

情報提供システムの確立を探る ～住民参加による教育の風土づくりをめざして～

御厨公民館 齋藤 栄 治

はじめに

INS・VAN・キャプテン・システム・衛生放送，CATV・音声・文字多重放送，ビデオディスク等々の主として，エレクトロニクスの技術を駆使した多種・多様な，いわゆるニューメディアの出現は，新しい情報伝達領域を開拓しただけでなく，在来の媒体と相互に連れいしあるいは競合しながら進展する傾向を顕著に現出している。

これらのニューメディアはその実用化がすすむにつれて，情報化社会をより一層高度化・多様化・複雑化にしている。

社会におけるこのような情報化の進展は，産業・経済だけでなく個人の生活様式まで影響を及ぼし，その多様化に拍車をかけていることは否めない事実である。

それだけではない。メディアも脱画一化が要求されるようになり，新機軸の媒体出現が予測されるところとなっている。

この現象の進行は，多量かつ多様な情報に絶えず晒され，かつてない大きな影響を受けるようになることは，避けられなくなることを意味しているといえよう。

その意味するところは，洪水のように出廻る多種・多様な情報に対し，主体的に取捨選択しながら合理的・効率的に対応する必要性を訴えているといえる。

民間サイドでは上述したように，情報化の進展は止まるところを知らいすう勢にある。これに対する行政の実態に眼を転じて見ると，情報の生産量は分野によっては民間の比肩を許さし程，膨大を誇っている。

しかし，現時点における住民への提供量は限定されており，それも特定な分野に限られているなど前述とは，全く対照的であることを否定できない。

このような情報提供の閉鎖性が，かつての公害問題を端緒とした住民運動を澎湃として生起させ，それが遼原の火のように燃えひろがる引き金になったといっても，決して過言ではないだろう。もちろん，行政という体質の特殊性からいって情報生産量イコール情報提供量という図式は成立しない。

しかし，行政の特殊性を論拠として，情報化社会が形成され情報の価値が重みを持つ現代社会に，このような両極端といえる現象の併存が許容される理由にはならない。

近年，住民の権利意識の高まりは著しいものがある。

わけでも，生活環境や教育に対する要求は熾烈なものが見られる。

行政に対するニーズの多様化が急速にすすんでいるのは，その反映の現れといえよう。

この現象は，今後，参加要求の増大とあいまって，多様化している住民意志をまとめ，その合意形成を図っていくことが，これからの大きな課題になることを示唆しているといえるのではないだろうか。

これに対し，行政内部にも住民の参加なしには円滑な行政の展開は困難であるという考え方が

支配的になり、住民参加実現への努力が重ねられているが、住民参加方式の確立はさまざまな問題に当面しているため、いずれも試行錯誤の域をでるような有効策を編みだす段階に達していない現状にある。

このような状況のなかで、この課題解決への普遍的な出発点を考究すると、市民性、風土、地域性、民度等々に合理的に合致した“情報提供システム”をいかに確立していくかが、大きく浮上してくる。

1 行政機関と情報生産力

ある目的を達成する普遍的な手法パターンは、通常、事前調査－計画－実施－効果測定（評価・反省）－フィードバックという一連のサイクルが常に円滑に進行するよう求められるが、その行動過程において情報の収集・整理・加工及び生産は、欠くことができない基調要因となる。

これについては多くを記述する要はなかろう。もっと短絡的に記述すれば情報なしでは、些細な目的であってもこれを達成することはできないといえる。

さらに、この意味を敷衍すれば人間の生存そのものさえ不可能にしてしまうといわれている。

そこに、情報の本質的な意義と価値がある。

情報化社会といわれる今日の社会状況のなかで無限に生産されている情報は、官・民を問わずさまざまな団体や機関によって、多種・多様なものが大量に生産されている。

行政機関もその例に洩れず行政目的達成という使命のもとに、組織の機能を挙げて情報の生産を合理的・効率的に行っていることは、周知のとおりである。

この視点から論ずれば、情報生産力は行政機関が保有する機能の最たるものの一つというべきではないだろうか。

しかも、行政機関によって生産される情報は、住民の日常生活のさまざまな領域にわたっているだけでなく、住民の生活に深くかかわっている。

それだけではない。これらの情報は加工することによって付加価値を高め、より効用性の高い情報の再生産が可能である。

このように、行政機関が持つ情報生産力は前述した広汎性・多種・多様性などに富んでいるだけでなく、時流の変動等に敏感に対応して良質な情報を適確に生みだせる特殊性を持っているが、その反面公開性に対しては、まだ強いアレルギー反応が見られるようである。

2 情報提供と住民参加

政策形成や決定に対する住民意思の実質的な反応といえる住民運動から、政策形成や決定過程への実体的な参画行為である住民参加に移行してから久しいが、住民参加はいまなお多くの問題と悩みを抱えており、先進的といわれている都市のレベルでさえ、試行錯誤や模索の域をでていない。

従って、住民参加に対する評価・位置づけなどもまちまちの状態である。

それにもかかわらず多くの行政機関が、これを最重要課題として積極的に取り組んでいるのは、円滑な行政を展開する上でこれを選けてとおることはできないという認識が、強く働いているからだろう。このような問題状況のなかで“参加の方式”を確立することは、容易なことではない。

しかし、敢えて思惟すれば“参加の方式”確立の最も普遍的なベースを形づくるのは<情報提供>といえる。

すなわち、さまざまな問題が内在するなかで、おしなべて住民参加の最も基礎的な条件づくりは、適切な情報を適時に提供し共に“考え”共に“選択”できる機会をつくるなど、住民の参加能力を高めていくことを意図すべきであるということである。

それは現時点で住民が持っているさまざまな権利のなかの知る権利という分野の認識が、一般に高まりつつあるとはいえまだ権利としての重要性や他の権利との内部関連性が、住民参加という行為の上で、深く認識されるまでいたっていないという一面の露出が、否めないことに起因する。このように考えてくると“情報提供”は不可欠な要素として、行政のなかにそのシステムが明確に位置づけられなければならないというべきであろう。

これは地方自治の主権者である住民に、情報の所有権が最終的に帰属するという考え方に立てば、その肯定は容易になろう。

3 教育行政と住民参加

教育の改革が今日ほど国民的課題として認識され、その重要性和期待が人びとの間に深く広く浸透している時代はかつてない。

その背景には現内閣が行政改革の推進と並んで教育改革を、最重要政策課題として掲げ昭和58年5月総理大臣の私的諮問機関の性格を持った「文化と教育に関する懇談会」を発足させて、6・3・3・4制の見直しなどについて構想を練ったり、学制改革や偏差値偏重の進路指導など7項目にわたる「教育改革七つの構想」を策定して発表したことに対する論議の高まりを背にして、翌年には首相直轄の臨時教育審議会をスタートさせ「教育の改革」に本腰を入れて取り組んだこと、この期待にこたえて臨時教育審議会が精力的な審議を重ね「教育の抜本的改革」案をまとめ上げた、いわゆる中間答申が大きな反響を呼んだことなどがある。

中間答申には、当然“教育行政の改革”が織込まれている。この改革案などを論拠にした人びとの熱い視線が、いま教育行政に浴びせられていることは周知のとおりである。

このような、いわば教育全般にわたった関心の高まりが進行しているすう勢のなかで、本稿は教育目標の設定・教育方針の策定・ふさわしい教育環境の整備充実等々を所掌する教育行政機関と住民のかかわりを、住民参加という視点から概観して見ることにする。

円滑な行政をくりひろげていく上で住民参加が不可欠であることは前述のとおりである。

これは教育行政もその例外ではない。

ごく最近新聞紙上を賑わした県内の某町立中学校の統合問題は、住民参加つまり政策形成過程への参画行為を見誤ったところに、問題の根源があったのではないだろうか。

社会の根本機能といえる<教育>の本来の姿は、私たちの生活と一体であり私たちの生活にいきわたっているのである。

ここのところを見誤ると、いくら施設・設備が整備充実され制度が整えられて、その裏付となる予算が増額されても行政の円滑な展開は望めないといえよう。

わけても、本市教育委員会が全国にさきがけて設定したわが国に冠たる“教育目標”の具現化

にあたっては、住民参加は不可欠の要因といえる。これについては多言の要はなからう。

このように考察を巡らしてくると政策形成過程―実施過程への住民参加は、これからの教育の発展・向上をめざす上で、それを基底的に支える大きな要因になるといえる。

さらにこの課題は、もろもろの要因によって制度のあり方そのものまで問われている、間接民主主義の問題や住民生活と直接深くかかわっている教育の経費が、住民の負担にもとづく公的責任として実施されているウェイトが極めて高い現状に視点をあてて見ると、住民サイドからも他人事として看過することはできないのではないだろうか。

4 ボランティア活動と参加意識

近年、住民のなかにさまざまな分野に亘って、ボランティアへの関心が高まってきている。

それを検証するデータが現在、教育の分野に見当たらないことに起因して、本稿は先年足利市が日本社会事業大学に委託して実施した「社会福祉実態調査研究」の資料から引用する。

調査資料によると、市民（成人）10人のうち3人強がボランティア活動への参加を希望しているという。

これは総理府が全国レベルで調査した結果とほぼ同じ数値である。

由来、ボランティア活動の歴史的背景が乏しいわが国において、このようなボランティアへの関心が高まった理由として、財団法人地方自治協会がまとめた「自治とボランティア」によると次の3点に要約されるようである。

- ① 生活に、時間的、経済的にも余裕が生れてきたこと。
- ② その生活の余裕を社会参加に振り向けたいと願う層が増えていること。
- ③ 居住地域の生活環境に対する関心が全般的に高まってきていること。

ともあれ、住民サイドに社会参加への風潮が高まってきていることは、前述した「足利市教育目標」の具現化をはじめ、政策実施過程における住民参加を図る上で有利に作用するといえる。

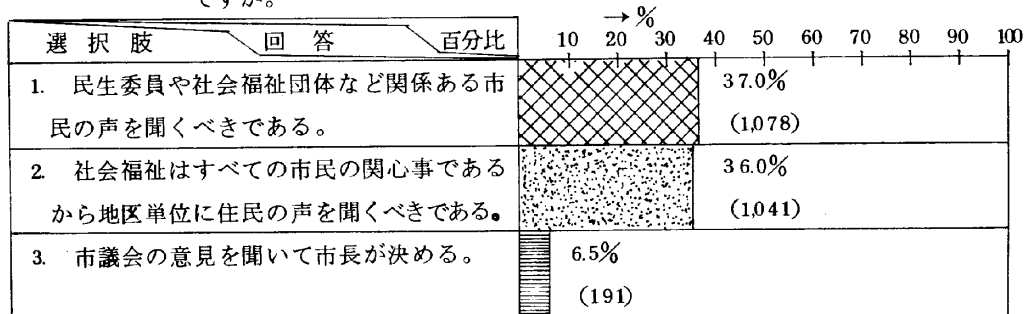
他方、住民運動を端緒とした政策形成過程への参加意識も、近年とみに高まってきている。

これを再び上述した「社会福祉実態調査研究」の資料によって検証してみたい。

表1は、社会福祉の分野から「政策形成過程への参加意識」を調査した結果であるが、これは教育行政に対する住民の参加意識（政策形成過程への）の傾向を知る上で、貴重な資料となる。

表1 政策形成過程への参加意識調査

〈設問〉 市の福祉行政を充実させるための方針をどのようにたてることが最適とお考えですか。



4. 福祉の仕事専門的にしている福祉事務所の職員の意見が尊重されるべきである。	5.8% (170)
5. 福祉は専門的な仕事であるから、市内外の学識経験者の意見を聞くべきである。	4.7% (139)
6. 市民が選んだ市長に委せておけばよい。	1.7% (52)
7. 無回答	8.3% (242)

注 この調査対象は市内に居住する成年男女のなかから、3千人を無作為に抽出（抽出率 $\frac{1}{99}$ ）して選び出したものである。なお有効回収数は2,913を数えている。（回収率97%）

表1に示したように、政策形成過程への参加意識は前述した実施過程（ボランティア参加意識）よりも高率になっていることは、留意しなければならない。

以上二つの資料から、政策形成－実施過程に市民が直接参加したいという意識は、かなり進行していることが判るが、その背景や論拠は紙面の都合で割愛する。

5 情報提供システムの原則を探る

いままでの記述は核心への接近を意図してすすめてきたものである。とくに前項は市民の参加意識が着実に成熟化の方向をめざして高まってきていることを、現象面だけでなく貴重な資料を活用しながら捉えてみた。

このようなすう勢に対応して、行政内部にも住民参加は民主化・近代化を図る上で、最も重要な要素の一つあるという考え方が、支配的であることは先述したとおりである。

このように記述すると、参加したいという要求とこれからの行政を推進していく上で、住民参加は必須の要件であるという考え方が、一見噛み合おうとしているかのように感受されるが、現実には両者の間は厚い壁に遮ぎられている感があって、両者間に有効な回路を開く上で存する問題は少なくない。

その問題打開の基礎的・合理的かつ効果的な要因を形成するのは、先述した“情報提供”であろうと思考される。

一方、情報提供を望む声は市民サイドのなかにかかなり高まっている。その証左として再び「社会福祉実態調査研究」を引用してみる。

表2は、ボランティアの条件整備希望という視点から、情報提供のニーズを調べたものである。これは引用例として必ずしも適切であるとはいえない。

しかし、この種調査結果がないため次善の手段として活用するものである。

だが、この表から市民が情報を欲している傾向を窺い知ることは容易である。

表2 ボランティアの参加条件希望

<設問> あなたはボランティア活動を活発にするためにはどのような条件整備が必要だとお考えですか。

選 択 肢	回 答	百 分 比	10	20	30	40	50	60	70	80	90	100	
1.	ボランティアスクール（ボランティア養成講座）を開いて欲しい。	15.7% (645)											
2.	ボランティア活動に関する情報を提供して欲しい	29.2% (1,195)											
3.	交通費や経費を援助して欲しい。	8.3% (343)											
4.	事故の補償制度を確立して欲しい。	9.6% (395)											
5.	施設などボランティアの受入体制を整えて欲しい	14.7% (604)											
6.	その他	2.8% (96)											
7.	無回答	19.7% (807)											

一口に情報提供といっても具体的に何をどう提供するかは、計画のそれぞれの分野によって異なり、画一的に取扱うことはできない。

この見地から、課題を教育の分野に限定して記述をすすめるが、その前に国政レベルにおける情報公開の現状を概観してみる。

現在、わが国の法制のなかで情報公開の原則が定められているのは、原子力基本法（第2条）及び消費者保護法（第12条）の二法だけで、総体的に捉えれば極めて少ない。

海を隔てた米国では、1967年に「情報公開法」が制定され政府の情報は原則として公開されることになっており、非公開の情報に対しては裁判所に対して文書提出命令を求めることができるようになっていたことである。（ただし、軍事・外交・人事・個人のプライバシー等に関する場合は例外とされる。）

この差異は国情や国民性の違いによって一概に論ずることはできないが、それにしても雲泥の差を感じないわけにはいかない。

翻って、地方行政機関に視点をあててみる。

地方行政機関は国政レベルに比べると、軍事・外交情報などのように秘密を正当化する理由の存在がないだけでなく、多数勢力を背景とした組閣という行為に起因する立法機関と行政機関の間に派生しやすい制度上の問題を生ずることもない。

それだけに、上述の視点から論ずれば地方行政機関は、情報を住民に提供するシステムを確立することが容易であるといえよう。

現に先進市町村ではさまざまな機会を通して、情報提供という回路を開き、情報提供というプロセスから「市民委員会」「住民集会」「市民会議」「市政懇談会」等々の「政策形成過程への参加」という方向をめざして、より有効な住民参加の方式確立への努力が積重ねられている。

その努力にもかかわらずいずれも試行錯誤の域を脱していないのは、政策形成過程への住民参加の方式確立が、いかにむずかしい課題であるかを物語っているといえる。

それを困難にしているいくつかの要因があるが、わけても真に必要な情報を適時、適切、適確に提供できるシステムの未確立は、その最たるものといえよう。

現在、地方行政機関が主体となって実施している情報提供を整理分類すると次のとおりである。

大 分 類	媒 体
文字（記号等を含む） に訴えるもの	<ol style="list-style-type: none"> 1. 広報紙等（各種広報誌・定期刊行物等） 2. 各種印刷物 3. 新聞の紙面利用 4. 掲示板
聴覚に訴えるもの	<ol style="list-style-type: none"> 1. ラジオ 2. 録音テープ 3. 広報車 4. 有線放送 5. 街頭放送
視聴覚に訴えるもの	<ol style="list-style-type: none"> 1. テレビ利用 2. 映画フィルム 3. スライド（O.H.Pを含む） 4. ビデオテープ 5. レザードスク

これらの情報提供手段は、それぞれが持つ特性を適切に組合せることによって、相乗効果を容易に発揮できるという長所を有するが、問題は提供する内容にある。

その実施状況を全国レベルで総体的に捉えて見ると、大半はいわゆる《お知らせ》の域をでていないという指摘がある。

このように記述すると、背後に存在する地方公務員法第34条の規定による守秘義務との関係などが調整されていない現時点において、これを組上に乗せるのは早計に過ぎるという批判が当然でてくるだろう。

ここにも情報提供システム確立の必要性を論ずる根拠の一つがあるといえるが、この論拠は制度上の問題点を直視して記述したに過ぎない。

その論拠はもっと深いところにある。

すなわち、情報提供システムは《情報提供》という手段を通して、住民が共に“考える”或は“選択できる”材料提供という過程を経て、政策形成過程—決定—実施過程へ自主的・主体的に参加できる能力を高めることを意図して確立されなければならない。

この視角から、情報の内容は住民が知りたいと思うものを、適時にしかも適切に提供すること

が前提となる。

この前提にはメリットをもたらすものであるとデメリットを生ずるものであるとを問うべきではない。

先述した〈適時〉とは、時間の経過と共に価値を失なう情報があることを直視するものであり〈適切〉とは、住民が常に満足できる状態で情報を入手できることを意味する。

後者の〈満足でき状態〉とは、大半がいわゆる素人で占められている住民サイドに、情報の真意が間違いなく伝播される条件が満たされなければならないことをいう。

この原則が、システム全体のなかに貫かれねば前述した意図は画餅に帰すことは、さげられないだろう。

いままで記述してきた思考は、端的にいえば行政のなかでもっとも閉鎖性の強い部分にスポットをあててきたものであるが、その意図するところは民主化への試みを模索しようとするところにある。

しかし、この考え方は政策情報のすべてを公開してこれを提供しようとするものではない。

人事、プライバシーに関するもの及び調査中のものなどは、例外として扱う必要がある。

以上の視角構成から、情報提供はなにをどのような形態で、また、どのような手法で行うか当然判断基準が必要になってくるが、この判断基準は前述したように計画のそれぞれの分野や行政機関の実情等によって、具体的なレベルで画一的に例示することは困難である。

以上の見地から、抽象的レベルで帰納的に試案をまとめると、次のことがいえるのではないだろうか。

- ① 情報提供は端的にいえば少し古くさい、いい方になるが〈行政をガラス張り〉にして公開することである。

この基本姿勢を確立して、常に適切な情報を適時にしかも豊富に提供できるように平生から行政と住民の間に“回路”を開いておく必要がある。

- ② 提供する内容は、アマチュアにとっても十分消化・吸収できるものでなければならない。そのためにも、多様な手法を活用するだけでなく創意・工夫を十分凝らす必要がある。
- ③ とともに“考え”“選択”できる材料として活用できるよう配慮する。

これは従来のように、政策の広報や単なる結果を知らせるというパターンを改め〈考えるキッカケ〉を提供して、住民の参加能力を高めていくことを意図することを真意としなければならない。

- ④ 他の部門（行政機関）・ボランティア活動及びソフトウェアの開発等と有機的な結合をはかる。

先述したように、これからの教育を発展・向上させていくには、住民の教育に対する理解と協力をいかに増幅していくかが、課題になる。

この見地から、ボランティア活動等との結びつきについては多くを記述する要はなかろう。

ソフトウェアの開発は、これからの教育をすすめていく上で欠くことができない大きな要因である。その開発にあたっては十全を期す必要がある。

⑤ 住民相互の話しあいの媒体や地域活動促進剤として有効性を発揮させる必要がある。

行政と住民相互間の信頼関係を築きあげる上で、重要な側面の一つを形づくる住民同志の信頼関係を確立するための有効な媒体として活用すると同時に、コミュニティの形成や地域活動に向けて、主体的・自主的な取り組みを促進できるような、きめ細かさが要請される。

⑥ 人事・プライバシーに関するもの及び調査中のものは除外する。

これについては、詳述の要はなかろう。

上述したような判断基準の制度化によって、情報提供の有意性は十分果たせると思料される。

一方、情報を提供するシステムは前述した意図を円滑に果たす機能を持つだけでなく、インテリジェンスを吸収して、要すればこれをフィードバックさせる機能を兼ね備えることが要求されるのは、当然というべきであろう。

以上の見地から、情報提供システム確立の試案を以下に記述して参考に供したい。

情報提供システムは、その特殊性や性格からいって、このシステムを支える熱意と理解と協力が要請される。この条件を満たす人材を広く市民のなかから発掘することが、最大のポイントになる。

具体的には、オピニオンリーダーやボランティアの発掘が、このシステム化の前提となる。

このオピニオンリーダー等をシステムの核として、まず基礎集落圏ないし一次生活圏程度に配し、これをネットワーク化することを嚆矢とする。

次のステップでこのネットワークを細分化する。つまり、ネットの目をさらに細かくしこのネットの目のなかに、地域の人びとを組入れてネットワークを完成させる。

次の段階、すなわち第三ステップでこのネットを情報提供の“回路”として活用し、先述したともに“考え”“選択”できるいわゆる〈政策情報〉を提供できるシステム化の形成をはかる。

このステップは、回路を開くだけでなく情報提供のプロセスを通して地域における話しあい活動を活発にし、住民相互の信頼関係を高めこれをベースにして、コミュニティの形成や地域活動の促進がはかれるよう十分配慮しなければ、その有意性は半減されてしまうことになる。

次のステップである第四ステップは、第三ステップの効果測定を行なうとともに有効なインテリジェンスを吸収する機能を働かせ、それぞれの結果を把握して長所を増幅させ、問題点等をフィードバックさせる機能を併有させる。

この一連のサイクルを有効に作用させることができれば、所期の成果を挙げることはそう難かしいことではないと思料されるが、問題は都市化の進展や価値観の多様化が著しく進行している現代社会のなかで、上述したシステムを確立することは容易なことではないということである。

しかし、住民が主体的に参加できる条件と参加しているという意識をもてる土壌をつくり、その土壌の上にとともに〈教育〉の発展向上を期すという“決意と合意”の成立を願うならば、その成就を可能にするソフトウェアを開発し、多様な手法を駆使することなどによって、さまざまな障害を克服することは不可能ではないといえる。

これをなし遂げることができれば、住民参加のあるべき姿に肉迫できる効果的な“参加の方式”を確立できると考えるは、早計ではないだろう。

むすびにかえて

80年代における政治民主化の中心課題は「行財政制度の改革」と「情報公開」にあるといわれて久しい。

前者の行財政制度の改革は現実なものとして着実にすすめられているが、後者の課題はまだその緒ついた観を払拭できない。

情報公開がわが国で論議されるようになったのは、10年前に生じたロッキード事件解明のプロセスで、アメリカの刺激を受けて以来のことであるといわれている。

じらい情報公開に関する議論が白熱しこれに呼応するかのようになり、各政党が挙って政策の公約に「情報公開」を掲げたのは、そう遠いことではない。

しかし、その後起きた政情の変化に起因して、この問題は次第に鳴りを潜める結果になったことはまだ記憶に新しい。

だが、政局が安定するについて再び浮上したこの問題は、若干の余曲折があったが臨時行政調査会の審議に付されることになり、これと並行して行政管理庁を主体に検討がすすめられるようになるなど、制度化めざして着実に歩み続けていることは周知のとおりである。

これに対する地方公共団体の動きを見ると、国に先がけ昭和57年からその動きが活発化し、客年9月までに都道府県の段階においては、神奈川県を筆頭に埼玉県・長野県・大阪府及び東京都の4都府県が、制度を発足させている。

加えて、市町村のレベルでは福岡県春日市外22公共団体がそれぞれ「情報公開条例」を制定し、行政の民主化路線をすすめているという。

わが栃木県においても「開かれた県政の実現をめざして」情報公開制度を今秋スタートさせるようである。

このように「情報公開」は滔滔たる時の流れに乗った観があるが、本稿はその延長線上で起稿したものではない。

真の意図は先述したようにあくまで「住民参加」の実現をめざす一里塚を企図したものであって、情報公開の問題とは若干次元を異にする。

因みに、本稿は行政の民主化・近代化をはかる上で、住民参加は最も重要な要素を形成するという考え方を論拠の出発点にしている。

その「住民参加」は「情報の提供なし」には成立しないといっても決して過言ではない。

本稿はこの考え方を帰納的に整理したものである。

しかし、上述したような「情報提供システム」を確立したとしても、自ら積極的に情報を利用できない人達や情報から取残される人達の問題が課題として残ることはさげられないが、この問題は本稿とは別の次元で検討されるべきであろう。

つとめて課題の核心に肉迫するよう微力を傾向してきたが、脱稿を振り返って見ると正鵠を失った部分の散見が少なくない。いずれにしても、一隻眼に患まれないため《画餅飢を充たさず》の観を払拭することができなかった。汗顔のいたりである。