

＊連載 「地域再生」—そこにしかない「人」と文化の価値⑥

## 不特定多数の「匿名の市民」と向き合う

—政策内容と優先順位への合意形成が最重要—

福田 志乃 地域経営コンサルタント(地域政策プランニング代表)

本連載の初回(12月2日号)でも触れたように、昨年あたりから、分権時代に地方自治体を持つべき基本理念として、「地域経営」が広く取り上げられるようになってきた。地域経営という言葉やコンセプトは従来から存在し、主に地場産業や観光産業等の分野で地域経済活性化や地域振興策として、一九九〇年代前半には現場の実践者たちの間で細々と使われていた。また、起債を含めた自治体の財務・財政とまちづくりとを一体化したシステムを構築した神戸市の「都市経営」は、まさに今日全国自治体で重視され出した「地域経営」のコンセプトを先取りしたものである。

ところで、筆者が二〇〇〇年三月に本誌の大型連載で「分権時代の地域経営」という新しいコンセプトを初めて取り上げ、提唱し続けたのには、それなりの深い理由がある。筆者は八〇年代半ばに大学を卒業して十余年くらいたったころには、国や公団や数十を超える自治体の、ビジョンや事業計画に数多く関わっていた。しかし、現場で集めたデータを駆使した政策立案、実効性を考えた

ビジョンづくり、市民とのコミュニケーションの場づくり……などに誠意を持って取り組めば取り組むほど、「あらかじめ結論付けられている仕様書に従い、絵(シナリオ)やレポートを書いていけばよい」という現実とのギャップに挫折を感じ出していた。

現場の多くの問題点や新しく見えてくる地域づくりのポテンシャルといった根拠を示しながら、「当初の計画策定プロセスや、落とし所」を変えるべきであると感じる筆者に対しては、国や多くの自治体から「非常識」との批判が後を絶たなかったのである。実際、九〇年半ばを過ぎても、「国に対して、自らの自治・運営の在り方」を主張できる数%を除いた全国約90%の自治体と国の省庁の間でそんな状況が続いていたと思う。

ところが、九八年ごろから地方自治体を取り巻く状況が変わり出す。さまざまな論文や専門誌で、政策の中身の話以前に、「政策評価」という指標や数値の開発手法論が大ブームになり出したのだ。海外の事例に基づき、「民間手法導入による行政改

革」やNPM(新行政経営)の理論が華々しく紹介され、日本の国政も地方行政も、「行革論」一色に染まっていく……。確かに、行革の運動論に火が付き、自治体の間で大議論が始まったこと自体は大変よいことだったが、残念ながら、国や自治体の多くの現場でほとんど挫折しながらコンフリクト(闘争)を繰り返していた筆者には、むしろ、その大ブームこそがキツチュ(まがいもの)の「危機」とも映ったのである。

風土や人の意識は、そんなに簡単に変わることはできない。改革は「改革者自身が傷つく恐れ」すらあり、横並びで盛り上がるものではない。そして、「人と人との間にある価値観や思想の対立」を超えて組織や現場を変える難しさを体験した者ほど、改革を手法論では語らない……そんな確信が筆者にはあった。

### 税財源移譲が真の行革を進める

九九年秋、その行革と行政評価の大ブームに一石を投じる意味で、筆者は本誌での大型連載の執



図表6-1 税財源移譲(地方分権)を真の行革とするシナリオ

- 1) 地方自治体や民間人から「お金を貰うこと」の意識を払拭させる
- ↓
- 2) 人口転出(特に若者)を防ぐため、地域が「外貨」を自力で稼ぎ、就労機会を創出せざるを得なくなる。民間人や産業・観光関連の組織が育つ
- ↓
- 3) 地方の「真の自立」と「身の丈」に合った豊かな暮らしを真摯に考え直す機会となる(新しい総合計画には、その決意や「生きる理念」を整理しないと意味がない)
- ↓
- 4) 地方財政については、「限られたパイ」をどう使うか、借金までしてでも計画された全てをやるかの議論に、地域・住民の理論を入れる。地方行政の「本質的なスリム化」に行き着く(それが日本版の自治体のNPM)
- ↓
- 5) 結果的に、国の各官庁の手続き事務が大幅に削減し、手続き時間短縮に伴う中央官庁の人員費・諸経費がスリム化する
- ↓
- 6) 公的借金も自治体数量となるため国をあげての税金の無駄遣いが減り、これが「財政再建」につながる(これが、日本版の国のNPM)

筆を開始。当初、筆者が「分権時代の地域経営」をテーマに据えた理由は次のようなものだ。

◆補助金や地方交付金依存の日本の自治体が、戦後五十年間、現実には政策たるものを持ってこなかった実態があり、政策評価の指標や数値が開発できようはずがないこと(「政策無き、政策評価」の矛盾)

◆九八年ごろに欧米から持ち込まれた行政改革・職員意識改革論や行政評価論は、補助金や地方交付金等の「財政移譲」の本質的な問題、すなわち、「日本の国と地方との制度的な関係(構造)」上の問題にまったく触れていなかったこと

◆住民の考え方や価値観は限りなく多様である。政策を「一つの指標・数値」で縛って住民に示すことよりも、その政策立案のプロセス(政策決定の妥当性・正当性)と予算付けのプロセスについての説明が大切だという本質が、当時の行革論議からは抜け落ちていたこと

◆最も深刻な問題点として、格差是正や地域振興を理由とした「財政移譲」が数十年間も続いた結果、地方部では多くの場合、農業者や漁業者や林業者、観光関係者や地元商店街などの経済活動を営む民間人までもが公的資金を当てにし、「外貨」を自力で稼ぐ意識や能力が育っていないこと

◆「自治体が自らの判断と責任で使えるお金がない」という「財政移譲の構造」に本質的にメスを入れない限り、地方自治体側あるいは地域住民

や産業者そのものに潜む「国の仕様に従うのだから、政策立案や実効性ある計画の必要性はない」との意識を変えられないこと

……があつた。地域の現場における行政の在り方を変えたかった筆者にすれば、地方自治に関する改革で最重要かつ急務なのは、何よりも「地域が低迷するも繁栄するも自己責任」という、地域や自治体の自立に向けた意識改革にもつながる「税財源移譲」だったのである。

図表6-1に税財源移譲(地方分権)を真の行革とするシナリオを示す。

### 「真の地域経営とは何か」を問い直す

地方自治体が「地域がどう生きるか」を市民や民間人と共に決断し、自力で稼いだ資金と限られた財源をもとに図表6-1における①④を実現することこそ、筆者が提唱してきた「分権時代の地域経営」である(図表6-2参照)。そこには、従来のように行政主導で総合計画をつくり、事業を動かすという発想はない。

具体的には、もし、地域が観光産業で生きる決意をしたならば、観光関係者も産業者も住民も行政もプロフェッショナルな観光地づくりのためのそれぞれの役割を認識して行動し、観光地のブランド化に向けた施策・事業に優先的に投資をする。もし、地域が農業で生きるならば、できる限り農家の専業(プロ化)を図り、世界・全国を視野に入れたマーケティング戦略を持ち、流通関係者や

住民の協力を得ながらブランド農産品&加工品の産地形成を図る。もし、特別な産業や企業がなくベッドタウン化しているならば、より良い定住化策としてのまちづくりや福祉サービスの在り方を「手持ちの財源の範囲」内で、住民たちと共に考え、居住地としてのブランド化を図る。

しかし、最近はどう生きるか(地域の自立)の見極めや決意を抜きに、「住民との協働」イコール地域経営」というパワフルな動きが主流となってきた。また、「総合計画を住民と行政とでつくり、PDCA(計画、実行、評価、改善)サイクルを確立すること」イコール地域経営(地域をマネジメントすること)との一面的な手法論も急増している。これでは、二十世紀末の行政評価ブームとあまり変わりが無いではないか。日本の大半の自治体は、とかく新しい言葉に飛びつき、自分たちの哲学や精神を重視するよりも無難な横並びの「手法」に陥りがちだ。これでは、自分たちの足元を見詰めてトータルに独自の地域経営や自治体経営を考える習慣など、なかなか獲得できそうもない。

## 増税や借金をしてでもやるか、それともサービスを削減するか

### 数字やお知らせは、何を意味するのか

ところで、筆者には、日本の自治体の行革は「形式」で終っており、地域経営と言えるもので

はないと考える明白な根拠がある。それは、全国自治体のホームページや広報によく掲載されている「住民の皆さんの負担は十万円、受益は三十万円です」というグラフや、「収入五百万円の家計でいうならば、食費や住居費やローン返済がこんな状況です」といった、到底「説明」とは言い難い行政の一方的な情報提供にある。冷静に考えればすぐ分かりそうなものだが、いきなり「住民の皆さんの負担は十万円、受益は三十万円です」などと結果を見せられても、大半の住民には、「そもそも「負担」とは、「受益」とは何なのか」が理解できていない。数字の算定根拠が理解できる住民がいたとしても、数字を示した自治体の意図が「増税か」「行政サービス削減か」「ボランティアやNPOとして手伝え」と暗に言っているのか」は理解できない。

それならば、「住民の負担は十万円、受益は三十万円」というアンバランスをどう解決するか。住民との間で早急に議論する場を設ければよいものを、全国の自治体は決してそれをやろうとしない。その理由は、「増税なしでサービス削減(これ以上の借金は駄目)」との意見が大半を占めた場合、供給するサービスに従事する自治体(職員)の存在意義が失われてしまうからだろう。なるほど、行政の現場では、財務状況や借金のツケの議論をなおざりに、「行政サービスの削減は、住民の生活や福祉の質を低下させる」との説明がなされることが多い。行政の本音として「サービ

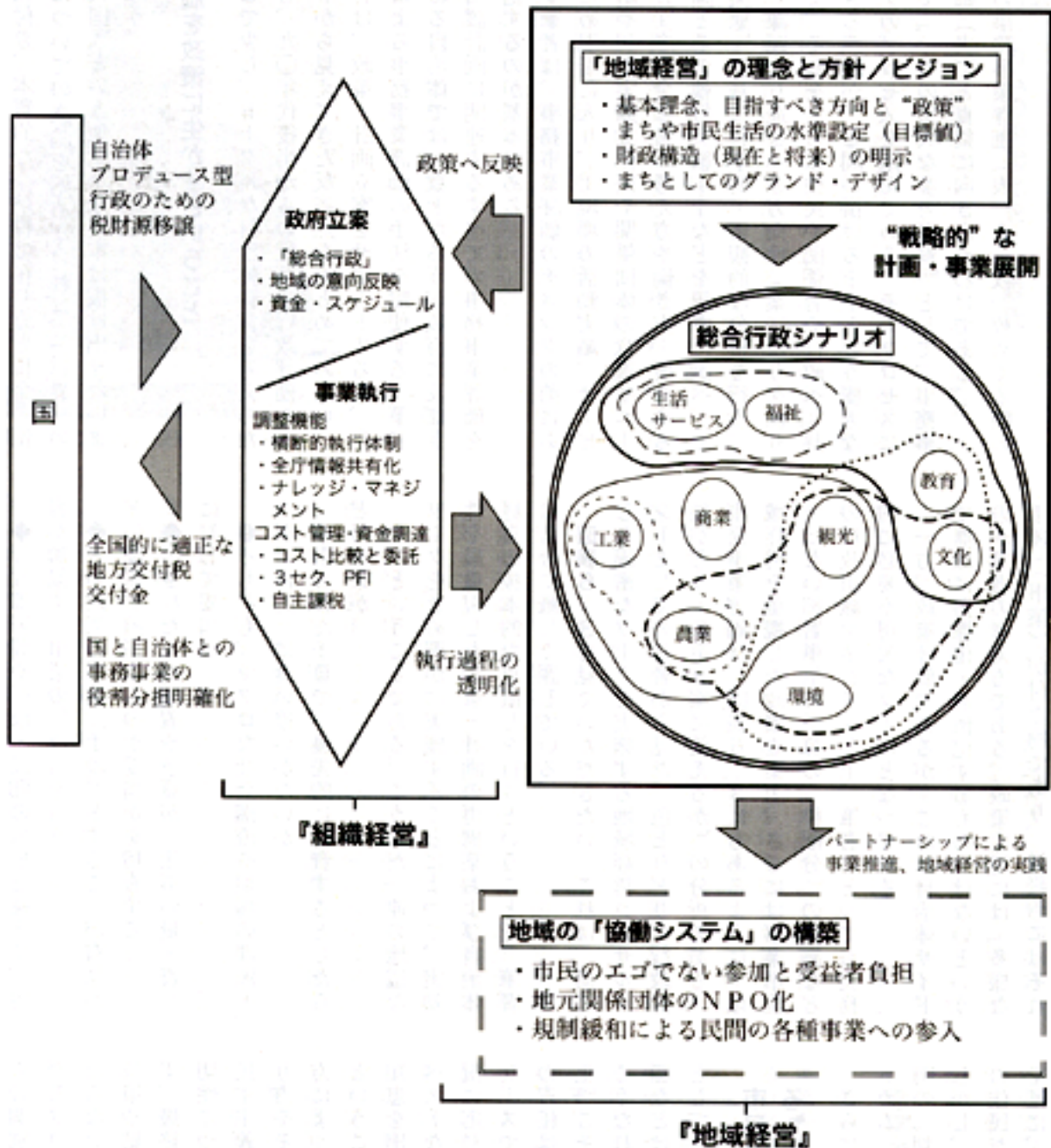
ス削減」の選択肢はなく、保身の意味で「増税しでも行政サービス維持(または増加)」か「行政が担い切れないサービスは、新たな地域の担い手に」という論法に持っていきたいのは、サービス削減で困るのは、住民以上にむしろ行政側だからである。

ならば「議会は」と見れば、「自分が当選した時にした公約に予算が付けば一件落着(財政の全体的な話は後回し)」とするのが一般的な地方議員の姿勢。困ったことに、日本の新聞の地方自治に関する記事は、全体的な財務・財政や借金の実態を分析し、そこからトータルな政策に踏み込んだものが少なく、サービスが減ることへの批判ばかりが目立ちがちだ。こうした批判は、自分からは増税を言い出しにくい地域政治や行政による借金を助長する結果になっていると筆者はみている。そして最も深刻な問題は、日本の国民の地域政治や行政への関心が極めて薄く、税金の流れや財務財政について、ほとんど何の知識も持っていないことである。このような次元の説明や批判や無関心を繰り返して放置しておいて、本当に日本で行政改革や地域自治などが実現するのだろうか。

今、日本の地域社会(地方行政)でいちばん求められているのは、「借金や増税をしてでも、(直接的)負担の数倍に及ぶ受益を維持するか」という真摯な問い掛けを、住民に対して、正直に「行うことだ。国民も、マスコミも、研究者も早くそ

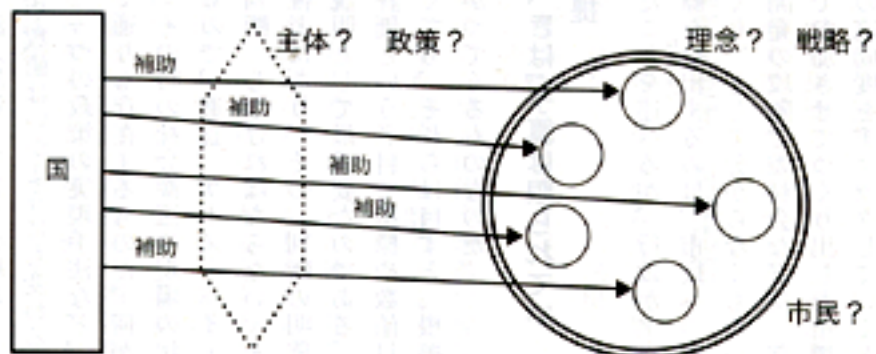


図表6-2 分権時代の自治体経営のメカニズム  
 (「地域経営」を実行するための「組織経営」を)



Cf. 従来の自治体行政  
 ~縦割り構造は、  
 国の施策と予算に連動~

県は機関委任事務が中心、  
 市は自治事務と言われても、規制多く、資金無し…



(注) 「地方行政」2000年3月2日号  
 に掲載したものを修正して再掲

れに気付き、本質的な「納税の在り方と税金の使途」についての議論を始めなければ、「世界一の借金大国」という地獄から日本は抜け出せないままだろう。

### 評価を政策に生かすという目的

ここで少し、トータルな自治体経営を考えるためにも、九〇年代後半からの行革や行政評価のトレンドから見えてきた反省点をまとめてみたい。

筆者は、政策・計画立案をサポートする際、自治体による事務事業評価の手法を駆使する。筆者が関わる自治体では、数十だろうが数百に及ぶが、当該計画に関連するすべての事務事業評価を一元化するのが基本である。

まず筆者は、事務事業評価のチェックの前にか、はじめ現場に入り、①現場の活動実績、サービス供給や利用実態②住民や関係団体の意識やニーズ調査③庁内全部署の考え方や働き方、所有する全計画とその執行実績——などを綿密に調べ、その「実態」を基に科学的・客観的な分析を行う。次に、課題なり進むべき方向性(案)なりを練り上げて、それをさらに住民や関係者や行政へ「共有できる課題か」と問い掛ける……という膨大なワークのプロセスを踏んでいる。そのプロセスにおいて、「一つの重大な参考資料」として、事務事業評価(表)と真剣に向き合うわけである。

その事務事業評価(表)を一枚一枚めくる際の視点は、

◆ 行政部署間や行政・民間の垣根を越えて、内容が類似する事業の統合を行う

◆ どの政策の事業(手段)とするのが有効か、どの部署が担当するのが妥当かを精査する

◆ 示された人員配置や予算が「仕事の量・質」に対して妥当か

◆ そもそも、マクロな社会潮流や現場の課題と、「事業目的」に食い違いがないか

◆ 限られた予算で、優先的に投資するとしたらどの事業か

……ということである。こうした一連の地道なワークをきめ細かに実施することによって、実効性を最重視した政策・計画の再構築および自治体経営の抜本的な見直しを行うということを、筆者は自分に厳しく課している。

図表6-3を見ていただきたい。これは、前述した綿密なワークを実施する地域経営コンサルタントとしての筆者から見た、色とりどりの行政評価がどう「政策立案に使えるか」の分析である。事務事業評価は、図表6-3にもあるように、地域経営を重視した政策立案上、さらには事業単位ではない部署単位の予算の「枠配分」の実施などの行政組織マネジメント上、筆者にとっても実務的に必要不可欠なツールとなっている。

一方、政策評価であるが、これは自治体サイドで無理に指標化・数値化するものではないというのが筆者の考え方である。政策実現には「多様な手段」(事業)が付き物であり、最終的にはそれ

らの個別事業が現場の紆余曲折を経て「結果」に至るプロセスをトータルに分析・判断しなければならぬ。また、不特定多数の住民が一律に同じ政策や結果を望むことは百二十パーセントあり得ず、最終的に政策の目標設定や実行の妥当性・適切性についての判断は「選挙」に委ねるのが最も民主主義的だろう。さらに説明すれば、政策の在り方やその実現の手法(施策・事業)の組み立て方によって、「指標や数値はいかようにも変わる」ということである。一つの政策の実現手法など、

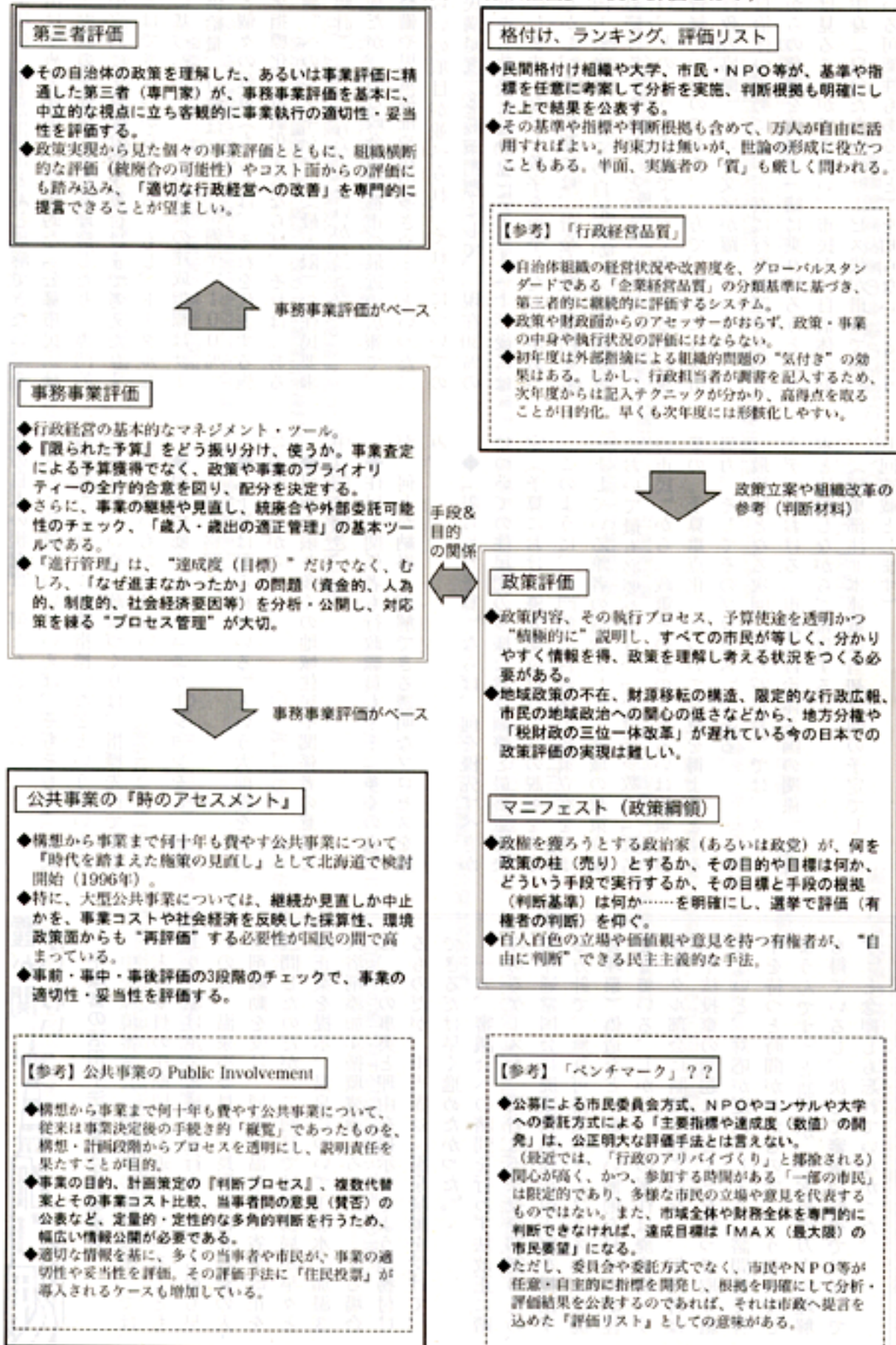
知恵を出せば、いく通りも存在するものだ。何がベストな手法かは、その時の社会潮流や現場の状況に応じて変わるもので、適宜、ケース・バイ・ケースで柔軟に「判断」しなければならぬ。その責任は意思決定権者にあり、その「判断の明確化」こそが、政策説明として最重要なのである。そうなれば、政策評価という名目で指標や数値目標などは捻出しなくても、それらは自ずと「根拠」として「浮かび上がってくるものなのだ」。

### 市民と共有すべきは「予算は限られていて」という大前提

さらに踏み込んだことを述べるが、行政がアウトカム(成果)指標を捻出するのは、市民への説明の「判断材料づくり」として分からもなくない。しかし、その指標開発の段階で委員会などに一部の住民だけを公募で参加させてつくり出した指標を基に、政策やその達成度をチェックしていくと



図表6-3 行政評価は政策と「予算使途の適切性」とリンク  
 (「チェック」の主体や手法は多様。「行政経営」に使う評価とは?)





いう手法は、筆者にはほとんど理解できない。その理由は極めて簡単に、一般的な「公募市民」は、財務・財政の全体像を正しく理解したり、専門的かつ中立的に予算配分や予算付けまで考えたりすることはできないからである。もし、トータルな分析に基づかず、「この政策の達成指標はサービス供給量、目標は90%」「整備率で100%」などと個々の政策(もしくは、それを代表する施策)を指標化・数値化するならば、それは「あるべき論」への「マキシマム(最大限)の住民要求(の総計)」にもなりかねないからである。

余談だが、ある政令指定都市の最近の広報で、道路整備や児童福祉や花の多さや……といった二十ぐらいの項目が並べられ、それらについての「市民満足度」を政策指標として、「現在30%の満足度を五年後には50%にします」「十年後には70%にします」などと数字を列挙したものがあつた。しかし、その広報には、借金が数千億円とも一兆円とも噂されるこの自治体が、「市民満足度を高め続ける」ために、どのような元手(お金)を使い、どのような手法でもって実現するかの説明は皆無だったのである。一方で、紙面には「市民と行政の協働」という文字が躍っている。その自治体の姿勢には、正直に行財政運営を伝え、これからの危機を住民と一緒に乗り切ろうという誠意は見ることができない。市民が「自治体の財布の中身(自分たちへのサービス代が借金で賄われている可能性もあること)を知らない」という

今の日本の状況は、何とも恐ろしい。

さらに政策についていえば、そもそも、「市民満足度」「イコール政策指標」などという甘いものだろうか。いや、政策づくりは、指標先行でできるほど甘いものではない。

◆現場で膨大なコミュニケーションをし、膨大なデータと格闘し、

◆「予算は限られている」という大前提を住民に説明しながら、

◆可能な限り多くの地域住民や関係者の意見を中立的に聞き、

◆住民も関係者も行政職員も……多くの人が、何とか納得・理解できる透明なプロセスを踏む、

◆「限られた予算」ならば、何を優先すべきかについての住民間の多様な意見調整と最終意思決定(予算における優先順位付け)への説明をする。このように、専門的に自治体の政策立案をサポートしている筆者の信念として、地域の政策立案において最も必要なのは、「不特定多数の「匿名の市民」から、政策そのもの。あるいは施策・事業の「予算重点化」について合意を得ようとする努力。そしてそのプロセス」である。

最終回となる次回(12月27日号)では、スウェーデンにおける「市民と自治体と国の関係」を日本と比較しながらご報告する。

(編集部注)本連載は当初六回の予定でしたが、七回連載とします)



### 霞が関 かいわい

中央環境審議会(環境相の諮問機関)では、年末の委員の任期切れが近づいていることもあり、駆け足で審議が進行中。中でも最も早いのは、温泉小委員会。長野県白骨温泉の入浴剤騒動を受け、同省が温泉法の省令改正を諮問したのだが、二回目では事務局が早々と改正案を提示。温泉について①加水②加温③入浴剤添加④循環濾過(ろか)——する場合は、その事実と理由を掲示するよう義務付けられるのだが、担当課は「温泉騒動を受けて、できるだけ早く進めたかった」。

一方、審議会への諮問を行わず法改正に踏み切るケースも。同省は不法投棄抑制のため、来年通常国会に廃棄物処理法改正案を提出する方針で、無許可営業やマニフェスト(産廃管理票)偽造などに厳しい罰則を科すのが柱としている。しかし、この案件は廃棄物・リサイクル部会に諮問されていない。担当者は「不法投棄の問題はスピードを持って取り組まないと、対応が遅れてしまう。諮問して答申を待つと時間がかかるので、こうなってしまうんです」と語るが、「委員の方々の理解も得ているし、決して審議会軽視ではないです」と念押しも忘れていなかった。