

鯖江市民主役条例及び提案型市民主役事業化制度の 意義と今後の課題

メタデータ	言語: Japanese 出版者: 公開日: 2011-09-21 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 井上, 武史 メールアドレス: 所属:
URL	https://fpu.repo.nii.ac.jp/records/114

[研究論文]

鯖江市民主役条例および提案型市民主役事業化制度の 意義と今後の課題

井 上 武 史

はじめに

「自分たちのまちは自分たちでつくる」というスローガンを聞くことが多くなった。しかし、そのための具体的な取組みが注目されることは少ない。その意味では、スローガンのままに終わっている面もある。

こうした中、福井県鯖江市では「市民主役」という新たなキーワードを掲げ、「自分たちのまちは自分たちでつくる」ための取組みを現実に始めている。本稿では、市民主役を推進するために鯖江市が制定した市民主役条例と、その一環である提案型市民主役事業化制度を取り上げ、これらの意義と今後の課題について論じる。具体的な取組みである後者に重点を置くが、これは2010（平成22）年末に始められたばかりの制度であり、地方自治の現代的潮流に沿っていると同時に鯖江市独自の取組みでもある。筆者は本制度の運用に参画する機会を得られたので、制度の意義と課題を踏まえて具体的な提案も述べ、今後の展開を期待したい。

本稿の構成は次の通りである。第1章では鯖江市における市民主役条例および提案型市民主役事業化制度の制定経緯と現在までの経過、そして制度の概要を述べる。

続く第2章では、鯖江市民主役条例および提案型市民主役事業化制度の意義を中心に、地方自治の現代的潮流を踏まえて論じる。国では民主党への政権交代を受けて「地域主権」や「新しい公共」といった概念が議論され、さらに地方自治体でも地方自治基本条例や議会基本条例など、新たな取組みが生まれている。地方自治を団体自治と住民自治の側面に分けるとすれば、近年は団体自治の充実に加え住民自治にもようやく目が向けられるようになったと言える。鯖江市民主役条例も住民自治の側面に焦点を当てたものであり、こうした動向に共通する側面がある。同時に提案型市民主役事業化制度は他の自治体に類例の少ない先駆的な取組みであり、新たな住民自治の分野を開拓する可能性がある。したがって、その意義は鯖江市における住民自治の推進のみならず、全国の自治体に波及する可能性を持っていると言えるだろう。

第3章では、提案型市民主役事業化制度の課題について論じる。これは大きな可能性を持つ取組みだけに、初めての経験から多様な課題が具体的に明らかになった。これを克服してこそ、

受付日 2011. 4. 28

受理日 2011. 6. 29

所 属 福井県立大学地域経済研究所

鯖江市の新しい地方自治が結実するであろう。課題は大きく分けて提案型市民役事業化制度に内在するものと、行政評価など他の行政システムとの関係におけるものである。ここでは3つの課題を挙げるとともに、これを克服するための具体的な提案もあわせて述べる。

1. 鯖江市民役条例と提案型市民役事業化制度の経緯および概要

1-1. 鯖江市民役条例の特徴—制定経緯と概要、運用形態

鯖江市民役条例は2010（平成22）年4月に施行された、新しい条例である。条例制定に至る経緯と条例の内容、その運用形態は、いずれも大きな特徴をもつ。

第1に、条例の制定経緯である。大半の条例は行政機構における事業担当部署と条例担当部署との協働によって原案が作成され、首長が条例案を議会に提出する。もちろん議員が提出する場合や、有権者の一定数の署名による直接請求を経て提案される条例もあるが、それらの割合は少ない。これに対して、鯖江市民役条例は首長が提案した議案であるものの、条例案の策定は市民主導で進められた。ここに大きな特徴がある。

鯖江市では2009（平成21）年11月に「鯖江市民役条例策定委員会」を立ち上げ、条例案の作成に主体的に関与した。委員は16名で構成され、そのうち公募委員は4名である。委員会では全体会のほかに3つの部会（ふるさと産業部会、地域自治部会、市民参画（総務）部会）に分かれて、ワークショップ形式で議論が進められた。

各部会では担当分野を中心として、条例案とともに具体的な施策例も検討され、その結果が全体会で報告された。そして各部会の条文案を総合して3種類の市民役条例案が提起され、協議のうえで最終提案がとりまとめられている。これをパブリックコメントに付し、2010年2月3日に市民役条例案が市長へ提出された。議会へ提出された条例案は委員会が市長へ提出したものに漢字表記等の修正が加えられただけなので、本条例は全面的に市民主体で作成した、と言っても差し支えない。このように、制定経緯において市民が条文の作成に主体的に関与した点が、鯖江市民役条例の第1の特徴である。

第2に、条例の内容である。鯖江市民役条例は全12条からなっており、第1条が条例の目的、第2条は基本理念である。これに続いて、第3条以降は市民役を推進する分野ごとに、その取り組み内容と役割分担が規定されている。表1はこれらの関係を整理したものであるが、役割分担のなかで最も多いのが「わたしたち」である。これは市民と市（行政）の協働によることを意味する。そして「市民」および「市」は、それぞれの主体が主に担うものである。

表1 鯖江市民主役条例の構成と分野、役割分担

②基本理念	市民参画	ふるさと産業	地域自治
わたしたちは、まちづくりの主役は市民であるという思いを共有し、責任と自覚を持って積極的にまちづくりを進めます。	⑧(ボランティア、市民活動) 市民は、まちづくりの主役として光り輝きながら、さまざまな地域課題に対応するボランティアや市民活動に積極的に参加するよう努めます。	⑤(ふるさと産業) わたしたちは、地元で作られた農林商工業の産品を、業種や産業を越えて鯖江ブランドとして磨き上げ、競争力と発進力のあるふるさと産業をつくり出し、活性化するよう努めます。 ⑥(地産地消) わたしたちは、魅力あるふるさとの産品を率先して流通を図り、利活用することで、産業全体の地産地消を進め、ふるさと産業の活性化やまちの魅力を生み出す運動に取り組むよう努めます。	
	⑩(市民と行政の情報共有) 市は、積極的な情報公開や情報提供の運用を進めるとともに、パブリックコメント、審議会、タウンミーティング、ワークショップ等を通じ、市民との間で情報の共有化、活用を図るよう努めます。		
わたしたちは、まちづくりの基本は人づくりであることを踏まえ、それぞれの経験と知識をいかし、ともに学び、教え合います。		③(ふるさと学習) わたしたちは、ふるさとを愛する心を育むとともに、先人から受け継いだ郷土の歴史、伝統、文化、産業、自然、環境等を、自ら進んで学ぶふるさと学習を進めることにより、家庭、地域、学校が連携しながら、子どもも大人も一緒に人づくりに努めます。 ④(鯖江ブランド創造) わたしたちは、ふるさと学習で学んだ成果を基に、これらをふるさとの宝として更に磨きをかけることにより、自信と誇りの持てる鯖江ブランドをつくり出し、鯖江らしさを全国に発信するとともに、市民主役のまちづくりにいかすよう努めます。	⑧(ボランティア、市民活動) 市民は、市民主役のまちづくりの基盤である地域の個性をいかすとともに、世代、性別等を越えたさまざまな立場の人々が助け合い支え合いながら、継続して活動していくことのできる自主自立の地域づくりに努めます。
	⑪(市民参画) わたしたちは、市民自らが誇りややりがいを持って、市政や地域経営に直接携わることができるような仕組みづくりを進めることで、まちづくりの計画からその実施、評価までの各段階に応じ、継続した市民参画を実現するよう努めます。 ⑫(条例の自己点検、見直し) わたしたちは、市民の意識や社会の変化に応じて、自主的にこの条例の自己点検や見直しを行うよう努めます。	⑨情報の集約、発信 わたしたちは、市民主役のまちづくり施策を効果的に進めるため、ふるさと産業、地域づくり、ボランティア、市民活動等それぞれの分野で情報を集約し、広く発信していくための仕組みづくりや拠点づくりに努めます。	

(注) ○のついた番号は鯖江市民主役条例の条番号をさす。

表1は基本理念と推進分野¹で分類しているが、いずれの分野でも「わたしたち」すなわち市民と市の協働による取組みが多い²。条例には具体的な施策や行動は明示されていないが、部会の報告には具体例も含まれていることから、本条例は「自分たちのまちは自分たちでつくる」ことをスローガンとして宣言しただけでなく、具体的な行動も想定しながら条例の内容が定められたと考えられる。条例の内容と、その背後にある姿勢に特徴があると言える。

第3の特徴は、市民主役条例の運用形態である。2010年4月に条例が施行されてから3ヶ月後の7月7日、市民団体として「鯖江市民主役条例推進委員会」が設置された。その発足に際

して、「鯖江市民主役条例の推進に関する協定（七夕協定）」が委員会と鯖江市との間で締結されている。協定には鯖江市民主役条例の推進における推進委員会と市との間の関係や相互協力の内容が定められている。すなわち、表2のとおり協定の目的と4つの基本原則があり、それに加えて条例推進委員会および市の役割と責務を、それぞれ7項目定めている。市民主役条例の運用に際しては市民主役条例推進委員会を中心に、市と市民の間に立って条例の推進に大きな役割を果たすことになる。この点が大きな特徴である。

表2 鯖江市民主役条例の推進に関する協定（七夕協定）の内容

協定に関する原則	条例推進委員会の役割と責務	市の役割と責務
①対等な立場にたって議論や意見交換を行う	①市民の意見や要望を幅広く集め条例の推進に反映させる	①条例推進委員会が活動に必要な情報を提供する
②それぞれの自主性を尊重する	②自治会・産業界・市民団体などの連携を図り、条例の具現化に向け自ら積極的に参加し、行動する	②条例推進委員会が活動に必要な場所を提供する
③相互に連携・情報交換を密にし、互いに協力する	③条例を市民に幅広く理解してもらるように努める	③条例推進委員会から提案された内容を市の施策または計画に反映させるよう努める
④確かな目的をもって互いに協力する	④市民主役のまちづくりに関して市に提案を行う	④条例推進委員会の運営上必要な経費を予算の範囲内で負担する
	⑤情報を公開する	⑤市職員の条例推進委員会への積極的な参加を促進する
	⑥プライバシーを守る	⑥条例推進委員会への専門家の派遣や調査活動などの支援を行う
	⑦行政と十分な情報交換を行い、担当課との連絡および意見調整を行う	⑦条例推進委員会から要望があった場合、担当課との連絡および意見調整を行う

鯖江市民主役条例推進委員会は25名の委員で構成され、全体会のほかに3つの部会に分かれている。部会の名称は策定委員会と似ており、「市民参画部会」「地域自治部会」「さばえブランド部会」となっている。2011（平成23年）2月末時点で全体会・役員会を延べ12回、市民参画部会を延べ7回、地域自治部会を延べ4回、さばえブランド部会を延べ8回実施している。発足から半年あまりで延べ31回の会議・行事等を行っており、きわめて頻度の高い活動をしていることが伺える。

以上、鯖江市民主役条例の特徴として制定経緯と概要、運用形態が挙げられる。

1-2. 提案型市民主役事業化制度の経緯と概要

鯖江市民主役条例の一環として、提案型市民主役事業化制度が始められている。これは2010年10月21日に、市民主役条例推進委員会から鯖江市長に対して第一次提案として提出されたものである。提案に掲げられた名称は「市民主役事業創出のための市民提案制度」で、その目的は「市が行っている各種事業について、可能なものについて市民が実施することにより、市民の市政への主体的な参画の実現と市民主役意識醸成を図る」ことにある。

また、市民主役事業となるものは「鯖江市における公共的な事業のうち、市民活動団体、地域のコミュニティ組織、事業所等が、自らの知恵と経験を生かし自立して実施することが可能な事業」で、以下の要件をみたすものとされている。

①市民が誇りややりがい、そして楽しみを持って参画できる事業で、住民サービスや費用対効果の向上、事業の広がり等が期待できるものであること。

②行政が行なってきた既存事業を、そのまま担い手を変えて実施する「下請け事業」にならないこと。

③事業を実施することが人づくりと市民同士の連携の強化（ネットワークの強化）につながり、「市民の自立」につながる事業であること。

そこで、市では11月18日から「提案型市民主役事業化制度～市民主役のまちづくりにむけて～」として、事業の提案募集を開始した。募集要項では、鯖江市が行っている公共的な事業の中から、市民活動団体、地域のまちづくり組織、事業者等を対象に、公共的な事業を委託・民営化する提案を募り、市民主役事業の創出を図ることを制度の趣旨としている。これによって「公共サービスの更なる充実とスリムで効率的な市役所を実現することで、市民の市政への主体的な参画の実現と市民主役意識の醸成を図ることを目指す」のである。

すなわち、提案型市民主役事業化制度は市が実施してきた事業に対して市民等からの提案を受けて改善を図るだけでなく、実施主体も市民等に積極的に移管し、事業の計画から実施に至るまで市民主役を貫徹しようとする制度である。

なお、平成23年度事業からの提案募集に際し、鯖江市民主役条例推進委員会では対象事業を絞って募集することを付記しており、市がこれを受ける形で始まった。すべての事業を対象としなかったのは次の事情によると考えられる。

第1の事情は、時間的制約である。提案を受けるのは既存の事務事業の改善であり、この制度を実施するためには従来の予算計上の方法を変更する必要がある。市民主役で事業を行う場合には、提案の内容にかかわらず事業全体が市の直接執行から市民団体等への委託事業に変更されるからである。市民主役事業として実施する事業は1年間を通して委託事業となるため、当初予算の段階で委託料として計上しなければならない。ところが、当初予算の編成作業は通常、前年の12月頃から本格化するため、提案を募集する11月の段階では事業の検討に時間的余裕がなかったのである。

第2の事情は、予測の難しさである。今回が初めての試みであることから、どのような事業に対してどのような提案が行われるのか、従来の事業主体である市が予測できなかったと考えられる³。

以上の点から、「比較的取り掛かりやすい事業に絞ることで市民が提案をしやすい状況をつくる⁴」ことが重視され、平成23年度事業で提案募集の対象となったのは、講座、啓発、PRを

主たる目的としたイベントとなった。また2012（平成24）年度には全事業の中から市民主役で行うべきものを選別し公募する形になるよう、今回の提案募集は「第一次公募⁵」と位置づけられている。

第一次公募で募集対象となった事業の数は65である⁶。事業の予算額は平成22年度計上ベースで合計70,561千円と、一般会計予算額（約225億5,500万円）の0.3%を占めている。また、募集事業を実施するための従事職員数が参考数値として示されており、正規職員で合計20.56人、臨時・嘱託職員が合計3.87人となっている。鯖江市が公表している「鯖江市の給与・定員管理等について」によると、普通会計の職員数は361人、1人当り職員給与費が6,289千円であるから、従事職員の人件費を事業費に含めると2億円近くの事業費ということなり、一般会計予算額の1%弱を占めることになる。

表3は第一次公募分の主要事業である。全体的な傾向として、分野別では防災や健康増進、福祉、環境、教育などが多くなっている。また所管部署別では、これらの分野の担当部署に加え市民主役条例を推進する市民協働課も目立つ。市民生活に直結する分野であることや、講座、啓発、PRを主たる目的としたイベントに絞ったこと、また市民主役条例の趣旨から、このような結果になったと考えられる。

表3 提案型市民主役事業の主な第一次公募事業

事業名称	概要	H22年度 予算額	正規 職員数
防 災 事 業	鯖江市地域防災計画に基づき、洪水、土砂災害、地震などの自然災害への対策および危機管理体制の確立など防災基盤を強化するとともに、防災に対する市民の意識を高め、地域と一体となった防災対策や危機管理対策を実施しており、市内全域または地区レベルの自助・共助に関わる防災啓発事業を実施する。	7,375	0.35
健康寿命いきいきサロン事業	町内公民館等で自主運営型のサロンを開催し、介護予防（低栄養予防・認知症・転倒予防）に関する普及啓発を实践する。また、ボランティア人材バンク等を活用した講師の紹介およびサロン運営巡回指導助言者の派遣を行う。	6,109	0.1
交通安全教室開催事業	交通安全教育指導員（2名）による交通安全教室を幼児・児童および高齢者を対象に開催することにより、交通事故の防止と交通安全教育の徹底を行う。また、交通安全の啓発用ポスターやチラシを作成し、交通安全思想の普及に努めている。	5,107	
健 康 増 進 事 業	生活習慣病や疾病管理、運動習慣の定着を図るため健康教室、健康相談や訪問指導などを実施する。	5,040	2
介護予防いきいき講座事業	自分で来場可能な一般高齢者を対象とした、身近な介護予防の取り組み方の講座を地区公民館等で開設する。	4,404	0.15
い き が い 講 座	60歳以上の高齢者が健康で生きがいのある生活を送るため陶芸・絵画等12講座を開講し趣味活動の支援を行う。	3,761	0.12
口座振替納税促進事業	納期内の納付率の向上を図るため、納税貯蓄組合（納税推進委員）と連携を密にして、新規利用者の勧奨を行い、口座振替による納税の普及推進に努める。	3,347	0.5
乳幼児育成指導事業	ことばの相談や、健診後の経過を教室やアンケート等で確認し、支援の必要な乳幼児に対して専門家の発達相談や専門機関の受診につなげる。また、保護者に個人やグループで相談や教育を実施する。	2,349	2.62
母子保健相談指導事業	母子健康教育、健康相談を実施する。	1,638	2.07
食生活改善推進事業	食生活改善推進員養成講座・育成講座、地域食生活改善活動等を通して、望ましい食生活について教育、啓蒙を図る。	1,478	1.62
保健対策推進事業	健康づくり推進員活動、健康づくりカレンダーの発行、社会福祉大会・健康福祉ふれあいフェア・食育フェアの開催等を行う。	2,289	1.05

(注) 予算額3,000千円以上あるいは正規職員数1人以上の事業のみ

次に審査の経過について述べる。筆者は提案型市民主役事業化制度審査委員会に参画したが、第三者による審査機関の設置は推進委員会からの提案によるものである。審査委員会の構成は市民主役条例推進委員会委員のほか外部の学識経験者等も交え広く意見を聞くものとし、審査の手段は書類とプレゼンテーションによることとされた⁷。

提案の募集は11月18日から12月24日まで行われ、その結果29件、24事業の提案を15団体から受けている。審査は2011年1月17日に、提案者からの提出書類とプレゼンテーション及びヒアリングによって行い、以下の基準で各委員が審査した。

①改善の度合い

- ・事務事業の成果をどこまで改善できるか。あるいは同程度の成果をあげるのに効率的に実施できるか
- ・今後、市民間にこれまで以上に事業の広がり、波及効果が期待できるか

②役割分担

- ・公共における民間と行政との役割分担として適切か
- ・将来的に「市民の自立」「自治力」の高まりにつながるものであるか

③実施体制（団体の能力）

- ・事業を自立して実施できる体制、能力を有しているか
- ・実現性の高い計画であるか

審査の結果、採用件数で12件、採用事業数が17事業、採用された事業実施団体は9団体となった。提案に対する採用の割合は件数で41.4%、事業数が70.8%、団体は60.0%である。詳細は表4のとおりである。

鯖江市民主役条例および提案型市民主役事業化制度の意義と今後の課題

表4 鯖江市民主役事業化制度における提案事業と審査結果

番号	事業番号	事業名	担当課	提案団体	提案内容	結果	主な結果事由
1	47	環境活動表彰事業	環境課	(特非)エコプラザ さばえ	受賞候補者の選定を提案 者で実施	①採用	官民の役割分担として適切 と思われる。
2	51	買物袋持参啓発事業	環境課	鯖江市連合婦人会	啓発運動の企画、実施	①採用	実施主体として適切と思わ れます。
3	66	まなべ学講座	まなべの館	(特非)平成謙光舎	講座の改善提案、実施	②条件付き採用/ 修正後①採用	実施主体として適切と思わ れます
4	45	家族あいのりの旅(鯖江百景を巡ってみよう) 支援事業	商工政策課	(株)ウォンツ	あいのりの旅事業の改善提 案、実施	②条件付き採用/ 修正後①採用	市民にとっても魅力的な事 業が実施できます。
5	54	鯖江百景選定事業	都市計画課	(事業組合)	鯖江百景募集事務の改善 提案、実施	③不採用	市民主役事業化のメリット が少ないと思われます。
6	57	I T講習推進事業	生涯学習課	(株式会社)	講座の改善提案、実施	③不採用	提案内容が事業目的に合 致していないと思われます。
7	9	花によるまちづくりコンクール事業	市民協働課	パークサポート LLP	花だんコンクールの改善提 案、実施	②条件付き採用/ 修正後①採用	新たなアイデアが付与さ れています。
8	(NPO 法人)			花だんコンクールの改善提 案、実施	③不採用	市民主役事業化のメリッ トが少ないと思われます。	
9	8	ボランティア養成事業	市民協働課	(株式会社)	講座の改善提案、実施	③不採用	事業対象者の広がりがな いように思われます。
10				(特非)さばえ NPO サポート	講座の改善提案、実施	②条件付き採用/ 修正後①採用	専門的なノウハウを有して いると思われます。
11				(株式会社)	講座の改善提案、実施	③不採用	提案内容が事業目的に合 致しないと思われます。
12	19	コミュニティビジネス支援事業	市民協働課	(株式会社)	講座の改善提案、実施	③不採用	事業の改善効果が見えに くと思われます。
13	19	コミュニティビジネス支援事業 市民主役フォーラム開催事業		(特非)さばえ NPO サポート	講座の改善提案、実施	②条件付き採用/ 修正後①採用	計画の具体性・実現性が 高いと思われます。
14	21	市民主役フォーラム開催事業	市民協働課	(株式会社)	2事業の統合および講座、 フォーラムの改善提案、実施	③不採用	幅広い市民参加が得られ ないように思われます。
15	21	市民主役フォーラム開催事業	市民協働課	(特非)さばえ NPO サポート	講座の改善提案、実施	②条件付き採用/ 修正後①採用	計画の具体性・実現性が 高いと思われます。
16	49	廃棄物分別啓発事業	環境課	(株式会社)	ごみ分別に関する啓発事業 の改善提案、実施	③不採用	市民主役事業化のメリッ トが少ないと思われます。
17	59	青少年健全育成事業	生涯学習課	(特非)コンフォート さばえ	現行3事業の統合および改善提案、実施 ※審査委員会で2事業に修正	②条件付き採用/ 修正後①採用	市民にとっても魅力的な事 業が実施できます。
18	19	いきがい講座	長寿福祉課	(株式会社)	講座の改善提案、実施 (条件付き採用とな った事業者との 共同実施を提案)	③不採用	魅力的な提案内容だが、実 施体制が弱いと思われます。
20				(特非)コンフォート さばえ	講座の改善提案、実施	②条件付き採用/ 修正後①採用	計画の具体性・実現性が 高いと思われます。
21	64	まちかど歴史浪漫コンサート	文化課	(NPO 法人)	コンサートの企画、実施	③不採用	市民主役事業化のメリッ トが少ないと思われます。
22				(NPO 法人)	コンサートの企画、実施	③不採用	市民主役事業化のメリッ トが少ないと思われます。
23	23			(合)藤田印刷所	コンサートの企画、実施	①採用	市民にとっても魅力的な事 業が実施できます。
24	61	映画シアター開催事業	文化の館	(任意団体)	映画上映会の改善提案、実 施	③不採用	市民主役事業化のメリッ トが少ないと思われます。
25	32	健康寿命いきいきサロン事業	長寿福祉課	(社団法人)	サロン開催事業の改善提案 実施	③不採用	市民主役事業化のメリッ トが少ないと思われます。
26	12	男女共同参画学習および ワーク・ライフ・バランス等推進事業	市民協働課	(任意団体)	講座等の改善提案、実施	③不採用	市民主役事業化のメリッ トが少ないと思われます。
27	7	男女共同参画啓発事業		(NPO 法人)	2事業の統合および改善 提案、実施	③不採用	市民主役事業化のメリッ トが少ないと思われます。
28	11	男女共同参画推進大会(フェスタ)開催事業			(取り下げ)		
29	7 11 12 13 14 17 18 67	男女共同参画啓発事業 男女共同参画推進大会(フェスタ)開催事業 男女共同参画学習およびワーク・ライフ・バランス等推進事業 男女共同参画推進運営事業(地域啓発推進事業) 男女の社会参画促進事業 男女共同参画女性人材リスト事業 新米お父さん教室開催事業 スポーツ教室開催事業(リスタート・フレッシュアップ事業)	市民協働課 スポーツ課	夢みらい We	市が行っている男女共同参 画事業のうち啓発・イベント 8事業の企画、改善提案お よび総合的な実施 ※審査委員会で、6事業に 修正(削減した事業は左記 事業名を見え消し)線で表 示)	②条件付き採用/ 修正後①採用	幅広い市民を巻き込んで、 事業の実施が可能と思わ れます(委託により、市全体 として経費の節減が図られ ます)。

(資料) 鯖江市ホームページより <http://www.city.sabae.fukui.jp/pageview.html?id=10226> (閲覧日2011年3月30日)

ここで採否の理由について整理しておきたい。採用された12件で理由の内訳をみると⁸、最も多かったものは「市民にとっても魅力的な事業が実施できる」「計画の具体性・実現性が高い」が各3件、「実施主体として適切」が2件で、「官民の役割分担として適切」「新たなアイ

ディアが付与されている」「専門的なノウハウを有している」「幅広い市民を巻き込んで事業の実施が可能」が各1件であった。これを先の審査基準に照らすと、「改善の度合い」が6件、続いて「実施体制（団体の能力）」が5件、「役割分担」が1件、ということになる⁹。

次に不採用の理由である。採用されなかった16件¹⁰のうち最も多かったのが「市民役事業化のメリットが少ない」で10件となっている。続いて「提案内容が事業目的に合致していない」が2件、そして「対象事業者の広がりがない」「事業の改善効果が見えにくい」「幅広い市民参加が得られない」「実施体制が弱い¹¹」が各1件であった。これも先の審査基準に照らすと、「提案内容が事業目的に合致していない」は事業に対する理解不足の部分があったと考えられるほか、「改善の度合い」が13件で大半を占め、「実施体制(団体の能力)」が1件、「役割分担」が該当なし、ということになる。

以上が、鯖江市民役条例制定の経緯と全体像、そして提案型市民役事業化制度の位置づけとこれまでの経過である。

次章以降では、鯖江市民役条例および提案型市民役事業化制度の意義と課題について論じる。鯖江市民役条例の一環として提案型市民役事業化制度が具体化されているため、両者を一体的なものとして捉えつつ、具体的な提言に結びつくよう提案型市民役事業化制度に重点を置いて述べることにしたい。

2. 地方自治の潮流からみた市民役条例および提案型市民役事業化制度の意義と課題

鯖江市民役条例および提案型市民役事業化制度の意義については、まず現代の多様な潮流の中でこれをどう捉えるか、という視角から論じることができる。本章では特に地方自治の面から、国における地方自治の展開、そして地方自治体で注目されている独自の取組みという2つの視点で、鯖江市民役条例および提案型市民役事業化制度の位置づけを行い、その現代的意義と課題を明らかにする。

結論を先に述べれば、地方自治における住民自治の強化が具体的に求められているなかで、鯖江市民役条例および提案型市民役事業化制度は「平時における事務事業単位にまで住民自治の強化を取り入れる具体的な取組み」として大きな意義がある。

本論に入る前に、上記の「住民自治」「平時」「事務事業単位」の用語について簡単に説明しておきたい。まず「住民自治」であるが、地方自治には団体自治と住民自治の2つの側面があると言われる。前者は「国家の中に国家から独立した団体が存在し、この団体がその事務を自己の意思と責任において処理する¹²」ことであり、後者は「地方の事務処理を中央政府の指揮監督によるのではなく、当該地域の住民の意思と責任のもとに実施する¹³」ことである。団体自治と住民自治のいずれが欠けても地方自治は実現しない。

次に「平時」である。国・地方を問わず、政策の循環は一般的にPDCA（Plan→Do→Check

→Action) サイクルで成り立つと言われる。ただし、その期間や対象は一様でない。例えば、地方選挙は首長や議会議員の今後の任期期間に関する政策、すなわち P の段階で評価を行う場となる。これは特定の政策を主要な争点としながらも、実際は政策の全体像に対して判断する形になる。選挙権の行使は住民自治の大きな要素である。また、総合計画をはじめ地域福祉計画や都市計画マスタープランなどの各種計画は5年から10年に1回程度策定されるが、計画ごとに対象が特定される。これも P の段階であり、住民は計画策定における審議会への参加（公募も含む）やパブリックコメントを通じて関与することができる。そして事務事業評価や事業仕分けなどは、より細かい個々の事務事業を対象に、ほぼ毎年行われるものである。これは主に C と A の段階であり、多くの自治体で市民が参加できる機会を用意している¹⁴。本稿では、期間としての「平時」を1年に1回以上、定期的・継続的に行われる制度とする。これに対して「有事」とは定期的・継続的であっても1年に1回未満、もしくは1年以上の期間ごとに行われる制度とした。選挙や政策分野の計画は「有事」ということになる。

最後に対象としての「事務事業単位」とは、予算に計上される最小の単位となる事務事業のことである。事務事業は予算だけでなく担当部署や担当職員などが一元的に定められている場合が多く、行政サービスを提供するうえで基本的な単位と言える。

このように政策には、対象の単位や期間が多様であり、住民自治の視点で判断できる制度もさまざまである。これを整理したのが表5である。

表5 住民自治に関する主な制度

項目	項目の説明	平時の制度(1年に1回以上定期的に行われるもの)	有事の制度(1年に1回未満または1年以上の期間に行われるもの)
個別事業のみ判断	個々の事業だけを評価・判断の対象とする	提案型市民主役事業化制度 事業仕分け	直接請求(条例の制定・改廃) 住民監査請求 審議会・パブリックコメント
個別事業の判断を集計	個々の事業を評価・判断し、全体の評価はそれらを集計して行う	市民による政策評価	
個別事業を意識しつつ全体を判断	個々の事業は直接的には評価・判断しないが、それにも配慮しながら全体を評価・判断する		直接請求(首長や議会の解職・解散) 選挙

もちろんこれらのすべてに対応できる簡易な制度があれば理想的であろうが、そのようなものは今のところない。むしろ期間や対象によって対応できていない部分もあり、だからこそ鯖江市民主役条例や提案型市民主役事業化制度が制度化される余地があるものと考えられる。

2-1. 国における地方自治の展開からみた鯖江市民主役条例および提案型市民主役事業化制度の意義①地域主権改革との共通点から

まず国における地方自治の展開をみる。国では2009（平成21）年8月の総選挙によって、民

主党への政権交代が生じた。これを機に、地方自治の推進も従来の「地方分権」から「地域主権」あるいは「新しい公共」などの新たな概念が取り入れられている。地方自治の新しい展開にみられる大きな特徴には、「住民自治の強化を平時における事務事業単位にまで及ぼすこと」が含まれている。

政権交代以前における地方自治の推進では、1990年代から国と地方の関係が見直されてきた。具体的には機関委任事務の廃止など国の関与を廃止・縮小した第一次地方分権改革、そして地方の自主財源拡充をめざした三位一体改革などである。すなわち国と地方の関係において権限や財源の一部が国から地方に移譲されたのであり、これは団体自治の強化に結びついた。

しかしその一方で住民自治の側面は見過ごされ、団体自治よりも遅れた形になった。例えば住民自治を実現する既存制度として、首長や議員の選挙、条例の制定・改廃や首長・議会の解職・解散などを求める直接請求制度などがある。しかし選挙は4年に1度しか行われなため、平時の住民自治を保障する制度とは言えない。また直接請求も、大半は首長の市政運営に対する住民の危機感から解職を請求する場合や、産業廃棄物処分場の立地をめぐる住民投票条例の制定要求など、地域全体で対処すべき重大問題が生じた場合で、さらに首長や議会で適切な対応が期待できないと住民が判断して行使されることが多い。つまり直接請求制度は緊急対応として機能しているのである。しかもこれらは地域住民の総意を問うため、個々の住民にとって影響力が小さくなり無関心層も生まれやすい。したがって、住民自治における既存の制度には、「平時の自治推進における個別住民への対応」という面で、欠落している部分があると言わざるを得ない。

その後、国では新たな地方分権の議論が第二次分権改革として進められ、政権交代後の地域主権に継承される。地域主権の基本的な方向性を定めるため「地域主権戦略会議」が2009年11月、内閣府に設置された。地域主権では「ひも付き補助金の一括交付金化」「地方政府基本法の制定（地方自治法の抜本見直し）」「緑の分権改革」など、新たな取組みが議論されている。

地域主権の新たな取組みは、住民自治の強化に結びつくものである。つまり、政権交代以前における地方分権では団体自治の推進が先行していたものの、地域主権ではこれをさらに徹底するとともに住民自治の推進が並行して進められることになったのである¹⁵。

例えば「ひも付き補助金の一括交付金化」である。従来の国庫補助金は使途が限定・細分化され、補助金ごとに交付要綱が詳細に定められているため、補助金による国から地方への財政移転を通じて国が地方に影響力を行使する手段になっている。この点が長らく批判されてきた。これを根本的に解消するためには財政移転そのものを廃止して国から地方へ税源移譲を行う必要があるが、一括交付金化は税源移譲ではないものの使途の制約を緩和することによって国から地方への影響力を抑制する効果がある。これは直接的には団体自治の強化をもたらすのだが、同時に住民自治の推進をも要請することになる。なぜならば国庫補助金は地方自治体が獲得す

ると同時に使途が特定され、住民が判断する余地はなかったのであるが、一括交付金は使途が広いために判断の余地が生まれるからである。一括交付金化の趣旨は間接的であれ直接的であれ、住民自身による使途の判断があって初めて実現されるのである。

しかも一括交付金は予算編成時に計上されるため、使途を毎年判断することとなる。すなわち、定期的に1年に1回、事務事業単位にわたって自主的に予算配分することが可能となる。したがって一括交付金は「住民自治の強化を平時における事務事業単位にまで及ぼす」という潮流を生み出す制度であると言える。

また、地域主権に掲げられている「地方政府基本法の制定（地方自治法の抜本見直し）」でも、基本的な考え方として「地方公共団体の基本構造」「議会制度」「監査制度」「財務会計制度」の4つが挙げられており、特に前2者は住民自治に関係が深い。

すなわち「地方公共団体の基本構造」について、現在は二元代表制（執行機関として独任制の長、議事機関として合議制の議会）がとられている。長と議会の議員はそれぞれ住民が直接選挙するが、このことは地方公共団体の種類や規模にかかわらず一律に定められていた。地域主権改革では法律で複数の選択肢を用意し、地域住民が自らの判断と責任によって選択する仕組みとするよう検討を進める、としている。ここでも法律による国の規制が緩和され、地方自治体が自らの判断で最適な形を構築できるようになっている。選挙は住民自治を行使する最も基本的な手段であるから、地方公共団体の基本構造を選択する際に住民の意思が問われることは言うまでもない。

「議会制度」でも、「住民の縮図」として多様な層の幅広い住民の意見を反映できていないという課題が指摘されている。そこで、幅広い住民が議員活動を行えるようにするための環境整備や議員同士、議員と住民の議論等により議会審議を充実させる方策等について検討することとされた。これも住民自治の強化に他ならないが、議員活動が年間数回の定例会に加えて日常的な活動も行われていることから、平時における住民自治の促進をもたらす。

以上から、地域主権改革にみられるように、国における地方自治の展開から現代的潮流の1つに挙げられるものは、新たに住民自治、しかも平時における事務事業単位に及ぶ住民自治の強化が具体策を交えて検討されていることである。

鯖江市民主役条例および提案型市民主役事業化制度は、この潮流を捉えながら新たな制度として具体化した先駆的な成果と捉えられる。すなわち以下の点から、平時に、そしてあらゆる分野の事務事業単位で住民自治を実現する制度である。

第1に、市民主役条例における協働の内容は「ふるさと学習」「鯖江ブランド創造」「ふるさと産業」「地産地消」「地域づくり」「ボランティア、市民活動」と、大半が日常的な活動を舞台としていることである。

第2に、鯖江市民主役条例の推進に関する協定（七夕協定）では市民主役条例推進委員会（市

民)と市が日常的に連携する内容が具体的に盛り込まれていることである(第1章の表2参照)。すでに述べたように、推進委員会では発足から半年あまりで延べ31回の会議・行事等を行っている。

第3に、提案型市民役事業化制度は事業の重要性に関わらず、当初予算編成の際すなわち毎年実施されることである。事業化された制度は委託事業として予算に計上され、第二次公募から全事業を対象に検討される形になる。したがって提案型市民役事業化制度は平時の住民自治推進で、あらゆる分野の事務事業に開かれたものと言える。

以上の点から、国が地域主権改革で進めている制度改革と鯖江市民役条例および提案型市民役事業化制度は、具体的内容までは同じではないものの「住民自治の強化を平時における事務事業単位にまで及ぼすこと」という基本的な方向性では共通した性質を持っているのである。国と地方が同じ方向を向くことで、相乗効果を発揮することが期待される。

2-2. 国における地方自治の展開からみた鯖江市民役条例および提案型市民役事業化制度の意義②「新しい公共」との共通点から

次に、地域主権改革と並行して国で議論が進められている「新しい公共」という概念から、鯖江市民役条例および提案型市民役事業化制度の意義と課題について論じる。「新しい公共」は市民役条例推進委員会でも注目されており、むしろ「新しい公共」の基本理念が提案型市民役事業化制度に直接反映されているとも言える。

2010年6月、「新しい公共」円卓会議の場で「新しい公共」宣言が、そして11月には「新しい公共」推進会議で「政府の取組みに対する『新しい公共』推進会議からの提案」が出されている。

「新しい公共」宣言によると、「新しい公共」とは「支え合いと活気がある社会。それをつくることに向けたさまざまな当事者の自発的な協働の場」であるという。従来もこのような社会があり、多様な主体がそれぞれの役割を果たし、協働して「公共」を支えてきた。ところが、近代化や高度成長を経て本来の公共の心意気を失い、ややもすると自らが公共の主体であるという当事者意識を失いがちになった。そこで、それぞれが当事者として、自立心をもってすべきことをしつつ、周りの人々と協働することで絆を作り直すという気運を高めたい、と宣言した。すなわち、「新しい公共」を作るためには、国民と企業、政府が一定のルールとそれぞれの役割を持って当事者として参加し、協働することが重要となる。

まず、国民は「新しい公共」の主役であり、一人ひとりが、人の役に立ちたいという気持ちで、小さな一歩を踏み出すことが基本である。また、企業は社会貢献活動やメセナ活動を通じて社会性を高めつつ社会に利潤を還元することが必要であり、それが結果として企業価値を高め競争での生き残りにつながる、としている。そして、政府は国民との関係のあり方を大胆に

見直し国民と対等の立場で会話と協働を進めるべきだという。特に公共サービスの実施における政府と市民セクターとの関係を再編成し、依存型の補助金や下請け型の業務委託ではなく、新しい発想による民間提案型の業務委託、市民参加型の公共事業等についての新しい仕組みを創設すべき、と提起した。

以上を踏まえ、具体的方策として別添資料『『新しい公共』の具体的なイメージ』が示されている。本稿に関係するのは「公共サービスのイノベーション」の部分である。すなわち、政府と市民セクターが自らの責務と姿勢を約束する協定を結び、新しい関係を構築することが求められている。特に千葉県我孫子市では、行政サービスを民間の提案で民間に移す「我孫子市提案型公共サービス民営化制度」が誕生しており、他の自治体にも波及しているという。

鯖江市の取組みは我孫子から影響を受けており、「新しい公共」そのものと言える。鯖江市民主役条例では「わたしたち」という言葉で市民と市が協働すべき内容を規定するとともに、七夕協定は市民主役条例推進委員会と鯖江市の協働を約束したものである。そして提案型市民主役事業化制度は単なる下請けではない民間提案型の業務委託であるから、鯖江市における一連の取組みは、まさに「新しい公共」を具現化したものに他ならない。

鯖江市民主役条例推進委員会と鯖江市でもこの点は意識されている。地域自治部会では2010年9月、『『新しい公共』と自治体の役割～自治体と多様な主体との協働を考える』というテーマのシンポジウムに参加している。また「広報さばえ」では「市民の皆さんが『新しい公共』の担い手として積極的にまちづくりに参画することを理念として掲げ」と、条例の説明に「新しい公共」の用語を用いている。このように、鯖江市の取組みは国で議論されている「新しい公共」の概念を積極的に具体化した制度として意義を持つのである。

以上、政権交代後における国の動向として「地域主権」や「新しい公共」の概念を取り上げ、鯖江市民主役条例および提案型市民主役事業化制度との共通点をみえてきた。鯖江市の取組みは、国の地域主権戦略における「住民自治の強化を平時における事務事業単位にまで及ぼすこと」という基本的方向性とともに、「新しい公共」にみられる具体的内容とも合致しており、新しい地方自治の潮流に沿った制度として大きな意義があると言える。

2-3. 地方自治における自治体独自の取組みからみた鯖江市民主役条例および提案型市民主役事業化制度の意義と課題

次に、地方自治の分野で自治体が独自に行っている取組みから、鯖江市民主役条例および提案型市民主役事業化制度の意義と課題を論じる。例えば自治体における市民の役割を条例に規定する動きとして、自治基本条例の制定が全国に広がっている。自治基本条例の呼称は市町村によって多様であるが、その定義として辻山幸宣は「住民による自治体行政・議会の役割そし

て住民自身の責務と権利の定義¹⁶」、また「住民と自治体との基本的な関係、すなわち住民から自治体への『信託のかたち』（統治機構）を自治・行政システムとして宣言するもの¹⁷」としている。

このような趣旨で制定された初めての条例は、北海道ニセコ町の「まちづくり基本条例」(平成13年4月施行)と言われる。その後全国に条例制定の動きが広がり、福井県内では越前市(平成17年10月施行)とあわら市(平成21年3月施行)で既に制定された。これまでの普及状況は総務省などによる公的調査はないが、約200に及ぶとされている。

自治基本条例の特徴は、その定義からも明らかなように住民自治を基盤とした自治体運営の基本原則を規定したことである。市民の権利を全面に打ち出し、執行機関としての首長や行政機構、そして政策審議・監視機関としての議会について、それぞれの役割を市民との関係で規定している。

ここで自治基本条例の基本構成と鯖江市民主役条例の構成を対比してみると、表6に示すように両者には共通点と相違点がある。いずれも住民自治の潮流を取り入れた制度である点は共通している。鯖江市民主役条例および提案型市民主役事業化制度は、やはり自治体独自の取組みとしても住民自治強化の潮流に乗った制度として、意義があると言える。しかし一方で相違点もあり、これは今後の課題となるであろう。

表6 自治基本条例の構成モデルと鯖江市民主役条例の構成

自治基本条例の構成モデル		鯖江市民主役条例の規定		
大項目	中項目	内容	条文番号 内容	
政策目標と行政運営の原則	政策目標(実現すべき価値)	実現すべき政策目標、重要な価値	3	ふるさと学習
			4	鯖江ブランド創造
			5	ふるさと産業
			6	地産地消
			7	地域づくり
			8	ボランティア、地域活動
			9	情報の集約、発信
			1	市民の主体的参加、市との協働
			2-4	協働のパートナーとして市民の意思を尊重
	11	市民参画(市政への直接的関与)		
		総合行政の原則		
	協働、連携と協力の原則	市民や他の自治体との協働	2	市と市民との協働の基本理念
市民の権利	主権者としての市民の権利	知る権利、参加する権利	11	市民参画(市政への直接的関与)
代表機構と職員機構	首長の役割と責務	市民自治の保障、職員の人材育成		
	議会の役割と責務	政策審議機能と行政の監視機能等		
	職員の責務	民主的かつ効率的な職務遂行		
	組織機構	政策目標やニーズ、問題等への総合的対応		
自治体運営の基本システム	総合計画等の策定			
	分野別基本政策条例の制定			
	住民投票	重要政策に関する住民投票の実施		
	情報提供・情報公開	情報公開と説明責任	2-3	市と市民の情報共有・交換
			10	市民と行政の情報共有
	政策評価			
	財務会計制度			
	行政手続			
住民救済制度				
オンズマン制度				
外部監査制度				
市民との協働	市民との協働の原則	市民との協働による行政運営	1	市民の主体的参加、市との協働
自治体間の連携・協力(政府間関係)	都道府県と市町村との連携・協力	適切な役割分担と連携		
	他の自治体との連携・協力	互いの自治を尊重しつつ連携・協力		
	海外の自治体との連携・協力			
最高法規性		他の条例の制定・解釈・運用に当たって尊重		
改正	条例改正手続	見直し期間と改正基準	12	条例の自己点検、見直し

(資料) 辻山幸宣(2002)17-18ページに基づき筆者作成

(注) 鯖江市民主役条例の条文番号で「〇-□」とあるのは第〇条第□項のこと

両者の共通点は、市民の位置づけを明確に規定していることである。これは、いずれの条例でも最も重要な軸となっているから、言うまでもない。ただし両者が完全に一致しているわけではない。自治基本条例で市民は「主権者」と位置づけられているのに対し、鯖江市民主役条例では「協働に積極的に参画する存在」となっているのである。また、行政機関としての地方自治体の位置づけも異なる。自治基本条例では、行政機関としての地方自治体は主権者としての市民の信託に基づいた「地方政府」とされる。これに対して市民主役条例における地方自治体は、協働に積極的に参画する市民の「協働の対象」となるのである。

そのため、市民と地方行政機関との関わり方では、両者に違いが生じることになる。自治基本条例の場合は市民の権利を基礎にしているため、活動単位が小さくても、極端に言えば個人の活動でも、地方自治体では協働が要請される。そのため、地方自治体に問われるのは個人の活動も含めた多様な主体の調整であろう。これに対して鯖江市民主役条例の場合は、積極的な市民の存在が前提されていることに加えて、条例の前文に「市民一人ひとりの前向きな小さな声を集め建設的な大きな声とすることにより、思いを一つにし…」とあるように、小さな活動単位を結集して大きな活動に高める必要性が述べられている。したがって、結集されない個人の活動と地方自治体との協働が必ずしも問われているわけではないのである。

確かに従来の制度にも、個人単位で地方自治体との協働が可能な制度もある。例えば行政計画等に対して意見を募集するパブリックコメントや、政策の方向性を決める各種審議会への一般市民の公募、政策評価に対する市民の第三者評価などは多くの自治体が独自に取り組んでおり、鯖江市でも積極的に進めている。これらは個々の市民が自由に意見を述べることのできる場であり、さらに意見への対応も市には求められている。したがって市民個人と地方自治体との協働の場がないわけではない。

しかしながら、これらは限られた政策分野で行われるとともに、制度の開始・運用・終了いずれも市の判断・主導で決定されている。とりわけパブリックコメントや審議会は多くの場合、市が新たな政策立案を進める際に限定される。また第三者評価や住民公募は市民の参加が市に認められた場合のみ参加できる。つまり、いずれも「平時の自治推進におけるあらゆる分野への個別住民への対応」ではないのである。提案型市民主役事業化制度が「平時の自治推進におけるあらゆる分野への対応」としてこれを補完しているとしても、「個別住民への対応」を実現するためには、市が新たな制度を用意しなければならない。これは今後の課題であろう。

課題の解決には試行錯誤を要すると考えられる。まず、鯖江市が自治基本条例を制定すればよい、というわけではない。自治基本条例に則した具体的取組みは全国の自治体で進んでいるとは言えず、現状ではスローガンに止まっている。しかし、だからといって鯖江市民主役条例の規定に個人的活動を追加すればよい、というわけでもない。また、自治基本条例では個人の活動を取り入れるのは市だが、鯖江市では市民主役条例推進委員会が組織されているため、いずれが主に対応するか検討しなければならない。第1節から本節まで述べた地方自治の展開を踏まえ、市民主役条例推進委員会と市が現行制度を着実に実施して成果と課題を検証しながら、個々の市民の活動との協働を含めて議論され、制度がさらに進化することを期待したい。

なお、市民主役条例および提案型市民主役事業化制度の課題には、次章で述べるように鯖江市における既存の行政運営システムとの関係もある。これを短期的・具体的な課題として解決しながら、本節で示した課題に取り組むことを求めたい。

3. 提案型市民主役事業化制度の課題—鯖江市行政評価システム等との関係から—

ここでは提案型市民主役事業化制度が実効性を高めながら継続していくための短期的・具体的課題について、既存の行政運営システムとの関係も含めて論じることにした。課題は大きく分けて2つ、すなわち提案型市民主役事業化制度に内在する課題と行政評価など他の行政システムとの関係における課題、に分けられる。

3-1. 提案型市民主役事業化制度に内在する課題

提案1：施策目的ごとに事務事業を分類して募集する

まず提案型市民主役事業化制度に内在する課題として、筆者は以下の点を挙げたい。第1に、提案を求める事業単位の問題である。第2章では提案型市民主役事業化制度の意義として個々の事務事業が対象になっている点を挙げたが、これは同時に課題でもある。事務事業はこれまで市が直接行ってきたものであり、予算への計上から事業の執行、評価に至るあらゆる過程で用いられている¹⁸。言い換えれば、事業の単位は市が最も扱いやすい方法で設定されているのである。

そこで、市が設定した事業単位を提案型市民主役事業化制度にも踏襲することが適切かどうか、これを吟味する必要がある。事業単位を設定する意義は個々の事業内容や費用を議会や市民に対して一体的に説明する、という面も確かにある。事業別予算の導入が進んだ要因もここにあったのであり、それゆえ事業単位の設定には市民への説明責任がもともと含まれているとも言える¹⁹。

しかしながら、予算の執行主体は行政であり、ほとんどの事業ごとに担当部署が一元的に設定されている。「縦割り行政」の弊害がさまざまな行政活動で指摘されるが、事業別予算もまた縦割り行政を前提にしているのである。そのため、事業間の連携は、特に担当部局が異なる場合に、難しくなる。例えば健康長寿の推進という政策分野の目的があるとするれば、そのため的手段として健康診断の実施（衛生部門）や介護サービス（介護保険部門）、学習機会の提供（生涯学習部門）、軽い運動（スポーツ部門）など、多くの部局に関係する事業が考えられる。これらは個々バラバラに実施するよりも、全体を体系的に捉えて実施した方が大きな成果を期待できる。それには部局の垣根を越えた連携が不可欠であろう。しかしながら事業別予算は事業単位で特定の部局に直結しており、事業間の関係も予算書には示されないため、総合的な成果をあげる上ではむしろ弊害になる。提案型市民主役事業化制度では複数の事業を集約して提案することも可能だが、現状の事務事業単位では難しい場合もあるのではないか。

しかも、公募対象事業の数が増えるほど事業間の関係が見えにくくなるため、事業の集約は難しくなる。第一次公募では募集事業が啓発や講座に限定されたが、今後は対象を全事業に拡大して検討される。したがって複数の事業を組み合わせる相乗効果を発揮する余地は、格段に高まる。しかしながら鯖江市の事業数は800を超える膨大な数に及び、あらゆる事業の内容に市民が精通しているわけではないため、事業を組み合わせる相乗効果を発揮する実現性は、むしろ下がるのではないだろうか。全事業を対象とするだけでは解決策にならないのである。

そこで筆者は次の提案をしたい。すなわち鯖江市が個々の事業の目的を明確にし、類似目的の事業を重複せず分類することである。実は、政策評価を実施している自治体では、すでに行われている。政策評価は評価の対象によって一般的に「事務事業」「施策」「政策」の3つに

分類されるが、いずれも事務事業を目的ごとに分類しなければ機能しないからである。

ここで「事務事業」「施策」「政策」について説明しておきたい。「事務事業」とは予算書等に計上される個々の事業単位のことであり、提案型市民主役事業化制度も事務事業を募集対象にしている。そして「施策」とは事務事業を類似目的ごとにまとめた単位であり、「政策」はさらに施策を分野別にまとめた単位である。したがって数としては事務事業が最も多く、政策が最も少ないことになる²⁰。先の健康長寿の推進の例で言えば、スポーツ教室の実施など個々の取組みが事務事業、健康長寿の推進が施策となり、政策は高齢者福祉、もっと大きく言えば福祉となろう。どの単位を評価するにしても、事務事業－施策－政策という体系が明確でなければ評価することはできない仕組みになっている。

筆者の提案は、提案型市民主役事業化制度において事務事業のみを列挙するのではなく、これらを目的となる施策ごとに分類する、ということである。施策は市民にとっても馴染みやすい場合が多く、担当部署も一元化されていない²¹。そのため、施策ごとに分類すれば、事業の組み合わせによる相乗効果の可能性について、募集側である行政の認識を市民が直接知ることができるのである。提案者である市民は、事業の組み合わせを意識しながら自らの実施体制と相乗効果の高さを考慮しつつ、事業を提案できるのではないだろうか。

なお施策ごとの分類については、既存の分類を再検討してもよい。事務事業のなかには多面的な性質を持つものがあり、本来それは複数の施策に属することになるが、政策評価の事務負担を軽減するために施策から捨象されているかもしれないからである。市民が事務事業を提案する場合、あまり重視されていなかった目的も厭わずに示しておくことで、より斬新な提案が出やすくなると考えられる。

また、政策評価による政策や施策の区分は、現状では便宜的なものが多い。すなわち、先に事務事業があって、それを便宜的に施策にまとめている形が多いのである。したがって「施策の目的を効果的に実現するために事業をどう組み合わせれば良いのか」という視点が欠け、施策の目的から事務事業の再編を促す形になっていない。

そこで施策の分類を再検討する際に、先に施策を設定する必要がある。そうすれば施策の趣旨から事務事業の組み合わせを見直す仕組みが生まれる。それは新しい事務事業の提案にも結びつくだらう。これは施策としての効果をさらに高めるだけでなく、提案型市民主役事業化制度が長期的に「市民の自治力を高めることを目的としている」こととも合致する。「鯖江市が行っている公共的な事業の中から」という点に反するかもしれないが、長期的には市民の新たな提案を許容する形が望ましい。

提案2：既存事業の趣旨を外れた新しい提案も積極的に採用する

次の課題として、提案された事業の内容と既存事業の内容との差異をどう評価するかである。

提案型市民民主役事業化制度では、単に事業をそのまま委託したり、委託先を変更するものではないことが示されている。したがって事業の内容が従来とまったく同じ提案では採択されない。既存事業との差異が必然的に求められるのだが、その審査基準として掲げられているのは、事業の「改善の度合い」である。それは成果の向上と効率性の向上、そして波及効果の向上の3つに分けられる。事業の目的や趣旨を遵守しながら、成果・効率性・波及効果をさらに高める提案でなければならない。

しかし現実には、小幅な改善を提案した事業が多いように見受けられた。まったく同じ内容では採用されないけれども、大きな改善を追及して大胆な提案をしても目的や趣旨を外れて採用されない可能性があるからである。そのため小さな改善を提案する形になりがちとなる。

これには提案側の事情もあるだろう。提案型市民民主役事業化制度は、担い手として市民活動団体や地域のまちづくり組織、事業者等を対象に想定している。これらは人員や財務の面に余裕のない場合が多く、提案が採択されるように大胆な提案を回避しがちになるからである。

その半面で、提案型市民民主役事業化制度では、新しい提案が多いことは1つの成果とみなされる。そのため今回の審査では、まさに制度と現実の狭間で物足りなさを覚えた。この課題に対処しなければ、提案型市民民主役事業化制度で大きな成果は得られないのではないか。

そこで、まず必要なのは審査する側（筆者も含めて）の判断力である。事業の大きかりな転換を提案したものは、既存事業と対比すると違和感が先行しがちになる。そのために採択の可能性が低下するのは、提案側ではなく審査側の力量不足ともいえる。そこで既存事業に対する適切な評価を行い、その上で提案事業の長所と短所を把握しなければならない。さらに、既存事業の趣旨からやや外れている提案でも新たな可能性を期待できる事業は、積極的に採択する姿勢を持たなければならない。提案を採用するかどうかは個々の事業ごとに判断するしかないであろうが、審査委員会が積極的な姿勢を維持しながら経験を蓄積していく必要がある。

また事業を実施してきた市の側も、既存事業を適切に把握し住民に情報を提供しなければならない。市が直接執行してきた既存事業の質は非常に高い。事業を実施する担当課や、事業計画を取捨選択する企画・財政担当課では不断の事業改善を模索しており、既存事業は行政機構内部での膨大な提案と多段階での厳しい審査を経て採択されているのである。

そのため、既存事業の趣旨を十分踏まえない提案は、必ずしも既存事業より質が高いとは限らない。それは提案側の力量不足が原因かもしれないが、それ以前に市側が既存事業の趣旨を適切に伝えていない場合もありうる。継続的な改善を積み重ねてきた既存事業は担当部局に情報が蓄積されており、提案側との間で情報の非対称性が著しくなる。その場合、新しい提案を期待することは困難となろう。そこで事業を実施してきた市の側でも、既存事業の内容を十分に情報提供することが必要である。

なお、こうした取組みに際して、今後すべての事業を提案対象として検討することから、提

案事業の増加に対応して審査体制を見直すことが望ましい。例えば行政機構内部で一次審査を行い、明らかに既存事業より質が低いと判断された場合は一次審査で却下してはどうだろうか。審査委員会では一次審査を通過したもの、あるいは一次審査では判定できないものを二次審査で判断するのである²²。

そして提案する市民の側でも、市が長らく直接執行してきた事業に対し、その水準を上回るような、かつ新しい大胆な提案を示す力が必要である。市民の自治力を高める上でも提案と実施の蓄積が必要であり、やはりある程度の時間を要するであろう。当面は小幅な提案を積極的に委託しながら市民による事業執行の経験を積み重ねて、徐々に新しい提案を促す形になるのではないか。

このように新しい提案を積極的に行うことと、これを積極的に採用することは、提案者、市民主役条例推進委員会と市民主役事業化審査委員会、そして市のいずれにも今後の取組みが期待される。

3-2. 他の行政システムとの関係における課題

提案3：行政評価システムとの連携を強化する

次に、行政評価など他の行政システムとの関係から提案型市民主役事業化制度の課題を挙げる。それは、行政評価システムで示されている「市が関与すべき根拠」と提案型市民主役事業化制度との整合を図り、提案型市民主役事業化制度を円滑に機能させることである。

鯖江市では行政評価システムを構築し、2007（平成19）年度より「鯖江市行政評価委員会」を設置して、市民による第三者評価を実施している。筆者も行政評価委員会への参加機会があり、行政評価システムによる評価の実態をみてきた。これは提案型市民主役事業化制度よりも導入が早かったが、両者には市民主役に関する共通項目がある。すなわち、行政評価システムにおける「実施形態」「行政関与の必要性」等の内容が提案型市民主役事業化制度の募集可能性に直結してくるのである。

ここで行政評価システムの特徴について簡単に述べておきたい。行政サービスの循環形態は一般的に「PDCA サイクル」であることを第2章で述べたが、従来この循環は行政機構の内部で貫徹されてきたものの、多様な部署が自らの業務の範囲で循環の一部を担うにとどまり、全体の循環を一元的に把握する体系的なシステムは構築されていなかった。加えて循環の期間は多様であり、予算のように1年間の場合もあれば総合計画等のように3～10年、さらには組織編成や定員管理のように不定期に行われるものもある。このようにさまざまなPDCA サイクルがあるなかで、担当部局が部分的に関与するけれども、体系化されていないために循環機能が十分に働かなかった面がある。行政評価システムは1年のPDCA サイクルを軸に、あらゆる期間の循環を媒介する手段として、1990年代から全国の自治体に急速に普及した²³。

行政評価システムの心臓部となる帳票は自治体によって多様だが、いくつかの基本的要件がある。本稿との関係では「行政関与の妥当性」「民間委託の可能性」などについての説明である。行政評価では事業の成果に注目されがちだが、行政関与や民間委託についての説明は成果以前に「そもそも行政が実施する性質を持った事業なのか」を問うものである。したがって、いかに成果がある事業でも行政が実施する性質を持たない事業は行うべきでない。

鯖江市の行政評価システムでも、この説明欄がある。平成22年度事務事業評価票の中では、PLANの部分にある「実施形態（市の直営か委託で行うかの説明、図1参照）」と、CHECKの部分にある「必要性・行政関与（行政が実施すべき事業かの説明、図2参照）である。とりわけ前者は直営か委託かを選択するための項目であるから、提案型市民主役事業化制度の募集対

PLAN(計画)	概要	用地取得、工場等の建設等に対し、その経費の一部を助成することで、県内外の優良企業の市内への立地を促進する。	
	法令根拠	無し	
実施形態	現在	市直営	将来
	内容	用地取得、工場等の建設等に対し、その経費の一部を助成することで、県内外の優良企業の市内への立地を促進する。	用地取得、工場等の建設等に対し、その経費の一部を助成等を行い、県内外の優良企業の市内への立地を促進する。

図1 鯖江市事務事業評価票の「実施形態」の欄

CHECK(評価)	必要性	行政関与】行政が実施すべき事業ですか。	ある	根拠	企業誘致は地味をあけて取り組む事業であり、企業立地の条件整備が必要となるため、地元自治体が行う必要がある。
	【競合】国、県、または民間のサービスと競合している事業はないですか。	はい	主体	福井県	【廃止可能性】ある場合、当該事業の廃止は可能ですか。
	【類似重複】本市の事務事業の中で、目的や概要が類似する事務事業はないですか。	ある	事業名	福井県企業立地促進補助金	不可能
	効率・効果	【類似重複】本市の事務事業の中で、目的や概要が類似する事務事業はないですか。	ない	根拠	市補助基準と比べ補助率は高く、市内の優良企業の増設を促進し市外移転を阻止するためには、市独自の取組みが必要である。

図2 鯖江市事務事業評価票の「必要性・行政関与」の欄

象になる可能性を表しているのではないか。

この点で今回提案募集された事業について事務事業評価票を見ると、全65の募集事業のうちこれまで市直営で行われてきたものが40あるが、そのうち将来も市直営と評価されているものは31であった。つまり、今回募集された事業のうち将来の委託がすでに検討されていたものは2割に過ぎなかったのである。行政評価システムと提案型市民主役事業化制度との整合性は不

十分である。

この事実をどう捉えればよいのであろうか。もちろん批判的な見方もできる。事務事業評価票に実施形態が明記されており、毎年評価を続けてきたのであるから、提案型市民主役事業化制度の提案募集以前に委託の方向性はすでに検討対象となっていたことになる。したがって大半の事業が直営を継続すると判断されたが、提案型市民主役事業化制度の趣旨から市直営の事業を改めて見直した結果、委託に転換したのである。それは事務事業評価が十分に機能していないことを意味している。毎年度ゼロベースで慎重に評価する姿勢があれば、いったん市直営と評価された事業の多くを委託に転換することはなかったかもしれない。このような捉え方からは、事務事業評価の機能強化が課題となる。

しかし一方で、事務事業評価と提案型市民主役事業化制度は主要目的が異なることにも注意しなければならない。すなわち事務事業評価の主な目的は、成果分析の上で事務事業の改廃を判断することである。特に経常的な事務事業を継続的に改善していくために使われることが多く、折からの厳しい財政状況の中で特に経費節減が重視されてきた。これに対して提案型市民主役事業化制度の主な目的は事務事業の改善に加えて市民の自立であり、経費については必ずしも節減が求められているわけではない²⁴。したがって、市直営と委託等の選択について、事務事業評価では事業改善とりわけ経費節減の視点から、提案型市民主役事業化制度では事業改善と市民の自立の視点から判断されるため、異なる結果が出ると考えられるのである。

しかしながら、両者の評価結果が異なることは最終的にどの実施形態を選択するのか不透明になり、行政機構内部にとっても市民にとっても良いことではない。行政評価システムと提案型市民主役事業化制度との整合性は、両者の目的を整理しながら確保する必要がある。そこで、次の2つを提案したい。すなわち、今後は委託の可能性についての判断を提案型市民主役事業化制度に一元化するか、事務事業評価に提案型市民主役事業化制度の判断を取り込むことである。

第1の選択肢については、事務事業評価で委託可能性についての欄を削除し、提案型市民主役事業化制度での判断に委ねることである。提案型市民主役事業化制度の第二次公募では新たな専門委員会を設け、全事業を対象に①市民が主役で行うべきもの、②市と市民が協働でおこなうべきもの、③市が単独で行うべきもの、の3種類に仕分けをすることになる。したがって事務事業評価で委託可能性を判断しなくても、提案型市民主役事業化制度が行う形になる。

また第2の選択肢について、もともと事務事業評価の目的は自治体によって多様であり、目的に応じて柔軟な形となりうる²⁵。したがって鯖江市の事務事業評価システムについても、鯖江市民主役条例の施行や提案型市民主役事業化制度の実施を機に市民の自立が新たに加わった、と捉えることができる。こうした考え方に立てば、提案型市民主役事業化制度の趣旨を取り入れた、より総合的な視点の事務事業評価システムとして再設計することが必要となる。

それは前掲図2の「類似重複」の欄にも当てはまるであろう。事務事業評価で類似事業を列挙する目的は、主に事務事業の統合による予算削減である。それは提案型市民主役事業化制度でも認められているのだから、類似重複における類似事業の範囲を広げ、より相乗効果を発揮できる事業も積極的に取り入れる姿勢を示してはどうか。たとえ行政機構内部における事務事業の統合に結びつかなくても、提案型市民主役事業化制度で新しい提案を促すことができる。それで結果的に事務事業の再編が実現することになる。

なお、この場合は事務事業評価が市の判断となるのに対し、提案型市民主役事業化制度では専門委員会での判断となる。そこで両者の整合性を図る方法としては、市と専門委員会の協議で結果を調整すること、あるいは両者の判断を併記することなどが考えられる。

おわりに

本稿を締める前に、2011年3月14日付け日刊県民福井に「鯖江市の事業に疑問の声『市民主役』審査 透明性を」との記事が掲載されたので、最後に記事に掲げられた課題について筆者のコメントを付しておきたい。記事に掲げられた課題は、大きく次の3点に分けられる。

- ①審査結果だけが公開されているが、具体的な経緯が不透明で厳正な審査が行われたのか判断できない
- ②市民主役事業の予算は実施団体の人件費も含み、前年度予算より200万円上積みされているが、市民の責任にふさわしい対価と言えるのか
- ③審査結果が「条件付き採用」の場合で市と協議して予算が減額されているものは、決定に至る過程が分かりにくい

これに対して鯖江市民主役条例推進委員会の委員長は、中長期的な視点での評価が必要で、指定管理者制度などにも目を向け精度を高めるシステムが必要だ、と指摘したという。

筆者は中長期的な視点と同時に、第2章に示した提案も含めて可能なものは迅速に対応すべきと考える。例えば①については、何のために経緯を透明にする必要があるかを踏まえなければならない。経緯を透明にする目的は、市民が提案しやすい環境をつくることではないだろうか。今回が初めての取組みであることから、関心を持ちながら状況を観察している市民も多いと考えられる。第二次公募で全事業を検討対象とする以上、より多くの事業に提案があることが望ましい。そのためには具体的にどのような視点で審査が行われたのかを、市民に対するメッセージとして発信することが重要である。今回の審査結果の内容が目的を果たす上で十分かどうか、これを考える必要がある。

なお、経緯が透明かどうかの判断基準に絶対的なものではなく、基準は相対的なものと考えられる。その意味では、すでに審査として定着しているプロポーザル等と比較して今回の審査が特段不透明であるとは思えない。審査結果を検証するための透明性向上は、提案型市民主役事

業化制度だけでなく行政全体の類似制度を対象に検討する必要があるだろう。

また②については、「新しい公共」の担い手として市民が位置づけられていることに注目しなければならない。すなわち、基本的には提案型市民役事業化制度は市民が利益を追求する手段ではないのである。採択された事業に要する正規職員の人数は3.65人と設定されているので、前年度事業費に200万円が上積みされている分を仮に人件費分とみなせば、明らかに少ないことは間違いない。しかし重要なのは「利益追求にならないこと」そして「市民の自立を促進すること」であり、それを満たす水準として判断しなければならない。適切な水準は事業を受託する主体の体制によっても異なると思われるので、一概には言えないと考えられる。これは今後の施行過程で検証を重ね、中長期的に取り組むことが必要であろう。

最後に③については、①の場合と基本的に同じである。多くの主体が市民役事業化制度に提案しやすい環境にすることを、透明性向上の目的にすべきである。

提案型市民役事業化制度は鯖江市にとって初めての試みであるため、地方自治の新しい展開を具現化する制度としてその成果も高く評価されるが、それゆえに課題も制度自体の円滑な運用と、既存の行政システムとの関係の両方に表れる。市民役の趣旨を踏まえつつ、鯖江市と鯖江市民役条例推進委員会や市民、そして今年度の提案事業に採択された実施主体と緊密な協議を重ね、これらの課題を克服し新たな地方自治の分野が開拓されることを期待したい。

注

- 1 推進分野は鯖江市民役条例策定委員会の部会に対応している。
- 2 市民と市の協働であっても、「市民役」という名称のとおり市民の主導性が重視されることは言うまでもない。
- 3 我孫子市の取り組みを参考に全事業を対象とすることも検討されたが、鯖江市の事業は800以上ある。
- 4 鯖江市民役条例推進委員会全体会議事録（平成22年10月19日開催）より。なお、この後には「目標は全ての事業の公開」であることが確認されている。
- 5 これも推進委員会による提案を受けたものである。
- 6 67事業を募集し、そのうち2事業が補助事業等の事情により中止された。
- 7 2012（平成24）年度における全事業を対象とした提案制度の審査については、市民役事業が生まれやすいように丁寧な情報提供を行うため、新たな専門委員会を設けることとしている。これについては第3章で述べる。
- 8 複数事業を統合して提案したものは一括で審査しているため、事業数ではなく件数で分類した。
- 9 ただしこの分類は厳密なものではなく、表4に基づく便宜的なものである。いずれの提案もすべての審査基準に照らしており、採用された提案はすべての基準を一定程度は満たしている。さらに採用理由には複数の審査基準で優れた点があると考えられるからである。例えば「幅広い市民を巻き込んで事業の実施が可能」という採用理由は便宜的に「改善の度合い」に含めたが、長期的には「役割分担」にも関係してくるだろう。

- 10 取り下げられた1件を除く。
- 11 「実施体制が弱い」という理由で不採用となったが、これは条件付き採用となった事業者との共同実施が提案され、事業への参加が求められている。
- 12 宇賀克典（2007）「地方自治法概説（第2版）」有斐閣、1ページ
- 13 宇賀前掲書、1ページ
- 14 構想日本（2007）「入門 行政の『事業仕分け』－『現場』発！行財政改革の切り札」ぎょうせい、14ページ参照。
- 15 菅直人内閣で総務大臣に就任した片山善博はこの点を強調し、就任後の記者会見で次のように述べている。「地方自治というのは、団体自治と住民自治というのがあります、従来やってきた、いろいろな施策というのは、どちらかという団体自治の強化なんです。自治体を強くしたいという。もう一つ、くるまの両輪のように住民自治というのがある、団体の中で住民の政治参画機会を拡充するというものがあるものですから、これは必ずしも今まで取り組まれていないので、今までのルールの上に、今度は住民自治の強化というものを進めていきたい、それを私の考え方もできるだけ、自治法の抜本改正なんかに向けて、反映させていきたいとおもっております」(総務省ホームページ http://www.soumu.go.jp/menu_news/kaiken/02koho01_02000127.html より引用。閲覧日2011年3月30日)。
- 16 辻山幸宣（2002）「自治基本条例の構想」松下圭一・西尾勝・新藤宗幸編「岩波講座 自治体の構想4 機構」岩波書店、7ページ
- 17 辻山前掲論文、8ページ
- 18 事業単位は一般的に、事業費に必要な直接的経費をすべて含んだ形になる。例えば「〇〇啓発事業」という事業があった場合、啓発に必要なポスターやパンフレット等の印刷経費、ホームページの作成費用、それらを関係者に送付する郵送料、記事作成への協力謝礼などが計上される。これらの作業にかかる人件費や庁舎管理費用（光熱水費等）などの間接的経費は含まれない。提案型市民主役事業化制度における提案募集事業で事業費と職員数（正規及び臨時・嘱託）が記載されていたのは、直接的経費と間接的経費の合計額で提案を審査するためである。
- 19 斉藤達三（1995）「地域経営のための事業別予算入門」ぎょうせい、16ページ
- 20 事務事業は数が多いので評価の手間はかかるが、具体的な事業を対象にしているため評価が比較的容易である。これに対して政策は数こそ少ないが評価対象が抽象的となるため、評価が難しくなることが多い。事務事業と施策の中間に位置する施策評価は、両者の長所と短所をあわせ持っている。
- 21 縦割り行政に囚われない点が施策評価の長所と言える。
- 22 より質の高い事業提案となるよう一次審査の段階で市から提案者に助言する方法も考えられるが、複数の主体から提案があった場合など難しい課題があり、さらに検討が必要である。
- 23 詳しい解説は斉藤達三（1999）「実践 自治体政策評価」ぎょうせい、などを参照。行政評価は自治体によって「政策評価」「事務事業評価」など多様な名称がある。
- 24 採用された事業の予算総額は1,185万円で、前年度予算よりも200万円程度多い。

- ²⁵ 事務事業の改善や経費節減という目的は、全国で事務事業評価が注目された当時、地方財政がますます厳しくなっていたことが背景にある。したがって、全国で似たような事務事業評価がブームのように普及したが、「なぜ事務事業評価が必要なのか」「事務事業評価で何をしたいのか」をそれぞれの自治体が明確にし、それに即した多様な評価形態があるべきだ、と言われていた。例えば「行政評価システムの導入目的を明確にするためには、行政システムに何を期待するかを検討する必要があります。(中略)活用方法をより具体的に検討し、さらには、現在、行政の抱える問題にさかのぼって検討する必要があります」(監査法人トーマツ著、石原俊彦監修(2001)「行政評価導入マニュアルQ&A」中央経済社、13ページ)といった指摘である。