

## 真の自治と民主主義を 確立するための 市民と行政の 新たな関係を求めて

### 上田文雄 氏

札幌市長

明確な選挙公約を掲げ、再選挙となった  
昨年の札幌市長選挙の接戦を制した上田文雄氏は、  
弁護士のキャリアをいかに活かし、  
どのような方針をもって市政に当たっているのか。

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



### 弁護士が行政職に就くこと

**反町** 弁護士として活動されていた上田先生は、昨年6月の札幌市長再選挙で見事当選を果たされました。4月に行われた市長選では大接戦となって、最多得票数を獲得されたものの法定得票数に届かず、政令指定都市の市長選としては初の再選挙になったことが全国的な話題となりました。

**上田** 再選挙になると決まったとき、選挙事務所に取材に来ていたテレビ局の記者の方に「再選挙ですね」と問いかけられ、思わず口をついて出たのが「司法試験のとき勉強したことがありますか...」という言葉でした。勉強しているとき「こんな制度があるのか」と思った記憶がありますが、そのときは、よもや自分が経験することになるうとは思いませんでした。

た。

**反町** 札幌市長選挙に立候補されたきっかけはどのようなものだったのでしょうか。

**上田** 札幌市では44年間にわたって市役所OBが市長を務めていまして、市長選の際、有権者の間に「次は民間出身者を」という機運が盛り上がったのです。私は、それまで弁護士として活動し、医療事故の訴訟で原告側についたり、少年事件、労働事件などを扱ったりしてきたのですが、それと同時に、一人の市民としてNPOをサポートする市民活動に携わっていました。一緒にその活動してきたメンバーたちに促され、立候補を決意した次第です。

**反町** いわゆる「人権派弁護士」ということで、反権力、反大企業というイメージでとらえられ、市長として業界団体や市

議などさまざまな意見の持ち主を束ねるのは難しいのではないかと、うがった見方をされることもあったのではないかと思います。しかし、就任後の上田市長は、実に広い視野を持ち、さまざまな意見を取り入れながら、見事に調整能力を発揮されているとお見受けします。ご自身の努力とともに、弁護士として培われてきた能力、例えば事実を事実としてきちんと見ることなどが活かされているのではないかと推察いたします。

**上田** 確かに、私はこれまで経済事件をあまり扱ってきませんでした。ただ、同じ法律家として反町先生にはご理解いただけたと思いますが、弁護士というのは、自分の依頼者に信頼されるだけでは足りず、広く社会から信頼されるための努力が求められる職業です。市長として財界に接するときも、同じように信頼

されることが大切なのです。公共事業にしても、進めるべきもの、止めるべきものがある。大事なものは、それを分ける方法論が信頼に足るものであることです。「これはやらなければならない」、「これは曲げてはいけない」というような判断をするとき、弁護士には基準となる法律があり、法の精神である正義があります。ラインを引くためのバックボーンを持っていることは、行政職に就くときに強みになると思います。

**反町** 抽象的なイデオロギーなどを持ち出すのではなく、立法趣旨、要件事実を見ればよいということですね。

**上田** 法体系は、社会全体のバランスをとるように設計されていて、その根底には正義があります。そのため、きちんと適用すれば、調整機能が働くようになっています。

**反町** 行政経験がないことでご苦労されることもあるのではないかと思います。進むべき方向をつかむための羅針盤をお持ちなのですね。

**上田** そうですね。リーガルマインドを育む訓練を受けている法律家は、新しいことに取り組むとき、それをベースにできるということです。

**反町** 首長が偏った信条から政治的判断をするようなことがあっては、住民は困るわけですから、法と正義に基づいて適切に行政を進める意味において、求められるのはテクノクラートです。テクノを使いこなすという意味において、もっと多くの弁護士が首長という職に進出してほしいと思います。

**上田** 現状として、弁護士のキャリアを持つ首長はあまりいません。全国で数人ではないでしょうか。県知事としては神田真秋愛知県知事がいて、彼とは一緒に勉強していた仲です。

**反町** 特に市長という職は、大統領制に例えられるように、国会議員以上に自分

の理念を実行しやすい立場だと思われるから、上田市長をお手本に、ぜひ若い弁護士に続いてほしいですね。

**上田** 私自身、日々試される立場ですから、弁護士が行政職に就くことの善しあしを判断する立場にはありませんが、個人的にはよいことだと思います。そもそも、市長も弁護士も、問題を解決し、人を説得する仕事ですから、それほど違和感はないはず。また、地方自治の場合、市民をいかに幸せにできるかが、行政の善しあしを決する重要な判断基準ですが、その点、弁護士は、少しでも依頼者を幸せにしたいと、いろいろなかたちで問題解決を図る立場です。多様な価値観を持つ方々と接し、悩み抜き、努力してきた経験は、行政職に就いても必ず活かされるものだと思います。そして、リーガルマインドはとても有効なツールです。原理原則に加えて、制度の趣旨を考える方法論などは、危機的状況の解消を制度に結び付けて考えようとするときに大いに役立つものだから。

**反町** 中期的な施政方針である「さっぽろ元気ビジョン<sup>1</sup>」を拝読しましたが、さすがに法律家がまとめた内容らしく、実に論理的で、ブレたところがありません。政治的に有権者に迎合するようなところもなく、事実を積み重ねて構築された素晴らしい内容だと思います。

**上田** ありがとうございます。

**反町** 平成16年度予算では思い切った経費節減をされる一方、「さっぽろ元気ビジョン」では積極的な予算計上もされています。ようやく大企業の業績が回復し、景気が軌道に乗りつつあり、それをいかに地方に広げていくかが焦点となっていますが、その中で地域産業の活性化を打ち出されたのは、実に時宜に適ったビジョンですね。

**上田** 経済活動の活性化が大切なことは言うまでもありません。行政の立場か

1 さっぽろ元気ビジョン：平成15年7月策定。札幌のまちづくりを進めていく上での方向性や重点をまとめた中期的な指針。具体的には「市民自治」、「まちづくり」、「市役所改革」の3つのプランからなる「さっぽろ元気プラン」によって進められる。

ら有り体に言えば、税源の涵養ということになります。それにとどまらず、まちの賑わいであるとか活気を支えるものもあります。もちろん、景気には人知を超える循環があり、経済対策には国全体の方針がありますので、景気浮揚のために自治体にできることに限界があるのは事実ですが、それでも行政としてできる限りのことをする。その姿勢をはっきりと示すことが大切である、との認識を持って取り組んでいます。

**反町** ささまざまな指標で表される経済活動も、一人ひとりの市民活動の総和ですから、行政が力を入れる姿勢を明らかにすることで、地域の経営者をはじめ、個々人のマインドを奮い立たせることが重要であるということですね。

**上田** その通りです。

## 公正さと公正らしさ

**反町** 次に、市民と行政とのあるべき関係についてお考えをうかがいたいと思います。まず、選挙公約では、中小企業への融資を目的とした500億円の「元気基金」創設、就業サポートセンターの設置など、市民の立場に立った緻密で細やかな選挙公約を掲げられました。また、就任後は情報公開を徹底されたほか、新たな行政評価制度を構築するための外部評価委員会を設置されています。情報公開と説明責任について、改革派と呼ばれる市長の中でも一段と徹底されているようです。

**上田** 市民に選んでいただいた以上、きちんと判断できるよう、目に見えるかたちで成果をお示しすることは基本ですから。

**反町** ただ、不可抗力もあるはずで、公約と実行のサイクルを守り抜くのは大変な努力を要するのではないのでしょうか。

**上田** おっしゃる通りです。市長選挙の

ときの公約の重点項目は11ですが、「さっぽろ元気ビジョン」などでまとめたものを含めれば、200数十に及びますから、その全てを市民に満足していただくかたちで達成するのは容易なことではありません。そこで、私は徹底した情報公開と市民との対話を重視しています。どの程度できるのか、実践していく中で次第に明らかになることもあり、時間をかけなければ達成できないこともあります。市民の信頼を得るために大切なのは、できること、できないことを明らかにし、できないことはなぜできないのかを、きちんと説明することです。

**反町** 成果をことさらに誇るでもなく、エクスキューズに走るでもなく、事実を事実としてありのまま、分かりやすく市民に説明するということですね。

**上田** いろいろなかたちで市民と対話しながら市政を進める。就任以来1年かけて、とにかくそのシステムづくりを全力でやってきた、というのが実感です。

**反町** 市役所内部の改革も鋭意進められていることと思いますが、特に重点を置かれている点は。

**上田** かつては私も一市民として外から市役所を見ていたわけですが、外にいと、得てして悪い噂ばかり耳に入るものです。市の職員の対応が少しでも悪いと、それがパッと広まる。そのような情報ばかりが市民の耳に入ってくるため、自然と偏見を持つようになる。そのため、市民の役所に対する大方のイメージといえば、「お役所仕事」という言葉に代表されるように、冷たいとか、頭が固いといったものでしょう。ところが、中に入ってみると、実態はかなり違います。ほとんどの職員は一生懸命に仕事に当たっていますし、使命感に満ちた優秀な職員も多い。問題は、自分たちが一生懸命にやっていることを市民に理解していただく方法論が稚拙というか、慣れていないこと

です。今はまだ第一歩で、挨拶の徹底、名札の着用、親切な対応など基本的なところから市民サービスの向上に取り組まかかっています。市民にいかに接するか、私も今申し上げたようなことを職員に直接説いて回っています。

**反町** そこが民間企業との違いですね。

**上田** また、ご存知のように、それは弁護士との違いでもあります。法律の世界では「公正さと公正らしさ」という言葉をよく使いますね。「裁判所が公正であるのは当然だが、加えて公正らしく見えなければならない」とされる。弁護士の仕事も同様で「一生懸命やっているだけでは足りない。そんなことは当たり前で、一生懸命やっているのが依頼者から見えることが信頼を得るためには必要だ」、われわれは先輩方にそう教えられましたし、自らそのように努力してきました。

**反町** 行政には、そのような対外的な感覚が決定的に欠けていると。

**上田** そう言わざるを得ません。市民と日々接する職員がコミュニケーション能力を磨いて、上手にそれを表現しなければ、行政も市民も、お互い不幸なことになります。職員にすれば、一生懸命やっているのに正当に評価されないことになります。市民にすれば、行政サービスを受けているにもかかわらず、自分たちのためにやってくれているということが見えにくい。それらは役所が勝手にやるものという意識になり、結果として自治意識に欠けることになります。そのようなかたちではなく、職員は自らの仕事に自信を持って情報発信する。市民は信頼し、積極的に働きかける。そのような関係性を求めていきたいと思っています。それによって、市民自治がうまく機能するようになっていくはずですよ。

**反町** そのためには、市民と行政の共通の土台が必要だと思いますが、それについて札幌市ではどのような取り組み

をされているのでしょうか。

**上田** 市役所改革プランを策定するため、市民に意見やアイデアをいただこうと、昨年、公募委員などからなる「市役所改革市民会議<sup>2</sup>」を設置しまして、その第1回提言「市役所改革に向けたキックオフアクション」を受け、サービスアップ行動計画を策定しました。

市民会議としては、そのほかに「新まちづくり計画市民会議」を設置しています。その提言に加えて、アンケートやインターネットで意見を募り、有識者との座談会や市民との意見交換会などの成果を踏まえて、今後のまちづくりのため「札幌新まちづくり計画(ビジョン編)」を策定しました。

**反町** インターネットなど情報化社会の進展は、市民自治の意識を高める上で役立つのでは。

**上田** 今や各自治体がホームページを持っていますから、すぐ情報を得られるようになり、行政に対する市民の関心も高まっています。要するに「あの市でできて、なぜ私たちのまちではできないのか」と。

**反町** 特定の市民ではなく、一般から不平、不満が出てくるようになることが本当の市民自治の第一歩ではないでしょうか。そして声を出したとき、きちんと聞いてもらえることが大事で、それによってさらに参画意識が高まる。そのようなサイクルが重要なのでは。

**上田** 市民が自分たちのまちのことに関心を持ち、意見を言う。行政はそれをきちんと受け止める。市民自治のためには、発信機とレシーバーの両方が必要です。かかる認識から、私たちとしては、単に市民から問われたことを知らせるだけの情報公開ではなく、意見形成のため、議論のための情報提供へと質的転換を図り、市民と実質的な対話をしていきたいと考えています。

## 本当の市民自治と民主主義

**反町** 今後の地方分権についてですが、国はいわゆる三位一体改革として、基幹税による税源委譲を実施する筋道を示すとともに、地方交付税の大幅な抑制を打ち出しています。国政の場における三位一体改革の議論をどのようにご覧になっていますか。

**上田** 民主主義や地方自治の観点からすれば、分権は当たり前のことで、税源や権限は積極的に地方に移していくべきです。ただ、現在の国の三位一体改革の議論にはズレが出てきており、全国の自治体が苦しんでいるというのが現状ではないでしょうか。権限と財源がバラバラに委譲されることになると、自治体としては切り替えが困難を極め、どこかで犠牲を強いられることになるでしょう。国はあたかも財政難から切羽詰まり、その打開策として、借金の負担を地方に分配したがつているように見えなくもない。そのような思惑を感じ取るのはうがった見方に過ぎ、もっと素直にとらえるべきなのかもしれませんが、この財政の苦しい中で、地方としては、そのような声を上げざるを得ないのが現実です。私たちは、中央に対しても堂々と意見を言い、政策提言する対話型行政を目指していますが、三位一体の改革については、過渡期だからこそ国が支えなければならぬのではないかと。そう言いたいですね。

**反町** いずれにせよ、国も地方も財政危機にあり、これを打開するには、国民、市民一人ひとりの理解と後押しが求められます。

**上田** 札幌市の今年度予算は、内部努力と事務事業の効率化でどうにか80億円ほど削減することができましたが、札幌市に限らず、今、どの自治体も大変な財政危機に直面しています。これを乗り

2 市役所改革市民会議：平成15年11月設置。札幌市の施政方針「さっぽろ元気ビジョン」に掲げる「市民の力みなぎる、文化と誇りあふれる街」の実現を目指して、市役所改革の推進について、市民の意見を反映させるために設置された機関。公募委員10名、指名委員5名の計15名から構成。市役所改革プランの素案をたたき台として、サービスアップの改革、行財政改革、人・組織・行政システムの改革などの審議テーマに対して議論し、設置から2年を目的に提言書を取りまとめ、市長へ提出することになっている。

3 PFI[Private Finance Initiative]：従来、公共部門が提供していた公共サービスを民間主導で実施することにより、公共施設等の設計、建設、維持管理・運営に民間の資金や技術力・経営能力を導入し、より効率的かつ効果的な公共サービスの提供を目指す考え方。



切るキーワードは、自分たちでできることは自分たちでやる、ということでしょう。これまでの行政サービスの領域を見直さなければならない局面にきていますが、何を切り捨てて、何をもっと伸ばすか、それを役人が勝手に決めるわけにはいきません。市民がまちづくりの主体となり、ここは引き続き行政にやらせる、ここは自分たちでやる。そのように主体的に判断することが求められます。自分たちで考え、自分たちで決定し、自分たちで実行する。それこそが市民自治であり、民主主義なのです。「新憲法誕生から60年になろうとしているのに、何を今さら」と言われそうですが、意識改革のチャンスを迎えていることは事実です。

**反町** 財政危機に対処するための「小さな政府」という後ろ向きの発想ではなく、市民自治という観点から公共的サービスに関する官民の役割分担を見直す、という前向きの発想ですね。

**上田** 市民、企業、行政などが公共を担い合う協働型の市政を進めたいと考えています。NPOや企業などの方が、より効率的に質の高いサービスを提供できるのであれば、どんどん民間に委託していきたいと思ひますし、PFI<sup>3</sup>といった手

法も積極的に取り入れていきたいと思っています。

**反町** 札幌市は、構造改革特区に「安心して働ける街さっぽろ特区」、「ビジネスフロンティア育成特区」などを申請されています。

**上田** 高度成長期以来の「国土の均衡ある発展」という路線を転換して、地域の多様性を発展させる路線は是認されるべきであり、そのために枷になっている不要な規制を取り除くのは、経済活性化のためにはとてもよいことです。補助金や税制措置など金回りの支援がほとんどないため難しいのですが、自分たちの地域の特色を再認識し、把握し、いろいろな手法を組み合わせ、知恵を出そうということなので、自治、分権という意味では当然、取り組むべき課題であると言えます。

**反町** 特区制度は、行政の関与をできるだけ少なくするという趣旨ですから、問われるのは、企業、市民に積極果敢なチャレンジ精神があるか、ですね。

**上田** その通りです。特区も含め、まちづくりは、市民が参加し、議論し、力を合わせる事が不可欠です。また、それが本来の民主主義を活性化し、真の地方

自治をつくり出すことにつながるはず

です。  
**反町** 中央集権的な官依存システムに埋没していた面があるのかもしれませんが、札幌市民が内なる開拓者精神を呼び覚まし、法と正義というバックボーンを持つ市長とともに、この地に真の自治と民主主義を打ち立てることを期待しております。本日はご多忙のところ誠にありがとうございました。

札幌市長

## 上田 文雄(うえだ ふみお)

1948年北海道生まれ。1972年中央大学法学部法律学科卒業。1978年札幌弁護士会登録、道央法律事務所所に所属して弁護士業務開始。1991年札幌医療事故問題研究会を設立、代表就任。1994年札幌弁護士会副会長。1995年NPO推進北海道会議代表。1996年札幌弁護士会消費者保護委員会委員長。1997年札幌弁護士会子どもの権利委員会委員長。1999年北海道NPOサポートセンター理事長、同年札幌弁護士会公害対策環境保全委員会委員長。2001年日本弁護士連合会人権擁護委員会副委員長。2003年札幌市長(現職)。著書に『医療はかく蔽かれた:患者の人権は護られているか』(クルーズ出版・2003)、『ハンドブック市民の道具箱』(共著/岩波書店・2002)、『市民のための教育を』(共著/日本評論社・2002)などがある。

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)