

基調講演 3

「自律自治体の形成を求めて」

西寺雅也 氏

講演者プロフィール

<略歴>

1944年 大阪府生まれ
1968年 名古屋大学理学部卒業
1968年 多治見市で学習塾を開く
1971年 多治見市議就任（5期20年）
1995年 多治見市長就任（3期12年）
2007年 名古屋学院大学客員教授（行政学、政策過程論）
2009年 山梨学院大学法学部政治行政学科教授

<著書>

「多治見市の総合計画に基づく政策実行」（公人の友社、2004年）
「自律自治体の形成 すべては財政危機との闘いからはじまった」（公人の友社他、2008年）／他



1. 時代状況は明らかに「拡大から縮小」の時代へ

地方自治体の「自立」経営の在り方がテーマとなっているが、私が考えているのは「自律」経営である。多治見市の市長就任にあたって、「自律」経営を目指して12年間取り組んできた。地方公共団体財政健全化法が施行されたが、こうした法律が必要であること自体が、各自治体の自律性の欠如を示している。これはもちろん、行政、議会、市民にも責任があるのだが。

市長に就任した時は、バブル経済期のモラルハザードの結果、財政が非常に悪化していたため、財政の健全化が目下の課題であり、これに対する取り組みから改革を開始した。ピンチをいかにチャンスにするかが、市長としての出発点であった。就任の翌年には、財政緊急事態宣言を発動しなければならないほど財政が悪化した。そのときから、財政健全化に向け数値目標を設定し、取り組んできた。5年後にはこの目標をクリアし、新たな目標を設定した。また目標の名称を財政改革指針と変更し、指標も増やしてさらなる財政の健全化に向けて取り組んできた。

しかし、新たな問題が明らかになってきた。すでに述べたような最初の財政悪化については自治経営の非効率が原因であったが、2000年代に入ってから、その後起こるだろう財政危機は構造的なものであると考えられるようになった。多治見市は、財政が豊かである名古屋市と隣接しているが、財政の状況は大きく異なり、とても厳しい状況である。一時は名古屋市のベッドタウンとして開発されたが、バブル崩壊によって開発が中断されてしまった。そうすると、将来的に人口が減少していくことが予想される。深刻な住宅地問題にも直面するであろう。住宅地問題とは、住宅団地の住人の年齢層があがっていき、地域全体の持続可能性を失ってしまうことである。また、今後さらに財政が縮小していくであろう。こうした将来に対する危機意識をもったうえで、第2期の財政問題に対し、数値目標を設定し取り組んできている。

私が市長を退任した後でも、財政危機への対策が継続的に行われるように、条例化することを決定してから退任した。その後、健全な財政に関する条例が制定された。この条例の制定は困難もあったが、市職員の努力、議会の支援によって円滑に実現することができた。条例の趣旨は、数値目標を用いて財政の健全化を維持していこうといったものである。

【注】

¹ http://www.soumu.go.jp/menu_seisaku/hakusyo/index.html

財政が縮小しているといったが、地方財政白書¹をみて非常に驚いた。すべての地方自治体（含む都道府県）の歳入総額が、毎年度減少している。平成9年度の歳入は99兆8,000億円であったが、平成19年度には91兆1,000億円にまで減少しており、8.7%の減少である。制度変更等で上下するというよりは、一貫して減少しつづけている。地方財政そのものが縮小する状況に陥っているということをしっかりと見据えて、地方自治体は対応していかなければいけない。自らの自律性を確保していかなければならない。

今まで述べたように、12年間市長を務め、次の3つを実現し、多治見市の自律経営のためのひとつの基盤ができたと総括している。

- ①財政の健全化に向け、数値目標を設定して取り組んだ。
- ②政策全体を総合計画によってコントロールする仕組みを整備した。
- ③市政基本条例（通称自治基本条例）を策定し、市政運営に関する基本原則について知事と約束事として合意した。

2. 政策をめぐる論議が不可欠

財政が縮小していくという現状を考慮すると、従来から実施している事務事業をどのようにしていくかが問題となっている。そこで、話題となっている事務事業仕分け作業、スクラップが必要となる。こうした政策選択の重要性については、政権交代の状況を見ても明らかである。また、首長選挙においても、マニフェストでこういった政策選択をするかを市民に示すことは当たり前のこととなっている。

政策選択にあたっては、政策を減らすことが求められるが、これはなかなか難しい。他方で、新しい時代に対応して、新しい政策を実施することも必要である。

3. 市民・議会・行政間の合意形成をどうするのか

行政は、政策選択について市民や議会との合意形成をいかに図るかということが課題となる。

議会との合意形成については、自治基本条例を策定している自治体が増えているが、自治法の96条の2項を用いて、総合計画基本構想だけでなく、基本計画についても議決事件にする自治体が増えている。基本計画から行政案に対して、議会が修正できることによって、合意形成をなんとか図ることができる。

市民との合意形成については、市民参加を徹底すること、参加方法を多様化すること、参加を保証することが必要である。いずれにしろ、市民の参加が必要である。

4. 市民と議会・行政の関係は緊張を孕んでいる（市民の議会・行政に対する不振感は強い）

合意形成は難しく、市民、議会、行政の関係が良好な自治体はあまりない。お互いのあいだに信頼関係をどのようにつくるかが課題となる。少なくとも行政が市民との信頼関係を本気で築こうとしていることが市民に見えないとなかなか合意形成できない。政策選択をめぐる、首長が辞めてしまう、不信任に問われてしまうといった問題が生じる。

自治基本条例によって、運営の基本理念、市民、議会、行政の三者の関係をどのようにしていくかを明示することが重要である。三者の信頼関係をつくるためのツールとして重要である。その中には、オンブズ・パーソン等の諸原則を個別条例化することも重要である。それに基づいて、民主主義的な市政運営をどのように行うかが問われる。

多治見市は議会基本条例を策定中である。議会基本条例を定めて、議会はこういった形で市民との信頼関係を築いていくのかを決めなければならない。そういう時代になっている。

市民、議会、行政間の合意形成だけでなく、行政の中で横断的に合意形成ができないといった問題もある。いわゆる縦割組織の問題である。ある他市の職員から、企画課が事務事業を廃止する計画を策定し、事業課にその指令がきたが、当該事務事業と利害関係のある市民との調整は誰が担うのか問われたことがある。企画課が計画を策定した際に、横断的に合意形成ができていないのか、もともと反対であった人も含め、全職員の意思として現場が取り組んでいるのかといった問題がある。

政策会議（庁議）は、徹底的に議論するための場であると考えており、そこで議論され決定されたことは、全職員で実行することを目指してきた。多くの地方自治体はこうしたことができていない。庁議が、ただの御前会議になったり、ただの説明会や報告会になってしまっている。こうした状況で、一人ひとりの職員では事務事業の廃止を実施することはできない。全庁的にいかにバックアップしていくかが重要である。

5. その他

こうした問題に対して、先に述べた3つの取り組みを行ってきたが、これらに加えもうひとつ多治見市が取り組んできたことがある。これについては偶然にも三菱UFJリサーチ&コンサルティングと共同で取り組んだ。

2003年の選挙の際のキャッチフレーズは、「持続可能な地域社会の在り方を考えよう」であった。地域社会の持続可能性を脅かすような、人口減少、住宅団地等のさまざまな問題について予測するといった勉強会を続けてきた。すると、他の地域でも同様の問題が生じていることがわかった。参加している地方自治体職員が自分たちの地域でも同様の問題が起これると気づき、積極的に取り組んでいるところも出てきている。

すぐに処方箋がでてくるわけではないが、長いスパンで取り組む事業、やってみただけで結果がでていない事業等の取り組みを進める。自分たちの地域の問題を発見して、できるだけ取り組むこととしている。住民ときちんと取り組むことが重要である。この点だけ付け加えて、終わりとする。