

# ◎座談会・行政運営システムの展望

## 実践からの発想

■海老澤栄一・荻島尚之・鈴木隆・徳江雅彦・名和田是彦・林泰義・南学

### 1 「現場」からみる「転換」の必要性

#### ① 成長型の終焉

南 「転換期」という言葉が聞かれるようになって久しい観があります。特に行政構造、経済構造の転換期だと言われています。いわゆる成長型から成熟型への転換は七〇年代から言われてきましたが、バブル経済崩壊までは、それでも成長神話を信じて動いてきた。特に行政の中では右肩上がりトレンドを前提とした流れが続いてきたと思います。

横浜の場合は、継続的な人口増加と所得増・地価の高騰等で、全国レベルよりはるかに高い成長を続けバブル崩壊までそれが続いていた。その後、人口の社会増も止まり、地価も所得も伸び悩みという情勢になり、安定財源の市民税、特に個人市民税と固定資産税の収入が陰りを見せた。これらが直接に転換を必要としている背景ではないでしょうか。

本日は、この「転換」について、財政や機構などシステムそのものの担当部署の視点よりも、そういう経験も経て実際に事業を企

画・実施している担当者の眼ではどう捉えているか、あるいは横浜市という組織を外側からみておられる立場からはどう捉えていらっしゃるか、それぞれのお話を聞かせていただければと思っています。

名和田 成熟都市というところえ方ですけども、横浜は、六大事業的な意味での基盤整備はほぼ終了し、かつ、普通の都市が満たすべき最低限の基盤整備も一応終わりつつある。ただ、完全には終わっていない。横浜市は成熟直前の都市だといえるのではないのでしょうか。成熟都市という認識はやや外的環境に強いられているのではないですか。そのことによつて、本当に必要な事業が行われなくなるというの、横浜市民にとつて余り好ましくないと思います。

では市民のニーズはというと、割と身近な生活に密着した要望を持っているわけです。しかし、中間レベル的な整備という点でも、横浜市は他都市と比べると余り整備水準は高くない。それらの状況を勘案した上で、今後行政施策をどう展開していくべきなのか。私

は、基盤整備を引き続き行い完了させることと、人間が住むに値する都市になるための中間レベル的な整備を推進することだろうと思います。しかし、状況はかなり厳しい。横浜は成熟直前の段階で日本経済がこけて大変なことになっているという感じがします。

荻島 おっしゃるとおり、成熟期といつても、直接事業を担当している人間としては基幹的施設は足りない部分が随分あると思います。今までは横浜は、都市基盤いわゆるハード整備が非常に遅れていました。例えば学校や下水道等ですが、それらの整備を一生懸命進め、かなり成果が上がった。

私が現在事業に携わっている道路についても、かつては量が足りないので整備するという基本的なコンセンサスで十分であったのですが、最近では、道路も余り要らないのではないか、高齢化社会を迎えるにあたって、人や物がどんどん動く社会を目指す方向が本当にいいのだろうかというような意見の方もいる。つまり、整備水準について多様な尺度が存在する時代になってきた。

- 1 「現場」からみる「転換」の必要性
- 2 1 合意形成システムの再構築
- 3 「秩序」より「成果重視」の視点
- 4 「局への協力」から区主導の企画調整へ
- 5 柔軟性と自己責任、そして部分改革から

## ②—必要性を問われる時代へ

南 必要性ありきではなく、必要性そのものを問われるようになった。単に事業を執行する手続としての市民対応ではなく、必要性を市民と考えるというところまで来ているということでしょうか。いわゆるソフト系事業の代表であり、今後ますます重要な課題になっていく「福祉」に関してはいかがでしょうか。

鈴木 福祉については、伝統的に全市統一に同じ基準でないといふ公平性に欠けると認識が非常に強い。それは一面正しいと思っております。しかし、一方で、特にサービスが在宅中心になってきますと、どういう社会資源を使って供給していくか、地域特性が相当に出てくる。またそうでなければ、本当のニーズに対応できないのではないかとこの発想も出てきていると思います。

現在でも、ボランティア活動や非営利活動あるいは民間シルバ産業によるサービス提供は数多くありますが、今後さらに在宅重視になれば、地域によって資源が多様化し、各々特徴が出てくるでしょう。

多様性に対応するために、横浜市でも七、八年前から、地域の問題点を洗い出した上で、区単位で地域ケアシステムを展開し、サービスの開発もしていこうという方向で事業を実施しているのですが、必ずしもうまくいっていない。新たな事業手法が必要とされているのかもしれない。

南 日々市民と接触しながら業務を進めている区役所からは、転換の必要性がどのように見えているのでしょうか。

徳江 昨年初めて予算で純減になったことに

続き、今年初めて人員で純減になった。まさに待たなしの状況にきているのだと思います。一方、住民の求めているニーズはどんどん広がり、水準も高くなっている。人もお金もない中で、住民が求めているものにとどうこたえていくのか。柔軟な対応の必要性を区にしていると感じます。

荻島 横浜環状道路という高速道路建設事業では、市民との関わりや、情報公開手法をこれまでとは違う形で進めています。具体的には、都市計画の手続の説明会だけではなく、計画ができた段階から事業内容をお知らせしながら進めるという手法を採用しています。しかし、中学校区程度の単位で地域の方に集まっていたただ地元説明というスタイルですと、当然のことながら地域としての意見が非常に強くて、全市民的な視点でその施設が要るかという、総合的な議論ができにくい。ある一つの断面でやりとりをしまっているところが随分あるように感じています。

徳江 住民要望について、その地域に出かけていって話をよく聞いてみると、いろいろな課題がある。区レベルで解決できないものについて、局事業をアレンジして解決することを検討する。しかし、局事業のメニューと要望内容がびったりあてはまらないケースが多いわけです。局事業というのは、全市民的にバランスをとらなければいけないという前提がありますから、特定の区・特定のエリアだけ特別なメニューを展開することが難しいわけです。地域ごとの特性や課題の特質を直接受け取る立場の区から見ると、歯がゆい部分があります。

一度策定された計画でも見直しの対象としていかなければいけないのではないかと、今までにはない流れが出てきていることは確かですが、本当の必要性について、きちんと議論するというレベルまでは、到達していないような気がします。総合的な視点からの議論が、新たなスタイルで事業を進めていく上での課題だと思っています。

事業計画に沿ってスケジュールどおりにメニューをこなした完了させるという仕事の流れを、区役所と一緒に検討しながら、課題にフィットする解決メニューに手直しできるという柔軟なシステムが構築できないだろうかと思っています。

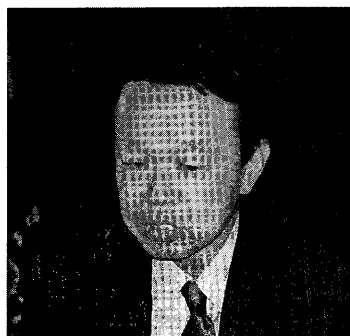
徳江 そもそも地域の合意形成がなされている状況なのかを判断しにくいという課題は区でもあります。事業として実施できるという段階になって、いざ現場に入ってみると、実は地域のコンセンサスがとれていない場合もある。地域の合意形成をどういった手法で確立し、何をもちて地域ニーズだと判断するかという点についても、日々悩んでいるところです。

南 日々市民と接触しながら業務を進めている区役所からは、転換の必要性がどのように見えているのでしょうか。

名和田 先ほどのお話で、道路建設で地元説明会のご苦労が特に印象的だったのですが、全市民的な、場合によっては全国的な問題

## 2—合意形成システムの再構築

### ①—合意形成の難しさ



萩原 尚之氏  
(道路局高速道路課担当課長)



海老澤 栄一氏  
(神奈川大学教授)

でもある事業にもかかわらず、説明を丁寧に行われるのは地元の人であるという矛盾は以前からあったかと思うのです。

必要性の判断手法には、ここに道路があるべきだ、あるいは横浜市も高速道路網を持つべきだという都市計画的判断と、あるグループの過半数がそれを必要だと思っているから必要だという判断があります。つまり、「専門的判断」と「政治的判断」とが存在する。両方必要だと思うのですが、後者の政治的判断が日本の地方自治システム上明確になっていない。象徴的なのが市議会が関与することができない機関委任事務ですね。

したがって、専ら専門家的判断によって必要性が決定されていきます。横浜市民の選挙によって選ばれた代表者がそれを判断することとはできないという現行の日本の地方自治制度は非常に問題だと思えます。今回の地方分権ではどこまでできるのか疑問ではあります。市レベルの政治責任が明確にされる必要があると考えています。先ほどの市民の要望は一律ではないという課題とつながるのですが、何が地域の総意なのかわかるルートがないわけですね。本来、市議会がそれであるはずですが、これだけ巨大な都市になりますと、一本の議会で、きめ細かな政治的、民主的判断はできない。正式の決定権限の分散でなくとも、区の単位で、区民の総意といえるものが行政側として確認できるようなシステムがないと困る。この間の区民会議の変貌などを見てみると、そういう方向を向いているのではないかと勝手に思っているのですが。

林 他の国が日本と違う点は、議会の機能な

ど政治的な決定プロセスが発達しているというところでしよう。日本では自治体の議会が反対決議しても都市計画決定は変わらない。ミュンヘンの高速道路建設計画は一時期とも力を入れて進められていましたが、市民や議会が反対しやめると言ったら本当にやめてしまった。サンフランシスコでもニューヨークでも高速道路を途中でやめてしまった。日本のように意思決定システムが確立していないと、その分の苦勞が道路建設担当者にとろに降ってくると同時に住民にも降ってきてしまう。住民も自治体もどこかではつきり意識して制度的に変えていかないといけないのだと思います。

②—全体満足という概念  
海老澤 計画が途中で見直しされるといのは、人間の世界では当たり前のことです。それを許容する仕組みがあるべきでしょう。基準としては、部分最適ではなく全体満足。当面の課題解決でなくて、十年先、二十年先の問題解決を射程距離に置いて発想するようなこと。これは公の役割としてはかなり重要だと思えます。市民は今日、明日をどう生きるかという視点になりがちですが、公は中長期の展望を持ち、全体満足を念頭に置けますから。

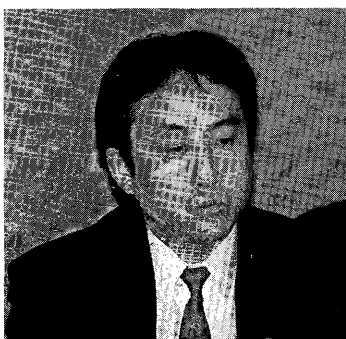
林 全体満足というものも非常に難しい。住民自体が空間的な意味だけでなく、利害や興味など、多様化した固まりになっていて、なかなか全体と言えなくなっている。  
A、B、Cがみんな違うときに、とにかく現場に権限をおろして裁量の幅で決定できる

ようにしていこうという議論はずいぶんされていますが、組織的にシステムが確立していないから、未解決のままになっている事例が結構ありますよね。さらにその手法では解決しないものもある。高速道路は典型的な例でしょう。相手が違ってもでき上がっていくのは一つだという場合は、きっと別の論理になってくるのだと思います。これをどうするのか非常に難しい。

海老澤 部分最適ではなく全体満足を指向するというのは、いろいろな利害関係者がいる場合に有効な論理です。全く異なる住民ニーズがあるわけですから、状況に応じて概念をつくるしかない。いつてみれば、ブレーキとアクセルを両方必要とする概念をつくっていくということ。お互いに突っ張ってけんかするのではなく、ちよつとずらして両方の満足が得られる方策をみつける。

③—合意に至る議論の手法  
林 日本では合意形成脅迫症と呼びたいほど同じところだけ探そうとする。意見が同じところを探すとすることは、みんな全く発展しないということ。そういうやり方をしようと思うと逆に合意形成できない。  
アメリカではまずお互いにどういう主張をしているのかを議論する。利害やエゴに当たるとお互いにわかってくる。その上で、いろいろあるけどお互い少しずつ我慢したらこういうことをやれるのではないか、やろうじゃないかという次の段階に入るわけです。

共通部分だけ重ね合わせていこうとする



徳江 雅彦氏  
(青葉区政推進課長)



鈴木 隆氏  
(福祉局企画課長)

と、あるところまでいってからどこかでポイントと爆発する。お互いの不満がお互いに理解されていないから、今度は收拾がつかない。そういう意味では、議論の仕方から変えていかないとだめな部分がある。

海老澤 付け加えたいのは、お互いの利害を理解した上でトータルな議論をする段階では、出身母体の意見を言っただけとはいかない。常態に全体の立場を意識して発言するということが代表ということ。出身母体の利害で固執しているのではわがままな個人の集団ではない。そういうことは回避しなければいけないですね。今の日本では、お互いに共通の場に出たときの意見の出し方のトレーニングから始めないといけないかもしれません。

荻島 そうですね。行政も市民もいろいろな場面で合意形成、お互いの立場を理解するトレーニングを積んでいく以外抜本的な解決策というのは存在していないのかもしれない。

#### ④ 判断基準設定

名和田 林さんと海老澤さんと私が、同じところに目をつけたのは実に意外でしたね。要するに政治です。政治とは公共の利益とは何かについて判断を下すこと。そして、先ほども述べましたが、判断には専門家的判断と素人的民主的政治判断とがあるわけです。

ドイツの区民会議は政治を実践する場だということが共通理解になっている。日本には政治的判断をする場面がなく上から降ってくる。それが一番問題です。その政治を役人が

代替させられている。そうでなくて、地区全体のために私たちは考え、その地区の政治的意思を決めるスタイルがあるべきです。もちろんすべてが理念どおりにいくわけではありませんが、少なくともそういう理念であるべきだという意識が共有されているという様子をドイツで見えてきたのですが、横浜市議会は、そもそも制度的にそういう機能を果たせるようになっていない。

更に、大都市の場合は、例えばオール横浜で一本の市議会ではなく、もう少し市民に身近なところで地域の総意を表明する機関が必要でしょう。ドイツではどの大都市でもそういう組織を持っているわけです。

鈴木 名和田先生のおっしゃったような専門的な判断と民主的な判断という両極の考え方は、判断基準が揺れてしまうような感じがしたのですが、いわゆる目標を決める、あるいはやるべきことをどう判断すべきなのか。企業は行政と違って営利を目的とする判断基準が立てやすいのではないのでしょうか。

海老澤 ある経営者が「従来は、官は公である、民は私である、そういう棲み分けがはっきりしていた。それが最近では、民の経営者も公のことを考えなければいけない。ということは、市とか区のものやっている仕事の一部を企業もやらなければいけない」という話をしました。

それを置き換えると、住民も公の部分を担わなければいけないという論理展開ができる。私利私欲のみを要求するのではなく、全体としてどうあるべきかという判断基準が生まれてくるべきです。自分の欲求充足のみ

ならず、公の欲求充足の部分を組み入れる実験的なプログラムを展開していくことから始めると効果的でしょう。そうしたモデル的事业で成果があれば、それを他の部署にも情報提供し、それぞれが実状にあった手法で事業を進めることが可能となりますよ。

#### 3 「秩序」より「成果重視」の視点

林 いろいろな意味で変わり目だといわれていますが、変わり目の中身は一体何なのかということですよ。

一番気になっているのは、局・区・住民間の流れ方が順繰りになっているということ。段階がたくさんあり過ぎる。しかも縦にも横にもこの段階が広がっているわけです。これを順繰りにクリアしていくときの手続はものすごいことになっていると思います。行政内部で必要となる判この数だけでも相当なものでしょう。先日、事業によっては八十個ぐらいは要るんじゃないかと聞いて感動してしまいました。私の感覚とは一桁違っていたもので。(笑)

南 これから先は縦割り構造では対応できないことが多い。「縮充」とでもいいですか、縮小しながら充実するというような新しい方向を考えなければならぬ。単に財政難だからというより、多様性が進んで行政が事業として対応するというより、コーディネートした役割が重要になってくるという時代を迎えたのではないかと思います。

林 参加の街づくりの議論をするためにイギリスから三人の人が来日した時のことです。



林 泰義氏  
(計画技術研究所所長)



名和田 是彦氏  
(東京都立大学教授)

京都の千本や東京の谷中など現場を歩いている。いろいろな住民に会って、「皆すばらしい、市民にエネルギーがある」という感想を持った後、神戸の長田で応急仮設住宅の地域版が半分ぐらい空いているのを見て不思議がる。意思決定が非常に縦割りで、厚生省まで話があがっていくから、右から左へ埋めたりできないと説明すると、ウーンとうなづいてしまった。日本という国は、人間にはそれぞれパワーがあるけれどそれが生かされない国なんだと。

現場に権限や予算を任せるというシステムになっていないから、何かを実現するためにまず組織内努力に時間が費やされて極めて効率が悪い。端から見ていると、結局何をやっているのかわからない。

南 我々も巨大なピラミッドの縦横の調整の中でうんざりしている。住民は住民でお互いに利害調整の仕方がわからない。内部の意思決定がスムーズで、市民も自ら合意形成できるなら、役人が報われない苦労をすることは無いと思うのですが。

海老澤 巨大な組織の場合、決定ポイント現場におろしていくことが絶対に必要です。グローバル企業ではヘッドクォーターの役割は全体の資源管理のみです。個別の資源管理は各国のサブヘッドクォーターに任せる。横浜市の場合ですと、区のように現場に近いところまで決定ポイントを落とすとして、ピラミッドの上の方は、全体の資源配分のみを行う。余っている資源を足りないところに貸してあげるとか、全体マップづくりの部分です。そして、個別の管理は全部現場に落とす。この仕組みをつくらない限り、大

きすぎて環境に適応できないマンモスと同じで滅びるだけです。巨大な象でもタップダンスを踏みながら進化していくことは可能だということに気づくべきでしょう。

それから、あることが決まったときに、それまでのプロセスを文章化したり、音声化したり、映像化したりして徹底的に周りに伝えるということ。住民の不満を解消し満足度を上げていくためには、侃々諤々だった議論の過程を市民に向けて明らかにすることが必要です。日本の場合、どこでも結果だけの議事録なので、過程は一切触れていない。どうしてそうなったか、知りたい人に知らせる仕組みをつくっていくことも、民主的に運営するときには欠かせないことです。

林 間を飛ばしてはいけないという意思決定のルールを飛ばしてもいいという形にすることも考えられる。そのかわり電子メールで情報を流すことにするわけです。で、文句があったら期限までにいってこいと。ルールですから、言わなかったり見逃したりという場合はその人が悪い。できるだけストレートに下におろして、あちこち駆けずり回らなくてもいいけれど、必要な情報の共有化と調整はできるといふ仕組みが必要だと思います。

南 横浜市に限らず大組織だと、秩序の方が重視されていて、議論の場を起すとか、ある目的に従って結集しようとか、そういう動きがなかなか起こりづらいというのがあると思うんですね。「うちの役所も危機感が足りないな」とよく言っているのですが、方法論がわかっていないのか、エネルギーが足りないのか。外から見ていて、どんな印象をお持ち

ちでいらっしやいますか。

名和田 危機感はないように見えます。ドイツに比べると横浜市はまだ恵まれた状況にある。ドイツは財政危機でどこを叩いても完全に鼻血も出ない。そこへいくと、横浜では「何もない」と言いながら、叩いたら出たりするわけでしょう。(笑)

これだけ区の機能強化と言われながら、区レベルで区内の商工業、産業問題を考えようなんて動きは余りないですね。ドイツは本当に深刻に考えています。地域の企業の倒産がどのぐらい州なり市の財政を圧迫してどこがどうなるか。日本は赤字国債を出して無理しているのかもしれないけれど、まだまだ煮詰まっているという感じはありますね。本当はそうなる前に何か手を打たなきゃならぬんですけれども。

#### 4 「局への協力」から区主導の企画調整へ

南 区役所は、板挟みになると同時に隔靴搔痒という観もありご苦労なさっていると思いますが、例えば個性ある区づくり推進費を使う、予算の意思決定プロセスで要望システムをうまく使うなど、戦略的な動きをされているのでしょうか。

徳江 もちろんです。まず、広報広聴という基礎的だけれど重要な機能を使って、何が住民の中で要望としてあげられ、その背景にある課題や解決の方向を区の中でじっくり議論します。その上で局との相談も含め、区づくり費で解決を図るもの、市の事業化の方向で



南 学氏  
(司会・企画局調査課長)

調整するものという手法の振り分けをしませす。また、これは横浜市の今までの仕事のやり方で積み上げていったときに解決ができそうもない、踏み越えられない壁があるようなときには、区要望反映システムの重要事項にのせる場合もあります。

さらに、行政と一緒に地域課題を解決していくべきだという市民の思いを、実際の課題解決の場面にエネルギーとしてどう結びつけていくか、その仕掛けづくりが大事だろうと思っております。九年度の市民局調査広聴事業によると、「身近な地域の問題は行政と市民とで進めていくべきだ」と答えた人が七二％もいました。この意向・エネルギーをうまくアレンジできないのだろうかと考え、区としてモデル的な事業を始めたところです。

名和田 私には横浜市の区行政を観察していて、この十数年来横浜市は区役所のあり方を変えてきたと感じています。中でも人材の配置はここ十数年来非常に変わってきたように思うのですが、機構改革もさることながら、どういう人材を区に配置していくのかというところが実は非常に重要ではないか。最近では戦略的な発想をする人が増え、中間的な基盤整備が区レベルで可能になってきたという印象を持っております。

林 同感です。人材的に区での対応ができないとなると、選択肢がものすごく狭まってしまふ。横浜はその部分を大分蓄積してきたので、人的体制は整っている状態だと感じます。しかし、システムが転換できていない。個性ある区づくり推進費で対応可能な範囲は広がってききましたが、二十年來の蓄積があり地

域資源となっている市民の活動に対応する手法がない。だから、地域はうっ積している状態だと思いますね。

南 逆に体制が整った区から事業を実施していくという手法もあるのではないですか。

鈴木 基本的には、総合性があって住民に身近なところが企画調整能力あるいは企画調整権限を持つという形が、最も住民ニーズに合うスタイルではないかと思ひます。

今までは、区役所は局に協力する立場でした。また住民からこんな要求があるよということ市役所に伝える広聴機能も担ってきた。

今後はそれに加えて、「区民にとって一番必要なものはこういうものだから、区がオーダーメイドでつくっていく。そのときに局を利用する。」そういう調整機能が求められるていくと思ひます。

徳江 例えば青葉区は二十五万の人口がいるわけです。その二十五万の人たちにとっては、三百三十万人を対象とした市議会での決定が、自分たちの意思で決まったことだとイメージしにくい。区としては、議会の中では相当議論をして決着されたと聞いている案件でも、地元へいくと、賛否両論あつて、協力する、しないという現状を突きつけられてしまふわけです。そこでは議会の決定だからということは何の理屈にもならない。

ある一定の事業に関する意思決定は、区の議員団会議などで、決定できるといふシステムがあるといひのではないのでしょうか。

海外の事例ですが、イタリアのポローニャの地区評議会、ドイツのハイデルベルグの住

### ドイツの自治体における区民会議

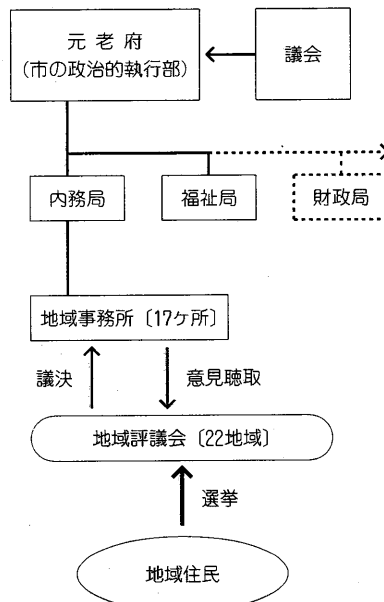
ドイツの各州には、比較的大きな自治体について、その区域をさらに区に区分して区役所ないし地域事務所を設置し、これに「区代表会」などと称する住民の代表の協議機関を付置する仕組みが、州の法律や条例によって定められている。これは、横浜市が政令指定都市としてその地域を区に区分し、これに区民会議を組織しているのと類似している。しかし、ドイツの区民会議は、州によって様々ではあるがおおしなべて言うと、横浜市の区民会議に比べて、趣旨もはっきりしており、またはるかに強力な権限を持たされている。さらに、メンバーは、政党または選挙人団体が提出する名簿に基づいて選挙されるので、明確な民主的正統性を与えられており、また活動スタイルは政治的である。ただし、活動は無報酬である。おおむね一月に一度定例会を開き、主として区役所から示される議題（区内の諸問題）について協議し、これについて区民の総意を表明すべく多数決によって議決を行う。この議決の効力は、各州の制度によって異なるが、拘束力を持つとされている場合が多い。ベルリン、ハンブルクの区民会議の議決は原則として区役所を拘束するので、区役所はこれを実行しなければならない。プレーメンの場合も、議決は地域事務所を拘束するが、地域事務所はこれを実行する自前の組織を持たないので、本庁の関係部局

に頼むことになる。特定の場合を除いて、本庁はこれを実行する義務はない。（下はプレーメンの場合）

#### プレーメンの「地域評議会 (Beirat)」の権限

1. 協議・議決権  
区域内で公共の利益にかかわることすべてについて協議し議決する権利を持つ。地域事務所は、地域評議会の決議の立場に立たなければならないとされている。
2. 参加権  
官庁その他の機関から依頼された意見表明を行う。
3. 決定権  
区域内の全市の意義を有しない道路の交通規制について拘束力ある決定を行う。
4. 自主財政権  
自らの決定を実行するための自由に使える財源を与えられている。
5. 計画提案権  
長期的な計画意図を作成し、議会委員会に提案する権利。
6. 地域事務所長指名権  
内務局長による地域事務所長の任命に際して聴聞を受ける。

#### 組織図



(名和田 是彦)

民協議会制度など、地域の住民たちが直接考えて決めるという仕掛けが、横浜に比べて小さな規模の都市でも進んできているという話を聞き、横浜もそういう仕掛けが必要な時期にきているのだろうと感じているところだ。

## 5 柔軟性と自己責任、そして部分改革から

### ① 外国事例から学ぶこと

**林** 先ほどのイギリス人たちのもう一つの疑問は、なぜ都市計画制度の中に住民が参加して決めていくシステムができていないのかということでした。できていないから、住民もお役所と一緒にやるときは、まあまあ仲よくやる範囲のことはお互いにワークシヨップとかいってやる。けれど、もうそれでは限界でしょう。システムとして変えなければという発想を持つ必要がある。

システムを変えないで済むような試みについては結構やり尽くしてしまった。お役所の中でもそういう巧みなやり方とか泳ぎ方については熟達した能力を持った人たちがいて、それにもかかわらず、限界に達しているという感じが日本中にあふれてきている。現場の不満にきちっと応えていかれないような仕掛けではだめだということでしょう。

**徳江** イギリスというと住民自治の先進国という印象があるのですが、意外に自治体に力がない。現在の税収配分は国税が九十五、地方税五だそうなんです。実質配分は国が六十五で地方が三十五。さらに、中央政府が各自治体

の予算規模や税率についてまで、チェックしコントロールできる仕組みになっている。それで、グラントワークとか、SRB II シングル・リジエネレーション・パッケージという制度が生まれてきた。自分たちの課題を設定し、住民も行政も企業も一緒に力を出し合っで解決しようとする試みには、補助金を出していきましようという制度です。自治体だけでは苦しくなってしまう状況下で、地域の課題を解決していく仕組みができてきたという気がしましたね。

**林** アメリカのCDBGと似ているけれど、コンペという方式を採用している点がSRBのおもしろさでしょう。

**徳江** SRBは一九九四年からスタートしているそうです。仕組みはグラントワークへの助成に似ています。グラントワークは、立ち上りの六年間のコア予算を渡してあげましょうという制度です。そのコア予算に自分たちで足りない分を必ずビルトアップしてランニングしていく。この制度は民間の人たちが主体になってやらないとできないので、できない地域も出てきてしまう。そこでSRBが登場した。実際に会議に参加させてもらったのですが、横浜でいえば、区政推進課長みたいな人が中心になってプロジェクトをまとめる。政府からお金をもらうためにはこんな努力が要るんですよ、力を出し合っでやらなければいけないし、お金も取っでこなければ成り立たないよと、そういうふうにする補助制度をうまく使っていましたね。

**林** つまり、パートナーシップを組んで、政府のリージョナルオフィスに、コンペだから

## アメリカの「まちづくり総合補助金」

(Community Development Block Grant: 略称 CDBG)

1974年、アメリカでは、住宅・まちづくり法 (Housing and Community Development Act) が制定され、CDBGという米国初の総合補助金が導入された。この補助金は、それまでの個別の補助金を統合したものであり、「住宅、公園、公共基盤施設、経済開発、社会福祉サービス」などに対して、自由に組み合わせて支出できる仕組みとなっている。

住宅まちづくり法とCDBGが導入された社会的背景は、1960年代に顕在化した、インナーシティの荒廃、政府によるその改善の失敗および非効率、連邦財政の逼迫などの結果である。

即ち、インナーシティの荒廃問題に対処するには、地域コミュニティ自身による取り組みが鍵であり、コミュニティに力を与え、コミュニティ・自治体・民間企業のパートナーシップによって改善を進める以外に有効な方策がないことが、事実の積み重ねから社会的に確認されたからであった。

この補助金の対象は、当初問題地区を抱えた自治体（法人化された地方政府）のみであった。連邦政府から、これらの自治体に直接補助金が流れ、州を経過しないところが、都道府県を経由して補助金を流す日本とは異なっている。単純で風通しがよいのである。

自治体は定式化された算定式によって連邦政府にCDBGを要求し、獲得したCDBGの枠をNPOや行政部門に対して示し、それぞれが自らの事業に基づいて提案を提出し、自治体は審査を経てCDBGを配分する。

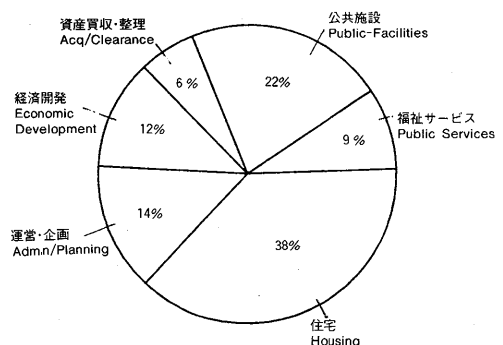
NPOは、この資金を事業費の一部に充当し、それ以外を財団の資金や企業の投資、銀行融資によって賄い、事業を遂行する。

自治体は、予算を有効に活用するために、レバレッジ効果の高いNPOへの補助を高く評価している。

なお、CDBGは、1981年の改正により、その一部が州に与えられ、自治体としての法人格を持たない地域（小さな農村集落や小市街地部）への補助として活用されることとなった。

この総合補助金の仕組みは、例えば、阪神・淡路大震災後の各自治体の立場から見ると、個別の縦割り毎の煩雑な手続きと比較して、極めて魅力的である。

CDBGプログラムから基金を受けている活動(1990年)



全体=22億ドル  
資料: Urban Institute From HUD GPR Data

出典: FEDERAL FUNDS, LOCAL CHOICES: AN EVALUATION OF THE COMMUNITY DEVELOPMENT BLOCK GRANT PROGRAM

(林 泰義)

自分たちで提案を出せと。提案を出すときには、役所だけでなく民間組織とか企業も一緒に入って、一つの案にして出すという制度ですね。

徳江 そうです。

林 S R Bというのは政府の直轄の予算で、市民・自治体・企業が一緒に直接アプローチしていく。日本では考えられないぐらい間が飛んでいることと、予算自体がまさに何にでも使えるというところが、おもしろい。

徳江 もうひとつおもしろかったのは、申請書の一番上がシグナチャーとなっていることでした。その申請に関わっていて、責任を持ちますという人たちが団体の代表で、全部名前をサインするわけです。

林 だから、市民・自治体・企業のパートナーシップが組めないと成立しない。

徳江 そうです。それがうまくできていることが審査基準にもなっています。

南 お話を聞いていると、自己責任の原則があるという気がしますね。日本の自治体あるいは会社もそうだと思いますが、予算主義というのか、基本的にはあてがいぶちの予算の取り合いをしている、しかも内部の論理だけでやっているという形だと思ふのです。

そこには自己責任の原則は存在していない。責任のないところで真剣な議論は起こりにくいと思います。

林 アメリカのC D B Gは初めは結構面倒くさい書類を出させていたんですが、手間ばかりかかって実効がないということでやめてしまった。そのかわり目的に合った形できちんとして使われているかどうかを決算できちんと

チェックする方向に変わった。

その変革に大きな意味があると思うのは、現場に即して物事を運ぼうと思うと、事態は絶えず変化するから、あらかじめ決めたようにお金を使えというやり方は現実的ではないということが考慮されたということですね。本当に必要なものに予算を振り向けていくことができないければ、総合的な補助金にする意味がないわけですから。

## ② 区づくり推進費とその限界

荻島 区づくり推進費も当初の理念というのは同じだったわけですよ。

鈴木 そうですね。弾力的に使えるという理念です。

林 個性ある区づくり推進費はそれなりの役割を果たしていると思うのですけれども、あらかじめ議会のチェックを受けないで、区役所が自由に使えるのは一億円が限界という感じがあるのではないですか。

鈴木 この一億円については、議会との関係性が相当議論されました。区の段階でのチェック機構としては、区づくり推進委員会という会議で必ず説明をするということになりました。しかし、非常に難しいのは、予算特別委員会に専決事項として予算審議権がありますので、そこをオーバーラップしたり、

そこで決まったことを覆したりしてはいけないルールになっているという点です。つまり、区づくり推進議員会議では、予算特別委員会一回議論して決めたことをひっくり返すことはできない。したがって、結論は決まっていることをもう少し詳しく聞くという感じに

## ABBの組織管理に学ぶ

スイスに本部のある、ABB（アセアン・ブラウン・ボベリ）は、世界中に21万人の社員を擁するグローバル企業である。輸送機や機械の部品製造販売をしている。同社の大きな特徴は次の4点である。

- ①本社のスタッフが100名たらずである。
- ②取締役の構成が10名前後である。
- ③直接、間接部門を問わず、プロフィットセンター化している。（常時1000ものプロフィットセンターが動いている）
- ④地球規模での経営資源の有効利用と、各国にある「地元企業」での自主的判断と意思決定とが共存している。

分散と集中という相矛盾する要素をうまく統合している秘訣は、情報ネットワークの活用と機能の棲み分けにある。各国にある拠点を通信回線網で結んで、情報の一元管理を行う。資金管理や資材管理、生産管理などに関する情報は、グローバルな視点からの適正配分をするために本社で集中管理する。それ以外の顧客管理や細かな生産管理、販売管理、人事管理などの個別管理は、地元企業に一任される。つまり「地元企業」の責任で自主的な分散管理が行われているのである。

プロフィットセンターの長は、バーチャルな「経営者」として予算を執行し、その結果に責任も負う。ある意味では、一つの会社を任されていることを意味する。間接部門の責任者についても社内の顧客に対して、サービスを提供し、その対価を売り上げとして計上する方法を採用している。

このような仕組みは、巨大組織の長所と零細組織の長所を巧みに統合するのに極めて有用に作用する。個と全体目的の同時実現、俊敏な意思決定、意思決定ポイントの多重化、そして常なる前進とを実現している好例である。

（海老澤 栄一）



なってしまうわけです。

**名和田** 議会の分権化が進むというようなことがないと、限界のある話になるということですかね。

**鈴木** ただし、個性ある区づくり推進費を一億円も持っているのは横浜ぐらいです。それは評価できるのではと思いますが。

#### ③—資源の配分を誰が決定するのか

**林** 全体の資源の配分という場合に、どう配分していくのかというのがあります。ある基準で地区にお金の枠を配分して、現場ではどう使うかよく考え、レバレッジ効果の高い使い方にするという仕組みを考えるといいのかもれない。

**南** 議会と行政が一つの契約関係をどう結ぶかという考え方で、仮にそういう契約が結べれば、決算主義の方向で道が開ける可能性があるということですか。法的にも。

**名和田** ドイツでも日本でも、都市内分権をしようとすれば大概議会は反対しますよね。区に分散しようとすれば、本庁が反対するのと一緒で。ただ、日本の議員は国会議員も含めて利益配分型政治になじんできてしまっていて、いわゆるどぶ板方式になっている。

**ドイツ**では海老澤さんがおっしゃったように、代表者は自分の利害ではなくて全体の利害を言うべきだとされている。それを政治と呼んでいるのですよ。

**南** 日本もこの間の構造変化で利益配分型政治が成り立たなくなりつつあるから、変革を考えざるを得ないような客観的状況変化はあると思うのです。そうすると、企画プランニ

ング的などところで優位を示していかなければならない。

#### ④—フリーハンドを認める組織へ

**南** もう一つ重要なファクターとして人の問題があります。特に役所の場合いわゆる定数管理という発想がありまして、末端の組織の人数まで事細かに決められている。一定の裁量で動かすことはあるのですけれどもこれが非常に難しい。

**鈴木** ある事業を新しく始めるときに人員を確保するのに、大変なエネルギーを役所では使うわけですね。特に今のご時世では、例えば十人増やしたいという話になると、増えた分、局として十人どこで減らすのですかとくる。これが原則です。全体として事業が膨張しつつあるところではものすごく苦しいことなのですが、まず局内部捻出を求められます。

しかし、それにも限界がありますから必要性が理解されれば他から持つてくる。他から持つてきたら迷惑をするところが必ず出てくるわけですね。しかし、ある局ある部署を担っている事業部隊には、どこが暇で、どこが忙しいかなんてわからない。全体として人員バランスを考えられる部署が、かなり強い権限で弾力性を持つて調整をするようなシステムが必要になるわけです。

**林** 関連して思うことなのですが、企画セクションはどういう分野にどれくらい力を注ぐかというのが時代とタイミングで変わってきますね。非常に弾力性を求められる。人の投入も、今年はこれだけ来年はこれくらいという弾力性があってしかるべきでしょう。

何時間何分で何枚書類を書くから、それ掛ける幾つでこの人員だというふうには成り立たない。今の仕組みに合わない部署の人員積算の改革を考える必要があると思います。

特に地域課題というのは、例えばA区では子供の問題が重要なファクターを占めているけれどB区では老人の問題が非常に大きいファクターを占めているという端的な違いがあるわけで、区ごとに違いがあるにもかかわらず、同じ組織、同じ人数積算では現状に合わない。人口、面積等いくつかのファクターを加味した総定員で管理をして、区長の自由裁量でシフトができる。全市的にも、重要課題についてプロジェクト組織をその時々で編成できるスタッフを持つていられるとか、そういうことが自由にできていくような柔軟性を持つていていい時代なのではないかと思えます。

**海老澤** プロジェクトチーム方式はそれほどたくさん実施しないものなのですか。

**鈴木** 最近増えてきましたが、それが主流だという方向にはなかなかない。その上、兼務制が非常に多い。ある局の所属でありながらプロジェクトに参加しているものから、自局の利害が出てきてしまうわけですね。うちはそれじゃ困るんだという立場に立つ。時々局に報告すると、それじゃこうしてくれと言われ、それをまた請け負ってくる。そういうスタイルになりやすい。

**荻島** 縦割りの構造の中で考えますから、純粋にプロジェクトとして課題を解決するのはなく利害調整型になってしまうところはあります。

**南** 予算要求の手続も人員要求の手続や機構

改革もそうですけれども、係から課に課から部に部から局区に上がり、それから全体として調整というプロセスを踏んでいるわけで、抜本的な改革はできない構造ですよ。しかし、それをどう変革すればいいのだろうという具体性が見えない。

**林** お互いにかにフリーハンドを確保できるかという議論が足りないですね。全部自分でコントロールしている、自分のところが権限を握って動かしているという幻想がある。しかし、縦も横もありとあらゆるレベルで繋がっているから実は身動きできない。

全部一たん切ってしまうと、中央政府としてもフリーハンドである。地元は地元でそれだけのフリーハンドがあるという状態にしようとなれば、本当は意見が一致するはずだと思っただけで、みんな一致すると思っただけだと思っただけで一生懸命やらないとだめだと思っただけで抵抗するでしょう。その辺の理解をしないと改革はできない。改革ができないから、ずうっと尾を引いていく。その苦勞が日常堆積していくから人間が退廃する。

**海老澤** 部分改革からスタートするしかないと思います。要素還元主義が蔓延しているのですよ。自分のやっている仕事以外に關与できない仕組み、つまりマシンのような構造なのです。企業の場合にはどうやってそれを打破しているかという、いわゆる有機的な発想を注入して、トップのお墨つきでチームをつくっていくわけです。あちこちから人材

を集めてフリーハンドで仕事をして、その成果をばらまいていく。一挙にやるのは不可能だとすれば、そういう方法論しかないでしょう。それすらできないのだったら死に体になつていくことだと思えます。

**名和田** 予算とスケジュールの問題もあります。例えば遺跡が出たとか何かあると練り越したか期間延長を行うわけですから、合意形成できなかった場合も延ばしていいシステムにならないでしょうか。

**南** 合意形成も遺跡と同じレベルで考えてみれば、システムとしてできないことはないだろうと思います。

**徳江** 横浜市の大きな流れとして住民参加をやつていこうとしているのだから、合意形成に時間がかかって練り越しになったからといって責める話じゃないだろう、むしろ評価すべきだという方向に向かえばいいですよね。

**南** 名和田先生がおっしゃったように、もう幾らやっても鼻血も出ないほどに、乾いたぞうきを絞つてというレベルにならないと、ひよつとしてそういう発想は生まれえないのかもしれない。

**海老澤** もう少し困らないとだめなんだ。**南** 現実には財政的にも人員的にも余裕があるわけではありませんが、説明責任を明確にしている点で、緊張感・危機感に欠けるのでしょう。タックスペイヤーとして市民の側から、これ以上の借金はだめという結論が出れば、途端に我々は首をくくるしかなくなる

わけで、多分何らかの動きは始まるだろうと思えますが。

**名和田** 事業や政策の評価を市民がきちんとする。さらに、市民参加・パートナーシップが評価の基準として位置づけられるという形にならないと難しいかもしれませんね。

**南** 例えば、この道路はどの程度の満足度とか、そんな評価は考えられていますか。

**荻島** ないですね。道路は延長率や整備率などの数字が出される。満足度の評価にはあまり意味を持たないのですが、今のところそれしかない。

**鈴木** 経済効果の視点はありますか。

**荻島** 経済効果というのがありますが非常に難しい。評価の仕方では経済効果はすごく変わります。

**林** 予算配分方式だから、予定どおりできたかということだけが評価されるし、それを宣伝したいし、それを要求する。先ほど出ていた満足度という指標を使えば大分違ってくるのかもしれない。これが変革の課題になるのかもしれないね。

**南** 今日のテーマは、余りにも大きな問題で、解決策を構築するまでには時間がかかりますが、今日の議論で出された、資源配分、フリーハンドで与える権限移譲と責任など、従来行政だけが考えている中では出てこない発想が次々と登場して大変に参考になりました。どうもありがとうございます。

〈編集・構成 企画局調査課〉