

## 第2回 登別市民自治フォーラム 基調講演

『市民が主役のまちづくり～試される市民力～』

日時 平成21年3月1日(日) 13:00～16:00

会場 登別市民会館 中ホール

講師 片山 健也 氏(ニセコ町職員)

私は、1978年に仕事のやりがいもあり、給料にも満足していた会社を辞め、ニセコ町役場に入りました。入ってみると最初は役場の仕事に驚きの連続でした。毎晩、遅くまで仕事をしている部署もあれば、定時に帰る部署もあり、組織としての人事管理はどうなっているのかと疑問に感じることも多くありましたが、総じて「よく頑張っている職員が多い」との印象を持ちました。

一方で、何かを企画し、実施するにもコスト意識が感じられず、時間はコストであるとの意識が極めて希薄であることに気がつきました。安定して税や地方交付税が収入として見込め、クビにならない組織とはこんなものなのだろうかと驚くことも多くありました。

何かを決めるとき行政では、決裁や稟議などとして書類を関係者に回付しますが、当初は情報を共有化する素晴らしい制度であると思ったものの、その実態は、何か問題が生じたときお互いの責任を薄めようとする要素が極めて強いものであることに、しばらくして気づかされました。

### 居眠り自治体と先駆自治体

職員一人ひとり、本当に一生懸命に仕事をしています。私が入った財政係と云う処も、8月を除いてほしい毎日22時頃まで仕事をしていたと記憶しています。

しかし、それがほんとに効率的なのか無駄な仕事をしていなかったかということ、今思えば前例主義にとっぴり使っていたと反省すべき点は多くあったように思います。

そして、組織改革のありようを模索していた折、かつて日本政治学会の理事長で法政大学の教授でありました松下圭一先生の講演を札幌で聞く機会がありました。日本には平成の合併前は3300の自治体があったんですが、その自治体の格差は物凄い格差で、居眠りしている自治体と先駆的に住民の為に働く自治体とのその格差は、居眠りしていた自治体が、「これじゃ駄目だ、うちの町は駄目になる」と目覚めて20年間どんなに頑張っても追いつかない程の格差である、と云うお話で、もうだめな自治体は救いようがないとのことでした。早くから下水道を整備し、あるいは教育水準を高めてきちんとやっている自治体もあれば、住民の環境整備に全く思いを致さず、相変わらず無駄な公共事業を行っている自治体もいっぱいある。同じ住民が税金を払いながら教育や福祉、文化水準がすごく高くきちっと住民の環境整備が出来ている自治体もあれば、一方で全く住民の福祉も教育もないがしろにされている自治体もある。「公共財」を自治体のために公正使っている自治体の首長もいれば、密室型で自分の票を獲得する手段として公共財を使っている・・・果たして同じ税金を払っていながらそういう格差があってもいいのだろうか。みんながまちづくりに思いを託し100円、千円とお金を貯めて、一生懸命に税金を払っているんです。その住民の皆さんの想いを感じるならば、自治体はもっともっと真剣に主権者たる住民のために改革をして行かなければならないのではないかと思います。それから全国の自治

体現場をいろいろ見て回ることに、地域のキーパーソンと会うことをずーと続けてきました。学習し、情報を集めるため自治体学会、日本自治学会、地方自治経営学会、公共政策学会など多くの学会に加入し、外から我が地域を客観的に見ることに努めてきました。

もう20年近く前になりつと思いますが東京の三多摩地区の自治体では、地域環境指標と題して、地域の環境の現状がどうなっているかというマップを作り、我が町は他の自治体と比較してどこが遅れ、どこが進んでいるのかをきちんと住民の皆さんにわかりやすく公開し、ディスカッションしながらまちづくりを進めているところもありました。

一方、殆ど行政情報が公開されず首長と議会の一部とが密室で物事を決めて行く自治体も実際に現存していることもよく理解することができました。

いま、財政破たんして大変だと云う自治体がいくつか日本中にありますが、その自治体が財政の現状をきちっと住民に公開しているのを聞いた事はありません。ほとんどが密室で、議会と首長は車の両輪と仲良く時間をやり過ごし、政策論争もなくきている自治体がほとんどではないでしょうか。ある日、突然蓋を開けて見てこんな実態になっているのかと驚くのがだいたい一般的です。私たちが税金を納めている私たちの町が、どのような財政運営をして未来を担う子供達に安心してこの町に「誇りをもって将来も住み続けよう」と言えるのかどうか、ということが非常に重要になってきていると思います。地方分権改革推進委員や地方制度調査会の委員もされている西尾勝東京大学名誉教授先生が、行政学を学ぶ人たちに、最初に「自治体ってどうやって出来てきたか」の話をされます。「昔は自然の中でこの家族が勝手に生活をしていましたが、集落形成が出来てくると狩りに行ったりみんなが共同で使う道作りなど共同の作業が生まれてき、いろいろと忙しくなる。集落の中には、この次の小川の橋の修理に、私はほかに用事があるから手伝えないという人もでてくる。そしたらみんなでちょっとずつお金にかわるようなものを集めて、それで専門の人を雇ってその橋の修理や道普請をやって貰ったり、あるいはここをこんなことをやってもらったりしようとしたこと、このことが自治体の誕生なんだ」と説明をされています。私たちは日ごろサークル活動で新しい会を作りましょう。それでは、二千元を会費で集めましょうと決まったときに、自分たちが作った会が、ある日知らないうちに一部の役員で飲み食い代に使ってしまったら、それはおかしいと当然怒るものと思います。きちんと理由を明らかにし納得できなければ返還を求めるのではないのでしょうか。つまり自治体だって全く一緒です。皆さんの税金でその公共課題を解決するのが私たち自治体の役割です。そうすると一円のお金であっても、包み隠さずその全部を主権者である住民の皆さんに説明する「説明責任」がそもそも自治体にはあるのではないのでしょうか。そうすると今までの自治体は、真っ当なのか、説明責任を果たしてきたのかということなんです。ニセコ町では、1994年に逢坂誠二と云う若い町長がたまたま誕生しました。彼は情報の共有化の必要性を繰り返し主張しました。それは、住民と行政が今ある行政の諸問題の内容を共有し、みんなで議論をして政策の質を高めていこうというものです。

#### 情報共有の必要性

例えば、ごみ問題一つを考えるうえでもいろいろな視点があります。住民の中にも多くの考え方や価値観、解決手法が存在しますので、一つの課題を解決する手法は幾とおりも考えられます。住民の中の多様な価値観や知識を共有し議論することによって、政策の質

はどんどん研ぎ澄まされ成熟していきます。こうした政策の熟度をより高度なものに挙げていくことを「政策意思形成過程」といいますが、ここに住民の皆さんの意見をどんどん反映していくことがまさに「住民参加」なのです。政策意思形成過程の様々なことが、公開されないで、さらに住民参加の場がない中で、住民自治など存在するわけがないと思います。民主主義は、納得のプロセスであるといわれますが、いまだに自治体の中には、政策意思形成過程情報を非公開とすることができる条例などが存在しています。決まったこととお知らせしたり、ほぼ決まって変更が聞かない状態で行うパブリックコメントなどは、行政の単なるアリバイ作りに等しいものと思います。

### リーダーの政治責任

こうした政策形成過程の情報が、もし全部オープンになったとします。保育所でも子育て支援センターを開設運営に当たって、それにはこんな選択肢があった、けれど市長は2の政策を選びました。切り捨てられた案として1、3と4があります、ということが環境とか福祉とかいろんな面で全部オープンになったらどうなっていくのでしょうか。このことによって首長（市町村長）の意思決定、政治責任があきらかとなっていきます。この時に首長は2を選んだ、教育では4を選んだ、この過程が全部解りますから市民の皆さんは、容易に首長の政治家としての資質を評価し、また政策課題やその選択理由などがあきらかとなることによって、いつでも具体的な政策を争って住民の皆さんが、首長や議会の選挙に立候補することができるようになるものと思います。

### 情報共有の事例

例えば事例をちょっとだけ言いますと、「まちづくり町民講座」というものを百回以上開催しています。その時々行政課題を住民の皆さんと議論をします。いろいろなやり方をしていますが、多くは1時間程度担当課長なりが、現在の課題や悩みなどを説明し、同一の情報を持った中で、一緒になって議論をしていこうとするものです。「今、私はこういう事についてこういう課題にぶち当たっているのですが皆さんどう思いますか」と、丸くなってガチガチ議論をします。

まちづくり町民講座には2つの大きな目的があります。一つは住民の皆さんとへの説明責任を果たし、情報共有の場として、もう一つは職員の研修の場、資質向上の場として実施しています。自治体の職員が部課長になると700万～800万円の年収を安定的に給料貰うのです。700万も安定的に給料を貰う自治体職員が1時間や2時間、自分の思いで、環境課長だったら「環境政策について、今こういう壁にぶつかっている。だが私はこんな事業を実施し環境保護を進めたい。皆さんにこういう協力をお願いしたい」と訴えたり、あるいは住民の議論の中から、今ある政策をより高度なものにその政策の質を高めていく役割を担っているのです。

### 自治体職員の役割

自治体職員が簡単に首にできない理由を大森彌東京大学名誉教授は、自治体職員を政治的に職員を任命しているのは当該自治体の住民の皆さんであり(=政治的雇用者)であり、制度的に任命している(=制度的任命者)のは市長です。自治体職員が身分保障されている

意味は、住民の皆さんのために奉仕する職員が4年に一度選ばれる権力者たる首長の恣意的なものによって、本来政治的雇用者である住民の信託が活かされない組織になっては困るので身分保障をキチットしているのだ、との趣旨のことを著書の中で述べられています。職員には、もともと政治的雇用者たる住民にきちっと説明責任を全うする責任がそもそもあるのです。そして、住民の信託を前提として、選挙で選ばれた首長の政策が実現できるようその政策の質を最大化し、首長が最適な意思決定ができるよう仕事をするのが求められているのです。

自治体職員（公務員）の中には、守秘義務があるから「職務上知りえたことを他に漏らすことはできない」といって、情報公開に極めて否定的な職員もいますが、これは根本的な勘違いをしています。最高裁の判例では、公務員の守秘義務は、プライバシーに関するもの、第三者や当該自治体に大きな損害を与えることが明白な場合など極めて限定的なものと解されています。自治体職員は、そのすべての業務に関して、政治的雇用者たる住民の皆さんに対して説明責任を負っているとの前提に立って、職務に向かうことが求められているのだと思います。私は企画部門にも長く担当していましたが、そこでは「立場上いえない秘密」などほとんどなかったと思います。

#### 自治基本条例をつくる

今日は、自治基本条例の勉強会ですので、二セコ町での条例作成にあたって印象に残った点を簡単に幾つか言いますと、殆ど条文も出来た最終段階で、ある大学の文学部を出た女性が「この条例どうしてもおかしい、これは私たちの条例でない、だいたい日本語の文章ではない」との意見を言い始めました。日本語の文章でないと言われても、法律はそもそも法解釈に紛れがあってはいけない、だから過去の判例裁判でこれはこう解釈するって流れが日本の中に出来ていて、そのためにはこういう言い回しをするんですと説明をしました。

しかし、「それはおかしい、私たちがわたしたちの町の憲法を作るのに私たちが読みこなせない条例でいいのか」という反論がありました。それで当時のワーキンググループの皆さんも、「大学の法学部を出なかったら判らない条例でいいのか」ということがあって全部条文の見直しをしました。私たちが基本条例を作る時は、先例やひな形はありませんでしたので、話し合いの結果、条文は15文字から35文字の間でまとめ、法律などの引用条文は入れない。中学2年生が読んでわかる文章でということで、条文の見直しを行いました。これは、住民の皆さんの強力な意見がなければ、旧来型の法律慣用語だらけの基本条例になっていたかもしれません。

それから「苦情処理」と云う言葉もいろいろな議論がありました。苦情の概念は「だれが苦情と分類するのか」と云う問題があります。行政への良い提言も「苦情」として扱われてはたまらないとのことでしたので、この文言を一時外しました。そして、苦情の言葉を使わずにいろんな言葉に置き換えて検討したのですが、どうして「苦情」の取り扱いが残ってしまうのです。行政不服審査まで行かない苦情という概念は、どうしてもはずすことができず、応答義務などを加味して規定しています。

また、「子どものまちづくりへの参加権」もいれました。これは議会でも相当議論がありましたが、子どもの権利条約などを説明しましたが、議会では10対5で可決されました。

それから「町長は宣誓する」という規定をいれました。これは、当初は遊び心で入れた規定です。首長は選挙の最中にいろんなことを言います。ところが首長に実際なってみたら、就任前にわからなかったことが沢山あって、選挙時に言ったことはできませんということが多くある方もおられます。それでは、そのことをもって、リコール運動できますかといったらハードルが大変高いのが現実です。ですからなった後で、どのような姿勢でトップマネジメントを発揮するのかなど、就任後に「自治基本条例に基づいて宣誓をなさい」ということにしました。イメージはアメリカの大統領の就任式のイメージです。実際は、最初の議会の本会議の中で、就任時の宣誓を行い、全文を広報誌に掲載しています。また、あわせて教育長と助役と当時は収入役がいましたので収入役も宣誓をすると云う事にしました。

また、まちづくり基本条例に最高法規性を書き込むとともに、この条例は「育てる条例」であるという位置づけをしました。当時、私たちは60点主義と言って60点くらいだったらやろう、条例でも何でもやってみて違っていたら直して行けば良いと考えていました。それで、見直し時期を規定することしました。最初は、10年から始まって結果的には5年とか4年といろいろ議論がでたんですが、首長も4年の任期でありますし、いま「マウスイアー・ドクイヤー」とかいわれてものすごいスピードで日本の社会は変わっています。こうしたことを総合的に勘案して、4年に1回見直す事を規定し、見直しをしてきました。

#### 基本条例の1次見直し

レジメの7のところの1次改正の見直しの事を書いています。現在、2次改正に向けた議論やっています。第1次改正の時は議会に出した条例を、議会自らが議会の規定を入れた修正動議を出し可決しました。議会の規定には、「反問権」とか、「議長が召集する議会」としての「政策会議の設置」、さらに、傍聴者の発言を可とする規定などが含まれています。そのほかは、レジメをご覧ください。

#### 基本条例に基づき実施していること

「子供の参加権」については、「子ども議会」や「小・中学生まちづくり委員会」などを実施しています。子ども議会も私たちは「議会ゴッコにしない」ということで、通常の議会と全く同じ体制で臨んで子供達と議会討論をやります。子ども議会の質疑が翌年予算に直結をしますし、これまで子供の意見ですぐ予算化をされたものもいくつかあります。子どもの視点は非常に重要で、参加した子どもは「委員会・議会」とも、子ども自身が大変良く勉強をして参加します。

二十歳になったら急に日本国民が政治に目覚めるわけではありませんので、小さなときからまちづくりに参加することは極めて重要なことと考えています。

#### 財政民主主義の推進

これからより重要なことは、自治体の財政への住民参加であると思っています。自治体の中には、既に予算案作りに住民が参加しているところが出てきました。予算がどう作られ、どの時点で誰が決定し、議会に諮られるのか。

また、その執行や効果はどうかといったこと全般について公開され、住民が参加していく「財政民主主義」の確立が急務の課題となっています。10数年前から岩手県藤沢町は各課の予算要求額を全部公開しています。予算が作られていく過程を公開し、住民が意見をいえる場があれば、財政破綻する自治体は生まれていないものと思います。このことによって、政策実行の優先順位が明らかとなりますから、先の述べたように首長の政策選択責任が明らかとなり、議会の予算審議もより高度化し、より深い政策論争がおこなわれることが期待できます。

また、あわせて地方過疎への対策も急務の課題です。弁護士会との連携など、法律を暮らしに活かしていく制度設計を構築していく必要があります。

#### 終わりに

最後に「自治の原点」を忘れてはならないものと思います。戦後、日本の自治体は、住民サービスの向上の名の下で、住民や自治会などが古くから培ってきた文化や役割（道普請や福祉などの相互扶助、助け合いの近所づきあい）を住民から奪い取ってきました。その結果として自治体は、その業務を増加、自治体組織を肥大化させてきました。今日まで肥大化させ続けてきた組織、そしてその役割を大胆に整理するときに来ているのではないかと思います。公共の役割をもう一度見直し、お互いの責任領域を分担する中から、新たな地域社会の創造をしていかななくてはなりません。創造的な破壊をする勇気が自治体現場とそれを支える市民に求められているように思います。

これからまた私たちは、多様な仕組みを総務省に提案すべく「自治体の枠組みはどうあれば良いか」とかその形も提案して行きます。「広域連合」など、多様な自治の仕組みがありますが、霞が関では自治の現場のことはわかりません。私たちは、私たちの喫緊のまちづくりを日々実践するとともに、地方の現場からこれからの豊かな地方自治、地方財政制度のあるべき姿を今後とも提言していきたいと考えています。

登別市自治基本条例がこれからさらに深化して、皆さんの生活の糧となって市民生活に溶け込み、「誇れるまち」として発展して行く事を願って、私の話を終わりたいと思います。どうもご静聴いただきましてありがとうございました。