

● 平成18年10月31日～11月1日

地方分権ゼミナール



早稲田大学大隈記念大学院
公共経営研究科大阪講座



(公開講座①)

分権時代の自治体政策と自治体職員の役割

講師 北川 正恭 氏

(早稲田大学大学院 教授)

1. 知事から専門職大学院教授へ

早稲田大学の公共経営研究科は専門職大学院です。この公共経営研究科ができるときに、早稲田大学出身の私に出身生として協力してくれないかということで、一緒に勉強して作り上げました。私が三重県の知事をしておりましたときに、行政の管理から経営に行くべきだという論陣を8年間張り続け、そして、知事を辞める記者会見をした翌日ぐらいに、大学院の教授にオファーがあったのです。従来はマスター、ドクターなど何年か修業した者が大学院の教授になるので、「私は学部しか出ていないし、体系だった学問はしていませんが」と言うと、「あなたに体系だった学問を教えてもらうことは期待していません」と言われました。本当にばかにしたような話ですが、「しかし、行政というもののは複雑で非常に多岐にわたりますし、議会のいろいろな筋からの圧力もあり、職員とのあつれきもあるでしょう。ここはいわゆる専門職大学院ですから、現場へ入って直接、すぐ実学として影響が出るようなことを教えていただきたいのです」ということで、恥ずかしながら私が大学院教授となったということです。

実は、公共政策、パブリックポリシーという学問は近年までありませんでした。20世紀の科学とは、物事を要素に分割して、分割したものを徹底的に分析して知見を得ていくという要素還元主義で、そのことによって20世紀は科学の世紀になりました。行政学においても自治の何々とか、徹底的に学問を分割して分析し、その中で知見を得て、そして学問の親分子分の世界の中でずっと進化してきたのです。

これはこれで科学文明を進歩させるいい手法ではあります。しかし、そういったことを経験してきて、今、インタラクティブでリアルタイムないわゆるIT時代を迎えたときに、そういった要素に還元したものを扱っていることに疑

問が生じました。つまり、本当は要素と要素を響き合わせて、全体のソリューションとして公共政策を考える必要があると考える人が出てきたのです。公共政策の中には当然憲法も入っていますし、時事、行政学も入っています。あるいは最近の政策法も入っている。全部入っているわけですから、これを全部響き合わせて、人間力や公務員の全体力というものを作っていかなければいけないのではないかとということで、公共政策が考えられ始めたということです。

しかも、早稲田大学はそれをもう一步越えて、パブリックポリシー（公共政策）からパブリックマネジメント（公共経営）まで発展させました。経営の「経」という字は、家を建てるときの設計図を指します。もう少し言うと、本当は城塞都市国家の塙をどうやって造るかという話になるのです。つまり、構想図・設計図なのです。そして、設計図に基づいて正しく家を建てることを「営」といいます。したがって、早稲田大学の公共経営研究科には、自分たちで自立し、決定して、責任をとる人材をいかに社会に輩出していくかというミッションがあると考えています。

2. 中央集権の間違い

中央集権の決定的な間違いは、アドミニストレーションといいますが、管理するというイメージが自治体に対する考え方として非常に強くあったことだと思います。管理するということは、人が決めたこと、上が決めたことを正しく行うようにするということです。すなわち、中央集権では国が決めたことを黙々と執行するのがいい首長であり、いい市の職員であるということで、そこからイノベーション（技術革新）が生まれることはありえませんでした。また、管理をするということで60年間やってきた結果、中央集権ではヒト・モノ・カネ・情報という経営資源が全部東京に集中していますから、東京の独り勝ちです。そう考えたときに、管理から経営に行くべきだというのが私の年来の主張です。

すなわち、それぞれの地域のお宝といいますが、あるものを一生懸命探し出して、それを磨き、そしてつないで面にしてビジネスモデルにするということです。全国1820の自治体の皆さんがお互いが共鳴し合って、あるいは47都道府県がみんな、国の総務省に言いなりになるだけではなく、大阪府は大阪府なりに、あるいは三重県は三重県なりにということで、47都道府県がいわゆる陳情

合戦から政策合戦へと行く。これは、皆さん方自治体の職員の中に本当に心から芽生えてきて、「さあ、やろう！」とならない限り、そして、市町村長や都道府県知事や310万人もいらっしゃる自治体の職員が、いわゆる指示・通達待ちという大病にかかっているということを明確に自覚していただくことからスタートしない限り、何も生まれませんと思います。

そうではないという反発も大いに結構です。また、「おれたちはやっている」「やるんだ」という意気込みがあればなお結構で、この講座で皆さん方とそんな問題意識が共有できれば本当にありがたいと思っていますところですよ。

私が知事に就任した前の年、94年10月に、「行政改革の推進に関する指針」という自治省の事務次官通達が出ました。一括法の前ですから、当然、非権力的関与でしたが、最後には「命によって通知す」と書いてあります。事務次官に「命によって通知す」と言われて、310万人の職員なり、当時3200人の市町村長や47都道府県知事が誰一人異義を唱えることなく、一人の官僚の命令によって全員が行政管理課というものを作って動いている。本当にそれでいいのかわかるか。ぼつぼつ立ち位置を変えて考えるべきではないかと、私は三重県庁の職員の方と話し合ったわけです。そのような立ち位置が変わらない限り、いわゆる事務次官の通達に全部黙って従うということで、本当に地域の発展があるのかということを考えているところから、三重県の改革はスタートしました。

官僚天下の社会国家のことを社会主義国家といいます。民主主義国家を標榜する日本では、民の声が一体どこに表れているのか。知事である私の言うことを聞くのが正しいのか、事務次官の言うことを聞くのが正しいのか。当然その内容にもよりますが、知事なんて全然偉くありません。市町村長もそうです。やはり知事や市町村長が本当に勇気を持って自分たちが作り上げるということがないといけないと私は感じました。すなわち、時代が変化し、我々はこのIT時代を乗り越えていかなければいけない、従って我々は分権自立を目指そうではないかということです。

それで、就任後、事務次官通達と戦うことを宣言して、知事や市長は決して偉くはないけれど、主権者の代表者なのだから、代表者の言うことが決定的に重要だということを、県の職員に分かっていたらどうなりました。簡単に言うと、お金は国から来ますから、土木部長や農林部長などは国土交通省のことは見て全く知事の顔など見ていなかった。従って、どちらの言うことを聞くのか

ということから知らしめなければスタートしえなかったわけです。

私は国会議員をしていましたから、事務次官は皆友達というか、「おい、こちら」の仲です。当時の自治省の事務次官に「おまえは何を言っているのだ。こんな1通の通知出して。私はおまえに逆らうぞ」と言うと、彼は「どうぞ逆らってください」と言うわけです。それで、局長やその部下が自治省の権威を振りかざしてそれに喜びを感じているという状態もまた廃したいと考えました。

3. 三重県政の改革

(1) さわやか提案

三重県の改革は三段論法でいこうと考えました。すなわち、職員の方の意識改革、その総和の県庁の組織やシステムの改革、そして県政全体の改革という三点セットでやっていこうとしたわけです。そのときに「さわやか提案」ということを職員がやりました。「行政改革運動よりは、さわやか運動のほうがいいでしょう」と優秀な職員の方が僕に言ってくれて、それならいいねと考えたわけです。これは「サービス」「分かりやすさ」「やる気」「改革」の頭文字を取っただけの単純なことですが、ソフトでしょう。そういった創意工夫が始まって、その中の一つとして、「さわやか提案」、職員一人ひとりから事業の改善、職場の改善、政策の改善を書いていただくという運動を始めようと考えたわけです。

それが部長会議にかけられて、私から担当の総務部長に「大体6000人の職員の中でこのようなアンケートを取ると、どれぐらい集まるのですか」と聞くと、100人ぐらいだろうという返事が返ってきました。「それでは意味がないじゃありませんか」「ええ、こんなものを書いてくるのは大体オタクキーなやつでね」。つまり、総務部に逆らうわけですから、「出すのは変わったやつ」という文化があったわけです。それを聞いて、大体100人ぐらいという思い込みに対して、もっと出させて立ち位置を変えるのが私の仕事だと思い、「それではだめだ。6000人全部出せ」と言ったのですが、これはもう相当強烈に頑張らないと通りませんでした。県庁の総務部の壁は厚かったのです。だから、何回も見直して、絶対やれと言ったところ、結果的に4076通出てきました。やればできたではないかと。すなわち、総務部を中心としたヒエラルキーの中では、自分たちでやろうという内部管理型が当時の圧倒的な発想で、それが当然という文化があっ

たわけです。ですから、「約100人の変わったオタクキーなやつ」という県庁の文化が変わらない限り、県庁で何回改革をしてもエセ改革になると私は思いました。

その4076通について、部長が対応したのでは横並びですからだめです。ですから、副知事が筆頭になって、全力でやる、本気でやるということにしました。その副知事は、4076通全部読んだのです。そして、それを601項目に分けて、2か年で19億6000万円かけて、徹底的に、本当に誠意を持ってそれに答えました。これは本当に悲しいほどまじめな話で、「洋式のトイレがない」など、自分の職場環境のことを言うことは総務部に逆らうことになるから、それまで誰も言わなかったのです。しかし、それを言ったところ、洋式のトイレができた。私どもが本当に誠意を持って答えを出したら、県庁の職員が財政課長や人事課長よりは知事のほうが偉かったのだと初めて気がついたのです。それぐらいばかげた財政・人事規律で、本当に民意を無視してやっていたという文化がありました。

あなた方の職場でも、分権の事実には気がつかない限りだめだと私は正直思います。すなわち、財政では出ざるを制してから入るを図ることが原則ですが、今までは足りなければ借金しようか、足りなければ補助金をもらっておこうかという積み上げで700兆円以上の借金ができたのです。いわゆる大蔵省の主計局なり、総務省なり、あるいは県における財政の全く愚かな間違いでここまでの借金ができたという財政課の気づきがなければいけないと思います。

財政課には言い分は幾らでもあります。「おれたちが頑張ってきたからここまでもっているのだ」、これも正しいのですが、立ち位置を変えて、ハッと「そうだね」という気づきが起こらない限りはだめです。人事課は、きっと人は悪いことをするだろうという性悪説をとって、自治法やら公務員法やら倫理規定まで設けましたが、日本中でカラ出張の犯罪を仕立て上げたのは明らかに人事課のミステイクでしょう。人事課があったからこの程度で済んでいると言うかもしれませんが、やはり立ち位置を変えて、私は性善説をとるべきだと思いました。

ちょっと失礼な言い方ですが、一般の国民よりは公務員の方のほうがはるかに倫理観が高いと思います。従って、そこを信用しようよということで、私は最終的には人事課や財政課をなくしたわけです。知事が自分の資源であるカネ

(予算)、ヒト(人事)を手放すということは本当に怖いことですが、トップがそれぐらい決断しなくては部下はついてこないと思います。従って、財政課と人事課をなくすことによって、今度の知事は本気だなということを思ってもらいたいという思いもあり、職員の4076通の要望を本当に聞くことによって、私は行政職員と対立というよりは徹底して協調してやろうという道を選びました。

(2) 労使協働委員会の発足

ただし、その協調は談合ではないということで、生活者を基点とした発想でどちらが正しいか考えようということを提案しました。そうしたら、県の職員組合の皆さんが私のところへ来て、「今まで我々が推薦してきた知事は20年間何も言うことを聞いてくれなかったが、推薦しなかったあんたが1年以内にやってしまった。おれたちの立場はどうなる」と言ってきました。私は、「何を言っている。戦後の自治体は大体、首長と自治労が組んできたからこうなったのだ。」と返しました。「その立ち位置が変わらない限りだめだから、組合員をしっかりとコントロールして、ついてこいと言うことがおまえたちの仕事だ」ということで、話し合いの結果、組合と僕はWin-Winの関係を築こうということになりました。

人事課長や総務部長は「我々は夜を徹して話し合いをして、討論をして、懸命に頑張ってきました」と言ったのですが、私が「そうか、むだなことをやったね」と言うと、かんかんになって怒っていました。私は、「全部さらけ出してやったらいいじゃないか。私の目指す改革のベクトルは、県民の幸せ向上のためにどうするかだけであって、内々でそんなに分かれて、その折り合いを人事課あたりが間に入ってやるという悲しい作業をやっても、今はインタラクティブでリアルタイムにばれる時代だからむだだろう。組合と一緒に頑張ろう。総務部もそんなつまらない努力はやめればいいだろう」と本気でしたのです。

やはり組合は息が荒かったですね。5年かけて、「では、やりましょう」ということになって、それで交渉委員会が作られたわけですが、私は労働組合はなければいけないと思っていますので、当然権利は守られました。組織と権力は悪を成すことは決まっているわけだが、やはり個人の権利は守られなければいけません。ですから、労使協働委員会と労使交渉委員会を分けることにしました。交渉は厳しかったのですが、同じ目的ではないか、ここでお互い腹を割っ

て話そうということで、ボトルネックを取ってこいという話をしたときに、組合の委員長も「分かりました。では、県政記者クラブに県民を全部入れて、その前で議論をしましょう」ということで、労使コラボレーション委員会がスタートしています。ここで、両方ともWin-Winとなり、さらに県民へのアカウントビリティが果たせる労使協働委員会にしようということで、三重県の改革の大きな流れができた感じがします。

(3) 立ち位置の転換

先ほど話したように、20世紀には科学を色々分けました。例えば、技術系、事務系、こちらは科学、哲学と明治時代に随分分けたということがあって、だからなかなか科学・技術系とソフト系が一緒にならないということになります。県庁などで見ていると、どういうわけか、これは技術屋だ、これは事務屋だと勝手に壁を作っていました。土木部は技官などの人事を全部任せていて、その結果、総務部の人事課にだまされ続けているわけです。結局、総務部の人事課が牛耳って、技術屋をちょっと働かせてやろうかというような格好で、人事課に負けてしまっているということです。財産もそうです。ここからこちらは行政財産で、ここからこちらは普通財産だというのですが、私は「何を言っている。それはあなたたちの所有物ではない。当然、統括管理で、県民のものだという発想がなければいけない。みんなでミニ分割を勝手にして行政財産と言って隠しまくって、土木部なんか悪いことばかりしているが、全部出せ。それはみんなのもので、あなたたちには使用権しかないのだ」ということで、立ち位置から考え直そうということにしたのです。

お互いが過去のことを言えば、理屈は立ちます。「そんなこと言たって、過去からやっていますから」とか、「現場へ行ったらとてももちません」とか、「何とか議会から」と言うのですが、そこをゼロから変えるためにはどんなことをすればいいかということからスタートさせ、みんなが気がついたら一緒にやっっていこうよということになったわけです。

4. 「北京の蝶々」になろう

「北京の蝶々」という話をこの3年半、全力で広めてきました。「『北京で一羽の蝶々がはばいたたら、ニューヨークでハリケーンが生じる』。複雑系の理

論、カオス理論でよく語られる例え話である」。最近、まちづくりで双発の理論ということが言われます。机上の空論ではなく、いろいろな人の知恵を寄せ集めて共鳴させようという話です。「蝶々のはばたきというごくわずかな気流の乱れが、巨大な嵐を引き起こす。ミクロの“ゆらぎ”が予想をはるかに超えたマクロの変化をもたらす。」そのような意味である。ノーベル化学賞を受賞したイリヤ・プリゴジンという。「ある生態系が淡々と動いている間はその生態系を構成する分子は隣の分子しか見ていない。したがって、いつもあること、昨日の続きが今日もあるという、同じ文法によって支配されている。しかし、この生態系に突然異質分子が猛スピードで入り込むと、その生態系はそのときから新しい文法によって支配される。即ち異質分子によってその生態系を構成する分子がハレーションを起こし、隣だけではない別の分子と化学反応を起こすことによって、新しい文法に支配されてゆく」。

これは、蝶々が飛んでいった、きれいだなと思ったら、ぱっと2匹目が反応して共鳴して飛ぶ。飛ぶと羽の共振によって、2羽が4羽と伝播していく。そして、ずっと地球の裏側までいくとハリケーンが起きてしまったということです。つまり、「気づき」によって共鳴が起こり、誘発し合って相互作用が起こって爆発するという装置を県庁や市役所の組織にも体系的に入れることが必要だということを私は言いたいのです。

もちろん公権力行使が伴いますから、指揮・命令・管理・監督という縦系列のヒエラルキーもある程度組織に要することは百も承知のうえです。しかし、それは管理型ですから、それだけではイノベーションが起きない。縦系列で管理するということは、今あることを一生懸命守ろうとする優れた組織ではありませんが、新しく価値を創造しようというところは非常に不得手なので、その両方が内在したDNAを植えつけておかないと、全体の価値が変わったとき、文明が変わったときにその組織は一気に減んでしまいます。ですから、そういうことを絶えず気にかけてながら、いわゆる気づき、共鳴、誘発、相互作用、そして良循環、爆発という装置が必要なのです。

組織風土が本当に変わってしまうという本質的な体質改善は、いわゆる説得ではなかなかできません。ですから、納得といういわゆる蝶々が必要なのです。「あ、きれいだわ」と気がついたら、自分が飛ぶということです。ここにいらっしゃる約100人の皆さんが蝶々としたら、それぞれの蝶々が飛んで、現場の

市役所へ戻られて共鳴し合ったら、簡単に皆さんの市役所は変わるということ、私は三十数年政治家を続けてきて確信しております。できないのはやる気がないか能力がないかということですが、能力はみんなにあります。したがって、本気でやるかどうかということにかかっています。ぼつぼつ立ち位置を変えて、そこで頑張らない限り、合併は永遠に終わりません。人口1万人が10万人になったところで、中味がなければ何も変わりません。相も変わらず三位一体改革とは言いますが、国の支配下にいるということとどこで脱却し、蝶々になって響き合うか。そういう気持ちがないところに明日があるわけではないと思います。

皆さんが今まで所与の条件の中で懸命に努力されたことは認めます。だからこそ、ここまでもってきたのだと思います。その努力をうんと続けてみてください。しかし、700兆円が1400兆円、2800兆円に増えるということは誰が見ても分かることです。ここで立ち位置を変えて、全く別の展開をせざるをえないと思います。今、団体自治へ向けてだいたい権限とお金が入ってきましたが、やがて必ず住民自治へいくということは目に見えています。これは皆さん方が好むと好まざるとにかかわらず来る事態ですから、それを嫌々消極的に受けるのか、このピンチをチャンスととらえて、積極的に「さあ、やろう」と考えるのか。私はぜひ積極的に受けとめていただけたらと期待してお話し申し上げているということです。

5. 公共経営におけるBPR構築の必要性

新たな公共経営においては、このような部分的な改革の積み上げも非常に大切ですが、その一方で全体のビジネスプロセスをリエンジニアリングするというBPR（業務改革）、いわゆる業務のプロセスを改善していくことがとても重要となります。

まず、今までの非公開から情報公開の文化になったということで、ガバナンスの形を変える必要があります。今まで事件が起こったという、さあ市長を守れ、組織・市役所を守れ、部を守れというのが非公開のときの文化でした。簡単に言うと、BSEの問題でも、業界を守れ、農林省を守れ、そればかりですから、この問題は永遠に解決しないと思います。

情報公開時代のいわゆるリスクマネジメントは、市民の命、市民の財産、市

民の安全を守るということです。徹底してこれに集中しない限り、職員も市役所も各部も守れないのです。この立ち位置が変わらず、今までのように組織を守れということになると、あの市役所のようにどんどん話が大きくなってしまいます。どこでも同じ問題を抱え、どこでも同じことをやっていたのです。私は否定する気はありませんが、どこで早く気がつくかだけの話です。できるだけ早く気がついて、できるだけ早く立ち位置を変えれば、あれほど職員がばかにされることはなかったということ、みんなが真剣に考えないといけない。しかし、なかなか気がつかないということで、気づきの装置が要るのです。やはり、情報公開時代に備えていち早く大きく深い改革を構想し、早くやっていくという対応が一方で要るのでしょうか。すなわち、立ち位置を変えなければいけないという気づきが起こって、その気づきの連鎖が起こることを期待することになると私は思っています。

6. タックスペイヤーに説明責任を果たす

もう一つ必要なことは、やはり分権改革です。第1期の分権改革は1990年代初めの政治改革からスタートし、その結果、政策中心の小選挙区制の選挙が行われるようになりました。政策中心の選挙になっても、国会議員が地元の道路や学校を建てたということを言っていたら、口ききの政治になってしまいます。やはり国会議員には、国権の最高機関としての立法府で国の政治を宣言するといえますか、マクロ経済、通貨、外交、防衛、エネルギーなどに特化して仕事をやらせてもらう。そして、大阪府でできること、あるいは皆さんの市役所でできることは、やはり市長さんと議会、そして皆さん方が全部決めるということで、そういうことにしておかない限り、庇護と依存の関係、パトロンとクライアントの関係は永遠に変わりません。

皆さんの仕事は大阪府庁に通うことです。私が県庁の知事をしているときも、たくさんこられました。それが仕事と皆さんは60年鍛えられてきたのですが、それでは皆さんが死ぬのは決まっているではないですか。頑張っていこうという皆さんの努力は可としますが、ここで立ち位置を変えるというぐらいのことをやる市長が出てこなければおかしいと思います。

こういうことを考えたときに、私は県の職員にいわゆる「P D C Aサイクル」というマネジメントサイクルを提案し、事務事業評価システムという形でやっ

たものはチェックするというサイクルを起こして県民の信頼を得ようという話をしました。そして、一生懸命お願いをしましたが、結果的にはなかなかいい状況を導き出せませんでした。すなわち、政治のサイクルがきっちり回らない限り、成果は出ないのです。また、市長が選挙のときに勝手にあいまいな約束をして、その折り合いをどうつけるか、皆さん方行政官が随分苦勞するという哀れな文化が役所を覆っていたことも事実です。

したがって、マニフェストサイクルを作らなければいけない。選挙のときに約束したら、それを断固やる。それを断固こなす業績を上げる職員がいいに決まっているわけです。人柄がいいとか何かがいいというのは上が恣意的に決められるもので、これまではそういう人事でした。知事がゴルフに行くときに運転手をしてくれる職員は、本当にかわいいですよ。何かをするときにサッと用意してくれる人も本当にいいですね。あれで人柄がいいなんて勝手に決めて、恣意的に人事が行われてきた。しかし、全国の人事がそのように行われてきて、本当にいいのかどうか。これからは立ち位置を変えて、評価するほうもされるほうも、真剣に業績評価という問題を考えなければいけないと思います。

しかし、皆さん方の行政のマネジメントサイクルでは限界がありますので、政治のサイクル、マニフェストサイクルも作ろうということで、私は知事や首長の候補者の方に、選挙のときにしっかりと、事後検証可能な体系だった政策で戦ってくれないかということをお願いしてきました。これも、国が変えてくれたわけではなく、「知事や市町村長が立ち上がって立ち位置を変えてください」とお願いしたわけです。その結果、地域が変わったら国は変わるだろうという見本がここでできたということです。

ここで、皆さんに選挙の公約のことにちょっとお尋ねします。子供さんに「友達と約束するときには固い約束をしなければだめだぞ。裏切ってはだめだ。選挙の公約のようにな」と言い切れる方はいらっしゃるでしょうか。選挙は地盤・看板・鞆だというお任せ政治をやっていたという無責任さにも政治家は気がつかなければいけません。その気づきの道具として、私はマニフェストを出したのです。「やはりインチキだったね。守ろうよ」、「選挙の前に約束しようよ」という気づきの仕掛けが要るのではないかと私は思います。そして、公の前で約束したからこそ、本当に頑張るのです。

そういう習慣が身につかないから、今でも市役所などは「これだけやってる

のに、何の文句があるのだ」という返事なのです。一般市民から見たら、「言うことを聞かなければ補助金をカットするぞ」というふうに見えてしまいます。つまり、今まではタックスペイヤーなど相手にしてなかったのです。窓口へ来るからうるさいと思っていました。そうではなく、タックスイーター、税を山分けする、土木関係なら建設業者、農協なら農林、商工会など、そんな人とはばかり相談してきて、「米、高いやないか」「消費者の敵やないか」「一緒に杵作ろうか」「味方やないか」という文化が皆さんにあった。要するに、サプライサイドの論理です。本当はタックスペイヤーにどうやってアカウントビリティを果たすかであり、総務部中心に業界団体や府庁、国に説明責任を果たそうとしてきたベクトルを変える必要があるということです。

私は優秀な310万人の地方公務員の皆さん方自らが立ち上がっていただいて、自らが決定し、責任をとるという文化を本当に築きたいと思って、今こういうことをしています。新しい価値創造ですから、問題はたくさんありますし、難しいこともたくさんあります。皆さんの努力で日本はここまで来た、相当優秀な組織体系を作ったことは事実です。しかし、先ほどから申し上げているように、文明史的な転換で時代が大きく変わったわけですから、皆さん方が新しい価値を創造する役目を引き受け、経営の分野で頑張っていただきたいと心から思っています。

7. 選挙が変わればすべてが変わる

私はそのトータルの流れをマニフェストという気づきの道具で変えていこうと思って提唱し、今3年半を経過したところですが、それまでは公職選挙法でマニフェストは配れなかった。選挙は地盤・看板・鞆で、政策のことを言っている暇があったら盆踊りを踊ってこい、有権者と握手してこいというのが従来の選挙運動でした。

皆さんにお尋ねします。連呼で「北川でございます」「命懸けで戦っております」というものがありますね。あれは民主主義を守るいちばんいい制度だ、あの連呼を日曜日の朝に聞くと本当にさわやかになると思っていらっしゃる方は、恐縮ですが拳手してください。誰もいませんね。この程度の無責任さなのです。人のことなのです。気がついていても何もしない。こんなことで本当にいいのかどうかということです。やはり、ただ騒ぐような連呼よりは、マニフ

エストとディベートとといいますか、真剣な議論で契約書を交わすという文化を育てましょうよ。これが役所の仕事ではありませんか。自治法も公職選挙法も読んでいないでは、自治の本旨は一体どこへいったのだと考えないといけない。学校を出てから、縦割り行政の中で縦割りの仕事しかしていないと、仕事をしているつもりでも、自分の立場の証明をしているにすぎないということになります。

中選挙区制では政策より名前を印象づけることのほうが重要だということまで起こってきた連呼が続いている間はだめです。それを政策中心という形に変えていこうと気づいていただければと思います。

田舎は地盤・看板・鞆だから、マニフェスト選挙とは都市部の話でしょうと言われる。しかし、私も3年半、随分いろいろなところでアンケート調査をしましたが、都市部よりも郡部のほうが「政策で選ぶ」というポイントが1～2ポイント多くなっています。すなわち、地方のほうが痛めつけられたというか、この改革でつらくなっているのです。ですから、真剣にあれかこれかを選択するということでは、郡部のほうが進んでいることになります。政党も、今まではどうせ消費税を出してもしかられるというので、みんないわゆるタックスイーターに都合のいい公約しか出してきました。政党が新しい価値を創造しないから、無党派が増えてしまった。マニフェスト選挙とは、政党こそが新しい価値体系を作ろうということです。そして、それに基づいて職員の方は本当に自分のミッションで新しい市を作っていくということにならなければいけないということで、マニフェストを気づきの道具として提唱してきました。

幸い、合併特例法などの選挙ではマニフェストで候補者を選ぶ傾向が出てきています。「あなたはこの候補者をどんな理由で選びましたか」という質問をすると、1位として圧倒的にマニフェスト、政策という答えが多くなってきました。人柄や経歴は2位、3位に落ちていくことになります。しかし、マニフェストは民主主義を支える単なる必要条件にすぎませんから、十分条件を整えるためにどんどんと社会が変化していく必要があります。

どうぞ皆さん、皆さんの組織の中に何かボンとほうり込んでみてください。それを充実するために、だんだんベクトルが変わってきます。その一つの方法は情報公開というもので、ガバメントからガバナンスという合意形成にシステムが変わると、どんどんそちらが補完されていきます。地方分権と中央集権で

一度やってみてください。あるもの探しということで創意工夫を徹底的にすると、そちらにどんどんと人々の流れが変わってきます。これを気づきの道具といえます。それをぜひ入れてください。

今まで、連呼についてもそんなものなのだと思います。何かおかしいなと思いつつながら、ばかにしながらも、そうやってきたわけです。そうということでは、だれも市長を信用しないということがよく分かるでしょう。でたための公約で当選してきて信用できるかということです。個人的には皆さん信用されていたとしても、システムとして信用できないから、役人が頑張る。役人の仕事は社会の秩序・ルールを守ることで、革新を起こすことではありません。市民の声を聞いて、政治が判断し、マニフェストサイクルがあってマネジメントサイクルがあるということにならないと、あなた方の責任は重くなりすぎると私は判断します。従って、責任はトップがとるのです。そして皆さん方がその下で力を合わせて、悪いこと良いこと、うまくやること、徹底的に議論をしながら、効率的な行政を法律や制度に基づいて達成するというのを確立しないと、本当の住民自治は確立しえないと思います。

8. コンマ1秒の節約

そこで一つ、小さなことで恐縮ですが、私は今、「コンマ1秒の節約実る」というものを全国に普及しようと思っています。多摩市長選挙で開票スタートから確定票を出すまで46分で終わったということで、「16日に投開票が行われた多摩市長選で、同市選挙管理委員会は同日午後9時の開票作業開始から、わずか46分後に確定票を出すという“離れ業”をやったのけた。確定が深夜や翌日未明まで持ち越されることも少なくない選挙の開票作業だが、スピードアップは迅速な選挙公報だけでなく、職員への手当削減にもつながる。多摩市選管のスピード開票の秘訣とは？同市長選には現新の2人が立候補。有権者数約11万、投票率44%、約5万人が投票。午後9時に始まった開票作業では、240人の職員で5万票を開票し、46分で確定票を発表。多摩市と人口が同規模の自治体では、確定が午後11時を過ぎることも多い。視察した町田市選管の担当者は『早くて驚いた。作業が非常にシンプルだったのが印象的』と話す。候補者が2人だけで案分票がなかったことも幸いしたが、『いちばんのカギは疑問票の確認』と多摩市選管。票を候補者ごとに分ける分類係は、これまでは書かれた

内容に少しでも疑問点があれば審査係に回して確認していた。今回は、同市選管が独自のマニュアルを配布、自らの判断による効率的な処理を徹底。また、分類や点検など職員の係はあらかじめ決まっているが、手の空いた職員はほかの係もどんどん手伝うことにした。同市選管は『それぞれをコンマ1秒早くしたただけで、結果として大きな時間短縮につながる。ちょっとした工夫の積み重ねが重要』と強調。票を束ねていた輪ゴムを廃止したのも、その考えの表れだ。同市に隣接する府中市（人口約25万）は、市長選挙の開票時間が33分間という“記録”を持つ。多摩市選管は府中市などの選挙を視察して、良いところをどんどん取り入れてきたという。同市選管の倉澤俊昭事務局長は『今後も正確性と公正さを保ちながら、時間短縮を図っていきたい』と話している」と新聞記事になりました。

今お話したように、日本記録として10万人以上のところでは府中市が33分という開票事務をやっています。私は現在、マニフェスト研究所というシンクタンクを早稲田に持っておりますが、マニフェスト研究所ですから、研究所のマニフェストとして「市長さんに、今年のうちには33分に挑戦してくれませんか」とお願いして、オーケーをいただいているところが今日で66市町村です。100市町村はいくと思いますが、そういう努力をしています。

私がお願いすると、多くの市長は「うちも努力をやっている」と言われます。やっていらっしゃるというか、やっているつもりなのです。総務省もやっています。みんな「うちもやっている」と言われるのです。でも、府中市は33分で確定票を出しましたと言うと、「えっ、想定外だ」となります。みんながまじめにやっているつもりなのです。しかし、33分ということで、知識をぱっと余らすことによって、気がつく度合いが一度に上がります。これを知識の余剰といいます。

ですから、「33分でやってますよ」というお話をすると、勘のいい市長さんは「北川先生、ぜひ教えてください。うちもやります」と言われますが、普通の市長さんはまず、「疑問票が問題ですね」と言います。そういうことを平気で言うと、その人が市長職を勤めていないことがすぐ分かるのです。それでは評論家でしょう。疑問票が問題だったら、どうして解決していないのか。府中市は立会人の方に何回も来ていただいて、何回も話し合いを重ね、マニュアル化して、そして約90%は係が解決して、10%ぐらい本当に確定しなければいけ

ないというところだけ審査をしています。そういう努力をせずして、「疑問票が問題だね」という仕事ぶりは、あなたの職場にはありませんか。トップがそうだったら職員もそうなりますねということに気がつかなければいけないと思います。

そういう市長に限って、「正確性が問題だから、うちはそちらを重視しています」と言うのです。やらない理屈を見事に作り上げる。では、早ければ正確性がないのかというと、実はスピードと正確性は正比例します。夜中の12時、1時で疲れ切ってだらだらしたときに大体問題が起こるのです。したがって、正確性というのは逃げの理論になります。「では、あなたは何をもって間違いが多いか、徹底的に研究し抜きましたか」と聞くと、前回も前々回も全然変わらないことに気がつくわけです。

また、別の市長は「北川さん、費用対効果だよ。投入する職員数さえ増やせば早くいく。しかし、それは経済効果からいってどうですかね」と言われます。府中市と2〜3時間もかかっている一般の市を比較すると、1人が1分間でどれだけ処理するかは、圧倒的な差が出ております。府中市は38年間、営々と努力をして33分という記録をだしました。次の選挙も同じ市長選挙で35分と2分延びたのですが、これは携わった職員数が3分の2で2分間だけ遅れたということですから、効率はそちらのほうが良いということで、本当の改革までもういっていることになります。

また、10万人ぐらいの市長は「人口が少ないところは有利だよ」とおっしゃいます。しかし、府中市は25万ぐらいですから、これも論破できることになります。「いや、選挙管理委員会は独立委員会ですから」。そんなことは決まっています。しかし、市の職員が協力するということはとても重要な市の仕事でしょう。そして、私は「公職選挙法を一度読んでみてください。市の職員になったときに、全体の奉仕者として頑張って働きますということを約束しているでしょう」と言うのです。

また、選挙公報といえば、「ああ、あれは選管が担当の仕事だ」と。自分のところの仕事だけ、あとは人事と予算だけに興味があるということです。しかし、公職選挙法6条2号に「選挙人に速やかに通知しなければいけない」と書いてある以上、公務員として当然全力を挙げていくべきです。あるいは自治法にも書いてありますが、そういったことからやっただけでいいと思うのです。

皆さん方にやっていただく選挙事務が4年間で全国で何回あるか、数えてみてください。1万1000回以上あります。1820の市町村があり、市長、市会、知事、県会、衆、参と6回あります。1820の市町村で6回ですから、1万1000回です。予算の話をして失礼ですが、1回に100万円分ずつ皆さんが本当に努力してくれたら、110億円浮きます。これも中央からの事務委託です。だから、やってもやらなくともいいということになれば、皆さんは全部詐欺犯になります。行政手続法からいうと不作為になって、それは損だということに気がつく。だから中央集権はだめだという議論になって、本当に市民へのアカウントビリティ、国への説明責任ではなく、市民に説明責任が果たせる選挙事務にしていただけならありがたいなと考えています。

長野県の知事選挙があった8月6日に、小諸市役所の芹澤さんという市長にやってほしいとお願いしたところ、彼は決意してやってくれました。まず、市長は「私がやります」と言いました。ただ選管に任せるという縦割りではなく、4万3000人の小さな町ですが、市長自らが4回に分けて市の職員を集め、「公職選挙法にはこういう決まりがある。我々も今、真剣に選挙人に早く通知をするということで、私も中心となって頑張りますから、皆さん今回は協力してください」と、一瞬にして雰囲気を変えてしまったのです。「あんなものは選管の仕事だ」という意識を一瞬にして変えられるのは、トップリーダーだけです。これこそ「北京の蝶々」で、8月4日、投票日の2日前の金曜日に、市長が先頭を切ってリハーサルを2回やりました。やはり本気度です。トップが本気で変えれば、ほかの方は必ずついてくると思います。4万3000人の小さな町ですから、総務課長補佐が選管の事務局長を兼務しています。50歳を過ぎた、ごく普通の一般の方です。しかし、33分という数値目標が立つと、ああしたい、こうしたいということで徹底的に創意工夫が始まりました。そして、市長と4人ぐらいの部長、選管の職員とで府中市へ視察に行き、徹底的に教えてもらって持ち帰り、部長連中を全部仲間に引き込みました。そうして、34分で選挙事務を終えることに成功したのです。

その事務局長は、後ほど「数値目標を持つことのすごさを初めて知りました」と言っていました。五十数歳にして初めてだと言うわけです。「今までは数値目標はなかったのですか」と聞くと、「ええ、前例に従ってで」ということで、今まで不作為で市民に多くの負担を負わせてきたということです。彼は、いみ

じくも「今まで自分としても選挙事務を一生懸命やってきたつもりでした。しかし、やはり立場の証明をしていたにすぎません。教育長に頼みにいくときは、遠慮しながら、嫌われないように頼んだのです。企画部長に頼むときも、こそと頼んでいました。そして、答えは『忙しいのに何を言っているのか』というものでした。しかし、トップが決意してくれましたので、私は自分が断固やらなければいけませんから、教育長にぜひ出してくださいと言うことができました」と言っていました。ミッション・オリエンテッドとかミッション・ドライブといいますが、このようにベクトルが合ってきたときにはどんな政策でも必ず成就します。トップの本気とともに、数値目標、理念、達成手段を掲げて断固やったら、前回の選挙では71分かっていたのが、34分、長野県で圧倒的にいちばんということになったのです。

これは、改革の火種は皆さんの足元に幾らでもあるということではないでしょうか。あるものを探すということです。あなたのそばに人材はいます。総務課長補佐は普通の人でしたが、磨いたら石が見事に玉になったのです。私どもマニフェスト研究所の職員や学生が、その日と開票の翌日にいろいろなアンケート調査をしました。選挙管理委員会には助役さんが見えて「いや、昨日はすごかったね。よかったね」と言われていたそうです。翌日には企画部長が来て、「おまえのところにやられてしまったな。おれのところでも今度こういうことをやるから、何か提案してくれよ」と、どんどん変わってくることになります。

9. 改革のうねりを！

これこそ達成感ではないですか。やらされ感で本当に改革ができるでしょうか。一晩で1億円稼げるわけではありませんが、そういうものを作り上げられるのが蝶々なのです。市長がやってくれるわけでもないし、国がやってくれるわけでもない。気がついたら、皆さんが飛び交って、響き合えば本当に変わるということを私は経験しております。大変なことをされていることは認めますが、これからさらに一層、自らが気がついて飛び立っていただいで、立ち位置を変えてください。

後で市役所の方の名簿をいただければ、全ての市長さんに「コンマ1秒」の記事を送っておきます。皆さんが1000回言っても、「また選管が勝手に言っている」と言われるだけです。やはり市長が立ち上がってトップがやるというこ

とで順次変えていかないといいません。だから、そのあたりのマネジメントも考えて、ぜひやっていただきたいと思います。200~300匹の蝶々が1820匹の市長村長の中で飛んだら、ハリケーンが起きると私は思います。一緒に起こしませんか。市役所の中で何か一つ起こしたらいいのです。それによって全部が変わるのです。これを制度的補完性といいます。制度がどんどん補完し合っていくのです。

皆さんの市役所の部長か局長になっている人は、みんな官官接待が上手な人です。10年ぐらい前なら、局長などを赤坂新橋あたりへ引っ張り出す人がトップになったわけでしょう。問題発見能力や解決能力がある人は、「余計なことはするな」と途中で全部つぶされていました。大阪府を除いて、全国の市町村はそうでしたね。だからこそ、皆さんは自由に飛んで、新しい価値を生み出そう、真剣に考えようという人が認められる組織をぜひ作ってほしいと思うのです。

ですから、私は所長さんをお願いしたのですが、ちょっと立ち位置が変わるぐらい刺激を与えて、自分たちはこんなものだ、おれたちはやっていると言う市長さんに実は何もやっていないということを気づかせるような研修所にしていただきたい。私はこの際、これをお願いしておきたいと思います。

今日は小さな話といいますか、選挙管理事務のことについてお話しましたが、私は政治改革は詰まるところ選挙の仕方によって全部変わると思います。選び方によって全部変わると思っておりますから頑張っているのです。例えば、もし選挙で契約書が重んじられるようになれば、皆さん方は必ずそれを読まれますから、都市部において選挙公報が圧倒的に選挙の判断基準になっていくことはご承知いただけると思います。今はまだ、「美しい町をつくります」「地元経済を活性化します」と愚にもつかない小学生でも書けるようなことを書いているのですが、それを明確に具体的な数字と達成手段、あるいは実行プログラムがきちんと書かれるというところへ一気に持っていきたい。私どもは今、地方議員連盟や首長と勉強していますから、そこへ追い込んでいきます。そうすると、選挙公報を読めばすぐにその違いが分かるようになります。そうすると、いわゆる連呼ということよりは政策中心にということになります。

北海道の恵庭市の市長候補に出られた新人候補の方は、46日前に立候補を決意して、それから10日間どなたにも会わずに、徹底的に、脳から汗が出るほど、

自分でマニフェストを考えました。徹底的に考えたのです。そして、徹底的にそれだけを訴えて選挙で戦いました。今までの選挙は、立候補する前から、団体やどこどこへ頼みに行こうということで、これを組織選挙といいます。政策選挙とは違います。だから、自民党も民主党も公明党もポンと市長候補を推薦して、経済界も商工会議所も、農協も連合も、「おれたちが得だ」と権力保持のために市民に、あるいは府民に、県民に、ほとんど選択肢を与えない選挙を続けてきたではありませんか。そのどこに民主主義があるのですか。

恵庭市の新人候補は本当に考えたのです。そして、自分はそれを分かっていたために頑張るのだと言いました。相手は3期目を目指す立派な市長さんでした。本当に立派な、自民党、民主党、公明党推薦の候補です。さらに農協や経済界、商工会議所、連合も全部推薦する本当に立派な人でした。しかし、開けてみると1万8000対1万4000でその新人候補が勝ったのです。有権者は賢いのです。やはり市民の声が正しかったのではありませんか。

どちらがいいかは別にして、そういう時代を迎えているときには、皆さん方が立ち位置を変えて、今、新たに価値を作っていくことが大事です。選挙事務一つ取ってみても、一点突破、全面展開です。選挙管理委員会の事務局長が、「北川先生、見ていてください。この次の選挙は30分を絶対切ります」と言う。これを垂直的展開と言います。ずっと新しい文化が生まれます。企画部長、教育部長そのほかが、「選管がやってくれた以上、我々もやらなければ」と言う。これは水平的展開と言います。一点をちょっと変えることによって気がついて、みんなが補完し合い、垂直的に、水平的に全面展開をしたときに、小諸市役所の文化風土が変わったのです。すなわち、市長が命令してやらされたものではありません。総務庁の選挙部から言ってきたからというやらされ感ではありません。自らが気がついて、納得してやったときに、本当の感動を呼びました。

我々も内発的に変わろうという本質的な改革が行われないう限り、総務部が悪い、企画部が悪い等となります。みんなでだめだとお互いに言い合っていたらだんだん悪くなってきますが、本質的に変えるために、気づきの道具としてだれかが何か一つお考えいただいて、そこから文化・風土を変えることができれば、皆さんたちは本当にいい市をつくることができ、子供たちから高い評価をいただけるのではないのでしょうか。

10. 終わりに

今日は大変失礼なお話をたくさんいたしました。好むと好まざるとにかかわらず、現在はまさに作り直しの時代を迎えております。だとしたら、嫌々やるか積極的にやるかということ、積極的に本当に皆さん方に頑張っていただければ、そして、大阪の皆さん方が変わっていただければ、まさに日本を代表する地方ですから、地方から国を変えていくという見事なスタンダードをここでお作りいただくことになって、ここから一点突破、全面展開ということになると思います。願わくば、コンマ1秒の節約を皆さん方の各市町村でやっていただけたらと心から期待します。

まさに今は住民自治の時代です。団体自治から住民自治へと移り変わってきたということで、好むと好まざるとにかかわらず、安倍内閣もやらざるをえない。どこまでが本気なのかは大変難しい問題ですが、一応確固として1995年の分権推進法に続き、もう一回新たに推進基本法を作るという宣言はされました。道州制は少し横へ置いて、そちらでやっていき、475本の個別法、いわゆる一括法を3年かけて作るということも一応言っています。私は地方6団体の代表側の委員ですが、全力を挙げて分権を推進し、310万人の地方自治職員の方々が自由に蝶々として飛び跳ねられるように努力していきたいと思っております。

こういう場所を通じてお互いがコラボレーションできるように、また、情報や問題点の共有ができるように、今日を境に、この研修所と早稲田大学の公共経営研究科が共鳴し合って、響き合って、相互作用で大きく日本が変わっていけばと考えています。最後に、皆さん方が本当に蝶々になって飛んでくださることを期待して、私の話を終わらせていただきたいと思います。ご清聴ありがとうございました。