

ローカル・ガバメント

再考

同志社大学政策学部教授 今川 晃氏



発行所
三重県地方自治研究センター
三重県津市栄町2丁目361番地
（財）三重県地方自治労働文化センター内
TEL059-227-3298
FAX059-227-3116
<http://www.mie-jichiken.jp/>
info@mie-jichiken.jp

1 市民が自治体政府を創る

近年「ローカル・ガバナンス（もしくはガバナンス）」という言葉が、流行語のように語られている。自らの地域をより豊かにしようとする「市民」が地域の課題解決に取り組み、主人公として「新しい公共」を構築しようとする動きは歓迎すべきことである。地縁団体、NPO、ボランティア団体等の市民活動団体がネットワークを形成し、地域の特色に応じた多彩な豊かさを追求めることも必要である。

このことは、ややもすれば自治体政府とは認識を異にする自治秩序を生み出す可能性もある。また、首長や議員の報酬削減、議員数削減、公務員の給料カット等を無条件にもろ手を挙げて歓迎する社会のムードには、市民が自治体政府を創るという方向性は見出せないように思う。財政難の時代であり、経費削減も効率的な運営も不可避であることは否定できない。だが私達には、どのよう

な自治体政府が望ましいのかについて、議論する場は与えられてこなかった。自治体政府による税金の再配分によって、福祉を中心とする安心した社会が形成されるであろうし、政策の選択によって必要な公共事業とは何かを考えることができるであろう。

こうした議論は、自治体政府のあり様にかかっているのである。すなわち、民主的な意思決定のあり方であり、地域の状況、国全体の状況、国際的な状況を踏まえた意思決定のあり方である。そのための自治体政府（これを支える行政組織）をどう形成するかが問われるべきであろう。決して小さな自治体政府が良いというわけではない。本来であれば、市民の責任と自覚が前提となり、大きな自治体政府を選択することもありえる。自治体政府自体の統治の構造も自治体環境に応じて多様であって良いはずである。

したがって、ローカル・ガバナンス構築による自治秩序は、同時に自治体政府を創る基盤でなければならぬのである。ローカル・ガバナンスについて次のように定義しておくたい。「公共の領域を担う主役はむしろ住民（上記市民と同義）の側にあり、このことを前提として議会や執行部との関係を作り直し、自治の新しい運用秩序を目指しているもの」（佐藤竺監修／今川晃・馬場健

2 市民が元気で自治体政府は衰退

編著『市民のための地方自治入門（新訂版）』実務教育出版、2009年、4頁）。議会や執行部（行政）が自治体政府の中核であり、ローカル・ガバナンスが自治体政府を創造できるように自治秩序形成や制度設計が必要となる。そこで、本稿では「ローカル・ガバメント（自治体政府）再考」というタイトルをつけた。

関西のある市の総合計画策定のための市民委員会で、市民がつぎつぎと議会不要論を発言し混乱したことがあった。行政への不信の念も強い。この市は私から見れば、活発な議会、有能な市長、優秀な職員で支えられている「立派な自治体」である。一方、市民活動も盛んで、自治意思も高いはずである。

もし議会も不要、行政も不要で、市民によって新たな自治体を創造するとしたら、市民によって意思決定のルールを定め、議会に変わる「議会」が必要になるであろう。その決定を運用するために、行政組織に変わる「行政組織」を設けなければならなくなる。わが国の自治体政府は市民が創造した歴史も無ければ、自分達を統治する自治体政府のあり方について議論した経験も無いから、こうした混乱が起きるのである。近年活発である自治基本条例づく

りでも、住民参加や協働の主要な相手となる自治体政府は所与の前提であり、主人公としての市民の権利の拡大を唱える傾向にある。市民の権利の拡大は当然のことであるが、市民による自治体政府をどのように創るのか、という議論がなかなかできないのが現状である。自治基本条例づくりはこのことを考えるひとつのチャンスであるが、市民には画一的な法制度に慣れきっている別の市民が同居しているのである。

例えば、自治基本条例等で地域自治区や地域住民組織の議論をする場合がある。また、総務省も地域協働体という名称で、地域における各種団体の協働を推進している。これらの地域における地域自治組織の活性化によって行政や議会のあり方を変えていくはずであるが、どの地域でも自治体政府との関係で議論することはないようである。

機能的な議論としても、少子高齢化対策、地域活性化対策等、地域に限定した役割があれば、自治体全域、あるいはより広域的な対応が必要な機能もある。さらに、これらの各機能は個別の領域に限定されるものではなく、狭域の役割と広域の役割とは連動する場合が多いはずである。

もし地域自治組織の活動が限定された地域内の活性化であり、自治体政府全体のあり方と連動して語れないとすれば、そのための制度設計

や民主的な意思決定改革はできず、その結果自治体政府の政策選択も市民生活とはかけ離れたものとなる。しかも、本来は機能強化すべき領域があっても行政組織改革の必要性はますます認識されなくなる。まさに「市民が元気で自治体政府は衰退」となる。しかしこのことは、自治体政府は、市民に必要な政策判断ができなくなることを意味し、「悪影響」をこうむる市民が増えることになりかねないのである。

3 自治体政府自らが「ローカル・ガバナメントを再考」しよう

先にも触れたように自治体の統治方式については、画一的な法制度となつてきている。本来であれば、自治体政府としての政策選択とその運用等が自治体の状況に応じて機能するために、議会・強市長方式だけでなく、議会・支配人方式等多様な統治の方式が市民の判断で選択されなければならぬ。

市町村合併などの影響もあつて多くの自治体は変わらうとしている。したがって、今が議論するチャンスである。画一的な法制度を前提としなければならぬものの、それでも改革すべき点が多い。民主主義に時間と経費をかけることが、適切で効率的な行政サービスを生むのである。たとえ税負担が増えても、必要

プロフィール

同志社大学政策学部教授

今川 晃

●いまがわ あきら



1954年生まれ。専門は地方自治、行政学。現在の研究課題はコミュニティとローカル・ガバナンス。

主な著書として「市民のための地方自治入門」(共著)実務教育出版 など。

な行政機能を市民が納得し、支えるようになるのである。そのためにも、行政組織は、市民が支え創る行政組織に発展していくことであろう。いくつかの具体的な提案をしておきたい。

第一に、組織の中で変えようとするエネルギーを有効に活かすことである。ある県で採用後10年目の全職員を対象とした業務改善研修を数年連続で担当しているが、県民のパワーを引き出すために、県民の声の分析方法、広報のあり方だけではなく、業務の引き継ぎ方法に至るまで、全職員が何らかの改革の必要性を感じているし、具体的なプランを持っている。とりわけ第一線で活躍している職員は改革の必要性を感じているし、その方向性はまさに市民感覚の方向性である。

第二に、市民の課題に気付くことは、組織内の連携を促進させたり、自治体政府のあり方を変えるきっかけ作りになるといふ点である。改革の原点は市民であり、補完性の原理

からも当然である。地域自治組織も含め、市民相互が水平的に話し合い、学習する場を多く設定すると共に、ここから整理された課題や提案を、行政や議会の議論に取り込めるような意思決定のシステムを導入していくことである。いくつかの自治体が採用している「市民提案制度」、京都府の「府民公募型安心・安全整備事業」等はこのような方向性を示す試みである。行政や議会の独自の判断の選択もありうるので、市民との関係ではアカウンタビリティを高めることにもなる。

第三に、市民参加や協働を推進しようとするのであれば、議会や行政がそのために体質を変える姿勢を積極的に示さなければ、市民に信頼される自治体政府を築くことはできないということである。

これらは、ローカル・ガバナメントを再考するきっかけになり、ローカル・ガバナンスがローカル・ガバナメントを創る推進力となるはずである。

やさしい 財政講座 を開催しました。

自治体を取り巻く状況

サブプライムローン破綻などから続く経済不況の中、2009年も日本を取り巻く環境の厳しい一年となりました。9月には衆議院議員選挙において民主党が勝利を収め政権交代し、経済対策を含めた2010年度予算編成にも大いに注目が集まりました。国民的な観点から、国の予算、制度、その他国の行政全般のあり方を刷新するとともに、国、地方公共団体及び民間の役割の在り方の見直しを行う「事業仕分け」が連日大々的に報道され、流行語にもなりました。

税金を使い事業を進めている以上、それは国政だけの問題ではなく地方自治体においても同様のコスト意識が求められます。

夕張市の破綻後、平成19年に地方公共団体の財政の健全化に関する法律（地方財政健全化法）が成立し、自治体の健全性を診断する目安として実質赤字比率などの4つの指標が導入されました。この指標の一つでも基準より悪化した場合、財政再建団体の手前、いわゆるイエローカード

ドに相当する早期健全化団体に指定されることになりました。11月の総務省の発表によると、全国27市町村が早期健全化団体に該当しています。

やさしい財政講座開講の理由

私たちの自治体がそのような状況に陥らないためには、職員一人ひとりが地域の状況を注視し、コスト意識を持つことに努めなければなりません。

しかしながら、自治体の職務においては、担当する部署における経験がないとその用語も理解できないということが多々あります。とりわけ財政と言う分野はその傾向が強く、勉強しようにもなかなかハードルが高く、「財政」と聞くだけで難しく感じてしまいます。そのため、当センターでは財政を「やさしく」基礎から学べるようこの講座を開講しました。

女性職員とエンパワーメント

今年度は「自治体女性職員のためのエンパワーメント」という副題をつけました。男女共同参画の必要性が叫ばれる中、公務職場においても、

あらゆる分野での女性の活躍が求められています。しかし、配置・昇進・教育等については、まだまだ平等であるとはいえず、「男性に適した仕事・女性に適した仕事」というような考えが存在します。未だ女性が配置されない職務（所属）が存在するということは、女性職員の仕事に関する知識や、能力を発揮できる可能性を狭めることにつながり、同時に、真の男女共同参画の実現も望めないということです。また一方で、女性の側にも財政は難しいとの思いも強く、関わる事を避けてきたという側面もあるのではないのでしょうか。それは受講者のアンケートからも読み取ることが出来ます。とかく男性職員の職場と思われがちな財政分野について、女性職員にも参加し学んでいただきたいとの思いで企画いたしました。

講座の概要

第1回は三重県政策部市町行政財政室財政第1グループ担当副室長の寺西貴朗氏より、「やさしい財政のしくみ」と題し、財政に関する様々な用語の説明などについてお話いただきました。

第2回は同財政第2グループ担当副室長の中西秀行氏より、「市町村財政の現状と課題」「財政の健全性の判断について」と題し、県内の財政状況などについてお話いただきました。



第3回講師の飛田博史氏

した。

第3回は地方自治総合研究所研究員の飛田博史氏より、「自治体財政分析講座」と題し、自治体の財政指標の見方や分析方法などについてお話をいただきました。各参加者の所属する自治体の決算カードを用いたワーキングなどを行いました。

第4回は三重短期大学法経科教授の雨宮照雄氏より「健全化判断比率と財務諸表をどう活用するか」と題し、第3回で学習した決算カードやその他の指標を、実際の行政運営の中でどのように活用していくべきかという講演をいただきました。



第4回講師の雨宮照雄氏

受講者からの「コメント」

ここでは、受講者を対象に実施したアンケート結果から、主な回答を紹介させていただきます。

Q1 女性を対象とした 今回の企画について

・ 対象が女性職員に限定されることによって、女性が参加しやすいと思う。同じ意識をもった人が集まるということで励みになる。

・ 財政と言うとまだ男性の仕事と言ってしまうイメージが大きいので、これを機会に女性が財政の場で活躍できると思います。

・ 意欲ある女性職員が多いと勇気付けられました。

・ 女性職員も役職についていくことから、この講座を受けて少しでも身になればと思いい受講した。

企画については、女性職員を対象とした点について評価していただき、他の分野でも開催してほしいとの意見があった一方で、「参加を希望する男性職員もいた」、「若手職員対象の講座も実施してほしい」などの意見もいただきました。

Q2 講座の内容について

・ 難しかったです。もう少し初歩的なことからじっくり学びた

かったです。

・ 1 講座について 2 時間では短いと思いました。

・ 聞き慣れない用語がたくさん出てきて理解できなかったが、回を重ねるごとに少しずつ見えてきたように思う。

・ 決算カードの見方が分かってよかった。

・ 第3回の実習が分かりやすく良かった。

・ 行政職員として視野を広げることができた。継続して勉強することが望ましいと思う。

・ 「分からない」ことが「分かった」ので、これからさらに勉強したい。

講座の内容については、「やさしい財政講座」と言いながらも、財政の内容は多岐に亘り難解なため、限られた時間内ですべてを理解していただくことは大変だったようです。また、丁寧な説明と事前の準備をしていた各講師の先生方に対する感謝の意見も数多くいただきました。

来年度以降もやさしい財政講座

今回のアンケートでは多くの評価と改善点の、貴重なご意見をいただきました。時間と開講日数の改善、内容の絞込みなどを検討し、よりよい講座を来年度も開講したいと考えていますので、ぜひご参加ください。

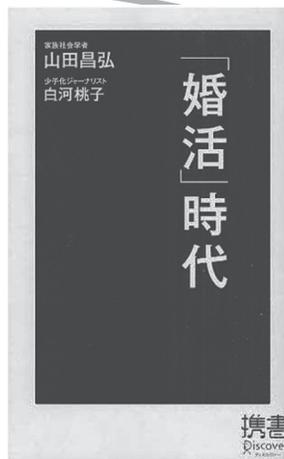
(主任研究員 森川 和敏)

研究員の本棚

『「婚活」時代』

山田 昌弘 白河 桃子 著

ディスカヴァー・トゥエンティワン



30代前半、独身男性、肉食系男子(自己評価)な私です。もちろんこれまで結婚したくなかったわけではないし、結婚を考えた女性がいなかったわけではない。親に心配をかけているし、少子化対策にも貢献できていない。「将来大丈夫か?」と不安にもなる。そんな私は本著によると「流される勇氣」が足りないのだそうだ。

本著は、社会学の調査研究に基づく理論的部分を「パラサイトシングル」「格差社会」という言葉の産みの親である中央大学教授の山田氏が、広範な取材に基づく実態部分を結婚・恋愛・少子化などのテーマに圧倒的な取材量を誇るジャーナリスト白河氏が、それぞれ担当し構成されている。

経済格差、地域間格差だけでなく、男女の中には「出会い格差」「魅力格差」が生まれており、「婚活」しなければ結婚できない時代に入ったという。社会経済的状况が変化しているにも関わらず、結婚に対する意識そのものはそんなに変わっていないからとのこと。

また、以前のように結婚が生活必需品ではなくなって

おり、自分の嗜好に合わないなら結婚したくないというような未婚者の増加も根底にあると指摘している。

現代の未婚男女の恋愛・結婚に対する考え方やライフスタイル・価値観の多様化という側面や、経済不況による雇用・収入不安による側面など、そのアプローチは多岐に亘る。

また、自分の希望どおりの職場で働くために「就活(就職活動)」と同じく、「婚活」するのが当たり前との論は少々飛躍しているように感じるが、合コン・見合いイベントや結婚案内サービスの現状などは、未婚者でなくとも読みやすく面白い。

「余計なお世話だ!」と思われる読者もおられると思うが、結婚最前線の一面をのぞき見するつもりで、気軽に読める1冊である。

(主任研究員 森川 和敏)