

地方分権社会における自治体経営

Public Management of Local Governments on Decentralized Society

近年、わが国では自治体経営の変革が激しさを増している。その背景には、国および地方自治体の財政難、また地方分権の推進の動きがあり、それらを改善または促進するために地方自治体の経営手法の見直しがなされているのである。しかし、その動きは市場原理主義や民間企業の経営手法を取り入れ自治体経営の効率性を追求するといった企業化を生み、本来の地方自治体の役割を失っているように思える。

そこで、今後の自治体経営のあり方として企業化から社会化への移行が必要である。つまり、民主的意思決定を取り入れる形で、地域ニーズを反映する効率的で柔軟な行政運営の実行を目指すべきである。そこで重要な役割を果たすのが、公共部門と民間部門との強いパートナーシップであり、それを支援する財政の存在である。

長年パートナーシップを軸に地域政策を実行してきたイギリスの事例により学べることは、今後、地方分権型社会を目指し、その中でコミュニティーリーダーとしての地方自治体の復権を軸に望ましい自治体経営を行うには、確実なパートナーシップの形成とそれを促す適切な財政的支援システムの確立が必要であるということである。



Local government management in Japan is undergoing an increasingly drastic transformation in recent years. Behind this are the fiscal woes of the central and local governments along with the move to promote decentralization. Also, the methods of local government management are being reviewed in order to improve and promote these issues. However, this move has led to corporatization through introducing market fundamentalism and the management methods of private companies, including the pursuit of efficiency in local government management, leading to the possible idea that local governments appear to be losing some of their original functions.

In light of these developments, local government management of the future needs to make the transition from corporatization to socialization. In other words, through adopting democratic decision-making processes, local governments must aim to practice efficient and flexible administrative management that reflects local needs. What will serve an important role here is the strong partnership between the public and private sectors, and the existence of financing to support such a partnership.

What can be learned from the U.K., which has implemented regional policies shaped around partnerships between the public and private sectors for many years, is that in order for Japan to pursue a decentralized model of society, and realize the desirable form of local government management centered on the restoration of local governments as community leaders in such society, reliable public and private partnerships must be developed along with the establishment of an appropriate financial support system which encourages such partnerships.

1 はじめに

近年、わが国では自治体経営の変革が激しさを増している。その背景には、国および地方自治体の財政難、また地方分権の推進の動きがあり、それらを改善または促進するために地方自治体の経営手法の見直しがなされているのである。

ここ数年、その一環として行政評価の取り組みが各地方自治体で競争的に進められ、現在では、総務省調べによると、図表1に示されるとおり約40%の地方自治体が行政評価を取り入れ、事業の効率性、効果性、経済性を評価し、その是非を決定する判断材料として用いている。これまで地方自治体にはなかった経営という感覚を、評価を取り入れることで抱くことは大変評価されることではある。しかし、評価さえ導入すれば自治体経営の問題が大部分解決すると過大評価されていると筆者は感じる。また評価を入れたことで安心し、毎年の評価行動が形骸化していることは以前より指摘されているとおりである。もちろん、効果的な評価を導入し、またそれを継続して自治体経営に役立てる団体も実際にはある。しかし、そ

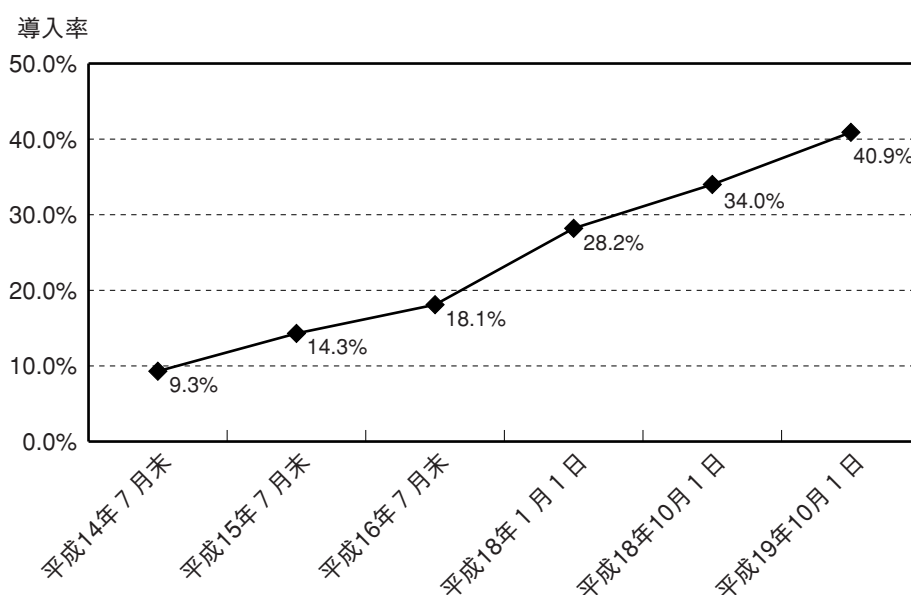
れらの成功事例を個々の地方自治体に適用してもその団体においては、良い効果をもたらすとは限らないであろう。

つまり、行政評価はあくまでも自治体経営を効率化する一手段であり、それが必ずしもすべての地方自治体の経営問題を解決するものではないということである。また、それ以上に理解しなければならないことは、そのような評価を導入することに躍起になり、本来の自治体経営とは何か、地方自治体の役割とは何かを見失うことは危険であるということである。

そこで本稿では、地方分権社会における自治体経営と題し、その枠組みの中で特に公共部門主導による公共部門と民間部門との強いパートナーシップ形成とそれをバックアップするための財政的支援の必要性について、イギリスの事例を参考に考察する。

まずはじめに、自治体経営とは何か、その問いに答える一定の定義はこれまで明らかにされてこなかったという認識ではあるが、特に最近においては、自治体活動を経済的・経営的観点よりその合理性を追求することとして定義されるのが主流のつかい方である。要するに、近

図表1 行政評価導入率（都道府県・市区町村）の推移



出所：総務省「地方公共団体における行政評価の取り組み状況」（平成19年10月1日現在）より筆者作成

年における自治体経営には、特に市場原理主義の概念を取り入れることで効率性の追求に主眼を置く傾向が見られる。つまり自治体経営の企業化が見られるのだ。

マスグレイブによれば、公共部門が提供する財・サービスは、社会的欲求によるものと、価値欲求によるものとに分類される。前者は純粋たる公共財と言えるが、後者は政策上、公共部門が提供している財・サービスにあたる。したがって、後者の財・サービスに関して、民間市場において、または市場原理主義のもとで効率性を追求し、公共部門が提供することは可能である。しかし、問題であるのは、本来公共部門が提供すべきとされる社会的欲求による財・サービスに対して、無理矢理に市場原理主義を導入することは、公共の役割を歪め、無視するという恐れがあるのではないか、ということである。その財・サービスの提供は、主に民主主義原理に基づいて決定される部分であると考えべきである。

以上のように、地方自治体の経営能力への懐疑心から、近年の自治体経営は市場原理主義や民間企業の経営手法を取り入れるといった企業化が行われていることは否定できず、重要な公共性を帯びた財・サービスまでもがその動きにより適切に提供されないことは本末転倒である。ここはひとまず、公共性の確保および維持というものに立ち返って自治体経営の社会化を再考する必要があるのではなからうか。自治体経営というものを多元的に捉え、経済的・経営的な要素のみならず、住民参加などの政治的要素を踏まえるべきではないのか。つまり、自治体内部組織の経営のみにその経営をとられるのではなく、住民などの利害関係者を取り入れた外部経営をも実行すべきなのである。

以下では、本稿の章立てを示す。第2章に、Hambleton (2007) にある1970年代以降の自治体経営手法の変遷とこれからの自治体経営の戦略として2つのモデルを紹介する。さらに、その中で特に新都市経営 (New City Management) において鍵となる公共部門と民間部門とでなす共生社会の概念とその中で財政の役割を神野 (2005) を用いて捉えていく。そして、第3章でこれか

らの地方分権社会における自治体経営において重要となるパートナーシップ形成と財政的支援制度についてイギリスの事例を紹介しながら、その変化と必要性を問う。そして、最後第4章では本稿のまとめを記す。

2 | 公共部門と民間部門の共生社会における自治体経営の手法

ここ何十年間で自治体経営が、大きな変化を遂げたことは世界的事象である。特に1990年代には、民間経営手法を活かした形での公共経営が発達し、公共サービスの運営において、効率性や効果性という視点がより導入されていった。しかし、その動きは公共サービスの社会的目的を失わせるというリスクを生じさせたのである。したがって、2000年代において再度新たな改革方針が各国で見られることとなった。

そこで、本章では1970年代から近年までの自治体経営戦略の変遷を眺め、さらに今後のその動向をHambleton (2007) を参考に考察することとする。そして、Hambleton (2007) が述べる新都市経営 (New City Management) で重要な鍵となる公共部門と民間企業のみならず地域社会に属するすべての主体を含めた民間部門との間におけるパートナーシップを形成するため、まずは2つの部門の共生の領域とそれらを繋ぐ財政の役割を神野 (2005) を借りて考えることとする。

(1) 自治体経営戦略の変遷

Hambleton (2007) では、次の図表2のような形で1970年代から2000年代の自治体経営戦略の動向、さらには今後の自治体経営手法として2つのモデルが紹介されている。

1970年代では、「お役所主義の無反応な公共サービス」とHambleton (2007) にあるように、役人の下でパターンリズミ的な政策に基づき公共財サービスが提供されていた。しかし、1980年代以降その戦略パターンは3つのアプローチに分かれていったとされる。まずはじめに、図表2の左にある戦略パターンは、公共財サービスの提供において民間企業の経営手法を用いるというもの

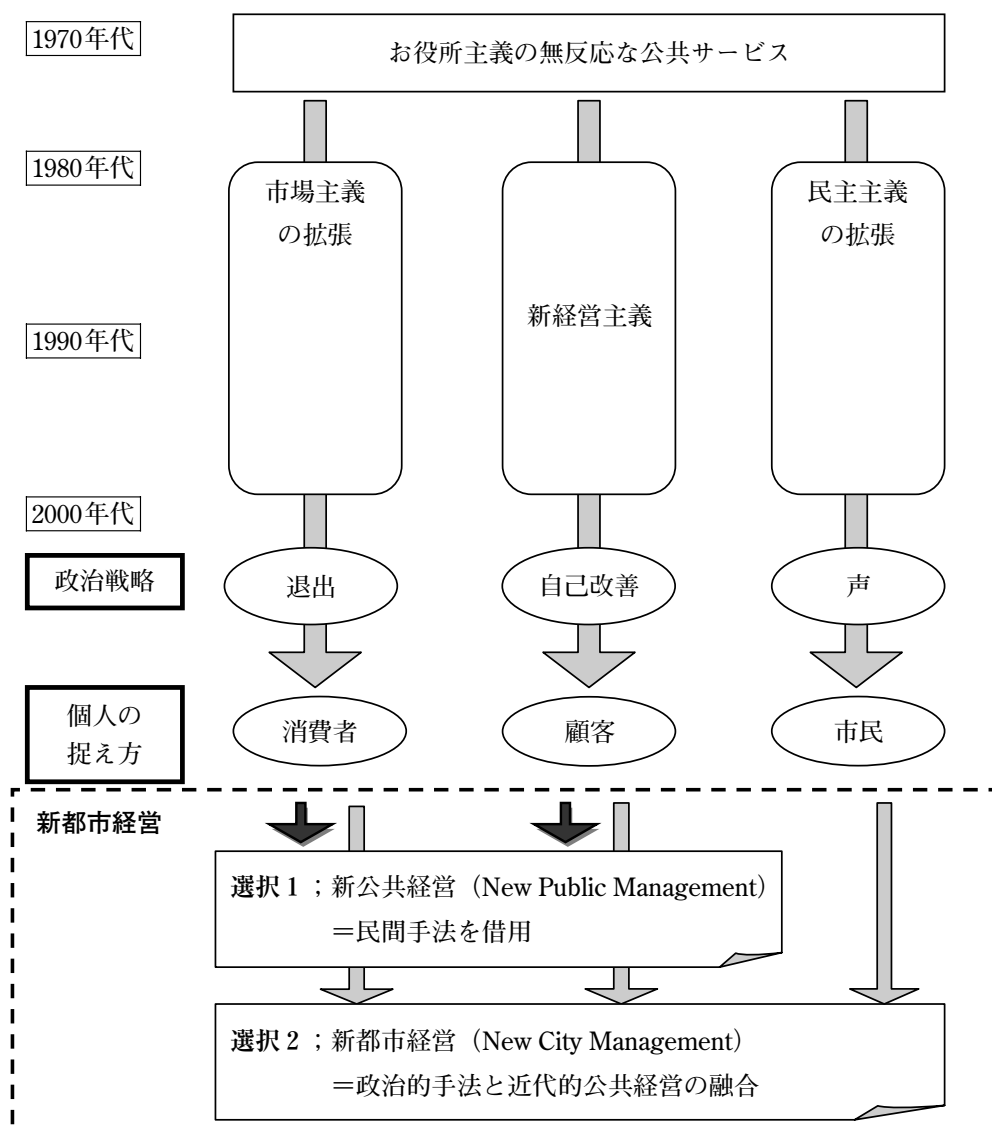
であり、今にある市場主義的な考えを取り入れた形で公共政策を実行するものである。また、このモデルでは人々をそれらのサービスの消費者と捉えることとなる。

一方、対照的なのが、図表2の右にある民主主義の考えを取り入れる形でこれまでの官僚主義的パターンリズムを改革するという方向性である。言い換えれば、公共財サービスの提供を中央集権型から地方分権型へと改革することにあたる。そして、この場合、人々は発言権を持つ市民として扱われる。

そこで、前者の市場主義モデルでは、消費者とされる個人は退出の力を持つ。つまり、その地域での公共財サービスが気に入らなければ他の地域へとその個人は退出するのだ。また、一方の民主主義モデルでは、市民は声の力を持っているとされる。公共財サービスは多くの利用者または市民グループの声を反映すべきであり、それらの集合的利益は市民の行政への参加拡大や政治的説明責任の強化を通して保護されるのである。

そこで図表2の中央に位置する第3の改革戦略は、以上

図表2 公共財サービスの改革戦略の変遷



出所：Hambleton（2007、166―167頁）より筆者作成

の2つに比べて少し後れて1990年代より出てきたもので、公共財サービスの問題に対して経営管理技術を持って改善を行うものである。ここでは、個人を顧客として扱い、またサービス改善のため様々な経営管理技術（市場調査、利用者満足度調査、クレーム処理など）を利用する。このモデルでは、経営者による自己改善を受けた公共財サービスが提供される。

以上3つの戦略が、公共部門の役割やそれが抱える課題、また公共部門と民間部門との関係性に対応しながら、長年に亘り試行錯誤の上で変化を遂げ実行されてきた。そこで、今後の自治体経営の方向性として、Hambleton（2007）により2つの改革の流れが提案されている。

1つは、従来の市場主義モデルと図表2の中央に位置する新経営主義を融合した、新公共経営（New Public Management）である。これは、特に後者の利点を重視し、民間企業の手法を主に取り入れたものである。しかし、このアプローチは公共財サービスの改善はもたらしかもしれないが、その改革の判断を歪め、制限する可能性も持つとされる。

そして2つ目は、新都市経営（New City Management）である。これは、民主主義と近代的公共経営とを結合したアプローチであり、自治体経営の中でこれまで重要視されてきた効率性のみではなく、民主主義的意思決定を取り入れるものである。このモデルでは、公共財サービスを改革するための戦略として公共政策に積極的な市民参画を促すことは重要であると考えられている。今後は経営的手法のみならず、政治的アプローチも重要視する公共財サービス改革の戦略が必要とされることがこのモデルからは読み取れる。

筆者は後者の新都市経営モデルをこれからの望ましい自治体経営の将来像と考える。

（2）新都市経営（New City Management）に向けて

（1）節でHambleton（2007）の図表を用いて各年代を通しての自治体経営手法の変遷を見ていった。その変遷の裏には、各年代における公共部門の役割やそれが抱える課題、そして地方自治体と民間部門との関係の変

化が存在する。特に1980年代には、多額の財政赤字の改善を迫られていた地方自治体は、民間部門と公共部門との協働により自治体経営を行うというよりも、公共部門が民間部門に大きく依存し、民間部門の手法を真似たり、または事業を民間部門に委託するといった民営化が主流であり、それが効果的な策であった。

しかし、そのような改革の方向性は、自治体経営の企業化という課題を生み、公共部門の役割が住民から遠のいていった。これからは、その企業化された自治体経営の社会化、つまり自治体経営を効率性のみを重視して行政内部だけでその経営を行わず、市民またその他の利害関係者とともに協働という関係性を確立して自治体経営を行うことが必要とされている。地域の利害関係者に依存して公共政策を実行するというのではなく、1つの社会に所属する公共部門と民間部門の協働活動をうまく活用し、柔軟かつ効率的に政策を実行し達成していく形こそがこれからの自治体経営の望ましい将来像である。このような形での自治体経営は、より地域ニーズを反映する形で行政運営を行うことが望まれる地方分権社会においても方向性は合致している。

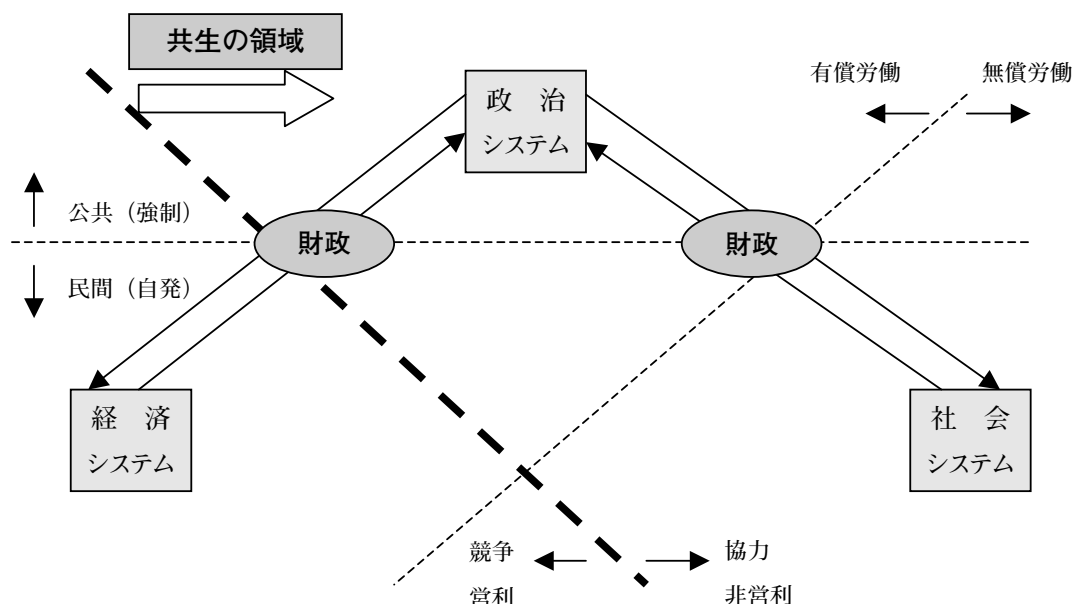
そこで重要なのが、“共生”の領域である。例えば、社会において公共部門と民間部門がすべての領域で協働により活動することはない。その協働活動を行うべき適当な領域がある。それが“共生”の領域である。

そこで本節では、その“共生”の領域とは何か、またその“共生”の領域を形成する公共部門と民間部門とを適切に繋ぐ重要な要素は何かを、神野（2005）を借り、捉えていくことにする。

以下の図表3に神野（2005）にある“共生”の領域を説明する図を示す。

神野（2005）によれば、市場経済は民間企業が競争的活動を行う領域にある「経済システム」、そして家族、コミュニティなどの自発的な協力によって成立している「社会システム」、そして社会システムだけでは限界のある箇所を手助けする政府の強制力のある活動により成立している「政治システム」の3つのシステムで成り立つ

図表3 共生の領域



出所：神野（2005、7頁）を参考に筆者作成

ているとされる。そして、その3つのシステムの中で、自発性を持って活動する民間部門（民間企業および家族、コミュニティなど）と、活動の強制性を持つ公共部門が存在する。また、その民間部門は経済システムと社会システムに属し、公共部門は政治システムに位置づけられる。前者の民間部門が、経済システムで活動する場合は、競争原理を用いることになり、一方社会システムにおいてはその競争原理でもって活動することはできず、協力原理で活動を行うべきなのである。

そこで注目をしている神野（2005）が提唱する“共生”の領域とは、公共部門と民間部門がともに協力原理のもとで非営利な活動を行う領域を指す（太い点線から右側を示す）。またさらに重要なのは、自発的活動を行う民間部門と強制性を持つ公共部門といった全く異なる性質を持つ2部門を繋ぐ役割を果たすものが“財政”であるということである。やはり民間部門の自発的な協力体制の下では限界があるため、その活動を支援するために財政の役割が存在するのである。したがって、社会システムに属するそれぞれの主体の活動に権限を持たせ、それを推進していくために、財政は活用されるべきであり、その中身は民主的に運営されることが望ましいとされる。

新たな自治体経営においては、共生社会に属する民間部門と公共部門とのパートナーシップの形成、そして互いを結び財政の役割を適切に図ることが課題といえる。

3 | パートナーシップ形成と政府の役割

本章では、公共部門と民間部門のパートナーシップを軸に様々な地域政策を実行してきたイギリスの事例をみていくこととする。またその中で特に強いパートナーシップの形成の一端を担ってきた中央政府主導の財政的支援の存在に注目する。

（1）パートナーシップを活用した地域政策の概要

—補助金制度を中心に—¹

①1970年代から1996年におけるパートナーシップを活用した地域政策と補助金制度

イギリスでは、1970年代において地方自治体が地域の活性化を目的として実施する事業に対して補助金が交付される「アーバン事業（Urban Programme）」が導入されたが、その補助金の交付対象として、地方自治体や警察、保健機関、ボランティア団体等で構成されるパートナーシップが優先とされた。しかしながら当時のパートナーシップの概念は、中央政府と地方自治体など公

共部門間での協働という点に力点が置かれ、民間部門の参画が期待されたものではなく、政策上で民間部門と公共部門とのパートナーシップの必要性については強く言及されていなかった。

1979年に政権を握ったサッチャーは、地方自治体の歳出抑制が大きな課題となっていたことから、国有企業の民営化や強制競争入札など「小さな政府」を目指した様々な取組みを行い、一転して民間部門の政策への参画を取り入れ、民間企業のもつ専門的知識を活用することによって効率的で質の高い行政サービスを目指した。このように行政サービスの提供において民間活力を活用する手法はパブリック・プライベート・パートナーシップ (Public Private Partnership) と呼ばれた。

したがって当時のパートナーシップの概念は、事業への民間部門の参画を促すことで、政策の執行主体を地方自治体から民間部門に委託するといった、どちらかと言えば公共部門が民間部門に依存する関係を指すものであった。

その当時のパートナーシップの体系を反映する補助金制度として、都市開発補助金と都市再生補助金がある。まず、1982年に創設された都市開発補助金は民間投資だけではリスクが大きいと見られる都市再開発事業を推進するため、採算に乗せるためのギャップ・ファンディングを行うことがこの補助金制度の基本的な目的であった。地方自治体は民間部門の利益に合致するような大規模な資本投資事業を計画し、必要な投資資金の大部分は民間企業が提供するという考え方にたっていた。地方自治体が負担する事業費の75%は政府によって財政支援され、また事業分野に関する制約は課されなかった。

次に、1986年に創設された都市再生補助金は、都市開発補助金と同様のギャップ・ファンディングであるが、両制度の最大の違いは、都市再開発の推進主体が民間企業にも拡大され、民間企業が直接的に補助金を受け取ることができる点にあった。ここには民間部門主導の地域開発に対する地方自治体の機能を疑問視したサッチャーの姿勢が理解できる。(白石、2005、142－143頁)

さらに1990年代に入ると、政権はメジャーに移り、ボランティアや地域のコミュニティが積極的に行政運営に参画する手法が模索されるようになった。そこで1991年に「シティ・チャレンジ (City Challenge)」が導入された。

このシティ・チャレンジとは、衰退したインナーシティを再生させるため、地方自治体よりアイデアを募り、入札方式により優れた案を提出した31の選定地域に中央政府が補助金を交付するというものである。この補助金制度の最大の特徴は、補助金の申請と受給に際して、地方自治体、企業、ボランティア組織などにより構成されるパートナーシップの設置が義務付けられたことである。あくまでも地方自治体は補助金の申請手続きおよび受給に関する窓口とされ、補助事業の実施にかかる意思決定は政策に地域のニーズを反映するためにパートナーシップの理事会が行うのである。

またこの補助金は使途が限定されない包括補助金制度であるという特徴も重要である。そして同時に競争的に獲得される補助金でもあった。補助金額は1地域あたり年間750万ポンドとされ、5年間継続して交付されるようになっていた。複数年次にまたがる包括補助金であることによって、パートナーシップの意思形成は中期的で総合的な政策立案へと向かうことが可能となり、優れたアイデアと実践が補助金の採択と交付の基準とされたことによって、地域から発するイノベティブな地域再生アプローチへの模索が可能となったのである。(白石、2005、148－149頁)

このメジャー政権のもとでは、住民を巻き込む形でのパートナーシップを重要視し、ボトムアップ型での地域政策事例を次々と生み出した。それをうまく拡大できたのには、以上のような補助金制度の導入が大きく貢献したのではなかろうか。

その後も、パートナーシップを重視した補助金制度が創設された。例えば、1994年に導入された単一再生素算 (Single Regeneration Budget) もその1つである。基本的な制度の枠組みはシティ・チャレンジを踏襲した

包括補助金制度であるが、特にインナーシティといった地域を定めず全国のパートナーシップから寄せられた提案の中から、優れた事業計画を入札方式により選定し、地域再生事業の進捗度合いに応じて補助金が1年から最長7年間交付されるものであった。このとき、事業計画の実効性を確保することが求められ、地域再生政策においても施策評価の取り組みが始められた。この制度における事業主体は、パートナーシップ組織のみならず、地方自治体および企業とされた。

②ブレア政権下におけるパートナーシップを軸とした地域政策と財政支援制度

1997年から政権をとったブレアのもとで、コミュニティ戦略の義務付け、ベストバリュー政策、地域戦略パートナーシップ（Local Strategic Partnership）の構築といった地方政府の近代化（Modernisation Agenda）が図られた。これらに共通する考え方としては、地方自治体は意思決定を迅速かつ強力に行い政策形成に力点を置き、地域のステークホルダーとパートナーシップを組んでその政策の実行を効果的に進め、それらによって地域住民の生活の質を向上させることである。（金川、2008、54頁）

ブレア政権はメジャー政権の政策の基本姿勢を継承し、さらなる発展を目指した。まず、メジャー政権が導入した単一再生予算（Single Regeneration Budget）は予算規模が小さいことと補助率が低いという理由により打ち切りを決定し、それと同時に新しい支援策を考案した。まずは、1998年にコミュニティ・ニューディール資金（New Deal for Communities）という荒廃地域への包括補助金制度を設けた。

次に、2001年度より地域戦略パートナーシップ（Local Strategic Partnership）の構築を必要条件に補助金を交付するシステムを導入した。2000年の地方自治法改正で、各地方自治体にコミュニティ戦略（後に、サステイナブルコミュニティ戦略と変更）の策定を義務付け、その主体として地域戦略パートナーシップを位置づけたのである。地域戦略パートナーシップは、地方自

治体および民間企業やボランティア、コミュニティ団体とで形成するパートナーシップを指し、地方自治体やその他の公的機関が行政サービスの提供にあたって構築されるものである。また地域戦略の策定にあたっては関係するすべての公的機関や地域住民、コミュニティが参加することが求められており、中でも地域戦略パートナーシップが重要な役割を果たすことが期待されている。この地域戦略パートナーシップの創設には、数多くの個別分野のパートナーシップ組織が地域の中で乱立していた事実があり、それらを統合するパートナーシップのパートナーシップが求められたことも主要な理由である。（金川、2008、59頁）

そして、以上に関連して2004年7月にコミュニティ戦略の実施ツールとして地域協定（Local Area Agreement）を形成させた。この地域協定とは、中央政府と地方自治体との緊密な連携を図り、地方自治体が一貫したリーダーシップを発揮して地域におけるパートナーシップを活用するとともに、より柔軟な行政運営を可能にすることで、効率的な行政サービスを提供することを目的とし導入されたものである。これは、地方自治体と中央政府との間において合意された地域政策の目標や指標の達成を目指して締結されるものであり、その協定期間は3年間とされる。2005年3月からパイロット自治体として20の団体が選定され、さらに2006年3月には新たに60の地域で協定が締結され、さらなる拡大が進行している。（財団法人自治体国際化協会、2007、18頁）

さらに2001年度に、近隣地域再生資金（Neighbourhood Renewal Fund）²が導入された。この資金は、荒廃地域の改善を目的として使用される限り用途を定めず、地方自治体が提供する公共サービスのみならず、保健医療サービスを提供する国民健康保健サービスやコミュニティ団体などが実施する事業に対しても使用できる補助金である。これは、これまでであった地域再生機能を持っていた単一再生予算などを引き継いだものである。用途が限定されない包括的予算であることはこれまでの地域再生のための制度と同様であるが、88の選定地域を定め、

これまでの包括補助金と異なって競争原理を取り入れた選定方式ではなく、荒廃地域の人口規模などを含んだ一定の指標に基づいた選定方法がとられる。

この近隣地域再生資金は地域再生に関わる包括補助金のあり方に大きな変更をもたらしたものだといえる。つまり、競争的で自律型のアプローチを求めるだけでは深刻な社会的諸問題を抱えた地域の打開策につながらないという総括的な判断があり、地域再生政策のもつ社会的側面がよりいっそう強調された制度と考えることができる。(白石、2005、157頁)

以上のように補助金制度とともに展開してきたイギリス政府のパートナーシップを軸とした地域政策は、特にブレア政権のもとでさらなる発展を遂げてきたが、未だ数々の課題を抱えている。近年では中央政府の関与が強すぎるといった批判を受け、分権化と地方自治体の自由度の向上、評価システムの簡素化などの様々な施策が提案されており、議員の権限をより強化し、コミュニティの声を吸い上げる仕組みや、コミュニティの人々に自分たちが地方自治体から期待するサービスの基準や優先度に関する協定締結を要求する機会を与えるといった、コミュニティを重視する制度が提案され、実行されようとしている。

そこで次節では、以上の課題を受け2008年度よりスタートする新地域協定(New Local Area Agreements)について紹介する。

(2) 新地域協定(New Local Area Agreements)

近年の新たな動きは、2008年6月に新地域協定(New Local Area Agreements)が施行されたことである。その新地域協定では、従来の地域協定(Local Area Agreements)においての中央政府と地方自治体との関係を改善することで、地方自治体の権限をより強め、最適な政策を各地域で行える柔軟性と能力を発揮し、より良いパートナーを形成することを目標としている。つまりこの新地域協定では、もはや地方自治体の権限を操作するといった中央政府の権力は存在しない。各地域のコミュニティをリードし、方向付けをする地方自治体

の権限をより強め、そして地域ニーズを取り入れ対応できる他のサービス提供者の確立を目指すことを基本として動き始めたものである(HM Government、2007)。この新地域協定には特徴がいくつかあるが、特に資金面において地方自治体の権限を拡大する形での改革が図られた。

この新地域協定では、地方自治体はパートナーとともに支出の優先順位を自由に決定することができる。もちろんのこと、中央政府がおく政策目標によりそれに条件が付されることはない。また、2007年度予算において中央政府は地方自治体への特定補助金の削減を行い、それと同時に地方の自由裁量の上で使用できる一般補助金(Non-Ringfenced General Grant)を創設した。その金額は約50億ポンドであり、そのうち40億ポンド以上は新地域基礎補助金(New Area Based Grant)に、残りの約10億ポンドは地方交付金(Revenue Support Grant)に移行される。2008年4月より、これらの資金は安定性と確実性を確保され、3年間で基本的に各地域に配分される(HM Government、2007、31頁)。

そこで、地方政府白書で示される新しい中央政府からの補助金を以下で紹介する。

1つ目の補助金は、核となる公共財サービスには、可能な限り使途が限定されない一般補助金(Non-Ringfenced General Grant)が交付される。この補助金の主な特徴は、公式により計算されたニーズに応じて相対的に地方自治体間で配分されるものである。

2つ目の補助金は、一定の公式により加算されるのではなく特別政策基準に応じて地域に追加的資金を提供する一般補助金(Non-Ringfenced Area Based Grant)である。

3つ目には、使途を限定するまたはしない特別補助金(Ringfenced or Non-Ringfenced Specific Grants)がある。

以上の3つの補助金間の予算規模は明らかではないが、これらの補助金と地方自治体自らの地方税収入を含め、地域政策を実行する体制を構築することとしている。

(3) まとめ

これまで、イギリスは各時代におけるパートナーシップの概念を反映する形で中央政府による補助金制度を導入し、それを軸に地域政策を実行してきた。1970年代から眺めれば、パートナーシップの概念の変化とともにその拡大が見られる。そして、地域政策の立案および実行においてパートナーシップの設置を義務化してからの、中央政府からの補助金に関しても変化が見られる。例えば、補助金の使途の緩和、予算規模の拡大、そして補助金の交付対象地域の増加と、徐々に地域政策への中央政府の支援を拡大する一方で、権限面での関与を縮小していったと見られる。また、補助金交付期間を延長することで実効性ある中期的な政策運営をパートナーシップとともに実行していく体制を整えていったのである。

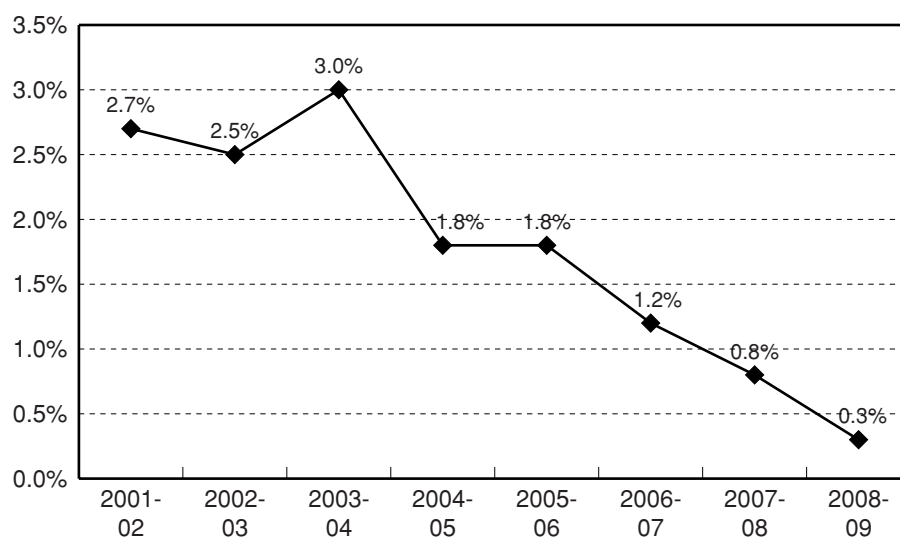
さらに、ブレア政権の下では、以上の動きも踏襲しながら、補助金の交付地域の選定方法を競争入札によるものから、指標を用いた一定の決定方法へと変更し、各地域にある様々な社会問題をパートナーシップを軸に解決していく方向へと転換を図った。

次の図表4で、2001-02年度以降でのパートナーシップを活用した政策に関わる中央政府からの特定補助金

割合の推移を見る。この数値には、地域協定報酬補助金または地方公共サービス協定業績補助金 (Local Area Agreements Reward Grant or Local Public Service Agreement Performance Grant)、地方公共サービス協定業績報酬金 (Local Public Service Agreement Performance Reward)、地域協定交付金 (Local Area Agreements Revenue Grants)、その他の地域協定交付金 (Other Local Area Agreements Revenue Grants)、近隣地域再生資金 (Neighbourhood Renewal Fund)、単一再生予算 (Single Regeneration Budget、ただし2006年度からは地方公共団体における効率改善予算 (Efficiency Improvements in Local Government) に変更)、コミュニティ・ニューディール資金 (New Deals for Communities) の以上7種類の特定補助金が含まれており、その合計額を各年度の中央政府からの特定補助金の総額で割ったものである。図表4より、その数値は2003-04年度をピークに低下しており、中央政府からの特定補助金を媒介とする地方自治体への強い政策関与は縮小していることが分かる。

近年、ブレア政権のもとで、これまでの中央政府から

図表4 中央政府による特定補助金としての財政支援の推移



出所：Communities and Local Government, Statistical Release, Local Authority Revenue Expenditure and Financing England
各年のデータより筆者作成

の特定補助金の大部分を一般補助金に移行した。パートナーシップを軸として実行する地域政策に必要な財源の支援は従来どおり中央政府が行うが、その財源の使途の決定は地方自治体とそのパートナーに任せるといふ、さらに民主的な財政運営へ発展した。自立型での運営が可能な財政支援により、強いパートナーシップが育成され、それを活用する柔軟で効率的な政策運営が試行され始めたところである。

しかし、このブレア政権の下での自立的分権型地域政策が発展したのは、これまでパートナーシップを活用してきたイギリスの地域政策の歴史があったからではなかろうか。これまでのパートナーシップ形成の訓練があってこそなした改革であったといえる。

以上のイギリスの事例より、公共部門と民間部門とのパートナーシップを基に各地域の自立性や独自性を発揮する自治体経営を実践するには、重要なツールとして公共部門による財政的支援があるということは否めないであろう。それこそが、今後の公共部門の重要な役割であり、地方分権型社会で望ましい自治体経営を推進する起爆剤ともなりえるであろう。

4 | 最後に

わが国では地方分権が進展しつつある。その進展には、各地方自治体が自主・自立的に存立しうる基盤が必要であり、これまでの国家と地方自治体との関係の見直しを行うことは必要である。しかし、それと同時に考えなければならないのは、地方自治体と民間部門との関係をど

のように捉えていくかである。

これまで、自治体経営は地方自治体の財政難もあり、民間活力に依存する形で改革が進められてきた。それを本稿では自治体経営の企業化と表現しているが、自治体経営においてその効率性のみを向上させることでは、その利害関係者である民間部門との関係が希薄になる恐れがあり、本来目指すべき地方分権は達成されない。

和田（1971、24頁）は、自治体が市民とともに努力することは、都市行政を「企業化」することではなく、都市における「社会化」を拡大していくことでなければならないとする。また、高寄（1990）は、自治体経営の企業化を進めれば公共性の喪失を招きかねないと主張する。（14頁）さらに、都市経営は科学性と民主性のバランスによって効率的に運営されていかなければならず、安価な自治体ではなく住民ニーズに即応する効率的な自治体を目指すべきであると述べる。（16－17頁）

これまで述べてきたとおり、企業化されつつある自治体経営に民主性を取り戻すには、地方自治体と民間部門との協働活動を取り入れるべきである。また、そのような共生の領域には、公共部門と民間部門との強いパートナーシップの形成と、それをサポートする民主的な財政運営が可能な財政支援制度が必要である。

今後、地方分権社会を目指し、コミュニティリーダーとしての地方自治体の復権を軸に望ましい自治体経営を行うには、確実なパートナーシップの形成とそれを促す適切な財政的支援システムの確立は必須であることを述べて、本稿を締めくくりたい。

【注】

¹ 財団法人自治体国際化協会（2007）、金川（2008）および白石（2005）を参考にまとめたものである。

² 近隣地域再生資金の交付要件は以下のとおりである。

- ① 近隣地域再生資金が投入される団体は「地域戦略パートナーシップ」の構成員であるとともに、その事業内容は地域戦略パートナーシップが策定する「近隣地域再生戦略（Local Neighbourhood Renewal Strategy）」に合致するものでなければならない。
- ② 近隣地域再生資金の交付を受ける地方自治体は、毎年その使途についての報告書を地域戦略パートナーシップの合議によって作成するとともに、近隣地域再生資金が荒廃状況の改善に貢献していることについて地域戦略パートナーシップの合意を得なければならない。
- ③ 「地方公共サービス協定（Local Public Service Agreement）」の導入について政府との協議を進めている自治体については、荒廃地域の改善に取り組むことについて協定に盛り込まなければならない。
- ④ 交付を受ける地方公共団体は、荒廃地域の改善について定められた政府目標を達成することを誓約しなければならない。
- ⑤ 交付を受ける団体は質の高いベストバリュースタイル計画を策定している必要があり、監査委員会から不備を指摘されている場合は改善に

向けた計画を盛り込まなければならない。
(財団法人自治体国際化協会、2007、7 頁)

【参考文献】

- ・ 金川幸司、(2008)、「協働型ガバナンスのNPO－イギリスのパートナーシップ政策を事例として－」、晃洋書房
- ・ 財団法人自治体国際化協会、(2007)、「パートナーシップを活用した地方自治体と政府の新たな関係」、CLAIR REPORT NUMBER 308
- ・ 白石克孝、(2005)、「イギリスにおける地域政策の変遷とパートナーシップの意味変容」、『NPMの検証－日本とヨーロッパ』の第5章 (136－164頁)、自治体研究社 (地域と自治体第30集)
- ・ 神野直彦、(2005)、「基調講演 「共生社会へのシナリオ」」、『危機を超え共生社会へ』の第Ⅰ部、良い社会をつくる公共サービスを考える研究会 & 公務公共サービス労働組合協議会
- ・ 総務省、(2008)、「地方公共団体における行政評価の取り組み状況」、平成19年10月1日現在
- ・ 高寄昇三、(1990)、「都市経営思想の系譜」、勁草書房
- ・ 和田八束、(1971)、「都市財政の「企業化」－その実態と論理－」、都市問題、第62巻第12号、14－26頁
- ・ Communities and Local Government, “Statistical Release, Local Authority Revenue Expenditure and Financing England” 各年
- ・ R. Hambleton, (2007), “New Leadership for Democratic Urban Space”, in *Governing Cities in a Global Era - Urban Innovation, Competition, and Democratic Reform -*, edited by R. Hambleton, and J. S. Gross, Palgrave Macmillan.
- ・ HM Government, (2007), “Development of the new LAA framework Operational Guidance 2007”, Department for Communities and Local Government: London