

自治体広報は市民の政策認識を変化させるのか

—行政学における実験アプローチの適用—

河合 晃一（金沢大学）・関 智弘（東京大学）・森川 想（東京大学）

kawai@staff.kanazawa-u.ac.jp

本報告の目的は、自治体による広報活動、特にホームページを利用した広報活動および情報公開が市民の認識に与える効果を実験アプローチによって明らかにすることである。インターネットの普及およびICTの発展が急速に進んだことにより、いまやほとんどの自治体がインターネットを介した広報活動を実施しており、自治体によるインターネットの活用のあり方について多くの議論がなされている。しかしながら、上記のような広報活動をテーマとする研究の多くは、管見の限り、先進的取り組みの事例紹介や、各自治体がどのようにインターネット等の技術を利用しているかについて分析するものであり、当該広報活動が発信者の意図したとおり市民の認識に影響を与えているのかを明らかにしてはこなかった。それは、従来の研究方法では自治体広報という政策がもつ因果効果を解明する点で限界があったからである。

そこで本研究は、実験アプローチを採用することで研究方法上の限界を克服し、インターネットを介した自治体の広報活動および情報公開が情報の受け手である市民の認識に与える影響を実証的に明らかにする。具体的には、18歳以上の男女1400人を対象としたオンライン・アンケートを用いたサーベイ実験を実施し、自治体のホームページ情報を模した刺激が回答者の認識に変化をもたらすかどうかについて、主に下記のような仮説を設定した上で検証を行った。

- H1 特定の政策に関するネガティブな情報は、当該政策に対する市民の満足度を低下させる。
- H2 特定の政策に関するネガティブな情報は、当該政策とは別領域の政策に対する市民の満足度も低下させる。
- H3 特定の政策に関するネガティブな情報は、当該政策の実施主体たる政府に対しての市民の信頼度を低下させる。
- H4 特定の政策に関するネガティブな情報は、当該政策の問題解決方法に関する市民の選好を変化させる。
- H5 特定の政策に関するネガティブな情報は、当該政策に関する問題解決のための取組情報を組み合わせることで、当該政策に対する市民の満足度を低下させない。

因果効果を確認する具体的な独立変数には、自治体の財政問題と人口減少問題に関するネガティブな情報と、それぞれの問題を解決するために実施している政策情報の組み合わせを用いた。また、回答者をネガティブ情報だけを与える被験者、ネガティブ情報と問題解決のための取組情報の双方を与える被験者としてランダムに分け、刺激を与えた前後で認識に変化が生じているかを確認した。

以上のデザインにもとづく調査結果を基礎的に分析したところ、上記の主要仮説のうちH1からH4は支持されたものの、H5の妥当性は確認することができなかった。つまり、行政広報によって、特定の政策に関するネガティブな情報を公開した場合、問題解決のための取組情報の有無に関わらず、その情報は当該政策に関する市民の認識を広範囲に変化させる、ということが本研究によって明らかになったと考えられる。

都市間競争と都市政治
—誰が都市間競争を促すのか—

川島 佑介 (名古屋大学)

yusuke.kawashima@law.nagoya-u.ac.jp

Peterson(1981; 1985)をはじめとする都市間競争論は、都市政治・行政の制約を示す理論としての地位を確立してきた。都市間競争論の基本的発想は次のとおりである。国は、人・資本・商品・サービスなどの国際移動を規制する権限や、資本に対する統制権限などを有するが、都市を統治する地方自治体は、そのような権限を持たない。そこで、地方自治体は「都市の利益」を間接的に防衛せざるをえない。それは、域内経済力を高めることと、福祉を必要とする住民の流入を促進しないことに現れる。

都市間競争論は、日本でも注目を集めてきた。「都市成長同盟」の存在は古くから指摘されてきたし(水口 1985)、2000年頃には、日本でも都市間競争論が基本的には適用されるが、融合的な中央地方関係が、その貫徹を防いでいると論じられた(北山 2000; 曾我 2001)。近年では、都市が、世界都市や「縮小都市」へと変容する(変容せざるを得ない)局面においては、都市間競争がますます大きな刺激になっていると指摘されてきている(川島 近刊; 加茂・徳久 2016)。

都市間競争が都市政治・行政の制約になっていることは、このように繰り返し指摘されているが、しかし「誰が都市間競争の圧力を敏感に感じ取り、都市政治へと持ち込むのか」という政治過程については、十分に明らかにされてこなかった。

本報告では、この課題に対して回答を試みる。本報告では、いくつかのケーススタディを通じて、その結果明らかになった点をモデルとして提示するという研究方法を採用する。ケーススタディの選定に際しては、都市間競争論の二つの側面に注目する。一つは、都市の経済的成長をもたらす政策に関して、これを促進するアクターの特定とその政治過程である。もう一つは、都市の福祉政策について、これを抑制するアクターと政治過程である。

これまでは、都市間競争のキーアクターとして官僚と開発系の利益集団が指摘されてきた(Lubell et al. 2009)が、本報告では、地方政治家の行動が重要であることが示される。

主要参考文献

加茂利夫・徳久恭子編(2016)『縮小都市の政治学』岩波書店。

川島佑介(近刊)『都市再開発から世界都市建設へ——ロンドン・ドックランズ再開発史研究』吉田書店。

北山俊哉(2000)「比較の中の日本の地方政府」、水口憲人他編著、『変化をどう説明するか：地方自治篇』木鐸社。

曾我謙悟(2001)「地方政府と社会経済環境」、『レヴァイアサン』第28号。

水口憲人(1985)『現代都市の行政と政治』法律文化社。

Lubell, Mark, Richard C. Feiock and Edgar E. Ramirez de la Cruz (2009) “Local Institutions and the Politics of Urban Growth” *American Journal of Political Science* Vol.53 No.3.

Peterson, Paul E. (1981) *City Limits* The University of Chicago Press.

Peterson, Paul E. (1985) “Introduction: Technology, Race, and Urban Policy”, in Paul E. Peterson (ed.) *The New Urban Reality* The Brookings Institution.

協働型ネットワークの活用
—ラオス公共サービス強化の仕組み—

佐藤 敦郎（東京大学大学院）

atsuo@soleil.ocn.ne.jp

協働型ネットワークは、1つの省庁では、解決することが難しい課題を複数の組織が協働して解決するためのネットワークである。協働型ネットワークや協働型ガバナンスの研究は、米国を中心とした先進国の事例を基に蓄積されてきているが、開発途上国の事例はほとんどない。本報告では、東南アジアの開発途上国の1つであり、行政資源（財源、人材、施設等）が乏しいラオスの事例を通じて、協働型ネットワークが公共サービスを強化する仕組みとして、どのように機能しているのか、その背景や前提条件は何か、を示す。

具体的には、一党体制の人民革命党の下にあり、中央レベルから村（草の根）レベルまでのネットワークをもつラオス女性同盟に焦点をあてる。女性同盟は、(1) 女性や子供の権利・利益の増進・保護を図ることや(2) ジェンダー平等を実践することを目的とする組織である。ラオスの女性人口約324万人のうち、約93万人が会員となっている（2015年）。

ラオスは、2001年から2015年の間、国連ミレニアム開発目標の達成を目指して、妊産婦死亡率、乳幼児死亡率、初等教育就学率、ジェンダー平等といった指標を大きく改善させた。この改善には、東南アジアの国々で過去15年間に進んだ、病院、上水道、学校といったインフラの整備が重要な役割を果たしたと認める一方で、保健省や教育省が、女性同盟と協働することによって、公共サービスを強化した結果であり、保健省や教育省といった単独の省の働きでは、実現できなかったと考える。それでは、どのように協働型ネットワークは、機能したのであろうか。

第1に、農村部では、妊産婦の出産に関しては「家での出産が快適」とされ、女子児童に関しては「女子は学校に通う必要はない」といった信念があった。そのため、村の女性同盟の会議に、郡保健事務所や郡教育事務所の職員が参加して、女性に政策の受容を働きかけた。このことは、妊産婦や児童の母親への情報の伝達だけでなく、説得する機会にもなった。第2に、村には、保健省や教育省による村女性・子供委員会や村教育開発委員会が設置されているが、メンバーには、村女性同盟の幹部（会長など）が入っている。この委員会は、娘を学校に行かせない親への説得などを行った。第3に、郡病院や郡保健センターで、妊産婦検診や予防接種を行う際には、女性同盟にメンバーへの参加を呼び掛けて貰うなどした。

協働型ネットワークが上手く機能した背景には、第1に、教育や保健とジェンダーといった複数の視点が絡む問題に対処するために協働することは、それぞれの機関にとって、組織目標の達成にメリットがあったこと。第2に、教育省、保健省の出先機関は、郡までしかなく、村レベルの女性同盟のネットワークによる活動は両省にとって行政資源を節約することができたこと。第3に、女性同盟は、党の大衆組織であり、その権威から、村の長老や男性は少なくとも表向きは、保健や教育に関する村女性同盟の活動を受け入れざるを得なかったことがあげられる。

女性同盟のネットワークが機能する前提条件としては、第1に、村の女性同盟の会員同士が、日ごろから密接な付き合いをしていることがあげられる。ラオスは、49の民族からなる多民族国家であるが、主要民族であるラオ族は、結婚後、妻の家族と住むことが多く、女性同士はお互いに子供のころからよく知っている。第2に、フランスからの独立戦争やその後の内戦を通じて、歴史的に女性同盟が村で信頼を得ていることがあげられる。このように、女性同盟のメンバー間の親密度、ネットワークの歴史性・信頼なども重要であるといえる。

アメリカ都市の政治・行政の理論と実際に関する一考察
—都市レジーム研究を手がかりとして—

鈴木隆志（日本大学）

suzuki.takashi@nihon-u.ac.jp

アメリカの都市政治 (Urban Politics) 研究においては、この約 20 年間、都市レジーム (Urban Regime) 研究が中心的研究であるとされる。都市レジーム研究は、概して、都市の政策形成について、都市の政府 (公的アクター) のみでなく、経済界や市民 (市民団体) などにより構成される統治連合が形成されることにより、その都市における政策選好が決定されるものと説明される。

都市レジーム研究は、それまでアメリカ都市政治研究で盛んに行われていたエリート主義論者 (Elitists) と多元主義論者 (Pluralists) による地域権力構造 (Community Power Structure) 論争が衰退していた 1980 年代に成立した。つまり、それまで都市における社会参加、政治参加の中心となる市民層は白人男性であったのが、アフリカ系アメリカ人や女性等の参加が進み、多様化する社会状況の中、都市レジーム研究は登場したのである。

都市レジーム研究は、1980 年代には用いられていたが、1989 年のクラレンス・ストーン の著書 *Regime Politics: Governing Atlanta, 1946-1988* により確立されたといわれる。当初は、アメリカでは先述のような変化を迎えており、今までの分析枠組みでは説明できなかった都市政治を研究、説明する分析枠組みとして用いられたと考えられる。

また、1990 年代以降、NPM (New Public Management) により、官民連携による開発政策などを取り入れたイギリスをはじめとするヨーロッパ諸国においても用いられてきた。ヨーロッパ諸国においては、ガバナンスを説明する新たな分析枠組みとして応用されてきたと説明される。アメリカにおいては、類型化の試みやそれらを応用していく上で、都市レジーム形成に関わる要因の追加や変更など研究方法の模索などが行われてきた。このようにして、都市レジーム研究は多様化の途を辿った。

一方で、1990 年代半ば以降、都市レジーム研究は批判的検討も行われるようになった。

このように展開をしてきた都市レジーム研究であるが、なぜ広範に展開する分析枠組みと成りえたのか、どのようにアメリカ都市政治に影響を与えてきたか等については、ほとんど明らかにされていない。

都市レジーム研究は、約 20 年間、アメリカ都市政治研究における中心的な研究とされているが、長きにわたり応用されていることにより、社会的背景等の変化、研究目的の変化等及びそれらの研究への影響が想定される。そして、そのように都市レジーム研究が広範に展開しているため、都市レジーム研究の定義やその意義、都市政治研究への貢献などを理解しづらくしていると考えられる。

本報告では、都市レジームを用い、都市政治を分析した研究を取り上げ、その研究が用いられた時期、目的や成果等による整理を行い、実際の都市の政治・行政の傾向と研究の関係、つまり、都市レジーム研究は何を明らかにし、いかに現実の政治・行政に貢献したのかなどについて分析を行い、それぞれの特質や限界についての考察を試みた。そして、これらのことを手掛かりにアメリカの都市政治・行政研究の特質についての考察を試みる。

日本における国民 ID 制度の挫折（続）

羅芝賢（東京大学大学院）

jihyun.na.84@gmail.com

2016 年度のポスター報告では、戦後日本における情報技術の発展が国民 ID 制度の発展に必ずしも結びついていなかったことを明らかにした。本報告は、その続編である。今回は、日本の国民 ID 制度が挫折を繰り返した理由を探るべく、国民のプライバシー意識に注目する従来の考え方を批判的に検討した上で、その挫折の根本的な原因を説明するため、日本と韓国を対象にした比較歴史分析を行う。

1970 年代から 2000 年代にかけて、日本の政府は国民総背番号制やグリーンカード、住民基本台帳カードなど、住民管理に用いる手段の導入・普及を試み、度々失敗してきた。近年導入されたマイナンバーカードも、その取得を義務付けていないがゆえに、普及率が伸び悩む可能性が高いと言われている。問題は、国民 ID 制度への賛否に関係なく、多くの論者が、そうした失敗の原因を日本人のプライバシー意識の高さに求めてきたことである。このことを裏付けるように、マイナンバーの導入に際しても、国会審議の多くの部分が個人情報の保護に関する議論に割かれていた。しかし、プライバシーを重視するという日本人の国民性をめぐる考え方が政治的に創られた言説であるすれば、これまでの議論の仕方は、国民 ID 制度に関する他の重要な論点を見えにくくしてきた可能性を孕む。

従って本報告では、まず文化決定論的な考え方の限界を示すべく、国民 ID 制度を導入する局面で、誰が、どのような目的でプライバシー保護を主張してきたかを説明する。具体的には、1960 年代の行政改革に対する労働組合の抵抗、1970 年代における革新自治体の隆盛、そして 1980 年代以後、政治エリートの主導で形成された国民 ID 制度に対する反対世論にそれぞれ注目する。次に、これほど様々な主体が国民 ID 制度に抵抗してきた理由を明らかにするべく、日本の住民管理行政の歴史を、国民 ID 制度の導入に成功した国の歴史と比較する。本報告で特に注目するのは、戦前において日本と同様の戸籍制度を運用していたにもかかわらず、現在は国民 ID 制度を確立させている韓国の事例である。1945 年の解放直後、韓国の住民管理制度は日本には見られなかった急激な制度変化を経験した。植民統治の下で生まれた戸籍制度は、日本が敗戦国になると同時に、その運用を強制する力を失い、その状況下で浮上した反共イデオロギーが国民の再定義を促したがゆえに、韓国の人々は新たな住民管理の手段を受け入れざるを得ない状況に追い込まれたのである。こうして、新たな住民管理の手段が、様々な行政サービスの拡大が生じる前の段階で登場し、制度化を果たしたことによって、韓国の住民管理制度は日本と全く異なる発展経路を辿り、現在の国民 ID 制度に至ったというのが本報告の結論である。

オンブズマンのガイダンス発行の意義
—公共サービスの質の向上と苦情処理の標準化—

山谷 清秀 (同志社大学)

kiyamaya@mail.doshisha.ac.jp

本報告では、いくつかのオンブズマン事務局が発行するガイダンスの意義について検討することにより、公共サービス提供者の多元化のなかでオンブズマン事務局が果たそうとする役割の実態把握を目指す。

オンブズマン制度は公衆からの苦情をもとに行政機関を調査し、勧告や意見表明を通じて行政の改善を促してきた。これはオンブズマン制度の根幹となる機能である。ただし、その運用の実態を見ていくと、多くの苦情は調査に至らず問合せ段階で処理され、また行政に何らかの問題がある場合でも、なるべく簡易・迅速・柔軟な方法で解決ができるよう現場レベルでの工夫が行われてきた。このような実態を踏まえて、オンブズマン研究ではとりわけ 1990 年代以降、オンブズマン制度の ADR 的な機能に注目が集まり、さらにオンブズマン制度のメディエーションの効果も含めて「インフォーマルな解決 (informal resolution)」として整理されるようにもなった。

加えて、オンブズマン事務局による活動を観察すると、「苦情を集め、解決する」というオンブズマンの根幹となる役割の周辺部に多様な活動が見られるのである。たとえば国に設置されたオンブズマン制度が地方都市において相談活動を行う「アウトリーチ」もその 1 つである。こうした多様な活動のなかで、近年活発に見られるようになってきたのが、ガイダンスの発行である。

こうしたガイダンスの発行は、いわゆるアングロ・サクソン諸国のオンブズマン制度で頻繁に見られ、そのオンブズマン制度の管轄に含まれる機関、たとえば中央省庁や地方自治体、その他の公共サービス提供者、さらには民間企業をも対象として行われ、さらにこのガイダンスをもとにしたそれらの機関の職員への研修も実施されている。

本報告では、1990 年代より継続的にガイダンスの発行を行ってきた英国の地方政府オンブズマンやスコットランド公共サービスオンブズマン、ウェールズ公共サービスオンブズマン、北アイルランドの公共サービスオンブズマン、アイルランド共和国のオンブズマンのほか、英国、オーストラリアの連邦や各州、ニュージーランド、カナダの各州、欧州連合のオンブズマンの発行するガイダンスを取り上げ、そのガイダンスがどのような目的をもって作成されたのか、オンブズマン事務局はこのガイダンスによって公共サービス提供者にどのような影響を与えようとしているのかを明らかにすることを目的としている。そのために、本報告ではガイダンスの内容にもとづいて以下の 6 つの分類を抽出した。

- ①グッド・アドミニストレーション／ベスト・プラクティスの説明
- ②苦情に対応する際のノウハウの提供
- ③苦情に対する公務員としての姿勢、救済に対する理解
- ④オンブズマンとは何か、その理念
- ⑤個別具体的な争点 (情報公開、介護福祉など)
- ⑥チェックリストやテンプレートなど、そのまま業務にしようできるもの

本報告ではこの分類にもとづいて、オンブズマン制度の活動が事後的な苦情処理だけではなく、より能動的な活動にも及んでいる実態を扱う。この実態のなかで、オンブズマン事務局が公共サービス提供者とどのような関係を構築しようとしているのか、その関係のなかでどのような役割を果たそうとしているのかを明らかにしたい。