

分権と改革-分権時代の地方行政とその視座設定-

メタデータ	言語: jpn 出版者: 明治大学政治経済研究所 公開日: 2009-02-14 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 中邨, 章 メールアドレス: 所属:
URL	http://hdl.handle.net/10291/1805

分権と改革

——分権時代の地方行政とその視座設定——

中 邨 章

はじめに

地方分権の時代に対応するため、地方自治体では今、各地で行政改革を進める途次にある。今回、そうした試みのごく一部を、様々な角度から調査してみた。ここでは、その結果を総括するという形で、本稿を進めていきたいと思う。それに先立ち、地方レベルで進行中の改革の舞台になる、条件設定について改めて確認しておきたいと思う⁽¹⁾。

要点は二つある。

一つは、分権時代になると「政府間関係」が変化するという論点である。これまで「集権・融合」を軸としてきたわが国の国・地方関係は、今後、「分権・融合」を基本した形に移行すると見込まれる。この点は後に紹介するが、これにはもう一つ別の変化が連動している。分権が進むと府県や市町村の「役割や機能」が変わるといえるのが、それである。

地方行革を検討する作業に移る前に、それら政府間関係と自治体機能の変化についてややくわしく考察していくことが望ましい。その理由は、上に挙げた変化が、地方行革の目的、広がり、それに成果などに、大きく関わっていると考えられるからである。地方レベルの行革は、良かれあしかれ、分権の時代に起こる様々な変革とは無縁ではありえない。分権時代に発生する中

央地方関係の変化や自治体の機能変動は、地方行革の範囲や方向を規定する要件である。

そうした観点に立って、この稿でははじめに、分権時代のわが国自治体に予定される新しい機能や役割を考察するはずである。くり返しになるが、それが地方行革という事業が進む舞台になるというのが、ここでの考えである。簡単に言うと、この先、日本の自治体は中央政府との間で、「分権・融合」型の政府間関係を発展させる。その一方、自治体はこれまでのように様々な事業を実施に移す事業機関から、政策主体や経営機関に変わる。文字通りの自治組織になることが期待されるが、ここではまず、そうした変化を促す行革の枠組みを設定し、それを基本につづけて今回調査の総括を進める。

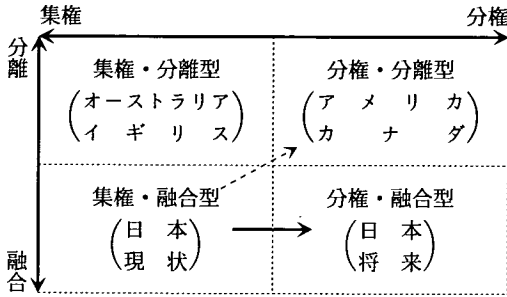
1. 地方行政の分権と融合—地方行革の枠組み設定

わが国の自治体行政は、しばしば「集権」と「分権」、それに「分離」と「融合」という四つの枠組みで説明されることがある（天川，1986；西尾，1990，pp. 420～438）。これまで、わが国の地方行政は国から様々な統制を受けてきた。ごく最近まで、機関委任事務という手法が問題視され、それが日本の地方行政の集権度を表す重要な指標と考えられきていた。わが国の地方行政で、「集権」は無視することのできない特質である。

そのことは、改めて指摘するまでもない。ただ実務という点になると、わが国の政府間関係は集権の伝統とは異なる、やや異質の形態をとるとも言われてきた。日本では、中央政府が地方自治体の事務執行に深い関心と注意を払う。ところがそれだけに、中央政府は地方自治体に手を貸し、両者が協働しながら各種課題の処理にあたるという場面も多い。義務教育や保険衛生、それに民生などの実務が、その典型である⁽²⁾。こうした行政分野で中央政府と自治体が協働して行政課題に対応する姿は、これまで融合という表現でと

分権と改革

図1 集権・分権，分離・融合の政府間関係



(出典) 佐々木, 1999, pp. 11~14 を参考に筆者作成

らえられてきた。集権とは異なる，わが国の地方行政がかかえる，もう一つの特徴である。

この先，分権の時代に入ると，わが国の地方行政がもつ伝統的な性格は，相当，変化するはずである。また，そうでなければ，分権を推進する意味がなくなる。「集権」と「分権」，それに「分離」と「融合」の四つの要件を軸に，日本の地方行政の今後を考えた場合，わが国には少なくとも二つの選択肢があるように思える。

一つは分権の時代に自治体が中央政府から独立し，国とは別個，分離した形で地方行政を進める方向である。それを，「分権・分離」型と呼ぶことができる。もう一つは，「分権・融合」型である。分権の時代になると，地方自治体自らが決定を下す場面や，裁量を効かせる状況も増える。「分権・融合」型では，仮にそうなったとしても国との分離はもとめず，引きつづき中央政府と協働で問題にあたらうとする。この先，日本の自治体には，アメリカやカナダのような「分権・分離」型で地方行政を進めるのか，あるいは，分権に融合を加味した日本独自の「分権・融合」方式を採るのか，その選択が迫られる。

この決断には，いろいろな要件を考慮に入れる必要がある。たとえば，地

理などの物理的問題、あるいは、行政効率や経済性、さらには政策効果などへの配慮である。日本に固有の条件を考えると、わが国の地方行政は分権という状況の下で、今後、中央政府と協働する「分権・融合」方式をとる可能性が高い（このあたりの論点について、本稿は佐々木、1999, pp. 11～14 から示唆を得ている）。

たとえば、都市計画行政や高齢者福祉の場合、それらの事務権限は多くが自治体に移譲される。この先、まちづくり行政や高齢者対策の中心は自治体になる。しかし、各地の自治体がそれぞれ分離し、各々が個別に政策をつくりはじめると、地方行政はバラバラになる。その点では、わが国はすでに都市行政の面で、1968年までつづいた旧都市計画法の時代に大きな失敗をしている。市長を重視した旧都市計画法の下で、まちづくりは混在し混乱した上、統一性を欠いた日本の町並みが出現した。

これからの地方行政では、地方自治体がそれぞれ個別に策定する政策は、いずれかの時点で他の地域との調整を受け、整合性が図られることが必要になる。そうでなければ、各地の自治体が策定する政策は、他の自治体と衝突したり、あるいは、亀裂や対立を起こす事例がますます増える。日本の場合、もっとも大きな問題は、そうした調整機能をだれが担うかということにある。分権時代の政策調整は、集権時代の画一化とは異なる。集権の時代に、地方行政は中央政府によって統一化が図られ、地域の政策は特色が乏しいものになった。

結論からいうと、政策調整は中央政府と自治体と同じ目線で検討を進める協働作業になることが理想的である。日本のような国土の狭いところで、アメリカやカナダのように地方行政が完全な分離型をとることは無理が多い。すでにくり返し指摘してきたように、「分離・分離」型はかえって地方行政を混乱させ、政策の機能不全を引き起こす。

その点、「分権・融合」型は、日本の実状をふまえた現実的路線である。

分権と改革

従来とのちがいは、中央政府と地方自治体がそれぞれの立場から、政策が特定の地域に特殊化することと、それが一般化することのバランスを考えることである。この協働作業こそが、分権時代に必要とされる政策の調整メカニズムに他ならない。これからの地方行政は、そうした中央政府と自治体が役割を協働する「分権・融和」型でしかあり得ない。協働の調整メカニズムが定着してはじめて、わが国の地方行政は分権化の時代にふさわしい、「本物」に成長することができる。

そうした論点を図式化しようとしたのが、図1（集権・分権、分離・融合の政府間関係）である。やや実状を極端化しているという印象は否めないが、この図式にはあえて現状を整理する道具としての役割をもたせている。中央政府がつよい権限をもち、中央政府が自治体行政の枠組みを決めるが、その範囲のなかで、地方団体が様々な事務の実施を独立した形で進める国々がある。オーストラリアやイギリスが、このパターンに比較的、近い。オーストラリアでは連邦政府と州政府の力が衝突することが多い。最近では、権限は中央政府に傾斜する傾向が見られる。ただ、そうであっても様々なサービスの提供ということになると州政府が今日でもつよい権限を保有している。イギリスもサッチャー時代以後、権限は中央に集められてきているが、自治体がそれぞれの事務の執行では第一責任者になっている（Considine, 1999）。

一方、アメリカやカナダは分権の国である。ことにケベック州を抱えるカナダでは、州政府は中央政府を越える権限をもつことがある。地方行政も地域によって異なる分離型をとってきている。カナダの中心部に位置するトロント地方の行政は、西海岸のバンクーバーなどでは大きく異なる。同じ国とは思えないことも多い。アメリカはカナダほど極端ではないにしろ、相対性という観点からすると、分権に合わせ行政が州や自治体で分離した形式をとる国である。

すでに指摘してきたように、わが国は権限を中央に集めながら、行政実務

の実施という側面では中央政府と自治体が協働することの多い国になってきた。アメリカやカナダとは対局に位置する行政運営を行ってきた国ということになるのかも知れない。それを、図1にあるようにヨコに平行移動し、分権ではあるが自治体事務の執行に関しては、地方団体は中央政府と引きつぎ連携作業を行っていく形に変えることが望まれる。それが、これからの分権時代、自治体の目指すべき座標軸になる。

2. 事業主体から政策経営主体へ—地方行革の背景

地方レベルの行政改革は、これまで見てきた「分権・融合」という地方行政の枠組みを念頭に進める必要がある。それを軽視した行革は、地方行政の将来にとってはマイナスである。「わるい行革」ということになるのかもしれない。これとは別にもう一つ、地方行革を規定する重要な状況がある。それは、府県の機能と市町村の役割が分権時代に移って変化するという要素である。

その点を考えるに先立ち、簡単ではあるが、日本の地方自治体のもつ特色を、アメリカとの比較で考察しておこうと思う。あまり認識されていないが、わが国の地方自治体は行政活動では質と量の両面において、アメリカをはるかに越える規模を誇っている。ただ、アメリカの自治体は日本の場合と異なり、経済活動に対する関心が高い。そのこともあって、アメリカの地方行政機関は一般的に、都市経営につよい興味を示し、さまざまな政策を独自につくり出そうとする。経営体や政策体としての意識が高いのが、アメリカの地方団体である。それらの機能が、わが国の自治体にはこれまで乏しかった。これから拡大が必要とされる資質である（中邨, 1999 a, pp. 128~129）。

日本の自治体関係者がアメリカに出かけて、地方自治体が重要な政策を担っていないことにおどろくことがある。なかには、「日本に比べると、アメリ

分権と改革

カの自治体はだめだ」という感想を持ち帰る人びとも多い。ところがこれは、日本とアメリカでは地方自治体のよって立つ基盤が違うことを理解しない見方である。重要な点は、アメリカと日本では、国の役割と地方団体の責任との間にネジレが見られることである。このことを、なによりもはじめに理解しておかなければならない。

アメリカでは地方団体が経済開発や都市整備、それに地域の活性化などに熱心である。そのために、自治体自身がいろいろな政策を独自に開発する。これは、アメリカではどの地方に出かけても、まちの中心部はほとんどが荒廃し、自治体の財政やイメージに大きな打撃をあたえているからである。したがって、地方自治体の多くは、ビジネス界の人びとと共同歩調をとるのが普通である。経済界と手を合わせてまちの振興に努力する、場合によっては、日本など外国まで代表団を送り出す思い切った方策も考える。企業誘致などがその目的であるが、アメリカの地方自治体にとって、それほどまちの経済開発は大きな課題になっている。まちの行政より都市の経営に意識が働く、アメリカ地方行政のもつ特異な性格と言いうる。

その反面、住民の間の所得格差やマイノリティの地位改善など、社会性の高い課題に関してアメリカの地方団体は比較的冷淡である。アメリカの地方団体は、社会性のつよい正義や平等などの問題は、国の仕事と考えてきている。アメリカの地方自治体の間につよい伝統的な政府観によると、所得格差の改善につとめ、マイノリティの地位を是正するのは、連邦政府なのである(Judo and Swanstrom, 1998, pp. 1~11)。

この点は、わが国とは異なる。日本では、中央政府が経済開発を演出してきた。一方、地方自治体は住民の平等を考え、市民生活の格差是正に力を注いできている。わが国では自治体が福祉や民生、それに保健や教育など住民生活に密着した課題を担う第一責任者である。そのために、わが国の自治体は活動範囲と活動内容の両面において、アメリカをはるかに越える量を誇っ

ている。自治体関係者がアメリカに出かけて、活動量の少ないアメリカの地方行政におどろくのは、そのためである。ただ、日本の自治体は社会的な課題にとり組んできた分、経営という課題からは距離をおくことになった。平等や格差是正という問題に関心を寄せ、行政に経営概念を持ち込むことをできるだけ避けてきた。そこに、わが国地方行政のいちじるしい特徴が見られる。

また、日本では地方自治体が政策主体になることにも躊躇があった。わが国の集権型の地方制度が、その理由である。誤解を恐れず言うなら、日本では自治体は政策主体にも経営主体にはなれなかった。そうなることを中央政府が許さなかったし、地方制度もそれをむずかしくしてきた。

図2 日米における政府・地方自治体の機能一比較対照

	中央 政府		地方自治体	
	日 本	アメリカ	日 本	アメリカ
経済開発	○			○
社会問題		○	○	

分権化が進むと、わが国の府県と市町村の双方に、機能の面で様々な変化が表れる。多分に希望的な観測になるが、そのうち、行政改革との関連では、つぎのものが重要になる。

まず、首長の機能に変化が起こる。これまで国の省庁や大臣に集まっていた権限の多くが、今後、首長中心になる。それに伴い、首長が国からの統制を離れ、自治体の代表として純化される。文字通り、首長は地方公共団体のリーダーとして、行政機関の最高責任者になるはずである。

その行政機関というと、タテ割りの弊害が緩和される。国から委託される責任は「法定受諾事務」として残るが、それには協議などのルールが設けられる。従来のように、国が地方に仕事を強制するという時代は終わるはずで

ある。両者は上下から水平関係に移行し、その文脈のなかで、相互に理解を深めながら様々な行政事務の処理にあたる時代がはじまる（辻山、1999）。

また、中央政府の管理から比較的、自由になる自治体では、従来とは異なり政策主体としての性格を持つことになる。自己決定権が拡大し、地方行政に関わるいろいろな政策は、自治体レベルで企画され、成案になり、その実施と評価までが一貫して行われる。地方行政は、国など他の機関の監査や監督を受けなくなる分、自己完結化する割合が増える。

さらに言うと、これからの自治体行政では、創意工夫、つまりイノベーションが重要になる。地域の将来について「意識」し、「認識」を深め、「知識」を増やすことの3識が、地方行政に関わる人びとにもとめられる。それは、地方行政が国の指導する「護送船団方式」から、自由市場方式に転換する可能性が増えるからである。この時代に即応するため、自治体には事業主体や政策機関であると同時に、経営主体になることがもとめられる（辻山、1997）。

もとより、そうした変化が本当に起るのかという点になると、まだまだ問題が山積している。ただ、方向性ということでは、自治体経営が、今後、本格化することが期待される。その点で、アメリカの地方機関から学ぶべき点は多いと言いうる。

3. 地方行政の改革—実績と課題

(1) 課題設定と手順

これまで、わが国の地方行政は今後、中央政府との関係において分権と融合を基軸としながら、自治体が政策機関や経営機関に成長することが必要という論点を紹介してきた。これが、地方行革の進むべき座標軸というのが、本稿がくり返し指摘してきた要点である。それでは、地方レベルの行政改革は今、どのような状況にあるのか。その成果をつぎに検討しておきたいと思

う。手順は、以下のようになる。

まず、行政改革をはじめに定義してみる。それにもとづいて戦後の地方行革を簡単にふり返り、現在進行中の試みの特色を摘出しておく。その後、多岐多様にわたる行革を内容や方法などの点から、いくつかの形態に分類する。複雑な力学で動く行革を整理し、そこになにがしかの意味を見い出そうとするのが、その意図である。つづけて、自治体レベルで行政改革が成功する秘訣を、過去の事例から探ってみたいと思う。人材か、時の勢いか、あるいは、住民の関心か、地方行革を成功に導く誘因は複雑で複合的である。

そうした成果を素材にしながら、ここでは最終的に、すでに見てきた地方行政の座標軸と、地方行革の実績との格差を検証して見たいと考える。やや結論らしいことを示しておく、今まで進められてきた地方行革は、ほとんどが「閉鎖型」のような印象を受ける。自治体の行革は財政や人事、それに事務事業などの改善に力点がおかれ、地方行政の将来と必ずしも結びついていないというのが、これまで地方行革を観察した感想である。行革には短期的な戦術と同時に、長期的な戦略が不可欠である。分権と融合、政策や経営機関に成長することが戦略にあたるが、目下の行革はほとんどが、そうした課題との連携性を視野に入れていない。その意味で行政改革は、従来の「閉鎖型」から、長期的な戦略に結びついた「開放システム」に転化することが望まれる。その点は、これからの論議で明らかにしたいと考える。

(2) 行革が行革を必要とする一過去から学ぶ

従来から、行政改革は終了するとほとんど時間をおかず、つぎの行政改革を必要とすると言われてきた (Peters, 1998, pp. 130~131)。今までの経験で言うと、行革は一過性のものには終わらない。周期性と継続性がつよい試みである。今、問題にしているわが国の地方行革もその例外ではありえない。戦争が終わった昭和 20 年代から、日本では府県と市町村の両レベルにわたっ

分権と改革

て、行政改革が間断なく実施に移されてきた。

ただ、行政改革と呼ばれるものには、大きく二つのパターンがある。一つは、政策領域にまで踏み込んで、行政の基本的な枠組みを根本から変えようとする試みである。それはパラダイムの変換という言葉で表現することができる。いわば「マクロ行革」と呼ばれるものである。「上からの行革」がこの類型に入る。わが国のこれまでの経験では、1981（昭和56）年からスタートを切った第2次臨時行政調査会が、これに当たるのかもしれない。少なくとも第2臨調は当初、それまでつづいたバラマキ予算にメスを入れ、政策の基本方針を抜本的に改革することを企図した。しかし、族議員のつよい反発などで、結局、この試みは中途半端に終わっている（中邨、1984、pp.7～63）。

もう一つは、「ミクロ行革」である。これは、行政の基本は変えず、その方法や手順などに改善を加えようとするものである。この行革では、行政の理念など高度に政治的な問題はあまり問わない。対象は、実践的で実務に直結する課題である。したがって、この種類の行革は、事務事業が非効率であることや、財政事情が悪化したなどを理由に、行政内部から内発的に起こるケースが多い。わが国の例では、1962（昭和37）年に発足した第1次臨時行政調査会が、この事例にもっとも近い。第1臨調は、高度経済成長策が本格化する時代を控えて、わが国行政の肥大化を防止することを企図した。そのために、国家公務員の定員に上限を設けたことなどが記憶に残る。

そうした行政改革の二つの類型を念頭にしながら、これまで行われてきた地方行革をごく簡単にまとめておきたいと考える。

指摘するまでもないが、昭和20年代の地方を対象にした改革は、多くが「マクロ行革」であった。戦前の体制を戦後の民主化した方式に改めるのが、国と地方を問わず20年代改革の大きな目的になった。新しい憲法が自治を保証したこと、あるいは、地方自治法が新設されたことなど、その事例には事欠かない。

昭和30年代になると、経済再建が軌道にのる一方、都市化が進展しわが国地方行政は拡張期に入る。この頃、いくつかの自治体で事務改善が試みられ、「マイクロ行革」の時代が緒についた。いろいろな物資を自治体がまとめて集中で購入する方法や、それを集中管理する方式などが試みられた。たとえば、昭和30年代、香川県が行革では先駆的な業績を残している。行政組織と定員の関係分析や標準行政量の検討など、今日にも通じる改革が多数、実施に移された。

昭和40年代には、「マイクロ行革」はさらに進度を深め、地方行政はより高度化を進めた。ことにこの時代、行政の企画機能を重視する構想が生まれたことが注目を引く。これによって、各地の自治体は行政の計画化に着手し、企画主導の行政運営が開始された。一方、この時代の中期から公害が社会問題になり、住民運動が盛んになった。この面からも、自治体行政は新しい課題に対応するための事務事業を中心にした調整が必要になった。

昭和50年代は、1973（昭和48）年におこったオイルショックの後遺症を引きずった10年である。この頃、国と自治体はともに財政が逼迫し、それまでの政策を維持することが最早、できなくなった。各地の地方自治体では公務員給与の高さが問題視され、福祉に住民の批判が集中した。昭和50年代には、そうした状況を反映し、地方行政はそれまでの拡大基調から縮小路線に、軌道修正をしなければならなくなった。「マクロ行革」が必要になる時代であった⁽⁹⁾。

これまでの地方行革をごく大ざっぱにまとめると、おおむね以上のようになる。その他にもいくつか、いちじるしい傾向があった。その要点をつぎに摘記しておく。

まず、これまでの行革は、昭和40年代の一時期を除いて、ほとんどが市民の視点を考慮に入れてこなかった。地方行革は、行政の事務効率を上げることに力点がおかれ、行革で住民の生活がどのように向上し、住民利益がど

分権と改革

う好転するかなどは、副次的な意味しかもたなかった。だれのための行革かという問題で、従来の地方行革は大きな宿題を抱えてきた。

つぎに、これまでの地方行革は、おおかたが行政部の主導する試みであった。議会が行政改革でイニシアティブをとり、それを主導するなどのことは、ほとんどなかったと言いうる。一般に指摘されるように、行革という分野においても、わが国の地方議会は役割が少なく、重要な機能の担い手にはならなかったというのが、これまでの姿である。地方レベルでは、議会に代わって労働組合が、大きな比重を占めてきた。行政の合理化をめぐる、組合が首長と対立する自治体も少なくなかった。それが、行革の進度を妨げてきたという見方も出ている⁽⁴⁾。

(3) 今回調査に見る地方行革の特色—マイクロ行革

地方レベルの行政改革には、普通、3つの異なるターゲットがある。一つは、行政の量を問題にし、それを改善しようとする試みである。財政削減や事務事業のスリム化などが、この事例にあたる。今までの文脈で言うと、これは、「マイクロ行革」と同義語である。

二つ目には、質的な課題に関心をおく行革がある。行政に市場原理を導入しようとすることや、行政の民主化に力点をおくこと、あるいは、答責性(Accountability)を問う試みなどが、これである。それらはいずれも、自治体の基本政策に変更を迫ろうする「マクロ行革」ということができる。

三つ目は、二つ目の課題に似ているが、住民参加の拡大を目指した行政改革である。すでに触れたように、わが国の行革では、これまで住民という視点が、ややもすれば欠くことがあった。これからの行政では、透明性や答責性は避けて通れない課題である。その点を考慮に入れると、住民参加を行革の三つ目のターゲットすることには、十分な妥当性があるように思われる(佐々木, 1999, pp. 62-70.)。

指摘するまでもないが、最近もっとも多いのは、地方行政の量を問題にする「ミクロ行革」である。自治省が量の縮減を問題にしていることもあって、財政や事業事務のカットは今や全国の自治体に広がりつつある。ちなみに財政事情が最悪といわれる大阪府を例にすると、府の財政はこしばらく、年にして5000億円から6000億円の財源不足になる見通しである。この額は、1997（平成9）年度に大阪府が予定する税収のおよそ半分にも達する。そうしたきびしい状況が予想される大阪府では、目下、職員を1999年からの10年間に7000人削減することや、職員の定期昇給を2か年停止するなどの方策を実施に移してきている。

市の代表的な事例として川崎市を見ると、現在、1999（平成11）年をベースにその後5年間の市税の伸び率が試算されている（表1参照）。3つの異なるシナリオが作られているが、市税が毎年2.4%伸びないと、5年間に合わせて1200億円の収支不足が出る。伸び率が1%に下がると、収支不足は1800億円にまで膨張する。さらに、伸び率が0%の場合には、財源不足は2200億円である。川崎市の1997年度の予算規模はおよそ5100億であった。となると、この財源不足は単純に計算しても、97年度予算の半分にまで達する。大変な財源不足という状況が続いているが、それに対応するため川崎市は、「行財政システム改革の推進に向けた実施計画」を立て、様々な施策の再検討を行ってきている⁽⁵⁾。

自治体が目下、模索している施策が効果を生むのは、まだこれから先のことになる。財政危機からの脱却は、わが国のほとんどの地方自治体で、ここ当分、最優先すべき政策課題になるはずである。理想をいうなら、地方分権の進展が財政危機を好転させるきっかけになることが望ましい。分権の推進が、自治体財政の赤字を解消することになれば、これにこしたことはない。ところが、分権によって事務量が増える自治体では、分権を進めることにもおカネがかかる。地方分権の進行が、自治体財政をさらに逼迫させる可能性

分権と改革

表1 川崎市の収支試算総括表

(一般会計・一般財源ベース)

区 分	ケ ー ス 1	ケ ー ス 2	ケ ー ス 3
市税の伸び率	伸び率 2.4%	伸び率 1.0%	伸び率 0.0%
	平成 11 年度は平成 10 年度同様特別減税があるものとして積算		
収支不足額合計 (H 11~15)	約 1,300 億円	約 1,800 億円	約 2,200 億円
収支不足額年平均 (H 11~15)	約 260 億円	約 360 億円	約 440 億円

(出典) 川崎市資料「川崎市の財政状況」1999。

も否定できない。ただ、国の省庁は自治体に対して財政事情の改善をもとめるものの、肝心の国と地方の財政構造を改革することに関して消極的である。補助金を管理する中央省庁が抵抗し、財政改革は進展が見られない。これからの推移が懸念される⁽⁶⁾。

また、他の国と比較すると、わが国の地方行革では現在までのところ、財政問題の占める比重がきわめて大きい。事務事業の再編成も、つまるところ財政状況の悪化を引きがねにしている。「マイクロ行革」とはいえ、日本の場合は行政実務の手法に関して、細かくその中身や方法を改革するという発想は乏しい。つねに、財政と連動した行革という形式をとってきている。

言うまでもなく、財政問題は大きな行政課題である。それを無視して地方行政の将来は語れない。とはいえ、財政から切り離れた行革にも目をやる必要がある。行政実務の細部について微調整を加えることが、長期的には行政コストの節約に連なる。たとえば、地方行革のこれからのミニ課題として職員採用の方法を変更することが考えられる、今後、わが国の自治体は政策主体であり経営機関になることが望まれる。ところが、現在の職員の採用方法は、そうした時代の要請に即応する制度にはなっていない。ごくありていという、職員採用は新卒を対象にした、成績重視主義が採られてきている。

これからの職員採用では、なぜこのまちの職員になりたいのか、あるいは、職員に採用されるとまちはどのように変わるかなどの設問を投げかけるべきである。積極的な設問をベースにした採用方法をとることによって、地域に関する意識が高く、地方の課題に対して認識と知識の深い職員が確保される。中途採用やヘッドハンティングなど、マイクロではあるが斬新な人事政策をとることが、自治体のこれからの成長に大きく関わってくるはずである（中邨、1999 b）。

(4) マクロ行革の現状と課題

現在進行している地方レベルの行政改革では、政治や行政の基本的な枠組みを変えようとする先進的自治体がいくつか出現している。従来にはあまり例を見ない傾向として印象に残る。財政危機の克服に関心が集中するなか、行政の質に変革を迫る「マクロ行革」は、三重県を筆頭に高知県や宮城県、それに北海道など、リーダーシップのある知事を擁する府県に多い。一方、市町村の間でも市長や町長、それに村長が知恵を出し、地方行政のパラダイム変換に努力を重ねている例も見られる。

そのなかでは、三重県の行革が注目を集めてきている。ただ、三重県については、すでに多数の報告が出ている。ここでは、詳述は避け要点だけを記す。1995年に衆議院議員から知事に転じた北川正恭氏は、就任と同時に三重県政を生活者中心の内容に変えることを企図した。前任者の時代には、カラ出張が慣例化するなど、職員の綱紀は緩んで、行政は惰性化していた。北川行革は、なによりも職員に意識の改革をもとめ、彼らの間に行政が住民主体であることを徹底することからはじまった。そのため、県は行政を住民主体に改めることを企図して1996年に「さわやか運動推進大綱」を公表している。

その一方で、三重県は他のどの自治体よりも早く、諸外国の行政改革に刮

分権と改革

目し、海外での実績や手法を集めることにつとめた。三重行革のいちじるしい特色の一つは、外国での実績が県の行革案の随所に織り込まれていることである。これは職員が実際にニュージーランドなどに赴き、エイジェンシー化や競争入札制度、それにマトリックス予算などの実例を収集した成果である。

1997年に三重県は、2010年を射程に入れた長期計画、「新しい総合計画・三重のくにつくり宣言」を発表した。それを実行するため、毎年度毎に「行政システム改革」と呼ばれる実行計画が作られている。その中身で注目を引くのは、1996年度からスタートした事業評価制度、それに1998年度からの委託補助事業の一般入札制度などである。また、予算についても、従来の歳出と歳入だけを公表する方法から、民間企業と同様、資産や負債なども加味し、一般の企業会計に似た制度の採用を決めている。

ただ、北川知事にとって、行革は事務事業や財政状況の改善を目指す試みには終わらないようである。知事に関する限り、行政改革は県政の基本を変える、もっとも重要な起爆剤である。そのことを示唆する事例が出ている。たとえば、三重県の事務事業評価制度には欠点が多いという意見もある。実行効果を疑問視する見方も少なくない。しかし、北川知事がこの制度にこだわる理由は、それを「行政革命」を引き起こす道具に使おうとするからである。三重県では、事務事業の整理という行政の量を問題にしながら、それを行政の質の変換に結びつけようとしている。その意味で北川行革は、「マイクロ行革」を「マクロ行革」に連動させる興味ある試みである（北川、1998）。

北海道のケースも、同じような意味で無視することはできない行政改革になってきている。北海道では1995年4月に堀達也知事が誕生し、それに合わせて民間の有識者を中心にした「道政改革民間フォーラム」が作られた。これは、知事の諮問機関として設置されたものであるが、北海道ではこの機関が堀道政を誘導する役割を果たしてきている。「民間フォーラム」が行革

の基本方針を決め、それに必要な政策の創出にインプットを提供しながら、最終的には道政のあり方を転換しようとしている。「マクロ行革」の代表的事例の一つになってきている。

「民間フォーラム」を主導するのは、北海道大学法学部で行政学を教える神原勝氏である。神原氏を中心にした「フォーラム」のメンバーは、ほとんどが地元出身者である。北海道を代表する銀行が破綻し、道経済は底冷えの状況にある。しかし、北海道という地元思い入れのつよい神原氏などのメンバーは、今が道政を転換するチャンスだと考えている。道政をよりオープンに、より透明度が高く、責任体制が明確化したシステムに変える、そのために神原氏をはじめフォーラムのメンバーは、連日、県庁に通いつめるという日々を過ごしている。事業評価を目的にした「時のアセスメント」を含め、これからの成り行きが注目される（神原，1997）。

(5) 住民参加と行政の改革

これまで、いずれの国においても、行政改革が住民参加という視点から討議されることは、ほとんどなかった。行革と参加は、国際的な広がりを見せる行革フィーバーがおさまってからの課題と考えられてきた（Peters, 1998）。すでに指摘してきたように、わが国においても自治省はこれまで、地方行革に住民参加を織り込むことにさほど熱心ではなかった。ところが、1990年代になると自治省も住民参加を奨励し、地方レベルの行革に従来とは異なる新味を出そうとしている。ただ、これは率直に喜べないと疑問をはさむ人びともいる。国が住民参加を口にするのは、行革推進のための応援団作りという冷めた見方も出ている。

その真偽はともかく、現実には行革に住民参加をとり込んだ試みが、様々な形で見られるようになってきている。90年代行革の興味ある傾向であるが、その一つは、熊本県の宮原町に見つけることができる。人口5286人の

分権と改革

県内でもっとも小さなこのまちでは、「まちづくり情報銀行」というユニークな企画を考えてきた。それを中心に、住民が手作りでもちの発展計画を策定している。『小さなまちの大きな挑戦』が、その成果であるが、一連の発展を観察した成果によると、このまちでは「まちづくりの主人公は自分達であるという意識が芽生えつつある」ことが記録されている。宮原町政は元気である。活気にあふれ、「独立独歩の町サミット」なども開催している。そうした行政にエネルギーがあふれている自治体では、合併という行革の究極的な方法を嫌う性向が⁷⁾つよい。

高知県葉山村にも、住民参加を軸に行革を進める自治体がある。ここは、人口4600人の小さいな村である。この自治体は、全国でただ一人、女性が村長をつとめることで知られる。吉良史子村長は、1994年1月に村長に就任した。それ以来、村長は毎年3か月程度を地区座談会の開催や、女性による行政対話などに費やしている。こうした様々の形式による住民との対話が、村の行革を進める追い風になってきた。役場内部からの行革に対する批判の声は、ほとんどなくなったと伝えられる(吉良, 1997, p. 97)。

その一方、職員に対して村長は、それぞれが担当する部署の事務マニュアルを作ることを督励してきた。吉良村長の言葉を借りると、これは職員の事務に対する認識をあらたにするためのものである。マニュアルを作らないうちは、職員は惰性でそれぞれの仕事をこなしてきた。それがマニュアルを作成することになって変わった。職員は仕事の中身を認識しはじめ、それを短縮したり縮減することに知恵を働かすようになった。行政改革は案外そのような普段、気にとめない小さなきっかけから発展するのかも知れない。

北海道のニセコ町は、町役場の職員であった逢坂誠二氏が1994年11月に町長に就任し、以後、様々な改革を進める行革の先進自治体である。逢坂町長は、自治体行革でもっとも大きな問題は、住民と行政が情報を共有しないことと考えてきた。町民は政治や行政に参加する場をあたえられても、それ

を活用しないというのが、逢坂町長の感想であった。実際、町長は選挙運動中から40数回にわたって政策懇談会を開催しているが、町民の反応は芳しくなく出席者の数は限られてきた。町長は、これは情報不足に原因があると考えた。市民がほとんど町のことを知らないというのが、逢坂氏の以前からの印象である。

それを補うため、町長は市債の発行などの問題が起こると、ニセコ町を他と比較し、基礎的情報を住民に提供する方法をとってきている。経常経費についても、その内容は住民に分かりやすくをモットーに、理解できる中身に改める努力を重ねている。広報紙の充実はその努力の一環であるが、逢坂町政で広報は重要部分を占める。また、町長は「まちづくり町民講座」なども定期的に開催し、今まで23回の集まりをもってきている(1998年9月現在)。すべて、行政情報を住民と共有するためである。

逢坂町政では、行政の意思決定過程をオープンにすることも大きな柱になっている。数年前、行政サイドから駅前温泉を新しく作るというアイデアが出てきた。まちおこし政策のひとつであるが、この件に関して町長は住民の意見を尊重することにつとめ、住民と合わせて4回の会合をもった。最初の3回では、町役場が温泉をつくることに住民は反対した。しかし、4回目の会合で住民がその必要性を理解し、6億円から7億円の範囲で、駅前に公園温泉をつくることになった。

ただ、住民との対話を基本に政策をつくるという過程を通じて、逢坂町長は大きな課題に直面することになった。住民参加によって生み出される様々な政策は、論理性を欠いてバラバラなることがある。住民中心の行政には、政策の総合調整を行うルール作りが必要というのが、町長の目下の関心事である⁽⁸⁾。

4. 行政改革の必要条件と地方行革の類型

これまで紹介してきたいくつかの事例を参考にすると、行政改革が一定の成果を上げるためには、首長のリーダーシップは不可欠である。これは、北海道や三重県、それに葉山村やニセコ町の事例にすでに明らかである。それに加えて、首長が年齢的に若いこと、女性であること、あるいは、職員からの転職者であることなど、他とは異なる特別の経歴や資質を備えていることが、行革へプラスに働く。マスコミへの露出度が格段にちがう上、なによりも地域住民の首長に対する関心度が高い。行革の推進に熱心な首長にとって、マスコミや住民は改革推進の強力な応援団である。

高知県の橋本知事や宮城県の浅野知事などの例も、その点で重要な事例として念頭に浮かぶ。市町村レベルにも、山口県の若い河内山哲朗柳井市長が実施している、「ふれあい出前講座」などのケースがある（河内山，1997）。そうした事例は、いずれも異色の首長による改革という色彩がつよい。ただ、行革にリーダーシップは重要であるが、つよいリーダーが指揮する行革は「マクロ行革」に向かうことが多い。日常の行政事務の方法を改善することよりも、行政システムの基本を抜本的に変えていこうとするのが、強力首長を擁する自治体によく見られる傾向である。その典型が、「ミクロ行革」を「マクロ行革」に結びつけようとする三重県なのかも知れない。この点は、すでに見てきた通りである。

地方レベルの行政改革が成果を挙げるためにはもう一つ、官房機能が必要とされる。この点でも三重県の事例が注目を引く。三重県の北川行革を支えたのは、大蔵省から出向の総務部長であった。ごく最近までこの職にいた総務部長は、課長をはじめ総務課全体を指揮し、情報の収集と行革案の作成にあたった。また、議員や住民との対話につとめ、北川行革の必要性を説いて

まわったのも、総務部長が率いる総務課体制であった。こうした戦略型参謀組織は、地方行革の成否に大きく関わるケースが多い。

北九州市も同じような補佐組織をもつ自治体である。同市は、長期にわたって人口の減少と地域経済の落ち込みを経験している。同じ九州の大牟田市などと同様、行革ではすでにいくつかの苦難を乗り越えてきた。行政改革ではすでに「ベテラン」の自治体である。ここでも、市長のリーダーシップが大きな要素である。末吉興一市長を軸に庁内に32名は、行革ワーキンググループを作っている。この組織が行革の素案を作り、北九州行革のいわば中枢部分になっている。

こうした補佐組織に支えられて市長は、これまで438回（1998年現在）の出前講演をこなしてきた。出席者は、延べ2万1000人に達する。その成果の表れであろう、最近の世論調査で住民は、高齢者福祉の削減などを含めて圧倒的に行革を支持しているとのことである。北九州市にはまた、「シェイプアップ作戦」と呼ばれる計画が進行中である。これは庁内向けの行革であるが、「伸ばすところを先に考える。その後で削るべきところを厳しく洗い出す」を主旨としている（北九州市行財政改革推進本部、21世紀に飛躍する街へ）。発想を逆転させ、事務の効率性を高めようとする施策である。

1998年度を参考にすると、将来については税収が伸びないなどの問題があるにせよ、北九州市は着実に行革の成果を上げている様子である。要は、そうした行革が、市長とそれを補佐する職員によって生み出されていることである。官房機能が行政改革で重要なことが、北九州市の事例からも読みとれる（末吉、1998）。

5. 小括—地方行革の評価と課題

これまで、地方行革にはリーダーが必要なことや、補佐機能が重要である

分権と改革

ことを説明してきた。ただ、これまで挙げてきた自治体は行政改革の成功例である。例外であることを忘れてはなるまい。残念ながら大多数の自治体には、行革を積極的に進めようとするリーダーが十分とはいえない。その上、必要なアイデアを首長に提案する補佐役も不足している。さりとて、地方議会には信頼に足る力量は期待できない。そうした状況で、多くの自治体では国からの指示をまち、自治省の指令通りに行革大綱の見直しを行っている。表面上だけの行革を実施しているのが、現状のようが気がする。

自治省は、ホームページを設けて、地方行革の進捗具合を公表してきた。その1999年3月の資料によると、都道府県ではほぼ、行政改革大綱の見直しがおわっている。政令指定都市でも、状況は同じである。一般市になると、658市のなかで、1998年度内に435市(66.1%)、1999年度内には560団体(85.1%)が見直し作業を実施することになっている。町村では、1998年度に1373団体(53%)、1999年には2107団体(82.2%)が見直しを行うはずである(自治省ホームページ資料、1999)。

今挙げてきた資料は、行政改革大綱の見直しを実施する団体である。いわば、机上の計画の手直しということになる。これすらまだ実施予定の状況という自治体が少なくない。計画を実行にということになると、実績はかなり心もとないものになる可能性がある。

さらに言うなら、地方行革で実績を挙げている自治体にも課題が残る。なかには、これからの時代を射程におさめて、分権・融合型の行政を考えているところ、あるいは、自治体を政策主体や経営主体に成長させることをねらいにしている地域も見られる。しかし、それらの成功例においてすら、まだまだ自治体が政策機関になることや、経営主体になることに対する準備が不足しているという印象を抱く。また、今後の行政に必要な透明性、答責制、参加などについても、これまでのとり組みは、それらの課題をどの程度、意識しているのか不明な部分が多い。

これからの地方行政は現在よりも、よりきびしい環境におかれる。分権の時代に自治体は、いずれも独り立ちを迫られる。今後、地方行政は中央政府からの援助に期待できない。それに代わって、自治体にはこの先、発想の新しい政策はどんどんとり入れるという柔軟性をもつことがもめられる。くり返しになるが、政策機関や経営機関のなるための施策がぜひ必要である。旧態依然とした発想では、時代を乗り越えられない。地方行政に新機軸をもちこもうという、知識と知恵を不断に蓄積することがなによりも必要になる。そのための行革に他ならず、それが地方レベル改革の要諦である。

《注》

- (1) この論文はもともと財団法人地方自治研究所が1998年から2年間にわたって実施した、地方レベルの行政改革に関する調査報告として書かれたものである。今回、筆者の個人的な都合でその一部に加筆し、ここに転載することにした。なお、報告書の本文は2000年4月に自治総研叢書として、「自己責任の確立と地方行革」(敬文堂)のタイトルで出版される予定になっている。
- (2) こうした行政の実状を観察した結果、機関委任事務にこれまでとは異なる別の意義を見い出そうとする意見も出ている。この見方によると、機関事務が多いのは、中央政府の地方管理よりも、地方自治体との協働が頻発していることを示すなよりの証拠と考えられる。(村松, 1988, pp. 1~76)。
- (3) わが国における行政改革の足跡に関して、筆者は現在、財団法人・自治総合研究所所長の要職にある佐藤竺氏より貴重な示唆を得ている。
- (4) 行政改革を概念化した研究はきわめて少ない。ここまで記述してきた行政改革についての様々な問題については、Peters (1996) が参考になる。日本の行革を検討する上でも教えられるところが多い好著である。
- (5) 川崎市面接調査。1998年5月。
- (6) 地方分権をめぐる表出した様々な問題について、分権推進委員会で中心的な役割を果たした西尾勝・現国際基督教大学教授が、それらをまとめて公表している。西尾, 1999。
- (7) このあたりの論点については、今川晃・熊本県立大学教授からの示唆に負うところが大きい。詳しくは近刊の「自己責任の確立と地方行革」に掲載される同氏論文、「行政改革と政策管理」を参照。
- (8) 1998年8月、現地ヒアリング調査。

分権と改革

参考文献

- 天川 晃 (1986). 「変革の構想—道州制論の文脈」, 『日本の地方政府』, 東京大学出版会。
- 神原 勝 (1997). 「分権時代における行政組織のあり方」, 『自治フォーラム』, 455 巻。
- 北川正恭 (1998). 「三重県における行政改革」, 『日本公共政策学会年報』。
- 河内山哲朗 (1997). 「量的改革と質的改革」, 『待ったなし! 行政改革』, ぎょうせい。
- 吉良史子 (1997). 「小さな村の行政改革」, 『待ったなし! 行政改革』, ぎょうせい。
- 佐々木信夫 (1999). 『地方分権と地方自治』, 勁草書房。
- 末吉興一 (1998). 「国の縦糸を地方の横糸で、地域の色に織り上げる」, 『地方自治・新時代』, ぎょうせい。
- 辻山幸宣 (1997). 『地方分権と地方自治改革』, 自治総研ブックレット 56 号。
- 辻山幸宣 (1999). 「国・自治体関係の改革—行政的側面」『ジュリスト』, 1161 号。
- 中邨 章 (1984). 「自由民主党の四つの顔」, 『日本の政策過程』, 梓出版社。
- 中邨 章 (1999 a). 「アメリカ地方行政の道しるべ」『明治大学社会科学研究所紀要』, 38 巻 1 号。
- 中邨 章 (1999 b). 「ガバナンスの時代と行政改革」, 日本行政学会編『行政と改革』, ぎょうせい。
- 西尾 勝 (1990). 『行政学の基礎概念』, 東京大学出版会。
- 西尾 勝 (1999). 『未完の行政改革』, 岩波書店。
- 村松岐夫 (1988). 『地方自治』, 東京大学出版会。
- Judo, Dennis R., and Swanstrom, Todd (1998). *City Politics*. 2nd Ed.; Addison Longman, New York.
- Considine, Mark (1999). "Agency and Accountability" (Unpublished Paper delivered at the SOG Tokyo Conference, November, 1999).
- Peters, Guy (1996). *The Future of Governing: Four Emerging Models*. University Press of Kansas.
- Peters, Guy (1998). "Why Reform?, Why Now?: The Logic of Administrative Change." 『現代行政シンポジウム』, 総務庁長官官房企画課。