琉球大学学術リポジトリ

自治基本条例の比較的・理論的・実践的総合研究 最終報告書No6：沖縄の自治の新たな構想　研究論文・研究録・構想案

メタデータ	言語: 出版者: 仲地博 公開日: 2009-11-24 キーワード (Ja): 自治基本条例, 自治基本法, 住民自治, 道州制, 分権改革, 新しい公共性, 市民自治, 地方自治法改正 キーワード (En): Local Governmnet Charter, The Fundamental Law of Local Government, Residents Self-Government, regionalism, Decentaralization of the Government system, New Publicness, Citizen Self-Government, the Revision of the Local Autonomy Law 作成者: 仲地, 博, 江上, 能義, 高良, 鉄美, 前津, 榮健, 佐藤, 学, 島袋, 純, 徳田, 博人, 照屋, 寛之, 宗前, 清貞, Nakachi, Hiroshi, Egami, Takayoshi, Takara, Tetsumi, Satou, Manabu, Shimabukuro, Jun メールアドレス: 所属:
URL	http://hdl.handle.net/20.500.12000/13387

６．「国際都市形成構想と道州制」

仲地博（琉球大学教授）

国際都市形成構想と道州制

仲地　博

はじめに
一　国際都市形成構想のコンセプト
二　国際都市形成構想における一国二制度
三　国際都市形成構想と道州制
おわりに一国際都市形成構想のその後

はじめに

（一）従来の自立構想と国際都市形成構想

幕藩体制下において、沖縄は「異国」であったし、戦後は、一九七二年の施政権返還まで日本における完全な一国二制度であったということもできる。施政権返還後も沖縄開発庁の担当者をして「沖縄県という一つの地方公共団体を対象として制定された法令は、他に例のないほど複雑多岐で広範なものとなっており、国法レベルの各分野にわたって一つの体系をなす」[1]といわしめるようなものであった。

このような歴史を背景に沖縄は自立構想の議論の盛んな地域であり、これまでも自治州や特別県制等が提起され議論されてきた。そのひとつに九〇年代の終盤に一国二制度を正面から主張した国際都市形成構想がある。

国際都市形成構想が、それ以前の自立構想と異なる点は三点ある。ひとつは、民間の運動や研究者の提言ではなく、県の公式の将来計画であったことである。その内容も県民生活と密着し大胆であるが故に県民レベルの大議論を伴ないつつ展開されたが、この点も従来の独立論や自立構想が一部論者に止まったことと異なる。第二に、以上と関係するが、県が策定し、当時の沖縄の政治力を背景にして国に要求し、国も配慮の姿勢を見せるなど、実現の可能性を民衆が感じたことである。これまでの自立構想が、独立論を典型に「現実において可能性はほとんどない」と内心思いつつ議論がなされたのと異なる。それゆえに、連日の議論が新聞紙上で展開されることになる。第三に、従来の自立構想が特別県制など、国と地方関係における制度面に関心があったの対し、国際都市形成構想は、地域開発計画としての経済政策が中心であり規制緩和や経済制度の特例を中心に展開した点である。

（二）時代的背景

国際都市形成構想は、あの一時期の政治的背景を抜きに語ることはできない。念のために、国際都市形成構想の背景を簡単に述べておく。一九九五年、米兵による暴行事件を契機に、沖縄の反米軍基地の運動が高揚し、第三の島ぐるみ運動と呼ばれる状態にいたった。アメリカの極東戦略の変化の中で、基地の固定化を危惧した大田知事（当時、以下職名はすべて当時）は、軍用地強制使用手続きである代理署名を拒否した（九五年九月）。これは、米軍基地使用の法的根拠がなくなることを意味し、実際翌年四月には、楚辺通信所で国が私人の土地を不法に占拠する状態が発生した。県と国の対立は精鋭化し、村山内閣総理大臣は知事に職務の執行を命じる訴訟を提起（九五年一二月）、最高裁判所まで争い知事は敗訴した（九六年八月）。日本の自治の歴史で知事を被告とする始めての職務執行命令訴訟であった。他方、これも全国初となる県民投票が行われ（九六年九月）、投票者の九割有権者の過半数が基地の整理縮小を要求した。また、普天間基地の移設先とされた名護市の市民投票においても移設反対が多数をしめた（九七年一二月）。しかし、その後の名護市長選では、保守系が推す岸

1　「沖縄振興開発六法昭和五一年版」（全国加除法令出版株式会社）のはしがき

本市長が当選という逆転劇が生じ（九八年二月）、年末の知事選挙で海上基地を容認する稲嶺候補に大田知事が敗れるという波乱の経過をたどった（九八年一一月）。国際都市形成構想は、このような激動の時代を背景に県と国のせめぎあいの道具という性格を持ちつつ展開された時代の産物だったのである。

本稿は、道州制の論議が本格化しようとする今日、その一素材として、一国二制度を要求した国際都市形成構想を検証しておこうとするものである。

一　国際都市形成構想のコンセプト

（一）国際都市形成構想の基本理念

国際都市形成構想は、大田知事の下で描かれた「二一世紀・沖縄のグランドデザイン」と称されている。一九九二年にその萌芽的検討が開始され、九六年知事決済で県の正規の将来計画と見なされる段階になった「国際都市形成構想」、「その具体化に向けたガイドラインとして推進方策や枠組みを示した」九七年の「国際都市基本計画」を結節点とし、さらに、九七年規制緩和と税制の特別措置をまとめた「国際都市形成に向けた新たな産業振興策」、九八年「公表されることなくお蔵入り」[2]した『国際都市形成推進計画』（九八年三月）まで段階を踏んで展開された。

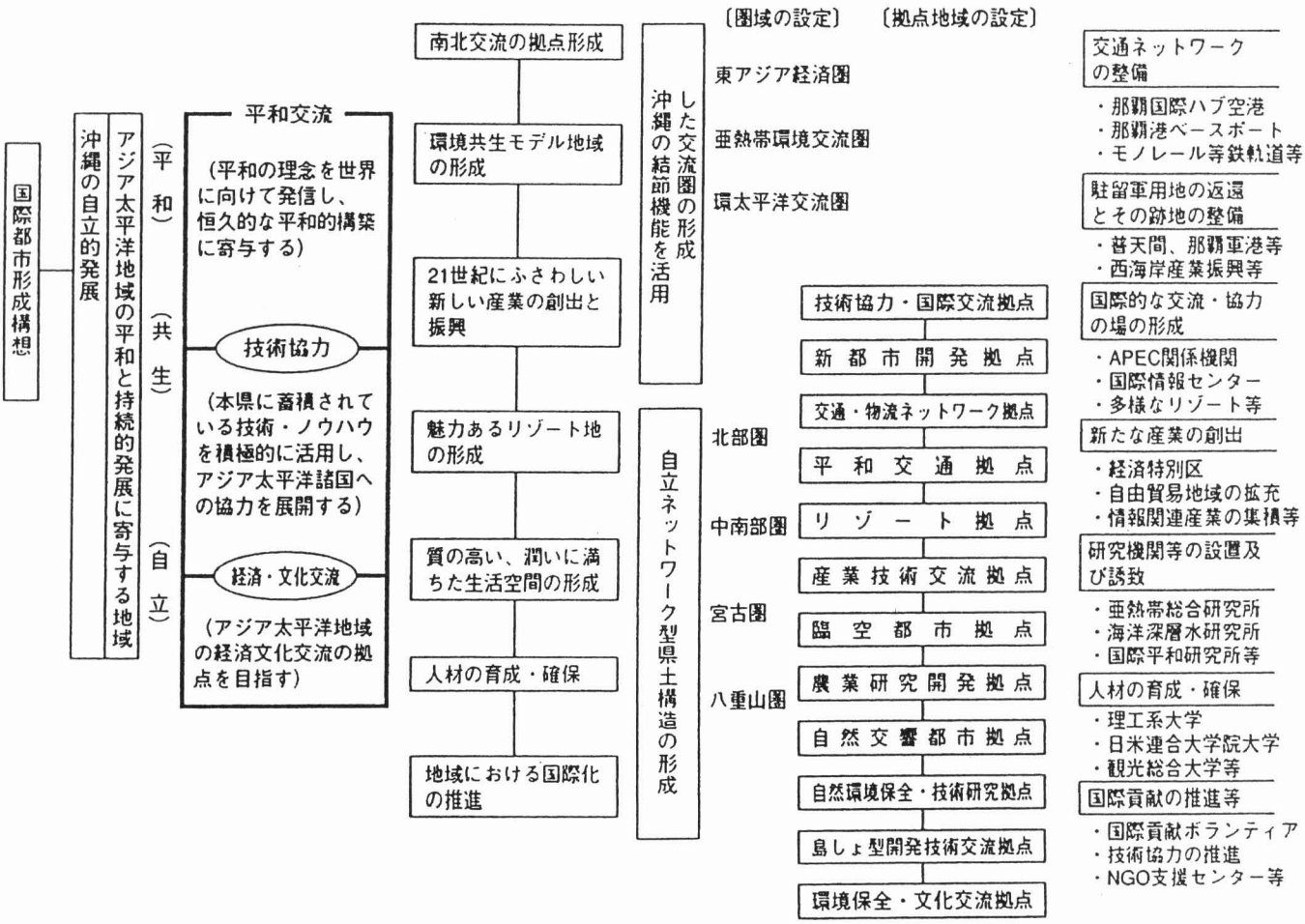
国際都市構想については、構想が固まる以前の諸調査があり、構想と不利一体であった「沖縄県産業創造アクションプログラム」、「基地返還アクションプログラム」等の計画があり、さらに段階ごとに審議会等が置かれ、また、規制緩和や自由貿易地域を中心に県民規模の議論が行われており、比較的短期に集中的に展開された割には、構想をめぐる議論の詳細は捉えにくい。しかし、本稿の目的から言えば、国際都市形成構想のコンセプトは、九六年一一月の「国際都市形成構想」を見れば足りる。主要部分を以下に紹介する。

> （基本理念及び基本目標）二一世紀に向けて、「共生」の思想や「平和」を志向する沖縄の心を大切にし、本県の「自立」を図ることを理念に、自らの歴史・文化・自然環境等の特性を生かした多面的交流を推進することにより、本県の自立的発展を図るとともにアジア太平洋地域の平和と持続的発展に寄与する地域の形成を目指す。
>
> （拠点地域の設定）国際都市の機能を整備し、地域の連携を図るため、拠点を配置し、各拠点の適切な機能分担を計画的に進める。
>
> また、それぞれの地域がその特性を活かした国内外との多様で重層的な交流拠点を築き、アジア太平洋地域の国際交流拠点としての機能を果す広域的な交流圏の形成を図るため、交通・情報通信・国際的機能等のネットワーク化に向けた整備を進める。

---

[2]上妻毅「沖縄県『国際都市形成構想』がめざしたもの－自治・分権の視点からの再考察」私家版『２１OFT』二〇〇一年六月。なお、著者は国際都市構想の当初から関わったシンクタンク研究員であり、この文献には、本稿で紹介しなかった国際都市に関する諸報告が年表と共に示されている。

（国際都市形成構想体系図）



（基本理念及び基本目標）二一世紀に向けて、「共生」の思想や「平和」を志向する沖縄の心を大切にし、本県の「自立」を図ることを理念に、自らの歴史・文化・自然環境等の特性を生かした多面的交流を推進することにより、本県の自立的発展を図るとともにアジア太平洋地域の平和と持続的発展に寄与する地域の形成を目指す。

（拠点地域の設定）国際都市の機能を整備し、地域の連携を図るため、拠点を配置し、各拠点の適切な機能分担を計画的に進める。

また、それぞれの地域がその特性を活かした国内外との多様で重層的な交流拠点を築き、アジア太平洋地域の国際交流拠点としての機能を果す広域的な交流圏の形成を図るため、交通・情報通信・国際的機能等のネットワーク化に向けた整備を進める。

（二）国際都市形成構想の発想とその変化

ところで、沖縄県の「振興開発」は、沖縄振興開発特別措置法（現行は、沖縄振興特別措置法）を根拠とする沖縄振興開発計画（現在は沖縄振興計画、以下「振計」）を基本として行われている。振計は、沖縄県知事の作成する原案に基づき内閣総理大臣が決定する沖縄の総合計画である。復帰から一〇年ごとに策定され、現在は四度目の振計が進行中である。国際都市形成が構想された九〇年代は、九二年からスタートした第三次振計の途上であった。三次振計の目標は、それまでの「本土との格差是正」「自立的発展の基礎条件の整備」と並んで「我が国の経済社会及び文化の発展に寄与する特色ある地域として整備」を図ることを謳っている。特色ある地域とは具体的にどう展開されるのか。振計は、「振興開発の基本方向」とする項におい「地域特性を生かした南の交流拠点の形成」を挙げている。すなわち、「沖縄県の地理的・自然的特性と独特の伝統文化及び国際性豊かな県民性を生かして、我が国の南における交流拠点の形成を図る」ことを目的としている。国際都市形成構想は、この三次振計の文脈の中にあり、突然出てきたというわけではない。

大田知事は、知事就任当初から、「国際交流拠点の形成」を重要政策のひとつとして掲げていたが、文化や学術に重点が置かれていた。手元の資料からいくつか紹介する。九一年二月知事就任後初めての施政方針演説で、「国際交流の場の形成と交流の推進」を掲げ、「経済、文化、学術、平和等に関する諸機能を集積し、人的・物的交流の拠点を形成する」と延べ、自由貿易地域にも言及するが、内容のほとんどは地域型研究機関の設置、国際シンポジウム、留学生の派遣等、文化や学術に関することである。

九四年に、「二一世紀に向けた沖縄のグランドデザイン」と題して講演をしている。この講演でも、産業や自由貿易地域など後に沖縄の重要テーマとなる論点まで含むが、力点が置かれているのは、平和政策である。すなわち大田は、まず、第三次振計において「広くわが国の経済社会および文化の発展に寄与する特色ある地域としての整備」が振興開発計画の新しい理念に据えられたことに触れた後、この理念の目指す一つが平和行政であるとし、「具体的に沖縄が平和の発信地として世界に貢献していくために、国際平和に関する文化活動、交流、研究の新たな拠点の形成を目指した『国際平和創造の杜』（仮称）という壮大な構想を描いております。これは（中略）、国際平和に関する拠点形成を目指すものです」と述べている。この段階では、国際都市が用語としても内容としてもまだ熟していないことを窺わせる[3]。

国際都市形成構想は、次第に経済政策的側面が強調されるようになる。九六年九月橋本総理が来県して行われた「総理が語る県民へのメッセージ」と題する行事における大田知事の挨拶では、国際都市形成構想は、経済が先行し文化が後になる。すなわち、「国際都市としての産業経済活動」を一通り述べた後、最後に「基地のない平和で緑豊かな沖縄を築き、国内はもとよりアジア諸国との間で人、物、情報が行き交い、平和、技術、経済、文化交流が行われる国際都市を目指す」と結ぶのである。

九六年一一月の公告縦覧代行[4]後はこの姿勢はさらに明確になる。知事は県の広報紙で次のように述べている[5]。「（国に対して）基地問題と同様県政の最重要課題である産業の振興や雇用問題を解決していくため、新しい全国総合開発計画に沖縄県を一つの特色あるブロックとして国際都市形成構想の考え方を明確に位置づけるよう求めていきます。そして、国際都市形成構想関連の諸プロジェクトの具体的支援措置、税制上の特別措置や輸入の自由化による自由貿易地域の拡充強化、ノービザ制度

3大田昌秀『沖縄平和の礎』岩波新書一九九六年一一九頁。なお、九八年発刊の対談集においても、国際都市形成構想は、平和拠点に力点が置かれている。大田昌秀・池澤夏樹『沖縄からはじまる』集英社一九九八年九〇頁以下

4 ここでの公告縦覧代行とは、当時の土地収用法に定められたもので代理署名とともに基地用地の強制使用手続きの一環として知事の事務（機関委任事務）である。大田知事は、代理署名訴訟の最高裁判所における敗訴後、公告縦覧を代行した。

5沖縄県広報「県政プラザ特集」一九九六年一一月一〇日

の拡充等の規制緩和を軸とした、沖縄の振興策の確立を求めていきます」。

九七年一〇月の西川潤早稲田大学教授との対談では、冒頭で西川の「沖縄はずいぶん変わった（中略）。一連の政策はどのような考えで進めてきたのでしょうか」という問いに「基本は、自立した沖縄経済の確立にあります」と述べ、経済自立の重要性を指摘するとともに、「県では、数年前から、基地撤廃を前提にいくつかの経済振興策を推進しています。国際都市形成構想もその一つ」と、国際都市形成構想が経済政策であることを明確に述べている[6]。明らかに力点は移動したのである。

国際都市形成構想が、経済計画としての性質を強めたのはなぜか。沖縄は、自立論の盛んな地域であることは先にも述べた。日本の版図に組み込まれて以来、一部ではあるが折りに触れ独立論・自立論が台頭した。戦後もそうである。しかし、それらは制度論や心情論が中心であり（新崎盛暉教授によってアルコールで気炎をあげ、翌日は醒めてしまう「居酒屋独立論」と揶揄されたこともある）、経済的自立の論議が弱点であった[7]。大田知事は、「基地返還アクションプログラム」を策定し、基地を段階的に縮小し二〇年後には全面撤去することを主張した。しかし、沖縄経済に占める基地の地位が大きいことは共通認識であり、基地の全面返還要求は経済自立の構想を伴わなければ、県民的基盤を持ち得ず、本音を棚上げした建前の主張にしかならなかったのである。「少なくとも独立・自立と経済が一体のものであるいう認識が広まりはじめたのである。結果として『米軍基地撤去』を声高に叫んできた勢力をも含めて、今や政治的立場を越えて「問題は経済にあり」という点では一致」[8]という分析は的確である。

九六年九月、大田知事は、公告縦覧の手続きを行い国への抵抗の旗を降ろした。間髪を入れず、橋本総理は「沖縄問題についての内閣総理大臣談話」を発表した。「二一世紀・沖縄のグランドデザインは、沖縄県がその願いを込めた構想であると承知しております。政府としては、この構想を踏まえ、（中略）与党の協力を得て全力を傾注してまいります」。国際都市形成構想は、基地に対する沖縄の怒りを政治力にして、一国二制度を要求する大胆な経済政策として国政をも動かしはじめたのである。

二　国際都市形成構想における一国二制度

（一）経済政策としての一国二制度

経済政策としての沖縄国際都市形成構想を概観しよう。「産業・経済の振興と規制緩和等検討委員会」（田中直毅委員長）[9]は、「県からの要望を踏まえ、一国二制度的な思い切った産業振興策の実施が必要」と考

6　ダイヤモンド社「週刊ダイヤモンド」一九九七年一〇月二五日号

7経済も含めて論じた数少ない論文として沖縄経済研究会「沖縄経済自立の構想」新沖縄文学四八号一九八一年がある。

8篠原章『「沖縄の自立」をめぐる視点』大東文化大学経済研究所ワーキングペイパーNo.18（2000年3月）、http://www.daito.ac.jp/~akirashi/okinawa.html#anchor1038798より引用

9委員会メンバーは次の通りである。田中直毅・21世紀政策研究所理事長、本間正明・大阪大学経済学部長、稲盛和夫・京セラ株式会社会長、牛尾治朗・ウシオ電機株式会社会長、塚越弘・かわさきファズ株式会社専務取締役、黄茂雄・東元電機製造公司会長、徐明珠・香港中文大学日本研究学科教授、稲嶺恵一・株式会社りゅうせき会長、宮城弘岩・株式会社沖縄県物産公社代表取締役専務）

ところで、審議会答申が県の政策として採用されるかどうかは、知事の裁量であり、それに責任を負うのは知事、延いては主権者である県民であることはあえて断ることでもない。しかし、「産業・経済の振興と規制緩和等検討委員会報告」には、通常の審議会答申などには見られないトーンで自己決定自己責任が述べられている。次の通りである。「（自由貿易地域などは）最終的には県民自らが選択・判断すべきものであ（る）」。「沖縄はいま、まさに転換点にあり、自己決定・自己責任の原則に基づく積極的な取り組みが求められている」。「沖縄側の要望をできる限り組み入れる方向で検討を行い、全県自由貿易地域の創設を目指すなど一国二制度的な手法をも盛り込んだ内容となった。しかし、これには沖縄県民自らが復帰プログラムに幕を引き、自己決定・自己責任の原則に基づき「新しい沖縄の創造」に向けて取り組む

え、「国際都市形成構想に基づき、これからの産業振興のあり方と展開方策を検討し」、一九九七年七月「産業・経済の振興と規制緩和等検討委員会報告―新しい沖縄の創造・二一世紀の産業フロンテイアを目指して」を答申した。県は、これを受け、同年一一月「国際都市形成に向けた新たな産業振興策」（沖縄県案）を策定した。この内容が、沖縄の要求した一国二制度の到達した地点である。具体的施策は次のようなものである。

① 自由貿易地域制度の拡充・強化

二〇〇五年を目途とし全県自由貿易地域制度の導入、関税等の免除、域内の内国消費税の免除、免税店の設置、輸出入手続きの迅速化・簡素化

② 税制上の優遇措置

投資税額控除制度、法人税率の軽減、地方税の課税免除等に対する補てん

③ 運輸関係の規制緩和等の推進

港湾運送事業の参入規制・価格規制の見直し、港湾使用料の軽減、二国間航空協定における那覇空港の優先指定、運輸権付き以遠権の付与、機材変更の自由、航空使用料の軽減

④ 入国手続きの簡素・合理化

査証手続きの簡素・合理化、特例上陸の許可条項の拡大

以上の内容は、全県自由貿易地域制度の創設、税の減免、規制緩和とまとめることができる。一国二制度と表現するに値する内容である。

（二）分権としての国際都市形成構想

国際都市形成構想の理念・目標はともあれ、構想形成の手段は、この三つ（全県自由貿易地域制度の創設、税の減免、規制緩和）に要約することができる。地域の自己決定・自己責任という観点―すなわち自主性の向上という面からこれら三つを見ると、規制緩和は、国の有する権限についてであり自治体の権限が拡大するわけではない。税の減免も自治体の自主性の強化確立との関係は薄い。それでは、国際都市形成構想の目玉であった全県自由貿易地域制度についてはどうか。自由貿易地域には固定した概念はない[10]といわれる。自由貿易地域を県庁の内外で推進した宮城弘岩氏による沖縄の自由貿易地域の法的定義は次の通りである[11]。

「沖縄自由貿易地域制の法的定義」

沖縄全域の関税をフリーとし、輸入される外国貨物の関税免除および内国消費税などを免除とし、輸入手続の簡素化をはかり、他法令に関する輸入許認可は税関の権限とする。また、税関長の権限は沖縄県知事に一元化し、沖縄を越えて本土に出荷される外国貨物の加工・製造製品は選択課税とする。

税の免除とともに、税関長の権限の知事一元化が述べられていることに注目したい。知事に権限が委譲されたとして、知事が主務大臣の指揮監督に服するのかどうかは不明であるが、仮に機関委任事務的なものであったとしても自治体の長が国の権限の一部を行使することの意義は大きい。一国の関税制度の中に地域独自の関税制度が形成されることになる。

ことが前提となろう」。規制緩和と地方分権のキーワードである「自己決定、自己責任」が、繰り返し強調されている。一国二制度の導入による混乱の可能性が大きいことを暗示していると言える。

10宮城弘岩『沖縄自由貿易論』琉球出版社一九九八年一七四頁

11宮城前掲書一八七頁

国際都市形成構想は、規制緩和と税の減免を中心に論議されており、地方への権限委譲の要求はほとんど姿を見せないのであるが、構想がより具体化していけば、地方分権・権限委譲にテーマが深化する可能性はあったと思われる。事実、「お蔵入り」になった「国際都市形成推進計画策定調査報告書」（九八年三月）では、「国際都市形成にあたっては、地方の自立・分権及び自治の確立をめざし」という文言が入り、県主導の総合計画の必要性や、また、政策体系においては自治・分権として「新たな立法化の実現」「新たな推進体制の確立」を図示し、さらに、報告書の最後は、「国際都市形成に向けた地方分権の推進」と題する一章を置く。しかし、この部分においても権限・財源の移譲を唱えはするが、未だ抽象的であり、幾分具体的な提案は、「都市計画の権限」、「空港、港湾計画等における権限」等が例示されているに過ぎない。分権の必要性がようやく意識された段階に留まっていたといってよい。

大田知事の右腕といわれ国際都市形成構想をリードした副知事の吉本政矩は、退任後の九一年次のように述べている。「九七年七月の県議会で（中略）『今回の国際都市構想、全県自由貿易地域ができあがっていくときの受け皿となる行政は、県、あるいは国なのか』という趣旨の質問がありました。それに対し、『新たな県政の枠組みはどうあるべきかについて検討していく必要がある』、『全県フリーゾーンを実施する手段として構想を再検討したい』と答弁した。すべての権限を国から移譲してもらい沖縄県自らが行うのが分権であり自治であると明確に認識していたからです」[12]。吉本は、議会で副知事再任の承認を得られず退任する。権限委譲の議論にいたる前に、国際都市構想はそのエンジンを失ったのである。

三　国際都市形成構想と道州制

日本における道州制の議論で、肝心の「道州とは何か」という点についての基本的共通認識はなく、道州制という同じ言葉で語られながら、単に府県の区域を広域にしたものから、連邦制までその内容にはさまざまなものが含まれている。議論の歴史も古く、昭和二年行政制度審議会の「州庁設置案」にまで遡ることができる。

道州制について、第二七次地方制度調査会の答申（二〇〇三年）は、「現時点では」と断りつつ、基本的考えを次のように整理し、その概略を描きだしている。

> 基本的考え方
>
> 道州制は、現行憲法の下で、広域自治体と基礎自治体との二層制を前提として構築することとし、その制度及び設置手続きは法律で定める。
>
> ア　現在の都道府県を廃止し、より自主性、自立性の高い広域自治体としての道又は州を設置する。
>
> イ　道州制の導入に伴い、国の役割は真に国が果たすべきものに重点化し、その多くの権限を地方に移譲する。
>
> ウ　道州の長と議会の議員は公選とする。
>
> エ　道州の区域については、原則として現在の都道府県の区域を越える広域的な単位とし、地理的、歴史的、文化的な諸条件を踏まえ、経済社会的な状況を勘案して定められるものとする。

以上の基本的考え方の中から、本稿の関心に即して、道州制のメルクマールを上げれば、①府県は

12　「琉球諸島特別自治制の構想」北海道自治研究三八六号二〇〇一年三月号六頁

り離した経済を中心とする沖縄での『一国二制度』は、安全保障の役割が消滅する時点でもう「独立」になってしまうのだ」。

このように国際都市形成における一国二制度論は、権限の再配分という面での国と自治体の関係の全体はほとんど手がつかないまま、先の①の都道府県の枠組みを飛び出し、国からの相対的独立をした地域の幻影が作られたのである。その意味で国際都市形成構想は未発の道州制であったと言えよう。

おわりに一国際都市形成構想のその後

一九九七年一月梶山官房長官「自由貿易地域の法改正はやってやれないことはない」、三月自民党の野中広務幹事長代理「大胆にやることで、結果として一国二制度になってもよい」、四月与党合意事項「一国二制度的な大胆な改革を目指す」、一一月橋本総理「国際交流拠点沖縄の形成を積極的に支援」等、政府与党筋の発言から、国際都市構想の可能性が仄見えるかのようであった。しかし、九八年二月大田知事は普天間基地の移設先である海上基地反対を表明し、政府と県の関係は悪化、一一月の知事選挙で敗北へとつながっていく。

国際都市形成構想はどうなったのか。二〇〇〇年四月県の国際都市形成推進室が廃止された。琉球新報記者の前泊博盛は、「基地なき後の沖縄の振興ビジョンとして登場した国際都市形成構想は、県政の政権交代で消え（た）」（16）と総括した。他方で、九六年、九七年に国際都市形成推進室長を努めた宮城正治は、「歴史性や独自性、地理的条件を踏まえた沖縄の方向性を位置づけたと思っている。その考え方は脈々と生きている」と評価する（17）。稲嶺県政下の副知事である牧野浩隆は、「構想の延長で政策協、二一世紀プランができた点は評価できる。県も引き継ぐべきものは引き継いでいる」と述べる（18）。

国際都市形成構想は大田知事の退場とともに消えたのか、精神は生き残ったのか、施策は具体化されたのか。国際都市形成構想の帰結を整理しよう。

①全国総合開発計画など

大田県政は、国際都市形成構想を、第五次全国総合開発計画に位置づけることを要求してきた。政府は、九八年三月の新しい全国総合開発計画「二一世紀の国土のグランドデザイン」を策定したが、その中で、沖縄の振興を首都機能の問題と並んで特定課題として掲げ「アジア・太平洋地域における人、物、情報の結節点となる広域国際交流圏の形成を図る」と述べ、沖縄を「太平洋・平和の交流拠点（パシフィック・クロスロード）」と位置づけた（19）。

それに先立つ九七年一二月には、県が国に提出していた「国際貢献都市 OKINAWA 構想」の審査が国土庁など関係七省庁で終了し、多極分散型国土形成促進法に基づく振興拠点地域多極分散型国土形成促進法に基づく振興拠点とし同意された。同構想上の事業を実施する際、国の財政的支援が受けられる。同構想は那覇、宜野湾両市など県中南部の７市９町８村が対象で、約一〇年かけてアジア太平洋地域への国際貢献拠点として機能整備を図ることを目的としている。

②沖縄振興特別措置法

稲嶺県政に交代し、沖縄振興特別措置法ーいわゆる新法が制定される（〇二年三月）。新法では、情報通信産業特別地区、特別自由貿易地域、金融業務特別地区の三つの制度があらたに措置された。

情報通信産業特別地区は、情報通信産業の振興を図るため必要とされる地域で、二四地域が指定されている。振興の手法は税制上の優遇措置である。

金融業務特別地区は、金融業、証券業、保険業等の集積を図ることを目的とし、その手法は税制上の優遇措置である。名護市が指定されている。

特別自由貿易地域は、沖縄における産業および貿易の振興に資するために必要とされる地域で、中

城湾新港地区が指定されている。優遇措置は所得控除、関税、税制、金融上の措置がある（20）。

③沖縄政策協議会

大田知事が、公告縦覧の手続きを代行した時点で、国は沖縄に正面から取組む姿勢を見せた。九六年九月設置された沖縄政策協議会である。沖縄政策協議会は、「沖縄県が我が国経済社会の発展に寄与する地域として整備されるよう、沖縄に関連する基本施策に関し協議することを目的」（九月一七日閣議決定）とし、総理大臣と北海道開発庁長官を除く全国務大臣、内閣官房長官と沖縄県知事をメンバーとしている。一県知事が、閣僚と同じ資格で列席する協議会には連邦国家の幻想さえ生じかねない。

以上、沖縄の当時の政治力を背景とした国際都市形成構想は、たしかに何ものかを残したのである。しかし、金融業務特区も特別自由貿易地区も、優遇措置を設けても進出した企業はまだ一社もない。沖縄政策協議会も、沖縄のイニシアチブで開催することはできない。国際都市形成構想は、構想段階で分権の側面が弱かったことに加え、経済政策の実効性の面においてもやはり未発の道州制であったのである。とはいえ、全国で行われている特区が、法に基づく規制緩和を手段となすものに対し、沖縄にはまったく異なる制度がともあれ施行された。ここまで来たことは、道州制の一里塚と評価できないこともない。

注

1　「沖縄振興開発六法昭和五一年版」（全国加除法令出版株式会社）のはしがき

2　上妻毅「沖縄県『国際都市形成構想』がめざしたもの－自治・分権の視点からの再考察」私家版『２１OFT』二〇〇一年六月。なお、著者は国際都市構想の当初から関わったシンクタンク研究員であり、この文献には、本稿で紹介しなかった国際都市に関する諸報告が年表と共に示されている。

3　大田昌秀『沖縄平和の礎』岩波新書一九九六年一一九頁。なお、九八年発刊の対談集においても、国際都市形成構想は、平和拠点に力点が置かれている。大田昌秀・池澤夏樹『沖縄からはじまる』集英社一九九八年九〇頁以下

4　ここでの公告縦覧代行とは、当時の土地収用法に定められたもので代理署名とともに基地用地の強制使用手続きの一環として知事の事務（機関委任事務）である。大田知事は、代理署名訴訟の最高裁判所における敗訴後、公告縦覧を代行した。

5　沖縄県広報「県政プラザ特集」一九九六年一一月一〇日

6　ダイヤモンド社「週刊ダイヤモンド」一九九七年一〇月二五日号

7　経済も含めて論じた数少ない論文として沖縄経済研究会「沖縄経済自立の構想」新沖縄文学四八号一九八一年がある。

8　篠原章『「沖縄の自立」をめぐる視点』大東文化大学経済研究所ワーキングペイパーNo.18（2000年３月）、http://www.daito.ac.jp/~akirashi/okinawa.html#anchor1038798 より引用

9　委員会メンバーは次の通りである。田中直毅・21世紀政策研究所理事長、本間正明・大阪大学経済学部長、稲盛和夫・京セラ株式会社会長、牛尾治朗・ウシオ電機株式会社会長、塚越弘・かわさきファズ株式会社専務取締役、黄茂雄・東元電機製造公司会長、徐明珠・香港中文大学日本研究学科教授、稲嶺恵一・株式会社りゅうせき会長、宮城弘岩・株式会社沖縄県物産公社代表取締役専務）

ところで、審議会答申が県の政策として採用されるかどうかは、知事の裁量であり、それに責任を負うのは知事、延いては主権者である県民であることはあえて断ることでもない。しかし、「産業・経済の振興と規制緩和等検討委員会報告」には、通常の審議会答申などには見られないトーンで自己決定自己責任が述べられている。次の通りである。「（自由貿易地域などは）最終的には県民自らが選択・判断すべきものであ（る）」。「沖縄はいま、まさに転換点にあり、自己決定・自己責任の原則に基づく積極的な取り組みが求められている」。「沖縄側の要望をできる限り組み入れる方向で検討を行い、全県自由貿易

地域の創設を目指すなど一国二制度的な手法をも盛り込んだ内容となった。しかし、これには沖縄県民自らが復帰プログラムに幕を引き、自己決定・自己責任の原則に基づき「新しい沖縄の創造」に向けて取り組むことが前提となろう」。規制緩和と地方分権のキーワードである「自己決定、自己責任」が、繰り返し強調されている。一国二制度の導入による混乱の可能性が大きいことを暗示していると言える。

10　宮城弘岩『沖縄自由貿易論』琉球出版社一九九八年一七四頁

11　宮城前掲書一八七頁

12　「琉球諸島特別自治制の構想」北海道自治研究三八六号二〇〇一年三月号六頁

13　海域を含めて沖縄もまた広域と主張することも可能であるが、ここでの広域は単に面積の問題ではなくそれに見合う人口や経済規模を含むと考えるのが妥当であろう。

14　朝日新聞一九九六年一〇月八日、前掲のＨＰから引用

15　朝日新聞一九九七年六月二三日朝刊

16　百瀬恵夫・前泊博盛『検証「沖縄問題」』東洋経済出版社二〇〇二年一四四頁

17　琉球新報二〇〇〇年四月三日

18　琉球新報二〇〇〇年四月三日

19　第四次全国総合開発計画においては、第三次沖縄振興開発計画と呼応し「わが国の南西端に位置するという地理的特性を生かした東南アジアをはじめとする諸外国との交流拠点の形成」を謳っていた。

20　自由貿易地域（「特別」が付かないことに注意）の制度は第一次沖縄振興開発計画時代からあり、自由貿易那覇地区が指定されている。

21　最後に島袋純琉大助教授の評価を紹介する。「大田県政が引き起こした中央政府への激しい攻勢が、中央政府の沖縄政策の仕組みの変化をもたらしたといえるが、沖縄県の側にはなんらの変化も生じていない。98 年末に始まる稲嶺県政は、沖縄の自治制度改革になんら言及していない」。（島袋純「沖縄のガバナンスのゆくえ～国際都市形成構想から新沖縄振興計画へ～」山口二郎、山崎幹根、遠藤乾編『グローバル化時代の地方ガバナンス』岩波書店二〇〇三年）

７．「消費者の権利と自治体消費者行政」

徳田博人（琉球大学教授）

「消費者の権利と自治体消費者行政」

徳田 博人

目 次

はじめに
第一章 消費者保護基本法から消費者基本法へ
第一節 消費者保護基本法と消費者基本法の比較検討
第二節 消費者の権利論
第二章 消費者の権利と自治体消費者行政
第一節 問題提起
第二節 消費者行政の情報行政としての側面と消費者の権利保障
おわりに

はじめに

我が国では高度成長期に伴う消費社会の進展に伴って、消費者問題が顕在化し、これに対応する形で 1968 年に消費者保護基本法(以下、「基本法」という。)が制定された。同法は理念的には、消費者の権利保障を目的としたが、法律の文言上は、消費者の権利について明記されておらず、消費者保護を目的とするにとどめられていた。また同法は、事業者・国・地方公共団体それぞれの責務と役割が定められていたが、法的義務としては構成されていなかった。このような消費者保護法の対応に対して、学説は、消費者の権利保障の観点を消費者関連法令の解釈論の中で取り入れたり、消費者の権利を消費者行政の基本原理として位置づけて消費者行政のあり方を論じたりしてきたのである(注1)。

ところで、基本法が、市場メカニズムの活用を重視した様々な改革などを背景として、36年ぶりに改正され名称も消費者基本法(以下、「改正基本法」という。)に改められた。その内容も、消費者の権利が明文化されるなど、消費者行政の転換点ともいえる制度改革がみられる。

本稿では、基本法の改正に伴い、消費者の権利保障が明記されたことに着目する。消費者基本法によって消費者の権利が明記され、当該権利の性質や理解によって消費者行政のあり方も異なってくるであろうし、それに伴って消費者行政の民主的統制のあり方も検討される必要があると考えるからである。

以上の問題意識から、まず、消費者の権利について学説を概観し、その上で、当該権利論が消費者行政のあり方にいかなる変容を迫るのか、その延長線上で、自治体消費者行政の役割について若干の論点整理をすることを本稿の目的とする。ところで、自治体消費者行政に最終的に焦点を当てた理由について言及する。消費者法の分野では、自治体には消費者問題を解決する上で法令上の制限があるが、法の形式主義を克服する中で解決策を試みる例や消費者の権利をいち早く取り入れたりする例が自治体消費者関連条例にみられることに着目した(注2)。その上で、地方自治における消費者(行政)法の分野を検討することは、結果的に、住民の日常的生活の具体的諸相から地方自治のあり方を問い直す契機となると考えたからである。

第一章 消費者保護基本法から消費者基本法へ

第一節 消費者保護基本法と消費者基本法の比較検討

1 消費者基本法の＝「21世紀型の消費者政策の在り方について」の概要

国民生活審議会消費者政策部会は、2003年5月に「21世紀型の消費者政策の在り方について」との報告書（以下、「報告書」という。）を公表したが、この報告書の基本的考えに沿って、消費者基本法の制度設計がなされた。本節では、報告書の中でも、本稿の問題意識に直接関連する「第5章　消費者保護基本法の見直し」の中で論じているグランドデザインに焦点を絞って概観する（注3）。

報告書は、21 世紀にふさわしい消費者政策のグランドデザインの主なポイントを次のように要約する。すなわち、

① 消費者の位置付けを「保護される者」から「自立した主体」へと転換する必要があること。

② 消費者が、安全に生活し、必要な情報を得て適切な選択が行えること等を消費者の権利と位置付ける必要があること。

③ それら権利を実現するため、行政、事業者、消費者がそれぞれの責務と役割を果たす必要があること。

④ 消費者政策の手法は、事業者への事前規制を中心とした手法から、市場メカニズムを活用する手法へ重点をシフトするとともに、事後チェック体制の強化が必要であること。

⑤ 安全の確保等、市場メカニズム活用が適当でない政策領域では、引き続き規制などによる行政の関与が必要であること。などである。

このグランドデザインを具体化していくためには、基本法の見直が必要だという。その方向性として、

ァ）消費者の位置付けを「保護される者」から「自立した主体」へ転換すること

イ）消費者の権利を明確にすること

ウ）消費者の権利実現のため、各主体の責務・役割や消費者政策の方向性を位置付けること

を上げる。

報告書は、消費者を「自立した主体」と位置づけた上で、「消費者の権利は、保護によって与えられるものではなく、消費者自ら実現に努めるべきである。また、事業者は、これら消費者の権利を尊重した事業活動に努めるとともに、行政は、その実現のために消費者政策を強力に展開していく必要がある」とする。この点で、確かに、報告書は、消費者の権利を軸にしつつ行政や消費者政策のあり方を展開するのだが、同時に、市場メカニズムを重視し、そのメカニズムが適当でない領域に規制などによる「行政的関与が必要」とすることで、行政の役割を限定する論理を含んでいる。このような報告書の論理が、改正基本法にどのように取り入れられたのか、項目を改めて、基本法と改正基本法を比較する中で検討してみよう。

2　消費者保護基本法と消費者基本法の比較

まず、基本法と改正基本法の目的から比較してみよう。基本法は、消費者の保護が目的であるのに対して、改正基本法の目的は、消費者問題の構造的原因を「情報と交渉力の違い」として捉え、その克服を求めていることにある。つまり、事業者と消費者の情報などの格差や非対称性に焦点を当てた原因克服型の法律として制度設計されており、それに収斂される形で、消費者の権利や施策が用いられる法律となっている。市場メカニズムでも情報の非対称性などの克服が強調されるわけだから、まさに経済学の理論をベースにしながら、基本法が改正されたともいえるだろう。

次に、法的規制に着目して比較してみよう。基本法は、国の消費者行政では、公法的（事業者）規制を軸に仕組みがたてられ、自治体の消費者行政は、消費者教育や苦情処理などの支援行政を中心に組み立てられている。裏返すと、取引過程に対する私法的規制については、基本法では明記されておらず、特定商取引法などの個別法対応に委ねられている。これに対して、改正基本法は、公法的規制に限らず、事業者による情報提供や適正な取引の確保を明記し、それを消費者の権利として位置付けることで、私法的規制を要請しているのである（注4）。

また、消費者の権利保障について、基本法は、理念的には前提にしていたものの、明文では書かれていない

が、基本法では消費者の権利保障が明記された。ただし、消費者の権利の性質や内容のとらえ方について、次節で検討してみたい。

さらに、自治体消費者行政について改正基本法は、苦情処理や紛争解決における都道府県の役割を明確にし、その重要性を確認している点は基本法との違いである。

以上の比較から、消費者基本法の特徴を要約すると、消費者問題の原因克服型基本法の性質をより明確化し、消費者政策の理念を消費者の保護から消費者の自立支援へと位置づけた上で、消費者の権利が明文化している点である。このような基本法の仕組みは、規制行政領域における規制緩和の推進と、給付行政における支援行政とりわけ、情報提供行政の拡大傾向を、さらに促進することにもなろう(注5)。

第二節　消費者の権利論

消費者基本法によって消費者の権利が明記されたのだが、では、その権利の内容や性格はいかなるものであろうか。この点について、本稿に関連する範囲で、簡単にではあるが、学説についてみてみよう。

1 基本法における学説

① 今村説

今村教授は、まず、新しい行政分野としての消費者行政を規律する消費者の権利その他の法原理が消費者保護法に明記されていないことを問題視する。その上で、ケネディーの4つの消費者の権利を参照しつつ、消費者の権利の内容や分類について次のように述べる。

「消費者の権利とは、その積極面においては、良質廉価な商品の豊富な供給を、社会に要求する根拠となるものといってよいであろう。しかし、これはもっぱら、経済政策によってその実現が図られるべき筋合のもので、自由取引の社会においては、公共料金の統制など例外的な場合を除いては、法的規制になじむものではない。

これに対し、消費者の権利の本体は、むしろその消極面、すなわちその防衛的側面に在ると見るべきで、これは、生存権についても同じであるが、いわば、人間としての権利を妨げる状態の排除を求めうる権利といってよい。したがって、その内容はさまざまに分類しうるが、最も有名なものとしては、アメリカ・ケネディ委大統領の消費者保護教書(一九六三年)における、(イ)安全である権利、(ロ)知らされる権利、(ハ)選択できる権利、及び(ニ)意見が聴かれる権利、の四分説がある。」

「例えば、食品衛生法は、不衛生な食品や病肉などの販売を禁止し(四・五・六条)、公衆衛生の見地から必要な基準を満足しない飲食店等の営業は許可しない旨(二〇・二一条)を定めており、これらは、『安全である権利』を確保するために必要な規制であるが、市場秩序とは関係のない、むしろ、それ以前の問題に関することである。

また、用法によっては危険を伴う商品に、その旨の表示を義務づけることも、虚偽表示などと異なり、市場秩序の維持とは、比較的関係が薄いものと考えてよいのである。

これに対し、『知らされる権利』と『選択できる権利』は、まさに、市場秩序を構成する市場構造および企業の市場行動に直接関係することであって、逆にいえば、その規制は、多くの場合、消費者の権利に関係する。したがって、経済法的規制は、消費者のこれらの権利を左右するものとして、その重要性が認識される必要がある」(注6)

今村教授は、消費者の権利には様々な異なる性質のものが含まれていて、個別具体的な検討を展開する。また、消費者の権利の積極面と消極面に着目して、議論を組み立てるところも、その特徴の一つである。

2 改正基本法における学説

① 落合説

落合説の特徴は、まず、消費者の選択の自由を強調し、次に、その選択の自由にも二つのレベルがあるという。つまり、選択肢の多様性確保と選択の満足性確保という観点から、選択の自由というものを強調する。選択の

多様性確保というものは条件整備であり、競争行政(経済行政・独禁法)の役割だという。これに対して、満足性確保の問題を中心にして消費者法が構築されるべきだというのである。なお、落合教授は、食の安全とか、公害とかの外部経済の問題に関しては、市場原理とは別の形で法整備がなされるべきだともいう(注7)。落合教授の考え方の特徴は、今村教授とは異なり、消費者の諸権利の中でも、とりわけ選択の満足性確保に限定する形で制度を充実させていこうという議論をいたしている。

② 来生説

来生教授は、「消費者主権と消費者保護」(注8)という論考の中で、消費者の権利について言及している。その特徴は、自由権(自由権的自己決定権)を非常に強調している点である。政府の役割も基本的には必要最小限にとどめるべきであると強調する。来生説は落合説とは、微妙に異なっているように見えるが、「消費者＝弱者」という点から出発しない点では共通している。

ところで、来生説において、重要だと思う指摘がある。それは、消費者像または消費者の概念において、理念的に、個人としての消費者と団体としての消費者に分けて議論を展開している点である。交渉能力として、個人はいろいろ試行錯誤し、ときには誤りもあるかも知れないけれども、その判断ミスをした消費者が団体としての他者の消費者に、いろいろ情報源を提供することで、事業者にあるいは同じようなミスを他の消費者に起こさせないようにすることで交渉力を拡充していく。つまり消費者像として、個人としての消費者像と団体としての消費者像を確立することで、事業者・大企業に対する対抗の論理を準備しているのである。市場メカニズムを活用しつつ、理念的に分けられる個人としての消費者と団体としての消費者の相互浸透性を図る中で、消費者の権利を実効化しようとする発想が見られる。この延長線上に、団体訴権の問題も位置づけられる。

ところで、来生教授は消費者の権利を自由権的に構成するので、政府の役割も限定的に捉える。この点から、消費者の権利論と政府または行政の役割論とが密接に関連していることが理解できるのだが、指摘にとどめておく。

3 若干のコメント

まず、消費者の権利を明記した改正基本法から確認しよう。同法第2条は、次のように定めている。「①国民の生活における基本的な需要が満たされ、その健全な生活環境が確保する中で、②消費者の安全が確保され、③商品及び役務についての消費者の自主的かつ合理的な選択の機会が保障され、④消費者に対し必要な情報及び教育の機会が保障され、⑤意見が政策に反映され、⑥被害が迅速に救済されることが消費者の権利である」(①～⑥は、筆者による)。

①は、いわば競争秩序の維持であり競争法の分野であり、②から⑥までが消費者の権利に関する定めということになる。

この消費者の権利をめぐっては、さまざまな観点からの整理が可能のように思われる。たとえば、

消費者基本法が定める消費者の権利は、裁判規範性をもつ具体的権利なのか、それとも抽象的理念的権利なのか、または、消費者の権利は、基本的に自由権的性格をもつのか、それとも生存権的権利なのか。さらに、消費者は、誰に対して具体的権利行使をできるのか、つまり、行政に対する消費者の権利なのか、それとも事業者(企業)に対する消費者の権利なのか、などである。

ここでは、これらの消費者の権利をめぐる整理を詳細に検討することはできないが、当該議論の立て方そのものの有効性を問うことが必要だと思われる。たとえば、消費者の権利を、自由権か生存権か、といった二者択一論(または類型論)に当てはめて議論する有効性についても、検討する必要があるように思われる。権利の類型論についていえば、たとえば、表現の自由は、国家からの自由の中心をなすものとして説明されてきたが、情報開示制度に対する政府の積極的介入を求めていることを考えてみればよい(注9)。

これに対して、今村教授による整理を参考にしつつ、消費者の権利の積極的側面と消極的側面に分けて検討することが有効ではなかろうかと考えている。すなわち、消費者の権利の内容として、個々の国民は健康や生

命に関連して人間としての権利を妨げる状態の排除を求めうる権利（裁判規範性）をもつ。これは消費者の権利における消極的側面であり、国などに対する拘束的規範内容をもつ。消費者の権利は、このような消極的側面に止まらず、取引の安全などの確保・環境整備を国や社会に対して要請するという積極的側面ももつ。この積極的側面は、消費者政策によってその実現が図られることを要請するもので、例外的な場合を除いては、国などに対する拘束的規範内容を導くことが難しく、その結果、傾向的要請となるのである。

第二章　消費者の権利と自治体消費者行政

本節では、消費者の権利を明記した基本法によって、消費者行政とりわけ、自治体消費者行政のあり方や役割などについて若干の論点整理をする。

第一節　問題提起

消費者行政のあり方、さらには、国と自治体の消費者行政の役割分担として、法制度の形式面に着目して、大まかに言えば、次のように語られてきた。わが国では、基本法制定以降から今日に至るまで、消費者行政を統一的に扱う省庁は存在せず、複数の関係省庁がそれぞれ所掌事務の範囲で、消費者行政を行っている。消費者保護のための事業者規制について、基本法制定後に消費者保護の側面が加わったものの、従来の所管省庁が分担することになった。これに対して、給付行政としての消費者支援行政は、自治体の役割に負うところが大きい。市町村は消費者からの苦情の処理や消費者の啓発を行い、都道府県も市町村では対応しきれない消費者問題に対処しているし、消費生活センターも商品テストや消費生活相談・苦情処理等を行っている、と。

このような整理の仕方は、行政のあり方を、目的または権力性の有無などのからの分類であり、法制度の設計を説明する方法としては一定の有効性をもつであろう。しかし、このような分類では、自治体における消費者行政の先駆的な役割、たとえば、消費者条例においていち早く消費者の権利保障を定めたり、消費者情報公開を積極的におこなったりしてきた自治体消費者行政の役割を適切に評価できないのではないかという疑問が残る。そこで、自治体消費者行政の役割を適切に評価するために、自治体が果たしてきた消費者と事業者との情報格差などの非対称性の克服という側面に光をあてることが有効ではないかと考えている。具体的には、「情報」をキーワードにして、消費者行政の情報行政としての側面を掘り下げる作業でもある。たとえば、従来、消費者行政の給付・支援行政の多くは、情報行政の側面としても位置付けられるし、また、自治体による情報の公表を通して、自治体行政における機能面での規制行政も適切に評価できるのではないかと考えている（注10）。

第二節　消費者行政の情報行政としての側面と消費者の権利保障

本節では、消費者行政の情報行政としての側面に光を当てた場合の論点整理を行う。その際、行政の情報収集・管理・公開のあり方（または行政過程に着目した情報の流れ）に沿って検討していくことで、自治体消費者行政の役割や存在理由を考えてみたい。

1　消費者の権利と情報収集

消費者行政における情報収集活動は、従来から、消費者の調査申出権や当該収集した情報の公表制度などと結合することで、消費者の権利の実効性を確保してきた。

しかし、近年、これまでの行政調査の範疇で説明されていた情報収集活動にとどまらず、記帳義務や報告義務の強化などを含めた企業に対する情報提供義務とその確保の仕組みが重要な課題となっている（食基８条２項参照）（注１１）。このような課題は、企業のコンプライアンス論にも関連づけられながら、議論

が展開される必要があるだろう(注12)。その際、消費者行政における公私協働と情報処理システムのあり方が、論点となるのではないかと考えている。すなわち、ある論者は、「産出能力と情報コストの負担」に着目した制度設計を提言する。つまり、「情報との距離」という観点から、当該情報に最も距離の近い人に情報を提供させるシステムを考えようとする(注13)。そういった問題意識から消費者法制や消費者行政のあり方を捉え直す作業をしてみることも、実効的な消費者の権利保障の観点からして有益かもしれない。

2　情報管理

行政調査や任意の提出で収集した情報の管理・利用の方法のルールの確立が急務である。とりわけ、消費者行政では、他の省庁・行政機関との連携・情報共助による総合行政化が要請されるところであり、データ流用の恐れなどの問題も顕在化しやすい。

3　調査結果の公表・情報の公開

消費者行政における調査公表は、たとえば、食品などの安全性に関わる公表・情報開示と営業上の秘密との関連で問題となりうる。まず、情報公開に関連して、当該食品や医薬品の製造方法に関連する情報は秘密扱いされるであろうが、いったん市販された食品などの安全に関わる情報は、公の性格をもつと解されることから、情報公開を原則とすべきである（農薬茶事件判決・東京地判平四・一一・一五判時一五一〇号二七頁）。

また、自治体消費者行政による公表、情報の提供・公開は、今後、国際化が進む中で、法律による枠内で行わざるをえない自治体の施策を実効化的に機能させることになろう（注１４）。

4 苦情処理制度と情報の活用

改正基本法は、都道府県の苦情処理制度を明文で位置付けている。この制度は、現実の問題に関わる具体的情報が行政に蓄積されることで、その情報を基にして、あれこれの条例とか、政策立案のきっかけにもなりうる。その意味では、情報収集機能も果たす。また、市民の側からすると、当該消費者問題の相談役として窓口が多いことで、都道府県の苦情処理制度は、救済的機能も果たしているのである。ここに自治体消費者行政のける苦情処理制度の存在理由がある。

5 私人による監視・法の執行

食品表示ウォッチャー制度の導入にみられるように、違反の未然防止や違反の発見などに資するために、私人（消費者）の協力も有効な場合が少なくないであろう。また食品の安全性を確保する仕組み作りとして、農場から食卓までのトレスアビリティー制度を導入し、その過程の透明性を確保するために、住民による監視制度の導入の可否が論じられている(注15)。

おわりに

本稿では、改正基本法に消費者の権利が明記されたことに伴い、消費者行政とりわけ自治体消費者行政のあり方や役割(存在理由)について、若干の論点整理を行った。しかし、消費者の権利保障の観点から、消費者基本法そのものを内在的に検討する場合に、たとえば、それぞれの学説の問題関心が何であったのか、また、何を克服の対象としたのか、消費者行政の存在理由をどう位置づけたのかなども含めて検討すべきであった。その意味からすると、本稿は、十分な検討がなされたわけではないが、さしあたり次のことが確認されよう。

第一に、消費者の権利から行政の規律のあり方を議論する場合には、行政に対する規範的要請と傾向的要請を分けて整理することが有効である。その際、消費者の権利の規範的内容の拡充と傾向的要請の立法論と解釈論における実現が、消費者行政領域の重要な課題となるのである。

第二に、消費者行政の情報行政の側面を展開することで、住民に身近な自治体消費者行政の役割や存在理由を再評価できる可能性がでてくる。これは、結果的に「情報」をキーワードにすることにもなり、現行改正基本法ともなじみやすい議論である。

ところで、今後の検討課題についても指摘しておきたい。まず、消費者の権利論を考える際に、自己決定権との関連にも注目しておく必要があると思っている。来生説にしろ、落合説にしろ、選択の満足性というのは自己実現である。あるいはパターナリスティックな保護から自立し自己実現を図る。そういうことがキーワードになっており、「自己決定権と消費者の権利」という問題設定も整理しておくべき論点であり、この点について今後の課題としたい(注16)。さらに、消費者行政において企業責任をどう確保するのか、その際、行政の関与のあり方をどう考えるのか、そういった問題意識から、コンプライアンス論と絡めて、公私協働論についても検討していきたい。

注

(注1)今村教授は、消費者保護基本法を批判的に検討する中で、次のような指摘をしている。すなわち、消費者保護基本法に、関連法令の解釈・運用に対する規範論理的な指導性を見出すことは困難であり、その結果、消費者保護を「新しい行政の分野」として、積極的に切り開いてゆくことが十分に展開できなかった。これらのことを可能にするためには、消費者保護政策の基本原理に対する明確な認識が必要である、と。その上で今村教授は、消費者の権利保障を消費者行政の基本原理として位置づけるのである。今村成和「消費者保護法の批判的検討」同『私的独占禁止法の研究Ⅳ』(有斐閣、1976年)318頁以下参照。

(注2)この点に関連して、島田和夫「自治体による消費者行政の役割」法律時報66巻4号50頁以下参照。

(注3)「座談会 消費者法の今日的課題－国民生活審議会消費者政策部会の「最終報告」の検討(特集 消費者法の今日的課題)」 法律時報 75巻10号 (2003年) 4－23頁参照。なお、同政策部会の中間報告ではあるが、批判的に検討するものとして、潮見佳男「消費者保護基本法の改正の動向」月報司法書士2003年月4号(374号)2頁以下参照。

(注4)その例として、実務家による次のような説明がある。「『適正な取引の確保』とは、例えば、多重債務問題においては公正な取引条件を確保する金利規制が必要であるし、訪問販売被害においては公正な取引方法を確保する不招請勧誘規制を検討すべきであるし、不当請求被害においては債権回収行為規制を検討すべきである。」池本誠司「消費者保護基本法改正の意義と課題」国民生活2004年5月号16頁参照。

(注5)市場メカニズムまたは規制緩和を重視した改革に伴う消費者行政の変容について、拙稿「消費者行政の仕組み」芝池義一他編『行政法の争点〔第3版〕』有斐閣、2004年248頁以下。

(注6)今村成和「消費者の権利と経済法」同『私的独占禁止法の研究Ⅳ』(有斐閣、1976年)334頁以下参照。

(注7) 落合氏は、国民生活審議会消費政策部会の部会長として、前掲「最終報告書」(2003年5月)の立案に関わった人でもある。ところで、落合教授は、共著『新しい時代の消費者法』(中央法規、2001年)の第一章「消費者法の意義」の中で、消費者の権利について言及している。

(注8)『岩波講座・現代の法13 消費生活と法』(岩波、1997年)281頁以下、特に300頁以下参照。

(注9)この点の議論について、一般論ではあるが、樋口陽一『国法学 人権原論』(有斐閣、2004年)85頁以下参照。

(注10)また、阿部泰隆「行政監督と情報の活用－情報非公開・機能不全の行政監督から、情報手法による有効な監督、競争、自己責任の規制緩和社会へ」小早川光郎,宇賀克也編『行政法の発展と変革 塩野宏先生古稀記念 上巻』(有斐閣 2001年) 455頁以下参照。阿部教授は、従来の行政監督手法の機能不全の克服という問題意識から、まず、行政監督の存在理由を「情報」をキーワードにしながら(または「情報の非対称性を安価

に是正できる手段」という観点から）、消費者にゆだねられるものと監督手法にゆだねられるものに、理論的に分類する。その上で、従来の制度的に監督行政とされていたものを見直す。その際、情報手法に移行できるものとなお従来の行政監督手法を残すものを整理した上で、情報手法の活用の限界を超えるものについては新しい行政監督手法の導入を提言する。本稿の執筆に際しても阿部教授の論攷を参考にしたが、本節では、基本的に行政過程に着目して整理した。なお、情報に役目した場合に、機能的考察が重要となるように思われる。例えば、次の指摘を参照。「事業者名や違法行為の公表は、違法・不当行為に対する制裁・抑止の機能と、消費者に対する情報提供の機能の両面を有している。このため、公表基準を明確化し、違法・不当行為を行った事業者名や違法行為については積極的に公表すべきである。」「21世紀型の消費者政策の在り方について」参照。

（注11）畠山教授による次の指摘を参照。「これまでの日本の行政法理論では、これらの情報収集をその権力的側面に着目して行政調査という範疇で議論してきたが、情報収集は行政調査に限らないのであって、行政調査は、むしろ例外中の例外と考えるべきである。記帳義務や報告義務の強化、自動記録メータ設置の義務づけ、記帳の懈怠、虚偽記載、報告を怠った場合の秩序罰の強化がむしろ実際的である。また、行政調査や任意の提出で収集した情報の管理・利用の方法を開発することが急務であり、これらの過程全般に通じる情報手続、プライバシー保護、データ流用の制限、公開手続、救済などが議論されるべきである。」畠山武道「行政強制論の将来」公法研究58号(1996年)184頁参照。

（注12） 曽和俊文「法執行システム論の変遷と行政法理論」公法研究65号(2003年)225-6頁参照。

（注13）角松生史「『公私協働』の位相と行政法理論への示唆――都市再生関連諸法をめぐって」公法研究 65号(2003年)200頁以下、特に205－6頁。

（注14）「安全性につきましては国が責任をもってやる体制になっていて自治体では食品添加物として認められているものを禁止したり、新たに指定したりすることはできないのです。例えば神奈川県だけがある物質を指定してもこれは食品衛生法違反になりますから、実質的にはできないことになります。国で指定したものを取り消すと、憲法でも地方自治法でも条例は法律の範囲を越えることができないことになっていますから、条例違反だといわれた事業者が裁判所で争うと、おそらく県や市が負けるということです。ですから情報提供が中心になるのです。できるだけ質のよい情報を提供して問題提起をする、ないしは消費者の需要に応えるというのが安全行政の課題だと思います。特にこのことは国際化の中で、益々求められていくのではないかと思います。」鈴木深雪「消費者行政の課題を語る(1)－安全・表示・包装等をめぐって」神奈川大学法学研究所研究年報 17 号神奈川大学法学研究所34頁参照。

（注15）山口由紀子「これからの消費者行政のあり方をめぐる法的分析」法学研究76巻1号(2003年)561頁以下参照。

（注16）自己決定の用語の多義的使用とその整理も含めて、吉村良一「なぜいま『自己決定権』か――『自己決定権』の今日的意義」法の科学（日本評論社、1999 年）28 号 77 頁以下参照。 この点に関連して近年、意思決定環境に着目して消費者の権利を整理する見解が出てきている。例えば、川浜教授は次のように述べる。「消費者の『知らされる権利』は、独禁法では不公正な取引方法の一類型である不当な顧客誘因（二条九項三号、一般指定八、九）や、独禁法の補完立法たる景表法で保護が図られている。ところで、『知らされる権利』でとらえられている多くの問題点は、消費者が適切な選択を行えるような意思決定環境を確保するという観点から整理するのが妥当であろう。『知らされる権利』はその一部に過ぎない。」川浜昇「競争秩序と消費者」ジュリスト 1139 号 23頁参照。さらに、滝沢昌彦「契約環境に対する消費者の権利」『消費生活と法』（岩波書店、1997年）79頁以下も参照。

8.「ローカルガバナンスにむけた政策評価システム設計の構想」

宗前清貞（琉球大学教授）

ローカルガバナンスにむけた政策評価システム設計の構想

宗前清貞
（琉球大学法文学部助教授）

要旨

1995 年に三重県で試行が開始されて以来、政策評価システムに対する関心は高まってきた。わが国の政治経済改革に対する動機が高まる中で、「小さな政府」志向は強くなり、折からの NPM ブームとあいまってより正確に政府活動の業績を測定し、さらに経済的な公共支出を達成しようという学問的／実践的関心はいまや頂点に達しつつあるといっても過言ではない。

しかし、政府活動の状況を改善することは一義的には主権者である住民にとって理解可能でなければならず、一方で政策領域の多くは実態それ自体を理解するために高度な専門知識を有する必要もある。

筆者はこれまでの研究において①政策評価は政策情報の公開の一環として位置づけるほうが機能しやすいこと②政策評価システムは単体で機能しないこと③政策領域によっては外部的専門家を政策評価過程に導入する必要があることを明らかにしてきた。

本研究グループにおける実務家からの批判によって、以上の知見はさらに洗練されつつあり、本稿において筆者は主として市町村のような小規模かつ運営(operation)中心の組織においてどのような評価制度を樹立するべきかについて考察する。

Accounting Local Government:
Theoretical and Practical Analysis of Policy Evaluation on Local Level

Summary

For this decade, scholars and practitioners in local government have been enthusiastic about policy evaluation. The term is about to become a magic word for city reforms, which seem to eliminate every single aspect of public money wasting and organizational failure. The fact is, almost all prefectures and large cities installed official evaluation and do not see what they had expected.

I have studied in earlier researches that the system works when evaluators have enough knowledge about the policy and the system should be a part of well-structured policy disclosure system. In academia, some have been interested in designing more precise measurement method and some have just insisted governments' officers are not ready for the system running. No theoretical analysis, however, has been conducted so far that local government may be possible when pieces of reform subsystem embedded in government are organically running. I am now focusing onto this relationship among reform subsystems and try to establish guide lines for employee- and citizen-friendly governance.

In this report I will propose subsystems of city reform to support policy evaluation for relatively manageable cost so that small governments do not hesitate to install the system.

目次

1　序論 85
1-1　政策評価システムの概要 85
1-2　ガバナンスと評価 87
1-3　報告の方向 88
2　組織の欠陥とガバナンス 89
2-1　前提としての情報公開 89
2-2　学習による熟慮 91
3　システム群という発想 92
3-1　簡便なシステム 92
3-2　Clean As You Go 94
3-3　評価の諸視点 95
4　結論 96

1　序論

政策評価[1]は政策体系全体あるいは個別構成要素を事後的に分析し、資源配分の有効な管理を行うと同時に将来予測のズレを適宜修正するための行政手法である。その際、計画時点では予測しがたい巨大な変化（例えば社会経済上のトレンドが大きく変化すること）などに伴って、既に着手されたり設計されたり実施を前提とした調査が済んでいても事業の中止を決断する機能もあることから、しばしば評価は「ムダな公共事業に対する死刑判決」が期待されることもある。しかし、①「ムダ」と明言できるような事業は例外的である②事業中止を宣告するための事後評価は精密にならざるをえず、行政ルーティンとしての評価に同程度の精密性を求めることは実用的ではない、という二つの理由から、このような大掛かりな評価がごく標準的な評価機能であると考えることはできない。

それでは一般的に行政過程において期待されるような評価とはどのようなものであるのか。本章では政策評価についての概略の理解に務めることにしよう。

1-1　政策評価システムの概要

1-1-1 評価システムの目的による分類

窪田好男（1998）は評価が既存の政策にどのような効果をもたらすかを考察し、判決型評価と分析型評価に分けた。判決型とは（進行中の）政策終了を想定しているためにその分析には客観性が要求され、組織外部のアクターによって判定チームが構成され、政策形成時における情報量に匹敵する対抗情報によって政策の是非を問う。1996 年の国会に民主党が提出した行政監視院法案（いわゆる日本型 GAO 法案）がその好例であるが、この法案においては議会官僚による行政官僚への対抗を機軸とした対決型の、すなわち政策終了をめざした政策評価像が想定されている。こうした評価は高いコストを要する上に、ある種の政治的決断を要する。発動せずとも抑止効果として行政部の自助努力を引き出せる可能性はあるが、必要とされる情報量・時間・人員を考えるとあらゆる行政活動に対して不断の監視を行うということはできない。

これに対置する第二の評価イメージは分析型評価である。分析型評価は政策サイクルにおける「事中」の分析であり、次の執行段階に進む前にこれまでに政策執行から得られた情報や知

[1] 行政活動の評価については、「行政評価」という表現のほうが一般的であるが、行政の評価という用語に必然的に随伴する曖昧さを排除するため、政策の事後分析に関しては筆者は「政策評価」という用語を用いる。したがって政策評価と行政評価は同義ではないが、一般に使用されている行政評価の意味するところはたいていの場合、筆者の言う政策評価であると考えてよい。

識、知恵を統合してより精度の高い計画調整を行うことを目的としており、いわば「戦犯」を探すことを一義的な目的としていない。こうした「学習」は、ヒュー・ヘクロやピーター・ホールらがそれぞれ「政治的学習」「社会的学習」と名づけたように、政策の水平的な波及において当然に見出されるものである[2]。また分析型評価が次の計画段階における活用を前提としている以上、その実施主体は政策デザイン担当者であるところの実施部局であるほうが合理的であり、したがって判決型か分析型かという分類は、結果としては外部評価と内部評価にほぼ対応していることになる。

1-1-2 評価の対象

政策評価は政策に対する評価であるが、「政策」とは何を表しているのかという問いは社会科学における基礎的用語がしばしばそうであるように意外と定義が難しい。筆者はここで政策を「公共的な課題に対する一連の解決策 solutions の体系」および「その体系を実行する政府の活動」と定義することにする。このように考えると、政策の評価とは、公共的課題をどのような状態にするのが望ましいのかという「政策目標」、そうした政策目標に対する接近方法として区分された「施策」、施策を具現化するための「事業」、事業を実行するための「執行」、「予算」、「組織」、「手順 operations」といった諸要素から成立していることが理解できる。また、政策目標に対する下位概念である諸要素が相互に連携しているかどうか、あるいは連携のさせ方が妥当なものであるかどうかについても問われる必要がある。したがって政策を評価することは、ルーサー・ギューリックの言う「POSDCoRB」にほぼ対応した事後的分析に他ならない。

政策評価という場合には、そもそもどの政策領域を優先的に取り組むべきか（例えば『パンとバターの選択』など）を指す場合もあるが、これは通常政治的選択そのものを意味しているので本稿で言う政策評価の対象とは区別することにしよう。我々が可視的に認知しうる政府の活動体系は、通常施策（プログラム）レベルからであって、豊かな住環境を実現するためのプログラムであるとか、安定的に野菜を市場へ供給し続けるプログラムといったように、いくつかの具体的な行動が束となって総体として効果を発揮する活動計画群を指してプログラムと考える。

政府活動は金銭資源と人的資源が安定的に供給されて円滑な行動が可能となるので、予算に対応した「事業（プロジェクト）」を通常は単一所管組織に割り当てる。これを事後的に分析するのが事業評価であり、現在の県レベルにおける政策評価制度の中枢となっている要素である。

このほか、組織のあり方に対して改善を前提とした評価を行うシステム評価や業務の割り振り（いわゆる事務分掌）が妥当であるかどうかを定期的にチェックする「業務棚卸」などが政府活動に対する評価に含まれるが、これらは政策実施体制に対しての評価なので、ここでは広義の「執行評価」と呼び、さしあたり議論しないこととする。

政策は上位目的に対する手段の連鎖によって有機的に構成されており、上位目的が動けば下位手段の妥当性も安定しない。したがって下位手段を単独で評価するときには上位において設定された資源配分や目的設定は与件として受け入れなければならない。こうして実施される評価においては、したがって上位で設定された目的に対して①効果的に課題を解決したか②解決するに際してより経済的な手法で実施したか③解決策の選択においてより効率性の高いもの（②との関連で言えば同一資源の投入の結果、より多数の出力を生んだか）を選んだか、といった有効性 Effectiveness・経済性 Economy・効率性 Efficiency の三つの基準が要求される。このほかに合法性／合規性 Legality を基準とする場合があるが、この基準は近代行政の原則で

---

[2] 秋吉(2004)、61-62 頁。

ある法令遵守原則 Compliance に当然に含まれていると理解できるため、ここでは基準に含めない。

1-2　ガバナンスと評価

前節で述べたように、いわゆる 3E 基準が政策の本質から評価に対して求められるとして、3E 基準が政策のどういう側面を具体的に改善すると考えればよいのであろうか。

政策の失敗が起きるのは、第一に公金の費消で非合理な決定をなした場合である。公金は適切に消費されなければならないが、ここでは絶対額の規模と入出力比の両面から考えてみよう。仮に社会的ニーズは大きいが出費があまりに巨額な場合には、後年度の財政硬直化を招く。その資金調達は通常、公債によってまかなわれ後年度の財政的決定の自由度を著しく束縛する。したがって支出の効率性や有効性にかかわらず、政策決定における絶対額の削減は世代間の財政民主主義を守るためにも当然実施されなければならない。しかし、山谷（1997）の言う「節約」としての経済性[3]は一般に予算編成過程で最も重視される基準である。また飽戸・佐藤（1986）はトマス・ダイの I/O 分析枠組みを用いた研究において、政治的党派性が予算編成にそれほど強い影響力を与えていないことを確認しているので、このことからは少なくとも予算の総額が非党派的に（すなわち行政的に）決定されていることを示唆している。また小林ら（1987）による調査では、財政決定の主たる影響力保持者は財政担当部局であるが建設関連の政策においては市長の意向がもっとも働いていることを明らかにしている。これらの分析からは、経済性に関するコントロールは財政課による予算編成過程で充分に効いているか、または市長の政治的決断による可否の決定のいずれかであって、事後分析によって改めて経済性を強調する必要があまりないと考えることができる[4]。

一方、同じ支出でより多くの事業量がこなせなかったかという効率性基準は昨今、ますます重要性を帯びている。資金調達の枠組み事態を PFI などによって変化させより多くの事業を（場合によっては計画年次より前倒しで）執行することは、有効性の観点から考えても重要な場合がある。なぜなら一部の政策の質は供給量によって決定されることもありうるからである。スター首長と呼ばれる市町村長に群馬県太田市の清水聖義が含まれているが、清水市政においては種々のプロジェクトにおいてより効率的な執行が求められ、市民からの幅広い支持を得ている[5]。この場合、効率性の向上によって達成されるのはより多くの事業の供給であって、その目的、優先順位、体系における位置づけは正しいことを前提としている。無論、ルーティン業務においてラジカルに目的を問いながら業務執行をするよう職員機構に期待するのは現実的ではないので、ルーティンにおいて追求されるべきガバナンスとしては効率性を追及する仕組みを打ち立てることは極めて重要な制度設計となるだろう。

残る 3E 基準のひとつ有効性概念は、政策の劣化についての改善が最も期待される基準である。有効性基準が強調されるようになった背景には、ひとたび支出が決定された事業はその成果がどうあろうともインクリメンタルに継続的歳出決定がなされてしまうのでなかなか状況の改善につながっていない、言い換えると税負担者の視線から見てあまり意義の見出せない事業が継続されていることがある[6]。こうした状況は単位あたりの（公的）費用が効果達成に寄与してい

---

[3] 山谷（1997）、18 頁、27 頁。

[4] とはいえ昨年以来、中部国際空港の建設費におけるコストダウンの成功によって、外部者（中部空港プロジェクトの場合トヨタ）がもたらす経済性基準の刷新がいかに大きなインパクトをもたらすか、ということは改めて強調されつつある。しかし本稿においては標準的な財政規模において「巨額」とみなされる歳出が本能的に忌避されていることを指摘したので、経済性原則は政策評価システムの中で（実務的には）それほど重要な要素でないと述べておく。

[5] 河北新報社編集局（1998）、239-250 頁。

[6] 稲継裕明は NPM が 90 年代に普及した要因として、「各国が同じような[危機的な]経済・財政問題に直面していたことや政府の非能

ないという効率性概念で捕らえることも可能であるが、そもそも公的課題の解決策としてまったく意味を成していないのであれば、そのプログラムは有効であるか否かで理解するべき問題である。したがって、政策の事後的検証は、そもそもそのプログラムは課題の解決に貢献しているかという有効性／有用性の基準によって検証され、有用ではあるがより経済的または効率性の高い手段はありえたか否かという経理上の基準によって更なる検証が行われるというほうが政策の検証のあり方としては望ましいといえる。

山谷（1997）や宮川（1994）によれば有効性概念を中心とした 3E 基準は政府海外援助 ODA の分野で会計検査院によって実施されている。特にマルコス疑惑によって ODA 検査を開始した 1987 年以降、開発途上国に対する援助が真に相手国の経済発展に資するものであるかどうかを問う有効性評価は定着してきた[7]。加えて 1990 年代中期より、採算性の疑問が高い高速道路や農水省関連の公共事業などを主たる批判対象として有効性を厳しく問うべきであるとの論調が高まった。したがって、有効性基準の出発点においては政策の意義を問うことによって、そうしたものがない政策を終了させる判定的要素を強く求められていたのである。

ところで、山本清（1998）によれば多くの公共事業において定量的に算出された投資係数（いわゆる B/C）において 1.0 を下回るものはないことを指摘した。また宗前（2001）はそうした計量的判定手法を細密化することは民主的統制という視点から見てあまり得策ではなく、結果としては閉じた政策形成過程を誘発しかねないと述べた。となると、民主的なガバナンスの方向性として有効性を論じる政策評価にはどのような意味が、言い換えるならばどのような成果の向上が期待できるのだろうか。

この点で示唆的なのはある種の参加型計画手法である。岩永俊博ら（1996）はジェラルド・ナドラーの提唱したブレイクスルー思考を応用し、保健のまちづくりに関する取り組みにおいては受益者を含めて解決策 solutions を設定するべきであり、そうすることで非政府的 non-governmental な手立てを地域が実行する際に責任を持って行えるようになると予測した。岩永は「風船図」と呼ばれる”目的＝手段”の連関図を描き、さらにその主体を参加者たちが自発的に確定していく過程で最小費用にして最大効果の上がる解決策群が設定しうると述べ、具体的には千葉県八千代市などにおける取り組みを紹介した。このことは、有効性基準が客観的なものというよりも関与する人々（特に政策の便益を享受する側）にとってそう「感じられるかどうか」という主観的な側面の強い判断基準であることを示唆している。有効性基準の測定と実施にあたっては「どのように政策を策定したか」という手法のあり方と切り離して考えることができないのである。したがって、有効性基準を含めて政策評価を実施していくならば、受益者たちの参加は規範的な議論を離れてさえ（つまり民主主義的規範を仮に前提としなくとも）必要なものであって、また参加はそれ自体が目的ではなく参加によって（しばしば高度な）政策情報の学習と理解が進展しなければならない。

1-3　報告の方向

以上に考察したように、政策評価がガバナンスを達成するためには種々の条件があることが理解できたが、本報告においては特にもっとも情報伝達が困難であるという理由から、住民と行政組織における政策評価のあり方、より具体的に言うならば政策評価をめぐってどのような

率に対する国民の批判が高まっていることがその背景にある」という。稲継の分析は必ずしも評価制度を対象として述べているのではないが、稲継の依拠するクリストファー・フッドの NPM 定義によれば NPM はゴールやターゲットを測定可能な形式で明確に設定し、しかもプロセスよりも結果 outputs を重視している。したがって評価制度の定着を後押しする力と NPM のそれはほぼパラレルに捉えることが可能であるといってよい。稲継・村松（2003）、126 頁。

[7] 会計検査院『会計検査でわかったこと（平成 13 年度決算検査報告と会計検査院の活動状況）』、2003、12-13 頁。

体制を整えることが必要なのか、という方向性を明らかにしていきたい。情報の公開とステークホルダーの決定過程への参加はすでに行政過程の民主化においては標準的な手法として称揚されつつあるが、これらの改革手段はしばしば規範的側面と実証的有効性が混同されているきらいがある。本稿ではサブシステムとしてのガバナンス諸手法とこれらの手段がどのように連結されたときにもっとも効果的であるかという分析を通じて、制度設計の基礎的理念を提供したいと考える。

2　組織の欠陥とガバナンス

公共政策のほとんどすべては行政組織を通じて設計され供給され評価される。特にわが国の地方自治においては政府が公共政策の独占的主体である。政策が作動しない、あるいは劣化した政策が放置されているのは、こうした独占それ自体から生じる場合もあり、その場合には政策過程における設計･供給･評価を開放しなければならない。しかし現代社会における公共的課題は、外部者（特に住民）が参加すれば解決の実効性が自動的に担保されるのであろうか。狭い視野は解消されても、アマチュアリズムでは対処不能となった高度な専門情報が放置されているのであれば、結果として解決策の有効性は劣化するおそれすらある。そこで本章においては、専門情報を取り扱っている場合に欠陥はどのように生じるのか、それを外部に開放した場合にどういう条件がなければ有効な政策立案につながらないかという設問を明らかにしていく。

2-1　前提としての情報公開

情報公開は1982年に山形県金山町でわが国初の条例が制定されたのを皮切りに神奈川県、埼玉県、川崎市、東京都などで次々と条例化されていったが、その本来的な政策目標は政治腐敗の監視機能であった。伊藤修一郎は情報公開の波及過程を分析する中で、1980年代における情報公開運動は①ロッキード事件、ダグラス＝グラマン事件など政治腐敗に対抗するために②80年代中期からは自治体をターゲットに③しかも先駆的取り組みを行っている自治体に対して透明性の高い条例を制定することを目標に行われていた[8]。したがって当初は政策革新のツールというよりも政治浄化の手段とみなされており、公正な情報を生のままに提出することが前提であった。

当然ながら政治腐敗と政治不信の進行は同期しやすく、政治不信が昂じると政府セクターの行為に対して無関心になってしまう。そのため政治の側に与えるプレッシャーはきわめて大きく、伊藤も情報公開条例の制定（と波及）が政治主導で行われたと結論付けている。ただし、そうした理念を具現化する過程は極めて実務的であり、多くの県レベル条例は先行者も遅滞者も長い検討を踏まえて制度化に踏み切っている。首長サイドの要請する「政治への信頼を取り戻す」というあいまいな理念が実務的に処理可能な行政理念へと変成する過程こそが条例制定過程であり、その過程が実務的であればあるほど「深刻な対立があったのは先行自治体においてだけで、全体として穏やかな制定過程であった[9]」と言えるほど政治的熱狂からはほど遠いものとなった。

情報公開が政策過程において市民的意味を復権するのはいわゆる改革派知事たちの登場、より厳密に言えば彼らが食糧費スキャンダルに対処した手立てによってである。改革派知事はいわゆる御三家（高知・橋本、三重・北川、宮城・浅野）、あるいは岩手の増田を加えて四天王とも呼ばれるメンバーたちをその嚆矢とするが、彼らに共通しているのは非自民系かつ非革新系

---

[8] 伊藤(2002)、第四章第一節。
[9] 伊藤、前掲書、164頁

であり、いわゆる無党派層の支持を背景にトップマネジメントを行っている点である。筆者はこの点を重視し、宮城県知事浅野史郎の言を引いて「出生の秘密」と名づけた[10]。彼らの行政は常に分かりやすく常識的なものであらねばならず、食糧費スキャンダルに際しては「反省」「再発防止の具体策」「システム全体の見直し」の三点セットで対応に臨んでいる。特に宮城は現職知事と前任副知事（当時仙台市長）の逮捕から二年も経たぬうちにスキャンダルに見舞われたためにその信頼性は地に堕ちたとすら言われたが、逆境を政治的機会として最大限に活用し、その後全国市民オンブズマン連絡会議（以下、「オン連」）からは第二回をのぞき、第七回（2003年）まで合計で六回の一位評価を得ている。

ただしオン連の言う透明度は非違の摘発に向けた基準であり、政策形成の基礎となっている情報を主権者と共有し、相互に学習機会を持つ方向性にはない。その点では市民自治を永年主張してきた松下圭一の言う情報概念とは異なっている。それでは学習機能の前提となる情報とはそもそも何なのだろうか。

松下は市民主体の自治を作るためには争点情報・制度情報・政策情報の三つが必要であると述べる。争点情報とは何が政策の課題であるかを明らかにした上で、解決技法の類型化作業を行うことである。制度情報とは現在の統治システムにおいてどのような仕組みが用意されているかについて行政が率直に明らかにすることである。またこの中には企業で言う財務に近い財務情報が包含され、資金調達に関する情報を含む。つまり、予算編成における歳入の限界を強調する含意の強い「財政（予算編成）」という単語よりも広義である。最後に政策情報とは、彼の定義する政策概念と密接に関連している。松下は政策を公共的課題の解決技法とその体系であると考え、したがって政策に必要な情報とは社会的に生じている問題は何か、それをどのように解決するのかという「認識」と「解法」の両義性を有していると考えられる[11]。ジェイムズ・マーチやヨハン・オルセン、あるいはジョン・キングダンらゴミ缶モデル学派が言うように、行政組織における認識の幅は状況的に決定されているために、たとえ当事者に悪意がなくとも社会的な状況の改善につながらない課題設定を行っている可能性は絶えず残っている。したがって政策形成の第一主体である政府部門は、絶えず自らの政策体系を主権者に示し、設定された政策目標・構成されている施策群・個別事業の効能について外部的検証を受けなければ社会的ニーズと政策の乖離を生じてしまう。

こうした分析からは、単に非違の不在を証明するための消極的情報公開にとどまらず、社会全体で問題認識を共有する積極的な情報公開、換言すれば公正かつ適切な情報加工（ないし政策プレゼンテーション）が必要となる。北海道ニセコ町長を務める逢坂誠二は松下の理論に多大な影響を受けているが、彼の着手した全戸配布・事業別の予算書は松下の提案する情報加工の良質な実例といえるだろう。しかし予算書は基本的には財務情報であって、課題解決に向けてどのような方策を採っているのかは理解できたとしても、今採っている解決策が本当に課題解決 j に結実しているのかを必然的に明らかにするわけではない。

そこで次節では、学習機能を地域において再生するためのメカニズムとして政策評価を捉え、政策評価は学習を促すか、また学習は地域全体の福祉向上を考えた熟慮にいたるかどうかを明らかにしよう。

---

[10] 宗前(2002)、69-71 頁。伊藤(2002)によれば、もともと情報公開条例は政治不信に対応するために 80 年代初頭に着手された改革手段である。したがって無党派の信頼を失った場合に再選可能性を閉ざされる改革派知事が情報公開に熱心であるのは当然の流れである。

[11] 松下(1991)、特に第 9 章。

2-2　学習による熟慮

政策は前節でも述べたように情報に依存して形成される。政策研究理論においては情報のハードさ、言い換えるならば参入の困難度によって本質的に排外的な政策領域が形成される場合があると考えられ、これは通常「政策共同体 policy community」と呼ばれている。宗前（2001）は政策共同体の成立するような政策領域においては、そうでない政策領域と同様に政策評価の可能性を指向することが意味を成さないことを指摘した[12]。政策領域の中には、目標設定や手段の選択およびその優先順位づけ、費用計算などについて専門家間の合意が成立している場合が多く、その場合には明示的な政策の設計図など用意しなくとも暗黙知として関係者間で了解されたまま政策が進行していくのである。では、政策の設計が開いていない場合に生じる欠陥はどのようなことが想定されるだろうか。

第一に、目標設定があいまいであるために、進行中の政策管理ができなくなってしまうことである。達成度を問うためには最終的にどのような状況を生み出していなければならないか、というアウトカム（社会的成果）志向の目標設定を行わなければならないが、暗黙知によって目標の明示化を避けていると何を目指して事業を執行しているのか不明朗なまま、事業執行それ自体が目的化することになる。こうした自体を避けるために政策目的は体系的に咀嚼し、個々の目標に統御される強力なオブジェクト指向政策管理を遂行しなければならない。

第二に、現在の公会計制度が事業 project を単位とした費用計上を原則とせず、歳出性質別の管理を行っているために、「その仕事」から生じている本来的費用を計算しづらい点である。この場合、関係者間にはある種の相場観のようなものが共有されていて、これも暗黙知的に会計管理を行っているのかもしれないが、歳出の公的コントロールと実体の間に乖離がありすぎれば結果的には誰にも財政資源を適正にコントロールできないという事態が予測される。これを乗り越えるには事業ごとに予算をコントロールするシステムを導入し、何のために公金を費消しているのか了解しやすい管理手法を導入しなければならない[13]。いわゆる事業別予算制度は従来、コスト削減として考えられがちであったが、財政規律 fiscal discipline という観点から予算編成を再考すると「わかりやすさ（納得と合意による支出の決定）」を達成するためにきわめて有効な制度である。

第三に、政策設計の段階で関係者が関与しないのであれば政策と受益の距離は開いていき、主権者の政策疎外が生じやすい。こうした疎外は受益と負担の関係をあいまいにしてしまい、したがってコスト的制約から生じるかもしれなかった政策のイノベーションを逸してしまう。わが国の政府間財政関係においては租税自主権の余地が狭く、中央政府のパターナルな財政規律関与が行われているために、政策コストを下げれば減税という形で便益が返還されるという直接的な関係が生じにくい。そのため、松下の言う「モノトリ主義地方自治」に堕する危険性が常に生じているのである。筆者はモノトリ主義を政治的病理から生じる精神的依存現象とみなしておらず、制度的欠陥から生じる行政病理 mal-administration であると考えている。したがって制度の改革によって依存状況の改善は相当程度期待できる。学習の機会を増やすことが状況改善の打開策であるが、政策評価を含めた情報公開は、漠たる情報体系である政策に関して議論の素材を提供する役割を担うであろう。

---

[12] 宗前（2001）、136-137 頁。ここではハードな政策情報を必要とするような政策領域において閉じたまま政策評価を行えば、政策デザイナーが善意で設計した政策によって国民に対する何らの福祉向上ももたらさない場合があるという形で共同体のネガティブな側面を強調している。しかし、その成果が明白に生活へと影響する政策は争点化されている例外的なケースであって、その先に展開されるのは政策過程というよりも政治過程である。多くの政策はプロフェッショナルな判断によって穏やかに展開していく、言い換えると対立を機軸とする政治の問題ではなく、検討・習熟・蓄積を基軸とする学習過程として政策過程は展開される。

[13] 紙幅の関係上、事業別予算制度の概略は述べないが、最も体系的にこの問題を扱っているのは斉藤達三（高崎経済大学）と小西砂千夫（関西学院大学）である。特に斉藤、1995、『事業別予算入門』、ぎょうせい、と小西、1999、「自治体予算・決算システム改革の方向と三重県の試み」、『TOMORROW』、あまがさき未来協会を参照されたい。

もしも自治が自らの地域の課題を自ら設定し、解決の優先順位も自己完結的に行う、という意味で理解するならば、地域内の少数派に対する配慮を行う制度的保障がなければ常に多数派の圧政が行われる危惧も無いとはいえない。アメリカの連邦主義が80年代に変容する中で、ピーターソンとロムは『ひきつける福祉』において開発トトレードオフの効果をその本質においてもたざるを得ない再配分政策は連邦の管理において実行すべきであると述べている[14]。自治体政策の多くはピーターソンらが危惧するほど強い政治経済的効果を持たないので、リベラルな理念を守るために分権化を否定する必要は無い。しかし、少数者（福祉クライエント、周辺地域、周縁的産業従事者など）の利害に対してそれなりのバランスを取らないならば、地域的紐帯は失われ何のための地方自治であるかが根本的に問われることになる。

この問いに対する一つの答えは学習機会を総合的に保障するということになるだろう。すなわち、個別案件について自治の名の下に容喙させるのではなく、全体的な状況を主権者が理解していて総枠としての行政資源配分について決定を行うことで自治を担保し、個別策の進展に関してはプロフェッショナルかつ公的責任を持つ自治体職員に委託するという自治の基本に立ち返ることであろう。政策評価の判決的機能にのみ着目すればその強力な統制力が人権の侵害につながることは否定できず、結果として改革に立ちすくんだまま何の状況改善も図られないことになる。むしろ事後分析としての政策評価の特性を充分に活用し、その行きすぎを是正するためには行政資源管理の諸改革を組み合わせることで相対的に軽い改革が具現化されるように思われる。

3　システム群という発想

前章までに考察したように、政策情報の特質は諸要素の入り混じった複雑なものであって、もしもこうしたことから生じる行政の劣化を政策評価システムで一義的に改善しようとするならば、そのシステムは極めて過大なものとならざるをえない。しかし「システム」とはサブシステムからなる全体であり、もしも政策評価システムが改善しようとすることを代替できる機能があるならば、それらを組み合わせた上で政策評価の機能(と負担)を限定し、総体としてのガバナンスを確立することができるはずである。

稲継は、90年代後半における日本の地方ガバナンス確立が、結果としてサブリフォームの集積によって伸展していったことを実証した[15]。彼の知見はマクロレベルの動態分析から得られた「流れ」であって、ミクロレベルにそのまま適用することはできない。しかし、行政組織においておのおのの局面で改革の障害となるものを個別の改革が（各地で）乗り越えてられてきたことは、サブリフォームを主意的に構成すれば相当大規模の改革が相対的に小さな推進力で進むことを示唆しているとも言える。そこで本章では、実際に政策評価システムを組み合わせる設計思想 architecture として評価システム群を採用し、以下にその概略を記すこととする。

3-1　簡便なシステム

わが国で現実に導入されている政策評価制度は、以下の点を特徴としている。第一に事業所管課による事業の自己評価である。事業課は評価担当課（行政改革部局または政策調整部局）が作成した様式に従って自己の所管している事業について自己評価を行う。第二に、こうした自己評価の客観性を保つために外部委員によって構成される自己評価検証委員会が設置される。外部委員は、事業課の評価が甘すぎないか、また見落とした視点がないかどうかを書面に基づ

[14] Peterson et Rom, 1990, *Welfare Magnets; A New Case for a National Standard,* Brookings
[15] 稲継・村松(2003)、12章、特に300-301頁。

き（場合によっては再ヒアリングを含めて）点検する。第三に評価の視点は通常はベンチマーキング法を採用し、数値による目標管理を行う。したがって効率性指標も重視される。第四に、数値設定になじみにくいような事業の意図あるいは目標などを記載するために定性的分析欄が設けられる。

しかしこれらの評価については運用・活用の両面から問題がないとはいえない。まず、評価担当課と事業課においては通常、一次ヒアリング（折衝）が行われ、外部評価前に厳しい自己点検が求められる。しかし個別事業の特殊性を協調する傾向の強い事業課と、政策体系の整合性を求める評価担当課の視点はどうしてもかみ合わないことが多い。また事業課が指標の選定に苦しむことに対して、評価担当課は目的意識を欠いたまま事業を惰性で継続しているとみなす傾向がある。そうした批判的視野は正論なのだが、事業課は中央省庁の政策設計意図、あるいは県長期計画などより上位の計画段階における拒否権を持たないために実施段階に入った事業については進行させる以外の選択肢を持たず、その意味で評価担当課の指摘は空論であると感じられてしまう。

さらには行政ルールに関する充分な知識を持たない外部委員は、政策の中身に対して批判的な観点を提供することが多く、したがって事業課としては指摘を指摘として処理してしまい、評価が現実に着手可能な改善をもたらさないことにむなしさを感じることすらある[16]。他方、委員は外部意見として事業トレンドに逆らおうとも言うべきは言わなければ評価の諮問が単なる現状追認に終わってしまうという危機感を持ち、にもかかわらず所管課が実施している事業の把握には膨大な時間がかかり、ヒアリング時間には限りがある（通常は一事業 30 分から 45 分程度）限界を感じている。

こうした制度をめぐる相互不信の背後には、時間マネジメント概念の欠落がある。時間は経営における貴重な資源であり、事業費そのものよりも人件費率が高い労働集約的な環境では特に敏感に意識される。行政が定例議会や予算編成を中心とした時間の流れに強く拘束された制度であることも手伝って、一般的には「用意された手法が課題を決定する」メカニズムが成立している。こうした構造を特に強調したのは先述のゴミ缶モデル学派であったが、政策評価制度に即して言うならばその強力な統制力が各事業課にとって不利や不公平を招きかねない（あるいは招いているという反発から制度の定着が進まない）ことを恐れて、しばしば公平性を確保するための巨大なシステムとなっていくのである。したがって、「正義」を確保しようとする壮大な意図に反して実際に投入できる時間資源が少ないために、自己評価と外部検証との間に不信感を生み出すといえるだろう。

この問題を解決するためには、何よりも制度を軽くしなければならない。行政活動を事後的に検証するに当たって必要なデータは、業務を日々遂行していく中で当然に記録できる程度のものにとどめ、狭義の評価システム以外のツールも動員してガバナンスを構築したほうが組織資源の最適性を確保しやすいのである。

現行の評価システムが期待通りに機能しないのは、時間マネジメント以外にも組織体系において管理職が政策管理の責任を保持する、言い換えれば明確に設定された目標に対して資源マネジメントを行う「管理」職ではないことにも要因がある。管理職は高官として議会答弁をはじめとする「政局」を乗り切る責任者としての役割が期待され、自らが主体となって部局の所管業務について自己評価のアカウンタビリティーを果たすよりは、「個別案件」について外部評価というセレモニーに際して「事前レク」を受ける。行政実務の現場において、政策目標の達

---

[16] 例えば宮城県行政評価委員会政策評価部会議事録（2003 年第三回）、2003 年 11 月 18 日。特に 3-4 頁にある事務局からの職員アンケート結果報告に職員間の「苛立ち」がよく示されている。
URL:http://www.pref.miyagi.jp/hyoka/15seisakubukai/15seisakubukai03/gijiroku.pdf【05/01/31】

成が重視されなければ、政策評価制度はまったく機能しない。システム設計を簡便にすれば、結果として評価に残された視点は目標に対する手段の構築が妥当に行われているかどうかが特に問われる。簡便なシステムとは、政策目標の達成こそが最大のゴールであることを浮き彫りにする仕組みでもある。

3-2　Clean As You Go

ここまで論じてくる中で、政策の設計・実施・評価はそれぞれ時系列的に進行するものだとの前提を暗黙のうちに認めてきた。しかし「ゴミ缶モデル」学派の理解に従えば、政策過程における認識や決定機会はすべて渾然としているし、「政策の窓」が開くようなことがなければ劇的な変化を促すことができない。そうした指摘はそれなりに現実的な政策状況の描写といえるが、同時に、ここまで論じてきたように多くの政策は大きな課題というよりも日常的なものであって、政策の窓が開かなくとも充分に改善は可能なものが多い。そうであるならば、評価それ自体がルーティン業務のサイクルに埋め込まれていることが望ましい。また、このような微細な「日常的反省 review」が情報として後日活用可能なように整備されていて初めて、公式的な評価段階における情報の蓄積が期待できるし、そうした蓄積が存在してこそ厚みのある事後的政策分析が可能となる。

品質改善の過程において特に優れた手法とみなされているトヨタ社の「カイゼン運動」は、工程の中に種々の改善を埋め込まれていなければならないといわれる。また、そもそも日本の生産現場においては品質のチェックが工程の中に存在しているのが一般的であり、それが不良品発生率を劇的に低下させている[17]。このような製造現場における(T)QC または ZD 手法を政策過程にアナロジカルに再現するならば、政策の立案に付随する業務を遂行すること自体が不断の政策改善となっていることが必要である。改善をするためには合目的性から判断して最短かつ最少コストで同一工程を実施しなければならない。そのときには当然、政策のゴールである目的を念頭に浮かべるし、またコスト構造がどうなっているのかについて不断に意識していることになる。すなわち、公共政策におけるカイゼンとしての評価は、目前の課題に着手している職員に対してより広い視野を構造的に提供する仕組みだといえる。政策評価における有効性を達成するためには、上位目的からのブレイクダウンの結果として個々の事業（＝構成要素）が成立していなければならないし、同時に構成要素の達成が上位の目的を達成するかどうかが問われる。工程において分析を「練りこむ」というのは、上位目的を常に意識しながらこうした「目的＝手段」連関の思考的往復運動を行うことに他ならない。

藤本隆宏は情報が組織内部で伝達されていく過程を次のように描いた。製品は、商品をめぐる競争が開かれているか（オープン）否か（クローズド）、またその設計が開かれているか（モジュラー型）否か（インテグラル型）によって四セルからなるカテゴリーに分類され、日本が競争力を発揮した自動車産業は競争が開かれていて設計に繊細な調整を必要とするオープン・インテグラル型であったと指摘する。藤本の用語に従えば、設計情報転写の過程である製造工程において、組織学習メカニズムが深く組み込まれた日本の自動車産業は「深層の競争力」を有していた、となる[18]。藤本はこのことを平易に言い換えて、「ルーティンの束という言い方からも分かるように、いろいろなルーティンの組み合わせであって、実は非常に複雑に入り組ん

---

[17] 例えばアメリカのジャーナリスト、デビッド・ハルバースタムは次のようなエピソードを引いている。1970 年当時フォード社の製造担当重役であったハル・スパーリックが日本の自動車工場を見学した際に、ライン最後尾には検品スペースがないことを訝り工場側に尋ねたところ、担当者は検品など必要なく、労働者自身が検査係なのだと返答した。このことは、日本の対米自動車ビジネスが爆発していない当時でさえ品質は工程内在的に生じることを日本の製造業が理解していたことを示す。ハルバースタム(1990)

[18] 設計情報の転写については藤本(2003)、31-32 頁を参照。また製品分類と情報移転の相関(いわゆる擦り合わせ)については 87-110 頁。

だ体系として存在」すると主張する[19]。こうしたルーティンの束からなる組織能力の強弱は、組織メモリーの保持という目的のために構築されたテーラーシステムないしは官僚制の成熟によって示される[20]。藤本は、トヨタにおける官僚制的進化（彼の用語によると「創発的進化」）が①過去に対する執着のなさ②分権的／拒否権的現場主義③文書主義・横展開・フォローアップなどによって構成されていると述べる。

公共政策は具体的な対象を想起しつつ、総体としての地域福祉を向上させるために行う営みである。したがって、政策設計における情報は藤本が述べるような繊細な擦り合わせを必要とし、またチャールズ・ティブーの言う「足による投票」が地方政治で機能しているのであれば地方政府は不断の競争に巻き込まれている。したがって自治における政策形成はオープン・インテグラル型の「製造工程」に妥当する。すでに述べたように、政策評価のアーキテクチュアは政策形成の本質そのものである。政策評価が「工程」の中で作動するためにはしたがって、設計の意図や実施された改善点などが水平的に展開されていかなければならない。前章で述べた財務情報をはじめとするガバナンスシステム群は、政策評価を同時的に遂行していくためにも必要なのである。

3-3　評価の諸視点

これまでの分析によって、以下の仮説が得られた。

a) 評価システムは他のサブシステムと統合すれば、比較的軽微な経営資源で大きな改善効果が得られる。
b) 評価システムの記載を簡便にすることで、目標と手段のリンクに視点を特化できる。
c) 評価システムは工程に組み込まれていれば早期に徹底した改善を生む

そこで、具体的な評価はどのような構成要素で、言い換えるとどのようなサブシステムの支援によって構築されるべきか論じるため、評価の視点を以下に述べる。

評価制度によって改善されるべき行政課題（ないしは行政の劣化）は、自治体ごとに違っているのであるが、大きく言えば①財政状況の改善②人的資源の効果的配分③目的の妥当性④協働の可能性であろう。このうち前二者が経営的視点、後二者が政治的視点である。評価システムではこれら四点を重視する局面が一般的である。

財政状況の改善にあたっては、効率性（出力単位増分に対する費用増）および経済性（歳出の絶対額そのものを減少させること）の観点が重要であるが、2-2 で述べたように事業別予算制度を導入しプロジェクトベースで歳出管理を行わないと、行政活動と投入資源の比率である効率性指標に了解可能な意味を見出すことができない。。こうした歳出管理にほぼ対応する形で成果の指標を設定すれば、ルーティン業務の着実な前進（または怠業）が指標の高低に連動し、受益者である市民ないし執行者である職員にとって「皮膚感覚」と隔たった評価制度になることはない。また、いわゆる枠予算制度を大幅導入することによって、現場において得られた情報を最大限反映しつつ財政規律を維持した政策展開が期待できるであろう。

人的資源の効果的配分を達成するためには、サブシステムとしての人事考課とある程度連動しなければならない。ただし評価を人事考課と直結するのではなく、政策事業の推移を評価によって分析する際に事業執行にかかわった職員の貢献度を評価書からある程度推測できる形にしておくことで、自己評価の緊張感を高めると同時に恣意的な人事の可能性をさらに廃し、また 3-2 でも述べた組織メモリーの保持が期待できる。

---

[19] 藤本(2002)、413 頁。
[20] 藤本(2002)、436-437 頁。

一方、目的の妥当性を絶えず検証するためには、住民からのモニタリングシステムが必要である。宮城県では関田康慶（東北大学経済学研究科）の研究グループと共同で大規模な住民満足度調査を行っているが、当初設計に手間がかかるのを除けば後年度の調査継続は費用的にも人員的にも比較的軽微なものとなっている。また、関田によればこうした満足度調査はそれ自体が広報の一環として機能しており、いわば満足度調査という形式による行政マスコミュニケーションが実現している[21]。関田の発想が独特なのは CS（顧客満足度）の延長線上にある従来 NPM 的満足度分析を越えて、ローカルガバナンスの一環としてのコミュニケーションを志向している点にある。こうした制度が確立していれば、次に述べる協働の可能性は評価システムとしても事業執行におけるアウトソーシングにしてもアウトカム志向で成立しやすい。

そこで最後に協働の可能性に関してどのようなサブシステムを整えればよいのか考えてみよう。一つの可能性としては埼玉県志木市が行っているような外部予算編成を行うことで、包括的な事後分析を市民側に授権することである。成果志向はもともと素朴な達成感を追求する発想であって、本質的にアマチュアリズム志向なのでこうした市民参加によるガバナンスは制度の本旨になじみやすい。また、志木モデルの背景には、公的課題の解決技法(の着想力)は現代社会において行政に独占されていないという理念がある。したがって、市場・第一線職員・クライエント・NPO/NGO などの「現場情報」を有しているものたち（インサイド・アウトサイダー）が意思決定の中枢に位置すれば、安価な政府を達成するためだけにアウトソーシング（対抗的外部供給源への委託）が使われることはないし、NPO/NGO を下請け的な事業執行者としてのみ使役することもない[22]。このように考えると、アマチュアリズムによる包括的資源配分検証と、インサイド・アウトサイダーによるプロフェッショナルな事業分析を折衷することで効率性と有効性を政策形成過程に織り込むことが可能となるように思われる[23]。

4　結論

政策評価システムはもしも自治基本条例に記載するとすればごく短い条文となるだろう。2002 年 4 月 1 日にわが国で初めて施行された「行政活動の評価に関する条例」は 14 条からなる法令で、その本質は「県民の視点に立って成果を重視する県政を推進すること」や政策の「効果を把握」し、「必要性，有効性又は効率性」を判定し、「県民に説明する責務を果たし，行政運営の透明性の向上を図る」と記載されているに過ぎない。しかし宮城の条例は、アカウンタビリティーの一環として積極的情報公開を実現する手段として位置づけている点が高く評価されているポイントである。

政策評価を機能させるためには法制上は評価条例、評価委員会条例（要綱･規則)、評価実施細目などの下位規範を整備した上で総合的な制度体系を作り上げることはもちろんであるが、なによりも情報の積極的提供、それに続く地域全体での学習体制を制度的に保障する手立てとして意味がある。

評価制度は法文の中にあるのではなく、実践の中にある。自治体の総合的経営企画、政策実行の現場、受益者である市民、実践の知を有する専門家。これらのベクトルを統合する手段として政策評価を位置づけるとき、その真価を最も発揮するという結論で本報告を終えたい。

---

[21] 関田･加藤(2001)、38-40 頁。

[22] 「お役所文化」が(規律づけられた事務執行を可能とする一方で)外部者の活力を奪ってしまうことはこれまでにも指摘されてきた。例えば渡辺(1995)や相川(1998)など。

[23] インサイド･アウトサイダーの概念については宗前(2005、近刊)を参照のこと。

【参考文献】

相川俊英　1998、『長野オリンピック騒動記』、草思社

秋吉貴雄　2004、「政策移転の政治過程～アイディアの受容と変容」、『公共政策研究』5巻、日本公共政策学会

飽戸弘・佐藤誠三郎　1986、「政治指標と財政支出」、大森弥・佐藤誠三郎編、『日本の地方政府』、東大出版会

伊藤修一郎　2002、『自治体政策過程の動態―政策イノベーションと波及―』、慶應義塾大学出版会

稲継裕昭・村松岐夫編　2003、『包括的地方自治ガバナンス改革』、東洋経済新報社

岩永俊博ほか　1996、『地域づくり型保健活動のてびき』、医学書院

河北新報社編集局編　1998、『虚像累々～地域から問う公共事業～』、日本評論社

窪田好男　1997、「政策評価論再考」、『政策科学』5巻1号、立命館大学

1998、「行政監視院（日本版GAO）設置法案とその挫折に見るテスト型政策評価の誤謬」、『社会システム研究』創刊号、京都大学大学院人間・環境学研究科

小林良彰ほか　1987、『地方政府の現実』、学陽書房

関田康慶・加藤由美　2001、「政策･施策評価システムの設計と評価方法」、『会計検査研究』24号、会計検査院

宗前清貞　2001、「政策評価と政策類型」、『公共政策研究』創刊号、日本公共政策学会

2003、「行政評価導入の政治過程」、『政策科学・国際関係論集』6号、琉球大学法文学部

2005（近刊）、「政策過程における専門情報の強度」、『政策科学・国際関係論集』7号、琉球大学法文学部

高橋伸夫　1997、『日本企業の意思決定原理』、東大出版会

2004、『虚妄の成果主義』、日経BP

日本経済新聞社編　2001、『俺たちはこうしてクルマをつくってきた』、日経ビジネス人文庫

ハルバースタム　1990、『覇者の驕り（上）（下）』、新潮文庫

藤本隆宏　2002、「生産システムの進化論～トヨタの真の強さの源泉は何か～」、『赤門マネジメントレビュー』1巻5号、東京大学大学院経済学研究科ABAS/AMR編集委員会

2003、『能力構築競争』、中公新書

松下圭一　1991、『政策型思考と政治』、東大出版会

宮川公男　1994、『政策科学の基礎』、東洋経済新報社

山本清　1998、「公共事業の評価システムの検討」、『都市問題』89巻4号、東京市政調査会

山谷清志　1997、『政策評価の理論とその展開』、晃洋書房

渡辺良司　1995、「地域福祉と社協活動」、岡本・保田井・保坂編『地域福祉システムを創造する』、ミネルヴァ書房