

# 行政への信頼は政策システムにとって必要か

村山 皓

はじめに

- 1章 行政が信頼を希求する理由と危険性
- 2章 行政が信頼を希求しやすくする環境と危険性
- 3章 有害な行政への信頼が求められる状況にどう対処すればよいのか
  1. 人々の信頼と行政パフォーマンスおよび行政評価
  2. 政治行政での信頼と公共政策システムの機能および公民協働の推進

おわりに

## はじめに

行政への信頼がどのようなものであるかを知ることが大切だろう。それは政治への信頼がどのようなものであるかを知ることが大切なのと同じと考えられがちである。しかし、両者の大切さには根本的な違いがあるかもしれない。もっとも、その議論には、政治行政への信頼の実状がわかっていることが前提となろう。そこで、もっぱら、信頼の規定要因の研究がなされたりする。そこから信頼の効果が考察されるもするが、信頼の検証にはそれが存在する目的を視野に置くことがあってもよかろう。高名な哲学者たちが、原因結果の因果からの実在に目的を含めることについて、「実在を完全に説明するには、単にいかにして存在するかの説明のみではなく何のために存在するかを説明しなければならない」と主張したりする。そのような捉え方が、行政への信頼の議論に新たな糸口をもたらすかも知れないと私は思った。

政治行政への人々の信頼についての分析では、その背後に何か共通の見方があるように感じる。信頼は必要であり、信頼なしでは国民の義務も期待できず、政治行政のパフォーマンスも悪くなり、改革を行うにも困難が伴うとされる一方で、不信が時には必要などと言われ、信頼と不信のバランスの重要性が強調されたりする。しかし、適正なレベルのバランスの議論は、信頼の存在目的を混乱させ、信頼の因果を検証すること自体の価値も減じるかもしれない。そこで、私は一つの仮定をおいて政

治行政への人々の信頼を捉えなおしてみたい。政治への信頼と行政への信頼では、その存在意義が根本的に異なり、そこで、政治への信頼は有益だが行政への信頼は有害だと仮定してみる。そう考える理由は、政治への信頼の存在目的が政治の正統性に関わるのに対して、行政への信頼の存在目的が行政の合法性・合理性に関わると見るからである。つまり、政治への信頼は正統性の目的達成に肯定的に働き、行政への信頼は合法性・合理性の目的達成に否定的に働く。この仮定に沿って、信頼を従属変数もしくは独立変数とする様々な因果の検証を改めて検討してみるの面白いかもしれない。このようなアプローチに私が興味を持つ背景には、政治と行政の融合が不可欠な今日において、だからこそ、政治システムと行政システムを分離しつつ、それらを総合する公共政策システムを構想し、民主性と公共性のパラダイムを対比させ私独自の理論がある。

少々突飛なこの仮定の検討は、多くの関連事項との関係で議論されなければならない。まず、信頼の構造は多層であり、行政の信頼をどう捉えるかが重要となる。ここでの行政への信頼は官僚制への信頼と見ている。他に行政職員、行政の長への信頼等も考えねばならない。また、行政への人々の期待に応じて高い信頼を確保することで、もし権威的な政治がその正統性を得られるならそれでよいのか。政策システムにおいて行政への信頼自体が政治的なアジェンダとなることの問題への議論も必要だろう。さらに、参加の促進を信頼の醸成と社会関係

資本の蓄積へと結びつけて、信頼の存在意義を安易に議論するのでいいのか。そこでは、行政への信頼がなくなる事象そのものと信頼を必要とすることの峻別が求められるかもしれない。これらをも含めて、行政への信頼は政策システムにとって必要かを考えてみたいと思う。

そこで、まず第1章で、なぜ行政は信頼を求めるのか、行政が信頼を希求する理由と危険性を議論する。行政が自らの仕事の意義を簡単に説明できなくなってきた今日の合理性のゆらぎを指摘し、行政が政治化に向かい本来の合理性の追求を回避する危険から行政への信頼の有害性を指摘する。次の第2章では、どのように行政への信頼が求められやすい環境にあるのか、行政が信頼を希求しやすくする環境とそこでの危険性を検討する。行政への信頼と行政への満足が連動する要素が人々の側にあることが、行政への信頼を誘発しやすい環境となっており、そこには合法性・合理性が不十分な行政でも、信頼されているが故にその実施がしやすくなり、それが行政への信頼の有害性であると見る。さらに第3章で、有害な行政への信頼が求められる状況にどう対処すればよいのかを考えてみる。行政が希求する人々の行政への信頼は、政策システムがより良く機能するには有害だとこの仮定に立つなら、有害な行政への信頼の希求を、どのように阻止すればよいのだろうか。その答えとして、人々の信頼と行政パフォーマンスおよび行政評価との関係、政治行政での信頼と公共政策システムの機能および公民協働の推進との関係において、行政への信頼が有害となる危険があることに鈍感にならない対処の必要性を例示する。最後に、行政が人々の行政への信頼を手段として、仕事をしやすくすることで仕事本来の意義がないがしろ

にされる危険があるなら、そのような行政への信頼は有害だとまとめる。

## 1章 行政が信頼を希求する理由と危険性

なぜ行政は信頼を求めるのか、また、それがいかに有害なのか。人々の行政への信頼を行政自らが希求することの危険は、行政が政治化し、行政が目指すべき目的を混乱させるところにある。ここでは行政が目指すべき目的が合法性・合理性であると捉えており、もし政治が目指すべき目的である正統性を行政が目指すなら、たとえそれが行政にとって都合がよくても、社会つまり政治行政のシステムにとっては有害である。私が行政への信頼は有害であるという論拠がここにある。行政が信頼を希求するそのような理由とその危険性を、以下で議論する。<sup>1)</sup>

まずは、行政の政治化について、行政の合理性のゆらぎから検討する。ゆらぎの克服のために、政治参加のような人々からシステムへの入力重視へと向かう方向は、それを行政における公民協働の推進と呼ぼうと、政治的な公民関係に依拠することで行政本来の公民関係に目隠しをし、システムの機能を阻害しかねない。ましてや、そのような公民関係において参加を基盤とする政治信頼と連動するような行政への信頼を求めるような展開は、機能阻害を増幅する。そこに行政への信頼が有害となる場合を見ることが出来る。行政運営での住民の参画を重視して、住民と行政の協働を目指す最近の傾向の背後には、大きな地殻変動が地方行政における公民関係について起こっているのではないか。その変動は、効率的

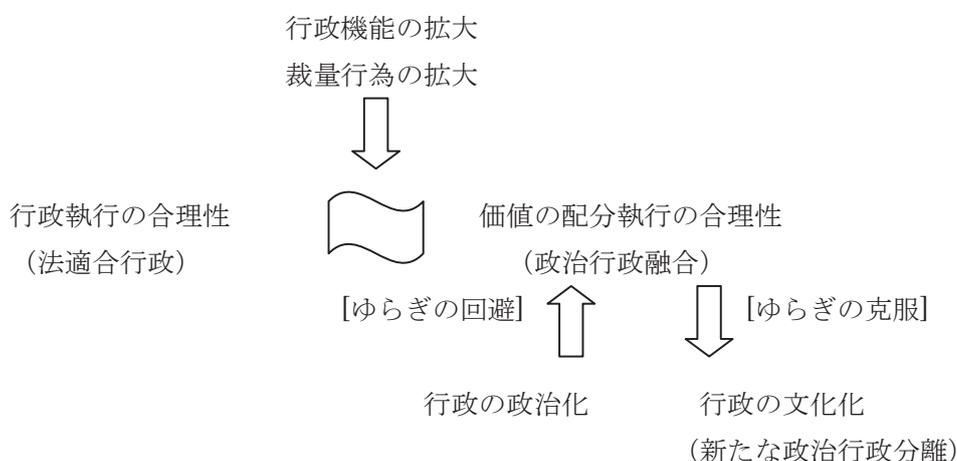


図1 行政の合理性のゆらぎ

な行政運営のために公民の協働を目指す現象とは別に、地方政府の行政運営にとってより根底的な行政の合理性に関して起こっていると思う。そこでは行政の合理性がゆらいでいる。図1はそのような行政の合理性への危機の状況とその回避および克服を考える枠組みを示している。

行政は理にかなったものでなければならない。理にかなった行政運営がいかに効率的に行われるかが、行政の説明責任の基本的な主題であることに変わりはない。これまで、行政が法律に従って適法に行われるとき、そこに執行機関としての行政の合理性が示されてきた。しかし、最近の行政機能の拡大によって、そのような法適合性では説明しきれない範囲まで行政の裁量権は広がっている。そこに、行政運営が新たな合理性の根拠を必要とする状況がある。地方行政の地殻変動は、この合理性の新たな根拠をさらに求めなければならない変化として起きている。行政の政治化がその地殻変動となって表れつつあるのではないかと見る。

人々が行政に求めものが増している。増大する行政サービスの提供を人々が満足できるようにうまく行うのは至難の業になってきている。地方行政は、そう簡単に人々の期待と満足に応えられない状況にある。財政の逼迫はそれに拍車をかけている。つまり、適法な行政執行だけでは、理にかなった行政運営であることを説明できなくなっている。たとえ、法に適合した公平な行政運営をいかに効率的に行ったと説明しても、人々の期待と満足に足る説明とはなりにくいところまできている。行政サービスの拡大とともに、平等に享受できるとはかぎらないサービスが増していることに人々は気づいている。いかに効率的な運営がなされても、満たされない不満と期待の喪失とともに説明不足が残る。

そこで行政は合理性の根拠を、住民の行政への参画に求めようとする。そのような行政の意思決定への住民の参画を行政の合理性の代替とする方向に、私は賛成できない。単純に言うなら、何をするかを決めるのが立法なら、どう行うかが行政である。住民の行政への参画が、何を決めるかへの参加に向かうなら、行政は政治化することによって行政の執行の意義についてのある種の根拠を得られるが、そこでは、行政の政治からの自立が危うくなる。首長公選制の地方行政は、議院内閣制の国の行政よりも、首長への裁量権の集中とともに、行政の合理性を民主政治的な手続きに求める行政の政治化へと流れ

やすい。また、最近盛んになってきた争点指向の住民投票も、行政の執行内容の決定に住民が直接に関わる点で、行政の政治化の促進要因となりうる。

しかし、行政の政治化は、地方行政にとって好ましいとは思えない。政治化は行政サービスによる価値の配分執行の説明理由として役立つとしても、その配分執行の効果の妥当性の担保とはならない。それどころか、人々の政治参加を専門的に促進するのは行政の役割ではなく、その専門性は政治に属する。これに対して、行政は、人々の地域社会への積極的な関与を促進することについては専門性を発揮できると思う。加えて、そのような地域社会への市民的積極参加の文化の醸成が、行政のパフォーマンスを増すのであれば、それは行政の専門的な職務の執行と密接に関わる。政治から自立した行政の専門性を保ちうる新たな行政の合理性を模索する方向として、そのような行政の文化化を私は考えている。

行政の政治化へと向かう地殻変動は、行政の定義の変化として示すこともできる。政治行政二分論と政治行政融合論には長い歴史があるが、今日、行政の実践的な展開において、政治行政融合での行政の合理性の危機が具体化している。私が行政の定義を価値の配分執行と考えるのは、そのような現状にあるとの認識からである。価値の配分執行である行政は、法適合的な執行だけではその合理性を担保できない。現実には、価値の権威的な配分としての政治の定義と、行政の定義が配分という点で重なり合う。そこに、行政の政治化により、行政の自立性が危うくなる危険がある。行政の合理性のゆらぎによる行政の専門性の弱体化の危機の克服を、専門的な価値の配分執行を、行政の自立性をたもちつつ行える方向で探る必要がある。行政パフォーマンスを高めるような、積極的な市民状態の創出を目指す行政の文化化が進められるなら、市民的積極参加のスキルに満ちた市民状態が間接的な公民協働に資するような市民文化の形成において、行政の専門性を発揮できる可能性を見つけられるだろう。行政の合理性のゆらぎを、図1が示すように、政治行政融合の行政の政治化で回避するのではなく、新たな政治行政分離を目指す行政の文化化により克服することが求められるかもしれない。いずれにしても、行政が人々の行政への信頼を求めようとする理由は、行政の合理性のゆらぎへの代替を希求するところであり、それがもたらす行政の政治化が行政自らの存立を危うくし、行政への信頼が有害となる危険性をはらんでいる。

## 2章 行政が信頼を希求しやすくする環境と危険性

どのように行政への信頼が求められやすい環境にあるのか、また、それがいかに有害なのか。行政への信頼を基盤とする公民関係では、合法性・合理性が不十分な行政でも、信頼されているが故にその実施がしやすくなる危険があり、そこでは、行政への信頼は有害に働く。それでは、どのように有害に働くのか。行政への信頼と行政への満足が連動する要素が人々の側にあることが、この有害な行政への信頼を誘発しやすい環境を提供する。合法的で合理的な行政でなければ、人々が不満を抱き、良くない行政だと評価するのなら、行政の側も合法性・合理性の目的達成に邁進するが、人々の満足による都合のよい評価が得られる方法が他にあるなら、それへの誘惑が無意識に頭をもたげるのは当然だろう。行政が人々の行政への信頼を希求するのは、そのような好都合への誘惑のせいではないかと私は思っている。

政治への信頼と行政への信頼の明確な区別を、これまでに私自身が意識してこなかったこともあって、今、手元に行政への信頼が行政への満足と相関することを示すデータを持ち合わせていない。しかし、政治行政への信頼と政治行政への満足の相関を示唆する資料なら少しはある。表1は、私が関係する京都市市議会議員選挙調査での満足と信頼／不信の関係についての相関を示している。ここでの不信が政治不信として一般的に捉えられる政府不信であったり、役所の人への応答性の不信を行政

への不信と見ているなど、多層な不信が錯綜してはいるが、政府への一般的な信頼が政治満足に結びつくより、近時、行政へのある種の信頼が政治満足により結びつく可能性が高いことを表1から推測できる。このような結論は常識にも合致するように思える。そこでは、政治満足と行政満足が厳密に区別されてはいないが、行政満足に限定すれば、より明確な関係が見られるかもしれない。先に示したように行政の政治化が行政への信頼の危険性の背後にあるとするなら、行政への信頼が政治への満足と連動して行政への満足を増幅する可能性をここからも感じ取れる。

また、このような行政への信頼を基盤とする公民関係から、信頼で満足を調達できる危険性は、人間相互の信頼が満ちあふれたいわば信頼社会を背景に、行政の合法性・合理性を見えにくくし、行政への信頼が有害に働くことを増幅する。人が他人を信頼できる社会は悪くはないが、お人よしの集まりが、政治への信頼を調達しやすく、政治への評価もよくする傾向にあるなら、もろ手をあげて良いとは言えない。データは少し古くいくつかの国に限られたものであるが、表2と表3は、そのような人への信頼が政治制度や政治への評価に関係することを示している。<sup>2)</sup> 表2から、人々の中の相互信頼のような社会関係資本が、民主的な制度への信頼を左右し、3カ国のいずれにおいても、人は信頼できると思う人のほうが自国の民主的な政治制度が良いと思う傾向にあるのがわかる。表3からは、日本とアメリカ合衆国の人への信頼の相対的な違いはあるが、人への信頼が政治への良い

表1 政治行政への信頼／不信と政治満足

	政治満足と政府不信（政府が正しいことをすると信じていることができない）の相関			政治満足と行政の応答性（私たち国民がどう考えようと、それは関係のないことだと役所の人たちは思っている）の相関		
	政府のレベル	相関係数	有意水準	政府のレベル	相関係数	有意水準
2003年	市	0.091	0.090	市	0.166	0.002
	府	0.084	0.120	府	0.104	0.049
	国	0.216	0.000	国	0.246	0.000
2007年	市	0.091	0.090	市	0.221	0.000
	府	0.084	0.120	府	0.208	0.000
	国	0.216	0.000	国	0.328	0.000

注) 政治満足の質問は、「あなたは、現在の政治にどの程度満足していますか。京都市の政治、京都府の政治、国の政治のそれぞれについてお答えください。1. 非常に満足している、2. 満足している、3. どちらともいえない、4. 不満足である、5. まったく不満足である、6. わからない」。政府不信と行政の応答性の質問は、「政府と国民の関係についていろいろな考え方があります。次にあげた意見のうちで、あなた自身の意見に近いものはどれですか。同意できるものすべてをあげてください。0. 不同意 1. 同意」。調査はいずれの年度も京都市選挙管理委員会が調査主体となった京都市市議会議員選挙での京都市民の政治意識調査で、2003年の有効回収数456（回収率63.3%）、2007年の有効回収数550（回収率61.1%）である。表の数値は相関係数tau cと有意水準Pである。

評価に結びつく可能性が見える。それは、人への信頼を基盤とする社会関係資本は、政治への評価を甘くし、それに付随して行政への評価を甘くする危険があり、そこでは社会的信頼の強調が必ずしもいい結果をもたらさないことを示唆する。行政への信頼の希求がこのような社会での信頼の基盤の下で展開されるなら、行政の合理性からの評価を希薄にする危険性にますます気づきにくくなる。

人々の間で信頼が満ちあふれる信頼社会には、政治行政への評価を良くする要素があるとして、それがどのように有害かは、このままでは定かでない。そこで歴史的な事例を少し見てみよう。私は、信頼されている行政が、信頼されていない行政よりも良いとは思っていない。行政の評価は、信頼の多寡ではなく、政策がどれだけ人々に浸透しているかによって測れると思う。具体的には、後に説明するように、その浸透度を人々の満足と期待で測り、それが示す浸透の模様を評価の基準とする。しかし、政策の人々への浸透を行政の評価に絡める時には気をつけなければならない。政治行政が政策の国民への浸透を強く目指した戦争の時代を我々は知っている。そこでは、その浸透の基盤として互酬性の人間関係に基づく地域社会の形成が重要な役割を果たした。人々の相互信頼の地域社会の基盤の下で行政への信頼が有害に働いた例がそこに見られる。日本が第二次世界大戦でアメリカ

合衆国と開戦した前年の1940年に、部落会町内会等整備要綱（昭和15年9月1日内務省訓令第17号）の第一の目的の第三項で、「国策ヲ汎ク国民ニ透徹セシメ国政万般ノ円滑ナル運用ニ資セシムルコト」とし、政治行政が目指す政策の浸透にとっての町内会の意義を示している。<sup>3)</sup> そこでの町内会は、住民互いに、「知らせられた、知らせたり」、「教えられたり、教えたり」、「助けられたり、助けたり」、「纏められたり、纏めたり」する組織とされ、そのイメージを当時流された隣組のうたの歌詞が如実に表している。<sup>4)</sup> 効率的な食糧配給の行政施策が、地域コミュニティの組織化とともに展開されたとき、そこでの人間相互の信頼を基盤とする公民関係が行政への信頼の下で推進されるなら、その行政施策の合理性への人々の評価は意識から遠のくだろう。

今日において、行政が人々の行政への信頼の下で、社会関係資本としての地域社会の組織的な形成を意図するなら、そこでの行政への信頼は有害なものとなり得る余地がある。今日の公民協働の推進が地域の互助組織としての社会関係資本の形成と連携して、行政主導で展開されることの危険に注意する必要がある。これに対して、政治が人々の政治への信頼を求めるのは、当然のことと私は考えている。政治は、本来、その意に反する行為を人々になさしめる権威に基づき社会統合を目指すところに目的があり、人々の政治への信頼の獲得は、その目的

表2 民主的な政治制度への信頼についての3カ国比較 (%)

	日本		アメリカ合衆国		韓国	
	人は信頼できる	注意が必要	人は信頼できる	注意が必要	人は信頼できる	注意が必要
非常に良い (1)	48.9	39.3	63.4	48.8	48.5	43.8
その他 (2-4)	51.1	60.7	36.6	51.2	51.5	56.2

注) 1980年代から1990年代にかけての約90カ国の累計約16万サンプルのICPSR所蔵の世界価値観調査の統合ファイルのデータを用いた分析である。各年度の各国のサンプル数は1500にウェイトづけされている。信頼の3ヶ国比較は、日本での（信頼できる、注意が必要）が、1981年（40.8、59.2）、1990年（41.7、58.3）、1995年（46.0、54.0）であり、アメリカ合衆国が、1981年（46.8、53.2）、1990年（50.0、50.0）、1995年（35.6、64.4）であり、韓国が、1981年（38.0、62.0）、1990年（34.2、65.8）、1995年（30.3、69.6）である。人への信頼を聞く質問は、「一般的に言って、人々は信頼できるものか、あるいは、注意すべきものか」である。自国の民主的な政治制度への信頼についての質問は、「自国の民主的な政治制度がうまくいっていると思いますか」である（4点尺度）。

表3 政治への評価についての日米比較 (%)

	日本		アメリカ合衆国	
	人は信頼できる	注意が必要	人は信頼できる	注意が必要
良い (6-10)	21.3	15.0	41.4	32.4
普通 (5)	33.0	24.1	20.2	22.0
良くない (1-4)	45.7	60.9	38.4	45.7

注) データは表2と同じ。人への信頼の質問は表2と同じ。政治への評価の質問は、「今日の自国の政治がうまくいっていると思いますか」である（10点尺度）。

に沿った権威の調達手段である。改めて強調するが、このように権威の正統性を目的とする政治における人々の信頼の有益性と、執行の合理性を目的とする行政における人々の信頼の有害性は、峻別する必要がある。政策の人々への浸透は、行政も目指すべきものだが、それは信頼が満足につながり浸透するのではなく、合理的な行政が人々の満足につながり、人々に政策が浸透する経路こそが行政本来の目的に合致する。そのような合理性を覆い隠す信頼への傾斜は、行政にとって有害である。

加えて、今日の行政が信頼に傾斜しやすい誘惑が、人々の側の信頼と満足の連動傾向の利用以外にもある。信頼と不信は一般的には対と見られ、信頼から不信への一直線上のものと考えられやすい。しかし、今日、信頼と不信の間には大きな溝が存在するようになってきていると私には見える。信頼について話すことが不信についての話をも引き出すことにつながらなくなっている。1960年や1970年に行政が人々の行政への信頼を口にすれば、直ちに人々が行政への不信を叫ぶようなこともあったが、今日では、行政が行政への信頼を言い出しても、人々から不信の反撃を受ける可能性は少ないだろう。そこには、行政が安心して行政への信頼を希求できる環境がある。それは、政治への信頼の世界的な減少傾向の中で、信頼の多層な拡散とともに、政治における信頼と不信の表裏の結びつきが弱ってきていることも、行政の政治化への接近の恐れを少なくしているのかもしれない。<sup>5)</sup>

さらに、脱物質主義への人々の価値観の変化にともなうエリート挑戦型の政治参加へと今日の人々が向かいそうにないことが、参加の挑戦の噴出の危機の恐れなく行政が政治化し、信頼の希求を容易にするように見える。また、日本人の政治不信が、自らの意思が政府に伝わらないことからの不満よりも、政府のやり方への不満から不信になる傾向が強く、前者のアメリカ合衆国でのいわば手前勝手の政治不信の特徴と比べて、後者のあなたまかせの政治不信であることも、行政が人々の行政への信頼を求めやすくしていると思う。<sup>6)</sup> これらの人々の側での考え方、感じ方、行動の仕方が示す政治文化の要因が、行政への信頼の有害性を気づかなくすることを促進する環境となっている。それらの環境が、容易に行政への信頼を行政が求める傾向に拍車をかけている。

### 3章 有害な行政への信頼が求められる状況にどう対処すればよいのか

行政が人々の行政への信頼を求めようとするには理由があり、また、行政が信頼を希求しやすい環境がある中で、行政への信頼は有害だとこのこでの仮定に立つなら、有害な行政への信頼の希求を、どのように阻止すればよいのだろうか。その答えは、行政への信頼が政策システムのより良い機能にとって有害であることに鈍感にならないようにすることである。言い換えれば、行政への信頼が有益だと前提を無意識に是認しないようにする注意が必要である。行政の目的が客観的な合法性・合理性であるなら、人々の主観的な信頼の強調は、その本来の目的を視野の外に追いやる危険があり、そのことで、行政への信頼は政策システムの機能障害の要因となりかねない。ここでの政策システムとは、後に詳細を述べるが、政策評価の入力が政策過程のブラックボックスで政策実施の出力に変換されて、実施が人々の側のフィードバックを経て再び評価へと帰還するシステムである。このようなシステムでの感覚的な主観の重視が、認識的な客観を見えにくくする事柄が、近年、多いように思う。以下ではそのように有害な行政への信頼が求められる状況の中で、それを阻止するための処方箋として注意すべき具体例を示そうと思う。人々の信頼と行政パフォーマンスおよび行政評価との関係は気をつけるべき事柄の一つである。また、政治行政での信頼と公共政策システムの機能および公民協働の推進との関係にも注意が必要だろう。それぞれにおいて、有害な行政への信頼に鈍感であることが政策システムの機能にどのように影響し、それを避けるにはどのようにすればよいかを示すことにする。

#### 1. 人々の信頼と行政パフォーマンスおよび行政評価

行政への信頼の有害性に鈍感であることが政策システムの機能にどのように影響するのか。何についての信頼を見るかによって異論がないわけではないが、近年、社会での人々信頼が、低下してきていることを示す資料は多い。まずは、社会に広く見られる人々の信頼を社会的な信頼と考えてみよう。もし、そのような社会信頼が、社会でのシステムの機能を左右し、その社会を構成する人々の信頼の低下がシステムのパフォーマンスを下げるのなら、それは放置できない問題となろう。パットナムの指摘からの社会関係資本の議論の源がそこにある。不

信が渦巻く社会よりも信頼が満ち溢れた社会のほうが、物事がうまく進みそうに思えるのは、常識的な感覚に一致する。しかし、お人よしの集まりでのシステムの運用効率のよさを思うとき、ことはそれほど単純ではなからう。良い社会の実現への人々の側の要因を探し求める研究の線上に、社会における信頼の議論があると見るなら、社会的な信頼が低下する将来に向けて、行政が社会的信頼の醸成を目指し、それに連なる行政への信頼を希求することは一理あるように見える。

しかしながら、人々の信頼は、それが政治信頼であろうと社会信頼であろうと、必ずしも「良い」行政パフォーマンスをもたらすとは限らないのではないか。確かに、人々の信頼の高い社会では、その社会システムのパフォーマンスの効率は「高く」なるだろう。しかし、そのようなパフォーマンスの「高さ」とパフォーマンスの「良さ」には、違いがあるように思える。人々の信頼の高さがシステムのパフォーマンスの「高さ」に結びつくとき、人々の社会的需要、たとえば社会的なニーズへの意識が、政治信頼の高さによってかき消されている場合があるかもしれない。同じく、人々の信頼の高さがシステムのパフォーマンスの「高さ」に結びつくとき、人々の社会的技能の低さ、たとえば社会への関わりへの思いや行動が、政治信頼の高さによってかき消されている場合もあるかもしれない。<sup>7)</sup> 政治信頼の高さが、社会的需要の小ささや社会的技能の低さの問題をかき消すことでもたらされる社会でのパフォーマンスの効率は、社会的需要が大きく、かつ社会的技能が高い社会でのパフォーマンスの内実とは、たとえそれらのパフォーマンスが量的に等しくても異なっている。そのような効率的なやりやすさを人々の信頼がもたらすとき、そこに政策システムの機能が阻害される様子を見つけ出せる。社会信頼もしくは政治信頼あるいは行政信頼が良い政治行政パフォーマンスをもたらすと安易に捉えて、信頼が政策システムの機能に有害な影響を与えらることに鈍感であってはならない。

それではそのような鈍感さに陥らないためにはどうすればよいのか。信頼への無批判の肯定を避けるために、パフォーマンスに影響する人々の側での要因を、信頼のような包括的な感覚に注目するのではなく、より具体的に個別客観的要因で捉える事が必要だろう。人々のニーズ意識や人々の技能の多寡を信頼の多寡に代えて注目するのは対処の一つになるかもしれない。行政のパフォー

マンスのどこに社会的需要があるのかを意識し、行政パフォーマンスを効果的に受け取る社会的技能を備えた人々が多い社会では、たとえ人々の信頼が低くても、そのニーズ意識と社会的技能の相乗効果で、パフォーマンスの質がよくなる可能性がある。ここではそのような質に効果のある技能を効果スキルと呼ぶことにする。住民が行政に求めるべきものははっきりと意識し、かつ、行政が打ち出す施策を受け止める効果スキルが住民にあるほど、住民の施策への満足感や期待感を実質的に高まり、行政の施策は住民により浸透する。人々へのそのような浸透度の高さは、パフォーマンスの「良さ」の判断基準となりえよう。そこでは、「良い」パフォーマンスは、人々の社会的需要の大きさに応え、かつ、人々の社会的な技能の高さにどれだけ見合うかに表れる。その社会的技能は、社会的な事柄について人と話し、地域の団体にも積極的に関わるような住民の地域社会への積極的な参加の技能と見る。この技能は、民主的な制度パフォーマンスの要因を探求するこれまでの研究で、個人間の信頼や協力の指標として扱われてきたものに近い。しかし、ここでは敢えて、信頼の指標としてではなく、感覚的な信頼がもつ危険性に鈍感にならない具体的な認識と行動のスキルの指標とすることで、信頼の危険への対処になると考えた。

実際、この社会的技能は、地域社会での人々のニーズ意識とあいまって、施策の浸透度で示される行政パフォーマンスに影響している。<sup>8)</sup> そのことを示したのが表4である。政治関与ではなく社会関与としての効果スキルと言える市民的な積極参加のこの技能の高い人々の社会では、施策の推進や展開の内容が理解され、施策が効果的に実施される可能性が高いことを示している。それは、逆に、信頼感が満ち溢れ、施策実施の効率がたとえよくても、社会的技能の裏打ちのない効率のよさは、決して良いパフォーマンスとは言えないことをも示唆する。ここでのデータは、京都府南部のある町での総合計画策定時に行われた悉皆調査の結果での質問から作成した変数間の相関である。<sup>9)</sup>

表4 施策評価タイポロジーとシステム・フィードバック環境との関連

	施策評価 タイポロジー	施策 満足度	施策 期待度
システム・フィードバック環境	0.23	0.22	0.22
ニーズ意識	0.12	0.10	0.16
効果スキル	0.25	0.32	0.31
コミュニケーション量	0.23	0.30	0.29
家族会話量	0.21	0.28	0.27
友人等会話量	0.21	0.28	0.27
ネットワーク量	0.17	0.21	0.19
団体活動量	0.15	0.18	0.16
団体参加意欲量	0.14	0.17	0.16

注) 数値はタウcとクラーマーVである。名義尺度のフィードバック環境もしくは施策浸透パフォーマンスとの関連を示す係数はクラーマーVで、それ以外は順位相関係数のタウcである。いずれも有意水準は、 $p < 0.01$  である。変数の詳細については注の9)を参照されたい。

施策への住民の満足感と期待感の組み合わせによるタイポロジーは、住民の行政施策への評価の一つの指標となり、そこに行政施策のパフォーマンスを知る手がある。パフォーマンスのよさが、単に、効率的な政策遂行でないとすれば、施策への満足と期待の組み合わせが示す施策の住民への浸透の様子は、パフォーマンスの一つのありようを表す。ここでは、そのような施策評価タイポロジーに対する、住民の地域生活への不満（社会的需要を示すニーズ意識）および地域社会への積極的参加（社会的技能としての効果スキル）が示すシステム・フィードバック環境の関係を見た。表4は、効果スキルを構成するコミュニケーション量とネットワーク量、そのそれぞれの要素である家族会話量と友人等会話量、団体活動量と団体参加意欲量での各関連を示している。全体としては、施策評価タイポロジーとシステム・フィードバック環境の間に、0.23（クラーマーV）の関連があり、システム・フィードバック環境と施策評価タイポロジーに関係があるのがわかる。つまり、ニーズ意識や効果スキルから成る住民の側での態度が、満足や期待に表れる施策の住民への浸透の様子に影響する可能性が示唆される。さらに詳細に見ると、ニーズ意識より効果スキルのタイポロジーへの影響がより強く（クラーマーVが0.12に対して0.25）、そのような効果スキルの影響のなかでは、コミュニケーション量のタイポロジーへの影響が、ネットワーク量の影響を上回っている（クラーマーVが

0.17に対して0.23)。また、タイポロジーを構成する満足度と期待度への、システム・フィードバック環境の影響は、ほとんどの要素について、あまり差異は見られず、満足度への影響が期待度の影響にかすかに勝るなかで、ニーズ意識の期待度への影響の相関係数0.16(タウc)が、満足度への0.10(タウc)を上回るのが目立つ。

その分析での基本的な疑問は、「社会での信頼として注目されるものを、人々の社会的需要と社会的技能として再構築できるのではないか」である。もし、行政パフォーマンスを左右するそのような例を示せるなら、信頼の減少で警鐘が鳴らされる制度パフォーマンスの低下の指摘への代替として、人々の社会的需要の増加と社会的技能の向上が、そのような人々で構成されるシステムのパフォーマンスを良くする可能性を示すことができよう。そこでは、人々から信頼されている行政の評価が高いと見ることをやめよう。信頼の高さから行政が評価されるなら、行政は、人々の行政への信頼を高めることに熱心になり、ともすれば、行政の合法性や合理性がないがしろにされる危険が生じる。政策の人々への浸透は、すでに指摘したように行政が目指すべきものではあるが、行政への信頼の確保の手段での浸透は、たとえその効率が高くても、良い浸透とは言えない。人々の社会的需要の大きさに応え、かつ、人々の社会的な技能の高さに見合う行政パフォーマンスが評価されるような土壌を作らなければ、政策システムの機能が阻害される。より良い政策システムの阻害要因となる行政への信頼への傾斜の阻止は、行政評価における人々の満足や期待の質を高める方向でなされなければならない。そこに、行政パフォーマンスと行政評価における行政への信頼の有害性に鈍感にならないための具体策がある。

## 2. 政治行政での信頼と公共政策システムの機能および公民協働の推進

行政への有害な信頼に鈍感であることが政策システムの機能にどのように影響するのか。政治への信頼が有益なものに対して、行政への信頼は有害であることに鈍感であってはならない。両者の峻別は私が主張する公共政策システムにとっては特に重要である。人にその意に反する行為をなさしめる権威をもって社会統合を図る政治にとって、政治への信頼の調達は、その目的を果たすのに本来有益なものである。しかし、合法的で合理的な行政の執行を旨とする行政の目的にとっては、行政への信頼

の調達、その行政本来の目的を視野の外に置く危険がある故に有害と見る。このように仮定するのは、政治と行政の融合が不可欠の今日において、行政システムと政治システムを峻別したうえで、両者を包摂する公共政策システムを政治行政システムとして構想する私自身の考え方と関係する。私が考える公共政策システムは、図2が示すように、政治システムをその一部に含む行政の政策システムである。そこでは政治システムのフィードバックと公共政策システムのフィードバックは、人々の側の政治文化もしくは政策文化として区別される。<sup>10)</sup> 政治システムのより良い機能のために、人々の側での政治への信頼は、政治の決定や政策の出力を人々の支持や要求に帰還させせるフィードバックの質を高める要因である。一方、行政の実施を行政への評価へと帰還させる公共政策システムの人々の側でのフィードバックでの行政への信頼は、評価のあり方を阻害するようなシステムの機能低下をもたらすだろう。断わっておくと、ここでの公共政策への評価は、効率性評価、有効性評価と並ぶ、人々の満足や期待から測れる行政の実施の人々への浸透としての効果性評価のことである。<sup>11)</sup>

ここでは、政治システムの入力である支持や要求のような関与は、積極的な政治参加として捉えられるものである。これに対して、政策システムの入力での評価における人々の関与は政治関与とは少し距離を置く消極的なものである方が、システムの機能にとっては望ましいと思う。そのような政策システムでの消極的な関与として、私は、政治システムの入力での積極的な参加に対して、人々の了解を重視し、政策システムのフィードバックを

経た関与のあり方として望ましいと考えている。<sup>12)</sup> その理由は、参加の積極性が関与者を限る傾向になるのに対して、了解の消極性からは関与者の広がり期待できる。それは、より多くの人々が関われるシステムとして機能する点でより良いと考えるからである。そのような見方から、今日の公民協働の花盛りを捉えなおすことは、行政が人々の行政への信頼を希求することの有害性に鈍感にならないために必要と思う。公民協働に積極的に参加する人々は、一部の人々に限られていく傾向を認めない。ヒアリングや委員会への住民の関与の拡大を行政への信頼確保の手段として行政が重視するならば、そこには、客観的な評価の入力の広がりから目をそむけさせるシステムの機能の阻害が生じる。行政への信頼を基盤とする公民関係にはこのような公共政策システムの機能を損なう危険があることに鈍感であるならば、行政の政治化により、本来の合法的、合理的な行政からは遠く結果をもたらす。

そのような鈍感さを避けるためにはどうすればよいのか。公民協働が行政の政治化と関わる展開をできるだけ避ける方向は一つの対処である。<sup>13)</sup> そこでは、公民協働をあくまで行政の効率性のためのもものと認識し、その評価も効率性からの評価に限るべきである。さらに広がり意図したとしても、目標達成のために有効かの有効性評価の対象となる公民協働までである。そのような有効性も、人々の満足と期待が示す政策浸透の効果性と関連づけることは避けるべきである。その意味では、先に示したように、行政評価での有効性評価と効果性評価を概念的に区別したうえで、公民協働を人々の行政への参加

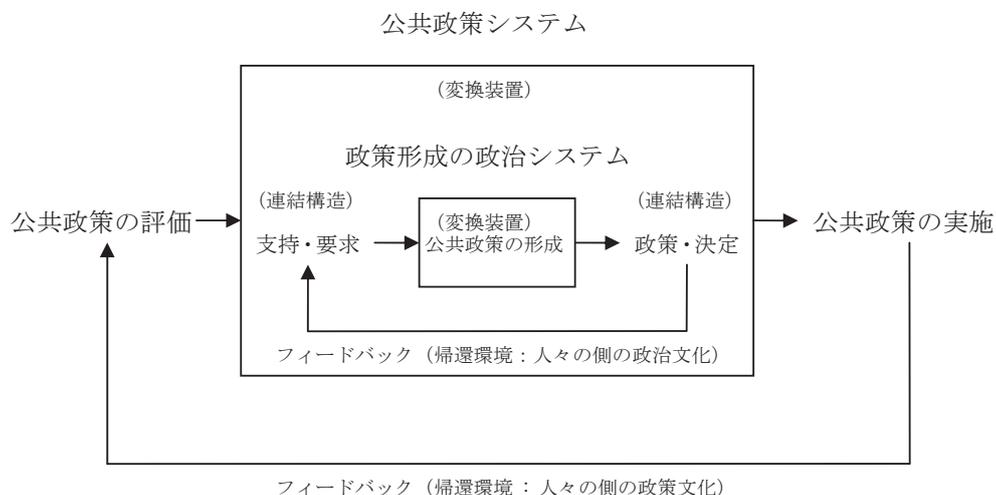


図2 政治システムを一部に含む公共政策システム

と政策の浸透に関わらせる捉え方を避け、敢えて公民協働を行政の効率性の追求手段と捉えるような対処が求められる。既に指摘したように、信頼の調達は、満足の評価を得やすい安易な手段となりやすい。それゆえに、信頼と満足の結びつきを断つ処方箋が求められる。公民協働が行政の政治化に結びつかないように、公民協働を通じての信頼の公民関係を模索するのを避けて、信頼での満足からの良い行政評価への結びつきを断ち、効率的な合理性から満足を経て良い評価へと結びつく展開が、行政への信頼の有害性を避けるために求められる。

行政が有害なものを求めないようにする方法として、参加の強調は危険であり、了解への注目が必要である。そのためには、効果性評価における期待と満足を信頼から切り離すような人々の政策についての考え方、感じ方、行動の仕方、つまりそのような政策文化の醸成が求められる。それは、公共政策システムにおける政治文化と政策文化の人々の側での二重のフィードバックにおいて、政治への信頼を政治システムのフィードバックでの参加の政治文化では求めるが、行政への信頼が公共政策システムのフィードバックでの了解の政策文化に入り込む余地をなくす遮断が重要である。行政における公民協働での参加を信頼に結びつけて、合理性からの評価に目をそむけないように、行政への信頼を政策システムのフィードバックから遮断する必要性に、我々は鈍感であってはならない。

その遮断は、行政の説明責任の捉え方にも関わる。行政の説明責任は、議会からの授権を超えているかもしれない裁量権の行使の合理性を人々に説明する責任であると、私は考えている。<sup>14)</sup>それは通常の見方とは異なる捉え方である。行政機能の拡大と裁量機能の拡大が不可避の今日にあって、授権の範囲内での情報の開示を超えたところに説明の責任があることを意味する。行政は、あくまでそのような裁量権の行使への責任を合理性からの説明で果たす必要があると思う。それが行政の責務であるにもかかわらず、行政の政治化にともなう行政への信頼でその責任をまかなおうとする傾向に、我々は鈍感であってはならない。日本の地方行政の二元代表制は、知事や市町村長の公選制から、人々の信頼の調達、合理性の説明に代わり得るとの考えに陥りやすい。その危険に我々は注意すべきである。行政のトップである首長への信頼の確保による正統性の調達で、議会の授権を超えそうな行政の執行への説明責任を果たすなら、行政の本

来の目的である合理性は希薄になり、それは、行政の存在自体の自己否定につながりかねない。行政が、人々の行政への信頼を希求することの危険は、このように本質的である。そこでは、首長の政治的な役割と官僚制としての行政の長としての立ち位置との違いを視野に置く行政での公民関係の認識が必要であろう。そこでの公民関係は政策システムの機能を左右するフィードバックの重要な課題である。公選された首長の政治的な行為としての住民との関係は別にして、行政の現場での安易な住民への接近を避ける意識も、行政への信頼の有害性に鈍感にならない処方箋の一つであろう。そこでは、行政への信頼の有害性に、住民のみではなく行政も鈍感であってはならない。

## おわりに

仕事をしやすくすることで仕事本来の意義がないがしろにされるなら、そのような仕事の仕方は有害だと言える。しかし、有害でもそのしやすさの誘惑に負けそうな環境になれば、ついその誘惑に乗ってしまったりする。たとえば、仕事の仕方がわかりづらい状況であったり、労力が少なく責任を負う恐れも少ない環境であれば、有害な仕事の仕方でも手を出してしまいそうになる。そのような誘惑に負けないためには、普段から誘惑に対して鈍感にならない注意が必要だろう。行政の仕事の仕方として、人々の行政への信頼を希求する方法は、行政にとって仕事のやりやすさの誘惑に負ける有害なものだここでは主張してきた。行政の本来の仕事が、合法的で合理的な行政の執行であるなら、その具体的な合理性を客観的に示すような方法こそが、本来あるべき行政の意義を大事にする仕事の仕方であると仮定した。行政への信頼の希求は、主観的な信頼で包括的に処理する仕方で、客観的な合理性に注意を注がなくなるおそれを生じさす有害な方法とみなすことから議論を始めた。

本稿の第1章では、今日の現状での仕事の仕方がわかりづらいことを行政のゆらぎとして示し、行政の政治化による行政への信頼を求める理由を明らかにした。続く第2章では、誘惑に負けやすい環境が身近にあることを、人々の信頼が調達できれば行政への良い評価につながりやすく、行政による行政への信頼の希求は、仕事を進めるのに労力が少なくすむ手法であることで示した。加えて、行政が信頼を喧伝することで、かえって不信の議

論を引き起こすような現状にないことが、行政が人々の行政への信頼を目指すことの危険を意に介しない環境を提供する。そこでも、信頼確保の手法が行政への誘惑となっていることを示した。その中で、どのように誘惑に負ける鈍感さを排除できるシステムが可能かが、今、問われているとの思いがここでの議論の背後にあり、その対処の処方箋が政策システムにおいて求められる。

そこで鈍感にならないための二つ対処例を示した。行政パフォーマンスの評価において、信頼される行政に高い評価を与えるのではなく、良いパフォーマンスは人々の社会的需要の大きさに応え、かつ、人々の社会的技能の高さにどれだけ見合うものかで評価されるような政策システムの構築が、有害な行政への信頼を防ぐ処方箋となる。また、政策システムの機能を高めるために、人々の参加よりも理解を重視することによって、行政への信頼を希求する行政の政治化がもたらす有害性に注意できる処方箋があることも示した。具体的には、公民協働の推進による人々の参加を、人々の行政への信頼を行政が求める手段とすることの有害さに鈍感であってはならない。行政への信頼の危険性について、それらの例で警鐘を鳴らし、公共政策システムの人々の側でのフィードバックにおいて、行政への信頼が政策システムにとって有害と人々が思う文化の醸成が必要と捉え、行政への信頼が政策システムには必要ないと結論づけたのが本稿である。しかし、ここでの行政への信頼が有害との仮定が少々突飛であるがゆえに、ここでの主張を手がかりに、今後も、その仮定の是非が再度問われなければならないし、そこから演繹された鈍感さへの警鐘は、その一部でも考慮に値するものなのかを、さらに検討しなければならない。行政の信頼の希求が行政の政治化として自らの存在目的を危うくしかねないことへの鈍感さは、人々の側のみではなく、行政の側においても議論的になるべきだろう。

## 付記

本稿は、2011年度日本行政学会研究大会での報告論文に加筆・修正を施したものである。本稿は最近の自らの著述における思考をつなぎ合わせている。関連する先行研究の詳細については、注記の参考資料を参照されたい。

## 注

- 1) ここでの議論については、村山皓 『政策システムの公共性と政策文化—公民関係における民主性パラダイムから公共性パラダイムへの転換—』 有斐閣、2009年、251頁—253頁を参照されたい。
- 2) 前掲、『政策システムの公共性と政策文化—公民関係における民主性パラダイムから公共性パラダイムへの転換—』、229頁—231頁を参照されたい。
- 3) 部落会町内会等整備要綱（昭和15年9月11日内務省訓令第17号）（『官報』第4106号昭和15年9月11日より）

### 第一 目的

- 一 隣保団結ノ精神ニ基キ市町村内住民ヲ組織結合シ万民翼賛ノ本旨ニ則リ地方共同ノ任務ヲ遂行セシムルコト
- 二 国民ノ道徳的錬成ト精神的団結ヲ図ルノ基礎組織タラシムルコト
- 三 国策ヲ汎ク国民ニ透徹セシメ国政万般ノ円滑ナル運用ニ資セシムルコト
- 四 国民経済生活ノ地域的統制単位トシテ統制経済ノ運用ト国民生活ノ安定上必要ナル機能ヲ發揮セシムルコト

### 第二 組織

#### 一 部落会及町内会

- (一) 市町村ノ区域を分チ村落ニハ部落会、市街地ニハ町内会ヲ組織スルコト
- (二) 部落会及町内会ノ名称ハ適宜定ムルコト
- (三) 部落会及町内会ハ区域内全戸ヲ以テ組織スルコト
- (四) 部落会及町内会ハ部落又ハ町内住民ヲ基礎トスル地域的組織タルト共ニ市町村ノ補助的下部組織トスルコト
- (五) 部落会ノ区域ハ行政区区ノ他既存ノ部落的団体ノ区域ヲ斟酌シ地域的協同活動ヲ爲スニ適當ナル区域トスル
- (六) 町内会ノ区域ハ原則トシテ都市ノ町若ハ丁目又ハ行政区ノ区域ニ依ルコト但シ土地ノ状況ニ応ジ必ズシモ其ノ区域ニ依ラザルコトヲ得ルコト
- (七) 必要アルトキハ適當ナル区域ニ依リ町内会連合会ヲ組織スルコトヲ得ルコト
- (八) 部落会及町内会ニ会長ヲ置クコト会長ノ選任ハ地方ノ事情ニ応ジ従来ノ慣行ニ從ヒ部落又ハ町内住民ノ推薦其ノ他適當ノ方法ニ依ルモ形式的ニ尠クトモ市町村長ニ於テ之ヲ選任乃至告示スルコト
- (九) 部落会及町内会ハ必要ニ応ジ職員ヲ置キ得ルコト
- (十) 部落会及町内会ニハ左ノ容量ニ依ル常会ヲ設クルコト
- (イ) 部落常会及町内常会ハ会長ノ招集ニ依リ全戸集會スルコト但シ区域内隣保班代表者ヲ以テ区域内全戸ニ代フルコトヲ得ルコト
- (ロ) 部落常会及町内常会ハ第一ノ目的ヲ達成スル爲物心両面ニ亘リ住民生活各般ノ事項ヲ協議シ住民相互ノ教化向上ヲ図ルコト
- (ハ) 部落会及町内会区域内ノ各種會合ハ成ルベク部落常会及町内常会ニ統合スルコト

二 隣保班

- (一) 部落会及町内会ノ下二十戸内外ノ戸数ヨリ成ル隣保班 (名称適宜)ヲ組織スルコト
- (二) 隣保班ノ組織ニ当リテハ五人組、十人組等ノ旧慣中存重スベキモノハ成ルベク之ヲ採リ入ルルコト
- (三) 隣保班ハ部落会又ハ町内会ノ隣保実行組織トスルコト
- (四) 隣保班ニハ代表者 (名称適宜)ヲ置クコト
- (五) 隣保班ノ常会ヲ開催スルコト
- (六) 必要アルトキハ隣保班ノ連合組織ヲ設クルコトヲ得ルコト

三 市町村常会

- (一) 市町村 (六大都市ニ在リテハ区以下同ジ)ニ市町村常会 (六大都市ノ区ニ在リテハ区常会以下同ジ)ヲ設置スルコト
- (二) 市町村常会ハ市町村長 (六大都市ノ区ニ在リテハ区長)ヲ中心トシ部落会長、町内会長又ハ町内会連合会長及市町村内各種団体代表者其ノ他適当ナル者ヲ以テ組織スルコト
- (三) 市町村常会ハ市町村内ニ於ケル各種行政ノ総合的運営ヲ図リ其ノ他第一ノ目的ヲ達成スル為必要ナル各般ノ事項ヲ協議スルコト
- (四) 市町村ニ於ケル各種委員会等ハ成ルベク市町村常会ニ統合スルコト

4) 隣組 (歌詞)

1. とんとん とんからりと 隣組  
格子を開ければ 顔なじみ  
廻して頂戴 回覧板  
知らせられたり 知らせたり
2. とんとん とんからりと 隣組  
あれこれ面倒 味噌醬油  
御飯の炊き方 垣根越し  
教えられたり 教えたり
3. とんとん とんからりと 隣組  
地震やかみなり 火事どろぼう  
互いに役立つ 用心棒  
助けられたり 助けたり
4. とんとん とんからりと 隣組  
何軒あろうと 一所帯  
ここは一つの 屋根の月  
纏められたり 纏めたり

- 5) 前掲、『政策システムの公共性と政策文化—公民関係における民主性パラダイムから公共性パラダイムへの転換—』、226頁では、信頼の世界的な収束と同時に拡散する現状への分析を以下のような枠組みで行っている。

政治への支持態度の収束の理論と態度の地域で異なる拡散の視点

	政府信頼の 拡散	組織への 信頼の拡散	政治参加の 拡散	人間相互の 信頼の拡散
経験主義的 データ	日本の出力 型と米国の 入力型	アジアと ヨーロッパ の比較	エリート挑 戰的参加と 慣習的参加	人間相互の 信頼と権威 への信頼
収束の 4理論	脱物質主義的価値からの説明、認知動員からの説明、 社会関係資本からの説明、権威への指向性からの説明			

- 6) 村山皓『日本の民主政の文化的特徴』、見洋書房、2003年、35頁—43頁を参照されたい。
  - 7) 前掲、『日本の民主政の文化的特徴』、195頁—200頁を参照されたい。
  - 8) 前掲、『日本の民主政の文化的特徴』、179頁に表4の分析結果が示されている。
  - 9) ここでA町の調査は1991年の12月に実施された。住民登録人口8960で世帯数3030での有効回答数は3975で回収率は51.8%であり、回答者の一部に未成年の社会人も含んでいる。分析の詳細については、前掲、『日本の民主政の文化的特徴』、178頁—195頁を参照されたい。その分析に用いた家族会話量と友人等会話量は、共に、産業や経済、政治や選挙、文化や教育、自然や自然環境、生活や社会環境の5項目についての家族内での会話、もしくは家族以外の人たちとの会話の経験を聞く、複数回答形式の質問でのカウント変数である。この家族会話量と友人等会話量の両者を同時にカウントした変数が、コミュニケーション量である。一方、ネットワーク量は、団体活動量と団体参加意欲量を同時にカウントしたものであり、活動量と意欲量は共に、町内会・自治会活動、生涯学習活動、スポーツサークル活動、ボランティア活動、老人クラブの5項目の地域活動への参加状況と参加意欲を聞く複数回答形式の質問のカウント変数である。
- さらに、これらのコミュニケーション量とネットワーク量を同時にカウントした効果スキル変数と、ニーズ意識変数を組み合わせた合成尺度がシステム・フィードバック環境変数である。効果スキル変数は、効果スキル無の者(カウントポイント0点の15.1%)、効果スキル少の者(ポイント1点から3点の43.1%)、効果スキル多の者(ポイント4点以上の41.8%)に3分割している。ニーズ意識変数は、A町での地域生活への住民の不満の有無を、交通、住まい、仕事と産業、買い物、医療、福祉、教育、レクリエーション、防災の9項目についてたずねる複数回答形式の質問のカウント変数である。不満な事柄を一つもあげない者を含むニーズ意識小の者(ポイント0点から2点の47.5%)とニーズ意識大の者(ポイント3点以上の52.5%)に分ける。ニーズ意識無の者を独立に扱えなかったのは、その該当者の少なさが後の分析に影響するという便宜的な理由からである。また、ニーズ意識を高低ではなく大小と表現したのは、価値的なイメージを避けるためである。これらから作成したシステム・フィードバック環境変数の分布は、ニーズ意識小・効果スキル無者8.8%、

ニーズ意識小・効果スキル少者 21.9%、ニーズ意識小・効果スキル多者 16.9%、ニーズ意識大・効果スキル無者 6.3%、ニーズ意識大・効果スキル少者 21.2%、ニーズ意識大・効果スキル多者 24.9%である。ちなみにニーズ意識と効果スキルの相関係数は、0.14（タウ c）である。

施策満足度は、A町の19の行政施策について、今までやってきて良かったと思うかどうかを聞く複数回答形式の質問でのカウント変数であり、施策期待度は、16の行政施策について、今後、積極的に進めることを期待するかについてのカウント変数である。行政評価のアプローチは様々であろうが、ある時点での住民の施策へのイメージを、過去への思いと将来への気持ちを総合して捉えるのは、施策評価のための一つの方法だろう。ここでは、施策満足度の高低と施策期待度の高低を組み合わせる4タイプのタイポロジーを作成する。施策満足度の高低を4ポイント以下の52.6%と5ポイント以上の47.4%に分け、施策期待度の高低を3ポイント以下の46.3%と4ポイント以上の53.7%に分ける。両者から作成する施策評価タイポロジーは、施策満足低・期待低者 37.7%、施策満足高・期待低者 8.7%、施策満足低・期待高者 14.9%、施策満足高・期待高者 38.7%である。ちなみに、施策満足度と施策期待度の相関係数は、0.53（タウ b）である。

- 10) 前掲、『政策システムの公共性と政策文化—公民関係における民主性パラダイムから公共性パラダイムへの転換—』、14頁—16頁を参照されたい。
- 11) 前掲、『政策システムの公共性と政策文化—公民関係における民主性パラダイムから公共性パラダイムへの転換—』、128頁—141頁を参照されたい。そこでは事務事業の3種類の評価の指標と期待と満足のタイポロジーから測る事務事業の住民への浸透の尺度としてのCD指標を次のように計算している。

効率性指標 = 活動量 / コスト：事務事業の活動量のコストをいかに削減するか

有効性指標 = 成果量 / 活動量：活動量から得られる成果量をいかに多くするか

効果性指標 = 到達量 / 成果量：成果量から住民への到達量をいかに多くするか

CD指標：事業についての市民の満足感や期待感、推進感や

展開感から市民への事業の総合的な浸透度（効果）を測る尺度である。いわば、肯定的で、積極的な市民のコンセンサスをいかに広く得られるデザインの事業であるかを、市民の意識から測る尺度である。

CD（コンセンサス・デザイン）指標 = (支持量指数 + 支持質指数) / 2

支持量指数（事業施策への肯定的態度の指標） = (過去満足度 + 将来期待度) / 2

過去満足度 = 今までの事業施策への満足者数 / 市民サンプル数

将来期待度 = 今後の事業施策への期待者数 / 市民サンプル数

支持質指数（事業施策への積極的態度の指標） = (推進傾向 + 展開傾向) / 2

推進傾向 = 首肯者数 / (傍観者数 + 首肯者数)

展開傾向 = 将来志向者数 / (過去志向者数 + 将来志向者数)

満足・期待タイポロジー

	事業施策への期待感なし	事業施策への期待感あり
事業施策への満足感なし	傍観者	将来志向者
事業施策への満足感あり	過去志向者	首肯者

- 12) 前掲、『政策システムの公共性と政策文化—公民関係における民主性パラダイムから公共性パラダイムへの転換—』、295頁—299頁で、参加よりも了解による関与者の拡大のモデルを提示しているので参照されたい。
- 13) 計画行政における公民協働を基盤とした行政経営には、計画に基づく行政の合理性に目を向けることを回避する落とし穴があることを指摘するものに、村山皓「新しい公共性での計画行政の指針」、日本計画行政学会、『計画行政』第33巻2号（通巻103号）、2010年、16頁—21頁がある。
- 14) 授権を超えるかもしれない裁量権の行使での行政の説明責任に注目して、授権の範囲内の執行についての情報提供と区別する説明責任を新たに概念化するものとして、村山皓「政策システムにおける説明責任」、立命館大学法学会『立命館法学』2011年、2010年度下巻（通号333・334号）、1501頁—1507頁を参照されたい。

