

行政改革・公務員制度改革の「光」と「影」を問い直す 市民的公共性にもとづく地域社会構築をめざして

島根県立大学名誉教授 **井上 定彦**

この数年の行政と政治、あるいは公務員のあり方について、普通の市民の目にはどのように映じているのだろうか。いったん、このように問うてみよう。

すると、かつて行政改革や政治改革に人々が期待したのとはあまりに違う光景が浮かんでくるのではない。まずは、国の上層部での異様な姿、森友学園問題で真摯に仕事にむきあっていたとしかみえない近畿財務局職員を自死に追い込みながら、誰もまともな責任をとらない。存在しないとは考えられない公文書は改竄され、やはりそれも暴露、しかし「知らない・存在しない」と言い張られている。財務省の上司も、そして「忖度」（そんたく）させていた財務大臣も首相も。「官邸官僚」がおそらくは政治家トップに忖度して強行させた森友学園への国有地払下げ問題に加え、安倍さんの私的友人の加計学園問題もしかり。さらには、黒川検事長の問題。これは強大な権限をもつ検事総長のポストに関わるものだとされているが、場合によってはその検察の取調べ対象となりうる政治家トップ自身が、恣意的に定年の任期を変える政治操作までを行う。公正で透明であるべき官僚の人事について、国民が不信をもつのは当然だろう。

そもそも、検察官を含むすべての公務員は、その職務については法の下において、国民に対して「中立」「誠実」、そしてそこに関わる文書を正確に記録し、ルールにそって、透明性を維持、あるいは公開することであることは、「近代官僚制」

の常識だ。このような基本的な原則が、あまりにも粗野に踏みこじられていることに市民が呆れはてているのではないか。

ひるがえってみると、平成時代の30余年にわたり、政治改革や行政改革がいわれ続けてきた。また、実際にさまざまな改革も行われた。そして、そのときの基本前提は、「政治主導」の改革ということだった。ところが、平成時代の政治は、さまざまな政党の合従連衡、連立政権が続き、その多くは短命内閣でもあった。そして、2012年末、（第二次）安倍政権が成立し、この政権では例外的な長期政権として続いてきた。2014年には国家公務員法改正、自治体についての改正法も成立した。

ところが、こここのところの数年については、いつの間にか政治改革も行政改革・公務員制度改革も、殆ど話題にのぼらなくなった。中央官僚や自治体の公務員は、長い間の「改革」ブームにさらされ続け、またジャーナリズム、世論に、あたかも「改革疲れ」に陥っているようにもみえる。その間に進行していたのは、安保関連法制（個別自衛権に立っているはずの現行憲法を、公然と集団自衛権に事実上拡張したもの）が強行された（2014年）。またそのため、内閣法制局長官というのは戦後長らく立憲主義にたち比較的中立的な立場から、見解を述べていたものだったが、その後その内閣の意向に沿うものが任命されるようになった。そしてその少し後には、イラク派遣の自衛隊が堅実に記録していた「日報」が、いったんは秘匿されようとしたうえで、ついには露顕するとい

うこともあった。

いまや影が薄くなった「アベノミクス」についても、中央銀行の正統的な運営を行っていた総裁（白川総裁）が解任され、黒田総裁に置き換えられて実行されたものだ。

さらには、国家公務員制度改革が一段落した2014年以降は、高級官僚の人事権は首相とその周辺、「官邸官僚」、そしていまやその直轄下の「内閣人事局」に集権的に集約される仕組みとなった。かつては各省内部での長期にわたる評価のもとでの人事、本省トップの次官をはじめ、審議官以上の幹部公務員が決まってきたものだが（それはそれで問題なしとはしないが）、今度は、人事の基幹部分を、政治家・内閣によって「政治的に」きめられることが定着してしまっている。だから、それ以下の殆どの官僚・公務員も、職務への忠実さよりは、権力へ追従・服従が常態化してしまったかのように見える。今回の、「モリ・カケ」事件にあらわれたような、公務員の「上」から「下」までにいたる「忖度」という弊害につながっているのではないか。

このようなことは、素直に考えれば、行政改革・政治改革の議論が始まる以前の次元の問題である。つまり公務員が「公務」員ではなく、いつの間にか「近代」以前の特定政治家への「私僕」化（「家産官僚」）、後退となっているのではないか。国民がずっと求めてきたものは、「政治主導」の意味を含めてこんなものではなかったはずなのではないか。懸念されるのは、このような国の行政について起こっていることは、各級自治体レベルでは決してあってはならないわけであるが、果たしてどうなのであろうか。点検の要はあろう。

そこで、次に、これまでの政治改革・行政改革とは何であったのか、なぜこうなったのか、ざっとみてみよう。

■第二臨調から行革改革会議へ

行政改革・政治改革が、大きくとりあげられるようになって、もはや30年どころか殆ど40年近くにもなる。1979年、大平首相が重大課題であった一般間接税（現在の消費税に類似）導入に失敗。そこが契機となって、（第二次）臨時行政調査会が中曽根内閣のもとですすめられることになった。そこでは、切迫してきた財政難そして今後予想される財政ニーズの拡大を前にしつつ、「財政再建」がまずもって大きな政治課題・争点とされることになった。

第二臨調（1981～82年）そしてそれを引き継いだ行政改革審議会（1983年から何次かにわたり名前を少し変えながら続いている）の中で、1) 行政改革の理念、行政の果たすべき役割と重要行政施策のあり方、2) 行政組織及び基本的行政制度のあり方、3) 国と地方の機能分担及び保護助成・規制監督行政の在り方、4) 三公社・五現業、特殊法人等の在り方、がそれぞれの部会で検討され、次々と答申された。大風呂敷のようにも見える当時の政府の動き、あるいは政治争点について、いまや今日時点からみると、基本的に問い直すべき時にきているのではないか。すなわち、その問題の立て方（「財政問題」が焦点）からして、狭過ぎて問い直さるべきだったということになるのではないか⁽¹⁾。

すなわち、そこでは「1.57人ショック」（1989年にあらためて注目された）、すなわち出生率（合計特殊出生率）が人口置換水準を大きく下回る傾向がつよまり、また都市化したライフスタイル、核家族化のもとでの教育、文化、福祉についての社会公共ニーズが地域を中心に浮上しつつあったときである。また、大都市での人口増大、地方での人口減少への懸念が指摘されていた時期でもあった。他方、アメリカを軸としたブレトン・ウッズ

(1) 「国民的行財政改革を考える」『経済評論1982年臨時増刊号』は、大河内一男・中村哲・隅谷三喜男を世話人、篠原一事務局長とする「日本の新しい政治と行財政を考える会」で、その当時の政治・社会課題を正当に取り上げている。（神原 勝、井上定彦事務局長）。

体制がくずれ変動相場制に移行して、相当の年数も経過、アジアでもアメリカに一方的に傾斜し依存し続けてきた日本の対外戦略が、問い直されるべき時期でもあったわけだ。この点をここではおくとして、まずは日本社会の構造変化に対する社会戦略が議論され、そこに関わって国・地方自治体の関係がもっと正面から議論されるべきこととなっていた。しかし、現実の展開はそのような議論にはならなかった。すなわち、日本社会に関する当時の保守政権の思い込み、財政再建上必要でもあり「小さい政府」「小さい自治体」は可能である、という「決めつけ」である。日本についてだけは、欧米の「福祉病」とは違う例外的な国である、高齢化が進み都市型ライフスタイルの定着したとき必然的に福祉社会レジーム構築に移行してきていた諸国とは違うあり方が可能なのだということを、前提としていた。その「思い込み」がいつの間にか「通念」となってしまう（中曽根の「日本型福祉論」の誤謬、加えて国民の不公平税制への不満からの負担拒絶という問題もある）。

ところが、当時の中曽根政権は、「財政再建」のためには、「肥大化しつつある大きな政府」を削減し「小さな政府」をめざすこと、「官」から「民」へ公共機能を移管すること、すなわち、「政府から市場」へ、「民間活力型社会」・民活推進を、その基本戦略とした。今日からみればここが問題だったということもできよう。というのも、この時期には、日本社会が高度経済成長をへて、もとの農村社会から大きく変貌してしまったときだった。だから、国や自治体は、本来は、この社会的近代化とともに登場してきた新たな課題を直視し、都市での生活環境整備、高齢化や核家族化にともなう教育や福祉の社会化という必然的な要請として、官民を組み合わせ再構築し、市民力を生かしたさまざまな公共機能の拡大が求められていたことになる⁽²⁾。また、それらは地域や生活現場

に近いところにニーズがあるだけに、全国規模で見れば多様性があり、それぞれの地域での主体的で独自の取り組みももともとめられていた。それまでの明治以来の中央集権国家一辺倒のあり方、中央依存ではなく、地方へ必要な権限が「分権」されること、すなわち、国・自治体・地域市民社会が現代的に「分節化」されることが必要であった。

あるいは、すでに経済大国化していた日本は、近隣諸国との関係回復・改善をはじめ、世界での新たな役割も求められ、アジアでの孤立しがちな政策を転換して、せめて欧州のドイツやフランスのように、対米追随以上の自前の対外関係を再構築することも求められていた（大平首相の「田園都市構想」、「総合安全保障」はそのささやかな取り組みのはじまりであったのだが、中曽根内閣はそれを逆の方向に振り曲げた）。このような社会と内外の変化に対応する政治の動きは、すでに1970年代になるとますます広がっていった「革新自治体」とその運動、「環境」や地域福祉・文化活動を率先してとりあげていた。「市民自治」「市民政治」が理念としても打ち出されつつあった（長洲神奈川県知事をはじめ「地方の時代」ともいわれた）。これらの中には、その後、次第に保守陣営（あるいは保守・中道陣営）に徐々に取り入れられるようになったという経過もある。また、国境を越えたレベルでも、市民交流、市民「外交」、国連ではNGO（非政府組織）が政府部門とならんで確固たる位置を占めはじめていた時期でもあったわけだ。

■「政・官・業」打破のみが中心課題でよかったのか

ところが、1980年代～90年代での政策議論の中心は、ここからはいつの間にかはずれて、本来よって立つべき議論とは違って、社会的公正や効率ではなく、狭い財政効率・経済効率の問題に縮

(2) 高齢社会対策を時代の大課題とすべきことは総評『高齢化対策・10年行動計画の提唱』が示したものであった（1989年3月評議員会）。これは「ゴールド・プラン」に先行した提起であった。

減されてゆく方向にすり変わっていった。すなわち、政策潮流・政策思想として、市場競争が最適均衡の効率的な社会をもたらすという、いわば狭い「市場主義」に立つことが、なによりの解決策であるかのような主張がヘゲモニーを握ることになった。

これには理由がなかったわけではない。1970年代後半から1990年代にいたる現実の政治は、都市・地方の公共投資ニーズを大手建設会社がリードする「利権政治」がそれを誘導していくことが当然のようになっていた。「政治」「官僚」「業界・財界」、「地元利権代表」などの、いわゆる「政・官・業あるいは地」という腐敗につながりやすい癒着の政治があり、それが次第に「諸悪の根源」であるようにみられることとなっていた。これを打破することこそが、当時の野党、そして自民党内部での亀裂までをもたらすような、「改革」の基本課題である、とみられるようになっていたからである。すなわち、公正な競争と「市場的正義」が、マスコミにとっても、世論にとっても第一の課題であるようにみえたわけだ（「市場主義」「新自由主義」の主張とも重なる）。つまり、それは、不幸なことに、「市場的正義」が、本来私たちが求める「社会的正義」に重なってみえていた時期だった、といもいえよう。

加えて、1988～1990年代にかけての「バブルの拡張」とバブル破裂は長い大きな後遺症をひきずることになった。1990年代過ぎには、日本経済は停滞期にはいり、それまでは国の舵とり、シンクタンク機能をもつものとみられていた官僚の権威は大きく失墜した。そして、ロッキード事件(1975年)、リクルート事件(1988年)、佐川事件(1992年)等が利権政治への強い弾劾をまねいたように、前後して今度は幹部公務員の腐敗行為の相次ぐ暴露(税関・大蔵省過剰接待、厚生省特養ホームへの便宜供与、警察庁賭けマージャン事件、技官・医官と業界癒着の暴露・薬害エイズ事件、外務省機密費流用等々)があった。国や自治体の幹部公務員への信頼・権威は失われ、不信も増幅。その

官僚の力を制限・削減することが政治の重大課題となる様相を呈した。

すでに、1994年には細川野党連立政権の発足に端を発して、政治資金規制法、選挙制度改革法(中選挙区から小選挙区中心へ)、政党助成法などの、その後の政治を変える大きな政治制度改革が実現していた。これは政権交代可能な二大政党化が暗黙のうちに想定されたものだった(たしかに2009年には民主党政権が成立したが、それを除くと大半の時期は与野党の間での合従連衡、あるいは連立政権の時代となった)。

そして選ばれた政権には、「政治主導」という名の政治家主導で官僚群を統制することが第一の課題であるように求められる時代となった。橋本首相は(自・社連立政権後に)、「橋本六大改革」(行政、財政構造、経済構造、社会保障構造改革、金融システム改革、教育改革)を、自ら主催する行政改革会議(官僚群の参画を排除しつつ)で決めて、実際にこのかなりの部分は中央省庁改革をはじめ小渕・森内閣を経つつ順次実行に移された。

■分権改革、公務員制度改革の「明」と「暗」 地方自治強化のあり方、社会的な要請から乖離

2001年に登場した小泉内閣は、この機構改革を担保するための公務員制度改革を官邸・首相主導の名のもとにすすめはじめることになった。「総合調整機能」という名義での官邸主導での基本政策決定、人事院機能を縮小(公務員給与も削減)、また幹部公務員の人事にも介入しつつ、郵政分割民営化をすすめる(中央集権化)。そのために「自民党をぶっ壊す」とまでのべて国民的人気を集め、長期政権となった。

民主党政権成立前後には、多くの問題を残しながらの与野党合意で国家公務員制度改革基本法の成立(2008年)。また、民主党政権での「公共サービス基本法」(2009年、全会一致採択)は、理念法ではあるが、「公共サービスが国民生活の基盤となるものであることをかんがみ……公共サービ

スに関する施策を推進し、もって国民が安心して暮らすことのできる社会実現に寄与することを目的とする」と明示。さきに小泉政権時代の「公共サービス改革法」が、それまでの公共サービスを縮小、「市場化」して、多くの公共部門を切離し、非正規・低賃金労働を拡張しようとしたのとは異なった基本姿勢を示したものと理解できよう。

また、分権改革、中央と地方関係の改革についていえば、これも「明」と「暗」の交錯がある。1993年6月、政権交代が生じる少し前に、めずらしく与野党が一致して国会両院での決議をしたものがあった。「地方分権推進に関する決議」である。それは1995年の地方分権推進法(1995年5月)となり、最初は国の機関委任事務の移譲ということであったが、2001年施行された分権推進一括法そして小泉政権の「三位一体改革」(補助金・委任事務移譲・税源移譲)を含め中央と地方のあり方について、長い歴史をもつ公務員制度、公共機関の考え方についての大きなインパクトをあたえた。そしてこのとき、殆ど同時に施行された中央省庁改革法、そして何より10年近くをかけて実現をもとめられていた介護保険法、社会福祉基本法を含む抜本改正(「福祉8法」)が並行して実施に移された。

この影響はやはり、非常に大きかったのではないか。自治体が自主的に動く余地が広がったと理解されたわけだ。それまでは、都道府県・市町村の地方公務員には国の指示に従うということが基本と考えられてきた。ところが、一連の法改正で(予算枠は乏しくとも)その法の解釈や運用については、自ら思考し、地域にいかにかき余地が広がった。自立的思考を高めねばならず、その意味では、それまで大都市の「革新自治体」以外ではあまり常識的ではなかった地方「自治」の手法・考え方は、ようやくにして、本格化したともいえる。地方公務員同志の知的交流も広がった(例自治体学会)。けれども、その後、「地方自治」が

順調に発展したかということ、そうとはいいいにくい面がある。現実には、地方経済の衰退とますます苦しくなる地方財政のなかで(夕張市の破綻等)、「平成の大合併」につとめざるをえず、人口流失にさらされる多くの地方県はなおさらであった。

■国際的にも問われた日本の公務員及び 関連労働者の条件決定制度 「格差社会」へ変容の中で

地域社会での社会公共ニーズの高まりに応えるには、この前提としての厳しい財政制約のなかでは、もともと無理があったのではないか。しかも、国・地方にわたる公務員制度改革が、民間競争市場の論理を取り入れるよう求められており(小泉内閣・公共サービス改革法)、公務・公共サービスの「外部化」、人件費をはじめとする削減、質の劣化を余儀なくされた。国のハローワーク業務、あるいは公立系病院・医療サービス、消費者保護や図書館サービス、殊に地域福祉事業の指定管理者方式や保育関連で、劣悪な雇用・労働条件によるコスト削減がなしくずしにすすめられた。結果的にみれば、無権利・低賃金層の比重増加があまりにも顕著となった。非正規雇用の野放図な拡大が地方公務関連では保育・司書業務・福祉関連・各種相談員をはじめとする部門では、4～6割にも及ぶとみられる⁽³⁾。これは、すでに民間で広がっていたパートタイマーや派遣労働の後追いの側面があり(すでに「官製ワーキング・プア」という新たな低賃金層の問題が浮上)、日本の「格差社会」を深め、固定化することになっている。

(注) 非正規公務員について、政府はこの4月から「会計年度任用職員」という名の下で、自治体が期末手当をだすことは可能ではあるが、「同一労働・同一賃金原則」に反する低賃金で、かつ労働基本権はないという弥縫策を施行している。

日本はその間に、かつていわれた「一億総中流社会」から、「格差社会」へと大きく構造変容しつつあったときなのである。この社会構造の変容

(3) 上林陽治「非正規公務員というあり方」『自治研ちば』2013年6月、「教員給与は適正に優遇されているのか」『自治総研』2020年3月号

自体が、新たな大きな地域社会問題をひきおこしつつあった。

もともとは公務員の労働条件の決定について、協約締結という労働基本権が日本ではないそのことが問題である。その日本の特殊性を補う代償措置として、人事院勧告、人事委員会の給与報告がおかれている。けれども、そのこと自体が先進社会の基本ルールからはずれているという市民的常識はいまだ定着していない。それでも、第三者的性格をもつとされる人事院による労働条件水準の決定は、「民間準拠」を基本にしているだけに、いわば「客観性」をもって辛うじて成立しているということになっているわけだ。ところが、その人事院による給与引上げ勧告ですらも、しばしば凍結され、無視されるという二重の不正がこの時期から繰り返されるようになってきた。そのことがまた、改善しにくくなっていた民間の春季賃金決定の足を引っ張ることになる。

これについては、さすがに、民主党政権になったとき（2009～2012年）、公務・公共部門への労働基本権付与、自律的労使関係の形成をめざす法案が（ILOの勧告にそったもの）示された⁽⁴⁾が（2011年半ば）、残念なことに、これが政権交代によって廃案になってしまったという経緯がある。安倍政権による2014年の国家公務員制度改正法は、この重要な点を棚上げにしたままで、むしろ中央集権的手法としての内閣機能の強化、また内閣人事局への権限集中、分権改革の考え方とは反対の側面・集権主義をもつものとみざるをえない。

■本来の社会公共サービス改革とは？

こうして、行政改革・分権改革・公務員制度改革について、大きな流れをふりかえってみると、いくつかの点で、改革の方向性や基本視点での選択を誤った、あるいは見失っていた可能性があるように思う。すなわち、本来私たちが求めてきた、

日本社会のあり方、国民の生活の安定に不可欠なこと、すなわち、1) 少子高齢化の進展を放置できるのか、2) 社会構造の二重化（「格差社会」）にどう立ち向かうのか、3) 単身世帯比率の上昇を含む家族・地域社会構造の変化、すなわち家族・地域社会の共済機能の低下（「社会的孤立」しがちな社会）を、どのような福祉レジームの構築で支えられるのか、という難問である（人類史上の新課題でもある。韓国・中国で直に続いて起こること）。これにどのように対応するのか。はたしてこれを直視した「改革」であったのか。

それでも、このような30年の経過というのは、公共システムの現代的あり方への日本的な模索過程であった、とみることも可能なのかもしれない。本当ならば、信頼性ある社会、多様性に寛容な市民社会、生涯にわたり安心して暮らせる社会をめざして、「社会自治」「市民自治」の民主的ルール・プロセスのもとに築きあげてゆく。そのことを目指して、それまで公共社会サービスのあり方（不足を拡充しつつ、必要な効率化も行う）を問い直し、民間市場との相互の関係性について社会的視点を入れてよりよいものに向き上げ、着実に改革してゆくことはなかったのだろうか（市場万能主義の民間「企業統治改革」の失敗をふまえつつ）。「分裂社会」ではなく、「分かちあい」の社会を、産業界・財界・労働界を含めて構築してゆくために、「公共サービス」改革、行政改革、公務員制度改革も必要であった、と考えるべきだったように思う。

ところが、さきに示したように、いまやこれまでの「改革」主義志向の影の部分が目立ってきている。国家レベルでは「政治主導」の名のもとで、官僚が特定政治家の「私僕」と化し、国家公務員は「面従腹背」するしかない。分権・自治に鼓舞され、地方公務員の多くは地方自治と良き地域社会づくりに立ち上がってきたが、いまや、非正規公務員の間で肩身が狭く、財政制約のなかで、できるこ

(4) 岩岬修「未完の公務員制度改革」、『中央労働時報』2016年1月

大塚実「公務における勤務条件決定システムの転換」『季刊労働法』2011年冬号

とがあまりにも少ないことに苦渋・呻吟し、萎縮させられているようにもみえる。あるいは、早くから「市民協働のまちづくり」にしか道はないと考え、前向きに全力をあげているものもある⁽⁵⁾。

いま現在、地方・中央・世界で問題となっている新型コロナ・ウィルス禍は、これまでの日本の公共政策改革の盲点を鋭く突いているのではない。日本の「公衆衛生」政策は、各級にわたる公共機能（保健所、公的病院、民間医療機関の良き連携）、そして市民社会での高い意識との連携で、高いレベルにあるものと思われてきていた。これが本当にそうだったのか（今回のドイツ、台湾等の対応と対比したとき）。それとも長い行政改革のなかで劣化してきた面があるものもある。そして、いまや新薬・ワクチンの開発・普及が強く希求されているときに、それを民間企業の「市場競争」に期待するということでのよいのか、それとも公・民をこえ、国境をもこえて、「世界の協力・協調・結束」を制度的に促進することから生まれる、と考えるのか。また、それがどのように公正に配付できるのか。そのとき市民的公共性の精神にたつ公共サービスの重要さ、公共政策の良き改革（国際レベルから日常の地域市民社会のレベルにいたるまでの適切な「分節化」と連携関係）なしに対応できるのか。答えはいまや自明なように思う。

〔参考文献〕

- ・佐藤英善編著『公務員制度改革という時代』 敬文社 2017年12月
- ・武藤博己編著『公共サービス改革の本質』 敬文社 2014年
- ・村松岐夫編著『最新公務員制度改革』 学陽書房 2012年
- ・村松岐夫編著『公務員人事改革』 学陽書房 2018年
- ・金井利之「官僚制・自治制の閉塞」、吉見編『平成史講義』ちくま新書 2019年
- ・佐々木毅・21世紀臨調『平成デモクラシー』 講談社 2013年

お知らせ

井上定彦先生のシリーズ「千葉から日本社会を考える」は、自治研ちば第30号（2019年10月）で一区切りつけさせていただきました。今号から、井上先生と当センター顧問の若井康彦先生に交互に執筆していただきます。井上先生には時々問題となっている社会テーマを取り上げていただきます。また、若井先生には、都市プランナーの経歴を生かした「日本の街並みめぐり」を書いていただきます。ご期待ください。（事務局）

- ・前川喜平『面従腹背』 毎日新聞出版 2018年
- ・寺島実郎「平成の晩鐘が耳に残るうちに」『世界』2019年6月号
- ・牧原出『崩れる政治を立て直す』 講談社現代新書 2018年
- ・諸富徹『人口減少社会の都市』 中公新書 2018年
- ・辻山幸宣「自治基本条例の構想」『自治体の構想4』岩波書店 2002年
- ・井上定彦『社会経済システムの転機と日本の選択』三一書房 1998年
- ・連合『新しい公共サービスのために対話・参加・交渉の公務員制度を』 2006年9月
- ・千葉市職労結成70年記念誌 2016年11月
- ・NPO活動推進自治体フォーラム報告書（於島根）2010年11月
- ・牛山久仁彦「住民協働と公共サービス」 前掲武藤編著所収
- ・山中伸弥「薬開発 競争より結束を」 日経紙 2020年4月20日

井上 定彦 プロフィール

社会環境学会、社会政策学会、日本平和学会、日本労働ペンクラブ等の会員
専門 国際政治経済学、社会経済学、島根県立大学名誉教授、千葉市在住

(5) 松村憲樹・堂前緑・原誠一「ローカル・ガバナンスの新たな展開をめざして―島根県におけるいくつかの試み」、『総合政策論叢第17号』2009年3月