

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 ——

山口 二郎

第1部 基調講演

「行政と市民の協働を考える」

- 1 「市民」とは誰か 04
- 2 本来の構造改革の課題と市民 11
- 3 地方分権と市民による政策形成 16
- 4 公共サービスの効率的な供給 20
- 5 市民参加の可能性 25

上田 文雄
見野 全
佐野 修久
山口 二郎

第2部 パネルディスカッション

「これからの公共サービスの
あり方について」

- 1 白老町における PPP の実践 30
- 2 札幌市の市民自治の現状 36
- 3 市民・企業と行政との連携
— 全国の事例から — 43
- 4 市民の責任と議会 56
- 5 大都市における市民参加の形 61
- 6 サポーターへの報酬の位置づけ 65
- 7 PPP 実現に向けたシステムづくり 69
- 8 札幌市の今後の取り組み 77



この「ACADEMIA JURIS BOOKLET シリーズ」は、北海道大学大学院法学研究科附属高等法政教育研究センターが主催して行ったシンポジウム・講演会等の内容を記録するものです。

本号には、二〇〇三年十一月十九日、北海道大学学術交流会館で行われた公開シンポジウム「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——」（後援：日本政策投資銀行北海道支店、株式会社富士通総研PPP推進室）の内容をおさめました。

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 ——

司会(宮脇淳) これより、北海道大学大学院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(注1)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ます。パネラーには、上田文雄(うえだ・ふみお)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)企画調査課長をお招きいたしました。皆様、よろしく願います。

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。

注1 Public Private Partnership の略。官民のパートナーシップをさらに強化し、民間における資金のほか、知恵や技術力等、官と幅広く協力して公共施設等を整備する事業手法。

第一部 基調講演 「行政と市民の協働を考える」

1 「市民」とは誰か

山口二郎 今日のスィ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。私の話はいわばそのための前座のようなものですけれども、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、これから少しお話をさせていただきます。

市民という言葉は、この頃、日本ではどこでも当たり前のように使われるようになっていきます。しかし、今から三十年くらい前までは、それ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對して、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、政策に反対をするとか、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よう。

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し、本当に言葉の意味を分かかって使っているかというのは、また別問題です。市民、英語で言えばシチズン(citizen)、フランス語で言えばシトワイアン(citoyen)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つては、実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います。

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、一七八九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、フランス語の原語では「人および市民の権利に関する宣言」ですから、そこでは「人」、英語で言えば「マン」(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、関わっていく人を指す言葉でした。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、ある種の運動をおこし、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、有権者登録というものを自分でしないと選挙に行けないという国が今でもあるのです。つまり、英語でいうシチズンシップ (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、シチズンシップを持つためにみずから自

分がシチズンであるということをも能動的に宣言する、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るということです。そこが、市民という言葉が含んでいる大前提、あるいは文脈です。

ちよつと余談を申しますと、このあいだ総選挙がありました、私も政党、政治家について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、シチズンが要求しようがしまいが、ともかく選挙になったら行政が自動的に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些細なところに至るまで規制があります。マニフェストや政策などの文書はもとより、インターネットについても、「べからず」だらけです。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、してほしくも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反対し、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。

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、みんなでいろいろと知恵を絞っていかなければならないでしょう。市民という言葉をこれだけみんなが使うようになったのなら、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連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。この点についてはつまり、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、いろいろな団体といったところから指令が来ると、人々は、その組織、団体、地域が推薦する人に投票してきた。ところが、臣民型文化が次第に弛緩してきて、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。そして、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のでしょうか。けれども、まだ現実にはそこまで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「シチズン」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いうことを、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、市民型文化に対して一種の警戒心を持ってきました。例えばこのような話があります。今から六、七年前、特定非営利活動促進法、いわゆるNPO法をつくる時に、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つくらうとしました。実は、それまで日本には「市民」という言葉を名前に付けた法律はひとつもなかったもので、ここで市民という言葉が法律の名前になるということは大

変重視する人たちがいたわけです。ところが、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促進法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かと思えます。

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なくてはなりません。それはどういうことかという点、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。その中には、様々な提言もあれば、当然批判や反対もあるでしょう。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、それはいつてみれば、市民という

言葉が、行政にとつ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す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、それでは次に、市民とはこれからつくるもの、あるいは育てるものだとすることを前提にした上で、市民と行政が協力することによって、これからどのような課題を解決していくのかということを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の供給をする。そうすると、供給側が需要を捏造（ねつぞう）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、これをやって欲しいという人がいるからだと言って、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・高齢化が進み、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、特に国は、政党も官僚機構もずっと長い間継続し、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、ふた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、税金によって行うべき事業と、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もお金を負担してもらおう、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。教育の話について言えば、日本の場合は最近、高等教育の受益者負担の度合い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は考えれば、受益者負担をもっと増やせという話になるのでしょうか。

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すべ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できませんでした。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おっしゃることなのですけれども、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。日本は長い間ずっと高度経済成長で、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とやってきたわけです。

ところがこの十年余りの間に、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、状況が変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。借金を返すためには、最後は国民ないし住民が税金で負担をするしかないのです、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、非常にはつ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えます。

3 地方分権と市民による政策形成

私は、なぜ地方分権が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。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、いくら話し合ったところで、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 一八〇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イメージでできるでしょう。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、も、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必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、言葉で言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、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」とすつきりと合意できるわけではもちろんありません。それには、議論の手續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ことが必要になってきます。おそらく、「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」などという話が出てくるでしょう。しかし、そこを乗り越えていかなないと、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。

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」とはいったい何を指すのでしょうか。小泉政権の議論を見てもおりますと、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代わって、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 midden 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えます。しかし、その一方で、民を構成すべき一番重要な柱のひとつは、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、官から民への意味するところは、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をも、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、日本では長いことあったのでしよう。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、何が市民にとって一番の幸福かは建設省の官僚や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、先ほど申し上げ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ことも行政の仕事になってきました。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、流行りの言葉で言えば、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していくのか、どのように過不足なく的確に供給していくのかということについて、幾つ

かのポイントを挙げ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をどうやって測るかということが大きな問題となってきました。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、誰が元手を負担するの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変見えやすいため、「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増えてくることとなります。一方、本当のところ、市民あるいは住民がいったい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。このため、放っておくと行政需要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だけのものではありません。

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、その前提に立った上で、さらに、需要を一〇〇％満足することが行政側のすべての責任、すべ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、私の師であります西尾勝という行政学者は、「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、住民からあ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」と呼ぶのです。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一段階になるのではないのでしょうか。

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。ひとつは、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形で行政ニーズを小さくしていった、市民が「こういう困ったことがある」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、地域における保健指導を充実させ、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。

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くる問題ですけれども、例えば、ゴミの収集を有料化することにより、省資源やり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の連携です。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供給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官が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、何らかの方法で行政ニーズを絞り込むことによって、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、市民とともに進める必要があるでしょう。

昨日、私は、今日はどんな話をしようかと考えておりました、はたと思いつき、我が家にあつた「広報さつぽろ」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

思いました。どういうことかという点、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す、これは市民にとっては誠にありがたいことだと思います。

しかし、それぞれを一つひとつ見ていくときに、これは本当に市の仕事なのだろうかというところを吟味していくことも、おそらくこれから必要になってくるのだらうと思います。もちろん、表向きは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しており、税金で全部をやっているのではない事業も多いのですが、やはり、基礎自治体でやっている仕事の中で何を本当に残していくのかを考えていくこともこれから必要になっていくのだらうと思います。

私は、政治的立場としては、どちらかという点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、市場だという点、世の中は絶対に住みにくくなるという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、例えば、たくさんの方が「こういうものがあつたらいいな」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、三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、行政が丸抱えでやらなくてもいいようなことは省き、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ことにより、コストを下げていくということなのです。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

ぶというだけのことではありません。自分たちの生きていく地域・共同体において、自分たちが自身がその運営に関わっていく、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から、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、市民参加の重要な目的のひとつであります。

もうひとつ、これは低コストの地域経営とはちよつ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、つまり、まちの個性に関わる話です。最近、いわゆるグローバルゼーションがどんどん進行し、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、世界中のいろいろなまちが競争をしています。

都市経済学の分野では、「創造都市」という言葉が定着しています。そこで言う「都市間の競争」は、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、ひとつの物差しで徒競走をするのではなく、このような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提起をし、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。

したがって、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、

私の問題提起はここまでいたします。どうもありがとうございました。

第二部 パネルディスカッション

「これからの公共サービスのあり方について」

司会(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、パネリストの皆さんをご紹介します。舞台左手より、上田札幌市長、見野元白町長、日本政策投資銀行北海道支店・佐野企画調査課長、そして先ほど基調報告をしていただきました山口教授です。以上の四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ます宮脇でございます。よろしくお願いいたします。

パネルディスカッションの前半ではまず、ただいまの基調講演も踏まえまして、パネリストの皆さんから、パートナーシップあるいは官民協働に関した取り組みに対するお考えについてお聞かせいただければと思います。

最初に、白老町で十六年間にわたりまして市民との協働を実践されていらっしゃる見野元町長におうかがいします。

1 白老町におけるPPPの実践

見野全 この四月三十日まで白老町で町長職を務めていた見野です。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、一九八六年のことでした。私は、上田市長と同じように、行政上ではありませんで、民間から落下傘で役場に入ったということになります。ですから就任後の六カ月間はまず、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様々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が、今は現職ではありませんので、本当のことをお話ししたいと思います。

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事です。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、アイ・ビー・エム、あるいはイナックス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というものをとりいれています。

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ご応募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「北海道にある元氣まち」、マークは、右十度上がつ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。これは、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、白老らしい二万二千人に合ったまちをつくっていききたいという趣旨で行ったものです。

私は、当時NPM(注2)あるいはPPPのことはよく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があったのではないかと思っております。

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テージで議論をしていくことが必要だということで、このCIの中では、「元氣まち運動」、「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(けんけんごうごう)と市民と議論をしました。

その中のひとつの例が、三千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

注2 New Public Management の略。公共部門においても企業経営的な手法を導入し、より効率的で質の高い行政サービス

の提供を目指すという行政運営の考え方。

という話が出てきた時のものです。この時、私は、意識改革というものを含めて、これを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ぬお金、造らなければならない建物です。しかし、協働のまちづくりについていろいろと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。町にはお金がないのです」と言つて、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。それ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意識改革したおかげで、「いや、そうは言つても、市民の参加は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。

結局、集会所には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、それは町で造つて、町で設計して、全て責任を持たなければならぬものですが、それもお金を含めて全部住民にあずけました。そうしますと、だいたい二割から三割、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よつていただきまして、私ども行政がやるのはただひとつ、その建物の保険料を支払うことだけでした。我々行政側がその集会所を使うときも使用料を支払わなければなりません、その代

わりに市民のみなさんが温度管理から清掃まで徹底してやってくれるのです。

もうひとつ、そこは三百六十五日、二十四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、住民が自分たちで考え、いろいろなコスト削減に関する行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。

このようなことは、一方的に「ただやれ」と言ってもできないものですが、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私は思います。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、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申し上げ、協働について理解してもらおうとしてきました。そのことが、協働のまちづくりを目指し、意識を改革する、住民参加をしていくことにつながるのです。情報を共有し、共に考え、共に行

動する参加の意識、これら双方の主體的取り組みによる協力がパートナーシップだと思ふのです。

二十世紀の右肩上がり、あるいは工業優先の時代はもう終わり、二十一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、そういう新しい時代を担うお立場の方がいらつしやると思いますが、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着られたらいいと思います。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、その意識を改革していただけませんか」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、相手と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つていただくということが大切ではないかと思つています。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、ある意味で、どのように低コストの地域経営ができるかということが問われる時が来たと思ひます。

2 札幌市の市民自治の現状

司会(宮脇) ありがとうございます。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。よろしく願いいたします。

上田文雄 札幌市長の上田です。この六月八日に二回目の選挙を戦い、やっと市長になったという経歴です。私ひとりを選ぶために国税を十一億六千万円使ったそうです。私は、十億円プレーヤーとして本当にかんばらなければならぬと思っています。

さて、もともと私は弁護士を二十五年、札幌でやっております、二十五年間、一般の市民でいたわけですが、いろいろなNPO活動だとか、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」と思ったのです。けれども、何を公約にするのかということになりますと、実は何をやったらいいのかさっぱり分からないというのが当時の状況でした。札幌に住んでいて、何か不満なことがあるかと見たときに、季節はすばらしいし、都市の機能というのはそれなりに、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えますし、私もそうでした。

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利益を享受しているだけの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、札幌市という人口百八十六万人にもなろうという大きな都市に、単なる利益の享受主体だけが百八十六万人いて、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気に気づき、私はそれこそおかしいと思いました。こう思うからには、おそらくいろいろ無駄なことも行われているのを見過ごしているのだろ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、再び選挙戦を進めたのです。

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、やはり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いうことを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つてというようなことで、精神的に強固なものもあつたのでしょう。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つていかなければならない、まちづくりをやつていかなければならないという色合いが非常に強くなってきたということだつ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よう」という意識ではなく、まずは、どうやったら国のお役人、官僚を納得させることができるかということを考えて、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する——そういう精神ですつ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、結果的にその恩恵のもとで快適な都市生活をおくることができるようになっていきます。こうした過程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ような面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と、私はやはり、理念的な市民自治の形から言えば、自分ら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。もうひとつ、これからの地方分権の形として「三位一体」というようなことが言われていますが、要するに国にお金がなく、交付税も補助金もどんどんカットされていくという状況において、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はもうあり得ないと考えなければならぬと思います。そのときには、限られた財源を本当に市民が必要なものだけに使わなくてはならないし、あるいは、優先順位を決めるのは市民しかない。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ではないか。そういう意味で、自治あるいは市民参加といったことは、今後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していき、そしてものを言っていく。議論を深め、市民合意といったものを目指して選択していく。そのようにして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。

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て、ますます自分たちのお金の使い方を考えなくてはならなくなるという意味においても、自治というものが非常に大事になり、市民参加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は、このように、市民こそが本当にものを言える、もの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えますし、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、市役所の職員は、市民が意見を言いやすい状況をつくっていくということと、市民が何か意見を言ったときに、きちんとレシーバーを持つということ、そして市民の考え方に対して理解を示すという役割、意識改革をしていかなければなりません。そこが、従来の行政のあり方と、これからの違いです。

見野さんは、役所の常識と市民の常識は違ふとおっしゃいました。私の第一回目の選挙の標語は「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前のことが当たり前前に通るようにしようではないかと言っていました。

みんな、直感的に市民と市役所の常識は違ふと思っています。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と持つというようなことが大切だと思います。見野さんが先ほど、「共に考え、共に行動する」とおっしゃっていました。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けれども、私の選挙標語は、「共に考え、共に悩み——ここがちよつと違いますが——、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。

市民参加をしていただくための様々な方法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方法を、市民会議のようなものを立ち上げて一生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

プ」というのも二日間やりました。しかし、「千人ワークショップ」については、政策がほとんど決まってしまうと、これだったら国からお金が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いう議論をしております、相当、時間的・歴史的な限界を背負いながらやらざるを得ないというところには、本当に残念なものがあります。私は、本来は、本場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、大勢の市民が何年もああいう形で行い、その上で、国に「このようにするから補助金をよこせ」という手順にならなければいけないと思います。今はそうではなく、アウトラインがほとんど決まり、「これなら国は出すよ」というような形になってから話し始めるものですから、もう、ほとんど融通が利かない状況の中で議論をしなければならぬ。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、これからの札幌市を少しずつ変えていきたいと思っています。

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（注3）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るうということも少

注3 Private Finance Initiative の略。民間の資金の活用により、公共施設の建設や維持管理、運営を行う事業手法。

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、実践を通じて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、就任五カ月目を迎えているところです。

3 市民・企業と行政との連携——全国の事例から——

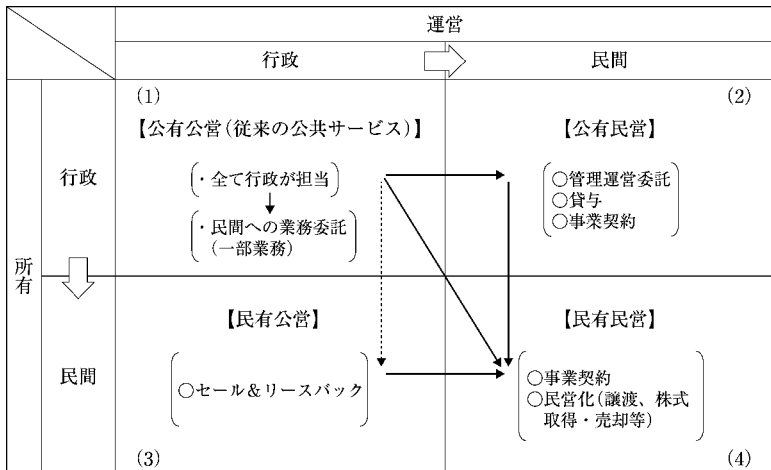
司会(宮脇) 地方自治体の首長という視点から、お二方にパートナーシップ、住民参加等についてお話をいただきました。次に、佐野さんは政策金融というお仕事をされており、その立場から、ビジネスモデル的にもお考えになられるでしょうし、もっと広い視点で、住民の方々、企業の方々とパートナーシップを組みながらの地域経営ということも考えていらつしやると思いますが。こうした点につきまして、他の地域における動向等も含めながらご紹介いただけますでしょうか。よろしくお願いいたします。

佐野修久 日本政策投資銀行の佐野でございます。私は、行政マンではございませんので、市民参加ですとか、企業やNPOの方々と連携してみずから事業を進めるといような立場ではないわけですけれども、こういうことに非常に関心を持って、全国各地の事例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を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、どのような方法があるのかというのを整理したのが図1です。これは、縦軸に施設などを所有するのが行政なのか民間なのか、横軸にそれを運営するのが行政なのか民間なのかということをおき、四つのマトリックスで整理してみました。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います。

図1の(1)は、所有も運営も行政が担う公有公営、これがこれまで通常の公共サービスを提供する際の姿だったかと思えます。では、市民も含めて民間主体とどのように連携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

図1 「所有」「運営」の組み合わせからみた民間との連携の方向



- (注) 1. 矢印は民間との連携の基本的な方向を示したもの。
 2. 管理運営委託は、地方自治法の改正により指定管理者制度へと変更されている。

部の業務のみ民間に委ねるといいうやり方もあるかと思えます。

さらに、もう少し踏み込むと、右の(2)のように、所有は行政がするけれども、一部の業務だけではなく、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いうやり方があると思います。先ほどの見野さんのお話にありました集会所もここに含まれるかと思えますが、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、というようなやり方があります。

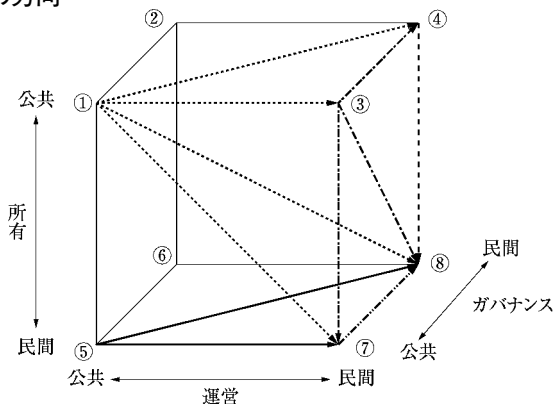
さらに、これはちよつとイレギュラーなのですが、(1)から下の(3)に進んで、施設の所有だけを民間に移して、行政が引き続き運営を

担うという方向もあります。例えば、今、行政が持っている施設を民間に売り払って、その施設を行政が民間から借りて運営していくというやり方ですが、これは闇起債ではないかという指摘もあって、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、全面的に民間の自由な運営に任せるといふやり方もあるでしょうし、PFI的に契約関係のもとで行政がきちんと関与しながら、その範囲内で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。このように、PPPには大きく四つの方向があるのではないかと思っています。

PPPを活用していく際には、今も触れましたとおり、完全に公共サービスを民間に委ね、市場原理の中で提供していただくということもあるかと思えますけれども、そうではなく、行政がきちんと関与し、必要なサービス水準を示し、チェックしながら、民間の自由度・柔軟性や創意工夫、ノウハウを活かし公共サービスの提供を担っていたということが基本になるかと思えます(図2)。その際、行政と民間主体の間で契約のような形をとって、その中で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、こういうやり方が、これからは効率性なり、市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思っております。

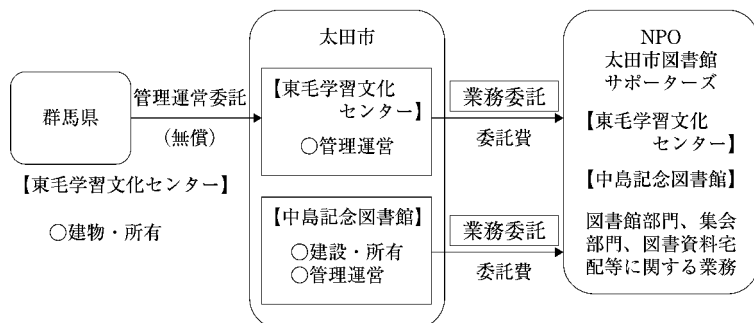
図2 「所有」「運営」「ガバナンス」の組み合わせからみた民間との連携の方向



(注) ⑤⑥の採用は僅少のため除いて記載している。

ちよつと前置きが長くなってしまいました。これから実際にPPPが活用されている幾つかの事例についてお話しさせていただければと思います。ひとつ目の事例は、群馬県の太田市という人口十四万人程度の市が、図書館における業務をNPO・市民に委ねているものです(図3)。太田市には図書館がふたつあり、ひとつは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、もうひとつは、建設、所有、管理運営すべて市が担っている市立中島記念図書館です。太田市では、このふたつの図書館の図書業務等をNPOに委託しています。施設の所有なり管理運営全般は行政がやる、すなわち先ほどの表でいう(1)にあてはまるのですけれども、その中で主に図書業務だけをNPOに委ねるといった形になっています。

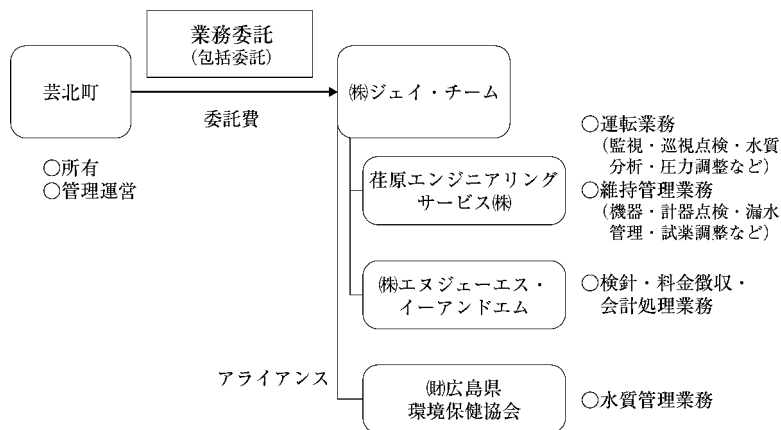
図3 PPP活用事例(1)
—群馬県太田市図書館事業—



(注) 施設名、NPO名等はPPP導入当初のもの。

NPOに委ねるまでは、市の職員は三十名くらいいたのですが、委託に伴い、十三名減っています。一方、委託されたNPOである図書館サポーターズには、五十名ほどのサポーターが登録されています。図書館には常に五十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担い、まさに協働が実現しています。それによって、たくさんの方々の方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ました。迅速なサービスをしていただけになりました。さらに、登録されているサポーター五十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おり、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のことでした。

図4 PPP活用事例(2)
—広島県芸北町簡易水道事業—



また、NPOサポーターズで実際に活動している方々には、専門の資格を持っていて、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業務に関与できるようなって、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りました。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喜ばれますから、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、協働というのはいまの形で実現するのではないかと思っています。

ふたつ目の事例は、広島県芸北町という人口三千人程度の小さい町の例です(図4)。ここでは最

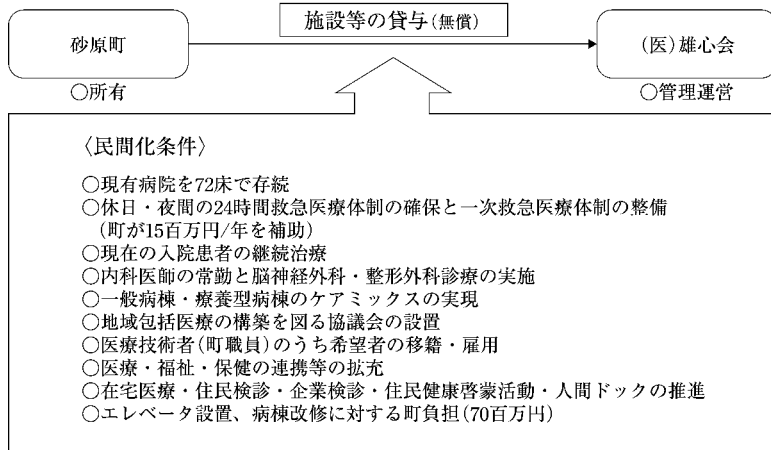
近、水道法が改正されて民間主体の参入が容易になったこともあり、これまで個別に民間に委託していた水道の検針や水質検査といった業務の多くをまとめて、包括的にジェイ・チームという民間企業に委託しています。

これまで水道に関するデータは、それぞれ、町、委託していた検針業務を行っている主体、水質を管理している主体などが、バラバラに持っていたわけですから、包括的に委託を受けた民間企業が一元的にこれらの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可能になりました。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がないか即座に点検し、事故などを未然に防止することができるようにもなっています。このように、公共サービスの安全性・安定性が、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、これは完全自由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、行政がこれらについて一定の基準を示し、それを民間に守らせるという前提に立って、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。

三つ目は、北海道函館市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(図5)。実は、この町の病院事業は実質的に三億円の赤字を出していました。この町の税収は三億円程度だったわけですから、税収の大半が病院の赤字を埋めるのに使われていたとも

図5 PPP活用事例(3)

—砂原町病院事業—

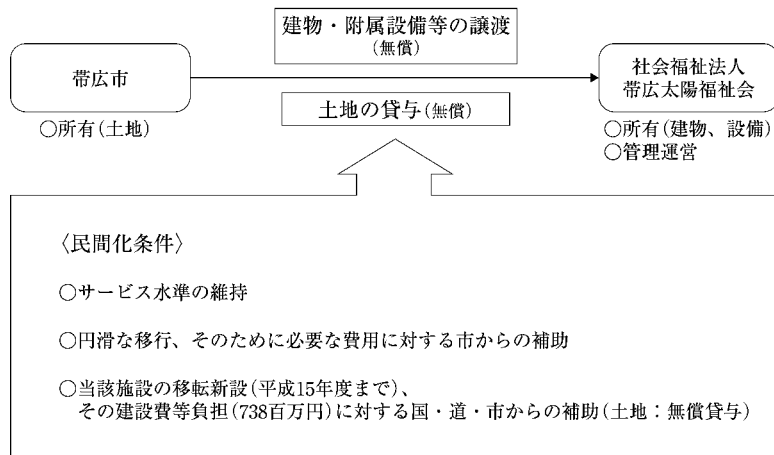


言えるわけです。町としても、これは厳しいというところで、病院から診療所に格下げしようかと検討を進めていたところ、民間から「やってもいいよ」という声がかかったのです。具体的な形態としては、病院施設は町が所有したまま民間に無償で貸し、この民間主体に自由に運営をしてもらうというものです。民間に委ねたことによって、お医者さんの数が増えたり、CTスキャンなどの医療機器が増えたり、今まで六人部屋だった病室が四〜五人部屋になったりと、医療サービスの向上が図られており、これも市民から非常に喜ばれているようです。

ただ、この民間主体との施設の貸借契約は一年間で、その後自動更新という形をとっていたものですから、民間が嫌だと思ったら、「さよう

図6 PPP活用事例(4)

—帯広市福祉施設事業—



なら」と即座に撤退することもできるわけですが、行政が医療サービスの継続を考えるのであれば、先に申しましたとおり、両者間で中長期の契約を結んで、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くと、さらに安心した公共サービスの提供が実現したのではないかなという気がします。

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きます(図6)。特に、福祉施設の場合は、帯広市が所有していた福祉施設を民間に無償で譲渡して、運営も委ねています。このやり方では、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が、民間主体を活用することで

サービス水準は大幅に向上しています。例えば今まで、入所者に夕食を提供する時間は四時半でした。運営主体が行政で公務員が従事していましたので、四時半に食べさせ、片づけて、五時には家に帰っていたわけですが、現在は、五時半とか六時に夕食が提供されるようになっていましたし、料理のメニューもよくなり、入所者へのサービスが大きく向上しています。

このように、市民の方、NPOの方、民間企業の方とうまく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ている事例も多く、こうしたことを今後は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、行政がやるべきでないものは手を離さなければならぬ一方で、公共サービスとして提供しなければならぬ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、何らかの形で行政がきちんと関与する中で、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ものも多いのではないかと思っています。

司会(宮脇) ありがとうございます。具体的な事例を紹介していただきました。

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概念ではなく、今までもたびたび言われてきたものですけれども、残念ながらそのイメージは、必ずしもよいものば

かりではないようです。その理由としては、行政側も財政の厳しさなどをきっかけに場当たり的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面もあるように思いますが、最近、自治体の中では、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をもたせるため、協働について条例化をするといった動きも出てきています。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ふ方向ではなく、今までやってきたことをどうやって撤退するか減らすかとか、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うかという、住民にとってはあまりありがたくない方向、利益が減る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言えば、忌避型の政策みたいなものが、どうしても増えていきます。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」と言うだけでは市民が納得しなくなつたところから、行政の側も市民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、新聞で読んだワークショップのことをちよつと申し上げましたが、何千人の市民の方々とワークショップをやつても、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、ちゃんともの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思います。

先ほど、「広報さつぽろ」の話をしましたが、最新号では、交通の敬老パスの問題について、四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しました。別に、上田さんがそばにいるから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らうと思います。もちろん、ひとつの政策を最後に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つて、仮にある方向について反対する人がちよつと多くても、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、首長や議会の責任は大きいと思います。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ふことが重要だと思ふのです。

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事ですけれども、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つく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べきだと思います。

4 市民の責任と議会

司会(宮脇) それでは、これから質問票にもとづいて、会場からのご質問にお答えしてまいりたいと思います。

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けれども、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 Partnership」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」といったような質問を数件いただいていますので、これについてお答えをお願いします。

山口 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つて、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が、一般の市民ということになりますと、そういう根拠がありません。行政の側はもちろん市民の声を聞きますけれども、市民といつてもいろいろな人がいるわけで、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言葉は、ひとつは理念的なものだと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ことになると、これは、今までの議会だとか、民主的な手続きとの関係で問題が出てくるだろうと思います。

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。

司会(宮脇)　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、住民参加に関する話になると、どうしても「議会との関係についてどう考えた方がいいのか」というご質問が出てきます。見野元町長は、十六年にわたっていろいろな取り組みをされてきたわけですから、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、こういうことを展開するには適切な規模かもしれないが、そういうことを札幌市で展開しようとしても、規模の観点からなかなか難しいのではないか」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、信頼関係に加えて「同じステージで議論をしていく」ということが非常に重要だと思います。今問われているのは、私の町で言うところ、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のと分かりやす

いと思いません。

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り、議員も、職員も集まった中でお話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、我々も会派別に議員に会いに行つ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を利用するならば、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、あるいは議会運営委員会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、議会には議会としての立場があり、一方で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えます。そのためには、情報の共有が必要です。

次に規模についてですが、白老町は人口二万二千人の町ですから、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、札幌市には区が十あって、人口をだいたい百八十

万とすると、区あたりの人口は十八万から二十万弱です。大体、ひとつの区が苫小牧市くらいのサイズにあたるわけでして、苫小牧市がどういう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二万人に対して百八の町内会があり、一町内会あたり約百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するとき、ハツ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議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。上田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、市長がカウンタダウンで札幌駅に来られたのです。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。自分の言葉ではつきりとご挨拶をされたのです。これには、私たち、野球界の人もみんなびつくりしまして、「いや、すばらしいな」と言っておりました。やはり、こういう姿勢が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、市長さんの思い、発言されることを、スタッフの皆さんが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。

5 大都市における市民参加の形

司会(宮脇) 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上田市長にというお話がありました。札幌市で展開するとなると、総人口でいえば百八十万、区単位にしても何十万です。こういったところでは具体的にどのようなようにしてパートナーシップが展開されるのでしょうか。また、それと非常に密接な関係で、「札幌市内に多数存在している町内会の役割、機能について、どのように位置づけているのですか」というご質問もいただいています。この二

点について、上田市長にお答えをお願いいたします。

上田 札幌の人口はこの十二月一日（二〇〇三年）の段階で、一八六万人になり、どんどん増えています。以前は毎年三万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、毎年一万二千から三千人ずつ増えているようです。二〇〇七年ないしは、二〇一〇年くらいまで増えていき、あとは減っていくそうであります。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十区ありますから、二十万都市が十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、札幌には各区に市役所が組織している連絡所というものがあり、全市で八十七カ所あります。札幌市には中学校がほしい九十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一カ所くらいずつ連絡所があるということになります。したがいまして、約二万五千から三万人くらいのまちを、その連絡所という組織が管轄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ということもあります。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活動もあるはずです。そこで、連絡所には、町内会に結集することだけでなく、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、もつ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て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、実現しようとして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、十区の区長さんにもつと権限を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つくり、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いとか、予算をどうやって要求していいと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すので、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つくることによって、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。

司会(宮脇) ありがとうございます。上田市長、もう一点、これは見野元町長にもおうかがいしたのですが、そのような仕組みにしていったと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能だということふうに考えておりますが、議員さんは、もつ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けれども、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、本当に地域にとつ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ひます。

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。予算案を議会に通り、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、政策として提案する内容が市民の税金を使って実現するのにふさわしいものであるかどうかをチェックする関係になるだろうと思っております。

6 サポーターへの報酬の位置づけ

司会(宮脇) それでは、次は、具体的な事例に関するご質問ですけれど、これは佐野さんにおう

かが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
用事例ですけれども、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。
「太田市の図書館にサポーターの方々に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。これについて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るモチベーションを保てるであろうかという問題。また、
逆に、単に低賃金であるという雇用の面だけではなく、そのことで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るのではないだろうか。したがって必
ずしも、うまくいっている面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 給与面につきましては、市とNPO間できちんと調整されたようですが、NPOサポーター
の方々がいただく水準は極めて低く、市の職員とは大きな格差があるというのは事実です。それ
に伴って、定着率が低くなるという問題が出てくる可能性もあるとは思いますが。

ただ、ひとつ言えることは、このサポーターの方々には必ずしも、お金だけを目的にやっている
人たち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、公共サービスに参加していただき、自己実現につなげていっていただけるのであれば、彼ら、彼女たち自身も非常にやる気を持って継続していく、質の向上にも熱心に取り組んでいくということが可能だと思います。その一方で、あまりにも低い給与水準ですと、この公共サービスを持続的に提供していただけるのかという問題が出てくることも事実で、太田市では、その水準引き上げも含めて検討しなくてはならないという意識を持っているようです。

司会(宮脇) 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うと、それではパートナーシップの意味がなくなってしまう。賃金と受け取っている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けれども、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は、どのように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、余裕があつて、自分の能力を生かしたいという人に、そういった活動に参加してもらおうという発想でいかないと、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つてしまいます。しかし、太田市で司書の資格を持つ人がたくさん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。

司会(宮脇) 今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うかがいします。「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ところの中では、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。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」という具体的な質問です。もし可能であればお答えください。

上田 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私も思います。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、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を、当然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。

7 PPP実現に向けたシステムづくり

司会(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、次の二点に絞ってうかがいたいと思います。

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いうことについては、研究したり先進地に行ったりということが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、もうひとつ、これはご質問もいただいているのですけれども、ちょうど上田市長に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、この二点についてお聞きしたいと思います。

まず、第一点目の、実現に向けたシステム、仕組みの問題では、山口先生に、先ほどの条例化の問題について、ふたつの視点からご質問が出ております。「条例化は必要」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」という懸念を示される方もありますが、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、ある種の制度をつくることによって、「参加してきますよ」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、先ほど自治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、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す。参加には、多様な方法、形態があり得るわけですから、全部を制度化するということは所詮、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、市長の側の説明責任を果たすための手続きや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。

司会(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、行政が存在し得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」というご質問です。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問題のひとつだと思いますが、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せんけれども、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。行政ニーズというのは、あくまで、公共的な課題だと言いつ換えることができます。議会あるいは市民の様々な議論の中で、こういうことは市の政策として特定の人や特定の地域、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、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、解決の主体として多様な形があり得ると思います。

司会 それでは、少し具体的な実現の手法に入りたいのですけれども、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つたと思うのですけれども、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ん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をしつかりとフラッグ（旗印）に掲げ、そうした議論の場にみんなが行く回数を増や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十六年間やってみて、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。今回、地方自治法が改正になり、「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おりますが、そういう方向性でやっていくことが大切だと思います。

なぜ大切かと言いますと、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っています。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、「白老町のまちづくり推進条例」をつくってあります。そういうフラッグを掲げながらやっていくならば、多くの皆さんの同意をいただけると思います。

司会 次に佐野さんにおうかがいしたいのですけれども、現実にパートナーシップや官民連携のようなことをやっていこうとすると、実際に地域で行政が行っていることから何をきちん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、まずは、

これについておうかが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、どうしても具体的なものが必要になると思うのですけれども、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、これまで議論がありましたとおり、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、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というPPPの活用が必要になってくると思います。ただ、その掛け声、理念はいいのですが、おそらく、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、会場に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ただけで、市政全体への広がりが出ない、さらには、抵抗勢力の上司につぶされるということもあると思います。そうならないためには、きちんとした検討・チェックをする「仕組み」が必要なのではないかと思えます。

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ではないか、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、それをすべ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(担当課・事務主管課)が今やっている事業すべてについて棚おろ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、例えば、引き続き行政がやらなければならないということになったのであれば、「その理由はこうです。それでいいですか」ということを必ず市民に問うのです。このような仕組みを作っていないと、結局、絵に描いた餅に終わってしまうのではないかと思えます。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、こうした取り組みをお願いしたいと思います。

実際に活用を検討すべき事業ということですけれども、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事になっていきますので、仮に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えます。民間に委ねたほうがサービス水準が上がるのではないのか、財政負担が軽減するのではないのか、あるいは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が、そういうことも含め

てどのような形態をとることが最も効率的で効果的なのか、についてきちんとチェック・検討を行い、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えます。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、行政が契約等に基づいてきちんと関与し、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ことが必要ではないかと思えます。

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えます。先ほど私がお話しした事例は、行政と市民・NPOとのパートナーシップ、あるいは行政と企業とのパートナーシップと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という三者のパートナーシップという形も可能なのではないかと思えます。こういう事例はおそらく今まで一度もなく、全国で初めての事業になるのではないかと思えます。ですから、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、企業なりの方々と行政が連携する非常にいいモデルになり得るのではないかと思えます。

8 札幌市の今後の取り組み

司会(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つたわけですが、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ということ、それから、もうひとつ、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、お聞かせいただければと思います。

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をしますと、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ということで、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、つまり二十五%以上出資しているものが四十団体くらいです。

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が自分たちの責任なのかあまりはつ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な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いうこと、今、検討を開始しているのが現状です。

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非常に大事だと思えます。

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、どういうふうな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、ジェイ・オール北海道、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ものです。

そこだけかと思えますと、今度は白石区でジェイ・オール白石駅を新しく造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關心を持ち、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と一緒にやっている方々もあります。この間、私は、タウントークでそこに行きました。そこで、皆さんのお話を聞きましたら、ジェイ・アール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」と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思います。こうい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、公共施設の管理運営について民間団体に公開し、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えます。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。

司会（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す。



上田 文雄（うへだ・ふみお）

一九四八年、十勝管内幕別町生まれ。中央大学法学部を卒業し、七八年弁護士登録。九四年から九五年まで札幌弁護士会副会長をつとめた後、同会の消費者保護委員会・子供の権利委員会・公害対策環境保全委員会の委員長、日本弁護士連合会人権擁護委員会副委員長を歴任する等、多領域で活躍する。九九年北海道NPOサポートセンター理事長。二〇〇三年札幌市長選では、政令指定都市では初めての再選挙を経て当選。「幅広い市民参加と徹底した対話による街づくり」をモットーに、第一期をつとめる。



見野 全（けんの・あきら）

一九四〇年、北見市生まれ。近畿大学法学部を卒業し、六三年大昭和製紙株式会社に入社。同社総務課長等を経て八六年十一月に退社し、翌年四月の白老町長戦に出馬して初当選を果たす。以後、二〇〇三年四月の勇退まで四期十六年をつとめた。在職中は町民と共に考え、共に汗を流す「協働のまちづくり」を推進、バイタリテイあふれる発想とリーダーシップの評価は高く、〇二年には北海道町村会副会長に就任するなど公職も数多く歴任した。現在、NPO法人北海道野球協議会理事長。



佐野 修久（さの・のぶひさ）

一九六二年、旭川市生まれ。北海道大学法学部を卒業し、八五年北海道東北開発公庫（現 日本政策投資銀行）に入庫。自治省（現 総務省）財政局出向等を経て、二〇〇一年四月より北海道支店地域支援担当参事役、〇三年四月より同支店企画調査課長。北海道PPP研究会代表世話人のほか、北海道大学環境資源バイオサイエンス研究棟改修PFI事業審査委員会副委員長、道立噴火湾パノラマパークPFI事業者選考委員会など公職多数。また、『PPPではじめる実践「地域再生」』、『公民パートナーシップ（PPP）の展開』などの著書がある。



山口 二郎 (やまぐち・じろう)

一九五八年、岡山県生まれ。東京大学法学部を卒業し、東京大学助手を経て、八四年北海道大学法学部助教授。現在、北海道大学大学院法学研究科教授として、政治改革・行政改革に関する制度論的検討、グローバリゼーションに起因するガバナンスの変容に関する研究等に従事している。二〇〇〇年四月より〇四年三月までは同研究科附属高等法政教育研究センター長を務めた。著書に『大蔵官僚支配の終焉』、『一党支配体制の崩壊』、『日本政治再生の条件』、『グローバル化時代の地方ガバナンス』(共著)、『戦後政治の崩壊』(いずれも岩波書店)等。

へ
コ
ー
デ
ィ
ネ
ー
タ
ー
へ

宮脇 淳 (みやわき・あつし) 北海道大学大学院法学研究科・高等法政教育研究センター教授

刊行の言葉

日本社会を覆う改革の潮流の中で、大学も知の孤島から社会に開かれた知の拠点になるべきことは言うまでもありません。北海道大学大学院法学研究科附属高等教育研究センターも、二〇〇〇年四月の発足以来、社会科学の最先端の研究成果や各界の知的リーダーの叢智を社会にフィードバックすることを目指してきました。

二十一世紀に入り、日本は政治、教育、経済などあらゆる分野で混沌の度を深めています。改革という言葉は政治家の口からもマスメディアにも頻繁に語られています。何が改められるべき課題であり、どのような道筋をたどって改革を進めるべきかという基本的な部分で、議論が十分深められているとは言えません。

改革とは一握りのリーダーによって可能になるものではありません。広範な市民が同時代に存在する政策的課題を認識し、その解決に向けた基本的な理念を共有してこそ、時代は動いていくことができます。市民による同時代に対する認識を深めるための手がかりとして、ここにセンターブックレットを刊行します。

当センターは今まで、国政や地方政治の前線で活躍するリーダー、同時代の日本や世界を鋭く分析する作品を発表した研究者など、様々な方々をお招きし、知的触発の場を設けてきました。それらは、日ごろマスメディアでは伝えられないような生きた現実に関する体験的分析であったり、社会科学の研究の醍醐味を伝えてくれるものであったりします。こうしたゲストのお話が一度限りで消えてしまうのはもったいないことで、そうしたシンポジウムの記録を広く地域社会と共有するために、このブックレットは作られました。

今の日本では、効率優先、実利志向に基づく改革の中で、大学における社会科学の研究の意義が見失われかねないという現実があります。しかし、私たちが真に主権者として、社会の担い手として、自分たちの生きる国や地域社会のあり方を作り変えるためには、一見迅速であり、無益に見えても、政治や社会の課題について考え、議論するという作業を蓄積することが土台になるはずです。このブックレットを通して、大学のそのような活動について理解していただき、議論の広場に参加していただければ、幸いです。

二〇〇二年十一月三〇日

ACADEMIA JURIS BOOKLET 2004 No. 15

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 ——

2005年2月20日 発行

著者——上田 文雄／見野 全
佐野 修久／山口 二郎

編者——北海道大学大学院法学研究科
附属 高等法政教育研究センター

発行者——長谷川 晃

装 幀——山本 健二

編集協力——(株)北海道新聞情報研究所

印刷・製本——(株)アイワード

Printed in Japan

ISBN 4-902066-14-9 C 0031

©北海道大学大学院法学研究科附属高等法政教育研究センター