

地方分権改革と平成の大合併は 何を指したのか

— 熊本市の政令指定都市昇格を事例に —

上野 眞也¹

¹熊本大学 名誉教授

アブストラクト

世界の分権改革の潮流と日本的展開について概観し、世界史レベルで地方分権改革とは何だったのかについて考える。次に、熊本市が政令指定都市昇格をめぐって市町村合併に奔走した舞台裏を、政令指定都市移行後10年経って当時の関係者にインタビューした内容を踏まえて考察する。さらに政令指定都市になって、熊本市の行政提供体制は、本庁と区役所という2元的組織に移行したが、当初議論された分権的な仕組みがどう変化してきたのかを明らかにした。最後に補論として、人事管理制度改革として受容された能力主義が、組織文化の将来にもたらす負の影響、及びコミュニティで地域問題を解決するという政策手法の限界について若干の考察を行った。これらの検証から、合併を伴う地方分権改革は、NPMを過度に取り入れてきた。もはや分権よりも、如何に公共サービスを提供し続ける地方自治体制をわが国につくるかが、これからの重要なテーマとなると考える。

1. はじめに

1980年代末のリクルート事件や政治資金問題に端を発した政治改革以降、1993年の「地方分権の推進に関する決議」や細川連立政権の誕生を端緒として地方分権の議論(1995-2007)が盛んに行われ、地方分権推進法(1995年)や地方分権一括法(1999年)に結実していった。並行して、2001年からの中央省庁再編や「骨太の方針」(小泉政権)、2003年のマニフェスト選挙、平成の大合併(1999-2010)の進展や、道州制の議論(2006-2018)、民主党政権(2009-12年)の事業仕分け(2009-2010)、2014年からの安倍政権の内閣府による地方創生「まち・ひと・しごと創生」と、目まぐるしく地方自治に関わるトピックスは変化してきた。しかし行革では、行政経営は民間企業の経営論を行政機関にも適用すべきとするアングロサクソン流のNPM(新公共管理論: New Public Management)路線をさらに進展させてきた。公共サービス分野に市場原理をいれ、コスト削減とサービス向上を狙ったものである。

それらの政策テーマが、地方自治をめぐる議論にどのような意味を持っていたのかについて、まだ歴史的評価がしっかりとされていない。とりわけ基礎自治体の総合化や効率化などを指した市町村合併、新しい政令指定都市の建設は、これらとどう

関わっていたのか、それで問題は解決したのかについては、実証的な研究に基づく整理が必要である。

仮説としては、地方分権について様々な政策アイデアが飛び交い、制度改革が試みられたが、次第に分権改革派の高度の概念を操る議論は、実態とはなれた議論になって焦点がぼやけてしまい、結局、紆余曲折の末、人口減少過程に入った日本社会の、生き残りをかけた行政の効率性の改革に収斂してしまっただのではないかと考える。

結論を先取りすると、一人当たり市町村民所得や企業立地件数など経済的な指標は向上していることから、熊本県における拠点性のある大都市圏が合併政令指定都市で実体化したこと、団体自治として権限財源が強化されたことという政令指定都市効果は確かに認められる。しかし地方分権の取り組みとしての成果は、市民参加をどう位置づけるのかが曖昧であり、評価が困難である。また市町村合併の進展と政令指定都市の誕生が呼び覚ましてしまったこととして、政令指定都市を核とする熊本都市圏の振興に熊本市はどう構想企画や調整主体として関与していく覚悟があるのか。また「平成の大合併」の帰結として起きた、町村数の減少による県組織のあり方の再定義の必要性など、新しい地方自治制度論の課題を明らかにする。

続く第2章では、地方分権が必要となった世界史的な潮流とわが国の対応について整理し、第3章では熊本市が政令指定都市になった経緯と周辺自治体の戦略を当時に首長など関係者へのインタビュー調査結果を踏まえて振り返る。第4章では政令指定都市に昇格したことによる、広域行政への影響や、区役所制度をはじめとする都市内分権の検討状況、そして市役所の内部管理である人事管理制度の課題について考える。第5章では、国と地方の政策リソースの違いによる問題性について論じる。最後に、本論の分権論というメインテーマからは外れるが、地方自治のアクターである公務員と住民に関する論点を補論として考察する。補論1は能力主義に基づく地方公務員の人事管理の課題について、補論2は住民と区役所との関係性についての試論である。

2. 地方分権が政策目標になった経緯

1990年代から2000年代にかけて、地方分権は世界的な潮流になった。このような世界史的な変化と、日本における地方分権の取り組みの位相について本節では考える。

(1) 世界的な分権の潮流

戦後の黄金期を過ぎた欧州では、社会保障の拡大や、市場のグローバル化の進展により旧来の国家運営は制度疲労で上手くいかなくなり、1990年ころから地方分権改革が多くの欧州諸国で試みられた。主な動きは、首長の直接公選制の導入や、リコール、レファレンダムなど市民の政治への直接参加の機会を増やし、政治的正統性を高めること、そしてスピード感を政治に反映させるための改革であった。また、スウェーデンなど高い社会保障制度を持つ国では、福祉サービスの提供体制を充実させるために、小規模自治体と中核となる都市をペアとする強制合併が試みられるなど、国家-地方システムのリノベーションが様々な形で行われた。

国民国家形成で集権化した国家づくりを本領としていたフランスでも、「市町村、

県および州の権利と自由に関する法律」（1982年）やその後の一連の地方制度改革によって積極的に地方制度を変更し分権国家に変化した。その結果、国や県による自治体への後見的監督を廃止し、公選による県議会議長が執行機関となる。また新たに創設された州も、地方自治体として位置づけられ、公選された州議会議長が執行機関となるといった、三層制の地方制度をもつ共和国へと変質した。

これらの欧州における改革の本質は、地方政治に市民が参画する「共治」の制度を充実させること、つまり「団体自治」の拡大よりも「住民自治」の推進が眼目であった。また EU が加盟国の地方単位の振興を補助する政策を作ったことにより、フランスでは新たに創設された州がその受け皿の役割を担い、「近接性の原理」や「補完性の原理」を民主主義の基盤的デザインとして理屈づけた。

他方でイギリスは、戦時中のベバリッジ報告を受けて「ゆりかごから墓場まで」をカバーするよう構築された福祉国家体制を支える「大きな政府」体制を、サッチャー改革で「小さな政府」へと体質転換を図った。その一つとして、労働党の牙城である地方自治体を根本から変える地方制度改革に取り組んだ。英国は連合王国なのでイングランド、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドといった地方単位で制度が異なるが、イングランドを参考に大掴みに整理すると、かつてカウンティとカウンティバラといわれていた2層の地方自治体をユニタリーの1層制にし、またロンドン市を廃止し、地方税の廃止、民間事業活用のための強制入札制度の導入、医療・教育・住宅などのサービスの別組織への移管などといった激しい地方制度改革が行われた。イギリスではわが国のように「地方自治の本旨」といった概念はなく、政府が大きな地方制度の変更を行う権限を有している。これらの改革は、分権とは異なる地方政府の効率性の改革を目的としたものであり、規制緩和、民営化、強制入札制度などの、後に世界を席卷する新公共管理論(NPM)の改革がここから始まった(表1参照)。

表1 近代官僚制による統治モデルと NPM による統治モデル

近代官僚制	NPM
規則による管理	目標や成果による管理
縦割り分業	提供するサービスに基づいた組織
明確な階層構造	自己成果を重視した契約管理
競争原理の控えめな導入	外部に委託し、準市場の形成
戦略マネジメントの欠如	官僚支配ではなく、顧客(住民)志向

出典：Naschold, *New Frontiers in Public Sector Management: Trends and Issues in State and Local Government in Europe*, Berlin, Germany: Walter de Gruyter, 1996. 島田智明「神戸大 MBA, NPM」。

民間企業のように政府を経営するというこの新自由主義的な思想は、その後レーガン大統領の米国、中曽根政権の日本、オーストラリアなど世界各国に伝搬していった。イギリスでは、サッチャリズムが政府の役割の「量」的な縮小を強制的に行い、国民生活に様々な不都合や不便さを強い、階級格差を拡大させた。その後のメジャー政権、労働党のブレア政権などでは、「質」の向上に改革の目的を転換させるなどの方針変更が試みられた。しかし政府の機能を限定して行く効率性追求の改革路線は、政

権交代が行われても続いてきた。グローバル社会において、国境の垣根が低くなり、中央政府の統治能力が低下してしまった状況で、自由主義社会の政府がとり得る選択肢の幅は狭い。「第三の道」など中道の社会民主主義路線からの提案もあったが、いずれの国の包括政党(Catch All Party)も新自由主義的改革メニュー以外の方策を上手く提案できていない。経済の低迷、移民の増加などの国民生活へのストレスは、たとえ冷静に考えれば低所得層に不利と分かっているにもかかわらず、彼らの怒りの感情を受け止めてくれる政治的言説に熱狂する。たとえばはしたない言葉を吐き散らし攻撃的に批判を行う極右政党や、トランプ元大統領のように「悪いのはあいつだ」と断じるポピュリズム政治家に、欧米では支持が集まる事態が起きている。

(2) 団体自治の強化と効率性の改革

日本では、1993年の国会の衆参両院による地方分権推進決議を経て、政治改革の次は地方分権改革が政治の中心アジェンダとなった。基本的な考え方を「個性を活かした地域を作るためには、地方分権改革を推進することが重要」とし2014年に一括法案を提出した。この分権改革の意気込みは、「これまでの改革と異なり、改革の理念を継承発展し、個性を活かした自立した地方をつくる。地域の発展に根ざした息の長い取り組みにするため、地方からの提案募集方式を導入し、政府をして恒常的な推進体制も整備する。また地方の多様性を重んじた連携と補完のネットワークの活用や手挙げ方式を導入する。真の住民自治の拡充のため財政的な自立自主性の確立などをめざす」とした¹。

第1次分権改革(1993-1999)では、地方6団体から改革要望事項を募ったところ、「団体事務」の拡充がほとんどで、住民自治の拡充については皆無であったという²。機関委任事務の廃止や国の関与の新しいルール化、国から都道府県への権限移譲などが達成された。だがその後の改革は、効率性の改革として「三位一体の改革」(2003-2006)³、市町村合併へのアメとムチの提示などが続いた。第2次分権改革(2006-2014)では、義務づけ、枠付けの見直しなど国の関与の減少と規制緩和、国や都道府県の事務権限を市町村に移譲していくこと、国と地方の協議の場の法制化などが行われた。国の出先機関の原則廃止のような大きく振りかぶった改革はほとんど失敗に終わり、提案方式、手挙げ方式によるチマチマした地方の要望をもって分権改革とした。他方で、財政改革の手法として、規制緩和、民営化、エージェンシー化、指定管理者制度などは様々な場面に応用適用されていった。西尾勝は、事務権限委譲方式(所掌事務拡張路線)と関与の縮小廃止(自由度拡張路線)の2つの路線の長所短所を表2のように説明している。

しかしながら一連の分権改革のもとで一番大きな影響があったものは、公領域に関わる公務員の大削減が行われたことである。わが国の公務員数は先進国と比べて決して多くはないのだが、マスメディアや政治家は、公務員が多すぎると常に非難をしてきた。増税の前に、まず行政は縮小削減しろ、というのが国民への政治的な説明として語られ続けてきたわけである。このようななかにおいてすら、公共サービスへのニーズがさらに増大していることから、足りないマンパワーを民間や非正規労働者の雇用で賄う仕組みが浸透してきた。これは人件費ではなく、物件費で雇用するわけで

ある。このような官民によるNPMの導入は確かに労働者の市場流動性を高めたが、従業員からは不評であり、その結果、中産階級は減少し、安定した職は社会から失われ、低所得層を増加させていった。経済成長のためには流動性を高めろという経営者や経済学者の主張の帰結は、経営はスリム化したのだろうが、働き暮らす人々の安定的な生活がこれにより掘り崩されてきたわけである。民間大手はこのアメリカ流人事制度改革は日本に合わない、早々に撤退をしたところも多かった。しかし公務員制度への適応は、自公政権が強く主張し、2012年から2年間で平均7.8%の国家公務員給与の引き下げを断行、地方自治体へも地方交付税をその分削減して追従を迫った。労働権に制約のある公務員の待遇を人事委員会の勧告で決めるルールは、政治により完全に無視されたわけである。

表2 地方分権の二つの路線の長短

	長所	短所
事務権限移譲方式 (所掌事務拡張路線)	事務権限の担い手を変更する改革なので、行政サービス提供の仕組みに変更が加えられた事実が関係業界にはもちろん一般人にも分かりやすい改革手法であり、その効果がどの程度であったか実感しやすい。	①事務権限、財源、人員を奪われる団体は改革に強く抵抗。 ②権限移譲の規模が大きくなると、都道府県や市町村はその受け皿足り得るか問われ、都道府県合併論や道州制論、市町村合併が繰り返された。 ③事務権限を移譲する手続きは国会による一方的な改正措置で強権的。
関与の縮小廃止 (自由度拡張路線)	①自治体の自由の領域を広げる趣旨で地方分権改革にふさわしい。 ②仕事の総量を増やす改革ではなく、仕事の質を高める改革なので、自治体職員のモラルを高める。 ③六団体の結束した支持を得やすい。	①法制化されても、自治体に改革の成果を活用する意欲がなければなんら変化は生じず、一般住民には分権改革の意義が実感できない。 ②関与縮小廃止は関係法令の一部改正を積み上げた一括法となるため、細々としたものの寄せ集めで、華やかさにかける。自治体関係者はもっと大胆かつ抜本的な事務権限の委譲方式への期待が高まってくる。国会議員、都道府県、大都市関係者のなかに道州制構想の実現を求める声が燦り続け、政令市市長会が大都市を都道府県から独立させる特別自治市の実現を求め始めた。

出典：西尾勝「地方分権改革を目指す二つの路線」日本學士院紀要、73巻(2019)2号、117-127の論旨を整理した。

この間、自治体数が合併で約半分に減少。地方議員も1998年の6万3千人から2018年には3万2千人とほぼ半減した。すでに地方議会議員のなり手がいない自治体も出始めている。国家公務員数は、2000年に約113万人であつものを、2017年度に約58万人と55万人減少させた。その労働環境の悪化に、既に総合職の応募者数も減少している。

地方公務員は、「集中改革プラン」による定員管理、給与の見直し、民間委託の推

進などで、1994年の328万人をピークとして約48万人が減少。2021年4月1日現在、280万661人である。他方で、地方公務員の臨時・非常勤職員及び任期付き職員は、2005年は45万6千人であったものが、2016年には64万人に、2020年には69万4千人に増加している。そのうち会計年度任用職員（地方行員法第22の3条）は62万2千人になる。これまでのNPM改革では、公務員の人件費を減らすため正規職員の人員削減を断行、足りなくなった労働力は非正規職員や指定管理者制度に置き換えてきた⁴。地方公務員全体の平均で25%が非正規職員で担われており、市町村によっては非正規職員の方が正規職員よりも数が多い自治体もある。

(3) 住民自治の強化

戦後すぐの憲法改正や地方自治法の制定により、わが国は地方自治の充実を図った。明治以来の中央集権体制による国家運営のシステムで、官治の府県を置き、市町村を監督する体制は、GHQの指導のもと民主主義の導入で都道府県の完全自治体化や、知事、町村長の公選制、各種委員会制度を採用するなど、住民自治に基づく国の根幹制度の変更を行った。しかし市町村警察を都道府県警察にしたり、地方制を導入して国の介入と集権化を強めたりといったような「逆コース」の動きも根強くあった。これは「平成の大合併」でも、道州制を入れる議論として再燃した。国会議員にとって、地方自治制度は厄介な制度と見られているようである。

学問上の地方自治や共治、住民自治の概念は、政策形成過程を監視し、伝統的に市民が政治・行政に抵抗することであったが、近年は政治過程よりも行政の政策執行過程に参画することとして語られるようになってきた⁵。地方自治は民主主義の学校であり、社会の基盤システムであるという理解は変化しつつあるのかもしれない。平和や安全保障問題、貧困撲滅、平等の追求などの普遍的な政治テーマは、イングルハートのいう「物質主義的価値観」⁶に強い時代関心を背景としていたが、経済成長とともにいつの間にか、環境・公害問題への要求、美しい平穏な生活を護る生活権運動、ゴミ問題、人権問題など個別の「脱物質主義的価値観」を追求する社会運動に人々の関心を変質していった。国民、市民として生存の共通基盤に軸足を置く要求から、身近な地域の暮らしの質に関わる問題に人々の公共の関心に変化したことで、それは次第に政治の問題ではなく行政レベルの問題となり、地方政治への議論参加ではなく、行政に対する意見や参加で問題を解決しようという流れに繋がっていった。行政自身が財政難で、市民の要求の多様性に応える能力を失っていったことも、「選択と集中」という言葉で行政の守備範囲を撤退させつつ、市民参加を掲げてこの流れを加速した。

PPP

さらに近年では、地域問題解決の主体として「コミュニティ」を位置づける考え方が主張されるようになり、そのコンテキストで住民自治が語られるようになった。阪神淡路大震災や東日本大震災などを契機として市民ボランティア活動が盛んになり、NPO、ボランティアなどの活動が、市民による公益に資する活動と受け止められた。その後これは「地域づくり」や「まちづくり」、そして「地方創生」という地域住民を主体とする運動を総称する言葉へと結びけられていった。このような時代の機運は、官民連携、PPP（Public Private Partnership）や市民協働の名のもとに、行政の事業

に市民活動を組み込む流れを生み出そうとしてきたのである。しかしその「まちづくり」という概念は、実は中身は中空で、何でもよく、とりあえず地域の困り事解消の活動と意味付けられる。伝統的な政治哲学の議論であるコミュニタリアンやリバータリアンといった地域社会に暮らす人々の生き方に関わる思想や哲学の議論は、ここでは完全に迂回される。地域に住む住民みんなで助け合おうと、上手に動員されている。たとえば災害では、もはや経験の蓄積の少ない被災自治体職員よりも、「プロのボランティア」に任せるべきとの意見も聞かれる。NPM が、自治体が自ら公共サービスを作り提供する役割を降りて、民活によるサービスをマネジメントする役割への転換を図ることを推進したと考えると、PPP はまさに自治体により市民をマネジメントして公共サービスを担う役割を果たさせているということになる。市民の負託を受けて制度化された自治体を「民営化」して行くという考え方の浸透が、このような場面でも窺えるのである。社会問題をビジネス手法で解決しようという言説も同根である。

市政全般の統治は、依然として伝統的な市議会や行政に選ばれた審議会・委員会等の市民代表の参加で進められているが、狭域の統治については、区役所による住民の動員で、住民自治という名の公的生活領域へのマネジメントが駆動されている。たとえば熊本市では区役所が自治会などの住民委員の参加を得て、似たり寄ったりではあるが一斉に自分たちの地域の「まちづくりビジョン」やハザードマップを作成させ、自治会を活動組織の細胞として、その上に校区単位で連合させた校区自治協議会をすべての小学校区に発足させた。その構成メンバーとして自治会はもとより、警察業務の下請けの防犯協会や交通安全協会、ボランティアや寄付の受け皿である社会福祉協議会、スポーツ界の支部組織であるスポーツ協会（旧体育協会）、小中学校などが組み込まれている。だがその実態は、国、都道府県、市町村、区役所、校区自治協議会、自治会とピラミッド型に階層的に組織化された官製自治組織の、末端の受け皿となっているわけである。例えは悪いが、このシステムは大政翼賛会的な組織の遺伝子を引き継いでおり、欧米流の個人を主体とした市民の活動組織などではなく、隅々まで集権化され地域に住む住民世帯をまとめてメンバーとした日本型の独特な住民参加システムである。あとで詳しく論じるが、このシステムの善し悪しを論じたいのではなく、地方分権をとくに、自立した個が公共圏の主体として社会をつくるといった欧米の市民概念で語られることが多いが、日本の実態とかけ離れた自治論を展開しているのではないかという問題関心が本稿としてある。

(4) 地方創生の取り組みとは

平成の大合併により 1999 年 4 月に 3,392 だった全国市町村が、2010 年 3 月には 1,730 にまで再編され、地方分権という改革のテーマは一段落した。これにより自治体数の減少、地方政治家の減少、そして地方公務員の減少が起きた。不足分は民間サービスや住民自らの自助、共助でまかなうこととされたのである。そして次は、人口減少社会に備えるため、自立分散型社会を目指した「地方創生」が国を挙げて取り組むべきアジェンダとしてセッティングされた。その際には、あの 90 年代から一世を風靡した地方分権改革は何だったのかについての検証は、地方自治業界からも、政党や学者からも忘れ去られたようである。

民主党から政権を取り戻した安倍晋三内閣が掲げた改革は、「骨太の方針」や「地方創生」と名付けされた。地方創生の中心は「ひと・まち・しごと創生」関連事業であり、全国の自治体に手挙げ方式でビジョンを作らせ、国や県が審査し、補助金を配る取り組みが大々的に展開された。市町村にとっては、あまり効果は期待されていないが「国がくれるものは貰わなければ損」といった認識で、全国の自治体が建て前上取り組んでいる。各省の施策も、なんでも地方創生として予算要求された。国による直接的な地方再生プログラムの展開になってきた。

この政策は、社会の公正さを高め、不平等な状況をどう解消するかということを考えながら実施するというものではなく、それぞれの地域の状況を政府が提供する地域経済分析システム(RESAS)などのツールで統計分析し、創造的なアイデアとビジネス手法でそれに取り組むと、自ずと問題は解決するはずであるということ为前提としている。しかし人口減少への対応など簡単な即効薬があるはずもなく、そのためにコンサルタントやNPOや市民活動のプロを雇用して、地域住民をイベントに動員するよう仕掛けて、何か活動を取り組みの実績といえればよし、といった安直な公共投資のように施策は実施されている。

いまや高校生、大学生の学びにも、地域活性化のテーマが教育プログラムとして入ってきた。街歩きをし、思いつきをワークショップで話し合い、その解決をイベントや祭りとして実施することで、教育と地域社会の両方に貢献した、とするものが多く見られる。そこには、問題や今の状況を歴史的・社会的に理解し、その問題の本質をどのように「概念」化して、人々とともに中長期の政策を議論するかという姿勢は希薄である。構造的な問題、経済的な問題、人々の選好の問題など複雑に絡み合ったその時代の問題群に対して、思いつきのワークショップや、若い集落支援員を過疎地に配置したりして、お手軽な情報発信、観光振興、地場産業振興、交流人口の増加などに取り組んでいることとしている。一時の話題性は得られるが、思うような成果は得られていない。しかしコミュニティ・デザインなどのコンサルタントの言説にも、自治体側にも、エンジニアリング的、テクノクラートの発想が浸透し、それが地域振興の手法・道具ということになってきた。何かワークショップやイベントをやって参加者を満足させれば、施策対応していると安易に捉えている面がありはしないだろうか。

地方創生事業の第1期(2015~2019)では、東京問題である大都市集中を止めることを目指したが、結局目ぼしい効果はあがらなかった。第2期(2019~)では、「関係人口」を増やすなどに、成果を出すため目標を変更した。関係人口とは、住民以外の「近居の者」、「遠居の者」、「風の人」、そして「何らかの関わりのある人」と、兎に角、地域と関わりのある人に来訪してもらうということで人口問題を解決し、地域振興を図ろうとするものである。関係人口が増えることと地域の持続性の回復の間には複雑な因果経路があることから、何が効果なのか、成果がよく分からない政策目標で事業が進められているように思われる⁷。

3. 熊本市が政令指定都市になった経緯と周辺自治体の戦略

合併促進策のアメとして準備された人口要件緩和による政令指定都市昇格の機会を使って、2012年熊本市は全国で最後の20番目に大都市の仲間入りを果たした。遅れてなった政令指定都市・熊本市は、大都市と農村社会が混合した都市である⁸。基礎自治体としての熊本市が、わが国の地方制度で最大の権能を有する政令指定都市を目指すこと、大都市の一つとして全国に認知されること、都市圏を熊本市が牽引し熊本県全体の振興浮揚に寄与することなど、政令指定都市を目指す積極的理由はいくつも挙げられる。

しかし、大都市となるため合併をしてさらに集権化を進めるということは、地方分権の理念からすると矛盾したことを言っていることになる。そこで熊本市では5つの区を新たに設置し、住民に身近なところで行政サービスを提供するという制度設計、いわゆる大区役所制が検討された。とりわけ合併町村を招き入れる上で、区割り周辺地域の振興への配慮が必要であった。他方で、合併は一種の政略結婚であり、相手となった自治体にも、それぞれの利害、思惑があった。

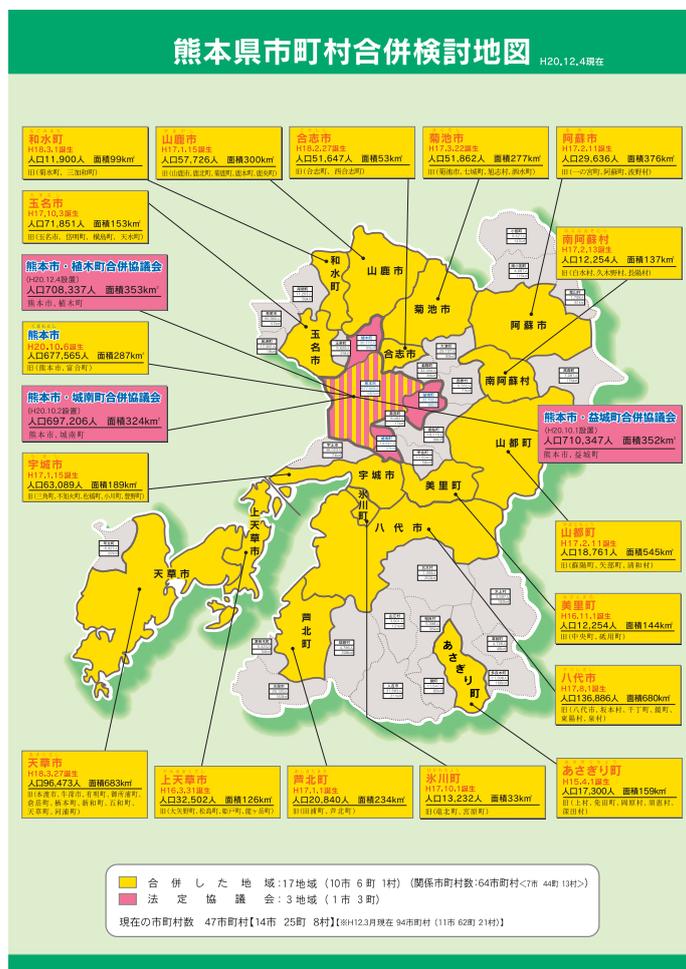
平成の大合併が進行した要因として、城戸・中村は次のように分析している⁹。「マクロ要因」として中央政府の施策の影響が、「ミクロ要因」として市町村相互の駆け引き、県の合併構想、郡市のフレームワークがあった。また「環境的要因」として合併特例法の影響と行革大綱、三位一体の改革などで自治体の財政状況が悪化したことがある。「戦略的要因」としては財政力の強い自治体は合併せずとも単独で存続し得るが、財政力の弱い自治体は合併の検討に向かう傾向がみられた。また合併の選択においては、人口規模が変数となる。人口が少なく財政力が豊かな自治体は、リーダーシップを人口の多い自治体に奪われることを嫌う。市の昇格や合併特例債に魅力を感じる自治体は合併に向かい、小規模自治体でもベッドタウンなどとなっている自治体はサービス水準の低下を心配することもなく合併を受け入れるメリットがある。住民発議による合併協議は、根回し不足もあり上手くいかないことも多い。地理的に多くの自治体に接している自治体は大きな自治体であることが多く、戦略的にパートナーを得やすい。財政力の格差が大きいと合併はマイナスの要因になり、格差が小さいとプラスの要因が働く。つぎに熊本市をめぐる合併について当事者間の思惑を整理し、何が合併に向かわせたのかを考えるために、熊本都市圏の幾つかの自治体について、その辺の事情を整理してみよう。

(1) 旧富合町、城南町、植木町の場合

これらの熊本市との合併を選択した自治体は、地方自治を取り巻く環境の変化に対し、単独自治体での存続に危機感を持っていたことが共通点であった。熊本県が構想した市町村合併の枠組みは、熊本市については触らず、他市町村について旧来の郡市の枠組み内で案が作られた（本論文集末尾に掲載されている合併地図と関係自治体の年表を参照いただきたい。また図1は熊本市周辺以外の市町村合併が終わった段階の合併検討図）。だが熊本市の周辺自治体には、その枠組みでの合併にはメリットがないと考えた自治体が多かった。

たとえば旧下益城郡富合町は、緑川を挟んで熊本市と接している。九州新幹線の開

業により、あらたに富合駅が鹿児島本線に設置されたり、新幹線車両整備基地が立地したりと、農村地域に都市開発の波が届き始めていた。当初、2002年から宇土市との合併で合意がなされ法定協議会が進められていたものを、この合併に危機感をもって町議から新町長になった村崎秀町長は、2005年に土壇場で合併計画を撤回し合併協を解散。その後すぐに電撃的に幸山政史熊本市長へ合併を申し込んだ。合併推進派の新町長と住民は、熊本市と合併すると都市計画法上様々な規制が及ぶことになることから合併に反対する農業者などの守旧派と、真っ向から衝突した。住民投票、町議会の解散、解職請求など地方自治法上取り得るあらゆる手段を尽くして、まちを二分する合併賛成・反対派の攻防が行われた。このときの村崎町長は、町の将来財政を考えたとき、県内で一番大きな熊本市と合併しておくことがリスク回避上、上策と考えたという。政令指定都市に熊本市がなれるかもしれないというのは、そのあと出てきた事情であり、富合町としては政令指定都市になることを期待して合併を目指したのではなかったと語る¹⁰。



であった。この合併で政令指定都市昇格の人口要件に届くことはなかったが（当時の熊本市の人口 67.9 万人）、政令指定都市に向けた合併を目指す運動の弾みになるとして大いに歓迎された。富合町は交通の利便性や区役所敷地確保の優位性もあり、政令指定都市に昇格したときに南区役所が旧富合町役場跡に設置された。

このあと、富合町には隣接しているが、熊本市とは飛び地であった下益城郡城南町からも合併の要望があがった。城南町は財政的には富合町に比べて豊かであった。合併を推進する八幡紀雄町長と反対派との間で、激しい攻防戦が行われた。富合町以上に、地方自治法上のあらゆる武器や訴訟を使っての闘争となった。熊本市に通勤通学している住民の多い地域であり、それらの合併賛成住民も地域内での機運を高める役割を果たした¹¹。熊本市は、それぞれの町と合併協議会を作り、合併に向けた話し合いを進めた。富合町は、最初の合併協議で考えつくだけの町に有利な提案を熊本市にしたが、後発の町はそれを経験知に、さらに上乘せして上手く交渉をやった、と後に村崎町長は苦笑交じりに語った。

富合町、城南町は熊本市のベッドタウンとして農村地域に新興住民が移住してきて緩やかな発展をしていたものの、農村の小規模自治体として将来の町の運営には厳しさを抱えていた。町長等は、国の合併促進策や、三位一体の改革などの財政効率化の追求が激しさを増す中で、将来的に単独自治体として存続発展を模索することが困難であると感じた。合併せずに単独自治体でいくことで、地域の政治的な自主性・自由度を維持できるが、今後の地域への投資には限界がある。地域から政令指定都市議会に何人の政治家を当選させられるかということよりも、合併により一気に社会資本整備に向けた投資の機会を招こうという戦略がこれらの町ではとられた。併合により政令指定都市熊本市の一部になるものの、合併町の特例である合併特例区や集落内開発制度¹²を生かして地域開発を進めるという機会を保持できることから、大都市の周辺地域にあってもベッドタウン地域戦略が有効と判断されたわけである。富合町の合併後は、JR の新駅効果、新幹線整備基地の立地などにより利便性と働く場が生まれたことで住宅団地の開発も大いに進み、人口も 7,800 人から 11,000 人へと増加した。城南町も、区役所は来なかったが、九州自動車道にスマートインターができ、売れのこっていた県工業団地も完売するほど地域への認知・評価が高まり、熊本市の一部であるというステータスが上手く生かされている。

この富合町、城南町との 2 つの合併は難産ではあったが、成功した後も、依然として熊本市はこれだけでは緩和された政令指定都市の人口要件に届かないことから、次に益城町や植木町との合併に期待が寄せられた。

熊本市の北側に位置する植木町は鹿本郡であり、郡内や隣接する玉名郡玉東町などとの合併案も模索されていたが、いずれも実ることはなかった。当時の藤井修一町長は、前町長に町政を託され、役場職員から町長に就任していた。就任当時すでに、植木町は熊本市との合併には反対と決まっていたため、町長は当初は合併政令指定都市の議論には距離を置いていたという。しかし、住民からこの機会に熊本市と合併し、植木町が発展から取り残されないようにしようという要望が寄せられたり、幸山熊本市長や市役所から度重なる合併への働きかけがあったりしたことで、合併のメリット・デメリットについて研究を始めた¹³。丁寧な住民との対話集会や住民投票を経

て、熊本市との合併が将来の町の発展にはよい選択になると藤井町長は判断され、合併をすることになった。町の財政状況の見通しが、その判断の鍵となったという。これで熊本市の人口は73万人となった。阿吷の呼吸により、北区役所は植木町役場におくという了解も整い、2010年の合併後には植木町役場跡に北区役所が設置された。長年頓挫していた町の区画整理事業も、熊本市との合併により得られる合併特例債を活用した投資資金を得て、計画の見直しを行い、バイパスの建設や区画整理、道の駅の建設などのインフラ投資が軌道に乗った。もともとスイカの産地として全国的にも有名な農村地域であったため、地域の集落は住民の関係性の強さや合併特例区、区役所との緊密な関係性を活かして、市政にほとんど興味のない旧熊本市街地域よりも上手く区制を地域振興にいかしているようである¹⁴。

この3町の合併で熊本市は政令指定都市昇格の人口要件を満たし、2012年に政令指定都市の指定を受けたわけであるが、大都市のビジネス街や住宅街とは異なる、農村地域と新興住宅地が混合する広大な農村的エリアを、大都市圏の中にもつユニークな政令指定都市として出発した。

(2) 菊陽町、合志市、益城町、嘉島町などの場合

菊池郡市では様々な合併の枠組みが協議されたがいずれも難航した。2002年には菊陽町、西合志町、合志町、大津町が東熊本市構想で合併協議を行ったが、大津町が難色を示し合併には至らなかった。大津町抜きの残った3町で合併する案には菊陽町民が納得しなかった。熊本市との合併は、法定協で熊本市は可決したが、菊陽町は否決することとなった。その結果、菊陽町、大津町は単独町制を維持し、合志町、西合志町は2町で合併して合志市となった。この時期、熊本市は合併対象としては多くの自治体に相手にされずにいた。それは熊本市と一緒にすると、市の周辺地域という存在に貶められるという危惧や、郡を跨がったの合併には県事務所や県議員など他の政治的思惑も働いたりしたからであろう。また当時、潮谷義子元熊本県知事が、合併政令市には前向きでなかったということもある。蒲島郁夫知事に代わって、県も積極的に政令市建設を支持し始めた。

いまこの熊本市の北側に接する地域は、工業立地や住宅団地の開発、商業地の発展と県内でもっとも活力があり、人口が増加している地域となっている。菊陽町に注目してみると、富永清次前町長の代から後藤三男町長に引き継がれ、長年にわたって道路整備、都市計画、上下水道の整備といったインフラ整備に計画的に取り組んできた成果が、住みやすい都市として現在の菊陽町人気に繋がっている¹⁵。菊陽町では、町の10年先を予測するために、福岡市周辺自治体で発展が著しい自治体を長期に政策参照してきた。近く地方交付税の不交付団体になるため、財政状況を注視しながら、社会インフラの整備計画をさらに着実にすすめていくと後藤町長は語る¹⁶。町の単独経費で整備した工業団地も、SONYと台湾の半導体企業TSMCが一括で購入してくれ、町の財政負担が少なくて良かったとのこと。この町の政策は、「生活都市」の実現であり、町民センターやスポーツ施設などの箱物への投資よりも、良質な生活環境を作り出す都市計画への関心が高い。しかし隣接する熊本市との交通アクセスなどの整備に関しては、熊本市行政との密接な交流はなく、市町村を超えるプロジェク

トは県を介して進めてもらっているという。町職員の人材育成にも関心を払い、長期にわたって県や国に職員を派遣出向させてきており、対外折衝に経験のある職員層がしっかり育っているように思われた。単独町制を選択したなかで、うまく地の利を活かした町政が運営されている好事例と思われる。

益城町は熊本市との交流人口も多く、熊本市にとっても魅力のある合併相手であったが、町の政争の激しさは有名で、旧来の町民と新興住民の意識の違いや、農業者と第2次・第3次産業者などの間に都市化することによる利害の違いなどが激しく対立し、町内の社会的亀裂を広げることになった。合併後に議会の議席を確保できるかも、共産党など町議会の野党勢力が合併に反対する主な理由であった。合併の賛否をめぐって大きな議論が起きたわけであるが、過熱した政令指定都市の議論については、この当時地元紙などは盛んに、熊本市になると新たに事業所税がかかり、小児医療費の無料化制度なども違うので住民の負担が増えるといった、大都市制度へのデメリットを伝える報道が行われた。そして住民投票の結果、当時の住永幸三郎町長が推進していた合併案は否決された。後日談になるが2016年、熊本地震が益城町を襲い、大きな被害を被った。小規模町の能力をはるかに越える復旧業務が発生し、県内外の自治体から多数の応援職員の派遣を受けた。もしあの時、益城町が熊本市と合併していらないが違っていただろうかと思案してしまう。

嘉島町は熊本市のベッドタウンとしての地理的優位性を生かし、住宅開発やSUNTRYなど製造業、イオンモールやCOSTCOなど流通小売業の立地も順調に進んできた。全国町村会会長も歴任した現在9期目の荒木泰臣町長は、終始合併には反対の立場をとってきた。財政が悪くない大都市近郊の自治体は、都市計画を上手く行うことで、住宅団地の開発や工業・商業立地などを上手く誘導できる。住民の暮らしや利便性は、ほとんど熊本市民と変わらない。合併せずとも、熊本市が大都市圏の核として吸引力を発揮してくれる恩恵だけを享受することで、地の利を最大化できる立場にあり、確かに嘉島町の単独町制という戦略は理にかなっていると考えられる。

4. 政令市昇格による広域行政への影響、区役所の役割、内部管理について

(1) 対外的な影響

新しい政令指定都市としての拠点性が全国的なビジネス展開のなかで認知され、政令指定都市というステータスが、熊本市や熊本都市圏内に投資や産業立地を招く効果が現れてきた。しかし依然として、都市圏内の基礎自治体同士は治外法権、内政不干渉の原則を守り、わが町のことだけを考えるという習慣が市町村職員の常識となっている。広域行政ニーズについては、関係する首長同士が話し合っただけで合意を作っていくという機会は意外となく、熊本市以外の市町村が道路行政などで関わる時は、県が町村の代弁者として熊本市と協議するような方法がいまも続いている。例えば、渋滞問題は全国の政令指定都市でも最悪の状況であるが、それを解消することに熊本市域を超えたアイデアを熊本市が提案するとか、関係自治体と話し合う場が必要だといったマインドもない。そもそも互いに人を知らないので、話し合いができないという。

しかし、熊本都市圏の交流人口域はスプロール化の一途を辿り、逆に中心市街地は空き地や空き家でスポンジ化が進行している。熊本市と周辺市町村で行っている熊本連携中枢都市圏の取り組みは、6市10町2村の自治体が参加しているが、都市圏にとって重点的な政策のプライオリティを、関係する自治体同士が検討して戦略化していくといった動きにまではまだ発展していない。

ここが県並の権限を政令指定都市がもっても、基礎自治体内のことにしか政策展望が描けないという政令指定都市制度の限界かもしれない。特別自治市にして都道府県から独立したとしても、複数の自治体を調整してビジョンを描くには、基礎自治体を超越する存在、それは現在では都道府県であり、あるいは広域の都市開発をすることを目的とするような特別地方公共団体を作るなどの別の方策が必要なのだろう。

(2) 組織内での分権-大区役所制／小区役所制

政令指定都市の行政管理において、本庁に権限と人材を集中し、管理の効率化を目指すか、市民に近いところでサービス提供体制を構築するかによって大区役所制／小区役所制のメリットを議論することができる。1947年の特別市制度が府県の猛反対でお蔵入りしたことから、1956年に現在の政令指定都市の制度が作られたという歴史的経緯を見ても、その制度の出自は集権化して権限・財政能力を最大化した基礎自治体を目指そうとしたものであり、大都市の分権を目的としたものではなかった。

効率性の目標を追求すれば、政策形成や方針決定は本庁で一元的に行い、区役所は市民サービスの提供を行う出先機関という位置づけになる。多くの合併市町村が、旧役場を廃止して本庁に業務を集中化させて人員削減を行ってきたが、同じ発想を区役所にも取り得る。さらにIT技術を応用していけば、もはや物理的な場所は不自然なものになりかねない。

しかし人口百万人を超えるような大都市において、市民をマスとして処理しようというのではなく、分権的な考え方からいけば、市政の統治の正統性を確保するために、市民参加や協働を深める制度的な仕掛けが必要となろう。とりわけ災害などの非常時には、行政を中心として民間、住民、ボランティアなどを総動員して対応に当たる必要性も発生する。そうすると、住民に近いところでの行政サービスの提供や、自発的に住民協働をすすめる機能を果たせるように、自律神経と脳みそを持った分権的組織として、大区役所制が望ましいという考え方もある。

熊本市役所では、これまで局への分権は取り込まれてきたが、「都市内分権」という観点で区役所に権限を移譲する議論は行われていない。全国では2004年及び2014年の地方自治法の改正で、合併特例区以外にも、自治体が地域自治区や総合区を設置し、市長の権限の一部を移譲する制度は認められている（地方自治法第202条の4以下、指定都市の総合区は第252条の20の2）。また大阪都構想に絡んで「大都市地域における特別市の設置法」も2012年に制定されるなど、大都市における分権が議論され制度化されてきている。しかし熊本市の区制の制度設計時には、そのような市長が区長を特別職として任命し、区に人事権や予算要求権まで認めるような都市内分権制度は構想されなかった。総合区と区の比較については表3を参照。だがこれは、行政と市民との関係をどう位置づけるかによって、区の位置づけ、制度のあるべき姿が

変わってくるという種類の問題である。先行する政令指定都市においても、これまで大なり小なり、効率性の追求と、住民自治の深化の間で、区の制度は揺れ動いてきた。この制度の善し悪しは、どちらかが解ではなく、その間で何にニュアンスを置くのかの問題であると考えられる。

表3 総合区、区、特別区との比較

	総合区	区	東京都の特別区
位置づけ	政令市の内部組織	同左	東京都の特別区
法人格	なし	なし	特別地方公共団体
長	総合区長	区長	地区別区の区長
主な業務	総合区の政策、企画立案、まちづくり等の事務、市長の権限に属する条例で定めた事務	市長の権限に属する事務のうち、条例で定めるものを分掌し補助執行	特別市の政策、企画の立案、市が処理することとされている事務を処理（上下水道等は都が処理）
権限	職員任命権、予算具申権		職員任命権、予算編成権、条例提案権
身分	特別職	一般職	特別職
選任	市長が議会の同意を得て選任	市長が職員から任命	公選
任期	4年		4年
市長との関係	市長の指揮監督を受ける	同左	
リコール	あり	なし	あり
議会	なし	なし	あり
	市議会の判断で区常任委員会を設置するなどの工夫が可能	同左	

出典：総務省 HP https://www.soumu.go.jp/main_content/000450999.pdf。

熊本市は後発の政令指定都市であり、農村的地域を合併した大都市制度となる運命であった。そして地方分権の議論がまだ大きな影響を持っていた時代、大区役所方式を基礎に人口10～15万程度の住民自治の制度を進化させようと、5つの区を熊本市は設置したわけである。区は法律で議員の選挙区となるため、各政党にとって集票に有利な区割案が要望された。約3千票で当選する熊本市会議員選挙の場合、どのような集票マシンがどの選挙区の規模で一番効くのかによって、区の数と政治家の利害は異なってくる。グリマンダー的な政党の要望は、一区案から様々であった。それを制度化するにあたって説得力ある見解として、少なくとも区間の人口差が顕著にならず、住民参加が可能な人口規模と、地理的歴史的な一体性など、複雑な変数の連立方程式を解くような作業が行われた。方法論的に見ると、小学校区を分割しないように基礎単位として、その組み合わせに作業を落とし込んでいった。その後の、人口変動や交通路の変更、そして小学校の通学区の変更などが、絶えず区の区画の適正さを評価してくる。しかし一度でき上がってみると、あたかも住居表示上の違いだけにすぎない

と見えるように市のサービスのユニバーサル化が行われたので、わざわざ慣れない区役所に出かけていくこともなく、市民の日常生活に不便性はあまり発生していない。あとは区役所のミッションと区民との関係性をどう位置づけるかという問題になる。

区の名前を決めるにあたって市民への公募が行われた。委員として関わった著者は地域性を活かした名称の提案を期待していたが、案に相違して東・西・南・北・中央という平凡な名称が圧倒的に多かった。地域性よりも分かりやすさが、市民に好まれた結果となった。

(3) 内部組織管理

5つの区が誕生し、また国・県からの権限移譲により、市の業務が飛躍的に増大した。機関委任事務の廃止で、市が自ら政策を企画立案し、実施すべき事業が増加した。これまでの役場的な市民に身近に寄りそう業務に加えて、条例をつくり、事業を操る能力を持つ人材の必要性が増した。このため政策法務人材の育成が展開された。6,200人あまりの職員のうち、区役所ほか出先機関に1,000人ほどが配置され、それ以外は本庁に勤務している。

当初、大区役所制度を目指す方向で制度設計は進められたが、税務、農政、土木は人的資源と権限を集権的に活かしたいと、その業務を各区役所へ分配しなかった。しかし区制を施行して10年が経ち、その間に熊本地震も経験し、理念としての大／小区役所制という制度設計に経験知をいれることで、区役所機能も少しずつ進化してきている面もある。例えば、区役所に対する住民の主な要望が土木関係であったことから、区役所には土木センターを再配置して技術職を置いたほか、区役所が第一義的にまちづくり・防災拠点としての役割も持つように人員配置が変更された。

だが区長は局長級であるものの、人事権、予算要求権は明示的には与えられていない。各業務を統括する局と区役所の関係課は縦に繋がっていて、住民サービスの提供体制については、市民は、本庁や区役所など、どこの窓口でもほとんどの手続きが行えるようになっている。今は、コンビニでの証明書の取得など、窓口業務の外部化も推奨されている。あたかも区役所は、市役所の関係出先機関の入った建物であり、その箱の所長として区長がいるというイメージが実態に近い。他方で、住民自治の拠点として区役所を考えていくと、窓口業務以外に、最近新設されたまちづくりセンターや土木センター、及び2千万円のまちづくり予算の区への配分がこれに該当する。だが、多くはないこの予算すら、まちづくりのためにどう使うべきか悩ましいという元区長の声もある。

合併政令指定都市になって職員数は増加したが、本庁と出先の微妙な関係性が現れ始めた。中核市だった頃、総合支所、市民センターの出先機関には凡そ200名ほどの職員しか配置されていなかったが、区制を施行した後、区役所に凡そ600名の職員が配置された¹⁷。ところが、業務は本庁で統括されているため、次第に忙しく高度な仕事をしている本庁職員と、必ずしも難しくない住民対応中心の出先機関といった、職員の能力評価の格差意識が静かに生れてきた。熊本市の中にあたかも県庁と役場ができたようなものだ、と譬える人もいる。分権的なアイデアで区役所は置かれたものの、その中の業務の推進や人事マネジメントは集権的体制で行われていることが分

かった。人事管理上の課題については、あとの補論1で詳しく考察したい。

5. 国と地方の政策リソースの違い

最後に分権改革で大きな課題であった財政の問題について考えてみよう。わが国の国と地方の歳出比は4対6であるが、歳入比は6対4であると言われてきた。この格差が地方分権による税源改革の必要性の主張となった。日本の地方政府と中央政府との関係性は、地方政府が実施する事務の量が多いことから「分権的」ではあるものの、中央政府からどれだけ独立して事務を実施できるかという視点からは、「融合型」とされてきた¹⁸。この差額は、地方交付税や国庫負担金により省庁のひも付き予算として、国が地方を下請け化しコントロールする権力の源泉となっている。財源財政問題は、第1次分権改革が政治システムを刺激しない範囲での改革であったため、また閣議決定が全員一致のコンセンサスを必須とするため各省庁の合意を取ることが困難であった。また、法令・通達により細かな全国一律の国の指示といういわゆる規律密度野問題も、地方分権改革の議論の目玉となった。機関委任事務は廃止されたものの、新たな国の補助事業として様々な介入は依然としてつづいている。近年の歳出総額を比較してみると、2005年地方歳出純総額89.4兆円、中央政府は61.2兆円だったものが、2022年度ではそれぞれ90.6兆円と107.6兆円となり、国の事業の伸びが大きく、逆転が起きている。

では我々は、国は国の役割に限定して、地方自治体はそれぞれの地方がその判断と能力に応じて多様にやって欲しいかということ、おそらく違おうであろう。全国どこでもほぼ同じサービスと制度であるといったナショナルミニマムに対して、日本人は強いこだわりを感じているように思われる。地方分権の議論が、地方自治の業界と利害のある省庁との権限争いとなり、広く国民の関心事とならなかったことは、地方自治業界の労組や学者、政治家、評論家を中心とした分権推進派のアクターが、国の役所や国会議員に空中戦を挑んだことにも原因がある。今も政策提言を生業としている者は、その専門知識でテクノクラートぶりをアピールしたりしている。分権や財政問題については、システムが複雑であり、何が問題であり、良い解決であるのか分かりづらい。国民目線でどうすべきなのかを語るリーダーが不可欠であるが、日本の議論では地方分権は「身近なところで物事は決めたほうがよい」という説明以上に、権限・財源を移譲して何か良いことがあるのか十分に理解されていなかった。財源問題をテーブルに挙げたばかりに、三位一体の改革では思わぬ結末を招いてしまった感がある。

各国の国民が生きていくために中央政府、地方政府がどのように公共サービスを分担しているかを示したものが図2である。これを地方政府の役割の大小と、国の政府支出の大小という2軸の図に描くと、図3のように地方の役割が大きく、国全体としての一般政府支出額も対GDP比較で大きなカナダ、スウェーデン、政府支出が小さいが地方政府の役割が大きなドイツ、日本、アメリカ、国の一般支出が大きく地方の役割が小さなフランス、イギリスといったように国家体制の特徴が見える。これからも分かるように、格差の小さい生涯のリスクにおびえることも少ない福祉国家体制で

あるか、自由はあるが格差も大きい新自由主義社会を善しとするのかといった国家体制の如何を問わず、地方と中央政府の歳出には様々な形態があることがわかる。もちろん政府予算全体の量には、GDPに応じて大きな違いがある。しかし国民から見ると、国であろうと地方であろうと、必要な公共サービスを提供してくれれば文句はない。自治体と省庁の権限争いに意味がないというのではないが、多分にこの比率は、その国の歴史的、文化的な進化経路に依存してできあがってきた政治制度の結果なのではないかと考える。となると、わが国の非常に大きな行政サービスを、大きな地方政府で担っている日本型の国家体制において、役所間の権力配置問題も重要であるが、そもそも将来的にどの程度の住民サービスを公共として提供するのか、或いはしなければならないのか、そのための税やシステムはどうしたらよいのか、どこで誰がそれは提供したほうが効率的なのか、質は良いのかなどを考えてみることで、また政府の機能だけではなく、国民一人一人の社会との関わりかたも含めて考える必要があるように思われる。

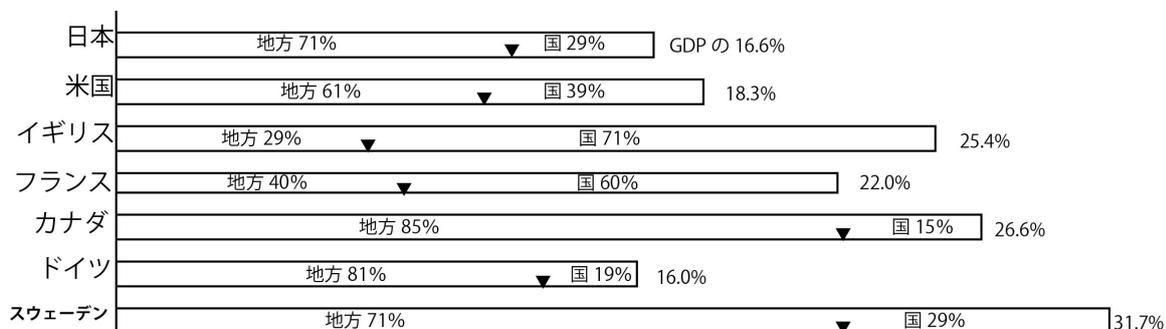


図2 一般政府支出（社会補償基金を除く）の対GDPの国際比較（2020）

出典：総務省 https://www.soumu.go.jp/main_content/000806483.pdf から作成。

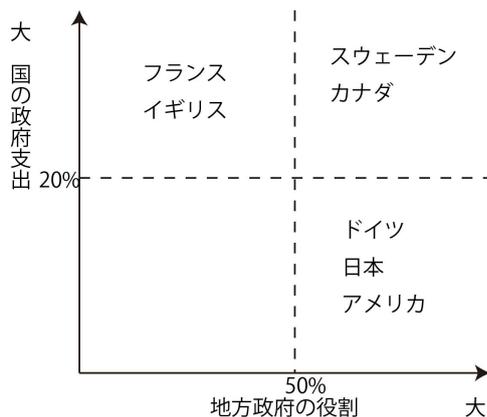


図3 国全体の政府支出と地方政府の役割の違いの国際比較

出典：図4 から上野真也作成。

市町村合併が一段落し、これ以上の権限移譲や総合化は望まないと公言する自治体も出てきた。小規模自治体を補完する役割の都道府県には、支援すべき町村が激減して、もはやその仕事が不用になりつつある。あるいはそのサービスを提供するだけの

知識と経験を持った人材を県自身が維持する体制が取れないという変化も起きている。

もはや地方自治が直面している問題は「地方分権」という問題概念ではない。地方分権、地域主権とは権限や財源を譲り受けることではなく、主体性の問題として理解すべきである。地域をベースに公共性を捉え直す世界観が求められる。かつての固い三層制から、都道府県と市町村の間で状況に応じた柔軟な相互連携に進化し、公共サービス提供体制を如何に維持・工夫するかがいま求められている問題なのではなかろうか。とりわけ業務の多い政令市と県により、公共サービスをうまく維持する連携を期待したい。そして国は、近年直接市町村を相手に補助事業を展開することが増えているが、地方支分部局の仕事のあり方も含め、住民に身近な地方自治体に任せていくこと、あるいは過疎市町村の仕事为国に返上することなど、バランスのある妥当な方向性を考えていく必要性がある。

6. おわりに

地方分権改革と平成の大合併が何を達成したのかについて、熊本市の政令指定都市昇格のことを事例に考察してきた。まず世界の分権改革は住民自治を強化し統治の正統性を高めるものであったが、日本では国、都道府県から市町村へ権限と財源を移譲し、地方政府の自由度を広げる団体自治の強化が目指された。そしてこの地方分権改革は、NPMの本格導入により、実質は行財政改革と公務員数の削減という効率性の改革になってしまった。しかし現代では、地方分権よりも、公共サービスをどのように少ない政策資源で提供していくのかという問題設定が必要な時代に変化している。そのような新しい政治権力を手にしようとするとき、それ以前とは異なる社会思想が必要となり¹⁹、住民自治の機能を真に強化する必要性も増えてくると考える。

熊本市と合併した富合町、城南町、植木町は、大都市に隣接する小規模農村自治体として財政基盤も強くないことから、将来も単独町制を貫くよりも熊本市と合併し、地区内開発制度等の優位性を活かしてベッドタウンとして発展を目指す方が良いという目論見はあたった。富合、植木には区役所も設置された。他方、菊陽町、合志市、大津町などは財政力があり併合合併により政治的自由度を減らす選択肢は考えなかった。益城町は住民が合併をめぐる二分され、政党も議席の死守を目指して過度に対立が煽られた結果、住民投票により合併は破談となった。市町村合併がうまくいく条件、いかない条件がこれらの事例から窺えた。

行革が進行するなかで、熊本市は政令指定都市となったため、合併町村の業務、国や県からの権限移譲などで、基礎自治体としての総合化を果たし、職員定数も増加した。そのような大都市制度における集権化を、如何に地方分権につなげるかが理論上の課題であり、区制度の制度設計では議論されたが、都市内分権については大きな成果は見られず、引き続き残された課題となっている。

また市町村合併が進んだことによる副作用の問題であるが、小規模市町村の合併で町村数が激減したことで、県組織体制の見直しが必要となった。例えば地域振興や生活保護のケースワーカーなどの福祉分野では、県事務所自体の業務遂行能力が衰え、

またカバーする町村が激減してその必要性が変化してしまっている。市町村の業務をまとめて県が受託するような、逆のミッション再定義が求められる部門も現れてきている。もはや地方分権の議論よりも、公共サービスを如何に地方政府が協力して持続的に提供していくかが問題となってきた。

わが国の地方自治体の頑張りが、福祉国家体制の基盤システムとなっている。しかしながら、世界の先進国と比べて、わが国では社会保障費の支出が低く、そこそこの福祉国家体制でしかないということ。その小さな公的支出しかない状態を、個々の家庭が自助で補ってきているというのがわが国の特徴であることは比較政治学の常識であるが、国内では意外と知られていないようだ。そのような過去の政策フレームワークの限界を超えて、公共政策の可能性を議論する政治勢力や自治体が将来日本にも生まれてくるのを期待したい。

地方分権と合併政令市のことについて論じていくうちに、いろいろな事柄が関連してきた。とりわけ地方自治を担う当事者である地方公務員の人事制度と、住民とコミュニティの2つの問題は本質的なアクターの問題である。しかし地方制度論の議論と性質を異にしているため、分権論のコンテキストからは流れの悪い説明になりかねないことから、以下に補論1、2として、このトピックスについて追記した。わが国の未来を考えると、行政制度の改革論だけではなく、そこで働く地方公務員のやりがいについても配慮する必要があるだろう。またコミュニティに住む個人と社会の関係性が社会制度の基盤をなしていることも、社会学者として関心を持ち続けている。

本稿は想定よりもはるかに長編の論文となってしまったが、少しでも分権改革以後の課題について、ともに考えることができれば望外の幸せである。

補論1 人事における能力主義の問題

(1) 能力・実績主義の導入

熊本市の人事制度とマネジメントのテーマについては内田安弘論文が詳しく論じているが、ここでは公務員の人事管理制度改革で導入されてきた「能力主義」(meritocracy)について考えてみたい²⁰。日本型雇用システムは1970-80年代は、競争力、生産性の高さを説明する要因として高く評価されていたが、バブル崩壊後に終身雇用や年功序列は日本企業の低迷の原因とされた。そのため「働き方改革」が目標とされ、正規/非正規の待遇差、長時間労働、単線型キャリアなどが課題とされた。2000年代の国家公務員制度改革では、「最大動員システム」である公務員制度を維持しつつ、再就職に関する規制、職階制の廃止、能力・実績主義の導入が進められた²¹。地方公務員にもその人事制度改革は影響を及ぼした。地方公務員の給与と人事制度の能力・実績主義は、民間の成果主義とほぼ同様のものである²²。

この能力主義はアメリカ流のNPMによる行政管理手法の導入である(表4参照)。

このようなメリトクラシー²³は、NPMの広がりでは一度は民間・行政を問わず広くマネジメント手法として建て前は受容されてきた。しかし民間では日本文化に合わず、かえってモチベーションを逆に下げるなど弊害が目立ったため、撤回や修正がなされ

た。欧米でも行政の非管理職の処遇に成果主義を導入している例は少ない。

表4 アメリカ型／日本型の人的資源管理

	アメリカ型	日本型
雇用期間	短期的・転職多い	長期的・終身雇用
技能タイプ	汎用的な専門技能	企業特種的な総合技能
キャリアパス	単一職種で複数企業を異動	単一企業内を異動
職務区分	厳格	曖昧
社員格付け制度	職務給・職務等級制度	職能給・職能資格制度
昇進選抜時期	早い選抜	遅い選抜
人事権	ライン部署の分権的管理	人事部の主権的管理

出典：平野光俊（2006）『日本型人事管理 進化型のプロセスと機能性』中央経済社、35-40頁に基づき小田勇樹が作成（2019）。

しかしわが国の人事行政管理改革では、強くこの経営手法を導入する意見が出された。他方で、終身雇用制に基づく「遅い昇進」と、長い出世競争という日本の公務員制度独特の慣行も依然として残っている。大部屋主義で、集団単位で仕事を進めることが多いため、個人の「成果」を図りがたく、個々人の責任の範囲も不明確である。配属や異動も人事部門主導で行われ分権化されていないため、一人一人の適性能力を発揮する機会が公平に与えられているとは言えない面がある²⁴。

熊本市でも、人事評価や異動、研修を体系化して、職員の能力開発・育成に取り組むため人材育成方針を作成し、業務の推進や人事管理に「能力主義」や「目標による管理」をいれて運用されている。専門職員の育成、政策形成研修、対人折衝能力、デジタルスキルなどを備えた「自ら考え、自ら見直し、自ら行動する職員」が目指すべき職員像として設定され、市民志向、改革志向、自立志向、チーム志向が備えるべき4つの行動姿勢とされた²⁵。

もっともこれは公務員試験に合格して正規に採用された職員だけに適用されるもので、会計年度任用職員などのような短期任用の非常勤職員は含んでいない。本来、能力主義を語る際には、同一労働同一賃金が正当な労働への評価になるはずで、正規職員と非正規職員との格差は大きな問題である。しかし本稿では問題点を絞るため、主に正規職員における問題に限定して論じていくことにする。

（2）昇任試験

熊本市では、かつて職員採用や昇任人事に市議員が関与するという人事慣行が横行して、それは熊本市独特の組織文化と揶揄されていた。長いこと議会対策として、このような慣行が執行部に認容されてきたという経緯があった。幸山政史氏が2002年に熊本市長になって、この組織的な腐敗状況を変えるために、2004年に課長級昇任試験制度を導入した。政令指定都市では熊本市だけが導入している独自の制度である。その後2009年には、係長級にも昇任試験制度を導入している。係長級の試験制度は、政令市の半数程度が導入している。現在では熊本市の昇任試験受験者は、当初よりも倍くらいに増えてきた。「わたり」という特殊な昇級慣行が禁止され、職級で定めら

れた給与表が適用されるため、昇任試験を受験しないと生涯賃金において不利益が大きい。しかし女性等には家事、育児、介護などで受験しない人が今も見られるという。

なにを試験するかという点には、まだ試行錯誤がみえるが、公表された試験範囲の知識という客観的物差しで競争させるという能力主義には、昇任評価が差別なく公平に取り扱われていると職員が知り得ることができ、組織への信頼感が増す点に意味がある。そして政治家等からの口利きは情報公開で公表されることから、人事制度を透明性の高い仕組みとして運用できるようになった²⁶。この改革は政治家の人事行政への不当な影響力をそぎ落とし、公平不透明な人事にしたこと、能力の無いものの昇格を防ぎ、すべての職員に挑戦の機会を与えるという成果を挙げたと評価できる。

また2002年度には、昇任認定に直接的には使われないが、課長以上の職について、その課の職員や上司によるリーダーシップ評価も実施され、結果は、期待されるリーダーシップの能力ごとにレーダーチャートに分析され、本人への開示と上司への情報提供として使われている。対象は部課長級で凡そ300名である。2007年からは管理職への業績評価を試行しはじめ、2014年には新人事評価制度を導入。2017年には業績評価の対象を主査級以上に拡大、また管理職のみ勤勉手当への反映をはじめた。さらに2019年からは、主査級以上へ業績評価を勤勉手当へ反映させるようになった²⁷。着実にNPMの能力主義の手法が拡大・適用されてきたわけである。熊本市の人事制度の改革については、熊本県庁や他政令指定都市の人事課と情報交換するといったことはなく、国の公務員改革等の動向や時事通信社のiJAMPサービスなど公表された情報を参考に、独自に試行錯誤で発展させてきたという。

熊本市の昇任試験制度は、高卒であろうと名門大学出身であろうと学歴は問わず、広く門戸は開かれており、34歳から受験可能である。そしてそれが未来の出世への関門になっている。この試験に合格し続け順調に昇進すると、最速で46歳くらいで課長職に到達する。試験合格で異動がなされるので、キャリア昇進の成功度も公表されているわけである。課長職以上になると、そのポストと要求される知識・経験・意欲・人脈などの能力、議会などでの説明能力、同輩上司の評価など多面的な評価にパスすること、そしてそもそも配置するポストが空いているといった偶然要件も絡んで昇任人事が行われている。つまりこの課長係長昇任試験は、一定の知識とそれらしき能力を試験で示して合格すれば、課長・係長相当職の身分が得られるというものではない。昇進ポストへ配置するための選抜であるので、年度によって異なるが、係長級で受験者対象者の約半分（350人程度）が受験し、合格者は110～120人くらい、課長級では3分の1程度の合格者しか出せない。等級別の職員数は、表5のとおりである。

能力主義では欧米のように職務給とすれば、職務の内容によって賃金が決まる。しかし、日本では大部屋主義・曖昧な職務区分で、遅い昇進制度をとっているのが、職能給として扱われている。それは景気や業務の変動による雇用調整を部や課で吸収して、現員で協力的に仕事を負担させるシステムであり、長期にわたり職員同士で昇進競争をさせる仕組みという日本型雇用の特徴である（稲継²⁸の言う「日本の行政組織は限られた資源を最大動員する仕組み」であり「積み上げ型報償」、海老原の言う「誰でもエリートを夢見てしまう社会」）。他方で、試験制度はあたかも職務遂行能力を客観的に測定できたかのように扱い、年功的要素を薄めることで、昇進は頭打ち

となり、部課の一員としての協力インセンティブを減退させるというデメリットがある。このような試験登用から漏れた人を、例えば税務や戸籍などの部署で業務の専門性の高さを特別に評価して昇進させる仕組みもあるということであったが、これは例外扱いである。国のキャリアが課長級まで平等に昇任していくのと比べると、熊本市では比較的早くから選別されつづける仕組みであるとも言える。

この課長・係長選抜が、能力を試験で計ろうとすることであるから、要領良く勉強できる人、運の良い人、様々な恵まれた環境と能力で受験できる人と、そうでない人との区別がおのずから生じてくる。だが、実際の業務能力は、その地位に就いていないので分からないので、公表された試験出題範囲の知識を記憶し、うまく再生させる、いわゆる受験技術の善し悪しで評価することになる。もしそうでない要素で判断しているとすると、実はペーパーテストはそれとして、努力や勤勉さといった要素で人事部局が評価していることになる。ところが、この能力試験に合格した人は、自他共に、努力し優秀であるとお墨付きを貰ったと自認してしまう傾向を生んでいく。それは、そうでない人に対する蔑んだ目線を自然に芽生えさせてしまう恐れがある。

表 5 熊本市行政職員の状況

区分	標準的な職務	職員数	構成比%
1級	定型的業務、主事・技師	485	11.0
2級	相当の知識経験、主事・技師	463	10.5
3級	主任主事・主任技師	1,391	31.4
4級	主査	1,114	25.1
5級	主幹	607	13.7
6級	課長	262	5.9
7級	部長	85	1.9
8級	局長	24	0.5

注：職員数 4,431人。熊本市一般職の任期付職員の採用等に関する条例第2条2項に規定する任期付職員含む。市職員全体では、令和2年度4月1日現在で8,530人である。
出典：熊本市等級別基準職務表（行政職員給料表）、令和4年4月1日現在。

（3）公務員における能力主義適用の功罪

たとえば2022年、ある区長が、「区役所は昇進が遅れている職員の配置先になっている。本庁と比べると自主学習や業務改善も低調である。時間に余裕のある区役所に配置されているうちに自己研鑽して欲しい」といった趣旨のことを語ったことが問題化した²⁹。勝ち組の職員にとって違和感のない上司のアドバイスであったかもしれないが、本庁と区役所職員への能力差別の意識がそこに潜んでいることを敏感に感じ取った者も多くいた。試験などの「競争」原理は、アメとムチで、成功者、出世者を選別する仕掛けであるが、それから漏れた人間には「運が悪い」という言い訳すら許されずに、能力なしという恥辱を押し付ける面がある。現代の公務員には、IT技術の革新や、判断力、創造力、住民とともに考えていく感性や交渉力、洞察力などの新しい働き方がこれまで以上に求められるようになった。「行政のプロ」としての能力主義、モチベーションと生産性が彼らには期待されている。だが、現実には人員削減とポ

スト減少、仕事の多忙化がおき、鬱になる職員の増加や、インセンティブ、モチベーションの低下を招いてもいる³⁰。すでに全国の自治体で昇任試験を受けない者が増加傾向にあるという³¹。能力主義の競争から予め降りる生き方を選ぶことがおきているようである。逆に能力主義で批判される年功序列システムのメリットは、とりわけ市役所のような親身な市民サービスの提供が求められる場面では、個人の能力が突出するような種類の仕事ではなく、大部屋制度のなかでチームワークを大切にし、住民に奉仕する仕事としてモチベーションを保てるようにする点である。

興味深いことに、熊本県庁は試験制度を導入せず、長期にわたる人物評価の積み重ねにより昇任人事を行っていて、熊本市と対称的である。県庁の一般職員人事には政治の介入はあまりなかったという歴史的状況の違いもある。県の人事評価は、複数者の上司が主観的ではあるが評価項目に沿って人物評価をし、それに多年にわたる主観的評価を組み合わせた記録を勘案して、一人一人の能力と希望、そして提供できるポストとの配置組み合わせを所属部局と人事課とで協議しながら、妥当解を探す作業としておこなっているという³²。

専門家の評価には、評価者の能力が不足しているといった問題は別として、どんなに訓練を受けた専門家がルールに基づいて判断しているとしても、評価の偶然的なブレという「システムノイズ」や、評価者の価値観による「バイアス」が多く潜んでいることがカーネマン等の研究で明らかになっている³³。これまでの評価研究からは、プロの裁判官の判決や、保険数理士（アクチュアリー）の保険リスク計算、経営陣によるCEOの選考判断など、専門知識や厳然としたルールに基づいて判断されているように見えても、実はほとんどばらばらの裁量的判断が為されていることが明らかとなった。熊本県では、評価者の研修を徹底的に行い、人間が行う評価がどのような影響を及ぼすのかについて理解し、情実や親密感などを入れ込まずに人物を評価するよう注意して運用しているという。

熊本市と熊本県における、職員に求められる職位別の能力項目一覧が表6であるが、政策法務以外ではそれぞれの組織が何を大切に評価しているのかが窺える。熊本市は「倫理」、「意欲」に、熊本県は「部下のライフワークバランス」や「挑戦」が入っているのが興味深い。それぞれの組織文化に必要な人事制度が、それぞれの経路を辿って固有の進化を遂げている。熊本市と熊本県を比較すると、熊本市は競争試験を平等な人事の手法と捉え、熊本県は職員の関係性のなかで適性を探し出して人材を配置しようとしているように思われ、人事の基本的な考え方が異なっていることが窺えた。

近年、公務員の勤務態度や仕事の非効率などの問題に対する世間の目は厳しくなり、管理も厳しくなる傾向にある。どこの職場でも、職員の職務遂行能力が足りず、指導や研修を受けさせても仕事が上手く処理できない者が一定数発生する。熊本市では、できる限り能力を高め活躍してくれるよう配慮し研修させるが、どうしても難しい人については最終的には分限免職まで考える必要があるとする。熊本県でも、人の能力や健康度は様々に変化し得るが、能力がないということでその人を職場から排除したとしても、最後は福祉サービスの受給者を生み出すだけになるので、できる限り県庁内にその人が働き続ける場所や仕事を探すようにしていると語った。言葉のニュアンスの違いかもしれないが、職員数の多さや対人業務が多いかなどの業務の質の違い

で、職務能力として要求されるものの特性が行政機関によって違うこと、そして「能力主義」は掲げつつもどう能力を評価するかについては自治体によりアプローチが異なっている。

表6 求められる職位別能力評価項目

(熊本市 「求められる職位別役割 ①管理職」)

局長級		判断	構想	説明調整	組織管理・ 人材活用	倫理	意欲
部長級		判断	企画立案	説明調整	組織管理・ 人材活用	倫理	意欲
課長級		判断	企画立案	説明調整	組織管理・ 人材活用	倫理	意欲
主幹級	知識・技術	判断	企画立案	説明調整	組織管理・ 人材活用	倫理	意欲
主査級	知識・技術	判断	企画立案	説明調整	組織管理・ 人材活用	倫理	意欲・ 協調性
主任主事級	知識・技術	判断	業務改善	説明調整	人材活用	姿勢態度	意欲・ 協調性
主事級	知識・技術	判断	業務改善	説明調整		姿勢態度	意欲・ 協調性

(熊本県 「能力評価記録書」の評価項目)

ライン課長 以上	構想・組 織評価	判断	説明・調 整	業務運営	部下のワー クライフバ ランス	挑戦
審議員・課 長補佐	課題対応	協調性	説明	業務運営	部下のワー クライフバ ランス	挑戦
主幹・参事	課題対応	協調性	説明	業務運営		挑戦
主任主事・ 主任技師・ 主事・技師	倫理	知識技術	コミュニケ ーション	業務運営		挑戦
技能職	倫理	知識技術	コミュニケ ーション	業務運営		挑戦

この問題を考えるとき、既に言及したが公務員試験に合格して一般行政職員として採用された人と、非正規職員として雇用された人との間には、明らかに身分が違う取り扱いがなされていることも大きな問題である。新卒採用時の試験合格が身分を決めている。仕事の内容が同じである職場でも、身分が違えば賃金水準が全く異なることは当然とされている。イギリスでは「職務」基準の処遇原則から同一労働同一賃金であり、コスト削減の目的で非正規雇用や派遣労働を利用することはできない。そのため人員とコストの削減は、事務の切り捨て、アウトソーシング、またはジョブシェアとなる³⁴。日本では逆にジョブ型評価が困難なので曖昧にしたまま能力主義を入れたことにした。人件費削減は専ら非正規職員や指定管理者制度により達成されている。

しかし興味深いことに、先行研究によると、非正規職員は給与面で大きな差別を受けているものの、市民への奉仕という公務についてはやり甲斐を感じていることである。このことから、公務員の仕事を評価するに当たって、選別ではなく、チームとしてその仕事にやり甲斐を増すような視点を入れていく工夫が、限られた人員で質の

高いサービスを効率的に提供していく地方公務員の仕事のためには必要なことであると考える。

(4) 能力主義がむしばむもの、テクノクラートの台頭

次に、この問題を熊本市職員の人事というだけに関わらず、「能力主義」という文化の広がり、普遍的に社会の人々の分断を生み出していることについて政治哲学者のマイケル・サンデルの議論をもとに考察を広げてみよう³⁵。この能力主義を肯定する考え方は、政治家にも官僚にも今や広がっている。政策形成を、社会の理想を追求するために、人々の間に共通善の価値観を育て、互いに合意を形成していく継続的な努力と捉えることよりも、テクノクラートとして金融やビジネス手法、IT技術を駆使して解決することが即効的であり、そのような知識技術を持つ優秀な大学を卒業した者が能力者として優遇されるべきだ、というように社会の価値観を変化させてきた。出自よりも、能力で出世が決まる世界が公平であるという価値観である。しかしながら、この能力すら、親から与えてもらった遺伝子や教育環境、家庭の経済力、進学できた学校のプレステージなどから有形無形の恩恵を受けたことで、自分がいまここにあることを忘れてしまっている。この知識、学歴、昇進履歴により「優秀」と折り紙をつけられた人材は、自分はたまたま運が良かったとは思わず、自分の努力や能力で出世してきたという強い自負をもつようになる。右左の政治的な価値観の違いを問わず、このような一見平等な機会を与えられた上での競争のように見える能力主義の考え方が静かに広く浸透した結果、運悪く、弱い、貧しい立場の人々は、封建時代のように生まれで故無くそのような地位におかれていると諦めさせられるのではなく、自分が才能と能力を育む努力を怠った無能力者として烙印をおされてしまうような状況になっている。高校や大学入試で、就職試験で、そして職場の昇進競争や給与査定競争で、たえず優秀であると証明し続けさせられることの徒労感を、多くの成功者も多少は感じているだろう。

サンデルによると、米国の有名大学志向は強まる一方であるという。富裕階層からは、巨額の寄付による卒業生枠入学の要求があり、大学も経営的にその寄付金に負っているので一定数受け入れる。また多くの受験生は、入学申請書類のブラッシュアップのために特別指導をする予備校に通い、履歴書に書くべき華麗な社会貢献キャリアづくりのための高額なプログラムに参加するなど、巨額の投資と過激な入試競争を経験している。すでに米国東部有名私立大学では、かつて3倍程度の競争率がいままでは20倍を超えるようになり、成績による選別が無意味になるほど優秀な人材が殺到してしまっている。もはや願書の束を投げ飛ばして、合格者数だけ拾っても結果は変わらないといった状況になっている。それでも合格した学生は、本人の努力の成果であり、自分の能力の優秀さが評価されたと信じているという。

そこにさらに人権的に不利な立場に置かれた黒人や女性、外国人などへのアフェーマティブアクションが入り込んだりして、普通の人々が辛抱強く競争の列に並んでいても、いつの間にか誰かに割り込まれて、いつまでも自分の番にならないといった苛立が、とりわけ白人低所得者層に社会に広がっている。競争から漏れてしまう多くの人々が、この無慈悲な競争原理により、社会に対する怨嗟の感情を抱き続けるようになって

てしまった。この能力主義の考えには、自由主義を信奉する保守主義者でも、社会平等を信奉する社会民主主義者でも、同じマインドに染められている。この考え方は、努力する人は価値があるかという人間の価値に関する問題と関わっており、「才能の道徳的恣意性を無視して、努力の道徳的な意義を誇張している」とサンデルは能力主義の問題性を論じている。

スマートに物事を解決するという政治スタイルは、社会的不平等を人々の討議を通してどう解釈するべきかという「正義」や「倫理」をめぐる問題と捉えずに、大学進学や試験などの一見、平等そうな機会を与え（機会の平等）、その中で競争させる政策が公平で有効な処方箋だとする考えを広げた。その結果、出世する者とそうでない者が出てくることは自然であり、それは自己責任の結果であることから、「結果の不平等」はなんら問題ないとされる。つまりごく一部の大金持ちと大勢の貧しい層、あるいは正規労働者と非正規労働者、高い学歴とそうでない者、昇任試験に合格したものとそうでないもの、などに分化されている現実社会の中で、勝者は能力をもつ優秀な人間であったから出世し豊かになったのであるという傲りを抱き、敗者は社会の不公正さや、自分の運のなさ、家柄や親の貧しさのせいでまともなチャンスに恵まれなかったのではなく、自分の能力や努力のなさゆえに、いまの惨めな立場に甘んじなければならぬということを感じ知らされる。

(5) 補論1のまとめ

熊本市で人事の腐敗防止のために導入された課長・係長昇任試験制度は、人事の透明性、能力主義を明らかにし、市行政の運営に対する職員の信頼とやる気を取り戻した。だが政令市誕生後の10年、本庁と5つの区役所の体制で市政が運営されるなかで、次第に区役所よりも本庁機能の優位性が顕著となり、職員の能力にも格差が生じているとの言説も出てきた。

能力試験は、合格したものの傲りと、通らなかったものに無能力の烙印をおすような副作用も起こしかねない側面がある。さらに近年、能力主義による人事評価制度の運用が精緻化し、上司による主観的な評価の積み重ねを数値に置き換えてランクづけする機能が巧妙化した。この評価法は、昇進や賞与査定において人件費の抑制手段として成果を挙げている³⁶。しかし市民との接触面の大きい地方公務員の仕事は、大部屋のなかで机を並べ、曖昧な職務分担で、柔軟に協力・分担する執務形態が多く、一人で完結する仕事は少ない。同じ課や係の皆がチームとして市民に奉仕することが求められているような職場環境では、誰かの功績が際立つことは少なく、競争原理よりも年功的な処遇が、高い生産性と柔軟なチームワークを保たせている。

近年、大学教育でも「リーダー養成」ということがよく語られる。組織を動かす上で責任をとるリーダーの役割は重要である。それを積み重ねたものがピラミッド組織であり、軍隊型、官僚型の組織運営であった。他方で研究職などでは、所属を越えた世界中とのネットワークで知恵を共有し問題解決することもある。一時流行ったフラット型組織は管理職数の間引きということだけではなく、横割りの仕事を目指したのもであった。ラインとスタッフ制を組み合わせた現代日本の行政機構は、軍隊式の命令一下部下を動かすというよりも、構成員の総意を汲んだリーダーをフォロワーが

しっかり理解して動くようなことが多い。ここでは譬えリーダーが未経験者でも、部下が配慮して支えている。有能なリーダーの存在はもちろん大事であるが、大部屋主義の日本の行政機関ではフォロワーの質と協力体制をつくり出すことが重要である。

現実として能力を評価することが困難な仕事の特性を無視して、方法だけ成果主義を入れようとするのは、却って職員の分断と格差、仕事へのやる気を殺ぐ可能性がある。定数で管理する人的資源と業務量の受給調整弁を大部屋主義でまかなっている日本の公務員システムには、能力主義はなじみにくい制度哲学ではなかろうか。さらに発想を飛ばし、能力主義思想の広がりについて、社会全体への影響までを視野に問題提起した。

補論2 コミュニティで地域の問題を解決するという政策思想

(1) 町内会

近年、都市が抱える問題を「市民」（住民）が参画して自ら解決していくといった政策手法が、防災とか福祉、環境、まちづくりなどで語られるようになった。しかしながら、これは行政の能力が、財政困難により劣化してきたことによる彌縫策であるとも考えられる。

行政の能力が低い時代、あるいは効率的にサービス提供が行いがたい農村、山間僻地などでは、都市部と比較しても明らかに公助のサービス提供量が不足しており、町内会や行政区といった単位による住民の共助と自助で暮らしの基盤を支えている。しかし都市部でも、戦前から地理的に区画されたエリアの居住者をもって、住民組織であり行政の末端組織でもある町内会が全国的に制度化されてきた。世帯単位でほぼ強制加入のこの地縁組織は、戦後 GHQ により民主主義を阻害した元凶として廃止されたが、その後徐々に全国で再組織化されてきた。隣人を仲間内にさせて連帯責任を負わせる地縁組織の仕組みは、封建時代の五人組制度以来の伝統的な統治方法であるという点で、日本的統治に合った特性なのかもしれない。この町内会の機能については、地域性や歴史性によって、大きな多様性がある。農村部では伝統的に共助が公助を補ってきたが、都市部では公助が共助を飲み込んできた歴史がある。学術的に町内会はあまり研究される対象ではないが³⁷、近年は住民による相互扶助やボランティアの動員対象として、政治学や行政学など以外の土木や防災学、公衆衛生学、福祉学、教育学などの多様な学問分野で言及されることも増えてきている。ソーシャル・キャピタル（社会関係資本）論なども、社会を効率的に回すために、地域の連帯が有効であるということを論じるという点で、地域協働力やネットワーク、互酬性の規範など似たようなテーマを扱っている。共助や連帯が内発的なものなのか、外から枠付けられたものなのかを、ここでは考えてみたい。

(2) 公助と共助

現代の民主主義国の多くは、行政国家を前提として、教育・福祉・交通・上下水道・社会資本整備などを中央政府と地方政府が分担して行政サービスを提供している。

わが国では、その制度を国、都道府県、市町村などの三層制の行政組織を基盤として、必要性に応じて広域連合など特別地方公共団体などがそれを補完している。この三層制の役割や権能については割愛するが、多くの人間生活の分野に公的サービスが拡大してきたのが 20 世紀後半からのトレンドであった。高度成長期には、例えば千葉県松戸市の「すぐやる課」（1969 年）などのように、「市民はお客様」、住民ニーズには何でも応えようとする動きも始まった。

しかし成熟社会において、ナショナルミニマムを超える公共サービス・ニーズが多様化してきたことに行政の能力が追いつかなかったこと、財政改革で公務員人材を大量に削減したことで、その需要に応えようと守備範囲を広げる方向では日本では行革の議論はなされなかったことがある。しかし、消費者的住民意識から、公共を担う共治の主体として市民を捉え直そうとする動きも都市住民の中から芽生えたりして、地方分権の議論とともに、住民自治、市民協働、パートナーシップの概念が流行した。熊本市でも「自治基本条例」（2010 年）や「市民参画と協働の推進条例」（2015 年）などが作られた。そのような社会変化は、財政逼迫による NPM の考え方との相性も良く、地域の問題を住民が自ら解決にあたるという規範的な市民像を描き出した。理想的には主体として、公共性に関する身近な諸課題については自分たちで考え行動する「市民」というものが想定された。

この「市民」（citizen）という概念は、日本に土着のものではなく、欧米の制度や理念を輸入し、個人主義を前提とした理性ある個人が、公共善を実現していくといった理想形を語っている（図 5 右）。たしかにそのような共同体に紐帯を感じ、社会性のある、奉仕の精神に富んだ利他的行動をする住民は少なからず存在している。このような人々の協働活動が、地域のネットワーク資産となり、様々な好循環を生む素になっていることも分かる。しかしながら他方で、自らの生計や家庭を賄うために忙しく働いている人々も多い。核家族で、共働きで、都市的環境に暮らす人々の多くは、共同活動へ参加を求められるよりも、できれば公共サービスか民間サービスで暮らせる状況を望む者が多数だ。だが世論としては、サイレントマジョリティの市民が多く、もの言う市民は「プロ市民」に限られる。それをマスメディアや SNS が増幅して、怒れる市民が突然現れることもあるが、大方は世間に合わせて目立たないように暮らしている。

行政が責任を持つべき公的領域の規模が自然増大することを抑制するために、住民の参画や協働で公共サービスを肩代わりさせて、行政の負荷を低減するという方策に政策形成者の期待が向かっていることも想像できる。この議論はマッキンタイア³⁸のいうコミュニティに対して何の社会的責任も感じずに「負荷なき自我」の人間として生きるのではなく、利他的なボランティア精神や共同活動に優れた「美德」を持った人材を市民として称揚しようとする社会倫理的なものになる。

ここで肝心なことは、施策として誘導されている住民協働は、コミュニタリアンとして、地域住民が互いに緊密な紐帯を持ち、住民同士が助け合う生き方を善しとする哲学的な人間の生き方をすべしということを語っているのではないということである。逆に、国民が税を負担したくないのであれば NPM として公行政の守備範囲を撤退させ、住民の自助・共助に委ねるしかない、という方策の話である。そのため推進には

「もしあなたの地域に共助組織がなければ、暮らしや生存にリスクがあるかもしれませんよ」と脅し、「お隣も、皆様ご協力いただいていますよ」と世間を使って説得することになる（図 4）。行政の対応能力は、もちろん国民の政府に対する信頼と税負担の許容度にかかっている。

行政の対応能力を超える部分について、自発的に市民が末端から参画するべきだという考え方を刷り込んでいく方法が安上がりであろう。災害や戦争などの危難時に、人々が助けあうことの美しさや感動の物語は、いっそうそのような市民参加の意義に共感者を増やす契機となってきた。しかし、いつ起きるか分からない災害のために、日常から市民は連帯のコストを払い、万が一の安全を買うのかということについては判断が分かれる。必要に迫られれば人は集まり助け合う。しかしそうでないときは勝手にする傾向を持つ。功利主義的には協働はほとんど考慮されないことが、これまでの研究では示されている。また非日常の人間性にあふれる感動的な時を、日常のなかに求めるのは無理であろう。個人主義や利己主義ではなく、利他主義であるべきという道徳・価値観を現代社会に注入することは、儒教や宗教などと絡ませた戒律としての国民の価値観の変容を行う必要があり時間のかかるものである。

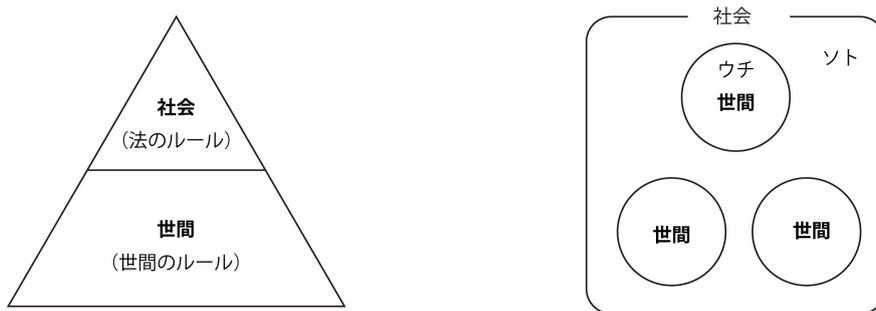


図 4 世間の図

出典：佐藤直樹『「世間」教と日本人の深層意識』さくら舎、2022年。

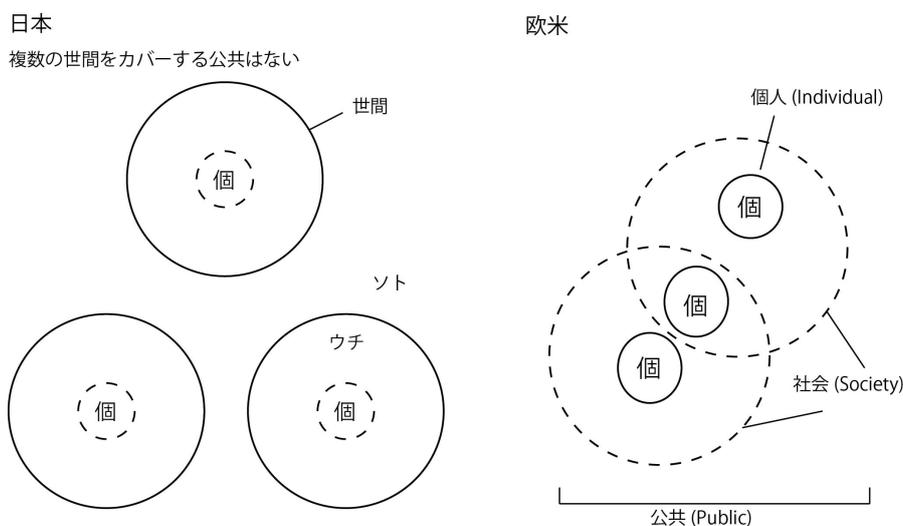


図 5 個人と社会／世間の境界線

出典：佐藤直樹、前掲書、2022年。

(3) 「世間」意識の影響力

本当に日本では、とりわけ都市部において、公共性に富んだ市民が育っているのだろうか。これはチャリティーやボランティアという純粋な個人の善意動機に基づく奉仕の精神とは、次元が違う話である。現実には、見知った近隣者が地縁コミュニティとしてグループ化され、その関係性から引き出される「世間」の影響力を使って公的領域に動員されているだけのものではないだろうか³⁹。いわゆる住民の「ネットワーク資本」の応用であり、これは日本の「文化資本」ともいえるかもしれない。世間のルールを越えたところでは、無関心や、「旅の恥はかき捨て」的な言動が見られることも、我々は合理的で利他的な「市民」という自我よりも、「世間」にからめ捕られて我々の行動は規制されていると考える方に納得感がある(図4)⁴⁰。つまり積極的に人と関わり合いたくはないが、仲間外れは困るので隣近所の人に世間体の悪い態度は見せられないという、世間の目には我慢するしか「しかたない」との納得の論理である。仮に行政と住民が協働して住みよい社会を創っていくことが、政治倫理として善い仕組みであったとしても、そこに働いている公共性に関わる市民協働の領域は、非常時は別として、おおかた平時には「世間」を限界とする狭域自治に限られるのではないだろうか(図5)。

しかし地域組織を担う人材も、主婦は共稼ぎで労働力として駆り出され、高齢者はデイケアセンター、子供は保育所や学校と、昼間地域にいる人は少ない。人口減少や高齢化で地域社会も細っており、市民の共助を強化したいという行政側の思惑も現実とはすれ違っている。わが国では伝統的に増税は政治において禁止用語となっており、大きな政府や充実した福祉国家体制を訴える政治勢力は弱く、公助を増やす政策も実現の見込みがない。この結果、足りない公助を、個人や各家庭の自助、あるいは地域での共助で防衛せざるを得ない状況に嵌まり込んでしまっている。

たとえば学校では子供は減っているが、教師の仕事は多忙のままである。教員のワーク・ライフ・バランスの問題から、もっと地域の協力を得たいと校長らは訴える。教員が関わる部活をやめて地域型スポーツに移行することになったが、その役割を担うのにも地域ボランティアが期待された。地域教育に住民が関心を持つことは大事であるが、教育のリソース不足を何でも地域に期待しようとするのは如何なものか。熊本市の町内会や、小学校区単位の町内会を束ねた「校区自治協議会」には、防犯、交通安全、福祉、美化活動、スポーツ振興、教育など多方面の行政の下請けの細胞的役割を期待されている。人が人と関わり、助け合う生き方の美德についてはここで論じないが、公共サービスを担う市職員を雇用するために税を払う市民を、他方で市役所が区役所を拠点として、町内会や校区自治協議会を下部組織にして市の行政に組み込み、住民の動員を強めるシステムづくりが組織的に進められていると解することができる。行政から見ると、地域づくりはコーディネーションといわれるが、実態は地縁組織のマネジメントとなっている。わが国の社会システムは、公的サービスを減少させ、共助で公助を補うことを予定して進化させてきていると考えることもできる。

しかし財政力のある大都市では公助でまかなわれるものが、農山村的な地域ではコスト面から困難であり、それは住民が共助で作出すか、不足分は自助で補うほかか

ないというのであれば、住んでいるところで受けることができる公共サービスに大きな違いが生じる。これはそれぞれの地方政府が自由に選択した結果というべきか、或いはまさに地域にも貧富の差があり公平性・平等性に欠ける公共サービス提供の状態がおきているというべきか。いま、その住民自治や地域づくりという言葉で美しくオブラートに包まれている市民協働の理論が、果たして十分に都市住民にとって説得力のあるものであるのか、今一度整理してみる必要があるのではないだろうか。

今長岳志論文で紹介される IT 社会が浸透した未来の地方行政のあり方は、もはや物理的な空間を単位としたものではなく、IT 空間で繋がった人々に情報を渡すことが行政サービスになるという世界の出現を窺わせている。バーチャルな社会よりもリアルな社会にまだ人々は帰属感を持っていると思うが、世代によっては既に変化が起き始めているようにも見える。すでに NTT など大手企業が、出勤不用でリモートで働いてもらえば良いという労働制度に切り替えた。そうなると、我々はどこに住まい、どこで働いているのかといった、現実世界にどれほど関わらなくてはいけないのかといったことについても再度考えてみる必要が出てきた。ここまで割り切った世界観を採用したとき、もはや地方政府がいるのか、シンガポールのような都市国家的運営を中央政府がダイレクトに行えるかもしれない。デジタル化社会は、そのような発想を底に秘めている。

住民、市民は身近な公共空間の維持にどう関わるべきなのか。市民は私的空間の充実に没頭するために、公共サービスの提供代として地方政府のコストを税として負担している。さらに市民（住民）は、自らも公共領域の問題に自発的に携わって、問題に対処するべきなのか。それはもはや「戒律」や「役」ではないのか。行政でも民間サービスでも、もしまだなければ必要とする者によるクラブ財としてでも入手できればよいとすれば、市の行政に関わることが善であり必要だという理論にはならないだろう。これは市役所だけの問題ではなく、先に触れた警察の交通安全や防犯協会、共同募金を集める社会福祉協議会、スポーツ連盟などの組織も、区の公共性に相乗りして本来公的業務の一端で行うべきものを下請け化している。また寄付、チャリティなどの人々の善意活動を、予算事業化して展開している。そこにはボランティアや寄付に資する活動が、公共領域のこととして制度化されてしまっている違和感が付き纏っている。公益活動の意義は否定しないが、それらが共助や住民自治の役割に割り振られてしまっていることをどう了解するべきなのだろう。東京ではPTAが頂上代表組織から脱退をはじめていることも、このような公益っぽいピラミッド組織が広がっていることへの住民組織からの異議申し立ての一つと思われる。

(4) 補論2のまとめ

要約すると、地方政府組織を作るのに市民、住民はどう関わるべきなのか、という地方自治の根本について、改めて理論化する必要があると考えた。ボランティアや善意の寄付、喜捨を集める市民の自発的な利他行動はもちろんあってもよい。しかし、それを官の制度に組み入れてしまうところに日本文化の特徴がある。

住民自治を区政の中心に据え運営され始めているが、その市民協働は「住民」「市民」が地域社会に関わるべきという美德を前提にしたお題目に過ぎないのではないか。

日本の地縁団体は行政の末端組織として作られ、市民は隣保組にグループ化されて町内会などの組織の一員として動員されている。これを動かす力学が、市民参加という理念と「世間」というネットワーク資本である。

このような日本型統治を、欧米の市民自治になぞらえて説明しても腑に落ちない。これは、日本人がコミュニタリアン的な生き方を支持しているということよりも、行政（為政者）が多様な現代的公共サービスのニーズに対して、行革により対応できなくなったことによるギャップを、市民（住民）自治の名を借りて、市民が自ら地域の問題を解決するシステムにより埋めようという戦略である。共助という名の、公助への強制労務提供（公役）という性格を帯びるこの要請に、なんとか対応できているのは、日本社会が「世間」体の成り立つ地縁関係のネットワーク力がまだ働く社会であるからであろう。

コミュニティによる社会問題の解決という考え方は金もかからず口当たりもよいが、そのような暖かなコミュニティは実は過去にも本当に存在したことはなかった。政策資源不足から理想の地域社会をまたぞろ引っ張り出してきて、政策手法に据えてしまっている。社会的効率性に関わるものとしてソーシャルキャピタル（社会関係資本）が注目されているが、これはその要素である「信頼性」や「互酬性の規範」、「ネットワーク」などが強いコミュニティは、災害時やビジネス展開などにおいて効率的でありレジリエンス（耐性）が高い傾向が見られることにヒントを得たアイデアである。それを応用して、住民同士をネットワーク化し、互いに思いやり豊かな向社会性(prosocial)の行動をとるように教化できると、防災や見守り、支え合いなどを住民自治としてよい成果が期待できるのではないかという仮説である。しかしこの帰納法で見つけられたよい地域の傾向とは、長い年月をかけてそれぞれのコミュニティで育まれてきたものであり、その「人と人との関係性」をそのように変えることが実は一番難しいことである。最近では、そもそも隣人との関係性を遮断するゲートド・コミュニティ(gated community)やオートロックのマンションといった設計思想が都市部では好まれており、そのような空間では世間すら成立しない。日常生活では、隣人や友人とは、現実の空間的近接性の関係よりも、ネットで繋がる世界中にすむ気の合う人との繋がりというように感じるようになってきている。コミュニティのモードが個人主義の方向に変化しているのに、コミュニティでの共助として地域政策を機能させようという政策手法は、その文化土壌がない地域には適用が困難である。

近年の官主導のコミュニティ形成という日本の地域政策のトレンドは、構造的に官やメディアの言説を疑わずにナイーブに信じ、指示待ち傾向を我々がもっていることからおきている社会状況である。自分と社会との関係についても、当たり前と思わされていることを立ちどまって疑う、考える習慣をもっと育てていくことで、これからの地域社会をどう構築するべきか、新しいパラダイムを見つけていくことが出来るかと考える。

謝辞：インタビューで貴重なお話をいただきました藤井修一元植木町長、村崎 秀元富合町長、石櫃仁美元熊本市中央区長、石原純生元熊本市北区長、甲斐嗣敏元熊本

市地域政策課長・西区長、丸本文紀シアーズホーム社長、西川公佑元熊本市総務局次長、吉山壽一元商工会議所青年部会長、田中隆臣元熊本市建設局長、後藤三雄菊陽町長、小原雅之熊本県環境生活部長、飯銅芳明元熊本市総務局長、小島雅博熊本市行政管理部長に感謝申し上げます。また地方自治研究会で毎月議論をし、インタビュー調査を共にした研究会の仲間なしには、このような論文を書くことはありませんでした。心からお礼申し上げます。

¹ 地方分権改革有識者会議資料（2013年）

² 西尾 勝「地方分権改革を目指す二つの路線」日本学士院紀要、73巻（2019）、117-127。西尾 勝『地方分権改革』東京大学出版会、2007年。

³ 小泉内閣で国庫補助金の整理合理化や地方交付税のあり方を検討することが決定され、2002年に片山総務大臣が5.5兆円の国庫支出金の整理合理化と地方税への振替を先行実施し、さらに地方交付税を地方税に振り替えることで国税と地方税の比率を1:1にする三位一体の改革を提唱した。2003年から2006年度の政府予算編成はこの政府・与党合意により実施された。その結果、義務教育費国庫補助負担金の補助負担率の引き下げなどにより地方政府が負担する一般財源が増加した。また地方財政計画は2001年度をピークに5年連続のマイナスとなり交付税が大きく圧縮された。地方分権というよりも財政再建が優先された結果となった。

⁴ 熊本市の給与定員管理の状況から、職員は、2005年4,566人、2010年4,813人、2020年8,530人（2020年の教職員数を含まない数は6,151人）。一般行政における会計年度任用職員は2,348人、特別職61人である。一般行政以外にも、教育、消防、公営企業で、1,292人が会計年度任用職員、430人が臨時職員として働いている。

⁵ 牧田義輝『住民参加の再生-空虚な市民論を超えて』勁草書房、2007年は、本稿の論点を考える上で参考になった。

⁶ ロナルド・イングルハート『静かなる革命-政治意識と行動様式の変化』東洋経済新報社、1978年。

⁷ 新型コロナ大作地方創生臨時交付金が2020-2021年度15兆円ばらまかれた。目的は問はず、婚活パーティや花火打ち上げなどにも使われている（熊本日日新聞社、2020年10月18日）。

⁸ 武藤勝寛「後発組指定都市研究のサーベイと今後の研究視点」『経済論究』154, pp. 59-77, 2016.

⁹ 城戸美樹、中村悦太「市町村合併の環境的要因と戦略的要因」年報行政研究、2008、93号、P.112-130.

¹⁰ 村崎 秀氏（元富合町長）へのインタビュー（2022年5月24日）。

¹¹ 石原純生氏（元熊本市北区長、城南町在住）へのインタビュー（2022年6月4日）。

¹² 集落内開発制度は、建築が制限されている市街化調整区域において、住宅等の建物の建築を可能とする制度。

¹³ 藤井修一氏（元植木町長）へのインタビュー（2022年5月18日）。

¹⁴ 石原純生氏（元熊本市北区長）へのインタビュー（2022年6月4日）。

¹⁵ 後藤三雄氏（菊陽町長）へのインタビュー（2022年8月16日）

¹⁶ 2020年10月13日引退。

¹⁷ 以前の総合出張所、出張所、まちづくり交流室、現在のまちづくりセンター、総合出張所の人員を含むと、出先機関の職員はおよそ1,000人。

¹⁸ 井川 博「日本の分権改革15年の歩み」財団法人自治体国際化協会、政策研究院大学比較地方自治研究センター。

¹⁹ 貫成人『哲学マップ』ちくま新書、2004年、69頁。

²⁰ 国は2009年から国家公務員法等の一部改正する法律の第2条で、能力、実績主

義の人事管理を行うとした。

²¹ 小田勇樹『国家公務員制度の現在地と働き方改革：最大動員システムの持続可能性』法学研究：法律・政治・社会、慶応義塾大学法学研究会、Vol.92, No.5(2019.5), p.41-72。

²² 能力主義と似た概念であるが、「結果主義」は仕事の成績そのものでの評価であり、「成果主義」は結果成績と結果を出すまでのプロセスを加味した評価、「能力主義」は優れた能力が備わっているという評価、というふうには整理しておく。

²³ 「能力主義」と日本では訳されているが、門地や金力によらず実力で成功を収めるエリート階級、実力者層をいい、「功績主義」という方が原義に近い。

²⁴ 大田肇「公務員の人事管理制度-二重比較からの考察」日本労働研究雑誌、No.637, 8月、2013年の論文を参考とした。

²⁵ 2007年度版を改定した「熊本市職員成長・育成方針」2019年。

²⁶ 幸山政史氏（元熊本市長）、西川公佑氏（元熊本市総務局次長）（2022年7月6日）、飯銅芳明氏（元熊本市総務局長）および小島雅博氏（熊本市行政管理部長）へのインタビュー（2022年9月14日）。

²⁷ 小島雅博氏（熊本市行政管理部長）の資料（2022年9月14日）

²⁸ 稲継裕昭『日本の官僚人事システム』東洋経済新報社、1996年。

²⁹ 「熊本市南区長、区職員さげすむ資料配付、「昇任遅れた職員の配置先」『毎日新聞』2022年6月16日。

³⁰ 大田、前掲書。

³¹ 「「出世したくない」公務員増えた？ 昇進試験「準備ができない」訳は」『朝日新聞デジタル』2022年11月7日。

³² 小原雅之氏（元熊本県人事課長、熊本県環境生活部長）へのインタビュー（2022年8月20日）。

³³ ダニエル・カーネマン『NOISE』早川書房、2021年。

³⁴ 黒田兼一・小越洋之助編『公務員改革と自治体職員-NPMの源流・イギリスと日本』自治体研究社、2014年、26頁。

³⁵ この節の議論は、マイケル・サンデルやマイケル・ヤングの研究に多くを負っている。マイケル・サンデル『実力も運のうち-能力主義は正義か』早川書房、2021年。Michael Young, "The Rise of the Meritocracy", Pelican, 1958.

³⁶ 前掲、黒田・小越、pp.40-87に、東京都、神奈川県、大阪府、京都府の能力実績評価の仕組みが詳しく説明されている。東京都が一番強くこの考え方が適応されており、次に大阪府、神奈川県、京都府と適応度が下がっている。大阪は「維新の会」が主張してきた競争至上主義を入れた職員基本条例で、相対評価による固定した分布率（第1順位5%、第2順位20%、第3順位60%、第4順位10%、第5順位5%）を定め、そこに職員のランキングを当てはめていく。最下位を継続したものは、懲罰として分限免職が規定されている。このシステムでは、たとえ総合評価（絶対基準）が上位でも、相対評価で強制的に下位に評価付けされることがおきる。

³⁷ 古い町内会の研究に、岩崎信彦/鯉坂 学/上田惟一/高木正朗/広原盛明/吉原直樹編『町内会の研究』御茶の水書房、1989年がある。

³⁸ アラスデア・マッキンタイア『美德なき時代』、みすず書房、1993年。

³⁹ 日本社会における世間の影響力については、佐藤直樹『「世間」教と日本人の深層意識』さくら舎、2022年を参考にした。

⁴⁰ わが国における世間の影響力は、コロナ禍においても見られた。ヨーロッパの都市が法的強制力を持ってロックダウンするなか、日本政府は非常事態宣言を出しマスク着用やソーシャルディスタンス、外出自粛を国民にお願いする手法をとった。メディアや国民の一部が、相互監視役として「自粛警察」化して、違反者を摘発し、世間のルールに反したと非難をし、時には攻撃的行動までおきた。そのため34自治体が「コロナ差別禁止条例」を制定した（2022年9月時点）。