

新たな「公共」を目指す行政と 「自律した個人」の役割

山 本 裕 一
(東海市教育委員会)

1. 新たな「公共」を形成する主役たち

NPO 活動⁽¹⁾の活発化については、平成 10 年施行の特定非営利活動促進法(いわゆる NPO 法)が大きく寄与している。また、阪神・淡路大震災においてボランティア活動の意義が大きく取り上げられ、NPO 法成立のきっかけになったことは多くの人が周知することとなった。生涯学習審議会答申(平成 10 年 9 月)⁽²⁾には、人々のニーズに応じて、多様で豊かな学習の場を提供する観点から社会教育行政と NPO 等との新たなパートナーシップを形成していくことを提言している。今や行政は NPO をはじめとした各種市民活動との連携を図っていくことが不可欠となっている。

このような社会状況も反映して、中央教育審議会答申(平成 14 年 7 月)⁽³⁾では、NPO などの活動を従来の「官」と「民」という二分法では捉えきれない、新たな「公共」のための活動とも言うべきもので、豊かな市民社会を支えるための大きな原動力となっていると評価している。また、新たな「公共」を創り出すことに寄与する活動を幅広く「奉仕活動」として捉え、社会全体として推進するよう提言している。

中教審では、その社会的背景について分析しているが、ここでは次の点に注目したい。

①地域の連帯感が薄れ、地域社会における人間関係の希薄化が進み、人々の意識の中で自分に直接かわる事柄以外は、行政にゆだねてしまうという傾向にあり、行政が担うべき業務は拡大していったこと

②地域社会で解決が求められる様々な問題について、迅速かつ機動的な対応や状況に応じたきめ細かな対応という点では、公平・公正を基本とする行政のみの対応では限界があることが明らかになってきたこと

ところで、答申にある新たな「公共」のための活動と言われる「新たな」とは、何を指しているのだろうか。

これまで、市場で供給可能なサービスは、民間営利組織である企業が担い、市場で供給できないサービスを行政が担ってきた。しかし、利潤追求を目的とせず社会的サービスを提供する新たな民間組織が成立し、その役割の重要性が認識されてきたこと、そこに新しい時代の流れを感じるのである。上記の社会分析のように、行政依存体質が人々の意識の根底に存在していたという一方で、行政のみの対応では限界があるということが明らかになり、それを克服する手立てとしてボランティア活動やNPO活動が大きな役割を果たしていることが浮き彫りになったところに大きな意義を認めたい。

今、行政改革は国、地方を問わず積極的になされてきており、行政の仕組みや事務の流れが大きく変化してきている。国においては、平成13年1月に中央省庁等改革が実行され、4月には独立行政法人制度がスタートした。そもそもこの改革自体は、行政改革会議最終報告（平成9年2月）⁴⁾を受けてなされている。報告では「今回の行政改革は、『行政』の改革であると同時に、国民が、明治憲法体制下にあって統治の客体という立場に慣れ、戦後も行政に依存しがちであった『この国の在り方』自体の改革であり、それは取りも直さず、この国を形作っている『われわれ国民』自身の在り方にかかわるものである。われわれ日本の国民がもつ伝統的特性の良き面を想起し、日本国憲法によって立つ精神によって、それを洗練し、『この国のかたち』を再構築することこそ、今回の行政改革の目標である。」とし、さらに「今回の行政改革の基本理念は、制度疲労のおびただしい戦後型行政システムを改め、自律的な個人を基礎としつつ、より自由かつ公正な社会を形成するにふさわしい21世紀型行政システムへと転換することである、と要約できよう。」との記述は、これまでの改革でなし得なかった分野に踏み込もうという大改革であ

ることを私たちに意識させ強烈な印象を与えるとともに、行政依存型意識の脱却という、先に述べた新たな「公共」が必要とされる背景も明確に記述されている。私たちは、行政改革でありながら意識改革を目指した社会改革であることを認識する必要がある。

一方、地方行政改革では平成12年4月にいわゆる地方分権一括法が施行され、機関委任事務制度が廃止されるとともに権限移譲や必置規制の見直しがさなれ、住民に身近な行政は身近な自治体において処理するという観点⁽⁵⁾から、地方行政の自主的かつ総合的な実施が可能となってきた。さらには、平成17年3月末を一応のタイムリミットとする市町村合併についても多くの自治体で実施され、あるいは議論されている⁽⁶⁾。

このように国、地方を問わず進められている行政改革であるが、様々な改革方策の中には、「国民」、「市民」あるいは「住民」といった表現で私たちが登場している。しかし、私たち一人ひとは行政改革の中に登場してくる役割や立場を望んだのだろうか。あるいは望まずとも登場せざるを得ない状況に至っているのだろうか。

「報告」では、「自律した個人」として私たちを登場させている。また、以後詳述するが、私たちは「顧客」としてあるいは「行政のパートナー」として登場してくる。行政改革は、私たちに「義務」として変化を強制していないとすれば、それは“意識改革”を求めているということになる。意識を変えることによって、これまで「依存していた個人」が「自律した個人」に変わるのである。これが、中教審で指摘された「行政にゆだねてしまう傾向」を脱することにつながるであろう。

意識改革に至る過程には「学習」という作用が介在する。そこには当然、教育とりわけ社会教育が果たす役割があるはずである。「自律した個人」は突然出現するわけではなく、学習をとおしてそうした個人に至るからである。特に、教育改革国民会議は中教審答申に先立ち奉仕活動の実施について提言したが、その報告（平成12年12月）⁽⁷⁾での「今までの教育は要求することに主力を置いたものであった。しかしこれからは、与えられ、与えることの双方が個人と社会の中で温かい潮流をつくることが望まれる。」との記述は、行政依存体質の改善にあたっての教育の重要性を指摘していると言えよう。

さらに、教育基本法の改正を盛り込んだ中教審答申（平成15年3月）⁽⁸⁾

でも「21世紀を切り拓く心豊かでたくましい日本人の育成」を目指すための五つの目標の一つに「新しい『公共』を創造し、21世紀の国家・社会の形成に主体的に参画する日本人の育成」をあげている。

本稿では、最近トレンドとして頻繁に用いられているいくつかのキーワードに触れながらも、新たな「公共」をテーマに行政の変化と私たち一人ひとりの行動、とりわけ「自律した個人」の集合体であるNPOの活動に視点を当て、また社会教育の果たす役割についても言及していきたい。

なお、以後の記述において「国民」「市民」「住民」といった表現を用いているが、文章の前後関係で使い分けているだけで、とりわけ大きな意味をなすものではないことを付け加えておきたい。

2. 行政の変化

今、「ガバナンス」という言葉をよく目にする。日本語では「統治」と訳されている。しかし、単なる統治という言葉に置きなえられないほどの意味を持っているようである。「統治」というと統治者と被統治者の存在が前提となるが、現在盛んに用いられているのは、統治者が一方的にトップダウンで統治するというのではなく、両者間の信頼関係をはじめ社会の構成員の協力や合意によって「統治」するという意味合いが強いと言われる⁽⁹⁾。上山信一氏は「これからは政府自体のあり方よりも、政府を含めたさまざまな主体が対等にネットワークを組んで問題を解決していく方法のほうが重要だという考え方である。」⁽¹⁰⁾と述べている。雑誌「ガバナンス」創刊号⁽¹¹⁾では、「消費者、住民、国民など作用を受ける市民社会の側のアクターが統治の形態に参加することだ」とし、「公を担う活動を官が行うのか、それとも市民社会も参加をするのか、それがガバメントとガバナンスの違いだ。キーワードになるのは、公のありかた、参加、そして多元的なアクターの存在ということだ。」と書かれている。

先の中教審答申では、「公」が担うサービス提供分野に「民」が活動の担い手になってきているという意味で、「従来の二分法では捉えきれない」と分析している。ここで、「民」が活動の担い手になっているとしても、現実には「民」

が自主的に「公」を担う形態と、「官」と「民」が協力して行うという二つの形態が存在している。

ここで注目したいのは後者であり、このことについては、後の「パートナーシップ」の項で詳述することとしたい。

3. NPM（ニュー・パブリック・マネジメント）

ガバナンスとともに「NPM」もよく使われる用語である。とりわけ、事務事業評価を全国的に先駆けて実施した三重県の改革に象徴されるように、NPM改革は地方から始まり、国レベルにおいては行政改革会議の最終報告において、「行政機能の減量（アウトソーシング）、効率化等」で考え方が示され、独立行政法人制度の創設など様々な取組みがなされている。また平成13年6月、小泉内閣の最初の「骨太方針」である「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」⁽¹²⁾にある「新しい行政手法」の項において、NPM改革が取り上げられている⁽¹³⁾。

「骨太方針」では、①徹底した競争原理の導入、②業績／成果による評価、③政策の企画立案と実施執行の分離といった概念を明らかにしている。NPMは、もともと1980年代半ば以降、英国やニュージーランドなど諸外国において形成され、民間企業における経営理念、手法、成功事例などを公共部門に適用し、そのマネジメント能力を高め、効率化・活性化を図るという考え方である。

この「骨太方針」を具体的に実現するための「改革工程表」（同年9月）⁽¹⁴⁾を受けてスタートした「新たな行政マネジメント研究会」による報告書⁽¹⁵⁾でもNPM改革の導入について提言しており、民間企業の改革の切り口で行政改革に取り組むことが分かりやすく理解も得られやすいと述べている。もちろん、民間企業の改革を行政の分野にそのまま持ち込むことには多くの困難な課題があることも指摘しているが、行政をひとつの経営主体として捉えた考え方は、行政職員にとって多に示唆を受ける提言である。また、「コーポレートガバナンス」という言葉も多く目にするところであり⁽¹⁶⁾、民間企業がガバナンス改革に取り組んでいることを考えると、行政も積極的な改革を行っ

ていく必要がある。

「報告書」の「第2部 今の行政をどう変えれば良いのか」の項では、従来の行政は「見えない」ところが問題であったとし、「『見える行政』を基軸とした新たな組織文化が行政に導入されることを基本的方向性として提言したい。」としている。また、「見えること」には組織の構成員にとって見えること（成果志向）と外部の人にとって見えること（国民の参加・協働）の二つの意味があるとしているが、ここでは後者について言及することとしたい。

4. 何のための参加・協働か

「報告書」では、行政の目的決定は、民間企業のそれに比べ多様な利害関係者の存在や目的の複合性などによって、設定した目的自体が妥当であるか判断に困難を伴うことが多い。このために可能な限り国民のニーズを反映させることにより妥当性を確保すべきであるとしながらも、意思決定の内容自体の妥当性を担保するのはなかなか困難であり、一方で関係する国民が直接参加するのも現実的ではない。そのために、事後的に検証しうるプロセスを踏むことで決定内容の妥当性を確保していくことが重要であるとしている。さらに、「意思決定を行う材料としてできるだけ多様なタイプの国民の多くのニーズを把握する必要がある。」とし、その際に①受益者・顧客、②利害関係者、③主権者・納税者といったそれぞれの国民の属性としての視点からニーズを把握するとともに、特に行政側から積極的な判断材料の提供などの工夫も必要であると述べている。

これまでの行政は、政策を実行するためにどれだけの予算や人材などの資源を投入したかや法令に従って行動したかに力点を置いてきており、施策の実施によってどのような成果が上がったか、あるいはどれだけ所期の目的を果たしたかといったことなど、本来、国民の一人ひとりが関心を持つ領域にエネルギーを注いでこなかったとの指摘がある。したがって、行政がどれだけ成果を上げたのかを納税者である“私たち”がしっかり見極めていくことが必要となってくるし、行政は、そのための情報を積極的に開示し、顧客である国民に対する満足度を高めていく努力が必要である。

5. 「顧客」としての私たち

「骨太方針」では「国民は、納税者として公共サービスの費用を負担しており、公共サービスを提供する行政にとってのいわば顧客である。国民は、納税の対価として最も価値のある公共サービスを受ける権利を有し、行政は顧客である国民の満足度の最大化を追求する必要がある。」としている。これまでの行政においては、国民は給付や公権力の対象としての位置づけであったが、これからは民間サービスと同様に、行政がサービス供給主体となって“顧客満足度”の向上を図ることが行政の役割となる。したがって、国民の満足度が行政評価の一部をなすことから、どれだけ満足したかあるいはしていないかといった意思表示をとおして国民は行政に参加することになる。この満足度の度合いをどう表明していくか、ここに「自律した個人」の存在が必要になってくる。

すなわち、これまで行政サービスを享受する存在として苦情を呈したり監視したりという役割から、行政サービスの決定や実施、評価に関与する積極的な国民が求められてくるのである。このような姿勢を持つことにより、「見える行政」に向けて行政と国民（あるいは市民組織）の“協働”が効果を持つものとして現われてくる。ここに出てくる顧客は、単なる公共サービスの受け手としての顧客ではない。参加する顧客である。

顧客満足度を政策に反映するシステムを採用している自治体では、青森県が先行している。青森県の政策マーケティングシステムホームページ⁽¹⁷⁾によると、「県民の生活満足度の向上と効率的な県政の運営をめざして、平成 11 年度から、県民の代表や専門家などで構成する第三者機関『政策マーケティング委員会』を設置し、政策マーケティングシステムの仕組みづくりを進めています。このシステムは、民間企業などで行われているマーケティング（市場調査・活動）を取り入れて、近い将来（5 年後）に実現すべき県民生活の水準を『めざそう値』として示し、さらに、『めざそう値』を実現するためには、誰がどの程度の役割を果たすべきかという『分担値』を表すなど、本県独自のものであり、全国的にも先進的な内容になっています。」と記載され

ている。

青森県政策マーケティング委員会（第三者機関）発行による「政策マーケティングブック 2000 創刊号」（平成 12 年 12 月）⁽¹⁸⁾によると、県民の生活の満足感を左右している条件として「安心」「つながり」「自己実現」「適正負担」の 4 項目をあげ、それぞれについて政策目標を立てている。これらについて達成度合いを判断する材料として「評価指標」を設け、その指標について「現状値」を調査し、また 2005 年を目途に実現したい水準を「めざそう値」という目安を設け、さらに個人や行政などそれぞれの主体に求められている役割の大きさを「分担値」として表している。

市レベルにおいても同様な取組みがなされてきている。愛知県東海市では、市民参画推進委員会（公募委員 25 人を含め 50 人で構成）を設置し、市民の生活実感から選定された生活課題について、政策の良し悪しや進み具合を計り、またこれからの東海市のまちづくりを考えていくためのひとつの道具として「まちづくり指標」⁽¹⁹⁾が作成されている（平成 15 年 5 月）。

「指標」の作成に当たっては、まず、委員会のメンバーのほか小・中・高校生や青年等から生活課題をあげてもらい、その後の市民アンケート調査（16 才以上で無作為抽出 3500 人の市民）を経て、38 の生活課題を 5 つの理念（安心、快適、いきいき、ふれあい、活力）に分けて決定している。（資料 1）その後、生活課題が達成されているかどうかをよりの確に点検できる指標として 99 の指標を選定している。これが「まちづくり指標」である。この指標の毎年の変化を点検することにより生活課題がどの程度達成され、市民ニーズに合った方向にどれだけ進んでいるかを数値で確認することが可能となる。また、これらの数値について先の青森県の例と同様、「現状値」「めざそう値（5 年後、10 年後）」「役割分担値」が設定されている。（資料 2）

東海市市民参画委員会が編集した「東海市のまちづくり指標 平成 14 年版」には、「これらの数値を見て、市民の皆さんは、いろいろな感想を持つことと思います。感想を持つことが、すなわちまちづくりの一步です。そこから、よりよいものにしようとする意識が生まれ、また、自分たちができるまちづくり活動につながります。」とあるが、例えば役割分担値で市民の役割が数値として表れたとしても、それを“行政の責任回避”として捉えたり、深刻な財政状況を受けて市民を“安上りの行政”のために利用していると批

判するかどうか、それはその人それぞれの考え方である⁽²⁰⁾。

しかし、市民の側にも自分自身の行動をふり返ってみて下さいというメッセージが伝えられていることを、市民一人ひとりが認識していかなければならないだろう。また、後述するが市民参画の手法は決して行政の安上がりのためということではない。行政がすべての責任を持つのではなく、まさに東海市が掲げる「共創」の理念⁽²¹⁾のもとに行政と市民さらに企業が一体となって、それぞれの立場で役割を担いながら共に“ふるさと”を創っていく、そこに変化する時代における市民参画の必然性が存在するし、また新たな「公共」が成立する基盤も形成されていくのだと思う。

6. パートナiership

先のガバナンスの記述で指摘したように、統治者が被統治者を一方的にトップダウンで統治するというのではなく、両者間の信頼関係をはじめ社会の構成員の協力や合意によって「統治」するという新たなガバナンスの考え方では、行政が政策の決定あるいは実施に当たって、広く様々な人たちの意見を取り入れながら実施していくという方式となってくる。

「官と民との役割分担」あるいは「パートナーシップ」「協働」といった言葉が今や地方行政のトレンドとなっているが、このパートナーシップ論については「言葉の由来、政府の膨張への危機感からスタートしていること、特に狭義のパートナーシップがアウトソーシングの手法として活用されることも多いことなどから、NPM における効率化の論議の延長として捕らえられることもあるようである。しかし、いわゆるパートナーシップ論の根底には、常に、サービスの質の関する関心と、主体としての市民の自立という目標とがあり、NPM の目指す価値とは趣旨を異にするというべきであろう。」⁽²²⁾という指摘がある。すなわち、NPM 改革は効率化を旨とした考え方であり、パートナーシップ論は、効率化も要素の一つとして存在するが、優先度としては政策形成過程におけるプロセスを重視しているということである。北川洋一氏は「市民の概念」を捉えるのに NPM が「サービス消費者としての顧客」として、パートナーシップ論が「民主主義主体としての市民」ととらえたところ

ろが象徴的である⁽²³⁾。

青森県や東海市のように住民参画型の政策決定においては、行政内部で意思決定するよりも多くのコストがかけられることとなる。これは注目すべき点で、これまでの行政改革が比較的成本意識に支えられて職員や歳出の削減を図ることによって“小さな政府”を実現しようとしていたが、パートナーシップ論はこれとは別の動きである。多くの自治体が財政運営に苦慮している一方で、なぜコストをかけてまでも住民参画への“こだわり”を持つのだろうか。

地方分権改革が中央政治にとって大きな課題であるが、地方は権限移譲や中央の関与の縮減といった改革よりも、それぞれの地域の実情に応じて実質的な改革に取り組んでいるという指摘⁽²⁴⁾がある。すなわち、地方分権という全国的に進めるべき改革以外に、地域事情によって取り組むべき改革メニューをそれぞれの地域が選択しているということである。そこには、NPM 型を選択したり、パートナーシップ論による改革を志向したりするというわけである⁽²⁵⁾。

パートナーシップの意義について、たとえば山岡義典氏は「新たな公共を形成する上で、行政と NPO との双方が公共性という共通した基盤を持ちながらも、社会的な行動主体として異なる性質を持つがゆえによりよい社会サービスの提供が可能となる。」⁽²⁶⁾とし、異なるがゆえに両者のパートナーシップには多くの混乱や困難が伴うが、そのことに意味があるとも述べている。以下、同氏が指摘する違いを一部取り上げてみる。

第1は提供する社会サービスの受益圏の違いである。行政のサービス圏域は当該行政区域に限られるが、NPO にはこの行政区域を越えることも逆に行政区域の一部地区に限られることもある。行政は、公平性の原則が優先され満遍なく均等にサービスを提供する使命があるが、NPO の場合には行動すべき使命が優先され、受益圏の中でサービスの濃淡も自主的に決めてよく、むしろその違いにこそ組織の活動戦略が反映される。

第2は、組織数、規模、形態の違いである。行政組織は基礎自治体として組織が一つであり価値観も一つとなるが、NPO は一つの行政区域に複数の組織が存在し、また価値観も多様である。たとえば地域に密着したコミュニティ組織である町内会・自治会が生活圏を基盤に各世帯単位で加入し、包括的な

課題解決を図る組織であるのに対し、特定の社会的使命のもとに集まった組織であるNPOは、生活圏を基盤とせず活動する組織であるなど、地域には多様な組織が存在している。また、行政組織は組織に関わる人材の数も多く、役割分担も明確だが、NPOは組織規模も小さく、そのために一人ひとりが多くの仕事に関わらざるを得なくなってくる。

第3は行動原理の違いである。NPOは上からの指示もあるが、個人個人の自主性が尊重され、自己責任である限りかなりの自由もある。この個人の尊重は時に組織としての行動を曖昧にし、組織を混乱させ分裂に導くことも多いが、それが組織としての若さを保つ長所もなっている。

こうした違いに加え、NPOは組織内で職場が変わることはないので、専門的ノウハウが個人に蓄積されるが、行政職員は一部を除いて多くの職場を経験するために異動が激しいという違いもある。NPOの側からすると、担当者が数年で変わり、これまでの経緯が形式的にしか継承されないというもどかしさを感じる事となる。しかし、それが両者の癒着を防ぐことになるし、NPO側の強すぎる思いを客観的で公共性の高いものにするというメリットもある。

このような指摘から、民間団体は行政職員の行動特性を理解してパートナー関係を構築する“覚悟”が必要だし、行政職員も以前は以前ということで継続性を軽視することなく、前任者からの引継ぎを十分行っていくことが必要である。また、両者が対等なパートナーであると認識した上で、行政にとってはNPO活動を「支援」という姿勢も必要である。NPOは使い勝手がいいからといって任せきりで「丸投げ」したり、「育成してやる」といった態度は厳に慎むべきである⁽²⁷⁾。

こうした行政とNPOの異質性を認めた上で、それぞれの長所と短所を互いに認め合いながらよりよい社会を形成していくこと、そこには行政も市民も「自律した個人」の集合として存在するのであって、ここにコストをかけてまでパートナーシップを構築していく必要があると言えよう⁽²⁸⁾。

7. 終わりに

神奈川県大和市では、昨年「大和市新しい公共を創造する市民活動推進条例」

(29)が制定された。本条例は、公共領域の拡大に伴って、長い間行政に問題解決を委ねてきたとの反省から、市民、市民団体、事業者、行政が自らの権利と責任のもとに対等な立場で協働し、新しい公共を創造するための理念と制度を規定したと説明している。また、条例第1条の目的では「多様な価値観を認め合う豊かで活力ある地域社会の実現」と規定しているが、筆者は多様な価値観を認め合うということが今次改革の最も重要な点だと思う。さらに、第7条では相互の信頼関係として「対話し、交流し、学びあう」と規定しているが、この「学び」を条文として盛り込まれたところに大きな意味があると言えよう。

臨時行政調査会以降、行政改革は多くの成果をあげてきた。また、最近の改革では省庁再編や機関委任事務の廃止など、画期的な制度改革も多くなされてきた。ただ、改革もこれで終わりということではなく、まだまだ多くの課題が残されており、今後も改革は継続されていくだろう。今、多くの制度改革がなされる一方で、私たちの意識はどれだけ変わってきているだろうか。

完全学校週5日制をはじめとする教育改革においても、地域や家庭の教育力の向上が期待され、大人が果たす役割の重要性が指摘されるなど今日の行政改革には「自律した個人」を前提として打ち立てられた施策が多くみられる。今後、改革を実効あらしめるためには、私たちの意識に関わることにについて変革の仕組みをどう作り、また工夫していくかが重要なポイントとなってくるし、そこに社会教育も大きな関わりを持つてくる。

一方で、梨本雄太郎氏は「社会の変化に合わせて個人の側だけが適応を迫られるという考え方から、個人の意思を尊重しそれにあわせて組織社会の側が変化するという視点への転換が重要」⁽³⁰⁾である述べている。東海市では、現在、「まちづくり指標」を用いて総合計画を策定しているところであるが、このような政策決定過程への住民参画方式は、まさに同氏が「個人による営みとしての学習が組織や社会集団の変革としての学習に結びついていくことが重要な意味をもっているのであり、そのような視点から官と民のあり方をとらえ直す必要がある」と指摘する点であり、「学び」をとおした「自律した個人」の存在が地域活性化のカギとなる。

そのために、たとえば「学び」の成果を目指して「自治の技術」⁽³¹⁾とも言うべきワークショップの手法の積極的に導入してもいいだろう。行政、市民と

いう異なる属性のもとにある人々が、公開の場において対等な立場で具体的な作業を行いながら合意形成を図っていく、これは、手続きの透明性や質の高い情報公開となるし、一見、まわり道のようにでも得られた成果は大きいはずである。また、パートナーシップを築いていく上での重要な論点として「エンパワーメント」を掲げる論者もいる⁽³²⁾。

「中央政府の権限や財源を自治体に移すだけでは地方分権の目的を達したことにはならない。分権改革の究極の目的は、生き生きとした自治体と自主的な住民活動によって支えられる個性的で豊かな地域社会の創造である。＜略＞地方分権によって自治体の権限と機能はこれまで以上に拡大強化されるであろう。もし、これを従来のように行政と議会の専権として住民が関与しなければ、自分達で責任をもてるまちの将来は築けない。地域公共の課題を住民と行政がともに担い合う社会を創造していくことに、地方分権の究極の目的があることを再度確認しておこう。」⁽³³⁾とあるように、制度改革がいかなされてもその制度を“運用”する住民が「自律した個人」として存在することによって初めて改革が進んでいくし、そのプロセスにおいて「学び」が存在することを意識していく必要がある。

新たな「公共」を構築する際の障壁は、様々な制度改革によって取り除かれつつある。本稿では、行政職員の意識改革について触れることはできなかった。これは、今日の行政改革を私たち「住民」との関わり合いの中で論を進めていったことによる。

いずれにしても「学び」を通した「自律した個人」が域内に多く存在することが、新たな「公共」を形成するために必要不可欠である。その仕組みづくりにどう取り組んでいくか、そこに社会教育の果たす役割があるはずで、このことを今後の自らの課題としていきたい⁽³⁴⁾。

資料1 生活課題マトリックス

理念分野	安心 みんなが安全に、不安なく生活している	快適 さまざまなサービスが便利に使い、気持ちよく暮らせる環境が整っている	いきいき 一人ひとりが生きがいを持ち、充実した日々を送っている	ふれあい 世代・立地・地域などを越えた交流が活発で、人々が支え合っている	活力 農業・工業・商業が盛んで、まちに活気がある
生活環境	1. 大気汚染、ばいじん、汚臭がなく、空気がきれいである 2. 下水道が適切に処理されており、川や海などの水がきれいである 3. 街灯などが整備されており、夜間も安心してまちを歩ける 4. 地震などの災害に備えて、救急病院や避難所、連絡網が確保されている 5. 防災情報が十分に提供されており、市民の防災意識が高い	14. まちや公園にゴミが落ちていない 15. ゴみの減量化やリサイクルが進んでいる			
保健・医療・福祉	6. 医療機関や福祉施設が、利用しやすい場所にある 7. 医療サービスが安心して利用できる 8. 介護などの高齢者福祉が充実している 9. 子供への虐待が少ない	16. 保健・医療・福祉の連携が図られ、総合的なサービスが提供されている 17. それぞれの医療機関が、機能的にネットワークされている	24. 高齢者が活躍できる場があり、生きがいを感じている 25. 介護・福祉などにかかわる人材が豊富である	29. 障害者や高齢者を持つ家族への支援がされている 30. 障害者についての理解を促す教育が行われている	
教育・学習			26. 青少年が健全に成長できる環境である 27. 子供たちにとって学校が楽しく、不登校児童が少ない	31. 家庭や学校などで、モラルの教育が十分なされている 32. 学校・家庭・地域が連携して、子供の教育を担っている	
産業	10. 食品の安全性が高い		28. 若い世代、女性、障害者などを含め、就業の場が豊富である		34. 魅力的な飲食店や商店がたくさんある 35. 商店街が活性化している 36. 新しい地場産業や特産物が生み出されている
都市基盤	11. 子供、高齢者、車いすの利用者などが、安全に通行できる歩道が整備されている 12. 水道やガス、道路などが、地震などの災害に耐えられる	18. 自動車を使いやすいように、道路や駐車場が整備されている 19. 公共施設が利用しやすく配置されている 20. 川や池がきれいで、市民の憩いの場となっている 21. まちに花や緑が豊かである			37. 区画整理や農地整理が進み、土地が有効に利用されている 38. 住宅地・工業地・農用地・商業地など、目的別に区分けされた土地利用が進められている
市民参加・行財政	13. 市民のプライバシーが守られている	22. 税金のむだ遣いが少ない 23. それぞれの行政施策が、縦割りでなく、連携して実施されている		33. 世代を越えて、住民が交流している	

資料2 99指標とめざそう値・役割分担値一覧表(抜すい)

5年後・10年後のめざそう値及び役割分担値は、関係者・当事者の数値を記載しました。															
キーワード	生活課題	指標	現状値 (2002年) 単位	5年後のめざ そう値	10年後のめざ そう値	役割分担値									
						① 個人・家庭	② 近所・地域団体	③ 企業・団体・NPO・市民団体 等内	④ 行政・自治体・関係機関 等内	⑤ 学校	⑥ 市民・市民	⑦ 市民・市民	⑧ 市民・市民	⑨ 市民・市民	⑩ その他
い き き	介護・福祉などに かかわる人材が 不足である (福祉・高齢・福祉)	62 福祉(障害者・高齢者・児童)ボランティア として携わる人の数	617人	645	750	16.11%	16.50%	14.22%	11.14%	14.22%	13.88%	12.80%	0.85%		
		63 福祉(障害者・高齢者・児童)に専門的 関与を持って携わる人の数	623人	700	840	16.71%	15.88%	13.33%	11.33%	11.91%	17.00%	14.79%	1.49%		
	青少年が健全に 成長できる環境で ある (教育・学習)	64 青少年の犯罪・被害件数	717件	600	430	17.00%	13.88%	12.61%	9.42%	15.33%	13.45%	12.57%	4.35%		
		65 家庭で安らげると感じている青少年の 割合(中学生・高校生)	81.3%	85	90	18.43%	13.04%	13.23%	10.97%	15.32%	13.46%	12.55%	2.89%		
		66 青少年の健全育成のために何かが行動し ている人の割合	8.8%	13.8	20	15.91%	15.76%	15.88%	11.07%	14.45%	14.26%	12.57%	1.50%		
	子供たちにとって 学校が楽しく、不 快感・不安が少ない (教育・学習)	67 困ったときに学校の先生には相談しにく いと思う生徒の割合(中学生)	73.7%	62.5	52.5	16.52%	12.11%	11.89%	7.71%	18.62%	15.86%	16.20%	0.88%		
		68 不登校児童・生徒の数の割合	数	174人	150	110	15.73%	12.91%	12.36%	10.18%	17.64%	14.55%	12.73%	2.91%	
			割合	1.90%	1.6	1.0									
	69 学校が楽しいと感じる児童・生徒の割 合(小学生・中学生)	87.7%	90	94	17.70%	12.35%	12.76%	9.31%	18.22%	15.78%	12.97%	1.82%			
	若い世代、女性、 障害者などを主 とする、就業の場が 乏しい (就業)	70 有効求人倍率(参考)	0.67倍	0.82	1.0	17.33%	12.78%	13.97%	12.28%	11.21%	17.71%	15.14%	3.69%		
		71 希望職種への就職率	男	69.7%	70	75	16.09%	11.54%	10.55%	16.27%	15.38%	14.78%	15.58%	0.59%	
			女	72.4%	75	80	16.09%	11.54%	10.55%	16.27%	15.38%	14.78%	15.58%	0.59%	
			男女の差	-2.7 ポイント	-5	-5									
72 従業員数		15,346人	16,000	18,000	17.62%	12.25%	13.41%	17.94%	12.91%	17.07%	16.41%	2.19%			
73 障害者雇用補助金の受給者数	66人	80	90	12.01%	16.16%	12.20%	15.39%	11.81%	16.54%	15.94%	0.88%				
ふ れ あ い	障害者や高齢者 を持つ家族への 支援がされている (福祉・高齢・福祉)	74 障害者の家族の内、社会参加したいが できない人の割合	68.1%	62.5	52.5	16.04%	16.04%	14.04%	13.28%	16.78%	16.29%	15.53%	0.00%		
		75 障害者や高齢者を持つ家族の中で、身 近に相談できる人や機関がある人の割合	47.8%	55	62.5	14.74%	15.72%	16.97%	9.34%	10.32%	18.71%	13.51%	3.59%		
		76 居宅生活支援(給食、通送、介護職員 資材など)のサービスを受けている人数	3,143人	3,500	3,985	16.50%	15.50%	13.00%	8.75%	7.25%	18.00%	15.00%	6.00%		
	77 社会で障害者が理解されていると思う 人の割合	21.9%	30	35	14.93%	15.30%	14.53%	10.42%	13.79%	15.96%	14.19%	1.11%			
	障害者について の理解を促す取 組が行われている (福祉・高齢・福祉)	78 理解されていると感じている障 害者・家族の割合	障害者	22.2%	25	30	16.20%	14.55%	14.55%	10.09%	13.85%	16.43%	13.15%	1.17%	
			家族	23.6%	25	31.5									
		79 体験学習を通じて、障害者のことを理 解できたと思っている中学生の割合	48.5%	56.5	62.5	15.66%	14.32%	12.53%	9.17%	17.00%	15.88%	13.20%	2.45%		
	家庭や学校など で、モデルの教育 が十分なされている (教育・学習)	80 この1年で人に親切にしたことがある中 学生・高校生の割合	87.2%	90	95	17.18%	14.42%	14.04%	10.92%	16.76%	14.23%	10.72%	1.73%		
81 この1年でルールを守っていない子ども に注意をしたことのある人の割合		34.2%	40	50	10.94%	14.18%	15.58%	11.38%	14.74%	13.25%	11.94%	2.61%			

<注>

- (1) NPO といっても、公益法人はもちろん町内会・自治会などの地域コミュニティ組織や PTA、子ども会等のいわゆる社会教育関係団体も非営利組織も存在するが、本稿では“いわゆる”NPO 活動として法律に該当するしないにかかわらず、非営利で公共的な役割を果たすために事業を展開している団体として論を進めている。
- (2) 「社会の変化に対応した今後の社会教育行政の在り方について（答申）」
(http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/index.htm)
- (3) 「青少年の奉仕活動・体験活動の推進方策について（答申）」
(http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/index.htm)
- (4) <http://www.kantei.go.jp/jp/gyokaku/report-final/>
- (5) 地方分権推進法第 4 条(国と地方公共団体との役割分担) 地方分権の推進は、国においては<略>地方公共団体においては住民に身近な行政は住民に身近な地方公共団体において処理するとの観点から地域における行政の自主的かつ総合的な実施の役割を広く担うべきことを旨として、行われるものとする。
- (6) たとえば、地方分権推進委員委員会最終報告(平成13年6月)では、「すべての住民に訴えておきたことがある」として、「地方自治とは、元来、自分たちの地域を自分たちで治めることである。地域住民には、これまで以上に、地方公共団体の政策決定過程に積極的に参画し自分たちの意向を的確に反映させようとする主体的姿勢が望まれる…自己決定・自己責任の原理に基づく分権型社会を創造していくためには、住民自らの公共心の覚醒が求められるのである。…公共サービスの提供をあげて地方公共団体による行政サービスに依存する姿勢を改め…地方公共団体の関係者と住民が協働して本来の『公共社会』を創造してほしい。」とあるように、地方行革の分野においても住民の意識改革を求めている。
(<http://www8.cao.go.jp/bunken/bunken-iinkai/saisyuu/index.html>)
- (7) <http://www.kantei.go.jp/jp/kyouiku/houkoku/1222report.html>
- (8) 「新しい時代にふさわしい教育基本法と教育振興基本計画の在り方について（答申）」 (http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/index.htm)
- (9) 宮川公男、山本清編著『N I R A チャレンジ・ブックス パブリックガバナンス改革と戦略』(日本経済評論社) 2002. 2 p. 10
- (10) 上山信一著『「政策連携」の時代 地域・自治体・NPO のパートナーシップ』(日本評論社) 2002. 11 p. 225
- (11) 岩崎美紀子『共治時代を切り拓く～ガバナンスとは何か』(ぎょうせい) 2001. 5 p. 24

- (12) <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizai/tousin/010626honbun.html>
- (13) この「骨太方針」における NPM の記述は必ずしも正確ではないとの指摘がある（大住莊四郎他共著『日本型 NPM—行政経営改革への挑戦—』（ぎょうせい）平成15年1月 p.3）が、それを分析することは本稿の趣旨ではないので、指摘するに留めることとする。ただ、「論者によって重点の置かれるところが異なっている」（村松岐夫、稲継裕昭編著『包括的地方自治ガバナンス改革』（東洋経済新報社）2003.3 p.122）ということで、必ずしも共通認識が存在しているわけではないということをつけ加えておく。
- (14) <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizai/kaikaku/010921koutei.html>
- (15) 『新たな行政マネジメントの実現に向けて』（平成14年5月）本研究会は、総務省行政管理局を事務局として設置された。
(http://www.soumu.go.jp/gyoukan/kanri/suisin_f.htm)
- (16) たとえば、『イミダス2002』（集英社）では、「ガバナンス」という用語はなく、「コーポレートガバナンス」が掲載されている。
- (17) <http://www.pref.aomori.jp/koutyou/marketing/index.html>
- (18) <http://www.pref.aomori.jp/koutyou/marketing/004/bookver00.pdf>
- (19) <http://www.city.tokai.aichi.jp/>
- (20) 責任論については、たとえば「行政と住民が明確に責任と権限を特定化しておくことが前提で、それ無しでは責任のなすりあいになる。（（前出）宮川公男、山本清編著 p.131）や安上がり論については、「コスト削減という理由が表面化すると、市民は、協力を積極的に行わない可能性がある。…市民の意欲を引き出せなければ、失敗に至る。」（水口憲人他編著『変化をどう説明するか；行政篇』（木鐸社）2000.1 p.136～137）といった指摘がある。
- (21) 「地方分権が実行の段階に入った今、東海市をふるさととして元気いっぱいなまちとするためには、行政のみならず、市民、企業など東海市に関わる人達が『共に』手を携えて、自分達のまちを『創る』ルールづくりから始める必要があるものと考えます。私は、そうした信念から、昨年10月に市民参画推進室を設置し、まちづくりの基本条例や市民参画を促進する条例づくりに取り組んでまいりました。本年は、『共創』の理念の下に、市民の皆さんの参画を得て、まちづくりのバイブルである総合計画の見直しに着手する『共創元年』の年にしたいと思っています。」（東海市長による平成14年度施政方針から抜粋）
- (22) 北川洋一「わが国の地方行政改革の動向に関する考察～マネジメントとパートナーシップの合流への期待と課題」（京都大学大学院法学研究科修士課程論文）

- (23) (前出) 村松岐夫, 稲継裕昭編著 p. 194
- (24) (前出) 村松岐夫, 稲継裕昭編著 p. 300
- (25) 北川氏は, 地方行革はパートナーシップを優先させることにより公正性を追求させ, 次第に NPM 改革によって効率性の追及との両立を目指しているとの仮説のもとに, 具体的な検証を行っている。(前出) 村松岐夫, 稲継裕昭編著 第9章 p. 191 以下
- (26) 辻山幸宣編集代表『市民・住民と自治体のパートナーシップ第3巻 協働社会のスケッチ』(ぎょうせい) 2001. 4 p. 334
- (27) 「『住民を組織し育成する』という発想こそが, いま問題視されている。〈略〉重要なのは『協働』の語を用いていることの意味である。」といった指摘がある。(辻山幸宣編著『分権時代の自治体職員7 住民・行政の協働』(ぎょうせい) 平成10年8月 p. 18)
- (28) 山岡氏は NPO 活動の重要性について, 行政以外に民間も社会サービスを提供することによって一定の競争が生まれ, 受益者の選択肢は増え, 供給されるサービスの内容はより望ましいものへと変わっていくとし, それらのサービスには民間が独立して提供するものや, 自治体と協働して提供することによって量とともに質も高めるものがあると述べている。(前出) 辻山幸宣編集代表 p. 329
- (29) <http://www.city.yamato.kanagawa.jp/katudo/kyoudo/jyorei/jyoreian.html>
月刊地方自治職員研修2003. 7月号「住民の自治力を考える」(公職研) p. 35
- (30) 鈴木眞理, 梨本雄太郎編著『シリーズ生涯学習社会における社会教育第7巻 生涯学習の原理的諸問題』(学文社) 2003. 4 p. 191
- (31) (前出) 辻山幸宣編集代表 p. 244
- (32) たとえば, 『新しい市民』が連携協力して地域社会を変えていったとしても, その変化は一部でしかない。全体を変えていくには, バトリシア・A・ウィルソンがいうように水面下で「個人のエンパワーメント」と「コミュニティ・エンパワーメント」が機能するような環境が整備されなければならない。」「(前出) 辻山幸宣編著 p. 57) や「パートナーシップ論のもっとも重要な論点は, エンパワーメントである。パートナーシップ論は, 目指すべき理念型としての『市民社会』の成熟を目指し, 単に市民側の分担の量的拡大や権限の移譲を求めるという意味だけにとどまらず, 政策過程や自主的な公益活動など様々な場面への参加活動を通じて, 文字どおり市民が『力をつける』ことを目的とする。」「(前出) 村松岐夫, 稲継裕昭編著 p. 193) といった指摘がある。
- (33) (前出) 辻山幸宣編著 p. 15

- (34) たとえば、東海市教育委員会では学校週5日制の完全実施に伴い、土曜日に学校を開放し子どもたちの居場所づくりを進める「子どもと地域の友遊サタデー推進事業」を実施しているが、本事業の実行委員会である地区公民館・市民館の校区運営委員会委員は、地縁組織の代表者が中心となって活動している。今後、本事業を支援する NPO が活躍すること（活躍する前提として教育委員会と NPO とのパートナーシップが必要となる。）によって、これまで比較対象としてたびたび取り上げられている「町内会などの地縁組織」と「生活圏を基盤としない非営利団体」とのパートナーシップによる新しいまちづくり（大和市条例のように違いを認めること、パートナーシップには、こうした意味合いが込められている。そこに「学び」が生きてくるはずである。）が構築できるのではないかと考えているところである。