

書 評

岡本全勝著 『新地方自治入門 行政の現在と未来』

(時事通信社 2003年10月 352頁)

細井 秀彦

2003年11月にまとめられた第27次地方制度調査会の最終答申では、地方分権時代の基礎自治体構築のためには団体自治のみならず住民自治が重視されなければならないと述べられた。今後この住民自治重視の理念を高めていくためには、行政の現場における議論のみならず、市民が今まで以上に地方自治に関心を持ち、地方自治のあり方について議論を行う必要がある。

合併特例法により進められた「平成の大合併」では、自分たちが暮らすまちの現状に目を向け、合併により誕生する新しいまちの姿を考えることを通じて地方自治がどうあるべきかを市民が考えるきっかけを与えられた。このように、近年地方自治に対し市民の目が向けられ、議論される機会は増えつつあるが、これまでは地方自治のあり方を議論するきっかけがほとんど無かったことも事実である。本書は、総務省の官僚である傍ら、2002年度から2003年度まで東京大学大学院において教授を併任した著者がそこでの講義を活字にし、一冊の書物としてまとめたものである。公務員や議員はもちろんのこと、市民が地方自治を考えるきっかけになるよう作られた意欲的な作品である。

本書の特色は、従来の地方自治に関する書物が地方行政に関する法令や制度の解説にとどまっているのに対し、政治学、経済学、社会学などの議論を取り込み、広い視野から日本の地方行政と社会を論じている点にある。それゆえ、『総合政策科学入門』(成文堂、1998年)における大谷實の議論を参考に、総合政策科学という学問を「伝統的な専門分野を基礎としながら個々の諸科学の狭い問題意識や問題解決方法にとらわれずに、それらの理論を総合ないし統合して問題解決に取り組もうとするもの」と一応

の定義をするならば、本書は、「地方自治」という問題を総合政策科学という学問領域から考えるためにも非常に優れた一冊であると言える。

ここで本書の内容を簡単に紹介しよう。本書は3部構成で成り立っており、地方自治を過去、現在、そして未来の3つの視点から論じている。

第1部「地方行政の成果」では、戦後50年間の地方行政の成果や成功を支えた条件について述べられている。著者は、「明確な目標」「潤沢な財源」「効率的な行政機構」という3つの条件、言い換えれば日本の経済成長の上に地方行政機構や地方財政制度がうまく機能したことによって、「ナショナル・ミニマム」と「社会資本整備」という2つの課題を達成したことが大きな成果であったとしている。

第2部「地方行政の現在」では、地方行政、地方財政の仕組みを簡潔にかつ市民にもわかりやすく解説するとともに、それらが抱えている問題について触れられている。著者は、豊かな社会を達成したことで戦後型行政の成功を支えた3つの条件が「目標の喪失」「財政の制約」「行政の機能不全」という足かせに変わり、戦後型行政は終焉を迎えていると指摘している。

第3部「地方自治の未来」では、第2部までの議論を受けて、地方自治の将来への課題と処方箋を示している。とくに著者は、第1次分権改革(事務の分権)が成功したあと、第2次分権改革(財源の分権)、第3次分権改革(規制の分権)が成功することで日本の分権が成し得るとは考えていない。もう1つの分権改革として、「住民の意識の分権」の必要性を論じている。たしかに中央集権的、中央政府依存的な考え方のもと、生活と意識の画一化が戦後の高度経済成長を支えたが、地域の問題は市民と地方自治体が議論を重

ね、うまく協働して解決していくことが重要である。そのためにも、これからは住民意識の分権も必要であり、これが進まなければ、第2次、第3次の分権改革は進まない」と主張しているのである。

そして本書における著者の最大の狙いは、地方自治の未来を考える際に「関係資本」と「文化資本」という2つの概念をベースに議論を展開させることである。著者は、社会資本を形のあるものとしてのみとらえるのではなく、無形の社会資本の重要性にも着目しそれを関係資本と文化資本という2つの概念に細分している。関係資本とは信頼などの人間関係を指し、経済の発展や社会の安定のためにもお互いの信頼が重要な基盤であると主張している。つまり、一国の繁栄がその国の社会に備わる信頼の水準によって決まるとしているのである。これに対し文化資本とは、社会としてのものの考え方、治安、風紀、助け合い、勤労を尊ぶ気風、お国柄、この国のかたちなどを指し、民主政治や資本主義経済がうまく機能するためには必要不可欠な要素であると主張している。

著者によればこの2つの概念は人が暮らしていくための重要な条件であり、明治日本国家の発展や戦後日本の発展もこの2つの概念に支えられたが、豊かな社会を達成したことで近年はこれらの概念が見失われかけているという。そこで地方自治の未来を見据えた場合、いかに子どもたちにこの2つの概念を伝えていくかが重要であると述べているのである。

ただその際、関係資本と文化資本という概念を育てるためには、行政だけでは限界がある。むしろNPOなどの行政ではない「公」、つまり「共」の役割が高まり、なるべく多くの市民にボランティアやNPOの活動に参加してもらうことが重

要であると論じている。このことは、第27次地方制度調査会が述べた住民自治が重視された地域社会の形成にもつながり、市民が地方自治に関心を向けるきっかけを提供することも重要になってくるのである。

しかし、この関係資本と文化資本の議論には若干の注文を付けないわけではない。たしかに、これまではこの2つの概念が日本人や日本社会のなかに存在したがために豊かな社会をつくり上げることができたのかもしれないが、地方自治の未来を考える際にこの2つの概念が「目標の喪失」「財政の制約」「行政の機能不全」という目の前の障壁を本当に取り除いてくれるのか、現状を打破し地方自治の未来を語るにあたってもう少し体系的かつ論理的に解説することが望まれるであろう。だがそれは、本書が地方自治について今までとは違った広い視野で論じられているがゆえに生じる注文なのかもしれない。市民と一緒にこれから地方自治のあり方を議論するためには、本書の特色であるように広い視野から地方行政と社会を論じることが重要になってくるだろう。それだけ「地方自治」という問題は、さまざまな要素を含んだ課題であるということを本書は改めて思い知らせてくれるのである。

いずれにせよ、今後、地域の課題に取り組む一番重要なアクターは市民である。著者は、改革を進め、より良い日本を子どもたちに残すため、本書以外にも多くの著書や論文を発表するとともに、自身のホームページや全国各地における講演などを通じて情報発信を行っている。本書はそのような著者の熱い思いがよく表れた作品であり、これまで地方自治に関心を持たなかった市民にも地方自治の未来を考える際の視点を示してくれる有意義な一冊なのである。