

## 第1研究班 2003年度 第2回研究会

日 時： 2003年10月13日

会 場： 龍谷大学 紫英館 東第2会議室

出席者： 足立裕一、大西均、木原勝彬、Taeyoung Kim、白石克孝、Randal Smith  
園田正彦、田中宏、西垣泰幸、山口道昭、本多滝夫（順不同、計11名）  
大山（RA）

配布資料：1) 討議資料： 次年度に向けての研究課題と研究体制について  
2) 報告資料： Kim Taeyoung  
3) 報告資料： 白石克孝  
4) 報告資料： Randal Smith  
5) 報告資料： 木原勝彬  
6) 地域 ORC 第1研究班名簿

内 容：

- 1) 報告： Kim Taeyoung 「Current Issues on Local Decentralization in Korea」
- 2) 報告： 白石克孝 「参加型地域政策の現状と地域人材」
- 3) 報告： Randal Smith 「Trends and Issues in Policymaking in Local Government in the Commonwealth」
- 4) 報告： 木原勝彬 「持続可能な地域づくりの人材養成をめざす『志の森』大学のとりくみ」
- 5) 2003年度の第1班の運営方針に関する討議

個別報告に先駆けて、出席者全員による自己紹介、白石第1班班長から研究会スケジュールの説明が行われた。

### 1. 報告：Kim Taeyoung 「Current Issues on Local Decentralization in Korea（地方分権化における現在の課題）」

韓国ではグローバル化とローカル化が同時進行し、公共経営においても顧客志向が進み、地方分権化と参加型の行政を求める声が高まった。現在の中央政府と地方自治体の業務分担は8対2で、地方自治体の業務比率が低いうえ、財政的にも非常に厳しい状況である。1995年に導入された地方自治制度は形式に止まっていることに加え、人口、政治・経済的な機能がソウル市に集中し国土全体の発展を妨げている。現政権は参加型の政治の推進と共に、新首都プロジェクトを推し進めているが、財源の委譲、地方自治体への業務・権限委譲

の体系的な手続き、市民に対する説明責任のメカニズム等は確立されていない。

現政権では、電子行政プロジェクトや税制改革、行政改革と地方分権化を連動させることや、公営企業や中央政府の出先機関にインセンティブを出して分権化に取り組みせようとしている他、地方における中央の出先機関の改革や中央と地方の役割分担の改革なども図られている。

地方自治体については、財政や計画立案といった地方の自治能力を高め、財政基盤を強化することと、監査制度の改革や市民の苦情窓口を強化することで市民に対する説明責任を確保することが重要だと考える。他方、住民投票や住民訴訟制度の導入による市民側の自治能力の強化も図らねばならない。さらに、地方と中央政府間が協働する制度を確立するためには、地方自治体を中央政府の検討や審議に参加させたり、政府間における人事面・業務面での交流を図ることも必要であると考えます。

行政の効率性については、地方自治体に権限を委譲した方が自治体間での競争が促進されて効率化が進むだろう。一方、新首都計画は分権よりも権限を分散するものであり、国全体の発達を目指すことは困難である。

分権化の推進にあたっては、地方自治体における歳入確保と自由な歳出という財政面の分権化を伴わねばならないのだが、課税基盤が国土全体で均一に分散していない現状では、地方自治体間の財政格差が拡大し、地方間で発展のあり方に格差が生じることになる。この問題に対処する方法として、私は税制改革が必要であると考えている。韓国では財産税の割合が低く、また資産価値評価が国内で均等ではない。よって財政源の分権化を図るためにも資産への課税ベースを市場価値によって定めたり、資産税は地方と中央政府で歳入を分与して公平性を国全体で促進する等の税制改革を実施するべきであると考えている。

## 1. 質疑応答

Q： 住民制度などでの住民（resident）とは外国人を含めるのか。

A： 最近国会に地方分権化法というのが出されたが、外国人の参政権は認められなかった。

Q： 行政情報の公開はどのように進められているのか？

A： 電子行政の浸透により、自治体のホームページ上で簡単にアクセスでき、市民の参加も高まっている。

Q： 日本では行政が提供したい情報のみ提供され、市民が求めている情報は提供されていないが、韓国の状況はどうか。

A： 住民が行政に積極的に参加し始めたので、情報はほとんど全て公開されるようになった。

Q： 政府の責任範囲を考える際に上下の階層として把握するのはなぜか？地方分権化の言葉の定義も検討する必要がある。今後の研究課題として民主主義の役割も含めていただきたい。

A： 階層というのは地方自治体の地理的な役割を持って使ったものである。地方分権については特に財政面が重要だと思う。というのも、歳入を増やすにも支出するにもある程度の財源が不可欠だ。

Q： 日本では、農村は貧しいから都市が財政支援すべきであるという意見が多いが、韓国ではどうなのか。特にソウル首都圏と地方都市ではどうなっているのか。

A： 韓国では、地方自治や分権化の必要性や概念自体が国民の間で理解されていなかった。財政の豊かなソウル市は地方分権化を好み、貧しい地域は中央集権化を好む傾向がある。

Q： 資産税は地方間格差が大きいので、公平な税制を検討する上では、資産税に加えて売上税や付加価値税なども検討すると良いのではないか。

A： 特別地方分権下法案では新税の導入が提案されているが、やはり都市部での税収が高いので不均衡である。私が資産税の改革を提案したのは、不動産税を引き上げて税収を他の地方に回すことで均衡のある発展が可能になると考えたからである。

## 2. 報告：白石克孝「参加型地域政策の現状と地域人材」

公共政策への住民の参加や地域との協働を促す制度としては、プログラム型包括助成制度 (Program Based Global Grant) があげられる。例えば、欧州委員会の構造基金 (Structural Fund) では、地域全体で議論して決められた 7 年間の総合計画に対して助成されており、地域に大きな影響を与えている。英国では Single Regeneration Budget (SRB) という地域再生のための包括助成金制度が導入された他、2003 年には新たにシングル・ポット制度が導入された。これらは、地方自治体が地域のボランティア・セクターや住民組織と連携を得て得られる助成金で、総合的な地域の再生計画を立案するものである。米国では、コミュニティ開発一括補助金 (community development block grant) という同様の制度が導入されたことで NPO の役割が飛躍した。これらの助成制度は参加 (participation) や協働 (public private partnership)、計画立案・実施過程への地域の関係者 (multi stakeholders) の関与を重視している。これら助成事業を実施する中で多くの地域は、地域社会のエンパワーメント、参加、協働は互いに規定しあう関係にあるということに気づいたと思う。

今日では、参加型で取り組まない限り実現不可能な課題が増えており、地域での total quality of life の実現が重要な政策目標になっている。total quality of life の実現には、社会関係資本 (social capital) あるいは社会エネルギー (social energy) の増大が必要で、そのためには参加型地域政策が不可欠である。最終的には地域の経済と環境の持

続が統合できる持続可能な地域作りがテーマとなる。持続可能な都市づくりを可能にし、経済指標以外の視点を含めるために、EUでは都市監査(urban audit)が試験的に実施され、英国でも政府の到達を測る指標が作られている。英国政府の指標では、環境、社会、経済が大きな指標の分類となっている。

日本では、非営利組織の法人化が進んだほか、市民活動促進条例などで住民参加やNPOとの協働を目指す自治体の施策が広まり、地域施策の担い手が地方自治体以外にも多様化する可能性が出てきている。しかし、依然として問題も多く、プロジェクト・ベースで年度毎に使い切らねばならない各省庁からの助成制度が日本の地域政策を歪めている他、国土の不均等な発展の是正を目的に戦後一貫としてハードウェア中心の施策がとられてきた。また、地方自治体の職員での参加に対する意識は未熟であり、自治体職員、地域組織等で参加型地域政策を担える人材も充分ではない。そのため、参加型の地域施策の必要性に関する議論を進めると共に、これを担う人材の育成も必要であり、この面からもLORCプロジェクトは重要な意味を持つと考える。

## 2. 質疑応答

Q： 韓国では放射性核廃棄物の処理施設の建設地選定が問題となっているが、これらは参加型パラダイムではどのように調整されるのか。

A： 日本では生活廃棄物や産業廃棄物について、参加型で候補地を選定し住民が納得して受け入れていった事例はあるが、放射性廃棄物については合意を得るのは困難だ。現在、建設が進んでいる核廃棄物処理施設は、参加型で実現したものではない。原子力発電所については、温暖化問題に貢献するとして政府は地方に原発の検討を迫っている。これらの困難な問題に対していかに議論するかを検討せねばならない。

Q： 社会基盤と経済と人間の生活を包括したものが「社会」だと思うが、イギリスの指標ではなぜ経済、社会、環境と区別されているのか。参加型地域政策は、各論として何をするものであるのか。

A： 英国の指標分類は、本来、測定可能な指標を作ることによって自治体の持続可能性を評価することが目的に作られたもので、リオの地球環境サミットのアジェンダでも採用されている分類に立っている。公共部門によるサービスでは質と共にコストも良いものでなければならない。参加型地域政策はそれぞれの政策分野や個別政策の必要性に応じて異なったパートナーシップを生むことになるが、それを地域で統合するためのパートナーシップや参加も必要になる。参加型であっても個別のプロジェクトだけを議論しては、地域全体での収支や優先順位は問われないので、いわば各論と総論を改善するアプローチが必要と考えている。

Q： 参加主体の中に外国人は含むのか。エスニック・マイノリティの処遇や参加の指標があるのか、あればどういったものなのか。

A： 英国の指標の中では、社会的に阻害されない（social inclusion）という指標で掲げられている。EUでは都市問題が大きくなり、都市問題の解決が共通課題となっている。その際に social inclusion がキーワードとして強調されている。つまり、social exclusion が地域の中に存在することは都市にとって不安定な要素となるので、地域社会を持続的なものにし、都市問題を解決するには social inclusion に取り組まねばならないという認識である。

コメント：先ほどの質問について、私はカナダ人でロンドンに住んでいる。住人の35%が外国人で、議員の20%が民族的少数者である。例えば、バングラデッシュ出身の議員が教育問題を議会の優先事項とするには、学校の最低成績者が白人男児だという議論をすることもあるし、SRBの助成金では受け手側の人間関係が密接に絡まっているだけに汚職が起りやすい問題もある。

### 3. 報告： Randal Smith 「Trends and Issues in Policymaking in Local Government in the Commonwealth（コモンウェルスにおける地方政府の政策立案の傾向と争点）」

英連邦の諸国における最近の傾向を話したい。ガバナンスの傾向としては、協議（consultation）の重要性に対する認識が広まり、同時に市民自信がサービスをモニタリングする傾向も高まっている。例えば、議会予算で購入したデジタルカメラを市民に貸与して地域の問題を撮影してもらうことは、低コストなうえ市民がモニター活動に参加できる効果的な方法といえる。

Social inclusion の概念も浸透している。インド等の南アジアでは、地方議会議席の3分の1を女性に割当て、最下層の指定カーストに対しても人口に応じた議席を配分している。これは30%程度の議席を確保しない限り大きな変革が不可能であるという認識に基づいて実施されている。また、電子行政が急速に発展しており、例えばウガンダやジンバブエなど、予想外の国々が電子行政や地方行政の監査（audit）を導入しているのも最近の傾向である。

サービスの提供方法も、税金を使って地方政府自体が実施する方式から外部委託など多様化している。委託にあたっては、高い信頼関係が必要なときには地域の組織が関わることや、大規模の事業には複数の自治体がコンソーシアムを組織することもある。それに応じてモニタリング方法や議員・議会の対応も変化しており、従来の一律のサービス提供から、個別的な対応に変わってきた。

中央政府と地方政府間の望ましい関係については、いくつかの枠組みの可能性があるだろう。例えば南アフリカでは詳細な法的枠組みを設定したが、その結果、関係機関との協議事項が急増して問題となった。これは市町村が全体の枠組みから欠落していたのが原因である。協定を結ぶ例としては、英国では中央政府と地方政府が定期的に会合を開催して

おり、ガーナ、ジンバブエでは地方自治体代表者と国会議員の協議が行われている。また、地方政府の地方自治と民主主義を憲法上できちんと確保する努力もなされている。

今日ではインターネット環境も発達し、中央政府と地方政府の環境も大きく変わり、両者間での情報交換も迅速になっている。電子行政は英連邦諸国でも近年急速に広がりを見せている。しかし、電子行政の戦略・実施に関しては鋳型があるわけではなく、地域性や目的によって方法も異なっている。電子行政を導入することで、中央と地方政府の連携と情報共有、自治体間でのネットワーク形成、地域住民への情報提供、インターネットを利用した支払いやサービスの提供等が可能となっている。しかし、他方では、コンピュータ技術が高度化しており、専門家と一般市民でのデジタル格差も懸念されている。

民主主義に関しては、地方で民主主義のレベルを測定する動きが出ており、地方選挙が自由かつ公正であるかということも注目されている。コンゴなどでの地方選挙は、英連邦の事務局や、CLGF 等がモニター活動を実施している。また、協議のメカニズムがきちんと機能しているのか、政治的・社会的な social inclusion が達成されているのか検討する必要があるといわれている。英連邦においても分権化の概念が広く受け入れられているが、その中身が論議され、理解されるにつれて地方分権化の実現可能性も高まるだろう。アマルティア・センは国レベルでの民主主義を追求したが、私は地域レベルでの民主主義と民主主義が分権化に果たす役割を追求したいと考えている。

### 3. 質疑応答

Q： 英連邦では、地方自治体の人材育成はどのような傾向があるのか。

A： 地方行政の役割や能力を理解している人は少ない現状なので、地方自治体のアソシエーションのレベルで民間人を含めた広い人材への訓練や人材育成がとられている。しかし、HIV 等の理由もあって人の入替わりが頻繁で人材が失われることも多い。

Q： 電子行政は民主主義を強化すると思うが、他方でサービスを利用する場合には中央政府への個人情報の集中や情報の漏洩といった問題はないのか。

A： 電子行政を考えるうえでプライバシーの問題は非常に重要だ。インターネットを通じてのみサービスを提供するようなことは広い合意がないと実現できないものであるし、文化の違いも留意する必要がある。

Q： 英連邦でどのような財政的な指標が利用されているのか。

A： 具体的には、支出面での能力、政治・財政・法律的な自主決定権の面などが使用されている。

#### 4. 報告：木原勝彬「持続可能な地域づくりの人材養成をめざす『志の森』大学のとりくみ」

今日では、地域社会の疲弊が著しく、民主主義が未成熟で地域住民の自治力が脆弱となり、地域の潜在を開発することが必要な状況になっている。「志の森」大学はこのような状況を背景に開設され、持続可能な発展をサポートする人材の育成を目指している。

地域で活動する組織の1つとしてNPOがあるが、NPOは特定テーマに関する活動が特徴である反面、地域の総合的な把握や、自治会など既存の地域組織との連携の面では限界がある。総合的・包括的な意味合いを持っていくことがNPOの今後の課題である。行政組織も限界に面している。行政側は一連の政策形成能力が脆弱化しており、税収の減少、公債発行といった財政危機に直面している他、組織自体が地域対応型・支援型ではない縦割りのものであることも問題となっている。別の問題は、地方議会や議員の能力である。近年は地方議員の立法立案力、政策表火力、行政関し力が全体的に低下してしまったので、地方議会の人材育成に取り組む必要があると考えている。さらに、専門家といわれる人材の確保にも限界があり、生活を保障した上で地域再生に取り組める専門的な人材は欠如している状況である。

では、「志の森」大学で養成する人材は、どのような社会の担い手となっていくかということだが、まずは持続可能な社会の担い手である。持続可能な社会とは、市場経済優先主義から脱却して、環境・経済・社会の相互依存性に配慮した社会経済のシステムを確立し、自然生態系に負担を与えない、持続可能な地域づくりを推進するものである。次に、分権社会の担い手である。つまり、地域の固有性が確立され、地域の自己決定力・自己責任力が強化され、住民による自治・ローカル・ガバナンスが確立された分権社会を担っていく者である。そして、民主主義の担い手である。ここでは市民による対話や討議の公共空間である市民社会の成熟化や代表制民主主義の活性化を目指している。つまり、「志の森」大学では、地元のNPOや自治会など様々な関係主体を総合的に関係付けしながら、それぞれの能力を引き出すことができる人材の養成を目指している。

「志の森」大学の研修コースは、リーダー等を対象としている。自治体変革コースは既に関講し、社会変革コース、議会活性化コース、地域再生プロモーター・コースは追って開講予定である他、企業コースも検討している。社会変革コースでは、地域づくり、市民社会等の理論をふまえて、リーダーとしての資質や実務能力の獲得を目指す。自治体変革コースは自治体職員を対象としており、NPOとの協働による政策形成力の強化や行政改革などの実務能力の体得を目的としている。議会活性化コースの対象者は地方議員で、NPOなど政策アクターとの協働によるガバナンスシステムの構築、住民自治の確立に必要な政策立案力、政策評価力、行政監査力の強化を目的としている。地域再生プロモーター・コースは上級編となり、各コースで学んだ理念や実務能力の技術向上、持続可能な地域づくりの推進、マネジメント能力等を総合的に保有した専門的な人材を養成するものである。

#### 4. 質疑応答

Q： 自治体変革のコースの中では、自国民中心主義の考え方をどのように変えていくかということも課題にすべきだと思う。日本国内では外国人の差別に関する様々な事件が起きているが、このような問題についてどのように考えているか？

A： そのような問題については、コース終了後もメーリング・リスト等で議論を続けていきたい。

Q： 「志の森」大学プロジェクトによる人材養成は可能か。

A： 地域や自治体を変えていこうと思う人達が集まり、現実的な側面を捉えていけば人材を育成し、問題を解決していくことができると考える。

Q： 最近では、人生は楽しいものという認識が広まり、社会を変える必要はないという風潮であるが、どうお考えか。

Q： 世代間の人材育成の橋渡しについて説明していただきたい。

A： 現実の地域社会にどのような問題があり、どう解決していきたいかという潜在的な声を、地域の共通の問題として共有していくことが大事ではないか。また、地域の中で人々が多面的な関係性を持ちえるか、様々な価値観等を共有できるかということも重要である。

#### 5. 2003年度～2004年度の研究課題と研究体制

白石班長から、2003年～2004年度の研究課題と、研究体制について、以下の内容の説明がなされた。

##### 1.1 今年度から次年度に向けての研究課題と研究体制について

###### 1.1.1. 参加型地域政策に関わる4つの問い

- ・ 未来のモデルとして、どのような地域社会像を描くのか。
- ・ 参加型及び協働型の政策遂行に必須の基盤的制度とは何か。
- ・ 参加型及び協働型の政策が必要とされる政策的な理由とは何か。
- ・ アジア、欧米、発展途上国世界におけるアプローチの共通性と特殊性とは何か。  
→ 比較行政的な視点から、参加型地域政策の必要性和、そのために必要な諸制度を提示する。

###### 1.1.2 人材育成に関わる3つの問い

- ・ いかなる人材・組織が参加型地域政策の遂行に欠かせないのか。
- ・ キャパシティ・ビルディングと政策立案・遂行の相互依存型循環をどのように構築するのか。



- ・ とくにこれからの地方政府、地方行政に求められる人材像とはどのようなものか？
  - 非営利組織、コミュニティ組織、地方政府が、地域ガバナンス（協治）に関わっていくために必要な人材と政策の相互関係を描く。

## 1.2 研究体制

### 1.2.1 5年間の成果

5年間に研究員が各自一本の論文乃至報告を作成する。

### 1.2.2 次年度に向けた課題

- ・ 海外研究者・実践家の日本招聘を具体化する
  - 短期乃至数ヶ月（半年まで）の滞在を保障。
  - 交流型研究企画を LORC 研究会と連動して日本で開催する。
- ・ 「志の森」のような社会実験型プログラムを非営利組織や地方自治体と進めていく。
- ・ 国内外の現地調査を計画する。
  - 個々人の立てた研究課題であっても、部分的にであれば本研究と関わる場合には、その調査や実践を支援する。

## 1.3 その他

- ・ 北海道研究会の実施についての紹介。
- ・ 招聘について、海外研究者を日本に招聘したいと考えている方は通知してほしい。