

# ニュー・パブリック・マネジメントにおけるローカル・ガバナンスのあり方について ～対立型合意形成から公共経営型合意形成への一考察～

政策研究科博士課程 小川 俊介

## 目次

1. あるべき地方自治体の意思決定と現状
    - 1.1 住民の意思が反映される地方自治体
    - 1.2 二元代表制のあり方
    - 1.3 住民参加の政治力
    - 1.4 本論文における研究の方向性
  2. 小牧市における合理的合意形成の失敗事例
    - 2.1 「小牧市立図書館建設計画」の概要
    - 2.2 「小牧市立図書館建設計画」における合意形成の過程
  3. 対立型合意形成の限界
    - 3.1 行政サイド
    - 3.2 議会サイド
    - 3.3 住民サイド
    - 3.4 「住民参加の梯子」の限界
  4. ローカル・ガバナンスを実現する「公共経営の梯子」
    - 4.1 公共経営の構造
    - 4.2 「公共経営の梯子」による小牧市の事例
      - 4.2.1 レイバーからの脱却
      - 4.2.2 ワークの確立からアクションへ
    - 4.3 未来創造型の公共経営
  5. 結論
- 参考文献

- 図1 直接請求について 総務省HPを参考に図表化
- 図2 シェリー・アーンスタイン「住民参加の梯子」
- 図3 現小牧市図書館 正面（小牧市 住民説明

会用資料 より転載)

- 図4 小牧駅周辺整備計画
- 図6 「住民参加の梯子」筆者加筆編集
- 図7 「公共経営の梯子」筆者提案
- 図8 公会計研究所方式の成果報告書

## 1. あるべき地方自治体の意思決定と現状

### 1.1 住民の意思が反映される地方自治体

本論文においては、現在の厳しい財政状況を踏まえ、地方自治を「行政サイド」が担うべきものとして終わらせるのではなく、また、「議会サイド」に全面的に委ねて無関心となるのでもなく、「住民サイド」も主権者として政治参加を進め、地域社会に関しての合意形成をおこなうことを目的として、主な担い手である行政（首長・行政職員）と議会と住民の総合力によって実現される地方自治のあり方を「ローカル・ガバナンス」<sup>1</sup>と定義して考察する。

地方自治の歴史的変遷としては、「明治維新」に国内において、幕藩体制に代わる強力な統治機構を構築する必要性と、国際政治における欧米列強の帝国主義や植民地支配に対抗するための殖産興業・富国強兵を遂行するため、国内においては内務省を中心として、強力な中央集権の政治体制となった。日清・日露戦争を経て、第一次世界大戦と第二次世界大戦をとおして、総力戦体制が強化されて、より一層の中央集権化が完成することとなる。国家の政策を全国の自治体に実施させる統治が徹底された<sup>2</sup>。

第二次世界大戦後、日本国憲法（昭和22年5月

1 藤井禎介（2009）「ローカル・ガバナンス－予備的考察－」立命館大学 政策科学16巻 特別号

2 笠原英彦編（2010）『日本行政史』慶應義塾大学出版会

3日施行)で「地方自治の本旨に基づいて」(92条)という基本原則となる「地方自治法」が制定され、「住民自治」と「団体自治」を原則として、民主的な地方自治が目指されてきた。そして、中央政府が過度に地方自治体を支配し、干渉するような行政国家現象を変革させるために、「地域のことは地域が決める」ことを求めて、地方自治法の改正が重ねられて、2000年4月地方分権一括法や小泉政権における三位一体改革等、漸次、地方分権化に向けた改革が進められている。「ガバナメントからガバナンス」に象徴されるように、垂直権力から水平権力への移行が時代の潮流となっており、住民が意思決定に参加する「ローカル・ガバナンス」が求められる流れの中にある<sup>3</sup>。

## 1.2 二元代表制のあり方

現行の地方自治においては、公共政策の合意形成をはかり、意思決定をなすために「二元代表制」が取られている。住民の声を代表し、住民の合意形成を合議型でおこなうための「議会」(地方議員)と、住民の代表で合議された議会の意思決定を執行する行政を運営する独任型の「首長」の2つの代表を有する。

住民から直接選出された「首長」と住民の声を反映させようとする「議会」が、お互いに議論することで、より民意に基づく判断がなされるものとされている。

しかし、首長と議会の対立が続き、住民不在の政治空白が問題となる事例も散見される。また、1,718(平成26年4月総務省)ある基礎自治体(市区町村)の人口の規模や地理的要因等、様々な状況下において、一律の方法で合意形成をすること

が適切なのか、各地域において自治のあり方を選択することも議論されている<sup>4</sup>。

高知県大川村では、過疎のために議員になろうとする若い人自体がないことと現職の議員の高齢化により、議会を置かずに町村総会(地方自治法第94条および第95条)によって合意形成をすることを検討している<sup>5</sup>。

戦後、日本の地方自治制度の導入を指導したアメリカにおいても、地方自治の選択肢が多様化している。人口や面積の規模や地理的・歴史的・文化的・産業的な違いを背景として、住民自治や団体自治の原則を持ちつつも、市政の方針については市長と議会が決定し、これを市政運営の専門家に任せる「シティマネージャー制」も選択肢となっている<sup>6</sup>。

日本の基礎自治体で、人口が最も多い横浜市は3,731,293人(2016年10月1日推計)で、最も少ない青ヶ島村は168人となっている。このような一例をみても、今後、地方分権の流れを背景として、自治体運営の多様化が実現していく。このように、今後の課題となる地方自治のあり方を再構築していく意味でも、地方自治における合意形成の現行制度である二元代表制の課題を考察することが有効であると考ええる。

## 1.3 住民参加の政治力

地方自治の土台となる住民参加に関しては、明治維新後、民撰議院設立建白書等の自由民権運動をとおして「参政権」を求め、「国会」を開設し、大正デモクラシーにおける普選運動により、1928年「普通選挙権」を手にすることとなる。主権者一人一人の政治参加によって、「政治参加の自由」

3 戸政佳昭(2000)「ガバナンス概念についての整理と検討」同志社大学

戸政は、①行政改革をはじめとした政府の諸改革の進行、②政府による統治活動の変容、③政府の限界の明確化、④ボランティア、NGO・NPOの台頭、⑤民間企業も公共政策の担い手であるという認識の定着、⑥ネットワーク論やネットワーク概念の定着の流れを「ガバナンス」の要素として整理し、対置される「ガバナメント」と比較している。

4 総務省 平成22年7月30日「地方公共団体の基本構造について」「地方公共団体の基本構造の選択手法について」

5 毎日新聞 2017年6月11日「議会を廃止し「町村総会」検討 村長が表明へ」

6 先行事例としては、ジョージア州サンディスプリング市がある。

オリバー・W.ポーター／根本祐二・サム田淵(2009)『自治体を民間が運営する都市：米国サンディ・スプリングスの衝撃』時事通信社

を保障する「参政権」の確立が実現してきた。

戦後においては、日本国憲法第14条、第44条により、政治的差別から保証されるようになった。また、「公害問題」を契機として住民運動があり「社会権」が確立されてきた。さらに「阪神淡路大震災」「東日本大震災」を契機として、ボランティア活動やNPO活動等、「共助」を実現しようとする社会的ネットワークが拡充して、公を担う主体として「住民サイド」が認識されてきている。

財政赤字を背景に、地方分権を志向した「市町村合併」を契機として全国各地で住民投票（平成22年417件）がおこなわれ、「住民参加」を促した。地域づくりへの住民参加、協働が進んでいる。

ここで、歴史的に勝ち取ってきたともいえる参政権、住民参加の政治力を確認しておきたい。地方自治法に基づいて、住民の政治参加の手法として「直接請求」があり、「リコール」（解職請求）、「レファレンダム」（住民投票請求）、「イニシアティブ」（住民発案）、という、大きく3つの権利を手に入れている。但し、多くの住民は直接請求権を知識として知っていても、余程のことがない限り行使しようとは考えていない（消極的認識）。しかし、主権者としての権利を、よりよいローカル・ガバナンスを築くために、積極的に行使することができる政治参加の機会（政治力）として捉える

ことも可能である（積極的認識）。

改めて、地方自治における直接請求の意味を、国政との比較において確認すると、地方自治における住民参加の重要性や政治力の大きさが明確となる。

まず、国政における内閣総理大臣は、国会議員が選出することとなっており、直接、国民が選ぶことはできないが、地方自治における首長は、議会が選出することはできず、住民が直接選ぶ。

また、国会議員のリコールはできず、国会を解散させることもできない。選挙によってしか、国会議員を解雇することはできない。しかし、地方自治では、首長・議員をリコールし、議会を解散できる。（地方自治法76条～88条）

さらに、国会には国民が直接に法案を提出する権利はないが、地方議会には住民が条例をつくり提案することができる（地方自治法74条。1/50の署名で可能。しかし、その多くは議会で否決される現状がある。「直接請求を否決する議会」「民意を否定する議会」という問題）。

加えて、国の無駄遣いを会計検査院に通告して強制的に調査を求めることはできず、訴訟もできない。しかし、地方自治体の無駄遣いについては、住民1人で監査委員に強制監査させ、訴訟もできることとなっている（住民監査請求・住民訴訟）。

《地方自治と国政における住民の直接請求の比較》（地方自治体の規模に応じて条件は変動する）

	国政	地方自治体	
条例の制定・改廃	不可	可	20日以内に議会を招集し、結果を報告。
事務監査		有権者の1/50以上	監査をおこない、その結果を公表する。
議会の解散	不可	可	有権者の住民投票で解散するかどうかを問い、過半数の賛成があれば議会を解散する。
議員・長の解職		有権者の1/3以上	有権者の住民投票で解職するかどうかを問い、過半数の解職への賛成があれば解職する。
主要な職員の解職			議会の採択にかけ、議員定数の2/3以上が出席し、3/4以上が賛成すれば解職。

図1 直接請求について 総務省HPを参考に図表化

最後に、「国民投票」に関して、国政において、日本国憲法の改正手続に関する法律として整備されたが、まだ実施されてはいない。地方自治では、「住民投票条例」によって、首長・議員のリコール、

議会の解散、合併等、実施することができる。

以上のように、国政においては、外交上の条約や国家の主権にかかわる問題等を踏まえて、高次の専門性を持つ判断が求められることや、政治的

謀略等から政治家を守る意味でも、間接民主主義が徹底している。しかし、地方自治においては、「二元代表制による間接民主主義」に委ねられているが、住民の「直接民主主義による住民自治」を基盤としていることが理解できる。

住民自治として、直接民主主義的手法があることが、地方自治における大きな特徴ともいえる。今一度、このような政治力を持っていることを再認識して、地方自治において政治参加をすることは、「地方自治は民主主義の学校である」<sup>7</sup>といわれるように、政治的有効性感覚を高め、政治的リテラシーを育成することになる。

これまで、ローカル・ガバナンスにおける合意形成について、定義や歴史の変遷、地方自治における合意形成を担う二元代表制、住民参加の政治力等、基本的な知見を整理してきた。ローカル・ガバナンスにおいて、民主主義をより深化させ実現する手段として「住民参加」をかかげ、その源流に位置づけられる存在がシェリー・アーンスタインである。アーンスタインは「住民参加の梯子」(Sherry. R. Arnstein, "A Ladder of Citizen Participation" 1969)<sup>8</sup>を提言し、住民が主権者として公的権力をコントロールする「民主主義的な社会」を実現するために、「住民参加」のステージとして、発展段階を8つに区分して基準を示している。

まず、最下層の段階として《非参加・実質的な国民無視の段階》があり、[1]【世論操作】「行政の思惑を押しつける」、[2]【不満回避】「ガス抜きや不満回避」というステージがある。次の段階としては、《形式的・名目的な国民参加の段階》があり、[3]【お知らせ】「行政から住民への一方的な情報提供」、[4]【表面的な意見聴取】「形式的に住民の声を聞き置く姿勢」、[5]【行政が判断を留保】「国民の意見の内、実行容易なものを採用」というステージとされる。そして、最上段階として《実質的な国民参加・権力の委譲の段階》があり、[6]【パートナーシップ】「国民と行政との協働、決定権の共有」、[7]【権限の委譲】「国

図2 シェリー・アーンスタイン「住民参加の梯子」

シェリー・アーンスタイン 「住民参加の梯子」		
8		【国民によるコントロール】 国民による完全自治
7	実質的な 国民参加 権力委譲 の段階	【権限の委譲】 国民へ行政が持つ権限を委譲
6		【パートナーシップ】 国民と行政との協働、決定権の共有
5		【行政が判断を留保】 国民意見の内、実行容易なものを採用
4	形式的・ 名目的な 国民参加 の段階	【表面的な意見聴取】 形式的に住民の声を聞き置く姿勢
3		【お知らせ】 行政から住民への一方的な情報提供
2	非参加・ 実質的な 国民無視	【不満回避】 ガス抜きや不満回避
1		【世論操作】 行政の思惑を押し付ける

民へ行政の持つ権限を委譲」、[8]【国民のコントロール】「国民による完全自治」として位置づけられている。非常に明快で、分かりやすい基準を提言しており、様々なところで引用されている。

#### 1.4 本論文における研究の方向性

1000兆円を超えて肥大化する国債を背景とする財政赤字の累積や、超少子高齢化社会における社会保障費の増大、公共インフラ老朽化への対応が迫られ顕在化しはじめた巨額なインフラ更新費用等、財政的に余力のない状況に陥っている。

現在、累積する財政赤字や少子高齢化社会を背景に、公共経営のリストラクチャーが推進されて、行財政改革が試みられている。国が主導して各地方自治体が対応している「公共施設等総合管理計画」や「長期的人口動態に基づく地域総合計

7 ジャームズ・ブライス (1921) 「近代民主政治」 James Bryce 「Modern Democracies」

8 Sherry.R.Arnstein (1969) "A Ladder of Citizen Participation" 「Journal of American Institute of Planners」 Volume 35, pp.216-224

[http://lithgow-schmidt.dk/sherry-arnstein/ladder-of-citizen-participation\\_en.pdf](http://lithgow-schmidt.dk/sherry-arnstein/ladder-of-citizen-participation_en.pdf) (2017年7月30日現在)

画」を実施するにあたり、学校の統廃合や公共施設の民間転用に関して等、「住民の合意形成」は今後ますます重要な位置を占める。また、財政赤字を背景とするコンパクトシティ化による中心市街地への移住施策や、周辺地域における除雪や上下水道等の公共サービス・公共インフラの見切りについても、地域社会で生活を営む住民にとって、痛みを伴う「大きな選択」を迫ることとなる。地域社会の生活に直接大きなインパクトを与える公共政策において、一旦歪みが生じると冷静な議論に基づかず、極端な是非を問う「住民投票」ともなりかねず、住民投票を前後して、地域を二分し、平穏な生活を破壊することになる恐れも含んでおり、今後の公民連携（Public Private Partnership：以下PPPと略す）においては、冷静な議論に資する情報提供が必要である。

今後、国民が、行政に全面的に“依存”し続けることができない厳しい現実がますます深刻化していく中で、主権者（納税者）である国民が、地域社会を築き、国家を運営する最終的な責任を持つという原点に立ち返る必要がある。

自助・共助の重要性や、地域の自立や地方創生等において、そもそも「官の公共はなく、民の公共しかない」という「主権者としての自覚と覚悟」が基本として求められる状況となってきたと考える。傍観し続けるだけではなく、主体的に政治参加することなくして、現状を変えることはできない。

また、時代的進化の中で、行政において、民間の経営手法を導入する「ニュー・パブリック・マネジメント」（New Public Management：以下NPMと略す）が世界的に広がりを見せている。

NPMでは、行政運営において、①業績・成果主義、②市場化、③顧客志向、④効率化という4つの指標が求められる<sup>9</sup>。NPMの推進については、現状、首長の強力なリーダーシップによってトップダウンでおこなわれることが大多数であるが、自治の水平権力への移行を背景として、行政内部の改革手法だけではなく、首長（職員）と議会と住民の相互協力のもと実現させていく比重が増して来ている。従来型の行政を経営的観点から大きく変革していく流れは、単なる行政内部における

一手法に留まらず、NPMに基づいて、地域社会や国家運営のあり方まで影響を与える。

このようなNPMが広がる流れの中で、住民が選出した「首長」と「議会」が推進してきた政策が「住民投票」によって否決する事例（大阪都構想、小牧市ツタヤ図書館、つくば市総合公園事業等）が続いている。行政と議会との合意形成が「住民投票」によって反故になる事例にみられるように、地方自治の主体となる「行政」「議会」「住民」の関係が問い直されている。単純な対立的図式を超えて、公共経営の可能性を考察する必要があると考え、NPMの深化を求める時代的要請に応える「ローカル・ガバナンス」はどうあるべきかという問題意識を持つに至った。以上のような問題意識を背景として、「ニュー・パブリック・マネジメントにおけるローカル・ガバナンスのあり方について～対立型合意形成から公共経営型合意形成への一考察～」として、「主権者」のあり方を考え、NPMを推進するローカル・ガバナンスのあり方を考察し、提言する。

本論文では、ローカル・ガバナンスの定義と変遷を踏まえて、住民参加の原点の一つとして位置づけられるシェリー・アーンスタインの「住民参加の梯子」を元に考察する。

ここでは、小牧市で住民投票により否定された、図書館運営の形態としてPPP導入が検討され、ツタヤ（カルチュア・コンビニエンスクラブ株式会社）による図書館運営を事例としてとりあげる。いわゆる「ツタヤ図書館」である。今後、NPMやその具体的展開であるPPPへの理解を妨げる要因になることを危惧して、本論文において具体的事例として取り上げる。

まず、小牧市の「ツタヤ図書館」について、「愛知県小牧市立図書館建設計画」住民投票条例における、住民参加の具体的な実践を「住民参加の梯子」にマトリクスとして整理した。さらに、行政との対立関係が増し、行政事業の遅延や地域社会の歪みを生じさせる等、非生産的な側面を有する「住民参加の梯子」の概念に代わる、「経営」を基軸とした住民参加のフレームワーク「公共経営の梯子」を考察し、提言する。

9 大住荘四郎他共著（2004）『日本型NPM ニュー・パブリック・マネジメント』ぎょうせい

## 2. 小牧市における合理的合意形成の失敗事例

### 2.1 「小牧市立図書館建設計画」の概要

小牧市は、総面積62.81km<sup>2</sup>、総人口153,566(2016年5月1日時点)を有し、名古屋市の北側に位置し、中央道・東名高速・名神高速道・名古屋高速等、複数の高速道路が交わることから、陸上交通・物流の要衝となっている。市の中部に小牧・長久手の戦いの舞台ともなった小牧山がシンボルとなっており、周辺に小牧駅や市役所施設がある。南部に県営名古屋空港の一部や航空自衛隊小牧基地があり、航空産業の集積地となっている。東部に

愛知県が新興住宅の開発した「桃花台ニュータウン」があるが、基幹交通として期待されたピーチライナーは廃止され、高齢化を迎えている。



図3 現小牧市図書館 正面(小牧市 住民説明会用資料<sup>10</sup>より転載)

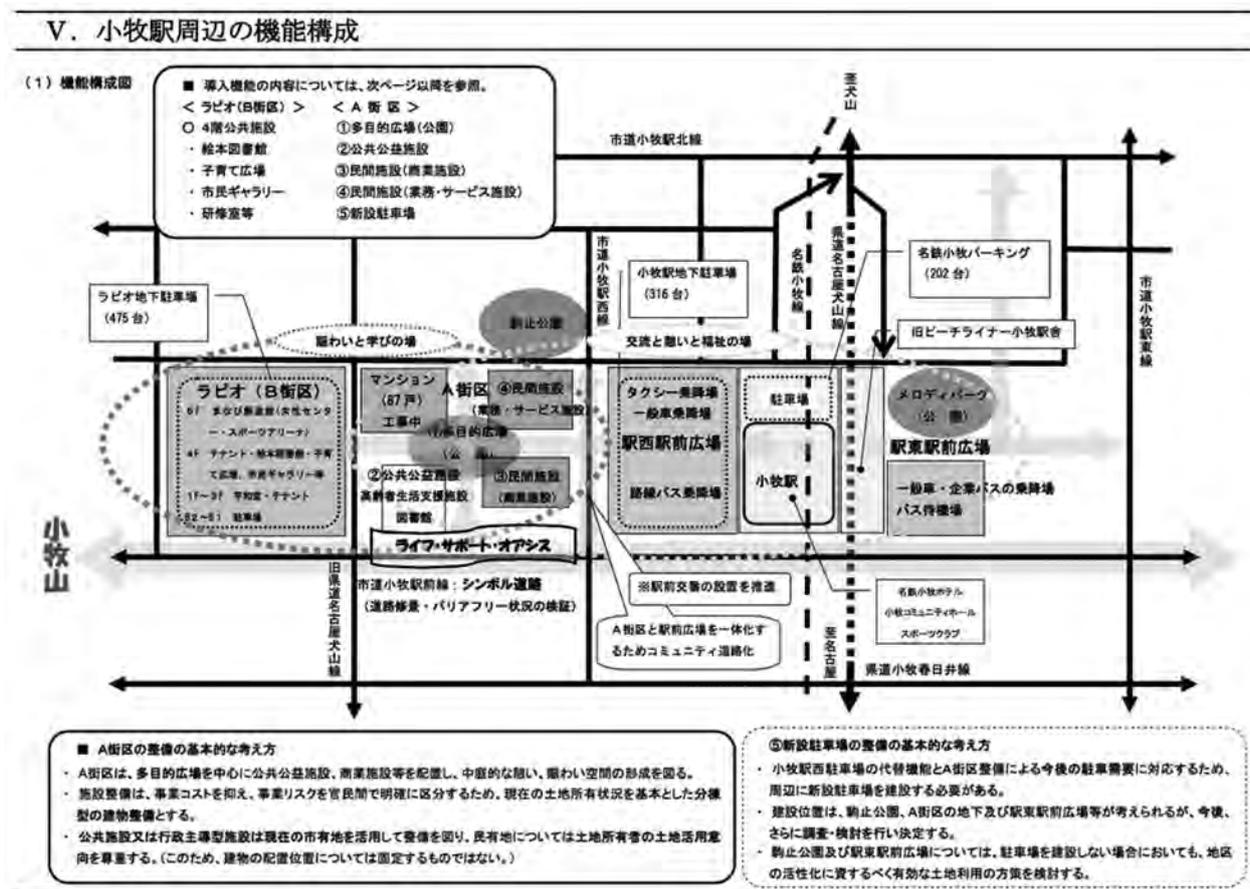


図4 小牧駅周辺整備計画<sup>11</sup>

10 「現在の新図書館建設計画について」小牧市 [http://www.city.komaki.aichi.jp/dbps\\_data/\\_material/\\_files/000/000/016/007/juminsetumeisiryo.pdf](http://www.city.komaki.aichi.jp/dbps_data/_material/_files/000/000/016/007/juminsetumeisiryo.pdf) 2017年7月30日現在

11 「小牧駅周辺整備位計画」[https://www.city.komaki.aichi.jp/dbps\\_data/\\_material/\\_files/000/000/003/330/keikaku1.pdf](https://www.city.komaki.aichi.jp/dbps_data/_material/_files/000/000/003/330/keikaku1.pdf) 2017年7月30日現在

現在の小牧市図書館は、昭和53年1月に開館して、約37年が経過し、雨漏り等の老朽化が進んでいる。収蔵スペースが狭く、本を置く場所が限界に達しているだけでなく、学習スペースや児童向けスペースが狭い上に、「日本の図書館」2014年調査票において類似団体と比べて蔵書数が少ない現状を踏まえて、新図書館の建設計画が進められてきた。新図書館の建設計画と並行して、小牧市では駅前中心市街地（小牧駅西地区）の活性化が課題となっている。駅前の一等地に空き地・空き店舗が点在している状況で、長年にわたり開発が進まない停滞した状況にある。駅前A街区を、平成7年に暫定的に駅西駐車場として整備、駅前B街区に複合商業施設「ラピオ」をオープンするが、主要テナントとして入っていたイトーヨーカドーの徹底後、空床問題が課題となっている。20年以上経過しているが、賑わいはなく、H24年12月市民意向調査<sup>12</sup>では、全50施策中で「中心市街地活性化」は「不満・やや不満」が4番目に高い状況にある。

一旦は、駅前A街区への図書館建設が計画されたが、前市長が空床問題の解決策として、駅前B街区ラピオの空床への図書館移転を決定する。直後の市長選挙の争点となり、新市長により「図書館の老朽化や不十分な状況」と「中心市街地開発における長年の停滞」という小牧市における大きな2つの重要懸案事項の解決策として、図書館の利便性を向上させ、これまで図書館に興味のなかった人をも惹きつける付加価値を実現するために「小牧駅前中心市街地（A街区）への官民連携による新図書館建設」の実施が決定することとなる。

## 2.2 「小牧市立図書館建設計画」における合意形成の過程

「小牧市立図書館建設計画」における合意形成の過程を時系列で整理すると、紆余曲折はあるができる。それぞれの段階における、ローカル・ガバナンスの3つの主体である「行政」（首長・行政職員）、「議会」「住民」の状況を時系列により示す。

まず、市民アンケートやパブリックコメント<sup>13</sup>を踏まえ、2009年3月に駅前A街区を立地とする「新小牧市立図書館建設基本計画」<sup>14</sup>が策定されるまでの取り組みが《第1段階》と位置づけられる。

次に、中心市街地の活性化のために、市が手掛けてきたB街区ラピオ（小牧都市開発株式会社が運営する複合商業施設）から複数のテナントが撤退することを受けて、B街区ラピオの空床問題が発生する。空床の解決策として、新図書館をB街区ラピオ内に移設することで空床を埋める決定を2011年1月20日小牧駅周辺活性化委員会においておこなう。新図書館の建設をA街区からB街区に変更することを決定された時点を《第2段階》と考える。

そして、2011年2月6日の市長選挙で、新市長が当選。選挙公約としてB街区ラピオへの図書館移設計画については「ゼロベース」で検討するとしていた。新市長は、B街区ラピオの空床問題に対して、地元商工会議所の総力をあげて取り組み、ファニチャードームを誘致して、第三セクターの経営状況を一時的に好転させる。その結果として、新図書館建設計画は当初の基本計画の予定していたA街区となる。新市長の判断が《第3段階》となる。

小牧市において、老朽化した図書館の建て替え

12 小牧市 平成25年1月「まちづくりに関する市民意向調査結果報告書」市政全般に対する満足度・重要度で中心市街地は下位4位 <http://www.city.komaki.aichi.jp/material/files/group/1/82926717.pdf> 2017年7月30日現在

13 「新図書館建設基本計画（案）パブリックコメント結果」[http://www.city.komaki.aichi.jp/dbps\\_data/\\_material/\\_files/000/000/003/016/public\\_comment.pdf](http://www.city.komaki.aichi.jp/dbps_data/_material/_files/000/000/003/016/public_comment.pdf) 2017年9月20日現在

14 「新小牧市立図書館建設基本構想」<http://www.city.komaki.aichi.jp/material/files/group/58/48566444.pdf> 2017年9月20日現在

と中心市街地の活性化の具体的検討をしている最中、2013年4月1日に武雄市図書館（ツタヤ図書館）がオープンし、大きく報じられる。同年12月議会以降、市長から公民連携（以下PPP/Public-Private Partnership）による指定管理者の導入の方向性が示唆される。2014年4月25日「小牧市の新しい図書館の建設について」が発表され、基本計画にあった「公設直営」から、「官民パートナーシップ」（公設民営）による「既存の図書館の枠にとらわれない施設を目指す」とされる。PPP導入の決定が《第4段階》といえる。

新市長の方針に基づいて、2014年6月議会において、図書館関連の議決を受けて、公募型プロポーザルによって指定管理者はCCC/TRC（カルチュアル・コンビニエンス・クラブ株式会社／株式会社図書流通センター）共同事業体が選定され、設計業者は株式会社日建設計名古屋オフィスが選定される。2015年に基本設計を取りまとめ、実施設計・管理運営準備に入る流れとなっていた。首長がリーダーシップを取って推進し、議会も追認していくが、住民への説明や理解を得ることなく進めていくことに対して、住民運動が起きる要因となる。

PPPに基づく計画が実施される段階となって、「市民の声を聞かずに、計画を変更して進めている」とする市民グループ「小牧市の図書館を考える会」が中心となって、2015年6月30日に「条例制定請求代表者証明書」の交付申請をおこない、7月3日に交付、翌日より署名を開始する。10月4日投開票となる市議選における実施を想定して8月6日に署名を提出（署名押印した者の総数6,003人）。市長は意見書をつけて、「新図書館建設計画を白紙にすることに関する住民投票条例案」5,713名の署名による直接請求を9月議会に提出する。住民請求の条例案は事実誤認を含んでおり否決されるが、住民請求の趣旨を踏まえた議員提出の条例案2案が審議され、9月10日住民投票条例が議決される。この僅か24日後となる10月4日小牧市市議会議員選挙と同日に実施される。「新図書館建設計画に関する住民投票」開票結果<sup>15</sup>は、

新図書館の建設計画に対して、賛成24,981票、反対32,352となった。法的拘束力はないが、新図書館建設計画は「白紙」とされる。この住民投票条例の決定が《第5段階》となる。

住民においては、事実誤認があったことも踏まえ、拙速に対立型で直接請求する前に、実質的な話し合う機会を持つことも可能であったと考える。議会が住民の声を代弁して、住民投票になる以前に、政策的に解決をはかる努力がなされていないことも要因となっている。また、争点を公告する十分な期間がない中で投票するリスクを踏まえず、行政コストだけで判断することに過ちがあったといえる。行政（首長・行政職員）では、住民投票条例の署名手続きの欠缺があり、署名活動が無駄になる。対立関係ではなく、実質的な要望を受け止めて改善をはかる等、住民に真摯に向き合う必要があったといえる。



図5 新小牧市立図書館

《第6段階》は、住民投票の結果を受けて以後の状況といえる。新図書館建設計画に関して、アドバイザー業務と基本設計業務を解約し、12月議会において指定管理者制度の導入と建設位置をA街区とすることを見合わせる「小牧市立図書館の設置及び管理に関する条例」改正議案の議決をして、白紙状態にする。2016年2月8日新小牧市立図書館建設審議会を設置し、審議会委員の公募をおこなう。4月1日付で、新小牧市立図書館建設審議会委員の任命（委員21名内公募委員6名）をして、4月13日第1回新小牧市立図書館建設審

15 「現在の新図書館建設計画に関する住民投票」開票結果<http://www.city.komaki.aichi.jp/material/files/group/2/20837275.pdf> 2017年9月20日現在

議会以降、審議がおこなわれている。

行政は、住民の意向を尊重する姿勢を持って対応しているが、10年間おこなってきた議論を白紙にして多様な有権者の声を再度集約することに陥っている。住民は反対派が審議会委員となり、議事進行は大幅に時間がかかっている。議会は推移をみている状況。

### 3. 対立型合意形成の限界

小牧市の事例をとおして、ローカル・ガバナンスにおける合意形成の課題を考察した結果、議会

が実質的な政策論議をせず追認を続けるだけで、二代表制が機能していない実態が明確となった。その結果、直接請求が起こされ住民投票による「対立型合意形成」が求められる。1960年代の米国で公権力と住民との対立の中、住民が主権者として公権力をコントロールする民主主義社会を志向する過程で考案され、「住民参加の基本モデル」と位置づけられるアーンスタインの理論的フレームワークである「住民参加の梯子」に、小牧市における図書館建設計画の事例をあてはめて、ガバナンスの主体となる行政（首長・行政職員）と議会と住民のあり方をマトリクスに整理する。

図6 「住民参加の梯子」筆者加筆編集

シェリー・アーンスタイン 「住民参加の梯子」		行政	議会	住民
8	【国民によるコントロール】 国民による完全自治	直接請求（解職・監査） 選挙	直接請求（解職・発議） 選挙	被選挙権（立候補：首長・議員） 市民立法（直接請求型・協働型）
7	【権限の委譲】 国民へ行政が持つ権限を委譲	民間提案型公共サービス民営化（我孫子市） 指定管理（公募型・民間提案型） 市民参加型予算	一般会議（栗山町議会基本条例） 市民委員会	指定管理者（NPO等） ソーシャルビジネス（街創り会社）
6	【パートナーシップ】 国民と行政との協働、決定権の共有	市民協働 公募委員・審議委員・評価委員等 市民討議	議会報告会（栗山町議会基本条例） 意見交換会（会津若松市議会）	市民協働 公募委員・審議委員・評価委員等 市民討議 ワークショップ、ボランティア等 市民オンブズマン（行政監視）
5	【行政が判断を留保】 国民意見の内、実行容易なものを採用	政策提案制度（茅ヶ崎市） 市政モニター パブリックコメント	まちづくり提案書（荒尾市） 議会モニター	陳情・請願 市民提案・政策提案
4	【表面的な意見聴取】 形式的に住民の声を聞き置く姿勢	公聴会の開催 パブリックコメント 市長への手紙・市長との対話	議会アンケート（荒尾市ほか） 公聴会 議会報告会（小牧市）	公聴会への参加、 パブリックコメント、 市民アンケート
3	【お知らせ】 行政から住民への一方的な情報提供	市政だより ホームページ（審議会議事録等）	議会だより ホームページ（議会中継・議事録） 行事来賓/挨拶	情報認識
2	【不満回避】 ガス抜きや不満回避	利益誘導（既得権益） パラマキ（ソフトバジェット）	利益誘導（既得権益） 選挙対策（ソフトバジェット）	不満 依存・たかり
1	【世論操作】 行政の思惑を押し付ける	各種広報 癒着関係（既得権益）	癒着関係（既得権益、選挙対策）	無関心 追従

#### 3.1 行政サイド

マトリクス「1」【世論操作】における「各種広報」に位置づけられるものとしては、「住民説明会の資料」がある。「住民説明会の資料」では、ツタヤ図書館の「メリット」だけを取り上げて、新聞・雑誌やネット情報等で「デメリット」として指摘されている様々な点<sup>16</sup>に対して誠実に向き

合って説明責任を果たすことを怠り、信頼を失った側面がある。このことは、「1」の段階における「行政の思惑を押しつける」ことであり、意図的になされた「世論操作」と見做された。このことは、「3」【お知らせ】にある「市政だより」においても繰り返され、「小牧市新図書館の完成パース図」を掲載し、新図書館のメリットだけを終

16 佐賀新聞（2015年6月2日）「武雄市図書館の業務委託「不当」市民ら住民監査請求」<http://www.saga-s.co.jp/news/saga/10101/193108> 2017年9月20日現在

始伝えていることは、「行政から住民への一方的な情報提供」として捉えられる。

次に、「パブリックコメント」については、「4」【表面的な意見聴取】、「5」【行政が判断を留保】の段階に分かれるが、どちらにしても、行政サイドに決定権があり、住民参加は形式的であり、名目的なものに過ぎない。

実際、小牧市では、「えほん図書館との二重行政」「市民ギャラリーの二重行政」について、適切な指摘をした「パブリックコメント」があったにもかかわらず、形式的な行政サイドのコメントによって無視された。

以上のことから、小牧市の場合、「住民参加の梯子」においては、この「4」【表面的な意見聴取】（形式的に住民の声を聞き置く姿勢）以下の段階であった。

このように、「5」【行政が判断を留保】（国民意見の内、実行容易なものを採用）、「6」【パートナーシップ】（国民と行政との協働・決定権の共有）まで、十分に到達できていない行政インフラ・議会インフラの段階にもかかわらず、「7」【権限の委譲】（国民へ行政が持つ権限を委譲）として「指定管理者の導入」を実施したところに無理があり、住民参加の梯子を登りきることはできなかった。

PPPによる地方創生や中心市街地活性化の成功モデルとして視察が相次いでいる岩手県「オガール紫波」の事例では、藤原町長が中心となって100回以上の住民説明会をおこない、住民の不安を聞き、不安を解消していく中で信頼関係を構築した後に、オガール紫波の運営をPPPによって実現した。紫波町人口32,595人で100回の住民説明会を開催したのに対して、小牧市149,383人の人口で4回の住民説明会では説明責任が不十分果たされていないことは明確である。住民参加の梯子を登るためには、住民のニーズを捉え、改善を重ねていくイノベーション力を高める必要がある。

「住民参加の梯子」におけるステップアップとして、権利関係からみれば「指定管理者の導入」

は、「7」【国民へ行政が持つ権限を委譲】する段階、即ち「実質的な住民参加」であり、「権力の委譲」がなされるレベルになることであり、アーンスタインの示す「住民参加の梯子」においては、民主主義的な社会が実現していることを意味している。

しかし、小牧市においては、ツタヤ図書館という民間企業のために40億円もの税金をかけて図書館を建設することに対する批判（武雄市図書館は改修で、本体工事1億8,200万円<sup>17</sup>）や、新聞・雑誌等における批判内容<sup>18</sup>への丁寧な説明責任の欠如、水面下でトップ会談により進められているのではないかという企業と市長との密接な関係に対する疑念等、透明性に疑いがあったことから、癒着関係・利益誘導と捉えられ、国民無視で行政の思惑を押しつける「1」【世論操作】や「2」【不満回避】の段階として映ったことが、大きな反対となっていったと考える。

そのような文脈でアドバイザリー契約によって、実質的に実施主体としてCCC/TRCが既定されていることへの疑念や、公募型プロポーザルも“形式”を踏んでいるが、最終判断の根拠について、首長が住民に対して十分説明していない。

以上のように、住民参加の梯子では高い位置に位置づけられるPPPであっても、十分な住民との対話がなく、住民の理解と合意を形成していない中では、理解を得られずに実現できない事態を招くこととなる。

### 3.2 議会サイド

「議会」は行政と同様に「議会だより」でメリットだけを公告し、行政を追認するのみで、デメリットについての政策議論等、果たすべき役割を十分に果たしていなかった。

議会における「4」段階に位置づけられる「議会アンケート」（荒尾市・小田原市等）を実施して、住民からの視点で改善の声を聞く等の議会改革の問題意識もなく、「5」段階における「議会モニター」を公募して、議会を住民目線でチェッ

17 佐賀新聞（2012年9月14日）<http://www1.saga-s.co.jp/news/saga.0.2284740.article.html> 2017年9月20日現在

18 佐賀新聞（2015年6月26日）「武雄市図書館、2年連続赤字2014年度収支」<http://www.saga-s.co.jp/news/saga/10101/201513> 2017年9月20日現在

クして、住民の声を反映させるような取り組みもない。

小牧市において、住民投票条例の代表者請求がおこなわれる直前である平成27年4月19日と5月7日に「議会報告会と市民の意見を聴く会」が開催されている。その質疑の議事録<sup>19</sup>において、「子育て関係」「図書館」「議会基本条例」「地域課題」の4つがあげられており、図書館については、意見の抜粋が列挙されているだけで、何らの対策についても述べられていない。このことから「住民の合意形成」を築くような質疑とならず終っている。

このように「聞き置く」状態とされていることから、「6」【パートナーシップ】の段階ではなく、「4」【表面的な意見聴取】以下に止まると考察する。以上のような背景から、議会における「住民参加の梯子」の段階は、「1」【癒着関係】、「2」【選挙対策】、「3」【一方的な情報提供】のレベルから「4」【表面的な意見聴取】の間に位置すると考えられ、「住民不在」のまま、議会運営がなされてきたと推測する。

市長提案を追認しただけで、「議会としての議決」に責任を持たず、住民との対話で理解・賛同を得る努力も不十分な状態のままであった。さらに、住民投票条例の請求において、何が問題で、何のために住民投票をするのかも十分に整理されず、不明確なまま、無責任な結果となる恐れがある住民投票を議員提案までして議決している。このことは、実質的な国民参加とされる「8」【国民によるコントロール】、「7」【権限の委譲】、「6」【パートナーシップ】という段階のものではなく、本質は、「1」選挙対策や「2」ガス抜きや不満回避のレベルである。

そして、アーンスタインの「住民参加の梯子」においては、「直接請求」が住民参加における最上段階「8」【国民によるコントロール】に設定されているが、小牧市では、この前提条件（「1」～「7」）が満たされていないために、「直接請求」も正常に機能しない結果を招いている。

### 3.3 住民サイド

以上、小牧市の事例を、アーンスタインの「住民参加の梯子」の理論的フレームワークで分析した。小牧市では、行政・議会ともに「4」段階以下のレベルにあると結論づけられる。その結果、現時点のステージよりも高次の住民参加をするには無理が生じ、住民参加の梯子が崩壊する要因となったことが明らかになった。「住民参加の梯子」の各段階を一つ一つクリアして、行政インフラや議会インフラを築いていなければ、より高次に位置づけされた「合意形成」が実現しないことが明確になった。

また、「直接請求」は大切な権利ではあるが、単純化された是非を問うことが地域社会の合意形成につながるかといえ、十年の政策議論が白紙になるだけでは、無駄な時間と労力を費やしてしまう。

「国民によるコントロール」が最上位に位置づけられているが、英国におけるEU離脱問題に関しての「国民投票」においてもみられたが、「直接請求」が行使される場合には、客観的な情報に基づく冷静な比較考量がなされず、極端な偏向情報を基に紛糾する中で、公正な判断がなされない危惧や、単純化された選択肢において民意は十分に反映されず、ガバナンスとして捉えると非常に不安定である。

事実、直接請求によって「否決」はできるが、住民の意向を反映させるには限界があり、小牧市でも、「住民投票」によって生み出されたものは、「契約破棄による無駄な支払い」と、平成18年の市民アンケートからはじまり、住民も参加して「十年間取り組まれてきた行政努力をまた一からやり直していること」以外に、何もない。「建設費用が高額なことが問題なのか」「指定管理者を導入することが不適切なのか」「場所がA街区ではなくB街区にすべきなのか」「契約を緻密に詰めればいいのか」等、議論の中身について、より内容を詰めて、深めることができない。

このように、最高位に位置づけられる「直接請求」であっても、対立関係で実行されるとガバナ

19 特集「議会報告会と市民の意見を聴く会」まとめ <http://www.city.komaki.aichi.jp/material/files/group/60/01595214.pdf> 2017年9月20日現在

ンスを失う結果となる。「政治体制を変革する力」として重要な権利であり、首長や議会に突きつけることが必要な時もあるが、濫用されれば「万人の闘争」を生み出す恐れを含んでいる。ローカル・ガバナンスとして「住民の合意形成」をし、社会を形成していくには、余りにも不合理であり非効率である。単なる否定だけでは「住民の合意形成」はできない。

### 3.4 「住民参加の梯子」の限界

以上、ローカル・ガバナンスにおける行政と議会の実態を踏まえて、住民参加の重要性をみてきた。アーンスタインの「住民参加の梯子」は、公民権運動や反戦運動が全米を覆う1960年代のアメリカにおいて考案されたために、「住民参加」を国家権力との「対立関係」として強く認識している。

アーンスタインの「住民参加の梯子」においては、対立関係に陥り、結果として建設的な解を築くことができないという限界があった。NPMは、

邦訳すれば「新しい公共経営」という言葉になる。民間企業における手法を行政に転用・援用・適用することで、最大の効用を求めるものである。

ローカル・ガバナンスという公的領域においても、行政と議会と住民参加が適度な緊張感を持ちながらも、「パートナーシップ」という信頼と協力関係を築かなければなりたない。

以下において、ローカル・ガバナンスの合意形成を実現するために、「経営」を基軸とした住民参加のフレームワークを提言する。

## 4. ローカル・ガバナンスを実現する「公共経営の梯子」

### 4.1 公共経営の構造

小牧市立図書館建設計画の考察を基として、「住民参加の梯子」の対立型合意形成の限界を超えて、行政（首長・行政職員）・議会・住民の地方自治における主たるアクターが合意形成するために、ローカル・ガバナンスにおけるプラットホー

図7 「公共経営の梯子」 筆者提案

小川試案 「公共経営の梯子」		行政	議会	住民	
5	(アクション) 未来創造型 付加価値の創造 ・可能性の挑戦	【マネジメント力】 (付加価値、企画、スピード、VFM等) シンクタンク機能 コンサルタント機能  プロモーション力 サービス力	【公共経営力】 公民連携の拡充  シティーマネージャー制度 (サンディスプリング市)  市民との直接対話(市長との対話) ワンストップ総合窓口(富士市)	政策立案能力の強化   一般会議(栗山町) こども議会(新城市)	政治参加 市民協働 ソーシャルビジネス・NPO 市民立法(直接請求型・協働型)  社会貢献 LOCALGOOD(横浜市他) ちば市民協働レポート(千葉市) ボランティア
4		【イノベーション力】 (成果主義) (改善PDCA)	コミュニティベンチマーク(青森) 行政能力の強化 行政改革の断行(継続的評価レビュー) 規制緩和・行政特区 公募委員	議会改革の断行 決算強化(議会におけるPDCA)	地区まちづくり会議(志木市) 市民委員(志木市)
3		【マーケティング力】 (顧客志向) ニーズの発見・ニーズの創造	政策マーケティング(青森県) 市民の声を生かす行政運営 ワークショップ	政務調査能力の強化 意見交換会(会津若松市)	パブリックコメント ワークショップ 市民アンケート オープンデータ
2	(ワーク) 課題解決型 情報公開と課題共有	【ディスクリージャー/情報公開】  責任	情報公開 公会計 行政評価レビュー(継続的評価レビュー)  行政課題の明確化 危機感の共有	情報公開 議会報告会(栗山町)  行政監視機能の強化	社会的関心 (情報リテラシー) オンブズマン  自助
1	(レイバー) 現状維持型 利益誘導や既得権益	現状維持・前例主義・閉鎖主義 予算消化・無駄・無責任  公共の私物化	現状維持 前例主義  既得権益 利益誘導 贈収賄	現状維持 前例主義・  既得権益 利益誘導 選挙対策	無関心 依存  たかり 属人属地的関心(既得権益) 不正受給

※小牧市においては、行政は「マーケティング」までの努力をしているが、批判に対応する「イノベーション」が欠けていたと言える。

ムが必要であると考え、アーレントの政治参加の概念を踏まえて、「経営」を軸とする「政治参加」のあり方の基準として、アーンスタインの「住民参加の梯子」を止揚するものとして「公共経営の梯子」を提言する。

アーレントは、『人間の条件』<sup>20</sup>において、私的領域と公的領域を踏まえて、「人間の活動」を大きく3つに分けて定義づけをしている。

「レイバー」(労働)は、自らの肉体的生存のために生きることを主としており、「私的領域」に生きることを意味する。それは、自由ではなく、生存に拘束される状態である。レイバーは、自己の生存という「私的領域」にとどまる段階であるがゆえに、歪めば談合等、自己の利益追求を優先することにもなる。また、行政における前例主義や現状維持等のお役所仕事の対応も、自己本位である点で同様に理解できる(この段階を「現状維持型」と位置づける)。

次に、「ワーク」(仕事)がある。公的領域に対して個人の人生を超えて、永続性のある物事を生み出す行為といえる。私的領域を超える点で、社会的生存としての第一歩であり、社会に目を向け、課題に関して解決をおこなう努力と理解できる。具体的には、行政の場合、情報公開をとおして、個々の問題を認識し、公的領域における課題に向き合うことが想定できる(この段階を「課題解決型」と位置づける)。

さらに「アクション」(活動)がある。公的領域における多様性を踏まえて、公共の課題を解決する付加価値の創造をすることで、さらに高い価値を持つ存在となる。このような人間の活動を「アクション」(政治参加)として位置づける。付加価値の創造を経営的に捉えると、住民のニーズを認識する「マーケティング力」を基礎として、ニーズに合わせた政策の実行するための「イノベーション力」を持って、首長・議会・住民の連携をはかり、実現する「マネジメント力」が想定される(この段階を「未来創造型」と位置づける)。

以上の人間活動を「レイバー」「ワーク」「アク

ション」としての段階から公共経営に基準を与えることで「公共経営の梯子」は、次のように表示される。

## 4.2 「公共経営の梯子」による小牧市の事例

「公共経営の梯子」により、小牧市の事例を分析する。

### 4.2.1 レイバーからの脱却

マトリクスの概要を考察する。最下層「1」をみると、行政も議会も住民も、公共に寄生し、公共を私物化する、もしくは公共に無関心な態度を取っている段階に止まっており、経営以前の段階にある。

小牧市の事例では、「えほん図書館との二重行政」「市民ギャラリーの二重行政」について、適切な指摘をした「パブリックコメント」があったにもかかわらず、形式的な行政サイドのコメントによって無視した。小牧市が経営責任を持つ第3セクターの既得権益を守るためであり、レイバーの段階である。

現在の日本における政治(経済政策・財政政策)を主導している考え方は、ケインズに由来している。ケインズは「浪費的な公債支出(loan expenditure)でも結局社会を富まし得る」「ピラミッドの建造も、地震も、戦争でさえ、富の増進に役立つ」<sup>21</sup>としている。しかし、ミクロ経済を無視したマクロ経済は不完全であり、財政出動を濫用するケインズ経済学の限界はニュー・ディール政策以降、明確になっている。

また、各地方自治体において行政の事務事業評価に取り組んでいるが、実態は、来年度予算においても自己の担当する予算を継続させるために、行政の担当者が自己評価する申請書レベルのものである。行政の事務事業における「効用」をはかる、本当に必要なものかどうかを判断するためには、公会計研究所が提唱している「成果報告書」<sup>22</sup>が必要である。それは、事務事業を棚卸しし、主権者(納税者)の立場から評価することからはじ

20 ハンナ・アレント 志水速雄訳(1994)『人間の条件』筑摩書房

21 ケインズ/塩谷九十九訳(1941)『雇用・利子および貨幣の一般原理』東洋経済新報社p.155。

22 吉田寛(2009)『公会計の理論 税をコントロールする会計』東洋経済新報社 pp.143-158。

まる。事業の成果を報告し、納税者のコストを伝える。企業であれば、会社内部の評価では隠蔽・粉飾の恐れがあるため公認会計士あるいは監査法人の監査を受ける。成果報告書においても監査が必要となる。

議会は、本来住民の代表として税の使用について監視する立場にある。現状は、議会は首長の行為のほとんどを追認し、行政のチェック機能を果たしていない。小牧市の事例では、議会において、B街区ラピオの経営状況を精査することなく、また、ツタヤ図書館のマスコミ報道<sup>23</sup>を受けても批判論点に対しての改善を求めず、市長の提案を追認するだけであった。

全国市議会議長会の調査報告書でも、首長提案の原案可決が99.15%<sup>24</sup>となっており、首長に追従するだけの議会である現状が明確に示されている。

決算委員会だけではなく、議会の日常業務として、行政評価や事務事業評価をおこなう。自分の当選を支える一部支援者の利益のために奔走するのではなく、全住民の代表として判断すべきである。

行政を監視する議会を機能させる原動力は、最終的に主権者の意識、住民の力に委ねられることとなる。無関心であり続けることで、非効率で放漫な行政が許され、放置されてしまう。健全な問題意識を持つ主権者の啓蒙や育成が強く求められる。

18歳からの政治参加が導入された現在、主権者としてのリテラシーの向上は主権者教育のあり方も含めて課題となる。

#### 4.2.2 ワークの確立からアクションへ

次に、公共経営の梯子の「2」の段階において

は、「課題解決型」の経営手法を導入する段階を表している。いわゆる改革型の首長が登場する。「現状維持では市政は破綻する」という危機感を持ち、「情報公開」をおこなう。厳しい現実を住民と共有してともに向き合うこととなる。市民もまた、公開された情報を基に問題を指摘して改善を進めることが可能となる。情報公開に基づき、現実を直視した住民意識の高まりの中で、さらなる「情報公開」と「市民との直接対話」に乗り出すこととなる。

それは、「情報公開」によって破綻の危機が数値として公にされる。経営改革としてのイノベーション（行政改革・財政改革）を断行していく必要性が明確になる。「市民との直接対話」は、真のニーズ（民意）に基づくマーケティングであるがゆえに、既得権益に固執する守旧派に圧力をかける力となる。パブリックコメントも積極的に採用される。このような対話を重ねることで、住民の側にも信頼が築かれ、首長を支えようという意識が生まれることとなる。

このように公共経営の梯子の「1」段階から「2」段階に移行するには、徹底的な「情報公開」がなされることが第一となる。

首長（行政）自らが予算成立過程等をオープンにする努力を進めている自治体もある。長浜市等はコンプライアンス条例で特定の圧力に基づく「口利き」や「たかり」を排除している。また、我孫子市においては「予算編成過程の公開」をおこない、政策的経費とされる「新規事業」に関して事後公表ではなく、予算の編成過程をホームページにより予算要求、査定を進捗状況をリアルタイムに公表している。予算が決定される前に「パブリックコメント」を実施し、政策決定そのものに住民参加ができるようにしている。新規事業の

23 ハフントンポスト（2014年4月25日）「武雄市図書館が開館前にDVDを大量除籍「館内併設のTSUTAYAに配慮？」との疑問の声に武雄市は否定 [http://www.huffingtonpost.jp/2014/04/24/takeoshi\\_n\\_5203682.html](http://www.huffingtonpost.jp/2014/04/24/takeoshi_n_5203682.html) 2017年9月20日現在

24 H26年度の首長による提出議案は97,072件（813市区）、内原案可決96,253件、99.15%が原案可決という実態がある。行政改革で著名な片山善博教授は自著『自治体自立塾』で、予算案は緻密に詰めても、必ず修正すべき点はあると経験を踏まえて記している。修正可決155件（0.15%）、否決169件（0.17%）。統計数値からは、議会による「行政の監視機能」が十分機能しているのか疑問である。[http://www.si-gichokai.jp/research/jittai/file/10\\_zittaiH261231.pdf](http://www.si-gichokai.jp/research/jittai/file/10_zittaiH261231.pdf) 2017年9月20日現在

採択過程の公開や各部課からの要求が、どのような基準で採択され、否決されていくかの過程を市民に公開して、判断の責任を明確にするとともに、説明責任となる透明性に配慮している。

予算の編成過程だけではなく、決算機能としての地方公会計制度に関して、NPMに基づく改正が重ねられている。公会計の分野で成果報告書の必要性が提唱されたのは、日本公認会計士協会公会計委員会が1998年に出版した『外部監査のための地方公共団体の会計と監査』が初出となる。その中で「成果報告書は事業別に成果とコストを開示し、業績の評価を行うことに資する」としている。成果報告書は、行政サービスの内容を示す成果説明の部と、行政サービスにより発生したコスト（経費や減価償却費など）とコストの負担（受益者負担額は発生コストから控除など）を示すコスト説明の部の2つの要素から構成されている。

企業会計の手法を行政に適用することで、行政の効率化が進められることが期待されてきたが、日本会計研究学会特別委員会が2016年9月12日付で最終報告として取りまとめた「新しい地方会計の理論、制度、および活用実践」<sup>25</sup>では、財務書類を予算編成や行政評価等に活用している自治体は「未だ一部に限られている。」と、行政内部で形式を整えるだけに止まっている状況が指摘されている。公会計は、行政や議会のみならず、納税者である住民（主権者）において理解され、活用されなければ、公会計本来の使命を果すとはいえない。住民参加を進め、合意形成を実現するための手段として、主権者が実質的な判断をするためには不十分である。

このような状況に対して、公会計研究所では、自治体に公会計研究所方式を勧めている。

公会計研究所IPSA（Institute of Public Sector Accounting）は、課税権を市民がコントロールする民主主義社会を構築し、「子供にツケをまわさない」財政運営の実現に資する目的で2003年12月3日に千葉商科大学吉田寛教授が設立された。2007年以来、自治体財政研究会を毎年開催し、全国の国会議員・首長・地方議員・行政職員に対し

て、税金を無駄にしない効率的な行政運営を指導して、全国の自治体における行政改革を支援している。総務省方式では、財務書類が財務諸表の開示にとどまっておらず、住民にとっては難解な数字として受けとめられ活用されない。税に承認を与える主権者（納税者）に対しての必要な情報提供をしていない。公会計研究所方式では、『外部監査のための地方公共団体の会計と監査』で示した成果報告書をさらに進めて、発生したコストから受益者負担を差し引くことで行政におけるすべての事務事業について納税者の負担額を示す会計様式を提案している。また、成果説明の部において、納税者一人当たりの負担額を示して、誰でも理解できるよう行政に値札をつけている。

成果報告書

成果説明の部	成果を説明する		
成果の説明			
コスト説明の部			
発生費用の部			
人件費	A		
経費	B		
提供資金	C		
発生費用合計	A + B + C	=	D
費用負担の部			
受益者負担			E
差引 市民の負担			
県民として(県からの補助金)の負担	F		
国民として(国からの補助金)の負担	G		
〇〇市民の負担			<u>D - E - F - G</u>

図 8 公会計研究所方式の成果報告書

この公会計研究所方式に基づく先進事例として2006年に試算された神戸市の事例がある。神戸市では「住民投票☆市民力神戸市会議員団」により住民に必要な情報公開として取組まれた<sup>26</sup>。公会計研究所はこの取組みに『神戸市長の貸借対照表（試作）』を提供した。この資料の神戸市の市長の貸借対照表では、建物維持引当金が計上されて

25 日本会計研究学会特別委員会最終報告「新しい地方公会計の理論、制度、および活用実践」2016年9月12日

26 吉田寛（2009）『公会計の理論 税をコントロールする会計』東洋経済新報社 pp.254-256。

いる。神戸市が管理する50箇所の建物の維持管理には、住民一人当たり負担額は299,000円が必要と示されている。その内の一事業であるフルーツフラワーパークだけをみても住民一人当たり負担額は70,000円であった。バブル崩壊がはじまる1993年に開園したフルーツフラワーパークという一施設（遊園地やホテルや天然温泉を有するテーマパーク）に対して、一市民が70,000円の金額を負担して維持すべきか、指定管理制度による委託やPPPによって公設民営化して収益事業化すべきか、住民に対して選択肢を与えることができる。

試算の結果を踏まえて経営改善がなされ、指定管理者制度の導入や一部施設の民営化や施設の売却などを進めている。現在事業を委託されている一般財団法人神戸みりの公社における平成27年度フルーツフラワーパーク関連事業をみると、事業別支出明細書では、収入1億1698万1000円、支出1億1139万6000円、558万5000円の利益となっている。補助金収入は無くなり、住民一人当たり負担額は解消されている。

事務事業毎に住民負担が増大しているのか、軽減されているのかも、住民の立場で考える指標となる。このように公会計研究所方式では、公会計が本来担うべき使命である「主権者（住民・納税者）への情報提供」が実現する。主権者にその事業が必要か不要かを判断する基準を提供することで、住民参加を促す。行政の説明責任が明確になり、無駄な予算を削減する行政改革のプラットフォームが提供される。

公会計研究所方式の公会計に基づく情報公開をおこなうことで、「レイバー」の段階から「ワーク」、そして、「アクション」への「公共経営の梯子」を登ることができる。

ガバナンスを衆愚政に陥らせず、行政・議会・住民におけるリテラシー（情報に対する理解・解釈・分析・評価）を高めることが必要であるが、公会計研究所方式の公会計は、リテラシーを高めることにも大いに役立つこととなる。

### 4.3 未来創造型の公共経営

現在、「住民参加」が呼びかけられ「市民協働」として推進されている。「パブリックコメント」以外にも、具体的手法が実施されている。任意に

おけるものとしては、住民アンケート、ヒアリング、モニター、意見募集、シンポジウム、フォーラム、講習会、研究会、勉強会、サロン、自由討議、ワークショップ、オンブズパーソン、協議会、市長への手紙、市長との対話集会、政策提言制度等、法定のものとしては、広聴会、委員会、審議会、請願、陳情等、様々な手法が展開されている。主権者として、このような様々な機会をとおして、積極的に参加し、行政や議会に働きかけることがローカル・ガバナンスを向上させていく。

私企業であれば、マーケティングをおこない、ニーズ（顧客の声）を把握して、商品開発や改善をおこなうのは当然である。公共経営においても当然、顧客の声（住民の声）は、貴重な「経営資源」であり、「商売の種」として認識される必要がある。そして、「マーケティング」の結果、明らかになった「ニーズ」（経営資源・商売の種・新規事業の可能性）に対応し、現状を改革する「イノベーション」が求められる。この企業経営を向上させる「マーケティング」と「イノベーション」がローカル・ガバナンスにおいても、経営効率を向上させていく。

このように、住民の声を基軸にする「マーケティング」を用いることで、公共経営の梯子の「4」の段階に至る。そして、この「マーケティング」と「イノベーション」のPDCA（Plan Do Check Action）サイクルの延長線上に、企画力、サービス、スピード、プロモーション、VFM（Value for Money）等、より高次の付加価値を生み出そうとする行政・議会・住民の連携が醸成されていくこととなる。

但し、予算制約があり、すべてを実現することはできない。ゆえに、本来の公会計によって無駄を省き、より重要で、優先度が高いものに予算を配分し、効用を最大のものとしていく取捨選択が求められる。住民のニーズに基づく、最大の効用を生み出す不断の努力によって、公共経営におけるマネジメントが実現することになる。これらを総合的に実現していく力こそ、公共経営の梯子の「5」の段階における【マネジメント】である。

未来創造型の公共経営の一例をあげれば、財政難で白紙になっていた豊島区役所の新庁舎建て替えを、PPPを用いて、総工費430億円（国の補助

金106億円、住宅販売181億円、旧区役所跡地を定期借地貸与191億円)を新たな公債を発行せず実現している。「税金がないと実現しない」という考えや「新庁舎の建設のために公債(将来の税金)を発行する」という選択ではなく、民間活力を生かして、公共事業を実現している。

議会において、マーケティングにあたるものが「政務調査能力」である。栗山町「議会報告会」や会津若松市「意見交換会」では、「住民の声は政策」として受け止め、その具体化の可能性を検討することが求められる。現状をよりよくするためのイノベーションにあたるものが、実際に地域社会を変革する「政策立案能力」である。

以上、「住民参加」を「権利の対立関係」で捉えるのではなく、「経営的視点」で捉え、協力・連携を構築する。

このような土台の上ではじめて具体的な住民参加が進められ、ジェームズ・ブライスのいう「地方自治は、民主主義の最良の学校、その成功の最良の保証人」としての機能が果たされ、ガバナンスを担うに足る健全な主権者意識が育まれる。

「未来創造型」の取り組みであっても、積極的な「情報公開」を基本として、住民との直接対話(マーケティング)を十分に重ね、改善(イノベーション)をおこなわなければ、合意形成を実現せずPPPは失敗する。このことは、経営においては当然のこととされているが、「顧客」や「株主」を蔑ろにしては、経営は成り立たないことと同様といえる。

このような未来創造型の取り組みは、様々な可能性の萌芽として取り組まれている。例えば、住民において公共経営の梯子の「5」段階を実現するものとして、問題意識のある住民による「市民立法」<sup>27</sup>も一手法となる。行政も議会も十分に機能しない中であって、住民が条例案を立案し、住民の賛同を得て、住民提案の条例案を議会に提出していく。ある程度の地域住民の賛同が集まれば、議員も無視はできず、議会内で提案・審議する役割を担おうとする若手の改革派議員も生まれてくる。このような住民参加型の政策立案に対する支

援が「知の拠点」を創り出す。「地域の大学」がシンクタンク機能を持ち担っていくことになる。

住民における先進事例として、NPO横浜コミュニティデザイン・ラボ(代表理事 杉浦裕樹)が、「LOCAL GOOD YOKOHAMA」<sup>28</sup>を立ち上げて、地図上で住民の声(地域の課題等)を掌握できるようにプラットフォーム化している。行政や議会に依存せず、地域の声を聞き、様々な主体を連携させて、よりよい地域社会づくりを実現していく。このような民間の取り組みは、行政や議会の担っている本来の「役割」を問い直すことも含んでいる。このようなプラットフォームを、パブリックなものとして普遍化し、行政インフラ、議会インフラとしていくことが、行政改革や議会改革における課題の認識につながり、未来創造型のPPPが推進されていく。

行政も、議会も、住民も、すべての社会資本(ヒト・モノ・カネ・情報・資源)を活かし、経営的に付加価値を生み、創造性のある方向性で、協働し、よりよい地域社会を構築し、運営していくローカル・ガバナンス(公共経営)を目指すことが可能になる。

## 5. 結論

「NPMにおけるローカル・ガバナンスのあり方を考える～対立型合意形成から公共経営型合意形成への一考察～」をテーマに論じてきた。

事例は一地方自治体の図書館建設における住民投票条例という非常に限られた争点ではあるが、その考察からみえてきたものは、多岐にわたるローカル・ガバナンスの本質的な課題であった。総じて、行政と議会において二元代表制が機能していないことから、未だに住民不在で役所主導の行政が実施されている実態が明らかになった。

「公共経営の梯子」という評価基準を提供することで、NPMの基底となる行政・議会・住民の連携を評価することができる。「公共経営の梯子」を登っていくことを示すことで、住民の合意形成の段階が容易に評価される。

27 民間政治臨調(1993)「日本変革のヴィジョン—民間政治改革大綱」講談社

28 「LOCAL GOOD YOKOHAMA」ホームページ<http://yokohama.localgood.jp> 2017年9月20日現在

18歳の政治参加がはじまり、今一度、主権者意識を高め、公共経営における具体的な住民参加を実践していくことがより期待される。「民主主義の学校」として住民参加を推進する社会インフラを整える必要がある。行政や議会が、「住民の合意形成」に一層努めていく中で、新しい公共経営が構築されていくように、自らも社会実践をとおして、公民連携を支える一端を担っていく。

一億総活躍社会に向けて、様々な政策資源が動員されており、社会におけるヒト・モノ・カネ・情報・資源のあらゆる「経営資源」を利活用して、新たな価値を生み出していく経営力が求められ、政治・行政・住民の連携がさらに模索されている。本論文で提案した「公共経営の梯子」が、よりよい未来社会を創造する「公共経営」「ローカル・ガバナンス」を実現していくための一助となれば幸いである。

## 参考文献

### 書籍

- [1] 岩崎信彦監修 (2006)『地域社会の政策とガバナンス』地域社会学講座 東信堂
- [2] 上山信一 (2009)『自治体改革の突破口』日経BP
- [3] 上山信一 (2004)『行政の経営改革』第一法規
- [4] 上山信一 (2000)『行政評価の時代』NTT出版
- [5] 上山信一 (1999)『行政経営の時代』NTT出版
- [6] 江藤俊昭編著 自治体学会議員研究ネットワーク著 (2015)『地方議会改革の最前線』学陽書房
- [7] 江藤俊昭 (2008)『地方議会改革 実践のポイント100』学陽書房
- [8] 尾林芳匡編著 (2009)『PFI神話の崩壊』自治体研究社
- [9] 大住荘四郎他共著 (2004)『日本型NPM ニュー・パブリック・マネジメント』ぎょうせい
- [10] 大住荘四郎他共著 (2004)『日本型NPM ニュー・パブリック・マネジメント』ぎょうせい
- [11] オリバー・W・ポーター／根本祐二・サム田淵 監修 (2009)『自治体を民間が運営する都市 米国サンディ・スプリングスの衝撃』時事通信社
- [12] 片山善博 (2015)『自治体自立塾』日本経済新

聞社

- [13] 笠原英彦編 (2010)『日本行政史』慶應義塾大学出版会
- [14] ケインズ／塩谷九十九訳 (1941)『雇用・利子および貨幣の一般原理』東洋経済新報社
- [15] 佐々木信夫 (2008)『自治体をどう変えるか』ちくま新書
- [16] ジャームズ・ブライス (James Bryce 「Modern Democracies」) (1921)「近代民主政治」
- [17] Sherry.R.Arnstein (1969) “A Ladder of Citizen Participation” 「Journal of American Institute of Planners」 Volume35,pp.216-224 [http://lithgow-schmidt.dk/sherry-arnstein/ladder-of-citizen-participation\\_en.pdf](http://lithgow-schmidt.dk/sherry-arnstein/ladder-of-citizen-participation_en.pdf) 2017年7月30日現在
- [18] 田村秀 (2012)『暴走する地方自治』ちくま新書
- [19] 高橋秀行編著 (2013)『市民参加』公人社
- [20] 玉村雅敏 (2005)『行政マーケティングの時代』第一法規
- [21] 玉村雅敏 (2005)「行政マーケティングの時代」第一法規
- [22] J・デルボラフ／石原鉄雄・山田邦男訳 (1980)『教育と政治』広池学園出版部
- [23] 東洋大学PPP研究センター編著 (2006～2016)『公民連携白書』時事通信出版局
- [24] 戸政佳昭 (2000)「ガバナンス概念についての整理と検討」同志社大学
- [25] 西尾勝 (1999)『行政学』有斐閣
- [26] 根本祐二 (2011)『朽ちるインフラ』日本経済新聞社
- [27] 野田裕彦 (2009)『PPPの知識』日経文庫
- [28] 野田由美子 (2003)『PFIの知識』日経文庫
- [29] 原田尚彦 (2007)『行政法要論』学陽書房
- [30] ハンナ・アーレント 志水速雄訳 (1998)『人間の条件』ちくま学芸文庫
- [31] ピーター・F・ドラッカー 上田惇生訳 (2001)『マネジメント』ダイヤモンド社
- [32] 福嶋浩彦 (2014)『市民自治』ディスカバー携帯
- [33] F・A・ハイエク 西山千明訳 (2013)『隷属への道』ハイエク全集I－別巻 春秋社
- [34] 藤井禎介 (2009)「ローカル・ガバナンス－予備的考察－」立命館大学 政策科学16巻 特別号

- [35] 穂坂邦夫監修 (2008) 『地方自治 自立へのシナリオ』 東洋経済新報社
- [36] 穂坂邦夫 (2008) 『自治体再生への挑戦』 ぎょうせい
- [37] 穂坂邦夫 (2008) 『シティマネージャー制度論』 埼玉新聞社
- [38] 増田寛也編著 (2014) 『地方消滅』 中公新書
- [39] 松下幸之助 (1994) 『21世紀の日本』 PHP出版
- [40] 松下圭一 (1999) 『自治体は変わるか』 岩波新書
- [41] 民間政治臨調 (1993) 「日本変革のヴィジョン—民間政治改革大綱」 講談社
- [42] 村松岐夫 (1994) 『日本の行政』 中公新書
- [43] 吉田寛 (2009) 『公会計の理論 税をコントロールする会計』 東洋経済新報社
- [9] 佐賀新聞 (2015年6月26日) 「武雄市図書館、2年連続赤字 2014年度収支」 <http://www.saga-s.co.jp/news/saga/10101/201513> 2017年9月20日現在
- [10] 産経新聞 (2015年3月6日) 「議員、通信簿、と選挙結果の関係は!? 問われる有権者の選択眼」 <http://www.sankei.com/west/news/150306/wst1503060005-n1.html> 2017年9月20日現在
- [11] 「新小牧市立図書館建設基本構想」 2017年9月20日現在 <http://www.city.komaki.aichi.jp/material/files/group/58/48566444.pdf>
- [12] 「新図書館建設基本計画 (案) パブリックコメント結果」 2017年9月20日現在 [http://www.city.komaki.aichi.jp/dbps\\_data/\\_material/\\_files/000/000/003/016/public\\_comment.pdf](http://www.city.komaki.aichi.jp/dbps_data/_material/_files/000/000/003/016/public_comment.pdf)
- [13] 「全国市民オンブズマン予算編成の透明度ランキング調査」 <http://www.ombudsman.jp/taikai/2012yosan.pdf> 2017年7月30日現在
- [14] 総務省「地方自治月報 第57号」
- [15] 総務省 平成22年7月30日「地方公共団体の基本構造について」「地方公共団体の基本構造の選択手法について」
- [16] 特集「議会報告会と市民の意見を聴く会」まとめ <http://www.city.komaki.aichi.jp/material/files/group/60/01595214.pdf> 2017年9月20日現在
- [17] ハフィントンポスト (2014年4月25日) 武雄市図書館が開館前にDVDを大量除籍「館内併設のTSUTAYAに配慮？」との疑問の声に武雄市は否定 [http://www.huffingtonpost.jp/2014/04/24/takeoshi\\_n\\_5203682.html](http://www.huffingtonpost.jp/2014/04/24/takeoshi_n_5203682.html) 2017年9月20日現在
- [18] 毎日新聞 2017年6月11日「議会の廃止し「町村総会」検討 村長が表明へ」
- [19] 日本会計研究学会特別委員会最終報告2016年9月12日「新しい地方公会計の理論、制度、および活用実践」[http://www.jaa-net.jp/sc2014a/pdf/JAA\\_SC2014a.pdf](http://www.jaa-net.jp/sc2014a/pdf/JAA_SC2014a.pdf) 2017年9月20日現在
- [20] 「LOCAL GOOD YOKOHAMA」ホームページ <http://yokohama.localgood.jp> 2017年9月20日現在

## 資料

- [1] 「我孫子市」ホームページ <https://www.city.abiko.chiba.jp/shisei/zaisei/index.html> 2017年9月27日現在
- [2] 「現在の新図書館建設計画について」小牧市 2017年7月30日現在 [http://www.city.komaki.aichi.jp/dbps\\_data/\\_material/\\_files/000/000/016/007/juminsetumeisiryo.pdf](http://www.city.komaki.aichi.jp/dbps_data/_material/_files/000/000/016/007/juminsetumeisiryo.pdf)
- [3] 「現在の新図書館建設計画に関する住民投票」開票結果 <http://www.city.komaki.aichi.jp/material/files/group/2/20837275.pdf> 2017年9月20日現在
- [4] 「小牧駅周辺整備位計画」2017年7月30日現在 [https://www.city.komaki.aichi.jp/dbps\\_data/\\_material/\\_files/000/000/003/330/keikaku1.pdf](https://www.city.komaki.aichi.jp/dbps_data/_material/_files/000/000/003/330/keikaku1.pdf)
- [5] 小牧市 平成25年1月「まちづくりに関する市民意向調査結果報告書」 <http://www.city.komaki.aichi.jp/material/files/group/1/82926717.pdf> 2017年7月30日現在
- [6] 「公会計研究所」ホームページ <http://www.catallaxy.jp> 2017年9月20日現在
- [7] 佐賀新聞 (2015年6月2日) 「武雄市図書館の業務委託「不当」市民ら住民監査請求」 <http://www.saga-s.co.jp/news/saga/10101/193108> 2017年9月20日現在
- [8] 佐賀新聞 (2012年9月14日) <http://www1.saga-s.co.jp/news/saga.0.2284740.article.html>