

◆私の意見◆

転換期の公共サービスと自治体職員

財団法人地方自治総合研究所 所長

辻山 幸宣



はじめに

公共サービスをめぐる議論がこれほどまでに盛り上がった時期があっただろうか。「新しい公共」「NPOと行政との協働」「官民競争による公共サービス改革（いわゆる「市場化テスト」）、「効率的で小さな政府」、そして、私も参加した「良い社会をつくる公共サービス」など、多くの言葉と論点が提出されている。しかし、現に公共サービスの中軸を占める「行政サービス」を担う「公務員」の世界では、このことについての関心は今一つのように思われてならない。その理由はおそらく、これらの議論の多くが「公務」と「公務員」のあり方、あわせて「政府公共部門」の現状への懐疑的な視点から構成されているという事情を察しているからであろう。

だが、「公務」と「公務員」の危機をどう回避するかを考えている間に、都市や地域のあちこちで生活の困難に直面し、あるいは明日への希望をもてずに立ちすくんでいる人々が、ますます社会的セーフティネットから置き去りにされていく。人口減少と高齢化によりその維持の限界を招きつつある集落の暮らしは、どのようにして持続性を確保できるだろうか。子どもたちの置かれた「きつい」状況を、「いじめた子」の制裁で打開しようとする国の方針は、豊かな未来につながる道だろうか。これまで、行政によって解決可能であったと思われていた世界が、いたるところで破綻をきたしている。公共サービスの再構築が避けられなくなっているとき、転換期に不可避の「痛み」の治療を求めるだけでは自治体職員の使命を果たすことにならないであろう。

自治体政府の使命

では、自治体の使命はなんであろうか。地方自治法は「住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する」（第1条の2）ことを掲げている。いかにも「地方行政機関」らしい役割の書き方だと思う。しかもこの条文は2000年施行の分権一括法で書き込まれたものである。自治体職員は、なにを職務上の使命として働いているかについて話し合うことがあるのだろうか。そのときに参照すべきものとして上の条文しかないとしたら、そのイメージはきわめて貧弱なものとなるだろう。住民にとって自治体は何のために存在しているのかを説明することも難しかりう。

2000年改正前の地方自治法の方が、イメージはつかみやすいものであった。そこにはつぎのように仕事の例示がなされていたからである（旧第2条第3項）。「住民及び滞在者の安全、健康及び福祉を保持する」「公園、運動場、広場、緑地、道路、橋梁、河川（後略）」などの設置・管理、「上水道その他の給水事業、下水道事業、電気事業、ガス事業（後略）」などの企業を経営することをはじめ教育施設、福祉施設の設置・管理から労働争議に関することまで、まさに地域に生起する生活上の「森羅万象（?）」がその対象とされていた。なかでも「未成年者、生活困窮者、病人、老衰者、寡婦、身体障害者、浮浪者、精神異常者、めいてい者等を救助し、援護若しくは看護し、又は更正させること」のくだりは、今日の「格差社会」の中で、自治体のはたすべき役割について示唆的である。

もとはといえば、家族や近隣住民たちの協力と地域コミュニティの共同作業で維持されていた生活の一部が近代化の過程でほころびをみせたために、その代替組織として自治体政府が役割を担うことになったのであった。自治体政府は、第一義的に「その構成員たちの生活と人権を守る」ことにあるとあってよい。

社会変容と生活ニーズ

日本の自治体はこの使命の達成に尽くしてきたと思う。順調な財政に支えられた政策範囲の拡大、補助事業などを通じた地域経済振興と雇用の確保、国の皆年金制度も手伝ったセーフティネットの拡充、そして地域生活基盤の整備と縦横の働きであった。機関委任事務というナショナルミニマム行政ではあっても、確実に自治体は住民の生活の大半をカバーする信頼できる地方行政としての地位を築いてきた。それは「疑似福祉国家」ともいわれる様相を呈していた。だが、そのような「政府の時代」（政府公共部門が人々の生活の隅々まで支える体制）は、高度経済成長の終焉を含む社会変容とともに終わりを迎えることとなる。

その背景にあるのは経済のグローバル化と家族構成の変化であった。グローバリズムの進展の中で国際的な生き残り競争に打ち勝つため、日本企業は生産コストの削減を余儀なくされ、年功序列・終身雇用の慣行を廃止し、能力別賃金と労働市場の流動化（非正規職員の増加、派遣労働の制度化など）を図った。その結果、まちにはいわゆるホームレスやワーキングプアと呼ばれる人々が「不安」を抱えて暮らす姿がみられるようになった。企業のもっていたセーフティネット機能が消失し、それがそのまま公共機能への期待となっているにもかかわらず、企業は社会保障負担をも軽減することを政府に求め続けている。そして、政府は社会保障から撤退する。

変容の第2は家族構成である。かつて「政府の時代」には、人々の生活は標準的なある種のタイプであった。いうまでもなく夫婦と子ども二人によって構成される核家族世帯であった。このモデル世帯の

ライフサイクルで生じるリスクに政策的対応を準備しておきさえすれば、政府の使命のほとんどは達成できた。病気であり、老年の退職であり、ときに会社倒産のあおりを受けての離職であったりした。これらに対処するための諸システム、医療保険・失業保険・年金などが整備されてきた。

だが、今日そのような標準世帯は総世帯の4分の1程度まで減っている。代わって増加してきたのが、単身世帯であり、夫婦のみの世帯である。これらを合わせると総世帯の半数に及ぶ状況にある。これを高齢世帯で観察すると実に66%に達するのである。このように世帯構成が変化すると、それまでの政策体系では予測していなかった生活ニーズが発生する。はたして、自治体政府はそのようなニーズを把握してこれに対処し得ているであろうか。

行政的対応の限界

住民がそのまちで暮らし続ける条件を維持していくには、ひとり行政のみの力では限界があることがわかってきた。なによりも財政的な壁がある。かつてのように、住民の難儀はすぐに行政が手当てをし、住民の要望に応じて事業を行うことはできなくなった。そればかりでなく、これまで継続的に行ってきたことさえも廃止や削減を考えなければならなくなった。職員の数を増やすどころではなく、小泉・安倍内閣の「小さな政府」論のまえに削減を強要されている。

第2に、行政が諸問題を解決する際に有効であったツールが、今日の問題には効果を発揮しないことがある。たとえば、近隣住民との確執に大音量を放ちながら「でていけ」コールを繰り返していた住人の所業は、自治体統治の手法である規制的手法で解決可能であろうか。あの町では騒音を出すことを迷惑行為として規制する条例を新設したそうだが、はたして普通の生活上の音を制限することが可能かどうかについて議論がある。ごみ屋敷問題やイヌ・ネコの飼い方問題も従来の手法で解決可能か問題である。いわゆる「親密圏」への公権力の介入は、市民的自由の侵害への配慮なしには成立しない。

第3に、市民社会の力なくしては成果があがらない問題が生じている。たとえば、全国で13万人を超える不登校児を公教育の組織と力で学校に戻すことはかなり困難であることがわかってきた。地域のフリースクールがこれらの課題に対処している実態がある。お年寄りの食事の世話はとうてい行政の仕事にはなり得ないかもしれないが、すでに社会福祉協議会やNPO、ボランティア・グループなどにより幅広く給食の提供などがなされている。

NPOなどの市民活動への期待が高まる中、地縁的なコミュニティの衰退が都市・農村を問わず顕著である。新しい地域課題の多くが近隣関係の薄さに起因していることを考えるとき、地縁的なコミュニティを行政の下請的に扱ってきたことからの飛躍が必要である。

「誠実な市場」「連帯する市民社会」 「責任ある政府」

人々が「つつがなく」生きていく条件は、行政だけが準備しうるものではない。それは「誠実な市場」と「連帯する市民社会」と、そして「責任ある政府」がそれぞれ力を発揮するところに可能である。

いま市場は誠実さを保っているだろうか。橋本内閣以来の構造改革路線は、行政の民間への移行を通じて「小さな政府」を実現することを目標の一つにしてきた。そのひとつの試みが建築確認検査を民間に開放するという政策であった。だが、姉齒設計士による耐震偽装事件が示すように、「誠実な市場」への期待は裏切られている。一方、建築確認検査は「官から民へ」開放されたが、その民間検査機関の監督責任が問われた横浜の事件では最高裁もその責任は自治体にあるという決定を行った。

ふじみ野市のプール管理に関する事例や、東京都港区の住宅公社マンションでのエレベーター事故などに見られるように、委託された民間事業者が管理瑕疵を引き起こすことが続発している。だが、たとえば民間事業者に業務委託し、あるいは指定管理者に指定して管理させるにせよ、その事業者選択の責任は自治体に帰するといわざるを得ない。「一円でも

安い方がいい」との判断だけでは、安心できる管理を実現することにならないことを、これらの事例は教えている。

昨年制定された「競争の導入による公共サービス改革法（いわゆる「市場化テスト法」）」は、国・地方の行政を民間と競争させ、より経費が安くかつ良質なサービスが見込めるものを民間に実施させることを目的に制定された。だが、そこに住む人々が「つつがなく」生活し続けられる条件を充足することをその使命とする自治体にとって、誰に委託しようともそのサービスの質を確保し、人々の評価を受けることは免れ得ない責任である。

市民社会は人々の連帯と協力によって相互に支え合う体制にあるだろうか。すでにみたように、地縁的なコミュニティの現状は町内会・自治会の存続さえ難しい地域もでており、その機能も行政関連のものに限定されがちである。また、NPO法人が3万団体を超えたとはいうものの、設立動機や活動実態は玉石混淆といってよい状態にある。

自治体職員として転換期を生きる

政府だけが公共サービスを充足してきた時代から、地域住民同士の協力（コミュニティ）や、NPO、ボランティア、そして民間企業の活動とも調和させながら、よりよい社会をつくっていく時代への転換期を、「公務員」いや「自治体職員」はどのように生きていくことが考えられるだろうか。

第1に、それぞれの職場で、自分の仕事が自治体政府の使命を果たすのにどう貢献しているかを同僚たちと話し合ってみよう。ただ、マニュアルに従って処理しているだけで、自治体の使命とか考えたこともないのが一般的な姿だろう。それを超えたら、声なき人々の小さな「SOS」を聞き分けることができるかもしれない。子どもを出産する診療所もない自治体でも、役場の玄関を堂々と開け放つことができるだろうか。青テントで暮らす人々を屋上から見下ろして「早くどこかへ行け」とつぶやく同僚に、安易に同意しない職員になることはたやすいことではない。

第2に、市民たちの公共サービス活動に「参加する」ことを考えてみよう。「参加」といえばこれまで、役所の活動に住民が関わることだった。だが、上でみてきたように社会が必要としている援助は行政だけではなく、地域での市民活動など多様な人々によって担われている。そうした活動に触れ、行政はそのような活動といかなるスタンスをとればいいのかを学ぶことが大切だ。だから、市民の活動に行政が「参加する」という位置関係の逆転が重要だ。行政の都合で市民団体との「協働」を求める風潮があるが、これを続けていると、パートナーを組む市民活動が確実に減って行って、残るのは行政への依存体質を強めた団体だけになるであろう。行政が市民活動に「参加」していくなかで、「協働」の可能性を探っていくことが近道である。