

各委員からの意見

池田委員	1
工藤委員	2
山下委員	8

「分権型社会の実現に向けた具体的手法」に関する各委員の考え方への加筆修正メモ

社団法人日本青年会議所 会頭
池田 佳隆

資料1・2「分権型社会の実現に向けた具体的手法」について

1. 地方分権を推進する意義

「失業率や所得などの面で地域や個人間の格差が生じ、自殺やひきこもりの増加等が社会問題化している」のであれば、分権化が進むことにより解決するのではなく、ますます悪化する懸念がある。現状の社会問題がすべて中央集権に端を発するという論は無理がある。

「今、改めて、経済成長優先の政策から生活優先の政策へ、国民・国家の目標を転換しなければならないのではないか」とあるが、景気停滞や失業問題も社会の大きな不安材料であり、生活優先の政策へ転換したところで生活が良くなるとは限らない。

資料1・2ともに地方交付税をどうするか、国庫負担金をどうするかということを中心として論じることは違和感がある。分権社会実現のための具体的手法といえるのは「地方行財政会議の設置」と「新地方分権推進法制定」のようなものではないか。この2つは賛成である。付け加えるならばこれらは政策立案にむけたハードの部分であり、もうひとつ国民意識変革というソフトの部分が必要である。それは新聞を初めとするマスコミ各位による更なる分権特集であろうし、各自治体で一斉に立ち上げる住民参加型の「地方分権検討協議会」等の設置である。

資料3 「分権社会のビジョン」について

「国と地方の役割の明確化」、そしてさらに「基礎自治体と広域自治体の役割分担の明確化」も必要である。ただし、役割には精査が必要。例えば国が責任を持つ領域に関して、(社)日本青年会議所は従来より、「国家100年の計」である教育、特に「日本の魂(こころ)」を伝えるべき義務教育に関しては文字どおり国家が権限・財源ともに持つべきであり税源委譲するべきではないと考える。

パブリックセクターにおける民の設計について (NPO 問題)

特定非営利活動法人言論 NPO 工藤泰志

現在の日本社会の制度設計を考える場合、国と地方というパブリックゾーンの仕事や財源の分配という垂直軸と公共(パブリック)とプライベートゾーンの水平的軸の二つの軸で、日本社会の変容が始まっている。

現在の規制緩和の動きは、従来官が独占していた経済ゾーンの開拓や経済の生産性を上げるためにこの間進められたもので、不効率な官セクターや従来公益と考えられ役割の終わったものの見直し、整理も始まっている。

この中で考えなくてはならないのは、本来、官が支配していたパブリックと考えられていたゾーンの担い手の見直しである。これは従来型のボランティアではなく、経営力と提案力を持った非営利組織がこのゾーンの担い手として参入を始めたからである。

規制緩和で様々な経済や社会規制が緩和されましたが、その受け手が当初、私企業だけしか想定されていなかったことが、パブリックゾーンでの民の設計を遅らせ、やっと公益法人改革は始まったばかりである。この動きは市場至上主義に代表されるように時価総額の増大を価値とした新しい企業を生み出したが、まだ始まったばかりだが、非営利組織もその分野に参入をし私企業と競争を始め、その範囲は医療など福祉サービス提供型から政策提言分野まで広がっている。

こうした動きは地方でも始まっており、それが下からの民主主義を生み出す裾野を広げている。地方では NPO に対する認識がまだ不十分であり、行政サービスのリストラや雇用対策の一環として NPO の下請け化が強まっているが、行政と協働できる、経営力やコンテンツ力を持った非営利組織が誕生する可能性も出てきている。

言論 NPO は NPO 組織でシンクタンクや巨大メディアに挑もうと考えているネットワーク型の組織だが、一線の研究者や地方のネットワークと組んで、地方の再生の戦略作り(北海道の戦略提案)まで始めている。すでに政策の評価や行政の企画立案機能にまで迫り、それを地元の有権者に問い、合意の形成を諮ろうという動きも一部に出始めている。

こうした動きはかつてのサービス提供型から進化を遂げた NGO の発展と似ている。アメリカの研究者のデビット・コーテンは1950年代から約50年間にわたる観察のもとにつくられた米国の NGO の進化の分類をまとめたが、これは日本の現在の NPO セクターの動きを見る上で参考になる点がある。

進化の分類で①受益者個人のニーズ(食料、教育、福祉)から②地域の自立に向けた支援

③持続可能な社会システムの開発、④国民国家を超えたグローバルな公益を目指す NGO と分類したが、この NGO の進化の流れをコーエンの考えでいえば、NGO が進化するにあたって、ひとつの原理があるそうで、開発問題の本質に基づく理論と戦略があるか、ということになる。つまり、サービス提供では、本来目指した貧困問題は解決しないことに気づく。地域のエンパワーメントを行うが、本来目指した目標に到達するためには、制度や慣習が障害になっていることに気づく、といった具合に、本来の開発のゴールが何であるかを見極め、見失うことがなく、それにはどこまで何ができて、何ができなくて、その原因はどこにあるのかを見抜くための理論力が必要だといっているのである。

現在、地方自治体がサービス提供型でしか考えていない地方の NPO は行政の下請け的な傾向は強いものの、その制度問題に気づき、地方の政治に参加し、監視から提案に向かう NPO の進化が始まる可能性は高いと私は考える。地方で始まっているマニフェスト評価の動きはその一例で、行政サービスの補完から協働へはこういう形ですでに始まっていると考えべきである。

こうした動きは行政府機関だけで考えてきた垂直的な地方分権の動きを様々な主体を結びつける水平軸での分権を加えて二次元で考えることを問い始めている。またこのような水平軸を作れるのは縦割りの仕組みに組み込まれていない NPO だからこそ可能とも考えられる。

先のコーエンも行政下請け化の NGO の存在を指摘し、そのような組織は第一世代、第二世代で進化をとめてしまうが、その一方で第三世代まで進化する NGO 出現しており、このような NGO や NPO が地方の行政区域や国境を越えて広域的な活動をすると述べている。

日本の NPO もこうした分化は起こっており、第三世代型の NPO の動きがなかなか自立ができない行政側の広域化などの制度設計を上回る形で進む可能性も出ている。

NPOに係る追加コメント（下からの民主主義について）

特定非営利活動法人言論 NPO 工藤泰志

下からの民主主義を考える場合の問題は、地方が自ら経営ができ、それが住民の監視と参加で担われ、さらに、地方の自立がエコノミクスのにも成り立つということをどう実現させるかだと思います。

ここでは、税を中心とした行政サービスの受益について、それを住民が決定するという仕組みだけでなく、住民が公共サービスの担い手として参加するという形を改めて提案しています。

それはある意味では「小さな政府」ですが、パブリックなサービスや役割を行政だけでなく、自発的な民（たみ）もが担うという構図です。

大きな政府に立ち、税の負担と分配（陳情や分捕り）だけで構成する方向とは一線を画しています。

ただ、問題は、将来的にそうした社会の姿が望ましいとしても、現実には、その動きは始まったばかりだということです。

そこには非営利組織への理解のなさや、非営利組織自体の能力不足もありますが、その部分が進化していく流れは、別に提案したデビット・コーテンの分類にあるとおりです。

こうしたパブリックと民との水平軸での議論に、国から地方へという垂直的な分権を組み合わせて、日本社会の将来像を提案すれば、「下からの民主主義」分権の骨組みが見えるのではないかと、というのが私の提案です。

それが私が昨日提案した二次元での分権の視点ですが、それを実現するには、パブリックゾーンでの民の担い手と、パブリックゾーンの改革のふたつの改革の提案が必要であり、恐らく、現状では後者が主役ですから、そこに私は「経営」というキーワードを入れるべきだと主張しているのです。

まず、パブリックの担い手としての民についてですが、英国では1990年にNHS & コミュニティ・ケア法が制定され、行政からボランティア組織（日本でいうところのNPO）への業務委託が可能になっています。その内容の特徴は以下の点です。

- ・ 行政の施設から地域社会へ
- ・ 提供者本位からニーズ重視のサービスへ
- ・ 責任の所在を中央政府から地方自治体へ
- ・ サービスをミックス・エコノミー、すなわち非営利と営利の双方が提供する仕組みとする。

こうした方向は、私が提案した二元軸からの分権論に近いもので、今回の報告書の基調としてもおかしくないものです。ただ、この理念の設計にあたってはまだまだ問題があり、それがうまく進んでいないことを様々な文献が指摘しています。

行政からの NPO への委託や行政主導で住民参加を進めるといった過去の様々な仕組みは、経営基盤が貧弱な NPO にとっては渡りに船ですが、それが NPO の「行政の下請け」化を招き、むしろ自発的な発意を壊しているからです。

先のコミュニティ・ケア法の英国でも、行政側の NPO の理解不足、NPO 側の問題も相まって NPO の自立や住民参加のミッションを見失うなどの負の影響ももたらしたという報告がなされており、下請け化の問題は日本に限ったことではありません。

実は東大の田中弥生助教授の調査でも、日本の大部分の NPO もこうした傾向を示しています。それが世界的な傾向にもなっていることは、昨日提案したデビット・コーテンの分類にもある通りです。しかし、それを乗り越える非営利組織も出始めたということを考えるべきだということが、別提案の趣旨です。

「下からの民主主義」を言うのであれば、地方自治の原点に戻り、住民の参加と監視をもって、運営を組み立てるべきです。住民が地方自治体のガバナンスをチェックし、しかも参加しやすい仕組みに変えるということは、住民がその地域のサービス水準を自己決定するだけでなく、それを担い、住民との契約に基づいて経営者がその地域を運営することになるという、ある意味で魂の入ったコミュニティの再構築に繋がると考えます。

その意味では、行政と住民との協働の意味を、単なる言葉だけではなく、もっと深く考えてみることも必要です。

ここで大切なことは、行政主導での住民参加型のモデルは、先のコーテンや英国の例のように、むしろうまくいかないだけでなく、住民の自由な発意を阻害してしまうということです。パブリックゾーンへの新しい民の参加を考える場合は、寄付と、ある意味でのボランティア（無償と言う狭い意味ではない）が非営利組織のまさに大切な生命線だということの意味を理解すべきです。その理解が行政側や当の NPO 団体にもなかなかないことも問題です。

つまり、有権者にとって税か寄付かの問題は、住民が地域運営のガバナンスを監視するという面と、住民がパブリックゾーンの担い手であるという面の両面から重要な問題になっているのです。

こうした流れを「下からの民主主義」の一つの柱とするならば、もう一つの垂直軸のパブリックゾーンの設計の変更に入り込まなければ、報告書は自己完結せず、単なる地方の立場からの陳情に過ぎなくなります。

行政の無駄は、ある意味で住民の行政依存の結果でもあります。行政機構も含めてそれは構造化しており、未だに改善されていないと多くの有権者は判断しています。市場経済の進展に伴う東京圏と地方などの格差の拡大や、これまでに例のない高齢化と人口減少という社会コストの増大を余儀なくされている現在において、「大きな政府」論的な税金の分配論でそれを議論することは、システムの持続可能性の観点からも不可能と思います。

税金を払う側から言えば、国と地方との対立は行政間の対立であり、それ以前に、それが将来世代に膨大なつけを飛ばすことになっているという無責任な状態には、問題を感じながらも思考停止をしている状況です。問題が大きくて身近に感じられないからです。中央主権的にお金を集め、それを分配している中で、その額を巡って対立をしているという状況も同じでしょう。

私はこの点では、地方自治体がガバナンス上の住民の監視を受け、その地域のことは、サービスもその負担も自己決定できる仕組みが必要であり、それがより身近になることが必要と考えています。私は、これは、経営ができ、住民との契約と監視のガバナンスができる仕組みづくりであると考えています。

ここでの基本は自治体が経営主体となることです。つまり、「経営」がキーワードであり、経営する以上、経営の自主性が保証され、その結果に対しては責任を持ち、さらに「株主」にチェックされる仕組みが必要です。それは、経営の結果による格差を認めることになりません。

三位一体改革の評価も、実はその立場から行わなければ、分権の新しい課題を見失ってしまうと考えます。税源の移譲、補助金のカットによって「でこぼこ」が見えている中で、全体では3兆円の税源移譲があっても、まだ個別では、多くの自治体が損を拡大しただけだということを感じています。特に東京圏と地方との格差は深刻であり、これ以上、全体や平均値で自治体を議論することは、実態と合わないと感じます。

問題はそうした経営がほとんどの自治体でできるかどうかということでしょう。

国が守るべき行政サービスの最低限の水準を維持するためには、ある程度の保障は必要と考えますが、国が決める歳出の財源保障をしたり、国が集めたお金を分配する今の仕組みは早晚、その仕組み自体を変えなければ、本当の意味での地方の自立を見失ってしまうと思います。

地方は国から自立をし、自ら住民ガバナンスで経営する。さらに、「代表なきところに課税なし」ならぬ「課税なきところに代表なし」であるべきであり、それも課税は住民に求め、経営の失敗は住民が背負う。そして、パブリックゾーンの担い手を民に移す。これらが重要です。これによってパブリックゾーンとしては広がっても、官システムは効率化します。そこでは、より身近な団体に権限の比重を移すことも必要になると思います。

その理念、目標と施策の体系、道筋こそが描かれるべきと考えます。現行システムを前提とした議論は、経営や自治とはなかなか共存できない考え方です。

問題は、こうした自立がエコノミクスの的にも成り立つかどうかです。冒頭で地方の自立がエコノミクスの的にも成り立つための戦略が必要としたのはそのためです。自立のエコノミクスが成り立つためには、競争による格差の是認、二層制の解体とリストラ、広域的な戦略が必要となっています。

すでに自治体間の格差が大きくなっているときに、政府の統制がない限り全ての自治体に同じく税収を配分することは難しく、それは分権、自立とは異なる直轄化の世界でもあります。分配型から地方の競争、つまり経営が出来る仕組み作りこそが、これからの設計思想だと考えます。その点では、先の提案で指摘したように、提案力がある非営利組織が国だけでなく地方にも存在し始めています。

この点では技術的な議論は省略し、「下からの民主主義」を実現するための論理の整合性だけで判断しますと、パブリックゾーンについても以下の改革への言及は必要と考えます。

地方交付税と地方財政計画の見直し。

都道府県と市町村の2層性の問題。

経済的な自立を可能とするための広域展開の問題。

課税自主権と破綻時の住民責任

「分権型社会の実現に向けた具体的手法」に関するメモ

山下 茂

資料1「分権型社会の実現に向けた具体的手法」(概括的に全体の考え方を整理したペーパー)について

1. 地方分権を推進する意義

P2の1つめのフレーズで、「地域社会で暮らす人々」とあるが、地域に限定しない、国民全体の話と考える。

同様の趣旨で、2つめのフレーズも「安全で安心な地域社会を再生」とあるが、「安全で安心な私たちの国と社会を再生」とすべきである。

(以下小委検討項目)

資料2「分権型社会の実現に向けた具体的手法」(各項目ごとに考え方を整理したペーパー)について

2. 地方交付税の改革

P5の(2)方向性①のフレーズで、「地方交付税の名称」について、入口では「地方共有税」、出口では「地方共有税調整金」とすべきではないか。

4. 財政規律を促す規制の強化

P9の下から二つめのフレーズで、「受益者負担」とあるが、「米国のレベニュー・ボンドのように、例えば地域開発から生まれる特定の事業収入のみ」、とするべきではないか。

以上