

# 地方分権の時代に独自のまちづくり

福嶋 浩彦

千葉県我孫子市長

## ● はじめに

我孫子市は、人口13万2千人、面積は40平方キロメートルのまちだ。昨年からは、隣接する柏市（33万2千人）、沼南町（4万6千人）と2市1町で合併の研究を行ってきたが、市民とも議論を重ねた結果、2月に合併しないという結論を出した。無作為抽出した3千人市民アンケートでも、57%が「合併すると我孫子市が市民と協力して進めてきた独自のまちづくりが継続できなくなる」という回答だった。

市長と市民が顔の見える関係にあり、一定の自立的財政運営も可能な我孫子市の規模は、「市民自治」にとって最適ではないかと考えている。このスケールメリットを活かしてまちづくりを行っていききたい。

## ● 市民自治の最適規模

市町村合併は地方分権の受け皿とも言われている。しかし、地方分権とは、単に国、県、市町村の行政の間で、権限の再配分をすることではないはずだ。地方分権の真の意味は、市民に近いところに行政権限がきて、地域に暮らす人が、自分の地域の問題を自らの手で解決し、自己決定していくことにある。つまり「市民自治」だ。

この市民自治にとって基礎自治体の最適規模はあまり大きいものではない。市民が、自分たちの意見を市政に反映できる、まちづくりに実際に参加できる、と実感できるのは、むしろ小さい自治体だろう。一定の財政力を持ちながら、行政とさまざまな市民活動やボランティア、市民事業がいろいろ議論して、一緒になってまちづくりを行うには、10万人から15万人ぐらいまでの人口規模が適切だと思える。

この程度の規模までの自治体なら、行政の職員も、自分が担当している仕事で、市内の何処で何が問題になっているか、誰がどんな活動をしているか、どんな意見をもっているか、ほぼ把握できる。市長もさまざまな市民的課題について、当事者をはじめ多くの市民と議論しながら、その解決の方向を見いだしていくことができる。

また、より重要なのは、市民が本気になって訴えれば、市民世論を作ることができ、それによって市の政策を動かしたり、場合によっては変更させることもできる。こうした可能性を、リアリティを持って考えられるのは、この規模ぐらいまでではないだろうか。こうした市長（行政）と市民の距離の近さを大切にしたいと考える。

## ● 民への分権が自治体効率化のカギ

合併によって行政運営が効率的になるとは、必

ずしも言えない。そもそも〈重厚長大〉は、すでに20世紀の終わりに非効率の代名詞になった。無駄プラス無駄で、さらに大きな無駄が生まれる可能性すらある。

現実の自治体の各財政指標やバランスシートを見ても、人口の多い市ほど優良なわけではない。実際の多くの行政の仕事の中には、広域でやったほうが効率的なもの（大規模な施設の建設など）と、1自治体をさらに小域に分けてやったほうが効率的なもの（福祉の多くの部分など）の両方がある。

また、公共のサービスを行政が全て受け持つ、という時代はとくに終わっている。民（企業や市民活動）に任せられるものは積極的に任せていくべきだ。「民への分権」が自治体効率化の柱だと考える。この点でも、とくに市民活動との連携は、自治体が大きくない方がやりやすい。

分権の時代、国は県に仕事を渡してスリム化できるかもしれない。県は市町村に仕事を委譲してスリム化しようとしている（千葉県は行革プランで県施設の市町村への移管を打ち出した）。では市町村はより多くの仕事を抱え込んで「大きな政府」を目指すのか。そんなことは、財政的見地からも不可能だろう。市町村はどうすれば良いのか。〈民〉への分権を徹底して進める以外にない。

「公共」を行政が独占してきた明治以来の方式は、行政が全ての責任をとることで、社会に一定の安定と安心感を与えてきたと思う。しかし同時に、行政の中に膨大な無駄と非効率を蓄積してきた。また、行政に対し批判と要求をするだけの「依存型市民」を生み出した。21世紀には、こうした行政と市民の関係を根本から変えて、市民と企業と行政がより良いパートナーシップを築き、それぞれが自分の責任をしっかりと果たしながら、「協働」のまちづくりを進めていきたい。

## ● 合併のメリット、デメリットを検証

もちろん、以上のような原理レベルの話だけで合併を否としたわけではない。

架空の話だが、いくら小さな市で、市民と協働のまちづくりをやろうと思っても、市民の多くが隣の市に魅力を感じていて合併したいと願っていれば無理だ。豊かな自然があるが、まったく財政の将来見通しがない市があれば、自然を切り開いて工業団地を作るより、工業団地のある市と合併し、その財政力を生かして自然を保全する選択もあるかもしれない。

市町村合併について議論するには、その地域の将来像と合併のメリット、デメリットを具体的に検証し、判断することが大切だ。

まず、昨年4月に我孫子市・柏市・沼南町の2市1町で、「広域まちづくり研究会」を設置し、10月までに合併した場合の将来像などについて報告書をまとめた。

これに基づき、2市1町の合併による新しい市と我孫子市の将来像を比べてみると、〈手賀沼を活かしたまちづくり〉など、基本的な視点は共通していた。

財政面でみると、市民一人当たりの予算規模は新しい市の方が強化されるが、市債〈借金〉は大幅に増えることが分かった。単純に規模が大きくなると、財政が健全化・効率化するわけではないことは明白だった（公債費負担比率は我孫子市10.9%、柏市15.0%、沼南町14.1%）。

合併によって、国から優遇措置を受けられるが、我孫子市とは直接関係のない常磐新線（つくばエクスプレス）関連への莫大な投資が、新市の最大の事業になる可能性もある。

また、合併に対する国からの最大の支援策は合併特例債（2市1町の場合、540億円まで借金が認められる）だが、合併を理由に国をあげて借金を増やすことも疑問だった。

医療の広域連携などは、合併によって強化が期待できた。一方、我孫子市はこれまで、市民と協力して、子育て支援、高齢者や障害者福祉、環境、文化など多くの分野で、特色ある施策を進めてきた。これらの施策の中には、新しい市に引き継がないもの（保育園の待機児童ゼロなど）もあることが予想された。

## ● 市民の意向を集約

合併問題は、市長や議会だけで決めるのではなく、主権者である市民に問う必要がある。そこで昨年11月、市民の意向を集約する3つの方法をあらかじめ明示して、今年2月までに実施した。

一つは、広報・ホームページで4回にわたり合併特集を組み、全市民に、手紙やEメールで意見を寄せてもらうようお願いした。

もう一つは、市長が出席する合併問題の懇談会（タウンミーティング）を市内6会場で開催し、市民と直接に意見交換した。

そして、以上の二つで積極的に意見を表明しなかった市民の意向もできる限り把握するために、無作為抽出3000人のアンケート調査を行った（回答1716人）。

結果はいずれも、「我孫子市は合併せず独自のまちづくりを進める」という意見が多数を占めた。これらを総合的に判断し、2月の市議会全員協議会を経て、法定合併協議会の設置に加わらないことを決めた。

なお、この3つの方法で市民の意向を集約したのは、住民投票を行う時間がなかったからだ。柏市、沼南町は平成17年3月までの合併を目指しており、これに間に合わせて手続きを進めるため、法定合併協議会の設置に我孫子市が加わるかどうかの結論を、今年の2月初めまでに求められていた。2市1町の「広域まちづくり研究会」の報告書が出たのが昨年10月であり、実質3ヵ月間で住民投票を行うのは不可能だった。ただし、もし法

定協を設置して合併に向かう場合は、正式決定までに住民投票を実施することにしていた。

## ● 自立したまちづくりへ8つの提案

全国の市町村の約半分は人口1万人以下。自主財源が10%に満たない所など、合併しか選択の余地がない小さな町村も確かにあるだろう。幸い人口13万人で自主財源比率67%の我孫子市は、こうした状況とは違い、より良くなるのはどちらか合併の是非を選択できる環境にあると言ってよい。

ただし、改革を怠れば、合併してもしなくてもつぶれてしまう。今まで以上に大胆な改革を進めていかなければならない。今年3月の市長の施政方針では、自立したまちづくりに向け、新たな自治のルールづくりと地域活性化のための「8つの提案」を行った。

### 1. 市長の再任回数を条例で制限することの検討

市長の考え方、重点分野の置き方で、まちづくりの具体的な展開は大きく変わる。市長の得意分野は伸びるといってよい。それ自体は良いことだが、まちのバランスのとれた長期的発展を考えれば、一定期間で別の人が市長を担うことが適切と考える。

### 2. 議員立法できる市議会に

これからの議会は、行政のチェック機能や問題の提起にとどまらず、問題の解決を自らも行うことが重要になる。議員提案で条例をつくる議会が求められている。そのためには、定例会以外の会議の増、議員の活動費の充実、議会事務局の法制スタッフの強化などが必要になる。次回の改選で、議会の定数を思い切って減らしたうえで、体制強化を図ったらどうか。

### 3. 市民投票の制度を新設

地域の政策課題も市民意識もますます多様化している中で、重要な政策について市民の意識を直接反映する仕組みは大切だ。自治体において、間接民主制を補完する直接民主制の導入は、市民の自治意識を高め、市民の総意によるまちづくりに有効と考える（12月市議会に常設型市民投票条例案を提出）。

### 4. より徹底した情報公開

市民にも、単に行政に要望するだけでなく、市の財政や事業の優先順位を考えてもらうことが大切。そのためには、政策形成課程の情報はもちろん、政策形成に入る前の段階から情報公開を進める。

議員（国・県議員も含む）から市の幹部や担当職員に要望等があった時は、必ず文書に記録し、情報公開の対象とする（すでに8月から開始している）。

自治会や業界団体、各種の連合会など公共的性格を持つ団体から市に要望書が出された場合は、市の回答と合わせて市民に公表する（11月から開始している）。

### 5. 市税収入に対する人件費の割合を制限

今日の経済状況の下で、税収は減収傾向にある。しかし、人件費はかなりの削減努力をしない限り、増加しかねない。そうなれば、財政運営は硬直化する。現在、我孫子市の税収に対する人件費の割合は、県内の平均的な水準だが、特別職を含む常勤の職員の総人件費を市税収入の50%以下にすることを、当面（5年程度）の目標とする（14年度決算では50.8%だが、16年度予算編成では、2億円以上の削減が必要となる）。

### 6. コミュニティビジネスによる地域の活性化

市の人口で最も多いのは50代の世代。今後、定年退職を迎える人も増える。こうした人たちに

豊富な経験と知識を生かして、地域で活躍してもらうことが大切。それがまちづくりの原動力となる。

その一つとして、子育て支援、介護、環境、観光、農産物の地産・地消などあらゆる分野で、コミュニティビジネスの起業支援や事業の育成に積極的に取り組んでいく。

### 7. 「子ども総合計画」推進と若い世代に魅力のあるまちづくり

50代について多いのは20代の人口。こうした若い世代がこれからも我孫子に住み続けて子育てをしてくれることが、我孫子市の将来にとってきわめて重要だ。すでに実現している保育園の待機児童ゼロもその一つだが、若い世代が安心して住むことができ、子育てがしやすいまちを、市の最優先課題として取り組む。そのためにも、今年度中に作成する「子ども総合計画」を確実に実行していく。

### 8. JR成田線沿線の交通利便性の向上

若い世代の定住のためにも、市の活性化のためにも、成田線沿線の交通利便性の向上は重要。JRへの働きかけを引き続き強めるとともに、新しい発想でバス会社との本格的な連携を研究する。

## ● おわりに 自立の精神こそ

地方分権は今、正念場を迎えている。まさに地方分権の真価が問われる時期になってきた。自治体が分権の時代を拓いていくためには、国からの権限の委譲も、財源の委譲ももちろん重要だが、それ以上に必要なものは自立の精神だと思う。自治体の行政も市民も、地域のことは自分たち自身で決めていくという、自己責任、自己決定の強い意思を持たなければ何も始まらない。市民とともに自立の精神をおおいに育て、分権の時代をリードできる我孫子にしていきたいと考えている。