを踏まえた提言を行う。
- (3) 都市は多様な主体者が「住楽働」を営むところであるため、都市づくりに多様な主体者の意向を反映させていくための手段や仕組みを提案する。
- (4) 上記(2)(3)で考えた施策が、これまで実行が遅々として進んでいない(1)のハコモノ施策を進展させていくと考える。

2000年5月に発表した中間報告「求められる発想の転換～情報化進展のインパクトを踏まえた都市政策～」では、右肩上がりの経済の終焉、国・自治体の財政事情の悪化、上意下達型や経済軸偏重型の都市政策の限界、といった都市づくりを取巻く様々な問題の顕在化を背景に、環境調和型経済社会への誘導、少子・高齢社会に対応した社会資本整備、無駄なコストを掛けない都市づくり、情報化進展を踏まえた都市政策、への転換の必要性を訴えた。

柱として掲げた情報化の影響に関しては、その進展が従来型の発想で提唱されてきた都市計画や都市政策にどのようなインパクトを与えるかという点について考えてみた。具体的には、①ハコモノそのもののあり方や存在意義、またそれらを支える制度・仕組みにひずみが生じてくるのではないかと、②環境問題や交通渋滞など、いわゆる都市問題の軽減にITが活用できるのではないかと、③インターネットが政策づくりにおける様々な主体者の参加、いわゆるパブリック・インボルブメントを容易にし、かつそれを促進していくのではないかと、という点である。また、IT革命は都市機能の集中と分散を同時に進行させることから、徐々にではあるが都市構造にも影響を与え、「多極分散型ネットワーク都市」が構築されていくであろうとの見解を示した。

我々はこうしたIT革命による影響を踏まえ、今後の都市づくりにおいては、「**経営的視点**」と「**地域コンセンサス**」に基づく都市政策が二つの最重要テーマになると結論づけた。本最終提言では、2003年～2010年を想定したデジタルネットワーク社会、すなわち広帯域のネットワークインフラが整い、パソコンのみならず情報家電やモバイル機器を利用して、誰もがインターネットに接続できる社会を念頭に置き、「**デジタルネットワーク社会における都市づくり ～“参加と選択”による政策形成モデルの提案～**」と題して中間報告で掲げた上記二つのテーマを中心課題として据えながら、都市(地域)の主体性を確保し、またその自立を促していくための手段と仕組みを提示したい。

2. 政策づくりを支えるインターネット

(1) インターネットの特徴とその普及による効果

インターネットには情報の検索、収集、発信、交換といった機能があるが、政策づくりという観点から捉えた場合、その特徴と普及による効果は次のように整理することができる。

①特徴

- 時間と空間に制約されない(いつでも、どこからでもアクセスが可能)
- 誰もが参加できるオープン性(性別、年齢、個人・組織の別は問われない)

②普及による効果

- 経費の軽減(コミュニケーションコストの低減化)
- 自在なコミュニティ形成(多種多様なコミュニティの形成と自由な参加)

(2) 都市政策づくりにおけるインターネット

インターネットは政策づくりを支える技術として多角的に活用していけることから、すでに多くの自治体で都市づくりに生かしていこうとする試みが始まっている。都市政策の策定において、インターネットは多様な主体者の参加の下、様々な場面で活用していくことができる。

- 政策の協議に参入・参加する基準や機会の公開
- 意見交換や議論の場
- 政策評価指標づくりや政策形成
- 政策形成過程の監視と評価
- 政策決定プロセスと決定内容の公開 など

3. デジタルネットワーク社会における政策形成モデルの提案

(1) コンセプト

「経営的視点」と「地域コンセンサス」を実現するためには、次の三つの視点が必要である。

①限られた範囲での討議から幅広い主体者の参加による議論へ

②片方向の情報発信から情報共有・情報交流へ

③社会ニーズに基づく政策の実現へ

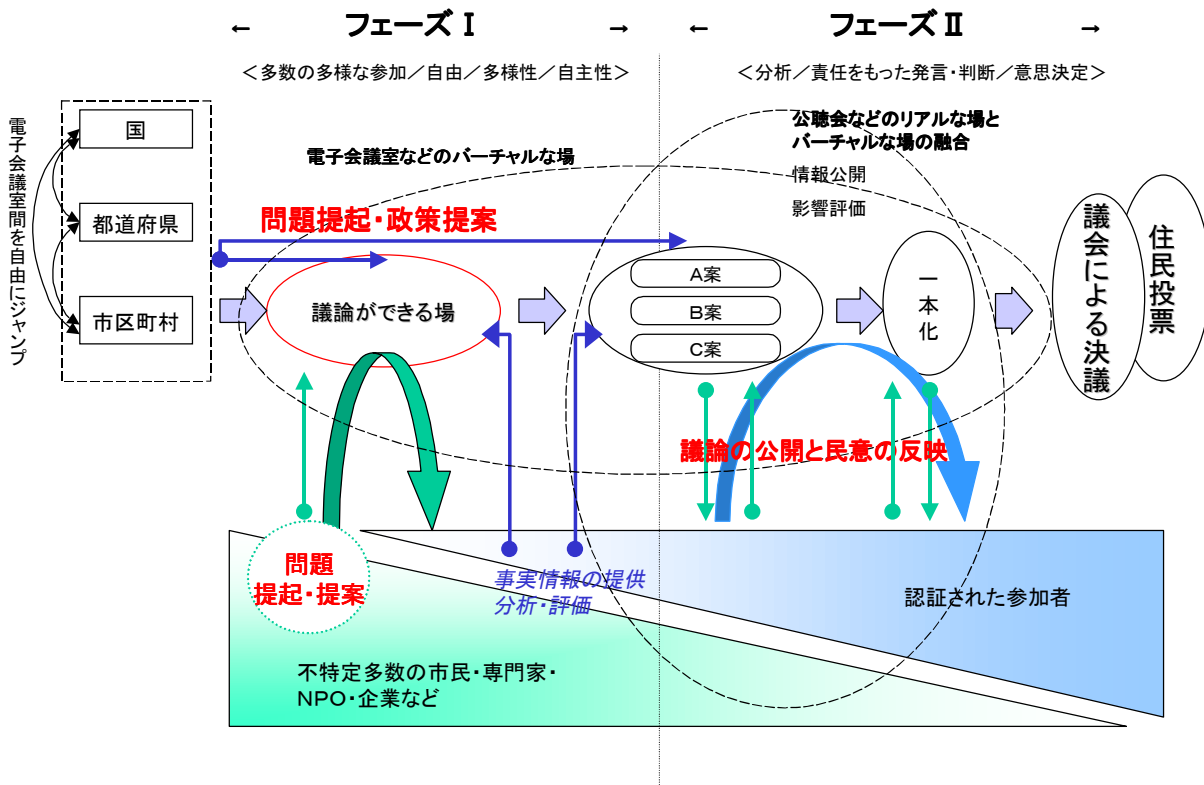
これまでの都市政策づくりの特徴は、一部の有識者や市民代表の意見を形式的に取り入れるだけの閉鎖的な議論、計画や実施に対し第三者のチェックを受けない当事者である行政のみの監視・評価、行政側によって発表される限定された内容、限られたメディアでの報告、などが主流であった。しかし、政策づくりの支援ツールとしてのインターネットの登場は、こうした閉鎖的かつ一方向的な行政のあり方に釘を刺し、双方向のコミュニケーションと、さらには開放的で“マルチインタラクティブ”な議論を可能にする。今後、インターネットの活用により、行政による徹底した情報公開と民意の把握が進めば、都市の共有財産や負債などを含む様々な問題についての意識の共有化が図れることから、多様な主体者の協働による都市づくりの実現が可能になり、また同時に、それぞれの主体者自身が政策の監視や評価を行えるようにな

るため、都市政策づくりに市場原理が働くことが期待される。

(2) 新たな政策形成モデルの提案

上記コンセプトを機能させ、多様な主体者による都市政策づくりへの参加を実現していくための具体的な仕組みとして、図1に示した政策形成モデルを提案したい。

(図1)《新たな政策形成モデル》



①仕組み

本モデルには二つの狙いがある。まず一つは、何よりも意見を述べ合い、議論ができる「場」を設置することにある。インターネットをはじめとする情報技術のメリットを最大限に利用し、議員や国、都道府県、市区町村レベルの行政職員、住民・企業・NPOなどが情報を共有し、議論できる「場」を構築する。そしてその場は、従来の情報共有の手段であった官報・公報や公聴会では達成し得なかったレベルの情報共有を目指し、それが実現できるものにする。また、その場を通じて、これまでであれば大多数の影に埋もれ、かき消されて無視されてきたような少数意見も議論の土台にあげることができるようにする。我々の提案するモデルはバーチャルな仕組みとリアルな仕組みの両輪からなり、それぞれにおいて情報技術を活用する。

もう一つの狙いは、その議論の場を通じて、「経営的視点」と「地域コンセンサス」に基づく都市政策づくりを実践することにある。こうした議論の過程は長期に亘ることもあると想定されるが、住民や企業への十分な説明なしに計画が決定され、代替案の検討もされないままに崩壊的に着工されて後から問題となるような事例(成田空港、中海干拓、東京湾三番瀬など)に比べれば、トータルでは最適なものにしていくことが可能である。

A. フェーズ I

まず、バーチャルな仕組みの一つとして、インターネット上の電子会議室、電子掲示板やメーリングリストと呼ばれるものの利用を想定している。インターネット上の電子会議室とは、誰かの発言した内容を Web ページ上で誰もが見ることができ、またその発言に対する意見や別の発言がそのまま掲載される仕組みである。システムの作り方によっては、発言に対する回答を階層構造に表示することにより、そこで議論されている話題を視覚的に分類することも可能である。そのページに接続できる人を、ID とパスワードにより限定することや、まったく自由な接続を許可することもシステムの設定次第である。実際に同じ場所に集まる必要がなく、どこからでも会議に参加でき、自分の都合の良い時間に他の人の意見を参照したり、発言したりすることが可能なため、あるテーマに対して意見を述べ合い、議論をするのに格好な仕組みである。一方、メーリングリストとは、予め登録済みの人全員に電子メールが同報されるもので、使い方によっては参加者限定の電子会議室と同じような機能を持たせることができる。

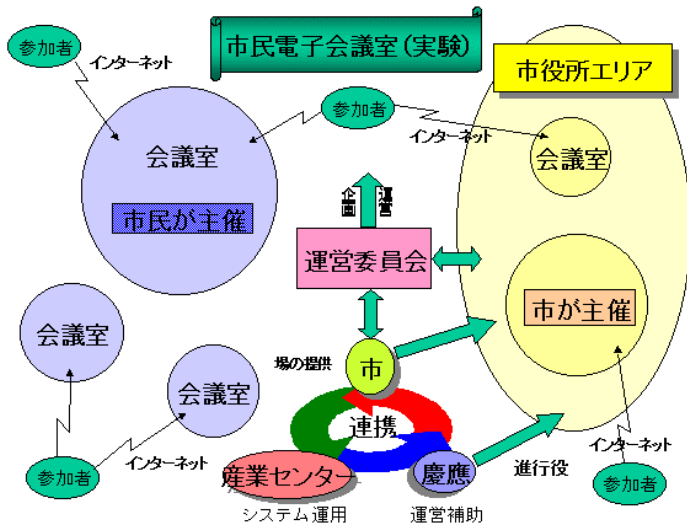
意見や議論の場を支える電子会議室などの仕組みに加え、行政からの各種情報を Web ページにて徹底的に公開する。設置は、国、都道府県、市区町村の行政単位で行うこととし、議員や行政により様々な政策案がその場に提示され、その内容に関する意見や賛否について、電子会議室を利用して議論する。市民が独自の政策案を出すこともあれば、行政からの案に対して対案を提示したりすることもある。Web ページ上での情報公開と電子会議室の活用により、様々な政策案や事業計画案はビジュアルに表現できるし、予算などの数値データはそのまま掲載されることにより、その内容を住民や専門家、企業などが自由に検証できるようになる。検証結果や新たな論点については電子会議室でさらに議論し、様々な意見を政策案に反映させていく、というのが我々の想定するバーチャルな仕組みである。

電子会議室の長所である、誰でも、時間を問わず、どこからでも自由に参加できるという特長と、会議室を自由に移動・開設できるという点を生かし、議論の進行に合わせてテーマ別の場を追加したり、期間限定の会議室を開いたりして、いろいろな視点による議論を同時進行させていく。これにより、参加者は議論の内容に応じて、市区町村単位の電子会議室から都道府県単位や国レベルの会議室にジャンプしたり、複数の会議室に同時に参加したりすることができるようになる。行政の職員がその立場を名乗り、その立場で電子会議室に参加し、自由に意見することも可能である。

[電子会議室利用の事例]

現在、多数の行政体が Web ページを設置し、政策案に対する市民からの意見募集を行っているが、それらをそのまま公開し、議論できるような仕組みを提供している自治体や官公庁は少数である。試行段階ではあるが、神奈川県藤沢市ではインターネット上に「藤沢市市民電子会議室」を設置し、市内を流れる河川のダイオキシン汚染から子育て相談、はたまた藤沢市をどうすべきか、という話題まで、様々な分野についての議論を展開している。下記は市民会議室の運営イメージと、実際の発言ツリーである。(図2・図3参照)

(図2) :《藤沢市役所 Web ページ www.city.fujisawa.kanagawa.jp より抜粋》



藤沢市の電子会議室の特徴として、行政のみならず市民が独自に主催する会議室を設置している、産官学の協働プロジェクトとなっている、という二点が挙げられる。

(図3)《藤沢市役所 Web ページ www.city.fujisawa.kanagawa.jp より抜粋》



この Web ページの特徴として、①行政の職員や市民が実名を出して意見している、②拍手・納得・疑問といった形で賛否を投票できるようにしている、という二点が挙げられる。

図3に示した会議室には、ある発言を読んだ人が、その意見に対して拍手喝采するか、賛同するか、疑問を投げ掛けるかを画面上のボタンをクリックするだけで簡単に投票できる仕組みが併設されており、簡易世論調査的な側面も持っている。また、市区町村などの自治体による運営ではないが、パソコン通信ネットワークの一つ@niftyの都市計画フォーラムでは、各種のテーマ(まちづくり入門/相談室、地域の活性化と情報交流、まちと住まい、NPO交流、市民参加、国際交流、明日の都市を考える、阪神・淡路大震災からの復興、など)が設定され、非常に活発で専門的な議論が行われている。

都市政策へのインターネット活用で先行する米国に目を転じてみると、米国ネバダ州ラスベガス市では、2000年9月に“Las Vegas 2020 Master Plan”という、2020年をターゲットとした都市計画のマスタープランを策定したが、その過程においてインターネットを活用した。例えば、Web ページ上で、荒廃・空洞化した旧中心市街地の再開発に関し、どのような雰囲気（街並み）に魅力を感じるかという項目について住民が投票できる仕組みをつくり、その結果を分析した上でマスタープランに反映させた。（2000年10月現地調査実施）

(図4)《旧中心市街地再開発に関する住民意向調査の Web ページ》



Copyright © 2001 Looney Ricks Kiss Inc. and © 2001 TownMeetingDirect.com

(URL <http://www.townmeetingdirect.com> <http://www.lrk.com>)

B. フェーズⅡ

フェーズⅠの議論の中からある程度形になる案がまとまったり、行政が具体案を提示するようなフェーズでは、従来からも行われている公聴会やワークショップなど、行政と市民が直接に対話できる「リアルな場」を利用して、両者の対話をこれまで以上に実施する。その際、紙の資料やスライドなど、従来型のメディアに加え、情報技術を活用する。活用術としては、政策案の内容をコンピュータグラフィックスを利用してビジュアルに表現したり、もしその政策を実施したら例えば5年後にはどのような都市になるか、その場合予算はどの程度で住民負担はいくらになるか、といったようなシミュレーションを示したりすることなどが考えられる。政策案が分かり易くなれば、住民は政策への理解度を深め、政策立案をより身近な実感のあるものとして捉えることができるようになる。また、公聴会など直接の意見交換の結果についてはWeb ページに公開し、リアルな場に参加できなかった住民にもその結果が分かるようにすることで、情報の共有化を図り、議論をより深めていくことができるようにする。

【リアルな場の事例】

前述のラスベガス市をはじめ、米国では都市政策の決定や実際の計画遂行にあたり、市民の参加が非常に盛んである。場合によってはそれが義務付けられているところもある。(図5参照) オレゴン州の広域行政体メトロでは、政策決定の様々なフェーズへの住民参加に力を注いでおり、その地域の住民を集めて意見を聞き、それを政策に反映させるという仕組みを確立している。(図6～図8参照)

(図5)《オレゴン州土地利用法 19 の基本目標》

基本目標の第一番目に市民参加が挙げられている。

目標 1: 市民参加	目標 11: 公共施設とサービス
目標 2: 土地利用計画	目標 12: 交通
目標 3: 農地	目標 13: エネルギーの節約
目標 4: 森林	目標 14: 都市化
目標 5: 自然資源、景観、歴史地区、オープンスペース	目標 15: ウィラメット川緑地
目標 6: 空気、水、土地資源の質	目標 16: 河口資源
目標 7: 自然災害と危険にさらされた地域	目標 17: 海岸
目標 8: レクリエーションのニーズ	目標 18: 砂浜と砂丘
目標 9: 経済開発	目標 19: 海洋資源
目標 10: 住宅	

(図 6)《誰もが自由に参加できるワークショップ》



(図 7)《メトロの公聴会の様子》



(図 8)《GIS を利用したリサイクルセンター》



メトロでは公聴会で住民に説明する資料についても、工夫されている。下図は現在メトロ地域内を走るMAXと呼ばれているLRT(Light Rail Train)の建設にあたり、駅開発を実施するとどのようなイメージになるかを実際に示した例である。コンピュータによる合成写真であるが、このようなイメージ図があるのとないのとでは住民の意見も大きく変わってくると考えられる。

(図 9)《駅開発前の様子》



(図 10)《駅開発後のイメージ》



C. リアルとバーチャルの融合による本モデルの運用

リアルとバーチャルな手法をフェーズ毎に使い分け、それぞれのメリットを生かしながら行政と住民・企業・NPOとの協働による政策づくりを行う。議論の内容や政策案の成熟度によりフェーズを分け、そのフェーズ毎で参加者を限定していくことも必要である。例えば、政策のたたき台的なものを議論する**フェーズⅠ**ではバーチャルな場が議論の中心となるが、その際、議論への参加希望者には垣根を設けず、誰でも自由に、匿名でも参加可能とし、様々な視点からの意見や批判を受け入れる。同様な過程をすでに経験した県や市などの成功事例や失敗談が紹介されることもあれば、その分野の専門家が、一般住民では気が付かないような視点で意見を述べることもある。無責任発言も多数でてくると想定されるが、これらのメリットがそうしたデメリットを凌駕していく。意見が集約され、政策案を固める**フェーズⅡ**では、参加者はその政策により直接影響を受ける住民や地元企業の代表などに加え、その分野の専門家に限定していくべきであろう。認証された責任ある参加者での意見の集約は、地域ニーズを充足させていくためにも必要である。この段階では、インターネットを利用した投票の実施も可能であり、アンケート形式で賛否を問うこともできる。

このようなプロセスにより生まれてくる評価指標や政策の提案は、行政サイドのともすれば硬直的な論理に基づかない、人々の生の願いが込められたものとなるはずである。この後は、当然ながらその案が議会にかかり、議決へと移っていく。決定後の計画実施においては、その実施状況や完了後の評価結果をWeb ページに公開し、フィードバック機能を働かせていくことで、電子会議室においてさらに議論を深めていけるようにする。また、そうすることで、議会においても各議員が市民の声に基づいた政策を提案するようになると考えられる。さらに、オープンな場で議論を尽くした結果であれば、相対する意見であっても、それぞれの根拠が明らかになっているため、いたずらな水掛け論が展開されることも少なくなっていく。

②ケーススタディ

課題A: 道路

道路に関する問題は身近なことだけでも相当多岐に亘っており、多くの市民がそれぞれ問題意識を持っている。まずは、それぞれ日頃から抱えている疑問点やストレスを、市の電子会議室などの一番身近な場を利用してぶつけ合うところから始まり、その中から優先して取り組むべき課題が絞り込まれていく。例えば、渋滞問題ひとつを取ってみても、ある者は自分の普段よく利用する幹線道路の渋滞問題を真っ先に挙げ、ある者は自宅前の街路の渋滞を挙げ、ある者はレジャーシーズンの高速道路の渋滞を取り挙げる。渋滞を引き起こす要因の捉え方や問題意識についても、違法駐車問題を挙げる者、計画どおりに整備されない都市計画道路を嘆く者、信号のタイミングなど交通管制を問題視する者と、様々であると思われる。人によっては車の利用を減らすことを訴えるであろうし、道路上にはみ出したゴミや放置自転車の問題が一番重要という意見もあるであろう。

そして、その問題の次元の違いや取るべき対応の種類によって、より問題意識の近い者同士がグループ分けされ、それぞれ議論を深めていく。自然に分かれていくこともあれば、議長役がコントロールしなければ収拾がつかない場合もあると考えられる。ゴミ問題などは渋滞問題についての議論の場より、生活環境やエコロジー問題として論じる方が相応しいということになるかも知れない。

議論の内容によって、参加すべき人々の範囲が変わり、電子会議室などの議論の場のレベルも、受け止めるべき行政体や担当部局も変わる。地域内街路など市民の身の回りの問題であれば市区町村レベルで議論・対応すべきであるし、幹線道路の問題であれば都道府県レベルとなろう。高速道路の問題や都市計画制度の法的枠組みといった話題であれば、国レベルの議論と対応が必要となる。行政側の組織や役割分担が現状のニーズにマッチしたものでなくなっていることに気付かされることも多いであろう。

こうして、それぞれの議論に行政(あるいは政治)サイドが加わり、具体的なニーズに対応する政策案の策定に向けて動き出す。市民の側から具体的な提案が示されることもあれば、行政サイドから何らかの案を提示して、それに対してさらに意見を戦わせるということもある。渋滞するから道路をもっと作らなければならぬと単純に考えていた者が、ITSの方が道路整備よりはるかに費用対効果が高いことに気付いて考えを改める、歩車道分離が原則と考えていた者がボンネルフ(*)のような歩車共存というやり方もあるということを知る、議論の結果、やはり自分の考えに自信を深めるなど、それぞれに議論を尽くした後だからこそ、建設的に意見が収斂していくことになる。あるいは、問題点が明らかになることによって、各々の日々の努力こそが重要で、新たな政策など不要ということに気付く場合もあるだろう。違法駐車が減少しただけで渋滞が緩和されることもある。また、渋滞問題より市民の憩いの空間が欠如しているという問題の方が優先順位が高いということになって、道路建設に資金を投入するより公園整備をするべきだ、ということに収斂していくことになるかも知れない。

このような過程を経て建設的に意見が収斂し策定された政策については、首長は自信を持って実行に移していくことができるようになる。道路用地の買収に地権者が応じない場合なども、その買収が多くの人の真の願いに基づいた政策であれば、公益目的の実現に向け、確信を持って毅然とした態度で取り組めるであろう。

昨今、首都圏の環状道路などが計画通りに整備されないことが大きな問題となっており、土地収用の適用の是非なども含めて論議が巻き起こっているが、もともとの計画策定に至るプロセスにおいて多くの市民を交えての議論を尽くしていなかったことが、実行段階において計画がストップしてしまう要因となっている。

計画通りに道路を通すためには多くの人々の立ち退きが必要なことは計画段階から明白であったはずであり、その犠牲の大きさと道路建設の効果・必要性、あるいは他の選択肢との比較考量などについて、多くの市民の真のコンセンサスを得ていたかどうかについても極めて不透明であったと言わざるを得ない。現在、計画内容の一部見直しなども検討されているが、その際には行政サイドの縦割りの発想に基づかない自由でオープンな議論を行ない、市民のための最適な優先順位をもってプロジェクトを推進していくという姿勢が求められる。その上での強制力の発動については、多くの市民の理解が得られることになる。

(*)Woonerf: オランダ発祥の住宅地内道路の形態で、歩車道を分離せず、道路自体にクランクやハンブ(凹凸)を設けることにより自動車の速度を押さえる手法を取り入れたもの。

課題B: 国際ハブ空港

昨今、様々なところで首都圏における国際ハブ空港の必要性が議論されている。ある者はビジネスの面からの必要性を唱え、またある者は外国からの観光客を迎えるという立場でその必要性を訴えている。従来であれば、こうした意見は、市民が国に対して直接意見を述べるということはほぼ不可能であった。

しかしながら、我々の提案するモデルにおいては、意見を持つ個人や組織が、例えば首相官邸の運営する電子会議室に国際ハブ空港の必要性を訴え、それが引き金となって国民全体の議論が引き起こされるということもある。空港建設の目的、意義、何を達成すべきか、なぜ必要なかが十分に議論され、その過程で、立地はどこにすべきか、空港までのアクセスはどうすべきかなど、様々な論点が浮き彫りになっていく。建設予定地の候補が複数ある場合は、今度はその候補地として挙げられた自治体の電子会議室で、そこに建設することのメリット・デメリットを検討していくことになる。同時に実際にその場所で公聴会などを開き、生の声による議論も行われる。これらの場には、空港建設後の利用客数見通しや収支予測、雇用予測といった、経済面でのデータに加え、騒音のレベルや予想される環境への影響、事故・災害時の対処をどうするか、など幅広い観点からの情報がすべて提示される。そしてその内容に応じて、市区町村レベルでの議論を行ったり、都道府県レベルでの賛否を取ったりという過程に移行していく。そこでの議論は決して一方通行ではなく、国レベルの電子会議室と自治体レベルの電子会議室を行き来し、それぞれの立場で行政の専門家が意見を述べたり、立ち退きしなければいけない地主が反対意見を表明したりと、双方向なものとなっていく。そして議論の結果については、様々な角度からの検討がなされた上で導き出される。このような過程には数年の年月が費やされる可能性もあるため、議論の開始にあたっては、いつまでに結論を出すかや予定期日までに結論が出ない場合には計画を白紙に戻す、といった基本事項について、事前に合意をとっておくことが必要になる。また、これにより、無駄な時間を費やすことなく議論を進めていくことができるようになる。

(3) 新たな政策形成モデルを機能させていくための課題

本モデルの実現には、情報通信インフラの整備(簡単に、安く、早く、安全に)やサイバーセキュリティの確保をはじめ、デジタルネットワーク社会に相応しい行政組織の再編成や法制度の確立が必要であることは論を待たない。ここでは本モデルを有効に機能させる上で特に重要となる課題について提示したい。

①リーダーシップの必要性

本モデルのような仕組みができあがったとしても、ある事案に対して 100%のコンセンサスが得られることはあり得ないし、仮に電子会議参加者の 100%の合意があったとしても、その意見が住民の総意であるとは断定できない。また、議論の場への参加者は住民全体の数割かも知れないし、その中で発言し意思を表明する者はさらに絞られてくると考えられる。場合によっては、何にでも反対意見を表明する人たちばかりかも知れない。

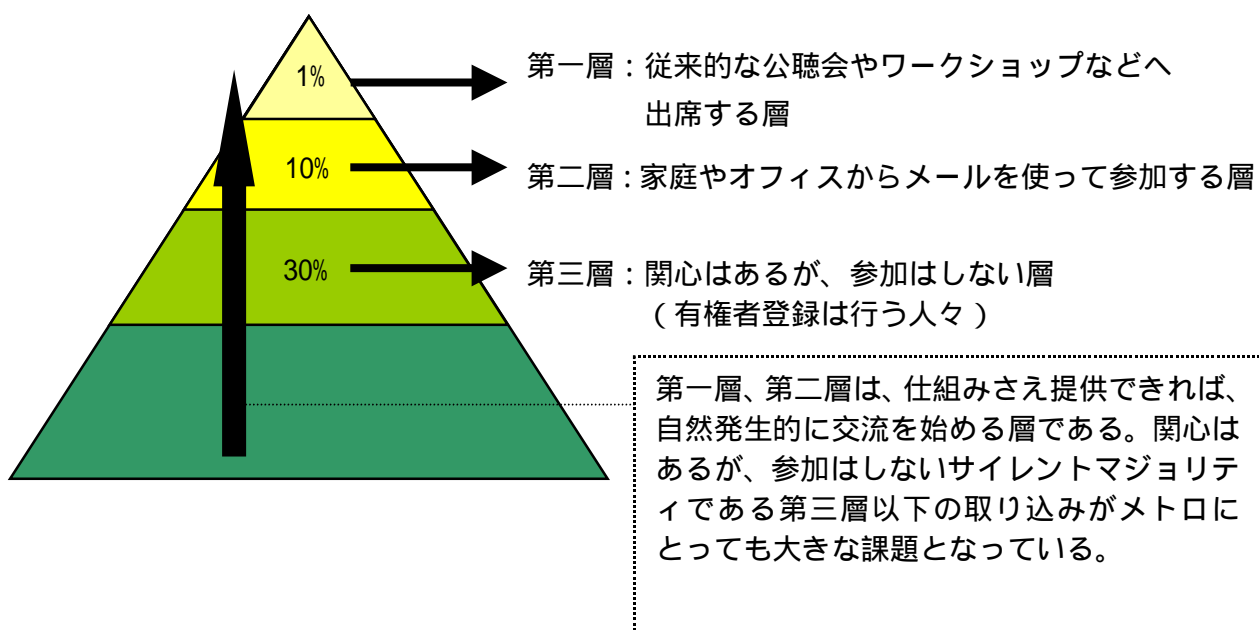
こうした状況に対応していくためには、次の三点における首長のリーダーシップが求められる。

第一に、多様な主体者に対して議論への参加を呼び掛け、政策づくりへの参加を促進していくこと。

第二に、情報公開を徹底させるとともに、サイレントマジョリティーをも含めた社会ニーズを的確に把握し、それを反映した政策案を迅速に提示すること。(図11 参照)

第三に、本モデルの過程を経て決定された政策は多様な主体者の合意に基づくものであるため、公共利益の実現のために、私権の制限も含め、強力な意志を持って推進していくこと。

(図11):《米国オレゴン州・メトロにおける市民参加ピラミッド》



②ファシリテーター、情報編集エディター、コーディネーターの必要性

情報の有機的結合により新しい知恵や政策を生み出していくためには、各分野にまたがり知の橋渡しをしていく人材が求められる。本モデルの導入期においては自然発生的な参加は起こり難いため、多様な主体者の参加と協働を導くファシリテーター機能が必要である。また、多様な意見を整理・編集・フィードバックしていく情報編集エディター機能や、関係者を束ねながらプロジェクトを管理していくコーディネーター機能を備えた人材が求められる。

はじめは、これらの役割は行政が担っていくこととなるが、こうした仕組みが発展・成熟していく過程においては、知識とノウハウを習得した多様な主体者の自発的な参加によって運用していくことが望ましい。

③行政職員のあり方の見直し

本モデルを積極的に運用していくためには、行政職員が都市政策の専門家として、その任務を全うできる環境を整える必要がある。斬新な都市政策で成功を収めている欧米の都市に共通して言えることは、民間経験のある専門家をはじめ博士号や修士号を取得した行政職員が、その知識と能力を存分に生かし、都市を経営する専門家としての立場から、誇りと責任を持ってその任務にあたっているということである。日本ではこうした分野の専門家を育成する教育システムが整備されていないことから、当面は各分野の専門家の協力を得たり、民間企業との人材交流システムを採用し、都市開発の現場や情報システムを熟知した民間のノウハウを都市政策に活かしていくべきであろう。

④多様な価値観を尊重する社会環境の整備

多様な主体者が政策づくりに参加し議論することは大変重要であるが、議論に慣れない結果、他者の言葉に耳を傾けないばかりか、他者の意見や価値観に対しての誹謗中傷に終始してしまうようでは仕組みが正しく機能したとは言えない。合意への過程は歩み寄りの過程でもある。議論のルールを身に付け、自覚ある行動と発言を促していくためにも、多様な価値観を認め合える社会環境を整備していかなければならない。まずは、民主主義の基礎・基本を身に付けさせる教育を徹底することから始めるべきである。

4. おわりに

本提言では中間報告で示した二つの最重要テーマ、「経営的視点」と「地域コンセンサス」に基づく都市政策を実現するための具体的手段として、インターネットの特徴を踏まえた政策形成モデルとそれを機能させていくための仕組みを提案した。

我々は、こうした政策形成の仕組みは都市政策分野のみならず、今後あらゆる分野における政策づくりの上で必要となる一つの合意形成システム、あるいは社会システムそのものであると考えている。日本国内におけるインターネットの普及とそれを活用する仕組みはまだまだ緒についたばかりであるが、やがて成熟段階に達するという念頭に置いておかなければならない。しかもそれは20年、30年後のことではなく、10年を待たないうちにである。

政府が先に示したIT基本戦略に基づく予算配分は、光ファイバーの施設に重きが置かれ、従来型の公共投資と同じハコモノ発想で編成されている。また現在、電子政府や電子自治体の構築が進められているが、残念ながら我々が提示したような社会システムの方向は示されていない。IT革命の本質は、単にITインフラを整備することだけではなく、そこを舞台に流れる様々な情報を有効に利用し、新しい社会・経済・政治を創っていくことにある。

我々は、ここに掲げたモデルを利用すれば、イメージや数字が分かり易く表現でき、誰もが見たことや感じたことを自由に発言できるため、新しい都市、ひいては社会、そして国を創造するための恰好の「場」になっていくと確信している。本モデルは決して奇抜な提案でもなければ、時期尚早な提案として先送りされるようなものでもない。むしろ、都市づくりを取巻く社会経済環境に対応するとともに、来るべき21世紀デジタルネットワーク社会をより豊かなものとしていくためには、必要不可欠な仕組みである。

我々の提案を具現化していくためには、まだまだ多くの課題があるのも事実であり、また新たな難問が持

ち出されることは、それが長年に亘り身に染み付いた社会システムの変革であるということを考えれば当然の成り行きと考える。仕組み自体も多様な主体者の知恵と努力により改善し、より最適なものに作り上げていくプロセスこそが、これからの都市づくりの鍵を握っているのではないだろうか。

昨今、公共事業のバラマキへの批判や都市部への重点的なインフラ整備の必要性が叫ばれているが、このような仕組みを導入することにより、負担者がそれに相応した利益を得る“負担者受益”という本来あるべき姿も実現するに違いない。

提言を締め括るにあたり、改めて次のことを強調したい。

インターネットはこれまでには考えられなかった“マルチインタラクティブ”なコミュニケーション環境を我々に与えてくれた。21世紀は多様な主体者が協働して社会システムのあり方を考え、そして作り上げていく時代である。そして、前述したごとく、都市づくりこそは協働作業の恰好の場である。リアルな場とバーチャルな場のそれぞれで、技術としてのITとネットインフラが有効活用され、協働作業の場が広がっていくことを期待したい。

今後、経済同友会として、政府や自治体に対し本モデルの導入を積極的に働きかけていくとともに、我々、企業(経営者)もコーポレート・シチズンとして、また一市民として、都市問題への対応、新しい都市づくりに積極的に参加していく所存である。

以上

資料1:中間報告のポイント

1. IT革命が都市に与える影響

IT革命の進展は、直接的かつ間接的な要因により、政治・行政・経済・生活などを支える舞台である「都市」を大きく変容させていく。

(1) 都市構造への影響⇒多極分散型ネットワーク都市へ

①集中する理由

- A. コスト効率を追求する必要がある場合(政治(行政)、経済、文化、教育などのハブ機能)
- B. リアルとバーチャルの融合が不可欠な場合(産官学の協働の必要性など)

②分散する理由

- A. 物理的な立地面での制約がなくコスト削減ができる場合(コールセンターなど)
- B. バーチャルで完結する部分が多い場合(金融トランザクションや情報提供サービスなど)

(2) 都市インフラへの影響

①ハードインフラ整備

- イニシャルコストやランニングコスト、効率・効果を考慮した上での建造物の移転・代替・廃棄・建直しの必要性
- 情報技術の活用によるインフラ整備の見直しの必要性

②ソフトインフラ整備

- 時代遅れの制度・仕組みの見直しの必要性(ゾーニングや建築基準の見直しを含む)

(3) 都市・地域問題への影響

①都市問題の発見機能としてのIT(地質・水質・大気などの環境モニタリング、防災シミュレーションなど)

②都市問題の軽減機能としてのIT(VICS: Vehicle Information and Communication System、ERP: Electronic Road Pricing、ETC: Electronic Toll Collection、汎用電子乗車券などに代表されるITS構想など)

(4) 都市政策形成過程への影響

①都市づくりへの多様な主体者の参加ツールとなるインターネット(パブリック・インボルブメントを促進)

2. 「経営的視点」と「地域コンセンサス」に基づく都市政策づくり

(1) 経営的視点: 企業経営的視点から政策を評価

- ① 社会経済環境変化に対応した政策へのシフト
 - 環境に見合った法制度の構築(廃止、組直し、新設)
- ② 地域財源の確保(国税と地方税・地方交付税交付金のあり方の見直し、課税自主権の確立、地域の財政破綻に備えた仕組みの必要性)
- ③ 負担者受益への転換(負担に見合った利益配分により人口の多い都市部を再生する必要性)
- ④ 公共投資の選択と集中
 - 市場原理による効率化
 - 公共事業・サービスは社会的価値(より多数の住民[国民]のニーズ)の高いものへ集中
 - 社会資本の取捨選択と再編成(破棄、移転)

(2) 地域コンセンサス: 住民参加による自主的な都市(地域)づくり

- ① 社会的な合意形成システムの構築
 - 参加手法、ルールづくり、体制、運営方法、評価指標など
- ② ネットインフラの有効活用(多様な主体者の参加を促進)
 - 行政による徹底した情報開示
 - 都市(地域)の共有財産と共有負債に関する情報の共有化
 - 都市(地域)政策、都市(地域)づくりの協働策定
 - GIS(Geographical Information System)など視覚的に分かり易い情報技術を活用した理解促進
- ③ 都市(地域)の主体性や自主性の確保
 - 既存の法体系の見直し
 - 行政法の見直しや地方議会のあり方の見直し
 - ゾーニングや建築基準の地域単位における基準変更
 - 国家的要請と都市(地域)ニーズの調整の円滑化

以上

資料2:都市問題委員会の活動経過

第1回委員会

1999年7月12日

テーマ:「都市問題委員会の方向性についての討議」

進行:神林留雄委員長

備考:委員会活動に関するアンケートの実施

第2回委員会

1999年9月28日

テーマ:「パートナーシップによる都市開発」

講師:東海大学工学部教授 秋本福雄氏

備考:アンケート結果の発表

建設省関東地方建設局との懇談会

1999年11月2日

テーマ:「東京の都市基盤整備の現状と課題」

説明:建設省関東地方建設局

第3回委員会

1999年11月18日

テーマ:「都市構造のイノベーションについて」

講師:森ビル株式会社 代表取締役社長 森 稔氏

第4回委員会

1999年12月16日

テーマ:「2010年の都市づくりとIT」

説明:事務局

東京建設業協会との懇談会

2000年1月14日

テーマ:「東京の活性化をめざして・安全で豊かな街づくりの提言」

説明:(社)東京建設業協会

第5回委員会

2000年3月2日

テーマ:「中間報告の方向性について」

説明:事務局

第6回委員会

2000年5月11日

テーマ:「中間報告に関する審議」

進行:神林留雄委員長

備考:5月24日に記者発表

第7回委員会

2000年7月3日

テーマ:「都市再生の5つの戦略」

講師:東京大学教授 月尾嘉男氏

東京都との懇談会

2000年7月25日

テーマ:「東京の新しい都市づくりのあり方」

説明:青山侑副知事、東京都都市計画局

第8回委員会

2000年8月21日

テーマ①:「IT革命時代の新たな政策形成パラダイム」

～東京都産業振興ビジョン・プロジェクト～

講師:東京都労働経済局産業政策担当部長 木谷正道氏

テーマ②:「NPO“ぼんぼこ”の暮らしの支援事業」

講師:NPOフュージョン長池 理事長 富永一夫氏

米国視察

2000年10月1日～10月8日

テーマ:「経営的視点と地域コンセンサスに基づく都市政策づくり」

視察地域:デンバー、ポートランド、ラスベガス

団 長:神林留雄委員長

東京都との合同シンポジウム

2000年10月18日

テーマ:21世紀の国際都市東京を考えるシンポジウム「IT時代の都市づくり・魅力づくり」

プログラム: 主催者挨拶:石原慎太郎氏 東京都知事
主催者挨拶:小林陽太郎氏 経済同友会代表幹事
基調講演:「IT革命と都市」月尾嘉男氏 東京大学教授
パネルディスカッション:「IT時代の東京の都市づくり・魅力づくり」
コーディネーター:平野次郎氏 NHK解説委員
パネリスト:青山 侑氏 東京都副知事
パネリスト:月尾嘉男氏 東京大学教授
パネリスト:神林留雄氏 NTT データ取締役会長
パネリスト:今野由梨氏 ダイアル・サービス取締役社長
パネリスト:白石真澄氏 ニッセイ基礎研究所主任研究員

第9回委員会

2000年10月24日

テーマ:「インターネットで公共政策が変わる」

講師:横浜市水道局港南営業所長 松下啓一氏

第10回委員会

2000年12月1日

テーマ:「コミュニティ・ソリューション」(実証実験からの提案)

講師:野村総合研究所 上席研究員 志村近史氏

第11回委員会

2001年1月16日

テーマ:「最終提言に関する審議」

進行:神林留雄委員長

備考:2月末に記者発表予定