

地方自治の昨日から明日へ

Capability of Local Government

坂 口 収

要 旨

現在、地域では、国（中央政府）の下部組織（一部）として長い間続いていた制度が疲労を起こすとともに、市場化の動きは、地方自治体を市場の新メンバーとして参加させるにとどまらずに、医療制度をはじめとする地域社会を支える安全装置すら市場化させるなど、活性化とは程遠い状況である。

地方が活性化するためには、これまでの国（中央政府）依存の発想方法や一国一制度から脱却し、地域で住む新しい意義（価値）を創り出すこと、市町村組織の機能を再評価し、中央政府とは異なる新たな位置づけを行うこと、住民を行政サービスの受益者という受動的立場から政策形成者という能動的立場へ転換し、住民と地方自治体との長期的な関係を通じて、住民が協働者（パートナー）へ進化するダイナミックな位置づけを行うことにより、地方が有する潜在的な可能性から、直面する課題を解決する実力として発現される可能性を検討する。

目 次

第1章 地方の現場で起こっていること

1. 地方のジレンマ
2. 矛盾する地方自治体の財政構造
3. 生身の地方
4. 安全装置の市場化
5. 地方で生きるための視点

第2章 地域で住む新しい意義

1. はじめに
2. 地域生活の価値
3. 産業政策からの観点
4. 「かせぎ」と「つとめ」の観点
5. 一国一制度の終焉

第3章 市町村の位置づけ

1. 戦後と近代
2. 二つの神話の崩壊
3. 求められる地方自治体のパラダイム
4. 多様な利害関係者の登場
5. 市町村の新たな位置づけ
6. 市町村組織の可能性

第4章 住民の位置づけの転換

1. 住民を組み込んだ組織
2. 進化する住民
3. 潜在的な可能性から実力へ

第1章 地方の現場で起こっていること

1. 地方のジレンマ

「百年に一度の危機の再来」と喧噪されているが、危機の本質を正確に把握している者はほとんどいない。危機は、ある日突然に勃興するものではない。ある経営学者は「未来の萌芽は現在に見出される。」と喝破している。危機は、原因に基づいて起こるべくして起こるのであり、自然災害の如く（これとて何らかの原因はあるだろうが）突然と我々の前に出現するのではない。

我々は、目前に起こっていることが、「百年に一度の危機」と囁す一方で、百年前の危機の時のように、救世主が現れ危機は脱すると無邪気にも期待をしている。しかし「地方自治体」とっては、その様な考えは甘い期待に過ぎないと言わざるを得ない。なぜなら、地方の現場で起こっていることは、我々が経験をしたことのない、未知の領域での出来事に他ならないからである。

我が国の景気は、平成20年9月のリーマンショック以来、わずか数ヶ月の間に、絶好調から急降下で不況のどん底に落ち込んでいる。GDPは、平成21年の1～3月期において、マイナス15.2%という戦後

最大の下げ幅となった。このような景気の急降下は、「景気」（企業活動）に大きく依存している地方税収（地方法人税、事業所税）に直下型の被害を与えている。今では最大の不況業種となってしまった自動車産業を中核産業とする地方自治体は、これまでの潤沢な財政運営から一転して地獄絵をみることになっている。報道によれば、平成 21 年度予算においては、全ての都道府県が税収減少となり、とりわけ、自動車産業の集積地である愛知県、静岡県では 40%以上の減少となるとのことである。

しかし、地方自治体は税収（歳入）の減少に伴って直ちに事業（歳出）の減少に踏み切れるものではない。逆に、不況からの脱出を目指し、公共事業の実施など景気対策、あるいは大量に発生した失業者の雇用安定対策など、歳出圧力は一層高まっているのである。

2. 矛盾する地方自治体の財政構造

ここで、地方自治体の財政構造を改めて思い浮かべてみよう。北海道の場合、平成 21 年度予算では、歳入が 2 兆 8763 億円であり、その内訳は、道税 5282 億円 (18.4%)、道債 7192 億円 (25.0%)、地方交付税 6890 億円 (24.0%) となっている。一方、歳出をみると、人件費 6884 億円、公債償還費 7317 億円、義務維持管理費 5017 億円、これらをあわせて 1 兆 9218 億円と予算全体の 2/3 を占め、残りの 9545 億円を公共事業費 (4366 億円) と一般施策費 (5179 億円) でほぼ折半しているような状況にある。言い換えると、北海道の意志に基づき実施できる公共事業費と一般施策費は、道予算全体の 15%程度に過ぎないのである。財政規模の割には、新たな課題解決への財源は、思ったよりも小さいことに驚くのである。

地方自治体の財務構造を企業の財政構造と比較してみると、地方自治体の場合、景気変動など環境変化が税収に敏感に影響する一方で、先に見たように歳出構造の硬直化から大胆な事業縮小などの歳出削減は難しい。また、自主政策の財源が乏しいため、歳入増加につながる景気対策も限定的にならざるを得ず、地方自治体の自己努力（景気対策）にも関わらず、企業のような「V字回復」とはほど遠く、税収増加には望み薄ということになるのである。地方自治体が唯一、確実に成し得るのは、歳出面における「経費削減」「コストダウン」であり、地方自治体が、経費削減に血まなこに走らざるを得ない理由はここにある。

さらに事態をより悪化させているのは、地方自治体は、歳入減少＝景気悪化の局面において景気刺激

策＝歳出増大を採ることが強く求められる。公共事業等の実施により、まずは景気回復を図り、将来的な歳入増加を期待しながら、眼前の歳出増加を甘受せざるを得ない。しかし、「歳出増加額＝将来的な歳入増加額」の関係が期待どおりに確実であれば、地方財政はここまでは悪化していない。現実には、景気が回復すれば、新たな歳出増加要因（歳入が増加したのだから、施設建設などの住民要望等）が加わり、将来的な歳入増加による歳出増加の補填は、単なる期待で終わることを我々は経験で知っている。

我々は、地方自治体の財政構造は、自己努力で歳入増加を図り難いこと、また歳入増加を期待できない時にこそ歳出増加を求める期待が強いこと、さらに、将来的な歳入増加への期待は、往々にして、裏切られるものであることを認識しておく必要がある。

3. 生身の地方

平成 19 年度の都道府県別の県民所得をみると興味深い事実に気付く。一人当たりの県民所得は全国平均で 307 万円であるが、第 1 位の東京都は 482 万円と全国平均の 1.6 倍近くに達し、また全国平均の 300 万円に達しているのは、たった 10 県に留まっており、最下位の沖縄県の 209 万円、36 番の北海道の 246 万円をはじめ、200 万円台の県がほとんどを占めている。言い換えると、現在の日本には、平均的な県は存在せず、「大きな東京都とその周辺」と「その他弱小県」が存在するに過ぎないのである。地方自治体も「格差社会」であり、「勝ち組と負け組」が明らかなのである。

我々は、「地方」という抽象的な存在から「生身の地方」という現実を取り戻さなければならない。中央政府により設計された制度の下では、地方で暮らしていくことはなかなか難しい。何故ならば、中央政府は「平均的な地方（本来存在することのない）」を基準に制度設計を考える習性がある。したがって何かの要素がこの基準から外れていると、「地方の努力不足」と烙印を押されてしまい、「地方の個性」ではなく、「落ちこぼれ（基準からの逸脱）」と見なされるのである。しかし、本来存在することのない中央政府の基準に準拠して、現実には地方で生活をしようとするれば、不経済になり、非効率的となり、地方が疲弊していくジレンマに陥るのである。

地方において、経済的であったり、効率的であったりする制度は、中央政府の制度設計とは別物であることを改めて認識する必要がある。行政組織には、中央政府と地方自治体という異なった 2 つの機関が

あるが、これまで、様々な行政制度は、中央政府を中心に設計され、運営されてきた。その結果、地方自治体は、本質的には中央政府とは異なった組織との認識なしに、単に中央政府のダウンサイジング化したもの、あるいは要素分解したものと暗黙の前提の下に、その制度設計が行われてきたのである。

しかし、今の厳しい地方の現実を直視する時、「地方自治体」は「中央政府」とは、全く個別の制度として、独自の視点からの検討が必要なることを認識しなければならない。

4. 安全装置の市場化

かつて北海道は、流通業界から「テストマーケット」と呼ばれた時代があった。時代の趨勢にわずかながら先んじる流行に敏感な人間が、適度に存在したからである。

しかし、平成8年に起こった北海道拓殖銀行の破綻は「テストマーケット」という生易しいものではなく、「敗者切り捨て」と呼ぶに相応しい事件であった。中央政府は、都市銀行の破綻による社会経済への影響の大きさに驚き、金融機関の救済のための政策・法整備に急ぎ取組んだのである。

「病気は体の一番弱い所に出る。」という言葉は社会問題にも十分に正しい答えを与えてくれる。新しい社会経済問題は、北海道、あるいは沖縄において、最初に発生することが多いことを、我々は経験から知っている。これは、地域の社会構造、あるいは、経済構造そのものに余裕がなく、ギリギリの地域経営を行っており、一旦問題が発生すると、それは全身に伝染し、地域崩壊をもたらす結果となるのである。

地域社会は、様々な安全装置により支えられている。なかでも医療は、重要な装置の一つだが、現在北海道で進んでいるのは「安全装置の市場化」とも呼ぶべき現象である。

北海道では、地域における高度医療機能の整備するために、市町村単位の一次医療圏では初期医療を担い、道内を21の医療圏に分けた二次医療圏では、おおむね入院を伴う比較的高度で専門性の高い医療を提供し、さらに道内を6つに分けた三次医療圏では、より高度で専門的な医療を提供することとしている。しかし、現状を見ると、二次医療圏中、心筋梗塞では6圏域が、脳卒中では4圏域において、圏域の中核病院が必要な医師数を確保できず、救急治療のための24時間体制を組めない状態が続いていると言われている。

これは臨床研修医制度の変更により、研修医の多

くが、地方の病院よりも、大都市の病院での研修を希望するようになり、地方の病院の医師不足が顕在化したことが大きな要因となっている。

また、医師の不足は、救急治療の分野にとどまらず、産婦人科など個別の診療科目でも顕著となり、診療科目の廃止・減少を誘因し、このため患者数の減少を余儀なくされ、結果入院ベッドの利用率の低下という負の連鎖を引き起こしている。とりわけ公立病院の経営悪化は、母体である地方自治体の財政を圧迫し、危機的状況に陥れるようにさえなっている。このため、地方自治体はベッドを削減し病院経営を抜本的に見直し縮小の動きが加速されている。このように、組織や施設の集約化や効率化は、企業活動に懸かる市場での常套用語に留まらず、医療分野を始めとする「生活インフラ」にも及んでいるのである。生活インフラの集約化が進行した結果、生活インフラ圏外での居住者は、そのサービスを受容できないなど様々な問題が発生し、地域のコミュニティの崩壊が進んでいる。

確かに、生活インフラの効率化は必要ではある。しかし、生活インフラの効率化は、地域間格差をなくすことと同義ではない。そもそも、地域間の格差の質を問いただし、本当に是正しなければならない格差とは一体何なのか、また、市場化によりその格差が確実に是正されるのか、冷静に考え直す必要がある。

5. 地方で生きるための視点

市場原理こそが「地域活性化」の推進エンジンの如くに推奨され、その結果地域社会を支えるはずの「安全装置」すら市場化の波に翻弄され、様々な命が軽んじられる結末を迎えることになった。

このような生身の地方を直視し、健やかに生きていくためには、中央（政府）依存の発想方法や、機能分担を見直し、地方の特性に対応した発想方法や、機能分担を創り出すことが求められる。

このためには、①地域で住む意義（熱い想い、戦略的アンビシャス）②地域行政の中核的機関である市町村の位置づけの見直し③受動的住民から能動的住民への進化が重要と考える。

なお、この論文では、「地方」とは、「地域」の集合体としての総称とし、「中央」との対比するものとして捉えている。

第2章 地域で住む新しい意義

1. はじめに

古い友人からワインのセットが、懐かしい筆跡の手紙と共に届いた。手紙には、今年のワインの送付が遅れた詫びとワインの出来具合が記されていた。原料のブドウは彼の農園で収穫されたもので、ワインのラベルは彼がみずからデザインしたものだ。

彼の職業は、地方公務員である。

2. 地域生活の価値

我々が、地域を自慢げに語るときは、緑や澄み切った空気など、豊かな自然環境に恵まれていること、地元の農家や漁家で獲れた新鮮な農作物や魚介類を手に入れられることなどを強調する。しかし、こんなにも恵まれている地域なのに、何故に、劣悪な環境にいるはずの都会人たち（このように「地域人」と「都会人」という対立構造で説明することも安易ではあるが）は、地域生活の価値を認めて、移住してこないのだろうか。

そもそも、単に自然環境に恵まれ、新鮮な農作物を手に入れられることが、「生活様式」として、新しい価値を創り出しているといえるのだろうか。都会人からみると、都会なみに「所得」を得ることのできない地域人の「ひがみ」として映っているにすぎないのではないか。このような「嫉妬」と「ひがみ」の心理的な対立構造では、あまりにレベルが低すぎるのではないだろうか。

3. 産業政策からの観点

地域産業振興の一つのモデルと言われる産業クラスターの観点から、地域生活を考え直してみよう。我々はこれまで地域において、「安心・安全な農作物や良好な自然環境」を得てはいたが、では従来とは明確に異なる新しい価値観を創り出したといえるのだろうか。都会人が「所得＝金銭」を「消費」しているのと同じレベルで、単に自然環境や農作物を「消費」しているにすぎず、新しい価値を「創造」してこなかったのではないだろうか。

北海道においても、過去に「一村一品運動」があったが、これは地域で収穫された農作物を使った単なる商品開発にすぎなかったのである。「一村一品」が目指した市場は、これまでの商品と何ら変わらない大消費地の都会であり、M・ポーターの強調する産業クラスターの形成に必要な「洗練された市場と需要」とは程遠いのが実情であった。この結果、「一村

一品運動」が短命に終わったのも当然である。加えて、「一村一品」の名称からも明らかなように、市場は閉鎖的で非効率であり、さらには「地域内の激しい競争」の必要性の認識すらなかったと言わざるを得ない。

地域で住むことは、閉鎖的な社会（特に都会に対して）における非競争社会（一村一品のような）を意味するのではない。地域の労働力や資本・インフラに加え、「洗練された市場と需要」と「地域内競争の激しさ」を創り上げることが新しい価値であり、地域で住むことの真の意味なのである。

友人のワインの例は、単なる趣味との批判もあろう。聞けば彼の村には、80を越える醸造所があり、それぞれが醸造所の個性（例えば「熟成期間の長さ」）を強調しながら、地域内の激しい競争を行なっているという。また、単なる消費者の域を越えた趣味人＝洗練された質の高い消費者が、消費者ニーズの質を一層高め、更なる競争を促しているのである。このような生産と需要が、地域の生活文化に根ざした競争により結ばれるという循環が存在し、新しい価値を連続的に生み出すことが出来るのである。

一方、本道の我々の周囲を見渡してみると、牛乳やチーズ、果樹など原料は豊富であるが、個人がラベルをデザインし、地元の業者に製造委託し、その製品を楽しみながら活用（自己表現、あるいは愛郷意識）している例は聞いたことがない。この原因としては、本道は法律の規制や政府の保護による無競争（いわゆる官依存）が長く続いた一方で、生活者ニーズの質（大消費地指向）の問題も大きいと思われる。中央政府による規制緩和の流れに見られるように、従来の規制や保護は徹廃の方向にあるなかで、我々自身が洗練された市場と需要の重要性和地域内の激しい競争をどのように創り出すかが求められているのである。

ホンダもSONYも「創業者の趣味が高じて」とまでは言わないものの、個性的な企業文化が独創的な商品群を生み出し続けている。地域においても同様に、個性的な生活が確立されてこそ、都会人の地域を見る眼が「嫉妬」から「憧れ」に変化し、北海道への移住も増加するである。

「個性は競争から生まれるのである。」

4. 「かせぎ」と「つとめ」の観点

都会の生活と地域の生活の相異を少し違った視点から考えてみよう。この両者は大きく対立しているように見えるが、その実は、両者に共通する暗黙の了解事項が隠されている。すなわち、生活の満足は、

「所得」によって決まるとの前提である。都会人は、「金銭的な所得」によって、また地域人は、地域（あるいは自然）による「農作物や環境という所得」（「他者から得られる」という広範な意味において）によって満足しているということである。

我々の生活の満足が、他者から得られるものだけに依存しているとすれば、都会人と地域人の対立は、単に「手段」の相異に収斂されてしまう。私には、生活の満足は、「単に得られるもの=所得」だけに依存しているとは思えない。むしろ「社会から期待されている役割を果たすこと」にこそ「生活満足」、「生活の意義」があると考えている。

具体的な例を挙げてみよう。日本人は利得心が強く、公共心が弱いとよくいわれる。しかし我々だって、住んでいるまちの自治会による公園清掃に参加すると、清々しい気持ちになるのではないか。公共心=ボランティアは、なにも西洋社会の専売特許ではない。

かつて日本においては、人間の価値を測る基準として「かせぎ」と「つとめ」という二つの言葉を使用していた。すなわち「かせぎ」とは、その日その日の文字通りの働いた収入を意味していた。かせぎを得るのは、成人にとって当たり前のことであった。したがって、いくらかせぎが良くても、それだけでは「一人前」としては認められないのである。

一人前になるためには「つとめ」、すなわち社会から期待されている役割を果たさなければならない。例えば村の堤防が壊れたり、冠婚葬祭などの時には、自らが買って出て活躍することにより「つとめ」を果たしたと評価されるのである。すなわち、つとめを果たしたか否かは、自分では評価できず、まさに他人や地域の人々によって評価され、決定されるものなのである。この「かせぎ」と「つとめ」の両方を果たしてはじめて、「一人前」として社会的に迎え入れられたのである。

しかし、多様な役割を演じることは至難の業であり、したがって、一人が何役もこなすためには、知恵と工夫が必要となる。地域の生活は、都会の生活と比べて、条件が不利であり、生易しいものではない。しかし、社会的密度の濃い人間関係が存在しており、真の意味での「満足度の高い（個人的にも、社会的にも）生活」を実現する可能性が高いのである。

自宅が先祖譲りのブドウ農家である私の友人は、自宅で獲れたブドウを昔馴染みの村の醸造所に委ねてワインを作り、友人たちに贈る。単なる趣味とは明らかに異なる。ブドウ農家を守り、醸造所とつな

がることにより村を守り、地域の産業を守ることにより自分が地域に住むことの意味を探り、そのなかで自分なりの「つとめ」の方法を見つけ出している。

「地域に住む」こととはこのように、自分が「守るべきものを知り」「どのようなつとめを果たすことができるか」を考えることから始めなければならない。

「地域に住む」意味を「時間」という物指しから眺めてみると、「地域に長く住む」あるいは、「地域との付き合う時間が長い」ということが言える。言い換えると、都会の生活に比べ、移動性が少なく、地域との粘着性が強いことがその特徴といえよう。この結果、「地域に住む」ことは地域社会に対して、短期的な関係よりも長期的な関係を有していることになる。この場合においては、いわばマーケティング分野における「関係性のマーケティング」で言われているように、人は「短期的な利益」より、「長期的な利益」を指向する行動をとると思われる。

人は、地域社会で生活しているのである。人間の活動は、単なる「かせぎ」のための活動に一面化できるものではない。少なくとも「一人前の人間」は、自分を所得の獲得機械に貶めるようなことはしないのである。地域の生活が、「かせぎ」と「つとめ」を果たす一人前の生活として、言い換えると、地域においては「かせぎ」と「つとめ」を果たすことが可能であり、「一人前」になりうるということが認知されることにより、都会人の地域の生活への思いは、「憧れ」から「尊敬」へと価値転換し、「北海道への移住」から、「北海道での定住」へと進化していくのである。

5. 一国一制度の終焉

我が国の「一国一制度」は、高度経済成長を達成するため、効率性を追求する前提条件として有効に機能を果たしてきたといわれている。しかし「制度」自体が自己目的化し、周辺の世界経済環境が変化しているにもかかわらず、中央政府の頑なまでの制度変更への嫌悪感（「構造改革特区」に関する地方からの提案に対し、あたかも反乱のごとくに捉え、自己無誤謬性の強調する態度を見れば明らか）から、中央政府は規制改革（いわば原則に対する例外づくり）にいかにも消極的であるかを感じ取ることができる。

しかし、もっと深刻なのは、一国一制度の名のもとに、多くの様々な地域資源、すなわち前述したような「かせぎ」と「つとめ」の併存した生活、あるいは地域との濃いコミットメントに満ちた生活が失われたことである。もっと直裁的に言えば 中央政府による現実には存在しない地方の虚像に基づく制度設計では、地方では暮らしていけない実態にある

ことが最大の問題なのである。

そもそも、制度は決して均一化、単一化を意味するわけではない。多様な地域資源、文化、さらにこれを支える社会的実態に裏打ちされてこそ、制度が本来的に機能するのである。すなわち 一国一制度の終焉は、意思決定の対象となる単位のミニマム化、さらには地域文化の多様化という時代のすう勢が背景にある。

一国一制度の終焉と地域の生活との関係をより具体的にイメージできるよう、少し飛躍した話になるが、「地域版ワークシェアリング」というものを提案してみたい。従来ワークシェアリングは所得を維持するために、雇用の機会を複数の者の間で分配(シェア)することを主眼として議論されてきた。しかし、既述の様に人が果たすべき「かせぎ」と「つとめ」の役割に応じて、「仕事」そのものへの携わりを変化させる、あるいは分配することは、地域の人的資源を十分に活用し、生活インフラとも見做しうる地域産業を維持する上で有効な手段と思われる。

例えば、地方公務員が、1週間のうち4日間を公務員、残りの3日間は小売業に従事するとしよう。商業は地域の基幹産業の一つであることから役所の重要な業務に、商業振興が挙げられる。とすれば商業振興対策として、事業者への補助金ではなく、直接小売業に従事することは、言い換えると、資金的な支援ではなく、人的な支援を行うことであり、これは正に広義の役所の業務＝公務とも言えよう。それ以上に、地域の生来的な産業(家業)は、現在では人口の減少や高齢化の進んでいる地域では単独で成立することは困難である。では即廃業と言う市場原則だけで動くとするれば、地域の生活インフラである商店が姿を消してしまう。すなわちライフラインまで市場化してしまうのである。地方公務員の兼業は言い換えると、4日間の公務は「かせぎ」であり、3日間の商業活動は「つとめ」といえるのである。地域においては、ライフラインの産業を支えることは、「つとめ」の面を有することを認識する必要がある。

これまでのワークシェアリングの効能は、喪われた所得を他の仕事により補填する意味合いが強く、受動的に受けとめられていた。しかし地域に住む者が、自己の「かせぎ」(所得)だけに着目することなく、「つとめ」(責務)に着目した職を得ることにより、はじめて一人前の住民として評価されると、同様に自分自身の満足度も高まるのである。

これを実現するためには、様々な意識や制度を変えなければならない。1つには「根強い会社忠誠心」

(二君に仕えず)の文化を変えなければならない。従業員の創造力は、多様なネットワークがあってこそ生まれるのであり、一社(1つのネットワーク)の呪縛から開放されなければならない。

地方公務員第38条の兼業禁止規定をまず改正しなければならない。法律とは奇妙なもので、大半が禁止規定(～をしてはならない)である。これは、人は自由放任にすると何を起こすかもしれないので行為のルールを決めておく必要があるとの価値観に拠っている。一方、人の創造性を引き出すためには、政府が何をなすべきか、制度を変えるべきかについては、法は無言である。

第3章 市町村の位置づけ

1. 戦後と近代

ある憲法学者が、日本の近代と戦後について、「戦後とは、昭和20年8月以降のことだが、数字で区切る訳にいかないのが近代である。近代とは、魔術からの解放が近代技術の領域だけでなく、人々の暮らしの行方にまで、少なくとも建前として届くようになった時期を意味する。日本について言うと、農地改革、「家」制度の廃止など、近代は戦後と一致する。」と日本の歴史的な特殊性を指摘している。

では、地方自治を考えた場合、戦後と近代は一致していると言えるのであろうか。「戦後」については、地方自治制度を明文化した日本国憲法、さらに地方政府の法である地方自治法が昭和22年5月3日に同時に施行されている。

地方自治における「近代」とは、一体いつの時期を意味するのであろうか。地方政府が、中央政府の呪縛という魔術から解放され、地方政府として、独自の理念と実現手段を持ち、自己決定権(自分のことは自分が決める)が生活の隅々まで届いているといえるのであろうか。残念ながら、現状において、地方政府は、財政のみならず、理念や思考方法においてすら、中央政府依存であり、自立性からほど遠い状況、すなわち「前近代」といわざるを得ないのである。

2. 二つの神話の崩壊

行政分野においては、二つの神話が語り継がれている。すなわち、「人口は増加する。」「経済は成長し、税収も増加する。」である。神話は実現しないが故に神話たり続けるのであるが、行政分野のこれらの神話は、冷酷な現実の前にはなす術もない。我が国の人口は、平成18年をピークに、減少に転じると言わ

れている。従来のように国内の特定の地域が過疎地域になるのではなく、いわば日本全体が過疎地域になるのである。過疎対策が特定の地域対策ではなくなるのである。しかし、過疎地域が即、「衰退地域」と同義ではないことに注意をする必要がある。

(社)北海道未来総合研究所の推計による、北海道180市町村の30年後(2035年)の将来人口は、道全体の総人口が05年の563万人から424万人(25%の減少)、180市町村中、伸び率がプラスとなる市町村は、恵庭市、東川町などわずか5市町村のみ(札幌市、旭川市も減少)、さらに、総人口が5000人未満の市町村は、62市町村から112市町村と、実に3分の2近くを占め、1000人未満は9町村、例えば音威子府村は1070人が241人まで減少するとしている。ちなみに札幌市は、5%減少して、179万人と見込まれている。まさに地域を維持する人口規模とはほど遠いショッキングな推計数値が出されている。

「人口は減少する。」のである。

また、経済成長の果実である税収は、これまでは右肩上がりの経済成長の結果、言い換えると地方自治体の自己努力なしに増加し続けてきた、いわばパイの切り方を変えずとも、パイそのものが大きくなり、結果としてパイの分配が増加してきたのである。しかし、「経済の成長に従って、不動産価格は右肩上がりに上昇する。」との神話が崩れ、不動産価格をはじめとする物価の下落、つまり経済のデフスパイラルにより、固定資産税など土地に関する税収は減少し始めている。税収の減少は、異常事態ではなく、むしろ、今後は日常的な事態、地方自治体財政の構造的な問題と捉える必要がある。

3. 求められる地方自治体のパラダイム

我々に適正な行政サービスは一体何処が提供することにより、満足度が高まるのであろうか。行政サービスの質が維持され、住民の市町村を例として、地方自治体の可能性を検証したい。

平成12年4月から、地方自治法が大幅に改正され、いわゆる「地方分権」がスタートした。この地方分権について、世間で喧伝されたのは、地方自治の受け皿となる地方自治体、とりわけ「市町村の政策形成能力」に対する懸念であった。分かり易い言葉で言えば、「頼りない市町村に任せて本当に大丈夫か?」ということである。

しかしこの議論には、いくつかの暗黙の前提があることを、我々は強く意識しなければならない。

即ち、第一に、行政の組織構造面においては、中央政府(いわゆる霞ヶ関官庁)が、典型的な官僚組

織であり、これとの比較で市町村(地方自治体組織)が語られていることである。しかし、行政組織が単一の組織構造を有していなければならない必然性はない。否、むしろ「組織は戦略に従う。」のであるから、行政目的、あるいは、果たすべき役割、提供すべき行政サービスによって、組織構造が異なっているほうが効率的であるはずである。

第二に政策形成の質的变化、あるいはプロセスの重視などの変化である。従来は中央政府が、審議会や外国の実例などの情報収集を図りながら、政策を決定し、地方自治体を通じてそれを実施してきた。安定的な経済社会環境においては、このような中央集権的、均一的な政策形成は効率的であった。しかし、変化のスピードが早く、流動的な経済社会環境においては、中央集権的な上意下達方式の政策形成は、硬直的で、逆機能のおそれがあり、高コストになってしまうのである。さらに、住民ニーズの多様化・個性化により、従来のように住民(現場)と一番遠いところにある霞ヶ関の中央政府による全国均一的な施策の対応では、住民ニーズを満足させることは難しい。

第三に行政の役割の変化がある。行政には、権力的な行政と同時に、サービスの行政(給付行政)が求められている。すなわち、医療、教育など公共性の強い事業を実施する企業が多く登場し、公共的なサービス提供は、行政の専売特許、独占物ではなくなっている。加えて、個人の価値観やライフ・スタイルの多様化によって、NPOをはじめとする非営利組織の登場などに見られるように、社会ニーズに対するサービスの提供主体が多様化している。この結果、行政組織と企業組織の境界が曖昧になりつつあるのが現状と言えるのである。

4. 多様な利害関係人の登場

地方自治体においては、これまで利害関係人といえば、「中央政府」と「住民」の二者であった。これらに対する行政スタイルは、中央政府に対しては「陳情」、住民に対しては「説得」スタイルであった。いわば権力をもつもの(中央政府)と権力をもたないもの(住民)への典型的な行政スタイルであった。しかし、地方分権化により、中央政府と地方政府との関係は、「上下の権力関係」から「イコール・パートナー」の関係に変化し、これに伴い従来の「陳情」から「役割分担、自己責任」へとスタイルへの転換が求められている。

また、「住民」との関係においても、住民は「説得」の対象から、住民を行政の主体と位置づける「協働

者」へ、すなわち、PPP（Public Private Partnership=官と民が「かね」だけでなく、対等に「知恵」や「力」などを出し合うことで幅広く協力して、公的なサービスを担う）へと変化しつつある。

さらに、ここで指摘しておかなければならないのは、新たな利害関係人として「市場」が登場し、その存在感を強くしていることである。これまで行政組織は、公益を追求する特殊な組織であり、企業がプレーヤーである市場のルールとは無縁とされていた。

地方自治体は、事業活動を遂行するに当たり、「もの」や「かね」を企業と同様に市場から調達している。これまでは、「調達」はいわば「制度」すなわち国が定めたルールに基づき行われていたが、最近では、制度=市場に変化してきているのである。しかし、当然のことながら、行政組織も企業と同様に、目的を行のために人的、物的資源を投入された事業組織の一つのパターンである。したがって、企業と同様に、市場によって、行政組織によって、「ひと」「もの」「かね」「情報」の経営資源が如何に効率的に投資され、そして事業効果効果を上げているかが評価されるようになってきた。

例えば、地方自治体の重要な資金調達の手法である地方債市場では、これまでどの地方自治体でも、財政状況の如何を問わず、借入利率が同一であることが当然視されていた。資金調達が、市場からというより、実体は連帯保証人である中央政府からの調達（起債の許可、元金や利子に対する交付税という形で支援助も含め）が存在したからに他ならない。

しかし、地方分権化により中央政府という連帯保証人が外れた今、地方自治体の信用力は、企業と同様に個々の行政組織の経営努力や財政運営状況によって判断されることになった。このため、地方自治体間では起債の利率に差違があつて当然とされてきている。この結果、信用力が低く、起債の格付けの低い地方自治体は、地方自治体の実力が市場に晒され、資金調達コストが高くなり、このため財政状況がさらに悪化するという悪循環に陥る危険性がある。

財政状況が悪化している北海道の場合は、平成21年4月発行債の利率は、1.16%、財政状況が比較的よいとされる神奈川県の時同期発行債の利率は、0.99%と、0.17ポイントの金利差があつた。このため、北海道の21年度発行予定の3600億円を調達する場合、神奈川県よりも6億円の余分の金利負担が発生する計算になるのである。

市場が、地方自治体の実力を日常的に評価する、

言い換えれば、従来は「中央政府」のみしか知り得なかった地方自治体の実力が、市場を通して、住民はもちろんのこと、誰にでも即時的に明らかに知ることができるようになったのである。

自らの組織の実力が、客観的に評価されるからこそ、地方自治体の行政改革への強い意欲が生まれるのである。

5. 市町村の新たな位置づけ

これまで、市町村は、中央官庁を頂点とする行政組織のピラミッドの下に組みこまれ、中央官庁の指揮監督を受ける執行機関に過ぎない官僚組織の一部として理解されてきた。このため、中央官庁こそが典型的な行政組織である。言い換えると、行政組織の基本は中央官庁であると考えられ、市町村については、果たしている中央官庁との役割の差異に留意されることなく、中央官庁との相違点が指摘され、あくまでも基本と例外の関係にとどまり、その独自性は、何ら明らかにされていないのである。

例えば、市町村の中には、中央官庁のように、100万を超える人口を擁し、専ら政策立案が中心の大規模な行政組織もあれば、人口1000人にも満たない村で、住民との直接交渉が中心の、職員数60人の小規模な行政組織もある。にも拘わらず、両者は同一の市町村組織として取り扱われている。市町村組織は、その規模や住民との多様な関連性には重点が置かれず、中央官庁と同一の行政組織として取り扱われており、残念ながら多様な人的、物的な資源の集合体としての組織面の特性が意識・分析されていない。

これは、行政組織の分析においてのみ特徴的なことではなく、企業組織の分析に関しても、同様の問題点がある。大企業を典型的な企業組織とし、現実的には大多数を占めている中小企業の特質について問題意識を持った分析がなされていない現状にある。我が国においては、「官」も「民」も「規模」こそが全てなのである。

しかし、環境変化がスピードを増す状況の中では、市場競争力の優位性、あるいは顧客の満足度は、資本金や従業員数などの企業規模で決定されるものではない。的確な情報分析と素早い意思決定に基づき、組織がそれぞれの組織の強みをつなげ、組み合わせることにより、顧客の満足度を素早く高めることができるのである。言い換えると、組織が変革を創出するため、どのような戦略構築力とネットワーク形成力を持っているかによって優位性が決定されるのである。

6. 市町村組織の可能性

市町村は、これまで中央官庁と同様に官僚型の行政組織として捉えられてきたが、典型的な官僚型組織とは異なり、次のような組織特性を有していることに注目する必要がある。

①開放性組織

市町村においては、全ての組織単位が、日常において潜在的に住民との交渉を行っており、住民と市町村組織との境界が極めて曖昧である。また、現場の担当者が個別的に、しかも相当程度の裁量を持ち、規則や基準などの柔軟な運用により、自律的に住民や関係団体と対峙しており、これが組織のスピードと活性化を生み出している。このように市町村組織と住民との境界線が自在に変化することにより、市町村は、職員という内部資源にとどまらず、必要に応じ外部の経営資源を容易に導入することができる。外部資源には、大学などの専門家に加え、住民自らも該当し、この結果住民が、行政組織の一部を形成して、行政組織の意思決定に大きな影響を与えているのである。

このように市町村組織と住民は、組織の境界が重なり、相互浸透するというネットワーク型組織の特性を有している。これとは逆に、中央官庁や都道府県は、組織の境界が固定的であり、外部組織、特に住民との継続的な交渉はなく、信頼関係は希薄で、現場の自律性は低く、組織の境界は固定的であり、官僚型行政組織の特性を有しているのである。

②サービス組織

市町村は、行政サービスの供給者(=売り手)であり、住民は行政サービスの受益者(=顧客)である。サービスの特質として、工業製品とは異なり、生産と消費が明確に区別されていない。すなわちサービスは、提供されると即消費されるという特質があり、このため顧客は単なる消費という立場だけでなく、視点を変えるとサービスの生産に関わる参加者の立場をも有している。このようなサービスの特質から、サービスの提供者と消費者の間には、サービスを介した絶えることのない接触を通じた強い社会的相互作用が存在しなければ、顧客を満足させることは出来ない。したがって、市町村組織がサービス組織であるということは、住民との間に、日々の接触を通じて長期的な信頼関係に基づいた社会的相互作用が存在するとともに、住民には、

行政サービスの消費者のみならず、行政サービスの提供者=市町村組織という、両者の役割が併存していることを示している。

市町村組織は、権限が集中している中央官庁とは異なり、「開放性組織」「サービス組織」という住民との間に深い関係性を有する組織特性を有しており、環境変化に有効に対応できる可能性を有している。さらに市町村の組織過程に住民が実質的に参入し、意志決定に大きな影響を及ぼしうる可能性も有している。市町村組織こそが、住民との関係性を生かして、中央官庁以上に優れた政策を形成する潜在的能力を有しているのである。

第4章 住民の位置づけの転換

1. 住民を組み込んだ組織

市町村は、政策形成者として住民のニーズの把握に努め、この結果を可能な限り政策に反映しようとしてきた。一方、これまで住民は、行政サービスの受益者として、政策形成に対する要望や意見を述べ、政策に不満があれば行政批判を行い、満足すれば過度に行政に依存するという受動的な行動をとってきた。しかし、住民サービスの多様化が進み、住民自身ですら自らの潜在ニーズが把握できない状況(すなわち、住民自身が提供を受けたい行政サービスとは何か、あるいは行政サービスの価値序列付けができない)の中で、行政組織中心の政策形成の限界が明らかになってきたのである。

この限界を超えるためには、「サービスの受益者から市町村の政策形成のパートナー」へという住民の位置づけの転換が必要である。そのためには、住民に対し、行政組織の目標、自分たちはどうしたいのかと言う目指すべき姿、を示すことが重要である。具体的には、まちづくりへの強い意欲(戦略)を醸成させ、これを市町村と共有することにより、住民の意識を改革し、潜在能力を顕在化させることが不可欠である。

地方分権化が進展する中で、市町村をはじめとする地方公共団体は、従来の中央官庁主導の下での政策形成における単なる事業実施主体から、政策策定を含めた政策形成の主体への転換を迫られている。地方自治体は、住民からの政策批判について従来のように中央官庁への責任転嫁が許されなくなり、自己責任に基づく政策形成が求められている。他方、地方自治体が政策形成主体になることにより、全国均一的な既存の政策形成から、地域の実情や環境変化に迅速に対応した政策形成が行われる可能性が高

くなっている。

2. 進化する住民

近年のマーケティングにおいては、顧客は、企業にとっての資産であり、ビジネス活動の単なる対象ではないとされている。資産だからこそ、企業が関わり合い、気を遣い、心を配るほど、顧客は大きくなり、進化する。この顧客の進化こそが、企業成長の基盤であり、競争優位の決め手となるとされている。

少し詳しく顧客を分析してみると、多くの企業は、これまで顧客をいかに獲得するか、すなわち「見込み客」から「顧客」への転化に専念してきた反面、顧客をどのように進化させるかは視野に入っていなかったといえる。企業と顧客との関連性に重点を置くりレーションマーケティングの立場では、長期的な顧客維持の努力を通じて、顧客が「得意客」へ、そして「支持者」から「代弁者・擁護者」へと質的進化を遂げるという展望を描いている。進化の段階が進むにつれて、顧客の企業への忠誠度と親密度が増し、生涯価値が高まると考えているのである。

「顧客」は、反覆購買や頻繁な利用を通じ「得意客」となり、さらに企業に対し積極的にアイデアを提案し企業活動に参加する、いわば自社の身内に近い「支持者」へと進化していく。更には製品やサービスの受益者・利用者のみならず、企業自体のよき理解者となり、顧客自身が製品のPRを行ういわば「歩く広告塔」の機能のみならず、商品開発やビジネスの改善に貢献する企業の「代弁者」としての役割を果たし、自らが企業組織の構成員となる。そして、最終的には企業と顧客が共にビジネスチャンスを開発し、企業活動の一部を担うことで新たな価値を生み出す協働者（パートナー）へと進化を遂げていくのである。

「住民」と「地方自治体」との関係もいわば行政サービスによって媒介された「企業」と「顧客」との関係に類似しているとも考えられる。住民と地方自治体は、地域という限られた空間の中で、移動性も少なく、長期間に亘って濃い関係性が構築されている。住民は、行政サービスを受取るだけの「顧客」ととどまらず、頻繁に行政サービスを利用する「得意客」から新たな行政サービスの提案を行う「支持者」さらには、行政サービスの開発段階から参加する「代弁者」へと進化する可能性に満ちている。

さらに、地方自治体は、住民との組織境界が相互浸透するという「開放性組織」の特性を有しているにとどまらず、そもそも住民を組み込んだ組織デザ

インが為されていることから、「住民進化」を支持する機能を有しているのである。

3. 潜在的可能性から実力へ

地域や地方自治体は、閉塞感に覆われた現在の我が国において、新しい生活の価値を提供し、住民の満足度を高める潜在的な可能性を秘めていることは、高い評価と考えることができる。しかし、一方でこの可能性を活かし切れていない現実も否定は出来ないのである。この潜在的な可能性を実力に変換させるためには、地域の特性に対応した中央政府による制度設計の変更（「一国一制度」の廃止）住民の意識転換（「つとめ」の遂行への強い意識）が不可欠なのである。

（さかぐち おさむ 地方自治体論）