

世界と議会

World and Parliament

尾崎行雄記念財団
www.ozakiyukio.or.jp

2008 6

OZAKI YUKIO

特集：地方政治の再生に向けて

講演

「二元代表制の一つとしての議会改革」／石橋 茂

「地方財政の現状と課題」／椎川 忍

「若手議員に期待すること」／麻生 太郎

習堂政経懇話会

「地方分権と日本の未来」／原口 一博

論文

地方分権のキーポイントは現場にあり

—「事業仕分け」の意義と実際／伊藤 伸

IPS

アフリカ開発支援における日本の重要な役割／緒方 貞子



特集

地方政治の再生に向けて

地方分権のキーポイントは現場にあり —「事業仕分け」の意義と実際

伊藤 伸

(構想日本 政策スタッフ)

日本の現在の借金は一千兆円（国債・地方債、長短借入金、政府保証債務など）を越える。国民一人当たり九百万円弱の借金を抱えている計算になる。対GDP比は、二〇〇七年で約一七七％。アメリカ（七二％）、イギリス（四九％）などより大幅に高く、先進国でワースト一を独走している。

政府の財政改革は、二〇一一年度のプライマリーバランス黒字化、公務員総数五％削減などを中心に置く。数値目標はわかりやすいし、数字は結果や症状を示してはくれるが本質までは説明してくれない。体温が上がったからといって病気の原因が分かるわけではないのと同じである。だから、予算や公務員を一律にカットしたとこ

ろで、その原因となっている政治や行政の問題点が解決されたわけではない。病巣そのものを取り除かなければならないのである。

では、今の日本の財政問題における「病巣」とは何か？

何が地方分権を阻害しているのか

まず、国と地方の問題を簡単にさらいしてみよう。

何十年もの間、「地方分権」というスローガンが、あらゆる場面で議論され続けてきた。今では使い古されてしまった感さえあるが、分権は一向に進んでいないと言っている。

地方分権を阻害している最も大きな要因の一つは、国のコントロールである。国は地方に対して、法律・政省令のほか補助金や要綱などあらゆるもので縛っている。二〇〇〇年に施行された地方分権一括法により、通知・通達などの文書による拘束は廃止されたが、「電話指導」など文書には残らない「巧妙な」手段で地方をコントロールしているとも言われる。

そして国のコントロールは、地方の依存を引き起こした。「国の言うことを聞けばお金の面倒を見てもらえる。逆にユニークなことをしようとするとお金が来ない」ということだ。この結果、地域の特色を無視したハコ物を中心とする「金太郎飴」的な地方ができ、同時にコスト意識のない行政運営が行なわれ地方の借金が増えていった。

今の日本は、仕事・カネ・権限すべてにおいて、国、都道府県、市町村がタテの関係になっている。本来あるべき姿とは、それぞれの役割分担が明確にされ、国民（住民）と向き合っている関係（ヨコの関係）である。小泉首相が行なった三位一体改革の理念は後者であったと思うが、結果は、仕事だけが国から地方に下りてきて、権限もカネも国に残ったままという最悪のパターンであったと言える。

我々はこの役割分担を具体的に考える場として「行政の事業仕分け」を提唱している。

編成して一日、ないしは二日で作業を行なう。

事業仕分けには以下の基本条件がある。

①「そもそも論」で議論する

「制度で実施が義務付けられているから」「補助金ももらえるから」「前からやっているから」などの理由は、本来の行政サービスとして必要かどうかとは直接関係ないものである。「法の縛りがなければやるか」「補助金がつかなかつたら自前でも行なう事業か」という視点で仕分けを行なう。

②「外部の目」を入れる

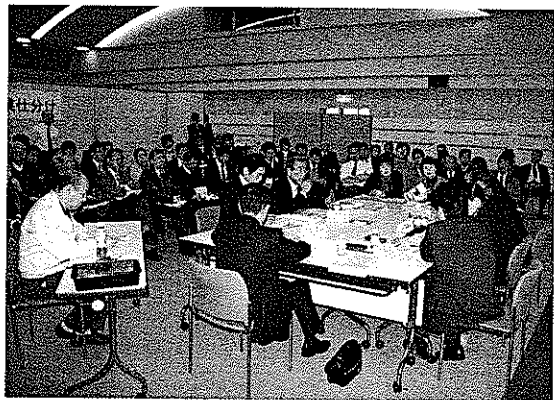
内部の議論ではどうしても経緯やしがらみなどを前提として議論がスタートすることが多い。また、行政の事業内容や実態を熟知している「同業者」（他の自治体職員）を入れることで踏み込んだ議論が可能になる。そのため、構想日本の事業仕分けはすべて「明日の地方財政を考える会」（神奈川県下の市職員有志グループ）が中心を担っている。仕分け人の構成は、彼らのほか、自治体の意向に応じて企業経営者や市民を入れている。

③公開の場で議論する

行政評価を行なっている自治体の大部分が内部評価である。議論の過程をすべて見せることで緊張感が生まれる。この作業に「不透明」という言葉は存在しない。また、行政が公開していたとしても、ホームページや広報に掲載している程度で傍聴者は数名ということが多い。

事業仕分けとは？

自治体の事業仕分けとは、「構想日本事業仕分けチーム」が「仕分け人」（＝評価者。事業を評価する（仕分け人）人を構想日本事業仕分けでは「仕分け人」と呼ぶ）として自治体まで出かけて行き、自治体の事務事業について、そもそも必要かどうか、必要ならばどこがやるか（官か民か、国か地方か）を当該自治体職員に質問しながら結論を出していく作業である（写真参照）。



その後、仕分け人による質疑・議論をし、最後は多数決で「不要」「民間」「国」「都道府県」「市町村」に分けて結論を出す（引続き事業を継続するとした場合も事業の内容に改善が必要な場合、現行通りで良いのかを仕分けする）。

一事業あたり三十分程度で結論を出す。これを二〜三班

事業仕分けでは構想日本が積極的に告知し、自治体にも広報の強化を要請する。喫緊で実施した浜松市では、二日間で四百五十名の傍聴者が来た。

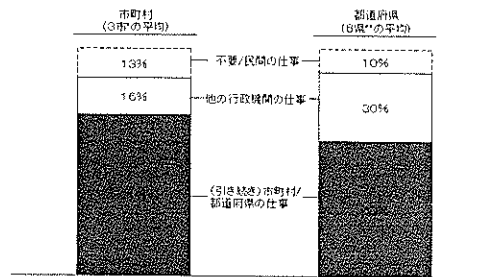
④この作業はボランテアで実施

よく誤解されるのだが、これは企業のコンサル業務とは違う。ボランテアで行なうがゆえにしがらみなく自由に発言できる。また、「お金をかけて外部にお願いすれば必ず良くなる」という幻想を持つ自治体も多いが、自治体自身が考えなければ良くなることはあり得ない。その考え方が「不要」である。

事業仕分けは二〇〇二年からスタート、これまでに二十三の自治体で二十五回（六月一日現在）行なってきた。当初は、自治体の全事務事業を仕分けしていた。行政の役割、国と地方の役割をざっくりと定量化すること、自治体に対する国のコントロールをあぶり出すことを目的としていた。現在は、予算への反映など行財政改革に繋げることを主な目的として、いくつかの事業を抽出して仕分けを行なっている（第二期）。

第一期の結果を見ると（図1）、市町村でも都道府県でも事業費の一割強は行政が手放すべきものとなる。全事務事業の仕分けの場合、一事業あたり数分での議論のため結果の有効性について指摘されることが時折あるが、第二期では不要・民間の比率がさらに高くなっている。

自治体の「事業仕分け」の結果
(事業金額ベース、第1期実施分)



「不要/民間へ(行政は手を離すべき)」は、どちらも約1割。

(図1)

ることを考
えれば、十
分に参考値
となり得る。
この結果を
日本全体に
引き延ばす
と、自治体
すべての歳
出額(約八
十三兆円)
の一割強、
約十兆円の
歳出削減が
可能という
ことになる。

この事業について次のような議論が展開された。
仕分け人A「二年目になるが現在の加入状況は？」
説明者「五十一名です」
A「二年で六千万円、一人当たり百二十万円の費用がかかっているが費用対効果は検証しているか？」
説明者「・・・」
A「では、今年度末には何人が目標か？」
説明者「二年間で千人くらいです」
仕分け人B「一年半で五十一名、あと半年で九百五十人増えると考えているのか？」
説明者「・・・」
仕分け人C「今後のこの事業の方向性は？」
説明者「今後はすべてを旅行会社に任せていきたい」
C「しかし、この事業は県が実施主体だから会員の個人情報管理しなければならぬのでは？」
説明者「・・・」

実際の事業仕分けの議論風景を紹介しよう。
ある県の事業で「首都圏等健康づくりモデル・ネットワーク構築事業」というのがあった。この事業は、健康づくりと観光を結びつけたもので、県外の住民から会員を募って県内の旅館などに宿泊してもらい、そこに保健士も帯同して健康診断や食生活指導などを行なうというもの。会員の募集などは旅行代理店に委託している。事業費は年間約三千三百万円であった。

その後、計画段階で見積もりや効果などのことを聞かれると、「私は当時いみませんでしたからわかりません」との回答。この事業は全会一致で「不要」と仕分けられた。
説明者の「当時になかったからわからない」は事業仕分けでは禁句と言っている。当時のことを知らないのなら責任を持たなくてもよいのかということになってしま

う。このように、説明する職員のプレゼンの能力によって仕分け結果が変わることがよくある。本来、行政職員は市民に対して説明責任を負っているがたまたまそういう機会がないだけだ。自分の説明で結果が変わるかもしれないという緊張感こそが事業仕分けの特徴である。

事業仕分けの成果

では、事業仕分けがどのような成果を上げてきたか。最も特徴的なものは、滋賀県高島市である。

高島市は二〇〇五年一月に六町村が合併、その年の十一月に、予算総額二百六十二億円のうち百二十七億円分の事業仕分けを実施。そのうち約二十一億円が「高島市が手放すべき、もしくは効率的に実施することで削減が可能」との結果が出た。市はそのまま翌年度の予算に反映し、一割弱の歳出削減に結び付けたのである。合併後、財政計画を組んだ際に「破綻」の切迫感に直面した海東英和市長。事業仕分けがきっかけに市の状況が変わったことを、市長は「奇跡の仕分け」と呼ぶ。

事業仕分けはもともと役割分担の明確化と、国の地方に対するコントロールの洗い出しが目的であったことを考えれば、歳出削減に結び付くことは副次的な成果と言えるのだが、さらに副次的なものとして、職員と住民の意識改革が挙げられる。

仕分けを行なった自治体の職員の中には、「なぜこん

なことをよそ者に言われなきやならないのか」と感じる人も少なくないが、議論が進むうちに「気づき」が生まれる。その気づきこそが、閉塞感のある行政組織において最も重要だと確信している。

「公(おやけ)」は誰が担うものか

この事業仕分けは住民にこそ見てもらいたい。なぜなら、日本が十数年前から取り組んでいる構造改革の本質は、「公」の担い手を変えることだと考えるからだ。

いまだに、公のことは官(行政)が行なうのが当然になっている。パブリックな利益を官が独占する「公益国家独占」の仕組みが出来上がっているのである。しかし本来は、(民間企業等も含めて)国民自身も「公(世の中)」のことを担っていく「公益国民分担」の仕組みを作るべきではないか。

そのためには二つの改革が必要となる。
一つは、官による公への関与を大幅に減らすこと。これまで、「あれもこれも」と言わんばかりに、国民生活の大部分に行政が関わってきた。しかし、それがかえって非効率を招き「余計なお世話」になっている部分が多い。結果、行政が肥大化し財政危機の大きな要因の一つとなっている。

もう一つは、我々国民の意識改革である。何かトラブルがあれば、必ずと言っていいほど行政や政治が批判の

的となり、マスメディアがそれを囃し立てる。公務員や政治家に対しての「自分たちの税金で働いているのだから」という意識が影響しているからであろう。もちろん、行政・政治の怠慢も事実ではあるが、果たして国民は批判をするだけで良いのか。批判することは簡単だが、実際に行政が行なっている内容を理解しようという姿勢が必要だと思う。事業仕分けを見れば、行政サービスは高いにこしたことはないが、それには相応のお金がかかるという、至極当然のことを実感してもらえらるであろう。今はその当たり前のことを忘れている、もしくは総論ではわかるが自分の場合は特別、などと考える住民が多いと私は思う。

以上のことからわかるように、事業仕分けは結果よりもプロセスを重視する。議論の中で多くの提案や意見が言うが、仕分けの結果はあくまでも参考材料である。それをどう料理するかは行政であり議会の責任である。

国の事業仕分けこそ最重要

自治体の事業仕分けを行なっていると、事業をやめたが法令によってせざるを得ないものなど、その背後にある国のコントロールが具体的に浮き彫りになる。これらの規制を一つひとつ取り除くこと、つまり国の事業仕分けを行なわなければ真の地方分権は進まないだろう。

二〇〇五年の衆院選挙で、公明党と民主党が事業仕分

けの実施をマニフェストに掲げたことをきっかけに骨太の方針や〇六年に制定された「行政改革推進法」にも仕分けの文言が盛り込まれている。しかし、霞ヶ関の抵抗が強く実施までは至っていない。現在、経済財政諮問会議や地方分権改革推進会議でも事業仕分けの議論が行なわれている。これらと連携して本丸での実施に結び付けたい。

ちなみにカナダでは、事業仕分けと同様のことが十年ほど前に「プログラム・レビュー」として行なわれ、財政改革に絶大な効果をもたらした。反対の声が渦巻く中で成功した最大の要因は、クレティエン首相（当時）はじめ政治家のリーダーシップ、責任感に裏打ちされた政治的決断であったと言う。当たり前すぎるのだが、このことが今の日本に最も求められている。

私は「事業仕分け」は「戦後六十年目の大掃除」だと考えている。戦後一貫して行なわれてきた行政サービスと、その背後にある制度についての垢をこの作業で洗い流し、これからの人口減少社会に備えなければならぬ。ただし、この大掃除は決して歳出削減だけのツールではない。行政サービスの具体的な見直しを通じて本当の意味でのリストラクチャリング。私たちの国民の考え方や自治体の仕組みの再構築に向けた議論の場である。このシンプルな作業こそ日本の大改革の起爆剤になると思ふ。