

# 「グローバル化と今後の地域政策のあり方」

## 報告書

日本政策投資銀行

地域政策研究センター

## [ 要 旨 ]

1. 前年度において、北海道大学大学院高等法政教育研究センターとの連携の下で「地域の自立に向けた政策金融のあり方調査」を実施し、金融制度改革や地方分権が進む中での、地域経営のあり方、地域政策の展開方向などについて基本的な検討を行い、「地域の創意工夫が活かされる地域経営型の地域政策への転換」「地域の総合的連携を形成するための官民連携」「現実を評価し形成するための理念の明確化」等の方向を打ち出した。

今年度は、上記結果を踏まえ、自立を目指す地域経営、これを支える地域政策に極めて大きな影響を及ぼしていくと考えられる「グローバル化」に焦点を当て、グローバル化が地域の経済社会などに与える影響を見据え、グローバル化に対応した地域経営、地域政策のあり方などについて検討を進めた。

2. 本研究は、前年度に引き続き北海道大学高等法政教育研究センター及び日本政策投資銀行地域政策研究センターの共同研究として実施され、政治、行政、財政、金融の研究者と地方自治体の実務家による研究会、有識者からのヒヤリング、シンポジウム等を通じて検討が進められた。

3. 研究会報告では、グローバル化に対応した地域戦略のあり方、地域戦略に重要な役割を担う公共サービスのあり方、パワーシフトが進展する中でのガバナンスのあり方等について検討を行い、主に以下のような方向を提起した。

### (1). グローバル化に対応した地域戦略のあり方

グローバル化により、市場体質、資源の同質化や、資金移動の自由度の増大等が進む一方、地域限定型の活動は、世界的規模での自由な経済活動を阻む非効率な要因とされやすくなる。こうした中で、「多国籍企業や他の地域が形成した基準」に追随し規模の経済を求めていくだけでは、地域はもちろんのこと日本経済・社会全体の安定を期待することは難しく、グローバルスタンダードを自ら形成する力、地域の異なる資源を重視したローカル・スタンダードを形成することが共に戦略として求められ、グローバル化に翻弄されない地域の資源を強固かつ多様に形成する「一国多制度」の思考が重要となる。

### (2). 地域戦略に重要な役割を担う公共サービスのあり方

多様な地域資源の活用を進めるためには、官民分担の見直しと地域を主体とした財政システムの構築等が重要となるが、その際、英国ブレア政権によるPPP(Public Private Partnership)への取り組みが一定の示唆を与えている。

即ち、PPPにおいては、効率化ではなく「公共サービスの質的改善に基礎をおいた政府に対する評価」が必要とされ、その実践に当たっては、公的資金によるユニバーサル・サービスの重要性の再確認、公共、企業、住民いずれにとってもチャンスとなる公共サービス提供のため

の仕組みの拡充、公共サービスの購入者と提供者の分離、明確な評価軸の確立(全ての市民のニーズに応えているか、効率的で高品質のサービスが実現されているか、説明責任と正責任がサービス全体に浸透しているか)という4つのステップが提起されている。

(3). パワーシフトが進展する中でのガバナンスのあり方

多様な地域資源の活用を進めるためには、パワーシフトの構造とそのガバナンスのあり方も重要となる。ジェシカ・マーシュは、「パワーシフト」と題する論文の中で、「冷戦構造が終焉しグローバル化する市場の力に対し、国家が自立性とガバナンスを低下させる一方で、投資ファンドや多国籍企業がパワーを大きく拡大させ、市民社会のNPOもパワーを拡大させる傾向にある」「その中で、国家が自らのパワーを維持するために、アドホックに市場や市民社会との依存関係や同盟関係を構築することが、そのパワーをさらに凋落させ、世界全体の不安定性を助長する可能性がある」との重要な指摘を行っている。こうしたパワーシフトについては国家のみならず、地域という枠組みの中でも同様の問題が生じており、その再構築に向けては、行政活動のパフォーマンスを絶対的なものとはせず、常に民間企業や市民活動との比較を通じて客観的に評価・検証していく「行政活動の相対化」と、議会、市場、住民等が多面的に監視・評価できるシステムを構築することにより行政の情報を共有し、住民等の行政依存や財政錯覚の実態をも見直す「ガバメント・ガバナンス」の確立が重要となる。

4. 本研究の一環として、国際シンポジウム「グローバル時代の地域ガバナンス」を平成13年12月に北海道大学において開催した。

同シンポジウムでは、「グローバル化の問題解決のために地方政府の役割が高まっているものの、日本においては文化、アイデンティティに多様性がなく、分権のモチベーションが欧米とは異なるし、改革を実行できる効率的な政府がない」「戦後の経済はアメリカ、ドイツ、日本ともそれぞれ全く違う制度を用いて大成功してきた。そうした経過を踏まえればグローバル化への対応についても、急にアメリカ型に切り替えるのではなく、これまでのシステムの中から対応方向を見出していくべきではないか」「国と地方の関係については、地方自治や中央集権という偏った解決策ではなく、自立と依存のバランスが取れた適切な方向を目指すべきだ」等の指摘がなされた。

## 目次

### (はじめに)

- 1. 研究の目的 1
- 2. 研究体制 1

### . 研究会報告

- 1. 基本的事項 3
- 2. グローバル化と地域の重要性 4
  - 2-1. 地域的視野の重要性 4
  - 2-2. 経済的側面の加速 5
  - 2-3. 80年代、財政再建の矮小化とリスク移転構造 7
  - 2-4. 90年代、揺れ続けた財政運営 8
  - 2-5. 戦略なき行政改革からの脱却 10
- 3. ネオ・リベラリズム、新保守主義とパワー・シフト 12
  - 3-1. パワー・シフト 12
  - 3-2. 市場化チェックの行財政改革とグローバル・ガバナンス 13
  - 3-3. パワー・シフトと日本財政 14
  - 3-4. グローバル化の中の行政体質 15
- 4. PPP 17
  - 4-1. NPMからPPP 17
  - 4-2. 公共サービスの再認識と「二つの思想」に対する反対 17
  - 4-3. PPP理論実践へのアプローチ 18
  - 4-4. 官民協力に必要な基盤 19
  - 4-5. 多彩なモデル実験の前提 19
  - 4-6. 多様性の実現 20
  - 4-7. スキルの活用 20
  - 4-8. PPPと地域 21
  - 4-9. レールトラック社の破綻 21
- 5. ニュージーランドの財務会計改革 24
  - 5-1. 改革の概要 24
  - 5-2. 地方自治体の公会計改革 25
  - 5-3. 計画と評価のリンケージ 29
- 6. まとめ 31

## 国際シンポジウム「グローバル時代の地域ガバナンス」のまとめ

1. 序論 34
  - 1-1. 基調講演 1 「地方政府にとってのグローバリゼーション」 34
  - 1-2. 基調講演 2 「グローバリゼーションの文脈における北海道の構造改革」 36
2. 地方政府にとってのグローバリゼーション 37
  - 2-1. 報告「グローバリゼーションと中央地方関係」 37
  - 2-2. ディスカッション 39
  - 2-3. 報告「地方財政にとってのグローバリゼーション」 40
  - 2-4. 報告「WTO体制下の地方政府における公共財調達のあるり方」 41
  - 2-5. ディスカッション 43
3. 地域ガバナンスの理念 44
  - 3-1. 報告「ボトムアップ型連邦制」 44
  - 3-2. 報告「補完性」 45
  - 3-3. ディスカッション 47
4. 地域ガバナンスの実状と課題 50
  - 4-1. 報告「ヨーロッパ民主主義における地方分権の動向」 50
  - 4-2. ディスカッション 52
  - 4-3. 報告「沖縄」 52
  - 4-4. 報告「北海道における地域と地域主義」 53
  - 4-5. ディスカッション 54
  - 4-6. 報告「日本における地方分権改革と地方自治システム」 55
  - 4-7. ディスカッション 56
  - 4-8. 報告「日本における中央地方関係の概要」 56
  - 4-9. 報告「韓国における地方自治制度と地方分権改革の成果」 57
  - 4-10. 報告「台湾の地方制度法制改革と行政情報化」 59
  - 4-11. ディスカッション 61
5. 総括・まとめ 62
  - 5-1. 総括セッション「グローバル時代における地域ガバナンスの確立に向けて」 62

## 研究会における有識者ヒアリングのまとめ

1. 並河信乃氏（行革国民会議事務局長） 67
2. 神野直彦氏（東京大学教授） 70
3. 西尾勝氏（国際基督教大学教授） 77

(はじめに)

## 1. 研究の目的

本研究は、日本及び国内の地域を取り巻く諸環境が大きく変化していることを踏まえ、「地域の均衡ある発展」、「ナショナル・ミニマム」の達成を目標に中央集権型で進められてきた戦後半世紀の地域政策を見直し、地域の責任と選択に立脚した自立化への政策とは何かを検討すると同時に、検討に際して大きな課題となる地域への資金投入のひとつである政策金融等のあり方について、北海道地域と日本全体の関係に焦点をあて、2000年度に引き続き研究を行ったものである。

2000年度の研究では、官と民の役割分担の再構築などを通じて、公共投資に過度に依存しない民間主体型の地域産業政策への再編、地域個性を尊重した持続可能な発展形態の模索、ハード中心からソフトを重視した総合的施策・事業体系への移行等を大きな検討課題とした。研究2年目になる2001年度は、「グローバル化と地域政策」の問題に焦点をあて、グローバル化がもたらす資源の同質化とそこで展開される効率性を軸とした規模の競争等が地域に如何なる影響を与えるか、とくにグローバル化が進んでいる金融市場において政策金融が如何なる意義を有するのかなどを問題意識の中心に据え研究活動を行った。加えて、英国のブレア政権におけるPPP(Public Private Partnerships)理論の実践をレールトラック社の破綻などを通して具体的に検証し、NPM(New Public Management)理論の限界、公共サービス提供の役割分担と行政改革の問題についても検討すると共に、官民連携において不可欠となるガバナンス問題について、ニュージーランドの財務会計制度改革や評価・計画の連携など、最新の取り組みを整理することなどから考察した。

## 2. 研究体制

本研究を進めるにあたっては、2000年度より北海道大学大学院法学研究科附属高等法政教育研究センター所属研究会を設置し、政治、行政、財政、金融の研究者と地方自治体の実務家による研究会を設置し、有識者からのヒヤリング等を重ねながら議論を行った。

### (1) 研究会メンバー (50音順)

(役職は研究会当時)

荒田英知 PHP総合研究所主任研究員  
石井吉春 日本政策投資銀行総務部次長兼地域政策研究センター副所長  
伊東和紀 北海道総合企画部地域振興室地域政策課課長  
逢坂誠二 ニセコ町町長  
菊池 伸 日本政策投資銀行北海道支店企画調査課長  
木原 拓 札幌市総務局行政部都市経営室主査  
星野克紀 北海道開発問題研究調査会調査部次長  
宮脇 淳 北海道大学大学院法学研究科教授

山口二郎 北海道大学大学院法学研究科附属高等法政教育研究センター長

(2)ヒヤリング等

12月7～8日にわたり国際シンポジウム「グローバル時代の地域ガバナンス」を開催したほか、神野直彦東京大学教授、西尾勝国際基督教大学教授などを講師として招聘し、地域政策の論点等について議論した。

## 研究会報告

### 1. 基本的事項

1年間にわたる研究会の調査・研究活動を通じて、「グローバル化と地域政策」を考える際に、以下の基本的事項を重視する必要があることが明らかとなった。

第一に、「一国多制度」の重要性である。後で詳細に述べるように、経済的視点から見た場合、グローバル化とは、国や地方自治体の領域・垣根を可能な限り取り除き、資金、人、情報など経済的資源の移動を自由にさせることを意味する。具体的には、地域限定的な規制を緩和・撤廃し経済活動等の基準が世界的に共有化されること、市場体質や資源が同質化されること、金融市場の規制が急速に取り払われる中で資金移動が世界的に自由になること、などである。その中では、地域限定型の活動は、世界的規模での自由な経済活動を阻む非効率な要因とされやすい。

こうした実態を踏まえ地域の将来を考えた場合、「多国籍企業や他の地域が形成した基準」に追随し規模の経済を求めていくだけでは地域はもちろんのこと日本経済・社会全体の安定を期待することは難しい。グローバル・スタンダードを自ら形成する力、そして、地域の異なる資源を重視したローカル・スタンダードを形成することが共に戦略として求められる。ここでは、グローバル・スタンダードに対応しつつもそれに翻弄されない地域の資源を強固に且つ多様に形成する「一国多制度」の思考が重要と考える。

第二は、官民連携等の模索と同時にその連携に対する「ガバナンス」の重要性である。今日において、グローバル化する市場の力に対して国家が自立性とガバナンス力を失い自らのパワーを低下させつつある一方で、世界の金融市場を席卷する投資ファンド、世界を舞台に活動する多国籍企業体がパワーを大きく拡大させ、同時に市民社会のNGOなどがパワーを拡大させる傾向にある。その中で、国家や地方自治体が自らのパワーを維持するために、アドホックに市場や市民社会との依存関係や同盟関係を構築し行動していることが、国家や地方自治体のパワーをさらに凋落させ世界全体の不安定を助長する可能性がある。今日、日本においても国、地方自治体を問わずグローバル化を進める金融市場から多額の資金を調達することで財政運営が維持されている一方で、政策形成への住民参加など戦後50年の行政、市場、住民間のパワー関係の再配分が生じている。その中で、行政が市場と市民との相互関係を試行錯誤の中で模索し続けているのが実態である。こうした取り組みを地域の信頼性を向上しつつ展開するためにもっとも重要な課題は、パワー相互間のガバナンスを如何に形成するかの問題である。こうした連携におけるガバナンスの重要性は、英国におけるPPP検証の報告書の分析やNPMの実践的代表例であったレールトラック社の破綻問題を通じても検証することができる。

第三は、日本の行財政改革を考える場合、財政と密接な関係を有している金融市場を中心に進みつつあるグローバル化市場へのパワー・シフトの問題を踏まえると同時に、「レスポンシヴ・コミュニティ」の重要性を認識することが不可欠である。今日の行財政改革では、グローバル化する市場に対応するための効率化に向けた取り組みを進める一方で、住民ニーズそして

地域価値への対応を進めることで地域としての生き残りを模索している。こうした模索は、NPM理論やそれに続くPPP理論などに支えられた政策評価や公会計改革、PFIなどにより実践されている。しかし、市場そして市民との連携をアドホックな姿勢で行政機関が進めることは、グローバル市場と住民の狭間で地域社会の安定を一層損ねるものとなる危険性がある。行政、市場、住民のパワー配分が変化する中でとくにパワーを強めつつある市場と住民のパワー配分をガバナンスできる構造を形成することが行政の大きな役割となっている。そこでは、役割分担と責任に支えられた「レスポンス・コミュニティ」すなわち、応答する地域社会の形成が必要となっている。その「レスポンス・コミュニティ」をひとつの核として行財政改革、政策評価導入などにおいても地域価値の形成を明確に図り、評価軸として効率化を求めていく領域と非効率を容認していく領域を自ら形成し、非効率領域に対する財源確保をローカルな小循環の中で確保すると同時に、グローバル市場からの調達資金をローカルに投資できる変換機能を拡充する必要がある。そのことによって、グローバル市場に対応しつつも従属しない、地域価値によるセーフティ・ネットとしての仕組みを形成することも可能となる。

第四は、グローバル化の中で覇権国ではない日本が行財政改革を推進するには、戦略が必要となることである。ドイツや英国をはじめとした欧州、さらには米国の政策金融も対外的戦略と地域への戦略を両軸として展開している。コスト削減を第一目的とする改革は、体質の見直しを目指す構造改革には十分な効果を持ち得ないと同時に、グローバル化の中で政策の空洞化をもたらす危険性がある。行財政改革もコスト削減や財政赤字克服の視点だけでなく、グローバル化に向けた世界化と地域化の戦略の中で展開する必要がある。

以上が重要なポイントとなる事項であるが、以下、こうしたポイントが抽出されるに至る検討のプロセスをたどりながら全体の報告をとりまとめる。

## 2. グローバル化と地域の重要性

### 2-1. 地域的視野の重要性

グローバル化とは、世界中の社会的諸要素(政治・経済・文化等)の相互連結が強まると同時に、要素間の相互作用が激化することである。グローバル化と国際化の違いは、図表1に示すとおり、一国の単位がいかなる位置づけにあるかに起因する。

従来の「国際化」の構図では、国家を単位とする制度を基本として、国家と国家の狭間で無秩序化しやすい領域について、国家を単位に形成する国際機関等が主体となって、統制する仕組みを構築してきた。このため、国家を単位として形成する国際連合やIMFといった国際機関が重要な位置を占めてきた。

しかし、グローバル化においては、地域や国民、企業が自ら一国の枠組みを越えて活動する比重を高める。その結果、一国の政策の有効性が低下し、一国を単位とする政策では「小さすぎる」と同時に「大きすぎる」問題を抱え始めている。環境問題や難民問題、金融問題などは、一国単位の政策では小さすぎて有効性を十分持ち得ない一方、地域に対する政策は一国単位の視点では大きすぎて国民のニーズ等に十分対応することができなくなり始めている。国と



## 2-2. 経済的側面の加速

グローバル化は、経済的・社会的・政治的・文化的諸要素においてもたらされるものである。しかし、今日のグローバル化は、経済的側面において突出している。とくに80年代以降は、冷戦構造の終焉やレーガン、サッチャーを中心とした市場原理主義(新保守主義)の高まりを背景に、金融資本主義とテクノロジーによるグローバル化が急速に進展している。

### (1). 市場原理主義

市場原理に基づく世界の経済構造は、イギリスの産業革命を契機とした19世紀の植民地経済、パックス・ブリタニカの時代の資本主義理論においてもっとも重要なテーマとして位置づけられていた。しかし、20世紀前半には、ソビエト連邦や中国などの社会主義、共産主義の台頭に伴って後退し、計画経済そして権威主義を背景とした資本主義が広がりを見せる結果となった。そうした流れが、20世紀末、市場原理主義による米英の政策展開の成功、ソビエト経済の崩壊と社会主義、共産主義諸国での市場原理の導入によって、21世紀初頭の資本主義におけるもっとも重要なテーマとして強力に復活することとなったのである。その結果、行財政改革や経済構造改革においても、市場を通じた財と所得の配分を基本とし、市場の諸活動による結果や効率的活動を合法化する一方、計画経済や非効率な活動を非合法化する流れが強まっている。

経済を中心としたグローバル化の流れは、市場性と効率性を軸に覇権的パワーを持つ資源への同質化を進める。このため、覇権的パワーを持つ国以外が一国そして地域としての安定的、自律的存続を確保するには、グローバル化に対応すると同時に、地域が有する独自の資源に根ざした経済・社会活動を確立することが不可欠となる。つまり、グローバルな視点での効率性の追求と同時に、地域価値や地域の異なる資源の活用においては、グローバルな視点では非効率と判断される領域・事業であっても実施する意義を明確に説明できる理念の形成が必要である。

### (2). 異なる資源

戦後日本の政策を支えた「均衡ある国土の発展」の理念は、日本全体の生活水準の向上を実現した。その意味から果たした役割は高く評価できる。しかし、一方で国を中心とした画一的な質のインフラ整備は、地域ごとに存在した異なる資源の同質化を進める結果ともなった。資源の同質化は、グローバル化の中で覇権的パワーへの資源の移動を促進し、地域の特性と競争力、自立性を弱める流れを強める。グローバル化の流れが強まる今日、世界的視野からの資源の同質化と地域的視野からの資源の異質化を車の両輪として実現する制度と評価軸が不可欠となっている。

戦後の日本経済は、中央集権による計画型権威主義システムであった。権威主義システムとは、一部のエリート集団が自らの利益に一致する方向に政策を誘導し決定する体質をもった仕組みである。今日の改革において、求めるべきシステムは地方自治体を中心とした市場型民主主義システムである。市場に対応しつつ住民の参加による協働システムを形成することである。このシステムの形成には、政策の基礎と市場の基礎を司る財務情報の質的改革が不可欠であり、それを実現することが、たとえば「公会計の改革」の大きな役割である。仮に、市場原

理が導入されても公会計制度の改革が進まず行財政の体質が従前と同様であったとすれば、そこで形成されるシステムは市場型権威主義とならざるを得ない。そうした仕組みは、一部のエリート集団が自らの利益に一致する方向で市場の枠組みを利用することにすぎず、政策の質は改善しない構図となる。市場原理を導入することが権威主義を脱却することには必ずしもならない点には十分に留意する必要がある。

そこで、日本の80年代以降の行財政改革が権威主義型システムと如何なる関わりを持ちつつ取り組まれてきたかをまずみることにしたい。

### 2-3. 80年代、財政再建の矮小化とリスク移転構造

第二次臨時行政調査会以降の日本財政は、増税なき財政再建、民活、バブル経済の発生とその崩壊、構造不況と財政構造改革、理念なき財政出動など多くの局面を経ながら、確実にその体質を劣化させてきた。国債の年度新規発行額は、80年度の14兆円台から2002年度当初予算では30兆円台に増加、発行残高も同70兆円から同400兆円台にまで膨れ上がっている。もちろん、赤字の規模だけで財政の善し悪しを判断することはできない。日本経済、社会全体として如何なる資源アロケーションが形成されたかが重要なポイントとなる。その資源アロケーションが財政システムと共に硬直化し深刻な問題を抱えるに至ったのである。

なぜ、財政システムの硬直化が全体として進化したのか。その経過をまず概観すると以下のとおりである(\*1)。80年代の財政再建は、第二次臨時行政調査会土光会長の「増税なき財政再建」路線によってスタートした。「増税なき」を明確にすることで、財政の歳出規模そして構造を変革しようとする取り組みであった。それまで繰り返された増税措置による財政肥大化体質に歯止めを掛けるために、極めて有用な方針であった。また、同時に「官民関係の見直し」を打ち出し、行財政改革が官の領域内の問題ではなく、官と民の関係を見直す取り組みであるとする新しい思考を提示している。こうした思考の背景には、70年代後半以降チリを中心とした南米地域で展開された新自由主義の市場原理主義に基づく経済自由化政策が影響を与えている。しかし、この方針が実際の歳出削減そして官民関係の見直しにおいては、国鉄民営化などの大きな成果は生み出したものの、基本的には一般会計という矮小化された領域でのコスト削減を中心とした形式的議論に終始したことで資源アロケーションを硬直化させ財政赤字を実質的に増大させる原因となった。この結果、一般会計はある程度整理できても、周辺部に位置していた財政は見えづらいう姿で従来の財政需要を受け止め硬直化する実態をもたらした。

財政の歳出削減は、リスク移転の存在に留意し進めなければならない。歳出削減は、リスク移転を伴う。一般会計の歳出削減は、財政投融资や地方財政にリスク移転されやすい。リスクを移転しても民間企業と異なり、倒産等の制度を有しない特殊法人や地方自治体では赤字を拡大させながらも移転されたリスクを抱え続けることが可能だからである。リスクを抱え続けることは、最終的に財政システム全体を支える政府信用を長期的に劣化させる結果をもたらす。今年はじめの日本銀行による国債売買基本要領見直しによる将来の「国債の貨幣化」懸念もこうした長期の政府信用の劣化に根ざしている。今日の日本国債の格付け低下や財政赤字の急増の背景には、過去のリスク移転が財政本体に逆流するブーメラン効果が根底に存在している。

リスク移転は、新保守主義の思考を本格的に導入して政策運営を行った中曽根内閣の民活路線でさらに加速された。しかし、第三セクターなどの官民連携の取り組みは、官と民のリスク移転のキャッチボールの仕組みに変質していた。それは、第三セクターにおける官民の責任と役割分担が明確化されず民間も最終的に官側がリスクを負担することを暗黙の前提とした関わり方を続けたこと、第三セクターの機動性等のメリットを引き出す周辺の制度設計や官民の体質改革が進まなかったことなどに原因がある。官民連携の形態が問題なのではなく、官民連携に関するガバナンスがアドホックな体質で展開された点に大きな問題が存在する。いずれにせ

よ、民活も財政需要を一時的に官民の中間領域にリスク移転する構造はもたらしたものの、本質的に官民の関係を変革するものとしては力不足の結果をもたらしている。

80年代の増税なき財政再建は、日本の貯蓄超過体質と重なり合い、行財政の外延化と財政錯覚を深刻化させる結果となった。80年代の財政運営は、一律削減方式や増税なき財政再建姿勢の下で行政におけるインクレメンタリズム(増分主義)と包摂の構図をより深化させている。資源アロケーションの抜本の見直しではなく、一般会計を中心としたコスト削減を柱とした財政再建策の弊害と言える。

こうした弊害を生み出した本質的要因として、80年代の行財政改革は経済成長の鈍化による民間企業のパワー拡大という流れは一部で生み出したものの、従来のパワー配分を見直すガバナンス力に大きく欠けていた点が挙げられる。とくに、情報共有を前提とする市民社会のパワーが再配分においてほとんど欠落していた点である。このため、行財政改革を通じて官民関係の見直しの軸は提示されるものの、極めてアドホックな取り組みにとどまる結果をもたらしている。日本財政は、財政肥大化体質を残しつつバブル経済の発生という新たな局面を迎えることになる。

#### 2-4. 90年代、揺れ続けた財政運営

90年代の日本財政は、基本的かつ対称的な軸である「財政再建と景気対策」の間を大きく揺れ動きながら展開された時代である。その振幅は、決して小さなものではなかった。91年からのバブル経済崩壊を契機とした景気低迷に対して90年代前半では93年度予算(実質補正額5兆円強増額、対前年度補正後比8.3%増)を中心として景気刺激策が実施された。しかし、96年度に実質経済成長率が4%台に達し景気回復が明確になると、80年代以降財政運営の根底に流れ続けていた矮小化された財政再建路線を再び顕在化させている。97年度予算では当初ベースでこそ対前年比3%の増加となったものの、歳出総額では対補正前年比1%増、対決算前年比では0.5%減と順次緊縮傾向を強めている。その後、97年度年央から実態経済面で景気減速が生じ98年度に落ち込みが明確となるに至り、再び98年度予算では補正予算(対補正前年比12%)を中心に大型景気対策が実施されてきた。さらにこの間の実態として、財政主導型金融政策の強まりも指摘せざるを得ない。

90年代の財政政策が揺れ動いた背景としては、経済の成熟化とグローバル化に伴い世代間・地域間の資源アロケーションの歪みや政策・施策等の効率性に対する批判が高まったこと、米国を中心とした外国政府からの積極財政への期待が強まったこと、などが指摘されている。土地バブル崩壊後の日本経済では、財政需要の拡大を通じて各民間経済主体がバランスシート調整(債務負担の上昇に伴い信用制約が強まるファイナンシャル・アクセレーター効果等の克服)を進め、同時に日本経済における長期的成長要因の再構築を図ることが最重要課題となった。90年代は、そうした民間部門が抱える構造的課題の克服と自然治癒を前提としたケインズ政策の効果、そして民間部門のバランスシートの改善と財政部門のバランスシート悪化の流れが輻輳しながら進行した時代である。

90年代の財政政策は形式的には三期に分けることができる。第一期は土地バブル崩壊後、減税、公共投資両面から景気刺激策が実施された91 - 94年度予算、第二期は景気回復が極めて脆弱な過程の中で消費税率を引き上げ、歳出削減を打ち出し財政構造改革を前面に出した95 - 97年度予算、第三期は景気低迷の中で本格的な大型景気対策を実施した98 - 2000年度予算である。

第一期を総括すると、第一に80年代の形式的財政再建体質を内包していたことが政策判断としてのラグを結果的に強く機能させたこと、第二に民間のバランスシート悪化が景気対策の効果を減殺させたことが指摘できる。企業の設備や住宅等バブル期における過剰投資が民間経済主体のストックを依然として積み上げていた時期であり、そのストックの積み上げに資産価格の低下が重なりバランスシートが加速度的に歪んだ。こうしたバランスシートの歪みが財政面からの景気対策の効果を大きく減殺させる結果となったことは否定できない。

第一期の予算規模はかなり拡大しているものの、実質的には一般会計を中心とした形式的財政運営を根底に持つ中で、バランスシートの悪化によってもたらされる経済のマイナス成長を防ぐ限られた範囲での効果であった。

第二期のうち95 - 96年度は引き続き予算規模としては積極的景気対策が実施され、減税、公共投資両面から刺激策が基本的には展開された時期である。その結果、日本経済の総需要は拡大し、第一期で生じていた民間企業のバランスシートの歪み、ストック調整も徐々に一巡することで95 - 96年度の実質経済成長率は平均3.7%に達している。バブル期の過剰投資によるバランスシートへのマイナス効果が薄らいだことで、景気対策の効果が第一期に比べ直接的に反映された時期である。とくに、96年度経済の住宅投資前年度比14.6%増は、低金利と税制面からの住宅・土地関連税制の見直し、財政投融资計画を通じた住宅金融公庫の融資枠拡大など政策的効果が直接的要因として反映されている。この時期の特色的な点は95 - 96年度の平均3.7%実質成長を受け、97年度予算編成では根底で維持されてきた緊縮型体質を名実共に顕在化し、所得税特別減税の停止、消費税率の5%への引き上げ、公共投資の削減などの積極的財政再建路線が実施されたことである。95 - 96年の成長率の拡大は、バブル期に生じた過剰投資によるストック積み上げが一巡したことに大きな要因があり、自立的回復局面に入ったものの企業など経済主体の体力強化、長期的成長要因の再構築は依然今後の課題として位置づけられていた。ケインズ政策による自然治癒を前提とした有効需要の自律的回復は見られたものの、もうひとつの大きな構造的課題は残されていた。このため、この段階での所得・消費両面にわたる増税措置は、可処分所得の減少と消費税引き上げによる需要の攪乱を生じさせ、設備投資の循環を折る結果をもたらした可能性がある。

第三期は、大きな景気落ち込みが明確となる98年度からスタートする。実質経済成長率は、97年度第3四半期から5期連続でマイナス成長となる。こうした経済の落ち込みに対して、98年度予算補正予算において総額16兆円の景気刺激策が実施されている。98年度当初予算編成段階では、歳出全体について聖域を設けず徹底した見直しを行い一般歳出については前年度の当初予算を相当程度下回ることが編成方針とされていた。しかし、経済の大きな減速が認識されるに至り大規模補正が実施されている。その結果、住宅取得促進税制等による住宅投資の拡大、同時に実施された金融政策等によって中小企業を中心とした企業マインドの安定などが寄与し、実質成長率は99年度第1四半期にはプラスに転じる動きとなっている。

第三期の問題点として、第一に政策決定に関する認識のラグが強く働いていること、第二に第二期までに生じた経済の攪乱が企業の設備投資の回復に大きな時間を要する結果を招いたこと、第三に公共事業を中心とした景気対策による需要拡大が構造的に需給ギャップを埋め自立回復に結びつく構造ではなく、経常的に需給ギャップを埋める前提として経済にロックインされたことなどを指摘することができる。自立回復に向けてマクロ経済政策によって補うべきGDPに対する需給ギャップは、第一期、第二期に比べ第三期ではむしろ10%程度に拡大しているのが実状である。

以上、三期に分けて90年代の財政政策の流れを見てきたが、まず確認すべき点は、決算額の推移に見られるごとく、第一期から第二期にかけて根底に緊縮型財政運営の思考が流れ続けていたこと、そして有効需要政策が維持され構造的要因に対する政策展開が不足していたことである。90年代の財政運営は、景気対策と財政再建の間で大きく揺れ動いた。その中で行財政改革の視点も中央省庁改革基本法に見られるように、官民関係の見直しから再び行政組織の見直しへと実質上の視点を土光臨調以前に戻す流れを生み出している。そして、バブル経済の崩壊と共に80年代の財政再建におけるリスク移転が逆流した結果、官と民が一体化して不良資産を抱える今日の問題を生じさせている。

## 2-5. 戦略なき行政改革からの脱却

80年代以降の日本の行財政改革を概観した中で共通して存在する課題は、一国単位、一国的視野での政策展開の有効性議論の欠如と、コスト削減を偏重した戦略なき行財政改革体質の存在にある。小泉内閣における行財政改革では、NPM理論に基づく国の行政組織改革や地方分権などの取り組みが展開されている。しかし、あくまでも行財政改革は手段であり目的ではない。加えて、行財政改革の目的がコスト削減であったとすれば従来の改革が重ねてきた問題を繰り返す可能性がある。「行財政改革の目指す戦略は何か」、その明確化が必要となっている。

今、行政機関の中でもっともその存在が問われているのは「国」であり、国を中心とした政策展開の限界を直視した行財政改革の展開が必要となる。特殊法人も含め、世界化と地域化両面からの政策展開を実現できる行財政体質の構築である。すでに指摘したように、戦後50年間の日本の財政政策は、均衡ある国土の発展の名の下に、中央集権型の画一的資源配分を行ってきた。その結果、日本全体の生活水準の向上には資した一方、日本国内の資源の同質化を進め、多彩な文化の融合そして異質な資源による競争を困難にしてきた。資源の同質化が進めば、そこで展開される競争は規模と効率性によって支配されやすい。加えて、同質化する基準がグローバル化の中で画一化すれば、画一化した基準が機能不全に陥った瞬間にリスク管理を進めることが困難となる。一定の経済規模を形成した今、日本経済にとってリスクを踏まえた成長を実現するには、異質な資源による競争を実現して行く必要がある。

地理的条件、自然環境の違いなどによって地域間に経済的格差が存在することは当然であり、また、異質な資源を活用しリスクを踏まえた多面的な成長を実現するには地域間財源配分

システムの確立は不可欠である。また、国がひとつに統合されるために富裕地域から不足地域へ財源を移転することは、先進各国において行われていることである。しかし、日本のように補助金や交付税等について実質的に細かく中央政府の規格が設定され、施設・制度等の青写真が添付されている仕組みは例外である。例えば、分権の代表例として取り上げられることの多い英国スコットランドの場合、国家予算のうち10%相当分を受け取っており、その枠組みは分権後も維持されている。ただし、スコットランドでは、財源の移転は全て用途の自由な「包括財源」である。その用途については、住民に直接責任を負うスコットランド議会で議論されることになっている。なお、地方交付税や統合補助金を持つ「フライペーパー効果」(Flypaper Effect)の問題が指摘されることも多い。フライペーパー効果とは、地方交付税や統合補助金が同額の国税減税よりも地方自治体の歳出規模を拡大させ、結果として民間部門と公的部門の資源配分を歪めることを意味する。このフライペーパー効果の検証には、マクロ経済的分析と同時に政策形成に関するパワー構造の問題分析が重要である。

また、地方分権や自立という言葉を、地域政策に必要な資源を全て自給する自己完結型、独立型と理解することは適切ではない。それぞれの地域で異質な資源を活用した得意分野に特化し、分業体制の中で相互に異なる資源を共有する仕組みこそ重要である。その際に、地域として達成すべきナショナル・ミニマムを具体的にどのような水準にするのか点検し議論し自己決定できるパワー・シフトとそのガバナンスの仕組みを作っておくことが自立への前提条件である。

### 3. ネオ・リベラリズム、新保守主義とパワー・シフト

グローバル化の中で「異なる資源」を活用するためには、パワー・シフトの構造とパワーのガバナンス問題を踏まえなければならない。その上で、「公共サービスとは何か」を追求することが必要となる。

#### 3-1. パワー・シフト

1997年、ジェシカ・マーシューズは「パワー・シフト」と題する論文の中で、冷戦構造の終焉は、国際社会における国家と市場(企業)そして市民社会の間に存在するパワー配分に変動をもたらしたと指摘している(\*2)。グローバル化する市場の力に対して国家が自立性とガバナンス力を失い自らのパワーを低下させつつある一方で、世界の金融市場を席卷する投資ファンド、世界を舞台に活動する多国籍企業体がパワーを大きく拡大させ、同時に市民社会のNGOなどがパワーを拡大させる傾向にあることへの指摘である。その中で、国家が自らのパワーを維持するために、アドホックに市場や市民社会との依存関係や同盟関係を構築し行動していることが、国家のパワーをさらに凋落させ世界全体の不安定を助長する可能性があるという重要な指摘を行っている。

マーシューズの指摘は、国際社会におけるパワー・シフトの問題であるが、今日、日本においても国、地方自治体を問わずグローバル化を進める金融市場から多額の資金を調達することで財政運営が維持されている一方で、政策形成への住民参加など戦後50年の行政、市場、住民間のパワー関係の再配分が生じている。その中で、行政が市場と市民との相互関係を試行錯誤の中で模索し続けているのが実態である。国家は、地域限定、領土限定的主権国家の論理に基づき国益のために行動することを基本とする。従って、全世界的公益を追求することに対しては制度的制約を本質的に持たざるを得ない。このため、主権国家の理論に基づき活動する国家の連合体として国際機関が形成され、構成する国家間の協力の場合として全世界的公益を追求する枠組みを提示している。冷戦集結後の世界において、国際機関が環境問題や人道問題等について強いイニシアティブを形成した事実も存在する。しかし、多くの場合、国際機関は、構成する主権国家の利益追求の場合としての性格を持ち、構成国の利益を克服する独自の行動主体としての位置づけの形成には困難性を伴う(\*3)。

これに対して、冷戦後の国際社会に大きくパワーを拡大させているのが市場(企業)である。福祉国家に対して個人主義と意思決定の分権化を進め、市場原理の支配力を高めることでいわゆる「小さな政府」を実現する。投資ファンドや多国籍企業が大きな影響力を及ぼすグローバル市場の形成は、地域限定、領土限定型主権国家の領域を越え、経済資源の移動を自由にする。そこでは、地域限定型、領土限定型の論理は経済資源の移動を制約する要因として位置づけられ、非効率と判断される。国際社会における市場のパワー拡大は、市場機構中心主義の新古典派経済学(new classical economics)を基礎とし、貨幣政策の重要性を主張するマネタリズム(monetarism)や市場は不断に需給均衡の状況にあるとする仮説を基礎とする合理的期待形成仮説によってさらに、政策形成に対してもその影響を拡大させている。

### 3-2. 市場化チェックの行財政改革とグローバル・ガバナンス

グローバル市場のパワー拡大は、地域限定型で活動する国家や地方政府への批判を強め、行財政改革の面で福祉国家の実現や経済活動に対する国家介入を批判し、自由と責任に基づく競争、市場原理を重視する新自由主義(neo-liberalism)による行財政改革を選択している。具体的には「小さな政府」、「官から民へ」、「税負担軽減」の政策が展開される。新自由主義は、米国のレーガン、英国のサッチャー、日本の中曽根内閣における行財政改革の基本的理論とされたほか、財政金融の面では70年代半ば以降、国家主導の開発体制が破綻したチリの経済復興のための経済自由化政策で実践され、89年に債務危機後の構造調整と市場改革の方向性を示したワシントン・コンセンサス(Washington Consensus)としてとりまとめられている。ここでは、財政規律、税制改正、規制撤廃、インフラへの優先的予算配分、民営化など10項目の政策勧告が提示され、本コンセンサスは米国政府や国際機関の対中南米援助政策に関する基本合意として位置づけられているのである。現在では、このワシントン・コンセンサスからさらに発展し、行政、司法、教育など広範な制度やそこでのガバナンスを問いかける「第二世代改革」と言える段階に至っている。このワシントン・コンセンサスは、新自由主義的イデオロギーである市場原理主義を明確に提示している。

グローバル化した市場機構を中心とする考え方、すなわち行財政への市場化チェックの考え方は、行政の非効率性や硬直性を改善する上で一定の成果を生み出している。しかし、一方で、長期・超長期にわたる資源配分を重視しないことから、社会の資源配分の歪みの増大を生じさせている。加えて、グローバル化は資源の同質化を進め地域価値を埋没させる。このため、市場経済における同質化された資源による競争を強める。その結果、経済資源は効率性と規模の原理の下でその分配をさらに偏ったものとしやすい。長期的、中短期的両面で資源配分の偏りをさらに拡大させる要因となる。こうした問題を社会進化論として捉え、「ダーウィンの進化論(1859年)は、自然科学の理論だが、政治・経済のイデオロギー追求や利益追求に再三利用され、「社会進化論」として世界に大きな影響を及ぼしてきた。適者生存、弱肉強食は自然の法則であり、自己利益追求は善であり、それが社会にも進歩をもたらすとする認識は人々の倫理観に組み込まれ、大量死、頻発する民族紛争、過剰生産、過剰消費、環境破壊などに象徴される20世紀の暗い側面につながった。20世紀の倫理では地球社会はもはや保てない」とする指摘もされている(\*4)。また、経済学者のポール・クルーグマンは、I/Sバランス論の立場から市場自由主義と金融自由主義を至上とする「ワシントン・コンセンサス」は、金融危機をもたらすとすの指摘を行っており、米国経済のグローバル化は進んでおらずニューエコノミー論は間違いであるとする主張を展開している。

グローバル化された市場へのパワー・シフトが高まる中で、もっとも重要な課題はグローバル・ガバナンスを如何に形成するかの問題である。グローバル・ガバナンスの概念は、『Our Global Neighbourhood』(Oxford Univ. Press 1996)の中で「地球社会の統治、管理運営、自治の意味を含み、個人と組織、私と公とが共通の問題に取り組む多くの方法の集まりであり、そのプロセスは利害調整的かつ協力的である」と定義している。グローバル・ガバナンスは、全ての行動主体の協働による協力であり、国家、市場と並んでパワー・シフトを構成する市民社会の役割を大きく取り込むものとなっている。

### 3-3. パワー・シフトと日本財政

日本の経済は、新自由主義に基づく市場原理主義、グローバル化と少子・高齢化という二大潮流の中で経済そして経営環境が急速に変化し、経済・社会のパワー・シフト、トランスフォーメーションが強く志向されている。その中で、第一節で整理したグローバル化した市場へのパワー・シフトの影響を日本財政は強く受けている。それは、日本財政の効率性とそれに基づく資源配分の同質性を求める一方で、多様な文化を融合する柔軟性を持った政策展開を強く制約する。

グローバル化の財政への影響は、国際金融市場からの日本国債への評価で示される。国際金融市場の中で日本の長期国債は、格付けの引き下げが98年以来続いている。格付け引き下げの背景には、日本の構造改革が経済減速のスピードに比べ著しく遅いことなどが挙げられる(\*5)。ソブリン格付けの低下は、2005年導入予定の格付けによるリスク・ウェイトという新BIS基準の始動によりさらに日本財政に影響を与える可能性がある。しかし、こうした格付け以上に、海外投資家の日本に対する信用は急速に低下している。昨年春以降、海外投資家の日本に対する投資姿勢は冷え込む一途にあり、資金のポートフォリオ配分においても日本市場の下振れリスクを勘案し、当初予定していた対日投資額のウェイトを引き下げる傾向が目立ってきている(\*6)。実態上の日本への投資家の格付けはA格ではなく、BBBまで低下しているとする指摘もある(\*7)。

こうした日本国債格付けの実態が財政運営に直接の大きな影響はまだ与えていない。その背景には、日本の金融機関の資金運用が金融危機時も含めて、換金性が高く、リスク・ウェイトがゼロの日本国債にシフトして資金運用(国内的質への逃避)されていることにある(日本国債の外国人保有率は5 - 6%程度であるが、金額的には日本の生保業界保有分とほぼ同額であり、外国人の日本国債への投資動向は金融環境の変動要因となり得ることに留意すべきである)。金融危機であった98年の日本長期信用銀行の破綻時においても日本の金融機関の資金投資は、海外ではなく日本国債に大きくシフトしている。こうした金融機関のドメスティックな資金運用とそれを支えた閉鎖的な金融制度が日本の財政制度を支え、グローバル化から距離を置いた地域限定的資源配分を支えてきた。しかし、国債の格付け引き下げや金融改革と共に、これまでの財政制度の中核を形成してきた財政投融资制度の見直しが進むなど日本財政に対するグローバル化の波は着実に拡大してきている。また、2002年1月16日に日本銀行は国債売買基本要領を見直し、各年限の新発債2銘柄を除く残存期間1年未満の国債も売買の対象に加え、日本銀行による国債買切り拡大の措置を行っている。こうした措置は、大規模な流動性供給が必要となる金融危機へのリスク管理としての意味を持つと共に、将来の「国債の貨幣化」につながる懸念はあるものの、適格担保の対象拡大、ロンバート貸出制度の導入など金融政策のグローバル化を進める措置をとっていると言える(\*8)。

経済的視点からグローバル化とは、国や地方自治体の領域を可能な限り取り除き、資金、人など経済資源の移動を自由にさせることを意味する。具体的には、地域限定的な規制が緩和、撤廃され基準が世界的に標準化されること、市場の需要や価格が同質化されること、金融市場の規制が急速に取り払われる中で、資金移動が世界的に自由になること、などである。国際化が国家の枠組みの存在を前提とするのに対して、グローバル化は、国家等の枠組みすら取

り除こうとする。このため、地域限定型で活動する国や地方自治体に対する批判が強まることは既に指摘したところである。地域限定型の活動は、自由な経済活動を阻む非効率な要因とされるからである。グローバル化の中で「多国籍企業や他の地域が形成した基準」に追随するだけでは日本経済・社会の安定を期待することはできない。グローバル・スタンダードを自ら形成する力、そして、地域の異なる資源を重視したローカル・スタンダードの形成が求められる。そこでは、グローバル・スタンダードに対応しつつもそれに翻弄されない地域の価値を融合化する柔軟な体質を形成する「一国多制度」の思考が重要と考える。

こうした流れの中で、例えば日本の地方財政は、全体として大きな資金不足に直面している。総務省が示した2002年度地方財政対策では、地方財政計画が87.6兆円、前年度比1.9%減、地方単独事業は同10%の大幅減となった。この結果、地方自治体の投資的経費は20兆円前後にまで減少する可能性がある。一方、地方債発行額は、前年度比6.2%増の12.7兆円である(\*9)。短期的な資金不足以上に重要な点は、中長期的、構造的な問題である。地方財政は、制度的危機に直面している。後で詳細に見るように、第一は、10年危機の存在である。地方財政は、借金返済額、退職給与支払額、社会資本の更新投資などの需要がこれから10年間に集中し危機が深刻化すること、第二は、財政と金融の循環構図の限界である。地方基金を中心としたこれまでの地元金融機関との相互依存関係がグローバル化の中で崩れ、地方自治体と金融機関の関係にも市場原理を積極的に取り込む必要性が生じていること(グローバル化が進む金融市場からの資金供給に依存し、ローカルな政策を展開することの捻れである)。第三は、郵便貯金の民営化問題である。郵便貯金の資金に多くを依存してきた地方財政の資金繰りに影響を与えること(仮に完全に民営化したとすれば、国家信用を背景としたこれまでの財政部門への運用を徹底して見直す必要がある)、などである。

### 3-4. グローバル化の中の行政体質

日本経済に対するグローバル化の影響を考える場合、グローバル化がもたらす資源の同質化も重要な課題となる。具体的には、中国を中心としたアジアからのデフレ圧力の増大である。このことにより、経済のグローバル化が進む一方で財政赤字を支えてきた貿易黒字や国民貯蓄の大きな伸びを今後期待することはできない時代を迎えた。そうした中で、他の経済主体にリスク移転する形の歳出削減型財政再建に限界があることは明確となっている。官民そして公民関係を見直し、地域を主体とした財政システムそして政策形成のシステムが必要となる。それは、行財政に関するパワー・シフトの再構築であり、その実現に向けては「行政活動の相対性」と「ガバナンス構築」の考え方が重要となる。

第一の「行政活動の相対性」とは、行政活動のパフォーマンスは絶対的なものではなく常に民間企業や市民の活動との比較を通じて客観的に評価・検証することを意味する。

第二は「ガバメント・ガバナンス」である。ガバメント・ガバナンスの考え方は、企業活動を株主、取引先、消費者、地域住民などが監視する企業統治同様、議会、市場、住民などが多面的に監視・評価できるシステムを構築し行政の情報を共有することで、住民等の行政依存や財政錯覚の実態(受益と負担の乖離)をも見直すものである。

金融改革そして情報化・市場化・グローバル化の進展は、国、地方自治体を巡る経済をはじめとした環境変化を恒常化させ、その深度を強める。この環境変化に対応しつつ地域価値を融合させて行くためには、機能・リスクの分散化を図ることが求められる。そこでは、従来の行政におけるガバナンス形態の見直しが不可欠となる。

例えば、金融改革に際し、日本の行財政が全体として抱える共通の課題として、「リスク回避型から管理型」への転換が挙げられる。これまでの市場リスク回避型における政策展開の本質は、市場外の所得再配分によるセーフティ・ネットを前提とした「負担・責任の転嫁と利益誘導」であった。これに対して、市場リスク管理型の本質は、市場内も含めたセーフティ・ネットの再構築を前提とした「評価・責任の明確化と選択均等の実現」にある。この意味から行財政改革の最終的な目的は、「社会全体のリスク配分の現状を明らかにし、パワーの再構築を図ること」と言い換えることが可能となる。すなわち、国を中心とした官の権限のスリム化、機能の効率化を進める一方で、民による過度な官依存を改め、官民共にリスクを自ら受け止め積極的に管理できる領域を拡充した行財政制度の構築が行財政改革の最終目的と位置づけられる。リスク回避型からの脱却は、財政運営と密接な関係を有する日本の金融システムに求められる構図である。日本国債の格付け低下や金融機関の破綻等が生じるごとに、金融機関の資金運用は「国内的質への逃避」、すなわち日本国債への回帰を続けてきた。しかし、このことが一方で財政規律を緩め日本経済全体のガバナンスを形骸化させる要因ともなっている。

問題は、行政、市場、住民のパワー配分と相互関係を如何なるガバナンスの中で構築するかにある。すでに、マーシューズが国家が自らのパワーを維持するために、アドホックに市場や市民社会との依存関係や同盟関係を構築し行動していることが、国家のパワーをさらに凋落させ世界全体の不安定を助長する可能性があるという重要な指摘を行っていることを紹介した。同様の指摘は、日本の行財政改革の取り組みを通じても指摘することができる。今日、国や地方自治体が市場への対応を強め、一方で政策形成への住民参加などの取り組みも進めている。こうした取り組みがガバメント・ガバナンスの枠組みを持たず、グローバル化された市場の持つ短視眼的視点そして資源の同質化の中で進められるとすれば、その仕組みはアドホックな依存関係の堆積に過ぎず日本そして地域社会の不安定を助長する結果をもたらしかねない。

## 4. PPP

### 4-1. NPMからPPP

80年代の中曽根内閣、そして90年代の橋本政権以降の行財政改革の根底には、「小さな政府」を求める行政改革の要請、経済の成熟化とインクrementリズムの終焉、金融改革の進展などの要因がある。こうした改革の大きな流れは、79年に誕生したサッチャー政権のネオ・リベリズムに基づく民営化政策をスタートに80年代を中心として行財政の現場からのマネジメント理論として形成されてきたNPM(New Public Management)理論が重要な影響を与えている。日本における国や地方自治体を中心に組み込まれている貸借対照表の作成をはじめとした公会計の見直し、政策評価・事業評価制度の導入、PFIなども、NPM理論に根ざすものである。

サッチャー、メジャー政権において基本とされたNPM理論の実践は、官から民へ、そして行政組織の効率化に向けて一定の成果を生み出している。しかし、一方では公共サービスの質的低下や継続性確保の困難性といった問題も生じさせている。ブレア政権においてはそうしたNPM理論の利点と欠点を踏まえ、さらに進化させたPPP(Public Private Partnerships)理論の実践に取り組んでいる。このPPP理論の実践に対する英国PPP委員会最終報告(the final report from the commission on Public Private Partnerships)(以下「最終報告」と略す)に基づき、NPM理論による行政改革に対して市民等の協働を如何にして形成するか考えることにしたい。

### 4-2. 公共サービスの再認識と「二つの思想」に対する反対

英国の公共サービスは、サッチャー政権におけるNPM理論の実践を契機に効率性の向上等に大きな改善をもたらしたことは間違いない。しかし、最終報告では、英国での取り組みが「公共サービスの質」に対する国民の期待を十分に満足させるまでには至っておらず、質の面で国民の期待に応えるためには、今後10年間、真のPPPを実現する取り組みを展開して行く必要があるとしている。これは、英国でのNPMとそれに続くPPPの取り組みに対する検証に基づく結論である。

この結論の根底には、第一に、効率化ではなく「公共サービスの質的改善に基礎をおいた政府に対する評価が必要」というサッチャー政権以降は実質的に提示されなかった評価軸を重視する姿勢が存在すること、第二に、公共サービスが全ての国民にとって正当な地位を獲得しなければ、国民経済・生活にとって永遠に取り返しがつかない結果をもたらすこと、という「公共サービス再評価」への認識がある。

公的セクターの効率化あるいは民間的手法の導入は重要である。しかし、後で述べるように効率化等の視点が実質的にグローバル化を進める民間企業の領域拡大の思想を最優先して展開されることに対しては、最終報告は反対している。真に必要なことは、公共サービスの質的向上であり、民間企業の活動領域を広げることを優先した官から民への議論ではないとしているのである。最終報告では、官民協力が公共サービスに与える影響を正面から検討した上で、官民関係に関する二つの極端な思考に対して反対しているのである。

二つの思考とは、第一に、「公共サービスの官独占論」である。公共サービスはいつでもどこ

でも公的セクターによって独占的に提供されるべきとする思考に対し反対する。第二は、公共サービスの購入と提供において民間企業の活動領域を拡大させることを目的とする「公共サービス民営化論」にも反対する。公共サービスの官独占論、民営化論共にPPP理論は反対するのである。

また、PPP理論は、公共サービスの提供方法と公共サービスを担うプロジェクトの「多様性」を確保することを大きな目的とする。公共サービスの従来提供は、行政機関を中心とする少数者に独占され、他の事業主体が事業を担う可能性を厳しく制限してきた。その結果、公共サービスは、民間企業やボランティア組織が持つノウハウを獲得することができず、民間等に委託してもその成果を評価することができない「行政機関のモニタリング機能」の欠如を生む結果となった。そうした結果は、公共サービスの質的悪化にも結びついている。公共サービスの重要性を再認識しその質を高めるために、官民の協同を含めた公共サービスの多様性を進めるのがPPP理論の基本である。

#### 4-3. PPP理論実践へのアプローチ

PPP理論を実践するアプローチに関して、最終報告では四つのステップが提示されている。第1ステップは、公的資金によるユニバーサル・サービス(何時でもどこでも誰もが受けることのできるサービス)の重要性を国民と共に再度確認することである。公的資金の負担で公共サービスの質を高めることが重要であり、その際には公共サービスの柱となるユニバーサル・サービスの意義を公的セクター、民間企業セクター、ボランティアセクターで共有する必要がある。公的資金によるユニバーサル・サービスの重要性を確認することは、社会正義、経済効率、民主的説明責任を果たすために不可欠な前提であると位置づけている。このため、公共サービスの提供を担う民間企業等に対しては、ユニバーサル・サービス等提供に関する一定の義務負担を求めることになる。

第2ステップは、公的セクター側が官民協力の実践を率直に受け止める意識と姿勢を持つことである。公共機関は説得力の乏しい理屈で官民協力の活用で提供できるサービスを全面的あるいは部分的に規制することが従来から多かった。説得力の乏しい理由によって規制された事業の再評価を行い、公共セクター、民間企業セクター、ボランティアセクターからなる公共サービス提供のための仕組みを拡充させて行くことが課題となる。それによりPPP理論の実践は、公共、民間企業、住民いずれにとっても脅威ではなくチャンスと位置づけることが可能となる。従って、規制緩和等を進めると同時に行政組織や公務員制度等の柔軟化を実現し、公的セクターにとってもチャンスとすることで公共サービスの質的改善を実現する。

第3ステップは、公共サービスの購入者と提供者を明確に区分することである。すなわち、サービスの委託に責任を負う公共機関とサービスを提供する機関を区別することが有用であると最終報告は指摘している。その際には、サービスの購入者たる公共機関がサービスを提供する公共セクター、民間企業、ボランティアセクターのいずれとどのような場合に協力するかの判断基準とそれに基づく政策決定の明確化が重要となる。

第4ステップは、PPPが正しい解決方法であるか否かを評価する明確な基準を形成することで

ある。その基準の第一は、社会資本の充実を保証し公共サービスが全ての市民のニーズに応えるか否か、第二は、コスト削減の原則が満たされ、効率的で高品質の公共サービスが実現されているか、公共サービスの質が低下した場合は、官民協力は失敗と評価される仕組みが機能しているか否か、第三は、説明責任と是正責任が公共サービス全体に浸透しているか否か、である。

#### 4-4. 官民協力に必要な基盤

PPPは、望ましい公共サービスを実現するため、公共セクターと民間企業セクター、ボランティアセクターの共通の希望に基づいてリスクを共有する関係にある。PPPで公共サービスの提供を実現するためには、契約で支えられた長期にわたる柔軟な関係が必要となる。柔軟な関係の構築には、公共セクターの意思決定の分権化と行政官の権限拡大が求められる。

こうした基盤が形成されることで、第一に、選択肢の幅が広がり、競争が生まれ公共サービスの質が改善すること、第二に、結果重視の姿勢が生まれること、第三に、民間企業セクター、ボランティアセクターのノウハウが公共セクターでも活用できること、第四に、市民及び市民グループに管理を委託し監視できること、などを可能にする。

以上の基盤を形成するには、以下の条件が満たされる必要がある。第一に、公共サービスのための十分な資金供給、第二に、PPP理論を活用するための首尾一貫した理論的根拠の明確化、第三に、公共セクターの意識と内部統制がしっかりしていること、第四に、公共サービスの提供者である民間企業セクター、ボランティアセクターが高い水準で透明性と説明責任を果たしていること、第五に、官民協力が長く続くためには、市民と公共機関の職員が事業展開に対して共に参加する意識を持つこと、第六に、明確な証拠に基づく政策決定が行われること、の6点である。具体的には、官民協力の様々な計画が予備実験され、モニタリングの中で体系的に評価されること、を意味する。

PPP理論は、グローバル化の中で地方自治体が進むべき方向性を提示している。NPMとの大きな違いは官から民へではなく、公共セクター、民間企業セクター、ボランティアセクターが並列的に協力しユニバーサルサービスの意義を共有しつつ公的サービスの質的改善に努力することを積極的に評価し取り込もうとしている点にある。もちろん、NPMとPPPは全く性格を異にするものではない。しかし、PPP理論の場合、公共サービスの重要性をより積極的に認識し、広範囲な提供主体を求める点に特色がある。

#### 4-5. 多彩なモデル実験の前提

PPPを実践するに関して、PFIなど特定のモデルに限定することなく多彩なモデルを検討し実験できる体制が重要となる。

その実験においては、第一に、公共セクターの失敗が明確となった段階で、初めて民間企業セクターやボランティアセクターに公共サービスの提供が許されることがあってはならない点が指摘されている。前述した公共サービスの第2類型においても、公的セクターの事業の失敗が

完全に明確となった段階で民間企業セクター等に委ねる判断がされるのであれば、民間企業セクター等の負担も大きく、結果として公的セクターの負担や公共サービスの質的劣化を生み出しやすい。公益事業の経営実態を常にモニタリングしつつ、失敗が深刻化しない段階で民間企業セクターなどによる公共サービスの提供に取り込んで行く必要がある。

第二は、公共セクターで非効率な公共サービスの提供を行っている場合、民間企業セクター等へ委ねるだけでなく、他の効率的な公共サービスの提供を行っている公共セクターに当該事業を移管することも選択肢となるとする指摘である。この指摘の前提として、行政組織内の情報共有や公務員制度の柔軟性、フラット組織の形成が必要となる。

#### 4-6. 多様性の実現

公共サービスの質的改善を求めて行くためには、公共サービス提供主体の定着化を回避し、サービス提供の多様化を実現しなければならない。そのためには、公共サービスの提供が行政組織内のいわゆるインハウス型かパートナーシップ型か外部者型かなど類型化を進め、そこから提供されたサービスの質について明細書を作成する努力が必要である。その際、公共サービスの多様性確保に向けた目標値を設定することも有用な手段である。

次に、大規模な開発事業に於いて特定の開発業者と契約することは、多様性の原則に反するものと解釈しなければならない。従って、大規模なPFI事業において地元企業や公益企業をどれだけ活用できるかも当然考慮されなければならない。また、地方自治体等の公的セクターが資本投資を行う場合、優先的に取り扱う事項を明確化すべきである。PFI事業の推進は、一方で公共サービスの担い手の多様性を制約する結果をもたらす点に留意すべきである。

#### 4-7. スキルの活用

PPP理論を活用して行くためには、公的セクター、民間企業セクター、ボランティアセクターに関わらず不足するスキルを補うと同時に、持っているスキルを十分に活用できる環境整備に努力する必要がある。加えて、過去の経験に基づく強みと弱みを把握し、今後の事業形成にフィードバックする仕組みが必要となる。

この点で重要なことは、第一に公的セクターが業務委託とそれに基づくモニタリングの専門家となること、第二に民間企業セクター等との契約に於いては結果ベースの契約を主体とし、公共サービスから国民が受ける明確なメリットを契約の見積もり根拠に加えること、第三に、公共サービスから国民が受ける満足度を常に把握し、サービス提供者への対価支払いの要素とすること、第四に、コスト削減や公共サービスの質的改善に対して公的セクターの積極的協力の有無や情報提供の有無が大きな影響を与える場合、利益分配条項を契約に盛り込む必要があること、第五に、公的セクターには最低費用となる入札者と契約する義務はないこと、これによりコストだけでなく公共サービスの質的改善に対して公的セクターが自律した判断と説明責任を果たせる環境を形成すること、第六に、公的セクターは、優れた雇用実績を有する民間企業セクター等を選択すること、などである。

#### 4-8. PPPと地域

公共サービスの提供者は、公的セクターであるか否かに関係なく地域住民に対して説明責任を負うと同時に、地域のニーズを積極的に取り込む努力が必要となる。従って、公共サービスに関する計画及び管理に関して地域住民を参加させる制度を検討する必要がある。

そのため、第一に、地域住民の日常生活に密接な関係を持つ事業については、サービス提供者を選択する際に利用者たる地域住民が参加する仕組みを構築すること、第二に、地域レベルのコミュニティ・トラストを作成し、公共セクターの資産と地域住民のニーズが一致する仕組みを構築すること、第三に地域の新しいパートナーシップ型事業を展開するための資金調達は、事業の適正性を判断するため少なくとも3年程度の検討期間を確保すべきであること、などが指摘されている。その上で、民間企業セクターやボランティアセクターが公共サービスを提供する場合、公的セクターが提供する以上に高い水準の情報公開と説明責任が担保されなければならないこと、パートナーシップ事業の責任体制について契約で明確化すること、公的セクターも公共サービスの提供に関しては民間企業等の情報に直接アクセスできる仕組みとすること、公共サービスの提供の責任を負っている公共セクターが常に民間企業セクター等との契約書を最初に作成する権限を有していること、公共サービスの提供者の法的地位による判断よりも、公共サービスの提供に対して如何なる役割を果たしているかによって法的適用の判断を行うべきであること、などが提示されている。

以上、英国のPPP委員会最終報告をベースにしたPFIをはじめとする官民関係のあり方について整理してきた。官から民への取り組みや民間的経営手法の行政機関への導入は日本の行政改革を進める上で重要な取り組みである。しかし、「手段が目的化」してしまうことのないよう十分に留意する必要がある。民営化を実現したり、NPM理論を実践することは手段に過ぎない。あくまでも、目的は公共サービスの質的改善と多様化にある。この点を見失った改革は、公共サービスに関して取り返しのつかない打撃を国民に与えかねないと最終報告でも指摘している。常に目的は何かを問いかけつつ、目的を実現する手段も画一的ではないことへの認識が必要である。

#### 4-9. レールトラック社の破綻

国、地方自治体を問わず日本の行政改革の指導的理念となっている英国のNPM(新公共経営)理論やPPP(官民パートナーシップ)理論の実践的再検証として注目されている事例が英国レールトラック社の破綻である。レールトラック社の破綻は、官民連携におけるモニタリングとカバランスの重要性を強く示唆するものだからである。

国営であった英国鉄道は、1994年から民営化への取り組みを開始し、株式等の売却を順次進め97年に完全民営化している。この結果、レールトラック社が全国一元的に軌道等の地上基盤施設を維持管理し、分割民営化した鉄道運行会社が路線使用料を支払い使用権を獲得し列車を運行する「上下分離方式」に移行した(日本のJRは、上下一体による地域分割方式)。

この鉄道の土台を支えるレールトラック社が、昨年10月に33億ポンドの負債を残して倒産した。英国政府が財政資金の追加投入は無駄と判断し、93年に民営化の枠組みを定めた鉄道法の破綻処理条項を発動した結果の破綻である。措置前日の株価は、200ペンス台後半であり比較的高い水準にあった中での破綻であった。この破綻を契機に官民関係のあり方に対して議論が再燃、その議論はロンドン地下鉄の官民連携事業の展開にも影響を与えている。

レールトラック社破綻の大きな原因として、輸送量の拡大に対し保守量をほぼ一定に固定化したため施設の老朽化を招いたこと、鉄道運行会社に対する設備使用料の設定が固定制を中心としたため安定的収入が確保され自らの経営改善にインセンティブを持ち得なかったこと、高配当の確保を優先し安全維持の面のコストを削減したこと、などが指摘されている。同社に対しては、安全な社会的インフラの維持の側面から民営化後も英国政府から大量の財政資金が投入されていた。この財政資金投入とセットで確保すべき公共サービスの質に対するガバナンスが劣化していたのである。

そして、同時に注目すべき点は、破綻したレールトラック社に対してドイツの政策金融や米国の投資会社を買収の意向を示した点である。一国の社会インフラである鉄道基盤がグローバル化の荒波にさらされたのである。こうした事態に対して英国政府は、レールトラック社の再建をNPOに委ねる案などで対抗してきた。まさに、グローバル化の中での行政、企業、住民のパワーシフトである。

レールトラック社の破綻を通じて示唆されることは、第一に行政改革や財政改革を進めるに際し公共サービスとは何かの追求が重要であり、それなしにアドホックな形で市場や市民社会との依存関係や同盟関係を構築し行動することは、民間へのリスク移転の拡大と公共サービスの質の低下を通じて社会の不安定を助長すること、第二に官民連携のルールを明確にしモニタリングも含めたガバナンス機能確立すること、第三は破綻も含めた終わらせるルールを明確化することである。とくに、サービスの質そして財務面も含めた官のモニタリング機能の強化は不可欠である。NPM理論、PPP理論は万能ではない。それぞれの役割と責任分担を明確にし、その分担の遂行をモニタリングする機能が必要となる。

(図表2) 英国鉄道の事故の推移

	事故件数	死者数
1991/92	960件	30人
92/93	1,152	16
93/94	977	14
94/95	907	15
95/96	989	8
96/97	1,753	14
97/98	1,863	22
98/99	1,835	17
99/00	1,879	43

(資料) 英国輸送統計より作成

(図表3) レールトラック社決算

(100万ポンド)

	2000年度	2001年度
売上高	2,547	2,476
税引前利益	360	534
純負債	1,731	3,362
投資額	874	1,457

(資料) レールトラック社財務諸表より作成

## 5. ニュージーランド(以下「NZ」と略す)の財務会計改革

最後に官民連携のガバナンスを形成するひとつの基礎となる財務会計と評価の連携について、先行的取り組みを行っているNZの地方自治体の動向を整理する。

### 5-1. 改革の概要

NZでは、80年代初頭に深刻な財政危機に直面し、84年以降、市場原理主義を基本に据えた行財政改革が実施されてきた。86年には国有企業法によって経済活動への国家の関与が見直され、さらに88年の国家部門法で公共部門と民間部門の責任と役割の見直しが行われ、官民関係、公私関係の再構築が図られている。さらに、89年の財政法の改正により公的部門の会計制度が見直され、アウトプットを重視する予算制度と発生主義会計が導入された。地方自治体の改革も、この一環として推進されている。こうした改革努力の結果、NZでは改革開始後10年を経た94年に財政収支が黒字に転じている。

なお、NZの公会計の特色は、公的機関と民間企業の会計基準が同じ審議会の中で形成されている点にある。その背景には、公的機関と民間企業では異なる点はあるものの、財務会計面で求められることは変わらないとする考え方が存在する。議会や住民の政策議論において、公共サービスとは何かの確固たる認識が形成された強い民主主義が存在すれば、財務会計情報自体が市場原理を強く反映した企業分野と同様の質を有していても公共性の判断に大きな誤りは生じない。すでに述べたとおり、市場原理は権威主義、民主主義どちらとも手を組むことが出来る。情報の質を考える場合、情報を活用する主体の性格にも留意すべきである。

89年の財政法改正による発生主義会計等の導入は、公的部門のサービスコストに関する情報等の充実を図り、公的部門の役割と責任を再構築することを目的に実施された。これにより、サービスコストの民間部門との比較が可能となり、また、調達コストたるキャピタル・チャージを負担させることで資産の効率的管理が図られた。具体的には、公的部門から提供されるサービスコストが適切であるかどうかを判断し、仮に同様のサービスを民間企業等が同等以下のコストで提供できる場合、民間からのサービス提供を選択しなければならない。こうした判断を行うため、民間と同様の会計処理でコスト等が把握される必要がある。加えて、公的部門にサービス提供を委ねるとしても、良質なサービスを効率的に提供し、財政規律を確保することが不可欠であり、そのためには発生主義による会計処理が適切であると判断されている。キャピタル・チャージの把握は、サービスコストの把握を適切に行うため民間部門では原価計算に含まれる資本調達コストを公会計でも対象とすること、不要な資産が公的部門に滞留することがないようにすることなどが目的となっている。

予算制度も発生主義によるアウトプット型に変更された。同時に、政策責任領域ごとのアウトプットを単位とした目標設定が行われ、国の場合には各大臣が各省庁から公的サービスを購入する目的と省庁を保有する目的を明確にすることが求められている。具体的には、大臣と各省庁の間で「業績契約」が締結され、その契約に基づいて業績評価が実施される。業績契約には、大臣が購入する省庁のアウトプット内容のほか、政府目標全体との整合性に関する説明などが盛り込まれている。

また、資産管理の面では、公園や国道、軍事以外の資産は、原則としてサービス提供のため

の資産として分類し、政府と業務を実施する機関との資産を分離することで、今まで以上にコスト把握の正確性を高めている。

以上の取り組みにより、財政は、計画・予算・決算に関する一連の経営管理情報として統合され、同時に説明責任を果たす仕組みとして再構築された。そして、こうした制度が正しく運営されているか否かについて会計検査院がモニタリングを実施することで公会計制度の信頼性を確保すると共に、国内総生産と発生主義に基づく公的部門の財務データを組み合わせることで、政府が実現すべき財政規律の指標を明確化する方法がとられている。

## 5-2. 地方自治体の公会計改革

### (1) 改革の経緯

人口400万人弱の国であるNZには、現在87の地方自治体が存在する。NZの地方自治制度はイギリス型であり、国と地方自治体の役割が明確に区分けされている。国が教育、医療、介護などの社会福祉分野を主に担い、地方自治体は道路、環境、ゴミ、上下水道などのインフラ的サービスを提供している。

NZの地方自治体の公会計改革は、89年の財政法改正による発生主義導入と共に本格化した。それ以前の地方自治体の財務は、日本と同じ現金主義会計が基本とされていた。このため、地方自治体の財務に関する情報は、質・量ともに納税者や市場の求めに応えるものとは言えないのが実態であった。また、日本と同様、インフラ資産に関する情報の把握も十分行なわれず、資産の維持・更新に関する情報が不足している一方、計画と予算のリンケイジも十分機能していない状況にあった。こうした点を克服し、地方自治体に経営的体質を導入し、住民への説明責任等を充実させるために、それまで700強に上った地方自治体を財政法改革の年である89年に統合し、計画と業績のリンケイジを向上させ、財務・非財務両面からの情報開示など総合的な改革を推進した。

また、NZの特色として法的に強制された制度(地方自治体が有価証券の発行を行う場合、見積もり財務諸表の検査が法的に求められることはある)ではないものの、

地方政府法に基づいて地方自治体が作成しなければならない長期の財務戦略の検討を支援すること、

作成された長期財務戦略の質を検証する制度を開発すること、

外部からの検査によって長期財務戦略をはじめとした長期的な自治体のビジョン作成に対する住民参加を促進すること、

長期財務戦略についてリスク分析を実施すると同時に、実行可能性をモニタリングすること、

などの目的で、国の会計検査機関(日本と異なり議会の附属機関として位置づけられている)が地方自治体の作成した長期の財務戦略のモニタリングを実施していることが挙げられる。公会計に対する発生主義の導入によって、地方自治体の財務管理に対して従来より厳格な枠組みを提供することができるようになったものの、インフラ資産のコスト把握などストック面での財務管理が確立しておらず、地方自治体の財務実態の全てを把握する状況には至っていない

いこと、また内部管理情報としての発生主義導入の徹底が行われていなかったことなどが長期財務計画へのモニタリングに取り組んだ背景にある。

## (2). 財務分析

地方自治体の財務分析においてポイントとなるのは、 運転資金・流動性比率、 長期借入、 積立金等の比率、 税収・未納状況、 収支差の4点である。こうした指標を通じて、短期的な経営体質を把握すると同時に、地方自治体として活動のコストをどれだけ把握しているか、情報の質と長期的な経営能力がチェックされている。

### ・運転資金・流動性比率

地方自治体の短期的経営体力を判断するための指標である。運転資金は、短期的な支払い能力を見るために流動資産から流動負債を差し引く方法で計算される。流動性比率は、流動資産を流動負債で割ることにより算出される。短期的な財務体力の健全性を判断する指標とされている。この二つの指標で、地方自治体の流動性リスクを把握することができる。なお、流動負債には、長期債務のうち1年以内に返済される額を計上することになっている。長期債務のうち返済期限が1年未満のものは、借り換え等で対処されるため通常の場合は短期的な支払い能力等を悪化させることがないとも考えることもできる。しかし、金融改革の中で、それに耐え得る公的機関の信用測定にむけて、1年未満に返済される長期債務でも借り換え等が確実に行われるとは限らないこと、財政規律を厳格にする必要があることなどから流動負債に計上している。

### ・長期借入、積立金等の比率

住民一人あたりの長期借入額、積立金と投資の税収に対する比率等で測定される。これは、地方自治体の財務の長期的経営体力を測定するものである。また、剰余金に対する長期投資(金融資産)の割合も重視されている。これは、地方自治体の財務において発生した剰余金が長期的金融資産に組み入れられ長期的投資に振り向けられるのか、あるいは実質的な運転資金としてプールされるのかをみることで財務体力を判断する目的がある。

### ・税収・未納状況

NZの地方自治体が日本に比べると広範な課税権を有していることが前提となっている指標である。

### ・収支差

予算実績比率、対税収比率等で把握される。この収支差の指標は、その前提となる財務データの質によって判断する内容が変化する。発生主義会計の導入が未整備でストックに関する情報把握も十分でない場合には、収支差額の存在は必要なコスト把握がなされず財政規律を緩め納税者の負担を先送りしていると懸念される一方、発生主義会計が導入されストックに関する情報が把握されている場合には、収支差額の存在は納税者による過剰な負担の可能性を示唆する。収支差額は、常に財務情報の質の問題と一体のものとして評価しなければならない。

### (3). 財政状況判断のポイント

地方自治体に求められる財政状況についての開示内容は、短期的な支払い能力に加え長期的な支払い能力のレベルであり、その前提となるコストの範囲は将来の費用も含み、組織的・定期的に把握されたものでなければならない。

そして、モニタリングにおいて財政悪化を判断するポイントとしては、

住民税の依存度が高まること、

住民税が減少する一方でサービスの提供量に変化がなく利用者負担の方針もないこと、

債権管理システムが非効率であり未収金が多いこと、

定期的なモニタリング機能が十分でないこと、

発生ベースの収入が予算額よりも少なく、一時的な収入を経常経費に充当していること、

経常費用と資本費用の区別がないこと、

予算の再評価制度が欠如しているか、機能していても遅延傾向にあること、

流動資産が流動負債より少なく、経常活動の資金が不足していること、

運転資金等の予測が十分ではなく、短期投資の期限前解約等が存在すること、

現金、投資、資産等に関する内部統制が欠如していること、

税収に対する支払利息の増加、

短期債務の過度な償還、

金利感応度やオプション評価などの分析がないこと、

剰余金の引き出しが恒常的に増加していること、

剰余金の積み立ての有無に対する理由の明確化が不足していること、

当座の費用を賄うために投資資産を売却すること、

リスクとリターンの把握が十分でないこと、

投資運用成績のモニタリングが欠如していること、

などが挙げられている。

### (4). 長期財務戦略のモニタリング

前述したとおり法的な強制はないものの、地方自治体の長期財務戦略に対するモニタリングが行われている。NZの地方自治体は、法律によって少なくとも3年ごとに財務戦略を作成することが義務付けられている。長期財務戦略は、当該自治体の戦略的な全体としてのゴールとそれを達成するための前提となる目標の設定、そして設定目標への達成度を含めた業績評価の記載が必要とされている。具体的には、

地方自治体としての活動の理由

活動に伴う予想コストの明示

キャッシュフローの予測

投資・資産、長期借入金等の予測

偶発債務の予測

その他の財務・非財務情報とリスク情報

である。

・長期財務戦略の作成目的

資産を保有し資源を投入することでサービス提供する仕組みの維持と良好な環境整備に努める必要があること、

仕組みの維持と良好な環境整備について住民に対して長期的に保証を与えることにある。

長期財務戦略をモニタリングする理由としては、

長期財務戦略の質を保証するための方法を形成すること、

長期財務戦略の独立性を確保し、住民の長期ビジョンへの参加を促進すること

長期財務戦略の目標達成に対する支援を行うこと

が掲げられている。

・具体的なモニタリング項目

財務戦略に、地方自治体が設定している計画、目標等が反映されていること

財務戦略の前提条件が十分説明されているか否か

財務戦略の前提条件に対し、環境、技術、制度等外部環境の変化を通じて生じてくる住民ニーズの変化を踏まえているか否か

外部環境の変化に伴って生じる住民ニーズの変化に対応するための選択肢が用意されているか否か

地方自治体が果たすべき役割と住民が担うべき活動の概要が明示されていることなどがポイントとされている。

とくに、長期財務戦略のリスクモニタリング項目としては、大項目として

地方自治体が持つ他の計画、戦略との整合性、連携性

前提条件の認識の精度と戦略形成過程の精度

前提としている情報とデータの完全性

前提となっている意思決定の妥当性

サービス水準の検証

などがある。そして、地方自治体全体と個別事業ごとに上記の項目を踏まえ、前提条件が持つリスクの「発生確率」「財務的重要性」「管理可能性」のカテゴリーを整理し、リスクマトリックスを作成することで、地方自治体が行う事業ごとのリスク管理を行うものである。

過去のコストを把握するための発生主義会計を予算・決算の両面に導入することの意義は、NZでは既に多くの地方自治体で共有されている。NZの公会計改革は、財務を認識し、記録、測定、表示する会計のレベルから長期の財務戦略に代表されるように政策の意思決定に密接に関係した分野に焦点を移しつつある。そこでは、コストと同時にリスクが把握され地方自治体の「経営」、そして、住民が自治体を考える「民主主義」を支える基礎としての情報の質的改善が進んでいる。NZの例として整理した長期財務戦略に対するモニタリング項目は、日本の地方自治体においても財務運営の面でチェック項目として活用できるものが多い。また、地方自治体の公会計改革そして長期財務戦略の策定と実効性の確保に対して、NZの会計検査院が大きなサポート機能を果たしていることに注目すべきである。日本では、地方自治体の財務

会計に対して経営としての視点からのサポート機能を果たす組織がほとんど存在しないのが実態である。地方分権の推進には、地方自治体の経営力の強化が必要であり、国そして民間企業、地方自治体が一体となって従来の権威主義的統制型のサポートではなく、コストとリスク両面を把握し地方自治体の経営判断を支える官民連携サポート機能の形成が不可欠となっている。地方自治体の地域政策形成と同時にガバナンス機能、そして経営的強化に対するサポート機能を果たす組織が必要となっている。そのことは、グローバル化の中で世界化と地域化を結びつける機能も果たすサポート機能と言えよう。

### 5-3. 計画と評価のリンケイジ

財務会計などに関するサポート機能の充実と共に、政策形成と密接な関係を有する評価システムにおいて今後取り組まなければならない大きな課題として、評価システムの長期計画、予算会計制度とのリンケイジの確保が挙げられる。現在の地方自治体等行政機関における検討は、評価、予算会計、計画が分断されて進められている。このため、評価結果が計画に反映されず、また評価結果が予算の削減に重点を置き政策形成の転換に実質的に結びつかないなどの問題点が生じやすい。

こうした課題の基本として、第一に、長期計画が評価を受けることを前提として作成されていないこと、第二に、現行予算会計制度で生み出される財務情報は、評価に値する質を有していないこと、が指摘できる。例えば、費用対効果分析を行うため、事業に掛かるコストを把握する場合、現行予算制度で提示される建設費を単純に費用とした場合、常に費用が過小評価となりやすい。それは、予算費目上の建設費から費用を把握するだけでは、建設に直接・間接に関係した公務員の人件費コスト等が含まれていないこと、さらに建設以降の運営費等機会費用などが含まれていないこと等が指摘できる。いずれにせよ、本当の意味での評価と予算会計のリンケイジを持たせるためには、現行予算費目の組み替え、さらには公会計制度の抜本の見直しが必要であれば実現しない。また、事業に関連して無償使用の公的資産がある場合、無償使用を行政コストとして評価する仕組みの導入も必要となる。

NZでは評価と目標達成について内部組織的に役割と責任を細分化することで明確化させている。NZの行財政改革において、政策評価が果たした位置づけは大きい。その機能が果たせた大きな理由は、第一に、トップ(日本で言えば、国の場合は各省大臣、地方自治体の場合は知事、市町村長等)と業務執行を担う機関(国の場合は各省庁、地方自治体の場合は各部局)との間の役割と責任の分担を明確にしていること、第二に、トップの購入者と所有者の二つの位置づけをバランスさせていること、にある。

第一のトップと業務執行機関との役割・責任分担の明確化は、トップと執行機関の間で締結される「購入契約」と「業績契約」の二つで担保されている。前者の「購入契約」とは、最適なサービスをトップが執行機関から買い入れる契約であり、後者の「業績契約」は、執行機関を効率的に運営させることに対する契約である。このふたつの契約の前提として、トップは執行機関に対してサービス提供に必要となる「資金等の資源」を提供する。そして、この二つの契約によって、同時に目標を明確にすることが行われている。達成すべき目標についても役割・責任分担

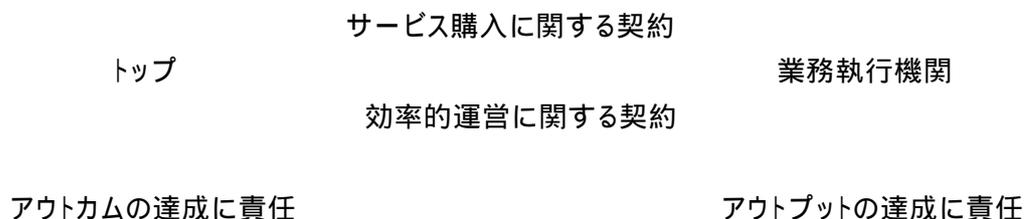
が明確化しており、執行機関の目標は全てアウトプット単位で設定され報告・評価も行われる仕組みとなっている。アウトカムで設定されるのは、トップの役割・責任であり、アウトカムとアウトプットに関する責任等を区分けする。この目的は、トップと執行機関の間にある情報格差等によって、事前に契約によって明確化されるべき目標の内容が不明確にならないようにすることにある。目標が明確に合意されなければ、説明責任を徹底しても政策評価には限界が生じてしまうことによる。

第二のトップの購入者と所有者の位置づけのバランスは、「購入契約」と「業績契約」を通じて、執行機関から最適のサービスを購入することと執行機関を効率的に運営することの二つの目的を明確に分けると同時にバランスさせている。購入契約では、顧客満足度の向上が大きな目的となる一方で業績契約ではコストの削減が大きな目標となることが多い。この二つの一見矛盾する目標を混在させてしまうと、目標達成や評価を行うことが難しくなるため、二つの役割を区分けし両者のバランスを保つ工夫がなされている。

日本の政策評価では、トップと執行機関との役割・責任の明確化が不十分であり、契約として目標等の明確化が図られているとは言えない場合が多い。加えて、アウトプット、アウトカムに関する達成責任やサービス購入と効率性追求が混在し、政策評価自体が不明確な存在となっている場合も少なくない。政策評価制度の構築に当たっては、役割・責任分担の明確化を図る努力が必要となる。なお、トップと執行機関との間で締結される契約の内容は、次の通りである。

「購入契約書」では、契約当事者(トップとサービス提供者たる業務執行機関の長)、目的・範囲(アウトプットの内容とコスト)、権限と義務(トップのアウトプット変更権と業務執行機関の長のサービス提供義務)、契約期間、修正手続き(外部環境の変化等に伴う契約内容の修正手続き)、監視と報告義務、契約に対する解釈、対価の支払いに関する事項、報奨と制裁事項、アウトプットに関する概要、詳細な内容、品質基準等が記載されている。「業績契約」では、業務執行機関の戦略、長期計画等との整合性、効率的運営を中心とした業績記載、報告形態、修正手続き等が内容とされる。各業務執行機関が担うサービス提供の内容については、全体としての整合性がチェックされ、まず購入契約書を確定し、次に業績契約を確定する手続きが採用されている。

(図表4) 購入契約と業務契約



## 6. まとめ

政策評価に求められる本質は何か。それは、多彩な個性を受け入れ活かす組織の形成である。それは、革新的・保守的を問わず個性を活かし残して行くメカニズムにある。この意味で中心極限定理と多属性は、重要な示唆を与えてくれる。政策評価は行政改革のための重要なツールである。しかし、評価のあり方次第では、組織個性形成の柱として収束した特定の個性に独占され、他の個性を受け入れない体質を支える仕組みとなってしまう危険性もある。そうなれば、その評価制度はアドホックな連携のための仕組みにしか過ぎず、地域と組織の不安定な状況を中期的に生じさせる要因となる。

中心極限的な体質を分析する手法として、「正義・不正義、利益・不利益」の関係がある。この関係は、政治的戦術を形成する場合の基本として活用されることが多く、行政組織のマネジメントを考える場合にも応用可能な原則である。

まず、「正義・不正義と利益・不利益」の関係を見ると下の表のとおりとなる。組織全体として「正義」として認識されている事項(ここで言う「正義」とは、法律や慣習等に基づく倫理的正義ではなく、組織として全体的に共有されている価値観を意味する。したがって、例えば、警察組織、暴力団組織のそれぞれに異なった価値感に基づく「正義」が存在することになる)によって、利益を受ける人々は実現に対して当然、積極的に賛成する。「正義」として認識されている事項によって、不利益を受ける人々も積極的に反対する行動は行わず中立ないし消極的賛成の姿勢を示す。これに対して、組織全体として価値観が共有されておらず「不正義」と判断されている事項によって利益を受ける人々は、消極的反対の姿勢を貫き、利益を受ける人々は当然、積極的反対姿勢を貫く。

(図表5)「正義・不正義と利益・不利益」の関係

価値の位置づけ	利益を受ける人々	不利益を受ける人々
正義	積極的賛成	中立・消極的賛成
不正義	消極的反対	積極的反対

以上の関係を前提として、行政改革について考えてみる。行政改革を進めるに当たっては、組織トップの明確なリーダーシップが必要とされると共に、地方自治体等で働く公務員の意識改革が重要な鍵を握る課題とされる。組織トップのリーダーシップと職員の意識改革の両面が求められるのはなぜか。それは、両者がかみ合うことで初めて組織としての「正義」の価値観が共有されるからである。ここで言う「正義」とは、今、なぜ行政改革を推進する必要があるのか、その正当性が組織において共有されていることを意味する。行政改革が正義として共有されていないければ、政策評価や組織改革など様々な手段を導入しても空回りする結果となる。なぜならば、組織にとって行政改革は「不正義」に位置しており、積極的に賛成する姿勢はそこには存在しないからである。仮に、トップのリーダーシップが強く、一時的に仮装的正義に位置したとしても、トップのリーダーシップが低下したり、トップが交代した場合、行政改革の取り組みは一気に衰退する。その一方で、行政改革が組織にとって正義として位置づけられれば、行政改革によって不利益を受ける人々にとっても積極的に反対することは困難となる。

小泉政権の行政改革にもこの原則は当てはまっている。国民の支持を背景に、小泉政権は誕生直後から行政改革を国家の正義として位置づけることができた。このため、行政改革で不利益を受ける抵抗勢力と呼ばれる集団も積極的反対姿勢はとれず表面的にも消極的賛成姿勢を示す結果となっている。問題は、こうした正義の構図を維持するためには、何が必要かである。国や地方自治体の行政改革を正義に位置づける大きなパワーは、国民や住民の支持である。その維持において重要なことは、行政改革で一番、短期的にダメージを受けるのは正義を支持した国民や住民であることを認識し、もっともダメージを受けている国民や住民に、少しずつでも行政改革の利益を還元することが重要である。コスト削減だけの行政改革は成功しない理由はここにある。そして、公務員組織内に確固たる正義を形成するには、職員のうち3%程度の人々が正義の価値観を共有することで実現する。地方自治体の行政改革がトップの姿勢にかかわらず組織体質として確固たるものになるか否かは、第一に組織の正義は何か、第二に国民・住民のダメージとそれへの還元の意識の有無、第三に何%の職員が行政改革に不退転の意識を持っているかによって基本的に測定することが出来る。

日本の行財政改革を考える場合、財政と密接な関係を有している金融市場を中心に進みつつあるグローバル化市場へのパワー・シフトの問題を踏まえることが不可欠である。国や地方自治体が行財政を通じて展開する地域限定型の活動は、グローバル化からの視点からは資源の同質性と自由な経済活動を阻む非効率な要因として評価される。このため、行財政改革では、グローバル化する市場に対応するための効率化に向けた取り組みを進める一方で、住民ニーズへの対応を進めることで地域としての生き残りを模索している。こうした模索は、NPM理論やそれに続くPPP理論などに支えられた政策評価や公会計改革、PFIなどにより実践されている。しかし、こうした取り組みをアドホックな姿勢で行政機関が進めることは、グローバル市場と住民の狭間で地域社会の安定を一層損ねるものとなる危険性がある。行政、市場、住民のパワー配分が変化する中でとくにパワーを強めつつある市場と住民のパワー配分をガバナンスできる構造を形成することが行政の大きな役割となっている。そこでは、役割分担と責任に支えられた「レスポシヴ・コミュニティ」すなわち、応答する地域社会の形成が必要となっている。市場原理と資源の同質化、行政国家の肥大化などを背景に、現状のコミュニティは「サイレント・コミュニティ」の体質を強めてきた。

行財政改革、政策評価導入などにおいても地域価値の形成を明確に図り、評価軸として効率化を求めていく領域と非効率を容認していく領域を自ら形成し、非効率領域に対する財源確保をローカルな小循環の中で確保すると同時に、グローバル市場からの調達資金をローカルに投資できる変換機能を拡充する必要がある。そのことによって、グローバル市場に対応しつつも従属しない、地域価値によるセーフティ・ネットとしての仕組みを形成することも可能となる。グローバル化の中の一国、一地域の公共サービスとは何か、そしてその公共サービスを提供する主体をどう構成するかパワー・シフトの中で改革に関する「正義の概念」を再度確認する必要がある。

- (\*1)行革国民会議「土光臨調20周年記念論文集」2001年9月が詳しい。
- (\*2)J.Mathews. “Power Shift” Foreign Affairs Vol.76. NO.1, 1997
- (\*3)功刀達朗「国際協力とNGO」日本計画行政学会『計画行政』通巻55号、1998。
- (\*4)功刀・前掲書(注2)8頁。
- (\*5)内野浩「ムーデーズ、日本国債を格下げ」Merrill Lynch『Credit Research』2001年12月4日号。
- (\*6)「ポートフォリオ配分」J.P.Morgan『Global Markets Outlook and Strategy』2001年12月5日号。
- (\*7)「日本マクロコメント」Merrill Lynch『Economics』2002年2月6日号。
- (\*8)日本銀行「国債売買基本要領」2002年1月16日見直し、「営業毎旬報告」。
- (\*9)地方財政計画

(主な参考文献)

- 阿部孝夫『政策形成と地域経営』学陽書房、1998
- 岩田一政編『財政投融资の経済分析』日本経済新聞社、1998
- 小林良彰『公共選択』東京大学出版、1992
- 坂本多加雄『国家学のすすめ』筑摩書房、2001
- 竹内靖雄『国家という迷信』日本経済新聞社、2000
- 富永健一『変動する社会と福祉国家』中央公論、2001
- 西尾 勝・村松岐夫編『政策と管理』有斐閣・講座行政学第4巻、1995
- 宮川公男『政策科学の基礎』東洋経済新報社、1994
- 宮脇 淳『財政投融资と行政改革』PHP、2000
- 宮脇 淳『行財政改革の逆機能』東洋経済新報社、1998
- アミタイ・エチオーニ著、永安幸正監訳『新しい黄金律』麗澤大学出版会、2001
- ケネス・ポールディング著、長尾史郎訳『地球社会はどこへ行く』講談社、1980
- ロバート・M・オアー」著、田辺 悟訳『日本の政策決定過程』東洋経済新報社 1993
- G.イェリネック著、芦部信喜他訳『一般国家学』学陽書房、1974
- M.ウェーバー著、浜島 朗訳『権力と支配』みすず書房、1954
- E.ゲルナー著、加藤 節訳『民族とナショナリズム』岩波書店、2001
- H.ヘラー著、安世舟訳『国家学』未来社、1974
- Commission on Public Private Partnerships『Building Better Partnerships』ippr,2001

## 国際シンポジウム「グローバル時代の地域ガバナンス」のまとめ

### 1. 序論

#### 1-1. 基調講演1「地方政府にとってのグローバリゼーション ～脅威とみるか好機ととるか～」

北海道大学教授 山口二郎

グローバリゼーションは競争原理に基づく市場経済化を促進します。たとえば日本で多くの場合、地域経済は農業に依存していますが、農業は競争力が最も弱い部分であり、グローバリゼーションは深刻な問題を引き起こします。現在、小泉首相は構造改革を公言しておりますが、政治の構造改革同様、経済の構造改革も行い、グローバリゼーションに対処しなければなりません。しかしながら、中央政府の開発政策に支えられてきた地方自治体にとって、改革は困難と言えます。

一方で、グローバリゼーションは必ずしも災難ばかりとは言えません。1980年代に、外国企業が日本市場への参入障壁批判を行ったことで、日本政府も規制緩和や市民の政治参画への体制を整えざるを得なくなりました。市民は政策決定に以前より大きな発言権を有するようになっており、1990年代は日本における市民社会発展の10年とも言えます。

日本政府はグローバリゼーションに対しては、極めて消極的な対応に終始しています。日本の政策立案者にとってグローバリゼーションは所与のものであるらしく、日本が利益を得られるようなグローバリゼーションを創り出していこうとはせずに、国内をどのように適応させるかに終始しています。1990年代初め、エコノミストや政治アナリストの一部は、グローバリゼーションが「鉄の三角形」、すなわち利益団体、政治家及び官僚からなる硬直化した構造を打破するだろうと予測しました。市場開放と規制緩和が既得権益集団を崩壊させ、日本の政治がもっと消費者志向に向かうと考えたのです。しかし、実際は、グローバリゼーションが進むにつれ、以前にも増して政府から農家や地方の業界団体に出す政府助成金がふえており、根本的な解決を先延ばししています。

高度に中央集権化されたシステムが、日本におけるグローバリゼーションへの対応を難しくしています。ジョン・ネイスビットは『グローバル・パラドックス』という著書で、中小企業はグローバル化した社会で力を発揮する、と指摘しています。これは公共部門についても言えることで、地域特性の正確な把握や迅速な意思決定が行える地方政府の方が、中央政府よりグローバル化に柔軟に対応できるはずで、ところが日本の自治体には、補助事業のように中央政府の監督・管理下にある事業が多く、政策立案上の制約が多々あります。中央政府からの権限委譲等、自治強化は緊急課題となっています。もはやグローバリゼーションは不可逆的であり、自治体は受動的な政策ではなく、能動的、プロアクティブな政策を実行できるような体制づくりをしていく必要があります。グローバリゼーションにただ反対するのではなく、現在のグローバリゼーションがもつ、安全や環境等に与える問題点に関連して、地域各地の伝統や文化に培われた、地域の価値観を世界に訴えかけていくことは可能なはずで、

新しい体制では、市民社会が成熟しているかどうか重要です。地方政府がみずからの地域を差別化し、個性を生み出して、グローバリゼーションの時代を生き延びるためには、さまざまな市民活動との間の協力による地域ガバナンスが不可欠です。政府、専門家、市民が自分

たちのコミュニティに対する共通の課題であるグローバリゼーションに対処するために、協力し合える地域ガバナンスモデルを早急に構築する必要があります。

次にグローバリゼーションが引き起こした世界的な課題に目を向けたいと思います。グローバリゼーションは、環境問題を筆頭に、誰もが問題の重要性を認識している、しかし解決への取り組みに加わる人は少ない問題、いわゆる、「共有財産の悲劇」を引き起こしています。一人の人間が行う環境破壊は僅かなものですが、人々が罪悪感を持たずに破壊を続ければ、確実に環境は悪化し続けます。たとえ京都議定書のような全体的なアジェンダが決まってもそれを個々に強制し、実現させることは困難です。そのため特定の行動を目指す地方的なアジェンダも必要となります。この場合、個々人が自発的に政策決定に参加し、みずからそのルールを選んだと感じる実効的な規制づくりが不可欠であり、その場合には、地域ガバナンスのモデルが極めて有効です。世界的な環境問題に取り組む際には、中央政府は国際舞台での交渉を通じて全体の枠組みづくりに参画する役割があり、自治体、地方政府にはそれを地域で実行する役割があります。この場合、地域ガバナンスは地方政府とさまざまな市民活動が協力し合って、一般的なスキームを個々の具体策として実現することを意味します。中央政府がグローバルな諸問題の解決に貢献できるか否かは、地域ガバナンスの能力如何にかかっています。この意味で、中央政府が全世界的なグローバルな問題をより真剣にとらえるとき、地方政府の機会は広がります。

21世紀においては、我々はグローバリゼーションに関連した多くの困難な課題に直面しています。二つの大きな問題として、第一の問題は、民主的政策決定がグローバル化した経済をコントロールができるか否かです。第二の問題は民主主義が我々の生き方をコントロールできるかどうかです。これらの両者に対処するためには、グローバルな民主主義と地方の民主主義が手を携えることが決定的に重要です。

20世紀の民主主義は市民による参加と政府による利益分配、再配分にかかる交換システムでした。しかしながら21世紀には経済の不透明感と財政逼迫のため、政府は利益を分配する余裕を失っています。人々は環境が制限されているため、これ以上、豊かになることも望めません。民主主義にとって最も大きな課題は、いかにして民主的制度を通じてエネルギー消費削減のような厄介な問題に関して合意を形成するかです。我々は民主主義を、市民からの政府に対する政策立案要求手段としてだけでなく、自ら参画してコミュニティに共通する諸問題を解決するためのシステムに変えなければなりません。この過程で地域ガバナンスのモデルが非常に重要となるでしょう。

これまで、地方政府はグローバリゼーションの犠牲者と見なされてきましたが、21世紀においては、起業家精神にあふれる地方政府にこそ、前途が開かれており、その役割が増大していくと考えられます。

## 1-2. 基調講演2「グローバル化の文脈における北海道の構造改革」

北海道総合企画部政策室構造改革推進課長 成田一憲

今回の会議の舞台となっている、北海道の構造改革に向けた現在の取り組みをご紹介します。北海道の開発は19世紀後半以降進められ、主に一次資源の供給基地として比較優位性を持っていましたが、戦後競争力は急速に失われました。また、北海道の広大な土地を地域経済の弱点である製造業集積に結びつけようと企業誘致を進めましたが、企業活動のグローバル化の過程で、その優位性も失われました。さらに、近年の長引く不況と財政悪化が、公共投資に依存する経済構造を特徴とする北海道経済を直撃しており、既存の構造が持続し得ないことが明らかになっています。

1998年に始まった北海道の構造改革は、こうした状況下で、北海道の価値や可能性を改めて見つめ直し、自分たちの責任と努力で新しい時代の経済、社会の枠組みをつくり出していくとする試みです。

道では経済構造、地域社会、行財政システム、社会資本、そして改革の基本となる意識の五つの分野で改革を進めています。

経済構造改革は、市場競争力の源泉となる研究開発、技術開発の促進に向け、企業と大学、公立の試験研究機関とが協働するシステムづくりを進めています。経済に関しては、民間の視点を軸に北海道の経済、産業政策を組み立てていくべきと考えています。

地域社会改革は、中小企業の多い北海道で競争力を高めるため、市民と行政の協働ネットワーク整備に力を入れています。コミュニティ問題をビジネスチャンスとした起業も増えており、雇用創出への効果も期待されます。

行財政システム改革については、道政の基本的スタンスを道民に開示するなど行政情報の開示等を進め、道民の行政参加を促進すべく努めているところです。

社会資本整備に関しては、国・地方の財政難の中、厳しい状況に置かれていますが、どういった社会資本がその地域にとって大事か、関係各機関との提携、及び適切な情報開示と住民の意思反映を実現すべく努めています。

意識の改革は最も難しいものですが、北海道スタンダード、北海道ならでの価値観に基づく暮らし、文化、産業を創出すべく努めているところです。

北海道の歴史は浅いのですが、それぞれの個人がユニークなライフスタイルを、そして人生の楽しみを追求することができる場所であります。

## 2. 地方政府にとってのグローバリゼーション

### 2-1. 報告「グローバリゼーションと中央地方関係

～新たな地域政策に向けた「過程」「形態」「主体」「選択」～

ヨーロッパ大学研究所教授 ステファノ・バルトリーニ

今回お話しすることは、グローバリゼーション、そして地域政治についてであります。ここでは地方政府や地方財政といった分野に特化せずに、グローバリゼーションが、国家や地域の範囲に与えるインパクトについて幅広くとらえてみたいと思います。

まずここでは、グローバリゼーションを、国境を超越(Boundary Transcendence)するプロセス、言い換えれば、経済、文化、政治、行政などの分野における境界の垣根が低くなること、と定義します。国民国家には、かならず国境が存在するわけですが、その国境を超越することで、あらゆる可能性が変わる、新しい経済、文化、政治、行政体制の中に入ることが可能になるわけです。

グローバリゼーションのプロセスには、三つの重要な効果、影響があります。第一に、組織や個人が外部の資源を利用しやすくする効果をもたらします。第二に、国や地域の既存組織の都合に合わせた境界線引き、規制の新設などは困難になります。第三に、一国内の全ての主体が、同じ能力や志向を持っているわけではないので、国外の資源にアクセスする機会は、主体毎に同じではないこととなります。従って「国境の超越」の結果として、市場や政治的・制度的権力について、かなりの再配分が生じると考えられます。

次に、こういったグローバリゼーションの進行は、地域政策にどのような影響を与えるのかを考えます。国家には、何らかの統合機能、国境形成機能があり、国境の出入りには制限が加わります。そこにどうしても利害不一致や組織内の亀裂が生じます。疑問点をピックアップして、それを一つ一つ解いていく必要があるのです。

第一の疑問は、グローバリゼーションにより国境の垣根が引き下げられた時、既存の地域単位や、中央と周辺部との関係にどのような影響があるのかということです。第二の疑問は、国境の形成が地域の政治を弱体化させるのであれば、境界の垣根を低くすれば、地域の構造的な問題に変化を与え、地域の再活性化を期待できるのかということです。第三の疑問は、周辺化が起きている地域では、国境の超越が生じる状況下で、どのようなことが生じるのか、ということです。周辺化に伴う新しい境界が国内に生じて、相互の出入りに制限や差別化がおきた場合、周辺地域において地域政治の再編が生じるのではないか、ということです。その場合、地域政治における関心事のかなりの部分が変わると考えられます。

続いて、グローバリゼーションが国内の地域差別化にどう関わるかについて述べます。第一の問題は、グローバリゼーションは国の下部組織の権力形態を変えるかどうか、ということです。多くの国民国家は、公共財の調整や配分の仕方に問題を抱えています。機構中枢や市場、経済活動にとって重要な地域では、国際的なルールの下にある方が効果的です。国際機関はそれ自体、私的所有や保護、参入規制の撤廃、法的執行等の仕組みがあり、国は副次的な位置にあります。保健、福祉、雇用、環境等に至っては、国際的な合意や競争を要することから、国レベルでの再配分政策の決定はますます難しくなっています。基本的に、市場の現場

と国の対応の間に権益や理念の食い違いが増大しており、そのために、あるべき政治概念や規模が議論されているのが現状と言えます。例えば、国家レベルでは対応できない世界的な機能や義務があり、もう一方では、国家レベルよりも、地域レベルで解決するのがふさわしい問題がある、というものです。

第二の問題は、地域間競争です。地域間競争がおきるためには、幾つか必要なことがあります。まず潜在需要となる、商品、企業、個人、納税者などに流動性があることが必要です。第二に、潜在供給力となる、公共財、交通、金融などに関しての地域間格差が存在することです。中央からの集権的管理が強いほど、地域の差別化は難しくなりますが、地域資源が豊かにかつ中央の統制が弱ければ、地域の差別化の可能性は高まります。ここで、我々はある仮定を立てることができます。社会保障、労働市場、教育等の制度に関して、地域レベルでの差別化を図る傾向が生じるだろう、ということです。この場合、社会的連帯はより狭い地域に限定するであろうこと、また、国民的な統合は弱まり、国家レベルでの連帯や再配分は縮小すると考えられます。

第三の問題は、深く触れませんが、政治的制度面での地域の差別化を図る傾向があると思われれます。地域レベルで政治的再編を行ったり、制度改革を行うケースが散見されます。

グローバリゼーションの結果として地域が受ける影響について述べてきました。次に、これらの趨勢に立ち向かう地域資源とはどんな形態になるのかを考えます。これまでの議論が正しいとすれば、地域資源の再配分や地域政治の再編が新しい方式で行われるのではないかと期待できます。現状からその姿を類推するのは困難ですが、再編された新しい地域(国家ではなく)の形態はどのようなものになるのかを考えます。それは、恐らく結合力のある、しかも複層的に形成された地域コミュニティとして再現されると思われれます。かつて、国家への抵抗勢力として存在した、地域つながりではないけれども機能的な仕組みのようなものではないかと考えています。別の例で言えば、局所的な地域同盟といったものが実現する可能性があります。

地域間の合意というものは、互いに利害やアイデンティティが類似していることを認識したときにおきます。ここで相互認識をする時には、それぞれの地域主体は中央から高度に自立することが必要です。政党支部が中央に逆らう場合もあれば、中央集権に抵抗する地域的な圧力団体ができることもあります。地域レベルでの同盟は、基本的には地域資源に関して、地域内の結託が強くなることによって、政治、経済などの分野で起こることです。

それでは、地域はこれからグローバリゼーションに対しどのような構造的な手段をとっていくのでしょうか。グローバリゼーションの過程と、政治や経済に対する影響を考え、さらに新しい資源配分について見ます。

まず、構造的な地域資源の変動についてです。各地域間の緊張はこれから強くなり、地域は制度上も自らの位置付けを求めるようになるものと思われれます。また、周辺地域では中央の政治権力に対し多様な政治的選択を持つほど、それを政治的な圧力に転化できる材料として持つこととなります。各々の境界が低くなることを考えますと、周辺地域は、自国とは別の尺度に基づく文化に接しているために、内国地域に比べれば有利であります。北海道、沖縄もそうだと思います。結論的には、一つのナショナルな政治、行政に関係している領土的な面積、場所

というのは、一国の市場取引よりも広い場所に統合されていき、それがより経済的な資源を強めて行くものと考えられます。

ほかの可能性について言えば、強い制度的な自治を持っているところは、異なる機能的な分野で競争をします。これらの地域では境界を越えた協力ができ、自国ではない外部の規制あるいは司法にアクセスすることも可能だからです。

これまで申しましたことをまとめますと次のようになります。政策における地域単位及び機能が活性化している度合いは、組織的な境界の閉鎖性がどれくらい強いかによって決まります。種々の境界がより強固に閉じているほど、地域単位の問題は長期的にはより広範囲の機能的な連合の中に組み込まれる可能性があります。そういった政策の境界が開かれていて、またかつ、その境界線が緩やかなほど、境界の種類に違いが出てきて、政治的な衝突の焦点になりやすいと思われま

す。これまでグローバリゼーションの過程、地域の差別化について、また各地域が持つであろう構造的手段についてもお話しいたしました。こういったものは国家より下位の地域のあり方、そして国家と地域の間関係に見直しを加える可能性を持っていると考えています。

## 2-2. ディスカッション コメンテーター：小川有美(千葉大学助教授)

(小川)EUやアメリカ合衆国というものが、この21世紀における最適な政治モデルということが言えるのでしょうか。最近の東アジアを見る限り、国境の線引きが経済活動の実態と合わないような印象を持つのですが。

(バルトリーニ)政治権力に関する最適規模としてその二例があたるかどうか、とのご質問です。ですが、この問題は最適規模の話ではないのです。政治権力には、マイケル・マンによれば、事を採決する際の仲裁権限と、基本的には議論の余地の無いことを扱うが、時期や水準に技術的調整が要る執行権限(infrastructural power)と呼ばれるものがあります。そして、今議論しているものは執行権限の方と言えます。ある問題を解決するのに、みんなが望んでいる方向は何なのか、何をするのが一番いいのかと、技術面で決定をしていると言えます。そして、どのレベルで決定を下すべきなのかということがあります。地域の共同体レベルか、郡か、国か、全世界かといった、そういった種類の権限なのですね。ですから、権限は一面的ではなくて、たくさんの領域があって、それぞれの領域においての権限があり、決定の水準は異なるわけです。

## 2-3. 報告「地方財政にとってのグローバル化」

北海道大学教授 宮脇 淳

以下では、グローバル化が地方財政に与える影響を考えていきたいと思います。グローバル化の文脈の中で地方財政を取り上げる理由としては、次の四点があります。第一に、グローバル化が進む金融市場の改革によって、日本の財政システム全体が大きな転機にあるということ。第二に、中央政府からの信用供与に依存してきた地方財政が、金融市場の改革の影響を最も大きく受けるということ。第三に、地方財政に多くの資金を供給してきた財政投融資制度が、2001年4月から新制度となったということ。第四に、個々の地域資源による競争を実現するために、地域の価値を再構築する地方財政システムが必要になったということ、の四点です。「グローバル化」の定義についてご説明しておきますと、ここでは金融経済的な側面で経済資源がスムーズに移動することと定義したいと思います。公的部門がこうしたグローバル化の影響を強く受けるのは、特に財源調達においてであります。そのため、地域限定的な活動を行うという意味でローカルな存在である地方自治体は、財源調達という面ではグローバルな変化に対応しなければならないわけです。

グローバル化に直面している地方自治体が今後どのようにすべきかを議論する前に、これまでの地方財政を規定していた財政投融資制度について簡単に整理してみたいと思います。財政投融資制度は金融市場と財政の中間に位置し、400兆円を超える資金を通じて国家財政だけではなく、地方財政に大きな影響を与えてきました。具体的には、国債管理政策や地方債管理政策、そして長期資金の安定供給といった政策の実施です。財政投融資制度が地方財政にいかほど大きな影響を与えていたかを表で確認したいと思います。これは、ある地方自治体の財源が財政投融資制度に依存している割合を示した表ですが、財政投融資制度への依存度は80%を大きく超えています。ほかの地方自治体でも平均すると依存度は60～80%に達します。

表 N町起債の地方債引受における財政投融資依存状況

(単位:千円)

	1999年度	2000年度	2001年度
一般会計	5,884,938	6,110,134	6,197,396
上水道事業	939,905	1,008,669	965,037
公共下水道事業	1,081,451	1,330,202	1,424,902
農業集落排水事業	34,200	49,600	107,676
合計	7,940,494	8,488,605	8,677,011
財政投融資依存比率	86.4%	87.4%	86.8%

(注)1999年度は決算、2000・2001年度は予算ベース

但し、こうした財政投融資制度も、2001年4月から市場原理を多く取り入れた制度に改革されました。これは、グローバル化が進む中で財政主導型制度としての財政投融資制度が限界に達したことが原因です。財政投融資制度は郵便貯金等から平均7年で調達した資金を平均15年で運用する仕組みをとってきました。この仕組みはデュレーション・ギャップを抱えているため、

再調達コストの上昇というリスクを内在していましたが、経済成長による貯蓄増加等によって趨勢的に長期金利が低下傾向を辿ってきたため、それまではこうしたリスクを顕在化させずに運営することができました。しかし、名目成長率の鈍化、そして市場のグローバル化に伴い、こうした制度は行き詰まってしまったわけです。

このように財政投融资制度に依存できない状況下では、財政システムを含めた政策に関する意思決定の測定ルールを変革する必要があります。意思決定の尺度の変革を実現するためには、次の二点が重要となるでしょう。第一に、地方財政制度に対する市場原理の導入と地方分権の推進。第二に、中央政府、地方自治体における政府信用の管理と限界を明確化することです。後者と関連して、政策判断に対する情報を市場や住民と共有することも重要であります。政策判断に資する情報とは、具体的には発生原価、機会コスト、ライフサイクルコスト、プロジェクトコスト、セグメントコストの把握であります。こうした情報を政策判断の前提として共有することで、地域の受益と負担の関係を明確にすることができます。従来の予算編成や予算管理のプロセスでは把握されなかった情報を共有し、それにより予算編成などの政策形成の尺度を変える必要があります。こうした情報の共有により財源面のローカル化が可能となるでしょう。

戦後の日本では中央集権的な政策により、均衡ある国土形成が求められてきました。その結果、日本全体で画一的な投資が行われ、地域の資源が同質化しました。同じ質の資源による競争は規模の大きな組織や地域に経済資源を集中させやすいということでもあります。こうした構造を克服するには、異なった質の資源を活用した多様性のある競争を実現する必要があります。その際、重要なことは、財源面そして政策面を通じて異質な資源を活用する多様性を高めることでもあります。グローバル化の中で、同じ質の競争に向かうことは地域の体質を脆弱化させるものであります。グローバル化の中でこそ異なる質の競争を展開できる制度形成が必要です。そのことによって地域の価値観と、それに基づく異なった資源間の競争が可能になると考えられます。

#### 2-4. 報告「WTO体制下の地方政府における公共財調達のあるり方」

東京大学助教授 城山英明

グローバル化のもとで、WTOが果たす役割は拡大しています。その背景には、以下の三つの点が挙げられるかと思えます。第一に、WTOの範囲がいろいろな政策分野にまで広がってきたということ。第二に、WTOの執行力が拡大しているということ。第三にWTOのルールが中央政府だけでなく、地方自治体にまで影響を及ぼすようになったということ、の三点であります。以下では、第三点目に関連するGAP(政府調達に関する協定: General Agreement on Procurement)を例にとりて、日米の相違点をお話したいと思います。

まず日本におけるGAPの適用範囲ですが、これは国のみならず都道府県、政令指定都市及び政府関係機関ということになっています。個別事例として興味深いのは、建設サービスに対しては地方自治体で特別な取り扱いが行われているという点です。すなわち、一定以下の金額に対してはGAPのルールは適用しないという例外を設けている点であります。例えば、地方公共団体の場合、建設サービスの基準額は1,500万SDR(訳注)と定められているため、それを下回るものについてはGAPが適用されないわけです。中央政府の場合には、その基準額はわ

ずか500万ですから、地方公共団体の基準額は3倍も高いということになります。また、EUや米国における当該分野の基準額は500万となっていますから、外国と比べても日本の地方公共団体の基準額は3倍も高いということになります。すなわち、日本政府は特例措置を地方公共団体の建設サービスに対して付与したいと考えていることを意味するわけで、その理由は政治的な影響力等を勘案すると想像に難くないでしょう。

次に、GAP実施のメカニズムについて見ていきたいと思います。日本ではGAP批准に当たって地方自治法の特例政令を出すという形で対応しています。ここで興味深いのは、この特別の政令が、GAPの幾つかの情報の一部しか含んでいないという点です。明確な形で政令の中に書かれていれば、中央政府はこれをしっかりと地方公共団体に対して実施させることが出来るわけですが、こういう状態では中央と地方の間でGAPの実施に関して軋轢が生まれる可能性があります。ですから将来的には、中央と地方の間でGAPの実施に関して紛争が起こる可能性はあります。もっとも、明確な形で公共の利益に反するとか、地方自治法の245条に抵触する場合には、実施を強制させるということではできるでしょうが、いずれにしろ、これから分権化が進んでくると、問題が多くなってくる可能性はあると思います。

以上、日本のケースについてご説明しましたが、次に米国のケースについて、適用範囲、実施メカニズムの二点につき簡単にお話をしたいと思います。まず適用範囲ですが、米国では37州で適用されています。すなわち、51州全てでないことから分かる通り、GAPは随意的な形で適用されているというわけです。米国では、免責条項で興味深いことがあります。上述の通り、日本では建設サービスにおける基準額を高めるという形で対応しているわけですが、米国の場合、個々の州の事情に応じて、特定の品目（例えば、鉄鋼、自動車、そして石炭などを免責としているという違いがあります。また、プログラムにおいて免責されたものがあります。例えば、豊かでない地域に対して優遇措置を定めたり、少数民族、退役軍人、女性などと関係するプログラムに対しては、免責条項を織り込んでいます。

次に、実施のメカニズムに関して言うと、連邦レベルでウルグアイ・ラウンド協定というものが存在します。これは94年にウルグアイ・ラウンドの協定を採択した後に、これを実施するために導入された国内法であります。これは手続き上のことが書かれているのみで、実体的な法律がこの中には入っていないという特徴を有しています。日本の場合には、特例政令によってこの調達に関する内容を実質的に変えたわけですが、米国の場合、州政府も関わる問題であるので、連邦政府は手続的なものだけを整備したという点で特徴があります。

以上、公共財調達を例にとって日米比較を行いました。ここから分かるのは、その執行があくまでも限定的で選択的であり、実施の形態も国によって異なるということです。WTOのGAPのルールは、文言上はとても制約的ですが、実施に関しては非常に選択的であるという点です。このように選択性を有していること、これがWTOプロセスの一般的な特徴と言えます。WTOのような国際的な取り決めは地方公共団体にインパクトを与えるのは事実ですけれども、地元のレベルでは、いろいろな形でこのようなプレッシャーに対して対処できることも事実であります。今回はそのような事象についてお話をすることができたと思います。

訳注) 2000年末でISDRは約1.3ドル

## 2-5. ディスカッション

コメンテーター：ステファノ・バルトリーニ（ヨーロッパ大学院大学教授）

(バルトリーニ) 宮脇先生はグローバル化のインパクトを悲観的に捉えていらっしゃるようにお見受けしたのですが、グローバル化は課題と同時に新たなインストルメントあるいは恩恵を我々に与えてくれるのではないかと、いう風に考えることが出来ないのでしょうか。例えば、金融の例で言うと、以前は使ったことのない金融インストルメントによって、圧力はかかるけれども、非常にいい意味での変化が訪れるのではないかと、いう気がするのですけれども、どうでしょうか。

(宮脇) おっしゃるとおり、グローバル化を悲観的に受けとめる必要はないだろうと思っています。ただ我が国の場合には、今までの金融財政の仕組みというものが極めて閉鎖的であったため、制度をそれにあつたものに変えていかなないとなかなか市場というダイナミズムの中に対応することができないということがあります。したがって、そういう制度的な設計というのを早急に行うということが必要であつて、その制度ができれば、グローバル化に対応することは可能だと思います。

(バルトリーニ) アメリカは非常にアグレッシブで、世界貿易に関して各国にいろいろと要求してくるところが城山先生のGAPのケースが例示するように、国内の問題はやりたい州だけやってくれというような態度をとる。これに対して国際的に問題は起きていないのでしょうか。

(城山) GAPの調達協定というのは、WTOの中でも特別な例です。これは交渉が三大国の中で行われました。日米、ヨーロッパの間で交渉が行われまして、何とかしてそれぞれの提携するコンセッションについてバランスをとろうとしたわけです。37州がアメリカでは入ることになった。日本は47県、12政令都市です。でもこれが本当にバランスがとれた交渉パッケージであつたかどうかはわかりません。ただ、これはあくまで例外的なケースで、補助金などの別の分野ではすべての政府が同じルールを適用しています。

それから、国際合意全般について言いますと、同様のことは米国だけではなく、日本でも行われています。例えば、京都議定書を例にとると、日本は署名をいたしましたけれども、批准はしていません。ですから、まだ批准しないというオプションがあるわけです。もっとも、これがいい戦略かどうかはわかりませんが、交渉術という点では日本もそのような形でやっていると言えます。

### 3. 地域ガバナンスの理念

#### 3-1. 報告「ボトムアップ型連邦制

～グローバル時代の地域ガバナンスに対する近代初期の示唆～

ウィルフレッド・ローリエ大学教授 トマス・ヒューグリン

1648年のウェストファリア条約以降の近代世界システムは、排他的な主権と明確な国境を持つ国民国家から構成されています。今日的にグローバリゼーションを論じるにあたり、バルトリーニ先生の言う「国境の超越」を考える時には、ウェストファリア条約以前、近代初期の、まさに国境も法治権限も重層的だった時期の体制が示唆を与えてくれると思います。

ここで当時の二人の思想家に注目したいと思います。一人は、初めて「主権」に近代的定義付けを行ったジャン・ボダン。もう一人は「重層共存型連合主義 (consociationalism)」「連邦制」の概念を初めて考え出したヨハン・アルトジウスです。

ボダンは政治的安定を最重要視していて、主権は絶対権力であると定義づけています。主権をまず確立し、それに対し社会がどうあるべきかを論じています。発想としては演繹的であり、効率性を重視しています。アルトジウスは全く逆のことを主張しています。彼はカルヴァン派、つまりところプロテスタントの中でも少数派に属していて、もっと大きな宗派、ルター派の体制に吸収されるのを望みませんでした。そのためボダンとは逆に、社会から見たときに主権はどのようにあるべきかを考えようとしました。効率性ではなく、legitimacy(正当性)、国家を構成する各共同体の自決権をより重視しています。

その後世界は、国民国家の方向に向かいましたから、アルトジウス説は負け、ボダン説が勝ったと言えます。しかし、アルトジウス説は連邦制、今回のテーマであるボトムアップ型連邦制に関する初めての理論と見なせるわけで、分権のあり方を考える際に、このような先行学説が存在していることは非常に意義深いと思うのです。

グローバリゼーションについては、所与のものとして議論されがちですが、実際はより小さな構成要素、北海道やカナダの州などはこれにどのように適応するのか、という問題があります。アルトジウスの視点に立って初めて、グローバル時代のローカルガバメントはどのようなものであるべきか、あり得るかという戦略を立てるのです。

アルトジウスがつくったいくつかの興味深い概念のうち、4点取り上げたいと思います。第一に、重層共存型連合主義 (コンソーシエーションリズム) という言葉があります。連合とは、社会を個人の集合と考えるのではなく、共同体から考えるという発想です。そこでは組織化された社会生活があり、後の共産主義にも深い関係があります。社会生活が共同体の観点から形成される様を考えるということです。

第二の点は、社会契約をsocial contractで見るのではなく、social compactで見ている点です。ソーシャルコンパクトは、共同体間の具体的な盟約のことです。これは法律で定められるのではなく、政治的なネゴシエーションで決定されます。アメリカ的な成文法による連邦制度よりも、アルトジウス流の盟約による連邦制のほうが、ヨーロッパの体制を理解する上では有効です。

第三は、連続的連邦制です。これは、下は家族から上は国家、国際組織に至るまで、組織化された社会生活がボトムアップで全体像を構成しているものです。中間には市民組織、ギルド、自治体、地域政府などがありますが、そこでのそれぞれの参加者は、よりベースとなる下位

組織の代表者を兼ねています。あるレベルの組織における異なる利益の代表者が、より上部組織の政府に参加していく体制になっているのです。

ここでは自治体や地方政府と言ったものだけではなくて、市民団体的なものが注目されています。ところが、現在のグローバリゼーションの時代においては、さまざまなレベルの組織がありながら、それがグローバルな政府に対して参政権を持ち得ていないという事実があるわけで、その点でこのアルトジウス説は非常に示唆に富むと言えるのです。ですが今までの所、グローバルガバナンスに関する議論の中で、市民団体を含めた議論は聞いたことがありません。

第四の概念として、補完性を考えたいのですが、主なところは遠藤さんに報告を受けるとして、遠藤さんのペーパーには書いてなかった一つの要素を指摘したいと思います。補完性は実際に概念化され、実践されているわけですが、これは今までのガバメントに関する考え方とは明確に異なるということです。既存の縦割り体制の中における、権力の分散といった議論の枠に収まる問題ではなくて、水平なレベルの間での関係を考えているわけです。現在のヨーロッパでおきているガバナンスの変容を語る上で、古典的な連邦国家概念などよりはるかに有効な概念です。

最後に二つのコメントをして終わりたいと思います。

すでに申し上げましたが、アルトジウスの時代と同様、今日的に国境の超越が見られるようになっており、彼の理論は今日的にも示唆を与えられられます。また、アルトジウス流に、コンセンサスに基づいてボトムアップ型で政策決定を行う方が、法的手段で政策決定を行うよりも普遍的と言えます。

アルトジウス理論の中で私が注目するポイントを二つ指摘しますと、一つは、この思想が、我々が良い意味で困って立つことのできる前例であることです。西欧政治思想史を繙けば、ホッブスやロックほど古い事例かどうかは別にして、新しい政治手法の構築に向けた取り組みを見つけることができます。我々は一からやり直さなければならない、のではないのです。もう一つのポイントは、今日の、主権国家から成るウェストファリア体制の概念から脱却することこそ、グローバルガバナンス、国境の超越、等を解明する助けとなるということでもあります。マキャベリ以降、特にホッブスやロックの理論で定義された近代的概念ではない、要するに国家なき社会というものを構想する上での言葉をそこに見出すことができるのです。

### 3-2. 報告「補完性(サブシディアリティ)

～断片化された世界における政治的言語の問題～

ハーバード大学研究員・北海道大学助教授 遠藤 乾

補完性の概念の詳細に踏み込む前に、この概念を使うことに対する批判に対して一言述べたいと思います。自由、民主主義、正義と言った概念は、司法、行政の目的に即役立つものではありませんが、法律や制度の基本的な概念として組み込まれています。これと同様、補完性の概念は、現状の問題を直接解決できるものではありませんが、近代的国民国家とは違う、新しい世界観、枠組みを創造する可能性を持っていると考えます。

補完性に対してはこのような批判もあることから、これまで曖昧な理解しかされてこなかった概念をまず明らかにしたいと思います。補完性の概念は新しいものではなく、4世紀にわたる主権

国家権力の中央集権化に対抗する概念として、もっと古い時代から存在しています。また補完性には消極的補完性と積極的補完性、二つの側面があります。消極的補完性は、より大きな集団はより小さい集団がみずから目的を達成できるときには介入してはならないという、行動制限の概念であり、積極的補完性は大きい集団は小さな集団がみずから目的を達成できないときには、介入しなければならないという実施義務の概念であります。

次に、補完性原理が、なぜEUの政治に適用されたかを考えます。この問題に対する簡単な回答としては、ブラッセルにあるEUの中央集権化を防ぐため、多様なアクターが連携し、EUの目的を確保し、ヨーロッパ統合の過程をコントロールするために、補完性の原理が導入されたと言えます。これは、ヨーロッパにおけるガバナンスが多層化していることを示しています。さまざまなレベルの政府があって、それぞれがお互いに干渉し合っているのですが、さまざまな政府が干渉し合っているということ自体を同原理が承認しており、国民国家体制とはかなり異なると言えます。

続いて、ヨーロッパだけでなく、もっと広い範囲で補完性の問題を考えたいと思います。日本では、補完性についての前例はありません。しかしながら補完性の考えは市民団体や政策立案機関で広まってきています。日本での補完性の人気を知った際に、大変驚いたものです。一体日本で誰が補完性を支持するのかを考えてみると、大体、三つのアクターがあると考えられます。

まず、地方自治体や中央政府、地方分権化推進会議などがあります。大阪府、愛知県、兵庫県、滋賀県、岐阜県、京都市、宝塚市などが補完性原理を支持しています。もう一つのアクターとしては、NGO、市民団体、経済団体などがあります。代表例として関西経済同友会が挙げられますが、彼らは1997年、2000年にヨーロッパ視察を行い、その後補完性原理に基づく提言を行っています。最後のアクターとして研究者、研究機関、例えば、神奈川県自治総合研究センターなどがあります。ここでは94年には補完性原理に関する包括的な調査報告が行われています。この三つのアクターが日本における補完性理論の擁護者であります。日本ではあくまで少数派にすぎないのですが、急速に擁護者が増えてきていることは注目されます。加えて、日本のように文化的背景の異なるところで、補完性の概念がどう根づいて行くかが重要と思われる。自由、民主主義、正義などの西欧的概念はうまく適用され、日本社会に根づいており、補完性も定着することは可能だと思うのです。

次の問題として、どのような状況で補完性を活用するかという問題があります。現在、補完性の概念は以下の三つの制度セクターで検討されています。最も明確なのは地方分権化の制度セクターであります。特にバブル崩壊、一党支配後の1990年以降、中央集権化の伝統を持つ国をどう変容し、正当化するかという問題に直面しています。地方政府はみずからの役割を再検討する際に補完性原理を発見したと言えます。政府機能がボトムアップに再構築されるべきだ、と多数の人が主張していることからわかります。次に、国民福祉改革を推進する概念として補完性原理が検討されています。日本は高齢化社会に直面し、予算の制限もあり、改革が必要とされています。今後、改革を推進する原理を具体的に検討する必要がありますが、相互援助を前提とする補完性原理に焦点を当てていることは、何ら不思議ではありません。最後に、NGOやNPOでも補完性を主張する団体があります。これはNGOやNPOの重要性を実証しています。活動の範囲を拡張する際、特に自治体との関係に対して、団体に適した役割分担が必

要となります。私のサーベイに限りますが、特に環境、まちづくり、福祉などといった分野で、だれが何をやるかというメカニズムを調整する必要があると思います。役割を明確にするため、補完性原理を導入しようという意見が盛んになってきていることは確かであります。

今後、日本において補完性は4つの機能を果たせると考えられます。第一に、権利回復要求の機能を果たすと思われる。つまり、もともと地域住民・市民にあるべきであった自治の権利を取り戻す際に役立つ指示原理だということです。元々のトップダウンヒエラルキーが逆転し、東京の中央政府を頼りにしていた地方の政治家や行政官たちは、考え方を再検討しなければならなくなるのです。第二に、補完性は地方の政府に、中央政府との関係だけではなく、市民や組織との関係も再検討させる要因になり得ると思われます。ここで問題になるのは、地方分権が進んだ場合、地方政府はみずからの事務を再検討する義務が課せられることです。言い換えれば、地方政府はさまざまな権限を得るのですが、それを支えるのに十分な予算は持たないのです。地方政府は決定権限を新たに持ちますが、どの原理のもとで決定を行えばいいのかということに対して、十分な検討ができていません。そこで、その原理を補完性原理で埋めようとするのです。さらに、まだ推測の段階ではありますが、補完性原理は国境を越えるガバナンスにまで発展する可能性があると思われます。この点、WTOが地方政府に対する調達規制に乗りだしているのは象徴的です。補完性原理で考えれば小規模の機関が用を成さない場合には、国際機関が介入してくることを、地方政府の政治家は覚悟しなければならなくなります。補完性原理は地域ガバナンスの国際化を促進する原理であると思われます。

補完性がこのように定着していけば、何事につけても中央の役割を再検討せざるを得なくなるわけで、国内各地方に対する中央政府の地位が変わっていくことは間違いないと思われます。

### 3-3. ディスカッション コメントーター：辻康夫(北海道大学助教授)

(辻)ヒューグリーン先生に対して三点ご質問します。

まず第一は、民主制と連続的連邦制をどのように調整するかという問題です。例えばEUのような上部組織は、一般民衆から直接選出されたメンバーから構成されているわけではないのですが、こうした組織が民衆に対して、どのようなアカウンタビリティを持ち得るのかという問題があります。

二番目の質問は、連続的連邦制における熟議の場をどのように設定するかという問題です。また、公開討議に関して、どのようなルールづくりをすれば良いのかということをお伺いしたいと思います。

三番目は、現在、さまざま伝統的なグループが崩壊し、他方で新しいグループが輩出してくるという状況下で、どのような種類のグループが、この政策決定過程で特に重視されるのかという問題です。

遠藤さんに対しても、三点お伺いしたいと思います。

一つ目は、補完性の定義そのものについて、お伺いしたいと思います。遠藤さんの定義では、補完性原理は、個々の政府に政治的権限を適切に配分することと、個々人の自由を守

るために政府の権限に限度を加えることの二つの機能を持っていると理解されます。第一の機能は分権を進め、市民の政治参加を促進しますが、これは、市民の自由な活動を守るという第二の機能とは、時として相容れないことが生じうるのではないか、この問題にどう対処するのか、と言うのが第一の問いです。

二番目の質問は、どのような理由があれば上位レベルの政府が下位レベルの政府に介入できるのか、介入に正当性を持たせられるのか、ということです。

三番目は、小さなコミュニティのほうが、より大きな単位よりも優先権を与えられるということの理由をお伺いしたいのです。補完性が議論されるときには、上の単位が下の単位を抑圧しないという理由で言われるのですが、日本における現在の地方分権などの議論に関しては、それだけではカバーできない理由があります。すなわち自治体自身を民主化する、アカウンタビリティを増すという理由付けであります。こうした理由をもとにしたときに、小さな単位が優先されるということの理由を伺いたいと思います。

(会場)日本での補完性の人気について遠藤さんにお聞きしたい。集権化が進んでいる時代では、地方の自立が必要だ、と補完性の議論を持ち出す意義が考えられるわけですが、今、この分権化が進む中で、補完性の概念を語る意味はどこにあるのでしょうか。一体、この概念を用いてだれと戦おうとしているのか教えていただければと思います。

(ヒューグリン)間接代議制の問題は、その通りだと思います。ヨーロッパでも、忠誠というのはEUではなくて国家に対してなされるわけで、それがすぐなくなるわけではありません。さまざまなグループをより包含していった体制を改善していくしかない。もう一つは一般性を高めることが必要です。アルトジウス説に従って言えば、より一般性の高い、共有できるようなスタンダードをつくっていけるかという問題であります。

熟議の場についてですが、政治組織というものは、それ自体が熟議の場として存在し、さまざま意見が含まれていると言えます。公開討議におけるルールづくりについては、過激なグループを排除するのではなくて、いかにうまく取り込んでいくかという発想が必要だと考えます。

三番目の問いに対しては、あまり明確な回答はありません。過激な意見や普通の意見、声なき声というの全部含めて、決定することが大事だと思います。思弁的な議論をするよりも、いろいろな立場の圧力団体や消費者団体などがいるわけで、彼らをどうやって協働させるかの枠組みづくりを考えて行きたいと思います。

(遠藤)一問目について言えば、補完性の特徴は、まさに政府間の権限調整と、政府 - 市民間の権限調整、両方の機能を持つ点だと考えます。ただ、この概念は非常に深いヨーロッパの伝統から引き出された概念であるので、一面的に明確な概念化をしたところで、正しく理解できるかどうか疑問だと言うことを申し上げたいのです。

二番目のご質問は機能性の問題です。ご指摘はある意味ごもっともで、例えば必要性や効率性などの機能に着目したところで、正当化の十分な答えにはなり得ません。ですが、補完性議論の根本は、危機に臨んで一方的に決めつけない、他の政治主体から見たときにどう映るかを考える、永遠の対話をやることだと思っています。

三つ目の、補完性の世界では、なぜ小さな単位のほうがより大きな単位よりいいのかという問いですけれども、小さな単位のほうが人格というのがより熟成し、完成しているからだということは言えると思います。また、小さな単位のほうが決定によって影響を受けるさまざまなパーツが、よりその決定に対して影響を及ぼすことができるという面もあります。

最後の、分権が進む中での補完性人気はなぜかという問いですが、彼らはタスクアロケーション(業務配分)の問題に直面しているのです。地方自治体は、今後何を優先してやって行くべきなのかを自ら決定しなければならないわけで、政策決定プロセスにおけるツールの一つとして、補完性はとても魅力あるものに映るのです。

## 4. 地域ガバナンスの実状と課題

### 4-1. 報告「ヨーロッパ民主主義における地方分権の動向」

ヨーロッパ大学研究所教授 マイケル・キーティング

ヨーロッパの地方自治体がこれまで経験した事柄についてお話をしたいと思います。地方自治体という場合、市町村レベルとそれより上の地方政府とを区別することは重要だと思います。そのため、以下では市町村、地方政府の順にお話をしたいと思います。

まず、市町村レベルの地方自治体ですが、欧州の場合、大きく二つのタイプに分けることが出来ます。一つは、ナポレオンの非常に中央集権的なものであります。このタイプでは、中央政府は地方自治体に対して非常に強いプレゼンスを持っております。そのため、地方の政治家にとっては、自治を持つということよりも中央からたくさんのもをを引き出すことが期待されています。二つ目は、中央と地方の間に明確な区別があるもので、主にヨーロッパの北部に見られるものであります。このケースでは、上のものと対照的に多くの行政的な職務が市町村レベルで実行されます。

この20～30年間の傾向として特徴的な事象は、地方自治体の再編です。これはヨーロッパ全土で見られるものでありまして、足固め(consolidation)と言うこともできるでしょう。小さな自治体が大きな単位へと統合されていくという傾向です。ただ、フランスだけが例外です。具体的な数字を挙げると、フランスには3万6,000の市町村が存在しますが、これは他のヨーロッパ全土の市町村を足したよりもっと多くの市町村が存在しているということになります。例外があるにしろ、このような統合が目立ち始めたのは60年代のことです。これには四つの理由が存在します。

一つ目は、効率性に対する理解に基づいたものです。すなわち、地方自治体が大きくなればなるほど効率性が上がるであろうと。そうすれば規模の経済を享受できるであろうという考えに基づいたものであります。二つ目は、計画の必要性からです。物理的な土地利用計画であるとか、開発計画であるとか、何らかの計画が必要であるという認識に基づいたものであります。三つ目は、民主化を要求してのことです。背景には、小さくて分断化されている地方自治体は力がないという事情があります。力がなければ、地方自治体を代表していないようなエリート集団に支配されてしまう可能性があるからです。四つ目として、中央政府が分権化を進めたかったという事情があります。すなわち、余りにも集権化されていますと、中央政府そのものがたくさん仕事を背負い込んでしまう。地方自治体管理のための負担が大き過ぎるということで、非常に細かい行政については地方自治体に任せて、大きな政策分野に専念したいという中央政府の思惑があります。

90年代には少し潮流が変わりまして、ニュー・パブリック・マネジメント、例えば、公民による選択だとか、ネオリベラル的な競争とか規制緩和、民営化というようなことが始まりました。すなわち、地方自治体を統合するのではなく、もっとお互いに競争させるようにすべきであると。「調整」ではなく、「競争」だという変化が見られたわけでありまして。影響度合いは国によって違いましたけれども、このインパクトによって計画あるいは統合に対する動きは大体なくなってしまいました。ただ、90年代の後半になりまして、それは逆行しています。また都市を大きくさせる方向に向かったわけでありまして。ただ、その場合でも以前のように市町村合併ではなく、もう少し緩

い形での連合が進んだわけです。これはイタリア、フランスなどで見られるもので、例えばコミュニティが自主的な形で一緒になって一つの連合系をつくらうというような動きです。以上振り返ると、いろいろな経験がヨーロッパで見られたわけであります。統合し、そしてまた分裂し、また統合しというような形で、紆余曲折があって最終的な解決策は見られていないように思われます。

次に地方政府の話をしたしたいと思います。60年以来、ベルギー、フランス、スペイン、イタリア、そして最近の英国においてもそうですが、多くの国が中間レベルの政府というものを設けているという現象があります。このような同じモデルは中央ヨーロッパでも行われておりまして、ポーランドでもハンガリーでもスロバキアにおいてでさえも、50万人以下の規模であっても地方政府を設けています。このような中間レベルの政府というものが行政的にも経済開発を担っているわけで、ある意味で流行になっています。

このような地方政府が果たすべき役割についてはいくつかの意見があります。その一つは、地域間の競争に打ち勝つというものがあります。これは、大前研一氏が『エンド・オブ・ザ・ネーションステート』で行っている主張と関連してきます。同書の中で、大前氏は、国民国家よりも地域が経済的重要性を高めていると言っています。これは、国民国家が経済的に機能しなくなっているということを意味するわけではなく、そのプレゼンスが弱くなっているという風に解釈すべきです。いずれにしても、彼の主張の主眼は、地域が経済的利益を重視した競争を繰り広げようになっている、ということにあります。地域を社会から孤立した一つの生産単位になぞらえるのは、奇異な感じがしますが、地域をこのように捉える考え方は非常に強い影響力を持っています。二つ目は、これと対照的に、地域は政治的な問題を乗り越えるために存在するというものであります。これは米国のロバート・パットンという人がイタリアの南北問題を例にとり言っていることですが、各地域は社会的共通資本によって政治的な争いを乗り越え、社会的な一体感が形成されるという主張です。

ただ個人的には、これらの考えはあまり正確でないと思います。経済的利益は地域間だけでなく、資本家や労働者も当事者として絡んでくる問題ですし、社会的衝突は、地域レベルでなくともその他のレベルで起こる性格のものであります。また、利害・衝突ということ言えば、人種、性別等いろいろなものを地域は包摂しています。そのため、地域の足固めの成否は、それらが如何に解決されるかにかかっているわけです。私自身の研究の結果を述べますと、独自の文化的特徴を維持しつつ、経済的な競争力と社会的な団結といったものを達成するためには、制度が非常に重要であると考えます。例えば、スコットランドを取り上げると、あそこには非常に多くの権限を有した議会があります。社会、環境、文化、そして経済政策の分野で権限・責任があります。これが達成可能なのは、全ての当事者が地域レベルで何らかの役割を演じなくてはならないという政治的な制度を作ったからです。その結果、政治的な折り合いというのも地域レベルで達成することが可能になっています。そのため、地方政府の構築に当たっては政治的な闘争を解決する場を作り上げ制度化するというのが重要だと思います。

#### 4-2. ディスカッション      コメンテーター：津田 由美子(姫路獨協大学 助教授)

(津田)たくさん地域ができていくというお話でしたが、欧州統合という枠組みの中でのそれぞれの地域は、それなりのステイタスを持っていると思います。ただ、それが故にそれぞれの地域が、自らの資源を使って独自の立場を強化させたり、あるいは一定の資源を求めて競争する可能性があるのではないのでしょうか。今の段階でこのことについて討議をするのは時期尚早かもしれませんが、これによって発生する地域間の格差をどう管理・調整したらいいでしょうか。

(キーティング)欧州はこれまでは二つの手段を使ってある程度の調整を行ってきました。一つは地域政策としての構造基金です。しかし、これは国レベルでの配分で終わっていたため、地域間の問題を扱うには十分ではありません。そのため、現在では再考されているところです。次に競争政策に関するものがあります。これは企業立地を増やすために助成金を与えるというような近隣窮乏化政策を規制するという形を取っています。地域政策という意味では、構造基金よりも競争政策のほうがうまくいっていると思います。でも、総じて言うと、汎ヨーロッパレベルでも連帯感がまだないということと言えるでしょう。

(津田)地域の自治という文脈において、それぞれの地域で、移民の問題にどう対応したらいいでしょうか。幾つかの地域では、移民に対して非常に保守的な態度が高まっているところもあると伺っております。そういうことを考えますと、それぞれの地域は、外から移住してきた人たちにどう対応したらいいでしょうか。

(キーティング)確かに、ヨーロッパのある一部においては、地域主義というのが権利と結びついています。それからまた、外国人嫌いというのがあります。特にドイツの南部、オーストリア、またはイタリアの北部、それからフランスなどにも、ご存じのように外国人嫌いというのが出てくるわけでありまして。しかし、こうした保守主義・外国人嫌いが地域主義に関係しているというのは言い過ぎだと思います。イギリスにおいてもフランスでも反移民主義者とか反地域主義者というのがあるわけですが、これは地域と関係あるのではなく、全体的な外国人嫌い運動に関係しているように思います。いろいろな局面があるのだということで、これを認識することが必要だと思います。政治的にも地域主義というのは多岐多様であるということがわかっていただければと思います。

#### 4-3. 報告「沖縄～グローバル時代における地域ガバナンスの可能性～」

琉球大学助教授 島袋 純

ここでは、沖縄における冷戦後そして現在におけるグローバリゼーションの役割について指摘したい。

グローバリゼーションは中央政府からの財政支援の減少により地方財政を圧迫する一方で、国境の緊張関係を緩和、周辺地域に地域間取引による地域発展という希望を与えている。

沖縄においても、1990年に就任した大田知事は、緊張緩和後の沖縄の経済システムを新しいものに替えようと試みた。大田知事は冷戦終結に伴い、近い将来必然的に、沖縄本島の米軍基地の移転が行われるべきとの期待を表明した上で、基地に依存しない地域経済のあり方

を計画した。そして、アジアを経済統合過程にあると捉え、グローバルゼーションにおける沖縄の役割を果たすために、沖縄にフリートレードゾーンを設けようという計画を打ち出した。これは、日本に沖縄が返還されて以降、沖縄県が実質的に初めてとりまとめた経済計画と位置付けられる。しかし、米軍基地の縮小も進まなかった上、税制面等に関する国からの権限委譲がほとんどなされず、フリートレードゾーンは有効に機能していない実状にある。政策立案過程で、沖縄の地域ガバナンスは民主的色彩を強めたかに思われたが、日本政府は財政支援を絡めて、既存の体制を変革するには至らなかった。

沖縄の抱える大きな問題の一つに、米軍基地にかかる土地収容問題がある。沖縄の米軍基地は大戦後、強制収用されたものだが、沖縄の日本復帰に際し、この土地占有継続が条件とされていたため、原状回復はこれまで進んでいない。その見返りとして、日本政府は地主たちへの利益誘導型政策を多用しこれを正当化してきたが、中には拒否を続ける地主もあった。大田知事はこのような場合に通常行われる、土地収用法による県の手続き代行を拒否し、この問題で国との対立が顕在化した。こうした中でも、日本政府の説明責任が求められたという意味で、新たな地域ガバナンスの萌芽が見られるかと期待されたが、法改正による収束が図られたことから、問題の解決は先送りされている。

沖縄の地域ガバナンスに関しては、これまでの特殊な要因を踏まえた上で、より地域住民の発意に基づく、民主的なガバナンスを構築し、地域自立を実現していくことが必要と感じている。

#### 4-4. 報告「北海道における地域と地域主義～集権的發展と地域民主主義～」

北海道大学助教授 山崎幹根

政府間の中央地方関係における北海道の最大の特徴は、北海道開発庁を頂点とする第二次大戦後の北海道開発体制にある。北海道開発は、戦後の食糧難、資源不足などの国家的問題を解決することを目的としており、1960年代以降は重工業の地方移転も目的とした。国家主導であるが故に開発体制は中央集権的であり、ややもすれば硬直的である点が特徴となっている。また、北海道政が保革いずれの場合でも、開発体制は維持されていた。

そして北海道開発の成果を見ると、多くの公共事業予算が投入されてきたため、経済インフラ整備が進んでいる。一方で、経済成長は常に全国を下回っており、産業の発展が進んでいない。

最近の地方分権の動きについてみると、道民の価値観は社会資本整備から福祉へと移ってきている。また、道政府は北海道開発に関する国の機能を内部に取り込んだ、新しい地方行政のあり方を構築している。

一方、道開発に関する中央地方関係は硬直的である。中央側は、北海道開発を資源開発による経済的安全保障の確立として正当化し、多額の事業費を投入してきた。また、北海道側も国費の継続的投入を維持するため、開発体制の温存を図って来た。このため、自立的な経済発展は実現せず、地域経済の中央依存体質が高まっている。

こうした現状下で、北海道における地域主義の実現に必要な手段を考えたい。

まず、今後削減が見込まれる、北海道に対する開発投資については、全道あまねく広くの事業ではなく、集約的なプロジェクト投資とし、北海道の経済構造改革を進めることが必要と考えられる。また、中央及び地方政府は、それぞれの役割分担を地方政府にシフトするように再定義する必要があると思われる。加えて、北海道の開発においては、開かれた政治的議論により構成される新しい政治体制に基づく、長期的なアクションプランを策定して進めて行くべきと考えられる。

#### 4-5. ディスカッション

コメンテーター：ステファノ・バルトリーニ(ヨーロッパ大学研究所教授)

(バルトリーニ) 島袋先生と山崎先生に対してコメントする。沖縄と北海道は、どちらも中央への依存が強いと言える。各々についてだが、地域の自助努力の部分が不足しているのではないか。特に北海道は、経済の自立に向けての取り組みが不足していると感じる。沖縄については、また別の印象を持っている。ここで述べられている問題は、独立を行わない限り解決しそうもないとの印象がある。一方で、中央政府に対し財政支援措置を要求している。

自治の高度化を論じるときにはそれに付随する責任引受についての言及が欲しかったとの印象がある。そのためには、より自治の程度を高める必要があり、権限委譲を受けると共に、自ら資金調達を行う必要が生じるのである。そういった点が両方の論文から欠けているとの印象がある。

(島袋) 沖縄における独立運動についてであるが、独立論者は決して多数派ではない。しかし、沖縄の場合、自らを日本人というよりも沖縄人と考える意識が強いため、明確に独立の意思を示さずにおいても、自主自立的な発想を持つ点が特徴的だと考えている。

財政改革については言及しなかったが、例えば、スコットランドで確か国家予算の10%が確保されているように、沖縄でも確か2%強が確保されている。沖縄の場合にはそういったタイプの割当がうまく働くと思える。

(山崎) 北海道では自立を目指す新しい動きが見られる。まず、経済面では、札幌で多くの情報関係の起業がなされている。ただ、この傾向が続くのかどうか、伝統的な北海道の経済機構を変革できるのかどうかまではわからない。

行政改革については、情報公開、市民参加、公共事業の評価制度、これらについて北海道庁は、改革を続けている。ただし、政治面に関して言えば、変化をもたらす、伝統的なさまざまな構造というものを変えるには、強いリーダーシップが必要であると思える。

#### 4-6. 報告「日本における地方分権改革と地方自治システム」

同志社大学教授 新川達郎

以下では、日本における地方分権改革についてお話をしたいと思います。最初に、地方分権改革の背景について簡単にご説明しておきますと、これには二種類の背景が挙げられます。一つは日本における構造改革です。今、小泉首相のもとに構造改革が次々と進められておりますが、それ以前の行政改革においても、分権化の問題は中核をなすものであります。もう一つの背景は、地方自治体の成熟化です。現行の地方自治制度は戦後間もなく作られました。戦後にあっては、これは非常に先進的なものでありますけれども、時代の経過とともに新しい問題に対応することができなくなってきました。例えば、最近では地方分権が環境、社会、経済の変化に対応する必要があると考えられるようになってきました。したがって、新たな枠組みを作る一環として分権化が必要になったという背景があります。

以上二点が地方分権改革の背景であります。以下では、改革のプロセス、インパクトについてご説明した後、それがガバナンスにどう影響を及ぼしたかということをお話してまとめたいと思います。まず、地方分権が提案されてから、地方分権推進法が95年に導入されるまでのプロセスについてお話をしたいと思います。95年の地方分権推進法の制定を見るまでに、80年代、90年代に地方分権改革についての提案が随分出されてきました。例えば、第二次臨時行政調査会や三次にわたって行われた臨時行政改革推進審議会などがそうです。これは政府からの提案でありましたが、学者を含めた民間部門からいろいろな分権提案が出されております。これらをまとめてみますと、以下の4点に集約できます。

第一は事務・機能の再配分であります。これは事務・機能の再配分を行うことによって、適切な役割分担を可能にしようとするもので、具体的には国と地方、また都道府県と市町村の間で適切な役割分担を考えようというものです。第二は、権限の委譲にかかわってくるものであります。中央は、地方自治法やその他の法律に基づき、地方の行政に関与できますが、これに関するものです。第三は、財政にかかわる論点であります。十分な権限を地方自治体に移転したとしても、その事務執行のための財源を確保することができなければ、地方自治体はきちんとした仕事をできません。第四は、地方自治体の行政執行能力に係わる問題です。権限と財源が委譲され、地方分権を進めていったとしても、これを使いこなすだけの行政能力がなければ、意味がないからです。

このように、地方分権の進め方に係わる提案は多岐に渡っておりますが、それらにはある共通点が存在します。それは、分権化を行うためには基本的な法律が必要である、という点であります。これは時として、政治の公約ともなりました。例えば、93年の総選挙のときには多くの政党の選挙公約となりました。すべての政党がこのような基本的な法律の制定を主張したのであります。90年代初頭になされたこうした提案は、その後の95年に地方分権推進法という形で結実しました。

次に、このような地方分権改革がもたらしたインパクトについてお話をしたいと思います。その一つは政策ターゲットの変化です。当初の分権改革は、中央と地方の関係のうち権限委譲に絞っていましたが、最近では中央と地方との関係の再構築にまで話が広がっています。すなわち、中央・地方間の関係は政治的なものから行政的なものになってきているわけで、今後

の日本の分権改革を理解する上でこうした事実を理解することは重要です。もう一つは、地方自治体が変わったという点です。すなわち、多くのチャンスを得ることによって、自らで判断する機会を増やすことができました。ですから将来において、より積極的で、より効率的な地方自治体が生み出されると思われま

最後に、これから予想されるガバナンスの変化を二つほど挙げて話を終わりたいと思います。第一は、広範な形で地方政府ができるのではないかとこの点です。例えば、幾つかの都道府県が合併するようなケースです。いくつかの都道府県が一つになったら、地方政治に対して大きな影響を及ぼすことが出来るようになります。もう一つは、既存の都道府県、市町村境を越えて機能する地域システムの導入であります。こうした方向性に向かえば、第二の地方分権改革は中央でなく地方から始まる可能性があります。地方自治体の側がそれを実現させるためにも、自分たちの手で変革を始めなければならないというのが私の結論であります。

#### 4-7. ディスカッション

コメンテーター：マイケル・キーティング(ヨーロッパ大学研究所教授)

(キーティング)日本での分権化は誰に支持されているのでしょうか。支持層としては政治的なグループ、官僚、専門家団体、市民などいろいろ考えられますが、どうなっているのでしょうか。

(新川)中央政府、全国の知事などがこれを支持しております。しかし、市民の多くはこの動きを自分たちのものと捉えてはいません。すなわち、権限の委譲を巡る政治の問題であって、自分自身の問題ではないと考えています。ですから、このプロセスは政府と、それをとりまく官僚だけが支持していると言えます。ただ、この分権改革において、より自由な条件を地方自治体のシステムに導入できると思いますので、将来的には官民のパートナーシップが生まれてくる可能性はあると思います。

#### 4-8. 報告「日本における中央地方関係の概要～その継続と変化～」

北海学園大学教授 佐藤克廣

2000年4月に地方分権一括法が施行されて、中央・地方政府の関係は対等な関係へとかじを切ることになりました。その結果、地方自治体は独自の判断に基づいて活動を行う余地が広がりましたが、今回の改革は十分な分権改革であると必ずしも思われていません。この報告では2000年4月の地方分権改革で何が変わり、何が積み残されているのかをご説明したいと思います。

2000年4月の改革による第一の変化は、機関委任事務が廃止されたということです。機関委任事務制度に付随して、従前まで国はいくつかの権限を持っていました。例えば、事務を委任する主務大臣は都道府県や市町村に対して指揮監督権等を有していましたが、機関委任事務の廃止に伴いこうした権限はなくなりました。第二は、自治体の事務が自治事務と法定受託事務とに分かれたことです。これにより、自治体の長の管理執行権が明確にされました。第三は、機関委任事務が廃止されたことに伴い、国の地方自治体への関与は、中央省庁の通知・

通達による行政的な関与から、法令に基づいた立法的・司法的関与へと変わりました。第四は、国が関与する場合の役割分担原則の明確化であります。すなわち、国が法令に基づき地方自治体に関与する場合に、地方自治の本旨に沿って行わなければならないことが法律上明確にされました。これにより、国と地方自治体との関係は、機能分断ではなく役割分担となったということになりました。

以上のような変化により、国と地方自治体の関係、都道府県と市町村との関係が平等であることが明確にされました。2000年の地方分権改革を総括すると、地方政府の行政活動量で示される自治の量という観点では、それ以前と大きく変わることはありませんでした。むしろ、自治権限を執行する際の自由度が大きくなったという点で、自治の質が改善した改革であったと言えるかと思います。

次に、今回の地方分権改革で積み残されている問題に移りたいと思います。それは中央政府と地方政府の財源配分についての問題です。例えば、補助金システムにおいて、地方自治体の政策判断に関する自由度が増大しましたが、財源配分の改革については全くといってよいほど手がつけていません。国庫補助金の獲得をめぐる自治体間の水平的競争は温存された形になっています。このため、補助金配分を通じて国が地方自治体をコントロールする仕組みは従来とそれほど変わっていません。また、2000年改革により自治体には法定外目的税を課すことができる権能が与えられましたが、税額の多くを占める住民税、固定資産税については裁量の幅が広がったわけではありません。また、国と地方の税源配分についても今回の改革では全く触れられていません。これについては第二ラウンドの分権改革で緊急に扱わなければならない課題であると認識されておりますけれども、さまざまなバリエーションの具体案が提示されており、改革の方向性が定まるまでにはまだ時間がかかります。従いまして、自主財源が乏しい多くの自治体では、事務の執行について自由度が増したと言っても、財源の多くを中央政府に依存せざるを得ない状況にあります。日本の中央・地方関係は財政の面では融合タイプであると言えるかと思います。そのため、このバランスをとることがこれから先の課題であると思われる。

#### 4-9. 報告「韓国における地方自治制と地方分権改革の成果」

延世大学名誉教授 梁承斗

韓国の地方自治は、1948年に憲法で地方自治制度が規定されたときから始まったと言えます。しかし、1950年に朝鮮戦争が始まり、国土全体が破壊されてからは、地方自治制度よりも国づくりや経済的発展が優先されてきました。また、その他にも北朝鮮の軍事力に対し防衛費が必要だったこと、国土面積がさほど広くなく、言語、宗教、思想に大差がなく、地域の特殊性が顕著でなかったことが、韓国で地方自治制度が根をおろすことがなかった理由として挙げられると思います。

しかし、1990年代になってある程度の経済発展を達成し、国民の民主化意識も高まってきたことから、自らの地域に対して行政責任を持つことが望ましいのではないかと考えが急速に広まりました。また、国と地方のどちらが事業を行う方が効率的かを考えるようになりました。そし

て、1995年には初めて、地方自治体の議員と長の選挙が実現しました。しかし、一方で、約35年間にわたる軍事政権下における国づくり、経済発展は地方間に経済的格差を生じさせました。地方分権を実現するには、分権された地方に資金と有能な人的資源が必要であり、その人材がイマジネーションとクリエイティブネスを持って自分の地域のために仕事ができなければ難しいと思います。農村には産業は少なく税金を納める人も少ないため、結局、資金があるソウルや嶺南に人と産業が集まることとなります。ですから私自身は、国税を、資金が不足している地域に平均的に配分するような仕組みが国土開発上必要ではないかと考えています。

もう一つ問題となっているのは、首都圏集中の問題です。統計的には、ソウルを中心とした首都圏の面積は全国の11.8%に過ぎませんが、人口は46.3%が集中、名門大学の80%が存在し、4年制大学の入学定員数は65.6%を占めます。大学入学試験の上位5%に属する学生の62.5%が首都圏の大学に進学しますし、博士学位をとる人の52%が首都圏の大学で学位をとります。司法試験や行政試験などの国家試験の合格者の92.1%が首都圏の大学の卒業生です。外国人が投資した企業の73%、銀行預金の68%、国家の公共機関の84.3%が首都圏に集中しています。ですから、地方分権をしたら国の権力をソウル市政府に譲るだけではないかという話もあります。

しかし、先ほど言ったとおり、国民の民主化意識が高まるにつれ、地方分権の必要性が言われ始めています。その取り組みや改革努力の例を、中央政府、地方自治体、市民団体に分けて紹介したいと思います。

まず、中央政府の努力です。地方自治制度は国がつくる法律によって実行されますが、中央政府の役人たちが自らの業務は国際問題などに特化し、小さな問題は地方政府に任す方がいいという考えを持ち始め、1999年に中央行政権限の地方委譲促進等に関する法律が制定されました。現在、同法に基づき、国から地方自治体に委譲すべき事業の洗い出しを進めています。他にも地方大学の育成に関する特別法により、地方自らが仕事のできる人たちを育成する考えもありましたが、まだその法律は制定されていません。

地方自治体の議員や長の直接選挙が始まったことは、地方有力者のメンツを保つに過ぎなかった面があります。地方選挙が中央政治と絡んで政治的問題になったり、次の選挙を考えた首長が選挙民に迎合した大型プロジェクトを打ち上げたりして、資金不足に陥るような問題も起きています。

次に、地方自治体の努力です。最近ではIT技術の活用による行政の質的向上に取り組んでいます。韓国では中央政府と地方政府の行政電子化がほぼ完成し、市民にも広くコンピュータとインターネットが普及しています。最近、ソウル市ではインターネットで直接市庁宛に各種申請ができるプログラムをつくりました。申請から決裁までの過程をコンピュータでみることもでき、こうした情報技術によって、地方自治体の行政がより透明性を持ち公正に行われ始めています。また、地方自治体の独自事業に関しては、地方自治体の長は会社のCEOとして振る舞うべきだと考えられています。最近、新しいアイデアにより地方自治体直営事業の発展、それから収入の拡大に成功した例がいくつかあります。グローバルゼーションに関連しては、南の島である済州道は国際自由都市建設政策をみずから策定し、中央政府からの積極的な支援を引き出そうとしています。

最後に、市民団体の努力です。最近では政府が経済的支援をしていることもありますが、市民

団体の活動が活発になっています。この9月には、各界3,000名が首都圏集中を促す政策の中止、国政の地方政治への大幅な転換、行財政決定権の地方委譲、地方大学の育成などを国に訴える全国地域知識人宣言に署名しました。

全体的に言えば、中央政府も地方自治体も市民団体も地方分権に力を注ぎ始めたと言えると思います。2002年は、地方自治体の長と議員、年末には大統領選挙がある重要な年です。先ほどキーティング先生から、地方分権は政治的に大きな問題があるときに画期的に発展するという話がありましたが、今度の選挙において地方分権は大きな争点として浮かび上がると思います。

結論的には、韓国における地方分権の実現には次のようなことが言えるのではないかと思います。一番目は、中央政府は、個別具体的な業務に関しては地方政府に譲る覚悟を持つ必要があること、二番目は、地方自治体の資金と人的能力が一定水準に上がったとき、初めて実現するのではないかとということ、三番目は、国民が、自分たちの生活に責任をとる人を地域から出さなければならないと意識したときに、初めて実現するのではないかとということです。恐らく私の考えでは10年以内に、こうした条件が韓国では整うのではないかと、そういう希望的な考えを持っています。

#### 4-10.報告「台湾の地方制度法制改革と行政情報化」

淡江大学助教授 蔡秀卿

グローバリゼーションは、行政法的見地からは実態、政策、イデオロギーの三つに分けて説明できると思います。台湾では、イデオロギーとしてのグローバリゼーションは、まだ十分な議論がされていないので、ここでは実態と、政策としてのグローバリゼーションに関連させながら、台湾の地方制度についてお話ししたいと思います。

現在の台湾の地方制度は、1949年の一つの中国だったときに制定された中華民国憲法にもとづいており、省とその下部組織である県の二層から成っています。ところが台湾では、中華民国化が進められてきたこと、約半世紀にわたって準戦時体制化での政治を強いられてきたという歴史的な背景から、それとは異なる独自のものが展開してきました。

台湾の中華民国化によって生じた問題には次の二点があります。一点目は台湾という中央政府と中華民国の一級地方政府である台湾省の統治が、内容的にかなり重複している点です。二点目は地方制度の二層性の他に郷という地方団体が加わり実際は三層性になっている点です。それによって生じる行政の非効率性、不合理性の問題が指摘されています。準戦時体制化での政治によって生じた問題は次の二点があります。一点目は台湾における政治が、成文法によるものではなく、その場その場の行政命令によるものだった点です。二点目は台湾全体の統制を行うため、地域における自治権は実際には空洞化していたことがあげられます。国民党や軍を中心とした中央集権的な体制が固まり、自治体の自主立法権や自主財政権は極めて制限されており、地方財政は中央からの補助金に依存する構造になりました。首長は日本の植民地時代の影響で早くから公選制度が始まりましたが、省や省と同等レベルの市では未だ官選です。中央との関係では厳しい上下関係を強いられ、中央の地方に対する自治監督体

制もかなり強化されています。

しかし、1980年代後半頃から新たな自治の展開が見られ、政治、社会、法制度が極めて大きく変わりつつあります。政治面では1987年の戒厳令の解除、権威主義体制の解体により、準戦時体制から近代化、民主化への道へと歩み始めました。2000年には国民党から民主進歩党への政権交代があり、政治構造の大再編成が行われました。社会面では、1949年以来の中国統一教育政策が、中国の国家権力体制の崩壊や政治構造の再編に伴い変化し、意識も単一的なものから多元的なものへと生まれ変わりつつあります。長年抑圧されてきた台湾を主体とする意識が飛躍的に高まりつつあります。法学面でも今まで論じられることのなかった主権国家に基づく法学や法制度の研究が始まりました。

そうした改革の動きは主に三つの段階に分けて実施されています。第一段階は1994年の省県自治法と直轄市自治法という二つの自治基本法の制定です。ここでは事務配分、住民投票権、住民の情報公開請求権が定められました。第二段階は1997年の憲法改正です。ここでは台湾省の廃止の方向が決まり、現在は行政院の出先機関と位置付けられています。第三段階は地方制度法の制定です。これは前述の二つの自治基本法を改めて統合したもので、自治事務と一般事務の事務配分の明確な規定及び体系的な自治法規が制定されました。

次に、台湾で進められている行政情報化の動向についてお話ししたいと思います。台湾での行政情報化の取り組みは1990年代後半に急速に進みました。内容を分類すると、行政単位を中心とした行政内部、行政組織間の情報化と、外部、国民との情報化があります。この中には行政情報の能動的・電子的公開、行政手続の情報化も含まれています。

最後に、行政情報化と地方自治との関連において、いくつかの課題を考えてみたいと思います。一点目は住民自治との関係です。現在の議会制による間接民主主義では、国民の政治的意志決定過程における参加の不十分さがしばしば問題とされてきました。行政情報化の進展によって、国民が法令制定プロセスや行政過程で自由に意見を述べることができ、同時に国民にはより主体的かつ能動的な意思決定過程への取り組み姿勢が求められ、論理的、合理的技能能力や判断能力が必要となります。特に地方では、住民が地方行政活動や住民権利にかかわる活動において簡単に意見を述べるできるようになり、それによって地方議会の機能不全を補い住民自治の理念が活かされることが考えられます。しかし、他方、行政や立法への国民の直接参加を進めるときは、議会制の意味ないし存在意義をどのように理解するかが問われることとなります。これには、電子参加の性格、行政や立法過程における位置づけ、参加の平等性や方法、参加者の適格性、参加の法的効果等といった問題を検討する必要があります。二点目は情報格差の問題です。行政情報化が完全に実現されるまでは、国民は情報を平等に享受することができませんし、実現されたとしても、国民全体に適切な情報を提供できているかについて疑問が持たれるでしょう。台湾においても各地方の財政、教育、所得などの差異により、情報化の度合いが異なっています。そのような場合に政府が、どのように情報へのアクセス権や平等権を担保するのか、新しい人権論も含めて検討しなければいけないと思われます。三点目は中央と地方との関係です。行政情報化は行政組織の権限配分、事務配分の見直しを促すでしょう。例えば、ワンストップサービスの実現により対外的に行政は一つになり、内部の申請から審査までの手続を効率的に進めるための権限の委譲や事務の統合、廃止、調整が必要となります。これは中央と地方との間にも適用されるでしょう。ただし、行

政情報化は中央の地方に対する関与が、便宜性や効率性は認められるとしても、より強固なものになりかねないことに留意する必要があります。

我々が一番懸念するのは、法治主義との関係です。行政活動が行われるには、事務配分や権限配分が法律できめ細かく制定されていなければいけません。しかし、逆の面から見ると、行政側が法律に拘束され弾力的な運営や裁量を損ない、強制的な機能が損なわれる可能性もあります。法律と法治主義に基づく行政活動が機械化されることも懸念されています。どのようにして両方を調整するか、理論的に検討する必要があると思われます。

#### 4-11. ディスカッション コメントーター：神原勝(北海道大学教授)

(神原) 梁先生に対して一点ご質問させていただきます。韓国は1995年から自治体の長の直接公選も行われて、だんだん自治体らしくなってきたということですが、まだやっと数年です。先生はこれから10年ぐらいでうまくいくのではないかというお話だったのですが、これから、中央政府の直接、間接の影響力を保持したまま分権を進めるのが可能なのでしょうか。

それから、蔡さんにもコメントさせていただきます。台湾の制度は、今日始めてお話を伺った次第です。難しい問題をたくさん抱えていることがわかりました。今回、住民自治のお話が出ましたけれども、私は電子参加の問題は、そこまで期待をかけていいものか分かりません。台湾の現状から見て、電子参加は理論的な可能性の問題なのか、すでに現実の政策課題になっているのか教えていただきたいと思います。

(梁) 最近韓国の地方自治体もかなり力を持つようになってきました。中央政府が原子力発電所を作りたいと言っても、地元自治体がノーと言えなくなってきました。また、韓国では憲法裁判所の力が強く、地方自治体が裁判所に訴えて中央の政策をストップさせるケースも見られます。

(蔡) 台湾の地方制度は、二層に加えて日本の植民地時代の影響を受けたもう一層があり、それらが重複して運営が非効率になっています。将来的には国と県の二層になることになっています。

それから電子参加ですが、住民が直接行政に参加、関与できるシステムができればいいと思いますし、電子参加という方法が効率的で合理的なのではないかと考えております。ただ、台湾でも今のところは理論、理念レベルにとどまっており、法制度づくりは難しいところがあると感じております。

## 5. 総括・まとめ

### 5-1. 総括セッション「グローバル時代における地域ガバナンスの確立に向けて」

ステファノ・バルトリーニ(ヨーロッパ大学研究所 教授)

マイケル・キーティング(ヨーロッパ大学研究所 教授)

トマス・ヒューグリン(ウィルフレッド・ローリエ大学 教授)

山口二郎(北海道大学 教授、進行)

(山口)最初に、まとめをさせていただきます。

これまで、どういう問題が出てきたかについて確認をして、ヨーロッパ、カナダからの三人の先生方に結論の言葉をいただきたいと思います。

まず、日本とヨーロッパの間には、地方分権等、地方政府の役割について類似性が見出されました。地域、日本で言えば地方自治体などの重要性が高まっていると感じました。特にグローバル化の問題解決のために地方政府の役割が高まっています。ただし、弊害として、十分討議する時間はありませんでしたけれども、地域主義の名のもとに分離主義の傾向が出てきています。これはよくポピュリズム、イタリアの北部諸州のようなところで出てきます。したがって、よい地域主義と悪い地域主義をどう分けて考えるか、いろいろな種類の地域主義をどのような尺度で区別するかが非常に重要です。

しかし、類似性と同時に、多くの違いも見つけることができました。一つにはアイデンティティの問題があります。日本、韓国、台湾では、文化、アイデンティティに多様性はありません。そのために欧米とは分権に対するモチベーションが異なります。二点目としては、日本の場合、改革を実行できる効率的な政府がありません。例えば、地域活性化にずいぶん資金を投入しているのですが、地域住民、地方自治体はグローバル化に依然として脅威を感じています。地方自治体は中央政府に対する依存から脱却できないでいます。三点目は、これも時間をかけて討議できませんでしたが、ネオリベラルな改革の経験の有無であります。例えば、ヨーロッパでは、サッチャリズムがあった故に権限委譲が実現したわけですし、財政的基準など統合EUの規範は、それぞれの国にも影響しています。ところが日本では、政府や政党の、地方自治体や地域住民に対する面倒見が良く、未だに助けの手を差し伸べています。そのため地方政府、住民側も自治が欲しいとか、独立性が欲しいなどと主張しながらも、その一方では国によって面倒を見てもらいたい、依存する立場に甘んじているところがあります。

これらの問題をこれからも継続して討議していきたいと考えます。二日間の討議の中で大いに成果を上げることができたと思います。

それでは、お三方に簡単にお言葉をいただきます。

(キーティング)私は今現在スコットランドの独立には与しないのですが、イギリスがもしEUから脱退するようなことになれば、スコットランドはイギリスから独立すべきだと思います。これは、より大きな括りであるヨーロッパの中にいた方が安心だと言うことです。重要なのは、スコットランドやウェールズというものは、独立した国家ではもはやありえないということです。各々がどのようにグローバル経済を構成しているか、どのような社会的プロジェクトを共有しているかということが肝要なのです。

グローバル化に対して地方政府で対処できることはたくさんありますが、これに関しては、シ

ステマティックな、比較研究を行うことで、なにが地域レベルでの解決策になるかを見出せるのだと思います。

(ヒューグリン)特に印象深かった点を二点申し上げます。一つは、グローバリゼーションなどと言う言葉はただのスローガンだと思うのですが、すでに観念上のヘゲモニーを持ってしまっており、我々はそれに対して何か特效薬を模索せざるを得なくなっています。私が今回学んだことは、キーティング氏が言ったように、各々は独自の解決策を見出さなければならないということです。ご存じの通り戦後、ドイツ、日本、アメリカが経済的には最も成功しました。アメリカのカウボーイ的資本主義、ドイツのオールドリベラリズム、それぞれ全く違う制度を用いて大成功しております。

そうすると、この二日間の限りでは、なぜ日本が急にアメリカ式、カウボーイ式に切り替えなければならないのかは理解できません。日本人が50年間の間、経済発展のために努力してきた、しかも極めて成功してきたこのシステムの中から、グローバル化の問題に対する対応がどうして導き出せないのかは疑問です。

二点目は、地域の発想として、北海道と沖縄のケースで国からの補助もほしい、一方で国からの自立もしたい、地域がそう志向してしまうという報告がありました。これは当然だと思うのです。結婚で例えてみても、私は私自身でありたいが、妻からは何かを得たいと期待するわけで、彼女も同じことを期待しているわけです。完全に自立するのでも完全に依存するのでもなく、バランスをとるということです。

今回私が取り上げた「重層共存型連合主義」(コンソーシエーションリズム)や連邦制、アルトジウスの考えはまさにそうです。過度に自立したり従属的だったりする、極端な地方自治や中央集権といった偏った解決策ではなくて、バランスのとれた適切なものがないのではないのでしょうか。今回の議論でそれを学んだと思います。

(バルトリーニ)私は今後グローバリゼーションは確実に進むと信じていますが、これに対しては、地方政府側での様々な異なる対応が可能だと思います。

この会議の終わりに当たって、我々は次の会議を企画するために、何らかの仮説を立てておきたいのです。この会議の最も重要なトピックとして、グローバリゼーションが一方にあり、そしてやや中立的な表現ながらも一方に地方政府があります。この会議の間は、両者にどういった関係があり、また並立しうるのかというものです。この問題を考えるために、私がこの会議で学んだことから、グローバリゼーションについての理論的仮説を立てる、全体的な定義づけをするのは無理だと思いますが、性格付けを行う必要があると思います。

第一に各報告の通り、立地や資源配分は費用対効果といった経済原理に基づいています。現時点ではそれほどでなくても、立地や資源配分を経済合理性に基づいて決める傾向が、グローバル化の進行と共にますます強まるでしょう。

第二に、グローバル社会では全ての人々にとっての高度なモビリティがあります。資金だけでなく農産物、工業製品、労働力など、いろいろなものが動きます。その時の移動先はどこかと言えば、これは偶然に決まるものではないのです。

最後に、私が取り上げた地域間競争です。地域は、今後は資源配分を行うベースとなる単位になります。それが地方政府です。もし、この三つがインパクトを持ったものになるとすれば、

さまざまな地域が、さまざまに影響し合う姿を実現できることになるでしょう。

私の結論を言えば、今回の議論で明らかになった論点は、国家は単一の解決策を志向する方向から、分権、権限委譲、連邦制等の方向に転じるのであらうと言うことです。なぜグローバル化がそのような方向性に影響するかと言えば、これらが問題に対して最も適応した地域単位を形成していくからなのです。

その一つ一つの地域は、競争にうち勝つために自らの資源を集中投資しますし、また時には異なった枠組みの地域単位を採用することもあります。そうした各地域は地域間競争の過程で、勝者や敗者も生まれますが、直面する問題に対する最善の解決策である、進化という成果物を得られるのです。一方、グローバル化の中で、地域があるレベルを維持するための防衛手段の一つとして、重商主義が挙げられることを念頭に置く必要があります。重商主義は様々な段階、巨大な帝国から小さな島々まで存在し得るのです。私は自分の考えとしてこれが一つのキーになっていることを、この会議で改めて認識しました。この議論については今後さらに深めていく価値があると考えています。

(山口)二日間の議論でみなさんが大いに触発されたことと思います。これらの議論についてまた別の機会が設けられることを期待してシンポジウムを終えたいと思います。ありがとうございました。

参考 国際シンポジウム「グローバリゼーション時代におけるローカルガバナンスの変容」プログラム

日時:2001年12月7日～8日

場所:北海道大学学術交流会館 小講堂

主催:北海道大学高等法政教育研究センター・北海道大学大学院法学研究科

共催:北海道大学グローバリゼーション研究会

後援:日本学術振興会・日本政策投資銀行・財団法人日本経済研究所

12月7日

開会挨拶

北海道大学 総長 中村睦男

基調講演1「地方政府にとってのグローバリゼーション - 脅威とみるか好機ととるか - 」

北海道大学 教授 山口二郎

基調講演2「グローバリゼーションの文脈における北海道の構造改革」

北海道総合企画部政策室構造改革推進課長 成田一憲

報告「グローバリゼーションと中央地方関係

- 新たな地域政策に向けた「過程」「形態」「主体」「選択」 -

ヨーロッパ大学研究所教授 ステファノ・バルトリーニ

コメント:千葉大学助教授 小川有美

進行:ハーバード大学研究員:北海道大学助教授 遠藤乾

報告「地方財政にとってのグローバリゼーション」

北海道大学教授 宮脇淳

「WTO体制下の地方政府における公共財調達のあるり方」

東京大学助教授 城山英明

コメント:ステファノ・バルトリーニ

進行:北海道大学教授 中村研一

報告「ボトムアップ型連邦制 - グローバル世界の地域ガバナンスに対する近代初期の示唆 - 」

ウィルフレッド・ローリエ大学教授 トマス・ヒューグリン

「補完性(サブシディアリティ) - 断片化された世界における政治的言語の問題 - 」

ハーバード大学研究員 北海道大学助教授 遠藤乾

コメント:北海道大学助教授 辻康夫

進行:山口二郎

【12月8日】

報告「ヨーロッパ民主主義における地方分権の動向」

ヨーロッパ大学研究所教授 マイケル・キーティング

コメント: 姫路獨協大学助教授 津田由美子

進行: 遠藤乾

報告「沖縄 - グローバル時代における地域ガバナンスの可能性 - 」

琉球大学助教授 島袋純

「北海道における地域と地域主義 - 集権的發展と地域民主主義 - 」

北海道大学助教授 山崎幹根

コメント: ステファノ・バルトリーニ

進行: 城山英明

報告「日本における地方分権改革と地方自治システム」

同志社大学教授 新川達郎

「日本における中央地方関係の概要 - その継続と変化 - 」

北海学園大学教授 佐藤克広

コメント: マイケル・キーティング

進行: 遠藤乾

報告「韓国における地方自治制と地方分権への改革の成果」

延世大学名誉教授 梁承斗

「台湾の地方制度法制改革と行政情報化」

淡江大学助教授 蔡秀卿

コメント: 北海道大学教授 神原勝

進行: 山崎幹根

総括・まとめ

ステファノ・バルトリーニ

マイケル・キーティング

トマス・ヒューグリーン

進行: 山口二郎

## 研究会における有識者ヒアリング要旨

### 1. 並河信乃氏（行革国民会議事務局長）

最初に私自身のことを言えば、ちょうど20年前に土光臨調があり、その時経団連にいて土光さんの秘書ということで臨調の議論に付き合った。ちょうど今の小泉改革とある意味非常に符合するところが多くて、おやおやと思ったり、同じ失敗をしているのではないかと思ったりしているが、いずれにしても2年間臨調の議論に付き合ってみて、ちょっと違うのではという感じがあった。それで、経団連を飛び出して外で自由にものを考えたいというのが発端で、今日社団法人になったが行革国民会議をつくった。土光臨調は1981年にあったわけであるから、もう20年経つ。いったいこの20年は何だったのか、ちょうどいい機会であるから考えたいと思っていた。小泉内閣の前の森内閣の時に、改革議論が全然なく、あの時何を議論したのか、あの時の熱意はどこへいったのかをやるかということで、実は4月に札幌で土光臨調20周年記念のシンポジウムをやった。

その時は行革の細かい話をしては仕方ないが、テーマとして北海道はどうしたら自立できるか、しかし分権の議論はある意味では聞き飽きた、分権が実を持つためには経済が自立する必要があるので、北海道経済の自立というシンポジウムをやった。

要するに、経済の自立をどうやって図るかをもう一度きちんと考えてみたい。土光臨調はいろいろな要素があったが、財政再建の議論をした時も、なぜこんなに公共事業に依存しなくてはいけないのか、公共事業依存の経済体質はどうすれば直るのだろうかという話をやっていた。しかし、今日まで全然変わっていない。そういう意味で、経済の自立を一つの機軸としてあらためて問いなおしてみたい。そのためには北海道が一番場所としてよしい、ここが自立できるならどこでも自立できるはずだから。

私は北海道そのものについての知識はさほどないので、抽象的な話にならざるを得ないが、グローバル化時代における経済の自立はいったい何なのか、あるいはいかなる意味があるのかと考えると、グローバル時代だからこそ経済の自立を地域が考えなくてはいけない、さらに言えば、そのために、マーケットメカニズムの中にセーフティ・ネットを埋め込むことはできないのか、という問題意識になる。

イメージ的に言うなら、経済は一つの循環過程であるから、その循環の機軸といったものがある。大きい軸もあれば小さい軸もあるが、軸が立っている。大きい循環の一部にただ単に組み込まれているだけならば、その地域経済は自立しているとは言えない。広く言えば銀河系宇宙の中に太陽系があって、太陽系の中に何があってというように捉えれば、みんなすべてに組み込まれているが、一つの小さな機軸をもった循環系を自前のものとして持っていることが経済の自立なのかと思う。

なぜそれを今あらためて議論しなければいけないかというと、そういう軸を持つことにより外部からの影響を少し緩和する、ショックアブソーバーの役割を果たすようなことが考えられるのではないだろうかということになる。経済の自立というすぐ財政の話になり、例えば北海道は財政で経済は支えられており、財政赤字がどれだけだから困ったものだとか、それをどうやって縮めたらいいかという話が多い。ではお金だけあれば北海道はハッピーなのかとい

うと、そうではない。確かに財政依存あるいは中央からの財政資金の供給体制から脱却しなくてはいけないのは事実だが、それだけではなく、北海道民の生活がこのグローバル化の激しい荒波の中できちっと守られるような仕組みを北海道全体として作っていかないといけない。

こうした役割はややもするとすぐ公的分野ということになってしまう。けれども、何とかマーケットの中にセーフティ・ネット的な機能を埋め込めないだろうか。要するに、量の問題ではなく経済構造あるいはマーケットの構造の問題なのではないかという発想である。

いろいろ考えてみると、地域経済という時、地域の大きさという議論がある。北海道経済といった時、北海道を全道一丸とみる一つの大きい大循環だけが地域経済ではなく、むしろマーケットとはすごく重層的なものなのではないか、あるいは重層的であることを前提として議論をしていかななくてはならぬのではないだろうか。

グローバル化の一番大きい影響を受けやすいのが行財政・金融という話がある。確かに、金融も短期資金の移動のようなものは極めてグローバルで、あっという間に全世界を走り回る。しかし、中小企業金融、あるいはもう少し零細な金融になると、やはり顔なじみとかマーケットの中の夾雑物というような、市場原理以外の要素が働いてきている。金融は全部グローバルかというそうではなくて、金融だっていろんな金融市場があるのではないか。すべての市場はもちろんグローバル市場もあるし、リージョナルという言葉も2つの使い方になるが、ナショナルベースのマーケットもあれば、その中のブロック的なリージョナルとでもいう市場もあれば、もっと小さなローカルもあるし、もっと小さくなってコミュニティレベルもある。

マーケットといってもいろいろな種類のマーケットがあり、それが重層的につながっていき、しかもそれが全体としての大きい循環過程の中に含まれているという理解をしていくべきなのではないだろうか。国際化の荒波は非常に激しいが、国際化を否定する(WTOの総会で旗持ちしたりデモしたりするのも心情としてわからないわけではないが、それだけで問題は解決しない)のではなく、ローカル、場合によってはコミュニティレベルのマーケットを再認識して、その役割を強化していくことがむしろ地域経済政策の一つの重要な側面なのではないかというのが今日ここで申し上げようと思ったことである。

要するに、よく自治体の経済政策、地域産業政策をみると、すぐベンチャーとかSOHOという話になるわけだが、いったいその時にどういうマーケットを念頭にどういう経済主体を育てるつもりなのか。要するに、世界にはばたく中小企業を育てるのか、あるいは高齢者の下の世話までちゃんとできるような、痒いところに手のいきとどくようなコミュニティベースでのビジネスあるいはサービスを考えるのか。それによって政策のウエイトは全然違うわけだから、地域産業政策とは多面的であり、ベンチャーもITも否定はしないが、もっと地に足をつけたような、例えば北海道なら北海道全体、あるいはその中のいくつかのブロックぐらいを念頭におく、あるいはさらに小さく、そのコミュニティで何人かが飯が食っていけるようなものを全道的に作っていくというようなこともあっていいのではないか。

それにより、当然その自治体なり広く言えば地方政府と経済行為との関与の仕方も変わってくる。例えばR&Dの対象も、空に羽ばたく中小企業なり中堅企業を作ろうというのなら、そ

れなりの対応をしなくてはならないし、コミュニティレベルのローカルビジネスをもう少し充実させていくというためのR&Dならまた違った対応があるのだろう。また、金融システムも今間接金融から直接金融ということをおっしゃるし、それはそれで結構なのだが、実は地場の零細企業をすぐ証券化して売れといっても売れるわけではない。間接金融はその地域を見るという立場からすれば極めて大事なので、地域金融のあり方を何のターゲットにするのかにより自ずと違って来るだろう。

財政の中央集権体制の話は散々議論されもう飽きたわけだが、実は金融自身が極めて強い集権体制になってる一方で、ローカルの金融市場をいっただうやって作っていくのかという議論が弱い。ローカルの金融といった時にも、札幌にそういうベンチャーを育てる資本市場を作る議論と、いわゆる市民ビジネスというかコミュニティビジネスを立ち上げるための産婆のような金融とは自ずと違うわけなので、そういったものの仕分けの議論をしていかないといけない。

当然のことながら経済主体についても、企業だけが経済の主体ではなく、今はNPOあるいはコミュニティビジネスなど、中間的な形態もありうるわけなので、そういうものをどのように総合的に組み合わせていくかがこれからの地域産業政策だし、そういうマーケットが非常に重層的に重なり、一種の重層陣地ができているというのが懐の深い経済であり、外からの抵抗力もある経済になるのかなと考えている。しかし、なかなかどうしたらいいのかわからない。

問題意識を少し述べさせていただいた。ご批判をいただければ有り難い。

## 2. 神野直彦氏（東京大学教授）

グローバル化の中の地域政策についてお話しさせていただくが、私は先週の木曜日までヨーロッパの都市再生、サステイナブル・シティと言われている都市再生の調査に行った。写真とか資料をいろいろもらったので1箱ぐらいを向こうから送ったが、未だに着いてない。きょうみなさんにお見せして実感を見ていただいたほうがよかったかと思うが、しょうがないのでこのテーマでお話をさせていただきたい。

ヨーロッパに行って驚いたことは、ヨーロッパは現在、地域紛争で騒然としている。アフガン問題どころではないと言っては変だが、極端に言えばそういう状態である。日本にはあまり報道されていないが、フランスで今一番の問題は、コルシカ島の独立派がテロを巻き込んだ運動を展開をしていて騒然としていること。ドイツに行くと、これは日本でも一応報道されているが、バルカン半島がまた火を噴いている。マケドニア問題で、ドイツはバルカンと非常に縁が深いので、派遣していたドイツ兵士が殺戮されるという事件が起きて、これも騒然としているというような状態で、ヨーロッパは地域紛争が一触即発の状態にある。もちろんバスクや北アイルランドとか皆さんもご存じの所も含めて騒然としているというのが、ヨーロッパに行ってきた印象である。

そういう状態になってることを頭に置いていただいた上で、グローバル化と地域政策を考えていきたい。その際、情報や通信の発達によって、無国籍の情報や知識が動き回ることが、経済の方から見るグローバル化だと思う。つまり、産業構造が大きく重化学工業から転換しはじめたという問題が背景にあるという認識があると思う。

ただ私達の経済を本質に遡って考えてみると、経済とは、自然に働きかけて自然に存在しないものを作りだすことだと思う。つまり自然に働きかけて、人間が生存していくために必要な有用なもの、グッズを取り出すのが経済だ。農業や工業が出る前の産業でいうと、生きている自然に働きをかけて、死んだ自然にするという作業をするわけである。つまり原材料が生きた自然であり、作りだすものは原材料の生きた自然を殺して作りだす。ただ、これは目の前で見ているので、自然の再生力を壊すということはない。というのは、自然の再生力を壊してしまえば自滅、寄生しているものを殺してしまうということになるから、そういうことは行われぬのだが、工業というのは、その分業過程が非常に長くなり、死んだ自然、つまり農業や鉱業などの産業が生きた自然を殺す一方、その殺した自然を原材料にした産業が成立したということだと思う。そして死んだ自然を原材料にした産業が成立すると、最初の生きた自然を殺している現場がどうなっているのかわからなくなる。私は前にミャオ族（日本人の祖先と言われている民族だが）の調査に行った時に、彼らは棚田で生活しているのに材木を切っている。森を殺したら水がなくなり、ミャオ族の水田が駄目になるから壊すなど言ったら、壊しているのは日本の商社なのである。つまり、人間というのは自然の再生力を保たないと生きていけないのであるが、生産の現場と最終的に生活をする現場が非常に長くなってしまい、工業という死んだ自然を原材料にした産業が出てきたために、自然の再生力という人間の生存に不可欠なものが見えなくなりはじめたということだろうと思う。

そこになぜ情報化が入ってくるかという、情報化といっても今言った経済の本質は変わらないと考えられる。ただ作り方も情報や知識にくるめるとのことだろうと思う。その情報や知識のくるめ方が、一つは情報を使いながら衰退していく工業をどうにか活性化、効率化させるために使おう、再度やろうという考え方と、もう一つはもう一度生産の現場と生活の現場を情報でうまくつないで、可能な限り生産の現場と生活の現場を情報でつなぐことにより最適な、つまり自然の再生力を生かしながら、どうにか私たちの地域で営まれる生活を持続可能にしようという2つの動きが出てくるのではないかと思う。

後者の動き、これがヨーロッパ型のサスティナブル・シティだと思う。持続可能な都市とは、人間が地域で生活しているその地域を、人間の生活する場として持続可能にしていこうという発想方法である。前者の発想方法はアメリカンモデルだと思うが、アメリカのクリントンが打ち出したモデルもそうで、持続可能といった時には、経済成長の持続可能性を追求していくというモデルと、この2つの考え方が大きく出てきているのではないかと思う。

後者の考え方に立つと、グローバル化が進むとますますローカル化が進んでいくことになると思う。というのは、遠い所で行われている生産と、生活の現場を情報でつなぐ。つまり今までのように物流を動かさずに、物や人間が動くことなく、情報さえ動かせばいいわけだから、地域で行われている人間の生活が地域からあまり動かなくていいことになる。情報がすぐにイギリスから取れば、わざわざイギリスに留学する必要がなくなることと同じことである。効率的に、今まで人が行っていたのに、人が行く必要がなくなる。そういう意味で、ますます生活がローカル化していく。一方で、情報はグローバル化して動いていく。それがヨーロッパタイプの地域政策になる。

次に、今申し上げたようにヨーロッパではかなり地域紛争が行われているが、この地域紛争はいわば都市再生の裏返しだと理解できるのだろうと思う。地域紛争の問題がなぜ起きているのかといえば、コルシカ島では我々はコルシカ語を使いたいと言っているわけだし、バスク地方では我々はバスク語を使いたいのだ、アンダルシア地方ではアンダルシア語を、イギリスでもウェールズではウェールズ語を使いたい。なぜ言語に固執するのか。つまり我々はボーダレス化しグローバル化して様々な交流が盛んになってくる。それから人種的にもバスクの人々は、バスク人ではなく様々な人々と入り交じっているにもかかわらず、なぜバスク語にこだわるのか。これはまさに彼らの言を借りれば、人間の生活とは地域に根ざすので、人種とかなんかは無関係、つまりグローバル化していくから自分達の生活のコミュニティみたいなものを求めたい。つまりアイデンティティを求めざるを得ないのだという運動で、紛争の背面で新しい都市の再生、つまりヨーロッパが進めているサスティナブル・シティという運動、持続可能な都市は、地域紛争の背面で動いている。我々日本人だと理解しにくい、つまり英語を国語にしようといって、あまり日本の言語に固執しない国民にとっては理解しにくいところだが、そういう動きが出てくるということだろうと思う。

そういう背景からいって、ヨーロッパのサスティナブル・シティという運動は、生活の場として都市を再生しよう、工業が衰退したために、荒廃した都市を人間の生活の場として再生しようとするもの。都市は工業という生産の場と生活の場を持っていたわけだが、工業によって荒廃した都市という生活の場を、生活の場としての都市として再生させようという運動がサスティナブル・シティの運動だと考えていいだろう。

私が調べてきたのは、主としてフランスのストラスブールなのだが、他にそういう光り輝いている都市としてはドイツのエムシャーパークやバスクのビルバオがある。バスクのビルバオを見ていただくとわかるが、これももともと民族紛争と地域紛争と絡んでる所で、光り輝く都市が出来ている。

サスティナブル・シティの動きは大きく2つにまとめられると思う。バスクはバスク、それからストラスブールで言えばアルザス・ロレーヌという地域にこだわる。言い換えれば、国民国家が成立する以前にそれぞれの地域が持っていた文化を復興させようという運動が一つである。

もう一つの運動は、復興させた地域文化を、国民国家の枠組みを越えて世界の諸国民のために、世界の人類のために、その地域文化を交流し発信させようという2つの運動がサスティナブル・シティを支えているだろうと思う。

ストラスブールの例でお話すると、ストラスブールに行ってきた一番困ったことは、ストラスブールは環境政策を軸にした都市再生政策をやったのだが、それをやった有名な女性市長のトロットマンというのがこの間の選挙で負けたので、向こうの市長と副市長にインタビューに行くことになってしまうわけです。何を聞きにきたのだと言われて、ヨーロッパの都市再生で環境を重視し、文化を重視するという風に言うと、保守派コンサバティブは、我が政権は前の政権を全面的に否定してるわけではないがとか言われ、なかなか聞きにくい。でも、ご存じのとおりストラスブールはアルザス・ロレーヌで独自の文化がある。波を打たせるように融通無碍なフランス文化と、すーっと線を引いたドイツ文化との融合だと言われている。

家もちょうどドイツの文化とフランスの文化の融合だ。固定資産税を調べている時に、ヨーロッパの場合には土地の評価とか何かが建物と一体化するが、フランスの石で作った家はわかるような気がしたが、ドイツの家は木組みである。あれを僕は見て、ストラスブールに行って初めて見てちょっとびっくりしたのだが、ドイツ的な家は動産なのだそうである。これは日本の民間の家と同じように動くことが可能であり、組み立てて移築することができるから、これは動産で、石で作られたのは動かないから不動産だと、定義されていることを初めて知った。いずれにしても、ストラスブールではドイツ的な家とフランス的な家がちょうど混じり合っているわけである。

ストラスブールは工業が衰退して、工業によって汚染された大気、水(これは運河の街である)それから土壌を再生しよう、そしてアルザス・ロレーヌの文化を復興させようという運動を起こし、トロットマンが出ていくわけである。トロットマンと対抗した男性の市長は、もっと工業を振興させるために地下鉄の敷設などを主張したのだが、トロットマンは皆さんもご存じのとおりLRTというトラム(市電)を引かせた。この市電を見に日本人が行き過ぎて向こうは困っているの、あまり来ないようにしてほしいとのことだった。

バリアフリーということでバリアフリーの団体が行ってみたい、環境に優しいということで環境の団体が行ってみたい、いろいろな団体が行くもので大変なことになっている。その政策は、汚染された大気を浄化するために、とりあえず自動車をシャットアウトしようという政策を立てた。パーク・アンド・ライドで街の周りに全部駐車場を設ける。そして都市の中はLRTという市電を引いて、これで自由に動くようにしようとしたわけだ。そして都市の周辺の駐車場に停めた場合は駐車料金を払わないといけないが、その代わりにLRTに1日乗り放題の券を駐車料と引換えに貰える。つまり駐車場に置いて乗り放題券を買って理解してもらおう方がいいような政策を打った。

LRTは超低床車なので、バリアフリーと同時に、これは芝生の上を走ることができるので道を緑化させてしまう。LRTを引いて浄化させてしまうという政策を打つわけである。

この市電をどうして引くことができたのかというと、財政自主権の強化によるところが大きい。フランスは中央集権的な国だが、1900年代に都市内交通法という法律が成立し、地方公共団体に交通税の徴税権が認められる。この交通税の徴税権は市電税とバス税があるが、バス税の方は支払い賃金の1.2%、これは賃金に課すのである。それから市電税、トラムの場合は給与総額の1.75%課税できるので、ストラスブールにある企業が賃金を支払うと、その支払い賃金の、市電に対しては1.75%、バスであれば1.2%課税できて、それで交通体系を自然にやさしくできるようにさせるのである。その他フランスで認められている任意税があるので、任意税の中の滞在税、つまりホテル税を1992年にストラスブールはかけ、旅行者に負担を求めて、旅行者がアルザス・ロレーヌの文化を楽しめるように、文化施設、教育施設を強化していく。

当初、商工業者はこういう政策を打つと、ストラスブールの街が経済的に活性化しなくなり国際競争力が落ちてしまう、賃金に税金をかけるなんてとんでもないということで反対し、ホテル税をかければ観光客は減ると反対した。ところが蓋を空けてみると街は活性化し始めた。工業が衰退した街で経済が活性化し始めた。

その一つの要因として、文化政策の一環として教育を重視したことがあげられる。ストラスブール大学は、フランスでも有名な大学で、学生が5万5千人。ストラスブールの人口が23万人だから4人に1人が大学生である。これは滞在税の対象になる。ドイツでかけている副次的住居税も同じことである。住民票を持たない住民に税金かけるので、学生はドル箱になる。そうして大学を重視し、人間の住む環境として文化政策を打ったために、様々な文化施設が各地域から集まってくる。もちろんEUの議会がストラスブールに設置されることになったし、ミッテランがエナ、つまりフランスの超エリート養成機関である高等行政学院をストラスブールに移す決意をし、そこに人材が多く集まってくることになる。人材が集まってくると、当然だがそれぞれの人材が新たなもの作り、そのもの作りを自然に優しい形で、しかもアルザス・ロレーヌの文化を生かしたような様々な物品を作りはじめていく。このことにより新しい産業が起き、商業だけを見ても、今ストラスブールの街の中は高級ブティックと世界の様々なフランチャイズが店を並べるといような現象が起き、かつ滞在税というホテル税をかけているにもかかわらず観光客は激増し、しかも失業者は激減していくということになる。

活性化は、ストラスブールを中心とする大都市共同体を作る。向こうの場合、合併はしない

が共同体をつくる。したがって都市圏全体としては40万から50万の都市圏になる。その都市圏の共同体の行政のやり方はいろいろあるが、ストラスブールの場合にはストラスブール市が兼ねるというやり方をとっている。共同体とは別な組織を作ること可能だが、ストラスブールの場合にはそれをやることになり、しかもご存じの通り広域連合みたいなものだが、その広域連合の課税権は議会が全部持つので、それを持って政策を打っていくということで、光り輝く文化を取り戻したということである。

その他のヨーロッパの都市再生を見ても同じだ。スペインのビルバオも、ストラスブールが大気を重視したのに対し、ビルバオは水質を重視した。ビルバオはルールと並ぶ工業地帯だったので、その工業が衰退化することで水も汚染されていた。そういう水を取り戻そうということで、水質浄化の活動を始め、ネルビオン川水質改善総合計画を策定する。

いずれの所でも重要な点は、EUがかなり重要な役割を果たしていることである。ネルビオン川水質改善総合計画もEUからかなりの資金援助が行われた。このところは調べがうまくついていないので、きょうのテーマであるグローバル化と地域政策の関係までふみこめないが、EUが都市の再生に大きな役割を果たしているのは間違いないと思う。そしてネルビオン川を再生すると同時に、ビルバオがもともと持っていた文化、つまりバスクの文化を再生しようという運動を始める。

それだけではなく1937年に創立されたグッゲンハイム財団から20世紀の美術品を持ってきて、グッゲンハイム美術館をビルバオに作り、(これは美術館だけで200億ペセタ、140億円程度だが)、それを軸にしながらか同時にバスクの文化を再生し始めた。ビルバオの失業率は25%を超えていたが、ここも活況を呈し始め、失業率は大幅に減少し、しかも先ほど言った200億ペセタの投資は1年間で回収できたという。これは本当かなと思うのだが、そんなに来たのかなと信じられない。いずれにしても公式には1年間で回収できたことになっている。

重要な点は、ビルバオは中央政府からはピター一文お金をもらっていない。中央政府のお金に依存したルールが再生しなかったのと好対照に、中央政府から貰っていない。けれども、EUからは貰っている。したがってビルバオで調査した結果、ビルバオは、もうスペインの都市ではない、ヨーロッパの一つの都市であり世界の一つの都市である。世界に向かい、あるいはヨーロッパ全体に向かい文化や歴史を発信するのだという説明なので、お金を貰った所はそうだという点もあるが、そういう形で都市の再生が始まっている。

ドイツのエムシャーパークも環境と文化を重視していて、彼らの説明によるとエムシャーパーク市の周りの地域、ヨーロッパでは都市というのは周りの農村が交流する所が都市だということになっているので、エムシャーパークの周りの都市が交流する場なのだから、エムシャーパークの使命は、周りの都市の人々に対して文化的な施設や教育的な施設を提供するのが市の任務だということで都市再生をかけている。そして、そういうことをすればそこに多くの優秀な人材が集まる。そして様々な地域でエムシャーパークの教育はいいのだという噂が立てば、優秀な人材が集まって住むようになる。そのことが新しい産業化を活性化することになるのだという政策を打って、人間の住む環境を重視し教育を重視している。

ここも財源が与えられているのだが、ドイツの都市の財源は副次的住居税をかなり重視し

でかけている。もう一つはホテル税、それとご存じの通り犬税である。犬になぜこだわるのかわからないが、糞の清掃にかかるという説明で、とにかく犬に税金をかける。税金を重くするとインセンティブで減るはずだが、逆に、ホテルは大きな犬だらけである。

がっかりしたのは包装税である。リサイクルのための包装税が違憲判決。ドイツの法律では地域的な消費と地域的な支出については独自に課税していい権限を持っているので、犬に課税したりホテルに税金かけたりするのは可能なのだが、包装税、リサイクルのために包装税に違憲判決が下りたのでかけられなくなったのは非常にショックで、ドイツの都市にとって、これから新しい環境関係の地域税を作りたい時にこれは大きなショックだとみている。

因みに、ドイツでは賃金にかかる税金が廃止され、EUとの関係で資本金にかかる税金が廃止され、営業税が営業収益税になっている。ただし、日本のような営業収益税、利益にかかるだけの税金ではなく、利益プラス支払い利子にかかっているわけである。利益プラス支払い利子の2分の1だが、それについて少し聞いてみると、官僚たちは利潤だけにかけたくない。あれは完全に財界に払ったと言っており、官僚たちは、どうにかして課税ベースを広げたいということで、取り合えず、利益プラス支払い利子の2分の1しか合算してないのを、できれば利子をまず全額課税するという方向で進みたいと言っていた。

ということでヨーロッパでは今言ったようにかなりグローバル化に対応するような形で都市の再生が進んでいる。最後に私はフランクフルトに行ったが、フランクフルトではゲーテの生家が保存されている。文学者ゲーテの家は、お父さんは養子なのだがフランクフルトの市長、お祖父さんもフランクフルトの市長で、代々フランクフルトの市長をやっていた家である。そのゲーテの家には寝室がない。案内の人に聞いたら、「ゲーテは勉強していたから寝ない」と。それは冗談としても、ゲーテはなぜ重要なのかというと、公園を作ったのはゲーテなのである。封建領主や貴族が独占していた美しい庭園を、社会の構成員全体に公平に開放しようというのが公園のゲーテの思想である。そういうゲーテの思想の公園というコンセプトを世界の諸国民が受け入れて、公園が世界に広まっていく。つまり私たちが持っている文化、芸術、美術、学術を社会の構成員の全てに開放しようというものだ。

だから市場原理を入れると言っているイギリスであっても、大英博物館は依然として無料なわけである。ルーブルも日曜日は隔週で無料開放している。日本の場合には公の概念がないから、まず最初に独占化したのが博物館とか、そういう転倒した論理になってるのではないか。現在ルーブルはただである。フランスの労働者はストライキをやっているから、現在我々はストライキで戦っているのだから、皆さんどうぞ無料でどんどん入ってと。ああいうストの方がいいと思うが、ちゃんと人々は勤務しているが、ストのために無料で開放されているわけである。

そういうゲーテの思想に基づいて、私たちは封建領主の私的な家系であったものを公的な家系にする。それから封建領主が私的に運営していた官僚を、社会の構成員の共同事業にするというのが、実は公園の思想ではないかと思う。

ヨーロッパの都市再生、新しい都市の地域政策を見ると、指摘できるのは、国民国家の役割が非常に低くなってきていることだ。それぞれの地域が自律的な財政権を持つことがサス

ティラブルな都市づくりにとって重要な役割を果たしていると言えるのではないかと思う。  
ヨーロッパの都市再生を中心に、グローバル化と地域政策に関して、ちょっと感想めいた話になってしまったが、終わる。

### 3. 西尾勝氏（国際基督教大学教授）

私が属していた地方分権推進委員会は今年の7月2日で既に解散したのだが、その直前の6月14日に最終報告を政府に提出した。これまで分権委員会が6年間にわたって行ってきた改革、その大半は既に地方分権推進一括法として、すでに施行されているわけだが、この一括法の中で実現したような改革を、私どもは第一次分権改革と呼んでいる。中間報告で掲げた分権型社会の創造という究極の目標から言えばまだその第1ステップ程度のことしかできていないので、これを第一次分権改革と名付けようと言っている。したがって最終報告では、当然すべての改革が実現できたわけではないので、これに続いていつか第二次分権改革が起こり、さらには第三次分権改革が波状的に続いていけば、やがて分権型社会の創造の完成にだんだん近づいていくのではないかというイメージで捉えている。

今回行った第一次分権改革にはいろいろな要素が入っているが、一番の改革の成果と言えば、明治以来あった機関委任事務制度を全面廃止したということと、それに伴い、従来からある通達通知の法律的な性質を一挙にすべて変えてしまったことではないかと思う。従来の通達通知の中には国から自治体に対する命令、訓令という意味を持っていたものと、単なる指導に過ぎなかった指導通達もあれば、助言に過ぎないものもいろいろあったわけだが、受け取る方は多くのものが命令だったから、全部命令であるかのように忠実に従っていたところがある。しかし今回の改革で通達通知はすべて技術的な助言にすぎないという位置づけに変えた。

したがって国の省庁の側から考えれば、国の法令をどう解釈し運用すべきかという時に、こう解釈して運用することが最も合理的な方法ではないだろうか、国の省庁としてはそう思うというものをアドバイスとして自治体に流していただくだけの話であり、自治体の側はその通達通知に従うという意味などはまったくない。あくまでもこれは助言であるわけだから、参考にして考えさえすればいいわけだ。ただ自治体はもちろん法令に違反することはできないから、通達通知に示されているのと違う事務の施行方法をとろうとするなら、それが元になる法令に違反しないかどうかは慎重に点検しないとイケない。しかし法令に反しないという自信が持てたなら、通達通知が示しているやり方とは違うやり方で、地域の諸条件にあった別のやり方で処理をしてもかまわないという仕組みにしたわけである。

ある意味で言うと、国の省庁にもそれなりの法令解释权があるが、自治体の側にも法令解释权が独自にあって、その双方の法令解釈のどちらが正しいかをめぐって争いが起こったとすれば、それに最終的に判定を下せるのは裁判所しかないのだという考え方にした。そうすることにより初めて、一層自治体の関係を上下主従の関係から対等協力の関係に近づけていくことが可能になると考えているわけである。

そのことが一番今回の大きな改革の成果だと思っているが、自治体の職員の人たちに地方に呼ばれて話をする時に、この点がまだ理解されていない。機関委任事務制度が廃止されて、かつての機関委任事務の半分以上は自治事務に変わった。そうすると条例制定権が広がっていく可能性がある。従来よりは条例制定という余地があるのではないかということはかなり浸透、意識されている。しかし、その条例制定権の拡大はそれほど広がっていない

と私は思っている。それを広げるためにはまだこれから大きな改革をしなければ駄目で、実際に一番大きく変わったことは、法令解釈権を実際に持つようになった、通達に縛られなくなったということにこそあると思っている。そのことが十分自覚されていない、自由をたくさん市町村、都道府県に与えたつもりなのだが、その自由をまだ活かしきっていない、それを使おうとしていないというのが現状ではないかと思う。だからこれからの課題は、なんとかして生じた自由をフルに活用して自治能力を実証していただくことが最大の課題ではないかと思う。

今回の改革はある意味でその程度の改革しかできなかったわけで、たくさんの課題が残っているわけである。先ほど申し上げた分権委員会の最終報告は、そうして残っているテーマを概ね6つの類型にわけて、こういう課題が将来の課題として残っていると整理をしている。それで言うと、まず今回の改革は行政面の改革中心であった。その裏付けとなる財政面の改革が十分進んでいない。なかなか思うようにいかなかったという点である。したがってもう一度地方財政秩序を新しく構築し直すという大課題が、別の言い方をすれば地方税財源の充実確保をいかにして図るかという大きな課題がある。この課題はいずれ国が本格的に財政構造改革にとりかかった時に、当然税制改革の問題に行き着くはずだと思っているが、その際に国税をめぐる税制改革と地方税をめぐる税制改革を一体にして推進していただく。その中でなんとかして地方財政秩序の新たな構築をやり直すことが、次に残っている大きな課題ではないかと思う。

行政面の改革でもまだまだ多くのことが残っているが、その一つは今回の改革が通達レベルで国が自治体に干渉してくることを、縛りをかけてくることを緩めるということに止まっており、通達の元にある法令による縛りに踏み込めていない。法律や政令、省令、告示というレベルで国の側が決めてきたことには従わざるを得ないのだが、その法令による決め方は少し細かくなりすぎているのではないかと。そうすると自治権というのはそう広がらない。

最悪の事例が、分権改革と同時に新たにスタートした介護保険行政だと思う。介護保険事務は自治体の市町村の自治事務ということになっているが、これを運営するにあたり必要な200何十という規準は省令、告示で厚生労働省により決められている。あそこまで細かく国で決められると、どこが自治事務なのだと言いたくなるようなところがある。これは非常に極端な例だが、他の分野でも法令が相当細かいところまで決めてしまっているために、自治体に自由裁量権がないという問題がある。

今回の改革で法令にまで戻って制度の枠組みをかなり動かしたというのは、都市計画法の改正とか一部については法令レベルまで踏み込んだ改革がなされている。しかし都市計画法と同じようなレベルで農地法の改正あるいは農振法の改正がなされたかという、なされていない。あるいは都市計画法をいじった程度に建築基準法がいじれているかという、いじれていないという問題がある。そういうことから始まり道路法も河川法にも手がついていない。あるいは学校教育法にも手はついていないし、社会福祉事業法にも手はついていない。手を加えたものはごくわずかな法令に止まっているということになるわけである。

この各種の法令そのものによる縛りを大雑把なものに変えさせるということが、非常に大き

な課題として残っていると思われる。それがどうやったら将来できるのだろうか。これが私には未だに名案がない。通達の際は一括処理してしまった。地方自治法に技術的な助言しかできないと言って、従来のものを全部そういうものであると言って組み換えてしまったのだが、これは法令でないからこそ一括処理が可能だった。しかし、法令を一括処理するわけにはいかない。やはり一つ一つ改正法を作っていく以外に処理のしようがないのではないかと思うが、各省庁所管の法律を1本1本問題にしてこう変えるという交渉を誰がどうやってできるのか。これの解決策がなかなか思いつかない。それが残っている大きな第1の課題である。

3番目に今回は国が都道府県や市町村に拘束を加えてくる、縛りをかけてくるというのを緩めて自治体の自由を拡大することに中心があり、仕事そのものを国から都道府県に下ろすとか、都道府県から市町村に下ろすという事務事業の委譲はごく僅かしか行われなかったわけである。それは必ずしも分権委員会がさぼっているからそうなったというだけでなく、地方6団体自身の要望に沿って作業したのだが、地方6団体から出てきた要望そのものに、あまり事務事業の委譲の希望は多くなかったのである。もちろん各省庁と交渉した結果、地方6団体が強く要望していたことで実現出来ていないことがあるわけだから、それすら出来てはいいのだが、仮に地方6団体の要望したものを全部実現できたとしても、大した事務事業の委譲は起こらなかったと考えられる。そういうことを自治体はあまり望んでいなかったというのが実態ではないかと思う。

これは後に当時の橋本総理大臣から改めて事務事業の委譲を検討するよう、そして第五次勧告を出すよう要請を受けたので、その時再挑戦をして、公共事業関係の国の直轄事業を少し都道府県の事業に下ろしたらどうかとやってみたのだが、政官行一体の大抵抗に合い、結局成果をあげられずに終わったという苦い経験が残っている。その時は相手側から強い抵抗も受けたが、都道府県側からもそんなつまらないことするなと、誰もこちらは望んでいないことをなぜ分権委員会でやるのだと。道路なんか権利下ろされてたまるかと言う知事もたくさん出られたわけである。そういう人たちはわざわざ東京に陳情に行かれ、分権委員会のやっていることに我々は反対だという運動も起こされたわけだから、自治体からも歓迎されてなかった。だから我々の交渉に迫力などまったく無かったということにもなっている。

そういうことで事務事業の委譲はあまり行われなかったが、今後の分権型社会の創造を考えた時に、本当にそれでいいのだろうかと改めて考えないわけにはいかないのではないか。ヨーロッパ地方自治憲章にも補完性の原理がうたわれていて、まずは行政の仕事の中で市町村のできることは市町村に、できないことは広域自治体に、広域自治体にもできないことが国の仕事になるのだという原則がうたわれているわけであるが、そういう原則に改めて立って日本における仕事の分担を考え直した時には、まだまだ今国が担当している事の中に都道府県に任せていいものがあるのではないかと思われるし、都道府県が担当している事の中に市町村が担当していいものがあるのではないか、逆もあるかもしれない。いま市町村がやっているもので、もはやこれからは都道府県に渡した方がいいというものもあるだろうし、都道府県がやっている事の中で国の省庁が全責任を持ってやった方が相応しいという仕事もあるように思う。だから下ろすことばかりが仕事ではないが、双方考えてどういう仕事の分担関係が一番適切かは改めて検討し直さないといけないのではないだろうかと思う。

4番目に、自治体の仕組み、市町村、都道府県、国という3層の仕組み、これ自身は現在の制度を前提にして、その中で出来るかぎりの分権をしようということで委員会の作業はスタートしていた。その枠組みそのものを組み換えるべきだという、受け皿の議論がいろいろ政界にも財界にも官界にもあったが、それから手をつけていたのでは分権改革は進まなくなってしまうのではないかと考え、私たちは現行の制度の中でやっていく。その枠組みを変えるという話は、中長期のもう少し先の課題としてゆっくり議論したらいいのではないかという態度でいこうとしていた。

ところが作業を始めてみると、都道府県制に今手を触れることは何とか抑えこんだが、市町村合併だけは強力に推進すべきではないかというのが政界の強い声、それだけはやるべきだという圧力が強くかかり、私たちとしても市町村合併の積極的な促進は言わざるをえないところに追い込まれていった。第一次勧告をまとめて提出した後、直ちに最大与党の自由民主党の行政改革本部に呼び出され、そこで第一次勧告のご説明をしたが、その時に機関委任事務制度の全面廃止という言葉について、「我々はいろいろと反対意見も述べてきた。しかしその問題は各省庁がいいと言うのなら、われわれ国会議員がとやかく言うことはない。結構だからやってくれ。しかし機関委任事務制度を廃止すると、自分たちの理解で言うと、都道府県の権能がかなり強くなるのではないかと思われる。中でも知事の権限が非常に強くなるのではないかと思っている。知事の権限を強くすることで分権改革は果していいのだろうか。分権改革は基礎自治体である市町村を強化することが最大の課題ではないか」とおっしゃり、そこで都道府県から市町村への事務事業の委譲を独立の調査項目として立てて、真剣に交渉して成果を上げるのが第一の注文だと。

第二に、それにしてもそういうことを進めていこうとする時に、人口が僅かな、小さな、弱小な町村はかなりの数あるので、その行財政能力を強化するために町村合併を強力に推進しなければいけないのではないかと言われ、町村合併の促進方策を検討するようにということだった。

それから、首長の多選を制限する方策をぜひとも考えるようにおっしゃる。そういうことを言われた方が次々と同じようにそのことを言われた。そして立つ人立つ人みんな同じようなことをおっしゃり、最後に立って発言された方が、この3点、これがここにいる皆の総意だと理解して欲しい。分権委員会はこれに沿って仕事して欲しいという総括をされた。こういうことはめったにないことだ。党に行った時に、ある先生はこうしろとおっしゃる、全然逆の事をおっしゃる議員もいらっしゃり、それぞれにお答えしていればなんの宿題も背負わないで帰って帰ることができるのだが、この場合はそうはいかない。ほとんど全員の意見だと言われてしまうと、これを無視することは非常に難しいので、その後分権委員会はすぐにこの町村合併問題を調査項目に立てたし、市町村への事務事業の委譲というのを独立の項目にしているいろいろ努力したわけである。

その結果、その後も自民党に限らず、野党まで含めて、町村合併を進めろというのは国会議員の世界の中の強い声になっているので、それが政府に圧力としてかかり続けているわけである。歴代総務大臣になる人は、その時の内閣総理大臣から、あなたは町村合併に努力しろと言われていた。これはほとんど歴代みんな常にそうである。森総理もそう自治大臣に

下命したし、現在の小泉内閣も今の片山大臣にそう言っているわけである。だから総務省の方はそれを一生懸命推進しているという姿勢を示さざるを得ないところにあるので、全国で町村合併のパターンを都道府県に作れとか、その中からモデル地域を指定しろとかいろいろな圧力をかけ続けているわけである。

それが現在の姿なのだが、この市町村合併が今後一応の目標にされている平成17年の3月という時期までにどの程度進むのか進まないのかに大きく係わっているが、もう一度この市町村と都道府県の仕組みがそれで一番いいのかを再検討しなければならないのではないか。もし市町村合併がある程度進んだとすれば、必ず少なくとも2つの問題が生じる。

一つの方は合併が進んだ結果、県の存在意義がないのではないかという地域が生まれてくる。典型は鳥取県みたいな県である。3つの市、鳥取市と倉吉市と米子市になってしまうのではないかと。そうするともう鳥取県という存在が意味があるだろうかというケースが出てくる。都道府県制をどうするという議論になり、道州制だ連邦制だという議論が始まるであろう。

片方もう一つ起こりうることは、合併が進んだ時に、どこの合併話からも漏れてしまって、入れてもらえなくて孤立していく町村が生じる可能性がある。典型は離島にある1島1村みたいな所であるが、それ以外にも山村で残ってしまう村も生じるかもしれない。その時そういう町村を今後どう扱っていくのか。他の所はかなり合併してそれなりに規模を大きくしてきた、行財政能力が高まる。その時、旧来通りの小ささのまま残っている町村が生じた時に、これをどのように扱うのか。それはそれで自治の単位として認めていかざるを得ないならば認めるが、その村が担当する仕事の範囲は他の町村よりも縮小する。ごく限られたことだけを担当する自治体にする。それ以上のものはみんな県が担うことにならざるを得ないかもしれない。そうすると町村の中にも、言葉は悪いが、いわば1級町村と2級町村というランク分けができることがあり得る。そういうことを考えると、あらためて基礎自治体とは何か。市町村といった何なのか、中には市町村と分ける理由はないではないかと言っている人もいる。いろいろな基本的な論点があり、この都道府県と市町村の関係を今後どうしていくのだろうか。あるいは都道府県制のあり方をどうしていくのかというようなことが大きな課題になってくる。われわれが逃げたみたいな、棚上げしておいた問題なのだが、その棚上げが続けてはいられなくなるのではないかという問題である。

5番目は、今回の分権改革ではともかく市町村の自治権を拡大する、都道府県の自治権を拡大するという、いわば団体自治の側面の充実に中心があったわけだが、地方自治のもう一つの側面である住民自治の充実についてはあまり勧告していないわけである。地域の住民と地域の住民の代表機関である地方議会や首長との関係、議会について言えば議会議員の定数の問題から、あるいは選挙方法、議会の権限の問題等々あるし、2つの代表機関である議会と首長との間の権限関係の問題もある。さらにはそういうものから半ば独立している教育委員会以下の行政委員会という仕組みをどう考えるのかというような問題もある。それから最近あちこちで問題になっている住民投票制度をどこまで法制化することが妥当なのかという問題もある。

あるいは地域の住民と市町村という単位の間、もう一つコミュニティのレベルにコミュニティ・ガバメントとかが設けられても悪くはないのではないかというような発想で考えると、そうい

うもう一つ新しい自治の単位もあり得るのではないかというような一連の問題である。

こういった住民自治関係の問題はたくさんあるのだが、ほとんど踏み込んではいないので、今度大きな分権改革をする時はこの分野に踏み込まざるを得ないのではないだろうかと思う。徐々に市町村や都道府県の権限が拡大したり、自由裁量権が拡大したりしていけば、住民の生活に関わる自治体の力が強まってくるわけである。その自治体に向けて住民が声を発する、運動を起こすことも増えるだろうと思う。その時住民の意思をどうやって取りまとめていくかという時に、今の仕組みのままでいいのかどうかとか、かなり問題になってくるだろうと思われる。

そういう観点からいくと、主として総務省が担当している地方自治法や地方公務員法や地方財政法が画一的な枠組みを決めているところがある。そういう画一的な決め方がいいのか、それを緩めてしまって自治体自身がある程度そういうところを自由に設計できるようにした方がいいのか。例えば議員の選挙方法も、市ならば全市1区選挙制度で市議会議員を選ぶというやり方をやっているが、わが市は小選挙区制で市議会議員を選ぶという自由があってもいいのかもしれない。定員定数などはもとより、うちは40人の議員にする、うちは10人だけにするということがあってもいいのかもしれない。教育委員会も置くところ、置かないところがあってもいいのかもしれない。少し極端なことを言っているが、あるいは今のとおり市長が議会の同意を得て任命するという仕組みがいいのか、戦後一時あったように教育委員を公選するという仕組みがいいのかとかいろいろあるが、そういうことも一律に決めてしまうのではなく、自治体自身が選べる制度もあり得るのかもしれないと思う。そういうことも含めて、住民自治問題について取り上げないといけない課題が残っていると思う。

最後は、全体を総括するような話だが、地方自治を確立して行くためには、憲法に言うところの地方自治の本旨をもう少し具体化して、原理原則のようなものを明確にしていけないといけないのではないかという問題である。ヨーロッパ地方自治憲章とか世界地方自治宣言等には、かなりのたくさんの条文があり、いろんな原理原則が並んでいるわけだが、日本国憲法には4か条しかないわけで、何も触れていない。財政問題などの原理原則はまったく憲法にないわけである。少し憲法を改正して充実するという方法もあるが、憲法は今のままとしても、それを補うような例えば地方自治基本法を制定して、そこに原理原則的な事をもう少し書くという、憲法と地方自治法の間にもう一つの法規を置くという考え方もあるかもしれないし、全然別の方法で地方自治の本旨を具体化していくという別途の方法もあるかもしれない。そういうようなことを全部含めて、どうやって地方自治の本旨を具体化するかが最後の課題として残っているのではないだろうかと言っているわけである。

非常に大きな課題がたくさん残っているわけだが、私の予想では、このうちの、冒頭に申し上げた地方財政秩序の新しい再構築という仕事は、そう先送りできる課題ではないので、ここ数年のうちには行わざるを得ない。なんとかして行すべき改革であり、これが第二次分権改革の中心テーマになるのではないかと考えている。

しかしこれ自身それだけでも大変な仕事である。地方税制を変える、あるいは地方交付税制度の性格を変えることをやっていくとすれば、その波及する所はいろいろあるわけで、地

方交付税を削減することが今よりも進むことが起こるとすれば、自治体に自由を与えてもらわないと困る。今のように国の法令でみんな決めておいて、それに必要なお金は補償しないという話になるのなら成り立たない。お金を補償しないなら、仕事を義務づけることをやめてもらわないといけない。仕事の仕方に自由を与えてもらわないといけない。うちは金がないのでやめるという自由を与えてくれないと、自治体は成り立たないわけだから、最初に言った法令による縛りを緩めることは不可欠な課題になると思う。社会福祉関係の仕事についてもそうだし、義務教育についても、そういうことが行われな限り交付税の大幅削減は困難になるのではないかと考えている。こういう税制の問題は税財政だけで済むわけではなく、事務の分野にも踏み込んでくることになる。それがどのへんの範囲の改革になるかはやってみないとわからないが、ある範囲連動して行われることが必ずある。しかしなんと言っても税財政問題が中心になるのではないだろうかと予想している。

その他第二次分権改革が数年後にやられたとしても、まだまだ解決しない課題がたくさんあるわけだから、これらの課題は恐らくその次の第三次分権改革の課題に残っていくだろう。私はこれに手がつけられるのは10数年後ではないだろうかという気がなんとなくしている。すぐにできる改革だという気がしない。今回の改革の成果がほとんどの市町村にごく当たり前のこととして定着して、みんなが生かしていく、通達に従う必要がないということがみんなに浸透して、それぞれが独自のやり方で対応するようになった時、そういう時に初めて次のステップの改革が起こるのではないかと思うので、10数年後のことではないかという気がしている。

ただ10数年後といっても、実はもうすぐ来ってしまうような年数なのである。分権委員会自身、始めて6年間もかかってあれだけのことしかできない。10数年後にまたなにか委員会が立ち上がって、さあやりなさいと言っても、今挙げたような課題はどこから手をつけたらいいかわからない課題ばかりだという気がする。