

2006年2月7日

## 公共サービスの再生と刷新で「不安社会」からの脱却を ——安心を保障する有効な政府のために

### 良い社会をつくる公共サービスを考える研究会

稲沢克祐 関西学院大学大学院助教授  
佐藤 学 東京大学大学院教授  
神野直彦 東京大学大学院教授 (主査)  
辻山幸宣 地方自治総合研究所研究理事  
坪郷 實 早稲田大学大学院教授  
沼田 良 作新学院大学教授  
堀越栄子 日本女子大学教授  
間宮陽介 京都大学大学院教授  
宮本太郎 北海道大学大学院教授 (幹事)

### はじめに: 私たちは「良い社会」を目指す

「良い社会」とは人々にとっての「良い社会」であり、人々が幸福に暮らせる社会である。もちろん、市民一人一人によって追求する幸福が相違するので、「良い社会」といっても黄金に輝くエルドラドのような具体的な社会像があるわけではない。というよりも、私たちは今日よりも明日が、より人間的に幸福になる社会を目指して、努力をしていくしかないのである。

しかし、今日よりも明日が、より人間的に幸福になっていく社会には、未来への期待感と希望が溢れていることを忘れてはならない。逆に社会が破局的危機にある時には、未来への期待感と希望が失われている。

社会とは「仲間・同士」を意味するラテン語の SOCIUS に起因している。人間は「仲間・同士」を形成して、自然に働きかけながら生存している「社会的動物」なのである。しかも、社会が高度化し、分業が複雑になればなるほど、人間の生活は他者つまり「仲

間・同士」への依存を強めることになる。

もちろん、幸福な社会といえども、不幸に打ちひしがれる人々も生じる。人々が不幸に陥った時に、社会つまり「仲間・同士」が救済の手を差し延べてくれなければ、自分は「仲間・同士」から排除されていると感じる。逆に不幸にあえぐ際に、「仲間・同士」が救済の手を差し延べてくれれば、自分も「仲間・同士」の一員なのだと実感できる。

「仲間・同士」から排除されていると実感する人々が増加すれば、社会に危機が走る。非行や自殺といった社会的病理現象が増加し、犯罪などの逸脱行動が激化するという日本社会の現状のような惨劇が繰り広げられる。

「良い社会」には向上するヴィジョンがある。未来への確信を喪失した日本の社会は、「良い社会」ではなく、危機にある社会である。しかし、この危機の解決は困難ではない。なぜならこの危機は人間が創り出した危機だからである。

逆風に立ち向かいながら私たちは、「良い社会」を目指し、確固たるヴィジョンを描いて着実に一步を踏み出さなければならない。破局に脅えずに、「良い社会」の実現を信じて行動すれば、先立つ時間が苦痛の時であろうとも、人間がより人間的になる「良い社会」が成就することは間違いないのである。

## 1 いま、何が起きているのか？

### 「良い社会」に生きたい

私たちは良い社会に生きたいと願っている。良い社会とは、向上し続けるヴィジョンである。しかし、最低限、次のような条件を備えていなければならない。

それは、人生をおう歌する人と希望をなくす人がはっきりと分かれてしまう社会であってはならない。また、苦しみや悲しみが一部の人に集中する社会であってはならない。人生の可能性が早い時期から決められてしまうことなく、多様な能力を発展させる機会、再挑戦の機会があり、その機会を活かして努力した人々には見返りがある社会。家族や友人と慈しみあう空間があり、自然と触れ合って元気を取りもどす時間があり、いくつになっても社会とかかわりを持ち、安定した老後を送ることができる社会。

これは、決して贅沢すぎる望みではないはずである。私たちの時代にはこのような社会を実現できる条件がある。他の人々に犠牲を強いることなくこのような人生を送ることは、決して不可能ではない。

しかし、ここしばらくの間に、この日本社会から、こうした良い社会につながっていく条件がどんどん失われていくのを目の当たりにして、私たちは慄然とせざるをえない。

## 皆が大きな不安のなかにいる

格差が急激に拡大し、年収200万以下と生活保護基準以下の世帯が2割に近づくなか、子どもたちが格差拡大の犠牲となっている。公立の小中学校で、文房具、給食費、修学旅行費などの援助を受けなければならない児童・生徒は、東京、大阪では4人に1人に上っている。

ますます多くの若者たちが、早い時期から人生に対する希望を失っている。働く意欲がないか求職活動をしていないいわゆるニートと呼ばれる若者は、2005年の内閣府の調査ではついに85万人に達した。働く意欲があっても求職活動をしていない若者の半数以上は就労経験があるが、その4分の1が「病気・けが」を理由にニートとなっている（内閣府「若者無業者に関する調査（中間報告）」）。25歳から29歳の若者をふくむ若中年層（男性）のうち2割は、月あたり超過労働時間が過労死の認定基準に近い80時間におよんでいる。ここからは、若くしてバーンアウト（燃え尽き）してニートになっている青年たちの姿も浮かぶ。

老後の不安はますます強まっている。65歳以上の高齢者の6割は年収が160万円未満であり、公的年金・恩給のみの受給世帯の割合も6割に達している。にもかかわらず、医療費と保険料負担の増額、年金の給付の抑制が続いており、91.9%の人が年金にかんして、86.5%の人が老後の健康にかんして不安を感じている（内閣府平成15年『国民生活選好度調査』）。

地域社会では、にわかには信じがたい出来事が次々に起きている。輸送機関の大きな事故が続き、食品、水、建物の耐震構造のようなもっとも基本的な安全条件が疎かにされ、アスベストのような有害物質が公共空間にむき出しになり、犯罪が増加してもっとも弱い立場の子どもや老人がねらわれている。

## 社会が持続するための公共サービス

私たちをとりまく社会は不安と危険に充ち満ちていて、社会が壊れていくような感覚を味わっている人も少なくない。なぜこのようなことになってしまったのか。ここまで来ても、依然として個人の気概やがんばりが足りないことが原因と考える人々がいる。今日すすめられている市場主義の改革路線は、こうした考えに基づいている。また、長い間に培われてきた家族関係やコミュニティが衰退してしまったからだと考える人もいる。

しかし、あまりに基本的なことが軽視されてはいないだろうか。仕事に就けない若者は、十分なコンサルティングや技能や知識を提供するサービスが提供されて初めて、仕事に向かう気概をもてる。介護に疲れた家族に代わり、お年寄りのケアをするサービスがあってこそ、家族はぬくもりを取り戻す。すべての子どもたちは、仮に家庭の経済状

況が悪くとも、教室でつらい思いをせずに学び、未来への希望を育むことができなければならない。社会が持続していく上でこうした公共サービスが不可欠であることは、20世紀の人間社会の歩みのなかで確認され、合意されてきた事柄のはずである。いかなる政治勢力が政権に就くとしても、そもそも政府を維持する以上は、最低限果たさなければならない責務がある。

しかしこの間の公共サービスの切りつめや自己負担の増大で、私たちの生活からそのような支えが次々に取り去られ、足下が崩れていくような不安が広がっている。対人社会サービスだけではなく、地域の安全を保つための最低限の社会的規制も空洞化して、それが大きな事件や事故につながっている。

### 安心を保障する有効な政府を

企業業績の回復がめざましく、バブルの再来すらささやかれるなかで、公共サービスだけが一方的に切りつめられている。市場主義を掲げる人々は、口を開けば、グローバルな競争時代でわずかなコストも「無駄」にはできないのであるという。また、国と地方の借金が1000兆円におよぶのであるから、もはや公共サービスに割く財政的「余裕」はないのであるという。

しかし、グローバル化がすすみ、雇用が流動化し、家族やコミュニティがさまざまなリスクに晒される今日こそ、公共サービスの再生と刷新が不可避になっている。この時代にあって、公共サービスを再生、刷新し、安心を保障する有効な政府をつくり出すことは、「無駄」でもなければ「余裕」からおこなうべきことでもない。

ここでいう安心とは、努力の有無にかかわらず皆が同じように保護されるといった後ろ向きの安心ではない。日々の営みを支えるライフラインが整備されている安心、必要なケアが公共サービスによって提供されるゆえに、仕事を続けることができるという安心、子どもたちの教室に活気が満ちている安心、そして、こうした条件を利用してさまざまな挑戦を重ね、仮にそれに失敗したとき、やり直しをすることができる道筋が確保されているという安心である。

このような安心は、高齢社会のなかで、そのコストを賄う経済活動により多くの市民が携わる条件である。また、知識社会のなかで人々の能力が伸びていくための基盤である。つまり、公共サービスがそのための社会的インフラを準備することによって新しい知識集約型産業を創りだし、誇りとやりがいのある新しい仕事を生み出し、若者が新しい仕事にチャレンジできるような条件をつくることである。さらには、少子社会を超えて次世代が育成されていくための環境である。

したがって、これらに必要なコストは、企業活動を含めて社会が持続可能性を確保するための不可欠のコストである。長期的にみれば財政赤字に対処する最良の方法である。要するに、それは未来への投資なのである。

政府の大きさそれ自体が問題なのではない。決定的なのは、このような役割を果たす上で有効な政府であるか、あるいは無力な政府であるかという点である。政府が有効であるためには、公務員制度がどうあるべきかという公務員制度改革のゆくえも深くかかわっている。

もちろん、具体的にどのような公共サービスを重視していくか、良い社会をいかにデザインしていくかは、一人ひとりの市民が決めるべき事柄である。ここで私たちが試みるのは、今日の市場主義的な改革論議のなかで見失われている視点を提起し、公共サービスの再生と刷新のための議論をおこしていくことである。

## 2 「もっと小さな政府」は日本を救うか

### 「極小の政府」を目指すのか

そうはいつでも大きすぎる政府は好ましくなく、何らかの調整が必要なのではないかと人は考えるかもしれない。しかし、まず確認してよいことは、わが国の政府は、あらゆる指標からして、決して大きな政府ではない、という事実である。むしろOECD諸国のなかでは、明らかに小さな政府であるということである。

日本の対名目GDP比の一般政府支出規模は37・3%(2004年)となっており、OECD諸国のなかで下から数えて6番目の小ささである(『平成17年版経済財政白書』)。また社会保障と租税を合わせた公的負担の対国民所得で見た国民負担率も36・1%(2003年)とアメリカと肩を並べての低さである。こうして総支出と総負担の両側面とも先進国のなかで冠たる「小さな政府」というのが実態である。また「小さな政府」を掲げなければならないほど格別大きな政府になることが将来想定されているわけではない。『日本21世紀ビジョン』(経済財政諮問会議)の2030年度時の一般政府支出規模対GDP比のシミュレーションでも最大値で48%であり、例えこのシミュレーションどおりになったとしてもOECD諸国の現在値のなかで中ほどに位置するにすぎない。

したがって、小泉構造改革が「小さな政府」を目指すという時、それは国際的にもきわめて異例な「もっと小さな政府」あるいは「極小の政府」を目指していると解するほかはない。

### 「困い込み社会」の成立と解体

二つの問題を考えておく必要がある。まず、日本は実際には既にこのような小さな

政府であったにもかかわらず、なぜこれまでそれなりに安定した社会としてやっていくことができたのであろうか、という問題である。そして、既に小さな政府であるものをあたかも大きすぎる政府であるかのように描き出す議論が、なぜ受け入れられるのであろうか、ということである。

第1の問題からいえば、わが国は社会保障や公共サービスの規模は抑制されてきたが、しかしそれに代わって人々の雇用と収入を安定させる独自の仕組みがつくられてきたことが指摘できる。それは、長期的雇用慣行をもった大企業を護送船団方式で守り、中小零細企業については、公共事業や規制政策によって経営を保護するという方法であった。また、公共サービスの代わりに、家族とくに主婦による介護や育児に依存する度合いが高かった。

その結果、社会は規制で縛り上げられ、ここから、政権与党は多くの利権を、政府は人々の生活に対する強いコントロール力を獲得した。この仕組みをとおして、この国の政府は、小さな政府であるにもかかわらず大きな影響力を行使してきたのである。しかもこうした仕組みのもと、生活保障の見返りとして、サラリーマンは会社に、自営業者は業界に、主婦は家族に囲い込まれることになった。

私たちはこのような政府のあり方、あるいは「囲い込み社会」を決して良い社会であったとは考えない。このような「囲い込み社会」が解体しつつあることは、むしろ良い社会をつくっていくチャンスになるかもしれないと考える。しかし、少なくとも現状では、これまで人々を囲い込んできた企業と家族に代わってその生活を保障するものは何も現れてはいない。「囲い込み社会」に代わって現れているのは、先に述べたように「不安社会」なのである。有効な公共サービスの展開によって、「不安社会」を「安心社会」に転換していく必要がある。

## 政府の大きさは経済成長を阻害するか

繰り返せば、「囲い込み社会」の制度は、もともと欧州型の「大きな福祉国家」と権利としての社会保障を回避し、利益誘導と利権政治のためにつくりだされたものであった。小泉政権の狡知は、この仕組みの制度疲労が明らかになり、また国民の批判も高まると、「小さな政府」を「もっと小さな政府」にすることで事態を打開しようとしていることである。

問題とされなければならないのは、グローバル化がすすむなかで経済を存続させるためには、小さな政府以外にありえない、という議論である。だが、これはどこまで事実であろうか。「小さな政府論」の目標は、つまるところ「政府の肥大化が成長率を低める」(『平成17年版経済財政白書』)から、できるだけ公的部門や国民負担率を小さくして、成長を高めようということに尽きる。政府文書では政府支出と国民負担の規模の大きさと経済パフォーマンスの関係は負の相関関係があるとの推計もおこなわれている

が、同報告も認めるとおりモデルの設定如何によってはその結果が異なるといった程度の推計にすぎない。

租税負担率と成長率の相関関係をOECD諸国で見ても、1970年代には両者の間に相関関係を認めることはできなかつたし、80年代には負の相関関係が表れたように見えたが、90年代にはふたたび相関関係は認めることはできなかつた。このように、公的負担率が上昇すれば必ず経済成長率が鈍化するとはいえないのである。

### **コスト削減という名のコスト転嫁**

また、「民間でできることは民間に」「官から民へ」という議論も盛んである。しばしばそこでは、政府の財政収支について帳尻合わせをしつつ、民つまり民間企業のビジネスチャンスを拡げることが意図されている。しかし、この議論にも根本的な問題がある。公共サービスが提供してきたものは、教育であれ、保育であれ、すべての市民が無条件に利用できることが大切なことである。これをすべて民間企業に委ねることは、公共サービスをもっとも必要としている人々をそこから排除することになりかねない。その結果、次世代の育成が妨げられ、あるいは家計の保育負担などが増大するならば、このコスト削減そのものが生み出す社会的なコストはだれがどのように賄うのか。また、もともと小さな政府である日本では、家計の教育費の負担は、低所得層では家計支出の5割を超えるほどの重荷となっている。たとえばこの分野での公共サービスをさらに切りつめるならば、このコスト削減による家計負担の増大は、家計にとって耐え難いものとなるろう。

### **「もっと小さな政府」は秩序維持のコストを高める**

「もっと小さな政府」によって自己責任が強調され、安心の社会システムが劣化していけば、社会から信頼が失われ、社会の病理現象は進行する。犯罪が増大し、都市の秩序が揺らぎ、自然災害のダメージも大きなものとなる。政府は警察や軍事力といった暴力機構を強化することになり、また事件や事故の処理コストも含めれば、そのコストはきわめて重いものとなるであろう。これに対して、安心を保障する政府は、こうした事後的な処理に追われるのではなく、事前の投資によってこうしたコストを逆に抑制していくのである。

### **「安心を保障する有効な政府」はライフチャンスを拡げる**

さらに、安心を保障する有効な政府をつくりだすことができれば、雇用と家族の揺らぎという不安要因を、市民のライフチャンスの拡大にむすびつけることができる。

失業の憂き目にあっても、OJT（企業内実地訓練）への賃金補助を含めた職業訓練や生涯教育が供給され、コンサルティングや職業紹介が整備され、加えて訓練、求職期間の生活保障がなされれば、それは人々にとってもっとやりがいのある仕事の発見につながるかもしれない。介護や育児の問題だけでなく、引きこもりなど新しい苦しみを抱える家族に対して、公共サービスは地域社会で問題を解決し支え合う回路をつくることができる。それは、地域社会が新たに生き生きとしたつながりを回復していく条件づくりでもある。

### 「安心を保障する有効な政府」は競争力を高める

安心のサービスに支えられ、人々がその能力を伸ばす機会を得て、高付加価値生産へのシフトがすすめば、また、地域の相互信頼（社会関係資本）が増すならば、それは一人一人の幸福につながるのみならず、日本が知識社会としての競争力を増すことにもなる。

前述のようなサービスを整備した北欧社会が、大きな政府であるにもかかわらず、すぐれた成長率を示していることは、ここで強調するに値する。不安社会を放置して、体力が衰えた人にダイエットを強要するような支出削減を重ねることでは、少子高齢化や財政危機は決して解消できない。市民が元気に立ち上がる条件を形成することこそが、少子高齢化や財政危機への最良の処方箋となろう。

「困り込み社会」が瓦解をし始めている。小泉構造改革は、このような社会をつくってきた政権党としての責任にはふれないまま、徹底した市場原理で「困り込み社会」を置き換えようとしている。「困り込み社会」のなかで生み出されてきた、政府の活動に対する不信、不透明感を解消する努力をするのではなく、それを逆手にとって、現在の責任を放棄する宣言が公然となされているのである。しかし、その結果生まれつつあるのは巨大な「不安社会」である。私たちは、しっかりした公共サービスの展開で、これを「安心社会」に置き換えていく必要があると考える。そしてそれこそが、開かれた、活力と希望のある社会への道であると考えます。

## 3 新しい公共サービスのためのヴィジョン

### 4つのヴィジョン

公共サービスの再生こそが、不安社会を脱却し、良い社会に近づくための道である。もちろん私たちは、今の公共サービスのあり方に問題がないとか、あるいはサービスの



内容と人々のニーズにギャップがないと考えているのではない。公共サービスは、そのような大事な役割を負っているからこそ、21世紀社会の条件にふさわしいかたちに刷新されていく必要がある。

良い社会をつくる公共サービスのヴィジョンは

- i 自立支援型のサービス
- ii ニーズ志向のサービス
- iii 開かれた補完性原理
- iv ベスト・ミックス

の4つの方向で考えることができる。

### i 自立支援型のサービス

市場主義の立場からすすめられる構造改革においては、自己決定や自立がさかんに唱えられる。「困り込み社会」のなかで、自らの可能性に挑戦することに制約を感じていた市民にとって、こうしたスローガンは時に魅力的に響く。だが、市場主義の主張する自己決定や自立は、ここで私たちの主張するそれと、次の3点で全く異なっている。

まず第1に、私たちが自立支援志向という場合、雇用と家族の揺らぎを補う様々な公共サービスを提供することを念頭においている。これに対して市場主義の構造改革が自立をいう場合、逆に所得保障や公共サービスが人々の自立心を奪っていると断ぜられ、むしろこれを縮小すべきという主張がなされる。

第2に、ここでいう自立支援は、社会的連帯に基づき安心を提供することによって人々の元気を引き出そうとするものである。これに対して市場主義の唱える自立とは、競争によって不安を拡げることが手段としている。

第3に、構造改革が目指す自立は労働市場のなかでの就労自立に止まるのに対して、ここでいう自立とは、広範な人々が人間らしい生活を送ることができるその条件を提供することである。したがって自立支援は、就労支援や職業訓練のような直接的なものだけではなく、教育、介護、育児などのように、長期的に市民の自立能力を涵養し、また広い意味での自立条件を提供するサービスを含まなければならない。あるいは、水やエネルギーや情報など、ライフラインの安定的提供も、自立支援のためには不可欠である。

安心できる条件を提供すると人々が自らの力で自立することを阻害する、と市場主義は主張する。しかし、これは時代錯誤の議論である。知識社会・サービス社会において発揮されるべき力とは、より創造的な革新力であり、また人の気持ちを忖度できる人間力である。それは、働くものが不安にかられ、追いつめられ、多くをあきらめて行動することから生まれるものではない。安心の基盤のうえで、他者への信頼をもって、より人生に積極的になることから発揮される力である。

## ii ニーズ志向のサービス

### 〈ニーズに耳を傾ける〉

今日提供されている公共サービスが、人々のニーズをまんべんなくすくい取っているかといえば、そこには限界がある。ましてこれから自立支援型サービスを追求するとき、市民のニーズに耳を傾けることはますます重要になる。なぜならば、人々の自立を阻害する要因は多様であり、自立のために満たされるべきニーズは何か、予め決めてかかるのは困難だからである。

市場主義は、より多様なニーズに応えていくためには、民間の株式会社などをサービスの供給主体として積極的に導入するべきであるという。しかしこれは、本末転倒の議論である。ニーズを満たすのにお金がかかる仕組みは、自立支援のための公共サービスをもっとも必要としている多くの人々を排除してしまう。また仮にお金があったとしても、自立のための公共サービスを必要としている人々は、必ずしも皆が皆そのニーズを積極的に表明することができるとは限らない。小さな子どもや認知症を患ったお年寄りには、ウィンドウショッピングをするようにサービスを購入することはできない。

### 〈ニーズは勝手に決められてはならない〉

そもそも、公共サービスのニーズとは、人々が一般的に抱く欲望つまりウォンツとは異なり、それが充足されていくことが望ましいと社会が認定するものである。さらに、たとえば教育、介護などの場面を想定すればわかるように、人々のニーズを見いだす専門家とサービスを受ける当事者の間には、知識と情報の非対称性が存在する。

ゆえに市場原理にすべてを委ねることはできないが、だからといって公共サービスのニーズが行政と専門家によって上から決められて良いわけではない。とくに自立のためのニーズはそのようなかたちで決定することがきわめて困難である。だからこそ今日の公共サービス供給においては、人々がそのニーズを多様なかたちで表明でき、そのニーズが着実に充足されるように、あらゆる手段がとられるべきである。

### 〈ニーズ充足のための仕組み〉

そのためには分権化によって、市民により身近なところで政策が形成され、執行される必要がある。ある市民が長期的な失業から抜け出せないという時、その理由は、知識や技能の欠落、家族における介護や育児の必要、地域の経済問題、あるいは当事者のメンタルな問題などが複雑に絡み合っている。市民が自分のニーズを公共サービスのプログラムにあてはめる、というのではなく、個々の市民の固有のニーズに沿った総合的な対応が求められる。また、介護保険のように公的な資金によって複数のサービス供給主体が活動し、市民がそこからニーズにあったものを選択できる条件は、ニーズ志向の公共サービスのためにも好適である。オンブズマン制度など、市民が自分のニーズが正し

く満たされていないと感じられるときに対応する仕組みも不可欠である。

#### 〈ニーズ充足は公共サービスに携わる人々の利益と両立する〉

人々のニーズが探り当てられて、それが満たされていく仕組みが整備されていくことは、公務員の利益と決して矛盾するものではない。それは、プロフェッションとしての喜びや誇りにつながり、時に仕事のストレスを軽減さえするからである。北欧においては、市民が公共サービスを受ける際に正当に扱われたと感じた経験は、福祉国家や公共部門への市民の支持を強いものにしていくという調査結果も現れている。

### iii 開かれた補完性原理

#### 〈理念ある分権改革を〉

様々な思惑を伴いながら進行するいわゆる「三位一体の改革」のなかにあつて、大事なことは、何のための改革かという原点をはっきりさせ、理念に裏付けられた分権化をすすめることである。

その理念とは、安心を保障する有効な政府の形成であり、そのために市民のニーズをしっかりとつかみ、個々のニーズに総合的に対応していくことである。小さな政府を目指して地方に財政責任だけをおしつけ、その一方で中央政府がさまざまな規制を手放さないという分権改革は、私たちの理念に反する。安心を保障する有効な政府のためには、開かれた補完性の原理ともいうべき仕組みが必要である。

#### 〈地方のイニシアティブとユニバーサルサービスの相乗効果〉

分権化の基本的な考え方は、自治体政府こそが地域の政治行政の担い手であり、したがって地方でできることは地方に委ねるということである。自治体政府ができることを国が奪ってはならないが、解決しきれない問題については、都道府県や国が支援をするということである。一般にこのような考え方は、補完性の原理と呼ばれる。この補完性の原理は、教育や福祉など公共サービスの最低限の水準が全国一律のものとして設定されるというナショナルミニマムの考え方と矛盾しない。地方が公共サービスの展開において積極的なイニシアティブを発揮し、その成果がナショナルミニマムをかき上げしていくというかたちで両者は連動する。その限りで補完性の原理とは、自給自足の地方自治体をつくっていくことでは決してなく、地方のイニシアティブと、全国的に確立されたユニバーサルな公共サービスの水準とが、相乗的な発展を遂げるための原理である。この点を強調するために、私たちは「開かれた」補完性原理という言葉を使う。

#### 〈個人、市民活動、自治体政府〉

補完性原理とは、自治体政府と国の関係だけを表現するものではない。市民一人ひと

りが個人として解決できる問題は個人が解決する。市民どうしが結びつき協力して、市民活動として解決できる問題は、その意向が尊重される。しかし、個人も市民活動も、そこに責任がおしつけられ、放置されることはない。そこで解決しきれない問題は、自治体政府や国が責任をもつ。これが開かれた補完性原理である。

地方交付税や公共事業をとおして地方への利益誘導が追求された「囲い込み社会」は瓦解しつつある。「囲い込み社会」においては、自治体政府が自立的発展のためにイニシアティブを発揮することは困難であり、その経験を積み重ねることもできなかった。ひいては、個人も市民活動も、自治の力を蓄えにくい環境にあった。

いま、地方では新しい胎動が始まっている。ここで補完性原理を確立していくことは、地方が主導的に公共サービスを展開するための財源と権限と、さらには両者を活用できる現実的条件を獲得していくことを意味する。そしてこのような三つの要素が揃うならば、良い社会のための公共サービスは、これまでに比べてはるかにスムーズな供給が可能になる。

#### iv ベスト・ミックス

良い社会のための公共サービスを実現するうえで、民間非営利組織や営利企業、あるいは地域コミュニティとの協力も不可欠である。しかし、この協力関係についてもまた、ここでの主張は、市場主義の掲げる民営化路線と大きく異なっている。

民営化路線においては、地方自治体の公共サービスと民間部門とのゼロサム的な関係を想定している。つまり、公共サービスの守備範囲をできるだけ縮小して、これをとくに民間企業に委ねるという考え方である。これに対して、ここでいう協力関係は、ユニバーサルな公共サービスが提供されることを前提に、いわゆる横だし上乗せのサービスを民間非営利組織などが担っていく、というものである。市民のニーズに多様性がある一部のサービスについては、公共サービスと民間サービスが、介護保険のような公的資金を基礎に競合していくかたちも必要である。ここでは民間非営利、営利の組織が公共サービスの足場を利用して発展していき、公共サービスは民間非営利、営利の組織から新しいサービスの一部を取り入れていくなど、非ゼロサム的な、相乗的な発展が期待される。

ここで、公共サービスはすべての人々の平等に提供されるというその原則を維持し、また民間サービスは新しいニーズに機敏に対応するというその特質を活かしていくことが大切である。さらに家族やコミュニティは、介護や育児に過度の負荷をかけられることなく、本来の親密な空間としての役割を発揮できなければならない。つまり、異なった部門が互いの強みを発揮しあうベスト・ミックスのかたちが追求されるべきなのである。

もちろん、ユニバーサルな公共サービスの展開を前提とするとしても、行政、民間非

営利、営利組織、家族・コミュニティがどのような役割分担関係を形成するか予め決められた形があるわけではない。オープンで率直な議論で、それぞれの自治体においてベスト・ミックスのかたちが模索されなければならない。

ベスト・ミックスのかたちを模索するにあたっては、補完性原理の趣旨に沿って、市民活動が積極的にサービス供給を担う環境整備も不可避である。また、個人としてあるいは団体として、公共サービスをめぐる政策形成、その評価やそのコントロールにかかわっていく条件づくりも必要になる。このような条件が整備されることは、結局は行政にとっても市民のニーズ発見を容易にし、自立支援型の公共サービスの充実につながる。

## 4 安心社会をつくる公共サービスのための緊急提言

今国会に、政府によって小泉構造改革の集大成ともいえるいくつかの法案が準備されている。大幅増税をふくむ予算案を初め、「市場化テスト」法案や「行政改革推進」法案などがそれにあたる。また、6月に予定されている「2006骨太方針」では歳入・歳出一体改革案の工程表が予定されている。

私たちは、以上の情勢にかんがみ、公共サービスの再生と刷新を求めると同時に、緊急性が必要と考えられる課題について以下のような提言を行う。

### 提言1 格差の拡がりを防ぎ、未来への投資となる公共サービスを拡充すること

——**子どもたちを格差社会から救う公共サービスを** 格差社会の出現に対処する上では、まず、子どもたちがその犠牲になることを全力を挙げて防がなければならない。良質ですべての子どもが利用できる保育サービスが、子どもたちのその後の能力形成のうえで決定的な役割を果たすことは、欧州の福祉改革論議において、とくに強調されている点である。とくにシングルマザー、ファザーに対する育児、生活両面での支援が強化されるべきである。公教育の空洞化を防ぐことも急務である。行政と校長、あるいは校長間、教師と校長、教師と親、教師と子どもの信頼のきずなを取り戻し、「学びの共同体」を回復するための手だてがとられなければならない。国と自治体が協力して、公教育のための財政計画が立てられるべきである。

——**若者たちを周辺化させない公共サービスを** わが国では、再訓練や職業紹介などのいわゆる積極的労働市場政策への支出は、その必要性が叫ばれながらも、諸外国と比べて依然としてきわめて低水準にとどまっている。中学、高校の中途退学者

はニート予備軍となっているが、その学び直しの機会は少ない。バーンアウト（燃え尽き）してしまった若者には、コンサルティングなどを含めた対応が必要である。こうした分野での公共サービスを抜本的に強化することと併せて、イギリスの児童信託基金制度のように、若者が高等教育や事業立ち上げのために活用できるまとまったファンドの貸与、あるいは積み立て支援が検討されるべきである。

——**再挑戦を可能にするランポリン型の扶助制度を** 利用しやすい一方で、同時に再就職や生活自立に結びつきやすい、いわゆるランポリン型の公的扶助の理念がようやくわが国でも拡がりつつある。生活保護自立支援プログラムなどについての自治体自立支援専門員などによる支援体制の抜本強化や、ハローワーク、職業訓練、ホームヘルパー育成プログラムなどとの連携を強化させるべきである。

——**自治体にベスト・ミックスとニーズ熟議のためのネットワークを** 人々が住み、育ち、行き交い、話し合う街づくりは、市場原理によって支配されるのではなく、共同原理に基づいて推進されるべきである。自治体では、子育て、青年自立、高齢者福祉などの分野ごとに、縦割りを超えた行政諸部門と市民、民間のサービス供給者などが集まる協議機関が設けられ、ニーズの発見にむけた真剣な討論＝熟議とベスト・ミックスの模索をすすめるべきである。

——**新しい地域支援を** 自立という目標が形式的に適用できないのは人も地域も同じである。中山間地において集落を維持することができない状況が拡がるなかで、強制移住が始まり、山林などの環境保全も困難になりつつある。開かれた補完性の原理から「国土の均衡ある発展」という従来の国土計画の価値を見直し、発展させていくことが必要である。

## 提言2 「小さな政府・重税国家」政策を中止し、公正な租税構造に改めること

2006年度政府予算に見られるように、市民の生活を支える給付を切り捨てながら、市民に増税を強ければ、市民の生活は破綻をする。増税をおこなうのであれば、市民の生活を支える「安心の給付」を増加させるための増税でなければならない。

「安心の給付」を切り捨てる一方で増税を強行するのは、財政赤字を解消するための増税だからである。しかし、財政再建のための増税は国債を所有していない市民から国債を所有している市民へと、所得を逆再分配する結果になる。

財政再建のためには、租税負担水準を引き上げるのではなく、租税負担構造を公平にすることを目指すべきである。つまり、租税負担構造を改め、低額所得者から高額所得者や企業利潤へと負担をシフトさせることが必要である。

そうすれば所得弾力性の高い租税構造が形成され、景気回復とともに自然増収によって増税をしなくとも財政再建が可能になる。しかも、租税負担構造を改めなければ、景気回復過程では格差が拡大するけれども、公平にすれば格差社会の解消にも結びつく。

もちろん、市民の生活を支える公共サービスを増加させるのであれば、増税は認められる。しかし、そのためには消費税を国と地方の役割分担と合わせて、国税から地方税に移譲し、市民の目の見えるところで増税を決定するようにすべきである。

### 提言3 「市場化テスト」導入に当たっては十分な議論を尽くすこと

公共サービス事業に「聖域を設けずに」官民競争入札を促すいわゆる「市場化テスト」法案が準備されている。国立博物館や美術館への制度導入計画に際し、文化人からの反発に明らかになったように、「市場化テスト」が誤った考えで導入されれば、公共サービス事業が利潤原理に左右される危険性が高まることは疑いない。

「市場化テスト」は、これまでの他国における失敗例を見てもわかるように、コスト重視で進められる場合、公共サービスの質を劣化させてしまうことがしばしばである。したがって、「市場化テスト」を導入する際には、公共サービスの質をどう保証していくか、公共サービスが本当に安定的に供給されるのかといった点などについて、市民、サービス利用者を含めた議論を徹底させることが求められる。

また「市場化テスト」によって、民間企業で働くこととなった場合の公務員の労働条件確保だけでなく、競争入札によって事業を受注することになった民間企業で働く労働者の公正労働基準が守られるように監視されるべきである。

### 提言4 公共サービスの情報公開、評価システムの確立など透明性を向上させること

公共サービスがしっかりと人々のニーズに対応して提供され、生活と生存をめぐって起きるさまざまなリスクを人々が表明する機会と、それらが公的に対処されるべきリスクとして認定していく仕組みとが、市民に身近なところにこそ保障されること、つまり、分権化の徹底が不可欠である。

そのためには、地方自治体の政治・行政がつねに人々に開かれていることが重要である。

第1に、行政の情報公開はもとより、公共サービスの提供にかかわる非営利民間組織や民間組織についても情報提供をすすめていく。

第2に、提供された公共サービスが、真にニーズに適合したものであり、人々の満足につながったのかどうか、提供主体間の関係は協力社会への方向に進んでいるのかどうかを、市民の視点を入れて評価するシステムを開発する。

こうして、公共サービスが公的部門によって一方的に認定され、画一的に提供されることによる不満と不安の連鎖を断ち切って、参加と納得の公共サービス体系を構築することが必要である。

## 提言5 公共サービスに携わる人々のディーセントワークを実現すること

良い公共サービスが提供されるには、公務員やNPOスタッフを初めサービスを担う人々の数が充足され、正当な処遇と労働基本権が保障され、また仕事に自分の考えが表明され、仕事に誇りと高い職業倫理が持てるような環境が必要である。すなわち「人間性が尊重された仕事」（ディーセントワーク）がつくられることが大切な条件である。

そのため第1には、ワークルールが確立され、その決定と変更に際しては、政労使が対等のソーシャル・パートナーとして、責任ある対話と協議をおこなう必要がある。労働組合は、このワークルールの実現をとおして市民からの信頼に応えていく。

第2に、保育、高齢者介護など大きな需要が見込まれる自立支援型公共サービスに必要な人材をどう確保していくかが喫緊の課題である。低い給与水準で働いている介護職の処遇改善、労働市場からリタイアした「潜在看護職員」の活用を講じることである。

第3に、公共サービスに携わる職員の研修を充実させていくことである。とくに介護職については職業として確立するために研修体系を改革していくことが急がれる。自立支援、ニーズ志向のサービスの実現のためには、市民団体、NPOとの協働・研修も積極的に追求されるべきである。