

＊連載 「地域再生」—そこにしかない「人」と文化の価値⑦・完

## 「地方分権」は、民主主義の基本

—スウェーデンに学ぶ「市民と自治体と国の関係」—

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)

前回(12月20日号)は、新しく「地域経営」の取り組みに向かう時の心構えや、政策立案と行政評価に至る自治体経営の全体像などについて述べた。実は、今年(二〇〇四年)一月、筆者は国土交通省国土計画局主催の「多様な主体による地域づくり戦略研究会」の委員として、事務局関係者三人とともに、NPM(新行政経営)を進めた福祉国家として評価されているスウェーデンの地方自治の実態調査に行く機会を得た。調査先は、市民参加を先駆けて進めてきたエレブロ市と国の法務省(民主主義担当)。スウェーデンにおける自治体との関係はこの眼で見ると、筆者は日本における行革論や行政評価論がいかに本質とズレているか、換言すれば、ドラスティックに改革が「進まない原因」と「日本流に進ませない理由」を改めて確信していった。

調査報告は、先の研究会の報告書「地域からの日本再生シナリオ」市民自治を基礎に置く戦略的地域経営の確立に向けて」とともに、筆者のホ

ームページにも掲載しているので、ぜひ、参照していただきたい。「地方分権こそが、市民自治と民主主義の基本」と国家を挙げて言い切るスウェーデンにおける「日本の行政とは大きく相違する行革&自治の視点」を以下に要約して紹介する。

### 相違点①…民主主義の尺度は投票率

スウェーデンでは、国家や地方自治の話を始めると、誰もが「民主主義」という言葉を口にすると、何世紀にもわたり、スウェーデンの「国是」として貫かれていたという「民主主義」だが、どれほど国民(市民)生活の中にその理念が根付いているかを見ると、「国是」はまんざら誇張でもないことが分かる。

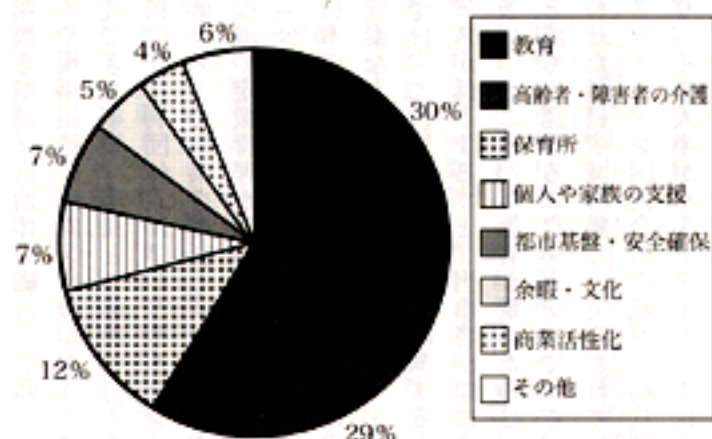
まず、法務省内に、「民主主義担当」の大臣が存在する。驚いたのは、最近の動きとして〇二年春に長期国家戦略としての「新世紀の民主主義法」が政府提案で制定されたこと。立法の要因となったのは、一九九八年の総選挙の投票率が81・

4%と、スウェーデンの近代史上最低の水準に落ち込んだことだ(ちなみに、法が制定された〇二年の総選挙では投票率はさらに下がり、80・1%になった)。この投票率低迷という現象を重くみたスウェーデン政府は、「議会制民主主義への無関心こそが、(地方の)市民自治を崩壊させる」と判断し、市民が地域政治の初期の段階でイニシアチブがとれるよう、地方自治体での市民参加の機会を多く創出することを「国家の法」で促した。というのである。国政選挙にしても地方選挙にしても、投票率が20%30%台に落ち込むことなど珍しくない日本では、まったく考えられない話だ。

### 相違点②…国と自治体の関係は「七割自治」に反映

スウェーデンには、二百九十の市(コミューン)が存在する。一九九一年の地方自治法の改正で、すべての市や県が自由に自分たちの行政組織をつくり運営を行えるようになったことが、日本

図表7-1 2001年のスウェーデン全市の歳出内訳



との最大の相違点といえる。当時の法改正の理由には、①地域のことは市(コミュニティ)がいちばんよく知っている②政策に応じて部局間の調整が図りやすい自分たちの組織は自分たちで柔軟に変更する必要がある——ことなどが挙げられた。従って、現在、国は県・市の自治に関する強制力を持っていない。その「地方自治の尊重」の考え方が最もはつきりとした形で表れ、日本との対比をなしているのが、自治体の歳入の約七割が地方税という財源構造だ。○一年におけるスウェーデン国内の全市の歳入内訳は、地方税が66・9%

使用料・手数料が8・2%であり、国からの財政移転は10%に満たないことに注目したい。その結果、歳出では福祉や教育といった行政サービス分野の比重が約80%と高く、中世のインフラを活用するというお国柄もあって、日本の自治体のように建設関連の予算は大きくない(図表7-1)。

### 相違点③…執行部と議会の関係、議員報酬

スウェーデンの地方自治体には、知事や市町村長に当たる「自治体の長」が存在しない。市議会が最高の議決機関として、政策の原則、税率や各種料金水準、予算配分の大枠を決める権限とともに、行政の執行権も持つ。人口約十二万五千人のエレプロ市の場合、市議会議員は六十五人(ちなみに三十四人が女性)である。

スウェーデンの地方自治法では、自治体ごとに執行委員会を設置することが義務付けられているが、その他の専門委員会(例えば、教育委員会や文化市民委員会や介護・ケア委員会等)の設置は当然のことながら任意である。エレプロ市では、議会や執行委員会を含め、政治的に選ばれた市民の代表者(専門家)として委員会に参加している市民は五百六十三人にも上り(委員会の委員は、政治家が指名する)、ほとんどの人が本職を持ち(政治活動はボランティア的)、フルタイムの報酬付き政治家は執行委員会メンバーのうちの十人にとどまっていた。こうした地方議会の在り方は、議会改革を考える議員の方々に、ぜひ参考にして

いただきたいと思う。

### 相違点④…市民と地方政治・行政との関係

エレプロ市をはじめ自治体レベルでも「民主主義」の尺度は、四年に一度の選挙の投票率である。しかし、多様な価値観や立場が存在する現代社会では「市民が行政執行に関する直接的な決定をすることが困難」との考えを明確にしており、市民はその権限を政治家に信託しているという形が望ましいとしている。結果的に、市民が重視するのは「各政党がつくる政策(マニフェスト)」であるという。

従って、政治家は政策立案に関して、行政(執行部)から出てくる政策案のどれが適切かを選択するか、あるいは政治家自身が政策を立案している。「すべての市民の要望を聞く(実現する)のは、予算的な制約から不可能」との正直な回答も職員からあった。そのため、①要望を満たされない市民との合意形成が不可欠で、執行委員会の下部の各委員会レベルに権限を移譲して専門分野ごとに納得・理解を得ること②声を大きく上げる市民と平等に、声を上げられない市民の考えを聞き取ること——に配慮していた。これは、筆者が本連載(の前回)で指摘してきた「不特定多数の市民との合意形成」とまさに合致する視点である。

### 相違点⑤…行政職員の雇用の柔軟性

日本の行政では、①定年退職者の補充をしない

ことで総数を削減②自治体組織は「退職」して、外郭団体や現場組織に向向③行政が担う事業、民間へ委託できる事業、市民との協働で行う事業に分け、民間非営利団体(NPO)やボランティア団体に低コストで事業を委託——といった方法で、人件費削減や定数管理が行われている。構造改革特区で「公務員のパート化」案が出されているものの、日本の行政職員の雇用は世界各国の中でも極めて安泰なものといえる。

日本では、「福祉の現場職員を削減すると、行政サービスが低下する」と、当事者が口にするケースが多い。ところが、筆者が驚いたのは、福祉先進国と誰もが認めるスウェーデンですら、コストに合わせた職員削減も厳しく実施されていたことだ。スウェーデン国内全市の職員の約八割が女性であり、その大半がパートタイム。これには、歳出の80%が福祉と教育という自治の在り方が反映されているとみてよい。さらに、スウェーデンを訪問して強く印象に残ったのは、行政職員にしても、パート的に公的な仕事に就く人々にしても、公務に就く者として重視されるのが「専門性(科学的な調査・分析力)」「市民参加を動かす能力(コミュニケーションや調整の力)」ということだった。実際、自治体の重点プロジェクトで二、三年間の専門職員として雇用される次のような人々も数多く見られた。

◆地域づくりに関するプロジェクトを指定地区内で動かすプロセスリーダー

◆介護福祉で、家族と専門機関をつなぐソーシャルワーカー

◆地域の犯罪予防(特に青少年担当)のための調査・分析、現場調整を行う職員

いずれの職員も専門知識や能力を発揮し、プロジェクトの「結果を出す」ことで社会的ステータスを得、次なる職務(転職や新業務)のステップにするとのことである。この「行政のプロとしての責任」の担われ方が、日本の公務員と根本的に異なる点だろう。

### 相違点⑥…市民参加の意味

ジョークのようであるが、法務省の民主主義担当職員によれば、「一般市民が、一生のうちに、一度は」政治的な任務に就いてほしいとの希望があるそうだ。国を挙げて「民主主義」が実行され、国よりも地方自治、地方行政よりも市民……という、日本から見ると「逆転の構造」が制度的にも財政的にも担保されている。それ故に、「自分たちの税金に基づき自治は自分たちの責任でもある」との合意が市民と地域政治・行政との間でなされ、市民が高い自主的意識で活動できるといふことなのだろう。このように見ると、おそらく日本とスウェーデンの市民参加の相違は、スウェーデンの市民参加が「四年に一度の選挙時以外でも、一般の市民が地域政治への影響力を高める」という大命題(意味)を背負っていることにあるに違いない。以下、市民参加に積極的に取り



### 霞が関 かわい

義務教育をしっかりと議論(文部科学省)  
自民党の文部科学部会(遠藤利明部会長)・文教制度調査会(保利耕輔会長)合同会議はこのほど、義務教育に関する特別委員会を文教制度調査会内に設置することを決めた。委員長には河村建夫前文部科学相が就任。年明けの通常国会開会後に初会合を開き、週一回のペースで議論する予定だ。

同委は、義務教育費国庫負担制度について、「党の立場、政治の側からしっかりと議論していく」(某議員)のが狙いだ。遠藤部会長は、「義務教育費だけに限るつもりはない」と話す。同部会長によると、「これまで、党として実は義務教育をきちんと議論してこなかった」そうで、「例えば、学力低下に関して、ゆとりなのか、詰め込みなのか、どうあるべきなのか、義務教育制度全般を幅広く取り上げたい」と強調する。

こうした自民党の動きに文科省の某幹部は、「霞が関で国庫負担制度堅持と言っているのは文科省のみ。政府内に味方はいない。頼れるのはもう自民党だけ」と歓迎しつつ、「ただ、党主導といっても、資料作成とか、結局自分たちの仕事が増えることになるんですよ」とのぼやきも。

組むエレプロ市における市民参加の考え方と参加手法を列挙してみる。

### (参加の考え方)

◆行政と市民の「パートナーシップ」といった場合、計画等に意見を言うだけの市民参加はあり得ず、責任ある事業参加までを意味している

◆市民全員が社会参加できるさまざまな環境を

整備し、市民たちがお互いにつながり、みんなの生活の質(長期的な福祉・健康)をみんなが向上させるのが目的

◆市民が「民主主義のプロセス」に自主的に参加・協力できるように、行政は必要な情報を分かりやすく提供する

◆地域政治への関心が高まるよう、市民個人の

## スタンドからの視座

球団の合併や新規参入などで揺れた今年のプロ野球界。福岡ダイエーホークスの本拠地・福岡ではソフトバンクによる球団の買収話が驚きを持って受け止められ、街中の話題をさらった。

「買収しても、すぐに手放すはず」。当初、そうささやかれたが、ソフトバンクが三十年間のドーム使用契約を結んだことで警戒感も薄らいだ。逆に、毎年浮上してきた身売り話に終止符が打たれるとあって安心感が広がっている。

それにしても鮮やかな買収劇だった。係正義ソフトバンク社長が福岡市に乗り込んで買収を記者発表したのは十月十八日。まだ、ダ



イエーが球団保有に固執していた時期だ。「話がない」「なぜ、このタイミングなのか」。地元財界から不満の声が上がった。

だが、ソフトバンクに根回しという感覚は存在しないようだ。各方面との交渉はビジネスライクに、さながら光ファイバー並みの速度で進行。契約にこぎつけたのは買収表明から四十三日後だった。

この先、地元に着した「ホークス名物」が、どこまで維持されるのだろうか。慣れ親しんだ「玄界灘の潮風に」で始まる応援歌は残してほしいところ。福岡ドームの試合で七回に観客が一斉に飛ばす風船の扱いはどうなるのか?

試合に勝利した直後、真つ暗にしたドーム内で打ち上げられる花火は? 細かな疑問は尽きない。

孫社長は球場に三十台近くのカメラを設置して、監督や選手らの動きをネット上で自由に見られるようにする構想を披露した。

ドームの観客動員数は年間約三百万人。セ・パを通じて二番目に多い。ダイエーが常勝チームとなつたのも、ファンの熱烈な応援があつたからこそ。ホークスは福岡での十六年間で「地元密着」という立派な伝統を築き上げた。

ネットで全国中継される試合を観戦するにしても、本拠地が盛り上がるに十分なことは感動を共有できないはずだ。孫社長は観客席からの生の視線、声援に込める球団運営を心掛けてほしい。一ファンとしての願いでもある。(英)

必要性に応じて、情報入手への支援にとどまらず、個人のエンパワーメント(能力向上)も支援する

### (参加手法)

①議会に代表される「代表制民主主義」

②生活単位の地区を基盤とした「直接民主主義」

③教育や福祉現場の「テーマ別の当事者参加(組織の代表)」

④ボランティア団体等による「自由意思団体の民主主義」

なお、参考までだが、政策・計画立案や予算付けに絡む重要事項に、専門家等を入れることはあっても、公募の一部の市民を参加させる手法はやはり採られていなかった。

相違点⑦「行政評価(指標・数値)の意味」  
「脱・予算主義」

地方自治体の職員雇用の点で触れたように、職員にとつて重要なのは「結果」を出すことである。しかし、それは指標や目標値を達成することとはイコールではないと筆者は考えている。一例で示せば、青少年犯罪を減らすというプロジェクトでは「犯罪がゼロ」になることが望ましいのは当たり前で、それよりもむしろ、さまざまに変化する現場の状況に柔軟に対応し、「行政(職員)が、いかなる時に、何をどう判断し行動したか」のプロセスの方が問われるからだ。

エレプロ市の青少年犯罪を担当する契約職員に

は、①これまでの活動の効果や問題点を十分に調査(分析・把握)し、②短期的な対策と長期的な取り組みの位置付けを明確にして多様な予防活動の調整を図り、③多様な関係団体(県、市、病院、ボランティア団体、産業界)と情報共有し、④業務執行は、科学的な根拠(データ)に基づいた方法論にのっとって行い、⑤市民の関心・協力を促し、市民にも活動の成果を発表する——といった一連のワークが求められている。

そのプロジェクト(業務)に対する評価の考え方としては、

◆市民に行政執行状況を説明する手段として行われる「単年度の目標値の達成度」

◆現場の職員や関係者たちの間で、月別の実態調査などで「科学的に把握・分析するために利用される数値や指標」

——とがあった。

日本の自治体では、前者の「目標値」だけが流しているが、筆者はむしろ、各現場において日常的に科学的分析を実施し、一年単位のローリングなどと言わず柔軟かつ迅速に問題解決を図っていく後者のスキルを磨く方が基本と考える。しかし、日本のように行政が単年度予算で動き、事務事業ごとに細かく人員と予算を確定するシステム(お金が付かないと仕事ができない風土)では、いつまでたっても職員の権限によって現場で柔軟に対応することは難しい。この解決のためには、事業ごとの予算付けではなく、むしろ結果を出す

べきプロジェクト(施策単位)として予算を「枠配分」し、事業のストラップ・アンド・ビルドを現場の権限に任せる、新しい行政マネジメントの確立が必要である。

先に、「何年契約の範囲で、何々をやり遂げてナンボの価値」という責任を持たせた、専門性を重視した、スウェーデンでの職員雇用システムを紹介した。こうした「計画—実行」を現場の権限とコスト感覚に任せる「脱・予算主義」の職員雇用の発想こそを、日本の構造改革特区で、ぜひとも参考にしていただきたいものである。

◇

◇

今回は本誌での過去の五本の大型連載と志向を変え、「地域経営」の現場で地域の人々が何を考えどう動いているかにスポットを当て、また、福祉国家といわれるスウェーデンの地方自治に触れてみた。

日本の事例では、地域再生のマニユアルは存在せず、地域の復活には、地域を立て直したい、自分たちで何とか地域を守りたい……という、民間人を中心とした強い想いがベースにあった。また、スウェーデンの事例からは、「民主主義」とは何かということ、さらに、真の地方分権によって市民活動や、議会・行政の運営までが自治裁量(自己責任)となり、その結果、市民の地域政治や納税に対する関心が高まっていること、そして、政策とその執行の是非についての「地域政治・行政と市民との双方向のコミュニケーション」が築か

## 血液サラサラ健康事典

時事通信出版局 健康医療情報編集部 ●A5判・定価1,250円 時事通信出版局

れている(ただし、築く努力は大変!)ということをお伝えできたのであれば幸いです。

自治体が「真の自治」を目指すのであれば、今最も大切なのは、政策決定および施策化・事業化・予算化の各プロセスにおいて自治体庁内、地方議会、外郭団体、地域住民からの百人百色のありとあらゆる意見や価値観や既得権と向き合う気持ちを持つことだろう。そこで生じるコンフリクト(あつれきや衝突)を対話の繰り返しによって乗り越え、不特定多数の「匿名の住民」にも理解できるように科学的・客観的なロジックで説明し尽くす。それが、分権時代に求められる自治体の能力なのである。

そして、そうした地方自治の実現を「現実のもの」とできるかどうかは、税の用途を自由に考えられるような仕組みの構築、すなわち、国から地方への「税財源移譲」に懸かっていることは言うまでもない。

◇

◇

本連載に関する「意見・感想」は、ciao-shino@nwe.biglobe.ne.jpまでお寄せください。また、地域政策プランニング(福田志乃)のHP(<http://www.spica.biz/shino/>)で、本誌の筆者による過去の連載のリストを紹介していますので、ご覧下さい。