

復興期のパートナーシップ/NPM理論と地方分権

復興の取り組みは、行政だけで実現することは困難であり、官民連携の下、地方主体で進める必要がある。それは、NPM理論(New Public Management)を通じて、地方の行財政運営だけでなく、地方分権改革の流れにも影響を与えている。NPM理論の基本的要素の第一は、裁量権と責任の明確化とその移譲である。公共サービスの最終的需要者たる住民に一番近い行政組織あるいは責任単位に対して、可能な限り公共サービスに関する裁量権と責任を移譲することを意味する。基礎自治体たる市町村に権限や財源を移譲し、住民意思を反映し地域に適応した公共サービスを提供することで、国や都道府県の規則や関与等によって公共サービスの内容や提供方法等が制約されるルール・ドライブ型(形式的に規則等を守ることを追求すること)の体質からの脱却を目指す。可能な限り裁量権と責任を住民に近い行政組織に移譲し、住民ニーズに対応する柔軟な機能を重視したミッション・ドライブ型の体質形成が目的となる。そこには、中央集権型統治の要素である階層化を見直し、権限と責任の接近と簡素化を実現する流れがある。

第二は、市場や競争の機能を公的部門に活用することである。市場や競争の機能の活用とは、行政組織を開かれた存在とし、資金、人的資源、情報など公的部門に投入される資源の多様化とを図ることを意味する。資源投入の多様化は、財政制度、公務員制度等を住民や市場に開かれた存在とし統治機能たるガバナンスを多面的に展開し、公共サービスの効率化と質的改善を目指す。同時に、市場や競争の機能が持つ変動のリスクへの対応力を公的部門で強化すること、行政組織を開かれた存在として官民パートナーシップの充実を図ることを目的としている。中央集権型統治による標準化の中で閉鎖的となった構造をオープン化し多様化する取組みと言える。行政を行政サービス提供の主体から行政サービスの適確な提供を確保する主体へと変化させている。

第三は、統制基準の見直しである。ミッション・ドライブ型を実現するには、国が地方、都道府県が市町村に行ってきた多くの関与等を見直し、市町村自らが公共サービスの質・量を自主的に決定できる行政メカニズムに転換することが不可欠となる。そのためには、議会機能や条例制定権の拡充、財政や人事システムの柔軟化等住民自治、団体自治の充実が必要となる。標準化、階層化の構造を見直すことで自己決定による行動が可能なガバナンスに転換することを意味する。

第四は、組織改革である。以上の取組みの結果としてもたらされる行政の新たな枠組みに向けた改革が組織改革となる。組織改革を行っても統制基準の見直しなどが実現しなければ組織の組み換え、行政整理のレベルに終わり、行政体質自体の見直しには到達しない。

以上のNPM理論は、これまで地方分権と共に規制改革を進め、公的部門の民間化や企業、住民等とのパートナーシップの展開を模索する流れを生み出してきた。一方で、閉鎖的な構造の中で展開してきた地域からの情実に対する温情的個別対応や業界も含めた既得権構造の維持を難しくする要因となり軋轢も生じさせた。NPM理論の流れは、公共性の意味、ナショナル・ミニマムの水準議論、公共領域の見直し等を進め、教育、社会福祉等の分野でも補助金や規制の見直しを進めたことによる。1980年代、スウェーデンではコミューンの合併を進め行政能力の向上を確保した上で、国から地方への管理や監督を廃止・縮小し、財政面でも特定補助金全廃と一般補助金化を実現、1996年には一人当たりの課税所得が全国平均を上回る地方自治体は負担金を支払う等による財源均衡化措置も導入させている。こうした取組みは、ノルウェーやデンマーク等の北欧諸国にも大きな影響を与えた¹。

東日本大震災の復興において地域力の再生には、パートナーシップが不可欠であると同時にその充実には、NPMも含めた国と地方、公的部門の見直しの発想が必要となる。

¹ 藤岡純一、『特集海外の地方分権事情』、自治体研究社(1995)、pp73-103「スウェーデンの地方分権」