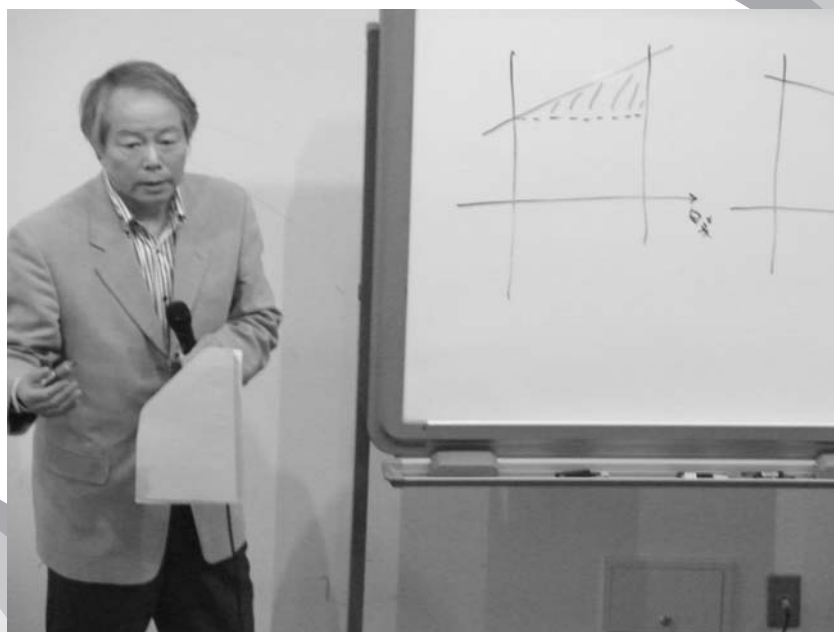


第73回 マッセ・セミナー

「自律自治体の形成と議会改革 —地方分権のもとでの自治体・ 自治体職員・議会のあり方—」



日 時：平成21年10月15日（木）

場 所：マッセOSAKA 5階 映像研修広場

講 師：西 寺 雅 也 氏

（山梨学院大学法学部政治行政学科教授

前岐阜県多治見市長）

第73回マッセ・セミナー

「自律自治体の形成と議会改革
―地方分権のもとの自治体・自治体職員・議会のあり方―」

西 寺 雅 也 氏

(山梨学院大学法学部政治行政学科教授・前岐阜県多治見市長)

【プロフィール】

1944年大阪市生まれ。1968年名古屋大学理学部数学科卒業。多治見市議を5期務めた後、1995年から多治見市長を3期12年務め、退任。全国的に注目を集め、評価の高い、財政危機下での自治体変革モデル「多治見モデル」創設のリーダーである。著書には「自律自治体の形成―すべては財政危機との闘いからはじまった―」（公人の友社）などがある。

私は大阪生まれですが、実は生まれて1カ月で疎開をし、それ以降は母親の実家があった多治見に住んでいます。ただ生まれたというだけの大阪との縁ですが、私の話が何かの役に立てば幸いです。

今年の夏に、2本の原稿を書くのに大変苦勞をしました。1本は、職員にとって現場とは何だろうかということがテーマで「ガバナンス」の9月号に載っています。もう1本は「地方自治職員研修」の別冊に載る「首長から見た期待される管理職像」です。自分が現職でやっていたときの反省も込めて書いたことは、管理部門ではない部署で市民と日々接しながら仕事をしている現場の職員の力が非常に大切だということです。首長は職員を企画部門などに集めてしまい、そこで早く成果を出したいということになりがちですが、これからの社会を考えたときに、現場により近いところにいる職員が頑張るかどうかが非常に大きいことだと思っています。

特に中山間地へ行きますと、「限界集落」という言葉が最近使われています。それから、中山間地でなくても、住宅団地がどんどん高齢化し、家屋も非常に老朽化してスラムのようになるという問題があります。多治見もそういう問題を抱えています。あるいは、中心市街地が空洞化して、そこに住んでいるのはお年寄りばかりだといった問題もあります。そのように、地域自体が持続可能性を脅かされるような課題を抱え込んでいます。しかも、それはなかなか解決

が難しく、例えば少子化対策と同じように、この手を打ったから効果が確実にあるという課題ではなく、何かやらなければいけないけれどもよく分からない。それは、現場の職員、特に地方自治体の職員がいろいろな市民に直接接する中で気が付いていく、あるいは、市民たちと一緒に行動することによってうまく解決できる、あるいは、解決策を見つけていける、そういう課題ではないかと思っています。そういう意味でも、現場により近い職員の皆さんの力量がこれから問われていくのだらうと思っています。

ただ、多治見市がそうでしたし、ほかの自治体もそうだと思いますが、自治体には機関委任事務時代の仕事の仕方がいまだに後遺症のように残っています。要するに、マニュアルに基づいて手際よく仕事を進めていけばいいということがまだ残り、現場からいろいろな新しい発想が出てくるような雰囲気がありません。構造改革特区制度があったときに、企画課がいろいろな提案をつくって出しているけれども、そういうのは自治法を変えるとか、何かの制度を変えるといったいわば政治的な発言ばかりになります。現場が本当に市民と向かい合う中で、新たな問題、不都合なこと、不具合があることを見つけて、現場から発想してほしいと何度も職員に伝えたのですが、結局、一件も出てこないという状況でした。私も自分自身の成果、功をあせってしまい、人を一カ所に集めてやってしまったことを今になって非常に反省しています。

これから職員の皆さんがどのように市民と向かい合ってやっていくかというのは、非常に大きな課題です。いつも冗談のように言っているのですが、非常勤の職員がどんどん増えて、正規職員の周りを見渡したら非常勤職員ばかりという職場ができつつあります。その非常勤の人たちというのは、いったん職を離れると、職員に対する非常に厳しい批判者になる可能性があります。逆に言うと、正規職員は市民に包囲されながら日々仕事をしなければいけない状況にあります。職員の皆さんがどこまで市民の方に顔を向けて仕事をしているかは、そうした非常勤職員の監視の中で問われていると思っています。いずれにしても、職員の体質、役所の体質を変えていくことは非常に重要な課題です。

1. 政策選択をめぐる論点

最近、私はよく「政策選択」という言葉を使ってお話をします。政策選択をめぐる問題の論点というのは、例えば今政権交代をしましたが、その前段の選挙の際に маниフェストをお互いに出し合いました。自治体もそうですが、首長

選挙にマニフェストをお互いに出し合い、それによって政策選択をすることは今までとは異なった様相です。マニフェストによる選挙が定着してきました。これが一つの政策選択でもあります。また、いや応なしに財政が非常に悪化してくるということからくる政策選択もあるというのが実態ではないかと思えます。

私は2003年の3期目の選挙のときに、「多治見市は盆地の中の町なので、あまり無限に広がっていくような町ではない。ある意味ではコンパクトな町なので、もう多治見市は拡大しない、あるいは拡大するような要因がない。拡大というよりは縮小に転じる」とうたいました。これからの自治体を取り巻く環境は、まず「人口減少」が起きる、特に多治見のように名古屋のベッドタウンのような町は急速に「少子高齢化」が進む、「財政が縮小」していく。この三つがキーワードだろうと考え、それを訴えながら選挙戦をやりました。だから、「今まで10のことをやれていたのが、5になってしまうかもしれないし、4になってしまうかもしれない。そういう状況の中で市民の皆さんはどのようにしますか」という問いかけの選挙をしました。

首長というのは普通、人口が減り、財政が小さくなっていくことを嫌がります。そうした現象が起きるのは首長の責任だといわれることが多いからです。人口が減り続けている市町村の総合計画を見ても分かるように、現状維持とか、まだ増えるとか、そういう人口推計が載っていたりします。しかし、ごまかしては、地域社会の問題を考えるきっかけになりませんから、私はこの三つのキーワードに基づいて物事を考えていこうと訴えたのです。そのときに、「持続可能な地域社会づくり」を目指そうということをキャッチフレーズにしたのですが、その意味をほとんど誰も理解してくれませんでした。従って、当選してから職員全員に、これはどういう意味なのかを何回かに分けて話をして理解してもらうように努めました。それからもう6年ほどたちましたけれども、それぞれの地域が持続可能性を脅かすような、いろいろな地域課題を抱えていることがだんだん明らかになりつつあります。

財源が縮小していく中では、政策をどれだけスクラップできるかということがあります。例えば右肩上がりに財政が大きくなっていく高度成長時代であれば、その財源で市民のニーズに応じて新しい政策などに取り組んでいけばよかったです。ところが、現状では右肩下がりになっています。そうになると、財源が減少した分だけ事業を減らせばよいということではおさまりません。状

況に合わせて、新しい政策を起こしていく必要性も生じますから、その分の財源も要るのです。この事務量を減らしていく作業というのは、職員の皆さんならば誰でもお分かりだろうと思いますが、非常にしんどい作業になります。

「地方財政白書」の中に、都道府県、市町村合わせた全自治体の決算の総額がグラフ化されていますが、平成9年度に歳入が99兆8,000億円ありましたが、一番新しい決算である19年度では91兆1,000億円まで減っています。8.7%くらい減っています。多分もっと極端に減っている地域もあり得ると思います。いずれにしても、多治見市だけの問題ではなく、全国の自治体全体の歳入は8%余り減っているという状況に置かれています。それはかなりショッキングな話です。しかも、これは直線的に減っています。一時的に制度が変わった、例えば三位一体の改革とかでこぼこしたというのならまだいいのですが、ずっと減り続けています。この右肩下がり、多分止まることはないのではないかと思います。

ある事業をやめてしまうことは非常に難しいことです。特に基礎自治体の職員の皆さんは身にしみて分かっていると思いますが、どんな小さな事務事業についても利害関係者が必ず存在しています。その利害関係者、悪い言い方をすれば既得権益者となんらかの調整をしないとやめられない。大きな事業でつまずくと、首長の首が飛んでしまうということになりかねません。例えば、銚子市の市立病院を維持するか、しないかで、市長の首が飛んでしまいました。最近では、伊勢市で中部国際空港と伊勢市を結ぶフェリー事業を始めようという会社が出てきて、それを市が応援したのですが、数億円の投資をした後に、事業所が「もう採算が合わないからやめた」と引いてしまいました。すると、投資した数億円のお金が宙に浮いたような格好になり、無駄な投資となったということで議会と対立します。大きな問題ですと、そのように政策選択を誤ったら首長の首が飛んでしまうということが起こり得るのです。

小さな問題や利害関係者が少数であれば、それが政治問題として大きくなることはないけれども、現場の職員にとっては非常に辛いことがあります。例えば施設を統廃合しようというときは、利用者は必ず反対します。職員は、時間をかけてでも、とにかく相手がうんと言ってくれるまでいろいろな形で交渉を続けて、あるいは市民の側から出てくる要望を受け止めて、次善策のようなことを講じてまでも統廃合しなければいけない。あるいは、補助金についても、カットすれば、当然それをもたらしている人は怒ってしまうことが多いので、

調整をしないとやめられない。そういうことがたくさん起きてきます。だから、こういう事態になったときは非常に職員としてはつらい、しんどい。しかも、かなり長期にわたってそのことに取り組まなければいけないということが起こってきます。

2. 総合計画を策定する作業が「政策選択」することになる

政策をめぐって、まず行政内部で組織横断的に合意をきちんと図るのは当然ですが、行政と市民、行政と議会との合意形成が必要です。合意形成を図るためには、いろいろな努力をしなければいけません。市民とどうやって合意形成を図るか、あるいは議会とどのように合意形成を図るかというときに、政策選択をどこでどのようにして行うのか。もちろん行革の大綱の中に書くこともありますし、予算編成時などにこの事業をやめるということもあります。

市民、議会、行政の三者の間での政策を巡る合意形成を図るためには、総合計画の策定を通じて行うことだろうと思います。まず行政の内部で総合計画に入れる政策をきちんと選択できるか。逆に言うと、総合計画に入れる政策全体に優先順位を付けることとなりますが、優先順位をきちんと全庁的な合意のもとで作れるかどうかということが一つあります。

市民との関係でいえば、総合計画をつくる際に、いろいろな市民参加の手法を駆使して市民との合意形成を図ります。

また、議会との関係でいえば、最近、自治基本条例をつくったところなどでよくやられていますが、総合計画は基本計画まで議決事件にするという自治体が増えてきました。基本計画も議決事件にすることによって議会との合意を図ることができるわけです。

ところが、合意形成を図る前提であるはずの市民と議会と行政との間の信頼関係が必ずしも築けていません。非常にたくさんクレームを付けられて、日々行政の職員は大変です。また、信頼関係を裏切ってしまうような不祥事がたくさん起きて、必ずしも良好な関係にあるとは限りません。ですから、市民と議会と行政がどのように信頼関係を構築できるか。それはなかなか難しいことですが、構築しようと努力しているかがきちんと市民に見えれば市民も信用してくれるはずですから、信頼関係を構築する努力は継続していかなければいけません。

そのためには、いわゆる「まちの憲法」といわれている自治基本条例をつく

ることによって、あるいは、議会も議会基本条例をつくることによって、どういう原則を守りながら行政や議会が運営されていくかを明示することが必要です。そうしないと、これからの地域社会の信頼関係はできないのではないかと思います。

政策選択をめぐる、一方では市民に政策全体を総合計画できちんと明示し、一方では信頼関係を構築していくために基本条例を策定し、それに基づいて市政運営していく、そういうことでつながりができていくのではないかと考えています。政策をスクラップするというのは大変なことで、その合意を形成すること自体が非常に難しいことです。だから、こういう形で政策は総合計画で、市政運営は自治基本条例、議会基本条例でというふうにしちんとしていくことが必要ではないかと考えています。ますます政治・政策をめぐる議論が厳しくなりますし、どういう政策を選択するかによってその地域社会も変わっていく時代になっていくのではないかと考えています。

70年代の初めごろ、武蔵野市が長期計画という名前で総合計画をつくりました。これは市民参加で武蔵野市に住む学者が策定委員になり、市民と議論を重ねながら長期計画がつくられたもので、地域の課題を重点課題として抽出し、それを優先的に実行していこうという、「武蔵野方式」といわれた総合計画です。当時われわれ議員は皆、視察に行くというあこがれの自治体でした。しかし、全国規模でみてもそれ以後、ほとんど形式的につくるだけのような総合計画になってしまっていました。新しい総合計画のつくり方を提起した自治体はあまりありません。われわれは見本もなく総合計画をつくらなければいけない状況の中で考え、今日あるような新しい方法を考えたのです。

多治見市の総合計画の大部分は、職員が自分たちでシステムを開発しました。私は基本的なことを言っただけです。例えば徹底した市民参加でつくれとか、実現可能性にこだわれば、要するに夢を書くなどといったことを指示しただけです。

(1) 計画に掲げたことは実行する。計画に書かれていないことは行わない

前の多治見市長の行政運営の仕方を見ていて、反面教師的に私が学んだことなのですが、総合計画を壊してしまう一番の張本人は首長であるということです。ですから、総合計画をきちんと管理するためには、「総合計画に書いてあることは必ず実行する、書いていないことは絶対にやらない」という非常に単純な原則を貫くことです。実は首長がいろいろなところから圧力を受けて、あ

る日突然、今まで一度も聞いたことのないような政策が予算に載ったり、極端な例は選挙のために何かの手を打たなければいけないので新しい政策を突然出してくる。そうしたことが総合計画を駄目にしてしまう。そのために、首長はもちろん、議員も含めて、恣意的な政策選択を許さないことを原則として貫徹しました。

例えば、私が職員に「こんなことをやりたいな」と話しても、職員は「市長、それは総合計画に載っていないからできませんよ」と答えるのです。議員が「口利き」の話で市役所のいろいろなセクションへ行行って話をしても「いや、それは総合計画に載っていませんからやれません」と答える。だから、多治見のやり方は総合計画によって政策全体をがんじがらめにしていて、議員の言うことをきいてくれないと思われ、議会にはものすごく受けが悪かったのです。首長にしても同じことで、総合計画に載っていないことはやらない原則を徹底しました。これを徹底することは、簡単そうでもものすごく難しいのです。それをまず貫くということです。

それから、よく「総合計画など要らない」という首長さんがいますが、例えば前期5年、後期5年という計画の作り方をしますと、4年ごとに市長選挙があり、そこで現職の市長と新人が戦って、新人が勝ったとします。すると、新人の市長にとっては前の市長がつくった総合計画をどうして自分が実行しなければならないことになり、その総合計画を無視して、別に市政運営に関する指針などを自分のマニフェストに基づいてつくってしまいます。すると、役所の中では市長がつくったマニフェストに基づいて政策をやっていくことと総合計画とダブルスタンダードになります。

この10年というのは、最初に基本構想が法に位置づけられた地方自治法改正を行う前に、総合計画をどう作るかを検討した研究会の案が計画期間10年、前期5年・後期5年というやり方を提起した。それをみんながマニュアルとして使ったため、全国ほとんどの自治体が10年でつくってきました。そのときの自治省の考え方もその研究会の発想も、要するに総合計画策定の過程で政治の過程がきちんと生かされるということが考えられていなかった。まさしくこれは「行政の計画」なのです。要するに、首長が替わるということの意味を今のようには考えていませんでした。三重県知事だった北川さんがいつも、「総合計画なんか役人の作文だから、あれをぶっ壊すためにマニフェストを導入するのだ」という言い方をします。こういう作り方をしていたためにそんなことが

起きてしまうので、「役人の作文だ」と言われても仕方ありません。

だから、多治見市では基本的に、首長の任期の間に1回は必ず見直すことにしました。これを「市政基本条例」に書きました。マニフェストを掲げて選挙が行われたら、そのマニフェストに基づいて総合計画をつくり直すことにしました。要するに、今はやりの言葉でいえば、政治主導の総合計画をきちんとつくりましょうということです。役人の作文だといわれられないような計画をつくることにしました。だから、選挙後2年間で見直し、3年目からスタートするようなやり方をしました。そのようにして、政治の過程と総合計画を策定することをきちんとリンクするようにするのです。

(2) 実施過程では

それから、財政主導で予算編成をしないということをしました。財政課と協議は当然ですが、まず総合計画に関する事業の経費を枠配分し、その中で企画課が予算編成することにしました。総合計画に載っていることを全部やろうと思っても財源が足りないので、優先順位を付けていきます。部単位で優先順位を付け、その後、政策会議（庁議）で全庁的な順位付けをして予算対応をします。そういう作業をして、総合計画は企画課が予算編成するというやり方をしました。それは、市長になってしばらく財政課の予算編成の仕方を見ていると、基本的に政策選択を財政課がしてしまいます。いろいろな現場から新しい事業を起こそうと思っても、財政担当が予算査定で判断をします。財政課はその政策の価値ではなく、例えば一律に新規事業は駄目だとか、あるいは5%全部カットとか、横並びで査定を行っているのです。その新規事業の必要性を問題にするのではなく、要するにお金の入りと出が合えばいいという発想のもとに政策を選択してしまう、そのことを避けなければいけない。それを変えなければいけないという問題意識があって、総合計画に基づいて予算を作っていく方法をとったのです。

そして、次の新しい総合計画（第5次総合計画後期計画）をつくるときに、総合計画の基本構想の中に財政計画を入れました。右肩下がりで財源はどんどん減っていく、5年間で90億円ぐらい財源が減っていく、その90億円に当たる部分の事務事業を切らなければいけないというので、事務事業を全部洗い出しました。やるかやらないか、あるいは制度を替えて存続させるか。例えば最近の議論でよくありますが、所得制限を付けるか付けないかという見直しをし

す、あるいは廃止をします。そうした作業をして取りあえず半分の45億円だけ減らしましたが、そこからなかなか減りません。7カ月くらいそういう作業をしましたが、総合計画にはまだ切り足りないものが載ってしまいました。総合計画の中ではA、B、Cというランク付けをしました。Dは廃止したものなので総合計画の中には載っていません。Aは必ず行う、Bは予算の許す範囲で、Cは市町村合併の問題があったので特定の財源が生まれればやる。あとはDランクで廃止だとして、総合計画の中にランク付けをきちんと書き込みました。

それから、行政の方から基本計画も議決事件にするよう議会に提案しました。普通は逆で、議会が基本計画も議決事件にすると行政に要求してくるのですが、多治見は逆に、行政の方から基本計画を議決事件にするという提案をしました。すると、議会側は「共犯者になりたくない」という理由で否決しました。これは本当の話です。「基本計画は議決するにあたらぬ」と議会側が言ったから、「うそでしょう」という感じでした。例えば北海道栗山町の町議会は、総合計画の基本計画まで議決することにしています。逆に、基本計画も含めて総合計画を議会側が行政の出したものの対案をつくるどころまでやっています。ですから、もし共犯者になりたくないのなら、やらない方がいいという事業を除くなど基本計画を修正すればいいわけです。基本計画をちゃんと議決事件にしてほしいというのは、行政の方から言ったのです。

その理由は基本計画をつくる、あるいは改正するときは、まず、役所の政策会議で協議し、合意をする。それから、市民の委員会でも了承を取ります。議会の合意を形成するために議会の議決をもらう。この3段階の手続きを踏まないと、総合計画の基本計画は変えられないということに行政側はしたかったのです。恣意的な政策選択をしない、させないために、基本計画を見直すときは3段階の手続きを踏まなければいけないことにする。けれども、それを議会側がけてしまったのです。多治見市議会の名誉のために言いますと、今は基本計画を議決事件にしましたので、3段階で総合計画を管理できるようになりました。

ですから、政策全体が明らかにされていれば、どれを廃止したのか、どれが優先順位として上なのかなど、その理由を現場できちんと職員たちが説明できるようにしなければいけない。説明責任を果たすために、政策全体をきちんと市民に明示しておく必要があります。

また、次の段階として予算の編成権の一部を部長に渡し、部長が現場に近い

ところで政策選択を行う、優先的に取り組まなければいけないものを予算化する、そうでないものは外すという判断を現場で行うことにしました。その代わりに、部長の権限で行ったことは必ず政策会議にかけて了承を取ります。現場で予算を編成するけれども、政策会議が役所の中の決定機関なので、ここで承諾を受けないと有効にならない形にしたのです。かつては「財政課が予算を切ったから、今年は仕事をやりません」ということを市民に平気で言う職員がたくさんいましたが、そういうことは言えなくなりました。自分たちで、なぜそれをやるのか、あるいはそれをどうしてやめてしまったのかということを説明できるようにしました。

このように政策全体をきちんと示していくことが、政策選択の問題とも絡んで非常に重要なことではないかと思います。

3. 自治基本条例

小学校単位でいつも地区懇談会をしていまして、そこで市民に説明するときに使っている図があります。最初は「自治体基本条例」という名前で出したら、議会ですべても評判が悪く、一人も賛成者がいなくて廃案になりました。次に「市政基本条例」という名前にしました。最初は何となく違うのではないのかという感じでしたが、この図をつくってみて市政基本条例という名の方が分かりやすくいいと気が付いたのです。

市民から選挙という行為でもって信託を受けた議員、長が、日常的には市政を運営しているわけです。ところが実際に議会あるいは行政がどういう形で市政を運営していこうとしているのかということは、市民になかなか伝わりません。どういう原則に基づいて市政運営を行っているかをはっきりさせる必要があります。だから、市民と議会や長あるいは行政の間で市政運営に関する原則をきちんと定め、それを約束事としたのが「市政基本条例」であると説明しました。

名称のことで言いますと、本当は「多治見市基本条例」とか「大阪市基本条例」とするのがいいと思います。けれども、ほかに「環境基本条例」とか「基本条例」と名の付く条例が幾つもすでにあります。憲法を基本法という言い方と考え合わせると、本当は「多治見市基本条例」として「自治」などを入れない方がいいと思います。

また、広い意味でのまちづくりがあります。このまちづくりの中の大きな部

分を市政、行政や議会が担っています。一方、個人がいろいろな活動をしたり、あるいは団体が活動したり、企業が活動していて、それ総体でまちづくりになっています。市民や団体などの自発的に行っている活動については関与しないことを方針としました。ですから、あくまでも自発的・自主的に行っている活動に、市政に携わっている長・行政あるいは議会などが関与しないということです。従って、「市政基本条例」というのはいい名前だと思ったのです。

ある市の条例を読んでいたら、市民が主権者であるという条項があって、ずっと後ろの方に「市民と市は対等な立場で協働する」と書いてあります。主権者は市民だといっておきながら、「市民と市が対等な立場で」というときに、行政は低いので市民に合わせるという意味なのか、その逆なのか、分からないのです。主権者が市民だということになると、市民が上において、行政がここまで地位を上げてもらって協働するという話になってしまうのです。けれども、もともと日本の社会は行政が強かったので、実際につくった人は、市民を引き上げて、行政と結びたいと考えてつくったはずです。ですから、われわれはこういう協働という言葉の基本条例の中で使わなかったのです。逆に協働などという言葉を使わなくても、日々そんなことはやっています。それよりも、参加システムをどうつくるかという課題の方が政治的に意味があると私は考えています。

多治見市の「市政基本条例」の特徴は、個別条例ができるような基本原則については、すべて個別条例をつくることを基本条例の中に明記しました。多治見市も、情報公開制度、個人情報保護制度、行政手続までは条例としてありました。そのほかに市民参加制度、市民投票制度、公益通報に関する制度、オンブズまでは個別条例として新たにつくることにしました。政治倫理条例は、あまり多治見では問題が起きたことがないので、つくった方も忘れてしまったのですが、今からでも入れなければいけないと思います。あるいは、契約をめぐる何かトラブルが起きたところでは契約に関する条例などというのをつくりなければいけません。その地域を反映して基本的な原則は変わってくるでしょう。

基本条例に規定があっても、現在でも個別条例がつくられていないのが、市民投票条例と市民の権利救済に関する条例です。これらの個別条例は最初に自治体基本条例として議会に提出したときに全部セットで出しました。議会側で一番アレルギーの強かったのは市民投票条例で、議会でほとんどの人が反対し

ました。そのおかげで基本条例も反対ということになり、振り出しに戻りました。そこで、タイトルを変え、条項を入れ替えたり、文言を変えたり、ただし原則は一切曲げるなという方針で、いかにも議会の言い分を聞いたように変えて出しました。すると、今度はすんなり全員一致で可決されました。しかし、個別条例は一緒に出さなかったので、できなかったのです。

例えばオンブズパーソンの条例は平成13年に議会へ出したとき、1対26で否決されました。これは多治見市政始まって以来の行政提出の条例否決事件でした。議会側の反対理由は監査委員との役割分担とか、オンブズパーソンをつくっても権利救済の効果が十分期待できないということが主な理由でした。まだこの2本（市民投票条例、オンブズパーソン条例）は出していないのです。職員に聞いたところによると、ひょっとするとこの12月に通るかもしれないと言っていましたので、それを期待しています。

もちろんここにあげた個別条例をつくらうとしている原則というのは、既に制度として固まっていて、個別に条例をつくってもつくれるものだけです。それ以外の原則、例えば説明責任やコンプライアンスの原則なども基本条例の中に規定しています。例えば市民参加についても、別に条例がなくてもそれまでも市民参加の要綱でもやっていたわけです。要するに条例化しなくてもできることはたくさんありますが、そういうものもきちんと条例の中にも書き込んだ条例をつくりました。

それに加えて、総合計画のあり方についても条例中にも書き込む、任期のうち一度きちんと見直すということも、この基本条例の中に入れてあります。

4. 自律自治体の要件

多治見市は私が市長になったときは、財政が非常に悪かったのです。その財政を立て直すために「財政緊急事態宣言」を96年、市長になって1年少しで出しました。それが改革の出発点になりました。そのとき既に数値目標を掲げて健全化を図るという手法をとっていました。例えば、歳入に占める公債費は何パーセントに抑える、土地開発公社に五十数億円債務があったので、それをどれだけ減らすといった数値目標を掲げて、それをクリアしたら宣言は解除しよう決めました。そして、5年間かかって解除しました。

解除した際、ある意味では大阪もそうでしょうけれども、バブルのときのツケで財政が厳しくなりましたが、21世紀になって自治体を取り巻く環境が変

わってきて、今度くる財政危機は構造的なもので、しかも慢性的なものであると予測し、それに備える形で2001年に立てたのが「財政改革指針」です。これもやはり数値目標で掲げてそれを守ることにしました。例えば、「宣言」を出した年に、経常収支比率は岐阜県99市町村の中で最悪でした。とにかく90%に手が届きそうな数値になった、あるいは起債制限比率が15%にいつてしまうというときでした。経常収支比率を70%台に落とすという目標を立てて、本当にそこまで落としました。

一方では、財政というのは非常に分かりにくいので、一般市民にも理解できるようにいろいろな財政指標の経年変化などをグラフなどにして示し、公表しました。「分かりやすい予算説明書」と「分かりやすい決算説明書」をつくり、その後ろの資料編に数値目標、指標の数値をグラフを使って示し、情報をきちんと提供してきました。

この数値目標の設定を2段階やった後に、健全な財政に関する条例を、これも数値目標を掲げる形の条例としてつくることができました。条例ができたのは私が辞めてからです。そのように財政規律を守るために数値目標を掲げるというのは1996年からの伝統で、これは多治見にとっては当たり前になっていました。そうした歴史があるから、健全な財政に関する条例をつくることができたと思います。基本条例の中に書き込んであった財政規律についても個別条例をつくるようにして、基本条例もだんだん充実させていったのです。だから、この基本条例というのは育てていく条例であろうと思っています。なお、財政規律を定める条例として、今のところ日本でただ一つの条例になっています。

自律自治体の自律性というのは、私自身が「あ、そういうものだったのだ」と、この基本条例ができたときに気が付いたのですが、政策は総合計画で管理できるようになった。今度は市政の原則についても基本条例ができた。これでやっと自律的な自治体ができたと。それより基盤ができたとの方がいいかもしれませんが、できたと思ったのです。これは市長を辞める前の年の9月議会でこの条例が可決されたのですが、この条例ができて3日後ぐらいに引退宣言をしました。そのとき本当にこの条例ができたことは誇らしかったですし、自律という意味でいえば、やっとここまでたどりつけたと思って非常に感慨深いものがありました。

もう一つ、先ほど紹介していただいた本のあとがきに書いたのですが、10万6,000人ぐらいで人口がほとんど横ばいになって、若干減りつつあります。そ

ういう流れの小さな町で、しかも私が引き継いだときは財政はかなり悪く、市政運営の方針はほとんど何もない。職員も働かない。例えば遅刻の常習者がたくさんいたり、午後5時になると役所の外に職員がいると言われるような役所でした。当選してから2年ぐらい、私はほとんど支持基盤のない選挙をやって当選しましたから、部長たちは誰も言うことをきいてくれない。2年ぐらいは本当に動かなかったのです。3年目に組織改革をやったときに部長のポストを減らし、現にいた部長4人はずしてしまいました。後から考えると、それが効いてみんなが動き出したという感じです。1期目の後半から若干変わりだしたことが分かるような状況になってきました。

先ほどお話ししたような総合計画をつくったことや財政危機に対応して改革を始めたことが出発点になり、例えば職員が一つ一つ自分たちでシステムを開発してきました。あるいは、新しい先進的な政策をつくることによってその課が非常に元気になります。例えば全国のいろいろなところから講師や原稿の依頼が来たり、視察が来たりして元気になります。そのようなことがずっと積み重なった結果、多治見市の市政改革が進んできました。最初から目的や目標があり、「ここに行くぞ」と言って進んできたわけではなく、本当に一步一步の積み重ねで市政を変えることができたと思っています。

どこの自治体でも向かう方向性さえ間違えなければ、みんなそちらに向けて努力していけば変わり得ます。よく「職員が悪いから」という首長もいますけれども、そうではなく、みんなが力をきちんと出し合ってやれる雰囲気をつくることです。例えば政策会議は、最高決定機関と位置づけていましたが、その場で部長が発言しないで黙っていたら、ものごとが決まってしまうので、部長がどんどん発言するようになってきました。あるいは、自分の持ち場以外のことについてもきちんとものを言う場になりました。ですから、本当に組織横断的な合意を形成する場として政策会議が機能するようになってきました。それだけ部長たちの力量も上がってきたということです。そのように、その場所で決めていく。ですから、よく行われていると思いますが、職員が市長のところへ直接来て「市長、こんなふうにやりたいけれども、よろしいですか」「いいよ」という具合に決まってしまう、こうしたことは一切やらない。必ず政策会議の場で議論をする。そこでやり取りをして決めていく。駄目ならばもう一度持ち帰って検討し直す、といったことをずっと続けてきたことが、役所内の活性化にもつながったと思います。

また、新しい政策にどこまでチャレンジしていくかということも、今は情報化社会ですので、新しい先進的な取り組みをやると、すぐに全国から注目されてあとに引けなくなってしまうという感じがあり、レベルを高く保たなければいけないことといったことが起きてきます。例えば、多治見の中では環境課がそうです。多治見市には名古屋市の処分場や、岐阜県御嵩町長がバットで殴られて負傷したという事件が起きた産業廃棄物処理業者の処分場があります。そのようなことで、環境課はいつも周りからたたかれ、自分たちの最終処分場は名古屋に依存しているので、そういう意味でのジレンマもありました。日本で最初だと思いますが、循環型社会システム構想をつくってゴミの問題にチャレンジしたというのが注目されて、いろいろなところから視察が来るようになり、ものすごく元気になりました。

また、保健センターも、保健師が町へ出て市民と接触していろいろな仕事をするのではなく、保健師が事務員をやっていると言われていたような保健センターでしたが、健康づくり計画をつくる話が出てきたこと、それと、緑内障の調査を多治見で引き受けました。これは涙ぐましい努力をしました。「多治見スタディ」と呼ばれています。緑内障の研究では日本で唯一権威ある調査です。それをやったのも保健センターの職員たちです。健康づくり計画も、岐阜県下でも一番早い時期につくって活動を始めた。それが注目され、学会などに行っている発表するということで、保健師もものすごく元気になり、職場の雰囲気がガラッと変わりました。そういうみんなが頑張れるような雰囲気、環境を整えることこそ首長の役割だろうと思います。そういう新しいチャレンジな政策をつくって頑張ろうということを仕掛けていくのは非常に重要なことだと思います。

ところが皮肉なことに、その保健師の主力部隊が、「私、もう一度大学で勉強します」といって大学院へ行ったり、大学から引き抜かれたりして、4人も辞めました。キャリアアップしてみんな辞めてしまうことが起きたのです。そのように職場がガラッと変わるということが起きます。そういうことを皆さんの自治体でも、それは別に首長がやらなくても、管理職がやってもいいのです。今、自分たちが抱えている課題について新しい政策を創造するような、しかも現場でそういうことができるような力量を付けてやってほしいと思います。

5. 議会の取り組みは？

自律自治体の要件というのは、総合計画で政策をコントロールします。それと、市政の基本原則をきちんと定めた基本条例をつくります。それに基づいて市政を運営します。それから、議会基本条例というのは、実効性のある基本条例ができると、例えば自治基本条例をつくるよりもはるかに効果的に機能し始めます。逆に言うと、行政にとっては大変厳しいことになります。栗山町の例が代表的なものです。ほかのところでも動きが出てきています。北海道の福島町は通年議会です。通年議会にすると、いつでも会議を開くことができるようになり専決処分ができなくなります。結局、議会がある意味で武器を持つのです。ところが、自治基本条例というのは理念としては非常にいいかもしれないけれども、いくら具体的につくっても、例えば市民がそれを使って、行政と向かい合うといったことが起こってくれば違うでしょうけれども、そのようにあまり機能していないのです。自分たちに「見える」ものとして自治基本条例は機能しないことがあります。そこで、最近、自治基本条例の方がかすんでいます。そこは特に市民が理解していろいろなことに使ってもらわないと、なかなか自治基本条例は機能しない、理念どまりになってしまいます。

それに引き替え、議会基本条例が動き出すと、行政は大変ですが、行政・市政はものすごく活性化し始めるので、ある意味では市民から見て分かりやすい市政になります。あるいは、それに対応して行政が変わらざるを得ないということが起こってきます。ですから、職員にとってはありがたいかもしれないのですが、議会基本条例というのはぜひつくって、それに基づいて議会改革をして議会の活性化をすることは、これからの地方自治の一つの課題だろうと思います。

質疑応答

(Q1) 議会の件だけでもう少しお話しいただけたらと思います。

(西寺氏) 私は議員もやっていたし、市長もしましたが、実際に長をやって、圧倒的に行政の方がよく勉強します。結局、ピッチャーはいつも行政で、今の議会というのはキャッチャーでボールを受け止めるだけという感じです。議会がピッチャーだということはまずなかった。そういうことがまず一つあります。

特に議会の問題で、どうしてやらないのだろうと思うのは、議員さんたちは

市民参加がものすごく嫌いなのです。それで市民との溝がどんどん深まっていく。あるいは、議会の意思と市民の意思が全く食い違うことがしばしば起きます。そういうのは結局、日常的に市民が議会とかかわりを持つことができていないことの結果です。これを直ちにやってほしいと思います。

行政はみんな市民参加をやっているんで、その中でレベルは確実に上がっていくわけです。よく言われるPDCAの段階で議会がきちんとものを言っていく、関与していくことが非常に重要なことですが、それが十分にできていません。例えば、企画をしている段階で議会に意見を聞いたりすると、多治見市議会では「事前審査になるから、おれたちは聞きおろだけで発言しない」などと言っていたのです。そうではなく、今やすべての段階に議会がきちんと関与していくという習慣を付けるようにします。それと、市民参加の方法を考えて、新しい政策を議会がつくるときに、有識者もそうですし、市民も巻き込んで政策をつくっていくことをやらないと、議会の能力は上がっていかないと思います。

それから、先ほど「共犯者になりたくない」というお話をしましたけれども、行政がやっていることについて何か発言はするけれども、自分たちがどのように考えて何をやろうとしているかということをも市民に伝えたかということ、それもしていないのです。議会としての住民説明会、あるいは議会報告会みたいなものをきちんとやるべきではないか、これもなかなかできないのです。

そのように、まず議会がやらなければいけない最初のことは、恐らく市民参加です。あるいは、代表というのをあまりにも強調するために市民を寄せ付けないという体質を、まずは変える必要があるのではないかと。市民参加をやれば随分変わります。そこから、いろいろな新しい展望が生まれてくるはずですが、それができません。ですから、例えば市民投票条例に絶対反対というアレルギーが起きてしまうのも、この議会の今までの習性みたいなもので、それがなかなか変わらないということが課題として大きいだろうと思います。例えば、議会基本条例のようなものをきちんとつくって、それに基づいて行政をけん制するという能力をもっとアップさせるということを議会はしなければいけないのではないのでしょうか。

立法機関だから立法機能を果たせということがいわれませんが、事務局の体制にしてもどこも人材がそろっていないのです。要するに、市長部局と同じレベルの異動で事務局員がいるわけです。あるいは、副市長のところに報告へ行くために事務局長がいるという議会もあります。事務局そのものが政策法務力を

持っていないので、条例をつくったり、計画をつくるというのはなかなか難しいだろうと思います。今後、そういう事務局の体制も含めて考えていかなければなりません。

(Q2) 議員を選ぶのは市民ではないですか。市民が変わらないと今のようなことはできない気がするのですが、その点はどうですか。

(西寺氏) これを大学で教えるときに気が付いたのですが、市民参加の問題も同じです。今、市議員に立候補できる人は自分で時間をコントロールできる人です。普通のサラリーマンやサラリーウーマンが圧倒的に多いのに、その人たちは議員にならない、なれないという問題もあります。ですから、高齢者と定年退職した人と主婦ばかりというように、議員の候補者が限られてしまうといった話もあり、議会が市民のいろいろな階層を代表していないという問題が一つあります。

それと、こんなことを言うと議員にしかられるのですが、私も何回も選挙をやって痛切に感ずるのは、市民が議員にそんなに大きなことを期待していないということなのです。要するに、どぶ板をやってもらえばいいとみんな思っています。そうやって選んでいるので、なかなか変わらないと思います。

ですから、今、実は名古屋市長が代わって、小学校区単位に地区協議会みたいなものを公選でつくって、そこで予算をつけて、みんなで徹底して地域の課題を議論し、自ら決定していく制度をつくらうとしていますが、市長と議会や自治組織の代表者の会とものすごい衝突をしています。要するに「口利き」で議員が日常活動をするという今の状況を打開するには、多分そのような仕組みをつくらないと、議員は相変わらず口利きで票を稼ぐ。それは政党とは、口利きによる利益誘導という発想に終始してしまうという気がします。

議員として出ることができる人が限られています。市民参加もそうなのですが、「公募で委員を選びました」と言いますが、これも主婦と高齢者、定年退職した人ばかりという話になるのです。多治見でもありましたが、男女共同参画社会のプランをつくっているのに、外へ出て働いている女性は誰も委員になっていないという話になります。その辺の問題をどうするかが課題です。市民が選んでいるわけで、市政全体をきちんと見えるような議員を選ぶというのは当然ですが、なかなかそうならないという現実があります。どちらが

先か分からないのですが、先ほど言いましたように市民参加みたいなことをどんどんやって議会活動が活性化していけば、議会が変わっていくことによって個々の議員もレベルが上がっていく、そちらの方がいいのではないかという感じがします。

(Q3) 健全な財政に関する条例をつくることを決められたとお伺いしました。一つは数値目標を決めて、それを公表して健全化が進むということは、今はこの団体でもやっていると思いますが、条例化する意味をお願いします。

(西寺氏) 私はすごく行政上節約しまして、辞めるときに財政調整基金を50億円、減債基金を45億円、評判の悪い合併特例債の償還金の3分の1は積み立てる、それから退職手当基金を28億円積み立てました。健全化はもちろんですが、財政規模は毎年度増減し、でこぼこしていますし、総合計画の事業の量もアップダウンがありますが、その先を見越して年度間の平準化をすることもできるようになりました。

私の時代にそういう財政政策を執ったことを次の市長が誰になろうと保証できるかと思ったら、それはもう全然できないという思いがあったからです。また、担当した若い職員は若い職員で、当時は財務条例とっていたのですが、財務条例に数値目標を付けてつくった方がいいだろうと考えていました。そういう両方の意見が合致したので、私は4月の終わりに辞めたのですが、退任した年の1月くらいの段階で基本計画の中に財務条例をつくることを位置付けました。そのとき財務条例というのは実際にどういう姿でやれるのか、私には全然イメージとしてなかったのです。

ただ、私の時代に副市長をやってくれた人は、もともと財政畑の人ですが、非常に懐疑的でした。要するに、首長の予算調製権を侵害する恐れがあるのではないかというわけです。条例のつくり方によってはそういうことがあり得るので、あまり気乗りがしないという感じで副市長はいましたけれども、若い職員たちが頑張ってくつったということです。逆に、議会側も後押ししてくれたようです。私が財政の健全化に努めてきたことを壊すことはまずいという思いが議員の中にもありました。議員さんたちが、まだまだ十分ではないのですが、いろいろなことで行政に対して意見を言ったり、意思表示をきちんとするようになりだしたのは、「市政基本条例」の議論の中で本当に真っ向から対立して、

しかもお互いに言いたいことをきちんと言うという議会がやれたからです。それがきっかけだろうと思っています。この健全な財政に関する条例も、議員さんたちが「ぜひつくれ」とエールを送ってくれたことが職員たちを元気づけたからできたようです。