

住民参加による政策評価システム形成の方向性に関する研究 —情報公開・アカウンタビリティの統合化に向けて—

700-019 中島とみ子 指導教官 齋藤達三

Research on Directionality of Policy Evaluation System Formation
by Resident Participation:
Aiming at Making of the Information Opening to the Public
and Accountability Integrate into the Policy Evaluation

Tomiko NAKAJIMA

政策は常に人々の暮らしと密接に関わりあい、それを担う人々によって、社会に位置づけられてきた。民主主義社会においては、人の意識の変化が生活を変え、さらに時代を大きく変えていくように見える。しかし実際は、行政の政策により、また政策によって方向付けされた情報により、人々の生活や意識まで変化を迫られる場合が少なくない。人々の意識に先立って方向性を示すものも政策ならば、人々の意識の変化に沿う政策もあり、また反対に人々の意識の変化を押しとどめようとする政策もある。政策を担うということは、政策をそのまま受け入れることだけではなく、政策と地域住民の生活の乖離を明らかにすることも含まれる。これまで、行政の方向と異なる住民の意見は、行政によって「住民エゴ」と捉えられ、検討対象とはされてこなかった。中央集権化した行政の仕組みにおいては、住民を画一的に捉えるという視点から離れることが難しいという背景があったからである。

この論文の目的の1つは、住民を画一的に捉えることによって効率的に進められてきた明治以降の政策が、住民によってどのように担われてきたのかを明らかにすることにある。そのために、歴史的事実を踏まえながら、政策を策定する側の行政と、政策を担う住民との双方から、それぞれの住民（住民参加）の位置づけについての意識の変化を検証していく。

2つ目の目的は、「地方自治の本旨」における2つの柱である「住民自治」と「団体自治」の実現のために、地域行政と地域住民の双方の協働関係が不可欠であることを明らかにし、その実現可能性を「住民参加による政策評価システム形成の方向性」の中に捉えることである。そして、その方向性とは、①「行政と住民との協働の方向性」、②「政策評価の重要な側面である情報公開・ア

カウンタビリティの方向性」の2つである。

< 住民参加に対する意識改革の必要性 >

第一章では、地方自治における住民参加（直接請求権）が、日本国憲法において保障され、地方自治法に定められた概念であることを確認し（第一節）、次いで、住民自治と団体自治とが相互に関係しあってどちらかが欠けても成立しないために、地方自治の実現のためには行政活動への住民参加が必要であることを確認した（第二節）。

しかし同時に、近代化を推進する明治以降の行政において効率性が重視されたために、中央集権的に編制された行政構造は戦後も一貫して継続された。このため、主権者として捉えられることになった国民（住民）の権利の行使が、様々な制限によって妨げられてきた構図は戦後も変わることはなかった。それらは具体的に、昭和20年代に行われた地方自治法改正に捉えられた方向性などで確認できる（第一・二節）。これは住民にとっても、また住民参加を進めるべき行政の立場にとっても好ましいものとはいえなかった。このようなときに制定されたのが“新地方自治法”である。

2000年4月に施行された“新地方自治法”が「住民自治体」への転換を基本的視点として持ち、住民の自治体行政への参加を地方分権の基本として強調している[兼子、1999. 9、P215] ことなどから、生活者住民の価値観を行政に反映させることが重要であること、そのために住民および自治体職員の双方に「住民参加」に対する意識改革が必要であることを確認することができた。その意識改革とは、生活者住民にとっては、住民参加を通して自ら地域行政を担い、責任を負うという意識改革であり、自治体職員にとっては、住民の生活要求に対して自発的、創造的な対応を重要視するという内容を持つ（第三節）。

このような観点から、以下の第二章で、政策と住民意識の変化および自治体政策と住民参加の歴史を「住民の視点」から整理し、第三章で「住民参加」に対する自治体職員の意識の変化を整理し、政策評価^(注1)を担う自治体職員がどのような方向で意識改革を実現すべきなのかを考察した。

< 政策と住民意識の変化 >

第二章では、明治以降の国の近代化政策が、効率性を優先したために地域の特殊性や個性を捨象し、住民生活を画一的に再編して行く過程を捉え、各種の法律や制度が、それまでの生活に対する人々の意識を、政策の求めている方向へ大きく変化させてきたことを明らかにできた。具体的には、行政区域の改編や町内会・部落会の制度化、改暦と住民生活の混乱、地租改正、税制度の改正と住民生活、明治民法に規定された家制度と家意識の創出などを題材とした（第一節）。

次に、戦後の自治体政策を、行政と住民との関係から、(1) 国家主体・中央官庁主導時代（戦後～1960年代）、(2) 地方主体・革新自治体首長主導時代（1970年代）、(3) 市民主体・地方

自治体主導時代（1980年代）、（4）民間主体・パートナーシップ〈協働〉型地域づくり模索の時代（1990年代）と4つの時期に分け、高崎市の戦後年表を題材として、自治体行政への住民参加について考察した（第二節）。その結果、行政レベルにおいて、住民参加が「行政機能の補充としての参加」から、「行政機能の構造改革のための参加」へと重心が移行しつつあること、住民の意識レベルでは、行政の専有とされてきた公共性が住民生活を守るための公共性へと変化しつつあると捉えることができた。これらのことから、行政と住民との双方から、その時代を生きる地域住民の価値観を反映するためのシステム作りへの取り組みが求められていることを確認できた。

< 住民参加に対する自治体職員の意識の変化 >

第三章では、住民参加に対する「自治体職員の意識の変化」を、自治体職員を対象としたいくつかの調査結果から分析した。その結果、1969年の地方自治法改正により行政計画の中に住民参加が位置づけられたが、当時の自治体職員の意識においては、住民参加は計画の策定段階にだけあれば十分と捉えられており、住民参加による有効性は過小評価されてきたことが確認できた（第一節）。

しかし、そうした自治体行政における計画重視の立場は、政策評価の導入により、その重心を成果重視の立場へと移行せざるを得なくなってきた。このような状況の変化を、1996～1997年にかけて日本都市センターが全国668市に行った行政評価に関する実態調査データをもとに、「住民」をキーワードとして捉え直し、政策評価への住民参加に対する自治体職員の意識について考察した。そこでは、行政評価への「関心」や「あり方」における自治体職員の意識として、住民参加や住民への公表を促進する方向が見られたが、実態としての住民への公表等の数値は、自治体職員の意識をはるかに下まわるものであった。こうした意識と実態のズレから、自治体職員がもつ「意識」に対して、行政活動の「実態」を近づけるためには、行政活動の中に住民参加を位置づける重要かつ必要性があることを確認した（第二節）。

< 政策評価における有効性の確保 >

現在、行政活動において指摘される問題を把握し解決するためには、政策評価の中に「有効性の確保」が明確に位置づけられる必要がある。こうした問題意識に基づいて、第四章では、住民参加の視点から、政策評価における「有効性の確保」と「有効度指標の設定」について論を進めた。

行政計画における「実効性」を確保するためには、その内容として「実現性」と「有効性」が共に重要視されなければならないが、自治体行政がこれまで計画の実効性確保のために採用してきた方策は、前者の「実現性」の側面に多くの比重をおくものであった。斎藤は、「実現性」の側面に多くの比重をおく状態が恒常化し、行政の中で自己目的化されることへの危惧を示し、「現実の行政にとって、計画の『有効性』を確認し評価することを、新しい計画の実効性を保障するための、

最大の要件とされなければならない」[斎藤、1994、P6]と、有効性の重要性を強調している。

これまで行政側が「有効性の確保」を積極的に行わなかったのは、「有効性」は政策の実施後にはじめて確保されるとする見方のためであった。こうした見方を変えるためには、「有効性の確保」を評価活動の主要な部分として位置づけることが必要である。そして、そのために、政策評価を担う自治体職員の意識を変革する方向が、「事後評価による計画偏重からの脱皮」そして「生活者住民を起点とする」ことなどであることを確認した（第一節）。

次いで、「川崎マスタープランにおける住民参加政策」を事例として、政策評価における有効度指標の設定を試みた。その結果、現時点では「住民参加」は確保されているが、「住民参加の有効性」はほとんど確保されていないことが明らかになった（第二節）。このことから、有効性を確保するための住民参加システムのあり方としては、（1）住民参加を全体プロセスに広げ、（2）常に計画の実態を住民の立場からチェックや評価をすることができ、（3）住民参加によって住民の声や意見が計画にどのように反映され取り入れられたかの結果をフィードバックする仕組みをもち、（4）指標をコミュニケーション手段とする、システムが必要であることを確認した（第三節）。

< 政策評価システムへの情報公開・アカウンタビリティの統合化 >

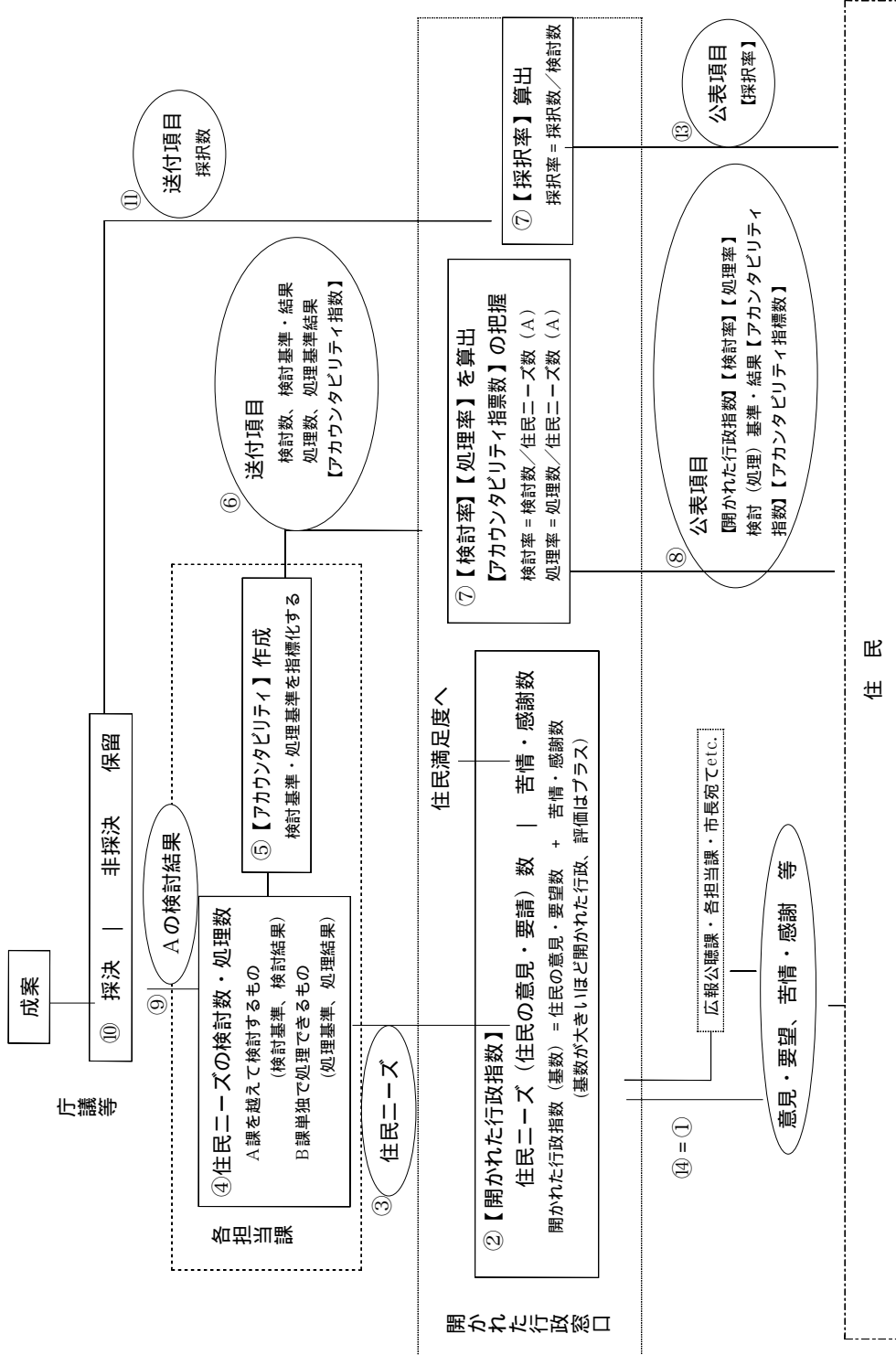
第五章では、住民参加による政策評価システムの方向性として、情報公開・アカウンタビリティの統合化について考察した。はじめに、川崎市「保育料改定」の経緯から、意思決定過程における情報公開の必要性を確認し、また高崎市「土地区画整理説明会」の経緯から、区画整理事業におけるアカウンタビリティの必要性を確認した（第一節）。次いで、2001年の情報公開法の制定、また、総務庁の政策評価の導入目的に、国民に対する行政のアカウンタビリティの徹底が掲げられていることから、時代の流れの中でも情報公開・アカウンタビリティを統合した政策評価システムを必要としていることを確認した（第二節）。

以上のことを踏まえて、本論文の帰結として、情報公開およびアカウンタビリティを統合した、住民と行政との協働による「開かれた行政における政策評価システム」を提案した（第三節）。このシステムの特徴は、指標をコミュニケーション手段として、行政から住民へのフィードバックと、住民から行政へのフィードバックの両方を持ち、サイクルとして機能するところにある。また、「開かれた行政窓口」は、行政自身が設置してもよいし第三者（NPO等）に委託してもよいが、住民と行政の協働の鍵を握る重要な位置づけであることを十分に認識する必要がある。

以下に、「開かれた行政による政策評価システム」の流れを概説する（図参照）。

- ① 住民の意見や要望、苦情や感謝等のすべてを「開かれた行政窓口」に集める。
- ② 「開かれた行政窓口」では①で寄せられたものの全部を「開かれた行政指数」として把握する。「開かれた行政指数」のうち、意見や要望等は「住民ニーズ」として、それ以外の苦情や感謝等は、住民満足度として処理する。

図 <開かれた行政における政策評価システム>



- ③ 「開かれた行政窓口」から「住民ニーズ」が各担当課へ振り分けられる。
 - ④ 各担当課で、住民ニーズを検討・処理する。
 - ⑤ 各担当課では、検討や処理の段階で使用した検討基準・処理基準を説明するものとして、できるだけたくさんの「アカウントビリティ指標」を設定する。
 - ⑥ 各担当課から、「住民ニーズ」の検討数、検討基準とその結果、処理数、処理基準とその結果、そして「アカウントビリティ指標」が、「開かれた行政窓口」へ送付される。
 - ⑦ 「開かれた行政窓口」では「検討率」・「処理率」の算出と「アカウントビリティ指標数」を把握する。
 - ⑧ 「開かれた行政窓口」から住民へ「開かれた行政指数」、「検討率」・「処理率」、検討（処理）基準・結果、そして「アカウントビリティ指標」・「アカウントビリティ指標数」がフィードバックされる。
- そして、もう一つの流れとしての、課を超えての検討を必要とするものについては、
- ⑨ 各担当課は、課内での検討結果等を庁議などに引き渡す。
 - ⑩ 庁議等では、「住民ニーズ」の各担当課からの検討結果を受け、採択・非採択・保留の結果を出す。
 - ⑪ 庁議等から「開かれた行政窓口」へ採択数が送付される。
 - ⑫ 開かれた行政窓口で「採択率」が算出される。
 - ⑬ 「開かれた行政窓口」から「採択率」が住民へフィードバックされる。
 - ⑭ ⑧と⑬を行政から住民へのフィードバックと捉えるなら、⑭は①と同じ流れだが、住民から行政へのフィードバックと位置づけることができる。

このシステムで重要な役割を担うものが「指標」である。「開かれた行政指数」は、その指数が多いほど、住民に対して「開かれている行政」という評価になって表れる。住民ニーズに対する「検討率」・「処理率」、「アカウントビリティ指標」(注2)は、住民参加の有効性を確保すると共に、行政から住民への情報公開・アカウントビリティという重要な位置づけを持つ。「アカウントビリティ指標数」は多いほど、透明性の高い行政であるという評価になる。この意味において、「開かれた行政による政策評価システム」は、住民の直接的なニーズや提案を政策に反映させることを最終目的とすると共に、情報公開・アカウントビリティを統合化した政策評価システムとしての意義を持つものである。

< 公共性基準の再構築を目指して >

第二章で捉えたように、明治以降の政策が住民生活に与えた影響を、政策とそれを担った人々の意識との両面から捉えていった結果、見えてきたものは、住民が自らの生活を守るために、それぞれの知恵を出し、自分たちの生活を継続させてきた実態であった。ところが、第二次世界大戦下の

生活統制が、「国の公共性」を「地域の生活者住民の公共性」に優先させたことによって、生活と公共性は次第に乖離を始めていった。国を守ることが地域の生活に優先する公共性によって、地域住民はサイレントマジョリティと化していったのである。戦時下の公共性について、問題とすべきは、この公共性が人々の意識に与えた影響の大きさであった。そしてそれが、現在においても、行政と住民との関係に影を落としていることが重要なのである。住民と行政との対等関係を阻んでいるのは、行政と住民との双方の意識のうちにある、「戦時下の公共性の残像」である。

行政と住民の対等な関係を前提としなければ、住民参加はうまく機能しない。現状の住民参加を通して見えてきた問題点は、行政と住民の間に見られた情報の片寄りと、それに基づく知識（経験）の違いであり、そのことが住民参加を行政主導としている要因であった。住民参加がうまく機能するという事は、住民が行政と同じ考え方を持つようになることではない。それは、住民と行政がそれぞれの立場からそれぞれの意見や考えを伝えあえる場を行政活動の中に位置づけることである。「住民参加による政策評価システム」の目指すものは、行政と住民とが共有できる公共性基準の再構築なのである。

なお、今回の研究においては、「開かれた行政による政策評価システム」が具体的な事例研究としての段階に入っていないこと、また、自治体が導入している政策評価システムとの関係が明確になっていないことなどが課題として残っている。これらについては、以後の研究テーマとしたい。

(注1) 政策評価という言葉は、大別すると①「行政評価」を「政策評価」より広く捉える場合、②「行政評価」と「政策評価」の区別をしない場合、③「行政評価」より「政策評価」を広く捉える場合の3つに分類できる。この論文において筆者の使用する「政策評価」の語は、③に分類されるものである。

(注2) 「アカウントビリティ指標」とは、行政側が、住民ニーズに対する検討基準・処理基準の説明などを指標化したものの総称のことである。

兼子 仁 1999.9 『新地方自治法』 岩波新書

斎藤達三 1994.12 『総合計画の管理と評価—新しい自治体計画の実効性—』 勁草書房