

「分権時代の行政改革と  
協働型自治体経営」

講師略歴

1961年長野県諏訪市生まれ。1984年中央大学法学部卒業。中央大学大学院、明治大学大学院などを経て、2006年10月から現職。専門は、行政学、地方自治論。日本地方自治学会理事、相模原市政策アドバイザー、川崎市自治推進委員会副会長、杉並区民間事業化審査モニタリング委員会委員など。

牛山 久仁彦

明治大学政治経済学部教授



皆さん、こんにちは。ご紹介をいただきました、明治大学の牛山です。本日は、「分権時代の行政改革と協働型自治体経営」と題して皆様にお話をさせていただくわけですが、私は長野県諏訪市の出身です。今も両親は諏訪に住んでおります。たびたび長野県に帰ってきて、おいしい空気と温かい人間関係の中に浸らせていただくわけですが、全国的には地域社会の安全安心や快適な暮らしをどうしたら維持できるのか、守っていけるのか、そしてその中で地方公共団体はどのような役割を果たしていけるのかということが、非常に大きな課題になっていると思います。

今年には地方自治法施行60周年ということですから、60年たつて、地方自治についてももう一度しっかり考えてみるべきだと思います。そもそも私たちは、この地方自治についてどのくらいわかっていたのかということを感じるがあります。

仕事柄、自治体の職員とお話をさせていただく機会が多くあります。まだ国、県、市町村というピラミッド型の組織が頭にあり、上下関係で捉えてしまうという発想が残っているのかなと思うことがあります。

国、県、市町村が上下関係であるという考え方は、憲法にも地方自治法にも書いてありません。総務省の皆さんのご尽力、あるいは官僚の皆さん、地方六団体、経済界、労働界などさまざまな皆さんが大変なご尽力をされて地方分権改革をやってきましたが、そういうシステム改革をある程度やりながらも、まだまだ職員の皆さん、あるいは住民の皆さんの中にも本質的な意識改革ができていないところがあるのではと感じます。

この間、ある大臣が年金保険料の問題で、市町村は伏魔殿、市町村は何をやっているかわからないから監視を強化しなくてはならないというお話をされまし

た。犯罪につながるような問題を起こした職員がいる市町村もあります。だからといって市町村全部が信用できないというのは、地方自治というものについて閣僚の皆さんがどのくらいわかっていただけているのかと考えてしまいます。市町村が伏魔殿のわけはありません。市町村は住民の身近なところにありますから、住民が頑張れば、直接請求、直接参加の制度を駆使して、条例をつくったり請願をしたりして、それでも変わらなければ、市長や議員を選挙で選んで新しい自治体をつくることも可能です。

国は、直接参加といってもなかなかそれができません。国会議員を選出して、時間をかけているいろいろなことをやっていく。しかし、市町村や都道府県といった住民の身近なところになればなるほど、住民が頑張れば行政の透明性は高まり、住民のための行政をしてくれる政府が身近なところででき上がると私は思います。

この間の地方分権改革で議論されてきたのは補完性の原則です。住民に身近な行政というものは、できる限り住民に身近なところで行うものであるということです。できる限りなので、できれば全部やったほうがいい。しかし、市町村ではできないこともあります。例えば、観光、地域振興を長野県全体、信州としてどうやっていくかということは市町村にはできません。市町村がよその市町村のことにまで口を出せば、そんなことは言うなと言われてしまいます。それは長野県庁がしっかりと県民の皆さんと一緒に考えていただかなくてはいけないと思います。長野県がいくらやろうと思ってもできないこともある。防衛、外交、全国一律の基準設定。これは国にやっていただかなくてはいけない役割である。こうした役割分担をきちっと行い、国、県、市町村が機能的に連携し合っていくことによ

り、私たちは地域社会で安心して暮らしていけるのではないかと思います。

事務権限がどこにあるのかということは法律で決まっています。国が判断することは国が責任を持ってやっていただく、市町村がおかしなことをやっていけば国としてきちんと正すということはありません。同じように、県が責任を持ってやること、市町村が責任を持ってやること、それらは法律に基づいて機能分担、役割分担がされています。その証拠に、分権一括法が議論されていた1999年の国会審議の中で、国会議員の質問に対して内閣法制局長官は、「憲法第94条に規定されている地方公共団体の行政執行権は、内閣に属しているものではございません」と答弁している。つまり、地方公共団体の行政執行権は、自治体の長である市町村長、県知事の下にあるわけです。

中央集権が常に悪いということではなく、世界の中には、日本のように経済的、物質的な安定、豊かさに達していない国もあります。制度も完備していないものですから、効率的に全国一律に引っ張り上げることも必要でしょう。

日本も、明治維新や戦後の国土が荒廃した時代において、官僚の皆さんが全国一律にグイグイ引っ張って、一定の水準まで持ってきた面もあります。しかし、これから先、また同じことをしていくのかといたらそうではない。高齢者が多く深刻に高齢化を問題にしている地域であれば高齢者施策を重点にやる。子供がたくさんいるところでは子育て支援をする。それを全国一律でやったら、当然、無駄が生じることになります。

長野県のように山が多く、地域が割拠しているところではどういう施策をやるのか、例えば道路一つとっても、私が今住んでいる神奈川県海辺や平地が続いているところと同じような施策でいいのかといたら、当然違う。地域の実情に見合った施策を地域の実情に応じて行うことによって、コストパフォーマンスの高い効果的な行政運営をすることができるのです。つまり、一定の豊かさを獲得した先進国では、国際的な潮流として今、地方分権が議論されているということだと思います。そういう社会的背景の中で、地方分権改革を、政府は地方公共団体とともに進めてきたわけです。

地方分権には批判もございませぬ。学会も地方分権に賛成する学者ばかりではありません。地方分権は国の責任放棄である、官官分権に過ぎない、国の公務員から地方公務員に権限が移ってきたからといって、住民にどんな影響があるのかという批判があります。地域に権限が渡ってきても、財源が譲られてきても、それ

が住民には関係のないところで常に決まるとか、住民の声が届かないのであれば市町村でやっても、国の出先機関でやっても変わらない...

住民に身近な政府である市町村、都道府県といったところに権限が移ってきたのであれば、そこに市民、住民、県民の皆さんが、アクセス可能、参加可能なものでなければならぬと思います。

分権とは権限移譲です。そこに住民が参加すると申し上げましたが、それがよくわからないという指摘があります。権限移譲には、英語でエンパワメントという言い方もあります。男女共同参画で女性のエンパワメントと言いますが、エンパワメントとは、「力をつけよう」ということです。地方分権とは、国から地方への権限移譲を進めながら、地域で住民がいろいろな意味で力をつけていこうということではないかと思っています。

私は、地方分権には危うい面もあると思っています。地方分権をしたら全国各地に悪代官がたくさん生まれて、民衆を苦しめる。しかも分権だから水戸黄門は来ないと言われてしまえば、大変な問題なわけです。実際にそういうところもあり、問題を起こした首長さん、議員さんが捕まったりするわけです。

私の友人が西日本で選挙に立候補しました。どんなふうになっているのかなと、学生を連れて見に行きました。なかなかすごい選挙でした。彼が演説をしていると、どこからともなくダンプカーがやって来て、クラクションを鳴らして脅すのです。この地域には公職選挙法もないのかと思いました。こういう自治体では困ります。こういう自治体にならないためにも、行政機構は透明性が高く公正な行政運営をする、議会と首長がきちんとチェックし合う。しかし、それを人任せではなく住民の皆さんが積極的に関心を持って監視しなくてははいけません。住民が選んだ首長、議員です。彼らが悪いことをしたら、そういう人を選んだ住民が悪いということになります。

夕張市が財政破綻をしました。夏合宿で学生を連れて北海道に行ってまいりましたが、あちこちに“頑張れ夕張”ライター、Tシャツを売っていました。売上げの一部は寄附されるようで、夕張には是非頑張ってほしいですが、一方で、国や他の自治体、全国の人たちの支援などに頼りっぱなしのような財政再建ではまずいのではないかと思います。

あせっているいろいろな公共投資を行って失敗してしまったのは、私の想像では、住民の監視、参加が十分ではなかった面もあるのではないかと思います。最終的には、住民が選んだ首長、議会と住民が責任をとる。

うまくいなくても、その責任は自分たちがとらなくてはいけないのが地方分権で問われた自己決定、自己責任だと思います。自己決定、自己責任をどうやって地域社会においてやっていくかが、地方行政改革にあっても非常に大きな問題だと思います。

副知事のお話にもございましたが、量的な削減はかなりやられたと思います。私が委員をさせていただいている杉並区の民間事業化提案制度はすごいです。区の全事務事業をすべてリストにして、できるものはどうぞお持ちくださいと区民の皆さんに示すわけです。区民や民間企業の皆さんが、私はこれをやりたいと言えば、それがきちんとできるか審査をして、できるとなれば、どうぞとなる。第1回委員会では、区長が「民間事業化の目標値は60%です」とおっしゃっていました。それが、本当にできるかということはこれからのことですが、もちろん数的な目標をただ達成すればいいというものでもない。室田課長がおっしゃられたように、質が重要です。

民間に任せたら子供がプールで死んでしまったとか、民間に耐震審査を任せたら地震がきてみんな倒れてしまう、こんな民間化では困りますので、質も含めてきちんと考えてやっていくということです。市民、住民の安心、安全、快適とかかわりながら、市民自ら、県民自らも責任を分担し合いながらやっていかなくてはいけないのではと思います。そのためには、市民も力をつける。力をつけるというのは、例えば、知識をつける、参加する意欲を持つ、市民自ら手法を知るなどいろいろなことがあると思いますが、行政側も積極的に取り組んでいく姿勢を持つことが大切だと思います。

このあとディスカッションに参加されるパネリストの中には、市民の立場で発言される方もいらっしゃるわけですが、市町村の住民の皆さん、県民の皆さんの中には行政の担当者よりもその問題について精通している人が出始めている。もちろん職員の方が優秀でな



いと言っているわけではありません。ただ、自治体の職員の方は異動します。でも、市民活動やNPOをやっている方は、ずっとそこにいるので、その問題に対してどんどん精通していく。このような地域住民の皆さんと一緒に行政運営をしていくことが、地域社会をどんどんよくしていくと思います。こういう言い方をすれば市民に怒られてしまうかもしれませんが、客観的な言い方をすれば、こうした地域の資源を、地域社会が積極的に活用していくということです。地域の人たちがいろいろな問題提供や議論をしながら、行政に問題を突きつけていく。今や多くの自治体では、条例づくりに市民の皆さんがどんどん参加し、新しい問題提起や意見をどんどん入れています。

市民立法という言葉も最近よく言われます。市民、住民の皆さん自ら条例づくりにかかわる例も出てきています。条例をつくるというのは自治体行政、自治体議会の最も中核的部分だと思われていたわけですが、今やそういったところでさえ、勉強、研修を重ねた住民の皆さんがちゃんと問題提起をする時代です。この間、ある市役所でやっていた行革議論の場に、新しい委員が加わりました。国の役所での幹部経験のある方で、自らの経験を生かしたいと一般公募したそうです。この方は行政のことをよく知っています。ほかにもコンサルティングをやっている方、NPOをやっている方、会社の社長や監査役をやっておられた方などたくさんいます。こうした人たちは、力を地域づくり、まちづくりにどんどん注いでくれるので、行政の皆さんはこうした人たちと一緒に物事を考え、いろいろなことをしていく時代だと思います。

お手元の資料に、「自治体経営という発想」という項目があります。これまでの行政の中に一番欠けていたとされる新しい公共経営、ニューパブリックマネジメントという考えが日本にも入ってきました。簡単にいえば、もうちょっと民間からマネジメント手法を学ばなくてはならないということです。

“PDCAサイクル”と書いてあります。Pは、Plan = 計画、Dは、Do = 執行、Cは、Check = チェック、Aは、Action = 見直しですが、このサイクルをどんどん行政もつくっていかなくてはならない。民間企業は目標管理にうるさい。目標管理をするために一人一人が何をやるのかを書かされ、会社の目標、支社の目標達成のためにあなたは何をしますかと問いかけられながら頭を使って考えるわけです。これまで、自治体が目標管理をしてきたのだろうかということが問われているわけです。こう言うと、一生懸命仕事をしている職員の皆さんであればあるほど反論されます。総合計画

をつくり、それに基づく行政執行、議会が決算でチェックをする、監査もあるし、職員も人事異動でチェックされ、それがひと回りして次の計画になっていくからと。しかし、あえて申し上げればそれは十分ではなかったと思います。

西日本のあるまちで10年ほど前に、総合計画をどれだけの市民、職員が理解しているのかを調査しました。9割以上の職員は総合計画を知っていて、仕事に生かして役に立っていると答えた方は2～3割でした。分厚くてきれいな冊子を一人一冊配られるわけでもないのに、知らなくても仕方ない面もある。ましてや住民は、わからないでしょうね。

計画が実行され、評価をする。評価というのはちゃんと言われてきたのでしょうか。職員の皆さんが満足されているだけではだめです。例えば、今日の私の講演、良かったと満足して帰る方もいれば、つまらなかったと言って帰られる方もいる。アンケートでも8割ぐらいの方につまらないと言われてしまったら、私自身がいくら満足した評価であっても皆さんには大変不満な評価となり、その評価はズレます。要は、評価は職員の自己満足ではなく、住民の皆さんが満足したかどうかの視点でやらなくてははいけません。そういった意味での評価は、行政でできてはいなかったと思います。地方分権で自己決定、自己責任と言われたときには、見直さなくてははいけない。悪代官が何をやってもわからないような自治体になってしまっはまずいのです。

国も県も分権のことは理解されています。以前に比べれば、自治体の自由度が増してきていると思いますが、市町村がやる気になればという条件付きの話です。国や都道府県に頼めばいろいろと面倒を見てくれるかもしれませんが、市町村の皆さん、都道府県の皆さんが国に対して自立的で自己決定、自己責任でやっていかなくてははいけないという経営的な発想が求められています。

つまり、去年と同じではダメということです。民間企業で去年と同じでいいと思っている企業はありません。今年は去年より売上げを伸ばそうと思うように、自治体も去年より、もう少し地域社会をよくする、安心を確保するといった努力が求められると思います。

大学でも同じです。去年と同じでいいと思っている大学はどんどん潰れます。私どもの大学でも、去年と同じではダメなので、去年より資格試験の合格者を増やそうとか、就職で頑張ろうとか、いろいろとやります。ある意味、人間社会の発展という意味では必要なことだと思います。自治体、行政だけがそういうこと

を免除されるわけではありません。社会はどんどん変化し、国際化、情報化、安全安心の問題もある。都市化社会が進行する中で自治会、町内会がどんどん崩壊している。そういう中で住民の皆さんと一緒に歩いて、地域社会をよくしていくためにどうしたらいいかと考えたとき、「協働」という問題が出てくるわけです。

資料の「3. 協働という新しいテーマ」では、協働に対する批判と疑義と書きました。副知事の挨拶の中に、「行政の責任転嫁ではないかという批判がある」というお話がありました。まさにそのとおりで、住民の皆さんからは税金を払った上にまだ働かされるのかという批判がないわけではありません。また、学者の中でもかなり厳しく、「協働という言葉はおかしい、本来の行政責任を放棄している」という批判があります。

私は研究者の1人として、協働あるいは新しい公共空間の形成を考えていかなければなりません。役割分担をするという意味で、行政が独占してきたいろいろな介護、教育、環境のサービスを、住民の皆さんも“分任”するというのが、一つあるのではないかと思います。そして、その役割の分任について、行政から一方的にやりなさいと言われる筋合いはないということもよくわかります。そこでもう一つ、やり方や役割分担についても市民、県民と一緒に考えましょうという政策形成の面での“協働”が不可欠になってくる。政策形成と実施の両面での協働、この二つが歯車としてきちんとかみ合ってはじめて、住民の皆さんも自治体の中で自己決定、自己責任の一端を担い、私たちの責任においてやっていく、私たちの責任でつくった政府が今の行政だということがわかってくるのだと思います。そのためにはいろいろな条件があります。行政サイドでもたくさんやることはあります。

一番大事なことは情報の共有です。情報を隠していて、住民が知らないのに、住民が何かについて意見を言うということはありません。十分に情報が行きわたって共有されて、住民の皆さんもその情報にアクセスできたうえで、行政はここが間違っているといえる環境、それが情報の共有です。市民参加条例、協働条例があちらこちらでつくられています。市民が容易に参加できるような環境が整いつつあります。例えば、NPO活動や市民活動を通じて地域や物事に精通した住民団体などが出てきて、その人たちが役割を果たす結果、行政コストが下がるということは十分にあり得ますし、それは住民にとっても、いいことです。住民の皆さんがやる気を出して必要だと思われることをやった結果、浮いた経費を必要な事柄に振り向けて

もらい、安全安心な地域社会づくりに役立てていく、こういうことがこれから重要になってくるのではないかと思います。

これからは、「住民と行政の協働型の行政運営をしていく」と言うと、議会からは結構批判も出ます。首長が協働により住民の意見を聞いてから議会にぶつけてくるものですから、議会としては非常にやりづらいということがある。そこで議会の皆さん、是非、前に出てきて、首長は住民協働でつくった政策だと言っているが本当にそうかというところを、住民の立場に立った議会運営を通じてきちんとチェックしていただきたい。それでこそ議院内閣制ではなく二元代表制をとっている自治体行政運営であり、そういう意味で私は、協働運営は非常に重要な役割を果たしているのだと思っています。

自治体行政のあり方について、協働ということが問われてくるが増えてくると思います。また、一方では、業務の民間化やアウトソーシングをさらに推し進める面もあちこちで出てくるでしょう。アウトソーシングや民間委託により、市場化、民間化は進みます。しかし、一方では、住民と行政が一緒になってやらなくてはできないこともあります。行政だけではできないこともあります。住民の皆さんが手を挙げてやる気を出して、行政がいろいろな役割を果たしていくことによって、1プラス1が2ではなくて3にも4にもなるという大きな効果が出てくると思います。

エピソードを一つ紹介します。

ある自治体で協働事業を募集しました。私は審査員で参加しました。地域の里山保全事業という提案を出

した若者たちがいました。自分たちが昔遊んだ里山が、整備されていないので危なくて遊べない。自分たちが小さいころに遊んだように子供たちを遊ばせたいと言って手を挙げました。

これは、行政にはできないことです。行政は公平、平等にやらなくてはいけないので、全部の里山が対象になってしまう。ですからできない、できないからやらないのです。手を挙げた若者たちは、30万円の協働事業補助金を元に、里山をとともきれいにしました。行政は人を出したりノウハウを教えたりして参画しました。

後日、報告会がありました。頑張っている姿に、地域の建設業の方から「大変だろうからブルドーザー貸すよ」、地域のお弁当屋からは「うちでお弁当をだすよ」と、みんなが少しずつ協力してくれたと言っていました。そしてかなりきれいになっていました。これは今年度も継続事業としてやります。

もしこれを業者に頼んだり、弁当代なども払ったりすると2,800万円かかるそうです。それを何と30万円でやりました。行政はこれを、安上がりで終わったという言葉で済ましてはいけないと思います。住民の皆さんの自発的な意思と協働によって、大きなコストダウンが生じたわけです。地域のことは地域で考え、そして地域の皆さんが努力をして自治体政府をつくるということを考えていくと、これからの分権社会における行政運営は、官主導や行政中心ではなく住民主導で進めていかななくてはいけないと思います。

基調講演は以上です。ご清聴ありがとうございました。

## 分権時代の行政改革と協働型自治体経営

牛山久仁彦

明治大学教授

### 1. 分権社会における自治体のあり方

社会の変化と地方自治の現状→ 地方分権で求められる自治体づくり

⇒ 自治体行政の重要な役割は住民本位の政策の執行—そもそも地方自治とは何か

↓

どのような行政が住民本位といえるか

- ・ 基本は、安心・安全・快適な地域づくり
- ・ 政策の優先順位
- ・ 限られた財源の効率的な支出
- ・ 多様なニーズへの対応

◎地方分権の意味

「官官分権」にすぎないという批判も

▽

「行政から市民・住民へ」「官から民へ」という分権 〈市民のエンパワメント〉

### 2. 自治体改革と協働型自治体経営

変わる住民と行政の関係—なぜ行政改革と協働型の自治体行政が求められるのか

背	積極的理由	地方分権改革の進展 — 市民住民本位の行政
		効果的効率的な自治体行政運営
景		市民・住民意識の成熟—納税者意識
	消極的理由	財政危機による行政サービスの縮小
		「政府の失敗」の修正
		市民・住民による行政の補完

◇「自治体経営」という発想 — NPM理論の導入とPDCAサイクル

- ・ 効果・効率的な行政の運営と民間並みの目標管理
- ・ 自治体住民の満足度向上とニーズ充足

### 3. 協働という新しいテーマ

協働に対する批判と疑義 — 行政の責任放棄・負担転嫁にならないために

◎協働 — 二つの側面が重要

☆公共サービスの供給

☆政策形成過程における共同決定

○地域を基盤とした協働 …地域からの積み上げ（地域自治区など）

○協働による全市レベルでの政策決定

↓

- (例えば)
- ・コミュニティカルテ、住民協議会、地域自治区…
  - ・コミュニティ施策、都市内分権
  - ・条例づくり—各市の自治基本条例策定等への取り組み

### 4. 参加・協働型行政を進めるための今後の課題

#### (1) 協働型行政を進めるポイント

市民参加・協働型行政のために何が必要か → 行政サイドでのシステム作り

参加の基本的単位の措置

住民組織との討論・検討

地域自治区など制度整備

行政機構の整備

職員の意識改革と学習

組織、システムの見直し

制度・仕組みについては条例制定が望ましい

- ・どのような条例を制定するか
- ・条例にすることの意味

#### (2) 住民が行政と協働するための情報提供・学習

活動する「市民」（NPO）と「一般の市民」… 情報の格差と偏在

↓

全ての市民・住民に情報が行きわたるための一般的努力

意識的に参加する市民との政策学習

「要望型」からの脱却と「政策提示型」への転換

▽

○アドボケートプランニングの試み → 講師・プランナーの派遣、学習

○シンクタンク機能の創設・強化 … 行政・市民の共同作業を支える政策形成能力  
向上のための機構の設置・強化

○ワークショップ方式による市民・住民の作業

⇒ 具体的に政策の実施、施設の建設などの過程に市民・住民らが参加し、それを経  
験することによって、参加者ひいては地域全体の合意を取り付ける

○市民・住民の自主的な取り組みへの行政の対応

- ・取り組み主体の認知・位置づけ
- ・活動のルール等についての透明性の確保
- ・自治体政府との関係 ex) パートナーシップ協定
- ・開放型の取り組みであることの意味（有志による自由参加ということ）

### (3) 協働型行政の政策課題

協働を要する行政の政策の範囲は今後拡大 (財政危機・分権改革)

↓

・社会福祉施策、まちづくり、環境、教育、施設建設・設置など

◇住民に身近な施策、施設ほど参加・協働を基本に政策が実施されることが望ましい  
他の分野でも市民・住民のニーズに応えるための努力が不可欠

## 5. 問われる行政と市民の協働

☆ 協働による政策の実施、あり方についての評価

→ 市民が提案した政策は必ず実現するか？

▼

その意義、結果について客観的に評価される必要

○政策評価のありかたについての一層の検討も必要

○議会と協働施策の関係

☆官・民関係のあり方、役割分担

指定管理者、市場化テスト（佐賀県、和歌山県、杉並区、我孫子市など）ですすむ  
民間化 → アウトソーシングは今後も拡大

- ・ 何のための民間化か？ 公的責任、住民の安心安全
- ・ 協働政策との関係についての整理
- ・ 協働による自治体政府の再構築