

## 【新・地方自治 2009 : No.16】

## 新政権と地方分権議論（6）—構造的対立に対する戦略の必要性—

鳩山政権は、地域主権議論に向けて新たな検討の枠組みを設定した。そこで如何なる議論が行われ、如何なる制度設計に結び付けていくかは、今後の動向を見なければ評価することができない。しかし、安倍政権下で設置された地方分権改革推進委員会の四次にわたる勧告については、保育所や公営住宅の施設設置基準の見直し等一部を除き、新政権として再度の検討を加える姿勢にある。また、前回の本ニュース（新政権と地方分権議論（5）—地域主権の意味—（1））で整理したように、従来の地方分権改革と新政権が指摘する「地域主権」の政策の方向性に違いがあるのかなどの疑問にも応えていく必要がある。本ニュースでも、今後、民主党の政策を検証する中でその方向性等について整理していくことにしたい。

それと並行し、今回から、地方分権改革推進委員会（以下「改革推進委」）が輻輳し、成果を十分に挙げることなく実質的に終了した要因を検証し、鳩山政権の地域主権の取組に必要な課題を整理する。改革推進委の地方分権改革議論は輻輳と混迷を深める結果となった。その大きな要因は、戦略の欠如、国民的市民運動の欠如、道州制議論等との連携不足、そして政治的リーダーシップの欠如の四点にあった。今回は、第1の戦略の欠如について整理する。

第1の理由は、戦略の欠如である。第一次地方分権改革時と異なり、第二次地方分権改革には、対各府省、地方自治体間、そして業界等対立関係が先鋭化する検討事項が中心となって残されていた。第一次地方分権改革では、対立的姿勢を避け、協議によって実現可能な事項に絞り、勧告に盛り込むことで着実に一步一步地方分権を進めることを戦略とした。このため、第一次地方分権改革での勧告内容の実現率が高い一方で、第二次地方分権改革に残された未完の事項は、構造的対立を生む事項がより多くを占める結果となっていた。その構造的対立に対し、改革推進委が明確な戦略を描き切れなかった点が、混迷を深める大きな原因となっている。

戦略の欠如は、改革推進委の議論の非構造化を生み出した。結論を明確化していない議論を積み重ね、同じ質の議論を繰り返す構造(議論の非構造化)である。議論は曖昧なまいつか思い出となり、その思い出がある時、新しいイメージかのごとく再登場する。その結果、改革推進委の中で同じ議論が繰り返される。そのことは議論が進化していることを意味しないだけでなく、議論が時間の経過とともに変遷する原因ともなる。改革推進委の基本姿勢を示した「基本方針」や「中間的な取りまとめ」の内容が勧告に向け変遷するなどの実態があった。こうした実態は、議論がある時点で留まったままとなり、出口の見えづらい循環構造を生み出す。改革推進委も議論も、一步一步前進した面がある一方で、こうした議論の非構造化の体質を抱え続けていた。

構造的対立とは、相互に排他的な解決点を持つ二つ以上の考えが共存すること（すなわち、相互に共通の解決点が見いだせない状況）を意味する。特に、問題に対して相矛盾する解決点を、議論を展開する主体自らが内側に抱えているときに深刻化しやすい。相互の考え方の解決点が自らの内部に矛盾して共存しているため、その解決点を確定できない構造である。地方分権改革議論は、各府省内だけでなく地方自治体間、そして委員構成等でもこの構造的対立を広範に抱えている。

構造的対立を克服するために改革推進委が選択できた戦略としては、第1に「耐えられる対立の領域にとどめること」、第2に「対立の操作を意識すること」、第3に「意思力の操作を意識すること」が挙

げられる。

第1の「耐えられる対立の領域にとどめること」とは、議論における新たな創造性を限定し、現在の対立による損失を最小化することで、現実的な結論にまず手を伸ばす戦略である。第一次地方分権改革の戦略がこれに該当する。しかし、第二次地方分権改革ではすでに対立を回避して解決できる事項は極めて限られており、現実的なものに手を伸ばす手法は成果を生み出しづらい状況にあり、改革推進委として選択できる戦略ではなかった。「できることからやる」環境には、すでに置かれていなかったのである。

第2の「対立の操作を意識すること」とは、地方分権改革を展開しない場合の否定的な構図を提示することで、「第三の新たな創造的な解決策」の模索に向けた行動へ誘導する方法である。この方法では、実行しないか、または不十分な実行に伴う望ましくない結末たる「否定的な構図」を提示し、議論による検証を活性化させたいうえで、否定的な構図を回避すべく、対立を解除するように第三の解決策に向けた行動を起こさせることになる。

地方分権改革は、現行の中央集権的統制を続けることで生みだされるマクロ的視点、合理的視点からの「否定的構図」を描いても、各地方自治体の個別事情を踏まえたミクロ的視点による「否定的構図」と一致せず、相互に理解することが困難な場合が多い。財務省、総務省等府省ごと、都市部と非都市部、都道府県と市町村等地域ごとの縦割りの利害関係対立が激しくなることにより、対立的構図を解除する流れを生み出しづらくする。その結果、否定的構図を提示しても、第1の「耐えられる対立」への流れに回帰することになる。三位一体改革が生み出した対立の構図を第二次地方分権改革が内包している状態では、特にこの「対立の操作」の選択は困難となる。

第3の「意思力の操作を意識すること」とは、見てみたいと考える理想的構図を大胆に提示し、構造的対立を克服する戦略である。第2の「対立の操作」と異なる点は、否定的な構図ではなく、対立している当事者にとって、共通して見てみたいと願う理想的な構図を提示することで、魅力的な理想の実現に向けて協力する構図に導く点である。この場合、提示された理想が対立を克服する強いリーダーシップ等で実現できる時は大きな成果を得られる。具体的には、道州制等将来の国の姿を描き、そこに向かった議論を展開することなどである。改革推進委の議論では、「意思力の操作」も機能していない。その要因は、道州制等と連携して国の姿としての新しい理想的構図を描くことなく、国一都道府県一市町村の現行行政体制を前提としたことにある。

以上のように、地方分権改革を第一次地方分権改革と同様の戦略で、耐えられる対立の中で一步一步前進させる環境にはない中で、対立の操作、意思力の操作共に戦略として取り得ていなかったことに、第二次地方分権改革議論を輻輳したものにする原因があった。

对各府省、地方自治体間、そして業界等対立関係が先鋭化する検討事項が中心として残されている実態は、鳩山内閣の地域主権の取り組みでも同様である。この点を踏まえると、鳩山政権においても具体的な地域主権確立に向けた議論を始める冒頭に、道州制等に並ぶ将来の国の具体的な姿を示すと同時に、実現に向けた意思力の操作を視野に入れた戦略の明示が必要となる。