

地方自治体における参画と協働の動向*

石橋 章市朗

市民参加研究班研究員
法学部准教授

はじめに

地方自治体と住民とのパートナーシップについては、これまでさまざまな形で論じられてきた。自治体は、上昇しつづける市民の満足水準をまえに、政策にたいする住民のニーズの反映、問題解決の能力の向上や政府部門への信頼回復といった数多くの問題を抱えており（新川 2004；中邨 2004）、厳しい財政状況のなかで、あまりコストをかけずに質の高いサービスを提供するために、より良い政策を立案し実施するための課題を克服する必要に迫られている。そうしたなか 1995 年の阪神・淡路大震災を契機にボランティア活動にたいして注目が集まり、1998 年に特定非営利活動促進法が制定されるようになると、多くの都道府県や都市自治体は、参画や協働に関する条例や自治基本条例などを整備するなどして住民との関係を制度化し、より安定的にパートナーシップ型のサービス供給をめざすようになった。

しかし自治体と市民のパートナーシップには、市場の失敗や政府の失敗と同様、避けがたい問題があるとされる（新川 2004）。それは資源配分や技術的な問題だけにとどまらず、パートナーシップ事業による住民や NPO の自治や自立への侵害、本来的には調整不可能な問題への対応の困難さ、両者の対等性の問題、そしてパートナーシップ組織や NPO の自律性など構造的な問題にまでおよぶ。

このため、民主主義の空洞化を抑制するような新たなメタガバナンスの構築が急務であるとの指摘もある（新川 2004）。だがその処方箋がどのようなものになるにせよ、行政機関や各事業の担当者たちが、従来型の政策過程よりも住民が参画し行政機関との参画や協働を重視する政策過程を選択するようになるための条件は何か、という課題が常に取り組みされる必要がある。なぜならたとえ首長や議会が住民とのパートナーシップの構築に熱心であったとしても、行政機関のすべての活動を監視することはほとんど不可能であるため、事業の進め方やその細

* 本稿は、2009 年 7 月 2 日に関西大学児島惟謙館において開催された、関西大学経済・政治研究所「第 181 回産業セミナー」で行った同一タイトルの講演原稿を加筆修正したものである。

部については現場の裁量に委ねられていると考えられるからである。参画と協働型の政策過程を選択することが、たとえ政策や事業の正当性を高めるものであったとしても、容認できないほどに政策の立案や実施のためのコストが大きくなったり、そのプロセスがひどく不確実なものになれば、行政機関はパートナーシップ型の政策過程を放棄し、業務遂行にとって効率的な政策過程を選択することになるだろう。民間の営利・非営利部門と自治体との間には資源調達や事業遂行について大きな格差があり、行政機関が単独で事業を遂行することは不可能ではない。そのため行政機関にとって住民とのパートナーシップを構築することのほうが合理的であると計算できたり、パートナーシップ活動のコストを小さく見積もることができるような条件を見つけることが課題となるのである。

そこで本稿では、2003年4月に「県民の参画と協働の推進に関する条例」を全国にさきかけて施行したとされる兵庫県の取り組みや、同県が職員にたいして実施した意識調査の結果を手がかりに、パートナーシップの構築をめぐる行政機関と首長・住民との関係について考察を加えることで以上の課題について検討することにした。

1 参画・協働のための制度

兵庫県では、井戸敏三知事が「参画と協働で築く共生のひょうご」を選挙公約としていたこともあり、2003年に「県民の参画と協働の推進に関する条例」が施行され、これを所管する組織として県民政策部地域協働局参画協働課が設置された。参画・協働の制度はトップダウン的に導入されたのである。

同条例の前文では、成熟社会や地方分権による多様性と個性を重視する新しい社会システムに転換する必要性、県民生活を重視してきた県行政、阪神淡路大震災でみられた自発的・自律的な県民の行動といった認識や経験に基づき条例が制定されたことが宣言され、「県民の多様なニーズに的確に対応しつつ、より一層県民生活を重視した県行政を推進」することが目標として謳われている。

主要な条文を確認すると、第1条では参画と協働の意義として「多様な地域に多彩な文化と暮らしを築く豊かな地域社会は、自律と共生を基調とした、県民一人ひとり、地縁団体、ボランティア団体その他民間の団体及び事業者（以下「県民」という。）の参画と協働による地域社会の共同利益の実現及び県民の参画と協働による県行政の推進により、実現されなければならない」ことが宣言されている。

第3条では「県行政は、県民の積極的な参画及び県と県民との協働により、推進されなければならない」とされ、第5条では県民の自発的や自律的な意思や市町の施策に配慮しながら「県は、基本理念にのっとり、県民の参画と協働の推進に関する基本的かつ総合的な施策を策定し、及びこれを実施する」ことが定められている。第6条第1項では、具体的な施策として「地域

地方自治体における参画と協働の動向

づくり活動に必要な情報を提供し、及び地域づくり活動に関する相談に応ずる仕組みを整備すること」、「地域づくり活動に必要な知識及び技能の習得の機会を提供すること」、「地域づくり活動及び県民の交流の拠点を確保すること」、「地域づくり活動を支える人材の確保及び資金の調達並びに地域づくり活動を行う県民相互の連携に対して支援をすること」などが列挙されており、また同条第2項では「知事は、前項に規定する施策を総合的に講ずるための基本指針を定める」とされている。

県は、基本理念にのっとり、県民の参画と協働による県行政を推進するために「県行政の透明性を高め、県民に対する説明責任を果たすための情報公開を推進すること」、「県の政策の形成に県民が参画する機会を確保すること」、「県が実施する事業と県民の地域づくり活動とを共同で実施する機会を確保すること」、「県の政策の評価及びその効果の検証に県民が参画する機会を確保すること」などの施策を講じることが定められている。

『参画と協働による施策実施ガイドブック～多様な手法（チャンネル）の活用ノウハウ』（兵庫県 2007b）によれば、本条例は具体的には「自分たちの地域を住みやすくするために、知恵や力を出し合って、地域のことはみんなで決め、力を合わせて、子育てや高齢者支援、環境・緑化運動、防犯・防災など、様々な地域づくり活動に取り組むこと」や「県民と県行政が、地域の課題や情報を共有し、ともに考え、ともに取り組むことで、県民の視点に立った県行政を推進する」ことが想定されており、次に掲げる手法を活用することが推奨されている。

ともに知る……………相談対応、住民説明会、アンケート調査、ヒアリング、意見・提案の募集。

ともに考える……………シンポジウム、講座・講習会、審議会・委員会、表彰、フォーラム、ワークショップ、公聴会、県民意見手続、モニター。

ともに取り組む……………共催、実行委員会、ボランティアとの提携、外部委託、推進委員、会員・サーポーター制度。

ともに確かめる……………評価指標、公開審査会・報告会。

職員は、県民の視点に立ち、県民からの共感を得て満足度を高めることが求められており、「県民が主役」、「分かりやすさ」を基本に、県民が知恵や力を発揮できる環境整備をおこない、「プロセスの共有」、自立・対等の関係にもとづく「相互信頼のネットワーク」を構築することが期待されている。要するに、住民と行政機関が、問題発見、政策形成、政策実施、政策評価という政策過程の各段階を共有することが求められているのである。この結果として、①住みやすい地域社会づくりにつながる、②地域とのかかわりのなかで豊かな暮らしを実感できる、③サービスの幅が広がる、④行政のあり方が絶えず見直される、⑤県民の皆さんと行政との信頼関係が深まる、といった効果が生まれると説明している（兵庫県 2007a）。

つぎに兵庫県における参画と協働の現状についてごく簡単にみることにしたい。各手法の効果を評価するための方法は開発されていないが、代表的な成果として次のようなものが紹介されている（兵庫県 2009）。「子どもの冒険ひろば事業」では、自然素材を用いて自由にのびのびと遊べる場所づくりに取り組む団体等への運営費の助成や子どもの遊びを見守るプレイリーダーの研修をおこない、ひろばの開設数は2003年からの6年間で64カ所から428カ所に増えたとされる。また「まちの保健室推進事業」では、行政機関と兵庫県看護協会が連携し、公共施設やスーパーなどで健康相談や育児相談を実施したり、高齢世帯生活援助員らと閉じこもりがちの高齢者への訪問活動を実施しており、同期間にボランティア参加者は約1500人から4800人に、来所者も約6000人から39000人に増えている。

2 参画と協働に対する職員の意識

すでに指摘したように、どのように政策を立案し実施するかは、行政機関の事業担当者たちの裁量の幅が大きいと考えられる。兵庫県ではトップダウンでパートナーシップ制度の導入が進められたが、「県行政への参画と協働については、活用方法等が事業実施担当課の判断に委ねられている部分が少なくないので、各職員が適切な手法の運用を図ることが求められて」おり（兵庫県 2007b）、パートナーシップ型の政策過程を選択するかどうかは、やはり現場の判断に委ねられているようである。したがって、パートナーシップ型の政策過程の現状を知るには、参画と協働に対する職員の意識を分析することも必要である。

そこで参画・協働条例の効果を検証するために兵庫県が実施した調査結果を検討することにしよう。図1は「施策・事業ごとの参画と協働の手法の活用状況からみて参画と協働は進んだか」という質問の結果を示している。それによれば、条例施行後、962の施策・事業のうち34.5%で多様な参画と協働の手法が活用されるようになり、残りの56.5%については変化はなかったと報告されている。増分主義的にパートナーシップという手法が導入されていると思われる。

表1は、参画と協働の手法の活用状況と導入時期を示したものである。情報共有型に分類される「ともに知る」といった手法は以前から活用されてきたようだが、条例の施行後は、どちらかと言えば、現状分析や政策立案に分類される「ともに考える」や政策や事業の実施に分類される「ともに取り組む」といった手法が活用される傾向にある。「広報」は条例施行以前から用いられてきた手法であり、約45%の事業で利用されているが、条例施行後に導入された割合は22.1%であるのにたいして、これ以外の手法の活用率は10%台であり、その3割以上が条例施行後、新たに導入されている。たとえば「共催・共同実施・運営参加」は115の事業で導入されているが、そのうち36.5%は条例施行後によるものである。事業の種類や内容によって導入できる手法も異なってくると思われるので、望ましい導入率について議論すること

地方自治体における参画と協働の動向

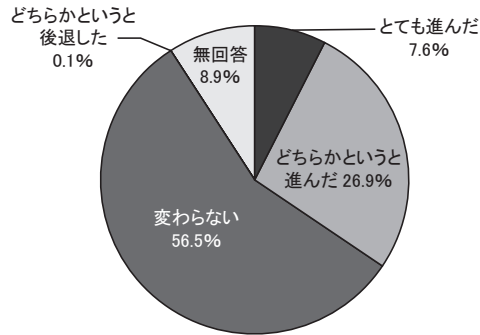


図1 施策・事業ごとの参画と協働の手法の活用状況 (職員アンケート結果)
資料出所：兵庫県 (2007b) 『参画と協働による施策実施ガイドブック』

表1 主なチャンネルの活用状況

	主なチャンネル	活用事業数	割合 (%)	条例施行後の導入率 (%)
ともに知る	広報	434	45.1	22.1
	説明会	120	12.5	24.4
	アンケート	117	12.2	27.7
ともに考える	講座・講習	141	14.7	17.5
	協議会、運営委員会、連絡会議	168	17.5	29.1
	審議会、委員会	110	11.4	36.5
ともに取り組む	共催、共同実施、運営参加	115	12.0	23.6
	グループ支援、連携	99	10.3	29.3
	ボランティア活動	96	10.0	31.3

資料出所：兵庫県 (2007b) 『参画と協働による施策実施ガイドブック』

はできない。ただ政策立案や政策実施については条例施行後の導入率が高いことから、さまざまな手法が導入される余地が残されているように思われる。

それでは職員は住民とのパートナーシップについてどのように考えているのだろうか。図2は、県が無作為抽出によって選ばれた約1000人の職員にたいして実施した調査の結果を示したものである。参画と協働の手法に導入に「積極的であった」と回答した職員の割合は20.4%であり、「消極的であった」とした職員は12.6%であった。もっとも多いのは「どちらともいえない」を選択したグループであり、全体の63.1%を占めている。

図3は、参画と協働の効果について、導入に積極的な回答者の認識を示したものである。それによれば、回答者の多くが「県民の声を政策に反映することができた」、「県民の理解・協力を得て、事業を進めやすくなった」との効果を認めている。

図4は、導入に消極的な回答者が認識している問題を示したものである。それによれば、県民・NPO・市町などから協力が得にくいという外部的な要因よりも、内部的な要因から消極的になっているようである。「参画と協働の知識やノウハウがなく進め方が分からない」(38.3

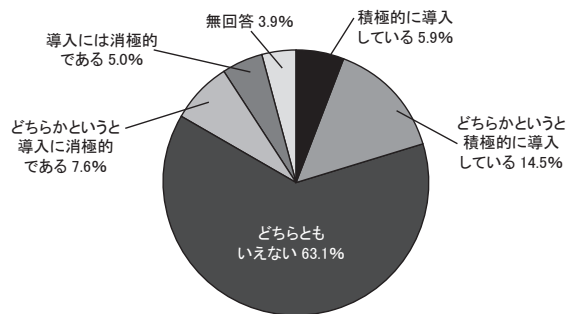


図2 参画と協働の手法の導入にたいする努力
資料出所：兵庫県（2007b）『参画と協働による施策実施ガイドブック』

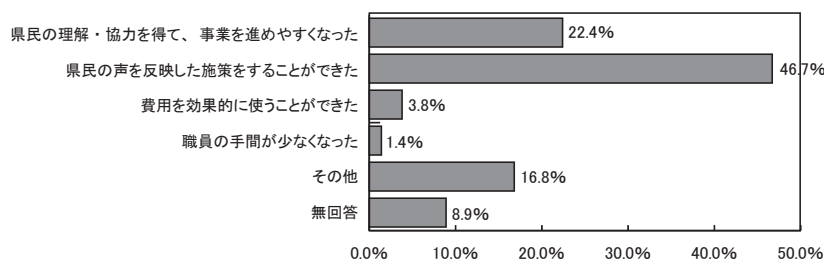


図3 参画と協働についての効果の認識
資料出所：兵庫県（2007b）『参画と協働による施策実施ガイドブック』

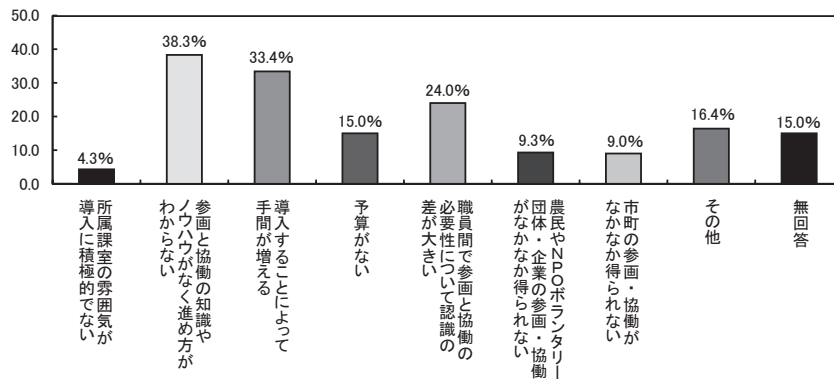


図4 参画と協働の手法の導入時の問題点
資料出所：兵庫県（2007b）『参画と協働による施策実施ガイドブック』

%)、「導入することによって手間が増える」(33.4%)、「職員間で参画と協働についての認識の差が大きい」(24.0%)、「予算がない」(15.0%)、「所属課室の雰囲気が導入に積極的ではない」(4.3%)といった回答は、パートナーシップを構築するためのコストが高いという認識を示しており、このことが従来からおこなってきた手法や低コストの参画と協働の手法を選択する要因になっていると考えられる。

3 パートナーシップ型の政策過程の課題

パートナーシップ型の政策過程には、すでに見たような構造的な問題があり、すべての施策や事業にたいして参画と協働の枠組が有効であるということにはならない。「県民と職員の意識啓発や状況の把握・対応に向けた継続的な取り組み」（兵庫県 2007a）によって新しい政策手法の導入を図ることは基本的には正しい。とはいえ、事業担当部局の自律性は高く、裁量の幅も大きいことから、導入コストが少しでも高ければ従来の政策過程を選択することもあるだろう。こうした状況を改善するためにはどうすればよいのだろうか。次に検討することにした。

兵庫県の場合、井戸知事によって参画と協働条例の導入が進められたが、知事は情報の非対称性により、事業担当部局の政策形成過程や政策実施過程を把握することはできない。つまりプリンシパル＝エージェント問題が発生しているといえる。本条例を担当する部局として参画協働課があり（現在は企画県民部県民文化局地域協働課）、「地域づくり活動支援指針」「県行政参画・協働推進計画」、「参画と協働関連施策の推進状況」といった報告書を作成し、また外部の有識者から構成される県民生活審議会参画・協働推進委員会をおいている。これらを通じて、制度的には、知事がパートナーシップ手法の導入状況についてバトロール型のモニタリングをおこなっているといえる。

もし内部の監視体制に限界があれば、アラーム型のモニタリングの手法を導入することも考えられる。たとえば、奈良県生駒市は「生駒市法令遵守推進条例」（2007年6月制定）を制定し、住民などからの要望等を記録・公表する制度をもっている。職員は、要望等を口頭により受けたときは、その内容を確認し、簡潔に記録し、市長は記録された要望等を取りまとめ、その概要及び要望等への対応の方針、方法等の概要を定期的に公表するものとされている（同条例6条および9条）。こうした制度は、現場にたいしてパートナーシップ型の政策過程を直接選択させるものではないが、民主的に選ばれた市長が、住民からの求めに応じて行政機関の対応を監視する制度として興味深い。広聴応答の制度化は、行政機関の職員にたいして住民とのパートナーシップを意識させる効果をもつと考えられる。

しかし、政策過程へ住民参加は、無条件に自治体のパフォーマンスを向上させるものではない。住民参加によって拒否点が増加し、新しい政策の採用や政策の抜本的な改革はより困難になる可能性があり（松田 2008）、ガバナンスの強化は効率性を失わせる結果になることもあるからである（大山 2007）。

住民参加によって、いかなる政策過程が出現するのかまったく予想できなければ、職員は不確実性の大きさから参画と協働という手段を拒否する可能性がある。これをゴミ缶モデルが想定する政策過程（伊藤ほか 2002）になぞらえることもできるだろう。政策決定の参加者の選好、政策決定の参加者の持っている情報の精度、政策決定への参加の流動性の程度によっては、政策過程は偶然に支配されるようになり、合理的な政策の決定を予測することは困難になり、政

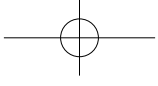
策を立案し実施するコストは上昇する。とはいえ、公務員たちが予測可能性を最大限に重視した場合、参画と協働がもつメリットは完全に失われてしまう。パートナーシップ型の政策過程とは、公務員と住民との関係性によって左右される要素をもっており、住民にも、高度な専門知識や情報、情報収集や解釈をめぐるバイアス、市民の個人的選好と社会の厚生との不一致といった問題に対処するだけの統治に必要な能力、すなわちガバナビリティが求められるのである（松田 2008）。

既に述べたように、ガバナンスの強化は政府の効率性を損なうことがあるとされ、市民が政府を信頼する意義は、政府に自由裁量を与えて効率性をあげる点にあり、効率性や自由裁量を与えつつ、市民を裏切らない政府をいかに具体的に実現するかが課題になるとされる（大山 2007）。こうした問題を検討するためには、坂本治也の研究が参考になる。彼は地方政府の統治パフォーマンスについての実証的な研究を行い、説明変数として、ソーシャル・キャピタルとシビック・パワーを選び、その説明力について検討した結果シビック・パワーの重要性を発見し、「効率的かつ応答的なガバナンスは、……（中略）……市民の中にある一定部分の人々が、市民団体を組織して、政治エリートにたいして適切な支持、批判、要求、監視をおこなうことによって、はじめて実現する」と結論づけた（坂本 2005）。

ゴミ箱モデルの文脈で、これを解釈し直せば、一定の能力をもち、自分自身の選好を十分に認識し、政策形成や実施の場にならず登場するような参加者（監視者）が存在し、決められたルートで参加するのであれば、たとえ彼らが行政にたいして批判的であったとしても、偶然性に支配されるよりは「まだまし」と感じさせるかもしれない。政策過程におけるシビック・パワーの存在は、公務員にとっての不確実性やコストを低下させる効果をもち、それが結果として統治パフォーマンスの向上に繋がっている可能性がある。住民と行政機関によるパートナーシップが模索されているが、そのためのコストは、個々の職員が過度に負担する傾向も見られる。むしろ彼らが求めているのは、適切な助言者や監視者なのかもしれない。こうしたアクターたちを政策過程に取り込むためのガバナンスのあり方が問われているように思われる。

参考文献

- 伊藤光利、田中愛治、真淵勝（2000）『政治過程論』有斐閣。
- 大山耕輔（2007）「政府への信頼低下の要因とガバナンス」『季刊行政管理研究』120：15-33。
- 坂本治也（2005）「地方政府を機能させるもの？—ソーシャル・キャピタルからシビック・パワーへ」『公共政策研究』5：141-153。
- 中邨章（2004）「行政、行政学と「ガバナンス」の三形態」『年報行政研究』39：2-25。
- 新川達郎（2004）「パートナーシップの失敗—ガバナンス論の展開可能性」『年報行政学』39：26-47。
- 松田憲史（2008）「市民参加の可能性とガバナンス」山本啓編『ローカル・ガバメントとローカル・ガバナンス』法政大学出版局。



地方自治体における参画と協働の動向

兵庫県（2007a）『参画と協働ガイドブック～みんなが主役で多彩な協働～』。

兵庫県（2007b）『参画と協働による施策実施ガイドブック』。

兵庫県（2009）『平成 20 年度参画と協働関連施策の年次報告』。