

基調講演 2

# 「市民自治を理念とした自治体改革」

福嶋浩彦 氏

## 講演者プロフィール

<略歴>

1956年 鳥取県生まれ  
1983年 我孫子市議会議員  
1995年 我孫子市長就任（3期12年）  
この間 全国青年市長会会長、福祉自治体ユニット代表幹事等を歴任  
現在 中央学院大学社会システム研究所教授  
東洋大学大学院客員教授  
東京財団上席研究員

<著書>

「市民自治の可能性—NPOと行政」（ぎょうせい、2005年）  
「公民連携白書2007～2008」（共著・時事通信社、2007年）  
「公会計改革～ディスクロージャーが『見える行政』をつくる」（共著、日本経済新聞社、2008年）  
／他



## 1. 分権とは何か

民主党政権になり、地方分権がどう展開するのか注目されている。民主党は地域主権を掲げるようになったが、私は主権という言葉をごんごんに軽く使っているのか疑問に思う。むしろ、地方分権についての理解を深めていく必要がある。分権というと、一般的には国が自治体に権限を分け与えることと考えられているが、私は分権の本当の意味は違うと思う。分権の本当の意味は私たち主権者である市民が、国と自治体に分けて権限を与えることである。主語は国ではなく、私たち主権者市民だ。では、なぜ国と自治体に分けて権限を与えるのかというと、主権者にできるだけ近いところへ行政の権限を置いたほうが、主権者としてコントロールしやすいためである。すなわち、まずは基礎自治体に権限を持ってくる。そして、どうしても基礎自治体ができないところを都道府県が行い、都道府県ができないところは国において行う。

地方分権の一番の意義とは、主権者市民が行政の権限やお金を近くにおいて自らの意思で動かしやすくすることだと思う。決して、市町村長や知事が自由にできるお金を増やすのが分権ではない。あるいは、自治体議会の権限をただ大きくするのが分権ではない。市民の権限を大きくするための条件作りが分権だと思う。自治体政府を市民の政府にしなければならない。市民の意思で動く政府にしなければならない。

## 2. 市民の政府を作る（市民が行政をコントロールする）

どうやって市民の意思で動く政府にしていくか。多くの人が自治体も国と同じように間接民主主義だと思っている。しかし、自治体は単純な間接民主主義ではない。直接民主制をベースにした二元代表制、直接民主制をベースにした間接民主制である。私たちは国会議員を選んだら、任期中にリコールすることはできない。また、国会を解散させることもできない。逆に、国会議員が国会内で発言したことや決めたことについて、国会外で責任を問われないと憲法に書いてある。もちろん、おまかせ民主主義でよいということではない。世論によって政府を動かしていくということは国政においても大事であり、民主主義の基本であるが、国民自身が権力行使をするわけではない。しかし、自治体は市民自身も権力行使をする。

自治体の首長は任期中であっても市民がリコールすることができるし、自治体の議会は市民が解散させることができる。

特定の議員をリコールすることもできる。実際に、最近では銚子市の市長がリコールされた。このような権利を市民は行使している。また、国では市民が法律を直接請求することはできない。国会が唯一の立法機関であると憲法に書いてある。唯一の機関というのは、国会で決めるというだけではなく、国会だけで決めるという意味であると憲法学者は述べている。したがって、法律を直接請求することはできない。しかし、自治体の場合は、こういう条例を作りたいと思ったら、市民が条例案を作って提案することができる。50分の1の連署で直接請求することができる。また自治体の財務行為は、市民から直接追及を受けるが、国は受けない。省庁が違法な無駄遣いをしたとしても、私たち国民は会計検査院に検査要求をすることはできないし、直接自分が被害を受けていないかぎり、納税者として税金の無駄遣いを許せないとして訴訟を起こすこともできない。しかし自治体に対しては、無駄遣いをしていると思ったら、ひとりで市の監査委員に住民監査請求を行うことができる。それで解決しなければ、自分が直接被害を受けていなくても、納税者として私の税金が違法に無駄に使われているということで訴訟を起こすことができる。これも自治体に対してのみ持っている市民の権利である。これらは自治法に定められた手続きである。

さらに、それぞれの自治体において定められた制度の基づき、市長あるいは市議会が自治法上の権限で自ら決定する際も、決定するまでの過程において、できるだけ多くの市民と徹底して対話をし、市民の意見を聞きながら決定をしていく。これがいわゆる市民参加である。例えば我孫子市では、重要な計画を作るときに、市民の委員会で行政と議論しながら案作りをしてもらう。案ができたなら、パブリックコメントでより多くの市民の意見を聞く。そして、地域でタウンミーティングを開いて、市長や行政の担当者が市民と直接議論をする。このようにして市の計画を作る。また、市が民間に出している補助金を3年に1度、いったんすべて廃止にする。そして既得権をなくしたうえで、補助金をほしいという団体を公募して、応募があったものを市民の委員会で審査し、その結果に基づいて補助金を出すという仕組みにしている。また我孫子市では、予算編成過程もオープンにしている。各課からの予算要求をホームページに公表し、行政サービスセンターで閲覧可能にしている。各課が予算要求したものを査定し事業数も絞り、1事業あたりの予算額も絞り議会に出す予算案にするが、その査定の結果もすべてオープンにしている。そしてその都度、市民からパブリックコメントを求めて予算編成をしていく。最後は市長が決定するが、決定する過程を公開して市民と議論している。

議会へも市民参加を徹底してやらなければならない。しかし議会への市民参加は、我孫子市も含めほとんどの自治体においてこれからの課題になっている。なぜかというと、市長はひとりだが議会には数十人かの議員がおり、議会として市民参加を求めなくても、個々の議員が議員としての日常活動の中で支持者や地域の人たちから意見を聞き、それを持ち寄っているから、議会としての市民参加は必要ないという考え方が支配的であった。しかし、これは議員の勝手な理屈である。市民からすれば、これでは自分が支持している、あるいは地域にいる議員にしか意見を伝えることができない。主権者であるひとりの市民として、すべての議員に自分の意見を言いたい、あるいはすべての議員の考え方を聞きたい、ということは当然ありうる。したがって、機関としての議会に市民参加が必要である。すでに一所懸命、市民参加を実施している議会は現れており、トップランナーはおそらく北海道の栗山町議会だろう。栗山町の議会は、本会議と委員会以外に一般会議というものを出して作った。一般会議とは町民と議員が正式に議論する場所である。したがって、町民は傍聴席ではなく、議員や執行部が座っている席に座り、議員と正式な場で正式に議論をする。場合によっては、傍聴席で町長以下執行部がそれを聞いている。このような自治体議会がすでに日本においても存在している。意思決定の場である議会への市民参加がとても大切だと思う。

自治体は直接民主制をベースにした二代表制である。市長も自分の活動に対して市民参加を徹底して行う。議会も議会としての活動に市民参加を進める。市長も議会もそれぞれ市民参加を力にして、その力をぶつけ合うのが直接民主制をベー

スにした二元代表制だと思う。ただし、市民参加は市民全体の意思ではないので、最後は、市長や議会が自分の権限で総合的に判断して決定する。市長や議会が自分の責任で判断をする。そうであるがゆえに、もうひとつ制度が必要になると考える。市民参加を経て市長や議会が決定したことであっても、その決定が市民全体の意思とずれているのではないかと市民の側が思えば、市民の側からそれを是正する仕組みを作っておくことが必要だ。それが常設型の住民投票条例である。

この条例を持っているのは、全国で30自治体くらいだ。我孫子市の制度で説明すれば、投票資格者は、有権者より少し広くて18歳以上で永住外国人も含む。その投票資格者の8分の1が、ある課題で住民投票を行い住民の意思を示したいと請求すると、必ず住民投票を実施することになる。市長や議会がどんなに住民投票を実施したくないと思っても実施しなくては行けない。つまり、住民投票を実施する権限は、市長でも議会でもなくて、市民が持っているという制度である。もちろんその条例は市長が提案して、議会が決めたわけだが、その条例に基づいて、市民が実施の権限を持っている。そして住民投票を実施し、結果が出れば、市長や議会はそれを尊重しなければならないという義務付けを条例によってされている。このような制度も含めて、直接民主制をベースにした二元代表制、つまり市民が選挙で選んだ首長、同じく選挙で選んだ議会、および市民による直接の権力行使、この3つの力の緊張関係で自治体を運営していく。それを通して主権者である市民の意思に基づく自治体運営を実現するというのが自治体の制度である。そのようにして、市民の政府にしていかなければならない。

### 3. <コミュニティ><市場><政府>の連携を最適化

そうやって市民の政府ができたとしても、公共をすべて政府がやるということには決してならない。公共というのはそもそも市民の公共である。官の公共というのは存在しない。そんなものが存在してはいけなないと私は思う。私たちの社会は市民の社会であって、行政の社会ではない。市民の主体と市民の政府が連携して市民の公共を作るのである。地域社会において必要なサービス提供は、ひとつは市場における企業の営利活動を通して提供する。もうひとつは、NPO、ボランティア活動、自治会あるいは協同組合といったコミュニティにおける非営利の活動により提供する。さらに、市場における企業の活動によっても提供されにくいし、コミュニティにおける市民セクターの非営利活動でも提供されにくいというサービスは、(地方) 政府が税金を使い、行政の制度を作り、行政サービスとして提供する。ただし、行政直営とは限らない。税を使った行政のサービスの実施主体は、企業あるいは市民セクターということが当然あり、委託・受託、指定管理者制度やPFI等さまざまな手法がある。そのように実施主体は多様であるが、行政の制度、予算に基づくサービスというのが、3つ目としてあるだろう。

こうした市場、コミュニティ、地方政府の3つの連携と役割分担を最適なものにしていくことが地域経営の非常に重要なテーマであり、自立経営をしていくために不可欠な課題だと思う。言葉を変えれば、市場とコミュニティと政府の役割分担と連携を最適化することが、地域ガバナンスの最重要課題であるということだ。現在は、最適なものになっているとはとても言えない。例えば、本当は民間がやったほうがはるかに良いサービスを、はるかに効率的に提供できるにもかかわらず、仕事をしている公務員がいるからという理由で行政が手放さず、抱え込んでいるということがある。一方で、行政が積極的にアウトソーシングしていても、本当に民間が得意なものをアウトソーシングしているのではなく、行政が苦手でありたくないものを民間に押し付けていないだろうか。あるいは、行政の勝手な都合でコスト削減をするため民間に押し付けていないだろうか。最適化されていない大きな理由のひとつは、3つの役割分担と連携を行政が一方向的に決めているからだと考える。これを官の決定権問題と呼ぶこともある。とくに、コスト削減という行政の一方向的な都合だけで決めていることが問題であると思う。もちろん費用対効果があるかどうかは重要であり、きちんとチェックしないといけませんが、だれがやると市

民にとって最もサービスの質が良くなるのかで決めていくという基本的な視点が必要である。また、行政が一方向的に決めず、民との対話で決めていくということが絶対に必要である。

これらを踏まえて我孫子市が作った制度が、提案型公共サービス民営化制度である。これは市が行っている約1,100のすべての事務・事業について、我孫子市役所がやるよりも、私のNPOがやったほうが、あるいは私の会社がやったほうがずっと市民によりサービスが提供できる、という提案をしてもらった制度である。提案があれば、外部の専門家、サービスの受け手の市民、行政の3者で検討して、本当に市民の利益になると判断できれば民間に移すという制度だ。私が市長を務めているときに、79の提案があり、条件付も含めて34の採用を決めた。例えば、クリーンセンターの焼却炉の建替えをPFIで実施し、その後のクリーンセンターの運営をすべて行うという企業3者の連合体からの提案があり、条件付き採用となった。また、NPOからもたくさんの提案があった。例としてひとつ紹介すると、我孫子市は「ママパパ教室」という赤ちゃんの出産・育児に関する教室を開催している。我孫子市は子育て分野を戦略的に重視しており、例えば周りの自治体は保育園の待機児童を抱えているが、我孫子市では絶対にひとりも出さないということで、本当に待機児童ゼロにしていた。だから、どうしても保育園に入りたかったから、我孫子市に引っ越してきましたという人も結構いる。そういう分野であるので、この教室も充実させているつもりでいたが、地域の助産師の会から企画および運営をすべてやるという提案があった。保健師も専門家だが、助産師のほうがはるかにスペシャリストだ。むしろ医師よりも、出産丸ごと、人間丸ごと関わる職種である。提案内容を見たら、本当に良くなるということが判断できたので、移した。その結果、実際に良くなった。後で助産師さんの会に話を聞いてみると、昔からママパパ教室を見て、自分たちがやったらずっとよくなるのにと思っていたという。

この制度は、行政がコスト削減という自分の都合で民間に出したいものを出すのではなくて、民間がやりたいと思うもの、市民のために意欲を持ってやれる、自分たちのノウハウを用いてずっとよいものにできる、という事業を移していくものである。この制度だけで市場とコミュニティと政府の最適化ができるわけではないが、重要なツールであると思っている。3つの最適化を実現し、地域の自立経営を果たしていきたいと思う。