

自治体組織の問題点と小樽市における 電子的住民投票システムの活用効果について

永野孝一，出川 淳

1. はじめに

地方分権一括法案が1999年7月8日に成立した。これにより、明治以来の中央集権型行政システムの中核をなしてきた機関委任事務制度が廃止されるとともに、今後は新しい地方自治制度のもとで、分権型の国、都道府県、市町村の関係が形成されていくと期待されている。また、今回の改革によって国から地方公共団体（普通公共団体である都道府県および市町村）への権限委譲、必置規制の見直し等もかなり進められた。一方、こうした国による地方自治制度の改革を受けて、都道府県、市町村ともに、今後は、国の意向よりも地域住民のニーズをより重視した自主的、自立的な行政運営が求められることとなる。このためには、十分な政治への民意反映や議会および自治体の活性化が必要になることはいうまでもない。

北海道の中核都市たる小樽市では、商業都市としてばかりでなく観光都市としての発展が期待されているが財政状態は厳しく、市立病院の今後の運営等多くの問題を抱えており、住民の政治・行政に対する十分な理解と参加が不可欠な自治体といえる。

本稿では、複数の自治体と民間企業との比較分析の結果から、一般論としての地方自治体が抱えるいくつかの組織的な問題点を浮き彫りにする。次に、小樽市民へのアンケート調査によって、市民の地方政治への関心の内容、程度を把握、分析する。また、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）収集が重要な課題であるという認識に基づいて、住民の地方自治への参加形態のひとつである住民参加に焦点をあて、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、小樽市民の考え方等を調査・分析・検討する。

2. 地方行政の変化

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、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、中央政府においては2001年より新たに編成された省庁が稼動することとなっている。このように長い年月を要している国政における行政改革であるが、現時点ではまだ道半ばであるといっていだろう。

地方行政に注目すると、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、1999年7月16日に地方分権一括法は大幅に改正されて公布され、施行期日は原則として2000年4月1日とされた。この法律は、地方分権推進委員会による5次にわたる勧告を最大限尊重して決定された地方分権推進計画を実施するために制定されたもので、機関委任事務制度の廃止や国の地方公共団体への関与の抜本的な見直し等を内容としており、これにより改正された法律は、地方自治法を含めて全部で475本にのぼった。これらの地方分権一括法の内容を事項として整理すると次のようになる。

- (1) 国及び地方公共団体が分担すべき役割の明確化
- (2) 機関委任事務制度の廃止及び事務区分の再構成
- (3) 国の関与等の見直し
- (4) 権限委譲の推進
- (5) 必置規制の見直し

(6) 地方公共団体の行政体制の整備・確立

これらの動きを背景とした地方公共団体（自治体）における行政改革はすでに1980年代後半から、自治省の要請・指導等にもと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ない。また、バブル崩壊以降、自治体の財政は悪化し、すでに赤字団体に陥っている自治体もある。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がある。

“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、国家的課題を担いよ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。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、行財政を適切かつダイナミックに運用し、自治体の抱えるさまざま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いえるであろう。これまでは、機関委任事務等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、これらの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。自治体の側から見ると真の行政改革に、否応なく取り組まねばならないのである。つまり、自治体による行政サービスを自治体の置かれた環境に合わせて適切かつダイナミックに提供することが求められ、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立案・提供されるようにならねばならないのである。

同時に、住民の側から見ると、住民の地方自治、地方政治への参加はこれまで以上に求められていくことになる。例えば、地域福祉、街づくり・都市計画、公共事業廃棄物処理等の問題は、十分な情報の開示や住民の意見表明の機会が設けられ、住民参加による解決方法の策定がなされなければ住民自身が納得できないものになっていくであろう¹⁾。それを遂行するためのいくつかの要件があげられるが、その中でも特に住民に役立つ自治体の情報の開示、民意の収集

が重要だと考えられる。さらに政策策定、さまざまな計画の検討にあたっては住民参加型の決定プロセスが必要になるであろう。また、住民の意思を計る手段としての「住民投票」もこれまでとは違ったシステムの構築と運用方法が求められていくものと考えられる。

3. 地方自治体と民間企業との比較分析

3.1 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さまざまである。したがって、目的の異なる組織

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、正の相互依存性、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
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 ⁴⁾ 、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	業務命令の明解さ、目標設定の適切さ、割り当てられる仕事の簡単さ
	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

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。このような観点から1998年に民間企業15社590人を対象としたアンケートを既に実施している²⁾が、これと同じアンケートを1999年7月～8月に4つの自治体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に示した。これらの項目はすべて、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³⁾に対して正の相関関係を示したものである。なお、アンケートの設問はすべて5点尺度の設問となっており、すべ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もらった。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。

3. 2 調査結果

3. 2. 1 個人の技能

個人の技能について、個人の特質・資質に注目して分析した結果を図1に示す。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たりする性向」である。アンケート実施後に行ったヒアリング⁵⁾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

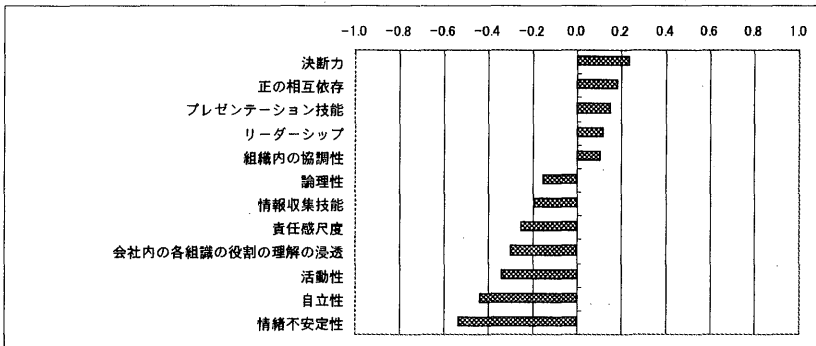


図1. 個人の特質・資質に関する自治体職員と民間企業従業員との比較結果

民にとって本当に必要とされていると認識した上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⁶⁾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。

3. 2. 2 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図2である。図2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とのコミュニケーション、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ことの現われともとれる。

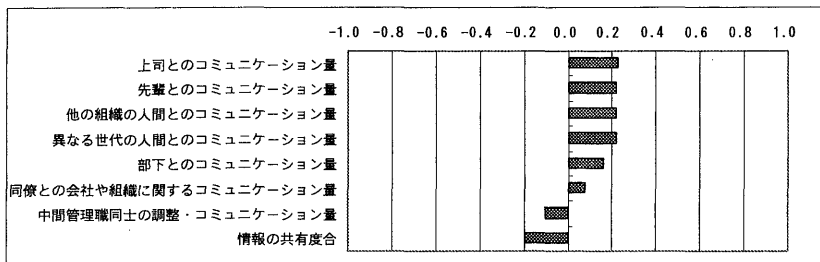


図2. 組織内のコミュニケーションに関する自治体職員と民間企業従業員との比較結果

3. 2. 3 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図3のとおりである。図3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から、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るが、これは理解できて、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てい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、自治体組織の体系的な欠陥ともいえる。

ただし、別の解釈として、自治体職員は抽象的なレベルでは個人の役割をある程度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しくみを自治体職員が十分に理解していない可能性があるということになる。

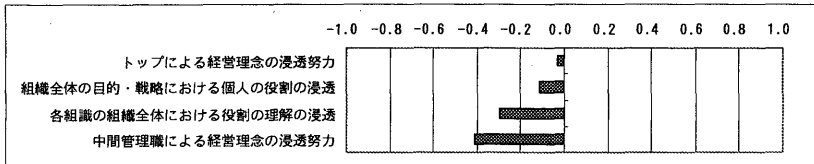


図3. 組織全体の運営理念や目標に関する自治体職員と民間企業従業員との比較結果

3. 2. 4 日常業務の実態

日常業務の実態に関する項目として、目標設定、責任と権限、仕事満足度を比較した。結果をまとめると、図4～6のようになる。目標設定(図4)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⁷⁾。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⁸⁾。

責任と権限に関する項目（図5）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（図6）では、すべ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。

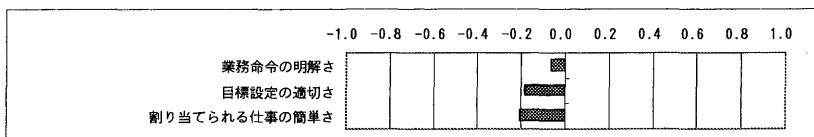


図4. 目標設定に関する自治体職員と民間企業従業員との比較結果

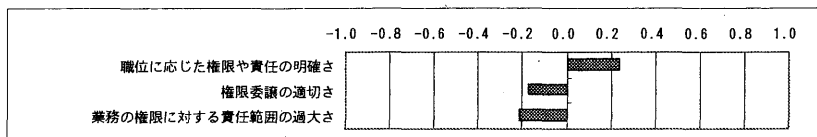


図5. 責任と権限に関する自治体職員と民間企業従業員との比較結果

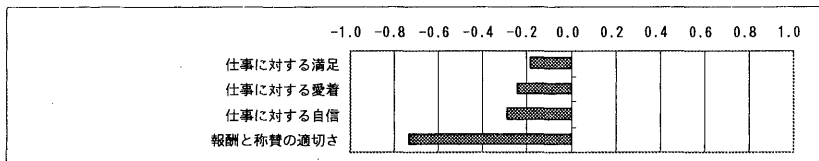


図6. 仕事満足度に関する自治体職員と民間企業従業員との比較結果

3. 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，民間企業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ことはないことが明らかになった。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く，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。これは，自治体組織には民間企業組織ほど厳しい競争環境が存在していないことによる“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。しかしながら，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。

また，自治体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広がるであろう。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。

この視点から重要なのは，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（自治体の場合は首長および三役が該当すると思われる）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，浸透努力も自ずと低い値になったとも理解できる。

この原因は，トップが当該自治体のビジョンを持っていないか，持っている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と考えられるが，それさえも，必ずしも保証されているわけではない。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。

首長が明確な考え方やビジョンを持っていると想定するならば、それが正しく職員に伝わっていないということになる。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。この傾向は民間企業の場合も同様であるが、民間企業では、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する。図3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。図2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が、ヒアリング結果によると、上司とは通常管理職までで、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である。つまり、理念の浸透に関する構造は図7のようになっていると考えられる。管理職以下多くの職員は、自治体の基本的な考え方を充分には理解しておらず、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充分に把握できていない場合も多いといえる。

図7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

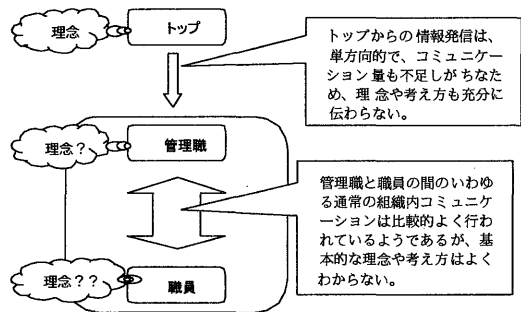


図7. 自治体内のコミュニケーション量と理念の浸透の様子

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取りつけるためには、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。なお、根本的な矛盾として、図4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、満足や愛着や自身もわからず、減点主義の評価に基づく不公平感が醸成されてしまう（図6）。

上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組織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。

4. 地方政治への市民の関心

4. 1 アンケート調査の概要

地方政治への市民の関心の内容や程度を把握するために、小樽市民320人を対象にアンケート調査を実施した。小樽市は人口約15万人(有権者約12万人)の北海道の中核都市である。無作為に抽出した小樽市民へ1999年7月～8月に郵送法で配布、回収を行った。質問内容は、1999年4月の統一地方選挙への投票行動をはじめ、選挙や地方政治について尋ねた。また、後述する電子的な住民投票システムの導入の可否とこれに対する仮想評価法(CVM⁹⁾、¹⁰⁾のための質問をした。本稿で注目した項目は表2のとおりである。

表2 調査項目と質問形式

今回の投票行動	投票した理由（複数回答） 投票しなかった理由（複数回答）
これまでの投票行動	（投票頻度）
選挙への関心 （5段階評価）	選挙の告示，選挙期間，候補者，選挙カーの騒音，選挙費用，選挙後の政治，投票意欲
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	A 選挙への適用 B 政策への賛否投票（参考意見になる場合） C 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）

4. 2 調査結果

4. 2. 1 回収率と投票率

小樽市民へのアンケート（以降，市民アンケートと略す）の回収率は122名（38.1%）と，郵送式のアンケートとしては比較的高い。その中で，選挙に投票した人は113名（92.6%）である。つまり，アンケート回答者の多くが，選挙に対して高い関心をもっていることがわかる。

4. 2. 2 投票行動の理由

図8より，投票した人の理由は，国民の義務70.5%，選挙への関心32.8%，支持したい候補者の存在31.1%となった（複数回答）。投票しなかった人の理由は，選挙への関心がない，支持したい候補者がいないが各1名（0.8%）であるが，アンケート回答者の多くが選挙に関心の高い人となったため，今回のアンケート結果から，投票に行かない人の理由を分析することは困難である。

投票頻度については，その関心の高さからかほとんど毎回投票している人が112名（91.8%），ときどき投票する人が9名（7.4%），ほとんど投票したことが

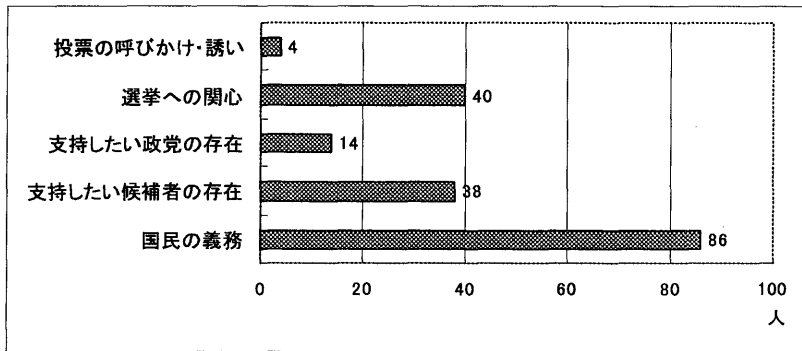


図 8. 投票した理由

ない人が 1 名 (0.9%) である。選挙や政治に関心を持っている市民は継続して投票に行くことがわかる。

4. 2. 3 選挙への関心

現在の選挙に対する感じ方を項目別にまとめると以下のようなになる(図 9)。アンケート調査票では、5 段階評価で回答してもらった。選挙の告示について、“知っている”は 81.7% である。選挙期間については、“どちらとも言えない”が 62.5% である。つまり、選挙の告示日や選挙運動の開始はテレビなどの報道

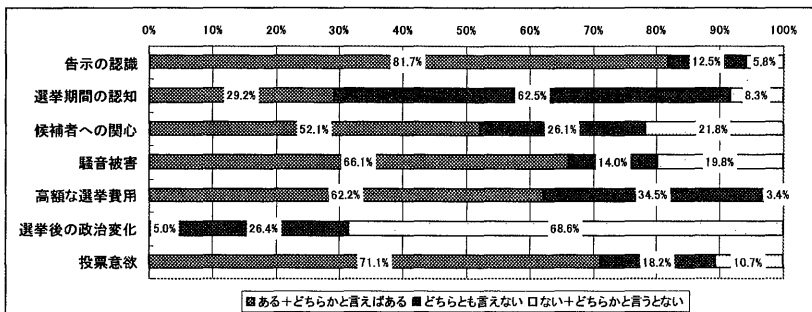


図 9. 選挙への関心に関する調査結果

や選挙カーの出現で認識し、現行の選挙期間については長くも短くもないと感じている。候補者については、“知っている”が52.1%である。これは投票理由のひとつとしての支持候補者の存在と合致する。つまり、いわゆる候補者の人柄や実績に注目している市民の姿が浮かび上がる。選挙カーの騒音については、“うるさい”と感じているのが66.1%と高い。候補者の選挙費用は、“費用がかかっている”と感じている人が62.2%であるが、“わからない”と答えた人も34.5%あった。選挙は費用がかかるものだと聞いていても、実際にどの程度かかるものなのかは知らない人が多いことがわかる。選挙後の政治の変化に対しては、68.6%の人が政治は変わらないと考えている。投票の意欲については、71.0%の人が高い意欲をもっていることがわかる。

4. 2. 4 議会への関心

議会への関心は、“ある”および“どちらかと言えばある”を加えて41.3%にのぼり、40.5%が“どちらとも言えない”と答えている。また、議事、議題について、60.8%が“知らない”と答えている。さらに、議員活動については、“活動していない”と感じている人が43.3%、“どちらともいえない”が38.1%である。選挙に比べると関心の程度が低くなり、さらに、議会でどのようなことが論議されているのかもほぼ毎回投票に行く人ですら知らないと答えている。議員が議会でどのような活動をしているのかよくは知らないが、選挙区での活動などから議員の存在は一応知られているという状態である。市民の声が政治、行政に届いているのかどうかは、55.8%が“充分ではない”と感じている。しかし、地方議会の存在そのものは、65.0%が“必要”と感じている。議会のお知らせや広報活動については、31.9%が“わからない”と答えている。選挙に関心の高い市民に対してでさえ議会でに行われている内容についての情報が伝わっていないことがわかる。ちなみに、議会のしくみや制度に関する設問からは、39.4%が“知らない”とする結果が得られている。議会のしくみや活動内容を一般市民に向けてもより周知、広報する必要があると考えられる。

以上のことから、選挙や政治に対して関心の高い市民であっても、議会や議

員の活動内容について知ることが少なく、また広報活動も十分行われていると感じていない。とりえず地方議会の必要性は強く認めている。つまり毎回選挙に行き、このようなアンケート調査に対して積極的に取り組む姿勢を持っている市民ですら、どのようなことをやっているのかはわからないが議会は必要であろうというレベルに留まっているのが現状である。なお、自由意見記入欄には現在の地方行政や議会に対してさまざまな不満を積極的に述べている人も多く、特に情報の公開・開示を含めて行政や議会との接点となる機会の拡大を期待している声が多数存在している。

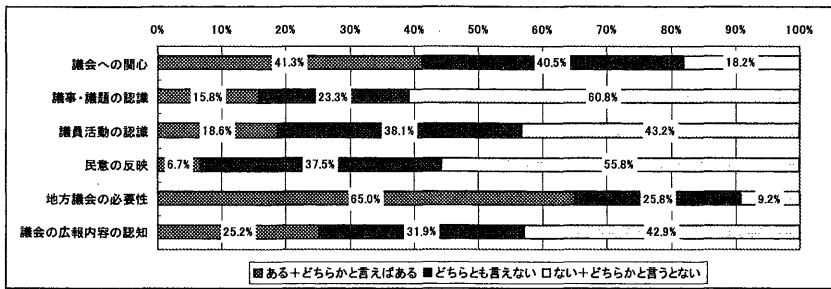


図10. 市議会への関心に関する調査結果

5. 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，中央，地方を問わず，間接的・制度的参加形態が選挙である。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でき，地方に対するそれは住民投票や直接請求権があげられる。

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^{11)・12)}。

- ① 条例請求権－条例の制定や改廃を請求するしくみ
- ② 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
- ③ 解散請求権－地方議会の解散を請求するしくみ
- ④ 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もと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もとづく「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、沖繩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の地方行政を考えると、住民参加を踏まえた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。以上のことから、住民投票の地方自治における位置付けとその活用方法や運用方法を検討する必要がある。

6. 電子的住民投票システムに関する調査と分析

6. 1 電子的住民投票システムの導入について

小樽市民へのアンケート調査において、電子的住民投票システムの導入の可否についてとシステム導入に関する支払可能金額を尋ねた。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。これにもと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。まず、電子的な住民投票システムの導入に関する調査結果は図11のとおりである。

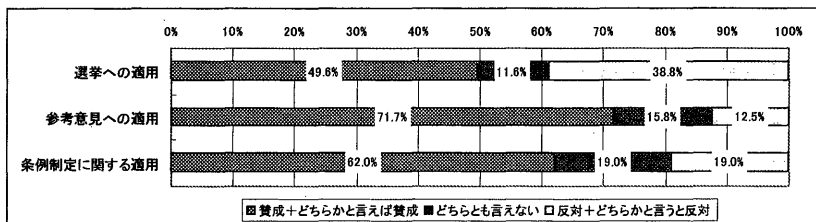


図11 電子的住民投票システムに関する調査結果

図11の結果より、首長や議員の選挙への適用については、やや賛成意見が少ないものの、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。例えば、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期待していることがわかる。さらに、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積極的に参加できるようにすべきだろうという意見もある。

6. 2 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。その中で、システム導入に賛意を示した人について、一人あたり356円(中

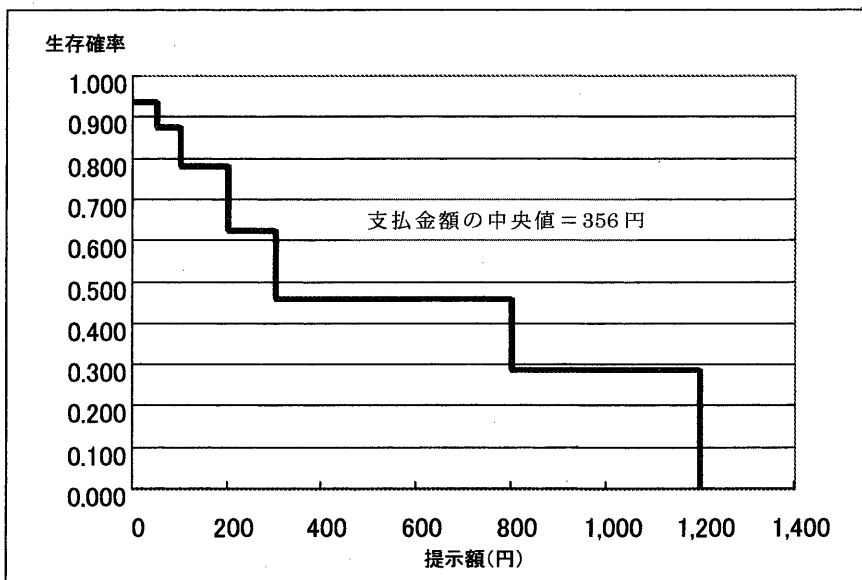


図12 サンプル提示金額と YES 回答の関係

央値)となった。図12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×356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解釈できる。

なお、小樽市では1999年の統一地方選挙(市長選挙, 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

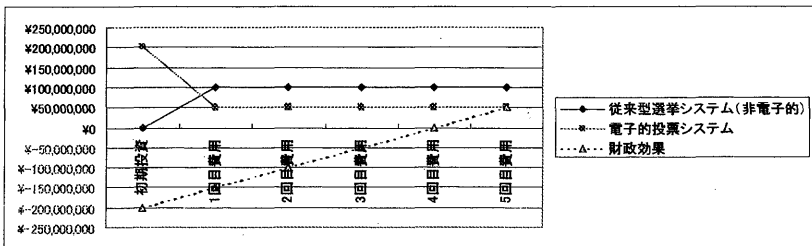


図13 財政面への効果に関する試算結果

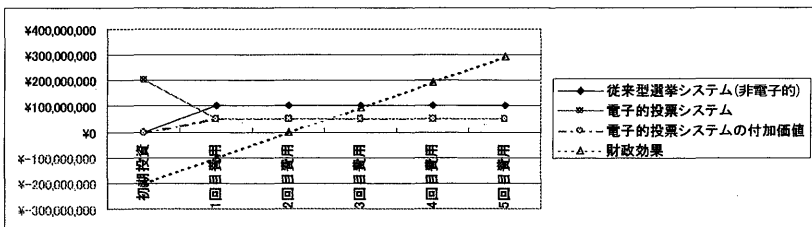


図14 財政面への効果に関する試算結果 (CVMによる付加価値を含む)

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。図13にシステム構築の初期投資額を2億円、電子的住民投票システム導入後の毎回の運用コストを5,000万円とし、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した。図14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した。

7. 新たな住民投票の可能性と運用方法について

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・議論する必要があるが、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、住民の的確な判断ができるように必要な行政情報を開示せねばならず、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必要となるであろう。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ある。例えば、複数回の住民投票を行うことで、政策決定の過程へ参加することが可能になる。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が期待できる。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ことが考えられる。

さらに、これまでの住民投票は「条例」にもとづくものであるが、例えば、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が規定されており合法である。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、妥当に設営する現実的あり方の検討が必要不可欠である。検討事項としては、①投票事項の地方自治的事柄としての適切性、②投票主題の適切な設定・表現方法、③投票資格者の範囲、④住民への十分な情報

開示, ⑤投票勧誘運動の公正性, ⑥投票結果の公表と評価などがあげられる。

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。アンケート調査の結果, 小樽市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わかった。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概ね賛成の意を確認できた。

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小樽市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盛り上がるが, 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ともに, 財政的効果も増大すると思われる。

8. 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, 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, 小樽市民の地方政治と電子的住民投票システムに対する評価を通じて, その可能性を分析した。

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、これまでにない利用方法も示すことができた。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、ひとつの懸案事項に対して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いうに及ばず、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。そして、そのような情報交換が自治体組織の変革へも刺激を与え、よりよい地方自治実現のための方向性を示していくことができるだろう。

- 1) 松下圭一, 『日本の自治・分権』岩波新書, 1995
- 2) 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
- 3) 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。
- 4) 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。
- 5) 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。
- 6) 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。
- 7) 図4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, 簡単すぎるということである。
- 8) 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
- 9) 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存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。
- 10) 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
- 11) 金子仁, 『新地方自治法』, 岩波新書, 1999, pp.46~52
- 12) ①と②が成立する条件は有権者の50分の1以上の署名, ③と④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。