

## 9 セミナー背景レポート

### 「住民参加型行政の課題」セミナーの背景にあるもの - 地方自治・我々を取り巻く状況 -

三重県地方自治研究センター 主任研究員 西口 裕登

#### はじめに

近年、我々をとりまく情勢は、激動の時代をむかえ、未曾有の変貌を遂げている。全国的に自身が居住する住所の表記が変わった人も多いように「市町村合併」、「小さな政府」、「三位一体の改革」、「指定管理者制度」、「市場化テスト」・・・、とくにここ数年の間、これまで見聞きしなかった新たな言葉や事象、政策が発生し、展開されてきており、地域社会は駆け足で大きな移り変わりを見せている。

今年度当センターでは、このような動向も受け、事業の一つとして「住民参加型行政の課題」とメインタイトルを付与した自治研究とセミナーを各団体、専門講師陣のご協力をいただいて開設した。

「住民参加型行政の課題」セミナーにおける具体的課題、状況整理、ピンポイントな手法・提言等は、座長の総括レポート及びセミナーに参画いただいた専門講師陣にレポートをご寄稿いただいているので、そちらの項でご確認いただくこととしたい。

本稿は、第一に近年の社会的な状況を鳥瞰し、とめなおすことで、セミナー開設の背景にある状況を浮かび上がらせ、確認しておくことでセミナーのバックフォローとする。

第二に近年当センターが調査・研究課題としてターゲットとしているいくつかの具体的事象のなかから今回のセミナーの背景として押えておくべきキーワードを（以下のとおり）ピックアップし、確認・整理しておくことで現時期における当センターの調査・研究の区切りする意味合いと今後さらに研究を進めていくための課題提起とする。

レポートの構成上、可能な限り時系列・リンケージを円滑に捉えられるように便宜上キーワードに順序を付けたが、ご承知のとおりそれぞれが複雑に絡み合い、リンクする事柄であるので内容的に順序・順位はつけられないものである。このことについては、予めお断りしておきたい。

具体の論体については、最初にキーポイントについて略説を行い、それらを踏まえた上で諸説はあるが、私なりの切り口で若干のコメント等を加えながら整理し、最終総括へ繋げていくものとする。

キーワード	1	地方分権（一括法）
	2	市町村合併
	3	日本型・小さな政府
	4	三位一体の改革
	5	地域格差・格差社会
	6	少子化・高齢化
	7	地方自治の本旨
	8	公共（サービス）
	9	指定管理者制度
	10	市場化テスト

## 1 地方分権（一括法）

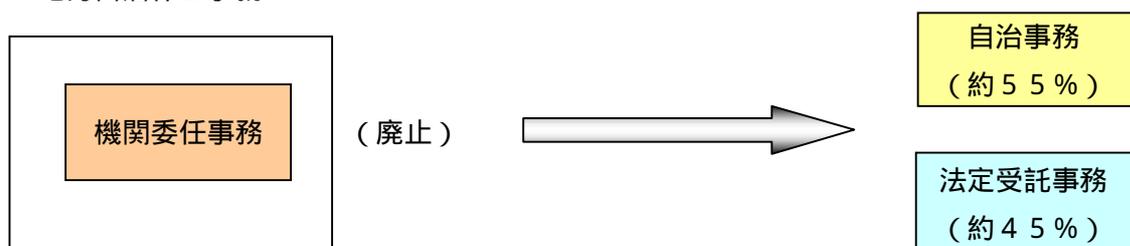
地方分権とは、国家権力を地方自治体に移して分散させるシステムをいい、地方自治（詳しくは、本稿「7 地方自治の本旨」で論じる）の実現を図っていくことをいう。

2000年4月「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律（通称：地方分権一括法）」施行より早7年近くが経過した。この法施行の背景には、従来の中央政府主導の強権的な中央集権型行政構造により「権力」という視点では脆弱化した地方政府に権力を分配するという「地方分権」の考え方に基づくもので、自治体のバイブルともいえる地方自治法をはじめ、関係法令数百本が一挙に改正され、本格的な分権型社会へ転換することが期待されている。

この地方分権一括法の主な特徴を見てみると、国と地方自治体の業務関係（役割）によるものが要所を占める。一例として、これまでは地方自治体の長などを国の「出先機関」とみなして事務を行わせる「機関委任事務制度」というものが存在していた。このことにより地方自治体は国の画一的な基準に従わざるをえず、住民のニーズに的確に対応できないという側面があった。ちなみにこの事務の割合は、都道府県レベルで全業務の約70～80%、市町村レベルで約30～40%を占めるといふ報告もなされている。このことから「国 都道府県 市町村」が暗黙のうちに上下関係にあるような印象を与えていたことは否めない。

今回の法施行でこの機関委任事務制度は廃止され、これまで地方自治体が処理してきた事務は一部のものを国が直接実施するものと変更し、それ以外は明確に地方自治体の事務と位置づけられた。これにともない、地方自治体の事務は、地方自治体の責任・判断に基づく事務：「自治事務」と依然国と関わりが強い事務：「法定受託事務」に大別されることになった。このように振り分けられた業務比率についてある自治体（市）をモデルにした調査では前者が約55%、後者が約45%という比率となっており、地方自治体が責任・判断をもって行うとされる自治事務の割合の方が若干多いことが見受けられる。（図1）

図1 地方自治体の事務



同様に今までは国と地方自治体の間で役割が明確でなかった部分や不透明であった関係も明確化され、これまでの「上下、主従の関係」から「対等、協力の関係」へと位置づけられた。これにより地方自治体は、名実ともに「地方政府」としての機能を果たすこととなった。

このことは大変極端な表現をすれば、「自治体は地方政府である。このことから地方自治体は創意・工夫で独自で自主性を持って地方の運営を行うべきである」ということであり、裏を返せば「これからは国の言うことを全てきかなくても良い」とも表現できようが、仮に個々の自治体決定・方針に準ずるもそれに反する国の方針があった場合には、自信を持って「NO!」といえる、状況によって「無視」することは、現実問題として行政システムのまた社会的にも実践できることなのであろうか。

法文では美しく「対等」や「協力」関係といわれるものの、現行の系統的にみるもとくに財政分野等においては、表立たない国の関与も根強く存在し、かつその影響も多大である。

さらに「協働」・「協力」というキーワードが前面に押し出され、その促進が叫ばれるなか、実際に公以外の主体と協働して業務を行おうとするものの、業務に關与する主体、取り扱い主体の条項（身分・保証）、賃金、報酬等の規定、一部改正はされたものの行政業務の根底にある関係所法令、地方自治法等の制約については依然強固なものがあるといえる。

これらに加えて現場で日々の業務に携わるも国に対する「陳情・要望」というスタイルは行政体系・管理システムの的にも根強く残っている。つまり現実として言葉でいう「地方分権」とは乖離があるのではないかと感じられる部分も多く、法文の文字通りに「地方自治体が主体的に自ら自律し、判断を持って行財政運営を行うこと」は残念ながら現在の情勢では非常に困難であるとも感じられる部分が多い。また、「国から通達がきている...」、「国へ書類を上げる...」等、職員の「意識の切り替え」についても時間さえかければ法文の謳うとおりの関係が構築されるのか大きな疑問が残る。

## 2 市町村合併

地方分権を組織的かつ地理的に推進するために発生してきた事象の一つが「市町村の合併の特例等に関する法律（通称：（新）合併特例法）」に基づき進められた全国規模での「市町村合併」である。

市町村合併の背景と効果についての国（総務省）の方針・見解は、

- ・地方分権の推進
- ・少子高齢化の進展
- ・広域的な行政需要の増大
- ・行政改革の推進
- ・昭和の大合併（1955年前後）から50年が経過 時代の変化

という大きく5つの柱を打ち出しており、これらを加味した上で、「基礎自治体である市町村の行財政基盤を強化する必要がある」と位置付け、そのための「手段」として市町村合併を選択している。

今回の合併の手法は、合併を行わないと地方交付税等の大幅カットによる締め付け、逆に合併を行うと「合併特例債」という甘い飴をもたらすという方針のもとに推進されたものである。

合併特例債（以下「特例債」という。）とは、合併を行った自治体が「新市町村建設計画」に基づき実施する事業等の経費について合併年度から10カ年度に限りその財源として借り入れられる「地方債」のことをいう。しかし、ここで注意しておかなければならないが、この特例債の取り扱いについては、当初の国と地方自治体の見解の相違等も現実として存在しており、（特例債の）活用による償還金については普通交付税で措置される割合も多いことや、利子についても地方自治体の持ち出し分が多くなることが同様であり、（特例債の活用については、）後年度に負の遺産を送り、自治体財政に多大なる影響を及ぼすことにもなりかねない。このことから特例債を「疑似債」と表現する研究者も存在する。あくまでも「債」は「債」である。

地方分権を推進するためには、ある程度のスケールメリットを生かすことが必要であるとも考える。このために合併という手段を用い、行政区域や財政基盤、組織等の規模を強化することが必要であるという点も理解できないことはない。しかし、相反する指摘になるが、「大きな行政は、小回りが利かない」という大きなマイナス要素を孕んでいる。実際に自治体窓口で尋ねてみるも、「合併前には可能であったことが、合併後には不可能になってしまった」という声を多々聞くことがある。多くの合併における基本姿勢として「サービス高く、料金安く」をキャッチフレーズに進めてきたことは承知しているが、場合によりこのような現象は、住民サービス、大きくいえば地方自治の大きな後退に繋がる可能性がある。

現在の合併自治体は、ようやく落ち着きは見せてきている部分もあるが、組織的にも政策的にもいまだ手探りの状態にある部分も否めない。「住民の言うことを全て聞かなくてはならない」という意味では決してないが、このような課題については、住民サービスに直結するものとして検証・対応を急がねばならない。

また、行政組織の基盤という視点から「適正な自治体規模（人口、面積等）」については、以前から研究・議論がなされ、諸説があるものの明確な決着論は見出されていない。今後もこの設問に答えを出すことは不可能ではないのだろうか、永遠の課題でもあろう。

ここで簡単に合併の動向を市町村数で見ると、今回の平成大合併は、1999年4月1日の兵庫県篠山市の合併を皮切りに2007年3月12日の京都府木津川市まで昭和の大合併以来50年来存続してきた全国3,232自治体は、1,807自治体へと減少し、その減少率は44.1%となった。

当県における合併の状況については、2003年12月1日の「いなべ市」の合併（誕生）を皮切りに2006年1月10日の「大台町」及び「紀宝町」の合併（誕生）まで市町村合併が急加速し、従来存在した県内69自治体は、半数以下の29自治体へと激減し、同時に県内から「村」が消滅することとなり、減少率58%は、全国平均を大きく上回り、減少率（全国）第11位にランクし、当県は、合併がかなり進んだ都道府県の一つとなった。（表1）

表1 市町村数の変遷

1999年3月31日現

	市	町	村	合計
全国	670	1,994	568	3,232
三重県	13	47	9	69

2007年3月12日現

	市	町	村	合計	減少率(%)
全国	782	830	195	1,807	44.1
三重県	14	15	0	29	58.0

### 3 日本型・小さな政府

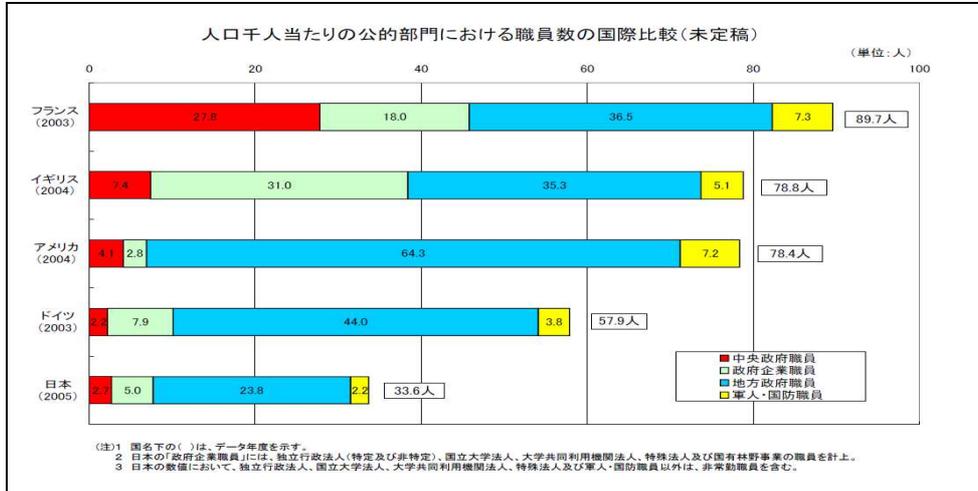
2001年に発足した前小泉内閣の「聖域なき構造改革」の目玉として市町村合併と同時に政策目標として掲げられたのが「地方分権型行政体系の推進」という大儀の下に行政効率の見直しや行財政コストの削減等の推進に主眼をおいた「地方でできることは地方で、民間でできることは民間で」（広義に「補完性の原理」とも捉える）という標語であり、中央政府の機能はもとより、地方自治体の機能も縮減をはかる「日本型・小さな政府」路線である。

小さな政府（limited government）とは、もともとイギリスの経済学者アダム・スミス以来の伝統的な自由主義に立った思想から発生した経済政策であり、「政府の市場への介入を最小限にし、個人の自己責任を重視し、国家による社会政策を最小限にする」という考え方である。

この小さな政府が要素に持つ一部分に対する見解であるが、統計として日本はもともと、欧米諸国と比較するも公的企業（事業）の割合が著しく低いことが確認されている。（源泉徴収制度や民生委員等、公務に準じる業務へのボランティア等、反論はあろうが・・・）同様に組織形態は異なり、単純比較は

できないものの、人口に占める公共サービスを担う公務労働者の数についても「人口千人当たりの公務員数」で見ると、欧米諸国と比較するにかなり少なくなっており、対象ケースによっては半数以下となっている状況もある。(表2)

表2 人口千人当たりの公的部門における職員数の国際比較【未定稿】



出典：総務省 行政管理局資料

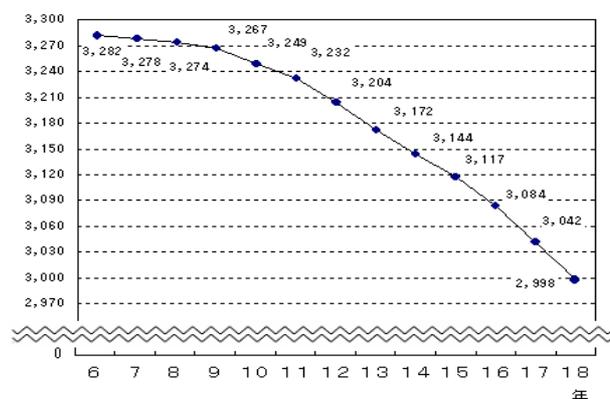
次に日本の地方公務員の数について具体的な数値で見ると、2006年4月現在で299万8,402人(前年比 4万3,720人、総務省調査)であり、1975年の調査開始以来、初めて300万人を割り込むと同時に12年連続で減少していることが報告されている。(表3)

これに加えて、総務省は、今後も行政改革の一環としてさらに公務員数を純減させることを目標としていることや「6 少子化・高齢化」にて論じるように2007年から始まる人口比率で最も大きな容量をもった「団塊の世代」の定年退職にともなう自然現象も確実に発生することもあり、今後も地方公務員数は大きく減少の一途を辿ることは間違いない。

表3 地方公務員数の推移 (各年4月1日現在)

年	総数			一般行政部門		
	職員数	対前年増減数	対前年増減率	職員数	対前年増減数	対前年増減率
6	3,282,492	11,693	0.4	1,174,514	7,172	0.6
7	3,278,332	4,160	0.1	1,174,838	324	0
8	3,274,481	3,851	0.1	1,174,547	291	0.0
9	3,267,118	7,363	0.2	1,171,694	2,853	0.2
10	3,249,494	17,624	0.5	1,165,968	5,726	0.5
11	3,232,158	17,336	0.5	1,161,430	4,538	0.4
12	3,204,297	27,861	0.9	1,151,533	9,897	0.9
13	3,171,532	32,765	1.0	1,113,587	注 37,946	3.3
14	3,144,323	27,209	0.9	1,100,039	13,548	1.2
15	3,117,004	27,319	0.9	1,085,585	14,454	1.3
16	3,083,597	33,407	1.1	1,069,151	16,434	1.5
17	3,042,122	41,475	1.3	1,048,860	20,291	1.9
18	2,998,402	43,720	1.4	1,027,128	21,732	2.1

注)平成13年の純減数については、調査区分の変更により、一般行政部門から公営企業等会計部門に23,147人が移動しているためであり、その影響分を除いた場合の一般行政部門の増減数は、14,799人(1.3%)となる。



出典：総務省 地方公共団体定員管理調査

前述の総務省の定数削減方針に対し、地方自治体は、地方公務員法上(第27条等の関係)、現役職員を解雇することは不可能である(生首は切れない)ことから、退職者数に対しての新規採用者数を

絞ること(ギャップ)で定員削減を実施していくことになる。今回の市町村合併の大きな目的の一つは、組織的にこのような状況を生み出す手段であることは間違いない。

このような点から見てみると諸説はあるが、私は日本では既にある意味「小さな政府」は実現しているという指摘ができるのではないかと考える。(世界規模での比較を行うも行政体系、経済活動等の因果関係を精査し、同じステージで証明することは大変困難なことでもあり、不可能に等しい)このことから、この部分において元来の小さな政府理論の持つ性格と照らし合わせるも違和感を覚え、区別するために今回のものを「日本型」という言葉を付加して表現している。

#### 4 三位一体の改革

国により毎年策定され、次年度の地方自治体の普通会計の歳出と歳入の見通しとなることで全体的な財政運営上の指標となる「地方財政計画」の大幅な圧縮や、また内閣総理大臣を議長とする経済財政諮問会議にて答申され、閣議決定され財政政策、経済政策の柱となる「骨太の方針」(経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針)第1弾に基づき、2001年から手始めに国債発行の制限、不良債権処理の抜本的改革等に着手がなされた。

さらに前項「日本型・小さな政府」を具現化させる政策として「骨太の方針2002」において、国と地方に関する行財政システムに関する大きな3つの改革、

- ・地方交付税の改革(見直し) 約5.1兆円削減
- ・税財源の移譲(税源配分の見直し) 約3兆円移譲
- ・国庫補助負担金の改革(廃止・削減) 約4.7兆円削減

を同時に実施するということをキリスト教の教典「父(神)」と「子(イエス・キリスト)」と「聖霊(聖神)」の三つの位格(三位)は皆尊さが等しいという考え方に準えて表現したいいわゆる「三位一体の改革」が進められることとなった。(当然今回のものはキリスト教とは無関係である)

このことは端的に言えば、「地方で地方歳出を賄う(地方が必要なお金は地方で集める)」ということでもあり、国の表現を用いると「地方財政の効率化とスリム化」を達成しようとするものであり、実現するためには地方自治体は、「一層の自立(自律)・創造性により地域づくりを推進し、住民を引きつける魅力ある行政運営を行うために独自の政策を展開すること」が求められたのである。具体的に改革の一部を見てみることにする。

「地方交付税の改革」については、自治体にとって雌雄を決するものともいえようが、以前から改革が不十分との指摘が多く、政府は、人口と面積に基づき算定の簡素化を目論んだ「新型交付税」を2007年度以降に導入予定とし検討を行っていたが、この影響としてとくに過疎部、離島部等は配分額が従来に比べ激減し、これまで地域の実情、ケースに応じて行われてきた国のフォローが「簡素化」という言葉の下に一扫されていくことが非常に懸念される状況に陥った。

これらを受けてさらに進められた近日の新型交付税論議では、当初の試算で浮き彫りとなった著しい格差を改善すべく様々な「測定単位」、「補正係数」等を追加し、検討を進めてきており、現時点で一応の落ち着きを見せたとの報告がなされている。

その内容を少し見てみると、現段階の試算に基づく具体的な自治体への影響については、「マクロ:都道府県レベルでプラス・マイナス10億円程度」、「ミクロ:人口1万人未満の自治体レベルでプラス・マイナス3,000~5,000万円程度」の普通交付税に影響が出るという報告がなされている。

ここで、この「程度」という言葉の意味の受け止め方であるが、とくに人口1万人未満の自治体、つ

まり小規模自治体におけるマイナス3,000万円～5,000万円という額は、取るに足りない額と見ることができるのだろうか、新型交付税によりプラスに転じる場合は論じるまでもないが、自治体財政が逼迫する中でのマイナスに転じた場合については、このような小規模自治体に与える影響は多大なものになるのではないだろうか。

新型交付税については、論議が始まった当初の状態に比べたらかなりの格差是正措置等は検討されたとも見ることはできるが、そもそも今回の導入目的は、算定の「簡素化」を目論んだものであったはずにも関わらず、結果的に終盤での多数の補正係数等（算出式）の追加等により、算定はさらに複雑化になり、具体の交付税の中身については、財政担当者でも困惑するような一層不透明なものになってしまったと感じざるをえない。

次に「税財源の移譲」については、既に税源約3兆円分が国税（所得税）から地方税（住民税）へと移し替えられる政策が動き出しており、（ほとんどの労働者が該当するということが、）具体的には「2007年1月からは所得税が減額され、逆に同6月からは住民税が増額される」ということになっている。個人の持ち出しについては、税配分の転換であるので政策展開前と比較するも「増減は発生しない」という説明ではあるが、定率減税の廃止等（本稿「5 地域格差・格差社会」にて論じる）も既に実施されてきていること等からも今後も我々個人の負担が軽減されることは期待できない。

さらにこの状況を自治体で見ると税源移譲分をめぐり不交付団体である東京都と総務省、交付団体である道府県が対立を見せる等、都市部と地方部の隔たり、確執が一層顕著化している。加えて地方部の自治体においては、現実として従来の財政状況と比較するも税源移譲と国庫補助負担金の削減等の増減のバランスが保てなく（以前より著しく収入が減少）、収支が不均衡な状態となっている部分も多く、強い危機感を抱かざるをえない状況を助長しているという報告もされている。

これらの諸改革が進めば、都市部と地方部の格差（本稿「5 地域格差・格差社会」にて論じる）が一層激しくなる様相も呈しており、最悪のケースも想定し、諸団体の研究会・懇談会では自治体の破綻を未然に防ぐべき仕組み・制度の研究が「自治体再生法制」（自治体破綻法制）等を中心として検討が進められているものの、第二の夕張市（\*1）のような自治体の財政破綻が相次ぐことも十分予測できるのではないだろうか。このことは私の杞憂に過ぎればそれが一番いいことなのであるが、大げさな表現であろうか。

政府には今後の行財政改革に対し、「十分な地域の精査」と「地方の意見反映や状況の加味」等についてマクロ的視野かつミクロ的視野にて据え、さらには至上命題として「地域の運営に当たっては、その地域に応じ、独自性を考慮するものでなければならない」という地方自治の本旨が真に実現できるべき（本稿「7 地方自治の本旨」にて論じる）「正常な所得再分配」と「持続可能な社会システムの構築」に望まれることを祈念してやまない。

このようなことから「三位一体の改革」については、現在進行中の改革ではあるものの積み残した課題は多いと感じられる。

\*1：「夕張市の事例」および「地方財政を取り巻く概況」、「自治体破綻法制」等については、当センター機関紙「みえ自治研センター かわらばん」2006年10月号、11月号、12月号へ拙稿『夕張市「財政再建団体の申請」表明から見る地方財政』を掲載しているのでご参照いただきたい。

## 5 地域格差・格差社会

格差拡大（是正）という言葉は連日耳にするようになってきた。現代社会、とくに日本において、「格

差」とは経済機能上の観点から論じざるをえないのではないだろうか。

現状として国土の地理的条件等の要素も大きかろうが、企業等が進出し、産業・商工業の発展している地域においては、税収面、雇用面等からもその地域は潤いをみせる傾向がある。この状況は相乗り、波状効果で現れ、富める地域はさらに富み、その逆もしかりである。

具体的に地域間の状況を見てみると内閣府の「平成16年度(2004年度)県民経済計算」(2007年3月6日発表)の「県民一人当たり所得」によると第1位は東京都(455万9千円)で最下位は沖縄県(198万7千円)であり、その差は257万円にも上っている。また同時にこの差は前年より7万円拡大しているとともに3年連続で地域の格差は拡大していることが報告されている。

当県の状況としては、愛知万博、中部国際空港の事業等にもなう経済効果も影響したのか愛知県をはじめとし東海圏域は製造業の発展を中心に近年、完全失業率、有効求人倍率、雇用状況等はかなりの回復を見せており、近年は税収についてもかなりの自然増が報告されるとともに県民一人当たりの所得も298万8千円となり、前年の第11位より第9位へ上昇している。(表4)

表4 都道府県別県民一人当たり年間所得(単位千円)

	平成15年度	16年度	増加率(%)		平成15年度	16年度	増加率(%)
北海道	2,556	2,535	▲0.8	鳥取県	2,374	2,371	▲0.1
青森県	2,174	2,152	▲1.0	島根県	2,451	2,425	▲1.1
岩手県	2,348	2,363	▲0.6	岡山県	2,588	2,578	▲0.4
宮城県	2,514	2,530	▲0.6	広島県	2,940	2,943	▲0.1
秋田県	2,320	2,297	▲1.0	山口県	2,810	2,817	▲0.2
山形県	2,392	2,411	▲0.8	徳島県	2,848	2,808	▲1.4
福島県	2,622	2,712	▲3.4	香川県	2,648	2,630	▲0.7
茨城県	2,984	2,929	▲1.8	愛媛県	2,304	2,309	▲0.2
栃木県	3,025	3,062	▲1.2	高知県	2,240	2,171	▲3.1
群馬県	2,824	2,828	▲0.1	福岡県	2,603	2,570	▲1.3
埼玉県	2,917	2,956	▲1.3	佐賀県	2,463	2,453	▲0.4
千葉県	2,892	2,976	▲2.9	長崎県	2,212	2,190	▲1.0
東京都	4,507	4,559	▲1.2	熊本県	2,365	2,366	▲0.0
神奈川県	3,186	3,174	▲0.4	大分県	2,646	2,653	▲0.3
新潟県	2,681	2,688	▲0.3	宮崎県	2,348	2,340	▲0.3
富山県	3,039	3,027	▲0.4	鹿児島県	2,219	2,207	▲0.5
石川県	2,808	2,790	▲0.6	沖縄県	2,005	1,987	▲0.9
福井県	2,958	2,932	▲0.9	全県計	2,970	2,978	▲0.3
山梨県	2,583	2,548	▲1.4				
長野県	2,743	2,733	▲0.4	北海道・東北	2,501	2,508	▲0.3
岐阜県	2,782	2,701	▲2.9	関東	3,399	3,427	▲0.8
静岡県	3,251	3,247	▲0.1	中部	3,158	3,171	▲0.4
愛知県	3,392	3,440	▲1.4	近畿	2,880	2,868	▲0.4
三重県	2,925	2,988	▲2.2	中国	2,733	2,730	▲0.1
滋賀県	3,223	3,235	▲0.4	四国	2,485	2,460	▲1.0
京都府	2,834	2,849	▲0.5	九州	2,408	2,391	▲0.7
大阪府	3,059	3,039	▲0.7				
兵庫県	2,667	2,651	▲0.6				
奈良県	2,633	2,599	▲1.3				
和歌山県	2,508	2,525	▲0.7				

注) 県民所得は、雇用者報酬、財産所得、企業所得を合計したものである。1人当たり県民所得は、県別の県民所得を各県の総人口(各年10月1日現在人口(総務省統計局))で除したものである。

出典：内閣府 平成16年度県民経済計算

しかし、ここで注意しておかなければならないことは、全国計で算出した数値が297万8千円(表中「全県計」)であることである。(この数値は実数トータルを総人口で割ったものである。単純平均をすると270万6千円になる)当県は、この数値とほぼ同じであるにも関わらず、全国第9位なのである。このことを「どنگりの背比べ?」と見るのが妥当なのか、いや見方を変えれば、47都道府県のなかの一部の(上位)都道府県が数値を上げているということではないだろうか、つまり一部の都道府県は、富み、その他の大部分は取り残されているという地域間格差の現象を如実に表しているものではないのだろうか。

次に企業を例に見てみると、さらに顕著な状況がみられる。現実として全国的な企業業績は、5年連続で増収が報告されているが、逆にその企業を構成する勤労者世帯の消費支出は減少している。このことは、株主や役員の報酬は増加しているものの、全体の大部分を占める勤労者の所得の低下、企業が生み出した成果・価値がどれだけ人件費に分配されたかを示す労働分配率の低下(2005年:59.8%)からも見て取れる。

さらに企業間の状況についても地域格差より増して一層激しい様相を呈しており、近年流行した言葉を引用するのであれば「勝ち組・負け組」という企業間格差の構図も既に出来上がってきている。

このような状況も加味しながら、全体として見てみると、前述の企業業績、税収の自然増、雇用拡大等の状況等から、土地神話崩壊、いわゆるバブル経済崩壊後の時期に比べれば好景的な動向ともとれる部分も指摘されている。しかし、実際に政府が発表する「過去の好景気（いざなぎ景気）を超えて戦後最長の記録を更新している（2006年11月～）」等ということについては、地域や我々にとって甚だ実感が薄いものではないだろうか。なぜならば、一例をあげるも総人件費抑制のために大部分の組織で導入され、数え方によっては国内労働者の30%～40%を占めるといふ非正規労働者（契約・派遣、パート、フリーター等）の雇用増加により労働者間の所得格差はさらに顕著化し、同時にその立場におかれる人々の社会保障、福利厚生等の問題も発生してきている。また、正規労働者として働いても生活にゆとりができない「働く貧困層」とも例えられる「ワーキングプア（working poor）」の増大、さらに取り巻く状況として配偶者特別控除の廃止、厚生年金保険料の引き上げ等の家計を圧迫する政策が次から次へと実施されてきている。

これらに加えて「サラリーマン増税」ともいわれる社会の大多数を占める勤労者家計の税負担を軽減し、景気対策の一環として1999年に導入された「定率減税」の廃止が2007年1月から実施、一般的な給与水準が引き上げられないなか、国会では「残業代ゼロ法案」とも例えられる「ホワイトカラーエクゼンプション（white collar exemption）」の導入検討等も進められてきている。これらにより社会の大部分を占める中間所得層のさらなる収入減、支出増が推察され、近い将来におけるそれぞれの家計見通しが明るくなることは期待しがたい。

このような政府の諸制度改正は「企業に手厚く、家庭に手薄い」ともいわれ、一部の大企業にはメリットがあるものの、それ以外の全ての企業（とくに中小企業）や個人の生活の基盤となる家庭には負担が増加するもので、政府の所得再分配が正常に機能しない限り、市場原理主義がさらに激しく働き、社会を構成するごく一部の富める者はさらに富み、それ以外の大部分は取り残されるという格差の社会が加速することは必至である。

このことは、個人が構成する団体、地方自治体についても同様のことがいえる。裏付ける資料の一つとして今年度三重県内でモデル自治体を県域北部・中部・南部を枠組みに一つずつ抽出し、決算カードをベースに過去10年間の自治体財政概要を調査してみた。単純に主要指標のみを比較するも北部と南部の指標には大きな差（北高南低）があり、産婦人科医等の医療問題とともに県内における自治体格差も一層顕著となって現れている状況が見て取れた。（\*2）

つまり、適用される諸制度、規模は違えど、本稿「4 三位一体の改革」で論じたように地方自治体にとって画一的な基準・方針では計ることはできない了承しがたい方針や政策の展開により、広義で自治体型資本主義社会の到来とも呼べようか、地方自治体にとっても多難の時代が到来していることは間違いない。

\*2：自治体財政分析については、2006年三重県地方自治研究集会におけるワーキンググループ研究報告『自治体財政分析』をご参照いただきたい。

## 6 少子化・高齢化

長期的に人口が安定して維持（増えも減りもしない状態）されるために必要な「合計特殊出生率」の水準を「人口置換水準」という。（国際連合は世界標準的な人口置換水準を2.1人と推計している）

また最近よく耳にする「少子化」とは、人口学的に人口置換水準を合計特殊出生率が相当期間下回っている状況をいう。

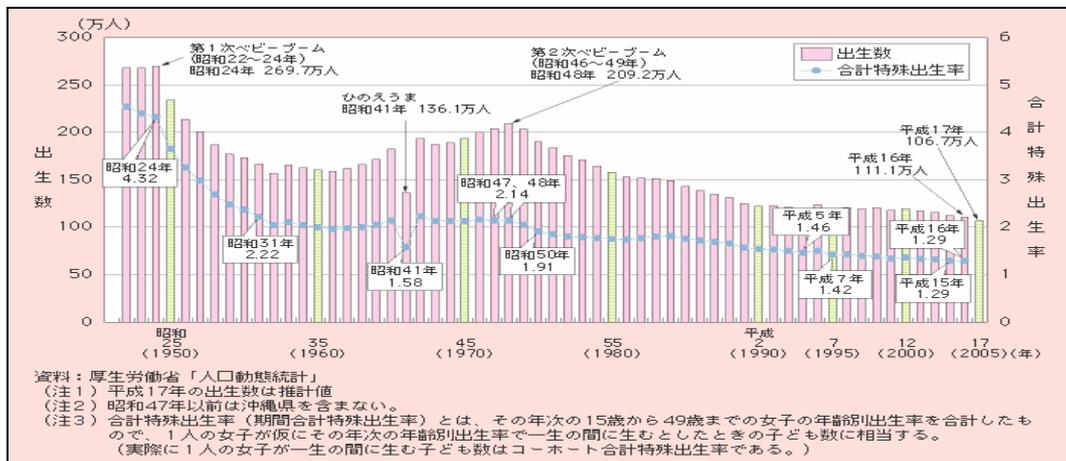
合計特殊出生率とは、出産可能な年齢を15～49歳と規定し、それぞれの出生率を算出し、足し合

わけて人口構成の偏りを排除し、「一人の女性が一生に出産する子どもの数」を平均するものであり、実際の生涯出産数よりやや低い割合となるところはあるものの、人口問題を論じる上で最も重要な指標の一つとして着目されるものである。

近年の日本における人口置換水準は、世界標準より若干低く2.07人ないしは2.08人となっているが、1974年以降（1973年ピーク：第2次ベビーブーム）は、年々減少を続け、大きくこの水準を下回り、直近のデータ（2005年）によると合計特殊出生率は1.26人となっている。

しかしながら速報（厚生労働省：07年2月21日公表）によると2006年の出生数は、前年より3万2,041人増え、112万2,278人となっており、6年ぶりに上昇に転じており、合計特殊出生率も1.3人台へ回復することがほぼ間違いがないという報告があった。このことから「今後は出生数に復調の兆しがあるのではないか」という見方もできるのかと感じたが、来年以降については、再び出生数は以前並に下降するとの推計もなされている。いずれにせよ合計特殊出生率については一人台前半であり、日本は超少子化時代に突入して久しい。（図2）

図2 出生数及び合計特殊出生率の推移



出典：内閣府 共生社会政策統括官 『平成18年版高齢社会白書』

日本における少子化の主な要因としては、先進国と呼ばれる国々が少なからず経験する流れといってしまうとそれまでになるが、やはり現時点においては、様々な分野から指摘されているとおり女性の社会進出の増加、晩婚化（ともなう晩産化）、育児における諸制度や社会保障に対する不安、産婦人科医の減少等がそれぞれ密接に絡み合っているとみるのが妥当であると捉える。

このような動向も受け、政府も1995年より本格的な改革に着手し、社会保障の増大や、育児制度の整備、保育所の充実等の様々な子育て支援政策等を進めてきたのであるが、残念ながら十分な効果があがっている状態とみることはできない。このことは大きく捉えると人口減を助長しているものに他ならない。また現在の日本社会構造においては、世界的な事例としても観測されており、過去に日本でも発生したという記録がある多産少死による「人口爆発」（日本：江戸時代前半頃と昭和初期頃 人口が約3倍に増加）も発生することはまずもって考えられない。

社会を持続・構成するための労働力（人口）については、昨年度当センターでも自治研究とセミナーとして取り上げた「外国人との共生社会の創造」（\*3）の視点をを用い、移民受け入れ等の経験が豊富な欧米諸国の状況を基に世界的な労働力（構造）の状況から見ると、日本のように産業等の発展したいわゆる先進国と呼ばれる国では人口減少が進み、そこから波及する影響として、「出生率が2人を

割り込むと外部（国）から（外部（国）へ）労働力を求めないと産業構造が成り立たない」という指摘もある。

\* 3：県内における外国人の状況・諸政策等については、当センター05セミナー『外国人との共生社会の創造』セミナー研究報告書』をご参照いただきたい。

次に高齢化とは、総人口に占める高齢者人口（65歳以上）の割合が高まっていくことをいう。一般的には高齢化率（65歳以上総人口に占める割合）が7%を超えた社会を「高齢化社会」、14%を超えた社会を「高齢社会」と呼んでいる。（表5）（このことは、通説では1956年の国連の報告書で当時の欧米先進国の水準を基に記述していたことに由来するとされているが定かではない。）

また同様にさらに高齢化が進んだ（明確な定義はないが、参考21%～）社会を「超高齢化社会」と呼ぶことがある。

人口の年齢構造を分析する上で、0～14歳を「年少人口」、15～64歳を「生産年齢人口」、65歳以上を「高齢人口」とする3区分が用いられる。（表6）さらに高齢者については、世界保健機構（WHO）の定義では65～74歳を「前期高齢者」、75歳～を「後期高齢者」という。

表5 高齢分類【参考値】

分類	比率（%）
高齢化社会	7～
高齢社会	14～
超高齢化社会	21～

表6 年齢構造分類

分類	年齢（歳）
年少人口	0～14
生産年齢人口	15～64
高齢人口	65～

社会の高齢化は、前述の少子化とともに世界的に指摘・観測されていることであるが、主な要因としては、端的にいえば国家の経済発展とともに衛生環境、医療技術等が向上することで社会は少死化傾向となり平均寿命が延びることが挙げられる。このようなことから日本における現在の人口構成については、少子化と密接に絡み合い出生数が減少するなかで、逆に平均寿命が伸び続けるという現象が相乗効果で出現することとなり、「少子高齢化」と呼ばれる社会構造を形成している。（図3）

図3 高齢化の現状

		単位：万人（人口）、%（増加率、構成比）					
		平成17年10月1日			平成16年10月1日		
		総数	男	女	総数	男	女
人口 (万人)	総人口	12,776	6,234	6,542	12,769	6,230	6,539
	高齢者人口（65歳以上）	2,560	1,084	1,477	2,488	1,051	1,437
	前期高齢者（65～74歳）	1,403	655	748	1,381	644	737
	後期高齢者（75歳以上）	1,157	429	728	1,107	407	700
	生産年齢人口（15～64歳）	8,459	4,250	4,210	8,508	4,270	4,238
	年少人口（0～14歳）	1,756	901	855	1,773	909	865
構成比	総人口	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	高齢者人口（高齢化率）	20.0	17.4	22.6	19.5	16.9	22.0
	前期高齢者	11.0	10.5	11.4	10.8	10.3	11.3
	後期高齢者	9.1	6.9	11.1	8.7	6.5	10.7
	生産年齢人口	66.2	68.2	64.4	66.6	68.5	64.8
	年少人口	13.7	14.4	13.1	13.9	14.6	13.2

資料：総務省統計局「推計人口」（各年10月1日現在）  
 (注1) ※は、平成17年国勢調査人口（要計表による人口）を基に遡及的に補正した暫定値  
 (注2) 「性比」は、女性人口100人に対する男性人口の割合

出典：内閣府 共生社会政策統括官 『平成18年版高齢社会白書』

ちなみに国勢調査をもとに厚生労働省が作成する日本の平均寿命（07年3月1日発表）によると2005年においては、女性が85.52歳、男性が78.56歳であり、2000年の前回と比べて女性は0.92歳、男性は0.84歳延びている。同時にこの数値は、ここ20～30年の間、先進国と呼ばれ、統計がなされている国々の中で女性は抜き出て第1位、男性も僅差で第1位とはなっていないものの上に名を連ねている。さらに男女合計でみる国単位の平均寿命においては、日本は世界第1位の長寿国となっている。

現在の日本社会の労働者について世代容量で見てみて特筆すべきこととして今年（2007年～2010年）から数え方により700万人とも800万人とも推計される総人口に占める最も大きなボリュームを持った「団塊の世代」（1947～1949年生まれの人々を指すという解釈が一番多い）が60歳に到達し、企業等からリタイアすることになる。企業等により個人の蓄えた技能・知識を生かすために定年延長、再雇用等の検討等はなされているが、大部分は第一線を退くことになる。（「2007年問題」とも呼ばれる）

このような状況が進むことは世代間扶養の関係が崩れ、市場的に表現すると社会的な需要と供給のバランスが保てなくなり、現行の年金制度、医療（保険）制度等の社会システムが破綻する可能性が非常に大きくなり、懸念される。それにともない、さまざまな制度の検討や改革も現在進行形で動いてきており、これら動向は今後さらに加速し、複雑化・難局化していくことが予測される。同時に基礎的な部分での諸問題（個人年金データ紛失問題等）も発生してきており、個人に直結し、また日々の生活に直結した事象の一つとして今後の動向に注視していく必要がある。

これまで日本の人口は、社会保障の充実、衛生面等の向上、医療技術の進歩等によりこれまで右肩上がり増加をみせてきていたが、2005年に初めて自然減少を記録した。（しかしながら前述の2006年の出生数の増加により、2年ぶりに約8,000人の自然増が見込まれてはいるが、来年度以降は、再びそれまでの水準に戻り減少すると推計されている。）

今後の日本国内総人口については、諸説が存在するが、2006年12月に国立社会保障・人口問題研究所が発表した将来人口推計では、国内総人口は現在（2004年ピーク）の約1億28百万人から減少に転じ、状況によって2050年には1億人を割り込むことが推計されている。

私自身「とにかく人口が増えればいい」ということは決して思っていないが、社会機能等を持続させるためには適正な人口容量・世代配分は必要不可欠なものであると捉えている。

## 7 地方自治の本旨

地方自治とは、地方の運営について（居住する）住民の意思で行うことをいう。

近代国家においては、（国家）全体の運営について、基本的に均一的、画一的、統一的な運営を行うことが至上目的とされるが、現実として地理的条件、産業、人口構造等によりそれぞれの地域の実情は様々であり、これらを全て同一に運営することは不可能である。また本稿「4 三位一体の改革」の後段でも論じたように地域の運営に当たっては、その地域に応じ、独自性を考慮するものでなければならない。

このような状況からも、「地方の実質的・総合的な運営」は地方が担当し、「国家全体にかかわる根源的な運営」は国家が担当するという地方と国の役割の図式が発生してくる。

これに加えて、現代の日本においては、地方自治を捉える場合に大別して、（地方の運営については、）

- ・「住民自治」：住民の意思により行われるべきであるという観点（イギリスやアメリカで発達）
- ・「団体自治」：国とは独立した地方政府等（機関）により行われるべきであるという観点（フランスやドイツで発達）

の両側面があることを理解しておかなければならない。

また憲法第92条では「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治体の本旨に基づいて、法律でこれを定める。」としており、地方自治の原則を明文化している。しかし、「地方自治の本旨」については、明文化されておらず、法律によってはいろいろな解釈があるのが常でもあり、諸説が存在しているのも事実であるが、ここで用いられる「地方自治の本旨」とは前述「住民自治」と「団体自治」を指すということが一般的な解釈及び運用である。

## 8 公共（サービス）

「公共」という言葉について用語検索や辞書によると、「個（人）」や「私（事）」に対置する概念」と記載されており、さらにこれらと相反するものではなく、「相互補完的な概念」であるとも付け加えられている。（その他には「社会一般。おおやけ。また、社会全体あるいは国や公共団体がそれにかかわること。」と記されているものもある。）

しかし、我々が日ごろ触れ、イメージする公共とは、「公共施設」（\*4）であるとか「公共交通機関」であるとか、あくまでも「私（個）」に対置するイメージとして「公（おおやけ：個人の立場を離れて全体にかかわること。社会。公共。世間。）」と捉え、例外規定やきまりはあろうが、基本的に年齢、性別、組織等を問わず、生活する誰もが享受し、利用でき、不特定多数が使用するもの等を連想することが大半を占めるのではないだろうか。

\*4：ここでいう「公共施設」とは、住民の福祉を増進する目的をもって、住民の利用に供するために地方自治体が設ける施設をいう。地方自治法上は、「公の施設」と呼ばれる。

確かにこれらは間違った理解や解釈ではないだろう。ここでもう少し掘り下げ、包括的に捉える意味で、日常生活の中ではなかなか直接触れられない部分ではあるが、これらの根源にある「公共政策」を少し整理しておきたい。

前述と同様に公共政策とは、「民間部門等では実施不可能な、公共的な課題等に対して政府や地方自治体等の公共部門を担う実施主体により公共の福祉を増進させるために計画・実施される政策」と記されている。いいかえれば、社会的に発生する課題や問題、しいては将来的に社会が進むべきに方向性等について、一団体、一部の人々の利益享受のみに主眼をおいた解決策、政策展開ではなく、目指すところとしてあくまでも社会全体の利益享受に主眼をおいた公平・公正な政策とも捉えることができる。このことから公共政策については、「前述：全体の福祉～」という観点からも厳格に公共部門と民間部門を大別・精査していくこともある意味必要ではないだろうかと感じる部分がある。

次に具体的な形としてこの考え方から発生し、我々が生活する上で直接的また間接的に影響・恩恵・提供を受けるものとして「公共サービス」と呼ばれるものがある。この項で論じてきたことを踏まえながら、「言葉のお遊び」を行うわけではないが、公共サービスと広義に捉えた場合、（前述の公共政策とは異なり）その担い手や提供主体は、必ずしも国家（政府）や地方自治体、いわゆる公共（行政）部門（公共機関：ここでは公務労働者が携わる機関とイメージする。以下も同様）に限定することはできない。事実、現在の公共サービスの提供主体は、中央政府、地方自治体以外に企業、市民社会等、多種多様であり、本稿「1 地方分権（一括法）」でも論じたように国と地方の権限・役割分担の明確化が進められるなか、従来は公共機関が提供主体として大部分を占めていた公共サービスについても改革・変革が進められており、「公共機関」と「民間機関」の良い言葉でいえば「役割分担」、悪い言葉でいえば「公共サービスの切り売り」が進められている。

このことは本稿「5 地域格差・格差社会」の後段で論じたように「自治体（業務）の市場化」とも呼べようか、具体的な政策として「指定管理者制度」、「市場化テスト」等が検討され、導入されてきている。（次項以降にて論じる）

## 9 指定管理者制度

指定管理者制度とは、2003年9月、地方自治法の一部が改正され、これまで政府・自治体等の公共機関等に限定していた公の施設の管理を民間業者等の団体でも管理業務等を行うことができるようにするという制度であり、端的にいえば、公共サービスの提供主体・担い手を公共部門からそれ以外の部門（民間部門）へ解放するという性格のものである。

政府は、2006年9月を（従来の）管理委託方式から指定管理者制度への変更期限として定め、これにともない2006年度より全国ほとんどの自治体で移行にあたっての条例の制定、団体の選定、移行業務の完了、若しくは方針等が確定してきている。

指定管理者制度の導入に際しての具体的な手続き等としては、公募やプロポーザル方式等で個々の施設の管理者を選定し、施設を所有する地方自治体の議会の議決を経て、管理者の指定を行うことになっている。加えて該当施設で利用料金制がある施設等においては、自治体と協定の上、利用者から得られる収益を管理者の収入とすることもできる。

全ての新しい制度やプランについては、最初に良い効果・メリット、いわゆる美辞麗句ばかりが前に出てくることが多く（またそうではないといけないものだが）、その逆は見えにくい。この制度についてもこのことは例に漏れないと感じる点が多い。つまり歩き出したばかりの新しい制度ではあるが、メリットとともにデメリットも指摘され、発生してきているのが現状である。

少し整理しておくとして、まず、効果・メリットについては、公共部門独占の業務を開放することにより、複数のその他団体が参画することにより競争原理が働き、より良い運営方式や本稿「4 三位一体の改革」で論じたように逼迫する自治体財政において行政コストダウンが図れること、さらに社会構造の複雑化、変革により、住民・地域社会の抱えるニーズ、課題が多様化してきているなかで、同時にこのようなニーズに充分対応できる能力を持った民間団体も数多く発生してきていることも現実としてある。このような状況に対応するための一手法として従来の公共部門の手法から脱却し、「民間の手法・ノウハウを活用することにより、弾力性・柔軟性のある施設運営が可能となる」ということが打ち出されている。

逆に問題点・デメリットについては、諸説・ケースはあろうが、以前は公共部門により（自治体経費等により）運営することで利用者が無料または格安で利用できていた施設が、指定管理者制度導入後には「民間施設レベルまで料金が上がった」、管理者が独自で施設利用形態等の設定が可能であるために「以前のように柔軟な利用ができない」という声や、さらにコストダウンを追及しすぎたために「手抜き管理も発生している」という声も上がっている。また民間の指定管理者が管理・運営を行うも、業務として採算がとれていない例も報告されている。このようなことから指定管理者に移行したものの、再び元の直営管理に戻した事例もあるとも聞く。

さらに制度自体について見ても、本来の意味で市民自治のスタンスに立った指定管理者の選考基準、業務（サービス）を評価する主体やその評価方法、さらには職員の雇用問題等、多くの課題を抱えているとの指摘ができるのではないだろうか。

### 指定管理者制度導入状況等調査

指定管理者制度については、今年度（2006年6月現在にて）（財）地方自治総合研究所及び全国都道府県地方自治研究センター・研究所の連携により、全国の都道府県・市区町村を対象に導入状況等についての調査を実施した。

当県においては、三重県及び14市、15町の県内全自治体（合計30自治体）を調査対象とし、対象自治体に調査表（FD）の配布を行い、全ての自治体にご協力いただき（回収率100%）、回答を得ることができた。具体の調査項目については、

- ・指定管理者の導入状況
- ・指定管理者の導入施設の種類と導入自治体数
- ・指定管理者団体の種類
- ・自治体の出資状況
- ・公募の有無
- ・従来の管理形態及び従来の委託業者との関係
- ・指定期間
- ・委託料と利用料金制

等であり、総括して集計を行った全国ベースの調査報告書とともに、三重県内における調査報告書も同様に作成している。

今回の調査の時期については、指定管理者制度への移行期限が国の定めた2006年9月2日までであったことに対して本調査の時期は2006年6月現在であったため、調査以降に駆け込み乗車もあったことは否めないが、今後の更に詳細の分析や追加調査・研究を行っていく上での試金石ともいえる重要な基礎的位置づけとなるデータベースを作成することができたと考えている。（\*5）

\*5：『指定管理者制度の導入状況に関する調査（2006）最終報告 - 2006年10月』及び『指定管理者制度の導入状況に関する調査報告書（三重県版）（全国の調査結果報告を受けて） - 2006年12月』については、既に県内全自治体へ郵送済みであることから詳しい調査の結果内容等については、本稿の配分・論体から割愛させていただく。調査報告書についての詳細は、当センターまでお問い合わせいただきたい。

また、「三重県版」については当センターHPへ掲載しているのでご参照いただければ幸いです。

## 10 市場化テスト

市場化テストとは、2006年5月26日に成立した「競争の導入による公共サービスの改革に関する法律」に基づき、これまで公共部門が（独占して）担ってきた公共サービスについて、民間部門も対等な立場で競争入札に参加し、価格・質の両面で最も優れた主体がそのサービスの提供を担っていくこととする制度であり、前項にて論じた指定管理者制度と同様に本稿「4 三位一体の改革」にて論じた「骨太の方針」を支える一つの大きな柱として位置づけられる。

少し論点を反らすことになるが、このことを大きな流れとして捉え、「公共サービスとされる業務の民間への開放」という点に限って見てみれば、日本ではすでに民営化（電電公社、国鉄等の例）という手法で実施されているケースも多く、全く真新しい制度ではないとの印象を受ける部分もあるのではないだろうか。具体的事例として近年における郵政民営化論議は記憶に新しい。

政府は、この制度の導入目標を大きく 公共サービスの質の向上、公共サービスの効率化（経費・人員の削減） 地域産業の活性化にも繋がる...と掲げており、世界の国々の状況を見てみると既にアメリカ、イギリス、オーストラリア等、いくつかの国で実施されてきている制度である。このような公共サービスの民間運営（開放）の歴史は意外に古く、フランス等においては、既に16世紀には都市交通・水道・運河・道路建設等に広く民間活用が行われていたという実例もある。

現在の世界の国々の状況については、(もちろん国によるが、)対象とする事業分野を航空宇宙、水道・下水道関連、鉄道、道路関連等をはじめとするライフラインや日本では自然独占的と考えられているもの、また無意識に公共部門が担って当然のこととも我々の意識の中にも潜在するインフラ部門に加えて医療、教育の分野等にも適用の範囲を拡げているケースもある。

この制度の背景にあるものは本稿「3 日本型・小さな政府」にて論じた「民間でできることは民間で…」という政府路線の具現化であり、また一方では「民間部門でも提供可能なサービスに対する公共部門の独占」及び、財政赤字が右肩上がり増加するなかで「公共サービスもさらに効率化すべきである」という指摘があったことも否めず、公共部門の世界に「競争の原理」を導入し、(公共部門の)業務の流れの改革や意識の改革、及び今まで不透明であった部分があるとも指摘される公共サービスの内容や提供のあり方自体を変革しようとする取り組みでもある。

すでに(日本においても)具体的な状況として、法令の成立に先駆けて2005年に市場化テストの対象となりうる公共サービス事業(分野)について民間提案を募集し、試験的に3分野(ハローワーク(公共職業安定所)関連、社会保険庁関連、行刑施設関連)の8事業をモデル事業として選定を行い、(対象モデルとなっている地域や施設は限定されるが、)それぞれ落札者が決定・公表され、公共部門以外の主体による業務遂行がなされている。

### 指定管理者制度と市場化テストの関係

ここまでキーポイントを幹に論じてくると(前項にて論じた)「指定管理者制度」と「市場化テスト」は、非常に似かよった内容・動向にもみえてくる。私自身も錯覚をおこしそうになる両者の性格及び相違点についてここで少し整理しておきたい。

まず、両者についていえることは、公共サービスの提供について「より効率的」に、「より良質」に「よりコストパフォーマンス良く」提供を行うためには、公共部門のみの独占市場ではなく、広く民間部門へも開放する道を開くことで従来にも増して創意・工夫が期待でき、同時に能力・ノウハウも活用でき、より良い公共サービスの提供が可能となることが目的とされている。つまり、両者が持つ諸規定や対象(事業等)は異なるにしても「公共サービスの提供主体を公共部門以外へ開放する」という点では同様の性格をもつ。

次に決定的な相違点については、(極端な見方をすることになるが、)「指定管理者制度」については、前提として管理・運営すべき施設等(公の施設・公共サービス)が存在し、これまで公共部門が提供主体として担ってきた業務(管理・運営等)を行う主体を公共機関以外へ委ねることを可能にするという性格で、端的にいうと制度上のベクトルは、「公共部門 民間部門」のみであり、その逆はない。(図4)

「市場化テスト」については、管理すべき施設等の存在の有無は関係なく、先に担うべき・提供すべき業務(公共サービス)が存在し、これまで公共部門が独占的に担い手となってきた業務(公共サービス)における提供主体を公共部門も含めて民間部門等へも開放する。つまり、従来から実施されてきた公共部門の仕事の一部を外部委託する競争入札のシステムとは異なり、(前述の繰り返しにはなるが、)公共サービスの実施主体になるために公共部門と民間部門が対等な対場で競争し、提案されるサービスの質やコスト、効率面等で優れた者をサービスの提供主体として採用する仕組みであり、具体の手順としては入札に参加することがその第一ステップとなる。つまり業務(公共サービス)の担い手となるためには公共部門も一団体として入札に参加し、民間部門とあいまみえて競争を行うという性格である。(図5)

図4 「指定管理者制度」のイメージ

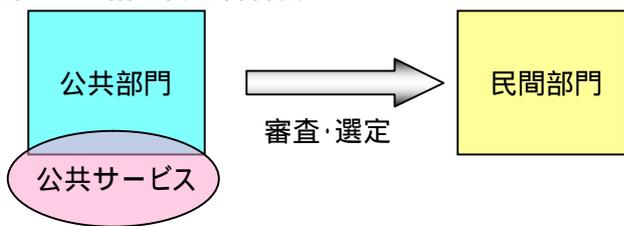


図5 「市場化テスト」イメージ



このようなことから市場化テストは、一見すると（前述のとおり）公共部門にも競争概念を芽生えさせることやこれまでの前例踏襲的ともいえる政策展開に抗し、外部（民間部門）からの提案を受け入れる姿勢により、公共サービス自体の根本的な点検・見直しができることについては、公共サービスのより効率よい運営、質の向上が期待できる点も多く、評価できる点があるのではないかと感じるが、指定管理者制度と同様にマイナスの側面も孕んでいることも指摘できる。

このことは、組織形態・制度自体は異なり直接的かつ単純な比較はできないものの既に市場化テストを導入している諸外国の例で見ると、もちろん業務自体が軌道に乗り、良質な公共サービスを提供しているという成功報告もあるのだが、一方ではコスト至上主義にとられるがゆえのサービスの質の著しい低下が発生している事例や、また、公共部門の組織内において公共サービスの「競争に従事する側」と「提供する側」との間に二極化（対立）が発生し、当該業務はもとより、組織自体が行き詰っているという事例も多く報告されている。（\*6）

市場化テストの功罪については、このような諸外国の事例から学ぶ部分も多く、最終的に市場化テストをどの公共サービスに適用するのか？次に、適用となる事業が確定するも（公共サービスの）中立性、公共性の確保についてはどう捉えるのか？加えてコストや質については、誰が、どのように正当に評価するのか？等、課題は山積みであり、今後市場化テストを推進していくのであれば早急に検討・検証を行うべき事象は多いとも感じる。

（\*6：諸外国の事例においては、2005年に内閣府による規制改革・民間解放推進会議（市場化テスト・ワーキング・グループ）が各国における現地調査を実施し、『市場化テストに関する海外実例調査 報告書』を作成しウェブ上でも公表を行っている。）

## おわりに

### 大分県・姫島村を訪問して

2006年3月、全国的に市町村合併が加速している真っ最中に訪れた大分県の離島、姫島村の事例を紹介したい。

姫島村は、九州本土・伊美港より運行されるフェリー（1時間に概ね1便運行）にて約20分の場所にあり、人口2,469人、世帯数951世帯（いずれも05国調）、行政区域面積6.85km<sup>2</sup>、一島一村であり、主要産業は、沿岸漁業（車海老養殖、たこ、かれい等）である。（図6、7）

図6 姫島の位置



図7 姫島ガイドマップ



出典：姫島村 HP (<http://www.himeshima.jp/>)

最初に村長があいさつに立ち、まちを紹介する際に自信を持って力強く発した。「公でできることは公で！」。この言葉を最初に聞いたとき、時は政府が進める（本稿でも繰り返し紹介してきた）「民でできることは民で…」という政策路線が展開されている真っ只中であったことからいろいろな意味でかなりのショックを受けた。

村長は、なぜこう言いきれののだろうか？この自治体は非常に財政状況が裕福で住民ニーズに応じた行政サービスが提供できて、あまりあるのであろうか？

もう少し話を聞いてみると、近年、高齢化も例外なく進み、人口も減少を続けている。同様に税収も低迷し、加えて基金・積立金ともに乏しくなっており自治体財政は非常に逼迫している状況という。

（このことは、後日姫島村の決算カード(2004年度)を入手し、主だった財政指標をしてみるも、「標準財政規模：1,182,740千円」、「財政力指数：0.11」、「経常収支比率：100.9%」、「公債費負担比率：19.0%」などであり、確かに基金・積立金ともに乏しくなっており、お世辞にも財政状況が裕福とはいえないことが数字の上でも見て取れた。）

しかし、現況として過去の取組み（県施行の面整備事業等を推進する際も住民反対がほとんどなかったこと）や地理的条件等からインフラ整備率は周辺自治体に比べ著しく高水準（下水道整備率100%（接続率84%）、CATV・インターネット接続率96%等）であり、また環境分野においてはディポジット制度の徹底、さらに保健・医療サービスの供給水準も非常に高い水準を持っていた。

加えて特徴的かつ最も印象に残ったのは、地域雇用を創出するために「ワークシェアリング（work sharing）」（給与は激減するが、勤務時間の短縮や1人できる業務を複数人で共有するシステム：ラスパイレス指数72.7%は当時の全国ワースト2位）を実施していた。ちなみに公共部門の労働者数は、人口の約1割を占めるという。

時代の流れか、また将来的な自治体の存続も見据えて周辺自治体が構成する合併協議会に参加するも当然のことながらこれらを理由にすり合わせや諸調整が進まず（インフラ等はメリットがない部分も多い）合併協議会からは離脱することを余儀なくされた。この方針に住民からは大きな異議はなかったという。

つまりこの自治体は、財政事情が厳しく、給与は安くとも島自体（自治体）がひとつのコミュニティとして、十分に機能していることを物語っているケースなのではないだろうか。もう少しいえば、このことは、そこに住む住民一人ひとりが地域づくりについて真剣に考え、自ら動き、相互に助け合うことでその地域の運営を立派に行っている証であるのではないだろうか。当然地理的状况などから、就労、医療、教育の問題等、不自由なことも多くあり、様々な諸課題はあろうが、そこに居住する住民の大部

分が満足し、安全に安心して生活できている、地方自治の目指すところ、真の「豊かさ」を共有していることと理解することができるのではないだろうか。もはや自治体の状況を判断する際に直ぐに目を向け、掘りどころとしてしまう部分「財政状況が良いから、悪いから」という議論などはナンセンスに感じてくる。

もちろんこの事例は、かなり例外的であると理解している。しかし、それぞれ受け止め方は異なろうが、そもそも地方自治の根底にある「住民主体の自治」という点については、非常に興味深いテーマを提起している事例と見ることはできないだろうか。

今後、姫島村は、合併に拠らず自立（律）を選択したことにより、交付税の削減等、ますます厳しい向かい風を受けることになるが、これまで培ってきた見せ掛けではない地域・コミュニティ・ヒトによる創意・工夫によりこれまでも増して力強く地域・自治体の運営が行われていくことを祈念してやまない。

### これからの公共サービスとは...

最近毎日のように、国家レベルの赤字額増加、財政破綻、汚職、談合、裏金...、行政関係の好ましくないニュースを見聞きする。このようなことから公務員バッシング、公務・公共サービスに対する信頼の低下とともに公共部門（自治体）に対する社会的な風当たりはますます強くなってきている。

さらに追い討ちをかけるがごとく国の進める財政諸制度改革等によりその風はさらに勢いを増し、自治体にとってこれからも追い風が吹くことは期待しがたい。

現実問題であろうが、単に「お金がないから、これからは住民でやってください」ということでは、住民は決して納得しない。このことを少し鳥瞰するに、これまで公共部門が提供してきた行政サービスが実施できなくなることに對し、「行政にお金がないのは」政策展開に問題があったのではないか、「財政規律意識が甘かったのではないか」等という視点や議論を行う前に、少なくともこれまで我々は様々な公共サービスの恩恵を享受し、また雇用機会の創出という点でも、業務の創出、公共政策・事業等の展開・実施等があったことも忘れてはならない。

今回の諸制度改革、社会変革の波により時期として我々に本稿でも論じた「地方自治の本旨」に立ち返り、地域づくり、まちづくりを行政任せ（人任せ）にするのではなく、（我々住民も）十分理解し、身の回りの事象を点検し、考え、できることからスタートしていかなければならないという地方自治の本旨に立ち返るべき絶好のチャンスが訪れたとみることはできないだろうか。

総括として私自身、公共サービスの提供主体・担い手は公共部門であるべきであるとは必ずしも限定はしない。事実、過去から現代社会の我々の生活には欠くことができないライフラインの一つでもある「電力」、「ガス」等は、民間部門が主となってサービスの提供を行ってきている。（電電公社、国鉄の民営化の例はあるが...）確かに何かの業務（公共サービス）を実施する際に複数の主体が実施主体になりえるのであれば、そこに自然と競争原理が働き、そのことで実態としてより良いものが生み出される可能性も高くなるし、本稿「4 三位一体の改革」にて論じたような様々な財政改革等が加速し、自治体の懐事情が厳しき折には、場合によって予算面等で縮小ができ、このことによりこれまで行ってきた同様のサービスを提供するも財政負担が軽減されることも理論上期待できる点もあろう。また、これらを具現化させる政策としてみれば「指定管理者制度」や「市場化テスト」の展開については、これまで公共部門が独占し、提供してきた公共サービスについて、それぞれの必要性を含めて点検・調整等、精査を行う機会を与えたという意味においても評価はできる。しかし、公共サービスの提供という点に限

って論ずれば、住民の生活に密着し、社会基盤を支える最も重要なファクターの一つとして当然のことながら「安かろう、悪かろう」では全くもって意味がない。同様に公共性の高い業務に対して民間のノウハウが「どこまで活用できるのか?」、また、「そもそも活用できるのか?」、さらに中立性、個人情報関係等、十分な整理を行わなければならない点も多い。

極端な例であるが、「給水サービスについて、受給者が1名しかいない山間部へ、水道管を延長して持っていき給水を行う」というケースを想定してみると、「民の理論」では投資するもその見返りとなる利潤が期待できないという点からサービス供給・事業としてみると成り立たないものとなる。しかし、「公の理論」からみると基本的に利潤を追求することはその時点では問われないので、サービスの受益者が1名でもいる限り公平なサービスの供給という点において(現実としては、実施することは難しい事業となるのかもしれない、また費用対効果の反論はあろうが、)あくまでも理論上は成り立つものではないのだろうか。加えて、物事が議論のテーブルに上がるか、上がらないかということは至極重要なことなのではないだろうか。

最終的に「民間企業が悪く、公共機関が良い(その逆も)」、「公民」ということをいいたいわけではなく、そのようなことを議論する前に、利潤追求主義にとらわれない、また適正かつ公平・公正なサービスの提供という点をそれぞれの確に精査し、捉えておくべきではないだろうか。同時に多様化する社会においてこれから新たに発生するニーズ、それをフォローする新しい公共サービスの創出・提供という将来的なビジョンを包括的に持つことも忘れてはならない。

近年発生した「建築確認申請耐震偽装事件」、「市営プール死亡事故」等、これらについては公共部門であれば発生を防げたのかという議論の余地は残るが、物事を進める際には十分な精査がないまま安易に進めると予想できないような大きな落とし穴が待っているという教訓を示しているものに他ならない。

耐震偽装のマンション工事現場で具体の業務に携わっていた職人たちは、知識・経験上からも明らかに鉄筋が不足しているという状況を危惧しながらも、それに対して「物言いをつける」、「NO!」といえる機会やそのための組織も体制もなかったと聞く。このことは真の意味で業務に携わっていたといえるのだろうか。胸を張って「これは私が建てた建物だ」と後世に伝えられるのだろうか。つまり、直接業務に携わる者だからこそ知ることができ、気付くことができる問題・課題について、それらを発言することができるシステム、真の意味で事業・業務に従事するそれぞれ個人が参加することができる機会や体制を構築・確立することも忘れてはならない。

このことは、全ての労働者が「希望・誇り」を持てるということにも直結し、良い業務を生み出すことに繋がり、結果的として相乗効果となって素晴らしい社会効果を生み出すことになるという意味でも譲ることができない点であると考えられる。

以上のことを踏まえて行政サービスは、公共サービスの一部と確認し、元来「公共」という言葉の持つ意義を理解し、その上で時代に沿っているか、社会のニーズを反映しているか、安全で良質か、適正に管理・運営がなされるか、ということが最も今優先されるべきことなのではないだろうか。

最後に全ての業務に携わる者、労働者一人ひとりが希望・業務に誇りを持つことができ、真の意味で圧力に屈することない発言の機会を得、参加を成しえる社会・組織体系が構築され、そこから真のまちづくりが生まれ、発展していくことを心より祈念して本稿を閉じる。