

◆連載 プロデュース&コミュニケーション型行政への転換 ①

地方の自立と『地域経営』への道のりを探る

— 協働×理解×分担×責任×連携 —

福田 志乃 日本工営(株)地域計画部地域政策開発グループ チーフプランナー(地方自治体実践ネット世話人)

地方分権は、地域の意思や能力を見極めて

地方分権、いや地域主権(自立)の議論が急激に加速している。特に、今年六月、地方分権推進委員会の最終報告が出されたのを契機に、国から地方への財源移譲と地方交付税交付金・補助金の縮減、道路特定財源の一般財源化の話などが、国vs地方自治体、あるいは都市部vs地方部という形で、市民の前に提示されることが多くなった。しかし、国と地方との財源配分(三割自治)の現実とは、これまで一般市民にほとんど知らされてない議論だった。そのため、地方自治体が財源移譲の必要性を唱えても、財源移譲や地方交付税・補助金の今日的な意義や限界について、実質的で公正な視点から議論ができる市民は多くない。

小泉内閣の登場によって、突如、国(政治)主導で加速しだした構造改革の行方を見守る一般市民にすれば、「これ以上、個人としての痛みを受けたくない」「自分の住む自治体は健全であってほしい」と真っ先に考えるだろう。小泉内閣の大

臣たちの地方巡礼「タウン・ミーティング」での住民の反応を見ても、自分たちの身近な問題となれば、改革への理解とともに大きな戸惑いがあることは明らかであり、「真の地方分権」を目指した国を挙げての行政改革の道のりは、速く多難であることを改めて痛感する。

市民の理解のスピードを見守る

地方自治体の政策・計画策定や事業実行をサポートしてきた筆者にとっては、こうした財源移譲と自主課税、地方交付税・補助金や公共事業特定財源の見直しの議論が顕在化し、活発化してきたことは感慨深い。しかし一方で、それらの地方自治(地方分権)実現へ向けた議論と同時並行で、特殊法人の経営改革(民営化、補助金削減)、プライマリーバランス維持のための国債発行削減、

国立大の地方への権限移譲、民間企業の不良債権処理の推進、社会保障個人単位化、生命保険の予定利率引き下げ……など、日本の構造改革の対象となるものを、「総ぐるみ」で同次元のテールに広げ、国民の支持を背景に一気に古い構造を崩

壊せようというやり方には、大きな懸念も抱く。確かに、補助金と特殊法人と地方政治との関係、国債発行削減と地方交付税削減と自主課税との関係、道州制と市町村合併と地方交付金の関係……など、すべてが「根っこ」で複雑に絡み合い、地方分権の議論と切り離すことはできないのは事実だ。改革の全体像(総論)を示してこそ、今後の進め方の方法論も見えてくるというものだろう。

(2)

それに、改革にはスピードは大切である。ただ、重要なのは、性急すぎるあまり、「総論賛成、各論反対」という政治家、中央官庁、自治体、企業、揚げ句には市民など、各方面から八方の進路を塞がれないことだ。小泉改革の総論は、あまりにも掲げた内容が多方面にわたり、その個々のハードルが高すぎ、一般市民にはなかなか深層が理解できないはずである。

一九八〇〜九〇年代に断行された米国と英国での構造改革がよく引き合いに出されるが、それらと日本の改革と根本的に違うのは、日本の場合は企業や行政の経営改革にとどまらず、「市民(個人)への痛み」が世界に類なく多大になりそうだ

ということだ。もはや「正義や理想論だけでは、市民自身が改革のエネルギーを維持できない」という状況にまで至っている。日本では、すべての市民への説明と理解がいちばん重要である。そしてその実現には、市民が政治・行政を、真に理解する速度は、「政治や行政の世界の人間たちと違つて極めて遅い」……ということを大前提とする必要がある。「説明の手段」を慎重に考え、できる限り国と地方自治体とが協力し合い、各論の意味とプロセスの一つひとつを、市民に的確に伝えていくことが求められる。

分権の実行は「地域経営」能力を問う

地方分権(主権)については、筆者も多くの自治体と真剣に議論する機会があり、これまでも市民と向き合う基礎自治体の立場で訴えてきた。各論となれば地方分権は、国の一連の構造改革と一蓮托生で進めるほど単純な問題ではない。要は、国の財政再建の一環として議論するのではなく、国と地方との「対等な関係づくり」の本質論に踏み込むことが何より重要だ。全国的に見ると、それぞれの地域には対照的とも言えるほど異なる主張や実態があり、財源移譲については、この「三千三百の地方自治の全体実像」をトータルに見極めたルールを作ることができるかが課題である。

ここでいう「全体実像を見極めたルール作り」とは、人口規模や各種経済指標や社会基盤整備率や歳入・歳出規模や……といったデータの比較な

ど机上の理論構築から、全国に通用する一律のルールを決めるという甘いものではない。いちばん問われるのは、地方自治体自らの「行政スキル」(自治能力)であり、これが実証できる自治体とできない自治体の相当の格差(それは行政と地域双方の「努力の格差」)を適切に明確に審査することを意味する。

例えば、介護保険制度導入をめぐる明らかになったことだが、地方分権の国を挙げてのモデル実験といわれたその制度導入については、自治体間の行政スキルの格差を見せつけられる実態があった。本誌での前回の連載(2000年9月11日号と14日号)でご紹介した神戸市のように、介護や老人福祉の現場を調査し分析し、民間への交渉を重ねて日本一の介護システムを築き上げた自治体。神戸まではいかずとも、地域に見合ったサービスを実現するために民間やボランティアの間を駆け回った自治体。ひとつの自治体では限界があると周辺自治体に働き掛け、広域連合としてより優れたサービスの仕組みを築いた自治体。施行後に生活保護者の介護保険料の免除を国に対抗し独自で決定した自治体。しかしその一方で、国の示すサービス標準にならない、基準を満たすことに専念した自治体もあった。さらに、地域の分析も入任せにし、業者が発行するCDにデータだけ入力し、県内一律に多くの基礎自治体で表紙とデータだけ違う介護プランを作った自治体もあった。「福祉サービスにおける国民一人当たりのサービ



霞が関 かいわい

何やっとなねん(財務省)
気が短く、瞬間湯沸かし器の異名も持つ塩川正十郎財務相。来年度予算編成など小泉改革の先導役を自任するが、株価の急落、失業率の増加など景気の先行き不透明感の高まりに、いら立ちを隠せない。

政府が、構造改革の実施時期を①九月下旬の臨時国会前②臨時国会中③中長期的の三つに分けて時間軸を明確にする「工程表」作りを急いだ先月末。経済財政諮問会議(議長・小泉純一郎首相)で各閣僚から意見聴取したが、提出された資料は「あまりにも論文的」(塩川財務相)で、財務相は「何をちんたらやっとなねん」と爆弾を落とす。痛みを伴う改革に国民が不安を募らせる前に「景気を刺激するため、これは直ちにやり直す」というメッセージを早急に出すべきだが、各省とも様子見ばかりしている」と怒る。

さらに、失業率の増加自体は当初から予想されていたものの、それに追い打ちをかけるように大企業のリストラ計画が連日新聞紙面を飾ることに、「何かリストラが流行しちゃっている。ちよっと企業者倫理が悪い。企業には社会的責任もあり、もう少し考えてもらわなきゃ」と、口をとがらせるばかりだ。

ス格差を減らすことが目的」であるはずの地方交付税も、こうした努力しない自治体については、その有効性を問わざるを得ない。市民が信じたい自らの地域の福祉に、どれほどの誠意とスキルを効果的に注いだか……。三千三百の自治体すべてを捉えるのは難しいが、こうした個々の行政の実態を曖昧にしたまま、財源移譲を進めることは市民にとっても危険だと筆者は感じる。

これは福祉に限らず、産業、まちづくり、環境……など、すべての分野で同じことが言える。財源移譲の議論については、地方交付金とのバランスの議論だけでなく、「健全な行財政運営」を最低限の課題とし、なおかつ、自治体の「財政的自立度」のチェックと「自治の度合い」について、マクロな分析を行う必要性を指摘したい。さらに政策や事業立案を最終的に決定する首長の能力や地方議会の能力も問いたい。その意味で、地方分権(財源移譲)の議論には、経済・経営関係者だけでなく、既存の硬直構造を現場で経験し問題点を熟知している自治体計画関係者の視点も極めて重要である。

「自治の度合い」をトータルに判断する

筆者は地方分権一括法が施行される直前の二〇〇〇年三月、本誌で「自治体経営システムを探る」(七回連載)を書き、地方分権時代に地方自治体を持つべき地域経営のスタンスと、基本的な行政

スキル(政策立案・事業スキーム構築能力、コミュニケーション能力、関係機関連調整能力、資金調達能力、フィードバック能力)の必要性、特に「行政と市民の説明と理解の関係構築」(図1-1-6)の重要性を理念と実践例で提案してきた。そして、地域経営を実現するために行政組織全体で取り組むポイントとして、

- ①自分たちの地域像(CI)や自治政策の方向を庁内みんなが理解し共有しているか
 - ②総花的・網羅的な事業展開でなく、本当に必要な施策・事業を見極めていくか(地域の社会・経済、地域資源、コミュニティの状況、市民意識などの徹底的な分析)
 - ③事業の統廃合や横断チームなど、縦割りを超えて戦略的・効率的な実行をしているか
 - ④補助金依存から脱却し、民間への働き掛けなど資金の確保に努めているか
 - ⑤政策立案や事業展開の時に、地域や市民とコミュニケーションを多様な手段でとるよう図っているか
- 以上五点が今日、地方自治体が抜本的に取り組むべき課題であることを整理した。

また「変わる行政：民間との新しい関係を築く」(本誌2000年9月・六回連載)や「特集・自治の未来へ舵をとれ／二十一世紀自治体の政策転換」(月刊地方自治職員研修、2001年1月号)などの論文で、世界一の借金大国の日本では、対個人化・高度化する市民ニーズに、最大限のサー

ビス提供を謳うだけがもはや行政ではないという考えのもと、「新しい公共のあり方(公共の範囲)」を市民の理解を得ながら明確にする必要性と、さらに非営利法人(NPO)や市民や民間企業との協働についても理論と事例をご提示してきた。その中で、二十一世紀の協働は、従来のまちづくりへの参加を超え、「協働＝理解×分担×責任×連携」という図式になることを述べてきた。

その意味で、今年六月に発表された地方分権委員会最終報告に掲げられたメッセージ「地方公共団体の関係者及び住民への訴え」の数々、「自治能力を実証してみせてほしい」「国への依存心を払拭し、自治への道を真剣に模索してほしい」「自己決定、自己責任の原理に基づく分権型社会を創造していくためには、住民みずからの公共心の覚醒が求められる」……といった呼び掛けには、強い共感とともに、大変興味深く目を通した。今後は、こうした理念を言葉に終わらせることのないよう、自治体自らの不断の取り組みを進めながら、自治体経営が前進している証(成果)をオープンにしていくことが重要だろう。

自治に必要な行政スキルとは?

先に述べた「財源移譲が叶えられるに相応しい自治能力」のかなり具体的なチェック、すなわち「自治の基本的必要条件」としては、

①赤字を削減する計画的かつ具体的な「行財政計画」を立てて実行し、「結果」を出しているか

②全庁的な情報共有化体制や、プロジェクト執行の柔軟なスクラップ・アンド・ビルド体制が機能するか

③市民に説明できる明確な「地域経営の理念」(今後、地域がどうやって生きていくか)と、その実現化シナリオとしての総合的な地域の政策が存在するか

④総合的な地域政策を実行するトータルな行政資源配分の考え方、外部資源活用の方針があるか

⑤サービス部門や施設部門等は「市民満足度向上のための組織内部改善」に終始せず、多様な主体の可能性の検討をしているか(新しい公共のあり方)の議論に踏み込んでいるか

⑥市民に向けて、総合的な地域経営の考え方とともに、行財政運営の説明・公開を積極的に実行しているか

⑦基礎自治体は、市民との多様な場面での協働を心掛けているか、都道府県は基礎自治体との協力・連携に努めているか(地域経営としての効果を尊重し、二層制の弊害の解決を考えているか)

⑧多様な主体(NPO、市民、民間等)との連携に取り組み、新しい市民自治へチャレンジしているか

といった具体的な「実績」が問われてよい。

こうした内容は、行政評価や行財政運営、協働などの各論として、ここ四〜五年で全国自治体間であらゆる行政専門誌や書籍、多くのシンポジウムや学会などで百花繚乱にさまざまな理論が飛び出し、大々的に議論されていたことである。特に

最近では、「地域経営」がブームになってきた。その意味では、良くも悪くも、何が本質の理論であるかの見極めも含め、自治体組織ぐるみでなすべき最低の努力として認識されているはずである。そろそろ多大な行政資源を投入するような勉強は終息し、確立された行政運営のスタイルやナマの地域での実践成果が見え始めてよいころだろう。

反省すべきは「失われた30年」

ところで、日本の行政改革は、一般的にバブル経済崩壊後の「失われた10年」への解決……という論調で語られることが多いが、筆者は異なる切り口から行政改革の意味を捉え、改革すべき構造の抜本的な根源は、六〇年代の高度成長期から築かれてきた「国と地方の関係」と「市民意識の変化」にあると考えている。図1-2-6-7²⁾を見ていただきたい。これは、地域自治政策にかかわる国と地方との関係と、地域・生活基盤整備が進む中での市民意識の変化とを、今年の五月、三重県の職員研修講座(行政経営品質の意義と限界を考える)で使うためにまとめたものである。

国と地方と市民のマクロな関係を読む

戦後の国土計画は復旧・復興として始まり、国主導で実行された。国民の最低限度の生活水準を(一律に)満たすというナショナル・ミニマムの

発想は、この時代以来のものである。五〇年代から六〇年代にかけては、欧米との都市政策の比較が進み、道路・公園・下水道の整備率が社会資本の「三大インフラ指標」となり、社会資本の量的充実が着実に進められた。

一方で六〇年代は、産業・経済の高度成長時代であり、大都市を中心に経済が活性化。居住地の郊外スプロール化が著しく進行し、お洒落な生活ニーズに合わせて米国型ライフスタイルを真似たニュータウン建設が始まり、核家族化が著しく進行する。共働き家庭での「鍵っ子」という言葉が出てきたのもこの時代だ。六〇年代は、全国的に住宅戸数が世帯数を上回るという目標を達成し、国土インフラも東京を中心とした広域高速交通体系として実現。その反面、大都市の税収増大を背景に、地方との格差が深刻化し、是正の議論が本格化した。

七〇年代で画期的だったことは、「自治体が達成すべき行政目標」としてのシビル・ミニマムが、美濃部亮吉東京都政下で提唱され、地域重視の住宅政策、環境政策、福祉政策、防災政策……が考えられたことである。この時代に、日本の地域政策の理論をリードしたのが、横浜市の「都市デザイン行政」だった。筆者が本誌での連載一弾(2000年3月2日〜4月10日号)で紹介した東京都三鷹市や世田谷区のコミュニティー行政もこの時代に始まり、全国で住民発意型・参加型の「自治の芽」が確実に始動していた。

しかしその一方で、七〇年代には、あらゆる省

図1-1 日本における行政と市民との“新しい関係”を築く

～「サービス提供者」の視点では、もはや日本の行財政改革は進まない～

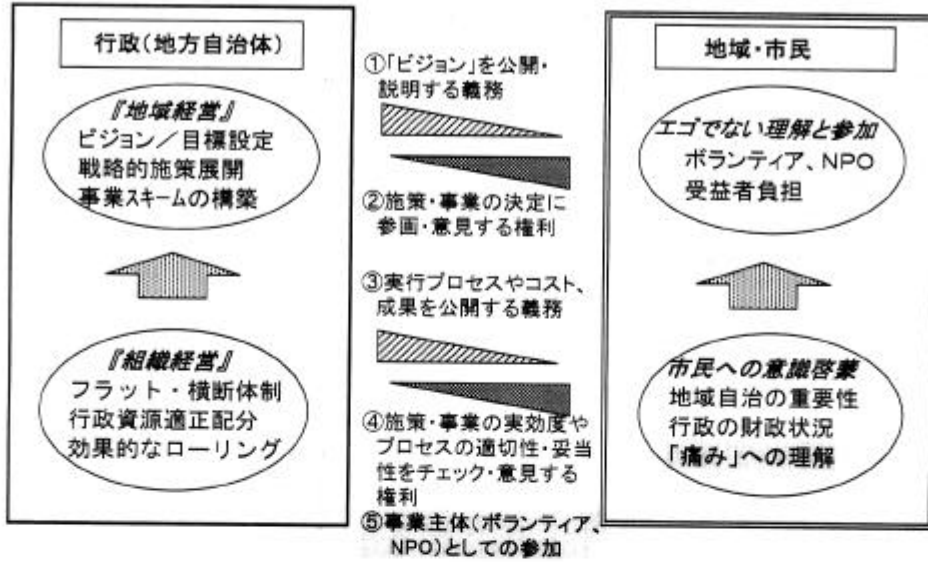


図1-2 地域(自治)政策に関わる国と地方と市民の関係

	国の政策	地方の政策	地域整備/市民意識・生活
戦後～ 1950年代	<ul style="list-style-type: none"> 戦後の国土計画(復興・復興) ナショナル・ミニマム(国民の最低限度生活水準) 道路特定財源制度(1954年) 	<ul style="list-style-type: none"> 大都市への一極集中の顕在化 	<ul style="list-style-type: none"> 住宅や社会資本投資の量的整備が進行(米国追随志向)
1960年代 国主導の社会資本の量的充実 国民の経済力と生活消費水準の向上 “量的豊かさ”実現の時代	<ul style="list-style-type: none"> 産業・経済の高度成長時代(追いつけ追い越せ主義) 1962年～70年「第一次全国総合開発計画」『地方部における拠点開発促進』 	<ul style="list-style-type: none"> 県主導の地域開発計画策定(国の下請け機関:県企画部) 1969年の都市計画法(新法)改正の中で、地方自治体の都市計画決定権限の全面的移譲(制度上の整備・開発・保全の方針) 都市問題、地方問題の顕在化格差拡大の深刻化 	<ul style="list-style-type: none"> 国土計画や都市計画に関して、欧米への都市政策研究が進む。 道路・公園・下水道(3大インフラ)の整備率の向上 医療施設、文化施設の整備 東京を中心とした広域高速交通体系の確立、大都市の税収増大 核家族化の進行 1968年、全国的に住宅戸数が世帯数を上回る 住宅規模や浴室等の整備が向上
1970年代～ 1980年代前半 国の施策としての補助金行政の確立 地方の時代(地方自立/市民参加) “質的豊かさ”追求の時代	<ul style="list-style-type: none"> 1969年～77年「第二次全国総合開発計画」『大規模プロジェクト構想』(地方) 大都市部における税収拡大大都市と地方部における地域格差是正の必要性(補助金行政の正当化財政的中央集権に拍車) 1977年～87年「第三次全国総合開発計画」『定住構想』(地方振興、人間と自然の調和) 	<ul style="list-style-type: none"> シビル・ミニマム(自治体が達成すべき行政目標)「東京都中期計画(1968)」で、産業経済や地域開発でなく、社会保障、環境衛生、住宅政策、防災等を重視した政策がつくられる(美濃部都知事 政権下) 全国市町村において住民発意型・参加型の「まちづくり行政」が定着横浜市:都市デザイン行政 住民間の「協定・協議会」三鷹市:コミュニティ自治行政 世田谷区:住民参加の条例 補助金依存型の自治体の増加「金太郎館」(横並び)型行政、前例主義、マニュアル主義、“政策・計画なき事業” 	<ul style="list-style-type: none"> 1970年に電気冷蔵庫と洗濯機の普及率はほぼ100%に、75年には掃除機とカラーテレビがほぼ100%の普及率 70年代後半に、週休2日制導入 余暇時間の増大へ関心が高まる(労働・家庭・余暇構造の変質) 受験戦争時代突入(高学歴志向) 1980年代には、乗用車、ガス湯沸器、応接セット、電子レンジ等は50～60%の普及率 「新人類」(高度成長期生まれ)の登場 全国民「中流意識」時代へ

1980年代後半 ～1990年代前半	国の政策	地方の政策	地域整備/市民意識・生活
<p>補助金行政の地方支配</p> <p>架空の豊かさ心の喪失</p>	<p>・1987年～98年「第四次全国総合開発計画」『多極分散国土の形成』(一日交流圏、土地利用適正化、民間活用)</p> <p>・バブル経済時代 国債・地方債発行による財源拡大</p> <p>・「民活法」、「リゾート法」全盛期</p> <p>・国の経済運営の失敗による財政破綻(世界一の借金大国へ)</p> <p>・政治家や官僚たちの汚職事件が頻発</p> <div style="border: 1px solid black; border-radius: 50%; padding: 10px; text-align: center; margin: 20px auto; width: 80%;"> <p>“失われた10年”への責任逃れ…</p> </div> <p>・「地方分権一括法」の制定へ《地方自治体の論点》本質的な目的は、財政破綻の責任の分配(自治省)「権限移譲」とセットで「財源移譲」が叶うか?… が地方の最大関心</p> <p>⇒医療・老人保険の危機への対応として、地方分権のモデル・スタディである「介護保険制度」実施</p>	<p>・「まちづくり」や市民参加、生活重視といった“地味”な概念の陳腐化(経済志向、大規模開発志向)</p> <p>・地域の基幹産業(生産拠点)をアジアへ(技術の空洞化構造促進)</p> <p>・第三セクターによる架空の経営</p> <p>・補助金依存による政策・計画立案能力の喪失</p> <p>・3セク等の経営破綻(ランニング・コストの曖昧さが表面化)</p> <p>・政策・計画の無さ ⇒事業スキーム構築能力の欠如</p> <p>・開発による行政や議会の既得権の拡大 ⇒情報を隠蔽する組織へ</p> <p>・地域や市民よりも、「国」に眼を向けた地方行政の体質 ⇒市民とのコミュニケーションの喪失</p> <p>・地域政策やビジョンの喪失 ⇒補助金志向の「縦割り」行政の確立</p> <p>・地方自治体からの行財政改革の萌芽 三重県:事務事業評価と行革 静岡県:「業務権卸し」 北海道:「時のアセスメント」等</p>	<p>・1987年の環境白書に初めて“アムニティ”がキーワードとして登場</p> <p>・「3K」、「サービス産業志向」、「3高志向」、「持ち家・別荘志向」アッシー、メッシー、みつく君登場</p> <p>・求人・就職率 100%を超える ・国民“総投資家”時代へ</p> <p>・企業の不良債権が表面化</p> <p>・産業・経済の低迷による大企業の倒産。リストラによる構造改革「大失業時代」へ突入</p> <p>・住宅ローン、教育費が家庭経済を圧迫</p> <p>・投資家たち(一般国民)への被害増大 ⇒自己責任の時代へ</p> <p>・納税額の増大、保険料増大、医療費の値上がり、国民年金給付年の後退、失業保険・年金基金危機、民間年金(保険)給付額の激減 ⇒国民の将来不安の増大 一人当たり借金が500万円超</p> <p>・グローバル:環境問題の深刻化、人口減少・少子化、IT革命による変化激化、ボーダレスな経済競争 ⇒ゆとり・うるおい生活から乖離した、競争重視のストレス社会</p> <p>・政治や行政に無関心・無責任な市民の増大(何を信じて良いのか分からない) ⇒著しい大衆的な政治不信</p> <p>・市民オンブズマン活動の活発化</p>
<p>21世紀～</p> <p>市民自治へ構造転換</p> <p>行政と市民のコミュニケーション、相互責任を確立する時代</p>	<p>・1998年～2010年「第五次全国総合開発計画」『多極型国土構想』『参加と連携』</p> <p>・2000年4月、「地方分権一括法」施行</p> <div style="border: 1px solid black; border-radius: 50%; padding: 10px; text-align: center; margin: 20px auto; width: 80%;"> <p>“失われた10年”のツケに、「国ぐるみ」で立ち向かう政策こそ…</p> </div>	<p>・行政改革・行政評価ブーム</p> <p>・組織スリム化とともに、「政策立案型」「横断組織型」を行財政改革に譲る自治体が増える</p> <p>・「説明責任」をキーワードとし、情報公開制度にとらわれない積極的な説明・公開のチャレンジが始まる</p>	<p>・2000年、日本における「IT元年」「企業の痛み」「市民(国民)の痛み」がキーワードに</p> <p>・企業間合併による産業界の構造改革(グローバル競争時代へ)</p> <p>・市町村合併の議論が本格化?</p> <p>・「まちづくり」を超えた市民参加や行政・市民の協働意識が高まる 三鷹市:総合計画 川崎市:条例策定 神戸市:行政とNPOをつなぐNPO</p>
<p>地方自治の今日的論点</p> <p>海外と国</p>	<p>「政策立案型」「戦略実行型」の地方自治体への転換を図り、財源移譲を実現。意識改革や組織改革は、真の自立・地域自治を確立するプロセス。本格的な自治の模索へ。</p> <p>海外からの指摘: 日本はこれまでに類のない改革を求められている。</p> <p>ポリティカル・ウィル(政治意思)の断行と国民への説得(痛みを伴う)が重要。</p> <p>欧米の企業改革や行財政改革よりも困難を極める。 ⇒80～90年代前半の欧米の改革理論とは異なる道を選択すべき。</p>	<p>現在の生活の安定と将来の不安の解消こそが、一般市民の切実な願い。行政は、そこをどう「説明」し切れるか? “痛みを負わねばならない現実”… を、ビジョンと政策実行手段、財務状況をもとに説明することが行政の義務に。</p> <p>市民にとっては、財政・財務の数字と行政政策・事業内容が、行政がどれだけ努力しているかを知る上で重要。そのためにも、『四割自治』の仕組みの実態と、歳入・歳出の中味まで、きちんと公開・説明することが重要である。(政策説明は、財務・財政とセットで情報公開する)</p> <p>サービス部門や施設部門の“公共性”を考える。サービス行政から、プロデュース型行政への転換。</p>	<p>国と自治体</p> <p>自治体と市民</p>

庁が大都市と地方部の格差是正を理由に、「国の施策」としての補助金行政を展開。毎年出される「補助金リスト」のページを捲ることから、地方自治の一年が始まることになる。この時代は、自らが計画した地域ビジョンを実行すべく、「自治」を目指す自治体と、政策や計画がなくても補助金採択基準に見合った「事業計画書」を作成すればお金が貰えるとする自治体との、自治能力の「大きな分かれ道」になった。

また市民たちも、七〇、八〇年代にかけては、職場や家庭でのゆとりや豊かさを手に入れ、全国民「中流意識」時代へ突入。高度成長期から受験競争社会を経た個人主義の若者たちが、「新人類」として社会に登場した。

八〇年代後半のバブル期には、国や自治体だけでなく、企業や全国市民が、「永遠のリゾート・ライフ」を信じていた。このころの就職率は100%を超え、企業は社員向け福利厚生施設を用意し、大学時代を豪華にエンジョイする若者たちの獲得を競った。全国民が総投資家になり、リゾート・オフィス、リゾート・マンション……をこぞって計画・建設。日本は「リゾート列島」と自称したほどだ。

「公共性の概念の転換」こそ

九〇年代後半からは、産業・経済界は大企業のリストラ時代へと突入。株価の低落による投資家の損失が増大、住宅ローンや育児・教育費の家計

圧迫といった個人生活の豊かさへの懸念が増大する一方で、保険料の増大や医療費の値上げ、失業保険・年金基金の危機、公的年金給付年齢の引き上げが相次いで国から示され、「一人当たりの(国の)借金が五百万円を超す」という現実には、一般市民は不安を募らせている。

さらに二十一世紀に入ってから、グローバルな課題であるIT革命、環境問題の深刻化、高齢化・少子化、ボーダーレスな経済競争が市民生活の身近に迫り、一般市民は強度なストレス社会下に置かれているというのが現状だろう。

これと時を同じくして、政治家や官僚の汚職、第三セクターの経営破綻、不良債権処理における銀行への優遇といった政治・行政サイドの問題が顕在化すれば、「市民の心のやり場」はなくなるのは当然だ。

バブル期から振り返ると、この時代の責任は、社会・経済を過熱させた国の責任が最大であるとしても、自治体や企業や市民自身の責任も大きい。そこを一般市民も自覚しているのである。市民は「地域社会(コミュニティ)や地域文化」を喪失し、すべてお金を支払うことで解決して、身の回りの環境や教育や福祉に無関心になった責任を薄々は気づき始めているはずだ。市民自らが、そんな「傷」を負うからこそ、今、全国でNPOや市民活動が自主的に芽生え始めているのである。

自治体は、こうした「地域と市民の現実」を忘れてはならない。図1-2にあるような、一連の

今、通信社の役割……

世界の動きを日本へ 日本を世界へ

時事通信

国と自治体と市民(地域)の関係を持つ日本社会にあつては、もはや「市民」顧客「行政はサービス業」という米国や民間の経営手法論は地域社会に通用しないだろう。そうした言葉は市民には体裁良く聞かせるが、現実には財源がない自治体にとっては市民ニーズが高度化・複雑化する中で、従来以上の行政サービス(量)を提供できるはずがないからである。

今日、神戸市や川崎市、世田谷区、港区、三鷹市、大阪府等の多くの自治体で議論と実践の模索が始まっているように、「公共の担う範囲(新しい公共性)」の考え方を転換することが、日本の自治体では必須である。将来的には、NPOや市民とパートナーシップの関係を結びながら、あらゆる分野で多様な事業主体の可能性を広げるべきであり、これこそが、行政が自己を見詰め直して意識を変え、行政の規制緩和や地方自治体と国との関係を大きく変える「行革」の本質だと考える。

行政に民間手法導入の意識改革運動論に陥っている時間はないはずだ。自治体はナマの市民と向き合い、真に地域の問題点と将来を話し合う機会を、今、持っていたいただきたい。一般市民は、行政の過去の責任をとにかく言わないはずだ。それより、「財布の中身」とともに「抱える問題点」を

来の地域の行方」を勇氣を持って、誠意を持って明確に示してもらえんことを望んでいる。

サービス行政からプロデュース型行政へ

筆者は本誌でのこれまでの連載で、二十一世紀型の自治哲学と行政スキルを持つ八つの自治体を紹介してきた。そこには、市民の満足度を高める行政サービスを提供するという、当たり前前の認識を超えて、日ごろからの市民とのコミュニケーション(対話)を大切にし、民間をも「地域経営」に巻き込み、政策・計画作りから事業実施まで、行政と市民との関係を模索している基礎自治体の姿があった。

今回は、「プロデュース」と「コミュニケーション」を大きなテーマに据えた。地方分権(地域主権)の動きをさらに本格的にサポートしたいとの思いから、行財政立て直しの基本的な取り組み、開かれた政策立案プロセスの方法論、全庁をあげての自治能力を磨くシステム、国・都道府県・市町村・地域(市民)の新しい関係づくり……などが多角的に見える形でご紹介し、二十一世紀に求められる行政の本質に言及する。

今回の連載でご協力を得た自治体と次回からの紹介内容は、おおむね以下のとおりである。

①静岡県・県が目指した「生産性の向上」実現のための全庁的なシステムがそろそろ完成形に。全国的に有名な「業務棚卸表」がそのシステムを緑の下で支える。ムダ遣いの削減はもちろん、中間管

理職を廃止した組織全員参加の「ブレイク・ダウン方式」は、個々の政策立案能力、組織での責任の明確化、機動性を持った実行力……を実現する。

②東京都港区・赤字解消に組織ぐるみで取り組み、自治体の行財政運営の基本を確立。さらに「開かれた財政運営」を市民に分かりやすい解説冊子で配布する。注目すべきは現場から官房まで、五十人の職員参加でまとめた港区の十・十五年後のビジョン。その議論のプロセスが貴重だ。部長へのビジョン調査(？)も面白い。今年度はそれを行政が提示する叩き台として、市民に意見を求めていく。

③三鷹市・本誌での連載第一弾(2000年3月13日号)の続編で、延べ四百人の市民が参加し、大小四百回の市民会議によって作られた「総合計画」に焦点を当てる。プロセス上の留意点や問題点、市民との関係で新たに覚えてきたこと、政策づくりにおける市民参加の意義、今後事業化していく上での目標などを、今日的な自治体計画と行財政運営の双方から考える。

④川崎市・条例作りは地方自治の重要テーマになる。川崎市は、従来のように行政が一方的に作った条例は機能するのか……という命題に答える。市民参加で策定した「子どもの権利条例」は、条例作りを目的に市民参加を行ったのではなく、地域社会や学校崩壊に地域ぐるみで取り組んできた結果、実現したものだ。人権や教育、地域社会、何よりも子どもたちと直接向き合う、行政と市民

の姿を紹介する。

⑤東京都・都の「産業振興ビジョン」づくりのプロセスとして、壮大な電子会議室による市民参加は有名である。電子会議はどこまで、行政と市民とのコミュニケーション・ツールになり得るのか？ 電子都庁構想を掲げた東京都での「産業ビジョン」の取り組みの意義を紹介し、新しいコミュニケーションの在り方を学ぶ。それとともに、「政策」をつくり、それを実行するとはどういうことかを提起する。

⑥国土交通省、東京都・「整備の必要性」で賛否が分かれる東京外郭環状道路。全国レベルの理論も地域の理論もフェアに配慮しなければならぬ。「行政の積極的な説明と公開」を求める新法、P I (Public Involvement) が日本でも動きたした。自治体にとっては必要条件となる「対話型」の公共事業。始まったばかりの現場での議論の行方を追い、新たな行政スタンスをリポートする。

筆者紹介 福田 志乃(ふくだ しの)氏。日本初の都市・地域政策専門シンクタンク「EX都市研究所」の主任研究員を経て、日本工営株入りし、今年から現職。国のプロジェクト、総合計画、都市・地域政策、地域振興、生涯学習、景観行政、保育行政、河川・道路行政など多分野を手掛け、かわった自治体数は七十に上る。