

# 自治体にできること、できないこと

——「市民の公共」時代の自治体

福 嶋 浩 彦

(中央学院大学社会システム  
研究所教授・前我孫子市長)

- 一 何をあきらめるか市民が決める
- 二 自治体に市民の政府をつくる
- 三 予算編成過程の公開と市民参加
- 四 事業仕分け
- 五 「市民の公共」をつくる
- 六 市民から出発する分権が必要

## 一 何をあきらめるか市民が決める

### (一) 基本的視点

私たちは本格的な人口減少社会を初めて迎える。同時に、経済のグローバル化が進む中で、今までのような「経済大国」や「経済成長」を前提に地域経営を考えることはできない。これらを見据えて社会のあらゆるシステムを根本から見直すことが求められる。

そんな中で自治体にできることは、地域社会の現状がいったいどうなっているかあらゆる情報を公開し、首長、議会、行政職員、市民でそれを共有し、何をやめて（あきらめて）何をやる（集中する）のかを考え、既得権の排除を含めた新たな合意を形成していくことだ。そして、一人ひとりが自己実現を図りながら持続可能な社会を目指していく

ことが大切だ。

自治体にできないことは、人口減少社会が確実にくることに目をつむり、「工業社会の成長モデル」の発想を変えようとせず、拡大型の社会システムを維持することだ。かつて、地方は皆、中央から来たお金で公共事業を行って地域経済を回し、やがて同じように企業誘致に取り組んだ。そしてそれが行き詰ると、同じように観光開発（観光客誘致）に取り組んだ。いつも皆が同じ発想で、お金を出してくれるところ、お金を落としてくれる人を奪い合い、「成長戦略」を描いてきた。こうした延長にこれからの地域再生はないだろう。

経済の回復は誰もの願いであるが、これから人口が減り、一方で物があふれている社会の中で、さらに物欲をあおつてやみくもに消費を拡大しようとしても、それで真に経済が回復するとは思えない。その先に人間らしい豊かな未来はないだろう。「工業社会の成長モデル」からの脱却が求められているし、今こそ、そのチャンスだと言つてよい。

地域の再生は、地域に豊かな自治を育て、地域にある資源や人材をもう一度徹底して活かすことからしか始まらない。地域で本当に必要とされるものを、その地域にある力を活かして、その地域らしい方法で提供していく仕組みをつくることができるかが問われる。もちろんそのためには、自分の地域を外から見つめ直す幅広い視座と、良いものが必要なものは積極的に外から呼び込んでくる柔らかな感性を持たなければならない。同時に、自治を創る強い意思が不可欠となる。

状況によるが、道路に五億円投じるよりは、介護や子育てのサービス拠点の整備に五億円投じたほうが、地域の雇用を含めた経済波及効果はずっと大きいということは十分にあり得る。経済成長のおこぼれで社会保障をやるという発想から転換し、地域で暮らす人が本当に必要としている福祉や医療、教育、農林水産業、公共交通などを中心に内発型の地域経済を構築し、環境と共生する持続可能な社会をつくることが大切だ。ここに、地域の自立と再生の基本がある。

食料自給率を上げるためには農産物の「地産地消」が不可欠であるし、医療や介護の再生も地域のネットワークなしにはありえない。さらに、炭素エネルギーからの転換には自然エネルギーの地産地消のシステムが必要だ。新しい社会の姿を地域から示していきたい。

## (二) 自治の土台は直接民主主義

私たちは、いたずらに「物欲」を満たし、際限なく「利便性」を追求する社会を前提とすることは、もはやできない。「何をあきらめるか」を明確にしていくことが肝心だろう。「あったほうが良いか、悪いか」でなく、「必要であっても優先順位が低いものはあきらめる」という決断が必要だ。

首長や議員は、「何をあきらめるか」の選択を明確にしたマニフェストを市民に示さなければならない。また、自治体の政策立案と決定の過程を徹底してオープンにし、そこに市民が直接参加して、広範で率直な議論をすることが重要になるだろう。(一)で述べたような転換は、市民の生活実感が原動力になってこそ本当に実現すると考える。

自治の土台は直接民主主義だ。全てを直接民主制で行うことはできないが、市民に最も近いところで市民の生活にとって重要なサービスを提供する自治体の運営は、国よりもずっと、市民が直接情報を得て、実感を持って考え、自ら判断しやすい。従って自治体では、現実の制度としても直接民主制を採りいれ、間接民主制と並立させている。

国が、世論調査で多かった項目順に経済対策をやると景気回復に最も有効だ、ということは決してない。国政においては基本的に、国民は誰に任せるかを選挙で決める。もちろん白紙委任ではなく、世論で政府を動かすというのは民主主義の基本だ。しかし、国政の権力は国会議員が行使する。

一方、自治体の事業で、たとえば道路を優先するか、学校の校舎の耐震改修を優先するかは、市民自身が直接目で確かめたり、肌で感じたりしながら、互いに議論して結論を出していける問題だ。もちろん将来を見据えて熟慮し、総合的に判断しなければならぬ難しい課題である。もしかしたら学校の校舎の耐震改修を優先した結果、道路がボ

ロポロになり、将来において地域経済が打撃を受けることになるかもしれない。しかし、その責任を負うのもまた市民自身なのである。

## 二 自治体に市民の政府をつくる

自治体は直接民主制をベースにした二元代表制だ。執行を担当する首長と決定を担当する議会に権力を分け、かつ市民も直接、権力を行使する。選挙で選んだ首長と議会という二つの民意と、市民の直接参加、この三つの力の緊張関係で自治体を動かしていく。結果として主権者市民の意思を反映させる。これが自治体の民主主義であり、「市民の政府」だ。

### (一) リコール、直接請求など

市民は、全体の意思によって首長・議員をリコールし、議会を解散させることができる（原則有権者の三分の一の連署による直接請求で住民投票／地方自治法七六条―七八条）。筆者の住む千葉県では昨年、市立病院を閉鎖した銚子市長がリコールされた。また、合併問題に関連して本埜村長がリコールされた。

また、条例案を市民自ら提案できる（有権者五〇分の一の連署で直接請求／地方自治法七四条）。市民による条例の直接請求などがさらに活発になるよう、行政の政策法務担当が市民からの要請に応じて、法律上の技術的支援を行うルールを確立することも有効だと考える。

さらに自治体の財務行為は市民が直接追及できる。市民一人で自治体の監査委員に「住民監査請求」を行えるし、納税者として「住民訴訟」を起こせる（地方自治法二四二条、二四二条の二）。

これらはいずれも、市民が中央政府に対しては持っていないが、地方政府に対しては持っている権利である。憲法五一条で、国会議員は「議院で行った演説、討論又は表決について、院外で責任を問われない」とされ、国民が国会

議員を任期中にリコールしたり、国会を解散させたりすることはできない。また、憲法四一条で国会は「国の唯一の立法機関」と定められ、国民は国の法律を直接請求することはできない。会計検査院への検査請求や国に対しての納税者訴訟も現行制度ではできない。

## (二) 首長・行政への市民参加

首長・議会は、国会議員が全国民の代表者であるのと同じ意味で、全市民の代表者であるわけではない。市民の限定的な代表機関、より正確に言えば「市民の公共的意思の代行機関」だということができる。常に市民全体の意思に沿って決定し行動することが求められる。

もちろんそれは、単に市民アンケートの結果通りに政策を決めればよいという意味ではない。それならば、特に首長などいらない。アンケートの専門家がいればよい。首長や議会は、地域が進む方向性を市民に提起し、リーダーシップを発揮して市民合意をつくり出し、それに基づいて動いていかなければならない。もし、市民の合意をつくることができないまま市民の意思に反して行動すれば、前述したように任期中でも市民から解職されたり、解散させられたりする。

こうした「市民の公共的意思の代行機関」である首長・議会は、自治法に基づき自らが決定する権限を持っている事項でも、多様な市民の意見を聞き、多くの市民と対話した上で決定することが求められる。このため、自治体ごとに条例などでさまざまな市民参加の制度をつくっている。行政の重要な計画を策定する際、市民の委員会で作案をつくり、その案をパブリックコメントにかけてより多くの市民から意見を聞き、さらにタウンミーティングで市民と首長や行政担当者が議論する、といった市民参加は多くの自治体で取り組まれている。

### ● 「聖域」にこそ参加を

筆者が二〇〇七年一月まで市長を務めていた我孫子市では、市が民間に出す補助金(年平均七―八億円)を三年毎

にいったん全て廃止し、あらためて補助金が欲しい団体を公募する。そして市民の委員会で審査し、その結果に基づき補助金を出す。この制度のねらいは、一度補助金をもらったら既得権になって何十年ももらい続けるという状況を無くすこと。一切の既得権を排除した上で、市民の税金を財源とする補助金をどの団体、どの活動に出したらより良いまちづくりになるのか、行政と市民、あるいは市民同士でオープンに議論できるようにしている。

また、我孫子市は職員採用試験の際、試験委員五人のうち一人は民間から参加してもらっている。採用合格者を決めるまでの一定期間だけ非常勤特別職として委嘱する。これまで、商社の役員、パートの人事課長、私立大学病院の事務長、ホテルの支配人など、多彩な人材にお願いしてきた。このねらいは、人物評価に民間の視点を取り入れることと、職員採用を完全に公平なものにし、一切の縁故採用をなくすことだ。

「どの団体に補助金を出すか」も、「誰を職員として採用するか」も、ある意味で行政にとってデリケートな決定である。以前は《聖域》とも言える分野だった。そんなところにこそ、市民に直接参加してもらおう。それによって行政が確実に変わる。透明性は高まるし、行政の決定が市民感覚を持ったものになるだろう。

### (三) 議会への市民参加

首長・行政への市民参加に比べ、議会への市民参加は弱い。北海道栗山町議会などでは本格的に始まっているが、「一般会議」での町民と議員の意見交換、議会主催の町民への報告会、住民提案として位置づけた請願・陳情、等々、多くの自治体議会では、まだこれからの課題だ。

議会への市民参加とは、議会の正式な場に市民が正式に出席し、正式に議員と議論すること。従来は、「議会」でなく「議員」が日常活動の中で周囲の市民の意見をよく聞き、それを持ち寄って議論するから「議会」への市民参加は必要ない、という考え方が支配的だった。しかし、これは議員の勝手な理屈だ。市民は自分の支持する議員や同じ地区に住む議員にだけでなく、全部の議員に意見を言う権利を主権者の一人として持っている。また、全部の議員か