

(講演第二部)

演題：「自治体再生への課題 - 成果志向の効率的行政運営と住民自治の両立」

講師：後 房雄氏（名古屋大学大学院法学研究科教授）

紹介いただきました名古屋大学の後といたします。今、桑原先生の方の分権の話に続きまして、ちょうど盾の表裏の関係になりますが、自治体再生という側からお話をさせていただきたいというふうに思います。

レジュメでは1から7まで柱を立てておりますが、普段大学では90分しゃべるのに慣れているものですから、(今日の予定時間の)40分でどこまで行けるかわかりませんが、とりあえず7つトピックスをお話してみたいと思います。

最初に結論というか、一番基本的なメッセージをお話ししておいた方がわかりやすいと思いますが、この自治体再生というのは、分権化の傾向自体は、必ずしも自治体の再生ということ当初から主目的にしたわけではなくて、一つは国の財政危機ということも当然ありますし、今三位一体でやりとりしておりますように、財務省としては何とか地方の方を犠牲にして財政再建したいというような、そういう側面もありますし、それからかつて小沢一郎さんがかなり分権を唱えたことがありますけれども、小沢さんももちろん自治体に關心がないわけではありませんが、彼が一番考えているのは国を外交とか安全保障とか、そういうところに集中できるような身軽な形にしたいということでした。つまり、細々とした仕事は全部自治体におろしたいというのは、おろす側の話というよりは中央政府の方をそういう形でいわゆる普通の国家として国際的に機能できるような形にしたいという、そっちの側から分権という話が主張されたりという、いろいろな文脈が混じって、結果として今分権が進んでいる。特にこれは非自民政権が93年にできて、細川さん自体も知事の経験者であったわけですし、官房長官の武村さんも知事出身者という、そのあたりから分権化の流れが非常に加速をしてきて、その中で今日お話しする特に基礎自治体ですね、この市町村を中心にして日本の自治体が本来の自治体に再生をするという、こういう流れがかなり本格的に始まっているのではないかと考えているわけです。そのためにどのような手がかり、ないし兆しが出ているかということをもつくらいお話をするという形で構成を考えてみました。

自治体の再生というときに、副題にも書きましたが、成果志向の効率的行政経営という側面と、それから住民自治という二つの側面がある。先ほどの言い方で言えば団体自治と住民自治の2つということに対応しています。この成果志向の効率的な行政経営という、特にこの行政経営という言葉は最近使うというのが一つの国際的な行政改革の流れです。経営というのは英

語ではマネジメントですが、このマネジメントは、日本では今まで行政の世界なんかでは「行政管理」というふうに普通訳してきました。民間企業ではマネジメントは経営というふうに当然訳してきたわけで、やっぱり民間とは質的に違うんだということで「管理」という言葉が使われてきたのですが、やはり公共部門でもこの経営という発想を本格的に取り入れる必要があるのではないかとというのが最近の「ニューパブリックマネジメント」と言われる国際的な動向の一つです。

そういう意味で日本の自治体としてもこの「行政経営」をいかにきちんと導入するかということが非常に重要になっている。この一宮市でもそうですが、合併が進んで潜在的にはそれがうまく経営されれば確かに効率化するということは言えるわけですが、それは潜在的には可能性があるということであって、旧市町村の何か横並びでどの要求も聞くみたいなことをやっていたら、それはもっと悪くなるわけですね。ですから、合併すれば自動的に何か合併のときに可能性としてあったものが実現するというわけではなくて、ちゃんと経営できないんだったら以前の市町村できちっと経営した方がよっぽどいいということにもなりかねないわけです。そういう意味でも、やはり合併後にきちんとした行政経営の体制がつくれるかどうかということ次第で合併の効果が出るかどうかということも決まってくるという意味では、この行政経営という考え方が一方では非常に重要です。

それともう一つ、ようやく合併等がかなり進んできたこともあって、もう一度この住民自治という側面に注目がかなり集まりつつあると思います。これは地方制度調査会の議論なんかでもずっと合併の旗を振ってきたわけですが、確かに広域的になって効率化する可能性が出てきたことはいいことですが、これは経営という側面では確かにいいことなんですが、やっぱり住民と自治体の政府との距離ということていくと、どう考えても大きくなる。ですから、住民にとっては、住民自治の主体になるという側面では、これはほうっておくとマイナスが非常に大きくなるということで、これは前の東大で行政学を担当されていた西尾先生等もかなりそこにはこだわりがあって、大きな基礎自治体をつくるのであれば、その大きな基礎自治体の内部で分権化をやって、住民自治という側面を充実する手を同時に打たないと、民主主義の側面が置いてきぼりになる可能性があるということで、これは後でちょっとお話をする近隣政府という考え方なんですが、ネイバーフッド・ガバメントというやつですね。この市町村のそのもう一つ下に小学校区単位とか中学校区単位とかというところに一つの小規模な政府を置いてそこに決定権を分権化するという、こういう考え方を主張する動きもあって、2003年にとりあえずは不完全ではありますが、地域自治区という制度が一応制度化をされました。これは正式の決定権を持つというところまでのものではありませんが、後でも御紹介しますように、上越市では、14の市町村が合併をしたということもあって、その大きな上越市の中での分権化という

ことが非常に重要になったということもあって、この地域自治区の、法律では協議会と言っていますが、議会に当たるようなものですね。これは市長が任命するということになっているんですが、上越市ではその前段で選挙をやるとしております。選挙をやって当選した人を後で市長が一応形式上任命をするという形で、実質的な選挙をその近隣政府の段階で地域自治区を使って導入するという事例も出てきてるわけですね。ですから、近隣政府としてこの地域自治区を運営しようと思えば、市長や議会の判断でできるということです。

こういう意味で住民自治という側面についても今ようやく注目が集まりつつある。この2つの側面が相まって、いわゆる自治体というものが本来の形で再生をするということがいえます。逆に言うと、これまでの日本の自治体というのは、そもそも学者は地方政府とか自治体とか言いたがるんですが、実務の世界では地方公共団体とか言っていたわけで、やっぱり自治体っていう実感が本当のところはやっぱりなかったわけです。これは端的に言って国主導で近代化を進める中では、要するに国の決めた政策をいかにきちんと全国津々浦々実行できるかということが非常に重要だったわけで、まさに実施能力は非常に高かったことが日本の近代化が成功した理由なんです。それだけにどうしても市町村というのは国の決めた政策をいかにきちんと実施するかという、この実施機関という側面が非常に強かった。都道府県というのはそれをちゃんと中継ぎをして、中間管理職としてちゃんとやるという、そういう性格にどうしてもなるということだった。これを本来の自治体という形にすることがようやく今必要になってきているということです。これはもう日本が完全に先進国になり切ってるということで、中央で外国をモデルにこれから何をやるんだという方向はもう出せないわけです。モデルがないわけですから。日本が最先進国になってしまった。すると、日本が直面しているいろんな課題というのは、どこにも回答がない。ということは、もう日本独自で解決策というのを手探りで編み出していかなきゃいけない。編み出していくためには、国が決めて仮に全部の合併が進んで1,800になったとしても、1,800に同じモデルを中央からやらせるというやり方は、そのモデルが間違っていれば全部間違うということになるわけです。しかも、その正しい答えは、かつては外国を見ればあったわけですけども、今はもうない。そうすると、今必要なのはむしろこの1,800の自治体がそれぞれの責任でいろいろと試行錯誤をすれば、これは1,800回の実験ができるということです。この1,800回の実験の中からこういう問題についてはどういうやり方をするのが有効なのかということがだんだん探られてくるということです。それで、むしろ国の省庁は、どうもこういう問題にはこういうのがいいよという情報をちゃんと集めてきて、ほかの自治体に紹介をするという役割であって、その解決策を探る役割はむしろ自治体に求められてくる。すると、そこはやっぱり独自の責任でいろんな試行錯誤ができるような独立した自治体、地方政府になる必要があるということですね。そういう意味で今、日本の自治体が明治以

来のその実施機関から本来の自治体へ再生できるかどうかという段階に来ているだろうと考えるわけです。

そういうことを考える上で、1つ目にアメリカの自治体と日本の自治体をちょっと対比すると、その辺が非常にわかりやすいだろうということで一つ話題を用意してみました。というのは、アメリカの場合、これは非常に特殊な国でして、アメリカが普通というわけではなくて、非常に特殊な国ですね。特に、植民地でイギリス等から宗教迫害を受けた人たちが来て開拓をしてという国ですから、非常に特殊な国で、何よりもそうやって開拓して町をつくってという人たちにとっては政府がないんですね。つまり女王様の代理で税金を取り立てるための総督みたいな人たちは当然いるわけですが、これは住民にサービスを提供するという政府は存在しない。皆さんも西部劇等で多分見たことあるんじゃないかと思うんですが、町に悪いやつが出てきて、みんな困って、どうするかとってみんなで金を出し合っけてけん銃の強い人を保安官で雇って、その保安官がその悪いやつを捕まえに行くという、ああいう形で警察というものを作り出す。政府があればそれは政府の責任でちゃんとやれというふうに言えばいいわけですが、それないわけですから、住民が自分たちで金を出し合っけて、場合によっては協力して、そして警察という公共サービスを自分たちで作り出すということをやらざるを得なかったわけですね。

これは実はあらゆるサービスについてそうでした、例えば子供が増えて学校が必要だとなれば、政府があれば学校をつくれというふうに政府に言えばいいわけですが、それが無い。それでどうしたかという、休みの日にみんなで集まって材木か何か持ち寄って校舎を建てる。それから、先生が必要ですから、住民からちょっとずつお金を集めて、そのお金で住民の誰かを先生として雇う。そうやって学校という公共サービスを整えるという形でその地域の課題に対応してきたわけです。これは要するに今で言うNPOなんですね。つまり民間の非営利の事業体です。まさに寄附やボランティアでもってそういうサービスを提供する事業体をつくるわけですね。同じようなことはあらゆる分野で行われる、例えば消防という分野で言えば、これは日本も消防団というボランティアでかなりやってきましたけれども、そういうのを若い人たちが訓練をして、いざというときのために備える。いろいろ必要な器具も備えておいて、いざというときに火消しをやるというわけですが、これもそうやって必要だと思う人たちがボランティアで協力したりお金を出したりして、消防サービスというものをその地域につくる。これは政府ではないわけですね。

つまりNPO的な仕組みというのは、日本では今ようやく本格的に出つつありますが、アメリカは実はNPOの方が先にあるんですね、政府よりも。こういう地域の課題を一個一個解決していく。そのうちに、さすがに例えば学校、教育サービスというのは、関心の深い人だけで

やる問題ではなくて、これはやっぱり地域全体で支えるべき非常に公共的なサービスだから、寄附やボランティアだけではなくて、全住民に少しずつ税金を負担してもらって、公式に支えるべきではないかという話になって、そこでまたアメリカの古い話で言えばタウンミーティングという住民総会でいるんなことを決めてきたわけですが、そこで教育委員という公職者を選ぶわけですね。そして、教育のための税金をこれぐらい集めるといっても決めて、その公職者がそういう税金、教育税をみんなからちょっとずつ集めて、そのお金をその教育委員が管理をして先生を雇い、監督をし、その収支を住民総会で報告をしてという形で学校運営を行っていく、こうなってくるとこれは自治体なんですね。強制力を持った自治体になります、選挙で選ばれた公職者がその責任を持つという。しかし、これは自治体といっても単機能の自治体なんですね。つまり、教育なら教育という役割だけを果たす自治体なんです。

日本は全てのサービスをワンセットでやるいわゆる市町村とか都道府県というような自治体が当然のように思われていますが、アメリカは実はそういう単機能の自治体が非常に多いんですね、数として。8万幾らある。半分ぐらいは学区というまさに学校を運営するだけのそういう単機能の自治体ですが、これがいわゆる市町村の区域をまたがって学校という単位にふさわしい学区をつくるわけですね。これは学区以外にも特別区といって、例えば下水道なら下水道だけをやる下水道区というのをつくるとか、あるいは地下鉄なら地下鉄だけを運営する区をつくるとか、そういう特別区という自治体の制度、これはちゃんと議員を選挙で選んで、しかもその問題についての課税権を持ちます。ですから、立派な自治体なんですけど、しかし単機能なんですね。こういう自治体がアメリカで今も非常にたくさん残っているというのは、今言ったような自治体のでき方からくる名残なんですけども、こうやってるうちに、さすがに地域のいろんな問題を扱う単機能の自治体がいっぱいあって、個々につくるのもちょっと煩雑だからというんで、全体に責任を持つ市長を一人きちっと選んで、その市長のもとに局長になるような人たちを選ぶ。そういう人たちがすべての問題を賄うための税金を統一的に集めて、その税金をそうやって割り振って、いろんな問題に使っていくというふうになると、いわゆる市町村みたいなタイプの総合的な自治体になるという順番でアメリカの自治体が出てきたということです。

ですから、非常にアメリカの自治体はNPO的な性格がある意味で色濃く残っているということです。自分たちで必要に応じて金や人を出してつくって、それで地域の問題に対処するという言い方をすれば、これは非常にNPOに近い。ただ、全住民に対して強制力を持つという意味では、NPOは当然任意加入ですから、そこはもちろんNPOではないんですが、非常にNPO的な、ある意味で全員加盟制のNPOという言い方は、ちょっと言語矛盾なんですけども、そういうタイプの自治体になったということなんですね。ですから、いまだにアメリカの

場合、自治体というのはつくるものなんですね。我々にとったら、もう生まれたら必ず何とか県何とか市に入ってるわけですけども、アメリカ人は県までは必ず全国津々浦々ありますが、県の中で市町村になってるところとなっていないところが混在してるんですね。逆に言うと、県の中でこの地域を市町村にするという住民投票をやって、過半数が可決して初めてそこは市町村になるんです。そうじゃないところは市町村でないまま残ってるわけですね。この人たちは市町村税は払わなくていいわけです。そのかわり市町村のサービスもないと。県の税金は払って県のサービスは受けますが、市町村の税金がないかわりに市町村のサービスもないと、そういう意味では市町村のサービスは別に要らないという人たちはその税金を払わないし、サービスもなくていいという選択があるということです。

こういうものがいわゆる自治体というもので、つくるんだったら住民の過半数でつくろうという話になったら必要に応じてつくるという話で、そういう意味で今、日本で合併がこれだけ行われたというのは、実は自治体というのはつくるものだということを日本人が自覚するいい機会かもしれないですね。生まれたときから自然にあるもんじゃなくて、合併という形ではありますけれども、市というものを自分たちの必要に応じて自分たちの判断でつくるものだという、そういうことのきっかけになるかもしれないという気もするわけです。

いずれにしても、そんな市町村があって、市町村では例えば小学校ぐらいはニーズもあって賄えるでしょうが、例えば高校とか大学は一つの町ぐらいではなかなかニーズもないし賄えない。どうしたかという、州をつくったわけですね。当時は州の税金は市町村で集めた税金をちょっとずつ出し合って州の財政にしたわけです。職員もいないものですから、市町村から職員を送り込んで州の職員にしたわけです。そうやって市町村が力を合わせて州政府というものをつくって、ここで例えば高校とか大学を運営する。アメリカなんかでは結構今、大学なんかは州立大学が多いですよ。そういうニーズは州で賄うと。最後に連邦政府ができるわけです。これはアメリカの独立戦争で当時13州が戦争するわけですから、一体となってイギリスに対して戦争できる体制をつくる必要があるわけで、ここで13州がまさに連邦制で一つの連邦政府という中央政府を最後につくったという順番で実は中央政府というものができた。これは他の国ではあり得ないわけで、必ず中央政府というのは封建時代から普通ずっとあるものなんで、これをどう変えるかという話がありますが、ないものを下からつくったなんていう国は多分アメリカだけで、非常に特殊ではあるんですが、逆にその自治体とか政府というものを市民がどうやってつくるのかということの一種の純粋な実験室みたいな特殊な例なんですね。ですから、それを参考にすることで、ある意味で自治体のあり方みたいなものがかえってよくわかるというところがあります。

こういうのに比べると、日本の場合も実は村落共同体というのは非常にそれに近いものだった

たわけですね。みんなでちょっと協力して道路を整備したり、いろいろなことをやってたわけですから、村落共同体というのはかなり植民地時代のアメリカの町に近いものだったと思うんですが、明治の近代化のときに、ちょっとそれでは近代化の担い手として余りに頼りないので、それはそれでにおいておいて、その上に市町村を国がつくったわけですね。それは当時自然村と行政村という言い方をしました。要するにこれまでの村落共同体というのは残って、これは本来ずっと続いてきた村です。これは今、多分、町内会とか自治会という形で残ってる単位だろうと思いますが、これはしかし正式の行政組織ではなかったわけですね。これとは別に、正式の行政組織は行政村といわれる市町村を上からつくって、都道府県を置いて国という形にして、ここで近代化を進めると。この自然村というのはその下にあって、事実上そのいろいろなことを下請で実施する、あるいは協力をさせられるみたいな形で、そこに二重構造になってしまったわけですね。アメリカのNPOみたいに住民自身がいろんな課題に取り組む仕組みをつくっていたものがだんだん発展して自治体になっていったというふうになると、これは非常に自治体という感覚を持ちやすいわけですが、そこは自然村で終わっていて、その上に行政組織がぼんとできちゃったということがあるもんですから、この市町村というものと住民の距離がやっぱり非常に大きいということになります。何か外から来たものという感覚が市町村にはどうしてもぬぐい切れないということですね。

これは去年夏にちょっとアメリカの自治体を幾つか見てきたんですけども、話には聞いてたんですが、やっぱり見てなるほどそうだと思うのは、アメリカの地方議会ですね。議員さんの数は本当少なくて、5、6人なんです。例えばポートランドという30数万のところでも議員さんは5人で、そのうちの一人が市長で、あとの4人は何とか局長、あるいは大臣に当たるような人ですね。その5人で一応全責任を持っているところなんです。その市議会を夜の6時半ぐらいからやるわけですけども、議員さんが同じフロアに5人ぐらい座って、向こう側に傍聴の市民が三、四十人いるという形です。向かい合ってやるわけですね、市議会を。しかも、そこに来た市民は、1人3分以内で何をしゃべってもいいという時間が1時間あるわけです。あるいは、土地利用なんかで非常に具体的な話だと、その議題が出たときには、その近所の人とか、あるいは実際申請している人とかがその場で5分以内で意見を述べることができるんですね。そうやって住民自身が議会の場で正式に発言をするわけですよ。もちろん、決定権はその5人の議員にあるわけですけども、住民がその地方議会で直接正式に発言するというのは当然のことなんです。

よく考えてみると、やっぱり日本の自治体というのはそこがちょっと重々しくし過ぎなんです。要するに自分らがつくって、それで自分たちの代表にとりあえず委任してやってもらってるわけですけど、本来主権者が住民なわけですから、その主権者たる住民が議会へ行ってし

しゃべりたいことをしゃべるとするのは当たり前の話ですね。選挙したら4年間黙ってるという方がよっぽどおかしいんであって、言いたいことは幾らでもあるわけですから。でも、それは無限にやるわけにいかないから1人3分以内とか1人5分以内で、そういう住民の意見も聞きながら、最後の決定は、正式の代表者である議員がやるとなっていますが、その距離は非常に近いわけですね。そういう距離の近さというものがやっぱり日本では今まで非常に薄かったということです。日本人には自治体というものを非常に重々しく大層なものに考え過ぎるといいうくせがあって、だからこうこう規則でこうなってるみたいな話になるんですけども、そこはもっと楽に考えた方がいいんじゃないかと思います。

私もちょっとつき合いのある埼玉県志木市の穂坂市長という、1期でやめられたんですが、穂坂市長がよく言われていたのは、自治体なんていうのは生徒会に毛の生えたようなもので、ちょっとそれを重々しく考え過ぎなんじゃないかということです。彼は市会議員、県会議員、県会議長、自民党県連幹事長までやった上で市長をやっていますから、自治体のことは知り尽くしているわけです。その自民党のボスみたいな人が、もうちょっと気楽にやったらどうかというようなことを言われるわけで、そういう意味で本当に今まで必要以上に重々しく運営してきた。まさに生徒会だったら中学生や高校生だって運営しているわけですから、一人前の住民に自治体が運営できないわけがない。だけど、これを重々しくしているから、何やらいろいろなことを知らないと関わっちゃいけないのかみたいな形で、非常に距離感を生んでいるという意味では、そこをいかに住民が直接議会に参与するようにするかということ、そろそろ考えていったらいいんじゃないかと思うんですね。

幾つかそっちの方向に向けての動きが出てきています。私も少し関与してるのは、このマニフェストというものです。このマニフェストというのは特に首長さんが立候補するときに、私が当選したら4年間でこういうことをやりますという公約を出すわけですけども、今までは非常に抽象的だったわけですね。例えば福祉の充実に向けて頑張りますとか言われても、4年後に頑張ったといえれば頑張ったんだろうけれども、それで公約を果たしたことになるのかどうか。頑張ったというのは主観的な話なんで、そこを例えば今3千人のヘルパーさんを4年間で5千人にしますというふうに仮に公約をしたら、例えば3千人から5千人にすると言ったのに、3千人から4千人にしかなくてなければ、これは半分しか実現してないじゃないかということになります。ただ、4,900人までいったら、これはかなり頑張ったからまあいいんじゃないかというふうにも言えます。後で、どれだけ頑張ったかという評価ができるんですね。主観的に頑張ったからというふうには許されないということです。もっと言えば今まで普通公約というのは選挙のときだけであとは忘れるものだったわけです。

ですから、そののところを実は自治体の仕組みの中で、議会と首長というのは住民が直接選

挙でコントロールできるわけです。しかし、行政というのは、これは身分保障されて試験で採用されてということですから、これは直接には実はコントロールできないわけです。選んだ首長を通じて首長が行政を指揮するわけですから、住民は間接的にしかコントロールできません。ですから、この議会と首長で特に日本の自治体の場合で言えば予算編成権を見てもやはり首長の影響力が大きいわけで、この首長を住民がどれだけコントロールできるかというのが、自治体が自治体らしくなる第一歩なわけです。ところが、今まで日本ではこの選挙というのはほとんどいいかげんにしか行われてきてなかったということをもっと実質的な選挙にするという意味で、有権者がこの人を選んだら4年間でこんな政策が行われる、この人を選んだらこういうことが実現するという、政権選択という言い方をしていますが、その政権の中身を選ぶということです。そういう選挙にするための不可欠の前提がそれぞれがマニフェストを出すことだと。そうすれば、実は首長さんにも非常にいいことがあって、適当なことを言って選挙をやって、それで当選した後で、私はこれがやりたいと言って行政に指示をしたとしても、それは何の根拠もないですね。そんなことは有権者も聞いてないし、突然の思いつきでこれをやれと言われても、それは行政だって困るわけです。しかし、選挙のときに私は4年間でこういうことをやるんですということを有権者に言って、それをやりなさいということで行政に入ったら、これは個人的な意見ではなくて、要するに有権者の支持をバックにした指示になるわけです。これによって首長の指導力というのは一番強くなる。そういう意味では、首長がちゃんとした行政経営をやると思うなら、このマニフェストというものを背後に持っているか持っていないかで実は大きく違いがありますね。

今までの政治家というのは、選挙で何も約束しない方がプロなんだと、後は好きなようにやれるからと言っていましたが、実はこれは好きなようにやれないんであって、ほとんど今まで何もやれなかったわけです。首長さんが左右できる予算の割合なんていうのは、ほんの1%とかそんなもので、お小遣いみたいなのをもらって、予算の99%はもう下から上がってくるとおりのものを認めるだけというふうで、これを全部左右しようと思ったら、それなりの根拠が要るわけです。私はこれをやるということを約束して首長になった以上は、予算はそうなるように編成しますと言えるわけです。そういう意味では首長の政治的指導力を強化する上でも、このマニフェストというのは非常に重要になる。なおかつ、4年後にはそれを実際どれだけやったのかということが数値まで入ってますから住民でチェックできる。すると、新しい選挙に向けてまたバラ色のことを言われても、あなたは前に言ったことをやってないじゃないかと言うことになるので、それでは前のことをどれだけちゃんとやったかということ踏まえて、次はこういうことをやりますということを有権者は総合的に判断できるということになります。

こういう仕組みがようやく始まったという意味で、これは首長さんにとって面倒くさいと思

われるかもしれませんが、実はこれをやることで一番行政に対する指導力が強化できる武器だということです。そういう意味では、有権者にとっても首長にとっても非常に大きな道具になる。これがあると、実は行政評価というものが初めて意味が出てきます。というのは、目標がないのに評価なんかできないわけです。今まで実は目標がないのに行政評価をやろうとしてたんです。自治体全体としてこういうことを例えば4年間でやるとか、5年でも10年でもいいですが、そういう目標が本当にあったなら、それがちゃんとやれているかどうかということの評価ができる。やれてないんだったら、そのためにやってる事務事業がどこかおかしいんじゃないかといって、入れ替えたり改善したりすべきじゃないかということで事務事業の評価にもなるんですね。

ところが、今までは大きな目標がないまま事務事業評価といってやってきた。これは三重の北川さんが始めたやつなんですけども、本人も実はマニフェストから始める方がよかったと言って今になって反省してますけども、要するに大きな目標、例えばマニフェストで4年間何をやるかということがなければ、ある具体的な事務事業が、いい事務事業かどうかを判断する基準がないわけです。もしマニフェストがあれば、マニフェストのこの項目を実行する上ではこの事務事業は非常に有効だからやろうと。だけど、ほかの隣の市でいかに大々的にやられている事業であろうとも、我が市が掲げている目標にはあまり効果がないんだったら、それをやるべきじゃないですね。だから、上の目標との関係でしか事務事業の評価というのはできないわけです。

今、全然上の目標がないのに、みんな事務事業評価をやってるんですね。99%の市がやっていますが、ほとんど機能していません。なぜかといえば、そういう一個一個の事務事業についてA B C Dつけるわけです。有効性だとか必要性だとか効率性だとかといって4つぐらい基準をつけてA B C Dつけるんですが、しかし有効性しか問題ではないわけです。この目標のために有効かどうかということがすべてであって、この目標にとって全然有効じゃない事業が効率的に行われていますと言っても、効率的にやるぐらいだったらやめればいいわけですね、目標に関係ないんですから。これを効率性はいいから、有効性は低いけどいい事業だと言っている。こんなバカなことはあり得ないわけです。有効性が全てなんです。その有効性を測るための目標がないとすると、事務事業評価が成立するわけがないですね。

そういう意味では、本来の行政評価が機能するためには、自治体としてのきちんとした目標が要ということです。目標があって初め評価する意味があるんです。ですから、マニフェストが入れば、それとの関係でどの事務事業をやるべきで、どの事務事業はやるべきではないかという取捨選別ができます。一律カットとかそういうのではなくて、メリハリのきいた削減もできるということですね。そういう意味での行政評価というのは、ようやく今第二段階に入る

うとしているということですね。今まではちょっと「はやり」で、何となく事務事業評価のこのシートを書き込んだら、何かそれで行政評価をやったみたいな気がしていた。「はやり」でしたけれども、これはやっぱり実際の行政評価にするためには、マニフェストがどうしても必要だということです。

選挙というのは本当は一番民主主義上いいのですけれども、実は、マニフェスト以外にも、これは私も東海市で始めたやつですけれども、もう一つあり得る方法は、これは政策マーケティングと言っているんですが、要するに地域のニーズを調査によって把握できれば、これはこれで一つの目安になるわけです。企業はいろんな製品やサービスを売り出すときに、売れないと損しますから、どういうニーズがあるかということマーケティング調査をします。ある程度ニーズがあって採算もとれそうだとことを確認して売り出す、でもだめなときもあるわけですが、事前に最大限そういうことをやります。そしたら、先ほど言ったように行政も一種の経営体だとすれば、このサービスが住民のニーズに合っているのかどうか、前提として住民ニーズはどうなのかというマーケティングが本当は不可欠なはずですね。これをやってきてないわけです。なぜかという、そこは行政の非常によいところで、事前にお客さんから強制的に金がとれるんです。後からサービスを提供するわけですね。これはもうそんなニーズに合っていようがなかろうが、もう事前に強制的に金とってあるわけですから関係ないんです。企業は例えば商品を出して、これはいいと思って買ってもらって初めて金がもらえるわけですね。だからマーケティングが必要になる。

そろそろ日本もそのところをきちっとした調査でニーズを把握をしないとイケない。するとそれぞれの地域ごとにニーズは違うはずですが、何が重要なニーズなのかというのは違うはずですが。そのニーズを達成するというのが自治体の目標になる。そうすると、市役所が幾ら残業して頑張っていると言われても、その重要なニーズに向けて改善されてるんだったらそれは効果があると言ってもいいけれど、幾ら頑張っていると言われても、その重要ニーズとかみ合わずに空回りしてるんだったら、それは働かない方がよほどいいということになる。そういう意味での目標をマニフェストなり、ニーズ調査なりというもので決めれば、それで自治体の経営というものが成り立つということですね。経営というのは、目標があってから逆算するものなんですね。この目標を決めた上で、これを達成するためには今何をやるべきかというふうに逆算をするのが経営ですから。ところが行政にはこの目標がなかったわけですから、経営が成り立つわけではないし、行政評価も必要がないということになるわけです。

最後に、ちょっと二、三分だけ延長させていただいて、住民自治の話をちょっとしておきたいと思うんですが、一つは今NPOというのが非常に注目されています。私自身も市民フォーラム21、NPOセンターというところの代表理事で数年やってきましたけれども、実はやっ

ぱりNPOも一種の「はやり」になっていまして、各自治体でも研修とかいろいろされるんですけども、やっぱり何か「はやり」だから、うちでも何かやっておかなきゃいけないということで今やってる傾向が非常に強い。それで何をしたらいいかという、何となく市民活動何たらセンターを造ればいいんじゃないかというので、とりあえずそういうのを造ってみるところが多いんですが、これはほとんど機能していません。これも、事務事業評価と一緒に、何とかセンターができたからNPOが育ったというケースはほぼないと思います。今造っただけであまりうまくいかないのと言って、うちのNPOに相談にこられるケースも多いんですけども、それは当たり前の話であって、会議室があって、ひどい場合には全然NPOのことを知らない囑託の人がそこに座って会議室の番をしているという状況です。こんなものがあるってNPOが育つんだったら誰も苦勞はしないのであって、会議室だったら今では別に山ほど公的施設があるわけですから、何でNPOだけ何とかセンターで会議しなきゃいけないかということですね。会議なら近いところでやればいいわけです。それを安くしてあげたいんだったら、別に安くするクーポン券でも配っておけばいいわけであって、わざわざそんな会議室を確保しておく必要なんか全然ないんです。しかも、NPOを知らない人がそこにいたって、相談しようがないわけであって、NPOを知ってる人たちは、そんなところに座っている余裕はないのであって、自分の団体を必死になって経営しているわけですから。だから、そういう形ではNPOの支援になるわけがないんです。だから当然機能しないということですね。

そういう意味では、ちょっと今「はやり」のNPO政策が10年ぐらいあって、そろそろ本気になってNPOというものを自治体としてどうやって位置づけるのか、本当に必要なのかということを考える必要が出てきているんですが、先ほど言ったように実はNPOというものを自治体の関係者として見るときに一番必要なのは、アメリカのさっきの話で言いましたように、NPOこそが自治体の原点だということ、NPOを見ながら実は感じていただきたいと思うんですね。今、ほうっておいても2万数千というNPO法人が全国で出てきた、これは要するに日本の普通の市民が自分たちで自分たちの問題を解決するという、非常に小規模ですけども、そういう動きを山ほどやり始めたということですね。これが実はちゃんと制度化されたものが自治体のあり方だと思います。今自治体がどうあるべきかというのは、そのあたりを見た方がよっぽど何が自治体かということがよくわかるということですね。そういう意味では、自治体本来のあり方をどうするかというときの最大の参考になるのがNPOだということですね。

そういう目でNPOを見ていただきたいということが一つと、それからもう一つは、実は今行政改革のもう一つの大きな流れが「決定と実施の分離」という考え方です。つまり、日本の場合、何か公的事業をやるときに、当然公的にお金を集めて使う、と同時にそれを議会で決め

て公的に決定をして、実施も公務員が直営でやるとなっています。これは一通りワンセットだというのが今までの日本、どこの国でもそうなんですが、ところが実はお金を集めたり払えない人にもサービスを提供するためには税金をつぎ込まなければいけない、そうである以上は公的に決定しなければいけない、ここまでは当然なんですが、実施も公務員が直営でやることはセットかどうかということです。実はこれは分離した方がいいのではないかと思うんです。むしろ実施の能力は、今や民間のNPOや企業の方がはるかに高い場合が多い。これを公務員に実施をさせても、公務員というのは別にその事業だけに関心があって就職してくるわけじゃないんであって、すると、転々として、たまたま2年間その事業をやる公務員よりは、例えばNPOだったらそういう事業がやりたくてしょうがない人たちがやるわけですから、それは熱意がこもる。企業だってその分野でノウハウを蓄積して儲けているわけですから、それは専門性が高い。だから、そういうところがあるんだったら、そこにきちっと公的資金で委託して実施をやってもらった方が、直営の公務員部分を持つよりは、はるかに効率的だし質もよくなると思います。

このときの担い手として企業もちろん圧倒的に重要ですが、NPO向きの事業というのものもあるわけですね。そういう意味で、そういった事業の担い手になれるようなNPOがきちんとあれば、これは自治体にとって本当に助かるわけです。しかし、今のように何か10人ぐらいのボランティアグループが30ありますといったって、これは別に自治体本体の仕事には大して影響ないわけですね。「はやり」だから何かそういうのを相手にしているだけであって、自治体を運営する上で不可欠のパートナーだというようなNPOというのは、何千万円かの事業を委託されて実施できるような、そういうのを我々は事業型NPOというふうに言ってますけれども、そういうものが幾つあるかということです。

例えば、こういうことはもういっぱい進んでいるわけで、公的介護保険がその最大の例です。これはお金は公的に税金と掛金で9割を賄って1割の自己負担で提供しています。どういう規則でやるかも公的に決められています。しかし、それに従って例えば介護サービスを提供している事業体は99%民間です。民間のNPOや企業や社会福祉法人です。日本では既に福祉の大部分がそうになっています。障害者福祉もそうになっていますし、恐らく近いうちに育児保険というのが通ります。そうすると、子育て分野もそういう形になります。つまり、公的な資金を用意して方針は決めるけれど、実施は民間にゆだねるというやり方がこれだけ広がっている中で、特に福祉で言えば、担い手として企業だけしかないよりは、やっぱりNPOがあるというのは大きく違う。NPOがそういう形で福祉の新しいモデルをつくってくれば、さらにそれが住民に支持されるということだったら、企業だってまねするかもしれない。そういう形でNPOというものが役割を果たせば、その自治体にとってはNPOは不可欠になりますが、

「はやり」だから何となく何とかセンターをつくったらNPO政策をやっているというレベルで受けとめても、これはほとんどお金のむだになるということですよ。

そういう意味で、実際、今自治体が自治体らしくなるという方向での手がかりが明らかに出てきているということですので、最初はあまり自治体再生というようなことではなく始まった分権化の動きかもしれませんが、今の時点ではどこかで多分火がついたんだろうと思いますけれども、自治体再生という動きに今本格的になりつつある。そういう意味ではこういう芽をいかに育てるかということこそ是非考えるべきではないかということ結論にさせていただきたいと思います。

どうもありがとうございました。