

自治体改革の視点とコミュニティ政策

石川 久*

はじめに

今日の日本では、「行政のスリム化」や「ムダのない効率的な行政」を目指して「行政評価」や「事業仕分け」が行われ、支出の削減や組織・人員の見直し、事務事業の取捨選択を行い、行政改革を進めようとする動きが盛んである。財政危機にあり長期債務残高がGNP比で先進国中、最も高い率となっている日本の政府（中央・地方）では、当然の課題ともいえる。

未だに、税収の伸びに支えられ高度成長期にふくらんだ事務事業を多く抱えていることや国レベルの政策の補完などのため、実施される事業に要する費用が多く、収支の均衡を保つことが困難になっている自治体は極めて多い。長期的視点からの必要性はもちろんだが、次年度の予算編成という差し迫った事情のため、市民の有志や有識者を構成員とする委員会等を組織し「事業仕分け」、事務事業の内部評価に対する外部評価を行う自治体も増えている。

本稿では、自治体の「事業仕分け」、「事務事業評価」の実例をみながら、自治体改革を進める視点を探ってみることにしたい。

まず、今日の国及び地方自治体を取り巻く財政環境を概観する。次に、行政改革の取り組みを史的に整理する。そして、今日、盛んに行われている「事業仕分け」、「事務事業評価」のしくみを整理したのち、これらの具体的実施を通じて、今日展開される自治体の事務事業の課題・問題点を指摘する。さらに、これらの「解決策」として注目される『コミュニティ政策』と『協働』について、その意義とあり方を考えることにしたい。

1 国及び地方自治体の財政環境

(1) 日本の財政事情

2010年度の国家予算（一般）全体では、税収が落ち込み公債費への依存がますます高まる中で、公共事業費関係費が抑制される一方、社会保障関係費が大幅に伸びていることが特徴

*コミュニティ政策学部 教授

である。こうした傾向は、2010年度ばかりではなく、しばらく続いてきた。

この予算編成の結果、2010年度末には長期債務残高が国全体として663兆円程度になるとされ、国と地方を合わせると、862兆円程度、対GDP比181%に達すると見込まれている。この「借金体質」は、国際的に見ても深刻である。

1994年には、日本の債務残高（一般政府、GDP比）は、世界の先進諸国と比較して高めではあったが、特別に高いわけではなかった。しかし、1999年にはそれまで日本より上位にいたイタリア、カナダを追い抜き急激な上昇を示し、今日では、はるかに高い水準となっている。

国際通貨基金（IMF）が2009年11月3日に発表した世界20か国・地域（G20）を対象とした世界の財政調査報告では、日本の2009年度財政赤字見通しは前回7月の報告に比べ0.2ポイント悪化し、GDP比10.5%とされ、世界の主要先進国の平均の8.2%を上回る結果となったという。また一般債務の見通しについて、IMFは今後の国債増発でさらに悪化するとみており、2014年度にはGDP比で245.6%、G20のうち最大でなおかつ先進国全体の平均118.4の約2倍になると見込んでいる。そして、「社会保障支出の増大が、金融危機後も財政を圧迫する」^(注1)と指摘している。

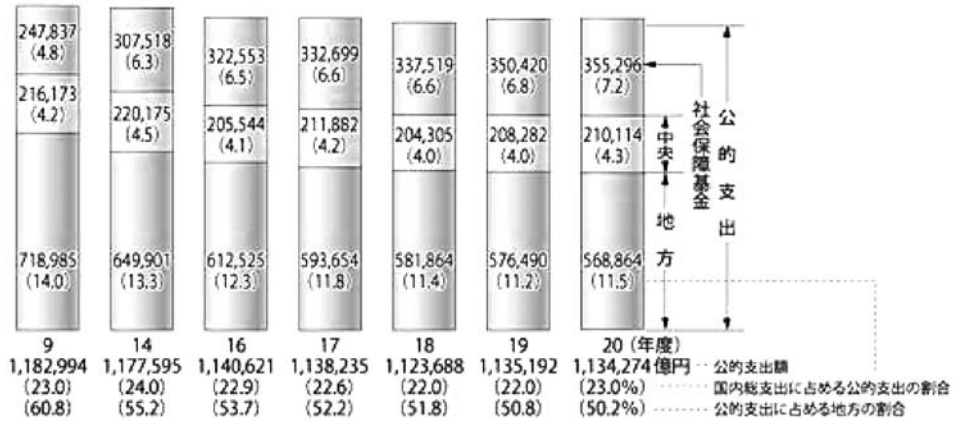
(2) 国民経済における地方財政の役割

国民経済の計算上、政府部門は、中央政府、地方政府及び社会保障基金（労働保険等の国の特別会計に属するもの、国民健康保険事業会計（事業勘定）等の地方の公営事業会計に属するもの等が含まれる）からなっている。政府部門は、家計部門に次いで経済活動の主体となっており、資金の調達及び財政支出を通じ、資源配分の適正化、所得分配の公正化、経済の安定化等の重要な機能を果たしている^(注2)。

国（中央政府）は、国際社会における国家としての存立にかかわる外交防衛、全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動若しくは地方自治に関する基本的な基準を定めることや全国的な規模もしくは全国的な視点に立って行わなければならない施策などを重点的に担うとされ、自治体は、住民の最も身近な政府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役割を広く担うという役割分担（地方自治法第1条の2）となっていることから、公共サービスを提供する分野の多くを、地方財政（地方政府）が分担する仕組みとなっている。

この政府部門の財政運営を支出面からみると（図表1-1）、国内総支出に占める割合は、地方自治体が11.5%（前年度11.2%）、中央政府が4.3%（同4.0%）となっており、地方自治体の構成比は中央政府のおよそ3倍となっている。地方政府は、中央政府を上回る最終支出主体であり、国民経済上、大きな役割を担っているといえる。

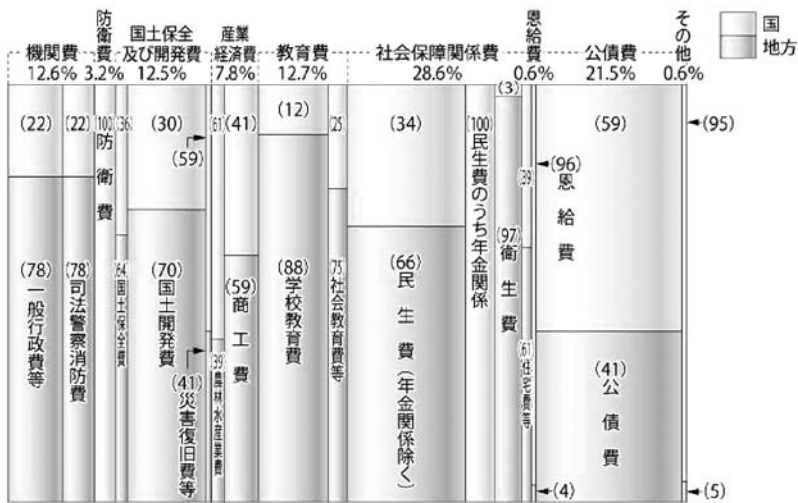
公的支出の推移



【図表 1 - 1】 公的支出の推移

http://www.soumu.go.jp/menu_seisaku/hakusyo/chihou/22data/img/z-004.gif
 出典 地方財政白書

国・地方を通じる純計歳出規模 (目的別)



(注) () 内の数値は、目的別経費に占める国・地方の割合を示す。

【図表 1 - 2】 国・地方を通じる純計歳出規模 (目的別)

http://www.soumu.go.jp/menu_seisaku/hakusyo/chihou/22data/img/z-002.gif
 出典 地方財政白書

【図表1-2】は、歳出純計額の目的別歳出額について、国と地方に分けて示したものである。これをみると、防衛は国のみが行うものであるが、他の行政、たとえば市民の健康増進、医療、公衆衛生、精神衛生、ごみの収集・処理等の事業に関する衛生費は、ほとんどが地方の支出となっており、幼稚園、小中学校、高等学校教育等が実施される学校教育費はおよそ9割、また、司法警察の分野は、都道府県において警察行政が、また、東京都や市町村等においては消防行政が推進され、犯罪の防止、交通安全の確保その他地域社会の安全と秩序を維持し、火災、水害、地震などの各種災害から市民の生命、身体、財産を守り、救急救護などの防活動が行われ地方でおよそ8割、また、民生費（年金関係を除く。）については、児童、高齢者、心身障がい者等のための福祉施設の整備及び運営、生活保護の実施等が行われおよそ7割といったように、市民生活に直結する経費は、最終的に地方自治体を通じて支出されている。

(3) 自治体財政の概況

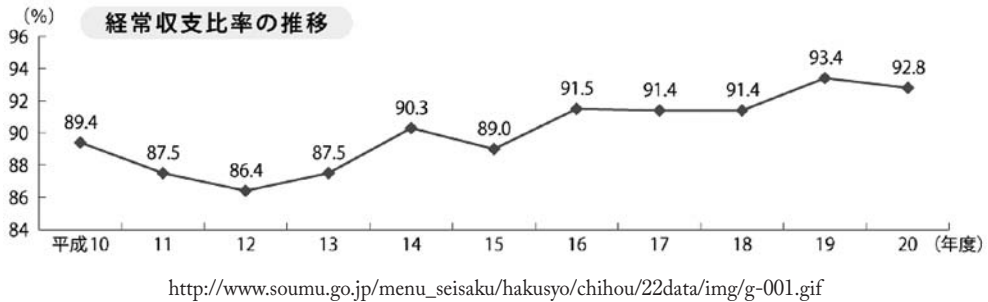
2008(平成20)年度の地方財政(普通会計)決算の概況を見ると、歳出は、89兆6,915億円(前年度比5,439億円、0.6%増)である。このうち、人件費は6,511億円減少、投資的経費は7,042億円減少したが、国の経済対策(補正予算)の実施や生活保護費等の社会保障関係経費が増加(扶助費は3,030億円増加)したこと等により、歳出総額が9年ぶりに増加している。

歳入は、92兆2,135億円(前年度比1兆321億円、1.1%増)である。内訳では、地方税は景気低迷に伴う法人関係2税の減収等により5年ぶりに減少(7,083億円減)したが、臨時財政対策債を含む実質的な地方交付税が5年ぶりに増加(4,110億円増)し、また、国の経済対策等により国庫支出金が1兆3,612億円増加したこと等により、歳入総額が9年ぶりに増加し、歳出・歳入ともに増加している。

また、決算収支をみると、実質収支(形式収支(歳入歳出差引額)から明許繰越等のために翌年度に繰り越すべき財源を控除した額)の状況は、2008年度の実質収支は、1兆2,797億円の黒字(前年度1兆3,597億円の黒字)で、1956(昭和31)年度以降黒字が続いている。実質収支を団体種類別にみると、都道府県では11年ぶりに全団体が黒字となり、2,659億円の黒字(前年度3,311億円の黒字)となっている。また、市町村では1兆138億円の黒字(前年度1兆286億円の黒字)であり、1956年度以降黒字が続いている。

単年度収支をみると、2008年度の単年度収支(実質収支から前年度の実質収支を差し引いた額)は、784億円の赤字(前年度1,613億円の赤字)で、2年連続で赤字となっている。単年度収支を団体種類別にみると、都道府県では653億円の赤字(前年度543億円の赤字)、市町村は131億円の赤字(同1,071億円の赤字)となっている。

つまり、形式的には何とか黒字だが、実質的には、従来からの「蓄えを取り崩しながら」



【図表1-3】経常収支比率の推移

出典 地方財政白書

やりくりしている自治体財政の姿が浮かび上がってくる。しかも、地方公共団体の財政構造の弾力性を判断するための指標である経常収支比率をみると、2008年度で92.8%となっており、依然として「運営上危険」とされる財政構造の硬直化した状態が続いている。

2 日本の行政改革の取り組み概観

(1) 行政改革の始まり

行政改革（行革）は、国および地方自治体の組織や活動をその時代に要請される姿に変えることである。具体的には、組織・人員の拡大または整理縮小・再編、事務の効率化、規制の強化または緩和などの形で表れる。したがって、「終了」ということはなく、いつの時代にもその要請される姿に適合させるように改革は続けられることになる。同時に、「時代が要請する姿」をどのようにとらえるかによって、その取り組みは大きく変わる。時には、まったく正反対の「改革」の姿が描かれることもありうることになる。

今日の日本では、厳しい財政事情を背景にして「行革」といえば、いかに、縮小・抑制するかという要請が強い。おおよそ行政を行う際に、「質素儉約」など過度な財政支出を戒めることは、いつの時代も、その組織の財政事情に照らして当然であった。

日本で近代政治が始まったとされる明治時代、明治天皇は、1879年に直々の発言として「節儉の聖旨」を発している。1885年末には、新たに内閣制度が創設され前参議伊藤博文が任命されたが、この際にも「官紀五章」に「繁文を省くこと、冗費を節すること」を掲げている。こうした、「節約」は、戦後の経済復興に至るまで財政難への対応においても行政組織の再編や行政手続の見直しなどに際しても、常に論され続けられてきたのである。

しかし、こうした抑制にもかかわらず、政府支出は膨張し続けてきた。そして、行政組織や事務事業について整理の検討が本格化するのは高度経済成長期に入ってからである。

(2) 政府支出の肥大化

日本の国内総支出は、1935(昭和10)年度には167億円で、国の歳出総額は22億円、地方は21億円で計43億円、ここから重複する金額を差し引くと40億円である。1941(同16年)年度には、国内総支出は449億円、国の歳出総額は81億円、地方は31億円で計112億円、重複金額を差し引くと101億円である。さらに、1961(昭和36)年度は、名目国内総支出は2兆1708億円、国の歳出総額は2兆1645億円、地方は2兆3911億円で計4兆5556億円、重複金額を差し引くと3兆4896億円^(注3)である。

国内総支出は、1935年から起算すると、1961年までに1481倍に、全政府の支出は、872倍になっている。1956年の経済白書では、「もはや戦後でない」と記述され、1960年は、池田内閣が国民所得倍增計画を発表し、本格的な高度成長を迎える。1960年代の平均実質成長率は約10%で、1968年には日本のGNP(国民総生産)が自由世界第2位となった時期である。その後もその規模は拡大し続ける。この始まりの時期である1961(昭和36)年度の国内総支出の数値を100とすると、2008(平成20)年度の国内総支出指数は、2450で24倍以上に、さらに、政府歳出の合計指数は4312で43倍以上になっている。つまり、国内総支出の伸びのさらに倍近くの率で政府支出が増加し、膨張してきているのである。日本に限らず、先進各国においても政府部門の膨張は著しく、NPM理論などにより経営の観点から膨張抑制策が各国で進められていることは、よく知られている。

ところで、行政作用は「権力的作用」と「非権力的作用」がある。権力的作用は、相手方である国民や住民の意思に反してもその権利を制限し、義務を課すことであり、租税の徴収、許認可や命令的行為、権限の付与や剥権行為などである。

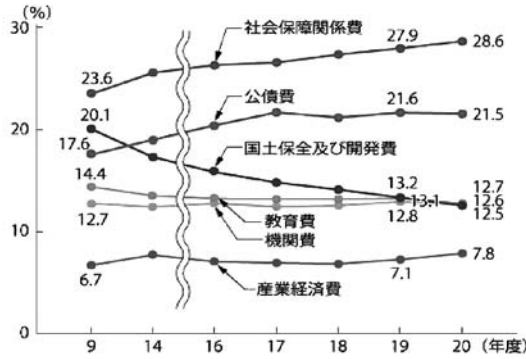
非権力的作用として行われるものには「行政指導」や、公法上の契約、公法上の合同行為、学校などの施設、道路等の築造整備、家庭ごみの収集、福祉サービスなどの公共財や公的サービス提供等がある。

税などの徴収事務は、コンピュータの導入などにより効率化されており、許認可等の事務に関しても規制緩和などの動向もあって総じて権力的事務は増加していないといえる。そうすると、行政膨張の要因は、「非権力的作用」つまり財やサービスの提供の増大であり、政府の公的サービスの提供主体としての役割が肥大化していると考えられるのである。

(3) 公的支出(国と地方)における主要経費の推移

1999(平成11)年からの10年間の国内総支出は、多少の増減はあるものの500兆円前後で推移している。国と地方の政府による公的支出は、合わせて150兆円前後で、国内総支出に占める割合は約30%である。また、国と地方の純計構成比は、概ね国4割、地方6割となっている。

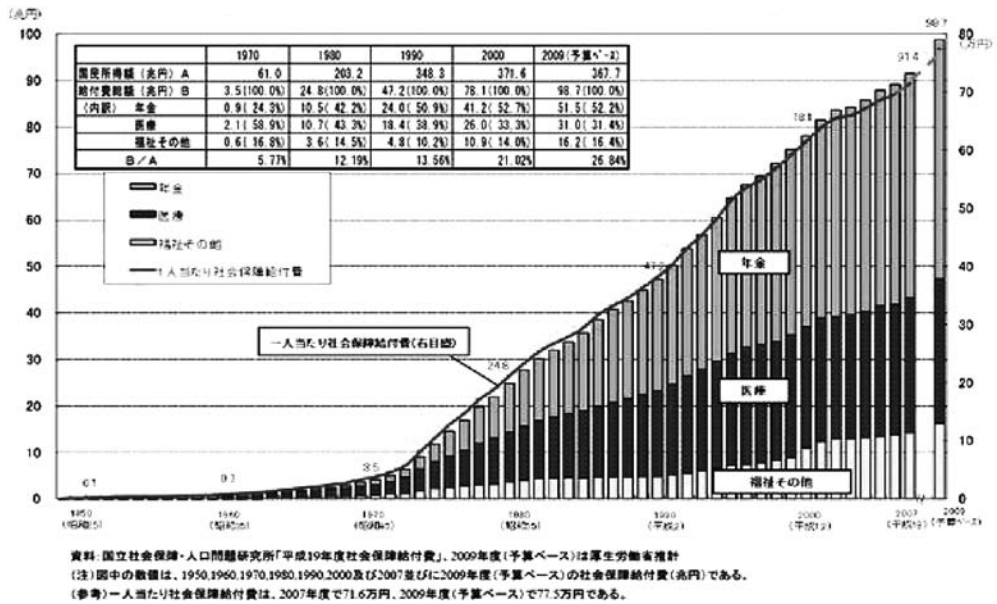
国・地方を通じる目的別再出額構成比の推移



【図表2-1】 国・地方を通じる目的別再出額構成比の推移

http://www.soumu.go.jp/menu_seisaku/hakusyo/chihou/22data/img/z-001.gif
 出典 地方財政白書

社会保障給付費の推移



【図表2-2】 社会保障給付費の推移・国民所得表

出典 http://www.mhlw.go.jp/bunya/shakaihoshoseminar/dl/09b_0002.pdf?search=社会保障費推移

【図表2-1】は、政府支出の目的別支出の構成比の推移を示している。社会保障関係費と公債費の伸び、国土保全及び開発費の下落が顕著である。【図表2-2】は、社会保障給付費の推移を示すものであるが、年金、医療、福祉その他、いずれも大きな

伸びを示している。少子高齢化によるこうした傾向は、基本的な人口構成の問題であることから、必然的傾向と思われ、税収の増加または制度改正による財政負担軽減がなされない限り、今後も継続することになる。

(4) 国の行政改革

① 臨時行政調査会設置

国の行政改革の経過を概観してみよう。

第一次臨時行政調査会(臨調)(佐藤喜一郎会長)は、臨時行政調査会設置法の公布に伴い、1961年11月に、財界、マスコミ界、産業界、労働界、法曹界、学者の各委員で構成され超党派的で権威の高い組織として、米国のフーヴァー委員会^(注4) にならって総理府に設置された。当時は高度経済成長期であったが、社会経済情勢の変化に対応した適正かつ合理的な行政の実現に資するため(同法第1条)、行政の実態に全般的な検討を加え、行政制度及び行政運営の改善に関する基本的事項を調査審議(同法第2条)するものであり、旧態依然たる行政全般の近代化を目指すことが設置目的であった。1964年9月29日に答申された「行政改革に関する意見書」では、行政手続法制定や内閣府の設置など、その後の行政改革につながる基本的な提案が含まれている。

1981年に第二次臨調が発足し、当時の鈴木善幸内閣が掲げた「増税なき財政再建」を達成するための行財政改革が論議された。会長は土光敏夫(経団連会長)であり、就任にあたって、i) 臨調答申を必ず実行するとの決意に基づき行政改革を断行すること。ii) 増税によらない財政再建の実現。iii) 各地方自治体を含む中央・地方を通じての行革推進。iv) 3K(コメ、国鉄、健康保険)赤字の解消、特殊法人の整理・民営化、官業の民業圧迫排除など民間活力を最大限に生かすこと、の4つを条件にした。^(注5) 2年後の1983年(昭和58年)に行財政改革答申をまとめ「増税なき財政再建」「三公社(国鉄・専売公社・電電公社)民営化」などの路線を打ち出し、その実施が進められた。一審議会に過ぎなかった第二臨調が、国会をこえる「超法規的な機関として機能」^(注6) したと言われるほどの影響力があった。

② 臨時行政改革推進審議会

臨時行政改革推進審議会(臨革審)は、第二次臨調が1983年3月に解散した後、答申された行政改革の実現を監視するための内閣総理大臣の私的諮問機関である。会長は第二臨調会長を務めた土光であり、1986年6月に「今後における行財政改革の基本方向」と題する答申^(注7) を行った。この中で、「官から民へ、国から地方へ」という行政改革の基本方向を強調している。

次いで設置された第2次臨革審(大槻文平会長)は、1989年12月の「国と地方の関係等に

関する答申」で、国と地方の機能分担を見直し可能な限り地方公共団体への事務権限の委譲等を進める。その費用負担についても、事務の主体が費用を負担するという原則を尊重し、地方公共団体の自主性に委ねるとして補助金の廃止や一般財源化を答申^(注8)し、1990年4月に最終答申を行っている。

同年7月には、第3次行革審（鈴木永二会長）が設置され、1993年10月に「規制緩和」と「地方分権」に重点を置いた最終答申を出している。

その後、1994年12月に行政改革委員会（飯田庸太郎会長）が設置された。政府の行政改革への取り組み状況を監視することが任務で、規制緩和、官民活動分担、行政情報公開の三つの小委員会等で構成されていた。

③行政改革会議・行政改革推進本部

1996年11月21日には、内閣総理大臣を会長とする行政改革会議が設置された。国の行政機関の再編及び統合の推進に関する基本的かつ総合的な事項を調査審議することが所掌事務であった。

2001（平成13）年1月、中央省庁等改革の成果をより確実なものとし、行政改革大綱（平成12年12月1日閣議決定）、今後の行政改革の方針（平成16年12月24日閣議決定）及び行政改革の重要方針（平成17年12月24日閣議決定）の集中的、計画的な実施を推進し、その他政府における行政改革の総合的、積極的な推進を図るため^(注9)、内閣に行政改革推進本部が設置された。

また、2006年、簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律等の施行に伴い、同本部は、同法68条に基づく行政改革推進本部に移行された。

④2000（平成12）年「行政改革大綱」

2000年12月1日、「21世紀の我が国経済社会を自律的な個人を基礎とした、より自由かつ公正なものとするため、これまでの国・地方を通ずる行政の組織・制度の在り方、行政と国民との関係等を抜本的に見直し、新たな行政システムを構築する必要がある」として、行政改革大綱が閣議決定される。

この中では、行政の組織・制度の抜本改革として、特殊法人等の改革、国家公務員、地方公務員制度の抜本的改革、行政評価システムの導入などが示されている。また、地方分権の推進では、市町村合併の推進、国と地方の役割分担の在り方と地方税財源の充実確保、国庫補助負担金の整理合理化に加え、地方行革が掲げられており、その内容として、事務・事業の見直し、組織・機構の簡素合理化、定員モデル等を参考にした定員管理の適正化及び給与の適正化等を要請している^(注10)。

⑤2004 (平成16) 年 「今後の行政改革の方針」

「行政改革大綱」では、概ね5年間を集中改革期間として、国・地方を通ずる行政の組織・制度の在り方など関して取り組みが行われたが、引き続き、構造改革の重要な柱の一つとして、「民間にできることは民間に」「地方にできることは地方に」等の観点から強力に推進するとして、2004 (平成16) 年12月24日「今後の行政改革の方針」が閣議決定^(注11)された。

地方自治体関係では、市町村合併の推進とともに地方行革の推進が挙げられ、新たな指針を2004年度末までに策定するとして、地方公務員の定員管理・給与の適正化、民間委託等の推進、指定管理者制度の積極的活用、第三セクターの抜本的な見直し、地方公営企業の経営健全化等の推進、電子自治体の推進、行政評価制度の効果的・積極的な活用などを掲げている。「なお、地方公共団体の行政改革を阻害する要因となる国の制度・施策については、不漸の見直しを行うものとする」とも付け加えている。

この閣議決定を受けて、2005 (平成17) 年3月29日、総務省は「地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針」(新地方行革指針)^(注12)を策定し、地方自治法第252条の17の5に基づく「助言」として地方自治体に通知した。

この通知では、行政組織の運営全般について、計画策定 (Plan) →実施 (Do) →検証 (Check) →見直し (Action) (P D C A) のサイクルに基づき「本指針を踏まえ、新たな行政改革大綱等の策定又は従来の行政改革大綱の見直し」を行い「集中改革プランの公表」、また、定員管理の適正化、給与の適正化、定員・給与等の状況の公表などの項目を示し、P D C A サイクルの各過程において住民等の意見を反映すること、事務・事業全般についての民間委託等の実施時期等を示した具体的かつ総合的な指針・計画を策定することなどを求めている。

さらに、住民や住民が参加する団体など多様な主体が公共的サービスの提供を行おうとする取り組みについて、「協働」の実践を積極的に推進することが望ましい、としている。総務省における推進方針では、必要に応じ、地方公共団体の行政運営に資するよう助言等を行うが、「国民に対する説明責任を果たす観点から、毎年度フォローアップを実施し、その結果を広く国民に公表する」「各都道府県においても同様に、市区町村の組織及び運営の合理化に資する観点から、都道府県内市区町村の集中改革プラン及び改革の推進状況についてフォローアップを実施し、これを公表すること」として各自治体に「集中改革プラン」の策定・公表を事実上強制している。

⑥2006 (平成18) 年 行政改革推進法

2006年6月2日、簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律 (行政改革推進法) が成立する。この法律では、国及び地方公共団体は、各重点分野について、簡素で効率的な政府を実現するための行政改革を推進する責務を有する (第3条) として、

政策金融改革，独立行政法人の見直し，特別会計改革，総人件費改革，国の資産及び債務に関する改革，関連諸制度の改革との連携等を規定している。そして，内閣総理大臣を長とし，すべての国務大臣を本部員とする行政改革推進本部を置くとしている。

総人件費改革では，国家公務員及び地方公務員について，その総数の純減及び給与制度の見直しを行うとして，2015（平成27）年度以降の各年度における国家公務員の人件費の総額の当該年度の国内総生産の額に占める割合が，2005（平成17）年度における当該割合の二分の一にできる限り近づくことを長期的な目安とし，5年間で5%の国家公務員の純減，これを実現するための国の事務事業の見直しなどを定めている。地方公務員の職員数の純減についても，2010（平成22）年4月1日におけるすべての地方公共団体を通じた地方公務員の総数が2005（平成17）年4月1日における当該数からその1000分の46に相当する数以上の純減をさせたものとなるよう，地方公共団体に対し，職員数の厳格な管理を要請するなどとしている。

その後，2007年規制改革推進本部及び規制改革会議が設置されたが，2009年9月に政権交代となり，2010年3月にこれらの本部及び会議は廃止された。

⑦2007（平成19）年 地方公共団体の財政健全化に関する法律の制定

地方財政危機の深刻さが各地で表面化してきたことから，自治体の財政破綻を未然に防ぐため，2007年6月，地方公共団体の財政健全化に関する法律が制定され，2009年4月に全面施行された。従来から自治体再建法制はあったが，自治体の普通会計などだけでなく，病院・水道などの特別会計や第三セクターも含めた財政の健全性を示す新たな指標として，（1）実質赤字比率，（2）連結実質赤字比率，（3）実質公債費比率，（4）将来負担比率が設けられた。「早期健全化基準」を超えると，国から財政健全化計画の策定を求められる。それよりもさらに厳しい「財政再生基準」以上は破綻と見なされ，財政再建計画の策定が義務づけられるため，財政危機が進んでいる自治体では，福祉関係費用の削減，施設使用料の引き上げなどが行われている。

⑧2009（平成21）年 行政刷新会議

2009年9月18日，国民的な観点から，国の予算，制度その他国の行政全般の在り方を刷新するとともに，国，地方公共団体及び民間の役割の在り方を見直しを行うため，内閣府に行政刷新会議を設置すると閣議決定が行われた。この議長は，内閣総理大臣，副議長は，内閣府特命担当（行政刷新）大臣，構成員は，内閣総理大臣が指名する者及び有識者となっている。

当然，この背景には総選挙で民主党の勝利，政権交代がある。自らが行ってきたことを自

ら評価, 改革することは自己否定につながりかねないため, 一定の限界がある。こうした変革期は, 従来の政策とその推進の結果を, 否定的に評価し, 改革する好機となりうるのである。

行政刷新会議の第1回会議では, 当時の原口総務大臣が「地方においても事業仕分けをしつかり」行う。「ハットカズ (H A T - K Z) システム, すなわち, 補助金 (H), 天下り (A), 特別会計 (T), 官製談合 (K), 随意契約 (Z), これを破壊する, 打破するため」契約の実質的な競争性を確保する, などの発言^(注13)が見られ, 国, 地方自治体を通ずる改革の必要性を強調している。

また, この行政刷新会議が行う「事業仕分け」は, 各省庁の事業について, 「必要性があるか」「国が行うべき仕事か」など, 外部者の視点も入れるワーキンググループを設置して公開の場で仕分けする作業である。仕分けの結果には法的強制力はなく, この結果は予算編成の判断材料の一つとされる。

3 自治体の「事業仕分け」「事務事業評価」

(1) 行政改革大綱

自治体は, それぞれ独自に「行政改革」を進めてきたが, その取り組みには相当の差があった。そこで, 国は, 1985 (昭和60) 年1月に「地方公共団体における行政改革推進の方針 (地方行政改革大綱) について」と題する自治事務次官通知を発し, 全国の自治体に一斉に「行政改革大綱」の策定とその実施を求めている。これが, 第1次行政改革大綱である。通知から10年後, この大綱に基づく定員適正化計画は, 都道府県及び指定都市においては全団体で, また, 指定都市を除く市町村及び特別区においては878団体^(注14)で, それぞれ策定された。

また, 1994 (平成6) 年10月 自治事務次官通知「地方公共団体における行政改革推進のための指針の策定について」を受けて, ほとんどの自治体が第2次行政改革大綱を策定している。

さらに, 1997 (平成9) 年11月の自治事務次官通知「地方自治・新時代に対応した地方公共団体の行政改革推進のための指針について」を受けて, 大綱を改定し, 数値目標の設定, 分権への対応, 財政の健全化などを定め, 第3次行政改革大綱としたところが多い。

そして, 2005 (平成17) 年3月 総務事務次官通知「地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針の策定について」を受けて, 行政改革大綱が改訂され, 翌2006 (平成18) 年8月 総務事務次官通知「地方公共団体における行政改革の更なる推進のための指針の策定について」を受けて, さらに改訂されることとなる。なお, 改訂の大小や時期によって各自治体が異なる対応をしている場合もあって, 「第(何)次」の表現には差異が見られる。

この大綱の具体化として, 3年程度の期間内に目標を設定した実施計画を立て, それぞれの年度ごとにその進行を確認していくことになる。

(2) 集中改革プラン

この大綱の具体化である実施計画で、2005（平成17）年度を起点とし、2009（平成21）年度までの5年間の実施計画が、平成17年3月総務事務次官通知に基づく『集中改革プラン』である。その策定の状況をみると、2009（平成21）年10月1日現在、47都道府県、18政令指定都市、1778市区町村の全部で「集中改革プラン」を策定・公表している^(注15)。すべての自治体が技術的助言という国からの「要請」に、忠実に従って「行政改革」を行っているといえる。

国からの要請内容は、①事務・事業の再編・整理、廃止・統合、②民間委託等の推進（指定管理者制度の活用を含む。）、③定員管理の適正化、④手当の総点検をはじめとする給与の適正化（給料表の運用、退職手当、特殊勤務手当等諸手当の見直し等）、⑤市町村への権限移譲、⑥出先機関の見直し、⑦第三セクターの見直し、⑧経費節減等の財政効果、⑨その他について、「平成17年度を起点とし、おおむね平成21年度までの具体的な取組を住民にわかりやすく明示した計画（以下「集中改革プラン」という。）を平成17年度中に公表すること」^(注16)というものである。

総務省から公表される表では、これらの項目以外にさらに具体的な項目として、給与構造改革の実施等、特別職の退職手当、随意契約の見直し、福利厚生事業の見直し、市場化テストの推進、公会計改革、外部監査の実施拡大・監査委員の外部登用などが示されている。

(3) 自治体の「行政改革」手法

このように、現在行われている自治体の行政改革は、国の「行政改革」の一環という性格を強く持っている。しかし、権益を伴う行政の見直しや改革は、内部からそれを提起することはなかなか難しい。職員個々人の都合はともかく、政策担当者や財政担当者などその自治体の全体の状況を了知する職員にとって見直し・改革は欠くことのできないものと自覚されており、「国からの要請」は、実は大変に都合がよく、対外的にもその実施を説明しやすいといえるのである。

自治体では、こうした国からの「要請」と並行し、あるいは独自に改革の取り組みを行っている。その改革の手法として、最も定着しているのは「行政評価」または「事業評価」、「事業仕分け」などであろう。使用される用語の違いはあるが、実態としては、一定の指標に基づいて、行政の全般または部分、各事業を評価し、その評価を示したうえで、今後の対応を図っていくものであり、一連の作業手法と考えてよいだろう。多くの場合、一次評価、二次評価、外部評価などとして行われる。

①一次評価

一次評価は、行政組織内部で行われる評価で、もっともはじめに行われる事業の評価・検討である。当該事業の担当者(課)による事務事業の自己評価として行われるが、その際には「評価シート」などといわれる様式が用いられる。その項目は、事業名、開始年度、法令根拠、実施形態。さらに、その事務事業の目的、コスト(費用、単価)、事業の現状(内容、事業費、期待される事業効果)などがあり、事業効果の程度、改善の必要性、改善効果などの一定の評価指標に基づいて、事業を評価し、それに基づく対応を記入する、といったものである。

自治体の多くは、将来像を目指して必要とされる目標を、数項目ないし十数項目を掲げこれらを「政策」と、そのために展開される具体的な事業の集合体を「施策」、そして、施策を構成する具体的な「事務・事業」という位置づけをしているところが多い。

したがって、評価もこれに対応し、施策レベル、また、事業レベルでそれぞれ評価項目(目標)についての効果や実施上の効率性、有効性、費用(コスト)等の定量的評価、あわせて、定性的評価を行うものとなっている。

さらに、内部の「仕分け」においても、事業が必要か不要か、必要とすれば行政か民間か、行政が行うとすれば国か都道府県か当該市町村かという行政の区分、当該市町村で行うとすれば現行事業の見直しの必要性の有無、見直しが必要ならその予算規模、事業内容、担い手・手法など項目ごとに、それぞれの欄に記入して評価する例が多い。

②二次評価／外部評価

二次評価は、行政組織内部(庁内)での庁内評価と行政組織の外部者が行う外部評価にわかれる。

<庁内評価>

自治体の場合は、課長級のチーム、部長級会議等で一次評価に対してその妥当性を論議し、その結果を首長が入る行政改革推進本部などで評価する内部評価がある。

<外部評価>

また、こうした評価結果を、市民向け説明会の開催や自治体のホームページに公表して、意見を求める方法で、手続きとしてルール化されている「パブリックコメント」を実施する方法、さらに、市民や学識者などで構成される検討委員会や仕分け委員会等で二次評価・検討する方法、それらを合わせて行う方法などがある。

4 自治体の事業仕分け……東京都小平市の取り組み

(1) 事業仕分けの対象事業

東京都小平市では、事業仕分けの実施を前提に、予算を伴う事務事業全体を541に整理し、法令によって義務付けられているもの、補助金などで別に見直しを行っているなど一定の条件を附して検討対象外とした事業を除いた概ね190事業を対象として事業仕分けを行っている。

事業仕分けは、事業開始から10年以上継続して実施している事業を対象に、3年をかけて実施ものである。2009年度は、40年以上満継続されている32事業が対象となり、「廃止」とされた事業はなかった。2010年度は、25年以上40年未満継続されている94事業が対象、2011年度は、10年以上25年未満継続されている残る60あまりの事業が対象となる。

前述の「一次評価」は、「第1次検討」として、各事業担当課単位で行われ、「事業仕分け調書」としてまとめられている。

(2) 事業仕分け

①事業仕分け委員会

小平市事業仕分け委員会（委員会）は、有識者3名と公募市民2名の計5名で構成されている。その内訳は、地方自治関係の学識者（委員長）1人、企業経営者1人、自治体の事業に関して知識を有する者（他自治体の元職員）2人、市民で応募した委員2人（ともに市民活動に係わる男性及び女性）である。

「仕分け」に先立ち、各委員には、「事業仕分け第1次検討結果一覧」（事業所管課による仕分け調書）、予算書、決算書、その他の資料が配布され、市の財政状況については、財政担当課長などから直接説明が行われている。

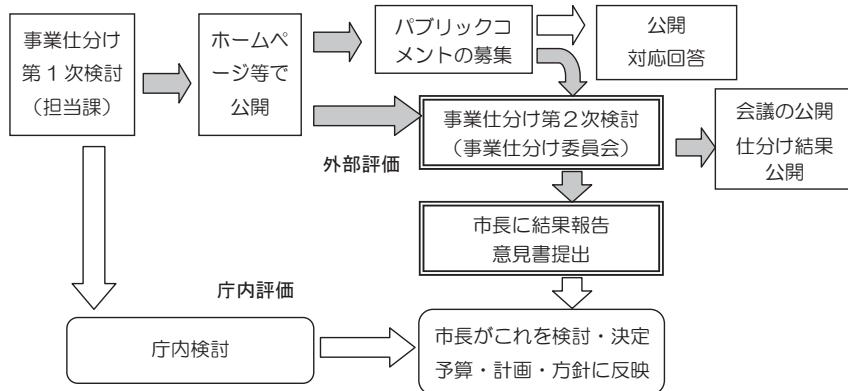
『第2次検討』の事業仕分けに関しては、事前に市のホームページなどによって、実施の日時、会場、その他各情報が公開されるとともに、委員会の会議自体も毎回、市民に公開されている。

②外部評価の仕組み

この外部評価の仕組みは、次の【図表4-1】のようになっている。

各事業担当課が行った1次検討を市の公式ホームページに掲載し、パブリックコメントを応募する。このコメントについては、のちにその対応とともに公開される。一方、この1次検討の結果について、委員会で、2次検討＝仕分けが行われる。

この委員会の会議の進め方は、①約5分（確認程度）で各事業担当課が対象となる事業の概要を説明し、②あらかじめ公開された第1次検討結果に関して、パブリックコメントが提出されていれば、その内容が会議に報告される。③委員は、説明、パブリックコメント、各自の事前の調査・検討をもとに質疑応答、④約30分でこれらを終了し、各委員が、①廃止、



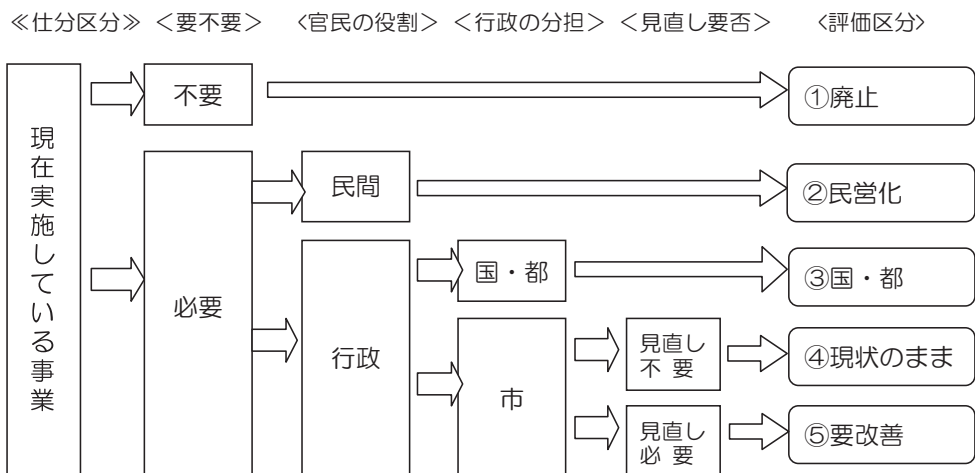
【図表4-1】外部評価の仕組み

②民営化, ③国・都, ④市 (現行このまま), ⑤市 (要改善), 【図表4-2】の5区分のうちどれかを選択。⑤多数決により評価が決まる。この際, 委員長は裁決に加わらず, 判定が同数の場合にのみ採決に加わるということになっている。

なお, 委員会の了解事項として質疑応答の際に, ある程度の意見表明をすることを可としており, 質疑の様子から他の委員の判断はある程度推測できる。しかし, 合議制ではないため委員個々人の判断が直接結果に反映されることになる。

③第2次検討「事業仕分け」

小平市の第2次検討「事業仕分け」は, 次のように評価・仕分けされる。



【図表4-2】事業仕分けの区分

現在実施している事業の要・不要を検討し、不要であれば「①廃止」となる。「要」の場合、事業の主体・担い手が民間か行政かを仕分ける。民間であれば「②民営化」となる。ただし、「市が民間に委託する」のは、民営化ではなく、「行政」に仕分けられる。行政が行うとすれば、「③国や都（市以外）」が行うか市が行うか、市が行うとすれば、見直しの必要があるかないかを分ける。見直しの必要がなければ「④現状のまま」、あれば「⑤要改善」となる。

市の事業で、見直しの「要」をさらに分ける方法もある。例えば、休止、民間委託、縮小・拡大、広域対応などである。小平市では、それらは、委員会の意見として、意見書に書き込むことにしているため、採用されていない。各委員が一つの手法を選択する方法もあるが、質疑を通じてまとめる手法であり、自治体の事務を詳細に承知していなくても、「市民目線」で仕分けに参加する委員がいることを考えると適切な手法といえるだろう。

このような仕分け方法であったことから、「現状のまま」という評価だが、「推進」すべきという意見がついた事業もあった。例えば、中学校生徒意見発表会事業で、近年、人々の前できちんと話をする人や機会が少なくなっている折から「生徒の意見発表として貴重な機会である。参加者の増のためPRの工夫などが必要である」と意見が付されている。

（3）検討結果

①廃止の事業

2010年度の第2次検討結果では、次の6事業が廃止となっている【図表4-3】。

廃止の仕分けとなった6事業は、内部の1次検討では、1事業をのぞき、いずれも「現状のまま」続けていく事業となっている。

「高齢者電話貸与事業」は、1973（昭和48）年度に開始され、65歳以上のひとりぐらしや高齢世帯に電話を貸与し、基本料金と600円までの通話料を市が負担する、「ひとりぐらし高

【図表4-3】 主な検討結果一覧

事業名	1次検討	2次検討結果	主な理由
高齢者電話貸与事業	市（現状のまま）	廃止	役割終了、新規に受け付けしないことの不公平性。
ひとりぐらし高齢者電話使用料補助事業	市（現状のまま）	廃止	役割終了、新規に受け付けしないことの不公平性。
高齢者作業室事業	市（現状のまま）	廃止	役割終了、他の対応可能。
高齢者運動会事業	市（現状のまま）	廃止	高齢クラブの自主性、自立性が必要。
高齢者寝具乾燥委託事業	市（要改善）	廃止	役割終了。
新聞記事及びびりーフレットの収集・整理・保存事業	市（現状のまま）	廃止	他の方法で入手可能。市が人権費をかける必要なし。

「高齢者電話使用料補助事業」は、1983(昭和58)年に開始され、前事業と同様の世帯の自己所有の電話の基本料金と600円までの通話料を市が負担する事業である。その目的は、各種の相談に応じ孤独感の解消を図るというもののだが、所得制限がある。直接の支出は2008年度で合計220万円程度だが、再任用職員の人件費が223万円ほど必要で、合わせて443万円と示されている。

電話貸与事業が開始された当時は、電話加入権を取得するために相当の金額が必要とされた時期であり、高齢者の負担が大きかった。市では、こうした高齢者に電話を貸与し、または、その使用料の補助をしてきた。しかし、今日では、電話の形態が固定電話ばかりではなく、携帯やパソコン電話に至るまで多様化し、新規加入料や通話料金も無料・低額に至るまでさまざまとなっている。こうしたことから、2004(平成16)年4月からは、新規の受け付けをせず、既存の対象者にのみそのサービスを続けている。「やがて、対象者はなくなる。その時点で廃止」という考えで「現状のまま」という1次検討の結果を出している。

委員会では、いつ終わるか分からないような事業のやり方で継続するのは好ましくない。事業の役割は終了しており、新規受け付けをしないことで同様の事情にあるものと不公平が生じるとして、全員一致で「廃止」とした。

「高齢者作業室事業」は、1972(昭和47)年度に開始され、「60～70歳の健康な市民」を対象に、福祉会館の作業室で、再任用職員(担当者)もついて軽作業をする事業である。ほぼ10人の固定されたメンバーとなっている。この事業費支出は、270万円、人件費は37万円、計307万円強となっている。今日まで継続してきた理由は、「A型老人福祉センターとして行う事業として位置づけられている」ということのみであった。

センターの建設時には、国の補助金を受ける際の施設の設置基準として確かに行うべき事業に示され、「作業室」の設置も条件であったが、施設建設補助金は廃止されて久しい。施設に求められるニーズ、役割も変わってきている。むしろ、その施設自体の存在価値さえ問われている。「60～70歳の健康な市民」は膨大であり、限定されたメンバーの、内職に相当するような作業のために、市から人件費まで支出する必要はなく、役割は終了しており、民間による事業対応も可能であるとして、廃止とされた。

「高齢者運動会事業」は、高齢クラブ連合会と市との共催事業だが、実際は、市がほとんど準備し実施している。また、実態として高齢クラブの会員しか参加できない。であるならば、高齢クラブ連合会が自主的自立的に行うべきであろう。「高齢者寝具乾燥委託事業」は、介護保険サービスの利用や寝具品質の向上などから、担当課の見直しでも縮小が示されている。図書館で行われている「新聞記事及びリーフレットの収集・整理・保存事業」は、他の方法や機関で入手でき、わざわざ「事業」として、人件費をかけるほどの事業ではない、などの理由で、いずれも廃止と判定された。

②事実上の廃止

「廃止」と判定した委員がおり、他の全員が「要改善」で『要改善』となったものは、次の2事業【図表4-4】で、八ヶ岳山荘維持管理事業（小学生の移動教室の会場または市民の保養施設として使用される施設）は、事実上「廃止」となっている。

【図表4-4】

事業名	1次検討	2次検討結果	主な理由
八ヶ岳山荘維持管理事業	市（要改善）	廃止1・他要改善	老朽化、建て替えは不要。
視聴覚事業	市（現状のまま）	廃止1・他要改善	古いサービス提供方法。改善策なければ廃止。

③全員一致の「要改善」

全員一致で「要改善」となったものは、次の【図表4-5】の17事業である。動く市役所事業（職員が市内の公共施設に出向き、各種相談や税の収納などを行う）は、事実上「廃止」である。

【図表4-5】

事業名	1次検討	2次検討結果	主な理由
市政資料コーナー事業	市（現状のまま）	要改善（全員）	利用拡大。人件費削減。
動く市役所事業	市（現状のまま）	要改善（全員）	役割終了。事実上廃止。
地域センター維持管理事業（18館）	市（現状のまま）	要改善（全員）	施設の整理統合が必要。
市民菜園管理運営事業	市（現状のまま）	要改善（全員）	使用料値上げ。マナー向上。
市技能功労者表彰事業	市（要改善）	要改善（全員）	技術者育成、産業活性化につなげる。
生きがい菜園維持管理事業	市（現状のまま）	要改善（全員）	有料化。多数利用への工夫。
老人のための明るいまち推進事業	市（現状のまま）	要改善（全員）	社協との役割再検討。地域で支える方向へ。
福祉タクシー利用料金補助事業	市（現状のまま）	要改善（全員）	全体事業の中での優先度低い。適正利用の確認、経費検討。
清掃事業所の管理運営事業	市（現状のまま）	要改善（全員）	人件費削減。早期全面委託。
建設事業所の管理運営事業	市（現状のまま）	要改善（全員）	人件費削減。委託推進。
緑の保護と緑化の推進事業	市（要改善）	要改善（全員）	拡大は慎重に。
PTA活動	市（現状のまま）	要改善（全員）	市はできるだけかかわらず、PTA連合会に任せる。
学校施設開放事業	市（現状のまま）	要改善（全員）	限定団体でなく幅広い利用へ。有料化の検討。

事業名	1次検討	2次検討結果	主な理由
花小金井武道館維持管理事業	市 (要改善)	要改善 (全員)	施設の在り方早急に検討すべき。
テニスコート一般開放及び維持管理事業	市 (要改善)	要改善 (全員)	複数の関係課, 協力調整。経費削減。料金改定検討。
萩山公園維持管理事業及び卓球室開放事業	市 (要改善)	要改善 (全員)	指定管理者制度検討。利用PR工夫を。
市民広場維持管理事業	市 (現状のまま)	要改善 (全員)	利用PR工夫を。特定者利用なら使用料の検討。
公民館運営管理事業 (12館)	市 (要改善)	要改善 (全員)	事業精査。同類似施設の整理統合, 広範業務の担当を検討。
地域資料の収集・管理・保存事業	市 (現状のまま)	要改善 (全員)	コスト意識必要。PR, 情報提供の一元化・体系化を。
図書館運営管理事業 (7館)	市 (現状のまま)	要改善 (全員)	施設多数, 全市の視点で, 施設の整理統合が必要。経費削減。

※筆者作成。なお、各事業等の詳細は、小平市HPに紹介されている。

(4) 第1次検討に見る「職務保守主義」

担当課は、前述のとおり「事業仕分け調書」により、自ら事業仕分けを行うことになっている。委員会による外部仕分けと同じように（図表4-2参照）事業の必要性、官民の役割、行政の分担、見直し要否、仕分け区分、見直しが必要ならその理由が記入される。さらに、見直しの内容として、予算規模、事業内容を記入するほか、担い手（手法）は、業務委託、指定管理者制度、協働、広域で連携、その他から選択するものとなっている。

2010年度検討の対象になった92事業について担当課作成の調書の事業仕分けをみると、①「事業の必要性」では、例外なく「必要」と答え、その事業目的を達成するためには当該事業が必要であるとされる。②必要とした場合、行政か民間化という問いには、これも例外なく「行政」と答えている。その理由として記載される回答をみると、「法（または条例）の規定により市（自治体）が行うこととされているため」、キャンプや宿泊、スポーツ関連施設では、「民間施設では、すべての維持管理費を利用料に含め、利益を追求するので、低廉な料金で市民が利用できない」、福祉関係事業では、「民間では利益を追求するので、福祉支援サービスを行うことは考えられない」。そして、行政がやるなら国が都道府県かその自治体かでは、「市（わが自治体）」改善の必要性では「工夫改善しながら実施しているから現行のままでよい」、ほぼこれらに尽きるのである。

ここで、「市」を市の職員である「私」に置き換えていることが分かる。「民」の利益については否定的に敏感だが、現行の職員が行う事業に関する「市民の不利益」についての発想は見られない。市の仕事だから市がやるのは当然だとしても、そのやり方は、直営に限らず

民間委託、指定管理者、他自治体と合同など各種の手法が考えられる。また、その規模も大小いろいろある。

「市だから安くできる」というが、見た目の利用料は「安い」としても、実際にかかる費用は、税によって賄われており特定の利用者のために他の市民が負担していることになる。

およそ行政組織には、その組織単位、またはその役職が行うべき事務を明らかにする「事務分掌」がある。これは、組織全体が行うべき事務をどこが担当するかを示し、重複を避け責任の所在を明らかにするためのものである。したがって、その事務が1の組織にあれば他の組織にはないことになる。新規に事務が生じた場合は、その位置づけを巡って（多くの場合、他のセクションへ「押し付け」ようとする）論議がなされる。

自治体職員は、その職務を遂行するにあたって、法令、条例、地方自治体の規則等に従い、かつ、上司の職務上の命令に忠実に従わなければならない義務がある（地方公務員法第32条）。したがって、事務分掌に示される職務に熱心に取り組むことが「良い職員」と評価されてきたのである。自らの職務を中心に、その遂行を前提に考えてしまうのは当然ともいえる。

そして、事務事業評価を行うことになって「与えられた仕事」を批判的に仕分けすること自体、自らの職務を「価値のないもの」「間違っているやりかた」とすることとなり、自己矛盾を抱えることとなる。こうしたことから、自ら担当している事務とその遂行方式を守ろうとする発想と行動になると考えられる。したがって、「矛盾」が疑われる事務事業にはあまり積極的には取り組まない傾向が強いが、決して否定はせず、従来どおり実施するということになる。こうした傾向を「職務保守主義」としておきたい。

自治体の事務事業は、時代によってその必要性が変わり、「やらない」ことがよりよい場合もありうる。各担当レベルではなく、自治体が置かれている現状、市民の客観的ニーズをよく知り、自らの職務に立ち返るべきで、改善・廃止の提案があつてよいのである。

5 行政手法としての「コミュニティ」と「協働」

(1) コミュニティ政策の意義

「コミュニティ政策」は、淑徳大学の一つの学部名称ともなっているが、近年はよく使われている用語である。

筆者は、コミュニティを、それぞれの地域または領域において、自主性と責任を自覚した人々が、問題意識を共有するもの同士で自発的に結びつき、ニーズや課題に能動的に対応する人と人とのつながりの総体、ととらえるとともに、コミュニティ政策とは、「コミュニティにおいてより豊かなくらしを実現するための課題の設定、それらを解決するための方針、実施の計画及びそのために採用される施策等の体系」と定義した。^(注17)

そして、地域的経済開発ためだけの政策やそのデメリットを調整する政策ではなく、地域

住民の連帯性、創造性、主導性、そして、各政策主体との協働を含んだコミュニティの形成及びその活動の展開を行う政策が、ここでいうコミュニティ政策 (community development) であると考えている。と同時に、そのことが政策課題の実現という実践に結びつかなければ、われわれがめざす「実学」とはならない。そういう意味では、学際的かつ実践的でその成果が人々の生活により直接的に反映される学問・研究を構想する。したがって、コミュニティ政策学とは「コミュニティにおける各政策およびその主体、政策過程等を対象とし、よりよいコミュニティの実現を可能とする成果が直接的に反映されることをめざす実践的学問」^(注18) と考える。

より具体的な政策主体と活動対象をあげれば、地方自治体、主に市町村の政策、その骨格をなす自治体計画とその実施、自治会・町会など地域の団体の組織と活動、NPO・NGOをふくむテーマ追求型の組織と活動、企業と地域等との関係およびその活動などということになる。もちろん、自治体の行う事業のうち例えば、庁舎の維持管理、財務管理、いわゆる人事管理など内部管理的な事業は対象ではない。また、国レベルでの「コミュニティ政策」もありうるが、それは国家としての方針・指針であり、広報活動や補助金の支出にとどまるものであって、コミュニティの主体者とは言い難いことから、ここではその論議の対象にしない。ただし、自治体が実行する法定受託事務であっても、先の定義に照らして有効な政策展開を行うのであれば、コミュニティ政策の射程範囲に入ってくる。

(2) 行政手法としての「コミュニティ」と「協働」

近年、自治体の憲法といわれる『自治基本条例』^(注19)、自治体計画、各方針などには、「コミュニティ」づくりや市民と自治体との「協働」という用語がほとんどといってよいほど使用されている。「コミュニティ」については、1969年国民生活審議会調査部会コミュニティ問題小委員会が『コミュニティ—生活の場における人間性の回復』の報告を行って以来、政治・行政の分野でも目指す地域の在り方として注目され使用されてきた。しかし、まちづくりの基本理念や市民参加を謳う自治体の条例に「協働」の用語が使用されたのは比較的新しい。各自治体の例規集などから確認できた範囲では、1997年3月31日公布の箕面市市民参加条例が初めてであろう (図表5-1参照)。同条例第2条第2項で「協働」とは、「市と市民がそれぞれに果たすべき責任と役割を自覚し、相互に補完し、協力すること」と定義している。

日本で『自治基本条例』の先駆けとなった代表的条例は、北海道ニセコ町の「まちづくり基本条例」であるが、同条例では、第5章にコミュニティに関する規定を設け、「コミュニティとは、町民一人ひとりが自ら豊かな暮らしをつくることを前提としたさまざまな生活形態を基礎に形成する多様なつながり、組織及び集団」と定義し、町民は、まちづくりの重要な担い手となりうるコミュニティの役割を認識し、そのコミュニティを守り、育てるよう努める、としている。しかし、ここでは、まちづくりにおける町民の権利と責任を明らかにし、町民

参加の保障とそのための情報共有などを定めているが、「協働」の用語は使用されていない。改正の機会も数回あったが、その後も「協働」の用語は採用されていない。

その後、わずかな期間「協働」の用語を使用していても、その定義が示されない条例の例も見受けられるが、2002年以降は、その定義を伴った条例が主流となる。

協働の相手としての「市民」が、定義を伴って制定されたのは、2004年、会津坂下町の「まちづくり基本条例」に見られ、協働とは、「個人や企業・組織及び公的機関が、それぞれの役割や責務を認識し、対等な立場で協力し合い、行動すること」とある。なお、条例の解説書で「在勤、在学する者及び市内に事務所又は事業所がある法人その他の団体など、当市に何らかの形で関係のあるすべての方が参加できます」（西東京市）などと記載する自治体も多くあり、「市民」は、単に市内に住所を有する者ではなく、関係する個人・団体を含む意味で使用されているところがほとんどといってよい。

一方、2003年の狛江市の市民参加と市民協働の推進に関する基本条例、同年志木市の志木市市民との協働による行政運営推進条例では、市（の実施機関）と市民公益活動を行う「団体」が、行政活動等について共同もしくは対等なパートナーとして連携して取り組むこと、としているので、市民各個人ではなく、NPOその他の団体を「協働」の対象としている。

2005年3月に総務省は、「地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針」（新地方行革指針）を示し、「協働」の実践を積極的に推進することが望ましいとしたが、こうした地方の動きを一般化する意図があったとみてよいだろう。

【図表5-1】 協働に関する条例一覧

◎は定義あり。

公布順	条例名	定義	公布年月日	『協働』の条例上の表記
1	箕面市市民参加条例	◎	平成9年 3月31日	(定義) 第2条 この条例において「市民参加」とは、市の意思形成の段階から市民の意思が反映されること及び市が事業を実施する段階で市と市民が協働することをいう。 2 この条例において「協働」とは、市と市民がそれぞれに果たすべき責任と役割を自覚し、相互に補完し、協力することをいう。
2	まちづくり基本条例 (兵庫県)	なし	平成11年 3月18日	第2条 成熟社会におけるまちづくりは、県、市町、県民及び事業者の相互の理解、信頼及び協働の下に行われなければならない。
3	ニセコ町まちづくり 基本条例	なし	平成12年 12月27日	なし
4	猿払村まちづくり理 念条例	なし	平成13年 3月23日	第3条 村民は、まちづくりの主体であって、まちづくりに参加することにおいて平等であり、村民相互に協働するとともに、村と協働してまちづくりの推進に努めるものとする。

公布順	条例名	定義	公布年月日	『協働』の条例上の表記
5	志木市行政運営基本条例	なし	平成13年 10月1日	第2条 まちづくりは、市民自らが主体となって考え、行動し、市民及び市が協働して推進することを基本理念とする。
6	宝塚市まちづくり基本条例	◎	平成13年 12月25日	第2条 まちづくりは、主権者である市民と市が、それぞれに果たすべき責任と役割を分担しながら、相互に補完し、及び協力して進めること(以下「協働」という。)を基本とし、次に掲げるまちづくりを推進するものとする。
7	旭川市市民参加推進条例	◎	平成14年 7月4日	(定義) 協働 市民と市がそれぞれの果たすべき責任及び役割を自覚し、相互に補完し、協力し合うことをいう。
8	清瀬市まちづくり基本条例	なし	平成14年 9月27日	第13条② 市は、市民との協働によるまちづくりを推進するため、常に職員の資質の向上に努めなければならない。
9	西東京市市民参加条例	◎	平成14年 10月1日	(定義) 協働 市民と市がそれぞれの果たすべき役割を自覚し、信頼関係を築くとともに相互に補完し、協力することをいう。
10	北海道行政基本条例	なし	平成14年 10月18日	第2条② 道は、公共的な課題を自ら解決しようとする道民の自主的かつ自発的な活動を尊重し、道民との協働による地域社会づくりを進めなければならない。 第16条 道は、道民との適切な役割分担の下に、様々な分野における公共的な課題の解決を図るため、道民との協働を積極的に進めなければならない。
11	会津坂下町まちづくり基本条例	◎	平成14年 12月16日	(定義) 協働 個人や企業・組織及び公的機関が、それぞれの役割や責務を認識し、対等な立場で協力し合い、行動すること。
12	高森町町民参加条例	なし	平成14年 12月20日	第2条 町民参加のまちづくりは、地方自治の本旨に基づき、町民が、自主的な住民自治を基盤として、町と協働し、主体的かつ継続的に行われるよう努めるものとする。
13	羽咋市まちづくり基本条例	◎	平成14年 12月26日	(定義) 協働 市民と市がそれぞれの役割を自覚し、自主的な行動に基づいて相互に補完し協力することをいう。
14	杉並区自治基本条例	◎	平成14年 12月3日	(定義) 協働 地域社会の課題の解決を図るため、それぞれの自覚と責任の下に、その立場や特性を尊重し、協力して取り組むことをいう。
15	鳩山町まちづくり基本条例	◎	平成15年 3月18日	第2条 この条例において「協働」とは、町民と町がそれぞれに果たすべき責任と役割を自覚し、相互に補完、協力することをいう。
16	柏崎市市民参加のまちづくり基本条例	◎	平成15年 3月20日	(定義) 協働 市民と市、又は市民と市民とがそれぞれに果たすべき責任と役割を自覚し、相互に補完・協力することをいう。

公布順	条例名	定義	公布年月日	『協働』の条例上の表記
17	伊丹市まちづくり基本条例	◎	平成15年 3月27日	第1条 この条例は、市民の参画と協働によるまちづくりに関する基本的な事項を定める…。 第2条 まちづくりは、市民が自らの意思によって参画し、市民と市が相互の信頼関係に基づいて、それぞれ果たすべき役割と責任を分担し、補完し合い、協力して進めなければならない。 2 市民と市は、対等なパートナーとして、まちづくりに取り組むものとする。
18	狛江市の市民参加と市民協働の推進に関する基本条例	◎	平成15年 3月31日	(定義) 市民協働 市の実施機関と市民公益活動を行う団体が、行政活動等について共同して取り組むこと。
19	高知市市民と行政のパートナーシップのまちづくり条例	◎	平成15年 4月1日	(定義) 協働 市民等及び市がパートナーシップに基づき、同一の目的のために役割を分担し、共に協力して活動することをいう。
20	甲良町まちづくり条例	なし	平成15年 4月1日	第5条 町民同士、町民および町は、相互理解のもとに、互いにそれぞれの立場を尊重し、助け合いながら、協働してまちづくりをすすめる。
21	志木市市民との協働による行政運営推進条例	◎	平成15年 6月1日	(定義) 第2条 この条例において「市民協働」とは、市民公益活動団体及び市が対等なパートナーとして連携し、それぞれが自己の責任の下に行政運営に取り組むことをいう。
22	東海市まちづくり基本条例	◎	平成15年 12月22日	第2条 この条例において「協働・共創」とは、市民と市が、それぞれに果たすべき責任と役割を分担し、共に手を携え、相互に補完し、及び協力して進めることをいう。
23	茅野市パートナーシップのまちづくり基本条例	◎	平成15年 12月25日	(定義) 公民協働 市民等と市が、それぞれの役割を認識し、目的達成に向けて一緒になって取り組むことをいいます。 第3条 パートナーシップのまちづくりとは、まちづくりに市民等が主体的にかかわり、市がそれを支援し、公民協働で取り組むまちづくりのことです。
24	富士見市自治基本条例	◎	平成16年 3月22日	(定義) 協働 市民及び市が、それぞれの役割と責務を担いながら対等の立場で相互に協力し、及び補完することをいう。
25	多摩市自治基本条例	◎	平成16年 3月31日	(定義) 協働 市民、市議会及び市の執行機関が、それぞれの役割及び責任のもとで、まちづくりのために、ともに考え協力し、行動することをいいます。

※筆者作成。

(3) 「協働」についての議論

「協働」のとりえ方については、これを「安上がり行政」に利用するもの、行政の責任を放棄または曖昧にするとして否定的にみる立場もないわけではない。憲法前文では、「そもそも国政は、国民の厳粛な信託によるものであつて、その権威は国民に由来し、その権力は国民の代表者がこれを行使し、その福利は国民がこれを享受する」とある。国民が信託し、これを受けた代表者を通じて権限が行使され、その結果として福利を国民が享受するという原理からみれば、自治体及びその長・職員と住民・NPOその他の団体は、「対等な立場」に立つことはあり得ないとする考え方である。

一方、それぞれの区分と行為のプロセスに応じて「協働」の成立を認める考え方がある。財政危機を背景とした現実的な行政展開の中で、「安上がり」行政のために必要として広がりを見せた「悪玉協働」と、これまで行政が独占してきた「公」の領域を、企業を含む民間に開放し新たな「共」の領域を作り出そうとする「善玉協働」とを区分けしたうえで、「協働」の劇薬性を指摘^(注20)するものがある。

また、住民を、市民（主人としての住民）、公務住民（公共サービスの担い手としての住民）、対象住民（公共サービスを受れたり、規制・負担を求められる住民）の3区分の概念を示し、住民と自治体が対等な関係で責任を共有できるのは、公務住民だけであるとの考えを示したもの^(注21)もある。

さらに、公的サービスの生産性の観点から、一方的に行政側だけが公的サービスを生産・提供するよりも、サービスの受け手側である市民が生産・提供過程に関与する方が有効であるとして、市民と行政の応答的で、相互補完的な関係が、市民の満足できるサービス提供につながり、市民活動をも活発化させるところに市民（NPO）と行政との協働の意義がある^(注22)とするものもある。

そして、各自治体の条例にも「対等なパートナー」として、または「パートナーシップに基づき」協働を進めるという記載されているが、（協働は、通常partnershipあるいはcollaborationと英語表記される）この「パートナーシップの失敗」^(注23)を指摘するものもある。

自治体の掲げる「協働」は、こうした論議を十分経ずに「市民権」を得たように思える。それは、かつて「コミュニティ」が行政のツールとして登場し、現在でも強い存在感を示している状況にも似ている。一般的な「感覚」からすれば、「地域のみながまとまって暮らしていくことはよいことだ」として、「コミュニティ」を受け入れたのと同様に、圧倒的権限を持つ政府と「市民」が対等であれば発言や要求もしやすい。「市民の地位が向上してきた」「市民にできることをやる、参加するのも悪くない」と受け止められているということだろう。そして、それが多くの自治体の条例になっている事実がある。

あえて誤解を恐れずに言えば、こうした「協働」を巡る論議があり、それぞれ指摘する根

拠があるという把握をしておくことが大切であって、その実践がそのいずれに該当するかについては、あまりこだわる必要はないと考えられる。

その理由は、次のとおりである。

- ①実際に行われている地域「協働」事業の取り組み（たとえば、総務省「平成21年度地方行政改革事例集」（平成21年12月末現在）地域協働の推進16事例）を見ても、協働を巡る論議でいういずれに該当するかは、にわかには判別しがたい。
- ②NPO法人などとの契約に基づく業務は、基本的には対等の関係により締結されるもので、ここでいう「協働」はそれぞれの役割を示すものと考えられる。
- ③地域住民が施設の事業を企画・運営するような「協働」は、市民参加の1つの形態であって、ことさら対等の関係を強調する必要はない。
- ④いかなる活動であっても、その実践者が活動を通じて役割と効果を実感することとなるが、行政の一方的都合で住民に押しつけられる「協働」は、「負担感」のみを募らせることとなり、結局、長続きしない。
- ⑤逆に、仮に「押しつけられた協働」であっても、自治体の財政負担が減少し、その資金がより必要とされる分野にシフトしているなど、住民がその負担感と比較してよりよい効果が実感できれば、その活動は、住民の主体性のもとで進むこととなり、押しつけられたものでなくなる。

（４）自治体の改革推進に向けて

今日、父権的・後見的に国が国民や地方自治体を面倒みる従来の関係は、基本的に終了しつつあり、「ガバメントからガバナンス」へ、国や自治体という公共セクターのみが「ガバナビリティ」を担うのではなく、民間の営利・非営利のセクターもこれを分担する動きが実際に進んでいる。

自治体は、国の「一斉指導」を受けて（あるいは、これを好機ととらえ）、それぞれ行政改革を実行してきた。そして、外部者の視点をその評価に反映させることによって、より客観性の高いものにする努力が見られる。

しかし、これらの過程はまだ十分とは言えない。それは、自治体職員^(注24)の持つ「職務保守主義」のため、未だに自らの職務にのみこだわり、自治体全体を見ることができない面があるためである。このため、当該事業についての評価も主観的肯定的なものとなり、自治体改革を進めるための意識改革ができない弱さとなっている。

また、単年度予算が原則であり、各事業単位の目の前のコスト意識はあるものの、将来にわたる総コストが理解されていない面も見られる。また、職員には人事異動があり、一定年数でその職務の責任から切り離されることもあって、これらがシビアな事務（職務）の改革、

コスト意識を持ってない要因ともなっている。

評価技術では、事業の「評価指標」がそれぞれの事業を客観的に見る場合に、必ずしも十分でなく、統一されていない。多くは、より有利に評価できる指標を設定するためである。自治体の事情もそれぞれ異なることもあって、他自治体との比較もしにくい。できれば、全国的に共通の指標設定が望まれるが、これには、さらなる検討が必要であり、今後の課題である。

なお、現在では、ほとんどの自治体で、情報公開・会議等の公開度、市民の参加システムなどは極めて高い水準に達しているといえる。さらに、市民参加制度の高い水準を示すものとして、常設型の市民投票条例がある。2000年に制定された愛知県高浜市の「住民投票条例」が最初であるが、その後、群馬県中里村、境村、埼玉県富士見市、広島県大竹市、広島市などで制定されている。しかし、全国的にはまだ少数である。さらに市民参加制度の向上と安定性を確保する取り組みが望まれる。

まとめにかえて ……地域資源の開発

「ガバナンス」の進展という面からみれば、コミュニティ政策の担い手として活躍している民間団体は少なくない。たとえば、高齢者福祉活動や様々なイベントを行い、人々のきずなを深める中で『孤独死ゼロ』の取り組みを進めている千葉県松戸市の常盤平団地自治会は、政策実行の主体になっている^(注25)といえる。

地域の『改革』を試みた例も数多い。機械化により大規模・効率化を可能にした田んぼに比べ、規模が小さく手間のかかる棚田は、後継者もなくすっかり草に覆われ荒れ果てていた。この地域の負のイメージを良い方向に転化できないか、との発想から、都市の人々と一緒に再生を考え、「棚田のオーナー制度」や「トラスト制度」を実施し、見事な景観を再生し、イベントを行い観光や生産の体験などを展開した結果、人々の交流が盛んになり、地域経済の発展にもつながった例が、首都圏の千葉県鴨川市の大山千枚田^(注26)である。NPOが主体となって展開した「コミュニティ政策」の例である。

荒れてゆく地域に秘められた「資源」、土地が持つ資源とともに、政策やその実行に向けた人々のつながりなどが求められている。その基幹的役割を担うのがコミュニティであり、「ソーシャルキャピタル」^(注27)だとすれば、この形成、充実によって持続可能な仕組みが構築できる可能性が広がるといえる。

「地元」の人たちは、実は意外と地元のこと、地元のよさを知らない。この知らないことが、改革の出発点を見だせず、「疲弊」を起こしている要因とも考えられる。これは自治体にも言えることである。

まずは、自らの姿を客観的に把握することから始まる。その点で自治体が行っている「事

務事業評価」, P-D-C-Aサイクルは, 教科書ではないと認識すべきであろう。『財政危機』と言いつつ他の自治体との「均衡」から実施している(たとえば, 子ども医療費補助金など)事業は, 実に多いのではないだろうか。受益者は「いない」とは言わないのである。こうしたことからみると, 自治体には緊急性, 切迫感の認識が乏しいと言わざるを得ない。行政改革の取り組みは, 「一通りやればよい」というものではない。

すでに, 「民」のNPO・団体がコミュニティ政策の担い手となっている。自治体は, その行政的責任を明確にしつつ, その仕事が本当に必要かどうか(多分に相対比較的なものにならざるを得ないが), その仕事をもっとも適切に担当できるものは誰か探すべきなのである。その検討の結果が, 「行政による直営」であってもよい。

行政改革は, それを改めて行うプロセスである。このプロセスを「自治体改革」と位置づけ, 着実な取り組みを進めていくことが必要であろう。

注

(注1) <http://jp.ibtimes.com/article/biznews/091104/43653.html> 及び

<http://www.j-cast.com/2009/11/04053168.html> 参照

(注2) 地方財政白書http://www.soumu.go.jp/menu_seisaku/hakusyo/chihou/22data/22czb1-1-1.html。

(注3) いずれも名目値である。ただし, 昭和10年度及び16年度は国民総支出の数値である。

(注4) 1947年, ハーバート・フーヴァーは行政部再編成委員会の委員に任命され, 議長に選出された。この委員会が後にフーヴァー委員会といわれた。1953年にも, 同様の委員会の議長になり多くの非効率で不要な物を削減したといわれる。米国の場合は, 議員が参加しているが, 日本の調査会には議員は加わっていない。

(注5) 1981年3月11日に鈴木首相と土光氏が会談し, これらを示した。財界の「行政改革5人委員会」もこれを強く支持した。同年3月17日付朝日新聞(13版2面)参照。

(注6) 国公労調査時報・第411号97年3月号「行財政改革と規制緩和」小田川義和の中で, 「官から民へ, 国から地方へ」という行政改革の基本方向を強調している。

(注7) <http://www.bunken.nga.gr.jp/siryousitu/hojyokin/gyokakushin61.pdf#search='今後の行財政改革の基本方向'> 参照

(注8) <http://www.bunken.nga.gr.jp/siryousitu/hojyokin/gyokakushin1.pdf#search='国と地方の関係等に関する答申'> 参照

(注9) <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/gyokaku/index.html>

(注10) <http://www.gyokaku.go.jp/about/taiko.html>

(注11) <http://www.gyokaku.go.jp/jimukyoku/houshin.pdf>

(注12) http://www.soumu.go.jp/iken/pdf/100512_1.pdf

(注13) 行政刷新会議 第1回会議 議事録' 6頁-7頁

(注14) 平成6年4月19日, 内閣総理大臣細川護熙, 参議院議員野末陳平君提出地方公共団体の行政改革に関する質問に対する答弁書; <http://www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/kousei/syuisyo/129/touh/t129003.htm>

(注15) http://www.soumu.go.jp/iken/pdf/091023_2.pdf

(注16) 総行整第11号 平成17年3月29日付け各都道府県知事・各政令指定都市長あて総務事務次官通知「地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針の策定について」

(注17) 拙稿「コミュニティ政策学とその学習に関する考察」淑徳大学総合福祉学部研究紀要第44号2010, 231頁)。

(注18) 前掲紀要第44号2010, 236頁)

- (注19) 条例の名称はそれぞれ異なるものもあるが、自治体行政推進の基本理念、自治体の長や職員、議会（加えていないものもある。）、住民のそれぞれの役割、責任などを謳い、住民の参加や「協働」の取り組み、その手続き等を定めた条例をいう。
- (注20) 山口道昭『協働と市民活動の実務』ぎょうせい2006 P 43 (山口道昭)
- (注21) 同上 P 98 (金井利之)
- (注22) 勝浦信幸「市民 (NPO) と行政との協働」－ Coproductionの視点から－； volume 15：市民社会2004年07月
- (注23) 新川達郎；「パートナーシップの失敗－ガバナンス論の展開可能性」日本行政学会編『ガバナンス論と行政学 (年報行政学研究39) 参照。
- (注24) ここでいう自治体職員は、首長等を含むものとして考える。特に首長等公選により就任する職については「大衆迎合」的傾向も否定できない。
- (注25) 拙稿「地域コミュニティの政策法務」有斐閣ジュリストNo.1402 参照。
- (注26) 大山千枚田は、面積約4ヘクタールの急傾斜地に、階段のように連なる大小375枚の田んぼ。耕地整理が遅れたことが、逆に美しい棚田を現代に残すことになった。1999年農林水産省「日本の棚田百選」に認定。
- (注27) ソーシャルキャピタルは、信頼、規範、ネットワークなどの要素からなる資本であり、物的資本や人的資本と並ぶ新しい資本と考えられている。「社会的資本」や「社会関係資本」などと訳されているが、持続可能なコミュニティの構築や地域発展のツールとして注目される。

A Study of the Work of Local Government in Japan from the Viewpoint of Local Government Reform and Community Development

Hisashi ISHIKAWA

This paper is a record of observations of the work classification and evaluation as carried out by one of Japan's local governments. The processes were examined from the point of view of the pushing forward of local government reform.

First, the author looked at the financial situation in Japan at both the local and national level. This is followed by a rough outline of the history of administrative reform and the structure of local government, and work evaluation today.

Through these concrete examples the author illustrates the problems evident in local government administration today and puts forward suggestions as to solutions for these problems which inevitably arise from the process of community development and reform.