

公開シンポジウム

「市民・企業・行政が担う公共サービスの姿」

PPPの新たな取り組みー

平成15年11月19日

司会（宮脇淳）

これより、北海道大学法学研究科附属高等法政教育研究センター主催によるシンポジウム「市民・企業・行政が担う公共サービスの姿 - PPPの新たな取り組み - 」を始めさせていただきます。

本日はまず、山口二郎北海道大学教授に基調講演をお願いし、その後パネルディスカッションに入ってまいりたいと思っております。パネラーには、上田文雄札幌市長、見野全（けんの・あきら）元白老町長、日本政策投資銀行北海道支店の佐野修久（さの・のぶひさ）さんをお招きしております。皆様、よろしくお願いいたします。

それでは、早速、山口教授より「行政と市民の協働を考える」というテーマで基調講演をいただきます。

第1部 基調講演

「行政と市民の協働を考える」

北海道大学大学院法学研究科教授・高等法政教育研究センター長 山口 二郎

1. 「市民」とは誰か

山口

今日のシンポジウムのメインイベントは、上田札幌市長をお迎えしたパネルディスカッションです。私の話はそのためのいわば前座のようなものですが、今、話題になっております市民と行政との協働、パートナーシップ、あるいは市民参加といった、市民と行政との間の新しい関係をどのように整理していくのかということについて、少しお話をさせていただきたいと思えます。

市民という言葉は、今、日本ではあちこちでやたらと使われるようになりました。今から30年くらい前までは、市民という言葉はある種の党派性を持った言葉でした。つまり、従来型の官僚のイメージ、あるいは従来型の地域における政治のイメージというものに対して、ある種、異議を申し立てて何か違った方向を打ち出す、要するに、政策に反対をすとか、何かを阻止するというような政策的な負荷を持った言葉として用いられていました。けれども、今日では、ほとんどあらゆる自治体において、市民という言葉が、そのような政治的な色合いなしに使われるようになっていきます。行政と市民との望ましい関係を構築していくということは、今や常識になってきたのでしょうか。

しかしながら、市民という概念が本当に日本語において定着をし、この言葉を使う人たちが本当にこの言葉の意味が分かっているかというのは、また別問題です。市民、英語でいえばシチズン、フランス語でいえばシトワイアンという言葉は、大変長い伝統を持っております。政治的な文化や伝統を共有しない私たち日本人にとっては、なかなか理解しづらい言葉なのです。

そこで、この講演のまくらとして、「市民」という言葉についてちょっと注目をしてみたいと思えます。市民という言葉の発祥は、言うまでもありませんが、古代ギリシャのポリスに遡るわけで

す。それ以来、市民という言葉は、普通の人間、そこに住んでいる人というものと区別されてきました。例えば、1789年にフランス革命が起こり、その時に有名な「人権宣言」という文書が宣言されました。日本語では、これを一言で人権、人の権利というふうに申しておりますが、フランス語の言語では「人および市民の権利に関する宣言」ですから、そこでは、「人」、英語でいえば man と、「市民」(citizen)とは、はっきりと区別されていたのです。

ギリシャ以来、あるいは、西ヨーロッパのいわゆる市民革命の伝統の中では、市民とは、単に、そこに住んでいる住民ではなく、国、地域共同体、コミュニティの様々な政治、あるいは、国や地域共同体における意思決定や運営に対して関心を持ち、意欲を持ち、関わっていく人をさす言葉でした。したがって、市民という言葉は、そこに住んでいる人が自分自身で地域の政治等に関心を持ち、また、ある種運動をおこし、さらに言えば、責任をシェアすることによって生まれてくるのです。

例えば、選挙にしてもそうです。日本では選挙人名簿に名前が載っていますと、黙っていても、選挙のときに市役所、区役所から投票所の入場券が自動的に送られてきます。ところが、アメリカや他の幾つかの国のように、有権者登録というのを自分でしないと選挙に行けないというような国が今でもあります。つまり、英語でいう citizenship は、日本語では市民権といって、政治に関わっていく権利のことを指すわけですが、citizenship を持つために、自ら自分が citizen であるということを能動的に宣言する、要求をするということが必要条件になるという伝統を守っているところがあります。そこが、市民という言葉の含んでいる大前提、あるいは文脈です。

ちょっと余談を申しますと、このあいだ総選挙がありまして、私も政党、政治家についてはあれこれと批評をしたわけですが、実は誰も言わない問題として、選挙を仕切る官、行政の側についても言いたいことがいろいろあります。今申しましたように、日本では、「citizen」が要求しようがしまいが、とにかく選挙になったら行政が投票所の入場券を送ります。それでいて、選挙の活動については実に焦げ臭い些細なところに至るまで規制があります。さらに、莫大な予算を投入して、「棄権をしてはいけません、皆さん、投票に行きましょう。」というようなキャンペーンまで張ります。しかし、考えてみれば、これは誠に妙な話ではないでしょうか。民主主義の伝統、歴史、あるいはプロセスからいきますと、市民というのは、役人や官僚が勝手に税金を取り立てて、してほしくないようなことを行うことや、市民の自由を束縛することに対して、自分たちが主役になって役所、役人の行動について決めるものであり、そういう市民によってデモクラシーが始まったのです。ところが、日本の場合は、役所が一所懸命お金を使って、「さあ、投票に行きましょう。」と、キャンペーンをしています。一方、選挙活動そのものについては、誠にややこしい規制が残っており、何かおかしいと思います。

これは、もちろん中期的な課題ですが、今後、どのようにして投票率を上げていくのか、あるいは、どのようにして自由な選挙というものを実現するのかについては、みんないろいろな知恵を絞っていかないといけないでしょう。市民という言葉をこれだけみんなが使うようになるのだった

ら、そろそろ役所が予算を使って「皆さん、投票に行きましょう。」というようなキャンペーンを張ること自体が何か変だという感覚を、みんなが持つべきだと思います。本当の市民であれば言われなくとも選挙に行く、それが市民なのです。笛吹けど踊らずでなかなか投票率が上がらないということは、ある意味では日本ではまだまだ市民というものが育っていないということです。

さて、そこで、日本における市民ということについてももう少し深く見ていきたいと思います。

「臣民」という、誠に古めかしい言葉があります。これは戦前の天皇制を中心とした日本の中で、人々は家来である、天皇の家来である、という意味で使われていた言葉です。その頃の日本の市民というのは臣民、要するに、お上のやること、官のやることを、ただありがたくいただくという存在だったわけです。

臣民型文化と今の投票率とを関係させて考えてみましょう。わが国の投票率は戦後ずっと、トレンドとしては下がり続けてきています。これはつまり、戦後日本は民主主義だといっても臣民型の文化が残っており、職場や、地域共同体、組合、いろいろな団体等といったところから指令が来て、臣民型文化の中の人々は、組織、団体、地域が推薦する人に投票してきた。ところが、その臣民型文化が次第にばらけてきて、一人ひとりが、そういったものの縛りを受けなくなり、その分、投票率もさらに下がってきたという説明が一応可能です。投票率の低下傾向が底を打って反転上昇してくれば、そこでようやく、臣民型文化から市民型文化への転換が起こったという説明ができるでしょう。けれども、まだそこには行っていないという感じがします。つまり、市民といっても、まだまだ、本来の「citizen」という意味の市民というのは、そんなに多数派になっていないのではないかと、私は今回の選挙でも感じました。

一方で、旧来型の政治家なり、あるいは官僚なりというのは、市民型文化に対する警戒心というものを持ってきました。例えばこのような話があります。今から6、7年前、特定非営利活動促進法、いわゆるNPO法を作る時に、これを推進した一部の議員たちは、当初、市民活動促進法という名前の法律を作ろうとしました。日本の法律の中に「市民」という言葉を名前に付けた法律というのはそれまで一本もなかったのです。ここで市民という言葉が法律の名前になるということを大変重視していた人たちがいたわけですが、当時、連立与党の最大勢力であった自民党の一部の古い政治家たちが、市民というのは何か響きが悪い、市民というのは行政に対してやたらと反抗・抵抗をする、けしからん輩というイメージがあるから、市民という言葉を使ってはならない、こういうことを言って、結局、今の特定非営利活動というところに落ち着いたわけです。実際、いろいろな地域で、例えば公共事業は要らない、住民投票を行う、といった運動があるときに、あれは民主主義の誤作動だという形で反発をする人が政治家や官僚の中にいるでしょう。そういう人たちというのはやはり、臣民型文化に対して郷愁を持っているということではないでしょうか。

しかし、私たちは、ここで一歩進んで本来の意味での市民型文化というものをつくっていかねればなりません。それはどういうことかということ、先ほど、ヨーロッパの伝統に関連して申し上げ

たように、まず、市民みずから責任感を持ち、自分が所属・帰属している地域共同体、あるいは国家の運営に対して取り組む、責任をシェアするようになるということです。その中に、様々な提言もあれば、当然批判や反対というものもあるでしょう。しかしまず、市民がみずから責任感を持つことが何よりも重要なことだと思います。

今の日本では市民という言葉が大したチェックもなく、その意味について深く考えることなく使われるようになり、「市民」花盛りという状況ですけれども、それは言ってみれば、市民という言葉が、行政にとってのある種お客さんのような形で使われているからなのかもしれません。だとすると、このままでは、市民参加が何か実りをもたらずということにはなかなかならないだろうと思います。

2. 本来の構造改革の課題と市民

さて、そういうことで、市民というのは、これからつくるもの、あるいは育てるものだという前提で、では、市民と行政が協力することによって、どのような課題をこれから解決していくのかということに次に考えてみたいと思います。

最近、構造改革ということがいろいろな分野で盛んに叫ばれております。行政の面においてももちろんそうです。私は、行政の構造を変える最大のテーマは、政策における需要・供給のミスマッチの改善だと思っています。つまり、現状では、市民が本当にこうして欲しいと考えている需要ないしニーズというものと、政府の側が供給する公共サービスというものとの間に大きなズレが生じているということです。

一方では、需要のないところに無理やりサービスを供給をする。そうすると、供給側が需要をねつ造するというか、供給側がわざわざ需要をつくり出すという事例も多々起こるわけです。例えば、第三者から見れば、何でこんなことを政府がやるのかと思うようなことについても、これは、やって欲しいという人がいるのだといって強引に説明をつけてしまう。つまり、供給側が延命もしくは存在理由を証明するために、需要をつくっていくというケースです。世間ではしばしば、「無駄な公共事業」ということが言われますが、おそらく、行政が供給する側と自分たちのために需要をつくり出している例は、公共事業だけに限らないのだと思います。

また他方では、市民の側は非常に切実な需要を持っているけれども、供給が追いつかないという分野もあるでしょう。少子・高齢化、いろいろな社会構造が根本的に変わっていく中で、政策に対する需要というものも、それに伴って変わっているはずですが、けれども、政策の供給システムというのは、特に国はずっと自民党体制ということで、昔からの分業をそのまま引き継いできており、需要が減ったところをスクラップし、増えたところを充実していくというような形での構造改革は、なかなか難しいという状況にあります。

もうひとつ、最近、小泉首相の功績としてクローズアップされてきた、郵政あるいは道路公団等の特殊法人が担う様々な分野の事業については、政策のコスト負担の曖昧さの問題があります。誰

が政策のコストを担うのかということについて、あえて本当のことが分からないようにしたまま政策を進めていく。こういう仕組みの問題点が、道路公団その他を契機に、かなり浮かび上がってきたのではないのでしょうか。

コスト負担の問題の中にも、私は、2つの問題があると思います。ひとつは、公共性とか、政府の仕事の根本に関わる問題で、税金によって行すべき事業と、受益者負担によって行われる事業の仕分け、切り分けをどうするかということです。税金は、我々が店でモノを消費するのとは全然違い、払ったお金と受け取る対価との間に対応関係がありません。このため、自分には子どもがいなくても、自分の払った税金で教育予算を出すといったことは常にあるわけです。社会全体にとって大事なことについては、利害関係のない人間からお金を負担してもらい、これが税金というものの本質です。

他方、やはり、受益者が中心になって費用負担をしないと公平感が損なわれるといった分野の政策もあります。教育の話についていえば、日本の場合は最近、高等教育の受益者負担がどんどん上がってきていますが、これはヨーロッパに比べれば大きな対照をなしています。要するに、高等教育も広くいえば、社会全体のための必要性があるのだと考えれば、税金をもっと投入して受益者の負担を小さくするという話になり、逆に、これは専ら私的な投資なのだというふうに考えれば、受益者負担をもっと増やせという話になるのかもしれない。

ただ、大事なことは、どういう問題に、より公共性があるから税金を投入しなければいけないのかという、その議論の有無です。私たちは、今まで政府のやることは全て公共性があるのだという前提で物事を考えてきましたが、それゆえに、個々の具体的なテーマについて、ここは公共的観点で進んでやりましょう、ここはある程度自分で負担してもらいましょうという仕分けの議論をしてきませんでした。しかし、財政的な制約が非常に厳しくなる中で、これからはそういった議論が不可欠となるわけです。

コスト負担の問題における、もうひとつの問題点は、司会の宮脇教授のご専門の分野で私が言うのもおかしなことなのですが、財政投融资をめぐる問題です。今までは、財投という借金でモノをつくって収益で償還するという形でいろいろな事業を進めてきました。高速道路等は、その典型です。つまり、予算が足りない分は借金をして、公共的な事業や投資を行い、そこから上がってくる収益でそれを償還してきたわけです。日本はずっと長い間、高度経済成長で、右肩上がりのインフレ経済でしたから、借金というものの重みはどんどん小さくなってきていました。そのような幸運な事情があったため、先のことはそれほど厳密に考えず、ともかく借金をしてモノを作れば、結構みんなそれを使ってくれるということでやってきたわけです。

ところがこの10年余りの間、そのような前提が崩れてきました。有償の資金を借りてきて、見かけ上は低コストで、しかも、みんなが喜ぶような公共的なサービスや投資を行えたという時代とは、状況がかわってしまったのです。そうすると、金利も含め、事業の本当の全体コストがどれくらい

なのかということについて、情報をきちんと明らかにしなければなりません。最後は、国民ないし住民が税金で負担をすることになりますので、そのところである種の社会的な合意をつくっていく作業というものも必要になってくるわけです。

そういう意味で、行政における構造改革の問題というのは、この数年、非常にはっきりと浮かび上がってきたと思いますが、それと地方分権というものがどう関わってくるのかということ、次に見ていきたいと思います。

3. 地方分権と市民による政策形成

私は、地方分権がなぜ必要かというときに、もはや、国家、国という大きな単位では、需要と供給のマッチングを図ることは不可能であるということを理由に挙げております。実際に何が自分たちにとっての公共の利益かということは、人によって、立場によって様々です。実際問題、一億二千万という巨大な単位で何が国家の利益かと議論しても、東京の人と北海道の人では噛み合わないに決まっており、いくら議論をしても、合意ができるなどということは難しいでしょう。そうすると、意思決定の単位というものをもう少し狭くして、自分の生活実感の中である程度優先順位がつけられるような空間で物事を決めないと、需要と供給のミスマッチは解消しないと思えてくるのです。

例えば、市町村という基礎自治体のレベルまで下りてみると、札幌というのは180何万という巨大な人口を抱えており、まだまだ大きすぎるという感じもしますが、それでも藻岩山のとっぺんに登れば、だいたい札幌市というのはこういうものだというイメージできるでしょう。あるいは、日頃の生活実感の中で、道路の整備状況、公園の状況、子どもの学校の様子などというのは、なんとなく自分なりの評価ができるわけで、ここは十分だ、ここはまだまだ足りないといったような議論が可能になってくるでしょう。そういう意味で、地方分権というものが、これから本当に必要になってくるのです。

国全体の財政が厳しい中、三位一体改革ということで補助金は削減され、地方交付税も総体としては減っていきます。そのために地方に税源を移すという話が、これからある程度動き出します。もちろん、それ自体、議論すれば大変大きなテーマなので、今日は詳しく触れませんが、従来、地方自治を擁護し、推進する側が求めてきた補助金の削減や税源の移譲ということが、部分的ではあれ実際に動き出したとき、自治を支える人たちは、その中で本当にやっていけるのだろうかという問題に直面をしていくと思います。つまり、これからは自治を支える人たち自身が需要と供給のマッチングを図らなくてはならないということです。

何が公共的な課題かをみんなで議論をして決めていくという作業は、言葉でいうほど簡単ではありません。国全体でやるよりは、狭く身近な政治でやるほうがまだ簡単でしょう。けれども、それにしても、例えば札幌市のワークショップにおいていろいろな声を聞いたからといって、では、この事業は要りますね、要りませんねといったことがすばんと合意できるというわけではもちろんあ

りません。それには、議論の手続きについてみんなできちんと考えていき、さらにはリーダーシップのあり方、あるいは議会という代表機関のあり方等々、従来の地域における政策決定の仕組みそのものを見直していくということが必要になってきます。昔、補助金が取れるかどうかで政策が決まっていた時代は簡単で良かったな、なんていう話が多分出てくるでしょう。しかし、そこを乗り越えていかないと、本当の自治というものは実現できないということになるはずですよ。

私が最近の小泉政権による改革に関連して、ひとつ心配しているのは、「官から民へ」というスローガンで構造改革を方向づけているという点です。「官から民へ」ということ自体には、私も別に異論はありませんが、この場合の「民」とはいったい何をさすのでしょうか。小泉政権の議論を見ておきますと、郵政の民営化や道路公団の民営化ということで、改革は、従来、政府ないし政府関係機関、特殊法人などが行ってきた公共的なサービスを民間企業が行うという方向に進んでいます。つまり、この構造改革では、公共サービスのあり方を、公平性といった行政の論理に変わって、収益性・効率性という民間企業あるいは市場経済の論理で大幅に見直すということが中心的なテーマになっている感があります。果たしてそれで本当にいいのでしょうか。

私は、従来の官に対する民の中身に、部分的に民間企業の論理が入ってきて、それによって効率化を図るということも、もちろん必要だと思います。しかし、その一方で、民を構成すべき一番重要な柱の一つは、やはり市民であるというふうに考えます。そうすると、この場合、官から民へというのが意味するところは、結局、官が行うべき仕事の範囲、あるいはひとつの政策をどこまで手厚くやるかという問題、また、そのために誰がどのような形で国庫負担を行うかということ、市民自身が決めるということになるわけです。

冒頭に申しました臣民型文化の中では、国民の幸せ、住民の幸せというのは、結局、官の側が一番よく分かっており、地域社会も住民も、政治家や官僚が打ち出す政策をただ黙ってありがたく受け取っておけば幸せになるのだという考え方があたりまえでした。そういうドグマ、思い込みが、日本ではその後も長いことあったのでしょうか。例えば、徳島の吉野川可動堰について、市民運動の側から「こんなものは要らない、住民投票をやるのだ」という声があがった時、当時の建設大臣が「民主主義の誤作動だ」と言ったのは、まさに、何が市民にとって、何が市にとって一番の幸福かは、建設省の官僚や、あるいは政治家が一番よく分かるのだから、素人である市民は引っ込んでおれ、そういう不快感の表れだったわけです。

しかし、もはや、そういうドグマは通用しなくなってきました。もちろん政策のプロとアマチュアという立場の違いはあり、専門家である行政官から見れば、市民の議論というのは誠にレベルが低いと思える場面もあるだろうと思います。しかしながら、プロであるはずの行政官も、さっき言った供給側主体の政策展開の中で、幾つかの失敗や間違いをしてきたことも事実で、そうするとやはり、市民に十分な情報提供をし、政策に関する議論のレベルを上げていくということも行政の仕事ということになってきました。ですから、小泉首相の構造改革の中では政府対市場という軸の中

で官から民へという話になっているわけですが、私は行政権力・官僚制対市民という軸の中で、市民の力をどうやって強化するか、流行りの言葉でいえば、エンパワーするかということも問われていくのではないかと考えています。

4．公共サービスの効率的な供給

最後に、そういう市民との新しい関係をつくっていく中で、公共サービスをどのように効率的に供給をしていくのか、どのように過不足なく的確に公共サービスを供給していくのかということについて、幾つかのポイントを列挙しておきたいと思います。

先ほど私は、公共サービスにおける需要と供給のミスマッチの改善ということを申し上げましたが、そのためには政策に対する需要というものをどうやって測るかということが大きな問題となっておりまゝす。しかしながら、行政に対する需要、行政需要という言葉には、ひとつの落とし穴があります。先ほど税に関連して、公共サービス・行政サービスは、受益ははっきり分かるけれども、負担はなかなか見えにくいという問題点があるという話をしました。特に地方においては、地方交付税や補助金、さらには、国、地方を通じ、国債・公債という借金によって負担を軽減することが可能であったわけでありまして、そうすると、誰が元手を負担をするかがよく見えません。金は国から降ってきて、それをどのように使うかということが地方における政策づくりだったという面もあるわけです。そうすると、受益というものは大变得やすいため「地下鉄を延ばせ」とか、「いろいろな施設を造れ」といった類いの需要がどんどん上がってくるということになります。本当のところ、いったい市民あるいは住民がどれだけの負担をしなければいけないのかということについての情報というのはあまりありませんでした。このため放っておくと行政需要というのはどうしても過大になってしまうという落とし穴があるのです。

良い行政というのは、決して需要を後追いしてそれに応えていくことだけではありません。先ほど、私はミスマッチを解消するためには需要に合わせて供給の仕組みを常にリストラしていくことが必要だということを申し上げましたが、その前提の上で、さらに、需要を100パーセント満足することが行政の側の全ての責任、全ての役割ではないということも、併せて理解しておく必要があります。

そこで、例えば、私の師匠であります行政学者は、「行政需要」と「行政ニーズ」という新しい言葉をつくり、これらを区別しています。市民、住民から上がってきた需要をそのまま真に受けるのではなく、それが本当に政策的な対応を必要としているものかどうかということについて、ある種の査定もしくは評価を加える、あるいは濾過をする。そうして「行政需要」のうち、本当に必要なものを「行政ニーズ」と呼ぶ。これはなかなか重要なことだと私も思います。そして、行政ニーズというものをどのようにして絞り込むかということが、これからの政策形成にとって非常に重要な第1段階になるということではないでしょうか。

行政ニーズを絞り込むときには、幾つかの発想があります。例えばそもそも、行政に対して需要

そのものが上がってこないように、問題の根本に迫って行って、市民が「こういう困ったことがあるのだ」と言わないようにするという発想です。一番成功した例と言われているのは、地域医療をちゃんとやって、国民健康保険の負担を減らしている幾つかの町村の事例です。行政に負荷をかける需要そのものの発生源に迫っていくという形で行政ニーズを小さくしていくという発想が、まずひとつあるでしょう。

他には需要の圧力、需要の強度を低下させるという発想があります。廃棄物、一般家庭から出てくるゴミの問題は、これからますます頭が痛くなっていく問題ですけれども、例えば、ゴミの収集を有料化することにより、省資源やリサイクルに対するインセンティブをつける、あるいは、省エネルギーに対する様々なプランを作成するといった形で需要の強度を低下させていくという発想もあるでしょう。

もうひとつは、先ほどから言っております官と民 この場合の民というのは、もちろん、民間企業、マーケットメカニズムというもので一定程度サービスを提供するという場合もあるでしょうし、後ほど話題になるはずの様々な市民活動、NPOという場合もあるでしょうが、こういったところとうまく連携をとりながらサービスを行っていくという発想もあると思います。

ともかく、これからは、そのようにして行政ニーズを絞り込むということによって、本当に行政が取り組むべき問題を見つけ出していくという議論を、市民と進めていくということが必要になるでしょう。

私は、昨日、明日はどんな話をしようかと考えておまして、はたと思いつき、我が家にあった「広報さっぽろ」の最新号を取り出してざっと見てみましたが、これは世界に冠たるものだと思います。どういうことかということ、私は過去幾つかの国で生活をしましたけれども、基礎自治体がかくも多様なサービスのメニューを、毎月毎月配るなどということが行われているのは、日本だけです。実際に中身を見ていきますと、芸術、文化、環境、福祉等々、実に多様なサービスのメニューが載っておりまして、これは市民にとっては誠にありがたいと思います。しかし、それぞれ一個一個を見ていくときに、これは本当に市の仕事なのだろうかということを吟味していくということも、多分必要になってくるのだろうなと思います。もちろん、表向き市の広報に載っていても、実際の運営はいろいろな団体に委託をしており、税金で全部をやっているのではない事業というものも多いとは思いますが、やはり、基礎自治体でやっている仕事の中で、何が本当に残っていくのかという、そういうことを考えていくということも必要になっていくだろうと思います。

私は政治的立場としては、どちらかということ小泉構造改革による小さな政府論というものに反対です。あまり何でもかんでも、企業だ、市場だということ、人間、絶対に住みにくくなるというふうな信念を持っております。ただ、それとは別に、行政の活動がどれくらいの範囲にわたるべきかということ、例えば、たくさんの人が「こういうのがあったらいいな」と思っている事業についても、どこまで行政の人や財源というものを投入して行うかということは、よく考えてみる必要があると思います。

5. 市民参加の可能性

時間も残り少なくなりましたので、まとめのお話をします。今なぜ、市民参加が必要かということを考えてみますと、私は、3つ理由があると思います。ひとつは、先ほどから言っておりますように、無駄を省き、低コストの地域経営、まちの運営を可能にしていくということです。つまり、こんなことは行政が丸抱えでやらなくてもいいでしょうということは省き、あるいは行政需要をうんと絞り込んで、本当の意味での行政ニーズというものを見つけていくということによって、コストを下げていくということです。これは、専ら、お金の面での節約で、市の財政局が喜びそうな話です。

ふたつ目は、民主主義という観点です。最初に申しましたように、市民という概念は民主主義の歴史の中で生まれてきました。そして、かつてのような臣民型文化は後退しつつありますが、日本という国では、まだまだ新しい市民型文化というものは育っていない、もしくは、定着していないという現状にあります。デモクラシーというのは、別に選挙に参加して政治家や政党を選ぶという話だけではありません。自分たちの生きている地域・共同体において、自分たち自身がその運営に関わっていき、自分で考え、自分で判断するという能力を培っていくということ、これは大変重要なことです。地方自治は民主主義の学校という言葉もよく言われてきたわけですが、まさに、日本で民主主義を担う市民型文化を開いていくということが、市民参加のひとつ重要な目的であります。

もうひとつ、これは低コストの地域経営とはちょっとくいちがうのですが、これから、いろいろな都市あるいは自治体間の競争が起こってくる中で、自分たちのまちがどのようにして力強く生き残っていくのかということに関わる話です。つまり、まちの個性という話です。最近、いわゆるグローバル化がどんどん進行し、より大きく、優秀で業績を上げている会社をどうやって自分たちのところへ呼んでくるか、あるいは、より優れた人材をどうやって自分たちのまちに呼び込んでくるかということについては、世界中のいろいろなまちが競争をしています。

都市経済学では、「創造都市」というような言葉が定着しています。ここでは「都市間の競争」というとき、必ずしも、減税や優遇措置によって企業を呼び込むという一本の尺度での競争を指すわけではありません。むしろ、たとえ大企業はなくても、自分たちのまちにはいろいろな文化があり、建築があり、あるいは職人が受け継いだ食べ物やお酒といった財産があり、そういうものが見たくて、欲しくて、人がどんどん集まってくる。あるいは、快適な環境の中で人間らしい暮らしをしたいということで、能力のある人が集まってくる。そういった様々な形で個性化を図るという意味での競争を表しているのです。ヨーロッパやアメリカなどでは、このような、一本の物差しで徒競走をするような競争ではなくて、いろいろな方向で自分たちのまちの個性を確認し、アイデンティティをつくっていき、それで競争の中に乗り出していくという「創造都市」への動きが様々に行われています。

私は、この札幌も日本の中の創造都市として、みずからのアイデンティティを見つめ直していく、あるいは確立していくということが必要になってくると思います。そういう意味でのまちの個性を生み出すためにも、市民参加、つまり、そこに住んでいる人が自分たちの良さはこうだ、自分たちはこういうことをしたいのだという形でアイデンティティをつくっていく運動としての市民参加も必要になってくると思います。

ということで、市民参加、市民と行政との協働というものは、これからのまちづくりを考えていく上で非常に重要な鍵になってくると思います。パネルディスカッションでは、これからの札幌の中でどういった市民参加をつくっていくのかということ、十分に議論できると思いますので、私の問題提起についてはこれまでにいたします。どうもありがとうございました。

第2部 パネルディスカッション

宮脇

それでは、引き続き、パネルディスカッションに入らせていただきたいと思います。

まず、パネラーの皆さんをご紹介します。舞台左手より、上田札幌市長です。見野元白老町長です。日本政策投資銀行北海道支店、佐野企画調査課長です。先ほど基調報告をしていただきました山口教授です。以上の4名の皆さんでパネルディスカッションを進めてまいります。私は、コーディネーターをつとめさせていただきます宮脇でございます。よろしくお願いいたします。

それでは、パネルディスカッション前半は、パートナーシップについて、これからどのように進展させていくかということ、テーマを進めてまいりたいと思います。まず、ただいまの基調講演も踏まえまして、それぞれのパネラーの皆さんから、パートナーシップあるいは官民協働といったことに関します取り組みに対するお考え等々についてお聞かせいただければと思います。

最初に、白老町で16年間にわたりまして市民との協働ということを実践されていらっしゃる見野元町長にお伺いします。今回の統一地方選は、地域的にもいろいろとおありだったと思いますけれども、そこでもやはり住民の皆さんのいろいろなご判断というものが最終的には重要な点になったかと思います。その点も含めましてお話しいただければと思います。

見野

この4月30日まで白老町で町長職を勤めていた見野です。私の経験から、今回のテーマであるPPPについてのお話をさせていただきたいと思います。

私が町長職に就いたのは、1986年のことでした。私は、上田市長と同じように、行政上がりではありませんで、民間から落下傘で役場に入ったということになります。就任後の6カ月間はまず、町民といろいろと対話をし、いろいろなことを勉強させていただきながら、就任前にしていた役場関係あるいは社会教育関係のいろいろな仕事の経験と総合し、どのようなまちをつくっていくか、どのような地域を経営していったらいいかと考えました。

今日は、自治体職員の方も多くお見えだと思います。言葉の行き違い等がありましたらご容赦いただきたいと思います。今は現職ではありませんので、本当のことをお話しいたしましょう。

役場に入ってまず思ったことは、民間の常識が役場の中では通じない。役場の中の常識というのは民間に行きますと非常識なのだということです。この常識と非常識に、私は相当悩みました。しかし、私は、役場の皆さんの代表として町長になったわけではありません。町民から投票されて、所定の手続きを経て町長になったわけですから、町民の声を聞いて、それを町政に反映していく、まちづくりをしていくというのが私の基本的考えということで間違いのないと思いました。

どのようにやっていったら民に重きを置きながら少しでもいいまちをつくれるかと考えたとき、私は意識改革しかないと思いました。言葉にすれば、意識改革という四文字は簡単ですが、では、どのような手法を使って意識を変えていこうか。その手法で私が思いついたのは、CIです。企業ではコーポレート・アイデンティティという言葉を使います。IBM、あるいはINAXなどでも採用しています。その後は、北海道開発庁、国土交通省、あるいは東京都もCIというものをやっています。

私は、コーポレート・アイデンティティではなく、コミュニティ・アイデンティティのCIを何とか理解していただき、定着させ、それを基本としたまちづくりをしていきたいと思いました。この事業は永遠に進めていかなければなりませんので、まず、言葉と目に訴えるものということで、標語とマークを募集いたしました。多くの町民の方からいただいたわけですが、最終決定は私がいたしました。標語が「北海道にある元気まち」、マークは、右10度上がっていく笑顔と若葉と空というような、こういうテーマの絵を作って、それを名刺に貼り、町民にもぜひ使ってくださいということで意識改革を行いました。そして、先ほど山口先生がおっしゃいましたように、白老のアイデンティティをみつめなおし、白老らしい12万2千人に合ったまちをつくっていききたいという主旨で行いました。

私は、当時NPMあるいはPPPのことは、知らなかったのですが、今思えば、ちょっとそのことを先取りさせていただいた部分はあったのではないかと考えております。

とはいえ、協働のまちづくりをしていくためには、その前に情報を公開し、住民と行政が同じス

ページで議論をしていくということが必要だということで、このC Iの中では、「元気まち運動」、「出前講座」などで、役場の人と町民が一体となって先進地に視察に行く機会などをもうけ、喧々囂々と市民と議論をしました。

その中のひとつの例が、3千人くらいの大きい集落で、公民館というか、集会所を造ってくれという話がでてきた時のものです。この時、私は、これを意識改革というものを含めて協働のまちづくりに利用できないかと考えたのです。この件は、本来ならば行政として当然出さなければならないお金、造らなければならない建物です。しかし、協働のまちづくりということをいろいろ話している折りでしたので、「この機会に、市民の皆さんもちょっとお金を出しませんか。うちは金がないのです」と言って、行政がお金を出す前に市民と半年くらい議論をさせていただきました。今まではそんなことは町がやるのが当たり前だったので、はじめはそのような意見が大半でしたが、長い間、協働のまちづくりということをしながらか意識改革したおかげで、「いや、そう言ったって、ある意味では必要である」、「全部市民で管理すれば、また違った地域活動ができるのではないか」という声も出てまいりました。

集会所は、結局、市民もお金を出すということになり、町も出し、また、道にもお願いして補助金もいただき建設しました。そして、本来ならば、それは町で造って、町で設計して、全て責任を持たなければならないものですが、それをお金も含めて全部住民にあずけました。そうしますと、だいたい2割～3割、官でやるより民でやったほうが安いのです。管理も全て住民の方にやっていただきまして、私ども行政がやるのは、ただひとつ、その建物の保険料を払うことだけでした。我々行政側がその集会所を使うと、使用料を払わなければなりません、そのかわり市民のみなさんが温度管理から清掃から徹底してやってくれるのです。

もうひとつ、そこは 365日、24時間開いていますから、開けば開くほど電気代がかかるのですが、何とかコストを下げたいということで、もう一度、市民が自分たちで考え、そこでいろいろなコスト削減に関する活動をするようになりました。こうしたことが非常に大きな財産になったと私は思っています。

こういうことは、一方的にただやれと言ったってできないものですが、私はそういうことを地道に積み重ねていったなら、必ずできると思います。住民もやはりコストを低くすべきという気持ちは十分持っているわけですから、我々もそれに応えなければなりません。我々は税金をいただいているわけではなくて、あずかせていただいているという立場ですから、あずかった税金をどのようにして町民にプラスになるような使い方をしていくか、そのことを公開していかなければならないのです。今、白老町では、政策の段階から町民の意見を聞くようにしています。「町長が悪い」ということを市民のみなさんが言うならば、「選んだあなたたちにも責任があるのです。ですから、今度は違った町長を選んだらいいじゃないですか。」というようなことも理解してもらおうとしてきました。それが、協働のまちづくりをしていった、意識を改革した、住民参加をしていったということです。共に考え、共に行動する参加の意識、この辺のことが、パートナーシップだと思うの

です。

20世紀の右肩上がり、あるいは工業優先の時代はもう終わり、21世紀という新たな時代に入ってきています。今日の会場にはそういう時代を担うお立場の方がいらっしゃると思いますが、この機会に、私は、古い行政の文化を捨てて、新しい行政の上着を、背広を着られたらいいのではないかと思います。このために私が、先輩方に言ったのは、「皆さんがやってきたことを私は否定はいたしません。その時には、その時の最高の条件で皆さんの考えていることは正しいとして、住民にも評価されたわけですから、なにも嫌な気持ちにならないで結構です。しかし、新しい時代に入ったのですから、ぜひ、そのことの意識を改革していただませんか」ということです。住民と職員と首長と、いろいろな関係の中で、やはりまず大切なことは信頼です。相手を否定して信頼を勝ち得ることはできないわけですから、相手を肯定して、相手の過去を肯定して、そして、肯定をしながら新しい意識になっていただくということが大切ではないかと思っています。新しい時代に、新しい人間を配置しての白老町が始まります。先ほどのお話のように、どのように低コストの地域経営ができるか、ある意味で問われる時が来たと思います。

宮脇

ありがとうございました。それでは、次に、上田市長にお願いしたいと思います。札幌市でも、パートナーシップ、協働という取り組みをなされておりますけれども、この辺の現状、あるいは方向性といったことも含めて、お聞かせいただければと思います。よろしくお願いたします。

上田

札幌市長の上田です。この6月8日に、2回目の選挙を戦いやっと市長になったという経歴です。私一人を選ぶために国税を11億6千万円使ったそうです。私は、10億円プレーヤーとして本当にがんばらなければならないと思っています。

さて、もともと私は弁護士を25年、札幌の街でやっておりまして、25年間、市民でいたわけですが、いろいろなNPO活動だとか、そういう市民活動をずっと続けている中で、(選挙)直前になって友人たちから、「どうも、札幌市長選はおもしろくない。おまえ、やってみないか」という話がありまして。私もお調子者ですから、「それじゃあ、やってみようか」というふうに思ったのですが、何を公約にするのかということになりますと、何をやったらいいかさっぱり分からないというのが当時の状況でした。札幌市に住んでいて、何か不満なことがあるかを見たときに、季節はずばらしいし、それなりの都市の機能というのは、インフラ投資、設備もすべてできている。「いいんじゃないの」と思っている札幌市民が大方ではないかと思いますし、私も、そういう市民でした。

ただ、市政としての意識、政治的な意識といったものを、なかなか持ちにくい状況になっているということについては、不満に思っていたのです。要するに、自分のまちに対して、これは自分で

つくったのだ、参加をしているのだという意識といったものが全然なく、できあがったものについてだけ利益を享受しているという自分に気づいたときに、それはちょっとおかしいのではないかという思いを持ったわけです。

それこそが今の札幌市民の問題点ではないかと、私は思います。自治というものが本当に行われているのかと問い返してみたときに、札幌市という大きな186万人にもなろうという都市に、単なる利益の享受主体だけが186万人いて、自分たちで本当にこのまちをつくった、このまちこそ俺のまちだ、私のまちだと胸を張って誇れるという気持ちを持ちにくい状況になっているのではないかとことに気づき、私はそれこそおかしいと思いました。多分こう思うからには、いろいろ無駄なことも行われていることについて見過ごしているのだらうというような漠たる感想を持ちながら、私は自分のまちを市民の力がみなぎり、文化と誇りというものを持てる、そういうところにしていきたいというようなことを思って、再び選挙戦を進めてきたのです。

では、そういう市政に無関心な意識というのはどうやって出てくるかということ、政治に対して冷めた意識を持たざるを得ないような状況があったからではないかと思えます。どうしてそういう意識構造になるのかと、ちょっと考えてみますと、北海道というところ、あるいは札幌というところは、はじめはフロンティア精神があり、原野に来て木を切り出して畑を作ってというようなことで、強固な精神的なものもあったのだと思います。けれども、だんだんお金がないと何もできないということになり、中央からどうやってお金をもらってくるかという姿勢で行政をやっていかなければならない、まちづくりをやっていかなければならないという色彩が非常に強くなってきたということだったのではないのでしょうか。そういう中では、市民の需要だとか、そこに住んでいる人が、自分たちで「これが必要だから、こうしろ」という意識ではなく、都市としての体裁を整えるといった、平均的なところを役人が作文をして、どうやったら国のお役人を、官僚を納得させることができるかということをまず考える、そういう精神でずっと続けられてきたのではないかと思っております。

そして、先ほど申し上げましたように、市民は、その恩恵のもとに快適な都市生活といったものをおくることができるようになっていきます。そこでは市民の本当の要求といったものは二の次となり、意見を聞かれることもあまりなく、どんどん進められていくというようなことがあったのではないかと私は思います。

はたしてそれでいいのかということ、理念的な形の市民自治ということからいうと、私はやはり、自分らしさや自分が本当に欲しいものは何なのかを問われない悲劇といったものを感じざるを得ないのです。もうひとつ、これからの地方分権の形として言われている三位一体というようなこと、要するに国に金がなく、交付税もあるいは補助金もどんどんカットしていくという中において、国からお金をもらってきて何かをやるというスタイルの自治といったものは、私はもう、あり得ないと考えなければならないと思っています。そのときには、限られた財源を本当に市民のために必要なものだけに使う、あるいは、優先順位を決めるのは市民しかいない。お役人に任せて、お役人の

頭の中で、これが大事でこれは後回しだという話にはならないのだと考えなければいけないのではないかと思います。そういう意味で、自治あるいは市民参加といったことは、これからの、お金がなくなってきた時代においてはますます尊重されなければなりません。私たち自身が、自分たちの身の回りのことを自分たち自身で解決をしていき、そして物を言っていく、議論を深めて、市民合意といったものを目指し選択していくというようなことをしていかなければならないのではないのでしょうか。民主主義というものを本当に深めていかなければ、これからの自治はやっていけないのだと思います。また、理念型の市民自治、民主主義ということに加え、財政的に厳しくなったという状況を反映し、ますます自分たちのお金の使い方を考えなければならぬということになるという意味において、自治といったものが非常に大事になり、市民参加というものが大切になってくるのだと思います。これからの札幌市の行政のやり方というのは、このように、市民こそが本当に物を言える、物を考えることができる、市民型の社会をつくっていかなくてはならないと思っているところであります。まさに山口先生がおっしゃっていた市民型の文化をつくっていきたいと思います。

私は、そのためには、情報公開、情報提供ということが極めて重要なことだと思いますし、また、市民がものを言える場所を設定するということが極めて大事だと思っております。そして、先ほど、見野さんもおっしゃいましたけれども、市役所の職員が、市民がものを言いやすい状況をつくっていくということと、市民が何かものを言ったときに、きちっとレシーバーを持つということそして市民のものの考え方に対して理解を示す、そういう役割、意識改革をしていかなければならないと思っています。そこが、従来の行政のあり方と、これからのやり方の違いです。

見野さんは、役所の常識と市民の常識は違うとおっしゃいました。私の第一回目の選挙の標語が、「札幌当たり前宣言」でありまして、まったく同じことを言っています。市民の常識は市役所の常識ではないのではないか、もしそうならば当たり前のことが当たり前に通るようにしようではないかと言ってまいりました。

みんな、直感的に市民と市役所の常識は違うと思っています。また、市役所の職員の方々の市民に対する眼差しが、もう少しやわらかくてもいいのではないかとも思っております。市民から苦情が出るようなときに、市役所の職員の方々が「またか」というふうに見るのではなく、なぜそういう苦情が来るのかということに対する深い洞察をする、あるいは共感をしっかり持つというようなことが大切だと思います。見野さんは、先ほど、「共に考え、共に行動する」とおっしゃってありました。私は、見野さんがそんなことを言っておられるとは知らなかったのですが、私の選挙標語は、「共に考え、共に悩み(ここがちょっと違いますが)、共に悩み、共に行動する」です。この標語を、私は今も実現したいと考えております。

そんな市民参加をしていただくための様々な方法というものを考えていくということで、今まで審議会方式であった意見の集約の方法を市民会議のようなものを立ち上げて一所懸命に議論をして

いただくというようなこともしていますし、先ほど山口先生からもご紹介がありました「千人ワークショップ」というのも2日間やりました。しかし、「千人ワークショップ」についていいますと、政策がほとんど決まってしまって、これだったら国からお金来るところまで話が進んでから、市民とどうやったらいいだろうかと議論をしております、相当、時間的、歴史的な限界を負いながらやらざるを得ないというところに、本当に残念なものがあります。私は、本来は市民が本当の札幌のまちづくりはどうあるべきなのかという議論をもう何年もああいう形で大勢で行い、そしてその上で、国に「こうやってやるから補助金をよこせ」というふうにならなければいけないと思います。今はそうではなく、ほとんどアウトラインが決まり、「これなら国は出すよ」というような形を言われてから話し始めるものですから、もう、融通が利かないというような状況の中で議論をしなければならない。こういう限界が、先ほどの山口先生のお話だと、古い形での行政、臣民型の文化といったものになるのかと思います。それを引きずった転換期に、私たちが存在していることを認識しながら、これからの札幌市というのを、そういう意味で少しずつ変えていきたいと思っていますところでは。

いろいろな行政のやり方についても、宮脇先生等にご指導を得ながら、札幌市もPFI方式で事業をやるとか、あるいはNPO等とのパートナーシップで事業をやろうということも少しずつ進めています。そういう目で市民との連携をしていき、やり続けることによって、実践を通じながら市役所の職員の意識を変えていかなければならない。こんなことを思いながら、今、就任5カ月目を迎えているところです。

宮脇

お二方から地方自治体長という視点から、パートナーシップ、住民参加等についてお話をいただきました。次に、佐野さんは政策金融というお立場にいらっしゃり、その立場から、ビジネスモデル的にもお考えになられるでしょうし、もっと広い視点で、住民の方々、企業の方々とのパートナーシップを組みながら地域経営ということも考えていらっしゃると思います。こうした点につきまして他の地域における動向等も含めながら、ご紹介いただけますでしょうか。お願いいたします。

佐野

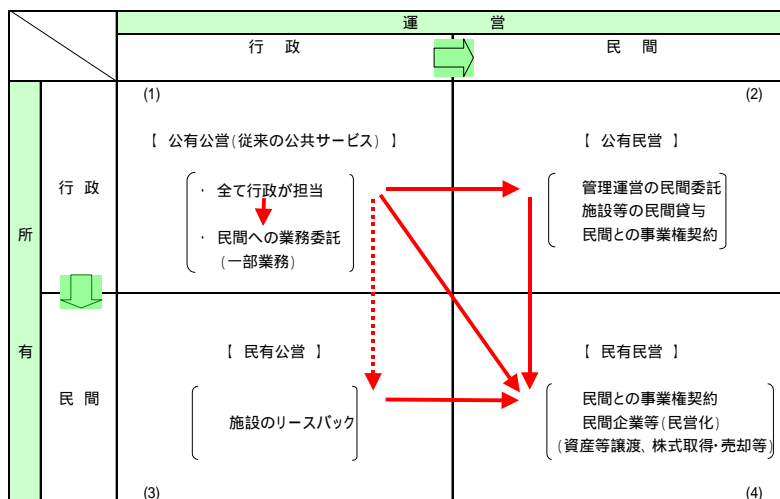
日本政策投資銀行の佐野でございます。

私は、行政職の経験はございませんので、みずから市民参加ですとか、企業やNPOの方々との連携して事業を進めるというような立場ではないわけですが、こういうことに非常に興味を持って、全国の他の自治体の事例みたいなものも調べておりますので、実際にどのようなやり方で民間企業なりNPO・市民と行政との連携がなされているのかということについて若干お話しさせていただきます。

PPPの考え方を私なりに整理した図を作成しましたので、それをもとに簡単にご紹介させていただきます。行政が実際にNPOや市民の方々あるいは企業の方々と連携しながら公共サービスを提供していくときに、どうやっていいかわからないというふうに言われる方々もかなり多いものですから、どのような方法があるのかというのを整理したのが図一です。これは、縦軸に施設みたいなものを所有するのが行政なのか民間なのか、横軸に運営するのが行政なのか民間なのかということで、4つのマトリックスで整理してみたものです。ここでは施設の所有ということになっていますが、ソフト事業でもほとんど同じような形で考えることが可能だと思っています。

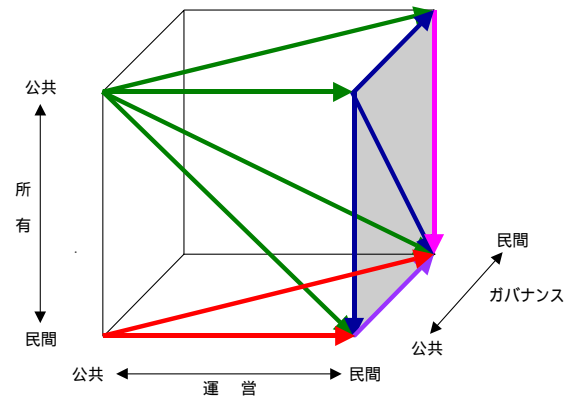
図一の(1)では所有は行政が担い運営も行政が担う、公有公営、これが通常のこれまでの行政の姿、公共サービスの提供の姿ということだったかと思います。では、どのように民間主体を市民も含めて活用していくのかということですが、(1)の中で、施設の所有も管理運営も行政が担うけれども、掃除や警備といった一部の業務のみ民間に委ねるといったやり方もあるかと思います。

図一 「所有」「運営」の組み合わせからみた民間化の方向



(注) 矢印は民間化の基本的な方向を示したものを。

図二 「所有」「運営」「ガバナンス」の組み合わせからみた民間化の方向



(注) の採用は僅少のため除いて記載している。

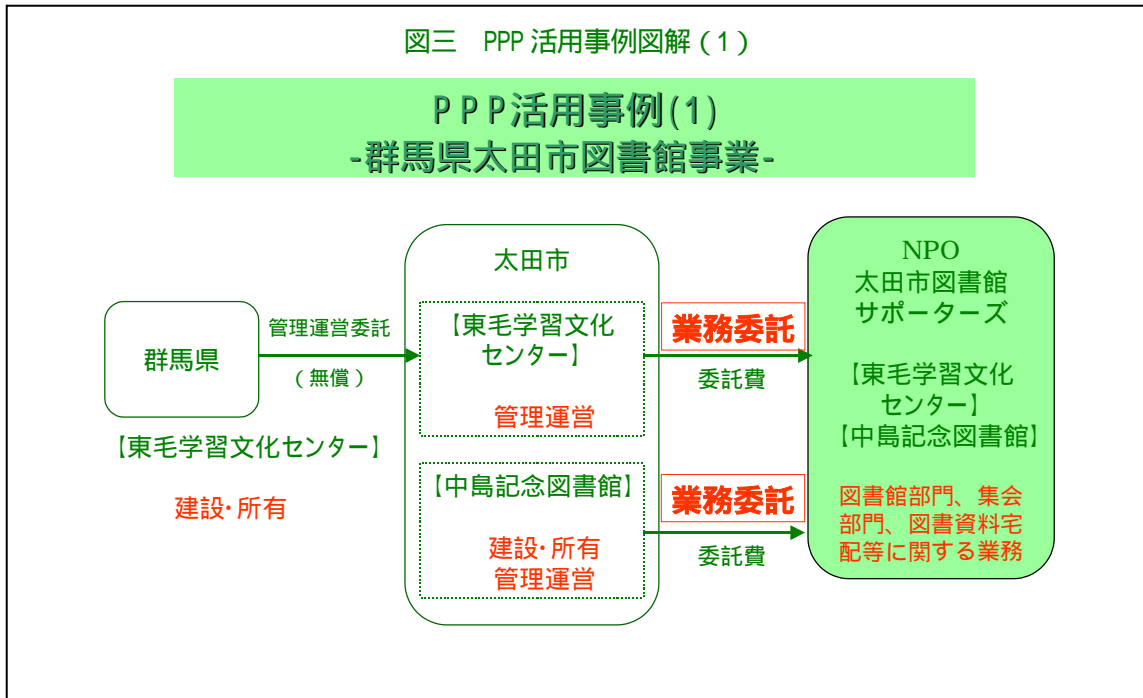
さらに、もう少し踏み込んで、右の(2)に行っていただいて、所有は行政がしているけれども、一部の業務だけではなくて、その施設なり事業の管理運営全体を民間主体に委ねるというやり方があると思います。先ほどの見野さんの集会所みたいなものもここに含まれるかと思いますが、管理運営全体を民間なり市民と一緒にやっていく、委託してやっていく、あるいは、民間に貸して自由にやっていただく、そんなやり方です。

さらに、これはちょっとイレギュラーなのですが、(1)から下の(3)に行っていただきまして、施設の所有だけ民間に移して、行政が引き続き運営を担うという方向もあります。今、行政が持っている施設を民間に売り払って、その施設を民間から借りて運営していくというやり方もあり得るかと思いますが、これは闇起債ではないかという話もあって、あまりお勧めできる方法ではありません。

所有も運営も民間に委ねていくという、右下の(4)という方向もあります。この中では、資産も含めすべて売り払って民間に運営を任せるということもあるでしょうし、契約関係のもとで行政がきちっと関与しながら民間に委ねていくというやり方もあるだろうと思います。以上、大きく4つの方向があるのではないかと考えています。

そのときに、完全に公共サービスを民間に委ねて好きにやっていただく、完全に市場原理の中で提供していただくというパターンもあるかと思いますが、そうではなく、公共サービスですから、行政がきちっと関与しながら、本当に必要なサービス水準を確保した上で、民間の自由度・柔軟性を活かしながら、工夫、ノウハウを活用し公共サービスの提供を担っていただくことが基本になるかと思います。その際、行政と民間主体の間で契約みたいな形をとって、民間主体にサービス提供をしていただくというやり方もあり、こういうようなやり方が、これからは効率性なり、市

図三 PPP活用事例図解(1)



民サービスの向上という観点から重要になってくるのではないかと考えております。

ちょっと前置きが長くなってしまいましたが、幾つか事例をお話しさせていただければと思います。一つ目の事例は、群馬県の太田市という人口十四万人くらいの市の例になります。ここでは、図書館における業務をNPO・市民に委ねています。図書館は、太田市に実は二つありまして、群馬県が建設して所有し、その管理運営の委託を市が受けている東毛学習文化センターというのが一つです。また、建設、所有、管理を全部市が担っている市立中島記念図書館というのがもう一つです。その二つの図書館の図書業務をNPOに委託したのです。ですから、施設の所有なり管理運営全般は行政がやる、先ほどの表でいう(1)の中ですけれども、その中で図書業務だけ民間に、NPOに委ねるとい形になります。

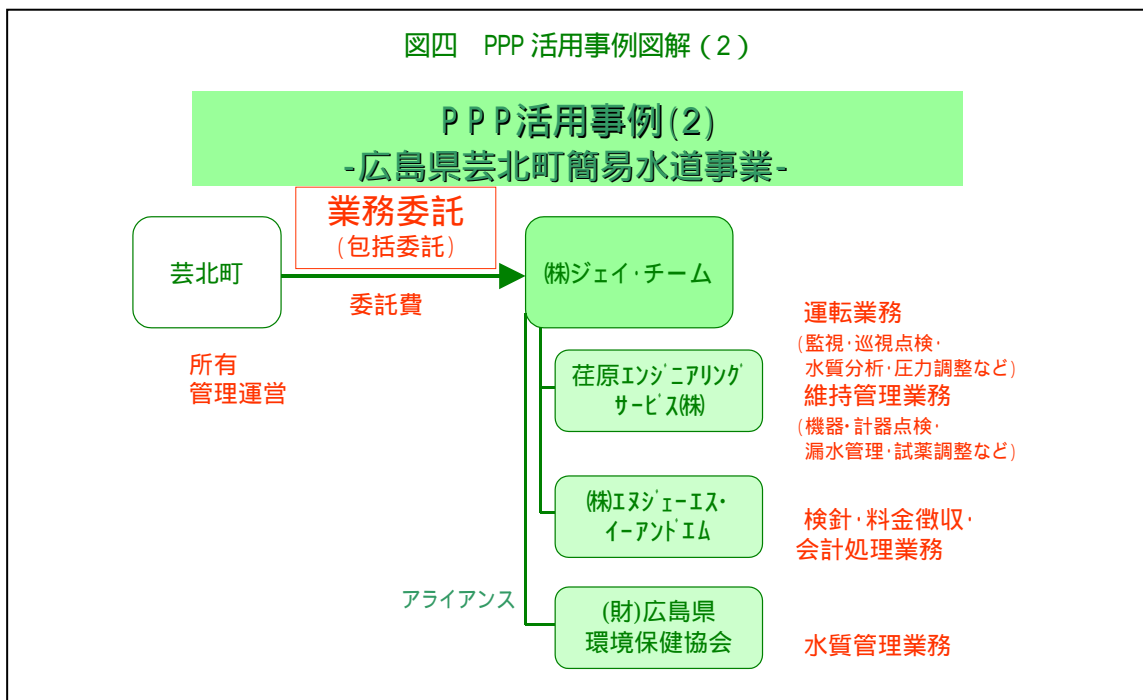
ここでは、委ねるまで市の職員は30名くらいいたのですが、委託するにあたりまして、職員が17名になり、13名減っています。一方、委託されたNPOである図書館サポートーズには、50名ほどサポーターが登録されています。これは常に50名がいるのではなく、皆さんが分担しながらやっているわけですが、市役所の職員とNPOの方が一緒に常駐しながら図書業務をやっており、まさに協働が実現しています。実際それをやることによって、たくさんの方々が図書業務に関与することになったために、サービス水準が上がり、迅速なサービスをしていただけるようになりました。さらに、登録されているサポーター50名のうち大半の方が図書館の司書や学芸員等の資格を持っていて、この方々のノウハウを活かし、的確な助言や迅速なサービスをすることができるようになったということで、市民サービスが大きく向上しているということです。

また、NPOサポートーズで実際に活動している方々は、そういう資格を持っていて、図書業務

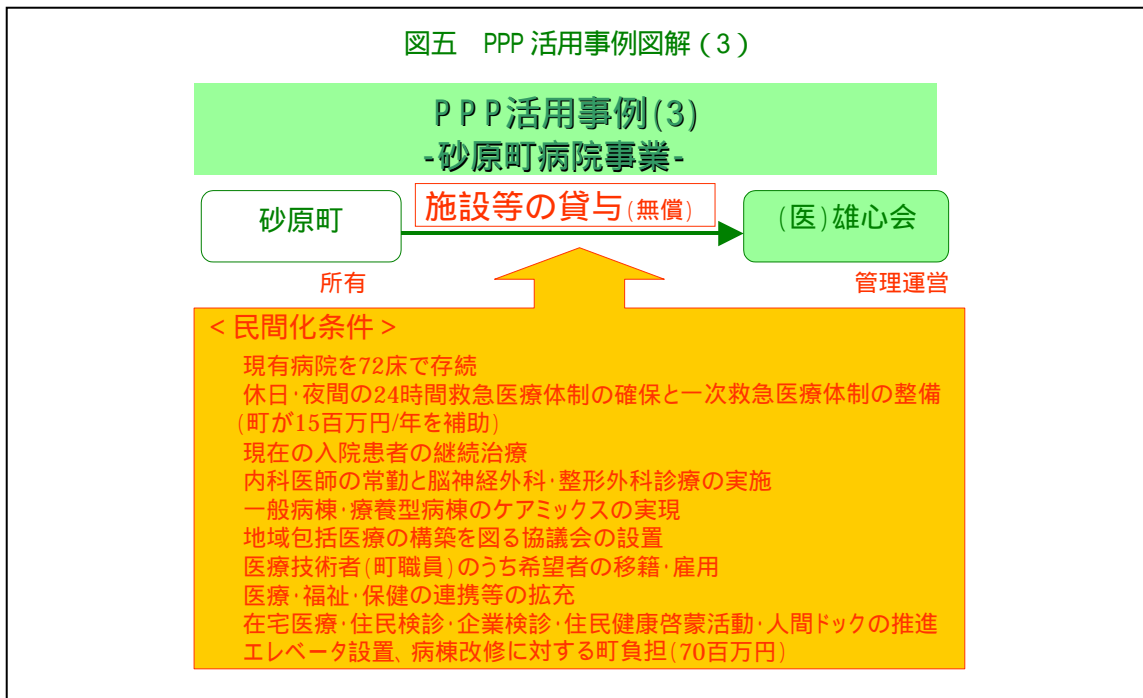
をやりたいにもかかわらず、家庭に入ってしまったりしてできないでいたという方々も多く、そういう方々にとっては図書館業務に関与することができるようになって、自己実現が図られているわけです。ですから、非常にサービスも良くなるわけです。サービスが良くなったら、「良くなった、良くなった」と利用した皆さんから感謝されますから、それにやりがいを感じ、さらにサービスが良くなるという好循環を生んでいます。まさに、こういう形で協働というのが実現するといいいのではないかというふうに思っています。

また、次に二つ目の事例ですが、これは、広島県芸北町という非常に小さい町の例です。これは、最近、水道法が改正されまして民間主体も参入することができるようになったことを受けて、これまで芸北町では、水道の検針ですとか、水質検査ですとか一部業務は民間に委託していたのですが、そういう業務の多くをまとめて、ジェイ・チームさんという民間企業に包括的に委託をしたという形になっています。

これまでそれぞれ水道に関するデータは、町が持っていたり、一部、委託した検針業務を行っていたところや、水質を管理するところが持っていたりと、バラバラに持っていたわけですが、この民間企業が一元的にデータを管理することができるようになったため、そのデータをもとにした効率的な管理運営ができるようになりました。さらに、そのデータを分析し、分析結果と実際の姿が違ったときには異常ではないかというのが分かるようになり、事故などを未然に防止することができるようになっていきます。このように、公共サービスの安全性なり、安定性なりが、民間に委託することによって、格段に高まっています。ただ、これは完全に民間主体に委ねているわけではなく、水には安全性の問題もありますので、きちっと行政が一定の基準を示し、それを民間に守らせるという前提にたち、行政が責任を持ちながら民間に委託をするものとなっています。



図五 PPP活用事例図解(3)



次に三つ目は、函館の近くの砂原町で公立の病院事業を民間に委ねることになったという事例です。実は、この町の病院事業は3億円の赤字を出していました。この町の税収は3億円程度だったわけですから、税収が全部病院の赤字を埋めるのに使われていたわけです。これはつらいということで、病院をやめ診療所に格下げしようかと思っていたところ、民間から「やってもいいよ」という声がかかったのです。このやり方は、病院施設は町が所有したままで民間に貸し、自由にこの民間主体に運営をしてもらうことになったという形態です。民間に委ねたことによって、お医者さんの数が増えたり、あるいはCTスキャンといった医療機器が増えたり、今まで6人部屋だったのが4人部屋になったりと、医療サービスの向上が図られているということで、これも市民から非常に喜ばれているということのようです。

ただ、この民間主体との貸借契約は1年間で、その後自動更新という形をとっているものですから、民間が嫌だと思ったら、「さよなら」と撤退することができるわけです。これは、行政にとっては困るわけです。本当に医療サービスの継続を考えるのであれば、冒頭にちょっと申しましたけれども、中長期の契約みたいなものを結んで、撤退されたり、サービス水準が低下したりしないような形をとっておければ、さらに安心した公共サービスの提供というのが実現したのではないかなというふうな気がします。

そのほか、所有も運営も民間に移すという千歳市のガス事業と、帯広市の福祉施設事業についても紹介させていただいています。特に、福祉施設の場合は、帯広市が持っていた福祉施設を民間にタダで譲渡して、運営を委ねています。これも、民間主体からサービス提供を「やめた」と言われればつらい面があることは事実です。ただ、やはり、民間主体で活用することでサービス水準は良

くなっています。今まで、入所者へ夕食を提供する時間というのは4時半でした。運営主体が行政で公務員がやっていたので、4時半に食べさせ、片づけて5時には家に帰っていたのです。これが民間に委ねた瞬間に、5時半とか6時に夕食が提供されるようになったり、料理のメニューもよくなったりと、市民サービスなり入所者へのサービスが大きく向上しているわけです。

このように、うまく市民の方、NPOの方、民間企業の方と連携しながら公共サービスを提供することによって、財政負担を軽くする、あるいは市民サービスを向上させるといったことを是非検討していく必要があると思います。そのときに、繰り返しになりますが、行政がやるべきでないものは手を離さなければならないですが、公共サービスとして提供しなければならないものだとするならば、完全に行政から手を離すのではなく、何らかの形できちっと関与しながら、その中で民間主体に委ね、民間主体の創意工夫なりノウハウを生かしてサービス水準を上げていくという仕組みづくりが必要なのではないかなというふうに思っています。

4. フリートーク

宮脇

ありがとうございました。具体的な事例での紹介をいただきました。

山口先生、パートナーシップとか市民との協働ということは決して新しいものではなく、今までたびたび言われてきたものだと思うのですけれども、残念ながらそのイメージは、必ずしもいいものだけではないようです。その理由としては、行政側も財政が厳しいとかいったことで場当たりに協働というものを選択してきたという経緯もあり、いまひとつ信頼感が得られないという部分もあると思いますが、そういう個別事業のモデルの問題と同時に、何をどうパートナーシップで行っていくのかという政策決定の信頼感、それと、それをもたらせるために、最近、自治体の中では協働について条例化をするといった動きもあるのですけれども、このような政策決定、意思決定との問題で示唆をいただけるような点はございますでしょうか。

山口

まず、昨今の行政の課題そのものが、何かしてほしいと言われたことに対してサービスを広げてあげるという方向ではなく、今までやってきたことをどうやって撤退するかとか減らすとか、あるいは行政直営ではなくて他の主体で肩代わりしてもらおうかという、住民にとってはあまりありがたくないというか、利益が減るといふ方向に向かっているという状況を考えに入れる必要があります。ニセコの逢坂町長の言葉でいえば、忌避型の政策みたいなものが、どうしても増えてきています。それについては、一方的に押し付けて、こういうふうに決めましたというだけでは市民が納得しなくなったところから、行政の側も参加の必要性を認識するようになったのだらうと私は考えています。

総論としての参加とか対話とかというのは、これは誰も否定しない基本的な理念です。ただ、参加すれば答えが出るというわけではありません。先ほど、私は新聞で読んだワークショップのことをちょっと申し上げましたが、何千人とワークショップをやっても、そこで市民が、「じゃあ、こうしましょう」と言うはずはないわけです。重要なことは、市民自身がそこで何か自分の意見を言えるという感覚を持つということと、多様な意見をしっかりと集めた上で、ちゃんと物を決めたのだという手続的な妥当性・適正さについての信頼を得ることだろうというふうに思います。

先ほど、「広報さっぽろ」の話をしたわけですが、最新号では、交通の敬老パスの問題について、4ページの特集を組んでいました。私は、これを読んで非常に感心をしました。別に、上田さんがそばにいるからと、お世辞を言っているわけではありませんが、やはり、こういうところから対話が始まるのだろうというふうに思うわけです。もちろん、ひとつの政策を最後どうするかということは、最終的には選ばれた市長なり、あるいは議会なりが責任をとるべき事柄であって、仮にある方向について反対する人がちょっと多くても、場合によってはその反対を乗り越えてでもやらなければいけない事柄もあるでしょう。そういう面でいうと、やはり、決定に対する責任という点では、今までどおり、首長なり、議会なりというものの責任は大きいとは思いますが。しかし、その結論に至るプロセスで、みんなが言いたいことは全部言った、あるいは、行政当局も、議員もちゃんと考えてくれているのだという、手応えのようなものが出てくるということが重要だと思うのです。

それから、そういった意思決定のための手続きをどうやってルール化するかということですが、これも、これについては最近、行政基本条例ですとか自治基本条例といったものが方々で作られてきているので、札幌でもそういうものを整備して、市民の議論の場を確保していくということをぜひ、行っていくべきだと思います。

4．質問に答えて

宮脇

ありがとうございました。

それでは、パネルディスカッションの後半に進ませてもらいたいと思います。

非常にたくさんのご質問をいただいております。

まず最初に、今日のパネルディスカッションの中で「PPP」という言葉が常に出てくるのですが、これについて「何の略語ですか」というご質問を数件いただいております。まずこの質問について私からご説明いたしますと、これは、Public Private Partnershipsの略語でして、その頭文字をとって「PPP」という言い方をしています。こういう言葉遣いがされたのはイギリスからということでございます。

次に、山口先生に「参加する市民の責任というのは、具体的にどのようなものなのか。責任感にとどまるものなのか、さらには、それ以上の何かがあるのですか」といったようなご質問を数件い

ただいています、これについてお願いします。

山口

そこが非常に難しい問題です。つまり、議会だと、選挙で選ばれたという、ひとつの正当性の根拠があって、議員さんの発言は、それだけ重みがあるし責任もあるわけですけども、一般の市民ということになりますと、そういう根拠がないわけです。行政の側はもちろん市民の声を聞くわけですけども、市民といってもいろいろな人がいるわけですから、声を出した人の意見だけ聞くというわけにもいきません。私がここで使っている責任分担というのは、ひとつは理念的なものだというふうに理解をしていただければと思います。また、それ以上に制度的な責任を市民が負うということになると、これは、今までの議会だと、民主的な手続きとの関係で問題が出てくるだろうというふうに思います。

もうひとつ、責任感の大きな要素としては、自分たちのまちが良くなることによる利益、あるいは悪くなることによる損失というものは、結局、自分たちで被るしかないのだという、そういう意味での責任感というのが重要になってくるのではないかとということです。先ほどの見野さんの話にありましたように、変な町長を選ぶと自分たちが困る、そういう意味での責任感がこれから出てくるのではないかと思います。

宮脇

ありがとうございます。

そこで、見野元町長にご質問させていただきたいのですけれども、住民参加に関わる話になると、どうしても「議会との関係についてどう考えたらいいのか」というご質問がでできます。見野元町長は、16年にわたっていろいろされてきたわけですけども、その中での議会との関係というものを、どのようにお考えになられているのでしょうか。

もう一点、「白老町の場合には人口が二万強ということで、適正といえますか、こういうことを展開するには適切な規模ではないか。もし、そういうことを札幌市で展開しようとしたときには、なかなか規模の観点からいうと難しいのではないか。したがって、そういうところについてのお考えがありますか。」というご質問なのですけれども、この点についても、お考えをお聞かせいただければと思います。

見野

まず最初の質問ですが、冒頭に申し上げましたとおり、信頼関係と、「同じステージで議論をしていく」ということが非常に必要だと思います。今言われているのは、私の町でいうと、町民・議会・行政と三つある中の、議会と行政の関係ですが、これは、ひとつには議決機関と執行機関ですから、相反するというか対立するといえますか、そういう面はたしかにあります。行政は黒ペンを

持っているが、チェック機関である議会は赤ペンを持っているというふうに言うと分かりやすいと思います。

前段で申し上げましたように、信頼関係、あるいはステージを同じにするということは、お互いのレベルに合わせていかなければいけません。白老町の場合においては、我々も勉強しましたし、議会にも勉強してもらいました。同じ先生に双方で同じことを言っていただきました。そしてまた、同じ人たちに、議会も、職員も集まった中でお話しをしていただきました。それを何回となく繰り返していきながら、さらにまた、我々も党派別にも行って説明をしたという経緯がございます。市民参加を推進するにあたり、PPPというものを利用するとするならば、お互いにそれを理解し、質の高い同じステージで議論をしていくという作業を、時間をかけてやっていかなければならないのではないかと思います。議会の議長、あるいは議連の会長もいますから、そういう人たちとよく話し合いながら、ひとつの目的を持つために、議会は議会としての立場があり、一方我々には我々の立場があるということを尊重しながらやっていくことが必要ではないかと思います。

次に規模についてですが、白老町は人口2万2千人の町ですから、(行政の)サイズとしてはちょうどいいのです。これを札幌市に当てはめるとなると、私としては自信がありません。これは上田市長にお願いするしかありません。しかし、札幌市には区が10区あって、人口をだいたい180万とすると、区あたりの人口は18万~20万弱です。そうすると、苫小牧市が大体そのくらいのサイズにあたるわけですし、苫小牧市がどのようなことをやっていたかということ調べていただければ分かるはずですよ。

また、もし私が活用するとするならば、町内会という単位です。私のいた白老町には人口2万2千人に対して108町内会があり、一町内会あたり950世帯が網羅されているわけですが、町内会で勉強していただいたり、行政的にも配慮しながらやっていくことによって、町民の皆さんが非常にレベルアップしていき、地元の議員が町民とお話したとき、ハッとするようなことになるのです。ですから、私は、町内会単位の活動をより活発化していくことが、ある意味では市民参加にもつながっていくのではないかと思います。もうひとつは、やはり、市長のカリスマ性です。市長の言っていることを、いかにしてスタッフに浸透させるか、あるいはマスコミをうまく活用してやっていくかということだと思います。

私は、NPO法人の北海道野球協会の理事長をやっております。過日、アテネオリンピックのアジア予選を札幌ドームでやりました。市長にもお世話になって、同じ組織委員として活動していただきました。その折に、市長がカウントダウンで札幌駅にいられたのです。普通の首長は、少なくとも札幌市長なり北海道知事になると、だいたい事務方が書いた文章を読むだけなのですが、上田市長はそうではありませんでした。自分の言葉ではっきりご挨拶をされたのです。これには、私たち業界、野球界の人も、みんなびっくりしまして、「いや、すばらしいな」と言っておりました。それが、やはり、相手に感動を与えるのだと思います。そういう市長さんですから、スタッフの皆さんが、市長さんの思っている、発言されることを、いい形で市民に伝えるということにおいて、

この問題も解決できるのではないかと思います。

宮脇

ありがとうございました。

今、見野元町長から、札幌市のパートナーシップについては、やはり市長にというお話がありましたが、札幌市で展開するとなりますと、当然これは総人口でいえば180万、区単位にしても何十万です。こういったところでパートナーシップは具体的にどのように展開されるでしょう。それと非常に密接な関係でご質問をいただいているのは、「札幌市内に多数存在している町内会、こういったものの役割、機能について、どのように位置づけているのですか」という点です。この2点について、上田市長にお願いいたします。

上田

札幌の人口はこの12月1日の段階で、186万人になり、どんどん増えています。以前は毎年3万人くらいずつ増えていたのですけれども、今は少しペースダウンして、1万2~3千人ずつ毎年増えているようです。2007年くらいまで、または、2010年くらいまで増えていき、あとは減っていくそうがあります。いずれにしても、札幌市には今、見野さんが言われたように10区ありますから、20万都市が10個あるということになります。

そういう大都市において、PPPなり市民参加といったものをどうやって実現するかというのは、本当に大きな課題です。今、町内会というお話がありましたけれども、札幌には10区の中に、市役所の組織して連絡所というものがあり、これが全市の中に87ヶ所あります。これは、だいたい中学校が90校位ございますので、中学校の学区である連合町内会単位に1箇所くらいずつあるということになります。したがって、一応、約2万5千~3万人くらいの街を、その連絡所という組織が管轄をするという単位になっております。

私は、この連絡所を少し変えていこうと考えています。今までは、ただ市役所の情報をそこで徹底させる、あるいは連合町内会のお手伝いをする、事務をサポートするというような役割に終始するといった状況であったものを、もっと本来的な市民自治が可能な場所、まちづくり支援センターにしていこうという提案をし、それを公約に掲げておりました。町内会については、今、形骸化やメンバーの固定化、高齢化といったことで、なかなかその地域全体の意識を総合してというようなことにはなっていないのではないかと思います。しかし、それぞれの地域には、例えば商店街の人たちのグループもあるであろうし、PTAで学校問題、子どもの教育について考えておられるグループもあるでしょうし、子育てについて悩んでおられるお母さん方が何らかの形で自助グループ研究会を作ってサポートしあう、そういうグループもあるでしょう。あるいは、いろいろなボランティア活動、NPO活動もあるはずで、そこで、連絡所には、町内会に結集することだけではなく、そういった方々が自分たちのまちに何が必要なのかということを議論できる

ような場とし、もっといろいろな方が自分たちのまちづくりに関心を持てるような、まちづくりの情報を発信し、地域のセンター機能あるいはコーディネート機能を持たせるようにしていこうというようなことを提言いたしまして、今、実現しようと検討をしているところであります。

地方分権という言葉がありますけれども、私は、札幌市の場合には、地方分権のほかに、札幌市庁の庁内分権をやっていくことが必要だと考えています。自治というものは自分の身の回りの必要性といったものから発生してくるものでありますので、本庁にだけ権限を集中させるのではなくて、十区の区長さんにもっと移譲しようではないかということです。そして、その下に、今言いましたように、各連合町内会単位くらいにある連絡所を通じてまちづくり支援センターを作り、そこからいろいろな意見が区のレベルに上がってきて、区としてどうしていこうか、予算をどうやって要求していこうかというようなことを考える、つまり予算要求権も区長に認めようというようなことでやろうと考えています。やはり、何かをやるからにはお金がかかるわけでありまして、住民にとって本当に必要な政策はこういうことなのだというのを、自分たちのまちづくりの中で実現していく、そのために市民が参加をして自分たちのことを決めていくというシステムを作ることによって、民主主義の、あるいは市民自治の体験をしていく、経験を積んでいく、ということをしていきたいなと考えているところです。

宮脇

ありがとうございます。

市長、もう一点、これは見野元町長にもお伺いしたのですが、そのような仕組みにしていっていきの議会との関係について、再びお考えをお聞かせいただければと思います。

上田

私はもちろん、先ほど見野さんが言われましたように、議会とは機能的にはチェック機関だというふうに考えております。議員さんは、もっと地域づくりの中のオピニオンリーダーであるべきだと思います。今までの議員さんの活動というのは、陳情を受けて、そして、それを要求するという形の政治活動が多かったと思うのですが、そうではなく、陳情があったときには、それが本当に要求するに足る内容なのかどうなのか、本当に地域にとって必要なことなのかどうなのかということを議論していただくという形で、民主主義の実現のためにがんばっていただきたいと思います。

もうひとつ、そういうまちづくりという過程で出てきた議論を、最終的には市長が受けて何をするかというと、結局は、議会に提案をするわけです。提案をして、議会を通して予算　ここに金を使ってもいいという承認を得て、初めてお金が使えるということになるわけです。そこで、議会とは、私が市民の意見を正確に感知し、そして政策として提案するための手段であり、そういう関係になるだろうと思っております。

宮脇

ありがとうございます。

それでは、次は、具体的な事例に関するご質問ですが、これは佐野さんにお伺いしたいと思います。先ほど、佐野さんからご説明がありました太田市の図書館のPPP活用事例ですが、これについて、おふたりの方から同じようなご質問をいただいております。「太田市の図書館について、サポーターの方々が参加されているけれども、市の職員との間に給与面で非常に隔たりがある。これは、いろいろと問題があったことはご承知のとおりだろうと思いますけれども、そういう状態で長期間にわたったモチベーションというのを持てるであろうかという問題。逆に、そのことが、単に低賃金であるという雇用の面だけではなくて、サポーターの定着率が低くなり、公共サービスそのものの質的な劣化ということも起こしているのではないだろうか。だから、必ずしも、うまくいっているだけではないのではないのでしょうか」という問題提起であります。この辺のところについて、もし、ご見解があればお願いいたします。

佐野

給料面につきましては、市の方々が公務員である一方、NPOサポーターの方々は時給 千円に満たないような形ではありましたが、実際はちゃんと調整してうまくやったのです。けれども、労働基準監督署から、「こんなものでいいの?」と言われるくらい、低い水準にとどまっているということで、大きな格差があるというのは事実だと思います。それに伴って、定着率が低いという問題が出てくるということもあるとは思っています。

ただ、ひとついえることは、このサポーターの方々は必ずしも、お金をもらおうと思ってやっている人たちばかりではないということです。先ほども申しましたように、司書とか学芸員とか、そういう資格を持って自己実現をしたい、皆さんの役に立ちたいと思っている市民の方々はたくさんいるわけです。そういう方々にある程度実費みたいなものを支払いながら、市民参加していただき、また自己実現につなげていっていただくということで、彼ら、彼女たち自身も非常にやる気を持ってやっているという面もあります。ただ、その一方で、あまりにも低い給料水準ですと、この公共サービスを持続的に提供していけるのかという問題があることも事実で、その辺の水準引き上げも含めて、太田市では検討しないとならないという意識を持っていると聞いております。

宮脇

ありがとうございます。

山口先生、今の問題ですが、サポーターの方の給与を公務員の方々と同じような水準にしてしまえば、これはパートナーシップの意味がなくなってきます。賃金と受け取っていいのかどうかというのは、佐野さんのご指摘にもあったのですが、こういうサポーターの方に対する経

済的な支払いについての問題というのは、どういふふうを考えていったらいいでしょうか。

山口

今、佐野さんがおっしゃったように、職業として賃金をもらうためにやるというのではなく、余裕があって、自分の能力を生かしたいという人にそういった活動の中に参加してもらうという発想でいけると、やはり長続きしないと思います。単に労働コストを削減するためだけにNPOを使うということであれば、職員の中にある種、階層格差をつくってしまうということになるわけです。しかし、太田市でたくさんの司書の資格を持つ人が出てきたということは、今の日本には、ある程度余裕があり、自由があり、なおかつ自己実現したいという人が、かなりたくさんいると考えていいのではないかと思います。

宮脇

ありがとうございます。

この話と並べてはいけないのかもしれませんが、これは上田市長にお伺いします。「公共サービス、行政サービスを提供していくにあたって、いろいろと工夫するという事の中では、公務員の勤務条件とか勤務体制というのを弾力的にしていかなければいけないのではないかと。そういった取り組みということになれば、当然、労働組合との関係というのもいろいろあると思うけれども、その辺り、市長としてはどのような工夫をされるのですか」という具体的なご質問なのですが、もし可能であればお答えください。

上田

私も当然、労働条件を多様化していく、柔軟にしていかなければニーズに応えることはできないと思います。また実際に働いておられる方も、例えば、土日のサービス提供をどうするかということや、時間外の窓口をどうしたらいいかということも含めて、同様に考えており、労働組合も、当然そこは柔軟に考えなければならぬ時代になっているのだということは理解していると私は思います。この問題は、私が決めたから、こうやれというのではなく、その必要性をしっかりと話し合うことによって解決できていくものと思っております。

宮脇

それでは、残り時間もかなり限られてまいりましたので、ここからはいただいたご質問も含めながら、次の二点に絞って伺いたいと思います。

ひとつは、「パートナーシップ」「PPP」をめぐる議論や、どういう仕組みがあるかと研究したり先進地に見に行ったりということは活発に行われていますけれども、現実に自分たちの地域でこれを展開しようとするとかかなり難しい面も出てきますし、地域によって活用すべき手法というの

も当然違ってくると思います。そうしますと、それを実現するための仕組み、システムというものには、いったい何が必要なのかということ。もう一つ最後に、これはご質問にもいただいているのですけれども、丁度市長もお越しいただいておりますので、札幌市としては具体的にどのような事業で「PPP」を実現しようと考え、取り組んでいったらいいのかということ、その二点についてお伺いしたいと思います。

第一点目の、実現に向けたシステム、仕組みの問題ですけれども、最初に山口先生、先ほどの条例化の問題について、二つの視点からご質問が出ております。「条例化というのは必要であります」というご意見がある一方、「条例化をすることによって、市民が参加をしても柔軟性がなくなっていくのではないか」ということなのですが、条例化について、硬直化を招くのではないかというご意見に対して、何かサジェスションはございますでしょうか。

山口

非常に鋭いご質問だと思います。つまり、ある種、制度を作ることによって、参加していますよという満足感や自己満足を得てしまい、それがどんどん形骸化してしまうということは大いにあり得る話です。ただ、私が、先ほど基本条例と申ししたのは、札幌市の基本的な市政のあり方、市民参加のあり方について、理念的なものも含めてですけれども、ひとつの大きな方針を示すということはあったほうがいいのではないかと考えているからであります。参加というのは、多様な方法、形態があり得るわけですから、全部制度化することは所詮、無理な話だとは思いますが、仮に、住民投票をやるとすれば、どういう場合に可能になるのか、あるいは、行政の側、市長の側の説明責任を果たすための手続き、あるいはパブリックコメントをするための手続きとして、どういうものがあるかといったことについて、標準的な手続きを制度化することは大いに必要だと思います。あとは、具体的なテーマごとに、多様な参加の経験を積み重ねていくという弾力的な面も必要になってくると思います。

宮脇

もう一問、山口先生への質問です。これは先生の基調講演に対するご確認ですけれども、「山口先生のおっしゃる行政ニーズとは何かということをお聞きしたい。それは、決して所与のものではないとするならば、それを形成する主体は市民に限られないのではないか。行政に働きかける主体としての市民と、市民に働きかける主体としての企業、行政が存在しうると考えられるのではないか。そう考えたときの行政ニーズの位置づけはどうか。」これは、おそらく、パートナーシップを現実に動かしていくときの根底にある、ひとつの問題だと思いますけれども、この点について、ご説明いただけますでしょうか。

山口

まず、確認のために言っておきますと、行政ニーズが、全部、行政がやるべき課題というわけではありません。行政ニーズというのは、政策として行政が対応すべき課題ではありますが、それに対応する仕方にもいろいろな方法があり、そこに企業が参加することもありますし、先ほど出てきたNPOのようなものが取り組む必要性があるケースもあるでしょう。あくまで、行政ニーズというのは公共的な課題だと言い換えることができると思います。議会あるいは市民の様々な議論の中で、市の政策としてこういうことは特定の人や、特定の地域や、特定の企業にとって、自分で解決する問題ではなく、みんなの問題として取り組むべきだと認識するということが、それが行政ニーズであり、公共的課題だと私は考えております。当然、解決の主体としていえば、多様な形があり得るといえることだと思います。

宮脇

ありがとうございます。

それでは、少し具体的な実現の手法に入りたいのですが、見野元町長、実際にパートナーシップを動かしていくときの仕組み、システムのポイントとは、いったい何なのでしょう。先ほど若干ご紹介があったと思うのですが、もう一度ポイントになる部分だけ整理してご紹介いただけますでしょうか。

見野

私は、それは信頼だと思うのです。信頼を得るためには、やはり、情報を共有し、行政としての説明責任をきちっと果たしていかなければなりません。そしてそういうガラス張りの中で、先ほどのお話のように、議論を重ねていかなければならないと思います。白老町はどういう町になるのですかということもきちっとフラッグに掲げ、そうした議論の場にみんなが行く回数を増していくことが大切だと思います。

「PPP」や行政の役割について、16年間やってみて、私なりに思いますのは、官が全て行政サービスを独占するものではないということです。地方自治法が今回改正になり、「公の施設」の管理委託先が民間企業にも拡大されることになりました。議会の議決の同意を必要とするというひとつの網がかかっていますが、そういう方向性でやっていくことが大切だと思います。

なぜ大切かといいますと、「官から民へ」の取り組みから、さらに一步踏み込んで、地域の資源を活用し、地域の資源を活用していきながら、新たな地域の価値を生み出していくということが、イコール、ビジネスというものになるからです。NPOが公共サービスを行うことも、そういう意味では同じでして、公共サービスの質を高めることにつながると思います。改善をしていくという形で捉え、これを積極的に進めていかなければいけないと思います。

条例の問題ですが、これは、やはり、国に憲法があるように、町にも市にも憲法があってもいいのではないかと考えます。白老町でも、「白老町郷土のまちづくり推進条例」を作っております。

そういうフラッグを掲げながらやっていくなれば、多くの皆さんの同意をいただければと思います。

宮脇

ありがとうございます。

次に佐野さんにお伺いしたいのですが、現実にはパートナーシップや官民連携のようなことをやっているとすると、実際に地域で行政が行っていることから何をきちっと選んでいくのかということや、実際にやろうとしたときにはある意味でビジネスモデル的なものに組み上げていかなければならないといった、非常に難しい問題が山積しているわけです。これを実現していくためのシステム、仕組みというものについて、どういうポイントがあるのか、これを、まず、第一点としてお伺いしたいと思います。また、二点目として、現実には札幌市でそういったものを考えていくためには、やはり、具体的なものがどうしても必要になると思うのですが、佐野さんは具体的にはどういう事業をお考えになられているのでしょうか。この二点についてお聞かせいただければと思います。

佐野

まさに、今、ご議論がありました、「PPP」、公共サービスを提供するにあたり、行政が独占するのではなくて、市民やNPOの方々、あるいは民間企業の方々と連携しながら提供していくことは必要になってくると思うのです。ただ、その掛け声、理念はいいのですが、たぶん、このまま放っておくと、「いいね、いいね」と言って、何も実践されずに終わってしまう可能性も高いと思います。また、実践されるとしても、今日、来ていらっしゃるような市の職員の中でも心ある方々、やる気のある方々がやってみようと思ってやるだけで広がりが出ない、さらには、抵抗勢力の上司につぶされるというようなこともあると思います。そうならないためには、きちっとした検討、チェックをする仕組みのようなものが必要なのではないかと思います。

先ほども言いましたけれど、これは本当に行政としてやるべき仕事なのか、廃止すべきではないか、民営化して完全に民間に委ねてしまったほうがいいのか、あるいは、公共サービスとして行政が責任を持って関与し、ガバナンスを確保しながらやっていかなければならないけれども、それを全て行政がやる必要があるのか、民間主体に委ねることによってサービス水準が向上するのではないだろうか といったことを判定するチェックシートのようなものを作り、原課が今やっている事業全てについて見直しを行うというような仕組みが必要ではないでしょうか。そして、出た結果については、すべて市民に公開し、市民に問うのです。例えば、引き続き行政がやらなければならないとするのであれば、その理由はこうです、それでいいですか、ということをも市民に問うことのできる仕組みを作っていくと、絵に描いた餅に終わってしまうのではないかと思います。ぜひ、そういうような仕組みづくりをしていただきたいと思います。現に、全国の自治体ではそういう取り組みを検討されているところもございます。ぜひ、お願いしたいと思います。

実際の事業ということですが、私は、ひとつ挙げるとすると、路面電車かなと思っています。札幌市の場合、路面電車事業は今年度中に存廃も含めて結論を出すということになっていますので、仮に存続するとした場合という前提になりますけれども、存続する場合には、今までの事業形態でいいのかということが必ず問われるのではないかと思います。民間委託したほうがサービス水準が上がるのではないのか、あるいは財政負担が軽減するのではないのか、存続するのであれば、車輛の更新などの設備投資も必要になってくると思いますので、そういうことも含めたチェックをきちんと行って、なるべく多くの範囲を民間に委ねていくことが重要だと思います。また、そのときに、存続すると決めたのは行政ですから、「民間で勝手にやってね」というわけにはいきません。先ほど言いましたように、行政が契約できちんと関与し、ガバナンスを確保しながら、その範囲の中で民間に委ねていくというようなことが、ひとつあるのではないかと思います。

そして、路面電車というのは市民に非常に近い乗り物ですので、市民の方々にも、例えばですけれども、車輛の清掃や冬の駅の除雪などで、一緒に路面電車事業に参加していただける形態もとれると思います。また、先ほど私が事例でお話したのは、行政と市民あるいはNPOとの協働、行政と企業との協働、そういう例が大半だったのですけれども、路面電車事業では、行政と企業と市民・NPOという、三者の協働という形もとりうるのではないかと思います。こういう事例は多分、今まで全国でもなく、全国で初めてのモデル事業になるのではないかと思います。ですから、この路面電車事業が存続することになった場合には、そういうような多面的な形で、市民なり、企業なりの方々との連携する非常にいいツールになるのではないかと思います。

宮脇

それでは、上田市長。今、佐野さんから、前半部分では、現実にパートナーシップを組んでいく場合に行政内部で行われるべきシステム、仕組みについて整理があったわけですが、札幌市としては、そういうことに対して、どう取り組まれているのか。

もう一点、これは会場からのご質問にあるのですけれども、「公共サービスを徐々に民間に委ねる方法について、札幌市では、ずばり何を考えていこうとしているのですか」という、この二点について、可能であればお聞かせいただきたいと思います。

上田

まず、今どういう形で、PPPというものを考えているかということについてお話ししますと、今までの行政のやり方では、第三セクターを作ることにより、ある程度の独自性を持った経営、合理的な経営ができるのではないかと、ずっと進めてきているわけです。札幌市でもその当時考えた方法としてはある程度確立してやってきておりまして、出資団体がずいぶんたくさんあります。指定団体、つまり25パーセント以上出資しているものが40団体くらいです。

ただ、実践をしてきた中で、その限界が見えてきた面もあります。例えば、経営責任の曖昧さ。

親方日の丸と言ったらおかしいかもしれませんが、やはり、事業の中でどこまで自分たちの責任なのかがあまりはっきりしないところがあり、それだけ、合理的、効率的な運営がされているかどうかについてのチェックも曖昧になりがちだということで、市民からもいろいろご批判を受けております。そこからどうやって新たな方法を開発していくかということになりますと、やはり、市民参加、PPPという発想でやっていかなければならないのではないかとということで、今、検討を開始しているというのが現状です。

具体的に何をどういうこととということになりますと、私ども経営層つまり、市長、助役、あるいは局長というところで事業の見直しについての議論を開始しているところでありますので、今、どれをどういうふうにと具体的に申し上げることはできません。しかし、やはり、しっかりとした評価をしていくというようなことが大変大事だと思います。

ひとつ申し上げたいのは、企業と市民と市役所、行政といったものが、どういうふうに協働作業をやっていくかということについて、札幌では、すでに実践例があるということです。手稲の駅の歩道は、そこで文化活動ができるようなスペースや空中回廊のようなものをつくらうということで、市民の皆様方と、行政と、JRと、それから商店の方々とでワークショップを何回もやって、協力してつくっていったという例です。

そこだけかと思えますと、今度は白石区でJR白石駅を新しくつくっていくという計画がありまして、今、その再開発ということで、市民の方が駅前のつくり方について非常に関心を持ち、いろいろな意見を出しておられます。おもしろいグループを作って活動を一緒にやっている方々もあります。この間、私は、タウントークということでそこに行きました。皆さんのお話を聞きましたら、駅を自分たちのほうにくれ、JRの駅を私たち市民に運営させてほしいと言っておられるわけです。「トイレ掃除は私がやります」「駅の前に花を植えさせてください」こういうことを具体的に提案するくらい、市民がまちづくりの核として活動し、企業と行政もまたその真ん中に入って調整をするようなことを、今やっているわけです。

このような意欲的な取り組みは、札幌市の中にもたくさん芽生えつつあると私は思います。こういった動きを大事にしながら、今後の市政を進めていきたいと思えます。また、今度新しく「指定管理者制度」という公の施設の管理運営について民間団体に公開しやすくお任せしやすくする制度ができましたので、これを利用して実践を重ね、見野さんが言われるように信頼関係を築いていくことが必要だと思います。そして、お願いをする、委託をする私ども行政のほうの意識も、その中で変わる契機になればいいのかなと思っております。

宮脇

それでは、本日のシンポジウムはこれで終わらせていただきたいと思います。皆様、ありがとうございました。