

## 自治の試金石 「忌避政策」を いかに実現するか

逢坂誠二 氏

衆議院議員 / 前ニセコ町長

当時全国最年少の35歳で町長に就任、全国初の「まちづくり基本条例」を制定するなど地方自治の旗手として活躍されてきた逢坂誠二氏は、今回の衆議院議員選挙で活躍の場を国政に移された。今年7月、ニセコ町長として受けていただいたインタビューをここに掲載する。



point

国政に自治の皮膚感覚を

これまでの国づくりで優先されてきたのは国政であり、地方自治は正面からとらえられることがなかった。国政の場で自治の問題が議論され、法令で規定されるにもかかわらず、自治の感覚のない人がそれを担っていることが問題である。自治と国政の現場を相互乗り入れするなど、民主主義の基礎を皮膚感覚として分かる国会議員が表舞台に出ていく必要がある。



Basic

「自治における政党の課題 私は何ぞ立候補を思いとどまったか」

(特定非営利活動法人コラボ主催シンポジウム「無党派から市民派へ」特別講演 / 2003年5月24日)

<http://www.npo-collabo.org/sample/20030524oosaka.html>

### 役所のものの 決め方を変える

内閣府が人口20万未満の市町村を対象として実施しているアンケートで「目標とする自治体」の第1位に北海道ニセコ町が連続して選出されています<sup>1</sup>。この評価をどのように受け止められていますか。

**逢坂** 一つのポイントは、ニセコが小さいまちだからということでしょう。これが人口100万人といった大都市になりますと、たとえ高度に完成された政策を展開していたとしても、パッケージとして全体像が見えにくい。その点、小さい自治体は取り組みがフルセットで見えやすく、評価しやすいということがあるのではないのでしょうか。とはいえ、私が町長になった11年前を振り返ってみると、町役場の職員の間に、「まちが小さいから新しい

ことをやるうとしても無理だ、自分たちに力はない」という意識があったのは事実で、そこから職員の意識がずいぶん変化したことを実感していますし、また、そのように評価をしていただけたようになったことは素直に喜びたいと思います。

職員の意識改革はどのように進めてこられたのでしょうか。

**逢坂** 私は、情報共有と住民参加を大きな柱として改革を進めてきました。情報共有とは単に役所の書類を開示するだけではなく、できるだけ分かりやすいかたちでお示しするというので、そのために相当のエネルギーを割いてきたつもりです。また、よりよい地域をつくっていくには役所だけが主体になるのではなく、住民とよい協働関係を持つことが大切で、そのために特に重要なことは、職員の側に住民とコミュニケーション

する能力が備わっていることです。もちろん法律や福祉や土木といった専門性は不可欠ですが、それに加えて、物事をきちんと説明する能力、しっかり話を聞く能力が必要です。さらに、時にはこちらから口論を仕掛ける能力、売られた喧嘩を買い取る能力ということまで考えていました。住民参加を進めれば、ときにはせめぎ合いも生じますから。

職員のコミュニケーション能力を高めるためにとられた方法とは。

**逢坂** 住民にきちんと説明するためには、まず自分で学習しておかなければなりません。知識を高めるため、就任直後から職員の研修費を一人平均15万円にしましたが、これは全国の自治体の中でも破格のレベルです。議会からはご心配いただきましたが、節目節目に全員が受ける、われわれの業界用語で言う「悉皆研修」など、研修の

プログラムを整備し、座学に力を入れてきた結果、職員のパワーアップがかなり実現されたと思います。それと共に「異物」と触れ合う環境をつくることを心がけました。20歳そこで役所に採用され、一生、そのムラ社会に収まっていれば、どうしても一般社会と価値観が隔絶します。そこで私は、異なる価値観を組織に取り込もうと、職員をいろいろなところに派遣したり、逆に派遣を受け入れたりとということを積極的に行ってきました。大手企業の職員や新聞社の記者が研修に来たり、オーストラリアや韓国からも自治体職員の研修を受け入れたりと、また、インターンシップの学生さんも年間15名ほど来てもらっています。組織の内部に「異物」が存在していると、自然に職員が変化に強くなっていきます。公務員というのは得てして保守的で、「新たなことに取り組もう」と言うと、やれない理由を10も並べるものです。かつてはニセコの職員たちもその例に漏れず、自分たちと異なる人たちが入ってくるのを嫌がったものですが、今ではそれが当たり前になっています。そして、そのような環境に置かれていると、あるとき、新しい仕事にチャレンジするときのハードルが下がっていることに気付く。これが大きいのです。また、価値観の転換もより迅速になされるようになります。

組織に多様性を取り込むということですね。

**逢坂** そして最後に実践が重要です。仕事を通して地域の皆さんに評価されることで気付きが生まれる。例えば、ある職員が水道が通っていなかった地域に布設したところ、その家のお母さんが泣いている。井戸水は鉄分が多く、赤みがかってしまうため白い物が洗えなかったそうです。「嫁に来てから今まで夫や息子の白いシャツが洗えなかったが、これでやっと洗ってあげられる」、そう涙を流されているのを見て、「これこそ公務員の仕事だ」と感じる。そのような実践は非常に大切で、ときに職員の価値観を劇的に変化させます。

それらのことを心掛けて11年間やってきた結果、職員は大きく変わりました。ニセコは人口4,700人ほどで、事務系職員は80名

くらいしかいないのですが、いろいろな場の講師や研修会のパネラーとして呼ばれる機会が多くなり、大学の非常勤講師を務めている者もいます。

先進的な取り組みをされてきた町長ご自身は、どのようにして行政改革の手法を学ばれたのですか。

**逢坂** 私は大学も理科系でしたし、町役場に入ったときは法律や民主主義にむしる疎かったのですが、1988年、係長をしていたとき、「まちで街路整備事業をやりたい」という町民が出てきました。役所とは無関係の自主的取り組みでしたが、頼まれて顔を出すようになり、以来、毎晩のように町民の皆さんと話し合う生活が6年間続きました。そこに私が情報を持って会合に行くのですが、具体的な材料があることで議論が高まり、深まっていく。それを体験したことが大きかったですね。また平成に入ってから、大学の法学部の先生方と交流するようになりましたが、そこでも大きな影響を受けました。先生方も大学の中で法令の解釈ばかりしているのではなく、外にフィールドを求めようとしていた時期とちょうど合致したこともあり、いろいろご教示いただきました。それらの体験を通じ、情報公開や参加の原理の重要性を実感し、それを何とか具体化したいということから町長選挙に出る決心をして、1994年8月上旬に役所を辞め、10月中旬の選挙までの期間、政策をつくる作業に没頭しました。協力者との会合を70～80回開き、その間延べで800人くらいの人に会っています。私が町長選挙で訴えたのは、役所がものを決める仕組みを変えることであり、それは公共事業といった旧来型の公約と違って、票にはならないだろうと覚悟していました。今でこそ政策決定プロセスの透明化や情報開示といった価値が広く受け入れられるようになっていますが、当時は状況がまったく異なり、今となっては考えられないことですが、仲間内の議論でさえ「『情報公開』いうと大学教授のような堅苦しい印象を与える。その理念は有権者に伝えるとしても、後援会誌などでその言葉を使うのは避けよう」という意見が出たほどです。しかし、そのようなプロセスを経て詰めた内容を選挙でお

- 1 内閣府経済社会総合研究所「生活者の視点による地域活力・活性化に関するアンケート調査結果(速報)について」  
<http://www.wagamachigenki.jp/info/161124.pdf>
- 2 地方単独事業：公共事業のうち、自治体が国からの補助金なしで行うもの。他に、国が行う国直轄事業、国の補助金を受けて自治体が行う補助事業がある。
- 3 地域総合整備事業債：総務省による地方債を活用した財政支援。施設の建設に地方債を充て、後年度その償還金の一部を地方交付税の計算に算入するもの。まちづくり特別事業、ふるさとづくり特別対策事業、防災まちづくり事業などの大型の単独事業に充てられ、各地でさまざまな公共施設が整備されたが、地方の自主的・主体的な財政運営を促すため平成13年度限りで廃止された。
- 4 NIMBY[Not In My Back Yard]:「自分の裏庭にはあって欲しくないよ」つまりある施設に対して、必要性は認識するものの自分たちの地域には建設して欲しくないとする住民感情、およびそういった住民感情を引き起こす施設そのものを指す言葉。



示したところ、僅差ではありましたが、2期目の現職に勝つことができたのです。

今で言うマニフェストですね。

**逢坂** 当時、私は「公約」という言葉は使いませんでした。その言葉を使うと、あたかも「論証もせずに実現してもらえるもの」という誤った印象を有権者の側に与えかねないということから「まちづくり目標」としました。「私が町長になったら、この課題には必ず取り組みます。実現のため最大限の努力をすることはお約束しますが、実現できるか否かは現段階では明言できません。国庫補助や許認可など国との問題をクリアしなければならぬからです」というように、自治の制度上の課題まで含めて明示しました。

## 試金石としての忌避政策

11年前、役場を辞され、「町役場改革」を掲げて当時最年少で町長に就任されたわけですが、地方行政改革の必要性を感じたきっかけはどのようなものだったのでしょうか。

**逢坂** 私には三つの原動力があります。一つ目は、役所に入ったとき、役所文化のひどさを実感したことです。それ以前から役所にはあまりよいイメージを持っていませんでした。組織は硬直化しており、職員は杓子定規、問題があっても正面から当たろうとしない。もしくは過度に強権的で、創造性に欠ける。私はいろいろな経緯で役所に入ることになったのですが、現実には予想以上にひどく、ブラックホールのような負のエネルギーを感じ、これをどうにかしなければならぬと痛感したのです。

二つ目が、黒沢明監督の『生きる』という映画です。1952年の映画ですが、既に当時、黒沢監督は映像で役所の実態を如実に表現しています。調べてみると、さらに昔からいわゆる官僚機構の悪弊が指摘されている。それを延々と引きずり、私が役所に入った1983年に至っても状況はまったく変わっていない。その現実を身に染みて感じたことです。

三つ目が、1988年に始まった「ふるさと創生1億円事業」です。全国3,300の自治体

(当時)に1億円を渡し、その使い道はそれぞれで決めるというものです。賛否両論がありましたが、私はこれを壮大な社会実験ととらえました。一定の条件のもと、全自治体が政策決定のプロセスを披瀝し合うものですから。そのような目で見ていると、手間をかけたプロセスを採り、住民参加で用途を決めた自治体もあれば、首長と議会だけで決めたような自治体もある。また、大きな効果もたらされた自治体もあれば、無駄遣いの批判を浴びて終わった自治体もある。そこからいくつかのことが分かりました。税金の使途に住民の満足が得られるか否かは、役所の職員の能力の多寡にかかっていること。政策決定のプロセスにおいて市民がより深くかかわれるほど、結果に対する住民の納得の度合いが高まること。そして、日本の自治体では政策決定の定型手段がまったく確立されていないことなどです。

地域における民主主義のあり方に問題意識を持たれ、町長になる決心をされたということですね。

**逢坂** 直接的な契機は財政面の危機感です。昭和60年代後半からバブル景気の真っ直中で、地方単独事業<sup>2</sup>が盛んに奨励されるようになり、地域総合整備事業債<sup>3</sup>など、「ある程度財源を保証するから地域の特色ある事業をせよ」と国からお金がどんどん回ってくる。政府は金をバラまき放題、国民は依存体質に浸かっている。当時、私は企画担当でしたが、これはおかしい、いつまでもこんなにお金が続くはずがないと感じました。そもそも「地域の特色ある事業」と言うが、あくまで霞が関から見て、東京と毛色の違うものを「地域の特色」と言っているに過ぎない。橋の欄干にキタキツネのオブジェでも置けば「地域の特色ある事業」とするような血税の無駄遣いは早晚限界が来る。金が続くうちは、自治体は市民によい顔をしていられ、市民の側もおねだりを続けられる。しかしそれはほどなく切れる。切れたときのことを想定して、今から住民との間に信頼関係を築いておくべきで、それにはまず実態を明らかにしなければならぬ。「これは国が特別に許可をしている借金です。国がこれを認めない時代になったら、自分た

ちですべて払うことになります。それでよいですか」と言わなければならない。その切迫した危機感が、選挙に出る決意を促しました。私なりの言葉で言えば「忌避政策」を実現しなければならないということです。「NIMBY」<sup>4</sup>は「迷惑施設」的意味合いの言葉ですが、私の考える「忌避政策」はより広い概念で、福祉の給付水準を下げたり、新たな負担を課したり、要は住民にとってのあらゆる嫌なことです。そして、それを実現できるか否かが自治の確立の試金石であると見ていました。これまでの中央集権体制のように「あれもこれも」というのは難しい。「あれかこれか」と、場合によっては「あれもこれもできない」という現状をどう乗り越えるか、皆で考えよう、ということで情報をできるだけ分かりやすく出し、住民に議論に参加してもらおう。就任後もそれを積極的に続けてきたつもりです。

## プロセスを共有する

忌避政策を実現していくためには、徹底した議論など、条件整備が必要であると思われませんが。

**逢坂** 私は、民主主義で大事なものは、何らかのかたちで早急に白黒を出すことではないと思っています。ともすれば民主主義は多数決による二分法的なものにとられがちですが、本当に大事なものは、皆がファジーな結論を共有できることです。何かを解決しなければいけないとき、多様な意見、価値観があることを知る。そこを出発点として互いの価値観を認め、あるべきゴールに向かう。重要なのは、そのプロセスを皆が共有できることです。誰もがそのプロセスを知ることができる。ときには、プロセスで意見を述べられるし、場合によってはプロセスの当事者になり、決定者になれることです。

それがニセコ町で行われた自由参加の住民検討会の趣旨ですね。

**逢坂** JRニセコ駅前に「綺羅乃湯」という町営の温泉施設があります。私が町長に就任する前に既につくることは決まっていた、それを引き継いだのですが、それについて議論するとき、よくあるように市民参加の委

員会をつくるのではなく、「希望される町民ならどなたでも参加していただく」と発案しました。町のベテランの管理職は「そんなことをしたら收拾がつかなくなります。極端な意見を持った人が来るかもしれません」と反対しましたが、「誰も意見が披瀝しあえる場が必要だ」とそれを押し切って実施したのですが、案の定、議論百出となりました。基本的にそのような場に来るのは施設に期待する方々ですから、「サウナもほしい」、「打たせ湯や泡の出る湯船もほしい」、「郷土資料室があればよい」、「レストランも付設しよう」、「地域の紹介所を造ろう」と話がどんどん壮大になっていく。ついには「このあいだ、あっちの町にできた温泉が15億円だそうだ。それに負けない物をつくってくれ」と言う人も現れる。積極的な意見がワツと出ました。件の職員から「だから言ったでしょう」とたしなめられました。それでも私は続けました。2回目も同じような結果でしたが、3回目になると、おもしろいことが起きたのです。一人が発言を求め、「今度の町長は情報公開ということで、役所の財政状況を丁寧に教えてくれる。見たら借金だらけじゃないか。しかもまちの税金は予算全体の15%くらいしかない。こんな状態で20数億もする施設を造るのか」と。続いて、もう一人が「ニセコは観光地で民間の温泉施設も多い。税金で温泉を造るのは民業圧迫ではないか」と発言されたのです。当然、推進派は反発します。「町長が皆の意見を聞くと言っているんだから町民が否定的なことを言うてどうする。この後、どうするかは町長が判断するんだ」、「補助金をひっぱってくるのが町長の仕事だ。それが町長の手腕だ」と言う。前の二人は「それは無責任だ」と再反論する。それを聞きながら私は内心、「始まった始まった」とエールを送っていました。そのような住民参加のプロセスを経て、結果としては6億円ほどの施設に落ち着きました。慎重派はもっと安上がりな施設、推進派はもっと豪華な施設を想定していたとしても、双方既に言いたいことは言い尽くしているわけです。また、推進派はブレーキをかける住民がいることを知り、慎重派は熱狂的に求める人たちがいることを知った。

5 ニセコまちづくり基本条例：平成13年4月1日施行。まちづくりに関する基本的な事項を定めるとともに、まちづくりにおける町民の権利と責任を明らかにし、自治の実現を図ることを目的として全国に先駆けて制定された。

お互いの存在が分かれば「これくらいがいい線か」と納得しやすい。私はそのプロセスを大切にしたいと思っています。そして、皆で情報を共有し、議論して一定のレベルの結果が出れば、そこから先がリーダーの役割です。「よらしむべし、知らしむべからず」という言葉には「一々諮らず、しっかり自分で判断せよ」という含意もあります。今の日本の政治はそこをはきちがえています。

すべての問題についてそのように時間と手間をかけることはできないのでは。

**逢坂** そのためにつくったのが全国初の住民自治基本条例である「ニセコまちづくり基本条例<sup>5</sup>」です。情報共有と住民参加を二大原則とするもので、いわば、これまで実践してきたことを明文化することによって、ある種の正当性や論理性を与えるものと言えます。さらに言えば、今申し上げたような議論が可能なのは顔の見える範囲の自治だからです。小さなまちだから自分たちの便益、損害が直接的に分かる。だからこそ積極的に発言もし、参加もする。故に地方分権が本格化するとき、19世紀にトクヴィルが「民主主義とは自治の問題」と断じ、ブライスが「民主主義の源泉たる自治」とした言葉が生きてくるわけです。

住民投票という住民参加の手法ですが、忌避政策は不得意な分野なのは。

**逢坂** 私は住民投票を重要な手法とみなし、肯定的にとらえ、基本条例にも「町民投票制度」を規定していますが、そこでは、「住民投票は安易に白黒を付けるものではない」としています。住民投票を万能のものと思わず社会は、むしろ民主主義の本質から逸れているのではないのでしょうか。住民投票のためには情報公開や議論の徹底が前提であり、しかもときには結論を誤る。それを十分承知した上で利用するならよいのですが、日本の場合、「住民投票までやったのだから」と金科玉条にされがちところが懸念されます。

## 不徹底な国の情報公開

地方と国との関係についてお聞きしたいと思います。

**逢坂** 残念ながら、これまでの国づくりで優



先されてきたのは国政であり、地方自治はいわば真っ当な取扱商品とされてきませんでした。自治の問題は国政の場で議論され、法令で規定されます。ところが、今は自治の感覚のない人がそれを担っている。市町村合併も経済合理性では筋が通っていても、住民自治、地域のあり方などを念頭に置けば、必ずしも合理的ではない。本来なら、団体自治の効率性、住民自治が生き生きすること、基礎自治に対する愛着・誇り、この三つをいかに按配するか、その選択はそれぞれの地域に任せる。それがあべき合併のはずです。ところが、現状は団体自治の効率性が主眼とされている。手法としても、財政的な制約の中で各自考えてもらえばよいのに、そのように忌避政策としてとらえて突破しようとせず、合併を促進するため誘導策を採った。自治という観点からは悪しき選択と言わざるを得ません。このように地方自治の問題は極めて重大でありながら、まともに進められてこなかった。これをうまくやり通せる政党の存在がぜひとも必要です。

もう一つは政治家そのものです。日本の政治家の多くは「国政純粋培養」が中心ですが、そうではなく、自治と国政の現場を相互乗り入れする。その中から育った政治家が必要です。世界の国家元首を見渡しても、自治を知らずになった方の方がむしろ少ない。民主主義の基礎を皮膚感覚として分かる国会議員、当事者意識を身に付けた国会議員が今後表舞台に出ていくことが不可欠でしょう。

町の行政改革に当たられたお立場から、国の行政機構をどのようにご覧になりますか。

**逢坂** 霞が関には厳然として二つの悪弊があります。一つは総合性を保つことができないことです。いかに指摘されようが、縦割りの弊害を拭い去ることができない。その根源は、各省庁の存在と仕事の内容を規定する法律にあります。官僚は何かあればいちいち法律に立ち返り、「これが根拠だ」と言い抜ける。各省の設置法、さらに、法律の理念のレベルまでメスを入れた検討がなされて然るべきでしょう。また、霞が関が上で



地方が下、「われわれ中央の官僚の方が優れている」という意識があることが問題です。それは財源委譲の問題も関係して、地方は受け皿として心許無いという感覚が抜き難くあるようです。地方の側から言わせていただければ、あたかも手足を縛り付けておいて、身体の弱った者に「自分で歩けないだろう」と言うが如きものであり、言語道断の先入観です。中央政府の官僚には現場感覚を養っていただきたい。例えば財務省の将来を担う中堅クラスが、副知事といったポストではなく小さな自治体で財政や補助金獲得の仕事をして2年ほど務めれば、この国が抱える真の問題がよく見えることでしょう。現場が遠いから皮膚感覚の議論がなされず、その判断が絵空事になる。そのため年金制度も障害者支援法も生活保護制度もシステムとしてうまく機能しないところがあります。

民主主義の観点から国政にどのような問題をお感じになりますか。

**逢坂** 大きな問題として、情報公開が全く不徹底です。かつて塩川財務大臣(当時)が「母屋で粥をすすって、離れで焼き焼きを食べている」と表現されましたが、それは「見えやすい一般会計については盛んに縮減の議論がなされているが、特別会計、関連法人や海外のODA関連予算など国民から見えにくいところでジャブジャブ無駄に金が使われている」というニュアンスです。これが解決困難な大問題です。報道機関や評論家も見える部分については議論をし

ていますが、そこから外れた部分では勝手なことが横行している。恐るべきは、これだけ国家財政の危機が叫ばれているにもかかわらず、この国の金の流れを概括的に説明できる人はおそらく誰もいないだろうということです。ものの本を読んでも、部分的には分かっていても全体像は把握できない。確かに、国家公務員の定数や実数にしても数値は公表されています。ところが他の組織に籍を置いている人が多数存在する。また、その中には本省に戻れる人、戻れない人がいるらしいが、それがどのような関係なのか、全体としてどうなっているのか誰に聞いても分からない。これは驚くべき実態です。本当の情報公開が行われていない。何としてもこの状況を打破しなければ、国の行く末は危ういものとなるでしょう。

衆議院議員 / 前二セコ町長

## 逢坂 誠二(おおさか せいじ)

1959年北海道二セコ町生まれ。1983年北海道大学薬学部卒業後、二セコ町役場勤務。企画観光課企画広報係長、総務課財政係長を経て、1994年当時全国最年少の35歳で二セコ町長に就任(～2005年8月)。2005年9月衆議院議員初当選(現職)主な著書に『町長室日記 逢坂誠二の眼』(柏倉舎・2004)、『わたしたちのまちの憲法 二セコ町の挑戦』(共著/日本経済評論社・2003)など。



木佐茂男、逢坂誠二編『わたしたちのまちの憲法 二セコ町の挑戦』(日本経済評論社・2003)  
逢坂誠二『町長室日記 逢坂誠二の眼』(柏倉舎・2004)  
逢坂誠二氏ホームページ  
<http://www.5a.biglobe.ne.jp/niseko/>

読者の皆様のご意見・ご感想をお寄せください。

[h-bunka@lec-jp.com](mailto:h-bunka@lec-jp.com)