

## 静岡市が目指す 「進化する市民社会」の プログラムと実績例

### 小嶋善吉 氏

静岡市長

2003年4月の旧静岡市と旧清水市との大型合併により、人口71万人を擁する都市となった静岡市。国の三位一体改革で地方分権を見直す動きが加速する中、静岡市は2005年4月に全国で14番目の政令指定都市に移行することが決まっている。先進的な都市経営で全国の注目を集めている静岡市長・小嶋善吉氏に、静岡市政の現在と未来像についてうかがった。

聞き手 株式会社 東京リーガルマインド 代表取締役 反町勝夫



### 職員の士気向上と 行政改革にプラスになる合併

**反町** 旧静岡市・旧清水市の合併で誕生した静岡市は人口が70万人を超え、面積は全国の市の中で最大となりました。日本を代表する都市へと発展を遂げられた静岡市は、政令指定都市へ移行するための準備を進めていらっしゃいますが、現在ほどのような状況にあるのですか。

**小嶋** 今のところ、準備は大変順調に進んでいます。政令指定都市への移行に関して、私が市長として一番感じているのは、職員の士気が明らかに上がってきていることです。これは大変嬉しく感じています。まだ具体的な権限を持っているわけではありませんが、「これまでとは違うレベルの都市になる」という意識を職員全体が持ち始めています。これが合併における最大の成果なのかも知れません。そのような意味では、人材育成に非常に効果のある合併だったと思います。

**反町** 市町村合併は、吸収合併の方式で

進めた方が効率がよいとも聞きますが、旧静岡市と旧清水市は対等合併の方式で進めてこられました。これは、新市の運営にどのような影響を与えたのでしょうか。

**小嶋** 完全な対等合併ということで進めましたが、旧静岡市と旧清水市では面積や人口規模等の面でかなりの差がありました。新市の名称も静岡市となりましたから、旧清水市の方々にとっては吸収合併という意識もあるのかもしれません。しかし、実務の面においては全く対等の立場で行っています。一つひとつの事務処理のやり方について、すべてどちらの方式で実施するかを決めており、全部が旧静岡市の方式などということはありません。旧清水市のよい部分は進んで取り入れていますし、お互いのよいところを採用しています。行政では従来の路線を変更するのが難しいことを考えると、このような精神は行政改革に非常にプラスに機能しているのではないかと思います。

**反町** 合併によって、市長をはじめ市役所の職員の意識が市民向けに改革されると、議会の議員の役割も減少するか変化しな

ければならないと思いますが、新市全体の代表としての議員の方々の意識や役割は変わるものでしょうか。

**小嶋** それは非常によい質問です。おっしゃる通り、旧静岡市・旧清水市のどちらの市役所出身かにかかわらず、職員はいち早くオール静岡でものを考えるようになりましたが、議員の方はなかなかそうはならない。特に、議員には在任特例制度があって、旧静岡市、旧清水市の市議会議員としての任期がそのまま2年間延長になりますから、オール静岡でものを考えるには問題があります。次回の市議会議員選挙で、議員の意識にも変化が出てくるのではないかと思います。

**反町** これだけ情報化が進み、審議会や外部監査があり、積極的に改革を進める市長も増えているという中で、議会は何をするべきなのかを今一度考え直す必要があると思います。例えば、市議会議員は選挙で選ぶのではなく、企業団体や農協の代表など、専門職の代表、教育界の代表などを入れた方が、市長とは別の代表として、市民の代表たり得るのではないのでしょうか。また、

アメリカでは人口70万人規模の市であれば、議員数は7名くらいのところもあると聞いていますが、それに比べて日本の地方議会の議員数は多すぎて、かえって民意を反映しにくく、また税金の無駄遣いのようにも見えますが。

**小嶋** 議員の数は多ければ多いほどコストがかかると言いますが、その点についてはまさにその通りだと思います。合併前は、両市合わせて議員定数78名でしたが、合併後は53名になります。25名の議員を削減するわけですが、それでも53名もいるのですから。

## 都市型産業向け人材育成の全国モデルを目指して

**反町** 静岡市は政令指定都市に移行することで、都市型の人材育成に積極的に取り組まれるようですが、構造改革特区に認定された中枢都市型企業人育成特区についてお聞かせください。

**小嶋** 静岡市内には既に5つの大学と4つの短期大学があり、地方都市としては大学の集積度が高くなっていますが、これからさらに高度化する都市機能に応じて、企業の即戦力となる人材を育成する高度な職業訓練型の高等教育を行う大学が望まれます。

既に、新事業を始める人や個人事業主として起業する人などのために「SOHOしずおか」や「清水産業・情報プラザ」を設置・運営し、産業の振興に積極的に取り組んできました。それに加えて、本年9月に静岡市の中心市街地に「産学交流センター」を整備しました。ここを拠点に、民間企業のノウハウを活かし、産学官連携による起業、経営革新などに挑む人材の育成を図っていく予定です。

都市型産業向け人材育成の全国モデルとなるまちづくりを目指し、国が掲げる構造改革に寄与していく。これが中枢都市型企業人育成特区の目指すところです。

**反町** もう一つの国際港湾交流特区とはどのようなものですか。

**小嶋** これは合併前の旧清水市の港湾地区を対象に静岡県が申請して認められた

ものですが、清水港の先進の港湾システムを活かして、24時間フルオープン<sup>1</sup>の税関業務を行い、国際競争力と地域経済の活性化を図るものです。とかく清水港はこれまでサービスが悪いというイメージもあり、そこからの脱却を図る意味もあり申請したのです。

**反町** 海運は輸出入の98%を占めると言われるように、地元だけでなく国民全体にとっても極めて重要で、経済波及効果を持つ機能です。特区に認定されたことで、清水港はどのような国際競争力を備えることになるのでしょうか。

**小嶋** 一つは先ほど述べたように、24時間フルオープン<sup>1</sup>の税関業務が可能になることです。さらにポートチャージを削減し、民間活力を主体とする効率的なターミナルの整備・運営で安く経済的な港に生まれ変わります。さらに、将来的には総合保税地域<sup>1</sup>に民間を参入させて、より機動的な清水港を実現させることを考えています。

## 分権型行政の実現には条例体系の整備が不可欠

**反町** 国と地方の改革の目的は、三位一体改革に象徴されているように、自立した自治体の誕生です。国に頼るのではなく、憲法第92条<sup>2</sup>の「地方自治の本旨」の内実を、自治体自ら創造する時期です。そのような中、政令指定都市への移行を進められている静岡市の市民に開かれた素晴らしい行政運営は、国にとって大きな刺激となるはず。その内容について、具体的にうかがってみたいと思います。

**小嶋** これまでの行財政改革は、主として組織の改変や職員定数の削減など、行政の内部改革を行うことで経費を削減するにとどまっていました。しかし私どもは、そうした「狭義の行財政改革」だけでは、もはや複雑多様化する市民のニーズに的確に対応することができないと考え、市民が主役になって知恵とエネルギーを発揮できる、いわば「広義の行財政改革」に取り組んでいます。それこそが新しい時代の分権型行政だと思っからです。

**反町** 静岡市の行財政改革推進大綱<sup>3</sup>を拝見しましたが、何より驚かされたのは、団

1 総合保税地域：貿易に関する施設が集積され、かつ公益性を有する法人が管理する地域を対象に制定された制度。輸出入貨物を一定の場所(保税地域)に置いて税関手続きを行うことにより、総合保税地域では、外国から輸入された貨物は税関への手続きが簡素化され、納期の短縮やコスト削減が可能になる。

2 日本国憲法第92条  
「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める。」

3 静岡市行財政改革推進大綱：平成16年2月策定。副題「分権型社会の実現を目指して」。『地域のことは、地域で考え、地域で実行する』という分権型社会に対応した「分権型行政」への改革を柱に、分権型行政に対応した法体系の確立、効率的で生産性の高い行政体制の整備、市民に開かれた行政の展開、市民が主役のまちづくり、という4つの基本方針から構成される。詳細は、静岡市ホームページ(<http://www.city.shizuoka.shizuoka.jp/deps/somu/somu/gyoukaku/taiko.htm>)参照。

体自治・住民自治の原則が具体的に描かれていることです。特に、条例の法体系を理路整然と整備されていっしやることです。市長をはじめ優秀な職員の方々の市政・市民への民主的精神がうかがわれます。市の中でここまでやっているところは、他にはないでしょう。

**小嶋** いろいろ調べてみますと、自治基本条例を制定したところはいくつかあるそうです。しかし、その下位の法体系がしっかりしていない。一般条例や個別の条例がゴチャゴチャで整理されていない自治体は少なくありません。静岡市のように、上から下まで徹底した整合性のある規範体系のものは、市のレベルでは確かにあまり見かけませんし、静岡市でも当初は議会で理解を得られませんでした。

**反町** 法規範相互の優劣・上下の位置付けがはっきりしていないと、団体自治・住民自治が効率よく機能しませんし、かえって紛争を惹起してしまいます。

**小嶋** その通りです。国や県に依存しない分権型行政を実現するためには、まず自治基本条例を頂点とする富士山型の法体系（資料参照）の構築が欠かせません。そうしなければ、条例の上位下位が定まらず、法規範として機能しないからです。

まちづくりの基本理念や行政運営の基本原則などを定めた最高規範としての自治基本条例を制定し、その下に各行政分野の基本条例を配し、さらにその下に個別条例を配することで、整合性のある法体系が構築され、効率的な分権型行政が展開できるわけです。

**反町** 言われてみれば当たり前のことですが、自治体が自ら、初めて実行するのは、なかなかできることではありません。それがきちんと実現できるのは、市長をはじめ、職員の意識や能力が非常に高いということにほかなりません。

## 民間委託はより積極的に 自主財源確保は難しい問題

**反町** 富士山型の法体系の整備に続く、行財政改革推進大綱における4つの基本方針の2番目は「効率的で生産性の高い行

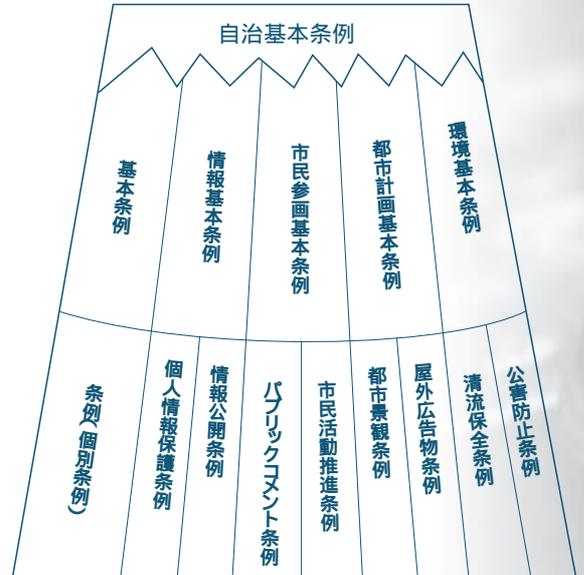
政体制の整備」とあります。その精神は「民間でできることは民間で」という理念であると思いますが、例えば民間委託の推進という面で、静岡市で具体的な成果が上がっているものはあるのでしょうか。

**小嶋** 静岡市の静岡地区では、学校給食を市の直営の給食センター方式（共同調理方式）で運営しています。学校給食の運営は、非常に無駄が多い。そこで、調理担当者が定年退職した場合、欠員を補充せずにパートを雇うことにしました。その先の民間委託を見据えての措置だったのです。現在、一つのセンターが完全に民間委託でできるようになりました。今後も引き続き進めていきたいと考えています。

また、静岡市には特別養護老人ホームが多いのですが、どれも市街地にはありません。土地の値段が高いため、どうしても周辺部のやや不便な立地になってしまうのです。ところが、これからはやはり老人ホームも街中の便利なところにあった方がよいだろうということで、市街地の市の土地を約40年の定期借地権で貸すという条件で、県内の高齢者福祉事業を運営している法人でコンペを開催しました。その結果、浜松市の法人が、その土地で特別養護老人ホームを運営することになりました。

**反町** 社会福祉の観点では、東京都は独自の認証保育所制度により、株式会社が保育事業を運営するという形態が増えてきました。確かに民間にもいろいろありますが、しっかりとしたところに委託すれば、年間経費は半減し、サービスは2倍よくなります。つまり、4倍の効果が得られるわけです。やらせてみて悪い業者はやめさせればよいわけですから、悪いところが生き残るはずがない。東京都では、保育と学童保育は、民営化の路線に乗ったように見受けられます。民間委託の効果は抜群であり、何も心配は

## 資料 富士山型の法体系



は平成15年度末現在制定作業中、または制定の方向で検討中の条例。ただし名称は仮称である。  
 (註)自治基本条例と総合計画の関係  
 自治基本条例は静岡市の法体系の最上位に位置し、まちづくりの基本理念など恒久的な最重要方針を定める法規範性を有するものであり、総合計画はこの基本自治条例の理念などを踏まえて、時代変化に適合したまちづくりのための制作を総合的に定めるものである。

出所：静岡市ホームページ「静岡市行財政改革推進大綱」  
<http://www.city.shizuoka.shizuoka.jp/deps/somu/somu/gyoukaku/p1-6.pdf>

要らないと思います。

**小嶋** 残念ながら、静岡市ではまだそこまでは進んでいません。先ほどの給食センターは株式会社が運営し、老人ホームの方は社会福祉法人が運営していますので、これらを契機として、今後推進していくという段階です。そのためにも、ぜひ東京都における民間委託の先進事例について勉強したいと思います。

**反町** これからの日本の経済再生は、地方の自立と活性化に大きく依存しますが、そのために地方に求められる重要課題は自主財源の確保です。三位一体改革ということで、国と地方のあり方が、初めて論ぜられましたが、これについてはどのようにお考えになっていますか。端から見ている者にしてみれば、税源を移譲して地方六団体の主張する方向性で進めるべきだと思いますが、族議員や各省庁はかなり抵抗をしていますね。

**小嶋** 国は地方に自主課税を求めています。言うは易しであり、現実にはなかなか難しい。三位一体改革は一応は結論が出ましたが、今後の進展次第です。

例えば、社会福祉施設の補助金カットが問題として出ていますが、あれはあれでよ

いと思います。ただし、国は施設の基準を決めないでいただきたい。補助金をもらうため、施設を基準に合わせるべく、地方から東京へ行ったり来たりする陳情旅行が無駄なのです。また、地方によって事情は異なるのですから、やはり国は最低限の基準だけ定めて、あとは地方が自由につくれるようにすれば全く問題はありません。そうすれば、国は職員数の削減ができますし、地方も東京出張の交通費を削減することができます。

さらに、義務教育の問題一つをとってみても分かるように、国が主張していることの裏には「地方は信用できない」という思想があります。

**反町** 官尊民卑と同じく、国尊地卑であると言えましょう。それはとんでもないことです。国は、首長の多選禁止や、逆に首長が変われば自治体の考え方が変わるので一貫性がない、などと言っていますが、住民自治を軽視するものです。国会議員を選んでいる同じ市民が、市長や地方議員を選んでいるのですから、上下関係ではありません。当選者が替わっても民意は常に一貫性があると云わねばなりません。自治体の権限は、市民へのサービスのあり方との関係で決まり、国と自治体との上下関係で決まるものではないでしょう。住民に近い自治体の方にこそ、自由かつ広い裁量を認めるのが当然です。

**小嶋** 憲法に地方自治の項目がありますが、これを具体化するためにどこまで地方

に裁量を認めるかをもう少し具体的に国会や自治体で規定しない限り、前進しないと思います。

## 公平な情報公開の証しである 行政手続条例の制定

**反町** 基本方針の3番目は「市民に開かれた行政の展開」ですが、静岡市は情報公開の推進や透明性のある行政手続きなど、先進的な取り組みをされているようにお見受けします。

**小嶋** 市民と行政の信頼関係を高めるためには、個人情報保護や市民への説明責任、情報公開を積極的に行い、透明性の高い行政を展開することが極めて重要です。

静岡市で初めて情報公開条例をつくったのは、私が市長に就任してからのことです。それまでは何もありませんでした。できるだけ公開するよう、念入りに制定した記憶があります。

それから行政手続法の趣旨に則り、静岡市行政手続条例を制定しました。きちんと説明責任を果たさなければならないので、情報公開条例と同じレベルの条例になりました。そしてこの度、それらや個人情報保護条例を統括するかたちで、市民と行政の情報の共有化を基本理念として定める情報基本条例を上位規範として制定することとしました。静岡市は他の自治体に比べ、情報の公開度と市民意識がかなり高いの



ではないかと思えます。

**反町** 行政手続きについて条例を定めた自治体は他にあるでしょうか。あったとしても少ないと思えます。国でさえないかなが推進できずにいるのに、自治体の実現するのはとても素晴らしいことです。条例の体系整備といい、行政手続条例といい、国も見習って欲しいくらいの真の民主主義がここにあると言えるでしょう。むしろ、国よりも進んだこの静岡市の実状を見れば、もはや「地方を信用できない」などとは言っていらなくなるでしょう。

**小嶋** 行政手続きを定めるということは、誰かが圧力を受けて、許可する・しないではなくて、許可しなくても理由をきちんと公開してこうということです。したがって、これを制定してしまうと、結局自治体もとても楽になれるのです。変に圧力をかけられても何も関係ありません。法律に則って手続きを踏むだけなので、客観的に公平な手続きが実現できます。

**反町** これこそ「法の正義」がもたらす成果と言えますね。ところで情報化という部分では、電子市役所の構築についてはいかがでしょうか。

**小嶋** これはまだ具体的には進んでいません。まず、役所の中の電子会議から、通信インフラを使って実現させていきたいと思っています。具体的には、各拠点を結んだテレビ会議システムの採用などです。それから、市民サービスの迅速性や利便性を図るために電子的な手段を活用したり、市民の声を集約できるような市民電子会議室を構築したりできればと考えています。最近ではインターネットを利用したIP電話もありますし、そのようなものを使って市民と顔を見ながら苦情相談などを行うことができれば、お互いにより真剣に話し合えるようになるでしょう。

## 市民のシンクタンクが支える 市民が主役のまちづくり

**反町** 基本方針の4番目は「市民が主役のまちづくり」ですが、静岡市の概念構成によれば、直接市民が参画する点で「広義の行財政改革」という体系になっているわけです。市民と行政の協働ルールは、住民

自治の原則にとって欠かすことの出来ない視点ですね。

**小嶋** これは今、総合計画を策定しているところですが、まずパブリックコメントを徹底的に行っています。合併の時などは、地区別に40数カ所でパブリックコメントを行いました。それから、審議会を設置する際に、公募の委員を増やしていく方針です。やり方としては、まず広報で募集する審議会の趣旨を掲載し、参加したい人には論文を書いていただき、それをもとに審査して選考します。まだ公募制を導入して2~3年ですが、市民の皆さんからの応募はかなり多いようです。

**反町** その方法が定着すれば、その道のプロが多く集まるわけですから、本来の、実効性ある審議会が誕生するでしょうね。

**小嶋** 例えば、今議論となっているのは、合併した後の流れの中で、既存の庁舎に替わる新庁舎を建設するかという問題です。それで検討委員会を立ち上げました。そこに公募で7名の委員に参加していただき、賛否両論、活発にご議論いただいています。

**反町** それこそが本当の審議会と言えるでしょう。テーマごとに、専門家が集まり、多角的に論議されるでしょうから。プロの集まりですから、逆にまとまらないというおそれもありますが、深みのある答申となりますね。両論併記でもよいでしょうし、採択は市長の権限ですから、問題はないのではありませんか。

**小嶋** このような審議会になると、一般の市民が入っていくのはなかなか難しい。そこで、こうした審議会に一般の市民の立場で入っていけるよう、市では人材を養成する機関を設けました。ヒューマンレレッジという名前を始めて、その後「静岡まちづくりの学校（通称:コラボ）」という名前に変わりました。これは、約一年半から2年をかけて、大学の先生クラスを付けて広範なテーマで継続して市民が勉強するというものです。市が1,000万円ほどの予算を出して、毎年30~40名の市民を生徒として公募しています。つまり、市が人材を養成するわけです。

自分の立場だけでなく、市民全体の立場でものを言える人を養成しているのですが、これは始めてから10年ほど経ちます。その

ような方々が各拠点にいらっしゃいますので、パブリックコメントなどで意見を募集しても、非常に的を射た意見が集まります。

**反町** これはいわば市民のシンクタンクとも呼べる存在であり、静岡市の大きな財産になると思います。主権者たる市民の、市政に対する認識・専門的知識が向上すれば、すなわち静岡市がよくなるわけですから。本当に素晴らしい制度ですね。

**小嶋** 継続して行っていますから、例えば審議会の委員を公募しても、このテーマならこの人がよい、というような候補者もすぐに見付けられますし、今後はそのような人材の中から市議会議員が出てくる場面もあるでしょう。

**反町** それはいいですね。まさに、市民が主役となって行政を行っているという言葉に偽りなしです。カリキュラムを拝見しても、まさにヒューマンレレッジという名前にふさわしい、非常に範囲の広いテーマを扱っていらっしゃいます。ぜひ、他の自治体でも導入していただきたいものだと思います。

小嶋市長の下で、条例体系を整備し、行政手続条例で情報開示と説明責任を公平に行い、さらに公募制の審議会と市民のシンクタンクとも言える人材教育を実施されるなどの改革の実例をお聞きできました。このように、政令指定都市移行の準備を進める静岡市の行財政改革は、「行財政改革推進大綱」に基づき、着々と実績を積み重ねていくことが分かりました。これは、地方分権の素晴らしい見本となるものと確信した次第です。本日はお忙しいところ、貴重なお話をいただき誠にありがとうございました。

静岡市長

### 小嶋 善吉(こしま ぜんきち)

1947年生まれ。1971年東京大学法学部卒業、同年第一勧業銀行入行。1979年静岡県議会議員に初当選、以後4期連続当選。1994年静岡市長に当選(1998年再選、2002年3選)。2003年旧静岡市と旧清水市が合併した新・静岡市の初代市長に当選。この間、日本赤十字社静岡県支部静岡市地区長、静岡県市長会会長、全国都市職員災害共済会会長、東海市長会副会長、全国市長会相談役、中核市連絡会会長などを歴任。

静岡市ホームページ

<http://www.city.shizuoka.shizuoka.jp/>

読者の皆様のご意見・ご感想をお寄せください。

[h-bunka@lec-jp.com](mailto:h-bunka@lec-jp.com)