

◆連載～第3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



事実前提から価値前提へ

これから、地方は経営者になられた市長さんや知事さんの力の差によって、この10年で非常に大きな差がつくことは間違いのない事実ではないかと思えます。したがって、昨日の続きを今日やって、ほぼ間違いなくやろうという役人の書いたスモールな現状の体制、事実を前提として積み上げていく総合計画では、私は総合計画論者ですが、ほとんど役に立たない時代になってきたという自覚が要るのだと思います。今、総務省と私はかなり喧嘩していますが、それは、なぜ法的に整備して市町村が基本計画を書かなければいけないのかということなのです。県は、法的な規制ではありません。自由です。書くか書かないかは県の自由なのです。それなのに、なぜ市町村は法律で決めるのか。市町村は県よりもばかだからかと聞いたら、「決してそんなことはありません」と総務省は言っていますが、結局は信用していないのです。僕は信用されていないと思います。だから、国で決めてあげなければということで、これはとんでもないことだと僕は思えてなりません。

財政課も人事課も教育委員会も農林水産部も何も全部残しておいて、自分たちの組織、予算は全部残っていて、そして係から積み上げてできることとできないことの区分けする程度の総合計画で、一体パラダイムはどこが変わるのでしょうか。そういうことを考えたときに、これから地方自治体は、今まであることを認める、所与のものを認める事実前提と

いう国からのものを管理するという形から、経営者になられた訳ですから、「我が町はこうする」という高らかな価値を掲げて、目指すべき姿、価値前提の経営に変わっていかないと、本当の力は出てこないのではないかと僕は思います。経営者になられたのですから、当然、経営方針や経営理念を掲げて、それに基づいて総合計画が作られてこなければおかしいということになる訳です。その経営理念や方針、政策を達成するために、一つの部が要らなくなれば、なくすべきです。予算が要らなかつたらあれか、これかの選択をして、あれをカットしてこっちをつけるというようなことがないと、今の総合計画では、とても200兆円を超える借金はなくなるのではないのでしょうか。

マニフェストの重要性

この経営理念・経営方針の達成手段を英語でいいますと、マニフェストになる訳です。今までは、知事や市町村長がマニフェストを書いたら、国から叱られました。「地財計画を立てなければ、何であなた方は財政が組めるのか」「我々が頭で考えて、あなたたちは執行していればいいのに、余計なことを考えるな」ということで、60年間、地方は押さえつけられてきたと私は考えます。地方分権一括法や三位一体の改革の理念は、機関委任事務を廃止して対等協力の関係になったということですから、まさにそれぞれの経営理念・経営方針に従って断固達成すると

いう形で、やっと60年間の先人たちの努力によってマニフェストが書けるようになったということです。したがって、これをピンチととるかチャンスととるか、チャンスととらえて大いにやろうというふうにお考えいただければ大変ありがたいと思います。

マニフェストは、最初に期限や財源を決めることだとか、必達目標と言い過ぎたのですが、だんだんと進化をしてくるまで、現在では大政治をやるための道具、政策を大転換するための道具というところが主流になりつつあります。主権者である市民の皆さんと堂々と選挙の前に契約書を交わして、そして過半数の支持を得るということで、私は昨年1年間、何十か所も全国の市長選挙をマニフェスト型の公開討論会等々で回りましたが、間違いなく今の選挙はマニフェストを書いた方が強いです。現職の方も堂々と書いていただくことによって勝つことができます。私は体験者で、よく分かっていますからどうぞ信じていただきたいのですが、もう一つ、選挙も強いけれど、執行権がもっと強くなります。なぜならば、主権者が過半数で選んだということで、権力の正当性を担保するからです。そうなってくると、議会の動きがころっと変わってきます。

私は、知事のときに不思議だなと思っていました。理事者側が議会に向かって答弁する席で、議員さんが議会に向かって質問しているのです。圧倒的に行政優位の格好だろうと思わざるをえませんでした。したがって、議席の方から質問するということが、ファシリティ、議場の形が変わりました。まさに二元代表制で、地方分権になったときに、議会の役割はものすごく大きくなります。中央集権のときは、市長が東京へ陳情に行くときに、「一緒に行こうな。一緒にまたそれを配分しような」ということで、追認型の議会が大阪府内を除いて全国に多い。どこもほとんど同じでしょうが、すなわち東京に陳情に行くことが仕事ですから、みんな追認型になって、ほとんどオール与党になろうということになるから、地方政府といわれたことは1回もないのです。自治体、公共体といわれるにすぎない。そうなったときに、議会のレゾナント（存在価値）が問われるということになろうかと思っています。

したがって、議会はだんだんと議員提案条例という法律を作るところへと変化をしていかざるをえないし、必ずそういう人が選ばれる時代になってきます。これは、全国を回ってしまして本当にそう思います。そのようにぜひ変化をして、そのもとに、いわゆる「迅速に、効率的に」という間違いのない行政をやっていただくという政と官（地方公務員）との関係がうまく回転したときに、その力はものすごく上がると思います。

分かりやすく有権者に訴える

昨年11月13日に、北海道の恵庭市というところで市長選挙がありました。3期目を目指す市長さんは立派な方で、自民党、民主党推薦、自衛隊の町で、大野防衛庁長官も入りました。商工会議所の会頭、農協の組合長をはじめ、経済団体も労働組合の団体も、全部現職を推薦されるということで、本当に立派な人でした。しかし、それはおかしいと言って中島さんという1人の市議員の方が立ち上がって、自分はマニフェストで選挙すると言って書かれたマニフェストがあります。

今まで公約は、後援者向きの公約ですから、できるだけ訳の分からないようにして、白紙委任を受けるのがいちばん有利でした。うなずいている市長さんがたくさんいらっしゃいますが、それは関係なく、私の体験からいうとそういうことですが、マニフェストはものすごく進化してきています。中島さんの作ったマニフェストは、絵本のようになっています。見せようという努力がどんどん出てきています。隠



そうというマニフェストではあまり意味がないということで、どうせやるならマニフェストは本当に分かりやすく書いた方がいいと思います。

九州の柳川市の市長選挙では、選挙は「お願いから約束へ」ということになりました。「これをしますから、お願いします」と、極端に言えば土下座までさせられてきた政治家に、だれがなりたいたいものですか。これを真剣に有権者、市民にも考えさせなければ、政治がよくなることは当然だと思います。

今回の小泉さんの解散総選挙は、民主主義の手続きからいえば、間違いだらけだと思います。郵政の民営化について、中身がどうかを問わずに賛成か反対かという問い方もおかしいとは思いますが、しかし、なかなかの政治判断をされたなというのは、刺客を送り込んだということです。「郵政民営化に賛成の人はこちらに。反対の人はあちらに。私は頼みませんよ。選ぶのは選挙民、有権者であるあなた方だ。選択権を行使しなさい」というのが今度の選挙でした。見事な選挙だと思います。お願いはしないのです。

今までのようにお任せで、白紙委任の国民や市民ばかりだったから、そういう無責任な国民が無責任な政治家を選び、そして700兆円の借金ができたということであれば、マニフェストは政治家の契約書ですから、もちろん政治家の責任を問いますが、もう一方で選ぶ側の国民、市民の責任も問われないと、民主主義は衆愚政治になるということであろうと思います。したがって、やはり主権者の市民も真剣に選ばなければいけないということになるのだろうと考えます。

「いや、北川さん、都市化したら低投票率だよ」と言う人もいます。事実前提でいくと、まことに語りやすい言葉です。しかし、北欧の国、スウェーデンやデンマーク、ノルウェーは、近代国家ですが、投票率は90%前後あります。なぜならば、彼らは投票は義務と全く考えていないからです。男性も女性も、老いも若きも、金があろうとなかろうと、「1票の権利を行使できる唯一のチャンスに、何で権利を行使しないんだ」というように、1票を権利と見えています。だから、自分たちの子供のことは、市会議

員さんに任せるのだけれども、市議員さんを選ぶ我々が権力行使をしなければ、何でお任せでいい市ができますかというのが彼ら、彼女らの決意で、by the people、自分たちの国や地域は自分たちで守ろうということになると思います。

ここで、中島さんのマニフェストをちょっと読んでみます。「マニフェストって？」ということで、「選挙は地盤、看板、かばんが必要だとされてきました。地盤は組織、看板は知名度、かばんはお金を意味します。そして、選挙公約といえば、具体策を示さないあいまいな公約がまかり通っていました。しかし、選挙は政策でこそ戦うべきものです。マニフェストの語源はラテン語で『明示する』という意味です。『政権公約』とも訳され、政党や政治家の選挙公約を指しますが、例えば『福祉の充実』『地域経済の底上げ』というような輪郭をぼかしたスローガンのことではありません。具体的な政策を示し、後に実行したかどうか検証できるプログラムであることが必要です。このマニフェストで示したものは、すべて4年間で実行可能なものです。やることを全部並べた訳ではなく、決して網羅的ではありませんが、現状をどうとらえ、何をしたいのかが具体的に伝わるマニフェストをめざしました。恵庭の現状を打開する突破口をどこに見出しているか、それをどう実現しようとしているのかがわかるマニフェストでありたいのです」とあります。そして、恵庭市は子供たちの問題こそ最重要の地域課題ととらえて、子供の目線で市政を見てみたいと書いてあります。

そして、政策として、まず「読書コミュニティの充実」を挙げています。「学校図書館で本を借りて、小学生ひとりが1年で100冊読むのを目標に、市民と協力し、まちの読書環境を整えられるよう工夫します」。「子供の虐待、引きこもりといった問題への対策は、多くは対処療法ですが、読書は情操を育て、そして想像力や人間らしい感性も豊かにしますから、何としても学校図書館で100冊子供が借りれるような、子供の自立から市政をやっていききたい」と思うと。

また、「炊きたてのご飯を子どもたちに」ということで、恵庭の子供たちの食事の実態が紹介されてい

ます。「恵庭の子どもたちの食事の実態も大きな問題です。(中略) 1人で食事をするという『孤食』は、朝食では小学生21%、中学生30%です。そこで重要な役割を果たすのが学校給食。家庭での食生活ができていない現状では、学校給食に期待するしかないといっても過言ではありません。ところが、恵庭市の学校給食の食べ残しは、1日で300kg、年間60tにもものぼっているのです。高知県南国市では、学級ごとに家庭用炊飯器を2台置き、給食で炊きたてのご飯を食べています。炊きたてのご飯ほどおいしいものはありませんから、残しません。ご飯がおいしいとおかずもおいしい。自然に食が進みます。南国市立国府小学校の調査では、1週間のご飯の残りは、なんと全校で0.5人分だったそうです。おかずの食べ残しはありません」。このような形で、子供の食育についても、対処療法でなく、「私たちはこういう市政を目指します」と書いてあります。

さらに、「プレイセンターで、子供を育て合いながら親も育てていく」。一人か二人の子供ですから、母親も父親も子育てを迷い迷いやっています。そこで、プレイセンターを作って、お母さんやお父さんも子育てと共に安心して育てていくという町を作ることです。また、酪農教育ファームの実施や、「市民のお金が子供たちのために生きる公募債」ということで、金利はつきませんが、「あなたの夢を」。お金の民主主義という理論がありますが、お金の民主主義に参画するということになります。「ガーデニングの住宅団地」、この中島さんという人は市の職員でもあった訳ですが、彼はガーデニングの町として、日経新聞で日本一を取りました。そういう実績のある人です。本当にリタイアした人たちがそこへ寄ってこれるように町を作っていくということで、「おばあちゃん喜ぶ乗合タクシー」「オープンな行財政システム」「市民活動を支える1%システム」「市民農園を支援」などと続いています。

最後に、「まとめにかえて」ということで、「このマニフェストは、すべての行政分野について記述したものではありません。限定的な分野にとどまっています。市政は何を目指すべきなのか、現状を打開する突破口をどこに求めようとしているのか。そう

したことを明確にしたいと考えたのです。自治体の存立基盤は、地域に発生する公共的問題の解決です。問題解決を戦略的に行うのです。人が住んでみたいと思うまちをつくりあげることから始めるのです」とあります。

すなわち、すべて網羅的ではなしに、子供の目線で分かりやすく、まず私たちはいわゆる北海道開発庁に陳情に行きますという情けない町から自立して、子供から鍛えあげて、そして人々が住みたくならないいわゆるガーデンシティを作って、主体的な町を断固作りますというマニフェストで彼は戦いました。選挙を開けてみたら、1万8000票対1万3000票で、中島さんが圧勝したのです。

市民は賢いということ、全国のマニフェスト選挙で僕はたくさん経験しています。選挙民に分らないような従来型のスローガンの公約を書いた人が本当に苦戦されている訳です。今、大学で研究所を作って、たくさん競争しようと思っていますから、マニフェストなどを作る際にはいつでもご相談に応じます(笑)。そして、新人の方もということになって、政策中心の選挙になっていくことがとても重要なことではないかと考えているところです。

マニフェストは民主主義を達成するための必要条件にすぎません。「マニフェストを配ろうと思ったから、北川さん、配れないんだってね」。だから、公職選挙法改正をこの通常国会で頑張るやろうと思います。「選挙中はホームページが動かせないんだってね」。だから、ITによる選挙法改正をやろうと考えております。「選挙はお願いから約束へ」ということをぜひやっていただくために、この秋の自民党の党首選挙、民主党の党首選挙から、ぜひ各候補がマニフェストを掲げて政策によって断固戦うという選挙にしていくために、私は頑張るやろうと考えている訳です。

地方自治体も自立をし、独立をして、国の追認機関から独立した経営体になるということで、間違いなくトップの方がいわゆる経営方針なり理念を掲げて達成手段を書いている町が強くなりますし、多くの地方議会の皆さん方が、いわゆる議員提案条例をたくさん作り、さらに選挙のときは会派を組んで、

いわゆる議会版のマニフェストを市民に約束するというのも、随分できてきているところです。岩手県江刺市では、議員の皆さんが立ち上がって、地産地消の議員提案条例を見事に作り上げられました。議会の存在はますますやり方によっては強くなっていくということが、全国で証明されていると思います。

マニフェストも、まだスタートしたばかりですから欠点も多くございますが、だんだんといわゆるマニフェストの立案・作成・検証を徹底的にやって、そして、まさに市民のための市政が見事に行われる。それによって、まず、子供たちに借金を残さない市政にして、その総和で、府や県が、そして国が、我々世代が作った借金で子供たちが苦しまないようなことを頑張ってみよう。そのためには、市民を巻き込み、市民も責任者にするという努力をすることが、専門家集団、市長さんであり、議会の先生方であり、地方公務員の重大なミッションだと思います。市民は勝手なことを言うということは、情報非公開だったからで、まさにマニフェスト、あるいはマネジメントシステム、PDCAサイクルを回して、やはり勝手なことを言う市民の皆さんには、「あなた方も間違っている」という体制を市役所に敷き、議会に敷くことこそが、本当に立派な将来発展性の高い市政運営になっていくのだと考えています。

終わりに

マニフェストを書きますと、従来の総合計画と必ずバッティングします。バッティングするはずで、初めて首長の意志が入った訳で、下からの積み上げ算では何もできません。トップが本当に考え、市民と契約したことを断固トップダウンでやる、価値前提の経営と、それを見事にこなす官僚組織ということで、いわゆる政官が両回転をしていくというリズムをぜひ皆さんの市町村でやっていただきたいと思います。大阪が変わったら、本当に全国一変に変わると思います。大阪の市政が変わってくれることを願っています。

それと共に、大阪府内の市町村の皆さん方も大いに変わっていただいて、日本をリードしていただきたい

い。日本は二眼レフ構造で、東京と関西が変われば地域の市町村・都道府県に大きな影響を与えることになるのではないかと考えますので、いわゆる二元代表の理事者側にも頑張ってもらって、議会の方も頑張ってもらって、緊張感のあるパートナーシップのもとに、大学や高等学校を巻き込み、企業を巻き込み、NPOを巻き込み、多様なみんなが主体になって、そして地域を作り上げていく。自治体経営、行政経営からもう一歩進んで都市経営、地域経営まで高めていただくためには、いわゆる「管理から経営へ」という思想と、マネジメントサイクル、もうちょっといえばマニフェストサイクルということで、プランすればドウ、ドウすればチェック、チェックすればアクションという流れを皆さん方が今まさに作られることが、一番重要な皆さんのミッションではないかと考えております。

今日は、どうぞ皆さん方が大阪の蝶々として、バタフライ・エフェクト、飛び跳ねていただくことをご期待申し上げて、私の話とさせていただきますと思います。ご清聴ありがとうございました（拍手）

【平成18年1月18日実施の市町村トップセミナーより】