

協働によるまちづくり ～市民の立場、行政の立場～

NPO 法人 地方自立政策研究所(前志木市長・元県会議長)

理事長 穂坂邦夫氏

講演：

1. 協働はなぜ必要か

今日は 3 つの視点からお話をしたいと思います。まず、なぜ協働が必要なのかをお話したいと思います。

地方自治体は今、大転換期にあると私は考えています。かつては高度成長期で、右肩上がり、官主導で、国民は仕事だけしていれば良いと考えられてきました。

今は、良い言い方をすれば成熟時代、一方で少子高齢化が進んでおります。高度成長期は物質的な豊かさが求められてきましたが、今は心の豊かさ・助け合う地域社会を作らなければならない時代です。そこで、地域のコミュニティが果たさなければならない役割がいっそう重要となり、地域のコミュニティを作っていく原点として、協働が重要となっていることを、まずお互いに理解したいと思います。

少し前にやらせタウンミーティング問題がありましたが、行政のサービスとそれを提供するのための支出額が、国民や市民の要望や価値観と乖離しているということはあるのではないのでしょうか。現在、教育でもさまざまな問題があり、給食費の滞納のように各家庭の格差をいかに埋めるかというような問題もあります。行政だけではなかなかうまくいかない問題に関し、公的サービスの欠点を補完していく機能が地域コミュニティに期待されています。

まず心の面から考えてみましたが、次にお金の面から見てみますと、日本は現在大変な赤字国家になっているという問題があります。日本の国家財政を世帯にたとえると収入が 530 万円、支出が 830 万円という状況です。足りない 300 万は毎年借り入れているわけです。これが積み重なり、国家債務は 1 千兆円となっています。日本は貯蓄が 1 千 5 百兆円あるといいますが、その貯蓄は機関投資家に預けられており機関投資家はもはや日本の国債を買おうとしません。その預金も団塊世代が引退すればどんどん取り崩されるでしょう。日本の貯蓄率はすでにアメリカより低くなっています。アメリカは財政が悪いといわれていますが、債務は GNP の 0.6 倍です。かつて財政が悪いといわれていたイタリアも現在では 0.9 倍です。ところが日本は GNP 約 500 兆円で、GNP の 2 倍の債務を持っているわけです。こんな国は世界に他にありません。

多摩大学名誉学長中谷巖さんの言葉を借りれば日本はタイタニック号のデッキにいるのです。誰も難破しないと思っていますが国家はいつおかしくなるかわかりません。そこで増税、負担増となりましたが、それでも足りず、地方交付税を減らすこととなりました。国の支援が減るのですから、地方自治体の財政は厳しくなっています。

市民も「お任せ民主主義」でしたので、行政が肥大化しました。国民保険は受給者ばかり増えてきました。地方自治体には、ひとつでなく、いくつもの家計簿があります。一般家計簿、国民健康保険、企業会計という家計簿があり、すべての家計簿をあわせて気がつけば 600 億円の赤字になっていたという夕張市のようなことがおこるわけです。他にも 29 の自治体が破綻の危機にあり、警告状況の自治体が 418 団体、23% あります。埼玉県にも危ない自治体があります。

ですから家計がそうであるように、行政経営でも当然ですが、入る収入にあわせて支出を抑える必要があります。

しかし市長は支出を減らしてサービスが低下すれば市民の支持が得られなくなるので支出を積極的に減らすことが出来ません。そこで行政予算を減らそうとすれば職員の負担が大きくなります。それゆえ、協働をしなければならない時代となっています。

市民はオーナーです。自治体が破綻した場合、最後に困るのは市民です。時代の流れ、時代の変化、私たちの故郷をどう創っていくかを、自分たちが主役として考えてゆかなければなりません。

私は志木市の市長だったとき、ひとつの行政が適正財政を保つには 3 つの選択があると申しました。一つ目は行政サービスのカット、2 つ目は行政サービスの値段を上げる、3 つ目は住民と行政が協働し出来るだけコストを下げ、しかも市民の視点を行政に入れて元気な町を作るという選択です。すると、誰もが 3 つ目を最も良い選択肢と考えるわけです。

行政も家庭と同様にオーナーがいます。家庭では家族構成員がオーナーですが、家族がお互いに自分を律することを忘れ、車でも何でも買ってしまうようでは、いつか夜逃げするしかなくなるでしょう。行政においても、市民一人ひとりが自らを律するという自律心が重要であり、これが協働の第一歩です。そして互いの立場を考えること、行政の立場、市民としての自らの立場、自分の団体と他の団体の立場を互いに考えることが自律心といえます。

2 . 市民と行政の立場を考察する

二つ目に市民と行政の立場を考えて見たいと思います。

市民の立場については、市民はそれぞれが多様な価値観を持っているということがまず認識されなくてはなりません。団体に活動することが好きな人も、嫌いな人もいます。市民団体もそれぞれ、環境が大事という人もいれば、教育が大事という人、自治会が大事だという人など、それぞれがさまざまなミッションを持っており、バラバラな価値観を持った集合体の混在です。

市民や市民団体はバラバラな価値観を持っている上に、それぞれが自主性と自立性を持っています。企業のように上下関係で成り立っている社会ではありません。日本のNPOは、海外とは税制が異なることもあり、NPOに寄附金が集まらず財源がないために、行政の下請けになり、ある意味行政に従属してしまっている傾向が見られます。NPOは自主性と自立性を持っていなければ本来存在価値がありません。

また、NPOの中にも開放的な団体もあれば閉鎖的な団体もあります。多様な価値観を持っている市民、多様な特性を持っている団体、あるいは団体が大事にしなければならない基本をもう一度認識し、どの団体もお互いを尊重できるように育てていかななくてはなりません。行政が市民の自主性と自立性を失わせてしまえば、何の協働もありえませんが、市民の立場を市民自身がしっかり自覚し、行政ももう一度その立場を認識しなければなりません。

今度は行政の立場についてですが、行政にも立場があります。

行政は、一言で言うと何でしょうか？私はこういうふうに答えるようにしています。

「戸田市役所 = 基本特性 + 非営利独占的サービス機能」。

お分かりでしょうか？非営利というのは、利益を上げる必要はないということです。独占的というのは、ひとつしかないのが必要があればそこに行かないわけに行かないということです。サービス機能というのは通常のように効率を考えなくてはならない福祉、教育等のサービスであるということです。基本特性というのは、弱い人も強い人もともに生きてゆける地域社会を作らなければならない、ということです。役所の言葉で言えば公共の福祉、公平・公正な社会を作るということ、つまり特定の団体や個人を優遇できない、全体を常に見渡さなくてはならないというのが、行政の政治哲学であり行政哲学なわけです。

もうひとつ、行政には、危険を避けたい、と考える特性があります。危険を避けるために前例主義になりがちです。また国は地方に権限委譲することに消極的でしたが、自治体にも市民に任せることを不安がり指導型になる体質があります。協働を進めるにあたっては、行政ははじめからあきらめず行政として求められる立場（公平・公正・公共の福祉）を市民に理解してもらおうよう努めること、市民はこの行政の体質を理解することが重要です。

もうひとつ、市民団体は、特定の団体に入っていない市民の人たちの理解も得られなくてはならないということを理解する必要があります。これには、行政だけでなく、市民団体自体が、市民の皆さんに宣伝することが必要です。協働によってどのような果実が得られるのか、その果実を食べるのは市民であるということを理解してもらい、多様な市民にきちんとした評価を得られるような協働でなくてはならないからです。

そしてもうひとつ、行政には、議会というものがあります。ですから行政には二元性があり、市長という部局の立場と議員の立場があることを理解していただきたいと思います。政策は市長と行政が独自に進めれば良いというふうにはいきません。議会の立場を考えな

いと、首長は政治力がないといわれ、市職員は萎縮し、政策はつぶれてしまいます。選ばれた代議士として誇りと自覚を持っている人たちがいるということを理解して欲しいと思います。協働や直接民主法、情報公開などどうしても議員には牽制されがちです。運動が大きくなればなるほどそうした傾向があるでしょう。

私が NPO や市民団体との協働を始めたとき、自治会から、ずっと以前から行政協力している自治会との協働も大事にして欲しいとの要請がありました。そこで自治会、町内会に、限られた予算で道路を整備する順序付けを依頼しました。それぞれの自治体にそれぞれの立場があるから大変なことですが、町会は相互に現地を見に行くなどして、ちゃんと順序をつけてくれました。しかし、これが長く続くとは思っていませんでした。なぜだかわかりますか？議員の仕事を取ってしまうことになりすから。これでは市長が総スキャンを食うことになるというのですぐやめました。(笑)しかし、議員が一番大事にするのは住民です。住民はオーナーですから、住民から議員に一声かけていただければスムーズに行きます。ですから行政と市民の立場だけでなく、これからの新しい協働においては議員の立場も考えて、何かをするときは、市民のほうから議員に働きかけ、一緒にやっていっていただきたく、そういうアプローチを大切にしていきたいと思います。

3. 協働の仕組みづくり「市民と行政の融合と独立性の維持」

最後になりますが、具体的に協働の仕組みづくりをどうやっていくかといいますと、私は市民と行政の融合だと考えています。しかし、その融合では、市民の立場と行政の立場と独立性を維持しなければなりません。よほどのことがない限り、行政は口を挟まず、皆さんの意見を尊重し、独立性を維持することが大事です。

それでは協働の具体的な目標はというと、私は3つあると考えています。

1つ目は、市民と行政が一体化するということです。つまり市民の皆さんが市民団体や、協働を通じて行政の仕事をよく理解するということが、これが重要です。百聞は一見にしかかずといいます、百見は一触にしかずともいえます。そこで、パートナー制度が作られたわけです。行政と市民が一体化することでローコストの市政が出来、オーナーである市民の視点が行政に入ることになりす。行政サービスを受ける人の意見を聞いてサービスが提供できることになりす。

2つ目は、参加する人たちの自立性を担保しなければならないこと。

3つ目は、情報公開の徹底が必要ということです。行政だけではなく、市民団体の情報も公開しなければなりません。団体を取り巻くさまざまな市民の方に、何をしているのか理解してもらわなくてはなりませんから、現実には難しい点もあります。パートナーシップ協定では、市民の皆さんからパートナーシップ協定に関するご意見もいただきました。行政効果がないという意見も尊重しなければなりません。さらに誰が協働の仕事の評価するかが問題になります。職員1人の他、一般公募の住民5人の計6人で仕事を評価し、評価を公開しましたが、市民の方は率直な意見を言ってきます。そのようにお互いに評価を

しなければなりません。

ボランティアの仕事とはいえ、市民参加を超えた協働となると、最低賃金程度であっても報酬を考えることも必要でしょう。有償ボランティアの立場も無償ボランティアの立場も尊重し、ひとつひとつ検証していくことが重要です。

そして、行政がプロとしてやらなければならない仕事と、市民が出来る仕事を分別する必要があります。いろいろな仕事がありますが、(千葉県)我孫子の市長であった福島さんは、特定の業務について、行政が担った場合のコストを提示した上で、業務を請け負う市民団体を公募する方法を取りました。そのような方法もあります。公務の担い手の検証を、行政は行政、市民は市民の皆さんでやってみるべきでしょう。

そして公務を分けるときには、一定の基準を決めながら公務を分けていくことが大事だと思っています。プライバシーの高度なもの、公権力にかかわることは役所がやるべきでしょう。

一方、福祉、教育、都市整備、文化、スポーツなど、あらゆる分野で市民が出来ることがあります。学校のいじめなどは、先生や親よりも地域の知らないおじさん、お婆さんのほうが発見できるということもありますし、クラブ活動などは地域の人材のほうが良い指導者がいるということがあるでしょう。

以上のように協働を進めるには市民の啓蒙活動、積極的な気持ち、お互いの独立、個性を認め合うこと、団体相互間の連携が必要です。そして、議会の皆さんの立場も大切にしてください。議会も、行政も、住民も、みんなが良いコミュニティを作っていくということが協働の目標です。若い人、年配の方、女性、男性、お体の不自由な方などが、たくさんの方のコミュニティを作ってください、これからどこでも重要になる、21世紀の協働という目標に向かい、一歩でも前進していただきたいと思えます。

【質疑応答】

Q 志木市では収入役を廃止しようとして国にだめだといわれたと聞きましたが、(北海道)ニセコ町などは収入役を廃止し、一歩進んだ取り組みをしていると聞いています。志木市の改革はどのように進めたのでしょうか。

A 収入役の件については、この4月1日から法律が変わり県の出納長と市の収入役を廃止しても良いということになりました。収入役は廃止となり、副市町村長と改称されます。北海道で改革が進んでいる理由は、政治力よりむしろ予算にあるといえます。10年以上先のことを考えて行財政改革をしようと思っても難しいものですが、切羽詰ると行財政改革せざるを得ないからです。