

# NPM 改革の限界性と公益の構造化に基づく 公共再編型改革\*

富 野 暉 一 郎\*\*  
(龍谷大学法学部教授)

## はじめに

ポスト福祉国家の構造改革の主流となった NPM 型の改革は、日本においてもバブル経済崩壊後の日本の構造改革の主題となり、中央地方を通じて公共活動に大きな変革をもたらすことになった。特にそれまで日本の公共部門ではほとんど明確に意識されてこなかった組織の経営（マネジメント）が政策として導入されることによって行政の効率・透明性・応答性が確実に改善されたことは正当に評価されなくてはならないし、また今後ともそれを深化させる努力が求められることに変わりはないだろう。しかしながらその NPM 型構造改革に対しては、社会的格差の拡大や社会システムの安定性・セキュリティの低下など、すでにいくつかの問題点が浮上している。

筆者はこれらの問題点は必ずしも NPM 改革に固有のものとは考えていないが、地方自治の現場における NPM 改革の現状から、NPM 改革には根本的な限界性がありその限界性が地方自治体職員の疲労感を極限まで高めるだけでなく、地域社会における公共サービスの質量両面の低下をもたらしていることを実感している。本稿ではその限界性を明らかにし、その限界性を克服する新たな社会構造改革として公共活動の再編成を基本とする協働型改革について論じるとともに、新たな社会構造改革の前提となる公益性や公共性のパラダイム転換について“原則非自由”と“持続可能性”をキーワードとして考察をしてみたい。

\* 本稿は、文部科学省の私学研究高度化推進事業の対象として 2003 年度から 5 年間補助を受けて推進している龍谷大学地域人材・公共政策開発システムオープン・リサーチ・センター（LORC）研究成果の一部を使用している。

\*\* 1944 年生まれ。東京大学大学院理学系研究科（天文学）博士課程中退（理学修士）。環境機器製造会社代表取締役社長、神奈川県逗子市長、島根大学法学部教授を経て 1999 年より龍谷大学法学部教授（地方自治論）。市民自治論、環境政策論、地域経営論などの研究とともに、持続可能性に基づく地方自治改革や地域社会の人材育成システムの構築などの実践に精力的に取り組んでいる。著書に「グリーンデモクラシー」、「地域公共人材教育研修の社会的認証（共著）」など。

## 1. NPM 型改革の導入と展開

従来、公共事務 public affairs とは即ち政府が関与する活動の総称とされてきたように、明治維新以後の中央集権・官主導の日本社会では、基本的には公共 (public) = 政府 (government) = 官であった。それは日本が明治維新以来置かれていた状況、すなわち欧米列強の植民地主義に対峙して国際社会において生き残るために、脱亜入欧による富国強兵を急速に進めて日本を先進国化するという国家目標がすべてに優先し、その手段としてすべての資源 (ヒト・モノ・カネ・情報) を中央に集中して効率的に再配分する中央集権・官主導型の社会システムを戦後の高度経済成長期まで維持してきたことの反映といえる。

しかし 80 年代以降、日本の官主導型国家システムはその限界をあらわにする大きな変革期に直面することとなった。それは第一に、高度経済成長を経て日本は豊かな社会を実現したが、明治維新以来の国家目標であった先進国へのキャッチアップが基本的には実現したことによって、国家目標と一体となって機能してきた中央集権・官主導の右肩上がりの社会システムがその目的を失い、新たな目標設定がないまま日本の社会経済の全体が出口の見えない閉塞状況に陥ってしまったことである。また第二に、80 年代以降、社会主義国家の崩壊に伴うグローバルな市場経済化が急速に浸透し、激烈な国際競争の結果福祉国家型の大きな政府が機能不全に陥り、効率や機能を強調する新自由主義的な国家像が求められるようになったことである。このことは、公共性を独占してきた行政がその役割を終え、公共サービス供給の構造的改革が避けられなくなったこと示している。

このような歴史的背景を持ち固有の課題を抱えている日本社会の構造改革を主導する理念として導入されたのが、80 年代に早くも福祉国家から決別して市場経済的手法を公共経営に導入することによって構造改革を推進してきた英国発の NPM 改革であった。NPM 改革では行政の役割の相対化・縮減を軸とする行政システム改革が強く意識されているが、その改革の本質的意味は、「公共」を「私企業-市場」側に「横すべり」させて、経営体としての行政の品質管理・効率化・透明性の確保などを実現するとともに、公共サービスの受け手である生活者住民の満足度の高い行政を実現することにある。英国のサッチャー政権に始まる NPM 型の行財政改革手法は、2001 年の小泉政権の成立以後全面的に日本の構造改革に導入され、自治体を巻き込んで本格的に制度化された。NPM のコアとなる概念は、肥大化した福祉国家型の財政が破綻したことを受けて、公共サービスの民間への移転と、公共サービスの非効率性を排除するための市場経済で洗練された民間経営手法の行政マネジメントへの導入である。その手法としての NPM 型地域マネジメント改革の基本は、①公共サービスの民間への移管、②企業マネジメントにおける投資効率重視型の財政・組織原理を行政経営に導入する value for money の理念、③経営情報の公開と透明性の確保、④住民満足度を指標とする公共サービスの評価と選択、などである。この改革によって公営企業を含む多くの行政サービスが民営化され、また行政評価やパブリックコメントなどの制度整備が進んで行政の透明度が高まるなどの制度改革が進展した。

20 世紀末に日本において本格化した NPM 改革は 2000 年の地方分権改革実現の基盤であったが、それに引き続くこの十年間は、平成の大合併の推進、三位一体の改革による地方財政の窮乏化、地方独立行政法人の制度化や指定管理者制度の創設などの行政事務の市場化、行財政改革アクションプランや財政健全化法による公共サービス切り捨てへの圧力、さらにはパブリックコメント制度や行政評価制度などの行政の即応性や透明性の確保などの、ほとんど間断ない政府による地方自治体への改革圧力がかけ続けられてきた。

それでは、これらの改革は一体何を地方行政にもたらし、地域社会はそれによってどのような変化を受

けたのだろうか。確かに自治体の職員数は 2000 年度から約 5%以上減少し、破局的であった財政も負債残高が減少に向かう傾向となり、財政健全化法の施行に伴って財務指標の改善が全体としてみられるなど、スリムでレスポンスの良い行政への改善は着実に進み始めているといえる。しかしこの改革が推進される過程で表出してきた深刻な問題も少なくない。改革が公共サービスの実質的な削減や質の低下をもたらし、それがとりわけ競争力の弱い層を取り残す形で社会的な格差が拡大したことはよく知られているが、自治の現場や地域社会においてはそれ以外にも深刻な問題が見えてきている。

ここではその中でとりわけ重要な 5 点を挙げておきたい。① NPM 改革では政府の限界的役割が定義できないため、姉歯問題などにみられるように行政によるセーフティネットが有効に機能しない深刻な社会問題が発生するという原理的な限界があること、②行政サービスに顧客志向・住民満足度が導入されることによって、住民が行政サービスの受け手という受動的な立場に固定化され、主権者・能動者としての住民という民主主義の基盤が弱体化する危険性があること、③ NPM 型の改革では社会の構造改革が行政サービスの市場化や効率化に偏り、地域経営の基盤となる行政のミッションの明確化や社会的主体の形成によるソーシャルキャピタルの増大といった根本的な社会の構造改革がなおざりになってしまい、福祉の質と量の拡大を目指してきた 20 世紀の福祉国家から、持続的発展に対応可能な新たな社会構造へのパラダイム転換が求められている 21 世紀の社会構造改革に対応することができないこと、④分権時代の新中央集権ともいえる相次ぐ政府の改革要求に追われることにより、自治体の側では改革を主体的に推進する機運が失われ、受動的に形だけを整えそれらの施策が積み重なって職員の執務を圧迫し疲労感を増幅している状況が蔓延しており、分権時代に最も求められる地方行政の主体的な展開が損なわれていること。⑤以上のことから NPM 型改革は現代社会が求める社会像や行政の役割を明示することができず、その結果信頼関係や住民の主体性に基づく安定した住民—行政関係を構築する改革とはなりえていないこと、などである。

次章ではこれらの問題点のうち基本的理念に関する論点である①から③について若干の検討を行っておきたい。

## 2. NPM 改革の基本的問題点と限界性

### (1) NPM 改革は行政の限界的役割を定義できるのか

NPM 型改革においてはしばしば「事業仕訳」と言われる手法が用いられるが、その仕訳の基準の一つに「代替可能性」があげられている。行政が現に実施している特定の事業ないし公共的事務が他のセクター、とりわけ民間セクターによって代替可能か否かを評価して、代替可能であれば効率性を基本的な指標として他のセクターへの事務の移転を実施する。この手法の根本的な問題点は、とりわけ許認可事務の外部化や市場化テストで顕在化する。典型的な例としては建築確認事務の効率化を優先したために起きた姉歯事件であろう。許認可事務を外部化したことによって行政は不正が起きた場合の責任主体から外れ、国民が被った重大な生活破壊に対して社会的なセーフティネットが機能しないという重大な社会問題が起きたことは記憶に新しい。また市場化テストについて言えば、その適用は当面限定的であるとはいえ、対象となる事務の限界が明確な理念によって示されていないことから、国民の行政事務に対するイメージを混乱させる一方で、行政職員のアイデンティティを磨滅させるモラルハザードにつながる可能性がある。NPM 改革が高度成長期以後の社会構造の変化に適応してこなかった行政事務の再構築に有効であったことに疑いはないが、その反面行政の限界的事務を定義しないまま市場の論理で行政事務を再編したことによって

国民の行政に対する信頼感がかえって低下した面があることは明確に意識しなくてはならない。また今後 NPM 改革の限界を乗り越えて、行政の本来的事務を再定義するあらたな行政改革理念と具体的な改革手法を我々は構築する必要がある。

## (2) NPM 改革に欠ける公共的活動における主体の形成の視点

英国の NPM 改革を主導したサッチャー首相は英国病と言われた大きな政府の財政危機と非効率性を克服するために大胆な行政事務の縮減・民営化と公共経営への民間経営手法の導入を進めたが、そのサッチャー首相は公共サービスの主体はあくまでも行政であり、国民はそのサービスの利用者であるという信念を持っていた。しかし英国において NPM 改革が浸透する過程で、行政サービスの削減は、一部地域社会における住民による公共サービスの自主的な活動への移転を引き起こし、その後の保守党政権からブレア首相が率いる労働党政権への移行過程で参加や協働を取り込んだグラウンドワークや LSP (戦略的地域パートナーシップ) といういわゆる修正 NPM 政策 (モダナイゼーション) が展開されてきた。その政策的帰結がブレア政権のパートナーシップ政策と、政府とボランティアセクター間で締結されたコンパクト (協約) であったことはよく知られている。サッチャー政権で始まった NPM 改革は、公共サービスの削減と社会的格差の拡大に対する批判によって政権交代を引き起こし、ブレア政権はサッチャー政権の NPM 改革を引き継ぎつつ、主権者住民が公共活動の受け手から担い手に転換して公共領域における主体性を回復することによって NPM 改革の負の部分克服するポスト NPM 改革の新たな改革として、行政とボランティアセクターとのパートナーシップを主軸とする社会構造改革をパートナーシップ (協働) 政策として展開したのである。

日本においてはこの間の事情が十分理解されているとは言い難いのではないだろうか。NPM 改革の一つである「住民満足度」と、そこに欠けていた住民の主体性を回復させる新たな改革として登場した協働の意義との相互の位置関係を意識しないまま、双方の改革手法を行財政改革の中に並行して導入していることは若干引っかかるものがある。多分それは日本の自治体の協働 (パートナーシップ) に対する理解が、参加・参画などと並列的になっており、そのために協働型の政策が中途半端なものに留まっていることと照応しているのかもしれない。

ひとつの例として「住民満足度」について考えてみよう。NPM の主要な理念の一つとしての「住民満足度」は、市場における企業の顧客満足度指向を公共サービスの需給関係に導入するものであり、「消費者主権」型の公共サービスを実現するものと言われている。それは福祉国家型行政の公共サービスが、ともすれば住民の生活者としての実態にそぐわないサービスの押し付けになりがちであった状況を逆転して、住民の生活空間におけるニーズを出発点として設計し供給される公共サービスへの転換を意味している。

この理念は特に日本の自治行政に強いインパクトを与えた。その理由は、基本的には、高度経済成長によって日本の地方自治体が供給する公共サービスが質量共に拡大高度化したにもかかわらず、それらの公共サービスが豊かな時代の住民が求める柔軟で多様な公共サービスのあり方と乖離してしまい、硬直的な公共サービスのあり方に対する批判が強まったことを改善する有力な手法と認識されたことがあげられるだろう。

「住民満足度」は、従来の中央集権体制における自治体政策の中央政府依存や地方行政の独善的な公共サービスの弊害を改善し、生活者起点の行政サービスへの転換を促す有力な方策として重要であり、住民起点の改革は今後も NPM 改革の一環として定着・推進するべきものである。

しかし、納税者をサービスの受け手として固定化する NPM 型の改革は、国民・住民をサービスの受け

手としての受動的主体と規定するものであり、市民社会の基本理念である、自覚的能動者・責任主体としての市民という社会的位置づけは乏しくならざるを得ない。またそもそも所得逆進的な性格を持つ行政サービスの基本的なあり方を、市場における需要 - 供給関係で制御すること自体に根本的な矛盾があるということは明白であろう。近年、NPM に住民参加や協働の視点を導入することが多く試みられているが、管理的な行政事務であればともかく、政策形成や選択など住民主権に関わる事務までも NPM の適用範囲になりうるのか否かは、行政とは何か、公共性の本質的な要素は何かなど、主権者としての住民と行政の本質的な関係を社会的に検証した結果として提示されるべきものだろう。

### (3) 持続的発展に対応した社会構造のパラダイム転換への不適合

NPM 改革は 20 世紀に特に発達した資本主義的拡大再生産の自由な競争型社会像を前提としている。しかし、後述するように 21 世紀においては、人類の活動が資源・エネルギー・環境のどの面を取っても地球という限界によって絶対的な制約を受け、競争型の自由な市場という社会システム自体が根本的な改変を必要とし、さらに資源・エネルギー・環境などが一定の社会的管理を受けざるを得ない“非自由”な世界構造が基本となることが予想される。このような社会における公益や公共性は当然社会全体のパラダイム転換にそって再定義されることになるだろう。同じように、NPM 改革の適用可能性もまた新たな枠組みの中での再検討が求められることになるはずである。

## 3. NPM 改革から協働型改革へ

### ～持続型社会における公益の構造化と協働の理論的位置づけ

さてそれでは、これまで指摘した NPM 改革の問題点を克服する新たな改革はどのようなものなのだろうか。とりあえずこれまでの議論から想定されるのは、① 20 世紀の福祉国家から 21 世紀の持続可能な社会へのパラダイム転換に適合する新たな公益・公共概念による行政の再定義、② NPM 改革に欠けている主権者としての住民の主体性を組み込んだ構造改革としての“協働”型改革、③それらを踏まえた新たな行財政改革手法の確立、の 3 点をカバーする改革理論でなくてはならないだろう。以下それらの 3 点について若干の考察を進めてみたい。

#### (1) 持続型社会における「構造化された公益」と“原則非自由”の世界

まず、現代社会における「公益」とはどのように定義されるべきであろうか。公益とは、これまで主権在民の民主主義における基本的人権概念と結びついて、「最大多数の最大幸福の実現」すなわち社会全体の福祉の向上とされ、それが福祉国家形成の基盤をなす理念として通用してきた。しかし、科学技術の発達に伴う大量生産・大量消費の時代を経て、この公益概念は根本的な限界に直面している。それは政府（ガバメント）が国民の福祉の実現に責任を負う福祉国家では、原理的に国民の幸福を追求する権利に制約がないために、政府は常に国民からその欲望の拡大に対応することを求める圧力を受け続けなくてはならない。そのような社会においては、福祉の拡大を求める国民とそれを供給する政府との関係が依存と独善の一方的な関係になってしまい、結果として資源やエネルギーの大量浪費に歯止めがかからず、人類生存の基本的条件の破壊の瀬戸際まで来てしまった現代の地球社会に端的に現れている。

第 2 次世界大戦後に欧州を中心として成立した福祉国家が 20 世紀の末にかけて大きな政府による豊かな公共サービスを維持できなくなった理由は、一般には 1970 年代後半以降欧州の経済成長率が低下した

ために増え続ける財政支出を支え切れなくなったためと説明されているが、その根底には1972年にローマクラブが発表した資源の枯渇や環境の悪化に関する予測『成長の限界』で明確にされた地球という限界が現実化して、実体経済全体の拡大に影を落とし始めたことがあることを理解しておく必要がある。実際その後しばらく欧州経済は中国を中心とする新興国の旺盛な需要を取り込み、さらに実体経済から遊離した金融経済に走ることによって小康状態を維持するが、その対応もこの秋の株式大暴落と世界同時不況によって維持が出来なくなった事は周知のとおりである。我々には、地球という絶対的な限界の存在を事実として受け止めそこから社会を再構築していくしか道が残されていないことを受け入れなくてはならないのである。

それではこの限界を受け止めた上で人類の持続的な生存を可能にする新たな公益はどのようなものとして構想できるのだろうか。本稿はそれを論じることが目的ではないので詳しい議論は避けるが、筆者は21世紀における公益概念は「拡張された持続的発展」でなくてはならないと考えている。

持続的発展（ないし開発）概念は、よく知られているように、1987年にブルントラント委員会が提起したもので、基本的には地球環境問題の深刻化に対応して、それまでの開発優先の発展モデルに対して、環境と開発のバランスを基本原則として、持続可能な地球環境に適応可能な開発や社会システムを提起したものである。その後欧州における地域政策の発展に伴ってこの持続的発展概念は次第に拡張され、特に地域社会における持続可能性は、①環境的持続性、②経済的持続性、③社会的持続性、の3つの要素の充足によって実現されることが明らかにされてきた。具体的にいえば、①IPCC<sup>1)</sup>は2007年、人類が化石燃料を大量に消費することによって大気中の温室効果ガスの濃度の急速な上昇が起きていることが科学的に実証されたと報告したが、このまま放置すれば人類生存の基盤である環境破壊が急速に進み、人類は近い将来環境破壊と資源の枯渇のために存亡の危機に見舞われることは必至である。この「環境的持続性」の危機を回避することは人類全体にとって最も緊要な課題となっている。②しかしながら環境が持続可能性を確保できたとしても、雇用や収入を保障する地域社会の経済の活力が保たれなければ社会は不安定化し持続的な社会は実現できないだろう。その意味で大企業の誘致だけでなく地場産業の育成やコミュニティビジネスなどの地域に根差した産業の育成やそれに対応する人材の育成などについて、我々は「経済的持続性」の実現の観点から地域全体の課題として取り組む必要がある。③さらに環境的持続性や経済的持続性が確立したとしてもそれだけで社会の持続性は確保されるものではない。それぞれの地域社会や集団においてその構成員間で多様な人間関係が結ばれて豊かな社会的連帯が機能し、その連帯に乗った社会的サービスが豊かに供給されることによって、人々がその社会に住み続けることを可能とする「社会的持続性」が必要である。ソーシャルキャピタル（社会関係資本）の増大と深く結びついた社会的持続性の獲得は、現代日本の都市と農村とを問わず今改めてその重要性が認識され始めている。

以上のことから直ちに理解されることは、この持続可能な発展という概念は、経済指標優先の拡大型経済発展モデルや人々のあくなき欲望の膨張に対して、地球環境のみならず、社会が実現すべき倫理的な価値を対置し、それらに一定の合理的な抑制をかけることを可能にする“原則非自由”という新たな社会的原理を世界に導入するということである。現代社会は中世の神の支配から近代の完全に自由な人格を持つ“自然人”によって社会が構成されるという“原則自由”の原理を原点として発展してきた。人格としての自由とその反映としての法人格を持つ企業の自由な競争の場である資本主義市場の組み合わせによって、人類は拡大再生産と政府の所得再配分機能によって富を増大させ、先進諸国における福祉国家に代表

<sup>1)</sup> IPCC（気候変動に関する政府間パネル）の第4次報告書において、炭酸ガスの増加が地球温暖化にもたらしている影響が科学的に評価され、地球温暖化現象とその根拠が政府間で初めて合意された。

される豊かな社会を作り出した。しかし 20 世紀の後半になって人類の活動が地球という絶対的な限界に直面したことによって、環境・資源・エネルギーの物理的制約に対応するために、持続型社会という“新たな公益”という理念が人類の生存のためにもっとも緊急かつ重要な課題として登場したのである。

## (2) 持続型社会という公益は構造をもつ

さて、ここで登場してきた“持続的社會”という公益は、20 世紀の公益であった“最大多数の最大幸福”という抽象的な概念とは全く異なるものであることを注意しておきたい。なんとすれば、持続的社會の成立要件とは、先に述べたように、環境・経済・社会の 3 つの要素が最適なバランスで社会の中で機能することを要求しているが、そのことは、持続的社會における公益は、環境・経済・社会の 3 つの要素からなる 3 極の構造を持っていることを示している。そこで興味深いことは、公益を構成するそれぞれの要素が実現するためには、社会を構成する産官民の 3 つのセクターのうちの一つのセクターが機能するだけでは不十分であり、3 つのセクターの連携と協働によって初めて現実化するという関係性である。このことから、持続可能な社会の実現という構造化された公益とは、我々が持続可能な社会における各セクターの“公共的”役割を分析し位置づける基準点となるひとつの操作概念であることが言えるだろう。以上のことから、持続可能な社会における公益とは、政府が国民に対して供給すべき社会的価値ではなく、社会の各セクターが持つ社会的機能を連携し統合することによって初めて可視化される複合的な社会的価値と定義される。そこでは特定の統治機構による統治という既存の公共活動の概念は変更され、社会の各セクターが当事者・主体として関与する自己統治（ガバナンス）が機能する公共活動が重視されることになる。

若干踏み込んで言えば、一般に不明瞭な意味のまま使われている「協働」に理論的根拠を与えるためには、たとえばここで論じたような持続可能な社会への転換という社会構造のパラダイム転換を踏まえて議論が展開されることが好ましいのではないだろうか。なぜ協働が必要なのか、それは財政難を背景にした行政による住民の下請け化ではないのか、などの住民の問いに対して行政職員がほとんど明快な回答ができない現状が改善され、理論的背景を持った共通の認識による協働の実践ができれば、進展が遅い日本の協働型社会の構築に良い影響を与えることができるはずである。

## 4. 構造化された公益と公共分離による協働型地域社会改革

### (1) 官主導型社会における公共性はどう変わるのか

前節で定義した“構造化された公益”からどのような公共性・公共活動を導き出すことができるのだろうか。ここではとりあえず、公共とは、公益を実現するための社会的システムであり、個人では対応できない社会的な課題に対応するための社会的な“しかけ”であると定義しておこう。

本稿の冒頭で、筆者は現代社会における公共性の位置づけをまとめておいたが、議論を進める前提としてここで若干振り返ってみたい。

明治維新以後の中央集権・官主導の日本社会では、基本的には公共（public body）＝政府（government）＝官であった。それは日本が明治維新以来置かれていた状況、すなわち欧米列強の植民地主義に対峙して国際社会において生き残るために、脱亜入欧による富国強兵を急速に進めて日本を先進国にするという国家目標がすべてに優先し、その手段としてすべての資源（ヒト・モノ・カネ・情報）を中央に集中して効率的に再配分する中央集権・官主導型の社会システムを戦後の高度経済成長期まで維持してきたことの反

映と言える。

しかし、80年代以降、日本の官主導型国家システムはその限界があらわになる大きな変革期に直面した。第一に明治維新以来の国家目標であった先進国へのキャッチアップが基本的には実現することによって、明治維新以後続いてきた国家目標と一体となって機能してきた中央集権・官主導の右肩上がりの社会システムがその目的を失い、新たな目標設定がないまま日本の社会経済の全体が出口の見えない閉塞状況に陥ってしまったことである。また第二に、80年代末におきた冷戦構造の崩壊によって、世界が市場経済に急激に覆い尽くされて世界競争に直面させられた結果は、世界規模の激しい競争時代に的確に対応できる政府が求められて、規制緩和と地方分権による国の役割の縮小を基本とする市場経済志向の構造改革がもたらされた。小泉改革に代表される新自由主義的構造改革(NPM)は、まさにこのような市場の優位の時代への流れに沿った改革として現在まで自治体改革の主流となっている。

しかし、NPM改革の主要な視点が行政の民営化によるコスト削減など市場原理の導入による行政の効率化や事務事業の削減に偏重しているために、公共サービスの劣化や社会的弱者へのしわ寄せ(格差問題)が顕在化しているだけでなく、本質的な問題点が指摘されている。①NPM改革は行政の社会における限界的役割については定義ができないために、姉齒問題のような深刻な社会問題を引き起こすだけでなく、行政職員のアイデンティティを曖昧なものにして行政のモラルハザードにつながる可能性がある、②NPM改革では改革の主体はあくまでも行政であり、住民は行政サービスの消費者という受動的な立場に固定化されて民主主義の基本が衰弱する可能性がある、などがそれである。

豊かな財政を基盤とする福祉国家像が過去のものとなったとはいえ、成熟社会においては豊かで質の高い社会的サービスの必要性は決してなくなったわけではない。少子高齢化が進行している日本の地域社会では、むしろ小さな政府とともに豊かな公共サービスの実現を目指す改革こそが求められる社会像でなくてはならない。

## (2) 公共空間の再構成～行政の権力的事務への純化

それでは小さな政府と豊かな公共サービスの組み合わせはどのような条件で両立するのだろうか。また持続可能な社会の基盤となる協働の担い手である住民の主体的行動の条件はどのように整備すれば良いのだろうか。

それは、「公共」＝「官(行政)」とひと括りにされることによって行政が独占してきた「公共」を分解し、公＝おおやけ(権力軸)と共＝共同(連帯軸)からなる二次元空間に再構成する“公共再編”からはじまる<sup>2)</sup>。

そもそも現代日本社会における公共概念は、明治維新前後の欧州において夜警国家と有産階級によって公共サービスが分有されていた時代のpublic(公+共)から出発している。この場合、「公」とは奈良時代の「おおやけ＝権力、朝廷」つまり権力という強制力を使って租庸調などの税を集め、個人では対応不可能な社会的需要に対応する仕掛けである。また「共」とはそれに対して非権力的な連帯力によって個人や地域が大きな社会的力を結集し、個人では対応不可能な社会的需用に対応する仕掛けを指している。

生活と労働の分離および労働力の商品化が前提となる資本主義的生産様式が登場する前の伝統的な社会においては、公共はひとつの概念ではなく、民からの収奪を基本とする権力としての「公」と生活空間において構成員の生存を保障するための強固な生活共同体としての「共」(ムラ、町内など)が交わること

<sup>2)</sup>「公・共・私型社会における新たな地域マネジメントの展開について一都道府県における公共性の再構築の検討」『平成14年度福井・岐阜・三重・滋賀四県共同研究報告書』2003年3月、18頁。本報告書は、4件の全事務事業を対象に、公・共・私分類を行い今後の都道府県における事務事業の外部化を総合的に検討したものである。

なく機能していた。この構造を変えたのが近代的自我の確立と労働の商品化による生活と労働の分離であり、生活と労働の分離によって共同体が失った生存保障機能は、税金を対価として社会が政府から公共サービスとして受けることで保障されることになった。住民の生活空間への行政サービスの展開によって共同体が全面的に担ってきた共同作業（共）が政府の供給するサービス（公）と住み分けされるようになり、ここではじめて近代的な意味での公共空間が社会に構築されたのである。

欧州においてはその後産業の発展によって税収が拡大し、それが福祉国家に接続していく過程で行政のサービスが肥大化する大きな政府が出現し、公共＝public はほとんど政府（government）を意味するようになった。その一方で日本では明治維新後の国家形成から戦後の先進国入りまでの過程で国家の強い統制を伴う中央集権が行政優位の社会を作り出し、欧州よりもより強く公共＝政府＝官主体という公共概念が確立した。したがって現代社会における「公共」は、日本においてもまた欧州においても本来の public から governmental に近い意味にシフトし、公共事業・公共施設のように、「政府の」または「政府が関与する」という含意で通用する一方で、「市民による」あるいは「社会的連帯による」という含意はほとんど意識されていない。

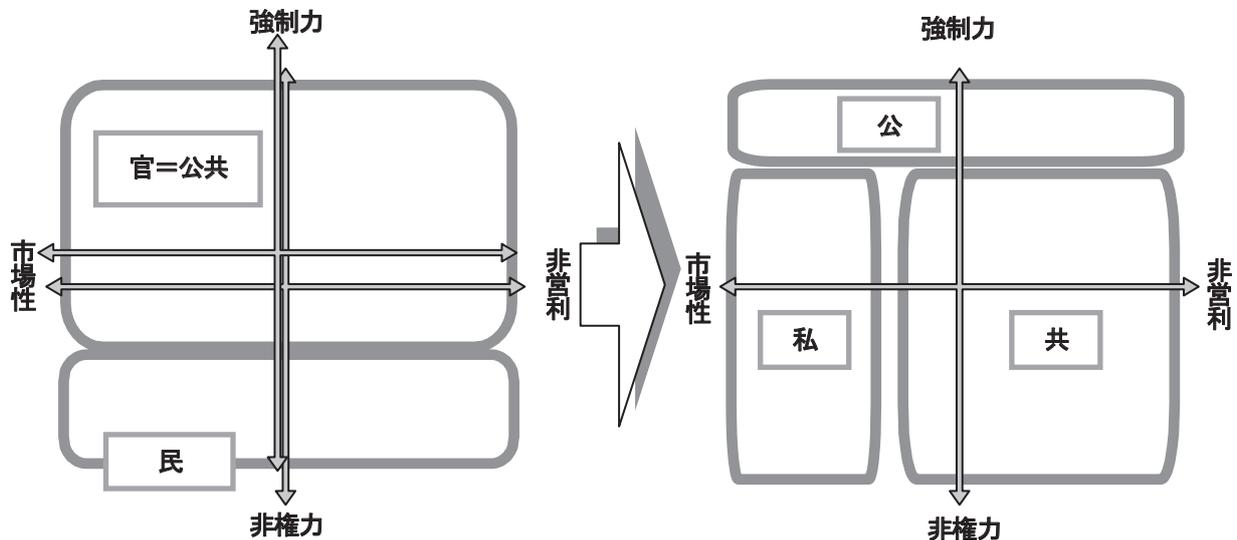
実際我々が今見ている地域社会においては、住民の生活はほとんど政府・自治体が供給する公共サービスに依存している。日本が豊かな社会に移行した高度経済成長期以後は、右肩上がりの財政を前提に、住民は地域社会の課題の解決をもっぱら行政に要求する傾向が強まったのである。その結果、地域社会自らが解決すべき課題があるという意識が急速に薄れるとともに、共同体が本来持つはずの住民相互の人間関係に基づく社会的連帯行動は、特に都市部においてむしろ古い社会の悪しき慣行として敬遠される傾向が強かった。しかし、これらのいわゆる近代化は地域社会の生活空間を安らかにすることはなかった。むしろ孤独死や家庭内暴力、あるいは通学路での犯罪被害などが社会問題となり、さらに高齢化や少子化問題については社会的支援が難しい状況の中で行政による介護や支援が中心となっているという事情があるために、多様で身近なサービスを受ける機会が得られにくい状況が生じている。まさに地域における連帯型の生活支援の欠如によって、多くの人々が豊かな社会にありながら不安と孤独に直面させられているのである。この社会的課題は基本的には近代の資本主義社会における労働力の商品化に伴って生じた社会の変化による構造的なものであり、それゆえその解決には構造的なアプローチが必要とされる。

その意味で、これまでの議論で提示した新たな公益概念（拡張された持続可能性）では、産官民の各セクターが役割分担し公共活動に直接かかわる協働型の公共概念が求められていることから、現代の社会が内包している行政の公共性の独占が生み出したこれらの問題の解決に向けて、市民社会における公共活動の主体形成と協働型公共再編が組合わさることで新たなアプローチを開く可能性がある。

それではこの協働型公共再編成とはどのような行政改革を意味するのであろうか。その基本的方向は、NPM 改革が行政事務の縮減と民間への転換に重点が置かれるのに対して、協働型改革においては既存の行政事務を財源も合わせて市民・行政・企業の三者に再配分することを通じて公共活動の分母を拡大することが目的となる。具体的には、「公共」事務を、権力という強制力によってしかできない、または権力を背景に実行されることがもっとも効率的でありかつ社会的に有効である「公（行政）」的事務と、地域社会における住民の連帯や各種地域資源のネットワーク化によって機能する「共（連帯）」的事務に分割して官民の役割分担を再構成することである。もちろんその見直しと並行して、従来行政が執行してきた事務を企業に開放する「市場化」が必要なことはいうまでもない（図1参照）。そしてその公・共・私の各セクターの組み合わせが地域社会の諸活動の総体となりかつ地域社会における各主体が自律と対等の関係で協働する「公・共・私」を基本構造とする地域社会への転換が新たに拡張された公共空間を構成して、

地域社会全体の公益を推進する社会構造が確立することになる。

図1 官民型社会（左）と公・共・私型社会（右）のモデル

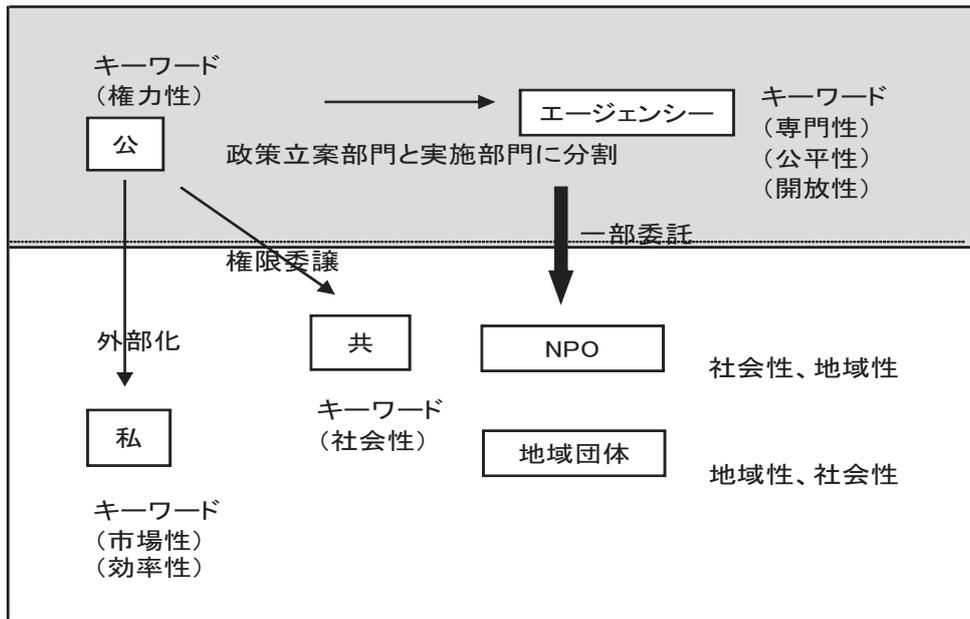


(出典)「公・共・私型社会における新たな地域マネジメントの展開について—都道府県における公共性の再構築の検討」『平成14年度福井・岐阜・三重・滋賀四県共同研究報告書』2003年3月, 18頁。

その場合、地域社会は、行政＝「官」が地域社会の住民＝「民」を指導し啓発して課題の解決に当たる「官民型社会」から、行政と社会的・私的セクターが連携して地域社会を動かす「公・共・私型社会」に転化することになる。ここでいう、「官民型社会」から「公・共・私型社会」への転換は、従来の市民参加とは質的に異なっていることに注意が必要である。市民や事業者は行政に参加するのではなく、「公共」を独占して来た「官」から「共」と「私」をいわば剥ぎ取ることで、地域社会の新たな公共空間に「参入」するのである。

もちろん、高度化し複雑に諸関係がからみ合っている現実の行政の事務事業を単純に「公」「共」「私」に区分けすることは殆んど不可能であり、かつその区分は社会の時代的变化に伴って流動的でさえある。しかし、従来NPMで導入されてきた市場への事務の開放とは別に、地域づくりや、福祉・環境・社会教育などの地域社会の生活に直接関わる分野の行政事務の社会化、公営企業の社会化、また受付や書類・データの作成及び整理などのルーティンワークの大部分の市民団体への委託、さらには入札への市民団体の参加による事業執行の社会化など、相当な事務事業が新たに公・共分離の対象となる可能性がある。さらに、行政の中核をなす専管分野と考えられてきた権力的事務に関しても、例えば徴税業務や許認可事務のうち、強制力を伴う決定行為以外の権力的事務に付随する周辺的な権力的事務に関しては、その事務の性格を踏まえて、独立行政法人（エージェンシー）化や業務委託または後で述べるステップ分析による周辺的権力事務の外部化などの手法によって外部化・社会的事業化をすることが可能である。その模式的な流れを図2に示す。

図2 公共分離による自治体の事務事業移転の模式図



(出典)「公・共・私型社会における新たな地域マネジメントの展開について —都道府県における公共性の再構築の検討」『平成14年度福井・岐阜・三重・滋賀四県共同研究報告書』2003年3月，24頁。

ここで示したような地方自治体の行政事務の公・共分離は、行政の責任範囲を根本的に変更し、基本的には業務執行のPDCAサイクルのうち、①強制力を伴う意思決定（許認可，税額の決定等）②社会的規範の設定とその維持（基準，規制等）③他の社会的主体が未形成な事務の執行（新たな行政需要への緊急的対応等）の3分野を核とし、その周辺の事務も包含しうる方向への行政事務の純化を可能とするものである。なお、公共分離とNPMとの異同について言えば、NPMは行政事務の民間移転に比重がかかっているのに対して、公共分離では、行政事務はむしろ地域社会に移転され、ソーシャルセクターが担う共同的事務ないしコミュニティビジネスが担う地域経済循環への寄与が重視されることと、NPMが経済的または政治的合理性を指導理念にしていることに対して、公共分離は地域社会における公共事務の社会的最適化を目指していることを注意しておきたい。

なおこの行政事務の公共分離の実務は、行政のすべての事務事業を対象とする行政職員によるステップ分析プロジェクトを通じて地域社会の社会的事業として政策化されることを注記しておく。

## 6. 協働型改革のための事務事業分析手法とその政策化 ～ステップ分析という方法論

さてそれでは協働型社会への転換を具体化する行政の事務事業の公・共分離は具体的にどのように進めるべきなのだろうか。ここで本稿の冒頭に触れた主体的改革について若干考察しておきたい。

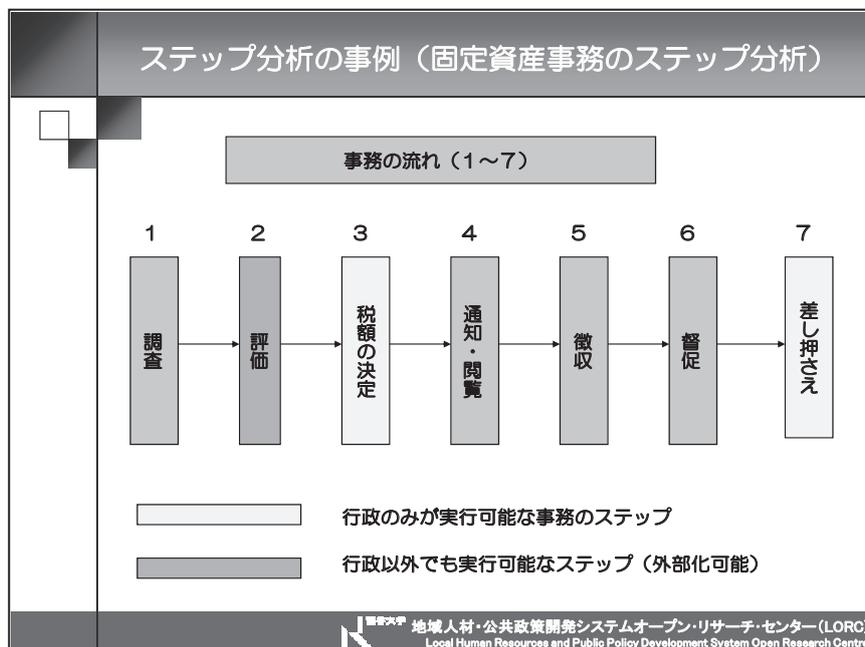
一般に行政の事務事業の仕訳は、近年外部の住民や識者が参加する形で実施されているが、そのほとんどは、個別事業か施策を対象として、外部化や他の主体への移転ないし廃止等を検討している。しかし筆者が知る限りでは、その結果行政から外部に移転する事業数は、多くの場合2割以内であり、しかも権力的事務の定義など一定の基準はあるものの、理論的裏付けは乏しいのではないかと感じている。

今回本稿で論じている協働型構造改革では、行政事務の整理の理論的基盤は持続的社会における公益の

構造化である。協働は行政が公共分離によって外部化（社会化）した公共事務を、それぞれのセクターが担うことで実現することが想定されている。ところで、その公共分離を現実化させる事務事業の仕訳は今までの手法で十分なのであろうか。実は行政職員の平均的な能力と実務の執行に直接携わって事務事業の内容に精通しているという立場を組み合わせることによって、行政職員でなくては実行不可能な新たな事務事業分析手法が考えられるのである。それは行政のすべての分野の事業を対象に、事業の内容を職員自らが実態を踏まえて解体し、それらを再構成することによって行政事務の外部化を徹底的に進める「事業のステップ分析」とその分析を踏まえた部局横断型の政策形成である。

詳しい解説は本稿にはなじまないので省略するが、図3に固定資産税徴収事務のステップ分析を例示する。固定資産税の徴収事務は事業全体としては当然行政が専管する権力的事務に分類されるが、事業のプロセスを分析して一定のまとまったステップに区切ると、おおまかには①固定資産の調査、②調査対象物件の評価、③評価額に対する税額の決定、④課税額の公示と周知、⑤徴収、⑥督促、⑦差し押さえ、の7ステップに分けることができる。次にこれらのステップを行政でしか対応できない「中核的権力行為」と行政以外の主体でも関与できる「周辺の権力行為」に分類すると、中核的権力行為は③、⑦であり、周辺の権力行為は①、②、④、⑤、⑥となる。この分析は行政職員がプロジェクトとして取り組み、すべての事務事業について可能であり、実際に分析を実施した事例では、分析済のステップの概ね20%程度が中核的権力行為として残るに過ぎないという結果が出ている。

図3 固定資産税徴収事務のステップ分析



この分析結果を踏まえて、たとえば徴収という項目をすべての事業について集約し、それをまとめて地域のNPOやコミュニティビジネスなどの仕事として外部化するなど、協働や事務の合理化などそれぞれ設定した目的に沿って事業化の設計をすることが次の政策化の段階となる。もちろん実際に分析結果を政

策化して事業として展開するためには、行政内部の事務の整理に関する合意形成だけでなく、外部化の形態の選定や議会の承認、地域社会の住民合意など、事業単位の仕訳とは異なるプロセスを職員自らが開拓する必要があり、時間もそれなりに必要になる。しかしこの分析—政策化のプロセスの大きな特徴は、①行政職員自らが行政事務の分析を行い、さらに全く関係がなかった部局の事務を横断的に組み合わせて事業化を進めるという、想像力が求められる主体的な行政改革であること、②行政事務の大半が、実は行政の直接執行によらず外部機関であっても執行が可能であることを自らの作業を通じて確認するという発見の場であることだと考えている。

## 6. おわりに

最後にここで考察した公共再編型の行政改革と会計検査の関係を考えておきたい。ただし筆者は会計検査については全くの門外漢であるので、自治体におけるステップ分析の経験を踏まえて、新たな手法による政策形成の結果が直面するであろう課題についてのみ、簡単に触れておくことにしたい。

すでに述べたように、公共再編型行政改革では、まず、行政固有の社会的役割は①強制力を伴う決定行為、②強制力を伴う社会秩序の維持、③他のセクターには対応できない社会的需要への対応、の3つの分野に限定され、それ以外の事務は原則として地域社会の機関・団体及び企業との協働化の対象となる。その意味で行政は他のセクターに移行させてはいけないう固有の事務事業分野を持つことが前提とされるが、その一方でこれまで外部化が可能とは考えられなかった幅広い分野の事務が外部化される可能性を持つことになる。さらに、事業ごとのステップ分析とその分析によってリストアップされたステップ群を横断的に再構成することによって、従来の事務事業の枠組みや補助金・起債等の枠組みも越えた統合的な事業が財源の移転を伴って行政外部で展開されることになる。

このような改革が今後特に地方自治体を中心に展開され、「公・共・私型社会」が現実化した場合、従来の会計検査院による検査や地方自治体の監査の枠組みでは対象とならない新たな公共領域が登場することが予測される。既に一部自治体が新たな改革手法としてステップ分析に関心を示し試行を始めているなかで、そのような領域を誰がどのようにコントロールするのかという新たな論点が浮上する可能性があることを指摘しておきたい。

折しも自由な市場経済の末期的な状況を象徴するかのよう、世界同時の株式市場における大暴落が実体経済の世界同時不況と並行して進行し、日本の地域社会にも深刻な影響をもたらすことが危惧されている。そのような状況下にあつて、持続可能性が公益として確立する新たな世界秩序の時代を見据えた公共再編型改革に取り組み、行政が独占してきた公共活動を地域社会の諸活動・経済活動に転換することによって、地域社会の活性化と社会的コストの低減を実現することの意義は決して小さくない。地方分権の時代に即した主体的な地域社会改革が、地域社会に内在する潜在力を引き出し再生させることを強く期待している。