

地方自治体と民間企業の比較分析と 電子的住民投票システムの効果について

出 川 淳*

(小樽商科大学商学部教授)

永 野 孝 一**

(有限会社あいりす代表取締役, 工学博士)

1. 概要と背景

(1) 概 要

本稿の目的は、職務執行組織としての地方自治体が抱える問題点を明らかにしたうえで、組織改革の方向性を明らかにすることである。このための方法として、民間企業との比較分析を行っている。その結果、現在の地方自治体がかかえるいくつかの組織的な問題点を浮き彫りにすることができた。それぞれについて、地方自治体という組織の特殊性¹をふまえて、今後の方向性について明らかにしている。筆者らは、本稿で示す機能的組織としての変革の方向性が、昨今話題の地方における行政改革の主要な部分をなすと考えている。

なお、地方自治における主権者たる住民への情報開示や住民からの情報（民意）収集については、いうまでもなく重要な課題として組織に関する分析結果からも示されたが、これを改善するための具体的なひとつの方策として電子的な住民投票システムの効果や活用形態についても調査・分析・検討している。

* 1959年生まれ。83年早稲田大学大学院理工学研究科修了。同年株式会社三菱総合研究所入社。95年小樽商科大学商学部助教授着任。現在に至る。日本経営学会、日本OR学会、組織学会、日本社会情報学会、情報処理学会などに所属。研究テーマは組織・社会における情報・知識などの管理・活用。主な業績は『テレコミュニケーションマネジメント』リックテレコム社、共訳（92年）、『日経産業シリーズ、コンピュータ』日本経済新聞社、共著（93年）、「北海道企業の活性化方策に関する実証研究 - 経営成功要因と変革への対応方策 -」（98年）、「行政情報活用システムの構造的課題に関する考察 - 農林水産関連情報をモデルとして -」（99年）、「個人属性に基づく組織の強さに関する研究」（99年）（いずれも小樽商科大学 商学討究）など。

** 1960年生まれ。88年北海道大学大学院工学研究科博士後期課程修了、工学博士。同年財団法人計量計画研究所入所。その後、株式会社長大において都市計画に関わる調査・研究等に従事し、99年有限会社あいりす設立。また、99年より小樽商科大学大学院商学研究科修士課程に在学。現在に至る。土木学会、応用地域学会、日本ファジィ学会、日本家政学会に所属。現在の研究テーマは、市民・行政協働型政策形成論。主な業績は、「ファジィ多属性効用理論の定式化と水道システム評価への適用」（87年、土木計画学研究・論文集5）、「メッシュデータを用いた地域環境の表示システムについて」（90年、環境システム研究 Vol.18）、「生活系ごみの収集有料化による減量効果 - 北海道全市町村を対象にして -」（93年、環境システム研究 Vol.21）など。

1 例えば、地方自治法などの法律によって制約を受ける組織としての特殊性や行政サービスの執行機関としての特殊性。

(2) 背景

1962年に設置された第一次臨調以来いわゆる“行政改革”が検討されつづけてきた。具体性をもった検討が始まったのは、1981～83年の第二次臨調の答申後ともいえるが、第一次臨調発足後、実に40年近い年月を経ている。第二次臨調後は、臨時行政改革推進審議会、行政改革委員会、さらには首相直属機関として設置された行政改革会議などを経て2001年より新たに編成された省庁が稼動する。

このように長い年月を要した国政における行政改革は、現時点ではまだ道半ばと考えられるが、1990年代に入り、財政の逼迫や国の地方自治体支配に起因する構造汚職が露呈した。その後1995年5月に地方分権推進法が成立し、地方分権推進委員会が設置され、5次にわたる勧告をへて1999年7月に地方自治法が大幅に改正された。これによって、機関委任事務が廃止され、国と自治体の“対等”原則が定められた。

一方、地方自治体における行政改革は既に1980年代後半から、自治省の要請・指導等に基づき着手していたが、現在までのところ抜本的な改革に至っているとはいえない。また、バブル崩壊以降は自治体財政が悪化し、既に赤字団体に陥っている自治体もあり、多くの自治体が財政的に危機的状況となっている。このため、行政改革は財政再建と置きかえられ“行財政改革”と呼ばれるように、実質的な改革の方向性は財政再建に終始している傾向は紛れも無い事実と考えられる。

“行政改革”という言葉の厳密な定義は難しいが、少なくとも第二次臨調では「行政改革の本旨は、単に財政を救うために既存の行財政の縮減を求めることではない。行財政の惰性的運用を克服し、新しい国民的、国家的課題を担うような行政システムを構想し、実現することが本来の課題である」としている。筆者らなりに地方行政の観点で換言すると、めまぐるしく変わる住民の生活環境や経済環境に合わせて、行財政を適切且つダイナミックに運用し、自治体の抱える様々な課題を解決するシステムの構築が、自治体における行政改革の本来の主旨と言えるであろう。これまでは、機関委任事務などのため自治体は実質的に国に従属せざるをえない部分が多かったが、これら制約も地方自治法の改正等によって軽減され、今まさに、真の意味での自治体の行政改革がはじまろうとしている。自治体の側からすると真の行政改革に、いやおうなく取り組まねばならないということである。このためには、国とのせめぎあいが予想され、これに対処するためには法務の専門家が自治体組織には必要という指摘も多い²。

確かに自治体独自の条例の設置において、単に国の法律に従うという意味ではなく、国の法律との折り合いを適切に確保するために法務の専門家は必要不可欠であり、人材の確保・育成も急務である。しかしそれ以前の問題として、自治体が提供する行政サービスの在り方を自治体の置かれた環境に合わせて適切且つダイナミックに提供することが求められており、そのサービスは主として自治体組織によって、より正確にいうと、自治体組織を構成する職員によって多くが立案・提供される。つまり、職員の果す職務内容の変革が必要になるわけで、そのためには、それぞれの自治体組織が持つ機能的組織³としての各種制度や組織文化も変わらざるをえない。この意味において、行政改革は組織改革に帰着する。

何らかの機能的な目的をもって運営されている組織の改革については、バブル崩壊以降の経済状況の悪化、あるいはバブル時の負の遺産を解消するため、民間企業の方が相当に先行していることは明らかである。したがって、行政改革においても民間企業の組織改革の取り組みを参考にできる面は大きいと考えられる。

2 松下圭一、『自治体は変わるか』、岩波新書、1999、第4章、pp.104 - 122

3 堺屋太一、『組織の盛衰』、PHP研究所、1993、第2章、pp.81 - 127

2. 地方自治体と民間企業との比較分析

(1) 調査・分析の概要

組織改革における具体的な組織制度等のシステムの変更は、それぞれの組織の持つ機能的な目的に応じて様々である。したがって、目的の異なる組織を同じ尺度で比較分析するためには、組織運営のために必要となる普遍的な項目を媒介変数としなければならない。筆者は既にこのような観点で1998年に民間企業15社590人を対象としたアンケートを実施しているが⁴、これと同じアンケートを1999年7～8月に4自治体117人に実施した。アンケート結果において本稿で注目した項目を表1に示す。これらの項目は全て、先に実施した民間企業に対する調査・分析から、組織の強さ⁵に対して強い相関関係を示したものである。なお、アンケートの設問は全て5点尺度の設問となっており、全ての設問に対してアンケート協力者の主観的・直感的な認識で回答していただいている。結果は、調査項目毎に民間企業従業員と自治体職員の平均値の差異を、標準偏差で正規化した尺度で比較を行った。以降の節で分析結果などを示す。

表1. 自治体と民間企業の組織分析における調査項目

大分類	中分類	詳細項目
属人的技能	個人の特質・資質	決断力、正の相互依存症、プレゼンテーション技能、リーダーシップ、組織内での協調性、情報収集技能、責任感、活動性、自立性、情緒不安定性、論理性
	コンピュータリテラシー	ワープロ技能、表計算技能、データベース技能、電子メールの活用度合、パソコン通信・インターネットの活用度合
	情報リテラシー	情報の信頼性の確認、情報の確定度 ⁶ の認識、資料作成技能、インフォーマル情報の適切な伝達先の理解、誤解の発生頻度、情報分類技能、情報伝達ルールの遵守の度合
	活用する情報源	新聞、役に立ちそうな新聞・雑誌のスクラップ、組織内の回覧資料、組織外の知り合い(個人的ネットワーク)、業務マニュアル、組織内の保管資料、顧客、朝礼や定期的打ち合せ、専門雑誌
組織内コミュニケーション環境		上司とのコミュニケーション量、先輩とのコミュニケーション量、他の組織の人間とのコミュニケーション量 ⁷ 、異なる世代の人間とのコミュニケーション量、部下とのコミュニケーション量、同僚とのコミュニケーション量、中間管理職同士の調整・コミュニケーション量、情報の共有度合
組織運営理念・目標の浸透度合		トップによる経営理念の浸透努力、組織全体の目的・戦略における個人の役割の浸透、各組織の組織全体における役割の理解の浸透、中間管理職による経営理念の浸透努力
日常業務の実態	目標設定	業務命令の明確さ、目標設定の適切さ、割り当てられる仕事の簡単さ
	組織的支援環境	上席者の部下の業務に対する責任感、個人の意見やアイデアの尊重、各個人の業務に関する組織全体による支援、組織における継続的な学習
	権限と責任	職位に応じた権限や責任の明確さ、権限委譲の適切さ、業務の権限に対する責任範囲の過大さ
	仕事満足度	仕事に対する満足、仕事に対する愛着、仕事に対する自信、報酬と称賛の適切さ

4 詳細は、出川淳、「個人属性に基づく組織の強さに関する研究」、小樽商科大学商学討究第50巻、第1号、1999

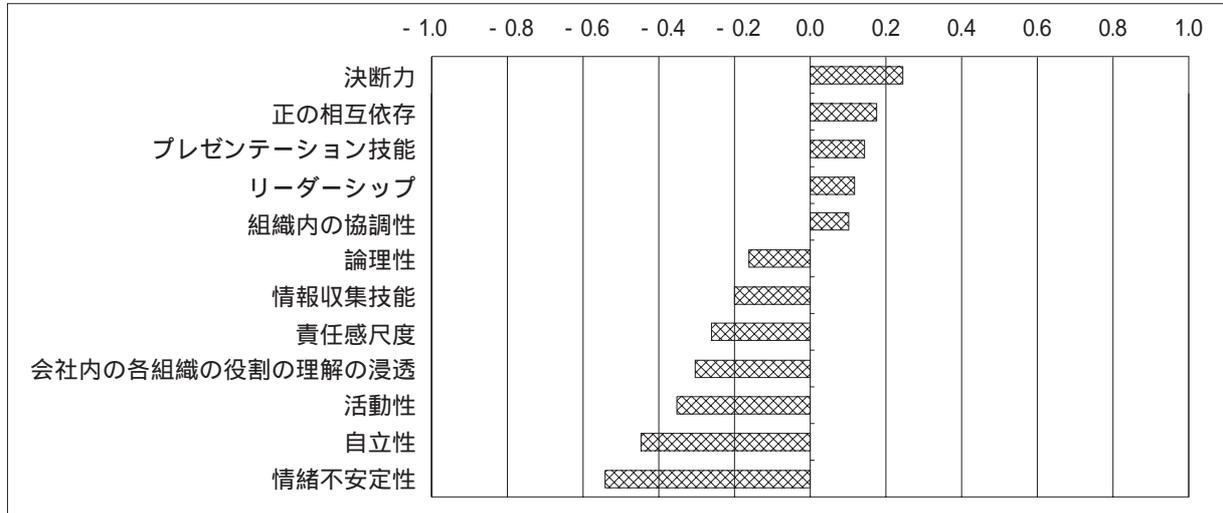
5 具体的には、その組織に勤める個人が、企業理念や当面の具体的な目標、ビジョン、あるいは、現在の当該組織の位置付け、状況戦略などの理解の度合と、その組織の変革や改善に役立つ新しいアイデアを創造している程度が高い程、“組織強度”が高いとしている。

6 組織的な意思決定のプロセスにおいて発生する暫定的な結論等の情報に対する確定度合の認識である。

7 同一の企業あるいは自治体における他のセクションに所属する人間とのコミュニケーションである。他の企業や他の自治体の人間とのコミュニケーションの事ではない。

(2) 個人の技能

個人の技能については、個人的特質・資質、コンピュータリテラシー、情報リテラシー、活用している情報源という4つの中分類で分析している。それぞれの結果をグラフ1～4に示す。



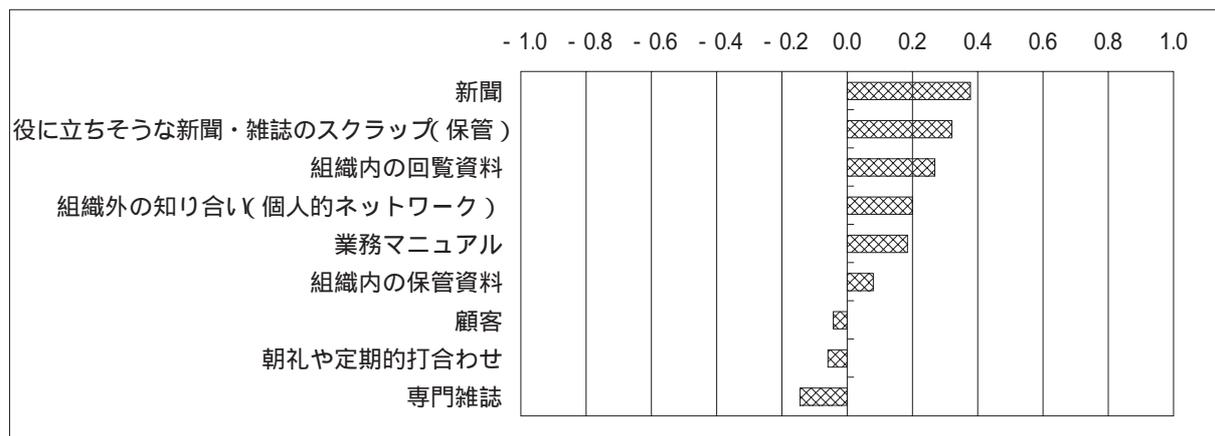
グラフ1. 個人の特質・資質に関する自治体職員の民間企業従業員との比較結果



グラフ2. コンピュータリテラシーに関する自治体職員の民間企業従業員との比較結果



グラフ3. 情報リテラシーに関する自治体職員の民間企業従業員との比較結果



グラフ4 . 活用する情報源に関する自治体職員の民間企業従業員との比較結果

個人の特質・資質の設問結果(グラフ1)より、自治体職員において、民間企業の従業員と最も大きな差が示されたのが、“情緒不安定性”である。これは、「すぐに落ち込んだりめいってしまう性向」である。アンケート実施後に、実施したヒアリング⁸によると、自治体職員の活動は各種法律や規則に基づいて行わざるをえないため、実施する内容が、市民・住民にとって本当に必要とされていると認識したうえで行っているわけではない事がしばしばあるとのことであった。情緒不安定性だけでなく、責任感や活動性、自立性、論理性⁹が民間に比べて低くなっているのも、この法律・規則等に縛られた職務遂行環境に根ざしていると考えられる。

コンピュータリテラシー¹⁰(グラフ2)については、全般的には自治体職員の方が民間企業従業員よりも進んでいるようである。しかし、電子メールやインターネット等のコミュニケーション関連技能については民間企業従業員よりもやや低い。

情報リテラシー¹¹(グラフ3)についても、情報の内容に対する信頼性や確定度の認識については民間よりも進んでいるものの、情報の分類技能や伝達ルールの遵守という面では低い結果になっている。

8 アンケート結果を補足，検証するために，アンケート回答者の中から数人に実施した。

9 論理性とは物事に道筋を立てて考える能力に対する自身の認識である。

10 コンピュータ等の電子機器やシステムを操作する技能である。

11 情報の内容を正しく理解・認識したり，伝えるための技能である。

また、活用している情報源（グラフ4）をみると、専門雑誌からの情報の入手がやや低い数値となっているが、色々な情報源を活用する程度としては、むしろ民間より進んでいるといえる。



グラフ5．組織内のコミュニケーションに関する自治体職員の民間企業従業員との比較結果

(3) コミュニケーション環境

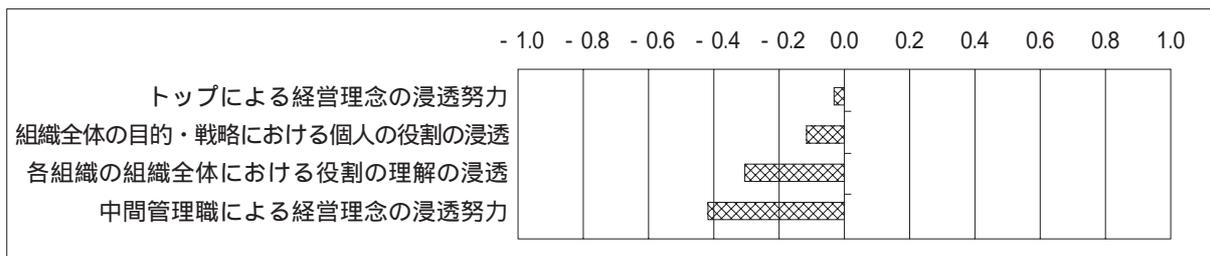
組織内のコミュニケーション環境を比較した結果がグラフ5である。

グラフ5より、上司、同僚、部下、他の組織の人間、異なる世代の人間など、いわゆる日常的なコミュニケーションは民間企業より盛んなようである。ただし、中間管理職同士による、調整などのためのコミュニケーションは民間より低く、また、組織内での情報の共有度合も民間企業より低いという結果になっている。この民間より低い結果となった2項目は、法律・規則で明確に規定された“縦割”式の職務遂行形態の影響と考えられるが、裏を返すと、組織全体で果さなければならない本来の機能的な目的や理念が民間よりも薄れている事の現われともとれる。

(4) 組織運営理念・目標

組織全体の運営理念や目標に対する設問結果はグラフ6の通りである。グラフより、組織全体の理念等の浸透努力や各自の理解は総じて民間より低い結果となっている。この中で、“組織全体の目的・戦略における個人の役割の浸透”に比べて“各組織の組織全体における役割の浸透”の方がより低くなっていることより、民間組織と比較した場合、自治体組織の機能的組織としての矛盾が強く現われていると思われる。というのは、前者は全体組織の一員としての個人の役割はやや抽象的な個人の職務態度に対する理解のレベルであり、これは理解できても、後者の所属するそれぞれの組織としての役割が理解できない、とする比率が高くなっているからである。これは、各組織の機能的な整合性が民間に比べて低いことを示唆していると考えられ、自治体組織のシステム的な欠陥とも言える。

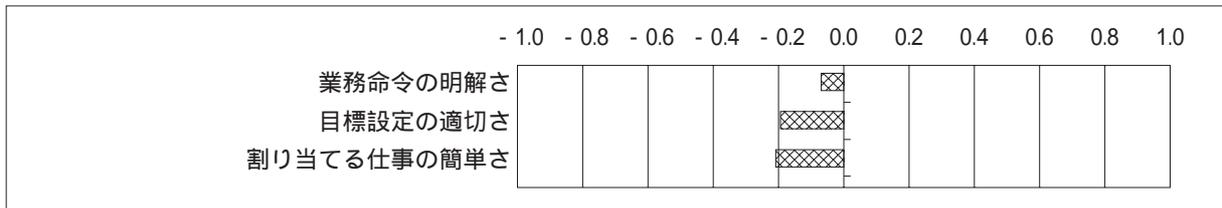
ただし、もうひとつの解釈としては、自治体職員が抽象的なレベルではある程度個人の役割を理解しているものの、具体的なレベルでの理解が低いという可能性もある。要するに、全体組織における



グラフ6．組織全体の運営理念や目標に関する自治体職員の民間企業従業員との比較結果

各組織の持つ有機的な役割の理解，換言すると組織全体のシステムとしての仕組みを自治体職員が十分に理解していない可能性である。

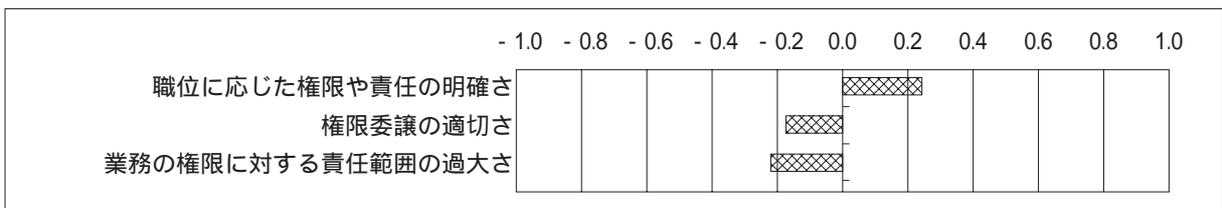
(5) 日常業務の実態



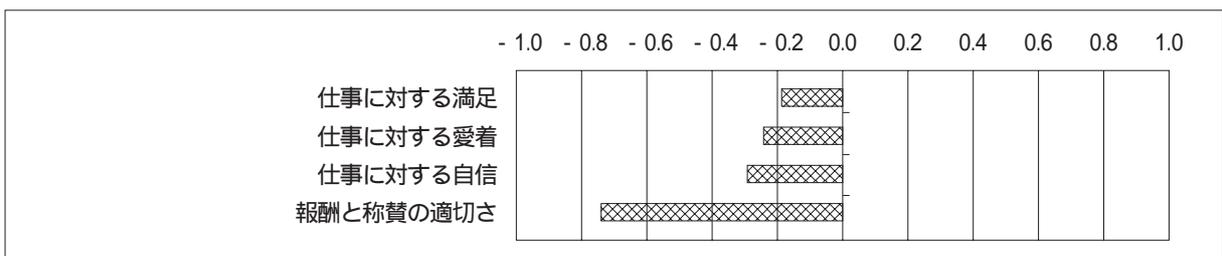
グラフ7．目標設定に関する自治体職員の民間企業従業員との比較結果



グラフ8．組織的支援に関する自治体職員の民間企業従業員との比較結果



グラフ9．責任と権限に関する自治体職員の民間企業従業員との比較結果



グラフ10．仕事満足度に関する自治体職員の民間企業従業員との比較結果

目標設定（グラフ7）については，適切さに欠けるとともに，簡単過ぎるという結果になっている¹²。民間企業の分析結果から，業務の責任は簡単過ぎても，過大すぎても組織強度に悪影響を及ぼすことが明らかになっている¹³。

12 グラフ7において“割り当てる仕事の簡単さ”の項目が民間企業よりも低い値になっているのは，この項目が組織強度に対してマイナスに影響する項目であるため，5点尺度の評価結果を逆転させて分析しているからである。つまり，5を1，4を2，3を3，4を2，5を1に変換している。したがって，値が低くなればなるほど，あるいは，民間企業との比較においてはマイナスになればなるほど，簡単過ぎるという事である。

13 出川淳，「個人属性に基づく組織の強さに関する研究」，小樽商科大学商学討究第50巻，第1号，1999，pp.105

日常業務の実態に関する項目として、目標設定、組織的支援、責任と権限、仕事満足度を比較しているが、結果はグラフ7～10の通りである。

組織的支援（グラフ8）として、上席者の部下に対する責任感や個人の意見やアイデアの尊重は民間よりもむしろ高いレベルとなっている。しかし、個人の業務に対する組織全体としての支援や組織による継続的な学習という面では低くなっている。

責任と権限に関する項目（グラフ9）からは、権限や責任の明確さは民間よりも優れているが、権限委譲の適切さや権限に比した業務の責任範囲の過大さという面では低い結果、つまり、過大過ぎるという結果になっている。

さらに、仕事満足度に関する事柄（グラフ10）では、全て民間より比較的大きく劣っている。特に、報酬と称賛の適切さが悪い値を示しているが、これはアンケート後の補足ヒアリングによると、給与水準が民間と比べて低いということではなく、がんばってもがんばらなくても、同僚とほぼ同じ給与となることへの不公平感の現われとのことである。

3. 組織の比較分析に基づく考察

“縦割”、“3割自治”等の言葉で揶揄されることの多い自治体組織であるが、民間組織との比較分析より、自治体職員個人の特質や技能が明らかに民間よりも劣っている事はないことは明らかになったと言える。例えば、コンピュータリテラシー、情報リテラシー、情報源などである。また、個人の特質・資質という面でも民間より優れている項目も多い。そもそも、自治体職員は殆どが難度の高い公務員試験合格者なのだから当然のことである。また、組織的な環境面でもコミュニケーション環境などは、民間以上に優れている部分も多い。これは、自治体組織には民間企業ほど厳しい競争環境が存在していないことに依る“ややのんびり”とした文化や慣習に起因する面もあるかもしれないが、少なくとも職員間のコミュニケーションは民間企業より円滑なようである。

しかし、当該組織のもつ文化や制度によって、個人の技能の向上が阻害されている面があることも明らかである。つまり、“先例主義”という慣習や法律・規則による半強制的な行政サービスが、住民のニーズにそぐわないことに気がつきつつも、実施せざるをえない構造である。しかし先に紹介した地方自治法の改正などによって、今後はこの歪んだ行政サービスを変革・改善できる幅は確実にひろがるであろう。とはいうものの、制度だけで行政サービスの変革・改善の遂行が担保されるわけではないことも事実である。

この点を勘案したときに、非常に気になるのがグラフ6の結果である。つまり、自治体全体としての理念や目標に関する比較分析結果である。トップによる経営理念の浸透努力については、ほぼ民間と同じものの、それ以外は民間より明らかに低い。特に、中間管理職の浸透努力の低さは、トップ（自治体の場合は首長および三役が該当すると思われるが）の認識や考え方が、十分に職員に伝えられていない、理解されていないと解される。マネージャと呼べる中間管理職でさえも理解していないので、浸透努力もおのずと低い値になったとも理解できる。

この原因は明らかで、トップが当該自治体のビジョンを持っていないか、持っていても職員に正しく伝えられていないかのどちらかである。少なくとも自治体の首長は、何らかの公約をかかげ、選挙の洗礼をくぐりぬけているわけだから、明確な考え方やビジョンを持っていることを信じたいが、それさえも保証の限りではないであろう。ただし、明確な考え方やビジョンを持っていない者が首長を務めるとすれば、

その原因は主権者たる住民にあることも事実である。

ここではとりあえず、明確な考え方やビジョンを持っていると想定すると、それが正しく職員に伝わっていないことになる。その大きな原因は、選挙の洗礼を受けた首長を特別視する傾向にあると考えられる。つまり、首長はあまりにも“偉い”人で、反論はおろか質問さえできないとするような文化である。このような文化は、自治体に限ったことではなく、民間企業であっても、特に組織が大きくなればなるほど社長を特別に偉い人としてみなす傾向は強くある。しかし、民間企業の場合には、色々な施策を駆使して基本的な考え方を周知徹底させようとしている。グラフ6において、中間管理職による経営理念の浸透努力に対する職員の認識が相当に低くなっている背景には、中間管理職まで基本的な考え方が伝わっていない、あるいは、中間管理職が基本的な考え方を理解していない、さらには、理解していてもそれを一般職員に伝えることは自身の仕事ではない、とする考え方などが原因として挙げられるであろう。グラフ6では、上司とのコミュニケーション量は高い値を示しているものの、事後にヒアリングから上司とは通常の管理職までで、首長らのトップは含まれておらず、さらにトップとのコミュニケーションは双方向ではなく、上意下達式の一方の事が多いとのことから、理念の浸透に関する構造は図1のようになっていると思われる。つまり、管理職以下多くの職員は、当該自治体の基本的な考え方を充分には理解していない。また

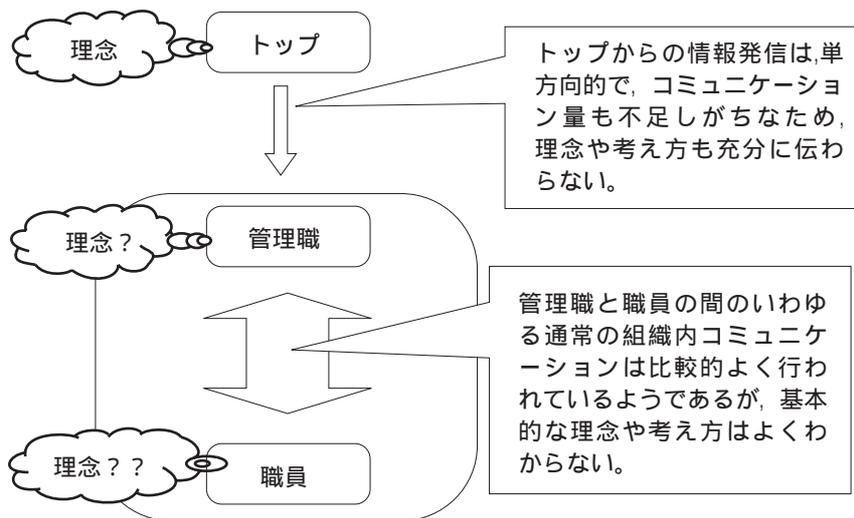


図1 . 自治体内のコミュニケーション量と理念の浸透の様子

首長らトップは、自治体組織の現場で発生している重要な問題などを十分に把握できていない場合も多いといえる。

図1に示したような構造の下では、組織の理念と整合の取れた仕事を遂行することが極めて困難になることは自明である。したがって、法律や規則で定められたマニュアル的で縦割発想の仕事を先例主義の慣行に基づいて遂行せざるをえなくなる。しかし、このように遂行された仕事では、真に必要とされる行政サービスを提供することが難しい。真に必要とされる行政サービスを遂行したり、多くの住民のコンセンサスをとりにつけるためには、従来の責任と権限の範囲では無理が生じるものと思われる。また縦割に基づく慣習から、個別組織を越えた協力が不十分となったり、複数の組織の政策に整合性が確保されない。この様子がグラフ8、9に現われていると考えられる。なお、根本的な矛盾として、グラフ7に示した目標設定に対する適切さや明解さの低い結果にもつながる。このように、組織全体としての整合が確保されず、

矛盾の多い業務遂行組織での仕事に対しては、満足や愛着や自信もわかず、減点主義の評価に基づく不公平感が醸成されてしまうのであろう(グラフ10)。

前述したある種の閉塞状態・悪循環を根本的に断ち切らなければ、自治体の改革はありえない。このためには、自治体の実情に応じた自治としての行政サービスに対する基本的な考え方や理念および具体的目標を表すビジョンの明確化とその浸透、および、縦割式の旧態依然とした業務遂行手順の変革・改善が必要となる。

まず、理念・ビジョンの明確化であるが、本来的には選挙の洗礼を受けた首長や議員が住民との双方向のコミュニケーションを通じて、明確化されるべきである。ここで、大きな問題となるのが、自治体の中の主権者たる住民には、様々な意見や要望をもつグループが多く存在している点である。全く相反する要望を複数の市民グループが提示することも珍しくはないであろう。このような住民は多くの場合、自分たちの住む狭い地域の事しか考えていないと言われることもあるが、実際には、自分たちの地域以外の実情などを殆ど知らないということも多い。知らないのだから、自分たちの地域の事しか考えられなくなるのは当然である。在るべき姿としては、当該自治体の全ての状況を把握したうえで、種種散在する色々な政治・行政的問題について、適切な優先順位のもと当該自治体の行政サービスとして解決が図られるべきである。この際、住民が自分たちの自治体の事を十分に知らないのは住民自身の意識の問題として、住民自身の責任に帰着される事も多いが、自治体や議員、首長あるいは各政党がわかりやすく、全体の状況を説明できていない点に、より根本的な原因があると考えられる。もちろん、住民の側の聞く耳が充分である

かどうかという問題もあるが、わかりやすく伝える努力は相当欠けていると考えられる。多くの当事者が勘違いしてしまうのが、全ての情報を伝えることは不可能という安易な責任転嫁である。基本的な自治体情報を地図上に示して提供すれば色々な基礎情報が容易に理解できるであろう¹⁴。

情報公開条例が自治体で整備され、情報公開法も成立したが、基本的には請求に基づく公開という制度で、これではこの制度を利用するのは市民オンブズマンなどの一部の市民団体に限定されてしまうのはいたしかたないことである。また、自治体は全住民に対して広報を配布して、情報開示に努めているが、提供されている情報は断片的で、住民が広報の情報に基づいて自治体の抱える問題点を正確に把握することは殆ど不可能であろう。このような状態の中で、住民は民意を選挙を通じて現すことが本当に可能なのであろうか。このような状態のまま、地方分権の実質的な推進が可能とは考えにくい。住民に対する情報開示や住民の民意の収集の必要性は既に多く指摘されているが、住民には他の住民がどのように考えているのかということ伝えることも重要と思われる。

4. 政治への住民参加の形態と住民投票の現状

住民の政治に参加する形態として“直接的・間接的”、“制度的・非制度的”、“中央・地方”という視点で分類することができる。直接的・非制度的参加形態として住民運動、間接的・非制度的参加形態として圧力団体への参加がある。いずれにしても住民の問題に対する積極的な態度や係わり合いが活動の原動力となっている。また、間接的・制度的参加形態が、中央、地方を問わず選挙である。さらに、中央に対する直接的・制度的参加形態は、最高裁判官の国民審査や憲法改正の国民投票をあげることが

14 松下圭一、『自治体は変わるか』、岩波新書、1999、第3章、pp.86 - 102

でき、地方に対するそれは、住民投票や直接請求権である。

直接請求権は、地方レベルの政治において住民の意思がより政治に反映するように制度的に保証されている。具体的には、次の4つがある^{15 16}。

条例請求権 - 条例の制定や改廃を請求するしくみ

監査請求権 - 地方公共団体の事務全般にわたり監査委員に行政監査とその改善措置結果とを公表させるしくみ

解散請求権 - 地方議会の解散を請求するしくみ

解職請求権 - 地方公共団体の首長、議員、その他の主な公務員の解職を請求するしくみ

このなかで条例請求については1970年代から生活者住民が生活関係条例づくりの運動に取り組む動きがしだいに強くなり、「直接請求条例」が議会で可決された実績がある。事務監査請求については工場誘致の問題事例があり、また公金支出などの財務行為の監査と是正勧告を求めて監査委員に「住民監査請求」をし、さらには違法支出の損害賠償などを長個人に求める「住民訴訟」に進む例が1980年代以降増えている。解職請求については、知事リコールの請求成立例はないものの、住民の直接責任を象徴しているという意味で重要である。

選挙権は、憲法や公職選挙法に基づく上述した権利とともに全国共通のしくみである。

一方、住民の直接行政参政権として1990年代から活発化してきた条例に基づく「情報公開請求」権と「住民投票」権がある。前者は、各自治体の地方自治として情報公開条例が定められたところで住民の公開請求権が保証され、生活者住民の知る権利にとっても重要な働きをする。後者は、住民投票条例がつくられることで行われる直接請求条例のひとつである。これまで、沖縄米軍基地縮小等住民投票条例、産業廃棄物処分場住民投票条例などがある。今後、住民による地方政治への参加機会の増大や多様なニーズへの対応、困窮した財政状態下での地方行政を考えると、住民参加のもとでの地域特有の条例制定や政策や計画の決定プロセスの重要性は、ますます大きくなっていくに違いない。民意を反映した適正な行政サービスの実施や効率的な行政サービスの提供体制の確立は、住民の意思をつかむことから始まる。これまでの住民投票の実施例はわずかであり、また実施されたとしても1回きりの投票形態であったため、情報不足の住民に混乱を与え、その投票結果によって住民同士の敵対関係すら生じさせることもあった。これらのことより、住民投票の地方自治における位置付けとともに活用方法と運用方法を検討する必要がある。

5. 地方議会と電子的住民投票システムに関する調査

(1) 調査・分析の概要

地方議会への住民の関心の内容や程度および電子的住民投票システムの導入と、これに対する仮想評価法(CVM^{17 18})のためのデータ収集を、アンケートを通じて行なった。人口約15万人の中核都市から無作

15 金子仁、『新地方自治法』、岩波新書、1999、第2章 第2節、pp.46 - 52

16 と が成立する条件は有権者の50分の1以上の署名、 と が成立するためには3分の1以上の署名が必要である。また、国会がある特定の地方公共団体のみに適用する法律を制定するときは、当該地域の住民投票により、投票者の過半数を得る必要がある。

17 Contingent Valuation Methodの略で生態系など非利用価値を評価できる数少ない手法として、注目を集めている。CVMは環境の仮想的変化を人々に示して、支払意志額(willingness to pay; WTP)や受入補償額(willingness to accept compensation; WTA)を回答者に直接たずねることで環境の経済価値を評価する手法である。情報通信機器による直接的な住民投票や選挙制度は現実には実在しないシステムである。しかし、そのシステムは想像ができ、その価値を評価できるものと考えられる。

18 栗山浩一、『環境の価値と評価手法 - CVMによる経済評価 - 』、北海道大学図書刊行会、1998

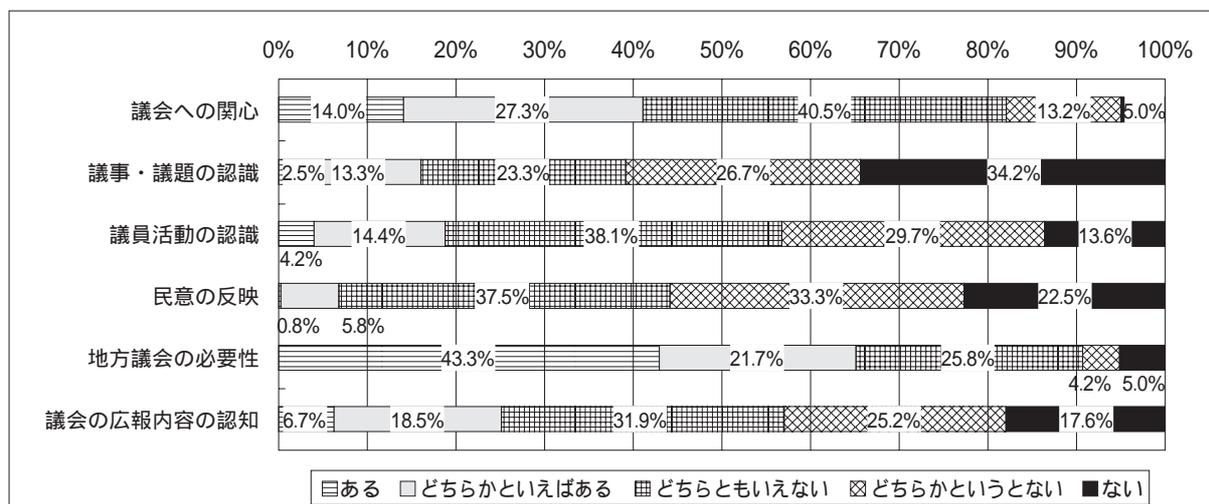
為抽出した住民320人に対して1999年7月～8月に実施した。主な調査項目は表2の通りである。

表2 . 地方議会への関心と電子的住民投票システムに関する主な調査項目

	主な調査項目
市議会への関心(5段階評価)	議会への関心, 議事や議題, 議員活動, 民意の反映, 地方議会の必要性, 議会の広報活動, 議会制度
電子的住民投票システムの導入の可否	選挙への適用 政策への賛否投票(参考意見になる場合) 政策への賛否投票(条例の制定ができる場合)
電子的住民投票システムへの支払可能金額(CVM)	(4種類, ダブルバウンド法)

CVMから得られる電子的住民投票システムの導入に対する支払金額は、このシステムに対する付加価値と解釈できるので、これに基づいて電子的住民投票システムの財務的な試算などを行った。

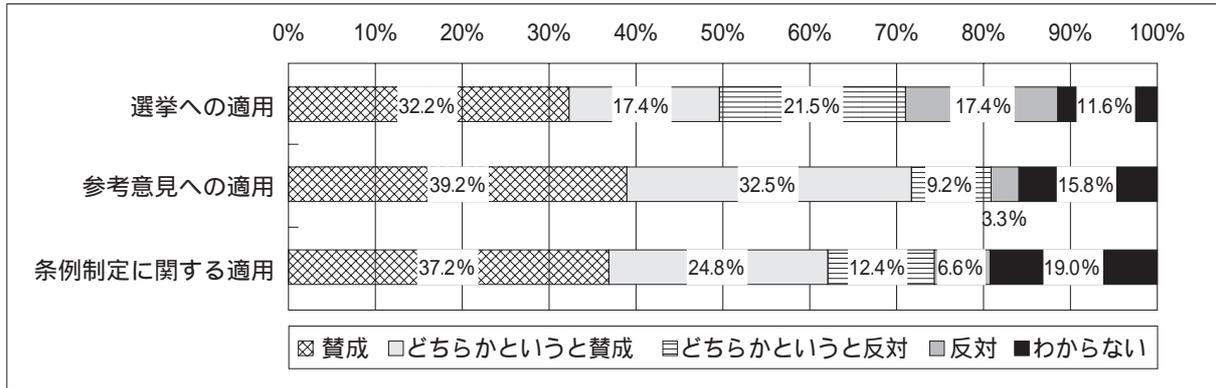
(2) 市議会への関心



グラフ11 . 市議会への関心に関する調査結果

市議会への関心に関する調査結果をグラフ11に示す。

グラフ11の結果より、議会への関心は“ある”及び“どちらかといえばある”を加えて約41%、また、地方議会の必要性は両者を加えると65%の人が必要としている。しかしながら、議事・議題の認識、議員活動の認識、民意の反映、議会の広報内容の認知については、どれも極めて低い数値になっている。これらの結果より、地方議会の必要性は強く感じており、関心もある程度はあるものの、実際の活動内容についてはあまり知られていないといえる。



グラフ12. 電子的住民投票に関する調査結果

(3) 電子的住民投票システムの導入について

電子的な住民投票システムの導入に関する調査結果はグラフ12の通りである。

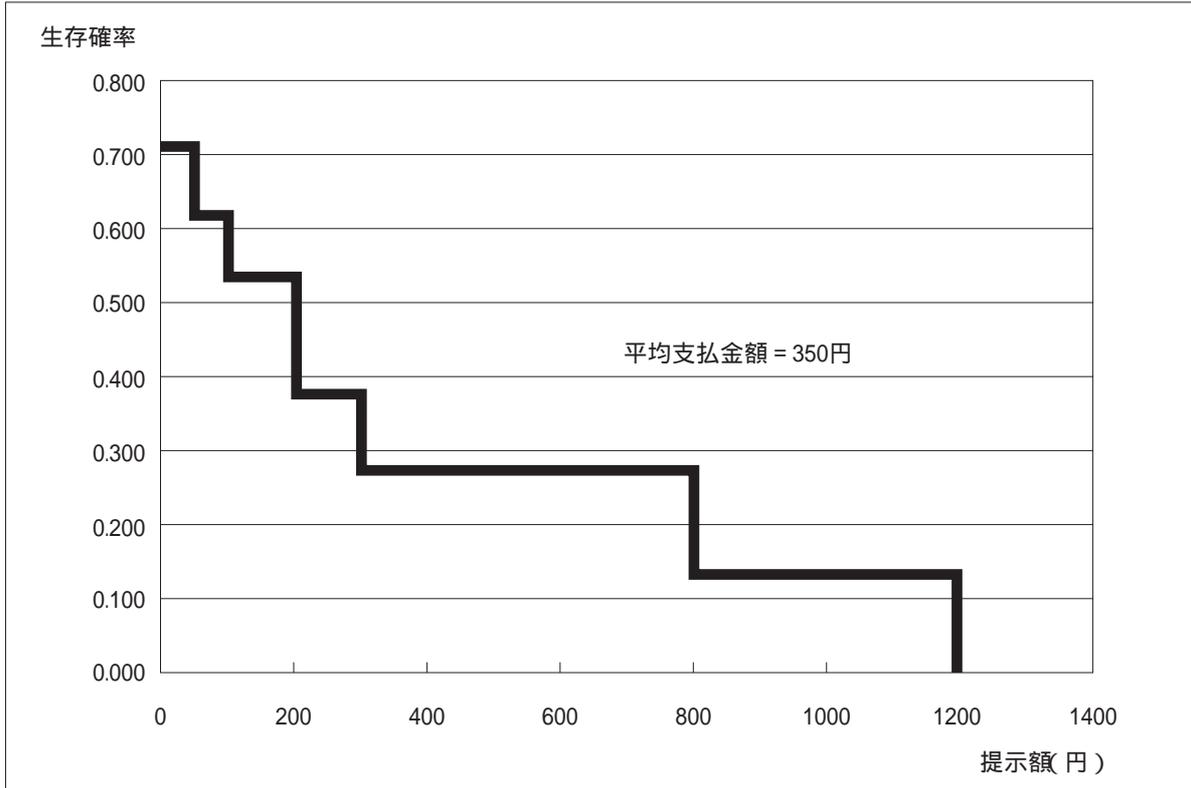
グラフ12の結果より、首長や議員の選挙への適用については、賛成意見がやや少ないものの、参考意見への適用や条例制定に関する賛否への適用については、賛成意見が反対意見を大きく上回っている。なお、アンケートに付帯して設けた自由記述欄の結果から、選挙投票への利用は相対的に重要な政治参加制度であると認識されていて、電話などでの情報通信機器での参加に不安を感じている人が多い。たとえば、本人の確認や投票の秘密性に関する不安である。また、投票所へ足を運び記入するという手間をかけることそれ自体が大切だという考え方もあった。しかし、現在多くの人が住民の意見や意思が議会の政策立案に反映されているとは評価していないと同時に、何らかの形で意見を伝えるあるいは集約する手段の必要性を感じている。したがって、条例の制定等の議会が本来やるべき仕事に対して議員が一層積極的に取り組むことを望む一方で、市民が直接、意思表示をしていくことができるならば、そのようなシステムの実現に対しても期待していることがわかる。さらに、直接住民投票システムが実現するとすれば、参考意見程度ではなく条例の制定等にも参加できるようにするべきだろうという意見もある。

(4) 電子的住民投票システムに対する支払金額の推定と運用コストの試算

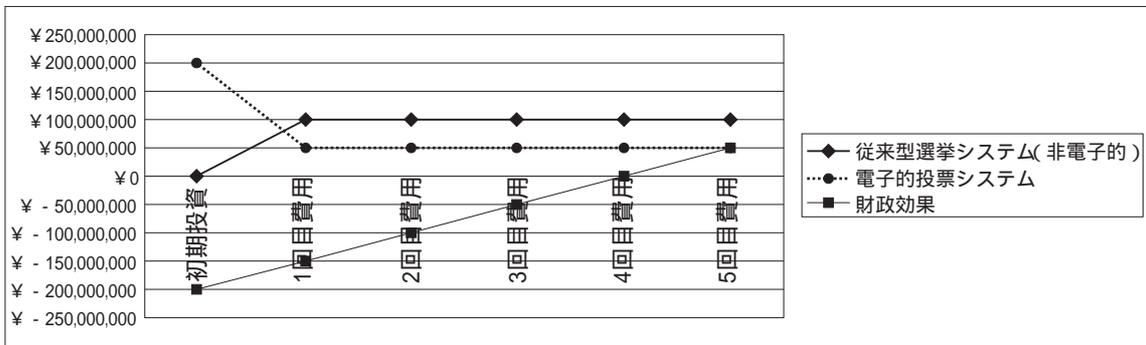
電子的住民投票システムの導入に対する支払金額をCVMを用いて推定した。その結果、一人あたり平均350円となった。グラフ13は、調査票で示した提示金額と支払うことに同意した（YESと答えた）人の関係を示している。

アンケート調査対象の自治体の有権者数は約12万人であることから、有権者全員による支払可能金額は12万人×350円＝4,200万円と試算される。この値は、電子的住民投票システムを導入することによってもたらされる付加価値とも解釈できる。

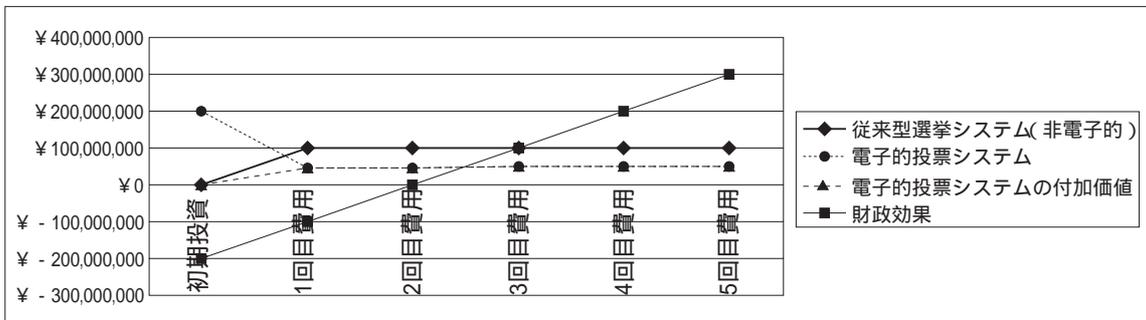
なお当該自治体では、1999年の統一地方選挙（首長選挙，市議会議員選挙）に約1億800万円の選挙管理費用を要している。選挙が実施されるたびに、約1億円の費用がかかることを考えると、電子的住民投票システムの導入によって大幅に選挙ごとの運用コストを低減することが可能と考えられ、システム構築のための初期投資が相応にかかったとしても、電子的住民投票システムの導入は、自治体財政をも改善していくと考えられる。さらに、電子的住民投票システムの簡便性や集計の即時性などがもたらす付加価値が概ね4,200万円と評価されたことを仮に財務的に勘案すると、効果はさらに大きいものと考えられる。グラフ14にシステム構築の初期投資額を2億円，電子的システム導入時の毎回の運用コストを5,000万円とし、



グラフ13．提示金額と住民の同意の程度の関係¹⁹



グラフ14．財政面への効果に関する試算結果



グラフ15．財政面への効果に関する試算結果 (CVMによる付加価値含む)

19 栗山浩一，環境評価フォーラム研究報告書「ExcelでできるCVM」にて計算した。
 ダブルバウンドではTurnbull (1976) のノンパラメトリック法なので推定結果は階段状になる。

システム導入後5回の選挙を実施した場合の財政面への効果を示す。グラフ15には4,200万円と試算された付加価値を財政効果に含めた場合の様子を示す。

6．新たな住民投票の可能性と運用方法の提案

(1) 電子的住民投票システムの効果について

電子的住民投票システムを用いて、首長や議員の選挙まで行うかという利用範囲については、システムセキュリティなども含めてさらに検討・議論する必要はあるが、少なくとも住民から直接かつ迅速に意見を聴取する手段としては優れていると考えられる。この場合、住民に意見を求める以上、住民が的確な判断をすることができるようにするために必要な行政情報は開示されねばならず、今後の情報公開制度つまり公開する内容や程度に関しても議論が活性化するであろう。さらに、情報通信機器の利点は迅速な集計と費用の節約にもなる。たとえば、1回の住民投票だけではなくデルファイ法的な使用、つまり住民投票の結果を住民にフィードバックし、その結果を見て住民は再び考え、再度の住民投票を行うことで、より優れた政策決定への参加が可能になると考えられる。住民の政策決定への参加機会の提供は住民自治の目的にかない、昨今の若者をはじめとする政治離れにも歯止めとなることも期待できる。住民投票結果のフィードバックによって、住民の自治体行政への関心の喚起と学習、住民側からの行政参加が促進されるであろう。

(2) 運用方法の提案と今後の課題

住民投票は「条例」に基づくものであり、これまで行われた原子力発電所立地問題、米軍基地移転問題、産業廃棄物処分場受入問題の是非などは、「諮問型住民投票」といえるだろう。この諮問型すなわち住民の意向を参考程度に聞こうとする住民投票は、一般に条例でその範囲を規定してあり合法である。しかしながら、現在のところ自治体の重要施策に関する「一般住民投票条例」の合法解釈は容易でなく、妥当に設定する現実的あり方の検討が必要不可欠である。以下のような検討事項をあげることができる。

投票事項の地方自治的事柄としての適切性

投票主題の適切な設定・表現方法

投票資格者の範囲

住民への十分な情報開示

投票勧誘運動の公正性

投票結果の公表と評価

これらの課題を検討するにあたって法解釈の問題はもちろん地方自治を今後どのような形にしていくかという根本的、思想的な議論が研究者や行政のみならず住民も交えて検討していくことが重要である。しかし、その参加形態に関しては、社会のもつさまざまな技術力や、それらの社会的活用水準およびそれらに付随するさまざまな可能性とその運用方法について、議論されることは少ない。アンケート調査の結果、住民は行政の情報を充分受け取っていないことへの不満があり、情報の開示や政治への参加機会の多様化を望んでいることが明らかになった。その一手段としての電子的住民投票システムの導入に対しても歓迎の声を得られた。

新しい住民の直接請求権としての住民投票の法的な可能性を考える際、住民投票の時期とともに投票結果のフィードバックによって住民の自治体行政への関心の喚起と学習、住民側の行政参加が促進されるよ

うな制度の実現を目指すべきである。さらに、住民投票という一回限りの投票というイメージが大きい。そのため、短期間の市民運動は喚起されるが、真の民意の発露とはなりにくく、マスコミや中心人物に依存する意見の偏向など、いくつかの問題点を孕んでいる。住民投票においては、マスコミにおけるニュースバリューとは無関係に、客観的な民意に関する情報の還元が必要である。電子的住民投票システムの優れた集計の即時性などを活用して、この情報を住民に還元すれば、本当の民意の収束と集約が可能になると思われる。

7. おわりに

本稿では、新地方自治法の公布・施行などによる地方分権の推進をふまえて、真の地方自治および行政改革を実現していくために地方自治体の抱える組織的な問題点を民間企業との比較分析を通じて明らかにするとともに、電子的住民投票システムに対する評価を通じて、その有効性や可能性を示した。

電子的住民投票システムについては、本人確認の技術的側面や制度的な要件、すなわちどのように利用するかなどの運用方法を定めた条例の制定など、今後の検討課題は多い。また、付帯要件として、情報開示方法、広報活動方法なども検討しなければならない。しかし、住民の政治への参加機会の多様化、民意の地方行政への反映手段としての住民投票、住民同士の価値観の集約化など、これまでになかった利用方法も提示することができた。すなわち、電子的住民投票システムは、これまでの一回限りの投票に止まらず、ひとつの懸案事項で複数回利用することによって、住民と政治・行政側との双方向のコミュニケーションメディアとしては言うに及ばず、さまざまな立場の住民がお互いの立場や自治体全体の状況を把握するための、いわば、住民同士のコミュニケーションメディアとしての活用も期待される。