



「地方分権時代における住民協働について」



龍谷大学法学部 教授
富野 暉一郎 氏

はじめに

皆さま、こんにちは。今日は私から基調講演ということですが、事例のお話は、お二人の方で現場を持っていらっしゃると思いますので省かせていただき、私からはパートナーシップ、協働というものが、現代社会や近い未来の社会において、どのような意味を持っているのか、どのような形でこれから展開していくべきかということをお話ししたいと思います。

民主党政権になってから「新しい公共」ということが言われるようになりました。私は従来からイギリスやアメリカのパートナーシップ政策を研究していますが、ブレア政権の改革が非常に大きな意味を持っていたと思っています。ブレア政権は15年ほど前に、国の構造転換としてのパートナーシップ政策という大転換を実行しました。それが民主党政権になって、「新しい公共」という形でようやく本格的に動き始めるのではないかと期待を持っています。

今、日本の社会はいろいろなところで大きく変わろうとしています。例えば生涯学習などは、今までは趣味的なものがかかなり多かったのですが、むしろ職業のトレーニングと結び付けて、しかも大学や大学院の専門職業的な教育と結び付けて、新しい雇用や再チャレンジの仕組みを作っていくということを文科省や厚生労働省が始めています。私たちの研究はまさに、社会が新しくどんどん変わりつつある中で、人材の育成や活用という面で機能しはじめていると思っています。

このような変化は民主党政権になったから必要になったということではありません。そもそも日本社会の経済成長が非常に難しくなってきました。高齢化と少子化で、このまま行ったら社会全体が非常に沈滞してしまうという中で、人々の人間としての資源をいかに社会の中の活力として機能させるかということにかかわる問題が重要になって来たという事情があります。

もう一つは、今まで行政が優位であった地域社会を、地域が本来持っている

力によって、行政も支えられる、あるいは公共活動も支えられるといった方向へ持っていくことが求められています。私たちが、研究の成果を活用した地域で展開している地域公共人材育成事業も、既に自民党時代の緊急雇用対策事業の枠組に入っていました。したがって、行政から地域社会へ、また協働による「新しい公共」ということは、地域社会の大きな位置付けの転換だろうと思っています。

そういうことで、今日は協働というものが、この社会においてどのような意味を持っているのか、あらためて確認させていただくというのが1点です。また協働が新しい社会をどのように切り開いていくのかということについて、お話しさせていただきます。最終的には、そのことによって行政が大転換をしなければいけないという新たな行政改革のあり方に結論は行き着くこととなります。

実は行政改革というのは協働の実現のための非常に大きな要素なのです。パートナーシップ、協働と行政改革という関係は皆さんはあまり意識されていないと思いますが、実は新しい形の行政改革がそこから出てくるのだということをお話しさせていただければと思います。

1. 地方分権から地域主権に問われる地方自治体のあり方

民主党政権は地方分権から地域主権ということで、新しい法律を出そうとしています。あらためて地方自治法を改正するか、あるいはそれ以外の法律を作って、新しい自治体の姿を作っていくということです。ただ、私は2000年地方分権が日本の社会の分水嶺、つまり、中央集権型の社会システムから地方分権型の社会システムに転換する大転換の分水嶺だったと考えており、今、民主党政権はそれをさらに徹底しようとしていると理解しています。

基本的には、国に依存してきた自治の姿を、地域自身の力によって自らの足で立つ、自ら律するという地方自治体のあり方に転換するということです。それは財政規律だけではなく、主体的な政策形成だったり、創造的地域経営まで地域の姿が変わっていかなければいけないのですが、今は財政のことが非常に大きく意識されている時代です。現実にはそれは大きな問題なのですが、財政問題を追うだけでは本当の自立した地域は作れません。地方財政はある意味で、既にぞうきんを絞ってきた状態まで行っていますので、その限界性は皆様は意

識されていると思います。

今まではニュー・パブリック・マネジメント、つまり市場的な、企業の行動原理やマーケットを使った、いろいろな新しい行政のあり方を探って実際に実行してこられたと思いますが、今はその改革が一種の閉塞状況になっています。常識的には余分なものは絞り切った状態ですし、それだけでは財政改革や地域の活性化がうまくいかないことは皆さんもご承知のとおりです。

そこで出てきたのが「新しい公共」という概念だったと思います。つまり、公共的活動を何とか地域社会全体で支えていこうということです。財政規律という面から今までの無駄を切るというのは当たり前ですが、ニューパブリックマネジメント改革では、無駄を切るだけではなく、財政に合わせて、事業の合理化、効率化を推進して来ました。いわゆる事業仕分けや人員削減、あるいはコストカットや人件費削減という形で、行政が何とか頑張っていこうということベースにしているのですが、私は前からそろそろその方法は限界的な状況になって来たのではないかと感じていました。改革を進めるだけでは社会はかえって不安定になってしまうことに政府もようやく気がついて、真剣に取り組みはじめています。

それではどうすれば事態は改善されるのでしょうか。それは、公共活動を支える分母の部分、行政という単独の分母ではなく、行政プラス地域社会の人的資源や、その他の歴史的資源など、いろいろな資源の組み合わせで大きくして、むしろ公共活動の量と質を確保する方向に転換すべきということです。ガバメント（政府）、シビル・ソサエティ（市民社会）、それに加えて企業の三つが公共活動の分母になって、小さな政府であるけれども豊かな公共サービスを支えていくという形でなければ、もう社会が持続して行かなくなっています。逆に言うと、そういう社会を作ること、そういう構造改革をすることで、市民、国民が安心して公共活動を受けられるような社会を作っていかなければいけないというのが「新しい公共」の基本的な考え方なのです。

2. 行政改革・社会改革としての協働

(1) 誤解されている協働の意味

そういう中で、公共パートナーシップ、協働というのはどういう意味を持ってくるかという、すでに申し上げたように「新しい公共」という概念からす

ると、今まで公共的な活動は行政が一生懸命支えてきたのですが、これを転換し、社会の方に公共活動を展開していこうということです。社会というのは地域活動や市民の運動や事業、あるいは企業活動だったり、あるいはそれが連携した形です。

つまり、従来行政が担っていたものを事業仕分けということで簡単にそのサービスをなくすのではなく、それを地域社会に展開して行って、その部分を地域社会の仕事にして地域を活性化しようということです。その一方で従来の行政の活動を地域社会の仕事に転換するため、新たな行政改革を徹底させることが必要です。これは従来の行政の活動の徹底的な見直しと、行政の仕事の外部化という新たな行政改革、しかも徹底的な行政改革になるのです。今まで行政こそが公共であるという概念でしてきたことを、地域社会そのものが全体的に公共性を担うということに転換するのですから、これは根本的な行政改革にならざるを得ないのです。

そういう意味で、パートナーシップと、「新しい公共」という概念は行政改革そのものであるということになります。しかも担当部局が主導する行政改革ではなく、全部局がかかわって、行政のあり方そのものを変えていく徹底的な行政改革です。これをまず理解していただかなければいけません。

(2)昔からあった日本型協働

ところで、NPOの方々にしろ、あるいは行政の方々にしろ、協働やパートナーシップというのは新しいことだと思っている方が大変多いのです。ニュー・パブリック・マネジメントというマーケット志向の改革が行き詰まったので、新しい改革手法としてパートナーシップ、協働というものが出てきたのだと思っていらっしゃる方が多いのですが、そうではありません。実はパートナーシップ、協働というものは昔からあった地域社会のあり方そのものなのです。われわれはそこにもう1度立ち戻らなければいけません。歴史に学んで現代の社会をどのように作り直していくかということが問われているのです。

具体的に言うと、例えば江戸時代や明治時代、特に農村部では最近まで「結い」が機能していました。これはまさにパートナーシップ、協働です。つまり、みんなのための仕事を、みんなが力を合わせて管理して生産物を多くすることにより、社会的利益を最大化するということです。「結い」の場合はお米とい

う農産物が中心でしたが、農耕社会というのは農産物がすべてを支えていたので、まさに「結い」は公共的な意味を持っていたのです。

そのような「結い」は、実はパートナーシップそのものです。「結い」は別にお上から言われて作ったものではありません。地域の生活の実態が求め、必要とし、人々の知恵が「結い」という形で、農村の共同体のあり方として定着してきたのです。つまり農村共同体の「結い」は、お役所が主導する、あるいはお役所の命令によって作られたものではなく、生活に即して、あるいは地域の資源に合わせた形で、地域の知恵を生かして展開してきたのです。

日本は1000年、2000年の間に、田んぼなど、同じところで連作障害を起こさずに毎年お米が取れるという、非常に高度な農業技術を開発してきました。それが共同体の連带的・協働的な組織を育ててきたという、素晴らしい社会システムを日本は持っていたのです。

ですから、もともと日本にはボランティアや協働の根拠、資質がないのだといった議論がよくありますが、そんなことは全くありません。伝統的社会では、そういうことがなければ人々は生きていけませんでした。そういう中で「結い」という形を作ってきたのです。

もう一つ、お金の問題もそうです。例えばバングラデシュのグラミン銀行がノーベル平和賞を取りましたが、日本ではとっくの昔に「講」という形で定着していたのです。みんなで小さなお金を集めて、冠婚葬祭で必要なところに回して行って、頑張って生活していけるようにするというので、これはまさにグラミン銀行など、小規模地域金融の一つの形です。そういうものもあったのです。

近現代になっても、例えば京都市ではいまだに地域の自治会の組織として「学区」という制度があります。これは天皇が京都から江戸に行ってしまうと非常に危機感を持った地域社会の人々が、これからは人を育てるしかないということで敷地を提供し、学校の建設費も出し、そして先生の費用までも地域の自治組織が一部負担して、「学区」というもので人を育てていくという地域組織を作ったのです。つまり行政の財政力が非常に弱いところで、市民がそういう組織を作って、人を育て、地域を育てていくことをしたのです。

あるいは現代で言えば、消防署と消防団の関係はまさに協働、パートナーシップです。行政だけですべての災害に備えることはできません。災害については

地域社会の組織、あるいは人々の活動と行政の専門的な活動が結び合って、完全なボランティアではなく、行政が若干支援することで、人々の働き、人々の協力によって、災害に対して強く、安心した地域ができてくるということで、これはまさに協働なのです。

3. 協働の条件

(1)協働型行政改革による行政事務の社会的事業への転換

以上申し上げたように、協働というものは特別なことをやって、新しいことを学ばなければいけないのではなく、私たちの社会が持っている本質的な連帯・連携のあり方をいかに掘り起こし、組織して、現代の社会に適合させていくかという問題であるということです。

ただし、「だから協働はボランティアでいい」などということをやったら、現代的には全く機能しないことには注意が必要です。協働はボランティアを前提にしては絶対にできないということを申し上げたいのです。その理由は昔の社会というのは、農耕社会であれば90%の人が同じ地域で、同じ生活をしていたのです。ですから、水路の掃除や畦道の整備など、みんなで一緒に同じ時間にできたわけですし、またその労働の結果は直接構成員全員に返っていました。ところが、現代社会では職業がばらばらです。どんな農村に行っても6割、7割の人が農耕をしていません。そうすると、生活時間は全くばらばらで、水路の掃除や道を整備するといっても、できる人とできない人が出てきてしまいます。つまり、現代社会では、みんなのための仕事をボランティアでしようとする、フリーライダーと必死になって汗をかく人という、社会の亀裂が必ず生まれてしまうのです。みんなのための仕事を必死にしている人たちに対して、多数の人たちがそれにただ乗りし、いい思いをして、「ありがとう」の一言も言わないという社会的活動は持続性がないのはだれが見ても明らかでしょう。

(2)地域社会の主体が公共活動を担うための制度設計

実は公共的な社会のための活動には、どうしても担保しなければいけない三つの特徴があります。一つは「持続性」です。気まぐれで1か月やっておしまいとか、1年やっておしまいでは困るのです。継続して同じようなサービス、

あるいはより良いサービスが供給されていくような仕掛けが必要です。二つ目は「責任能力」です。みんなのための仕事ですから、誰が責任を持つのか。何か問題が起きたときにどういう形で責任が取れるのか、賠償できるのかという問題があります。三つ目が「専門性」です。みんなのために仕事をするためには、誰でもできるという部分もありますが、研修をしたり、学んだり、それを蓄積したり、管理したりということが必要です。

持続性と責任能力と専門性が担保されなければ、社会の中で人々が安心してサービスを受けることはできないのです。ボランティア活動にこんなことが要求できるのでしょうか。ボランティアをしている人たちに「責任を持ってください」と言ったら絶対に対応できませんよね。あるいは「10年やってください」と言ったら、「そんなことは保証できるわけがない」と言うに決まっています。こういうことでは、地域社会を協働型の社会として運営できるはずがありません。運営するためには、きちんとお金が回って、きちんとしたトレーニングができる、あるいはノウハウや人材の蓄積ができるといった仕掛けがなければいけないのです。最近では各自治体がよく協働を推進する条例を作ったりしますが、例えばそれぞれのセクターが、持続性と専門性と責任をどのように分担して持ち、社会全体が機能できるようにするという条例を作らない限りはその条例は機能するはずがありません。逆に言えば、行政から言うと、ボランティア頼みであれば「あの人たちが本当にちゃんとやってくれるのか」と言う意見が出た所で、いつも終わりにになってしまうということがあります。

協働とは、地域社会の公共の仕事であるということです。ボランティアは補助的には使えますが、公共的な活動である限り、原則的にはボランティアはあり得ないのです。これが2番目の大事なポイントです。

(3)社会的分権

3番目は、そういうことを具体的に展開していくために、どういう改革が行政に必要なのかということです。事業仕分けには一定の効果がありますが、それだけではうまくいかないと思います。徹底的な行政事務の社会化を目指して、行政の仕事全体を徹底的に分析する新たな手法が必要です。事業を評価する前に事業の公共性のあり様を分析しなければいけないのです。分析して、その仕事は本当に行政がしなければいけないかどうか、あるいは地域社会のどのよう

なところだったら一番有効に、しかも継続的により良いサービスができるのか、それによって社会全体がどのように元気になっていくのかといった判断をし、行政の仕事を社会の仕事に転換するための仕掛けをきちんと作っていかねばいけないのです。そのためには行政の仕事をまず分析し、その仕事をきちんと整理することが必要です。

そのような事業の分析は、事業の単位そのままではできないと私は思います。その分析のために私たちが開発したやり方をステップ分析といいます。例えば固定資産税の処理のステップを考えてみます。まず家屋調査、土地調査という「調査」があります。その次に対象物件を「評価」し、それから「税額を決定」します。さらに決定された税額を「通知」し、それから「徴収」します。徴収しても駄目なら「督促」し、さらに最終的には「差し押さえ」まで行きます。このように分析すると固定資産税に関する事務は7つのステップに分かれることとなります。

この中で、行政でなければできないのは何かというと、基本的には権力的行為で、どうしても相手に強制しなければいけないことでしょう。具体的には税額の決定や差し押さえは権力的行為となります。それ以外は必ずしも行政が直接実行する必要はないものです。つまり行政は一定の責任を持つけれども、具体的な事務処理、あるいは事業の展開は、行政でなくてもできるということが出て来ます。こういう形でステップを分析していきますと、あらゆる事業について行政の直接執行が必要ないステップが大量に出て来ます。

例えば100の事業を取り出して実際に分析してみると、行政がしなければいけないことは驚くほど少ないという結果になります。私たちが今まで幾つかの自治体の事業を対象に徹底的に分析したところ、本当に行政でしかできない仕事というのは最大3割ぐらいしか残らないのです。あとは行政でなくてもできるし、行政でもいいのかという仕事が7～8割ぐらいです。特に基礎自治体の場合は権力的行為が少ないですから、たくさん出てきます。それらのステップをさまざまに組み合わせることによって地域社会の人々や団体がかわる仕事として事業化していければ、行政の仕事を徹底的に減らし、その一方で社会の仕事、つまり市民が給料をもらってできるような公共的な仕事にできるのです。

自治体の皆さんは給料を取り、あるいは予算を使って行政の仕事をしています。その予算の一部、あるいは相当部分を使えば、それは社会の仕事にするこ

とは比較的容易です。地域社会の方に新たな雇用が生まれ、その雇用を通じて社会の中に人々の連帯が生まれ、あるいは人々の能力が向上するということが期待されます。さらに英国のパートナーシップ政策、例えば今いわれているニートとか、職業がなくて収入が取れない高齢者、あるいは貧困家庭が増えているということについて、新しい地域社会の活力を生むための仕掛けができてくるのです。

(4)行政の仕事を分析してみよう

ただ、私たちは単に分析したものを外に放り出せと言っているのではありません。それをきちんとした形で地域社会の仕事にすることで、人々の間で新しい雇用が生まれるのです。地域の中でお金が回ってきて、地域経済循環が生まれてきます。さらにそれによって新しい人間関係ができてきて、そこで人々が公共的な仕事をする中で、公共マインドを持つようになるのです。行政職員だけではなく、市民もそういう仕事を通じて公共マインドを持つことが必要なのです。

協働型の社会改革、協働型の行政改革だからこそ、行政が主導して地域社会に仕事を展開できるのです。これは外からしようとしてもできません。行政がその気にならなければできないのです。全部局を対象にして、あらゆる業務を徹底的に分析すると、全部局が対象となるような、協働型の事務事業の改革になるのです。

このようなことで、行政自らがきちんと自分の仕事に収れんしていくことで、初めて地域社会の方々に「われわれはここまでやりました。皆さんもこういうところで協力してください。その協力は決してただ働きではありません。短期的にすればいい、気まぐれでいいということではありません。きちんと社会の仕事として、パブリックな仕事としてやってください」と提起できるのです。

そこでやっと、今までばらばらで、不満たらたらで行政に常に要求していた人たちが、地域社会における公共の人材として機能する中で、意識改革がおこり、行動様式が変わってきて、社会が変わってくるのです。それは地域社会の一番根っここの部分、人の部分から新しい活力を生み出すということです。これが協働型の新しい改革であると私たちは言っています。

今までの協働はいろいろな事例を作ってきました。人々の間で、協働という

のは大事だという意識を育ててきたと思うのです。それをもう一歩進めて、行政がいかに自らを分析・改革し、地域社会の活性化、人々の能力の公共的な活動へと展開できるか、そのことによって日本の地域社会を「新しい公共」という社会構造にどうやって展開できるかということが問われています。そういう時代になってきたのです。

ですから、公共の仕事を社会化することによって、協働というものはこれまでの日本の政策課題としてどうもよく分からなかったとか、ある特定の支援部局の仕事であると限定してきたことを、全庁的な関心・行動、そして社会と行政との関係の改変という形で新しく生まれ変わらせられるのです。そういうことをぜひ考えていただければと思います。

時間が来ました。私は問題提起のエッセンスだけ申し上げたので、分かりにくかったかもしれません。後でまた皆さんといろいろな議論ができればと思います。どうもありがとうございました。