

自治体経営改革市民公開セミナー

地域主権時代における地域自治のあり方 ～小牧市の未来を共に考える～

講師：北海道大学公共政策大学院長
教授 宮脇淳氏



日本の自治体は変革の時代を迎える上で、小牧市がこれからも元気で活力のある地域であるためにどうしたらよいか、問題提起をさせていただきます。

今日の構成としては大きく二つとし、これから日本のどの地域でも直面する大きな問題を紹介し、その後、小牧市の行政の経営がどうあるべきかを話す。

日本経済社会のパワーシフト

直訳すると「力が移動する」という耳慣れない表現だが、まずはこちらを紹介する。

失われた 20 年とよく言うがそれは何か。ここ 20 年、経済や政治はうまくいっていないというイメージはあるだろう。その本質的な課題は何か。それは、民間企業にもいえることだが、大きな変化に制度、政策が追いついていないということだ。そうした中で日本全体に元気が出ない、その根本的な問題はパワーシフトにある。

それには二つの要素がある。一つは少子高齢化。もう一つがグローバル化である。

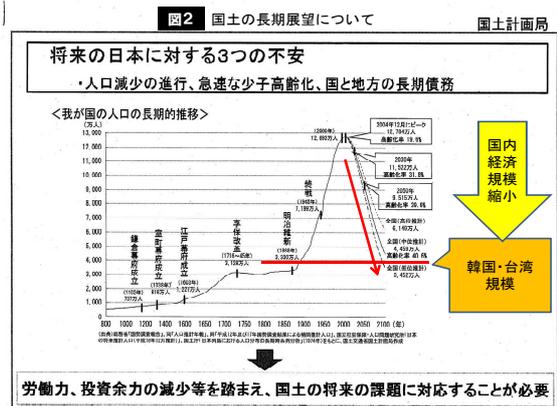
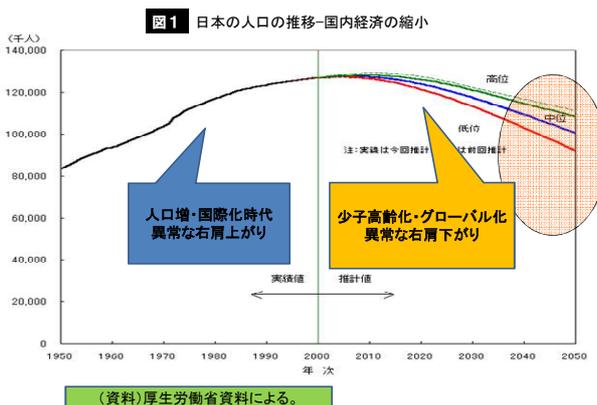
人口減少社会の到来

小牧市も人口減少と高齢化の時代が来る。それでも、北海道や東北に比べると中京圏は人口減という実感が無いのではないかと。北海道は本当に減っており、一つのまちが消えるほどである。

少子高齢化の実態を紹介する（図1）。これは1950年の終戦直後からの日本の人口グラフである。日本の人口は終戦直後8,000万人台であった。

将来の話をする際、2050年という数字を良く使ってきたが、実はもう2050年までに40年も無く、それぐらい近い未来である。その2050年に8,000万人まで人口は減少する。推計は正確である。小牧市に限らず日本全体で減少する時代が来るということだ。

次に2100年までの国土交通省国土計画局のデータがある（図2）。22世紀を迎える頃、全国の人口は3,500万人になる。現在の人口から1/3から1/4まで減少する計算である。22世紀を迎えるころには、江戸時代の末期の近代化が始まったころの規模まで人口が減少するということだ。



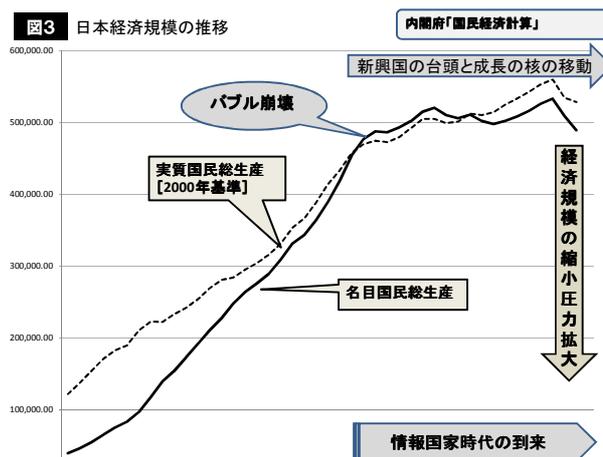
なお、2050年で人口が増え続けている市は、東京の港区・千代田区・中央区のみといわれる。

日本の経済規模は世界でアメリカと中国に次ぎ第3位である。

これまでは1億2,000万人の人口とその経済規模があったので、リーマンショックなどで景気が悪くなった場合には、減税や車取得の補助金などの措置を行えば、効果を持って経済を下支えしてくれた。しかし、これから人口が4,000万人から5,000万人となると韓国や台湾と同じ経済規模になる。韓国や台湾は企業が海外へ進出し活動している国というイメージがあるだろう。それは韓国や台湾の人口規模だと、海外に出て所得を得ないと経済を維持することが難しいからである。これは後ほど詳しく説明するが、日本もグローバル化と言われ、そうした状況が強まっていくということである。これまでを一言でまとめると、人口は減っていくということである。北海道には名寄というところがある。ここは、稲作の北限であるが、その稲作従事者の6割が中国人である。その人がいないと維持できない。また、ホタテの殻むき従事者は半分が中国の方である。北海道は人口減が明らかである。他の地域ではまだまだそんな状況ではないが、今後急激にそうなるだろう。

経済の状況を表すグラフがある(図3)。今は経済が横ばいに推移している。終戦直後からは右肩上がりの推移であり、その状況は今に置き換えるとミャンマーがアメリカに次ぐ経済大国になったぐらいの話で、現代経済史の中でまれに見る異常な成功だと言える。今の仕組みは、その異常な右肩上がりの時代に作られた仕組みである。今議論されている年金などの課題もある意味そういうところにある。右肩上がりという良い時代として皆さんは思い出されるだろう。

しかし若い方は右肩上がりといっても実感がない。生まれてからずっと経済は横ばいという子が社会人になり始めている。今、経済は0成長であるが1970年代は日本でも10%台の成長をして



きた。それが成熟化して0成長となっているが、これはどの国でも避けられないものである。

慣れ親しんでいる制度や政策は、右肩上がりの時代、言い方を選ばなければ異常な時代につくられた制度であった。これが限界に来ている。

ちなみに1970年代には日本国民全体で100万円の所得があったらどれくらい貯蓄に回っていたかという、42万~43万である。今年日本銀行の統計によると2万円である。この2万円も団塊世代の退職による貯蓄の増によるものであるという。国債や地方債はこうした皆さんの貯蓄で支えられてきた。今後、その貯蓄が減少する。どんどん借金をして行政を拡大することは、金融や人口構成からすでに限界に来ている。

その中で地域経営をどうするかという課題に直面している。

グローバル化社会

私たちが今まで経験しているのは国際化である。グローブが地球と訳され、日本語にして考えると国際化から地球化になるということだ。国際化は internationalization であり、国と国との関係をスムーズにすることである。それには必ず国境がある。グローバル化は地球化なので、国境をできる限り低くするというものである。今、私たちは、海外の物を買おうとすれば買え、外国政府の情報も得られ、海外の方と意見交換ができる。是非はあるが、経済社会においてはグローバル化の現代は、国境が低くなり資源が動き回る時代になる。

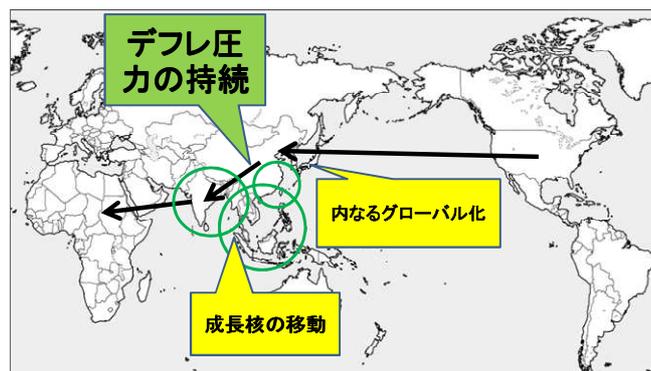
それは海外で起こったことがすぐ小牧市に影響がでる時代になってきたということだ。国際化の時代は国境がしっかりあったので、中だけで考えれば、ある程度安定させることができた。ギリシャの借金問題が日本の市場や財政運営に関わってきている。世界が大きく変動することで地域がどのように対応するのか。行政の中だけで物事が全部整理できるのは過去のものである。民間や市民の力などみんなで作る、いろんな知恵を出し合わなければならない時代になってくるということである。

ここで、世界の成長の中心を捉えていただきたい(図4)。

今までアメリカが世界の成長の中心であり、そこに照準をあて経済や政治を行えばそれなりに成長することができた。最近では中国の人口が増え、成長の中心が中国に移っている。中国を視野に入れないと経営が難しくなっている。

しかし中国が世界の成長の核でいられるのはせいぜいあと 20 年である。漢民族を中心に一人っ子政策を進めており人口減少と高齢化の時代がくる。その次には核がインドに移っていく。このことにも日本の製造業や地域は対応していかなければならない。小牧市には企業がたくさんあり、従事されている方も多く、みなさんは価格競

図4 人口ボーナスの移動とアジア経済圏再編



争に苦勞されるのではないだろうか。その大きな原因は成長の核が中国に移ったことにある。

経済規模は日本が 500 兆円で中国は 550 兆円であるが、中国の人口は日本の 10 倍であり、一人当たりの所得は 10 分の 1 である。それは北京から東京への運賃は 5 万円であるというが、中国人にとって 50 万円に匹敵する金額だということである。こういった状況であるので、同じものを作っても価格的に負けてしまうため、高付加価値のものをつくろうという話になるのである。小牧市のように製造業がここまである地域はあまり無い。

この 10 年間で日本経済において、先端産業であったと思っていたもの(電算機、電気機器、電子部品など)は軒並み競争力を落としている。唯一、競争力を伸ばしたのは自動車である。プリウスなど環境関係の自動車が競争力を上げた。しかし電気自動車になることで競争力が落ちていく。電気自動車は電気機器である。

量販店で価格を牛耳られるのでトヨタ系列は販売店の強化を図っている。

こういうことも民間企業のベースでいくと大きな構造変化をすでに取り込み次の時代をにらんでいる。

しかし、グローバル化の時代になると、このことが地域にも密接に関係してくる。競争力が落ちていくと、どうしてもよりコストが低いところに移っていく。シャープが典型的だが、そういうと

ころがでてくる。そうすると今のままの小牧市でずっと行けるかどうか、このこともやはり真剣に考えていかないといけないことになると思う。

冒頭に失われた 20 年を紹介した。90 年以降、日本の世界の製造業に占めるシェアは、ずっと右肩下がりで落ちている。他の先進国（米国、ユーロ、英国）も同じである。皆さん、家庭の身近な商品でイギリス製の工業製品は何だろうか。ご自宅にロールスロイスを持っていて、というのは別である。

何かあるだろうか。つい最近まで自動車だとローバーミニという車があったが、今はドイツの会社になってしまった。

実は工業製品でぱっと思いつくものがない。今、身近なものでイギリスの最大の輸出品は、スコッチである。もっと意地悪なことをいうとスコッチはスコットランドのものなので、イングランドのものは何があるんだとつめていくと実はものすごく空洞化が進んでしまった地域である。そこまで行くとはいわないが先進国全体で、空洞化がおこっている。これは明らかに世界の経済社会をめぐる変化が生じてきており、ASEAN は中国以上に安定的に成長している。ベトナムとかこういうところを中心とした地域であるということになる。これはごく一部だが人口問題や経済を取り上げてみても、もう大きな変化が生じてきており、その中に今の小牧市があり、これからの将来像を描いていくというそういう局面に入ってきているわけである。

図5 地区別人口推移(65歳以上人口)

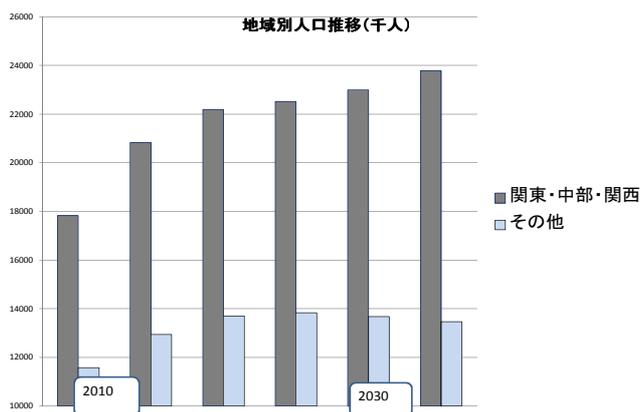
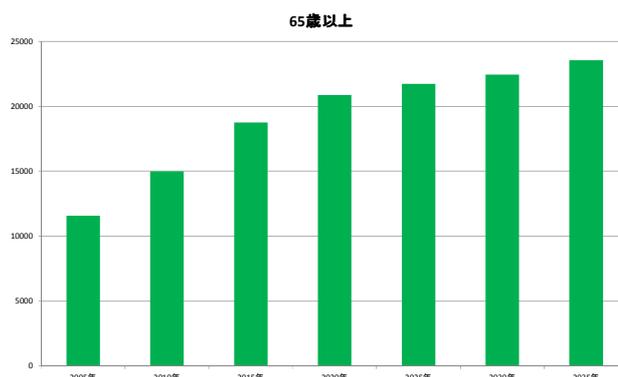


図6 小牧市65歳以上人口



地域による将来環境の違い

なぜ地域ごとで自らの地域のあり方を考える度合いを増やしていかなければいけないのか。ただし、地域主権という何でもかんでも地域に任せるといふ表現をされる場合があるのだが、そうではない。

例えば、年金や医療、国民健康保険、介護などは財政的な面は、国できちっとやっていただくというのが原則である。個別の地方自治体で担保するのは無理である。したがって、国にお願いするというか国に任せるといふ部分は当然ある。しかし、その一方で地域ごとにきちっと考えていかなければいけない。

このグラフは、地域別の 65 歳以上人口を示したものである（図 5）。

この黒い棒線の方が関東、中部、関西という大都市圏になる。薄い方がその他の地域である。大都市圏は、2035 年に至るまでずっと 65 歳以上人口の絶対数が増え続ける。小牧市もこの中にある。その他の地域では、2025 年あたりをピークにその後 65 歳以上人口は、減ってくる。つまり地域によって、高齢化の問題というのは性格が違ってくるということである。高齢化率は、どこの地域でも上がっていく。これは統計のマジックである。人口減が急激に起こっているところは、高齢化率が上がっていく。

小牧市の人口推計で国の人口推計から見たもので 65 歳以上人口は 2035 年まで増え続ける構造になっている（図 6）。

ところが、小牧市の人口ということになると、もうすでに 2015 年あたりから全体の人口でいうと減少局面にジリジリ入っていくという状況になる。今までのように右肩上がりですっと上がってくるという状況ではない。実は、皆さんも観光旅行で行かれたことがあると思うが函館という地域は、15年前と比べると人口は4割減っている。ところが高齢化率は上がっていく。

つまり、若い人がどんどん減少し、65歳以上人口も減っていくが、高齢化率は上がっていく。函館では、これ以上、質の面は別にして量の面で病院や介護施設などを建設する必要はない。函館の病院経営は、既に津軽海峡を超えて青森からいかにして患者さんを連れてくるかを考えている。それで生き残りをかける。つまり、市域間の競争が、ある意味激しくなってきた、小牧市も足元ではまだそうっていないがこれからはそういう状況というのが明確になってくる。そうすると、それぞれの自治体が連携をして地域の個性、地域の新しい政策等を生み出し、次の世代の方々がいかにして定住していただくかというようところが重要になってくる。やはり人口というのは非常に重要な資源だと思う。これからは、人口が自動的に増え続ける時代ではない。今日、この後、総合計画を紹介するが、1980年代、全国の市町村が持っている総合計画の前提人口を日本全体で足し合わせると何人になっていたと思うか。2億人になっていた。当時の人口は1億2千万人弱であった。それぞれの地域が一生懸命頑張る、これはいいことである。ところがその結果、ある意味で日本全体としては過剰投資を生んでしまうという構造を持っていた。残念なことなのだが、基本的にこれからは人口が減少するという局面の中でそれでは地域をどうやって活力あるものにしていくのかという、イメージの転換というものが重要になってきているということが言える。

まさにこれから皆さんがお作りになられる総合計画は、これまでの右肩上がりの時代を前提と

して長期的な視野をもった地域のあり方を考えてきたが、そういった時代はもう終わったといえる。むしろ、人口が減少し、物事がコンパクトになっていく中で本当の意味での経営というのが求められることになる。

私の専門は、行政学なのだが、90年代、行政学会で経営という言葉を使うと、ものすごく批判をされた。経営というのは民間の概念であって公的セクターの概念ではないという、ある面では、その通りなところもある。ところが経営の言葉の意味は、限られた資源をいかに有効に活用するかという意味であり、その結果、利益を上げるのか、地域を元気にするのかの方向性が違うだけである。まさに、これからの地域経営というのは、貴重な資源をいかに有効に活用できるのか、このことにかかってくるということだろう。

地域を活力あるものにしていく時、経済と政治は基本的に不可欠なものである。例えば小牧市の中の経済活動、これを元気にしていくというのは、地域の所得を上げていく面で非常に重要なことである。もう一つは政治である。経済だけだとリーマンショックなどがおこると、我々の生活というのが非常に変動してしまう。そこで政治が頑張る、あまり変動しないように一定の政策を打ってくれる。今までの右肩上がりの時代には、経済と政治にある程度任せていけばうまくいった時代ではあった。ところが、これからの時代は、根底を支えるコミュニティ、住民が非常に重要な役割を果たしていくことになる。

時には、政治と経済が両方ともうまく機能しないときがある。典型的なのは災害時であるが、それ以外でもうまく機能しないという場合がある。その時に地域を根底で支えるのはコミュニティであり住民ということになる。この部分をきちっと視野に入れた地域経営ということが必要になる。地域の皆さんにも今までと違って一定の役割をお願いするというそういう部分も出てくる。ただし、それは単に財政が厳しいからとか、コスト

を削減するからではなくて地域に活力を維持するため、次の世代につなげていくためにはコミュニティ、住民という地域がいかに小牧市を支えていくかということが重要になる。

皆さん全員というわけではないが、右肩上がりの時代には、それほど行政のこととか地域のことというのはあまり考えなくてもそれなりに動いてきた。むしろ行政のこと、地域のことは行政のプロ、政治家のプロにお任せすればよかった。皆さんは皆さんの専門の領域で一生懸命頑張っていたら日本経済は成長するという時代であった。

しかし、これからはそれだけではうまくいかない時代になってきて特に地域というのは行政、政治、経済、そして住民がこの連携を組んでいくということが必要になってくる。地域主権、地方分権という。地方分権、地域主権を別の言葉でいうと何かと。

住民、主権をもっている住民の皆さんの議論によって地域のあり方が決められるということである。今は、なかなか決められない。国から色々来る。あるいは県からも来る。例えば幼保一元化、幼稚園と保育所の一元化というのは子育てという面からすればある意味当たり前じゃないかと思えるところがあると思う。しかし、所管でいうと文部科学省と厚生労働省という枠組みになってしまうのでなかなかうまく進まないという状況がある。しかし、地域からしてみると地域で決めて色々できるようにしていきましょと。ただ地方分権委員会の事務局長をやっている時に地方の方からこういう質問がいっぱい出てきた。

「地方分権が進んだら我々の地域は、どうなりますか」という質問である。この質問をしたら国が喜ぶ。思い出してほしい。皆さんも10代後半に親に逆らった時代があったと思う。親に逆らい、「口出ししないでくれ」と言い、親も「わかった、もうお前の自由にしていから」と、言われた瞬間に、親に対して「私は何をしたらいいか教えて

くれ」というのと同じである。

分権をするというのは国からのいろんな関与を必要な範囲でなくしようと、なくしたあと何をするかは地域の方で決めてくださいということである。

もし、反抗期の青少年が、「お前勝手にしろ」と言われ、その青少年が親に対して「じゃあ、俺はどういう風に勝手にしたらいいのか教えてくれ」と言った瞬間、「だからおまえはダメなんだ」というわけである。これを消極的自由という。

逆のことを積極的自由というが、それは、自分から作り上げていくことである。これからの地域に必要なことはこのことである。分権になって少しずついろんなことに地域が、あるいは住民の皆さんが決められるようなことが少しずつ広がっている。ところが、従来どおりという自治体が圧倒的に多い。これは住民の皆さんも含め、新しいイメージというのを議論して作れていないという問題がある。

今日、これから紹介する基本構想、総合計画というあまり耳慣れないかもしれないが、そういう計画が小牧市にもある。ホームページを見ていただくとおわかりいただける。これは今まで基本構想というのは地方自治法によって必ず作らなければいけないと決めていた。それが、法律改正によって、作るか作らないかは地方にお任せしますということになった。小牧市の場合も基本構想、基本計画というものをどういう風にしようかと議論されている。ここが自治が問われているところだと思う。もちろんすべて今までのことを否定すればいいということでもない。ただし、今までやってきたからということだけでは、それが正当化されるかというところではない。今までやってきた時代と今からの時代は違う。したがって、それを踏まえたうえで、これからをどうするか。

日本の難しい点は、国の政治と行政の関係と、地方自治体の行政と議会の関係は違うということである。今、国の方でガタガタしているが、国

は、議員内閣制である。行政の内閣は、これは議会の信任によって成立している。これはイギリス型という。皆さん残念ですが、総理大臣は選挙で直接選べない。これが議員内閣制である。

地方自治体はどうか。地方自治体は、首長も議会議員も選挙で選ぶ。地方自治体は、大統領制である。つまり、二元代表制である。

市長と市議会の関係というのは、国の議員内閣制とは違う。市長と市議会が抑制、協力の関係で、ともに市民というものを代表しているわけである。これが日本の仕組みにおいてなかなかうまく機能してこなかった点である。

この中で日本において近年、新たに出てきた問題というのが首長、つまり市長によるマニフェストの問題である。皆さんもマニフェストというものを見て投票されるという方も市長選挙に限らず国政の選挙でもあると思う。このマニフェストとは何なのか。これは、イギリスで生じたものである。マニフェストというのは、イギリスの考え方ですが、マニフェストに書かれたこと、当選された方がマニフェストに書かれたことを実現する法的義務まではない。というのは、それからあと色々と環境も変化をしていくので、これに対応することは必要である。しかし、マニフェストに書かれた政策というのは、できるだけ尊重して実現していくという姿勢が必要になる。しかし、日本で一つだけ欠けているのはもう一つの点である。

マニフェストを見て投票したのに、市長を選んだだけになっている。市民の皆さんもその市長のマニフェストを実現に向け、議論をしていくという姿勢が必要になる。これはマニフェストをそのまま実現するのではない。政策として、その可否を議論していくということになる。開かれたところで議論していくということが必要になる。そして、環境の変化については、もう少しこうしたらいいんじゃないか、あるいはこのままでいいんじゃないか、それを開かれたところで市民の皆さん

も議論し、議会も議論する。

議員内閣制の最大の欠点は、内閣と議会がどういうプロセスで政策を決定しているのか国民からはほとんど見えない点である。

大統領制の場合には、これをオープンにして議論していくというところに非常に重要な部分がある。特に都市においてはこのことが重要になる。大阪市長や名古屋市長や愛知県知事が、中京都構想や大阪都構想など色々な議論をしているが、その中身はともかくとしてこれからは都市部というのは、二つの点で重要になる。

一つは、都市部が元気でないと日本全体が持続することが難しいということである。

もう一つ、都市部の方がこれから色々なリスクを抱えてくるということである。

高齢化の問題も、グローバル化の問題も抱える。リーマンショック程度の変動は、これから当たり前のように起こる。その変動に対し、地域政策というものがきちんと対応していかなければならない、ということだと思う。都市の自治体経営のあり方というのは、特に今後大きく変わっていかざるを得ないというところにある。

マニフェストと地方自治

マニフェストと地方自治という問題、これから小牧市の中で議論されていくところであると思う。一つの考え方として、問題提起をさせていただく。

今、小牧市では自治基本条例というものを市民参加の中で議論しているとお聞きしている。自治基本条例とは何か、これは地方自治体の憲法である。

この憲法たるものは、主権者である市民、議会議員、そして首長を含めた行政、この地域を支えてくれる3者の中で共有できるものである(図7)。ここで共有して、きちんと根底にあるものを描いていくというのが自治基本条例である。これは首長が代わったからといってすぐ変わるものではない。例えば、市民の皆さんも小牧市の30年、40年後、こういう風にしたい。こういう一つのイメージをお持ちの方もたくさんいると思う。こういうものを地域で一生懸命議論し、地域の憲法を作りこの憲法の上に立って市長も、市議会も活動していくというのが自治基本条例である。もちろん憲法改正の規定もある。したがって市長や議会のほうから自治基本条例というものを修正する、あるいは市民からそういう議論というのも起こるということはあると思う。

しかし、通常のマニフェストと違うところは、市長や議会議員が代わったからといってその都度変わっていくものではないということである。

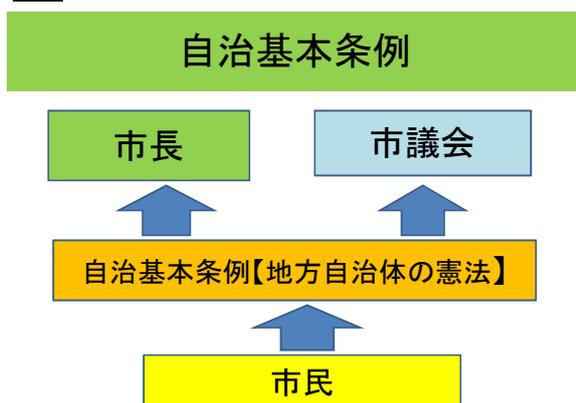
これが地方自治の根幹になる。ここは、徹底して市民の皆さん、そして市議会議員、そして行政のトップである市長、こういった皆さん方、地域全体で議論をしていくことが必要である。ただ一つだけ重要なことは、自治基本条例にやたら細かいことまで書きこまないということである。皆さん、憲法に細かいことが書いてあるか。これは細かいことを書き出せば書き出すほど利害対立は、激しくなる。そして地域の価値観を共有することが難しくなってしまう。ここは、地域としての主権者である住民の皆さんの理想というものをきちんと描いていき、その理想を実現するための基本的な枠組みを決めていく部分になる。ここは徹底して市民の皆さんも議論し、作り上げていく部分になる。

このもとに、従来からあった基本構想、これが存在しているということである。他の自治体のなかには、基本構想と自治基本条例が混在しているものがある。基本構想・基本計画、要するに総合計画といわれるものである。

これは、元々はここに書いてあるように都市計画の概念から生まれてきたものである。ですから、まちづくりをしていく時にどういう風に道路を引いてどこにどういうものを作らしようということで作られてきたものである。これはもちろん重要である。

しかし、右肩上がりの時には、このやり方だけでもよかったのだが、むしろ経営と言う概念が必要になってくると、どこに何を作る以上に、地域にどういう資源があってそれをどう活用してどういう地域づくりをするかという基本理念をきちっと作ったうえで、そのもとで基本計画等を作っていかなければならないということになる。ここは法律的なことなので、先ほどご報告いたしましたように総合計画の基本構想というのは今、小牧市にあるのは従来の地方自治法に基づいて策定されているが、地方自治法が改正され、

図7 自治基本条例の3者での共有化



基本構想の策定義務の廃止、議会議決の必要要件の廃止というのが行われたということで、各自治体で考えてくださいということになった。

基本構想というのは総合計画の一番上になる(図8)。ここについては、小牧市の将来のあり方、それを実現するための背骨の部分を議論し、書き込んでいただくことになる。もちろん、基本構想のままでもいいですし、自治基本条例の中に入れてんでもかまわない。ここはきちんと市民とともに議論し、議会の厳しい議論を経て議決をしていただくことになる。改正についても、議論の上、議決を経ることが大原則になる。むしろ議会の議決の質を上げていくということが必要になる。

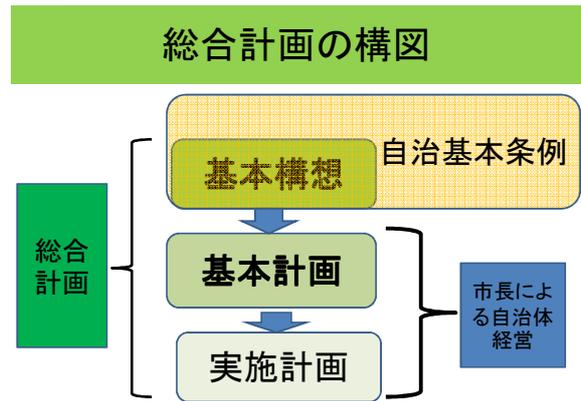
そのことで基本計画や実施計画については、市長による自治体の経営の部分とすべきである。つまり、どういう施設を作り、どういう政策をうっていくか。ここは、マニフェストと密接に関係するところである。この部分については、ある意味、行政機関側、つまり首長の領域、首長にお任せするという、PLAN, DO, SEEという言葉があるが、市長に権限と責任をきちんと持っていただいてマニフェストに書かれたことが、どこまできちっと実現しているのか、あるいは、何が変更になったのか、そこをきちんと市民にわかるようにしていただく必要性が出てくる。

ところが、今までの総合計画をみると、どうやって議論がされ、どこまで何が進んだのか、これがどこまで市民の中で共有されていたかである。

本当にPLAN, DO, SEEの中でうまくまわっていたのか、もちろん右肩上がり環境があまり変化しないときはいいのだが、これからは大きく変化する。変化するときに変えてはいけないものと、変化にあわせて変えていくもの、そして、政治として、首長として、きちんと責任を持っていただく。これを分けていくという考え方も当然ある。

これは議会軽視なのか。議会軽視ではない。議

図8 総合計画の構図



会においては自治基本条例というところに組み込み、より重たい議決をいただく。それともう一つ。基本計画や実施計画に掲げられている事項を市長が勝手にできるのか。できるわけない。というのは、毎年毎年の予算は議会で議決を受けるわけである。そして、条例やそういったものを作るときに、また議会議員のチェックを受けるわけである。決算も審査を受ける。議会というのは市民全体の代表である。全体の視点から意見をいただき、ガバナンスをかける。そして、一方では、市長の下で基本計画や実施計画を作るときに市民参加。市民に参加をしていただいてその意見を反映させていく。ただし、反映させるというのは、全部、そこに盛り込むことではない。

これは市民の皆さんからいろんな意見を聞き、新しい発想をいただき、市長が行政側がそこから優先順位をつけてきちっと皆さんのところへリターンをしていくということである。ただし、市民参加をいくらやっても小牧市民全員が参加するわけにはいかない。そこで議会が市民全体の視点からそこをチェックをしていただく。これが大統領制のきわめて有効な部分になる。

こういう市の経営のあり方を議論するのが今回の総合計画、基本構想のあり方の議論であって、中身と同時にこれからの小牧市の経営というものを考える上でぜひ市民、議会議員の皆さん、そして行政の皆さんもこの問題を1つのベースにしてこれから小牧市のあり方というのを議論していただきたいと思う。

質疑応答

Q. 基本計画と実施計画の関係について。

私は、第6次小牧市総合計画の策定の会議に参加した。戦略会議において、さまざまな課題が出ているが、市民感覚では、現行総合計画の問題点は事務事業が基本計画の実現に向けたものになっていないのが問題であると考えている。

本日の資料にも市職員の総合計画への意識が低いとあった。私もそのように感じている。その認知度の低さは基本計画と実施計画がリンクしていないからではないかと思うが、どうか。

A. 基本計画と事務事業がある意味で乖離をしているのはなぜか。

それは、総合計画はどこの自治体でも責任と権限の体系化がされていないからである。文章的には良く出来ている。文章的に良く出来ているだけで、実施するためのガバナンスが形成されていない。例えば、行政側が実施する際、ある時は総合計画に書かれていることを根拠づけて活用し、ある時は、それを眠らせるなど体系立ったものは出来ていない。

根幹の問題は行政側で責任と権限の明確化が図られておらず、ガバナンスが形成されていないことになる。

Q. マニフェストについて。

マニフェストを掲げて当選した首長の政策は尊重されるべきである。しかし、現実には、投票率、得票率はかなり低い。また、マニフェストといえど、財源の裏づけもないわけである。首長がそれを実現するには、議会・市民との議論が必要だと思うが、議論を担保するためには、自治体によっても異なるが、基本構想だけでなく、基本計画も議決事件とすることが良いのではないかと考えている。

先ほどの話では、基本計画と実施計画は市長が責任を持つべきだということであったが、個人的に腑に落ちない。

A. 2つに分けて回答させていただく。

マニフェストについて、投票率が低いなかどのように受け止めていくのかということであるが、首長や議会の役割として、民主主義を育てていくということがある。そういう意味で投票率が低いことは重く受け止めていく必要がある。

しかし、住民の皆さんも民主主義というのは、手続きにのっとって選ばれた人の政策を受け止めていく必要がある。民主主義の虚偽という言葉がある。民主主義で選ばれたというのは手続的に正当であって、そこで掲げられた政策は必ずしも最適とは限らないということである。だから、議論をしっかりとやらないといけないという結論に至るわけである。

最後であるが、議論を充実させるために、基本計画も議決すべきではないかということであるが、一面正しいように思えるが、先ほど、質問のあった基本計画と事務事業が乖離している根幹の問題は行政側の責任と権限が不明確で、ガバナンスが十分に機能しないところにある。従って、一つ目の質問は非常に重要なことであり、時間を割いて作っている以上、ここは重要視しないといけない。これを実現するために、基本計画と事務事業は市長がガバナンスをきかせる。そこで議論が不足している部分については、市民の皆さんで議論をしていただければよい。ただし、全員が参加するわけにはいかないもので、毎年の予算、評価において議会が議論をすることがありえる。

Q. 時代の先行きについて

デフレ圧力が強くなるということであった。昨今、国債など国の借金が1,000兆円あり、解消するためには増税、もしくはインフレと言われている。また、貿易収支が赤字となっており、恒常的になっていくと推測されている。所得収支で経常黒字となっているが、収支が赤字になると、為替レートが円安になる。更に輸入品の圧力が強く

なる。そうするとインフレが進むと思われるが、いかがか。

A. 2つに分けて考えないといけない。

1つは実体経済である。直接、製品やサービスの売り買いをしている部分である。今のご発言は金融経済についてである。金融経済の面から言えば、ご指摘のとおりである。実体経済の面ではデフレが強く機能しやすい状況にある。金融経済では、インフレが加速する可能性が高く、この実体と金融のねじれ現象が今後の日本経済に厳しい状況をもたらすと思われる。

小牧市では実体経済面では、製造業に与える影響、金融面では、日本の総合収支が赤字になれば、国債の値段が下がることになる。これはインフレを意味する。そうすると、地方財政におけるコストが上がることになる。

そこで、先ほど、お話したように、経済が実体経済面で非常にデフレ圧力が強い、一方で、金融面からインフレ圧力を受けてしまう。そうすると財政政策が悪い影響を受けてしまい、経済の悪いところを補えなくなってしまう。そのときに、地域はどうするのか。これはリスク管理では非常に重要な視点である。リスクを視野に入れたうえで、地域のあり方を考えていくことが重要である。

Q. 地域主権時代における地域自治等について。

地域主権時代において、地域の中で民主主義を育てていけないといけない、また、投票率が低いとの話があった。北欧諸国では、学校教育に政治討論など組み込まれており、政治に関心がある子どもが育ち、政治を自分たちで作っていくという感覚が当たり前になっている。そのような状況を作っていければと思うが、ご意見をお聞きしたい。

地域主権時代に向け、議会、市職員が努力されていると思うが、本当の地域主権が実現されるためには、アメリカ、北欧などのように例えば、大工、サラリーマンなど仕事後にほとんどボランティアのような形で議論をする場を設けられてい

る。それを導入しないと民意が成長していかないと思うがどう思われるか。

地方自治について。欧州諸国は税金を国ではなく、コミュニティに多くを納めている。そのため、納めた税金がどのように活用されているかが明瞭に把握できる状況にある。そういう社会が望ましいと考えるが、どうか。

A. この質問の横串になっているのは地域の皆さんの議論を活発化させることが原則である。子どもの頃から政治に関して関心を持たせることを日本では行われてこなかった。これは、大学においてもそうである。主張や批判はするが、政策議論はしていない。政策議論というのは、新しいものを生み出すことである。主張、批判だけでは、政策が進化しない。そのため、若いころから議論していくことが重要である。一つだけ、日本の自治体で難しいのは、欧米は自治体が管轄する業務が極めて明確である。日本の自治体は総合行政という。北欧では、社会福祉はやる。そのため、納めた税金の使途はある程度、把握できる。従って、そこで議論が出来るということになる。政策の優先順位を付け、「あれもこれも」としないことはそのことを意味している。そこで、選ばれたものについて、市民としてどのように考えていくのかということになる。

議会のあり方については、議会のあり方と市民の議論のあり方を分けないといけない。都市部の自治体の経営のあり方を考えたとき、議会をいろんな方が参加できるところにするのか、プロ集団とするのかで大きく分かれる。プロに任せるところはコミュニティがしっかりしてないといけない。小牧市の状況が分からないが、議会のあり方を考える際には、その視点が必要になる。

地方自治の問題である。皆さんに考えていただきたい。市役所の窓口は24時間開いていたほうがよいかと思うか。多くの方はたくさん開いていたほうが良いと思うだろう。私もそうである。

ところが、フランスの自治体には、2日しか開

けないというところがある。後の3日は、市役所に来れない弱者のところを職員が巡回している。これは市民と市民のパートナーシップである。窓口に行ける人は多少の制約はあるが、開いている日に窓口に行く。それ以外は、来れない弱者のための時間とするということである。パートナーシップといえば、行政と民間、行政と市民という話になるが、最終的には市民と市民のパートナーシップが出来るところが強くなる。これが本当の意味での地方自治である。日本はそういうところになっていない。しかし、これからはそういう下地のところが出てきており、小牧市でもコミュニティを考えていくことが必要になると考える。

限と責任、特に責任の問題において、議会側としてどのように整理されるか。この問題だけである。どちらにせよ、市民の皆さんと議論の充実を図ることができる。

Q. 行政・議会の権限と責任について。

議会の方も、総合計画を議決し、承認してきた。自治基本条例と議会との関わりについて、議会機能を高める、議員の資質を高めるというのはもちろんだが、1点、総合計画と議会との関わり、自治基本条例と議会との関わりについて、責任と権限とのバランスに関してご教授いただきたい。

A. 自治基本条例については、議会が議論をし、議決をしなければいけない。これは自治体の憲法であり、市民の皆さんも含め、市民の代表である議会がそのお墨付きをつけ、その改正の手続きも決めるというのが大原則である。おっしゃるとおり、その点は明確にしないとイケない。

一方で、基本計画については、本日の戦略会議の議論でもあったが、市長のガバナンスに任せていただきたいという議論になる。議会の基本計画に対する権限と責任の問題である。小牧市ということだけでなく、他の地方自治体で基本計画を議決事件としているところがあるが、議会が基本計画の議決をし、それに対する責任をどのように明確にするかが問題になってくる。市長は明確に責任を負う。今回、小牧市が考えている見直しの方法をとれば、市長は逃れようがない。今までのやり方をしているときに、市長の権限と責任と議会の権