



自治体政策形成の キーワード

連載
①

—新しい社会の形を求めて—



千葉県地方自治研究センター 主任研究員

申 龍徹

(法政大学大学院公共政策研究科客員准教授)

はじめに

本稿は、2000年以降の地方分権改革や急変する政治・経済などの社会情勢を踏まえ、自立と自律による地方自治の再構築を目指し、自治体の政策形成に必要な知識の共有を目的とした連載記事の導入部である。

近年における自治体の政策は、情報化や国際化のような国際的な潮流の影響下にあり、従来の「経験と勘、コネ」といった経験値では対応できない部分が多くなって来ている。例えば、農水産物の輸出の際には国際的な基準による商品管理が行われており、その基準をクリアしない限り、輸出はできない。

また、地域課題においても、従来からの人口予測はもちろん医療現場における看護師などの需給判断や担い手確保のための計画など、さらには住民協働の仕組みなどの策定・実行には、法制度のみならず各種の情報知識が必要である。

この連載では、市民自治の実現と自治体改革を中心に、自治体の政策形成の担い手にとって必要な知識やノウハウ、例えば、新しい公共や自治基本条例、パブリックコメント、行政評価制度などをキーワードとして取り上げ、それぞれの制度的仕組み、先進事例、運用上の課題などの知識情報を共有したい。

新しい社会への潮流

戦後改革の一環として、日本国憲法の第8章「地方自治」に基づき昭和25（1950）年の地方自治法の制定により始まった戦後の地方自治制度は、最高法規である憲法による制度保証の下で、63年の年月を経て現在に至っている。

その間、日本は経済の高度成長によって国民生活は戦後とは比較にならないほど豊かになり、今や米国、中国に続く世界3位の経済大国として世界の経済を牽引している。

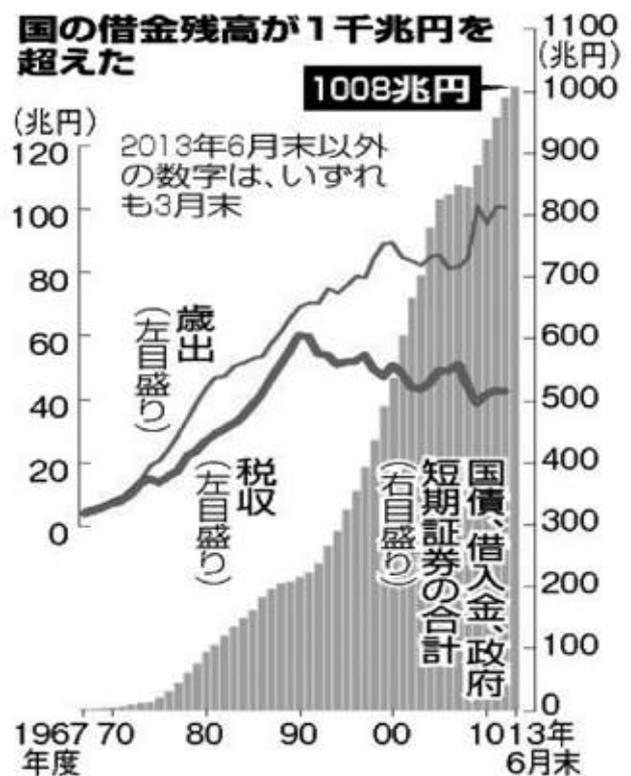
他方、文明開化の明治以降の近代化の推進力であった中央集権体制がその制度疲労を露呈し、1990年代の半ば以降、地方分権改革は進み、2000

年4月1日をもって日本は法制度においては地方分権体制に移行し、分権改革は21世紀の新しい社会形成に向けて大きな潮流となった。

このような分権改革の背景には、中央集権体制の下での東京一極集中や過疎・過密の地域偏在などを是正し、誰もが安心して暮らせる豊かな地方を求める声が時の流れとなったためである。

しかし、1990年代以降の国内において本格的な分権改革の流れが形成される一方、対外的には、国際化・情報化という新しい波に直面し、国内外における産業構造の変化とそれに連動した雇用環境の変化を経験し、かつてのない危機的情勢に陥っている。例えば、1998年のアジア諸国における通貨危機、2007年のリーマンショックなどの経験はこうした不安定さを象徴しており、この不安定さの影響は日本社会も例外ではない。

また、この1990年代の国際社会の変化を境に、国の税収入と歳出の開きは大きくなり、毎年の国の予算の半分を赤字国債で賄う財政運営の結果、今年（2013）の8月には国の借金残高は1000兆円を超える事態となった（朝日新聞、8月10日）。それに連動して、自治体の借入残高の規模も膨らみ、2013（平成25）年末の決算では200兆円を超えることが確実である。



「21世紀（2025年）日本モデル」へ

少子高齢化の進行が著しい日本社会においては、2010年から65歳以上の高齢者の人口が全人口の21%を超えるいわゆる「超高齢社会」に進入しており、合計出生率の改善のないまま少子化が進めば、2050年には全人口の10人のうち3人が高齢者になると推計されている。この高齢化に伴う社会保障費は、毎年1兆円ずつ増加しており、この社会保障の財源捻出のための消費税の引き上げが既成事実となっている。

こうした急変する社会情勢を反映し、福祉国家の根幹である社会保障制度の新しい形を求め進められた社会保障制度国民会議の報告書（2013年8月）は、「自助・共助・公助の最適な組合せによる社会保障」を基本的な考え方とし、「高度経済成長期に確立した『1970年代モデル』の社会保障から、超高齢化の進行、家族・地域の変容、非正規労働者の増加などの雇用の環境の変化などに対応した全世代型の『21世紀（2025年）日本モデル』への制度の改革が喫緊の課題」と示した。

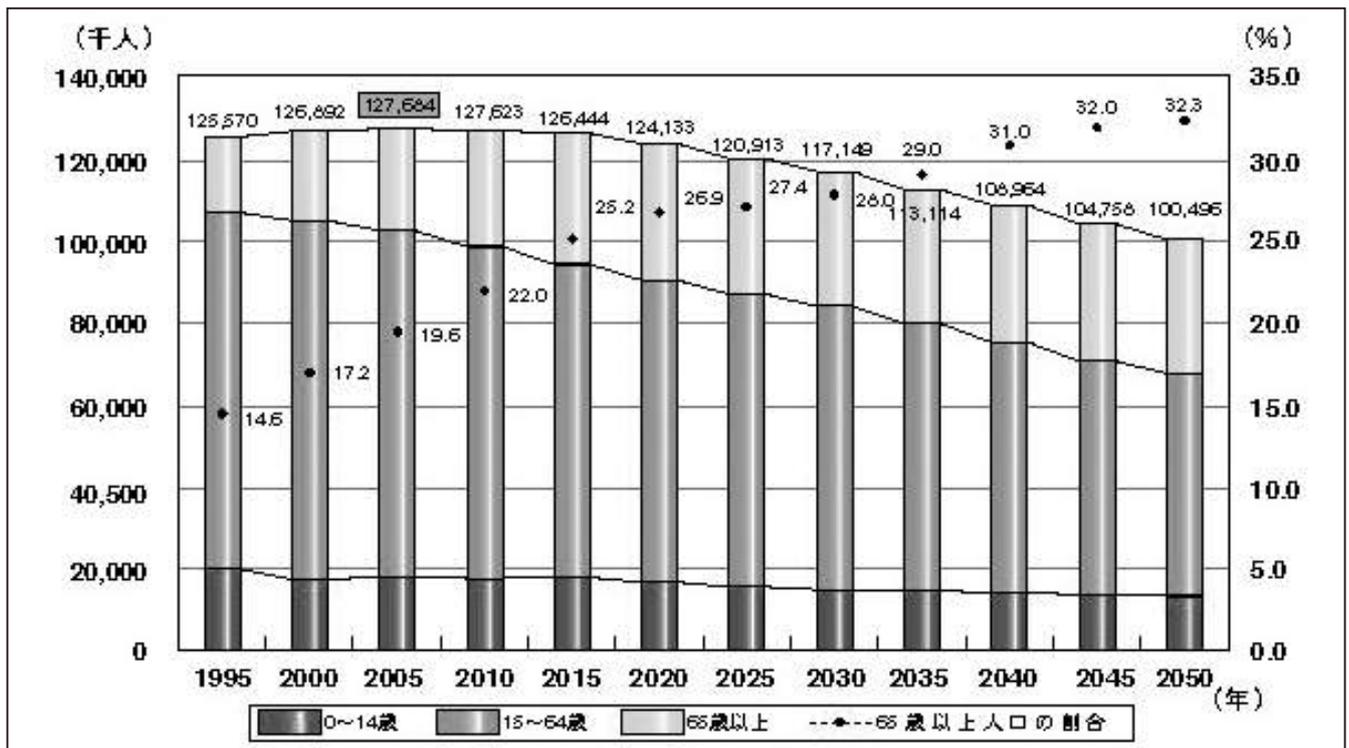
明治期以降の追いつき・追い越せの近代化が終

了し、人口増加と高度経済成長に支えられて来た戦後日本における福祉国家の形は、少子高齢化による「人口減少社会」に突入し、増え続ける社会保障費などの財政圧迫により、新しい社会福祉の形への転換を余儀なくした。

明治から昭和、そして21世紀の約200年にわたり、日本社会は「農村型社会」から「都市型社会」へ、そして今や「新しい公共」を基盤とする新しい社会形態の模索期に入ろうとしており、その間、近代化の推進力は「中央集権型行財政システム」から「分権型協働システム」へと変化した。

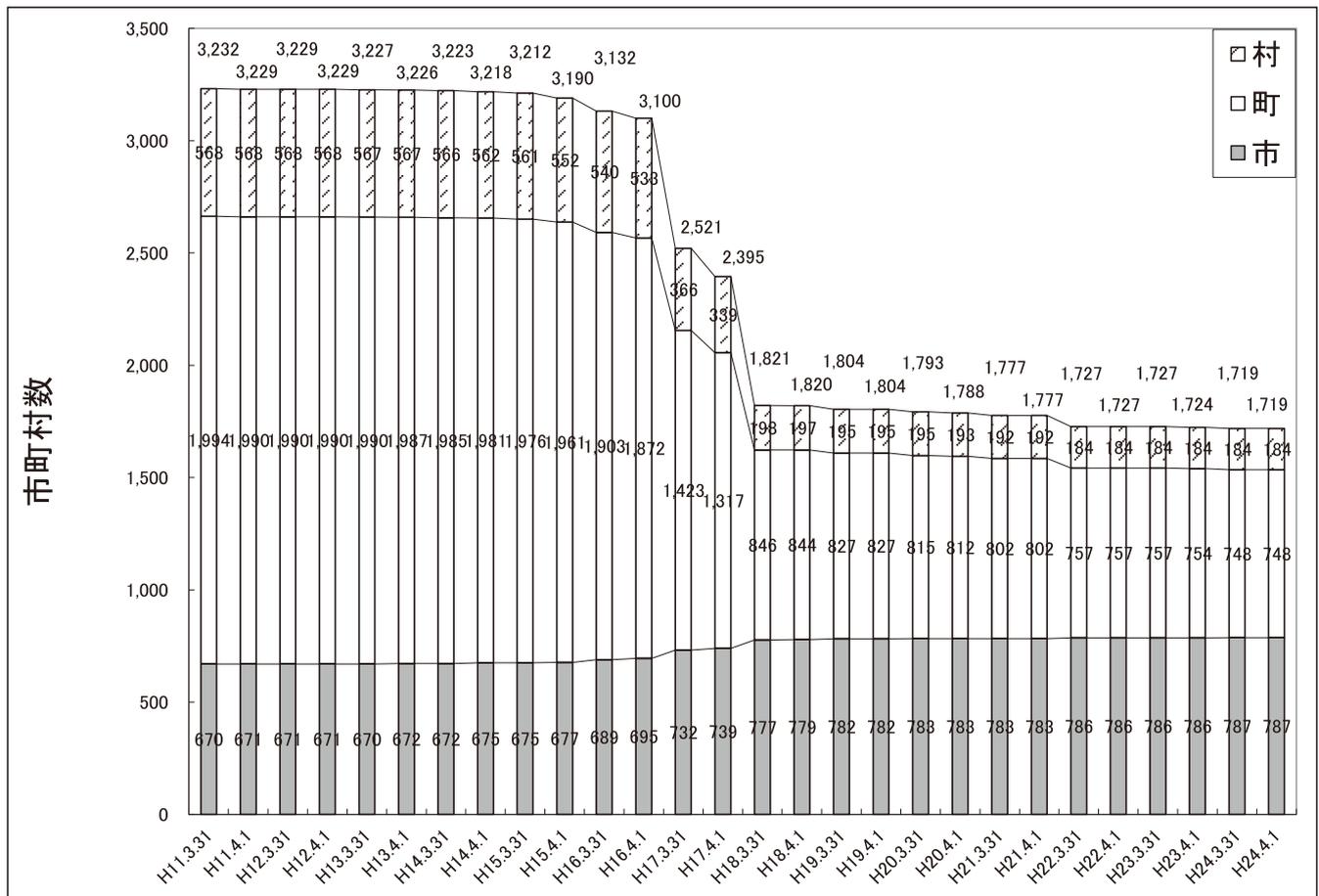
この分権型協働システムを目指す地方分権改革は、明治維新、戦後改革に続く、「第3の改革」と位置づけられ、1995年の地方分権改革の推進に関する決議から約20年間に及ぶ分権改革の推進により、国と地方は「上下・主従」の関係から「対等・平等」の関係へと変化した。改正された地方自治法に基づき、国と地方の役割分担の明確化が図られ、機関委任事務の廃止、新しい事務区分として「自治事務」と「法定受託事務」の設定、国の関与のあり方の見直し、そして国地方係争処理委員会の設置などが進められ、自治体における自己決定の

【図1】日本の将来推計人口



(出典) 国立社会保障・人口問題研究所 (2012)

【図2】市町村合併の推進



(出典) 総務省 (2013)

範囲拡大とともに自己責任の範囲も広がった。

他方で、こうした地方制度の改革にともない、明治の町村合併、昭和の大合併に続く、21世紀にふさわしい自治体の行財政力量の強化の美名下に「平成の大合併」が進められ、市町村数は3,234（平成7年）から1,719（平成25年1月現在）まで激減することとなったが、平成17（2005）年の「夕張ショック」で経験したように、自治体の財政力強化は今のところ未完というより、年々悪化して行くばかりである。

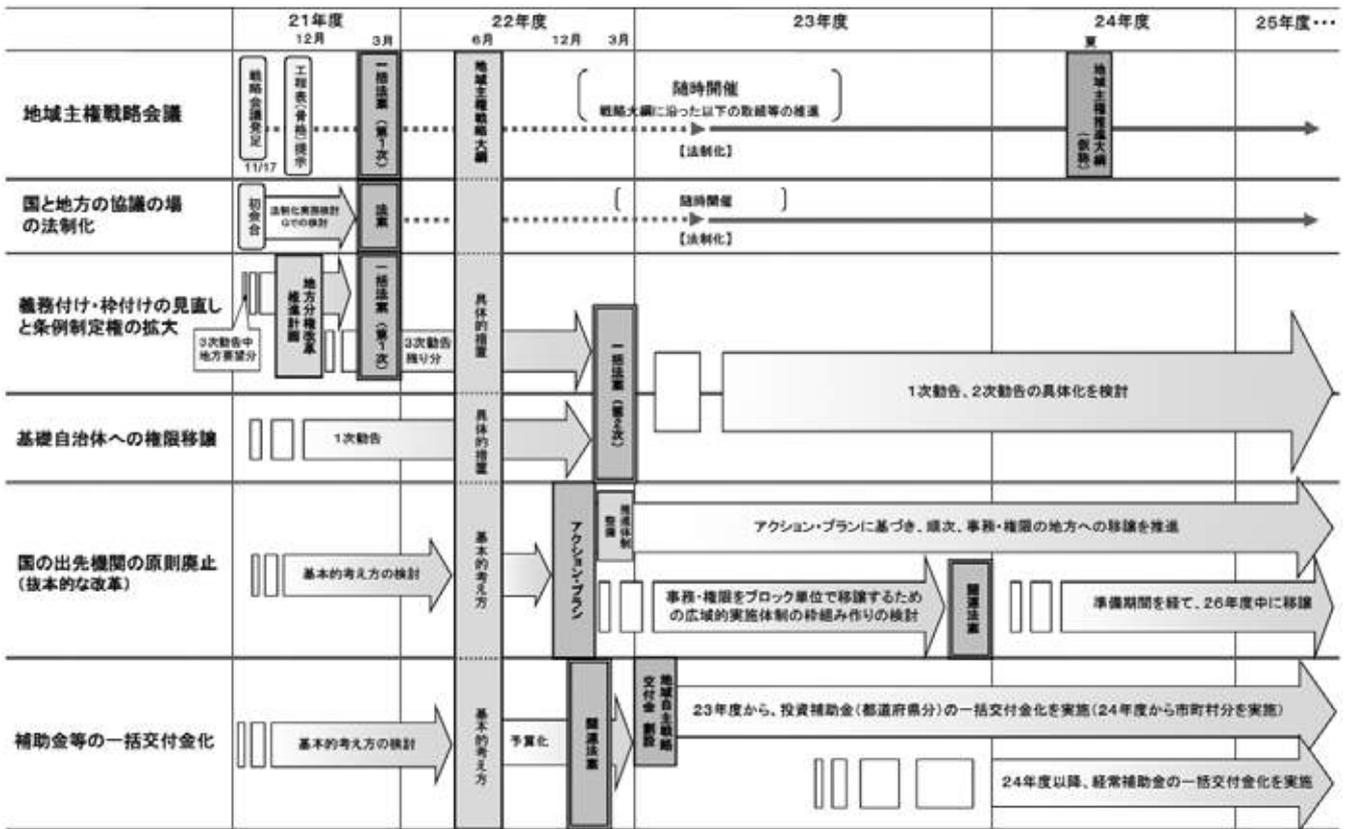
近年の分権改革の動向

平成21（2009）年9月の歴史的な政権交代により誕生した民主党中心の新政権の下では、「地域主権」という考え方が示され、新たに設けられた「地域主権戦略会議」の議論の中から、平成22（2010）年には「地域主権戦略大綱」が閣議決定された。ここでは、「国と地方が対等なパート

ナーシップの関係にあることを踏まえ、地域の自主的判断を尊重しながら、国と地方が協働して『国のかたち』をつくる。『補完性の原理』に基づき、住民に身近な行政はできる限り自治体に委ねることを基本とする。その中でも住民に身近な基礎自治体を重視する」との基本原則が確認されるとともに、その具体的なアクション・プランとして、出先機関の原則廃止及び義務づけ・枠付けの見直しと条例制定権の拡大などが示され、第180回国会に提出されたものの、政権の自滅的な崩壊により廃案となった。

ただ、平成24（2012）年11月に閣議決定された「地域主権推進大綱」は、以下の9項目、すなわち、①義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大、②基礎自治体への権限委譲、③国の出先機関の原則廃止（抜本的な改革）、④ひも付き補助金の一括交付金化、⑤地方税財源の充実確保、⑥直轄事業負担金の廃止、⑦地方自治制度の見直し、⑧自治体間連携など（道州制を含む）、⑨緑の分権改

【図3】 地域主権改革の工程表



(出典) 内閣府HP (2011/1/25、地域主権戦略会議)

革の推進（地域主権型社会を支える地域活性化の取組みの推進）により構成されており、今後の課題については網羅されているといえる。

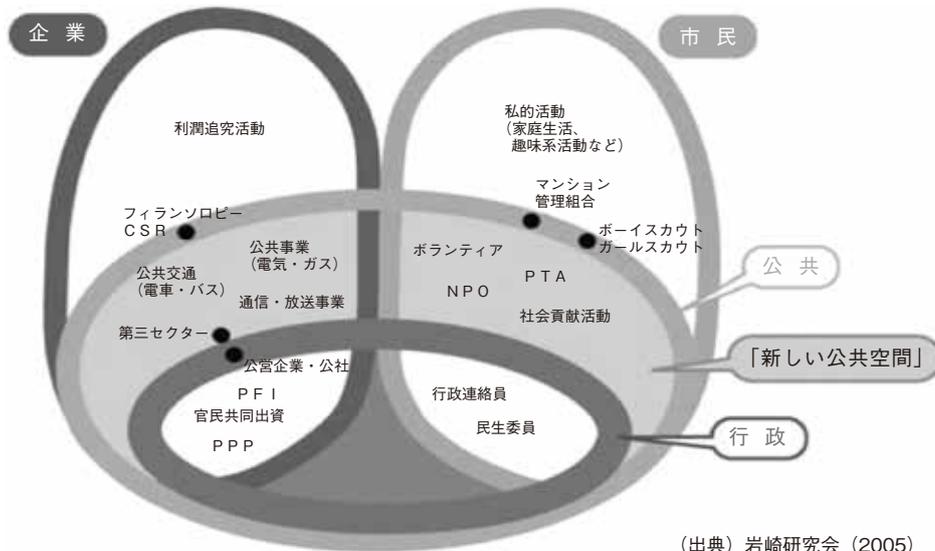
他方、平成23（2011）年に設置された「第30次地方制度調査会」に対しては、議会のあり方をはじめ住民自治のあり方及び社会経済、地域社会などの変容に対応した大都市制度のあり方、東日本大震災を踏まえた基礎自治体の担うべき役割や行政体制のあり方について諮問された。これに対しては、同年12月に「地方自治法改正案に関する意見」が提出され、閣議決定を経て国会に提出され、平成24（2012）年9月に公布された。その主な内容は、①地方議会の会期や臨時会の招集権などの地方議会制度、②再議制度の拡大、専決処分、条例公布などの議会と長との関係、③署名人数要件の緩和などの直接請求制度、④国などによる違法確認訴訟制度の創設、⑤一部事務組合などからの脱退手続きの簡素化など一部事務組合・広域連合などであった。

新しい公共の台頭

ところで、民主党政権の下で注目を浴び、一躍時の言葉となったのが「新しい公共」という概念である。民主党の「新しい公共宣言」では、新しい公共とは「支え合いと活気のある社会を作るための当事者たちの協働の場」と説明しており、新しい社会システムとして位置づけているが、その内容は以前から提示されている内容である。

この新しい公共がいつ頃から使われたのかは定かではないが、社会一般に広がったきっかけは、おそらく平成17（2005）年頃である。すなわち、この年、総務省に設けられていた「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」（通称、岩崎研究会）が示した報告書、「分権型社会における自治体経営の刷新戦略－新しい公共空間の形成を目指して」の中において、従来からの「官民二元論」の限界を穴埋めするものとして新しい公共の構築を強調したことが時の行政改革の流れを汲みながら一般化したと考えられる。

【図4】新しい公共のイメージ



(出典) 岩崎研究会 (2005)

補完性の原理と ローカル・ガバナンス

戦後の集権的行財政システムの制度疲労に対する処方として進められた1990年代半ばからの地方分権改革は、「規制改革」と「分権改革」という2つの世界的な潮流をその背景としている。

しかし、戦後の地方自治制度はその運用原理として「民主的にして能率的な行政の実現」を掲げているがその具体的

ツールの「地方自治の本旨」という非常に抽象的かつ曖昧な表現を用意しているに過ぎなかった。

それに対し、1990年代半ば以降の地方分権改革の過程において採用された「補完性の原理」(The Principle of Subsidiarity) は、普遍的な地方分権改革の理念的支柱として、その市民権を得つつある。この補完性の原理は、ヨーロッパ社会のカトリック教会の教理から派生した概念として、ヨーロッパ社会では一般的な用語として定着している。例えば、ヨーロッパ地方自治憲章(1985年採択)の中では、「公的な責務は、一般的に市民に最も身近な自治体が優先的に履行する」(第4条第3項)と記されているが、まさに「決定は、できる限り身近なところで行われるべき」というカトリックの教理に通じる考え方である。

この補完性の原理が示しているのは、個人から家族(家庭)、家庭から地域社会、地域社会から公的機関(政府機関)への役割分担の仕組みを実現しようとする民主的原理により徹底した考え方であり、自治制度の運用原理としてもそのまま当てはまる。すなわち、市町村から都道府県、都道府県から中央政府への役割分担のあり方を内包しているといえる。

他方、統治形態の変容を象徴的に表す表現として脚光を浴びた「ガバメント」(Government) から「ガバナンス」(Governance) へというキャッチフレーズは、21世紀の発展的な社会統治のあり

この報告書には新しい公共の概要を示す資料が添付されており、その中に上記のイメージ図が含まれている。

この報告書の理解によれば、少子高齢化の進展に伴う公共サービスの新たな期待などにより公共の範囲は拡大しつつあるが、団塊の世代の大量退職や財政的制約により、行政の守備範囲は相対的に縮小され、この行政と公共の領域にズレが生じている。従って、この領域をイメージ図が示しているように、民間(住民と企業)が担う取組み(アウトソーシングや地域協働)の推進により、多角的な協働による公共的サービスを提供すれば、公共が豊かになるとともに、行政は行政でなければならない領域に重点的に対応するとのロジックである。

こうした公共と行政の新しい役割分担論の視点が本当に有効な手段なのかどうかは、その後の逼迫する公共サービスの現状を見れば一目瞭然であるが、社会的なセフティーネットである生活保護の受給件数の伸びという1つの象徴的指標から見ても有効な手立てとは到底思えない。

企業の社会的責任(通称CSR、Corporate Social Responsibility) や官民協働(通称PPP、Public Private Partnership) などの様々なアプローチが試みられているが、従来の政府提供の公共サービスと新しい公共を分かち合い支えるほどの主体となりうるのかは未知数である。

方を展望する上で重要なキーワードである。それは、20世紀の半ばまで比較的安定的に維持されてきた行政国家は1980年代を境に、政府財政の危機、新右派の躍進、情報化及び国際化の深化などの政治経済社会の急激な変化に対応できず、政府失敗の拡大、政策決定における専門化の傾向、伝統的な政府責任の弱化などの亀裂が生じることとなった。

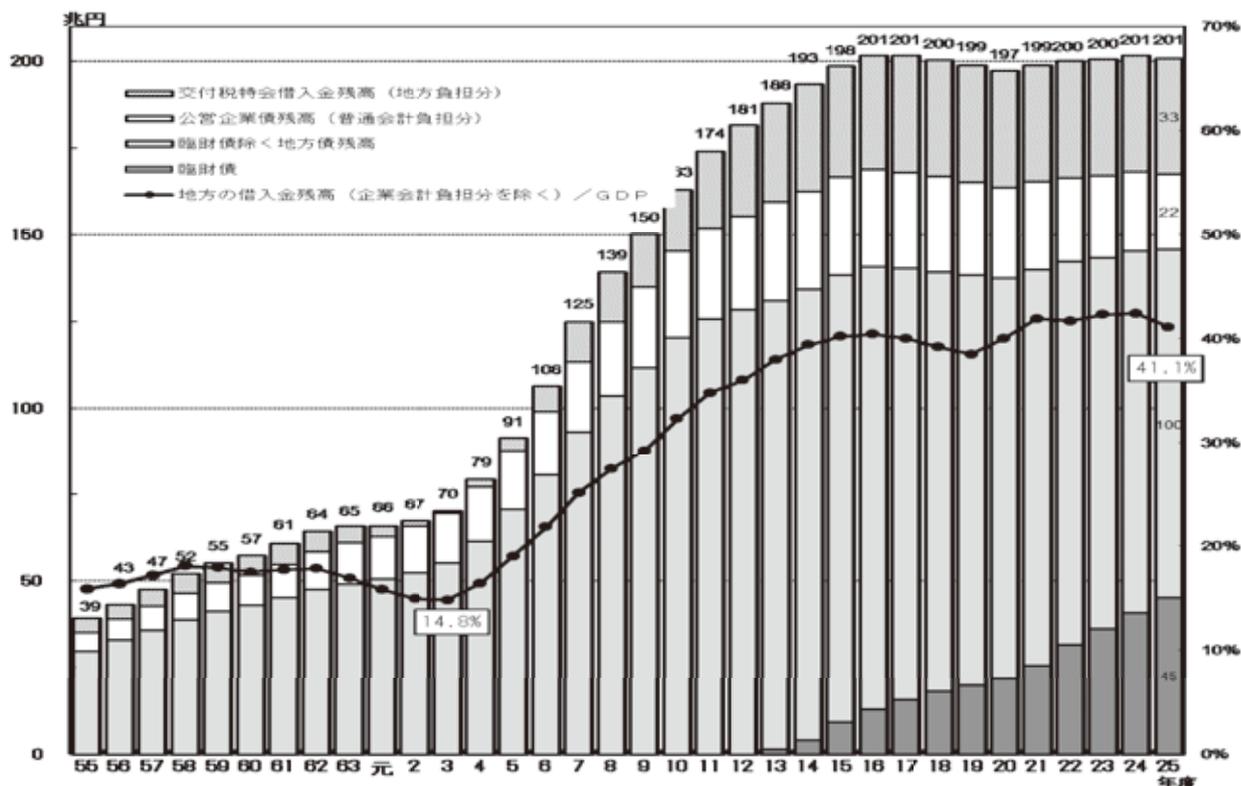
こうした背景の中から1990年代の2つの世界的潮流となった規制緩和及び分権改革は、伝統的な行政国家の亀裂を克服するための対案としての性格が強いため、伝統的な政府主導よりは市場原理を重んじる新自由主義による政府改革にその焦点が置かれる一方、従来の政府統治とは異なった新しい統治形態として、ガバナンスが注目を浴びることとなった。一般的に知られている新公共管理としてのニューパブリック・マネジメント（通称NPM、New Public Management）はその象徴的な存在であった。

しかし、統治のあり方としての「ガバメントからガバナンスへ」の変容は、もっぱら経済効率最

優先の政府（行政）改革のための手段的な意味合いだけでなく、20世紀型の量的充足に安住した福祉国家から暮らしの安全や安心など身近な生活空間における公共サービスの質的充足を求める21世紀型の福祉国家への移行を意味するものである。従って、ガバナンスの追求は、この質の高い公共サービスを担う21世紀型の福祉国家における新しい統治のあり方または新しい社会形態のあり方を示しものであり、それを担う主体としての地方自治への期待がこのローカル・ガバナンス（Local Governance）として現れたといえる。このローカル・ガバナンスへの関心の高さは新しい社会における地方自治の地平を切り開く意味合いを持っている。

また、その世界的な視点であるグローバル・ガバナンス（Global Governance）は、情報化と国際化を背景とし、国際社会における多種多様の課題を一つの国や地域を乗り越え、地球規模での国際的な協力の下で解決しようとするものである。今日の温暖化防止や労働基準などは、こうした国際的な取り組みにより、その改善が図られている。

【図5】 地方財政借入残高



(出典) 総務省 (2013)

行政改革とひっ迫する自治

さて、2000年4月の地方分権一括法の施行以降、今日まで13年の時が経っており、1995年の衆参両院の地方分権改革決議からして18年が過ぎている。人間にすれば、生まれた赤ん坊が高校を卒業し、もう少しで成人になるまでの時間であり、決して短い時間ではない。

この「豊かな地方」を目指した地方分権改革は、どの程度実現され、地方は豊かになったのだろうか。確かに、分権改革の成果として、自治体を縛ってきた機関委任事務の廃止と事務区分の変化により自治体の政策選択の幅は広がり、自治体の合い言葉として「政策形成」が合唱され、まちづくりの理念や手法も多様化し、個性豊かな地域も増えている。地域住民の間に、自治意識が生まれ、地域の問題を自らの手で解決しようとする動きも日常的に見られるようになり、そうした先進事例が新聞などのマスコミの注目を浴びることもしばしばである。

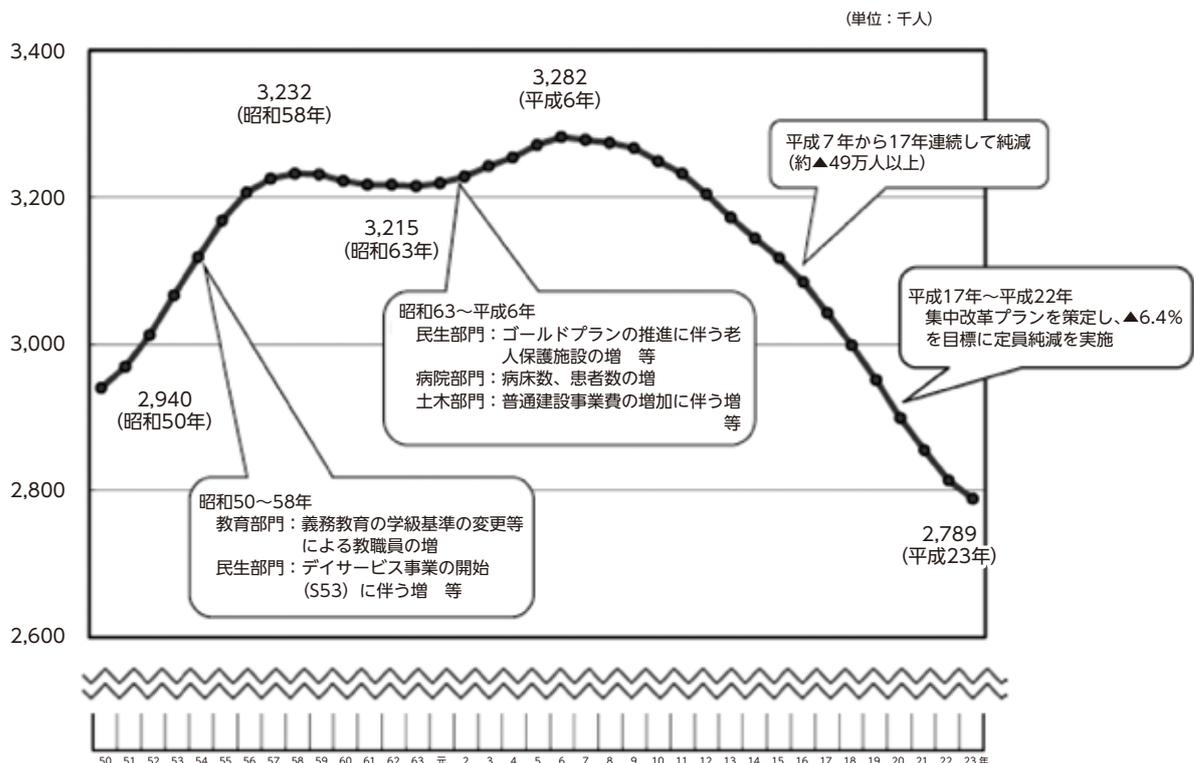
しかし、一方では、不景気とそれに連動する税収入の伸び悩みがあいまって自治体の財政状況は

厳しさを増すばかりである。図5が示すように、地方の財政難も深刻である。こうした財政難により育児や介護など人々の生活に欠かせない基本的な公共サービスさえも行き届かない地域が生まれ、その担い手の確保さえもままならない地域もある。人が住めなくなった「限界集落」という言葉も日常的に耳にするようになり、「出産難民」という言葉もあるほど、地方の置かれている状況はあまり進んでいない。むしろ後退しているように思える。

さらに、地方分権改革の推進とあわせて自治体における行財政力量の強化の下で、2005（平成17）年には「骨太の方針2005」（閣議決定）・「新地方行政指針」（事務次官通知）・「行政改革の重要方針」（閣議決定）が、また2006（平成18）年には「行革推進法」の施行・「行政改革大綱」・「地方行革新指針」（事務次官通知）などの一連の行政改革の動きが続き、その中で自治体に対しては2005（平成17）年から2009（平成21）年を計画期間とする「集中改革プラン」の制定とその実行が求められた。

この集中改革プランでは、計画期間5年間にお

【図6】 地方公務員総数の推移



(出典) 総務省 (2012)

ける地方公務員の定員削減（5.7%）と給与構造の見直しを求め、その結果、集中改革プランが終了した2009（平成21）年まで約75,000人（約7.5%）の純減、約6,000億円の人件費の削減が行われたといわれているが、その効率化は住民の暮らしの向上にどの程度寄与したのだろうか。

本来、ナショナルミニマムとして政府が責任を持ってすべての住民に提供される公共サービスが規制改革や社会協働の名の下で民間に開放されており、官民協働の美名下にPFI（Private Finance Initiative）やPPPなどの手法が採択される時代となったが、それで住民の生活は良くなったのか疑問である。例えば、住民の福利厚生増進のために設けられている「公の施設」などの維持管理は、2003（平成15）年から導入された「指定管理者制度」の下で短期契約により経済的効率の視点から運用されているが、従来の公共事業のような大型事業はともかく予算規模の小さい不採算部門に参入する企業（その職員のほとんどが派遣や非正規職である場合が多いといわれるが）によって充実した住民サービスを期待するのはそもそも無理な話である。

今、自治体に求められているもの

自治体の行政現場では、すでに担い手の不足が深刻さを増している。保育から介護、教育、福祉、環境など、ほとんどの行政分野において人材不足が日常化しており、再雇用や非正規職雇用などで人的な穴埋めをしているものの、その労働条件は決して望ましいものではなく、その中で、質の高い公共サービスが生まれ維持されていくのか疑問である。

また、公共サービスをめぐる人材不足が続けば、人材をめぐる争奪戦が起これば、財政的ゆとりのあるところに人材は流れ、そうでないところは慢性的な人材不足になる。こうした財政状況による人材の偏在が公共サービスの安定かつ持続的な提供を妨げ、悪循環を生み出す原因である。財政の格差に、人材の格差が加われば、公共サービスの格差が生じるのは自明であろう。こうした格差の連

鎖が地域社会や住民にとって望ましい状況ではないはずである。

20世紀の福祉国家（welfare state）は、「揺りかごから墓場まで」を政府の役割と考え、多種多様な公共サービスによって人々の生活を支えてきたが、この福祉国家の見直しによって出来上がる新しい社会は、今までの福祉国家より公共サービスの質の高い住みやすい社会になるのだろうか。

新しい公共の考え方では、住民と企業とによる民間との協働の下で、行政は行政でなければならぬ領域に重点的に対応するというが、行政が重点的に対応すべき領域とはいったいどこなのだろうか。

また、欧米諸国のような宗教社会によるボランティア活動、労働組合を媒介した市民社会活動の基盤の脆弱さが指摘されている日本社会にとってこれから訪れる新しい社会に向けて公共サービスの担い手を確保すること以上に喫緊の課題はあるまい。

財政不足や人材不足などの悪条件の中でも、如何にして地域社会と住民の生活を守り、より質の高い公共サービスを提供できるかを模索し、それを地域社会や住民に示し、解決方法を共に考え実行していくことが自治体の真の役割であり、そこから官民協働の仕組みが生まれてくる。

3・11以降、地域社会においては安全と安心の暮らしを如何に確保するかに関心が高まっており、従来のような与えられた公共サービスではなく、自らが提供する側となり、地域社会と共に暮らしの空間を再構築しようとする意識が強くなっている。自治体政策は地域社会の様々な公共の課題を解決する手法であり、政策形成はそのプロセスを指すが、今ほど自治体の政策形成能力が求められた時代はない。困難な課題が山積している今こそ、地方自治の存在意義と政策形成が試されているといえる。

申龍徹（シン ヨンチョル）

1969年韓国ソウル生まれ

現職：千葉県地方自治研究センター主任研究員、法政大学公共政策大学院客員准教授

専攻：行政学・地方自治・国際関係論

著書：「東アジアの公務員制度」（共編著）、「アジアの中の日本官僚」、「自治体経営改革」