

論  
説

ローカル・ガバナンスにおける政治と行政  
——日本の地方政府改革を中心に——

江藤 俊 昭

目 次

はじめに

- 一 現状・地方分権改革と地方政府改革の現状
    - (一) 地方分権改革の帰結——「はじめの一步」——
    - (二) 地方分権改革から地方政府改革Ⅰ——団体自治の側面——
    - (三) 地方分権改革から地方政府改革Ⅱ——住民自治の側面——
  - 二 要因・地方分権、地方政府改革を引き起こす要因——成熟社会とグローバリゼーション——
  - 三 今後の視点と課題・ローカル・ガバナンスと社会的セーフティネット
    - 欧米とは異なるもう一つの道 —
    - (一) パートナリシップ論からコプロダクション論へ——ローカル・ガバナンスを踏まえて——
    - (二) 社会的セーフティネットとしてのNPO、近隣自治組織
- 結びにかえて——進行する地方政府改革——

## はじめに

日本における地域政治・地方政府の実際をローカル・ガバナンスという視点から考えるというのが本稿の課題である。「ローカル・ガバナンスにおける政治と行政」というテーマを議論する含意は、とりあえず二つある。

第一には、日本の政治・行政改革の理解にとつては、このテーマが不可欠だと考えたからである。日本では、さまざまな政治・行政改革が進行していることは周知のことである。政治改革、行財政改革、金融改革、教育改革などである。本稿のテーマと関連する地方分権改革もこの中に含まれる。そこで、地域政治や地方政府のテーマを理解することが日本の政治・行政改革を理解する上で必要だともいえる。

しかし、本稿の問題意識はさらに進んで、日本の政治・行政を動かしているのは、中央政府であるとともに地方政府であること、そして、その地方政府改革は日本の政治・行政改革の根幹とはいえないまでも不可欠な要素であることを強調したい。さらに、今日の地方政府改革は、グローバル化の影響していることも確認する。

そもそも、日本の政治・行政システムは、中央集権制だと理解されている。ここから、中央政府、より具体的には各省庁の政策が「最初の一撃」のごとく経済、社会、地方政府の隅々にまで浸透する、というイメージがある。しかし、地方政府は財政でも、政治的アクターでも、さらには政策でも、中央政府と比べて無視できるというものではない。

税財源でみれば、たしかに国民の租税（八四・二兆円、一九九九年）のうち国税は五八・四％、地方税は四一・六％であるが、支出（歳出総額一六三・二兆円）ではこの構図は逆転する。中央政府の支出三八・七％、地方政府の支出六一・三％となる。政治的アクターでみても、地方政府の首長や議員は、国会議員と同様に住民から直接選挙される。しかも、首長は三、二〇〇人強、議員は六〇、〇〇〇人を超えている（国会議員七〇〇人強）。さらに、情報公開、環境、福祉といった政策を推進してきたのは中央政府というより地方政府なのである。

中央政府は、強力なバudgeニング資源を有しているとしても、地方政府に対して一方通行で政策が形成され実施されるものではない。このように考えれば、地域政治や地方政府の改革は、日本の政治・行政改革にとって不可欠であり重要な要素だといえよう。

第二には、ガバナンス (governance) という用語を用いることによつて、高度経済成長に適合した「大きな政府」からの改革を模索するとともに、その際、東アジア（正確にはアジア全体か）に共通な特徴、「社会的セーフティネットワークとしてのコミュニティ」の役割を浮び上がらせることである。

ガバナンスという用語は、とりあえず「舵取り」として理解したい。ガバナンスという用語が流布しているのは、中央政府にせよ地方政府にせよ政府だけでは社会経済の「舵取り」が不可能となっているという時代状況を反映している。経済成長を推進してきた政府は、財政赤字、非効率性をまねき、経済成長という価値観だけではなく多様な価値観を有する国民・住民の正統性を失っている、という状況である。ここから、伝統的ガバナンス（government）に代わって、新しいガバナンス（coproduction）が模索されなければならない。「ガバナメントからガバナンス」（R.A.W. Rhodes）という用語は、この変化を特徴づけているといえる。

その際、政府だけではなく、住民、NPO、企業などのさまざまなアクターによる舵取り（協治・共治）がイメージされている。小さな政府と、それ以外のセイフティネットを担うさまざまなアクターによるものである。社会的セイフティネットを担うNPOといえば、欧米の専売特許のようにいわれているが、別の観点からすれば、東アジアこそ社会的セイフティネットを担う組織が存在している。東アジアの場合、近隣自治を担う組織には、欧米のそれにはない公共サービスの実施機能が存在している。東アジアの政治と行政を考える際には、近隣自治を担う組織にまで立ち入って議論することが必要である。

「ローカル・ガバナンスにおける政治と行政」を議論する二つの含意を念頭におきつつ、第一に、地方分権改革や地方政府改革の動向を団体自治と住民自治という二つのキーワードから確認し、第二に、こうした改革を引き起こしている要因を国内的要因とグローバル化から探り、第三に、今後の改革をすすめる上での視点としてローカル・ガバナンスを提起するとともに、ローカル・ガバナンスを担うアクターを探り出していきたい。

## 一 現状・地方分権改革と地方政府改革の現状

### （一）地方分権改革の帰結―はじめの一步―

一九九〇年代から行政手続法や情報公開法といったルールの透明性が強化された。また、環境基本法も整備され、開発や経済成長志向からの転換というように政策も変化している。さらに、日本の政治行政の担い手を変化さ

せてもいる。政治行政の主体として地方政府の役割を高めたのである。二〇〇〇年四月、日本の政治行政にとって画期的な法律が施行された。地方自治法の大幅改正を含む地方分権一括法と、福祉の転換を明確にした介護保険法（保険者を市町村とした）である。これらの法律にはそれぞれ多様な論点があるが、ここではこれらが地方分権への宣言であることを確認すれば事足る。

従来、日本の政治行政は中央集権的であるという特徴づけがなされてきた。これらの法律の施行によって、それぞれの地域に適合した政策を実行することが以前よりも自由になる。もちろん現時点では、機関委任事務制度（住民が選出した市町村長や都道府県知事を中央政府の機関とした制度）が廃止されたものの、税財源の側面では委譲されているわけではない。しかし、地方分権を前提とした政治行政制度改革が日本の政治行政改革の共通のテーマの一つとなったことは確認してよい。

もちろん日本の政治行政は、マスコミが声高にいうほど中央集権制であったかどうか疑問もある。すでに指摘したように、中央政府と地方政府を併せた政府財源のうち、たしかに地方政府全体は、収入では四割程度である。しかし、支出をみれば逆転し六割以上を使っている。さらに、政策でもいわゆる国家政策よりも地域政策の方が先行しているものも多い。いまでは当然の情報公開、福祉、環境などのテーマでは、地方政府が先行して進めた。

こうした地方政府の活動量の大きさ、先駆的な政策群を想定すると、日本の政治行政において地方政府は重要な役割を果たしてきたことが理解できる。それにもかかわらず、後述するように、少子高齢社会や成熟社会といわれる現代、従来よりも地域密着型の福祉政策や環境政策を実施することが必要になり、そこからさらなる地方政府の強化が構想されている。

そこで、地方分権をさらに進めるために、地方分権一括法を実現した地方分権推進委員会に代わって、地方分権推進会議が発足した。前者は、地方分権推進法に基づくものであるのに対して、後者は、内閣府本府組織令（一部改正）及び地方分権改革推進会議令にも基づくものである。小泉内閣総理大臣から地方分権推進会議への諮問は、「国と地方公共団体の役割分担に応じた事務及び事業の在り方並びに税財源の配分の在り方、地方公共団体の行財政改革の推進等行政体制の整備その他の地方制度に関する重要事項について、地方分権の一層の推進を図る観点から貴会議の調査審議を求める。」というものであった。その他、後述するように、地方制度改革には不可欠な地方制度調査会は今回（第二七次）、地方政府制度の抜本的改革を視野に入れていた。

その意味では、地方分権一括法施行までは、中央集権制の契機の一つであった機関委任事務の廃止を中心とした政府間関係の変更、より正確には「関与の縮小」（西尾勝）を行った「第一次分権改革」、いわば「はじめの一步」の段階であった。今日、税財源を中心としたさらなる政府間関係の変更や、地方政府自体の変更などが議論され実施されるという「第二次」あるいは「第三次」の分権改革の段階に突入している。

## （二）地方分権改革から地方政府改革——団体自治の側面——

全国的な政府間関係の改革（機関委任事務の廃止など）と並んで、個々の地方政府改革もはじまっている。まず団体自治というキーワードから見てみよう。団体自治とは中央政府とは異なるもう一つの政府が存在することの確認である。日本の団体自治の原則は、それぞれが普通地方公共団体である都道府県と市町村の二層制として制度化されている<sup>1)</sup>。今日、この二層制を前提とした改革が現実化している。基礎的自治体である市町村の統合<sup>2)</sup>市町村合

併や、新しい大都市制度の設置<sup>(2)</sup> 大都市制度の再編である。

①市町村合併のうねり。今日の市町村合併は、明治の大合併、昭和の大合併に続く「平成の大合併」といわれる。そのかけ声がかげられはじめた一九九五年以降の市町村合併（以下合併と略記）でも、実際には九市の誕生にとどまっている（二〇〇二年四月一日現在）。実際には全国的に見ると合併は活発化しているとはいいがたかった。

しかし、中央政府をはじめ、県さらには市町村では合併に向けたさまざまな仕組みをつくっている。<sup>(3)</sup> 一方で、中央政府は県と一体となって合併のパターンをつくり、合併を既存の路線とするイメージを作り上げた。一九九九年、中央政府は県に対して、区域内の市町村の合併パターンを含んだ要綱作成を求める指針をだし、二〇〇一年四月までにすべての県で要綱が作成されている。その際、二〇〇〇年度には全県で合併促進のラリー・シンポジウムを実施し、大きなキャンペーンを行っている。他方で、市町村合併特例法には、議員の定数・任期の特例、財政上の手厚い特例措置や、合併後一定の期間の合併前の財源保障といった合併の障害を取り払うさまざまな措置（制限）が導入されている。さらに、小規模町村に対する地方交付税の基準財政需要額算定における段階補正措置のカードが行われている。

総務省は、合併のメリットとして行政の効率化と高度なサービス提供を強調する。もちろん、大型プロジェクトの実施や地域のイメージアップも指摘されているが、「地方分権の推進や少子・高齢化の進展、国・地方を通じる財政の著しい悪化など市町村行政を取り巻く情勢が大きく変化している中、市町村の行政サービスの水準を維持・向上していくとともに、行政の効率化を図るため、市町村合併を求める声が各地で高まっています」（総務省）という指摘に合併のメリットは端的に現われている。

「平成の大合併」は、高度なサービス提供の強調とはうらはらに、むしろすでに指摘した中央政府や県の動向を考慮すれば、「自主的合併」というよりむしろ「強制合併」（高木健二）の感がある。その意図が、約七〇〇兆円（地方分二〇〇兆円）にのぼる中央・地方の債務の累積状況からの脱却にある。この状況をつくり出した政治責任を問うこと、あるいは「強制合併」の仕掛け（サービス強調による住民の顧客志向の醸成）、具体的には合併特例法などによる公共事業行政のバージョンアップといった問題点を指摘することは重要ではある。しかし、それ以上に、現行の政治の大状況を考えれば、合併が今日の財政危機解決とはいえないまでも、緩和のための主要なオプションの一つとはいえる。

法定協議会は、設置数で九五（構成市町村数で三八七）程度であるが、任意協議会や研究会を含めると設置数で六一八（構成市町村数で二四九五）にまでなっている（二〇〇二年七月一日現在）。

②大都市制度の再編。従来の都市制度は三類型だったといつてよい。都制、政令指定都市（以下指定都市と略記）、そして一般市である。そのうち大都市制度なのは、指定都市（二二市）ならびに都制（東京都のみ）である。一九九〇年代半ばからの地方分権改革の帰結の一つは、一般市の分化による大都市制度の多様化であり、指定都市的なものの一一般化である。

指定都市に近づく市が登場するとともに、町村と一体的に理解できる市が残る。逆にいえば、市が指定都市と市といった二類型から、それに中核市と特例市を加えた四類型となったことである。新たに創設された二市は、指定都市を「上限とした引き算」（今村都南雄）から成り立っている。人口要件の相違はある（中核市には面積要件）が、府県から委譲される事務の総量は「政令指定都市Ⅴ中核市Ⅵ特例市Ⅳ一般市」（岩崎恭典）といえよう。複雑



な制度ができあがるだけである。すべての市町村に委譲し、不可能な事務を逆に委託させるという単純な方式は採用していない。

今回の地方分権改革によって、指定都市を筆頭に、中核市、特例市といった準指定都市が生まれた。このことは、六大市の特別市運動の挫折によって生まれた指定都市の歴史的意思を薄めることにもなる。しかし、「引き算」によって生まれた中核市や特例市であるとしても、このことは逆に指定都市的なものを一般化したといえる。

指定都市、中核市、特例市は、「一般の市町村」以上に府県からさまざまな事務委譲を受けている。いわゆる府県の空洞化が生じる。今日の市町村合併推進の動向を視野に入れば、この傾向はさらに進む。ただし、この「空洞化」を消極的に捉える必要はない。事務委譲は、これらの市と府県との相互の協議に基づくものであるからだ。さらに進んで県の役割の明確化として積極的に位置づけることも可能である。「一般の市町村」への支援の役割である。中山間地域の市町村のなかには、合併に向けて動き出さないか、合併したとしても効果が希薄であるものも少なくない。そこで、市町村が処理している事務を都道府県に委託する方が増大する。こうした府県の役割の変化は何も突飛なものではない。たとえば、東京都の多摩地域の市町村のほとんどが水道事業と消防事業を東京都に委託している。これを応用してもよい。

なお、現実性は乏しくなっているが、首都機能移転後の都制度について考えておこう。首都機能移転法（「国会等の移転に関する法律」一九九二年、九六年改正）やそれに基づく報告書は、大都市東京の見方を転換させた。<sup>4</sup>従来は都市が大きくなれば必然的に問題が生じるという過大都市論の立場から、首都機能の一部あるいはすべてを移転させることによって、都市問題を解決しようとしてきた。しかし今回、この論理を転換させ、首都の存在が、他

の機能を集積させるのではなく、逆に首都の存在が世界都市として機能するために必要あるいは弊害となっているという認識である。このように移転後も大都市東京は継続し、したがって都制は存続する。

一九九〇年代半ばからの分権改革は、大都市制度に多様化を迫った。都制は存続しているが、大都市制度である指定都市に類似する中核市や特例市が登場し、指定都市的なもの一般化を招いた。さらに、「残った」一般市町村の中には、府県の支援を前提としなければならないものも少なくない。このように考えれば多様化した大都市制度を団体自治という観点から再度問い直す時期にきている。

### (三) 地方分権改革から地方政府改革Ⅱ―住民自治の側面―

地方政府改革の現状を団体自治とは異なるもう一つのキーワードである住民自治の側面を見ていこう。住民自治とは、地方政府は住民がつくり出すものということである。この側面は法律で規定するには馴染まないものである。しかし日本の場合、地方政府の組織運営については地方自治法で、公職者の選挙は公職選挙法で詳細に規定されている。今後、これらの法律の緩和が必要になるであろう。

それにもかかわらず、住民自治という側面から見て興味深い動きがある。一つは、住民自治を規定しているこれらの法律を踏まえながら住民自治を拡充しようという動きである。地方自治法に規定されている住民による条例制定改廃の直接請求を活用して、住民投票条例を策定しようという動きもこの一つである。また、同法は市町村に基本構想を策定することを義務づけている。この原案を作成する際に、委員を全員公募で募って、しかも白紙から構想させる動きもある。さらに、立会演説会は公職選挙法では禁止されているが、それと実質的に類似している公開

討論会を市民や学生が企画して実施している。

もう一つは、すでに述べた地方分権一括法により機関委任事務の廃止により、住民、そして議会はすべての領域にかかわることができるようになった。つまり、地方政府は地方行政といわれることが多く、政治の要素は希薄化していた。今日地方政府は、地域政治の舞台としてその役割を高めることになった。

## 二 要因…地方分権、地方政府改革を引き起こす要因

### ―成熟社会とグローバリゼーション―

地方分権改革および地方政府改革を生じさせる要因は多様で根深い。国内的要因とグローバリゼーションという二つから考えたい。

①国内的要因Ⅱ成熟社会への対応。細川連立政権の成立は、地方分権や地方政府改革を進める政治的要因であった。さらに中央地方政府併せて約七〇〇兆円にまでおよぶ累積赤字は、地方分権を進める要素として無視できない。しかし、より重要なことは経済成長の促進に適合的な中央集権制を、成熟社会に適合的なシステムに転換させようという認識である。

地方分権の推進役であった地方分権推進委員会は、少子・高齢社会への対応、変動する国際社会への対応、東京一極集中の是正、個性豊かな地域社会、に対応するためには地方分権が必要であるという。一般的には、変動する国際社会への対応といったグローバリゼーションの要因よりも、国内的要因を議論している傾向がある。追いつき

追い越せ型システムとしては中央集権も必要だったが、成熟社会にはそれは制度疲労を起こし地方分権にとって代えられるという認識である。

②グローバリゼーション。地方分権論の要因はほとんど国内レベルで議論しているが、グローバリゼーションに伴う要因も看過できない。変動する国際社会には、中央政府は身軽になつて機敏に対処することが必要だという論理である。中央政府は、軍事外交を担うイデオロギー・ポリティクスとナショナルミニマム整備を担う。福祉などのインタレスト・ポリティクスは、地方政府に委ねるようになる。地方分権は中央政府の役割変更からも導き出されてもいる。

さらに、地方分権や地方政府改革の要請には、グローバリゼーションに伴う地域変動の要因もある。都市間競争の激化および外国籍住民の増大などである。

第一には、都市間競争を切り切るための地方政府改革である。中国のWTO加盟は、日本に地方政府改革を含めた改革を迫る。単に、トイザラスをはじめ外国企業の参入あるいは撤退というレベルを超えて、インターネット販売拠点を視野に入れた都市政策を実施しなければならない。したがって、地域個性を打ち出せる地方政府こそが、都市間競争で勝利することができる。今必要なのは、それぞれの地域の個性が重視される政策を機動的に実施できる地方政府である。

つまり、多国籍企業に翻弄される都市ではない。グローバルな動向を視野に入れ、主体的に選択できる都市である。日本にとつて不幸なのは、世界都市論が二一世紀の都市像として定着せず、バブル経済の時代の開発戦略のタームとしてみなされていることである。八十年代の世界都市東京はその典型であった。大阪での「大阪湾臨海地域

開発整備法」(一九二一年)へ至る一連の動向も結果的に同様である。

今後さらに加速するグローバリゼーションの下で従来と異なる論理と制度が必要となる。しかし、すべてがこのトレンドに飲み込まれるわけではないことは常に意識すべきである。しかも、地域資源(景観や人材を含む)、地方政府の規制や支援政策は都市間競争に能動的に作用する。つまり、地域が主体だともいえる。<sup>(3)</sup>

したがって、このグローバリゼーション時代の都市間競争は、日本の経済成長期の地域開発の典型で、その多くは失敗した外来型開発志向ではその目的を達成できない。その際、都市間競争は国内で行われ、それぞれが個性に乏しかった。中央政府のマニユアルにそった外来型開発だったからである。したがって、個性を追求できる権限を有した都市制度が必要となる。

アジアに目を向けると、特別の市が存在している。中国の北京、天津、上海、台湾の台北、高雄などは、中央政府直轄市である。韓国のソウルは特別市であるが、釜山、仁川、大田などの広域市は、州と同格の自律性を持った市である。それぞれの国の歴史や政治・文化があるので、日本に当てはめることはできない。しかし、グローバリゼーションの下での経済・社会を踏まえると、どちらの制度にせよ機動的であることは了解できる。日本の場合、都市の個性を重視するとすれば、中央直結ではなく府県と同格の自律性を持った市を想定するとよい。一九四七年の地方自治法の規定には、府県の区域外に独立する、市としての事務の他に府県と同様の機能を有する特別市制度が盛り込まれていた(一九五六年廃止)。これを再移入することを構想してもよい。

第二は、外国籍住民の増大である。従来からのオールドカマー(戦前から居住していた者やその家族)とともに、ニューカマー(とくに一九八〇年代以降日本に居住した者)が急激に増大している。外国籍住民の増加は今日

顕著となっている。「外国人登録者」数は、一九九二年（二二八一六四四人）に日本の総人口に占める割合が一・〇％を超えてからもさらに延び、一九九六年（二四一五一三六人）には一・一二％となっている。<sup>(6)</sup>二〇〇〇年（一六八六四四四人）には一・三三％にまでおよんでいる。この数字にいわゆる「不法滞在者」は含まれていないので、外国籍住民は実質的にはもっと多いと考えられる。

なお、人口に占める「外国人登録」者の都道府県別割合は、東京都一七・六％をトップに大阪府一二・三、愛知県八・三、神奈川県七・一、兵庫県五・九と続いている（二〇〇〇年末現在）。ちなみに、一九九六年は大阪府二・四をトップに東京都二・一、京都府二・一、兵庫県一・八、愛知県一・七だった。なお、地域によっては、この数値を大きく超えるところもある。たとえば、東京都に位置する新宿区（特別区）は、全体では八％程度であるが、地域によっては三三％にもおよんでいるところ（大久保二丁目）もある。

国籍別では、日本の歴史を反映して、韓国・北朝鮮が最も多く（構成比三七・％）、中国一九・九となっている。それらに、ブラジル一五・一、フィリピン八・六、ペルー二・七、アメリカ合衆国二・六、と続いている。韓国・北朝鮮は、他の国籍の住民が増加傾向を示しているのに対して、実数においても低下傾向を示している。ここであげた登録者の国籍は、韓国・北朝鮮およびアメリカ合衆国を除いて実数においても構成比においても増加しているが、とりわけブラジルとペルーの伸びは急激である。一九八九年を起点とするとブラジルは一七・五倍、ペルーは一・二倍と激しい。これは入国管理法の一九九〇年改正によって日系二世・三世が入国しやすくなっているためである。なお、中国は、一九七七年から増加傾向を示している。いわゆるオールドカマーとともにニューカマーとしての入国者の増大が見て取れる。

地域の現実とは、外国籍住民が無視できないものとなってきた。外国籍住民の急激な増大もたしかにその要因である。それに加えて、アジア系とは異なる言語・文化、人種の相違が明確になることにより、より身近に外国籍住民を意識するようになった。さらに、一方で人種差別や偏見の「ゆらぎ」とも相俟つて、アジア系住民の民族としての権利意識の高揚も理由に挙げてよいであろう。

このような状況を反映して、「外国人は住民です」という観点からさまざまな施策を展開する自治体も増大してきた（括弧内は先駆的な事例を示している）<sup>(7)</sup>。

外国籍住民の登録の際の窓口対応（外国人世帯別台帳の整備・川崎市、外国籍住民を雇用している企業への日本語講師派遣・真岡市）。妊娠から保育園への入所までの対応（外国籍の母親のネットワークづくり・川崎市、外国語版母子手帳の交付・山形県最上地域）。学齢期の子どもの教育への対応（多言語の就学案内の送付・大阪市・相模原市、民族教育の充実・東大阪市・高槻市、日本語指導教育の充実・横浜市・高槻市・広島府中町）。地域住民同士の異文化交流への対応（日本語学級の開催・川崎市、母語の図書整備・綾瀬市、文化交流の場づくり・川崎市）。就労と労働への対応（労働相談の充実・東京都、実態調査・品川区、外国籍労働者の受け入れ・群馬県大泉町）。住宅問題への対応（公営・民間住宅の門戸を広げる・京都市・大阪府、住宅条例の制定・新宿区、学生会館を利用し留学生に住宅やアルバイトの情報を提供・福岡市）。医療と健康問題への対応（医療情報がガイドマップの編集・大阪府・岡山市・富士宮市、医療通訳システムの構築・綾瀬市、緊急医療に対処するものとして行旅病人及行旅死亡人取扱法の復活・東京都、未払医療費の補填・群馬県）。生活保護と年金問題への対応（重度心身障害者特別給付金の支給・高知市・高槻市・神戸市、外国人高齢者福祉手当の支給・静岡市）。緊急保護が必要な助成

表1 外国籍住民諮問機関

設置自治体 (括弧内設置年)	委員の構成：外国籍住民数／委員数 (括弧内選考方法)	議題の決定者	報告書	実効性	備考
東京都 (1997)	25/25 (13名公募、12名指名)	委員	有	無	
神奈川県 (1998)	20/20 (全員公募)	委員	有	無	
大阪府 (1992)	6/10 (有識者を指名)	委員	有	無	
兵庫県 (1999)	13/17 (外国籍住民および行政関係団体を指名)	行政	無	無	
川崎市 (1996)	26/26 (全員公募)	委員	有	正副委員長が市議会で報告、提言の実施状況を会議で報告	条例設置
浜松市 (2000)	10/10 (国籍別グループの代表的な人を指名)	委員	有	世界都市化ビジョンの策定に参加	
京都市 (1998)	7/12 (外国籍住民は公募、日本人は有識者を指名)	委員	有	無	
大阪市 (1994)	7/14 (有識者を指名)	委員	有	提言を受けて外国籍住民施策基本指針を策定、年1回の会議で施策の進捗状況を報告	

注：樋口直人「外国人の行政参加システム」『都市問題』第92巻4号、2000年4月号、表1・2・3を参考に作成。



への支援（外国人女性の緊急避難センターへの助成・東京都）。以上のような施策である。

ここにあげた事例はすべて、自治体の努力の成果といってよいが、サービス提供という領域での外国籍住民とのかかわりである。いわば、外国籍住民をサービス対象として規定している。どのようなサービスを誰にどの程度提供するか、といった意思決定にかかわる場面ではなかった。

しかし今日、すでに指摘した住民自治の充実とともに、着実に外国籍住民を政治行政の主体とした住民自治も育っている。外国籍住民の声を政策に反映すべく外国籍住民の諮問機関が設置されている（表1参照）。

国内的要因およびグローバルゼーションという要因から再度今後の課題を抽出すれば、地域密着型施策をどのように作成し実行するかということになるであろう。具体的には、さらなる権限や財源の委譲というように地方政府を強化すること（団体自治の強化）、および地域運営を地方政府だけに委ねず住民、NPO、地域企業などによる協働を構築すること（住民自治の強化）である。

### 三 今後の視点と課題…ローカル・ガバナンスと社会的セーフティネット

#### — 欧米とは異なるもう一つの道 —

#### (一) パートナリシップ論からコプロダクション論へローカル・ガバナンスを踏まえて

新しい地方政府では、首長、議員、自治体職員が「正しいのは我々であり、住民に対して公的サービスを提供し

てやっている」といった従来型の温情主義的官僚主義を転換させることが必要である。新しい地方政府は、役割において、また政策決定主体においても大きな転換を伴っている。

新しい地方政府は、公的サービスの唯一の提供者ではもちろんない。福祉やまちづくりに見られるように民間企業やNPOが公的サービスの重要な役割を果たすようになってきている。地方政府は、公的サービスの提供者であるとともに、さまざまな提供者の条件を整備したり支援したり、あるいは多様な供給者間の調整の役割を担う。

新しい地方政府としてさらに重要なことは、地域政策を策定する際にさまざまな議論を行えるシステムをつくり出すことである。従来は、中央政府の基準や財源に縛られ、議会や住民が十分に議論することは困難であった。中央政府の基準にあわせた地域政策を遂行しなければならなかったからである。新しい地方政府は、地域に根ざした政策を遂行するために、透明性を増すことはもちろん、議会での活発な議論、さらには住民自身が直接議論する場を設置することが必要になっている。

ようするに、地方分権時代とは「関与の縮小」によって、地方政府の役割が高まったことだけをさすのではない。むしろ、地域の公共問題に、地方政府だけではなく住民、企業、NPOなどさまざまな個人や団体が積極的にかかわることが期待されている。議会を含めて地方政府は、住民に開かれたものでなければならぬ。

地方分権をこうしたさまざまなアクターの協力による統治（協治・共治）というイメージとオーバーラップさせて理解すると、ガバメントからガバナンスへという用語をもじって、ローカル・ガバメント（地方政府）からローカル・ガバナンスへ、と理解することもできる。つまり、地方分権が政府間の権限の分捕り合戦のイメージを持つのに対して、地方政府のあり方をも転換させることが必要だということを強調してローカル・ガバナンスを用いる

ことにする。

「ガバナンスとは、人間の社会的集団の統治にかかわるシステムを構成する諸社会的行為者の相互関係の構造と行為者間の相互作用のプロセスが発現する形態」として捉え、政府を統治行為主体とする伝統的ガバナンス（Ⅱガバメント）に、さまざまなアクターが統治行為主体となる新しいガバナンス、あるいは現代的ガバナンスを対置する議論を踏まえている<sup>(8)</sup>。企業や中央政府の改革を議論する際に用いられることの多いガバナンス論は、地域政治や地方政府改革の議論でも有効である。

しかし、日本の地方政府改革の議論でやっかいなのは、政府だけが統治主体ではないことを強調するだけでは済まないことである。つまり、地方政府に財源権限があつて、改革課題として政府主導からさまざまなアクターの協働・協治への転換を強調する議論を採用することはできないという意味である。一方でローカル・ガバメントという地方政府強化という従来型ガバナンスをすすめるとともに、他方でシティズン・ガバナンスという言い過ぎになるかもしれないが、住民、NPOや地域企業による地域運営としての現代的ガバナンスをすすめる、という二面作戦を採用しなければならない。

前者の従来型ガバナンスの強化は、いわば団体自治の強化ともいえる。さらなる地方分権改革ともいえるが、それとともに大都市を府県と同格の特別市にするなど二層制自体を改革する議論へと連続している。後者の現代型ガバナンスは住民自治の強化ともいえる。今後その関係を問うことこそが課題となる。

日本の地域政治や地方政府改革には、パートナーシップ (partnership) という用語が満ちあふれている。地方政府が地域政策の唯一の決定者、公共サービスの主要な提供者、といった考えを払拭するために、住民、NPO、

図1 ローカル・ガバナンスにおける地方政府の対応

政府の対応	地方政府の事例
再生化	地方行政改革（狭義：スリム化、職員定数管理、職員意識改革）
委譲化	都市内分権（世田谷区）、広域連合
外部化	第三セクターの設置、NPO・企業への委託、PFIの導入、公設民営化（保育園など、三鷹市）
自己組織化・協働化	開放型議会（文京区）、直接請求の台頭（第三の波）、条例に基づく住民投票の台頭（新潟県巻町など） まちづくり協議会（神戸市）・住区協議会（中野区）、パートナーシップ協定（三鷹市）

企業がこれらの領域に登場し、重要な役割を担い、地方政府との対等平等な関係 $\parallel$ 協働をつくりだす、という規範を示す用語として流布してきている。このパートナーシップは、一方では従来の住民参加や市民参加という政治過程への限定的参加とは異なること、他方では住民団体は単独で活動することでも、また行政の下請け的活動をすることもないことが含意されている。それらのアクターの対等平等関係を強調するという意味では今日的である。

しかし、ローカル・ガバナンスの議論を踏まえて、このパートナーシップを考えると（図1参照）、その射程は狭すぎるし、時として逆の効果を引き起こしかねない。ローカル・ガバナンスでは、地方政府自身の再生化（ $\parallel$ 再編）が前提となる。その上で、委譲化、外部化、自己組織化・協働化が行われる。パートナーシップでは、主体間の関係を議論している。住民、NPO、企業がパートナーシップを結ぶ対象である地方政府（多くは行政といっている）は、所与のものとして前提とされている。地方政府自体の改革 $\parallel$ 再生化の問題意識は希薄である。ここから、パートナーシップを結ぶとしても、地方政府の下請け機能化される可能性も高い。

そうだとすれば地方政府改革、地域政治改革を含み込んだ用語が必要である。<sup>(10)</sup> コプロダクション (coproduction) には、主体間の協力関係だけではなく結果や政府の再生化を含み込んだ概念である。「広義では、生産的か非生産的にかかわらず、都市サービスに影響を与えるあらゆる市民活動」というパートナーシップと同様の意味である。狭義では、「直接的で積極的な市民の貢献に」限って理解される。ゴミ収集を容易にするために、道路に面したところにゴミを置く活動などのように、公務員の時間を節約するといった「生産」が行われていることを想定している。<sup>(11)</sup>

コプロダクションとしての協働を日本にいち早く紹介した荒木昭次郎は、その要素として、地方政府が民主的原則で公共サービスを生産・提供することや、住民と行政とのパートナーシップを確立することではなく、「市民の積極的関与を通じての生産が自治体政府だけの判断によるそれよりも生産性効果が高いこと」、「その生産過程への住民の参加とエネルギー投入が可能となるような住民と行政の関係環境を創造していくこと」をあげている。<sup>(12)</sup>

パートナーシップといった主体間の関係だけではなく、「生産性効果」を視野に入れている。ようするに、協働をパートナーシップといった主体間の関係だけに限定せず、主体それぞれもそれらが関係をもつことよって、新たな何かを生産するという視点を含めて理解している。ローカル・ガバナンスを踏まえる、コプロダクションとしてアクター間の関係を理解することができる。

## (二) 社会的セーフティネットとしてのNPO、近隣自治組織

ガバナンスあるいはローカル・ガバナンスが議論されるのは、中央政府、地方政府を含めた「政府の失敗」をど

のように乗り越えようとするかの問題意識が存在している。社会的弱者をどのように見るとともに、経済の活性化、活力ある社会のイメージをめぐる争点が含まれている。比喩を使えば、サーカスの空中ブランコや綱渡りの演技を高度化するには、セーフティネットをはった方がいいか、それともはずした方がいいか（神野直彦）。はずせば、失敗は許されず、真剣に演技する。しかし、リスクの高いアクロバットは演じず、安全な演技をくり返す。それに対して、ネットがはつてあり、再挑戦が可能なら、アクロバットにも挑戦する。

いわゆる第二の道の新自由主義戦略（サッチャーリズム）は、社会的セーフティネットをはずせとは言わないまでも、最低限で押さえようとするものである。勝利を目指して競争すれば「活力ある社会」となる。市場経済における優勝劣敗、弱肉強食の競争原理に敗れた敗者や弱者を救うのが社会保障などの社会的セーフティネットである。これは個人の福祉依存を招き、市場経済は活性化しなくなる、と考えるからである。

それに対して、第一の道である福祉国家修正戦略と第三の道であるニューレイバー戦略は、社会的セーフティネットを充実させる。これがあるから、冒険的投資も可能となり、将来も予想できることによって、貯蓄というより消費を促進し、「活力ある社会」ができると考えている。しかし、これらの二つの道も供給の仕方（結果平等か機会平等か）と、供給主体（政府自体か企業やNPOか）では明確に異なっている。

日本は今日、新自由主義戦略を採用しているが、それだけでは社会的弱者はさらに困窮し経済活性化も進まない。そこで、社会的セーフティネットの挿入も想定される。NPOが注目されてきたのはこのような文脈であった。

特定非営利活動促進法（通称NPO法、一九九八年施行）が制定された。一二の特定分野とは保健・医療・福

祉、社会教育、まちづくり、文化・芸術・スポーツ、環境、災害救済、地域安全、人権擁護・平和、国際協力、男女共同参画社会、子どもの健全育成、およびそれらの活動の支援であり、国際的な活動も含まれる。税制上の優遇措置では、問題を残しているが、寄付をした個人・企業への免税措置は導入された(二〇〇一年)。

本来、非営利政府組織であるNPOという用語自体は、もつと広い意味を持つている。それは、日本の財団法人・社団法人(約二六〇〇〇団体)、社会福祉法人(約一六〇〇〇団体)、学校法人なども含まれる。NPO法人とこれらが社会的セーフティネットの役割を果たすことになる。認可法人が七六三四(二〇〇二年七月二六日)と急激に増加しているのは、こうした時代状況を反映しているといえる。規模の小さな団体も多く、これらの活動を支援する条例や団体(インターミディアリー)の役割が重要である。

ガバナンス研究からNPOを高く評価した論者は、地域への密着性や継続的關係というNPO自体の問題点を指摘している。「NPOは地縁と血縁を超えるドライなネットワーク性に利点を有する一方で、地域への密着性や継続的關係において劣る。市民社会でのガバナンスが政府のガバナンスを補足したり分担したりするものであることを認めたくえて、欧米的なNPOや教会組織と異なるアジア的な協調組織を再構築することがシステムの強さになると考えるからである。緊急時のみ支援があり後は個(弧)人的社会に暮らすことだけが最適とは思えない」、という問題意識である<sup>19)</sup>。緊急時に重要な役割を果たすNPOは、その課題を果たすと地域から遠ざかる。近隣住民組織を社会的セーフティネットとして再構築する視点である。これはアジア的な協調組織の再構築なのである。

日本には、自治会・町内会が約三〇万団体の存在している。これらは、それぞれのコミュニティには排他的な領域団体である。コミュニティの課題解決に、自治会・町内会は、商店会、老人会、婦人会、青年団、子供会、さら

にはPTAといった団体とともににはげんでいる。すでに、自治会・町内会は親睦だけではなく、公共的な活動を担っている。ゴミの分別処理、防災、行政からの連絡事項（回覧板）、募金などである。

自治会・町内会の前近代性はかつてから批判され、GHQからは解散命令も出されていた。それは、半ば強制の全戸加入、加入単位が世帯で個人ではないこと、行政の下請け機関化、宗教組織との未分化（氏子組織）などによるものである。この問題は薄らいできているものの、若年層や新住民からの批判は根強い。こうした批判から、近隣自治組織として自治会・町内会をはじめ地域団体のほかに個人での参加を含めた、まちづくり協議会、住民協議会といった新しい組織も登場してきた。

三鷹市の住民協議会は、コミュニティ・センターの管理運営だけではなく、福祉、まちづくり分野の活動を展開している。コミュニティ・センター祭りや運動会、高齢者への配食サービス、会食サービスへの会場提供、あるいはボランティアと協力したりハビリティーション事業の実施などである。

日本のこうした近隣住民組織は、排他的地域独占組織でありその地道な活動ゆえに、地方政府も認知し政策形成や執行にあたって無視できない存在となっている。自治会・町内会さらにはまちづくり協議会、住民協議会といった近隣住民組織は、サービス提供者という役割とともに、住民の意見の代弁者として行動する役割をもっている。

近隣住民組織は地域性を、NPOは分野、テーマ性が重視される。しかし、両者が一体化する動きもみられる。いわば専門細分化する傾向の都市型NPO法人に対して、地域の暮らしを総合的に支援するコミュニティNPO法人が設立された。八頭郡智頭町新田の住民は、NPO法人「新田むらづくり運営委員会」を立ち上げた（二〇〇〇年十一月一七日）。集落（コミュニティ）NPO法人としては全国で初めて認証され、集落の活性化に意欲的に



取り組んでいる。コミュニティNPOは、NPOのドライ感覚とともに、地域性をおびているといえる。新しい動向として注目できる。

近隣住民組織をこのように見ていくと、ヨーロッパとは異なる性格が浮かび上がる。アジア型といってもいい性格である。ヨーロッパの場合、近隣住民組織は「ほとんど意思決定を任務としており、それを受けて執行するのは行政の役割」である。それに対して「日本を含めてアジアの場合は、地域の合意形成(意思決定)に加えて、コミュニティ・センターの管理運営などの事業を執行することに大きな重点があるケースが多い」<sup>(14)</sup>。

日本では、コミュニティをめぐる議論として、一方では、すでに指摘したような自治会・町内会、さらにはまちづくり協議会、住民協議会といった近隣住民組織の活性化の議論がある。他方では、地方政府の支所や出張所に権限財源を委譲し、そこに住民参加制度を配置しようという議論(世田谷区の地域行政制度など)もさかんである。

そこで二つのベクトルを視野に入れた近隣自治制度を構想することが今後の課題となる。つまり、「地域の共通課題、共同課題に関する住民による公共政策形成の基礎単位として、また社会的セーフティネットの基本単位としてコミュニティがますます重要な役割を担うようになっていくこと、さらには基礎自治体の機能・権能をより狭域の地域単位に分散・分権するという都市内分権の視点の重要性が高まっていること、そしてこれらの二つの視点が交差する結節点に、今日的な自治コミュニティの基盤づくりが要請されている」<sup>(15)</sup>のである。この交差は、今後の制度設計に担われることになる。

この制度設計にあたっては、中国の居民委員会、韓国の班常会といった住民組織を参考にできるだろう。<sup>(16)</sup> サービス提供者という役割とともに、住民の代弁者として行動する役割だけではなく、地方政府の下部組織の役割も担う

からである。この東アジア型が、日本に直接適応できないとしても今後の検討素材として有用である。

社会的セーフティネットの構築は、経済成長の最中にあっても重要ではあるが、「小さな政府」をつくりだす経済成長後にとりわけ重要になると思われる。アジア型あるいは東アジア型の近隣住民組織は、その制度設計にあたって重要な素材である。

### 結びにかえてー進行する地方政府改革ー

一九九〇年代半ばからの地方分権改革は、第二次世界大戦後の日本国憲法に基づいた地方政府制度の大幅変更に帰着しそうである。

団体自治としての地方政府自体の改革として問われている論点を再度整理しておこう。市町村合併を推進しても、地理的文化的な理由で合併できない市町村や、合併しても小規模な市町村への対応をどうするか。大都市制度は、現行のように都道府県の下にあるべきか、それとも特別市のように都道府県とは独立し並存させるか。その場合、都道府県の役割をどのように考えるか、さらには都道府県を超えた政府、たとえば道州制を設置すべきかどうか。一九九〇年代半ばからの改革は、これらの論点に答えることを迫っているといえる。

第二七次地方制度調査会は、小泉純一郎総理大臣より「社会経済情勢の変化に対応した地方行政制度の構造改革について、地方自治の一層の推進を図る観点から、貴調査会の調査審議を求めるといふ諮問を受けた（二〇〇一年一月一九日）。そこでの議論の論点は、こうした時代状況に答えようとするものであった（第二七次地方制

度調査会の審議事項)。

①小規模市町村の対応。市町村は原則的に同じタイプのものであるという認識、いわばフルセット主義であるが、この発想を転換させるかどうかの議論をしなければならないという。具体的には小規模自治体をどうするか、つまり「引き続き、基礎的自治体としての法人格をそのまま残すか、基礎的自治体ではない形で法人格を有するものとするか」という論点に挑戦することになる。

②大都市制度について。大都市政府のイメージとして政令指定都市か、中核市程度か、といった論点だけではなく、都道府県との関係を問うことになる。つまり、大都市の自立性を高める方向か、都道府県の役割を高める方向か、といった論点に加え、「都道府県から完全に独立して、市の権能と府県としての権能を併せ持った『特別市』を制度化することについてどう考えるか」といった論点も浮上せざるを得ない。

③都道府県合併や道州制について。市町村合併によって、都道府県が果たしてきた広域機能、連絡調整機能、補完機能は変容するという認識の下で、そのあり方を考える、という一般的な論点のほかに、都道府県合併や道州制の検討が論点となっている。

④地方税財源について。地方政府の二層制などの改革は、当然税制度改革が必要である。しかし、論点整理では、いまだ地方財政の健全化や税源移譲を含む国・地方間の税源配分の見直し、といった程度の論点である。

こうした権限・財源の拡充の可能性は評価できるとしても、具体的な制度設計がわからなければ評価できない。同時に、地方政府改革にはもう一つの側面である住民自治の側面がある。当該地方制度調査会では、「住民との協働」が「その他」の項目でとりあげられているにすぎない。この点はそれぞれの地方政府や住民が制度設計するこ

とであり、すでに指摘したように従来の法律による拘束の規制緩和が望まれる領域である。

それにもかかわらず、現行の日本国憲法や地方自治法で想定する地方政府のイメージは、まだまだふくらむ可能性がある<sup>17)</sup>。議会も首長も住民が直接選挙し、それらがチェックアンドバランスを行う機関対立主義を想定していること（国政は議院内閣制）。このことにより議論は活発になる。また、議会は一院制であること（国会は二院制によるチェック）。このことは住民のチェックと政策形成への積極的参加を想定している。住民参加といわれる領域である。さらに、住民が政治の主体となる直接請求制度が存在していること。条例制定改廃の直接請求や選挙された公職者（首長、議員、議会）などのリコールなどの直接請求がある。これらは十分には活用されてこなかった。さらに、社会的セーフティネットとしての近隣組織などのさらなる活用なども構想してよい。住民自治の拡充のための法規制の規制緩和とともに、従来の法律の下でも可能な方法を充実させることも重要となっている。今日、地方政府は大幅な改革の時期である。住民は、この改革の直接的な影響を受ける。同時に、住民はこの改革に積極的にかかわることもできる。住民が自治の主体として登場する時期をむかえている。

注

- (1) 都は市の性格を併せ持つていることにより、基礎的自治体である特別区（二三区）は特別地方公共団体である。
- (2) より詳細には、江藤俊昭「広域行政と基礎自治体の新たな動向―九〇年代半ば以降の地方自治制度改革から読む―」『自治体学研究』八三号、二〇〇一年九月、および同「大都市制度改革をめぐる諸問題―多様化する都市制度改革の行方および大規模化の中での小さな政府創造を中心に―」『市政研究』第一三五号、二〇〇二年、で論じておいた。
- (3) 自治省（現総務省）は、一部事務組合との相違を強調し広域連合の推進に舵を切っていたのとは対照的に、今日それらを同列

- 視して問題点を指摘するに至っている。たとえば、両者を同列視し「責任の所在が不明確となりがちであり、また、関係団体との連絡調整に相当程度の時間や労力を要するために迅速・的確な意思決定を行うことができず、事業実施等に支障を生じる場合も見受けられる」と指摘している（市町村合併についての指針「一九九九年八月六日」。これは、自治省（総務省）が広域連合というより市町村合併に舵を切りなおした結果である。自治省（総務省）の路線変更にもかかわらず、広域連合は着実に浸透してきている。広域連合は、介護保険にかかわる事務の実施だけではなく、ゴミの中間・最終処分などでも効力を発揮している。
- (4) 江藤俊昭「東京の空間と制度をめぐる政治的対抗―首都政治と大都市政治―」『中央大学社会科学年報』第三号、一九九九年、参照。
- (5) ピーター・J・テイラー編（藤田直晴訳編）『世界都市の論理』鹿島出版会、一九九七年、一六三頁。こうした観点から日本の現状を踏まえてグローバリゼーションと地域政治の関係を議論した、江藤俊昭「ローカル政治におけるグローバリゼーション」『法学論集』第三八号、一九九七年、参照。
- (6) 『在留外国人統計 平成一三年版』入管協会、二〇〇一年。
- (7) 江橋崇編著『外国人は住民です―自治体の外国人住民施策ガイド―』学陽書房、一九九三年。ここで示した例示は、すべてこの著書で取り上げられているものである。本稿では、一般的な特徴を確認すれば事足りる。詳細については、実際にこの著書を参照していただきたい。
- (8) 宮川公男・山本清編著『パブリック・ガバナンス』日本経済評論社、二〇〇二年、十五―十六頁。
- (9) ガバナンスの議論からすれば、中央政府の対応は、次の四つに収斂される。①再生化。中央政府が問題解決の主体であるという観念を継続しながら、関与の仕方を変えることである。中央政府からのトップダウンで、しかも強権的に反対をおさえたりするものではなく、外部アクターを調整するものへとその役割を変化させ、再生を図ることである。②委譲化。中央政府が処理した方が効果的なものに役割を限定し、それ以外を他の機関に委譲するというものである。一方で国際機関や、他方で地方政府やコミュニティ、といった両極への委譲である。③外部化。中央政府が担っていた機能を外部機関に委託するものである。中央政府の規制緩和が前提となる。エージェンシー化、政府企業化、民営化、NGO・NPO（非政府組織）の活用などが想定できる。④自己組織化・協働化。国民・住民による自己統治、および国民・住民と政府との協働による問題解決という手法を含む。前者は、政府なしのガバナンス形態を模索し、コミュニティアン型、討議的民主主義、直接民主主義がある。それに対

して後者は、協働型の統治であり、住民協議型、住民参画型、住民との協働型がある。中央政府だけではなく、地方政府でもこれら四つの対応ははじまっている。同上、pp. 110-116。一般に再生化、委譲化、外部化が議論され、最後の自己組織化・協働化は除外されている。J. Pierre and B. G. Peters, *Governance, Politics and the State*, Macmillan, 2000. しかし、ガバナンス論が台頭する状況を考えれば、自己組織化・協働化を中央政府の対応として入れざるを得ない。

- (10) 江藤俊昭「地域事業の決定・実施をめぐる協働のための条件整備」人見剛・辻山幸宣編『協働型の制度づくりと政策形成』ぎょうせい、二〇〇〇年、参照。

- (11) J. W. Smith and J. S. Klemanski, *The Urban Politics Dictionary*, ABC-CLIO, INC, 1990, pp. 136-137

- (12) 荒木昭次郎『参加と協働―新しい市民行政関係の創造―』ぎょうせい、一九九〇年、一三頁。

- (13) 宮川公男・山本清編著、前掲書、二二八―二二九頁（あとがき）。

- (14) 日本都市センター編集・発行『自治コミュニティの構築と近隣政府の選択』二〇〇二年、一一七頁。アジア型の特徴は「地域の共同生活に必要な機能がすべて行政サービスとして提供されているわけではないシステムを採用している」ことの帰結である。同上。

- (15) 同上、一六二頁。

- (16) ささまざまな研究があるが、アジア全般を議論しているものとして、中田実編著『世界の住民組織―アジアと欧米の国際比較―』自治体研究社、二〇〇〇年、参照。なお、上海居民委員会の調査（二〇〇二年）で興味深かったのは、居民委員会委員が選挙で選出されることは紹介されているが、その選挙の仕方である。九人の委員に対してほぼ五十人が立候補するが、選挙はその五十人を対象に行われるわけではなく、選挙委員会で十一人に絞られた上での選挙となる。詳細は予定している別稿にゆずる。

- (17) 江藤俊昭「住民自治と地方議会―協働型議会への改革―」『都市問題研究』二〇〇二年七月号、参照。

〔付記〕

本稿は南開大学日本研究センター主催国際シンポジウム「グローバルバリゼーションと東アジア政治・行政改革」(二〇〇二年八月九日―十一日、南開大学)での報告のための原稿を当日の報告や議論を踏まえて修正したものである。なお、本原稿を大幅に縮小したものは、二〇〇三年に南開大学日本研究センターから出版される予定である(中国語)。

本シンポジウムは、中国、日本、韓国、オーストラリアからの参加(報告者だけで三七名)によって活発な議論が展開され

た。日本からは五十嵐暁郎立教大学教授、井出嘉憲東京大学名誉教授、北岡伸一東京大学教授、山口二郎北海道大学教授など十一名が報告と議論に参加した。初日には石原伸晃行政改革担当大臣の特別講演もあった。筆者は、この時期南開大学法政学院の教員との懇談および学生を対象とした講義が予定されていたこともあって、このシンポジウムに参加するという貴重な機会を得た。南開大学外国語学院王健宜院長、同日本研究センター楊棟梁所長、宋志勇副所長をはじめ南開大学や南開大学日本研究センターの皆様、そして仲介の労をとって下さった本学熊達雲法学部教授には大変お世話になった。この場をかりて感謝したい。

## 〔追記〕

地方制度調査会専門小委員会で西尾勝副会長が、「西尾私案」を提出した(二〇〇二年十一月一日)。会長が議論のたたき台として提出を求めたものである。基礎自治体として市を想定し、「人口〇〇未満の自治体解消」、具体的には町村制度の廃止が目指されている。合併に至らなかった町村に対して、二つの選択肢が設定される。一つは、都道府県への大幅依存型ともいえるものである。町村は、大幅に権限を都道府県に移譲し、限られた事務だけを行う。首長と議会は置くが、議員が原則として無給とする。もう一つは、内部団体型である。他の市に編入し、「内部団体」として位置づけられるものである。

「合併か、格下げか」。町村にとって、かなり重要な選択を迫られるものになる。この私案に対して、さまざまな批判が提出されている。しかし、本稿で議論した一九九〇年代以降の地方政府改革の動向を観察すると、西尾私案はその動向の一つの帰結である。批判は必要である。その場合、九十年代以降の動向を踏まえて、どのような地方政府を創造するかという視点からの議論が必要になっていられると思われる。