

自治体行政への住民参加の推進に果たす情報公開の意義

——東京都臨海副都心開発懇談会の事例から——

清 原 慶 子

- 一、問題の所在——住民参加の推進と情報公開の意義——
- 二、東京都臨海副都心開発懇談会における情報公開の実態
- 三、事例からの考察——住民参加における情報公開の意義——
- 四、おわりに

一、問題の所在——住民参加の推進と情報公開の意義——

(1) 自治体行政における住民参加の意義

現在、地方自治をめぐる重要課題の一つは、二一世紀に地方分権制度を実現することに向けて、「地方分権推進委員会」（会長諸井虔）により、精力的な作業が行われている「分権の実現とそれによる行政の再構築」ということではないだろうか。憲法に「地方自治」が明記され、「地方自治法」を持つ日本においては、一方で制度的に、国の行政

に対して自治体の行政が「分権」と「自治」を保障されることが重要なのは言うまでもないが、それと同時に、自治体の住民が自治の担い手としての自己を確認するとともに、その役割と責任を履行することが求められている。

そこで、住民の視点から重要なのは、分権化が実現していない現行制度にあって、従来からほとんどの自治体が行政運営の基本に位置づけている「住民参加」を、地方自治における「住民主権」の原則を実現するために有効なものとして位置づけることである。「住民参加」は、「役所の施策過程に対して役所以外の住民が実際に効果のある影響を及ぼそうとするあらゆる活動」と広義に定義することができる。役所が住民の自治機関であり、しかも、「住民参加」の保障を要件として存立する以上、その施策活動は住民のためだという「住民本位」の原則を果たす必要がある。⁽¹⁾

本来、「地域に暮らし活動している人びとが、私人としての営みを超えて発生する共通の諸問題のうち、自分たちの負担と責任において共同処理しようとしても手に余る規模と性質をもった問題を、自分たちが選んだ専門の機関に解決してもらう、その機関が地方政府としての自治体」である。この意味で、地域社会の主権者は住民であり、議会や首長は、住民の信託を受けて行動する住民意思の代行機関である。これが、地方自治における「住民主権」の原則である。この「住民主権」の原則が現実の意味のある住民の行動として具体化されるためには、役所の施策過程——施策の課題形成ないし発議・原案策定・公式決定・実施ないし執行・評価・フィードバック——において、住民が発言し実際に影響力を行使しうる機会が保障されなければならない。これが「住民参加」の原則というわけである。⁽²⁾

もちろん、そうは言っても、多くの住民が常に自治体行政に対して、積極的な参加を行うわけではない。ともすると、参加する住民は、ごく限られた少数であるという限界や、何らかの政治色を持ったり、実際に行政との利害関係を持った存在になりがちであるという傾向が指摘される。そこで、住民参加の仕組みがとられても、それは、一方で、うるさ型の住民を慰撫するための一種の住民対処の手段であるとの批判や、行政に都合のよい住民を集めることで、住民参加の会議を経たという口実を作る手段という批判もある。しかしながら、原理的に言うなら、「住民参加

の実現度は民主的自治の成熟度を測る「ロメーター」である。⁽³⁾したがって、集まらないからと言って、住民参加は決して強制的な動員になつてはいけなないのであって、「個々の住民が、参加・不参加を任意に選ぶのに足りる意味のある情報が提供されていることを前提条件にして、参加したいと思う人は誰でも参加する機会が実質的に保障されていることを意味する」のである。⁽⁴⁾

(2) 「知る権利」の保障としての情報公開制度の意義

それでは、住民がその参加・不参加を任意に選ぶ前提となるような自治体行政情報は、どのように提供されているのだろうか。従来、それは、「行政広報」の事業・施策として位置づけられてきた。一般に「行政広報誌」の発行が具体的な事業である。他方、広報されている情報以外に、住民が行政に関して持つ「知る権利」を保障する政策として位置づけられるのが「情報公開制度」である。

日本では、現在のところ、国としての「情報公開法」は制定されていないが、一九八〇年代にはいって、自治体で「情報公開条例」が制定されるようになった。自治省の調査によれば、一九九六年四月一日現在で、情報公開条例を制定している自治体は三一五団体で、内訳は、四四都道府県、一九二市、二三区、五三町、三村である。外国における国による情報公開法をめぐる動向については、総務庁の調査によれば、スウェーデン、アメリカを初め一二カ国で法律が制定されているが、日本では現段階では法律は制定されていない。例示した二カ国以外では、フィンランド、デンマーク、ノルウェー、フランス、オランダ、オーストリア、カナダ、ニュージーランド、オーストラリア、ベルギーで制定されている。

こうした制度化の背景については、一般的な権利意識の高まりや行政機関における情報の集積などがあげられるほか、政治的な疑惑事件や、消費者保護運動、教育問題への関心の高まりなどがあり、情報公開条例制定後の運用状況

をみても、そうした利用傾向が伺える⁽⁵⁾とされる。

民主主義の原理にもとづく民主主義制度を正常に運営していくためには、国家の活動について主権者である国民が十分に知ることができなければならない。それが、国民の知る権利とよばれ、憲法で保障された権利であることは、最高裁判所も繰り返し認めている。また、人々は、国民ではなく個人としても、自分の幸福を実現するためにさまざまな情報を必要とするのであり、そのための情報を知る権利がある。

さて、公開原則においてもっとも重要なものは、「傍聴制度」である。ただ、浜田純一が国の場合を例示しながら指摘しているように、「傍聴が自由に認められるといっても、ほとんどの人々は、現実には、時間的・距離的な理由、あるいは傍聴席の数といった物理的理由によって、いつでも傍聴できるという状況にはほど遠いから、公開原則を実質的なものとしていくうえで、第一には、会議や審理の記録の公開が、また第二には、国会の審議や法廷における審理の模様を国民に報道するマスメディアの役割が重要である」ということになる⁽⁶⁾。

(3) 住民参加と情報公開の関連性

筆者は、特に、自治体行政における住民参加の重要性を認識する視点から、住民参加を実現する前提条件として、あるいは、その過程において相互補完関係にある、「情報公開制度」の意義を重視するものである。そこで、本稿では、住民参加と情報公開制度の関連性について、紙数の制約もあるので、特に自治体の場合に焦点を絞って、その実態と課題について考察したいと考える。

考察に当たっては、具体的事例として、一九九五年九月から一九九六年四月まで開催された、東京都の臨海副都心開発懇談会を取り上げて分析したい。その理由は、臨海懇談会とは、住民参加の一つの政策立案支援の形式として、都知事が召集した懇談会であるが、その過程において、公開原則の実現の要件として先に浜田が指摘した、「傍聴制

度」の実施、「会議の記録の公開」、「会議について報道するマスメディアの役割」を、それぞれ考察する上で、有効な事例であると判断されるからである。

二、東京都臨海副都心開発懇談会における情報公開の実態

(1) 東京都臨海副都心開発懇談会の概要と特徴

臨海副都心開発懇談会（以下臨海懇談会）は、一九九六年四月二六日、今後の臨海部開発に関する二つの意見を併記した一六四頁の「最終報告」を都知事に提出した。筆者は、懇談会委員として、一七回のうち一五回に出席し、都政における画期的な住民参加の機会をその当事者の一人として経験し、参与観察する機会を得た。臨海懇談会は、単に臨海部の開発について議論しただけではなく、その過程で自治体行政における都市計画、まちづくりについてのこれまでの取り組みへの評価の仕方や、今後のあり方を検討する上で有用で示唆的な議論がなされた会議であった。

臨海懇談会は、一九九五年九月二日、都知事の諮問機関として、福川伸次氏（株式会社電通総研代表取締役社長）を座長に、伊藤滋氏（慶應義塾大学教授）を副座長に、「始動期後の臨海副都心地域及び臨海副都心に関連する地域の開発のありかた等について」調査検討を求められて設置された。まず、七回の審議を経て、一九九五年二月二五日に『中間報告』が答申され、その後八回の審議を経て、一九九六年四月二六日に『最終報告』が答申された。小委員会（委員長都立大学教授磯部力氏）は、中間報告までには一〇回、最終報告については二回開催されている。

委員構成は、当初は、公募による都政モニター二名、該当地域の区長一名、該当地域の地域団体所属一名、進出企業関係二名、その他企業関係等三名、財団法人所属三名、大学教員一三名の二五名と専門委員五名の合計三〇名であったが、一九九五年一月の第九回より該当地域区長二名と都議会議員三名が加わって、合計で三五名になった。なお、

三五名のうち、女性は筆者を含めて五名であった。

報告書は、本論としてA意見・B意見の二つの意見が並列する形になった。すなわち、懇談会委員の間の「臨海部開発の見直しに対しての基本的な考え方のレベルにおける意見の相違」が、最終報告で常識的な意味での意見調整を行うことは不可能との認識が大勢を占めるほどに存在した。具体的には、「臨海副都心開発計画の当初のねらいは、基本的に今日も妥当するものであるから、その後の社会的状況の変化に対応しつつ、既存の投資を無駄にせず有効活用する方向での確に見直しながら、開発を積極的に推進すべきである」と考える立場と、他方で「既存の開発計画は財政的に破綻し、今日の社会状況にも合致しなくなっているので、これを総合的に見直し、開発のフレームと速度をダウンさせながら、森と原っぱ、多様な住宅や都市機能に象徴される魅力ある副都心像の形成を目指して再出発すべきである」と考える意見の立場の二つである。前者がA意見の、後者がB意見の基本的立場である。⁽⁷⁾

したがって、最終報告では、①本論部分は根本的な考え方のレベルで対立している二つの意見の併記、②二つの意見以外の意見等について委員名明記で「その他の意見」として別に含める、③二つの意見それぞれに共通の主旨の提言があっても、調整せず各意見の文脈に含める、④事務局ではなく懇談会委員の起草担当者が執筆する、という最終報告取りまとめの方針が決められた。

この種の懇談会が諮問に対する意見を一本化せずに、複数の意見を答申することは必ずしも多いことではない。仮に、複数意見を併記する場合でも、多数意見と少数意見というように、相対化を図ることが多い。座長は極力、大同をまとめる努力をしようと言っていたが、結果的に二つの意見の併記となった。論理的に整合性を図る意味で、類似した提言を含む場合も一元化せず、あくまでも二つの意見を本論として併記する構成にただけでなく、各意見への意見も含めた多様な意見を末尾に記名で列挙した今回の答申は、その意味できわめて珍しい形式であると言える。委員の中には答申意見を一本化できなかったことを批判する意見もあったが、懇談会がその過程で示してきた、行政の

諮問機関のあり方や、都民参加のあり方に関する問題提起を反映したまとめ方であったと評価することができる。この種の懇談会の中には、審議の如何によらず、結果的には事務局案をほぼそのまま承認する機能を果たすための形骸化したものもある。臨海懇談会の場合は、委員による起草担当者みずからが執筆した序論と本論二意見が併記されたという意義を持つので、今後の住民参加のあり方を示唆する事例として慎重に考察しなければならぬ。

筆者の認識と理解では、知事の諮問による臨海懇談会は、あらかじめ知事によって委員に素案が示されて、それについて意見を求められたわけではない。臨海部のまちづくりに対して、現状の社会経済的条件に対応する当初計画の総合的な見直しのあり方の提案が問われたのである。したがって、臨海部のまちづくりに関して、従来の経過を踏まえつつも、その問題点を整理し、その上で、都民にとって、あるいは日本に於ける臨海部のあり方にとって、より望ましい方向性を多様に提起し、それぞれの意義、可能性、実現性、課題についてできる限り検証し、提示して行くことが必要であった。そのために、委員も多様な領域と視点を反映する形で選ばれていたはずであった。しかしながら、実際は、従来の計画の評価や財政分析等に時間が取られ、今後の具体案の吟味は不十分であったから、方向性を一元化するに至らず、多元的な提案が尊重される必要があった。ここに、臨海懇談会の大きな特徴がある。⁽⁸⁾

(2) 傍聴の実態

臨海懇談会は、東京都のほとんどの審議会、懇談会と同様に公開で行われた。ただし、小委員会については、「非公開」という原則で開催された。「世界都市博覧会中止」という公約のもとで就任した青島幸男知事の諮問機関として持たれた懇談会であり、都市博覧会が開催されないことによって、バブル経済の崩壊による大きな計画修正を余儀なくされている臨海部の開発は、どのように展開していくのかは、都民やマスコミ報道関係者の大きな関心を集めたので、臨海懇談会は多くの都民、報道関係者の傍聴の中で行われてきた。委員は最終的に三〇名、専門委員五名の三

五名と多数であるが、傍聴は会場の都合で抽選を余儀なくされることもあり、報道関係者席も満席で、都も事務局で
ある企画審議室（当時）、港湾局以外の部局からも全庁体制で出席していた。総計すると、毎回一〇〇名以上、多い
ときには一五〇名以上の多数が当初二時間、中間報告以降三時間に設定された会議に参加していたことになる。

傍聴者数について詳細に見てみると、事務局であった東京都企画審議室臨海部総合調整担当部の記録によれば、一
七回開かれた懇談会の初回は、臨海の開発地域に近い竹芝のホテルで行われ、一般傍聴者は一五名と少なかった。だ
が、そののち、一般傍聴希望が増えたこともあって、会場は、都庁内の大会議場あるいは、都庁近くのホテルの会議
場で開催された。前者の傍聴者受け入れ可能の人数枠は一二〇名、後者は八〇名であった。臨海部でも国際展示場と
テレコムセンターで一回ずつ開催されたが、前者は一二〇名、後者は八〇名の枠であった。⁽⁹⁾

一般傍聴者の人数を列挙すると、以下のようになる。

第1回 9/11	（竹芝・ホテル）	一五名（一五名中）
第2回 10/4	（都庁大会議場）	六四名（六四名中）
第3回 10/30	（新宿・ホテル）	九九名（九九名中）
第4回 11/13	（新宿・ホテル）	八〇名（一一九名中） 抽選
第5回 11/30	（新宿・ホテル）	八〇名（一二二名中） 抽選
第6回 12/4	（都庁大会議場）	九三名（九三名中）
第7回 12/21	（新宿・ホテル）	七六名（七六名中）
第8回 12/24	（都庁大会議場）	八〇名（八〇名中）
第9回 1/22	（国際展示場）	八〇名（八〇名中）
第10回 2/9	（新宿・ホテル）	七六名（七六名中）
第11回 2/20	（新宿・ホテル）	七四名（七四名中）
第12回 2/29	（新宿・ホテル）	七六名（七六名中）

中間報告提出

第13回 3/22 (都庁大会議場) 七一名(七一名中)
 第14回 4/3 (テレコムセンター) 六八名(六八名中)
 第15回 4/8 (都庁大会議場) 七一名(七一名中)
 第16回 4/23 (都庁大会議場) 一〇四名(一〇四名中)
 第17回 4/26 (都庁大会議場) 八七名(八七名中) 最終報告提出

従って、延べ一、三六五人の一般傍聴者が参加したことになる。最大で一〇四名、最小で一五名、平均して、約八〇名が毎回参加した。この人数は、決して少なくない人数である。¹⁰⁾

(3) 会議録の公開の実態

臨海懇談会では、第一回目より、一貫して、会議の審議記録を印刷し、委員や関係の職員のみでなく、一般傍聴者を初めとして広く都民の求めに応じて配布する事としていた。内容には、委員、事務局ともに、発言者の固有名詞が明示されている。発言内容については、速記録を基本として、印刷前に、会議での発言者に発言内容と速記者の記述した語句に相違がないかを確認した後、印刷されている。基本的には、会議の経過に従ってほとんどありのままに記述された会議録ということができる。

臨海懇談会の会議時間は中間報告までは二時間、中間報告の次の会からは三時間ということで進められてきたが、事務局の記録によれば正確な会議時間と会議録(A四版四〇字×三〇行)の頁数は以下になる。

	会議時間	頁数
第1回 9/11 (竹芝・ホテル)	一時間三十分	二八 (会議後現地視察)
第2回 10/4 (都庁大会議場)	三時間二五分	五六
第3回 10/30 (新宿・ホテル)	二時間〇五分	三八

第4回11/13	（新宿・ホテル）	二時間二四分	四四
第5回11/30	（新宿・ホテル）	二時間二〇分	四二
第6回12/4	（都庁大会議場）	二時間四二分	四〇
第7回12/21	（新宿・ホテル）	二時間二九分	四五
第8回12/24	（都庁大会議場）	二時間〇〇分	三四
第9回1/22	（国際展示場）	三時間一五分	五七
第10回2/9	（新宿・ホテル）	三時間一五分	六一
第11回2/20	（新宿・ホテル）	三時間三四分	六四
第12回2/29	（新宿・ホテル）	三時間二八分	五八
第13回3/22	（都庁大会議場）	三時間〇〇分	四八
第14回4/3	（テレコムセンター）	三時間一五分	五七
第15回4/8	（都庁大会議場）	三時間〇五分	五六
第16回4/23	（都庁大会議場）	三時間〇〇分	六〇
第17回4/26	（都庁大会議場）	二七分	七

以上のデータからもわかるように、臨海懇談会の会議録はきわめて大部のものである。しかしながら、臨海懇談会の会議録の公開は印刷によるもののみにとどまらなかった。東京都では、一九九五年八月一日よりニフティサーブ、PC・VAN、Peopleの三社の商用パソコン通信網を利用して「東京都情報」の提供及び電子メールによる「知事への提言」の受付を開始しているが、臨海懇談会の会議録は当初より、パソコン通信で提供されている。また、一九九六年六月一日からは、これに加えてインターネットにもホームページを開設し、「東京都情報」の提供を開始しており、臨海懇談会会議録もすべて利用できるようになっている。

すなわち、臨海懇談会の会議録は、印刷物の形式のみでなく、電子的な情報ネットワークによる情報提供がなされ

別表 インターネット及び商用パソコン通信網による都政情報の利用実績

1 商用パソコン通信網利用状況

項目\月別	7年度分	8年4月	5月	6月	7月	合 計
アクセス件数	47,302 件	6,392	6,607	6,292	6,419	73,012
接 続 時 間	1.484時間 3 分	226 18	228 36	207 27	201 30	2,347 54

(注) ニフティ・サーフ、PC-VAN、Peopleの3社を利用して情報提供を行っている。
アクセス件数については、うち1社からデータを好計していないため、2社の数字のみ合計した。

2 インターネット利用状況

項目 \ 月別	8年6月	7月	合計
フロントページへのアクセス件数	6,511	7,331	13,842
メニュー全体へのアクセス件数	10,347	10,914	21,261

ファイルヒット件数	55,803	62,821	118,624
-----------	--------	--------	---------

(注) インターネット利用件数の数え方
・アクセス件数：インターネット利用者が読み込んだ画面数。
・ファイルヒット件数：インターネット利用者か、サーバから読み込んだテキスト画像などのファイル総数。

(メニュー別アクセス件数内訳)

メニュー名	件 数
今週の主な予定	725
東京都からのお知らせ	3,151
知事発言集	547
審議会・懇談会等の動き	784

メニュー名	件 数
主な計画・財政等	719
TOKYO WEEKLY	450
その他のメニュー	4,538
計	10,914

出典 東京都政策報道室広報部企画管理課

てきているのである。一九九六年八月一六日に、東京都政策報道室広報部企画管理課が公表した「インターネット及び商用パソコン通信網による都政情報の利用実績」によれば、別表のように、商用パソコン通信の場合、一九九五年の八ヶ月間で四七、三〇二件の利用があり、毎月平均約五、九一三件であった。一九九六年度になってから、毎月

六千件以上の利用があり、六月にインターネットによるサービスが開始されてからもそれほど影響を受けていない。

インターネットの利用については、六、七月のアクセス件数は、表の通りであるが、メニュー別に見ると、「審議会・懇談会等の動き」へのアクセスが七八四件となっていて、合計一〇、九一四件の約七%を占めている。

この東京都の商用パソコン通信やインターネットによる都政情報提供は、「都政情報提供システム（仮称）」の構築を進める事業の一環として試行しているものである。このシステムは、「マルチアウトレット」の考え方、つまり、情報を利用する形態に合わせて多様なメディア

で情報を提供する、という考え方に立っている。東京都は、一九九一年になされた新都庁舎移転を契機に稼働するため、一九八八年から、「とみんず」という名称の専用端末による簡易型の電子的情報提供システムを構築してきた。ところが、それは専用回線で特定の施設に設置された少数の端末（一九九五年八月現在庁内外の延べ七二カ所に八八台）でしか操作できないもので、大型コンピュータによる中央処理型システムとして構築してきたため、その後の技術革新を生かして、より広範な都民、及びより専門的な都政情報を求める層に対するニーズに答えるために、その見直しを行ってきた。一九九五年四月には、『柔軟で開かれた「都政情報提供システム」の構築に向けて（「とみんず」研究会報告書）』が公表され、「都民の情報ニーズの分析」と「庁内における電子的情報資源の現況」についての分析を踏まえて、今後のあり方として、「パソコン通信による情報提供システム」「電子出版」「公共施設でのモデルシステムの設置」を提言している。平成七年八月からのパソコン通信でのサービス開始はその試行の一つであった。さらに一九九六年五月には、『都政情報提供システム基本計画書』が東京都情報連絡室（当時）から公表された。ここでは、提供する情報の内容を「広報的な情報（都政ニュース、催し、講座、公共施設、文化学習団体に関する情報、都の行政計画や長期計画等）」と「専門的な情報（統計や図書館蔵書、各種名簿、議会議事録、白書、行政資料等）」とに分類し、提供メディアとして、パソコン通信やインターネット、電子出版、ファクシミリ情報システム、音声応答システムを提示している。⁽¹³⁾

こうした一連の動向は、一方で都が、一九九二年に策定している「地域情報化基本計画」と、一九九三年に策定し、一九九五年に二次計画を策定している「地域情報化推進計画」に基づく、都民を対象にした情報提供システムの構築の作業であるが、同時に、一九九六年三月に、都知事が東京都行政改革推進本部長として発表した『東京都行政改革大綱』に基づく施策でもある。青島都知事は、大綱の「はじめに」で次のように記している。すなわち、知事は『生活者の視点の重視』を基本理念に、「都民に身近でわかりやすい都政の実現」をはかること、具体的には、「①隠

しごとのない、開かれた都政の推進、②自治と分権の確立、③無駄のない都政運営と時代にあった施策の展開』をめざしているというわけである。大綱は、一九九五年一月に報告された「二一世紀を展望する新たな都の行財政のあり方を考える懇談会」答申『都民と共に拓く都政―二一世紀への行政改革―』を受けてまとめられている。

その構成としては、「基本的考え方」に続いて最初に「開かれた都政と都民との協働」があり、最初の節が「1、都民とのコミュニケーション」である。その構成は、「都政情報へのアクセスの容易化と情報提供の多様化」「双方向性の確保と即時性の向上」「モニター制度などの改善」「苦情処理体制の充実」「懇談会等の都民に開かれた運営」「プロセス情報の積極的提供」「事業実施過程における都民意見の反映」「共生社会実現への取組」である。関連して、「7、情報活用的高度化」では、「既存システムの体質改善」「非定型事務の効率化・高度化」「情報ネットワークによる都民・公共機関とのコミュニケーションの促進」「マルチメディア等の活用の検討」が指摘されている。こうして、パソコン通信、インターネットによる情報提供は、従来の「広報」としての位置づけから、「住民と行政の協働体制作りのための基礎的条件整備」というような位置づけへと変化しつつある動向がうかがえる。

(4) マスメディアの報道の実態

臨海懇談会についてのマスメディアによる報道は、従来の東京都が設定した懇談会に関する報道に比べて、多かったのではないだろうか。毎回の臨海懇談会会場には、一般傍聴者のみでなく、報道関係者の席も多数用意され、テレビ局の記者・カメラ担当者や新聞社の記者・カメラ担当者をはじめ多くの人が取材活動を実施していた。会議の前後には懇談会委員や事務局へのインタビューなども積極的に行われていた。現状では、他の懇談会等との比較ができるような厳密な調査を未実施であるので、ここでは、新聞による報道の実態について、商用データベースの一つである「日経ニュース・テレコン」を利用して、日本経済新聞、日経産業新聞、日経金融新聞、日経流通新聞等日経各紙、

及び朝日新聞、毎日新聞、読売新聞を対象に、一九九五年一月一日から、一九九六年八月一五日までの「臨海副都心」に関連した記事を検索したところ、以下のような結果が得られた。当該調査期間における「臨海副都心」関連記事は、日経四紙六二三件、朝日新聞五三五件、毎日新聞四五四件、東京読売新聞三一〇件で、合計一九二二件である。タイトルだけの検索である、内容に臨海懇談会のことに触れられているものを正しく検索できないので、東京都の事務局が保存していた臨海地域及び臨海懇談会に関する、朝日、産経、日本経済、毎日、読売、東京新聞各紙の記事記録を参照して考察したい。新聞記事から臨海懇談会に関するもののみを検索したところ、以下のような件数になった。

臨海懇談会が開始された一九九五年九月二〇件、一〇月一四件、十一月四一件、十二月五五件、一九九六年一月二〇件、二月一七件、三月二〇件、四月三二件、五月二件、六月六件である。中間報告が答申された二月二五日は一二件、二六日は一四件と特に多かった。また、四月二六日の最終報告答申にあたっては、二四日五件、二六日五件、二七日八件と多くなっている。最終報告に当たっては、特に各紙ともその報告要旨と会議の模様を詳細に記述すると共に、社説等において解説を加えている。たとえば、産経は「都知事に前向き決断の勧め」（4/27付）、東京は「青島さん、あなたの出番ですよ」（4/27付）、毎日「選択を住民投票に問え」（4/27付）、朝日は「臨海は根本から見直せ」（4/28付）、読売は「臨海で力量問われる青島都政」（4/29付）といった記事が目される。

今回の報道では、NHKほかのテレビ局が、ローカル番組で通常の懇談会の経過を会議のたびごとに報道していたし、中間報告、最終報告については全国放送のニュースでも報道していた。新聞においても、東京版で放送するだけでなく、全国社会面や社説で扱うなど、重要な議題として設定してきている。

当該地域において進出を考えている利害関係者や、都の行政課題に積極的な関心を持っている住民は、傍聴に参加したり、会議録を入手することもするだろうが、一般の住民には、マスメディアによる報道が果たす機能は少なくな

い。特に、国政と比べて、自治体行政に関する情報は一般に決して多くはなく、特に社会問題となったり、政治の不正に関する問題でない場合、扱われることはあまり多くはない。一般に、都も、通常は審議会、懇談会等に関する情報については、その開始時、中間報告時、最終報告時等に記者会見をしたり、記者クラブで発表したりするので、そうした際に記事となる場合は少なくない。臨海懇談会の場合の特徴は、そうした節目での報道以外に、関連して、都議会の特別委員会の動向、臨海部の事情を含めて非常に多くの関連記事が掲載され、毎回の通常の会議の模様も、委員の発言要旨も固有名詞を明記して報道されていたことにある。争点が明確で、都市博覧会中止との関連もあり、マスメディアに注目されたと考えられるが、この報道量の多さが、傍聴者や、会議録を活字や電子的媒体で入手しない幅広い層に対して臨海懇談会の概要を知らせるとともに、社会的関心を高める機能が大きかったと認識される。

三、事例からの考察——住民参加における情報公開の意義——

以上の臨海懇談会の事例を、「住民参加と情報公開」の視点から検討するならば、いくつかの論点が整理できる。ここでは、「会議の公開と行政の透明性の確保の意義」「自治体の計画行政と住民参加・情報公開の意義」「情報公開の新しい展開の方向性」「自治体の情報公開と行政の情報化の関連性」に絞って考察してみたい。

(1) 会議の公開と行政の透明性の確保の意義

臨海懇談会においては、会議が公開されるとともに、会議時においては、事務局から大部の検討用資料が配付された。会議初回到配布された『臨海副都心開発基礎資料』は本文四〇頁、付属資料八頁にわたるものであり、内容は、開発計画当初の背景、目標計画概要進捗状況、事業会計のほか、見直しをせざるを得なくなった社会経済状況の変化

とその影響についての説明資料である。また、会議の重要な争点の一つは、財政に関するものであり、特に特別会計の破綻と一般会計への移行の論拠や財政建て直しへの事業及び財政計画変更にあったが、都にとって客観的に不利と思われる資料についても提示され、議論の基礎資料とされた。このことが、議論を活性化したり、視点の相違による紛糾を余儀なくしたといえるが、住民参加が実質的に実行されていくためには行政情報の公開が必要不可欠であると言うことを明確に示唆したのである。

情報公開という概念は、通常は、「国や地方公共団体が所有している情報を私人の客観的情報開示請求権の行使に基づき、公開すること」という意味で用いられている。国によって情報公開法が制定されていない現状では、行政手続法が、情報提供制度や情報公開義務制度を含めた広義の情報公開概念の意義を示す上で果たす機能についてふれる必要がある。

臨海懇談会の事例が示しているのは、行政が住民による開示請求があった場合に情報を公開することより、日常から住民に対して政策形成に関する説明と、具体的な現実的条件と関連づけながらの執行に関する説明とを、丁寧にする必要性と意義である。最近、企業活動において、「アカウンタビリティ (accountability)」という概念が提起され、関係者に自分の職務執行状況などを説明し、必要な情報を提供し、理解を得ると言うような意味で使われている。訳語としては、「説明責任」「会計責任」という語が当てられることが一般的だが、行政においても、まさに住民に対してその政策形成の意義と実施上の諸条件等について、あらかじめ必要な情報を開示して説明していくことが求められているのである。

情報公開は行政の透明性を高める有用な手段として位置づけられるが、この行政の「透明性」という用語が法律で用いられたのは、一九九三年一月五日に成立し、同月一二日に施行された「行政手続法」が初めてであった。同法一条は、「行政運営における公正の確保と透明性（行政上の意志決定について、その内容及び過程が国民にとって明らかであ

ることをいう。第三八条において同じ。）の向上を図り、もって国民の権利利益の保護に資することを目的とする。」と規定している。「透明性」について法律で初めてその定義をしているわけであるが、「行政運営における公正の確保」については改めて定義はしていない。この点について、宇賀克也は、「ここでいう公正の確保と透明性の向上とは、必ずしも相互排斥的な並立する概念ではなく、むしろ多くの場合には、透明性の向上が同時に公正の確保につながるという密接な関係にある。換言すれば、公正の確保のためには、透明性の向上が要請されることが多いのである。しかし、ときには、プライバシー保護等の要請等により、公正の確保と透明性の向上が両立しえない場合も生じ、両者が常に相互補完関係にあるわけではない。」と指摘している⁽¹⁴⁾。

行政の透明性の実現にとって、情報公開の有用性は指摘できるので、政府は、後に詳述するが、「情報公開法」制定に向けて準備作業に入っている。そして一九九五年九月二九日には、「一般の審議会は原則として、会議の公開、議事録の公開を行うこと」を閣議で決定した。こうした背景を意識しつつ、臨海懇談会の座長である福川伸次氏は臨海懇談会の「公開」についての評価を次のように発表している。すなわち、「私は、本来、重要な政策選択は、政治システムにゆだねるべきだと思うが、その形成の過程は、できるだけ透明性を高め、関係者間の政策論議を深めていく必要があると考えている」という前提の後で、「ただ、審議会等を公開で行うことについては、本音の議論がしにくく、公正中立な審議に支障があるとか、利害調整に関する事項では公平な意見が集約しにくいといった消極論がある」としている。しかし、メリットとして、「政策形成への関係者の関心を高める」こと、「関連情報が審議会等に多く提供され、審議の材料が豊かになるという効果」もあり、「考慮すべき情報の母集団が拡大すること」を指摘している。

その上で、「審議を公開するかどうかは、審議内容が公開になじむものか、公開によって中立性が損なわれないかをそれぞれが慎重に検討する必要がある」あり、運用についていくつかの留意点を指摘している。それを要約すると、以

下のようになる。

- ① 委員の選任にあたり、公開を前提に、とりわけその構成の確保に留意する必要性。委員の公正な審議態度こそが政策形成への信頼感の向上につながる。
- ② 政策上の判断材料や選択肢が整理され、わかりやすく会議に提供される必要性
- ③ 傍聴者の静粛かつ協力的な態度の必要性
- ④ 議論が熟成するような時間的なゆとりの必要性、である。⁽¹⁵⁾

(2) 自治体の計画行政と住民参加・情報公開の意義

臨海懇談会の事例は、自治体の計画作成における住民参加の意義とともにその難しさを示している。もともと、臨海懇談会は、すでに、一九八五年四月の「レポート構想」、一九八六年一〇月の「東京湾将来像検討委員会報告」を初めとして、同年一一月の「東京都第二次中期計画」で七番目の副都心として位置づけられ、六省庁と都で「東京都臨海部開発推進協議会」が発足といった端緒を持ち、一九八七年六月には「東京都臨海部副都心開発基本構想」が発表されて、それ以降基盤整備を初めとした開発事業が実施されてきた経緯を持つ。

懇談会においては、こうした経緯を経ている開発計画の見直しがテーマであったから、委員には、それぞれの臨海部開発に対する立場や視点の相違が存在した。審議過程では、それを反映した、率直で多様な意見が発表され、交換されてきた。その過程を尊重するならば、最終報告書に向けて、一定の意見の集約をはかる努力は必要であったが、無理に意見を一元化しようとしたり、多数意見のみを記載することは望ましくなかった。問題の所在として本懇談会が認識し、討議し、意見発表・意見交換してきた論点については、できるだけすべて記載することが望ましかった。都の事務局としては、一定の方向性が集約されている最終報告でなかっただけに、それを受けての政策の具体化には

苦勞が伴ったということもできる。

自治体行政における「住民参加」の意義については重要であるとしても、自治体行政における計画化の際の留意点もまた、認識しなければならない。そもそも、「計画」とは、大森彌の定義によれば、「企画活動の結果」であり、「体系づけられた（連関・優先順位づけられた）施策の内容であり、目的・手段の連鎖構造で示された価値実現（一定の社会状態の達成）の姿」である。⁽¹⁹⁾しかしながら、行政の内容が、とりあえず計画化を目的とする計画作成になるという〈計画信仰〉の弊害に留意しなければならない。それと同時に、「計画」はそれぞれの「計画」が期待通りに機能しないとき、その欠陥を補正するべく新しい「計画」を作成すると言う悪循環を持つことが少なくない。この点から西尾勝は、「いっそのこと『計画』という呼称を用いず、可能なかぎり『方針』とか『構想』、『要綱』、『重点目標』といった呼称を用いることにすれば、それぞれの計画の効能と限界とが明瞭に意識されるかもしれない」と指摘している。⁽¹⁷⁾

大森は、自治体の計画が計画的であるために、「(1) 達成すべき目標なり水準なりが計測可能な言葉で表現されていること、(2) 施策・事業間の体系的な連関が具体的に示されていること、(3) 一定期間は修正されない安定性をもっていること」が要請される。「計画とは、複雑に流動変化する地域事象を一定の方向に誘導・制御することであるから、一方で地域事象の把握と他方で誘導・制御にかかわる将来予測とを要件としている」と指摘している。従って、地域事象の把握の基礎は「基礎調査」と「現状認識」であることはもちろんである。しかし、これらの基礎がきちんとできたとしても、情報化は従来の経験では予測できない影響力を地域社会に与えるので、社会変動に対してたえず調査と評価を繰り返して、必要な修正をしていかなければならない。⁽¹⁸⁾

臨海懇談会が果たそうとした役割は、まさに、こうした計画の修正過程にこそ存在した。しかしながら、それは決して容易な過程ではなかった。この点については、西尾勝の次の指摘が対応している事例と言えよう。すなわち、

「府県計画と比較して、市町村段階のほうが、真の意味での総合計画が成立する可能性が高いと言われる。というのは、市町村は、許認可権限の行使が少なく、産業行政の領域も限られており、行政の主眼が「開発」よりも「適応」にあるからである。事業の大半が、公共施設の整備であり、生活環境の整備であるし、国の縦割行政の波紋も府県に比べれば微弱であるからである。」¹⁹⁾

臨海懇談会の最終報告の場合、二つの意見の併記がなされた。このことは、計画の見直し過程における住民参加と情報公開の関連性についていくつかの問題を提起している。それを筆者は次のように要約しておきたい。

① 社会経済的条件の変動と開発計画の修正の必要を提示した。

今回の臨海部開発の再検討については、「世界都市博覧会」（以下都市博）の中止によって、軌道修正が求められたとの認識が少なからずある。確かに、都市博が中止になったことで、臨海部開発についての都民をはじめとする社会的関心が高まったが、それはむしろ皮肉なことであった。臨海部開発の再検討は、その前提となる財政的条件を覆すことになった大きな社会経済的条件の変更にともなう、まちづくり計画の見直しとすることであり、都市博開催の如何によらず必要なことであつた。関係者にとっては、従来の臨海部開発が行き詰まり、それを打開する新しい方策を早急に固める事なくしては、これまでの開発も無駄になり、進出企業や第3セクター、自治体等関連する団体や個人のみならず、広く住民に具体的な損失を招くことが危惧されていた。その問題の所在が、広く住民に認識される契機を生んだ。

② 臨海部開発の場合は、当初計画では、土地の評価額の上昇を前提として「新土地処分方式」と呼ばれる長期貸付方式をとり、インフラ等についても開発者負担を原則とした特別会計で進めてきていたが、土地評価額の急速な低下にともない、この土地処分方式では開発が継続できないとの会計上の大きな困難が生じたのである。そこで、懇談会の大きな争点も、こうした財政危機を、それまでの財政計画の「破綻」として認識するか否か、財政危機の責任問

題、特別会計から一般会計への移行の妥当性、一般会計化にともなう計画修正の必要性の有無と都民の意向の反映の仕方など、であった。この点について、典型的には、都の状況変化への対応努力を評価し財政破綻と認識しない立場と、まず破綻と認識し行政責任を明らかにすべきであるとの立場の意見が率直にたたかわされるなど、開かれた議論が実現した。

③ 計画の修正をする際には、現状までの客観的なデータに基づきつつ、さらに予測される条件や新しい対応策などについて、できるだけ客観的な試算を行い、比較検討することの必要性と意義が確認された。

④ 計画形成の過程で、広範に情報提供すると共に、案に対する意見を求めたり、新しい提案を求めることの意義が確認された。具体的には、委員がアイデアを発表しあうだけでなく、懇談会の主催で、一回ではあったが都民の臨海部開発に関する提案を口頭発表してもらう「都民一日懇談会」を、三月九日に開催している。都民による懇談会に対する直接的な文書による意見については、随時懇談会の際に配布されていたが、限られた発表者であったとはいえ、文書のみでなく口頭での意見を得る機会を持ったのである。

以上、いくつかの視点から指摘したように、臨海懇談会の審議過程は、都という広域自治体にとって、「都市開発」「まちづくり」における都民（企業を含む）と行政との「協働」の新しいあり方を探る上で、大きな意義があったと考える。

(3) 情報公開の新しい展開の方向性

以上、考察してきたように、自治体行政において、主権者である住民が自治体行政に参加するためには、「情報公開」制度が実効あるものとして整備されている必要がある。しかしながら、それは、今や、住民から開示請求があった情報をできるかぎり開示するための条件整備と言うことにとどまらない。むしろ、改めて行政による住民に対する

積極的な「情報提供」の意義が指摘されなければならない。本稿で強調したいのは、「開示請求によらず、積極的に公開することの意義の確認」である。

この点で、現在進展しつつある、国による情報公開問題に関する経緯と動向を概観しておきたい。国の情報公開の制度化の動きの発端は、一九八〇年五月二七日の閣議了解、「情報提供に関する改善措置について」にある。ロッキード事件を経験して、国としても国民に対して、①情報提供のための手続・窓口の整備、②情報提供の充実、③情報提供に関する国民への周知、④今後の検討事項（情報管理の全般的見直し、情報公開に関する法制化の諸問題）を提起せざるを得なかったのである。このうち、一九八三年三月一四日、「臨時行政調査会第五次答申」において、「情報公開に関する現状を改善するため、文書閲覧窓口の充実・整備、公開基準の策定等行政運営上の措置を実施する」、「いわゆる情報公開制度の検討については、（中略）我が国の関連する諸制度、諸外国の制度運用等の専門的調査研究を行う組織を設けるべきである。」との内容が盛り込まれた。

しかしながら、地方自治体の先行的な条例制定に比較して、国の情報公開の制度化については急速な進展は見られなかったが、総務庁内に行政運営上に資するために置かれた懇談会である「情報公開問題研究会」（座長・成田頼明横浜国立大学教授）が一九九〇年九月一〇日に発表した中間報告において、制度化に際して検討されなければならない主要課題が整理された。そして、一九九一年二月一日に、各省庁の代表者により、文書閲覧制度の運用に当たってもたれていた「情報公開問題に関する連絡会議」の申し合わせとして、各行政機関が国民一般からの行政法上の公開要求に対して公開の可否を判断するための「行政情報公開基準」を策定し、公表している。

こうした実務的な対応の過程を経て、一九九四年一月二日には、行政改革委員会設置法が制定され、同年二月一九日に発足した。その使命は、「行政機関の保有する情報を公開するための法律の制定その他の制度の整備に関する事項を調査審議する」ことであり、意見具申の期限は一九九六年二月一八日とされた。一九九五年三月に「行政

情報公開部会」が発足し、一九九六年四月二四日に中間報告「情報公開法要綱案」を公表し、行革委員会に報告するとともに、広く、各界、各層から意見を聴取してきており、一九九六年一月一日に最終報告書をまとめている。²⁰⁾

こうして現在、情報公開法をめぐる国の動きは積極化してきている。「情報公開制度」「開示請求制度」としての議論は、自治体でこそ早くから展開され、条例化も進められてきている。開示請求制度のもとで住民の請求に応じて開示される情報とは、一般に記録され、公文書等に属し、保存され、検索可能になっている情報で、特にプライバシー保護等の見地から適用除外事項に該当しない情報に限られている。したがって、住民参加を推進するためには、以上のような開示請求制度のみではなく、多様な情報提供施策や住民参加施策による役所の側からの情報を公開しようとする施策の実現が求められる。国による情報公開制度実現に向けての動きが進む中、開示請求があって初めて開示する情報を整理するという消極的な対応ではなく、むしろ、積極的に住民に対して情報提供することの意義が確認され、そのための動きが積極化すると予測される。そのためには、役所内の行政情報管理、たとえば、記録の保存とそのリスト作成、さらには電子的な文書データベースの作成などが不可欠になって来る。そして、それらを有効に住民に提供するための、適切な情報提供手段・メディアの整備が求められている。

(4) 自治体の情報公開と行政の情報化の関連性

こうして、「情報公開」が「開示請求に対する対応」から「積極的な情報提供」という新たな方向性を目指すとき、不可欠なのが、行政内部の情報化である。自治体がこれまで取り組んで来た情報化政策は、基本的には二つの類型がある。第一は、主として地域社会の住民や企業がサービスの享受者となるような公共的サービスの情報化を中心とする「地域情報化」であり、第二は、自治体の内部管理事務を中心とした事務部門への主としてコンピュータの導入による「行政の情報化」である。後者については、いわゆる行政改革の一部として、従来は行政の「OA化」ある

いは「電算化」といわれる事務の効率化をはかるための事業として推進されてきている。

しかしながら、コンピュータや電気通信をめぐる技術革新の急速な進展は、行政の情報化についても大きな変化と新しい対応を要求してきている。自治体のコンピュータは、小型化し、ネットワーク化してきており、パソコンが単に事務処理を効率化するための機能を果たすというよりは、電子メールの交換やデータベースの利用等をはじめとして庁内を結ぶ情報メディアとしての機能を果たすようになってきている。したがって、行政の情報化を従来の電算化、コンピュータ化という形のみで位置づけることは現実的ではない。むしろ、行政の情報化と地域情報化のみならず社会全体の情報化を関連付けながら考察して行くことが有用である。すなわち、行政の情報化は、単に行政内部の事務効率化のために機能することがではなく、行政と住民とのコミュニケーションや情報交換の円滑化を果たし、住民サービスの向上や新規ニーズへの対応を迅速に果たす上で有用な機能を果たすと考えられるのである。

具体的には、住民に対して有用な行政情報を提供するためには、行政内部での適切で、公正で、効率的な情報収集体制がきちんと整備されていなければならない。特に、災害をはじめとする緊急時に迅速で確実な情報提供を行うためには、単に、行政と住民がネットワークやメディアで結ばれているだけではだめである。行政内部の正確な情報の確保が基礎である。行政の情報化と地域情報化は不可分の関係にあると共に、今後は従来以上に両者を関連づけて取り組んでいくことが必要である。地域情報化をめぐる政策を、より地域で生活する利用者にとって有用なものにしていくためには、今後解決が求められる多くの課題が存在する。具体的には技術革新との関係を考える視点、総合的な社会経済政策の視点、利用者の視点、政策主体の視点等、いくつかの重要な視点がある。特に、住民に一番近い自治体においては、情報システムやサービスの利用者にとっての望ましいあり方を重視することが不可欠である。したがって、行政の情報化と地域情報化は関連を持って進めなければならない。⁽²¹⁾

従来、ともすると、両者は個別に進められてきた傾向にある。しかしながら、一九九四年二月二五日に「行政情

報化推進計画」が閣議決定され、一九九五年度から五カ年計画で行政の情報化が推進されるようになって、国における行政情報化は急速に進展している。たとえば、一九九六年七月総務庁行政管理局が公表した「一九九五年度行政情報化の推進状況報告」によれば、二五省庁の本省庁内部部局では、二七、七四〇台のパソコンが整備され、職員一・三一人に一台の普及となっている。職員一人一台が実現している省庁も八省庁ある。現在では、一つの省庁内のLANの整備に取り組んでいるが、近い将来霞が関の省庁を結んだネットワークの構築が図られている。分権化の進展と相まって、省庁との関係性には変化が生じることが予測されるとはいえ、こうした国の政府の動向と関連して、自治体でのコンピュータを活用した庁内LANの構築や、一人一台パソコン体制の進展なども進展してきている。そこで、そうした、文書管理やデータベースの構築が、住民に対する情報提供のあり方も視野に入れて、構築されていく必要があるだろう。国による情報公開制度の進展は、こうした行政の情報化を住民への情報提供といかに結びつけていくべきかという問題提起をしていると言える。

四、おわりに

臨海懇談会の事例で見たように、都市開発を初めとする「まちづくり」は、自治体にとって住民と行政が協働して行う大切なことなみである。二一世紀の地方分権化の過渡期にある最近では、特に、市町村といった基礎自治体が「住民主体の、住民参加のまちづくり」を標榜した取り組みをしてきている。しかしながら、広域自治体もまた、行政のあらゆる分野で、その「透明性」が要求されるし、まちづくり計画・事業の決定手続き・事業実施といった各過程での情報公開と住民意思の反映の仕組みの確立を求められている。

こうした理念に基づき、臨海懇談会の事例を考察してみると、具体的な課題に直面している臨海部の既開発地域の

住民・自治体・企業・団体の意見や評価を反映するしくみが、まず重要であると指摘できるし、さらに、臨海部開発に関する一般都民や当該行政区画及び周辺の関連ある自治体との「協働」の原則の確立とそのためのしくみの確立が必要だということが認識できる。そのためには、前提として、臨海部開発に関する都民への情報開示が今後とも不可欠であるといえるだろう。

従来、都市計画において、公聴会・説明会の開催、意見書の提出などが制度化されているが、これらの住民意見は、行政に一方的に流れるのがほとんどで、その反映のあり方については行政内部の手続きということで不透明であるとの批判も少なくなかった。もちろん、都市計画審議会で議論され、議会で適否が判断され、審議と承認が行われる仕組みにはなっている。しかし、今後は、さらに、踏み込んで、多くの住民が自治体行政への参加意欲を高め、協働していく環境を整備するためには、新たな参加システムと情報公開のあり方を形成して行くべきである²²。

臨海懇談会のような、短期間に回数の多い懇談会の運営を担当された事務局の果たすべき努力は大きいし、その実現は容易なことだとは言えない。率直に言って担当事務局職員の運営に関する疲弊もないわけではない。しかしながら、真の自治育成のためには、時間もコストも、人の努力も要するのである。諦めずに、住民と職員が共に、その自治への自覚と責任感を醸成していかなばならない。その過程を経て、今回は十分な検討ができなかったが、「参加する住民の役割と責任等」についても明らかにしていく必要があるだろう。

- (1) 大森彌『自治体行政学入門』良書普及会、一九八七年、六四―五頁。
- (2) 大森前掲書、六三―六四頁。
- (3) 大森前掲書、六五頁。
- (4) 大森前掲書、六七頁。
- (5) 浜田純一『情報法』有斐閣、一九九三年、一五八頁。
- (6) 浜田前掲書、一五三頁、一六五頁。

(7) 臨海副都心開発懇談会『最終報告』の序論は、小委員会委員長が起草したが、二意見併記の経緯と起草方針について明確にまとめられている。一一二頁。

(8) 臨海懇談会について、今回は住民参加と情報公開の事例として分析・考察しているが、この事例は、他の視点からも検討する価値が十分ある。たとえば、都市計画の見直しのあり方、開発における開発者負担のあり方、副都心機能のあり方、都心居住や職住近接の諸問題、都市交通を初めとする社会基盤のあり方など、今後多くの視点からの注目がなされるべき事例と考える。筆者は、臨海懇談会の最終報告書の意味について、すでに一定のまとめを公表している。

清原慶子「臨海副都心開発懇談会最終報告書が東京のまちづくりに示唆すること」『都政研究』通巻三三三号、一九九六年六月、四一—一〇頁。また、参加することを通しての社会学のあり方に関する考察については以下にまとめた。清原慶子「現代社会についての『説明』から課題解決への『提言』をする学問へ」『三田社会学』創刊号、一九九六年、六一—一〇頁。

(9) 東京都企画審議室は、一九九六(平成八)年七月一六日より、情報連絡室と統合再編成され、政策報道室になったことにより、それ以降臨海部の政策担当部門は政策報道室政策調整部臨海部総合調整担当の所管となっている。

(10) この一般傍聴者のほかに、都議会議員や庁内の職員による傍聴者もいたが、その詳細についての資料は未収集。

(11) パソコン通信での行政情報の提供状況について、一九九六年八月一〇日現在でニフティサーバの場合を見ると、「官公庁／地方自治体／公的機関」情報には、官公庁、地方自治体／公的機関、海外の公的機関、日本銀行の項目があり、そのうち官公庁では、「郵政行政情報」「臨調・行革審答申データベース」を初めとして一六件が利用できる。地方自治体／公的機関では、「東京都情報」を初めとして二〇件が利用でき、そのうちの「活き活き情報交流サービス」の項目では、全国の一〇〇〇の自治体の情報が利用できる編集になっている。

(12) 一九九六(平成八)年八月一日現在、東京都のインターネットのホームページには次のような情報項目が用意されている。すなわち、「今週の主な予定」「東京都からのお知らせ」「知事発言集」「審議会・懇談会等の動き」「主要な計画・財政等」「TOKYO WEEKLY」「PORTRAIT OF TOKYO」「東京都の有償刊行物」「相談・申請等の窓口案内」「東京都のあらまし」「ホームページの考え方」「東京都関連のホームページ」である。さらに、「知事への提言」「システムへの提言」の二つのページで都民の意見の書き込みを求めている。ファックスでは、一九九五(平成七)年七月一日から受け付けているが、一九九六年三月末現在で、ファックスによるもの二、四五九件、パソコン通信で三八八件、(その他郵送一、八七五件、来庁五三件)であった。

(13) 担当職員の視点から、商用パソコン通信とインターネットを利用した都政情報の提供について経緯を概観した論文として、

高橋勝（政策報道室都民の声部情報公開課）「開かれた都政の一翼を担う―都民情報ルームの機能と足跡―」『都市問題研究』第四八巻第五号、一九九六年五月、九七―一二頁がある。

〔14〕 宇賀克也『行政手続法の理論』東京大学出版会、一九九五年、三頁。

〔15〕 福川伸次「臨海開発懇の中間報告・公開の評価」『朝日新聞』一九九五年二月二七日朝刊。

〔16〕 大森前掲書、五三頁。

〔17〕 西尾勝『行政学の基礎概念』東京大学出版会、一九九〇年、二四四頁。

〔18〕 大森前掲書、五三―四頁。

〔19〕 西尾前掲書、二三九頁。

〔20〕 行政改革委員会行政情報公開部会（部会長角田禮次郎、部会長代理塩野宏）は、一九九五年三月一七日の第一回から、一九九六年七月二六日までの段階で、四八回の会議が開催されているが、毎回会議終了後部会長代理が記者会見を行っており、会議録は印刷あるいはパソコン通信で公開されている。中間報告の要綱案は、以下を参照、行政改革委員会事務局監修『情報公開法案要綱案（中間報告）行政改革委員会行政情報公開部会』第一法規、一九九六年。

〔21〕 地域情報化政策の日本における動向と特徴については、以下にまとめている。清原慶子・大森彌共編『ネットワーク型社会の構築』ぎょうせい、一九九三年。清原慶子「地域情報政策の現状と課題」東京大学社会情報研究所編『情報行動と地域情報システム』東京大学出版会、一九九六年、二七八―二九六頁。

〔22〕 東京都では、従来も審議会等は一般公開で行われていたが、臨海懇談会が一つの大きな契機となって、他の審議会等への制も定着してきている。たとえば、一九九五年七月に募集された「福祉のまちづくり推進協議会」では三〇名中六名、「文化懇談会」は三〇名中二名、九月に公募された「女性問題協議会」は二〇名中四名、一〇月に公募された「生活都市東京を考える会」は二五名中六名、十一月に公募された「ごみ減量のための東京ルールを考える懇談会」は二〇名中五名が公募委員である。特に、「生活都市東京を考える会」（座長石井威望慶義塾大学教授）は、臨海懇談会以降、東京都が懇談会に於ける住民参加と情報公開の形式をさらに進展させている事例として注目しなければならない。この懇談会は、都知事が基本構想の策定に当たり「生活都市東京に於ける都民の生活像」「生活都市東京の都市像」「これからの都政に於ける政策の方向性」についての調査検討を依頼して、一九九六年一月に設置したもので、一月の最終報告に向けて、五回ずつのくりづくり部会、まちづくり部会の審議と、約一〇回の懇談会を開いてきている。事務局である政策報道室計画部によれば、傍聴者は懇談会の場合

は第二回一名、第三回一六名、第四回三八名（第二回記録なし）と増加傾向にあり、くらしづくり部会は、第一回二名、第二回一名、第三回八名、第四回一二名、第五回一二名、まちづくり部会は、第一回二名、第二回一六名、第三回一三名、第四回一四名、第五回一六名となっている。臨海懇談会では実施されなかったが、この懇談会では、傍聴者には、毎回会議での委員の意見で印象に残った意見や、論点への自分の意見についてアンケートをとり、本人の同意が得られたものについては、電子会議室とホームページに内容が掲載され、審議にも反映されている。

前述の傍聴者のアンケートの紹介以外に、考える会については、議論の内容を背負うようパソコン通信の電子会議室やホームページで全て公開するほか、関連する資料も委員や電子会議室での要請に応じて掲載するというように、基本的に積極的な情報公開を実施してきている。電子会議室は、懇談会委員でくらしづくり部会部長でありボランティア・ネットワークのVCOM委員長である金子郁容慶應義塾大学教授が、運営実務をバックアップする形で、六月一日に開始された。筆者も一番目の発言者として六月二十九日に「参加し提案する都民について」コメントを書き込んで以降、何度か発言している。電子会議室は懇談会のメンバー以外の都民が、あるいは都民ではなくても都政に関心のある人が、議論に参加できる新しい仕組みであり、質問や疑問には、事務局担当者が実名で回答している。あるいは、関連資料は請求に応じて提供するだけでなく、たとえば中間報告案については、事務局が考える会の委員や電子会議室での意見を採り入れて修正する過程を明らかにするために、原案と二つの修正版をすべて公開したり、積極的な情報公開の姿勢が示されている。電子会議室での議論が懇談会での審議にも影響を与えることとなり、たとえば「中間報告」に「開かれた都政と情報の共有化」が明示されることに貢献した。詳細は清原慶子「東京都の二つの懇談会が示す住民参加と情報公開の関連性―「臨海副都心開発懇談会」と「生活都市東京を考える会」の事例が示す新しい方向性―」『住民と自治』一九九六年二月号、七六―八一頁。