

公共政策と自治体職員の未来像



明治大学名誉教授 あおやま やすし
青山 侑

計画による都市のガバナンス

自治体職員の未来像として私が最初にイメージするのは、人々の価値観の変化を見据え、長期的な見通しをもち、事業の計画をつくることのできる職員であり、しかもこれらを実現することができる職員である。

自治体では、概ね10年か20年ごとに基本構想がつくられる。これに基づいて長期計画や実施計画もつくられる。

しかし各市町村とも、計画をつくることには熱心だが、作り上げてしまうと急速に計画に対する関心が薄れ、それがどう実施されたかということについてのチェックが甘くなる傾向がある。都市のガバナンスは本来、公開の議論によって策定された基本構想や長期計画によって道筋を示しながら行われなければならない。

50年も前のことだが、東京都は、来日したアメリカの学者から「東京都政には1メートルに及ぶ計画書があるが、実施報告書は数センチしかない」と評されたことがある。近年に至って同じアメリカのデビッド・オズボーンは『行政革命』（日本能率協会）で日本の計画づくりを褒めているが、残念ながらその計画の実施実現状況については触れていない。

本来は、計画はつくること自体が自己目的ではなく、それを使って、目標とするまちの都市像、市民の生活像を実現していくことが目的だから、せっかくつくった計画をどう使うかを考えなければならない。

計画には一般に、(1) 単年度主義の予算と違って数年または十数年先に至る政策のゴールまで示し

ているから明快である(2) 縦割り部門別でなく総合的につくるから、行政の専門家ではなくユーザーである市民が理解しやすい(3) 市民や議会が参加してつくるから皆が納得している、などの特徴がある。

だから、市民も議会も、計画の実施状況をチェックするための委員会やシンポジウムを開催するなど、つくった計画を使って行政に継続して参画していくことを考えたほうがいい。

計画には総合性という意義があるが、それは総花的でいいということではない。その計画のもつ思想や目標をその自治体なりにメリハリをつけて市民に分かるように示さなければならない。

東京都が昭和40年代につくった『広場と青空の東京構想』の広場は市民参加、青空は反公害を意味する。東京オリンピックのあと、政策の重点を変えようという思想が表現されている。その後の『世界都市東京』は来るべき高度情報化、グローバル時代を意識した。『生活都市東京構想』は、バブルの崩壊を受けて成熟社会の到来、特に人々の生活の質の向上を強く意識した。

私はかつて墨田区の基本構想づくりに参加したとき、東京23区の基本構想のキャッチ・フレーズを調べてみた。「ともにつくる」「ともに支える」といった「ともに」調のものや「みどり豊かな」といった「みどり」調が多かった。どちらも魅力的でよくできたフレーズだが、ひとことでその地域の特性や目標を象徴しているとは言いがたい。

そのときの墨田区の基本構想のキャッチ・フレーズは「水と歴史のハーモニー 人が輝くいきいきすみだ」と決めた。水は隅田川や雨水利用、歴史は本

所や向島、ハーモニーは区民の第九合唱や区立のトリフォニーホール、いきいきは下町の粋や経済の振興を意識している。そして中心に「人」を据えた。市民や議会におけるチェックのシステムづくりはこれからだが、少なくとも、基本構想に基づく基本計画づくりのワーク・シヨップには多くの区民が参加している。この基本構想に基づき墨田区は全国で初めて「協治（ガバナンス）条例」を定めた。

大ロンドン市は、2004年に、2016年及びそれ以降を見通したLONDON PLANをつくった（青山ら訳『ロンドンプラン』都市出版）。これは英文A4版400頁に及ぶ大部の書で、何度も何度もドラフト（概要案）を発表して市民の意見を聞いたうえでつくっている。ロンドンの人口は増やす、雇用も増大させる、住宅もつくる、超高層ビルを建てさせる、ただしロンドンを取り巻くグリーンベルトを浸食せずにロンドンを高密度化する、というメリハリのきいた計画である。

ニューヨークもロンドンも抽象論や制度論は避けて市民が読みたくなる計画をつくっている。計画づくりでは伝統のある日本の各都市自治体こそ、いい計画をつくって世界に発信することが望まれる。

後藤新平の自治論と都市論

「自治は市民の中にある」——真の自治とは、どこから何かをもってくるのではなく、自分たちのことは自分たちで決めて実行することだ、という当たり前のことを、後藤新平は90年も前、東京市長のとき、宣言した。小気味のいい言葉である。

のちに孫である鶴見和子が社会学者の立場から内発的發展論を唱えたのも、全国一律の政策でなくその地域ならではの特性を伸ばしていくことこそ発展をもたらすという確信からであった。

これは私たち自治体職員の人生にも通じる考え方である。他人の意見を聞くだけでなく自分の内心に繰り返し問うてみることによって初めて悔いのない判断をすることができる。自己の生活実感、仕事実

感にこそ真理があることに気がつく、ずいぶんと精神が自由になる。

後藤は大正9年（1920年）12月に東京市長に就任した後、「東京市政要綱」を発表する。内容は、道路・ごみ・し尿・福祉・教育・上下水道・住宅・電気ガス・港湾・河川・公園・葬祭場・市場・公会堂など、市政全般にわたる。計画期間は「10年ないし15年」、財政規模は8億円で、当時の東京市の予算が1億3千万円程度にすぎなかったので、「後藤の大風呂敷」と言われた。

この計画が実現されないうちに、後藤は大正12年（1923年）4月、社会主義国ソ連との交渉のため市長を辞任する。そして9月1日、後藤は山本権兵衛内閣で外務大臣に就任するはずだった。そこに関東大震災が発生して、震災復興を担う内務大臣に就任した。親任式のあと後藤は「遷都はしない。復興費用は30億円。最新の都市計画を採用し、新都を建設する。地主には断固たる態度で臨む」とメモに書いた。

9月6日の閣議で早速、「東京は日本の首都であり国家政治の中心、国民文化の根源である。その復興は日本の発展、国民生活の根本問題だ。理想的な都市を建設するには絶好の機会だ」として「帝都復興の議」を提案した。

そして「日本には地震は何度もくる。今後、大きな被害を出さないため、公園と道路をつくれ」と主張し、東京市長時代の八億円プランを下敷きとする帝都復興計画を作成した。

後藤の復興計画は大幅に縮小され、予算も十分の一に削られたが、東京は復興し一挙に膨張して大東京が成立した。

このときの後藤の都市論で注目すべきは、環状一号線から環状八号線に至る環状の道路構造計画だ。世界の大都市では、中国の諸都市やマンハッタン、あるいは京都に見られるように、格子状の道路構造が主流であった。

荷車や徒歩の人はともかく、自動車にとっては、

格子状の道路構造は交差点でいちいち信号でストップして効率が悪い。放射状道路と立体交差してスムーズに走れる環状道路が効率的だ。北京はオリンピック開催を機に数本の立体環状道路をつくり、交通混雑に対応した。

後藤はあたかも、工業化時代のあとには情報化時代が到来し、人と物の流通が飛躍的に増大することを見越していたかのようだ。

後藤の先駆性はこの時代には理解されなかった。伊藤博文は「生まれるのが早すぎた」と評した。優れた自治論、都市論をもつ後藤が首相として腕をふるうことがなかったが、今日の関東平野の都市構造は後藤新平がつくった。圏央道や外環、さらには武蔵野線等、関東平野は環状の道路・鉄道ネットワークによって機能しているのである。

公共政策とは何か

私は、36年勤務した都庁を副知事の任期満了で去るとき、退職の記者会見で「これから何をして生活するのか」と問われて「政策の議論をする塾をつくりたい」と表明したところ、その話を聞いた明治大学から「公共大学院をつくるから一緒にやらないか」という話を頂いた。自分で塾をつくるのは資金や場所等、大変なことなので、それはありがたい話だった。

公共政策大学院とは議員や公務員、会社員が、勤務しながら政策の議論をする修士課程の大学院のことである。

10数年前、日本でもそんな大学院がつかれるようになった。従来は、大学院は研究者養成機関、というイメージが強かった。しかし、大学院が研究者養成の機能に加えて、社会人が勤務しながら再び自分の知性を磨く場としての機能ももつようになったのである。そういう制度ができたのだ。そして今、この大学院で多くの社会人が互いに政策を議論し、自分を切磋琢磨している。政治家として活動しながら、公務員や会社員として勤務しながら、である。

公共政策大学院に加わると決まってから、私はボストンのハーバード大学のケネディ・スクール（公共政策大学院）で授業をしてきた。ここには、世界数十か国から、約800人の学生が集まっている。30歳台の人が多く、40歳台の人もあるし、多数ではないがさらに年齢が上の人もいる。

ハーバード大学のすぐ近くにはMIT（マサチューセッツ工科大学）がある。この大学院の入学許可の担当者と会って話を聞いた。「大学院のクラスの構成をどうするか、という観点から入学者の選考をする。いろいろな出身階層の人を集め、いろいろな角度からの政策議論ができるクラス編成により学習効果を上げる」と言う。

別の機会に、ワシントンのジョージタウン大学のデニス・クイン教授と意見交換した。ちょうど、アメリカ連邦議会で、700ページの大部に及ぶ包括エネルギー法が成立したときだった。「もともと、電力取引を自由化したとき、自由化された電力市場に公共部門がどう関与していくかという議論がなければいけなかった。その後、北米大停電やカリフォルニア大停電の経験から、今回の法律がつくられた」と解説する。

すなわち、今日では、公共政策とは、国とか自治体とかいう枠を超えて、行政部門とか民間部門という枠を超えて、広く、国民の利益に関係する政策のあり方について議論する場である。それは、学問であるが、同時に、実社会からかけ離れたものではなく、実学である。実学だからレベルが低いというわけではなく、むしろ実学だからこそ、きわめて高度の学問的アプローチを必要とする。

そういう公共政策が、わが国で考えられ、そのための大学院が相次いで設立されるに至ったのは、もちろん、自治体において一層高度の政策議論が必要になってきたからである。

もちろん大学院などに通わなくとも、自治体職員の間では各種の自主的な勉強会がますます盛んになっている。

日本では、官邸主導の政策が時に行われるようになったものの、未だに各省庁別の縦割り行政が主流である。これに対して自治体は、福祉も都市計画も総合した政策形成に取り組みやすい土壌をはじめからもっている。というより、そうしないと市民が許さない。

「ベンチマーク方式を取り入れて政策評価をやってみたが、今ひとつピンと来ない」という話を聞く。

当然だ。市民は相対評価で自分の自治体を評価することはない。絶対評価だ。

「他の自治体に比べて、うちの自治体は相当にマシですよ」と言われて喜ぶ市民はいない。そのことを忘れてはならない。その自治体の特性に応じて、その自治体独自の政策を打ち出していき、それが公共政策である。一般論を議論するわけではない。その自治体にとってどういう政策を創造していくかを追求するのが公共政策論である。

高度情報化時代の公共政策

公共政策大学院は、政治家や公務員、会社員が勤務しながら、自治体・職種横断的に政策の議論をする場だが、こういう大学院は、公共政策に限らない。ビジネス、会計学などほかの分野でも、続々とつくられている。

これは、日本の社会経済が工業化時代から高度情報化時代に移行したと無縁ではない。

工業化時代には、大量の優れた品質の製品を生産するために社会システムが構築された。事務労働についても同様である。大量の事務を効率よく処理することがホワイトカラーに求められた。

しかし、高度情報化時代には、そのような大量の生産や事務の処理は機械がこなしてしまう。人間に求められるのは、知的生産性である。異なる世界、異なる言語、異なる価値観、異なる専門分野の人たちと知見の交換をし、新たなヒット商品（サービス）を生み出していき、これが知的生産性である。

行政も同じだ。高度情報化時代には、画一的な政

策ではなく、その地域に見合った独自の政策形成が求められている。そういう時代だからこそ、ベンチマークのような相対評価では市民が満足しない。もちろん、ベンチマークという相対評価を機会に、新しい独自の政策を創造すれば話は別だ。相対評価は、あくまでもそういう生産的な営為の契機となる材料にすぎない。それがわかってこれを利用すれば有効だ。

そういう時代がきたから、公共政策に限らず、ほかの分野でも、社会人が勤務しながら学ぶ大学院が増えている。

高度情報化時代になって変わったことはほかにもいろいろあって、たとえば、都心の本社の機能も大きく変わった。工業化時代の都心の本社は、大量の事務処理をする場だった。だから、従業員をなるべく大勢詰め込めるような建築が求められた。ところが、高度情報化時代には、大量の事務処理は機械が処理する。だから、そういう機能を地価も賃料も高い都心におく必要はない。

では都心の本社は何をするとところか。現代の都心の本社は、社員のミーティング、顧客へのプレゼンテーション、海外のバイヤーとの商談、異なる業種の人たちとの折衝、異なる専門分野の人たちとの知見の交換をする場所である。

だから、21世紀になってから建て替えられた、東京都心の丸ビル、東京ビル、六本木ヒルズ、日本橋三井タワーなどの中を見ると、ホワイトカラーを大量に詰め込んで事務処理をするスペースではなく、レセプションルーム、ミーティングルーム、プレゼンテーションルームなどにスペースを使っていることがわかる。レストランやホテル、劇場などがオフィスビルに併設されるのも、そういう交流機能を補完するためなのだ。

このような時代の変化の波は、自治体の政策現場にも押し寄せてきている。今や自治体は、市民にとって、「他の自治体と同じようなことをやってくれるところ」ではない。今、市民にとっての自治体とは、

「市民が期待することにきちんと対応するところ」である。この場合、「やってくれる」と「対応する」とは根本的に違う。ここでいう「市民」とは、自分たちがやるべきことは自分たちでやってしまう市民である。だから市民の要求には、自治体が余計な手出し口出しをしないことも含まれる。

そういう前提で、以下、これからの公共政策にとって最も重要な論点について触れておこう。

市場化と公共関与

私たちは長い間、従来は行政が行ってきた仕事を今後は民間に委ねることが行政改革の重要な一環であると考えて、行政のスリム化に努めてきた。行政改革といえば職員定数の削減と考えたのが第一期とすれば、第二期の行政改革の主要テーマは民営化だった。

イギリスやニュージーランドで発達し、近年急速に広まったNPM（ニュー・パブリック・マネジメントすなわち新しい行政経営）の概念も、市場原理・政策と実施の分離・結果重視の3点を柱としている。

日本でも郵政民営化をはじめ、政府部門の民営化や自由化がどんどん進んでいる。自治体の場合は、職員定数の削減・組織のスリム化・事業の民間委託・指定管理者制度など、国に先行して「小さな政府」化を進めてきた。

国が小さな政府を目指すことは必要だ。実際、まだまだ、合理化すべき分野は多いというのが自治体側の実感だ。ある時期には必要だったかも知れないが、今となっては過度な規制となってしまった制度や、細かな補助金制度も速やかに改革してもらいたい。

しかし、一方で、国の民営化や自由化が進んだ場合の政府部門のコントロールのあり方については、まだまだ試行錯誤、やってみなければわからない面がある。

これからもそういう行政改革は大切だが、それに

加えて新たな視点も必要になっている。それは、行政が行ってきた仕事を民間に委ねる場合、公共部門がどう関与していくかという問題だ。

耐震強度の偽装問題は、建築確認行政を民間に委ねた場合の公共関与が不十分だったことが原因の一つとして挙げられる。日本は世界一の地震国だ。地球の表面は厚さ約100キロメートルに及ぶ十数枚のプレートで覆われている。そのうち4枚が日本列島でひしめき合っていて、これらによる摩擦が地震を発生させる。地震の怖さを経験的に知っているから、建築基準法の体系は耐震強度の基準設定を基本に整備されてきた。

崖崩れを防ぐ砂防や河川の氾濫を防ぐ堤防と並んで、建築確認は世界でも有数の災害国である日本にとって行政の基本である。それを民間に委ねるとき、適正な公共関与によって国民生活の安全が確保されなければならない。

こういうケースでは、安全確保のために公共部門によるコントロールが必要である。

昭和37年（1962年）、国鉄三河島事故のとき、私は学生だった。大学の経済学の授業で、「戦後、連合軍の占領政策によって鉄道に独立採算制（市場化）が導入された。その結果、安全投資の削減と過密ダイヤが生じて事故の遠因となった。市場化に不適當なものを市場化すると、自然独占によって安定するか、そうでなければ破滅的競争が始まる」と教わった。まったく同じような指摘が最近の尼崎の事故でも言われた。教訓は生かされなかったのである。

市場化を推進する場合、あるいは市場化を推進するためにも、市場に対する公共関与のルールを確立しておくことが大切だ。それまで公共部門が扱っていた分野や事業については、それなりに理由があってそうしていたわけだから、市場化・民営化したのちにも適切にコントロールしないと市民生活に重大な支障を与える場合があるからである。

市場化に伴う公共関与は、行政が抜き打ち検査する、第三者機関が監督する、専門家がチェックする、

これらに市民代表が参加するなど、事の性質によって多様な方法が考えられる。

現代の経済学は市場主義を原則としているが、「政府の失敗」の一方で「市場の失敗」という問題もあることを私たちは忘れてはならない。「大きな政府」か「小さな政府」かの論争と合わせて、「小さな政府を選んだとき、その小さな政府が市場にどう関与するのか」を議論して必要な措置を講じなければならない。

自治体幹部職員のあり方

自治体で局長や部長になる人は全体から見れば稀である。大部分の人は部長職までではないで退職する。だから局長や部長は自治体組織のトップとっていい。局長や部長になったことは誇りに思っている。しかし同時に、トップクラスの幹部になった以上は、その組織に何かあったときは、責任を負う覚悟が必要とされる。自分が悪事を働いたのではなくとも管理監督責任で処分されたり人事異動でワリを食ったりする。それでも優れた人材はその後、必ず活用されるから、普通は我慢する。

知事や議員は4年ごとに選挙がある政治家だから、その言動はどうしても有権者を強く意識したものとなる。自治体の幹部の価値観とは違うことも多い。違っても、普通の幹部は、知事や議員は世論を代表すると思っているから、結局はそれに従う。自治体職員は公平な競争試験で入ってきて、原則として悪事を働かない限り解雇されない。民意を反映するのは政治家である。

そう考えていても具体的に意見が違うことがある。私が東京都の副知事時代、羽田空港の4本目の滑走路の経費負担問題の交渉について石原知事から記者会見でいきなり、「青山さんが勝手にやっている。彼は責任取れるのかね」と言われたことがある。そのとき私は対外的には一切釈明せず、「すべて知事の発言通り。知事の発言にまちがいない」ということで通した。その種のことはほかの場面でもけっ

うあったが、私には不満はない。そんなことでいちいち辞職していたらキリがないから、そういうことを考えたこともなかった。

責任をとるリスクが大きい割りには自治体幹部の経済的処遇は必ずしもよくない。東京都の局長の場合、指定職の給料表とって、ポストごとに年間報酬が定められている。その額は、民間大企業の役員クラスの報酬に比べて3分の1から4分の1と思えばいい。

それでも、人はパンのためにのみ働くわけではなく、人々のため、社会のために働くことを願うので、仕事に誇りをもつことさえできればいい。しかし今、全国の自治体では管理職になることを望まない人がけっこう多いという話を聞くことが多い。誰もが幹部になろうとする組織もどうかと思うが、構成員がある程度は上昇志向をもつような組織をつくっていくことも大切である。

真の行政改革とは、限られた人員が最高度に汗をかき知恵を出す組織をつくっていくことである。行政改革が安易な方向に行かないことを望みたい。

第三の分権化、第四セクターの時代

行政が行ってきた仕事を民間に委ねる場合に重要な問題のひとつは、市民活動をどう活用していくかということだ。

地方自治法改正による指定管理者制度の導入は、自治体の行政改革を従来のレベルからもう一步進める契機となった。しかし、基礎的自治体レベルでは、長い年月をかけて地域の施設や事業を市民活動に委ねてきて、しかもそういう事業を担う市民団体が地元で育ってきたのに、指定管理者制度の導入によって他地域の民間事業者の仕事にとられてしまうという問題も生じた。

これは、指定管理者制度の導入に問題があったというより、日本の地域における市民活動がまだ十分な力をつけていないという問題が顕在化したとみることもできる。

福祉の世界で「第三の分権」の必要性が主張され始めてから既に久しい。

第一の分権が国から都道府県への分権、第二の分権が都道府県から基礎的自治体たる区市町村への分権であるが、これに対して第三の分権は、区市町村から地域への分権だ。

たとえば、高齢者福祉の分野において、特別養護老人ホームや療養型介護病棟、老人保健介護施設などは、ある程度広域的なバランスを考慮して整備すべきだが、ホームヘルプ、訪問医療、訪問看護、在宅サービスセンターなど在宅者に対するサービス網の整備は地域単位に行われ、サービスの提供も地域単位で行われる。

そこでは、地域の特性に見合ったサービスが創出され実施されるべきだ。これが第三の分権の考え方である。

この場合のサービスの担い手として期待されるのが、第四セクターである。

第一セクターが国や自治体、第二セクターが民間であるとすれば、公民共同の組織（会社や公社・公団等の形をとる）が第三セクターと呼ばれる。

これに対して第四セクターは、地域企業である。

障害福祉の専門家であるマリリン・ハワードは、これを社会企業（ソーシャル・エンタープライズ）と呼ぶ。

この場合の特徴は、単に地域性だけではなく、「福

祉の心をビジネス・ライクに合理的かつ効率的に実施する」ということだ。

そして公共関与について言えば、「公的補助金は収入の半分以上でなければならない」とする。

これは、地域企業あるいは社会企業の自主性を確保し、硬直的でなく柔軟な、地域に見合ったサービス提供のスタイルを確保するためである。

しかも、サービス従事者に支払われるべき賃金（それが障害者である場合も）は、市場のレベルに見合ったものであることを想定する。継続性を重視するからである。

以上、見てきたように、市場化、民営化における公共関与のあり方の問題は、国家レベルに比べて、地域単位で見た場合、現実的に発展していく可能性をもっている。

市場化と公共関与というテーマを考えると、私たちは、この第四セクターの役割を視野に入れて考えなければならない。「公共」とはけっして行政と同義語ではなく、市民活動も公共の重要な一環だからである。

これからの公共政策を、地域の市民活動レベルで考えると、公共政策の未来が見えてくる。そういう新しい時代を担うのは、ポケットマネーで自主的に勉強会を営み、自分を自治体職員として磨き続けた人たちだ。私は、そういう人たちに公共政策の未来を託したい。

寄稿者 PROFILE

青山 侑（あおやま やすし）

明治大学名誉教授。博士（政治学）。

経 歴：1943年、東京生まれ。1967年、東京都庁に入庁し、経済局、政策室、衛生局、都市計画局、生活文化局、高齢福祉部長、計画部長、政策報道室理事等を経て、1999年から2003年までの4年間、東京都副知事として、石原慎太郎知事のもとで危機管理・防災・都市構造・財政等を担当。2004年から現職。2008～2009年米国コロンビア大学客員研究員。専門は、都市政策・危機管理・日本史人物伝。現在、東京都農業会議会長、東京都社会福祉協議会会長、東京都人事委員会委員長などを兼務。

主な著書：『小説後藤新平』（学陽書房・ペンネーム郷仙太郎で執筆 1999）、『都市のガバナンス』（三省堂 2012）、『自治体の政策創造』（三省堂 2007）、『石原都政副知事ノート』（平凡社 2007）、『10万人のホームレスに住まいを・アメリカ社会企業』（藤原書店 2013）、『痛恨の江戸東京史』（祥伝社 2008）、『世界の街角から東京を考える』（藤原書店 2014）など