

責任と参加の架け橋

今川 晃

1. はじめに

地方分権の進行とともに、民主的統制とか行政統制と言った表現を聞く機会がめっきり減った。一方では行政不服審査制度の見直しは依然として進んでいないこと、あるいは、都道府県では唯一鳥取県が「行政評価よりも行政監察」を強調しているに過ぎないところからも、行政部の恣意的権力行使をチェックするシステムの再考は軽視されてきたように思われる。このことは、行政評価・政策評価あるいは住民参加が、その質はともあれ、何らかの形で多くの自治体で実施され、公務員あるいは住民による行政活動への何らかのチェック機能が働いているものと期待されている面もある。しかしながら、行政評価・政策評価、住民参加、あるいは「恣意的権力行使をチェックするシステム」としての制度設計が主人公としての住民の「責任と参加」を前提として総合的に整理されることはなかった。なぜならば、一方では、住民の自治力、地域力あるいは評価能力が叫ばれそれぞれの制度設計に住民の関わり方が求められているにもかかわらず、それぞれの制度設計は個別に行われてきたからである。

行政不服審査制度については、1962年の法制定以来、実質的な見直しは行われてこなかった。審査請求と異議申し立ての一本化や行政領域一般を対象とする第三者機関設置の必要性の議論など様々な制度改革議論が行われてきたが、そもそも行政苦情救済制度等も含めた住民の権利救済に関する制度設計の向かうべき方向性(政策)が定まらないのが現状である。

その理由は、分権化は自治体が自立して政策形成を行うことを要請しているため、行政部の恣意的権力行使をチェックすることへの関心から、住民参加や行政評価・政策評価へと比重が移行したことにある。したがって、個々の事務事業を評価する行政評価から、政策、施策、事業の一連の政策過程のあり方を問う政策評価へと議論は発展してきた。さらには、外部評価についての議論も活発になり、評価に民意を反映させるための制度設計も試みられるようになった。住民参加も政策形成過程への参加のみならず、実施過程や先に触れた評価の過程にも進展が見られるようになり、ここでも政策過程への関心は高まっている。

ところが、このような変化を行政と住民との関係の構造から見直すことも必要である。行政評価と行政監察との関係整理も不十分である。鳥取県では「業務の改善に資するため。一定の基準、指標をもってあらゆる業務を点検するといった行政評価ではなく、県の業務の中から事項を選んで、所管部局とは異なる立場から客観的な視点で実施状況の行政監察を重点的、個別に行っています」という説明がホームページ上で行われているが、行政監察も行政評価手法のひとつであると

すれば、行政監察は第三者性と「評価後」の改革の実効性に着目した評価手法であると考えることができる。

しかしながら、「行政評価の影の部分」に焦点を当てたのが行政監察であり、行政評価か行政監察のどちらに比重をおくかは、行政の成熟度の認識のあり方によるものかもしれない。住民の行政部署あるいは公務員への信頼性が低い(あるいは信頼性を高めたい)とすれば、外部からチェックする監察機能を求める傾向が強まるであろう。わが国の自治体で公的オンブズマンを設置する重要な要因のひとつはこの点にある。現に、自治体に公的オンブズマンが設置された初期の頃は不祥事がきっかけで、住民の行政への信頼性回復の手段として公的オンブズマンは期待された。

一方、政治(議会等)の成熟度が低いがゆえに、本来政治が果たすべき政策評価の領域に行政部署が介入せざるを得ないのである。これは、制度的にも2000年4月以前は自治体行政の多くは機関委任事務に支えられ議会の介入が大幅に制約されていたため議会の政策形成機能の強化が困難であったことによる。また、政策評価に住民が評価主体として参入する自治体は少なく、これから住民側が政治的に成熟化(自治の成熟化)していけば、新たな制度設計の議論が必要になる。

さらには、政策形成、実施、評価の一連の政策過程へ住民が参加する多様な制度設計が行われるようになると同時に、住民(NPOや自治会等)も公共サービスを提供する主体として行政と良きパートナーになることが求められつつあり、「住民対行政」という分析枠組では捉えきれなくなってきたことである。したがって、これまでの民主的な行政統制議論自体の再考が必要となるのである。

2. 行政と住民との関係の何が変化したのか?

数量的な把握をしているわけではないので、推測の域は出ないが、筆者の知る限りでは、住民参加、協働、外部評価等の、自治体の自立化、住民自治の強化、地域力の増大を展望できる表現が使用されている自治体の多くは、未だ伝統的な住民と行政との関係を踏襲していると見て間違いなく、しかも、当該の自治体はこのことに気付いていない場合が多いのである。それが、冒頭に述べた垂直の関係であり、住民自身による水平的な利害調整機能の芽生えは比率的には未だ高くないと言えよう。

2.1. 住民参加論の意義再考

現在は、住民参加の必要性を唱える時代から、住民参加の手法を開発する時代へ移行しつつある。ワークショップの様々な手法開発、市民提案を積極的に採用し行政部署と協働して実施する市民提案制度等、多様な手法が開発されている。また、住民参加の説明として、住民参加が提唱された1960年代は政策形成過程への直接的な参加が強調されたが、現在は、政策形成過程だけでなく、実施過程、評価の過程を含む政策過程全般で住民参加が語られている。

ところが、住民参加の手法のひとつと考えられているパブリックコメント(意見公募手続)は、とりわけ2005年6月の行政手続法改正前後自治体に広く普及していっ

たが、実態はそれほど多くの住民に活用されているわけではなく、機能的にも従来の公聴機能に公開性と応答性を強化した程度に過ぎない。このことは、審議会や公聴会等、住民のエンパワーメントを目的のひとつとしない手法全てに共通する。ワークショップにおいても、形式的に行うのであれば従来の広聴機能の域を出ることはなく、住民相互が異なる見解を学びあい、相互に自律的により良きものを形成していくための手法開発が求められるのである。また、市民公益活動支援やNPOと地縁団体との連携など、住民自らが課題解決の乗り出すための、エンパワーメントの条件整備が必要となるのである。

実はこのことは既に数十年前に代表的な住民参加論者の指摘するところであった。「住民参加は、利害の多様化するなかで、住民たち自身がその間の調整の責任を負う。それとともに、行政の側は、参加する住民に対して、決定権の共有をゆるし、代わって住民の側は、決定に対する責任を分有しなければならない」(佐藤 竺、1976年)と述べられているように、参加の本質は、行政と住民との決定権の共有であり、責任の分有である。しかも同論者は、住民自治の確立のために住民へのエンパワーメントとして、コミュニティ・センター構想を実践し、建設段階から管理・運営にいたるまで住民参加で行い、コミュニティの課題が生じた時に住民が話し合える環境づくりにも努めているのである。

ところで、第二次大戦後しばらくの間、広報広聴は、一方通行の上意下達とは異なり、行政部署と住民との双方向の回路を形成するもので、自治体の民主化の手段として強調されてきた。現在においても、広聴が行政の民主化を促進する不可欠な機能であることは間違いない。しかしながら、広聴機能が中心の場合、住民から提起された諸課題の決定権は行政が独占することになるし、責任も行政に集中することを前提とすることになる。だが、自治体の住民参加の成熟度は、住民との実質上の決定権を共有化、責任の分有化の認識がどの程度高いかによって判断されるべきものであり、広聴機能とは一線を画しているものである。

広聴機能は、行政部署と住民との垂直的な関係で成立してきたものあり、この構造は行政と住民との上下関係や下請け関係を温存してきたものである。もちろん、住民の側にも行政から何らかの恩恵を受けることを期待してきたわけであるから、垂直的な相互依存関係がこれまで構築されてきたのである。このような環境の中であって、地縁団体のみならず、NPOであっても垂直的な相互依存関係が見られるのである。NPOの場合は、使命を果たそうとする熱意が全面に出せば時として圧力団体化する傾向が見られることになるし、組織維持のためには行政の下請化を甘んじて受け入れる傾向さえ見られる。

ただこのような状況が望ましいわけではなく、「豊かな」地域社会形成のためには、住民自らが地域づくりの主人公として乗り出していかなければならないし、公共サービス主体が多分化しつつある状況下では、ますます住民自治のあり方が問われるようになってきたのである。そうでなければ、行政部署と住民(NPO、自治会等)との相互の役割を尊重した協働関係構築もできないであろう。

ともあれ、この水平的自律的調整関係構築に向けて、これまでに述べてきた以外にも、法制度上、あるいは自治体の条例や要綱などで、さまざまな制度設計が行われるようになってきたし、競争原理を投入することによって、より自立的な住民活動を促進させようとする動きも見られるのである。

例えば、都市内分権の観点からは、地方自治法上の地域自治区等の法制度上の制度設計がある一方、自治体によっては法に依拠せず、宝塚市や宗像市のように、コミュニティの活性化に重点をあてた制度設計を行っているところもある。いずれの場合にしても共通した制度設計の方向性としては、一定の地域内の水平的自律的調整関係を促進し、住民自身で意見をまとめる要としての協議の場(地域協議会等)の設定が行われている点である。

また、競争原理の導入によって、水平的自立的な調整機能を生み出そうとすることも行われてきた。これについては、すでに1970年代において先進都市では学校緑化やコミュニティづくりで、画一的ではなく住民が熱意を持って取り組むところから重点的に予算配分する仕組みを開発していった。現在では、これに類似した動きは多くの自治体で見られるようになった。助成金の配分に関する審査も公開の場で行う自治体も登場している。競争原理を導入することで、住民相互の学習効果を高める効果がある。こうなってくると、行政機能との関係では、税金の一部も住民自身で運用するという行政との責任の分担関係も進行するのである。

2.2. 行政評価・政策評価と市民相互の学習機能

多くの自治体で行われている政策評価や行政評価は、個々の施策や事業の指標づくり(数値化)に向けてその開発は進んでいる。しかしながら、行政内部における評価の域を出ていないため、評価結果の公表は不可欠であるが、住民との関係では個々の行政部署と住民との垂直的關係に支えられて機能しているに過ぎないのである。このような構造の中で、外部の専門家集団による評価委員会を設置したとしても、行政内部の専門的判断の補強、あるいは行政部署に何らかの判断が求められている時の大義名分の役割を果たすが、住民との関係では分断化されている状況で、住民自治力の向上とは結びつかず、前述の垂直的關係には変化は見られないのである。

ところが、近年、行政サービスを市民と一緒に評価する仕組みづくりが、いくつかの自治体で試みられるようになってきた。例えば、横須賀市では、市民が加わった総合計画進行管理委員会から、行政サービスの質もチェックする「まちづくり評価委員会(公募市民、学識経験者など20名で構成)」を2001年8月に設置した。毎年行っている「まちづくり市民アンケート」も評価のひとつに加えている。

これまでは、対住民関係において、自治体行政担当者やその機関は住民の苦情、要求、要望に対して的確に応答すればよかったのであり、簾のような行政担当部局と個々の住民との垂直的な関係が形成されてきた。審議会等の活用で外部の専門家集団を組み込んだとしても、それは市民への信頼性を高める役割を果

たしたに過ぎなかった。だが、横須賀市などの取り組みに、政策過程全般にわたり、外部評価機能の中にアンケートも活用しつつ市民相互が学習する過程を組み込もうとしている水平的関係構築への萌芽が見られるのである。

今や政策の実現は行政担当部署だけで成しえるものではなく、行政部署、NPO、自治会、住民などのアクターが、それぞれの役割を果たした結果として、効果が生まれるものである。それだけに、評価の過程への住民が参加することによって、住民の役割分担の認識も高まるのである。

このように、行政評価や政策評価における住民相互による学習機能の芽生えは、住民の自治意識や役割認識を高め、行政と住民との垂直的な関係における「チェック」機能だけではなく、役割分担関係あるいは協働関係をも促進することになるであろう。したがって、この変化を前提に、行政部に対する民主的統制の質的転換を考察していかなければならなくなるのである。

また、ITの普及による新たな動きとして注目すべき動きは、電子会議室の活用が増えつつあることである。電子会議室は住民による評価機能として活用できる可能性が高いと思われる。筆者自身も三重県のeデモクラシーや滋賀総合研究所の電子会議室で、ファシリテータ的な役割を担当したことがあった。電子会議室へ意見を述べる数は飛躍的には伸びないものの、住民が相互に学びあう仕掛けとしては、評価すべきものと考えられる。すなわち、住民の自治能力の向上のみならず、行政の様々な活動を評価する能力向上に、電子会議室は役立つのである。したがって、電子会議室のさらなる発展のために、体験上の課題を2点指摘しておきたい。第一に、オンライン会議(電子会議室)とオフライン会議(対面式の集会)との連携が必要である点である。また、この両者の連携を促進するファシリテータの役割を担う住民が不可欠である。このことにより水平的関係はますます成熟化するはずである。第二に、オンラインでもオフラインでも、議論の論点となっている当該の行政担当者によって、適切な情報提供や当該部署の方針説明が行われることで、住民相互の議論の活性化による外部評価機能の充実や当該行政担当者との新たな協働関係構築の基盤形成となる点である。

2.3. 公的オンブズマン機能とこれからの行政苦情救済

一方で、市民活動としての「市民オンブズマン」などは行政部の不正を監視することへ関心が高いように思えるが、一方では、人権擁護や行政運営改善提言機能のみならず手続改善機能や政策変更機能などを有する「公的オンブズマン」への関心は薄いようである。

一般行政を管轄する公的オンブズマンの設置は飛躍的には伸びないどころか、場合によっては、諫早市のように広聴機能との比較において、公的オンブズマンの存在意義が評価されなくなり行政改革のあおりを受け廃止となったケースも見られる。ほとんどの公的オンブズマンに共通する課題として、積極的に行政に対して勧告や意見表明を行い、行政運営改善機能や政策提言機能を発揮し、その存在意

義をアピールしなければならないことである。

子供の人権、男女共同参画など民衆関係に関する一定の領域への公的オンブズマンの設置が見られるようになった。このような特殊オンブズマンの場合は、市民自らが自力で解決できるようなエンパワメントをもち、住民相互の水平的関係の中での解決を促進することが公的オンブズマンの役割のひとつとなる。

苦情に関連する住民の声は、過誤行政の是正を求めるもの、行政サービスの向上を求めるもの、民衆相互の住民生活に関連するものへとその範囲は拡大しつつある。民衆関係の問題と言えども社会問題化すれば、行政課題として対応せざるを得なくなる。さらに、過誤行政の原因が政策形成過程などの政策過程と密接な関連を持つこともあり、この場合は自治体の政策と過誤行政とは無縁であると言いが難くなる。したがって、政策過程との関係に関心を向けていけば、苦情申立人と当該行政部署との垂直的関係では根本的な解決にならず。住民相互の水平的な関係を基盤に根本的な課題解決を行う必要性も生じるのである。例えば、自治体の自立化が問われれば問われるほど、住民参加などの手続きのあり方が問題となり、このことが過誤行政の原因となりかねない状況も発生するのである。そうなれば個々の住民の対行政関係から、住民相互の調整を基盤とする関係へと視点の転換が求められるのである。

ともあれ、住民の自立性を高めるためには、安易に外部の監視機関に頼り、住民の依頼心を増幅させるよりは、日常的な行政活動の中に住民の参加を促進させることの方が重要となってくるのである。外部の監視機関は行政部署との連携によって、行政の運営方法等の改善を促進し、あるいは住民参加を促進することができるし、このことは住民の自治能力も向上にも役立つのである。しかしながら、個々の事例における住民の権利救済という観点を軽視するわけには行かず、その場合には、垂直的な個々の住民の対行政関係の中では、監視機関としての「独立性」機能を強調することになる。このような両者それぞれの特徴を同時に生かすとするれば、どのような制度設計をすべきかについてジレンマが生じるのである。このことを、筆者は「行政苦情救済制度のジレンマ」と呼んでいる。

このジレンマに加え、近年における公共サービスの提供主体の多元化は、行政苦情救済の分野にも新たなジレンマを生み出そうとしている。例えば、自治体の公的オンブズマンが課題解決のためにNPOなどと連携して正確な実態把握を行う可能性は今後高くなるであろう。だが、NPO自らが公共サービスの提供主体として登場しだしてくると、当該NPOも公的オンブズマンの管轄対象とすることが望ましくなる。すなわち、公的オンブズマンにとって、その機能を強化するためにNPO等の民間団体と連携の必要性が生じているにもかかわらず、連携の相手が同時に苦情の管轄対象となるとすれば、新たなジレンマを発生させることになる。このことを筆者は「行政苦情救済対象のジレンマ」と呼んでいる。

ところで、筆者は、今後の行政苦情救済論発展のために、人権擁護とエンパワメント、人間味と専門性、事後救済と事前救済の循環過程、提言と「公開・討論」、

ネットワークと独立性の再考の5つの論点を提起してきた。本稿のテーマとの関係で、ここでは二つの論点の要点を整理しておくこととする。

ひとつめは、提言と「公開・討論」の論点である。「行政苦情救済対象のジレンマ」を解消するには、問題となっている情報を広く公表し、住民間で意見交換や討論ができる仕組みを構築していくことであろう。すなわち、議論することで住民は当該問題への認識力を高めるし、公的オンブズマンも「住民の議論に支えられた判断」を行うことで、ジレンマを解消させていくことができるのではないかと考えられる。この制度設計にはさらなる考察が必要であるが、住民による水平的調整機能を公的オンブズマンを支える基盤とすることは間違いないであろう。

ふたつめは、ネットワークと独立性の再考に関する論点である。前述した二つのジレンマに関連するが、苦情救済機関はNPO、行政部署双方とのネットワークを構築せざるを得ない状況にあるとすれば、ネットワークの中間点としての苦情救済機関のあり方を模索する必要がある。このことは、既存の垂直的関係ではなく、ネットワーク関係の中で新たな制度設計が求められていることを意味するのである。

3. 責任と参加の架け橋 — 制度設計の政策学 —

住民参加、行政評価・政策評価、行政苦情救済の3つの領域から、新たな動きの整理を行ってきた。着目すべき共通の特徴は、行政と個々の住民(あるいは団体)との垂直的関係から、住民相互の水平的自律的調整関係を促進させ、このことを前提に行政との協働関係を構築していこうとする動きが現れていることである。もちろん、依然として、協働促進を提唱しつつも、実質的には個々の行政部署と個々の住民(あるいは団体)との垂直的関係から脱していない自治体が多く存在することは否めない。視点を変えれば、伝統的な個々の行政部署と個々の住民(あるいは団体)との垂直的関係が、個々の孤立化(籐のような個々の行政部署と住民との関係)を維持してきたのであり、住民相互の水平的関係構築に向けて、構造的に大きな転換期を迎えつつあると指摘できよう。

したがって、これまでの垂直的関係を前提とした行政部への民主的統制の方向性について、新たな視点を提供することが必要となる。これまで行政統制についてわが国では、行政学の領域ではギルバート(C.Gilbert)の解説を中心に、外在的統制と内在的統制(さらに、それぞれに制度的と非制度的)に分類し、行政統制のあり方を議論することが中心であったし、日本の諸制度との関係でも説明しやすい図式であったと言える。本稿でこれまでに整理してきた事柄を中心に、その現在における問題点を整理し、筆者の今後の研究課題を提示しておきたい。

第一に、本稿で提供した論点としては、住民の側から行政を見据えた場合の、垂直的関係から水平的関係への移行と両者の協働関係の構築をどのように読み取り、そのことで従来の行政統制論の理解を変更する必要があるのか、否かという問題点である。

従来の理解では、住民参加は外在的・非制度的責任の類型に入り、日本の公

的オンブズマンは内在的・制度的責任の類型に相当すると考えるのが一般的である。しかしながら、これらの理解は行政部署と住民との垂直的関係が前提となった理解であり、住民相互の水平的関係の進行は行政との新たな協働関係(あるいは責任分担関係)を生み出している状況を前提とするものではない。したがって、このような変化から、従来のような住民が行政をマネジメントするための統制論だけでなく、住民が自らの役割領域も含めて、政策をマネジメントするための統制論への重点移行を認識することになるであろう。このような認識が重要となるのは、水平的関係の進行により、住民は政策議論においても役割分担議論においても、その主人公として登場することになるし、あるいは機能によっては民間委託、民営化議論が生まれることになる。執行過程においても、行政担当部署、住民(住民活動団体含む)、企業などが相互に関連しつつそれぞれの役割を果たす中で効果が発生するものであり、行政担当部署だけを評価することは困難である。そうであれば、住民、すなわち個々の住民、地縁団体、NPOが、必要に応じて水平的関係を構築し、自らをコントロールする手法と行政をコントロールする手法の双方のあり方が問われることになるのではないだろうか。

第二に、以上の変化を受け入れるとすれば、行政統制の制度設計ではなく、政策を実現するための、いわゆる相互統制のための「制度設計の政策学」の必要性が高まることであろう。例えば、行政不服審査制度においても、行政指導等も不服申し立ての対象に拡大していくとすれば、このことは政策のマネジメントとも無縁ではなく、住民(住民活動団体含む)と行政担当部署双方が、責任を分担する主体であり、マネジメントする主体であるということとなる。もはや、垂直的関係の中で検討する問題ではなく、主体間相互の「責任と参加」との架け橋が求められているのである。

【参考文献】

今川晃編著『行政苦情救済論』、社団法人全国行政相談委員連合協議会、2005年。

今川晃、山口道昭、新川達郎編著『地域力を高めるためのこれからの協働』、第一法規、2005年。

今川晃『自治行政統制論への序曲』、近代文藝社、1993年。

今村都南雄編著『現代日本の地方自治』、敬文堂、2006年。

佐藤竺監修、今川晃・馬場健編著『市民のための地方自治入門(改訂版)』、実務教育出版、2005年。

佐藤竺『地方自治と民主主義』、大蔵省印刷局、1990年。

佐藤竺『転換期の地方自治』、学陽書房、1976年。

篠原一、林屋礼二編著『公的オンブズマン』、信山社、1999年。