

東北の未来を拓く 地方分権と地域づくり



筑波大学大学院
教授 岩崎 美紀子 氏

ただいまご紹介いただきました岩崎でございます。お手元に「地方分権時代の自治体とその将来展望」という資料をお届けしていますが、今日は、それをもとに話を進めさせていただきます。

まず、地方分権の経緯についてです。地方分権は昔からあるわけですが、ここでの「経緯」とは、政府が地方分権を政治の課題として取り上げ始めてから、一定の成果を上げるまでの流れのことをいいます。

地方分権に対し、実際に政府がどう取り組んできたのか。その根本になってい

地方分権の経緯

- 5年6月 地方分権の推進に関する決議(衆議院・参議院)
- 10月 第三次行革審最終答申
- 6年9月 地方分権の推進に関する意見書(地方六団体)
- 11月 地方分権の推進に関する答申(第24次地方制度調査会)
- 12月 地方分権の推進に関する大綱方針(閣議決定)
- 7年5月 地方分権推進法成立
- 7月 地方分権推進委員会発足
- 8年 地方分権推進委員会中間報告(3月)・第1次勧告(12月)
- 9年 第2次勧告(7月)・第3次勧告(9月)・第4次勧告(10月)
- 10年5月 地方分権推進計画閣議決定
- 11年3月 地方分権一括法案閣議決定・第2次地方分権推進計画閣議決定
- 7月 地方分権一括法成立
- 12年4月 地方分権一括法施行

るのは、平成5年に衆参両院で行われた「地方分権の推進に関する決議」です。当時は、第三次行革審が開かれて、10月には最終答申が出ています。翌平成6年9月には、知事会や市長会など地方6団体が、地方側からの意見をまとめました。それから、総理の諮問機関である「第24次地方制度調査会」が、「地方分権の推進に関する答申」を出しています。ちょうど、羽田内閣から村山内閣に移行した時期です。それで、どのくらい前のことか、お分かりいただけることと思います。

村山内閣では、内閣の行政改革推進本部の中に地方分権部会があり、そこで議論を行いました。つまり、地方団体、政府の審議会、内閣の3本立てで、地方分権の議論を行った

わけです。そして、それらの議論が、平成6年12月の「地方分権の推進に関する大綱方針」に収斂され、閣議決定されることとなります。

その頃は、西尾先生と私が、地方6団体の委員会、第24次地方制度調査会、村山内閣の地方分権部会の3つに入っていました。当初は、地方分権が細切れの権限委譲のような形で議論されることがありました。それでは問題だということで、きちんと地方分権について考えなければならないという認識が共有され、12月の閣議決定に結びつきました。それを受けて、平成7年5月に「地方分権推進法」が成立し、7月には「地方分権推進委員会」が発足しました。その後、分権推進委員会は積極的に活動し、平成8年から9年にかけて第1次勧告から第4次勧告まで行い、平成10年5月に「地方分権推進計画」が閣議決定されます。

地方分権推進委員会は、「地方分権推進法」という立法措置によって動いているので、地方分権に関して、かなり大きな仕事ができたといえます。最終的には、475本の法律を改正した「地方分権一括法」が平成12年4月に施行され、第一次地方分権改革が終わりました。

経緯としては、ここまでしか書いていないので、もしかすると、それから止まっているのかと思われるかもしれません。地方分権推進委員会の任期は、分権一括法の実施を監視するために、平成13年7月まで1年間延長されました。その後、後継機関ともいえる「地方分権改革推進会議」が3年の任期で発足しました。私はその委員を務めていました。

分権改革会議では、国の財政再建という課題が優先され、本来の地方分権のあり方とズレが生じました。そこで、私の判断で、地方分権の経緯には、実際にきちんと進んだところまでしか入れないことにしました。

次に、日本の地方分権には、どのような課題があるかについて考えてみましょう。

お手元の資料の「地方分権の課題」に5つの項目を挙げていますが、その中の(1)中央-地方関係(行政面)については、これまで話してきたとおりです。

地方分権の課題

- (1) 中央-地方関係(行政面)
- (2) 中央-地方関係(税財政面)
- (3) 地方自治体の自治能力
- (4) 地方制度
- (5) 自治分権と官治分権

私は大学院の教育を海外で受けていますから、日本に帰ってきて地方行政を勉強し始めたときに、大きなショックを受けました。それが機関委任事務制度です。なぜかというところ、その地域の人々から選挙で選ばれた首長さんが、行政機関の下位機関となって、まるでエージェントのように、あれをやれ、これをやれ、といわれるわけです。それが当然と思われている日本で、そんな制度はおかし

いと言って、針の筵の上に座っているような思いをしたこともありました。

首長さんは選挙で選ばれているのですから、選んだ人に対して、基本的に責任があるはずですが。それなのに、選挙で選ばれたわけではない中央官庁の一部の人の指示を受けて、下部機関のような役割を果たしている。それは、どう考えてもおかしいと思います。

でも、おかしいと言うと、霞ヶ関から、かなりの抵抗を受けます。それを乗り切るひとつの方法は、「これはおかしいから止めなさい」と言うのではなくて、「皆、一緒に止めましょうね」と言うことです。

霞ヶ関の官僚は横並び意識が強いので、一部を止めると言う「何で自分のところだけが」と抵抗を受けます。だから、まず「全部止める」と言うことで最初の抵抗を突破しました。それで機関委任事務制度が廃止されたのです。

機関委任事務制度の廃止、関与の一般ルール化、国地方係争処理機関の設置。それら 3 つが、第 1 次分権改革の大きな柱です。

分権推進委員会では、すべての改革を 1 度に行うと失敗してしまう恐れがあることから、行政面から始めました。しかし実は、税財政面の問題が大きく残されていました。それが現在、三位一体改革といわれるものです。

三位一体改革は簡単に言うと、補助金をやめて税源移譲をすることで地方交付税をスリム化するということです。それが正しい三位一体改革です。正しくないのは、補助金をやめる、地方交付税を大幅に削減する、税源移譲はしないというものです。

先月、知事会のシンポジウムで秋田に来ていたとき、3 兆円の税源移譲をするという記事が新聞に載りました。数値目標が出されたことを喜んでいいのかどうか分かりません。地方は 8 月までに補助金関係のリストを出すことになっています。それが、おかしい使われ方をしないように、これから気をつけなければなりません、それでも少しずつは改革が進んでいるようです。

税財政面をきちんとしなければ自立できないというのは、至極当然のことです。とくに私は、負担金も含めて補助金がおかしいと思っています。

補助金には大きく 3 つの条件があり、それが地方を縛ってしまっています。1 つ目は、その補助金をどういう分野に使うのか、プログラムが決まっています。それは、補助金である以上、仕方のないことだと思います。

2 つ目は、マッチングというか、「これだけ払うから、残りは払ってください」という点です。例えば、3 分の 1 を国が払い、3 分の 2 を地方が払うというような方法です。お金は来るのだけれど、残りをマッチングさせなければならないので、来た分以上に出ていく。3 つ目は、内容がこまごま決められていることです。

資金に付随する条件のようなものが、行政運営を縛ってしまっているのです。恐らく、補助金を受けるための書類づくりや出張、人件費などを考えると、補助金を受ける側の地方の負担は、マッチングが 2 分の 1 だとしても、恐らく 6 割や 7 割に達してしまっているのではないのでしょうか。

使う場所（地方自治体）と使い方を決める場所（中央官庁）の違いから生まれる無駄を考えてみると、補助金をどうするかという問題が、地方分権にとっての大きなハードルであり、一番のポイントであると思います。ただ、補助金がなくなったら事業ができなくなるということもあるので、それを税源に変えていかなければなりません。

分権推進委員会が中心になった地方分権改革は第1ラウンドを勝利しましたが、第2ラウンドの勝利のためには、補助金の使い方の自由度を上げ、きちんと使えるようにしなければなりません。それができないと、第3ラウンドの地方交付税が、また減ることになってしまい、敗北してしまいます。そうしたことが、資料の(2)中央-地方関係(税財政面)の最大の課題になります。

しかし、それですべてが終わるわけではありません。資料には、あえて、(3)地方自治体の自治能力、(4)地方制度、(5)自治分権と官治分権の3点を挙げています。

今日のテーマは「自治体の将来展望」で、そのサブタイトルは「自治体と市民協働の地域づくり」です。それに関連するのが、(3)の自治能力と(4)の地方制度です。

まず、(3)の自治能力について考えてみましょう。それには、地方自治体の自治能力とは何か、ということを考える必要があります。

地方分権である以上、財政面で自立が重要ですが、ここではそれ以外に、2点を挙げておきたいと思います。ひとつは、政策の決定や資金の使い方を各自治体が行うようになれば、自己決定、自己責任が基本になりますから、自治体は法務能力が必要となります。

今後は恐らく、条例で制定しなければならない問題も多くなるでしょう。その場合、条例は法律の範囲内でしか作れませんから、何をどこまでやるのか、あるいはどこまでできるのか、ということを考えなくてはなりません。当然、法務知識が必要となってきます。これを身に付けると、中央省庁への問い合わせの際に問題点を指摘されても、それが確かに法令に基づいているのかが分かるようになります。言われるままに、「ああ、駄目なんだ」となってしまうのは知らないからで、もし法体系などが分かっていたら、状況は違ってくるでしょう。何ができて、何ができないかという判断ができれば、自治体の決定権を存分に生かすことができます。

今日の講演のサブタイトルにある「自治体と市民協働の地域づくり」ですが、こうしたことは、市民がどんなに頑張っても、できることではありません。プロの行政の担当者だからできることです。今後は、自治体の職員がプロフェッショナルとして、法務能力と企画立案能力を身に付けなければならなくなるでしょう。サービス供給などは公務員でなくともできますし、これからはそうなっていくべきだと思いますが、公務員には、この2つの能力は、はずせないものになります。これからは、そこを頑張ってもらいたいですね。

2つ目は、市民に対して、いかに開かれるか、ということです。市民との関係を、よりオープンなものにしていかなければなりません。つまり、自治体だけで地域を考えるのではなくて、市民をパートナーとして一緒に活動していく必要があります。法務や企画立案に関しては自治体がやらなければなりません。それ以外については、市民というリソースを活用すればいいのです。

そういう姿勢がこれまでなかった場合は、これからつくればいいのです。仮に市民との協働がなかったとしても、全くおかしいことではありません。中央集権国家でしたから、これまで常に国の方を向いていたとしても、それはそれで仕方のないことです。でも、地

方分権時代の自治体を考えるのであれば、少しパラダイム（発想）を転換して、自治体でないといけない部分と、市民と一緒にやっていく部分をつくっていく必要があります。

（４）の地方制度については、市町村レベルと都道府県レベルの両方にいえることで、キーワードは広域化です。

地方制度を広域化するというのは、市町村レベルでは市町村合併のことをいいますが、都府県の広域化もあります。道州制などの言葉が先行していますが、そうした方向に向かうことがあり得ます。今後は、どのくらいどのような仕事をするかで、どのくらいの規模が必要かを考えなくてはなりません。

市町村合併のように、都府県の合併は簡単にできません。しかし、都府県が一緒に何かをやっていくことが、やがて必要になってくると言われています。その点、北東北 3 県の連携は、非常に注目されています。何を一緒にやっているのか、それを参考にしたいと、真面目に思っている人がたくさんいます。

ただ、北東北 3 県から合併して道州制に入る、と間違っていることも確かです。注目度が高い分だけ、誤解されることも多くなりますから、実際にどうやっているのか、何を一緒にやった方がよく、何をそれぞれがやった方がいいのか、ということなどを、もっと積極的に発信すれば、誤解も少なくなるのではないのでしょうか。いずれにしても今後は、広域化が必要だということです。

（５）の自治分権と官治分権についてですが、自治分権というのは、自分たちが選挙で選んだ人たちのところに分権されるということです。もうひとつの官治分権とは、地方出先機関の話です。中央省庁が地方の出先に分権をするということです。例えば、東北 局は本省につながっていますが、局の職員は本省ばかり見ていて市民の方を向いていません。そういうところに分権しても、そこには自治の要素はまるでない。ですから官治分権です。

地方出先機関のことを正確には、地方支分部局といいます。これらを道州制の導入とともに原則廃止で整理統合すべきではないかと言われていますが、相当に強い抵抗が予想されています。ちなみに、地方出先機関で働いている国家公務員の数は 22 万人。本省で働いている人を加えると 34 万人です。34 万人のうち、22 万人が地方にいますから、いかに大きい組織かが分かります。地方自治体の行政改革と言う前に、少しその辺も考えて欲しいと思います。

次に、地方分権がどうして必要なのか、どういう社会に向かおうとしているのか、という点について考えてみたいと思います。

これまでの社会と新しい社会について、お手元の資料に、分かりやすくまとめました。まず、「統治責任」です。「これまでの社会」では「政」と「官」が独占していましたが、「新しい社会」では「公」を担う主体が共有されるようになります。独占されているのではなくて、いろいろなアクターが共有するのが、新しい社会のひとつの考え方になります。従って、影響のベクトルは、上から下に向かうような一方通行ではなくて、双方向になっています。

「プロセス」については、「これまでの社会」では特定の人たちが閉鎖的に行っていました。しかし、「新しい社会」では、いろいろな人が開放的に行うようになります。透明性とか説明責任が、そこに入ってきます。

「変化への姿勢」は、「これまでの社会」は変化が怖く、現状維持、安定重視の傾向が顕著で

す。しかし、「新しい社会」では、変化をチャンスと捉えるようになります。それは、とても重要なことです。変化を自ら、いかに作り出すことができるか。現在の国際政治では、それが最も重視されます。

変化を作り出せない場合は、いかにスピーディーに対応できるか、という点が重要になります。変化が嫌いとか、そのうち追い付くと言っていたのでは、すでに負け組みです。国家としての日本は、国際機関が決めてくれたらそれに従います、などと言うことがままありますから、負け組みに近い状況といえるかもしれません。これからは、変化を自ら作っていくようにならなくてはならないでしょう。日本はまだ、荒波にさらされていませんから、現状維持症候群に陥っているようです。これからは少なくとも、一番市民に近い自治体から変えて欲しいと思っています。

最後に、「個と集団の関係」です。「これまでの社会」では、画一的で単層的でした。例えば会社人間のよう、1つの組織にしか所属しない状態です。そこでは、どこの集団に所属しているのが重要で、その組織にアイデンティティーを見出し、忠誠心を持つ。それが一般的だったわけです。

ところが、「新しい社会」では、自分の所属する集団を複数持っています。それは会社であったり、地域社会のサークルであったりします。例えばNPOも1つではなく、複数の団体に所属することもあります。そのような、多重で多様な関係が可能な社会が、新しい社会です。ぎしぎしと縛られて選択肢がない。これがなくなるとすべてがなくなる。だから現状維持にしがみつくと。そうしたことのない社会です。

以上のことを政治学的に簡単にまとめたのが、次の資料にある「統治権力と市民の関係」の図です。

の Unilateral は軍政や独裁のように、統治側から被統治側に対して、一方的な強制力

新しい社会の特徴		
	これまでの社会	新しい社会
統治責任	「政」「官」による独占	「公」を担う主体が共有
影響のベクトル	一方通行	双方向・インターアクション
プロセス	特定の・閉鎖的	多元的・開放的
変化への姿勢	現状維持・安定重視	好機として積極的対応
個と集団の関係	画一・単層	多様・多重

出典:岩崎美紀子「新しい自治体のイメージ」(『分権と自治のデザイン』第10章)

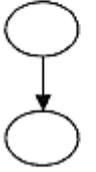
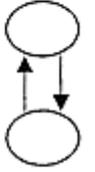
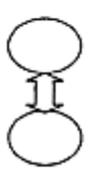
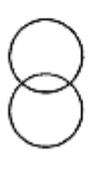
を行使する関係です。 の Bilateral は、被統治側が選挙をして代表者を選びます。いわゆるデモクラシーの始まりです。そして、統治側と被統治側の関係が、選挙のときだけでなく、日常的に行われるのが の Interaction です。さらに、両者の距離が縮まり、一部が重なるのが、 の Governance。全部が重なると の Direct Democracy になります。

どこを一番注目していただきたいかという、 から までです。 と は全く色が違いますから、 と と という3類型に分けてください。

市民協働とは、どういうことか。今、求められているのは、 から にどう移っていくか、ということだと思います。

の Bilateral の関係は、選挙で代表者を選びます。選挙以外のときは、何の参加もありません。

決定する人を選ぶことは、民主主義の歴史から見てもすごいことだと思います。で

		①Unilateral	②Bilateral	③Interaction	④Governance	⑤Direct Democracy
統治側	被統治側					
特徴		一方的な統治	代表者を選び、それに支配される	統治権力と社会の距離が近くなる。応答性が高い。	共有部分の存在、アクターの多元化	統治側も被統治側もなく、「みんなで決める」直接民主政
政治参加		なし	間接	間接・直接		直接
統治制度		君主制 貴族政 軍政・独裁	民主政			

作成:岩崎美紀子

も、それで満足してはいけません。これからは、もっと日常的に、官と民とが一緒に活動するようになるのではないのでしょうか。統治権力と市民の関係が、 から に移ろうとしているのが、市民協働かもしれません。

さらに、すでに の関係になっている地域では、 の方に移っていくことになります。例えば、自治体の政府の職員は、同時に、その市民でもあるわけですから、そういう人を介して、統治側と被統治側の共有部分を作っていくことも可能でしょう。そう考えれば、 の関係になるのも可能であるという気がします。ただ、 から に移っていくことが重要とはいっても、自分が参加したことが実際に生かされるということが実感できなれば、その実現は難しい。

参加するといっても、何かをやろうと肩に力を入れてやるのでは大変ですが、日常生活の中に自然にビルトインされて、自分の余った時間を少し何かに使おうと思えば、意外に定着しやすいものです。そうすると、権力が遠いところにある中央政府ではなくて、やはり地方レベルの方がいい。だからこそ、参加や協働を行っていくには、決定権が近くになくってはならない。分権が必要なわけです。

官民二元論から「公」の刷新へ

図1-2 「官」「民」棲み分けと
「官」による「公」の独占

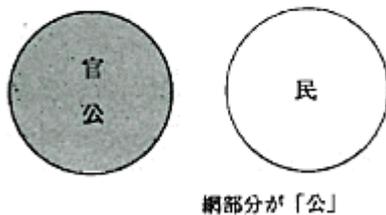
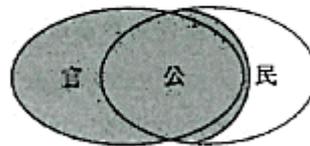


図1-3 「公」の刷新



出典：岩崎美紀子編著『市町村の規模と能力』

さきほどの「新しい社会」と今の話をまとめると、今までは官民二元論が中心で、そこで言う「公」は、「官」と一体です。「官」による「公」の独占で、官民の棲み分けができていました。官尊民非という言葉が、それを表していると思います。

しかしこれからは、「公」が新たな内容を持たないと、新しい社会にはなれません。資料の「官民二元論から『公』の刷新へ」の図にあるとおり、官も民も「公」を担うことができるようになる必要があります。官と公が一体になり、そこから離れた場所に民が位置する二元論から、官と民が近づき、共に「公」の役割の一部を担うようになるような変革が求められています。

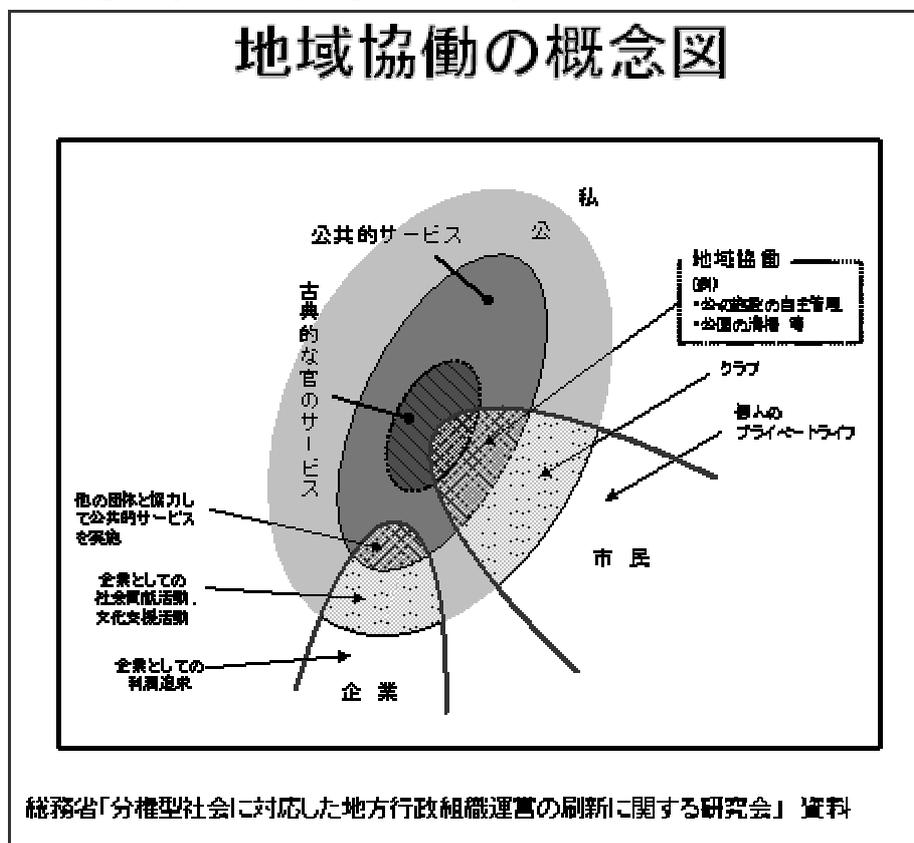
次の資料は、「地域協働の概念図」です。現在、総務省で、「分権型社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会」が開かれ、その座長をさせていただいています。研究会の趣旨は、地方公共団体が、どのようにして市民協働のリソースを活用し、パートナーとしてうまくやっていけるようにするか、ということで、行政側からの視点が強い内容になっています。それでは少し問題があるということで、このような図を作ってもらいました。

この図の一番外側、白い部分が「私」で、市民のプライベートな生活を表します。次が「公」の部分で、ここから内側が公共領域です。「公」の部分にはクラブなどが含まれ、必ずしも公共的サービスに関わっているわけではありません。自治体に必要となっていく活動は、「公」の内側にある「公共的サービス」の部分で、ここにどうやって市民と行政の関係を打ち立てるのか、ということが重要になります。

例えば、1人で暮らしている高齢者が、ゲートボールのクラブを作ろうとした場合、それは「私」の領域から「公」の領域に少し入り込むこととなります。そして、そのゲートボールクラブが、会場に使う公園を清掃しようと思えば、「公共的サービス」の領域になります。さらに、いつも使っているのだから公園の管理をやろう、となれば、「古典的な官のサービス」の領域に及ぶこともあるでしょう。

同じように、個人でホタルを楽しむのは「私」の領域。環境サークルがホタル鑑賞会を

作って何人かが一緒に楽しめば「私」の領域から飛び出します。そして、ホテルが棲める環境を守るために川の掃除をしようということになれば、「公共的サービス」の領域に入ります。その活動がさらに進み、土手や水路の整備を住民が望めば、行政側がそれをきちんと受け止めて実施する。そのようになるのですね。



最近、私が感動したのは、秋田を代表するハタハタの問題です。乱獲のせいでハタハタが獲れなくなり、漁師さんたちが自ら禁漁したという話を聞きました。「私」の領域にいる漁師さんたちが、それを獲らなければ生活に支障が出るにもかかわらず、獲ることによって、将来、ハタハタが減ることが困る。それを考えて、自ら禁漁するとなれば、これは「公」の領域に入ってきます。「公共的なサービス」の領域に入ることはありませんが、自分だけのことではない「公」の領域にかかわる、こうした活動は、世界でも注目されることだと思います。

私が長く住んだカナダは、一定の大きさに達しないロブスターは獲らないなど、自然保護にとっても関心のある国です。ところがロブスターは、公海で自由に獲れるので、アメリカやスペインなどが乱獲してしまいます。カナダだけが保護のために頑張っても、どうにもならないのです。政府をあげて、そうした努力をしているのに、なかなか成果が現れない。ですから、国際会議などの席で、「どうして秋田はできたの？」と聞かれます。「なぜ」と問われると困るのですが、「秋田県民は公共意識が高いからかな」と、とりあえず答えると、「おお、そうか」と言われました。でも、実際にはどうなのか、詳しいことは知りません。なぜ、できたのか、ぜひ教えてください。

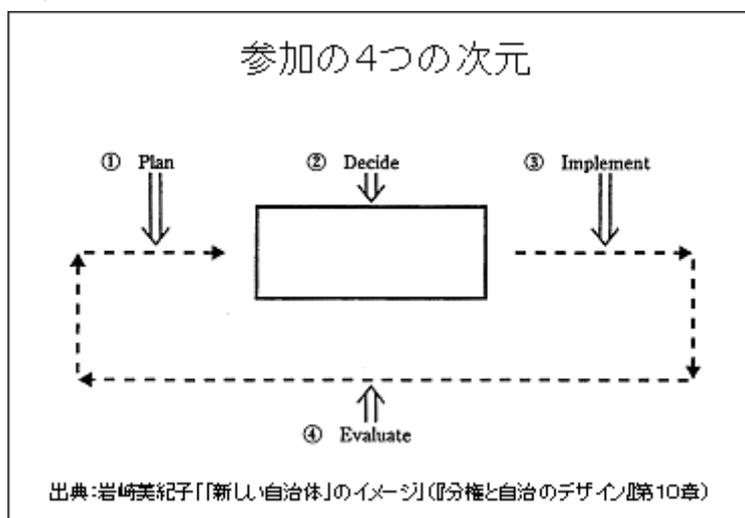
地域協働では、市民だけでなく、企業もパートナーになります。企業本体は、いかに利潤を追求するか、ということが目的です。しかし、雇用をきちんと維持して社会保険料を支払う。それが、社会に対する貢献です。

最近では企業の社会的責任が問われていますが、企業イメージが悪いと、あっという間につぶれてしまいます。そう考えてみれば、信用も商品です。お金で買えるのは商品ですが、信用は、お金では買えません。ずっと厳しい。そういう点から、企業はもっと信用ということを考えるべきだと思います。一時期のように、お金をかけて絵を買って美術館を造るとか、そうしたことを文化活動と言わないで、もう少し地道な活動で公共空間に関与することを考えたほうがいいのではないのでしょうか。

企業側は、図の中心にある「古典的な官のサービス」領域に関わることはできませんが、社会貢献活動などを通して、「公共的サービス」の領域に関わることは可能です。社会保険料を払う雇用をいかにきちんと維持できるか、ということが「公」の領域だとすると、いかにリストラをして利潤を上げるか、というのが「私」の領域になります。

「公」の考え方というのは、ただひとつではなくて、国によっても違うし、地域によっても違うし、人によっても違います。東京で「公」のことを言うと、自分でやれることは自分でやればいい、というアングロサクソンの考えで、公共サービスよりも税金が安いほうが良いと思う人が恐らく多いと思います。そうではなくて、もう少し公共サービスが暖かく包んでくれたほうが良い、と思う地域もあるでしょう。だからこそ、「公」とは何なのか、ということを考えておかないといけません。ほかの所がこうだからといって、同じようにすればいいわけではない、と申し上げておきたいと思います。

さきほど参加という話をしましたが、協働と参加はセットです。何かを一緒にやるということは、何かに参加することになります。資料にある「参加の4つの次元」の図で言うと、今は選挙で議員を選ぶなどの Decide への参加が中心です。でも、物事を決めるにあたっての Plan の段階でも参加はできるし、決めたことを実際に実行する Implement の段階でも参加ができるし、それをどう評価するかという Evaluate の段階でも参加ができます。



例えば、自治会が防災とか防犯上の要注意箇所を調べて、もう少し街灯が必要だと判断した場合、これは Plan への参加です。それを行政に持ち込み、防犯計画が決定されると Decide になります。そして、警察や自治体や住民が連携して街灯を立て、パトロー

ルなどを行えば、 の Implement です。

そうした活動が機能しているかどうかは、現場の人間でなければ分かりません。自治会の人たちが、街灯を立てることなどで防犯にどう役立ったか、もっと行うべきことはないかなどを考え、評価するのが の Evaluate。それを、さらに Plan に役立てるわけです。企業のマネジメント・サイクルに近いものですが、そうしたことを行うことで、いくつか参加の機会が設けられ、市民が公共の空間に入り込んでいくことができるようになります。

最近、NPO などから、行政の下請けではない、などの不満が聞かれます。それは恐らく、 の Implement のところだけに参加しているからではないでしょうか。 の Plan の段階から少しでも参加していれば、それが決まって実施の段階になったとしても、下請け的な感覚はなくなると思います。そうした、いいパートナーシップが生まれれば、協働もうまく機能するのではないのでしょうか。

次に、「自治体に期待される役割とその実現のための改革」についてです。

まず、自治体の役割については、「雇用者」「規制者」「サービス供給者」「先導者」「調整者」という5つの側面があると思います。

雇用者としての役割と言うと抵抗があるようですが、それでもやはり、「雇用」は大きいと思います。小さな自治体に行くと、村役場と学校しか若い人が働く場所がない、などという話を聞きますが、その地域空間を運営するプロとしての政府は必要です。そこには人が必要ですから、雇用者としての役割があります。

ただ、たくさん雇用すればいいというわけではなくて、雇用形態を多様化して組織環境の風通しを良くし、外部からの意見も聞けるようにならなくてはなりません。つまり、プロ意識を徹底することが大切です。そして、改革を支える理念としては、「経営」とか「理念」という意識が必要になってきます。

非常勤職員が使いやすくなるとか、退職前の何年間は勤務時間が短くなるとか、地方公務員法が改正になり、運用が少し弾力的になってきましたが、民間企業から言わせると、まだまだという感じだそうです。

次は、「規制者」としての役割です。これは、規制緩和の流れに逆行していると思われるかもしれませんが、実はそうではありません。規制緩和をするべき分野と規制すべき分野を、もう少しはっきりさせるといえることです。

規制すべき分野は、安全とか立地です。日本に都市計画はあるのか、といわれるぐらいに、

役割	改革の方向	改革を支える理念
雇用者	雇用形態の多様化、組織環境の風通し、プロ意識の徹底	経営 効率
規制者	規制緩和すべき分野と規制強化すべき分野の明確化	「場所」の価値 説明責任
サービス供給者	サービス生産から供給までの独占を廃止、サービス内容にあった供給方法、受け手の側の視点	効果 競争
先導者	地域社会の舵取り、差別や閉鎖性の打破、人材育成	指導力 公正さ
調整者	多面的アクターの参加促進と協調、情報提供、協議の場、合意形成	「公」の概念

出典：岩崎美紀子編著 『市町村の規模と能力』

景観は良くありません。建物ひとつひとつを単体で捉えても意味がありません。景観はまさに公共財です。そう考えれば、もう少し私権に対して厳しくあってもいいのではないかと思います。

空間というものは、商品になると思わなければいけないと思います。ここに来るとほっとするとか、そういうものが重要なのに、切り売りして、どうして調和のないものになってしまうのか。だからこそ、規制すべきものは規制するという態度が必要です。とくに地域づくりには、空間内の配置などが重要になりますから、立地問題とか土地利用などについての規制が必要になるでしょう。ただし、規制した場合には、説明責任を果たさなければなりません。

次に「サービス供給者」としての役割です。市民協働という観点から、これが恐らく、一番大きな変革を求められる点だと思います。今までは、自治体がサービスの生産から供給までを独占していました。公務員がすべてのサービスを提供しなければならないという考え方です。

しかし、これからは、公務員が提供しなければいけない部分と、それ以外が提供できる部分とを分けて欲しい。独占がいけないというわけではありません。独占すべき分野と、生産はするけれども、供給はほかに任せるとか、サービス内容にあった供給方法などがあるのです。受け手側の視点が必要になるということです。

「先導者」についても、やはり自治体の役割は、大きいものがあります。たとえ自らが動かなくても、地域社会の舵取りをしなければなりません。さらに、差別や閉鎖性の打破についても、権威を持っている政府でなければ実現が難しい面があります。

人材の育成も非常に大きな問題です。地域力＝人材力ということもありますから、人材育成には強く関心を持っていただきたいと思います。「改革を支える理念」には指導力や公正さが求められます。これは民間や市民にはできないことです。政府でなければできません。

最後の「調整者」については、「サービスの供給者」と似ている部分があります。全部を自分でやってしまわないで、多面的なアクターの参加を促進して協調していくのですが、やはり、情報を提供したり、協議の場を提供したり、合意形成のときにプロの情報を提供するなどの役割が求められます。

改革を支える理念は「公」の概念で、官の独占から市民の参加に変えていくということです。それが自治体に期待される役割であり、実現のための改革です。これは市町村も都道府県も同じです。国も同じですね。そういう意味では、政府に期待される役割といってもいいのかもしれない。

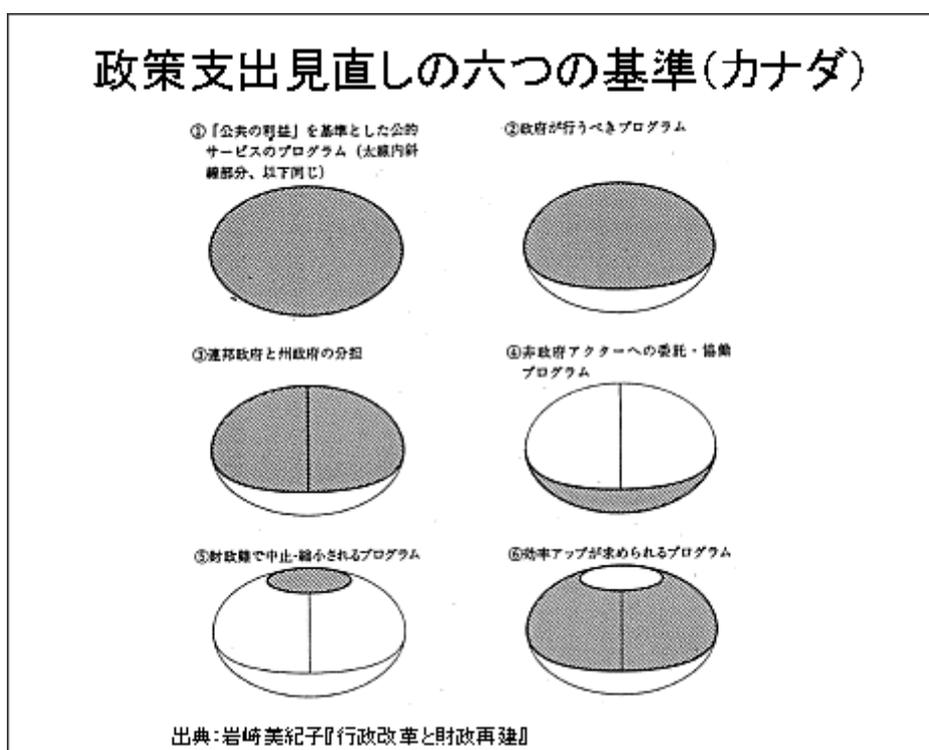
最後は、「政策支出見直しの六つの基準」で、カナダの例を紹介します。

なぜ、わざわざカナダを持ち出してきたのか。カナダはものすごい財政赤字で破綻寸前でしたが、1993年の選挙で政権が変わって、建て直しに成功しました。そのときの選挙ではレッド（赤字）ブックを掲げて、どうやって国を立て直すかというキャンペーンが行わ

れました。

圧倒的な勝利を収めた新政権は、4年で黒字国にしました。現在、先進国の中で、財政黒字なのはカナダだけです。アメリカも少し前までは黒字国でしたが、イラク戦争で赤字になっていますし、日本はずっと赤字です。国際会議では、「日本はグラフを逆さまに読んでいるんじゃない?」と言われたこともあります。これは痛烈な皮肉ですね。

今日の新聞に、1人あたりの国の借金が550万円という記事が出ていました。これはいやです。家族4人だったら2000万円を超えてしまいます。プライベートな負債もあるのにどうしましょう、なんて思います。そこで、そこら辺のことを、もう少し考えてほしいと思って、カナダを紹介することにしました。



財政再建、地方分権、市民社会との協働、この3本の柱を、全部成功させたのが、カナダです。では、どのようにしたのか。

カナダで行われた財政再建の手法は、増税なき財政再建です。つまり、歳出カットです。歳出には、連邦政府自身が国家政府として歳出する分と、州政府に財政移転する分があります。一般的に、中央政府が自分のところの分を減らしたくなければ、地方の分を減らします。日本がいい例ですね。でも、カナダはフェアな国ですから、そんなことはしません。それでは、どうするのか。

まず、財政再建は、増税はせず歳出の削減でこれを行うと宣言します。それをしなければ、経済の再生も安心できる社会も実現しないと説きました。だから、ちょっと削られるのは我慢してください、となります。そのあと、どうなるのか。

まず、連邦政府は、自分のところから削りました。そして、2年の予告を置いて、州の分

を削りました。2年間のうちに、どれだけ削りどのような財政移転の姿になるのかを示す。つまり、2年後からの削減にそなえての準備を州政府に促し、まずは、自分の方から削っていったのです。

削るための見直し基準は、何兆円というような数値目標ではなくて、ひとつひとつの施策を6つの基準で見直し、これはいる、これはいらぬ、あるいは減らすなどと整理していきました。

見直しの基準の第1は、公共の利益です。パブリック・インタレスト・テストといいますが、公共の利益にかなったサービスなのか、あるいは私的なものでいいのかを判断し、各プログラムを検討しました。公共の概念はストレッチして、広く捉えられがちですが、本当に公共的なものなのかどうか、きちんと考えます。

図の中で斜線を引いてあるのが、「公共の利益」を基準とした公的サービス、白いところが「プライベート」な部分を表します。以前は公共の利益というと、すべて政府がやっていた。しかし、公共に少し関係はあるけれど、すべて政府がやる必要はありません。整理していけば、政府がやるべきサービスは少なくなるはず。それが、この図で、2つめの基準です。

次に、政府がやるべき仕事の中で、連邦政府がやるのか、州政府がやるのかを検討し、役割分担を決めました。それが、この図で、3つ目の基準です。

では、政府がやらなくてもいい公共の部分はどのようにするのか。それらは、非政府アクターに委託したり、パートナーを組んで実施することになります。それがこの図で、4つめの基準です。

次に、全体のプログラムの中から財政難で中止・縮小されるプログラムを省きます。ここまでで、だいぶ整理されました。それがこの図で、5つ目の基準です。そして、残ったプログラムについては、いかに効率を上げるかを考えます。それが、6つ目の基準となります。

ただ、見直しにあたっては、縮小すればいいというものではありません。カナダ政府では、「小さな政府を目指すより、市民の政府を目指そう」と言っています。

競争原理の導入や、公共サービスの消費者志向などの考えがありますが、それは、官と同じ図式になります。タックス・ペイヤーよりも、タックスを集めたほうが、それをどう使うかを考える。それではいけないと言っておきながら、じゃあ市場原理を入れれば、消費者が商品を買うような形で投票に行くなり、政策を買うと言っているわけです。それらは受身であり、政策を消費しているだけです。ロジックとしては同じなのです。

カナダでは、Citizen beyond consumersという言い方をします。消費者を超えた市民でも訳せばいいのでしょうか。市民は単なる消費者ではない。公共サービスを受け取るだけでなく、それを作り出す側でもある。そういう政府を目指さなくてはならない、と言っています。それは単に、経費がないから市民に任せるということではありません。政府と市民との信頼関係をつくることによって、優しく、治安の良い、住みやすい国家にしようということです。米国のような競争原理と危険な社会ではなく、安心できてほっとす

るような社会。そして、強い経済。その実現には、人に投資をするしかないということで、知識産業や人材育成などにも力を入れています。

こうしたことを見てくると、日本も骨太の方針のようなものに翻弄されないで、少し、市民との信頼関係をどう取り戻すかを考えたほうがいい。それが、大きな鍵になっていると思います。それも、国家は遠い政府なので、地方レベルから、そうしたことができれば、変革が実感できるようになって、いいのではないのでしょうか。そのためにも、やはり、一定の財政がないと困るし、決定権も必要になります。問題や課題が起きるたびに、いちいち政府に問い合わせていたのでは、埒が明きません。その場で決められるということ、地方分権は、とても重要です。

カナダの例を見ても、財政再建と地方分権は相容れない、という考え方は、おかしいと思います。財政が危機だからこそ、地方分権と市民の力を結束して、この国をどう作っていくかというビジョンを作るべきです。どうも最近、アングロサクソンの競争原理がもてはやされ、小さな政府とか、強いものがいいといった風潮が見て取れます。そうすると、ますます閉塞感が強くなります。その上、明確な国家ビジョンが出されませんから、感覚的には、ますます悪くなっていくと感じてしまいます。これは、ちょっと不幸な状況ではないかと思います。

とはいえ、不幸だ、不幸だと嘆いていても仕方ありませんから、まずできるところからやっていこうと考えると、やはり、いかに市民の政府にしていくかということが大切になってくるでしょう。さきほど、Governanceでお話したとおり、政府と市民の共有部分を作り、公を担うアクターの多元化を図ることが重要になると思います。

大急ぎでお話したので、十分にご理解いただけなかった点があるかと思いますが、のちほどのパネルディスカッションで、ご質問にお答えしたいと思います。ご静聴、ありがとうございました。