

ローカル・マニフェストと地域社会の改革

枚方市長
中司 宏

中司 宏（なかつか ひろし）

大阪、京都、奈良の中間に位置する枚方市は早くからひらけ、七夕伝説や百済寺跡、東海道56番目の宿場町・枚方宿など文化財や伝承文化が多く残されている。戦後はベッドタウンとして発展し、今では人口40万人を超えるが、活力ある市街地と豊かな自然、貴重な歴史文化遺産が共存するまちとしてさらに発展する可能性を秘める。こうした資源を活用して魅力あるまちづくりをめざすため、市民とのパートナーシップを築き、「地域力」を高める「協働」の仕組みづくりに全力を注いでいる。現在の3期目には「枚方版マニフェスト」を打ち出し、ローカル・マニフェスト推進首長連盟の現監事。平成16年から大阪府市長会会長、17年全国青年市長会会長、地球環境を考える自治体サミット共同代表。

司会（富野） 今日は枚方市の中司宏市長にお出でいただきました。中司市長は早稲田大学第一文学部を卒業後、サンケイ新聞社に入社、大阪府議員をされた後、枚方市長になりました。現在3期目と聞いております。以前ローカル・マニフェストを広めるために関西で大会をやりました時、首長の方々とお話をしたわけですが、その時に中司市長は理論的なお話をされて大変感銘を受けたおぼえがございます。現在、全国青年市長会の会長もされています。私も市長だった時、理事をしておりまして懐かしい思いがあります。青年市長会は50歳までということで、政治の世界は未だにそういう世界でございます。会長として改革の急先鋒をなさっております。

本日のテーマは「ローカル・マニフェストと地域社会の改革」ということで、ローカル・マニフェストが地域社会に何をもたらすか、地域の改革の可能性等についてお話していただきます。自らマニフェストを

主導されている方です。

新聞記者から政治家へ

中司 皆さん、こんにちは。ただいまご紹介いただきました枚方市長の中司です。今日は皆さんと地方自治体の改革についてお話ができることを大変光栄に思っております。富野先生は以前、逗子市の市長をされていました。その時は地域自立の先駆者として頑張っておられました。トップランナーとして私も尊敬していた方であります。今回またマニフェスト運動の推進役、先輩ということで、ともに運動を展開しているところです。

先程ご紹介をいただきましたが、私は昔、サンケイ新聞社にありまして、京都支局に4年間おりました。昭和54年からで、みな最初は事件取材で、その後、担当が分かれるのですが、私は主として京都市役所を担当しました。今年も祇園祭は終わりましたが、京都はいろんな祭などの取材ができる

ところで新聞記者の憧れの地なんですね。例えば宗教の記者クラブは京都にしかありません。あるいは大学記者クラブ。ノーベル賞の取材などは京都では大学記者クラブがやるんですね。私も福井教授がノーベル賞を受賞された時、真先に家に駆けつけたということもありました。行政の問題ではいわゆる文化観光税、「古都税」ですね。この時に宗教と行政が対立した場面も取材しました。京都では「お寺と西陣と花街には行政が手をつけたらひどい目にあう」と昔から言われていますが、まさに京都市の古都税の導入は、その状況だったと思います。

そういうことを経験して東京本社政治部に変わりました。その時は中曽根総理の時でした。総理の番記者を1年ほどやりました。番記者はベテラン記者ではなく1年生が担当するんです。総理が何を言ったかを逐一メモやテープにとって本社で原稿にまとめる。実際にはあまり原稿を書かないのですが、政治部で一年ほどやりました。それからベテラン記者になるまでにいろんなところに配属される。

私は自民党の田中派担当になりました。丁度、田中角栄さんが倒れられる前の時期でした。当時の政界は自民党単独政権で、ある程度、派閥が均衡してバランスがとれていた時代でした。その安定していた政権が田中角栄さんから竹下さんに代わる中で、端境期、何年かに一度の政変があった時期です。自民党田中派担当の駆け出し記者として田中角栄さんのところに行ったら、当時、早坂さんという豪腕の秘書がおられていつも居留守を使われる。そこで田中さんは諦めて竹下さんの方に入出入りすることになりました。

一生懸命通いました。夜討ち、朝駆け、

夜行って、また朝行って、人間関係をつくらないと取材ができない。まず政治家との人間関係をつくって取材していくということが多かったです。当時、竹下さんが創政会を40人くらいの派閥のグループをつくって立ち上げられた。それが政権の基盤になるわけですが、その時の取材をいち早くサンケイ新聞が書くことができたのが、私自身の一つのエポックかなと思っています。その後、竹下さんが総理になられていくわけですが、そういう政界の移り変わりの取材をしたわけでございます。

そうこうして新聞記者として取材に飛び回り、政治家と話をしている中で、なにか自分も政治の世界に飛び込んでみたいという気持ちになりまして、62年、新聞社を辞めて地元に戻って大阪府議会議員の選挙に出て今日に至っています。平成5年、衆議院選挙に出ましたが、あの時は細川内閣ができた時ですが、惨敗をいたしました。その後浪人している中で、平成7年、枚方市長選挙に出て市長になりました。それからもう10年がたちます。この10年間に行政の改革を実現してきたと思っております。

3期目の平成15年、統一地方選挙の時、前三重県知事の北川先生はじめ、何人かの方がマニフェストを提唱されていまして。その呼びかけに応じてマニフェストを作成して選挙に出たわけです。地方分権改革を進めていくためには地方が力をつけていく必要があります。その推進のためにもやりたいという思いで先頭グループとして手掛けたんですが、当時はマニフェストという言葉も定着していなくて、地元の演説会でマニフェストを提示しても「何のことかわからん」という市民が多かった。それが今や「マニフェスト」という言葉が流行語にもな

りまして、地方の首長選に出るものはマニフェストの作成は欠かせないという時代になったわけであります。

今日は枚方市の公務として来ておりますので、枚方市のPRも少しさせていただきます。これから地方分権がすすむ中で都市も地域のブランドをつくらないといけない。地域ブランドの時代だと思っています。

地方分権が進むと地方が自立していく。これまでの国と地方が上下の関係から、地方分権で地方が自立していく時代になります。権限や財源が地方に委譲され、国から見れば「権限、財源を地方に渡しても、コントロールできるのだろうか」という危惧があります。地方は「権限を委譲してもらわないと自分たちの地域の自主性のあるまちづくりはできないじゃないか」と意見が対立する。そのためには地方も政策形成の能力を高めないといけない。国に対して「地方に任されても十分できるんですよ」という市が、果たして何市あるか。全国に3,300の市町村がかつてありました。それが合併で今年は1,800になります。以前は、そのうち市の数が650ほどでしたが、この10年間で750を超えています。青年市長会では50歳までが会員です。50歳までの青年市長は何人いると思いますか？ 750の市の中で、たった50人です。いかに高齢化しているかわかると思います。私も今年で卒業しますが、もっと若返りしていかないといけないと思います。

地域が自立するためには地域が個性を生かした政策を形成し、国から押しつけの受け売りをやるのではなく、独自で施策を勉強し、法律を勉強し、自分たちの地域のためになるまちづくりをしていかなければなりません。そこで地域のまちづくりをどうす

るか。地域はどういう特色があるか。枚方はどういった特色があるかを地域の内外にPRしていく。それが地域のブランドだと思います。鞆とか服というブランドはありますが、都市のブランド、「この町にはこういうものがあります。この町にはこういう特色があります」と、地域のブランドがこれから注目されるようになるのではないかと思います。

枚方市は宿場町としての歴史がありました。枚方パークの菊人形が今年で終わりだということになりまして、何とか続けていただくように働きかけをしております。町のブランドをなぜつくるか。これから人口が減少していく。少子高齢化で税収が落ちてくる。その中で、人々に住み続けていただく。よそから来ていただくことによって町の活性化を進めていく。そのためには地域の特色が大事であり、これから地方分権の時代に欠かせないテーマだと思っています。市のPRは、これで終わります。

市長として10年、何をやってきたか

私の市長としての10年間の歩みについてですが、行政のスリム化の徹底、人件費の削減、年功序列、ぬるま湯体質の一扫を主に行いました。公務員の世界は年功序列で、仕事をやってもやらなくても同じように給料も上がっていくという、ぬるま湯体質がお役所仕事を生み出してきている。民間にもっと学ばなくてははいけないということで改革をしてきました。

その一つが課長試験の導入。民間ではあたりまえですが、役所では試験を受けるということすらなかった時代がありました。また民間へのアウトソーシング。今まで役所でやってきた仕事も、これからは役所で

やるより民間にお願いした方が効率的にできるのではないかと。限られた財源の中で民間にお願いした方が仕事がスムーズにいくのではないかと、市民サービスが上がるのではないかと、保育所の民営化や学校給食、ごみ収集業務の民間委託などに取り組んできました。

それから市民との協働。これからの地方分権社会では、市民やNPOなど民間と協働しタイアップしながら、パートナーシップを結びながら公共サービスを担っていかねばならない。財政再建、財政構造改革。むだな事業の見直しをして税収の大幅減に見合う歳出の抑制をしなければならない。同時に税収を増やす努力もしなければなりません。そしてローカル・マニフェストの推進です。

枚方版マニフェスト、第1歩は選挙改革

2003年（平成15年）4月、市長選挙で枚方版マニフェストを公表しました。お配りしたものはその概要版です。3期目の市長就任後の議会でマニフェストの内容を市政運営方針に落とし込み、公約としてきちんと位置づけをしました。2005年2月4日、ローカル・マニフェスト首長連盟の結成に参画しましたが、これから市民による検証制度を計画しなければならないと考えております。ローカル・マニフェストによって実現できる効果は何か。

まず地方選挙の活性化、政策中心の選挙。まず選挙を変えていこうというのが第一段階です。第二段階は行政機構の活性化、政策主導の自治体経営。自治体内部の改革をしていくこと。第三段階はさらに住民自治の活性化、多様な市民や事業者が地域政策の主体になっていくという真の住民自治、

地域自治の確立を目標としています。

この三段階はマニフェスト・サイクルという言い方ができると思いますが、いま言いました三つのステップをふみながら進めていくということがマニフェストの本当の意味だと思っています。選挙だけのツールに終わらせたのでは宝の持ち腐れになってしまうので、これを使ってこれからの行政改革、地域自治の確立に役立てていこうというのがマニフェストの本来の目的であります。

そこで、一つ目の選挙を変えていくということですが、選挙というと地盤、カンバン、カバンと言われます。誰かの地盤を引き継ぐ。立候補者が誰その地盤を引き継いだ後継者ですとって選挙を闘う。カンバンはいろんなとらえ方がありますが、一つは政党の公認、自民党や民主党の公認。他にもカンバンはいくつかあると思います。組織の推薦をもらうことなどです。3つ目のカバン、語弊がありますが資金です。選挙の費用をたくさん集めて選挙に生かす。公選法で縛られていますから下手な使い方はできません。法律の範囲内で使える選挙資金をどう集めるか。これも従来型選挙の一つの基本だと思っています。

もう一つは、イメージ重視で具体性のないスローガン。これまでは「私が当選したら福祉を充実させます」「私が当選した暁には教育を充実します」とスローガンの羅列なんです。実際には中身は何をやるかわからない。選挙で当選しても当選した本人が何をやるか、どうしていくかということはそれから考えていく、曖昧なスローガンの羅列型の選挙。

もう一つは名前を連呼する。名前を売った方が勝ちだと。マスコミに出るタレント

は名前が売られています。政策ではなく、名前を売る。そういうことがこれまでの選挙の一つの定番だったように思います。地盤、カンバンに頼った既存のしがらみ、既得権益、こういうものにどっぷり漬かった選挙だったと思います。そうなると住民は選挙に入りにくい。誰が当選しても同じではないか。選挙離れ、投票離れが起こってきます。

そういうことを繰り返していたのではいけない。これからの地方分権の時代の中で地域のブランドをつくっていく人に託すのが選挙です。それが曖昧で「誰が当選してもいい」ということでは、地域の個性や地域の自立が果たしていけない。真剣に考えなければならないわけです。選挙からしてそのスタイルを変えないといけない。選挙カーの連呼による選挙ではなく、政策論争、政策をきちっと論議していく選挙でなければならないと思います。

選挙改革に有効なツール、有効な手段がマニフェストの最初のきっかけだと思います。ところが公職選挙法では選挙についていろいろと規定がありまして、マニフェストには候補者の名前は書けない。候補者の名前を書いたものを配ると、即、公職選挙法違反になりますので、候補者を推している団体、確認団体、私の場合は「ときめき枚方21市民の会」の名前で発行することで、この会が推している候補であることが唯一わかる。名前を入れることができない。こういうことを変えていかなければいけないので、マニフェスト推進連盟の中で変えていくとしております。

市長選挙の場合、配付物には名前が書けませんし、字数も限られていますから、マニフェストは抜粋だけしか載せられないと

いう状況でした。公選法を変えてマニフェスト全文を、どの候補者のマニフェストであるかという、はっきりしたものを配れるようにしなければならない。そういうことを進めなければ、本当の政策中心の選挙には変わっていきないうらうと思います。

第2ステップは自治体の内部改革

二つ目は、マニフェストは「いつまでに、何をやります」と明記しなければならない。2年前のものでですから熟度は低いです。私がつくった時はひな型もなく、手さぐりでつくったものですから、まだまだ「マニフェストまがい」というものかもしれません。中身はそんなに濃くありませんが、まがりなりにも、そこで手法・期限・財源などを明確にしている。これは有権者との責任のある約束ですから、これまでのスローガンの選挙とは違って、きちんといつまでに何をやりますとうたったものです。

そのことによって自治体はどう変わっていくか。一つは市長就任後の政策の実行スピードが速くなったのではないかと実感しております。行政組織に対する市長のリーダーシップが明確になった。「ここでうたっていることは選挙で市民と約束したことだ。市民の皆さんにこれを了解してもらったので選挙に当選しているのだ」という一つのステイタスができあがったことを、市の内部が理解していくことにつながります。ここで宣言したことをやっていくというリーダーシップが明確になって、政策主導の自治体経営が実現できるようになると思います。即ち行政改革や自治体経営改革の有効なツール・手段になるということでもあります。

そこで自治体内部でどういうことが起こ

ったか。選挙に当選しますと、新しい市長は4年間の市政運営方針を議会に提出します。そのことを議会で表明し、議会の代表質問で質疑が行われます。それに市長は答えなければなりません。

所信表明にどういう形でマニフェストを落とし込んだか。「マニフェストの概要」の項目を「マニフェスト項目一覧表」の項目に照らし合わせております。概要版の1「市政の構造改革を進めます」、11「小さくても仕事のできる市役所をつくります」。最後の114は「今後4年間で公立保育所やごみ収集、学校給食など主要業務のアウトソーシングの拡大」。この項目は3つの部分から成り立っています。1141は「公立保育所の民営化」、1142は「ごみ収集の民間委託」、1143は「学校給食の民間委託の拡大」と項目と照らし合わせることができますので、参考にさせていただきたいと思います。

「マニフェスト項目一覧表」の所信表明にある印、マニフェストの概要版を最初の選挙当選後の所信表明で、どこまで落とし込んでいるか。マニフェストはあくまでも4年間ですから、最初の年にできないことはここには書いていない。空白になっています。それ以外は所信表明で政策として落とし込んだということです。

マニフェストをいったん各部署に戻しまして、例えば公立保育所の民営化をどういう形で具体化するかを担当部署に考えてもらおう。マニフェストでは「公立保育所の民営化」を1141で「今後4年間で」とうたっています。実際に仕事をするのは職員ですから、「1141を4年間でやりなさい」と職員に具体的にスケジュールとして出してもらおう。保育所の担当者が政策として「いつまでに、どの園を、どういう形で民営化して

いくか」という具体案をつくって、それを出してくる。それをディスカッションすることによって、具体的な政策として落とし込みができる。

単に市長としてマニフェストに掲げた考えではなく、それを担当職員が自分の仕事として確立していく、この作業を所信表明をつくっていく中でやってきた。これが一番大事なことではないかと思います。マニフェストが「市長個人の考え」、「市長と市民が約束した考え」であるということから、政策としてのマニフェストに昇華させていく、レベルアップさせていくという作業をしなければならないと思っています。

16年度の市政運営方針でどれだけできたか、17年度の運営方針でどれだけできたかを星取表で検証していく。「着手したかどうか」という星取表です。これから先は「本当にできたか、できなかったか。できなかった理由は何か。遅れた理由は何か」を具体的に検証していくことを市民参加でやらないといけないと思っています。

いまは2年目ですから、まだそこまではできていません。2年間でできたことは、マニフェストを実際に発表して選挙を闘って、選挙を改革した。次は内部を改革するためのツールとして所信表明に落とし込んで、毎年の事業としてやっていく。この作業まで今、やっているということでありませう。マニフェストは自治体経営改革のツールになるということは、そういう意味であると理解していただきたいと思います。それによって職員の意識も変わってきた。

従来のスローガンのように「福祉をやります」「教育をやります」ということでは職員は何をやっていいかわからない。マニフェストで具体的に示すことによって職員も

その段階から、保育所民営化がどういう形になるかを一緒に検討する。政策のスピードアップ、市長のリーダーシップが可能になるということを理解していただきたいと思います。

マニフェスト・サイクルは地域経営で完結

3つ目が最も重要な課題ですが、マニフェスト・サイクルの完結。マニフェストに掲げられた政策目標に対する評価や検証を通じて、従来の市長と議会、行政間だけではなく、市民やNPO、NGO、企業、大学など地域社会を構成するさまざまな機関と地域社会のあり方や将来像について議論を深める。そうして同時に、市民自らが住民自治や地域主権の主体として地域経営に積極的にかかわるようになっていく。行政と市民、各事業者、大学、NPOが役割と責任を分担して、自分たちも一緒に住民自治をやっていく主体である、仲間である、パートナーシップであることを実現していく。これがマニフェストの最終レベルアップの段階だと思います。つまりマニフェストは一つ目は選挙の改革、二つ目は自治体の改革、3つ目は地域の経営、地域自治の確立ということにつながってくる手段・ツールであると思っています。

「マニフェスト項目一覧表」では「平成17年度にはこれだけのことをやりました」と書かれています。市政運営方針は、毎年3月議会で次年度の政策を議会で発表します。17年度の市政運営方針は17年3月議会で4月からの1年間の市の方針を発表し、議会で質疑があるわけです。17年度の市政運営方針ではマニフェストについて内部で検証して、「2年間で達成できたもの、2年間で実現に向けて取り組みを進めているものを

含めて、進捗率80%に達しています」と表明しています。

80%という数字はかなり高いですが、職員内部で「できているもの、できていないもの」を星取表でチェックした結果、「8割はできている」と中間報告としてまとめたものです。職員が内部でまとめたものから「お手盛りではないか。実際その通りいっているのかわからない」という疑問も出てきます。本来は検証は内部だけではなく、外部も入れて外部の機関に委ねなければならぬことだと思います。ただ私も2年間で試行錯誤でやっていますので、市民参加で検証するところまで至っていない。それをこれから秋に向けてやろうと思っています。

17年度の段階では内部で点検した結果、80%は進捗できている。あと2年間にできあがるだろうということも含めて8割はマニフェストに沿ってやっているということは言えますが、実際に個々具体的な評価を市民参加でしたわけではありませぬので、それをこれからやっていこうというのが、これからの私のやるべき仕事だと思っています。

市民参加でマニフェストを検証する、チェックすることによって、市民、NPOが市政へ参加することにつながってくると思います。4年後には、次の選挙で次の候補者がマニフェストをつくって議論していくことにつながっていくわけです。新人の方にも情報提供しなければいけません。そうやってマニフェストをチェックしていき、どういう政策ができたか、どういう政策ができていないかをチェックすることによって、行政に市民が参画し、NPOの方も意見を述べる場を保障することによって、地域自治

が確立していくきっかけになっていくというのが第三段階だと思っております。まだまだ試行錯誤ですので、具体的にできているわけではありません。そういうことをこれからやっていきたいと思っています。

マニフェストはなぜ必要か

5月19日、富野先生が中心となって大阪でローカル・マニフェスト推進フォーラムがありました。その時、富野先生がローカル・マニフェストの論点を整理されました。

マニフェストはなぜ必要なのか。これからの分権改革の方向は国と地方が権限を争うのではなく、その段階を乗り越えて本来の住民自治をどう実現していくか、レベルの高い自治体をどうつくっていくか、これが本来の姿であります。市民に最も近いところで、自分たちの生活を左右する政策・制度を住民に身近な市町村が決めていく。それによって自分たちの思いが行政に反映されていくというのが地方分権の本来の姿であります。そのためにはスローガン型の地盤、カンバン、カバンに左右されるような選挙ではだめで、これを脱皮しなければならない。ローカル・マニフェストで、まず選挙を変えていくこと、自治体を変えていくことがこれから必要になってくる。

もう一つの要因としては、日本の社会がこれまでの拡大成長型から縮小均衡型に展開してきている。少子高齢化で人口が減ってくる。これまでの拡大型経済成長が通用しない時代になってきた。これまでは「これをやります、あれをやります。私が市長になったらこういうことをやります」とハコモノ行政が罷り通ってきた。これに市民も期待していた部分があります。

しかし、縮小均衡型の時代になると、こ

れからは何を切っていくか、何を縮小していくかが問われる時代になってきます。それぞれの自治体を預かる市長も構造改革で、どういうところをスクラップ・アンド・ビルドしていくかは難しい問題です。「あれもやります、これもやります」は通用しなくなった。「あれをするか、これをするか」という選択、「どこまでの水準を確保したらいいか」という問題、こういうものをはっきり示していく。どこを改革していくのかをはっきり示していく時代になりました。

今までは耳触りのいいことばかり言ってきたのが選挙でしたが、これからは耳触りが悪くても将来のために血を流さなくてはならないこともたくさん出てきます。財源は限られています。そのためにもマニフェストできちとうたっておく。「行政改革をやりますよ、民営化をやりますよ、幼稚園を廃止しますよ」と。

枚方市ではこれまで幼稚園を5園、廃止しています。学校も小学校2校、中学校1校を統廃合しました。そういうことをきちとうたって、信任を得ていくことが行革を推進するためには必要なことだと思います。そういう部分でも、これからマニフェストが必要になってくるのではないかと。耳触りのいいことばかりではなく、実際に思い切って改革することを選挙ではっきり公言しておく。そのことで審判を問う。審判を問うことが具体的に実行することにつながっていくと思います。

もう一つの背景としては、自治体も市民も改革への意識が高まってくる。まず市民の側から、市民オンブズマンによる行政の透明化を求める動きが出てきました。行政の説明責任、アカウンタビリティを果たそうということが市民の側からも、行政の側

からも出ています。それをやらなければ、今の時代、乗り切れないという底流があります。そういう時代背景からマニフェスト型選挙に移行していく必然性があったと思います。

マニフェストで何が変わるか

マニフェスト型選挙によって何が変わっていくのか。トップの市長の政治責任が明確になる。「できたこと、できなかったこと」がはっきりします。「4年間でやります」とマニフェストを示した。だけど実際に達成できたかどうかは、チェックすればはっきり出てきます。できたこと、できなかったことが明確になる。できたことはそれは当然、責任を果たしたことになりますが、できなかったことについては、なぜできなかったのか、どういうところがネックとなってできなかったのか、それはいつできるのか、このことについてきちっと説明責任を果たさなければなりません。トップの政治責任が明確になってきます。できたことも、どういう手法でやったか、財源はどうだったか、効率的にやったか、実際に市民サービスが上がったのか、などいろんな角度で検証する。シビアになります。

今までのように曖昧なままで「できたか、できないか」わからないままで次の選挙を迎えるのではなく、「やった、やらなかった」「できた、できなかった」の原因をきちっと再確認し、検証して次の選挙を迎えることになりますので、首長にとっては厳しいことになるのですが、あえてそれをやるのが本当に市民が行政に近くなる。行政に対して市民がこれまで以上に関心を高めるためには必要なと思っています。

つぎに、マニフェストは政策決定のプロ

セスを明確にします。スローガン型の選挙では具体的な肉付けをするのは曖昧なところで決定される場合が多かったと思います。決定のスピードも遅くて不透明だった。それに比べてマニフェストを掲げて就任した市長の場合、できたこと、できなかったことが問われるわけですから、実際に仕事をしなければなりません。4年間の与えられた期間の中でやるので、当然、スピードは上がります。

内容も選挙の段階で公開しているわけで、毎年チェックしたことを公開しますから透明性も高い。より詳細な実施手法、時期を内部で決定していく中で、政策形成のプロセスを公開することによって透明性につながってくる。マニフェストを実行することによって何が変わってくるか。責任の明確化、スピードアップ、透明性です。市民参加の高まりも出てくると思っております。

次の課題は市民による検証・評価

大体、マニフェストの意義と効用を理解していただけたかと思いますが、今、枚方市では毎年内部でチェックしており、夏の時期に「サマーレビュー」と称して、各部署の進行管理をやっています。どういう政策的なことができたか、できなかったか。各部署を呼んでヒアリングします。できている問題、できていない問題、どこがネックになっているかを内部で検証しています。年度後半に向けて、できていないところの問題点を整理して、年度中にやっておくべきことを具体化していく。こういう作業をマニフェストに沿って検証を毎年やっているということです。

今後は内部評価だけでは不十分なので、もう一步踏み込んで、市民による検証、評

価を受ける機会をつくることを検討しております。これを10月、11月に向けてやっということ、経済界の方、青年会議所も前向きに取り組んでいただいていますので、そうした団体にも入っていただく。市民のマニフェスト検証の実行委員会をつくっていただき、そこで検証していく。私自身、まな板の上のコイになるということです。それを公開することによって、より行政に市民の方が身近になる。それによって第三段階での市民参加、市民自治の確立ができるのではないかと、その素地をつくることのできるのではないかと考えています。

マニフェストについて、一応、実践的な話をさせていただきました。あと皆さん方からの質疑を通してさらに深めることができたらと思っておりますので、ひとまず終わらせていただきます。どうもありがとうございました。

[質疑応答]

司会 私は以前から思っているんですが、政治家にはどうしてテストがないんだろうか。官僚も職員も試験を受けて職についている。しかし、政治家は当選した後4年間は試験がない。マニフェストは首長のペーパーテストになっているのではないかと。それができなければ市長になることはできないことになってきたのではないかと。マニフェストによって、政治家のふるい分けを市民ができるのではないかと考えています。

国の政治行政と地方の政治行政との違いはどこにあるか。二元代表制ですね。今まで首長は国を向くか議会を向いていた。しかし、マニフェストによって市長候補が市民と直接契約をする。マニフェストをつく

る時も、実行する時も、検証する時も、まず第一に市民との関係においてやる。まさに二元代表制ということが鮮明になってきます。そういう意味でマニフェストは議会と首長、首長と市民との二元代表制のあり方に近づくことになるのではないかと、そういう意味で中司さんに期待するということであります。

質問 マニフェストのあり方について。拝見しますと、従来の選挙公約と同じように市民生活、行政水準を上げるなど、プラス評価になるような内容が多いと思います。税金が減ってくる中で市民にも痛みを求める政策が今後多く出てくると思いますが、生活にマイナスを与える面でのマニフェストが、どうしても少なくなってくるのではないかと。耳障りのいいプラス評価になるような内容がたくさんあるなと思います。それは大事なことですが、行政の実務を担当する者として、市民にマイナスになる、痛みを強いる内容も含めてマニフェストの中に取り上げていくべきではないかと思いますが、そのへんはいかがでしょうか。

中司 確かにそういう面がありますので、苦勞するところがあると思います。枚方市の場合、平成9年の税金が650億円、毎年減ってきて、現在は530億円。120億円も税金が落ちました。実に20%近く落ちました。そういう実態を市民に公表していかないといけない。これまで、そのことがあまり市民に情報公開されてこなかったかもしれません。これからは自治体の経営、マネジメントの観点から考えて、「財政状況はこうなっています。これからこういうことをやらないといけない」と情報公開して、そして何を選択すべきかということを開き掛ける。その中で実際、どこをカットするか、

縮小していくかを市民にはっきり公表していかないといけない。

市民も意識が変わらないといけない。行政にいろんなことを求めて、「これをしてほしい、あれをしてほしい、これをつくってほしい」ということだけでなく、「そんなに大変だったらこういう部分はこうカットしないといけないのではないか」と。情報公開をして実情を知らせることによって、納税者市民の意識が変わってくる。「そんなむだはやめた方がいいのではないか」、そういう意識が高まってくると思います。市民からも「これがむだだ、あれはむだだ」という投書が来ます。情報公開することによってむだを省くべきだという意見も高まっています。そういう中で「厳しいけれども、これを取り切るためにはここをカットしないといけない」とマニフェストで示して、逆にそれだけマネジメントの部分で優れた候補者に市民の意識が繋がっていくということにもなると思っています。

実際2年の段階ではそこまで詳しくは財源的なことは示せません。財源問題でまだ地方分権が進んでいませんので、国の起債、補助金を当てにしている分がありますので、国の補助金がないと書けないという苦悩もありました。これから地方分権が進んでいくことによって、財源も自主的に調達できるようになれば、もっと具体的なマニフェストが書けるようになるのではないかと思います。

質問 私の町では学校経営について改革しているところですが、4月の選挙で新しい町長が誕生しました。マニフェスト的な選挙で「惨敗するだろう」という予想を覆しまして、現職を破って自民、公明、民主、連合の100何団体の支持を受けて当選され、

公約を実現するとやっておられます。一つ疑問に思うのは教育委員会でトップを中心に改革をやっていますが、確かに学校現場に保護者の声が届いていない場合もありますが、首長は選挙で公約したことをやっていかないといけないということで、教育委員会と意見が合わない場合があります。教育委員会はある意味で首長部局から独立している。政策能力があるかどうかは別にして、教育委員会の独立性とのからみで首長との意見調整がしにくいということがあります。

それから、職員の能力アップは小さい町ではしにくい。「今まで通りやるのはあかん、縦割りはあかん」というのは簡単です。しかし現実には、260人しかいない職員で、今までの予算の8割は同じような予算でやってきたのを、首長が変わって半分くらい切り変えていくといわれても、それにはコーディネーター力、地域を知る力、住民の願いを知る力が必要です。小さい町ほど人材も得難いし、スタッフもいない。時間もかかる。3万人の町で合併もしないのですが、最後に行き着くのは人材ではないかと思います。

教育委員会の独立性の問題と、行政のマニフェストとが折り合わないという問題。職員の意識改革、行政改革をやっていく時の人材育成をどうやっていくか。50代前後の職員が圧倒的に多い層を抱えながらやっていくのは大変だと思います。

中司 枚方でも教育委員会と市長部局との関係は微妙な部分で、これから改革していく部分があると思います。自治体のマネジメントだけでは割り切れない部分があるのが教育委員会だと思います。教育の中身に行政が踏み込むことには疑問があると思

いますし、教育の中立性は保っていかねばならないと思います。マニフェストの中で「給食の民間委託」などを盛り込んだわけです。効率化することで学校の教育をより充実させる。むだな部分をスリム化する。効率化することによって、その部分を教育費に当てたいという思いから取り組んできたわけです。

例えば保育所を民営化することによって、子ども一人あたりの予算が公立と私立では70万円ほど違ってくる。その違いは人件費ですから、民間にお願いして効率化することによって、その部分を待機児童の解消に当てるという形でやってきました。市長部局としては学校教育の中身に踏み込まないが、効率的に運用できる部分によって、その部分を学校教育の充実に合わせていくことができるだろうということで、マニフェストに盛り込んでいます。

実際には、教育の中身に踏み込むのは難しい面があります。枚方市では今年、教育懇話会を立ち上げます。平成7年にも市民参加で市民の意見を教育に反映していこうと懇話会を立ち上げました。それから10年たって市民の状況も変わっていますから、もう一度、学校教育のあり方ということで市民参加で懇話会を立ち上げますが、事務局を教育委員会におくか、市長部局でやるかということで綱引きをやっている状態です。

私は、事務局は市長部局の方がいいかなと思っていますが。市民参加で率直に今の教育について意見を問うていきたい。それを教育委員会の学校教育の中身に反映していくという作業をやらうとしています。教育の中身について、マニフェストで選挙の時に「こうする、ああする」と、なかなか

踏み込めないと思いますが、そのことを学校教育のあり方検討懇話会をつくる中でやっていきたいと思っています。

ただ社会教育については学校教育とは違う側面がありますので、生涯学習を進めていく中で、社会教育の部分を市長部局に持ってくるのがスムーズに行くのではないかと考えています。来年度は社会教育の部門の再編をやっていきたい。教育の分野は中立性を保ちながらも、効率的な側面もあり難しい面がありますが、それぞれの地元によってケース・バイ・ケースもあると思っています。

司会 マニフェストで、教育委員会とか、選挙管理委員会等の行政委員会をどうするかということですが、独立の機関ですから、本来は市長はコントロールできる対象ではない。しかし、市民の皆さんは首長が教育の問題について語らないというのは不安に思うんですね。市民からの要求は強い。私は選挙の公約には教育改革は入れなかったんですが、教育委員会も市長部局の行政委員会はやめたらいいんじゃないかというのが私の持論です。そういう議論に発展していく微妙なところだと思います。マニフェストはこれからいろんな発展がある、そういう大きな示唆を持っていると思います。

質問 本来、このマニフェストをつくるにあたっての前文の部分があるはずなんです。枚方市長候補として「私はこういう町にしたい」という。財源の考え方とかあってこそ、それを踏まえて具体的な施策があると思います。肝心の前段の部分が軽視されているのではないかとすることがあります。

もう一つは、市長は3期目ということで、スムーズにマニフェストを作成し、庁内で

も浸透したのではないかと思います。議会との関係でトラブルとかなかったのかなど。「エエカッコしすぎやないか」とか。議会でもきちんと受け止めてやっていく方向だったのかどうか。この2点お聞きしたいと思います。

中司 最初の部分ですが、確かにマニフェストの前段にマニフェストの目的と考え方、マニフェストの基本理念をうたっています。私は自治体経営、マネジメントの考え方はこれまでと違う発想で「経営」という観念を入れることがこれからの方向性だと思いますが、しかし、そこにはベースとなる理念がなければなりません。

私は理念として、3つの愛を政策に入れました。「行政と愛はマッチングしない」という批判もあったんですが、一つは人間愛、二つ目が自然愛、三つ目が郷土愛。この3つの理念を行政にバランスよく入れていくことが、行政が生きてくることになると思います。同じ施設をつくっても、そこに理念がなければ生きてこない。マニフェスト的に言いますと「いつまでに、どういう清掃工場をつくれますよ」と項目を上げる。それを何のためにつくって、どう生かしていくか。そこに環境行政に対する理念がなければ、自然愛がなければ生きてこない。福祉の施設をつくるにしても、そこに人間愛という理念がなければ生きてこない。同じものをつくるにしてもベースがなければなりません。そういうものが行政にはこれまでなかった。

同じものをつくるにしても、職員の一人ひとりが理念を心に刻んで運営していく、つくっていくのと、そういうものなしにつくっていくのとでは、全然違ってくると思います。その部分は、まだこれからの分野

で難しいのですが、そういう理念を私のマニフェストには一応盛り込んでいます。

次に議会との関係ですが、議会の方では「3つの愛をベースにする」と言いますと、「行政は愛では進まない」という議員もおりますし、いろんな意見が出ました。マニフェストという言葉については定着していなかったもので、平成15年の段階ではそんなに議論にならなかった。

「これを市民全員に配ってないじゃないか」という意見もありました。公選法で縛られていますので、配ることかできない。事務所に置いておくだけでした。「配ってないものを認知されたというのはおかしいではないか。そういうものは認知されたとは受け取れない」ともいわれました。選挙の時にきちっと配付するなど市民に周知することが大事で、周知する中で選挙が実行されるのがこれから必要ではないかと思いました。

質問 法学部政治学科です。僕自身の経験から質問させていただきます。僕の出身地は大阪のある市で、生まれて育ったその市を愛しているんですが、昨年1年間、市政モニターで政策について話し合ったりしてきました。市政モニターは25名ですが、若い年齢層は僕一人、60歳以上の方が多く、僕が発言すると「何言うてんねん、こいつは」と言われることが多々ありました。会議の場で発言して前向きな回答も返ってこないの、質問状にして送っても市から回答を得られない。こんなことでいいのかというのが正直なところです。

マニフェストをチェックする部門で、市民から公募すると若い年齢層が参加することは少ないと思います。これから長く住んでいくのは僕たち若い人たちですから、そ

ういう人たちの意見を採り入れることができる委員会をつくることを考えておられるかどうか、お聞きしたいと思います。

中司 若い人の意見を入れていくのは大事なことだと思います。枚方市には大学が6つあります。関西外大とか大阪国際大学、摂南大学薬学部とか。17,000～18,000人の学生がいます。議会では「大学ばかり誘致しても税収にはね返らない」と言われます。確かに大学の施設だけを見ると税収にはならないんですが、そこに若い人がいる。一人あたりどれだけの税収の効果があるかということでは観点が違ってきます。若い人が定住して住んでいくこと、これから人口が減少していく中で、何が大事かということを行行政は理解しないといけないと思います。高齢者の福祉などさまざまな面がありますが、今まで欠落していた若い人に焦点を当ててやっていくことは大事だと思います。

枚方市では若い人の意見を採り入れたたり、ボランティアとか若い人に参加してもらうことをすすめていきたいと思っています。教育委員会の懇話会で大学生に一人入ってもらいます。また、枚方では中学生会議というものがあります。中学生に毎年、行政についての意見を聞いたり、どんな町をつくりたいかと中学生の代表が集まって話をする場があります。青年会議所が主宰していますが、それが育ってきて10年以上になります。高校、大学になった卒業生が次の中学生の世話を一つ一つのサークルをつくっています。その代表に教育懇話会に入ってもらって、若い人から見たまちづくり、教育を考えてもらいたいなと思っています。

質問 修士1年です。政党のマニフェストと自治体選挙のマニフェストとがあると

と思いますが、マニフェストと政党との関係をどのように考えておられるか。また責任を果たすには4年間は限定ですが、将来を見つめた4年以上の時間を必要とする問題はどのように考えておられるか。

中司 パーティ・マニフェストとローカル・マニフェストがあり、政党マニフェストは政党マニフェストとして、検証する場をつくっていかうと動いておられます。政権政党も野党も、それぞれがマニフェストを戦わせて国政選挙に臨んでいく。これもあるべき姿だと思います。これから自分たちの将来を考えた時、どの政党が担うかは大事なことです。そのことの議論が選挙の際、なされていなければいけないと思います。マニフェストは単に曖昧な形のスローガンではないので、具体的にやる、やらない、できる、できないということを検証する仕組みをつくっていくべきだと思います。

自治体選挙の場合、地方自治体は国の枠組みの中にあるわけで、それを超えたマニフェストをつくったり、それを超えた自治体はできないというのが今の状態です。それを打破するために、できるだけ地方分権を進めていきたいと思っています。マニフェストを進めていくことは、同時に地方分権を進めることとイコールだと思いますので、マニフェスト運動を進めることと並行して地方分権の動きを進めていきたい。マニフェストをつくろうにも財源が委譲されていなければマニフェストは書けない。起債や補助金が決まらなければ何もできない仕組みでは実際にマニフェストを書けないし、実行もできない。だからマニフェスト運動を進めることは、イコール地方分権を進めていくことになると思います。それができて

初めて国の枠組みを超えた地方分権ができてくるのではないかと考えますので、並行して進めていきたいと思っています。

4年を超えた問題。微妙な問題で、議会でも将来のことが質疑が出る中で、自分の任期の4年間を超えて約束することはできないと、基本的には思います。だけどビジョンはありますので、ビジョンの方向は政治家として、首長として、トップとして示していかなければなりません。しかし、具体的に何年までにということ、4年を超えていうことは差し控えるべきではないかと思っています。短期、中期、長期という形で、短期については自分の責任でやる。長期についてはビジョンとしては示しますというふうに、分けないといけないかと思っています。

質問 地方分権を進めていく中で、財政が縮小しているから外部委託をするという話が多いのですが、逆に必要なものだから、そこに予算をかけるという発想も大事だと思います。京都市でも保育園は公営と私営があると思います。私営に入るべきかどうか、選ぶものがなければ私営しかいけない。公営に入りたくても入れないという人がたくさんいる。公営が大事か、私営が大事かを区別するのではなく、単純に私営に任ずという、その時に財政はどうするか。市民の負担もあると思いますが、そこを論議せずに、単に外部委託するというだけでは無責任さを伴うという感じがしますが。

中司 枚方市の場合も全部を民営化するのではなく、それぞれのエリアごとに、中心となる保育所は公営でやっていきたい。公立を拠点にして、民間の保育所と連携しながら地域の保育力を上げていくことにつなげていく。政策的なことを位置付けした中で地域的に民営化した方がいいところは

民営化していく。こういう方向をとっているの、やみくもに全部変えていくということではないんです。

これは難しいんですが、保育水準がそれで仮に低下すれば、よくないと思います。保育水準が変わらないという保障を行政はしなければならないんです。その前提の中で、保育水準が変わらないのであれば、効率的な運営をした方が浮いた財源を他の保育施策に回すことができます。

納税者市民から見れば、効率的な運営をすることが行政責任だと思いますので、効率化した部分は同じように保育に使っていくわけです。限られた財源をいかに効率的にうまく使っていくかが責任として果たさなければならないことだと思います。そのためには、エリアごとに拠点となるものをつくっておくという政策的なことを尽くした上でやっていかないといけないと思っています。

司会 マニフェストの長期の問題は論点があるんですね。総合計画という行政計画が10年単位になっています。自治基本条例の問題もある。50年、100年の地域づくりです。そういうものとマニフェストはどういう関係になるか、これから議論をしなければいけないところがあります。

質問 すべては人材育成から始まるのかなと思います。枚方市の人材育成について降格制度等があるようですが、マニフェストの中に職員の人材育成について盛り込んでいるかどうか。

中司 人材育成についてはマニフェストに盛り込んでいません。今、つくるなら盛り込むんですが、短期間に作成したので、そのへんの観点は盛り込めなかったと理解していただきたいと思っています。

枚方市の人事管理制度、新たな人材育成は3月議会で提示していきまして、それは公開されています。最初の10年間の改革の中で、年功序列、ぬるま湯体制の一掃に取り組んできましたが、努力した職員が評価をされる、風通しのよい職場づくりが大事だと思います。平成7年の段階では沈滞ムードが漂い活気がなかった。そうしたことから活力のある、やりがいのある職場で、職員に責任をもって働いてもらいたいと、管理職への試験制度を導入しました。オーソライズされた管理職をつくり、自信がなければ降りるという形で、誰が見ても管理職にふさわしい人を登用し、若くとも抜擢することができる制度をつくっていきたいと思っています。

労働組合の職員とも胸襟を開いて話をしています。組合も昔は皆、「職員を守っていかないといけない」ということでしたが、いまは「やっているものと、やっていないものがどうして同じように処遇されるか、やっているものはきちっと報われる体制をつくってほしい」という意見が出てきていますので、組合とも話をしながら、これまでのような年功序列や前例踏襲でない、職員がやる気を出せる体制づくりをこれからもやっていきたいと思っています。

司会 改革の時代には職員の人材育成のシステムは重要なことですので、組織がどうやって活性化するのは大事なことだと思います。

質問 人材育成の話で、枚方のホームページを見たんです。枚方市の特色が見られなくて、折角頑張っておられるから、もっとカツを入れるべきではないかと思っています。私は奈良市民ですが、市民でマニフェスト運動をしています。「市民がマニフェスト

を責任を持って達成できるか」という批判があるにしても、地域社会の改革のためには政策型選挙に変えていかないといけないということで、あえて市民がつくるマニフェスト運動をやっています。そういうやり方に関して市長はどう思われますか。

中司 マニフェストのつくり方はまだ試行錯誤ですが、これから新しい時代に入ってきてしますので、候補者がつくるものと、市民がつくるもの、それをどういう形で採用するか、組み合わせるか、いろんな方法があると思います。それはまさにこれからの分野ではないかと思っています。今年は選挙がたくさんありますので、その中でおそらくNPOの方とかマニフェストの運動をされている方がマニフェストをつくっていくことは、かなり出てくると思います。そこを候補者とどう結び付けていくか、これからの課題だと思います。そこで候補者が市民とディスカッションしていく。どういうものを入れていくべきか、どういうマニフェストがこの町にふさわしいかをディスカッションする場は必要だと思います。私が今度、もしそういう場面があれば、市民の皆さんと一緒につくっていく手法をとりたいと思います。その手法については、これから考えないといけませんし、チェックする仕組みの中からも、そういうものは出てくるかと思っています。

人材育成については勉強不足で、これからまた、さらに突っ込んだものにしていきたいと思います。ただ、あれだけのものをつくるにしても、これまでの枚方市の歴史からいくとかなり厳しいものだったので、まだまだ他市に比べたら、普通の市にまで行ったかなというところですので、これからトップレベルを走れるよう研鑽していき

たいと思います。

やる気についてですが、トップダウンとボトムアップは大事だと思います。マニフェストはボトムアップの部分もありますが、職員から見たら、トップダウンと受け止められると思います。トップダウンのマニフェストをボトムアップに変えていく部分での作業を疎かにすると、職員は押しつけられたマニフェストでやっていくというふうになり主体性がなくなってしまいます。トップダウンであるが、所信表明でつくる政策を具体化していく中で、職員にいったん下ろして、職員がこれを「自分たちのもの」として受け止め、考えて政策をつくっていくという作業をやらないといけない。ボトムアップでつくっていった初めて職員のやる気が出てくるのではないかと思います。そのへんは大事ななと感じています。

司会 重要なお指摘があったと思います。私も市長をやらせていただいて、強いリーダーシップと弱いリーダーシップがあると思います。弱いリーダーシップはボトムアップ型のリーダーシップで、バランスは微妙なんですね。強いリーダーシップがなければ事は動かない。しかし強いリーダーシップだけでやっていたら、職員からは自分たちがやっている行政にならない。そういうところがあります。これはやっぱり永遠の課題かなというところがあるわけですが、それについて非常にはっきりと意識させて具体的に取り組むということは大変すばらしいと私は思います。

トップダウンがいいという風潮が非常に多いんですけども、しかし、住民自治という観点もありますから、決してそうではないということをお警告されたら受け止めております。

さて、たくさん時間が過ぎてしまいました、そろそろ取りまとめをさせていただかなくてはならないのですが、市長さんには本当にお忙しいところ無理矢理時間をつくっていただいて、来ていただいたのですが、本当に期待した以上の話しをしていただくことができました、またやりとりも中身のあるやりとりができたことを大変ありがたく思います。

私は、実は今年イギリスに行って来たのですが、ちょうどブレア首相が総選挙に敗れてマニフェストについて開示があったものですから、具体的にイギリスでマニフェストがどういうふうに使われているのか調べました。総選挙ですから国のレベルなのですが、はっきりいって、みんな読んでみません。読めない。では、どうしてマニフェストが機能しているかということで私が感慨を受けたのは、マスメディアがちゃんと読み解いて、その要点やポイントを徹底的に報道するわけです。実際的に国民市民が読み切れないところをマスメディアが機能して、マニフェストを有効に選挙の中で機能させるということをかなりしっかりとやっているということがありました。マニフェストを出したから、「市民と俺で約束したんだ。だから理解してくれ。」こういう言い方だけでは、なかなか難しいかもしれせんね。やはりきちっと一人ひとりに中身が伝達されるような社会の仕組み。これがこれからの運動として大事ななと一つ思っています。

それからもう一つは、マニフェストというのは、私は運動だと思います。ローカルマニフェストというのは、理論的に非常に位置付けにくいものなのです。むしろおっしゃったように地域のマネージメントの

改革とか議会の在り方と首長さんの関係とか、色んな地方自治体が抱えている課題、問題点、これを具体的に解決していく一つの手法であり運動だというふうに理解していただくのが一番いいのではないかと思います。あまり理論的にこうだからこうしなければいけないという形でマニフェストを固めてしまうのは、むしろマニフェストの持っている可能性や改革に対する可能性というものをかえてそらしてしまうおそれがある。だからあまり理屈でどうのこうのと言う前にとにかくやってみよう、とりあえず機能させて検証してみよう。こういったことがたぶん今の段階では大事なことではないか、こういうふうに思っています。

最後に先ほど申し上げたことですが、中司市長さんを見ていただいてもなさんはどういうふうに思われたでしょうか？ わたしは、新しい時代のつまり分権時代の新しいリーダーの典型ではないかというふうに感じました。というのは、先ほど申し上げたように今非常に強い、強引なリーダー

シップといわれてますけど、自治というのは市民が地域の中で作っていくという比重が非常に大きいわけですね。お互いが納得しながらお互い力を発揮していく。こういうところがどうしても地方自治にはなければいけないわけです。今日のお話の仕方をみればまさにそういうことをきちっと受け止めて、受け取る中で説明をしていらっしゃると思います。こういうことをきちっとやってらっしゃったのは、さすがだと私は思いました。

これから地方自治をになういろんなタイプのリーダーシップが出てくると思いますが、中司市長のようなタイプを市民社会型とっていいのではないかと思います。地域社会の多様な意見を受け止めて、それをきっちりと政策に展開していくような力を持った地域リーダーシップが必要になってくると思いますが、実際すでに実行なされていることを今日は実感させていただいて、私としても嬉しい限りです。ここで閉じさせていただきたいと思います。

[2005年7月19日]