

自治体制度改革と政策システム

山谷 清志

要約

地方分権改革のポイントの第一は「受け皿論」ではない。自治型の政策システムをいかに構築できるのかということである。そのためには、財務監査や行政監査に偏ったコントロールではなく、政策システムをうまくコントロールする仕組みを作り上げることが必要である。この仕組みの一つは政策システムに関わるアクターをコントロールすることであり選挙、リコール、住民運動などが考えられる。もう一つは政策システムを構成する政策自体の要素、たとえば政策目標、この目標を達成する手段としての施策や事業をコントロールする方法である。いわゆる政策評価、プログラム評価、プロジェクト評価がこれにあたる。これらのコントロール能力を自治体それぞれが身につけるとともに、住民自治が拡充されたとき、自治型の政策システムは機能するようになるであろう。

キーワード

自治体制度改革、政策システム、政策コントロール、政策評価

はじめに

地方分権の議論は「中央のどのような権限を、どうやって地方に委譲するのか」というテーマを中心に議論が活発になされてきた。たしかに「分権」という日本語は、権限を分かち与える、というように理解される。そのためジャーナリズムや一部の研究者、実務家

の間で目だったのは、いわゆる「受け皿論」を念頭に置いた広域連合制、道州制、都道府県連合、廃県置藩、住民の発議による市町村合併などの議論であった。もちろん権限、財源、人事ポストの問題をめぐる議論は地方自治制度の再構築のためには欠かせない議論であり、したがってこれらの自由な行使を可能にする「適正」な規模の自治組織の構築ということが大切になってくるのは当然である。ただ、それはあくまで組織や「制度」の議論の範囲内であり、その制度を使って何を目指して行くのかという議論はあまり見られない。そしてその一方では、ジャーナリズムでは市町村無能力論から始まり、官官接待やカラ出張、特殊手当の不適正支給などからの反動から出てくる自治体不信論、自治体無能力論など、いわゆる「不適正行政」(maladministration)に関する報道を繰り返し強調している。こうした報道は地方分権の議論を、たとえば不正を予防する制度づくり、適正な行政能力を持つ体制創造などの「制度」だけの議論に集中させてしまう。

しかし、ここでは一つ大きな問題が見過ごされている。すなわち「政策論」が欠如しているということである。そして、実は地方分権の成否を握る鍵は、さまざまに議論されている「受け皿論」ではなく、独自の政策システムを構築できるのかどうかということにあると本稿は考える。「受け皿論」は政策手段の一つである権限の「受け皿」を語るだけで、分権それ本来の意味を問うものではない。

本稿はこうした視点から、地方分権による自治体の制度改革は独自の政策システムづくりと連動すべきであり、それによってはじめて分権の意味が出てくると考えている。したがってここでは制度(=メカニズム)の細かな議論は他に譲り、政策論からみた改革の方向はどのようなものか、そのグランド・デザインを描いてみたい。もちろんこのデザインの基本は、政策をコントロールする仕組みを作れるかどうかということにある。

1 地方分権の意味

(1) 「受け皿論」に隠されたもの

ここで政策主体の隠蔽につながると考える「受け皿論」とは、1990年代に入ってからさまざまに噴出してきた多くの地方制度改革論議の中にみられるものである。それには政治的スローガンという意味合いの強い議論と、法改正や制度改正によって現実に進められている制度改革論の二種類ある。前者の政治的なスローガンには「廃県置藩」(細川護熙)、「300市」構想(小沢一郎)、「連邦制」(行革国民会議)、「道州制」(日本

商工会議所)、「州府制」(「無税国家」研究プロジェクト)、「九州府構想」(平松守彦大分県知事)などがみられる。また現実に試みられた制度改革とは広域連合制度(1995年の地方自治法改正)、住民の直接請求「発議」による市町村合併(市町村合併特例法、1995年の地方自治法改正)、パイロット自治体制度(1992年閣議決定)、そして中核市制度(1994年の地方自治法改正)などのことである。そして政治的スローガンであっても制度改革の試みであっても、これらの「受け皿論」には権限が中央から委譲された時の地方の組織体制に対する不信感が出発点になっているところに共通した特徴がある⁽¹⁾。与えられた権限を使いこなせる「行政能力」の有無に関心が集中し、ある一定規模以上の都市でなければこうした「行政能力」は無く、したがって規模の小さな(行政能力の無い)自治体は分権の担い手にはなり得ないというのが「受け皿論」の特徴なのである。

その中で一方の提言・スローガンである連邦制や州府制などは、提案者の知名度や提案内容に対する注目度にもかかわらず、実現性に乏しい。理由は簡単である。官僚制や政治家の抵抗が予想されるとか憲法改正が必要になるなどの理由もさることながら、そもそも具体的な青写真が無く、それらがどのようなメリットやデメリットがあるのか不明だからである。多少偏見のある見方をすれば、規制緩和の議論と同じように経済界の要請、企業活動の便宜のみを考えた提案という印象が強い。結局は制度をめぐる象徴的なスローガンのレベルにとどまっており、住民自治の視点から中央＝地方関係を再構築する議論でないのはもちろん、政策論としても曖昧で不十分な議論である。

他方で地方自治改正や閣議決定によって制度化され、一部実現されている試みの共通した成果は、国の許認可や補助金交付の手續の簡素簡略化にある。そしてこれもまた政策論とはあまり関係ないだけでなく、現行の中央＝地方関係を前提とする制度上の微調整、「業務」運用手續の簡素化にとどまっている。したがって、こうした試みによっても地方の市町村の独自の政策展開は難しく、結局は中央や県から委譲された業務負担が増加する中で職員の「やる気」「意気込み」といった精神論に分権論は矮小化されかねない。中核市やパイロット自治体については既に、財政難から権限を委譲された事務について補助金依頼の声が起きている。

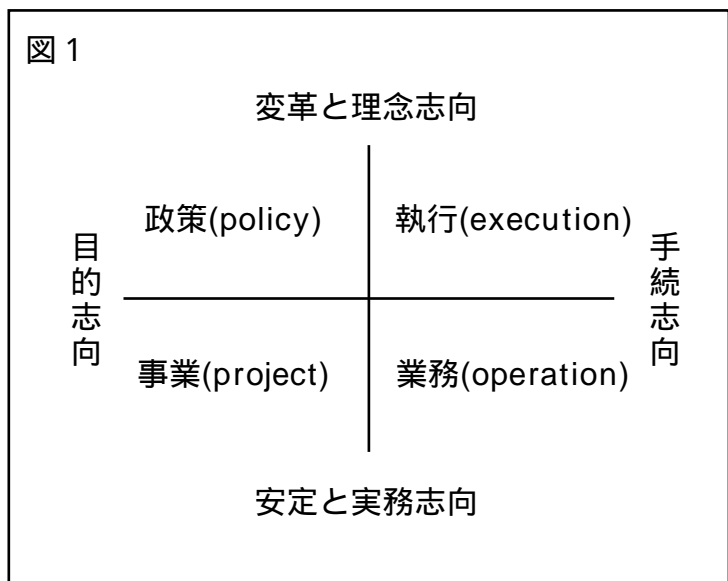
このような状況では、根本的に発想の転換を行い、新たな政策主体の創出といった視点から自治制度改革をとらえ直さない限り、旧来の主張、つまり権限が委譲されても財源がないから分権はうまくいかないという議論が繰り返されることになる。そこで、こうした

状況に陥るのを避け、政策論から地方分権と新たな自治体制度改革を論じるためには、中央と地方で分業されている政府活動の意味から説き起こした分権論を展開しなければならない。

(2) 政府活動の四つの分類とその分担

そもそも政府活動は中央政府、地方政府共に大きく四つの種類に分けられる。第一に社会の変化に対応した政府の活動方針を書き込んだシナリオとしての「政策」活動がある。第二にその政策に示された目標を実現するための実施活動を担当する組織、その組織の権限や人事、および財源などを管理の面で支える「執行」活動があげられる。この執行活動は政策目標を達成する手段のまとめ役、あるいは統合者(integrator)としての役割をもつ。表現をかえれば、政策が目標を提示することによって方向づけ、コントロールする政府活動を、実際に運営するのが執行活動なのである⁽²⁾。第三の種類としてあげられるのは、政策活動の下位区分・下位概念である「事業」活動である。この事業はその活動を通じて政策目標の達成に貢献する。われわれ国民が日常的に目にする道路建設や学校運営などは、実はこの事業活動であり、それらが他のさまざまな事業活動と連動して政策目標の達成に貢献するのである。そして最後の第四の種類は、事業活動を営むために執行部から与えられた指示やスケジュール、設定された手続きに従って現場で遂行される日常的なルーティン・ワーク、すなわち「業務」活動である。ただし、業務活動は政策目標の達成には直接貢献しない。

これらの関係を図1のヨコの関係で説明すれば、政策実施を管理部分で支えるのが執行であり、事業遂行をルーティン・ワークで支援するのが業務である。執行は政策手段である組織や権限、財源、人事を全体として統括し、総合的に管理するのである。業務はこの執行で決められたスケジュールにしたがい、個々の事業単位ごとに割り振られた権限と財源を使用して事業活動を展開する。またタテ関係で説明すれば、政策の示す方向・枠組み



の中で政策目標を達成するために複数の事業群が営まれる。いわゆる政策活動とは、この「政策 事業」の組み合わせを中心とする活動である。さらに執行と業務の関係も同じくタテ関係であり、両者は上下関係、上意下達の関係にあるが、これは行政執行体制における分業、下請け化を意味する（ちなみに在日外国人住民を公務員に採用した時どの業務まで担当できるのかといった線引きの問題は、まさにこの執行と業務の区別の問題である）。そしてこの執行と業務との関係が、これまでの中央＝地方関係の中で主に議論されてきた問題なのである。すなわち「三割自治」に象徴される問題であり、中央官庁（執行担当）に「3ゲン」、つまり財源、権限、人間（ポスト）を握られて業務を担当させられている地方という問題である。地方の3ゲンは中央が動かし、監督するのであるが、そこからいくつか病理が発生する。たとえば中央省庁それぞれから補助金がタテ割的に降りてくる問題であり、また人事面の硬直化を招く必置規制問題、さらに地方の要職を中央官庁の官僚が占める「天下り」問題である。もちろん官官接待問題も、こうした執行＝業務体制を背景として発生する病理である。あるいは自治の担い手とされる地方自治体側でも、こうした分業体制の枠組みを無意識の内に前提に活動しているため、独自の政策システムを持っていない。これもまた一つの病理であろう。

これらの四つの活動それぞれにおける改革論議の実例をあげるならば、行政改革、すなわち省庁組織の再編成、中核都市やパイロット自治体などの「地方分権」的改革、民営化、あるいは行政改革会議が1997年5月1日に公表した「中間整理」にみられる「外庁」（エージェント）化に関する問題を扱うのは「執行」部分である。政府の組織体制の根本的な枠組みを変えようとするものだからである。

一方、最近地方自治体では多くの行政改革、とくに平成6(1994)年10月7日の自治省事務次官指針「地方公共団体における行政改革推進のための指針の策定について」に従って展開されている多くの自治体の改革案、たとえば入札・契約制度の見直し、空き教室のディ・サービスへの活用、自治体から民間団体への補助助成の見直し、民間への業務委託、課や係の統廃合と部の廃止、「センター」や「所」の統合、職員削減と定員管理の適正化、公共施設の管理改善とそれに関わる第三セクターや外郭団体の運営方法見直しなどが進められているが、これらの改革はほとんどが「業務」レベルで行われる改善策に過ぎない⁽³⁾。ここでは円滑な業務遂行、パフォーマンス、効率や節約といった現場の細かな価値が重視される。行政監査や行政監察はその有力な方法である。また類似事業の見直し・統合や事業単位のプロジェクト・チーム導入などは、言葉が既に出ているように「事業」

を対象に行われる改革の試みである。この事業の見直しでは生産性の向上、コストと事業効果の比率が重視される。なお、「政策」レベルでの改革の試みは少なく、見るべきものはない。政策の改革の前提作業である「政策評価」のメカニズムや方法がわが国では定着していないし、理解も少ないからである⁽⁴⁾。

(3)活動の分担方法と地方分権の実際

ところで、わが国の政府全体における四つの活動の分担方法の実際は、およそ三種類ある（ただしこの三種類は政策分野ごとに多少バリエーションがある）。

第一の分担方法は、中央官庁が政策とその支援体制である執行を担当し、地方支分部局（地方農政局や地方建設局、地方法務局、営林支局など）が事業とその補助業務を担当するものである。国の直営直轄事業である。これに対して第二の分担方法は、中央の官庁が政策を立案し、執行活動の方法を決定する、それを「特殊法人」（事業団、公団、公庫など）が具体的な実施活動である事業としてすすめ、業務を担当するという方法である。労働省主管の雇用促進事業団や建設省が主管する日本道路公団のように単独の省庁が主管するもの、国土庁、建設省、通産省の共管になる地域振興整備公団や通産省中小企業庁と大蔵省の共管になる中小企業金融公庫のように複数の省庁が共管する特殊法人もある。なお、前述した行政改革会議が中央省庁の仕事を「政策」立案と執行との二つに分け、この執行部分を民営化したり、それができない場合は「外庁」化するというアイデアも、基本的にはこの第二の分担方法の一つのバリエーションに含まれるであろう。

そして、第三の分担の方法がこれまでの日本の中央＝地方関係、つまり機関委任事務や補助金で結ばれる中央政府とその下請け機関としての地方自治体との関係である。ここでの「政策 事業」体制については、中央政府が決定する政策の枠組みの中に地方の事業が位置づけられる。政策の目標を中央省庁それぞれが決め、その目標を達成するための手段として事業群を設定するのである。もちろんこの事業には一定の財源（補助金や助成金）がついている。その方法はまず政策の目標、その達成手段が確定された後、各中央省庁はその事業に名乗りをあげる自治体を公募する。自治体の名乗りがあがれば、中央省庁はその設定した条件について自治体を審査し、審査に合格した自治体には補助金をつけ事業展開を認めるのである。古くは新産業都市、最近ではテクノポリス構想、リゾート構想がその典型例である。そして地方分権の第一ステップとしての期待の高かった「パイロット自治体」や「中核都市」制度ですら、相変わらず伝統的な中央集権パターンを踏襲してい

る。たとえば中核都市制度では、市が自治省から中核市の指定を受け、都道府県から民生、都市計画、保健衛生などの権限の委譲を受け、この権限を遂行するために機構改革を行うのである。それは一見地方分権の一種のように見えるが、実は従来の権限体制を前提としてその一部を「切り取り」、ある程度の裁量権と共に市に移しただけである。市の側からみれば業務の中に一部県から執行権限が移されただけである。後で述べる「政策システム」の自治体における再編成、政策立案の権限の委譲ではない。

ただ、最近では表面的には地方に政策に関する裁量権を認めているような形式がとられることもある。その典型的な事例は、厚生省老人保健福祉部長が指示した「老人健康福祉計画について」（平成4年6月30日）である。地方自治体に老人健康福祉計画を策定することを進める（本来は「勧める」であるが、計画策定を拒否したという例を聞かない）文書が都道府県知事宛に出され、市町村町がその文書に従って計画策定するよう求めるものであった。しかし、形式は地方の独自色を出させるものであっても、実態においてはいまだに「中央＝政策、地方＝事業」の分業意識を抜け出るものではない。この文書の中では中央の厚生省が政策を立案・決定する方法や手続について詳細に規定しており、それが都道府県を通じて指示通達され、市町村は厚生省の詳細な指針に従って事業計画を策定し、厚生省の政策を忠実に実施することになっている。まさに立案する政策の内容、立案方法についてまで手とり、足とり指導しているのである。

また「執行 業務体制」についても、中央政府の執行機関が決定した業務体制の枠組みの中に地方自治体が組み込まれる傾向は続いている。したがって、この場合地方の業務遂行体制は、戦前のように中央行政に従う（中央に従属して自治権の無い）「地方行政」という言葉で呼ばれることも多い。そして地方政府の行政改革ですらこの枠組みで行われる。その代表事例が先に示した平成6年の自治省指針「地方公共団体における行政指針」である。「地方公共団体」における自主的・計画的行政改革の推進を勧めるものではあるが、内容は細かく規定され⁵⁾、規定された枠組みを越えることは困難である。もっとも皮肉なことに、こうした行政改革に慣れない、組織体制が比較的単純で職員数も少ない町村などの基礎自治体では、指針内容に従うことすら難しい。

いずれにしても、この体制の中ではまず中央省庁が策定した国の政策があり、国の政策体系の目的・手段の組み合わせの中で事業が運営される。もちろん政策「執行」、事業を運営する「業務」の枠組みもこの国の政策に従属する。ここでも一応「自治体＝サービス提供機関」、「市民＝サービス受益者」という関係が想定されているが、メニューの大枠を

考えるのは国である。したがって、コントロールの流れは第一に「国 自治体」であり、「市民 自治体」というコントロールは地方自治法が予定しているほど効かないのが現実である。そして、現在議論される大勢において地方分権とは、「執行」で決定した権限と財源の一部委譲ということで進められている。ここでは政策や財源のあり方に対する市民のコントロールは及ばないため、地方分権は政策のレベルで停滞し、地方行革は単なる人員整理・削減に終始しかねない。

しかし、本来の地方分権とは自主的な政策立案、政策決定権限の委譲に他ならない⁽⁶⁾。制度論の文脈でいう「地方行政」から「自治行政」への変質は、政策論の表現をかりれば「事業主体」から「政策主体」へと変わらなければならないということでもある。そこで成否の鍵になるのは、政策システムをコントロールできる権限を持つのかどうかである。従来のように政策に関する権限はすべて中央が握っているならば、地方においては政策に対するコントロールは不可能である。このコントロールの権限がなければ、自治体の活動は単なる下請け事業とそ業務活動の集合体にしか過ぎなくなるのである。

2 政策システムとそのコントロール

(1) 政策システムの定義

政策システム（あるいは政策体系、またはポリシー・システム）とは、「政策過程」「政治システム」と同じように、政策や政治の研究者にとって馴染み深い言葉であるが、その実態は必ずしも明確ではなく、多義的で、意味する内容が人によって異なる場合も少なくない。ただし、大きく分ければ政策システムの意味するところは「マクロ」と「ミクロ」の二つの視点から分類が可能である。前者のマクロの視点での政策システムとは、個々の政策全体を包括した総体的な政策の体系であると定義される⁽⁷⁾。地方自治体でも、仮に分権が進み中央省庁のセクショナリズムの呪縛から逃れたとき、自治体政策システムはこうしたマクロの意味での総合的な政策システムとなりうるであろう。ただし、視点が「マクロ」であるために議論は大きくなりがちで、政策サイクル・政策過程における役割分担のあり方、政策作成や政策決定のあり方を詳しく探るためには若干不便である。

そこで個別の政策において自治体活動の改革にむけた現実の戦略づくり、方向づけをどのように進めるのかというミクロの視点から「政策システム」を定義し、特徴づける考え方が必要になる。すなわち、誰が政策を作成し決定するのかという視点からの定義づけで

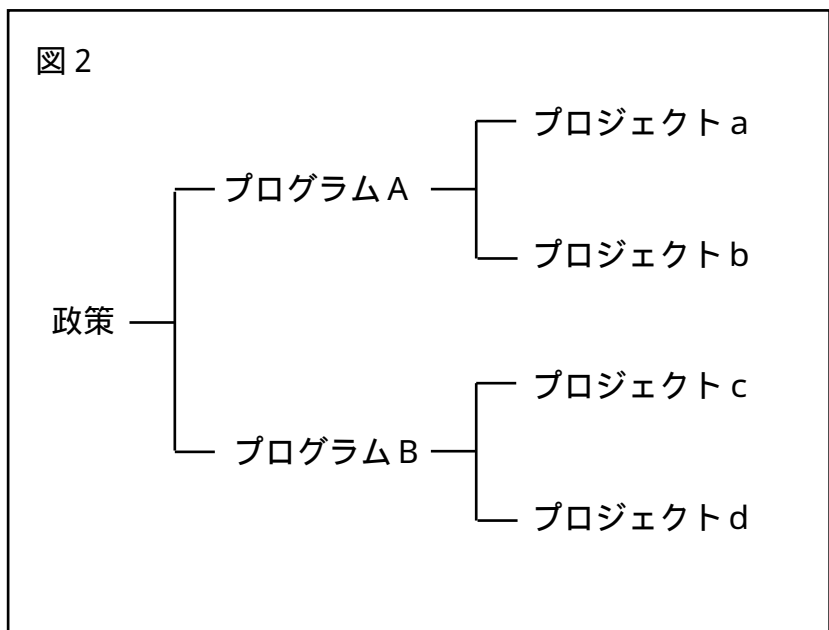
あり、政策目標の達成手段と対応する政策実施体制の構造化をどのようにして作り上げるのかという考えからの定義づけである。そこからこのミクロの視点も二種類に分けられる。

その第一は主に政治学、あるいは政治過程論的な解釈から行われる定義である⁽⁸⁾。この定義によれば、政策システムとは政策の作成や政策決定に参加する諸アクターと、その保有する価値観から構成されるシステムである。あるいは社会の問題を、どのような手段で、いつまでに解決するのかを決めるために、諸アクターが影響力を及ぼし合うのがこの政策のシステムである（その意味では政策形成に関する「政策コミュニティ」論や、政策決定過程を説明する「修正ゴミ缶モデル」もまた、こうした政策システムの解釈に近いものである）。このシステムは政策の作成、決定、実施、評価、終了という過程に介在する諸要素、たとえば中央の執行機関、政府官僚制、地方の出先機関、市民、法、社会に存在する諸価値などから構成される体系である⁽⁹⁾。政治学者が政策過程にアプローチするとき注目する政策のアクターと、それらのもつ価値観が織りなすシステムであると言えるかも知れない。もちろん唯一絶対のアクター、他者に圧倒的に影響力を行使できるアクターというものは存在しない。それぞれのアクターは何らかの意味で他に依存し、他から条件づけられているからである。政策システムとはこれらの諸アクター相互関係から成り立つ体系なのである。そしてその参加者の多元性、アクターの多寡によって政策システムが集権化されているのか、それとも分権化に向かっているのかということが観察できる。その意味で、政策システムを見るということは集権的に政策決定されているのか、それとも分権的に決定されているのかについて検証する際の必要な手段にもなるし、価値配分が集権的な方法によるのか、それとも分権的な方法によるのかについて判断する基礎にもなる。

さて、政策システムを定義づけるミクロ的な視点の第二の議論は、上記の政治過程論的なアプローチを離れ、より技術的に展開される。つまり政策それ自体の内部構造、それも目標とその達成手段から構成される構造に注目するものである（図2を参照）。こうした視点は、行政学や政策研究の一部においてみられる。それは「政策」というもののメカニズムをその実態に即して分析し、できれば政策の改善につなげたいというかなり実践的な考え方から出てきている。すなわち、およそすべての政策はその成功を判定する「ものさし」となる指標を付けることで「操作化(operationalization)」された目標を持つ。そしてこの目標を達成する手段（プログラムやプロジェクト）が特定され、体系的に整序されているはずである。逆に、具体的指標が無く操作化されていない目標、達成手段が特定さ

れていない政策は、単なる政治的なスローガンに過ぎない。

ここでは政策手段すなわち権限、財源、スタッフからなる手段をセットにした一つの単位をプログラム（施策）と呼ぶ。政策目標からプログラムを作り出すには「目的＝手段」の連鎖関係に読み替えたり、目標をさらに具体的な指



示をつけて細分化したりするが、場合によっては手段に適合するように目標を若干翻訳して、プログラムから政策を再定義し直す場合もあるだろうし、必要な時にはプログラムの活動単位をさらに細分化してプロジェクト（事業）を設定することもある。このような一連の作業によって組み立てられて「政策 プログラム プロジェクト」と体系的に構造化されるものを「政策システム」と呼ぶのである⁽¹⁰⁾。その背景にある思考方法は、まさに体系的でシステムティックな思考である。ある意味でこうした目標＝手段の形で体系化するシステムの思考こそ「政策型思考」の核心であるのかも知れない⁽¹¹⁾。また、プロジェクトが日本語で「事業」と訳されることから明らかなように、このミクロの政策システムの見方の利点は、政策目標の達成に向け首尾一貫した、政策から事業に至る分担体制が整えられるという点である。言葉をかえると、事業主体は政策主体に従属するという点である。その際、政策 プログラム プロジェクトと「目標 手段」の形で構造化する仕事を担当するのが「執行」である。

(2) 政策システムと政策のコントロール

このように定義した二つのミクロの政策システムには、それぞれコントロールの方法がある。その一つは、第一の見方に関するコントロールの種類である。それは政策システム自体をコントロールするというよりも、政策システムを構成する諸要素、アクターをコントロールするという点である。民主的な社会において政策作成、政策決定に携わるアクターをどのようにコントロールできるのかということは大きな政治の課題である。そして

この場合のコントロールは、何よりもまず制度化されたコントロールが考えられ、具体的には議会と行政（執行機関）との間で行われる伝統的なチェック・アンド・バランス、政策システムのアクターの選挙、情報公開制度、リコールや住民監査制度はじめとした直接請求制度などがあげられる（なお、住民投票は代議制民主主義が機能しないために求められることが多いけれども、その本質はアクターのコントロールではなく、事業に対するコントロールである）。しかし、政策システムを構成するアクターのコントロールには、このような制度的コントロールのみならず、非制度的なコントロールの方法も考えられる。たとえば陳情、住民運動、マスコミ報道、自治体の労働組合運動なども、アクターに対するコントロールになりうるのである。

二つめの政策システムのコントロール方法は、ミクロの視点の第二の定義に基づいた方法、つまり「目標＝手段」という連鎖でシステムティックに構造化された政策システム自体、そしてその内部構造であるプログラムやプロジェクトに対するコントロールである。プロジェクト活動はプログラム目標の達成に貢献する、そのプログラム活動は政策目標の達成に貢献するという順にデザインされ、組み立てられた構造が、そのデザインに従って機能を遂行しているかどうかということがコントロールの目的になる。このコントロールに用いる適切な技術的手法が問題になるが、行政機関の場合は何よりも国と自治体の法令体系における合理性、首尾一貫性が重要であり、その際には政策システムを法的に設計するために政策法務の知識が役に立つ⁽¹²⁾。あるいは政策活動やプログラム活動、プロジェクト活動の円滑な運営を支援するためにそれぞれのデザインや構造、そしてこれらの活動の業務遂行状況を対象にコントロールが行われることもあるが、これは経営学でいうマネジメント・コントロールに近い考えである。こうしたコントロールは政策活動の場合は政策管理と呼ばれ、プログラム活動の時はプログラム管理、プロジェクトではプロジェクト管理というように呼ばれている⁽¹³⁾。この場合政策管理を担当するのが執行部であり、プログラム管理やプロジェクト管理を担当するのが業務担当部局というように、レベルに応じて分担されている。

二つめの政策システムのコントロール方法として、より実態に即して、デザインした時に期待した効果をどの程度生み出しているのか、またそれによって政策目標は達成されているかどうかによってコントロールしようとする方法もある。ここではプロジェクトやプログラムに予め設定された目標値がどの程度達成されているのかを対象としたコントロール、そしてそれらを踏まえた政策のコントロールという方法が考えられる。第一の政策コ

ントロールが「システム」と、その構成するアクターをコントロールするものであったのに対して、こちらは政策の内容からコントロールするものであり、非常に単純化した議論をすれば、政策目標がどの程度達成されているのかという一点について、プロジェクト、プログラムをコントロールするものである。そしてこのコントロールの利点は、国のセクショナリズムによって阻害され妨げられ、個別の事業として一貫性なくバラバラに、時には重複して展開されてきた事業群を整序し直し、自治体政策として総合化できるということである。また、すべての政策権限を中央が握っていたためにやむなく発生してきた「陳情合戦」「モノ（補助金）取り主義」といった非合理的な政治的圧力活動を抑制できるかもしれない。

この政策コントロールの代表的な方法がいわゆる「政策評価」である。ただし、政策をそのまま評価することは少ない。政策の目的がかなり曖昧だからである。政策作成、実施の現場では、この政策の目的を達成したかどうかを判断する「ものさし」として指標を付けた目標を設定し、プログラムを政策目標の達成手段として置いているのであるが、このプログラムが政策の目標をどの程度達成しているのかを問う「プログラム評価」「プロジェクト評価」という方法が、政策それ自体の評価に代えて使われるのである。これらの評価方法は経済学や統計学、社会学、人類学などで開発されてきた科学的・客観的な手法を用いることが多い。しかし場合によっては、地域振興政策・地域の経済政策・景気対策の一環として強引に位置づけられた原子力発電所や産業廃棄物処理場の建設プロジェクトに反対する住民投票も、内容の点から政策と事業とのミスマッチを指摘する点において、一種のプロジェクト評価としてとらえられるかも知れない。

もちろんここではコントロール手段として政策やプログラム、あるいはプロジェクトの評価を使用するのであるが、これはコントロールされる側にとってはかなり強力なコントロール手段になる。なぜならこのコントロールは政策内容を直接コントロールするからである。政策システムの構成要素である諸アクターに対する間接的コントロールとは違い政策内容に直接に踏み込むものであるし、また行政監察・監査や会計検査などの伝統的なコントロール方法が執行や業務の手續、マニュアル、手順、関連法規法令といった形式に対する評価であるのと比べると、その実態まで踏み込むという意味でコントロールの強さは格段に大きい。

3 政策主体と自治体制度改革

(1)政策主体

本来政策主体とは政策をコントロールする主体である。あるいは自ら「政策＝執行」の組み合わせを選択し、その組み合わせ内部で「政策 事業（群）」という形で抽象的な政策目的を達成する活動を具体化し、オペレーショナライズして「政策システム」を自ら構築できる者をいう。もちろん、政策システムへの参加者の範囲を特定できる者でもある。

すなわち、政府が目指すべき目的を決定し、それに具体的な指標を当てはめて政策目標として解釈し直し、執行部と協議しながらこの目標を達成するための手段としてのプログラム、プロジェクトを作成する。こうした一連の活動ができるのが、ここでいう政策主体であろう。その意味で、政策主体は政策を執行担当者に提示することによって政策目標を達成する手段、つまりプログラムやプロジェクトの内容を規定しているのである。また担当組織を指定し、その組織活動に必要な予算、人員、権限などの方針と大枠を決定することで、執行部の活動範囲をコントロールしているのである。

しかし、政府活動の現実では、既存の組織体制の存在を前提として政策が作られ、政策ではなく組織単位で予算が付くため、予算が付いた後に政策や事業が考えられるという逆転現象が珍しくない。ここでは行政機関がその組織を維持存続するために政策が作られると言っても良いかもしれない。そのため、こうした組織や予算の権限を持つ者が政策主体であると錯覚されることも多かった。またそもそも、わが国では政策活動と執行活動、あるいは事業活動との区別が明確でなく、すべてが「行政活動」ということで乱暴に一括される傾向があった。その場合、行政活動を管理する執行部が政策主体であると錯覚されるのはそれほど珍しいことではない（むしろ最近の行政改革会議で主張されている「政策」と「執行」とを分割するという考えが目新しいのである）。しかも、現実には本来政策の立案と決定にあたるべき政治家（議員）が、執行を担当する行政官僚制に政策立案を任せきりであるという逆転現象によって、なおさら上記の錯覚が強まってくる。

しかし、そもそも政策主体は市民である。ただ、全市民が直接政策づくりに参加するには時間的制限と場所の制約、市民たちの中で参加しようとする意欲に多寡の問題があって難しいため、一種の委任行為として執行部のトップの公選首長が「仮の」政策主体にならざるを得ないのである。議会は民意の「代表」として、この仮の決定主体である公選首長の正統性を補強する装置である。もっとも、この状態で政策の民主的正統性を担保するためには、自治体政府と市民との乖離、距離が限りなく「ゼロ」に近づかなければならな

い。そのためには、市民が政策主体であることを確認する努力が日常的に存在し、しかも確認作業の頻度を高める必要がある。言い換えれば、首長や議会と市民との間には緊張関係が必要だということである。包括委任、「すべてお任せ」ではまずいのである。

具体的には首長の多選を止め、地方議会の無投票当選をなくし、立候補者が少なくても無投票が続くなら議会を「町村総会」（地方自治法第94条）に代えることも検討し、また議会制の限界を補うため直接参加制度を多用し、究極的には住民投票制度を大きく認める必要がある。また場合によっては公選首長が執行部で強力なリーダーシップを発揮し、執行部内のボトムアップでの意思決定を回避し、トップダウン式で選挙公約に従った政策決定をする必要があるかも知れない。もちろん公選首長と執行部職員との間での軋轢もありうる。しかしこうした緊張関係を喪失すると、「仮の」政策主体であることを忘れ、自治体は馴れ合いの中で「政策主体」であると僭称しはじめる。そうなれば、既存の中央集権的な「執行」体制を通じて機関委任事務や補助金の網の目の中に搦め捕られ、業務と事業の「下請け機関」になってしまうのは容易である。

そもそも、これまで中央省庁がこの「政策＝執行」の活動を未分化のまま独占し、自治体は中央官庁が決定する政策枠組みの範囲内で、中央から与えられる指示や通達、あるいは補助金でプログラム実施体制を整える（業務遂行）といった方法が主流であった。つまり政策官庁が中央官庁であるという言い方をすれば、地方自治体はせいぜいが「事業官庁」ととどまるのである。特殊法人と同じように、地方自治体も中央官庁に「3ゲン」を握られていても不思議ではない（それは中央のセクショナリズムの病理が地方に浸透するプロセスであった）。自治体はこの中央の「政策＝執行」の枠内部で、国の省庁がバラバラに提示するメニューの枠組み内で可能な「事業＝業務体制」を選択しなければならないが、選択の基準は中央省庁のセクショナリズムの論理に迎合した体制であった。「二重投資」が発生するのはその典型的な症例である。

(2) 自治体制度改革の目指すもの

地方分権で取り組むべき自治体制度改革の第一は、「受け皿論」の方向ではなく、政策システムの根幹になる「政策＝執行」体制を自治体に定着させることだということは明らかにした。ここでは市民の視点から、自立的でオープンな政策システムを編成し直すという重要な課題もあわせて必要になる。もちろんその際、市民にとってアクセス可能な政策コントロールの枠組みづくりが改革の不可欠な前提条件である。しかし問題は、こうした

コントロール方法について地方自治の現場では混乱や誤解があるということである。

そもそも中央集権的な発想の中では政策的発想、政策的思考法の伝統が弱く、また地方にそうした発想や思考が許される範囲は狭かった。「政策 事業」と「執行 業務」の区別の発想もなく、中央からの指示に従って、ルーティン的な業務活動を繰り返せば事足りるという自治体の消極的な姿勢も見られた。そのような中では政策のコントロール、政策システムのコントロールという考え方は存在せず、実際に存在するコントロールは業務に対するコントロールであり（財務監査や行政監査）、せいぜい事業に対するコントロールであった（事務事業の見直し、生産性向上、効率化）。〔表〕の政策と行政のコントロール・システムでいうならば、これまで地方自治体ではレベル6からレベル4までの責任概念が強調され、それに合わせたコントロール方法が行われてきたに過ぎなかったのである。

もちろん、市民の側でもそうした不完全な状況に慣らされてきた傾向はある。政策に対するコントロールなどは思いもよらず、施策評価・事業評価という方法の存在に気づかず、市民の目は業務改善に注がれている。ここではもっぱら業務の非能率、センセーショナルで分かりやすい汚職や不正に関心が集中している。せいぜいが、ある日突然降ってわいてくる、何のために実施するのか理解不能な事業に対する反対運動という形で、事業に対するコントロールが可能になるくらいである。もちろんこうした事業に対する抵抗運動は、積極的に政策の枠組みの変更を迫るところまで行かず、多くの場合「手遅れ」で、補償金の金額を増やす程度であった。その意味で政策に触れない業務や事業のコントロールは意味が無い。政策自体の誤謬をたださない限り、また「諸悪の根源」の政策をそのままにして、時代遅れの無駄な事業や非常識な業務の問題を取り上げても無意味であり、事実多くの場合、市民の常識から外れたアナクロニズムは見逃されるし、それを追求することも不可能である。業務レベルで発生する官官接待やカラ出張といった症状にしても、その病根は中央の「政策＝執行」、地方での「事業＝業務」といった集権的な分業体制に潜んでいるのである。そうであるとすれば、政策に対するコントロール、政策システムに対するコントロールは、‘maladministration’（過誤行政）をその根本から治療、矯正するために不可欠なのである。

あるいは1996年に露見した厚生省の特別擁護老人ホームを中心とする汚職事件は、中央省庁が政策を立案する権限を持ち、その政策手段である補助金については中央省庁の官僚がもつ裁量の中で展開されるからこそ可能になった「政策汚職」だったのであり、官僚

個人の倫理問題に還元した「公務員倫理法」の制定で解決できる問題ではない。政策汚職の防止は、まさに政策に対するコントロールがなければ予防できないのである。

さて、政策主体としても政策コントロールの主体としても市民の存在が重要であり、その事実認識が自治体制度改革の鍵を握ることが明らかになった。ただし、真の意味で市民が政策主体、あるいは政策コントロールの主体となりうるには、いくつかの条件を満たすことが必要である。その条件とはおよそ四つあるのではなからうか。

第一に、政策主体である市民、その市民の政治的付託を受けた自治体の議会と首長が政策システムをコントロールできる条件を整える必要がある。たとえば、政策情報の公表、政策立案過程の公開、政策評価結果の公表を積極的に行わなければならないであろう。また地方議会における政策審議の公開、政策を打ち出す首長に対する議会の政策レベルでのチェック活動などが必要になる。その時、議会は首長の「与党」として長と馴れ合うのではなく、地域のニーズの発掘者、コーディネーターとして活躍しなければならない。

第二に、いわゆる政策サイクルを市民の視点から構成し直すべきである。つまり政策立案・形成、政策決定、政策実施・管理、政策評価、政策終了までのサイクルに、市民はどこまで関わるができるのか、どの程度まで市民の意見を取り込めるのか、その可能性を考えなければならないであろう。従来、政策サイクルの各段階において市民が関わる方法として審議会、市民委員会、住民運動、住民投票制度などの多様な方法がこれまで採用されてきたが、それらの一つひとつについてもプラスとマイナスを議論しなければならない⁽¹⁴⁾。また、これまでのように政策形成、政策決定の終わった後に政策を市民に公表するという慣行は、市民による政策コントロールを妨害するためにそうしていると思えない。こうした状態を放置したまま分権が進むと、市民の反対運動という思わぬ政治的コストに政策展開が阻止される可能性がますます増えるであろう。

第三に、政策サイクルを市民の視点から構成し直す時の自治体職員の役割を考える際参考になるのは、C・J・フリードリヒの機能的責任の概念である。機能的責任とは科学的・技術的専門知識と、市民感情に対する配慮とのバランスの妙を強調する概念である。おそらく、分権が進んだ後の地方自治体職員が政策＝執行において重要な役割を担うことになるが（その典型は政策アドバイザーである）、こうした責任を果たすためには科学的手法（ニーズ・アセスメント、政策分析、政策管理手法、政策評価など）と、民主的手法（情報公開、市民参加、「住民投票」制度、市民オンブズマン）に習熟して行かなければならないであろう。

表 政策と行政のコントロール・システム

	レベル	責任概念	責任の内容	関連する無責任政治と過誤行政	国の手段	自治体の手段
政治の領域 行政の領域	1	政策についてのアカウントビリティ。	選択した政策に対する責任。	政治責任放棄。民意の無視。政策目標の曖昧化。明らかに無意味で経済的費用がかさむ政策の決定。	選挙 国政調査権 政策評価	選挙 百条調査権 政策評価
	2	プログラム・アカウントビリティ。	政策課題の解決。プログラム目標の達成。	達成不可能な目標の設定。プログラム設計の失敗。目標すり替え。無意味なプロジェクトの存続。	施策評価 事業評価	施策評価 事業評価 住民投票
	3	パフォーマンス・アカウントビリティ。	能率的で円滑な業務の執行、業績達成に対する責任。	非能率。市場価値の無視。経費水増し。経費積算ミス。遅滞。業績指標の欠如。生産性の無視。	業績評価 行政監察 会計検査	業績評価 行政監査 事務監査請求
	4	プロセス・アカウントビリティ（管理責任）。	適切な業務遂行手段（法令、権限、予算、人事、ルーティン）の使用に対する責任。	権限濫用。浪費。濫費。一貫性欠如。虚偽情報の提供。争点隠匿。現状維持。状況が無視した規則や指示への固執。無理強い。誤ったルーティン。	行政相談 オンブズマン	財務監査 住民監査請求 オンブズマン
	5	法的アカウントビリティ。（法的責任）	伝統的な法令や規則、手続の遵守。	法令違反。汚職。目的外使用。資金の無意味な流用。	会計検査 裁判	月例監査 裁判 「市民オンブズマン」
個人の領域	6	個人の道義的倫理的責任。レスポンシビリティ。	公務員個々人の倫理観。行政官としての職業意識。組織や上司ではなく職務への忠誠。社会人としての健全な常識	冷淡。無関心。手続の無視。きめつけ。教条主義。偏見。横柄で高圧的な態度。自己満足。無知。責任感の欠如。学習能力と創造性の欠如。不注意。無気力。権力欲。差別意識。自己保身。批判の無視・反発。職場規律の無視。	国会 オンブズマン	オンブズマン 「市民オンブズマン」 職員の賠償責任審査 リコール

最後の第四の条件として、分権化された後の自治体においてはこれまで集権的体制の中で見られたコントロール方法、たとえば「中央 地方」のコントロール、執行部が行う業務統制、財務統制、財務監査、行政監査、あるいは外部監査だけではなく、政策コントロールとしての政策評価や施策評価、あるいはせめて事業評価も取り込み、それらの適切な

組み合わせを考えるべきであろう。その参考になるのが〔表〕である。つまり、自律的な政策システムを自治体が構築するためには、第25次地方制度調査会が検討課題として取り上げた「外部監査制度」（レベル5、6の責任概念を対象だけ）では不足である。コントロール自体が見当違いになる恐れがあるし、現行監査委員制度に「屋上屋」を重ねることになる。しかも、こうした伝統的な監査の関心は市民の関心とズレていることが多い。極論すれば、合法性や合規性、そして能率が確保されてもなお、市民にとって望ましくない事業もありうる。政策主体である市民の意向を、正確に政策システム内に取り入れるメカニズムが必要になるのである。そのためにはやはり監査とは別な種類のコントロール、すなわち政策コントロールとしての政策評価を考えねばならないが、もちろん政策評価だけでは不十分であろう。たとえば、そこでは「政策評価＋住民投票制度」の仕組みが必要になるかも知れない。健全な政策は政策評価によってチェックできる技術的・経済的合理性と、住民投票制度で確認される政治的合理性の交錯するところで誕生する。

むすびにかえて

自治体制度改革の本来の目的とは、定員抑制や歳出削減に代表される機構いじりや業務の見直しではなく、自治の拡大を求めるものである。本稿では、こうした機構改革論・業務見直し論と表裏一体をなす「受け皿論」が市民自治、住民自治に直接つながらないという認識を前提として議論をしてきた。財源が無いから人員をカットする、財源があれば業務を拡大し増員するのでは、財源確保が至上命題となり、財源が無いから自治体政策が展開できない、財源確保のために中央省庁に陳情し、接待するということが正当化されてしまう。政策的に無能な場合の言い訳にも使われる。しかし、本来の住民自治に向けた分権の第一歩としては、市民がコントロールできる政策システムの構築が不可欠なのである。

もっとも、「受け皿論」は避けて通れない課題である。「執行・業務」体制は地方分権改革の中でどのように変化して行くのかということが、一つの政策システムとしての自治体の政策運営能力を左右する。執行部、プログラムやプロジェクトの管理に携わる業務担当者のマネジメントの力量が問われているのである。その意味で、執行と業務の改革も「受け皿論」の議論も避けて通れない課題なのである。

そうした意味から言えば本稿ではこれまで、政策論無き「受け皿論」の貧困さを訴えて

きたが、その逆、つまり執行能力や管理能力無き政策論の不毛さも考えるべきかも知れない。先に述べた政府活動の四つの種類が、地方分権を通じてすべてバランスよく備わることが必要なのである。地方分権推進委員会の分権化戦略は、地方自治体に「当事者能力を付与しない限り……住民自治を実効あるものにするのは難しいと判断」し、団体自治の拡充を最優先課題とした⁽¹⁵⁾。それは、困難な住民自治実現という目標を掲げたけれども結局は何もできないという愚を避けた、まさに現実的な改革方針なのかも知れない。その意味で地方分権を一種の革命にたとえれば、この地方分権推進委員会の革命戦略は「二段階革命路線」であろう。そしてここでは本稿で主張した政策システムの改革、政策に対するコントロールの重要性の主張が、第一段階の革命である団体自治の拡充と、第二段階の革命である住民自治の達成とを結ぶものになるかも知れない。

注

- (1) 「受け皿論」には共通の弱点も存在すると指摘されている。それは「地方分権」の内容や意義についてほとんど語っていないという弱点である。辻山幸宣『地方分権と自治体連合』、啓文堂、1994年、240頁を参照。
- (2) 森田朗『許認可行政と官僚制』、岩波書店、1988年、19～20頁を参照。
- (3) その意味で、今日市町村で試みられている地方分権にそなえた組織改革、「行政改革」の多くは単なる業務活動の方法を見直しに過ぎない。
- (4) 政策評価の意味内容については拙著『政策評価の理論とその展開』、晃洋書房、1997年を参照されたい。
- (5) 自治省の示す行政改革指針はその体制、内容共に、細かすぎるほどの指定がなされている。たとえば体制づくりとしては新たな行政改革大綱の策定、行政改革推進本部と行政改革推進委員会等の設置、行政改革大綱の策定、その進行管理体制の創設である。また行政改革の内容も詳細に規定されており、事務事業の見直し、時代に即応した組織・機構の見直し、定員管理及び給与の適正化の推進、効果的な行政運営と職員の能力開発等の推進、行政の情報化の推進等による行政サービスの向上、公共施設の設置及び管理運営、地方議会の組織運営の合理化などである。政策に関しては言及はほとんどなく（政策形成機能の充実のための組織機構の見直しがあるのみ）、また行政改革の概念に含めるべきでない議会改革までが入れられている。当然の事ながら地方の側（とくに職員数の少ない自治体）では、この範囲内での改革「業務」に忙殺される。

- (6) 西尾勝「地方分権の推進」、日本行政学会編『分権改革 その特質と課題』、ぎょうせい、1996年を参照。
- (7) この考えの代表としては山川雄巳教授の「個別的諸政策を包括した全体としての政策体系」という定義がある（『政治学概論〔第2版〕』、有斐閣、1994年、138頁）。
- (8) たとえばその考えの代表的な文献としては、薬師寺泰『公共政策』（1989年、東京大学出版会、72～73頁）がある。
- (9) Earl R.Kruschke and Byron M.Jackson, The Public Policy Dictionary, (ABC-CLIO, 1987) では「政策作成過程に関わる相互に関連性を持つ諸要素の全体」と定義している（p.29.）。なお本書の翻訳『政策研究の基礎用語』（小池治・山谷清志訳）、1989、財団法人・行政管理研究センター、29～30頁もあわせて参照されたい。
- (10) 拙著『政策評価の理論とその展開』、前掲、11～12頁を参照。
- (11) 松下圭一「政策型思考の論理」、『政策型思考と政治』、東京大学出版会、1991年。
- (12) 政策法務の意義については、松下圭一教授の二つの著書、すなわち『分権段階の自治体と政策法務』（山梨学院大学行政研究センター編、公人の友社、1997年）、および『日本の自治・分権』（岩波書店、1996年）を参照。
- (13) このような意味でのマネジメント・コントロール、とりわけプロジェクト管理については拙著『政策評価の理論とその展開』、前掲、162頁を参照。
- (14) 審議会や懇談会が自治体の政策形成において果たす役割と問題については、新川達郎「審議会・懇談会と自治体政策形成」、『都市問題』（1997年1月）を参照。
- (15) 西尾勝「第一次勧告『分権型社会の創造』の提出を終えて」、『地方自治』、1997年2月号、12頁。

ABSTRACT

The term 'decentralization' is popular but imprecise. In Japan decentralizations not the local 'government reforms' nor the process of making 'policy system' in the local government. The decentralization and the local government reforms mean only re-arrangements of project management and operational management systems of local governments.

This article argues that local governments must have the responsibilities of making, implementing, evaluating policies or programs, besides the financial abilities. Without the responsibilities, local government reforms will fail. The key to be 'good governance' for local governments is to take the responsibilities.

KEYWORDS

local governance policy system policy evaluation