

デジタル社会の実現に向けた新たなインフラ整備における市民合意形成上の課題

矢嶋 宏光¹・小瀬木 祐二²・柴田 立³

¹正会員 株式会社 三菱総合研究所スマート・リージョン本部 (〒100-8141 東京都千代田区永田町 2-10-3)

E-mail: hiyajima@mri.co.jp

²正会員 株式会社 三菱総合研究所イノベーション・サービス開発本部 (〒100-8141 東京都千代田区永田町 2-10-3) E-mail: ozeki@mri.co.jp

³正会員 株式会社 三菱総合研究所スマート・リージョン本部 (〒100-8141 東京都千代田区永田町 2-10-3)

E-mail: tatsuru_shibata@mri.co.jp

デジタル社会で用いられる革新的技術は、社会に革命的な変革をもたらすことが期待されている一方で、例えばパーソナルデータの意図しない利用や根拠不明なプロファイリングが、プライバシーや人権や生命財産の侵害を招く可能性が示唆されるなど、これまでの想定を超えた人的社会的リスクをもたらす得ることが指摘されている。土木や都市計画の分野への革新的技術の導入においてもこのようなリスクとは無縁ではなく、このため、政府や特定の事業者の判断だけで新たな技術の導入が進められることに危機感を覚える市民は少なくないと考えられ、また、革新的技術の影響の大きさや広さを踏まえれば、これまで以上に円滑な社会的合意形成を必要とする状況が想定される。本論では、土木インフラ事業が経験した公共事業紛争の発生メカニズムとの対比から、今後のデジタル化社会における市民合意形成上の要因やリスクを想定するとともに、対策の方向性について概観する。

Key Words: *personal data, smart city, AI, disruptive technology, consensus building*

1. はじめに

政府をあげてのデジタル化推進の旗印のもと、政府や民間企業では革新的なデジタル技術を用いたサービスの導入や新たなデジタル技術の開発にしのぎを削り、その結果、革新的技術を用いた多様なサービスが社会に入り込み始めており、まさにデジタル社会への移行が急速に進展しつつある。革新的技術を用いたサービスには、例えば、顔や人体などの生態情報や行動履歴、発言履歴などの複数の異なるタイプのデータを組み合わせて心理状態や行動を予測評価することで個人や集団をプロファイリングし、その結果に応じて提供するサービスの内容が変更されるなど、特定の個人や集団の差別につながるといった倫理的問題を引き起こす可能性を内在する技術もある。例えば、英国では、警察が個人や地域の犯罪の発生確率を予測し、治安行政の効率化を図ることが個人や地域の差別につながるなどの批判が巻き起こった。オランダでは、福祉手当不正受給を防止することを目的として、不正受給の可能性を予測し疑いのある個人を特定するシステムの活用を始めたが、人権侵害にあたるなどの予測システムの使用が差し止められることとなるなど、革新的

サービスの倫理的問題が現実のものとなりつつある。

日本政府は、社会のデジタル化を推進し、次世代の基幹的産業の育成を官民で取り組んでいるところであるが、政府や企業は革新的技術の効果や恩恵ばかりを主張し、DX 推進の国家的な意義を強調する余り、普及の障害にさえなり得るこうした問題を自らあえて取り上げることが少ない。その負の側面を顧みずに力任せに推し進めることは、結局は社会からの根深い反発に直面することとなり、結果的にはデジタル化の推進を遅らせ、日本経済のさらなる弱体化を招くことにもなりかねない。

国家的あるいは社会的意義のある政策や事業の社会受容に関する合意形成問題は、これまでも様々な分野で政策や事業の執行者を悩ませてきたが、土木分野においては、例えば、半世紀もの間、反対運動のために塩漬けになった道路事業や、反対運動を受けて休止を余儀なくされたダム事業の下流域で大規模な水害に見舞われてしまふなど、合意形成問題のために幾度となく苦汁を飲まされてきた。地域的あるいは国家的な効果を期待して計画される大規模土木インフラ事業は、その規模の大きさ故に地域への影響懸念も深刻であることから、事業者側と地域社会との間で軋轢を生むことが少なくない。

今後の革新的技術やサービスの社会受容に関する合意形成においても、国家的な意義と同時に、地域社会の影響懸念と向き合うことを求められるという構図は同様であり、そうであれば土木分野での経験と同様の合意形成問題が引き起こされることが予見し得る。

本論は、土木分野での経験をもとに、これから正念場を迎えるであろうデジタル社会への移行において想定される合意形成問題を予見し、その要因を整理するとともに、土木分野が経験した失敗を安易に繰り返さないための対処方法について提案を試みる。

2. 革新的技術のもたらす社会的問題

革新的技術を用いたサービスは、具体的にどのような問題を社会にもたらすのであろうか。以下では、広く認識されているパーソナルデータの漏洩や不正利用の問題の他、パーソナルデータの使用の有無によらず、個人や集団のプロファイリングがもたらす差別などの人的社会的問題、また、こうした問題を孕む革新的技術の導入の意思決定の仕方に関わる問題に区別して整理する。

(1) データの取得や利用範囲に関わる問題

パーソナルデータの取得や管理に関して広く認識されている問題として、データの提供主体に具体的な利用目的を示さずにパーソナルデータを取得し、データ提供者が意図しない目的にデータが利用される点がある。

2018年の内部告発で明るみとなったケンブリッジ・アナリティカの事件では、Facebook 利用者のパーソナルデータ（最大 8,700 万人分）を本人の同意なく取得し、英国、米国において特定の利用者に広告やメッセージを出すなどの政治活動に利用したことが倫理的に適切性を欠くとして社会問題化した。

また、2019年のリクナビ事件は、企業の採用における革新的サービスに関する事件であったが、データ提供主体である応募者に具体的なデータ使用目的を確認することなく、応募者のパーソナルデータを内定辞退率の推計に用い、これを企業の採用担当者に販売したことが問題となった。パーソナルデータを内定辞退率の推計に用いることが明らかになっていけば多くの応募者の同意は得られなかったと考えられることから、使用目的が曖昧であることが問題視された。

こうした問題に対し、EUにおける一般データ保護規制（GDPR）では、第4条において個人データ取得の際に取得すべきデータ主体の同意には4要素（①「データ主体に選択権・支配権が与えられていること」、②「データ利用が特定の目的に対応していること」、③「同意を得る前にデータ主体が説明を受けていること」、④「同意の行為が不明瞭でないこと」）¹⁾を満たすことが

必要とされており、これらを満たしていなければ有効な同意とはされないこととなっている。なお、令和4年施行の個人情報の保護に関する法律第17条では、個人情報取扱事業者は利用目的を出来る限り特定しなければならないことされている。

こうした問題の他に、取得したパーソナルデータの漏洩や改ざんに関する事件は多発しており、公的機関をはじめとする企業の個人情報の管理責任の追及や被害の補償についての不信感は根深い。このこともパーソナルデータを活用するサービスの社会受容に大きく影響していると考えられる。

(2) データの使途やその影響に関わる問題

特定の個人や集団に関する各種データを解析し、その特徴や動向をプロファイリングすることは、その個人や集団に関して先入観や偏見を与え、差別を招く危険性がある。このような問題を招くデータ解析やサービスは、法令を遵守していたとしても社会には受け入れられ難いであろう。個人情報もしくはパーソナルデータの使用の有無には関わらず、データの使途が問題となる。

2019年に英国警察が治安行政の効率化のために、個人や地域ごとに推定された犯罪発生確率が用いられたことについては前述のとおりであるが、人権団体の批判は、犯罪を犯す確率が高いとされた個人や地域の関係者は警察からそのような先入観を持って扱われることとなり、捜査の頻度や内容が異なることとなるなど、人種や性別に伴う差別と同様の人権問題であるという点であった。犯罪確率が高いと判定された当事者からすれば、心理的なダメージを受けることのみならず、就業や交友、あるいは婚姻などの社会的活動にも影響が及ぶことにもなりかねず、本人の意思に関わらず、人間としての自律性が損なわれることとなる。このことから、革新的技術の社会的受容では、こうした人的社会的な影響について十分に配慮される必要があることが明確である。

なお、総務省と経産省は、2020年8月に「DX時代における企業のプライバシーガバナンスガイドブック ver1.2」²⁾を公表し、革新的サービスを提供する企業に向けて、法令の遵守だけでなく、こうした社会的影響に配慮してサービス提供の是非を判断することを企業側に求めている。

特定の革新的技術についての社会的影響には多様な見方があり得ることから、簡単に白黒を判定できるものではなく、このため、サービスを開発した企業の事業部門の判断だけに任せることは偏りを生む。このため、ガイドブックでは、専任のプライバシー保護組織を設けることや、第三者組織の設置の検討を提唱している。また、影響評価を行うことやステイクホルダー別に影響を分析することについても提唱している。

(3) サービスやシステム導入の判断に関わる問題

前項で整理したように、革新的技術を用いた革新的サービスに関する倫理的問題への対応を企業に委ねることで、倫理的問題がないサービスが開発されたとしても、それだけで社会が受容できる訳ではない。

革新的サービスの導入に際しては、誰がいつどのように問題の有無の判定し、問題への対処の内容を定め、最終的に導入の意思決定を下すのか、つまり、革新的サービス導入に関する決め方が、サービスが導入される地域のステイクホルダーにとっては、サービスの倫理的問題の有無と同程度、あるいは、それ以上に重要な関心事である。決め方では、決定権の所在や権能はもとより、その他のステイクホルダーがいつどのように意思決定過程に関与できるのかが重要な論点である。国内の議論を見る限り、ステイクホルダーとの双方向コミュニケーションの重要性については様々な場面で言及があり、合意形成の重要性についての認識は高いと思われるものの、どのように合意形成を図りながら決めるのかについては、これまで必ずしも明らかにされていない。

3. デジタル化の推進に関する取り組み

ここでは社会のデジタル化に関わる官民の取り組みを挙げ、革新的技術の社会受容に関する合意形成の扱いについて整理する。

社会的受容に関する合意とは、革新的技術を用いた革新的サービスの導入を求める事業者側と、導入地域において影響を受け得る地域社会の構成員の間で形成されるものである。合意形成の対象となる内容は、事業者側が求める革新的技術やそれを用いた革新的サービスの受容のみならず、地域社会が求める影響懸念にどう配慮するのか、また、受容の判断の仕方も対象に含まれるものと考え、事業者側が求める革新的サービスの受容を地域社会が一方向的に受け入れさせられることのみを意味するものではない。

デジタル田園都市構想やスーパーシティ、スマートシティ等に関する政府方針では、革新的技術の実装において、市民とのコミュニケーションの重要性が表明されている。また、革新的サービスに関するリスクアセスメント手法について、政府や民間団体によりガイドライン等が作成されているため、これらの記述を整理する。

(1) デジタル社会

「デジタル社会」構想の根拠となるデジタル社会形成基本法では、基本理念として第 10 条に個人及び法人の権利利益の保護が示され、国、地方公共団体及び事業者の責務として第 19 条に「デジタル社会の形成に関する

施策の策定及び実施に当たって広く国民の意見が反映されるよう、必要な措置を講じなければならない」とされている。

同第 37 条を根拠とするデジタル社会の実現に向けた重点計画³⁾においては、「誰一人取り残されないデジタル社会」を「目指す社会の姿」の一つとし、基本的な考え方では高齢者や障がい者への分かりやすい情報共有を挙げている。また、「皆で支え合うデジタル共生社会」の例として国民参加型のオープンガバメントや、地域住民等が官民のオープンデータを活用して地域課題の解決を図る「シビックテック」を挙げている。同計画の「デジタル社会の実現に向けての理念・原則」では、デジタル社会形成のための基本原則として「公平・倫理」を含む 10 原則が掲げられているものの、重点計画本文において「倫理」が用いられている箇所はこの 1 か所に限られる。

デジタル社会形成のための基本原則³⁾

①オープン・透明、②公平・倫理、③安全・安心、④継続・安定・強靱、⑤社会課題の解決、⑥迅速・柔軟、⑦包摂・多様性、⑧浸透、⑨新たな価値の創造、⑩飛躍・国際貢献

令和 4 年 6 月 7 日に閣議決定された「デジタル田園都市国家構想基本方針」⁴⁾においても重点計画と同様に、高齢者や障がい者への分かりやすい情報共有を基本的な考え方として挙げられている。また、「デジタルの力を活用した地方の社会課題解決」の具体例として、市民参加型のまちづくりやシビックテックの推進が挙げられており、「意思決定プロセスに参加する機会の創出を支援する」など、国民とのコミュニケーションが指摘されている。すなわち、まちづくりの文脈ではよりよい地域づくりのための市民参加が推進されている一方、革新的技術の導入に係る合意形成についての記述はない。

(2) スーパーシティ

「スーパーシティ」構想の根拠となる国家戦略特別区域法の施行規則第 30 条には、国家戦略特別区域の名称や実施する事業の内容、実施主体に関する事項等を定める区域計画（通称：基本構想）の策定において、区域の住民その他の利害関係者の意向確認を申請条件としている。また、意向確認の方法として、関係者から構成される協議会の議決、当該区域に係る議会の議決、当該区域の住民投票等が内閣府令で規定されているが、決定に際してのステイクホルダーとの合意形成についての記述はない。

(3) スマートシティ

スマートシティの意義や導入効果、及び、その進め方

等について取りまとめられた「スマートシティ・ガイドブック」⁹⁾では、基本理念の 1 つとして「市民（利用者）中心主義」を掲げ、市民の積極的な参画の必要性を謳っており、参画を促すために関心と理解を醸成し、双方向の対話を深め、長期的な取り組みについての考え方や事例が紹介されているが、政策決定に係る合意形成の考え方や方法については示されていない。

(4) まちづくりのデジタル・トランスフォーメーション

「まちづくりのデジタル・トランスフォーメーション実現ビジョン [ver1.0]」¹⁰⁾では、長期安定的な都市経営の実現のため、「データを用いたわかりやすい住民参加や合意形成を図ることで、『そのまちにとって』の持続可能な空間再編を進める」こととされ、重点取組テーマでは「XR 技術等を活用した地域の景観形成における住民参加の促進」等が掲げられている一方で、住民との合意形成には触れられていない。

(5) データ倫理に関する取り組み

革新的サービスのためのデータ連携基盤においては、パーソナルデータを含むデータ管理の信頼性が重要な課題として認識されており、例えば、先述した「DX 時代における企業のプライバシーガバナンスガイドブック」は、プライバシー問題への企業側の対応の在り方が具体的に示されている。

次に、パーソナルデータの利活用のための仕組みである情報銀行（情報利用信託銀行）について紹介する。国内約 5,000 社の加盟団体からなる日本 IT 団体連盟が「情報銀行」認定申請ガイドブック⁷⁾を発行し、情報銀行事業を行う事業者の認定基準を定めており、情報銀行が管理するデータを活用したサービスについても条件が示されている。条件のひとつは諮問体制（データ倫理審査会）の設置であり、情報銀行の事業内容が個人の利益に反していないかが審議される。同連盟は、データ倫理審査会の運営のためのガイドライン⁸⁾も公開しており、情報銀行事業を行う事業者および、その事業者が提供するサービス内容に関して行うリスクアセスメントの考え方や手順が示されている。これらの条件や手順を踏襲することで、情報銀行に関わるサービスの倫理面でのリスクが未然に避けられる仕組みとなっている。

次に、データ利活用ビジネスにおける汎用的な倫理チェックのためのツールの一例を紹介する。英国の Open Data Institute(ODI)は、Data Ethics Canvas⁹⁾を公開しており、「データを収集・共有・利活用する全ての関係者」を対象に、倫理的問題を特定し対処するためのフレームワークを提供している。サービス提供者のみならず、影響を受ける市民においても、データ倫理の観点からチェック

でき、リスクチェックにおいて市民も参画することを念頭におかれたものあると考えられる。その他、データ倫理に関するガイドラインやツール類は国内外で複数見られ、いわゆるデータ倫理の分野は急速に活動が進められている状況である。

(6) 合意形成に関する規定とその効果

前項では、地域への革新的サービスの導入に係る意思決定方法や、サービス提供企業側の取り組みを取り上げたが、いずれにおいても地域社会との合意形成については明確になっていない。

例えば、スーパーシティに関わる国家戦略特区法の制度では、基本構想の策定の際に協議会や地方議会、あるいは、住民投票を通じて意向把握を求める旨が規定されているが、協議会や議会での審議が倫理的な問題点など、懸念される負のインパクトを漏れなく抽出し評価し得る保証はなく、住民投票では多数派の主張のみが考慮される一方で、少数派の主張は捨象されてしまうため、少数派が指摘するリスクが検討対象に取り込まれることは考えにくい。また、仮に意向把握において懸念されるリスクが指摘されたとしても、その指摘が意思決定において考慮される保証もない。このように負のインパクトを懸念する地域住民とサービス提供側との合意形成は求められておらず、むしろ対立関係を醸成する手続となっているといっても過言ではない。

次に、総務省と経産省が公表したプライバシーガバナンスガイドラインを見てみると、提供される革新的サービスの開発者あるいは提供者側が、プライバシーに関する影響評価（PIA）を実施することが推奨されており、また、IT 団体連合が推奨するデータ倫理審査委員会では、提供される情報銀行事業のリスクについての評価手続が定められている。これらは、革新的サービス導入に伴うリスクを事前に審査することから、サービス導入に関するステイクホルダーの理解醸成と信頼構築には不可欠な手続きではあるが、サービス提供者側と地域社会との間で直ちに合意を形成するための手続きとはなっていない。英国の ODI が示す Data Ethics Canvas においても、企業や市民がリスク評価する枠組みを示しているが、企業と市民との間でどのように合意形成を行うかについては示していない。

4. 想定される合意形成上の課題

前章では、デジタル化に係る様々な制度や取り組みにおいて、合意形成の方法が示されていないことを述べたが、サービス提供者と地域社会との合意は自然に達成されるとは考えにくく、合意を形成せずとも社会のデジタル化は順調に進展するとも考えにくい。本章では、土木

インフラ事業でのこれまでの合意形成の経験に照らし、革新的サービスが今後直面するであろう合意形成上の問題点を具体的に想定することを試みる。革新的サービス導入と土木インフラ施設整備では、国家的意義を持って政策を進める側と、導入地域へのリスクや進め方に懸念を抱く地域社会の間で合意形成が必要となる構図に共通性があることから、意思決定の進め方やリスクの扱い方、また、政策の実施者側の心理的態度などの合意形成を左右する要因についても類似することが予想される。こうした要因が土木事業での合意形成問題を引き起こした経緯があることから、革新的サービス導入においてどのような問題に発展し得るかを想定してみる。

(1) 進め方に関する課題

公共政策を社会に投入する際、政策執行者側は、自らの考え方や提案を地域に説明し、粘り強く押し通していくといった従来からの進め方で進めることが一般的である。投入しようとする政策は地域や国家にとって必要であるから、地域は受け入れるべきであるというパターンリズム的発想に囚われることで、地域の懸念や反発に関わらず当初案を押し通すこととなるが、このことが公平感や公正性の欠如などの批判を伴って、地域からの反発、あるいは、無関心を招くことになる。こうした「一方的な」進め方は、公共政策全般の意思決定において慣習化しており、他の進め方を意識することすら稀である。

土木インフラ事業においても従来から同様の進め方が基本となっており、例えば従来の道路事業では、初めに提案した計画案を説明し、あらゆる反論に対して抗弁することで当初案を守り抜き決定する。事業によって違いはあるものの自由に意見表明する機会は概して限定的であり、意見を踏まえて当初案が変更されることも少ない。地域への影響懸念を顧みない一方的な進め方への批判から反対運動に発展した事例も多い。時間をかけずに計画を決めることはできても、懸念や不安の残り火が後から燃え上がることで、用地取得が進まず、事業が長期化することもある。

革新的サービスの導入のプロセスも同様の進め方となるであろうことが容易に想像される。具体的には、提案されたサービスの必要性や重要性の説明に終始し、懸念や不安について掘り下げる議論や意見表明の機会を極力与えないような進め方である。こうした進め方は、導入開始までの期間が短いため、政策執行者としては直ぐに結果が見えることからむしろ好まれる。しかし、長期的に見れば、影響を懸念し一方的な進め方に不信感を覚える地域社会から反発や無関心を招くこととなり、オプトインが進まない状況となると想定される。既往研究⁹⁾においても、オプトインを躊躇する傾向が強いほど、事業

者側の一方的な決め方への不信感が強いことが確認されており、進め方への不満もサービスの普及を妨げる重要な要因となり得ると考えられる。

(2) リスク評価に関する課題

革新的技術を用いたサービスは、データの漏洩や不正利用の心配を伴うということだけでなく、人的社会的リスクへの懸念も伴うことを2章で述べた。サービス提供者と地域社会の間での合意形成を十分に行わず、こうしたリスクが十分に確認されないまま革新的サービスが導入された場合、リスクへの懸念が不信感につながり、当該サービスへのオプトインを躊躇させると考えられる。

直接的に害を被る可能性が低いことが認識できた個人においても、被害者を出してしまう可能性のあるサービスの普及に加担してしまうことへの後ろめたさから、サービスの利用や自らのパーソナルデータの提供を思いとどませることも考えられる。

土木事業においては、インフラ施設整備に伴う環境影響への懸念が地域社会が事業実施を拒む理由になりやすいが、環境影響評価法が事業プロセスにビルドインされ、影響評価の手法がルール化されたことで、影響評価の実施の有無や方法に関する対立からは解放されることとなった。

このことから類推すると、革新的サービスの導入についても、評価手続のルール化がなされていないことが、いつ誰が何に対する影響をどのように評価すべきかを争点とする対立につながると考えられる。

(3) リスクの共有に関する課題

革新的サービス導入に伴う影響リスクは、ステイクホルダーの立場や評価の観点ごとに大きく異なることから、リスクの特定は容易ではない。リスクを特定するためには、多様な観点からの議論を積み重ね、様々なステイクホルダーが相互に納得し、共有できる結論に至る必要がある。サービス提供者がリスクを一方的に示すだけでは、都合の悪いリスクを隠しているのではないかとの疑念を持たれることになりかねず、また、リスク審査委員会などの第三者的組織の評価を示したとしても、地域社会から見れば、地元の事情を十分に反映していないとして受け入れられないことも考えられる。

土木事業においては、環境影響の評価手続がルール化されているものの、評価方法や評価対象は地域や事業ごとに異なり、そのことが事業者と地域との間の争点となることがある。影響に関して地域で十分に検討することなく、事業者が示す影響評価ばかりを重視して事業を進めると、地域にとっての重要な影響を見逃してしまい、反対運動のきっかけにもなり得る。

革新的サービスの導入についても、サービス提供者や

第三者の示すリスク評価ばかりを重視することで、地元での細かな懸念を捨象することがあれば、地元でのリスク懸念を払拭できず、進め方が公正でないとの批判にもつながることで、地域社会との対立を生じることが推測される。

(4) 予めの信頼構築に関わる課題

革新的サービスのリスク評価は、多様な観点を持つ多様なステイクホルダーの間で相互に共有される必要があることを前項で述べたが、用いられる技術が革新的であるが故に、全てのリスクを未然に察知することができず、サービス提供後に顕在化する場合も考えられる。サービス開始後にリスクが発覚し、メディアや SNS 上で問題点を取り沙汰されれば、サービス利用者の信頼を失い、一斉にオプトアウトするような事態を招くことにもなる。

土木事業であれば、負の影響が後から判明したとしても、一旦建設されたインフラ施設を取り除くことは容易ではないことから、事業実施の判断までの合意形成は容易ではないが、事後的なモニタリングと問題点への事後的な対応を付帯条件とすることで、早期の事業実施につなげる対処方法もある。

一方、デジタル技術を用いたサービスでは、問題が顕在化した段階でオプトアウトでき、データ提供も拒否できるため、土木事業と比べてサービス導入に関する合意形成は容易である代わりに、サービス開始後に問題が発覚すれば、そのサービスの利用者が一斉にオプトアウトし、利用率の低迷や運用停止を招くことになる。このことは、サービス開始後においても継続的にリスクを評価し、事後的に対応できる仕組みが必要であることを意味する。

以上から、デジタル技術を用いたサービスは、信頼を得られないままサービスインしても反対運動こそ生じないが、信頼を得ない限りは利用率が伸び悩むことになることが示唆される。例えば、データ管理や使途に関して国民的な納得がなされないまま、いわば強引に導入されたことで結果的に普及率の低迷に悩まされている制度があるが、諸事情があるにせよ、事後的に信頼を高めることは容易ではなく、大きなコストを伴うことを示す代表例と言えよう。

なお、倫理的問題が何度も指摘されている Facebook などのサービスは、多少の問題があっても大して影響を受けないように見える。このような基幹インフラ的性格を持つプラットフォームは、土木インフラ施設と同様に、利用規模や社会の依存の度合いが大きく、乗り換えが効かないことから、倫理的問題が多少発覚したとしても一見して大きな影響に結びつかないのではないかと考えられる。なお、長期的には信頼の失墜や他のシステム

への代替に向かうと考えられる。

(5) 事業者のマインドセットに関わる課題

土木インフラ事業では、地域との対話の場において批判的で攻撃的な発言が投げつけられることがあるが、こうした発言は、地域における影響懸念の深刻さの主張であり、また、配慮のない事業者への嫌悪感の現れでもあるものの、常日頃からこのような批判の声に晒されている事業者は、地域との関係を攻守のフレームで捉えるようになり、ディフェンシブな態度に陥ってしまうことが指摘されている¹¹⁾。事業者側は、提案した計画案を守り通すことに執着してしまうため、結果として地域への配慮や俯瞰的な視座を欠いてしまいがちであり、十分に合意が形成されない状況を招く。

土木事業での事業者が陥りやすいこうしたマインドセットは、革新的サービスの導入におけるサービス提供者にも当てはまり得ると推察する。つまり、国家的な意義から革新的サービスを実装すべきと考えるサービス提供者と、倫理的リスクを懸念する地域社会とが対立し、対立関係の当事者となったサービス提供者は、サービス導入に固執してしまうことで、地域社会との合意形成が疎かになってしまうのではないか。結果的に導入サービスの利用率の低迷を招き、社会のデジタル化を遅延させることになりかねない。

5. 社会受容に関する合意形成上の要点

前章では、革新的サービスの導入と土木インフラ施設整備における事業者と導入地域との関係の共通性から、今後の革新的サービスの導入において起こり得る合意形成上の問題を想定した。これらの問題点については、土木分野で培った解決策が有効に機能する可能性もある。

初めに、進め方に関する問題については、当初案を押し通す従来型の進め方それ自体が合意形成の障害となることから、異なる進め方への脱却が必要であるが、事業者側には新たな進め方とするインセンティブがないことから、強制的に代替となる具体的な進め方を示し、ルール化することが必要である。土木分野では従来型の進め方からの脱却のため、計画策定プロセスに関するガイドラインを定めているが、こうした標準プロセスが有用である。なお、慣習化している従来プロセスから脱却するためには、一定の強制力が必要である。

次にリスク評価に関しても、環境影響評価法において、評価手続をルール化しているように、リスク評価の手続や体制についてのルール化が有効と考えられる。リスク評価や審査機関の設置に関しては、情報銀行に関するガイドラインが参考となる。

第3に、リスク評価の共有については、進め方に関わ

るが、サービス提供者側の一方的な押し付けとならないよう、ステイクホルダー間での共有を図るコミュニケーションと、その結果を意思決定プロセスに織り込むための手続ルールが必要である。双方向コミュニケーションの必要性は、様々に提唱されており、その過程でリスクの共有を図ればよいが、共有の結果の意思決定への織り込み方についての記述はなく、土木分野での計画策定プロセスガイドラインが参考になる。

また、リスクの共有においては、複数のリスク要因をバランスよく判断することが必要であるため、複数の代替案を複数の要因で評価し、総合的に判断して選択することが有用である。個々のリスク要因について調整することは難しく、複数の要因の間でのバランスを合意形成の対象とすることが有効であり、この方法についても土木分野における計画策定ガイドラインが参考になる。

次に、予めの信頼構築については、合意形成の手続やアウトカムの達成をルール化しない限り、サービス提供者は当面の成果を求めるため、合意形成に労力を割くことのインセンティブは少ないと考えられる。また、合意形成のための技術論の欠如も合意形成を困難にする要因と考えられるため、技術の普及が重要である。土木分野で培われた技術を援用できる余地は大きいと考えられる。

最後に、サービス提供者のマインドセットについては、地域との関係を攻守のフレームワークで捉えてしまう心理的な性質があることを先ず認識し、抜け出すための積極的なアクションが必要である。

このためには、先ず、政策の基本方針としての方向付けが重要であるが、国家戦略の障害となる合意形成問題を解決するという目的意識を持ち、冷静な方針付けと教育プログラム等の支援の仕組みが必要である。

6. おわりに

本論では、土木分野での合意形成の経験との対比から、革新的技術やサービス導入における合意形成上の課題を想定し、また、対策の提案を行った。

課題については、限られた観点からの整理にとどまっているため、今後、観点を広げての整理が必要である。また、対応策の妥当性については、実験等での検証が必要であり、今後の研究において確認したい。

参考文献

- 1) 総務省：プラットフォームサービスに関する研究会（第 22 回）資料 4 利用者情報の通知・同意取得に関する諸外国の事例, pp.7, https://www.soumu.go.jp/main_content/000720816.pdf, 2020.
- 2) 総務省・経済産業省：DX 時代における企業のプライバシーガバナンスガイドブック ver1.2, https://www.meti.go.jp/policy/it_policy/privacy/guide-book12.pdf, 2022.
- 3) デジタル庁：デジタル社会の実現に向けた重点計画, https://www.digital.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/5ecac8cc-50f1-4168-b989-2bcaabffe870/d130556b/20220607_policies_priority_outline_05.pdf, 2022.
- 4) 内閣官房：デジタル田園都市国家構想基本方針, https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/digital_denen/pdf/20220607_honbun.pdf, 2022.
- 5) 内閣府・総務省・経済産業省・国土交通省・スマートシティ官民連携プラットフォーム事務局：スマートシティガイドブック第 1 版, pp.13,pp.70,https://www8.cao.go.jp/cstp/society5_0/smartcity/01_scguide_1.pdf, 2021.
- 6) 国土交通省：まちづくりのデジタル・トランスフォーメーション実現ビジョン [ver1.0], <https://www.mlit.go.jp/toshi/daisei/content/001490543.pdf>, 2022.
- 7) 一般社団法人日本 I T 団体連盟 情報銀行推進委員会：「情報銀行」認定申請ガイドブック (TPDMS-1000) _ver.2.1, https://www.tpdms.jp/file/Guide-book_ver2.1.pdf, 2021.
- 8) 一般社団法人日本 I T 団体連盟 情報銀行推進委員会：「情報銀行」認定制度 データ倫理審査会 運用ガイドライン (TPDMS-1140), <https://www.tpdms.jp/file/TPDMS-1140.pdf>, 2021.
- 9) Open Data Institute(ODI) : Data Ethics Canvas, <https://theodi.org/article/the-data-ethics-canvas-2021/>, 2021.
- 10) 矢嶋宏光・小瀬木祐二：パーソナルデータの利活用に関する不安要因の分析と対応策に関する考察, 土木学会論文集 (政策と実践) (査読中) .
- 11) コミュニケーション[PI]技術研修 (テキスト), 国土交通大学校, 2022.

(2022 年 9 月 29 日投稿)