視点・論点

2026 年 11 月 12 日

市民は顧客ではない ―「共働」の経験からポリセントリック・ガバナンスを考える

渡部 晶

日本型 NPM は何を変えなかったか

私は 2001 年 2 月から約 2 年半、財務省から福岡市に出向し、総務企画局長として山崎広太郎市長に仕えた。当時、市はニュー・パブリック・マネジメント（NPM）型の改革を進めていた。だが市長は、市民を「顧客」とみなす考えに納得しなかった。市民は納税者であり主権者であって、企業が選別できる顧客ではない。日本では顧客志向が「お客様は神様」という意識と結びつく一方、公共サービスの供給構造は都道府県、市町村という縦系列のまま存在する。その結果、顧客志向は供給主体間の選択や成果責任を促すより、下位の地域組織へ仕事を移す口実になりやすい。問題は NPM の導入そのものより、市民の選択可能性と供給主体の責任を欠いた日本型受容にあった。

「共働」と内なる分権

これに代えて市長が掲げた「共働」は、市民を行政サービスの受け手ではなく、公共サービスの担い手と位置づける構想だった。市長には、道路の角切りや拡幅では、住民がまずは土地を提供し、市が工事後に財政的措置が取れる段階で土地代を清算する仕組みを新たに制度化した経験があった。小学校区の公民館をコミュニティ拠点にし、地域組織を自治協議会へ一元化し、補助金も一本化して使途を校区に委ねた。これは単なる行政コストの外部化ではない。住民の地域情報や調整能力と、市の財源・技術を補完的に組み合わせる試みである。市長の分権論には国から自治体への分権論だけでなく、市から校区へ決定権を下ろす「内なる分権」論が確かにあった（吉村慎一『コミュニティの自律経営』梓書院、2024 年）。

V・オストロムの多中心性

しかし「共働」という言葉は、市長の退任とともに市政から消えた。区の裁量が乏しければ、自治協議会も縦割り事業の末端執行機関になりかねない。ここで V・オストロムの多中心性（ポリセントリック）が重要になる。V・オストロムらは、サービスの水準、受益者、費用負担を決める「提供」と、実際にサービスを作る「生産」とを区別した（Ostrom, Tiebout and Warren, 1961）。両者を同じ階層・区域・組織に担わせる必然性はないのだ。外部性（周辺地域などへの影響）の範囲、規模の経済、地域情報の所在に応じて、市町村、都道府県、国の機関、地域組織、民間主体を組み合わせればよい。

E・オストロムが示した共同生産も、行政と住民の投入が代替ではなく補完となり、双方に選択肢と信頼できる約束があるときに相乗効果を生む。権限も選択肢もなければ、住民参加は効率化ではなく、無償の負担転嫁になる。

規模の経済と住民に近い決定

人口減少と人材不足の下では、専門人材や技術を広域的に確保する必要がある。ただし、生産と決定を一括して広域化すれば、地域ごとの選好がサービス水準に反映されにくくなる。生産では規模の経済を追求しつつ、何をどれだけ供給し、誰が負担するかという提供の決定は、可能な限り住民に近い単位に残すのだ。

現在、国の政策の流れは生産と決定をともに広域化する「プラン A」である。ただし、地方制度調査会の議論には小中学校区単位で住民の意見を反映する仕組みの紹介など、生産を広域的に補完しながら提供の決定を地域に残す「プラン B」も窺える。効率性と地域のニーズへの応答性を二者択一にせず、機能ごとに適切な規模を選ぶ考え方である。

縦線から多中心的（ポリセントリック）な体系へ

この体系では、地方整備局や財務局など国の出先機関も供給主体の一つになり得る。地方整備局は広域インフラの技術と人材を持ち、財務局は国有財産や財政金融に関する知見を通じて地域経営を補完し得る。公共サービスの担い手は、国、都道府県、市町村という縦線だけではない。出先機関、複数自治体、地域組織、民間主体を、上下左右、さらに斜めに結ぶことで、専門性、規模の経済、地域情報を組み合わせられる。

ただし、多中心性は責任の分散を意味しない。各主体の権限、費用負担、成果責任を明確にし、議会による検証と、負担能力に左右されない参加機会を確保する必要がある。

山崎市長は「共働」という言葉はいずれ復活すると書き残した（『紙一重の民主主義』PHP パブリッシング、2012 年）。市民を顧客でも行政の下請けでもなく、選択と責任を持つ共同の担い手とすること。「共働」により日本型 NPM から次のステージへ進める道は今も我々の眼前にあるのだ。

本資料の内容や見解はすべて執筆者個人に属するものであり、株式会社日本政策投資銀行の見解を反映するものではありません。また当行は、掲載されている情報の正確性・確実性を保証するものではなく、本資料の利用に関して生じたいかなる損害について責任を負うものではありません。本資料は著作物であり、著作権法に基づき保護されています。本資料の全文または一部を転載・複製する際は、著作権者の許諾が必要ですので、当行までご連絡下さい。著作権法の定めに従い引用・転載・複製する際には、必ず、『出所：日本政策投資銀行』と明記して下さい。

＜お問い合わせ先＞
株式会社日本政策投資銀行 設備投資研究所
TEL:03-3244-1890　E-mail：sesomu@dbj.jp