



日本公共政策学会

Public Policy Studies Association

学会概要

2004年研究大会

入会案内

公共政策フォーラム開催のお知らせ (2004/09/24 更新)

研究大会

研究会掲示板

データベース

ダウンロード

『公共政策研究』

ホーム

事務局

公共政策フォーラム2004 イン 岩手

日 時 10月30日(土)ー31日(日)
 場 所 ホテル東日本(盛岡市) 盛岡市大通3-3-18 TEL 019-626-9090
 主 催 公共政策フォーラム2004イン岩手実行委員会
 日本公共政策学会、岩手県、岩手県立大学総合政策学部学術振興委員会
 後 援 岩手県市長会、岩手県市議会議長会、岩手県町村会、岩手県町村議会議長会
 マスコミ各社
 事務局 岩手県立大学総合政策学部 総合政策学部事務室 019-694-2700
 齋藤俊明研究室 019-694-2758 E-mail shunmei@iwate-pu.ac.jp

- ・ [旅行申し込み](#)
- ・ [プログラム](#)
- ・ [報告書](#)

Z

公共政策フォーラム2004 イン 気仙沼 「地域から発信する・発動する環境活動」

日 時 8月26日(木)ー28日(土)
 場 所 気仙沼市地域交流センター・サンマリン気仙沼ホテル観洋
 主 催 日本公共政策学会・気仙沼市
 後 援 宮城県、気仙沼市教育委員会、気仙沼コンベンションビューロー協議会
 気仙沼ケーブルネットワーク(株)、東北文化学園大学、その他依頼予定
 企画内容について
 関西学院大学総合政策学部 長峯純一研究室
 tel:079-565-7646、nagamine@ksc.kwansei.ac.jp
 参加申込受付・宿泊の手配・交通手段について
 気仙沼市企画部企画政策課、気仙沼コンベンションビューロー協議会
 tel:0226-22-6600(内線242)、kikaku@city.kesenuma.miyagi.jp

- ・ [申込書](#)
- ・ [プログラム](#)

2004年研究大会および総会は無事終了いたしました

同志社大学で開催されました2004年度総会・研究大会は、お陰様で無事に終了することができました。心配された第1日目のお天気も通り雨程度ですみ、特に2日目は爽やかな青空に恵まれました。集計作業中ですが、概数では会員150名と非会員80名の合計230名程度のご参加があり

ました。特に非会員 の参加が多かったようです。これは、企画委員会のご努力の成果であるとともに、本学会の知名度が高まったことの現れではないかと思われます。2日間にわたって、有意義な報告と活発な論議が展開し、公共政策 研究の一層の発展に資することができたのではないかと思います。至らぬ点が多々ありましたが、会場面で 学会のお役に立てたことを喜んでおります。

なお、お申し込み数を遥かに上回るご参加があったため、報告論文集が早い時点で完売してしまいました。多くの皆様にご迷惑をおかけしましたことを、この場をお借りしてお詫び申し上げます。

2004年度大会開催実行委員長 真山 達志

2004年度総会・研究大会開催 政策研究の共通基盤を求めて ー公共政策学の開拓ー

9時より受付開始

場 所 同志社大学 今出川キャンパス (受付 明德館 21番 (M21) 教室前)

- 受付は明德館(西門入って南側三つ目の建物)です。各セッションの会場は、当日受付にてご案内いたします。
- 当日は他の行事と重なるため、各セッションの会場が大会初日と二日目において変則的になります。そこで会場が見つからない場合、受付及び西門前と正門前にいる案内人にお尋ね下さい。

今出川キャンパス・マップ (同志社大学へのリンク)

交通機関

- 近鉄「竹田」駅經由京都市営地下鉄烏丸線に乗り換え
- JR「京都」駅から京都市営地下鉄烏丸線に乗り換え
- 京都市営地下鉄烏丸線「今出川」駅 から徒歩1分
- 京阪電鉄「出町柳」駅 から徒歩15分

お知らせ

- 12日(土)の懇親会は、寒梅館7階SECOND HOUSE willにて開催いたします。会費は6000円を予定しております。開始は、18:30からです。
- 総会、第1・第2シンポジウムの会場は明德館21番(M21)教室です。
- 日本公共政策学会への入会は当日受付にてお手続きをお願いいたします。
- 研究大会には、会員以外の方も参加可能です。資料代等を含め、若干の参加料をいただく予定です。
- 報告ペーパーは、当日会場受付(明德館)にて販売いたします。

日本公共政策学会2004年度大会プログラム

プログラム、報告要旨集のダウンロード → ( 2.1MB)

第1日 6月12日(土)

～9:20～10:50～

jobseminar-1「環境問題」

報告者：朝野 賢司(京都大学大学院) 「再生可能エネルギー政策発展史と理論的比較ー料金規制と費用負担の観点から」

村山 徹（立命館アジア太平洋大学）「地方自治体の水辺整備施策のGIS分析アプローチ」
梶原 健嗣（東京大学大学院）「ダム反対運動の政治学—封じ込められた「ダム公害」論」

司会者：大久保 規子（甲南大学）

jobseminar— 2 「国際問題」

報告者：焦 從勉（京都大学大学院）「人民元為替レート問題をめぐる外圧の変化—切り上げ要求から制度改革支援へ」

土屋 聡（慶應義塾大学SFC研究所／ジョージタウン大学大学院）「Examining the Characteristics of U.S. Internet Users for Effective eGovernment Implementation」

伊藤 菜穂子（早稲田大学大学院）「ブッシュ政権の新核不拡散政策と日本の原子力政策」

司会者：奥井 克美（追手門学院大学）

jobseminar— 3 「政策評価」

報告者：西山 慶司（法政大学大学院政策評価研究所）

「独立行政法人制度における評価の機能—中期目標期間終了時の見直しの意義とその課題」

南島 和久（行政管理研究センター）「「政策」と「評価」の間—総務省によるメタ評価の事例」

清原 剛（外務省）「外務省のODA評価」

司会者：山谷 清志（同志社大学）

jobseminar— 4 「自治体政策」

報告者：坂口 正治（東北大学大学院）「地域ガバナンスの構築に向けて—地域内分権と地域自治組織を中心として」

柿田 耕嗣（東京商工会議所）「地域間人口移動に関する分析—多摩地域のパネルデータを使って」

小林 正（富士通総研）「自治体立病院の経営形態とその経営効率の分析—自治体病院改革の方向性に関する—考察」

司会者：長峯 純一（関西学院大学）

～11:00—12:30～

workshop— 1 「国際公共政策におけるコンプライアンス」

テーマ：「国際関係におけるコンプライアンス問題の本質と克服」

報告者：飯田 敬輔（青山学院大学）「WTO紛争処理裁定履行に関する政治経済学」

小林 友彦（京都大学）「南アフリカ共和国におけるWTO協定の遵守—体制変更後10年の軌跡」

討論者：山根 裕子（政策研究大学院大学）

司会者：鈴木 基史（京都大学）

通常セッション— 1 「政策的思考とは何か」

報告者：佐野 亘（人間環境大学）「政策的思考としての問題解決型思考」

那須 耕介（摂南大学）「政治的思考という祖型」

討論者：宇佐美 誠（東京工業大学）

司会者：伊藤 恭彦（静岡大学）

通常セッション— 2 「自治体政策」

報告者：申 龍徹（法政大学）「自治体の公共空間整備と市民管理の可能性—機能の社会化と管理の社会

化」

大隈 満（愛媛大学）「政策執行過程における「ねじれ」の分析—集落営農推進政策の現場における対応状況を事例として」

金子 優子（総務省自治大学校）「安心できる地域社会のための各種施設の配置や相互連携の在り方について」

討論者：森田 朗（東京大学）

討論者：細野 助博（中央大学）

司会者：梅田 次郎（日本能率協会）

～12:30—13:30～

昼食・理事会

～13:30—15:00～

ミニシンポジウム—1「年金改革問題」

パネリスト：西村 周三（京都大学） 「年金改革—国民に何を明らかにすべきか？」

井上 恒男（同志社大学） 「英国年金改革からの示唆—対立軸に着目して」

長沼 建一郎（日本福祉大学） 「年金政策決定の手法—対立型と合意型」

司会者：堤 修三（大阪大学）

通常セッション—3「高等教育の評価認証」

報告者：大南 正瑛（京都橘女子大学） 「日本における大学の評価認証システムの課題」

今里 滋（同志社大学） 「アメリカにおける行政学の制度化」

討論者：柴 健次（関西大学）

司会者：坂本 勝（龍谷大学）

通常セッション—4「政策波及過程」

報告者：片岡 正昭（慶應義塾大学） 「関東地方における情報公開条例波及の政治過程—神奈川県と埼玉県のマクロ研究を中心にして」

桑原 英明（常磐大学） 「関東地方における環境基本条例の波及」

伊藤 修一郎（群馬大学） 「政策イノベーションと政府間関係」

討論者：曾我 謙吾（大阪大学）

司会者：岡本 哲和（関西大学）

～15:10—17:00～

シンポジウム—1「政策プロフェッショナルの課題」

パネリスト：川上 哲郎（住友電気工業株式会社相談役・元関西経済連合会会長）

塩谷 隆英（総合研究開発機構理事長）

松本 剛明（衆議院議員）

岸本 周平（政策分析ネットワーク副代表・日本公共政策学会会員）

司会者： 細野 助博（中央大学教授・日本公共政策学会副会長）

～17:05—18:05～

総会・日本公共政策学会賞表彰式

～18:30—19:30～

懇親会・学会賞受賞者スピーチ

第2日 6月13日(日)

～9:20-10:50～

jobseminar-5 「ソーシャルキャピタル」

報告者：坂本 治也(大阪大学大学院) 「社会関係資本をめぐる経験的分析の可能性—政治学の視点から」

吉本 多栄子(神戸大学大学院) 「An Analysis of The Concept of Quasi-Market: Why The Third Sector In Japan Did Not Succeed?」

熊澤 健一(中央大学大学院) 「コミュニティビジネスの創出過程におけるソーシャル・キャピタルの役割に関する考察—広島経済同友会の活動を通して」

司会者：辻中 豊(筑波大学)

通常セッション-5 「ソーシャルキャピタル」

報告者：諸富 徹(京都大学) 「「社会関係資本」への投資としての公共政策」

金 基成(山梨大学) 「首長のリーダーシップと社会関係資本」

討論者：城山 英明(東京大学)

司会者：村山 皓(立命館大学)

通常セッション-6 「政策評価」

報告者：高 選圭(韓国・世宗研究所) 「韓国の電子自治体構築に関する市民評価—ソウル特別市を事例として」

中西 一(佐賀大学) 「政府間・多元主義的政策評価の方法論—フランス・ブルターニュ州農村観光開発政策をめぐる」

永田 尚三(武蔵野大学) 「わが国地方公共団体の消防行政」

討論者：山谷 清志(同志社大学)

討論者：林 理(武蔵野大学)

司会者：佐藤 克廣(北海学園大学)

通常セッション-7 「福祉政策・環境政策」

報告者：野村 康(地球環境戦略研究機関) 「民主化と環境政策過程—インドネシアにおける事例研究」

福島 達臣(市原市民病院・中央大学大学院) 「広域感染症に於ける情報governance」

申 斗燮(韓国・江原大学) 「非営利福祉団体の活性化方案に関する—考察—公的支援の観点から」

討論者：交渉中

司会者：増島俊之(中央大学)

～11:00-12:30～

workshop-2 「政策エキスパート育成：NIRA参加者協働型セミナー」

報告者：中村 円(総合研究開発機構) 「NIRA公共政策研究セミナー—プログラムの実施概要と米韓シンクタンクの事例」

山本 公男(都市未来総合研究所)・河野 小夜子(ノルド社会環境研究所)

「市民参加制度論を考える—景観や環境の政策形成の具体的事例を素材にして」

四方 敬之(外務省)・二宮 祐(一橋大学大学院) 「シティズンシップ・エデュケーションの可能性—米

英状況と日本への示唆」

討論者：鵜飼 康東（関西大学）
司会者：大山 耕輔（慶應義塾大学）

ミニシンポジウムー2「コミュニティ・ビジネスと新しいパブリック」

基調講演 11:00～11:20
片岡 勝（市民バンク代表・島根大学客員教授）

パネルディスカッション 11:20～12:30
パネリスト：井上 久男（朝日新聞大阪本社経済部記者）
片岡 勝（市民バンク代表・島根大学客員教授）
山根 多恵（CB専門インキュベーションセンターMOMO事務局長）

司会者：鈴木 崇弘（阪大フロンティア研究機構副機構長、大阪大学特任授）

通常セッションー8「ガバナンス」

報告者：山本 啓（東北大学）「公共圏とガバナンス」
安岡 正晴（神戸大学）「グローバル化時代のアーバン・ガバナンスー北米諸都市を中心にー」
永松 伸吾（人と防災未来センター）「防災政策のガバナンスー巨大リスクに対する公共の意思決定のあり方に関するー考察」

討論者：白鳥 浩（法政大学）
司会者：平川 秀幸（京都女子大学）

～12:30～13:20～

総会

～13:20～14:50～

ミニシンポジウムー3「公共政策課題としてのたばこ」

公共政策課題としてのたばこーたばこ規制枠組条約をふまえて

内山 充（財団法人日本薬剤師研修センター理事長）
細野助博（中央大学総合政策学部大学院総合政策研究科教授）
高原亮治（財団法人日本医療機能評価機構副理事長）

コーディネーター 望月友美子（国立保健医療科学院研究情報センター情報デザイン室長）

通常セッションー9「公共再編」

報告者：富永 朋義（構想日本） 「自治体の現場から、国と地方のあり方を見直す」
堀 光一（三重県） 「都道府県における公共性の再構築の検討」

討論者：新川 達郎（同志社大学）
司会者：富野 暉一郎（龍谷大学）

通常セッションー10「行財政改革」

報告者：山本 清（国立大学財務・経営センター）「独立行政法人制度の検証と政策課題」
胡 柏（愛媛大学） 「環境保全型農業の政策効果分析」
朴 盛彬（韓国亞洲大学校） 「銀行システムにおけるレントと「護送船団方式」」

討論者：交渉中

討論者：今岡 日出紀（島根県立大学）

司会者：曾根 泰教（慶應義塾大学）

～15:00～17:00～

シンポジウムー2「政策データと政策分析および政策形成」

パネリスト：三宅 一郎（日本学士院会員・日本選挙学会理事・日本政治学会会員）

平田 保雄（日本経済新聞社専務取締役大阪本社代表）

大塚 耕平（参議院議員・日本公共政策学会会員）

鶴飼 康東（関西大学教授・政策グリッドコンピューティング実験プロジェクトリーダー）

司会者：足立 幸男（京都大学教授・日本公共政策学会会長）

諸連絡先

日本公共政策学会事務局

〒162-8677 東京都新宿区若松町2-2 政策研究大学院大学飯尾研究室

TEL 03?3341?0368 FAX 03?3341?0446

Email ppsaj@iris.ocn.ne.jp

学会ホームページ <http://www.soc.nii.ac.jp/ppsaj/>

2004年度大会開催実行委員会

〒602-8580京都市上京区今出川通烏丸東入ル同志社大学政策学部真山研究室

TEL 075?251?3577（直通）

Email tmayama@mail.doshisha.ac.jp

2004年研究大会の概要

研究大会の構成

第1日目の懇親会の前に、学会賞表彰式および総会を実施します。また第2日目午後の時間帯にも総会を実施する方針です。

企画委員会企画として3つのワークショップを設置します。

ワークショップ1
国際関係論のフロンティア

ワークショップ2
年金改革問題

ワークショップ3
政策教育における学部と大学院の関係
両日午後にシンポジウムを設置します。

シンポジウム1：政策プロフェッショナルの課題 司会：細野助博（中央大学） 昨年の研究大会において提起された公務員政策職設置の問題は、政策専門家の中に賛否両論を引き起こしました。本シンポジウムでは、民間シンクタンクの代表も交え、これまでの議論を踏まえて、政策系学部・大学院と卒業生を雇用する組織の関係について考えたいと思います。

シンポジウム2：政策分析に必要な第3者収集データの活用可能性 司会：鶴飼康東（関西大学）本シンポジウムでは、異なる学問間の対話の活性化とレベルアップを目指して、

大学院在籍学生の報告は原則としてジョブセミナー会場で行います。報告は20分とします。ジョブセミナーには討論者が配置しませんが、司会者が会場と活発な討論が行われるように最大限の努力を払います。なお、大学院学生のうち特に優秀な論文に対しては、企画委員会で審査の上、通常セッションで報告を許可する場合があります。

通常セッションと、大学院生を対象とするジョブセミナーへの報告は、電子メールにて申し込みを受け付けます（下記のフォームをご利用いただくと便利です、なお会報16号にも申し込み要領が掲載されております）。単独執筆の論文報告も歓迎申し上げます。この場合は報告者欄に1名のお名前をお書きください。また、4名以上執筆の場合は氏名欄を増やして電子メールでお送りいただければ結構です。

申し込み締め切り：2004年3月31日

郵送による完全論文 締め切り：2004年5月10日（紙および電子媒体の両者ともに提出）

申込用紙(PDF形式)

[通常セッション](#)

[ジョブセミナー](#)

共通する分析手法の利用可能性とそのありようについて議論したいと思います。

申込用紙（テキストファイル）

通常セッションは、13課題設置し、報告を公募します。また自由論題セッションも確保しますので、ふるって御応募ください。

通常セッション
ジョブセミナー

送付・質問先

〒564-8680 大阪府吹田市山手町3丁目3番35号

関西大学 経済・政治研究所 ソシオネットワーク戦略研究センター内

日本公共政策学会2004年度企画委員会

sec01@rcss.kansai-u.ac.jp

日本公共政策学会
2004 年度 総会・研究大会
プログラム・報告要旨集

2004 年 6 月 12 日 (土)・13 日 (日)

於 同志社大学今出川キャンパス

日本公共政策学会 2004 年度大会開催実行委員会

協賛 同志社大学政策学部・大学院総合政策科学研究科
関西大学ソシオネットワーク戦略研究センター

日本公共政策学会 2004 年度総会・研究大会開催のご案内

統一テーマ：政策研究の共通基盤を求めて—公共政策学の開拓—

日本公共政策学会 2004 年度総会・研究大会を、下記の通り開催いたします。多数の会員各位のご参加と、活発な研究交流が展開されることを願っております。

2004 年度大会開催実行委員長 真山 達志

日 時 2004 年 6 月 12 日 (土)・13 日 (日) 午前 9 時受付開始

場 所 同志社大学 今出川キャンパス (受付 明德館 21 番 (M21) 教室前)

京都市上京区今出川通烏丸東入ル

(京都市営地下鉄 今出川下車または京阪 出町柳下車。会場へのアクセスは vii 頁の地図をご参照ください。)

日本公共政策学会 2004 年度大会開催実行委員会

○真山 達志 梅津 實 伊多波 良雄 今川 晃 風間 規男 山谷 清志 新川 達郎

企画趣旨

2004 年度企画委員長 鶴飼 康東

特定の政策問題をさまざまな学問的接近法から解析する従来の公共政策学会の運営方式は、それ自体としては有意義であるものの、学会である以上、学会としての学問的一体感を高めることを目的意識的に追求する必要があります。そこで、本企画委員会では、中長期的視野に立ち、公共政策の新しい分析手法を開拓することにより、学会に再度、求心力をもたらし、学会の活性化を引き起こしたいと考えました。また 2006 年に予定される 10 周年記念国際シンポジウムへの起爆剤として、新しい方策を模索する意義もあります。そのため、今回の研究大会は、従来の運営方針を変更して、以下の指針に基づき、新たな方式で開催することになりました。

指針 1：大学院生および学位取得直後の若手研究者の報告をジョブセミナーとして別立てにし、学会若手研究者の学問的連帯感を醸成します。また、司会者に学会理事クラスの気鋭の人材を当てて若手研究者に刺激を与えます。

指針 2：大会参加者の拡散を防止するために、ジョブセミナーを例外として、同一時間帯 3 セッションに限定します。司会者と討論者はフロアにおける諸学横断的議論の活発化のために努力します。

指針 3：通常セッション報告を会員の自由で自発的な申告に委ね、申告後に各論文概要を考慮して、通常セッションを組織します。また、会員のワークショップ企画申告は、企画委員会で厳格に審査して、学会として相応しい企画に限定します。

以上の新方針の結果、ジョブセミナー応募論文概要 15 編、自由応募論文概要 26 編、ワークショップ論文概要 5 編、合計 46 編の論文概要が提出され、採択されました。企画委員一同、会員の皆様の学問的情熱をひしひしと感じております。緑うつくしい同志社大学キャンパスで皆様をお待ち申し上げます。

日本公共政策学会 2004 年度企画委員会

○鶴飼 康東 真山 達志 村山 皓 長峯 純一 鈴木 基史 大久保 規子 那須 耕介 岡本 哲和

日本公共政策学会 2004 年度大会プログラム

第 1 日 6 月 12 日 (土)

～9:20-10:50～

jobseminar-1 「環境問題」

報告者：朝野 賢司 (京都大学大学院) 「再生可能エネルギー政策発展史と理論的比較
—料金規制と費用負担の観点から」
村山 徹 (立命館アジア太平洋大学) 「地方自治体の水辺整備施策の GIS 分析アプローチ」
梶原 健嗣 (東京大学大学院) 「ダム反対運動の政治学—封じ込められた「ダム公害」論」
司会者：大久保 規子 (甲南大学)

jobseminar-2 「国際問題」

報告者：焦 従勉 (京都大学大学院) 「人民元為替レート問題をめぐる外圧の変化
—切り上げ要求から制度改革支援へ」
土屋 聡 (慶應義塾大学 SFC 研究所/ジョージタウン大学大学院)
「Examining the Characteristics of U.S. Internet Users for Effective eGovernment
Implementation」
伊藤 菜穂子 (早稲田大学大学院) 「ブッシュ政権の新核不拡散政策と日本の原子力政策」
司会者：奥井 克美 (追手門学院大学)

jobseminar-3 「政策評価」

報告者：西山 慶司 (法政大学大学院政策評価研究所)
「独立行政法人制度における評価の機能
—中期目標期間終了時の見直しの意義とその課題」
南島 和久 (行政管理研究センター) 「「政策」と「評価」の間—総務省によるメタ評価の事例」
清原 剛 (外務省) 「外務省の ODA 評価」
司会者：山谷 清志 (同志社大学)

jobseminar-4 「自治体政策」

報告者：坂口 正治 (東北大学大学院) 「地域ガバナンスの構築に向けて—地域内分権と地域自治組織を中心として」
柿田 耕嗣 (東京商工会議所) 「地域間人口移動に関する分析—多摩地域のパネルデータを使って」
小林 正 (富士通総研) 「自治体立病院の経営形態とその経営効率の分析
—自治体病院改革の方向性に関する一考察」
司会者：長峯 純一 (関西学院大学)

～11:00-12:30～

workshop-1 「国際公共政策におけるコンプライアンス」

テーマ：「国際関係におけるコンプライアンス問題の本質と克服」
報告者：飯田 敬輔 (青山学院大学) 「WTO 紛争処理裁定履行に関する政治経済学」
小林 友彦 (京都大学) 「南アフリカ共和国における WTO 協定の遵守—体制変更後 10 年の軌跡」
討論者：山根 裕子 (政策研究大学院大学)
司会者：鈴木 基史 (京都大学)

通常セッションー1「政策的思考とは何か」

報告者：佐野 亘（人間環境大学） 「政策的思考としての問題解決型思考」
那須 耕介（摂南大学） 「政治的思考という祖型」
討論者：宇佐美 誠（東京工業大学）
司会者：伊藤 恭彦（静岡大学）

通常セッションー2「自治体政策」

報告者：申 龍徹（法政大学） 「自治体の公共空間整備と市民管理の可能性
—機能の社会化と管理の社会化」
大隈 満（愛媛大学） 「政策執行過程における「ねじれ」の分析
—集落営農推進政策の現場における対応状況を事例として」
金子 優子（総務省自治大学校） 「安心できる地域社会のための各種施設の配置や相互連携の在り方について」
討論者：森田 朗（東京大学）
討論者：細野 助博（中央大学）
司会者：梅田 次郎（日本能率協会）

～12:30—13:30～

昼食・理事会

～13:30—15:00～

ミニシンポジウムー1「年金改革問題」

パネリスト：西村 周三（京都大学） 「年金改革—国民に何を明らかにすべきか？」
井上 恒男（同志社大学） 「英国年金改革からの示唆—対立軸に着目して」
長沼 建一郎（日本福祉大学） 「年金政策決定の手法—対立型と合意型」
司会者：堤 修三（大阪大学）

通常セッションー3「高等教育の評価認証」

報告者：大南 正瑛（京都橘女子大学） 「日本における大学の評価認証システムの課題」
今里 滋（同志社大学） 「アメリカにおける行政学の制度化」
討論者：柴 健次（関西大学）
司会者：坂本 勝（龍谷大学）

通常セッションー4「政策波及過程」

報告者：片岡 正昭（慶應義塾大学） 「関東地方における情報公開条例波及の政治過程
—神奈川県と埼玉県のマクロ研究を中心に」
桑原 英明（常磐大学） 「関東地方における環境基本条例の波及」
伊藤 修一郎（群馬大学） 「政策イノベーションと政府間関係」
討論者：曾我 謙吾（大阪大学）
司会者：岡本 哲和（関西大学）

～15:10-17:00～

シンポジウムー1「政策プロフェッショナルの課題」

パネリスト：川上 哲郎（住友電気工業株式会社相談役・元関西経済連合会会長）
塩谷 隆英（総合研究開発機構理事長）
松井 孝治（参議院議員・日本公共政策学会会員）
岸本 周平（政策分析ネットワーク副代表・日本公共政策学会会員）
司会者： 細野 助博（中央大学教授・日本公共政策学会副会長）

～17:05-18:05～

総会・日本公共政策学会賞表彰式

～18:30-19:30～

懇親会・学会賞受賞者スピーチ

第2日 6月13日（日）

～9:20-10:50～

jobseminarー5「ソーシャルキャピタル」

報告者：坂本 治也（大阪大学大学院）
「社会関係資本をめぐる経験的分析の可能性—政治学の視点から」
吉本 多栄子（神戸大学大学院）
「An Analysis of The Concept of Quasi-Market
: Why The Third Sector In Japan Did Not Succeed?」
熊澤 健一（中央大学大学院）
「コミュニティービジネスの創出過程におけるソーシャル・キャピタルの役割に関する考察
—広島経済同友会の活動を通して」
司会者：辻中 豊（筑波大学）

通常セッションー5「ソーシャルキャピタル」

報告者：諸富 徹（京都大学）「社会関係資本」への投資としての公共政策」
金 基成（山梨大学）「首長のリーダーシップと社会関係資本」
討論者：城山 英明（東京大学）
司会者：村山 皓（立命館大学）

通常セッションー6「政策評価」

報告者：高 選圭（韓国・世宗研究所）「韓国の電子自治体構築に関する市民評価—ソウル特別市を事例として」
中西 一（佐賀大学）「政府間・多元主義的政策評価の方法論
—フランス・ブルターニュ州農村観光開発政策をめぐって」
永田 尚三（武蔵野大学）「わが国地方公共団体の消防行政」
討論者：山谷 清志（同志社大学）
討論者：林 理（武蔵野大学）
司会者：佐藤 克廣（北海学園大学）

通常セッション7「福祉政策・環境政策」

報告者：野村 康（地球環境戦略研究機関） 「民主化と環境政策過程—インドネシアにおける事例研究」
福島 達臣（市原市民病院・中央大学大学院） 「広域感染症に於ける情報 **governance**」
申 斗燮（韓国・江原大学） 「非営利福祉団体の活性化方案に関する一考察
—公的支援の観点から」

討論者：交渉中

司会者：増島俊之（中央大学）

～11:00—12:30～

workshop-2「政策エキスパート育成：NIRA 参加者協働型セミナー」

報告者：中村 円（総合研究開発機構） 「NIRA 公共政策研究セミナー
—プログラムの実施概要と米韓シンクタンクの事例」
山本 公男（都市未来総合研究所）・河野 小夜子（ノルド社会環境研究所）
「市民参加制度論を考える
—景観や環境の政策形成の具体的事例を素材にして」
四方 敬之（外務省）・二宮 祐（一橋大学大学院）
「シティズンシップ・エデュケーションの可能性
—米英状況と日本への示唆」

討論者：鶴飼 康東（関西大学）

司会者：大山 耕輔（慶應義塾大学）

ミニシンポジウム-2「コミュニティ・ビジネスと新しいパブリック」

基調講演 11:00～11:20

片岡 勝（市民バンク代表・島根大学客員教授）

パネルディスカッション 11:20～12:30

パネリスト：井上 久男（朝日新聞大阪本社経済部記者）

片岡 勝（市民バンク代表・島根大学客員教授）

山根 多恵（CB専門インキュベーションセンターMOMO事務局長）

司会者：鈴木 崇弘（阪大フロンティア研究機構副機構長、大阪大学特任授）

通常セッション8「ガバナンス」

報告者：山本 啓（東北大学） 「公共圏とガバナンス」
安岡 正晴（神戸大学） 「グローバル化時代のアーバン・ガバナンス—北米諸都市を中心に—」
永松 伸吾（人と防災未来センター） 「防災政策のガバナンス
—巨大リスクに対する公共の意思決定のあり方に関する一考察」

討論者：白鳥 浩（法政大学）

司会者：平川 秀幸（京都女子大学）

～12:30—13:20～

総会

～13:20-14:50～

ミニシンポジウム-3 「公共政策課題としてのたばこ」

パネリスト：内山 充（財団法人日本薬剤師研修センター理事長）
加藤 尚武（鳥取環境大学学長・環境政策学科教授）
高原 亮治（財団法人日本医療機能評価機構副理事長）
司会者：望月 友美子（国立保健医療科学院研究情報センター情報デザイン室長）

通常セッション-9 「公共再編」

報告者：富永 朋義（構想日本）「自治体の現場から、国と地方のあり方を見直す」
堀 光一（三重県） 「都道府県における公共性の再構築の検討」
討論者：新川 達郎（同志社大学）
司会者：富野 暉一郎（龍谷大学）

通常セッション-10 「行財政改革」

報告者：山本 清（国立大学財務・経営センター）「独立行政法人制度の検証と政策課題」
胡 柏（愛媛大学） 「環境保全型農業の政策効果分析」
朴 盛彬（韓国亜洲大学校） 「銀行システムにおけるレントと「護送船団方式」」
討論者：交渉中
討論者：今岡 日出紀（島根県立大学）
司会者：曾根 泰教（慶應義塾大学）

～15:00-17:00～

シンポジウム-2 「政策データと政策分析および政策形成」

パネリスト：三宅 一郎（日本学士院会員・日本選挙学会理事・日本政治学会会員）
平田 保雄（日本経済新聞社専務取締役大阪本社代表）
大塚 耕平（参議院議員・日本公共政策学会会員）
鶴飼 康東（関西大学教授・政策グリッドコンピューティング実験プロジェクトリーダー）
司会者：足立 幸男（京都大学教授・日本公共政策学会会長）

* 所属研究組織記入原則は以下のごとし。大学院在籍学生は所属大学院名を記入。専任研究職にあるものはすべて大学名もしくは研究機関名のみ記入。ただし、政策研究大学院大学や奈良先端科学技術大学院大学等は大学院名まで記入。企画委員会行事の招待講演者および招待パネリストについては役職名をすべて記入する。

会場へのアクセス案内

◎同志社大学 今出川キャンパス 京都市上京区今出川通烏丸東入ル



◎受付は明德館(西門入って南側三つ目の建物)です。各セッションの会場は、当日受付にてご案内いたします。

◎当日は他の行事と重なるため、各セッションの会場が大会初日と二日目において変則的になります。そこで会場が見つからない場合、受付及び西門前と正門前にいる案内人にお尋ね下さい。

今出川キャンパスまでの概略図



- 近鉄「竹田」駅經由京都市営地下鉄烏丸線に乗り換え
- JR**「京都」駅から京都市営地下鉄烏丸線に乗り換え
- 京都市営地下鉄烏丸線「今出川」駅 から徒歩1分
- 京阪電鉄 「出町柳」駅 から徒歩15分

お知らせ

◎12日(土)の懇親会は、寒梅館7階 **SECOND HOUSE will** にて開催いたします。会費は**6000**円を予定しております。開始は、**18:30**からです。

会費は当日会場の受付にてお支払いください。当日申込みも若干名分は可能なように手配いたしますが、準備の都合上、なるべく事前に返信用ハガキにてお申し込み下さい。

◎総会、研究大会、懇親会への出欠について、同封の返信用ハガキにて**5月28日(金)**までに開催実行委員会宛にてお知らせ下さい。

◎総会、第1・第2シンポジウムの会場は明徳館**21番(M21)**教室です。

◎日本公共政策学会への入会は当日受付にてお手続きをお願いいたします。

◎研究大会には、会員以外の方も参加可能です。資料代等を含め、若干の参加料をいただく予定です。詳細は学会ホームページにて発表いたします。

◎報告ペーパーは、当日会場受付(明徳館)にて販売いたします。

諸連絡先

日本公共政策学会事務局

〒**162-8677** 東京都新宿区若松町**2-2** 政策研究大学院大学飯尾研究室

TEL 03-3341-0368 FAX 03-3341-0446 Email ppsaj@iris.ocn.ne.jp

学会ホームページ <http://www.soc.nii.ac.jp/ppsaj/>

2004年度大会開催実行委員会

〒**602-8580** 京都市上京区今出川通烏丸東入ル

同志社大学政策学部真山研究室 **TEL075-251-3577** (直通)

Email tmayama@mail.doshisha.ac.jp

日本公共政策学会 2004 年度研究大会

企画委員会行事
概要集

シンポジウムー1「政策プロフェッショナルの課題」

日本公共政策学会 **2004** 年度大会・第1シンポジウム
ー日本公共政策学会・政策分析ネットワーク共催事業ー

政策プロフェッショナルの課題

場 所 同志社大学・今出川キャンパス（京都） 明德館 21番教室

日 時 **2004** 年 **6** 月 **12** 日（土） **15** 時 **10** 分ー**17** 時

パネリスト（順不同）

川上哲郎（住友電気工業株式会社相談役・元関西経済連合会会長）

塩谷隆英（総合研究開発機構理事長）

松井孝治（参議院議員・日本公共政策学会会員）

岸本周平（政策分析ネットワーク副代表）

司会者 細野助博（中央大学教授・日本公共政策学会副会長）

シンポジウムの趣旨

2003 年の「日本公共政策学会」全国大会（法政大学市ヶ谷キャンパス）において山口定会員から提議された公務員政策職設置の問題は、政策専門家の中に賛否両論を引き起こしました。本会と重複する会員が非常に多い「政策分析ネットワーク」（伊藤元重代表）では、**2003** 年 **8** 月の全国政策系学部長・大学院科長会議（関西大学千里山キャンパス）および **2004** 年 **1** 月の政策メッセ（中央大学後楽園キャンパス）で政策教育と専門職の議論について熱心な討議が交わされています。本企画委員会では、財界・政界・官界・民間シンクタンクの論客をお迎えして、これまでの議論で明らかになった点を踏まえて、政策系学部・大学院と卒業生を雇用する組織の関係について考えたいと存じます。

シンポジウムー2「政策分析と政策データ」

日本公共政策学会2004年度大会・第2シンポジウム

政策データと政策分析および政策形成

場 所 同志社大学・今出川キャンパス（京都） 明德館 21番教室

日 時 2004年6月13日（日）15時-17時

パネリスト（順不同）

三宅一郎（日本学士院会員・日本選挙学会理事・日本政治学会会員）

平田保雄（日本経済新聞社専務取締役大阪本社代表）

大塚耕平（参議院議員・日本公共政策学会会員）

鵜飼康東（関西大学教授・政策グリッドコンピューティング実験プロジェクトリーダー）

司会者 足立幸男（京都大学教授・日本公共政策学会会長）

シンポジウムの趣旨

政治分析でも経済分析でも研究データの収集に苦勞した経験は公共政策の研究者ならばどなたもお持ちかと存じます。しかし、中央政府や地方政府、あるいは大新聞社や大放送局は膨大な予算を用いて社会データを集めながら、簡単な集計量の報告をしているのみです。また、コンピュータによる経済シミュレーションの詳細が明らかにされている場合も非常に少ないのです。今回は、青年のころから研究データの収集に奔走された政治学者、民間シンクタンクで経済分析の基礎訓練を受けた新聞記者、政府経済推計の問題点を追及している国会議員、最先端の情報技術による大規模政策シミュレーション実験のプロジェクtrリーダーをお招きし、統計データやそれに基づく推計手法を公共政策の学問的利用のために公開できる方策について考えてみたいと思います。

日本公共政策学会は創設以来8年を経過しましたが、初期の目的である「公共政策をめぐる政治学、経済学、行政学、法律学の学問的対話」いまだ決して十分なものであるとはいえません。そこで、本シンポジウムでは、異なる学問間の対話の活性化と新分野の開拓を目指して、共通する分析データや分析手法の利用可能性とその共同開発について議論したいと思います。

年金改革問題の争点—その対立軸は超えられるか—

日 時 2004年6月12日(土) 13時30分—15時

パネリスト (順不同)

西村周三 (京都大学経済学部教授)	「年金改革—国民に何を明らかにすべきか?」
井上恒男 (同志社大学大学院総合政策科学研究科教授)	「英国年金改革からの示唆—対立軸に着目して」
長沼建一郎 (日本福祉大学社会福祉学部助教授)	「年金政策決定の手法—対立型と合意型」

司会者 堤修三 (大阪大学大学院人間科学研究科教授)

企画趣旨

年金制度は、世代間をはじめ国民各層の連帯によって成り立つものであるが、裏返していえば、年金制度が持続可能な社会は、そのような連帯感が期待できる社会ともいえる。

周知のように、ここ数次の年金改革では給付・負担両面での見直しが繰り返されてきた結果、給付水準の下限、負担水準の上限がどこで落ち着くのか見通しが不透明となり、受給者世代、現役世代双方の不安が募っている。しかも、もはや右肩上がりではない経済財政状況下で世代間の利害は一層対立色を強め、年金離れ現象の背景を成している。今回改革の大きな眼目のひとつはこの問題の打開であり、厚生労働省は保険料負担の上限設定と、給付水準の下限明確化という方針を打ち出したが、果たして我が国の年金制度は世代間の対立を乗り越えて持続可能な制度に再構築されるであろうか。

厚生労働省は、今回改正ではまず、「いずれの制度体系でも必要となる給付と負担の見直しを、現行の制度体系の下で行い」、「長期的な制度体系の在り方については、社会保険方式の下で・・・継続して議論していく」としているが、折から、民主党からは年金制度一元化とセットで税方式による最低保障年金の構想が提起された。早くも、制度体系をめぐる議論、関連する財源方式の議論が争点化してきそうである。この他、女性の社会進出、就業形態の多様化等に対応した見直しの多くは今回は見送り方向であるが、これらも重要な継続課題である。

このような多くの争点を抱える年金制度を持続可能なものにするためには、従来にない発想で抜本の見直しが必要であるといわれるが、抜本的であるほど改革は制度の根幹に係わり、様々な対立軸をめぐる問題に直結する。問題の波及が将来世代にかかわってくることも、当然視野に入れなければならない。

対立軸が極めて交錯するテーマであるが、対立軸の指摘にとどまらず、その収斂を図り、ひいては連帯の絆を確認できるような新たな視点はないのか?年金制度の果たす社会経済的役割・機能、制度設計、政治過程等、各報告者の異なるバックグラウンドから多面的に問題提起を試みてみたい。

ミニシンポジウムー2「コミュニティビジネスと新しいパブリック」

コミュニティ・ビジネスと新しいパブリックの構築

日 時 2004年6月13日(日) 11:00~12:30

基調講演 11:00~11:20

片岡勝(市民バンク代表・島根大学客員教授)

パネルディスカッション 11:20~12:30

パネリスト(五十音順)

井上久男(朝日新聞大阪本社経済部記者)

片岡勝(市民バンク代表・島根大学客員教授)

山根多恵(CB専門インキュベーションセンターMOMO事務局長)

司会者 鈴木崇弘(阪大フロンティア研究機構副機構長、大阪大学特任教授)

企画趣旨

コミュニティ・ビジネス(CB)が、社会的に大きく注目を集めてきている。CBは、地域のさまざまな問題、課題を解決するために、自分たちのアイデアと地域にある資源を活用して取り組む地域密着型の事業活動である。つまり地域のみんが暮らしやすく、元気になるためのビジネスといえる。このCBは、市民が社会の問題を自ら解決し、パブリックに関わろうという意識や、自分たちの地域の問題は自分たちで解決し社会を変えていこうという考えに基づいているといえる。これは、従来の「社会的問題」や「公(パブリック)」は官の領域であり、民は「私(プライベート)」のみに関わるという考えと大きく異なるものである。社会における「民」の役割、NPOや社会企業家などのへの関心が高まる中、「公(パブリック)」の意味やそれを担うプレーヤーやアクターが誰なのかに関してさまざまな議論が起きてきている。つまり、これからの新しい社会における「パブリック」が何であるのか、新しいパブリックを如何に構築していくかを考える時期にきているといえる。それは、公共政策というものを誰がつくり、実施し、あるいは誰が関わるのかという問題とも関連していることである。

本シンポジウムでは、CBにおいてはそれらのことに関して既に様々な試みがなされているが、このような観点から、CBを通じて、新しい「パブリック」をどのように考え、それを誰が担っていくのかを考察し、また政策は誰がつくるものであるかについても考えていきたい。本シンポジウムでは、CBに実際に関わったりあるいは現場に熟知され、担当分野のフロンティアで活躍されている方々が基調講演者およびパネリストであるので、白熱した議論が予想される。フロアからの積極的な議論への参加も期待している。

CBは、これまで学会の対象であったとは必ずしもいえない分野である。しかし、本学会において、CBを通じて、このように先進的な新たなる「パブリック」や「公共政策」のあり方について、皆様と議論できることは、日本における今後の政策形成や社会のあり方にとって大きな意義があると共に、本学会自体の今後の新たなる広がりにおいても大きな意味を有すると考えて、本シンポジウムを企画したものである。

公共政策課題としてのたばこ
ーたばこ規制枠組条約を踏まえてー

日 時：6月13日（日）13：20～14：50

パネリスト（五十音順）

内山 充（財団法人日本薬剤師研修センター理事長）

加藤尚武（鳥取環境大学学長・環境政策学科教授）

高原亮治（財団法人日本医療機能評価機構副理事長）

司会者 望月友美子（国立保健医療科学院研究情報センター情報デザイン室長）

企画趣旨

2003年の健康増進法施行とたばこ規制枠組条約策定により、たばこをめぐる社会環境は激変し、社会的関心が高まってきた。条約批准によって、包括的なたばこ規制が求められるが、従来なたばこ政策は、産業振興策と健康政策の相克のうちに位置づけられ、公共政策としての観点から本格的な議論が進められてこなかった。本セッションでは、重大な健康被害と経済影響をもたらすたばこ問題について、レギュラトリーサイエンス、環境倫理学、厚生行政、政治学の各分野の専門家により、公共政策としてどのようにたばこ問題を扱うべきか意見交換を行うとともに、自主規制に留まっている広告規制と憲法上の問題について、フロアから発言していただく。

進行案

問題提起（10分）

望月「我が国のたばこ政策の変遷」

発言（各自15分）

内山～レギュラトリーサイエンスからみたたばこ問題

加藤～たばこ問題の倫理的解釈

高原～科学から政策へ：EBMの意義

討論（35分）

workshop-1 「国際公共政策におけるコンプライアンス」

国際関係におけるコンプライアンス問題の本質と克服

日時：6月12日（土） 11時～12時30分

報告者

飯田敬輔（青山学院大学）「WTO 紛争処理裁定履行に関する政治経済学」

小林友彦（京都大学）「南アフリカ共和国における WTO 協定の遵守—体制変更後10年の軌跡—」

討論者 山根裕子（政策研究大学院大学）

司会者 鈴木基史（京都大学）

ワークショップ企画趣旨

現代の国際政治システムでは国家関係の「法制度化」（**legalization**）が進んでいる。従来の国家主権概念の下では国家に広範な裁量権を保持させることが国益に資すると考えられてきたが、相互依存が深化するにつれ、合意された国際協定から逸脱しないように互いの主権を制約する国際制度を構築することが国益の向上につながると認識されるようになってきた。

こうした法制度化は国際貿易領域において最も顕著である。物品貿易やサービス貿易の自由化および貿易に関する知的視財産権の保護などを旨とする **WTO** 法は、法的拘束力を持つ国際公共法として位置づけられている。しかし、他の国際協定と同様に、**WTO** 法には超国家的な権限が与えられていないため、締約国が同法の規則に反するように通商政策を実施するという「遵守」（コンプライアンス）問題がしばしば生起し、世界貿易システムに深刻な影響を与えている。

WTO 法制において協定の遵守は少なくとも2つのメカニズムを通じて促進されることになっている。1つは、世界貿易機関（**WTO**）に設置された極めて司法的な紛争解決制度に依拠して、非遵守行為によって生じた締約国間の紛争を国際的に解決するアプローチである。二審制を擁した紛争解決制度の裁定は **WTO** の政府間組織である紛争解決理事会（**DSB**）によってほぼ自動的に採択されるが、それでも敗訴国が裁定を履行しないならば、勝訴国に、敗訴国の非遵守行為によって被った損害額に相当する制裁措置を発動する権限を与えて遵守を促すようになっている。

もう1つの遵守促進メカニズムは国内的なものである。このアプローチでは、国際法に合致するように国内実施法を整備し、国際法の履行問題を国家の司法制度の中で処理しようとするものである。これには、国家の立法、司法、行政という三機関の間で調整を図ることや国際法の遵守が国益に資するという認識を浸透させることが必要不可欠となる。

実際にはこれら2つのアプローチが並存し、相互作用を繰り返しながら国際法の遵守を高め、国際的ガバナンスの強化を図ることが期待される。本ワークショップでは、国際的アプローチによる遵守問題解決についての国際政治学的な研究結果を飯田敬輔氏から、国内的アプローチによる遵守問題解決についての国際法学的な研究結果を小林友彦氏から仰いで、この問題に関する議論を深める。

（鈴木基史）

WTO紛争処理裁定履行に関する政治経済学

飯田 敬輔 (青山学院大学)

国際関係論では昨今の法化現象 (**legalization**) が注目を集めているが、WTOの紛争処理はその典型的例である。現在のところ、WTO裁定のほとんどは履行されているが、最近になってアメリカを中心に、勧告の不(未)履行の件数が増えており懸念されている。本報告では、国際関係論のうち、この問題に 응용が可能な3つの枠組みを使って、裁定履行の決定要因について分析する。

第1の枠組みはゲーム論である。ゲーム論的に考えれば、非提訴側が違反措置を是正するよりは現状維持を望む場合、履行のためには、制裁の脅しあるいは実行しか履行の方法はないと仮定する。したがって履行のためには制裁(「対抗措置」)の強度および **credibility** がものをいうことになる。理論的には制裁の効果はその規模に依存する。この仮定から単一の国が制裁を行うよりは、複数の国で行ったほうが効果がある。また制裁でもっとも有効なのは、制裁の脅しだけで、実際には行使されずに履行が行われる形である。この場合には、どの位の確率で提訴国が制裁に出るかについての被提訴国の主観的判断によるところが大きい。

第2の分析枠組みは2レベルゲーム論である。上記のゲーム論分析では、国家を単一のアクターとして仮定しているが、実際には、政府部内の判断だけで行動することはきわめてまれである。したがって、政府の行動が国内のどのようなアクターあるいは制度により制約を受けているかを考えるのがより現実的である。このように、政府が国内の政治的制約の下で外交交渉を行うという視点を2レベルゲーム論と呼ぶ。この分析枠組みからは次のような仮説が得られる。まず、履行が問題となるのはそもそも国内的制約のきついケースである。政府を単一アクターと仮定した場合、初期段階で譲歩できない原因としては、当該政府にとって違反措置を継続していたままのほうが、是正するよりも好ましいと推論するしかないが、国内的制約条件がある場合には、そのほうが大きな原因と考えられる。また、ゲーム論で論じられた制裁の効果についても、国内的制約を勘案すれば、どのセクターがもっとも有力な制約となっているかが問題とされる。したがって、制裁の対象は違反措置のバックにある業界あるいはそれに関係している政治勢力を狙うのが最も効果的であると考えられることになる。また制裁を打つ側の国内制約も問題となる。有効だと思われる制裁リストを作っても、国内的に阻止されてしまう場合もあるからである。

最後に、以上の理論ではアクターは合理的な行為者であることが前提とされているが、しかし実際の政治では、規範や価値観、あるいはある種の信条やアイデアなどは、かならずしも合理的とはいえずとも政策決定に何らかの形で影響を与えることがある。そのような面に焦点を当てた理論を総称してコンストラクティビズムと呼ぶ。コンストラクティビズムの観点からすると、履行で問題となるのは、該当するWTO規範がどの程度当該国の国内に定着しているかに依存すると考えられる。つまり当該国内で規範がどの程度「正当」だと思われるかが重要となる。以上のような仮説を、主に日本が絡んだケースを基に検証していく。

南アフリカ共和国における WTO 協定の遵守
——体制変更後 10 年の軌跡——

小林 友彦 (京都大学)

1. ある国家が国際規範をなぜ遵守しなぜ遵守しないかには、多様な規範的・政策的要素が関わる。本報告は、1990年代以降の南アフリカ共和国（南ア）の国際貿易法の遵守実行に注目することで、実証的および理論的な解明のための視座を得ようとする。

2. 南アは、国際平面では、アフリカ最大の経済力である一方で 80 年代まで国際経済の中で孤立と緊張を経験した。しかし 90 年代は GATT ウルグアイラウンド妥結とほぼ平行して国際貿易政策を転換して自由化を促進し、さまざまな地域統合の枠組みにも積極的に参画している。また国内平面でも、憲法の大改正を伴う体制変更の後には人権法を含む国際法を積極的に受容しており、WTO 協定の国内実施法制も急速に整備している。これら両面において、一国における国際規範の遵守の「変容」を通時的に分析しうる興味深い実例である。

分析は、二つの作業からなる。第一に、WTO 公式文書および南ア公式文書の解析を通して(2002 年度～)、南アの法制・措置の WTO 協定整合性を評価した。第二に、南ア政府・企業関係者および研究者へのインタビューを通して(2004 年 2 月～3 月)、90 年代における国際貿易規範の受容過程と今日における日常的な運用の態様を追跡した。なおその際、第二次世界大戦後の日本の法制・政策の変容過程との比較も念頭においた。

3. 現在進行中の分析からも、いくつかの暫定的な知見が得られている。第一に、体制変更の前後で、国際貿易法制・政策には意外なほどの「連続性」が見られる。それを可能にした最も直接的な基盤は幹部官僚の同一性に見出されるものの、今日の国際貿易法制・政策の基本方針は遅くとも 80 年代末にさかのぼることができる。とはいえ、第二に、南アの遵守は特定の時点で確定されたのではなく、「動態性」が顕著である。周知のような「経済制裁」の遵守誘引効果に加えて、ウルグアイラウンド交渉およびそれに対応した受容法制策定段階で遵守への方針が埋め込まれ、それがその後の WTO 諸ラウンドおよび地域統合への参画の中で継続的に補強されていったと把握する余地がある。第三に、「柔軟性」も、南アの遵守の特徴である。WTO 協定が国内法に編入されていないことは批准経緯から明らかであり、担当行政官もそのことを認識している。にもかかわらず、行政運営において WTO 協定の規範的影響力は大きく、おおむね忠実に遵守されている。他方で、現行協定に残された不備については、国益にかなうように解釈されている。第四に、深化する地域経済統合が、政策決定・法適用における「公共」性の射程にも変化を及ぼしつつある。

4. 以上からも明らかなおとおり、南アにおける国際規範の遵守は、国際法の国内法上の位置づけのみによっては説明できず、法解釈学的手法には限界がある。国際規範が継続的な国家行為の一部として「内面化」ないし「制度化」されていくこうした過程は、公共政策学の知見が不可欠な論点であり、さらに分析を進めていく。

政策エキスパート育成：NIRA参加者協働型セミナー

日時：6月13日（日） 11時～12時30分

報告者

中村 円（総合研究開発機構）

山本公男（都市未来総合研究所）・河野小夜子（ノルド社会環境研究所）

四方敬之（外務省大臣官房総務課）・二宮祐（一橋大学大学院）

討論者 鶴飼康東（関西大学）

司会者 大山耕輔（慶應義塾大学）

ワークショップ企画趣旨

政策系シンクタンクである総合研究開発機構による公共政策分野の専門家育成プログラム「NIRA 公共政策研究セミナー」を紹介し、参加者が実施した実践的ケーススタディの内容を報告する。共著論文2編が報告されるので、企画委員会としては、今後の政策研究に増加するであろう共著論文報告のテストケースとして、会場参加者と全執筆者の活発な討論を期待するものである。

NIRA 公共政策研究セミナー
—プログラムの実施概要と米韓シンクタンクの事例—

中村 円（総合研究開発機構 (NIRA)）

NIRA 公共政策研究セミナー (**NIRA** セミナー) は、政策研究の基盤整備の一つである人材養成事業のシンクタンクによる試みである。**NIRA** セミナーは研究会での議論をもとに開発されたプログラムで、本稿では **2002**、**2003** の2か年の事業概要を紹介しつつ、受講者の意見などを参考に、事業の課題と展望を示す。さらに米国や韓国の事例を検証し、公共政策研究の人材養成に関連してシンクタンクがどのような役割を果たすことができるか検討するものである。

NIRA セミナーは、シンクタンクの研究員や、政策の需要と供給を結びつける政策研究のコーディネータが、共有すべき基本を確立することができる、さらにこうした人材が社会的に認知されることなどを目的とする、政策研究の導入セミナーである。主な特徴には、公共政策研究の学際性・多元性・総合性の重視、ケーススタディに基づくグループワーク、カレントな政策課題に対する政策分析報告書の策定があり、プログラムは理論編と実践編で構成される。理論編の講義は輪講形式で、政治や行政の現場の話を身近に聞く機会を設ける一方で、政策科学、政策分析、政策評価など科学的な議論を展開できる内容を中心とし、実践編のケーススタディでは、グループ研究の形式で実施する参加者協働型をとる。**NIRA** セミナーは個人の自発的応募に基づいており、参加者は、中央省庁や自治体の政策担当者、シンクタンクの研究員、議員秘書など実務経験者が中心である。

2003 年度は、初年度の経験にもとづいて、ケーススタディをより重視したプログラムを構成した。ケーススタディを2つのグループに分けて進める方式を維持しつつ、研究指導を手厚くして、教授クラスの研究指導講師に加え、比較的若手の専門家をグループ・コーディネータに置くチームティーチングを試みた。研究指導講師は、参加者に対する研究指導のほかに、グループ・コーディネータの推薦、ケーススタディに適切なテーマの提案、専門家ヒアリング（3回）適任者の紹介、報告書の内容確認などを担い、グループ・コーディネータは講師の補佐として研究指導の支援とともに、専門家ヒアリングにおいては司会として政策領域の専門家として助言する役割などを担った。研究テーマは参加者の希望を尊重しながら、1) まちづくり、2) 教育の二つの領域を決め、統一テーマ「政策形成のあり方としくみ」に対してそれぞれの政策分野から分析と検討を加えた。参加者がまとめた報告内容については、山本・河野、四方・二宮による共同報告に譲る。

自主的な政策研究を実施するシンクタンクでは、類似のセミナーがさまざまな形式で行われており、米国や韓国のシンクタンクによる人材養成事業を紹介してシンクタンクが提供できる事業やその役割を検討する。

もとより本稿は理論的、学術的な分析ではなく、人材養成の事業の実践例にもとづいて課題を示すことを目指している。政策研究の共通基盤のひとつである人材養成のケースとして参考になれば幸いである。

市民参加制度論を考える

—景観や環境の政策形成の具体的事例を素材にして—

山本 公男 (都市未来総合研究所)

河野 小夜子 (ノルド社会環境研究所)

研究の目的と背景

まちづくりとは、特定の地域社会が主体となり、行政と専門家、各種セクターが連携して進める、ソフトとハードが一体となった居住環境の向上を目指す活動の総体（佐藤、1999）である。まちづくりを実現するには、まちを市民の生活の場として捉え、そこでの生活のあり方やそれにふさわしい社会システムを、まちづくりに関わる主体が共に考えていく必要がある。そこで本稿では、まちづくりに対する市民参加のあり方を探ることを目的とし、事例を扱って課題を分析し、市民と行政との関係、市民参加の形態、法的制度設計のあり方を検討する。佐藤（1999）は、自主的・自立的なまちづくりを7つの原則に集約している。これを踏まえ、自治体固有の資源の保全の仕方や、市民の身近な生活環境の整備のあり方に着目して、本稿では事例として景観と環境問題を取り上げている。

景観、環境問題の事例研究からみる市民参加

景観行政への市民参加： 多くの事例では、現在の景観に対する愛着心から、これを保全あるいは新たな景観形成を図るべく、様々な試みが展開されている。しかし、市民や事務局には相当の負担がかかり、市民の提案能力の相違により実効性が異なるという問題が挙げられた。市民参加を継続発展させていく上では、効率性を高め、費用対効果の視点を取り入れた運営や、まちづくりに対する市民のオーナーシップとコミットメントの育成等が必要である。同時に、市民参加のモチベーションの維持、専門家やNPO等の参加も不可欠である。

環境行政における市民参加： 環境問題に関わる主体は多様であり、各主体が連携しての問題への対処が迫られていることが指摘された。他に、行政から提供される情報量や質の向上、公共事業への市民の意見の反映、参加を促進するための各種条件の整備、地元企業からの支援についても検討が必要である。また、コミュニティ形成の可能性やその効果、市民の政策形成へ参画の可能性についても指摘を行った。今後は、コミュニティの質の向上、市民と行政相互の役割分担、まちづくりに対する市民の知識の啓発等が求められている。

市民参加促進のための制度設計

市民参加制度については、その重層性、行政との調整機能の脆弱性、市民参加の対象者の制限、市民自身の参加意欲の停滞等を問題として挙げた。こうした点について、行政側では情報公開による市民との情報共有の促進、職員の意識改革、組織・地域内分権等が必要である。同時に市民側についても、市民社会形成への貢献を考慮した事業優先性の評価能力の向上や、多層的仕組みづくりとネットワークづくり等の整備が必要である。また、地区や自治体の枠にこだわらず市民参加を求めることも不可欠である。

まとめ

事例における市民参加形態の多くは、計画レベルへの関係住民の参加であった。また、当初は行政によるトップダウン的通達という構図が見られたが、最近では社会的存在として自己を確立し、シティズンシップを発揮する市民参加の形態も生まれてきている。こうした変化を捉え、本稿では、市民と行政とが相互に責任領域を明確にし、役割分担しながらまちづくりを進める、協働（コラボレーション）の関係構築の可能性を探った。

協働を前提とした市民参加によるまちづくりが機能するためには、個々の市民が自己を社会的存在として理解した市民社会が形成されていく必要がある。これを実現する制度や手法、形態を明らかにすることが、今後の課題である。

シティズンシップ・エデュケーションの可能性：
米英状況と日本への示唆

四方 敬之（外務省大臣官房総務課）

二宮 祐（一橋大学大学院）*

近年の教育をめぐる諸問題を論じる一つの切り口として、シティズンシップ・エデュケーション（以下、**CE** と表記）—市民性教育—というものがある。**CE** は主として英国で議論が進み導入されているものである。我が国においても複数の専門家によって紹介されているが、論者によってその取り上げ方は多様であって確立した概念として定着するには至っていない。そこで、本論文で **CE** を本格的に導入することを念頭に置いて、**CE** の理念と実際、及び、制度設計と政策形成について論じる。

論文は以下の二部構成である。

第一部では、**CE** の理念と実際についての検討を行なう。1990年代の英国では、サッチャー政権の諸改革の影響、また、東西冷戦後の国家枠組みの再編の影響として、学校教育における落ちこぼれ、政治的無関心、異文化摩擦・民族差別、ナショナル・アイデンティティの喪失等の問題が顕在化した。その中で、1997年「第三の道」を掲げて首相に就任したトニー・ブレアは教育改革の重要性を強く主張した。その結果、**CE** が検討されるようになる。

ブレア政権の教育・雇用大臣の依頼を受けた「**CE** 諮問委員会」は、1998年にいわゆるクリック報告を発表して、**CE** の構成要素として次の三点を示した。第一に、'**social and moral responsibility**' と呼ばれるものであり、学校の内外において、児童・生徒が社会的・道徳的に責任のある行動をとる。第二に、'**community involvement**' と呼ばれるものであり、隣人の生活や地域社会に対して関心を払い、社会に貢献する。第三に、'**political literacy**' と呼ばれるものであり、民主主義の制度・問題・実践を学び、国や社会生活の中でそれらを効果的に運用する。この三点は相互に関係・依存し合っているが、各々はカリキュラムにおいては別々の位置付けと取扱いが求められるとされている。

以上に基づいて、英国では中等学校において 2002年9月から **CE** はカリキュラムの一つとして導入された。しかしながら、現段階において批判（及びそれに対する反論）も生じている。**CE** の定義・内容の不明確性、適切な教材不足、教師の能力・意欲・トレーニング・準備不足、評価手法が未確立、既存必修科目との競合、このような課題を積み残している。

第二部では、教育の制度設計・政策形成と **CE** の可能性について論じている。戦後日本の教育政策は、文部科学省の中央教育審議会等の各種審議会、あるいは、首相の諮問に応じて調査・審議を行なう臨時教育審議会・教育改革国民会議といった会議が建議を行い、その上で政府による法案化・国会による立法化されてきた。このうち、中央教育審議会は 2003年3月に「新しい時代にふさわしい教育基本法と教育振興基本計画の在り方について」と題する答申を行なって、教育振興基本計画の策定、及び、新しい時代にふさわしい教育基本法のあり方を提起した。

答申に至る過程において、教育基本法改正の観点からキーワードの一つとして「新しい「公共」の創造」と呼ばれるものが議論された。**CE** に関して包括的な理念の検討がさらたわけではなかったが、部分的には「新しい「公共」」の理念の一部として結実し得るものであった。ただし、それはあくまでも英国の **CE** の理念を鑑みると、その一部に限定されたものであって、それが注意深く検討されて取り込まれたというものではない。「政治的リテラシー」、「社会的・倫理的責任」、「地域社会への参加」が相互に排他的となる可能性を含むものであって、もし、英国のそれを目指すのであれば、再度の検討の必要があろう。

* なお本稿は、NIRA セミナー報告書『教育の制度設計とシティズンシップ・エデュケーションの可能性』をもとに再構成したもので、それぞれ、四方敬之（第一部）、二宮祐（第二部）が分担執筆した。

日本公共政策学会 2004 年度研究大会

通常セッション
報告要旨集

政策的思考としての問題解決型思考

佐野 亘 (人間環境大学)

政策について考えることと、政治や法について考えることにはどのようなちがいがあのだろうか。従来から、政治的思考や法的思考については議論が重ねられており、その本質的な特徴についても相当程度のことがあきらかとなっている。それに対して、政策について同様の原理的な探求がおこなわれたことは、ラスウェルやドロア（わが国では松下圭一）といった数少ない例外を除けば、ほとんどない。これは、そもそも、多くの政策研究が、具体的な事例を扱い、（できることなら）具体的な処方箋を提示することに専念してきたからだと言えるだろう。だが、こうした具体的な事例の積み重ねが重要であることは言うまでもないとしても、果たして公共政策学に課された課題はこうした事例の積み重ねにとどまるものなのだろうか。結局のところ様々な事例の集積におわるとするならば、われわれはあえて公共政策学という新たな学問分野をたちあげる必要はないように思われる。法学や政治学が様々な個別領域・個別事例の研究によって成立しながらも、法理学や政治哲学といった原論的な部門をとまなうことにより、そのアイデンティティをたもっているように、公共政策学の一分野として公共政策学原論あるいは公共政策哲学といったものが構想されてもいいのではないだろうか。

そこで、本報告では、政策研究（あるいはよりひろく言って、政策について考えること自体）には、ある独特の視点や思考様式がともなっていると想定し、その内実を明らかにすることを目的としたい。そして、こうした試みにより、政策研究一般が備えるべきスタイルや方法論、また、政策研究者が身につけるべき学問的な態度やモラルといったものを明らかにしてみたい。これは単に公共政策学の学問的なアイデンティティを確認するためだけでなく、われわれはそもそも何のために政策について研究しているのか、という学問に携わる者としての本質的な反省を促すためのものでもある。

以上の関心にもとづき、本報告では、特に「政治」と「法」に対する「政策」という領域の独自性・固有性について検討をおこなう予定である。近代的な意味での政治と法は、いずれも、価値観や利害が多様な人々のあいだに発生する紛争を、合意を目指した手続を通じて調整・解決することを目的としたものであった。しかし、社会の複雑化にともない、こうした紛争解決のための手続だけでは解決できない問題状況が発生し、行政国家化が進展することとなった（これはたとえば、政治と法の手続にはのってこない弱者の存在が認識されるようになったことによる）。そして、私見では、ここではじめて問題となるのが、まさに「政策」なのである。「政策」は、本質的に、手続を通じた紛争の解決ではなく、「専門家」（行政官だけでなくNPO職員なども含めた、ひろい意味での専門家）による社会的な問題の解決をめざすものにほかならない。市場と民主主義に基盤をもつ現代社会においてすら、完全な参加も合意も不可能である以上、実際には、誰かが弱者や国民に代わって、その利益に配慮する必要がある。こうした視点から「政策」を捉えるならば、おのずから、政策研究一般に当てはまる条件や方向性がみえてくるのではないだろうか。ラスウェルの医学の比喩をひきながら、このテーマについて考察することにした。

政治的思考という祖型

那須 耕介 (摂南大学)

本報告は、公共政策学の方法の探求に向けられた、予備的考察の試みである。

ここでめざされるのは、多彩な政策研究のなかに通底する固有の思考様式、観点、合理性の基準、その本質的な課題と理念、社会的役割を問うための準備作業である。報告者は、このような方法論上の考察を、公共政策学を「学問のための学問」として囲い込むための、いたずらに抽象的でおしつけがましい空論とは考えない。むしろそれは、個々の研究者の自己批評と自己了解、あるいは各研究者間の相互批評と相互了解を、より深く、強いものに鍛えていくためには避けることのできない、すぐれて実践的な関心にもとづく企てなのである。

一般に、ある知的探求が一個の独立した学問活動として認められるためには、研究者間でその《方法》と《対象》についての理解がある程度共有されていなければならない、といわれる。公共政策学の場合はどうか。少なくとも《対象》の固有性??《公共政策》がすでに現代社会のなかで代替不可能な役割を担っていること??については、すでに一定の共通理解があるとみていいだろう。この大まかな共通理解を足場に、一見雑多な手法が並立・競合しているだけのように見える公共政策学の《方法》についての理解をも彫琢していこう、というのが本報告の基本的な見通しである。

ここでは公共政策学の《対象》像の明確化にあたり、「政治過程の継続としての政策過程」という見方に注目したい。この理解が含意するのは、「政策的思考」??政策実務の担い手たちが共有している（はずの／べき）思考様式??が、つねに公共的な秩序や利益をめがけた能動的・創造的作為の思考、つまり政治的思考としての一面をそなえている、ということである。

旧来の政策研究はしばしば、「政治」を円滑な行政活動を阻害・攪乱するだけの否定的要因とみなし、それを政策過程からできるだけ排除することを肯定的に評価する、という傾向を示してきた。しかしながら、それはあまりに皮相的な見方であろう。西欧における政治的思考の形成過程を振り返るとき、そこに見いだされるのは、複数の共同性が葛藤を起こしつつ併存していることを前提に、それらの共存を可能にする関係秩序の可能性を見いだそうとする、本質的に公共的な関心に支えられた企てなのである。ここで「政治的」に考える、とは、「どんな価値や思考・行動の流儀を共有することによって、“わたし達”は“わたし達”としてのまとまりを獲得／回復するのだろうか?」という問いと、「そもそも“わたし達”とは誰のことなのか?」という問いとを並行して問いつめていくことを意味していたといえるだろう。このような課題に取り組む知的能力は、しばしば「政治的賢慮」ないし「政治的判断力」の名で呼ばれてきた。それは、各人がみずからの所与的・共同的な直感を足場にしつつ、これを素材として反省的・公共的な実践的判断をつくりあげていく能力なのである。

本報告は、政策実務の担い手たちが共有する思考様式としての「政策的思考」が、この「政治的思考」を祖型にもち、「法的思考」とともにそこから分岐してきたものだという論じ、さらに「政策的思考」の一部でありながらもその限界をおぎなうためにこそ、「政策学的思考」が要請されているのだということを主張したい。公共政策学研究者が研究のための道しるべとして共有し、またその評価のためのものさしとして活用すべき方法は、このような背景のなかから取り出されるのではないか、というのが本報告の問いかけである。

自治体の公共空間整備と市民管理の可能性 —機能の社会化と管理の社会化—

申 龍 徹 (法政大学)

自治体の公共空間整備のあり方は、生産型資本から生活型資本へという社会資本整備のパラダイム変化を踏まえ、多角的な視点と多様な手法による「政策形成 (policy formation)」の過程として、また社会変化に対応する社会制度の合理化過程としてその重要性を高めてきた。

この研究は、自治体の重点政策のうち、生活基盤施設として重要性が高まっている公共空間（緑とオープンスペース）整備を主な分析対象としたものである。日本における近代的公共空間整備の歴史とも重なるこの研究は、明治以降の都市公園政策の歴史の変遷において見られる「法制度・計画・管理慣行」上の「対象」と「主体」の拡大に着目する。

機能の複合化、機能の社会化を媒介する「施設」から「市民文化」へという公共空間の源流としての都市公園政策の形成過程は、社会の環境変化への応答的合理化の過程、すなわち、「機能の社会化」である。その解説とともに今後の自治体の公共空間整備の新たな視点として「管理の社会化」という理論的枠組みを提示するこの研究報告の主な内容は次の3点に集約できる。

(1) 機能の複合化現象としての都市公園の機能変化

江戸期・明治初期の「遊観」という唯一の機能から現在の「4系統」（防災・レクリエーション・環境保全・都市景観の形成）に至る都市公園機能の複合化（多様化）過程の因果分析を通じて、それらの機能がいかかに形成され、またどのような経路から「社会的なもの」へと変化してきたのかを説明する。

(2) 公共空間整備における「社会的機能」と「機能の社会化」について

戦後の「量的拡大」という集権的整備計画と設置優先によって生じた「消極的管理 (passive management)」に対する反動として地域社会において芽生え広がったワークショップ形式や市民参加による新たな公的空間整備の試みを「社会的機能」として位置づける。

公共空間整備の立案・実施・管理・評価の全過程における参加を1つの機能として包括的かつ積極的に捉えるこの「社会的機能」は、これまで通説のように扱われてきた「存在」・「利用」という設置論中心の二元論的機能に欠如していた市民の視点を補うものであり、その機能の変化を「機能の社会化」という新たな理論的分析枠組みとして提示する。

(3) 管理の社会化について

今後の分権型・協働型の公共空間整備の鍵は、管理概念を施設管理に狭めてきた従来の消極的管理から、地域社会の多様なアクターが自己決定と自己責任の原則のもとで公共空間整備の役割を分担し合う社会的機能への転換にある。

自治体の公共空間整備における新たな管理論の構築を展望し、公私間の役割分担と市民参加を重視する「管理の社会化」を新たな公共空間管理の視点として提示し、社会制度の機能変化に応答的な管理のあり方を模索している。

政策執行過程における「ねじれ」の分析
—集落営農推進政策の現場における対応状況を事例として—

大 隈 満 (愛媛大学)

日本の農業は、現在担い手不足に直面しており、これを解決する一つ的手段として集落営農の法人化が進められている。しかし、この政策の実施過程を見ると、必ずしも中央政府が期待するような形では進んでいない。

旧農業基本法が廃止され、新しい基本法が制定されて以降、中央政府は農業の構造改革を進めるために「効率的かつ安定的な経営」が太宗を占めるような農業構造の確立を目指している。この場合中心となる農業の担い手は個々の家族経営であるが、その他にも集落を基礎とした生産組織等が考えられている。したがって形式論理上当然にこの集落営農も効率的かつ安定的なものでなければならない。そのために、政府が財政的に支援をする集落営農は、一定の耕作面積（原則20ha）を対象とし、法人化を目指すことが明らかになっているものに限定されている。しかも、内閣が掲げる構造改革の旗印のもとでは、「スピード感」のある対応が求められることになる。

しかし、この政策が実行されるかどうかは、基本的に、地方政府の活動と、これを受ける農家の行動いかんにかかっている。四国は歴史的には農業生産法人制度の生んだ土地であり、愛媛県では昭和40年代に柑橘地帯において多くの法人化を見た。現在、同県では上記の中央政府の政策を受けて、集落営農推進のために普及組織をあげての活動が展開されている。しかし、これを受け止める現場の取組の内容を点検していくと、中央政府の考えている農業の担い手育成策としての「効率手かつ安定的な経営」確立という経営強化の側面は曖昧になり、むしろ地域の保全のためという側面、あるいは税金や補助金に絡む困難解決のための側面が大きくなっている。

具体的にその進行状況を見てみると、平成13年度においては愛媛県では13地区が集落営農推進モデル地区として選定されたが、そこから法人化へ進んだものは僅かである。しかも、「効率的かつ安定的な経営」を目指すというよりも、地域の保全のため、あるいは日常的問題解決のためのやむにやまれぬ選択という色彩が強い。単に構造改革にふさわしい経営体を作るということではなく、農業者から見て目に見えるメリットが感じられなければ、法人化は動かないのである。

平成15年度には、法人化した地区を除き、かつ新しい地区を追加した結果、全部で31地区が推進対象となっている。その中で、法人化を目指して具体的な検討を行っているのは2、3件である。計画外のところで数件動きが見られるが、全体としてのテンポは速くはない。

以上の事例から判断するに、政策立案の過程で想定された農業構造改革を進めるための政策は、現場において別の角度で受け止められ、執行されている可能性がある。その結果は中央政府が期待する形での政策執行は必ずしも行われていないということになるが、このような事態が積み重なっていくと、政策が実現したものが当初の政策目的と大きく乖離していく危険性がある。これを防ぐ上でも、政策目的と執行過程の照応作業が求められていると考える。

安心できる地域社会のための各種施設の配置や相互連携の在り方について

金子 優子 (自治大学校)

私たちに身近な商店やコンビニエンスストアのような私企業が設置している施設や地方自治体等の公的主体が地域社会に設置している施設は、私たちが日常生活を送る上で欠くことのできない安心感の醸成に大きな役割を果たしている。私企業が設置する施設は、事業活動の収益性により、閉店、撤退が左右される。また、公的主体が設置する施設についても、地方公共団体等における NPM 型改革の進展等により、施設の廃止・移転、配置職員の削減、施設運営の民間委託等が進む可能性が大きい。

このような状況を踏まえ、平成 14 年度に実施された「安心できる地域社会インフラに関する調査」の結果を分析・評価し、今後の地域社会における各種施設の配置や相互連携の在り方について検討した。

この調査は地域社会の 11 施設（商店、コンビニエンスストア、病院、郵便局、銀行、保育所、学校、市役所・町役場、市町村営の会館、交番、消防署）について、これら施設に対する地域住民の考え方や評価を明らかにした。具体的には山形県鶴岡市、高島町、鹿児島県鹿児島市及び川辺町に設定した調査地区において、11 施設を対象に、自宅との距離感、施設維持のための費用負担意識、施設の業務及び施設が存在することに伴う副次的機能への評価を中心に住民意識を把握した。

調査結果の分析により主として次のことが明らかになった。7 割以上の者が施設と自宅との距離について、現状で構わないと考えているが、現状より遠くに移転しても構わないとする回答はほとんどみられなかった。施設の訪問頻度が高い者、施設から自宅までの距離が短い者ほど、施設維持のための費用負担に前向きであった。地域住民の施設への評価に基づく順位付けを行ったが、調査地区により 11 施設の順位は異なるものの、業務への評価では「消防署」の順位が高い。また、副次的機能（施設が存在することで派生する機能で、「緊急時に駆け込める」、「人とのつながりの機会を提供してくれる」、「身近な相談相手となってくれる」の 3 つの機能に区分して調査）については「学校」と「病院」が高く評価された。地域住民の評価に基づく施設の順位と施設維持のための費用負担との相関関係を調べてみると、副次的機能について評価が高い施設についてほど、施設維持のための費用負担に前向きの傾向が見られた。

これらの分析結果から推察すると、仮に不採算部門の閉鎖や行財政改革等の事情により地域社会に存在する施設が維持できなくなった場合において、施設が地域社会に存在するために副次的に生じる機能への評価が高い施設ほど地域住民に費用負担を求める場合にも受け入れやすいのではないかと想定される。したがって、企業の店舗戦略や地方自治体の公共施設設置基準においても、施設が地域に存在することで果たしている機能の充実を図っていくことが、施設維持のための費用負担を設置者のみならず、複数の主体で分担していくという方向につながるものと考えられる。

日本における大学の評価認証システムの課題

大南 正 瑛 (京都橘女子大学)

報告では、まず日本の大学教育について、学生の「学びと成長」ならびに学生にとって「今の時代の公とは何か」を考える視点より、(1) 教育の核となる達成能力とパフォーマンスについて述べる。続いて、(2) 日本における大学評価システム、(3) 日本の高等教育の質、(4) 高等教育の評価認証システムの課題について述べる。とりわけ、高等教育の評価認証の課題として、グローバルな「評価の時代」の契機をどのように活かすのか、また日本の経験として、認証評価機関が予定されている、「財団法人大学基準協会」(JUAA、1947年創立、1959年に財団法人化)と「独立法人大学評価・学位授与機構」(NIAD、2000年創立、2004年に独立法人化)の経験を取り上げる。また、世界の経験として、「高等教育質保証機関国際ネットワーク」(INQAHE、1991年に世界連盟的なNPOとして設立)を取り上げる。さらに、認証評価に係る日本の高等教育のグランドデザインを考える。

アメリカにおける行政学の制度化

今里 滋 (同志社大学)

学問には、当該分野の知識のフロンティアを開拓していく「ジャーナル共同体」としての側面と、例えば特定の資格を有する専門家を育成し社会に送り出す社会的機能を果たすことによって学問自体が制度化するという側面とがある。医者、法曹、建築家、神職等の知的専門職を養成する医学、法学、建築学、神学等は制度化の歴史も長い代表的な分野であろう。こうした分野は、英語ではしばしばディシプリン (discipline) と表現されることがある。医学、法学、建築学、神学等は、ディシプリンとしての社会的存在意義が自他共に認められている学問分野、すなわちディシプリナリー・アイデンティティが確立した分野と言ってよい。

これに対して、前世紀のアメリカで大きな発達を遂げた行政学は、ディシプリナリー・アイデンティティに対する学問分野内部での確立が進まず、ながらも__おそらくは、なお現在でさえも__「一体性の危機」に苛まれてきた分野であった。政府の行政部を構成する人的資源であるところの公務員を養成するというそれなりに明確な社会的使命を帯びながら、巨大な学問的蓄積と学会組織を世界に誇るあのアメリカ行政学ですら、なぜディシプリンとしてのアイデンティティを確立できなかったのか?あるいは、確立し得たとしても、なぜかくも苦難の道を歩まねばならなかったのか?

アメリカではつとに1920年代に行政スクールが登場し、その数は優に300を超えるまでに行政教育ないし公務員養成教育が発展している。また、マネジメントの側面を強調する総合管理スクールもあれば、公共政策の側面を強調する政策スクールも次々と誕生している。だが、大学ごとの多様な行政スクールの発展は、行政教育の学問的基盤としての行政学にとっては大きな悩みであった。なぜなら、専門職業 (=プロフェッション) 養成の学であるならば、その専門職業の知的基盤たる統一的専門知識群をカリキュラムとして提供できなければならず、また、そのカリキュラムに基づいてプロフェッショナル候補者がプロフェッショナルになるにふさわしい水準の専門知識・技術を習得したかを認定する客観的かつ合理的な手段__多くは筆記試験等の到達度測定法であろう__が用意されなければならないからである。さらには、各学校でプロフェッション養成のためのカリキュラムが定められた統一的基準を満たしているかを認定するガイドラインも策定されていなければならないからである。それらは、行政学がディシプリンとしてアイデンティティを構築できるか否かの試金石でもあった。アメリカでは、1970年代から上記のガイドラインづくりがNASPAA (全米行政教育機関連盟) の手によって行われてきた。その歩みは決して平坦なものではなかった。だが、隆盛を極めるロー・スクールやビジネス・スクールに互して、行政スクールの“経営”基盤を築き上げるには、ガイドラインの確立とその適用、さらにシティ・マネージャー等の関連専門職業との連携関係の強化は不可欠のことであった。

本報告は、こうしたアメリカ行政学における行政教育の展開を素材としながら、公務に携わることを希望する者や公共問題解決のプロフェッショナルを目指す者の養成のための学問分野が制度化を進めるための条件を考察することにした。

通常セッション4「政策波及過程」

関東地方における情報公開条例波及の政治過程 _神奈川県と埼玉県のマクロ研究を中心にして_

片岡 正昭 (慶應義塾大学)

このセッションは、情報公開・環境基本条例・景観保護の3つの政策分野における条例制定過程に焦点を当て、主に市町村レベルの地方政府が主体となった公共政策のイノベーションをめぐる政策決定過程と、その成果の他の市町村への水平的波及の動態および政策の波及をめぐる府県_市町村の垂直的地方政府関係の機能を、比較研究により政策過程論の立場から探ることを目的とする。

2000年春の地方分権一括法施行に伴い、地方政府は法的に中央政府と対等の関係に立つこととなり、法律による事業でも条例の制定によって独自の施策を展開できるようになるなど、地域独自の政策を展開できる幅が広がった。このため、地方政府の政策法務や、地域の実情に合わせた先進的な政策立案能力の拡充が急務となっている。このような政策イノベーションは、情報公開条例の制定と波及に見られるように、「自治拘束的」といわれた従来の地方自治制度のもとにおいても多数観察され、中央政府の政策を先導する役割を果たすものもある。

本研究では、従来の政策波及研究の主要な業績が都道府県レベルにおけるものであることへの反省の上に立ち、市町村レベルで特色ある政策が実際に展開されている、情報公開をはじめとする3つの政策領域における革新的な政策形成と波及の過程を対象として、水平的波及の動態について、相互比較を可能とする体系的な実証研究を行う。

さらに、政策波及過程における府県と市町村の交絡の実態を明らかにする。

現時点では、先にあげた各政策分野において、次の点についての考察を行う予定である。

- ・ 都道府県の条例制定は、市町村の政策採用を促進するか、妨げるか。
- ・ 都道府県の市町村に対する姿勢はどうか
- ・ 都道府県条例の市町村条例に対する特定の条項の影響はあるか。
- ・ これらの都道府県側の要因が市町村条例の内容に変化を及ぼすか。
- ・ 同要因が市町村の制定過程に及ぼす影響はどうか。
- ・ 逆に、市町村が都道府県、中央政府に与える影響はあるか。それはどのようなものか。

関東地方における環境基本条例の波及

桑原 英明 (常磐大学)

本報告では、関東1都6県における環境基本条例の波及について分析を行う。ここで、国によると「環境基本条例（環境保全条例を含む）」とは、「公害の防止など個別分野のみを対象とするのではなく、良好な環境を確保するために環境の保全等に対する地方公共団体の基本的な姿勢を示す条例」であるとしている。ただし、自治体によっては、理念的な条例である「環境基本条例」を制定するとともに、他方で、公害の防止はもとより生活環境の保全や自然環境の具体的な保全を図るために「環境保全条例」を別途策定しているところもある。しかしながら、自治体の中には理念的な条例である環境基本条例と個別的な規制条例である環境保全条例とを一本化して「環境条例」として制定しているところも見うけられる。たとえば、条例の前半部分が環境基本条例としての性質をもち、条例の後半部分が環境保全条例としての性質を有するもので、両者をあわせもった条例が「環境条例」という名称で策定されていることになる。こうした条例は、条件付ながらも環境基本条例という範疇に含めて分析するべきであろう。他方で、「環境条例」という名称を条例名として付されてはいるものの、その中味は環境基本条例としての性質はもっておらず環境保全条例であるという条例も中には含まれている。つまり、「環境基本条例」という名称の条例については、ほぼすべての条例が、本報告で分析の対象とする環境基本条例であると考えて差し支えないが、「環境条例」については、その具体的な条例の中味を吟味しないと環境基本条例であるといえるのか環境保全条例なのかを判別することはできない。条例の名称からだけでは、環境基本条例かそうでないかを明確に判別することは不可能であるということになる。

そこで、本報告では先行研究を参考にして、環境基本条例とは「自治体環境行政に関する基本的な事項を定めた条例」のことで、「自治体における環境政策の基本理念や目的、各主体（自治体、事業者および住民）の責務、環境施策の基本方針を規定している条例」と定義する。

こうした操作化を行った後に、第1に、これらの環境基本条例の内容分析を行うことによりその類型化を試みる。具体的には、多くの環境基本条例は、これらの基本的な3つの基本事項に加えて、年次報告書（環境白書）の作成や公表の根拠、環境基本計画の策定根拠、環境行動指針の策定根拠、さらには具体的な環境施策・事業の展開、適用できる行政手段の列挙や推進体制の整備に関する規定を置いている場合が多いので、これらの項目を一定の基準により点数化して環境基本条例の内容からその類型化を試みる。

そして第2に、類型化したそれぞれのグループを比較することにより、同一県内の地理的に近接した市町村では類似した内容の環境基本条例を制定しているのか。あるいは、都県の環境基本条例と市町村レベルの環境基本条例との間には一定の類似性が認められるか、といった点について考察を加える。

第3に、これらの類型化した環境基本条例のいくつかの代表的なグループについて、条例波及のパターンを抽出することを試みる。そこから、環境基本条例がひとつの波及源から順次波及していったのか（点源波及）、あるいは複数の波及源が存在して、これらがお互いに相互作用を与えながら波及していったのか（複数源波及）についての分析を行う。

以上の分析から、可能な限り関東地方における環境基本条例の波及についての傾向を読み取ることに努めたい。

政策イノベーションと政府間関係

伊藤 修一郎 (群馬大学)

政策イノベーション研究においては、個々の地方政府の政策採用行動の解明が進みつつある。また、報告者によって、水平的な地方政府間の関係が個々の地方政府の政策採用行動に与える影響の解明も進められつつある。他方で、垂直的な政府間関係については、政府間関係そのものの研究蓄積は豊富であるが、これをイノベーション研究と「明示的に」接合し、個々の地方政府の政策採用行動に及ぼす影響を探る研究はあまり行われていないように思われる。そこで本報告では、この課題に接近することを試みる。すなわち、垂直的政府間関係と政策イノベーションの関係について論ずる。

研究分野を景観政策、研究対象（政策採用単位）を市区町村に設定し、市区町村及び都道府県を対象とした景観条例に関するアンケート調査にもとづき、市町村の政策採用行動が、都道府県の市町村に対する姿勢や都道府県自身の政策採用行動によって、どのような影響を受けるかを中心に実証的な検討を行う。併せて、国土交通省の景観法案、都道府県条例及び市区町村条例の内容分析を実施し、相互の影響関係に関する検討を行う。

具体的な論点として、次の諸点を中心に検討を行う。

- 都道府県の条例制定は、市町村の政策採用を促進するか、妨げるか。すなわち、都道府県が国に対して行うのと同様に、都道府県の条例制定をゴーサインと受け止めて条例制定に走るのか、それとも都道府県条例があるから市町村条例は不要だと考えるのか。
- 都道府県条例の市町村条例に対する特定の条項の影響はあるか。特定の行動をとるよう市町村に促す条項はあるか。その効果はいかなるものか。
- 条例に明示された方針とは別に、市町村の条例制定に対する都道府県の方針や姿勢というものがあるか。それはどのようなもので、市町村の採用行動にいかなる影響を及ぼしているか。
- これらの都道府県側の要因が市町村条例の内容に変化を及ぼすか。
- 同要因が市町村の制定過程に及ぼす影響はどうか。
- 都道府県の条例が市町村の条例のモデルになることはあるか。
- 逆に、市町村が都道府県、中央政府に与える影響はあるか。それはどのようなものか。採用判断に及ぶものか、採用判断をした後の政策内容に及ぶものか。

「社会関係資本」への投資としての公共政策

諸 富 徹 (京都大学)

本報告では、報告者が『環境 [思考のフロンティアⅡ]』(岩波書店、2003年)において報告者が展開した議論に基づいて、ソーシャル・キャピタル(本報告では、これを「社会関係資本」と訳することにする)が持続可能な発展を実現する上で、重要な貢献を果たす可能性があるという観点から、公共政策がどのような原理に基づいて行われるべきかを論じたい。社会関係資本は、目に見えない信頼やネットワークの束・ストックに着目するが、問題は、そのような社会関係資本の蓄積を政府が外部から政策によって促進することができるかどうかである。

一般的に言って、公共政策の役割は、高度成長期のように政府が自らストックの投資主体になるのではなく、投資が促進されるよう制度を構築したり、ルールを設定したりといった条件整備に重心が移っていくと考えられる。社会関係資本との関係で政府が行うべき最も重要な投資とは、人的資本に対する投資、つまり教育である。教育にできるのは、それによって人々の社会への関心を高め、彼らが自発的結社に参加することを促すことによって、間接的に社会関係資本の投資を促進することだけである。投資が無形性を帯びてくるということは、これまで「投資」とは考えられなかったような政府活動までが、投資とみなされるようになることを意味する。端的な事例として、「まちづくり」を挙げることができるだろう。また、「投資主体」としての政府よりも、「ルール設定者」としての政府の役割が重要になってくる。これにともなって、環境税等の政策課税の活用が問題となってくる。社会関係資本は、いわゆる持続可能な発展に寄与すると考えられるが、それは、社会関係資本が持続可能な発展の条件だからというだけでなく、おそらく社会関係資本の存在そのものが人々の福祉水準に直接影響を与えるからだと考えられる。最後に、社会関係資本論の大変興味深い点は、その「投資」の担い手が政府によって独占することができなくなり、必然的に多様化せざるを得ない性質を持つという点である。つまり、もはや公共政策を担う主体は政府に独占されず、NGO・NPO、財団、地域金融機関を含めて複数化していくということが予期される。

首長のリーダーシップと社会関係資本

金 基 成 (山梨大学)

近年、社会関係資本 (**social capital**) は、制度パフォーマンスを説明するための概念として定着しつつある。政治学、社会学、経営学、開発援助プロジェクトなど、その応用可能な範囲もますます広がっている。民主主義や市民性という規範的なテーマに実学的な有用性を付与できることがこの概念の持つ魅力ではないかと考えられる。

その一方で、社会関係資本論に対する様々な批判もなされている。例えば、社会関係資本論は歴史ないし文化的決定論 (還元主義) に陥りやすいのではないかと、社会関係資本は悪い方向に働いてしまう可能性も持っているのではないかと、という批判は注目に値する。

市民的な文化や歴史経験の浅い地域では社会関係資本は形成され難いのであろうか。歴史文化的な伝統以外に、社会関係資本の形成を促せる他の要因はないのであろうか。社会関係資本の形成を促す仕組みにはどのようなものが考えられるのであろうか。

本研究の目的は、自治体における首長のリーダーシップが社会関係資本 (信頼関係、水平的ネットワーク、規範) の形成に影響しうることについて、日本における先進自治体の事例に照らして検討することである。また、社会関係資本は価値中立的な概念ではなく、市民性や民主主義などの価値を内包した価値指向的な概念であること、とりわけ討議民主主義 (**deliberation democracy**) 的な空間の形成と親和性を持つ概念であることを確認する。

そのため本稿では、東京都三鷹市と宮崎県綾町を事例として検討する。三鷹市と綾町は、首都圏の住宅都市と地方の農山村という異なる環境を持っているが、日本における先進的自治体 (成功した自治体) として高く評価されている。また、市民 (住民) のエンパワーメントを自治体ガバナンスにおける第一の目標として掲げてきた共通点を持っている。

そこで本稿では、それぞれの事例の中から、首長のリーダーシップ、社会関係資本の形成、先進自治体としての変貌の間に何らかの相関関係が存在するかどうかを検討してみる。本研究は、社会関係資本に関する定量的な研究ではない。しかし、事例に対する定性的な検討を通じ、社会関係資本概念が日本の自治体においても有用な説明概念であるかどうかを判断する一方、社会関係資本の形成を促す制度仕組みやリーダーシップのあり方は何かについての提言をも目指す。

韓国の電子自治体構築に関する市民評価
:ソウル特別市を事例として

高 選 圭 (韓国・世宗研究所)

IT の急速な進展は我々の生活の領域のみではなく政治・行政の世界にも大きな変化をもたらしている。特に、インターネットの普及は行政機関に新しい行政サービスと組織的变化を要求している。これまでの各自治体の行政情報化及び電子自治体の構築は、行政内部のネットワーク構築、情報システムの情報化等と地域の情報インフラの整備が主な内容であったと思われる。

しかし、今の状況は「インフラ整備からその活用へ」、「行政の効率化から市民の便益増大へ」、更に「インターネットを頻繁に使う一部の利用者中心からすべての市民が利用出来る普遍的なサービス提供へ」その方向性が変わりつつある。

本報告は、ソウル特別市を事例として電子自治体構築に関する市民の評価を分析したものである。今までのソウル特別市電子自治体構築に関する市民側の評価を考察した上で電子自治体の構築が市民のニーズに沿って構築されているのかをみてみたい。即ち新しい方向に向かっているのかどうかを分析し、またその課題は何かを分析する。

政府間・多元主義的政策評価の方法論
—フランス・ブルターニュ州農村観光開発政策をめぐって—

中西 一 (佐賀大学)

政策評価にはさまざまな種類があり、今日第4世代まで数えられている。日本では実験主義的手法が政策評価の基本であり、それが成り立たないときは業績測定によるという理解が一般に広がっているようだが、欧米における政策評価の実務はより幅広いものである。日本でも議論としては紹介されている第4世代評価＝多元主義的評価は、決して抽象的議論のレベルにとどまるものではなく、フランスではむしろ政策評価の主流である。本稿ではその具体的な方法論の紹介を、多元主義的評価の一種である政府間政策評価の一例（フランス・ブルターニュ州農村観光開発政策の評価）を用いて行おうとするものである。

フランスにおける多元主義的評価は利害関係者を幅広く参加させる側面と、数量的、非数量的手法を問わず多様な手法を統合して用いる2つの次元の多元主義に依拠している。この枠組みを可能とするのが4つの組織、

(1) 評価発注元ないしは公式上の評価機関、(2) 評価論の専門家と利害関係者を含む「評価学術機関」、(3) 複数の専門から構成される評価者集団、(4) 現場の声を評価に反映させる評価モニタリング組織である。

評価の手続きは、評価発注元の意向を受け評価学術機関が評価の「仕様書」を定め、複数の評価者集団に向けて、公共事業の入札に似た手続きをとる。この入札を勝ち取ったそれぞれのパーツにおける評価者は、評価モニタリング組織の意向も採り入れつつ評価報告書を作成・提出する。これに対し評価学術機関は提出された報告書に対する「メタ評価」を行った上で「答申」を提出、最後に公式上の評価機関によって答申の議決が行われる。ここで重要なのは、評価学術機関にしても、評価モニタリング組織にしても多元主義的評価機関であり、評価に厳密さを与えることとともに、利害関係者を参加させ今後の政策運営をめぐって合意形成を進めることに評価を役立たせることを目的とする点にある。

フランスの評価がプログラムより政策単位をとる（プログラム間の整合性を問う視点から）こともあって、数量的評価と非数量的評価の両方を含む評価報告書は大部のものとなる傾向がある。数量的評価では実験主義手法よりも多変量解析などでデータを整理する側面が強く、それを踏まえた上でヒアリングを主とする非数量的評価の部分が、政策インパクトの評価にむしろ活用される傾向がある。

ブルターニュ州は国と州の共同プロジェクトを評価する「国＝州計画契約」の評価を行っている。事実上政策にEU地域政策における効果も混ざりこむことから、三層の政府がそれぞれ行う政策の絡み合いを複数の政府が連携を図るために共同で評価する「政府間政策評価」の性格を帯びている。州レベルの政府間評価は、国レベルでの「省庁間評価」と並んで、1990年ごろから確立した慣行である。「農村観光開発政策」は過疎化の進む中央ブルターニュ地域を、農業者の観光業への転換を通じて立て直すべく、ハード・ソフト投資の両面で補助を行うもので、EU地域政策による同様の政策も重なり合う。

同評価案件は、地域社会のさまざまな関係者間の連携を必要とする地域政策の評価として多元主義的評価が有効であることを示している。ヒアリングの効用は質的インパクトの測定にとどまらず、人々から具体的政策提言を集めることや、インプリメンテーション評価の側面にもあらわれている。同案件第三部に見られるように、計画された政策が実際に効果を上げるには現場の政策実施組織の運営と地域社会の利害関係者の連携（ネットワーク）がうまく機能することが重要で、これらの点を評価の対象として含めていることに特徴がある。

わが国地方公共団体の消防行政

永田 尚三 (武蔵野大学)

消防は、唯一の防災専門の実働行政部門であり、わが国地方自治体の防災政策において、中心的役割を果している。また消防行政は、ある意味、地方分権されてから半世紀以上経つ、わが国唯一の行政分野である。しかしながら、わが国地方自治体における消防行政の実態についての実証的研究は、まだあまり多くないように思われる。

本報告では、わが国 900 余の消防本部へ対して行った、アンケート調査の結果等から、わが国消防行政の抱える問題を明らかにすると共に、国と消防本部、大規模消防本部と中、小規模消防本部間の関係の実態より、わが国地方自治体の消防本部が、問題に対しどの様に対応しているかについて、明らかにしたい。

民主化と環境政策過程 —インドネシアにおける事例研究—

野村 康 (財団法人地球環境研究機関)

民主化は、持続可能な社会をつくる上で必須の過程であると認識されている。これにはいくつかの理由があるが、重要なものとして、民主化が市民活動を促進し、環境運動や環境 NGO 等を育て、その影響力を大きくするという点が挙げられる。しかしながら民主化は同時に、多様な主体の参加を推進するため、環境的価値を軽視するような主体（例えば経済的価値を重視するような主体）の政治的影響力も強める。特に経済的な側面は、途上国における政策決定においては、非常に重要な要素となり得る。よって、途上国における民主化は、環境と正の比例関係とはならない場合が少なくないと考えられる。

民主化は「より民主的な社会」への変化であるため、民主化が進むにしたがって、理論的には「民主主義—環境」の正の関係は一層際立っていくはずである。しかしながら、現在の「民主主義—環境」のディスコースにおいては、民主化・特にその初期の大きな変化のほとんどが発展途上国で起きているという点を軽視しており、「途上国の民主化と環境」といった視点で書かれた文献は多くない。そういった中、民主化過程にある途上国の環境政策過程の事例研究を行うことには意義があるといえる。

インドネシアのスマトラにあるパルプ・レーヨン企業である「インドレーヨン社」によって起された問題は、インドネシアにおいて最も良く知られた環境問題の一つである。インドレーヨン社は 1980 年代半ばより、スハルト体制のバックアップを受けて活動を行ってきたが、同時にその排水・排気による公害問題をはじめとして、森林減少などの様々な問題を引き起こしてきた。当初より反対運動も活発で、この問題は長い間政治的課題となってきたが、そのポリティクスは、1998 年のスハルト退陣と、ハビビ〜ワヒド〜メガワティという大統領の交代を経て行われた一連の制度的民主化(**institutional democratisation**)によって、大きく変化してきた。

本稿はこの事例を研究することにより、制度的民主化によって、政策が一度は民衆の要求にこたえる形で環境の側にシフトした後、経済的価値を重んじる形に再度シフトしていったことを明らかにする。すなわち途上国においては経済的な要求が強く、制度的な民主化のみでは環境問題に対してプラスの影響を与えないケースが少なくないことを示している。これは、途上国において民主化が進められる場合、社会・経済的な状況の改善を伴った定着期 (**consolidation**) に至らない限り、何らかの手段を講じて環境ガバナンスを効果的にしていく必要があることを示唆している。また、この事例における政策過程の分析には、キングダン (1995/1984) の政策プロセス・モデルを使用する予定である。

Kingdon, J. (1984) *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Little, Brown, Boston

Kingdon, J. (1995) *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, 2nd ed., Addison Wesley Longman, New York.

広域感染症に於ける情報 governance

福島 達 臣（市原市民病院・中央大学大学院）

今日の社会環境や経済、情報環境からもたらされる情報や状況は、それが複合化、複雑化する事で予想を越えた状況を生み出す可能性がある。特に文明社会を維持して行くためにはこうした複合化、複雑化から生じる、様々な問題に対応する必要性が生じている。情報や経済のグローバル化は一方では我々の社会に多大の恩恵をもたらすと同時に、地域に限定された問題が地域を越えた政治や社会の問題に波及することが増えてきた。従って個人や企業、地域といった比較的限定された領域とグローバルな空間の間を結ぶ様々なシステムが必要になってきたと考えられる。こうした緩衝システムの概念化が日本でも実用化されていく必要がある。

また特に情報分野では IT などのネットワーク型システムが発展してきたが、情報ネットワークの上部構造的なシステム及びそれによる情報のガバナンスを考慮していく必要がある。情報ガバナンスの概念およびシステム化について、広域感染症を例にあげ検討する。

非営利福祉団体の活性化方案に関する一考察
—公的支援の観点から—

申斗變 (韓国・江原大学)

高齢化・少子化社会における福祉サービスの担い手として各種の非営利団体が注目を浴びている。本論文は、福祉分野における非営利組織の役割と活性化させるための制度的・政策的方向を示唆することを目的としている。第1に、非営利団体のうち、福祉団体の現状を考察し、少子化さらに高齢化が加速度的に進んでいる日本が抱える大きな社会問題を解決する有力な存在として非営利福祉団体の位置を明確にした。第2に、日本での「非営利法人」や「非営利事業」の概念を明らかにし、営利と非営利との区別の基準を事業活動の内容に即して判断される必要性などが明らかになった。さらに、市場競争におかれている非営利福祉団体と民間企業との間の競争条件などが検討された。第3に、高齢者ケア団体を事例にした海外の施行状況から、日本の非営利福祉団体の制度的・法的認可の条件や支援政策などを示唆した。第4に、福祉サービスでは、専門性や資格を要するものも多く、情報の非対称性が存在することを確認した。また、サービスを受ける側はそのサービスを評価する能力不足の問題も存在する。

この場合、非営利団体、営利団体、自治体などによって行われるサービス供給の経済的効果の分析によって、営利企業の参入拡大よりも、非営利福祉団体のサービスをより推進するような規制や財政面での方策が重要である。以上の分析から、民間非営利福祉団体の福祉サービスシステムの構築とともに政府の総合的な福祉政策の目標の設定と政策手段の改善などが求められている。

公共圏とガバナンス

山本 啓 (東北大学)

20世紀においては、ガバナンス（統治）をおこなう力量をただ一つ備えているのは国家、すなわち国民国家ないしは主権国家であり、そのボーダーの内外においてガバナンス（統治）をおこなうことができるのは国家だけであるということ、すなわちガバナンス（統治能力）を発揮することができるのは国家だけであるという認識は自明のものであるとされてきた。しかし、21世紀のグローバル社会においては、超国家組織（**supra-national organization, trans-national organization**）はもちろんのこと、地域（**region**）、地方（**locality**）、都市（**city**）、さらには **NGO**（非政府組織）などサブ・ナショナルなレベルの組織でさえ主要な役割を担うアクターとして登場しており、国家をバイパスしてアクターどうしが結びついていくといった状況も現出している。

また、国家の内部においても、規制緩和、民営化、分権化の推進、**NPM**（ニュー・パブリック・マネジメント）の導入、半自律的な（**semi-autonomous**）エージェンシー（独立行政法人）の登場、さらには **NPO**（非営利組織）や **NGO** といった市民・地域住民レベルの組織の台頭などアクターの多様化によって、中央政府というアクターがすべてを指揮・命令し、コントロールするのではなく、むしろこれまで独占してきたガバナンス（統治）の権限や権能の一部を他のアクターに移譲していくといった状況が出来ている。

こうした現象を、ロッド・ローズのように「国家の空洞化」（**hollowing out of the state**）と表現したり、あるいはクリストファー・フッドのように「最小限国家」（**minimalist state**）と表現したりするかはさておきとして、国家がその構成メンバーの集合的利益や関心をそのボーダー内外において排他的に担うという考え方が、21世紀のグローバル社会の時代状況にもはや相応していないのである。

ローズとならんでニュー・ガバナンス論者の一人であるジャン・クーイマンは、国家そのものによる伝統的なガバナンス（統治）に限界があることがますます認識されつつあり、他の社会的アクターと相互行為をおこなう多様な、ダイナミックな、複雑な社会活動においては、ただ一つの統治機関が正当で効果的なガバナンス（統治）を実現することはできないのだと強調している。彼は、単一のファクターではなく、相互行為をおこなうさまざまなファクターによってかたちづくられるものが、ガバナンス（統治）であるととらえている。このことは、これまでのガバメント（政府）の役割が転換し、ファシリテーター（促進役）や共同作業のパートナーとしてのガバメント（政府）の役割が増大していることを意味しているといえるのである。

こうした発想は、国家がそれ以外の諸社会集団と同等のレベルにあるが、諸社会集団のあいだの調整役を果たす点で優位性をもつとする20世紀はじめの多元的国家論ないしは国家多元主義へと回帰していくものであるといえないこともない。だが、あくまでも理念的なレベルの発想にとどまっていた多元的国家論の時代とは異なって、現在では国家以外のさまざまなアクターが台頭し、そのガバナンス（統治）の能力を国家そのものが無視することはできなくなっているという現実が、クーイマンのような発想を後押ししているのである。新制度論者の一人であるジョン・ピエールでさえ、社会システムの調整をおこなう過程において国家が果たす役割を認めている。

本報告（論文）においては、こうした新制度論とニュー・ガバナンス論との論争を踏まえながら、わが国でも盛んに議論されている「ガバメントからガバナンスへ」、すなわち「政府から統治へ」という概念の定義づけをめぐって、これまでの公共性、公共圏、あるいは公共空間における主要なアクターとされてきた公共セクター（行政）、民間営利セクター（企業）、民間非営利セクター（**NPO**）が、ガバナンス（統治）を担っていく主要なアクターでもあるという点について、多角的に論じていく。

グローバル化時代のアーバン・ガバナンス —北米諸都市を中心に—

安岡 正晴 (神戸大学)

本報告では、合衆国とカナダの都市を事例としてとりあげ、グローバル化時代の都市成長政策や再生政策のあり方についてガバナンスの視点から再検討する。移民国家である合衆国やカナダでは、ニューヨークやロサンゼルス、トロントといった大都市が、サスキア・サッセンが言うところの「グローバル・シティ」として成長した一方で、デトロイトやピッツバーグのような重工業依存型の諸都市はグローバル化に伴う産業構造の変化にうまく対応できず、斜陽化していった。グローバル化で成長する都市と衰退する都市の差はどこにあるのか、相違を生む政治運営のあり方について考察してゆきたい。

そもそも「グローバル化」を「物理的な距離、境界区分などの相対的な重要性が低下するような経済的、文化的、技術的プロセス」と捉えるならば、本来、領域内で主に展開されてきた、「領域限定的」な「都市政治」と「グローバル化」との間には一定の緊張関係が存在している。こうしたグローバル化と都市・地方ガバナンスの関係について、日本政治研究者の中には、「市場開放、規制緩和などのグローバリゼーションに伴う政策変化が、地方交付税の削減といった形で、従来の地方に厚い、日本型福祉国家のあり方や中央—地方関係に変質を迫っている一方で、市民運動や地域レベルでの政治参加の活発化、中央直結型でないニューリーダーの登場などの「対抗グローバリゼーション」も活発化してきている」という見方がある（山口二郎）、また欧州政治において、グローバリゼーションにより、国家の相対的自立性が低下し、地方政府の相対的地位が向上したという指摘がしばしばなされている。しかし日米欧の相違を概観すれば、

- ① 単一制で中央集権的な日本と比べて、連邦制下のアメリカは地方分権的で、地方/都市政府の相対的自立性はもともと高い（言い換えればもともと地方政府間の競争が激しい）。
- ② 国境を接している欧州諸国の地方政府と違って、日米の地方政府は欧州の地方政府より、国民国家のサブシステムとしての性格が強い（「自治体」外交には限界がある）。
- ③ 総人口における外国人の割合の増加をグローバル化の一つの指標として捉えると、アメリカの大都市は19世紀以来、常に人口のグローバル化に直面してきた。

などが挙げられ、一様に概括することは不可能である。

「グローバル化」が地方/都市政治にもたらす影響・変化は、アメリカの場合、他の国よりも「見えにくい」のだろうか。グローバル化がアメリカ地方政治にもたらした影響は他の国のケースと顕著に異なっているか。アメリカ諸都市は「グローバル化」に伴う変化を先取りしていたのか。本報告では、グローバル化という外在的要因が、都市ガバナンスのあり方をいかに変容させるのかについて、日欧都市との比較を意識しながら、特に北米都市の事例を取り上げ、考察してゆきたい。

防災政策のガバナンス：巨大リスクに対する公共の意思決定のあり方に関する一考察

永松 伸吾(人と防災未来センター)

1995年に発生した阪神・淡路大震災では、死者 6433 人、経済被害がおよそ 10 兆円とそれまで我が国が想定していた被害をはるかに上回る被害が発生した。しかしながら、この震災をもたらした兵庫県南部地震はマグニチュード 7.2 であり、日本の周辺部も含めて発生している地震の規模としては、必ずしもずば抜けたものではなかった。このような甚大な被害が発生したのは、その震源が我が国でも有数の都市圏である阪神地域に近接していたためである。この地震で我々は都市の持つ脆弱な構造を現実として突きつけられた。

このように、都市に暮らすということは便利さや快適さを享受できる一方で、これまで我々が想定しなかったリスクを同時に背負うことを意味している。そして、こうしたリスクの存在を知ってしまっている以上、我々はそれらに対して何らかの意思決定をしなければならない。この意思決定には例えば、我々の活動の自由を制限してこうしたリスクを回避しようとするのか、あるいはあえて無視するのかなどが含まれる。そしてこうした意思決定は、都市に住む人々が個別に行うことができるものもあれば、その都市に住む人々全体として社会的に行うべきものも多数含まれるのである。

本稿では、まず防災に関する責任配分ルールとしての法、およびそれを形成するガバナンス・システムとしての政治の機能に目を向ける。いわゆる「政策の窓」モデルが示唆するように、「防災」という政策課題が公共政策課題として大きく認識されるのが巨大災害発生直後であり、そのため事後的な対応責任を行政に課す政策に傾斜しやすくなってしまいう傾向がある。一方、防災のための政策資源を配分するガバナンス・システムとしての市場は、カタストロフィックなリスクに対して十分に機能しない。さらに人間のリスク認知過程は、古典的な経済学が前提とするものよりもはるかに複雑な構造を有しており、それを前提とした効率性規範もほとんど意味をなさない。このように深刻なガバナンスの機能不全のなかで、行政にとって政策形成の唯一の指針は地震学者・地震工学者らによる「専門知」であったといえよう。その象徴的な産物が地震予知技術を前提とした世界でも類のない画期的立法といわれる大震法であった。しかし、この大震法が前提とする地震予知技術についても、研究の進展とともに様々な限界が露呈されることとなった。地震発生確率の長期評価についても、その誤差は極めて大きく政策指針としてどこまで利用可能なのか必ずしも十分な議論がなされているとは言えない。科学的客観性ではなく、人々のリスク選好を政策に反映させるためのガバナンス・システムの構築が求められる。

自治体の現場から、国と地方のあり方を見直す

富永 朋義 (構想日本)

「三位一体改革」の本来の趣旨は、自治体による多様な行政サービスを通じた「地域の活性化」、そして「日本の再生」である。それには、各地域に必要なサービスの範囲や内容を、自治体や住民が自律的に決められるようにしなければならない。

現在もなお、全国各地における大半の行政サービスの内容や実施の仕方は、国が画一的に決めている。その手段が、「カネ（補助金や交付税）」とセットになった自治体に対する「国のコントロール（基準や規制）」だ。国の言う通りにすればカネがもらえるという仕組みは、国の「支配」と地方の「依存」という関係を生み、それが自治体の無駄な仕事を増やし財政悪化をもたらした。さらに、経済における行政依存と画一化が進んだ結果、駅前や商店街の風景がどこも同じようになる一方で、地域の活力の源泉であった地場産業は衰退している。

これを変えるには、国、都道府県、市町村の関係を、現在の「タテ（主従）」から「ヨコ（対等）」の関係にしなければならない。それにはまず、**国と地方の仕事を具体的に分け、地方の仕事に対する「国のコントロール」をなくすことが不可欠だ**。そして、現在の補助金と地方交付税を一旦やめた上で、仕事の分担に見合った税源を地方に移し、自治体間の格差をならす新たな財政調整の仕組みを整え、さらに自治体の経営責任を厳しく問う制度をつくる必要がある。そうして初めて、真の地方自治の確立と財政の健全化への道筋が付き、地域の多様な街づくりや産業振興が可能となる。

国と地方間の役割分担の議論は、概念や枠組み論だけでは行き詰まる。したがって、現場での具体的な見直しの積み重ねが欠かせない。そこで構想日本は、自治体の有志職員、住民、有識者などとともに、これまで **11** の自治体（岐阜県など **8** 県、新潟市など **3** 市）で事業の見直しを行った。予算書にある個々の事業を見ながら、そもそも必要な仕事なのか？必要だとして行政がやるべき仕事か？などにつき、ひとつひとつチェックするとともに、事業ごとに「国のコントロール」をリストアップした。また、国の事業については、近似的作業として **10** 省の所掌事務を仕分けてみた（引き続きやるべき仕事の割合：市町村**71**%、都道府県**60**%、国**55**%、不要あるいは民間に任せるべき仕事の割合：市町村**13**%、都道府県**10**%、国**20**%。なお、市町村と都道府県は歳出ベース、国は事業数ベースの割合）。

この現場での見直し作業の分析から、国と地方のあり方を考える上での様々な示唆が得られた。このように行政の仕事を具体的に見直すことが、「地域の活性化」につながる街づくりの出発点になるのではないだろうか。

都道府県における公共性の再構築の検討

堀 光 一（三重県伊賀県民局）

本研究は、これまでのNPM（ニューパブリック・マネジメント）による行政改革ではない、新たな視点での改革論である。これは現在の社会構造である「官民」の二元的枠組み構造から、「公・共・私」の三極的構造への社会変革を導く、いわば、地域マネジメント論である。

従来のように、行政があらゆる公共的課題を解決する存在という考え方から転換し、行政以外の民間企業、NPO等も、対等な課題解決の担い手として求められており、そのためには、まず、行政は極限までスリム化すべきである。そこで、我々は、「公の純化」をキーワードに、実際に某県の事務事業をすべて再検討し、権限・責任として、真に行政に残るものとは何か、から考察を開始した。

その結果、新たな「受け皿」の創出、真のパートナーシップ実現のためのしくみ等、幾つかの課題を解決すれば導かれる、ひとつの「未来社会」が見えてきた。これを「公・共・私型社会」と名づけ、その変貌するであろう社会の中で、どんな「社会システム」が求められ、また、行政は、どんな新たな役割・責任を担うのかを、大胆に提言したものである。

独立行政法人制度の検証と政策課題

山本 清 (国立大学財務・経営センター)

独立行政法人は、「行政機能の減量」化を目的に創設された。そこでは従来の行政運営と異なり、①事前に目標を明確化して成果に基く事後統制がとられ、目標の枠内で自律性を付与する、②具体的には経常的な活動につき使途制限がなく繰越し可能な運営費交付金が財源措置され、③企業会計原則や業績給等の民間的経営手法が導入されている。本報告では、上記の目的が達成されているかにつき財務データ及び意識調査等により実証分析するとともに今後の課題と改善策を提示するものである。

まず、創設目的である減量化に関しては、平成 13 年度創設 57 法人のうち平成 15 年度に移行等された 3 法人を除く 54 について財務状況をみる。すると、平成 13 年度以降 15 年度までの運営費交付金総額は、順次 2813 億円、2806 億円、2780 億円と微減となっている。しかし、連続して運営費交付金が減少しているのは 19 法人と約 1/3 にすぎず、法人の予算総額は逆に 4000 億円、4597 億円、4635 億円と増大している。

また、効率化を財務的にみる尺度として財務諸表の損益計算書と利益処分計算書を使用することができる。損益計算書は法人の業績評価に資するため作成され、そのため国から交付される運営費交付金は受領時にはいったん負債に計上し、その収益化は成果の進行にしたがって行うのを原則としている。財源措置は計画どおり事務事業を実施したときに損益がゼロになるようされる。そして、利益処分計算書において効率化の動機付けを与える観点から、利益のうち法人の経営努力により発生したと主務大臣が認めた額は中期計画に定める目的積立金にすることになっている。この経営努力の認定は計画どおりの成果を少ない経費で実施した場合等が該当する。したがって、業績評価及び効率化を促すには成果進行型で収益を認識することが必要になるが、57 法人のうち運営費交付金を受けていない貿易保険を除く 56 法人のうち部分的にせよ成果進行を採用しているのは 6 法人にすぎない（目的積立金として承認されたのは 1.2%）。

そこで、法人の役職員に対して成果を促す前提になっている法人経営の自律性・弾力性がどの程度確保されているか及び職員の態度がいかに経営志向に変化しているか並びに今後の課題について調査した。まず、自律性・弾力性については、組織改編や予算執行管理では法人化前に比して自律性がかなり向上しているものの、予算作成・人事管理の自律性及び民間的経営手法の適用については低い状態になっている。また、職員の態度の変化については、法人化前に比して積極的に改善を認識しているものは、コスト意識、顧客志向、モチベーションの向上、自己収入の増加、革新的な組織文化とも 2 割以下である。さらに、今後の課題について尋ねたところ、上位 5 項目は、「一層の質の向上」(56.4%)、「財源の安定化」、「専門的能力の育成・確保」、「人事制度の弾力化」及び「中期目標・計画の簡素化」の順になっている。

したがって、業績測定の技術的改善を図るとともに、誘因制度と自律性の調和及び組織文化の改革が必要といえる。

銀行システムにおけるレントと「護送船団方式」

朴 盛 彬 (韓国亜洲大学校)

「護送船団方式」とは、もともと経営効率の悪い銀行（最も船足の遅い船）を含む既存のすべての金融機関が存続していけるようにした金融行政とされている。この日本の金融行政のあり方については、新古典派の経済学と発展指向型国家モデル等の規制重視論では対立する見解を提示しているが、いずれも必ずしも「護送船団方式」の実態を十分に説明できるものではないと考えられる。「護送船団方式」では新古典派の経済学において考えられているように、端的に金融仲介の効率性を犠牲にするものでもなかったが、個々の銀行間の競争的行動を規制し、民間銀行間の協調を強制する直接的介入の枠組みでもなかった。日本の銀行システムにおける銀行間の協調は、自主的インセンティブに基づくものであり、金融当局により強制されたものではない。本稿では新古典派と規制重視論に代わる第3のモデルを模索しようとするものである。

日本の金融システムには、競争と協調とが併存する独特な市場構造が成立していた。この競争と協調とが併存する「協調的競争」は、相互に異なる次元において競争と協調が行われることを意味しており、必ずしも銀行間の競争が緩やかであったことを意味しない。銀行間の競争は主として預金獲得をめぐる競争であったが、その競争は厳しいものであったが、他方で銀行は協調的融資や問題銀行を救済する際に、協調的行動をとったのである。日本の金融当局の役割は個々の銀行間の競争的活動そのものを規制することではなく、市場全体に対する規制を通じて、民間銀行に適切なインセンティブを与え、銀行間の競争の方向性の変化を促すことである。銀行システムにおける競争的競争は、金融システムの安定性につながったと考えられる。本稿でいうところの金融システムの安定性とは、銀行システム全体が預金者から「信認」を得ている状態をさしている。

本稿では、まず「護送船団方式」とは何かをレントの循環構造として説明し、どのようにして日本の銀行システムに「協調的競争」の市場構造が成立し、金融システムの安定性が確保されていたのかについて説明する。簡略に述べると、金融当局の競争制限的規制により間接金融市場にはレントが発生するが、このレントは預金獲得競争により個別銀行に配分される。個別銀行に配分されたレントの一部は、天下りを通じて金融当局に移転される。このようなレントの循環構造の中で金融市場には協調的競争が成立したが、この協調的競争の下で金融システムの安定性が確保されていた。以上のモデルを検討するためには、膨大な研究が必要であると考えられるが、本稿では特に次の二つの論点について検討を行う。第1に、日本の銀行システムに実際にレントの発生していたかどうかについて、実証的に検討を行う。第2に、「護送船団方式」により銀行システムの効率性が犠牲されていたかどうかについて簡単な分析を行う。

このように本稿は「護送船団方式」の特徴とその意義・限界の分析を試みるものであるが、今日推進されている金融制度改革についても示唆するところが大きい。1990年代の金融危機と金融行政の失敗について必ずしも明確に論じることは困難であるが、金融行政が金融危機の発生を防げなかったのは事実である。1990年代以降、政府の介入の弊害が新古典派の経済学を含む多くの論者により唱えられているが、市場の失敗も起こりうることを看過してはならない。すなわち、金融グローバル化が進む今日においても、政府の規制が必要などころがあり、行き過ぎた競争制度の導入についてはその必要性について十分検討する必要がある。

環境保全型農業の政策効果分析

胡 柏 (愛媛大学)

農林水産省が最近まとめた「農林水産環境政策の基本方針」(03年12月、以下「基本方針」)においては、「農林水産省が支援する農林水産業は環境保全を重視するものへ移行」することを宣言し、そのための指針を策定するとともに、補助事業や制度資金の運用において「環境を重視するものに順次移行していく」ことを明記している。

環境保全型農業を重視する姿勢は、1992年の「新しい食料・農業・農村政策の方向」(通称「新政策」)や、1999年の「食料・農業・農村基本法」、農業環境3法においても示されている。しかし、農政の軸足を環境保全型農林水産業に移行させることを基本方針として「宣言」したのは今回が初めてであり、画期的な出来事と言うべきである。これを実りのあるものにしていくには、方針で示した政策理念に相応しい政策展開が求められる。

1999年以降、農業環境3法の成立に伴って環境保全型農業の普及・定着を図るため食品表示から生産対策、資材対策、技術開発、農業改良普及等多彩な施策が実施された。これらの施策の遂行に制度融資、税制上の特例措置、補助事業などの政策手段が動員され、多額な政策原資(国庫資金)が投入された。今回も、基本方針に即して多額な関連予算(平成16年度概算額)が用意され、新しい「食」と「農」の形作りに政策が力強く関与していく姿勢を明確に示している。

新たな政策展開に当たって既往の政策に対する分析・評価が必要である。本報告では、1999～2002年期間における環境保全型農業関連諸施策の効果を補助事業を中心に考察する。農林水産省は、農政改革の一環として2000年度から政策評価に取り組み、3回の評価結果を公表しているが、本報告はその成果を踏まえつつも、環境保全型農業という1つの政策分野に限定して行う。内容は、政策効果の定式化とその評価についての理論的考察、関連事業の効果評価、および事業遂行過程の実態考察等から構成される。

日本公共政策学会 2004 年度研究大会

Job-Seminar

報告要旨集

再生可能エネルギー政策発展史と理論的比較 料金規制と費用負担の観点から

朝野 賢司 (京都大学大学院)

再生可能エネルギー政策は公共政策の中では極めて特異な領域とすることができる。その理由の第 1 は、政策目標が多岐にわたり、その中での主要な目標は推移してきたことである。1970 年代後半以降、政策目標はエネルギー安全保障、環境保全、そして雇用創出等の国民経済への貢献と順次つけくわえられていった。第 2 は、市場が政策に介入していることである。つまり、環境政策をはじめとしたほとんどの公共政策が「既存の市場に政策が介入する」のに対して、1990 年代以降世界各国で進展している電力市場再編では、「エネルギー政策に新しく形成された電力市場が介入する」点で決定的に異なる。

そこで本発表では、再生可能エネルギー政策について、デンマークとドイツを対象に制度史的な側面から明らかにしつつ、電力市場再編下における制度設計の要件を導き出すことを目的としている。第 1 の論点は、再生可能エネルギー政策目標と政策手段の展開について、費用負担原理と電気事業に対する経済的規制の変遷という観点から、再生可能エネルギー制度史を論ずることにある。再生可能エネルギー政策費用は、環境改善などの便益を受ける需要家が費用負担をする「受益者負担原理」と、租税を通じた「公的負担」による政府補助金も存在していた。しかし、制度の財源調達として前提とされてきた電気事業への価格規制と参入規制という経済的規制は、1990 年代以降大きく見直されている。したがって、費用負担原理も同様に再検討が必要なる。制度史的な側面に注目するのは、再生可能エネルギー政策への自由化による影響と今後の費用負担原理のありかたについてあきらかするためである。第 2 の論点は、電力分野における再生可能エネルギー政策手段、特に発電量増加インセンティブのある固定価格制度と RPS (再生可能エネルギー割当基準) について、理論的な比較をおこなうことである。IEA(国際エネルギー機関)による OECD 諸国の再生可能エネルギー政策事例分析によれば、導入段階には R&D(研究開発)補助が、初期成長期は設備容量(kW)補助、そして離陸期には発電量(kW 時)補助と変遷している。発電量補助政策では、1990 年代半ば以降、固定価格制度と RPS (再生可能エネルギー割当基準) の両制度を巡り激しい論争がおこなわれてきた。固定価格制度とは、再生可能エネルギーの発電電力に、電力会社を買取る最低限の価格を保障し、電力系統への接続を保障する制度であり、「価格規制」と呼ぶことができる。起源は 1970 年代後半の米国とデンマークにあり、1990 年代ドイツ風力発電の爆発的な拡大を促したことで知られている。一方 RPS とは(1)政策当局が電力供給事業者に対して、供給量の一定割合を再生可能エネルギーによりまかなうことの義務付け、(2)再生可能エネルギー事業者が発電量に応じて「グリーン証書」の発行、(3)義務対象者(供給事業者など)と再生可能エネルギー事業者による証書売買、ことから成立している。これは「量的規制」といえよう。

本発表の主要な結論は、(1) 費用負担原理については、電力自由化以前は公的負担と受益者負担原則が成立していたが、公的負担の存在は難しくなる。(2)デンマークとドイツはともに固定価格制度を導入していたが、前者が RPS へと移行したのは、公的負担が莫大になりつつあったことも一因である。(3) RPS は確かに目標値に対する費用効率性という点で固定価格制度より優れている。(4) しかし、ドイツのように、政策目標を環境保全から産業育成とし、段階的固定価格制度によって生産者余剰を抑えられる可能性はある。

地方自治体の水辺整備施策の GIS 分析アプローチ

村山 徹 (立命館アジア太平洋大学)

行政による水辺整備施策では、元来、都市化による人口増加に対応した人々の生活の安定や産業の発展に伴う水資源の確保が最優先課題とされる。戦後の急速な人口増加や産業発展による都市化に伴った治水・利水を目的とする水辺環境の整備は、特に人口稠密の都市部においてコンクリートに囲まれた河川敷の増加や、河川の直線化による瀬・淵の喪失をもたらし、水辺環境の悪化・水辺空間の減少による居住環境の質の低下をもたらした。

そこで、人々は、生活用水の水質劣化への関心や河川などの水辺と生態系保全への関心など、居住環境の向上に向けて水辺環境への多様な関心の高まりを見せ始めた。水辺の機能については治水・利水機能のみならず、人々が水に親しむ機会を提供できる河川の親水機能の重要性もが再認識されるようになってきた。

今日では、このような多様な目的を視野においた水辺整備は、都市計画の主要な政策課題となっている。さらに、水辺環境の多機能性を正しく理解するためには、その水辺環境の地域における社会的意味合いを捉える必要があると考える。そこでは、水辺環境の地域における経済効率性からの観点、生活環境保全からの観点、水辺環境の公共性、民間での利用効果などを考慮する必要があるだろう。

この研究の具体的な目的は、大阪府八尾市の水辺整備の事務事業の施策が現在どのように行われているかを明らかにすることである。八尾市を事例に、GIS (Geographic Information System) を用いてこの基本疑問に答えるための分析枠組みを提示し、地方自治体の水辺整備施策の展開へのアプローチを示そうと思う。そこでは、施策展開目標の分析アプローチと施策展開方法の分析アプローチの組み合わせの分析モデルを考える。地方自治体の水辺整備施策の政策展開指針についてのこの分析モデルが、GIS を用いた政策展開の検討に役立つものであることが示される。

その分析モデルの詳細とその有用性を具体的に示すことに、この研究の意義があると考えている。そこでは、施策展開目標の分析アプローチでの経済生活圏の確保の土地利用の水辺整備 vs 生活環境の確保の土地利用の水辺整備をどのように区別して示せるかが重要である。また、施策展開の方法の分析アプローチでの公主導のハードの水辺整備 vs 民主導のソフトの水辺整備をどのように区別して示せるかも重要である。それら 2 次元での各々の違いを GIS を用いて示すことが、事業施策の展開状況を明らかにできる一つの手段になると思う。

そこで、八尾市の施策展開目標において注目する点は、八尾市が実施計画に従って行なっている事務事業について、防水政策などによる経済生活向上を目標とする水辺整備の特徴と親水政策による生活環境向上を目標とする水辺整備の特徴である。一方、同じ事務事業の施策展開方法において注目する点は、公的組織主導による水辺環境整備の実施に見られる特徴と民的組織とのかかわりによる水辺環境整備の実施での特徴である。八尾市内の各水辺環境事業についてのこの目標での特徴と方法での特徴を、各事業の実施部局の執行状況や、実施計画書から明らかにする。

それらの特徴は、八尾市の水辺整備の公共政策が、どのように行なわれているかを示すものである。施策展開目標と方法に注目するここで用いた政策展開指針の分析モデルは、地方自治体の実施している政策を GIS 地図で視覚的に示すためのアプローチの枠組みとなっている。

ダム反対運動の政治学 ～封じ込められた「ダム公害」論～

梶原 健嗣 (東京大学大学院)

本報告は、戦後環境運動の一部を占めるダム建設反対運動の歴史を対象とする。そして、近年の「脱ダム」運動の動向の意味を明らかにすると同時に、戦後環境史をより豊かにすることをめざす。

戦後日本のダム反対運動は、その社会・経済的背景および運動の提示するアジェンダ、そして政策的対応の観点から、大きく三期に区分される。

戦後初期、多目的ダム計画は治水需要を梃子に戦後復興の柱として推進され、「蜂の巣城闘争」を初めとするダム反対運動が展開された。ダム建設による水没の不安、そしてその強行姿勢への怒りをもとに運動は展開されたが、幾多の補償制度が推進されるなかで、多くの運動は条件闘争へと変容していった(第1期)。

高度成長は都市の利水需要を増大させ、多目的ダム計画は更に拡大していく。この時、戦後初期に作られた多目的ダムの、建設・運営を通じた弊害を「体験」した住民たちは、「ダム公害」論・「ダム災害」論を新しいアジェンダとして提示していく(第2期)。そして90年代、ダム反対運動はダム公害・ダム災害論を更に発展させ、河川流域環境の自己決定としてイシューのアジェンダを再定義していく(第3期)。

ダム反対運動の歴史は、敗北の連続だった。だが1990年代に入ってダム建設批判の世論が高まり、建設派と反対派の間の非対称な関係に反転の兆しが見え始めている。

そうした変化を捉える上で、第2期・1970年代のダム反対運動の考察は重要な意味を持つ。戦後ダム政策の歴史の転換を形作りつつある90年代の運動は、およそ1970年代に始まる。そして90年代のダム反対運動は、1970年代のダム反対運動の「批判的継承」(或いは「自己変革」としてみなすことができる。その連続性と断絶を捉えることが、今日の変化を捉えるために不可欠であろう。

30年に渡る運動の粘り強い持続に、その苦勞に敬意を表する論調は多い。だが、それでは、なぜ30年もの歳月が必要だったのか、またなぜ今日の反転が生じたのか、を説明できない。本報告では、政治学的な分析概念なども用いて、ダム政策の制度的欠陥などを広く考察することを目指したい。

ダム反対運動が「ダム公害」論・「ダム災害」論を積極的にそのアジェンダとして打ち出していく1970年代は、一方で都市水害訴訟の頻発化した時代でもあった。また環境政策の制度化に大きな役割を果たした反公害運動が、高度成長の終焉以降、退潮していくという時代の大きな変化がある。そうした重層的なパラダイム変換の中で、第2期のダム反対運動を考察していきたい。

戦後河川開発は上流・下流で挟み撃ちにされた。だがダム建設・運用がもたらす副作用は、上流・下流で異なった現象として現れ、両者の関係は同心円上の被害構造ではない。寧ろ対立する側面さえ有する。顕在化した災害に対して突発的に引き起こされた下流の水害訴訟と、行政交渉・建設差止訴訟などを展開した被害防止運動の上流との、連帯は創り出されてはいかなかった。「封じ込めの力学」の解明には、ひとり政策的措置或いは「非決定」的対応のみならず、そうした運動自らが抱えるジレンマにも目を向けねばならない。

ところで、第2期までのダム反対運動では、公害反対運動のように、不法行為論の枠組みは大きな寄与をなしていない。また、公害反対運動の波に乗り遅れ、また革新自治体との繋がりもないダム反対運動は、戦後日本環境史の中で異色の存在といえる。こうした異色の、或いは複雑な利害関係の構造とその変転という特異な性格を有するダム反対運動を明らかにするとき、戦後日本環境史の全体像は、更に豊かなものへとなっていくことだろう。

人民元為替レート問題をめぐる外圧の変化： 切り上げ要求から制度改革支援へ

焦 従 勉（京都大学大学院）

改革開放以来、中国は貿易の自由化と直接投資の受入れを通じて、世界経済との一体化を進めており、特に2001年のWTO加盟を経てそのペースは一段と加速している。2003年各国通関統計によると、中国はアメリカとドイツに次いで世界第三位の貿易大国に浮上している（日本は第四位）。日米をはじめ、主要先進国にとって貿易相手国としての中国の重要性が高まっている。日本にとって中国は、すでにアメリカに取って代わって最大の輸入相手国となっており、輸出入合計で見てもアメリカに次いで第二位となっている。アメリカにとって中国は、最大の貿易赤字国であり、カナダとメキシコに次いで第三位の貿易相手国となっている。

中国は1994年以後「市場の需給を基礎にした、単一的かつ管理された変動相場制度」（言い換えればドルペッグ）の為替政策を採用している。2002年初頭から、ドルがユーロ、円などの世界主要通貨に対して大幅に下がった結果、中国通貨（人民元）もそれに対応するように、実効ベースで約10%前後切り下がったことになる。これを背景に日米をはじめ、国際社会における人民元の切り上げを求める声が強まった。日本の塩川財務大臣は、「人民元の価値があまりにも低い結果、中国からの輸出が大幅に増加したのと同時にデフレを輸出した。世界経済を有効に刺激し、グローバルなデフレを秩序よく直す政策には、必ず人民元の為替レートの調整が含まれなければならない」と発言した。アメリカのスノー財務長官は、再三にわたってアメリカが「言葉ではなく、行動」などの外交手段によって、人民元の切り上げをするつもりだと表明した。これと同時に中国では、中国人民銀行（中央銀行）、商務部、そして外交部などの政府機関が、安定した為替レートが中国ならびに世界経済にとって重要な意義を持っていると相次いで発言し、人民元為替レート問題をめぐる外圧に強く抵抗した。

日米欧政府の公式介入により、人民元レートに関する議論が白熱化し、エコノミスト誌、ニューヨーク・タイムズ、フィナンシャル・タイムズなど欧米の主要メディアが論争を展開した。国際通貨基金（IMF）、世界銀行（WB）、国際決済銀行（BIS）も相次いで見解を出した。マンデル、クルーグマン、マッキノンなど著名な経済学者も評論や論文な形で意見を発表した。人民元為替レート問題をめぐる経済理論（学者意見）の対立、国際機関と日米欧政府の異なる立場、及びドル・円為替レート変化がもたらしたアメリカ政府の日本為替政策批判などを原因に、人民元切り上げ圧力が弱まった。もう一方、中国政府は大量不良債権を抱えている国有商業銀行の改革、規制緩和など金融制度改革に積極的に進み、「為替相場の形成メカニズムをより良いものにする」と表明した。

2004年2月、米財務省と中国人民銀行は、人民元の制度見直しや金融システム改革に関する協議会を北京で開き、今後も定期的を開催することを合意した。さらに米財務省スノー長官は3月に中国人民銀行周小川総裁との会談で、北京に常駐する専門家を近く任命し、人民元制度改革を全面的に支援する考えを表明した。本論文はパットナムの2レベルゲームモデルを使って、人民元為替レート問題をめぐる様々なアクター、切り上げ要求から制度改革支援合意に至る国際・国内二つのレベルにおける政治経済的要因を明らかにする。

Examining the Characteristics of U.S. Internet Users for Effective eGovernment Implementation

土屋 聡 (慶應義塾大学SFC研究所/Georgetown Public Policy Institute)

This study seeks to clarify the relationship between types of Internet usage and the socio-demographics of American Internet users to better understand the characteristics of internet users for successful eGovernment implementation. While early theorists emphasized the digital divide and associated challenges for eGovernment implementation, existing empirical studies have failed to support a specific relationship between eGovernment and particular characteristics of eGovernment users. We clarify these findings more in depth through the analysis of the Current Population Survey September 2001 Supplement by applying a logistic regression model. This study demonstrates that the digital divide is still of critical concern for eGovernment implementation; however, citizens who use eGovernment demonstrate different socio-demographic characteristics - age, gender, race, metropolitan status, education, income, and other computer ownership characteristics - from those who use internet for other purposes such as net shopping, net gaming, schoolwork, product information, news, weather and sports. Our analysis suggests that ethnic minorities access eGovernment as much as Caucasians, while other segments of Internet use still exhibit a digital divide across races. The study also shows that income level is not as much a factor in eGovernment use as for other Internet activity. Our findings highlight the importance of specific resource allocations for an eGovernment implementation scheme: Which groups of people should government focus on to achieve equal access for eGovernment? How should government allocate limited resources? The study considers various types of technology use such as e-mail, chat rooms and streaming media, as well as different environments where the internet is used such as home, workplace, libraries and public community centers. The resulting analysis aims to help understand methods the government can utilize to better public access of eGovernment and whether the current policy which increases the availability of computers in public spaces would effectively eliminate digital divide.

ブッシュ政権の新核不拡散政策と日本の原子力政策

伊藤 菜穂子（早稲田大学大学院）

イラク戦争以後、核拡散を巡る問題は、イラン、北朝鮮、リビア、パキスタン等々、非常に目まぐるしい展開を辿っている。こうした国際環境において、現行の核不拡散体制の不備が顕在化してきたことから、新たな国際レジームの必要性が各方面から指摘されている。

特に、今年 2 月にブッシュ大統領が、ウラン濃縮、プルトニウム抽出のための再処理に関する輸出規制を、原子力供給国グループ（NSG）を抜本的に強化する等の方法により、新国際レジームを実現するとの構想を発表したが、これが、今後の各国の原子力政策に影響を与えることは避けられないとみられる。また、来年の再検討会議を控えて、このブッシュ大統領の新構想が、原子力開発途上国に与える影響を考慮すれば、NPT 体制の崩壊も引き起こしかねないのである。国際原子力機関（IAEA）のエルバラダイ事務局長も、昨年 11 月以来、プルトニウム抽出、ウラン高濃縮、使用済燃料の国際処理事業について、国際的管理の必要性を訴え、不拡散体制を一層強化するための新たな枠組みの創設を提唱している。これらの構想を分析すると、核不拡散体制の強化という共通点を持ちながらも、その実現方法については、ブッシュ大統領の提案する枠組みと、エルバラダイ事務局長の提案する枠組みとでは、いくつかのずれが生じているといえよう。すなわち、核不拡散体制の強化に対する国際的な支持を得ることができると思われるが、その具体的な対策にまで目を向けると、重要な問題点が浮かび上がってくるからである。すなわち、核兵器国、疑惑国、敷居国（インド、パキスタン、北朝鮮等）をどのようにして組み入れるのかという実現可能性の問題、また、NPT という不平等条約に加えて、また新たな原子力開発途上国に対する差別、普遍化が受け入れられるのかという問題である。以上の問題点を考察することは、非核兵器国でありながら再処理、濃縮を含めて高度な原子力活動を行なう日本にとっても極めて重要な意味合いを持つのである。

従って、アイゼンハワー大統領による「平和のための原子力」演説以来、世界各国の原子力政策に常に大きな影響を与えてきた米国の核政策について、特に今回のブッシュ大統領による核管理新構想について分析し、それを踏まえた上で、日本として如何に対応していくべきか、日本の原子力政策にどのようなインパクトがあるのか、また、アジアの中の日本という立場から何が提案できるのか、という問題についても考察していく。

独立行政法人制度における評価の機能 —中期目標期間終了時の見直しの意義とその課題—

西山 慶司 (法政大学大学院)

日本の独立行政法人制度は、政策立案機能と執行機能を分離し、イギリスにおけるエージェンシー化 (agencification) にみられるような「管理の自由」と「目標による管理」という組織管理の理念を制度化したものである。そのため、独立行政法人は、政府から独立した法人格を有する機関が自律性や自主性をもち、このことにより効率的・効果的な運営を目指すことが期待されている。その一方で、主務大臣が独立行政法人に対して指示する 3 年から 5 年の中期目標に沿った運営の実績は、政府によって事後的に評価されるとともに、中期目標期間終了時に間に合うように、組織や業務の全般的見直しが行われる仕組みとなっている。

独立行政法人は、独立行政法人通則法 (1999 [平成 11] 年 7 月 16 日法律第 103 号。以下、「通則法」という。) の施行当初に国の事務・事業が分離されたことにより設立された独立行政法人 (いわゆる、「先行独法」を指す。) に加え、特殊法人等整理合理化計画 (2001 [平成 13] 年 12 月 18 日特殊法人等改革推進本部決定) にしたがって、特殊法人・認可法人から移行した独立行政法人 (いわゆる「移行独法」を指す。) が順次設立されている。加えて、広義の独立行政法人に含まれる国立大学の大学法人化や公立大学法人・公営企業に対する地方独立行政法人制度の創設に見られるように、類似制度も含めた対象範囲は拡大の一途をたどっている。今後、当初の中期目標期間の期限が到来する独立行政法人も当然、増加していくこととなり、たとえば、先行独法は 2006 年 3 月に、移行独法は 2008 年 3 月にそれぞれピークを迎える予定である。

政府は、「独立行政法人の主要な事務及び事業の改廃に関する勧告の取組の方針 (2003 [平成 15] 年 7 月 1 日政策評価・独立行政法人評価委員会決定)」や「中期目標期間終了時における独立行政法人の組織・業務全般の見直しについて (2003 [平成 15] 年 8 月 1 日閣議決定)」を策定し、その方針を講じつつある。しかしながら、独立行政法人の形態、業種、規模、さらにいえば、中期目標自体の規定振りなどに相当の幅がある中で、必要性が乏しくなった業務を廃止したり、時宜にかなった運営の方法に改めたりするなど、通則法に則った機動的・弾力的な評価機能が発揮されているか明らかにされているわけではない。さらにいえば、独立行政法人に対する評価の本質である「合理的な行政活動を目指す手続」が、逆に独立行政法人に対し過重な負荷を与えていないかについては研究の蓄積が求められる。そこで、本報告は、2004 年 3 月に中期目標期間が終了した独立行政法人教員研修センターに対する見直しの観点を参考に、独立行政法人制度の評価機能や中期目標期間終了時における見直しの過程を整理することによって、独立行政法人制度発足時における評価機能の考え方と、実際にその機能を運用してみた場合との異同を検証することとする。

本報告の主な論点は以下のとおりである。

1. 独立行政法人に対する基本的な評価機能と予算制度との関連。
2. 独立行政法人の中期目標期間終了時の見直しの過程。
3. 統制側 (政府) と被統制側 (独立行政法人) それぞれの「統制のコスト」。

「政策」と「評価」の間
—総務省によるメタ評価の事例—

南島 和久（財）行政管理研究センター

1. 総務省は各府省が行っている政策評価に対し、行政機関が行う政策の評価に関する法律（以下、評価法という。）第12条第2項の規定に基づき、政策評価の客観的かつ厳格な実施を担保する目的で客観性担保評価（以下、審査という。）および評価実施の必要性の認定（以下、認定という。）を行うものとしている。これはいわゆる「メタ評価」と呼ばれるものの一種であるが、個々の政策を所管し具体的な政策評価を行っている各府省からは強い反発を受けている。この反発に基づくすれ違いは、「政策」にアクセントを置くのか、「評価」にアクセントを置くのかの違いによって生じているものである。

2. 総務省の行う審査活動と認定活動は、ともに同一条文の下で行われる政策評価の客観的かつ厳格な実施を担保するための措置であるが、これらはそれぞれに異なる特徴を有している。すなわち審査活動とは、政策評価の体裁を整えるための法定要件を中心に審査が実施されるのだが、認定活動は各府省の不十分な評価活動に対して各府省に対し勧告を行ったり、あるいは総務省自身が再評価を行うことを予定するものである。これらはいずれも同じ条文に基づき、いわば評価の充実あるいは評価制度の充実のために設けられているものである。

3. だが各府省の側にあつては、このうちとくに認定活動に関わる制度は容易に受け入れられるものとはなっていない。基本的な論点は以下の2つである。第1に各府省はそれぞれに個々の政策の「専門家」であるが、この再評価の制度は、場合によっては「素人」によるチェックを予定しているものである。各府省にあつてはすでに実施されている総務省の手續論ないし方法論に限定した審査活動であつてすらも政策内容に不当に介入しているように感じられているところであり、この上さらに認定活動まで実施することには大きな抵抗感がある。ところが第2に各府省所管の政策に対し行政監察のような手法によって総務省が関与するものであるとしても、その手続きが極めて曖昧である。政策評価制度の本旨は自己評価にあり、制度官庁として総務省が介入する以上、どこからどこまでが再評価の対象となるものであり、いかなる手続きによってこれが進行するものであるかという合意が形成されていないのである。総務省は同制度を未完の制度と位置付けており、経験的にこれを補完することを謳っているが、各府省の側からはこれは受け入れがたいものとなっている状況にある。

4. 管見によればこの問題における各府省側の論点は以下の2点へと集約できる。第1に個々の政策を所管する各府省は、「政策」の議論を中心として政策評価制度を理解している。すなわち、各府省側にあつては政策の企画立案面における「合理性」の追及が同制度の理念・理想となっているのである。これを踏まえ第2に、各府省の政策評価は、実際には原課室レベルの自己評価を機軸としており、政策決定と評価との仕分けが極めて困難な状況にある。この2点はいずれも評価専担組織たる総務省の側からすれば、政策決定と明確に区別された「評価」の要素が指定され、そうであるがゆえに政策を「評価」に投射した議論が可能となるという議論となる。すなわち各府省と制度官庁との議論はその次元を異にしているのである。このとき、必要とされるのは、制度設計の前段にあつたはずの、相互の「距離」の議論を今一度持っていくことのように思われる。

外務省の ODA 評価

清原 剛 (外務省)

1. ODA 評価の実施体制

ODA の評価は、主として外務省と ODA の実施機関である JICA、JBIC により行われ、外務省は、ODA 政策の企画・立案を行う役割を担っていることから、政策やプログラムを対象とし、JICA、JBIC は個々のプロジェクトを実施もしくは実施を促進する役割を担っていることから、プロジェクトの評価を重点的に行っている。

外務省では、評価の対象となる ODA の諸活動を、プロジェクト、プログラム、政策に分類している。プロジェクトとは個々の案件をさし、共通の目的を持つ複数のプロジェクトの集合をプログラム、更に国の基本的な経済協力方針を実現することを目的とする複数のプログラム及びプロジェクトの集合を政策と捉えている。

2. 外務省の ODA 評価

(1) 目的

外務省では、以下の通り、ODA の管理支援及び説明責任の確保を目的として評価を実施している。

- ・ ODA 活動を検証し、その結果得られた教訓を ODA 政策策定及び実施過程にフィードバックすることにより ODA の管理を支援するとともに、ODA の質の向上に資する。

- ・ 評価結果を公表することにより、説明責任を果たすとともに、ODA の透明性を高め ODA に関する国民の理解と参加を促進する。

(2) 評価形態

外務省の ODA 評価形態は、評価の対象別に政策レベル評価とプログラムレベル評価に分類される。政策レベル評価には、国別の援助政策を対象とする「国別評価」と、重点課題別援助政策を対象とする「重点課題別評価」があり、プログラムレベル評価には、セクター別援助を対象とする「セクター別評価」、援助スキームを対象とする「スキーム別評価」がある。また、プロジェクトレベル評価では、政策評価法上の義務として、事前段階で個々のプロジェクトを政策的観点から評価している。

また、評価者別に見ると、学識者・ジャーナリスト、評価専門コンサルタント等による第三者評価、外務省と外部機関（他ドナー国、国際機関、被援助国、NGO など）による合同評価、外務省自身が行う自己評価がある。ODA の評価は、第三者による評価を基本としており、この点で政策評価と異なる。

(3) 評価の流れ

外務省の評価は、基本的に評価計画の策定、実施、フィードバックおよび公表というプロセスで行われる。評価計画の策定段階では、評価の対象、評価者を決定する。評価の実施段階では、評価対象の把握、評価基準の設定を行った上で、国内及び現地において情報収集を行う。さらに、収集した情報を分析し、評価報告書を取りまとめる。フィードバック及び公表段階では、評価の結果得られた提言を外務省の内部検討会議や被援助国でのフィードバックセミナー等を通じて関係者にフィードバックするとともに、外務省ホームページを通じて国民に対して公表する。

5. 今後の課題

このように実施されている外務省の ODA 評価だが、フィードバック機能の強化、評価技術の向上など、改善の余地がある。フィードバック機能の強化と評価の2つの目的は密接に関係している。すなわち、管理支援を重視した場合、評価の内容は専門的になりがちであり、一般には理解されにくいものとなる可能性がある。一方、説明責任のみにその努力を傾注した場合、専門的な調査・分析には消極的になりがちである。専門的な調査・分析に基づかない評価は、わかりやすい内容である一方で、内部の関係者にとっては、一般的すぎて活用しにくいものとなり、フィードバックのインセンティブが働きにくい。このように、ODA 評価の2つの目的をいかにバランスさせていくかが評価のフィードバック機能を強化する上で重要な課題である。また、評価の2つの目的をバランスさせながら、フィードバックに値する内容にするためには、評価技術の更なる向上が重要である。

地域ガバナンスの構築に向けて —地域内分権と地域自治組織を中心として—

坂口 正治（東北大学大学院）

平成 16 年度における多くの地方公共団体の財政状況は、地方交付税交付金の大幅な減税などによって非常に深刻なものとなった。そのため、国によって地方公共団体の広域化と効率化を図る動きに合わせざるを得ない団体が増えている。その中で、多くの地方公共団体の行政活動はさらに減退し、地域住民の生活に深刻な影響を及ぼしている。これを解決するために、地域住民はできる限り国の事情によって行財政が左右される地方公共団体に頼らず自らで地域を運営する「地域自治力」を醸成する必要がある。そのためには、地域住民の意見を集約し、それを反映して決定された方針に基づき地域を運営する組織、資金、人材を確保しなければならない。しかし、多くの地域で公の課題に携わる大きな力を持つ団体は地方公共団体しかないというのが現状である。したがって、「地域自治力」の醸成を促す仕組みが必要となる。本稿では、その仕組みとして、近年複数の地方公共団体が推進している「地域内分権」および第 27 次地方制度調査会で提示された「地域自治組織」に着目し、地域ガバナンス構築の観点からこれらの導入の重要性について検討を行う。

はじめに、「地域内分権」について検討する。現在、多くの地方公共団体は財政上の事情から行政活動を減退せざるを得ない一方、多様化する地域住民の要望の対処に苦慮している。このことから、複数の地方公共団体は、庁内分権を行うと同時に、地域関連諸団体への分権を模索する動きがある。この動きについて、行政側の都合を民へ押しつけるものだという批判もある。しかし、現に地方公共団体が地域の公の課題に関わる力が弱まっていることや、一部ではあるがこれを機会に補完性の原理にもとづく地域運営へ転換しようという意図が地方公共団体側や地域住民側から見受けられること、そのような自治が多くの地域で乏しい現状に鑑みれば、地域ガバナンスの構築を目指す過渡期の方策として一定の評価はできるものと筆者は考えている。しかし、これだけの取組みでは地方公共団体側の独りよがりとなるので、受け皿としての地域側の自治組織が必要となる。

その地域側の組織として、地域住民独自の住民自治組織が理想であるが、多くの地域でこれに必要な資源が不足している現状に鑑み、本稿では合併後の市町村で導入される見込みである「地域自治組織」について検討する。本稿の前提とする地域にとって、「地域自治組織」によって地域ガバナンスの構築を図る足がかりを得るには、「地域協議会」の活用が重要となる。つまり、「地域自治組織事務所」ばかりに頼ると、財政上の理由を主とした国の事情によって地域はさらに衰退していく恐れがあるためである。その「地域協議会」の構成員は、将来は自らの組織と力で地域自治力を確保できる方策を「地域自治組織」導入時から検討する必要がある。そこで、このような検討が行える人材の確保が不可欠となるが、協議会員選定に携わる市町村の長または合併協議会関係者は、自らの政治的な配慮以上にこの点について十分に配慮をすべきである。

これらに注意し、地域ガバナンスの構築のため、まず「地域内分権」の取組みと「地域自治組織制度」の導入を図り、「地域自治組織事務所」と「地域協議会」との協働を足がかりに、地方公共団体と地域住民、地域関連組織等による協働の経験を一つ一つ積上げていくべきではないだろうか。そこで、重要なことは、国の統治システムにできる限り頼らない自治を創る取組みである。地方公共団体は地方自治体という性格を併せ持つことを強く意識し、地域自治力が醸成されるよう支援する必要がある。また、地域住民と地域関連団体は「自らの生活は自らで守り充実させる」という気概を持ち地域づくりの実践を積上げる必要がある。そのうえで、補完性の原理にもとづいた地域ガバナンスを構築する取組みが、厳しい行財政事情の中で国民生活を守り充実させる使命を果たさなければならない国や地方公共団体はもちろん、地域住民にとって重要ではないだろうか。地域ガバナンスを越えて、地域が「地域自治力」を獲得し発展するためには、長い時間と不断の努力、明確な経営戦略を持ったリーダーが必要である。そのことから、まず地域ガバナンスを構築する足がかりとして、「地域内分権」への取組みと「地域自治組織」の導入による協働の検討および実践は急務と考える。

地域間人口移動に関する分析 - 多摩地域のパネルデータを使って -

柿田 耕嗣（東京商工会議所）

本報告の目的は、地域経済の構造を理論的にモデル化し、地域における経済活動と公共部門のそれぞれが人口移動に対してどのような影響を与えているのか検討することと、それらのモデルから得られたインプリケーションを東京都・多摩地域の27市1町を対象としたパネルデータを使って計量的に分析し、実証的に論じることにある。

市町村合併や地方分権化の推進が謳われているが、そこでの議論は行政の効率化に終始し、最適な都市規模について考えているように感じられる。しかし、最適とはそこに居住している人々にとって最適を求めるべきであって、行政の効率化とは同義ではない。確かに、行政の効率化は居住者の効用に寄与するであろう。しかし、民間のサービスや地域で行われている経済活動によっても人々は効用を得ている。そのような要素を無視して、最適規模を論じる事に意味があるのだろうか、という問題意識の下で、本論文の目的を設定した。

個々人は各々の効用を最大化させようと地域間を移動すると考えるならば、人口移動がどのような要因によって規定されているのか、理論的・実証的に分析することで、地域政策において重視すべき項目がはっきりとする。ここでは、人口移動を規定する要因として次の3つがあると考えた。第1は地域における公共サービスの違いから生じる人口移動である。第2は地域の経済活動、産業集積によって生まれる人口移動の流れである。第3は地域に対する愛着あるいは、移動しようという地域への憧れ等のような目に見えない要素である。第1の要因は、地方公共財の選択の問題であり、**Tiebout(1956)**（注1）の足による投票モデルを用いて、人々にとって効率的な状況がどのような状況で成り立つかを検討する。第2の要因は**Krugman(1991)**（注2）らのいわゆる新しい空間経済学と呼ばれるモデルを用いて、集積が存在(産業クラスター)する場合の人口移動を分析する。また、ここに地方公共財を加えることにより、経済活動と公共部門の関わりがどのような結果を与えるのか分析する。第3はモデル化するのではなく、実証分析において示す。

実証分析においては東京都多摩地域を対象として、パネルデータ分析を用いる。パネルデータを用いることで、データの不足しやすい市町村における分析を可能とした。また、パネルデータ分析はプーリングデータやクロスセクション分析とは異なり、地域の差異の原因が時系列的なものであるのか、地域独自のものなのか、その効果が累積的であるのか、といった点を明確にすることができる。この点は政策的なインプリケーションに活かすことができるだけでなく、地域個別の集積の経済性を簡単に抽出することを可能にする。

本稿の理論的分析から、自治体が競争的に行動することは、人々にとって必ずしも好ましい結果を導かないこと、集積の経済性が認められるような場合でも公共部門は人口移動に影響を与える事ができること、といったインプリケーションを得ることができた。また、実証的分析においては、地方公共財は転入人口に、集積の経済は企業の立地選択を通して、転入人口に影響を与えていることが示された。それと同時に、観察不可能な地域の持つ固有の効果もまた、人口移動に対して重要な役割を演じていることが観察された。

(注1) “A Pure Theory of Local Expenditures” *Journal of Political Economy*
64 pp463-81

(注2) “Increasing Returns and Economic Geography” *Journal of Political Economy* 99 pp 483-499

自治体立病院の経営形態とその経営効率の分析 —自治体病院改革の方向性に関する一考察—

小林 正 (株式会社富士通総研)

国や地方公共団体において行財政改革の一環として公的関与形態の見直し、民間委託に代表される官民パートナーシップ（PPP：Public Private Partnership）による行政サービス改革が加速している(1)。その背景には「国や地方公共団体組織による直接サービス提供よりも、民営化、民間委託、エージェンシー化という経営形態の方が効率的であり、その効率性の序列は『民営化、民間委託、エージェンシー化、公直営』である」という暗黙の仮説がある。もし現実の経営効率が仮説通りでないとしたら、現在の国や地方公共団体における各種の取り組みは再検討を求められることになる。本論文ではその経営動向に強い関心が持たれている自治体立病院を対象として、民間委託をはじめとする経営形態間の経営効率上の相違を財務指標の比較分析を行い、その仮説の検証を試みた。

結論を要約すれば、経営形態の効率性の序列としての暗黙の仮説、「民営化、民間委託、エージェンシー化、公直営」に対して、分析結果は収支指標で見ると「民営化、民間委託&広域化・共同化、公直営、エージェンシー化」となった。一般会計負担の視点では「民営化、エージェンシー化、広域化・共同化、公直営、民間委託」の順となる。民間委託方式の効率性の低さは固定資産回転率の低さ、すなわち資産の有効活用度合いの低さに起因している。また、民営とその他の公的関与形態の間には大きな効率性格差が存在する。

近年、一般会計負担金の投入による公的関与コストが正当化されにくくなっている。表面的には地方公共団体の財政難と自治体立病院の経営効率への疑問がある。しかし、根源的には地域医療環境が大きく変化し、特に民間医療機関の充実に伴って自治体立病院の役割が低下したことがその背景にある。医療提供体制が十分に整備されている地域では既存病院事業を小手先の見直しではなく、最終的には撤退を視野に入れた経営形態の見直しに着手し、貴重な財源を新たな地域医療・健康ニーズへの対応に振り向けていくことが不可欠である。従って今後の研究課題は、第一に経営形態、特にサービス提供における官民中間的組織形態に関する研究・実践を積み上げていくこと、第二に、スイッチコストの明確化とその低減方法の確立、第三に、官民イコールフットイングと広域化・共同化の推進、である。

社会関係資本をめぐる経験的分析の可能性 _政治学の視点から

坂本 治也 (大阪大学大学院)

近年、社会関係資本(social capital)という概念を用いた研究は、日本でも百花繚乱の様相を呈している。政治学、経済学、経営学、社会学、心理学といったアカデミズムの各ディシプリンはもとより、内閣府国民生活局、アジア経済研究所、JICA (国際協力機構) といった実践的な政策研究機関まで、幅広いフィールドで関心が持たれている。ある意味で、社会関係資本概念を用いた研究は、学際的な「公共政策学」の理想を体現しているようにも見える。

しかしながら、意外にも経験的分析を行っていくための包括的な分析手法は、未だ目途すら立っていない状況にある。既存の研究では、「社会関係資本」というラベルこそ共通ではあるが、その概念の操作化・分析対象レベル・検出しようとする因果関係などの面で、明らかに混乱と齟齬が見られる。われわれは一体どのようにして、社会関係資本というものを把握していけばよいのだろうか。現実的に入手可能なデータから、どのような指標を選定すればよいのだろうか。そして、社会関係資本という概念を用いて一体何を明らかにしていけばよいのだろうか。現時点ではこれらの点はほとんど暗中模索の状態にある。しかし、社会関係資本が単なるメタファーやスローガンに留まることなく、社会科学の発展に寄与するひとつの分析ツールとして認知されていくためには、しっかりとした分析枠組みと分析手法を早期に確立していく必要がある。

そこで本報告では、そもそもの議論の出発点であったロバート・パットナムの所論(とりわけ Making Democracy Work)の優れた部分にできるだけ立脚しつつ、今後日本でどのように社会関係資本を用いた経験的分析を行っていけばよいかについての基本的視座を、主として政治学の視点から提示することを試みる。

具体的には、昨年我が国で初めて行われた包括的な社会関係資本調査である内閣府調査の結果や2000年衆院選時のデータを用いた選挙研究グループによる分析などを中心に、日本を題材として行われてきた既存研究をレビューする。そして、その問題点として(1) マクロ・レベルの議論とマイクロ・レベルの議論の間に見られる齟齬、(2) 因果的推論における変数統御の欠如、(3) 経済発展の議論への集中、(4) 認知的次元である主観的指標群への偏重、(5) 動員と自発的参加、「臣民」と「市民」の区別の欠如、などを挙げる。

そして、今後の方向性として(a) 地域の社会関係資本と政治体のパフォーマンスの関係を問うローカル・レベルの分析、(b) 構造的次元である客観的指標と認知的次元の主観的指標、および批判的能力を測る指標を合わせた総合的インデックスの構築(c) 地域の社会関係資本の変動を説明する変数の分析、などを提案する。

結論として、社会関係資本という概念は、その出発点の書名がそうであったように、「経済を機能させる」や「社会を機能させる」ではなく、「民主主義を機能させる」ための諸条件を分析するのに最も適したものであることが示されよう。

An Analysis of The Concept of Quasi-Market: Why The Third Sector In Japan Did Not Succeed?

吉本 多栄子 (神戸大学大学院)

The important responsibility of the government is to provide public service to the people. Public service is offered from the government to the people, which used to be the direct and unilateral way without much interaction with people. Nevertheless, having faced with new political, economic, and social environments, the government had to transform its institutional arrangements of the service, the implementation process, and the structure of governance, according to changes. In this research, I focused on a trend of the new governance and the ever-changing institutional structure as a provider of public service. I examined the third sector cases in Japan by analyzing the third sector concept using profit-maximization theory and quasi-market theory.

More specifically, in the first chapter, the criteria for evaluating the success of quasi-market and the conditions in each criterion of evaluation, which Le Grand and Bartlett advocate are reviewed. In the second chapter, by viewing the background of the third sector in Japan, I tried to clarify and redefine the concept of the third sector necessary to analyze as an important player in the quasi-market as a playing field. While examining the recent failure cases and a continuing case, actual problems are discussed to seek for probable solutions. In the third chapter, further arguments about the third sector as an actor in the field of quasi market are made. Key criteria and frameworks of Le Grand and Bartlett are used to analyze the relationship of actors and the field, and various implications are contemplated.

コミュニティービジネスの創出過程におけるソーシャル・キャピタルの役割に関する考察
—広島経済同友会の活動を通して—

熊澤 健一（中央大学大学院）

地域産業の活性化と地域振興を実現するための手法として、産業クラスターの形成と育成が産業政策の対象になっている。とくに、知識集約型産業のクラスター形成と従来の地域における産業クラスターの構造改善は、地域の経済構造の変革を牽引する政策手段として期待されている。

しかし、新しいタイプのクラスターはどのような条件のもとで形成されるのか。また、それをどのように育成し支援するべきか。こういう問題に対して明確な解答が出ているわけではない。

産業クラスターが機能し、イノベーションが生まれるためには、立地する地域コミュニティとそこに形成されるソーシャル・キャピタルの重要性が指摘されている。

ソーシャル・キャピタルは信頼関係、規範、ネットワークなど地域コミュニティにおける広範な経済的・社会的・文化的な要因を含んでいる。ソーシャル・キャピタルとは、また、その役割と期待とは何かについて具体的なプロジェクトの事例において考察する。

ソーシャル・キャピタルの定義はさまざまであるが、具体的にはパットナムの定義による「人々の協調行動を活発にすることによって社会の効率性を改善できる、信頼、規範、ネットワークといった社会組織の特徴」をもつ広島経済同友会の地域コミュニティにおける新しい産業すなわちコミュニティービジネスの創出をめざした活動を通してみていく。

広島経済同友会メンバーの「地域の活性化について、市が悪い、県が悪いと言っても何もよくなる。だから我々で何とかしようではないか」という地域社会に対する思いと責任感はコミュニティービジネス成立の条件を満たしているといえる。

コミュニティービジネスとは細野によれば「一般住民が公共（パブリック）の場に積極的に出て行き、行政と一緒に事業として地域づくり・まちづくりに取り組むことである。」（細野、2004）と定義されている。ここで重要なのは「事業」として取り組むということである。

一般的に経済同友会が自ら主体となって事業を行うことは無いとされてきたしかし、任意団体であるが広義の意味において **NPO** と呼べる広島経済同友会が事業に取り組むために選択した方法が、広くその趣旨に賛同する企業、市民、行政までがメンバーとして参加できる有限責任中間法人の設立であった。

つぎに、コミュニティービジネス成立の条件として、「「クラスター」（ある地域で相互に密接に関連した活動の塊）があることであり、そのクラスターを活性化する「ヒト」の集まりと彼らが共有する「ビジネスアイデア」が存在することである。」（細野、2004）とし、地域コミュニティにおけるソーシャル・キャピタルのもつ機能を示唆している。

彼らが信頼関係、規範、ネットワークを通じて共有する「ビジネスアイデア」は、これまでの製造業主体の地場産業の延長上にある産業ではない。経済のソフト化、サービス経済化という産業構造の変革に対応した文化的産業に注目したより具体的にはアニメーションをフックとする地域産業の創出であり、いまやスタートラインに立ったところである。

本来、地域の活性化とは地域社会全体で取り組むべき課題である。そしてこの企業を中心としたソーシャル・キャピタルの活動がさらに進捗し所期の目的、すなわち創造的な人材を地域に集めるためには、市民とNPOを中心とする多くのソーシャル・キャピタルとの水平的連携、行政の政策的支援が欠かせないものとなり、地域社会全体の許容度なり自由度が重要となる。

第4回 公共政策フォーラム IN 岩手

＜開催日時＞

2004年10月30日(土)～10月
31日(日)

＜開催場所＞

ホテル東日本

〒020-0022 盛岡市大通3-3-18

◎ 宿泊・航空セットプランのご案内

＜申込み・お問合せ＞

JTB盛岡支店 担当：沢田石素浩

TEL:019-651-7474/FAX:019-623-4425

● 宿泊ホテルのご案内

大会参加の皆様へ下記の通り、宿泊施設をご用意させていただきました。
是非、ご利用ください。

宿泊日 平成16年10月29日(金)～10月30日(土)

宿泊施設および宿泊料金(お1人様、1泊朝食付、サービス料・税金込)

ホテル名	宿泊料金	
	シングル	ツイン
ホテル東日本	10,000円	9,000円

※盛岡駅からホテル東日本までの所要時間 徒歩7分

●【航空＋宿泊】セットプランのご案内

大会の日程に合わせた航空券と宿泊をセットにしたお得なプランを設定させていただきました。是非ご利用ください。

★代金に含まれるもの

往復航空券代（指定日の指定便）＋指定ホテル1泊（朝食付）

※団体割引運賃利用のため同一便10名様以上の申込みの場合のみ催行となります。

※花巻空港～盛岡市内までの交通費は含まれません。

※花巻空港～盛岡市内までは、到着便に合せて空港連絡バスが運行されます。

（所要約60分。運賃1,260円）

※航空券のみの販売はできません。

《大阪（伊丹）空港発着コース》

利用便（往路）	10月30日（土）伊丹空港発 08:35⇒（JAL2181）⇒花巻空港着 10:00
利用便（復路）	10月31日（日）花巻空港発 19:00⇒（JAL2188）⇒伊丹空港着 20:30
利用ホテル	ホテル東日本
旅行代金	シングル 56,000円／ツイン 55,000円

《名古屋空港発着コース》

利用便（往路）	10月30日（土）名古屋空港発 09:35⇒（JAL3161）⇒花巻空港着 10:50
利用便（復路）	10月31日（日）花巻空港発 15:10⇒（JAL3164）⇒名古屋空港着 16:25
利用ホテル	ホテル東日本
旅行代金	シングル 46,000円／ツイン 45,000円

《新千歳空港発着コース》

利用便（往路）	10月30日（土）新千歳空港発 08:00⇒（JAL2831）⇒花巻空港着 8:55
利用便（復路）	10月31日（日）花巻空港発 18:00⇒（JAL2834）⇒新千歳空港着 18:55
利用ホテル	ホテル東日本
旅行代金	シングル 38,000円／ツイン 37,000円

● お申込み方法

1. 別紙申込み書に、必要事項をすべてご記入の上、FAXにてお申込み下さい。
2. 申込み書が到着次第、折り返しFAXにて、受付番号を記入して返送させていただきます。(以降のお問合せすべて、この受付番号にてお問合せ願います。)
3. 申込み締切日 平成16年10月12日(火)
4. 宿泊・航空券の確認証と請求書・振込み用紙は10月18日(月)頃までにお送りさせていただきます。内容をご確認のうえ平成16年10月25日(月)までに指定の口座にお振込み願います。(振込手数料についてはご参加者負担でお願い致します)
5. 本フォーラムの申込みの際し、手配事務手数料、郵便通信費、旅行取扱金としてお1人様あたり500円合せて請求させていただきます。

● 変更・取消について

申込み内容の変更・取消につきましては、当初の申込書を修正したものを(上書きしたもの)JTBS盛岡支店宛FAX願います。(聞き間違いなどのトラブルを防ぐ意味からも、お電話による変更・取消には対応出来かねますのでご了承ください。)

6. 取消料(取消日は連絡を受けた日とさせていただきます)

[宿泊] 宿泊日前日から起算して

8日前まで	7日前より2日前まで	前日	宿泊当日・無連絡
無料	宿泊代金の20%	宿泊代金の50%	宿泊代金の100%

[航空セットプラン]

15日前まで	14日前より8日目まで	7日前~2日前	旅行開始日前日
無料	旅行代金の20%	旅行代金の30%	旅行代金の40%
旅行開始日当日		旅行開始後または無連絡不参加	
旅行代金の50%		旅行代金の100%	

- ★ 変更・取消に伴い、返金の必要が生じた場合には、お振込みいただいた金額から、取消料・事務手数料・振込手数料を引いた金額を大会終了後、指定の口座に振り込ませていただきます。なお、お振込みいただいていない場合には、取消料・事務手数料の請求書をお送りさせていただきます。

第4回公共政策フォーラム 「宿泊・航空セットプラン」 申込

書

お申込み日 平成16年 月 日

申込代表者名 (ふりがな)	
勤務先	
住所 (確認証送付先)	
TEL No.	() -
FAX No.	() -

※ 申込み締切日 平成16年10月12日 (火)

★宿泊欄にシングル=Sまたはツイン=Tのいずれかをご記入ください。

	(フリガナ) 氏名	性別	年齢	宿泊		航空 セットプラン (空港名)	備考 (同室者名 等)
				10/29	10/30		
例	岩手太郎	男	30		S	伊丹	
1							
2							
3							

※取消変更にもなう返金の際の口座

振込銀行 銀行	預金種目	普通 ・ 当座
	口座番号	
支店名 支店	(フリガナ) 口座名義	

※JTB 使用欄

受付月日 2004/ /
受付番号

「公共政策フォーラム 2004 イン岩手」開催について

趣旨

地方自治体推進一括法の施行以来、地方自治体は数多くの課題に直面しています。このような状況において、多くの地方自治体は、行財政システムの改革をはじめ、さまざまな打開策に取り組んでいます。しかし、一地方では、危機意識の希薄さを感じさせる地方自治体も数多く見受けられます。

「公共政策フォーラム 2004 イン岩手」においては、地方自治体が直面している課題は何か、課題を克服するための策は何かという視点から、都道府県、市町村それぞれで先進的な取り組みを行っている首長、職員、市町村、研究者をパネリストにむかえて、「地方の自立に向けて」をテーマに、パネルディスカッションを行います。

パネルディスカッションにおいては、地方の自立に資する地域（コミュニティ）のあり方、住民と自治体の新しい関係、自立を目指す地域連携・広域連携のあり方などのサブテーマを深く掘り下げることを通じて、パネリスト及び会場の参加者が「地方の自立に向けて」の課題をさぐる契機を提供することを目的としています。

称 「公共政策フォーラム 2004 イン岩手」

時 成 16 年 10 月 30 日（土）～31 日（日）

場 所 ホテル東 山 （盛岡市）
盛岡市大通 3-3-18 TEL 019-626-9090
<http://www.hotel-higashinohon-morioka.com/>

主 催 「公共政策フォーラム 2004 イン岩手」実行委員会（日本公共政策学会、岩手県、岩手県立大学総合政策学 学術振興委員会、事務局：岩手県立大学総合政策学）

後 援 岩手県市長会、岩手県市議会議長会、岩手県町村会、岩手県町村議長会、マスコミ各社

参加

参加者 300（会場収容数）

- 青森、岩手、秋田の自治体（県市町村）関係者
- 日本公共政策学会会員
- 一地方自治体

プログラム

時 ・ 構 成	ひ
10月30 開会の辞 14:00～14:10	公共政策学会会長
基調講演 14:10～15:00	増田寛 ・岩手県知事 「地 の自 へ向けて」
パネルディスカッション 15:10～17:40	パネルディスカッション 「地 の自 へ向けて」(仮題) ◎パネリスト 増田寛 ・岩手県知事 坂 ・志 市長 逢坂誠 ・ニセコ町長 大久 規子・甲 大学教授 ◎コーディネータ 潤・政策大学院大学教授
交 会 18:00～20:00	ホテル東
10月31 科会 10:00～12:00	科会1「地域 携」 ◎コーディネータ 坂口正治・シンクタンクふくしま研究員 ◎パネリスト 高井昭 ・いわて NPO サポートルーム室長 海 ・駒沢大学 学 講師 他1 (交渉中) 科会2「地域自治組織」 ◎コーディネータ 大石田久宗・三鷹市健康 祉 調整担 長 ◎パネリスト 崎誠一・志 市政策審議室主幹 小田島 一・横手市朝倉地区市 地域会議 議長 前山総一 ・ 戸大学教授
12:00～13:00	昼食休憩
パネルディスカッション 13:00～15:30	パネルディスカッション 「これからの自治体経営」 ◎パネリスト 熊坂義 ・宮古市長 吉達 ・羽咋市長 俊 ・岩手県 大学教授 ◎コーディネータ 山 啓・東 大学大学院教授
まとめ・ 会の挨拶 15:40～16:00	公共政策学会 会長

事 局

020-0193 岩手県岩手郡滝沢村滝沢字巢子 152-52

岩手県 大学総合政策学

TEL 総合政策学 事 室 019-694-2700

俊 研究室 019-694-2758

E-mail shunmei@iwate-pu.ac.jp

公共政策フォーラム 2004 イン岩手

報告書

「公共政策フォーラム 2004 イン岩手」実行委員会

はしがき

地方分権推進一括法の施行以来、地方自治体は数多くの課題に直面しています。三位一体改革、市町村合併をはじめ、地方自治体を取りまく情勢は前途多難であり、このような状況において、多くの自治体は、行財政システム改革をはじめ、さまざまな打開策に取り組んでいます。しかしながら、その取り組みには、ばらつきが見られます。

このような状況において、地方自治体は、地方分権の担い手としていかにして自立可能なのか、その課題は何かを探ることは喫緊の課題であり、「公共政策フォーラム 2004 イン岩手」は、次のような目的をもち、そのプログラムが検討されました。

岩手県のみならず、全国の地方自治体がかかえている諸問題について、「自立」の視点から地方自治体の方向性を探る。

21 世紀における地方自治体のあり方を、「自立」や「連携」という視点から、方向性を模索している先進的な取り組みを紹介することによって、岩手県のみならず、他の都道府県、市町村に対して展望を示す。

自治体関係者、学者、市民が参加するシンポジウムを通して、「自立」にむけての「協働」のあり方を示す。

そして、「公共政策フォーラム 2004 イン岩手」は、全体テーマを「地方の自立に向けて」とし、2004 年 10 月 30 日、31 日の両日にわたり、日本公共政策学会、岩手県、岩手県立大学総合政策学部学術振興委員会の主催により、岩手県盛岡市で開催されました。

第 1 日目は、増田寛也岩手県知事の基調講演が行われ、それを受け、県市町それぞれの立場で自立に向けた改革に取り組んでおられる首長と専門家をパネリストに迎え、「地方の自立に向けて」というテーマで議論しました。

基調講演では、「地方を取り巻く現状」と「岩手県の取り組み」という 2 つの視点から「地方」がかかえている諸課題を示され、三位一体改革での国の取り組みやそれに対する地方の取り組みなどが紹介されました。

パネルディスカッション では、「地方の自立に向けて」というテーマで、政策研究大学院大学の飯尾潤教授をコーディネーターに、増田寛也岩手県知事、埼玉県志木市の穂坂邦夫市長、北海道ニセコ町の逢坂誠二町長、そして甲南学院大学の久保規子教授をパネリストに迎え、「地方の自立とは何か」ということに絶えず立ち返りながら、独自の取り組みや課題について、2 時間半にわたって、熱い討論が展開されました。

第 2 日目の分科会 1 では、「地域連携」というテーマで、東北大学大学院の河村和徳助教授をコーディネーターに、いわて NPO サポートセンターの高井昭平理事長、シンクタンクふくしまの坂口正治研究員、駒澤大学の内海麻利専任講師をパネリストに、自立に向けての可能性について、まちづくりから地域連携までをより広域的な視点から討論が行われました。

分科会 2 では、「地域自治組織」というテーマで、東京都三鷹市の大石田久宗氏をコーディネーターに、埼玉県志木市の尾崎誠一氏、秋田県横手市の小田島龍一氏、八戸大学の前山総一郎教授をパネリストに、「地域自治組織」論の経緯と、それぞれが地域で取り組んでいる試みを組上にのぼせながら、住民自治による自立という視点から合併後の自治体のあり方について議論が展開されました。

午後のパネルディスカッション では、「これからの自治体経営」というテーマで、東北大学大学院の山本啓教授をコーディネーターに、岩手県宮古市の熊坂義裕市長、岩手県滝沢村の柳村純一村長、岩手県立大学の齋藤俊明教授をパネリストに、2 日間の議論をふまえ、新しい自治体経営と広域連携による自治体経営の展望という視点から、自立に向けての具体的な取り組みとこれからの経営のあり方について議論が行われました。

「公共政策フォーラム 2004 イン岩手」の内容はおおむね以上のようなものでありますが、岩手県をはじめとする北東北以外からも自立に向けた自治体経営の最前線で活躍されておられる方々に参加いただき、活発な議論とさまざまな提言をいただくことができました。また、参加者の多くは岩手県内の自治体職員でありましたが、問題提起、提言は、今後の自治体経営にとって大いに刺激になったものと思われる。

アンケート調査では、回答者の約 80%の方に高い評価をしていただき、「具体的・実践的事例が聞くこ

とができた」や「課題が明確になった」などの意見も多く寄せられました。

「公共政策フォーラム」の開催、運営に携わって実感したことは、「公共政策フォーラム」は、地方において開催してこそ意味があるのではないかということです。

来年度も、地方において開催される予定と聞いていますが、地方において、現在地方がかかえている具体的な課題をテーマにして、各地で活発な議論や意見交換が行われることを切に望み、また「公共政策フォーラム」が、地方のみならず、日本公共政策学会にとっても大いに寄与することを期待するものです。

最後に、ご多忙のところ、「公共政策フォーラム 2004 イン岩手」の趣旨にご賛同いただき、コーディネーター、パネリストとしてご参加いただきました皆さま、ならびに後援をいただきました各位に心よりお礼申し上げます。

2005年3月

「公共政策フォーラム 2004 イン岩手」実行委員会委員長 照井 崇

なお、「公共政策フォーラム 2004 イン岩手」実行委員会の構成員は以下の通りです。

委員長	岩手県総合政策室	照井 崇
委員	岩手県立大学	齋藤俊明
委員	東北大学大学院	山本 啓
委員	日本公共政策学会 公共政策フォーラム実行委員会	横須賀徹
監事	日本公共政策学会	梅田次郎
監事	岩手県総合政策室	廣田 淳

目 次

はしがき

フォーラム・プログラム	1
開会及び主催者の挨拶	5
基調講演	7
パネルディスカッション	12
分科会 「地域連携」	37
分科会 「地域自治組織」	56
パネルディスカッション	77
まとめ・閉会	101
資料(レジュメ)	104

公共政策フォーラム 2004 イン岩手
～ 地方の目立に向けて ～

主 催
日本公共政策学会・岩手県・岩手県立大学総合政策学部学術振興委員会
後 援
盛岡市・岩手県市長会・岩手県町村会・IBC 岩手放送・岩手日報社・テレビ岩手

日 時:平成 16 年 10 月 30 日(土)、31 日(日)
場 所:ホテル東日本

フォーラムの趣旨

真の地方分権社会を達成していくためには地域の自立が必要であり、それは地域が直面しているさまざまな課題、問題について地域ごとに独自の解決策を発見していくこと、すなわち地域の自立によって、可能になっていくものと考えられます。

パネルディスカッションにおいて「地方の自立に向けて」というテーマを設定するのもそのような認識にもとづいていますが、今回は、自立に向けての構想を、県レベルにとどまらず、市町村レベルにまで立ち返って考えてみます。

パネリストの方々が、自立にむけて、県や各市町村において実際に取り組んでいる試みやそれにともなう課題、あるいは境域をこえたさまざまなレベルでの連携のあり方等を俎上にのせて、研究者による批判的意見も交えながら、地方の自立に向けての具体的方策を展望していきます。

フォーラム・プログラム 30日(土)

14:00～14:10 開会

14:10～15:00 基調講演

「地方の自立へ向けて」

岩手県知事 増田寛也氏

15:10～17:40 パネルディスカッション

テーマ「地方の自立へ向けて」

パネリスト

岩手県知事

埼玉県志木市長

北海道ニセコ町長

甲南大学教授

コーディネーター

政策研究大学院大学教授

増田寛也氏

穂坂邦夫氏

逢坂誠二氏

大久保規子氏

飯尾 潤氏

18:10～19:30 交流会

当日参加も歓迎いたしますので、受付までお申し出ください。

ジョイント・プログラム 30日(土)

17:45～18:05 北東北三県連携レポート

テーマ「北東北三県連携とランドデザイン」

報告者 岩手県総合政策室政策推進課職員

10:00～12:00 分科会

【分科会Ⅰ「地域連携」：鳳凰の間】

パネリスト

(特活)いわて NPO センター理事長 高井昭平氏

(財)ふくしま自治研修センター

シンクタンクふくしま専門研究員 坂口正治氏

駒澤大学専任講師 内海麻利氏

コーディネーター

東北大学大学院助教授 河村和徳氏

【分科会 「地域自治組織」：青雲の間】

パネリスト

埼玉県志木市企画部政策審議室主幹 尾崎誠一氏

秋田県横手市朝倉地区市民地域会議議長 小田嶋龍一氏

八戸大学教授 前山総一郎氏

コーディネーター

東京都三鷹市健康福祉部調整担当部長 大石田久宗氏

13:00～15:30 パネルディスカッション

テーマ「これからの自治体経営」

パネリスト

岩手県宮古市長 熊坂義裕氏

岩手県滝沢村長 柳村純一氏

岩手県立大学教授 齋藤俊明氏

コーディネーター

東北大学大学院教授 山本 啓氏

15:40～16:00 まとめ・閉会

開会及び主催者の挨拶

○司会

「公共政策フォーラム 2004 イン岩手」においでいただき、ありがとうございます。司会を務めさせていただきます岩手県総合政策室の八重樫でございます。よろしくお願いいたします。

それでは、ただいまより、「公共政策フォーラム 2004 イン岩手」を開会いたします。はじめに、日本公共政策学会会長の細野助博中央大学教授から開会のあいさつを申し上げます。

○細野助博（日本公共政策学会会長 / 中央大学教授）

皆さま、ご多忙のところ会場においでいただきましてありがとうございます。主催者のひとつを代表いたしましてごあいさつ申し上げます。

「公共政策フォーラム 2004 イン岩手 - 地方の自立に向けて - 」というテーマで、これから2日間にわたってフォーラムが開かれます。このフォーラムは、日本公共政策学会が、公共的、専門的諸問題について地域の皆さんと一緒に考えたいという趣旨ではじめまして、今年で3年目をむかえます。

最初は、福井市で行われました。そのときのテーマは、「地方分権と市町村合併」というようなテーマでございました。第2回目は、那覇で行われました。テーマは、島嶼経済、つまり島経済というものの持つハンディをいかにして克服するかということでした。それも、IT 時代ということで、IT を活用してどのような形での地域発展ができるかというテーマでフォーラムを開催しました。

今年は、実は、つい最近でございますけれども、お隣の宮城県の気仙沼市で行いました。本日のフォーラムは今年の第2回目ということになりますが、テーマは「地方の自立に向けて」でございます。

ご挨拶にあたりまして、日本公共政策学会はどういう学会なのかについて少しお話をしたいと思えます。現在、会員数は、大学の教員、シンクタンクの研究員、それから地方、国のお役人さんを入れまして、750 名余りを数えております。発足いたしましてから7年目になります。7年でこれくらいの会員数になったというのは、それだけ、公共的な問題、あるいは現在進行中の構造改革にともなうさまざまな地域の問題を皆さんと一緒に勉強し、考えましようということで、学界の関心の高さを示すものといえるかと思えます。

さて、本日は、「地方の自立に向けて」をテーマとして、全部で3つのセッションが開かれるわけでございます。なぜ「地方の自立に向けて」というテーマを設定いたしましたかといえますと、地方分権の流れが皆さんの目にはっきり見えているわけでございますけれども、うまくいっているかという、そうでもない。

また、霞が関でも、構造改革というかけ声のもとにいろいろな仕組みづくりをやっているわけでございますけれども、緒についたばかりということもございまして、それが、国民一人一人の幸福につながるものであるかという、必ずしもそうではないのではないかと。なぜかという、仕組みづくり、あるいは今までの決定のスキームがあまりうまくいっていないということなのではないかと思えます。それを何とかしなくてはならない。

私は、中心市街地の活性化をテーマとしているいろいろ勉強しておりますけれども、その点から申しますと、課題として浮かびあがってきますのは、ひとつには、当該関係者が価値の連鎖をうまく使っているかという、そうではないのではない。角を突き合わせて利害の対立ばかりに目を向けているのではないのかということでございます。どういう形でその視点を転換すれば、価値連鎖がうまくいき、みんなが幸福になれるのか、それを考えることが少し足りないのではないかなというふうな気がします。

もうひとつは、競争の内容でございます。ご当地でもそうかもしれませんが、中心市街地があまりよくいっていない。かといって、その中心市街地を取り巻く大規模店舗でございますけれども、業績がいいかという、必ずしもそうではない。では、多様性のある競争はどのような形で実現可能なのか。多様性のある競争をしながら、お互いにつぶしあうのではなくて、市民生活の利便性につなげていくためにはどのような形でおたがいの関係性を保つべきなのか、そのあたりの視点がまだまだ足りないのではないかなというふうな気がいたします。

端的に申しますと、ひとつは、地域の皆さんを幸福にするような価値連鎖を持つようなコラボレーション、あるいは市民協働、あるいは官民の協働はどのようにして形作ったらいいのか、ということだと思います。もうひとつは、おたがいにつぶしあうのではなく、多様性を持たせるような形で競争する、ということだと思います。これからは、こうした視点にたって考えていったらいいのではないかという気がいたします。

フォーラムのテーマは「地方の自立に向けて」ですが、このテーマにつきましても、同様の問題意識をもっているものでございますから、そのような視点からお話をいただきたいと思います。

「公共政策フォーラム 2004 イン岩手」は、日本公共政策学会、岩手県、岩手県立大学総合政策学部学術振興委員会の主催という形でお引き受けをいただきました。また、盛岡市、岩手県市長会、岩手県町村会、IBC 岩手放送、岩手日報社、テレビ岩手の各機関からご後援いただきました。ありがとうございます。300 ほどの席を用意いたしましたが、開会前からいっぱいになっております。主催者としてはこのうえない喜びでございます。これからセッションがはじまりますけれども、皆さんと一緒に勉強したいと思います。

それでは、よろしく願いいたします。

基調講演

地方の自立に向けて

岩手県知事 増田寛也氏

司会

次に、基調講演に移ります。講師は、増田寛也岩手県知事、講演のテーマは「地方の自立に向けて」です。増田知事は、平成7年に岩手県知事に当選し、現在3期目でございます。それでは、増田知事、よろしくお願いたします。

増田寛也(岩手県知事)

皆さん、こんにちは。岩手県知事の増田寛也です。日本公共政策学会の公共政策フォーラムをこの岩手の地で開催していただきありがとうございます。会長をはじめ、多くの研究者の皆さま方、県民の皆さま、特に、県外からおいでになられました皆さま方に心から歓迎を申し上げます。

フォーラムのテーマである「地方の自立に向けて」ですが、地域経営者・最高責任者として、常々、このテーマに関心をもっております。私も、この場の議論から、大いなるヒントを得ていきたいと考えております。

お話ししたいことは、大きく2つございます。最近、新聞を賑わせている三位一体改革についてはじめにお話を申し上げます。後半では、地方制度調査会でも道州制の検討が進められておりますし、岩手県では、青森県、秋田県と連携し、さまざまな共同事業を展開しておりますので、広域行政、広域自治体のあり方などについて申し上げたいと思っております。

はじめに、三位一体改革の関係でございます。8月19日に知事会が中心になってまとめた地方六団体の改革案がございます。その案を作成するさいに多少なりともかかわってございましたので、これについて少し経緯などをお話ししたいと思います。

三位一体改革の目的は、地方の裁量をより発揮させ、地方の自主性をより高めることだと考えております。地方の歳入については、自前の税源を地方に付与して、地方の財源をこれまで以上に増やすということです。

税財源を地方に移していくと、どうしても地域間の格差がでてまいります。税源に偏在があり、地域間の財政格差というものが出てくるので、社会的な合意を得た財源調整機能が必要となってきます。地方自治体間の条件をできるだけ同一にしたうえで、それぞれの自治体が創意工夫できる体制とすることが必要となってきます。当然のことながら、失敗する自治体もでてくると思いますが、このことによって、「善政競争」を行ったうえで、それぞれの地域を個性あるものにできると考えております。これが、小泉総理がおっしゃった「官から民へ、国から地方へ」という大きな2つの理念の1つである「国から地方へ」の理念を具体化するものと理解しております。

昨年11月の総選挙後、まず、1兆円の税源移譲で平成16年度の改革をはじめようと、そして6月の「骨太の方針2004」におきまして、平成18年度までの税源移譲の規模を3兆円と閣議決定し、自民党もこの骨太の方針を認めて、改革が進められています。

三位一体改革の初年度の成果については、さまざまな評価がありますが、総じて、本来の三位一体改革とはかけ離れていると評価されています。地方の自主性を発揮できるような意味のある補助金の廃止、税源移譲にほとんど結びついておらず、ごく一部のものが実施されていることと、税源移譲自体が本来期待された額にほど遠かったためです。さらに、改革の方向も不明のまま、一方的に唐突かつ大幅な地方交付税の削減が行われました。このように、国の財政再建が優先され、地方に負担を強いる「つけ回し」の改革にすぎない、地方の実情を無視した不本意な結果となりました。

国庫補助金を一般財源に振り替えた例として、公立保育所運営費補助金があります。総務省は、この

補助金を、地方交付税で振り替え、財源調整もそのなかで完全にやり切ったと言っています。しかし、地方交付税で調整したとは言っても、地方財政全体で見ると、地方交付税プラス臨時財政対策債が対前年比マイナス12%、総額にして2兆9000億円もカットされていますので、誰もその実感がなく、一般財源化によって保育所の運営が自由度の高いものにはなりません。

1年目の結果をふまえ、2年目となる平成17年度、それから、第1期の最終年として考えられています18年度をどのように進めるかということもふくめて問題になっております。平成17年度が昨年度と違うのは、総理の方から廃止すべき補助金のリストを地方六団体で作るように要請をされたこと、ここが決定的に違うところだと思います。これは、従来、地方の意見を聞くといっても、それは、参考意見として地方の意見を聞きおくといった程度のもので、アリバイ作りが多かったためでありました。このように、政府から国の政策決定の重要な部分を地方団体が求められるといったことはかつてなく、今後の国と地方との関係にとって大変画期的で、国と地方の信頼関係を醸成するうえで、意義のあることと思っております。

しかし、地方六団体が政府へ地方案を投げ返したにもかかわらず、政府からは対案もなく、地方案に対して省庁がばらばらに反論を行って、生産的とはまったく言えないということが、歯がゆいし、情けないと感じています。

8月18、19日と、全国知事会で、地方案を議論し、異論も随分だされました。特に、義務教育費国庫負担金についての取扱いで意見が分かれまして、結局、40対7という多数決で決めております。これからは、地方団体として意見をひとつにまとめることが求められる場面も多々あると思っておりますので、意思決定の仕方としては、私は、多数決でも問題ないと考えております。しかし、大事なことは、議論をすべてオープンにしていくことだと考えております。行政の意思決定において大変重要なことは、行政すべての分野において「透明性を確保すること」、「納税者に対して説明責任を尽くすこと」、そして「行ったことに対して厳しいチェックを働かせること」です。こうした意味において、今回、全国知事会の議論は意思決定をオープンな形で進めたことが大変よかったと感じています。

一方、地方案に対してどういうことが行われているかということ、中央省庁と自民党が一緒になり、反論しています。これまで、中央省庁と自民党の政調各部会が一体となって、政府の政策決定は全部クロードの世界で行われてきたわけです。中央省庁は、今でこそ情報公開法がありますが、地方自治体よりはずっと後ろ向きでしたので、内部でどういうふうに決定されているかはよく分からない。そして、自民党の政調部会もクロードで行われていますので、国の重要な政策決定プロセスは、クロードの場でほとんど決められるということが続いています。予算について言えば、12月の段階で政府予算案が決まれば翌年度の予算は決まったも同然です。そのプロセスに、今回、地方六団体が、地方案というくさびを打った形になっています。

各省庁からの反論に対しては、ひとつひとつ反論できるのです。例えば、災害については、災害復旧と災害予防をしっかりと分けて議論すべきです。災害復旧は、災害時に、国が国の事業として、早急に行う必要があります。しかし、災害予防については、治水の計画が河川ごとに策定されており、それにもとづき計画的に整備していくこととなるので、補助事業でなければ、災害予防がまっとうされないということではなく、単に、地方財源が確保されれば済む問題であります。このように、中央省庁から、未成熟で、混同した反論が行われていることは嘆かわしいと感じております。

しかし、よく考えると、政府の方針に反して、中央省庁が個別に反論するということは大変おかしなことで、たとえば言うと、社長の小泉さんが、「こうしょう」と言っていることに対して、部下の部長が、社長の言うことを全然聞かずにみんな勝手なことを言う。お得意先、自分たちの株主に対してまったく別なことを言っているような状況です。そういう会社はすぐにつぶれるのですが、政府がつぶれてしまっただけは困るので、これをどうしたらいいのか考えていかなければなりません。

中央省庁にとって、補助金を分配するというのは自分たちの生命線であって、かなりの人たちが補助金を分配する仕事に携わっていますし、そこに省の存在意義があったと言えます。例えば、環境省の予算のうち、約47%が地方案の補助金廃止の対象になっています。地方向けの補助金だけで言えば、約90%が廃止対象になっている。それ以外の省庁も多くの補助金が廃止対象になっています。

抵抗が強いのは、公共事業をもっている国土交通省、農林水産省、福祉関係の補助金などで、多くの補助金が削減対象となる厚生労働省、義務教育費国庫負担金を所管する文部科学省です。

政府が、地方案への対案を示すことができない状況をどのように解決していくかと言えば、選挙で選

ばれた政治家が各省庁に対してリーダーシップを発揮することにつきると思います。地方案に対して省庁ごとにバラバラに反論するのではなく、政府としての対案を示したうえで、国民の判断を探りながら結論をだすというのが本来の姿だろうと思います。

しかし、内閣改造の記者会見では、省益を代弁するような官僚の作文をそのまま大臣が読み上げていましたので、この問題にかんしてこれからどういう落としどころがでてくるかというところがまったく見えない状況だと思っています。

日本では「官僚優位」と言われていますが、官僚は選挙で選ばれているわけではありませんから、責任の所在が非常に曖昧です。責任の所在が曖昧なところが力を発揮しているということが大きな問題であるとも感じています。

私は、三位一体改革を、地方の自立につながる大変重要なものだと考えておりましたので、補助金の廃止まで踏み込んで主張しました。補助金の廃止は、財政上の問題としてのみとらえられがちなのですが、実は、「国が地方自治体に対してお金を渡す」システムを変更し、地方が、金を配る権限を持つ「霞が関」や「永田町」ではなく、地域の住民に目を向けよるように改めるものなのです。

決定プロセスが不透明で、配分の基準が非常に見えにくい補助システムをやめ、国と地方との関係に対等なものにする改革だったわけですが、総論賛成でスタートしたのですが、今になり、抵抗が強くなって来ているという状況です。

次に、これからの地方のあるべき姿を考えるうえで、必要な視点をいくつか申し上げます。

1つ目は、都道府県や市町村のなかに PDCA サイクルを構築していくこと。構築にあたっては、透明性を高め、納税者や県民に対する説明責任を果たし、しっかりとした検証を働かせることが大切で、このような仕組みを一刻も早く作りあげていくことが必要です。

2つ目は、基礎的自治体である市町村を強化するということです。いろいろな財源が地方に移りますが、それがきちんと市町村に行くような仕掛けが必要です。事業についても、地方分権一括法で都道府県に多くの権限が移りましたが、次の段階として、県から市町村に権限や事業を移していくことが大事であると考えております。

3つ目は、税源移譲です。地方への税源移譲の動きが見えないことを私は懸念しています。税源移譲については、住民税を 10%フラット税率化し、国税から地方税に振り替えると言っていますが、実際にどうなるか気になっています。

4つ目は、地方交付税についてです。地方交付税については、算定方法を変えて、透明性を確保していく必要があると感じています。地方交付税の算定の基礎になっている地方財政計画は、地方と協議することなく、財務省と総務省だけで決めていたのですが、そのプロセスを変えて、2、3年先の見通しがつくようなものにしていかなければならないと思います。また、地方財政計画で投資的な経費が数兆円単位で過大に積算されていることについて、地方の責任のように言われていますが、地方財政計画は、政府が策定していたもので、地方の「積算が過大である」と言われる筋合いはありません。策定方法がおかしいので、ここも変えなければなりません。

また、地方交付税が政策誘導策として使われていることが問題です。平成4年度以降の景気対策では、県債の償還については、「地方交付税で面倒を見る」という約束でしたので、約束した地方交付税はきちんと手当てされるべきであると考えます。また、今後は、政策誘導策として地方交付税を使っていくようなことはやめなければならないと思います。

最後に、選挙の意味をよく考えなければいけないと感じています。三位一体改革については、自民党のマニフェストに書いてあるのです。マニフェストに書いてあるのに実施しないというのは、公約違反となります。マニフェストの実施結果を国民が厳しく問うという、いわゆる「マニフェスト・サイクル」が必要です。

昨年4月の統一選挙で、私自身、従来とは変えて、数値目標・工程表等を入れたローカル・マニフェストを提示しております。ローカル・マニフェストからはじめなければ、パーティー・マニフェスト(政党のマニフェスト)にはつながらないだろうと思ってはじめてたわけでありました。内容が不十分だとおしかりを受けるかもしれませんが、ローカル・マニフェストを作って、検証をしつつ、実現に向けて努力しております。

三重県の前知事、北川さんが、11月27日に、市町村長選挙でマニフェストを掲げて当選した市町村長さん方と検証大会を開くと聞いています。9月8日に、知事のマニフェストの検証も行われました。

来年、多くの自治体で、合併による市町村長選挙が行われますので、多くの候補者にマニフェストを作っていたきたいと思っております。

2番目のテーマである広域行政の話に移りたいと思います。北東北3県では、平成9年から多くの共同事業を実施し、現在、約100項目の合意事項がございます。観光、環境、教育の分野などからはじめて、海外事務所、県外事務所の合同化なども行っています。海外事務所や県外事務所の合同化では、運営コストを削減することができ、観光の宣伝効果も大きくなるなど、成果が得られております。また、アンテナショップも3県合同で開くと注目されるので、売り上げも右肩上がり、博多のアンテナショップなどは大成功です。

間もなく、2回目の北東北みらい債を60億円発行します。自治体の資金調達は、今後、多様化していきませんが、発行コストを下げるためには、発行規模が問題になってきますので、3県共同で北東北みらい債を発行しています。それから、今年1月から産業廃棄物関連の条例も3県共同で施行しております。来年の4月から、宮城県でも、3県と同様の条例が施行されるので、4県共同の条例になります。

都道府県というのは、隣同士で競争ばかりしていて、共同事業をやるといふ発想がこれまではありませんでした。ところが、グローバル化の進展で、隣同士の競争をやっているうちに中国に負けてしまう状況になっていきますので、もっと視野を広げていかなければならないと思います。都道府県が互いに補完する関係を築き上げて、協力しあう場面を増やしていかなければなりません。

これまで、共同事業を北東北3県でやってきたなかで、見えてきたことがあります。公共施設や大きなハコモノ施設、産業基盤になるようなものは、もっと国際競争のあるものにしなければならないと思うのですが、今の行政範囲にとらわれていますとなかなか難しい場合があります。協力して、他県のものでも応援するべきものは応援したらいいのではないかとされるのですが、他県にあるものに投資をするというのは現実的に難しい。投資した以上、きちんと運営管理されることが納税者からも期待されますが、他県の施設はその県が管理するのが原則なので、県境を越えるよう施設について今以上の協力をするというのは制度的に難しいと実感しています。

都道府県の合併は、以前は、ほとんどできないような規定になっていたのですが、今回の地方自治法の改正で、市町村合併とほぼ同じような手続で都道府県も合併できるようになりました。これを受けて、都道府県が合併したらどうかとの話もあるのですが、国と地方の権限関係が今と変わらず、単に規模や合理性だけでは、合併するメリットを見いだせないと思っております。

広域自治体を考えるときに一番大事なことは、国と地方の権限関係です。先ほどの三位一体改革にも通ずるわけですが、今の国と地方の役割が徹底的に見直されることを前提として、ブロック単位の自治体が必要かどうかという議論をしていかなければいけないと考えております。今の仕組みのままで安易に合併してしまうと、今の体制を温存することにもつながりかねません。

国が、本当に取り組むべきこととして、外交や金融システム、防衛がよく言われますけれども、それ以外でも、農林行政や医療関係のことで国がやらなければいけないことがまだまだあります。例えば、BSEに関連したアメリカからの牛肉輸入の問題も、国益と消費者保護、生産者保護などのバランスをよく考えながら、国が判断していくべき話です。こういったことは国が責任を持って判断すべき問題だと考えます。

庭先の水路をどうするかというような細かな箇所づけなど、国が一々やる必要もないものは、地方に任せないといけません。

国、地方の役割をきちんと分けをしたうえで、国から仕事を移譲される地方が、二層制になるのか、あるいは三層制のような形がよいのか、広域自治体の役割はどうなのかということを考えていく必要があります。そこまで徹底的になされれば、道州制などの議論に自然とつながっていくだろうと思います。

このとき、忘れてはならないのは、地方分権の立場で広域行政を考えていくべきということで、「補完性の原理」や「近接性の原理」を基本に据えて、国がやっていることを県あるいは道州へ、県がやっていることを基礎的自治体へ、積極的に住民との距離を縮めるような方向に動かしていく必要があります。

2つ目は、経済規模が非常に広域化していることと、高速交通網も非常に整備されてきて、活動範囲が非常に広がってきていることを考慮する必要があります。特に、産業面などでは近隣の東南アジアとの競争力を強化していかなければいけませんし、それにあった産業の基礎的なインフラを整備する必要

もあります。都道府県フルセット主義が、本当に経済構造の変化にあっているかどうかを考えていかなければなりません。

3つ目は、都道府県と国の地方支分部局との役割の重複の問題です。東北地方整備局や東北農政局、東北運輸局などと県と重複している部分をもっと簡素で、合理的なものにできると思います。この問題は道州制の問題かという疑問もありますが、重要な要素であることは間違いなくと思います。

道州制が、かつて、国の地方支分部局の力をより強めて、自治体を国の意思の通りやすい、手足として使いやすいような形で道州に再構成したらどうかと意見がありましたが、現在は、逆に、地方分権の趣旨をふまえ、この問題を議論しなければならないと思います。

道州制の問題は、大変パワーのいる話であって、大きな変革になりますので、理論的な整理や国民、県民との対話、コミュニケーション、そして理解ということも十二分にやっておかないとこの問題は進まないと考えております。

第27次地方制度調査会の最終報告で、道州制の問題が取り上げられて、今、第28次地方制度調査会で議論が進められています。地方制度調査会では、自治体のトップマネジメントや会計決算のあり方などについて、来年にかけてしっかり議論して、再来年の法律改正に結びつけられるものは順次結びつけることとしており、一方、道州制については、「しっかりと議論をすることにとどめる」というふうに聞いておりますが、今後も引き続き、地方制度調査会の議論を注視していきたいと思っております。

道州制の問題を考えると、私は、それぞれの地域が自分たちの地域をどのように描いていくのかを、そして、日本の構造をどのように変えていくのかといった価値観があってはじめてこの問題についてきちんとした議論ができるのではないかと考えております。これまで、多極分散法など、たくさんの法律がありましたけれども、成果を得られずに東京への一極集中がより強まっているのが実態であります。これ以上東京への一極集中は望まない、地方の活力をもっと引きだすような国家にしていかなければならない、という観点からの議論を期待したいと思っております。

地域の自立に向けてどういう地域にしていくのか、それぞれのいわば「地域力」が問われる時代がやってくると感じています。岩手で言えば、「岩手らしさ」をどこに求めて、岩手の地域力をどのように引きだしていくのかということです。行政が、逆に、今まで、地域にあるさまざまな力を殺してはいなかったかという反省をしながら、地域にある力を引きだすようにわれわれ自身が努力していかないといけないと思います。制度を変えただけでは、成果を生まれません。

総論的なお話でございましたが、ちょうど時間が参りましたので、私の話は以上で終わりにさせていただきます。ご清聴いただきまして、どうもありがとうございました。

パネルディスカッション

地方の自立に向けて

パネリスト

岩手県知事	増田寛也氏
北海道ニセコ町長	逢坂誠二氏
埼玉県志木市長	穂坂邦夫氏
甲南大学教授	大久保規子氏
コーディネーター	
政策研究大学院大学教授	飯尾 潤氏

○司会

それでは、パネルディスカッションをはじめさせていただきます。パネルディスカッションのテーマは「地方の自立に向けて」です。最初に、コーディネーターとパネリストの方をご紹介しますと思います。コーディネーターは、政策研究大学院大学教授、飯尾先生でございます。

パネリストの方々は飯尾先生からご紹介をよろしく願いいたします。

○飯尾 潤（政策研究大学院大学教授）

飯尾でございます。よろしく願いいたします。

ご指名でありますので、簡単にパネリストの皆さんをご紹介します。基調講演をされました岩手県の増田寛也知事、埼玉県志木市の穂坂邦夫市長、北海道ニセコ町の逢坂誠二町長、甲南大学の久保規子教授でいらっしゃいます。

それでは、先ほどの増田知事のご報告を受けまして、「地方の自立に向けて」というテーマでパネルディスカッションをはじめさせていただきます。増田知事のお話は、三位一体改革、道州制、広域行政をめぐるものであったわけですが、それは、どちらかというと、容れ物の話になりまして、地方が自立するということはどういうことなのかについてもう少し具体的なイメージがあったほうが議論しやすいように私自身感じております。

そこで、これから、それぞれの地域で、あるいはそれを研究しておられる方、それぞれ別の角度から、何かひとつというわけではありませんけれども、話を広げていただくという意味で、順番に一言ずつ10分か15分程度お話をいただいて、それをもとに議論をさせていただきたいと思います。それでは、最初に、北海道ニセコ町の逢坂町長から問題提起をお願いいたします。

○逢坂誠二（北海道ニセコ町長）

どうも、皆さま、こんにちは。北海道ニセコ町長の逢坂でございます。

なるほど、飯尾先生がおっしゃられたとおり、自立という言葉そのものは非常に概念が広いと言いましょか、自立とは一体何だということを考えだすと多分夜も眠れなくなるような問題ではないかというふうに思っています。私は、そういう大きな問題について体系的に話すということではできませんので、先ほどの増田知事の話をお聞きして感じたことをふくめて、大きく5点ほどお話しさせていただきます。

第1は、増田知事が先ほどお話をされました三位一体改革にからんでなのですが、自立をすることとは、自立以前にやはり自分の頭で考えるということがなければ、当然、自立はできないわけでありまして。ところが、これまでの自治体は自分の頭で考えるということを許されていたのでしょうか。実は、自分の頭で考えないということのほうが、自治体運営をしていくことにおいてはよかった、考えないほうが自治体運営を進めるやり方としては楽だったのではないかという感じがし

ております。

私どもの町で、例えば、今、ある中学校の大規模な改修をしているわけですが、この中学校の大規模な改修をするときに、制度から言いますと、文部科学省も北海道教育委員会も、改修ではなくて、全部壊して新たに建て直したほうが良いという話をするわけです。でも、私たちは、学校の場所を変えたくないとか、産業廃棄物の問題だとか、さまざまな地域の事情を考慮すると、やはり、大規模な改修のほうが良いと。

住民の皆さんともお話しした結果、そちらが良いのだということで、それについていろいろとアイデアをだすわけでありまして。アイデアをだして、価格を少なく見積もって、新築よりもずっと安い価格で、後30年、35年使える校舎を作りたいということを主張しますがなかなか進まないわけです。そういうことをするよりも、全部取っ払って新築をしたほうが良いということがあるわけです。

それから、私どもの町に小さな図書館のような施設があるのですが、これは、もともとは、郵便局でした。古い郵便局、古いといってもそんなにぼろな郵便局ではないのですが。郵便局が移転したものですから、その建物を譲り受けてリニューアルをして図書館にしようとしたわけです。このときも、制度をそのまま利用すれば、新築できるのでしょうけれども、リニューアルは大変でした。地域が知恵を絞ろうとすればするほどいろいろな障害があって、仕事がやりにくくなる。特に、そこに、住民参加でありますとか、多様な意見を反映させようとするとなかなか仕事が進まない。

つまり、自立をすべきであるというふうに言われているのですが、われわれは、自立をする前に、考えるということをほとんど許されてこなかったのではないかと。考える、考えると言われているだけけれども、実際に考えて、地域の実情に合うように仕事をしようと思うと、まったくそれができないということになっているのではないかと。

そういう点をこれから何とかして変えていかなければ、地域の自立などということはありません。2本の足で立つ自立以前に、自分たちの地域のことを自分たちがちゃんとコントロールできる仕組みというものを手にすることが非常に重要なのではないかと。その意味において、今回の三位一体改革の本来の趣旨というものが貫徹されることが私は非常に重要だと思っているわけです。

ところが、先ほど、『朝日新聞』のネットのニュースを見ておりましたら、自民党の幹部の皆さんの会議で、今回の三位一体改革の3兆円の枠、これは何とか守ろう、死守しよう、3兆円の枠は何とか守ろう。だけれども、内容については自民党で決めさせてもらおうと。内容はどうかと言いますと、補助率の引き下げでありますとか、そういうことによって3兆円の枠だけ確保しようというようなことでした。一体何を考えているのかなと、三位一体改革の趣旨も、地域の自立もまったく別の発想なのだなということにちょっと驚いた次第であります。

第2は、先ほど増田知事が広域行政の話をしていただきましたが、行政体制のあり方が現在のままでほんとうにいいのかどうかということ。特に、市町村が、総合デパート、あれもこれも全部やるわけですが、そういうことでいいのかどうかということ。自治体ももう少し専門店化してもいいのではないかと。

要するに、何もひとつの地域にひとつの自治をかぶせるということだけでなく、多様な役割をもった自治体というものが出てきていいでしょうし、もちろん、現在進められている合併ということを進めることも重要かもしれません。私は、自治の体制のあり方、多様さというものが自立を考えるうえではどうしても必要なのではないかなというふうに思っております。

それから、自治体の多様性を考えるうえで重要なのは、地域に対する土着度合いとでも言うのでしょうか、これも非常に重要でありまして、すべてが銭、金の効率性だけで物が割り切れるものではない。やはり、地方、田舎というところへ行けば行くほど土着性というものが非常に強いわけがありますので、それらを考慮すると、全国が一律の行政体制でよいのかどうかということも少し考える必要があるのではないかと思っております。

第3は、自立を考えるうえで重要なのは産業ですけれども、産業をどうするか、もちろん、製造業が元気であるいろいろな企業が来てくれるというようなことがあればいいわけですが、全国を見ると必ずしもそういうところばかりではございません。特に、第1次産業を中心とする地域は疲弊しているところが多い。

ニセコ町を例に取りますと、観光協会を株式会社いたしました。観光というのは、私は、行政では十分に仕事をしえない分野だと思っております。町の観光課の機能を少しそぎ落とし、補助

金頼みになっていた観光協会を株式会社にするによって、地域の産業をつなぎ合わせる役割をもたせようと思っています。

農業と観光と地域の商業をうまく融合させられるような仕組み、これをひとつの渦にして、小さいとはいえ、域内経済、地域内経済を元気にしていく、その波及効果を徐々に大きくしていくことによって産業をもう少し活性化できないかというふうに思っているところです。いずれにしても、産業の部分差しおいてはやはり自立というのはありえないのではないかと考えております。

それから、産業からはちょっと離れるかもしれませんが、税制、すなわち都市に税金が集中するような法人税の仕組みは本当にこのままでよいかどうかというのもひとつ考慮する必要があります。また、国民にはあまり見えていない租税特別措置法ですね、プラスの予算計上ではなくてマイナスの予算計上とも言われるこの租税特別措置法なんていうものがもっと分かりやすい形で国民の間で議論されるということも、産業振興を考えるうえで非常に重要なことではないかというふうに思っております。

第4に、地域の自立を考えるうえで重要なのは、人材の問題が大きいと思っております。率直に言いますと、公務員制度のあり方が現在のままでよいかどうかということです。採用されてからずっと長い間勤めているということですが、パートタイムですとか、フレックスですとか、テンポラリーですとか、こういったいくつかの雇用形態を組み合わせることによってコストを下げつつ、さらに専門性を高めていくというようなことが地域の人材を考えるうえで必要なのではないかと。

それから、役所の職員ではなくて、市民の力量を高めるという意味でも、参加のプロセスだとか、参加を保障するとか、議論を沸き起こすというようなことがないと、本当の意味で物を考える自立的な地域はできないのではないかと考えています。

第5は、東京というものの存在をこれからどうすべきか、ということであり、先ほどの増田知事のお話にも、東京への集中の回避といったお話がでておりましたけれども、いわゆる過密だから集中を回避するという考え方からちょっと視点を変えて、民主主義というものを力強くするために、東京という唯一無二と言いましょか、絶対的な存在というものがあることが本当にプラスなのだろうか。

経済の面においても、政治行政の面においても、ありとあらゆる面において日本では東京がある種トップなわけであり、東京こそが本物であり、それ以外のところはすべて亜流とは言わないけれども、例えば、東京という言葉に対応する地方という言葉に見られるように、東京とその他というような区分があるわけです。

しかし、私は、民主主義というのは、ある種、リアリティー、実感をともなった感覚というものが非常に大事でありまして、東京で行われていること、日本の政治だとか経済だとかのすべてが、実は、国民からは非常に遠いのではないかと。あそこは特別であると、東京だからねとか、東京に行かなければねと。昭和30年代、40年代の歌謡曲のようなものではありませんけれども、そういう存在があることが、地域のことを考えたり、一生懸命やるということをもしかするとある種気持ちのうえで阻害しているのではないかという気がするわけです。

だから、民主主義をリアリティーをもって強くしていく、自分たちの地域のことを自分たちが考えれば何とかできるのだというような思いをもたせるためにも、東京の存在というものをこれからどうしていくのかということが日本の地域の自立を考えるうえで、私は大きいのではないかとこのように思っています。

要点は5つです。三位一体によって、考えるということを地域がきちんとできるということ、行政体制のあり方が今のままで本当によいかどうかということ、産業のあり方をどうするかという点では、域内の循環が非常に大事ではないかということ、人材の問題、それから、東京の問題です。ちょっと幅広になりましたけれども、5点申し上げて終わりたいと思います。

○飯尾 潤（政策研究大学院大学教授）

ありがとうございました。コーディネーターがまとめるまでもなく、ご自身で最後に5つの点にまとめられましたので、そのまま次の方をお願いしたいと思いますが、今のお話にもありましたように、人材の使い方、あるいは地域の独自の政策ということでいくと、穂坂市長の志木市もいろいろ試みで知られておりまして、先進的というよりは革命的な行政を展開しておられるように認識

しておりますけれども、では、次に、穂坂市長にお願いいたします。

○穂坂邦夫（埼玉県志木市長）

皆さん、こんにちは。志木市の市長の穂坂です。

私のところは、東京の有楽町からちょうど地下鉄で 45 分、典型的なベッドタウンです。人口が 67000 人、財政が 170 億円、面積が 9 平方キロメートル、非常に狭い地域です。私自身は、県庁の職員から役場の職員、市議会議員、県議会議員、またもどって市長と、埼玉県と志木市を 30 年間行ったり来たりしています。

地方の自立にかんしてはいろいろな角度から議論があると思いますが、ここでは、3つの視点から述べたいと思います。第1点は、住民の皆さんがこれまでずっと間違っていたことがある。国の小粒が都道府県で、都道府県の小粒が市町村だと、それは違いますよといつも言っているのです。私は、国の民度と言いますか、国を支えているのは市町村の地域力だと思っています。ですから、3つのうちでどれが一番大事かという、隣に知事さんがいて大変恐縮なのですが、私は、市町村が一番大事で、2番目が都道府県で、3番目が国だと思っています。そういう意味では、市町村は決して小粒ではない。一番大事な役割を担っているのが市町村だと、そういう認識をもっています。

第2点は、増田知事からも三位一体改革についてお話がありましたが、泥船にみんなで乗っていて、このまま乗っていたら沈没してしまうにもかかわらず、何でまだがたがたやっているのかなということです。国には表向き 700 兆円もの借金があり、地方も 200 兆円をかかえ、しかも、世界でもはじめてと言われるような速度で人口減少国家が到来する。そのような状況では、経済も中国ほどには成長をとげることはないでしょう。

そんななかで、増田知事さんは頑張ったと思います。私も評価をしています。しかし、私は市民によく言うのです。3人いてお金を分けようとしたときに、仕事の分担、役割がはっきりしないのに、お金だけ分捕り合戦やったってしょうがない。だれが決めるのだろう、だれがどう決めたらいいのだろう、と疑問に思うのです。結局、知事会の皆さんがリーダーシップをとってそういう正論を言っていたのではとてもだめだ。お金の面からとにかく地方主権を進めて行こう、3層構造をはっきりさせよう、そういうことが三位一体だと思うのです。

私はこうした状況を注意深く見ておりますが、これに関連して、地方にとって一番大事なものは、もうお金がないということからスタートして、では、どうでしょうか。私は、国だけではなく、都道府県や市町村、特に、市町村がこの問題について、住民と一緒に、あるいは議会と一緒に考えるべきだろう、お金がないということから逆にスタートしたほうがいいのではないかと、こんなふうに思っております。

第3点は、地方の自立ですが、逢坂町長さんから、5つの点についてとても分かりやすく説明していただきました。私は、市長に就任してまだ3年目ですが、就任したときに、東京と志木市が同じやり方をしているのはなんでなのだろう、と思いました。東京都の人口が 1200 万人で、私のところが 67000 人。東京には、都知事がいて、副知事がいて、出納長がいて、議会がある。志木市もほとんど同じで、市長と助役と収入役、名前が違うだけでほとんど同じです。1200 万人の大会社と 67000 人の小さな会社が同じシステムでやるというのはどういうものだろう。そういうことで、県議のときから随分言ってきましたが、私たちは少しずつ地方の意思をだして、行政を転換していこう、と。どうせ国はシステムを変えられないのだから、少なくともささやかに志木市から変えていこうということで、今、地方の自立に向かって頑張っています。

私どもの意思はいろいろだしました。例えば、25 人程度学級は、全国的には、進んでいない。では、志木市はやろう。猛烈な反対にあいました。文部科学省は裏のほうから県のおしりをたたいて、増田さんでしたら、「いいよ」と言ってくれるのですが、穂坂さん、25 人程度学級もう勘弁してよ、と。たまたま、埼玉県の教育長が私の同期でしたから、「何を言ってんだ、何でかんでやる、だめだと言ってもやる」と言って、振り切る形で、25 人程度学級を導入しました。

ホームステディー制度もそうです。学校嫌いなのに、学校のように指定するところへ行けば出席扱いなんて、そんなばかなことはないの、アメリカはホームスクーリングをやっていますし、私のところは家庭でいいではないか、と。日本では、親が教えることは難しいので、ボランティアの

皆さんにお願いして、家庭でも出席単位を認めると、こういう制度もやりました。これも、地方の意思を少しずつだしていこうということですが、こんなふうに考えてやっております。

行政は独占企業ですから、その弊害があるので、私は、第2の市役所と言われる市民委員会を作りました。予算は難しいというのです。馬鹿を言いなさい、160億や170億の予算、分解してしまえば、市長が判断できるのはせいぜい2、3億円しかない。こういうことから、財政課長にお願いして、手品はそろそろ全部市民に種明かししてしまったらどうだと、そうすれば、市民も予算が作れる。おかげさまで、去年、はじめて、市民の皆さんに予算を作ってもらいました。私どもが作ったのはまだ確定ではないところの予算ですが、大体の方向性をつけた予算を作って、後は印刷するだけ。そういう直前の予算を、丁々発止、市民と一緒にやりました。おもしろかったです、公開で。

議長や代表者をよんで、「議会でも作ったらどうだ」と言いました。去年は、選挙が近いから、頼む、勘弁してよ、ということをやめました。「今年はどうだい」と言ったら、やっぱり、「まだ、だめだ」と。それはそうなのです。私も議員を30年やってきましたからよく辛さが分かるのです。私も30年間注文取りをやってきましたから、右で言われれば、はい、左で言われれば、はい、あれもやれ、これもやれと言ってくるのです。それをみんな集めると予算が10倍ぐらいあっても足りない。歳入に歳出が追いつかない。

しかし、市民は、急ピッチで予算編成に取りかかっています。100億や200億の予算、大したことないのです。行政が寄ってたかって難しくして、プロがいなければできないようなものにしてしまっている。埼玉県は人口は700万人ですが、私は、職員としても議員としても見てきましたが、2兆円あったって、知事がいて大変失礼ですが、いくらも残らないのです。ですから、もっと分かりやすくしたほうがいい。今、副読本を作ろうと頑張っていますが、これはなかなか進みません。予算書はこんなに厚いでしょう。あんなものだれも見ない、面倒くさくて。普通、財務諸表といえれば、100億や200億の会社だったら2枚か3枚ですよ。だから、形を変えようということで、今、努力をしています。

最後になりますが、地方の自立ということから、地方自立計画というのを立てています。540~550人の職員がいるのですが、職員と一緒に行政業務の分解をしていったら、職員は1割もあればいいだろう、と。私はさっさとやめますが、後の人が引き受けてくれれば、今の地方の仕事は50人あればやっていける、後は、市民と協働でやっていけるのではないかと思います。地方が財政面から自立するためには、あるいは市民が自立するためには、そのように形を変える必要があるのだということに国も気がついてもらいたいという思いをもちながら、市民との協働に踏み切っています。

行政パートナー制度は志木市だけがやっているのではなくて、あちこちでやっている。ただ、志木市は真正面からそれに取り組んでいこうということをやっております。地方の自立にはそれぞれの手法があると思うのですが、私は学者ではありませんので、難しいことは分かりませんが、地方が変わることによって国もきっと変わると信じながら、行政の転換を中心に、自立の道をできるだけ頑張っていきたいと思っております。どうもありがとうございました。

○飯尾 潤（政策研究大学院大学教授）

ありがとうございました。これもきれいに整理していただきまして、3つの点、一番大切なのは市町村ではないかという問題提起と、これからはお金がないというところから改革をしなければいけないのではないかというお話。それから、自治体というのは多様なものだから、それぞれ工夫の余地があって、どんどん工夫できるのだということ、志木市で工夫しておられる政策のいくつかを紹介いただいたわけであります。

最後に、研究者の立場から自治体を見て、環境法、行政法がご専門で、自治体の独自条例の策定にも参加しておられる大久保教授から、別の観点からお話をいただきたいと思っております。よろしくお願ひします。

○大久保規子（甲南大学教授）

はじめまして。甲南大学の久保でございます。先ほど、知事から、国から地方へという制度改革のお話があり、その後、2人の首長さんから、地域をだれが担っていくのかというお話のなかで、

市民との協働でありますとか、人材の確保というご指摘がありました。市民参画や協働といったものが、全国各地で百花繚乱の状態でいろいろな取り組みがなされている。私の方からは、その取り組みにどのようなものがあるのかという現状と、それから、それをどう私が見ているかということについて、大きく2つに分けてお話をしていきたいと思います。

自治を担っていくのはだれかということですが、この点にかんしましては、この10年間で大きな変化があったのではないかと思います。実は、私、神戸からまいりましたのですが、来年、阪神・淡路大震災10年目ということになります。10年前ですと、NPOという話を授業でいたしましても、「NPOという言葉を知っている人」と聞きますと、知っている学生のほうが少なかった。ところが、10年たちまして、今年、台風や地震という大きな災害が続きましたけれども、言葉を知っているというだけではなくて、私はゼミの掲示板というのをインターネット上にもっているのですが、それでも、「あしたから福井に行ってきます」とか、「あした新潟に行ってきます」という書き込みがなされてくるわけです。

そのように、さまざまな形で、学生なり市民の人たちが動きはじめています。こうした状況を見ますと、公共のとらえ方そのものが大きく変化したのではないかと思います。これを研究という面で見ますと、10年前ですと、「公私協働」、「公と私の協働」という言葉自体が新しいというふうに感覚的にはとらえられていたのですが、そのときの公というのはまさに行政、官を中心に考えられてきた。現在ではそうではなくて、公そのものを市民や行政がみんな担っていくということからしますと、「公私協働」という言葉自体がもう古いものとなりつつあるのではないかと思います。

こうした流れのなかで、私の専門であります法律・条例という面から見ますと、参画とか協働について実に多様なものが制定されはじめています。同じまちづくり基本条例、参加条例、協働条例等々と言いましても、その中身は本当にばらばらで、参加の仕組みを具体的に定めるものから、原理、原則の基本を考えようというもの、あるいはコミュニティー条例のような形で、明日のテーマでもあると思うのですが、地域自治組織をどのように構築するかというものにいたるまでさまざまです。

名前のつけ方も内容もさまざまなので、参画・協働条例を、私は、内容上、3つに分類させていただきたいと思います。第1は、既存の行政が責任をもつべき分野に市民の人たちがどのように参加していくかという意味での参加、言い換えますと、伝統的な参加の仕組みをもうちょっと新しくしていこうという考え方にもとづいている条例です。

第2は、市民の方々が自立してやっている、自分たちで責任をもってやっている、福祉とか環境をテーマとした市民活動に、これは行政がかかわらなくてもいいわけですが、かかわるとしたらどのように支援していくのかという支援を中心とした条例です。その先駆けとなりましたのは、東北各県だと思うのです。岩手県あるいは青森県が最初に支援条例という形で条例化する。宮城県もふくめてですけども。その後、各地の市町村にそういうものが広がっていくという現象があったのではないかと思います。

第3は、非常に新しいものなのですが、私が、狭い意味で、協働条例というふうに名づけているものです。それは何かと言いますと、市民だけの責任領域でもない、行政だけの責任領域でもない。両者が責任を分担して、もともと両方の事務として協働事業というものを意識的に設定して、そのルールを作っていくというところが増えております。

以上の3つの仕組みは、抽象的に申し上げても分かりにくいと思いますので、少し具体的にお話をしたいと思います。まず、参加、参加と言うけれども、そんなものはもう随分前からあるではないか、では、最近の参加条例は何が新しいのかという点から、参加条例の新しさについてお話をしたいと思います。

参加条例は、大きく分けると、2つあります。ひとつは、参加の仕組みの全メニューを総合的に示した総合型、つまり審議会であるとか、ワークショップであるとか、公聴会であるとか、パブリックコメントであるとか、そうしたさまざまなメニューを、こういうメニューですよという形で総合的に提示していく型のものであります。

もうひとつは、自分たちはいろいろな参加のメニューをもっているけれども、パブリックコメントに力を入れてやる、あるいは住民投票に力を入れてやるというように、それぞれの地域の特性にあわせて、パブリックコメント条例や住民投票条例を作っていく個別型です。

しかし、いずれにしても、それらの参加条例は、従来、実効性がないのではないかと言われていた参加の仕組みに実効性を果たせたい。つまり、言っても、言ったことが反映されない、言いっぱなしになっているのではないかと、つまらない、やりたくない、といった状況をどう変えるかという参加の実効性確保と、それから、ワークショップや協議会などというものは昔から山のようにあると思うのですが、従来、インフォーマルに行われてきたものをどういうふうに、みんなに見えるもの、公平で公正なものにしていくかという、そういう側面に焦点を当てているというふうを考えられます。

それをさらに3つに分けて申し上げますと、第1は、メニューの多様化ということです。これは、言いたくても審議会には入れない、意見書というアドホックな許可とか認可を行うときだけではつまらないという人のために、もっとさまざまな参加のチャンネルを設けていきたいと思いますという考え方です。例えば、ワークショップであるとかパブリックコメント、あるいは協議という形で、伝統的な審議会、意見書提出、そして公聴会という3つの基本パターンにさまざまなメニューを増やしていくという方法です。

第2は、伝統的な参加の仕組みをどう改善していくかということです。審議会の改善を例にあげますと、当初は、審議会はおかかえの学者ばかり入っているのではないかと、御用学者で全然市民の意見が反映されない、市民委員を入れる、入れるというようなことが言われたわけです。そこで、参加条例のなかに市民委員の公募などということが一言入るようになりました。

ところが、では、その市民委員はどうやって選ぶのですかという時代に最近ではなってきたわけです。最近の条例を見ますと、条例のなかに市民公募委員は例えば30%にしようとか、同じ人が何回もやっているとどうしてもマンネリになるから任期は3期までにしようとか、いろいろなことが書いてあります。あるいは、公募、公募と言うけれども、毎日働いている人が、家に帰って、市の、あるいは県の、あるいは国の公募情報を一々全部インターネットでチェックしてから寝るかという、そのようなマニアックな人はそうたくさんはいない。

そうなりますと、例えば、宮代町などというところは、市民公募委員の登録制などというものを設けて、登録してくれた人には定期的に情報提供をするというような仕組みを設けたり、あるいは参加してくださいと言うけれども、小さな子供をもっているお母さん、自分の子供たちのために言いたいことはいっぱいあるけれども、でも、子供をだれが面倒見てくれるのというお母さんたちのために、参加のためにみんなが集まっている間は一時保育を実施しますというようなことを条例に書き込んでいる自治体もあらわれています。

そして、第3は、アドホックな参加だけではなくて、計画段階の早い段階から、その実施・評価にいたるまで継続した協働環境を作り上げていくという考え方です。これは、従来の公聴会は1回きり。そして、審議会は諮問されたことについて答申するという形だったのに対しまして、協議会という形で継続的な参加、協働の仕組みを設けるというものです。このように言いますと、バラ色に聞こえるわけですが、しかし、実際には、ちょっと気になることもでてきています。

例えば、どんなことかという、ひとつは、参画協働条例と言いながら、実は、よく見ていきますと、参画協働の権利をうたっている条例は意外に少なく、参画協働の責務、義務というようなものをおいているところが結構多いのです。中身は何だろうと見ますと、同じまちづくり条例、参加条例と言いつつ、自治会に加入する行政指導をしますとか、そういう条例もでてきています。

あるいは、最近、いろいろな意味でNPOの登録制を導入している条例がたくさんあるのですが、登録するって何のために登録するのかと思うわけです。登録するには会員の名簿をだささいなどと言って、名簿までださせているところもある。一体何のためにそんな必要があるのだろうか。あるいは、登録したNPOだけを市民活動団体と名づけますというような条例もあるのです。それ以外の登録していない市民活動は市民活動ではないのですかと言いたくなるような条例もでてきています。

どうしてこういうことが起こってくるのかということについて私の考え方を簡単に3点申し上げますと、第1点目は、どのようなプロセスで条例化したのかということです。私は、条例化を考えるとときには、常に、あなたのまちのシンボルは何ですかとまず聞くのです。何をやるために、何のために、協働、参加をしていくのか、どういうプロセスで参加していくのかということについて徹底的に議論をしたかどうか。

第2点目は、そのことと関連をしまして、参加、協働をするときの理念、原則を十分議論したか。つまり、参加というものには、当然、責務がともなうわけですがけれども、権利としてやっていくということであれば、公平性あるいは透明性の確保というのが重要なポイントになってくるはずで、理念はきちんと議論したか。

そして、第3点目なのですけれども、参画、協働と言った場合に、最近では、市民の皆さまどうぞ勝手にやりくださいという、あたくも丸投げ方式というふうに見えるものもできています。しかし、そうではないと思うのです。私は、市民力あるいは地域力はどこに眠っているかという、もちろんあちこちに眠っているわけですが、市の職員あるいは都道府県の職員の方々というのはまさにそういうことをやりたくて入ってきているの方々であるわけですから、そういう公務員の方々の能力をどう引きだしていくかということも重要です。

例えば、岩手県で言いますと、先ほど産廃のお話ができましたけれども、青森、岩手の県境で日本最大の不法投棄が見つかった。どうしようかというときに、今までであれば不法投棄にどう対応するのかという、あれはよそから持ち込まれているわけですから、被害者ということで、自分のところに持ち込ませないようにするにはどうするかということしか考えなかったと思うのです。

ところが、岩手県では、循環型社会3条例ということで、まず、自分のところからでたごみは地域内で循環させるという域内循環の原則、自分たちも加害者にならないという原則を立て、そしてどうリサイクルさせていくかの仕組みづくりをやっていくなかで、排出者の責任追及も徹底的にやりました。

こういうきちんとした県の姿勢、あるいは地元の姿勢がなかったら、産廃の特措法といわれる、国が不法投棄の処理にお金をだすというような法律の制定にはいたらなかった。不法投棄を発見し、追及してきた地域の人たちの力を引きだすとともに、非常に技術的な問題もありますから、条例の構造を考えていくうえで、公務員が能力を発揮する。岩手県の職員の方々には、ヒアリングしてみますと、政策能力が非常に高い。

そういうものを自由に提案して実現していけるようなコーディネートがいかにか地元でなされていくか、市民と行政が持っている能力をどのように組み合わせしていくかということが、参画、協働を考えるうえでのポイントなのではないかと思います。

以上で私が最初に申し上げたいことを終わりたいと思います。

○飯尾 潤（政策研究大学院大学教授）

ありがとうございます。話はだんだんもどってまいりまして、地方の自立ということではじめたわけですがけれども、ここに、知事さん、市長さん、町長さんがおられると、自立するのは何か県庁であったり、市役所であったようなイメージがありました。実は、そうではなくて、やっぱり、住民ということがあるのではないかというお話をいただいたと思います。

しかも、この10年間で、そうした参加と公共のイメージというのがずいぶん広がってきまして、役所が中心の公共ではなくて、住民が公共性を担うということ、その具体的なあらわれとして条例の制度化もどんどん進んできた。そういうなかで、最後に、地元にもサービスされまして、岩手県もどんどん進んでいる。県庁の職員も優秀だというお話になりましたので、最初に問題提起されました増田知事にもどしまして、以上の指摘をどうごらんになるかというコメントでもよろしいし、先ほど後で話すと言われたことを補足されても結構ですが、いかがでしょうか。

○増田寛也（岩手県知事）

本日は、志木市の穂坂市長さんと二セコ町の逢坂町長さんをお迎えすることができました。お二方とも尊敬する地方自治の推進者として、いろいろな所でお目にかかっていますので、どういうことをやっておられるかもお互いによく承知をしております。両方の自治体運営については模範とすべき点が多いと感じております。昨日も、東京で、逢坂町長さんとシンポジウムで一緒する機会があり、三位一体改革等について議論しました。経済財政諮問会議メンバーの本間さんも参加されましたので、いろいろご注文を申し上げておきました。

お話を聞いておまして、志木市長の穂坂さんも、温厚そうな顔をしていて、やることは大胆です。普通の発想だと「職員を1割減らす」ということなのでしょうが、穂坂市長はその逆で、9割

減らして1割にすると行って、しかも、それを着々とやっている。びっくりするようなことをやっているわけです。「職員は50名」、「シティーマネジャー制度導入」をさかんに言っておられます。そこまで高い目標を実現するためには、仕事のやり方、地域住民とのかかわり方もがらっと変えていかなければならないので、それを実現したいがためにやっておられるのだと思います。

それから、ニセコ町では、皆さんご承知のように、全国初の自治基本条例を制定されました。志木市長の穂坂さんが、お金がないがスタートだということをお話になりました。しかし、注目すべきことをやっている自治体はおしなべて財政状況がよくない。志木市、ニセコ町と同様に、岩手県も財政状況が非常に厳しい。だからこそ、さまざまな工夫が必要になってくるわけです。

何を言いたいかというと、地域力を有効に活用しましょうということです。大久保先生も、どういうふうに住民の皆さんと協働していくか、住民に参画していただくかということをお話になっておられました。

一言で言えば、お二方がおっしゃったように、そこにいる人材を使って、どういうふうに地域力を引きだしていくかということだと思います。そのとき、首長は、住民の力を引きだすために何をすべきなのかということが問題になると思います。今までは、むしろ、地域の力、住民の力を殺すようなことをやってきたのではないかということなのです。

例えば、高齢者や障害者の皆さん方にお弁当を配るサービスがあります。配食サービスは毎日の話ですから、安いほうがいいわけです。障害をお持ちの方、高齢者の方、財政的に大変な方が多いですから、少しでも安く、確実に、しかも中身の充実した食事を届けるということではなければいけません。

そのようなサービスを行政が直轄で提供するというになれば大きな仕組みが必要であるため、非常に困難です。そのために、民間にやっていただいたわけですが、外食産業とは違うわけですから、補助金を交付して事業を実施するというのをやってきたわけです。例えば、東京のある市では、ビジネスでやると、1000円を超えて、高所得者しか利用できないので、1食600円の補助をだして、550円程度で配るといふものです。

高度成長期は、そういう発想でも成り立ってきました。今は、財政が厳しく、これまで提供してきたサービスを全部切りにいかなければならない状況です。本当に苦労している障害者、あるいは高齢者の皆さん方だけがとり残されてしまうと思います。

盛岡でも1食500円で、そういう配食サービスが行われています。行政は一銭も補助していません。これは、生協とタイアップして、生協が大量に共同購入する食材を使いながらやっているサービスです。

こういうことが行政の補助なしにできているのは、昔ながらの「結の精神」がいまだ根付いていることの証であると思います。かつては、こういう地方都市には農村共同体があって、相互扶助で、共同作業で共同体内部のさまざまな問題に取り組んでいたわけです。こちらでは、「結」という字で「ユイ」と読みますけれども、結の精神によって、農村共同体のなかで、屋根の雪おろしや、農作業をしたりするとき、お互いに助け合いながらやっていました。

盛岡で、1食500円で弁当を配ることが可能となるのは、一番コストのかかる配達を、70~80人くらいのボランティアの方々が登録して、その人たちが、無償で、雪が降っても、雨が降っても、365日、当番を決めて、配達を順番にやってくれるからなのです。

先ほど申し上げましたが、今までは、そういったことを行政が支援していたわけですが、結局、結の精神を殺すことになっていたのではないかと思います。そうではなく、今こそ、それを元に戻し、地域の力を見つめ、何ができるのかをじっくりと考えていくべきではないかというふうに思います。

先ほど、逢坂さんが、まず、考えることから出発しよう、というお話をされましたけれども、私もまったく同感です。東京は財政力がありますし、一極集中で、何でも一人勝ちというふうに思われがちでしょうけれども、東京では、相互扶助、共同作業といったことは成り立たない。東京では、相互扶助のような人間関係は完全に断ち切られています。これに対して、財政的、経済的に裕福はなくても、地方都市には、そのような濃密な人間関係をベースにした、都会にはない魅力があるわけです。

そのような地域の力がそれぞれの地域にあるはずですから、それを冷静に見て、行政がそれを考

えてうまくつなぎあわせていって、新しいサービスに活用していく工夫が求められます。それを成功にみちびく仕組みを構築することができるかどうか、それが、総体としての地域力や、地域の競争力というものにつながっていくのではないかとということです。

基調講演でも申し上げたのですが、これからは、地域で何ができるか、つまり地域の企画力、発想力、実行力が大事なのだらうと思います。大久保先生がおっしゃったように、行政の役割だけではなくて、NPOなどの役割が大事であり、「公」と「官」はイコールではないはずですから、そこをどういうふうに新しい仕組みやシステムとして、あるいはビジネスとして作り上げていくのかということが、これからの地域の力の、そして競争の原点ではないかというふうに思います。

○飯尾 潤（政策研究大学院大学教授）

ありがとうございました。何か話が随分まとまりまして、これからは地域の力を生かしていくのだという結論がでたところで終わってもよさそうなのですが、さて、では、これからどうやって議論をしていこうかということですが、素朴な疑問を私が提示し、それに答えていただくなかで議論の糸口を見つけたいと思います。

ちなみに、この壇のうえにいるなかでは、私が一番地方自治に疎いわけでございますので、会場の代表としてパネリストの皆さんにおうかがいしたいのは、地方の自立ということが本日のテーマですので、では、地方というのは一体何だろうかということです。

先ほどの知事のお話のなかに、東京対地方だということがでてまいりました。では、東京は東京で何かほかのもので、ほかが地方なのだろう。穂坂市長のところの市民の方はどれぐらいでしょうか。朝東京にでかけていって夜帰ってくるという、これも東京の一部かもしれないけれども、これはやっぱり地方だという。東京が大きすぎるからどうにもならないのではないかと、東京のなかにも地方がある感じもいたします。これがひとつございます。

先ほど、三位一体改革をやっていくなかで、県も市町村にこれから財源を渡していく、あるいは仕事を渡していくということは大切ですが、それでは、地方のなかでの都道府県と市町村との間にはどのような違いがあり、両者の関係はどのようになったらいいのか。

あるいは、先ほど少しお話をいたしましたけれども、県庁にしても、市役所にしても、町役場にしても、自治体と住民の間には、逢坂町長は先ほど地域と自治体とは同じでなくてもいいのではないかとおっしゃっていましたが、いろいろな結びつき方がある。例えば、専門提言型の自治体もあれば、地域の面倒は住民の皆さんが見るのか、ほかのところは面倒を見るのか、いろいろな問題あると思います。

そうしたなかで、それぞれのご自身の関心のあることで結構ですが、地域、地方というものをどういうふうにとらえたらよいかというあたりをそれぞれ短くお答えいただきたいと存じます。

○大久保規子（甲南大学教授）

私は、自治体というのは、地方自治法の制度よりも今後はもう少し多様化していくというふうなイメージをもっています。都市内分権のような形で、まず、その地域のなかを分割していくという方法もあるでしょうが、そういう地域の分割と同時に、事務によっては広域的に処理したほうがよいものもある。そこで、事務におうじて、大きくやるもの、小さくやるものを変えていくというやり方と、それから、もうひとつはテーマ別ということです。これは、武蔵野市がコミュニティー条例を新しくしたときに、従来の地域コミュニティーに加えまして、テーマ型コミュニティーと電子型コミュニティーを作りました。そういう形で多様なものができてきているのは確かなのですけれども、そうしたなかで、気をつけなければいけないのは、例えば、ヨーロッパを見ますと、EUはひとつの国であるというのですが、話を聞きますと、どこもトイレにはなりたくないというふうに言うわけです。ですから、全体で公平性をはかるためにきちんと調整をしていく機関をどう設けていくかというあたりがポイントかなと思います。

○逢坂誠二（北海道ニセコ町長）

地方って何かということについて答えたいと思います。日本語の地方という言葉には、多面性があります。東京に対して地方という言葉があります。中央政府に対して地方、あるいは自治体のこ

とを地方というふうに呼ぶ場合もあります。そもそも田舎のことを地方と呼ぶ場合もあります。それから、中心的なるものと離れているところを、相手があって比較的離れているところを地方という場合もあって、地方という言葉はやっぱり非常に多様性のある言葉、日本語としては非常に複雑な言葉だなというふうに思うのです。

ですから、今日のテーマのように地方の自立というふうにくくってしまうとなかなか難しくなるので、私としては、地域ということが何かぴたりくるのかなというふうに思うのです。ある種の地域、ビジョンというふうに言っているのでしょうか、そういうところがどう元気になりますか、どう頑張れますかということが非常に重要ではないかなというふうに思っています。

実は、私、ニセコの町長やっていて、逢坂さん、何でニセコなのという人がいるのですけれども、北海道の言葉で言うと、「ニセコでなくてもいいんでないかい」と言うわけです。それで、いや、私は違うのだ、と。日本という国は、さまざまな地域のモザイクなのだから、地域がそれぞれ細胞のように元気になることが国全体を元気にすることだ、と。細胞の集まりである国家全体を一気に元気にするというのは難しいのではないですかね。そういう手法もあるけれども、細胞のひとつひとつを活性化するというやり方もあるではないでしょうか。細胞のひとつが活性化することによって、それが波及していくとか、伝播していくとか、しかもそれは地域を越えてどこかへ共振していくなんていうこともあるはずだから、その意味で、やっぱり、小さなエリアにはこだわりたいですね、というふうに言っています。

○穂坂邦夫（埼玉県志木市長）

2つ意味があると思うのです。行政的には、今は、国対地方というくくりでやっています。そこが一番間違いのもとなのです。国と地方、地方には、都道府県と市町村がある。ところが、地方分権という場合、地方を、都道府県と市町村を一緒にしたものとしてとらえている。

私は、国と都道府県と市町村というふうに分けて、3層構造でどういうふうはこの国をお互いが分担をしてやっていくかというのをはっきりさせるべきだと思います。マスコミの皆さんもそのへんが分からないものだから、三位一体改革でも、すぐに、国と地方を一緒にたにしてしまうわけです。

都道府県の機能と市町村の機能はまったく違います。ですから、これからは、そういうふうに分けるべきだ。そして、国のあるべき姿、都道府県がもっている中間機能をもっともってだしてもらって、市町村も、地方として一緒にたにされるのではなく、やっぱりひとつの機能をもった大事な機関として位置づけるべきだというふうにとらえています。

もうひとつ、私たちは志木市を地方と呼んでいます。私は石垣島が好きで、しょっちゅう行くのです。5月、8月、12月はとにかく全部休んで行ってしまおうのですが、あそこも同じなのです。志木のまちは、東京の有楽町から45分ですね。石垣島、あんなに遠いです。しかし、住んでいる人たちはまったく同じなのです。

向こうの人たちが、穂坂さんは志木市をどんなふう考えていますかと言うから、とにかく、21世紀型の村落共同体でいい、協力原理が機能するまちを作りたい、市民もそういうまちでいい、と。アンケート調査なんかやっても、企業コミュニティが崩れ去りましたから、都市部にあっても、志木市は衛星都市みたいなところでしょうね、くっついておりますから。一口で言えば、ベッドタウンです。やっぱり、そこでも、村落共同体みたいなものを求めたい。企業コミュニティがだめになったので、造語なのですが、地域コミュニティを作っていこうという声。遠くても近くても、私はでてきているというふうに思っています。

○増田寛也（岩手県知事）

ほかの方とも重なるところあるのですが、「地方」という言葉にはいくつか意味があって、もちろん、「中央政府」との対比での「地方政府」という意味合いで使っている場合もあるし、それから、東京のように人口が集積し、経済、政治、行政の機能が全部そこに備わっている大都市以外の地域を指す場合もあるでしょう。さらには、東京も地方のひとつと考えることもできるでしょう。このように、さまざまあると思うのです。

わが国は、本県のように中山間地域をかかえているところが多く、このような地域は、経済的循

環が成り立たず、官依存度が大変強く、建設業が唯一の主要産業である場合がほとんどです。一方で、国全体でも2006年に人口がピークアウトして急速に減少に向かい、高齢化も進行する。そうした地域をこれからどうしていくのか、どのような政策を打っていくのかと考えても、解決策がなかなか見いだせないわけです。

しかし、一方で、人口が集積しているところにはない魅力というのが間違いなくあるはずですから、都市と農村との交流を進めていくことによって、新しい可能性が開かれるのではないかと思います。そういう意味で、地方の自立と言ったときに、過疎地域と言われているようなところ、このメンバーでは、ニセコかもしれませんけれども、ニセコのようなところをどうしていくのか、都道府県レベルで言えば、岩手県はまさしくそういうところになるのですけれども、地方の自立というのは、都市とどう向きあっていくのかについて議論していかなければ方策を見いだすということが非常に難しいと思います。

○飯尾 潤（政策研究大学院大学教授）

ありがとうございます。コーディネーターのもくろみとしては、一通り言っていたと何か共通のものができて、では、次に進もうと思っていたのですが。お話をうかがっていると、地方を理解するときには、地域というものを考えないといけない。それぞれが地元意識をもっていて、暮らしているその単位に大小はあると思いますが、そこから全体としての日本ができあがっている。

それぞれの地域を世話するために自治体があって、市町村が世話をする仕事と、都道府県が世話をする仕事は随分違うという話もでてきたと思うのです。その地域が元気になるというためにはどうしたらいいのかという話になっていると、小さくどんどん分ければいいのかという話ではなくて、大きな単位、小さな単位、それぞれでやっぱり協力の仕方が違う。ただ、一緒にしてしまうと力がでてこない。一番適したやり方というのがあるのではないかとということが語られたように思います。

そこで、話をちょっと前に進めたいので、少し強引に、非常にシンプルなことをうかがいます。地方の自立という場合、では、自立とは何なのだろうかということもちょっと考えなければならぬ。この点については、先ほど、知事が言いたいとおっしゃって後にまわしてくださったので、早速当てることになろうかと思えますけれども、自立というのは、先ほど、三位一体改革の話がでたときに、自分のところで税収をあげて、その税収で自治体を運営することだと言うと、機械的に考えるとそうだけれども、地域ということから考えると、自立の意味はどうもそんなに単純なものではないのではないかと。

国全体も金がないし、地域も金がない。お金がないだけでは、自立していないとは言えないところもある。しかし、やっぱり、自立と考えると、先ほど逢坂町長さんから産業の話もでておりましたけれども、自立といっても、市町村がそれ自体として自立することはできなくて、産業があって人々が暮らしてきて、日々の暮らしがあって稼いでくれるから税金も取れる、そういうことかもしれません。そういう点からすると、地域の自立というのはどういうふうに見えるのか、どうすれば自立できるのかというのは、結論的な話ですので、そこまでいかなくても結構なのですけれども、どういうことだとお考えかということについて、今度は、増田知事からいかがでしょうか。

○増田寛也（岩手県知事）

地域が自立していくうえで、財政面の自立が重要な要素であることは間違いありません。今、国・地方ともに財政は厳しい状況にあります。仮に、国・地方ともに財源が潤沢で、必要とされるサービスを十分に提供できるのであれば、もちろん、現行の補助金制度のままでも財政運営上は何ら支障がないでしょう。

しかし、お金が潤沢にあっても、現行の補助金制度がいいのかどうかというと、さまざまな基準があり、そのことにより、国から指図されるのは、地方独自の発想を自由に展開していくうえでは大きな制約になります。

私はよく「意識の自立」ということを言うのですけれども、発想や企画力などの面で、自治体職員だけではなくて、そこに住んでいる人たちがそういった制約なしに考えられるという自由が必要ではないかと思います。

また、東京の価値観ですべてを見ていくようなことになると、大事な地域の力を見落とす、あるいは殺してしまうことになりかねません。発想も、それぞれの地域ごとの尺度をもっているということが大事ではないか、そうした地域ごとに異なるさまざまな発想によって経済を成長させ、財政的な自立を確保していくことが大事ではないかと思います。

○穂坂邦夫（埼玉県志木市長）

先ほど、自立ということを言いましたけれども、産業もない、収入もない、そういうところを国が面倒を見るのは当たり前だと思うのです。例えば、社会的弱者の方とか、あるいは水害地域とかに税金をつぎこまなくてはいけないというのは、市民の皆さんだって分かっているわけです。ですから、国単位で考えたとき、自立というなかには、国が支援するというのは当たり前で入っていると思っている。そのことを忘れてしまって、自立という何でもかんでも自分のところでやるのだと思っている。税金が全然あがってこないところが自立しようといったって自立できない。私は、自立ということには支援というのが必ず入っているというふうに思っているのです。

2つ目ですが、ライフスタイルはたぶん変わらなっていくと思うのです。やっぱり、スローライフがいい、と私はいつも思っているのです。そういう意味からすれば、これからは、ライフスタイルが多様化してきますから、過疎地域だけでも自然が残っているということが必ずや見直される時代が来る。それまでに、交付税でも、どういうやり方でもかまいませんが、やっぱり財政支援をしながら、みんなが個性をもちながら暮らしていくということが必要ではないか。

3つ目は、地域とか地方はそれぞれの個性をもち、多様であるにもかかわらず、国が、護送船団方式で、南は沖縄、九州から北は北海道にいたるまで均衡ある何とかの発展なんていったものだからおかしくなってしまった。個性を育てるためには、国も、やっぱり私たちも、都心部に住んでいる私たちも、地方を応援する。そういうことがあってはじめて、私は、自立と個性とがともに可能になると思っているのです。

ですから、自立という間違いやすいのは、財政的にほっといて、自立する努力をしるということではなく、財政支援をするべきときはしっかりする。農業だってそうですよ。支援の仕方が下手なものだから、無駄なものばかり増えてしまって、逢坂さんがおられますが、北海道では、ほとんど使いものにならないサイロがごろごろしていた時代もありました。

そういう意味では、工夫は必要だし、無駄は絶対してはいけません、やっぱり、自立には支援が必要だということ、その間に、地方は、多様性、個性をどんどんつけていく。私は、スローライフの時代は必ずくると思っているのです。私だけかも分かりませんが、多様性、個性、ライフスタイルの変化、そして支援がかみあえば、私は、地方は自立できると、こんなふうに考えています。

○逢坂誠二（北海道ニセコ町長）

お二方と似たようなことを最初に言いますけれども、すべてのことを地域で自前でできるということが自立ではないというふうに思います。実際には、すべての地域が自分たちのことを自分たちのエリアだけではやっていませんし、東京といえども同じです。ですから、それは自立の姿ではないだろうと私は思っています。

だから、活動というのは、もっと多様でいいのだろうと思うのです。例えば、共同社会の物事を自己責任で運営できるということがこの地域の自立というふうにおきかえることができないだろうか。共同社会のことを自己責任で運営できる。ただし、共同社会のことを運営するためには、多様性を考えると、ある一定程度の富の再配分は当然あるだろう。

ただ、富の再配分の割合は、時代と場所によって変わってきているということです。それを前提として、自己責任で運営するというのはどういうことかという、「失敗したらあなたたちが悪い」とか、「あなたたちが考えなかったらやっぱり地域がよくなる」とか、そういうことができるというのは自立なのかなというふうに思うのですけれども、どうでしょうか。

○大久保規子（甲南大学教授）

そうですね、最後に回ってくると大体同じような話になるのですが、一言で言うと、私は、やはり、自分を客観的に見ることができるといことが自立なのではないかと思うのです。それは、具

体的に言いますと、自分のところはどこが足りていないのかということ、例えば、よその同規模のところと比べてみる、あるいは全然違う規模のところと比べてみる。そして、客観的にここは弱いけれども、ここは自分のところの価値として誇れるものであるということ、をきちんと語れる、そうした客観的に評価できる指標をもっているということが自立なのではないかと思えます。

環境法が私の専門のひとつなものですから、あちこちに行きますと、環境行政に力を入れているところは地域で元気がいい。なぜ元気がいいのかなと思って聞いてみますと、お国自慢なのです。けれども、お国自慢でも、よそを見ないで、うちはすごいすごいというふうに言っているのとは違う。

いろいろなところを眺めながら、自分の地域にもこんなすごいものがあったということを見つけていく過程。例えば、ウミガメであるとか、オオタカであるとか、そういう希少種だけではなくて、バイカモのような小さな藻とかカエルとか何でもいいのですけれども、あるいは文化財でも何でもいいのですけれども、そういうものを見つけてきて、自分たちの価値として語れるということが自立ではないかなと思えます。

シンボルをもっているところは元気がいいということ、もうひとつ、そういうところに行きますと食べ物も飲み物もおいしい。それで、やっぱり、そういう元気なところへ行ってみたくて、おいしいから行ってみたいと思うわけです。そうすると、いろいろな人が集まってくる。そういうのが自立ではないかなと思えます。

○逢坂誠二（北海道ニセコ町長）

人間について考えてみたときに自立というのはどういうことか、物すごく自分の考えをしっかりとっていて、自分の思いどおりにぐっと物を進めている人を見たときに、その人を自立したというふうに言うだろうか。それが行き過ぎると唯我独尊というようなことを言われかねないわけですね。あの人は自立してしっかりとしていますよねというような言い方をされるとするのは、確かに、自分の考えもしっかりしているのだけれども、他者との関係において、例えば、思いやりがあるとか、他の人に対しても、手を差し伸べるまではいかないかもしれないけれども、ほんわかとした雰囲気があるとか、それでいて自分の考えをしっかりと持っていたら、「あの人は自立しているよね」というふうに言われるのではないか。地域も似たようなところがあるのではないか。ですから、先生がおっしゃったように、何かポリシーがあって、でもそのことによってほかの人たちが来てもらえたりとか、それを楽しめるとか、活用できるとかというふうになると、「いい街だね、自立しているね」というふうに言われるのかもしれないですね。

○飯尾 潤（政策研究大学院大学教授）

今までうかがってきまして、こちらとしては、順番に議論が展開していかないかなと思って、違うところを見つけているのですが、意外と、皆さん融和的で、では議論をというふうな展開にはなりませんので、別の展開を考えます。

皆さんがお考えのことなのですが、自立というのは孤立ではないということは非常に明確になっていたように思います。つまり、面倒を見られないから勝手にやりなさいということだから勝手にするというのはなくて、最終的な責任は自分がとるということ、逢坂町長がおっしゃったように、自分たちの頭で考えて自分で行動するということが自立なのだ、と。

すでにお話がでているのですけれども、もう少しうかがいたいことの中に、地方分権があります。地方分権が無条件によいことだったのは、国が、あるいは中央が何についてもあれこれ指図している、これさえやめればということでした。ところが、地方分権が進むにつれて、やめたものもあるし、まだやめてないものもありますが、そういう段階になってはじめて分かったこと、すでにいくつかでておりますけれども、地方制度のなかでやっぱりこれが悪いために困っていて、これをこういうふうに変えたらどうかという具体例をあげながらお話いただければというふうに思うのです。具体例をあげてということですが、いかがですか。

○穂坂邦夫（埼玉県志木市長）

がんじがらめなのがいくつかあるのですが、志木市は特区提案をしています。農業委員会の必置

規定の廃止、教育委員会の必置規定の廃止、市町村長の必置規定の廃止を提案しています。例えば、農業委員会は、岩手県では必要だと思います。農業委員は、農業をやっている人でなくてはだめなわけです。私どものところの農業委員会の委員や会長さんは、ほとんどが専業農家ではない。例えば、ゴルフのバッティング練習場を経営している方がやっている。調整区域はひとつもありません。全部市街区域ですから、許可制ではなく、届け出制です。

ですから、私は、農業委員会を作るとすれば、都市農業の税制をどうするか、相続対策をどうするか、相続すると農地がなくなってしまうのですから、そういったことを考えると、農業委員会に消費者も入ってもらって農業振興を考えるというふうに変えたいのですが、国ががんじがらめにしばっている。多様性があるにもかかわらず、中央が地方を全国一律にしばるのではなく、自由にさせないと無駄が多くて仕方ありません。

教育委員会だってそうです。文部科学省があって、都道府県があって、市町村がある。義務教育にたずさわっている人は、都道府県にも、市町村にもたくさんいる。国にもたくさんいる。市町村は末端なものですから、義務教育をやると言ったら、先生方は、県費負担教職員制度で、都道府県がとって、こっちに配給してもらいますから、配給品でやっている。言ってみれば、派遣制度みたいなものです。

権限もなければ何もなし。そういうところでやっている。3層構造の教育委員会制度を根本的に変えて、子供たちのためという視点にたつてやれば、本質的な論議もできますし、無駄もはぶくことができる。そういう意味では、補完する制度は必要ですが、全体を抜本的に変えるべきだと思います。

○飯尾 潤（政策研究大学院大学教授）

ありがとうございました。必置規定のようなものがあって、どこの自治体も同じようにやれということに対して、多様性をもたせるべきだというご指摘でしたけれども、ほかにございませんでしょうか。では、逢坂さんお願いいたします。

○逢坂誠二（北海道ニセコ町長）

この点についてしゃべりだしたら朝までいってしまうという感じがするのですがけれども、いくつか例を言うと、第1は、やっぱり、先ほど、穂坂市長が教育制度のお話をされましたが、私は、教育機関の配置なんていうのも重要かと思えます。都市でなければある程度の教育が受けられない国になってしまったということは、われわれのように田舎に住む者にとっては最悪です。この点については、地域を考えるうえで、やはり、教育、特に、高等教育機関が分散するということが重要だと思います。

第2は、農業を考えてみると、農業後継のあり方というのがあります。農地法だけではなく、ほかの法律もあって、いろいろなしばりがありますけれども、参入の仕方に工夫をしないと、親が農業やっているから、息子も農業と。嫌々農業をやるものだから、車買って、家建てて、しまいには借金だらけになって、親の会計も実は借金でと、やってみたらもうこんなの嫌だというのばかりですから、もっとやりたい人がやれるような農業にしなければいけない。

第3は、予想以上に私はメスが入らなければいけないと思っているのは、メスという言葉を使ったので分かるかもしれませんが、医療の既得権益の打破というの、地域を考えるうえで非常に重要です。暮らしやすい地域を作るために医療のバックアップというのは避けて通れないわけです。それがあかないかによって随分違うわけで、ただ、今、医師会とこんな話をしたってまともな話にはならないわけでありますので、医療関係者の方がいたら忘れてください。

第4は、企業活動の制限です。自由な企業活動はいいのですが、廃棄物というようなことを考えてみたときに、これほど野放図にやっている国はあるだろうか。そのツケが全部、今、自治体にきているというのも悩ましいところです。

最後に、やっぱりここは直さなければいけないと思っているのは、地方政治と国政の政治とのねじれです。例えば、何々党という政党があって、永田町で考えている何々党の本部の思いと、何々党の北海道支部とか北海道何とか連合とかの考え方がまったく違うのです。それが、同じ傘のなかであって、ひとつのパーティーをなしているというこのねじれをまず直さないと、政治がき

ちんと動いていかないのではないか。それを直すことによって、それぞれの地域の問題解決にもつながってくるのではないかというふうに思います。だから、最後、政治というところにどうしても関与せざるをえないのかなという感じもしています。

○増田寛也（岩手県知事）

地方分権は、決してバラ色ではありません。責任がともなうので、本当に苦しい選択をせまられます。三位一体改革を、地方六団体の案を中心に進めていくと、県も市町村も一般財源が増えます。そうすると、住民の方を向いて、何を優先するか、その優先度を全部、自治体が判断しなければいけません。

今は、ほとんどが補助事業として自治体の仕事が行われていますから、中央の省庁のほうばかりを見て、後は、お金くださいと言っていけばそれで済んでいました。そうすると、省庁の財布の懐具合によって、例えば、道路のお金、河川改修のお金、空港整備のお金、圃場整備のお金というふうに、各省庁のテリトリーが決まっていますから、そのなかで、どこの自治体に、どういうものを作るのかというのは各省庁の都合で決められるわけです。

したがって、自治体は優先度を判断しないでいいわけです。圃場整備は進んでいるのに対して、河川改修には補助金がつかず、そちらは後々までストップして、全体として機能を発揮できるのは、ずっと後になってからという不合理なケースもあるわけです。

例えば、空港の滑走路延長、周辺の圃場整備、それから道路整備があったときに、通常は、どこからどういうふうに進めていくのか、どこから順番にやっていくのかということを実際に考えるべきなのですが、ほとんどが、そういう合理的な手順を考慮することなく事業が進められています。

それが、今度は、優先度をどういうふうにつけるのか、治水に重点をおくのか、教育に重点をおくのか、医療に重点をおくのかについて分野ごとの判断もせまられますし、個々の事業の進度調整なども戦略的に考えていかなければなりません。これが望ましい姿であって、それを議会でも適切にチェックしてもらいます。逢坂さんが最後に言われたように、その当否というか、成否は、選挙で、有権者から通信簿をつけてもらうことになるのではないかと思います。

○逢坂誠二（北海道ニセコ町長）

先ほど、肝心の結論を言っていなかったような気がするのですが、要するに、地方分権、地方分権と言って、マスコミもそうだし、市町村長もそうなのだけれども、権限と財源がもらえればいいというようなことを言ったのだけれども、私はあれに対してはやっぱり相当異論があって、単に権限をもらえれば地域がよくなるわけではないのです。われわれが必要としているものと国家全体で管理していかなければならないものの区分けがまったくされていないわけですよ。

これまでの地方分権にかんする議論は、本来国がもっていたほうがいいのではないかというものが地方に預けられて、本来地方がもっていたほうがいいだろうというものが実は地方へ来ていない。しかも、その点についての検証はほとんどされていない。中央政府から地方政府に一方的に流れていけば分権社会ができるのだというふうに、安易な直感で言っているところに問題がある、というのが私の結論です。

○飯尾 潤（政策研究大学院大学教授）

それでは、次に、では、どの権限といきたいところですが、大久保教授、市民参加という観点から、これが障害になっているというようなことでご意見はありますか。

○大久保規子（甲南大学教授）

そうですね、地方分権でも、参加でも同じことが言えまして、さっき、丸投げというのはよくないという話をしたのですが、地方に権限を移譲したらそれで終わりというのではなくて、どういうものを国なり行政が責任をもって確保すべきか、という点が重要です。参画、協働で言いますと、私はそれぞれの利益の大きさにおうじて、あるいは利害関心の大きさにおうじて、それらの意見が公平・公正に反映されるような手続、あるいは協議会で言いますと組織のようなものを透明性の高い形で保障する。これは、行政の役割だというふうに思っております。

例えば、都市計画にかんして言いますと、最近、都市再生とか言いまして、民間事業者さんが基本的に自分で自由に線引きをできるという提案制度ができた。他方、小さな NPO もどうぞお好きに提案してくださいというのですが、商売でやっていて、たくさんの専門の技術者をもっている不動産屋さん、ディベロッパーさんと、小さな NPO がみんなでちょっとずつ知恵をだしあって時間をかけながらやっていくものの提案を、同じ土俵で、同じ仕組みだからどちらもご自由におやりくださいでは、結果としての不公平が生じると思うのです。

そこに住んでいる人、あるいはその周りに住んでいる人もいろいろな影響を受けるわけですから、そういう人たちの意見が、ディベロッパーさんが計画を立てるにしても、十分に反映されるような仕組みを確保していく、そうした組織、手続の確保は少なくとも行政の役割ですし、何のためにそれをやるのかという中身の要件、実質的な基準というものは、基本的には、民主的な参加手続をへて、国なり、行政なりで決定をしていくということは、やはり、役割分担として必要ではないかと思っています。

○逢坂誠二（北海道ニセコ町長）

飯尾先生の話に答えるため、だから、では、何の権限かというと、増田知事も言っている、事業の優先順位が自分たちで決められるとか、身の丈にあった事業内容が決められるというような権限が欲しいわけですね。あるいは、教育についても、地域の実情に合った教育内容を自主的にわれわれが組めるといような権限が欲しいわけです。それが、薬局開設の権限をもらったということでは、地域の自立には何もつながらないのです。それは、瑣末な事業を市町村にただ押しつけただけなのではないか、そんな気がするのです。

○飯尾 潤（政策研究大学院大学教授）

なるほど。この話がおもしろそうなのでもうちょっとつづきたいのですが、では、何の権限かと言っている、これはまた朝までかかる話ですが、ではどうすればそういうふうに分けがができるのだろうかということを考えていわけですね。大久保教授のお話にもあったように、透明なルールを作って、権限をきちんと分ける。先ほどの話は住民との関係でしたけれども、国と地方自治体との関係も同じことだろうと思うのですが、では、何をスローガンにしたらいいのだろうか。

政治の話は後で立ち返りたいと思うのですが、政治テクニクということだと、先ほどの増田知事のお話に三位一体改革がありましたけれども、スローガンを掲げるだけでは進まないということが分かったので、数値目標を作って、とりあえず 3 兆円とか 4 兆円とかいうことですが、そうすると、先ほど、逢坂町長が暴露しておられたように、インデックスになっている数字をあわせればいいのだろうと、こういう話になってくる。しかし、権限をいくつ移譲するという話ではどうもうまくいかないわけですね。

これは市町村がすべきもの、これは県がすべきもの、これは市町村がしていたけれども、県のほうがいいというものもあるかもしれません。あるいは、道州制にしたらか、国にちゃんと責任をとってほしいというものもあるかもしれません。これを見分ける基準というのは何でしょう。

自分の頭で考えるために必要な権限なのですが、その権限はばらばらではなくて、ひとまとまりになっているような気がしますけれども、どういうタイプのものが、例えば、自分の自治体だったら欲しいというふうにお考えでしょうか。先ほどは、何が邪魔になっていますかと聞いたので、今度は、では、何をしてみたいですか、という話を聞いているわけですが、いかがでしょうか。

○穂坂邦夫（埼玉県志木市長）

すごく簡単で、地方に、例えば、志木市でできることは志木市に権限を移せばいい。できないことは、都道府県にやってもらう。都道府県ができないことは国がやればいい、私は、そういうふうに非常に単純に考えている。

○飯尾 潤（政策研究大学院大学教授）

なるほど。そうすると、志木市が欲しいものは分権してしまえばうまくいくのだと。それで失敗

すると、志木市が失敗して困るだけだからいいのだと、こういうことですね。

○穂坂邦夫（埼玉県志木市長）

それは、やっぱり、自己責任。当然、そのときには、自己責任を負うというのは当たり前ですよ。自己責任がないからおかしくなってしまう。ですから、やっぱり、先ほど、身の丈というふうに逢坂町長さん言いましたけれども、私は、言い換えるならば、市町村でできることは市町村に、都道府県にできることは都道府県に、ということだと思っております。

○飯尾 潤（政策研究大学院大学教授）

ありがとうございます。ほかの方にうかがってもいいのですが、今の話では、自治体が手をあげて、その権限をうちにくれ、やります、その権限で優先度をつけます。こういう話になっているわけですよ。そうしたときに、2つの難しい問題が起こるのではないかなというふうに思うのです。

ひとつは、では、規制権限をもらいますと言ったら、自分のところに不利なものはこないような、よそにいくような、そういう規制を一生懸命するというときには、やっぱり、周りとの問題も起こってくる、そういうときは、どうしたらいいのだろうかという話です。

もうひとつは、先ほどの専門店化の話、優先度の話と同じなのですが、では、自分の自治体ではと行って、町長さんとか市長さんが考えて、うちはこれを優先しますと、そのかわり、ほかのことはいたしませんと言うときに、いたしませんと言ったことをしてほしい住民の皆さんはどうしたらよろしいでしょうか。引っ越すというの、経済学者の皆さんは足による投票ということをおっしゃいますが、簡単には引っ越せないような気もする。そういうことがあるから国は規制するのだと言いそうな感じですが、そういう問題はどう思われますか。

○逢坂誠二（北海道ニセコ町長）

私が言った専門店化は、ひとつ自治体がひとつの地域のことだけをやればいいと言っているのではなくて、ある種、層のように重なっていいのだろうということ。交通を担う自治のグループがあっという、衛生を担う自治のグループがあっという、というようなことです。あるいは、場合によっては、総合行政でやるエリアもあっというの、ということ。全国にいろいろなパターンがあっというのではないかと、AならAという地域に住んでいて、衛生や教育のサービスが受けられないというのであればそれは困るわけで、そういう意味での1店1専門化では困る。

○飯尾 潤（政策研究大学院大学教授）

どうも失礼しました。ただ、その濃淡についてはどうでしょう。優先順位をつければ、やっぱり、これまでは、全国どこでも同じようなものだったから仕方がないとみんなあきらめていたわけですね。

○逢坂誠二（北海道ニセコ町長）

でも、今でも多少はそういう濃淡はついている。例えば、環境に力を入れている町、産業振興を重点的にやっている町というの濃淡はあるし、まったく濃淡のない町もありますが、それでも、地域の皆さんが選ぶ、チョイスできる選択肢はぶらさげておかなければならないという気はします。それは、その地域で決めればよいということではないかなと思います。

規制については、確かに、すべて自由にしてしまうと、おっしゃるようなことが起こるわけで、その点では、先ほど私が言った、全国的にある種の基準をもたなければならないというところははっきりしておくことが重要なのではないかなと思います。

私は、権限の話になると、どうしても、紙に書いて、法律に書いてあるものを100とか200とか300並べて、さあ、どれが欲しいというふうになるわけですが、地域ってそういうことでうまくいくのだろうか、あの権限をもらった以外のところに、私は、何かヒント、秘密があるような気がするのです。紙に書いてはっきり分かるものだけについて議論をしているからどうしてもいびつな結果がでるのではないかな、そこにはもう少し知恵がいるな、と思っているのです。その知恵

については、ほかの機会に。

○飯尾 潤（政策研究大学院大学教授）

いえいえ、知恵の話をちょっと教えてください。

○逢坂誠二（北海道ニセコ町長）

例えば、総合計画というのがありますね。総合計画というと非常にイメージが悪いというか、もう総合計画の時代ではない、総合計画の機能は終わった、10年先を見通すなんて無理だというような感じになっています。だけれども、地域のあり方ということを考える計画と言っていいかどうか分からないけれども、私は、地域の将来像を描くということを実際にやる必要があると思うのです。

ただし、それは、補助金があるとかないとかということも羅列して実施計画を作るのではなく、われわれはこんな地域づくりをしたいというときに、都道府県や何かと、本当にニセコの地域これでいいですかねというようなことを丁々発止やるなかで、では、おたくの地域が地域づくりをするときにはこういう制度改正がいりますねとか、具体的なことからおうじて、権限の移動とか緩和とか強化とかというものが必要なのではないかと思うのです。

現行の法体系のなかにこういう権限があって、それをもらえば地域がよくなるというのは、部分ではあるけれども、全体ではないのかなという気がするのです。私が北海道知事だったら、市町村の将来像について徹底的にヒアリングをやると思うな。それなしに、法律に書いてある権限だけをあっちこっちというのはやっぱり変ではないかなという気がします。もちろん、法律に書いてある権限が来る来ないということも大事なのですけれども、それでは十分ではないように思います。

○増田寛也（岩手県知事）

逢坂さんがおっしゃるように、権限のリストをずらっと書いて、それでやりとりするというのは、私もどうもしっくりしません。穂坂さんがおっしゃったように、本来、補完性の原理や近接性の原理によって、まず、基礎的自治体である市町村が何をやるかということから構築していくべきです。

市町村がやる仕事を決めて、市町村でできないものを具体的に引き上げて、県では何をやるかを考える。最後に残った県ができないものを国がやるというふうに順序立てて整理すべきなのです。

しかし、現実には、国や県のやるべきことが法律に全部箇条列記されていて、それにしたがってものごとを決めているから、結局、リストを作って、あまり害のないように、そのなかから選ぶということになります。白紙だったら違うやり方ができるのでしょうかけれども。逢坂さんがおっしゃったように、市町村の将来像を徹底的にヒアリングするというのは、そこをうまく補完するということではないかなと思うのです。

穂坂さんがおっしゃるように、例えば、志木市はこれだけうまくできるということであれば、それを判断するのは、直接的には、住民でしょうし、議会ですから、住民や議会の役割がますます重要になってきますし、そのようにできるところと、そうでないところとの差も開いてくると思います。

ところが、わが国の地方自治というのは、何百万もの人口をかかえているところも、1000人程度のところもまったく同じような仕組みになっていますし、権限にしても、法律の取扱いにしても、基本的には、一律です。しかし、自治体ごとに共通点もあれば、相違点もあるということが地方自治の本来の姿、基本的な姿だと考えておかなければなりません。

さらに言えば、例えば、国の法定受託事務として国政選挙の事務も自治体に任せられていますが、やり方は全国一律です。アメリカ大統領選挙の投票のやり方は、パンチ式等、州によってさまざまですが、わが国でも、一定の条件がクリアされれば、私は、都道府県によって違いがあってもいいのではないかと思います。

○飯尾 潤（政策研究大学院大学教授）

ありがとうございます。お話が少しずつ具体的になってきましたけれども、そうなってくると、やっぱり、地方の自立、あるいは地域の自立というのは、やり方もさまざま、成功も失敗もさまざまある。全国一律に国がやっていると、ぼろが見えないと言っはなんですけれども、しくじると

ころもでないし、大成功もでないのですが、このようになってくると、やってしくじることもあるわけですね。

自治体も意識の高いところばかりとはかぎらない。そうでないところもある。そうなってくると、最終的には、民主政治ということで、先ほどから時々お話になっています地方の自立における政治の役割、首長と議会との関係、政治家の選ばれ方、あるいはそれに参加する市民の問題ということになってくる。以上のような問題について何かありましたら、どなたからでも結構です。いかがでしょうか。

○増田寛也（岩手県知事）

基調講演でも申し上げたのですが、選挙に対する有権者の関心が薄れている、無党派が増えている、投票率が低いということが言われています。

選挙に行っても何も変わらないと言われていたわけですが、私は、結局、選挙でしか政治を変えることはできないと思うのです。選挙でマニフェストを掲げる政党や候補者がでてきましたが、選挙のさいに約束をしたことが、どのような形で果たされたのかをしっかりと検証したうえで判断し、投票するというだけでは変わらないのではないかと思います。

三位一体改革については、さまざまなことが言われていますが、改革が、これまでの意思決定、政策決定の過程から、そこに群がっている人たちの利権構造まで変える話につながっていくからこそ、反対運動が起きているわけです。改革が最終的にいいものになるのかどうかは、結局は、選挙を通じて政治に民意を反映させることでしかできないと思います。

例えば、義務教育費国庫負担金のあり方をどうするかというのも、義務教育費国庫負担法という法律改正につながりますから、小泉さんが決めても、与党が賛成をしないとどうしようもないわけです。政府と与党が対立する事態は議院内閣制の根幹にかかわることですが、いずれにしても、選挙を通じてものごとを変えるというサイクルがきちんと働かないと、改革が担保されません。

となると、重要なのは、住民との接点である公約がしっかりと住民に対して提示されるだけでなく、政党もしっかりと約束をしなければならない、つまり、具体的な理念、数値目標、そして工程表が入ったものを提示するというではないかと思えます。

これから市町村長選挙が行われるわけですが、地方政治においてそういう場を通じてそのサイクルをきちんと作りだしていったうえで、国政選挙においてもそのようなサイクルが機能すれば、三位一体改革のような大きな構造改革が実施されようとしているときには、その改革がきちんと正しい方向で進んでいるのかどうかを見極める原動力になるのではないかと申し上げておきたいと思えます。

○穂坂邦夫（埼玉県志木市長）

地方の自立ということですが、マスコミの皆さんも、国もよく言うのです。そんなことをしたら、地方は悪いことはするし、ろくなことをしないと、おれたちが見ていないとだめだ、と言うのです。病院をやっているのですが、病院に入院されたことのある方がいると思うのですが、2カ月も寝ていれば、すぐ起きてくれと言われてたって、ふらふらして、起きられないのです、しばらくトレーニングしないと。

50年もしばっておいて、手綱を緩めると地方は何をするか分からない、と。私は、人をばかにしている、といつも言うのです。ですから、私は、行政が汚職をするのはいけないと思うのですが、住民や議会と相談しながら地方の自立をやっていこうと思っております。失敗したら責任をとればいいのです。やる前に失敗を考えると、結局は、国が保護者として面倒を見なくては無理だと思うから、今のようになってしまうのです。

私は、自己責任をもたせてどんどんやらせて、例えば、赤字をだしたら、住民にも少しお金払ってもらえばいいのです。だって、責任があるのですから。職員には、行政の無謬性なんて考えないほうがいい、と私はいつも言うのです。間違えたらやり直せばいいではないか、と。あそこにもリスクがある、ここにもリスクがあると言うと、改革しないで前のとおりがいいという結論になってしまうのです。失敗したら自分が一緒に責任とる、そういう形で私はやったほうがいいと思うのです。

それから、もうひとつ、住民自治基金というのを来年からやるのです。議会が嫌がっているのですが、それは、直接民主主義に結びつきます。要するに、市民税の1%を住民の意向を反映した政策に予算をつける。簡単に言えばそういうことなのですが、先ほどもありましたように、市町村が失敗をすとか、成功するとかというのは、民主主義の入り口なのです。国の場合には、年金だ何だって額がでかいものだから、ぴんどこないです。

でも、市町村で学んだ住民というのは、どんどん力をつけて、そのことが、国政においても、だんだん生きてくると私は思うのです。学校みたいなものですから。私も生徒だし、住民も生徒だし、先生だし。そういうことを勇気をもってやったほうがいいと思っています。

最後に、議員さんもいらっしゃると思うのですが、二元性ということで、首長を懐疑的に見るのは仕方がないのです、私も長くやりましたから。市町村においては、本来、政党なんていないのですから、そういうなかで、野党とか与党とかと言うこと自体がおかしい。首長に対して懐疑的であっていいと思うのですが、改革の原動力の半分は、議員さん方がにぎっていると思うのです。議員さんは、政策に対して懐疑的であっても、制度改革について共闘するというような思い切ったものがでてくれば改革がもっと加速する、お願いもふくめて言っておきます。

○逢坂誠二（北海道ニセコ町長）

先ほど飯尾先生がしくじるとい言葉を使いました。失敗ということも言いました。実は、15年前に、日本の行政業界において壮大な社会実験が行われた。「ふるさと創生1億円」ですね。全国の3300の自治体に、同じ条件を与えて、どういう政策を実行するかということをやらせたわけです。私は理科系の人間なものだから、あれは見事な社会実験であると、しかも日本の政策決定プロセスを知るにはうってつけだ、と。

実は、あのことが、私がこの業界に首を突っ込むひとつの大きなきっかけになったのですが、あのとき、全国の自治体はみんなうまくお金使いましたかね。しくじったところも相当あるのではないですか。ところが、問題はあのことがはっきりしない、明らかにならないということなのです。だれの責任なのかが明らかにならないところなのです。

一方で、市民参加や参画が非常に重要で、ニセコ町も情報共有と参加だなんていうことを言っているのだけれども、その参加というのをともすれば多数決の場であるかのように思って、市民の声が多いほうでやっていたらそれで事足りるみたいに思っているのだけれども、首長というのはチェアマンとか司会役ではないのです。

ふるさと創生のことと参加のことを考えてみると、政策決定プロセスというものが明らかになっているということが非常に大事であって、そのことによって、責任の所在、だれがどんな根拠にもとづいて、どういう判断をしたのかということが明らかになっていることで、私は、地域は今よりもよりよく動いていくのではないかなと思うのです。

そして、それは、選挙の行動につながっていくわけですね。やっぱり、あれは、逢坂がばかな判断をしたからだ、次の選挙はだめだというようなことですね。あるいは、市民の声を押し切って、私が、ある種、自分の権限の範囲で違うことをやった。でも、それがうまくいったとなれば、あれは大したものだと、先をよく読んでいたと、じゃ、次回もいいなとか。やっぱり、政策決定のプロセスというのは非常に大事ではないかなと思います。

○穂坂邦夫（埼玉県志木市長）

ふるさと創生基金ですか、私も15年前は県議会議員をやっていたと思うのですが、一言だけ言いたい。先ほどのことと共通しているのですが、農作物を作るに当たって、肥料やったり水やったりしてちゃんとやってから植えなくてはならない。種をまいただけでは別段大きくなるのではありません。がんじがらめにしておいて、一億円どうぞと言われたって、もらったほうはもらったほうで、思考が停止しているだから、結局、いいかげんにやってしまう。

この間、官僚の皆さんに言ったのですが、15年前は、何もしないでやった。当時も、地方分権をどんどん進めて、地方は自由にやっていいですよ、しかし、自己責任はとりなさいよと言って、少し健康体にしてからやれば私は成功したと思っているのです。

○大久保規子（甲南大学教授）

しくじるといふことにかんしてなのですけれども、やはり怖い、任されても怖いと思っていられるところもあるかもしれない。ここにいらっしゃる首長の皆さんのようなところばかりではない。そうしたときに、今ある仕組みでやってみることができないわけではなく、例えば、合併しなければ広域処理できないかという、テーマによって広域連合を作ってみたり、協議会を作ってみたり、事務処理特例条例を作ってみたりというようなソフトランディング的な仕組みというのがいくつか現行法で用意されている。使い勝手が悪ければそういうものを変えていく。そういうものを利用して、そこで、それを評価するのです。法律評価をしまして、次の政策に生かしていくという方法がひとつ。

それから、しくじた場合にほっといていいかという、ほっといて迷惑するのは市民なので、やはり、それをコントロールする仕組みがあるだろう。これまでの、選挙とか、参画は事前統制なのでけれども、やっぱり事後統制もあるだろうということがあります。司法制度改革で行政訴訟検討会というのができて、行政事件訴訟法が改正された理由でもあるわけですから、行政に対する司法的コントロールの強化というのもひとつあるだろう。

例えば、行政が何もやってくれないときに義務づけ訴訟というのができるようになりました。あるいは、自分のことではないと訴訟できないというのが当然のことながら司法の原則なのでけれども、例外的に、みんなに関係しているのだけれども、自分だけのものでもない利益というのがあつる。環境利益であるとか、消費者利益であるとか、そういう分野については公共の利益のための訴訟という公共利益訴訟というのがある。

私は、このフォーラムが終わったら、あさってから、ヨーロッパに行くのですが、何の調査に行くかという、オーストリア条約というのがありまして、環境分野で市民の情報へのアクセス、政策決定の参加と裁判所へのアクセスを保障する条約の調査です。この条約では、司法へのアクセスが何に位置づけられているかという、協働の原則のひとつとして位置づけられているのです。

行政も失敗することは当然あるけれども、自分では直し切れない。それをほかの人が手伝って直してくれるのだったら、それは協働だと言うわけです。人間だから間違ふことはあるし、おもしろいことやってみたらだめだったということもあるので、それをチェックする仕組みというのは、事前統制という形でも、事後統制という形でも、あつていいのではないかと。

こういう議論を日本でもはじめているということ、6月に、世界銀行の会合で、アジアの立法支援ということでしゃべったら、アジア各国の人たちから、日本は今ごろそんな議論をしているのかと言われました。アジアの各国にも消費者訴訟というのがあるのは知っていたのですが、一般的な公共利益訴訟はあまり導入されていないと思っていました。ところが、実は、よくよく聞いてみると、タイにもあるし、フィリピンでもあるし、インドネシアにもあるという話がぞろぞろできて、ないのは日本とどこかぐらいという話でした。そういう面もふくめて、やはり、システム全体としての統制機能を確保するということが、国家としてどうしても必要なことだと思つます。

○飯尾 潤（政策研究大学院大学教授）

ありがとうございます。話しているうちに、自立のために何をしなければならぬのかというのがだんだん明らかになってきたような気がしますが、ここで、皆さん賢い市民になってよい選挙をしましょうと終わることもできませんので、もうひとつ課題を提示したいと思います。

先ほど、穂坂市長から、これまで無理やりベッドに寝かせつけておいて、すぐ起きてくれといわれて、ふらふらでしくじたというのは間違いだというのは、おっしゃるとおりだと思います。では、どのようなリハビリが必要なのだろうか。例えば、先ほど、逢坂町長さんから人材の話ができました。人材というふうにすぐ優秀な自治体職員という話になりがちですが、それだけではなくて、町長さんのなり手の問題もあるし、どんな人が議員になるのだろうかということもあるし、あるいは、先ほどの大久保教授のお話で、訴訟を起こすといつても普通の市民でわざわざ訴訟を起こしてくれる人はいない。

評価すると言つても、ちゃんと見る目がないと、首長さんだけ頑張つても、ふらふら状態からはなかなか立ち直れないような気がしますが、何をすればいいのでしょうか。すでにお話にてしているのは、政策決定過程の透明性ということで、まず、見せると、これが大前提だと思つます。

けれども、そのほかに必要なことというのではないのでしょうか、あるいはどんなことをすればいいか、お考えがあればいいかというのがいたいのですが。

○増田寛也（岩手県知事）

透明性を確保すること、説明責任を果たすことは、行政にたずさわる者として常に心がけていかなければなりません。また、基調講演で申し上げたとおり、PDCAサイクルが十分に働くようにしていくことも必要だろうと思うのです。

それから、公務員制度を根本的に考え直す必要があります。国家公務員制度、地方公務員制度を三位一体改革が進むなかで、柔軟に見直していくことが本当にできるのかどうか、数の問題もありますし、資質の問題もあります。逆に、公務員自身が改革を阻んでいる側面もあります。組合などの関与もあって、どうしても守りがちになっていますから、政党もあまり踏み込まないのですが、これに目を向けていかなければなりません。

それから、県と市町村の関係ですが、市町村に仕事を移すと言っても、そもそも、市町村には財源が少ないし、職員が新しい専門的な分野の知識を得ることも容易ではありません。そこで、県から市町村に仕事を移す場合は、財源と県の職員をセットで移す仕組みが大事であると考え、本県では平成14年度から、この取組みをはじめています。

また、県と市町村といった、自治体間関係だけではなくて、住民との関係も重要です。先ほどの話にてでていますけれども、公的な仕事をしていく人間は公務員だけではないというのは、今や、当たり前話になりつつあります。行政に住民やNPOにたずさわっていただく場面は、これからさらに増えていくと思いますが、NPOが機動的に活動するには、まだ、多くの障害があります。税金により公務員がサービスを提供するよりは、NPOに寄附をして提供されるサービスのほうが質が高いという分野をもっと広げていかなければなりません。かけ声だけは、「NPO活動に期待」ということになっていますが、その活動基盤は非常に弱いものです。だからといって、財政支援のようなことをやるのは、本筋からはずれているような気がするので、NPOが円滑に活動できるような環境を税制面などでもっと整備しなければならぬと思っています。

ほかにもいろいろあると思いますが、まずは、やれるところからやっていかないと、国と地方との関係はなかなか変わりません。県と市町村の関係を変えるのは比較的容易で、地域内での割り切りの問題としてできる部分がありますから、やれる範囲でそれやっていって、具体的な事例を積み重ねて、そこから国に広げていくということが重要ではないかと思っています。

○穂坂邦夫（埼玉県志木市長）

全国では、増田知事のところが進んでいるのですが、私の知っている知事に、もう少し仕事を市町村におろしたらどうだと言いましたら、穂坂さん、市町村長がボールを受け取るのに失敗したらこちらの責任になってしまうということでした。要するに、知事の責任になるから怖くておろせないということでした。だから、勇気があると思うのですよ、増田知事は。そういう点で、私はすごく尊敬しているのです。

リハビリというのは、しばりつけていたらだめなのです。私は、リハビリテーション病院もやっているのですが、少しぐらい痛がっても積極的に歩かせたほうがいいのです。とにかく規制緩和してみて、国でも県でもいいから評価をきちんとやる。そして、当事者の情報だけでなく、リハビリ期間は、第三者機関がそういう情報をきちんと公開して、あの町長さん失敗しているとか、あの市長失敗しているよというのをどんどん言えばいいと思うのです。私は、地方分権をどんどん進めて、徹底した情報公開で補完すればいいと思っています。

最後になりましたが、私は、職員20人と市長ウイークリー講座というのを毎週やっています。30回やれば大体600人が終わりますから、2時間から2時間半かけてやります。いつも言うのです。国の職員と比べても、志木市の職員は全然遜色ないですよ、全然負けない。東大卒とどこかの高校卒と比べたって、そんなに差あるものではない。やる気があれば平気です。

ただ、国の場合には、例えば、人口動態がどうか、経済成長率がどうなっていくとか、そういう問題がでてくるでしょう。同じことを市町村の職員にやれと言ったって、それは無理です。見方さえ分かればいいのだから、辞書があれば見えるのですから、問題ない。そういう意味では、市

町村の職員というのは、広い視野と市民の視線、この2つがあれば、それでいい。後は、いいところをどんどん真似すればいい、とっているのです。

○逢坂誠二（北海道ニセコ町長）

リハビリは、やっぱり、自分に身近な小さいことを積み重ねていくことが非常に重要だと思っていて、これは、例えば、トクヴィルは民主主義というのは自治の問題だと言っているし、ブライスだって自治は民主主義の源泉だという言い方をしている。石橋湛山も、自治が重要なのは、小さくて、自分に身近で、利害が分かるから、本当の意味で、自分はどうしようということが起こるのだと言っていますが、身近なことを動かす仕組みを作ることが大事だと思うのです。そういう意味では、非営利団体って何なのかよく分からないのだけれども、NPOではなく、市民活動を支援するようなものが重要なのではないかなというふうに思います。

第2に、リハビリ、しぼりつけないで歩く、歩かせるということも重要なのですが、問題は、痛くてもリハビリをしようと思う気持ちをどうやってわきあがらせるかなのです。それは、やはり、先ほど増田知事がおっしゃった透明性とか説明責任とかチェックだと思うのです。自治体レベルでは随分それが進んできたのですが、国家レベルではどうでしょうか。

日本には、確かに、700兆の借金があると言っているけれども、日本の財政の構造は、例えば、模造紙か何かに書いてぱっぱっぱと説明できるようなところがあるが、資金の流れがどうなっているかということをもみんなに分かりやすく説明できるかということ、実は、実態はほとんど分かっていないのです。

このことを、先日、財務省の某人に聞いたのですが、そういう質問されても僕は専門外だからと、では、そういうことを専門にされているところはどこですかと言ったら、網羅的に説明できる人って、だれかな、ということなのです。あるいは、逆に、でっかい、分厚い本が何かもってきて、これ読めば分かります、と。実は、読んで分かるようではだめで、国民全体が自力で歩こうとする力を得るためには実態を知ることが大事なのですが、国家レベルではまだおくらしているような気がする。

例えば、国家公務員の定数はすぐ言えるかもしれないけれども、実数とか、国家公務員としての身分をもっている人の実態どうなっているのか、出向からもどってこられる人とかをふくめて何人いるのかということ、まったく言えないのです。もっと言うと、特殊法人のことは言えるけれども、各省庁の周りに、族企業ではないけれども、族団体みたいな団体がいっぱいあるので、実は、よく分からない。

でも、そこへ仕事を預けているとか、そこに優先的に補助金が行っているとか、要するに、実態を徹底的に明らかにするというのがこの国にはできていないので、それをやれば、痛くてもリハビリしよう、歩こうという気になっていくのかなというふうに思います。

第3は、穂坂市長が言いかけたのですが、日本の統計数値データの不整合というか、各省庁がそれぞれもっていて、それぞれ都合のいい加工の仕方をしている。論拠にもとづいた政策判断をきちんとしたいと思うならば、これらの情報を、国家なのか、第三者機関なのか、どこかが一元的に整理する必要がある。地域政策を考えるうえで必要なミクロのデータがほとんどない。これも、リハビリをするための条件として必要なのではないかなと思っています。

○大久保規子（甲南大学教授）

言いたいことは言い尽くしたような気もするのですが、リハビリという意味で言いますと、最初から完全にぱっと立って歩くというのは無理である。そうした場合に、やりはじめたことを常に見直して、直していける仕組みを設けておくことが重要かと思えます。

その点で言いますと、大和市の新しい公共を作る条例を見たときに、私は大きなインパクトを受けました。前文部分で、新しい公共というのを前面にだしたところもおもしろいと思ったのですが、コンメンタールのようなものがありまして、そこで、要するに、新条例を成長するシステムとして位置づける、とぼんと言ってしまうのです。つまり、直しながら、歩きながら考えるということを行っている。それはそれで、徹底した透明性と議論のなかで直していける仕組みがあればいい。そうすると、意外に知恵がでてくる。そういう知恵をお互いにだしあっていけば、まだまだ捨

てたものではないということが実感できる。

○穂坂邦夫（埼玉県志木市長）

例えば、志木市では、25人学級とかホームスタディー制度とかを全部検証しています。1、2年生を25人学級でやっていますが、子供たちにはどうか、父兄にはどうか、先生方にはどうかということを検証しています。37大学だと思うのですが、全国からお集まりいただいて、政策研究会を作ってやってもらっています。おもしろいものですね。1、2年生は25人学級でいいということでしたが、3、4年生も25人でいいのではないかといたら、3、4年生になると28人程度学級ぐらいがいいということになった。そういう点では、事後チェックというのはやっぱり必要なのかなと思っています。

○増田寛也（岩手県知事）

もう時間がないようなので、多分、最後の発言になると思いますが、「公共」という概念も時代とともに変わると思うのです。公共事業のあり方もそうだと思います。先ほども言いましたように、今後、人口が急激に減ってきます。こうした人口減の時代にどういう公共政策をやっていくのかということについては、本当に、真剣に、考えていかなければなりません。これまでは、構造物を作ることが公共事業だった。しかし、人口減の時代においては、例えば、河川の治水事業を例にとれば、これまでのように、堤防やダムを作ることが本当に治水のために効果的なのかということをも根本から問い直す必要があります。

今日は、尊敬するお二人の首長さんや大久保先生からいろいろお話をお聞きしましたけれども、改めて「公共」ということを考え直すことの重要性を再認識しました。

○飯尾 潤（政策研究大学院大学教授）

ありがとうございました。時間がすぎましたが、最後のまとめの部分を増田知事にさせていただきました。このパネルディスカッションでは、いろいろな問題に関心を広げすぎたきらいもあり、全体をまとめることはとてもできませんけれども、明日また、分科会が開かれまして、問題を分けて、さらに掘り下げたいと思っておりますので、どうぞよろしく願いいたします。

以上で、パネルディスカッションを終了いたします。ありがとうございます。

分科会

地域連携

パネリスト

(特活)いわてNPOセンター理事長	高井昭平氏
(財)ふくしま自治研修センター シンクタンクふくしま専門研究員	坂口正治氏
駒沢大学専任講師	内海麻利氏
コーディネーター 東北大学大学院助教授	河村和徳氏

○河村和徳（東北大学大学院助教授）

「地域連携」ということなのですけれども、分かったようで分かりにくいような、カバーする範囲が非常に広い問題ではありますけれども、普段、大学ないしはそれぞれの財団法人ないしはNPOとして活動されている方々にお話を聞きながら、地域連携の課題等々について、このセッションでは検討していきたいと思います。

コーディネーターを務めさせていただきます、10月1日から東北大学大学院の情報科学研究科の助教授をしております河村です。

本日発表していただけるのは、駒沢大学の内海さん、ふくしま自治研修センターシンクタンクふくしまの坂口さん、いわてNPOセンターの高井さん、以上、3人のパネリストとともにお話を進めていきたいと思います。

はじめに、内海さんからよろしく申し上げます。

○内海麻利（駒沢大学専任講師）

おはようございます。駒沢大学の専任講師をしております内海と申します。

私の専門は、地域計画、都市計画、地方行政でございますが、これまで、特に「都市計画・まちづくり」に関連して、地域の自治システムなどを中心に研究してまいりました。こういったことから、各自自治体においても計画や条例といった施策づくりなどにもかかわらせていただいているところでございます。

本日は、若干ではございますが、こうした研究で得られた知見と、そして自治体現場などで得られた経験にもとづいて、今日の地域連携というテーマにあたって、「都市計画・まちづくり」という観点から、私なりに整理をさせていただきたいと思っております。

ただ、私の大学は東京にございまして、関東周辺で活動しておりますので、実は、恥ずかしながら岩手県に来させていただいたのははじめてで、東北の実態を体感しているわけではございません。したがって、そういった地域の実情をふまえた意見というのは他の発言者の方々にぜひお願いいたしまして、私は「都市計画・まちづくり」から見た地域連携にかかわる枠組みと私の問題意識を検討材料としてご提供できればと思っております。

さて、お手元に、私が作成いたしました資料があるかと思えます。「『都市計画・まちづくり』から見た地域連携」というレジュメです。これにそってお話を進めていきたいと思っております。

「地域連携」と「都市計画・まちづくり」というのは密接な関係をもっていると言われております。この分科会を依頼してくださった山本（啓）先生も、「地域連携というのは、まちづくりとかなり関係が深い。よろしく」とおっしゃっていらっしゃいました。

では、なぜ、「都市計画・まちづくり」と「地域連携」が密接な関係であるのか、あるいは「都市計画・まちづくり」が具体的に実践されていくなかで、「地域連携」が必要なのか。「都市計画・まちづく

り」を各実態の問題や課題、事例などと照らしあわせて「地域連携」という観点から整理するなかで、その必要性というのを少し追ってみたいと思います。

まず、「地域連携」という視点から見た都市計画の性格です。都市計画は「都市計画法」というのがございまして、その目的にもありますように、その特徴は国土という「空間」を操作対象とするものです。言い換えれば、都市計画における「公共性」というのは、「空間スケールにかんして連続的に存在している」ということが言えるのではないかと思います。

具体的には、2軒の家の関係から発して、地区、地域と拡張されていって、そして連続した空間について国土全体を見すえた「土地利用」、そして「都市計画事業」として決定して、公共の福祉の増進にいかにか寄与させることができるかというのが都市計画の性格です。

しかし、「連続した空間」において、制度あるいは政策として取り扱っていくということは非常に難しい。そこで、意思決定や行政が運用しやすい領域を人為的に設定して「離散的」に取り扱っていくというのが都市計画行政というのではないかと考えております。

例えば、国土の土地利用という観点から申し上げますと、国土利用計画というのは5つの地域に位置づけられております。そして、目的も方法も異なる計画と規制が各法律にもとづく縦割りの所管課により運用されているわけです。

具体的には「都市計画区域」は都市計画法、「農業地域」は農振法、「森林地域」は森林法などという形で分断されているわけです。本来、これらの個別法を調整するものとしては、国土利用計画法に基づく都道府県が策定する国土利用計画というのがあるのですが、それぞれの個別法による個別計画の区域の追認や抽象的な計画であって実現手法をもたないというようなことが言われています。つまり、国・都道府県・市町村・地区というような「垂直的な関係」と、また、都市間、そして計画と計画実現手法という横の「横断的な関係」で調整がはかられていないというような実態があります。このことによって、計画や規制の重複、あるいはどの法律にも位置づけられない、いわゆる「白地地域」のようなものが存在して、無秩序な開発を容認していくというようなことも起こっています。

他方、都市計画のもうひとつの機能の「都市計画事業」における都市施設の問題については、連携が行われていないがために、効率的な施設配置・利用・管理が行われていないというような実態があります。

例えば、私が委員をさせていただいているある政令指定都市の都市計画審議会において、現在、都市計画道路の見直しの検討を行っています。その調査結果を見てみますと、市境における都市計画道路62カ所に対して、3割が連携・調整がはかられていない。例えば、幅員があっていない、隣の市に道路の計画がない場合、さらに計画の段階でなく、現存している道路が途中で途切れているというような状況が発生しているという実態があります。

ただし、こういった問題に対して、若干ではありますけれども、総合的な行政運用をはかるという動きがその一方であります。土地利用の問題に対しては、条例などを制定して総合的な土地利用計画によってそれぞれの市境、あるいは国、都道府県、市町村の計画と調整をはかっていくというようなもの、あるいは計画の実現手法を定めようという動きもあります。県レベルでは、高知県などが市町村計画を位置づけて、市町村計画によって調整をはかり、そして市町村計画を尊重した実現手法を条例に盛り込んでいるという実態もあります。

他方、先ほどお話しました都市施設の問題に対しても、近隣自治体が集まって調整会議、あるいは研究会、協議会が開催されて、各自治体の施策として反映していこうというような動きも見られます。このような都市計画から見た観点というのは、国と地方との関係、そして税財源の移譲というようなこともふくめて、今、議論されているわけです。ただ、もうひとつの観点、今日お話しする「まちづくりの観点」というのが今後地域の自治という観点から非常に重要になってきているのではないかとこのように考えています。

ところで、その「まちづくりの性格」をご紹介するにあたって、「まちづくり」とは一体何なのかというような疑問がございまして。従来は、都市計画及び建築行政を中心とした都市整備をはかる範囲で使われていることが多かったのですが、今日的には行政あるいは公共領域の市民生活にかかるすべての範囲で使われるようになってきています。このような発展過程にあるような「まちづくり」の定義なのですが、今日は狭義のまちづくり、広義のまちづくり、いずれも性格を有している、いわゆる市民団体の意思、あるいは住民の意思を反映するような「ボトムアップ型」の形、すなわち行政と住

民の距離を縮めて、補完性の原理を実践していく仕組みとして設定したうえで少しご紹介をしたいと思います。

そこで、「ボトムアップ型」の取り組みの実態と課題という点でございますが、お手元の資料にC「住民による地区のまちづくり」、D「NPOや市民団体等の地区や地域に限定されない自発的活動」、E「C)D)あるいは自治会など同地区、同地域に重層、多元化する組織の調整」と書かれてありますが、現在C、Dのような動きがあるのではないかというふうに思っております。Cは、住民による地区、あるいは地域のまちづくり、これはある特定地区における住民の発意あるいは意向を計画化して政策や施策に反映して、住民のニーズに合ったまちづくりを実現していこうというものです。いわゆる「参加」という形で住民の意向を政策に反映するような仕組みだと理解していただけたらいいかと思えます。

しかし、こうした動きは計画の正当性、あるいは実現性という観点から2つの課題があるのではないかとされています。そのひとつは、合意形成の難しさと、あるいは合意の地域というある一定の場に住民自体が参加し得ない、参加の意向をもたないような状況があって、さらにそれを合意形成していくというのが非常に難しいという側面があると。そのため、自治体では合意形成支援のための計画、あるいは技術の提供、あるいは人の提供ということ条例などに定めて規定しているようになってきています。

もうひとつが、このCにかかわり、政策との関係でより広域的な政策、あるいはマスタープランと整合・連携をいかにしていくかという点です。「地域連携」という観点からは、この後者の広域的な政策、マスタープランとの連携をいかに実態的なものにしていくかというのが重要なのではないかというふうに思われます。

そして、次に、Dですが、これはNPOや市民団体等の地区や地域に限定されない自発的な活動です。これは、社会への貢献意識をもたれている市民、あるいは市民団体の方々が地域に限定されないで公共的な領域で活動されているというような動きです。この推進に行政、自治体がかかわる場合、活動の正当性を担保していくつかの課題をかかえているのではないかと考えています。ひとつは、政策的な位置づけという点です。社会への貢献意識にもとづく公共的な活動を推し進めるというのは、今後、自治体において、あるいは日本においても非常に重要なことです。

ただ、これまでの行政サービスという概念のもとで、こうした市民による公共的な活動をどのように政策に位置づけていくのか、あるいは一部のこうした活動や提案というものを公平、公正、現状の意思決定システムとして受け入れていくことに難しさがあるのではないかというふうに思っています。そして、このDについては、地域連携との関係でもうひとつあります。こうした活動が行政区域を越える活動であるという点です。

さらには、Eで示させていただいているように、お話ししたようなボトムアップ型の2つの動き、C、Dに加えて自治会や地縁型、従来からあるコミュニティーや、そういったものが同地域、同地区に重層、多元的に組織が存在し、それをいかに調整していくかというのが課題としてあげられています。こうした課題の解決策としては、現在いろいろな自治体が模索されているところだと思われそうですが、少なくとも、公開性、あるいは公正さを原則にフォーラム、協議、調整の場、あるいは新たな意思決定の方法、住民の意思の反映などがひとつの注目される視点、さらにはそれを技術的に支えていくようなリーダーシップ、あるいは人づくりというものも非常に重要視されているのではないかというふうに思われます。

以上のような都市計画・まちづくりにおける地域連携の必要性を、地方分権という観点から少し整理してみますと、都市計画において、従来は、国の公共性がその他の空間スケールの公共性を優先していた。しかし、地方分権改革以降、「対等・協力の関係」になって、地域の個性を生かしたまちづくりという意味では先ほどお話ししたさまざまな空間スケール、あるいは単位の関係が変化してきているという状況がある。

このことにより、繰り返しになりますが、ひとつは連続的な空間における適正な土地利用や効率的な施設配置、利用、管理というのが議論され、もうひとつ、ボトムアップ型による住民に身近な空間スケールの意思の調整、決定にかかわり、連携調整が重要になってきています。その解決策としては、さまざまな課題があるものの、計画調整や、計画と実現手法の連携、計画と情報・財源・制度・組織が一体的に議論される必要性、そして、こうした議論に住民が参加していく、あるいは市民がひとつの単位として自立・連携をはかっていくことが重要で、そのための支援・情報・資金・制度・人のようなものが必要になってきているというような方向性が見えてきたのではないかと感じています。

最後に、「地域連携の『地域』とは」ということを今さらながら改めて考えてみますと、それはさ

さまざまな空間単位であり、活動領域であります。つまり、いろいろな形での地域が存在するわけです。ただ、総じて、それぞれの意思決定の単位というふうに考えれば、まさに自治の単位が地域というものではないかと思われれます。そういった場合、地方分権の自己責任という観点から、各単位が役割を明確にするということは非常に重要で、自己決定という観点からはそれぞれの自立した単位の意思をいかにうながしていくのか、あるいは位置づけるかというのが必要で、その前提として住民に身近な単位の意思の尊重がさらに重要になってきているのではないかと考えています。

今日、合併などさまざまな単位の変更、あるいは単位の組み換えにかかわり、制度設計が議論されはじめているのですが、ただこれらは必ずしもボトムアップ型ではない考え方としてでてきているように思われれます。そこで、今後、市町村、都道府県という地域側からの要請で、こういった単位を議論するにあたっては、それぞれの単位、地域、それぞれの自立、あるいはそのうえでのさまざまな形での連携というのがより重要になってきているのではないかというふうに思われれます。

最後は、一般的なまとめとなってしまうましたが、このまとめについてはむしろその連携ということを実践していらっしゃる他のパネリストの方々に問題意識として投げかけさせていただきたいと思われれます。

○河村和徳（東北大学大学院助教授）

ありがとうございます。

次に、坂口さんの方から報告をお願いします。

○坂口正治（ふくしま自治研修センターシンクタンクふくしま専門研究員）

皆さん、おはようございます。ふくしま自治研修センターの坂口と申します。よろしくをお願いします。

財団法人ふくしま自治研修センターは、福島県、福島県内の市町村の出損によって、福島県内の自治体のために設立されました。当財団では、自治体職員の研修をふくしま自治研究センターが、自治体に関する調査研究と政策提言をシンクタンクふくしまが担っています。私は両方に所属し、ふくしま自治研修センターでは講師を、シンクタンクふくしまでは研究員をやらせていただいています。

そういう立場から地域連携を考えますと、確かに、北東北3県の連携といった広域的な地域連携も重要なテーマですが、自治体のなかでの連携も重要なテーマであり、職務経験などから皆さまにお伝えできることがあるのではという思いから、今日は、自治体内連携についてお話をさせていただきます。

自治体のなかでの連携を考えた場合、自治体と他の地域の社会主体との連携について特にお話させていただきたいのです。そういう意味では、内海先生は理論的なお話をなさり、そして高井理事長は実践のお話ということで、私は、どちらかと言えば、自治体側の事例を、しかも成功事例ではなく、失敗事例を中心にお話をさせていただきます。

例えば、協働によるまちづくりや、自治体運営改革のために行政評価をしなくてはいけないという話がでていますが、実は、言われているほどうまくいってなくて、それよりは、もっともっと足元を固めながら、そこから実践を積んでいくべきではないのかという観点からお話をさせていただきたいと思われれます。

まず、これを考える前提として、自治体が現在おかれている状況について私なりの感想を申し上げたいと思うのです。地方分権改革は、疲弊した国の構造を再構築する構造改革のひとつと言われてきましたが、一昨日行われました、PHP主催「三位一体改革、道州制とこれからの地域戦略」というシンポジウムでの議論にもありましたが、将来のグランドデザインを描けないなかで、各省庁は自分たちの権益を守って、負担を結果としては地方自治体に押しつける形で進んでいるのではないかというお話があったわけです。

そのようなことを聞きますと、「地方分権改革というのは、一体何だったのか」というふうに思われれるを得ないわけです。実際、日本社会全体で「競争」と「成果」が重要だと、そういう話が蔓延しているのですが、そのような社会のなかで、国がグランドデザインも描けない状態で、国を運営している一方で、地域住民の生活はだんだん寸断されています。社会的弱者と呼ばれる方のなかには、自らの生活を豊かにするために共働きをしている夫婦が、共働きをするために子供を保育園に預けなければならず、その保育料を支払うために共働きをするという方もたくさんいます。

それから、ある町のガス屋さんから聞いた話ですが、ガス代を滞納する方が、自治体が運営する住宅

の入居者を中心に多くでてきたそうです。ガス代だけでなく、学校の給食代も払えずにずっと滞納しているそうです。このように生活が非常につらくなっている方がたくさんでているのです。

一方で、経済諮問会議では、「国の官僚、政治家、地方政府の皆さんは、どうも危機感が足りない。国債が暴落し、ハード・ランディングしなければ、気づかないのではないか」という議論があるそうです。ところが、社会的弱者の立場から見れば、それは、非常に危ういことなのです。

国の官僚、政治家、地方政府の皆さんに危機感をもってもらうことは確かに大事かもしれませんが、それは社会的弱者に十分に配慮したうえで、やっていただきたいと思うのです。国がそれはできないというのなら、自治体を守るというのが自治体の本来の役割だと思うのです。

では、その自治体が今どういう状況かといえば、国と財政上、構造的に密着なものですから、国が財政難だと言って、補助金の総額を削減し、一部を交付税で措置するが、交付税総額を減らしています。その影響で自治体の財政は急激に悪化し、そのかぎられた財源で、自治体として行う事務を自己決定、自己責任で考えなさいと自治体は迫られているわけです。

そうしますと、最近では、保育園の運営費が補助金から一般財源化されたのですが、生活に密着したものの割り振りを一体どうすればいいのかという話がでできます。つまり、その割り振りの正当性は一体どうすればいいのかという課題につながってくるのです。それにあわせて、割り振ったものの実施方法の課題もでできます。つまり、財政も厳しく職員もかぎられているなかで、すべての行政サービスを自治体だけで行えるのかということなのです。実際、自治体だけでは無理なわけです。

では、そのために、民間へのアウトソーシングを行うのか。それだけではなく、他の地域社会の主体、自治会、町内会、独自の住民自治組織、NPO と連携するという話がでできます。自治体と他の地域社会の主体との連携を考えた場合、これまで、「協働のまちづくりが大事だ」、「行政評価は大事だ」と言われながらも、果たして具体的な成果があったのかということなのです。これは、福島県内の自治体を回って聞いただけのお話ですから、岩手県ではどうかと言われれば、私も疎いので分かりませんが、恐らく似たような状況になっているのではないかと思います。

つまり、「協働のまちづくりが大事だ」と言われながらも、具体的な方針と方策が明らかではない。そのような首長さんが福島県内では非常に多かったのです。したがって、具体的な方針と方策は担当者にほとんど任せています。担当者も、首長の腰が座っていないわけですから、庁内にいくら働きかけても、「糠に釘」という状況で、やる気をなくします。条例やマニュアルといった形は作りますが、全然、実にはなっていないのです。

そういうなかで、連携と言われても、住民は非常に困ってしまいます。住民が困ると言えばもっと深刻な話があります。合併でよくでる話なのですが、「これから先の話は合併すれば行政サービスが非常に向上します」、「財政負担も非常に楽になります」という説明を行政がしていながらも、実は、もっと負担があがる事例もたくさんあるわけです。そういう事情をしっかりと知らせなければ、ピンチさえ分らないのです。そういう情報提供がまったくなされていないところも、これは福島県内の話なのですが、非常に多いわけです。そのような状態で、地域運営は地域の皆さんが自分たちで考えなくてはいけないと言われてもできないところが多いのです。

つまり、自分たちの生活を守り、そして住みつづけるために、自治体が運営方針、財政状況はどうか、これからどういうところが課題になるのか、という情報提供がまったくなされないまま、「自分たちで自主的にやりなさい。これからは、自己責任ですよ」という話をされても困るわけです。これは、国と地方の関係と同じで、自治体のなかにもあるのです。ですから、まさに連携が必要ということならば、まず、自分たちの自治体がどういう運営状況になっているのか、そしてどういう方針なのか、まだそれもできていないかもしれませんが、こうした情報を提供しなければいけないのです。

このことを事例から考えていきたいと思います。これから合併して負担が増えるにもかかわらず、お知らせもしていない自治体を通して、住民の方がどうやって行政の情報を手に入れるかという話です。回覧板、広報紙を見ることで、行政の情報を手に入れる住民が多いのですが、それ以外では、区長さんからの口コミ、あとは年1回もしくは年2回の定例区総会です。回覧板で住民が見るところですが、自治研修センターの研修で実際に自治体の職員の皆さんと地域に入ってヒアリング調査、アンケート調査をした結果を見ると、回覧板を見る人でも、運動会などのイベントや検診しか見ていないわけです。

一方で、区長さんが自治体の運営の状況を、特に町の財政状況のことをご存じかと言えば、そうではないわけです。なかには、行政の状況についてもよくお分かりで、合併の建設計画をご覧になられなが

ら、住民の方に説明される区長さんもうらっしゃいます。ところが、大抵の方はそうではないわけです。例えば、歳入のページを見ながら歳出の話を生懸命される区長さんもうるわけです。そういう間違っただ認識のなかで住民に説明されてもまったく伝わらないわけです。

今、自治体運営が厳しくなっていて、住民の皆さんに納税額をあげることで負担をかけながらも、住民の皆さんにご協力いただかなければこの地域で生活しつづけることは難しいということでしたら、自治体は真摯に「今の運営状況と課題は具体的にこのようになっています。これからは行政だけではなくみんなで運営しなければなりません。そのためにご協力いただきたいのです」と言うべきではないでしょうか。このような情報伝達の方法をそれぞれの地域にあわせて考えなければいけないのではないのでしょうか。

とりあえず、今回はここまでとして、問題提起ということで終わらせていただきたいと思います。後ほど、時間がありましたら、個別の事例をもとに、お話ししたいと思います。ここで申し上げたいのは、スローガンの時代から足元からの自治づくりを実践しなければいけないのではないかとということです。

○河村和徳（東北大学大学院助教授）

ありがとうございました。

では、最後の報告者として高井さんからよろしくお願いします。

○高井昭平（いわて NPO センター理事長）

おはようございます。「いわて NPO センター」の高井昭平と申します。

まず、自己紹介をして、それから、北東北3県の連携のことについては、「北東北パートナーシップ岩手フォーラム」という北東北の連携を考えるというよう委員会がございまして、そちらのほうの座長を務めているものですから、そちらのほうの進捗状況をちょっとお知らせしたいと思います。もうひとつは、地域連携と NPO とのかかわりについて若干コメントしてみたいと思っています。前のお二方は、どちらかという、首から上のほうでずっと生きていまして、私はどうも首から下のほうで人生を生きてまいりまして、上手に話はできないと思いますけれども、ご容赦いただきたいと思います。

まず、「いわて NPO センター」という NPO 法人なのですが、この法人のミッションからご紹介したいと思うのですが、「新しい公共の創造に向け、時代を変革する市民活動の実践と支援」というのが私どものミッションでございます。「新しい公共を作っていこうよ」と。そういうことをすることが時代を変えていくことになる。

これまでは、明治以降ずっと、国に、あるいは行政に「公」のことをすべて任せてきた。そのひずみが見明らかになったために、地方の時代ということが言われているのだと思うのです。そういう意味で、もう一度、住民主権というのですか、市民が参画できる地域の経営を目指しませんかということなのです。要するに、時代を変革する市民活動を私たちみずから実践をしていくと同時に、そのような活動に対してできるかぎり支援をしていこうというのが、「いわて NPO センター」のミッションになっております。

そういうことにもとづきまして、今やっている活動について若干お話をしたいと思います。一番力を入れておりますのが人材の育成です。人材の育成というのは非常におこがましい言い方で、本当は、人材の発掘と言ったほうが適切かと思えます。NPO で起業家を養成しよう、と。何で、NPO、ボランティア団体がそんなことをするのかと思われるかもしれませんが、市民起業家という言葉もございまして。

これからの時代、普通の会社だけでなく、行政だけでなく、市民が地域の経営にきちっと参画するためには、やはり、自分の意識の自立と経済的な自立が必要なのです。そういう意味で、NPO という組織を使って起業をしてみよう、事業を起こしてみようということで、昨年度からはじめまして、4期生まで入れますと100名程度の方と私どもと一緒に、自分をみがいて、地域にまたもどっていただくというようなことをやっております。それが私どもの今やっていることの最も重要な事業です。

もうひとつは、岩手をいかにして「売る」か、ということということです。また、NPO らしからぬ発言なのですけれども、地域の振興をどのように考えるかということも非常に大きなテーマとして、そのために、「いわてグリーンツーリズム・サポートセンター」というのを作りました。一応は、自前で。私どもが場所を提供し、人をだして、行政と一緒にグリーンツーリズムの仕事をしています。

これはどういうことかという、私は、岩手の人間ではございません。岩手に来て最初に思ったのは、

何てすばらしい土地なのだろう、と。自然、食べ物、人情、自然と共生している文化、そして美田があり、里山がある。こういったところは日本にはいっぱいありますけれども、非常によく残されているのは岩手なのだろうなと思っています。そういう意味で、これを資源にして新しい産業を興すべきだと考えたわけです。

工場を作って、何か物を作りだして、売りださないと「先進県」と言われたいというのが、これまでの20世紀型の価値観だったと思うのです。ところが、21世紀になって、量から質へという意識の転換や、価値観の転換がなされています。そういうなかで、われわれがもっている大自然の恵みによる資源をいかに活かして産業化していくかということで、グリーンツーリズムによる産業振興に取り組みははじめました。こちらのほうもやはりやっていることは泥臭いことです。グリーンツーリズムの受け入れ態勢を作るために地域を代表するような方々と話をしながら、何とかここで人が受け入れられないか、そういう方々と一緒になって地域の資源マップを作ったり、あるいはそれをいかにして売るかというコミュニティビジネスの勉強会をしております。市民活動の支援と、そして地域の振興のための新しい産業の創造に向けてということをやっています。

そのほかにも、雫石町内を走っているバス路線が3月31日付で全廃になりましたので、雫石町とわれわれNPOと地元のタクシー会社とが連携して、デマンドバスという、タクシーを使ったバスの運営をしております。この仕事は、同じような問題をかかえる中山間地にとっても、また今日のテーマである広域連携という視点からしても、検討に値するものと思っています。

今は、町がある程度支援しながら町民の公的な足を確保しておりますけれども、これが、広域合併によりまして、町村がなくなったときに、新市で果たして今までどおり住民の足を確保することができるかというのがあります。そのときに、多分、雫石町で培ったノウハウが生きてくるのではないかなと思いつつ、一生懸命努力をしているということです。

もうひとつは、グラウンドワークというイギリスで発祥した協働の手法を用いて、公共の施設、特に公園とか河川を、市民、企業、行政が一緒になって作っていきこうよ、維持管理していきこうよというものです。この手法の課題は、現在の行政の仕組みのなかでは、グラウンドワークのグループに、整備に対する発注、工事の発注ができないということです。それについての研究もしていきたいなと思っております。市民活動全般が私の活動領域ということになると思いますが、そういったことが、私の自己紹介です。

次に、北東北3県の連携の話なのですが、昨日も、実は、北東北3県の連携レポートということで、パネルディスカッションの後に、若干の時間を設けて、説明会があったようですけれども、北東北3県の連携が進んでいるのか進んでいないのかということで私の感想を言えば、進んでいるという感じがしています。どこに比べてという話なのですが、やっていないところに比べてです。ほかはやっていませんので。北東北3県は連携を模索しているのですが、これは、多分、日本で一番進んでいると思います。

実態はどうなのかということです。現在、北東北3県の行政の賢い方々が集まりまして、グランドデザインを策定していて、グランドデザイン案というのができています。そういったことでは、行政レベルではまとまりを少しずつ作りながら、何のためにやるのだとか、当然のことながら、目的は何なのだ、その必要性は何なのだというようなことから、北東北3県の連携の将来像を描こうとしているといったところが現状の報告だと思えます。

では、民間レベルはどうなのかということなのですが、最初に取りかかったのが、金融機関を中心とした合同ビジネス商談会です。ほかに、NPOとか各種民間団体によって、自主的な3県の連携がある程度進んできているということは実績としてございます。そのほかには、北東北広域連携活動推進セミナーというのをやっていますので、進んでいないなと言いつつも少しずつ進んでいるのかなといった状況です。

ただ、課題がありまして、これをやっている人は進んでいると思っている。でも、県民にこの活動が周知されていないということです。ここのところが、今の課題です。われわれのパートナーシップのフォーラムの委員会でもこのことを認識していて、来月から、県の方々と一緒に、委員の方も自分のかかわっている集まりで北東北の話をしていきこう、連携の話をしていきこうということで、これから、県民に周知をしていくという積極的な行動にしようとしているところです。その意味では、緒についたということが私自身の認識です。

ところで、北東北の連携が必要なか必要でないのかという話なのですが、私自身の考えでは、

100年も都道府県という枠組みは変わっておりません。そして、市町村という枠組みで言えば、3度目の広域合併です。市町村レベルは広域的に随分合併してきました。それに比べて県の枠組みは一切手がつけられずにきた。ということからすれば、今回の広域合併が進めば、当然、県の役割も変わってくるだろう。今のままでは、県は多分生きていけないだろうと思います。県はいらない、と多分言うと思います。

昨日、宮古市の熊坂市長と話をしている席で、「市長、県は入りますかね」とたずねましたら、「いや、いらないじゃないですか」と答がかえってきました。県は早急に道州制が何かに移行しないとまずいのではないかと、ということなのかもしれません。地方の時代、地方の時代と言われております。そういう意味で、道州制というのは、10年もしないうちに僕は来るのだろうと思います。

日本という国は、変革があつてから10年ぐらいで大体変わってしまうのです。明治維新も10年ぐらいで新体制が確立されました。一般市民は何のことも全然分からないままに変わっていくのですけれども、それが大体10年です。戦後の体制も20年に終戦を迎えて、昭和30年にはもう戦後ではないということから言えば、大体10年、日本人というのは非常にすばらしい民族で、どんどん変革に柔軟に対応するというようなことが言えると思います。

そういったことで、3県連携がどういう形になるのか分かりませんが、道州制というの、多分、目の前に来ているのだろうなということで、このことを改めて認識して、自分たちで考えていく必要があるということが私からの問題提起としておきます。

最後に、地域連携とNPOについてなのですが、NPOという言葉が最近ではテレビでも新聞でもいろいろなところで見かけるようになりました。私が岩手県で最初のNPO法人を立ち上げたときには、NPOというのはどんなものなのだと、非常にいかがわしいというか、全然受けられないような状況でしたけれども、5年もすれば、こういう状況で、こんなところに座らせていただけるようなことになってまいりました。NPOは、元来の地域型のコミュニティーと違ひまして、ミッション型というか、ひとつの「想い」をもった集団なのです。そういう意味では、行政の枠組み、国境とか、県境とか、市町村の境といったことには一切左右されないとか、しばられません。それが、多分、NPOのひとつの特徴なのです。そういった意味で、NPOがこれからの広域連携、地域連携など、いろいろなことにかかわっていく、そして役割としても非常に大きな役割を担っていくのだろうなということを実感しております。

実は、先日、北東北のグリーンツーリズムを推進するというので、3県の会議に私も参加させていただきという形で勝手にいまして、話をまいりました。やっぱり、3県の行政マンの方々は自分たちが背負っているものがあります。予算をはじめとていろいろありまして、なかなか話が進まないのですけれども、僭越ながらちょっと話をしたところ、ぱっと決まりまして、では、高井さん、それやってくださいという話になりました。やはり、NPOならではのことがあり、3県が連携をするうえで、そのつなぎ役として非常に有効に働くというのを自分として実感した次第です。

ということで、時間でもございますので、私の紹介にかえ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す。

○河村和徳（東北大学大学院助教授）

ありがとうございました。少し私のほうから、お三方についての感想込みで、もう少し聞きたいなということがありますので、そのあたりをふくめながらまとめさせていただきたいと思っています。

私は金沢大学から東北大学に移ったのですけれども、金沢大学にいたときに思ったことがあります。それは何かと言いますと、富山県、福井県と連携して、と言っているのですが、例えば、サッカー協会なんかもそうなのですけれども、「北信越」という枠組みで動いているケースが多いわけですが。しかし、陸運局は石川県と福井県の間でぷちんと切れている。地域連携をしていると言えば聞こえがいいのですけれども、どこが地域で、どこが地域ではないかというのがよく分からないというのが実感です。

地域連携については、自然と行政と生活圏が一緒になった時代には、議論も楽だったのだろうと思うのですけれども、市町村合併で自然村から行政単位がどんどん膨れ上がった今では非常に難しくなっている。このことは、坂口さんと高井さんの報告と関係してくる話だと思いますけれども、そのような形で、行政空間はどんどん広がっていく。それを生活空間が追っかけていくような感じになりつつあるわけです。

その一方で、内海さんのいらっしゃる大学のある東京のような都市部では、むしろ、自然境界という

ようなものはほとんどない。それよりも、行政空間は市町村であるわけですがけれども、通勤圏なんか見てみると生活圏がどんどん広がっている。そういうような問題がやはりあって、そのようにして複雑化しているなかで地域連携を進めていかなければいけないというところがひとつの課題になっているのかなというふうに思うわけです。

さらに、実は、行政空間と言っていますけれども、大抵の場合、「心」の空間ということもあるわけです。私は盛岡の駅からとことこ歩いてきたわけですがけれども、やはり、新幹線の線路の向こう側とこちら側では「まち」が切れているのかなと思ってしまったりする。

もちろん、昔からの旧何とかの国、例えば、「加賀」と「能登」の境みたいなものが行政の計画のなかにも歴然として残っている場合もやっぱりあるわけです。そうすると、地域って何なのだろうと考えると、恐らく、現在の地域連携のなかで課題になっているのは、そこに住んでいる人たちの「心の壁」というのですか、地域と地域をさえぎる「心の壁」をどうするのか、行政は「心の壁」とどうかかわっていかねばいけないのか。さらに、生活圏との整合性をどうするのかという非常に複雑な問題がからんでいるのかなと思うわけです。

先ほど「北東北」という言い方をしましたけれども、北東北というと、私が思ったのは、東北があってそのなかのさらに北の部分ということからすると、では、東北のなかの北東北というのは一体何なのか、それにふくまれているのだとしたら、東北はひとつでいいではないかという話にもなりかねない。そのような枠組みをある程度示しながらやっていかなければいけないというところに課題があるのかなというふうに思ったわけです。その点からもう少しお話を聞きたいなというふうに思います。

まず、内海さんの報告ででてきた、地域と地域、市民と行政もそうなのですがけれども、「合意形成の難しさ」ということを一言でさっと流してしまっただけですけれども、そのあたりについて具体例がありましたら、お話を聞きたいなと思います。なぜかと言いますと、先ほどの高井さんの報告にもありましたように、NPO がずっと入ってくると、その間の調整役というか、取り持ち役をやってくれて合意形成が容易になったという話がでましたので、そのあたりともからめながら、東京都、埼玉県、あるいは神奈川県といった都市における合意形成の難しさについて少しお話を聞きたいなと思います。

坂口さんへの質問としては、先ほど、住民はあまり分かっていないとか、情報が少ないという話をされたのですが、住民がなぜ分からないのかを分からせるためには政策的に何かしなければならぬのではないかと、あるいはそのためには何が必要なのか、といったことについてもう少しお話を聞きたいなと思います。

高井さんの報告によると、NPO が入ってくると分かりやすいということは分かったのですが、行政で難しいのは、地縁型の住民がたくさんいるということかと思うのですが。先ほど、人材育成、人材を探してきたということをおっしゃっていたのですが、NPO とまだまだ地縁意識の強い住民とのかけ橋をどうしていったらいいのかということについてもう少し話を膨らませて聞かせていただければと思います。

われわれ4人だけで話をしても面白くないし、フロアの方々から、地域連携はこうしたらいいのではないかとか、こういうのが課題ではないかというご意見がありましたら、それを聞きながら少し議論を進めていきたいなと思っております。

質問について5分程度でお答えしていただければと思います。それをもとに、フロアの質問を交えながら議論をしていきたいと考えております。

それでは、内海さんからお願いします。

○内海麻利（駒澤大学専任講師）

合意形成の難しさについては簡単にご紹介するにとどまったのですが、恐らく、このあたりが、先ほどおっしゃっていた心の難しさにつながるところではないかと思っています。事例を用いてご紹介しようと思います。まず、資料では「C」の住民による地区あるいは地域まちづくり、それが、地区レベルの計画づくりとして展開し、実現していくことが想定されています。ここに、計画の正当性の担保にかかわり、合意形成の難しさという言葉をごささせていただいています。

例えば、ある一定の地域において、緑を守りたい、あるいは都市施設、公共施設を作りたいというときに、これらの要請を実現するには、一定の地域、あるいはその自治体において個人の主権を制限したり、あるいは税金を使って具現化するということになるわけです。都市計画の制度では地区計画制度と

いう、主に、ある一定の地域の合意をもって、合意率をもってそれを正当化していこうというような制度があります。これは、1980年代頃から、まちづくり、あるいは都市計画の分野で導入された制度で、自治体においてもその制度を住民発意により運用し、その発意を支えるような仕組みを条例で規定する動きが全国的に展開されています。

しかし、実際、その制度に規定する地区の合意形要件を満たし、計画を作っていける地域というのが非常に少ないという実態があります。1983年から条例を策定し、運用している神戸市などにおいても、住民の協議会というようなもので議論されている数は何十もあるのですけれども、具体的な計画を策定しているところは多くなく、さらに法定地区計画制度に展開している地区は10前後にとどまっています。

こういった状況において、各自治体では、その合意形成、あるいはそれぞれの同意をはかっていくためのツールとして、例えば、その計画策定にあたっての支援、人であったり、専門家を派遣したり、あるいは拠点を設けたり、それから情報を公開したりというような仕組みを定めています。特に、最近では、こういった計画自体を作っていくということよりも、地域の自治を醸成していくためには、活動拠点や、情報、専門家が重要な要素として議論されています。

さらには、地域の自治を醸成するという観点から、信頼関係のようなものが非常に重要になってきているのではないかと感じています。実際、協議会などを地域で作ると、具体的な計画の話から入るわけではなくて、まず、行政はどういう情報をもっているのだという話であったり、あるいはどういう人間がここに集まっているのだという話であったり、今後の市の方向性と合っているのかという話であったり、この計画を作るプロセスはどのようなのだというような不信感のなかからその計画づくりがはじまるわけです。そういった不信を解消し、それぞれのもっていらっしゃる想いや期待、能力を開いて地域の課題に対して合意をはかり、いくつかの解をだしいく。そのために、近年は、信頼関係というものの重要性が議論されはじめています。恐らく、こういった合意形成の難しさ、つまり、心の難しさというものをやはり何らかの形で解消していかなければ、地域連携というようなことは実現しないのではないかとこのように思います。

○河村和徳（東北大学大学院助教授）

では、次に、坂口さんのから。

○坂口正治（ふくしま自治研修センターシンクタンクふくしま専門研究員）

私は、住民がなぜ情報がない状況に陥っているのか、では、政策的にどうすればいいのかというお話が与えられました。先ほどの事例から考えて、役所は、地域運営はまだ自分たちだけでいくらでもやれるとお考えだと思っています。

例えば、ある町に行政評価のヒアリング調査をしたときの話です。その町は吸収合併をひかえていて、職員の意識と事務遂行能力を高めようという想いが強い町で、そのために、行政評価を入れています。行政評価を入れることによって実際にどういうことが起きているかということ、例えば、業務の評価基準がAランク、Bランク、Cランクとあって、一番上の評価がAランクで、これはどうしても必要だということのだとしますと、課長以上の評価はすべての事業をAランクにしてしまうわけです。

例えば、区長さんから、こういう道路を作ってくれとか、議員さんから田んぼの工事はどうなっているのだという要望があって、行政はそちらのほうにばかり目を向けているわけです。地域ということ、行政では、地元の有力者のことで、住民ではないということが多いのです。住民便りでも、例えば、合併によって役所がなくなり、生活を支えてくれる仕組みがだんだんなくなり、負担も非常に増えてくる状況に全然気づかれない場合が多く見受けられます。この場合、行政からのお知らせもないことが多いのです。

そんななかで、自分たちは別に役所に關心なんかもたなくていいではないかという風潮が住民の間で蔓延していることがあります。住民の皆さんで構成されているまちづくり会議が、役場に行政評価を導入しようと言いはじめました。そこで、町は行政評価を実施し、町はその結果を役場の掲示板に張りだしました。「どうせ住民の皆さんは詳しいことを見ない、概要は回覧板で回せばいい。回覧板を見て、詳しく知りたくなった方は公告縦覧用の掲示板で見てもらえばいい」という思いで、町の担当者は対応していたのです。

残念ながら、その予想は的中し、まちづくり会議のほうも、住民も一向に見に来ないという結果になったのです。つまり、役所は、自分たちの組織は地域の住民の皆さんが生活しつづけるためにあるのですが、そのためのことをすべて自分達でできる時代ではなく、地域の皆さんと一緒にやっていくしかないということを感じかねないのです。そういう認識から、住民へ情報を提供しないこともあって、住民も自治体の政治や行政に関心をもてないのだと思います。

一方で、そういう意識をもって福島県内で実践しているところはないのかというと、実は、非常にまれなのですが、あります。

合併の是非について、首長と議会で一悶着あるところですが、ここでは、20年前から行政区に予算を配分して、係長以下の職員をコミュニティー担当ということで、各行政区に張りつけています。予算を行政区に配分して、各行政区は行政区単位のまちづくりの計画を立て、その実現に必要な予算を申請します。その審査を協議会が行います。それをサポートするために職員が張りついているのです。

そのようなところですから、合併の説明会では、財政上の見通し、そして運営状況まで正直にだされました。そして、反対派、賛成派と、住民の皆さんを集めてディベートを公開でやられたのです。そこまでやっているのですが、住民の皆さんにいろいろお話をうかがいますと、土日もワークショップにだされてつらいと、やり過ぎてくれるなど、そういう話もでるわけです。

職員間でも意見が分かれます。例えば、企画サイドからはこういう話がでるわけです。「住民感覚を実践し、住民感覚を身につける、いい機会です。わが役所はそれを20年やってきた」と。ところが、別の職員に話を聞いてみますと、「住民の皆さんがあれこれ要望して、本当にノイローゼになりそうだ。予算のつきぐあいが違うのは、その担当が悪いからだと言われてしまう。そうするとやる気がもうなくなってしまふから、いつまでもこの制度はつづけられない」と、そういう話をするのです。ですから、そこは、バランスというものが非常に大事になってくると思うのです。やり過ぎも問題ですし、まったくやらないというのも問題ですが、今は、どちらかと言えば、まったくやらない、そういう状況が非常に多いのではないのでしょうか。

こういう状況にあって、ふくしま自治研修センターとしてどういうことをやるべきかを私なりに考えてみたいと思います。現在の自治体には、首長が運営方針を立てられない、または実行できない、組織を活性化させるキーパーソンは孤立し、組織の次世代を担う若手職員はやる気をなくしているなど、自治体のなかが分断されているという状況が非常に見受けられます。

例えば、先ほど申し上げたように、首長や職員は時代状況をよく把握なさっているのでしょうか、しっかりと足元を見て、時代状況を認識されているのでしょうか。首長や職員だからこそ、意識してその確認をする必要があると考えます。本当にささやかなやり方ですが、「自治研修センター」、「シンクタンクふくしま」は別組織として運営されていますので、それぞれで、シンポジウム、セミナーの開催が可能です。そうした機会を設けて、中央の事情や地域のことに精通している方にご講演をいただいたり、地元の自治体から成功事例や失敗事例を発表していただくようにします。これによって、全国の動き、そして福島県内の自治体の動きをよく把握していただくことを考えています。

もう1点は、いわゆるキーパーソンと言われる皆さんが、特に町村で見受けられるのですが、孤立している状況があります。先進地の自治体に視察に行ったり、キーパーソンにお会いになったり、時代感覚を身につけるための情報をたくさんおもちです。しかし、首長が先ほどのような状況ですし、職員の多くはピンチという実感をあまりおもちではないという状況のなかで、孤立してしまう方が多いのです。

センターとしての支援策を考えた場合、研修と称してそのキーパーソンの方にお集まりいただいて、キーパーソンの方々がつぶれず、助け合えるように、お互いの事例と豊富な情報量を交換することを通して、お互いサポートできるような、そういうネットワークづくりができないかを模索しています。ひとつできたら、また次のネットワークを作ろうと考えています。将来的にはそれぞれ自立的にやっていただければいいのですが、そのきっかけとしてお役に立てないかということを試みています。一方、「シンクタンクふくしま」のほうでは、複数の自治体による共同研究を企画してみようと考えています。

もう一点は、若手の職員でモチベーションが非常に下がっている方が多く見受けられますが、管理者に言わせると、「若手の職員はスマートになり過ぎる」という話がでます。スマートというのはどういうことかと言えば、自分の仕事の範囲を区切って、組織全体や住民の皆さんのためというよりは自分の生活のためだけに仕事をしているように見えてしまうということです。それは非常に残念なことです。

その原因のひとつには、若手職員の資質だけではなく、与えられた仕事だけやればよいという縦割りの組織の風潮がまだ根強く残っていることもあります

今の時代だからこそ、縦割りや、与えられた仕事のみ発想ではなく、もっと横断的に、もっと幅広い視点で物事を見て、現場の感覚で考えることを積み上げていく必要があることをもっと知っていただく必要があります。また、役所においてだけではなく、いろいろなところで活躍の場があるということを知っていただく必要があるのではないかと思います。自治研修センターでは若手職員向けの研究会を企画し、一方的に講義するのではなく、一緒に入ってファシリテーターとなって、研究会をやっていく。これは、「シンクタンクふくしま」のほうでもできるのです。

最後に、広域連携についてお話をしたいと思います。広域連携の延長線上に都道府県合併があるのですが、現在進められている市町村合併と同じ話が都道府県合併についても言われているのではないかと思います。北東北3県の広域連携というのは、どちらかと言えば、危機感から、つまり地元の皆さんが住みつづけるには一体どうすればいいのかというところから発せられているというふうに聞いていましたので、私はその点はすごく大事なことだと考えています。

しかし、国のほうはそうではないようです。国のほうは、例えば、「行政区画の規模が小さいし、これでは自治体の財政問題が多いのではないかと、国の運営としても困る。また、自治体はモラルハザードもあるのではないかと」という話をされ、そのような理由から、「合併しなければいけない」という話をされます。そうではないと思うのです。モラルハザードの話も景気対策と称して地方に起債をさせ、そして地方交付税で面倒を見ると誘導していったのはまさに国であったわけですし、国自体が変わらないのに、小手先のところで変えろというふうに言われても、なかなかそれは変わらないわけです。

昨日のフォーラムでも話ができましたが、国の仕事を、国際的な仕事、外交、防衛、治安のようなものに特化したうえで、地方との役割分担を明確にし、地方を都合のいいように誘導するのをやめたり、秘密主義をやめないかぎり、小手先で変えたところで何も変わらないわけです。それは、市町村合併がある程度めどがついたから、都道府県合併しようかでは流れは変わりません。

北東北3県の広域連携は、そういう流れとはまったく違うのだということではぜひ強調していただきたいと思います。こちらでの広域連携で現場の課題からいろいろな連携が少しずつなされていると思います。まさに、そういう積み上げだと思のです。それがゆくゆくは合併だという話になるのだったらそれはそれで結構だと思います。

例えば、EU、現在でもそのなかにECはありますが、その出発点となったECSCは2つの対戦の反省から、石炭と鉄鋼という当時は核兵器並みの重要な資源を共同管理しなければヨーロッパの平和につながらないと考え、まずこの共同管理からはじめました。そして、経済分野といったつながりやすいところから連携を深めていきました。その積み上げがあって連邦国家になる。つまり、経済統合だけではなく、政治統合を具体的に目指すという話ができてきているのです。

ですから、こちらの広域連携では、県を越えて投資の正統性の問題が起きた場合、EUの超国家機構のような、超県機構を作って、そこで投資の決定をすることも考えられると思います。いろいろなやり方があるのですが、大事なことは、地域の皆さんが住みつづけるためにはどう連携すればいいのか、そのために市町村合併はどうするのですか、道州制はどうすればいいのか、ということから考えていくことだと思います。

○河村和徳（東北大学大学院助教授）

次に、高井さん、お願いします。

○高井昭平（いわてNPOセンター理事長）

私に与えられたテーマは、地縁型の住民とNPOとの関係というか、かけ橋をどうしたらいいかということでございます。

まず、NPOというのは、「ミッション型のコミュニティー」と言われています。「地縁型のコミュニティー」これが今までの自治会や、町内会を指している。NPOは、「ミッション型のコミュニティー」だから全然異質かということ、そうでもないのです。実は、NPOそのものが立ち上がってくる過程で、地域の課題に目を向ける市民が、それらの問題をどのようにして解決していくかというような問題意識をもって、それを解決するための方法として自分たちが立ち上がり、自ら活動、行動していくというのがNPO

の成り立ちなのです。そういう意味では、決して、地縁からかけ離れたものではないということがまず前提にあると思うのです。

ところが、従来型のというか、「地縁型のコミュニティー」というのは昔からありますので、どちらかという、新参者が入ってきたときには拒否反応を起こすわけです。ここに、「地縁型のコミュニティー」と「ミッション型のコミュニティー」としてのNPOとの対立が起こる可能性があります。これを解決するにはひとつしかないです。NPO側が一生懸命努力して実績を積み上げることです。そして、御理解いただくことです。そうしたなかで、両者が協働しながら課題を解決していくということしかないと思います。「地縁型のコミュニティー」を抜きにして地域の課題を解決することはできません。住民が主体ですから、そういう意味では、「地縁型のコミュニティー」なしに、「ミッション型のコミュニティー」としてのNPOだけで地域の課題を解決しようとしたら失敗します。

実は、私も失敗しまして、花巻に空港があるのですけれども、花巻の空港の滑走路を拡張するという事で、緩衝緑地という、その周りに緑地帯を設けるのですけれども、その緑地帯をどのような設計にして、どういう施設を置いて、だれが管理するかという検討をやってくださいということで、「はい、分かりました。では、私どもがワークショップでやります」と言って、地域の方々にいっぱい声をかけて、何度も何度も声をかけ、全戸回覧をして人を集めてやったのですけれども、なかなか集まってくれない。期間があるわけですから、結局、40人ぐらいで計画を作りあげました。

ところが、地域の方々からものすごい批判がでた。なぜか、最初、全然分からなかったのですが、ボタンのかけ違えをしているわけです。本来主人公であるべき「地縁型のコミュニティー」を主人公にして、われわれはコーディネーター役に徹しなければいけなかったのが、その主人公をきちっと見ていなかった、見つけられなかったというのかな、動員できなかった。そこのところに失敗がありました。そして、今、1年間かけてその修復をやっとなって、今、再度、その計画を、今度は3年目に入りますけれども、またやり直しています。時間がかかりますね。地域のコミュニティー、「地縁型のコミュニティー」とNPOが本当にいい関係をもって地域の課題を解決するというのは、僕は、将来あるべき姿で理想的な形だと思うのですけれども、そこにたどり着くまでにやっぱりいろいろな形で課題を解決していかなければいけないと思います。

花巻の空港の周辺の地元の方々もやっとわれわれNPOの存在を認めてくれまして、おまえたちのやったことは別に悪いことではないし、結果としてもいい計画なのだ。でも、もう一度、本来の姿に戻し、やり直すということで合意していただきました。彼らに今私がお願いしているのは、将来的には、NPO法人になって、管理運営してください。協力させていただきますというような形で動いています。ですから、いかにかけ橋を作るかという点からすれば、「地縁型のコミュニティー」に向かって、こっちのことを理解しろというのはまず無理です。そうではなくて、われわれNPOサイドがいかに「地縁型のコミュニティー」に足を運んでコミュニケーションをとって、自分たちで実績を作って、その実績を評価してもらって、それでやっと協働がうまくいくというふうに私は理解しております。

○河村和徳（東北大学大学院助教授）

ありがとうございました。

ここで、いい機会ですので、フロアのほうからもご質問等をいただきたいと思います。何かございますか。

○質問者

すみません、よろしくお願ひします。質問になるか、意見になるか、意見がまとまらないのですが、いろいろ話を聞いていますと、やはり住民自治の再構築、今そういうところに来ているというのをすごく感じます。これまでは、役所は住民には任せられないということだったのですが、行政が膨張してきてこういう状況になったら、今度は、自分たちでやりなさいというのはちょっと詐欺に近いような、そんな感じがいたします。内海先生のおっしゃっている信頼関係というのがやはり基本にあるべきで、それでいろいろ考えると、役所の人間というのは、玄関を入った瞬間から組織の人間に変わって、玄関をでたときからただの人になるみたいな、そんな印象をすごくもっています。こういう危機感が強いのであれば、役所の人間は、予算もない、事業もないというなかで、地域でどうやって生きていくかというところを真剣に考えて、でしゃばることなく地域の活動なんかには支援するとか、地域のもっているもの

を集めるのだという意識を、役所の人間の心の壁を壊すというか、そういったことがすごく大事ではないかなというふうに自戒を込めて思っているのですけれども。

それで、いろいろご意見いただきたいのですが、住民自治を作る、住民自治を作っていこうと言ったときに、どうしても小さいほうがやはりよく見えていいだろう。ただし、全体的な動きそのもの確かにとらえて、部分最適が全体最適になるというお互いのつなぎの部分ですね、そこをどうやっていくかというのはいつも非常に悩むのですけれども、そういったあたり、話題とかけ離れるかもしれないのですが、それが広域連携にもつながるのだろうなと思いますので、そういった分野でもいいのですが、例えば、部分最適が全体最適につながるひとつの手法だとか、成功例だとか、かけ橋という言葉もでたのですが、そういった部分での事例があれば教えていただきたいと思います。

以上です。

○河村和徳（東北大学大学院助教授）

どうでしょうか。では、坂口さんから。

○坂口正治（ふくしま自治研修センターシンクタンクふくしま専門研究員）

それでは、私から申し上げたいと思います。

確かに、おっしゃるようなことは本当に現場で言われている話ですし、非常に重要なところだと思うのです。それぞれのつなぎをどうすればいいのかというお話なのですけれども、そのつなぎ方は、例えばNPOがつなぐということもあるでしょうし、自治体のほうでそういう場を設けてつなぐという話もあるでしょう。しかし、私が先ほどから申し上げているのは、つなぎも大事なのですが、もとが変わらないのいくつないでもそれは変わりがないのではないですかということなのです。規模の最適化を考える以前に、根深い議論が必要だということなのです。

確かに、国も不透明だったのですが、自治体も十分に不透明だと思います。これは、片山知事が言われていた話なのですが、透明性と説明責任、そして自己チェックが大切であります。増田知事はさらに、外部のチェックも必要だと言われています。例えば、予算上、どういう基準でどういう決定したのかという過程自体もよく分かりません。もちろん、方針もよく分かりません。片山知事は、課長レベルの査定の状況を、具体的に名前までだして、だれがどういう基準で査定をしたのかということまで公開していると言われていました。

そういうやり方をすると、今までの事業や予算の決定過程も大分見えてくるようです。議会からの横やりもずいぶんあったようですが、それも明らかになるので、横やりを入れられにくくなるわけです。議会との関係を言えば、行政側から非常にあいまいな議案を議会に投げて、議会できっちり議論していただいているようです。その議論の内容や決定が、議会でも、首長でもよくなかった場合には、選挙で判断されるということです。ですから、国にかぎらず、自治体の役所も議会も質そのものを変えないかぎり、いくつなげても適正な規模を考えることはなかなか難しいと思います。

ただし、実際に、高井理事長をはじめ、ばらばらになっている地域や団体の結束力を固めようという実践をしている方々がいるわけで、そういう取り組みが非常に重要だと思っています。

○高井昭平（いわてNPOセンター理事長）

かけ橋という言葉もでてきたようなので、私からも話さなければいけないのかなと思います。

部分最適と全体最適は共存するというか、部分最適であれば本来全体最適であるはずなのです。なぜそうならないかと考えたら、エゴが入るからです、部分最適のところ。地域のエゴとか、個人のエゴとか、狭くなればなるほどエゴが入りやすくなる。したがって、全体のなかで部分と全体が同じにならないということなのではないかなと思うのです。それぞれに全体にもエゴが入る。エゴというものが本質的になくれば、そのあたりは解決できると思います。

エゴという言葉で言ってしまうとあれですけども、住民意識の拡大だと思うのです。意識がもっともっと広がっていくなかで、部分のことも、全体のことも同じレベルで考えることができるようになるし、仕組みとしても、形は同じではないにしても、質的に同じようなものであればいいのかなというふうに、自分の頭のなかでは思っております。ですから、部分最適ではこの論理があって、全体最適ではこういう論理だとかということはないと思います。同じだと思います。

それともうひとつ、ついでに申し上げたいのは、広域連携も、また地域の連携もふくめて、今、参加というのが非常に言われていますね、市民の参加。私のところで、今、こういったことをどうするのだろうということがあります。それは、何のフィルターもかかっていない市民の声を、行政側が、今までのように、例えば、議員先生の話と同じように聞き入れていいのかなと。それはどうなのかな、NPO をやっっているながら結構そう思うのです。NPO の言っていることは結構通る。いいのかな、いいのかなと思いつながら、NPO ですからと。われわれは本当に市民の代表であるという確証はどこにあるのだろうか。自分でやっっているながら、時々、こう思うことがあるのです。

多分、これから先、いろいろな NPO がでてくると思うのです。いい NPO もあれば悪い NPO も当然ある。そのあたりのことをふまえていくことをふくめて考えていかなければいけない。議会との関係もふくめて。そのためには、多分、市民参画のときにプロセスを公開することがまず重要だろうと思います。それと、もうひとつは、だれがだれの責任でジャッジをしたのだということです。

例えば、首長がその意見はいいからとジャッジしたと、それはそれでいいと思うのです。首長の責任でジャッジしたのだから決めた、市民の声を。ただ、1人の人が言ったから、それをすべて政策に反映させましたよということではなく、どういう過程でそれが討議されて、議論されて、それが持ち上がってきて、最終ジャッジをだれがしたかという責任だけを明確にしておけばいいのかなとも思っています。ただ、これは、課題として、また NPO として新しい市民参画の社会を作っていくうえでも、一般の市民の声をどういう形で汲み上げていくのかというのは、非常に大きなテーマになっていくのではないかなと思います。ちょっと話題とは離れてしまいました。申しわけありません。

○河村和徳（東北大学大学院助教授）

私のほうからも少し考えなければいけないかなという点をご指摘したいと思うのですけれども、ひとつは、先ほどでましたけれども、市民の意見、住民の意見って何なのかということをもう少し行政のほうも考え直さなければいけないというのですか。例えば、アンケートをとりましたと、市町村合併アンケートもそうなのですかけれども、本当に住民の意思なのですかと、必ず、突っ込まれるわけです。

なぜかということ、実際にあった話なのですかけれども、郵送料がもったいないので家に送るわけです、戸別に。そうすると、学生も1人で1票。おじいさん、おばあさん、お父さん、お母さんで住んでいて、4人分で1票なのです。そうすると、住民投票のほうが民意としては反映しているのですけれども、必ずそこで突っ込まれるわけです。

例えば、アンケートをしたら、合併賛成派が多かった。そんなことはあり得ない、そういう調査が悪いのだ、というような形になるわけです。そうすると、住民の意思をどのようにして集めるかということに対して、行政の側も勉強しなければいけないです。私も大学で社会調査論を教えていますけれども、行政の人が来ると、アンケートをどうやったらいいですかと言うわけです。ですから、まず、この段階から学んでいかなければいけない。行政の側も学んでいかなければいけない点がある。

もうひとつ、私も、まちづくり審議会なるものがあって、中能登なのですかけれども、行ったわけです。そうすると、役所の言っている言葉と住民の言っている言葉が通じないのです。例えば、NPO って何ですか、と。先ほどでましたけれども、そういう世界なのです。もっとひどいのは、説明責任って何ですか、と。行政のほうは、説明責任は説明責任だよと言ってしまふわけです。アカウントビリティといった横文字を入れて話をさらに混乱させてしまう。そこで、思ったのは、先ほど、坂口さんからでていた話なのですかけれども、どういうふうに説明をしてあげるかという前に、用語の統一とか、東京の人が関西に行って話が分かりませんかくらいの感覚がもしもありませんけれども、東京の人が東北へ来て、ちょっと話が分かりにくいなということ、それをどういうふうに翻訳していくかというのが課題になってくるのではないかな。

先ほど、かけ橋としての NPO のという話があったのですけれども、例えば、NPO が積極的に人材育成をしている場では、かけ橋になっていけると思うのです。ただ、実際、全国津々浦々を見てみると、そういうふうな NPO がいる自治体というのはむしろ少数で、NPO が育つまで、だれかがつないでいかなければならないというようなことはあると思うのです。さらに、私自身実際に間に入って、まちづくり審議会にかけ橋として入っていくことをやってみたわけです。何が分かったかということ、行政の人にも説明をしたいのだけれども、言葉が難しく、自分たちも説明責任って何ですかと言って、どう説明しようか、と。大学の先生は、一応素人の学生さん相手に授業やっているので、比較的話が通じるわけ

です。

そうすると、例えば、大学の先生を間に入れて議論をするという手法も必要だと思います。また、中立的であるならば非常に楽なので、例えば、NPO を育てるまでの間、かけ橋の役割を果たすというののひとつの方法ではないかなと思うわけです。

ただ、当然、いろいろなところがありまして、神奈川県川崎市なんかですと、市民参加の会議なんかやると、行政について広範な知識をもっている弁護士とか大学の先生とかがいて、さらに普通の市民がいてという3極構造になっているケースが多いわけです。恐らく、今後は、そういう事態が発生してくると思うのです。

そうしたところでは、市民参画という、大学の先生なり弁護士であれば、条例案も書いてしまうわけです、ばあっと。それで、市民の意見ですと、ポンとだされて、行政が右往左往するというのもやっぱり今後起こり得る問題だろうと思います。そのときに、行政側がどのようにして対応していくということもひとつの課題になると思います。そのときに、やはり、行司役というのですか、さっきのかけ橋という言葉を使い換えると、行司役なのかもしれない。ないしは、地縁組織とNPO等いろいろな人たちの利害関係が複雑にからまってきたときの行司役、そういったものもある程度考慮しながらやっていかなければいけないのかなというふうに思うわけです。

○内海麻利（駒澤大学専任講師）

私の考えるそれぞれの最適性は、やはり先ほどお話ししたように、地域というのを単位としてとらえた場合にさまざまな単位があって、そのさまざまな単位で意思決定されたものがひとつひとつの最適性と考えています。ただ、意思決定する単位というのは、本来、国会や議会という場で意思決定されますが、それが形式化あるいは住民の意見が反映されていないというシステムであるとするならば、意思決定のあり方というのが議論されなければいけないと考えています。

それと、先ほどもありましたように、意思決定の地域単位が多様化していることも留意しなければならないと考えています。こうした変化をふまえて、合意を調達することが非常に重要になってきています。そのときに、いろいろな単位の調整方法としては、レジュメで紹介させていただきました地域の要素ということで書かせていただいているものとして、大きな意味ではこれまで「計画間調整」ということで、国、都道府県、市町村、地区という形でそれぞれの意思を計画に反映して、それで調整してきたというような形があったのではないかと。ただ、計画間調整ということについては、計画が本来意思決定、意思が反映されたものになっているのかという点と、さらにその計画が具体的に手法を、制度とか組織等、具体的な実現手法に結びついているのか、そういった点が行政側では問題ではないかというふうに思います。

さらに、そういったこと以上に、近年は、先ほど、合意形成というご質問をいただきましたけれども、その意思決定にいたるプロセスというのが非常に重要になってきています。そのプロセスは、先ほどご紹介させていただきましたように情報が重要であるとか、あるいは人が重要であると。ひいては、信頼関係が必要であるというようなことにつながってきます。

私が冒頭で申し上げました都市計画というのは、空間を操作するものでありながら、いかにして、心、人、信頼関係によってそれをつなげていかなければいけないというような状況があるのではないかと。そういったときに、近年は、合意形成プロセスを明らかにする手法をいろいろな形で開発するための議論がはじまりつつあります。例えば、国土交通省では、「多様な主体によるまちづくり戦略」研究会において、プラットフォームを設定し、いかに多様な主体の意思決定、合意形成をしていくことができるのかというような議論がされています。

もうひとつ、海外の事例などを見ていると、「アリーナ」というふうに呼ばれていて、合意形成された、あるいはプロセスにおける案のようなものをいかに意思決定と結びつけていくのかということが重要であるというような議論があります。それが、ひいては、現在の形骸化している政治システムにも影響を与えていくように思われます。また、神奈川県大和市で新しい公共を創造するための市民参加推進条例が制定されています。私もこの条例の策定と運用にかかわらせていただいているところですが、この条例にも、これまでの意思決定だけではなくて、プロセスを用いて、NPOの方々や地域の方々の意見を公開して正当化していく、ひとつの最適性を追求していくというような仕組みを運用しはじめています。いずれの例においても、これまでとは異なる意思決定システムが模索されており、このような議論がよ

り活発化していくのではないかと考えています。

○河村和徳（東北大学大学院助教授）

よろしいですか。ほかにございますか。

○質問者

徳島大学の矢部と申します。私、専門が社会学で中心市街地の活性化を研究しておりまして、皆さんと視点が少し変わるのですけれども。

皆さんのお話を聞きますと、最適化とか利益調整みたいな形で議論が進んでいるように思われます。既存のある利害関係をどうするかという話もいいのですけれども、聞いていて、非常に内向きのような印象を受けます。坂口さんのお話とかかわると思うのですけれども、坂口さんがお話したときには、住んでいる人にいかにして住みつづけてもらうかということのための連携だというお話を、それは非常にいいと思うのですけれども、ただ現状を考えますと、今いる人のためにやるというのは、結局、町内会とか議員さんの意見を聞くということにやっばりなってしまうと思うのです。

高井さんがお話した新しい担い手とかコミュニティービジネスの創造とか人材の創造、発掘というところもふくめたものを考えて、新しい公共性とか、都市の創造性とか、今後の公共政策というのを考えるときに、今いる人だけではなくて、基本には、都市のグランドデザインとか、今後の都市計画をどうするかということがなければならぬのではないのか。

私は、都市間競争のようなものをイメージしていて、もう少し個性をだして、ちょっと難しい話になるのですけれども、移住もふくめて、例えば、隣のまちの元気な人がそこで活躍できないなら、隣の自分たちのまちに来てもらって一緒にやっていくというような形で、個性をだして活性化していくという方向でやっていくべきではないのか。つまり、自分たちの夢が実現できるような単位に再構成させながら全体として連携していくということをしていかないと、活性化はできないのではないかとこのように考えています。

行政や法律に疎いもので、そういうことができないと言われてしまうと議論は終わってしまうのですけれども、今いる人だけではなくて、将来に向けてやっていかないと、例えば、スローライフのような新しい価値観を創造していかなければならないと思うのです。高井さんや坂口さんには、積極的な意味もふくめた連携とか新しい展開というものの芽が多分見えていると思うので、そのあたりについて教えていただきたいと思うのですけれども。

○河村和徳（東北大学大学院助教授）

どうですか。

○坂口正治（ふくしま自治研修センター シンクタンクふくしま専門研究員）

将来に向けて発展性のある連携を考えたほうがいいのではないかとこのように指摘だっただと思います。まさにそのとおりだと思います。ただ、私が申し上げたかったのは、そういう取り組み自体はいろいろ考えられて実践されていますが、どうしてそれが実を結ばないのかということについて、私は、今こそ、考えるべきだということです。未来を考えることは非常に重要です。それを考えながら、今の人の生活を一体どうするのか考える視点は、行政の運営をするプロとしては当然のことです。

しかし、このままでは住民が暮らしつづけることが困難になるにもかかわらず、自治体は、地域連携などの仕組みづくりに欠かせない取り組みをスローガンにとどめてしまっています。ですから、一方で、住民は、現在の国と自治体の運営状況を知らない、また知らされていないため、自分たちの暮らしのこれからについてあまりにも危機感がないと思います。私はまずこの足もとの生活基盤を固めることが大事だと考えていますので、今日は、そういう観点からお話をさせていただきました。ありがとうございました。

○内海麻利（駒澤大学専任講師）

コミュニティービジネスについては、他のパネリストのご経験が参考になると思われますので、私は、中心市街地活性化にかかわって感じたことを述べさせていただきます。現状では、中心的な担い手にな

るのは行政であり、そのことにより、法定計画や事業が先行し、逆に、うまくいっていないような状況が全国的にあります。特に、中心市街地活性化法についてそういった実態を見てみますと、行政、商工会議所が中心になっているために、店主であったり、そういったアイデアをもっている起業家、住民の方々とはかけ離れたところで議論されているように思われます。成功している例は、地域にとってアイデアをいろいろな形でもっている。むしろ、そういったアイデアが自由に展開されて成功されている例が多いのではないかと感じています。そういう意味では、地域やNPOの方々を中心に展開していくような仕組みづくりを行うことや、こうした活動を政策としても支えていけるような方向をもち、政策として正当化していくことに力を入れるべきではないかというふうには思っています。

○高井昭平（いわてNPOセンター理事長）

まさに内海さんのおっしゃるとおりだと思います。

盛岡には、材木町という商店街がございます。ここは、よ市というのをはじめて35年になります。要するに、材木町の商店街は自分たちで考えて、自分たちで行動したわけです。そして、自分たちで「自分たちならでは」を作りだした。中心市街地活性化が必要だと言っているところは、そういったことがなされていない。先ほどのお話ではないですけれども、主人公不在のままやっているからだろうと思います。そういった意味で、やっぱり、地元の方、地域の方が主体的にみずからが考えてみずからが行動するということが一番重要だろうと思うのです。

また、先ほどの質問にもあったように、よそから移住してきてもらうというのは非常にいい手だと思います。よそ者でないと分からないこといっぱいあるのです。岩手の人は毎日見ているから岩手のよさはよく分からないのです。その商店街のよさも、本当は、商店街に住んでいる方々が本当は一番よく分かっているはずなのだけれども、実際には、分かっていなかったりするということがありますので、よその人からの意見を聞く、あるいはよそから来た人、風の人を借りて振興していくということは、非常に有効な手段だと思います。と同時に、またそういう人たちが来てくれるような仕組みを作ること、発信することですね、そういうことも一緒に考えたほうがいいと思います。そして、行政に対する「どうしてくれるのよ」という意識が、多分、中心市街地を不活性化させてきた要因ではないかなと思います。答えになっていませんけれども。

○河村和徳（東北大学大学院助教授）

私も少しコメントをさせていただきますと、金沢市は、最近、旧藩政期の町名を復活させる傾向にあります。それはなぜかということ、結局、何らかの形でアイデンティファイされないと、うちはこういうところだということがないと、そうした場には参加しづらいということがあると思うのです。ですけれども、金沢市がうまくいっているかということ、実は、うまくいっていないのです。

なぜかと言いますと、先ほどでもしたように、選挙に行く人はそこに古くから住んでいる人なのです。一方、金沢のように観光都市になると、だれをターゲットにするかということ、観光客をターゲットにするわけです。ただ、よく見てみると、住民の構造は実は3層あって、その2つと同時にもうひとつ、学生とか単身赴任とか家をもたない、いわゆる固定資産をもたない人たちが比較的街中に住んでいるのです。そうすると、この人たちをある程度ターゲットにしながら、取り込みながらやっていかないと、中心市街地というのは意外と活性化しづらいという点があります。

なぜかと言いますと、彼らは多分中心地にある会社の主たる担い手で、ひとつの役割を担っているからです。ですから、地域に対するある程度の帰属意識というのですか、そうしたものをみがいていかないと中心市街地の活性化にはつながらない。NPOがやりましたと言うのだけれども、結局それは別の人でしょう、ないしは学生がやりました、彼らは住んでいる状態ではないでしょう、と。

先ほどの高井さんのお話にあったNPOと地縁的型住民は、結局、かけ橋というところにつながってくるのではないかなというふうに思います。中心市街地というのは、以前は、周辺部から人を集めていった、いわゆる交流人口が高かったところなのですが、交流人口が外に逃げていくことによって総体的に下がってきたところだと思いますので、そのあたりも大事なのではないのかなというふうに個人的には思っています。

実は、時間がもう過ぎてしまっていますので、まとめに入らなければいけないのですが、お三方の報

告聞いていると思うことは、高井さんの言葉に象徴されているのですけれども、人をどうするかというところにやはり行き着くのではないかと思います。昨日の懇親会の中でも、大学がどんどん都心回帰をしているという話がでていて、根っこは同じところにあるのではないかと思います。

なぜかと言うと、やはり、NPO だけで人を育成するのは難しいと思うわけです。地縁組織は教育をしていないのになぜ地縁が強いのですかと言えば、恐らく、子供が社会化していく過程で、政治学では、政治的社会化というのができますけれども、社会化していく過程でみずからをその地域に帰属させていっている過程があると思うのです。

帰属をさせていっているわけですから、無意識のうちに、手法や作法を勉強していっている。しかし、今各地で議論されている地域連携というのは、先ほどでましたけれども、知識の高い人たちで進められているところがあると思うのです。そうすると、何で対抗していかなければいけないかという、やはり、人をどうやっていくかというところに帰着していくと思うのです。もちろん、別のところに住んでいる人に移住していただくというのは、やはり地域を知ってもらうこと、その地域を宣伝していくことが必要になります。先ほど、行政の話もできましたけれども、行政の意識が低いのだったら、その行政の意識を高めていくような取り組みをしていく。研修という形になっていくと思うのですけれども、この学会のひとつの役割もそこにあるのかなというふうに思うわけです。

そうすると、地域連携という言葉が非常に簡単に使っているのですけれども、先ほど、10年かかるという話がでましたけれども、そうした教育ないしは人の発掘、そのようにして少しずつ現状を変えていく。地域連携というのは、多分、そうした過程を通じて、もっている人からもっていない人へ、ないしは政治に参加しない、社会に参加しない人たちに対して情報を与えて、参加する要因を高めていく。広い意味でのそうした働き掛けというものがやはり重要になってくると思います。

そのようにして、先ほど言いましたように、心の垣根とかといったものを意識的に下げていって始めて連携がうまくいくのではないのかなというふうに考えています。そのように考えますと、今日のお三方の問題提起というのは、行き着くところは合意形成の難しさとかプロセスの難しさということだろうと思います。裏を返せば、「それだけ人が育っていないのだよ」とか、「そうしたプロセスに対しての皆さんの情報が共有されていないのだよ」というところに行き着くと思うのです。その点を大きな問題提起としながら、このセッションを終わら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。

分科会

地域自治組織

パネリスト

埼玉県志木市企画部政策審議室主幹	尾崎 誠一氏
秋田県横手市朝倉地区市民地域会議議長	小田嶋龍一氏
八戸大学ビジネス学部教授	前山総一郎氏

コーディネーター

東京都三鷹市健康福祉部調整担当部長	大石田久宗氏
-------------------	--------

○司会

2日目の分科会 の会場になります。今日は、「地域自治組織」をテーマにパネルディスカッションを行います。

では、ただいまから、分科会 を開会させていただきます。コーディネーターの大石田先生、よろしくお願いたします。

○大石田久宗（東京都三鷹市健康福祉部調整担当部長）

おはようございます。本日のコーディネーターを仰せつかりました、東京都の三鷹市役所の大石田と申します。よろしくお願いたします。

さて、分科会 は「地域自治組織」をテーマにするわけですが、共有できる問題点というのが2つあります。

ひとつは、昨日のシンポジウムで、増田知事、あるいは穂坂市長が言っておられた言葉ですね。「地域力」、「住民力」をどう引きだすか。「三位一体改革」のなかで、自治体は合併をして何とかしのごうとか、あるいは補助金カットに対して全国市長会が行っているような抵抗とか、市民と協力して公的なサービスを執行していくといったことを考えると、「地域力」、「住民力」をどう引きだすかというのは大変重要なテーマであります。

もうひとつは、合併が進むなかでのことですが、地方制度調査会の答申にある、地域自治組織に対する法人格の付与という問題です。コミュニティ行政のときから言われてはいたのですが、地域自治組織に法人格をあげてもいいというのは、裏返すと、「小さな町村が合併しても、その町村の個性は残してやるよ」、「法人として残るのだよ」というような言い方に聞こえないこともない。このように、合併との関連において提案されてきた、地域自治組織に対する法人格の付与という問題がある。

以上の2つのことを、問題意識としてもっていただいて、より具体的に、地域自治組織について、市民、研究者、そして行政の3つの立場、視点から、それぞれの実践なり、研究なりにおいて感じられていることをパネリストの皆さんにお話をいただき、それぞれの問題意識のすり合わせから、次の展望なり、提案なりを見いだしていくというのがテーマでございます。

では、本日のパネリストの皆さんをご紹介します。はじめに、秋田県横手市からお見えになりました小田嶋さんをご紹介します。小田嶋さんは、横手市の市民地域会議、横手市全域に張りめぐらされた市民組織において、自己決定あるいは自己責任による地域運営に取り組みされているということで、その実践のお話をされる予定でございます。

それから、次に、八戸大学の前山総一郎さんをご紹介します。八戸市の協働のまちづくり市民会議の議長を務められ、またアメリカのコミュニティ研究者でもあります。よろしくお願いたします。

そして、最後に、尾崎誠一さんをご紹介します。昨日お話されました志木市の穂坂市長のもとで政策審議室の主幹をされております。穂坂市長は語りませんでしたが、行政の立場から、今後のコミュニティ政策とか、協働のあり方とか、そういう点についてのお考えをお話いただくことになってお

ります。どうぞよろしくお願ひします。

はじめに、小田嶋さんからお話をいただきたいと思います。2時間と時間がかぎられていますので、15分から20分の間でお話をいただきたいと思います。それでは、小田嶋さん、どうぞ。

○小田嶋龍一（秋田県横手市朝倉地区市民地域会議議長）

秋田県横手市からまいりました小田嶋でございます。まず、私が市民地域会議の議長を務めております朝倉地区について簡単にご説明をいたします。

朝倉地区は、横手市の中心部から少し北寄りの地域で、世帯数1830戸ぐらい、面積は相当広く、市街地と郊外地にまたがっています。地域の真ん中を横手川が流れているため、一体感がいまひとつもちにくいと感じています。また、地域のなかにごみ焼却場やし尿処理場があるために、関連の要望が多く、市内でも難しい地域であると言えます。朝倉地区には、現在の市民地域会議がはじまる18年前から同様の趣旨で朝倉地区連絡協議会がありました。これは、当時、朝倉地区は比較的大きな地域であるにもかかわらず市議員が2人しかいないため、住民の声が市になかなか伝わらないという不満がありました。このために、地区公民館で話し合いの場をもったりしていたようです。

市役所の課長さんと住民が話し合いの場をもったときには、課長さんに多くの不平不満がだされるだけで、やり方としては長続きしませんでした。このため、住民主体できちんと組織を作ってはじめてよとしたのが朝倉地区連絡協議会でありました。私は、3代目の会長として平成8年度からまとめ役を務めさせていただいております。

この会は、世帯数100戸以上の地域から2000円、50戸以上から1500円、50戸以下から1000円ずつ集めて、紙代などとして予算を計上し、運営しておりました。また、地域の運動会があるときには別途集めることにしていました。具体的な活動としては、地域運動会、公民館祭り、情報公開集会を行ってきました。また、地域の要望をまとめて市に伝えてきました。

このように、18年を超える活動を行ってきたところに、平成12年に、市民地域会議を作りたいという話が市からありました。ところが、朝倉地区連絡協議会の委員からは、市民地域会議を作っても連絡協議会と趣旨が重複するのではないかと、必要がない、意味がないという声がかなりありました。平成12年の時点で、市は、市民に対して、とりあえず2カ所を先駆的に作りたいと言ったようですが、市民の感覚ではイメージがなかなかつかめないということでありました。

このような経過をへてどうにかスタートした市民会議の理念は、市民感覚からはじまる行政の構造改革、住民と行政の双方向対話自治ということでありましたが、これも浸透するまでには時間がかかりました。当初、朝倉地区と金沢地区の2カ所からはじめて、2年かけて、小中学校学区内の地域単位である市内9地区すべてでスタートすることになりました。

市民地域会議の活動の主な内容としては、市への要望の取りまとめとソフト事業の2つがあります。会議の構成は、地域から町内会の代表、各種団体の役員、PTA等からもでてもらい、互選による議長、副議長等の役員を選出し、あとは一般の構成員という形で構成されております。朝倉地区では、役員は5、6人ほどで、約80人の構成員によって運営しています。

市への要望というのは、前段でもお話ししたとおり、地域内のああしてほしい、こうしてほしいという多くの要望に優先順位をつけて、市に提出することです。優先順位をつけるということが肝心なところで、これを検討し、議論するなかで、住民と市との役割分担、市役所でできるところを市民がやるということで、要望の公共性、多くの人のためになるというようなものが優先されてきました。

市は、順位の高いものは優先的に年度内にも実施するという姿勢をもっています。もちろん、一定の予算枠はありますが、これがあるから議論にも熱が入るといことになります。市が事業実施を決める段階でも、市の施策がどういう経緯で決まっているのか、住民から見ればその透明性や公共性がはっきりしないまま実施されるものも多くあったと思いますが、今は、そういうことも少なくなったと感じています。

ソフト事業というのは、住民が自分たちのアイデアでまちづくりコミュニティーに関連する事業をやるという内容のものです。これについては、市から、各地区25万円を上限に、補助金がだされます。朝倉地区では、一昨年は、地域の偉人、松井勘兵衛さんの業績を紹介する演劇を、昨年は、あいさつ運動推進をやりました。これは、小・中学校の生徒さんたちから挨拶の標語を募集し、審査し、選ばれたものをポスターにして市内に広く掲示するというものでした。ほかの地域では、その歴史をまとめた

り、通学路に花を植えたり、写真集を作ったり、安全マップを作ったりしているようです。

2つの活動について地域で話し合いをしていくなかで、お互いの顔が見え、地域の風通しがよくなってきています。考えることこれが市民地域会議の一番の収穫ではないだろうかと感じています。話し合いをしようにも何か目的がないとそのような場にはならないし、絶好の機会を預けられていると感じています。市民感覚からはじまる行政の構造改革、住民と行政の双方向対話は自治の理念であると言えますが、住民側にとってまちづくりのコミュニティ形成の大きなきっかけになっています。

市政のサポート体制としては、平成15年度から、市の全職員がその居住する地域の担当職員としてパイプ役をつとめ、会議にも参加していくことにしています。その担当職員が、要望担当、ソフト事業担当として、地域会議の業務を分担しています。市の職員は地域活動に消極的であると感じていましたが、最近では、むしろ積極的にでてきてくれています。

市民感覚からはじまる行政の構造改革、市民と行政の双方向対話の理念は、市民側にとってもコミュニティ形成の一助となっているように私には思えます。このやり方はこれからの行政と市民のあり方にとって先進的な意味があると思っています。横手市も合併で自治体が大きくなり、市議員の数は4分の1に減りますが、財政的な苦しさはこれからも増していくと思います。

このようななかで、住民主体のまちづくりの必要性はさらに大きくなっていくと思います。市民地域会議では、そのような意味において、これからさらに有効であると考えています。平成17年3月の合併後、どうなるかと聞いてみたら、8つの市町村からなる新横手市は、40ほどになる市民地域会議を、地区会議と名前を変えて引き継いでいく予定と聞いております。

以上でございます。

○大石田久宗（東京都三鷹市健康福祉部調整担当部長）

ありがとうございました。ご報告いただいた内容としては、1850戸ぐらいの地域で、平成8年頃からまちづくり連絡会議というのを立ち上げていたけれども、これをもう少ししっかりした組織として、平成12年、市民地域会議というふうに名前を変えて、「市民感覚からはじまる構造改革」という言葉が繰り返しててきましたけれども、まちづくりのきっかけや、市民同士でものを考えるような、そういうきっかけにもなってきたということでした。キーワードは、「要望の取りまとめ」をたたき台にして「事業を実施する」ということでした。「事業」についてはいろいろなところで言われているのですが、協働事業、昨日、大久保先生が確かそういう言い方をしていましたけれども、それに通じるものだろうとは思いますが、後ほど、もうちょっと詳しくお聞きすることにしたいと思います。自治組織のあり方としては、大変重要な内容をふくんだ、新しいものではないかというふうに思いました。

続きまして、前山さんからお話をよろしく願います。

○前山総一郎（八戸大学教授）

前山でございます。座ったままで失礼いたします。

私は、研究者、あるいは研究者兼実践者ということでのご紹介なのですが、やっていますのは、アメリカのコミュニティ・オーガナイズメントの研究と歴史社会学です。要するに、コミュニティというものがアメリカではどういう具合に作られてきたのだろうかということにかんする研究です。

「アメリカはキリスト教精神があるからコミュニティが活発ですよ」とよく言われるのですが、調べてみますとそうではないのです。1950年代には、ピシャッと赤狩りで抑えつけられていて、共産主義もコミュニティも抑えられていました。60年代の公民権運動のあたりから、ワットと元気になり、当時の学生たちが、学生運動よろしく、コミュニティに、低所得者のコミュニティ、黒人のコミュニティに入って、コミュニティ起しをしました。

そういった人たちが、現在、ジャーナリズムに入ったり、大学の教員になったり、行政の幹部になったりして、コミュニティのシステムを、協働型のシステムに、フラットなシステムに変えていった。私も、『アメリカのコミュニティ自治』（南窓社、2004年）という本を書いて、新しい自治の姿を紹介しながら研究させていただいています。

コンセプトは「コミュニティ自治」ということですが、それは、簡単に言いますと、自分の地域を自分たちで構想し、実現しようということ。私も、「コミュニティ自治」をどうしたらいいのかという悩みを実際にもっていたことと、研究は実践が大事ではないのかと言われたことがありまして、

それから、地元の八戸市（人口 24 万）で自治基本条例づくりを進めてまいりました。市民会議の議長等を務めさせてもらいまして、先般、9月27日に答申した自治基本条例がようやく可決されました。名称は「八戸市協働のまちづくり基本条例」というものです。

大変恐縮ですけれども、レジュメには、地方制度調査会のこと、八戸の事例、アメリカの事例等、協働のまちづくり基本条例を掲載させていただいております。

そうしたなかで、私に問われているのは、例えば「地域力を高めるとはどういうことなのだろうか」ということかと存じます。昨日も、増田知事さん、それから、穂坂志木市長さん、逢坂ニセコ町長さんから、地域力を高める、住民力を高めるとはどういうことなのかについてお話がありました。私も、そのあたりから、「地域力とは何だろうか」ということについてお話をさせていただきます。

3つの点についてお話したいと思います。第1点は、「地域力とは何だろうか」ということです。第2点は、「問われていることは何だろうか」ということですが、これについては、アメリカの事例、それから、八戸の事例を通して問われていることは何だろうかということ。第3点は、「そこから言えることは何か」ということについてお話できればいいかなと思います。そんな順番で、残っている時間を頂戴できればと思います。

第1は、大石田さんからもありました、地域力とはという問いかけですけれども、これは、簡単に言いますと、地域の力、行政、住民を合わせたパワーをどう引き出すかということなのです。最近、社会学及び政治学の世界で、「ソーシャルキャピタル」(social capital)という言葉で言われていまして、「社会関係資本」と訳されています。これはどういうものかといいますと、人びとの協調による信頼の社会的ネットワーク、人びとの協調によってできる信頼の社会的ネットワークということになります。

これは、パットナムというアメリカの有名な学者が本格的に売り出したのですけれども、イタリアの北と南を分析しまして、イタリアの北の方は、政治や市民活動が非常にうまくいっている。南のほうは、非常に沈滞していて、実際の行政の動きでも、北の方が制度的な面でも活発である。これはどこからくるのだろうかというのを研究したパットナムによりますと、要するに、北のほう、元気なほうは、ネットワークの点では非常に水平であるのに対して、南のほうは、非常に垂直的で、お上の世界だということ。

社会的な側面としましては、北のほうは、連携とか、アソシエーションとかで非常に元気で、コミュニティー活動も元気で、南のほうは、どちらかという、コミュニティー活動が不活発だし、疎外感があるし、非常に無関心で、シラッとした感じが強い。そうしたものをふくめた制度的パフォーマンスとしては、北のほうがそういうことにもとづいて非常に良好に機能しているのに対して、南のほうはあまりしていない。そういうことを総称して「ソーシャルキャピタル」、「社会関係資本」と言いました。現在、研究者の間でもそのコンセプトがかなり広がっている。

第2点は、今問われていることは何なのだろうかということ。地域力を高めるとか、新しい自治という言い方なんかよくされますけれども、こういうことだと思っております。住民の力を引き出し、効率的行政ニーズに即応した地域の仕組み、新しい自治をどのように作り上げるかということ。これは、行政内分権だけではありません。つまり、国から県に権限をおろして、県から基礎自治体に権限をおろすというのは、要するに、官と官の分権、官官分権なのです。それだけではなくて、地方自治体では、地域自治組織、NPO、市民、そうした地域への分権、官民分権が行われようとしています。

官官分権だけではなくて、官民分権もふくめて、効率的行政ニーズに即応した新しい地域の仕組み、自治をどう作り上げるか、ここなのだろうと思います。各種の手法があるのですけれども、それこそ、志木市さんの市民税1%の使い道決定権を市民に預けるというやり方、それから、行政パートナー制度とか、法的・条例的支援などがあります。ここには、自治基本条例なんかも入ってきます。いずれにせよ、新しい自治は、住民の力をフルに使いながら実行していくということからすれば、「ソーシャルキャピタル」の延長線上にあるのではないというふうに思います。

具体的に2つの事例をご紹介します。ひとつは、小田嶋さんのお話にもありましたけれども、実際、地域自治組織をどういうぐあいにデザインしてやっていったらいいのだろうかということ。この点については、アメリカの事例を紹介しながら、お話したいと思います。

アメリカでは、30年の歴史がありますから、いろいろとおもしろいことやっている。世界的にも、アメリカの住民自治組織、特に、「コミュニティー市民議会」と訳される「ネイバーフッド・カウンシル」が注目されています。こういうことについて本格的に研究している方が日本にはいなかったものですか

ら、ちょっと突っ込んで研究して、本にしました。

ネイバーフッドと言っているのですが、市民が、1万人程度の地区コミュニティを基礎にして住民自治組織を立ち上げています。代表選出は準公選で行われています。私が研究対象としたシアトルですと、人口が56万人で、42の地区がありまして、42のネイバーフッド地区のそれぞれから代表を選出する。つまり、住民選挙をして市民議会の代表を地区の住民で選びます。そういうやり方を市の条例で公認しています。ここに、ひとつの大きなポイントがあるのだらうと思います。

日本的な形で法人格を与えているわけではないのですけれども、条例できちんと認知している。そういうことですから、町内会なんかとは違う。町内会の場合は、要望をしても、「任意の団体ですから」と突っぱねられるのですが、そういうことはできない。

これに対して、コミュニティ市民議会、ネイバーフッド・カウンシルで決めたことは市議会に対して勧告することができる。市議会は、条例で決まっているのですが、ネイバーフッド・カウンシルから勧告があった場合には、1カ月以内に、回答を返さなければいけないという仕組みを作っている。

第3点は、先ほどの小田嶋さんのお話にあった、プライオリティー、優先順位をつけることと関係してくるのだと思うのですけれども、すごいと思うのは、大体2年ぐらいかけて、各地区で住民が地区計画を作るのです。非常に分厚いものを作りますけれども、市の総合計画と言ってもいいようなものを各地区で作るのです。目次だけでも分厚く、数多くのメニューが並んでいて、住宅供給、教育、福祉、道路、社会資本、ビジネス、それから、雇用をどう創出していくかといったものを、人口1万人のところで、自分たちでデザインして作るのです。市の担当職員が地域に設置されていることも大いに利用しながら、そことやりとりしながら情報を得て作っていくのです。

地区で作った住民の地区計画は、そのままただの住民の計画ですけれども、すごいのはここからなのです。それを市議会にだすのです。市議会が審議してオーケーと可決されると、総合計画の地区別のところにすばんとそのまま入るのです。住民が考えたものをそのまま公的な計画として実施するというすごいことをしているのです。日本では、ここまでやっているところはまだありませんので、これは、目標なのかなということを感じているところです。

そういうことで、コミュニティオーガナイザーたちがたくさんいるものですから、下から火をつけていくのです。グラスルーツで、人々の思いを大切にします。また、オーガナイザーの1人がまたコミュニティの振興部長さんなんかにはぼんとなったりするとガラッと仕組みが変わったりした。10数年前からこういうことやっているのですけれども、大事なことは条例によって、その組織自体を認知していく。それから、そういう地域の思い、意思を固めていって、それを公的な計画につなげていく、また各地区の担当職員を配置してゆく。専任地区コミュニティ・コーディネーター職員というのをシアトル市42の地区に13名置いています。そればかりやっている方、つまり情報の収集とか、各コミュニティとの連絡役、それから分析、そういうこと、それだけばかりやっている方を置くといった努力を払っているのです。

そういう意味では、アメリカの場合には、レジュメの2ページ目にあるコミュニティ市民議会の図をご覧ください。コミュニティごとに、NPO、町内会、PTA、ビジネス関係者等が集まって、市民議会を開催します。ここでは、そういうことで、住民の意識を取りまとめてゆき、それから提言していきます。それから実践してゆきます。写真がコミュニティの市民議会の様子ということになります。写真は私が去年の9月に行って撮ったものなのですけれども、議長さんがいて、市民の代表10名がいるのが見えます。それから、市役所の職員とか、警察、消防関係者が円卓を囲んで情報交換をしているのも見えます。先進市では、こういうシステムをかなり取り入れているのです。古い体制としては、東部や中部では、タウンミーティングのシステムなんかがありますけれども、それよりもはるかに進化したシステムということになります。

今度は、私の実践にかかわることなのですけれども、そういうことを目標としながら、われわれも、こっちの方に行けるといいなということで取り組んでおります。つまり、自分たちの意識をうまくコミュニティ内でカチッと固めて、それを公的な計画にものせて実践していくことができればいいなということです。たまたま青森県の八戸市に新幹線が来て、元気になっているということもありまして、基本自治条例を作ろうという話になりまして、こういう方向に向かって何とか自分たちの考えることを実現できる形になればいいなと思っています。

資料に基本条例を載せたのですけれども、八戸の特色は、素人の市民18名、主婦とか子供育成サー

クル、教員あるいは地区のビジネスの方、商店の方なんかが入って勉強会をしながら作っていったことです。最初にデザインしたときに、公募でこういうふうに作りますからどうぞと、公募で募集したのです。ただ、やはり、最初は、自治というのは何だろう、条例というのは何だろう、逆に、わからないのです。ただ、最初は、グラスルーツと言いますか、実際の生活者、生活している人の意見を本当に反映してこそ本物だろうと考えました。専門家は簡単にすぐ作るけれども、作った後に動かないということになると大変困るので、やはり、生活者、素人市民をいっぱい入れようということになりました。

最終的には、こういう形で、わかりやすい、あまり専門用語の入っていないものになりました。これは、年間 27 回会議をして作ったものです。夕方 6 時半から 8 時半までといっても、終わるのは大体 9 時半とか 10 時ぐらい。10 時になりますと、市役所の駐車場がシャットダウンされて車が動かさなくなるので、「10 時になる、また」と言いながら、ばたばたと強制終了になるような、そんな会議だったのですけれども、最初は、みんな戸惑いながらの勉強会の連続でした。自治とは何だろう、条例とはどんなのだろう、よそではこういう基本自治条例をどうやっているのだろうかという話をしながら、「そうか、では、私たちの思いを実現したいね」という方向になってきました。

自治条例は、簡単に言いますと、その地域の各セクターが地域運営のために協働してやっていきましょうと。まず、市民、市、それから議会、市民のなかには事業者も企業も入りますけれども、みなさんが協働して、連携して地域運営に向かっていきましょうということを定めたものということになります。

2000 年頃に、ニセコ町からはじまりまして、先進のところではポコポコと作っている。ありがたいことに、東北でははじめての本格的な自治条例だということで高い評価をいただいている、ありがたいなと思っております。実は、私が議長だったのですが、結構大変で、18 名の方に最初は総スカンを食うようなこともあって、「何でこんなことするんだ」みたいな雰囲気にもなったり、やっぱり、最初は、目標はこういう方向で、こういうことで、みんなでやりましょうという形で意見を集約することが大事だということを感じたりしたのですけれども、おかげさまでこういう形になりました。

「八戸地域コミュニティ振興指針中間報告書」も資料につけました。これもまた、みんなでわいわい言いながら、公民館は大丈夫だね、だけれども、学校との連携は少ないよね、といろいろなことを話しながら、振興指針の提言、地域自治体の検討に向けてというようなことも射程に入りながら、自治基本条例のアクションプランという形で並行して進めております。現在は、自治基本条例がせっかくできたのに、終わってしまうのももったいないということで、コミュニティ振興指針というアクションプランも一緒につけようと進めております。もうひとつ、市民活動 NPO 振興指針というのがありますが、条例と 2 つのアクションプラン、われわれは通称 3 点セットと言っているのですけれども、条例とそれを現実するためのアクションプログラム、この 3 点セットを何とかこれから進めていこうとしています。先ほど言ったような、アメリカ型の地区計画とかマッチングファンドなんかを使いながらいくといいかなと、さらに構想しています。

最後に、ちょっと売りになるのですけれども、協働の手法について少しふれたいと思います。協働の手法というのはかなり広いのですけれども、志木市さんなんかは相当元気にやっていますけれども、どういう違いがあるかなと考えてみました。あえて火をつけるわけではないのですけれども、志木市さんはどちらかといいますと非常に有能なリーダーがいて、有能な行政官がいて、市民パートナーシップは大事だと、行政の仕事のなかに市民パートナーを入れようというのは、「上からの革命」方式なのです。

八戸の場合には、どちらかと言いますと、下から何とかしようとして起こった「下からの革命」方式です。しかも、おもしろいのは、官、行政がいい協働をして、大学、商工会議所とか、地域の方々が参加しています。ですから、産官学が後押しをして、グラスルーツで、素人市民から立ち上げていった、「グラスルーツ方式」ということになります。これが大きいのかなと。また、後で、いや、そんなことはないということがあるかもしれないのですけれども、そのときは、よろしくお願ひしたいと思います。

ちょっと大ざっぱでしたけれども、地域力とは何だろうか、問われていることはどういうことだろうか、それから、こういうことに向けて、という 3 点をお話いたしました。ありがとうございました。

○大石田久宗（東京都三鷹市健康福祉部調整担当部長）

ありがとうございました。3 つの点についてお話をいただいたのですが、小田嶋さんと共通の、キーワードが 2 つありまして、それを一応確認しておきたいと思います。まず、「担当職員」という言葉が出てきて、前山さんの場合は、シアトルの例でした。小田嶋さんも「担当職員」という話をされてい

ます。これは、後で、ぜひ確認をしてみたいと思うのです。行政のやり方として。

それから、もうひとつは、「準公選」、要するに、選挙で代表選出するという点について、前山さんには、アメリカの例を出していただいたのですけれども、代表の選出について、小田嶋さんのところではどうやって決めたのか、80人の構成員で、役員は5、6人ということがありましたけれども、そのあたりについて、アメリカの例と比較するとおもしろいなというふうに思いました。

さて、前山さんから、挑戦的な言葉として、「グラスルーツ」と「上からの改革方式」という言葉をいただきました。そういうような挑戦的な言葉もふまえながら、それでは、尾崎さん、よろしく願いいたします。

○尾崎誠一（埼玉県志木市企画部政策審議室主幹）

埼玉県志木市の尾崎でございます。お手元に、今日の参考資料ということで、ごらんいただけるようなレジュメを作っておりますので、お目通しをいただきながら、言葉でも志木市を感じていただきたい、そのように思っております。

志木市でございますが、昨日、私どもの穂坂市長が皆さまに少しご紹介を申し上げましたので、志木市についてちょっとお感じ取りをいただけたのかなと思っております。ここでは、もう少し違う言い方で志木市をお感じ取りいただければ、また昨日市長が申し上げた話と重ね合わせていただけると、もっとも志木市というものに親しみを感じていただけるのかなと、そのように思っております。

志木市は、本当に、小さな、小さな市でございます。面積で言いますと、私どもの市というのは9.06平方キロしかない、3キロ四方しかないのです。もしかしたら、皆さま方の地域と比較しますと、市町村という基礎的自治体、それを構成するそれぞれの地域、それと同じぐらいの広さかもしれないですね。それが実は志木市という市を構成しております。そして、私どもの市には3本の川が流れています。3本の川からなる河川区域をのぞきますと、6.41平方キロしかありません。そこに、6万7000人が暮らしております。

さらに、昨日、市長が「ベッドタウンです」ということを申し上げました。「有楽町から45分です」という紹介をしております。実は、昭和45年に市制を施行したとき、3万500人という人口規模でした。それが、今や、6万7000ですから、半分以上の方は市制後、新しく志木市民になられた方です。「埼玉都民」というような言葉がありますが、志木市はまさにそうなのです。24時間という時間のうち、5、6時間だけ寝るために志木市というところに暮らしている。企業コミュニティーがしっかりしていた時代はそれでもよかったのではないかと思います。しかし、今や、市長も申し上げましたように、完全に企業コミュニティーが崩壊している。それによって、志木市で過ごす時間がとても増え、志木市を感じようとしています。

そして、地域で何か自分の知識や経験を生かしたい、何かないのかというふうに、地域に対する関心がますます強くなり、志木市を深く実感していただいている。こんな思いを受け、志木市長が中心になりまして、多くの方からご意見を頂戴し、「人口減少国家」、「少子高齢化」にあって、志木市という家づくりをどう進めるのかということを考えております。その一端は、昨日、市長のほうから紹介させていただきました。

私のほうからは、もう少し違う視点からお話したいと思えます。また、コーディネーターの大石田さんからは、行政の立場からということでお言葉を頂戴していますので、そのような観点をさらに付け加えてみたいと思えます。

北海道から沖縄まで合併論議が盛んですが、基礎自治体の数は間もなく3000以下になるかと思えます。私どもも合併協議をしてきましたが、それぞれの地域特性はばらばらです。それぞれの歴史なり、住民性、また住民と行政とのかかわり方はばらばらです。そうしたなかで、今、志木市が目指そうとしている家づくりというのは、「市民主体の自治」の実現ということなのです。

昨日、市長も申し上げましたように、今の自治制度は50年以上も変わっていない。そうしたなかで、行政と市民は乖離してしまっている。この点を直視しなければならないと思っております。では、どのように制度を変えれば、行政と市民の一体感がとれるのか。しかも、理論や、机上で話を進めるのではなくて、まず、確かめてみる、やってみる、実験してみる。そして、実証してみる。その結果をふまえて、行政の視点からではなく、市民の視点、志木市の市民の視点で変えていく。そんなことで、今、私たち職員も、行政という視点から、志木市民と一緒に志木市づくりをしております。

私どもは、平成13年10月に、市政運営基本条例を施行しました。これは、行政の役割を明らかにするというものですが、実は、全文でも5条しかない、そのような条例でございます。志木市は、市民主体の自治を実現するという大きな目的に掲げてスタートしております。基本理念にすえておりますのが、まちづくりは、オーナーである市民が自ら考え、行動する。そのうえで、市民と市が協働して推進していくというのを理念に据えました。

ここで、協働に対する志木市のこだわりについて申し上げたいと思います。先ほど申しましたように、自治制度は大きく変わっていない。別の視点から見てみますと、行政が50年以上も保持しつづけている情報があまりにも多すぎる。協働というと、市民と行政の役割分担とか、リスク分担といった問題が出てまいります。それを明確にすべきだと思っております。そう考えると、情報が何も得られないのに、自らの役割は考えられないと思います。自己決定も自己責任もそこから導かれてこないと思います。

志木市は、今、多くの行政情報を、公平、公正、的確に、そしてタイムリーに、いかに分かりやすく発信することができるか、開示することができるか、そしてご理解いただくかということから、情報の共有化を実証しております。お手元のレジュメでは、以上の点について、政策形成過程、さらには行動、活動という部分での事例をいくつかご紹介しております。

昨日のパネルディスカッションで、国と地方という観点から「地方とは何ぞや」という議論があったと思います。地域という言葉との入れかえのお話もあったと思います。志木市をひとつの地域としてイメージしていただければと思います。ただ、志木市は小さな市ですが、実は、36の地域に分かれています。町内会ですが、市民一人一人という自治もありながら、一方では、36の町内会と行政とのかわりでの自治も進めてきている。これが実態です。

では、市民の人と情報の共有をはかりながら、市民に何ができますか、やってみないと分からない。そんななかで、まず13年度、私どもが新たにはじめた、やってみたというものが志木市で行っているすべての事務事業をゼロベースで検証していただきたいというようなことを進めたというのもあります。このときでございますけれども、私どもの志木市も従来からいろいろな附属機関等々、公募市民ということでより多くの志木市民の人の創出、また参画をいただいてきたという経緯があります。でも、全部何かの分野のための参画なのです。市役所とまるっきり同じ組織というのがありません。市役所は競争相手がいないのです。

そこで、新たな市民参加方式として考えたのが市役所とまるっきり同じ組織をオーナーである市民の人だけで構成をしていただく、そして情報をすべて共有しながら、市民の視点でまさに考えていただく、こんな政策形成過程のひとつの取り組みが志木市民委員会、括弧書きでは「市民が創る第2の市役所」という位置づけをしたという経緯があります。そして、今申し上げましたように、13年度は、すべての事務事業のゼロベースの検証をしていただいた。

14年度については、志木市は、構造改革特区提案のなかで、単年度主義でありますとか、予算至上主義の廃止というのでも提案しております。こういう観点から、市民委員会の人に、短期、中期、長期的財政計画を作ってほしいというお願いをしました。そして、やっていただけました。

15年度には何をお願いしたかということ、市民の視点で、16年度の予算編成をしていただきたいというお願いをしました。これもやっていただけました。ただ、全部が全部、行政と同じやり方でできるわけではない。当然、行政がどこまでの情報を開示すれば市民の人は予算が作れるのか、それも、一緒に情報を共有しながら、議論を行いながらやってきた。きれいな表現で言えば、16年度予算編成を市民がやりました、というような結びになるのだと思います。これもやってみないと分からないと思います。これも、志木市という地域で行ったひとつの事例だと思います。

今申し上げましたような内容も、まさに、市民、議会、行政という3者がどのような情報をいかに共有しあうことができるか、このような観点からの情報共有を大前提とした取り組みであります。お手元のレジュメで3ページに予算編成の流れをフロー図として書きあらわしております。ご覧いただきますと、市役所、市民委員会、さらにその下に、行政評価委員会という3つの四角い枠がでてまいります。予算編成のさい、当たり前ですが、行政は行政の視点で予算を編成しました。そして、市民委員会、市民の人は市民の視点で予算を編成しました。おのずと違いがでてまいります。12月に、公開予算市民説明会を行い、より多くの市民の人にまたチェックをしていただく。今度は、そこでいただいたご意見等々ふまえて、行政が予算を編成し直す。そして、議会に予算案を上程し、ご審議をいただき、16年度当初予算を決定いたしました。

次に、一番下に書いてあります行政評価委員会ですが、詳細は2頁に書いてあります。実は、私ども、行政主体の評価制度から脱却するというひとつの試みに挑戦中でございます。市民主体の評価制度、市民の視点で、この事業は本当にやるべきなのか、どこを直すべきなのか、やめるべきなのか、そんな視点で、第三者機関という設置形態、公募市民5人の方を委員としまして行政評価制度というのも導入しております。

志木市の場合、927 という数の事業数がありましたが、こうすることで、430 事業については廃止か縮減が見直しができました。金額に置きかえるならば、12億7377万円削減できました。それによって、14年度には、全国初と言われました、小学校1、2年生への25人程度学級、これにともなう教員の人件費でありますとか、不登校児童を対象としたホームスタディー制度の事業費が、削減したお金から捻出されました。

さらに申し上げるならば、志木市の予算規模、一般会計のお財布規模は170億円ぐらいです。この自治体において、1億円以上の事業というのはビッグプロジェクトになります。計画に事業が位置づけられているから、「はい、予算化する」というわけにはいかないですね。5年前は多分必要だった大きな事業なのでしょうけれども、5年たったら、志木市民の人だれも知らないかもしれない。また、税金をそれだけ使う事業があることすら知らないかもしれない。

だから、1億円以上の事業については、予算化する前にもう一度民意を問いたいという、ということを制度化しております。1事業ごとにひとつの審査会を作ります。メンバーは10人です。5人は公募です。あとの5人は地域代表の方々。建物を建てるという場合には、設計等々に詳しい方が入りますが、いずれにしても、10人、皆さん志木市の市民です。この方々が、行政が開示する情報も決めます。民意を問う場合はアンケートを実施します。調査対象は、1000がいいか、3000がいいか、これも決めます。アンケートの設問、回答もみな、市民の人が考えます。行政はアンケートを発送するだけです。回答が集まってきますと、市民の方が整理しまして報告書にまとめ、市長に提出するというやり方でございます。

事例をいくつかあげましたが、政策形成過程に市民が入って、担い手になっています。後は、どのような役割分担、情報共有の仕方についてそれぞれの地域の特性を生かしながら考えればできるのだと思います。確かに、失敗もしております。失敗しながら、この3年間つづけているという、そんな事例紹介でもございます。

このような取り組みをしていく最中に、先ほど紹介しましたように、平成14年1月に、国立社会保障人口問題研究所が日本の将来推計人口を発表された。私たちは、それは日本の話ですね、という受けとめ方です。志木市の家族の話ではないのです。志木市の家族はどうなるのか、そう考えるのがもしかしたら行政の役割なのだと思います。

そういう視点で、志木市の家族はどうなるのか、同じように、20年間の推計をしてみました。国の動きよりも2年遅れています、人口が減ってしまう。少子高齢化、大変だ。そんな観点から、もう一度、では、20年間の家計簿を作って、財政推計をしてみた。やっぱり厳しいのです。

三位一体改革に直面したのが平成16年度、これで、志木市は5億2000万円の減収になった。こんな減収は予想もしていなかった。でも、いずれにしても、国からのお金はもう当てにならない、そんな前提で、20年間の推計をしてみました。

右肩下がりという財政環境、少子高齢社会という状況にあって、志木市という地域を自立できる地域にしたい、元気でみんなが頑張れるような持続可能な地域づくりをしてみたい、そんな思いがひとつの提案、地方自立計画という提案になってまいりました。20年間という計画で進めてきております。

昨日、増田知事が穂坂市長に途中で振られましたように、実は、志木市が最後の最後にたどり着いたのが職員の人件費の削減でございます。20年間新規採用職員を凍結するという案でございます。619人いた職員が301人になる。最終的には、志木市ぐらいの規模ならば、30人から50人が公務員という役割を果たす。そうすると、公務員ではなく、コーディネーター役に業務形態も変わると考えています。最終的には、個人情報、守秘義務、税金の賦課等々、事務名称で言えば、戸籍事務とかも入るのだと思います。そういう事務が、ある意味、公が最後の最後まで担う業務であって、それ以外は市民が自分でする、そのように、自治制度も変わってくるのではないかと考えています。

私どもは、参画については、個人という視点からしますと、オランダの社会貢献活動の一環としてのワークシェアリングというのを理想としています。そういう観点から、税金から謝礼をお支払いして、

地方自立計画という計画を立ち上げてまいりました。最終的にたどり着きましたのは、一個人の方との業務委託契約ではなくて、団体を作っただいて、そこに業務委託をするということで、「行政パートナー」という名称をつけました。市民公益活動団体でございます。行政パートナーとの業務委託契約、さらにはお互い対等な立場で市に対する政策提言を認め、パートナーシップ協定を締結し、さらには、「市民との協働による行政運営推進条例」も制定しました。市民公益活動団体は、資料では、4つに区分しております。当然、NPO 認証団体の方も可能性があります。また、既存のボランティア団体、市民活動団体等の方もいらっしゃると思います。残念ながら、この制度の趣旨に賛同していただいても、個人の方との契約はできなかった。

業務の協働が可能かどうかについては、いろいろ議論があると思います。私どもも志木市が行っている業務、全部で 1648 業務ありました。半分以上の 842 業務は、現在の法律体系から見ても、市民ができる業務なのです。その分類もしております。そして、分類の結果を市民に提示しました。プロジェクトで検討していただきました。

これに対する市民のこたえは、「これは、あなたたち行政マンが勝手に行政の視点で分類した表でしょう」というものでした。市民からすると、市民がやった方がいい業務がある、やりたい業務があるということで、7つの業務をご提案していただきました。

この7つの業務を、行政という立場から、実際に、15 年度、16 年度にどのように導入できるか、そのような観点で、協働業務を選考しました。資料には、15 年 8 月 1 日から導入した4つの業務を示しております。さらに、平成 16 年 4 月 1 日から導入した2つの定例業務を紹介しております。

これらの業務は、今まで私たち公務員が行っていた業務ですが、これを、協働業務という形で、市民の方に行政パートナーとして担い手になっていただき、さらに、それを評価するのも市民であるというふうな形に転換してきております。17 年度以降もつづけてやっていきたいと思っております。こういうふうな、実証を積み重ねるなかで、行政マンも、市民も意識改革を実践していくことになるでしょうし、不都合があるならば、直していこう、そのようなことで進めております。

行政サービスを提供する主体の転換については4頁に少し書き添えてあります。志木市としては、「行政サービス＝公務員が提供するサービス」という神話を破壊したいと考えております。そして、公務員でなければ提供できないサービス、行政パートナーが提供するサービス、そして志木市内だけで循環できるような地域通貨を提供するサービス、このように、行政サービスを3類型に分けることによって、元気で、ローコストで、ローランニングコストで、持続可能な家づくりにチャレンジしたいという思いで進めております。

最後になりますが、何点か補足すべき点を申し上げております。自治制度の改正にあわせまして、地域内分権についても検討をはじめました。町内会組織には、従来から、行政にかかわりの深い業務をやっていただいております。さらに、一昨日でございますが、市民意識調査というものを発信しました。そのなかに、地域自治という観点から新しい制度の組織化を検討する、そんな動向がありますよ、志木市の地域を 36 からさらにしぼるならばいくつがいいですか、そのような設問も提示しております。回答例では、3つがいいのか、4つがいいのか、7つがいいのかを示してありますが、回答結果を今後の参考にしていきたいと思っております。

それと、「今後は」というふうな考えますと、先ほどお話ししましたように、私ども志木市という地域では、企業コミュニティーが完全に崩壊しているということを感じ取ることができます。このような状況では、やはり、21 世紀の村落共同体、あるいは、ひとつの家づくりを志木市らしく創造することによって、地域コミュニティーをより元気なものに変えていく、そして国を変えていく、こんな思いでこれからも進めていきたいと思っております。本日の議論のなかで、私自身もいろいろ学び、志木市の変革のきっかけにしたい、そんな思いでおります。まずは、1 回目の発言とさせていただきます。

○大石田久宗（東京都三鷹市健康福祉部調整担当部長）

ありがとうございました。それぞれご発言いただきまして、皆さんがまず聞きたいなと思うことを私が勝手に聞いてしましましょう。短くお答え願いたいのですけれども、まず、小田嶋さんです。

先ほど 25 万円を上限として協働事業を各地域でやっている、それにはいろいろな事業があって、マップや写真集を作ったり、演劇だったりするわけですけれども、これはまさに「協働事業」だと思いのすけれども、25 万円を上限ということに対しての反発というか、これでは協働事業とは言えないの

ではないのか、250万円なら分かるけれどもとか、そういう議論はあるのでしょうか。

○小田嶋龍一（秋田県横手市朝倉地区市民地域会議議長）

確かに、おっしゃられたようなことはあるかと思えます。ただ、私たちは、今まではゼロだったわけですから、またいろいろなことをやりたいと思っていても予算がなかったわけですから、そこから、市民会議というものができ、額は少ないけれども、自分たちで地域を盛り上げ、できるだけみんなで頑張っていて、地域みんなで行動しようということになって、一昨年、昨年、今年度と3年連続してさまざまな事業に取り組んでおります。

○大石田久宗（東京都三鷹市健康福祉部調整担当部長）

要するに、金額ではなく、意義があるということですね、今までなかったわけですから。

○小田嶋龍一（秋田県横手市朝倉地区市民地域会議議長）

はい、そうです。

○大石田久宗（東京都三鷹市健康福祉部調整担当部長）

分かりました。それから、先ほど私も言ったのですけれども、担当職員という言葉がでてまいりましたけれども、担当職員制度を作っているとおっしゃられたのですけれども、これは、市の職員が、おまえはこの担当だよ、おまえはこの地域の担当だよというふうにそれぞれ担当を割り振られて、意識をしているだけなのか、それとも何か継続的にそこに事務所か何かがあって行くというようなことになっているのか。これは、要するに、担当だというふうに自分の担当を決めているということなののでしょうか。どうですか、そこは。

○小田嶋龍一（秋田県横手市朝倉地区市民地域会議議長）

朝倉地区に居住している市の職員がおるわけです。その方が、朝倉地区の市民会議に入って、そしていろいろな事業をやるために、仕事があるわけです。その担当の職員さんが、事務的なことや、役所のなかでのことで私たちにわからない部分がありますので、それを説明してもらったり、要するに、役所とわれわれとのつなぎ役というか、そういう形になっております。

○大石田久宗（東京都三鷹市健康福祉部調整担当部長）

なるほど。そうすると、その地域に住んでいる職員がサポーターとして、きっと夜の会議とかというのにもでてきてもらって、それで、その担当職員として機能しているという理解でいいですか。

○小田嶋龍一（秋田県横手市朝倉地区市民地域会議議長）

はい、そういうことです。

○大石田久宗（東京都三鷹市健康福祉部調整担当部長）

ありがとうございました。もうひとつ、要望の取りまとめと事業の実施というのは、市民会議の重要なポイントなのですけれども、今までも、優先順位をつけて市に要望したりしていたのではないかなと思うのですけれども、優先順位をつけるというのはすんなり決まるものですか、もめませんか。

○小田嶋龍一（秋田県横手市朝倉地区市民地域会議議長）

優先順位をつけるには、基本として、危険な部分、U字溝のふたがないとか、U字溝がなければできないとか、道路の下のほうががけだからガードレールをつけてくださいというような要望をだすときには、市民会議の各町内の連絡員、会長制のところは会長さん、それから各種団体の代表の方々が集まって、要望を全部集めて調整いたしまして、市民会議でやれる事業はこれとこれ、市でなければできない部分、それから、県事業、県の敷地もありますので、そういう部分を分類して、地域内でやれる事業を市民会議の委員の方々と話しあって、そして、最後に、議長を中心にして役員で決める。議長というのは地域の代表です。

先ほどもお話ししましたように、真ん中に横手川が流れておりますので、川の東、西の代表者、それから婦人部、部会長さん、それから躍進会という若い方々からなる会がありますので、その会長さんというような代表の方々に構成しております。視点、見方によって、あれこれと問題はあります。公民館に集まって、みんなで相談しながら、居住している職員とのお話のなかで優先順位を決めております。

○大石田久宗（東京都三鷹市健康福祉部調整担当部長）

ありがとうございました。いろいろ議論はあるのだけれども、調整をして、例えば、危険というのは、要するに、安全の問題なんかは優先順位を高くして、それで要望していると、こういうことですね。

○小田嶋龍一（秋田県横手市朝倉地区市民地域会議議長）

はい。

○大石田久宗（東京都三鷹市健康福祉部調整担当部長）

なるほど。もうひとつ、組織について触れられましたけれども、いわゆる地縁的な活動をする団体以外に、地域のイメージがつかめないのですけれども、課題別、テーマ別の市民活動というのも入っているのでしょうか、80人の構成員、役員5、6人とおっしゃいましたけれども。そのあたりのところとか、それから、80人もいると、代表はどうやって決めるのかというところがありまして、これはどうなのでしょう。決める方法、選挙とか、推薦とか、まずNPOとか課題別の市民活動はどうでしょうか。

○小田嶋龍一（秋田県横手市朝倉地区市民地域会議議長）

前に、連絡協議会の会長をやっておりまして、市のほうから市民会議制をやりたいということで依頼がきたときに、議長はすんなりそのまま決まりました。副議長、役員を決めるにあたっては、私からの提案でしたが、地域に必ず役員がいるようにしなければならないということで、川東、川西、そしてそのなかほどに新興住宅地がありまして、農家とその他のいろいろな仕事に携わっている方々と大きく分けて3つに分かれておりましたので、その地域の代表者というような形で5、6人の構成になっております。

○大石田久宗（東京都三鷹市健康福祉部調整担当部長）

ありがとうございました。そうすると、テーマ別の市民活動というよりは、やっぱり、地域の代表で大きくくくって、そのなかでまた代表選んでいくという、そういう感じですか。

○小田嶋龍一（秋田県横手市朝倉地区市民地域会議議長）

そういうことです。

○大石田久宗（東京都三鷹市健康福祉部調整担当部長）

ありがとうございました。つづきまして、前山さんにうかがいたいのですけれども、地域力を高めるというところでアメリカの例をだしてお話していただいたのですけれども、シアトルでは準公選で代表を選出するというのですけれども、法人格は与えていないのに公選なのですか、そのあたりについてはもうちょっと詳しくお願いいたします。

○前山総一郎（八戸大学教授）

今話題になっている合併特例ですか、ああいうタイプでの法人格ではないということです。ただ、準公選で選ぶということなので、条例で、一種の準法人格というやわらかい形なのですけれども。具体的には、レジュメにも書いたのですけれども、NPOの代表から選ばれたり、街区会議、日本の町内会のようなブロックミーティングから選ばれたり、PTAから選ばれたり、商店のオーナーから選ばれたり、あるいは一般の市民から選ばれたりという形です。みんなで選挙をして10名を選ぶ。それから、議長、副議長、書記を選んでいく。条例で定められているのはこういうような形なのですが、報告書を毎回議会にだしてください、年間の大体の事業計画と報告書をだしてくださいということの詳細に決めている条例が多いです。

○大石田久宗（東京都三鷹市健康福祉部調整担当部長）

小田嶋さんのお話をうかがうと、「担当職員」というのは地域に住んでいる人だというお話だったのですけれども、シアトルの例だと多分違うと思うのですけれども、各地区に13人置いているというのは、事務所もあるのですか。

○前山総一郎（八戸大学教授）

事務所があるのです。13名の担当職員、ネイバーフッド・コーディネーター職員で、そのオフィスがネイバーフッド・サービスセンターというところです。市民に相談したり、インターネットのホームページでいろいろなことを見せたり、あるいは市のいろいろな事業を教える、そういうオフィスです。ただ、悩みがあって、シアトル市は今だいぶお金を削減しているのです、13名の職員を置くのはきつくなっている。複数いてもらいたいだけでも、サービスセンターには大体1人の職員がいて、あとはアルバイトを置いている程度です。自分が地区の会議にでたりしていると、閉めざるを得ないようなことがある。それが悩みだというようなことを言っていました。

○大石田久宗（東京都三鷹市健康福祉部調整担当部長）

八戸の実践のほうでおたずねしたいのですけれども、東北でははじめての自治基本条例ですよ。同時に、アクションプランも並行してやっていたとおっしゃいましたよね。それで、「コミュニティー振興指針」と「市民活動振興指針」というのを作られたということなのですけれども、要するに、「地域力」というものを、自治基本条例で制度を固めると同時に高めるための仕掛けというふうに理解すると、**「コミュニティー振興指針」というのは、どちらかという、地縁的な市民活動に対する支援だし、市民活動振興指針というのテーマ型の市民活動に対する振興のための仕掛けですよ。これはなぜ並行せざるを得なかったのか、それともわざと並行したのか、このへんのところをお聞きしたいなと思うのですが、いかがでしょうか。**

○前山総一郎（八戸大学教授）

これは、あえて、確信犯的にやってきました。私も多少加わったのですけれども、先進的な職員の方がこれでいきたいという腹案をうかがって、あ、それいいね、と。結局、コミュニティーというのは、地縁的、あるいは住縁的（住んでいる方のご縁でという住縁的）なものです。したがって、ここでの意思形成が非常に大事になってきます。これは、いわば、横のつながりです。それから、テーマ型のNPOをはじめとして、公益団体、共益団体などいろいろな市民活動がやはり大切になる。これが縦のつながりになります。縦と横の交差、これが今後の地域の推進力になるだろうということで、2つということだと思います。

○大石田久宗（東京都三鷹市健康福祉部調整担当部長）

かなり意図的ですね。NPOセンターに代表されるように、新しい市民活動に対して拠点を拠出して、自治体はそれに答えようという動きあるわけですが、その流れからすると、「コミュニティー振興指針」や「市民活動振興指針」を作られたのですが、八戸には何か活動拠点のようなものはあるのでしょうか。

○前山総一郎（八戸大学教授）

あります。2年ほど前に、市民活動サポートセンターができました。通称がまたいいのですが、公募しまして、「わいぐ」というのです。わからないでしょう。

○大石田久宗（東京都三鷹市健康福祉部調整担当部長）

わかりません。

○前山総一郎（八戸大学教授）

うれしいな。東北の方は大体お分かりだとおもいますが。「わ、行く」、アイム・ゴーイング・トゥー・ゴー。「私、行くよ」と。「わ」というのは私の「わ」です。

○大石田久宗（東京都三鷹市健康福祉部調整担当部長）
なまっているの。

○前山総一郎（八戸大学教授）
いや、正調八戸弁。

○大石田久宗（東京都三鷹市健康福祉部調整担当部長）
そうですか。

○前山総一郎（八戸大学教授）
大変失礼しました。それで、「わいぐ」という名前もみんなで選んで、みんなでそこをサポートセンターにしようがんばりました。それは、テーマ型のNPOとか、ボランティア組織の事務所やオフィスに来てもらって、机、使っていいよ、と。あるいは、コピー機とか、製本機とか、そういうものも使っていいよ、と。ロッカーの物置もこういう形で置きましょう、それで、出会いの交流の場も作りましょう、ということをやった。2年ほど前にやりました。

○大石田久宗（東京都三鷹市健康福祉部調整担当部長）
そうすると、拠点も整備されつつあり、指針もガイドラインを2つ作っているわけですから、市民活動の縦と横に対応しようとしているという、そういう意味では、グラスルーツとおっしゃいながら、行政の方の制度もかなりしっかりと位置づけられているという印象があるのですけれども、これも意図的ですか。

○前山総一郎（八戸大学教授）
いや、それはどちらかと言うと、グラスルーツは最近はじめた動きで、基本的には、やっぱり、市役所の方が動き、一生懸命やろうとしているところあります。最近になって、ようやく、市民的なものが強く立ち上がってきたと言えます。それから、並行して、八戸で強かったのが商工会とか、理工系の産官学的な動き。こうした空気のなかで、コミュニティー的なことがやっぱり大事だよという気運から2、3の非常に元気な地区ができてきて、新幹線の影響か、他から来た人も増えてきて、元気になってきました。

実は、おもしろい言葉があって、八戸を元気にしてくれるのは、青森県もそうなのですけれども、3つだ、と。「よそ者」、「若者」、それから「ばか者」が地域を元気にしてくれるのだ、と。「ばか者」ではないのですけれども、他から来た人なんか地域になじんで、「小中野」なんていう古くからの港町が非常に元気です。NPOの人、お寺、学校、公民館、サークルなど、いろいろな人が集まって、朝市をやっている。簡単に言うと、横のプラットフォームづくりをして、元気に立ち上げていっている。そんな動きも大分できてきました。それに呼応して、ここ3年ぐらいの間に、グラスルーツのような動きができてきました。

○大石田久宗（東京都三鷹市健康福祉部調整担当部長）
ありがとうございました。新しい要素をたくさんもった仕掛けだというふうに感じましたので、ちょっとしつこかったのですけれども、聞いてみました。

次に、尾崎さんにいくつかうかがいたいこともあるのですけれども、まず、よく見えないのは、大きな議論から言うと、いろいろな団体とパートナーシップを組むということなのですから、例えば、農協とか、商工会議所とか、青年団とか、そういった具体的な顔をもった既存の団体との関係が普段から十分にあって、そのうえで、新しい行政パートナーのような仕掛けもふくめていろいろと積み上げてきているということなのか、あるいは、ドライに割り切ってしまうと、そういうところとの関係をあまり作っていないとか、そのあたりでの市民の顔がちょっと見えないような感じがしたのですけれども、それはどうですか。

○尾崎誠一（埼玉県志木市企画部政策審議室主幹）

志木市の場合ですと、実は、農協とか、商工会等々の既存団体とか、志木の場合、特に有名なのは、環境と生涯学習、それから、福祉、子育てなのですけれども、これらの分野でのボランティア活動の歴史が、30年、40年ありまして、皆さんきっちりと独立されていらっしゃるのです。ですので、新しい時代においてそうした方々とどうやったら連携がとれるかというのは意識していますが、先ほどご紹介いたしました行政パートナー制度などは、そうした組織がしっかりできているという前提のもとでの新しい方策だということではじめているというふうにご理解をいただければと思います。

○大石田久宗（東京都三鷹市健康福祉部調整担当部長）

なるほど、分かりました。まちの特性もあるのでしょうか。福祉のボランティア、子育て支援のサークルとか、そういう団体の方が先行していて、農協とか、商工会議所とかがあまり強くないというのですか、前面にでていないというか、パートナーとしてはそれほど影響力がないようなニュアンスで受け取りましたけれども、ごめんなさいね、違っていたら。

それから、もうひとつ。これもよく分からないところかと思うのですけれども、サービスを分けたのではないのですか。市民が担える部分とそうでない部分と。それで、市民からおしかり受けて、7つをちょっと訂正したというお話がありましたけれども、これは、いわゆる、権力行政とサービス行政みたいなイメージなのですか。つまり、行政は、昔だと、「措置」とか、公的な権限を持って行使する「保護」とか、もしくは、都市計画上の「決定」とか、「許可」とか。そういう部分は市民にはできないだろう、と。それ以外のサービスはできるのではないかというような形での分け方だったのですか。それとも、割と、フラットに、事務事業を、1300とか、1500とか、1600とか並べて、ザザッと区別していたのですか。この点は皆さんも関心があるのではないかと思うのですけれども、いかがでしょう。

○尾崎誠一（埼玉県志木市企画部政策審議室主幹）

今の点については、行政の場合ですと、どこの自治体も同じだと思いますけれども、それぞれの組織において、事務分掌が必ず規定されています。これにもとづいて、自分たちは何の仕事をしているのかということをもとに明確にしました。

次なのですけれども、現在の法律、代表的なものは多分地方自治法になりますけれども、地方自治法の第172条の吏員でなければできない業務なのか、あるいは、都市計画法等々いろいろな法律がありますが、それに関連して、本当に公務員でなければいけないのかどうかという視点で分類した結果だけでございます。

お話にでました許可等々については、法律を調べていきますとやはり公務員でなければいけない。ただ、建築基準法では、規制緩和の関係で、民間の方も建築主事という形で、建築確認申請をおろすこともできるように変わりました。そういうところまでをふまえて、現行法で、公務員でなければならないという規定がなされているか、なされていないか、そういう分類でございます。

○大石田久宗（東京都三鷹市健康福祉部調整担当部長）

なるほど。「吏員」、古い言葉ですよ。「吏員」でなければならないかというところ、これは大変新しいと思うのですけれども、もう少し詳しく後ほどかがうことにいたしまして、3人のパネラーの方に一通りお話をいただいて、私の方から僭越ではございますが、ご質問させていただきました。

それによって、地域自治組織のイメージが大分違うなということが鮮やかにお分かりいただけたと思うのですけれども、随分違いますよね。そういう意味では、アメリカの研究をされている前山さんのところの八戸市の仕掛けというのは、新しいと言えば新しいのかもしれない。いや、待てよと、小田嶋さんのところも考えてみると、優先順位を要望として取りまとめてだすという点では、それを全地域に振り分けているわけですから、新しいなというふうに思います。

さて、それでは、もう一巡していただきたいと思うのですけれども、地域自治組織にかんする考え方や思いが違うなかで、地域自治組織がしっかりできているのが重要なのではなく、市民のサービスが向上すること、そのための協働のシステム、協働のあり方が充実しているということが大事なわけでありまして、その意味からして、協働のステージというのですか、市民だけでも、行政だけでも自立に向けては難しいわけですから、地域力を充実するとして、協働のイメージとかステージをどのように考えて

おられるか、感じておられるか。

端的に言うと、小田嶋さんには、役所への要望、私はいつも市民の方に言うのですけれども、苦情でもいいので、ストレートに、ここがだめだというようなことを言っていただいたほうがはっきりするかと思うので、そのあたりについてお願いします。あとのお二人には、やっぱり、協働のイメージですね、ステージをどういうふうに作ろうとしているのか、そのあたりのところでコメントをいただければと思います。

では、順番で申しわけないですけども、小田嶋さんから。

○小田嶋龍一（秋田県横手市朝倉地区市民地域会議議長）

先ほどの説明でお分かりかと思いますが、連絡協議会で、市の課長さんの方々に、5人か6人だったと思いますが、公民館に来てもらって、みんなで要望しましょうということで会議をもったことがあります。そのときに、苦情やら、あのとき約束したのをどうしてもやってくれないのかとか、苦情のほうがあまりに多く出過ぎてしまって、課長さんたちにちょっと悪いことをしてしまったことがありました。どこもそうだと思いますが、どこそこの町内の橋が壊れたとかなんとかと言っても、地域にいる議会議員たちの力がなければなかなかできないというようなことが、今もあるのかわかりませんが、横手にはありました。

そういうことで、役所に透明性がないというのかな、私たちが分からない部分がたくさんありましたので、連絡協議会というものを作りまして、情報交換集会というものを年に1回やって、いろいろな要望を取りまとめ、市に提出しているということからすれば、今は、不満というのかな、そういうものはかなり少なくなったと思います。答えになるかならないかわかりませんが、私は、このように思っております。

○大石田久宗（東京都三鷹市健康福祉部調整担当部長）

透明性ということですけども、各地区にこの会議できているわけですよ。それで、その全体の連絡会議ですか、そうではなくて、今のところで言うと。

○小田嶋龍一（秋田県横手市朝倉地区市民地域会議議長）

朝倉地区だけです。

○大石田久宗（東京都三鷹市健康福祉部調整担当部長）

そうすると、透明性とおっしゃったのは、むしろ、ある地域が、隣の地域には橋できたのに、おれのところできないではないかというような苦情で、なぜあっちが優先順位が高かったという、そういうところが分からないという話ではないのですか。

○小田嶋龍一（秋田県横手市朝倉地区市民地域会議議長）

それもふくめた、力のある議員がいたりするので、事業が早く実施されるということがあったりする。市民にはそういうことに対する不満があったわけです。それで、朝倉地区だけでなく、地区ごとに要望を提出するということをやろうようになってからは、なぜ遅れているのか、なぜやれないのかという結果が分かったので、不平不満がかなり少なくなりました。

○大石田久宗（東京都三鷹市健康福祉部調整担当部長）

逆なのですね。市民会議をやろうになって、情報が行き届くようになり、逆に、透明性が高まった、よく理由が分かった、ということですね。分かりました。ありがとうございました。

続きまして、前山さんいかがでしょうか。

○前山総一郎（八戸大学教授）

ステージということですね。協働というのはたくさんあるので、大きな点としては、結局、地域自治組織という話ですから、その点で言うと、横手市のケースもそうなのですけれども、コミュニティーのなかでどのようにして政策形成力のようなものをつけていくかということがあるかだと思います。今のお

話でも、またシアトルでもそうなのですから、結局、住民だけでできないのです。住民がこうだと思っても、情報が不確かなので、市役所あるいは役場職員の方から情報を提供してもらおうと、「そういう事情だったの」「台所苦しいのだね」「では、うちもできる範囲でこうしましょうか」と、現実的に、助け合うような動きが広がります。

また、そうしたなかで、「うちの地区で我慢できるものは我慢して、こっちのほうにこういうものを置きましょうか」という形になる。違いはあるかと思いますが、コミュニティーのなかで政策形成力のようなものをどうやってつけていこうかというのが大変重要なことです。実践例を見ると、やはり、情報の共有、それから、実際に、さっきからでていますけれども、コミュニティー担当職員をどのように配置するかということがやはり大きいかと感じます。

情報提供ということになるかと思いますが、青森県ですと、弘前市の近くの黒石市というところもやはりこういう形で市民会議的なものを立ち上げていまして、地区コミュニティー計画なんかをやっています。地区コミュニティー計画というのは、地域住民がコミュニティーの計画を作って、事業の優先順位をつけていくということが前提になっています。

そういうことで、やはり、コミュニティーのなかで政策形成力をつけていく。それによって、簡単に言いますと、住みやすい地域という感覚、実感ができるわけです。八戸市のような大きな市になりますと、コミュニティーがまとまりにくいために、NPO型に走りがちになる。では、住みやすいですかというと、「うむ」というところがあったりします。だから、両方、テーマ型と、コミュニティー型の両方が必要だろうと確信しています。

先ほど意図的だというメッセージもいただいたのですが、ある程度は、意図的であるということも必要なのかなと思います。そういったことから、「協働」ということについて言えば、市民税の使い道の決定権とか、住民の行政、業務への直接参加とか、いろいろなものがある。それを進める、支援するもの、担保するのが自治基本条例という枠組みになります。そのように考えると、焦点になるのが、コミュニティーのなかでどのような形で政策形成力をつけていくのか、それをどのように支援するのか、あるいはどのようにしてコミュニティーオーガナイザーを動かすかということになるのかなと思っています。

○大石田久宗（東京都三鷹市健康福祉部調整担当部長）

ありがとうございました。NPO型に走りがちなのを抑えるというか、逆に言うと、総合的にコントロールするというイメージというのは大変すばらしいと思いますけれども。

次は、尾崎さんですね。

○尾崎誠一（埼玉県志木市企画部政策審議室主幹）

協働にかんしましては、先ほど、志木市のこだわりみたいなところでお話をしたとおりの考え方に立っています。協働のステージというふう考えた場合なのですから、私どもとしましては、はっきり申し上げまして、志木市をひとつの家というふうに考えます。

協働のスタイルには今のお話にもありましたようにテーマ的なものもあるでしょうし、地縁的なものもあると思います。また、行政パートナー制度でありますとか、いろいろな仕組みにチャレンジしている最中です。既存の団体ということでは、商工会ですとか、農業団体等々とは、すでに、20年、30年というかわりをもちつづけ、しっかりとした組織ができていますので、そうした関係のなかで、それぞれが分野的なコミュニティーというものを作ってくださっていると思っています。

これらをどういうふうに取りまとめて、堅い言葉で言うと、マネジメントなのかもしれませんが、志木市の自治体経営をどのように作り上げていくのか、しかも、コミュニティーというものを重視しながら、地域というひとつの大きなくくりで考えようとしているというふうには思います。

このときに、地方自治法の改正があった。私どもは合併しませんので、合併しないという視点で、志木市は、地域自治組織についてどのような提案ができるのか、こんなことを検討しています。志木市は、従来、実は、「市民とともに創る明日の志木市」というのを描いていました。市民とともに創るということは、市民と行政は対等であるということ、志木市のオーナーは市民なのだということです。

今は、「市民が創る市民の志木市」を作ろうとしています。今は、実証事例を積み重ねています。市民がオーナーであって、そのために、行政はどういう役割に転じればいいのか、変わればいいのか、

変えていけばいいのか、そんなことで、今、試みている状況です。こういうなかから協働のステージというものを考えていく、つまり、やりながら考えているというのが実態だと思います。

○大石田久宗（東京都三鷹市健康福祉部調整担当部長）

結論がでたようですね。「協働」、要するに、地域力を高めるための仕掛けとしての地域自治組織というのをどのようにイメージされているかということについてお話をいただいたわけですが、それぞれに地域の特性を反映した独自性をもったものであるということ、そしてうまくいっているということです。日本中がこのようにしてできれば日本のデモクラシーはあつと言う間に変わるのですが。

では、もう一巡するとして、なぜ、今のようなシステムがうまくできたのか、もしくはどうしてこういうところに到達したのかという点について自己評価していただいて、ここがよかったとか、こういうことがあったということについてお話していただきたいと思います。まず、小田嶋さんにお聞きしたいのですが、横手市というかつて首長さんすごく有名な方でして、私のあこがれた市長さんだったので。リーダーシップが効いていたのではないかと。

それから、前山さんはアメリカを研究されていて、アメリカのデモクラシーの200年の歴史をうまく日本型にイメージされているということがあるのではないかとと思うのですが、そのあたりについて。

尾崎さんには、市長が大胆不敵にいろいろなことを改革していくということできているのか、それとも、市民との関係ではもともと素地があったのか、そのあたりのところを聞かせていただきたいと思います。まず、小田嶋さん、いかがでしょうか。

○小田嶋龍一（秋田県横手市朝倉地区市民地域会議議長）

それでは、ちょっと自慢話にもなる可能性もあると思いますが、そこを誤解しないようにお聞きください。できれば幸いです。

あこがれの市長がおられたというのは、今の秋田県知事が横手市長のときだと思います。私が会長になったのもその頃です。そのときに、先ほども申し上げましたが、し尿処理場の大工事、大修理というのかな、そういうような事業が入ってきました。そのときは、本当に、大変な思いをしました。ということは、私は、常日頃、言っておりますが、一番嫌われているものは人間がだすものだ。

要するに、し尿処理にしてもごみにしても全部人間がだしているものだということです。それを嫌って、どこでも同じだと思いますが、自分たちの地域にはそういうものは要らないというような地域ができます。私が会長になったときに、そのような大問題を、私の地域を中心にして500メートルの範囲内に入ったところの会長さん方のすべてに承認をもらわなければならなかった。いろいろな条件をだされ、それを処理するために市役所へ走ったり、町内でいろいろな会議をして説得に回ったりしました。

そのときの地域の住民の方々の信頼というのかな、私は別にあまり動かなかったけれども、真っすぐに正直にしか物を言って歩かなかったということかもしれないかもしれませんが、連絡協議会というものがある程度住民にきちっと理解されたということ、そう思っているのは自分だけかもしれないかもしれませんが、そのような感じがしております。

それと同時に、平成12年度から、朝倉地区と金沢地区が先進的に2年間モデル地区ということでやってきました。そのときに、先ほどもちょっと言いましたが、連絡協議会があるのになぜ市民会議が必要なのかということで、市民会議に移行するのに2年間かかりました。私も、自分の権限みたいに自分の思いを言いたくごさいませんでしたので、皆さんが「いいよ」と、「では、移りましょう」と言うまで2年間かかったということは事実です。そういう経緯で、今の市民会議が成り立っていると思います。

し尿処理場、ごみ処理場の問題でいろいろな条件がつけられ、それを解決していくのにかなり難儀したことは事実です。これらの施設は横手市の北側にあるわけですよ。横手の国道を走って見た人はわかると思いますが、北側から入ってくると、一番先に、横手市の「顔」として、し尿処理場、ごみ処理場、そして畜産農家というような臭いものが入ってくるわけです。そういった関係で、商店街ですか、そういうものは南のほうにだけ集まって、北側のほうにはほとんど来ないと。建物を建てるには川も邪魔してなかなか出店してこないということで、住民の不平不満がたくさんあったのを、ごみ処理場、し尿処理場の建設にあたってはいろいろな条件を満たしてもらって、地域の行政に対する不満をかなり聞いたように感じております。そういう関係で、地域の方々が皆さん協力的になってきたというのが私の第一

印象だと思っております。

○大石田久宗（東京都三鷹市健康福祉部調整担当部長）

ありがとうございました。前山さん。

○前山総一郎（八戸大学教授）

八戸の場合も、実験途中、一生懸命やっている途中だということはあるのですが、他方、世界的に見るとどうということなのだろうかということがちょっとあります。まず、どうしてコミュニティーが必要なのだろうかということで、原点に立ち返ってみる必要があるのだろうと思うのです。アメリカに行って感じたのは、欧米はコミュニティーをものすごく大事にしているということです。

特に、ドイツでは、基礎自治体のなかに「ゲマインデ」といういくつかの「村」があります。それを、準自治体的な形で認知している。アメリカよりもはるかに強いコミュニティー自治をしています。いろいろな事務権限をおろして、人口数千人ぐらいのところにいるいろいろなやらせています。住民のなかからアマチュア議員を選んで、彼らに公務員の役も演じさせると、そのぐらいのことを非常に強力な形でやる。そういう意味では、本当に、コミュニティー、あるいは準というような形でコミュニティーが分権構造社会の礎、非常に強い骨格になっている。

そういうこともあって、私もアメリカでずっと考えていました。アメリカのオーガナイズング研究をして、第一人者のところで議論しながら、何が必要なのだろうかと言いますと、財政がシュリンクして小さい政府になりますから、やっぱり強いコミュニティーが必要だろうということです。ですから、単なるコミュニティー、住みやすさというのももちろん大事ですが、さらに大切なことは、コミュニティーが実際の社会、強い社会を築いていくうえでの礎だろうということです。そうした確信からともかく私は入っているというところがあるのです。

ただ、やっぱり、実際やってみると大変です。まず、市民の意識は、現状では、やっぱり、ばらばらです。先ほども言いましたけれども、NPO をやっている方が地域社会のことを考えていることがあまりなかったりして、子育てについてはこうだと、ただ地域社会の子供会にかかわったこともないという人がいるとか、そういった意味で、NPO、テーマ型とコミュニティーの交差というのは大事だろうなということをお話しました。

そういう意味で、八戸市の市民会議は、1年半前にはじまったのですが、そのときは、ほとんど説得状態というのですか、こういうことがこれから大事ではないでしょうかと、がんばってと説得しました。ところが、協力していい形になったのですが、今度は、行政のほうから無茶苦茶な話がでてくるのです。協働については、八戸市も1000人ぐらいの市職員がいますから、そういうことはできるのだろうかという疑問の声やら批判の声やらがでる場面もありました。

できるかと言ったって、地方制度調査会はこういうことを言っているではないですかということからはじまって、私も、庁内連絡会議なんかにて、意見交換をしてきました。結局、喧嘩や衝突もありましたけれども、それを乗り越えて、理解しながら進んできている。ですから、時間はかかります。

強い日本を作るためには、そういう意味で、市民にとっても、行政にとっても、市民として勝ち取っていくことというのが非常に大事になるのだと思います。

全体を見ていまして、コミュニティーというのは単なる地域の小さなマイナーなお話ということではなくて、社会の柱を作っていく非常に大事な場ということなのだろうと思います。八戸では、そういうことを議論しながら、一生懸命やっている、そういう方向を目指しています。

○尾崎誠一（埼玉県志木市企画部政策審議室主幹）

最初に、穂坂市長の基本姿勢そのものを申し上げるのがいいのかなと思うのですが、穂坂市長はリーダーたる者は命がけで明確な方向性を示すべきだというトップダウン型でございます。トップダウン型のリーダーを迎えたのが3年前、平成13年7月になります。昨日の市長のお話にウイークリー講座というのがあったと思います。私も職員に何を周知しているかと言いますと、今申し上げたように、リーダーは、命がけで明確な方向性を示していく、その役目を背負っている。そして、責任も背負う。職員には、現場における市民への対応は当然ですが、その場でのボトムアップを求めているということを徹底的に周知しています。そういうなかで、方向性はリーダーが示す。

リーダーが変わったということなのですが、穂坂市長の考え方、姿勢についてはすでにお感じ取りいただいたかもしれません。このようなリーダーを迎えたからといって、市役所が、志木市がすぐに変わりますか。変わらないですよ。やっぱり変わらないと申し上げてしまいますと、それ以前の基礎が、私ども職員にも、市民にも、そして地域にもあったからこそ、トップダウン型のリーダーを迎えて、命がけで決めた方向性に向かってどうやって向かっていったらいいのか、なぜそういう方向性を示すのか、そんなところについての相互理解であるとか、取り組み、仕組み、今までの20年、30年の間での失敗の経験を生かして、新たな方向へ向かって動きだしていると思います。

ただ、全員が全員そうですかと言われるとそうではないと思います。市政に対する関心というのはまだまだ低い。その点についてはいろいろと議論になっていますけれども、市長自身もまだ低いというような言い方をされております。

このような点からも、今日、前山さんから何度もご紹介いただいておりますように、12月の定例議会に上程する予定ですが、個人市民税の1%については、志木市が進めようとしている6つメニューを提示しようと思っておりますが、どれに使ったらいいのかというような民意をアンケートでとりまして、それに税金を使うというような市政に関心をもっていただきたい。

さらに付け加えますと、志木市という地域を越えていろいろな地域の方から、志木市、期待、関心という意味で、寄附というものもいただきたい。特定の事業を提示しまして、それに対する寄附金を募りたい。こうして、住民自治基金というものを制定したいと考えております。12月議会で可決されれば来年4月から全国に向けて発信していきたいとも思っています。

それと、志木市の歩みになりますけれども、志木市というのは、地域性として、昭和40年代までは本当に地縁組織体がしっかりと構築されていた。50年代に入って、ベッドタウン化するなかで、半分以上の方々が新しく志木市民になられた。こうなると、これまでの地縁組織体と一緒に地域像を描けるわけがありません、行動できるわけがありません。それが、20年、30年と時間が経過するなかで、ひとつひとつの地域が新しいはぐくみをもって、今の志木市の36の地域のひとつという意味での地域を形成したと思います。

昭和60年度以降、前市長の時代になりますけれども、志木市の住民の特性はこうだから、今度は、旧住民と言われる方々ばかりに市政に関心をもっていただくのではなくて、新住民には「第2のふるさと」としていただきたいという想いで、新たに志木市民になられた方々にいかにして市政に関心をもっていただき、行政とのかかわりをもっていただけるのかという取り組みを16年間やってきたという実態があります。

そのようにして培った土俵に今の穂坂市長が誕生し、新しい発想で、4年間の自分の任期の責任と将来に向けた流れの方向性を示さなければいけない、そんな視点からの責任を果たし、ひとつひとつの事業に取り組んでいる。志木市のローカルマニフェスト、「行政から市民への約束」を、本年6月に発信したのもそうした意味合いで提示されました。こんなことで、志木市という家づくり、コミュニティーを横断したり、縦断したりしてさまざまことに取り組んでいきたいと思っております。

○大石田久宗（東京都三鷹市健康福祉部調整担当部長）

すでに皆さんにおまとめいただきありがとうございます。

時間あと5分少々残っているのですけれども、これを言い忘れたとか、このことは言っておきたいということがありましたら補足してほしいのですけれども、いかがでしょうか。

○前山総一郎（八戸大学教授）

協働のステージともかわるのでございますけれども、お土産かたがた、事例をひとつのご紹介いたします。

アメリカで、まちづくり経営基金なのですけれども、地区コミュニティー・マッチング・ファンドというのがあります。これがいいんです。私の友人のシアトル市のジム・ディアスさんという方が考案したやり方なのです。今までは、地区でやりたいことは、たとえば2万ドル、日本円で200万円とすると、それを市が全部だしていたのですけれども、マッチングファンドというやり方だと、市民が何かやりたいということ、市は、1万ドル、日本円で100万円ならだしてもいいということです。ただし、その代わり、地区市民も100万円分何かだしてくださいというものです。見合ってマッチングすると、それをやるといいということです。具体的には、こんな例があります。

ある地区で、おばあちゃんが、地区に緑があまりないので、木を植えたいと考えました。1000本の苗を植えたいと。その地区のボランティアの人がやるう、やるうという話になって、それに応募しました。市が苗木代100万円分をだして、トラックを住民がだして、ボランティア労働代は時給700円というようにレートでカウントして、領収書もだす。それで100万円分になるという形で住民側も拠出することになります。それをやったら、欲しい人はそれぞれの家の前に1000本分の苗木の穴を掘っておいてくれと言うんです。植えると市民はうれしいですから、うちの前におろされるとバアッと植えてしまう。そんなので、1日で、1000本の緑がばあっとできてしまった。

これは行政だけでやったら200万円ではできないですよ。業者をやとう時間も金も。市民の力を引っ張りだすと、そのぐらいのことがあつと言う間にできるという好例です。朝はじまって夕方には1000本の木が植わった地区になっている。市民にはそのぐらいのパワーがあるということらしいのですけれども、地区コミュニティー・マッチング・ファンドというやり方、私の友人のシアトル市の部長さんが開発したやり方ですが、住民の力引っ張り出すことができるということであちこちに広まっている。

これなんか、日本でも、実施できそうなところもあるのかなと思って、お土産かたがた、失礼しました。

○大石田久宗（東京都三鷹市健康福祉部調整担当部長）

いかがでしょうか、ほかに、何か言い忘れたというのはどうですか、一言ずつぐらい。せっかくですから、小田嶋さん、もう一言ぐらい聞きたいなと思うのですけれども、どうですか。

○小田嶋龍一（秋田県横手市朝倉地区市民地域会議議長）

それでは、今のお話ですが、実際に実施しております。25万円のお金のなかで、お金でしか買えないものはお金で買って、労働、作業等は自分たちでやって、25万が50万になる、70万になるというようなことは地域によっては実施しております。

○大石田久宗（東京都三鷹市健康福祉部調整担当部長）

尾崎さん、最後にちょっとだけ荒ぶる公務員魂みたいなものが聞けたらと思うのですけれども、何か一言。なるほどなあと思うところがたくさんあったのですけれども、これは言っておきたいというようなものはありますか。

○尾崎誠一（埼玉県志木市企画部政策審議室主幹）

志木市は、先ほどもお話ししたように、志木市らしく頑張っていきたい、またこれからもさまざまな事業を実施していきたいと思っています。そんななかで、志木市という地域を作り上げてみたい。法制度等々が変わるならば、新しい制度に向けて志木市らしくチャレンジしてみたいと思っています。地域にはそれぞれ違いがあると思います。そんななかで、私も岩手から感じ取れる元気をちょうだいしていきたい。また、今日お会いできた方々から刺激をいただきながら、志木市に置き換えてみて、何が真似できて、何が真似できないのか、志木市という特性と立ち向かいながらチャレンジしてみたいと思っています。貴重なお時間をありがとうございます。

○大石田久宗（東京都三鷹市健康福祉部調整担当部長）

ありがとうございました。タイムアップでございますが、例えば、近隣性との関係からより自治的な組織ができるのではないかというご質問がもししたら会場からあったかもしれません。時間の都合で大変勝手な進行でご迷惑をおかけしました。

パネリストの皆さんにどうぞ盛大な拍手を。ありがとうございました。

これを持ちまして、分科会 は終了させていただきます。ご協力ありがとうございました。

パネルディスカッション

これからの自治体経営

パネリスト

岩手県宮古市長 熊坂義裕氏

岩手県滝沢村長 柳村純一氏

岩手県立大学教授 齋藤俊明氏

コーディネーター

東北大学大学院教授 山本 啓氏

○司会

お待たせいたしました。2日目の全体パネルディスカッションをはじめさせていただきます。テーマは、「これからの自治体経営」です。コーディネーターは、東北大学大学院、山本啓教授です。パネリストは山本先生からご紹介お願いいたします。

○山本 啓（東北大学大学院教授）

皆さん、こんにちは。2日間にわたる議論で力が尽きたのか、現在のところ、会場は閑散としておりますけれども、おいおいおいでになろうかと思えます。

私も、きのうは、地域貢献を大分やりました、結局、4次会まで頑張ったわけでありまして、公共政策学会の理事会をきのうの昼にこのホテルでやらせていただいたわけですが、理事会の方々も力尽きて帰られた方もおいでですけれども、最後までおつきあいいただきたいと思えます。

このパネルディスカッションのテーマは「これからの自治体経営」ということでありまして、当初は、石川県の羽咋市の本吉市長にお願いしてあったのですが、不測の事態と言いますか、選挙で残念ながら涙をのまれたということでご辞退されまして、急遽、大変お忙しいところを、盛岡市のお隣の滝沢村の村長である柳村さんにご登場いただきました。お忙しいなか、時間を割いていただいて大変ありがとうございます。

さて、パネルディスカッションのパネリストですけれども、まず、宮古市長の熊坂さんです。熊坂さんは、ご存じのとおり、お医者さんをやっておられて、その後、宮古市の市長になられまして、アイデア市長としても有名な方で、現在、21世紀臨調のコアメンバーの1人でもあります。

柳村さんは、地元から一旦外にでられまして、電鉄関係の会社で働いた後、村にもどってまいりまして、村議会議員をやられた後、村長になられた方です。日本一人口の多い村ということで、地元の方々はもちろん、全国の方々も存じあげておるわけですが、これをどうするかという話をお聞きすることができるのではないかと考えております。

それから、最後に、齋藤俊明さんです。齋藤さんは、現在、岩手県立大学総合政策学部の中心メンバーとして活躍をされていますけれども、地元県をはじめ、行政とのさまざまなかわりのなかでいろいろなアドバイスをされている方です。

さて、早速はじめたいと思えますけれども、2時間半にわたる長丁場ですが、間に休憩時間をはさみますと、そこで力尽きてお帰りになられる方が多分多いので、継続させていただきます。トイレ休憩はご自分で判断されてということにしたいと思います。

それから、われわれが一方的に皆さま方に語りかけて悦に入ることではなくて、皆さま方にも参加していただくということにしたいと思います。

それでは、熊坂さんから、10分ぐらいで、思いの丈を語っていただきたいと思えますけれども、先ほども少し申しましたが、前半では、新しい自治体経営の展望を取り上げたいと思えます。皆さま方、特に、行政関係の方々にとっては、NPM、ニュー・パブリック・マネジメントという言葉はす

でのご承知のことと思いますが、NPM の手法を導入しているところは実はまだほんのわずかであり
ます。しかし、これも、10 年たてば、古くなってしまふ。宮古市、滝沢村はそれぞれ、ISO の 9001、
ISO の 14001 を導入して、新しい自治経営に取り組んでおられます。それでは、熊坂さんから願
いいたします。

○熊坂義裕（岩手県宮古市長）

皆さん、こんにちは。宮古市長の熊坂です。ご紹介がありましたように、開業医から市長に転向
いたしまして 8 年目になりました。2 期目の最後の年を市長として過ごさせていただいております。
こういった学会にお招きいただきまして、大変光栄に思っております。ただ、議論の相手が滝沢村
長さんに急遽変わりましたので、大変緊張しております。ご承知の方もおられるかと思いますが、
滝沢村の助役は私の連れ合いでありまして、厳しいシンポジウムになりそうだなというふうに思っ
てここに参りました。山本先生は東北大学ということで、私も東北大学に在籍したことがあります
のでご縁を感じますし、また齋藤先生は津軽のご出身ということで、津軽に 14 年もおりましたので、
いろいろとご縁を感じる先生方とともにこのシンポジウムができることを大変光栄に思っており
ます。

昨日の、知事さん、志木市長さん、ニセコ町長さんのお話は聞けなかったのですが、お話
されたことはよく理解しているつもりでございます。私自身も、これからの自治体経営はあいつ
た方向でなされていくのだろうなと思っております。

私は、開業医からいきなり市長になったこともあり、無我夢中でやってきたわけなのですが、
今考えてみますと、自分がやってきたことというのはまさに NPM、新公共経営だったのだなと
思います。

当時は、NPM という言葉すらなくて、職員にこれやってくれ、こうやったほうがいいのか
かと言っていたことが、結局は、皆さんのところにお配りしてございますけれども、20 の項目です
ね、思いつくままに、レジユメに 20 項目を列挙してみたわけなのですが、これって、NPM 理論を、
ほんのちょっとですけれども、実践してきた市政だったのかなということを今あらためて思っ
ております。

後から考えてみればそうだったということです。整理してみますと、成果志向、顧客第一主義、
市場競争原理、現場主義、これらの 4 つに代表されるかと思うのですが、顧客志向のことを
いえば、顧客は市民でございますので、市民が満足のいくような形でやっていくとさまざまなこと
をやらなくてはいけないわけですが、そのような形になっていったのかなということを思っ
ています。顧客第一主義ということに関しましては、滝沢村さんが日本のトップをいっております
し、後で、村長さんがいいお話をされるのではないかなというふうに思っています。

成果志向、顧客第一主義、市場競争原理、現場主義と言いましたけれども、さかのぼって、自分
がやったことをひとつひとつ検証していきますと、確かに、NPM なんなのだなということを思っ
ています。自治体経営が今日のテーマですけれども、ニュー・パブリック・マネジメントはもう当
り前になっているのではないかと、学会もそうですし、市民も当然そういう方向で行くべきだと認め
られた公共経営のあり方だと思っておりますので、New、つまり「新」というのは省いてもいいのでは
ないか。N をとって、PM だけでもいいのではないかなというふうに思っています。三重県の前知
事で、現在、早稲田大学におられる北川先生も、もう N をとっていいのではないかと
いうことを言っていました。私もそう思います。これからは、ルールとして、自治体経営のルールとして、NPM
というのはこういう形でやっていくということが大事になってくるのではないかと
いうふうに思っております。

市民あつての自治体、市民といっても、私は、納税者としての市民ということに限定したい。す
なわち、悪意の滞納者は除かなければならないと思っております。群馬県太田市の清水市長さんは、
いろいろ言われても、あなたは税金納めていませんよねということで、そういう方にはサービスを
しませんということを言っていますので、顧客は市民イコール納税者ということでの顧客でござ
います。納税者に対してどういった自治体経営をしていくことがいいのかということになるかと思
っております。

顧客第一主義ということであると、市民の望むことが何かということですから、まず、市民の二

ーズですね、ニーズを掘り起こさないと何を望んでいるのかということが分からない。そういう意味で、志木市や二セコ町、市川市でもやっておられるようですけれども、住民税の1%を市民活動の支援に充てるというようなルールは、顧客第一主義という点では、大変おもしろいと思っております。そういうふうにして、市民の意向を、納税者の意向を聞くことができれば、きっといい行政になるのではないかと思います。

私どもも、いろいろな計画を立てるにあたって、市民との協働、コラボレーションの仕組みを相当作ってきたと思っていますし、アンケートも頻繁にやるような体制をとってきておりますが、本当のところ、これでいいのかなと疑問に思っています。役所が決めたことで、私どもが決めたことで、お任せ民主主義みたいなところでいいのかなということがまだまだありますので、こうした取り組みは非常におもしろいなと思います。

要するに、住民が何を望んでいて、私どもが何をやらなくてはいけないのかということ、まさに顧客の思っていることをできるかぎり吸い上げて、そして一緒になってやっていくことがこれからの自治体経営にとって大変大事になるのではないかなというふうに思います。

そういう意味では、やっていることに対して効率性ということが当然求められます。納税者からすればサービスが同じであれば安いほうがいいに決まっていますから、当然、NPO や指定管理者制度のような仕組みなどをどんどん使ってやっていくのが当たり前だというふうに思っています。

また、成果志向ですから、やったことを検証して、それをまた反映するということで、PDCA サイクル、ISO14001、ISO9001 もそうですけれども、そういった仕組みをどんどん取り入れて、間違いない仕事をやっていくということがこれからますます求められるのではないかなというふうに思います。

これまで行政がやっていたことはアウトプットですね、シンポジウムなんていうのはまさにアウトプットの代表みたいなもので、日本人はシンポジウムが大好きで、いっぱいやって、その結果どうということが生まれたかということ、ほとんど何も生まれていない。そういう意味では、シンポジウムをやってアウトプットで終わってしまうのではなくて、アウトカムもふくめ、その結果どうということが生まれたかということもふくめた行政評価、政策評価、そういったこともやっていかなければならないというふうに思っています。

宮古市も、平成12年から行政評価システムを導入しましたが、事務事業評価にとどまっていますけれども、これがなかなか進まなくて、大変難しいのですね。でも、成果志向ということからしますと、行政評価システムがうまくいかないのだめだなと思ってやっているのですけれども、行政評価システムがなかなか作動しない。ということで、職員の士気があがらない、市民の皆さんもあまり関心をもたないということでしたが、今年の2月に、事務事業評価をホームページに公表いたしました。

それから、顧客第一主義ということから、市の情報は全部ですということで、宮古市のホームページはかなりの量の情報、相当重いホームページになっておりますけれども、これも、情報公開でなくて情報提供ということで、私どもが持っている情報は、プライバシーが絡むものもありますけれども、市民のものであるということで、情報提供をしております。そして、それが、NPM の経営につながっていくというふうに思っております。

指定管理者制度については、宮古市は、養護老人ホームの運営主体を募集し、社会福祉法人に応募いただきまして、結局、社会福祉協議会をお願いをしたわけですが、それにより相当な経費の節約になっております。今まで職員21人でやっていたわけですが、委託することによりまして33人の職員を抱えることができ、しかも、経費も1割安く、サービスもあがり、入所者も非常に喜ぶということになっております。

公務そのものを見直していきますと、本当に公務としてやらなくてはいけないのがどれくらいあるのか。志木市長さんは、正職員9割削減を言っていますけれども、パフォーマンスも大分あると思いますが、私は、本当にいいこと言ってくださったというふうに思っております。

9割削減には50年ぐらいかかるとは思いますが、私どもがやらなければならない公務というのは何なのかということを検証していかなければならない。そういった検証もふくめて、情報公開をしていく。しかも、何をやるかに関しては行政評価システムを入れてやっていけばいいのではないかなと思っています。

職員と議論するなかでこういう話がございました。林道を作りました。しかし、だれも使っておりません。そのために、職員は補助金をもらいに何回も県や国に行って、残業手当もたくさんもらって、そして何でこの林道を作ったのかといたら、補助率がいいからとか、あるいは国から経済政策のために頼まれた、県から頼まれたということで作ったのですけれども、作ってくれといった人が見当たらないのです。

でも、林道ができて、車のほかに、猿とかカモシカが通っているわけですが、そういうことが結構ある。そういうことを堂々と公務としてやってきたわけですよ、公務員が。それって、原点から間違っているのではないか。原点は、常に、市民に、納税者にありますので、納税者の意向をできるかぎり尊重するというところだと思えます。もちろん、災害のときなんかは、首長の決断で早急にやらなくてはいけないものもありますけれども、そういったこと以外は、市民の、納税者の意向を最大公約数的に汲み上げてやっていけば、そういう林道は絶対にできないというふうに思っています。

そういうことを8年間やってきた結果、おかげさまで、平成14年に人口10万人以下の都市では、『日本経済新聞』の調査で、行政改革度ランキング1位になったわけです。職員にはほかはもっと厳しくて血のにじむ努力をしているのだと言ったら、いや、うちが一番ではないですかということになって、私も、それから、言いにくくなったわけですが、平成14年度で改革が止まっているというのは、合併をやっておりまして、この1年、2年、正直言いまして、欲求不満になっております。

合併というのは当然相手がありますので、例えば、自治基本条例の検討も、合併でもう1回協議しなおす、当然相手の町村がありますから、そういうこともあって、あるいはこれをやろうと思っていたときに、それは合併でやりましょうということになってしまっている。

そういうことで、改革は、1、2年止まっているのですけれども、振り返りますと、NPMのNをとって、PMの改革をずっとしてきたのかなというふうに思っています。レジユメに20項目ほど列挙しておきましたのでお目を通しいただければありがたいと思っています。また、構造改革推進本部という看板を市長室に掲げておりますが、職員からもはずされずにここまできましたので、これからはこういう方向でつづけていきたいなと思えます。

以上です。

○山本 啓（東北大学大学院教授）

どうもありがとうございました。

では、つづきまして、柳村村長ですけれども、彼もまた行政は経営であり、住民は顧客であるという先ほどの熊坂さんと同じようなスローガンを掲げてこれまで村の経営をやってまいったわけがありますけれども、早速、お話をうかがいたいと思います。

では、よろしく申し上げます。

○柳村純一（岩手県滝沢村村長）

どうも皆さん、こんにちは。

昨日から参加されている方もあると思いますが、今、有名なのは、群馬県太田市とか、埼玉県志木市、あるいは北海道のニセコ町、あるいは、隣の宮古市さんですが、私どもは、そこはちょっと違います。どこがどう違うのかということについては後で話したいと思えます。

今年で10年目になりますけれども、情報公開が一番大事だと思っています。ここからすべてがはじまったわけですが、戦略的にこういうふうにしていこうということでやってきたわけではないのです。その時々さまざまな課題に対して、これを解決するためにどうやっていこうかということによってやってきたわけです。

ですから、例えば、情報公開をやると、スピーディーに事務事業を進めなければなりませんから、事務をスピード化するために、文書管理システムをつくってLANを張った。LANを張ると情報がほとんど共有されますから、そうすると、組織のフラット化も可能になるとか、そういうことを積み重ねて、今日があるわけでありまして。

日本の行政システムというのは、国や県から言われたことを市町村が黙ってそのままやっ

ばよかった。ですから、市町村の職員、もちろん、市の職員は少しくオリティーが高いのですけれども、町村になると、自分たちで考えてやるという文化がなかった。なかったというよりもさせられてこなかった、そういう歴史があるわけです。

分権社会になっていくときに本当にそれでいいのだろうか、自分たちでいろいろと情報収集しながら、では、自分たちの地域でどういうふうに生きていくのか、住んだ方にはやっぱりいいところだと言われたい、そんなことをいろいろ考えながらやってきたわけですが、そんななかで思ったのは、行政の組織の存在価値、意義ですね、存在する意義はどこにあるのかということです。滝沢村の改革はここからはじまっているのです。

先輩から教わったやり方を踏襲したり、地方自治法その他のさまざまな法律で守られてと言いますか、言われるとおりにやってきて、50数年がたった。そうしたなかで、地方自治、あるいは地方の行政体としての役場の存在意義というのは何なのだろうか、ということを問いかけたあたりから大きな転換点をむかえたと思っています。

ですから、分権社会になっていくときに、私はほとんど進んでいないと思っていますけれども、どういう組織でなければならないのか、住民との関係で行政にはどのような役割があるのか、将来はどうあるべきなのかという議論をしてきたときに、都市圏のように、優秀な住民、あるいは文化人や大学の先生がたくさんいるわけではありませんから、これからは、住民と協働していかなければやっていけない。そのときに、では、われわれは何をするのかということ、分かりやすくいえば、地域社会をコーディネートしなければならないということだと思います。

そのためには、もちろん、小さな地方政府にならなければならないので、一人一人の職員の資質を高めていくこと、そして、将来は、首長も、シティマネジャーという人がいますけれども、だれかはいなければならないのですが、ボランティアのような形になっていくためにも、組織を徹底して改革をする。そして、社会の環境の変化に柔軟に対応できる組織にしていく、すべてをここに集中してきました。

ここまでもってくるのにリーダーシップを発揮してきましたけれども、今はもう、自分たちで考えて、自分たちで動くようになりました。その点では、目指すべきと言いますか、あるべき姿に近づきつつあるかなと。

つまり、自分たちの組織が、財政が、仕事のやり方が、予算の配分が、事業の執行が、顧客志向、すなわちすべてが住民の目線から見てどうあればいいのかということに職員自身が気づいて、その方向にむかって常に動いていく。そのためには、組織というのは完全にフラット化でいいし、一人一人が頑張っていけばいい。

管理職は、マネジメントするだけでいい。今の世の中、これだけ複雑多岐になったわけですから、限界があるわけです。そうしますと、人数がいっぱい集まって議論したほうがコンテンツがいっぱい集まりますから、それを、マネジメントしていけばいいわけです。その能力さえもっていれば、私は、サブリーダーとか、リーダーというのはやっていけるとしています。そういう組織にしていきたいと思って今日までやってきて、先ほど申し上げたように、それなりに成長したのかなと思っています。

今までは、組織改革を徹底してきましたけれども、議会ではいつも「こんなことをやって何になるのだ」と追及されてきました。そのたびに、ダムに水がたまって、喫水状態になって、やがてダムが決壊するだろうと、そのときに、物すごい勢いで組織の変化がはじまっていくだろうということを申し上げてきました。

次には、住民との協働、すべての事務事業において ISO による品質マネジメント、そして PDCA、特に行政マンが弱い、C と A を徹底していく。内部ではもう ISO なんか必要ないのではないかとよく言われますけれども、行政の弱いところ、チェック・アンド・アクション、これを本当に身につけていく。そうすると、これが、事務事業評価なり、政策評価につながっていく。

日本全国、大変失礼ですけれども、事務事業評価、政策評価をやったところはどこにもない。なぜか。職員の意識が変わらないでやったのでは、書類のごみを作るための仕事でしかない。三重県がこの点を検証しているわけですが、われわれは政策評価をやってきませんでしたけれども、毎日の仕事のなかでそれが生きていく仕組みにしていきたいと考えております。そうすると、必然的にそういう方向に行くのかなと思っています。

先ほど申し上げましたように、本来のビジョンが何だったのかということをおぼえています。今になってやっと、総合計画というのは、地方自治にとっての、地域にとっての最高のビジョンだということに気がついたわけです。ただ、今までのような総花的な総合計画というのはもうありません。つまり、政策評価をし、事務事業を評価しながら、セグメントしなければならないわけです。セグメントは、みんなの力を合わせれば簡単に進んでいく。そういうふうにしなないと、絵にかいた餅におわってしまう。

私どもは、来年の総合計画にむけて、これから全職員で取り組まなければならないわけですが、すべての職員に参加してもらって、自分たち自身でセグメントしていく。これが、われわれの考えている、いわゆる戦略経営であり、パブリックマネジメントのひとつの形かなというふうに思っております。

特に大事なものは住民との協働ですが、この点については、皆さんとのやりとりのなかで議論をしていきたいと思っております。

○山本 啓（東北大学大学院教授）

ありがとうございました。

今のお話にもでてきましたように、NPMのNをとったPM、パブリックマネジメントが重要なのではないかと。そのなかで特に重要な点は、組織のフラット化という問題です。この問題をどういうふうにか考えるかということ。

それから、政策評価は、現在の組織を維持したままではどのような形でやってもあまり成果はあがらないのだということ。

さらには、総花的な総合計画はもういらぬ、あるいは機能しないというお話だったわけですが、お二方を受けて、岩手県立大学の齋藤先生に発言をしていただきたいと思っております。

○齋藤俊明（岩手県立大学教授）

岩手県立大学の齋藤と申します。よろしくお願ひいたします。

お二方から自治体経営のあり方、これからの展望というか、そういったものについてお話がありました。振り返ってみてということではないのですが、私の専門が政治理論とか政治思想なものですから、最近少し気になっている点についてちょっとお話ししたいと思います。

それは何かと申すと、顧客志向とか、成果志向とか、市場志向とか、そういうふうな言葉がはらんとしているわけですが、そのなかででてきているのが「顧客ニーズ」という考え方、視点なのです。顧客はいいとしても、私が注目したいのはニーズという考え方です。

「顧客ニーズ」という場合、ニーズとは一体何なのかについて、最近ちょっと疑問に思っています。ニードという言葉がありますけれども、ニードの複数形がニーズなのですが、いろいろなところでニーズという言葉が使われている。そういったときに、ニーズというのは何かということをおぼえて考え直してみることが、実は、行政のこれからを考えると非常に重要なのではないかと申しております。

ニーズという言葉には、ウォンツ、すなわち欲求が含意されておぼえて、必要と欲求がどうも混在しているのではないかと申しております。もちろん、欲求とは何かというと難しい話になりますけれども、ここで申して、ニーズを、必要と欲求というよりは、必要と需要というところからもう一度考え直してみるとどうか。

普通の意味でのサービスの場合には、顧客のニーズにこたえる、顧客の欲求にこたえるということはおぼえて理解可能ですが、行政サービスの場合には、どういうサービスを提供するのかということ、必要という部分と、需要にこたえるという部分の2つの側面があるのだらうと思っております。

経済学では、需要と供給という言い方を申しますが、行政においては、それと同じような形ではどうもいかないのではないかと。例えば、具体的に申すと、自動車が欲しいという場合と自動車が必要だという場合、これはかなりニュアンスは違ふわけですね。そういうふうになると、行政が提供するサービス、あるいは政策というところから考えると、必要とは一体何なのかということになる。

高度経済成長時代であれば、欲求を満たしていくということはそれなりにできたわけですが、

も、今のような財政状況では、これまで提供してきたサービスすら提供できなくなっている。そういう状況において、あらためて、行政が提供すべき必要なサービスというのは一体何なのかというのを考えてみざるをえないのではないか。

このことは、予算を策定するときに、必要におうじて選別していかなければならないということの意味しています。選別していくときに、何が必要で、何がそれにプラスアルファなのかということであらためて考えてみるところから議論をはじめないと、財政の立て直しはほとんど不可能だということです。ですから、どんどん削っていくにしても、なかなか削れない部分があるわけです。その削れない部分が一体何なのかということを経済とあらためて検討してみる必要があるだろうということです。

そういうふうを考えていくと、需要ということでは、必要と需要が一致する場合もあるだろうし、一致しない場合もあるだろう。あるいは、市場が機能して、市場が提供できるものと、市場が機能しなくて提供できないものと、これもまた選別しなければならぬ。そうなってくると、行政が提供すべきもの、それがサービスなのか何なのかよく分かりませんが、そういったものというのは一体何なのかということを経済とあらためて考えざるをえないだろうと思うのです。

もちろん、自治体経営ということでは、確かに、表面的には、顧客の満足を満たしていく、欲求を満たしていくということになりがちですけれども、しかしそういったものとはちょっと違う、行政が提供すべき何かがあるだろうというふうには考えております。それはとりもなおさず政策とは何かということだろうと思うのです。

政策というと、どうしても、具体的な事務事業ということになってきますけれども、そういったものをひとつひとつもう一度洗い直して、精査して、これは一体何なのかということを経済とあらためて考える必要があるだろうと思います。言葉遣いは少々変かもしれませんが、ある意味では、行政がセーフティーネットになりうるという部分がどういう領域なのかということだろうと思うのです。そういった視点からあらためて行政というものを考える必要があるだろうと、そういうふうには考えております。

そういうふうな視点から、あらためて、これからの自治体経営のあり方ということを経済とあらためて、例えば、市民参加型の行政であるとか、今回のテーマでもある自立するためにはどうするのかとか、あるいは情報公開で透明性をどうというふうに高めていくのか、そういうふうなことがでてくるだろうと思います。ただ、もちろん、必要だけ満たせばいいということにはなかなかならないので、プラスアルファの部分というものはどうしても必要になってくる。

例えば、昨日もちょっと話ができましたけれども、国レベル、県レベル、市町村レベルと3層に分けてみたときに、国が満たすべき必要は何か、県が満たすべき必要は何か、それから市町村が満たすべき必要は何かというふうに分けてみて、あらためて、3層の関係というものを考え直してみる。そういったときに、おそらく、県レベルというものがなくなってくる場合もあるだろうし、国は提供できないけれども、市町村で提供するとすれば単独ではできないものもあるだろう、そういったときに、広域連携をどうというふうに分けていくのかという、そういうふうな視点も当然でてくるはずなのです。そういったところから、今回、必要というものを皆さんに考えていただきたいと思っています。

○山本 啓（東北大学大学院教授）

今お話しいただいたのは必ずしも財政の立て直しという話の流れのなかで地方分権ということを経済とあらためて言うてもだめなのではないかという裏側の意味合いがあったと思います。自立、自立と言っても、いわゆるマネジメントの手法によって自立というものが可能になるともかぎらない。市民参加ということが重要であるということです。

さて、そこで、市民参加というふうなことをふくめて、あるいは自立ということもふくめてどのような手だてがあるのだろうかということで、全国的には、いろいろな市町村で、いわゆる自治基本条例が盛んに作られております。

今日の午前中の話でも、神奈川県の大和市の新しい故郷を創造するという条例について直接委員としてかかわった駒澤大学の内海さんもいろいろなアイデアを提供し、公共というものと、それから自治体の経営マネジメントということについて大分詰めた議論をしたうえで、市民参加という枠

組みを、協働型から、さらに、市民が主体であるという形に変えていくという考え方が示されました。

そうなってくると、公共という概念の中身もそれに応じて変わってくるわけですが、ここ、5、6年の間に、公共についてさまざまところで議論が行われ、ついに、行政の側のさまざまな公的な文書にも、先ほどから申し上げておりますように、新しい公共であるとか、公共空間というものを見直さなければいけないとか、いろいろな形でコンセプトがちりばめられております。

しかしながら、重要なのは、住民と行政はどのように相まみえるのかということなのですが、その点について、まず、宮古市長の熊坂さんから、ご自分の市で実践をされております自治基本条例づくりと、ユニバーサルデザインによるまちづくり、こういった点について少しお話をうかがいたいと思います。もちろん、先ほど途中で話を切ったわけですから、その補足ということも兼ねて、また10分ほどでお願いしたいと思います。

○熊坂義裕（岩手県宮古市長）

先ほど齋藤先生がお話されたニーズ、ニード、このところ、私もずっと悩んできまして、ちょっと補足になりますけれども、本当に公共がやるべきものは何なのかということ、このところを根本から考え直さないと、公共経営と言っても、自治体がやるべきことがあやふやになっていけば、先に進まないというふうに思っています。

先ほど紹介がありましたように、私は、21世紀臨調の委員をやっていますが、そのときに議論になったのは、三位一体改革で、国、県、市町村のあり方を考えるなかで、ナショナルミニマム、シビルミニマム、こういったところも、どこまでやるのだということも考えなければならぬということです。これは、本当に、根本的なことだと思うのです。

先ほど、林道の話をしてしまいましたが、こんなのは本当はやらなくてよかったわけですから、公務ではなかったわけですから、そういうところの議論をもう一度やらないと。要するに、どこまでやるのかということ。最低限やらなくてはいけないというのはもちろんあると思います。例えば、福祉とか、そういうレベルは、生活ですからあると思いますけれども、それ以外のサービスについてはだれが一体決めるのかということなのですが、これは、顧客であります納税者と協働の原理で決めて言うてもいいかと思えます。それは、もちろん、市町村それぞれに決めればいいわけです。

でも、三位一体改革で、これもどうかと思うのですが、例えば、ある市町村では就学前医療費を無料にしているから、これは地方交付税の対象にしないとか、100歳の方に100万円配るのはだめだというようなことは、自治体で決めてやっていたことではあるのですが、それもやりすぎかなということも若干あるかもしれません。それに対して、財務省は、そういうところはこれから見ませんということで、せめぎあいがあるのですが、これはまさに、ナショナルミニマム、シビルミニマムに関する議論を私たちに問いかけているのではないかなというふうに思っております。

私たちの生活というのは、中央大学の佐々木信夫先生は宮古市のご出身なので、ご指導いただいておりますが、佐々木信夫先生の言葉をかりますと、4分の3が民間サービスで、4分の1が公共サービスで大体成り立っている。その4分の1の公共サービスに関して、今までは当たり前前に公務ということでやってきけれども、実際このところは、だれがやってもいいのではないかなというふうに思うところもあります。もちろん、公務が担うべき最低のところは、プライバシーとか、納税、税務とか、そういうところはあるかもしれませんが、それを突き詰めると、志木市のように、9割いらぬということになってしまうかもしれない。

公共サービスのあり方というものをナショナルミニマムについての議論もふくめて決めないと。では、だれが決めるのかということ、市町村の住民で決めていいのか、あるいは国や県でそういう役割をふくめて決めるのか。私は、最終的には、いつも、齋藤先生のおっしゃるとおりだと思うのです。ニードのところですごく悩む。このところをどうやって決めていったらいいのかなということもいつも思いながらやっております。

大和市みたいに、高校生に、市長と市議会議員の投票権を与える。これは、果たして、憲法違反なのか、憲法との関係はどうなるのかといったふうに、憲法論議も必要になってくると思っております。

れども、そういう自治体があってもいいと思います。自治体で、自治ですから、市長と市議会議員の選挙は16歳以上に認めるという条例を作ったら、国はどのような反応をするのか、憲法では20歳以上とうたっていますが、でも、私は全然問題はないと思います。

これに代表されるのが自治基本条例ですが、ニードもふくめまして、そういうことを自由に決めるのが私は自治基本条例だと思うのです。自治基本条例でさまざまなものを決めていく。挑戦的な選挙権もそうです。

宮古市の自治基本条例は、合併後の来年6月6日以降に協議するということが予定されておりますが、両町村の委員の皆さんにも入っていただいて、宮古市の市民懇談会でまとめた自治基本条例に関する報告書をもとにあらためて検討するということが法定協議会では決まりましたので、おそらく、新市におきましても、この報告書をもとに検討いただけるというふうに思っております。

報告書は、常設型の住民投票条例とか、そういったことが盛り込まれておりまして、そういう条例を持っていることは大変意義のあることではないかなというふうに思っています。地方分権一括法のもとに国と県は対等になったわけですから、法定受託事務以外は全部自治事務ですから、そういったことで、気概をもってやっていくということが私は大事だと思っています。

その意味での自治基本条例でございますので、すべての市町村が作ってもいいのではないかなと思っています。議会制民主主義のところ、市議会議員の方々からはいろいろな議論をいただきまして、難しい面もあるのですけれども、議会はどのようなのだということについては、議会は最大の決定機関ではないかということで、そのとおりですけれども、議会の理解も得ながら自治基本条例の作成を進めております。

自治基本条例には、ユニバーサルデザインのまちづくり、ハードだけでなくソフトもふくめたユニバーサルデザインのまちを作っていくということをやっております。私は自治基本条例を何としてもつくりたかったのですけれども、合併で中断した形にはなっておりますが、地方分権を考えるうえで、国、県が対等というなかで、これをもってやっていくということは大変重要なことではないかと思っております。

○山本 啓（東北大学大学院教授）

ありがとうございました。常設型の住民投票条例にはいくつかの先例はありますが、全国的な意味合いで言いますと、市町村合併において、合併すべきか否かといったことについて住民の意思を問うという場で、熊坂市長さんもおっしゃった憲法上の20歳以上という枠組みを取っ払って、行き過ぎたところは小学生にもというようなところもありますけれども、大体、中学生、高校生、15歳以上ぐらいのところ、住民の意思を問うというふうなことが行われはじめています。これは、現在の国の施策よりも進んでいるというように私は思いますけれども、基礎自治体のレベルからの、国に対する改革ののろしとでも言いますが、こういったことが大変重要なのではないかと思います。

さて、そこで、今度は、滝沢村長の柳村さんに、環境マネジメントの推進であるとか、その他、行政評価に関するシステムというようなところで、まちづくりといいですか、村づくりをどのようによりになっているのかというようなことで、熊坂市長の話を受けてお話いただければと思います。

○柳村純一（岩手県滝沢村長）

最初に、先ほど、来年からの新しい総合計画の話をしたんですが、そのなかで、行政の役割、齋藤先生がおっしゃったように、現状において何をやるのがわれわれの本当の役割なのか、それを総合計画のなかにもっていかう。そのとき、最低限のとりあえずの資源がありますから、資源のなかでやらなければいけないですから、やっぱり、セーフティーネットだなど。ただ、セーフティーネットといっても、どこまでをセーフティーネットにするのか、今、全体で議論しています。そのうえで、ナショナルミニマム、シビルミニマムがあるわけですけれども、シビルミニマムまでいかならないのではないかと、単なるミニマムをどこにするのか、そういう議論をしています。そのうえで、残された資源をどう配分するかという議論をしよう。

このような考え方はそれぞれの市町村によってとらえ方が異なると思いますけれども、私も、戦略的経営ということで、そのような考えをもっております。もちろん、行政は最低限のことをや

っていればそれでいいのかということ、そうではありません。やっぱり、自立するためには収入もなければなりません。

そうすると、村として収入を得る、歳入を拡大していくためには、どういうところに戦略的に投資をしていくべきなのか。分かりやすくいえば、最低限のものと、新しいもの、言い換えると、ベンチャーみたいなもの、あるいはまちが生きていくためにどう投資していくのか、そういう意味で、上と下へ資源配分をして、中抜きをしていこうと。

実は、昨年、予算編成が大変厳しかったので、村内の各種団体と議論したなかで、当時は、イメージがはっきりしていなかったのですが、収入が400万以上の人は行政サービス求めないでくれなとかと、団体も組織も。きちんと税金を納めて、社会貢献をしてくれないかと。そういう生き方を教え込んでいかなければいけないのかなと思っています。昨年はちょっとしかやらなかったので、来年に向けて、新しいビジョンである総合計画の説明をしながら、そういうところをきちっと言っていかなければいけないのかなというふうに思うのです。

そこから、やっと、では、住民と行政はどのように協働していけばいいのか、それぞれの役割は何なのか、ということがでてくる。私どもはいろいろな計画で住民参画をやっていきますけれども、特に、地域デザインには350人が参加しております。環境基本条例をつかって、環境パートナー会議もできました。そのほか、各種福祉のさまざまな計画にもかなり住民が入っています。今度の総合計画にも相当数入っているわけですが、そのほか、自治会組織が26あり、その方たちも加わっています。

私は、住民組織において、やっぱり、クオリティーの高い人たちをいかに育てていくかだと思っています。そのために、われわれが何をどう仕掛けてやっていくのかということが大事なので、暗中模索、怒られながらやってきましたけれども、さまざまな団体から自治基本条例が必要だという声があがるまで待とうと思っています。

あちこちで行政が自治基本条例を作っていますけれども、行政マンが作れば簡単なのです。しかし、コラボレーションをやっていかなければならない。一緒になって、疑問、矛盾を感じて、やっぱり必要だなという声を少なくとも住民の0.5%ぐらいの人にあげてもらいたい、あるいは、各種団体のリーダーの皆さんにそういう思いが伝わってから一緒に作っていきたいなと思っていますので、内部ではいろいろ検討していますけれども、行政の側からは、絶対に、自治基本条例を作ろうということには言わないようにしようと思っています。これからは、それが大事なのかと思っています。

それから、先ほど、戦略的経営という意味で言いましたので、ISO14001を導入しているわけですが、節約運動だという人もいますけれど、やっぱり、物を大事にしていく、環境負荷をかけない、いろいろあるわけですが、問題はやっぱり地球規模で物を考えられる人間を育てていくことだと思っています。

その点からすると、まだ、地域にだけこだわっているというところがあるので、地球規模で考えるという発想まで行けていない。サーベランスや更新審査では、そういった点を指摘されてきました。ですから、地球規模で物を考える考え方に到達すればいいな、そういうふうになっていくことが、住民と協働していくうえで非常に大事だし、それが行政マンの役割であるし、コーディネーターの役割を果たすことができると考えております。

住民のクオリティーは高いのですけれども、住民は法律を十分に知っているわけではありません。行政マンは知っています、プロですから。ずっと前から言ってきたのですが、住民よりも二歩先に行けと。一歩では追いつかれると。またすぐ考えなければならぬわけですから、そうではなくて、常に、二歩、三歩先を見て、そして住民をリードしていく、そういうのが役割なのかと、これの連続しかないだろうと。そのようにして住民が育っていったときにはじめて本当にいい社会が実現できていくのかなと、こんなイメージをもっています。まだ、その途上でありますから、あまり大きな話はできませんが。ただ、そういう考え方でやっているということをちょっと付け加えさせていただきます。

○山本 啓（東北大学大学院教授）

あまり大きな話はできないとはいいいながら、かなり大きい話をされたと思いますけれども、熊坂さんがおやりになっているように、行政が中心になって自治基本条例を作る。逆に、柳村さんのと

ころでは、そうではなくて、住民の意識がそこまでブラッシュアップすると、あるいはちょっと変な言い方ですけれども、声があがってくるまで待とうと、そういう意識の醸成を待とうというようなことなのすけれども、この2つの方向性ということについて、では、今度はそれをふまえて、齋藤さんの方から補足をしていただきたいと思います。

○齋藤俊明（岩手県立大学教授）

どういう補足ができるか分かりませんが、先ほどの私の議論に立ち返らせていただきますと、行政というものを考えたときに、行政と住民、市民という関係がどうしてもあって、その場合、行政の側でこういう行政需要があるというものもあるし、あるいは、最近ですと、例えば、青森でやられた政策マーケティングみたいな手法を使ってやって需要を掘り起こしていくという場合もある。

しかし、行政需要というのは変な言い方ですよ。先ほど、必要と需要の話をしましたけれども、住民が必要なものは何なのか、あるいは行政が住民が必要としているとみなすものは何なのか、そのへんの線引きは非常に難しいわけです。ですから、例えば、確かに、自治という側面があるわけですが、自治基本条例という形になったとしても、実際には、行政が主体であるという感じがどうしてもします。

住民が自分たちの必要あるいは需要というものを積み上げていって、それを政策として具体化するということはなかなかない。どちらかという、行政がイニシアチブをとってインセンティブを与えて、そして掘り起こしていく、そういうふうな形になっているのだろうと。そういうことを考えていくと、自治基本条例のようなものも必要だし、行政内部でISOのようなもの採用して、内部から変えていって、行政と住民との関係を転換していく、そういうこともあると思うのです。

言い換えると、先ほど、山本先生が公共とか公共空間というお話をされましたけれども、公共空間のなかに行政と住民がどういうふうな形に入っているのかということなのです。自治ということであれば、住民が主体である、行政は単に住民の間で決まったことを粛々と実行していくということであれば、それはそれでいいと思うのです。しかし、実際には、そうではなくて、行政が絶えずイニシアチブをとって、インセンティブを与えて、行政が、上からとは言わないまでも、さまざまな政策を立案し、実行していく、こういうふうになっているわけです。

ただ、自治基本条例の策定とか、そういったものがでてくるということは、実は、行政と住民との関係が、少しずつ、住民と行政という関係に移行してきて、均衡がかなりとれるような状態になってきたのではないかなというふうにも考えております。

もちろん、依然として、行政が主体になって、補助金がついていけば、財源をそちらからもってきてやるということがある。実際には、それが本当に住民の必要にこたえるものなのか、あるいは需要にこたえるものなのかということ、行政の独りよがりの部分もいろいろなところで見えてくる。

そういうふうなことを考えると、行政と住民との関係をどのような形で再編していくのかということがでてくるわけですが、例えば、自治基本条例のような装置を使って再編していくことができるのではないかな、そういうふうを考えるわけです。そうは言っても、条例は作っても、実態がついていかないというところがあります。

自治基本条例のようなさまざまな装置を考えだしてやっていくわけですが、実際には、行政主導になる。あるいは、行政の存在をそういったところに求めてしまう。そういうふうに見てみると、根本的なところから、行政とは何なのか、あるいは、自治体というふうに言っても、自治とは一体何なのかということであらためて考え直していかなければならないということになると思うのです。

そういう意味では、青森でやられているように、政策マーケティングという考え方のもとに、政策マーケットを開設して、さまざまな必要なり需要なりを、全体を見ながら、掘り起こしていくというようなことも必要だろうと思うのです。そのような装置を梃子にして、これからの自治体の運営というものがなされなければならないのだろうと思うのです。そうした装置の使い方がこれからは非常に重要になってくると思うのです。そういうふうな装置によって自治を鍛えていくということがこれからは重要になるのではないかなと思います。

○山本 啓（東北大学大学院教授）

どうもありがとうございました。今の話はかなり抽象的ではあったのですが、公共空間というのが必ずしも行政の専権的なものではないのだという考え方はかなり浸透してきたと思うのですが、まだまだ、行政サービスといいますが、イコール公共サービスなのだ。公共サービスは、イコール行政サービスなのだという考え方は、われわれの社会にかなり根深く残っていると思います。

そこで、これを、ローカルマネジメントという形で、パースペクティブを少し広げて考えていきますと、ローカルガバメントのマネジメントという、これまでどおりのものがある。ただし、これは、先ほどからの話のように、かなり形を変えてきている。

それから、地方自治法 244 条の 2 が改正され、指定管理者制度というものができました。さすがに国も何もやらないというわけではないなと私は思っておりますけれども、この法制化によって、委託事業のあり方を変えるという指向性がでてきた。企業であるとか、NPO、あるいは地域組織といったようなものがどのようにこれにかかわってくるのかということですね。

これは、先ほど名前がでました、群馬県太田市の清水市長であるとか、昨日登場されました埼玉県志木市の穂坂市長であるとか、こういったいわゆる先進自治体といわれているところの首長さんたちが、かなり積極的に、行政パートナー制度であるとか、その他さまざまなものを導入して、行政サービスのレベルにおいても、住民の一部の方々の力、これを地域力というふうにいえばそうなのですが、NPO であるとか、その他の方々の力を導入していこうということをやったわけです。

そうした先進的な努力のうえに、今回の 244 条の改正というものもあるのだと私は考えております。指定管理者制度に変わったというときに、では、ローカルマネジメントを担う、例えば、企業の社会貢献や地域貢献の問題、私は、これを、コーポレートガバナンスという企業のなかでの問題ではなく、コーポレーションガバナンスというふうに言い換えていますけれども、こうした問題がでてくる。

それから、地域住民によるコミュニティーガバナンス、地域住民が、先ほどの齋藤さんの言葉を使えば、住民のニーズ、ニードを明らかにし、自分たちで組織をつくり、要求、欲求を政策に具体化していくということのなかに、先ほど来の自治基本条例のようなものがある。

宮古市長の熊坂さんは、行政がこれを提供することによって、住民ニーズというものを明らかにし、政策につながるような方向づけをしていく。逆に、柳村さんの場合には、そうではなくて、行政はセーフティーネットという形でもって行政サービスやるのだと。そのなかで、地域住民が自分たちの要求、必要というものを醸成してくるということまで待とうではないかというスタンスなわけですが、この問題に関するお二方のご意見は短めにお話していただいて、その後で、フロアの方々にもご意見をうかがいたいと思います。

○熊坂義裕（岩手県宮古市長）

自治基本条例につきましては、作ろうと言ったのは私でございます、住民の皆さんに公募で入っていただき、市民懇談会を作り、役所のなかにもそれを支えるメンバーを委員会で作り、そして作ったものでございます。

市民の皆さんが作りたいというのを待つということもまた大事な視点だと思いますけれども、どっちが先かという、どっちが先でも私はいいと思います。宮古市の例でいけば、それを作ったことによって、市民の関心が非常に高まりまして、自治基本条例とは何だと、シンポジウムをやり、市民を巻き込んで、逆に、ああ、作ったほうがいいなという市民が増えたということもあります。議会からは、議会を何だと思っているのだというような意見を言う方もありました。これはどっちでもいいというふうに思っております。

宮古市の市民懇談会の報告書では、自治基本条例には、情報公開、協働、男女共同参画といったものを盛り込むべきであるとしておりますので、宮古市はかなり進んだ自治体だと思えるかもしれませんが、トップダウンでやってきたことが多い。委員の皆さんどうですかということに対して、これはやっぱり恒久的に市民に保障していったほうがいいという意見になりまして、自治基本条例には、そういったものが盛り込むべきであるとの報告となっております。もちろん、ユニバーサルデザイ

ンも盛り込まれているのですけれども。

ですから、逆に、私が言っただけですけれども、宮古市にとってはそれでよかったと思います。変えるというのであれば、中身を変えていけばいいだけの話ですから。それは早い遅いかの問題であって、どちらでもいいと思います。その点では、滝沢村さんの手法もひとつの大事な視点だと思います。

○山本 啓（東北大学大学院教授）
村長、お願いします。

○柳村純一（岩手県滝沢村長）

指定管理者制度については、われわれも戸惑っているところもなきにしもあらずです。同時に、例えば、NPO がいくつかできていますけれども、これからもっと積極的に広報していかなければいけないと思っているのですが、NPO もそれだけ育ててもらおう。あるいは、外郭団体もたくさんあるわけでありまして、いろいろと教育をしています。

しかし、指定管理者制度そのものが何なのかということ、例えば、民間企業の皆さんは分かっていない、もちろん、NPO も分かっていないと思っています。ですから、やっぱり、そういうことをもっともっときちんと教えていかなければ進まないのかなというふうに思っています。新しいビジネスになりうるのだということをもっと広めなければいけないと思っております。

それから、自治基本条例、私は必要だと思っています。ただ、ある程度は、住民のなかから声が出てくるように、もちろん、こちらもある程度それなりのアクションも起こさなければならないと思っているのですけれども、どういうふうに協調しながらそういう意識を醸成していくかということが私は大事だと思っています。

○山本 啓（東北大学大学院教授）

齋藤さんの話は後でということで、フロアの方で、これまでの議論をふまえたうえで、ご質問、ご意見ございましたら。学会員の方々でも結構ですので、お手を挙げいただければありがたいと思います。遠慮なさらずにどうぞ。

○質問者

「ふくしま自治研修センター シンクタンクふくしま」の坂口と申します。大変示唆に富むお話ありがとうございます。

首長さんたちにお話をおうかがいしたいのですが、ミニマムの整理、それが非常に難しいところであり、大事なところだということだと思っています。その方法について、どういうことを特に工夫なさっているのかをお話いただきたいということと、それについて住民の方がどのように納得されるのか、そのための具体的な方策ございましたら教えていただきたいのですが。

○熊坂義裕（岩手県宮古市長）

ミニマムの考え方は大変難しいですね。すでに行政サービスがなされておりますから、お金がなくなったから下げているのかという議論もありますので、大変難しいと思います。ただ、過剰サービスということもあると思うのです。ミニマムのどこまでサービスするのか。例えば、保育料だったら、どこまでだったらいいのかというような、そういう議論をやっていけばいいと思います。

それは自治体ごとに結論をだしてもいいと思うのですけれども、財務省がここまでやるのはだめだと、交付税減らしますよというようなことで脅しをかけているように聞いていますので、ここはやっぱり自治体ということで、地方分権のなかで、そういうことも保障したうえで、自治体が決められる仕組みを作っていく必要があるというふうに思っております。

私もどこまでというか、非常に広いですから、分かりませんが、常識的なところというのはあると思うので、住民の皆さんに意見を求めて、決めればいいと思います。下げるのだったら、下げてもいいと思います。ちょっとサービス過剰のところがあるというのは間違いありません。例えば、高齢祝金なんかはいらぬと思います。宮古市はやっていません、切ってしまいました。こう

いう議論を自治体ごとに積み重ねてやっていけばいいと思います。

○柳村純一（岩手県滝沢村長）

この問題については、職員が来ていますので、私に代わって、職員に話してもらいます。

○山本 哲（東北大学大学院教授）

ご指名でございますので、ひとつよろしくお願いします。

○滝沢村役場職員

では、村長に代わりまして。住民の方々の意見をとらえるということで、グループインタビューという方法で、9グループ、7、8名のグループを9つ作り、狭い部屋で雑談をしていただき、気づいたことをわれわれがメモにとり、キーワードを作っておきます。後で、それを住民も参加した大きなグループのなかに持ち帰り、そこで、これ大事な意見だねというものをいくつかピックアップいたしまして、それを7つのキーワードにまとめます。

例えば、住む、働く、交わる、支え合うといった形で、7つのキーワードに分けました。その7つのキーワードを、基礎的なニーズのもの、絶対になければならないもの、先ほどのニーズの話をすれば必要な部分と、こうだったらいいなという中間的なニーズ、それから、こうだったら最高だねというニーズ、そういうものにセグメントいたしまして、それを、マトリクス、縦軸と横軸に分けて、全部で47の指標のようなものを作りました。

それにもとづいて、今度は、4000人を対象としたアンケートを実施し、住民の皆さんが考えていることを一旦整理いたしました。現在は、アンケートの結果にもとづいて、総合計画ではどういうことをやるか、政策としてどこまでやるかということ、ひとつひとつの指標について、「めざそう値」というか、目標を設定しているところでございます。

目標の設定については、住民の皆さんにも取り組んでもらいますし、役場のなかでも、関係する職員に対して、どこまでやったらいいかということ、これから聞くところなのですけれども、その差、住民の方々の思いと行政の思いを一回照らし合わせて、それをぶつけてみたいというふうに考えているところでございます。それを見ながら10年後の目標を考えて、それに対応した政策をつくっていきたいというふうに考えているところでございます。

○山本 啓（東北大学大学院教授）

ありがとうございます。村長、何か補足はありませんか。

○柳村純一（岩手県滝沢村長）

ありません。

○山本 啓（東北大学大学院教授）

では、齋藤さん、お二方の話を受けてフロアからの質問にもお答えしていただきたい。その後、もう一方くらいお手を挙げていただきますので、よろしくお願いします。

○齋藤俊明（岩手県立大学教授）

今の議論は非常に興味深いものがあるわけですが、滝沢村で取り組まれている手法は今のところ考えられる妥当な方法だろうと思うのですが、ただ、私の感じからしますと、どういふふうな形である種のニーズというものを掘り起こしていくのかというあたりについて少し疑問に思うところがあります。例えば、岩手県でもやっていますけれども、満足度調査なんかやりますと、行政がこれは必要だろうと思っているものが非常に低いところにあたりして、住民との間で意識のズレが生じている部分があるのです。

そのズレはなぜ生じるのか。これについては、行政の側で考えるものと住民の側で考えるものを分けてみても、優先順位をつけるときにどのようにして優先順位をつけるのかという非常に難しい問題がでてきますよね。

財政的に非常に逼迫しているときに何かをやる場合もあれば、お金はないのだけれどもどうしてもやらなければならないという場合もある。それから、これはもういいだろうというものもあるわけです。そういうふうを考えていくと、どういうふうにしてそういったものを仕分けして行って、それを政策に具体化していくのかというと、装置としては、自治基本条例という装置もあるし、あるいは滝沢村のような手法もある。あるいは、政策マーケティングのような手法もある。手法はいろいろあると思うのですが、それを、今度は、目標値を掲げて、政策展開していくというふうなことになるてくると、なかなか難しい。

例えば、5カ年計画とか10カ年計画をたててやっても、情勢が変わって、まったく違ったものになるという場合もある。そうなると、どのようにしてそれを見直していくかということもまたでてくる。目標値として固定されてしまうとまた問題がでてくる。そういったときに、住民との関係をどういうふうにしてうまくつないでいくのかなというのがある。

協働という手法がありますけれども、協働にもいろいろなやり方あると思う。しかし、具体的な政策、あるいはニーズと突き合わせてみて、協働がうまく展開していくような状況をどうやって作り出すかというあたりが非常に問題だろうと思うのです。

○山本 啓（東北大学大学院教授）

ありがとうございました。それでは、どなたか。お二方の手が挙がりましたので、こちらの方から先に。

○質問者（岩手県庁職員）

本日は大変貴重なお話を聞かせていただきましてありがとうございます。

1点、おうかがいしたいのですが、宮古市長さん、滝沢村長さん、お二方におうかがいいたします。滝沢村の職員の方からもお話がありまして、かなり浸透しているなと感じております。冒頭に、両首長さん、今日の話題になっておりますいろいろな手法について、当初考えていたわけではないというふうな趣旨のお話をされまして、要は、矛盾とかに突き当たって、それをどのようにして解決しようかということで、住民の満足度を高めようという視点で考えたところ、その過程でいろいろな考え方というか、手法がでてきて、合致したのだというふうに、私は認識しております。

いろいろな考え方があると思うのですけれども、行政の職員の方ですけれども、継続して携わってきたと思うのですが、新たな考え方、新たな手法にぶつかったときに、職員の方もまた迷うと思うのですけれども、今までのやり方のなかにもいいものはあったと思うのです。まずかったものは改善しなければだめだったというのもあったと思うのです。

そうしたときに、望ましい行政のあり方を考え、理解し、職員とともに進んでいこうというふうに取り組んだと思われるのですが、その場合の職員に対する説明と申しますか、どのような形で職員に接したのか、そのへんの工夫のされ方をおうかがいしたいと思います。

先ほどの説明ですと、ここ、2、3年、一生懸命取り組まれたということで、職員の方の説明もすごく習熟されていると思われるのですけれども、その点についてもおうかがいできればと思いますので、よろしくお願ひいたします。

○山本 啓（東北大学大学院教授）

では、両首長さん。

○熊坂義裕（岩手県宮古市長）

では、私から。『上司は思いつきでものをいう』という本がベストセラーになっているようですけれども、私も思いつきでものを随分言ったなあという反省もあるのです。でも、私は、そうした方が絶対いいのではないかなと思ってやってきたのです。ですから、職員から見れば、本当に変な宇宙人みたいな人が市長になってしまったと当初は感じていたのではないかなというふうに思っております。企画課長がうなずいて聞いていますので。市長になってから8年の時間がたっていますが、その間の体験から、やはりこの方法でいいのではないかなということを思っているところです。

市長室はいつも開けっ放しになっていますから、気軽に、いろいろな話をさせていただきます。職

員は1人1台パソコンをもっていますから、私も10日に1回は全職員にメールを打ちます。返事も随分きますし、みんなメールでやりとりをしています。こうしたいとか、こうやりたいというのはほとんどメールでやります。部課長会議の会議録についても、私の考えについても、パソコンを見なければ仕事にならないわけです。反論も結構厳しいものがあるのですが、そういうなかで、情報共有はかなりできてくる。間違っていれば間違っているとはっきり言ってもらえますし、そういう雰囲気にはなったのかなとは思っております。

ただ、独断専行がすぎるといふ私の性格的なものもあるかもしれませんが、そういった点については常に反省をして、改めます。そのように、頑固な点ももちながら、せっかく市長をやらせていただいておりますので、やりたいことは全部ぶつけていく。できないことはできないと、はい、分かりました、というふうなことでやってきました。

○柳村純一（岩手県滝沢村長）

あまり長くしゃべるとまずいのですが、人間というのはとにかく人にこうやれああやれと言われるとおもしろくないし、頭にくるものです。一時はそういうになるかもしれませんが、人というのは気づくともものすごいエネルギーをもつことができます。気づかないと進まない。ですから、私は、気づくような教育をしてきた。それが、組織マネジメントに使ってきたISOであり、経営品質向上活動です。先ほどまでは、顧客満足というCSばかりしゃべっていましたが、実は、ESも大事なのです、組織というのは。

極端な企業ですけれども、CSは表立ってはやらない、徹底してESをやるという企業がある。そうすると、黙っていてもCSがあがっていく。そこまで進んだ企業もあります。しかし、やっぱり、ESとCSのバランスというのは非常に大事だと思っています。ですから、例えば、職員の給料を半分にして、お客さんのためにちゃんと稼げと言ったって、だれも稼がない。そこをよく理解したうえで、バランスのなかで進んでいく。

私どものところでは、経営会議ということで、部長以上の人で、月2回やっているわけですが、ここがすべての最高意思決定機関であります。よそでは、多分、庁議とか、そういうのがあると思うのですが、経営会議では、本当に、議論します。そういうプロセスをへながら、大事なときには全職員を集めて、1回に集めることはできませんので、2回ないしは3回に分けて、私が直接プレゼンテーションをします。私が大事にしているのは、やっぱり、フェース・トゥー・フェースなのです。これがやっぱり一番人を動かすし、共感してもらえます。

行政の一番悪いところは、やる前からやらないことを考える手法を随分知っていることです。つまり、失敗をするとだめだということになっているから、失敗したくないから、だから、やらないほうがいいということになるのです。

ここで一番大事なのは、失敗を恐れなくて突撃することです。おかしいな、失敗かなと思ったら、ちょっと考えればいいということです。どこがおかしくて失敗したのか、それが、先ほどいった、チェック・アンド・アクションです。チェックして、次のアクションに起こしていけばいいわけです。PDCAが大事だというのはそこなのです。それを常にサイクルで回していくと、自分たち自身が進化していくというか、ものの見方、考え方が進化していくということです。失敗をみんなで認めあって、そこから、みんなでもう一回考え直して、あらためて頑張っていくというのは非常に大事だと思っています。

○山本 啓（東北大学大学院教授）

ありがとうございました。

それでは、公共政策学会前会長の足立先生がお手を挙げられましたので、よろしく願います。

○質問者

京都大学の足立と申します。あまり発言しないほうがいいと思いますけれども、政策フォーラムという場は広い意味で公共政策を研究している人間が、現場で政策の実務をされている方と率直な意見交換をする、そういうところに意味があると思いますので、お聞きしたいと思います。自治体経営を専門的にやっているものではありませんので、少し的外れな質問になるかもしれませんが、

どうかその点はお許してください。

お聞きしたいのは、自治体経営という概念、考え方、これをそれぞれの首長さん方がどのような意味でとらえられているのかということとあります。自治体経営という言葉は、その言葉が示しているように、多分、企業経営の手法を自治体の運営に最大限生かすという、そういうことだろうと思うのです。もちろん、そういうアイデアが非常に重要であるということは私もまったく同感であります。

ただ、自治体経営という概念のなかで、議会というのとは一体どういう意味をもつのかということをおしおうかがいしたいわけです。といいますのは、自治体経営という概念が語られる場合には、多分、首長さんは社長さんですよね。上級幹部の職員さんは、多分、重役、一般の市民の方は顧客、消費者という、そういうことになるだろうと思うのです。

企業は、マーケットリサーチをやって、住民の、あるいは消費者の満足を高めるようなそんなサービス、あるいは商品を提供しようとするように、自治体もさまざまな努力をとおして住民の行政に対するニーズ、あるいは需要と言ってもいいかもしれませんが、そういうものを発見し、それをできるだけ迅速に実現するような、そういった努力をするという、そこに大変重要な意味があることはまったく疑いはないのですけれども。

そういうなかであって、政治家、議会というのとは何なのだろうかと、つまり企業と消費者というモデルで、政治家が、あるいは議会が何か意味があるとすれば、株主総会の総会屋みたいな存在ではないかというふうにひょっとして思われているのではないかと。率直なところ、これからの自治体経営、よりよい経営のために、議会とどのように連携していかれるつもりなのか、つまり、これからの自治体の経営像を描くとき、議会をどのように考えていかれるかということこそ首長さんから直接おしおうかがいしたいと思えます。よろしく願いいたします。

○山本 啓（東北大学大学院教授）
よろしく願いいたします。

○熊坂義裕（岩手県宮古市長）

自治基本条例の話のところでもお話ししましたがけれども、議会とさまざまな意味で意見がぶつかることが多くなってきております。これは、あくまで、一般論で、宮古市のことではないという前提で申し上げます。議会が住民の代表といってもなかなか住民の代表になっていないというような、これはなかなか言いにくいことですが、そういう現実がやっぱりあるというふうに思えます。例えば、宮古市の法定協議会におきましても、在任特例で相当もめました。

そのときに、アンケートをしますと設置選挙になってしまう、そこで、ある町村の議会代表の方がアンケートはやめてくださいというような発言をいたしまして、私もその発言を聞いたときにちょっと耳を疑ったわけですが、民意を反映するのが議員だというふうに思いますので、こういったことをお話するのは、議会というのとは民意というものを十分に酌み取れていないのではないかなという疑念があるからなのです。

議会制民主主義と言いましても、正直言ってひずみがでてきている。進んでいる議会もあると思えますけれども、このところは大変難しい問題だなと思っております。ですから、究極の自治体経営ということを考えていきますと、やはり、議会改革というか、議会制民主主義そのものに最終的にメスが入っていかねば本当の意味での自治体経営というのはできにくくなっていくのではないかなと思っております。

○柳村純一（岩手県滝沢村長）

まず、経営という考え方でありまして、これは民間企業と同じような考え方ではございません。同じようにやったら、先ほど議論になったセーフティーネットとか、ミニマムとか、そういう話では一切なくなってしまふわけです。ですから、行政の果たすべき役割というのはあると思っております。そういう分野をふまえると、民間企業のように切り捨てるといふようなことはできません。それはありえないと思っておりますが、ただ、考え方とか、いいところを取り入れてやっていかなければならない。

資源がはっきりしている、その時点、その時点で、資源があるわけですから、そのなかで、どうやりくりするか。今は、来年が分からない時代ですので、もう少し展望が開けて、このラインまでであればというラインができれば分かりやすいのしょうけれども、来年がどうなるか分からないときに、そのへんのやりくり算段といいますが、住民の皆さんと徹底的に議論してやっていくという時間的余裕もありませんので、考え方としてそういう考え方のいい部分を取り入れていきたいなど、いくべきだなというふうに思っているだけです。

それから、議会との関係でありますけれども、私も過去に議会との確執では何回か謝罪もさせられておりますので、経験はしているのですけれども、議会の制度上の存在理由はあるわけです。議会の機能ということでは、われわれが住民の意識を変えるときもそうですけれども、例えば、議会は議会全体で、政党とかそんなのは抜きにして、マーケティングをするべきだと思うのです。そういうなかで、政策論争をしていくことのできる場にしていけるべきではないかというふうに思っています、イメージとして。

ただ、残念ながら、行政の中身についてよく分かっていない。もう少し勉強するとか、細かい部分をもっと知るとか、議員の皆さんには、行政の中身をもう少し分かってほしい。素直にそう思っています。ほかに、定数の問題もあるかと思えます。合併するにせよ、しないにせよ、住民の皆さんの目はますます厳しくなってくると思えます。これからの議会というのは、定数だけでなく、議会のあり方についても根本的なところから議論していかなければならないというふうに思っています。

○山本 啓（東北大学大学院教授）

それでは、いま話ができました市町村合併の問題等をふくむ広域連携と自治体経営について話を進めていきたいと思えます。

最初に、齋藤さんに口火を切っていただきたいのですけれども、一般的な傾向性ということでも結構ですので、市町村合併というものと広域連携、さらには、岩手なら岩手というところがどのような形で広がりをもてるのかというようなことについてまずお話ししてください。

○齋藤俊明（岩手県立大学教授）

岩手県でも、来年の3月までにどのように展開していくのかよく分からないところがありますが、市町村合併にむけていくつかの具体的な事例がでてきております。私も、5、6年、市町村合併にいろいろな形でかかわってきましたので、全体的な印象で話を進めたいと思えます。合併にはいろいろなパターンがあって、組み合わせがあってやっているわけですが、ただ、組み合わせを考えてみたとき、どの組み合わせであれば最も効率的に問題が解決できるかという視点が欠けているような気がいたします。

もちろん、いろいろな縛りというか、しがらみがありますので、最善のパターンができたとしても、合併してみると、最善のものではなかったということになることもあるかと思えます。現段階で最善と思っても、問題がどんどん拡大していく傾向にありますので、問題の拡大、広がりにおうじて、合併では解決できない問題がまたでてくる可能性があります。ですから、合併というのが本当に問題解決になりうるのかというと、あまりならないのではないかとというのが最近の印象です。

もちろん、合併によってそれぞれの自治体がかかえていた問題をある程度は緩和できるということはあるわけですが、ただ、問題の拡大、広がりということを考えると、合併もさることながら、今後の課題は、むしろ、どのような形で広域連携を組んでいくのかということだろうと思うのです。

連携には、近隣の市町村という形での連携の組み方もあるし、いくつか事例がありますけれども、北上・横手ラインというような形での連携の組み方がある。あるいは、北東北三県という形での連携の組み方もある。問題ごとに連携の組み方をさまざまに変えていって、それを重層的にしていくというような形にしないと問題は解決できないのではないかと、そういうふうに思っております。

合併すれば問題が解決するというより、合併によって問題が複雑になって、ますます解決が難しくなっていくという場合があるわけです。例えば、スケールメリットが働いて財政がよくなるのか

というと、そうではない。合併論議のなかで、10年後、15年後、20年後の展望が示されているかというほとんど示されていない。合併特例債をあてにして合併してもあまり意味はないように思われる。

現段階で合併が必要なのは言うまでもありません。しかし、合併と同時に、それでも不足する部分を、どういうふうな連携を組み、どういうふうにして補っていくのかということに視点を移した方が、合併をふくめ、今後のより効果的な自治体の運営、経営というものができるのではないかと、最近はそのように思っています。

○山本 啓（東北大学大学院教授）

ありがとうございました。広域連携については、一部事務組合、それから、90年代に鳴り物入りで導入された広域連合というのがありますけれども、特に、広域連合の場合、実際に機能してきたのかという問題が残っているわけです。例えば、福岡県では、介護保険で、80いくつもの市町村が集まって、広域の介護保険というものをやっているという広域連合があります。これはある程度機能していますけれども、広域連合の場合、介護保険以外にあまり機能しているところはないのではないかと気がしないではないのですけれども。

さて、そこで、両首長さんに、合併をふくめた広域連携についておうかがいします。宮古市の場合には田老町と新里村と合併をする。先ほどの話では、来年の6月6日だということだったのですが。広域合併を進めていって、その結果、最適化を実現できるというふうにお考えであると。一方、滝沢村の場合には、日本一の人口をかかえる村で、現在、52800人という人口なわけですが、合併はしないということを宣言されていますけれども、どちらの選択肢がいいのかということになってくるわけがありますので、そのへんのところについてそれぞれお話をうかがえればと思います。まず、熊坂市長の方からお願いします。

○熊坂義裕（岩手県宮古市長）

先ほど齋藤先生からいろいろお話がありましたとおり、特に、枠組みの話がありましたけれども、私どもの田老町、新里村、宮古市にかんしましては、同じ生活圏で暮らしている人の行政区分がたまたま分かれていたということで、その意味では、市民の皆さんの理解は得られているというふうに思っています。

法定協議会てらと1回を残すだけで、来年の6月6日を予定しておりますが、私とすれば、どうしてもこの合併を成就したいというふうに思っております。合併に対していろいろあります。合併のメリット、デメリットの話もございますけれども、合併しなければさらに厳しい道が待っておりますし、合併しなくてもやらなければならないことがたくさんあります。

そういったなかで、合併特例債をはじめ国や県のさまざまな特例措置を利用しながら、一方では、改革なくして合併なしということを常々申しておりますので、行財政改革をさらに徹底し、10年後、15年後にむけて今以上に行財政環境の強い市にしていくことができるのではないかなというふうに思っています。

合併はあくまでもまちづくりのスタートであって、目的ではないと思っています。また、同じ生活圏域に住む者が合併を契機に新しいまちづくりを考えていくというのが私どもの協議会のスタンスでございます。そういう意味で、合併特例債も8割ぐらいに抑えて、緊急の事態に備えるという形でやっております。また、10年、15年後の職員数を設定し、250人ぐらい削減して、合併しますと753人になりますが、15年後には518人ということ考えております。

ただ、基本的には、デメリットはないと思っていますのですけれども、住民説明会、昨日もやってきましたし、おとといも、さきおとといもやっておりますが、一番心配なのは、岩手全部がそうなのですけれども、広いのです。1市1町1村だけでも700平方キロになりますので、それで行政組合は1市3町3村で作っております、合わせて2700平方キロですから、1市3町3村でもし合併いたしますと、神奈川県より大きいということになります。700平方キロでも全国で40番ぐらいになりますから、合併したときに、行政サービスが今までどおり行き渡るのかどうかということをちょっと心配しております。

心配しているのはそれだけです。改革というものを頭に入れてやっております、地域自治組織

も立ち上げますし、新市の目玉といたしまして、この地で暮らしていくための産業振興、子育て支援のための小委員会をつくり、かなり綿密に練りました。まちづくりをするための合併だということを前面にうたい、進めてきましたので、時間はかかっておりますが、非常にいい議論のもとにここまでできたのではないかなというふうに思います。

合併しないというのも選択だとは思いますが、そのときには、福島県の矢祭町ぐらいの改革では全然足りないと思っております。徹底した情報公開と改革ということで、合併しない場合にはこのぐらいになりますということを市民に言っていけないと、私は、理解が得られないのではないかと思います。宮古市も改革してきましたけれども、さらに改革をしなければだめだという危機感でやってきております。

○山本 啓（東北大学大学院教授）

1点だけ。議員定数はどうなのですか。実は、山形市の場合には、編入合併ということで、近隣の1市2町に当法定協議会を作ってやってきたのですけれども、結局、山形市議会が合併特例の定数現状のままでは嫌だということで頑強に反対しまして、市長さんは、結局、胃にきまして入退院を繰り返しているのですけれども、ちなみにこの方は前の助役さんですけれども、そんなわけで、ぶち壊しするということもできていますので、そういう心配はないのでしょうか。

○熊坂義裕（岩手県宮古市長）

全国的に見てみますと、改革自治体と言われて取り上げられているところは合併がうまくいっていません。うまくいっていないというか、多分、嫌われているのかもしれませんが、そういう傾向があるというふうに思っています。宮古市も改革してきましたけれども、合併を成就するという大きな目的ありますので、譲るところは譲っていかないと、合併というのは理論との闘いでなくて感情との闘いですから、議員特例にかんしまして、法定協議会が5回持ち越しになりまして、私が会長をやりまして、入院はしませんでしたけれども、かなり苦しい思いをしてようやく決まりました。

議員特例は11カ月、新市の予算までやる。それから、報酬にかんしましては、現行の市町村の報酬にする。お互い様ですから、田老町、新里村になりますと半分ぐらいにしかならないわけですが、それはお互い譲ったということになります。お互いに譲らないと、合併は絶対できません。感情をほぐすためにやっぱりある程度の時間、ある程度の話し合いというのが必要ですから、合併というのは妥協しないとできないと思っております。

○山本 啓（東北大学大学院教授）

それでは、村長さん、よろしく申し上げます。

○柳村純一（岩手県滝沢村長）

合併に対する考え方、宮古市長さんと同じなのですが、私どもは独立してやっていくという意味ではなくて、ベクトルが合わないところとはやらないほうがいいだろうという考え方がございます。

私は、失敗例、成功例はたくさんあると思いますが、来年の4月以降が本当の合併論議になっていくのだろうと思っておりますし、新たな動きが日本全国ででてくるのではないかなというふうに思っております。合併というのは、スケールメリットをだすこと以外にないわけでありますから、それをふまえたシステム改革、行財政改革というのが基本になっていくだろうと思っております。

先ほど経営のところでも少々舌足らずの部分があったのですけれども、2006年から地方債の発行がある程度自由になってきます。財務省は、試算で、2年間で、8兆円の交付税を削ると言っていますから、交付税は一昨年が最高であったわけでありますので、そのときの半額になります。多分それでは足りないだろうから、どうぞそれぞれに市町村債を発行して補ってくださいと、こういうふうになってきています。

ここまでいくと、本当の経営になって、ファイナンスを自分たちでしなければならぬし、借金はもちろん国で面倒をみるわけではありませんから、自前で借金をするということになるわけです。

2年後は、そのままいくとは思いませんが、そういう基本的な考えをもって、そのあたりに照準を合わせて本気で考えていかないとだめなのかなと思っております。

そういう意味で、合併問題もふくめて、これからの行政のあり方というものは本気で考えていかないと立ちいかなくなるだろうなと思ってます。ずっと申し上げていますように、本当に行政のミッションというのは何だろうかなと。そして、また、ドメイン、こういうものを真剣に議論していかなければならないのだろうなと思ってます。

以上です。

○山本 啓（東北大学大学院教授）

ありがとうございました。合併は大変悩ましい問題だと思うのです。基礎自治体、都道府県、国という3層構造になっているわけでありましてけれども、第28次地政調でも議論されているように、道州制の導入という問題があります。第27次地政調の議論では、皆さま方もご存じのとおり、午前中の分科会でも議論しました地域自治組織の問題があります。この導入は現実的にはかなり難しい。そこで、ミニマムとマキシマムがからんでくるのですけれども、一方において、地域経営、あるいは自治体経営を行っていく場合、自治体内分権、あるいは地域内分権というものをどうするのか、これは先ほどの議論でもでてきたわけですが、そういうことを横目でにらみながら、今度は、最大の広域的な行政というものを展望している、あるいはスローガンとして掲げている。総務省の意向としてはなるべく早い時期に道州制というものを導入したいということなのでしょうけれども、そういう問題に対してどのように対処するのかという、両にらみの議論を最後にしていただきたいと思えます。

順番はまた同じようにしますけれども、最後に補足的なことをちょっと言いたいということがあれば、また発言をしていただきますので、とりあえず順番どおりにお一方ずつお願いします。

○熊坂義裕（岩手県宮古市長）

まず、地域内分権、地域自治組織につきましては、私どもの地域は合併すれば700平方キロメートルになります。そうした状況において、地域自治をどうやって保障するのかということですが、それぞれの地域自治組織に自治権というものを認めることはできるわけです。けれども、さらに屋上屋を重ねる形になって、新市と一体化というのとはできなくなるということで、そのことについて協議会で議論することはやめました。地域自治組織は、ひとつの市という形での地域自治組織は続いていきますけれども、旧組織に自治権をもたせることはやらないということで進みました。私どもの生活圏域を一緒にしている地域の選択としては、私はこれでよかったのかなというふうに思っております。

それから、道州制ですけれども、これは21世紀臨調でも話題になっているのですけれども、市町村の立場からしますと、合併で強い市になります。そういうことを考えますと、まず、市でできないことを県でやっていただければ。また、県でできないことは国でということになりますが、市でできないことというのはあるのかなと思うと、基本的にはほとんどないと思うのです。

ですから、県の役割は道州制でやればいいのかないかなというふうに思っております。ただ、岩手県でいうと、地方振興局の権限を強めるという形で地域密着ということでやっていきますと、今度は、同じ地域に市が2つできるみたいな感じになりまして、例えば、同じことを、市に予算がないものですから、地方振興局でやるというような形になる。それは違うのではないかなという感じがしております。

ですから、例えば、宮古広域の1市3町3村が合併すれば、地方振興局はもういらぬわけです。補完性、近接性の原理という考え方をすれば、やはり、県も自分たちの存在意義というのを追求していかなければならない。総務省の幹部は、将来的には、県は廃止したい、いらぬということを行っている。これは、大きな市と国とでほとんどのことができる、あるいは道州制で大きくなった市をコントロールする。ひとつの市でできない道路とか、河川とか、あるいは広域的なことにかんしては、非常に効率的な行政になるというふうに思っております。

○柳村純一（岩手県滝沢村長）

これからは、国、都道府県、市町村の使命というのが議論されていこうと思います。そうすると、そこからドメインの問題がでてくるわけです。そのときには、道州制というような話にはなっていくのではないだろうかなと思っています。

地方分権推進一括法がとって地方分権が進んだと言っていますが、財源がこないところで、権限がくるというわけではない。いま一番問題になっている社会保険、年金は、現在は、社会保険庁がやっていますが、やっぱり市町村でなければだめだというふうになっています。おそらく、これまたもどってくるのではないかなと思っています。

この間もあるところで議論したのですが、宮古市長さんが言ったように、直接住民に接しているのは市町村ですから、そのほうがベターなのです。例えば、国の事務になったからといって、市町村の年金係がいらないかという、同じぐらい必要なのです。なぜかという、住民の方々が相談にきます。ただ、データは全部社会保険事務所でもっていますから、バックしてくれません。だから、みんなトラブっているわけです、住民と社会保険庁との間でトラブっている。また、住民と市町村の間でもトラブっている。そういうことがいっぱいありますので、どうなっていくかわかりませんが、

ですから、日本の行政システムのあり方、住民に対するサービスのあり方、先ほど言ったように本来ならばありえない話ですが、本当は、ミッションの議論をすべきだと思います。分捕り合戦とかけんかになっていくなか、いずれ、市町村合併の進行と同時に、道州制という方向に進まざるを得ないだろうなと思っています。しかし、市町村合併がどんどん進んでいくにしても、市町村の能力がどれだけ高まっていくかということをおぼえて考えなくてはならないというふうにイメージしています。

○山本 啓（東北大学大学院教授）

北海道大学の宮脇さんと議論をしたときに、北海道は、ご承知のように、内閣府の構造改革特区で、道州制特区ということで3回ほど書類をそれぞれキャッチボールしているわけですが、国は国の地方支部局の整理統廃合をどうも1段回目と考えているのではないかなということがありました。

2段回目、パラレルな形なのかどうか分かりませんが、県同士の合併であるというような段取りをどうも考えているようです。北東北三県ではかなり早くから連携について議論し、昨日もセッションがあったわけですが、こういった問題とからめて、どのような方向づけがあり得るのかということについて、まず、齋藤さんに発言をしていただき、両首長さんが補足の話をしていただいてまとめに入りたいと、こう思います。

○齋藤俊明（岩手県立大学教授）

全体というふうなことからいくと、私は、最初の議論にまたもどるという形で考えていますけれども、結局、市町村合併、道州制、あるいは地域内分権、こういうふうな、いろいろな形で領域の仕分けというものが行われているわけですが、「必要」というふうなところからすると、「必要」を満たす、あるいは「必要」が満たされる、効率的、効果的なある種の「必要」の範囲というものがあるだろう。

国はこれ、県はこれ、市町村はこれというふうなことではなくて、その地域、地域によって、「必要」が満たされる範囲というものかなりずれてくるのだらうと思うのです。個々の「必要」におうじてうまく仕分けられていけばいいのですけれども、そういうふうにはなかなかいかないわけで、特定の領域を確定して、そこに押し込めていくという形にならざるを得ないだらうと思うのです。

そういうふうにしていって、県を廃止して道州制というふうにしたときに、道州制によってどのような「必要」が満たされるのか、あるいは満たすことができるのかというふうなことを考えていくと、いろいろな議論が可能だらうと思います。そういうことを考えると、「必要」がどういうふうな形で満たされるのか、あるいは満たすのか。それを満たす主体は誰なのか、満たされる主体は誰なのか。あるいは、その領域はどのようなものなのか。そういった点についてあらためて考えてみなければいけないだらうと思うのです。

一律全国的に展開していくということも可能ですが、しかし地域によって事情が違うこと

もありますので、「必要」とその領域と、あるいは担い手というものをあらためて考えてみるというのもいい機会ではないかなと思うのですけれども。

○山本 啓（東北大学大学院教授）

それでは、今度は、順番を逆にして、柳村さんから、最後の発言をお願いいたします。

○柳村純一（岩手県滝沢村長）

先ほどもいいましたけれども、一番大事なことは、自分たちのミッションは何なのかということ、国は無理かもしれませんが、都道府県で、あるいは市町村でそれぞれ議論していただきたいなというふうに思います。

○熊坂義裕（岩手県宮古市長）

今日の出席者は行政の方が多いと思いますけれども、簡単ですが、自分がおかれている立場というものを原点に戻って考えていけば、かなり見えてくるのではないかなというふうに思っております。

○山本 啓（東北大学大学院教授）

さて、これまで多岐にわたって議論をしてみましたけれども、まず、前半の議論で、NPM についてはあまり浸透していないのではないかなと思っておりましたけれども、両首長さんともいろいろなところまで多角的に勉強されていて、その手法を行政マネジメントにまさに導入しているなという感じがいたしました。ただ、行政の職員に全体的に浸透しているかということ、宮古市や滝沢村ではかなり進んでいると思いますが、全国的に見ますと、このような経営手法はうまくいっていないように思われます。行政側からしても、ニュー・パブリック・マネジメントというときには、公共管理というわけです。行政学会でも、経営といわずに、経営管理という言葉を使っております。そういう意味では、逆に、学会のほうがおくれているのかなという感じもしますけれども、ともあれ、NPM はかなり浸透しはじめているように思われます。

今日は議論することができませんでしたが、PFI の手法、かつての民間活力の導入ということの焼き直しとも言われていますけれども、こういったものから、いまや、PPP ですね、公・民パートナーシップというふうなところへと転換をしております。そういう意味では、私は、宮古市、滝沢村での取り組みは先進的な事例として評価ができるのではないかなというふうに思いました。

それから、先ほど触れました指定管理者制度の問題ですけれども、これも、午前中の議論のなかで、岩手県の NPO センターの高井さんもおっしゃっておられましたが、NPO なりに地域経営や地域デザインにどういうふうに入り込んでいくのかというとき、重要な考え方ではないかと思えます。今後は、私も、PPP、公・民パートナーシップという問題や、NPO が地域経営あるいは地域デザインにかかわっていくというふうなところについても議論を進めていきたいというふうに考えております。

それから、後半の広域連携の話でありますけれども、これもかなり悩ましい問題であります。財政的な問題ということが大きな課題になっていきますけれども、私はもうひとつ、どこのシンポジウム、会合でも話題にならないのですけれども、広域合併のもうひとつの目玉ということで ICP の問題がありますね、これは通称 IT といわれているものです。つまり、LAN を張りめぐらすというだけではなくて、CAN、すなわちコミュニティーエリアネットワークですけれども、こういったものが現在の小さな枠組みの自治体ではほとんどできあがっていない。市町村の数は確かに減ってきましたが、実際には、コストが高過ぎて IT 化はなかなか進んでいない。しかも、仕様もばらばらである。結局、専門の下請業者といえますか、NTT や富士通といったところが独占的にもうけているという現状があります。

IT の問題を考えるとき、やはり、広域行政、要するに広域合併というのは避けてはとおれないのではないかなという考えの持ち主でありますけれども、基礎的自治体ではまだ議論がされておられません。県レベルでも、LAN を張りめぐらして、ようやくここまでできたかという程度でありまして、全体をネットワークで結ぶことはできていないという現状があります。今後は、こういったファクターも入れて、ぜひ議論をしていただきたいなと、こう思います。

それから、道州制については、すぐに導入されるということではないのでしょうかけれども、例えば、仙台市あたりでは、道州都市研究会などというものができあがっておりまして、私がコーディネーターやっておりますが、問題は、例えば、東北の場合、新幹線が新青森まで行くところでは、恐らく今よりも10分程度は時間距離が縮まっていく。そうなった場合には、今度は、東北全体から東京を目指すという若者がふえるという結果になる。そこで、どう歩留まりさせるかという議論をやっぱりしなければいけないだろうと私は思います。

そういう意味で、仙台でも都市機能の拡充ということをしきりに言っておりますけれども、首長さんがそのへんのところをあまり理解できていないというのが現状でありまして、大変困っております。プロ野球の新球団を呼ぶ、呼ばないということをきっかけにして、地域経営、地域デザインの話をもうちょっとやりたいなと思っておりますけれども、このへんのところについても、皆さま方、ご自分のところで活発に議論をしていただければと思います。

今日は、お二方をお招きして、大変密な議論をしていただいたとわけですが、これを次回につなげていきたいと思っております。

公共政策フォーラムは、全国で、いろいろなところで、今後、開催されていくわけでありましてけれども、そういった機会に、ぜひとも、岩手の方々にも参加いただき、それぞれの地域がどのようなになっているのかということについて見聞を広めていただければと思っております。

今日は多くの方々にお集まりいただきありがとうございました。また、次回にお会いしたいと思います。どうもありがとうございました。

○司会

どうもありがとうございました。

まとめ・閉会

○司会

それでは、最後に、「公共政策フォーラム 2004 イン岩手」のまとめと閉会を日本公共政策学会副会長、関西学院大学の森脇俊雅教授にお願いいたします。

○森脇俊雅（日本公共政策学会副会長 / 関西学院大学教授）

森脇でございます。2日間にわたり熱心にご討論いただき誠にありがとうございました。

今回の公共政策フォーラムのテーマは「地方の自立に向けて」ということで、最初に、岩手県の増田知事より、三位一体改革と広域行政改革を中心に地方分権改革の当面する諸課題について説明していただきました。

続いて、パネルディスカッションにおいて、穂坂志木市長、逢坂ニセコ町長、及び甲南大学の大久保教授より地方の自立に向けたさまざまな試みや事例をご紹介いただき、またその阻害要因とか課題を提示していただきました。

2日目の本日は、午前中の2つの分科会でそれぞれ、地域連携、地域自治組織について実際にそれを推進されている担当者や市民代表の方、あるいは研究者の方にご討議いただき、そして午後には、自治体運営について、熊坂宮古市長、柳村滝沢村長、そして岩手県立大学の齋藤教授よりそれぞれの試みや、さまざまな新しい創造的な企画をご紹介いただいたわけでございます。地方自治体の自立に向けて、自治体自らの実践をそれぞれの首長や担当職員、住民代表、研究者の方々が意欲的に行っている現状について討議がなされ、大変啓発的であったと思っております。

このような議論を2日間聞きまして、私自身30数年前に地方自治の勉強をはじめた頃と随分変わったなという印象をもっております。以前の地方自治の議論といいますと、パターン化されておまして、国の集権体制を批判するとか、問題にするといった議論が中心でありました。例えば、もう古い言葉になりましたけれども、機関委任事務でありますとか、それにとまなう超過負担をどうするかとか、あるいは行政指導、あるいは国に対する抵抗論、そういうものがありました。

国に対する批判、抵抗、要求、それぞれに時代的な背景や意味があったわけでありましてけれども、そういうものが中心であったような感じがいたします。それ自体は当時としては重要で、またそれなりに意味をもっていると思いましたが、私自身としては物足りなさも感じていました。

昨日、今日の2日間の議論を聞いて昔日の感があると言いましたのは、地域力を高める、地域の力量を高めていくためにさまざまな試みが積極的になされているということでありまして。単に、批判をする、要求する、抵抗するといった姿勢にない、自分たちが何をやるのか、何ができるのか、どうしてやるかとするのか、そういうことを積極的に、そして創造的に取り組んでいく、そういう姿勢が見られたということ、それは、私にとっても、大変魅力的であり、積極的な感じを受けたわけでございます。

では、これらの議論を聞いて、これからどうしたらいいのか、どう考えていったらいいのかということをおなりに考えてみました。3つの観点をここでまとめとして提示したいと考えております。

第1に、地方分権の強化とか、自立を高める方向、次の手だては何なのかということをお提案してみたいと思います。いわば、一種の運動論の視点でございます。昨日、穂坂市長、逢坂町長のお言葉にもありましたけれども、地方自治体はがんじがらめにしばられている、そういう実態が指摘されました。分権改革でそんなことはなくなったはずなのですが、いまだにしばられているという実態があるわけでありまして。

実は、志木市の事例をうかがいまして大変参考になり、また勉強になりましたけれども、志木市の市政運営基本条例というのをプリントで見せていただいたわけでありまして、全部で5条だそうでありまして。別に、批判しているわけではないのですけれども、5条だそうでありまして。市政の基本条例であるとすると、私は、なければならぬものがあるのではないかという気がいたしました。

それはどういうものかということ、市政を運営する基本は何なのかということ、統治の仕組みであり、首長の選び方であり、それから市政府の組織であります。実は、そういうことが入っていない、あ

るいは入れることができないわけであります。なぜかといいますと、それは国の法律で決められているからにはほかならない。そのことは、実は、志木市の担当者の方もよくご存じのようで、今朝ほどの議論を聞いてみますと、そういう国の法律にしばられている、またそれに拘束されて四苦八苦されている、あるいは非常に苦慮されている、そういう実態を知ることができたわけであります。

そこで、私は、運動論としては、次の目標は、誤解しないでお聞きいただきたいのですけれども、やや露骨な表現ですけれども、「自主憲法」を制定すべきであるというふうに思っております。それは、国の話ではなくて、自治体がみずからの憲法を作る、そういう努力が次の目標ではないのかと思うわけであります。

自己決定、自己責任の原則からいいますと、自分たちのまちの基本的な仕組み、あるいは首長を選ぶ選び方、またその構造、そういうものを自分たちで決定することができなければならない。これが本当の意味での地方自治ではないかと思えます。これはアメリカのチャーターにはほかならないわけですけれども、現状では、国の法律によって規定されている、あるいはしばられているというところがあります。自分たちで決めることができなければ、本当の意味での自治ではないのではないかと、それがいわば次の課題になるのではないかと、と運動論的な視点から私は考えているわけでございます。

第2は、民主主義の視点ということであります。私の専門は政治学でございますから、民主主義のことが研究なり、問題意識の根幹にいつもございましてけれども、地方自治は民主主義の学校であるとあちこちで言われております。その観点からいいますと、先ほど、京都大学の足立先生の質問がございましたように、地方自治の両輪のひとつである、そして住民代表の機関である地方議会が昨日、今日の議論のなかでもあまり語られていない。そして、それについて問われている場合も、率直に言いまして、あまり期待されていないというか、あまり重視されていないという、そういう印象を受けました。

私は、すぐれた首長さんや意欲的な職員の方が頑張っておられる、それには非常に感銘を受けましたし、これからも頑張りたいと思うわけでありましてけれども、議会をこれからどうしていったらいいのか、議会をどう巻き込んでいくのかということとは、これからの地方自治あるいは自治体のあり方としても大切なことではないでしょうか。

言葉は悪いですが、足手まといであるとか、足を引っ張っているという形で切り捨てたり、あるいは軽視したりするのではなくて、議会を巻き込んで改革をしていく、前に向かっていくということも大事ではないのかということをつくづく感じたわけであります。その例として挙げて失礼ですが、志木市の市民委員会、あるいは宮古市の常設型住民投票条例は新たな試みとして私は大変にいいことだと思うのですけれども、では議会はどうなっているのかということをついつい聞きたくなるように思うわけでございます。そういう点で、議会をどうしていくかということがやはり課題として残るのではないかと思いました。

第3は、やはり学問的な分析ということでございます。2日間の討議で、先進的、意欲的な自治体の例が取り上げられました。いわば、成功した事例ということが出来ます。学問的な関心からいいますと、ではどうして成功したのか、どうすれば成功するのか、また別の視点からすると、挫折した事例がほかにあると思えますけれども、失敗がどうして起こるのかということであります。

アイデアに富んで、そして意欲的なリーダーが登場してくると、その自治体は活気づいて前に向かっていくことが多いとは思われますけれども、しかし、それでは、単にリーダー待望論に終わってしまうわけでございますから、そうではなくて、どういう制度のもとで、どういう要因で、どういう変数のもとで、どうすれば成功するのか、どういう要因があるとうまくいかないのか、そういうことをやはり学問的に分析することが今後必要になってくるのではないかと思えます。

そうすることによって、より一般的な議論として高めていくことができるのではないかと思えます。実は、それは、私どもに返ってくる問題であります。すなわち、日本公共政策学会の学会としての仕事にはほかならないわけでございます。ということで、最後は、学会もそういうことで頑張らなくてはいけない、取り組まなくてはならないということで、皆さんもどうか学会に参加してこの問題に取り組んでいただきたいと願うところであります。

最後になりましたけれども、主催者としてご参加いただいた岩手県ならびに岩手県立大学総合政策学部の方々に開催にご尽力いただき、このように立派な会場で円滑な運営ができたことについて

深く御礼を申し上げます。

それから、後援に加わっていただきました盛岡市、岩手県市長会、岩手県町村会、IBC 岩手放送、岩手日報社、テレビ岩手の各位にも深く御礼を申し上げたいと思います。おかげさまで中身の濃い充実したフォーラムになったと感じております。どうもありがとうございました。

○司会

これもちまして、「公共政策フォーラム 2004 イン岩手」を終了いたします。お疲れさまでございました。

資 料

「都市計画・まちづくり」から見た地域連携

駒澤大学専任講師 内海麻利

1 都市計画・まちづくりの性格～地域連携の視点から

(1) 都市計画の性格

- ・ 他の分野と異なる特徴：空間を操作対象とする技術・政策体系
- ・ 都市計画と公共性：空間的に連担する土地利用の単位は連続的 例えば、2軒の間の関係から出発し、地区、地域と拡張されていき、最終的には国土全体を見据えた個々の土地利用単位となる
- ・ 都市計画制度として連続的な空間スケールを取り出して扱うのは不可能：意思決定、行政運用しやすい領域を人為的に設定し、離散的に取扱っている

国土利用計画法：5地域区分 行政区域：都道府県・市町村・地域・地区

離散的取扱いがもつ問題点

A) 国土利用計画：土地利用計画に関する法令制度の構造的な問題：総合性の欠如

・ 垂直的調整：国・都道府県・市町村・地区 連携、計画調整

・ 水平的調整：各行政単位 連携（例えば、緑地保全など）

計画と実現手法（情報、制度、財源、組織等）

B) 都市施設：都道府県、市町村境の現状（例えば、市境の道路状況など）

(2) まちづくりの性格

- ・ 狭義のまちづくり（都市計画及び建築行政を中心とした範囲） 広義のまちづくり（公共・行政領域全てを含んだ範囲）
- ・ いずれも住民や市民団体等の意思を尊重した、いわゆる「ボトムアップ型」の取組み
「ボトムアップ型」の取組みの実態と課題

C) 住民による地区のまちづくり：地区レベルの計画づくり 実現

計画の正当性の確保：地区の合意形成、政策との関係

合意形成の難しさ 合意形成のための支援・計画策定のための支援

政策との関係 より広域なマスタープラン等との整合、連携調整

D) NPO や市民団体等の地区や地域に限定されない自発的活動 推進

活動の正当性の確保：政策的な位置付け 提案制度、活動支援

行政領域を超える活動 連携調整の必要性

E) C) D)あるいは自治会など同地区、同地域に重層、多元化する組織の調整

フォーラムやアリーナ（議論の場）等の存在

2 地域連携の必要性・要素とその方向

(1) 地方分権等による近年の変化

例えば、都市計画を例に

「大公共優越の原則」国の公共性がその他の空間スケール（単位）の公共性に優先する

「地域の個性を活かしたまちづくり」各空間スケール（単位）の関係の変化：対等・協力

(2)地域連携の必要性

- ・ 都市計画から見た連携の必要性：連続的な空間における適切な土地利用・効率的な都市施設配置、利用、管理
- ・ まちづくりから見た連携の必要性：ボトムアップ型による住民に身近な空間スケールの意思決定 その整合、実現のための必要性

(3)地域連携の要素

A) B)：計画間調整（国、都道府県、市町村、地区）

計画と実現手法（情報、財源、制度、組織等）との連携

C) D) E)：計画・組織間調整（行政計画と住民による計画、市民間の意思）、支援（情報、資金、制度、人等）、連携調整の場

(4)地域連携の方向と地方分権

地域 = 各空間単位・意思決定の単位・活動領域

- ・ 各単位の役割分担：自己責任
- ・ 自立した単位の意思決定：自己決定
- ・ 住民に身近な小さな単位の意思の尊重：補完性の原理

権限移譲・税財源の移譲 自己決定・自己責任

地域（各単位）の自治のあり方・各単位の連携の積み重ね 制度設計

市民主体の自治体経営に向けた志木市の挑戦

埼玉県志木市企画部政策審議室
主幹 尾崎誠一

《志木市の概要》

- ・ 面積：9.06km²（緑地：6.41km²）
- ・ 市制施行：昭和45年10月（人口：30,500人）
- ・ 人口（平成16年4月1日現在）：66,982人（性別：13.7% 高齢：14.3%）
- ・ 一般会計16年度当初予算：174億4,100万円
- ・ 財政力指数：0.844（平成15年度）
- ・ 経常収支比率：95.1%（平成15年度）
- ・ 自主財源比率：61.9%（平成15年度）

1 市民が創る市民の志木市の実現に向けて

(1) 志木市市政運営基本条例

平成13年10月1日施行

目的：市民主体の自治の実現を図る。

基本理念：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。

(2) 市民・議会・行政の協働による取り組み

志木市民委員会（市民が創る第二の市役所）

13年度：すべての事務事業のゼロベースによる検証

14年度：短中長期的財政計画の策定

15年度：平成16年度予算編成

志木市行政運営調査特別委員会（全議員）

市民が創る市民の志木市推進本部（6つの検討委員会）

市民アンケート

市民との対話

主な取り組み事例

ア すべての事務事業（927事業）のゼロベースによる検証

430事業を廃止、縮減、見直し

12億7377万円削減

イ 志木市行政評価条例

市民・議会・行政の三者一体となった検討。

- ・市民：志木市民委員会（第二の市役所）
- ・議会：行政運営調査特別委員会（全議員）
- ・行政：市民が創る市民の志木市推進本部

志木市行政評価条例：平成 14 年 7 月 1 日施行

行政主体の評価からの脱却は、全国自治体で初めて！

第三者機関（志木市行政評価委員会、公募市民：5 人）及び市民が行う行政評価の結果を市政に適切に反映させ、市民の視点に立った効果的かつ効率的な市政運営の推進。

ウ 公共事業市民選択権保有条例

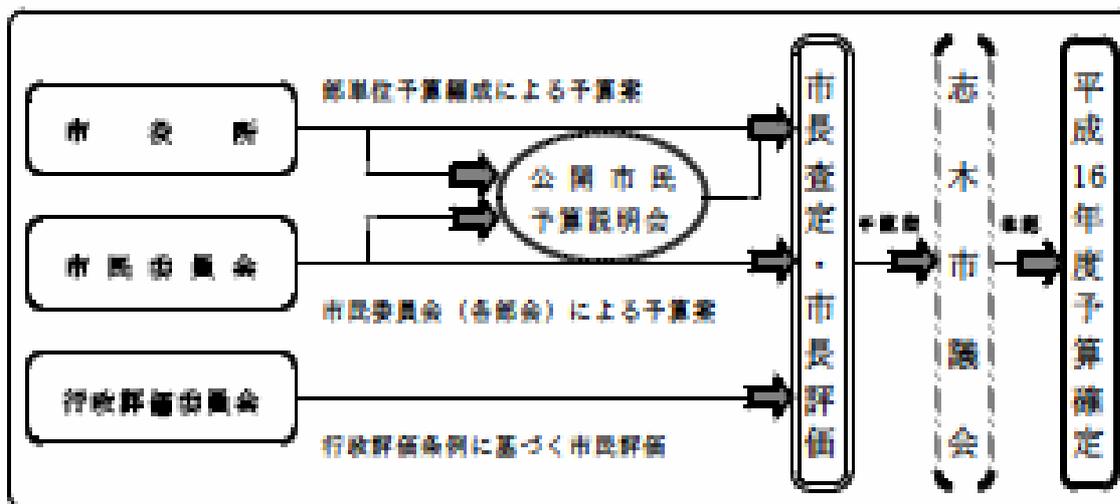
平成 14 年 7 月 1 日施行

1 億円以上の公共事業への民意の反映。

事業の予算化前に事業計画を公表し、計画に対する市民意見を尊重して事業決定するとともに、提出された意見の反映結果を公表することにより、政策形成過程における公正の確保及び透明性の向上を図る。

1 事業ごとに民意審査会（10 人以内、5 人は公募市民）を設置し、行政が開示する情報、アンケートの設問・回答、アンケート抽出数を決定するとともに、アンケート結果をまとめた報告書を作成して市長に提出する。

(3)平成 16 年度予算編成の流れ



2 志木市の家計、家族構成の検証

(1)厳しい財政状況の検証

平成 14 年度から平成 17 年度の家計推計

家族構成の変化（人口推計）に基づく平成 33 年度までの家計推計

(2)少子高齢化の検証

日本の将来推計人口

志木市の家族構成の変化

3 未来を切り拓く新たな住民自治への挑戦

(1)志木市・地方自立計画の理念と目的

右肩下がりの「21 世紀型地方運営システム」への転換

市民全体が活力ある、元気でやさしいローコストの志木市の確立

地方自身の創意によって財政的にも自立する「志木市」を構築

基礎的自治体は「公務員」によって運営されるという前例を壊す
業務参加する市民は、公務を担う「社会貢献活動」

(2) 計画の概要

計画期間

平成 14 年度～平成 33 年度（20 年間）

職員数の変動

平成 14 年 4 月 1 日現在 619 人 301 人（20 年後）（医療職を含む）

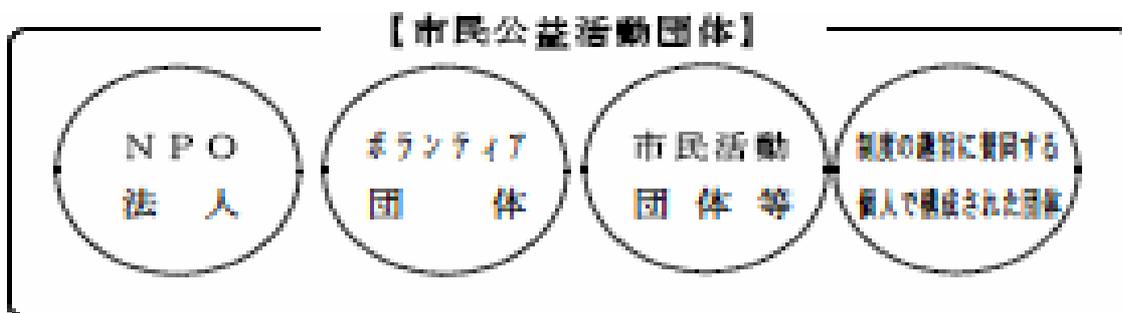
最終目標：30 人～50 人

行政パートナー（市民公益活動団体）

業務参加する市民は、有償ボランティア（時給 700 円）

業務委託料は、時給による積算金額に諸経費（10%）を加算

企画提案による競争の原理



計画対象業務

1648 業務のうち、半数以上の 842 業務が計画対象業務

行政組織規則等に規定する事務分掌の根拠法令等の検証

地域説明会と市民アンケート

市内を 7 地域に分けた説明会と全戸配布のアンケートを実施

市民との協働による行政運営推進条例の制定

平成 15 年 6 月 1 日施行

「プライバシーの保護」、「守秘義務」、「法令遵守義務」、「パートナーシップ協定の締結」などを規定

財政状況の変化

20 年間で、約 67 億円の投資的経費を捻出

市民協働業務のスタート

平成 15 年 8 月 1 日導入：4 業務

- ・市庁舎総合受付窓口サービス業務
- ・郷土資料館管理運営業務
- ・いろは遊学館受付等業務
- ・秋ヶ瀬運動場施設管理運営業務

不在者投票受付事務

平成 16 年 4 月 1 日導入：2 業務

- ・宗岡公民館運営業務
- ・宗岡第二公民館運営業務

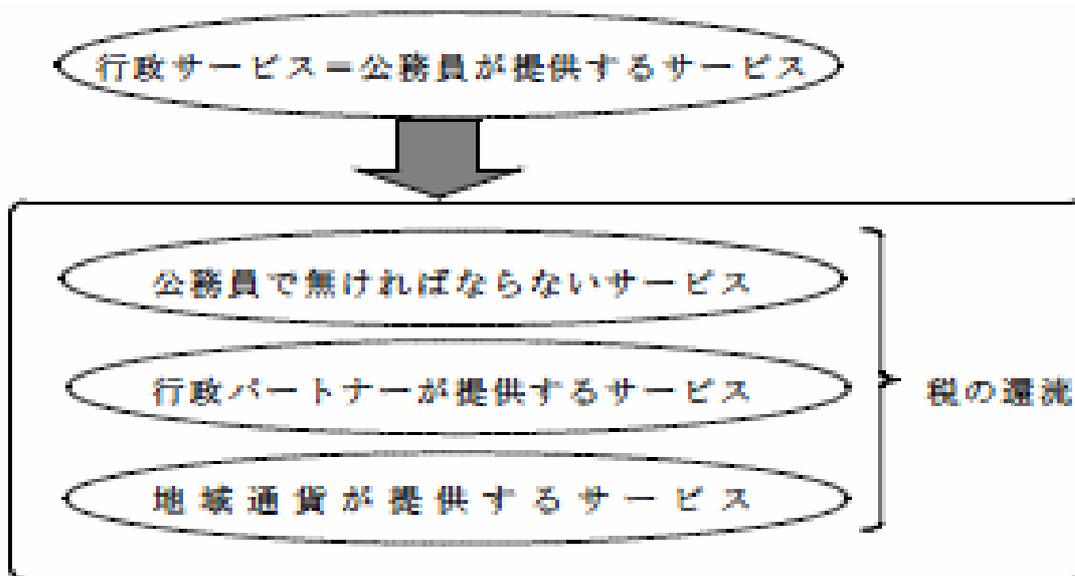
期日前投票受付事務

第三者評価機関の設置

平成 15 年 9 月 29 日設置：市民協働業務評価委員会

構成：6 人（公募市民 5 人、職員 1 人）

(3)行政サービス提供主体の転換



4 ピンチをチャンスに変える

(1)三位一体の改革による影響（平成16年度当初予算）

影響額：5億2,687万9千円の減収

(2)さらなる改革の取り組み

「志木市・地方自立計画」を導入しても平成17年度から平成25年度の9年間は赤字状態が続き約34億円にものぼる状況
町内会を始め各種団体との情報の共有
厳しい財政状況を打開する持続可能な行財政運営の改革案の検討

5 志木市ローカルマニフェスト（行政から市民への約束）

平成16年6月11日決定

成果主義による達成状況をチェックできるように、市政運営の方向性を分かりやすく明示

6 地域内分権の導入に向けた検討

(1)自主的な住民組織

住民の自治活動により、地域自治の振興を図ることを目的とする自主的な住民組織として「町内会（36）」を組織している。

(2)町内会と関わりが深い市の業務

広報紙や回覧の配布
埼玉県市町村交通災害共済加入の取りまとめ
母子保健推進員の推薦
児童遊園地の管理
防災協力員の指定
地区防災訓練の実施
防犯灯の設置、管理
排水ポンプ維持管理

(3)地域自治組織の創設に向けた検討

効率的・住民ニーズに即応した新しい自治をどう推進するか

八戸大学ビジネス学部教授 前山総一郎

地方分権化および地方自治組織についての経緯

- ・平成 5 (1993) 年 6 月 地方分権の推進に関する決議 (衆議院、参議院)
- ・平成 6 (1994) 年 11 月 22 日 第 24 次地方制度調査会「地方分権の推進に関する答申」
(国と地方との役割分担 機関委任事務の廃止 地方分権推進法について答申)
- ・平成 11 (1999) 年 8 月 8 日 地方分権一括法成立
(国・地方の役割分担の明確化 機関委任事務制度の廃止 国の関与の見直し)
平成 12 年 4 月 1 日施行
- ・平成 15 (2003) 年 11 月 13 日 第 27 次地方制度調査会「今後の地方自治制度のありかたに関する答申」(地域自治組織についての提言)
- ・平成 16 (2004) 年 5 月 19 日 合併関連三法(新合併特例法、合併特例法改正、地方自治法改正)成立
(合併特例区制度の創設 市町村の合併に関する障害を除去するための特例措置 市町村合併推進のための方策 地域自治区制度の創設 都道府県の自主的合併手続きの整備)

地方分権への必要性 (総務省見解)

中央集権型行政システムの制度疲労 国際社会への対応 東京一極集中の是正
個性豊かな地域社会の形成(固有の歴史文化をもつ地域社会の自己決定権 高齢社会・少子社会への対応

コンセプト (第 27 次地方制度調査会答申) とその制度化 (地域自治区、合併特例区)

地方分権時代の基礎自治体 :

「基礎自治体優先の原則」「補完性の原理」により「住民に身近な事務を処理できる基礎自治体」へ

「基礎自治体における住民自治充実」「行政と住民との協働推進のための新しい仕組み」

- ・住民自治の充実 : 「団体自治」とならぶ「住民自治」の重視 / 地域自治組織設置など様々の方策検討による住民自治の充実をはかる / 行政サービスをおこなうのは行政のみでなく、住民・コミュニティ組織・NPO等民間セクターとの協働による新しい公共

* 具体的には、1) 一般制度としての地域自治組織 - 行政区的なタイプ (法人格を有しないもの)
2) 合併に際して設置される地域自治組織 (特別地方公共団体として法人格を有するもの) を提起

それを制度化したもの (合併関連三法)

- 1) 地域自治区 (事務所機能は市の事務の一部を分担 各地域に関して市長に意見を述べ

る機関としての地域協議会 市全域 各区の予算作成の権限想定されず 事務所
長は事務職員)

および、合併でのバリエーションとしての「合併に際しての地域自治区」
(新市の特定区域のみも可。事務所長に特別職区長)

- 2) 合併特別区(区予算を作成 協議会は自治区に加えて区予算同意権
事務所長は特別職の区長。5年)

では何が問われているのか？

「住民の力を引き出し、効率的・住民ニーズに即応した地域のしくみ(新しい自治)を
どのように作りあげるか」!

(行政内分権だけでなく、[地方自治体・地域自治組織・NPO等からなる]地域への分権)

これにかかわる各種の方策

- ・住民に、市民税1%つかいみち決定権(千葉県市川市、埼玉県志木市)
- ・住民の行政業務への直接参加(市民の「行政パートナー制度」(条例も)志木市)
- ・その他

法・条例的支援:自治基本条例

(全国での嚆矢:ニセコ町まちづくり基本条例2000年、

東北での本格初:八戸市協働のまちづくり基本条例2004年)(別資料参照)

その一端としてのコミュニティに関わる一つの方策が「地域自治組織」

[先進事例]:浜田市・那賀地域(旭・金城・三隅町、弥栄村:島根県)で構想の「自治区」

- ・旧5市町村に「自治区」を10年間設定。新市の助役級の特別職の区長をおく。
地域住民で構成する地域協議会が区長を推薦。
- ・窓口業務、福祉・農業などで、職員の7割は、各区に。
- ・最大の特徴=各自地区に独自財源を残す(予算枠+各区に配分される地域振興基金)

世界からみて - アメリカでの住民自治組織から(前山『アメリカのコミュニティ自治』南窓
社、2004年)

アメリカ先進市(Seattle, Minneapolis等)での地域自治組織 Neighborhood Council(「コミュニ
ティ市民議会」)

- ・1万人程度の地区コミュニティで、準公選で代表選出。Neighborhood Councilを条例で公認。
- ・市議会に対して、勧告も可。総合計画採択を保証された地区計画を住民自らが策定する。

特色と先進性 グラスルーツからの構築/各種の方式 によって強力な住民自治を構築

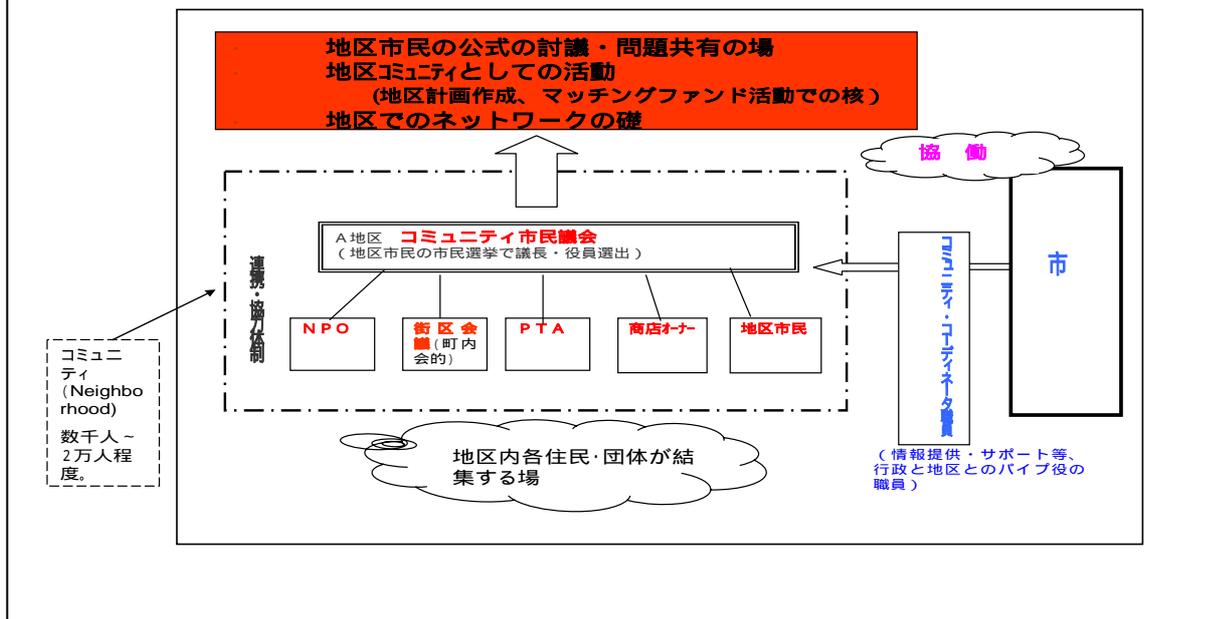
必要な措置:条例等による認知

各地区への地区担当職員の配置(専任職員)

市会議員削減(56万人シアトル市で9議員)をはじめ、経費削減

ただし、市コミュニティ振興部やコミュニティオーガナイザー達が、条例を縦横に駆使しつつ構
築してきた、「下から」の動き。

[コミュニティ市民議会のようす]



コミュニティ市民議会(Neighborhood council)の様子。議長をはじめ市民代表 10 名が情報共有・審議。市職員・警察・消防関係者もオブザーバー参加。前山撮影

課題 (地域自治組織関係)

(1) ヒトについての課題

行政内部での問題

行政関係者に意外に薄い意識 (明確なビジョンの欠如 / 場合によっては、住民自治軽視も)

- 関連セクションを巻き込む

地域自治区・合併特例区立ち上げにあって、住民・市民の理解・協力をどう得るか (Involvement)

- 住民に得心してもらい協力体制に入ってもらおう (八戸市協働条例では、ワークショップ、住民中心での指針策定、ヴォランティアでのニュースレター作成 etc)

(2) 実施についての課題

地域自治区、合併特例区を「形骸化」させないために

- ・行政主導になりやすい自治区・特例区構想
- ・実効性のある「効率的・住民ニーズに即応した自治」にむけて。
事業・予算決定権をどの程度確保するか
(合併にあつての単なる証拠作りでは、もったいない！)

- ・合併特例区設置のところでも期限終了時にむけての構想

自治区・特例区に並行しての取り組み

- ・どのように「認知」のしくみをつくるか
- ・どのように公的計画(総合計画)につなげるか(住民地区計画 首長及議会 総合計画)

自治基本条例策定

「基礎自治体における住民自治充実」「行政と住民との協働推進のための新しい仕組み」を支える自治体のビジョンをさだめる、いわゆる自治体の「憲法」の策定

「地域の住民が地域の行政や経営に対して主体的に取り組むという住民自治と、地域の独自性と自律性が確保されるという団体自治を確立すること」により「地方分権の推進を図る」

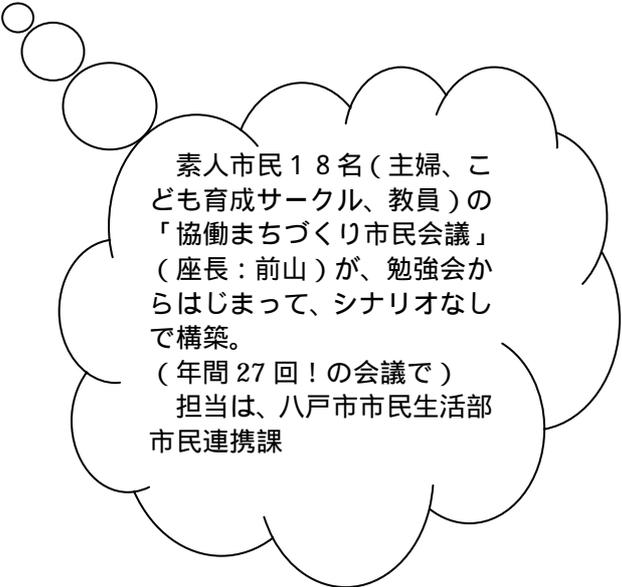
おわりに

地方制度調査会での前向きな議論とその法制化は、これまでの日本の自治システムでも画期的。かつ世界的な視野からも、ダイレクトな提言。自らの自治体で、地域にあった独自・固有の工夫をこらしてトライするチャンス。

世紀の転換にあたって、ピンチをチャンスに転じて参りましょう！

八戸市協働のまちづくり基本条例（平成16年9月27日可決）

目次	
前文	
第1章	総則（第1条・第2条）
第2章	基本理念（第3条）
第3章	権利及び責務（第4条 - 第9条）
第4章	情報共有の原則（第10条 - 第12条）
第5章	協働の手法（第13条 - 第17条）
第6章	協働の推進（第18条 - 第21条）
第7章	評価制度（第22条）
第8章	条例の位置付け（第23条）
第9章	雑則（第24条・第25条）
附則	



素人市民18名（主婦、こども育成サークル、教員）の「協働まちづくり市民会議」（座長：前山）が、勉強会からはじまって、シナリオなしで構築。
（年間27回！の会議で）
担当は、八戸市市民生活部
市民連携課

八戸市は、豊かな自然のもと、先人の英知と努力によって、歴史と伝統あるまちとして、また地域の特色を生かしたにぎわいと活力あるまちとして発展してきました。

先人から受け継いだこのまちを、さらに豊かで誰もが安心して暮らすことができ、将来を担う子ども達が夢と希望を持って健やかに成長できるまちとして後世に引き継いでいくことが私たち八戸市民の願いです。

私たちの願いである豊かで活力に満ちた地域社会を実現するためには、社会情勢の変化に的確に対応するとともに、これまで以上に地域の特色を生かし、地域住民自らの意思と判断によってまちづくりを進めることが求められます。

そのためには、私たちは、まちづくりの主体として、自らの役割を自覚し、まちづくりに参加していくことが必要です。

ここに、市政は市民の信託に基づくものであることを確認するとともに、市、市民及び事業者がそれぞれの社会に果たす役割を認識しながら協働によってまちづくりを推進することを市政運営の基本とすることにより、魅力ある個性豊かな地域社会の実現を図るため、この条例を定めます。

第1章 総則

（目的）

第1条 この条例は、市民が主体となったまちづくりを推進するため、その基本理念を明らかにするとともに、協働のまちづくりについての基本原則その他の必要な事項を定め、もって魅力ある個性豊かな地域社会の実現を図ることを目的とする。

（定義）

第2条 この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。

- (1) 市民 市内に在住し、又は通勤し、若しくは通学する個人をいう。
- (2) 事業者 市内に事務所又は事業所を有する法人又は個人をいう。
- (3) 市民活動 市民が自主的に行う公益性のある活動で営利のみを目的としないものをいう。
- (4) 地域コミュニティ 市民が共同体意識又は連帯感を持って生活する一定範囲の基礎的な近隣社会をいう。

- (5) 地域コミュニティ活動 地域コミュニティに関して市民が自主的に行う公益性のある活動をいう。
- (6) 協働 それぞれが自己の果たすべき役割と責任を自覚し、他者の存在意義と特性を認めた上で、相互の信頼関係に基づき自立した対等の立場で協力し合うことをいう。
- (7) 協働のまちづくり 市、市民及び事業者の協働によるまちづくりをいう。

第2章 基本理念

第3条 まちづくりは、市民一人ひとりの幸福を目指し、市、市民及び事業者の協働により行われることを基本とする。

第3章 権利及び責務

(市民の権利及び責務)

第4条 市民は、まちづくりの主体として、自由かつ平等な立場でまちづくりに参加する権利を有する。

- 2 市民は、前条に定めるまちづくりの基本理念(以下「基本理念」という。)にのっとり、市及び事業者とともにまちづくりを担う者としての自覚を持ち、協働のまちづくりの推進に努めるものとする。
- 3 市民は、まちづくりへの参加又は不参加を理由として、差別的な取扱いを受けることはない。

(子どもの権利)

第5条 子ども(20歳未満の市民をいう。以下同じ。)は、その年齢に応じて、まちづくりに参加する権利を有する。

- 2 子どもは、将来のまちづくりの主体として、まちづくりに関する教育を受ける権利を有する。

(事業者の責務)

第6条 事業者は、地域社会を構成する一員として、その役割を認識し、協働のまちづくりの推進に対する理解と協力を努めるものとする。

(市の責務)

第7条 市は、基本理念にのっとり、総合的かつ計画的な市政運営を効率的に行うよう努めなければならない。

- 2 市は、市民の自主的なまちづくり活動を促進し、協働のまちづくりを推進しなければならない。
- 3 市は、政策形成に市民の意見を広く反映させるため、重要な政策等の立案の過程において、市民参加の機会の確保に努めなければならない。

(市長の責務)

第8条 市長は、市の代表者として、公正かつ誠実で、市民に開かれた市政運営に努めなければならない。

- 2 市長は、協働のまちづくりに対する市職員の理解が促進されるよう、意識啓発に努めなければならない。

(議会の責務)

第9条 議会は、市の意思決定機関として、公正かつ誠実で、市民に開かれた議会運営に努めなければならない。

- 2 議会は、協働のまちづくりの重要性を認識し、市政運営が市民の意思を反映して適切に行われるよう、調査及び監視を行わなければならない。

第4章 情報共有の原則

(情報の共有)

第10条 市、市民及び事業者は、協働のまちづくりに関して必要な情報の共有に努めるものとする。

(説明責任)

第11条 市は、政策等の立案に当たっては、その内容、必要性、妥当性等について市民及び事業者の理解を得るため、誠意をもって、説明するよう努めなければならない。

(情報の公開及び提供)

第12条 市は、その保有する協働のまちづくりに関する情報を積極的に公開するとともに、分かりや

すく提供するよう努めなければならない。

2 市は、前項の情報が正確適切な内容であるよう管理しなければならない。

第5章 協働の手法

(パブリックコメント制度)

第13条 市は、重要な政策等の立案に当たっては、事前に、その趣旨、内容その他必要な情報を公表し、市民及び事業者に意見を求め、これを考慮して政策等の決定を行う制度の整備及び充実に努めなければならない。

(政策提案制度)

第14条 市は、市民及び事業者のまちづくりに関する提案を受け、これを政策等に反映させる制度の整備及び充実に努めなければならない。

(附属機関等の委員の公募)

第15条 市は、附属機関等の委員を任命するときは、市民の多様な意見を反映させるため、委員の公募に努めなければならない。

(基本計画)

第16条 市は、基本計画(市の基本的な政策等の内容を定める各種の計画をいう。)の策定に当たっては、市民の主体的な意思に則して地域の特色が生かされるよう、市民参加の機会の確保に努めなければならない。

(市民投票)

第17条 市長は、市民生活に関する極めて重要な事項について、広く市民の意思を直接問う必要があると認める場合には、市民投票を実施することができる。

2 前項の場合において、市長は、市民の適切な判断に資するよう、投票に係る事案についての情報を提供しなければならない。

3 市長及び議会は、市民投票の結果を尊重しなければならない。

4 第1項の市民投票の実施に関し必要な事項は、その都度条例で定める。

第6章 協働の推進

(市民活動の推進)

第18条 市は、協働のまちづくりを推進するため、市民活動が促進されるように必要な措置を講ずるものとする。

2 市は、前項の措置を講ずるに当たっては、市民活動の自主性及び自立性を尊重し、総合的かつ計画的に行わなければならない。

3 市民は、市民活動に対する理解を深め、参加及び協力に努めるものとする。

(地域コミュニティ活動の推進)

第19条 市は、協働のまちづくりを推進するため、地域コミュニティ活動が促進されるように必要な措置を講ずるよう努めるものとする。

2 市民は、地域住民の一員であるという認識のもと、地域コミュニティ活動に対する理解を深め、参加及び協力に努めるものとする。

(地域コミュニティ自治の推進)

第20条 市及び市民は、地域に根ざしたまちづくりが市民が主体となって行われるよう、地域コミュニティと市との間で役割と責任を分担する地域コミュニティ自治の整備及び充実に努めるものとする。

(関係行政機関等との連携)

第21条 市は、協働のまちづくりを推進するため、国及び他の地方公共団体等との積極的な連携に努めるとともに、執行機関相互及びその内部組織の間の連携を図るものとする。

第7章 評価制度

第22条 市は、行政運営が効果的かつ効率的に進められているかどうかを市民に公表するため、政策等に関する評価を行うものとする。

- 2 市は、協働のまちづくりの趣旨にのっとった行政運営が推進されるよう、協働のまちづくりに関する評価制度の整備及び充実に努めなければならない。

第8章 条例の位置付け

第23条 市は、政策等の立案及び条例、規則等の制定又は改廃に当たっては、この条例の趣旨を最大限に尊重しなければならない。

- 2 市民及び事業者は、まちづくりの推進に当たっては、この条例の趣旨を最大限に尊重しなければならない。

第9章 雑則

(条例の見直し)

第24条 市は、この条例について、社会情勢等の変化を踏まえ、必要な見直し等の措置を怠るものとする

(委任)

第25条 この条例の施行に関し必要な事項は、市長が定める。

附 則

この条例は、平成17年4月1日から施行する。

八戸市地域コミュニティ振興指針 中間報告書（予定） 目次

- 1 はじめに
 - (1) 指針策定の背景と目的
 - (2) 用語の意味
- 2 地域コミュニティ振興の意義と必要性
 - (1) 地域の特色を生かした個性豊かなまちづくりの推進
 - (2) 地域の共同意識の向上
 - (3) 行政依存からの脱却（苦情・要望に行政が応えるという関係の解消）
 - (4) 住民主体のまちづくりの実現
 - (5) 地域と行政の協働の実現
- 3 地域活動の推進
 - (1) 住民の役割
地域づくり(まちづくり)の主体 地域の連携の推進 地域の伝統文化の継承
 - (2) 町内会の役割 町内会の機能・役割、 町内会活動の充実
 - (3) 公民館を軸にしたまちづくりの推進
公民館の機能・役割 公民館活動の充実
 - (4) 学校と地域との連携推進
 - (5) 市の役割と地域との関係の見直し
市と地域の適正な役割分担による協働のまちづくりの推進
地域づくりへの市の積極的な協力
職員の意識改革 地域づくりをサポートする人材の育成
パブリックコメント制度の実施
 - (6) 市民活動団体との連携
地域と市民活動団体との連携強化
地域と市民活動団体とをコーディネートする仕組みづくり
 - (7) 事業者の地域づくりへの積極的な参加と協力
- 4 地域力の向上を目指して
 - (1) 意識改革「地域は自らの手でつくる」
 - (2) 地域の現状や特色を知る
 - (3) 地域づくりへの多様な参画
 - (4) 地域づくりを推進する人材育成
 - (5) 次代のまちづくりの担い手の育成
 - (6) 地域情報の共有
 - (7) 伝統行事の継承と地域の新たな伝統の創造
- 5 地域コミュニティの自治の推進
 - (1) 新たな地域コミュニティ自治組織の創設へ
 - (2) 各種団体との連携
 - (3) 地域づくりコーディネーターの育成
 - (4) 有効な活動を進めるための地域コミュニティ範囲の検討
- 6 地域コミュニティの振興に向けて（振興施策の提言）
 - (1) コミュニティ計画の策定
 - (2) 地域コミュニティ活動基金の創設（補助金制度）
 - (3) 地域コミュニティ窓口の一本化と町内会・行政委員制度の見直し
 - (4) 地域コミュニティ活動に関する相談の場の創設（コミュニティ相談センター）
 - (5) 市民活動団体との交流の場の創設（町内会・地域情報のページ・NPO との交流会）
 - (6) 地域拠点としての公民館のあり方を見直し
 - (7) 意識啓発（研修会等）の実施
 - (8) 将来の展望（地域自治区の検討に向けて）
- 7 おわりに



協働のまちづくり
基本条例の、
アクションプラ

これからの自治体経営 協働のまちづくりを進める宮古市の取り組み

宮古市長 熊坂 義裕

- (1)平成9年「市政暖和(談話)室(於市長室)」、「おぼんです市役所です(於各地域)」、「市長への手紙(市施設に手紙箱設置)」制度を創設。
- (2)平成11年情報公開度第1位(北海道・東北市民オンブズマンネットワーク)。平成10年から市監査委員に民間出身者を選任。
- (3)平成11年日本一簡単で速いと評判のワンストップ総合窓口を開設し、フロアマネージャーを配置(平成12年自治大臣賞受賞)。
- (4)平成11年一般会計の貸借対照表(バランスシート)を公開(東北の市で初)、平成12年特別会計、企業会計との連結バランスシートを公開。
- (5)平成12年ISO14001認証取得(東北の市では仙台市役所に次いで2例目)。
- (6)平成12年4月から地方自治法に定められた場合を除き、市の審議会から市議会議員が退く(岩手県内初)。審議会、委員会は公募市民が入ることが原則となり、加えてどちらかの性が4割を下回らないよう努力(女性委員の比率は平成16年4月現在で31.9%、県内13市では第1位)。
- (7)平成12年から市職員採用試験の成績順位を不合格の希望者に通知し、募集要項に点数配分を明示。平成10年から面接試験官に民間企業人を起用。
- (8)平成12年から事務事業評価システム導入。平成16年事務事業評価の個別結果をホームページに掲載(岩手県内初)。
- (9)平成12年教育委員4人中女性3人に(岩手県内初)。平成12年から女性教育委員長、平成16年市内小中学校校地内全面禁煙(岩手県内初)。
- (10)平成12年介護保険制度スタートを睨み「いきいき健康都市」を宣言し、GNP二乗運動を推進。介護保険では薬局、薬店に「まちかど相談所」やオンブズマン的な「サービス向上委員会」を全国に先駆けて設置。なお介護保険のサービス事業者は全て民間。ちなみに市社会福祉協議会は平成13年から市からの人件費補助無しの独立採算となり、職員数は平成6年の4人から、平成16年現在233人に増加。平成15年東北地方の太平洋沿岸で初の健康増進のための海洋療法(タラソテラピー)施設オープン。津波災害等を睨み市内全ての災害弱者情報(約3,000人)を消防緊急地図情報システムに入力。
- (11)平成13年市営建設工事に条件付一般競争入札を施行。平成14年予定価格と最低制限価格を事前公表(岩手県内初)。平成15年受注希望型郵便入札制度を施行(東北の市で初。入札結果はホームページに掲載)。
- (12)平成13年から「わかりやすい予算書」(約70ページ)を全戸配布(東北の市で初)。
- (13)平成13年より小学校就学前児童の医療費を所得制限無しに全額助成(平成15年度は県内13市で宮古市のみ)。同年中心市街地大型ショッピングセンター内に子育て支援センター「すくすくランド」開設。平成15年、次世代育成支援対策法に基づく地域行動計画策定モデル市町村に指定(北東北3県で唯一)。
- (14)平成14年簡素で効率的な開かれた市役所を目指し構造改革推進本部を設置。15年間で正職員

数約3割(185人)削減方針を打ち出す。

- (15) 平成13、14年度市税収納率上昇(14年度は岩手県内13市で唯一)。平成10年から市営住宅家賃滞納者に強制執行も含む法的措置(岩手県内初)。市税や国保税滞納者にも差押え強化(15年度は852件)。
- (16) 平成14年行政改革度人口10万人以下の429市中第1位(日本経済新聞社)。同じくホームページの情報公開度第3位(東洋経済新報社)。

平成14年 人口10万人以下全国429市 ベスト5			平成14年 人口10万人以下全国429市 ベスト5		
ホームページから見た 情報公開度ランキング			行政改革度ランキング		
順位	市名	(県名)	順位	市名	(県名)
1	逗子市	(神奈川県)	1	宮古市	(岩手)
2	古川市	(宮城)	2	近江八幡市	(滋賀)
3	宮古市	(岩手)	3	柏崎市	(新潟)
"	敦賀市	(福井)	4	逗子市	(神奈川県)
"	宇土市	(熊本)	5	千歳市	(北海道)
	(東洋経済新報社調べ)			(日本経済新聞社調べ)	

- (17) 平成14年自治基本条例(仮称)制定に向けて市民懇談会発足(岩手県内初)。
- (18) 平成15年NPOとの協働推進ガイドラインを作成し各課に協働推進員を配置(岩手県内初)。平成14年勤労青少年ホーム、平成15年ヨットハーバーをそれぞれ市内のNPO法人に管理運営を委託(公共施設をNPOに委託した岩手県内の第1、第2例目)。知的障害者就労支援を目的としたNPOにリサイクル資源分別事業と養護学校の学童保育の運営を委託。平成15年中心市街地大型ショッピングセンター内に障害者のための総合相談窓口設置。16年指定管理者制度を利用して養護老人ホームを競争原理で市社会福祉協議会に委託(岩手県内初)。
- (19) 平成15年日本で最初に制定した水道水源保護条例(昭和29年)を全面改訂し、有収水量1トンに月約1円を積み立てる基金制度(植樹等に使用)を創設。ちなみに水道料金は東北の市で最も安い。
- (20) 平成14年4月から市長給与10%カット、16年4月から20%カット。平成15年行政職ラスパイレズ指数95.1(岩手県13市中最下位、1位は盛岡市で103.0)時間外手当も同様(平成8年度10.6%、平成9年度から5-6%台で推移)。

* 合併特例法の適用を受けることが出来る期限内合併を目指し「改革に基づく新たな地域づくり」「改革なくして合併なし」の理念のもとに、田老町、新里村と新設方式を軸に法定協議会で審議中。具体的には、合併によって生じる余剰人員対策として退職者の補充を可能な限り抑え(概ね40%程度)、15年間で合併時753人を518人にすること、また、合併特例債の発行見込額も上限の8割程度に抑えることなど。

「公共政策フォーラム 2004 イン岩手」報告書

2005年3月10日	印	刷	
2005年3月20日	発	行	
	編	集	岩手県立大学総合政策学部 齋藤俊明
			〒020-0193 岩手県岩手郡滝沢村滝沢字巣子 152-52
			019-694-2758 shunmei@iwate-pu.ac.jp
	発	行	「公共政策フォーラム 2004 イン岩手」実行委員会
	印	刷	杜陵高速印刷株式会社
			〒019-651-2110 岩手県盛岡市川目町 23-2

〒564-8680 大阪 吹田市山手町3丁 3 35号
関西大学 経済・政治研究所 ソシオネットワーク戦 研究センター
公共政策学会2004 度企画委員会
sec01@rcss.kansai-u.ac.jp

公共政策学会・2004 研究大会
ジョブセミナー 告申込書

[I] 告者

氏 :
所 属 :
住 所 :
〒 :
E-Mail :
Fax :
電 話 :

共 告者

氏 (所属) :

氏 (所属) :

[II] 研究 告 題

[III] 告 の : 以下のいずれかのひとつをお書きください

→ []

- | | | |
|------------------------|---------|----------|
| A 金改革 | B 自治体政策 | C 安全 障 |
| D ガバナンス | E 科学技術 | |
| F ソーシャル・キャピタル (人間関係資) | | |
| G 政策 価 | H 公共経営 | I 情 公開 |
| J 環境 題 | K 政策 | L 政策 ・哲学 |
| M 行財政改革 | | |
| O その他 (: _____) | | |

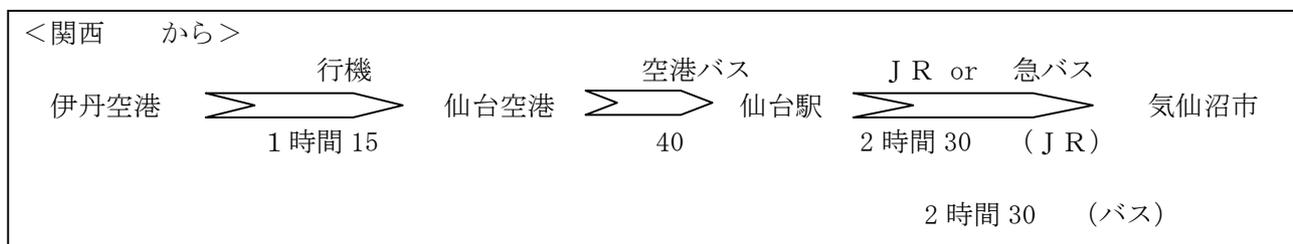
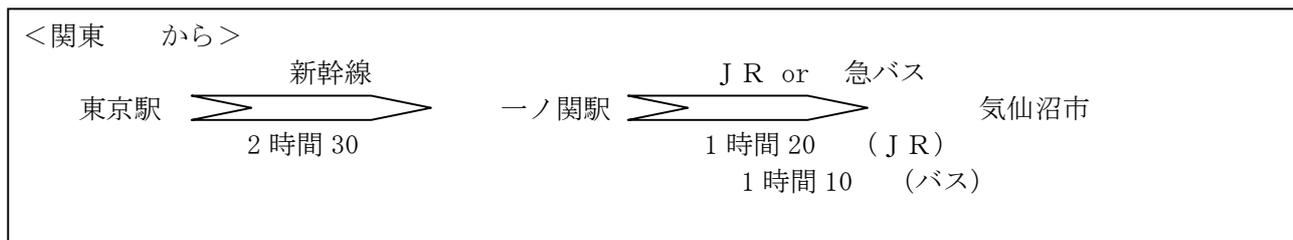
[IV] 概 (1500字以)

「公共政策フォーラム 2004 イン気仙沼」参加申込み

成 16 8 月 26 () ~ 28 (土) 開催の「公共政策フォーラム 2004 イン気仙沼」に参加されるは、この紙の に記の上、直接ファクスされるか、じひを E メールで、できましたら 7 月 までにご 下さい。

フォーラムの ひ・プログラムについては、ニューズレターをご参照下さい。26 が学生参加プログラム、27 がシンポジウム、28 がエクスカージョンです。

交通情 (以下の時間には、乗り換え時間・待ち時間は含まれておりません。)



- ◇ 8 月 26 に、仙台空港 10:00 ⇒気仙沼 13:30 着&仙台空港 16:00 ⇒気仙沼 19:00 着の送迎バスを出す 定です。
- ◇ 8 月 28 のエクスカージョン終 後に、気仙沼 14:30 ⇒一ノ関駅 15:40 着&気仙沼 14:30 ⇒仙台空港 17:30 着の送迎バスを出す 定です。
- ◇ 送迎バスの 希 者は、申込みの際に ずご 下さい。 者がまったくいない は中止とします。

宿 情

- ◇ 参加者には、2 (27) のシンポジウム・懇親会の会場となる「サンマリンホテル観 」の 室・ 室を、 先的にご案 ・手 を致します。
- ◇ 「サンマリンホテル観 」の 室 (S・朝食) は 7,350 円、 室 (1人 ・朝食) は 12,600 円となります。
- ◇ 「サンマリンホテル観 」が 室になった場合、あるいは の宿 先をご希 の場合も、申し込みいただいた には、事 局の でご案 ・手 をさせていただきます。
- ◇ その他のホテル・ 館の
「ホテル一景閣」 室 (S・朝食) 8,400 円、 室 (1人 ・朝食) 12,600 円
「ホテルパールシティ気仙沼」 室 (S・朝食) 7,560 円

参加申込受 ・宿 の手 ・交通手段について

気仙沼コンベンションビューロー協議会

tel:0226-21-2220、fax:0226-21-2226、kcb@kesenuma.ne.jp

「公共政策フォーラム 2004 イン気仙沼」参加申込みフォーマット

申込み先：気仙沼コンベンションビューロー協議会

FAXの場合： 0226-21-2226

Eメールの場合： kcb@kesenuma.ne.jp

前	
所属	
先住所	
先FAX	
先Eメール アドレス	

参加するところ、あるいは送迎バスの
するところに、○を 入れて下さい。

宿 される に○を 入れて
下さい。

26 ()	学生による政策コンペ		25 (水)	
27 (金)	シンポジウム		26 ()	
	昼 食 (1,000 円)		27 (金)	
	懇親会 (5,000 円)		28 (土)	
28 (土)	エクスカーション (昼食代込み 1,500 円)		29 ()	
送 迎 バ ス	26	仙台空港 10:00⇒気仙沼	室と 室の 希 する に ○をお けく ださい。	室 () 室 ()
	26	仙台空港 16:00⇒気仙沼		
	28	気仙沼 14:30⇒ 一ノ関		
	28	気仙沼 14:30⇒仙台空港		

とくにホテル・ 館に関する希 などありましたら、ご記 ください。

- Eメールで申し込みされる は、 じ情 をご 下さい。
- 7月31 (土)までに申し込みいただいた には、早い順から、シンポジウム会場となる「サンマリンホテル観 」の に宿 手 させていただきます。「サンマリンホテル観 」が 室になった場合には、近くのホテル を案 ・手 させていただきます。
- 参加申し込みをされた には、 途、宿 情 や交通情 をお送りします。
- 昼食代や懇親会 は、シンポジウム会場受 にて徴収させていただきます。
- 宿 などに関する確 の は、(可 な には)できる限りEメールを通じて行いたいと思います。ご協 お願い致します。

「公共政策フォーラム 2004 イン気仙沼」開催について

趣 旨

これからの時代・社会の構築には環境がキーワードであり、地域振興として環境を掲げるところも増えてきた。「循環型社会」や「持続可能な社会」を構築していくためには地域を越えた、あるいは地球規模での対応が求められる一方、「グローバル・パラドックス」「think globally, act locally」と表現されるように、その具体的な解決策には、住民や地域が主体となって行動することが重要である。たとえば、社会全体でゴミの量を減らすためには、一人一人の行動、地域ごとの活動が鍵となる。気仙沼地域から全国に波及した植林活動もまた、そうした地域からの環境活動である。そうした住民の主体的な活動、それを支える教育問題や住民と行政のパートナーシップのあり方について議論を行う。

名 称 「公共政策フォーラム 2004 イン気仙沼」

期 間 平成 16 年 8 月 26 日（木）～28 日（土）

場 所 サンマリン気仙沼ホテル観洋（27 日のシンポジウム）
気仙沼市地域交流センター（26 日の学生による政策コンペ）

主 催 日本公共政策学会・気仙沼市（事務局：気仙沼市企画部企画政策課）

後 援 宮城県、本吉町、唐桑町、千厩町、室根村、気仙沼市教育委員会、気仙沼商工会議所、
（予定）気仙沼コンベンションビューロー協議会、東北文化学園大学、報道機関等

参加費 無料（懇親会・エクスカーショ参加料別途）

参加者 ○日本公共政策学会会員
○地元自治体関係者
○地元学校関係者
○政策コンペ参加学生
○市民

プログラム

日 時 ・ 構 成	内 容
8 月 26 日（木）「学生による政策コンペ」 14：00～18:00	テーマ「地域から発信する・発動する環境活動」
8 月 27 日（金）「シンポジウム」	
セッション I 10：00～11：30	テーマ「環境教育」 ◎パネリスト 青野哲大氏（大島海洋環境アドバイザー） 及川幸彦氏（気仙沼市立面瀬小学校教諭） 高橋誠子氏（宮城県気仙沼高校講師） 谷山友夫氏（気仙沼自然塾塾長） ◎コメンテーター 中川芳江氏（株ネイチャースケープ、 兵庫県環境審議会委員等） ◎コーディネータ 横須賀 徹氏（水戸市教育委員会次長）

オープニング	13:00～13:20	学会会長挨拶、気仙沼市長挨拶
基調講演	13:20～14:30	「環境と地域振興」(仮題) 加藤 寛氏 (千葉商科大学学長、 慶應義塾大学名誉教授)
セッションⅡ	15:00～18:00	テーマ「地域から発信する・発動する環境活動」 政策コンペ優秀作のプレゼンテーション ◎パネリスト 新川達郎氏 (同志社大学教授) 菊地ひろ子氏 (前エコシティ気仙沼推進委員会委員長) 小葉松英行氏 (宮城県保健環境センター企画情報部長、 NPO エコワーク実践塾代表) 京谷美智子氏 (環境カウンセラー、 宮城県環境審議会委員) ◎コーディネータ 長峯純一氏 (関西学院大学教授)
懇親会	18:15～20:00	サンマリン気仙沼ホテル観洋
8月28日(土)「エクスカーション(視察)」	9:00～14:00	気仙沼市魚市場 唐桑町舞根水山養殖場 気仙沼大島

事務局

企画内容について

〒669-1337 三田市学園2-1

関西学院大学総合政策学部 長峯純一研究室

tel:079-565-7646、fax:079-565-7605、nagamine@ksc.kwansei.ac.jp

気仙沼市企画部企画政策課企画政策係

tel:0226-22-6600、fax:0226-24-8605、kikaku@city.kesennuma.miyagi.jp

参加申込受付・宿泊の手配・交通手段について

気仙沼コンベンションビューロー協議会

tel:0226-21-2220、fax:0226-22-2226、kcb@kesennuma.ne.jp

〒564-8680 大阪府吹田市山手町3丁目3番35号
関西大学 経済・政治研究所 ソシオネットワーク戦略研究センター内
日本公共政策学会2004年度企画委員会
sec01@rcss.kansai-u.ac.jp

日本公共政策学会・2004年研究大会
通常セッション報告申込書

[I] 報告者

氏名：
所属：
住所：

〒：
E-Mail：
Fax：
電話：

共同報告者

氏名(所属)：

氏名(所属)：

[II] 研究報告論題

[III] 報告論文の分類：以下のいずれかのひとつをお書きください

→ []

- | | | |
|-----------------------|---------|-----------|
| A 年金改革 | B 自治体政策 | C 安全保障 |
| D ガバナンス | E 科学技術 | |
| F ソーシャル・キャピタル(人間関係資本) | | |
| G 政策評価 | H 公共経営 | I 情報公開 |
| J 環境問題 | K 政策法務 | L 政策理論・哲学 |
| M 行財政改革 | | |
| O その他(分野：_____) | | |

[IV] 希望討論者：必ず2名。E-Mail を記入してください。なお、討論者の決定はプログラム委員会が行いますので、ご了解ください。

第一希望

氏名 :

所属 :

E-Mail :

Fax :

電話 :

第二希望

氏名 :

所属 :

E-Mail :

Fax :

電話 :

[IV] 論文概要（1500字以内）（次のページに書かれてもかまいません）