

【新・地方自治 2007 : No.13】

国が直接担わなければならない領域としての根拠の検証

国と地方自治体の役割分担を議論する際に重要となるのは、「国が直接担わなければならない領域」の議論である。国が直接担わなければならない理由として各省庁がよく主張する主な共通事項には以下の五つがある。この共通事項について、国が直接担わなければならない領域の根拠としてどこまで説得力があるか検証してみた。

第 1 に指摘されるのは、個別地方自治体を越えた複数の地方自治体を対象とする「広域性の担保」の必要性から国の領域を根拠づける主張である。これに対しては、広域性の担保を担う「主体」として国は常に不可欠な存在とは言えないのではないかと、複数の都道府県等による広域行政などいくつかの代替的形態が考えられ、方法・関係の視点から広域性の担保を図るモデルを模索すべきではないか。基礎自治体優先、補完性の原理からも、広域性の担保において国の必然性を優先して考えるのではなく、まず地方自治体で対応できる仕組みの構築を優先すべきでないか。情報の共有は地方自治体間の水平的ネットワークでも可能であり、とくに外部環境変化が激しい時代に新たな問題を発掘する創造的政策に関する広域性担保に対しては水平的ネットワークの有効性がより高いのではないかと。国を通じた高次の調整は外部環境変化における新たな要因を十分に認識することが難しい側面があり、地域に近いレベルで調整するネットワークがより適切に機能する領域も多いのではないかと、などの検証課題があげられる。

第 2 に指摘されるのは、「専門性の担保」の必要性から国の領域を根拠づける主張である。こうした考え方に対しては、権限と一体化して担保すべき専門性は限定的ではないかと。そもそも専門性自体が権力的性格を持ち情報の非対称性を生む原因である。専門性自体について地方自治体との積極的な共有を優先し国は非権力化に努力すべきではないかと。専門性を主張する領域でも主体的に代替可能な領域があるのではないかと、などの検証課題があげられる。

専門性の領域には、そもそも大きな落とし穴がある。それは、専門性が高いほど自己中心的な思考となりやすいことである。その結果、専門的な知識が当該領域での言葉の定義を独占し、言葉を通じたコミュニケーションネットワークで他者を排除する排他的権力構造を生み出す。すなわち、無意識のうちに専門性を重視した思考は、公平性の確保に鈍感となり、偏見性を有しやすいのである。公平性の確保に鈍感で偏見性を有しやすい思考は、自分の専門性に有利な情報を選択かつ専門性なる言葉によって結果だけを重視し、その結果を権威的に押し付ける傾向を強めやすい。専門性の思考の質は、高度であるということだけでなく、専門性が高まれば高まるほど、自らの思考が自己中心的であり権力的要素を持つことを十分に認識する必要がある。仮に認識が薄い場合、専門性なるが故に無意識に公平性を阻害する。行政機関の存在の大きな根拠である公平性が専門性の面から揺らぐことになる。こうした危険に陥らないためには、専門性なる領域とそこで展開されている思考を積極的に公開し、専門領域外の組織や人々と共有することが不可欠である。

第 3 に指摘されるのは、「統一性の担保」の必要性から国の領域を根拠づける主張である。これに対しては、法律等で明確な基準を定めていれば、国が個別に関与するまでもなく統一性が十分担保できるものも多いのではないかと。実質的な内容の決定等を地方自治体が行っているもの(いわゆる「経由事務」)も多く、こうした事務は、国の統一性の担保は権威づけ等極めて形式的な性格にとどまるのではないかと。地域的特性がある中で全国統一性を担保する範囲は極力限定的にすべきではないかと。手続きへ

の関与等で成果を統一することは難しく、有効性も限定的ではないか、などの検証課題があげられる。

第 4 は、「セーフティネットの担保」の必要性から国の領域を根拠づける主張である。これに対しては、ナショナル・ミニマムではなくナショナル・スタンダードのレベルをセーフティネットとしていないか。全国均一の質でセーフティネットを確保すべき分野は限定的ではないか。地域的特性等を考慮すべき領域は少なくないのではないか。地域的特性がある中で形式的・画一的に措置することは不公平を生む側面があることも否定できないのではないかなどの検証課題をあげることができる。そして、セーフティネットの質、レベルについては受益だけでなく負担の面からも検証すべきではないか。なぜならば、セーフティネットとは、地域に関係なくすべての国民が負担し担保しなければならない義務を負うサービスと言い換えることができるからである。

第 5 は、二重行政の問題である。労働行政や社会資本整備などの側面で二重行政の存在が問題視されている。二重行政の定義づけは必ずしも明確ではない。たとえば、供給サイドたる国の「政策の意図」から明確な区分があれば二重行政ではないとする主張も存在する。これに対して、需要サイドたる視点、政策の帰着点たる地域から見た場合の重複を地方分権からは重視すべきではないか。政策の意図は必ずしも意図したとおりの政策の帰着を生み出していないこと、地方自治体の総合行政を充実させるためには、国の供給者側の論理ではなく、地域を主体とする視点から制度・政策を統合できる仕組みが不可欠であるなどの検証課題を提示できる。

もちろん、国が担うべき領域は存在する。その領域を時代の変化とともに適切に見直す視点とその検証が必要である。そして、地方自治体自身も民間化などへの消極的見解として異常指摘した事項を主張することも少なくない。こうした場合、その妥当性について自ら検証する必要がある。