◆連載～第２回～◆

分権時代の自治体改革

～生活者起点の行政を目指して～

早稲田大学大学院公共経営研究科教授
北　川　正　恭

三重県知事時代の取組

私は1995年に三重県知事に当選をしたのですが、私は改革を標榜して当選したものですから、着任した日に「何か改革案を持ってきてくださいよ」と県の職員に言ったら、翌日の朝、ものすごく見事な書類が届きました。私はやはり県の職員は行政能力が高いなと思いながら、どうして一晩でできたのかと聞きますと、「知事、簡単です。前の年（1994年）の10月に、自治省（当時）の事務次官通達が来ていたんです」と。行政改革推進のための指針です。「それで、行政管理課を作り、半年間かけて案を作っていました。それがこれですから、簡単でした」ということでした。

私は実はそれを聞いた途端に、私の知事のミッション（使命）は、その次官通達と戦うことだと強く腹に決めました。何と一省の事務次官が、権力的関与でもない、非権力的関与、「お願いします」という１枚の通達を出したら、全国の47都道府県、政令市、市町村、全部が何の疑いもなく「はいはい」と従ったということで、この哀れな自治体を三重県から変えなければ、どんなに努力してもますます中央集権は強くなるなと思って、私は断固これと戦おうと思ったところです。

非権力的関与で、本当はお願いをするという何の権限もありませんのに、文章の最後を見ますと、「命によって通知す」と書いてあります。戦後60年間の自治体はこの程度の哀れなものだということで、やはり地方自治体から立ち上がらないかぎり、権力のある国からは変わらない。だから私は、地方自治体の職員のためにも、三重県のためにも、今までの陳情合戦から、行政は現実ですから陳情も場合によっては必要ですけれども、まさに地方の方がいい政策を出すという政策合戦に変える、自己決定をし、自己責任をとれる主体的な自治体を作ることに全力を挙げようと考えたのです。

これを変えるためには、実際にやって見せないと分かってもらえませんから、一度職員にアンケートをとって、どんなことを考えているか聞いてみようということで、さわやか提案というものをやろうということになりました。それで、県の最高の意思決定機関である部長会議で、「職員は大体6,000人いるけれども、何通ぐらい集まってくると思う？」と聞いたところ、「大体100人ぐらいです」と言われました。私はそれを聞いた途端に、総務部を絶対なくさないといけないと思いました。いわゆる情報非公開で中央集権で管理型ですから、総務部が全部決めていて、アンケートをとっても、6,000分の100しか集まってこないというのです。そんなものは書いたら損だということを県の職員はみんな知っているわけですね。それで私は烈火のごとく怒って、全員に出させろと言って頑張ったのです。

そうしたら、4,076通が集まりました。やったら出来たではないかということで、そこで県の職員はハッと、財政課長や人事課長よりひょっとすると知事の方が偉いのかもしれないなと初めて分かったの

です。市長さんもそんなに大したことはないのです。部長たちは市長の顔を見るでしょうが、ヒラは財政課か人事課を見ているのですからね。人事なんかは関係ないですから。ということで、断固総務部の壁を破るということが私の仕事であり、その4,076通を601項目に分けて、全部分析して、２か年に渡って答えを出しました。

これには、20億円かかりました。エレベータにコンピュータがないので、上がるときは一斉に上がって、降りるときは一斉に降りるというものを、7,000～8,000万かけてコンピュータ制御にするというようにしてやったのです。職員の方は非常に真面目だから、そんな自分たちのことに関しては言ってはいけない、総務部ににらまれると思っていましたから、言っても無駄なことは言わないという文化を打破することがトップリーダーである知事の役目だと。いわゆる非公開の時代、自分たちの組織を守るだけのつまらない努力をしている総務部を打破することだと思って、アンケートも取り、そして決まったことは知事と副知事で徹底的に分析して、「これはできません」「これは５年かかります」「これは…」ということで一つ一つ解決していき、いわゆる総務部中心の行政体をまず変えようと考えました。やがて８年間で、当然財政課や人事課が全く県の組織からは要らないというふうになって、無くしたところです。

どういうわけか、総務部長の部屋は三役の隣と三重県は決まっていたのです。これが「バカの壁」だと思います。いちばん偉い筆頭部長だと、だれかが決めただけの話です。私は総務部から分権自立をしないかぎり、三重県庁の組織文化、風土は変わらないと思いましたから、財政課と人事課を無くすと同時に、総務部長を知事の部屋からいちばん遠い寒い北側のところへ持っていきました。最初からぬくぬくと暖かい南側の部屋にいるのは、歴史のある部だけです。皆さんの市役所を見てください。何か市長の部屋に近い部署がいちばん偉いというようになっていませんか。

知事が本当にやる気で断固変えてやったとき、県の半分ぐらいの職員が「ああ、本当にやるんだな」と私を信じてくれました。知事にとって財政・人事を蹴飛ばすことは自分の権力を無くすことに等しいのですが、断固やるということで、トップリーダーには、日常の努力もさることながら、それを越えて、新しい価値、非日常の決断がまさに文明史的転換点のときには要るのではないかと思ったのです。

立派な60歳の農林水産部長さんが、「ＪＡさん、私は今年予算をつけようと思ったんですけれどね、財政課に切られまして、申し訳ありません」という姿は見たくないと思いました。60歳の立派な部長たる人が、40歳の坊やぐらいの財政課の主査のような人のなたで切られて「すみません」ということは、まさに自治体が国の言いなりになる管理する自治体に過ぎないからで、経営をしながら、本当に立派なまちを、県を作ろうという気概にシステムがさせていなかったのではないかと思い、財政・人事・総務からの庁内の分権自立をするために、財政課主導の予算編成をやめました。部長会議を財政会議とし、包括配分で8,000億のお金は全部そこへ渡して、トップの部長、財政会議の人が全部決める。そのいろいろな資料を提供するということで、財政課という名前は予算調整に変えました。やがて課はなくなるのですけれども、そういう風に庁内の分権自立を本気でやらないかぎり、地域社会で分権自立は僕はできないと思ったからです。皆さんにしろとは言いません。私はこうやったというだけですが、そういう考えもあって、私はまず形から変えていくというようなことをやらせていただきました。

生活者起点の行政改革

考え方をどうしようということで、国会議員のときに生活者重視とか生活者優先という考え方までは言っていましたが、どうも言葉としてしっくりこないものですから、県の職員の皆さんに一度考えてくれませんかとお願いしたら、やはり公務員は賢いですね。使命感も倫理観も絶対にあります。真剣に考えてくれて、「知事、生活者起点というのはどうか」と出してくれました。私は本当にはたと手を打ちましたね。「これだ」と。教科書で、民主主義は主権在

民といいますから、やはり主権者は県民なのです。生活者重視とか優先というと、行政の側から「生活者を優先してあげますよ」「重視してあげますよ」というような、まだ上位の観念が残っています。そうではなく、生活者の皆さんから起きてくるという「起点」で、それに対してどうサービスを打って返すかということで、8年間の私のコンセプトは「生活者起点」ということになりました。

言い方を変えますと、「生活者を満足させる行政」「県民を満足させる行政」は間違いなのです。「県民を」というときは目的語ですから、だれが満足させるかという主語を入れると、県庁が、あるいは県行政が県民を満足させてあげるということで、それは県庁優位ではないか。あくまでも主語は「県民の皆様が」にならなければいけない。県民の皆様が満足するサービスを、我々がどう提供するのか。このことについて何万回も議論をし、生活者とは何ぞや、生産者もいるのに生活者とは何ぞや、納税者との違いは何だというような話し合いを無制限にいたしました。立ち位置を変えてやるために、無制限の話し合いが必要になるのですが、その中で、いつの間にか変わるものなのです。

「納税者」というのは権力の強い側が決めたことで、学校を出てから公務員になった人は、みんな税は納めるものだと思っています。県税の通知書を見て、私はびっくりしました。まだあなたは税が納まっていないから、「出頭を命ず」と書いてあるのです。「先銭を納める県民の皆様へ出頭を命ずるとはどういうことだ、ばか者」という話で、民間からはそう思うわけです。でも、学校を出てから、それが当然のもの、所与のものとして来ると考えている人たちは何の不思議も感じません。失礼極まりないと思いましたから、県の課の名前で、指導課や管理課など、いわゆる強圧的な名前は全部変えました。秘書課も変えました。人事課も変えました。やはりサービスの受け手に立って、生活者起点で考えたら、たくさんおかしな名前があります。教育委員会○○指導課というものは、「非指導課」なら認めると言いましたが（笑）。

予算主義から決算主義に

そんなことで、一つ一つをやはり生活者起点で考えていきますと、一つの考え方として、公務員の皆さんは真面目ですから、予算主義でした。予算を幾ら作るかに全力を挙げます。10万円のことを徹夜してでも、東京へ何回か、府庁へ何回か通っても頑張って作られるでしょう。でも、それがいかに市民の役に立ったのか、どれだけ行政の効果が上がり、福祉向上に役立ったかというと、予算委員会は2年遅れですから、全くもぬけの殻ということになります。どうしてもインプット、資源投入量で、幾ら予算をかけたという増し分主義になってしまい、それがどれだけの効果を上げたということが考えられませんから、やはり分権自立をして、三重県は国に説明責任を果たすということではなく、県民に説明責任を果たすとしたら、予算主義から決算主義にいこうということになりました。

経営体として、少しでも安い費用で最大の効果をということで、決算主義に変える。決算主義に変えるということは、決算についての評価が要りますから、三重県は公共セクターとして日本で初めて事務事業評価システムという評価システムを入れました。いわゆる理念を形に変えるということで、予算委員会と総務委員会は花形でしたが、三重県は予算と決算を同時にする予算決算特別委員会にいたしました。そして、予算と決算を一緒に前年度の3月、スプリングレビューから始めて、大体5月いっぱい、出納閉鎖のときぐらいまでに終えるということで、同時に進めていくという決算主義に変える。すなわち、私は三重県知事として、国の管理者としての一営業

所長的な立場から経営者になったという明確な自覚がなければいけないと思い、経営方針を自ら立てて、それを職員や議会の先生方と共有し合って、決算主義でいこうという考え方で取り組んできたということになろうかと思います。

シャープの企業誘致

では、どういうものが経営であり、どういったものが生活者起点かということで、シャープの企業誘致を一つのモデルとしてお話ししてみたいと思います。

シャープの社長さんが、「北川さん、私のところもアクオスの大きな薄型のテレビを作りたいと思っている。中国へは行きたくないんだ。中国へ行けば人件費は15％ぐらい安くなるとは思うけれど、中国で政変が起こったときに、不買運動が起きたり石を投げつけられたりするのも怖い。そういうリスクからいったら、国内に残りたい。三重県も候補の一つだけれど、どうですか」と言うので、だんだん話を詰めていく中で、補助金行政ですから褒められた話ではありませんが、「本当に来てくれるなら、私は90億円出す」と言ったわけです。「15年ですよ。途中でとんずらしたら返してもらいにいきますよ」という話をしたのですが、シャープの社長も立派でしたね。中国へ行かないというコンセプトで徹底的に考えて、三重県とも随分と話し合いをしてくれました。

そこで、私は90億円に腹を決めて、副知事と出納長に了解を求めようと知事室に二人を呼び、「副知事、出納長、私はシャープが三重県に来てくれたらいいと思うから、90億円補助金を出そうと思うが、どうだ？」と期待を込めて聞きました。「副知事、どうだ？」と聞いたら、普段はよくしゃべる副知事が、さっとうつむいたまま、せきとして声なしで、全く返事をしない。無言の抵抗、反対ということです。私は「この野郎、本当に訓練されているな」ということで、ばかにするのではなく感心したものです。それで、プロパーの職員で、優秀だから出納長に抜擢された人に、よい返事をもらおうと思って、期待を込めて「出納長、あんたはどうだ？」と聞いたら、この出納長も、さっとうつむいたまま一言も言いません。私は本当に笑えてきて、「あんた方は本当に訓練された無能力者だな」と言いました。すなわち、情報非公開で中央集権の下に育ってきたら、シャープという大企業とはいえ、「公金を90億円も補助金として出すとは、知事、あなたはおかしくなったんじゃないですか」という思想ですね。

それはそれで正しかったと思いますが、私は「北京の蝶々」で、立ち位置を変えてやろうということで、「あのな、副知事。シャープが来てくれたら、3年間で1万2,000人の雇用は確保しますと言ってくれているじゃないか。年間の出荷額は4,000億円だと言っている。4,000億円の出荷額は、凸版印刷や日東電工など、100社ぐらい張り付かないと実現しない。そうでないとテレビは完成しないんだ。私は県庁で90億円使って、1万2,000人の雇用、あるいは100社の企業誘致はとてもできないと思う。だから、三重県は今までの文化と立ち位置を変えて、情報公開だから、県議会の皆さんや県民の方に、90億円は最初からシャープさんに条件付きだと言って渡しますが、それによって1万2,000人の雇用の確保、4,000億円の出荷額、100社の企業誘致ができますよと。どっちがいいか、全部オープンにして、情報公開して徹底的に説明責任を果たすのが、三重県の形と違うのか」ということで、随分話し合いをした結果、副知事、出納長、職員、県議会の先生方にもご了解いただいて、シャープの誘致が決まりました。

従来のあるがまま、所与の条件のままで情報非公開だったら、私も後ろに手が回りますから、90億円は出しませんでした。情報公開したけれども、管理型の、その中で優秀であったからこそ副知事や出納長になられた人が、今までの事実を前提として判断したら、90億円は出なかったと思いますが、トップリーダーである私は、失敗するかもしれないけれども、「非日常の決断をするということが経営ではないでしょうか」ということで、この意見が取り入れられて、三重県は変わるのです。

私どもが90億円出すと決めたら、何と4万人の小さなロウソクの町、亀山の市長が、何と45億円も出すというすごく立派な決断をされました。4万人の町の45億円は、県庁の規模に直すと1,000億円を超

えます。それでも、あれかこれかの選択でトップリーダーが決断をして、当時まだぎりぎり財調があったからですけれども、45億円をダンと出した。そうしたら国が「えっ、県も本気か。市も本気か」とびっくりして、それなら国も、液晶のクリスタルを国の産業のコアコンピタンス※、重要産業にしなければいけないから、153億円の科学研究費をつけるということになったわけです。

※企業などが競合他社などに対して優位性を保つための専門技術やノウハウなどのこと。企業における中核事業という意味で使われることがある。

私は陳情に行っていませんよ。今までは国の補助金がどこにあるか、交付税措置がどの政省令にあるか、それを見ることが上手な人が出世してきただけの話でしょう。新しい価値創造をどうするかということで、勝負をかけて、特化してクリスタルバレー、液晶のバレーを作ろう、そのために研究機関も作ろう、大学の形も変えようということになって、三重県は現在、この間もシャープは2,000億円、さらに1,500億円追加して工事、富士通が1,200億円、東芝が1,000億円ということになっています。憎らしいことに、私が知事を辞めてからの事です（笑）。

三重県は、石油コンビナートでたくさん税収も得ましたが、30年間公害でも苦労しました。トップリーダーである知事の私の悩みは、それをいわゆるファインケミカル化する装置型の石油コンビナートを変えることで、これが隠れた最大の使命でした。儲からなければ経済行為は成り立ちませんから、何としても90億円を出してもいわゆる液晶のクリスタルバレーを作り、三重県の産業移転をしようという私の強い思いと、シャープさんの思いが重なりあって、現在、石油コンビナートも５か年で800億円のファインケミカル化の設備投資が生まれているということになるわけです。

したがって、亀山市さんが協力して45億円の補助金を出し、国が科学研究費としてクリスタルに153億円を出すということで、国が地方に追随してきたという形が、これからの地方の時代、一番うるわしいのかなという感じがいたします。

しかし、90億円を出すには、私もいろいろアカデミックな背景がないと危ないと思いましたから、東北大学を頼りました。大見先生という半導体の神様がいるのですが、何回も大見先生のところへ通いました。「どうですか。本当に90億円出していいんですかね」と聞いたら、「北川さん、いけ。絶対大丈夫」ということで、いわゆる科学的な裏づけをとって、90億円出したのですね。「北川さん、出荷額4,000億円って嘘やぞ」と、こういう話です。私もそれは分かっていました。すぐに１兆円になり、現在は１兆円を超えています。今度は2,000億円の投下で２兆円を目指すということで、必ず儲かるという一応アカデミックな裏づけがあったということです。

一つひとつを分析していきますと、三重県だけでもできません。まず、亀山市さんが主体的に多様な主体の一つとして、「おれもやる」とお答えいただきました。そうしたら、行政体の知恵足らずのところを東北大学という学問が補ってくれました。雇用法の改正等々の法律改正で、地方自治体はパブリックセクターとして雇用の確保が重要なミッションになったことは事実です。しかし、県庁で３年間で１万2,000人の雇用はとてもできません。主体は産業、民間です。シャープさんが来てくれて、関連の企業や食堂やホテルができますから１万2,000人の雇用が生まれるということで、産官学民、国、県、市町村の全部のコンソーシアムで、多様な主体が力を合わせてやったからこそ、シャープが来て、やがて２兆円の出荷額になるのだと思います。

国に対して文句を言うのはいともたやすいことです。しかし、自分が気がついて蝶々になって飛び回ったら、周りの市役所の方も、はっと気がついて飛び跳ねてくれました。国も飛び跳ねてくれました。東北大学も蝶々になってくれました。シャープさんも蝶々になってくれました。県だけでもだめ、シャープさんだけでもだめ、市だけでもだめです。この響き合いをいかに大きくするかが私は地方自治体の役割であって、ぽつぽつ許認可の発行券販売所と予算分配業から脱却し、いかに共振共鳴を起こさせる主体になるかということが大切なのではないでしょうか。

（次号へつづく）