

遠藤 尚秀 氏との Web 会議（施策構築に向けた勉強会） 議事

■開催日時

令和 3 年（2021 年）5 月 19 日（水）14：00～15：00

■開催場所

WEB 開催（事務局は、滋賀県公館ゲストルーム）

■出席者

遠藤 尚秀 氏（大阪市立大学大学院 都市経営研究科 教授）

三日月知事

東 知事公室長、川崎 総合企画部長、森中 総務部長

■内容

（遠藤氏）

こんにちは。御無沙汰しております。お元気そうでなによりです。

（知事）

はい、おかげさまで。いや、まただいぶ前になりますけど、包括外部監査でもお世話になっていましたし、今は内部統制のアドバイザーもお願いして、ありがとうございます。また、その御縁でいただきました「都市経営研究 3 月号」、大阪市大大学院の。大変興味深く、読まさせていただいて、ニュー・パブリック・サービスの視点からということで。いや、今日、ちょうどちもコロナ経験してしましてね。いろんなまちの課題がある中で、自治体経営を考えると、よりよき自治を追求しようということ、今言い始めているんです。フランスの政治学者のピエール・ロザンヴァロンの「良き統治」という著書に昨年触れましてね。先生も御紹介いただいた、この坂本先生の「市民社会論」の中でも御紹介いただいているんですけど、既存の政治勢力が、例えば政党であるとか労働組合が、ちょっとこう力を失ってきているときに、行政なり、首長がものすごく目立ち、権限が強くなってですね、そういう意味で、統治能力が求められるというか、それに期待される場所も強くあるのですが。ただ一方で、それでいいのかという問題認識ですとか、それを補完するものとか、それをより良くするための仕組み、システムというのは、どういうふうにかいたらいいのだろうかということ、昨年来ずっと考えてしまして。一つは、「応答性のある対話」というものをつくっていけないか、声なき声というものを集め、応答性のある対応をつくろうじゃないかということ、今、滋賀県としても標榜しているところまでございまして。そういう意味で、先生から今日は、熟議民主主義の視点でですね、ぜひいろんなアドバイスなり、考える物差しをいただければなと思っているところまでございまして、どうぞよろしくお願いたします。

(遠藤氏)

よろしく申し上げます。

(知事)

早速先生、もうあの、今日は時間を、大変貴重なお時間をいただきましたし、限られていますので、早速先生のほうから、ちょっと資料も御準備いただきましたので、御紹介いただいた上でディスカッションなんか出来たらなと思っているんですけど、よろしゅうございますか。

(遠藤氏)

はい、承知いたしました。では、スライドにまいります。

貴重なお時間を賜りましてありがとうございます。知事様はじめ、皆さん方もお忙しい中、またコロナ禍で日々皆様、業務に忙殺されておられると思います。私も大学の教授をしております、大阪のサテライトオフィスは、原則閉めており、Zoomなどによる遠隔授業を主体に運用しております。

それでは資料に沿いまして3、40分ほどお話をさせていただきたいと思います。テーマはニュー・パブリック・サービスということで、市民社会における熟議と行政との関係についてということでございます。

第1章は前回の簡単な復習の資料です。内部統制と公共経営論について、いわゆる団体自治のベースの議論です。組織としての自治体が自律的にどうあるべきか。国も地方自治法を改正し、昨年度から施行されております。政令市以上の規模の大きな自治体では、「内部統制」をしっかり構築し、首長の責任のもと、自立的な体制づくりをしようという制度趣旨でございます。

つづいて、スライド3ですが、「良き公共ガバナンス原則」をご覧ください。日本では、公共ガバナンスの原則が明示されておりませんが、英国と国際的な機関でつくられた原則があります。英国自治体では、この原則に基づいて、実際の自治体運営の実務がなされています。まずは、行政と市民との係りに強く関連します図の真ん中をご覧ください。行政に携わる人々は、誠実性あるいは倫理的な価値観をしっかり持ち、そして法令などを遵守しコミットしましょうと、ということが原則Aで記載されています。

つづきまして、原則Bとして公開性を重視しております。そして包括的なステークホルダー、すなわち住民をはじめ、地域の様々なアクターとして、商店街の皆さんであったり、農家の皆さんであったり、NPOであったり、地域の様々なアクターと行政との間で一種の包括的な約束・契約関係にあるとしております。その他の諸原則C~Gは、行政運営におけるPDCAサイクルとして記載されていますが、今日はお時間の関係で、これ以上はお話をさせていただきますので、次へ参りたいと思います。

次に1の3ですが、やや青臭い議論で恐縮ですが、公共経営論が深化し、二つの意味を

内包しております。国そして地方自治体があり、わが国では地方分権が進んでおります。

組織としての自治体がまずしっかりと先ほどの原理原則に則った形で、団体自治を実践していく必要があります。しかし、自治体の業績管理がうまくいくだけでは駄目で、本来あるべき姿は、その地域住民が幸せになることです。滋賀県という広域の地域において、住民の皆さんの生活の質の向上が最も重要視されています。そのためには、今までは、国がトップダウンで方針や計画を策定しておりましたが最近では、地域は地域の主体が考えましように変化しました。それも行政単独ではなく、NPO、企業、商店、農家の皆さん、など民間と行政が協働で実施し、さらには住民をしっかりと巻き込んでいくことが重要となっております。

組織としての自治体の経営に関する理論が行政経営論と呼ばれています。

もう一つの公共経営論として、地域経営論あるいは都市経営論があります。地域経営とは、地域という空間において、行政がリーダーシップをある程度とりつつ、住民等も巻き込み、企業あるいはNPOと連携し、協働化して、各々の地域をよくしていこうとする考え方です。

その目標としては、トリプル・ボトム・ラインという考え方があります。経済・環境・社会の三つの視点から公共を運営すべきという意味です。「経済」はもちろん重要です。雇用・所得は地域住民になくしてはならないものです。

他方、市場の失敗として「環境」問題がございます。まさに滋賀県ではマザーレイク琵琶湖があり、環境問題は極めて重要な政策目標と認識しております。最近では特定の地域の問題のケースのみならず、地球規模での環境問題も指摘されています。自然環境が、市民生活、そして地域に及ぼす影響が非常に大きくなっており、人間が環境を支配するものではなく、まさに自然と共存していくことが重視されています。そのような考えがSDGsにも盛り込まれております。

最後の一つは「社会」ですね。よくソーシャルキャピタル、社会的資本と言われます。阪神淡路大震災や東北大震災などの有事の際には復旧、復興に際して地域の絆が非常に重要だといわれました。しかし、最近では平時においても山間地域のみならず都心部においても、住民の絆が薄まってきているのではないかとの議論があります。

以上、三つの視点である、経済、環境、社会を念頭に、地域をよりよくしていこうという考え方が地域経営論で重視されていると整理できます。

第2章に参ります。まずキーワードですが、「公共性」ですね、「パブリックネスとは何か？」ということで、これは論者によって議論がございますが、大体三つの概念があると言われております。

一つ目が、国あるいは地方自治体といういわゆる政府が行うこと。オフィシャルなものということで、例えば、公安、公的資金、公共投資など、政府が実施するという意味で「公共性」という言葉が使用されています。

二つ目が、政府だけではなく、社会ですね。県民、国民、市民、社会全般に関わる共通

のものという意味の「公共性」もございます。公共の福祉、公益性、公共交通という言い方は、この類いです。

三つ目ですけれども、「公共性」には誰に対しても開かれている、という意味が内包されています。公共ガバナンス原則に「公開性（オープンネス）」が含まれている点は先程確認したとおりです。最近、個人情報保護という議論もありますが、原則、公共部門の執行については透明性を高めることが前提となっています。この考え方は公共哲学をベースとしています。

スライド 7 へまいります。地域をめぐるアクターあるいはプレーヤーが複数いると言いましたが、具体的に誰かということ全体俯瞰した図がこのスライド 7 です。

1 番上の政府ですが、地方政府としては市町村といった基礎自治体や都道府県のような広域行政もあります。右下の市場（しじょう）ですが、言い換えれば企業すなわち民間部門です。企業は営利を目的として事業を営み、株式会社形態が代表的ですが、その規模は中小規模から大規模な企業と様々です。三つ目が親密圏で、家庭などです。最後に以上の三つの主体以外の領域を、社会学では「市民社会」と呼ばれています。

スライド 8 です。最近、グローバル経済といわれていますが、少し時代を遡れば 18 世紀半ばから 19 世紀に起こった「産業革命」というものを前提とし、企業が非常に大規模化し、生産性を上げてきたという歴史的な経緯があります。

暮らしは豊かになってきたのですが、企業により環境問題などのマイナスの影響もでてきました。そこで、英国では「ゆりかごから墓場まで」と政府の役割が拡大し、政府の権限を強化していった時代がありました。

その後、政府が余り肥大化することで非効率な側面が現れ「政府の失敗」と言われ、民間ができることは民間に任せるべきとの主張がでてきました。英国ではサッチャー首相の時代で 1980 年代のことです。米国、英国をはじめとした特に英語圏で、「小さな政府」といわれました。その頃の公共の考え方が、ニュー・パブリック・マネジメント（新公共経営）と言われました。英国、米国を主体として、我が国にも大きな影響を与えました。

現在、経済あるいは経済システムが、グローバル経済を背景に「効率性」を重視し、価値よりも価格、実体経済より金融経済、といった経済一辺倒になっているのでは、という批判があります。経済は重要ですが格差の問題も発生し、地球環境の問題、破壊の問題もあり、もっと人間の時代になるべきだ、特に市民社会に重点をもっと置くべきではないか、という考え方に至った。経済あるいは経済システムの時代から人間の時代への変容です。「ソーシャル・バリュー（社会的価値）」という言葉が使われます。市場では価格が全てを決めるといわれますが、最近はそのを超えるものとして、価値が非常に重要であると言われます。米国では「新公共サービス（NPS）」という考え方が主張されてきました。

では、公共経営論の変遷について整理します。上段のNPMの欄をご覧ください。先ほど申しました英国や米国などにおいて、「効率性」を重視し「小さな政府」を標榜する考え方で、我が国も多大な影響を受けてきました。市場化テストや独立行政法人制度などが

その具体的な手法です。人・モノ・金・情報等の行政資源が枯渇しつつある現在、効率性は極めて重要な視点です。さらにNPMの発展形として、特に民間企業を巻き込みながら、財源や業務の実施を民間企業と行政が協働しておこなう公民連携（PPP）も推奨されてきました。

NPMにおいて管理すべき内容は、その業務内容、パフォーマンスです。VFMはValue for Moneyの略称で、地方自治法に記載されている「最少の経費で最大の効果」という意味です。限られた資源を最大限しっかりと効果的に使おうという考えです。もちろん、業務実施において法令等遵守（コンプライアンス）は大事ですが、業績を管理しつつリスク、特に重要なリスクに対処すべく内部統制を整備運用することが法令で要請されています。

公共経営の深化という側面から考察すると、特に英国でも、サッチャー首相の時代にNPMを入れて効率性が重視されたのですが、その結果、行政サービスの品質が著しく劣化しました。そのことへの反省もあり、米国では、新公共サービス（ニュー・パブリック・サービス）という考え方が唱えられました。

この新公共サービスという考え方は、行政経営というよりも市民社会に重点をおいた地域経営としての発想で、住民自治に軸足を置いた考え方です。市民社会の皆さんと行政や民間企業、NPOが市民生活の水準を向上させるために、価値を共有する。そのために、地域ごとに優先すべき内容は何か、ということをも市民がしっかりと議論し一定の方向性を示し、行政・市民・民間・NPOがその内容を理解して各地域を盛り上げていこうということが重要である。この考えがNPSの肝になっています。

スライド9です。横から断面図で切ったような感じで、ニュー・パブリック・マネジメントと新公共サービスを比べてみたイメージ図です。

左の図は、公共サービスの提供にあたり、政府が分権化し、外部の民間企業などにアウトソーシングをしながら、舵取りは行政がおこなうが、実施は行政の外郭団体や民間企業に委譲する。その結果、行政運営の効率性が向上する。

他方、右の図は、競争の原理だけではなく、市民をしっかりと巻き込む。市民の目線を重視し、地域における市民社会の中で様々な熟議がなされ、その結果を行政にしっかりとフィードバックしながら、熟議で創造された共通価値を実現できるような公共サービスを提供すべきである。

スライド10です。左から従来型の行政管理、行政の効率性を重視する新公共経営、市民社会を巻き込み共通価値を実現する新公共サービスの3区分に分けて比較しております。重要な箇所を確認したいと思います。まず上から3行目の「公共の利益」について、新公共経営では個人の利益の累積・集積だと言われ、市民は顧客であり顧客ニーズを満足すべきである、と考えられた。

他方、新公共サービスでは、「公共の利益」とは、個人の利益の集積ではなく、地域としての優先課題、共通価値とは一体何であるのか、ということをも市民自身でしっかりと議

論をし、その熟議の結果を行政が公共サービスを提供する際に共通価値を理解した上でサービスを提供し、あるいは公民連携をしていくことが強調されます。この点が、新公共サービスの極めて重要な特徴です。

1番目の行ですが、行政の職員の責任対象です。NPMでは顧客としての住民一人一人、顧客満足度を上げることを優先します。他方、NPSでは市民としての責任と義務を自覚した市民（大衆ではなく）こそが、職員の責任の対象としています。すなわち、市民も熟議等によって成長していくということを前提とし、その支援をすることが行政の重要な役割であるという切り口です。

スライド11です。行政の役割について、従来では公共サービスのPDCA（Plan、Do、Check、Act）の全てを行政が担うと考えられていた。新公共経営になると、その方向性を行政が担い、実行はできるだけ民間に任せ、行政は市場から公共サービスを購入すべきと思考が変わった。さらに新公共サービスでは、行政は共通価値の創造の仲介者であり、そのための場づくりを提供することが、行政のこれからの重要な役割である。行政はそのためにファシリテートをしながら市民の思いを十分に引き出し、行政へフィードバックをして公共サービスを地域のアクターと一緒に提供していくことが期待される。

下から2行目ですが、想定される行政組織として、当初はトップダウン型の官僚組織でしたが、新公共経営では計画機能だけ残して民間からサービスを購入する分散組織に変容。さらに、新公共経営サービスでは、市民と共創しつつ公共サービスのネットワークを構築すべきだと整理しています。

スライド12です。新公共サービスでは7つの原則が提示されています。

1番目が、行政にとって住民の位置づけが顧客ではなく、あくまでも共有価値を生み出す市民です。行政は単に顧客の要求に応えるというものではなくて、市民との信頼関係をしっかりと構築し、市民間の熟議を醸し出す媒体としての機能を行政が果たすべきです。

2番目が、行政が果たすべき目標です。行政の目標は「公共の利益」ですが、公共の利益も、共通の利益と共通の責任を市民の皆さんが自覚することが必要です。

3番目は、公務員の資質ですが、効率性のみを重視する考えでは、いわば民間的な経営手法に熟知し、起業家精神（アントレプレナーシップ）を行政も発揮しなければならないと説明されていた。他方、新公共サービスでは、シチズンシップとか公共サービスという考えを重視し、具体的なアイデアを市民から引き出すことが公務員の役目であり、公務員と市民が共創する社会が重要ではないかということが第3の原則です。

4番目は後ほど説明するとして、5番目は市民社会への説明責任充実の重要性についてです。

6番目は舵取り役として計画だけを行政が担っておけばよいのではなく、あくまでも奉仕者として市民が共通の利益を明確にし、そのことを具現化できるように助けることが、行政の役割だということです。

7番目は、効率性一辺倒ではなく、市民との協働によるプロセス、そして共有化されたリーダーシップを通じてオープンな関係を維持しつつ、行政と参加される市民とのネットワークを構築することで、長期的に地域経営が成功する可能性が高まり持続可能な地域社会をつくることができるのではないかとということです。

全体を総括した原則が、私としては4番目ではないかと考えております。戦略的に考えて民主的に行動する。非常に完結でうまい表現です。「戦略的に考える」とは、環境問題などにもしなやかに対応しながら、中長期の目線で社会課題に対応していくとの意味。

「民主的に行動する」とは、あくまでも市民を巻き込んだ形で、公共サービスの提供を共通の目標に向かって、行政・民間企業・市民・NPOがそれぞれの役割分担をした社会を構築しようとの解釈できます。

最後第3章ですが、熟議に関する具体的な話に参ります。

スライド14は、コロナ禍における「サードプレイス（第3空間）」について記載しています。第1空間（家庭）から第2空間（職場）まで、1、2時間と主に電車に乗って通っていました。

しかし、人というのはずっと緊張できませんので、何か安らぎの場を必要とします。これが第3空間（サードプレイス）です。特に海外の場合は右の交流型と言われて、フランスのカフェやイギリスのパブ、イタリアのエスプレッソバー、日本の居酒屋などがございます。ただ、日本の場合は、マイプレイス型といって静かに自分で考える空間が欲しいというケースもあります。このように第3空間も人によって使い方が違いますが、この第3空間は極めて重要な空間と言われております。

ただ現在のコロナ禍では、第2空間がバーチャル化し、自宅にいながらにして遠隔で仕事をする人も少なからずおられます。第3空間も、緊急事態宣言などにより、居酒屋でゆっくりできずに、第1空間に閉じ込められた状態が続いております。

以上は前提のお話ですが、次にスライド15をご覧ください。最下段に記載のとおり、我々が過ごす空間には家庭やマイプレイス型第3空間といった「私的領域」と、中段部分にあたる「公的領域」があると言われております。私的な領域は、私的な自己の利益というものに基づいて行動する領域のことを指します。

公的領域ですが、それには二つあると言われております。「公共的空間」と「公共圏」です。「公共的空間」とはパブリック・スペースとも言われ、不特定多数の人々が言説を繰り広げる空間で、交流型の第3空間です。

特定の人たちが熟議を行っていくための言説の空間としての「公共圏」（パブリック・スフィア）が重要であると言われております。これはワイガヤといった公共的空間よりも、政治的意思決定などが行われる空間で、具体的には市民討議や参加型予算の策定、市民陪審制やコンセンサス会議等を指します。

第2章との関係で整理しますと、行政は、公共圏における熟議の結果、導きだされた共通価値についての情報をもとに、そのリーダーシップを発揮しつつ公共サービスを提供

し、あるいはその公共圏の空間が不足しておれば、場づくりの支援やファシリテート役を果たすことが重要となります。すなわち、先ほどの新公共サービスとの関係で、「公共圏」という言葉が一つのキーワードになっております。

ただ、「公共的空間」は、ある意味簡単につくれますが、「公共圏」は敷居が高く、一般市民が容易に参加しにくい側面があることは否めません。そこで両者の間に中間的な空間、例えば図書館やワールドカフェ（WC）、社会人大学院などの場を用意して、シチズンシップを養成するインキュベート機能として活用してはいかがでしょうか。公共圏において、いきなり討議をしましょうといってもなかなか難しいですから、まず熟議の助走の場として、もう少し敷居の低い空間を行政やNPOが設置されることが望まれます。すでに公立図書館において、この事例がございます。

スライド16の2回路モデルです。哲学者ハーバマス氏が指摘しておられますが、上層部は間接民主主義のプロセスです。代議制民主主義で、選挙で信任された議員により意思決定がなされます。他方、下層部は公共圏において市民による熟議がなされることで、熟議民主主義により市民の声を行政運営に反映するプロセスです。この2系統を準備する2回路モデルが今重要であると主張しています。ただし、代議制民主主義は選挙という襖ぎにより正当化されますが、熟議民主主義はだれが正当するのか、という問題があります。正解はありませんが、熟議のためのアリーナ、場所づくりをしっかりと作り、熟議を体験した多くの市民を育てることで、結果その正当性が担保されると考えられます。

スライド17の公共圏設置の条件について。地域課題の情報共有化やベースのルール作りを実践している自治体は多いです。熟議の場づくりですが、公共圏と公共的空間の中間としてのインキュベータ的な空間づくりを行政やNPOがおこない、市民が熟議の仕方やノウハウを学び、その後公共圏でしっかりと討議をしていただくということです。

ファシリテーターという人材育成の問題もございますし、自治体によっては財政支援としての一括交付金を各地域に支給し、熟議のために使ってくださいというようなケースもありえます。

場づくり、ルールづくり、ファシリテーター、財政支援といった土台づくりをされて、熟議の実施が、県民にとっても身近なものとなるのではないかと、期待しております。

最後、スライド18は再掲になっておりますが、「戦略的に考え、民主的な行動をとっていこう」ということです。効率性や最少の経費で最大の効果を目指すことは非常に重要ですが、地域経営に市民を巻き込む仕掛けづくりというのも重要だということで、新公共経営と新公共サービスは対立軸にあるのではなく、両にらみの公共経営が行政に求められているのではないかなというのが、本日の結論です。

以上、私のからのご説明を終了させていただきます。ご清聴ありがとうございました。