

## 研究論文

# 鯖江市提案型市民主役事業化制度の新たな展開と課題 —行政評価システムとの連携を中心に—

New Deployment and the Problems of the Project System by Sabae Citizen's Suggestion  
— Focusing on Cooperation with the Government Evaluation System —

井上 武史\*

はじめに

- I. 提案型市民主役事業化制度の新たな展開
- II. 提案型市民主役事業化制度の課題—行政評価システムの機能強化と連携を中心に—

鯖江市における提案型市民主役事業化制度は3度（3年）の運用を経て、提案募集事業数や提案数、提案団体数などが伸び続けており、制度の定着と広がりを見せている。その背景には、市民から制度の見直しに関する提案が出され、それに市が一定の対応をしたことが挙げられる。両者の積極的な取り組みによって制度の意義がさらに深まったと評価できる。

一方で、残された課題や新たな課題もある。とりわけ重要なのは、行政評価システムの機能を強化し、提案型市民主役事業化制度との連携をさらに進めることである。施策目的ごとに事務事業を分類することや事務事業の趣旨を外れた新しい提案も積極的に採用することは、主に行政評価システムの機能強化によって可能となる。また、行政評価システムと提案型市民主役事業化制度の目的と役割を踏まえつつ、両者の整合性を図らなければならない。これらの課題は、住民自治における自治体と住民の位置づけ、さらには両者のあるべき関係からも捉えることができる。

**キーワード：**市民主役条例，提案型市民主役事業化制度，  
行政評価システム，住民自治

---

\* 福井県立大学地域経済研究所

## はじめに

2011年に筆者は「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と今後の課題」と題する論文<sup>1</sup>を発表した（以下、「前論文」と省略する）。当時はこの制度が始まったばかりであったが、全国的にも珍しい取り組みとして特徴的であるだけでなく、地方自治の潮流にも沿ったものであった。一方で、今後の課題についても、制度に内在するものと他の行政システムとの関係から対応が必要なものを指摘し、具体策を述べた。

本稿は、提案型市民主役事業化制度の新たな展開を踏まえ、その成果と課題をあらためて論じるものである。制度の開始から約2年が経過し、筆者も当初から関わり続けてきた。これまで3度の予算編成を重ねることによって制度の定着が進むとともに、少しずつではあるが進化と広がりも出てきたように思われる。だが、同時に、新たな課題も見えるようになり、既存の課題とあわせて対策を示す必要がある。

本稿の構成は次のとおりである。第I章では、2011年から現在までの提案型市民主役事業化制度の展開について述べる。現実に制度が定着し広がりを見せていることは大きな成果であり、その背景には市民から制度見直しの提案があったことと市がその提案を取り入れたことが挙げられる。制度の担い手である両者が積極的な姿勢をとることで成果が高まっており、大変意義深い。

第II章では提案型市民主役事業化制度の課題について、行政評価システムとの連携を中心に述べる。今後さらに制度が広く普及していくためには、制度の基盤強化が必要である。

そのためには、行政評価システムの機能を向上させるとともに提案型市民主役事業化制度との連携をさらに深めることが不可欠である。提案型市民主役事業化制度の課題は行政評価システムの課題であり、逆に言えば行政評価システムの課題として取り組むことが提案型市民主役事業化制度の課題解決に直結するのである。最後に、これらの課題が住民自治における自治体と住民の位置づけと両者のあるべき関係からも見出せることを述べる。

## I. 提案型市民主役事業化制度の新たな展開

### 1. 提案型市民主役事業化制度の定着と広がり

まず提案型市民主役事業化制度について概説する。

鯖江市は2010年4月に鯖江市民主役条例を施行し、「市民が市政に主体的な参加を果たし、未来に夢と希望の持てる鯖江の実現に向け、市民と市が共に汗を流すという意志と、それを実現するために市の施策の基本となる事項を定めることにより、自分たちのまちは自分たちがつくるとい市民主役のまちづくりを進める」（同条例第1条「目的」）ことを宣言した。大半の条例は行政機構内部で策定されるのだが、本条例の策定には鯖江市民主役条例策定委員会（公募4名を含む市民16名で構成）が主体的に関与している。

提案型市民主役事業化制度は市民主役条例の一環として始められたもので、市民団体である市民主役条例推進委員会から鯖江市長に提出された第一次提案に含まれている。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」である。また、対象となる事業は「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である。

- ①行政が行ってきた事業を、そのまま担い手を変えて実施するのではなく、住民サービスおよび費用対効果の向上、事業の広がり等、改善が期待できるものであること。
- ②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、事業を実施することが人づくりおよび市民同士の連携の強化、市民の自立等につながる事業であること。

2013年度実施予定の募集事務事業の数は96であった。このなかから提案したい事務事業を市民が自ら選択し、担当課との調整を経て市に提案書を提出する。応募できるのは市内を拠点に活動している民間の営利法人、非営利法人（NPO法人等）、その他の法人または法人以外の団体（市民活動団体、地域のまちづくり組織等）である。提案の採否は、外部委員（学識経験者、市民代表）を含めた「提案型市民主役事業審査委員会」が下記の基準に基づいて審査し、決定する。

- ①改善の度合い（費用対効果の向上、事業の広がりなど）
- ②役割分担（市民の誇りややりがい、市民の自立や自治力の高まりなど）

③実施体制（提案主体の規模や体制など）

次に、提案型市民主役事業化制度の募集と応募、審査の状況について述べる。制度が開始されて3度（3年）の運用が行われてきたが、これまでの推移をまとめたのが表1-1である。

表1-1 提案型市民主役事業の提案・審査状況の推移

提案審査年度	募集事務事業数	提案団体数	提案事務事業数	提案件数	採択事務事業数	採択率(%)
2010	67	15	24	29	17	58.6
2011	88	17	31	36	21	58.3
2012	96	19	35	38	31	81.6

資料：鯖江市資料  
注：「提案審査年度」は次年度予算に計上される事業の審査を行った年度である。

いずれの数値も上昇を続けている。募集事務事業数の増加は市が対象事務事業を拡大してきたことを表すから、市が提案型市民主役事業の普及に積極的であったと考えられる。また、提案団体数や提案事務事業数、提案件数が伸びてきたことは、提案型市民主役事業化制度が広く市民に普及してきたことを意味する。採択事務事業数と採択率の上昇は、制度の趣旨に沿った提案が増えてきたことを示すだろう<sup>2</sup>。

前論文で述べたように、提案型市民主役事業化制度の大きな意義は「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<sup>3</sup>」ということである。鯖江市民主役条例の制定が単なるスローガンではなく具体的な内容も想定しながら行われたことを考えれば、条例と車の両輪をなす提案型市民主役事業化制度の経緯は具体的な成果が徐々に拡大していることを示しており、高く評価されるであろう。

背景には、鯖江市民主役条例推進委員会から新たな対応を求める第二次提案が提出され、鯖江市もそれに応えてきたことが挙げられる。

## 2. 提案型市民主役事業化制度の見直し経過

2010年10月に、市民主役条例推進委員会が提案型市民主役事業化制度を盛り込んだ第一次提案を鯖江市長に提出した。それから1年あまり経過した2012年1月には第二次提案が提出され、市民主役事業化制度について次のような提案が示された<sup>4</sup>。

- ①事前ミーティング型市民主役事業化制度
- ②提案型市民主役事業化制度の修正提案

①は、提案型市民主役事業化制度の募集対象事務事業だけでなく幅広い事務事業に市民の提案を取り入れることである。募集対象事務事業が増えているとはいえ、約800にのぼる全事務事業の1割程度にすぎない。対象外となる9割の事務事業は市民が実施主体となることは難しくても、市民の提案を積極的に取り入れることが「市民の参加意識を高め、ひいては事業の成果向上を達成できる」と考えられ、市民主役のまちづくりを進めることに寄与する。そこで、推進委員会は当面「さばえブランド」「地産池消」「ふるさと学習」<sup>5</sup>に関連する事業を中心に事前ミーティングの実施を提案した。

提案を受けて、市は提案型市民主役事業化制度を次のような手順で実施することにした。

### (1)意見聴取希望事業の選択

新年度実施予定事務事業の中から、概要

や手法等について、市民（市民主役条例推進委員会）の意見を求めたい事務事業を所管部署が選択する。

### (2)市民主役条例推進委員会と所管部署とで意見交換会実施

選択された事務事業について、市民主役条例推進委員会と所管部署とによる意見交換会を開き、来年度に向けた概要や手法等を検討する<sup>6</sup>。

### (3)事務事業のリニューアル・予算化

市民主役条例推進委員会との意見交換会の結果を踏まえた上で、所管部署は事務事業の新年度予算化を図る。

また、(1)の選択に際して鯖江市では市民主役事業の再定義を行っている。すなわち、全事務事業を表1-2のように分類し、市民主役事業を提案型にとどまらず幅広く捉えた。市民主役を市政推進の基本としてより明確に位置づけるとともに、事前ミーティングの対象事務事業を抽出する際の客観的な判断基準として用いることができる。

このように、市民主役条例推進委員会からの提案①については、鯖江市が市民主役条例推進委員会の提案をほぼ取り入れた形で対応したことになる。

次に、②について述べる。具体的な提案として以下の項目が推進委員会から示された。

- (1)提案型市民主役事業化制度に、毎年募集前に概算予算を付ける
- (2)事業一覧に提案上限人件費を明記する
- (3)事業評価表を充実し、どのような提案を求めるか明記する
- (4)複数年の契約が可能かどうかを検討する

表1-2 提案型市民役事業の抽出に用いられた事務事業の分類

	分類	内容	例	事業数	構成比(%)	
市民役事業	提案型市民役募集事業	実施主体を市民団体等に委託して実施するにあたり、市民団体等から提案を求める。	出会い交流サポート事業	96	12.2	44.3
	指定管理型	営利企業や財団法人、NPO法人等の団体へ、市の施設の管理・運営を包括的に代行させて実施している。	文化センター施設整備事業	10	1.3	
	特定団体補助型	市民団体等の特定の相手先への補助金や交付金事業である。	連合婦人会活動費補助金	153	19.4	
	一者随契型	一者随意契約等の特定の相手先への委託事業である。	ポケットパーク管理運営事業	65	8.3	
	地域等既連携型	地域の団体や市民、グループ等との連携のもと実施している。	公民館合宿通学事業	24	3.1	
その他	普通建設事業			75	9.5	55.7
	扶助費事業			81	10.3	
	貸付金事業			11	1.4	
	法令等職員実施および行政意思決定業務等			105	13.3	
	内部管理事務等その他			167	21.2	
合計				787	100.0	100.0

資料：鯖江市資料

注：事業数は2013年度実施予定の数

- (5)事業収入の取り扱いについて、受託者の努力が反映できる契約方法を検討する
- (6)審査委員会の公開と審査経過の公表を進める

これらの提案に対する市の対応は、まず(3)と(4)が2013年度実施分から取り入れられることになった。また、(5)については総計予算主義の原則<sup>7</sup>を踏まえつつ研究を続けることとされた<sup>8</sup>。

以上から、市民役条例推進委員会から提出された第二次提案に対して、市が一定の対応をしていることがうかがえる。市民の側も行政の側も市民役条例および提案型市民役事業化制度の普及に積極的な取り組みをみせており、このことが提案型市民役事業の定着と広がり背景にあると考えられる。提案型市民役事業化制度の大きな意義である「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」が年々進んでいることは、高く評価することができる。

## Ⅱ. 提案型市民役事業化制度の課題 —行政評価システムの機能強化と連携を中心に—

次に、提案型市民役事業化制度の課題について述べる。制度の定着と広がりには意義深いものだが、同時に新たな課題も生じている。また、既存の課題で今後に残されたものもある。これらは個々に対処すべきものではなく、あらためて課題の構造を明らかにしたうえで総合的に対応することが必要であろう。

本章では、既存の課題と新たな課題が行政評価システムの機能強化と提案型市民役事業化制度との連携を軸にしていることを明らかにし、あわせて対策を具体的に示す。

## 1. 既存の課題の検証

前論文では、提案型市民主役事業化制度の課題として次の点を挙げた。

- ①提案型市民主役事業化制度に内在する課題
  - (1)施策目的ごとに事務事業を分類して募集する
  - (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
- ②他の行政システムとの関係における課題
  - (3)行政評価システムとの連携を強化する

これらは、いずれも行政評価システムの機能強化によって解決できるものである。

まず、(1)については、事務事業は予算編成や執行の際に不可欠であり、換言すれば市が最も扱いやすい方法で設定されている。とりわけ予算書の分類に従わねばならないため、特定の目的や課（縦割り組織）に属した形になる。そこで、提案型市民主役事業化制度の対象を事務事業とすることは、有益な場合と有害な場合がある。有害な場合に対処できる仕組みが必要であろう。

有益な場合とは、単一の事務事業の枠内で具体的な提案をする場合である。事務事業の対象とする範囲の拡大や提供する内容の水準向上、もしくは経費の削減などが既存の事務事業と容易に比較でき、市民も審査委員会も改善の度合いが認識しやすくなるからである。市も縦割り組織のなかで所管の事務事業を深く理解しているから、提案された事務事業に対して適切に助言することが可能となる。事実、これまで提案された事業の多くは単一の事務事業であった。

これに対して有害な場合とは、複数の事務事業を組み合わせる提案をする場合である。事務事業の目的は必ずしも1つではない。強弱や意図の有無はあるものの、大半の事務事業は幅広い目的と効果を持っている。そこで、事務事業の改善を図るには事務事業の枠を超えて他の事務事業と組み合わせることも有効な手段となる。ところが、先に述べたように事務事業は特定の目的や課で分類され、縦割り組織では細分化された部や課ごとの使命が重視されるから、他の目的は見過ごされやすい。そのため、複数の事務事業とりわけ部や課を横断する事務事業の組み合わせは難しくなるのである。市で組み合わせることが難しい事務事業を市民や審査に期待することは、制度が定着した現在でもやはり難しい。

課題(1)では、既存の事務事業の単位が市民の提案を妨げている側面もあることから、施策<sup>9</sup>目的ごとに事務事業を分類し、類似目的の事務事業を重複厭わず分類することを提案した。もちろん予算や組織との関係で既存の分類を廃止することは不可能であるから、提案型市民主役事業化制度のための新たな分類を加えることが必要である。

しかしながら、この点に関しては、現在まで目立った進展はみられない。施策目的の分類には手間がかかり、新たな提案が出てくる可能性や、審査も難しいことなどから、当面は十分な成果が期待できないこともあるだろう。また、目的ごとの分類は提案型市民主役事業化制度よりも行政評価システムの本質的機能に関わるものであり、すべての事務事業を対象とした包括的な行政評価システムの課題と捉える必要がある。

行政評価システムについて簡潔に述べる

と<sup>10</sup>、主に事務事業が目的に応じた成果をあげたかどうかを行政内部で検証し、その継続的改善や改廃につなげていく仕組みである。そして、数値目標を設定し、評価結果を広く公開することで、客観的な評価を担保している。評価結果は統一された様式の帳票に記載され、市民は帳票を確認することによって行政機関の自己評価が適切かどうかを判断することができ、より効果的な方向性を提示することも可能である。このように、行政評価システムもまた市民の提案を促す手段となっており、事務事業が施策目的に応じた成果をあげたかどうかを検証する際に必ず目的の分類が行われるのである。したがって、鯖江市の場合は提案型市民主役事業化制度の課題が行政評価システムに直結していることになる。

行政評価システムで用いられる施策目的の分類は総合計画に即していることが多い。施策目的も総合計画を通じて行政内部で広く定着しているのである。したがって、これを提案型市民主役事業化制度に取り入れることは難しくなく、しかしながら、総合計画でも複数の目的がある事務事業がそれぞれの施策目的に掲載されることは少ない。総合計画は全体でのまとまりが求められ重複が多くなると分かりにくいという問題があるので、総合計画で用いられる施策目的のままでは行政評価システムにそぐわない可能性がある。

提案型市民主役事業化制度の定着と広がりをもさらに進めるためには、行政評価システムで事務事業の改善提案を促すような施策目的の分類をあらためて行う必要があるのではないだろうか。あるいは、総合計画の改定時に目的の再構成を行うこととし、それまでは当面の対応として提案型市民主役事業化制度の

対象事業について類似目的の事業を示すことが必要ではないか。そして、提案を募集する際には対象事業を中心としながら、対象外事業についても事業の主な目的を損なわない範囲で、そして対象事業の規模を上回らず補完する形であれば一部含めてもよいなどの積極的な対応が求められる。なお、審査の際にも提案を評価しうる力量が求められることは言うまでもない。

次に、(2)の課題である。前論文では「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<sup>11</sup>」と述べた。この状況もほとんど変わっていない。大きな改善を追及して大胆な提案をしても、そのために事務事業の趣旨を外れていると判断されれば審査で不採用となる可能性が高くなる。また、担い手となる市民活動団体等も人員や財務の面で余裕がない場合が多く、採用されるために大胆な提案を回避しがちになる。課題(1)と同様に、事務事業の枠内での提案が多いことも背景にある。それゆえ個別の事務事業に対する「手強い」提案が中心となるのである。

ただし、今後は一定の対応がなされる。市民主役条例推進委員会が事業評価表に求める提案の内容を明記することを第二次提案で示し、市もこれに応じたからである。委員会では、具体例として次のような内容の記載を求めている。

- ・事業概要はあまり変えずに、大きな効果を期待したい事業
- ・継続はしたいが、事業手法が行き詰まっております。目的が同じであれば新しい事業で臨みたいと考えている事業
- ・ニーズは有るので継続したいが、予算を

### 縮小して効果を出したい事業

市では、事務事業の詳細について提案者からの要望に応じて公開している「提案型市民主役事業化制度 事業シート」に、担当課の事業に対する方針としてコメントを付して企画立案の参考にしてもらうこととした。

このように、市民主役条例推進委員会の提案に市が対応したことは高く評価できる。だが、事業シートもまた事務事業単位で作成される。したがって、事務事業の枠内では趣旨に沿った大胆な提案が可能になるかもしれないが、個々の事務事業の枠を越えた組み合わせを積極的に提案するには依然として限界がある。そのためには、施策目的の分類がやはり不可欠であり、行政評価システムの課題として捉えなければならない。

また、事務事業の枠内であっても市民からの提案は提案型市民主役事業化制度だけでなく行政評価システムを含めて促すことが求められる。なぜならば、先の表1-2にあるように市民主役事業は提案型に限らないし、行政評価システムで示した全事務事業の改善方向が市の提案そのものであり、そこから市民の判断や新たな提案を引き出すことになるからである。行政評価システムにおける評価を受けて提案型市民主役事業化制度で市民の提案を求め、その提案を審査することが、両者を密接かつ円滑に結びつけることになる。

しかしながら、行政評価でも大胆で具体的な改善策が示されることは少ない。なぜならば、事務事業の大半は経常事業として継続的に行われるものが多く事務事業の執行と並行して行われているので評価への記載が難しいから<sup>12</sup>、あるいは大規模な改善でも長期計画

の策定や予算査定の段階ですでに決まっておリ評価結果を受けたものが少ないから<sup>13</sup>である。多段階の審査や執行のたびに評価が継続的に行われているのだが、事務事業を実施した後の評価によって改善策が明らかになることは少ないのである。そのため、行政評価システムで改善策が示されるものはすでに決まった大幅な見直し等が中心となる。大半の事務事業は改善策が示されず、市民が行政評価システムの結果を見ても「提案の余地がない」と映ることになる。

事務事業はこれまで行政内部で継続的な改善が行われてきたものであり、さらに市民からの提案を促すのが提案型市民主役事業であるとすれば、事務事業の枠内でも行政内部の改善方向を行政評価システムによって明確に示し、そのうえで市民に求める提案の内容を提示し、事業シートに記載する必要があるだろう。事務事業の枠内でも行政評価システムは提案型市民主役事業化制度の基盤となるのである。

ここまでは、前論文で示した課題(1)と(2)について、行政評価システムの機能強化が提案型市民主役事業化制度の広がりにつながる点を中心として今後の対応が必要であることを述べた<sup>14</sup>。最後の課題(3)もまた行政評価システムとの連携であるが、行政評価システムの既存の欄が提案型市民主役事業化制度と整合的でないことを指摘したものである。すなわち、行政評価システムの「実施形態」の欄が市直営や一部委託などの可能性を記載するようになっているにもかかわらず、その結果が同じ委託事業としての提案型市民主役事業化制度の対象事業の判断に活かされていないことを指摘した<sup>15</sup>

図2-1 行政評価システム帳票に追加された提案型市民役事業化制度の欄

【H25提案型市民役オープン事業実施】					不可能	〈不可能選択理由〉
年度	H22(2010)	H23(2011)	H24(2012)	H25(2013)	H26(2014)	その他
取組選択	-	可能	不可能	不可能	-	市民役事業として実施不可を選択
実施状況	-	未実施	未実施			

資料：鯖江市

この点については、すでに一定の対応がなされている。行政評価システムの帳票に図2-1のような欄が末尾に設けられた。新たに提案型市民役事業化制度に特化した欄を加えたことは、制度の可能性をあらゆる事務事業で検討する機会を設けたという意味で意義深いと考えられる。

しかし、現在の欄は提案型市民役事業の可能性のみを示すにとどまっており、判断に至った背景を説明する欄がない。そのため、市の判断を市民が評価することが難しく、新しい欄が提案型市民役事業化制度の広がりを十分に促進するとは限らない。

そこで、この欄には提案型市民役事業を積極的に広げるよう十分な説明欄を設けるとともに、先の課題(2)で挙げた市民に求める提案内容を記載する欄と統合してはどうだろうか。市民役条例推進委員会による「事業評価表を充実し、どのような提案を求めるか明記する」との提案は、行政評価システムで記載された内容を「提案型市民役事業化制度事業シート」に転記する形にした方が両者の整合性はより強固になると考えられる。

なお、行政評価システムに「実施形態・行政関与」と「提案型市民役事業化制度の実施可能性」という類似の欄を並置すると、かえって分かりにくくなる可能性もある。確か

に両者の整合性をとるべき欄を1つにすればこの問題は解消するだろう。しかし、行政評価システムと提案型市民役事業化制度は目的や対象に違いがあり、これら进行评估する市民も異なるため<sup>16</sup>、共通する欄を統合することが必ずしも適切であるとは限らない。現実的な対応としては、類似の欄を併存させて各担当課に詳しい説明の記載を要請し、これらを行政評価システムと提案型市民役事業化制度の所管課で重層的にチェックできる体制とした方が良いのではないだろうか。

## 2. 地方自治の潮流から生じる課題

次に、提案型市民役事業化制度の新たな課題について考察する。前論文では制度の意義が地方自治の潮流に即していることにであると述べた。だが、沿わない部分もないわけではない。そのなかには、制度の課題として捉えるべき点もあるだろう。そこで、以下では地方自治の潮流に再び焦点を当てながら、市民役事業化制度の課題を示すことにしたい。

### (1) 自治の「究極の目的」

1990年代に始まった第一次地方分権改革は大きな成果をあげる一方で「未完の分権改革」とも呼ばれ、主に次の3つの課題が残さ

れている。第1に、自治体の自由度をさらに拡充することである。第一次分権改革では機関委任事務の廃止や必置規制の緩和などが実現したが、今後も地方税財源の充実確保や法令による義務付け・枠付けの緩和等が必要である。第2に、自治体の所掌事務を拡充することである。国から自治体への事務権限の委譲や地方自治制度の再編成などが挙げられるが、これは省庁の抵抗だけでなく自治体間の対立を生む難しい課題と考えられる。そして第3に、住民自治の拡充である。住民自治とは、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という原則である<sup>17</sup>。第1と第2の課題が国と自治体との関係に焦点を当てた団体自治の問題なので、団体自治と住民自治の両面からなる地方自治を推進するには住民自治の拡充も不可欠である。

しかし、改革が成果をあげるには実践が伴っていないなければならない。上記の課題はいずれも制度改革を求めるものであるが、未完の分権改革を完成させるには制度改革に加えてそれを活かす実践が必要である。90年代以降の分権改革を推進してきた西尾勝は、今後は制度改革よりも実践の方がより重要になるとして、次のように述べた<sup>18</sup>。

これ以上の分権化を求めて右往左往することは、しばらく差し控え、それぞれの自治体の現場で自治の実践の質を高め、自治の本領を発揮することに、皆さんの関心とエネルギーを向け直してほしい

これまで制度改革が目ざされてきた状況からの大きな転換を求めるものであり、また制

度改革で中心的な役割を果たしてきた西尾自身の認識でもあることから、重要な問題提起と言えるだろう。その背景について、西尾は次の点を挙げている<sup>19</sup>。

- ①地方分権改革の究極の目的が、正しく理解されていないのではないか
- ②地方分権改革のむずかしさが、的確に認識されていないのではないか
- ③地方分権改革に対する要求が、いささか行き過ぎてきているのではないか

本稿に関係するのは①である。地方分権改革の究極の目的とは「住民の広い意味でのまちづくり活動を活性化させること」であり、あくまで住民自治の拡充であると西尾は述べる<sup>20</sup>。第一次分権改革から主に進められたのは団体自治の拡充であるが、それがまちづくり活動の活性化としての住民自治に結びついていない、ということである。制度改革により拡充された自治体の自由度をどのように生かすかは個々の自治体に委ねられる。逆に言えば、従来どおりの政策を推進する自由も自治体は持っていることになる。「いまのところ、分権改革の成果が住民にまで還元されていない。このままであれば、分権せよという声は決して強くならないだろう<sup>21</sup>」と西尾が述べるように、現実には自治体が改革の成果を活かしていないのである。このような状況では、分権化をさらに進めても住民には何の変化も起こらない。そこで、今後は新たな制度改革よりも既存の制度改革の成果を住民の広い意味でのまちづくり活動の活性化に結びつけることを優先させるべきである、と西尾は主張した。

まちづくり活動を活性化させるために、西尾は2つの主体が重要であると述べている。第1に、公共感覚を有し地域住民の真のニーズを把握できる職員の存在である<sup>22</sup>。

市区町村職員は、地域住民がいまどういうことに困惑しているのか、いかなることに悩んでいるのか、何を不都合・不便と感じているのか、行政に何を求めているのか、役所・役場の仕事ぶりをどのように評価しているのか、要するに一言で言えば「地域住民の真のニーズ」をできるだけ迅速機敏に察知しなければならない。そして、地域住民の真のニーズに応えるには、市区町村として何をなし得るのか、何をなすべきなのかを考え、対応策を構想しなければならない立場にある

第2に、まちづくり活動の担い手としてのNPOの存在である。西尾はNPOをサービス型（介護保険サービス事業の受託者など）や提言型（貧困問題や環境問題に特化した専門能力を有する）などに分け、後者の重要性を次のように強調した<sup>23</sup>。

提案型NPOこそが、これからの日本を大きく変えていく変革主体に成長するのではないかと考えている。自治体の「まちづくり」が成功するか否かも、この種の提言型NPOといかに上手に連携できるかにかかっているように思う

このような西尾の問題提起は、自治の潮流にも少なからず影響を及ぼすであろう。では、新しい自治の潮流から提案型市民役事業化制度を捉えると、そこにどのような意義と課

題が浮かび上がるのであろうか。

## （2）自治の「究極の目的」からみた提案型市民役事業化制度の課題

提案型市民役事業化制度の意義は明らかであろう。市民から具体的な事業の提案を受け、その実践を市民に委ねることで、まちづくり活動の広がり活性化をもたらすからである。制度そのものが実践を伴うものだから、自治の究極の目的に合致していることは重要な意義と言える。

一方で、課題も2点挙げることができる。第1に、逆説的であるが、市による事務事業の提案能力を高めることである。西尾が述べるように、自治の実践には公共感覚を有し地域住民の真のニーズを把握できる職員の存在が必須であるとすれば、事務事業を市が実施するか市民役事業化制度で委託するかにかかわらず、すべての事務事業が住民の真のニーズを反映しなければならない。そのためには、先に述べた行政評価システムの機能強化が必要である。この点は次節で詳しく述べる。

第2に、提案側の中心となるNPO間の連携である。まちづくり活動は多くの市民に広がると同時に、多様な主体の連携が必要である。提案型市民役事業化制度の目的にも「人づくりおよび市民同士の連携の強化、市民の自立等につながる」ことが掲げられている。しかしながら、提案型市民役事業化制度の現状は個々のNPOによるまちづくり活動の基盤強化には寄与しているものの、NPO間の連携を促進するには至っていないように思われる。

例えば、提案型市民役事業の応募に際して2つ以上の団体が共同して提案することも

可能となっているが<sup>24</sup>、実際には共同の提案がなかった。1つの事業に複数の応募があれば、申請団体にとって他のNPOは協働の対象ではなく競合の相手となる。もちろん競合によってより効果的な提案が出される可能性もあるけれども、審査の際にはいずれか一方を選択しなければならぬ。不採用の提案に意義深い内容が含まれていても取り入れることができず、連携の可能性が低くなる。

競争もしくは連携のいずれが適切なのかは事務事業ごとに判断すべきであり、またNPOでも競争と連携の必要性は個々に検討すべきであろう。このように一概には言えないのであるが、事務事業の内容に応じて個々のNPOの基盤を強化することとNPO間の連携を深めることの適切なバランスを考慮しなければならない。現状から考えれば、提案側が積極的に連携して効果的な提案を促すような取り組みが必要であろう<sup>25</sup>。あるいは、審査の段階でNPO間の連携を求める逆提案をすることも1つの方策であるかもしれない。

### (3) 自治体と住民の関係から提案型市民民主役事業化制度の課題を考える

提案型市民民主役事業化制度は、自治の担い手としての自治体（職員）と住民（団体）それぞれの役割からみた課題とともに、両者のあるべき関係からみた課題もある。

この点は、前論文とも関係する。すなわち、前論文では自治の潮流として自治基本条例の全国的な普及を挙げ、提案型市民民主役事業化制度との共通点が多いことから意義があると述べた。しかしながら相違点もあり、それが自治体と住民の関係を規定する部分である。相違点から提案型市民民主役条例の課題を指摘することができる。

自治基本条例は住民自治を推進する自治体の取り組みとして、各地で制定が進められている。自治基本条例では、一般的に市民が表2-1のように位置づけられている。

これに対して、鯖江市民民主役条例における市民の位置づけは、次のとおり第1条に規定されている。

この条例は、市民が市政に主体的な参加を果たし、未来に夢と希望の持てる鯖江の実現

表2-1 自治基本条例の構成モデルにおける市民の位置づけ

項目	概要
前文（自治体の基本理念と条例の目的）	地域の公共課題を解決するため、市民の信託に基づき、自治機構として自治体がつくられるものであること。
政策目標と行政運営の原則	市民主権の原則 (自治体は、) 市民自治の実現のため、主権者である住民の参加を基本とする行政運営を行うこと。
	総合行政の原則 (自治体は、) 主権者である市民のニーズに的確に応え、(「豊かで個性ある地域社会」などの政策目標) のため、総合的な行政運営を行うこと。
	協働、連携と協力の原則 (自治体は、) (「豊かで個性ある地域社会」などの政策目標) のため、市民と協働して行政運営を行うこと。
市民の権利	主権者としての市民の権利 市民は、市民自治を実現するため、行政情報を知る権利を有し、常に行政に参加する権利を有すること。
代表機構と職員機構	首長の役割と責務 首長は、市民自治を守り育て、市民の知る権利及び参加する権利を保障し、これを実現するための施策を講ずること。 首長は、多様化・高度化する行政ニーズに適切に対応した行政運営を行うため、職員の人材育成を図ること。
	職員の責務 職員は、市民福祉の増進を目標に、市民自治の原則に基づき、民主的かつ効率的に職務を遂行すること。 職員は、質の高い政策を形成していくため、常に政策形成能力及び政策法務能力の向上に努めること。
市民との協働	市民との協働の原則 (自治体は、) 多様な社会的ニーズに対応した公共性の高い市民活動を促し、(「豊かで個性ある地域社会」などの政策目標) のため、市民と協働して行政運営を行うこと。

資料：辻山（2002）より抜粋

に向け、市民と市が共に汗を流すという意志と、それを実現するために市の施策の基本となる事項を定めることにより、自分たちのまちは自分たちがつくるという市民役のまちづくりを進めることを目的とします。

自治基本条例も鯖江市民主役条例も住民の参加と協働が強調されている点は共通している。しかしながら、両者には重要な違いがある。すなわち、自治基本条例における住民は主権者であり、主権者としての参加と協働を実現するために市がその受け皿を作ることとしている。これに対して、鯖江市民主役事業では「自分たちのまちは自分たちでつくる」こと自体は市民を主権者として位置づけていると考えられるが、市民の側に参加と協働の積極的な行動を求めている。自治基本条例で市民は主権者であるから自治体は主権者のニーズに応える役割が求められるのに対し、市民主役条例で市民は主役であるから市民にも主役としての積極的な役割が求められることになる。

これは必ずしも「市民は主権者なのか、主役なのか」という二者択一の問題ではない。どちらも市民のあり方を表しているだろう。自治体が主権者のニーズを反映できていなければ自治基本条例が必要であり、市民の活動が停滞していれば市民主役事業が必要になる。ただし、どちらも市民であるからこそ、どちらか一方に限定する必要はないのである。

その意味で、提案型市民主役事業化制度は市民の活動を活性化させるものとして意義深い。だが、同時に、自治体が主権者としての市民の多様化・高度化する行政ニーズに対応できる仕組みが別途必要である。それは提案

型市民主役事業化制度ではなく、やはり行政評価システムの課題であると言える。

とりわけ、ニーズの把握は行政評価システムの大前提である。しかしながら、現実には十分に機能していない。例えば、ニーズの有無について「国の制度として義務づけられている」「実施しているからニーズがある」といった本末転倒な記載が実に多い<sup>26</sup>。提案型市民主役事業化制度は「鯖江市が行なっている公共的な事業のなかから」抽出されることになっている。したがって、提案型市民主役事業化制度の対象となる事務事業も行政評価システムでニーズを把握していることが前提であり、それがなければ提案型市民主役事業化制度も十分に機能しえない。行政評価システムの強化が重要課題であることを本稿で繰り返し述べてきたが、自治体と住民の関係からも行政評価システムにおけるニーズの把握が提案型市民主役事業化制度の意義を深めると言える。

前論文でも強調したように、提案型市民主役事業化制度は住民自治に関する多様な制度との組み合わせで相乗効果を発揮するものである。住民自治にも多様な側面があるから、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、そのようなものは存在しない。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機能する余地があり、多様で複雑化する制度の機能強化と有機的な連携も必要となる。とりわけ提案型市民主役事業化制度は行政評価システムと密接に関係する。両者がほぼ一体となっこそ、自治体と市民が望ましい役割をはたすことができるのではないだろうか。それは、自治の潮流が住民に

よるまちづくりの実践を重視する時代には、  
いっそう重要な課題になると考えられる。

### 【参考文献】

- ・石原信雄・嶋津昭監修『六訂 地方財政小辞典』ぎょうせい、2011年
- ・井上武史『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』「福井県立大学論集」第37号、2011年
- ・宇賀克也『地方自治法概説 第2版』有斐閣、2007年
- ・辻山幸宣『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、2002年
- ・西尾勝『自治・分権再考—地方自治を志す人たちへ—』ぎょうせい、2013年

注)

- 1 井上(2011)
- 2 筆者は3度の提案型市民主役事業審査委員会いずれにも参加したが、審査基準を緩めたわけではない。提案の水準が向上した結果と考える。
- 3 井上前掲論文、p.22
- 4 ほかに「市民まちづくり応援団事業」を含めて3つの施策が提案された。
- 5 これらの事業は鯖江市民主役条例第3、4、6条に対応し、市民と市の協働を進めることが定められている。
- 6 市民主役条例推進委員会の第二次提案のなかで、実施に際しては委員会が関係団体役員や有志市民から広く意見を聴取したうえで所管部署と委員会が意見交換会をする、としている。
- 7 予算は歳入歳出を混交または相殺しない

で、収入のすべてを歳入予算に計上し、支出のすべてを歳出予算に計上することをいう。石原・嶋津(2011) p.345参照。現状の委託契約では収入と支出の差額のみを予算化したり、事業実施にあたって予算外の収益を取ることは難しい。そのため、実施主体の努力により収入が増加しても全額市の収入となり、支出としての委託料は予算額の限度があることから、実施主体の努力がすべて市に還元される形になる。市民主役条例推進委員会は、実施主体の意欲向上を図るために収入を基礎部分(市の収入分)と成果反映分(事業実施者の収入分)に区分けし、成果反映分を実施主体に還元するなどの手法を提案している。

- 8 (1)と(2)については、市の対応は明らかでない。これは、市民からの提案を促進するために予算の目安を予め明らかにすること(おそらく、予算限度額以内であれば審査の段階で減額を要請しないことであろう)を求めたものと考えられる。プロポーザル方式でも予算限度額が示されることが多く、趣旨と形式がプロポーザル方式に類似する提案型市民主役事業でも予算限度額を示す必要があるかもしれない。ただし、提案型市民主役事業の審査は予算編成前に行われ、採用された事業は委託料に、採用されなかった事業はそれぞれの費目ごとに計上されるなど、応募と審査の結果によって予算計上の方法が異なる。そのため、概算予算を付ける場合には事前に予算査定を経る必要がある。査定の結果次第だが十分な予算額が確保されない場合もあるだろう。

- 9 一般的に、行政評価システムにおいて、施策とは個々の事務事業を類似目的にまとめた単位であり、施策をさらに分野別にまとめた単位が政策である。
- 10 事務事業評価、政策評価など呼称は自治体によって多様であるが、1990年代から取り入れられた成果主義に基づく客観的な評価手法として導入されたものを本稿では「行政評価システム」とした。
- 11 井上前掲論文, p.33
- 12 執行段階での改善は恒常的に行われているが、評価するのは執行後の次年度なので、担当者の交代や時間の経過により行政評価システムに反映される部分は限られる。
- 13 あらゆる段階で改善が行われることは好ましい。しかし、後で述べるように、市民が改善の状況を確認できるのは行政評価システムに限られるから、すべての改善内容を行政評価システムに集約することが必要である。
- 14 本稿は行政評価システムのあり方を論じるものではないので、行政評価システムの課題を網羅的に挙げたわけではない。
- 15 井上前掲論文, p. 35
- 16 行政評価システムを市民が評価する機会として鯖江市行政評価委員会が、提案型市民主役事業化制度については鯖江市民主役条例推進委員会や提案型市民主役事業化制度審査委員会が設置されている。
- 17 宇賀 [2007] p.1
- 18 西尾 [2013] p.7. 本書は2012年度に自治体学会主催で開催された「巡回10時間セミナー」の内容を収録したものである。
- 19 西尾前掲書, pp.3 - 4
- 20 西尾前掲書, p.3
- 21 西尾前掲書, p.77
- 22 西尾前掲書, pp.29-30
- 23 西尾前掲書, p.46
- 24 その場合は、代表の団体を1つ選び応募書類等を提出する。
- 25 この点は市民主役条例推進委員会からは提案されている複数年契約とも関係する。複数年契約はノウハウの蓄積を促し不採用のリスクを軽減するという効果があり、鯖江市でも2013年度事業の審査から複数年度契約を前提とした事業提案を可能とした(ただし予算化されることが前提)。しかしながら、NPOが固定化されるため単独提案の複数年契約では他のNPOとの連携が難しくなるという弊害も生じる。複数年契約のあり方も慎重に検討する必要があるのではないか。
- 26 鯖江市だけでなく、筆者の経験では多くの自治体に共通すると考えられる。

