



Title	韓国におけるオンライン住民参加（2・完）
Author(s)	汪, 穎
Citation	阪大法学. 2024, 74(1), p. 139-157
Version Type	VoR
URL	https://doi.org/10.18910/95807
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

The University of Osaka

韓国におけるオンライン住民参加（2・完）

汪 穎

はじめに

第1章 韓国におけるオンライン住民参加に関する法制度

第1節 オンライン公聴会

第2節 オンライン政策討論

第3節 オンライン投票

第2章 韓国におけるオンライン住民参加の運用実態

第1節 e-People におけるオンライン公聴会とオンライン政策討論

第2節 K・voting によるオンライン投票

第3節 住民参加型予算におけるオンライン住民参加の実現（以上、73巻6号）

第3章 韓国におけるオンライン住民参加についての改善の提案と、日本・中国への示唆

第1節 オンライン住民参加の問題点・限界と改善の提案

第2節 オンライン住民参加が日本と中国の住民参加の制度・運用に示唆するもの

おわりに（以上、本号）

第3章 韓国におけるオンライン住民参加についての改善の提案と、日本・中国への示唆

オンライン住民参加について、韓国では肯定的な見方が多い。⁽⁸⁴⁾例えば、オンライン公聴会は、住民参加の普遍性、平等性等、理想的な合意形成の条件を用意することができる⁽⁸⁵⁾といわれている。そして、オンライン投票は、事前準備と開票作業をする時間、人件費を大幅に節減できると評価されている⁽⁸⁶⁾。しかし、韓国のオンライン住民参加の不備についても指摘がある。本章では、韓国のオ

論 説

オンライン住民参加の問題点、およびその克服のために韓国で行われている検討について紹介する。そして、日本と中国の住民参加の制度・運用における同様の問題の防止ないし克服のためにどのような示唆が得られるかを検討する。

第1節 オンライン住民参加の問題点・限界と改善の提案

1 オンライン住民参加の問題点・限界

(1) 立法上の問題

オンライン住民参加に関する立法上の不備として指摘されているのは、それをどのような場合に実施するかに関する規定が不明確であることである。⁽⁸⁷⁾

第1に、行政節次法におけるオンライン政策討論に関する規定は、オンライン政策討論を実施できる場合として、「国民に影響を及ぼす主要政策等を作成する過程」と定めている。しかし、それが具体的に何を指しているかについては、明確にされていない。⁽⁸⁸⁾

第2に、行政節次法と同法施行令においては、オンライン政策討論についての詳細な規定が置かれているが、e-Peopleにおいては、オンライン政策討論は活用されていない。また、オンライン公聴会の名で、実質的にオンライン政策討論に近い運用がされている可能性もある。その原因は、第1で述べたようにオンライン政策討論を実施できる場合についての規定が不明確であることに加え、オンライン公聴会との違いが不明確であることに存するのではないかと思われる。法律上、オンライン公聴会とオンライン政策討論は、情報通信ネットで広く国民の意見を収集するという同じ目的を有している。また、実施方法についても、法令およびマニュアルによれば、行政機関が情報通信ネットで資料を公開し、国民に意見を書き込ませたり、オンラインでリアルタイムの討論を実施したりする点で同様である。仮に、オンライン公聴会の実施によって、オンライン政策討論として構想された住民参加が実現できており、その運用が成熟しているのであれば、立法上、両制度に関する規定を再び整理する必要があると思われる。

また、オンライン投票は、行政節次法施行令に国民参加を拡大するための方法として規定されているにとどまり、実施方法についての具体的な規定がない。⁽⁸⁹⁾

実務上、明文で準用されていない住民投票法の規定の一部に従っている。

（2）実務上の問題

ア オンライン住民参加ウェブサイトに関する問題

韓国におけるオンライン住民参加のためのウェブサイトには主に2つの問題がある。第1に、地方公共団体の公式ウェブサイトにあるオンライン住民参加のウェブページは、地方公共団体ごとの差異が大きい。第2章第1節と第2節で紹介した、国レベルのオンライン住民参加ウェブサイト・システムである e-People と K·voting 以外に、地方公共団体の公式ウェブサイトにおいても、オンライン住民参加ウェブページが設置されている。例えば、住民参加型予算、住民意見掲示板のウェブページがある。しかし、地方公共団体の公式ウェブサイトの全体的構成が不統一であるため、オンライン住民参加ウェブページがどこに置かれているかがわかりにくい場合がある。また、オンライン投票の機能を、地方公共団体の公式ウェブサイト内に設けるか、上記の国レベルでのウェブサイトを用いるかについて不統一である。

第2に、国の行政機関の公式ウェブサイトで当該行政機関が実施しているオンライン公聴会に関する情報を探するのが困難な場合がある。行政機関が e-People でオンライン公聴会を実施する際、当該行政機関の公式ウェブサイトにおいても、実施中のオンライン公聴会のタイトルを掲載するのが通例である。しかし、当該タイトルをクリックしても、実施中のオンライン公聴会のウェブページでなく、e-People のホームページに移動するだけの場合がある⁽⁹⁰⁾。

さらに、極端なものとしては、ある行政機関の公式ウェブサイトでオンライン公聴会を検索しても、タイトルさえも掲載されておらず、「e-People は、政策についての公開討論を行うところである」との記載とともに、e-People のホームページの URL を貼り付けているだけというケースがあった⁽⁹¹⁾。

オンライン住民参加ウェブサイトには、上述した不備が見られ、そのような場合、住民にとってはオンライン住民参加ウェブサイトを利用するのが難しいため、参加のハードルが高くなっている⁽⁹²⁾。

論 説

イ オンライン公聴会の実施結果の公表に関する問題

オンライン住民参加の実施結果は広く国民に公表されるべきである。⁽⁹³⁾しかし、オンライン公聴会の実施結果の公表は不十分である。

オンライン公聴会について、行政節次法施行令22条2項は、行政機関はオンライン公聴会で提出された意見を考慮した結果を当該オンライン公聴会のサイトに公表しなければならないと定める。しかし、本稿第2章第1節1で述べたように、e-Peopleを通じて実施されたオンライン公聴会においては、参加者の意見は公表されるが、それに対する行政機関の回答は、意見を提出した参加者本人しか閲覧できないという運用がされている。

ウ オンライン住民参加における不平等性

オンライン住民参加には、情報格差、すなわち、収入・性別・年齢別による知識と情報の取得の不均衡が存在している。⁽⁹⁴⁾

2016年から、中央行政機関である科学技術情報通信部は、デジタル利用における情報格差を把握するための調査を開始した。当該調査は、①PC・スマートフォンの保有とインターネットの利用可能性、②PC・スマートフォンの利用能力、③PC・スマートフォンの利用量と活用度という3つの指標を通じて、国民のデジタル情報化水準を考察するものである。⁽⁹⁵⁾

2022年の調査報告書によると、一般国民のデジタル情報化水準を100と計算すれば、弱者層（障害者・高齢者・低所得者・農業従事者）は平均76.2にすぎない。その内訳は、障害者82.2、高齢者69.9、低所得者95.6、農業従事者78.9であった。⁽⁹⁶⁾社会的に不利な立場にある弱者層に意見を表明できる場を設けることが重要であるにもかかわらず、一般人にとっては便利なオンライン住民参加を活用することにより、弱者層にとっては、通常の住民参加以上に参加が困難になるおそれがある。⁽⁹⁷⁾すべての住民にオンライン住民参加の機会を平等に提供しているか否か、すなわち、情報格差を縮小できるかが課題となる。⁽⁹⁸⁾

(3) オンライン住民参加の限界

オンライン住民参加の限界として、対面での住民参加と比較して、議論の深

さに欠ける傾向があることが指摘されている。⁽⁹⁹⁾2015年に、オンライン公聴会で提出された意見の質に関する実証研究が、相当多数の意見（8,000件以上）が提出された事例を対象として行われた。同研究によると、約半分の意見は賛否の表明にすぎず、それ以外は、賛否の理由を提示しているものの、その内容は個人の感情・考え・経験、主観的なものにとどまっている。また、質疑応答や反論において、1つの論点について継続的に意見交換をするのではなく、別の論点を持ち出される傾向があり、意見の多様性はあるとしても、討論によって水準が高い意見にまとまることがないと分析されている。⁽¹⁰⁰⁾

本稿第2章第1節1で述べたように、e-Peopleで実施されたオンライン公聴会においては、意見数が25万件を超えるものが2回あったが、それぞれについて、以下のような問題が生じた。

1つ目は、仁川広域市の教育庁が実施した、市内の小学校通学区域の設定および調整のためのオンライン公聴会であった。当該オンライン公聴会は2020年10月28日に開始されたが、翌日に終了した。その原因は以下のようなものであった。e-Peopleは、オンライン公聴会ウェブページ上に、参加者が意見を表明するためのコメント欄を設けており、その中に、文章で意見を書き込むことができる欄と、賛成、反対又はその他のいずれかを選択する部分があるが、賛否を複数回表明したり、同一内容の意見を複数回貼り付けて提出したりする人や団体が存在した。当該オンライン公聴会においては、2日間だけで合計302,147の意見が提出された。

このような問題の発生を受けて、e-Peopleにおけるオンライン公聴会のウェブページが改修され、賛否の集計に際しては、1人1票を原則とし、1人が2票以上の意見を表明した場合、1票を超える票は自動的に「その他」と計算することとされた。

2つ目は、2020年12月11日に、行政安全部が実施した、行複都市法（新行政首都への移転後の、燕岐・公州地域行政中心複合都市建設のための特別法）に基づく「中央行政機関等の移転計画の変更（案）」について、国民や学識経験者の意見を聞くためのオンライン公聴会であった。意見収集の結果、合計262,476の意見のうち、賛成は5,831、反対は4,587、その他は252,058であった。

論 説

前述した1つ目のケースと同様に、同じIDの参加者が、賛否を複数回選択したため、「その他」の数が非常に多くなった。そして、文章で意見を書き込む欄においても参加者相互の討論は、相変わらず見られなかった。

以上の2つのケースを見ると、e-Peopleにおけるオンライン公聴会のウェブページが改修されても、オンライン公聴会は、単なる賛否の表明が中心となり、実質的な討論を行う場としての役割を十分果たしていないと考えられる。

2 オンライン住民参加の改善の提案

韓国では、オンライン住民参加の問題を改善し、限界を乗り越えるための様々な検討がされている。具体的には、以下の5つが提案されている。

第1に、オンライン住民参加の実施を促進するため、各オンライン住民参加の方法をどのような場合に実施するかに関する規定を明確にするというものである。⁽¹⁰²⁾ また、オンライン住民参加の重要な方法として頻繁に実施されているオンライン投票を、行政節次法施行令ではなく、一般的な行政手続として行政節次法に明記すべきであるとも指摘されている。⁽¹⁰³⁾ さらに、オンライン投票についての広報等、オンライン投票の活用に関する規定を定める必要があると⁽¹⁰⁴⁾考えられている。

韓国においては、実務上、オンライン投票のためのシステムとして、国レベルでのオンライン住民参加システムである K・voting、および地方レベルのウェブサイトで提供されているものがある。オンライン投票は、韓国で頻繁に利用されているオンライン住民参加の方法であり、そして、その運用によって、投票率が上昇するとともに、投票の実施に要する経費が減少することが検証されている。オンライン投票を法律で一般的な行政手続として位置づけ、その実施期間、実施方法、実施結果の取扱いを定めることは、オンライン投票の適正な実施にとって有益であると考えられる。

第2に、オンライン住民参加の参加結果が行政機関の政策にどのように反映されたかについて詳細な報告書を作成し、かつ公表することを行政機関に義務付けるといった提案がある。⁽¹⁰⁵⁾ 具体的には、行政機関が、例えば、オンライン住民参加を通じて収集した意見の分類・統計、収集した意見についての行政機関の

考慮結果、収集した意見に応じて修正した政策の内容や、政策の修正前後の比較などをわかりやすく整理した報告書を作成し、それを住民に公表するというものである。それによって、行政政策の作成過程の透明性を向上させ、また、住民のオンライン住民参加に対する信頼を高めることができると考えられる。

第3に、オンライン住民参加ウェブサイト・システムを国民にとって利用しやすくするため、ウェブサイト・システムを一元化するための法令を制定するという提案がある⁽¹⁰⁶⁾。しかし、この提案においては、法令によってウェブサイト・システムに対してどこまで一元化するかについて、具体的な提言がない。例えば、ウェブサイト・システムの機能、様式などに関する最低限の基準を制定することはよいが、国の法令によってウェブサイト・システムを全て一律化することは、地方自治の理念に反するおそれもあると思われる。法令によらず、マニュアルにウェブサイト・システムに関する基準を制定し、あるいは模範となるウェブサイト・システムを作成して参考を提供する形で、オンライン住民参加ウェブサイト・システムの設置に資することも考えられる。

第4に、情報格差を縮小するために、電子設備の提供や利用方法についての講習などを含む情報化の支援に関する規定を法令に定めることが提案されている⁽¹⁰⁷⁾。しかし、オンライン住民参加における情報格差の原因は、電子設備の不足や操作方法について不慣れであることだけでなく、オンライン住民参加のウェブサイト・システムの利用方法に習熟していないことにもある。そのため、電子設備の提供や利用方法についての支援だけでは、オンライン住民参加における情報格差の縮小のためには不十分であると考えられる。

第5に、住民同士の行政政策に対する理解や考えが一致していない場合もあるので、行政は、より多くの住民が納得できる行政政策を作成するため、住民同士が意見交換できる場を作り、そして、十分な討論をさせ、討論を経てまとまった意見を受け入れることが望ましい。

しかし、オンライン住民参加を通じた討論は、議論の深さに欠ける傾向がある。実務上の改善方法として、オンライン住民参加の実施後に、関心を持つ住民に集まって討論してもらって焦点を絞り、これらの住民を学識経験者、公務員との熟議に参加させることが提案されている⁽¹⁰⁸⁾。つまり、深い討議を求める場

論 説

合には、オンライン住民参加に頼りすぎず、対面での住民参加の実施も重要であると考えられる。

第2節 オンライン住民参加が日本と中国の住民参加の制度・運用に示唆するもの

1 日本におけるオンライン住民参加

(1) 日本のオンライン住民参加の制度である意見公募手続とその問題点

日本におけるオンライン住民参加の制度としては、意見公募手続（「パブリック・コメント」ともいわれる。）がある。意見公募手続は、2005年に行政手続法の改正によって設けられた。その前身は、1999年に閣議決定され、行政措置として実務上運用されていた「規制の設定又は改廃に係る意見提出手続」である。⁽¹⁰⁹⁾意見公募手続は、国の行政機関が命令等を定めようとする場合に、命令等の案およびこれに関連する資料をあらかじめ公示し、意見の提出のための期間を定めて広く一般からの意見を収集する手続である（39条）。意見公募手続の実施にあたって、住民は、電子メール、郵送の方法のほか、デジタル庁が整備・運営しているe-Govというウェブサイトを通じて意見を提出することもできる。また、命令等制定機関に、提出意見を十分に考慮し（42条）、当該命令等の公布と同時期に、提出意見、提出意見を考慮した結果およびその理由等を公示することを義務付けている（43条）。

意見公募手続の対象となる命令等は、法律に基づく命令又は規則にとどまらず、審査基準、処分基準、行政指導指針といった行政規則も含むため（2条8項）、その射程範囲は広いと評価されている。⁽¹¹¹⁾そして、意見募集の対象となる案のほかにも、関連する資料等の事前の情報提供が予定されているうえ、提出意見、意見の採否とその理由の公表も求められているため、提供している情報の豊富さおよび質的な充実が注目すべき特質であるという指摘がある。⁽¹¹²⁾

しかし、意見公募手続を通じて、住民と行政機関との間で双方向のコミュニケーションを実現することは難しい。行政機関が命令等の案と関連する資料を公表し、それを受けて住民が意見を提出し、最後に行政機関が、提出された意見を考慮し、その考慮の結果を住民に公表するという手続であるため、1往復

半の情報流通である。⁽¹¹³⁾ 住民が考慮した結果について再び意見を提出しようとする際には、意見公募手続では対応することができないのである。また、住民同士での意見交換も意見公募手続を通じて実現できていない。

（2）日本におけるオンライン住民参加の実践とその問題点

現在、日本においては、オンライン住民参加に関して、実務上、以下のような取組みがある。第1に、行政機関は、住民に馴染んでいるソーシャルメディアであるLINE、Instagram、Facebook等を通じて、住民参加の実施に関連する情報を発信したり、住民からの意見を受け取ったりすることが見られる。⁽¹¹⁴⁾

第2に、住民参加のための会議を、対面での開催に代えて、ウェブ会議システムを利用してオンラインで開催している。また、韓国における実践と同様に、地方公共団体においては、住民参加のための会議をオンラインと対面で同時に開催した事例がある。

その例として、2021年7月に東京都三鷹市が開催した、「市民参加でまちづくり協議会『Machikoe（マチコエ）』」（以下、「マチコエ」という。）がある。マチコエは、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、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ことを目的として設置した市民協議会である。マチコエには、推薦および無作為抽出によって、約400名の市民委員が集められた。そして、7つの政策テーマ部会が設けられ、部会の下に、さらに検討内容に応じて少人数のチームに分けられた。市民委員は自分の関心のある1つから2つのチームに参加した。⁽¹¹⁵⁾ チームは、行政や市民等に対するアンケート、インタビュー等で情報を収集して検討を進めた。そして、一定の期間ごとに、マチコエ全体会で市に推進状況を報告した。各チームにおける会議は、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。⁽¹¹⁶⁾ また、デジタル技術を活用してコミュニケーションすること等を支援するため、事務局および市民委員によって構成されるデジタル・コミュニケーション支援チームが設けられた。⁽¹¹⁷⁾

第3に、地方公共団体の公式ウェブサイトにおいては、市政情報の欄に住民参加のためのウェブページが設けられていることがある。⁽¹¹⁸⁾ こうしたウェブペー

論 説

ジでは、地方公共団体が用いる住民参加の方法の紹介、実施中の住民参加手続に関する情報、実施実績が公表されている。また、それとは別に、オンライン住民参加を実施するため、オンライン住民参加の実施の専用ウェブサイト、いわゆる、住民参加のためのウェブサイトを設置する例も見られる。住民参加のためのウェブサイトにおいては、公開されている政策課題について、住民が直接に意見を書き込むことができる。

具体的には、2020年10月に、兵庫県加古川市は、ICT 技術を活用して地域課題の解決を目指す一般社団法人コード・フォー・ジャパン⁽¹¹⁹⁾と協働して、加古川市版 Decidim の運営を開始した。Decidim は、2016年にスペインのバルセロナで始まった、住民参加型オンラインプラットフォーム（住民参加のためのウェブサイト）である⁽¹²⁰⁾。加古川市版 Decidim には、以下の3つの特徴がある。第1に、地方公共団体の公式ウェブサイト⁽¹²¹⁾に設けられている住民参加のウェブページは、主な役割が住民参加に関する情報の提供であるが、Decidim では、実名で登録した住民が、行政機関の公開している政策課題について一定の期間内に意見を書き込むことができる⁽¹²²⁾。第2に、Decidim では、住民の書き込んだ意見や行政機関の回答が全て公開され、そして、住民が回答・他の意見に対してコメントを追加することも可能である。第3に、Decidim では、個々の政策課題の参加者数、フォロワー数、提案数、コメント数等の統計情報が公開される。

日本におけるオンライン住民参加には以上のような取組みが見られる。しかし、住民参加のためのウェブサイトである Decidim の設置は、未だに個別の地方公共団体による実践にとどまっている。

また、日本のオンライン住民参加における最大の問題は、実務上、さまざまなオンライン住民参加が運用されているが、それに関する法制度が存在しないことであると思われる。住民参加手続を法制度化することで、住民に参加の機会が保障され、行政側も、行政職員が常に参加の機会の提供を意識することになり、また、参加の採否や手法の選択における恣意的な判断を防ぐことができる⁽¹²³⁾。

2 中国におけるオンライン住民参加

（1）中国のオンライン住民参加制度である意見収集手続とその問題点

意見収集手続は、日本の行政手続法が定める意見公募手続に類似しており、行政機関が政策等を決定するにあたり、政策等の案を公表し、広く一般からの意見、情報および専門的知識を募る手続である。

当該手続は、2015年に、中華人民共和国立法法（以下、「立法法」という。）の改正によって新設された。⁽¹²⁴⁾立法法は、立法活動の全般を規律し、立法手続、立法権限等についての規定を定める法律である。立法法は、国の行政機関である国務院が行政法規を制定する際、行政法規の草案を公示して意見を収集しなければならない（74条2項）としている。

また、国務院が地方人民政府による独断的な行政決定を防止するために、2019年に制定した重要行政決定手続暫定条例（「重大行政決策程序暫行條例」）⁽¹²⁵⁾においても意見収集手続についての規定がある。ここでいう重要な行政決定とは、①公共サービス、マーケティング管理、社会管理および環境保護等に係る重要な公共政策、②経済・社会発展等に係る重要な計画、③自然資源および文化資源の開発・利用・保護に係る重要な公共政策、④当該行政区域における重要な公共事業、⑤その他の経済・社会発展に重大な影響がある事項、重要な公共利益又は国民と関わりの深い事項（3条）である。同条例15条は、以下の手続を定める。行政決定の案、それについての説明、関連資料、意見提出方法と意見提出期間を行政の公式ウェブサイト、ソーシャルメディア、新聞、ラジオ、テレビ等を通じて、公示しなければならない。そして、意見提出期間は原則として、30日以上とする。緊急事態等やむを得ない理由があるときは、意見提出期間を短縮することができる。その場合においては、当該行政決定の案の公示の際、その理由を明らかにしなければならない。

しかし、いずれの規定においても、意見収集手続が実施された後、行政機関に提出された意見等の内容並びにその採否および理由等を公表する義務が設けられていない。そのため、意見収集手続は一方的な意見を聞くだけの手続に過ぎないと批判されている。⁽¹²⁶⁾

(2) 中国におけるオンライン住民参加の実践とその問題点

上述した意見収集手続以外に、中国においては、実務上、オンライン住民参加が主に2種類のルートで実施されている。第1に、ソーシャルメディアである WeChat、Weibo を利用するものであり、行政機関は、これらを通じて住民参加に関する情報を発信したり意見を収集したりしている⁽¹²⁷⁾。

第2に、行政の公式ウェブサイト⁽¹²⁸⁾に設けられたオンライン住民参加に関する仕組みを利用するものである。現在、中国のほとんどの行政の公式ウェブサイト⁽¹²⁸⁾において、住民参加のためのウェブページが設けられている。そこで住民は、行政機関に対する意見・要望を自由に書き込むことができ、行政機関は、特定の問題について、住民の意見を収集することもできる。また、行政機関は行政の公式ウェブサイトを利用して、従来対面で行われていた住民参加のための会議をオンラインで開催することもある。さらに、行政機関の担当者又は行政機関によって招待された学識経験者が、行政の公式ウェブサイトを通じて、リアルタイムで住民に政策等を説明し、そして、住民が書き込んだ質問にリアルタイムで回答すること、いわゆる、オンライン・インタビューが実施されている。

中国においては、日本と韓国と異なり、オンライン住民参加が行政の公式ウェブサイト⁽¹²⁹⁾に設置されたウェブページで行われており、住民参加のためのウェブサイトが存在していない。そして、国は行政の公式ウェブサイト等についての検査基準を設け、各行政機関の公式ウェブサイトの設置・運用状況についての抽出検査を行なっている⁽¹³⁰⁾。そのため、住民参加のウェブページの運用状況には優劣があるが、有している機能と様式は類似している。

中国においては、住民参加のための会議の参加者が、全て行政機関によって選ばれていたなどの問題が発覚したことがあり、住民参加は形式的なものであると批判されている⁽¹³¹⁾。しかし、今日、住民は、ソーシャルメディアや行政の公式ウェブサイト⁽¹³¹⁾に設置された住民参加のためのウェブページを通じて、自らの意見を提出することができ、行政過程に参加することが容易になった。これにより、中国の住民参加はある程度改善されたと思われる。しかし、日本と同様に、オンライン住民参加は実務上の運用にとどまっており、それに関する法律制度は存在しない。

2 韓国のオンライン住民参加の制度・運用が日本と中国に示唆するもの
日本と中国においてオンライン住民参加の制度を整備し、より幅広く活用するにあたり、韓国の制度・運用を以下の点で参考にすることができると考えられる。

（1）日本の住民参加の制度・運用に示唆するもの

第1に、日本の意見公募手続は、住民が意見を提出し、行政機関が、提出された意見を考慮し、その考慮の結果を住民に公表する手続である。しかし、意見公募手続の結果が公表される前に、住民は、ほかの住民の提出意見を閲覧することができないため、住民間の意見交換と討論が実現できないと指摘されている⁽¹³²⁾。これについては、韓国の e-People で運用されている、行政節次法に定められた行政立法の予告手続、および行政予告手続におけるオンライン公聴会を参考にする可以考虑。オンライン公聴会による意見収集においては、住民はほかの住民が提出した意見を閲覧し、そして、コメントをすることもできる。そのため、住民間の意見交換と討論もある程度可能になる。

第2に、現在、実務上、多様なオンライン住民参加が見られるが、それに関連する法制度が存在していない。今後、このようなオンライン住民参加の実践が洗練されれば、法令に、オンライン住民参加の種別、実施期間、実施方法、実施結果の取扱いに関する規定を設けることに取り組むべきであると思われる。

第3に、日本において、現在、広く住民の意見を収集するためのオンライン住民参加ウェブサイトとしては、加古川市の Decidim がある。今後、Decidim あるいは他のオンラインの住民参加ウェブサイト・システムの運用が広がることが予想される。しかし、オンライン住民参加のウェブサイト・システムの設置・運用を個々の地方公共団体が独自に行おうとすると、負担が大きくなる可能性がある。また、住民の居住地、所有地、通学・通勤地などが複数の地方公共団体に分かれている場合も少なくないため、地方公共団体ごとの差異が大きいと、住民にとっての利便性を損なうおそれもある。このため、法令又はマニュアルによって、オンライン住民参加ウェブサイト・システムの機能要件や関連する様式などについての最低限の標準を設け、また、当該標準に則った模範

論 説

となるウェブサイト・システムを設けて、地方公共団体がオンライン住民参加ウェブサイト・システムを設置する際に参考になるようにし、あるいは地方公共団体が利用可能な形で提供することが考えられる。例えば、韓国における e-People、K・voting のような、国レベルでのオンライン住民参加ウェブサイト・システムを構築し、地方公共団体が利用可能な形で提供していくことも考慮に値すると思われる。

(2) 中国の住民参加の制度・運用に示唆するもの

中国の住民参加は、日本と韓国と比較して、開始された時期が遅く、その推進も遅れている。例えば、実施結果の公表に関する規定がないこと、参加者が行政機関によって選ばれることなど、制度・運用上の不備が多数存在している⁽¹³⁾。他方で、電子政府の発展に伴い、行政と国民の間に情報を交換できる新たな道が多数開かれており、住民参加に十分な経験をもたない中国の行政に新たな課題をもたらしている。

中国におけるオンライン住民参加を発展させるためには、その前に、住民参加に関する既存の法制度を改善することが重要であると思われる。特に、オンライン住民参加制度である意見収集手続については、法制度上、実施結果、つまり、収集した意見への回答、および意見の行政政策への反映結果を公表することを行政に義務付けるべきである。

また、韓国のオンライン住民参加を参考にすると、第1に、オンライン住民参加の種別、実施期間、実施方法、実施結果の取扱いに関する規定を法令に取り組むべきであると思われる。現在、中国は、日本と同様に、実務上、オンライン住民参加が実施されているが、それに関する法制度が存在していない。このため、オンライン住民参加を実施するかは行政機関の判断に委ねられている。行政の恣意的な判断を防ぐために、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。

第2に、韓国は、オンライン住民参加につき、オンライン公聴会、オンライン投票、オンラインと対面での住民参加のための会議の同時開催、そして、住民参加型予算の先進例であるソウル特別市恩平区のように、オンライン総会を

開催した後で、オンライン投票を実施するという2つの方法の組合せなど、多様な形の工夫をしている。そのような運用を参考にして、例えば、オンラインと対面の方法との組み合わせによる住民参加などを中国においても実現することが望ましい。

おわりに

本稿では、韓国におけるオンライン住民参加の発展から教訓を得るため、韓国のオンライン住民参加についての法制度とその運用実態を紹介し、オンライン住民参加の問題点とそれについての改善の提案をまとめた上で、韓国のオンライン住民参加が日本と中国の住民参加の制度・運用に示唆するものを示した。

次の課題として、韓国の経験に鑑みつつ、日本における情報化に伴う住民参加の変化、地方公共団体におけるオンライン住民参加の実践についての筆者の調査結果をまとめ、日本における情報化社会にふさわしい住民参加の実現に向けて、住民参加の現状と課題について論じることにした。

- (84) 정진우 (チョン・チンウ), 국내·외 사례비교를 통한 온라인 주민참여 활성화 전략 탐색 (国内外の事例の比較研究を通じたオンライン住民参加の活性化の探索), (한국지역정보학회회 9 권 1 호, 2006), 74頁, 정정화, 김찬동 (チョン・チョンファ, キム・チャントン), 새로운 주민참여방식의 제도화 방안 (新しい住民参加方式の制度化の方案), (월간주민자치54권, 2016), 21頁, 홍순규, 이현미, 김나량 (ホン・スウク, イ・ヒョンミ, キム・ナラン), 온라인 주민참여 활성화 방안 연구 (オンライン住民参加の活性化の方案についての研究), (지방정부연구18 권 4 호, 2015), 68頁.
- (85) 한주희, 주창범 (ハム・チュヒ, チュ・チャンボム), 전자공청회의 시민참여 유형과 민주성 (電子公聴会の市民参与類型と民主性), (한국사회와 행정연구 26권 2 호, 2015), 310頁.
- (86) 박진우 (박·チンウ), 전자투표제도의 헌법적합성에 관한연구 (電子投票制度の憲法適合性に関する研究), (법학연구36권, 2009), 10頁.
- (87) 이민호, 김신, 은재호 (イ・ミンホ, キム・シン, ウン・チェホ), 규제 효과성 제고를위한 규제협회의 실질화 방안 연구 (規制の効果向上を目的とする協議の実質化についての研究), (한국행정연구원2018권, 2018), 405頁.

論 說

- (88) 허 (ホ) · 前掲注(45)52頁。
- (89) 김재선 (キム・チェソン), 온라인투표시스템 도입에 관한 입법적 쟁점 검토 (온라인投票システムの導入に関する立法の争点についての検討), (행정법 연구50호, 2017), 153頁。
- (90) 2023年1月21日時点で検索した結果 <https://www.mois.go.kr/firt/sub/a03/publicHearing/screen.do#epeopleFrameFocus>。
- (91) 2023年1月21日時点で検索した結果 <https://www.pipc.go.kr/np/default/page.do?mCode=B020030030>。
- (92) 김지수, 김건위 (キム・チスウ, キム・コンウイ), 주민참여 플랫폼 개선방안 연구——온라인 플랫폼을 중심으로—— (住民参加プラットフォームの改善方案についての研究——オンラインプラットフォームを中心に——), (한국지방행정 연구원2020권, 2020), 82頁。
- (93) 김, 김 (キム, キム) · 前掲注(92)146頁。
- (94) 민영 (ミン・ヨン), 인터넷 이용과 정보격차: 접근, 활용, 참여를 중심으로 (インターネット利用と情報格差: 接近・活用・参加を中心として), (언론정보 연구48권1호, 2011), 152頁。
- (95) 과학기술정보통신부 (科学技術情報通信部), 2022디지털 정보격차 실태조사 (2022デジタル情報格差実態調査), (2022), 36頁。
- (96) 과학기술정보통신부 (科学技術情報通信部) · 前掲注(95)38頁。
- (97) 이부하 (イ・プハ), 전자민주주의와 인터넷 선거 (電子民主主義とインターネット選挙), (공법학연구10권2호, 2009), 118頁。
- (98) 김현성 (キム・ヒョンソン), 온라인 시민참여와 전자민주주의의 관계에 대한 비판적 고찰 (オンライン市民参加と電子民主主義の関係に関する批判的考察), (사회과학연구22권1호, 2006), 93頁、金惠貞, 전자민주주의에 있어 전자투표에 관한 연구: 전자투표의 한계극복을 위한 e-리더십의 제고 (電子民主主義における電子投票についての研究: 電子投票の限界を克服するための e-リーダーシップの向上), (한국지역정보학회지15권3호, 2012), 186頁。
- (99) 金 · 前掲注(98)186頁。허 (ホ) · 前掲注(45)51頁。
- (100) 한, 주 (ハン, チュ) · 前掲注(85)317頁。
- (101) 한, 주 (ハン, チュ) · 前掲注(85)322頁。
- (102) 이, 김, 은 (イ, キム, ウン) · 前掲注(87)407頁。
- (103) 김 (キム) · 前掲注(89)153頁。
- (104) 이준복 (イ・チュンボク), 블록체인에 기반한 전자민주주의 구현방안 연구: 신뢰성을 확보한 전자투표 시스템 구축을 중심으로 (ブロックチェーンを基盤とする電子民主主義の構成方法についての研究: 信頼性を確保できる電子投票シ

韓国におけるオンライン住民参加（2・完）

- テムの構築を中心に), (法政政策25권 1호, 2019), 237頁。
- (105) 김, 김 (キム, キム)・前掲注(92)146頁。
- (106) 김, 김 (キム, キム)・前掲注(92)150頁。
- (107) 이기호 (イ・キホ), 지능정보사회에서의 디지털 정보 격차와 과제 (知能情報社会におけるデジタル情報格差と課題), (보건복지포럼 274권, 2019), 27頁、김정희 (キム・チョンヒ), 지방정부 정책과정에서의 참여·직접·속의 민주주의 결합 모색: 광역시·도 조례를 중심으로), (地方政府の政策過程での参加・直接・熟議の民主主義の統合についての模索: 広域市・道の条例を中心として), (지방정부연구 25권 4호, 2022), 233頁、김 (キム)・前掲注(89)154頁。
- (108) 김, 김 (キム, キム)・前掲注(92)83頁。
- (109) 意見公募手続と同様の手続を意味する名称として、パブリック・コメント手続、意見提出手続、意見照会手続、命令等制定手続等がある。改正行政手続法において「公募」という概念が選択された理由として、「手続を義務付けられる者に着目した名称の方が自然であり、行政手続法全体を見ても手続義務を負う行政機関の側に着目して手続の名称がつけられているので、提出ではなく公募や聴取という語が適当である」という指摘がある(白岩俊「行政手続法検討会報告と改正法の比較」塩野宏=宇賀克也編『日本立法全集113行政手続法制定資料(11)議事録編』(信山社、2013年)37-38頁)。また、改正行政手続法に基づく「意見公募手続」と平成11年の閣議決定に基づく「意見提出手続」では、手続の範囲についての違いがある。「意見提出手続」は、意思決定をするまでの手続を包含しているが、「意見公募手続」は、同法39条で定められているものを指し、提出された意見の考慮や結果の公示等は別の条文で整理されている。
- (110) e-Gov は、行政機関が発信する政策・施策に関する情報、行政サービス、各種オンラインサービスなどに関する情報を対象に、情報ナビゲーションに資することを目的として設けられたウェブサイトである (e-Gov ポータル <https://www.e-gov.go.jp> (最終閲覧日: 2024年1月3日))。
- (111) 大橋洋一『対話型行政法の開拓線』(有斐閣、2019年)149頁。
- (112) 豊島明子「パブリック・コメントの意義と課題」室井力編『住民参加のシステム改革』(日本評論社、2003年)187頁。
- (113) 常岡孝好『パブリック・コメントと参加権』(弘文堂、2006年)226頁。
- (114) 例えば、大阪府豊中市、岡山県岡山市は、このような公式ソーシャルメディアを利用して、住民の意見を収集することがある。
- (115) 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)、

論 説

- 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。
- (116) 2022年5月25日に、マチコエの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、会議の開催方法について、高齢の参加者と遠方の参加者とも参加させるため、必ず対面とオンラインで同時に開催しているとのことであった。
- (117) 「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事、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事、③デジタル技術を活用したコミュニケーションの支援に関する事、④協議会の活動の積極的な情報発信に関する事、⑤会議のファシリテーション等の支援に関する事、⑥市民参加の実践に向けた企画等の支援に関する事、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事、である。
- (118) 例えば、大阪府豊中市、大阪府吹田市、東京都三鷹市の公式ウェブサイトには、市政情報の欄に住民参加のためのウェブページが設置されている。
- (119) 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る。
- (120) 現在、世界の30を超える地方公共団体がDecidim を利用している。「参加型合意形成プラットフォーム『Decidim』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.diycities.jp/pages/whatisdecidim>（最終閲覧日：2023年11月24日）。
- (121) 期間の長さについては、Decidim ウェブサイトを見ると、短いものは3週間であるが、長いものは、例えば「みんなが使えるスマホ講座」についての意見募集が2021年11月から今までも実施されている。
- (122) Decidim に実名登録が必要であるが、投稿などはニックネームでできる。
- (123) 田村悦一『住民参加の法的課題』（有斐閣、2006年）35頁。
- (124) 中国の法源の種類は以下の通りである。全国レベルのものとしては、全国人民代表大会（以下、「全人代」という。）と全人代常務委員会が制定する規範が「法律」であり、国の行政機関である国務院が制定する規範が「行政法規」と呼ばれる。行政法規は、「〇〇条例」、「〇〇規定」、「〇〇弁法」等様々な名称を有する。また国務院における各部・委員会は、各部門の行政執行を担当しており、「部門規章」という形式の規範を制定できる。次に、地方レベルの法源は以下の通りである。中国の地方行政区画は、「省級（省、自治区、直轄市）、県級（市、県、自治州、自治県）、郷級（郷、民族郷、鎮）の三階層から成る」（中華人民共和国憲法30条）。地方の各級には、地方の行政機関である地方人民政府から独立した人

韓国におけるオンライン住民参加（2・完）

民代表大会（以下、「地方人代」という。）が置かれており、地方人代常務委員会も設置されている。省・自治区・市（直轄市の他、省・自治区の人民政府の所在市、経済特区のある市、国务院が承認した比較的大きい市を含む）の地方人代や地方人代常務委員会は「地方性法規」を制定できる。省・自治区・市（その範囲は前の括弧と同じ）・自治州の地方人民政府は、「地方政府規章」という規範を制定できる。上記以外の各級地方人民政府およびその部門は、「規範性文書」を制定できる。

- (125) 新華社2019年5月16日「我国出台重大行政決策程序条例扎緊約束權力的『制度籠子』」www.gov.cn/xinwen/2019-05/16/content_5392255.htm（最終閲覧日：2023年11月16日）。
- (126) 汪全勝＝黄蘭松「我国法案公開征求意见回應機制的建立与完善」南通大学学报31卷第2期（2015年）44頁。
- (127) 例えば、上海市は、WeChat 公式アカウントである「中国上海門戸網駅」と、Weibo 公式アカウントである「上海發布」を有している。
- (128) 中国の行政の公式ウェブサイトの設置状況について、汪・前掲注(22)1084頁を参照。
- (129) ここでいう意見募集は、行政立法、行政決定に対する意見公募に限らず、ロゴ募集や論文募集など多様な内容を含む。
- (130) 国务院弁公庁秘書局「政府ウェブサイトと政務ニューメディアについての検査基準」と「政府ウェブサイトと政務ニューメディアについての監督管理の考課基準」（以上の検査基準と考課基準は国务院弁公庁秘書局「政府網駅与政務新媒体監管工作年度考核指標」（2019年4月18日）に含まれる。）<https://www.nia.gov.cn/n794014/n1050181/n1074664/n1074671/c936298/content.html>（最終閲覧日：2023年11月16日）。
- (131) 周麗「公衆参与行政決策的有効性及其實現」哈爾濱師範大学社会科学学报2019年第6期（2019年）62頁。
- (132) 常岡孝好『パブリック・コメントと参加権』（弘文堂、2006年）226頁。
- (133) 程元元「立法的公衆参与研究」重慶工商大学学报2005年第3期（2005年）95頁。