

## 村松岐夫・稲継裕昭編著『包括的地方自治ガバナンス改革』 (東洋経済新報社 2003年)

清水修二

いま日本のマスコミは「三位一体の地方財政改革」を盛んに取り沙汰している。無駄な補助金を削れという分かりやすい主張が前面に出ていて、地方税や地方交付税および地方債を合わせた全体的な改革論議がなされているとは言えない憾みはあるが、ともかく地方財政の問題がこれだけ国民的イシューとして脚光を浴びた例はあまりなかったのではないか。市町村合併も最近の国民的関心事である。かつて「地方の時代」が最初に叫ばれた時とは違った意味で、「地方」が論争的な話題にされる時代の到来といえよう。

しかしながら地方自治体にいったい何が起きているのか、そしてその変化は一過的・局所的な現象なのかそれとも普遍的かつ本質的なものなのか、そのへんの見極めは簡単ではない。もっぱら財政危機が原因になった対症療法的変革であるとするなら、経済情勢が好転すれば変革も沙汰止みになる可能性がある。そうではなくて、今われわれがまさに渦中にある経済の構造転換に対応するような、統治システムの構造転換をそれが意味するのであれば、事態は不可逆的な性格をもつことになるだろう。

本書は、目下の地方自治をめぐる諸変化を「既存のシステムとは異なる原理による地方自治を創造するような勢いを持つ多面的かつ大規模な改革である」と見、これを「包括的地方自治ガバナンス改革」と呼んでいる。単なる一時的・局所的な改革ではない、大きな時代の流れとしてとらえるのである。ただ明治の地方改革や戦後改革と比べたとき、「興味深いのは、到着点のイメージがまだ十分に明らかでないことである」と編者の村松氏は述べている(第1章)。

進行している改革の内容を、本書は「地方分権の軸」「ニュー・パブリック・マネジメント(NPM)の軸」および「住民自治の軸」という3つの座標軸を据えて検討している。このとらえ方は非常に分かりやすい。また統計的手法を用いた実証分析に基づいて明確な立論がなされている点も特徴である。以下、内容を簡単に紹介しよう。

序論的な第2章では都道府県を対象としたアンケート調査により、従来型改革、NPM型改革、分権改革および近代化改革の4種類の相関関係を検証して、地方分権改革とNPM等との相関が小さいことを明らかにしている。分権化は包括的改革の重要な一突きではあるにしても、やはり中央政府による改革だという見方である。

さて本論の第1部は「地方分権の軸」である。まず第3章で都道府県における市町村への分権の実態が検討されている。計量分析の結果では、ポスト福祉国家段階への移行で準公共財である対人社会サービスのニーズが膨らむなか、財政悪化に見舞われている都市部で分権化のモチベーションが高く、地方交付税への依存度が大きく財政的にはむしろ安定している地方でのそれが低いことが示されている。続く第4章は「自治組織権」の考察に充てられ、地方自治体の内部組織を国が統制する手段であった標準局部例は、法律上は廃止されたものの通達・通知でその呪縛が続いていることに触れた上で、滋賀県における琵琶湖環境部の設置事例を紹介している。そして自治体の側にやる気さえあれば、国会議員を介在させることもなく、部局横断的な組織編成を行うことも可能であること、その意味で通達の呪縛は幻であることが語られている。

第5章は広域連合の検討である。広域連合は従来の広域組合よりもかなり強い権限を持った新たな広域政府になりうるものとして登場したが、歳入面での権限のないことも一因になって、実際には事務処理機構にとどまり、広域機構としての独自性を発揮するには至っていない。今日では合併が主流となって広域連合の影は薄くなっている。

第2部「NPMの軸」の最初、第6章はNPMの日本への浸透状況をスケッチしている。日本はNPMの普及度の最も低い国の1つであるが、国主導のイギリスとは違い地方自治体が先導する形になっている。またNPMへの批判論として、それが経済的公平を重視する半面で社会的公正を損なう「強者の論理」である

とする指摘、および市民を顧客ととらえてその主体的役割を軽視する傾向があるとする指摘を挙げている。

第7章は都道府県におけるNPM型行政改革の実態分析である。まずNPM型改革の5つの基本概念(市場メカニズムの活用等)を挙げ、それぞれの進展状況を測定する10の指標を選定し、点数化して都道府県ごとに総得点をはじき出す。そのようにして数値化された「NPM型改革度」と、改革の背景・原因として考え得る諸要素(財政状況等)との相関関係をさぐるという方法である。そこからたとえば、公金不正支出問題の騒がれた自治体で改革度が高いとか、政治家出身の知事の改革志向が高いのに対し中央官僚出身の知事はそうでないとか、財政悪化は必ずしもNPMの誘因にはなっていないとかの結果が導き出されている。

続く第8章はNPMと高齢化要因との関係を検証した部分である。ここではNPMの普及度を示す要素を改めて4つ抽出し、他方で12の社会経済的・組織的要因を表す数値指標を多数選び出して両者の相関を見るという、前章と基本的には同じ方法をとっている。そこから明確に導き出された事実は、高齢化の進展がNPM改革の阻害要因として働いている可能性があるということである。経済性・効率性を重視するNPMと、社会的公正や公益を重視する自治体の使命とがトレード・オフの関係にあるとの認識の存在がそこには窺われる。筆者は、これらの両立の道をさぐることに、いいかえればアングロサクソン型の単線モデルではないNPMの新しいモデルを作ることが課題だと述べ、トニー・ブレアの「第三の道」にその可能性を見ている。

最後の第3部は「住民自治の軸」の検討だが、「パートナーシップ」がここではキーワードになっている。第9章は行政のマネジメント化とパートナーシップ化についての考察。NPMの顧客志向に対して市民志向をモットーとするのがパートナーシップ論であり、既存の住民参加や市民参加をもそれは超えるものだとする。そして京都市での実践(地域コミュニティ広場再生事業)を紹介してその含意するところを明確にした上で、全国の市を対象とした調査に取り組んでいる。全市のホームページに現れた関連キーワードの数を調べるという方法でなされた調査の結果、わが国の地方行政改革のモデルは「まずパートナーシップ化、次にNPM」というものになっていることが明らかになったとしている。NPMよりもパートナーシップへのコミットのほうが圧倒的に優勢で、まずは公正性の追求、しかるのち次第に効率性の追求へというパターンが多い。パートナーシップ先行・NPM後行、これはイギ

リスとは逆向きではあるが、目指すところはイギリスの「第三の道」に合致する。第10章では京都市における市民参加型都市づくり事例の検討がなされ、第11章は住民投票論だが、内容紹介は省く。

エピローグの第12章では、全体の総括として90年代の地方自治ガバナンス改革の性格づけをしている。公的リフォーム(中央政府主導の分権改革)に先行して自治体によるサブリフォーム(包括的ガバナンス改革)が進行しているということ、そして「問題の流れ」「政策の流れ」「政治の流れ」が合流して「政策の窓」が開き、地方自治のガバナンス改革が同時多発的に、多拠点で始まったのだと述べている。

以上が本書の要約だが、地方自治改革をめぐる実証的な現状分析として非常に有益な労作であることが分かるだろう。本書の執筆者は京都大学大学院法学研究科に学んだグループで、編者を除いてすべて現職の地方公務員である。現場感覚と綿密な統計的分析に基づき、ときには他の章との間で結論の齟齬が生じることもあえて避けず自論を展開する気概にまず打たれた。大学院における社会人教育の成果として特筆すべき作品といえるだろう。

流行のNPMを3つの座標軸の上でいわば相対化して、広いパースペクティブのなかで日本独自のモデルを探ろうという意図がきわめて明確なものも本書の特長である。ブレア流「第三の道」という方向に意外性はないが、現在の時点では多くの人がとりあえず納得できる妥当な線ではなからうか。

本書は執筆者の属性もあり、(市レベルの検討も一部で行っているが)主として都道府県を対象とした分析にとどまっている。日本ではNPMは都道府県レベルで始まり都市部に波及しつつある段階なのでそれもやむを得まいが、町村のレベルでも改革の動きはある。(福島県三春町などはその好例である。)もっとも合併の動きが急なあまり自主改革の氣勢が殺がれている嫌いはあるかもしれない。いずれにせよガバナンス改革の町村型モデルの模索は、われわれの課題である。(ちなみに本書の末尾で編者は、残された検討課題として「合併論」と「財源論」を挙げている。)

NPMはガバナンスの単なるツールなのか、それとも1つの思想たりうるのか。またそれは住民福祉と相容れないものなのか、あるいはそれをも包含しうるものなのか。パートナーシップとNPMは対抗関係にあるのか、相互補完の関係にあるのか。問題意識はさまざまに広がる。NPMという怪物との格闘は当分続きそうである。(2003.6)