

早稲田大学大隈記念大学院公共経営研究科 紀要

公共経営研究 e



早稲田大学
大隈記念大学院
公共経営研究科

The Okuma School of
Public Management
Waseda University

Non-regular Employment and Labour Costs

Yoshihiko Fukushima*

The Okuma School of Public Management
Waseda University

March, 2008

Abstract

The paper presents a theoretical analysis of macroeconomic effects of the payroll tax. Workers pay the income tax and the fee for the social security. Firms also bear the payroll tax and the social security contribution for employed workers. However, in Japan, firms do not have to pay for the payroll tax and the social security contribution for non-regular workers. The labour cost of non-regular workers is much smaller than that of regular workers. This is the main reason why firms have increased non-regular employment since 1990s. The paper examines the macroeconomic effects when the difference in the labour costs between regular workers and non-regular workers becomes smaller. More precisely, the case when the government decreases the payroll tax for regular employment and the case when government introduces the payroll tax for non-regular employment are investigated.

Keywords: payroll tax, non-regular employment, regular employment,

JEL classification: H24, H25, J31, J64, J68

*The Okuma School of Public Management, Waseda University, 1-6-1 Nishi-Waseda, Shinjuku-ku, Tokyo, Japan Phone: +81-3-3207-0096; Fax: +81-3-3207-3186; E-mail: flipfuku@waseda.jp

1 Introduction

Japan has experienced a sharp rise in non-regular employment. The share of non-regular workers has been increasing from 20% in 1990 to 34% in 2007 (Ministry of Health, Labour and Welfare, 2006, 2007). Firms are achieving employment flexibility through increased hiring of non-regular workers, i.e. part-time workers, temporary staffs, contract workers etc. These workers are boosting their share of employment. From the macroeconomic point of view, a rise in the share of non-regular workers makes the Japanese labour market more flexible. However, for workers, a rise in the share of non-regular employment implies that employment situation becomes less stable.

The main reason why firms increase non-regular employment is that the labour costs of non-regular workers are relatively inexpensive. The average hourly wage of part-time employees, who account for three-quarters of non-regular workers, is only 40% of that of regular workers. In addition to the hourly wage, non-regular workers are not paid the bonus that firms pay to regular workers. Firms do not have to bear the social security contribution for non-regular workers such as pension insurance, medical care insurance, and employment insurance. Moreover, in general, non-regular workers are not eligible for a paid holiday and a maternity leave. Namely, compared with regular workers, non-regular workers are less expensive labour for firms. However, if the share of non-regular workers who are not well paid is continuously increased, this will bring about serious problems for the Japanese economy/society in the future. An increase in non-regular workers will incur both a shortage of labour and a decline in labor productivity. As a result, international competitiveness inevitably will fall and economic growth will stop in the long-run. Moreover a decrease in regular workers will have negative impacts on the social welfare system and the risk of a collapse of the social welfare system will increase.

There are also serious equity problems, given that the difference in productivity between regular and non-regular workers is much smaller than the wage gap. The equity concern is magnified by the lack of movement between the two segments of the workforce, trapping a significant portion of the labour force in a low-wage category from which it is difficult to escape. The main obstacle between the two

segments comes from the difference in the labour costs. The paper investigates the macroeconomic effects when the labour costs between regular workers and non-regular workers become smaller. More precisely, the paper analyses the general equilibrium effects of the payroll taxes that firms don't have to pay for non-regular employment in Japan. I investigate the following two cases: (1) the case when the government decreases the payroll tax for regular employment; and (2) the case when the government introduces the payroll tax for non-regular employment.

Fitoussi(2000) surveys the macroeconomic effects of payroll tax reductions for low paid workers. He shows the relationships among the payroll tax, the minimum wage, and the employment subsidy. He concludes that a rise in the wage subsidy reduces the burden of the payroll tax for firms and also increases low-paid employment.

Goerke(2000, 2002) used an efficiency wage model to study the macroeconomic effects when the payroll tax is replaced the income tax. He shows that a shift from payroll to income taxes will reduce unemployment if the tax level is held constant at the initial wage.

This paper uses a two-sector general equilibrium model. I rely on the idea that wages and employment are determined by the intersection of an employment and a wage-setting schedule (Layard et al., 1991; Calmfors, 1994; Fukushima, 1998, 2001, 2003). I study the macroeconomic effects of a change in the payroll tax. The next section of the paper sets the basic model. In Section 3, first, I shall investigate the effects of a change in the payroll tax in the regular job sector when the payroll tax is not levied in the non-regular job sector. Second, the case when the government introduces the payroll tax in the non-regular job sector is analysed. Section 4 concludes.

2 The model

I consider an economy consisting of two competitive sectors: a high-productivity sector with regular employment (sector 1) and a low-productivity sector with non-regular employment (sector 2). A worker can find himself in one of the following four states: (1) regular employment; (2) non-regular employment; (3) unemployment in the regular job sector; and (4) unemployment in the non-regular job sector.

I shall assume that payroll taxes are levied on the wage bill. Wages and employ-

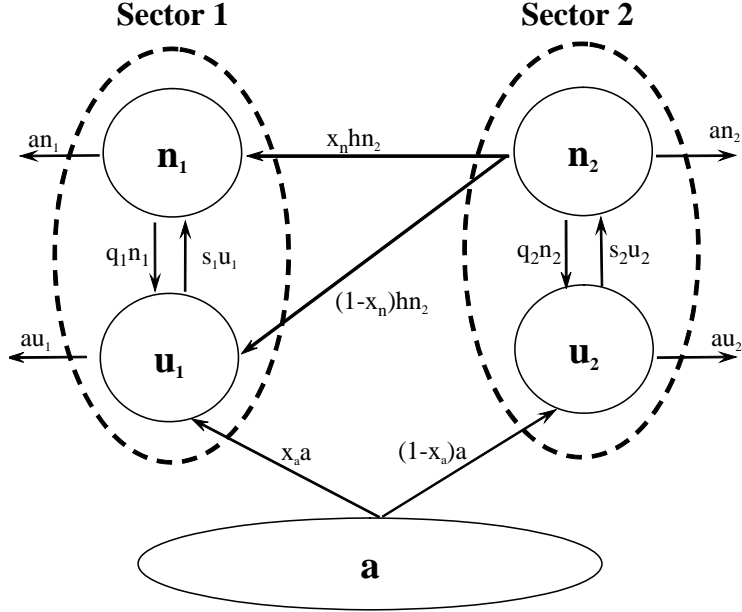


Figure 1: Labour market flows

ment are determined by the intersection of an employment schedule and a wage-setting schedule. A Nash bargaining model of the same type as in Manning (1993) is used to define a wage-setting relationship in sector 1. The wage in sector 2 is given by a legislated minimum wage.

2.1 Labour market flows and stocks

The various stocks and flows of labour are summarised in Figure 1. I assume that the economy finds itself in a steady state and thus, that all stocks are constant. Moreover, I postulate a stationary total labour force, which is normalised to unity.

Individuals leave the labour market at a constant rate a , which is exactly the same rate as the rate of entry into the labour market. A fraction x_a of new entrants is assumed to enter the unemployment pool in sector 1 and search for a regular job. A fraction $1 - x_a$ of new entrants is assumed to search for a non-regular job in sector 2.

The share of unemployed workers in sector 2 is u_2 . They find a job with the probability s_2 . The steady state condition for unemployment in sector 2 is

$$(a + s_2) u_2 = q_2 n_2 + (1 - x_a) a, \quad (1)$$

where q_2 is the exogenously given quit rate from non-regular employment. The LHS is the outflow from unemployment and the RHS is the inflow into non-regular unemployment.

The steady state condition for non-regular employment (n_2) is

$$(a + h + q_2)n_2 = s_2u_2, \quad (2)$$

where h is the exogenously given transfer rate from sector 2 to sector 1. I assume that only non-regular employed worker can move from the non-regular job sector (sector 2) to the regular job sector (sector 1). The LHS is the outflow from non-regular employment and the RHS is the inflow into non-regular employment from the non-regular unemployment pool.

The steady state condition for unemployment in sector 1 (u_1) is

$$(a + s_1)u_1 = q_1n_1 + (1 - x_n)hn_2 + x_a a, \quad (3)$$

where q_1 is the exogenously given quit rate from regular employment and s_1 the endogenously determined probability of getting a job in sector 1. A fraction x_n of workers who moves from sector 2 to sector 1 finds a regular job and a fraction $1 - x_n$ becomes a search a job seeker in sector 1. The LHS is the outflow from unemployment in sector 1 and the RHS the inflow into regular employment.

The condition for constant adult employment (n_1) is

$$(a + q_1)n_1 = s_1u_1 + x_n hn_2. \quad (4)$$

The LHS is the outflows from regular employment and the RHS the inflows into regular employment.

I let m_i denote the total labour force in sector i , i.e. $m_i = n_i + u_i$. From (1) - (4), the labour force in both sectors can be expressed:

$$m_1 = x_a + \frac{1}{a}hn_2, \quad (5)$$

$$m_2 = 1 - x_a - \frac{1}{a}hn_2. \quad (6)$$

As can be seen from (5) and (6), m_1 and m_2 depend on the labour flow from non-regular employment to sector 1, i.e. hn_2 . Workers who have a non-regular job can move from the non-regular sector to the regular sector in this model. Namely,

the total labour force in both sectors depends on non-regular employment (n_2). Differentiating (5) and (6) w.r.t. n_2 gives $dm_1/dn_2 = h/a > 0$ and $dm_2/dn_2 = -h/a < 0$. A rise in non-regular employment (n_2) increases the total labour force in sector 1 and decreases the total labour force in sector 2. A rise in n_2 implies an increase in job seekers in the regular job sector.

2.2 Determination of wages and employment

The employment schedules are derived from the ordinary profit-maximising behaviour of firms. F identical firms in sector i produce a homogenous good through a decreasing-return-to-scale technology: $y_i^* = A_i (n_i^*)^\alpha$, where $0 < \alpha < 1$, y_i^* and n_i^* are the output and employment in each firm of sector i , respectively. A_i represents productivity in sector i , where $A_1 > A_2$. The relative price of the products is assumed to be given by the international market, and is normalised to unity. Each firm in sector 1 maximises its profit, $\pi_i^* = y_i^* - (1 + \tau_{p_i}) w_i^* n_i^*$, where w_i^* is the real wage in each firm in sector i and τ_{p_i} is the payroll tax rate. The first-order condition gives $w_i^* = (1 + \tau_{p_i})^{-1} \alpha A_i (n_i^*)^{\alpha-1}$. Since $n_1^* = n_1/F$ and $w_1^* = w_1$ in a symmetrical equilibrium, the aggregate labour-demand schedule in sector 1 can be written:

$$w_i = B_i \left(\frac{1}{1 + \tau_{p_i}} \right) n_i^{\alpha-1}, \quad (7)$$

where $B_i = \alpha A_i F^{1-\alpha} > 0$. Since $dw_i/dn_i < 0$ and $d^2w_i/dn_i^2 < 0$, the labour-demand curves in both sectors are downward-sloping and convex (see the LD_i -schedule in Figure 2). The labour-demand elasticity is constant and equal to $1/(1 - \alpha)$. Moreover, as can be seen from (7), a rise in the payroll tax decreases the labour demand.

I now turn to the wage-setting schedule in sector 1. I shall assume there to be firm-specific unions so that one union is associated with each firm in sector 1. Like in Manning (1991, 1993), each union attempts to maximise the union utility function (z^*):

$$z_{(t)}^* = n_{1(t)}^* [\Omega_{n_1(t)}^* - \Omega_{u_1(t)}],$$

where $\Omega_{n_1}^*$ is the discounted value of employment in each firm of sector 1, Ω_{u_1} is the discounted value of unemployment in sector 1, and t is a time subscript. Ω_{u_1} also represents the expected value of the alternative to workers losing their jobs, since all workers who lose their jobs enter the unemployment pool in the same sector. Thus

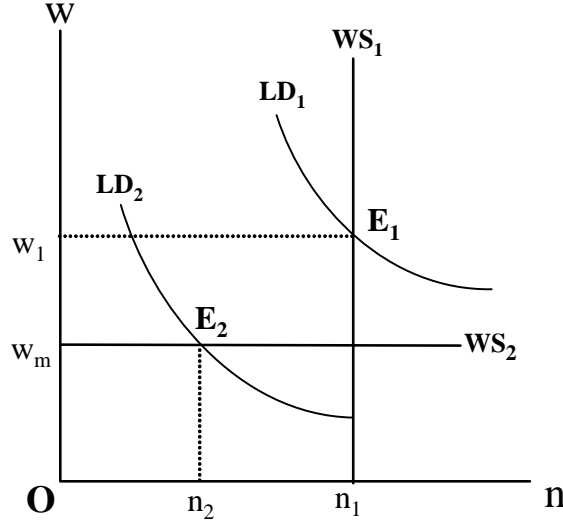


Figure 2: Labour market equilibrium

the bracket in the RHS represents the rent from employment. The union maximises the total rent for employed workers.

Workers are assumed to be risk neutral, so that an individual's instantaneous utility function, V , can be written as $V(I) = I$, where I is the after-tax income. I normalise the value of leaving the labour market to zero. Thus, the value of employment in each firm in sector 1 is

$$\Omega_{n_1}^*(t) = \frac{1}{1+r} \left[(1 - \tau_e) w_1^*(t) + q_1 \Omega_{u_1(t+1)} + (1 - a - q_1) \Omega_{n_1}^*(t+1) \right], \quad (8)$$

where τ_e is an income tax rate. The probability of an employed individual in sector 1 also being employed in this sector in the next period is $1 - a - q_1$, which is assumed to be positive.

The value of being unemployed in sector 1 is

$$\Omega_{u_1}(t) = \frac{1}{1+r} \left[b_{u_1}(t) + s_1 \Omega_{n_1(t+1)} + (1 - a - s_1) \Omega_{u_1}(t+1) \right], \quad (9)$$

where b_{u_i} is the unemployment benefit in sector i . The probability of a job seeker in sector 1 remaining a job seeker in this sector also in the next period is $1 - a - s_1$, and this probability is assumed to be positive.

The wage, $w_1^*(t)$, is set so as to maximise a Nash bargain where the fall-back

position of both the union and the firm is zero, i.e.

$$\max_{w_{1(t)}^*} \Psi = [z_{(t)}^*]^\beta [\pi_{1(t)}^*]^{1-\beta},$$

where β is the bargaining power of the union. Like Manning (1993), I assume wages to be determined for one period only. Hence, the current wage, $w_{1(t)}^*$, will not affect the values of future employment in the firm and future unemployment, i.e. $\Omega_{n_1(t+1)}^*$ and $\Omega_{u_1(t+1)}$. As I shall be analysing a steady state, I can drop all time subscripts. Since $w_{1(t)}^* = w_1$ in a symmetric equilibrium, the first-order condition gives

$$w_1 = \left(\frac{1}{1 - \tau_e} \right) \left[\frac{(1+r)\mu}{(1+r)\mu - (a+r+q_1+s_1)} \right] b_{u_1}, \quad (10)$$

where $\mu = \eta_N + [(1-\beta)/\beta]\eta_\pi$. η_N and η_π are the elasticities of employment and profits, respectively, w.r.t. the wage in each firm, i.e. $\eta_N = 1/(1-\alpha)$ and $\eta_\pi = \alpha/(1-\alpha)$. Hence, parameter μ can be treated as exogenous. I assume the replacement ratio to be constant and the same in both sectors, i.e., $b_{u_i}/w_i = \rho$. Taking (4) and (5) into account, the wage-setting relationship in sector 1 can be expressed as

$$n_1 = \left[\frac{\mu(1+r) \left(1 - \frac{1}{1-\tau_e} \rho \right) - (a+r+q_1)}{\mu(1+r) \left(1 - \frac{1}{1-\tau_e} \rho \right) - r} \right] m_1 + x_n h n_2. \quad (11)$$

Equation (11) implies that the wage-setting schedule in sector 1 is vertical for the given m_1 and n_2 in the wage-employment plan (see the WS_1 -schedule in Figure 2). Employment is a function of the total labour force in the sector and non-regular employment.

The wage in sector 2 (w_2) is assumed to be given at the same legislated minimum wage level for all future periods, i.e.

$$w_2 = w_m, \quad (12)$$

where w_m is the legislated minimum wage (see the horizontal WS_2 -schedule in Figure 2)¹.

¹ It seems to be a stylised fact that employment varies less for regular employment than for non-regular (Labour Economic White Paper, 2007). A simple way of capturing this stylised fact is to assume a vertical wage-setting schedule for workers in regular jobs and a horizontal wage-setting schedule for workers in non-regular jobs.

2.3 The present values of various states

The present values of being employed and unemployed in sector 1 are explicitly derived from (8) and (9) as

$$\Omega_{n_1} = w_1 \left[\frac{(1 - \tau_e)(a + r + s_1) + q_1 \rho}{(a + r)(a + r + q_1 + s_1)} \right], \quad (13)$$

$$\Omega_{u_1} = w_1 \left[\frac{(1 - \tau_e) s_1 + (a + r + q_1) \rho}{(a + r)(a + r + q_1 + s_1)} \right]. \quad (14)$$

The present value of being employed in sector 2 ($\Omega_{n_2(t)}$) is expressed as

$$\Omega_{n_2(t)} = \frac{1}{1 + r} \left[\begin{array}{c} (1 - \tau_e) w_m + x_n h \Omega_{n_1(t+1)} + (1 - x_n) h \Omega_{u_1(t+1)} + q_2 \Omega_{u_2(t+1)} \\ + (1 - a - h - q_2) \Omega_{n_2(t+1)} \end{array} \right], \quad (15)$$

where $\Omega_{u_2(t)}$ is the discounted value of being unemployed in sector 2 at time t . The probability of an employed individual in sector 2 being employed in this sector in the next period is $1 - a - h - q_2$, which is assumed to be positive.

A employed worker in sector 2 can find a job with probability s_2 . The probability of an unemployed worker in sector 2 remaining a job seeker in the next period is $1 - a - s_2$, which is assumed to be positive. The value of being unemployed in sector 2 at time t ($\Omega_{u_2(t)}$) can be written as

$$\Omega_{u_2(t)} = \frac{1}{1 + r} [s_2 \Omega_{n_2(t+1)} + (1 - a - s_2) \Omega_{u_2(t+1)}]. \quad (16)$$

It follows from (14), (16), (17) and the assumption of a steady state that

$$\Omega_{n_2} = \frac{a + r + s_2}{(a + r + s_2)(a + r + h) + (a + r)q_2} \left[\begin{array}{c} (1 - \tau_e) w_m \\ + h w_1 \frac{(1 - \tau_e)[s_1 - (a + r)x_n] + [a + r + q_1 - (a + r)x_n]\rho}{(a + r)(a + r + q_1 + s_1)} \end{array} \right], \quad (17)$$

$$\Omega_{u_2} = \frac{s_2}{(a + r + s_2)(a + r + h) + (a + r)q_2} \left[\begin{array}{c} (1 - \tau_e) w_m \\ + h w_1 \frac{(1 - \tau_e)[s_1 - (a + r)x_n] + [a + r + q_1 - (a + r)x_n]\rho}{(a + r)(a + r + q_1 + s_1)} \end{array} \right]. \quad (18)$$

2.4 The budget constraint

The government decides the payroll tax rate (τ_{p_i}). The income tax rate (τ_e) is determined by the balanced budget requirement. It is assumed that payroll taxes

are levied on employers and employed workers pay the income tax. For simplicity, I assume that the total expenditure is fixed as E . The income tax rate (τ_e) is determined in order to satisfy the following relationship.

$$\tau_{p_1} n_1 w_1 + \tau_{p_2} n_2 w_m + \tau_e (n_1 w_1 + n_2 w_m) = E. \quad (19)$$

The LHS in (19) is the revenue and RHS is the expenditure.

2.5 Equilibrium

There are 15 exogenous variables: the labour market policy variable, i.e. the payroll tax rates τ_{p_i} ; the transfer rate from the non-regular job sector. to the regular job sector h ; the probability to find a regular job for transferred workers from the non-regular job sector to the regular job sector x_n , the replacement ratio, ρ ; the productivity parameters, A_i ; the other ‘technical’ parameters; $a, q_1, q_2, r, \alpha, \beta$; and the ‘scale’ variable, F .

There are 12 endogenous variables in the model: $n_1, n_2, u_1, u_2, m_1, m_2, s_1, s_2, w_1, w_2, b_{u_1}$ and τ_e , which are all simultaneously determined. The core variables, w_1, w_2, n_1 and n_2 , are determined by (7), (11), (12)². The other variables, i.e. u_1, u_2, m_1, m_2, s_1 and s_2 , are given by (1), (2), (3), (4), (5) and (6). The unemployment benefits, i.e. b_{u_1} is given by the assumption of a constant replacement ratio. The income tax rate, τ_e , is provided by (19).

Figure 2 illustrates the general-equilibrium solution of the model. Wages are measured along the vertical axis and employment along the horizontal axis. The negatively sloped labour-demand curves in the two sectors are given by (7). The vertical wage-setting schedule in sector 1 for the given m_1 is derived from (11). The horizontal wage-setting relation in sector 2 is given by (12). In this diagram, the equilibrium for sector 1 is E_1 and E_2 for sector 2. As can be seen from (7), (11) and (12), on the one hand, the equilibrium in sector 1 depends on the payroll tax rate (τ_{p_1}) and the income tax (τ_e). On the other hand, the equilibrium in sector 2 depends on the payroll tax (τ_{p_2}) only.

²Note that (7) represents two equations.

3 Comparative statics

I shall examine the effects of a change in the payroll tax (τ_{p_i}), which is the labour market policy parameter decided by the government. First, I shall investigate the effects of a change in the payroll tax in the regular job sector (sector 1) when the payroll tax is not levied in the non-regular job (sector 2), i.e., the effect of a change in τ_{p_1} when $\tau_{p_2} = 0$. Second, I shall investigate the case when the government introduces the payroll tax in the non-regular job sector.

3.1 Effects of a change in τ_{p_1}

As can be seen from (7), (11) and (12), a change in τ_{p_1} has no impact on the wage, employment, unemployment in sector 2, i.e., $dw_m/d\tau_{p_1} = 0$, $dn_2/d\tau_{p_1} = 0$, and $du_2/d\tau_{p_1} = 0$. Moreover, it follows from (5) and (6) that $dm_1/d\tau_{p_1} = (h/a)(dn_2/d\tau_{p_1}) = 0$ and $dm_2/d\tau_{p_1} = -(h/a)(dn_2/d\tau_{p_1}) = 0$. Namely, the total labour force in both sectors are not influenced by a change in τ_{p_1} . The effect on regular employment is derived from (7) (11) and (19) as

$$\frac{dn_1}{d\tau_{p_1}} = \frac{\left[n_1 - \left(\frac{1}{n_1} \right) \left(\frac{\tau_{p_1}}{1+\tau_{p_1}} \right) \right] \theta w_1}{n_1 w_1 + n_2 w_m - \tau_e \alpha w_1 \theta} > 0, \quad (20)$$

where $\theta = [\mu\rho(1+r)(a+q_1)m_1] \left[\mu(1+r) \left(1 - \frac{1}{1-\tau_e}\rho \right) - r \right]^{-2} (1-\tau_e)^{-2} > 0$. A rise in the payroll tax in sector 1 increases regular employment. The reason is the following. A rise in the payroll tax increases the tax revenue and this implies a decrease in the income tax rate (τ_e) under the assumption that the tax expenditure is fixed and constant. As can be seen from (7), on the one hand, a rise in τ_{p_1} shifts the labour demand schedule downwards in sector 1 and this tends to decrease the labour demand for regular jobs. On the other hand, a fall in the income tax rate shifts the wage-setting schedule in sector 1 rightwards and this tends to increase regular employment. The effect via τ_{p_1} and the effect via τ_e work in opposite directions. However, (20) shows that the net effect on regular employment is positive. This is illustrated in Figure 3. A rise in τ_{p_1} shifts the demand schedule in sector 1 (LD_1) downwards and the wage-setting schedule in sector 1 rightwards. The equilibrium for sector 1 moves from E_1 to E_1^* . The wage for regular jobs is decreased and thus regular employment increases. This is different from many earlier studies. Many

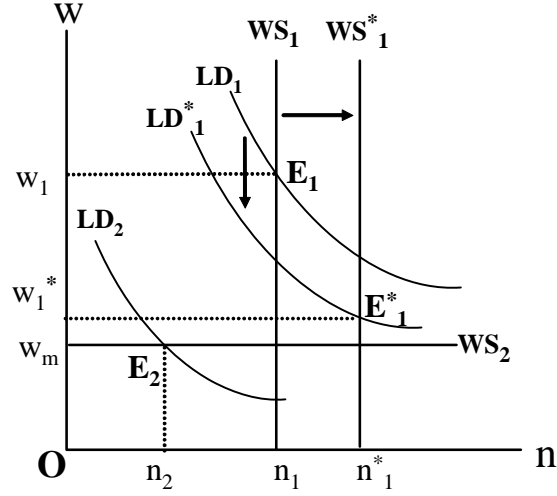


Figure 3: The effects of an increase in τ_{p1}

earlier studies pointed out that a rise in the payroll tax may decrease employment because a rise in the payroll tax implies an increase in the total labour cost for employers. However, this is not the case in my model. The reason is that a rise in τ_{p1} induces a fall in the income tax rate and this positive impact on employment is much greater than the negative effects via τ_{p1} . As a result, employment tends to be increased by a rise in τ_{p1} .

It follows from (20) and $dm_1/d\tau_{p1} = 0$ that the effect on unemployment in sector 1 can be written as

$$\frac{du_1}{d\tau_{p1}} = \frac{dm_1}{d\tau_{p1}} - \frac{dn_1}{d\tau_{p1}} < 0.$$

This shows that unemployment in sector 1 is decreased by a rise in τ_{p1} . Since a change in τ_{p1} has no impact on unemployment in sector 2, aggregate unemployment is decreased by an increase in τ_{p1} .

To sum up, a rise in τ_{p1} increases regular employment and decreases aggregate unemployment. However, a change in τ_{p1} has no impact on the non-regular job sector.

3.2 Effects of an introduction of τ_{p_2}

As can be seen from (7) and (12), an introduction of τ_{p_2} affects non-regular employment via the labour demand schedule in sector 2.

The effect of an introduction of τ_{p_2} on non-regular employment is derived from (7) and (12) as

$$\left. \frac{dn_2}{d\tau_{p_2}} \right|_{\tau_{p_2}=0} = -\frac{n_2}{1-\alpha} < 0. \quad (21)$$

An introduction of the payroll tax in the non-regular job sector decreases non-regular employment. This is illustrated in Figure 4. An introduction of τ_{p_2} shifts the demand curve in sector 2 (LD_2) downwards. The equilibrium for sector 2 moves from E_2 to E_2^* . Non-regular employment is decreased from n_2 to n_2^* .

It follows from (5), (6) and (21) that the effects on the total labour force in both sectors are

$$\left. \frac{dm_1}{d\tau_{p_2}} \right|_{\tau_{p_2}=0} = \left(\frac{h}{a} \right) \left. \frac{dn_2}{d\tau_{p_2}} \right|_{\tau_{p_2}=0} < 0, \quad (22)$$

$$\left. \frac{dm_2}{d\tau_{p_2}} \right|_{\tau_{p_2}=0} = -\left(\frac{h}{a} \right) \left. \frac{dn_2}{d\tau_{p_2}} \right|_{\tau_{p_2}=0} > 0. \quad (23)$$

An introduction of τ_{p_2} decreases the total labour force in the regular job sector and increases the total labour force in the non-regular job sector. As can be seen from Figure 1, a fall in non-regular employment implies a decrease in the labour flow from sector 2 to sector 1. Thus the total labour force in sector 1 decreases.

It follows from (21) and (23) that the effect on unemployment in sector 2 is

$$\left. \frac{du_2}{d\tau_{p_2}} \right|_{\tau_{p_2}=0} = \left. \frac{dm_2}{d\tau_{p_2}} \right|_{\tau_{p_2}=0} - \left. \frac{dn_2}{d\tau_{p_2}} \right|_{\tau_{p_2}=0} > 0.$$

This shows that an introduction of the payroll tax in the non-regular job sector increases unemployment in the sector.

The effect on regular employment is derived from (7) (11), (19), and (22) as

$$\left. \frac{dn_1}{d\tau_{p_2}} \right|_{\tau_{p_2}=0} = \frac{n_2 w_m \left(\frac{1-\tau_e-\alpha}{1-\alpha} \right) \theta}{n_1 w_1 + n_2 w_m - \left(\frac{\tau_{p_1}}{1-\tau_e} \right) \alpha w_1 \theta} - \left[1 + \frac{\alpha}{h} - \frac{a + q_1}{\mu(1+r) \left(1 - \frac{1}{1-\tau_e} \rho \right) - r} \right] \leq 0. \quad (24)$$

The first term in the RHS represents the positive effect on regular employment via the income tax (τ_e). An introduction of the payroll tax in the non-regular job

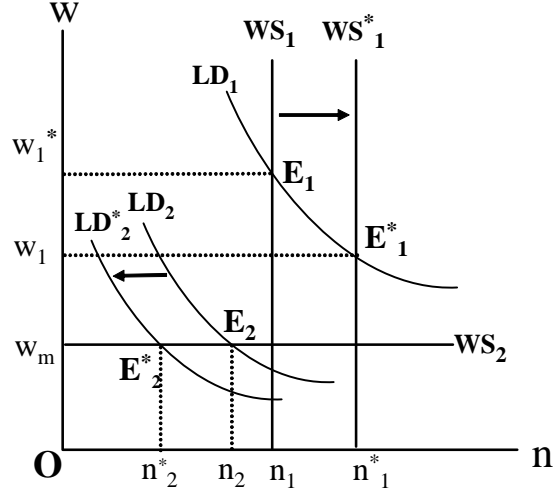


Figure 4: The effects of an introduction of τ_{p2}

sector increases the tax revenue. Since the tax expenditure is assumed to be fixed and constant, the income tax tends to decrease. This effect shifts the wage-setting schedule rightwards and the regular employment tends to increase. The second term in the RHS is the negative effect on regular employment via the labour flow from sector 2 to sector 1. As can be seen from (7), an introduction of the payroll tax in sector 2 tends to decrease the labour demand in the sector. Since the wage in the sector is assumed to be given by the legislated minimum wage, non-regular employment is decreased by an introduction of τ_{p2} . A fall in non-regular employment implies a decrease in the labour flow into sector 1 and this tends to shift the wage-setting schedule in sector 1 leftwards. The second term tends to decrease regular employment. These two effects work in the opposite direction. In general, the net effect is ambiguous.

Figure 3 illustrates the case that the effect via the first term dominates the effect via the second term, i.e., the wage-setting schedule in sector 1 (WS_1) is shifted rightwards. An introduction of τ_{p2} shifts the demand curve in sector 2 (LD_2) downwards. The equilibrium for sector 2 moves from E_2 to E_2^* . Non-regular employment is decreased from n_2 to n_2^* .

If the wage-setting schedule in sector 1 (WS_1) is shifted leftwards, an introduction of τ_{p2} induces a decrease both in regular employment and non-regular employment.

Namely, an introduction of τ_{p_2} decreases aggregate employment in the economy.

4 Concluding remarks

This paper has analysed the general equilibrium effects of the payroll taxes. First, I investigate the case when the government changes the payroll tax that is levied only in the regular job sector. Second, I analyse the case when the government introduces the payroll tax in the non-regular job sector.

When the government raises the payroll tax in regular job sector, the income tax is decreased because the tax expenditure is assumed to be fixed and constant in the model. On the one hand, a rise in the payroll tax shifts the labour demand schedule downwards in the sector and this tends to decrease the labour demand for regular jobs. On the other hand, a fall in the income tax rate shifts the wage-setting schedule in the regular job sector rightwards and this tends to increase regular employment. The net effect on regular employment is positive. Namely, a rise in the payroll tax in the regular job sector increases regular employment. Since a change in the payroll tax in the regular job sector has no impact on the non-regular job sector in the model, an increase in regular employment implies a decrease in aggregate unemployment. If the wage in the non-regular job sector depends on the income tax, a fall in the income tax increases non regular employment. This implies an increase in the labour flow into the regular job sector and thus the regular job sector becomes more competitive. As a result, regular employment increases further.

When the government introduces the payroll tax in the non-regular job sector, non-regular employment decreases because a rise in the payroll tax implies a rise in the labour costs for non-regular jobs. A fall in non-regular employment decreases the labour flow into the regular job sector and thus the regular job sector becomes less competitive. This tends to raise the wage and decrease employment there. However, an introduction of the payroll tax in the non-regular job sector decreases the income tax. This tends to increase regular employment. The net effect on regular employment is ambiguous because these two effects work in the opposite directions. If regular jobs and non-regular jobs are substitutes, an introduction in the payroll tax for non-regular jobs implies that the labour costs for regular jobs becomes relatively cheaper. As a result, regular employment may increase and non-

regular employment may decrease in the economy.

References

- [1] Blanchard, O. J. and S. Fischer, 1989, *Lectures on Macroeconomics* (The MIT Press).
- [2] Blanchflower, D and A. Oswald, 1994, *The Wage Curve* (The MIT Press, Cambridge, MA).
- [3] Calmfors, L., 1996, Den aktiva arbetsmarknadspolitiken och sysselsättningen - en teoretisk referensram, *Aktiv Arbetsmarknadspolitik* (Statens Offentliga Utredningar 1996:34).
- [4] Fitoussi, J.-P., 2000, Payroll Tax Reduction for the Low Paid, *OECD Economic Studies* 31, Paris.
- [5] Fukushima, Y., 1998, Active Labour Market Programmes and Unemployment in a Dual Labour Market, *Research Papers in Economics* 1998:2, Stockholm University.
- [6] Fukushima, Y., 2001, Active Labour Market Programmes, Education and Unemployment, *Research Papers in Economics* 2001:11, Stockholm University.
- [7] Fukushima, Y., 2003, Essays on Employment Policies, *Dissertations in Economics* 2003:1, Stockholm University.
- [8] Goerke, L. , 2000, Labour Taxation, Efficiency Wages and the Long Run, *Bulletin of Economic Research* 52.
- [9] Goerke, L. , 2002, Statutory and Economic Incidence of Labour Taxes, *Applied Economics Letters* 9.
- [10] Hamermesh, D., 1993, *Labor Demand* (Princeton University Press).
- [11] Layard, R., S. Nickell and R. Jackman, 1991, *Unemployment* (Oxford University Press).
- [12] Lindbeck, A., 1993, *Unemployment and Macroeconomics* (The MIT Press).
- [13] Lindbeck, A., 1995, *The Swedish Experiment* (SNS Förlag).
- [14] Manning, A. 1991, The Determinants of Wage Pressure: Some Implications of a Dynamic Model, *Economica* 58.
- [15] Manning, A. 1993, Wage Bargaining and the Phillips Curve: The Identification and Specification of Aggregate Wage Equations, *Economic Journal* 103.

- [16] Ministry of Health, Labour and Welfare, 2005, *White paper on Labour Economy*, Tokyo, Japan.
- [17] Ministry of Health, Labour and Welfare, 2006, *White paper on Labour Economy*, Tokyo, Japan.
- [18] Ministry of Health, Labour and Welfare, 2007, *White paper on Labour Economy*, Tokyo, Japan.
- [19] OECD, 1990, *Labour Market Policies for the 1990s*, Paris.
- [20] OECD, 2004, *Employment Outlook*, Paris.
- [21] OECD, 2005, *Employment Outlook*, Paris.
- [22] OECD, 2006, *Employment Outlook*, Paris.
- [23] Orszag, J. M. and D. Snower, 1999, Youth Unemployment and Government Policy, *Journal of Population Economics* 12.

「公共経営プラットフォーム」の形成と発展
日本におけるソーシャル・キャピタルの可能性
The formation and evolution of ‘public management platform’
The possibility of social capital in Japan

濱崎 晃

早稲田大学大学院公共経営研究科博士後期課程

Akira HAMAZAKI

The Okuma School of Public Management, Waseda University

概要

現在の日本では、第1期及び第2期地方分権改革によって、中央集権型から地方分権型社会に移行しつつある。地方分権型社会では、公共部門だけではなく、広く民間営利部門や民間非営利部門も地域における公共の担い手となり、双方の協働により、「新たな公共空間」を形成していくことが求められる。

本稿の目的は、事例研究を通じて、持続可能なプラットフォームとはどのようなものなのかを考察し、その雛形ともいべき「公共経営プラットフォーム」の実現に必要と考えられる組織運営、財源確保、機能と役割について提言することである。事例研究では、東京都千代田区のように、歴史的にみて地域自治組織の活動が活発で既存のソーシャル・キャピタル基盤の残っているところでは、橋渡し型のソーシャル・キャピタルとしての「ちよだプラットフォームスクウェア」によって、既存のソーシャル・キャピタルが活性化されることを明らかにする。さらに、ソーシャル・キャピタルと市民活動は相互作用的な関係であるため、市民活動の促進がソーシャル・キャピタルの醸成、ひいては、ソーシャル・キャピタルを源泉とする「地域力」の向上につながると分析する。

地域社会が持続可能な発展を遂げるためには、既存のプラットフォームが、地域の公共的な問題解決に向けて、公共部門、民間営利部門、民間非営利部門の各主体が協働する機会を創出し、市民活動を促進してソーシャル・キャピタルを醸成することにより「地域力」を向上できる「公共経営プラットフォーム」に発展していくことが鍵を握る。

Summary

Japan is now entering a stage of transition from a centralized society to a decentralized one through the first and the second decentralization reform. The actors who share with public activities

consist of not only public sector but private profit and nonprofit sector in local communities. It is necessary for them to collaborate and form 'new public space'.

The purpose of this paper is to examine how platforms can be managed sustainably and advance a model of organization management, financial basis, the function and role of 'public management platform' by a case study. In a case study on 'Chiyoda Platform Square' at Chiyoda-ku, where a residents' association is active historically and social capital base remains, we find that 'Chiyoda Platform Square' as bridging social capital can be activated. Moreover, we analyze that promoting citizens activities can produce social capital and enhance 'community power' sourced social capital because social capital and citizens activities are interactive relationship.

For local communities to achieve sustainable development, it is important for existing platforms to be developed into 'public management platform'. It can produce opportunities which each actors of public sector, private profit and nonprofit sector collaborate to solve community public issues and can enhance 'community power' by promoting citizens activities and producing social capital.

キーワード

ローカル・ガバナンス、市民参加、公共経営プラットフォーム、ソーシャル・キャピタル

Keywords

local governance, citizen participation, public management platform, social capital

1. はじめに

日本における地方分権改革は、第1期地方分権改革として、5年間の時限立法という形で1995年に施行された「地方分権推進法」にはじまり、2000年に施行された「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」(以下、地方分権一括法)などの法律を整備し、さらに、2006年には、3年間の時限立法として「地方分権改革推進法」を成立させ、第2期地方分権改革が現在進められている。これらの過程を通して、今や日本の社会は、中央集権型から地方分権型に向けて移行しつつある。地方分権型社会においては、公共部門だけではなく、広く民間営利部門や民間非営利部門も公共の担い手となり、双方の協働により、第27次地方制度調査会による答申のなかで示されるような「新たな公共空間」を形成していくことが求められる。

本稿の目的は、持続可能なプラットフォームとしての「公共経営プラットフォーム」の概念的枠組みを提示し、その実現に必要と考えられる組織運営、財源確保、機能と役割について提言することである。事例研究では、民間営利部門が公共空間としてのプラットフォーム(platform)を形成し、公共サービスを提供しているという点に着目し、「ちよだプラットフォームスクウェア」の事例を取り上げる。橋渡し型(bridging)のソーシャル・キャピタル(social capital)¹としての「ちよだプラットフォームスクウェア」によって、既存のソーシャル・キャピタルが活性化され、プラットフォームが地域再生の中核的施設になりつつあることを明らかにする。さらに、ソーシャル・キャピタルと市民活動は相互作用的な関係であるため、市民活動の促進がソーシャル・キャピタルの醸成、ひいては、ソーシャル・キャピタルを源泉とする「地域力」の向上につながると分析する。

これから地方分権が進むなかで、地域社会が持続可能な発展を遂げるためには、既存のプラットフォームが「地域の公共的な問題解決に向けて、公共部門、民間営利部門、民間非営利部門の各主体が協働する機会を創出し、市民立法を促進してソーシャル・キャピタルを醸成することにより『地域力』を向上できるシンクタンク」としての「公共経営プラットフォーム」に発展することが鍵を握るのである。

本稿の構成について、第2節では、ガバナンス論をめぐる代表的な先行研究を俯瞰する。ガバメント(government)からガバナンス(governance)へ概念が転換されるなかで、ローカル・ガバナンス、コミュニティ・ガバナンス、ソーシャル・ガバナンスなどのガバナンス論を概括し、「新たな公共空間」の重要性が指摘されていることを示す。そして、その公共空間がもたらす意味を考察し、プラットフォームの可能性について検討する。第3節では、プラットフォームの事例研究として、「ちよだプラットフォームスクウェア」を取り上げる。事例を概説し、プラットフォームの組織運営及び財源確保のあり方について分析する。なお、関連するプラットフォームの事例は、全国的にみて、同時並行的に実施されているところが多く、組織形態も一様ではない。本来ならば、それらを網羅して、それぞれを体系的に記述するべきところではあるが、紙幅のため、やむをえず「ちよだプラットフォームスクウェア」のみに限定する。稿を改めて、関連する他の事例によって比較検討される必要があることを付しておく。第4節では、事例研究をふまえて、日本におけるソーシャル・キャピタルの可能性を分析する。そして、「公共経営プラットフォーム」を定義付けた上で、その概念的枠組みを提示し、機能と役割を考察する。第5節では、全体をまとめる。

2. ガバナンスの進展とプラットフォームの出現

2.1. ガバメントからガバナンスへ

地方分権一括法の主な目的は、機関委任事務を廃止し法定受託事務に変えるなどして権限及び財源を移譲し、国(中央政府)と地方自治体の関係を上下・主従の関係から対等・協力の関係に変えることである。国と地方自治体の関係のそのような変化は、国と地方自治体、そして、市民²の統治構造にそれぞれ変化をもたらすことを意味する。

小滝(2007)によれば、従来、国と地方自治体の政府間関係は、統治能力をもち、究極的な正当性を担保できるのは国であり、国が地方自治体を支配・統治していくものであるという支配的關係として把握されていた。言い換えれば、国と地方自治体の関係は、「治者」対「被治者」という権力関係として、さらに、地方自治体と市民の関係も、ほぼ同様に解されていたといっても過言ではない³。つまり、日本の統治構造は、国をヒエラルキーの最上位として位置付け、地方自治体を統治し、その地方自治体が市民を統治するという上下支配による垂直的關係にあった。地方分権改革によって、国と地方自治体の関係が対等・協力の関係に変われば、国や地方自治体、市民の統治構造も変わる。それは、上下支配の垂直的關係から水平的關係への変更である。

以上のことは、ガバナンス論のなかでもみられる。例えば、ローカル・ガバナンスを担う主体は、地方自治体をはじめとする公共部門だけではなく、企業などの民間営利部門や、NPO のような市民社会組織などの民間非営利部門であるという議論⁴が定着しつつある。ローカル・ガバナンスの概念が一般化されるにともなって、市民や NPO の居住区域においても、地域社会共同管理の観点から、自己責任の下で自分たちを統治するというコミュニティ・ガバナンスの概念も広まりつつある。このように、ガバメントからガバナンスへと概念が転換され、ローカル・ガバナンス、コミュニティ・ガバナンス、さらには、草の根の市民社会によるガバナンスを強調する議論として、ソーシャル・ガバナンスがある。神野(2004)によれば、ソーシャル・ガバナンスでは国民の民主的参加を高めるために地方分権を主張し、そもそも国民の手の届く距離に公共空間が設定されていなければならない⁵として、公共空間の重要性を指摘している。

2.2. 民間営利部門による公的施設運営の課題と展望

以下の第 27 次地方制度調査会による答申のなかでも、公共空間をめぐる議論はみられる。例えば、「地方分権改革が目指すべき分権型社会においては、地域において自己決定と自己

責任の原則が実現されるという観点から、団体自治ばかりではなく、住民自治が重視されなければならない。基礎自治体は、その自主性を高めるため一般的に規模が大きくなることから、後述する地域自治組織を設置することができる途を開くなどさまざまな方策を検討して住民自治の充実を図る必要がある。また、地域における住民サービスを担うのは行政のみではないということが重要な視点であり、住民や、重要なパートナーとしてのコミュニティ組織、NPO その他民間セクターとも協働し、相互に連携して新しい公共空間を形成していくことを目指すべきである」⁶(傍点は濱崎)として、「新しい公共空間」の必要性を強調している。第27次地方制度調査会の答申が出された背景には、地方自治体の財政が逼迫しているため、公共部門以外に新たな公共サービスの担い手を模索している実情が窺える。そもそも、地方自治体が財政難に陥っている原因の1つには、全国の地方自治体で、公的施設をめぐる問題が山積している現状がある。そのため、地方自治体が、公共施設をめぐって、その建設から、維持管理、運営までを民間の資金や経営手法を用いることで事業費用を削減し、質の高いサービスを提供できるとされるPFI(private finance initiative)などの手法を導入し、行政の非効率的な経営を改善しようと試みているが、公立病院などを含めて、必ずしも全ての公的施設にPFI方式を導入して成功するというわけではない⁷。

しかしながら、地方自治体が抱える公的施設をめぐる問題のなかで、公共施設の運営を民間に委託し成功している事例が存在する。東京都千代田区における「プラットフォームサービス株式会社」である。そこで、本稿では、千代田区の「プラットフォームサービス株式会社」を事例として取り上げ、「新たな公共空間」の可能性について検討する。

2.3. プラットフォームとしての「新たな公共空間」の創出

地方自治体の公的施設をめぐる問題は、千代田区においても決して例外ではない。枝見(2006)によると、区の外郭団体である「財団法人ちよだ中小企業センター」が運営していた中小企業センターは、その運営に関する収支が年間約1億円近くの赤字経営であり、利用が低迷していた。千代田区においても、地方自治体が抱える公的施設の経済的自立は行政課題の1つとなっていたといえる。千代田区は、2001年に現在の石川雅巳区長へ変わったことを契機に、それまでの中小企業センターの運営体制を改善するために、「行政財産」を「普通財産」へ変更した上で、10年間の定期建物賃貸借契約にもとづき、同センターの運営を「プラットフォームサービス株式会社」に委託したのである。民間営利部門に対する行政業務の画一的な委譲や委託だけではなく、企画そのものを民間営利部門に依頼し、

協働を推進しようとするものである⁸。「プラットフォームサービス株式会社」が、地方自治体に代わって「市民協働のまちづくり」を推進する形で公共サービスを供給し、ローカル・ガバナンスの一翼を担っているのである。

ここで、プラットフォームの用語の使用方法について述べておかなければならない。プラットフォームとは、そもそも駅のホームなどを意味する。だが、本稿で取り上げる「ちよだプラットフォームスクウェア」をはじめ、群馬県高崎市を機軸にして運営される「ぐんま地域づくり大学プラットフォーム」や NPO を機軸にして運営される「ぐんま地域づくり NPO プラットフォーム」⁹などは、駅のホームではない。これらは、単に物理的空間のみならず、地域社会の公共的問題解決に向けて、公共部門だけではなく、民間営利部門及び民間非営利部門などの多様な主体が協働できる社会的空間を含意した地域社会の共通基盤としての意味合いを加味して使用されている。したがって、本稿においても、プラットフォームを、「公共部門、民間営利部門、民間非営利部門の各主体が公共的問題解決に向けて協働する機会を創出するための地域社会の共通基盤」という意味で使用する。

3. 事例研究：「ちよだプラットフォームスクウェア」

3.1. 概要

「プラットフォームサービス株式会社」は、千代田区と 10 年間の定期建物賃借契約を結び、2004 年 2 月 26 日に会社登記を完了させた。資本金は 7,000 万円であり、6 月決算の株式会社である。2008 年現在の従業員数は、役員・正社員・契約社員・アルバイトを含め、13 人である。同社の事業予算総額は、約 4 億円であり、そのうち千代田区が 2 億 4,000 万円を負担し、残額の 1 億 6,000 万円を同社が負担する形で中小企業センターを改修後、「プラットフォームサービス株式会社」が「ちよだプラットフォームスクウェア」を 2004 年 10 月 1 日に開業した。「ちよだプラットフォームスクウェア」とは、域内の中小ビルを連携させ、SOHO(Small Office Home Office)を活用したまちづくりを推進するための拠点施設である¹⁰。

枝見(2006)によると、同社が展開する「家守事業」とは、明治期の差配人の機能を基盤とした江戸期の「地主」(家守)の役割を再構築することにある。つまり、まちづくりの主体を再び公から民へと移行させること、言い換えれば、公共サービスを民間営利部門が担うことで、民間活力により既存産業を活性化させ、新たな産業の振興を通じて地域を再生し、「市民協働のまちづくり」を推進しようとする試みである。具体的には、大きく分けて

インキュベーション(incubation)事業、コンサルティング(consulting)事業、人材育成事業で構成される。

インキュベーション事業では、不活性な公的施設を有効活用するべく、起業支援の拠点施設として開設したり、拠点施設の近隣施設のうち、中小ビル等で、空き店舗となっているものを成長企業の転出先として整備したりすることで、ベンチャー・ビジネスや社会的起業を促進し、事業の成長を支援する。コンサルティング事業では、公共部門と民間営利部門が協働して公的な事業を進めていく PPP(public private partnership)や公共サービスの市場化、PFI 等を通じた地域産業の振興を支援したり、地方自治体との協働政策の立案やまちづくり会社の設立等、地域再生の政策形成を支援したりすることで、地方自治体の抱える様々なまちづくりの課題に対して、地域の特性をふまえ、施設の再生策を提案するものである。人材育成事業では、企業、市民活動・ボランティア、地方自治体などの異なる組織特性を理解し、社会経営(social management)における共通の事業評価のあり方、評価手法の検討・確立、先進事例の調査・研究、地域における個別具体的な政策形成を実践することで、社会変革の担い手としての気概と起業家精神をもった人材を育成する¹¹。

3.2. 組織形態

「プラットフォームサービス株式会社」は、組織形態を非営利型株式会社とすることで、株主たちが第三者としての立場で運営を監視し、本来は地方自治体の役割である区内の中小企業の経営支援、地域再生に取り組んでいる。ここで注目すべきは、その非営利型という株式会社形態である。それは、株式会社であるのに非営利と営利が併存しており、矛盾しているように捉えられがちである。枝見(2006)が指摘する通り、我が国の法律上の法人形態は、民法第 34 条の規定にもとづく非営利法人と、民法第 35 条の規定にもとづく営利法人に大別される。非営利法人は、さらに、民法第 34 条の第 2 項の規定にもとづき、財団法人や社団法人などの公益法人と、そこから学校法人、社会福祉法人、医療法人、特定非営利活動法人に派生し、それらは別途個別法により定められる。公益法人は、文字通り、定款のなかで「公益の増進に資すること」を目的として設立されるものである¹²。それとは対照的に、営利法人は「利益の最大化」が主要目的といえるが、昨今の「企業の社会的責任」(CSR)概念の普及に伴い、高い公共性が求められている。

それでは、非営利型株式会社とはどのような概念か。公共性の高い企業形態であるために、それが非営利法人であるのか、営利法人であるのかを区別するための判断基準が求め

られる。

跡田・渡辺(2004)によれば、その判断基準となるべきものは、利益処分をめぐる第三者への分配、つまり、「所有と分配の分離」とする。営利法人と非営利法人の決定的な違いは、利益処分を行うか行わないかという点である。非営利法人の場合、収支計算書のなかで、剰余金が出ると次期に自動的に繰り越す形をとる。これは、利益処分を行わずに、利益を社内留保して、次期の事業に再投資するという意味である。要するに、内部へ資金が配分されるわけである。それに対して、営利法人では、関係者への利益処分が可能である。法定準備金や任意積立金としての社内留保と並んで、役員賞与金と株主配当金という形で法人外へ資金が配分される。そこで、非営利型株式会社は、利益の配分先を内部でもなく、外部でもない、直接的に関係のない第三者に配分する形をとる。そもそも、株式会社とは、株式の所有者である株主が経営者に企業経営を委託した形であるため、利益配分を受ける権利を有すると同時に、この権利を放棄することも自由である。利益処分案が、役員賞与金と株主配当金をなくしたり、その配当を制限したりすることで、第三者に利益配分する内容で株主総会の議決を経て確定すると、第三者への利益配分が可能となる。その第三者が、例えば、CSRを推進する目的で、地方自治体やそのような社会貢献活動の事業を行う団体に寄付という形で、利益配分することができる¹³。

実際に、同社では、企業経営の自律性を基本としつつ、事業の公共性を担保するために会社の定款に理念規定を設けている。その事業は社会投資家の「志ある投資」に支えられ、利益処分では役員賞与や普通株主への配当を制限し、新たな社会的起業への投資やコミュニティ・ビジネス、地方自治体への寄付などの社会貢献活動に充填されている¹⁴。

3.3. 財務と運営

「プラットフォームサービス株式会社」の予算総額は、4億円である。そのうち、自己負担した1億6,000万円の内訳は、資本金で7,000万円、借入金で7,500万円、そして、残りの1,500万円を保証金から一部充当させる形をとっている。資本金の7,000万円の資金調達方法は、役員4名の個人出資やその他の出資者による増資を含めた3,500万円に加え、投資事業有限責任組合により一口50万円で70口募り、3,500万円の増資に成功した。直接、千代田区の市民から資金を集めることは困難であったが、70口の出資者の内訳は、6割が千代田区の事業者等であり、4割がその他の地域からによるものである。残る借入金の7,500万円は、金融機関からの融資によるものである。その内訳は、先駆的事业に対して日本政

策投資銀行、産業振興に対して商工中金、地域金融機関として興産信用金庫からの各 2,500 万円ずつの融資である¹⁵。2007 年 6 月 30 日現在は、以下の財務状況である(図表 1)。

図表 1：第 4 期貸借対照表(2007 年 6 月 30 日現在)

資産の部		負債の部	
科目	金額(単位：円)	科目	金額(単位：円)
【流動資産】	25,093,332	【流動負債】	30,610,872
現金・預金	12,159,860	未払金	21,677,578
貯蔵品	14,000	未払法人税等	1,608,000
未収入金	12,185,472	未払消費税	2,036,600
仮払金	744,000	預り金	695,069
貸倒引当金	- 10,000	仮受金	4,593,625
【固定資産】	149,900,791	【固定負債】	64,318,180
【有形固定資産】	137,304,778	長期借入金	36,831,000
建物附属設備	104,965,779	預り保証金	27,487,180
建築物	1,019,839		
工具器具備品	30,762,316	負債の部合計	94,929,052
その他固定資産	556,844		
【無形固定資産】	2,761,013	純資産の部	
電話加入権	205,600	【株主資本】	80,065,071
ソフトウェア	2,555,413	資本金	70,000,000
【投資その他の資産】	9,835,000	利益剰余金	12,065,071
投資有価証券	1,000,000	利益準備金	175,000
出資金	120,000	その他利益剰余金	11,890,071
敷金	8,630,000	繰越利益剰余金	11,890,071
権利金	85,000	自己株式	- 2,000,000
		純資産の部合計	80,065,071
資産の部合計	174,994,123	負債及び純資産合計	174,994,123

(出典)「プラットフォームサービス株式会社」(2007)『決算報告書』をもとに筆者作成。

枝見(2006)によると、同社は、主に「ちよだプラットフォームスクウェア」内の各施設を賃貸することで、その賃貸料収入により運営される。施設賃貸の具体的な内容は、オフィス利用者として、同施設内に占有場所を有する「クローズドネスト」の利用者、約 100 席程度の空間を共同利用する「オープンネスト」の利用者、1 階の「カフェテリア」や「ビジネス・センター」、会議室などの利用者に大別される。その他、各種イベント収入などがある。占有面積の大きい「財団法人まちみらい千代田」がアンカーテナントの役割を果たしている。「クローズドネスト」は、55 室あり、開業以来、100%の稼働率で常時入居希望者が空室待ちの状態である。「オープンネスト」は、夏季にはその利用者数が約 80 社で、4 割が東京外の企業、4 割が東京近郊の SOHO で、残る 2 割が個人で使用されている。120 名を超える起業家や小規模事業の経営者が一堂に会し、共同事業が行える場として、地域経済の活性化にも貢献している。決算については、2008 年 4 月 30 日現在のところ、第 1 期(2004 年 2 月 26 日～2004 年 6 月 30 日)から第 4 期(2006 年 7 月 1 日～2007 年 6 月 30 日)まで報告されている。同社の各期の『決算報告書』において、賃貸料収入の全体に対して占める割合を具体的にみると、第 1 期は、会社設立後間もない決算であったため、売上高合計の 1,840,465 円に対して、4,611,503 円の損失が発生したが、第 2 期(2004 年 7 月 1 日～2005 年 6 月 30 日)では、売上高合計の 155,675,735 円のうち、賃貸料収入の 124,589,776 円が大部分を占め、1,050,737 円の利益を上げた。第 3 期(2005 年 7 月 1 日～2006 年 6 月 30 日)では、売上高合計が 219,309,891 円で、そのうち、賃貸料収入が 183,438,631 円であり、6,017,772 円の利益を上げた。第 4 期では、売上高合計が 228,992,158 円で、そのうち、賃貸料収入が 196,857,185 円であり、6,746,562 円の利益を上げた。なお、残る 32,134,973 円については、すべて「カフェテリア」での売上である。このように、同社の収益基盤はビルの賃貸料収入であり、継続的に安定して収益を上げていることがわかる¹⁶(図表 2)。

図表 2：第 4 期損益計算書(自 2006 年 7 月 1 日 至 2007 年 6 月 30 日)

科目	金額(単位：円)	
【売上高】		
賃貸料収入	196,857,185	
売上高	32,134,973	
売上高合計		228,992,158

売上総利益金額		228,992,158
【販売費及び一般管理費】		
販売費及び一般管理費合計		225,226,342
営業利益金額		3,765,816
【営業外収益】		
受取利息	6,972	
受取配当金	4,000	
雑収入	5,172,706	
営業外収益合計		5,183,678
【営業外費用】		
支払利息	887,001	
営業外費用合計		887,001
経常利益金額		8,062,493
【特別利益】		
貸倒引当金戻入額	100,000	
前期損益修正益	1,904,762	
特別利益合計		2,004,762
税引前当期純利益金額		10,067,255
法人税等		3,320,693
当期純利益金額		6,746,562

(出典)「プラットフォームサービス株式会社」(2007)『決算報告書』をもとに筆者作成。

(注)利益処分具体的な内容や仕方については、発行済み株式総数 1,400 株(普通株式 700 株・優先株式 700 株)のうち、優先株式について 1 株当たり 2,500 円で配当している(資本金 7,000 万円×2.5% = 1,750,000 円)。利益準備金は、配当金の 1 割(175,000 円)を計上している。また、これまでに周辺の不活性ビル活性化事業のために累計約 3,000 万円が再投資され、北海道夕張市をはじめとする地方自治体への寄付金等が 100 万円に上る¹⁷。

3.4. 分析

地域社会における公共的問題など、プラットフォームを取り巻く環境が個々の地域によってそれぞれ異なるため、これからは、地域の実情に即応した形でプラットフォームを設

計し、地域の市民自らがプラットフォームを運営することが肝要である。その際、想定されるプラットフォームの組織運営及び財源確保のあり方について、「ちよだプラットフォームスクウェア」は、先進事例として1つの参考になる。

まず、プラットフォームの組織運営についていえば、プラットフォームによっては非営利型株式会社の形態以外に、先述の行政を機軸にしたものや、NPO、地域の大学を機軸にしているものなどそれぞれ異なるため、今後は、多様な運営形態を検討する必要がある。非営利型株式会社は、「所有と分配の分離」を実現した企業形態であり、営利性と非営利性という二律背反する二面的性格をあわせもつ株式会社の形態の可能性を示唆している。だが、第三者に利益配分する利益処分案が株主総会にて否決された場合、第三者への利益配分が不可能となる。あくまで株式会社の形態であるため、最終的な意思決定は株主総会の議決に依存せざるをえず、不安定かつ他律的な性格は否めない。

枝見(2006)は、株式会社の形態以外では有限責任組合(LLP)を活用する選択肢も考えられるとする。LLPは、株式会社よりも簡便に設立が可能である。配当額などの利益配分も組合員間の取り決めで自由に行える。また、取締役や監査役といった機関の設置が義務付けられていないし、構成員課税が適用されるため、実質的には法人税は課せられない。株式会社であれば、まず、会社として法人税が課せられ、さらに、配当を受け取った株主が改めて所得税ないし法人税を課せられるのと比べて税務上の利点がある。同様の仕組みは、民法上の規定により設立される組合、いわゆる民法組合でも可能である。しかし、民法組合とLLPでは、前者の組合員が無限責任を負い、後者では全員有限責任という点で相違がある¹⁸。

NPOや市民活動団体を機軸にプラットフォームを運営する場合、株式会社のように財政的に自立した経営ができるかどうか、その財源確保のあり方が問題になる。「プラットフォームサービス株式会社」のように、売上高が約1~2億で、利益が500万円以上のような事業規模は、財政的に持続可能な自立経営のあり方を明示している。だが、NPOや市民活動団体が継続的に展開できるかどうかは、行政からの補助金や助成金に依存しがちな我が国のNPOの実情を考慮すると想定し難い¹⁹。無論、アメリカと比べて、NPOや市民活動団体を取り巻く税制度などが未整備である日本において、行政による後方支援を完全に否定するものではない。要は、極力行政依存に陥ることなく、NPOや市民活動団体自らが自前で資金を調達したり、市民活動基金を利用したりすることができるよう法整備を進めることが必要であり、それは地方自治体や地方議員の最低限の任務である。例えば、千葉県市川

市が導入している「市民活動団体支援制度」(1%支援制度)²⁰のように、自前での資金調達に加え、NPO や市民活動団体に資金循環ができる体制をつくるなどして、市民主導によるプラットフォームに資金が充当されるよう環境を整えることは、財政的に自立した市民主導型のプラットフォームの運営を可能にするための第一歩である。

4. 「公共経営プラットフォーム」試論

4.1. 「地域力」とソーシャル・キャピタル

「ちよだプラットフォームスクウェア」は、中小企業活性化事業を通じて、地域再生を図ろうとするものであるが、千代田区に限らず、商店街の衰退や町内会や自治会をはじめとする地域自治組織の弱体化などは、日本の地域社会が抱える共通の公共的問題である。このような地域の公共的問題を解決するためには、坪郷(2003)も指摘するように、「地域力」²¹を高めていくことが必要である。本稿では、「地域力」を「公共空間において地域の多様な主体によって形成される公共的問題の総合的な解決能力」と捉える。

そして、「地域力」を高めるためには、山内(2006)が指摘するように、「地域力」の源泉となるソーシャル・キャピタルを高める必要がある。内閣府国民生活局(2003)及び山内(2003)によると、豊かなソーシャル・キャピタルが、失業率の低下や起業の促進、地域経済の活性化といった経済的效果だけでなく、犯罪発生率を抑制し、出生率を高め、平均余命を延ばすといった社会的効果が指摘されている。また、ボランティア活動や市民活動に積極的に関わっている人は、社会意識が高く生活意識もポジティブで、それが「地域力」を高めている。ソーシャル・キャピタルが豊かになり、「地域力」が高まれば、行政依存が減り、ひいては、財政コストを軽減することにもつながる²²。

さらに、ソーシャル・キャピタルは、市民社会を発展させ、コミュニティを充実・強化させることで、「地域力」を高める。吉田(2006)によると、ボランティア活動をはじめとするフォーマル、ノンフォーマルな社会的ネットワークの形成・蓄積は、能動的な市民活動を促進する。そして、地域の公共的問題に対して制度というハードな解決方法だけでなく、市民相互の信頼と協力による問題解決というソフトな方法での対応を可能にする。信頼のネットワークは社会的アイデンティティを拡大し、コミュニティ意識の醸成によって市民相互の協力関係を増進し、安心して安全な暮らしを維持するコミュニティの充実・強化を促進する²³。このように、ソーシャル・キャピタルとは、「地域力」の源泉である。

4.2. ソーシャル・キャピタル醸成の社会的装置としてのプラットフォーム

パットナム(2000)は、ソーシャル・キャピタルを、その性格及び特質から、内部志向的でありフォーマルな形態で程度は厚い結束型(bonding)のソーシャル・キャピタルと、外部志向的でありインフォーマルな形態で程度は薄い橋渡し型のソーシャル・キャピタルに類型化している²⁴。

戦後の日本の地域コミュニティにおいては、地域を共同管理する上で町内会・自治会をはじめ、婦人会や老人会といった地域自治組織が結束型のソーシャル・キャピタルを形成して重要な役割を果たしてきた。だが、鯨坂(2006)が指摘するように、地域自治組織の弱体化²⁵に伴い、結束型のソーシャル・キャピタルも減少していると考えられる。篠原(2006)も指摘するように、今後は、橋渡し型のソーシャル・キャピタルが市民社会の発展にとって重要である²⁶。既存のソーシャル・キャピタルと、橋渡し型のソーシャル・キャピタルとの相互作用を通して、さらなるソーシャル・キャピタルが形成されることが期待される。

「ちよだプラットフォームスクウェア」の事例では、プラットフォームのなかで、「市民協働のまちづくり」事業を通じて、市民の信頼関係が醸成され、豊かな人間関係も構築されつつある。枝見(2006)によると、元々、「ちよだプラットフォームスクウェア」が位置する神田地区は、伝統的に陸路の結節点であるとともに、神田川、日本橋川沿いの河岸として、全国各地及び近郊から人、物、情報が集積する港町であった。そのような地域的特性から、職人町として開発され職人や商人が職住一体で生活してきたため、歴史的にみて地域自治組織の活動も活発であった。千代田区の伝統行事である「神田祭」を契機に、「ちよだプラットフォームスクウェア」は、地元の地域自治組織である「神田錦町三丁目町会」の活動への積極的な参加を通じて地域に受け入れられ、「ちよだプラットフォームスクウェア」のなかで地域の市民の連帯感が形成されつつある²⁷。

これは、内閣府国民生活局(2003)が指摘する通り、千代田区のように、既存のソーシャル・キャピタル基盤の残っているところでは、橋渡し型のソーシャル・キャピタルとしての性格をもつ「ちよだプラットフォームスクウェア」によって、地域のなかでさらに豊かな人間関係が構築される可能性を示している。「ちよだプラットフォームスクウェア」の事例は、プラットフォームがソーシャル・キャピタルを醸成する社会的装置となる可能性を示唆している。市民活動とソーシャル・キャピタルが相互作用的な関係であり、市民活動を促進させることは、ソーシャル・キャピタルを醸成することにつながるのである²⁸。

4.3. 「公共経営プラットフォーム」の形成と発展

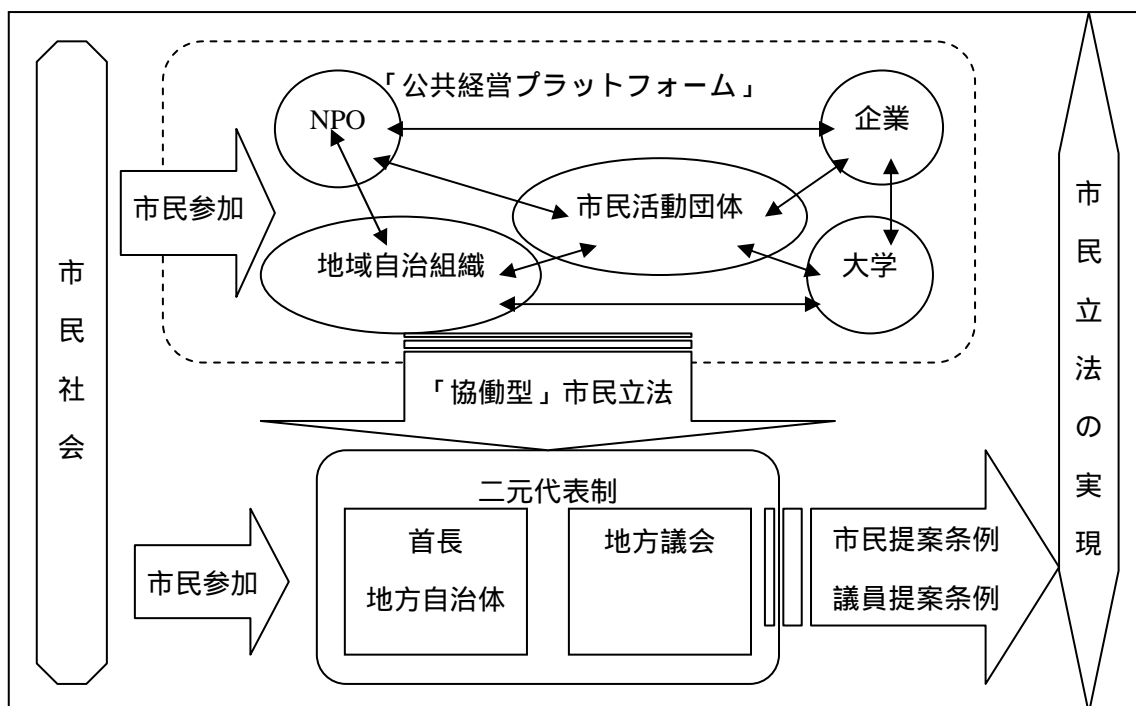
杉山(2006)によれば、市民活動とは、「地域に共通する問題や課題について、NPO や市民が、地域社会の改善を目指し、自発的に活動を繰り広げること」を意味する。具体的には、ボランティア活動や趣味などを通して自己充足感を求める同好会の活動、NPO による非営利活動、町内会や自治会などの地域自治組織による地域のコミュニティ活動などが含まれ、「地域社会への市民参加の最も代表的な例」であるとする²⁹。

市民活動が地域社会への市民参加であるならば、須田(2001)が「究極の市民参加」とする市民立法も市民活動に含まれる。須田(2001)は、市民立法を「市民の発案により法を制定しようとするプロセス」と定義付ける³⁰。さらに、高橋(2005)は、市民立法を次の2つに類型化している。「直接請求型」市民立法と「協働型」市民立法である。「直接請求型」市民立法は、条例制定改廃の直接請求(地方自治法第74条)による。そこでは、市民自らが条例案を起草し、有権者の50分の1以上の署名を集めて首長に提出し、首長が賛成ないし反対の意見を添えて地方議会に提出し、地方議会で可決されてはじめて条例として制定される。しかし、苦勞して署名を集めても地方議会で否決されれば徒勞に終る。それに対して、「協働型」市民立法は、請願(地方自治法第124条)や陳情によるものであり、さらに、行政ルートと地方議会ルートに分かれる。「協働型」市民立法では、市民主導により条例案を作成しながら、地方自治体や地方議会との協働で条例案を完成させ、完成した条例案を直接請求するのではなく、首長提案あるいは議員提案として実現する手法であるため立法化への実現可能性は確実に高まる³¹。

以上をまとめると、地域の公共的問題解決を図るためには、「地域力」の源泉であるソーシャル・キャピタルを醸成することが必要である。ソーシャル・キャピタルと市民活動は相互作用的な関係であるため、市民立法としての市民活動の促進がソーシャル・キャピタルの醸成、ひいては、「地域力」の向上につながる。ソーシャル・キャピタルの醸成には社会的装置としてのプラットフォームが求められる。そして、プラットフォームが、市民立法を促進させるためには、公共目的を設定し、その目的達成のために利害を集約化し、調査・研究し、公共政策の提言ができるシンクタンクとしての機能を有する必要がある。つまり、「地域の公共的な問題解決に向けて、公共部門、民間営利部門、民間非営利部門の各主体が協働する機会を創出し、市民立法を促進してソーシャル・キャピタルを醸成することにより『地域力』を向上できるシンクタンク」としての「公共経営プラットフォーム」³²を形成することが必要である。

「公共経営プラットフォーム」が市民参加型の政策形成の場としての役割を担うことができるのであれば、市民が「公共経営プラットフォーム」を通して市民参加し、そこで代議制のみでは政策に反映することのできない市民の意見を集約し、利害関係者の中で利害集約化したものを市民提案としてまとめる。その際、地域の大学等の高等専門機関と協働して市民提案の法案の内容をより精緻化させる。精度の高い市民提案を行政や地方議会に働きかけ、「協働型」市民立法を実現することが可能となる(図表 3)。

図表 3 : 「公共経営プラットフォーム」と広がる市民参加型の政策形成手法



(出典)筆者作成。

地方分権型社会においては、従来の市民参加の手法以外に、「公共経営プラットフォーム」という市民参加の選択肢を市民が有し、いずれの市民参加形態を選択するかは、市民の自主性に委ねられる。重要なことは、市民に多様な市民参加のルートが常設されていることである。その他、市民の意見を政策へ反映させるための手法として、北海道夕張市や神奈川県大和市の寄付条例³³など、関連する法整備を同時に進める必要がある。

5. おわりに

「公共経営プラットフォーム」実現の成否は、人材もさることながら、その財源確保に

かかっている。なぜならば、もし、プラットフォームが、財政面で行政からの補助金に依存していれば、行政の下請け組織になりかねず、対等な協働関係は構築できないため、プラットフォーム運営上の最大の課題は財政面である³⁴といっても過言ではない。「ちよだプラットフォームスクウェア」の事例は、非営利型株式会社の形態をとることで財政的に自立した経営が可能となり、行政の下請けの組織化から脱却できることを示唆している。また、資金調達の方法として、「プラットフォームサービス株式会社」が実施した投資事業有限責任組合は有効であると考えられる。

「公共経営プラットフォーム」の運営にあたっては、吉田(2006)が指摘するように、市民社会組織、地方自治体、地方議会、地域自治組織、地域の大学等の高等専門機関の間で各主体間の相互の役割分担及び責任の所在を、地域における憲章や協定などで明確化させることが必要である³⁵。また、プラットフォームは、地域における市民の信頼関係の上に成り立つため、定期的に市民に情報公開の場を設け透明性を確保することで、市民相互の信頼関係を構築させることがソーシャル・キャピタルの醸成には不可欠である。

地方分権が進むなかで、「公共経営プラットフォーム」がローカル・ガバナンスの一翼を担い、市民立法を促進しソーシャル・キャピタルを醸成することで、「地域力」を向上することができれば、地域社会が持続可能な発展を遂げていく上で大きな前進となる。

謝辞

研究を進めていく上で、様々な方面の方々から頂いた助言は、不可欠であった。とりわけ、「日本電気株式会社」の早田吉伸氏、「プラットフォームサービス株式会社」の藤倉潤一郎氏には、実地調査、ヒアリングやインタビューの各調査に快く対応頂いた上、貴重な資料までご提供頂いた。ご協力頂いた関係各者には、改めてこの場を借りて深甚なる謝意を申し上げます。なお、本稿におけるすべての責任が筆者にあることはいうまでもない。

注

¹ ソーシャル・キャピタルを直訳すると、「社会資本」である。しかし、日本語の場合、「社会資本」といえば、一般に、道路・港湾・空港・鉄道など、ハード型のインフラストラクチャーを意味するため、パットナム(2000,2006)などによる学界におけるソーシャル・キャピタルの議論と意味が大きく異なる。無用な誤解を避けるためにも、本稿では、ソーシャル・キャピタルという用語をそのまま使用する。

² 本稿では、「市民」という用語を一貫して使用するが、文脈に応じて、引用元が「住民自治」や「住民サービス」などの「住民」という用語を使用しているため、「住民」と「市民」の両方の用語を併用し

- て用いる箇所もある。
- 3 小滝(2007)、62-65 頁。
 - 4 大森(2004)によれば、「ローカル・ガバナンス」には、「民間もまた公共活動を担うという考え方がはっきりと打ち出されている」としている。大森(2004)、158 頁及び山本(2004)、52 頁。
 - 5 神野(2004)、14 頁。
 - 6 第 27 次地方制度調査会(2003)、3-4 頁。
 - 7 『朝日新聞(朝刊)』「風前 病院 PFI」(第 2 面、2008 年 1 月 22 日)。
 - 8 枝見(2006)、21-26 頁及び田辺氏(「プラットフォームサービス株式会社」取締役会長)へのヒアリング調査(実施日：2008 年 4 月 17 日)より。
 - 9 山岸(2007)、28-29 頁。
 - 10 会社設立の経緯に関しては、藤倉氏(「プラットフォームサービス株式会社」代表取締役)へのヒアリング調査(実施日：2008 年 4 月 1 日)より。
 - 11 枝見(2006)、34 頁及び「ちよだプラットフォームスクウェア」(2006)・ホームページ(「コンセプト」のうち「協働」) <http://www.yamori.jp/modules/tinyd5/index.php?id=11>(最終閲覧日：2008 年 2 月 20 日)。
 - 12 枝見(2006)、75-76 頁。
 - 13 跡田・渡辺(2004)、43-45 頁。
 - 14 「ちよだプラットフォームスクウェア」(2006)・ホームページ(「コンセプト」のうち「共感」) <http://www.yamori.jp/modules/tinyd5/index.php?id=10>(最終閲覧日：2008 年 2 月 20 日)。
 - 15 資金調達の経緯に関しては、藤倉氏へのヒアリング調査(実施日：2008 年 4 月 1 日)及び田辺氏へのヒアリング調査(実施日：2008 年 4 月 17 日)より。
 - 16 枝見(2006)、146-147 頁及び藤倉氏へのヒアリング調査(実施日：2008 年 4 月 1 日・4 月 23 日)より。決算情報は、提供資料の「プラットフォームサービス株式会社」(2004, 2005, 2006, 2007)『決算報告書』(第 1~4 期分)。
 - 17 利益処分の方法等に関しては、藤倉氏へのヒアリング調査(実施日：2008 年 4 月 1 日・4 月 23 日)より。
 - 18 枝見(2006)、166-168 頁。
 - 19 NPO の財政事情に関しては、西園氏(「特定非営利活動法人ストップ・フロン全国連絡会」代表)へのヒアリング調査(実施日：2008 年 3 月 22 日)より。
 - 20 市川市の 2007 年度の実績では、82 団体へ 9,811,657 円の支援金が交付され、市民活動団体支援基金へ 4,158,344 円が積み立てられている。千葉県市川市役所(2008)・ホームページ(「市民活動団体支援制度(1%支援制度)」) http://www.genki365.com/ichikawa/ichikawa_volunteer/nouzei.htm(最終閲覧日：2008 年 2 月 28 日)及び板垣氏(「千葉県市川市企画部市民協働推進担当」副主幹)へのヒアリング調査(実施日：2008 年 3 月 10 日)より。
 - 21 坪郷(2003)は、「地域力」を「地域にあるハードとソフトを有効に活用して地域の課題を解決する総合的な力」と定義付けている。坪郷(2003)、34 頁。
 - 22 内閣府国民生活局編(2003)、1-3 頁及び山内(2006)、57-58 頁。
 - 23 吉田(2006)、22-23 頁。
 - 24 外国語文献では Putnam(2000)、pp. 22-24。日本語文献ではパットナム(2006)、19-21 頁及び内閣府国民生活局編(2003)、17-19 頁。
 - 25 鯨坂(2006)、183 頁。
 - 26 篠原(2004)、118 頁。
 - 27 枝見(2006)、34-36・156-159 頁及び藤倉氏へのヒアリング調査(実施日：2008 年 2 月 19 日)より。しかし、他方で、田辺は、「神田祭」に際して、「神田錦町三丁目町会」による地域自治活動こそみられるが、土着の千代田区の市民が世代によっては域外に居住を移転して減少した結果、地域が空洞化していると指摘する。田辺氏へのヒアリング調査(実施日：2008 年 4 月 17 日)より。
 - 28 内閣府国民生活局編(2003)、95・107-108 頁。
 - 29 杉山(2006)、175-176 頁。
 - 30 須田(2001)、19-22 頁。
 - 31 高橋・森(2005)、216-220 頁。
 - 32 公共経営の概念については、片岡(2003)、12-14 頁。
 - 33 『朝日新聞(朝刊)』「寄付条例 拡大中」(第 9 面、2007 年 10 月 13 日)。
 - 34 プラットフォームの運営上の課題に関しては、鈴木氏(「有限責任中間法人シンクタンク 2005・日本」理事)へのヒアリング調査(実施日：2007 年 10 月 30 日)より。
 - 35 吉田(2006)、35-36 頁。

引用文献リスト

鯉坂学(2006)「地域住民組織と地域ガバナンス」玉野和志・三本松政之編『地域社会の政策とガバナンス』地域社会学講座第3巻、東信堂、173-187頁。

跡田直澄・渡辺清(2004)「非営利型株式会社の提案 所有と分配の分離」『経済セミナー』通巻第590号、日本評論社、42-47頁。

枝見太郎(2006)『非営利型株式会社が地域を変える ちよだプラットフォームスクウェアの挑戦』ぎょうせい。

神野直彦(2004)「新しい市民社会の形成 官から民への分権」神野直彦・澤井安勇編著『ソーシャル・ガバナンス 新しい分権・市民社会の構図』東洋経済新報社、2-16頁。

片岡寛光(2003)『公共経営リサーチ論文シリーズ 公共経営とは何か』早稲田大学大隈記念大学院公共経営研究科。

内閣府国民生活局編(2003)『ソーシャル・キャピタル 豊かな人間関係と市民活動の好循環を求めて』独立行政法人国立印刷局。

小滝敏之(2007)『市民社会と近隣自治 小さな自治から大きな未来へ』公人社。

大森彌(2004)「身近な公共空間」西尾勝・小林正弥・金泰昌編『自治から考える公共性』公共哲学 11、東京大学出版会、155-168頁。

Putnam, R. D. (2000). *Bowling alone: The collapse and revival of American community*. New York: Simon & Schuster.

ロバート・D・パットナム(2006)『孤独なボウリング 米国コミュニティの崩壊と再生』柴内康文訳、柏書房。

篠原一(2004)『市民の政治学 討議デモクラシーとは何か』岩波新書(新赤版)872、岩波書店。

須田春海(2001)「市民立法の考え方」市民立法機構編『市民立法入門 市民・議員のための立法講座』ぎょうせい、2-27頁。

杉山知子(2006)「市民活動とNPO・地域・大学と新しいパートナーシップの形成」吉田民雄・杉山知子・横山恵子『新しい公共空間のデザイン NPO・企業・大学・地方政府のパートナーシップの構築』東海大学出版会、175-190頁。

高橋秀行・森賢三(2005)「市民立法と住民投票」佐藤徹・高橋秀行・増原直樹・森賢三『新設 市民参加 その理論と実際』公人社、209-246頁。

坪郷實(2003)「市民活動と公共空間の現在」坪郷實編『新しい公共空間をつくる 市民活動の営みから』日本評論社、15-35頁。

山岸秀雄(2007)「新しいコミュニティを目指す NPO プラットフォーム」 山岸秀雄・岡田華織編著『産官学民 NPO プラットフォーム NPO と大学を軸とした新しいコミュニティ』第一書林、9-45 頁。

山本啓(2004)「コミュニティ・ガバナンスと NPO」 日本行政学会編『ガバナンス論と行政学』(『年報行政研究』第 39 号)、ぎょうせい、48-69 頁。

山内直人(2006)「ソーシャル・キャピタルの視点でコミュニティ再生を考える」『地域政策研究』第 34 号、財団法人地方自治研究機構、57-64 頁。

吉田民雄(2006)「新しい公共空間のデザインに向けて NPO・企業・大学・地方政府のパートナーシップの構築」 吉田民雄・杉山知子・横山恵子『新しい公共空間のデザイン NPO・企業・大学・地方政府のパートナーシップの構築』東海大学出版会、1-40 頁。

新聞記事・提供資料

- ・ 『朝日新聞(朝刊)』「寄付条例 拡大中」(第 9 面、2007 年 10 月 13 日)。
- ・ 『朝日新聞(朝刊)』「風前 病院 PFI」(第 2 面、2008 年 1 月 22 日)。
- ・ 「プラットフォームサービス株式会社」(2004, 2005, 2006, 2007)『決算報告書』(第 1~4 期分)。

参考 URL

- ・ 第 27 次地方制度調査会(2003)「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」(PDF ファイル)
http://www.soumu.go.jp/singi/pdf/No27_sokai_7_4.pdf(最終閲覧日：2007 年 11 月 20 日)
- ・ 千葉県市川市役所(2008)・ホームページ(「市民活動団体支援制度(1%支援制度)」)
http://www.genki365.com/ichikawa/ichikawa_volunteer/nouzei.htm(最終閲覧日：2008 年 2 月 28 日)
- ・ 「ちよだプラットフォームスクウェア」(2006)・ホームページ(「コンセプト」のうち「共感」)
<http://www.yamori.jp/modules/tinyd5/index.php?id=10>(最終閲覧日：2008 年 2 月 20 日)
- ・ 「ちよだプラットフォームスクウェア」(2006)・ホームページ(「コンセプト」のうち「協働」)
<http://www.yamori.jp/modules/tinyd5/index.php?id=11>(最終閲覧日：2008 年 2 月 20 日)

インタビュー・ヒアリング調査

- ・ 板垣道佳氏「千葉県市川市企画部市民協働推進担当」副主幹(実施日：2008 年 3 月 10 日)
- ・ 枝見太郎氏「財団法人富士福祉事業団」理事長(実施日：2008 年 4 月 18 日)
- ・ 鈴木崇弘氏「有限責任中間法人シンクタンク 2005・日本」理事(実施日：2007 年 10 月 30 日)
- ・ 田辺恵一郎氏「プラットフォームサービス株式会社」取締役会長(実施日：2008 年 4 月 17 日)
- ・ 西園大実氏「特定非営利活動法人ストップ・フロン全国連絡会」代表(実施日：2008 年 3 月 22 日)
- ・ 藤倉潤一郎氏「プラットフォームサービス株式会社」代表取締役(実施日：2008 年 2 月 19 日・4 月 1 日・4 月 23 日)

独立行政法人評価結果のフィードバックに関する考察

A Study of Feedback of Performance Evaluation for Independent Administrative Institutions

今村 嘉宏*

独立行政法人国際協力機構

IMAMURA Yoshihiro

Chief Program Officer, Industrial Development Department,
Japan International Cooperation Agency

要約

平成 13 年に独立行政法人が創設されて以来、7 年を経ようとしている。既に、計画、実施、評価の 1 サイクルを終え、第 2 期に入っている法人、統廃合された法人等、評価を経て、それぞれの法人のあり方が見直されている。

評価の実施に当たっては、主務省及び総務省、それぞれに評価委員会が設置され、二段階の評価体制が敷かれているが、いわゆる PDCA サイクルの視点で独立行政法人制度を俯瞰した時、評価結果のフィードバックについて、必ずしも十分な実施が確保されているとは言えない状況にある。政策評価法第 3 条にもあるように、評価結果の 1 つの活用方策として、評価対象である施策にフィードバックすることがあるが、そもそも、独立行政法人の評価制度において、フィードバックを包含しているものではないこともあり、PDCA サイクルのうち A から P を繋ぐサイクルの確保、フィードバックの考え方の整理を行うことによって、独立行政法人の運営、及び事業の実施を効率的、効果的なものとするに繋がると考える。

考え方を整理するにあたっては、予算や計画、更には主務省の政策との一貫性の確保が重要となる。すなわち、評価結果のフィードバック対象とその方法を検討するにあたっては、フィードバックの枠を超えて、独立行政法人の評価制度との一体性の中で検討される必要性も見られる。

現状の独立行政法人評価制度を所与として、現状の事業フローに照らした場合、考えうる方法を検討すると、フィードバック対象としては、目標の達成度に基づく期中予算の見直し、計画指標の見直しが適切である。その際、中期計画期間中の年度計画全体を見直すローリングシステムの考え方が、期間全体の目標管理という点で有効であると考えられる。

キーワード：PDCA サイクル、予算・計画・政策相互の連動、ローリングシステム

* 早稲田大学大学院公共経営研究科専門職学位課程修了

1 はじめに

独立行政法人は小さな政府志向の下で政策と実施を分離するとの発想から設立された。その運営に当たっては、主務省から提示される一定期間の目標（中期目標）に対して、達成のための計画（中期計画）を策定し、目標を達成することが期待されている。そして、その達成状況に対しては、有識者による評価機関（主務省における評価委員会、以下「府省評価委員会」）を設置して評価する制度が構築されている。更に、独立行政法人全体を俯瞰する評価機関として総務省に政策評価・独立行政法人評価委員会（以下「総務省評価委員会」）も設置され、二段階のチェック体制が敷かれている¹。

行政機関の政策に対する評価は「行政機関が行なう政策の評価に関する法律（平成 13 年法律第 86 号）」（以下「政策評価法」）において規定され、同法第 3 条に評価結果の反映（フィードバック）義務が規定されている。行政機関の運営を、いわゆる PDCA サイクルに当てはめて考えた場合、予算を含む計画が Plan、計画に基づく事業の実施が Do、事業を含む活動や結果の評価が Check にあたる。そして、フィードバックが Action に相当すると考えられ、この Action が確実に行われることによって、初めて PDCA サイクルが機能することになる。独立行政法人においてもその必要性は高いが、「独立行政法人通則法（平成 11 年法律第 103 号）」（以下「通則法」）において、法人は評価を受ける旨の規定があるのみであり²、フィードバックという点では、現状では法人ごとにその方法を模索していると思われる。

評価制度を活用して、効率的、効果的な法人及び事業の運営を期するためには、この PDCA サイクルの機能は極めて重要である。しかし、通則法では Action にあたる評価結果のフィードバックについての規定はなく、現在の評価制度の中には、フィードバックは含まれていない。この仕組みの構築は独立行政法人制度全般の課題の 1 つと言える。方法論の検討においては、予算要求や年度計画策定といった一連のプロセスとの関係もフィードバックに当たっての重要なポイントとなる。現実には、カレンダー上の作業スケジュールについても考慮する必要があり、現在の条件の下で制度メリットを最大限に引き出すような仕組みの構築が必要である。

以上のような問題意識を背景として、本稿では独立行政法人の評価結果をフィードバックする際の考え方や課題を整理し、現状において考えうる方法について検討する。なお、本稿の内容は筆者個人の見解であることを予めお断りしておく。

2 独立行政法人評価の現状

公的機関の評価制度に関する論考では、予算（制度）との関係に注目し、双方の連動が欠けていることが指摘されている³。更に、地方自治体の事例を比較分析するケースも見られる⁴。しかし、連動させる必要性や評価制度と、その結果の因果関係の分析についての分析・指摘はあるも

の、どのように連動すべきか、という方法や連動に際しての課題・解決策まで踏み込んだものは少ない。その意味では、現状での評価結果のフィードバックに関する論考では、フィードバックの必要性の指摘を目的としたものが多いと言える。

しかし、フィードバックを考える場合、後述するように評価の目的にまで遡って考える必要があると思われる。松尾（2006）の調査からは、行政評価システムに歳出抑制を期待する自治体があることがわかる⁵。評価結果が芳しくないものは予算が効果的に使われていない事例として、直接的に削減の対象となりうることを示唆している。しかし、現実には評価プロセスを経ても歳出削減に繋がっていないという分析もあり⁶、査定という評価の導入背景や、当該施策、事務事業の必要性や優先度、政治的側面などを加味した場合に、現状の評価の難しさを示すものともいえる。

評価の目的を考える場合、2つの相対的な対応の一方をもって、フィードバックの考え方とする方法は妥当ではない。予算との連動で言えば、歳出削減という目的のみを明示的に掲げれば、評価対象である目標を達成するためのインセンティブを欠くことになりかねない。そもそも、歳出削減を掲げるのであれば、無駄を省くための評価を行えばよいのであって、たとえば、会計検査や財務省の予算執行調査などはそれにあたるといえよう。

独立行政法人の評価は、通則法においてその実施が規定されているものの、いわゆる PDCA サイクルに照らして考えた場合、同法においても、あるいは運用上も、何のために、どのように行うのか、評価を行う目的、考え方は明確になっていない。まず、評価を実施することの原点として、何のために評価を行うのかという目的を明確にすること、そして、それを踏まえて、活動結果、プロセスなど評価の対象を明確にすること、どのような基準で評価を行うのかというものを明確にし、これを衆知のものとする必要があるであろう。一方、評価実施者という点では、通則法において、各府省評価委員会、及び総務省評価委員会が行うことが明確にされている。以上から考えれば、こうした評価実施者は、各者の見解と判断に基づいて評価を行っているのが現状であると推測される。

なお、これらの点に関しては、平成 19 年 12 月に閣議決定された独立行政法人整理合理化計画において、評定区分の統一、評価基準の統一を検討する旨明記され、平成 20 年の早い時期に結論を得るとしており、今後、方向性なりとも明らかになることが期待される点を付記しておきたい。

以下、まず、独立行政法人の活動サイクルを確認したうえで、上記に挙げたような課題についてフィードバックの視点から考察し、適切なフィードバックを行うための方法について検討する。

3 独立行政法人運営のサイクル

独立行政法人に対する評価結果のフィードバックについて現実的な方法を論じるにあたって、まず、評価を含めた法人運営のサイクルを確認することが必要である。筆者の勤務する独立行政法人国際協力機構（以下 JICA）を事例として年次サイクルを図示すると図 1 のようになる。このうち、独立行政法人の共通事項として挙げられる予算要求、年度計画作成、事業実施、業績評価、決算について整理する。なお、本稿における年度の考え方は、特に断りのない限り評価対象の事

業年度をN年度として表記する。

(1) 予算要求

N+2年度の予算要求作業は、N+1年度の6月末頃に策定、公表される政府の骨太の方針に始まるということができる。しかし、法人内部では早ければ5月頃には主務省の政策方針案に基づいて新規要求案の検討が始まり⁷、おおよその骨格を作る作業が行われる。7月下旬のシーリング閣議了解を経て大詰めの作業が行われ、8月中旬には主務省に対して法人案が提出される。その後、12月の財務省原案の内示まで個別の調整が続くが、少なくとも独立行政法人としての予算要求案は8月中旬に主務省に対する提出の時点で確定する。

(2) 年度計画予算と事業実施

各年度の年度計画予算の編成は国会における年度予算の成立が前提であるが、3月末までに主務大臣に対して届け出る必要があるため⁸、12月末の財務省原案による内示額をもとに1月には作業が開始される。そして、3月末の主務大臣への届出を経て、同計画予算に基づいて新年度の事業が開始される。

同計画予算は、基本的に各事業の必要額の積上げをもとに、政策的な重点配分等を勘案して最終的に決定される。

(3) 決算

独立行政法人は財務諸表等の決算関連書類を当該年度終了後3ヶ月以内に主務大臣に提出し、承認を得ることとなっている⁹。実際は、主務大臣への提出の前に、主務大臣により選任された会計監査人による監査を受けている。したがって、実際に財務諸表等をまとめる作業は約2ヶ月である。また、国会における決算情報に対する審議をみると、N-2年度予算決算に関する決算委員会審議がN年度の5月頃に行なわれている。すなわち、予算要求から決算までの一連の流れが完結するには4カ年を要する¹⁰。

(4) 業績評価

図1で明らかかなように、法人内におけるN+2年度の予算要求案検討作業が始まるタイミングと同時に、N年度の決算作業は最終段階を迎え、さらに、業績評価についても決算数値の確定とともに法人としての自己評価最終案が作成され、府省評価委員会に対して提出される。そして、数度の委員会開催を経て8月上旬に最終評価が固まり、法人に対して通告されるとともに総務省評価委員会に対してその結果が通知され、11月上旬に同委員会からの指摘事項が公表される。

4 フィードバックの視点から見た独立行政法人制度の課題

政策評価法第3条では、政策評価の在り方として「その所掌に係る政策について、適時に、その政策効果（当該政策に基づき実施し、又は実施しようとしている行政上の一連の行為が国民生活及び社会経済に及ぼし、又は及ぼすことが見込まれる影響をいう。以下同じ。）を把握し、これを基礎として、必要性、効率性又は有効性の観点その他当該政策の特性に応じて必要な観点から自ら評価するとともに、その評価の結果を当該政策に適切に反映させなければならない。」と規定されている。ここから、評価結果はその反映（フィードバック）という形での活用が期待さ

れていることがわかる。しかし、「政策評価の実態は、評価結果をどのように使うのかについても明確にされていない」¹¹という指摘もある。

いずれにしても、評価結果の活用という一般的な見方として、政策評価法における考え方は独立行政法人にも当てはまる。現状の評価制度には多くの課題も指摘されているが¹²。ここでは、独立行政法人の評価結果のフィードバックを検討するにあたって、政策、予算、及び計画との関係において課題を整理する。

4-1 予算査定における課題

フィードバックという視点において指摘される最たるものは、予算査定との連動である。評価結果を当該予算のあり方に影響させる方法は、第三者の目にもわかりやすいものであるし、この必要性を指摘する論考は多い。業績がよければ査定増、悪ければ査定減とするような方法は最もわかりやすいものであろう¹³。しかし、評価過程において分析を加えることで、単純に評価結果と査定との方向性が一致しないこともある¹⁴。客観的に見れば、予算査定との連動が歳出削減とイコールであるかのような風潮があることには注意が必要であり、評価結果をどのように予算査定に結びつけるかという考え方の整理も必要であろう。

一方で、現在の独立行政法人が「行政効率化や合理化等の管理的な性格からスタートした」¹⁵制度であることや、昨今の独立行政法人を巡る論調にかんがみれば、短中期的に事業の拡大や予算増は考えにくい。この点は、たとえば平成 21 年度予算概算要求基準においても、独立行政法人の運営費交付金を抑制するとする方向性に見ることができる。その意味では、少なくとも総額予算としての増査定は考えられず、更に今後も法人の予算自体を効率化することが前提とされる限り、水準維持もありえないと考えるのが現実的であろう。現状の制度を前提とすれば、予算に対するフィードバックは前年度比減の総予算が前提としてあること、すなわち評価結果如何に拘わらず、法人の予算は削減方向にあるのが現状である。

4-2 予算体系における課題

予算へのフィードバックを考える場合、評価と予算の単位を一致させる必要がある¹⁶。独立行政法人の場合、上位に位置する中期計画や年度計画の構成を事業の集合体としてのプログラムベースとし、また、評価単位として、それに基づいて予算配分、目標設定を行なうことが考えられる。独立行政法人の予算体系は各法人の主体性に任されており、プログラム予算を組むことは可能である。また、現実にはそれに近い形の予算体系を有する法人もある。プログラムという考え方は、予算のみならず計画の構成にも連動するという点で、独立行政法人の活動の論理的一貫性を保つための基本事項の1つと考えることができる。秋田県、静岡県や三重県では、評価対象としての事業と予算上の事業を一致させて評価結果のフィードバックを可能にしている。自治体により、評価対象を個々の事業とするか、事業の集合体となるプログラムかという2つの考え方が存在するが、評価結果のフィードバックという視点では、予算体系と評価単位の課題をクリアして

いると考えられる。

なお、評価の前提として重要となるのが設定指標である。これが定量的であることが望ましいのは言うまでもないが、上位に位置する政策との関連性が確保されていることが対外的にも内部的にも重要である。この点は次項で整理する。

4-3 政策体系との一貫性の確保

東(2005)は、政府官庁の政策評価制度の課題を整理する中で、独立行政法人等の関係機関の目標が各省庁の政策目標と関連性を有していないがためにその有効性を逸していると指摘している。独立行政法人が「政策企画立案」と「政策の実施」の分離という考え方を体現していることからすれば、法人は政策の実施を担う部門であり、総務省の独立行政法人評価制度に関するホームページにおいてもその構図が確認できる¹⁷。したがって、その成果は主務省の政策実現の一端を構成し、主務省の業績の一部は法人の働きに拠っていることになる¹⁸。したがって、主務省における政策目標の設定において、関連法人による貢献度などが設定できれば、おのずと当該法人における組織目標(たとえば中期目標)も決まることになる。逆の見方をすれば、主務省側に、所管法人に対して、政策目標を達成するために何をしてももらう必要があるのか、明確な活動目標と存在意義を提示する意識が求められる¹⁹。

しかし、政策との連動が確保された場合でも、適切な目標の設定が必要である。この「適切」とは、法人の使命から達成目標までの論理一貫性が保たれていることを意味する²⁰。その際、岡本(2007)はログフレームを用いた設定を提案している²¹。その設立経緯と相俟ってか、主務省の政策や法人使命と中期目標、計画に記載される事業目標、達成目標の間の論理的関連性が乏しいものも見受けられる。つまり、プロセスやインプット、効率化が目標とされ、事業実施の結果として現出するアウトプット、アウトカムが提示されておらず、法人の使命の実現にどのように貢献していくのかが、必ずしも明らかとなっていない。アウトカムは法人による直接的な働きかけとその他社会的な要因などが組み合わさって生じるものであることや、そもそも中期計画期間中には発現しないことも考えられる。したがって、少なくともアウトプットを目標として設定する他、法人が依拠する政策に対する貢献度を設定する等、国の施策を「実施」する機関としての役割を適切、的確に評価できるよう、スタートラインで制御することが必要である。

この点において、評価委員会の役割が重要となる。通則法第29条第3項にあるように、中期目標の設定において、主務大臣は評価委員会の意見を聞くこととされている。したがって、評価委員会は中期目標の妥当性、政策との論理性について確認することができる立場にある。理想的には、こうしたプロセスを経て、目標指標の妥当性に関する議論を集中的に行なうことで、評価においては目標達成のための改善、検証に関する議論が行なわれることとなる他、予算に対する考え方も査定から目標達成のための投入資源という見方にシフトし、結果としてフィードバックの考え方にも影響が及ぶと考えられる。

4-4 計画体系の考え方

独立行政法人の計画体系における年度計画の考え方についても整理が必要である。年度計画は

中期計画のブレイクダウンであることをその指標設定において明確にすべきと考える。現状の年度計画では中期計画における目標達成のための方策を実施する旨掲げるにとどまり、各年度の達成目標は必ずしも示していないことが多く、その達成状況が当初想定範囲であるのか等、進捗度合いがわからない状況となっている。各年度業績に対する評価結果をフィードバックしていくためには、期首において各年度の目標設定を行うこと、そのうえで各目標に対する評価が必須である。また、各年度の達成目標とはいえ、あくまでも最終達成目標に対する到達過程であることから、その評価基準、反映方法としては最終目標到達のための修正と位置付け、当該年度のみを進捗で結果を断定するような評価は避けるべきであると考えられる。

5 フィードバック方法の検討

こうした課題を踏まえつつ、以下では具体的なフィードバックの方法について検証し、その実現可能性を探る。1つの組織や事業は、基本的にPlan（予算、事業計画）Do（事業実施）Check（評価）Action（フィードバック）というPDCAサイクルにより運営され、評価結果のフィードバックはPlan、すなわち予算や事業計画に返っていくことが自然な流れと位置付けられる。そこで、フィードバックの対象として予算及び計画を取り上げ、その現実的な課題と展望を探り、さらに、フィードバックの1つの方法であるローリングシステムについて考察する。

5-1 予算に対するフィードバックとその課題

予算へのフィードバックを考える場合、要求・編成段階と実施段階の2つの視点がある。

予算要求、編成という作業は行政機関における重要な意思決定プロセスの1つである。現状の行政においては、財政民主主義の原則のもと、入口（予算）と出口（決算）が重要なコントロール機能となっている。予算措置は事業実施のゴーサインであるが、単年度予算主義にも起因して、事業の進捗や成果などの評価に拘わらず、予算消化が目的化する傾向も指摘される。

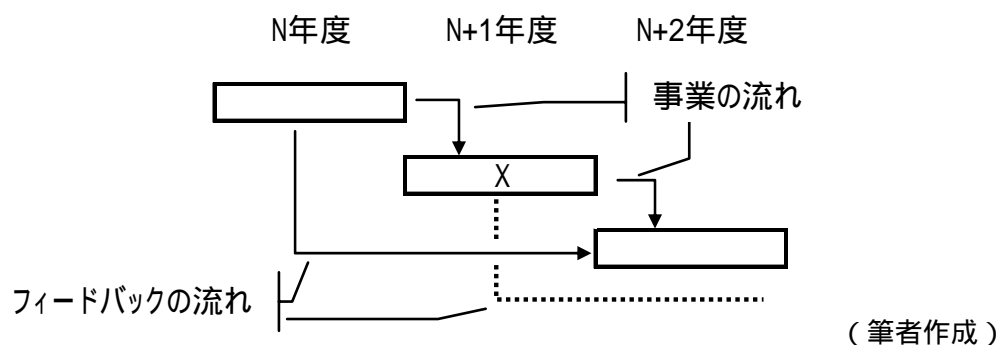
現状、独立行政法人予算の算定の考え方として多くの法人がルール式を採用しており、運営費交付金及び特殊要因としての政策的予算を総額として算出する形式が採られている。これは成果を出すことを最終的な目標として、予算の流動性を確保し、最適かつ効果的な執行を行うという、独立行政法人の特徴である弾力的運営を担保する仕組みの1つであるが、総額方式ゆえに、必ずしもプログラム別、あるいは事業別の予算の積み上げとなっていない。つまり、要求段階ではフィードバックの対象が存在しない。また、現状では評価対象項目は必要経費としての予算額と対称性を有しておらず、その点からもフィードバック対象を定めることができない状態にある。このように、予算要求へのフィードバックは必ずしもプログラムや個々の事業でのPDCAサイクルの運用に資する形とはなっていない。予算要求へのフィードバックを考えるに際しては、評価との連動、そして弾力的運営という、法人制度に求められる2つの要求を同時に満たす必要がある。

また、予算要求へのフィードバックを事業サイクルとの関係で捉えると、図1のとおり府省評価委員会による評価結果は法人での予算要求資料作成作業がほぼ終わり、主務省に対して提出す

る間に確定することになっているため、事業サイクル上、N+2年度予算要求へのフィードバックはほぼ困難であることがわかる。さらに、N+1年度の事業が開始された直後にN+2年度の予算要求作業が開始され、しかもN年度の決算報告の主務大臣提出期限が6月末日²²であることを勘案すると、N年度の決算が最終確定する前に、実質的にN+2年度の予算要求について検討が開始されており、この段階で決算情報すら予算要求に対するフィードバックは難しいことがわかる。

次に、年度計画予算へのフィードバックを考える。事業サイクルの視点で見た場合、N年度の評価結果が明らかとなるのは既にN+1年度事業が開始された後であり、またN+2年度までは半年以上の猶予がある時期である。事業の連続性から考えれば、N+1年度へのフィードバックが望ましく、期中の変更という形でフィードバックを行うことが考えられる。また、N+2年度は期首での反映が可能であるが、評価対象年度(N)とフィードバック対象(N+2)との間には1年間のブランクが生じるため、N+2年度とN+1年度の評価が逆になることがありえ、その場合、N年度の評価結果のフィードバック先であるN+2年度予算は、特に事業のフローを念頭に置いた場合、直前のN+1年度の業績と比較をすると不整合となる可能性もある(図3)。

図3 フィードバックの流れ



なお、期中で年度計画予算に対してフィードバックを行うためには、年度当初に一定の留保予算を確保し、評価結果に照らして新規・再配分の原因とする必要がある。そもそも、フィードバック基準の整理が必要であるが、評価制度が最終目標達成のためのプロセスであると捉えれば、後述するように、目標達成に向けた軌道修正、態勢立て直しを図ることを主目的として考えることが適当であろう。この予算の留保、評価結果に基づく資源の再配分という考え方はインセンティブとしての位置付けも看取することができる。ただし、予算は必要性に基づくものであって、単純に評価結果と予算のリンクを図ればよいというものではないことは言うまでもない。また、現状の評価対象項目(計画)が必要経費と一体性を持たない状況では、年度計画予算といえどもフィードバック対象は必ずしも明確ではないことは、先に触れたとおりである。

なお、予算の留保という考え方については、些細な事柄ながら年度計画予算を組む際にどのように配分しておくかという課題もある。単純には具体的事業の裏づけを持たない予算として確保しておくことになるが、独立行政法人の場合、毎年度の予算計画について公開を義務付けられているため、どこにも配分されない予算が生じることで、当該年度全予算と公開している計画予算に差額が生じることとなる。実際には、特定の支出予算科目に上乘せすることになると思われるが、結果として他科目に配分される可能性もあることから、留保・配分額規模によっては、当該

科目の予算と決算において大きな乖離が生じる可能性もある。公開情報としての予算には正確性を欠くこととなるが、現実の事業サイクルを前提とする限り、評価と予算を連動させ、評価に基づく資源配分を行なうためには配分財源の留保は必須とならざるをえない。評価と予算の連動を図っている旨を明確にし、かつ反映状況の概要を公表することで、予算決算上の乖離についての説明は果たすことができると思われる。

予算要求へのフィードバックという視点で、現状において評価対象と必要経費の対称性を有しているのは組織全体の評価と予算である。すなわち、中期計画終了時の組織業績評価と次期中期計画予算との関係においては予算要求へのフィードバックが可能であるといえることができる。しかし、現在の独立行政法人を取り巻く状況にかんがみれば、全体の予算が増査定されることは考えにくく、高い業績評価を得た結果であっても全体としては予算増という形でのフィードバック自体考えにくい。とすれば、予算要求への反映という方法においては、一定減を踏まえた総額の範囲での内部配分ということになり、極言すれば評価制度が法人の目標達成への意欲を減退させるという矛盾も生じかねない。その場合、いかに失点を抑えるかという消極的な指標設定、目標設定につながってしまう可能性も否定できない。

とはいえ、組織業績の評価と中期計画予算との対称性は確保されており、組織に対する評価結果を予算に反映させるための仕組みは存在しているといえる。課題は、その内訳としての評価項目と予算の対称性であり、これは、予算要求にも計画予算にも共通の課題であるが、このポイントが解消されればいずれの予算への反映も可能となる。すなわち、予算体系をプログラム単位、事業単位とし、当該単位を目標設定・評価項目とすることが、予算要求と評価の連動性を確保するうえでの鍵となるといえよう。

以上から、現状においては、少なくとも期中における年度計画予算及び、N+2年度の年度計画予算編成へのフィードバックが可能であることは指摘できる。一方、事業の連続性を前提とした予算要求へのフィードバックを行うためには事業サイクルの見直しが必要となることが明らかであり、こうした見直しを図ることで、プログラムの目標達成に向けた個々の事業間の融通性向上など、法人制度の特徴である運営の柔軟性が確保されることにも繋がろう。

5-2 計画に対するフィードバックとその課題

計画（指標）へのフィードバックを考える場合、対象としては年度計画と中期計画がある。毎年の業績評価は各年度の事業実績に対する評価、最終年度の評価は法人に対する期間中の業績評価であり、それぞれ年度計画、中期計画の業績が評価対象である。したがって評価の対称性を踏まえれば、各評価のフィードバック先も各々の計画となる。

現状の中期計画では、様々な項目、指標が掲げられ、それが当該期間の目標として設定、認識されている。したがって、指標に対してフィードバックする場合、中期計画に記載される個々の目標指標が対象となる。そして、これら指標は中期計画から年度計画にブレイクダウンされるため、フィードバック対象としては中期計画及び年度計画の2とおりが考えられる。両計画とも通則法により公開を義務付けられているものであり、評価結果を反映し何らかの修正を行なった場合には対外的に明示されることとなる。

ただし、中期計画に掲げられる指標は一定期間（3年から5年）の達成目標であり、この点で期中の事業実績をもとに最終目標を修正することの必要性を吟味する必要がある。期中において

最終目標を下方修正した場合、その時点で当初の目標達成を放棄したこととなり経営陣の責任問題ともなりえる。しかし、目標達成に向けた建て直しのための残存期間がある中で目標達成を放棄する必要があるのかは疑問の余地がある。逆に期中業績が良好な中で最終目標を上方修正するインセンティブが働くかも疑問である。むしろ、期中の業績がよく、最終到達点の見通しがよくなれば、それは目標値を超えた業績として勘案するインセンティブが働くと思われる。独立行政法人は、その設立の背景等から、少なくとも現状において、業績評価を経て目標の達成により予算が増える、役員を除けば組織構成員の報酬に反映されるというものではないこともあり、当初の目標を達成してもどのような見返りがあるか不透明な中で²³、敢えてその目標値を上方修正するようなモチベーションは持ち得ないとする。

このように、中期計画における目標について修正する意義は必ずしも高くなく、フィードバック対象としては最終目標に影響を与えない範囲での修正、すなわち年度計画が適切と考えられる。その場合の考え方を単純化したうえで表1のように整理した。

表1 N年度評価結果のフィードバックパターン

年度	N年度 (評価確定)	N+1年度	N+2年度	中期計画目標	結果
当初計画	a	b	c	x(a+b+c)	
ケース1	a+1	b	c	x	目標達成
ケース2	a+1	b	c	x+1	好業績
ケース3	a-1	b+1	c	x	目標達成
ケース4	a-1	b+0.1	c+0.9	x	目標達成
ケース5	a-1	b	c+1	x	目標達成
ケース6	a+1	期間目標をx+1に修正			
変更計画	a+1	b	c	x+1(a+1+b+c)	
ケース6	a+1	b-1	c	x	目標以下
ケース7	a+1	b	c	x+1	目標達成

(筆者作成)

これまでの論議を踏まえ、まず、ケース3、4、5について確認する。当初設定された3年間の目標を $x(a+b+c)$ とする。仮に初年度の評価が当初年度計画で達成すべき a を下回った場合($a-1$)、残りの2年度で修正を加えて x を達成できるような修正を行なうことが想定される。しかし、既に述べたように、評価のタイミングを考えると次年度計画への反映は早くても半期を過ぎた時点であることから、現実的にはケース3のようにN+1年度のみで全てを挽回することは難しい。したがって、現実的なフィードバックとしてケース4や5が考えられる。そして、先に述べたようにN年度評価が当初目標以上であったとしても、当初の期間目標である x を上方修正するインセンティブはない。最終結果として $x+1$ を達成できれば当該期間の業績は目標値を上回ったことになるからである。ケース6のように、N年度の評価結果に基づいて期間目標を上方修正($x+1$)したとする。N+1年度の結果が $b-1$ 、N+2年度の結果が c であったとすると、結果は $a+b+c=x$ となり修正前の目標達成となるものの、修正後の目標は下回ったことになる。また、ケース7では、修正前の目標と比べれば好業績であったはずのものが修正により目標どおりの結果におわることになる。

このように、期間目標の達成に向けて、各年度の目標値（a, b, c）を修正することについては、最終業績との関係で積極的な対応が見込まれるが、期間目標（x）の変更については、やはり最終業績との関係で修正を行う魅力は小さい。これらのケースから、計画へのフィードバックを行うにあたっては、あくまでも中期計画の達成目標を基準にして、軌道修正を行うという考え方が現実的であると考えられる。

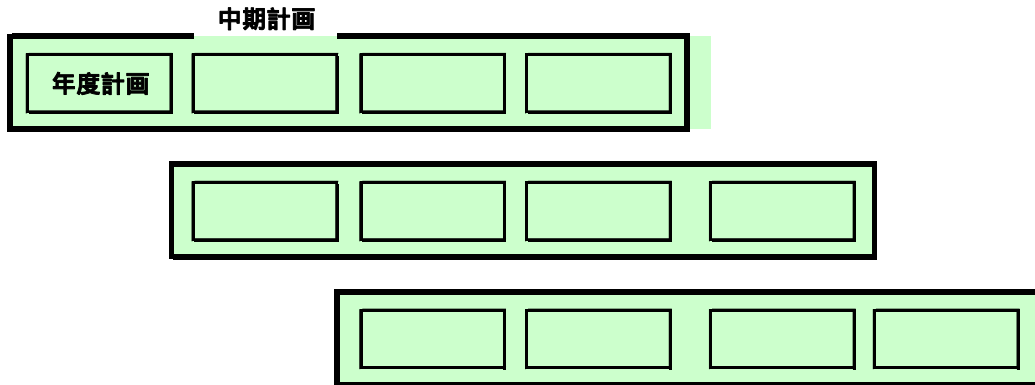
5-3 ローリングシステムとその課題

N年度の評価結果を翌年度以降全体に反映させ、全体期間の計画を作成しなおす（洗い替える）という方法はローリングシステムと呼ばれる²⁴。業績評価が内部運営ではなく対外的な情報公開、組織運営の透明性の視点を併せ持つことにかんがみれば、予算の増減や計画指標の修正など、フィードバック結果を第三者が比較的容易に把握できることが望ましい。その点で、一定期間を見直すローリングシステムという方法は中期的視点を加味したアピール度を併せ持つ。以下では、評価のフィードバックの1つの考え方として、ローリングシステムの可能性と課題について検討する。

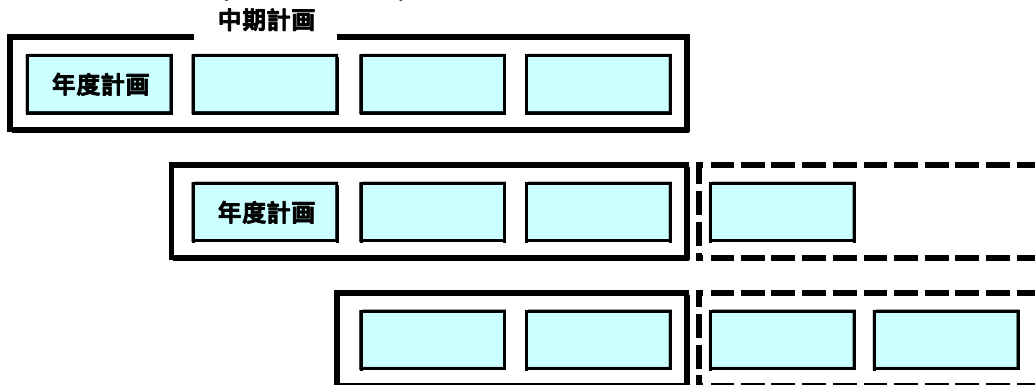
5-2で触れたように、独立行政法人に対する毎年の業績評価は各年度の事業実績に対する評価、最終年度の評価は法人に対する期間中の業績評価であるが、評価結果のフィードバック方法として、各年度の評価に合わせて中期計画を更新する方法と、中期計画の構成要素として位置付けられる年度計画の一定期間分を更新する方法、そして、当該中期計画期間の年度計画を更新する方法が考えられる（図4）。

図4 フィードバック方法のパターン

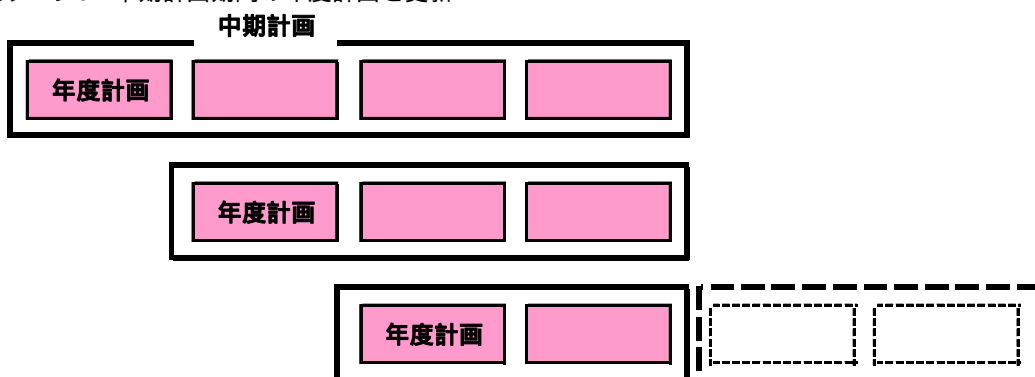
パターン1 中期計画全体を更新



パターン2 一定期間 (=中期計画期間) の年度計画を更新



パターン3 中期計画期間の年度計画を更新



(筆者作成)

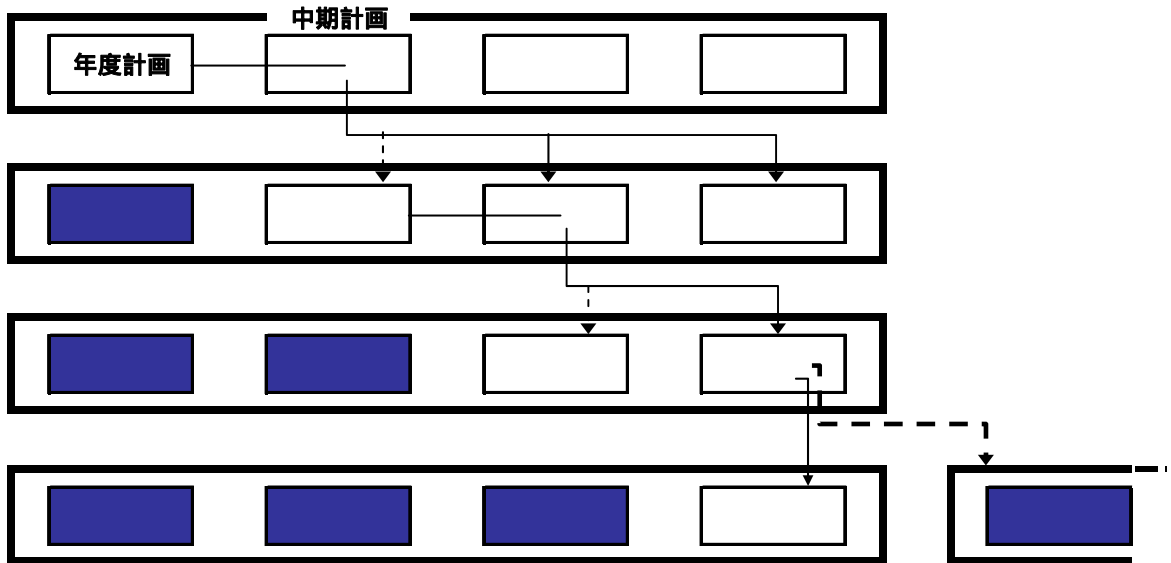
まず、基本的に中期計画は年度計画の積み上げではなく、中期計画のブレイクダウンとして年度計画が存在している。これは、独立行政法人制度として、主務大臣から提示される中期目標をもとに、それを達成するための中期計画を作成するというフローから明らかである。したがって、年度計画の変更は必ずしも中期計画に影響を及ぼすわけではなく、逆に中期計画の変更は年度計画に影響する。また、中期計画は向こう3年から5年間の経営目標である。これを途中で修正することは経営計画の変更となるが、毎年の評価結果のフィードバック対象とした場合、厳密には毎年修正、変更が加わることとなる。これはその性格から好ましいとは思われない。端的には「中期」という期間目標が単なる「単年度」の目標と化してしまう恐れがあること、また一定期間のうち何を目標とし、そしてその目標に向けてどのような投入をすべきか、という経営資源投入計画の意義が薄れてしまう恐れがあるためである。また、現状では中期計画終了時には当該組織

のあり方、業務内容について見直しを行い、事務、事業の改廃を行なう可能性が示唆されている²⁵。中期計画という一定期間を毎年ローリングさせていくことは、自動的に見直しのための期間が延長されるという印象を与えかねない。行政改革という独立行政法人制度発足の経緯にかんがみても、中期計画をローリングさせていく、パターン1の方法には一定の困難を伴うものと想像される。以上より、ローリングシステムにおける計画のフィードバック対象を中期計画とすることには困難があると考えられる。

さらに、更新対象の範囲を、たとえば5年間という一定期間とした場合、現行の中期計画期間を超える期間分については、上位計画がないままに新たに作成することとなり計画の信頼性に疑問が生じる。また、敢えて作成した場合でも、新たな中期目標・計画が策定された段階で当該期間の年度計画は刷新されることになり、フィードバックのための事務作業ばかりか、フィードバックそのものが形骸化することになりかねない。したがって、パターン2の方法についても困難性があり、結果としてローリングシステムによる更新は上位計画たる中期計画期間の範囲を対象とすることが適当と考えられる。

これまでの議論をもとに考える方法を整理すると図5のようになる。まず、フィードバックは評価対象年度の翌年度計画以降に反映することが可能である。一方で、評価結果が明らかとなるのは第3四半期であり、評価対象の翌年度(N+1年度)は既に半期を過ぎていることから、この時点で年度計画全体を見直すよりも、N+1年度計画においては必要に応じて計画の微修正を行なうことが現実的である。なお、そのパターンとしては表2に挙げたとおりである。当該年度の事務作業は明らかに増加するが、年度計画に記載した指標を修正した場合でも、年度計画の変更は主務大臣への届出のみで可能であること、通常、年間を通じて年度当初計画のままに事業が推移することは考えにくく、期中における事業や予算の見直しは日常的な業務として行なわれていると思われること、またN+1年度は微修整の範囲であることなどから指標の見直しの負荷は中長期的には平準化されていくと思われる。このように、ローリングシステムを導入し、そのスタンスとして中期計画の達成に向けた軌道修正のためのツールであるということを共通認識とすることで、評価結果のフィードバックの1つの実施方法となるばかりではなく、各年度の設定目標とその達成関係を明確にすることができると思う。

図5 ローリングシステムの構図



(筆者作成)

6 効果的なフィードバックシステムの構築に向けて

評価結果のフィードバック対象としては、予算、計画(指標)ともに対象となりえる。ただし、予算要求に対するフィードバックは要求等の事業サイクル及び評価制度のサイクルに照らして、少なくとも翌年度予算要求へのフィードバックは困難である。一方、期中の実施段階において、目標の達成度に照らした予算額修正というフィードバックが可能である。ただし、評価結果に基づき、事業の継続、縮小などの判断が必要となる。一方で、計画、指標へのフィードバックは目標の達成に向けて法人運営の改善や事業の軌道修正を促すという点において一定の意義を持ちうる。

なお、法人の存在意義という意味において、その機能、役割に対する評価結果の影響という点では、主務省から提示される中期目標や各独立行政法人の名称、目的、業務の範囲等に関する事項を定める法律²⁶の規定に関係するため、フィードバック対象として考えるか、より議論が必要と思われる。

フィードバックの方法としてのローリングシステムは、中期計画という複数年期間計画を持つ独立行政法人制度にとって、目標管理という視点で有意な方法である。ただし、その場合、更新区間(ローリングの期間)について注意する必要がある。論理的には、上位計画の範囲内での更新が整合性を有することになるため、中期計画期間内における更新が適当である。しかし、予算へのフィードバックにおいて、中期計画及び年度計画予算はそれぞれ期首に定められるものの、評価単位の視点では年度計画予算編成の段階で初めて事業やプログラムとしてまとめられているのが現状である。したがって、ローリングシステムとして予算へのフィードバックを検討する場合は、計画と連動して複数年度に亘る各年度の予算の編成を行なう必要も生じる。

なお、国家財政が厳しい状況にある中で、中期目標の達成如何に拘わらず運営予算は縮小・削

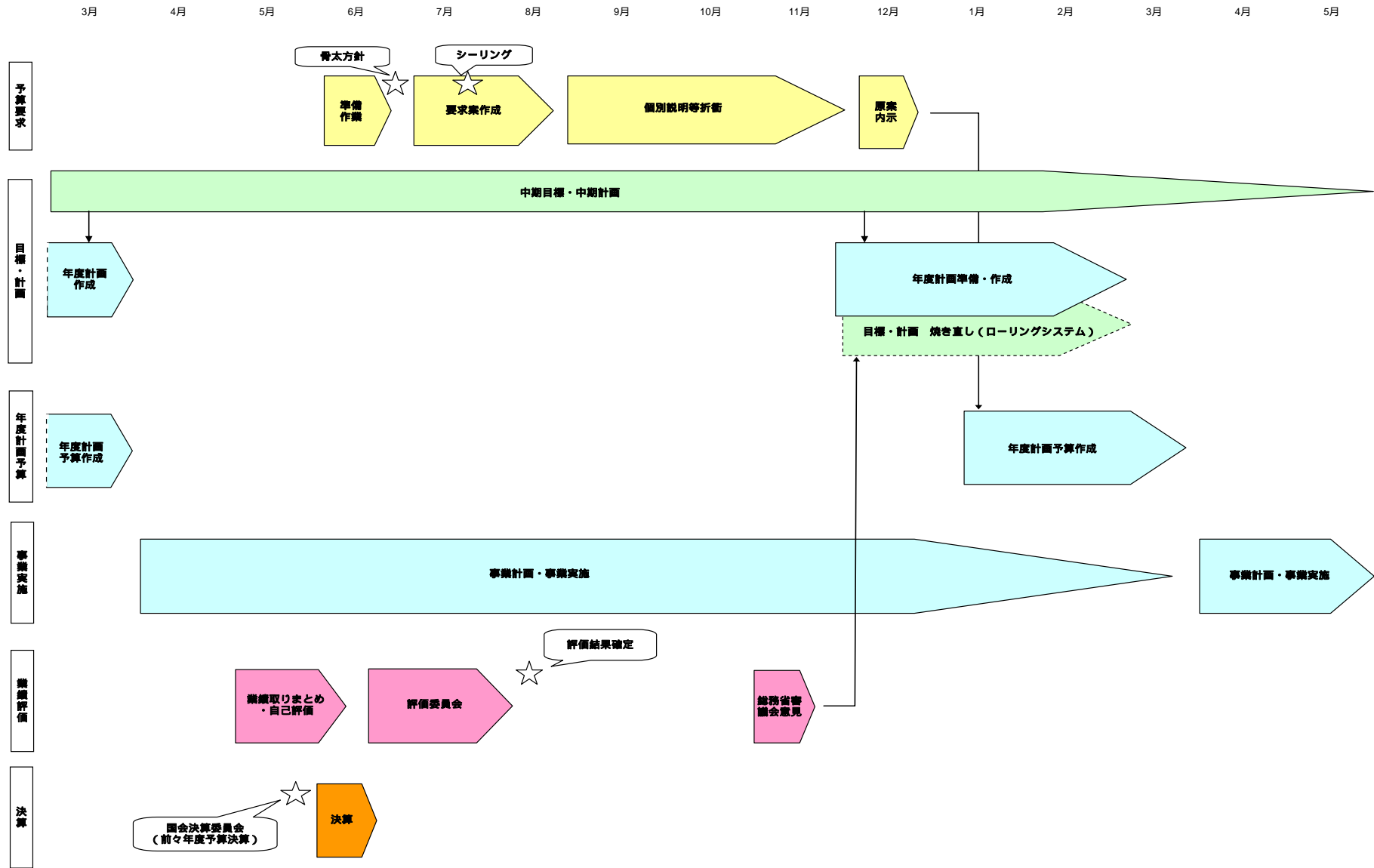
減という、特にインセンティブの面から見て課題を抱えている。目的積立金という組織に対するインセンティブ制度はあるが、果たして個人に対するインセンティブがないままに、組織に対するロイヤルティが持ちえるかという動機付けの点からの検証も必要であろう。

7 おわりに

最後に、評価結果を適切にフィードバックするためには評価基準や考え方など評価のフレームワークの整理・構築が必要であることに触れておきたい。特に、独立行政法人が実際には政府の政策に大きく関与していることにも関連して、政策体系から法人の年度計画まで一貫していること、そしてその政策体系と予算が連動していることが重要である。具体的には、(1) 設定指標を主務省の政策と関連付けること、その流れで予算体系、評価体系を形成し、指標を設定すること、(2) 経費節減ではなく、法人パフォーマンスの改善を目的とすること、(3) 年度計画は中期計画のためのプロセスと位置付けること、が挙げられる。この点は、多くの議論を必要とする事項であるが、フィードバック方法を検討するうえでは、同時並行的に検討していく必要があると考える。

現在の独立行政法人制度は行政改革の流れの中で、行政の効率化という考え方により創設されたものである。したがって、現体制下では実施事業の成果よりも経費効率化、人員削減といった第三者にも明示的に理解される結果を求められている状況にある。そもそも、総務省評価委員会も、法人の性格別にワーキンググループを分類しているように、独立行政法人は実施事業を見ても多種多様である。したがって、十把一絡げに一律の目標や評価指標を適用することが適当とは思われない。しかし、法人ごとに制度を構築するのは効率的ではない。いくつかの分類に基づいて、それぞれの性格にあった指標の設定や評価指標、そしてフィードバックの方法を設計することが独立行政法人の実施事業の成果や効率化を図るうえで、現状に比して客観性を確保でき、また法人制度の本来の趣旨に合致した制度運用の実現に資するものと考えられる。その中で、上位政策との連動性を含め論理性を確保することは、評価フレームワークの構築を図るうえでの嚆矢となると考える。先に触れたように、評価委員会の役割として、目標設定の段階における関与を確実にし、評価のPDCAサイクルを確立させることが必要であろう。

図1 独立行政法人の年次サイクル



(JICAの事例を基に筆者作成)

参考文献

- [1] 縣公一郎 (2005)「独立行政法人評価制度の現状と展望」早稲田パブリックマネジメント No.03 日経 BP 書店 P.90-P.97
- [2] 東信男 (2005)「政策評価制度の課題と展望 政策評価法施行後 3 年を経過して - 」会計検査研究 No.32 2005.9 会計検査院 P.245-P.254
- [3] 岡本義朗 (2007)「現行の独立行政法人の抱える課題と改善提言」季刊 政策・経営研究 vol.2 三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング P.130-P.168
- [4] 河野正男 (1988)「公会計と業績評価 - ミクロ的視点とマクロ的視点 - 」會計 第 134 卷 11 月号第 5 号 森山書店 P.689-P.704
- [5] 小林麻理 (2006)「財政改革の進展と管理会計の機能 - 成果指向の政府マネジメント・システムの構築に向けて - 」會計 第 169 卷 2 月号第 2 号 森山書店 P.206-P.221
- [6] 田中一昭・岡田彰 (2000)「中央省庁改革 橋本行革が目指した「この国のかたち」」日本評論社
- [7] 「独立行政法人整理合理化計画」平成 19 年 12 月 24 日閣議決定
- [8] 長峰純一 (2004)「地方分権・政策評価による資源配分のガバナンス」ファイナンシャルレビュー May 財務省財務総合政策研究所 P.59-P.78
- [9] 名取雅彦 (2004)「業績予算の導入に向けて」NRI パブリックマネジメントレビュー March vol.8 野村総合研究所
- [10] 福井健太郎、左近靖博 (2004)「業績予算導入に向けたわが国公共経営のあり方(1)～新たな公共経営モデルの導入に向けたストラテジー～」UFJ Institute Report 2004.3 Vol.9 No.2 UFJ 総合研究所 P.65-P.79
- [11] 藤野雅史 (2007)「マネジメントプロセスにおける業績評価システムの利用 - わが国の地方自治体のケーススタディ - 」会計検査研究 No. 36 2007.9 会計検査院 P.19-P.39
- [12] 松尾貴巳 (2006)「地方公共団体における業績評価システムの導入研究 - 予算編成における行政評価システムの異議とその効果についての実証分析 - 」会計検査研究 No.33 2006.3 会計検査院 P.121-P.135
- [13] 宮本幸平 (2003)「自治体業績評価におけるフィードバックの諸問題 都道府県の現状調査と考察」會計 第 164 卷 9 月号第 3 号 森山書店 P. 379-P.390

¹ この体制も平成 19 年 12 月に閣議決定された「独立行政法人整理合理化計画(平成 19 年 12 月 24 日閣議決定)」(以下「整理合理化計画」)において、府省ごとの評価体制を改め、一元的な評価機関による体制整備を行なう方向で

検討を進めることが明記された。

² 独立行政法人通則法第 32 条及び第 34 条

³ 例えば東信男 2005、岡本義朗 2007

⁴ 例えば松尾貴巳 2006、藤野雅史 2007

⁵ 松尾貴巳(2006)「地方公共団体における業績評価システムの導入研究 - 予算編成における行政評価システムの異議とその効果についての実証分析 - 」会計検査研究 No.33 2006.3 会計検査院 P.127

⁶ 例えば長峰 (2004)

⁷ JICA の予算は、算定ルール式により要求総額は半ば自動的に算出される。したがって、この場合の新規要求とは当該年度に特有の政策に基づく増額要求分を意味する。

⁸ 独立行政法人通則法第 31 条第 1 項

⁹ 独立行政法人通則法第 38 条

¹⁰ 河野 (1988) は、国の予算制度について整理している。

¹¹ 長峰純一 (2004) 「地方分権・政策評価による資源配分のガバナンス」ファイナンシャルレビュー May 財務省財務総合政策研究所 P.71

¹² 例えば東 (2005)

¹³ 例えば名取 (2004) を参照

¹⁴ 例えば福井・左近 (2004) を参照

¹⁵ 田中一昭・岡田彰 (2000) 「中央省庁改革 橋本行革が目指した「この国のかたち」」日本評論社 PP.207-208

¹⁶ 宮本 (2003) においても同様の指摘がある。

¹⁷ http://www.soumu.go.jp/gyoukan/kanri/satei2_f.html

¹⁸ 小林 (2006) は、管理会計機能の観点から政策機関と実施機関の目標・目的のリンクの重要性を指摘している。

¹⁹ なお、岡本 (2007) は、中期目標の設定に際して、適切な目標設定が可能となるよう、必要な情報・データ収集など法人側も常に準備をすべきであり、法人の意向を反映する仕組みを構築すべきと指摘している。しかし、プリンシパル・エージェント理論を厳密に考えれば、受注側が発注側に対して、ある意味で自らの限界を提示することは適切ではないと考える。逆に、独立行政法人が実質的に独占企業体であることにかんがみれば、法人のリソース、キャパシティは発注者により必然的に勘案されるべき事項であろう。容易に達成される目標が設定されるのか、チャレンジングな目標となるのかは、主務省の政策目標と密接に関連するはずである。ここに、法人の中期目標を主務省が定めることの大きな意義があり、発注者側である政府省庁の重要な役割の 1 つであろう。事前の調整は、長期的には馴れ合いになりかねないことを指摘したい。

²⁰ ここでいう組織の使命とは、通則法でその制定を義務付けられたものではないが、各法人の方向性、存在意義を示すものとして、ホームページにおいても確認できる。たとえば、中小企業基盤整備機構では、組織の基本理念を「中小機構は、中小企業や地域社会の皆様により多彩なサービスを提供することを通じ、豊かでうるおいのある日本を作るために、貢献致します。」としている。

²¹ 岡本 (2007) 「現行の独立行政法人の抱える課題と改善提言」季刊 政策・経営研究 vol.2 三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング P.162

²² 独立行政法人通則法第 38 条第 1 項において「当該事業年度の終了後三月以内に主務大臣に提出し、」と規定されている。

²³ 目的積立金という制度があるが、認定基準、交付金予算との関係など考え方の未整備による財政当局と法人間の認識の違いが存在するのが実際である。

²⁴ 縣公一郎 (2005) 「独立行政法人評価制度の現状と展望」早稲田パブリックマネジメント No.03 日経 BP 書店 P.91-97 中期計画期間満了時の期間業績評価結果のフィードバックという視点からローリングシステムの有効性を指摘している。

²⁵ 独立行政法人通則法第 35 条

²⁶ 独立行政法人通則法第 1 条における表記。

公共経営としての憲法改正の可能性

Possibility of Amendment to Constitution as Public Management

北村 貴

早稲田大学大学院公共経営研究科 博士後期課程

Takashi KITAMURA

The Okuma School of Public Management, Waseda University

概要

本論文は、我が国の憲法学界において一般的であると憲法解釈ではなく、憲法政策を対象とするものである。憲法規範と憲法現実との深刻な乖離に対する憲法政策として、近年は「憲法改正」が主張されることが多くなってきている。しかし、現在の日本の憲法改正論議は、改正賛成派は存在の領域である憲法現実、改正反対派は当為の領域である憲法規範にのみ依拠しているため、議論そのものが決して成熟されたものとは言えないのが現状である。2007年には国民投票法が成立し、憲法改正が現実味を帯びてきている以上は、その是非を巡る議論も有意義なものにする必要があるだろう。こうした問題点に対して、本論文では「当為」の領域と「存在」の領域との相互関連性の中に現れる「実現可能性」の領域という概念に注目する。「実現可能性」の領域における考察は近年の公共哲学の一つの方法論であるが、本論文においては、ドイツ国法学者のコンラート・ヘッセの提唱した憲法規範力をベースにして、そこに「公共性」という要素を加味した方法論を用いる。具体例としては憲法9条の改正問題を取り上げ、公共経営としての憲法政策の形成過程を提示することを試みる。

キーワード：憲法政策、憲法改正、公共経営

Key Word: Constitutional Policy, Amendment to Constitution, Public Management

はじめに

公共政策は、究極的には憲法規範に内包されている価値を憲法現実として実現することを目的にしており、立憲主義は公共政策が憲法規範の内容から逸脱しないことを要請する。しかし、同時に実定法はその規範と現実との間に一定の緊張関係が生じる性質を内包している¹。現実には全ての公共政策が憲法の規範内容に沿っているわけではなく、そこに憲法規範と憲法現実との乖離の問題が生じるのである²。この相反する二つの条件から、「規範と現実の乖離がもたらす緊張関係は避けられない以上、その緊張関係は有意義なものでなければならない」というテーゼが導き出されよう。憲法規範と憲法現実との乖離が深刻になればなるほど、立憲主義の中核を構成する法の支配ないし実質的法治主義の理念は凋落することになる。そして、最終的にはナチス政権下のヴァイマル憲法のような結末を迎える恐れすらも否定し得ない。こうした事態を避けることは現代の立憲国家の責務であり、国民自身が集合的営為として主体的にこの公共的問題を解決していく必要がある。本論文は、この問題を解決するために近年主張されることが多くなってきた憲法政策である「憲法改正」の是非を巡る指標について論ずることを目的とする。

1. 憲法改正問題を取り巻く現状

1.1. 規範と現実との乖離に対する憲法改正の主張

施行から60年以上が経過した現在の日本国憲法に関して、憲法規範と憲法現実との乖離が問題視されつつある。

表 1：憲法規範と憲法現実との矛盾に関する世論調査の結果(1997～2000年)

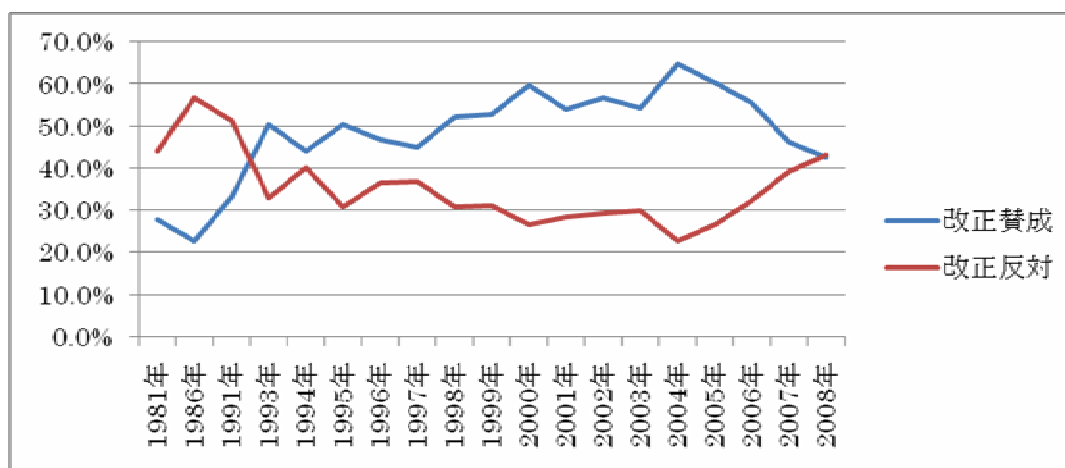
あなたは、今の憲法の規定と、政治や社会の実態との間で、矛盾を感じるがありますか、ありませんか。			
	ある	ない	わからない
1997年	67.9%	25.3%	6.9%
1998年	75.0%	18.6%	6.5%
1999年	73.9%	20.0%	6.1%
2000年	69.5%	25.1%	5.4%

(出所：読売新聞全国世論調査³の結果より作成。)

こうした乖離の問題に対して、1990年代中盤以降「憲法改正」という憲法政策によってこれを解決するべきであるという主張が多くなった。55年体制下の日本では憲法改正の議論自体がタブーであるという風潮が支配的であったが、こうした風潮は現在ではもはや過去のものとなっている。直近の世論調査の「各政党は憲法論議を活発化させるべきか」という問いに対して70.8%が「そう思う」と回答している⁴ことがその証左である。実際に憲法改正を行うことの是非はともかくとして、議論の活性化自体は望ましいことである。

もっとも、憲法改正に対して近年の世論は慎重となりつつある。憲法改正の是非を巡る意識の変遷について、1993年以降は憲法改正賛成が反対を上回る傾向にあったが、2005年以降は減少を続け、直近の2008年の調査結果では賛成・反対が拮抗した結果となった。

図1：憲法改正の賛否に関する世論調査の結果の推移(1981～2008年)



(出所：読売新聞全国世論調査⁵の結果より作成。)

2005年以降、与党自民党の新憲法草案発表、国民投票法の成立など、憲法改正問題は政治的に新たな局面を迎えた。こうした状況の中で、憲法改正論議に関する政治と国民意識との間の差が広がっていることから憲法改正問題の複雑さの一端が伺える。しかし、賛成・反対が拮抗している状況であるからこそ、その是非を巡る議論の重要性はより一層高まってきており、憲法規範と憲法現実との乖離に対する憲法政策としての憲法改正が政治的に現実味を帯びてきている以上は、憲法改正論議も有意義なものである必要がある。

1.2. 現在の憲法改正論議の問題点

しかし、我が国の憲法改正論議は未だに実質化していない。その原因は、改正賛成・反対のそれぞれの理由の根底に流れている思想が両極 前者は現実の一方的優位と過度の規範空洞化、後者は規範の一方的優位と過度の現実認識欠落 に対置している点にある。

憲法改正反対理由に共通していることは、程度の差異こそあれ、その根底には憲法を絶対視するために現実を軽視する傾向がある⁶。この傾向を突き詰めると、最終的には憲法の不変性の思想に行き着く。確かに近代立憲主義が一つの形として結実したフランス革命の直後においては、憲法の不変性は支配的な思想であった⁷。例えば、トクヴィル(Alexis de Tocqueville)は、憲法の永続性に関して、「フランスでは、憲法は不変の作品であり、または、そのようなものであると見做されている」⁸と述べている。しかし、今日の多くの成文憲法に憲法自体に改正条項が組み込まれている以上は、こうした永久不変の憲法観は説得力を欠くものであり、賛成することはできないものである⁹。

また、憲法規範の内側のみを絶対視した憲法改正反対理由とは逆に、現在の改正賛成理由は、憲法の外側からのアプローチによってのみ憲法改正を肯定しようとする傾向がある。やはり程度の差異はあるものの、憲法規範に対する憲法現実の一方的優位の思想に基づいているのである。憲法現実を無条件に優位させる思想は結果的に憲法の最高規範性を空洞化させるものであり、規範への過度の固執と同様にやはり支持され得るものではない。

憲法改正賛成側が外側に存在する憲法現実のみを、逆に憲法改正反対側が内側に存在する憲法規範のみを前提として、互いに意見を主張している限りは決して議論が噛み合うことはないであろう。この点こそが現在の日本における憲法改正論議の最大の問題点である。そしてこれは単に憲法改正論議だけの問題点に留まるものではない。憲法改正論議が活発になった背景には「憲法規範と憲法現実との乖離の克服という目的」に対する「一つの解決手段」として憲法改正が浮上してきたためであるということは前述の通りであるが、憲法改正という手段の是非を巡る議論自体が、解消すべき問題点と同様の「憲法規範と憲法現実との対立」に陥ってしまっている。現在の憲法改正論議の問題点を克服することは、憲法規範と憲法現実との緊張関係を有意義にするための憲法政策を考察することの前提条件ではなく、本質的には同一レベルの問題である。この問題の克服のためには、憲法規範と憲法現実を対立させるのではなく、両者を有機的な相互関連性の中で捉えた上で憲法政策を形成にする必要がある。この点、我が国の憲法学においては、そうした方法論について十分な研究がなされてこなかったのに対し、ドイツの国法学はこうした当為(sollen)たる規範と存在(sein)たる現実の二元論の克服が主題の一面となってきた。そこで、次節ではドイツ国法学の理論に基づき、憲法規範と憲法現実との相互関連性の中から憲法政策を形成するための指標について検討する。

2. 相互関連性の指標としての憲法規範力と公共性

2.1. 憲法の存在論的分類と憲法政策

憲法規範と憲法現実との相互関連性の観点から憲法問題を考察するには、成文／不文・硬性／軟性といった伝統的アプローチとは異なる憲法分類が必要となる。伝統的アプローチはいずれも静態的な区分であり、憲法の動態的問題を解決するのに適した分類方法ではないからである。この点、レーヴェンシュタイン(Karl Loewenstein)の提唱した憲法の「存在論的分類」は動態的問題を考察する上で有意義である。存在論的分類では、憲法規範と憲法現実との対応関係を指標として、規範的憲法／名目論的憲法／意味論的憲法の3種類に憲法を分類しているが¹⁰、憲法規範と憲法現実との乖離が深刻な場合、憲法規範は名目論的憲法の状態であると言える。その名目論的憲法の状態から乖離がもたらす緊張関係を有意義なものにすることは、規範的憲法を目指すことと同義である。もっとも、レーヴェンシュタインは規範的憲法こそが望ましい状態であるとの姿勢を貫いているものの、その状態を実現するための憲法政策形成の指標について具体的な解答を与えていない¹¹。

この点、「現実空洞化の憲法規範」でも「規範空洞化の憲法現実」の極端でもない両者の間に道を探ることの必要性は1960年代頃から主張されてきた¹²。加えて、1990年代以降に誕生した相対性を基調とする新たな立憲主義の考え方¹³は、当為の領域である規範的なものを普遍的であると捉えて過度に固執したり、存在の領域である現実的なものを絶対的であると捉えて過度に傾倒したりすることの問題点をより明確にした。しかし、この問題点は前節で論じたように未だに克服されておらず、憲法規範と憲法現実との乖離に対する有効な憲法政策の形成を阻害する要因となっている。

こうした問題を解決するためには、両者の相互関連性の中を前提として、「規範的憲法」の状態を実現するための憲法政策を実施しなければならない。レーヴェンシュタインが提唱した規範的憲法概念は近代立憲主義の一つの到達点であるが、新たな立憲主義の下でその概念を活かし、憲法現実として実現するためには、伝統的な憲法規範と憲法現実との二元論を克服し、それを憲法政策の形成過程に反映させる必要がある。

2.2. 当為・存在の相互関連性の指標としての憲法規範力

この方法論的問題の起源は、イエリネク(Georg Jellinek)まで遡ることができる。方法二元論は、規範科学としての国法学の対象である「法的制度」の側面と、存在科学としての社

会的国家学の対象である「社会的形成物」の側面とを厳格に分離したが¹⁴、憲法規範は前者、憲法現実には後者の対象として捉えられる。この厳格な二元主義に対して、ケルゼン(Hans Kelsen)に代表される実証主義的規範倫理学派やシュミット(Carl Schmitt)に代表される政治学派がその克服を試みたが、前者は憲法規範という極に、後者は憲法現実というもう一方の極に偏り、もう一方の要素を排除した上での克服であった¹⁵。従って、根底にある憲法規範と憲法現実との二面性という問題に対しては有効な方法論とはなり得なかった。

この憲法規範と憲法現実の二元対立に関して、それを否定し、両者の相互関連性の指標の理論を提示したのがヘッセ(Konrad Hesse)である。ヘッセは、憲法は現実的な条件に制約される一面を持っているが、同時に憲法規範には憲法現実を統制するための固有の力である「憲法規範力」が内包されているとし、規範と現実との相互関連性の中で憲法規範力が発揮される条件を考察した¹⁶。その理論によれば、憲法規範は、憲法現実から独立した固有のものではなく、憲法規範の規定を憲法現実として実現することを意欲する「妥当性要求」の点にある¹⁷。この妥当性要求が実際に人間の活動を通してどの程度まで憲法現実として貫徹されるかが「憲法規範力」の問題であり、この妥当性要求の現実化は現実的条件との多様な相互依存的関係の制約を受けるとしている¹⁸。すなわち、客観的な憲法規範の価値内容とこれを実践する歴史的・現実的な諸関係の主観的な意思との間には抽象的ではない密接な関連性があり、憲法規範力はその中で相対的に変化し得るとするのである¹⁹。

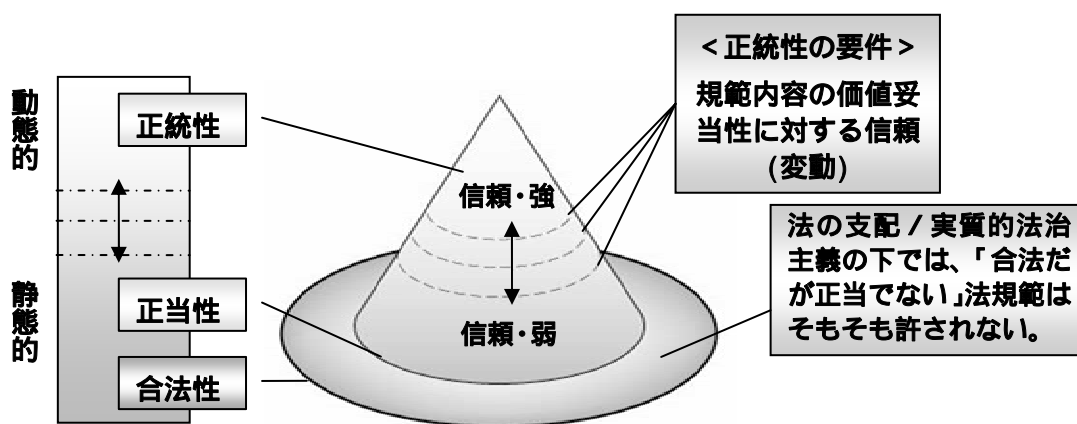
ヘッセの憲法規範力の中核には、憲法生活に責任あるものの「憲法への意思」が据えられており、「客観的かつ規範的な秩序が必要であるとする判断」、「憲法によって構成される秩序は常に正統化されるべき秩序であるという確信」、「秩序は意思行為によってのみ妥当しかつ維持されるという意識」の三要素から構成される²⁰。この点、の「正統性への確信」について、「成分憲法は成立することによって必然的に合法性を備えていることの根拠となり得るが—その合法性という状態自体が正統性の一部を担うものであるとしても—それは必然的に正統性の根拠となるものではない」としている²¹。

ここで合法性と正統性との区別の是非が問題となるが、この点につきスメンド(Rudolf Smend)は、「自由主義と議会主義には、特別なパトスとしての価値妥当要求はなく、合法性それ自体には正統化のための固有の力も、正統化のために尽力する要求もない」²²とした。これに対し、合法性はあくまで固有の正統化体系を繰り広げているとしたのは、先に挙げた政治学派のシュミットである。シュミットは、「正統性という言葉が使用されるとしても、それは合法性の言い回しであり、合法性から導き出されるものに過ぎない」とした²³。こう

した捉え方は、立法国家において政治的な意思に基づいて制定された法であればその内容は問わない、すなわち「悪法も法なり」とする形式的法治主義を導き出すが、この形式的法治主義が結果的にナチスを正統化してしまった過去を鑑みれば、こうした「合法性 = 正統性」という図式を肯定することはできない。立憲国家における法の支配ないし実質的法治主義の観点からは、合法性は正統性の必要条件ではあるが十分条件ではない。

正統性の要件は、ウェーバー(Max Weber)が正統性の根拠として提示した3類型²⁴の「合法的支配」と関連してくる。ウェーバーは合法的支配を「合法規定の価値妥当性に対する信頼、理性的に生み出された規則を拠りどころにした客観的な権限に基づく」²⁵とした。この部分から近代合理主義信仰の片鱗が読み取れるが、重要なのは「合法規定の価値妥当性に対する信頼」という部分である。合法規定の価値妥当性とは、法の支配ないし実質的法治主義における静態的な意味での法内容の「正当性」と換言できる。その正当性に対する信頼という動態的な要素が加わって、合法性は「正統性」を獲得できる。正統性とは絶対的な意味における正義ではなく、主観的な認識の中に存在する相対的な概念²⁶なのである。

図2：規範の合法性・正当性・正統性の関係



(出所：筆者作成。)

ヘッセは、「憲法はその時代の精神的・社会的・政治的・経済的な法則的必然性を無視するならば、その生活力に必要な萌芽を欠くことになる」と指摘しているが²⁷、ここでの「生活力に必要な萌芽」とはまさに規範内容の信頼に依拠する正統性の要求を指しているものである。すなわち、現実的諸条件を無視する憲法規範はその内容の妥当性に対する人々の信頼を失うことになり、憲法規範の正統性の喪失、ひいては憲法規範力の低下を招く。その結果として、憲法規範と憲法現実との間に乖離が生じるのである。

また、正統性の喪失は憲法規範力の低下の問題に留まらず、あらゆる強固なものを最終

的に破壊する決定的な弱点となる²⁸。正統性を完全に喪失した憲法規範は、法形式的には存在していたとしても、実質的には実定法としての意義が消滅し²⁹、憲法現実が憲法規範に完全に優位した状態 両者の緊張関係に有意性が完全に認められない状態に陥ってしまう。

2.3. 規範の正統性と公共性

憲法規範力発揮のために必要な「正統性」は、近年注目されることの多くなった「公共性」とも密接に関連している。片岡寛光博士によれば、公共性とは「必要に応じて具体的・現実的状況に即した判断が求められるものであり、さらにその公共性は行動によって具現化され、行為によって実現に移される過程を通じて次第に高められて、より確固なものになっていくもの」である³⁰。憲法規範の正統性が、純粋法学における根本規範のような形而上学的価値ではなく、歴史的・現実的文脈に基づくならば、同様に「発生する文脈によって異なる位相をとって現れる公共性」³¹との類似点をそこに見出すことができる。

また、公共性の中核には「人間の尊厳」が据えられている³²。ここでの人間の尊厳とは、近代立憲主義が出発点としてきた超歴史的な倫理価値ではなく、一般性を克服した一人ひとりの個人が受け入れるべきものであり、その本質において多様性に満ちているものである³³。一方、新立憲主義は、アイデンティティの確立と多様性の調和という相克の中で正統性を獲得できるものであり³⁴、新立憲主義の下で憲法規範が正統性を備えるためには、その規範内容が現実的諸条件との関連の中で人間の尊厳を最終的に受け入れることが可能であることが求められる。規範の妥当性要求に対する現実的諸条件の制約を人間の尊厳という目的へと向かわせ得る憲法規範こそが、規範力発揮に必要な正統性を有し得るものであり、人間の尊厳を目指す憲法規範の正統性に対する確信が「憲法への意思」の基礎となる。

こうした点に鑑みると、憲法規範の正統性は「憲法規範の公共性」として捉えることができる。憲法規範力の発揮のためには、公共性を備えた秩序を妥当させようという意思が求められるのである。

2.4. 憲法規範力と憲法改正の相克

憲法規範力が有効に作用しているということは、すなわちその規範に関する憲法政策が適切に実施されているということであるが、本論冒頭で論じたように憲法規範と憲法現実との乖離はある意味で不可避なものである。憲法規範が静態的なものであるのに対して憲法現実が動態的であるため、一端生じた乖離に対して有効な憲法政策が形成されないままであると、乖離は次第に拡大していき、両者の緊張関係がもはや有意義ではない状態に陥

る。そうした状況では憲法規範力が発揮されることは非常に困難である。

現在の日本では、憲法規範との現実との乖離を解消するための憲法政策として憲法改正が主張されることが多くなった。憲法改正は、現実の要請が規範的統制よりも高く評価されることに加えて、憲法そのものへの信頼に対する動揺、その結果として憲法規範力の弱体化を引き起こす³⁵。しかし前述の通り、現代において絶対不変の永久憲法の説得力は弱く、また憲法現実の動態性との関連を考慮するとその実現可能性は極めて低い。この点につき、ヘッセも憲法規範力の低下を理由に憲法改正を完全に否定しているわけではなく、憲法規範の実現可能性が著しく低い状況下では憲法改正は必要な措置であるとしている³⁶。

もっとも、無条件な憲法改正は規範に対する現実の一方的優位であり認められるべきではない。憲法規範を実現しようとする意思と現実的な制約条件との相互関連性の中で、憲法規範の実現可能性を指標として憲法改正の是非を考察し、実現可能であると判断するならば実現のための政策を実施し、実現不可能であると判断するならば憲法改正という憲法政策を実施すべきである。憲法規範力を指標とする憲法改正の是非は、伝統的な当為/存在の区分を接合し、二元論を克服するための第3の要素である実現可能性という視点に則ったものであり、その点において現代の公共哲学の方法論としての性質をも有している³⁷。現在の日本の憲法改正問題の議論における問題点を解消する指標となり、憲法規範と憲法現実との緊張関係を有意義なものにするための憲法政策の形成にも資するものである。

3. 事例研究—日本国憲法9条改正問題

前節で検討した憲法規範力の理論に基づいて憲法改正の是非を検討する具体的事例として、本節では憲法規範と憲法現実との乖離が深刻な日本国憲法第9条の問題を取り上げる。

3.1. 憲法9条の規範内容と憲法現実としての自衛隊

憲法規範と憲法現実との乖離の問題の前提として、日本国憲法9条の本来の規範内容と自衛隊という憲法現実との関係について、その輪郭を明らかにする必要がある。この点、憲法9条の解釈を巡る学説は錯綜しており、政府解釈も時代により変遷しているが、本論では憲法9条の本来の規範内容につき、下記の憲法学界の多数説³⁸に基づいて論稿を進める。

9条1項は侵略戦争の放棄を宣言するものであり自衛戦争は放棄していないが、第2項において一切の戦力の保持を禁止している以上は自衛戦争も不可能。

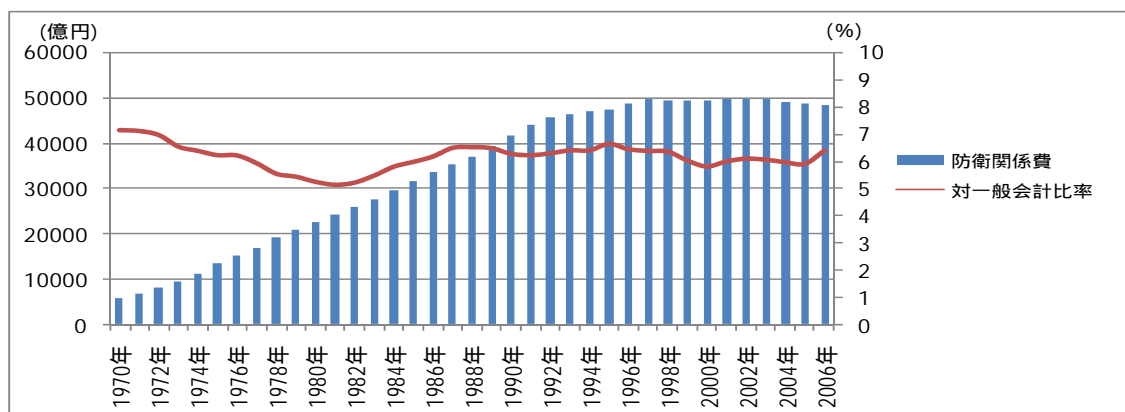
自衛権について、国家固有の権利であり憲法で直接放棄を明言していないことから

自衛権自体は保有しており戦力以外の手段による自衛措置は可能。

戦力とは「実力的な戦闘行動の遂行目的にふさわしい実体を備えた人的・物的組織体」、より具体的には「軍隊と警察力に大別される国家の実力組織の内、軍隊及び有事に際してそれに転化できる程度の実力部隊」であり、「軍隊の設置目的が外敵に対する国土防衛にあるのに対して警察力の設置目的は国内の治安維持と確保」。

上記の憲法9条の本来の規範内容に鑑みると、「国土の防衛」を目的とする自衛隊は憲法9条の本来の規範内容が保持を禁止している戦力に該当するものであり、憲法規範から逸脱した憲法現実であることは疑いようがない。もっとも、前節で論じたように、憲法現実とは動態的なものであるため、静態的な憲法規範と乖離する可能性は常に存在する。従って、問題はその乖離の性質 乖離が一時的なものなのか、恒常的なものなのか である。この点、自衛隊は創設後、幾度かの防衛力整備計画を経験し、一応の防衛力の基礎が築かれた1970年代以降は、一般会計歳出比5～7%の間を常に推移している。

図3：防衛関係費及び対一般会計比率の推移(1970~2006年)



(出所：防衛省 HP「防衛白書の検索」(http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_web/)を用いて作成。)

こうした自衛隊の増強という歴史的事実からは、憲法規範と憲法現実との乖離が恒常的なものとなっているだけでなく、拡大し続けていることがわかる。これは憲法規範力の低下の歴史でもある。そこで、制定直後から現在までの時系列に沿って、その時々々の規範に対する現実的制約条件と現実に対する「規範の妥当性要求」との相互関連性の中における憲法規範力の変遷を検討し、現在において憲法9条の規範内容が実現可能か否かを考察する。

憲法9条が規範力を発揮するために重要な要素は、「憲法生活に責任あるものの憲法への意思」³⁹、すなわち、憲法9条の規範秩序が公共性を有したものであると確信し、妥当させようとする意思行為である。本論では「憲法生活に責任あるもの」を「権力保持者である

政府」と「権力名宛人である国民」とに大別し、前者については憲法9条に関して実施された憲法政策、後者については憲法問題に関する世論調査の結果に基づき、それぞれの「憲法への意思」を読み取り、憲法規範力について考察する指標とする。

3.2. 冷戦期における憲法9条の規範力の低下

憲法規範力は、存在から当為に作用する現実的制約条件と当為から存在に作用する妥当性要求の間で相対的に変化するものである。この点、自衛隊発足当時における憲法9条の規範内容に対する現実的制約条件は「東西冷戦」に収斂される。冷戦という国際情勢の緊張関係の下では、戦力を放棄し前文で謳われた「平和を愛する諸国民の公正と信義に信頼して、われらの安全と生存を保全」という理想を実現することは非常に困難となり、防衛の必要性が規範力の阻害要因となっていたのである。

この点、冷戦がもたらした憲法規範力発揮に対する現実的制約を跳ね返し、憲法規範が憲法現実を統制するためには、当為から存在の領域に作用する要素である妥当性要求の基盤となる「憲法への意思」が必要であった。しかし、政府は「国土保全を任務とし、そのための必要な限度における自衛力である自衛隊は憲法9条の戦力には該当しない。」⁴⁰という解釈を1956年に打ち出すことで自衛隊の合憲性を主張し、前述の図2から読み取れるように防衛力を整備する憲法政策を採り続けた。こうした政府の姿勢からは、憲法生活に責任あるものの内の権力保持者側が憲法への意思を欠いていたということがわかる。

これに対して、権力名宛人である国民の憲法への意思であるが、自衛隊発足前の1951年の世論調査では、47.4%が再軍備に賛成、23.6%が反対、同じく1952年には56.9%が賛成、23.8%が反対という結果になっている⁴¹。自衛隊発足以前の段階で、既に国民の憲法9条への意思が低下していることがわかる。

この点、1954年に世論調査で自衛隊発足に伴う憲法改正の賛否を問うた結果は「改正したほうがよい」が38.3%、「その必要はない」が30.4%であった⁴²。この結果からは、「改正したほうがよい」が「その必要はない」を8%上回っているだけで、1951年及び1952年の段階と比較して、憲法9条の規範内容を実現しようとする意思が低下していたわけではないという印象を受けるかもしれない。しかし、「その必要はない」を選択した層の中には、「自衛隊は合憲なので憲法を改正する必要はない」という認識に基づいており、憲法規範の本来の内容に対する認識を誤っている層も含まれている可能性がある。そもそもの規範内容の認識に瑕疵がある場合、それは憲法規範力発揮のために必要な「憲法への意思」が

備わっているとは言えない。こうした点に鑑みると、憲法改正に反対しているということと、本来の意味での「憲法への意思」を持っていることとは必ずしも一致していない。すなわち、「存在 当為」の現実的制約条件に対して「当為 存在」の憲法への意思は十分なものであったとは言えず、両者の相互作用の中での憲法規範力の低下は否定し得ない。

また、「規範内容の認識の瑕疵」は政府の憲法政策が契機となり、国民に波及したものであるが、このことが要因となって憲法 9 条と自衛隊の問題は複雑化した。日本の防衛に関する憲法政策につき、憲法 9 条の本来の規範内容に沿えば、憲法を改正して防衛力を持つか否か(再軍備のための憲法改正の賛否)という構図になるはずが、こうした再軍備論争は自衛隊の発足以降は急速に後退し、自衛隊の合憲・違憲の価値判断が主たる論点となり、議論が錯綜していくことになる。また、政府は池田内閣以降、憲法改正問題を具体的な政治日程に挙げなくなり、憲法の番人として違憲審査権を行使すべき最高裁も憲法 9 条に関しては消極的であった。こうした国家機構の態度と規範内容の認識の瑕疵、さらに憲法改正問題がタブーであるという風潮が相まることによって、本来の憲法規範の内容から逸脱した存在である自衛隊は既成の憲法現実として、国民の中で許容されるようになった。その結果、冷戦期においては、憲法への意思は現実的制約条件に対して規範の妥当性要求を現実に反映させるために十分なものではなく、憲法規範力は低下したと言える。

3.3. ポスト冷戦期における憲法 9 条の規範力の低下

前節で述べた規範力の低下は、東西冷戦下の緊張という憲法 9 条の規範内容の公共性に対する現実的制約条件が原因であった。従って、冷戦の終了を以て憲法 9 条の規範力に対する現実的制約の緩和及び規範力回復の可能性がもたらされた。

しかし、冷戦の終了は国際社会に新たな緊張関係を生み出し、結果的に自衛のための戦力保持の必要性がなくなることはなかった。冷戦終了に伴い確かに東西の緊張は緩和したが、結果的に湾岸戦争に象徴される新たな紛争が世界各地で勃発し、我が国でも周辺の台湾海峡危機や北朝鮮問題を契機にむしろ冷戦下の時期以上に安全保障のあり方が問われることになり、自衛の問題は依然として憲法規範に対する現実的制約条件として存在した。

また、湾岸戦争を契機に生じた「国際貢献論」は、憲法 9 条の規範内容に対する新たな現実的制約条件となった。それまで日本は、国連決議によって行われる国連平和維持活動の内、武力の行使を伴う平和維持軍はもとより、原則として武力行使を伴わない停戦監視団についても武力行使と全く無縁と言い切れないため、自衛隊の派遣要請を断り、経済的

援助などの側面で協力してきたが、湾岸戦争を契機として人員による国際貢献の必要性が強調されるようになったのである。

これらの新たな現実的制約条件がもたらした規範内容の公共性の動揺に対する政府の政策であるが、国際貢献の問題に対してはPKO協力法を制定し、それに基づきカンボジアやモザンビークに自衛隊が派遣された。また、自衛の問題に対しては、1996年の「日米安全保障共同宣言」、1997年の「日米防衛協力のための指針」、そして1999年の「周辺事態法」などで対応した。これら施策は、現実的制約条件に対して規範内容の実現することを意図しているどころか、現実的制約条件の要求に追随するものであり、冷戦期同様に政府が規範力発揮のために必要な憲法への意思を有していたとは言えない。特に、解釈によって自衛のための最低限の戦力と位置づけられることで合憲と説明してきた自衛隊を、国際貢献のためとは言え海外に派遣したことによって、憲法9条の規範と憲法現実の乖離は冷戦期のような単純な規模の拡大だけでなく質的な転換点を迎えたと言える。

こうした乖離に対して、規範力を回復させ憲法規範が憲法現実を有効に統制するためには、憲法制定権者の国民の憲法への意思が必要である。しかし、この時期の国民の3分の2前後が自衛権及び自衛隊の国際貢献について憲法に明記すべきとしていた。自衛権明記を理由とした憲法改正賛成層は冷戦期における再軍備賛成の割合よりも大幅に増加し、またこの時期に生じた国際貢献論を理由とする憲法改正賛成層も同程度の数値となっている。現実的制約条件及び政府の施策によって拡大された乖離に対して、規範力を回復させるために十分な程度の憲法への意思が備わっていなかったことがわかる。

表2：国際貢献及び自衛権に関する世論調査の結果(1995～2000年)

国際機関の平和活動や人道的支援に自衛力の一部を提供するなど、積極的に協力することをはっきり書いた方がよい」という意見については、その通りだと思いますか、そうは思いませんか		「国として自衛権を持っていることをはっきり書いた方がよい」という意見については、その通りだと思いますか、そうは思いませんか		
その通りだと思う	そうは思わない		その通りだと思う	そうは思わない
65.4%	23.9%	1995年	69.1%	19.2%
68.9%	21.2%	1996年	70.8%	19.2%
66.1%	23.0%	1997年	69.5%	20.5%
65.5%	24.1%	1998年	66.2%	21.1%
66.6%	23.8%	1999年	70.1%	18.5%
69.9%	20.4%	2000年	72.5%	17.6%

(出所：読売新聞全国世論調査⁴³のより作成。)

1990年代前半に憲法9条の規範内容の公共性に対する新たな現実的制約条件が生じたことに対して、1990年代後半は、政府のみならず憲法規範力発揮にとって最も重要な要素である国民の憲法への意思すらも喪失が進んだ時期であり、結果的に憲法9条の規範力は冷戦期よりも低下したと言えよう。

3.4. 現在の憲法規範力と憲法政策

2001年9月11日の世界同時多発テロ及びアメリカの対テロ戦争を契機に前世紀より遙かに深刻な規範力に対する動揺が生じている。これらの一連の流れは国際政治に大きな波紋を生み出し、日本においても憲法9条の規範力発揮に対する制約条件となった。

政府はアメリカに対する後方支援を可能にするためにテロ特措法及びイラク特措法を制定した。「専守防衛のための必要最低限の実力」「国際貢献のための海外派遣」と乖離が質的に変化したことは前述の通りだが、この政策によってさらに「実質的には戦闘地域と呼べる地域に派遣される」可能性が生じた。こうした結果をもたらす政策を実施した政府の憲法への意思の喪失の度合いが以前よりも大きくなったことが読み取れる。現実的制約条件の拡大及び政府の意思行為の欠如という憲法規範力に対する2つの阻害要因によって、憲法9条の規範と憲法現実との乖離は質的にもう一段階変化し、より深刻となったが、この問題に対して適切な憲法政策を講じる必要性があることは疑いようがない。

この点、乖離に対して採り得る憲法政策は下記の表3の選択肢のように分類できる。

表3：憲法9条の扱いに関する世論調査の結果(2002～2008年)

戦争を放棄し、戦力を持たないとした憲法9条をめぐる問題について、政府はこれまで、その解釈や運用によって対応してきました。あなたは、憲法9条について、今後、どうすればよいと思いますか			
	これまで通り、解釈や運用で対応する	憲法第9条を厳密に守り、解釈や運用では対応しない	解釈や運用で対応するのは限界なので、憲法第9条を改正する
2002年	31.4%	16.5%	41.7%
2003年	30.3%	17.9%	42.0%
2004年	26.8%	19.9%	44.4%
2005年	27.6%	18.1%	43.6%
2006年	32.6%	20.9%	39.3%
2007年	35.8%	20.0%	35.7%
2008年	36.2%	23.9%	30.7%

(出所：読売新聞全国世論調査⁴⁴の結果より作成。)

「これまで通り解釈や運用で対応する」は、憲法改正には否定的であるが、乖離に対

しては「解釈によって規範内容を現実に適合させる」アプローチ、「憲法9条を厳格に守り、解釈や運用では対応しない」⁴⁵は憲法改正には否定的であり、乖離に対しては「現実を規範に適合させようとする」ことでの解決を試みるアプローチ、「解釈や運用で対応するのは限界なので、憲法第9条を改正する」は憲法改正に対して肯定的であり、乖離に対して「明文改正によって規範を現実に適合させる」アプローチである。憲法9条の規範と現実との乖離の問題に対する解決策は、このいずれかに基づくものであることは明らかである。以下、憲法規範と憲法現実との間の緊張関係を有意義にし、憲法規範力を回復させるためには上記の3分類の内、どのような憲法政策が適切かについて、憲法規範力の中核となる国民の憲法への意思と関連させて考察する。

まずの選択肢に関しては、「これまで通り」というワーディングからも読み取れるように、これは1950年代以降、憲法問題全般に関して政府が採り続けた憲法政策であり、2008年現在では最も支持されている憲法政策である。解釈による対応は「解釈改憲」と否定的に呼ばれることもあるが、憲法解釈そのものは当然に必要な作業である以上、まずはその解釈の正統性の問題となる。

この点、憲法規範力の観点からは、「その時々において変動する『憲法が現実化されるための歴史的な可能性と条件』の下で、『憲法規範に最適な実行力を得させる』観点を優先させるべきである」⁴⁶という指標が導き出され、それに則った憲法解釈が正統性を有する。

政府の解釈の変遷を振り返ると、自衛の問題にせよ、国際貢献の問題にせよ、歴史的な可能性と条件に対応するという限りにおいては、正統性を認めることは可能である。しかし、それらの政府解釈は、「憲法9条の本来の規範に最適な実行力」という点においては、決してその趣旨に則ったものではないと思われる。本来の規範内容から明白に矛盾した解釈に関してはそもそも憲法解釈の限界を超えるものである⁴⁷。それにも関わらず歴史的な可能性と条件にのみに依拠してその解釈の正統性を認めることは、当為に対する存在の一方的優位の肯定となってしまう。憲法9条はその性質上、現実的諸条件の変化に対する即応に馴染まず、そもそも解釈の正統性が認められ得る幅が他の条文に比べ狭い。レーヴェンシュタインは日本における憲法9条の規範と憲法現実との乖離を1960年代に指摘しているが⁴⁸、前述の通り、憲法9条の本来の規範内容の観点からは、自衛隊発足の時点では確実に解釈の限界を超えていた。それから40年の間に解釈を積み重ねた結果、憲法規範と憲法現実との乖離は当時よりも拡大している。このような状況でさらに「これまで通り、解釈や運用で対応する」ことを続けることは、乖離をさらに拡大させるということである。また、

従来の政府解釈による憲法の変遷を肯定している以上、明文改正にこそ反対しているものの、本来の意味での憲法への意思を有しているものではなく、それを以て憲法規範力の発揮に繋がるものではない。乖離が拡大し、ヘッセの言うところの「憲法概念そのものの破壊」⁴⁹に繋がる可能性がある点に鑑みても、「これまで通り解釈や運用で対応する」は支持され得る憲法政策ではない。

続いて、「憲法9条を厳格に守り、解釈や運用では対応しない」であるが、前節で論じた規範論に照らして考えると、憲法9条は成立した時点で当然合法性を有しており、またその規範内容も静態的な意味での正当性は備えている以上は、問題はその実現可能性に収斂する。十分な意思行為を基盤として備えず実現可能性の低い憲法規範は、憲法現実を有効に統制でないだけでなく、「乖離の拡大 憲法が創造する規範秩序への信頼低下 規範力低下 乖離の拡大 …」という悪循環すら生み出す。この憲法政策は立憲主義の理念的には最も望ましい政策であるが、憲法生活に責任あるものが規範に対する現実的制約条件を跳ね返すために十分な程度の憲法への意思を備えているか否かが問題となる。

この点、前述のような立法政策を行った政府からは憲法への意思を読み取れず、また国民においても、この憲法政策を支持する割合は増加傾向を示し、2008年には過去7年間で最大になっているものの、それでも全体の4分の1にも満たない。これらの数値が示す国民の意思行為は、現実的制約に対して憲法規範力を発揮するための条件としては有効な程度でなかった。このことは、自衛隊のイラク派遣という憲法現実を阻止できず結果的に憲法規範と憲法現実との乖離が拡大したことからわかる。

この意思行為という点につき、上記選択肢の内、憲法への意思を備えているのは を選択した層のみであり、 は勿論のこと、 の選択肢も前述の通り本来の意味での憲法への意思を備えているものではない。すなわち、現行の憲法9条が規範力を発揮するために必要な意思行為が3分の2以上の国民に欠けているのである。また、 を回答した層も解釈や運用による対応を認めている以上、仮に世論調査の選択肢が を除いた と の二択であったとしても、本来の憲法9条の規範内容を正確に認識するならば ではなく を選択すると考えられる。これらの点に鑑みると、この憲法政策は現実的制約条件に対して規範内容を貫徹するための意思行為の基盤が十分でない以上、現時点では憲法規範と乖離した憲法現実に対する政策として効果が期待できない。

従って、前述の3つの憲法政策の中では「解釈や運用で対応するのは限界なので、憲法第9条を改正する」が規範力を回復させ乖離がもたらす緊張関係を有意義にする憲法政策

である。すなわち、憲法9条の規範と憲法現実との深刻な乖離の問題に対して、「憲法改正」によって解決を図ることは憲法規範力の観点からは肯定され得るものである。

4. 結語—公共経営としての憲法政策—

本論文では、憲法規範と憲法現実との乖離に対する憲法政策としての憲法改正の可能性を検討してきた。憲法改正という「最後の手段」を講じるべきか否かの指標が現在の日本の憲法改正論議には欠けている。その指標として本論では公共性に立脚した憲法規範力という方法論を提示した。近年の公共哲学の方法論の一つは、価値規範を出発点としつつも、社会科学的認識を通してその実現可能性を考察し、結果次第では Second Best や Less Evil を選ぶことも厭わない姿勢⁵⁰を求めている。憲法政策に関しても、従来のように規範と現実とのどちらか一方にのみ依拠するのではなく、両者の相互関連性の中で生まれる「実現可能性」の領域に依拠して政策形成を行うべきである。実現可能性は規範と現実との間で常に変化するものであり、この性質は憲法政策の相対性の要求にも適っている。憲法改正について言えば、現実の制約条件との関係で相対的に変化する規範の実現可能性に基づいてその是非を考察する必要がある。その実現可能性の指標こそが憲法規範力である。

そして、相対的な憲法規範力という実現可能性の領域に基づいた考察こそが、憲法改正という憲法政策の是非を考察する際に最も重要なことである。筆者は本論文において、憲法9条の明文改正こそが現時点での妥当な憲法政策であることを主張したが、それはあくまでも現時点での相対的な妥当性であり、絶対的なものではないのである。すなわち、今後、「憲法9条を厳格に守り、解釈や運用では対応しない」を支持する割合が大きく増加すれば、現実を規範に適合させるアプローチに基づいた憲法政策の実現可能性は高まり、立憲主義の本来の要請にも適合する妥当性を有した憲法政策となるのである。

憲法規範と憲法現実との乖離の問題の発端は、確かに政府の解釈改憲にある。しかし、結果的にそれを黙認してきた国民の側にも責任がある。今後、この問題を解決していくためには、憲法制定権者である国民自身が憲法改正問題に対して従来とは異なる姿勢を打ち出さなければならない。その新たな姿勢が、社会を構成する人々が自ら公共的諸問題を解決していくための戦略的経営、すなわち公共経営⁵¹である。

憲法改正問題における公共経営は、まずは本来の規範内容を正確に理解することを出発点とする。9条を例に挙げると、自衛隊の海外派遣が合憲か否かは、本来は自衛隊の合憲性という本質的な問題を抜きにしては論ずることができないにも関わらず⁵²、今や自衛隊が

合憲であるとの前提の下で議論がなされていることが多い。前述の憲法9条の本来の規範内容に鑑みれば、自衛隊は保持することが禁止されている戦力に該当し違憲であると思われる。そうした前提の認識を欠如していると、憲法への意思の前提条件を欠くことになり憲法規範力の概念が曖昧になってしまう—すなわち、憲法規範を憲法現実として実現可能か否かの議論そのものが有意義なものではなくなってしまう恐れがあるのである。そうした事態を避けるためにも、本来の憲法規範をもう一度正確に認識する必要がある。

そして、その規範内容と憲法現実との乖離が深刻であると判断した場合、その状態を解決すべき問題として認識する必要がある。前述の表3からも読み取れるように、日本では憲法9条に関する乖離の問題に対して、解釈で対応する選択肢が最も支持されている。これは乖離の問題および解釈のみでこれに対応してきた歴史が、深刻な問題として捉えられていないことの証左であろう。乖離の問題に対して解釈で対応する憲法政策は規範と現実との乖離を拡大するだけである。従って、憲法改正問題に関する意思形成過程においては、乖離の問題に対して行き過ぎた解釈で対応することを肯定する姿勢から脱却すること求められる。そして、認識した乖離の問題を解決するための意思形成を行う際に、それぞれの位相における公共性を意識することで、こうした憲法政策の形成過程は公共経営の様相を呈し、憲法規範と憲法現実との乖離の問題に対して有意義なものとなる。本論文で提示した公共性を意識した憲法規範力は、意思形成の際の指標となる得るものだと考える。

あらゆる憲法規範は憲法現実との乖離の可能性を内包している。従って、あらゆる条文に関して、顕在化/潜在化を問わず、憲法規範力を指標として憲法規範の実現可能性を常に検討し、実現可能であるならばそのための適切な憲法政策を、もはや憲法規範が実現できないのであれば憲法改正という憲法政策を実行する。こうした公共経営としての憲法政策の形成過程を構築することが求められている。

¹ 規範と現実との関係につき、理念的には、一方の極では規範と現実が完全に合致した状態、もう一方の極では規範が全く守られていない状態を想定できるが、これらの両極端の状態においては、規範の実定制と有効性は消滅してしまうため、その法は形式的には実定法であるが、その実質はもはや実定法とは呼べないのである。また、憲法規範と憲法現実との緊張関係は、憲法の抽象性・政治性・理想性が原因で、質的な面でも規模的な面でも、一般の法の場合に比べて遙かに深刻なものとなりがちである（小林直樹、1963、『日本における憲法動態の分析』、岩波書店、3-5頁）。

² コンラート・ヘッセは「憲法現実(Verfassungswirklichkeit)」という用語につき、「実現された憲法」として捉えており、「憲法違反の現実を憲法現実と称することは、もとより無意識になされることがしばしばであるが、憲法に反する選択であり、実定憲法の考察においては禁じられている」としている(Hesse, K., 1995, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 14Aufl, C.F.Müller, S.19.)。この点、筆者は、ヘッセとは異なり、「憲法現実」という用語を、「『当為』としての憲法規範(Verfassungsnorm)と対置される『存在』」としての意味で用いており、実際には憲法規範に反している

と思われる現実も、「憲法現実」であると表現している。

- ³ 読売新聞(朝刊)、1997年4月6日、1998年4月8日、1999年4月9日、2000年4月15日付。但し、基となったデータでは「大いにある」「多少はある」のところを本論では「ある」、同様に「あまりない」「全くない」のところを「ない」にまとめて表記している。また、2001年以降の調査に関してはこの質問はされておらず、データは存在しない。
- ⁴ 読売新聞(朝刊)、2008年4月8日付。なお、「そうは思わない」と回答したのは19.3%ある。
- ⁵ 読売新聞(朝刊)、1981年5月2日、1986年4月14日、1991年4月9日、1993年4月8日、1994年3月31日、1995年4月6日、1996年4月5日、1997年4月6日、1998年4月8日、1999年4月9日、2000年4月15日、2001年4月5日、2002年4月5日、2003年4月2日、2004年4月2日、2005年4月8日、2006年4月4日、2007年4月6日付、2008年4月8日(わからない/無回答は省略)。
- ⁶ 小林昭三教授はこうした傾向を「憲法の内側からだけの考察」と表現している(小林昭三、1991、『憲法学の方法』、北樹出版、59頁)。
- ⁷ 佐藤立夫、1966、「規範的憲法の問題点」、『早稲田大学政治経済学雑誌』第202号、7頁。
- ⁸ Tocqueville, A., 1888, *Démocratie en Amérique*, tom.1, Calman Lévy, p.174.
なお、トクヴィルはイギリスについては、「議会は立法団体であると同時に憲法制定団体でもある」ため「憲法を変更する権利が議会に認められている」とし、アメリカについては、「特定の形式に従って、予想される一定の場合において、人民の意思によって変えられ得る」としている(Ibid., p.124. なお、傍点は筆者)。今日の多くの成文憲法に組み込まれている憲法改正条項は、ここでトクヴィルが言うところのアメリカにおける憲法改正の理論的系譜に属しているものであろう。なお、フランスにおいても、トクヴィルが憲法を不変の作品と称していた時代とは異なり、現在では改正規定が憲法に組み込まれている。
- ⁹ 佐藤「前掲論文(1966)」、5頁。
- ¹⁰ Loewenstein, K., 1959, *Verfassungslehre*, J.C.B.Mohr, S.13ff.
- ¹¹ Ebenda, S.166.
- ¹² 佐藤立夫、1969、「憲法における規範と現実」、『比較法学』第5号、259頁。
- ¹³ Rosenfeld, M., 1994, “Modern Constitutionalism as Interplay Between Identity and Diversity”, Rosenfeld, M., Ed, *Constitutionalism, Identity, Difference, and Legitimacy: Theoretical Perspectives*, Duke University Press, pp.4-5.
- ¹⁴ Jellinek, G., 1960, *Allgemeine Staatslehre*, H.Gentner, S.3ff. なお、堤口康博、1967、「戦後ドイツにおける「国法」理論と方法論(一)」、『早稲田大学政治経済学雑誌』第203号、58-60頁。
- ¹⁵ Kelsen, H., 1966, *Allgemeine Staatslehre*, M.Gehlen, S.44ff, Carl Schmitt, 1970, *Verfassungslehre*, Duncker & Humblot, S.75f.
- ¹⁶ 堤口康博、1968、「『憲法規範力』の条件 K.Hesse の憲法理論をめぐって」、『早稲田大学政治経済学雑誌』第210・211号、328頁。なお、堤口氏のこの論文は、ヘッセの“die normative Kraft der Verfassung”の紹介・解説に主要部分を置いており、原文の抄訳としての側面も有しているものである。そこで本論においては、憲法規範力について、ヘッセの論文とともに堤口氏の論文も適宜引用させていただく。
- ¹⁷ Hesse, K., 1959, “Die normative Kraft der Verfassung”, *Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart*, Heft222, J.C.B.Mohr, S.8. なお、堤口「前掲論文(1968)」、337頁。
- ¹⁸ Hesse, a.a.O. (1959), S.8.
- ¹⁹ 堤口「前掲論文(1968)」、338頁。
- ²⁰ Hesse, a.a.O. (1959), S.12ff.
- ²¹ Ebenda, S.15.
- ²² Smend, R., 1928, *Verfassung und Verfassungsrecht*, Duncker&Humblot, S.115.
- ²³ Schmitt, C., 1968, *Legalität und Legitimität*, Duncker&Humblot, S.14.
- ²⁴ Weber, M., 1971, “Politik als Beruf”, hrsg. von Winckelmann, J., *Max Weber Gesammelte Politische Schriften*, J.C.B.Mohr, S.507ff. (なお、傍点は筆者)
- ²⁵ Ebenda, S.507.
- ²⁶ フランシス・フクヤマも正統性を「絶対的な意味における正義ではなく、人々の主観的な認識の中に存在する相対的な概念」と捉えている Fukuyama, F., 1992, *The end of history and the last man*, the free press, p.15.)。
- ²⁷ Hesse, a.a.O.(1959), S.11.
- ²⁸ Fukuyama, op.cit., p.15. なお、フクヤマは正統性に関する論を展開する中で、「ヒトラーの権威の正統性というように、不法で残虐な独裁政治においても、正統性は決定的な意味をもつものであるとしている(Ibid., pp.15-16.)。しかし、ナチス政権について今日ではそもそもその正統性は問題にならないと筆者は考える。蓋し、前述の通り、静態的な正当性という基盤の上に動態的な正統性が成り立つと考えれば、ナチス政権は法の支配ないし実質的法治主義の観点から正当性の有無の段階で棄却されるべきだからである。この点につき、ロールズはリベラルな正統性原理を提唱し、自由で平等な全ての市民が、理性的

な判断に基づき受け入れ可能な原理を含んだ憲法に合致した場合に限り正統性を備え得るものであるとしている(Rawls, J., 1996, *Political Liberalism*, Columbia University Press, p.137.)。

- 29 小林(直)『前掲書』、3-5頁。
- 30 片岡寛光、2002、『公共の哲学』、早稲田大学出版部、145-150頁。
- 31 片岡『同前書』、134頁。
- 32 片岡『同前書』、6-12頁。
- 33 林・石田『前掲書』、21-23頁。
- 34 Rosenfeld, op.cit., pp.4-5. なお、石田光義、2003、「21世紀立憲主義展望」、『比較憲法学研究』第15号、5頁。
- 35 Hesse, a.a.O.(1959), S.15.
- 36 Ebenda, S.15ff.
- 37 山脇直司、2004、『公共哲学とは何か』、ちくま新書、223-226頁。
- 38 林・石田『前掲書』、57-61頁、芦部信喜、1992、『憲法学 憲法総論』、有斐閣、269頁。
- 39 Hesse, a.a.O. (1959), S.12ff.
- 40 「昭和29.12.21衆議院予算委員会会議録」、国立国会図書館 HP 国会会議録データベースシステム (<http://kokkai.ndl.go.jp/>)、2008年8月9日確認。
- 41 読売新聞1951年3月26日、1952年2月20日の紙面より。
- 42 読売新聞1954年7月11日の紙面より。
- 43 各年(前掲)の読売新聞の紙面より(わからない/無回答は省略)。
- 44 各年(前掲)の読売新聞の紙面より(わからない/無回答は省略)。
- 45 法を現実の社会に適用する上では法解釈は必要不可欠であり、本選択肢のように「解釈で対応しない」ということは現実には不可能なことである。もっとも、戦後日本では憲法問題に対して「解釈のみ」で対応してきた経緯がある。こうした特殊な事情を考慮すると、「解釈や運用では対応しない」という選択肢は、「『解釈改憲』にも明文改憲にも反対」というニュアンスとして捉える事が妥当であろう。
- 46 Hesse, a.a.O.(1995), S.28. なお、ヘッセは他の指標として、「統一性の原理」、「実務的整合性の原理」、「作用的正当性」、「総合的作用の基準」を挙げているが、これらは「憲法の規範力」に収斂されるものであるとしている(Ebenda,S.26ff.)。
- 47 Ebenda, S.29ff.
- 48 Loewenstein, a.a.O., S.159.
- 49 Hesse, a.a.O.(1959), S.16.
- 50 山脇『前掲書』、224頁。
- 51 片岡寛光、2003、「今なぜ公共経営か?」、『早稲田パブリックマネジメント』第1号、日経BP企画、8頁。
- 52 芦部『前掲書』、280-281頁。

[引用・参考文献]

- [1] 芦部信喜、1992、『憲法学 憲法総論』、有斐閣。
- [2] 石田光義、2003、「21世紀立憲主義展望」、『比較憲法学研究』第15号。
- [3] 片岡寛光、2002、『公共の哲学』、早稲田大学出版部。
- [4] 片岡寛光、2003、「今なぜ公共経営か?」、『早稲田パブリックマネジメント』第1号、日経BP企画。
- [5] 小林昭三、1991、『憲法学の方法』、北樹出版。
- [6] 小林直樹、1963、『日本における憲法動態の分析』、岩波書店。
- [7] 佐藤立夫、1966、「規範的憲法の問題点」、『早稲田大学政治経済学雑誌』第202号。
- [8] 佐藤立夫、1969、「憲法における規範と現実」、『比較法学』第5号。

- [9] 堤口康博、1967、「戦後ドイツにおける「国法」理論と方法論(-)」、『早稲田大学政治経済学雑誌』第203号。
- [10] 堤口康博、1968、「『憲法規範力』の条件 K.Hesse の憲法理論をめぐって」、『早稲田大学政治経済学雑誌』第210・211号。
- [11] 林明博・石田光義、2003、『憲法要論』、敬文堂。
- [12] 山脇直司、2004、『公共哲学とは何か』、ちくま新書。
- [13] Fukuyama, F., 1992, *The end of history and the last man*, the free press.
- [14] Hesse, K., 1959, “Die normative Kraft der Verfassung”, *Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart*, Heft222, J.C.B.Mohr.
- [15] Hesse, K., 1995, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 14Aufl, C.F.Müller.
- [16] Jellinek, G., 1960, *Allgemeine Staatslehre*, H.Gentner.
- [17] Kägi, W., 1945, *Die Verfassung als rechtliche Grundordnung des Staates*, Polygraph.Ver.
- [18] Kelsen, H., 1966, *Allgemeine Staatslehre*, M.Gehlen.
- [19] Loewenstein, K., 1959, *Verfassungslehre*, J.C.B.Mohr.
- [20] Rawls, J., 1996, *Political Liberalism*, Columbia University Press.
- [21] Rosenfeld, M., 1994, “Modern Constitutionalism as Interplay Between Identity and Diversity”, Ed. by Rosenfeld, M., *Constitutionalism, Identity, Difference, and Legitimacy: Theoretical Perspectives*, Duke University Press.
- [22] Schmitt, C., 1968, *Legalität und Legitimität*, Duncker&Humblot.
- [23] Schmitt, C., 1970, *Verfassungslehre*, Duncker & Humblot.
- [24] Smend, R., 1928, *Verfassung und Verfassungsrecht*, Duncker&Humblot.
- [25] Tocqueville, A., 1888, *Démocratie en Amérique*, tom.1, Calman Lévy.
- [26] Weber, M., 1971, “Politik als Beruf”, hrsg. von Winckelmann, J., *Max Weber Gesammelte Politische Schriften*, J.C.B.Mohr.

【参照 URL】 *いずれも、2008年8月9日確認

- [27] 国立国会図書館 HP 国会会議録データベースシステム(<http://kokkai.ndl.go.jp/>)
- [28] 防衛省 HP データベース「防衛白書の検索」(http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_web/)

マニフェスト型事務による公共経営の胎動

開票事務改善から波及した気づきの連鎖

Sign of public management by manifesto
-A chain of notice infect from election returns-

中村 健*

早稲田大学マニフェスト研究所客員研究員

Ken Nakamura

Visting Researcher, Reserch Institute of Manifest,Waseda University

要約

早稲田大学マニフェスト研究所が政策提案したマニフェスト型開票事務の改善は、全国の市区町村へと急速に拡大した。マニ研研究員が講師として参加した都道府県選管が主催の県内市町村選管研修会は2007年7月の参院選までに23府県に及んでいる。

マニフェスト型開票事務は、これまでの事務手法を一新し、開票事務が持つ真の目的を理解し、その目的を達成するために具体的な数値目標や事務手法などを明確に示し、戦略的に実行することが大切な要素である。目標を達成することに視点を置き、そこから事務手法などを考え出すという従来にはなかった発想は、単に開票事務を効率的に処理するだけでなく、現在、多くの自治体が課題としている職員意識の変化、行財政改革、地域経営のあり方等にも共通する視点であることが明らかになった。

そこから、見えてきた事務改善のノウハウをヒントに、広島県三次市では電子決裁事務システムの改善に取り組んだ。4千万円という予算を投資し事務の効率化や保守、さらには地域の情報化を視野に取り組んだ事業であったが思いのほか効果があがっていないことが判った。そこで、マニフェスト型開票事務の経験を応用し、PDCAサイクルを回した。これまでの事務手法は、前例踏襲のうえに担当職員の範疇のみで事務が執られていた。マニフェスト型事務手法により担当職員が自ら考え、これまでの事務手法を改め、組織を巻き込んで取り組みはじめた。そのことが分権時代におけるこれからの役所の姿、すなわち、これまでの役所に見られた担当者と別の職員とが役割を分離した状態の事務運営ではなく、役所を構成している職員同士が協働により新しい価値を生む組織へと変化した。しかし、そこには経営の視点も踏まえた新しい役所の姿はあっても、地域の中における真の役所の役割という視点には未だ到達していない。真の市役所を実現するためには、目的達成のためのマニフェストサイクルを循環させることを積み重ね、その都度、具体的な数値目標を掲げ、一つずつ経験しながら課題を改善していくことしかない。このことが真の公共経営へと繋がっていく。

キーワード：マニフェスト、PDCA、公共経営

Key Word：Manifesto,PDCA,Public Management

* 早稲田大学大学院公共経営研究科専門職学位課程修了

第1章 開票事務改善の意義

第1節 求められる開票事務の在り方

選挙事務の中で、有権者が投じた意思の結果を出す作業が開票事務である。公職選挙法第6条2、地方自治法第1条、同法第2条14、同法第2条15および同法第147条では正確性と公平性だけでなく効率性の確保を開票事務に求めている¹が、これまでの開票事務は特に正確性と公平性に重きをおいてきた。そのため、いくら時間が掛かっても仕方がないという雰囲気すらあった。しかし、法令は効率性や迅速性という経営の視点からも開票事務に取り組む姿勢を求めている。すなわち、前例を踏襲するだけであった選挙管理委員会の職務姿勢は見直されるべきであり、変化が求められている。

わが国に初めて経営学という研究手法を導入したのは東京商科専門学校の上田貞次郎教授であったといわれている²。その上田教授は、「経済上の目的を達するために人と物とを組み合わせると一個の経済的組織をなすときは、そこに経営がある。この経済的組織の指導原則は最少の費用を以って所要の物質的效果に達することという経済上の合理主義であり、経営とはこの合理主義に適合することを務めることである」と述べている³。

このような視点からみると、経営とは目標を立て、そこに向かって物事が効果的に行われることであり、決まったことを機械のように繰り返すのではなく、世の中にこのような価値を提供するという明確な意図を持ち、それを実現する人間の営みであるといえる。したがって、意思、動機、意味の共有がなければ経営は成り立たない。選挙管理委員会が行う開票事務も活動する目的を再確認し、今の状態が目的に対してどの程度の差があるのかを認識しなければならない。その上で、目的を実現するための具体的な目標を設定し、目標達成のために戦略を立て実行するプロセスを確立する必要がある。また、実行後には検証して改善を試みるという過程も重要になる。

このように、開票事務によって何を実現していくのかというビジョンを明確にすることにより、これまでの開票事務へ取り組む視点が変わることから行動様式が見直されることとなる。

第2節 事務手法の変化による効果

第1項 迅速な情報伝達

開票事務の内容を見直すことは、目標を達成するためのプロセスで活動するため、それ以外の無駄な作業や時間は省かれる。このため、開票事務にかかる時間が短縮出来、主権者である住民に選挙結果をすみやかに知らせることができる。これは、公職選挙法第6条²⁴で求められており、選挙事務に携わる者の責務として果たさなければならない。

第2項 100億円以上の経費削減

総務省統計研究所の資料⁵を参考に平均的な職員の給与を割り出し、全国の自治体で開票事務が1時間短縮された場合、どの程度の人件費が削減できるのか試算した⁶。この結果、22時以降の時間帯で1時間開票時間が短縮されると、約11億円の人件費が節減できると想定される。

通常、選挙には衆議院議員選挙、参議院議員選挙、都道府県知事選挙、都道府県議会議員選挙、市区町村長選挙、市区町村議会議員選挙がある（国民審査や農業委員会委員選挙・漁業委員会委員選挙は他の選挙と同日に行われることが多いので除く）。衆議院の任期満了を待たずの解散やその他の緊急を要する特別な場合を除き、首長の任期期間である4年間に行われる選挙回数は6回だとすると、1回につき約11億円の人件費が掛かることから、各選挙において開票事務を1時間短縮すると全国で約66億円の人件費が削減できる。22時以前の時間帯でさらに短縮されたと仮定すると、6回の選挙では9億2千4百万円の予算削減となる⁷。つまり、この予算を会計へ戻し入れすることによって次年度以降に別の行政サービスに使用できる。わずか10分の短縮が財政逼迫の国や地方自治体にとって大きな財源になると見込まれる。

この他にも、開票時間が短縮されることにより開票に携わる職員への人件費以外の財政的メリットも出てくる。都道府県選挙管理委員会職員や総務省職員の人件費、開票作業所以外の行政施設に配置された職員の人件費、開票事務会場となる施設や関係する行政組織の光熱費等の削減、取材記者やカメラマンの負担軽減、選挙結果を本社で待ってデスクワークをしている社員の経費削減や負担軽減にも繋がる。立候補者や選挙事務所に携わったスタッフも早く帰宅できる。また、選挙の熱気で慌ただしくなっていた住宅街でも落ち着きを早く取り戻すことにも繋がる。このように、開票事務が早く終了すると社会全体への負荷を軽減することに繋がり、その削減効果は100億円以上のものになると推測できる。

第3項 職員の負担軽減

実際に事務を行う市町村では、投票事務従事者がそのまま開票事務を行う場合が多い。こうした職員は早朝から深夜までの長時間労働となるため身体的負担も大きい。深夜まで作業が続けば翌日の通常業務への支障も出る。このことから、開票事務を早く終了することは早く帰宅が出来ることとなり職員の負担軽減になる。東京都足立区では、公共交通機関で通勤する職員が大半であるため、公共交通機関が稼働している時間帯に終了することを目指している⁸（一応、送迎用のバスを借り上げている）。どうしても深夜に及ばざるを得ない場合、区役所に宿泊できる用意はしているが、その準備や費用もかかるため、これを回避するためにも出来るだけ早く開票作業を終了するよう心掛けている。

第4項 職員の意識改革

職員の意識改革をテーマに研修会や機構編成をおこなう組織は多いが、他人から与えられるのではなく、自らが体験したことによって気が付くことこそ意識が変化するきっかけになり易い⁹。「考える」という行動は、現状に対して何か疑問を持つということであり、その疑問について掘り下げて、追求していくことになる。つまり、現在の状態に課題を見つけ、改善しようという意識が芽生える。そして、それは到達する目標が存在するからこそ、そこへ辿り着こうとする意識になるのであり、その過程によって、考える行為を繰り返すこととなる。つまり、開票事務の手法を従来の前例踏襲から目標を明確に掲げた達成型へと変えることによって、関係者の意識は変わる。岡本正耿氏は著書の中で「目標が変われば、思考が変わり、対話の仕方が変わり、行動が変わる。すると、成果が変わる」と述べている¹⁰。このような効果が開票事務の迅速化に取り組むことで期待できる。

¹ 公職選挙法第6条2「中央選挙管理会、都道府県の選挙管理委員会及び市町村の選挙管理委員会は、選挙の結果を選挙人に対してすみやかに知らせるように努めなければならない」。地方自治法第1条「この法律は、地方自治の本旨に基いて、地方公共団体の区分並びに地方公共団体の組織及び運営に関する事項の大綱を定め、併せて国と地方公共団体との間の基本的関係を確立することにより、地方公共団体における民主的にして能率的な行政の確保を図るとともに、地方公共団体の健全な発達を保障することを目的とする」。地方自治法第2条14「地方公共団体は、その事務を処理するに当たっては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない」。総務省HP：http://www.soumu.go.jp/menu_04/s_hourei/s_ichiran.html（2008年4月29日情報取得）

² 北川正恭、岡本正耿編著『行政経営改革入門』（生産性出版、2006年）108頁。

³ 上田貞次郎『商工経営』（千倉書房、1925年）38頁。

⁴ 公職選挙法第6条2「中央選挙管理会、都道府県の選挙管理委員会及び市町村の選挙管理委員会は、選挙の結果を選挙人に対してすみやかに知らせるように努めなければならない」。総務省HP：http://www.soumu.go.jp/menu_04/s_hourei/s_ichiran.html（2008年4月29日情報取得）

⁵ 総務省統計研究所HP：<http://www.stat.go.jp/training/toshokan/faq24.htm>（2006年5月10日情報取得）

⁶ ここでは、「21時から開票が始まり23時に終了していた開票作業を1時間短縮して、22時に終了する」ことをモデルの条件にした⁶。多摩市では、115,000人の有権者に対して、240人の職員数が開票事務に従事している⁶。有権者1人あたりに換算すると0.002人の職員数となる。府中市では、156,670人の有権者に対して439人の職員で対応している（2004年度の市長選挙では学生アルバイトを採用しているため、1992年の数値を採用する）⁶ため、多摩市同様の計算式より0.0028。小諸市では、同様に計算すると、有権者一人あたり0.0042人となる⁶。3市を平均すると、有権者一人あたりに配置する職員数は0.003人（a）となる。

つぎに、開票事務に必要な人数を計算する。有権者数は1億327万3,872人（b）であるから⁶、開票作業事務に必要な職員数は（b）×（a）309,822人（c）となる。地方公務員の残業手当は、1時間当たりの超勤手当と休日給手当は所定内の勤務時間あたり、週休日の場合、通常勤務単価は25%増（d）、17時-22時までは給与の35%増し（e）、22時-5時は60%（f）増しになる。

総務省の資料⁶より、市町村（特別区含む）職員の平均給与月額（諸手当月額を除く）を算出すると、指定都市362,370円（43.2歳）、市353,298円（43.3歳）、町村331,506円（42.6歳）、特別区365,542円（43.9歳）となり、これらの額から353,179円（g）となる。現在、1週間の法定労働時間は40時間。月平均4週間とすると、月間160時間（h）。すなわち、ここでの地方公務員の1時間あたりの給与平均は（g）÷（h）2,207円（i）。ここで、（f）より、（i）×1.6から、22時以降の休日・超過勤務手当単価は約3,531円（j）。ゆえに、全国で開票事務時間が1時間短縮されると（j）×（c）＝1,093,981,482円の人件費節約となる。

⁷ 22時までの単価は定額×135%であるため、上記の数値より、仮に10分短縮されると1回の選挙で約1億5千4百万円が削減できる。

⁸ 2006年5月25日、足立区選挙管理委員会での聞き取り調査より。

⁹ 斉藤孝『アイデアを10倍生む考える力』（大和書房、2006年）212頁。

¹⁰ 岡本正耿『経営品質入門』（生産性出版、2003年）72頁。

第2章 全国に拡大した開票事務改善

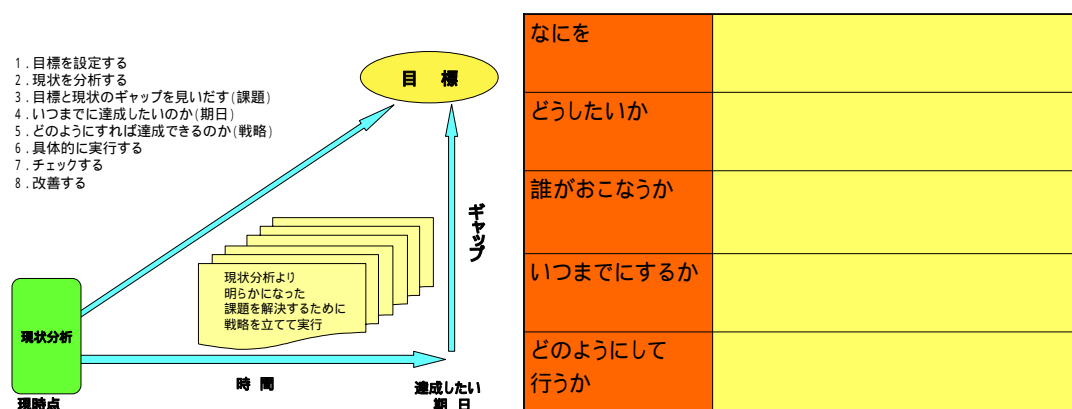
第1節 マニフェスト型開票事務

前例通りに行う開票事務ではなく目標定め達成する開票事務の取り組みについての考え方は、2003年総選挙において地方首長選ではじめて我が国にマニフェストが登場した時¹に遡って考えることが出来る。2003年総選挙において、これまでの抽象的な選挙公約からビジョンを明確に示し、ビジョンを実現するための政策をつくり、その政策を実行するための具体的な内容を示したマニフェストを作成(図2-1)して選挙に臨んだ14人の首長選挙立候補者が登場した²。その時を境に、国政選挙では各政党が、地方の首長選挙では各候補者がマニフェストを作成することが定着した。マニフェストは、ビジョンや政策の実行過程が明らかにされるだけでなく具体的な数値で示されているため事後検証が可能となることが従来の抽象的な公約と比較して大きなメリットといえる³。このため、近年では選挙前の公開討論会にくわえて首長の任期中あるいは任期終了時に行われるマニフェスト検証大会も各地で開催されている⁴。

開票事務の改善についても、具体的な目標設定と実行体制を明らかにするため事後検証が可能となることから、マニフェストの特性を導入していると言える。開票事務の終了時刻を定め、その時間までに事務が正確に終了することを目指して従来の事務手法をゼロから見直し、目標を達成するための組織もしっかりと編成し目標達成へ一丸となって取り組む。すなわち、目標達成型の開票事務はマニフェスト型開票事務と言える。

・図2-1 マニフェストの考え方(概略図)

・図2-2 マニフェストの示し方(概略図)



なにを	
どうしたいか	
誰がおこなうか	
いつまでにするか	
どのようにして行うか	

第2節 マニフェスト型開票事務の手法

マニフェスト型開票事務を提案している早稲田大学マニフェスト研究所⁵の資料をもとに、成果を挙げるための成功要因を整理すると、明確な目標設定、首長のリーダーシップ、思い込みからの脱却、設備改善、全員作業、住民や企業とのコラボレーシ

ョンに分類することができる。

第1項 明確な目標設定

開票事務を終了する目標時間を設定する。目標時間を設定することにより現状と目標とのギャップが見え、目標を達成するための手法（人数、配置、組織構成など）が明らかになる。すなわち、何を（数値目標）いつまでに（期限）いくらで（予算）どのような手法を用いて（工程表）取り組むのかが明らかになると全員で情報共有できる（図2-2）。

第2項 首長のリーダーシップ

公職選挙法第6条の2について首長や選挙管理委員長など組織のトップが認識しなければならない。トップが開票事務を迅速に行う意義を理解しなければ組織として一体感は生まれず改善の意義は減じることになる。すなわち、リーダーの取り組み姿勢が重要となる。

また、目標設定することだけがトップの役割ではない。新しい試みは、考えもしなかった状況を作り出す。首長は選挙管理委員会に丸投げせず、研修会で改善に取り組む意義を自ら説明し職員や関係者に納得感を与えなければならない⁶。職員をはじめとする関係者は、トップの発言や態度の本気度を見ていることを意識しなければならない。

第3項 思い込みからの脱却

通常、職員は他の市町村の開票事務を見る機会はないため、自組織が従前から積み重ねてきた事務手法以外の手法を学ぶ機会はない。こうした閉塞感は「従来とおりで良い」「これが標準だ」という思い込み意識に陥りやすい⁷。思い込みから脱却するためには他団体へベンチマークを行うことが有効だ。しかし、成功した自治体へただ単にベンチマークに行くのではなく、事前に自分は何を学びたいのか目的を明らかにし、ベンチマーク後は成功要因を自分なりに咀嚼して自組織に適した手法を創り出し取り入れることが必要である。

また、文字を多用した難解な開票事務要領は作り直し、職員にとってわかりやすくポイントが理解しやすい要領にしなければならない。全体の流れを図表などで示すことにより、誰もが全体把握、部分把握しやすい内容でなければならない。文字や文章を見やすい表や図に可視化することによって職員同士が事務内容の情報共有を図りやすくなる。

もっとも注意しなければならないのが抵抗勢力である。従来の手法を改めようとする職員からの抵抗や理解を得られない状況に陥る場合がある。担当者は、そのような圧力に屈して情実的な対応をしがちになる。そのため、担当者は目標達成型の事務を目指し、ねばり強く理解が得られるよう努力しなければならないが、同時に組織のリーダーである首長や選挙管理委員長が担当者や担当部署をフォローし、組織全体が同一方向へ進む環境整備に着手しなければならない。

見落としがちになるのが開票開始時刻である。通常、開票開始時刻は余裕を持って設定されるため、準備が整っても公示時刻にならなければ開票事務を始められず待機時間ができる。開示時刻をあらかじめ早く設定しておけば、準備が整い次第、開票事務を開始でき

る。少しでも早く事務が始められることは早く結果が出せる。そのためには投票録が正しく作成され残票との数値が合致していなければならない。また、投票所から開票所までの最短ルートを検索しておき迅速な投票箱送致などの工夫が必要なことも忘れてはならない。

さらに、一連の事務を動画撮影しておくことで事後検証が可能になる。後日、客観的な視点から改善点を見出しやすくなるだけでなくトラブルが発生した場合、確認のツールとなる。

第4項 設備改善

ハード面の改善も必要だ。開披から確定まで票が効率よく流れるには会場レイアウトの再構築が必要となる。迅速に事務が進む自治体は、開披から確定までの導線がほぼ一直線になっているが、遅い自治体では導線がジグザグになっている場合が多い。さらに、立ち作業時の姿勢が前傾では腰に負担が掛かり集中力の低下を招くため、作業に適した高さを測り楽な姿勢で作業ができるよう調整する必要がある。また、作業台どうしの距離が近すぎると作業がしづらく、距離が遠すぎると移動に無駄が発生する。そのため、事前に机と机の距離を計測し適切な配置を心掛けなければならない。机だけでなく椅子にも気を配る必要がある。流れ作業で一人の職員が複数の役割をこなす会場内を移動するため椅子の存在は邪魔になる。なにより、椅子に座って作業している職員の気がゆるむ要因となる。また、開披台の数は増やした方がよい。なぜなら、大きな開披台では台の中央にある票は手が届きにくく非効率であるからだ。開披台を小さく複数にし、何名かの職員で囲めるようにすれば手が届く範囲で行えるため効率が良くなる。しかも、開披台ごとのグループ単位で作業を考えることができチーム意識も醸成しやすい。

小さな道具として、開披時の分類で透明なプラスチック製トレーやイチゴパックを利用することは有効である。候補者ごとに分けやすく、票がバラバラにならない。輪ゴムを付けたり外したりする手間も無くなるため次の作業が行いやすい。また、透明で滑りやすい素材はトレー内がすぐに分かり、票が挟まらないため正確性の確保にも繋がる。

第5項 全員作業

手が空いている職員をつくらずに全員で作業を進めていくためには、職員全員で情報を共有する必要がある。どのように作業していくのか把握していないと次の行動をおこすことができないためだ。そのために小諸市や相馬市では、ビデオを使って先進自治体の取り組みを事前の研修会で職員に見せた。これにより職員が自分達の従来手法との違いに気づいた。違いに気づいた職員は改善を受け入れやすい意識になりやすい。そうした職員をさらに目標達成型へと慣れさせるためには、当日までに少なくとも1回のシミュレーションを行うことが好ましい。シミュレーションすることにより、机上で想定していたことが実際に機能するかどうか確認でき、改善すべき課題も明らかになる。当日までに課題が解決されれば、より成果が挙げやすい環境整備ができる。一つの取り組みで最大の効果を上げるためにはシミュレーションをすることが望ましい。

また、迅速に動けるよう動きやすい格好が好ましい。ワイシャツを着てネクタイや名札を垂れ下げ、スリッパを履いていたら動きにくく迅速な開票事務はできない。作業着を着

用し運動靴を履くなど、動きやすい服装から迅速化ははじまる。服装を従来とは変化させることだけでも、通常と違う雰囲気となり作業に取り組む職員の意識に変化が生まれる。

全員で行う開票事務には、全体の票の流れを把握し職員を誘導する司令塔の存在が不可欠となる。職員は作業に集中しているため、なかなか全体の動きを把握できない。そのため、司令塔役が指示を出し移動をスムーズにする必要がある。

第6項 住民や企業とのコラボレーション

目標を設定し、戦略を立て、それを実行する手法が整備されれば、このことを住民やメディアに対して広報することが望ましい。広報することにより、自らの退路を断ち取り進む意思を強固なものにする。また、メディアとの協力関係を構築する必要がある。例えば、目標設定を90分以内とする場合、中間発表を行う必要はないと考えられるため、これを事前にメディアにも伝え了承を得る努力が必要となる。なぜなら、中間発表のために開票作業が一次ストップするだけでなく候補者ごとの得票結果を揃えるために余計な時間が発生する。また、そうした余計な作業をするためにミスが発生し、最後に票が合わなくなったという事例もあるためだ。従来の行政とメディアとの関係も見直す必要がある。

つぎに、開票時間がかかるのは立会人が一票一票を細かくチェックするからであるという意見が最も多い⁸。そこには、立会人の開票事務内容に対する信頼感が薄いことが考えられる。そこで、立会人に対して開票事務改善の意義を説明し、納得を得て立会人も開票事務の重要な一員であることを認識してもらう必要がある。立会人の信頼を得るためには情報を共有することが大切で当日だけでなく事前に十分な説明が必要となる。加えて、立会人が開票作業中に会場内を自由に歩き自分で作業の様子を確認できる開票作業過程の情報公開が必要だ。また、立会人席の前で疑問票の判定をすることも有効である。作業を全てオープンにして不透明さを排除することにより立会人の信頼性が高まる。特に立会人が時間をかけてチェックするのが疑問票の判定だが、判定係にまわされる票の大半は事前に予測できる記述内容である場合が多い。これらを疑問票にしないためには、わかりやすい判定マニュアルが必要となる。予測できる疑問票を事前にパターン化し、誰が見ても判定できる一覧表にまとめることが事務の迅速化に繋がり、公平性の向上にもなる。また、クレームが発生した場合でもルールに沿って作業をしていることを説明できる。

さらに、疑問票の処理には時間がかかるケースが多いため、その処理は開票事務の終盤ではなく開始直後から行うことが有効となる。作業開始時から発生する疑問票をすみやかに回収し判定係にまわす。審査判定係もすみやかにルールに沿った判断を行い、すみやかに立会人へ回さなければならない。これにより、立会人も時間に余裕を持って票を確認できるだけでなく最後に疑問票の処理を待つという時間が省かれる。

第3節 マニフェスト型開票事務の成果

早稲田大学マニフェスト研究所のこうした提案を取り入れる市区町村が全国で急速に増加し、2007年4月の統一選挙および同年7月の参院選では全国の市町村の多くがマニフェスト型開票事務での改善を導入した⁹。

第1項 2007年参院選分析

早稲田大学マニフェスト研究所は、全国の1973市区町村を対象に調査を行い効率性やスピードなどの項目毎にランキングを作成した¹⁰。その結果、全国平均での時間短縮は前回比マイナス8分に留まったものの、都道府県選管が市町村選管に対し、マニフェスト型開票事務の研修会を開催した場合とそうでない場合とでは、明らかに結果に違いが出ていることが判った。表2-1は早稲田大学マニフェスト研究所の調査結果を基に、全国都道府県の平均時間を算出し、前回(2004年)の数値と比較をしたものであり、所要時間の短縮が大きかった順に並べている。また、色を付けた道府県は早稲田大学マニフェスト研究所の研究員が参加をして研修会を開催した道府県である。

表2-1 全国都道府県における開票所要時間の改善効果ランキング

都道府県	研修実施	2004年	2007年	改善
1	宮崎	4:29	3:27	-62
2	岩手	3:54	3:01	-53
3	群馬	3:18	2:32	-46
4	新潟	4:21	3:44	-37
5	福井	5:06	4:30	-36
6	佐賀	4:55	4:21	-34
7	福島	3:40	3:07	-33
8	宮城	4:41	4:09	-32
9	山梨	4:05	3:34	-31
10	愛知	5:12	4:44	-28
10	三重	4:49	4:21	-28
12	山形	3:52	3:25	-27
12	大分	4:53	4:26	-27
14	鹿児島	4:52	4:31	-21
15	広島	4:54	4:35	-19
16	長野	3:03	2:47	-16
17	北海道	3:21	3:06	-15
17	福岡	4:17	4:02	-15
19	岐阜	4:43	4:29	-14
20	島根	4:13	4:01	-12
21	熊本	3:46	3:35	-11
22	茨城	4:05	3:56	-9
23	鳥取	4:00	3:52	-8
24	静岡	4:22	4:15	-7
24	香川	4:13	4:06	-7
26	山口	4:31	4:26	-5
27	東京	5:11	5:08	-3
28	高知	4:05	4:03	-2
29	奈良	3:11	3:11	0
30	栃木	4:00	4:03	3
30	石川	4:18	4:21	3
30	長崎	4:35	4:38	3
33	秋田	3:18	3:22	4
34	滋賀	4:08	4:13	5
34	沖縄	3:54	3:59	5
36	富山	4:11	4:17	6
36	和歌山	3:54	4:00	6
36	愛媛	4:04	4:10	6
39	青森	3:19	3:26	7
40	埼玉	3:57	4:05	8
40	徳島	4:16	4:24	8
42	岡山	4:02	4:14	12
43	千葉	3:58	4:11	13
44	京都	3:35	3:49	14
45	神奈川	4:04	4:27	23
45	大阪	3:51	4:14	23
47	兵庫	4:20	4:52	32
	全国平均	4:04	3:56	-8

表2-1より、マニフェスト型開票事務の研修会を開催した道府県でより成果があがって

いることが判る。三重県までの上位 11 県中 8 県がそうであった。また、研修会を開催していない県でも市町が独自で研修を行い改善に着手したことで注目され、その影響が県内の他の市町村へ拡大していると考えられる地域も見られる。例えば、山梨県笛吹市、愛知県新城市がそれぞれの県知事選挙の際に改善に取り組み地元メディアで報道された¹¹。

第 2 項 職員意識の変化

2007 年 7 月の参院選で相馬市は、上記ランキングによると所要時間において 1973 市区町村中 1328 位。一人の職員が 1 分間に捌いた票数すなわち効率性のランキングでは 235 位と落ち込んだ。相馬市は 2006 年の県知事選挙を 25 分で結果を出して以来、2007 年 4 月の県議選では 22 分で終了するなど開票事務日本一とまで言われるようになっていた¹²。2007 年参院選前にもシミュレーションを行い、しかも、前回より職員数を 54 人減らして 8 班 84 人体制で臨んだ。今回も相馬市のランキング 1 位は固いと誰もが予想した。

その相馬市が思いもよらない結果になった。開票事務の中心で指揮を執った阿部勝弘主任（当時）によると「立会人の確認作業に時間を要した」とのことだった¹³。事務そのものはスムーズに進んだ。しかし、立会人が票を確認する時点で大幅に時間を要したという。

相馬市は、立会人対策として全国初の疑問票判定係に弁護士を配置するなど先進的に取り組んできた。今回、相馬市自身も自信を持っていた取り組みだけに落胆ぶりは大きいと思われた。ところが阿部氏から帰ってきた言葉は「立会人を納得させることが出来なかった我々に問題があった。つぎは改善します。」であった。問題が発生したら誰かの責任にするのではなく自分達の手法に落ち度がなかったか再確認する。Plan - Do - Check - Action を繰り返す PDCA サイクルを取り入れた事務手法が定着した証だった。従来の事務手法では問題が発生した場合、人や物の責任へ転嫁する事が多かったが、マニフェスト型の事務を導入してからは目標に対して達成できなかった場合、プロセスそのものを見直し、あらゆる角度から検証を行える姿勢へ変化したという¹⁴。

第 3 項 マスメディア報道の変化

開票事務改善の取り組みが新聞記事として取り上げられ始めた 2006 年当初、「スピードアップ」、「効率化」、「迅速化」という文字が見出しには目立っていた¹⁵。小諸市や相馬市が前回比で半分以下の時間で終了したことのインパクトが強く、スピードや効率性ばかりがクローズアップされて報道された。しかし、マニフェスト型開票事務を採用する自治体が増えるにつれ、新聞報道の見出しに変化が見られるようになった。共通のキーワードは「職員の意識改革」だ¹⁶。目標達成型事務を経験することにより従来の前例踏襲型事務へ疑問を持ち始め日常事務の取り組みに変化が現れている内容が取り上げられはじめた。

また、メディア自身の姿勢も変化している。2008 年 4 月 6 日執行された徳島市長選挙の開票事務事前打ち合わせの際、市選管から「中間発表を廃し結果発表のみとする」と説明したときメディア側もすんなり了承した¹⁷。メディアも中間発表をする事務処理に相当の人員と時間を要し、結果として終了時刻を送らせていることを研修会等より学んだ。「従来のメディアは中間発表をしないと明言すれば反発が強かったが意識も大きく変化したよ

うだ」と徳島市選挙管理委員会の高松健次事務局長は話した。

第4項 公共経営の芽生え

相馬市の開票事務を事例とし、公と民の協働から公共性の意識が芽生える過程をみていきたい。従来の職員は選挙管理委員会から与えられた役割だけを果たせばよかった（第1段階）。この時点では、首長も「開票事務は自分の仕事ではなく選挙管理委員会の仕事だ」と考えている。そこにマニフェスト型開票事務手法を導入することによって組織に対し首長が明確な目標を示す。選挙事務の所轄である選挙管理委員会が目標を達成するための工夫に取りかかる。その一つが、リーダー的役割を担う司令塔を配置することであり、その司令塔の役割を果たす者が指揮し、単独で事務を行っていた職員がチームとして連携し始める（第2段階）。第3段階では公務員ではない市民（弁護士と司法書士、立会人）も参加し、開票事務に携わるパートナーとして開票事務の正確性と迅速性の両立を目指した。第4段階では、メディアも協力し、第3段階からさらに協働の輪が拡大した開票事務に取り組むことになる。こうした組織編成の変化を辿ると、第1～第2段階は公務員だけの組織であるが、第3段階では公務員と市民と一緒に取り組むようになる。これが、新しい公共性が生まれる瞬間である。今までの公のみの思想にはなかった公と私の協働が生まれる瞬間でもある。開票事務を正確にかつ迅速に処理するという一つの目標に向かって、それぞれが役割を果たすとき新しい公共性が生まれる瞬間である。開票事務というごく狭い分野での公共性ではあるが、非日常の経験をするにより意識の中に気づきが生まれる。こうした些細な公共性を開票事務のみならず多様な場面で経験するとき、様々な規模の公共性に出くわし、規模の大きな公共性の在り方にやがては繋がっていくのではないが。

取手市は2006年の県議選においてキャノン取手工場に支援を依頼。会場づくりや人員配置等について指導を受けた。その後、その他の行政事務改善でもコラボレーションが始まっている。

1 自治・分権ジャーナリストの会=編著『「三位一体」改革とマニフェストが日本を変える』（公人の友社、2003年）、12頁。

2 同上。

3 早稲田大学マニフェスト研究所HP：<http://www.maniken.jp/faq/index.html>（2008年4月29日に情報取得）。

4 日本青年会議所HP：<http://www.jaycee.or.jp/>（2008年4月29日に情報取得）。

5 早稲田大学マニフェスト研究所HP：<http://www.news.janjan.jp/election/0608/0608140532/1.php>（2008年4月29日に情報取得）。

6 地方自治法第147条。総務省HP：<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S22/S22H0067.html>（2008年4月29日情報取得）。

7 齊藤孝『アイデアを10倍生む考える力』（2006年、大和書房）、86頁。

8 早稲田大学マニフェスト研究所HP：<http://www.news.janjan.jp/election/0611/0611240257/1.php>（2008年4月29日に情報取得）。

9 早稲田大学マニフェスト研究所HP：<http://www.senkyo.janjan.jp/special/innovation.html>（2008年4月21日に情報取得）。

10 早稲田大学マニフェスト研究所HP：http://www.waseda.jp/prj-manifesto/sanngi_inncyouosagaiyou.pdf（2008年4月21日に情報取得）。

11 早稲田大学マニフェスト研究所HP：<http://www.news.janjan.jp/election/0703/0702270753/1.php>（2008年4月21日に情報取得）。

12 福島民友HP：<http://www.minyu-net.com/osusume/07saninsen/news/0711/news2.html>（2008年4月20日に情報取得）。

13 筆者が2007年8月6日にヒアリングしたときの回答。

14 同上。

15 2006年11月14日福島民友2面、同年同日福島民報3面、同年同日朝日新聞福島版36面。

16 2007年4月5日東京新聞。2007年6月10日四国新聞5面。2008年4月15日徳島新聞。

17 筆者が2008年4月9日におこなった徳島市選管職員へのヒアリングより。

第3章 開票事務の応用事例～三次市電子決裁事務改善～

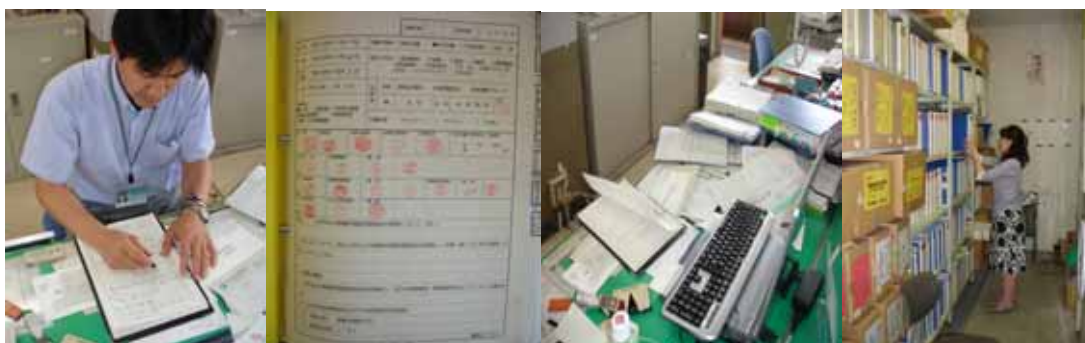
開票事務改善で経験した手法を応用し、選挙管理委員会以外の部署でもマニフェスト型事務改善に取り組み始めた自治体がある。広島県三次市は市町村合併後、市役所内に電子決裁システムを導入したものの、その導入効果を挙げられずにいた。そこで、開票事務改善で経験した改善手法を担当課である総務室が自らの部署に置き換えて改善に取り組んだ。

第1節 電子決裁システム導入の理由

三次市は、2005年からの5年間で「市民発.e-都市みよし」の実現を目的に7分野に電子化を進めていく「三次市情報化推進計画(三次市情報化グランドデザイン)」を掲げ、その中の一つに電子市役所を掲げており2007年4月1日より市役所に電子決裁システムを導入した¹。電子市役所になるメリットとして、文書管理の一元化(情報セキュリティの向上、ペーパーレス化)、情報の共有化・情報公開(情報検索の容易化、市民への情報公開の迅速化)、電子決裁(意思決定の時間短縮、市民の申請などへの迅速な対応)、LGWAN、電子申請への対応(将来、国・県・市町村等との連携)が考えられている²。

写真3-1のとおり、電子決裁を導入する以前の決裁書は、紙に内容を記し関係者のところへ順次回覧され確認印が押されていた。そのため、決裁者が出張や休暇等で不在の場合には決裁が滞った。また、決裁者の多い決裁書は起案から完結するまでに数日を要した。市役所の仕事は全て紙ベースで進められるため、机の上は常に紙であふれ煩雑となり、保存場所も年々スペースの確保が困難となってきた。さらに、市町村合併により決裁書の数も膨大となった。保管場所も旧役所になるため保管場所を知っている職員が限定される。そのため、職員が退職すると過去の決裁書が不明になるのではという不安もあった。このように、決裁書は市が事業等を実施する基となる文書であるにもかかわらず、その重要な文書管理に重大な課題があることが判った³。電子決裁システムは、こうした課題解決にも繋がると期待されている。

・写真3-1 電子決裁システム導入前



第2節 電子決裁システム導入後の成果検証

こうした課題を解決するため、三次市は総額約4千万円を電子決裁化に要している

(2007年7月31日現在) 内訳は表3-1のとおり⁴。

表 3-1 これまでに要した電子決裁システム導入経費

文書管理システム導入経費	21,510,000 円 ⁵
職員操作研修費	12,212,928 円 ⁶
スキャナ購入費(55台)	432,548 円
アプリケーションソフト購入費	4,999,050 円
合計	39,154,526 円 ⁷

システムを導入後、職員が各自のパソコンで決裁文書の作成から回覧、意見交換や完結、保存までが出来るようになった⁸。6月末、職員の反応について調査するため電子決裁の使い勝手等についてアンケートを採った⁹。その結果は、1. 決裁がスピーディーになった、2. 情報を皆で共有できるようになった、3. 文書保管に場所がいらない、4. 決裁を持ち歩かなくてよくなった、5. 机のスペースができた、6. 文書管理が楽になった、と概ね好評だった。写真3-2からも以前の机上より整理整頓できている様子がわかる。また、以前は書類が壁のように高く積み上げられ圧迫感があったが今ではフロア全体が見渡せるようになった。

・写真3-2 電子決裁システム導入後



具体的な成果について、あんしん建設室、みらい都市室、コピー紙について事例を紹介する。

1. 「あんしん建設室」の事例¹⁰

従来は決裁が終了するまでに2~3日要していたものでも現在は1日で終了(早ければ1時間以内で終了)するようになった。特に、所属部署を超えた決裁、市長決裁について簡易なものは早くなった。これを時間コストの視点¹¹で考えると、1つの決裁に要する時間が3日から1日に改善されたため48時間の短縮となり、市民へ行政サービスを提供する時間ロスが改善したと解釈できる。1つの決裁にかかる時間コストも、日給29,826円¹²×2日=59,652円となり、6万円近く削減できた。

2. みらい都市室の事例¹³

従来は、浄化槽設置届出書を手書きで1枚作成するのに約3分かかっていた。電子化後は約1分で作成することが出来るようになった。わずか2分の短縮だが、担当者が1年間に作成する届出書は200枚程度になるため、1年間に出勤する日数¹⁴で見ると1日1件程度の割合で届出書を作成していることになる。その度に約2分間の手間が省けるようになった。これを数値化すると、1年間に約200件の届出書进行处理するため、(3分-1分)×200件÷60分 6.7時間かかっている。すなわち、3,728円¹⁵×6.7 24,978

円となる。年間 24,978 円の時間コストが削減出来、この部分が別の業務に使用できる。

3. コピー用紙の使用枚数の事例¹⁶

電子決裁化メリットの一つにコピー用紙の減少がある。システム導入後と前年の同月を比較すると図 3-2 のとおり。今回の調査ではシステム導入後まだ日数が経過していないこともありデータがシステム導入後の 1 ヶ月分しかなかったため、1 月から 5 月までの数値を採用した。これよりコピー用紙の減少が電子決裁システム導入の効果だと断定することはできないが、長期的視野で考察した場合、三次市全体で取り組んでいる環境対策に加え、今回の電子化により今後ますます紙の使用は減少していく方向であるとみえる。

表 3-2 三次市役所本庁内のコピー用紙使用量

(1月～5月まで)	2006年	2007年	対前年
枚数	624,923枚	496,923枚	20.5%
金額 ¹⁷	299,963円	238,523円	61,440円

それでは、三次市役所全体ではどれほどの効果が出てきているのか。今回の調査期間は短期間¹⁸であり全ての部署を調査することは困難であったため限られた現状のデータを基に数値化を試みた。上記のような事例を基に作業内容等を考慮し、仮に文書管理システム導入により職員一人あたり 1 日「10 分」の文書作成等事務処理にかかる時間が短縮されたと想定して計算した。その場合、三次市役所全体で 1 年間に短縮される時間は、10 分 × 240 日 × 620 人 ÷ 60 分 = 24,800 時間となる。24,800 時間を時間給に換算すると 24,800 時間 × 3,728 円 = 92,454,400 円となるため、約 9,250 万円の時間コストが削減される計算になる。つまり、一人あたり 10 分間の時間短縮が年間約 9250 万円の新しい価値を生み出す可能性があるといえる。

さらに、紙から電子化されることによって保管場所等のスペースも不要になる。ここから生まれてくる価値も見逃せない。スペース削減の効果を数値化する(ここでは支所やその他の公的施設はのぞき、本庁舎の本館と東館のみのスペースを採用し試算した)。本館の面積 2,154 m² + 東館の面積 2,515 m² = 4,669 m² となる¹⁹。ここから三次市役所本庁の総面積の評価額 = 352,976,400 円²⁰。これより、本庁内で勤務する職員 291 人²¹の一人当たりのスペースは 16.0 m² となり、1 人当たりが使用する面積の単価は 1,212,977 円となる。すなわち、各職員が意識をしてスペースを有効に使用することで約 120 万円の価値を今後は活用できることとみることができる。

第 3 節 理論と現実の差

このように、すべてがうまく機能すれば三次市役所の本庁舎だけでも新たに 1 億円相当の価値が生み出せることとなるのだが、6 月末に実施した職員アンケートには電子決裁の導入を好ましく思っている意見の反面、まだ使い方がよくわからない者が多数いることやシステム上の課題が明らかになった²²。このことから、机上の想定では電子決裁システムに約 4 千万円を投資して約 1 億円の効果をあげられるはずが、実際は職員の仕事を複雑

化し、かえって手間がかかってしまっているという問題も発生していた。これでは、1億円の効果どころか投資した4千万円に相当する効果も上がっているのか疑問がうまれる。

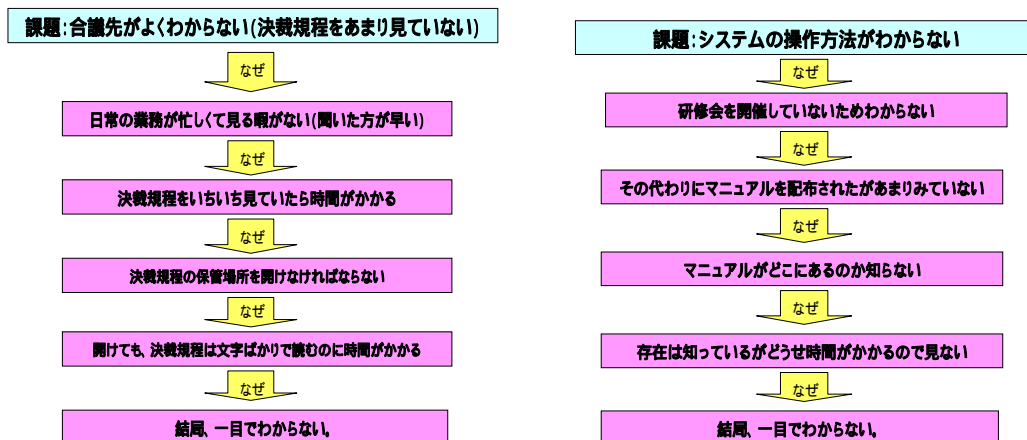
アンケート結果を見た総務室担当者は「使用マニュアルや規程を作成してポータル内で掲載しているのに何故そこを見えてくれないのか」、「職員が規程やマニュアルで確認せずに決裁しているのに驚いた」と感想を述べた。担当者はシステム導入時に忙殺され、職員へ十分な研修や周知が出来ていなかったことは認めながらも、そこをフォローするためにマニュアルや規程を作成し、誰でも閲覧できるよう情報ポータルサイト内に掲示していた²³。しかし、職員の意見には「規程やマニュアルの存在すら知らない」という意見も多数あったことに現場とのギャップが明らかになった。

第4節 マニフェスト型事務改善の導入

担当者は、はじめは労力をかけて作成したマニュアルや規程を職員が見てくれないことへ不満を持っていた。しかし、使い勝手がわからないという意見が多数寄せられたため、なぜこうした意見が出たのか考えた。そこで、マニフェスト型事務改善を導入することとし「職員全員がマニュアルを見ることで総務室への問い合わせがゼロになること」を目標に掲げた。目標を達成するために、アンケート結果をもとに問題点を抽出した。その後、すぐに改善に取りかけられるものと時間がかかるものとを項目別に分類した。その中から、すぐに取りかけられる改善項目として「合議先をわかりやすくする」と「操作方法をわかりやすくする」を取り上げた。また、時間が掛かる改善項目にはシステムのバージョンアップを伴う場合が多く、こちらはシステム契約業者との打ち合わせを要しながら順次進めていくこととした。

これまでの三次市であれば「マニュアルをポータル内に掲載しているので各自で再度確認してください」と再度職員へ一斉連絡をして終わっていたと担当者は話す。しかし、それでは根本的な問題解決にならない。そこで、今回はトヨタ自動車が改善を行う際に用いる手法の5Why²⁴で考えた。出てくる問題に対して5回「なぜ」を繰り返し考えてみると、いずれも「一目でわからない」ことが問題の本質であったことに気がついた(図3-1)。つまり、せっかく作ったマニュアルだったが人目に付かず、見ても複雑すぎて読んでもらえる資料ではなかったのだ。このことから、一目でわかるマニュアルへ改訂することとした。

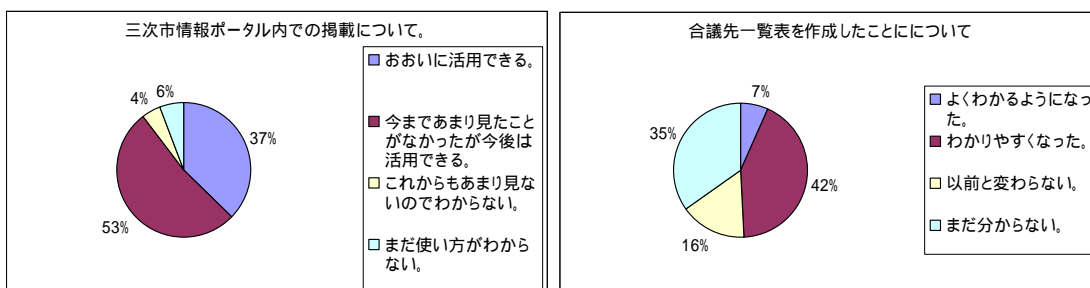
図 3-2 5WHY により問題の本質を求める図



第5節 改善と検証

担当者が作成した従来の規程やマニュアルは、小さな文字が並んだ大容量の文書形式だった。しかし、慌ただしく現場で事務を執る職員にとっては、その都度文章を読む時間は無く一目で判断出来るマニュアルが必要だった。そこで、合議先を一覧表にまとめ、主な項目について決裁者を 印であわらした²⁵。つぎに、操作方法も質問の多かった順に解決方法をまとめた²⁶。さらに、要望の多かったシステム改善についても進捗状況をまとめて職員へ知らせることとした。そして、周知方法にも工夫をした。従来なら一覧表作成した後、総務室から職員へ周知して終わりだが、今回は三次市情報ポータル内へ掲載する前に市長と総務企画部長から決裁事務改善の意義や文書管理システムの有効活用について職員へメッセージを送ってもらった。これにより、職員の改訂版マニュアルへの感心が高まった。市長、総務企画部長の呼びかけのもとに改訂版マニュアルをポータル内に掲載してから1週間後、再び、本庁職員を対象にアンケートを実施した²⁷ (図 3-2)。

・ 図 3-2 改善後の職員アンケートより



「おおいに活用できる」「今まであまり見たことがなかったが今後は活用できる」と回答した職員が90%にのぼった。また、今回は市長や総務部長からも周知してもらったところ、その効果も「自分の目で最後まで確認した」「理解するきっかけになった」を合わせて79%になった。さらに、一覧表を作成したことについても約半数の職員に指示された。

第6節 組織力の向上

改善以前に比して、総務室は契約業者とも定期的に打ち合わせをするようになった。これにより、業者側も三次市の現状を敏感に感じ取ってもらえ対応もより丁寧な対応へと変化してきた。また、電子決裁システム開発を総務室の論理で進めていた内容を改め、今では職員から出された意見の中から優先度の高い順に着手し、使いやすくなるように不具合の調整やバージョンアップに力を入れている。このように、職員の立場に立った改善を心掛ける姿勢へと担当部署の意識が変化した。電子決裁システムのユーザーは市役所の職員。お客様が使いやすいシステムにすることが担当者の務めだという意識に変化したのである。職員にとって使いやすいシステムになったとき、迅速な決裁事務ができ市民への迅速な対応に繋がる。それがコスト面でもファシリティマネジメント面でも効果が上がるのだ。この結果、職員から総務室への問い合わせで初歩的なものは確実に減少し、気がつけば以前のような電話での対応等に割いていた時間が別の業務に使えるようになった。組織としての質が向上し、業務運営の視点が内向きから外向きへと変化した結果だった。

第4章 真の公共経営へ

第1節 マニフェストサイクルの定着

三次市総務室では、開票事務改善の経験からマニフェスト型事務手法を電子決裁事務改善に応用した。システム導入の成果を挙げることを目標に現状把握をおこなったところ、成果を生むどころか「一目でわかりにくい」という課題が明らかになった。この目標と現状とのギャップを埋めるために、従来の文書形式のマニュアルから図表形式のマニュアルへと改めた。そして、総務室からでなく市長から職員へ告知した。トップが姿勢を示すことにより電子決裁事務システムの改善は、総務室だけの課題でなく市役所全体の課題であるというイメージを醸成しやすくなり、改善効果は大きなものとなった(図4-1)。

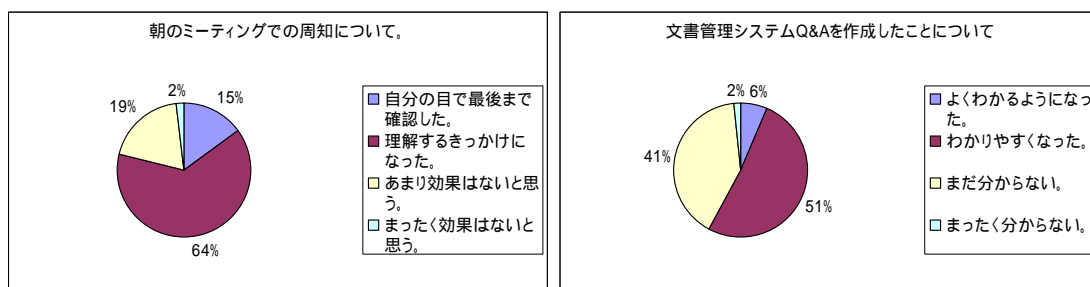
また、今回の検証と改善は電子決裁システム導入後はじめての試みであったが、当初、担当者は「システム導入して未だ3ヶ月。検証はもう少し先で良いのではないか」と考えていた²⁸。しかし、システム導入後はじめておこなったアンケート結果に、担当部署が推進してきた事務手法は否定され、見直す必要を迫られていることに気がついた。

結局、この出来事が引き金となり、担当部署であった総務室はシステム導入効果のチェックを行い、目標から見た改善点を見だし、従来の事務手法にとらわれない画期的な事務手法で改善をおこなった。しかも、改善後直ちに職員の反応をアンケートによりチェックし更なる改善点に取り組み始めた。これこそが、目標を具体的に数値化するからこそ事後検証も可能になるマニフェスト型事務の特徴である。すなわち、計画・実行・検証・改善というマニフェストサイクルが開票事務以外の部署でも事務運営手法として機能した。

失敗を許されない役所仕事は、従来通りに事務処理する手法が確実とされ変化を好まなかった。それゆえ、担当者はこれまで、自らが思考しなくてもよいため思考停止状態であったといえる。ところが、マニフェスト型事務を経験することにより、職員の視点が変化した。在りたい姿すなわち目標から現状を見るように視点が変化したのだ。視点が変化す

れば従来の事務処理手法や組織編成にも疑問を持つようになった。疑問を持つように思考が変化すると行動が変わった。行動が変わると、これまで担当者単独で事務処理するケースが多かった内容でも、組織として事務処理にあたれるようになった。このように、マニフェストによって事務手法が変化し、改善を繰り返すリズムが生まれた。

・図 4-1 改善後の職員アンケートより



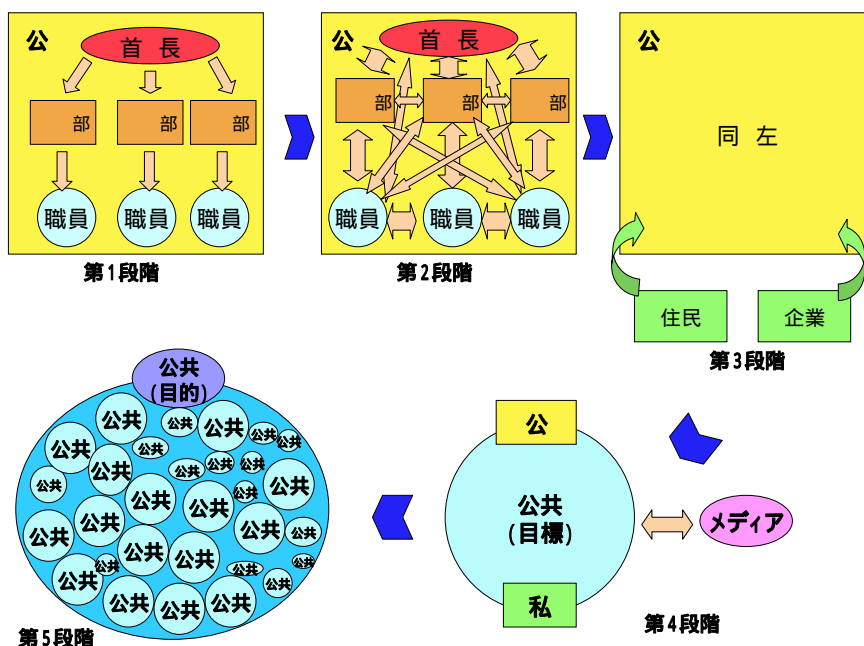
第 2 節 電子化による市役所内の公共経営

不思議なことに、役所内は一つの組織であるにもかかわらず、職員は自分の部署の既得権益を守ることや従来の慣習にとられるあまり、同じ組織の中であって協働という動きはほとんど見られなかった。近年でこそプロジェクトチームによる部課横断がはじまったものの、それまでは強固な縦割り組織を構築していた。先の三次市の場合でも、従来はシステム改善となれば担当者が主に単独で取り組む場合が多かった。

片岡寛光教授は「これまでの政府の行政運営方式を官僚制と呼ぶと、これを改めて、より敏感に民意を反映し、国民への負担を軽減しながら、変動して止まない社会の中で社会のほかの部門や単位と連携、協働しながら着実に社会的ニーズを充足し、新しい価値を創造していくような行政運営方式が狭義の公共経営である」²⁹と述べている。

三次市の決裁事務改善を事例とし、市役所内の協働から公共性の意識が芽生える過程をみていきたい(図 4-2)。第 1 段階では、職員は所属部署の上司から与えられた自分の役割だけを果たせばよい。首長も「この仕事はこの部署」という具合に分けて指示を出す。これまでの三次市は、電子決裁事務の担当者が全て抱え込み、役所内であっても担当者毎あるいは部署毎に縦割りの壁ができていた。第 2 段階では、電子メール等を使用して首長の指示は全職員へ伝わるようになる。逆に職員の意見も市役所内の全職員が把握できる環境にある。これまで縦割り組織でバラバラであった職員が共通の情報を把握することによってチームとして連携しやすくなる環境ができる。三次市の電子決裁事務改善の場合、この第 2 段階にあたる。庁舎内ネットワークを使用して情報を共有し、これまでの縦割りから一気に市役所全体へ改善の取り組みが拡大した。これにより、担当者や担当部署のみで処理をしていた課題について組織の総力を挙げて取り組めた。市役所内によりやく協働が発生した瞬間である。

図 4-2 三次市を例にした公から公共へ、小さな公共から大きな公共への変化イメージ図



第3節 真の公共経営にむけて

三次市は電子決裁システムの改善を通じて効果的な事務手法や職員の意識改革に大きな成果を挙げた。しかし、市役所内での協働がようやく発生した段階に過ぎなかったことが判かる。片岡教授のいう「狭義の公共経営」が営まれた段階であったが、教授は、広義の公共経営とそれを実現するための狭義の公共経営の2つに分け、その2つの公共経営が連動しているとする³⁰。広義の公共経営とは、「社会的存在を共有する人々が、共通する社会的ニーズを充足したり、その他の方法で公共的諸問題を解決するために、公共目的を設定し、実施して、問題の解決を図っていくための集合的営為」であるとする³¹。すなわち、市役所内の改善によって生じた利益は、地域にとっての利益に結びついていかなければならない。図4-2の場合、第3段階以降へ進化していかなければ真の公共経営の実現とはいえない。

第3段階では、公務員ではない市民や企業も参加し、地域に携わるパートナーとして一緒に地域づくりを目指す。第4段階では、メディアもそこに参加し、第3段階からさらに進んだ地域づくりに取り組むことになる。第5段階は、このような小さな公共が種々誕生し、それらが無数に存在しているのが地域であり、一つの自治体であると考えられる。

第1、第2段階は公務員だけの組織だが、これがほとんどの自治体でとられているスタイルである。しかし、今回の三次市の場合、一つの公共体であるはずの市役所内に公共性はなかったのだ。今回の取り組みを通じてようやく市役所が組織として機能を始めた。第3段階になると、公務員と市民と一緒に取り組むようになる。これが、本来の新しい公共性が生まれる瞬間である。従来は、国や自治体が担うという考え方にたっていた³²。こうした今までの公のみの思想にはなかった公と私の協働が生まれる瞬間でもある。同じ地域で生活する者同士が一つの目標に向かって、協働して取り組んでいくことこそ新

しい公共性が生まれる瞬間である。

マニフェスト型開票事務を通じて、公と私との協働による新しい公共を経験した。これまで、公務員は役所という同一組織にしながら、自分の部署以外は、まるで他の組織であるかごとく距離があった。このような認識を持つ職員が開票事務改善を通じてはじめて役所内で公共性を実感したのである。この役所内で本来あるべき公共に職員はようやく気付き始めた。この小さな気付きが役所の中で協働を生み、新しい公共を創り、他の組織との新しい価値の創造へと拡大することとなる。すなわち、マニフェスト型行政事務の実行が公共性を気付かせるツールになったといえる。三次市職員は開票事務の改善で経験をしているにもかかわらず開票事務以外の役所事務においては公共性がなかった。電子決裁事務システム導入の真の目的は、インターネットを通じて市民と市役所、市役所と他団体などがネットワークを構築し、相互に便利な社会を構築することであり迅速な情報伝達が不可欠となる。そのために決裁事務を電子化して効果的な事務処理を求めたのだ。職員はこの目的を理解し、自分の職務が市役所内の職務と連動し、それが地域と連動していることを認識する必要がある。そのことを意識するツールとしてマニフェストという考え方を使用すれば解りやすい。自治体は遙かなる目的の実現のためにある。その目的を達成するために具体的な数値目標を掲げて一つずつ課題に取り組むことが、やがて、真の公共経営を実現可能なものとする。

1 『市民発.e-都市みよし』三次市作成、2005年12月。

2 同上。

3 三次市総務室職員へのヒアリングより（2008年7月4日）。

4 『2006年度三次市一般会計予算書』。（2006年3月、三次市）。

5 業務委託契約書を参照。これに予算書より「文書保存用箱購入費」を含んだ額。

6 546人×2時間×3回×3,728円。3728円は職員の平均時給額（『一般会計予算書 給与明細書 2 一般職（1）総括』を参照。職員手当の内「時間外勤務手当」および「退職手当」は除いている。1年間勤務日数は240日（休日は125日）とし、1日労働時間は8時間で計算した）人数は3回の出席者数の平均値。

7 光熱費等のその他諸経費については省略している。

8 三次市総務室職員へのヒアリングおよび三次市事務文書システムを確認（2007年7月4日）。

9 『事務決済についての課題&提案に対する対応』（2007年7月2日、総務室）より。

10 筆者がおこなった2007年7月6日の「あんしん建設室」担当者へのヒアリングより。

11 546人×2時間×3回×3,728円。3728円は職員の平均時給額（『一般会計予算書 給与明細書 2 一般職（1）総括』を参照。職員手当の内「時間外勤務手当」および「退職手当」は除いている。1年間勤務日数は240日（休日は125日）とし、1日労働時間は8時間で計算した）人数は3回の出席者数の平均値。

12 同上。

13 筆者がおこなった2007年7月6日の「みらい都市室」担当者へのヒアリングより。

14 三次市職務規程より1年間勤務日数は240日（休日は125日）とした。

15 同上。

16 筆者がおこなった2007年7月6日の「会計室」担当者へのヒアリングより。

17 会計室データより、購入単価をA4：1200円（500枚×5冊）、A3：1470円（500枚×3冊）、B5：950円（500枚×5冊）、B4：1825円（500枚×5冊）。これにより、平均額は1361円となるが、使用は大半がA4サイズ的用紙であるため、A4の単価を採用した。

18 三次市と早稲田大学マニフェスト研究所が2007年7月2日～13日までの12日間合同で行った評価検証。

19 三次市建物総合損害共済委託申込承認明細書より。

20 減価償却後残高等が不明のため財政部課税課資産税グループに確認し、「全国地価マップ」<http://www.chikamap.jp/>より市役所本館前の路線価（75,600円/㎡）を参考とした。

21 三次市ホームページで公表している本庁舎内勤務職員数（2007年7月6日現在）。

22 『事務決済についての課題&提案に対する対応』（2007年7月2日、総務室）より。

23 『三次市事務決裁規程』（平成16年4月1日）、『三次市文書取扱規程』（平成19年3月30日）、『三次市文書管理運用マニュアル』。

(平成19年3月19日) 文書・資料等の処理フロー図(収受編)(起案編)(公印申請編) 修正決裁(承認)・差戻しの仕方、決裁ルートの設定の仕方。文書管理システム操作研修テキスト【管理職以上用】。

- 24 若松義人『トヨタ流最強の社員はこう育つ』2003年(成美堂出版)56頁。
- 25 三次市情報ポータル内『三次市事務決済規程』より。
- 26 同上。
- 27 『三次市文書管理システム改善アンケート』7月13日に庁内メールにより企画調整Gより部長・室長・支所長・GM・MTへ送付。実際に文書管理システムの利用者は、本庁465人(市長・副市長2・教育長含む)支所102人の合計567人。今回のアンケート回答権を得た職員は4役を除く部長以下の職員563人、回答数7月25日現在335人(有効回答数334人)。
- 28 筆者がおこなった長田GMへのヒアリングより。2007年7月25日。
- 29 『早稲田パブリックマネジメント第1号』2004年(日経BPムック)10頁。
- 30 同書、10頁。
- 31 同書、10頁。
- 32 松下啓一『新しい公共と自治体』(信山社、2002年)12頁。

・参考文献リスト

- ・吉田善明(1991)、『公職選挙法の解説』、一橋出版。
- ・抱喜久雄・野畑健太郎・吉川智編(2004)『新・初めての憲法』、法律文化社。
- ・松本保美(2003)、『理論とテクノロジーに裏付けられた新しい選挙制度』、木鐸社。
- ・岡本正耿(2003)、『経営品質入門』、生産性出版。
- ・上田貞次郎(1925)『商工経営』、千倉書房。
- ・片岡寛光(2002)、『公共の哲学』、早稲田大学出版部。
- ・片岡寛光(2003)、「公共経営とは何か」『公共経営リサーチ論文シリーズ』、早稲田大学大隈記念大学院公共経営研究科。
- ・松下啓一(2002年)『新しい公共と自治体』、信山社。
- ・ウォルター・リップマン、矢部貞治訳(1957)『公共の哲学』、時事通信社。
- ・奥野信宏(2006)、『公共の役割は何か』、岩波書店。
- ・金澤史男(2006)、「新しい公共空間の形成は実現するか—財政危機下の地方行革」『地域政策 夏季号 No.20 地方行革』、公人の友社。
- ・齋藤純一(2000)『公共性』、岩波書店。
- ・尾林芳匡(2006)、「公務・公共サービスの民営化にどう対抗するか」『自治と住民10月号』、自治体研究社。
- ・小林武、見上崇洋、安本典夫(2005)、『「民」による行政 新たな公共性の再構築』、法律文化社。
- ・加茂利男、大西仁、石田徹、伊藤恭彦(1998)、『現代政治学 新版』、有斐閣。
- ・岸本哲也(2003)、「政策の透明性の増加はなにをもたらすか?」『公共政策研究第3号』、有斐閣。
- ・斉藤孝(2006)『アイデアを10倍生む 考える力』、大和書房。
- ・遠藤功(2005)、『見える化』、ベクトル印刷。
- ・北川正恭(1999)、「情報公開と地方自治」『地域政策研究第8号』、ぎょうせい。
- ・北川正恭(2004)、『生活者起点の「行政革命」』、ぎょうせい。
- ・北川正恭、岡本正耿編著(2006)、『行政経営改革入門』、生産性出版。
- ・熊坂伸子、本吉達也、熊坂義裕(2003)『自治体経営革命 地方から考える市民の責任・首長の使命』、メタモル出版。

- ・若松義人(2003)、『トヨタ流最強の社員はこう育つ』、成美堂出版。
- ・自治分権ジャーナリストの会編著(2003)、『三位一体改革とマニフェストが日本を変える』、公人の友社。
- ・『早稲田パブリックマネジメント第1号』(日経BPムック、2004年)。
- ・井熊均(2003)、「電子自治体の推進には住民の声を反映すべき」『全国自治体のIT戦略 加速する行政の電子化を点検する』、日本経済新聞社・日経産業消費研究所。
- ・稲生信生(2004)、『自治体改革と地方債制度 マーケットとの協働』、学陽書房。
- ・岩本信博(2006)、「市民と行政の約束制度を導入」『月刊地方自治職員研修3月号』、公職研。
- ・FM推進連絡協議会編(2003)、『総解説ファシリティマネジメント』、日本経済新聞社。
- ・北村喜宣(2002)、『政策法務がゆく！ 分権時代における自治体づくりの法政策』、公人の友社。
- ・経営品質協議会(2006)、『経営品質協議会経営革新の基礎 人材育成プログラム』。
- ・経営品質協議会(2006)、『経営品質協議会経営評価の基礎知識 人材育成プログラム』。
- ・C・I・バーナード(1956)、『経営者の役割』、ダイヤモンド社。
- ・ジェフリー・A・クレイムズ(2005)、『ジャック・ウェルチ リーダーシップ4つの条件』、ダイヤモンド社。
- ・ジェフリー・L・セグリン(2004)、『正しいこと』、ダイヤモンド社。
- ・篠原一(2005)、「戦後の地方政治と市民自治」『自治総研VOL.31』、地方自治総合研究所。
- ・シビル・チョウドリ(2001)、『シックスシグマ』、翔泳社。
- ・ジャネル・バーロウ、クラウス・モレル、井口不二男訳(1999)、『苦情という名の贈り物』、生産性出版。
- ・ジョン・P・コッター、黒田由貴子監訳(1999)、『リーダーシップ論』、ダイヤモンド社。
- ・神野直彦(1999)、『地方自治体壊滅』、NTT出版。
- ・総務省統計研究所HP：<http://www.stat.go.jp/training/toshokan/faq24.htm>
- ・早稲田大学マニフェスト研究所HP：<http://www.senkyo.janjan.jp/special/innovation.html>
- ・早稲田大学マニフェスト研究所HP：
<http://www.waseda.jp/prj-manifesto/sanngiinnccyousagaiyou.pdf>
- ・早稲田大学マニフェスト研究所HP：
<http://www.news.janjan.jp/election/0703/0702270753/1.php>
- ・福島民友HP：<http://www.minyu-net.com/osusume/07saninsen/news/0711/news2.html>
- ・産経新聞茨城版 <http://www.sankei.co.jp/chiho/ibaraki/061210/ibr061210001.htm>
- ・自治体情報政策研究所 <http://www.jj-souko.com/localgov/contents/c024.html>
- ・信濃毎日新聞 http://info.shinmai.co.jp/2006chijisen/2006/07/21_001989.html
- ・Japan.internet.com <http://japan.internet.com/public/news/20020320/5.html>
- ・衆議院ホームページ
http://www.shugiin.go.jp/itdb_gian.nsf/html/gian/keika/1DA0D72.htm 2006年12月29日
情報取得。
- ・シンクタンクせとうち総合研究機構のホームページ <http://www.dango.ne.jp/sri/maslow.htm>
- ・総務省ホームページ http://www.soumu.go.jp/menu_04/k_houan.html 2006年12月29日情報取得。
- ・総務省「合併相談コーナー」 <http://www.soumu.go.jp/gapei/>
- ・総務省統計研究所 <http://www.stat.go.jp/training/toshokan/faq24.htm>
- ・日本インターネット新聞社 <http://www.janjan.jp/election/0610/0610160857/1.php>

日本の国鉄地方鉄道対策に関する一考察
地方鉄道の存廃問題における政策の展開過程を中心に
One Consideration on Local Railway Policy of Japanese National Railway
- Focusing on Development of Policy in Continuation and Abolishment of Local Railway -

黄 永 鎮

早稲田大学大学院公共経営研究科博士後期課程

Whang, Young-Jin

The Okumaschool of Public Management, Waseda University

要旨

地方ないし地域の公共交通を担う鉄道事業の廃止は、交通弱者の基本的な移動の権利を奪うのみではなく、その地域での公共交通の全面的な衰退をもたらし、これによって地域社会の存立そのものまで脅かすという性質を有する問題である。国鉄から転換されてきた地方鉄道の問題は国鉄改革の影に隠れて、世間の注目から外れた感があったが、決して終わったわけではなく、むしろ問題は拡大し、複雑な様相を帯びてきたといっても過言ではない。地方鉄道の存廃問題における国鉄地方鉄道対策の本質を解明することによってその根源的な転換への展望を見出すことなしには、国鉄から転換されてきた地方鉄道の存廃問題における根本的な解決は望みえないものと考えられる。従って、本稿は地方鉄道の存廃問題における国鉄地方鉄道対策がどのような考え方あるいは経過によって展開されてきたのかを考察することによって国鉄地方鉄道対策の本質的・中核的な考え方を明らかにしようとしている。一方、分析にあたっては、「廃止表明 存廃協議 存廃決定」という地方鉄道の存廃プロセスを中心に問題の本質へ接近する。さらに国鉄地方鉄道対策の本質的・中核的な考え方を立証する要因を明らかにするために、地方鉄道の存廃問題において重要な事柄である 廃止表明基準、存廃決定の判断、存廃責任と財源措置という3点に焦点を合わせて分析し、その分析を通じて本稿の論点を明らかにしている。

Key Words: 国鉄地方鉄道対策、存廃問題、存廃決定、存廃責任、財源措置

1. はじめに

第2次大戦後、日本国有鉄道が社会・経済的に中枢的な交通手段として日本経済の発展に大きく寄与したと言われており、1987年4月に日本国有鉄道が分割・民営化され、大きな成果をあげたことも否定できないのである。しかし、国鉄から転換されてきた地方鉄道の問題は国鉄改革の影に隠れて、世間の注目から外れた感があったが、決して終わったわけではなく、むしろ問題は拡大し、複雑な様相を帯びてきたといっても過言ではない¹。

その問題点の中で特に注目すべきことは、地方鉄道の存廃問題における重要な事柄である存廃決定の判断、存廃責任と財源措置を地方自治体に転嫁するという考え方によって展開されてきた国鉄地方鉄道対策の問題があげられる。それは国鉄分割・民営化と共に推進されてきたもう一つの国の鉄道政策であり、不採算な国鉄地方鉄道を切り離す政策でもある。

1980年代の国鉄地方鉄道対策が終結されて以後、国は鉄道事業の自由競争を促進し、撤退と新規参入の自由化を目的とする「鉄道事業法の一部を改正する法律」(1999年5月21日、法律

第49号)を制定し、国鉄から転換された多くの第3セクタ - 鉄道は一層規模の縮小あるいは路線廃止の危機にさらされるというこれまでに経験のない重大な局面を迎えることになった²。

その結果、各地域によって公共交通機関の空白状態が生じるという緊迫な事態にもなっている。さらに高齢者や障害者・学生等自動車を自由に使用できない交通弱者にとっては基本的な移動の手段が奪われているのが現状である。このような状況の中で近年、「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」(2007年5月25日、法律第59号)が成立し、地方鉄道の存廃問題について鉄道事業者と地方自治体の話し合いができるように合意過程を法律的に保障している。しかし、同法は存廃問題に限っては、地方自治体の財源措置が十分に行われない限り、廃止せざるを得ないのが現実であり、地方鉄道の廃止に歯止めをかける有効な政策であるとは考えられない。

従って、1980年代の「日本国有鉄道経営再建促進特別措置法」(1980.12.27、法律第111号)によって転換されてきた第3セクタ - 鉄道は、これから本格化するであろう存廃問題への対応策を見出すことは急務であろう。とりわけ鉄道事業者は不採算性を理由に事業の縮小ないしは撤退を検討及び実施する方向にある。これを受けて関連地方自治体等は存続に向けた動きを活発化しているものの、財政負担等の問題により具体的かつ前向きな解決策を見出せていないのが現状である。このような潮流の中で、国鉄から転換されてきた第3セクタ - 鉄道の行方は、さらに深刻な状況に陥り、大きな岐路に立たされていると言えるし、まさに正念場であるとも言える。確かに、地方鉄道の存廃問題は地域公共交通の在り方の根幹に関わる重大な課題に違いない。

国鉄から転換されたきた第3セクタ - 鉄道の存廃問題はその現状、実態をはじめ、様々な問題点が厳しく指摘されている。それにもかかわらず、第3セクタ - 鉄道の存廃問題は少しも改善される様子さえみられないのが現状である。国鉄から転換されてきた第3セクタ - 鉄道の存廃問題は交通政策研究者の関心を呼ぶことになってこれまでに多くの研究³がなされて、その現状、実態をはじめ、様々な問題点が厳しく指摘されている。それにもかかわらず、第3セクタ - 鉄道の存廃問題は少しも改善される様子さえみられないのが現状である。地方鉄道の存廃問題における国鉄地方鉄道対策の本質を解明することによってその根源的な転換への展望を見出すことなしには、国鉄から転換されてきた地方鉄道の存廃問題における根本的な解決は望みえないものと考えられる。

従って、本稿では、地方鉄道の存廃問題における国鉄地方鉄道対策がどのような考え方あるいは経過によって展開されてきたのかを考察することによって国鉄地方鉄道対策の本質的・中核的な考え方を明らかにしようとしている。

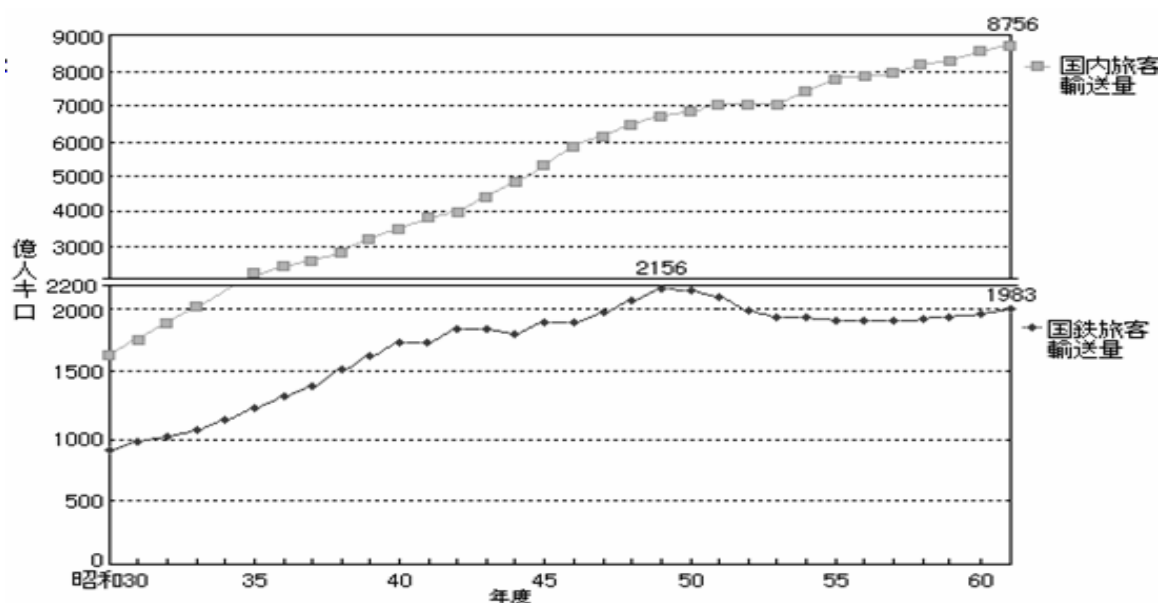
一方、分析にあたっては、「廃止表明 存廃協議 存廃決定」という地方鉄道の存廃プロセスを中心に問題の本質へ接近する。さらに国鉄地方鉄道対策の本質的・中核的な考え方を立証する要因を明らかにするために、地方鉄道の存廃問題において重要な事柄である 廃止表明基準、 存廃決定の判断、 存廃責任と財源措置という3点に焦点を合わせて分析し、その分析を通じて本稿の論点を明らかにしていく。

なお、この国鉄地方鉄道対策の本質的な考え方に接近することによって、第3セクタ - 鉄道の存廃問題が数多くの批判にさらされ、また数多くの問題点の指摘がなされているにもかかわらず、その問題点が一向に改善されず、なぜその鉄道の存廃問題が今日まで議論の対象とされてきているのかを解明できるのではないかと考える。そしてその成果は、地方鉄道の存続、再生を通じて地域社会の健全な維持を展望していくという実践的な意義を有するものと考えられる。

2 . 国鉄の経営悪化と国鉄地方鉄道の問題

国鉄は1949年6月1日に公共企業体として発足した⁴。その後、国鉄は基幹的交通機関として重要な役割を果たしてきた。しかし、1960年代にモ - タリゼ - ションの進展による輸送構造の変化は国鉄の輸送量を急速に低下させることになった。国鉄は1964年に単年度赤字を計上した。それ以後、国鉄の累積赤字、累積債務は急速に増えるが、その構造的な原因の一つが各交通機関の中で占める国鉄輸送分担率の減少であった。その結果、国鉄の旅客輸送の全旅客輸送に占める割合は減ることになった(図2 - 1参照)。

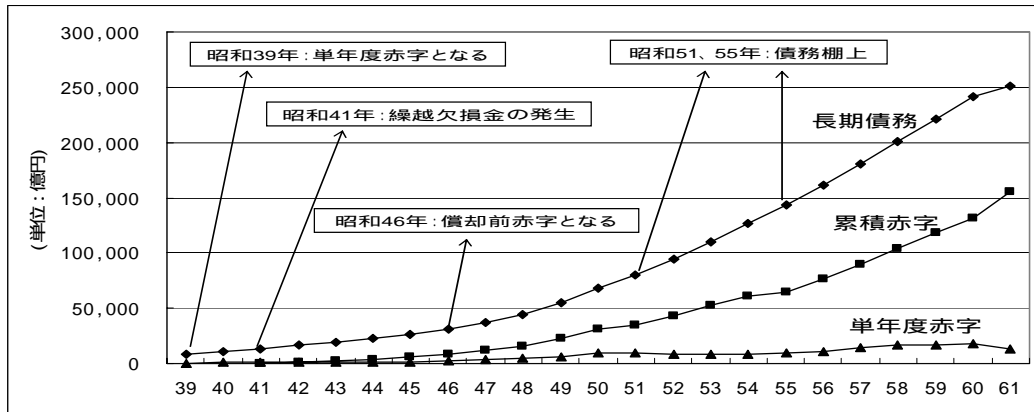
図2 1 国鉄の旅客輸送量の推移



出所：運輸省[1996]『運輸白書』21頁より作成。

国鉄は1964年に単年度赤字を生じて以来、各年度の経営赤字は次第に増加し、国鉄改革前数年間は1兆円を超え、1986年度末の累積赤字は15.5兆円に、長期債務残高は25.1兆円に上る結果となった(図2 - 2参照)。

図2 - 2 国鉄経営悪化の推移



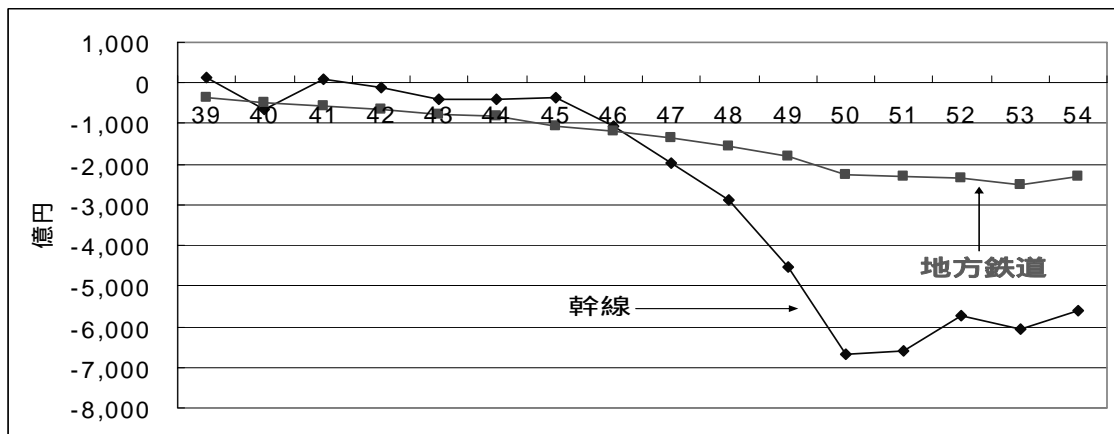
出所：運輸省[1996]『運輸白書』25～26頁及び国鉄地方交通線対策室[1980]『地方交通線対策関係資料』2頁より作成。

このように、1960年代のモ - タリゼ - ション進展による輸送構造の変化は国鉄輸送分担率を低下させると共に、経営を苦しくさせる要因となり、当然、輸送機関市場の中で国鉄はかつての独占的な地位を失ってしまうことになる。

国鉄地方鉄道の損益状況についてはどのような推移をたどっているのでしょうか。

図2 - 3は地方鉄道と幹線鉄道共に、経営悪化になっていくのが分かる。とくに地方鉄道と幹線鉄道は両方1970年度を起点として急に低下していくことになった。この状況は1980年代を経て国鉄民営化されるまで続くことになる。

図2 - 3 幹線鉄道と地方鉄道の赤字推移



出所：運輸省『運輸白書』各年度版より作成。

国鉄は、このような国鉄地方鉄道の経営悪化を乗り越えるために、1969年9月12日に閣議決定された「日本国有鉄道の財政の再建に関する基本方針」に基づく1969年度再建計画(計画期間：1969年 - 1978年度、実績期間：1969年 - 1972年度)から国鉄地方鉄道対策に本格的に取り組むようになる(表2 - 1参照)。

表2 - 1 国鉄再建計画の経緯とその内容

年次 項目	1次 再建計画	中止	2次 再建計画	3次 再建計画	4次 再建計画	
	計画 S44～53年 実績 S44～47年	計画 S47～56年 実績 廃案	計画 S48～57年 実績 S48～50年	計画 S51～52年 実績 S51年	S54～55年	
対策の 基礎	日本国有鉄道の財政の再建に関する基本方針(S44.9.12)	国鉄財政新再建対策要綱(S47.1.11)	日本国有鉄道の財政再建対策について(S48.2.2)	日本国有鉄道再建対策要綱(S50.12.31)	日本国有鉄道の再建対策について(S52.1.20)	日本国有鉄道の再建について(S54.12.29)
地方鉄道 対策	地方鉄道のバスへの転換(2,600キロ)	地方閑散線を5年以内に撤去(3,400キロ) 地元の同意を要する(自民党総務会決議 S47.2.18)	同左	地方鉄道の取り扱いの検討	地方鉄道の経営改善の推進	特定地方交通線83線区の廃止・転換への
関連委員会の 答申・提言	国鉄諮問委員会(S43.9.4)				国鉄地方交通線問題小委員会(S54.1.24)	

出所：行政管理庁行政監察局[1984]『国鉄の現状と問題点』166～167頁より作成。

3 . 国鉄地方鉄道の廃止論の台頭

国鉄は、1950年代後半から地方鉄道対策に取り組んできたが⁵、採算の取れない地方鉄道の廃止という抜本的な方向を打ち出したのは、1966年度において初めて繰越欠損金が発生してからであった。国鉄は国鉄全体の赤字のうち地方鉄道から発生する経営赤字が、国鉄財政悪化の大きな原因であると認識した上で、地方鉄道の問題に対して積極的な改善策が得られるよう、いろいろな審議会の答申を得てそれらの意見に応じた対策を展開してきた。

このような状況の中で、1968年9月4日、国鉄総裁の諮問機関である国鉄諮問委員会は、「『口 - カル線の輸送をいかにするか』についての意見書」で採算の取れない国鉄地方鉄道について、バスへ転換するという形の合理化が適当であるという判断を打ち出したのである。

同意見書は国鉄地方鉄道の対策史上、画期的な意味を有する答申であり、その後の国鉄地方鉄道対策の方向付けに大きな影響を与える内容が含まれていた⁶。国鉄地方鉄道からバスへの転換政策の出発点が公式的にこの「国鉄諮問委員会の提言」から始まったのである。また、同委員会の提言に盛られた多くの意見が国鉄再建法(1980年12月制定)の基本論理にも大きな

影響を与えた。「国鉄諮問委員会の提言」は以下のような内容で、国鉄地方鉄道対策の基本骨子を積極的に提示した⁷。

国鉄全線のうち約13,400キロに対しては、その増強と近代化に努め、当分の間鉄道網に組み入れた約4,800キロについては徹底的な合理化を行う。
残りの約2,600キロについては、バス輸送に委ねることとするが、直ちに切り替えることが困難なものについては、採算可能な運賃の設定又は関係地方公共団体による損失の負担等の措置を取る(傍点筆者)。
新線建設については、国鉄の要望する線区を除いて、すべてバス輸送に切り替えるべきである。

このように同委員会の提言は、「ロ - カル線輸送を行っている鉄道とバスについて、それぞれその建設と運営にかかる費用を計算し、一定量の輸送量の下でどちらが経済的に有利かを比較し、そのうちバスに転換したほうがコスト的に有利な線区について、具体的に転換が可能かどうか各種の条件について調査を行い、最終的に国鉄の線区のうち、83線区、2,600キロの地方鉄道をバスに転換すべきである⁸との提言を行ったのである。また、同委員会は、意見書で地方鉄道を廃止してバスへ転換すべきであると提言しながら、その廃止対象である83線区2,600キロの地方鉄道を具体的に取り上げることになった。正確には同意見書は鉄道として存続すべき線区名を明示しているのに、そこに取り上げられていなかった線が廃止を示唆されたこと⁹になった。

国鉄は、「日本国有鉄道の財政の再建に関する基本方針」(1969年9月、閣議決定)に盛り込まれた「道路輸送への転換が適切な線区は、地域の実情について十分考慮のうえで極力その転換を促進する¹⁰との方針に基づき、第1次再建計画(1969年 - 1978年)の一環として、1969年から83線区の段階的廃止に取り組むこととなった。

同委員会の提言に応じて国鉄は1969年から1972年にかけて地方鉄道のバスへの廃止・転換対策を実行することになった。しかし、バスへの転換について地元との協議を進めた結果、地元国会議員をはじめ、自治体および地域住民の強い反対により、83線区のうち、この時期に廃止された線区は11線区120キロ余りにとどまったのである(表3 - 1参照)。

表3 - 1 「国鉄諮問委員会の提言」(1968.9)によって廃止された路線現況

線名	区間	営業キロ	廃止年月日	備考
幸袋	小竹～二瀬	10.1	1969.12.8	民間バス
	幸袋～伊岐須			
根北	斜里～越川	12.8	1970.12.1	民間バス
唐津	山本～岸岳	4.1	1971.8.20	民間バス
世知原	肥前吉井～世知原	6.7	1971.12.26	民間バス
白ノ浦	佐々～白ノ浦	3.8	1971.12.26	国鉄バス
鍛冶屋原	板野～鍛冶屋原	6.9	1972.1.16	国鉄バス、民間バス
三国	金津～三国港	9.7	1972.3.1	国鉄バス、民間バス
篠山	篠山口～福住	17.6	1972.3.1	国鉄バス
宇品	広島～上大河	2.4	1972.4.1	民間バス

川俣	松川～岩代川俣	12.2	1972.5.14	国鉄バス
札沼	新十津川～石狩沼田	34.9	1972.6.19	国鉄バス
合計	11線	121.2		

出所：日本国有鉄道地方交通線対策室[1987]『地方交通線対策史』106頁及び土居論文[1985]「国鉄赤字ロ・カル線廃止の現局面と問題点()」、『立命館経営学』第23巻第5号、49頁より作成。

この同委員会の提言は、単に地方鉄道を国鉄全体の中で赤字要素としてとらえたのはもちろん、地方鉄道の採算性の限界について論じたこと、また従来意見等に比して、総合的、具体的であっただけに、全国的に大きな反響をよぶこととなった¹¹のである。

以上に見てきたように、「国鉄諮問委員会の提言」(1968年9月)によって、国鉄は戦後、初めて国鉄地方鉄道対策に本格的に取り組むようになったのである。同委員会の提言の性格は国鉄経営悪化の主な原因が採算の取れない地方鉄道にあると認識し、輸送量の少ない地方鉄道のバスへの転換とその維持責任を地方に委ねるのが国鉄経営の改善に繋がるという考え方であったともいえる。その意味で、同委員会の提言は採算の取れない地方鉄道の切り離しを目的にした提言であり、その廃止した地方鉄道の維持責任を地方に委ねようとした対策であったといえる。

4 . 国鉄地方鉄道の廃止論から存続への方向転換

1968年9月に行われた「国鉄諮問委員会の提言」以後、国鉄地方鉄道に対する廃止・転換対策を正反対に転換して存続への方向転換をさせたのは田中角栄の「日本列島改造論」(1972年6月)である。1972年6月、田中首相は、自著「日本列島改造論」の中で、「国鉄の不採算な地方鉄道の撤廃」について以下のように反論したのである¹²。

ふれておかなければならないのは日本国有鉄道の再建と赤字線の撤去問題である。国鉄の累積赤字は1972年3月末で8,100億円に達し、採算悪化の一因である地方の赤字線を撤去せよという議論がますます強まっている。しかし、単位会計でみて国鉄が赤字であったとしても、国鉄は採算と別に大きな使命をもっている。……中略……すべての鉄道が完全にもうかるならば、民間企業にまかせればよい。私企業と同じ物差しで国鉄の赤字を論じ、再建を語るべきではない。都市集中を認めてきた時代においては、赤字の地方線を撤去せよという議論は、一応、説得力があった。しかし工業再配置を通じて全国総合開発を行う時代の地方鉄道については、新しい角度から改めて評価しなおすべきである。……中略……赤字線の撤去によって地域の産業が衰え、人口が都市に流出すれば過密、過疎は一段と激しくなり、その鉄道の赤字額をはるかに超える国家的な損失を招く恐れがある。……中略……しかも農山漁村を走る地方線で生じる赤字は、国鉄の総赤字の約1割にすぎないのである。

このような田中角栄の「日本列島改造論」の構想は、それまでの国鉄地方鉄道対策の基本的な考え方と大きく異なっていたが、その政治的な影響力が大きかったため、国鉄による地方鉄道対策は廃止論から存続への方向転換にならざるを得なかったのである。つまり、田中角栄の「日本列島改造論」の構想と彼の内閣の登場(1972年7月)はそれまでの国鉄地方鉄道の廃止論を180度転換させたものであった。当時の衆議院運輸委員会(1972年9月12日)において、

佐々木秀世運輸大臣、磯崎総裁は要旨次のとおり答弁した¹³。

(運輸大臣)：口 - カル線などというものは地方開発というような大きな意味のもとに建設された路線が多いと私たちは信じておりますので、ただ単に赤字だ黒字だということだけで廃止するとかあるいはこれを撤去するとかというようなことは、建設した当時の意味合いからいたしますと、必ずしもこれが適当でないとは私は判断をいたしておりますので、もう開発の意味、目的が達成した線路はいざ知らず、相当の開発使命がまだ残っているところはやはり国民の御理解をいただいて、赤字路線でありましようとも今後残していかなくちゃならぬ、こういう考え方を持っております。

(国鉄総裁)：これから新しい都市をつくる、あるいは工業再配置をするというような全然私どもが予期しなかったような国家的な要請でもって口 - カル線が生きてくるというケースがありうるのだということが今、いわれておるわけでございますが、もし、そうだとすれば、その限度において私どもは口 - カル線を廃止することはいたしません。しかしながらそれは当然、当分の間大きな赤字を伴います。従ってこれはやはり、いわば別途会計のような形でもって、国鉄の経営の範囲外の問題として、補償なり何なりという措置でもって運営をしていくという考え方でなければいけない。

.....中略.....口 - カル線の問題は、建設、経営の問題は大いにお引き受けいたしますけれども、その財政的問題は別途の問題として処理しなければ将来、いまの2万キロの運営自体が、.....中略.....がたがたになってしまうことが考えられます。

この答弁の中には、田中内閣の閣僚としての立場と国鉄の経営責任者としての立場の違いがにじみ出ており、政治と経営の相克を広く深く世間に印象づけることになった¹⁴。その後、国鉄は、第2次国鉄再建計画(1973年度～1982年度)における不採算な地方鉄道の対策についてそれまでの基本的な原則を変えることとなった。すなわち、すでに鉄道としての特性を失い、しかもバス輸送への転換の諸条件が整っている地方鉄道については、これを推進することとするが、その推進方法については、国会審議をする必要があり、また、新しい国土総合開発計画において地方鉄道の役割が見直されることが予測されたことから、従来の国による地方鉄道の認定とそれに基づく期限つき廃止およびその間の欠損の一部を地元負担という方式を修正し、当該地域の実情、代替交通機関の状況、今後の地域開発計画等について地元と十分協議し、その地元の同意が得られる線区については積極的にバス転換を推進することとなった。結局、こうした田中角栄の「日本列島改造論」の構想は、それまで国鉄が強い意志を持って推進しようとした不採算な地方鉄道のバスへの転換対策(「国鉄諮問委員会の提言」、1968年9月)及び地方閑散線廃止¹⁵(「国鉄財政新再建対策要綱」、1972年1月)の基本的な原則に対して大きな影響を与えることになった。

その後、「日本国有鉄道再建対策要綱」(1975.12.31)において、「赤字口 - カル線の運営は、地域住民の利便と自立経営上の負担の程度とを勘案しつつ、国の積極的な支援のもとに、国鉄の責任においてその取扱いを検討する」¹⁶ことになった。この「日本国有鉄道再建対策要綱」により、国鉄の自立経営上の負担を前提としながら、不採算な地方鉄道の財源措置として、翌年(1976年)から地方鉄道の運営費用の一部を対象とする地方交通線特別交付金172億円が国から補助されることとなったのである(表4 - 1参照)。

表4 - 1 地方交通線特別交付金の推移(単位：億円)

76年	77年	78年	79年	80年	81年	82年	83年	84年	85年	86年
172	276	337	765	1,170	1,264	1,251	1,155	857	698	632

出所：国鉄地方交通線対策室[1980]『地方交通線対策関係資料』16頁、石堂正信[2004]「国鉄における資産形成と財政破綻(第2回)」『運輸と経済』66 - 70頁より作成。

上記の表4 - 1をみると、地方交通線特別交付金は1981年度まで徐々に増えているが、その後、1982年度からは減り始まるのが分かる。その漸減していく最大の原因は1981年7月に行なわれた臨時行政調査会からの「行政改革に関する第1次答申」である。臨時行政調査会は1981年7月10日に「行政改革に関する第1次答申」を提出した。同調査会答申の目的は「増税なき財政再建」であって、「その実施によって、各省庁はもとより国民生活の各分野も、一時的であれ、痛みを受けることは不可避である」¹⁷と提言しながら、国からの支出削減を強く強調したのである。また、同調査会の答申には「日本国有鉄道については、後述の合理化措置をとり、国庫助成を抑制する」¹⁸という内容が盛り込まれて、逆に国の助成削減を図る傾向が次第に明らかになったのである。

5 . 国鉄地方鉄道対策の具体化

1974年2月、自民党の田中角栄政権は崩壊し、それと共に日本列島改造論の構想もそれ以上進まなくなった。一方、1964年度から始まった国鉄の経営赤字は1970年代に入っても減少する傾向は見られずに、その赤字は増え続けてきたのである。そして、不採算な地方鉄道に対する再廃止論が具体化的に展開されるようになった。その本格的な推進体制は運輸大臣の諮問機関である運輸政策審議会に国鉄地方交通線問題小委員会の設置(1976年発足)と共に進められるようになった。同委員会は、1977年1月に中間報告を提出した後、1979年1月、「国鉄口 - カル線問題について」の最終報告が提出された。それは次のような内容で国鉄地方鉄道対策の基本骨子を提示した¹⁹。

基本認識：「日本国有鉄道の再建の基本方針」(1977.12.29閣議了解)の考え方に基づいて、口 - カル線は、「特に効率性の低い分野」であり、「国鉄経営上の負担を越えると認められる構造的欠損について、国民経済的観点を考慮して、公的助成を含む所要の対策を講ずる」べきだとした。

口 - カル線の範囲：特に効率性が低く国鉄の自立経営上の大きな負担となる路線として次の基準に基づき具体的に確定する。

- 能率的経営によっても採算困難な輸送密度の少ない路線(輸送密度8,000人/日を参考とする)
- 特性分野以外の路線

口 - カル線の区分：バス輸送との経済比較による輸送密度等の基準に基づき、次のように区分する。

- 鉄道輸送の方が経済的な路線
- バス輸送への転換が困難な路線

- バス輸送の方が適切な路線

協議会

- 原則として、関係都道府県の区域ごとに、国及び国鉄の関係出先機関、関係地方公共団体、その他の関係者による協議会を組織する。
- 協議会においては、バス輸送か第3セクタ - 等による鉄道存続かの選択を一定期間内に行う。
- 一定期間内に結論が得られなかったときは、国鉄は、その路線をバス輸送に転換する。

援助措置

- バス転換の場合は、バス専用道化を含む道路整備、転換促進および利用者の負担軽減のための措置、バスの欠損補填等を行う。
- 第3セクタ - 化等の場合は、国鉄路線の無償による譲渡・貸付、第3セクタ - 等の欠損補填を行い、国鉄への業務管理の委託を可能とする。

暫定措置：対策が講ぜられるまでの間、特別運賃の設定、所要の助成措置を講じる。

国鉄新線：上記口 - カル線に準じた措置を講じる。

法的措置：対策について速やかにその実施が図られるよう所要の立法上、行政上の措置が講ぜられる必要がある。

上記のように同委員会答申の基本骨子をみると、バス輸送の方が適切であると認められる国鉄地方鉄道は所要の立法上、行政上の措置を得たうえで、バス輸送への転換すべきであると表明したのである。

同委員会の答申は輸送密度の大小に基づいて不採算な地方鉄道を国鉄から切り離して、バスに転換すべきであると提言したという面で見ると、「国鉄諮問委員会の提言」(1968年9月)と同一な考え方であったが、1968年9月の国鉄諮問委員会の提言に比べ、地方鉄道廃止の法的根拠を整える必要性を提言したということで、運輸省の決意表明が強く現れたのである。これは、1968年9月の「国鉄諮問委員会の提言」による83線区の不採算な地方鉄道に対する廃止勧告と双璧をなす総合的な地方鉄道対策であり、これが法制化されれば、地方鉄道対策は、国鉄史上最も大きな革命的とでもいうべき転換期にはいると評価された。

同委員会の答申は、後述するところになるが、1980年に制定される国鉄再建法の基本的な構想に大きな影響与えることになる。その後、国鉄地方鉄道対策の法制化に向けた動きは国鉄再建法の制定まで急速に進められるようになった。

6 . 国鉄再建法の成立と国鉄地方鉄道の廃止・転換推進

6.1 . 国鉄再建法(政府案)の決定

1979年7月2日、国鉄は新しい経営改善計画の基本となる「国鉄再建の基本構想案」を運輸省に提出し、不採算な地方鉄道対策については、所要の立法措置と相まって、1985年度までに輸送密度2,000人未満の路線についてバスへの転換を想定した。運輸省はこれを受け、直ちに法案の本格的な検討に入るようになった。

政府は、国鉄から提出された「国鉄再建の基本構想案」を殆どそのまま受け入れ、1979年12月29日、「日本国有鉄道の再建について」²⁰を閣議決定した。これは運輸政策審議会の国鉄地方交通線問題小委員会の最終報告書(1979年1月)を基本ベ - スとしたものであり、1960年代か

らの国鉄地方鉄道対策の最終・決定版としてこれを法制化しようとするものであった。この国鉄地方鉄道対策の主な骨子は、不採算な地方鉄道については、バスへの転換又は第3セクタ - 鉄道等による鉄道輸送への転換措置を講じ、そして法的措置のために第91回国会に関連の法律案を提出するというものであった²¹。不採算な地方鉄道のバスへの転換とそれに伴う法的措置を目玉にした国鉄再建法案は政調審議会の審議を経て、自民党の総務会審議(1980年2月19日)まで至ることになった。自民党の総務会では、石井部会長の「国政を担う政権政党として国の財政を守るという立場からも放置できない課題であるので英断をもって御承認願いたい」²²との説得をへて、鈴木善幸総務会長が、「1985年度までに民営なみに業務能率を向上させるよう最大限の努力と国鉄の破局的経営状態に鑑み、今回の再建計画が最後の再建機会であり、これを達成しえない場合、残る方策は民営への全面的移管以外にはありえないことを十分認識し、不退転の決意をもってその完遂を期する」²³という最後通牒ともいべき2点の付帯決議案を提案し、全員一致で賛成されることになった。

6.2. 国鉄再建法案の国会審議

1980年2月20日、政府は国鉄再建法案を第91回国会に提出したが、1980年5月16日、大平内閣不信任案成立によって同法案は廃案された。

1980年2月20日、政府は第91回国会に国鉄再建法案を提出し、1980年4月18日衆議院の本会議で、地崎宇三郎運輸大臣は法案の趣旨を説明した。その法案中主たる事項の概略説明の中で、「国鉄地方鉄道対策の事項」について次のように述べている²⁴。

日本国有鉄道経営再建促進特別措置法案につきまして、その趣旨を御説明申し上げます。……中略……本法律案は、この閣議了解の考え方に基づいて、国鉄の再建を促進するためにとるべき特別の措置を定めるものであります。次に、この法律案の概要について御説明申し上げます。……中略……第三に、国鉄の鉄道の営業線のうち地方交通線に関しては、関係行政機関等による特定地方交通線対策協議会を組織し、特定地方交通線を廃止する場合に必要な輸送の確保について協議させることとすること、地方交通線の貸し付け及び譲渡の道を開くこととすること等、地域における輸送の確保に配慮しつつ、バスまたは地方鉄道へ転換するための措置を講ずることとするとともに、地方交通線の運賃設定に当たり、物価安定等に配慮しつつ、収支改善のために特別の配慮を払うこととする。

その後、衆参同時選挙(1980年6月22日)の結果、自民党が圧勝する結果になった。衆参同時選挙の結果、与野党伯仲から自民党安定多数に一転した国会の政治地図のもとで、鈴木首相は、「政局安定、国政推進を図るためには、野党が反対する法案については数による決着もありうる」²⁵との強い意志を示した。その衆参同時選挙後の7月17日第92回特別国会に同法案は再提出され、7月25日に継続審議が議決された後、9月29日に開会された第93回臨時国会で実質的な審議が展開されることとなり、11月4日の衆議院本会議において国鉄再建法案(表6-1参照)は可決された。翌11月5日からは参議院に舞台が移され、附帯決議²⁶が付されたうえで11

月28日の参議院本会議において可決・成立し、同年12月27日に公布、施行された。

この国鉄再建法案の国会審議過程で最大の争点問題になった法律条項は、同法第8条第2項(特定地方交通線の選定基準を政令に委ねる)と同法第10条第3項(特定地方交通線対策協議会での協議期間は2年間とされ、協議が調わない場合、バスへの強制転換が可能)であった²⁷。この関連法律条項に関して国会審議では、「選定基準を政令に白紙委任するのは憲法違反ではないか(同法第8条第2項関連)」、「廃止を前提で行われる見切発車条項は非民主的な国会審議である(同法第10条第3項関連)」²⁸等の意見が出された。

国会審議の展開過程では、それまでの各方面での議論をまとめ、活発な議論が交された。国鉄地方鉄道の存廃問題に関する国会質疑と運輸省・国鉄の答弁の骨子は以下のとおりであった²⁹。

質疑：特定地方交通線のような線区こそ国鉄が維持すべきであり、それを廃止すべきでない、それを廃止するのは公共性の放棄ではないか。特定地方交通線から出ている赤字は国鉄全体のその1割強にすぎない。その前にやるべきこと、つまり赤字の絶対額が多い幹線もしくは貨物部門の経営改善が先ではないか。

答弁：今回の地方交通線対策は地域の足を奪うのではなく、バスへの転換によって公共交通の効率化をはかり、むしろその長期的維持を目的としている。幹線系の場合は、業務量も大きいので赤字の実額は大きい1979年度で収支係数は131であり、この程度ならば徹底した合理化をはかり、増収施策を講ずる等の企業努力により収支均衡させることが可能であるのに対し、地方交通線は輸送量の低落によって鉄道特性を失っている状況にあり、収支改善の回復力がない経営努力の限界を超える赤字である。

表6 - 1 国鉄再建法の概要(1980.12.27公布、法律第111号)

区分	内容	関連法律条項	
地方 鉄道 対策	対象路線	- 政令の基準に基づき決定 ・ 地方交通線 ・ 特定地方交通線(バス輸送の方が適当な線区)	第8条 - 第13条
	転換対策	- 経営改善計画で特定地方交通線ごとに転換の時期を設定(廃止の予定時期、会議開始希望日) - 地方協議会の会議により転換方法を決定(国鉄、関係行政機関、地方公共団体) - 廃止許可の申請(会議開始から2年経過後協議不調、協議成立)	
	営業線の貸付・譲渡	- 地方交通線を地方鉄道業者・第3セクタへ貸付・譲渡	
	転換路線補助	- 市町村等に対する転換交付金の交付 - 転換後のバス・地方鉄道等に対する運営費補助	第18条 - 第26条

出所：松田研一[1984]「国鉄再建対策と地方交通線(2)」地方自治制度研究会『地方自治』ぎょうせい第439号、36頁より作成。

6.3. 国鉄再建法による地方鉄道の廃止・転換推進

1964年に国鉄経営が赤字になって以来、国鉄再建計画は推進されてきたが計画どおりに進まず、いずれも失敗したことから、国鉄再建法は国鉄の営業範囲を大幅に縮小して再建に臨

もうとしており、あとのない再建計画とも言われている。とりわけ、国鉄再建法の“目玉”が地方鉄道対策にあるということは確かであった。国鉄再建法の制定後、特定地方交通線の廃止対象路線を選定する基準を定めた政令「日本国有鉄道経営再建促進特別措置法施行令」(1981年3月11日、政令第25号)が制定されることになった。以下、「特定地方交通線の廃止対象路線を選定する基準」と廃止・転換推進について述べていく。

「国鉄再建法・同法施行令」は基本原則として輸送密度によって地方鉄道の存廃問題を存続あるいは廃止に区分した。輸送密度は1日1キロ当りの輸送人員ということで、営業キロの長さや鉄道の運行本数が異なっても同じ基準で運行成績を比較できるので広く用いられている。特に政治的な関与のしやすい地方鉄道の存廃問題を輸送密度という指標を使用して存廃の基準としたことは、その政治的関与を防ぐ方策であるともいえよう³⁰。

そして輸送密度が4,000人/日・キロ未満でバス転換が可能とされた83線区・3,157キロ(当時の国鉄総延長キロの14%に当る)は、特定地方交通線と名づけられて速やかに廃止するものとされた。表6-2と図6-1はこれらの取扱いを示したものだが、あくまで基本原則であって、廃止対象から除外されたものもある。つまり、輸送密度を基準とした廃止・転換基準には例外条項があり、4,000人未満の輸送密度であっても、以下の条件を満たす地方鉄道は廃止・転換から外されることになった。

- < 廃止・転換から除外される条件 >
- ピーク時の乗客が一方方向1時間1,000人以上
 - 代替輸送道路が未整備
 - 代替輸送道路が積雪のため年間10日以上通行不能
 - 輸送密度1,000人以上でかつ一人平均乗車キロが30キロ以上

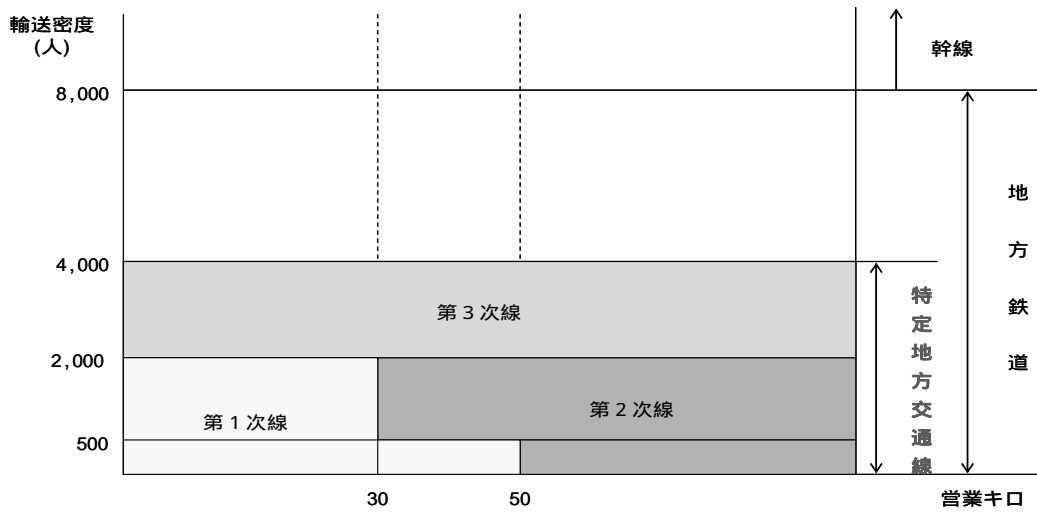
表6-2 「国鉄再建法・同法施行令」における国鉄地方鉄道の取扱い

輸送密度	区分	路線の存廃	
8,000人/日キロ以上	幹線鉄道	採算黒字路線(存続)	
4,000人/日キロkm以上	地方鉄道	採算赤字でもバスより経済的な路線(存続)	
2,000人/日キロ以上		3次選定路線(廃止)	
2,000人/日キロ未満		特定地方交通線	2次選定路線(廃止)
		1次選定基準	- 輸送密度2,000人未満、30キロの行き止まり線 - 輸送密度500人未満 + 50キロ以下

出所：西田健一[1993]「第三セクタ - 鉄道の現状と課題」『運輸と経済』第53巻第12号、10頁より作成。

線区ごとの輸送密度や平均乗車キロといった客観的な数値を用いることで、その後の作業に判断の余地が入り込む可能性をなくしたことは、地方鉄道対策の過去の失敗を考えると重要なポイントであった³¹。

図6 - 1 輸送密度による線区の区分



出所：今城光英[1993]「地方線区経営の現段階と第三セクタ - 鉄道」『運輸と経済』第53巻第12号、4頁より作成。

ここで廃止基準になった輸送密度の根拠についてみると、「鉄道の特性が発揮できない基準がなぜ2,000人であり、4,000人であったのか、その根拠は明らかにされなかったが、1960年代以降に進行した地方私鉄の廃止年度における輸送密度をみると、線区によって相当のばらつきはあるものの、1,000人代での廃止が多いことがわかる。従って、第1次線、第2次線は私鉄とほぼ同じ廃止水準であり、第3次線はそれよりもやや高い水準³²といえよう。また、「おそらく鉄道の輸送コストを輸送量ごとにバスのそれと比較して算出したのだろう。しかし地方私鉄の中には、輸送密度4,000人以下でも必死に営業を続けている例は少なくない。もちろんその場合、徹底した合理化、多角経営、運賃水準の高さといった、国鉄との経営上の差異を見逃すことはできない³³」のである。

運輸省は、国鉄により選定承認申請された路線について、関係都道府県知事の意見を聞いた後に承認することになった。同法は路線廃止後の輸送について協議する特定地方交通線対策協議会の設置、設置後2年という期間を経過して協議が調わない場合に、国鉄は廃止の許可申請をするものとしていた。すなわち、一旦、協議会が開かれれば最終的には必ず廃止・転換される仕組みとなっていた。

廃止・転換の実施と共に、財政助成の措置も行われた。廃止・転換を順調に推進するために、営業1キロ当たり3,000万円(公団地方新線の場合は1,000万円)を上限とする転換交付金が国から措置された。さらに転換後の鉄道事業の運営から生じる欠損について、営業開始後5年間に限って国は欠損の50%の補助を行うとされた(表6 - 3参照)。ただ、バスに転換された場合には、営業開始後5年間は欠損の100%を補助することとされた。このバスと鉄道の補助の差は、バス転換が基本原則であったことに由来する。

表6 - 3 廃止・転換等に対する財源助成措置

区分	転換時		開業後
	転換交付金	鉄道設備	赤字補填
特定地方交通線	上限3,000万円/キ口	線路・駅等の運営に不可欠な施設を無償貸与・譲渡	開業後5年間に限って5割補助

出所：青木栄一[1989]「特定地方交通線転換の地域論的意義」『運輸と経済』第49巻第10号、18頁より。

そして、上記のような基準によって特定地方交通線に指定された83線、3,157.2キ口(約3,160キ口)は、バス転換(45線区1,846.5キ口)及び第3セクタ - 鉄道等転換(38線区1,310.7キ口)とされて、3次にわたって廃止・転換されることになった。

なお、国鉄地方鉄道対策は「国鉄再建法」に基づいて実施され、廃止・転換路線83線の中で、バス転換への転換が45線、第3セクタ - 鉄道等への転換が38線になったのである(表6 - 4参照)。

表6 - 4 特定地方交通線の廃止・転換状況

区分	選定路線数	バス転換	鉄道転換		
			路線数	3セク鉄道	民鉄
第1次線	40線	22線	18線	14社	2社
第2次線	31線	20線	11線	11社	
第3次線	12線	3線	9線	7社	
小計	83線	45線	38線	31社	2社
地方新線			6線	6社	
合計			37社		2社

出所：西田健一[1993]「第三セクタ - 鉄道の現状と課題」『運輸と経済』第53巻第12号、10頁より作成。

7. 結び

以上、本稿の研究目的である地方鉄道の存廃問題における国鉄地方鉄道対策の本質的・中核的な考え方を明らかにするために、国鉄地方鉄道対策がどのような考え方あるいは経過によって展開されてきたのかを中心に考察してきた。

その国鉄地方鉄道対策の展開過程として、1968年の「国鉄諮問委員会の提言」、1979年の「国鉄地方交通線問題小委員会の答申」、及び1980年の「国鉄再建法」制定と地方鉄道の廃止・転換という三つの大きなエポックを捉え、関連一次資料分析と関連記述統計分析を試みてきた。

ここでは、この時期における国鉄地方鉄道の廃止論の台頭、国鉄地方鉄道の廃止論から存続への一時的転換、国鉄地方鉄道対策の具体化、及び国鉄再建法の成立と国鉄地方鉄道の廃止・転換推進という四つの論点を区別し、考察を試みてきた。

さらに地方鉄道の存廃問題における国鉄地方鉄道対策の本質的・中核的な考え方を立証する要因を明らかにするために、地方鉄道の存廃問題において重要な事柄である 廃止表明基準、 存廃決定の判断、 存廃責任と財源措置という3点に焦点を合わせて分析し、その分

析を通じて本稿の論点を明らかにしてきた。

その分析結果、鉄道事業者による廃止表明基準では、国からいくらかの条件付きの財源措置を考慮にいれた採算性中心の方針の下で、鉄道事業者によって廃止表明できるようなあり方を一貫させてきたということ、存廃決定の判断では、その存廃の最終的な決定は鉄道事業者と地方自治体によって判断すべきであるということ、そして存廃責任と財源措置では、廃止表明のあった路線を存続させるのであれば、地方自治体は自らの責任でそれを可能にする財源措置をすべきであるということが地方鉄道の存廃問題における国鉄地方鉄道対策の本質的・中核的な考え方であるということを示した(表7-1参照)。

表7-1 国鉄地方鉄道対策の主な流れとその基本的な考え方

区分	国鉄諮問委員会の提言 (国鉄の提言)	国鉄地方交通線問題 小委員会の答申 (運輸省の答申)	国鉄再建法と 同法施行令の制定
年月	1968年9月	1979年1月	1980年12月(法制定) 1981年3月(施行令制定)
展開性格	対策始動	対策に拍車	対策完了
廃止背景	<ul style="list-style-type: none"> - 国鉄全体の経営悪化 - 輸送密度の大・小 - 収支均衡が見込めない地方鉄道はバスへの廃止・転換すべき 		
転換形態	鉄道 バス	鉄道 バス 鉄道 第3セクタ - 鉄道	鉄道 バス 鉄道 第3セクタ - 鉄道
推進結果	<ul style="list-style-type: none"> - 計画 ・ 83線、2,600キ口廃止 - 結果 ・ 11線区120キ口廃止 	<ul style="list-style-type: none"> - 地方鉄道廃止の法的根拠を整える必要性を提言し、 - 国鉄再建法の成立に直接的な影響を与える 	<ul style="list-style-type: none"> - 特定地方交通線83線が廃止・転換の対象に選定される ・ 第3セクタ - 鉄道等への転換：38線 ・ バスへの転換：45線
廃止表明基準	<ul style="list-style-type: none"> - この提言により、戦後、初めて地方鉄道対策に本格的に取り組むようになり、 - 地方鉄道からバスへの転換政策の出発点が公式的にこの「国鉄諮問委員会の提言」から始まる 		
存廃決定の判断	<ul style="list-style-type: none"> - その後の地方鉄道対策の方向付けに大きな影響を与える - 同委員会の提言に盛られた基本的な考え方が「国鉄地方交通線問題小委員会の答申」(1979年)と国鉄再建法(1980年)の基本論理に大きな影響を与える 		
存廃責任と財源措置	<p>国からいくらかの条件付きの財源措置を考慮に入れた採算性中心の方針の下で、鉄道事業者によって廃止表明ができるようなあり方を一貫させる</p> <p>存廃の最終的な決定は鉄道事業者と地方自治体によって判断すべきである</p> <p>廃止表明のあった路線を存続させるのであれば、地方自治体は自らの責任でそれを可能にする財源措置をすべきである</p>		

国鉄から転換されてきた第3セクタ - 鉄道は、これまでその特徴である安全性や信頼性の面で優れた公共交通機関として、サービスを提供するそれぞれの地域において、重要な役割を担ってきた。またその一部については、地方都市における基幹的な交通手段として、あるいは新幹線などの幹線ネットワークの接続路線として、地域生活の基盤を支えてきた。今後、環境、福祉、安全などの視点から、これらの地方鉄道は、公共交通機関としてより一層重要な存在になると考えられる。

しかしながら、少子高齢化の問題、あるいは特に地方部において進んでいる過疎化の問題など、近年の地方鉄道を取り巻く環境は大変厳しくなっており、路線が廃止される例も見られる。そして実際に路線が廃止された地域では、高齢者や通学者などの自家用車を利用できない、いわゆる「交通弱者」と呼ばれる人々の移動が制約されたり、鉄道利用者の自家用車などへの転移に伴う道路混雑の悪化など様々な問題が発生している。

今後、この地方鉄道の社会的な価値がその鉄道を維持する費用より上回る限り、地方鉄道を維持・存続していく十分な意義があるという認識の下で、鉄道を維持させる責任だけを地方に委ねるのではなく、それに見合う財源も同時に伴うべきであるという方向に向かって、その国の鉄道政策の見直しが求められているのではないだろうか。

今後の課題であるべき国と地方の財源措置の問題は、多くの人々が納得できるような費用便益測定の確立、国と地方の財源負担の比率、税金の使い方等様々な問題を乗り越えなければならぬと思う。ただ、国鉄から転換されてきた第3セクタ - 鉄道の存廃問題における国と地方の財源分担の具体的な研究は今後の課題として研究を進めていきたい。

注

- ¹ 青木栄一[2004]「21世紀の地方交通線問題を考える」『鉄道ジャーナル』第38巻第8号、50頁。
- ² 国鉄から転換されてきた地方鉄道の廃止された路線は、以下の通りである。
弘南鉄道(1998.4.1、廃止)、下北交通(2001.4.1、廃止)、のと鉄道(2005.4.1、廃止)、高千穂鉄道(2005.12.20、廃止)、北海道ちほく高原鉄道(2006.4.21、廃止)、神岡鉄道(2006.12.1、廃止)、三木鉄道(2008.4.1、廃止)。
- ³ これらの具体的な研究としては以下の文献が挙げられる。今城光英[1993]「地方線区経営の現段階と第3セクタ - 」『運輸と経済』第53巻第12号、上岡直見[2006]「地域公共交通をめぐる新しい動き」『環境自治体白書2006年版』環境自治体会議環境政策研究所、鈴木文彦「第3セクタ - 鉄道自立への課題」『鉄道ジャーナル』(第33巻第8号、1999年8月)、佐々木弘・正司健一「第三セクタ - 鉄道の経営」『運輸と経済』(第55巻第4号、1995年4月)、佐藤信之「国の地方鉄道施策に対する方向性」『運輸と経済』(第64巻第10号、2004年)、加藤新一「社会的共通資本としての地域的公共交通と地方主権」『東京大学社会科学研究所研究シリーズ』(第15号、2004年3月)、安藤陽「第3セクタ - 鉄道」の成立と展開『社会科学論集』(埼玉大学経済研究室、第70号、1990年2月)、青木栄一「特定地方交通線転換の地域論的意義」『運輸と経済』(第49巻第10号、1989年10月)、特集「公共交通は赤字ではいけないか」『月刊自治研』2005年9月号。浅井康次[2004]『口 - カル線に明日はあるか』交通新聞社、内橋克人[1981]「赤字線廃止は国鉄を救わない」『文芸春秋』9月、大谷健[1978]『国鉄は生き残れるか』産業能率短期大学出版部、香川正俊[2000]『第3セクタ - 鉄道と地域振興』成山堂書店、香川正俊[2002]『第3セクタ - 鉄道』成山堂書店、交通権学会編[1999]『交通権憲章』日本経済評論社、鉄道まちづくり会議編[2004]『どうする？鉄道の未来』緑風出版、土居靖範[2007]『交通政策の未来戦略』文理閣、山田徳彦[2001]『鉄道改革の経済学』成文堂。
- ⁴ 日本国有鉄道の設立目的に関して、日本国有鉄道法(1948年12月20日、法律256号)第1条にその設立目的について以下のように定められている。
第1条(目的) 国が国有鉄道事業特別会計をもつて経営している鉄道事業その他一切の事業を経営し、能率的な運営により、これを発展せしめ、もつて公共の福祉を増進することを目的として、ここに日本国有鉄道を設立する。
- ⁵ この時期において地方鉄道への提言は、国鉄経営調査会答申(1956.1)、国鉄諮問委員会意見書1960.9)、交通基本問題懇談会答申(1964.3)、国鉄基本問題懇談会意見書(1964.11)、国鉄監査報告書(1967)があげられる。これらの各種審議会等の主な意見を整理してみると以下の通りである。
「新線建設は収支のバランスがとれないばかりでなく、その財源について問題があり、また利子負担も増加して経営収支の赤字を増加させるきらいがある。一部には国鉄の公共性からみて新線建設を続行せしむべしとの意見があるが、少なくとも国鉄財政の苦しい今日では経営が立ち直るまでの当分の間これを中止するのが適当である」(「国鉄経営調査会答申」1956年1月)。「現在採算割れである路線に関しては、特にその程度のひどいものについて、特別運賃の設定、……中略……採算割れの新線建設については、政府はその建設を中止するための措置をとるか、またはその建設費を負担し、かつ建設後における経営費の欠損を補償すること」(「国鉄諮問委員会意見書」1960年9月)。「地方の鉄道新線については、そのほとんどが赤字であり、将来鉄道経営に大きな負担となることが予想されるので、国策の見地から真に必要なものを除き、その建設は絶対にこれを慎むべきであり、……中略……道路建設との慎重な比較検討のうえ決定されるべきである。さらにこの場合、これが将来とも国鉄経営の負担にならないよう十分な配慮が望ましい」(「交通基本問題調査会答申」1964年3月)。「いわゆる閑散線区については、……中略……なお一層の合理化を推進する必要がある」(「国鉄基本問題懇談会意見書」1964年11月)。
- ⁶ この「国鉄諮問委員会の提言」(1968年9月4日)によって、戦後、初めて地方鉄道対策に本格的に取り組みむようになる。そこでは国鉄経営悪化の主な原因が地方鉄道にあると認識し、地方鉄道のバスへの転換が国鉄経営の改善に繋がるという考え方であった。
- ⁷ 運輸振興協会[1990]『特定地方交通線対策の記録』5頁。
- ⁸ 所沢熙夫[1976]「国鉄経営からみた口 - カル線問題」『鉄道ジャーナル』第10巻第7号、31頁。
- ⁹ 運輸政策研究機構編[2000]『日本国有鉄道民営化に至る15年』成山堂書店、184頁。
- ¹⁰ 運輸省[1969]「日本国有鉄道の財政の再建に関する基本方針」9月12日、閣議決定、5頁。
- ¹¹ 朝日新聞(1968年9月6日)は、次のように述べている。「国鉄総裁の諮問機関である国鉄諮問委員会は、1968年9月4日「赤字線のうち83線区約2,600キロを廃止し、自動車輸送に切替えるべきである」という趣旨の意見書を、石田総裁に提出した。赤字線の廃止は、かねてからの懸案であるが、その実行はきわめてむずかしい問題である。この諮問委の意見書が発表されるや、早くも各地で廃止反対の動きが出ており、今後のはげしい抵抗が予想されるのである。しかし、諮問委員会が打ち出した各線区の廃止が妥当か、どうかはともかく、基本的には、赤字線廃止の方向で国鉄運営の健全化を図るべきが当然であろう。……中略……したがって、廃止に当たっては地元の交通事情、将来性を十分検討する必要がある。もし、国鉄の財政事情がそれを許さないというなら、採算に見合った運賃に改正するとか、地元市町村、あるいは国がそれを負担するようにすべきであろう。国鉄は、公共的サービス機関としての使命を負っているのだから、

一方的に廃止することなく、できるだけ、地元の理解を得たうえで決めるべきである。

¹² 田中角栄[1972]『日本列島改造論』日刊工業新聞社、122～123頁。

¹³ 「第69回国会衆議院運輸委員会会議録第3号」1972年9月12日。

¹⁴ 日本国有鉄道地方交通線対策室[1987]『地方交通線対策史』122頁。

¹⁵ 1972年1月、新しい再建10ヶ年計画(1972年度 - 1981年度)の基礎となった「国鉄財政新再建対策要綱」において、地方閑散線・3,400キロを5年以内の撤去するとの方向が打ち出された。この地方閑散線は、不採算な地方交通線の83線区2,600キロをバスに転換(国鉄諮問委員会の提言；1968年9月)しようとしたのと同様、バスとのコストを比較し、バスのほうが有利な線区のうち、バスへの転換が実現可能と思われる線区を選び出したものであった。しかしながら、国鉄運賃値上げ法案の国会提出を控えた1972年2月18日の自民党総務会において、この国鉄財政新再建対策要綱の地方閑散線撤去に関する条項の適用については、「関係地方公共団体の同意を得た場合に限るものとする」との決議がなされたため、国鉄が積極的に推進しようとした地方交通線対策は事実上挫折することになったのである。これらの詳細な内容については、今城光英[1993]「地方線区経営の現段階と第三セクタ - 鉄道」『運輸と経済』第53巻第12号、所沢熙夫[1976]「国鉄経営からみた口 - カル線問題」『鉄道ジャーナル』第10巻第7号、前掲『地方交通線対策史』等を参照されたい。

¹⁶ 「日本国有鉄道再建対策要綱」1975年12月31日、閣議了解、2 - 3頁。

¹⁷ 臨時行政調査会事務局[1981]『臨調緊急提言』行政管理研究センター、10頁。

¹⁸ 同上、24頁。

¹⁹ 前掲『地方交通線対策史』133 - 134頁。

²⁰ この「日本国有鉄道の再建について」(1979年12月29日、閣議了解)の中で地方鉄道対策に関する主な内容の概要は以下の通りである。

経営の重点化：国鉄は、都市間旅客輸送、大都市圏旅客輸送及び大量・定型貨物輸送の分野を中心に経営の重点化を進める。その他の輸送需要が少なく、鉄道特性が発揮し難い分野については、輸送力、経営範囲の縮小等の減量化施策を講ずる。このうち、地方交通線については、地域住民の理解を得よう努めつつその足の確保に十分配慮しながら、徹底した合理化、特別運賃の設定、バス輸送又は第三セクタ -、民間事業者等による鉄道輸送への転換等所要の措置を講ずることとする。当面、昭和60年度までの間は輸送密度2,000人未満の路線(約4,000キロ)についてバス輸送又は第三セクタ -、民間事業者等による鉄道輸送への転換を行なうこととする。上記の経営の重点化を進めるなかにおいて、総力をあげて収入の増加と経費の節減に努める。

公的助成等：国鉄地方交通線対策を推進することとし、その円滑な実施を図るため、バス輸送又は第三セクタ -、民間事業者等による鉄道輸送への転換促進措置に要する費用、転換後のバス事業又は第三セクタ -、民間事業者等による鉄道事業の経営から生ずる欠損及び国鉄の維持する地方交通線の経営から生ずる欠損について、所要の公的助成を行う。また、国鉄地方交通線の転換が地元住民の生活に及ぼす影響を最小限にとどめるため、関係地方公共団体の協力が得られるよう努めるとともに、国鉄地方交通線の転換に伴い、関連道路の整備を図る等所要の措置を講ずるものとする。

法的措置：上記の措置の実施のため、第91回国会に所要の法律案を提出する。日本国有鉄道監査委員会[1980]『日本国有鉄道監査報告書』270 - 272頁。

²¹ 前掲『地方交通線対策史』139頁。

²² 同上、140頁。

²³ 同上、140頁。

²⁴ 『第91回国会衆議院本会議会議録第19号』1980年4月18日、2頁。

²⁵ 前掲『地方交通線対策史』145頁。

²⁶ 法案には 地方交通線対策を進めるにあたっては、地域住民の意向及び知事の意見を尊重すること、特別運賃の設定にあたっては、利用者の急激な負担増加を伴わないよう配慮すること等、7項目にわたる附帯決議が付された。『衆議院会議録第12号』1988年11月28日、11頁。

²⁷ これについての具体的な関連法律条項の内容は「日本国有鉄道経営再建促進特別措置法(1980年12月27日、法律111号)」を参照されたい。

²⁸ 前掲『地方交通線対策史』147頁。

²⁹ 同上、146頁。さらに詳細なことについては、『第91回国会衆議院運輸委員会会議録第14号』1980年4月25日、1 - 11頁と『第93回国会衆議院運輸委員会会議録第7号』1980年10月28日、1 - 23頁を参照されたい。

³⁰ 国鉄地方鉄道の廃止基準を施行令に回したことについては、香川正俊[2002]『第3セクタ - 鉄道』成山堂書店が詳しい。

³¹ 佐々木弘・正司健一[1995]「第三セクタ - 鉄道の経営」『運輸と経済』第55巻第4号、34頁。

³² 今城光英[1993]「地方線区経営の現段階と第三セクタ - 鉄道」『運輸と経済』第53巻第12号、10頁。

³³ 福田行高[1981]「地方交通線のきょうとあす」『鉄道ジャーナル』第15巻9号、17頁。

参考文献

- 青木栄一[1976]「国鉄の口 - カル線」『鉄道ジャーナル』第10巻第7号、23 - 29頁。
- 青木栄一[1981]「北海道の口 - カル線」『鉄道ジャーナル』第15巻第9号、34 - 42頁。
- 青木栄一[1989]「特定地方交通線転換の地域論的意義」『運輸と経済』第49巻第10号、14 - 25頁。
- 青木栄一[2004]「21世紀の地方交通線問題を考える」『鉄道ジャーナル』第38巻第8号、48 - 55頁。
- 青木亮[2007]「第3セクタ - 鉄道の経営維持と補助制度」『公営企業』地方財務協会、第39巻第3号、11 - 19頁。
- 浅井康次[2004]『口 - カル線に明日はあるか』交通新聞社。
- 浅井康次[2005]「口 - カル線の現状と展望」『汎交通』日本交通協会、第105巻第2号、2 - 33頁。
- 浅井康次[2006]『論説地方交通』交通新聞社。
- 浅井廣志[1989]「特定地方交通線対策について」『運輸と経済』第49巻第10号、4 - 13頁。
- 安藤陽[1990]「第3セクタ - 鉄道の成立と展開」『社会科学論集』埼玉大学経済研究室、第70号、53 - 86頁。
- 諫早忠義[1983]『再建へ、出発進行！』大月書店。
- 石川達二郎[1975]『国鉄 機能と財政の構図』交通日本社。
- 石川達二郎[1997]『国鉄問題の原点』交通統計研究所出版部。
- 石川達二郎[2001]『鉄道を考える - 問題の原点を求めて -』交通統計研究所出版部。
- 石川元也編[1991]『反転攻勢』大月書店。
- 石堂正信[2004]「国鉄における資産形成と財政破綻(第2回)」『運輸と経済』第64巻第4号、59 - 71頁。
- 今城光英[1993]「地方線区経営の現段階と第三セクタ - 鉄道」『運輸と経済』第53巻第12号、4 - 8頁。
- 今城光英編[1999]『鉄道改革の国際比較』日本経済評論社。
- 今城光英[2004]「地方鉄道の維持と費用負担」『運輸と経済』第64巻第3号、15 - 22頁。
- 今城光英[2005]「地方鉄道の衰退と再生」『運輸と経済』第65巻第2号、66 - 71頁。
- 内橋克人[1981]「赤字線廃止は国鉄を救わない」『文芸春秋』9月、130 - 148頁。
- 運輸経済研究センター - [1988]『鉄道政策の展開』白桃書房。
- 運輸省[1969]「日本国有鉄道の財政の再建に関する基本方針」9月12日、閣議決定。
- 運輸振興協会[1990]『特定地方交通線対策の記録』。
- 運輸政策研究機構編[2000]『日本国有鉄道民営化に至る15年』成山堂書店。
- 大谷健[1978]『国鉄は生き残れるか』産業能率短期大学出版部。
- 大谷健[1997]『国鉄民営化は成功したのか』朝日新聞社。
- 小畑勇二郎[1975]「国鉄在来線を見直そう」『ジュリスト増刊総合特集』2号、136 - 139頁。
- 香川正俊[1995]「国鉄分割・民営化路線の今日的再検討と同路線の破綻」『熊本学園商学論集』第1巻第2・3・4号合併号、61 - 110頁。
- 香川正俊[2000]『第3セクタ - 鉄道と地域振興』成山堂書店。
- 香川正俊[2002]『第3セクタ - 鉄道』成山堂書店。
- 角本良平[1992]『国鉄改革をめぐるマスメディアの動向』交通新聞社。
- 角本良平[1996]『国鉄改革 JR10年目からの検証』交通新聞社。
- 角本良平[2001]『鉄道政策の危機』成山堂書店。
- 加藤新一[2004]「社会的共通資本としての地域的公共交通と地方主権」『東京大学社会科学研究所研究シリアル - ズ』東京大学社会科学研究所、第15号、141 - 158頁。
- 加藤仁[1986]『国鉄崩壊』講談社。
- 鎌田慧[1986]『全記録国鉄処分』柘植書房。
- 上岡直見[2007]『新・鉄道は地球を救う』交通新聞社。
- 川島令三[2002]『鉄道再生論』中央書院。
- 岸谷克己[2007]「地方鉄道の維持と再生に向けた取り組み」『RRR』第64巻第10号、10 - 13頁。
- 行政管理庁行政監察局[1984]『国鉄の現状と問題点』。
- 草野厚[1989]『国鉄改革』中央公論社。
- 交通権学会編[1999]『交通権憲章』日本経済評論社。
- 河野惟隆[1981]「財政政策と国鉄地方交通線対策」『拓殖大学論集』第134号、93 - 128頁。
- 国鉄地方交通線対策室[1980]『地方交通線対策関係資料』。
- 国鉄地方交通線問題小委員会[1977]『国鉄口 - カル線問題について 中間報告』。
- 国鉄地方交通線問題小委員会[1979]『国鉄口 - カル線問題について』。
- 国鉄問題を考える学者・法律家・文化人の会編[1985]『国鉄の未来への選択 国鉄再建監理委員会「分割・民営化」論批判』労働旬報社。
- 桜井徹[1996]『ドイツ統一と公企業の民営化 国鉄改革の日独比較』同文館出版。
- 佐々木弘・正司健一[1995]「第三セクタ - 鉄道の経営」『運輸と経済』第55巻第4号、32 - 46頁。
- 斉藤峻彦[2007]「地方中核都市の鉄道輸送に関わる政策課題」『運輸と経済』第67巻第11号、16 - 22頁。
- 佐藤信之[1995]「口 - カル鉄道に対する公的補助」『運輸と経済』第55巻第8号、50 - 59頁。

佐藤信之[1999]「口 - カル鉄道の現状と維持方策」『運輸と経済』第59巻第6号、42 - 52頁。
佐藤信之[2004]「国の地方鉄道施策に対する方向性」『運輸と経済』第64巻第10号、60 - 68頁。
鈴木文彦[1999]「第3セクタ - 鉄道自立への課題」『鉄道ジャーナル』第33巻第8号、67 - 77頁。
鈴木文彦[2008]「地方鉄道の実態と再生の可能性」『鉄道ジャーナル』第42巻第4号、74 - 81頁。
須田昌弥[2007]「過疎地域における鉄道」『運輸と経済』第67巻第11号、23 - 31頁。
第三セクタ - 鉄道等協議会[1995]『第三セクタ - 鉄道等協議会10年史』。
第三セクタ - 鉄道等協議会[2006]『第三セクタ - 鉄道等の概要』。
高木文雄[1977]『国鉄ざっくばらん：“赤字の王様”のひとりごと』東洋経済新報社。
高橋清・高野伸栄・佐藤馨一[1995]「特定地方交通線の廃止・転換に伴う代行交通システムの評価」『交通学研究』69 - 78頁。
高寄昇三[1998]「地方自治体と鉄道経営」『運輸と経済』第58巻第3号、45 - 50頁。
立山学[1992]『「国鉄民営分割」五年目の決算』健友館。
田中角栄[1972]『日本列島改造論』日刊工業新聞社。
谷藤正三[1981]『交通革新：現状打開と将来への提言』森北出版。
種村直樹[1991]「国鉄改革5年のあゆみ」『鉄道ジャーナル』第25巻第9号。
力石定一[1975]「国鉄のあり方 - 再建の方向を探る」『ジュリスト増刊総合特集』2号、182 - 187頁。
鉄道まちづくり会議編[2004]『どうする？鉄道の未来』緑風出版。
土居靖範[1985]「国鉄赤字口 - カル線廃止の現局面と問題点」『立命館経営学』第23巻第5号、27 - 62頁。
土居靖範[2007 a]『交通政策の未来戦略』文理閣。
所沢熙夫[1976]「国鉄経営からみた口 - カル線問題」『鉄道ジャーナル』第10巻第7号、30 - 32頁。
中村良平[1996]「口 - カル鉄道の活性化を考える」『運輸と経済』第56巻8号、22 - 23頁。
中西健一[1985]『戦後日本国有鉄道論』東洋経済新報社。
西田健一[1993]「第三セクタ - 鉄道の現状と課題」『運輸と経済』第53巻第12号、9 - 18頁。
日本共産党中央委員会経済政策委員会[1981]『国民のための財政百科』。
日本国有鉄道[1974]『日本国有鉄道百年史』第13巻。
日本国有鉄道監査委員会『日本国有鉄道監査報告書』各年度版。
日本国有鉄道再建監理委員会事務局編[1985]『国鉄改革 鉄道の未来を拓くために』運輸振興協会。
日本国有鉄道諮問委員会[1968]「『口 - カル線の輸送をいかにするか』についての意見書」9月4日。
日本国有鉄道地方交通線対策室[1987]『地方交通線対策史』。
日本鉄道建設公団編さん委員会[1974]『日本鉄道建設公団十年史』。
根本茂太[2007]「第三セクタ - 鉄道の現状」『汎交通』日本交通協会、第107巻第6号、2 - 22頁。
原田勝正[1984]『日本の国鉄』岩波書店。
櫛原利明[2007]「地域公共交通の活性化・再生」『立法と調査』263号、87 - 95頁。
深山剛[2004]「地方鉄道の現状と課題」『運輸と経済』第64巻第3号、23 - 29頁。
福田行高[1981]「地方交通線のきょうとあす」『鉄道ジャーナル』第15巻9号、16 - 22頁。
藤岡明房[1996]「第三セクタ - 鉄道という実験」『運輸と経済』第56巻8号、16 - 17頁。
細田吉蔵[1981]『国有鉄道を語る』陸運経済新聞社。
本多義明・川本義海[2002]「地方における鉄道の社会的意義」『運輸と経済』第62巻3号、34 - 42頁。
本誌編集部[1986]「民営分割で国鉄口 - カル線は切り捨てられるか」『正論』サンケイ新聞社、8月。
三木理史[2002]「鉄道廃止と地域社会 - 縮小史観からの日本鉄道史再考」『運輸と経済』第62巻9号、4 - 12頁。
証幸雄[1975]「国鉄をめぐる - とくに対応する市民の意識と赤字在来線の対策」『ジュリスト増刊総合特集』2号、131 - 135頁。
松田研一[1984]「国鉄再建対策と地方交通線(2)」地方自治制度研究会『地方自治』ぎょうせい第439号、15 - 46頁。
宮嶋勝[1996]「第三セクタ - 鉄道にみられる低密度地域の鉄道の持つ役割と維持・活性化策」『運輸と経済』第56巻7号、18 - 19頁。
矢野俊幸[2001]「第三セクタ - 鉄道の歩みと今後の取り組み」『運輸と経済』第61巻5号、61 - 69頁。
山内弘隆・竹内健蔵[2002]『交通経済学』有斐閣。
山田徳彦[2001]『鉄道改革の経済学』成文堂。
吉武秀夫[1970]「国鉄財政再建計画とその背景」『運輸と経済』第30巻第5号、49 - 58頁。
吉留路樹[1985]『許すまじ国鉄の分割・民営』市民出版社。
読売新聞社編[1972]『日本列島改造論批判』読売新聞社。
特集「公共交通は赤字ではいけないか」『月刊自治研』2005年、9月号
読売新聞政治部[1983]『ドキュメント行政改革』読売新聞社。
臨時行政調査会事務局[1981]『臨調緊急提言』行政管理研究センター - 。

中国における主権原理の研究 国民主権と人民主権との関連から

Research of the sovereignty principle in China
From connection with National sovereignty and People sovereignty

晏 英

早稲田大学公共経営研究科博士後期課程

YAN Ying

The Okuma School of Public Management, Waseda University

要約

周知のように、現在の中国経済は高成長を記録し続けている。しかし、一方で、政治腐敗が横行し、社会格差は年々拡大している。農民と労働者は苦境に立たされ、民衆暴動は年々増加している。未だ、中国国民の権利保障は十分ではないのである。これらの現象は、いったいどのように中国の主権原理と関わっているのだろうか。

本稿では、杉原泰雄の主権理論を用い、歴史的系譜から中国の主権原理を分析し、歴史から賦与されるべき人民主権の性格との比較から、人民主権に求められる基本的人権の保障、参政権の保障、及び地方自治の重視のいずれもが欠落していることを明示し、中国の主権原理は人民主権的性格が不十分であることを明らかにするものである。

最後に本稿では、中国のこのような主権原理に関して、歴史から継承された弱点は今の中国の現実にどのような影響を与えているのかを、歴史的背景を踏まえて論述する。まず第一に、専制思想が受け継がれた。この故に、中国では、暴虐な政治運動が起こりやすいのである。第二に、権力の分立が否定され、政治制度は権力集中によって民主原理から乖離しつつある。第三に、公権力の観念が徹底的に欠落していることである。公権力が私的なものにされ、腐敗汚職事件が頻発している。第四に、政治責任の追及制度が欠けている。公権力担当者に対しては、彼らの行為が違法でない限り、どうにもできずせいぜい異動させる程度である。第五に、地方自治制度が完備されておらず、中央集権体制は党の体系を加え、中央から地方まで二つの直線で強固に把握している。

キーワード：人民主権 国民主権 議行合一 民主集中制 政治責任の追及制度

Key Words : sovereignty , Democratic centralism , political responsibilities

はじめに

周知のように、中国は経済の高成長にもかかわらず、腐敗が横行し、社会格差が著しく拡大し、農民と労働者は苦境におかれ、民衆暴動は年々増えつつある¹。一方で、国民の権利保障がまだまだ不十分である。これらの現象は、いったいどのように中国の主権原理と関わっているのでしょうか。

杉原泰雄の主権理論では、人民主権と国民主権の二つの概念が存在する。人民主権の概念によると、「人民」は、一定の時点における具体的な市民総体を意味する。言い換えれば、有権者の総体である。これに対して、国民主権の概念の「国民」は、具体的な市民総体ではなく、国籍保持者の総体ないし過去、及び将来の「人民」をも含めた連続的観点よりみた「人民」である。このような「国民」は、抽象的観念的存在であり、それ自体としては、自然的な意思決定能力さえ持たない。

近代西欧型憲法の権力分立に対して、後で詳しく説明するように、『中華人民共和国憲法』（以下、中国憲法と略す）は民主集中制の原則に立つ権力統合を採用している。フランスの「人および市民の権利宣言」第16条の、「権利の保障が確保されず、権力の分立が定められていない社会は、すべて憲法を有するものではない」という言葉は、近代西欧型憲法の精髓を示すものと理解されるとすれば、権力分立を拒否する中国憲法は、近代西欧型憲法の伝統から著しくかけ離れた奇異な制度ではないだろうか。

中国憲法はソビエト憲法と同一の系譜に属するものであることには多言を要しないであろう。中国憲法第2条で、「人民民主独裁の政権組織形式は人民代表大会制度であり、すべての権力は人民に属する」と定められている。中国の主権は憲法の条文だけでみると、人民主権であると思われるかもしれない。主権とは何かといえば、芦部信喜の指摘によると、この概念は次の3つの意味に分けられる。一つは統治権であり、二つには最高独立性であり、これは対外主権と呼ばれるものである。三つには最高決定性であり、政治的な最終決定権の所在の問題である²。国民主権と人民主権かを区別するため、三つ目の意味で政治的最终決定権が国民にあるか、人民にあるかによって違う。中国の主権原理は、果たして言われたように「人民主権」と言えるのでしょうか。

本稿では、杉原泰雄の主権理論を用い、歴史的系譜から中国の主権原理を分析し、歴史から賦与すべき人民主権の性格との比較を通し、中国の主権原理の性格を明らかにしようとする。最後に、筆者は、中国のこのような主権原理は、どのように今中国の現実に影響を与えているのかを統合的に検討することを試みる。

以下において、杉原泰雄の主権原理を考察していく。

1 学説における二つの主権原理

日本では、主権原理についての論議は、かつて日本国憲法制定直後に行われた宮沢・尾高論争及び佐々木・和辻論争といわれる「国体論争」と1970年代に再発した主権議論などを契機に、極めて精力的、かつ多面的、多角的に展開された³。特に、1970年代の主権議論において、杉原泰雄の学説は代表的な一つとして注目され、いまなお学界で広い影響を及ぼしている。この学説は、「主権の母国」たるフランスの革命憲法史を素材に、「君主主権」に対抗する概念として生成、発展してきた「国民主権」(nation主権)と「人民主権」(people主権)を、対立する二つの主権原理としてとらえている。

「人民主権 (people主権)」⁴とは、ルソーの理論を基礎とし、国民 (nation) 主権の対抗概念として、人民 (people) を主体とする主権原理である。フランス1793年憲法 (ジャコバン憲法) がこの原理を採用していたとされる。「主権は人民 (people) に属する」 (1793年フランス憲法権利宣言第25条)、「主権者である人民はフランス市民の総体である」 (1793年フランス憲法本文第7条)。人民主権の概念では、主権主体は政治的意思決定能力を持った具体的な市民総体としての人民とされ、人民による直接的な意思決定が理論上可能とされる。

「人民主権」論の提唱者ルソーは、「主権は人民にあり、政府は権力を委任された機関に過ぎない」と述べている。「人民主権」の国家について、「国家が1万人の市民から成り立っていると仮定しよう……国家の各構成員は、主権に完全に服従しているのに、主権の一万分の一の分前しかもたないのだ」と述べている⁵。つまり、ルソーの人民主権にあっては、「分割主権」を持つのである。主権的権力の持主が君主という具体的人格者であったと同様に、主権者とされる「人民」も具体的人格者としての人民であらねばならないからである。従って、それは直接民主制か、又は、命令的委任をもつ代表民主制にならざるを得ない。

「人民主権」とよく混同されるもう一つ概念は、「国民主権」である。フランス革命中、ブルジョワジー代表が、1789年-1791年憲法制定国民会議を通じて、1791年9月3日に憲法を採択した。フランス1791年憲法は「国民主権 (nation主権)」の理論に基づいていた⁶。その中に、次のように記されている。「主権は、単一、不可分、不可譲で、かつ時効によって消滅することがない。主権は国民 (nation) に属する」 (1791年フランス憲法第3篇1条前段)、また、「すべての権力は、国民のみから発し、国民は、授権によるのでなければ、それを行使することができない。フランス憲法は代表制である」 (1791年フランス憲法第3篇2条) という。ここにおける代表制は、「純粹代表制」の考え方である。純粹代表制とは、代表者は選挙人や選挙区からの命令委任を受けず、良心に従って自由に表決に参加できる

とする考え方である。国民は主権者とされるが、それは国民の統治正当性の根拠であるということにとどまるのであり、しかも、国民がみずから主権を行使することは、建前上、すでにはっきりと否定されていた。

主権主体としての「人民」(people)は、「国民主権」の場合の「国民」(nation)と区別される。「人民」は、一定の時点における具体的な市民の総体を意味する。ルソーやシェイエスにならっていえば、市民とは社会契約に参加した者であり、現代風の言い方をすれば、有権者の総体である。「人民」とはその総体を意味する。

だが、主権主体としての「国民」は、ただ「ひとつの抽象的存在」として観念されていた。「人民のいかなる部分も、またいかなる個人も主権の行使を篡奪することができない」(フランス 1791 年憲法第 3 篇前文第 1 条)⁷という。「国民」は、具体的な市民の総体ではなく、国籍保持者の総体ないし過去、将来の「人民」をも含めた連続的観点よりみた「人民」である。このような「国民」は、抽象的かつ観念的存在で、それ自体としては、自然的な意思決定能力さえもたない。そのため、主権の行使は、自然人からなる「国民代表」とその意思決定を執行する者に委ねざるをえない。そこでは、主権の所有と行使は必然的に分離する。しかも、そこでは、国籍保持者の総体たる「国民」が主権者であるから、有権者または成人者の総体としての「人民」は主権者ではない。「国民代表」は、一般意志を決定するにあたり、「人民」の意思に従うことも、その承認を得ることも、それに責任を負うことも必要とされない。ここでは、「国民代表」の成員について、「命令的委任の禁止」つまり自由委任が原則となり、「人民」による政治責任の追及を制度化することも必要とされない。さらに、主権は、不可分のものとして全体としての「国民」に専属しているから、その個々の成員は、主権をなんら分有せず、その行使(政治)に参加する固有の権利をもたない(一般意志の決定への直接参加はもちろんのこと、「国民代表」の成員を指名する選挙への参加からも排除できる)。したがって、「国民主権」の原理は、制限選挙をも可能とする。「国民代表」は、実在する「人民」の意思から独立して国政の基準となる一般意志を決定することも可能である⁸。「国民主権」は、制限選挙制度をとることによって、資本主義の展開を批判する民衆層が有権者や議員となれないようにする。君主主権のみならず、「人民主権」をも排除するために形成された「国民主権」は、その歴史的社会的性をはっきりと浮かび上がらせている。それは、まさしくブルジョワジーのための主権原理であった。

「国民主権」は、代表制と不可分に結合する。君主主権、「人民主権」の下においては、主権主体が自然的能力をもっており、主権を直接に行使することができる。その意味で主権の帰属と行使が結合する。だが、「国民主権」下においては、主権主体としての「国民」は、抽象的観念的存在であり、一般意志を含めて国家意思に対する決定権をもっているわ

けではない。「国民」は、主権を直接に行使する自然的能力をもっていない。したがって、そこでは自然人からなる国民代表を通じて主権を行使させることが不可避となる。

当時の社会的機能については、杉原泰雄が、さらに指摘している。一方で、「ひとつは、『人民』と異質の法概念でありながら、社会生活においてはそれとたえず混同されている『国民』を主権者としていることであり、他は、『委任』の実体を全く欠いているにもかかわらず、『国民』と『国民代表』の関係を委任関係として説明していることである。この両者を結合することによって、社会的には、『国民主権』＝『国民代表制』はその法的実体を隠蔽する機能を期待されている。『人民』の意思に基づく政治が『国民主権』下で保障されているのであり、かつ、それ故に『人民主権』の樹立を目指す民衆運動は無用である、という錯覚を与えることである」⁹という。他方で「『国民代表』は、当然に一定の構造を要求するのではなく、誰をどのような条件の下で『国民代表』とするかは憲法の定めるところによるから、国民主権は、その意味で、『あらゆる政治形態』と結合することができ、民衆の政治参加を代表の任命手続からさえも排除しうることになる」¹⁰という。

以上、「人民主権」と「国民主権」二つの概念を述べた。次に、中国の主権原理の沿革、変動や内容がどのようなものであるかについて、論じていきたい。

2 中国の主権原理

中国憲法では、中国の国家の本質は、労働者階級が指導し（共産党を通して）労農同盟を基礎とする人民民主独裁の国家である（第1条）。人民民主独裁の政権組織形式は人民代表大会制度であり、すべての権力は人民に属する（第2条）。国家権力行使機関は、全国人民代表大会及び地方各級人民代表大会である（第2条）。

中国の主権原理はルソーの理論を源泉とし、パリ・コミューンから1793年フランス憲法を経てソビエト制度へと受け継がれ、さらに中国の人民代表大会制度へと連なっているのである。

エンゲルスは、プロレタリア階級独裁の理論を提出した時に、イギリス、フランス、ドイツなどの国家における異なる政治状況を分析し、ブルジョア政権を転覆した後の、プロレタリア政権の樹立には「直接的」と「間接的」の2種類があると指摘している。エンゲルスは、「イギリスにおいては、直接的にプロレタリア政権を樹立することが可能である。なぜならば、イギリスのプロレタリアートは、すでに人民の大多数を占めている。フランスとドイツにおいては、間接的に樹立することが可能である。なぜならば、この2つの国では、国民の大多数はプロレタリアートの他に、農業者と都市ブルジョアもいる」¹¹と述べている。

ソビエト10月革命後、レーニンはソビエトの国情に基づき、間接的に労働者階級が指導

し、労農同盟を基礎としたプロレタリア政権を樹立した。レーニンはこれをプロレタリア階級と農民階級の「特別な形の階級連盟」である¹²と称している。

中国は、1948年6月1日、中国共産党中央宣伝部は、レーニンの『共産主義運動の「左派」幼稚症』の第2章を再版するにあたり、その前言で、「レーニンは本書で指しているのは、プロレタリア階級独裁である。それで、今日、私たちの中国においては、プロレタリア階級独裁ではなく、人民民主独裁である」¹³と述べている。そこで、初めて「人民民主独裁」の言葉が出現した。1948年12月30日、毛沢東は、『革命を徹底せよ』の文章で、その言葉を使い始め、「全国区域での労働者階級が指導し、労農同盟を基礎とした人民民主独裁の共和国を樹立しよう」¹⁴と考えを示した。その後、『人民民主独裁を論じる』などの著作で体系的に人民民主独裁の理論が詳説された。

これをみると、中国の人民民主独裁原理はマルクス=エンゲルスのプロレタリア階級独裁の理論から発展してきたソビエトのプロレタリア階級独裁の理論を止揚し、主要な勢力はプロレタリア階級から労働者階級へと変化し、小ブルジョア諸階級、民族資本階級などとの同盟を基礎とする最も広範な統一戦線を結成しようとした。しかし、これによって、中国の主権原理は「人民主権」に近づくと断定することは、まだ早急である。

中国の主権原理には、さらに二つの概念が存在する。これは、「議行合一」と「民主集中制」である。国家の「すべての権力は人民に属する」という観点は、ルソーの「人民主権」理論に遡る。人間は新しい力をつくりだすことはできず、個々人の力を結びつけ、それに方向を与えるだけである。生き残るために障害に対抗して集まった人々の力の総和は、「ただ一つの原動力」で動かされる¹⁵。この原動力こそが、ルソーが「一般意志」と呼ぶところのものである。それは、個人としての意志すなわち特殊意志の総体であり、社会契約によって結合した人々の総体としての政治体の意志である、とルソーは指摘している。ルソーは、一般意志が実現されるためには、すべての特殊意志が一般意志と一致するべきであり、それが「徳」であるという¹⁶。言い換えれば、公共的利益を個人的利益に優先させるべきである。このことは、人々の行った最初の約束からすれば、至極まっとうな要請であろう。

そして、このような一般意志こそが政治体の主権者である、と彼は述べる。特殊意志も一般意志への服従を拒むことはできず、個人の財産はすべて国家の支配を受けなければならないのである¹⁷。何となれば、特殊意志を一般意志に優先させることがあれば、個人の財産や能力をすべて共同のものとし、一般意志の最高指導のもとにおくという社会契約の意図に反するものとなるからである。さらに、主権は譲渡できず分割もできない。

法は一般意志のもつ公共の善への指向のあらわれたものである。このことは、ルソーが人民の総体としての一般意志の持つ善意に絶大の信頼をおいていることを示す。

ところで、一般意志の指向するところは常に正しいが、その判断は常に正しいとは限らない。「人は、つねに自分の幸福を望むものだが、つねに幸福を見分けることができるわけではない」¹⁸のである。

ルソーによると、法律は一般意志の行為であり、立法は主権者による政治体の意志決定であるとみなされる¹⁹。彼は主権の譲渡を否定するので、当然代議制による立法をも否定する。代議士らは人民の代表ではなく、あくまで使用人にすぎないのである。行政、司法などの行為もすべて主権に従属するものである。このような理論に基づいて、ルソーはイギリスの議会政治や、三権分立を批判した。また、一般意志は常に公共の善を目指すから、法が特定の個人や特殊な行為についての規定を行うことはできない。

このように理解された主権の特徴は、ルソーによれば、不可譲、不可分、そして無誤謬である。

1871年3月、パリのプロレタリアートは蜂起し、ブルジョアを追い払い、新政権パリ・コミューンを樹立した。パリ・コミューンは、「議行合一」制度を試みた。パリ・コミューンは、20市区のプロレタリアートによって選出された議員86名が、コミューン委員会を組織し、すべての権力を行使すると規定した。コミューン委員会は、すべての法令を發布し、重大問題を決定する権力を持っており、しかも、行政権と司法権を自ら執行する。コミューン委員会には、執行、財政、軍事、司法、公安、食糧、労働と交換、外交、社会奉仕、教育委員会が設けられていた。コミューン議員は、各委員会の委員を兼任し、彼らは人民の代表であり、同時に行政府の役人でもある。コミューン委員会は法令を制定し、決議を執行し、立法権と行政権を一身に集中していた。各市区から選出されたコミューン議員は、市区政府の樹立活動を指導し、各法令各決議を執行した。

マルクスは、ルソーの直接民主主義思想に基づき、パリ・コミューンの経験を総括し、「議行合一」理論を提唱した。マルクスは、『フランスの内乱』で次のように指摘している。「それ（引用者注：コミューン）は、議会ふうの機関ではなく、同時に執行し立法する行動的機関でなければならなかった」²⁰という。マルクスのこの言葉は、今日でいう「議行合一」原則と考えられる。「歴然として、マルクスによって考えられた『議行合一』原則は、代議機関と行政機関を一体化し、法律の制定機関は、法律の執行機関でもある。代議機関のメンバーは、執行部のリーダーでもある、という構造ではないだろうか」²¹と蔡定劍は述べている。

マルクス主義者たちは、「人民主権」の思想を継承し、国家の一切の権力は勤労大衆に属するという理念を提出し、さらにそれを政権樹立の理論原則とみなしている。蔡定劍によると、中国の「一切の権力は人民に属する」原則が、人民代表大会制度で次のように表現

されている。第1に、各級人民代表大会は、住民によって選出される。人民代表大会は、人民に対して責任を負い、人民からの監督を受ける。第2に、人民によって選出される代表機関が、集中的に国家権力を行使する。代表機関は国家権力機関である。第3に、国家機関と国家機関職員が人民からの監督を受ける。第4に、各少数民族は、民族自治区域内で自治権を行使する。最後に、人民代表大会制度は完全な政治体系を持っている²²。

蔡定劍の総括は、抽象的であり、しかも、分類が混乱している。2番目の原則は、立法、行政及び司法権力が人民代表大会に集中される体制を指す。即ち、議行合一原則である。

「一切権力が国民に属する」原則は、主に議行合一と民主集中制の2つの原理に体现している、と考えられる。

議行合一は権力構築の原則であり、民主集中制は議事決定の原則である。議行合一理論の創立者はフランスの思想家ルソーである、と言われる。ルソーは、当時の議会制度を批判し、直接的な民主思想を示した。ルソーは、「法律をつくる人は、その法律をどのように執行し、どのように解釈すべきかを、誰よりもよく知っている。そこで、執行権が立法権と結合している制度以上に、よい制度はありえないようにも思われる」²³と述べている。

中国憲法第3条では、「民主集中制は国家機構の組織原則である」と規定されている。国家機構の組織体系及びその相互関係は、主に人民代表大会制度を通じて体现している。人民代表大会制度の組織原則は「民主集中制」である、と蔡定劍は考えを示している²⁴。

組織原則は、いわば国家が一定の方式によって組織する指導思想である。中国人民代表大会制度こそが、民主集中制の原則に照らして設立された制度である。民主集中制の内容は、代表的論述によれば、次のように記されている。民主集中制は、民主を基礎とした集中と集中的指導の下の民主を結合する制度である。この制度は、党と国家の社会活動における大衆路線を体现する。民主集中制は、民主と集中を統一し、両者は相互依存し、それぞれが相手の前提となり、不可欠な関係がある。ただし、社会主義国家以外は、民主集中制を確立し貫徹することができない（原文引用）。この原則を堅持し、民主に基づいて集中し、自由上で紀律を守り、集団的意思を統一し、個人的意見を吸収した上で活発な政治局面が実現できる²⁵。

1940年1月、毛沢東は、『新民主主義論』という文章で政治体制を論じた時に、このように語っている。「適当な形を持つ政権機関がなければ、国家を代表することができない。中国は、今全国人民代表大会、省人民代表大会、県人民代表大会、区人民代表大会及び郷人民代表大会という体系を採用し、しかも、各級人民代表大会によって政府を選出すべきである。ただし、男女、信仰、財産、教育などを問わず、差別なしの真の普遍的かつ平等的選挙制度を実行することこそが、各革命階級の国家における地位に適応し、民意の表現

及び革命闘争の指揮に適応し、新民主主義精神に適応する。この制度は、民主集中制である」²⁶。

1945年4月、毛沢東は、中国共産党第7回全国大会で『連合政府を論じる』という政治報告を行った。彼は、さらに民主集中制を解釈した。「新民主主義の政権組織は民主集中制を採用すべきであり、各級人民代表大会が決定した大政方針に基づいて、政府を選挙すべきである。それは民主であり、また集中なのである。つまり、民主を基礎にした集中であり、集中的指導の下の民主なのである。その制度こそが、広範な民主を体現し、各級人民代表大会に高度な権力を持たせる。しかも、国家事務を集約的に処理することができ、各級政府が各級人民代表大会から委託される事務に集約的に取り組むことができ、人民の民主活動を切実に保障することができる」²⁷。

そこで、毛沢東は、初めて「民主を基礎とした集中、集中的指導の下の民主」という観点を提唱した。およそこの時から、民主集中制は、国家による政治活動の普遍的基準になり、人民の内部矛盾における個人と集団の関係を処理する基準になり、規律行為を強化する手段の1つとして使われた。1957年になると、民主集中制は、人民の内部矛盾を処理する方法として運用される。「人民内部には、自由がなければならないし、規律もなければならない。また、民主がなければならないし、集中もなければならない。こうした民主と集中の統一、自由と規律の統一こそが、われわれの民主集中制なのである。この制度の下に、人民は広範な民主と自由を享有することができ、同時に社会主義的規律を用いて自分を制約することもできる」²⁸という。1962年、毛沢東は、さらに民主集中制を指導幹部の活動方法として拡大した。指導者は、民主を高揚し、各界の知恵を集中することこそが、「民主集中制の方法であり、大衆路線の方法でもある。つまり、まずは、民主を実行し、後は意見を集中し、大衆から得られた知恵を、大衆に戻すという方法である。指導者と大衆は協力すべきである」²⁹。

毛沢東の、新民主主義革命時期における立憲政治面から民主集中制に対する論述は、確かに民主集中制原則の法学的解釈である、と考えられている。要するに、普通選挙によって各級人民代表大会を構築し、人民代表大会は民意機関であり、権力機関でもあるということである。人民代表大会は、国家の重要方針を決定し、政府を選出する。それは民主集中制の民主的な側面で、基礎でもある。人民代表大会から選出した行政機関は、集約的に人民代表大会から委託された行政事務を処理し、これによって人民の民主権利を保障する。これは民主集中制の集中の側面である。民主と集中が統合して民主集中制を構成する。「民主を基礎とした集中」とは、行政機関が集約的に人民代表大会から授けられた行政権を行使することであり、「集中的指導の下の民主」とは、行政機関を通じて人民の意見を集中し、

人民の意思を体現することによって人民の民主権利を促進し保障することである。民主集中制は、単なる国家機関の活動方法ではない。

3 中国の主権原理の性格

さて、「中国人民は国家の権力を掌握し、国家の主人公になった」（憲法の序文）と宣言する中国憲法は、「権力の民主化」を展望しようとする杉原泰雄の主権原理に照らして、いったい、どのような主権原理をとっていると言うべきだろうか。これは、興味深い比較憲法的課題と言えよう。

筆者の調査の限り、中国では「国民主権」の表現がまだ見当たらない。日本では、中国の主権原理に関わるいくつかの研究がある。『現代中国憲法論』³⁰の中で王叔文らは、中国憲法の「全国人民代表大会代表は、選挙母体及び人民との密接な関係を保ち、人民の意見と要求を聴取、反映し、人民への奉仕に努めなければならない」（第76条）と「全国人民代表大会代表は、選挙母体による監督を受ける。選挙母体は、法律の定める手続きに従い、その選出した代表を罷免する権利を有する」（第77条）を根拠として、「代表の人民への従属を定めるのは、人民代表大会制度が人民主権に直接基礎をおくものであることを示しているのである」³¹と論じている。『中国における主権・代表と選挙』³²の中で、林来梵は、「人民主権」に馴染む「中華人民共和国のすべての権力は、人民に属する」とする第2条1項と、「全国人民代表大会代表は、全国人民代表大会の各種会議における発言または表決について、法律上の責任を問われない」と「国民主権」について理解の助けとなる第75条に基づいて、中国の主権原理が「国民主権」に属するか、または「人民主権」に属するか、結論を出していない。他に、杉原泰雄は、中国の主権原理を直接論証することなく、ソビエト、東欧型社会主義国家について、ソビエト、東欧型憲法を「人民主権」としてとらえている。

たしかに、単に理論上から言えば、中国憲法は「人民主権」という結論を下す傾向がある。しかも、「人民代表大会制度は中国の根本的政治制度である。『中華人民共和国憲法』はすべての権力は人民（引用者注：原文は **people**）に属すると定めている」³³という英文の解釈もみられる。つまり、中国は、中国の主権原理を「人民（**people**）主権」と標榜している。

これは一体妥当であろうか。「人民主権」は、徹底して「人民の、人民による、人民のための政治」を求める。「人民主権」原理に立脚すれば、必ず充実した権利保障の体系が求められていると解すべきであろう。2004年、「国家が人権を尊重し保障する」という条文が、中国憲法に追加された（中国憲法第33条第3項）。だが、原則的規定しか存在せず、その条文を着実に実現するための詳細な規定が欠落している。

例えば、武漢大学の秦前紅は、次のように指摘している。「わが国の憲法におけるそれらの規定は、国民の基本的権利の視角からのものであり、人権という概念の外延に及ばず、次のような権利に対する規定が乏しい。例えば、国民の移住自由権、ストライキ権、知る権利、請願権、生命尊厳権、沈黙権、財産権、安全権、プライバシー権、任意の逮捕監禁を受けない権利、司法救済権、二重審判及び処罰を受けない権利、議案提出権、再議提出権、抵抗権、公共事業参与権、良心の自由、表現の自由、報道の自由、学術の自由、平等雇用権、労働権、職場環境保障権、文化遺産継承権、迅速に訴えられることを知る権利、一定時間内審判或いは釈放を受ける権利、残虐な体刑及び他の残虐的、非人道的待遇或いは処罰を受けない権利、自白の強要を受けない権利、死囚の赦免を求める権利等」³⁴。

人権の中における精神的自由権や最低生活保障権はともかく、生命権さえ保障されていない。2007年8月中旬だけで中国では、3件の重大事故が相次いで発生した³⁵。8月13日、建設中の湖南省鳳凰県の堤溪沱江大橋が突然崩壊し、64人が死亡した。8月17日、山東省新泰市華源鋁業有限公司の炭鉱が水没し、炭鉱内にいる172名の労働者が救出されなかった。8月19日、山東省鄒平県の魏橋グループのアルミ鋳造工場で爆発事故が発生し、アルミ液が漏れ、20名の労働者が死亡した。その前の6月15日、山西省や河南省のれんが工場や炭坑で、児童や知的障害者が労働者として酷使され、労働者らは人身売買業者にだまされるなどして工場に連れて来られ、殴られた上に十分な食事も与えられず無給で長時間労働を強いられていた。こうした誘拐された児童の強制労働事件は、中国各紙が一斉に報じた。15日の警察発表によれば、山西省や河南省のれんが工場や炭坑で警察が行った一斉摘発により、450人余りの労働者が救出された。後に誘拐された子供たち1000人以上が強制労働をさせられた上、虐待を受けていたことがわかった³⁶。この他に2007年1月から8月までに、中国全土で重大事故が342,073件発生し、62,918人が死亡した³⁷。一家の家庭を例えて見よう。もし、家族は、家族同士の生命安全を無視するならば、幸せな家庭になることはありえないだろう。これらの現象も、中国の人権保障条文が着実に実施されていない証左ではないだろうか。

つまり、中国憲法の条文が、実現され、確実に人権を保障されるためには、今後一連の具体的な法律規定が必要である。

「人民主権」原理に立脚すれば、必ず広範な参政権の保障が求められる。周知のように、中国では、国民の政治参加に関わる詳細な規定が欠けている。郷鎮レベルと県レベルの人民代表大会代表しか選挙民の直接選挙により選出されないと規定されており(『中華人民共和国全国人民代表大会和地方各級人民代表大会選挙法』第2条。『中華人民共和国全国人民代表大会和地方各級人民代表大会選挙法』は、以下、中国選挙法と略す)、直接選挙の実施

レベルは低く、人民代表大会、人民代表から一切の直接民主制や解散制度を排除することによって民意からの独立を保障しようとする。

人民代表大会代表の定数は、農村代表1名が代表する人口数を、都市代表1名が代表する人口数の4倍とする原則に従い配分する（中国選挙法第12条、第16条）。他方、人民代表大会代表に、政権党及び政府の幹部出身者の比率が高すぎることは、長く存在している問題である。例えば、1987年の市県人代選挙で、「浙江省義烏県の各級幹部代表は、代表総数の54.9%を占めた。諸暨県の各級幹部は、代表総数の49.5%を占めた。義烏県の89郷（鎮）長の中で、87人は市県人代の代表として当選した」³⁸。何俊志の調査³⁹によれば、江蘇省のK市（県級市）に、身分による順位は企業出身者27.8%、市直轄機関の幹部23%、村幹部15.7%、教師医者10%、郷鎮機関の幹部8%。安徽省H県もほぼ同じで、村幹部が41.4%、県直轄機関の幹部が20.7%、郷鎮幹部が14.6%、企業出身者が8%と並べられている。上述のように、K市では、市郷村（社区）の3級幹部は、50.7%を占めた。H県では、県郷村（社区）の3級幹部は、79.2%を占めた、ということが報告されている。この2市県人民代表大会代表の構成資料は、各級の幹部が人民代表大会代表を占めている比率が高いことを明らかにしている。

規定上、中国の国民が人民主権、人民全体の普遍選挙権を持っており、議会制民主主義と大した違いはないように見える。しかし、ここは大きな違いがある。中国の選挙制度には、「差額選挙」、「等額選挙」、予選、決選制度があるのである。「等額選挙」とは、候補者と選挙定数が同数のものである。「差額選挙」とは、候補者の人数が選出される定数より多いものを指す。「差額選挙」は、特定の候補者の当選を確保できないおそれがあるため、民主集中制原則に不利であると考えられているが、現在、各級人民代表大会の代表と中国共産党代表大会の代表は、すべて「差額選挙」で選出されている。しかし、一部の重要な指導ポストは、まだ「等額選挙」で選出される。予選とは、正式選挙の前に行われる非決定性の選挙のことで、決選とは、最終決定を行う選挙のことである。この制度を採ることにより、「意外な」結果を防止することが可能となる。言い換えれば、選挙結果を操作することができるということである。つまり、選挙結果も「指導」のもとにコントロールされているということである。これは、通常の普遍選挙と根本的に異なる点である。

「人民主権」の原理からすれば、地方自治の重視は、論理的に帰結するものである。「人民主権」においては、地方政府は、中央政府の場合と異なり、地域が狭く、人民（住民）自身による政治も、人民（住民）の具体的要求にきめこまかに対応する政治も、実施できる。そのような「人民主権」の立場からすれば、いわゆる「住民自治」、「団体自治」の保障だけでなく、中央政府と地方政府の間の公的事務の配分において、補完性の原則（行政

事務を分担、配分する際に、最初に地方政府を最優先する。そして、地方政府ができない行政事務、ふさわしくない行政事務は中央政府が担当するという原則)が帰結することになるはずである。

このことは、パリ・コミューンの諸文書からも確認することができる。たとえば、3月25日の内務担当委員の宣言は「国の全般的管理、国の政治的方向づけのみを中央政府に委ねる」と述べ、4月19日の「フランス人民に対する宣言」は包括的に「地方的事務の管理」をコミューンに固有の権利として要求している⁴⁰。

しかし、中国では、村民自治と民族区域自治は形式的に存在しているが、事実上、村民委員会は一級の政権として認めず、民族区域自治は殆ど政治的に機能をしていない。中国では、昔から「集権」と「統一」は同一の概念であると認識され、地方自治は「割拠」や「分裂」と見られ、地方自治は内乱の根源であると認識されてきた。建国後に、高度集中の計画経済管理方式をとったため、中央が一切の権力を集中して、地方には自主権を与えなかったのである。今も、現代社会における民主や参与の意識が足りず、地方の住民の民主主義の要求と政治参加の願望が無視され、未だに強い中央集権のシステムにおかれているのである。

上に述べたように、少なくとも、中国においては、憲法上、「人民主権」の原理が標榜されているにもかかわらず、同原理は貫徹されず、憲法の運用において、それは形骸化している。

4 中国の主権原理の問題点

最後に、本稿では、中国のこのような主権原理について、その歴史から継承された弱点が今の中国の現実にどのような影響を与えているかを、歴史的背景を踏まえて探る。大きな問題として、次の五つが指摘できる。

第一に、専制思想が受け継がれたことである。

国家成立後、国民が自分のすべての権利（私的権利を含める）を国家に譲渡し、その時から、国家が公共利益を代表するばかりではなく、一人一人の利益をも代表する。国家が支配する各部門に「絶対的権力」を授け、「一般的な強制力」を持たせる。いかなる人も、絶対的に国家に服従すべきである。もし、服従しなければ、集団は彼らを服従させることができる、とルソーが考えを述べている。

ルソーの人民主権理論からは、専制主義の思想が読み取れる。ルソーは、国家の支配者を国の最高主権者と取り扱い、国民の全体或いは大多数の意志が国家公共意思を構成し、主権者は立法者であり、同時に法律を執行すると考えた。法律が公共意思の正式な表現であるという点から言えば、ルソーはホブズの君主主権の理論と真正面に対決することが、

うかがえる。

そうであっても、ここには、ロックの天賦人権の観点と鮮明に対立する構図が見える。ロックによれば、人々の生命権、自由権と財産権は、いかなる人も、いかなる社会も、いかなる理由によっても剥奪され得ない生まれつき固有の権力であり、国家権力は人権保障の機関にすぎない。もし、人権を保障できない、或いは人権が侵害されれば、人々は契約を解除することができる、とロックが考えた。ルソーは、個人の自由、財産と生命はすべて集団と社会に属する、個人の自由は公共意思に対する理性的服従によってこそ体现する、と強調している。しかし、彼の人民主権理論の積極面は、彼の専制主義と集権主義の面によってその評価を低下させたのではないだろうか。

ルソーの抽象的人民主権説は、少数人が専制統治を実施する口実になる恐れもある。人民主権は良いと言えるが、人民主権が行き過ぎれば、少数人が恐怖政治を実施する口実になる。民衆は、一般的に言えば、主張が正しいが、すべての状態ではなく、時に民衆は一時の利益の影響によって奴隷化されることもある、とバンジャマン・コンスタン (Benjamin Constant) は、フランス市民革命を通じて厳しく指摘している⁴¹。たとえば、ロベスピエールを中心人物としたジャコバン派は、民衆を神のように恭しく祭り、民衆の万能を謳歌した。民衆は、革命の情熱で判断力を失い、結局、重大な犯罪行為が起こった。中国文化大革命において、毛沢東らは、民衆を煽動して政治運動を起こし、その結果、社会秩序を著しく破壊した。中国新民主主義革命と社会主義改造の功績を持つ毛沢東の高い声望が、人民を麻痺状態に置いてしまったためである。人民主権の行き過ぎが如何に危険であるかがここからもうかがえる。

抽象的人民主権原則は、いかに具体的制度に転換するか、民衆が、如何に「主権」を行使するか。これは、民衆の基本権利に対する保障を具体化することと関係している。そうでなければ、人民主権原則はただスローガンの一つに留まり、現実的意味がなくなってしまうだろう。

第二に、権力の分立が否定され、政治制度は権力集中によって民主原理から乖離しつつあることである。

ルソーは主権は国民に属し、政府の権力は国民から与えられ、政府はただ国民の代理者であり、いかなる状況においても、国民は最高権威を持つ、と主張した。他方、ルソーは、国民は誤ることがあるが、公共意思は常に誤ることはありえない、という考えを示していた。公共意思は、公共利益に従い、集団の普遍精神を体现する。公共意思は主権の体现であり、主権は、国家政府という代理人を通じて体现される。レーニンは、『3つの憲法または国家組織の3つの制度』で、「全権力、唯一の、完全な、分割されない権力を全人民に」⁴²

と主張している。

1954年中国憲法を起草する時に、権力機関に二院制を採用すべきだと主張した者もいたが、採択されず、一院制が採用された。その理由は、人民主権説ですでに代議機関が公共意思と公共利益を代表することができることを確立した以上、一院制で十分だというものである。もし、二院制を採用すれば、意見が一致する場合はどちらかの院が無用となる。意見が異なる時、どちらかの院が公共意思を代表することができなくなるためである⁴³。

アメリカ建国時に、一院制を採用し、人民主権の思想を実行しようと主張する人がいたが、一院制は野望と賄賂に侵食されやすく、もし、感情或いは派閥に支配されると、不当な決定を下しやすく、社会と国民に取り返しのつかない損失をもたらす。二院制は、一院制の種々の不足を補い、しかも、権力の僭越或いは汚職を防止することが可能である。立法権が2つの機関に置かれると、「同意」或いは「不同意」によってお互いに牽制し、バランスが取れる、と別の者が反対の立場を取った。ジェームス・マディソン (James Madison) は、「立法権、行政権と司法権は同一機関に任せることは、一人であれ、少数人であれ、大勢の人々であれ、また世襲、任命或いは選挙に拘らず、いずれも暴虐な政治だと断定することができる」⁴⁴と述べている。権力の集中を防止する最も有効な方法は、各部門に法定権力を授け、他の部門の侵害に抵抗することである。

吳家麟は、「議行合一」の歴史に対する考察に基づき、「議行合一」の問題性について以下の3つを指摘している。「まず、『議行合一』は立法機関と行政機関の権力分立を否定し、しかも、立法機関と行政機関の分業をも否定する。例え前者は正しいとしても、後者の実現はかなり難しい。なぜならば、行政機関の仕事はすでに複雑になってきたため、立法機関が行政権力を行使することは、極めて困難である。パリ・コミューンは、『議行合一』を実行して一ヶ月を経ず、諸々の問題が出てきて、やむを得ず何度も変更を行った。ここから、国家機関の間には分業の必要が見える。次に、『議行合一』は、時に執行機関が立法権と行政権を合わせて行使する。それは『行議合一』になってしまい、代表機関が宙に浮くおそれがある。中国文化大革命時期には、『革命委員会』こそが『行議合一』の機関である。それは、権力機関でもあり、また行政機関でもあった。その体制は、代表機関の役割しか弱めることにならない。最後に、『議行合一』は権力機関の行政機関に対する監督に不利である。社会主義国家で、行政機関は権力機関の監督下で活動すべきである。もし、2つの機関を一本化すれば、自分が自分のことを監督する状態になってしまう。自分が自分のことを監督することによって、事実上、監督がなくなってしまう。その故に、『議行合一』の実行は、あくまでも人民代表大会制度の強化に不利になり、国民の主人公になることを実現するのに不利になった」⁴⁵。

張愛軍、孫貴勇は、パリ・コミューンの歴史を分析し、次の結論を得た。「『議行合一』は、特別な歴史環境下の産物であり、戦時状態、監督方法、領土面積と人口規模などの要素の制約を受けて生まれた。『議行合一』は、戦時状態に適合する臨時体制である。その顕著な特徴は、高度の権力集中と事務対応の早さである……パリ・コミューンは、戦時状態に置かれ、『議行合一』を通じてこの問題を解決した」⁴⁶。しかし、中国は、建国後平常体制を求めるべきであった。戦時体制と通常体制、また緊急体制と平常体制は全く違うことは歴史からうかがえる。「パリ・コミューンは、国土から言えばパリ市区域だけで、人口は40万人であった。2万人ごとに議員1名を選出し、こうして民意を代表することが可能であった」⁴⁷。パリ・コミューンは、単に都市政権の一つであり、後に出現した社会主義国家政権がこれより数千倍もしくは数万倍の人口と面積を擁し、多民族でもある。故に、議行合一体制は中国のような国家政権には相応しくないと考える。

梁軍峰は、「議行合一」を転換期の中国で出現した腐敗現象と関連づけて研究した。「腐敗現象は我が国の政権構造『議行合一』、つまり、権力の高度集中制度と、直接的な関係がある。絶対的権力は必ず腐敗することは政治学の経験である。長い間、中国は、権力の分立と均衡については、理論上の討論を避けつつあり、実践上も厳密な権力の分立と均衡体制は成り立っていない。権力の監督は、主に権力を握っている『公僕』たちの自覚、品性、良心及び上級機関からの指導に頼ることになってしまう。それらの施策は、一定の役割を果たすが、それらはいくまでも自粛に頼る不安定な心理要素である。いったん『公僕』の考えが変わると、自粛心理が崩れ、私欲を満たし、放埒に振舞い、必ず腐敗してしまう」⁴⁸と指摘している。

レーニンは、ソビエト政権はパリ・コミューン型国家を再現したものであり、民主制度の最善形である、と主張した。彼は、「国家の立法活動と行政活動を統一し、管理と立法を合併する」⁴⁹という考えを示した。

議行合一の権力集中性によってソビエトの政治制度は、民主原理から乖離しつつあった。具体的に言えば、第1に、国民の直接的政治参加は党の代表制に変わった。第2に、「すべての権力はソビエトに属する」ことは、「すべての権力は党の政治局に属する」ことに変わった。第3に、ソビエト民主選挙制、罷免制度は、党の委任制に変わった。第4に、独立した国民監督は、国家の監察機関の監督に変わった。第5に、革命的な法制を強調することは、肅清委員会に特別権力を与えることに変わった⁵⁰。

その後、ソビエトは1936年憲法で議行合一原則を完全に排除したが、議行合一によってもたらす権力集中の悪影響は未だに消えていない。

第三に、公権力の観念が徹底的に欠落したことである。

中国憲法に持ち込まれた「国民主権」は、「人民」が、国民代表の選挙を行なっている場合であっても、それは抽象的な主権者—全「国民」—のためのものにすぎない。それ自体としては意思能力をもたないから、主権の行使を国民代表にゆだねざるをえない。したがって、国民代表は、「国民」にかわって一般意志を決定するにあたり、「人民」の意思に拘束されることも、その同意を求めることも要求されず、それに責任を負う必要もない。抽象的な主権者の利益を考えて行動し、それに責任を負えば足りる。ここでは、命令的委任の禁止は当然のこととなる。「人民」による政治責任の追及を制度化することも、必要とされない。したがって、中国では、憲法の要求にもかかわらず、公権力が私権力になり、公権力の観念、つまり「つねに公けの利益を目指す」⁵¹ということが徹底的に欠落した。

中国の地方政権は、首長責任制を取っている。首長は都市開発、土地販売、契約締結、計画履行などに、大小事務を問わず何でも介入し、必要な権力の分立と均衡を損なう。したがって、首長は、勝手気ままに行動し、放埒に振る舞い、ある個人或いは企業のために不当に利益追求をする者が多い。膨大な金額の横領や汚職の事例が、多数報告されている。例えば、広東省中国銀行開平元支店長余振東は40億元、広東省中山市実業発展会社元責任者陳満雄は4.2億元、重慶市党委員会常務委員でもあった元宣伝部長張宗海は2億元、湖北省政府駐香港事務所元主任金鑑培は1.88億元、雲南省紅塔グループ元社長諸時健は1.8億元、厦門市税関元関長柳前線は1.6億元を、それぞれ横領した⁵²。

汚職の最たるものは、直接にポストを売却することが簡単かつ有効な方法として中国全土で流行していることである。数年来、安徽省県（区）党書記18人が、ポストの売却によって職務を解除される懲罰を受け、その数は安徽省県（区）党書記の六分の一強を占めた。元蒙城県党書記孫孔文は、ポストの売却によって毎月10万元以上の収賄を受け、その合計は2年間で300万にのぼった。元定遠県党書記陳兆豊は、4年間の任期内ポストの売却で900万円を得た⁵³。2006年失脚した湖南省郴州市の劉清江は、子女の結婚によってできた、親同士の関係にある党書記李大倫から組織部長のポストを100万円を買った。その後、二人で結託して市党委員会構内で組織的にポストを販売し、報酬2000万円を受け取った。現在でもポスト売った者は失脚したが、買った者がまだポストについているケースが少なくない。更に人々を驚かせたのは、山西省長治県元党書記王虎林が、離任前にポストを多数売り、2ヶ月間で432のポストを一気に売却したことである。結局、党委員会機関は、タイピスト6人を除き、全員が不正にポストについていた。会計係は法院副院長になり、運転手は党委員会事務所副主任になった⁵⁴。

人治社会における不良な制度下では、たとえ善良な人間でも制約無しの権力を甘受すると、腐敗してしまう。このことは、国家を危機の深淵に転落させる。

第四に、政治責任の追及制度が欠けている。

権力担当者の行使する公権力は、主権者たる国民のものであり、国民の意思にもとづいて、その利益のために行使されなければならない。しかし、それにもかかわらず、公権力は濫用されがちである。モンテスキューによれば、「権力を保持する者がすべてそれを濫用しがちだということは、永遠の経験の示すところである」⁵⁵という。しかも、公権力の濫用は、個人の権利濫用の場合と異なって、全国民に災禍をもたらす。政治責任は、公権力の担当者が主権者に対して負わなければならない特別の責任である。「それは、公権力の濫用による国民の災禍を未然にもしくは最小限に食い止めるために、とくに公権力の担当者について認めるものである。それは、国民が主権者ではなかった前近代には存在しなかったものであり、主権者たる国民の自己防衛の手段として登場してきた近代に特有の責任形態である」⁵⁶。権力の濫用を防ぐためには、議会制が政治責任の制度を伴っていることが必要である。

政治責任は、次のような特色を持っている。(1) 政治責任は、刑事責任の場合と異なって、責任原因は違法行為に限定されない。(2) 政治責任の有無を審理する機関が裁判所ではなく、通常、主権者たる国民またはその代表機関としての議会とされている。(3) 政治責任は、主権者を迅速的、かつ確実に公権力濫用の災禍から免れさせるためのものであるから、政治責任の存在については、正確な立証が要求されない。(4) 政治責任の内容については、公権力担当者の地位から退くことが原則である。現代憲法は、「罷免」とか「総辞職」という形で法定をする傾向にある⁵⁷。

今年、警視庁立川署の友野秀和巡査長が飲食店従業員を射殺した後に自殺した事件⁵⁸で、国家公安委員会は9月20日、警視総監矢代隆義を戒告の懲戒処分とした。矢代総監は記者会見を行い、「過去に類を見ない凶悪な事件で、全く弁解の余地はありません」と述べ、国民に謝罪した。警視総監の懲戒処分は10年ぶりで、歴史上3例目であった。事件発生当時、矢代総監は就任して2週間しか経っていなかった。中国人であれば、警視総監が現場の責任者ではなく、何故遠く離れた組織の最高責任者の監督責任を問うか、と思うかもしれない。

中国には、政治責任の追及制度が欠落している。何故かと言えば、辻村は、政治責任と主権原理の関係を次のように論述している。「そのなかで最も詳しいと思われる杉原教授の検討によれば、主権、代表制原理についての二つの体系—(A) 国民主権、国民代表制の体系、及び、(B) 人民主権、人民代表制—の各々では、政治責任の基礎は原理的に異なるものとされる。フランスのナシオン主権(引用者注: 国民主権)、純粹代表制と、プーブル主権(引用者注: 人民主権)、半代表制との対抗を前提とするこの二つ体系のうち、(A) では、

『少なくとも法的には、議員は「全国民の代表」として……政治責任を負わない地位にある』のに対して、(B)では、『議員の政治責任は当然のこととなる』。前者で議員が政治責任を負わないのは、『命令的委任の禁止』や『自由委任』の原則によって、議員は選挙民から法的に独立して、その意味に拘束されることなく『全国民』の意思を形成するからである。これに対して、後者では『議会、議員は、主権者としての「人民」の意思を確認表示する手段として位置づけられ』、『命令的委任は原理的に禁止されない』ことが理由とされる⁵⁹という。「長期にわたり、わが国が不法行為の幹部に対して法律に照らして法律責任を追及することが、よく見られる。しかし、政治責任を負わせるケースがまだ少ない」⁶⁰。公権力担当者は、違法行為をしない限り、どうすることもできずせいぜい異動させる程度である。罷免制度があるにもかかわらず、違法行為の公権力担当者だけに実施する。

第五に、地方自治制度が不完備であり、国家は中央集権の管理下に置かれている。

歴史上の「人民主権」体制の最初の実践はパリ・コミューンである。「コミューンは、自律的でなければならない。つまり、その固有の能力、伝統、必要に応じて自治、自己管理し、政治的、国民的、特殊な集団の中で、都市の中における個人のように、完全な自由、個性、完全な主権を保持する法人格として存在しなければならない」⁶¹（中央委員会宣言）とか、「パリの望む政治的統一は、あらゆる地方的な創意の自発的な結合であり、万人の自由と安全という共同の目的を目指すあらゆる個人的エネルギーの自発的で自由な結合である」⁶²（「フランス人民へ」の宣言）という表現からすれば、求められている政治的統一は、「国家連合」的なコミューン連合—各コミューンが主権的に存在している状態である。

その「人民主権」国家の具体像は、次のようなものであった。(1)「国家」の基礎単位としての「コミューン」の権力は、「人民主権」の原則に従って構成され行使されなければならない。コミューン内においては、人民は、全公務員を選任し、これに命令的委任を与え、これをいつでも罷免することができる。普通選挙制度、命令的委任の制度、恒常的な罷免制度によって、人民は、コミューン内の全権力を自己に集中し、真の主権者となる。(2)国家は、自律的なコミューンの結合体として、コミューンで処理できる問題をすべてコミューンの完全な自治にゆだねつつ、コミューンで処理できない全国的レベルの問題をコミューンと同一の「人民主権」の原理によって処理する統一国家である⁶³。

日本の地方自治法は「住民に身近な行政はできる限り地方政府に委ねることを基本として」（第1条2項の2）と定めている。行政事務を分担、配分する際に、最初に基礎的自治体である市町村を最優先する。そして、市町村ができない行政事務、ふさわしくない行政事務は広域団体である都道府県が担当する。都道府県ができない行政事務、ふさわしくない行政事務は中央政府が行うというものである。いわゆる「補完性の原則」である。

中国の政治制度はパリ・コミューンの制度から継承とは言っても、未だに地方自治を実行せず中央集権を実施している。中国憲法第 110 条 2 項によれば、「地方各級人民政府は、1 級上の国家行政機関に対して責任を負い、その活動を報告する。全国の各級地方人民政府は、いずれも国務院の統一的指導の下にある国家行政機関であり、すべて国務院に服従する」と定められている。しかも、それに党の体系を加え、中央集権体制は中央から地方まで二つの直線で強固に把握している。

おわりに

マルクスは、1871 年のパリ・コミューンの経験を総括した『フランスにおける内乱』で、コミューンを「労働の経済的解放のためのついに発見された政治形態」と評価した。[人民主権]の原理は、民主主義、人権の保障、地方自治のいずれにおいても、資本主義国を質的に超えることを意図していた。その実現のためには、なによりも、「ついに発見された政治形態」の原理に立ち返ることが必要であろう。一方、よきライバルを持たない体制が、緊張感を失い、その標榜する憲法理念を放棄しがちとなることを、中国は忘れてはなるまい。

2008 年 8 月 20 日

¹中国社会科学院によって発布した『2005 年社会藍皮書』から見れば、1993 年から 2003 年までの間に、中国の「集団的事件」（中国公安省は、不満を持つ住民の大衆抗議と定義する）は 1 万件から 6 万件にまで増え、参加者数も 73 万人から 307 万人へ拡大した。国営新華社の 1 月 19 日の報道によると、中国の 2005 年公共秩序騒乱事件は 8.7 万件、同比 6.6%増え、毎日 240 件。一方で、2004 年は 2003 年より 28%増えた。参照：「2005 年全国社会治安穩定刑事立案首次回落」中国新華網

http://news.xinhuanet.com/legal/2006-01/19/content_4072115.htm

²芦部信喜『憲法』（岩波書店、第三版、2004）39 頁

³杉原泰雄『国民主権と国民代表制』（有斐閣、昭 58）8-13 頁。及び、影山日出彌『憲法の基礎理論』（勁草書房、1975）99-117 頁。

⁴杉原泰雄『人民主権の史的展開—民衆の権力原理の成立と展開』（岩波書店、1978）を参照。

⁵ルソー（桑原武夫ほか訳）『社会契約論』（岩波書店、昭 48）86 頁

⁶杉原泰雄『国民主権の研究—フランス革命における国民主権の成立と構造』（岩波書店、1971）を参照。

⁷M・デュヴェルジェ（時本義昭訳）『フランス憲法史』（みすず書房、1995）55 頁

⁸杉原泰雄『民衆の国家構想—失われた理念の再生を求めて』（日本評論社、1992）8 頁

⁹杉原・前掲注（3）国民代表 147-150 頁

¹⁰杉原・前掲注（3）国民代表 198 頁

¹¹中国共産党中央マルクス・エンゲルス・レーニン・スターリン著作編訳局編『マルクス＝エンゲルス選集』（人民出版社、第 1 巻、1995）219 頁

¹²中国共産党中央マルクス・エンゲルス・レーニン・スターリン著作編訳局編『レーニン全集』（人民出版社、中国語第 2 版、第 29 巻、1990）343-344 頁

¹³『毛沢東選集』（人民出版社、第 3 巻、1991）1056 頁

¹⁴『毛沢東選集』（人民出版社、第 4 巻、1991）137 頁

¹⁵ルソー・前掲注（5）29 頁

¹⁶「政治経済論」（阪上孝訳）『ルソー全集』（白水社、第五巻、1979）78 頁

¹⁷桑原武夫 編『ルソー』（岩波新書、1962）32 頁

¹⁸ルソー・前掲注（5）46 頁

¹⁹ルソー・前掲注（5）58-59 頁

-
- ²⁰ 「第17巻・フランスにおける内乱」『マルクス＝エンゲルス全集』（大月書店、1966）565頁
- ²¹ 蔡定劍『中国人民代表大会制度』（法律出版社、2003）88頁
- ²² 蔡定劍・前掲注（21）79～80頁
- ²³ ルソー・前掲注（5）95頁
- ²⁴ 蔡定劍・前掲注（21）81頁
- ²⁵ 『憲法詞書』（吉林人民出版社、1988）124頁
- ²⁶ 『毛沢東選集』（人民出版社、第2巻、1966）637～638頁
- ²⁷ 前掲注（26）1006頁
- ²⁸ 『毛沢東選集』（人民出版社、第5巻、1966）368頁
- ²⁹ 『毛沢東著作選読』（人民出版社、下冊、1986）816頁
- ³⁰ 王叔文＝畑中和夫＝山下健次＝西村幸次郎編著『現代中国憲法論』（法律文化社、1994）
- ³¹ 王叔文・前掲注（30）52頁
- ³² 林來梵『中国における主権・代表と選挙』（晃洋書房、1996）を参照。
- ³³ 原文：The system of people's congresses is the fundamental political system of China. In accordance with the Constitution of the People's Republic of China, all power in China belongs to the people. 出典：Yin Zhongqing, *The Political System of China*, China Intercontinental Press, July 2004, at 40.
- ³⁴ 秦前紅＝陳俊敏「『人権』入憲的理性思考」『法学論壇』（2004年第3期）
- ³⁵ 中国網
http://www.china.com.cn/news/txt/2007-09/21/content_8929912.htm
- ³⁶ 中国網
http://www.china.com.cn/city/zhuantu/node_7022678.htm
- ³⁷ 前掲注（35）
- ³⁸ 中国全国人民代表大会常務委員会弁公庁研究室編『中華人民共和國人民代表大会文獻資料匯編：1949～1990』（中国民主法制出版社、1990）432頁
- ³⁹ 何俊志『制度等待利益—中国県級人大制度模式研究』（重慶出版社、2005）137～139頁
- ⁴⁰ 杉原・前掲注（8）理念の再生93頁
- ⁴¹ 邦雅曼・貢斯当『古代人的自由與現代人的自由』（上海世紀出版集團、2003）78頁
- ⁴² ソ同盟共産党中央委員会付属マルクス＝エンゲルス＝レーニン研究所編（マルクス＝レーニン主義研究所訳）『レーニン全集』（大月書店、第8巻、1955）567頁
- ⁴³ 徐家良「議行合一と三権分立：中米体制比較的意義」『上海社会科学院學術季刊』（1995年第2期）
- ⁴⁴ 漢密爾頓＝傑伊＝麥迪遜『連邦黨人文集』（商務印書館、1989）246頁
- ⁴⁵ 吳家麟「“議行”不宜“合一”」『中国法学』（1992年第5期）
- ⁴⁶ 張愛軍＝孫貴勇「重新審視巴黎公社的民主原則」『馬克思主義研究』（2006年第3期）72～73頁
- ⁴⁷ 張愛軍・前掲注（46）72～73頁
- ⁴⁸ 李一村＝梁軍峰「『議行合一』と中国政府体制改革」『雲南行政學院學報』（2004年第6期）13～15頁
- ⁴⁹ 『レーニン全集』（人民出版社、第2版、第34巻）67頁
- ⁵⁰ 龔廷泰『レーニン法律思想研究』（南京師範大學出版社、2000）172～177頁
- ⁵¹ ルソー・前掲注（5）46頁
- ⁵² 沙叶新「『腐敗』文化——中華民族到了最危險時候」中国選挙與治理網
<http://www.chinaelections.org/NewsInfo.asp?NewsID=96894>
- ⁵³ 陳先發＝包永輝「県委書記崗位緣何成為腐敗“重災區”」『瞭望新聞週刊』（2005年6月19日）
- ⁵⁴ 沙叶新・前掲注（52）
- ⁵⁵ モンテスキュー（野田良之ほか訳）『法の精神』（岩波文庫、上巻、1989）289頁
- ⁵⁶ 杉原・前掲注（3）国民代表408頁
- ⁵⁷ 杉原泰雄『国民代表の政治責任』（岩波新書、1977）178～181頁
- ⁵⁸ 読売新聞（2007年9月20日）
- ⁵⁹ 辻村みよ子「『政治責任』の論理と態様」『法律時報』（62巻6号、1990）65頁
- ⁶⁰ 楊悦新「讓承擔政治責任成為制度」『法制日報』（2001年3月20日）

⁶¹杉原・前掲注(3) 国民代表 164 頁を参照。

⁶²杉原・前掲注(3) 国民代表 164 頁を参照。

⁶³杉原・前掲注(57) 政治責任 140 頁

参考文献

- 杉原泰雄『憲法の歴史—新たな比較憲法学のすすめ』(岩波書店、1996)
- 杉原泰雄『国民代表の政治責任』(岩波新書、1977)
- 杉原泰雄『国民主権と国民代表制』(有斐閣、昭58)
- 杉原泰雄『人民主権の史的展開—民衆の権力原理の成立と展開』(岩波書店、1978)
- 杉原泰雄『国民主権の史的展開—人民主権との対抗の中で』(岩波書店、1985)
- 杉原泰雄『国民主権の研究—フランス革命における国民主権の成立と構造』(岩波書店、1971)
- 杉原泰雄『民衆の国家構想—失われた理念の再生を求めて』(日本評論社、1992)
- 芦部信喜『憲法』(岩波書店、第三版、2004)
- 影山日出彌『憲法の基礎理論』(勁草書房、1975)
- M・デュヴェルジェ(時本義昭訳)『フランス憲法史』(みすず書房、1995)
- ルソー(桑原武夫ほか訳)『社会契約論』(岩波書店、昭48)
- 「政治経済論」(阪上孝訳)『ルソー全集』(白水社、第五巻、1979)
- 桑原武夫 編『ルソー』(岩波新書、1962)
- 蔡定劍『中国人民代表大会制度』(法律出版社、2003)
- 王叔文=畑中和夫=山下健次=西村幸次郎編著『現代中国憲法論』(法律文化社、1994)
- 林来梵『中国における主権・代表と選挙』(晃洋書房、1996)
- 何俊志『制度等待利益—中国県級人大制度模式研究』(重慶出版社、2005)
- 漢密爾頓=傑伊=麦迪遜『連邦党人文集』(商務印書館、1989)
- 邦雅曼・貢斯当『古代人的自由與現代人的自由』(上海世紀出版集團、2003)
- 『レーニン全集』(人民出版社、第2版、第34巻)
- 龔廷泰『レーニン法律思想研究』(南京師範大学出版社、2000)
- モンテスキュー(野田良之ほか訳)『法の精神』(岩波文庫、上巻、1989)
- 堀江湛=岡沢憲英編『現代政治学』(法学書院、1996)
- 佐藤立夫『憲法原論』(青林書院新社、新版第2版、1984)
- 齊藤寿『社会主義憲法構造の研究—社会主義憲法の構造と特質を中心として』(日本評論社、1984)
- 西村幸次郎編『現代中国法講義』(法律文化社、2005)
- 毛里和子『現代中国政治』(名古屋大学出版会、2004)
- 加茂具樹『現代中国政治と人民代表大会—人代の機能改革と「領導・被領導」関係の変化』(慶應義塾大学出版会、2006)
- 許崇徳主編『憲法』(中国人民大学出版社、1999)
- 朱国斌『中国憲法と政治制度』(法律出版社、第2版、2006)
- 胡錦光=韓大元(小口彦太ほか訳)『中国憲法の理論と実際』(成文堂、1996)
- 『レーニン全集』(大月書店、第8巻、1955)
- 『マルクス=エンゲルス全集』(大月書店、1966)
- 中国全国人民代表大会常務委員会弁公庁研究室編『中華人民共和國人民代表大会文献資料匯編：1949~1990』(中国民主法制出版社、1990)
- 中国共産党中央マルクス・エンゲルス・レーニン・スターリン著作編訳局編『マルクス=エンゲルス選集』(人民出版社、第1巻、1995)
- 中国共産党中央マルクス・エンゲルス・レーニン・スターリン著作編訳局編『レーニン全集』(人民出版社、中国語第2版、第29巻、1990)
- 『毛沢東選集』(人民出版社、第3・4巻、1991)
- 『毛沢東選集』(人民出版社、第2・5巻、1966)
- 『毛沢東著作選読』(人民出版社、上下冊、1986)
- Yin Zhongqing, *The political system of China*, China intercontinental press, July 2004