

自治体に対する オーナーシップの 感覚を問う

法政大学教授 廣瀬 克哉



発行所
三重県地方自治研究センター
三重県津市栄町2丁目361番地
(一) 三重県地方自治労働文化センター内
TEL059-227-3298
FAX059-227-3116
<http://www.mie-jichiken.jp/>
info@mie-jichiken.jp

投票率の低下が 止まらない

いま地方自治の今後を考えると、選挙への投票率の低下傾向が止まらないことだ。誰が当選するかはほぼ決まっている「無風選挙」だからわざわざ投票に行く気にならないというタイプの選挙ならばまだ理解できなくもない。最近では、選挙の構図は空前の激戦となっているにもかかわらず、投票率は過去最低といった例も珍しくない。

そこでは、首長や議員に自ら名乗りをあげる人は少なからず存在し、激しい競争も行われている。マニフェスト選挙が当たり前になっている時代だから、単なる人気投票や人脈による投票依頼だけの選挙ではなく、政策の選択肢も示され、そのなかから自分が支持するものを選び取る選挙となっていることが多い。それでもなお、その選挙において投票する意欲がわかない人が増え続けているということだ。

なぜこうなってしまったのか。

政治への幻滅

ひとつの理由として考えられるのは、政治というものの全般に対する幻滅だろう。国政においては2009年の政権交替とその後の失望感は今も尾を引いている。2012年の総選挙では、自公の絶対得票数は2009年を下回ったのに、獲得議席では圧勝という結果だった。2009年には政権交替を期待して民主党に投じられた票の多くが、2012年には選挙そのものから消えてしまい、勝利した自公に向かったわけではなかった。有権者の期待の対象が移ったことによる政権(再)交替ではなく、期待の行き場がなくなったための一強多弱状況の誕生である。

一部の地方自治体では、颯爽と登場した新しいタイプの政治リーダーの人氣がいったん沸騰し、その後表面化してきた期待はずれな現実に直面して、徐々にムードが冷めて今日に至っている。これらの結果、政治や選挙に対する期待そのものがしぼんでしまい、候補者が盛り上がりつつも有権者はそれを冷やかな目で見ていているという状況に陥っているのだ。

ひとつひとつの自治体単位で見れば、新しい政策の方向性への積極的な期待が盛り上がりつつある事例は少なからずあるだろう。しかし、それが広がりを持つ一般的な展開へ

とつながる気運があるかという点、残念ながらそうとは言えないのではない。

マニフェストと 脱「お任せ民主主義」 の現在

このような状況は、ローカルマニフェストということばや、それを使った自治体改革の考え方に照らすと、改革の失敗という風に結論づけしてしまう向きもあるだろう。ただし、そのように評価してしまうと、見落とされてしまう重要な論点がある。ローカルマニフェスト運動は、何も現実を変えることができず、期待されたような改革は何も成し遂げられなかったのではない。むしろ、それが目指したような改革がある程度成功し、自治体によってはしっかりと定着しつつあるにも関わらず、その同じ自治体も含めて、右に示したような投票率の低下傾向や、無関心の広がりやあわせて生じているということに、いま向き合うべき深刻な論点があるのではない。

マニフェスト運動が始まった頃によく使われたことばのひとつに「脱「お任せ民主主義」」というものがあった。従来の選挙は、人物や支持政党の構図で投票先を選ぶもので、当選者が何をやるかは当選者に任せしておくという傾向が強かった。選挙のときに示される「政策」は、抽象的で誰が良いと思うようなスローガンに過ぎず、ある候補への投票が

具体的な政策の実現を選び取るという位置づけにはなっていないかった。そのような選挙は、人を選んで後は任せるといふ機能しかもつことができない。これを「お任せ民主主義」と呼んだのである。

マニフェスト型の選挙によって、投票は具体的な政策の選択となり、選挙の結果は単に誰が選ばれたのかを示すだけでなく、当選者が実行すべき政策の内容も明らかに示すことになる。実現すべき政策も有権者が選ぶ、任せてしまうのではない、という発想がそこにはあった。それによつてはじめて、行政や制度の制約の中で、これまで通りのことをこれまで通りのやり方で実施していくという自治体のあり方を改革することが出来る、という期待も込められていた。

この発想は今も支持されていると言えるだろうか。

「選挙の構図」という観点からは番狂わせの選挙結果が、最近ではしばしば見られる。印象論に過ぎないかも知れないが、そういう選挙で勝利しているのは、選挙で具体的な約束をし、それを着実に実行していく姿勢をもつ候補者であることが少なくない。そして、そういう選挙では必ずしも投票率が高くはなかったりもする。つまり、「シングルイシューの盛り上がり」によつて投票率が普段よりも上昇し、いつもは投票しない人の票が加わって「番狂わせ」が起こっているというのではない。投票に足を運ぶ人が減りながらも、そ

の投票者たちの多くが、しっかりとした政策の実施体制を整える候補に票を投じているのである。

これが意味していることは、今も投票に来る人の間では、2003年以来の「脱「お任せ民主主義」」の考え方が変わらず支持されており、それがしばしば投票結果にも反映されているということである。理念的な改革はしっかりと実体化しており、現実の選挙結果を通して現実を変えることにつながっているのである。ただし、それと同時に、投票に行かず、選挙結果について丸投げの「お任せ」をしている人が増えているという現実もある。有権者の中の両極化が進んでいるのである。

任せるがダメ出しはする「消費者」感覚

では、投票に來ない有権者は「お任せ」に徹しているのだろうか。

鼓腹撃壤ということがある。善政が行われ、天下太平の世で、庶民が安楽に暮らせている状況を示す。良き政治とは「お任せ」を受けて良い結果を出し、ひとびとが政治に心を煩わせることなく安心して豊かに暮らせることだ、という政治観につながる。そういう結果が出せる政治を行わなくてはいけない、という政治家の自戒のことばとして使われることもあれば、政治のことは政治家に任せて、一般の人は個々の政策選択などに心を煩わされず、いちいち口を出さないで欲しいという文脈で

使われることもある。

いま投票に來ない人たちは、政治家に任せておいて自分たちは安楽に暮らし、口を出さない人たちなのだろうか。選挙に棄権するという面では事実上「お任せ」をしている一方で、いざというときには強烈なダメ出しをするという傾向が強いのではない。選挙で人を選んだり、政策を選んだりすることに関心や期待は持てないけれども、ひとたび政治の結果が望ましくない（と感じられる）方向で自分に及ぼうとすると、ダメ出しのスイッチが入り、時として大きなエネルギーを発揮する。政令市では成立は無理ではないかと思われていたりコールの直接請求署名が成立した名古屋市議会解散請求の事例は、そのような文脈で捉えることができるのではないか。

「自分は聞いていない」「誰が勝手にそんなことを決めたのか」といった発言は、かつては例えば「実力派」の長老議員などの最後の台詞だったかも知れないが、今では市民による政治家に対するダメ出しのことばとして発せられることが多い。こういう声を上げる人たちの背後には、自らダメ出しをしないと、声を上げてダメ出しをする人たちに静かに共感を寄せる多数の存在がある。

選挙で投票する人たちと、ダメ出しをする人たちの一定割合はおそらく重なっているのだろう。マニフェスト型の選挙に期待し、投票にも足を運ぶ人が、何か問題が生じたときにダメ出しをすることも、ある、とい

うのは理解しやすいことだ。しかし、ダメ出しをしているのはそのような人たちだけではないと見るべきなのではないか。右に挙げたりコール運動をはじめとして、強烈なダメ出しが展開されるときは広がりを見ると、そこには選挙に積極的に参加するタイプの人にとどまらない、ダメ出し支持の広がりがある存在しているからだ。

自治体運営の担い手や政策の選択には積極的に関わろうとしない。しかし、結果に対しては強烈な批判をし、担当者やクビにするまでその批判の手を緩めない。このような自治体への関わり方は、公共サービスの消費者として、気に染まないものしか提供してくれない供給者に対して、クレームをつけるような行動にととえることが出来る。

それに対して、選挙を通して候補者のかかげる政策を選択し、自治体運営の責任者を選出することは、企業のオーナーである株主が経営陣の人選を通して、その企業の経営をコントロールしようとすることにたとえられるだろう。

ローカルマニフェスト運動の期待したような選挙結果を導き出している、実際に投票をする比較的少数の人たちは、オーナー型の関与を実践している。それに対して、選挙には足を運ばず、ダメ出しは強烈に行う人、あるいはそのダメ出しに静かに共感している人たちは、消費者感覚でクレームをつけていると位置づけることができるのではない。

感覚の二極化は 今後の方向性への 反応にも反映する

オーナーシップ感覚の有無の差は、たとえば民間化（狭義の民営化）だけではなく、公共サービスの提供だけではなく、競争原理の導入や企業経営的な手法の導入などを含めて広義に捉えておきたい）への支持の発想についても見取れるところだ。

行政が提供している現在の公共サービスのなかでは、消費者の期待するようなサービス、求めるような選択肢が提供されないことに対する不満から民間化が主張される場合、その主張の基本的な発想は消費者感覚にもとづくものであつて、オーナーシップの感覚にもとづくものではない。それに対して、行政の直営サービスの場合、供給者の側に制度を担当して決められた通りに実施する感覚が支配的で、誰からその組織や事業の運営を預かっているのかの意識が薄いことが問題の本質と捉え、それを打開する方策として民間化を支持する主張がある。この場合には、オーナーシップの感覚に照らして現状の問題点が捉えられている。

最近話題の「消滅自治体」論に対する反応も、同様に区分できる。例えば「消滅するのは自治体であつて地域社会は残るのだ。自治体の存続ばかりに目を向けるのは行政の自己保身を強めるばかりだ」といった主

張も出てくる。この批判に対する共感をもつ層が一定の広がりをもっているであろうと感じられるが、これは典型的な消費者感覚による批判ではないだろうか。

必要な共同事務があるから、集合体としての住民がオーナーとしてつくっているのが自治体であり、その機能やそれがもっているさまざまな資産は、オーナーにとって元々必要だったから存在するのだという視点があれば、地域社会が残つていようと自治体が消滅してしまうならば、そのオーナーである住民にとつても深刻な損失が生じるのだということ、を当然のこととして実感できるはずだ。

また、自治体のオーナーシップの変更は、株式を売買する必要もなく引越さえ出来れば済むことなので、引越してしまえる条件に恵まれた人は自分が元いた自治体が消滅しても、転居によって別の健在な自治体のオーナーへと鞍替えできる。それに対して引越すことが出来ない条件下にある人は、鞍替えが出来ず、損失を被るしかない。「地域社会が残つて自治体が消滅する」時にはこの不公平がもつとも残酷な形で顕在化するのである。消滅自治体というレトリックが訴えようとしたことは、そんな事態を起こさないように、今から危機感をもつて取り組みたいことではなかったか。

自治体へのオーナーシップの感覚を欠いた議論というのがいかに重大な論点を見落とす危険性をもっているかということは、この一例からも明らかではないだろうか。

オーナーシップの 涵養と自治研活動の役割

社会の中で、自治体に対するオーナーシップの感覚が希薄化してきた背景には、社会を構成する人たちの多数派が「勤め人」になっているということがあつた。自分の生活経験の中で、否応なしにオーナーとしての立場から何とか経営を切り盛りするという場面がほとんど存在しない人がほとんどというのが現代社会なのだ。生産活動については、組織の一員として制度の運営の特定部分を担当し経験しか持たず、それ以外の生活はもっぱら消費者としての立場にたつてきた人が、自分の暮らす地域の自治体についても、もっぱら消費者感覚で見えてしまうというのは、自然な流れであり、避けることは容易ではない。

このような社会において、オーナーシップの感覚を涵養していくためにはどうしたら良いのだろうか。まずは自治体職員が、組織の構成員、制度の運用者という視点だけではなく、自治体は誰のものであり、そのことによって何のために活動しなければならないのかということをあらためて確認することだろう。もちろん自治体職員もまた勤め人であつて、住民の中の勤め人同様に、オーナーシップの感覚を持ちにくい面はある。先に挙げたオーナーシッ

プロフィール

ひろせ かつや
廣瀬 克哉

法政大学法学部・大学院公共政策研究科教授

専門は行政学、公共政策学、自治体議会論。著書に『議会改革白書2014』（10月発行予定。生活社、共著）、『民主主義の舞台』をめぐって―自治体議会の新展開（ぎょうせい）など。自治体議会改革フォーラム呼びかけ人代表。議員力検定協会の共同代表。

ブ感覚にもとづく民間化の主張には、その問題性を重視したものがあるほどなのだ。

しかし、オーナーとしての住民に直面しなければならぬ場面が、意識していれば日常の仕事の中に随時存在するはずなのが自治体職員である。中規模以上の企業の一般社員のはほとんどは、消費者に接する機会はある。中規模以上の企業の一般社員はあつても、株主に接する機会はない。消費者のほとんどすべてがオーナーではないのが普通だ。しかし、自治体では公共サービスの受け手としての「消費者」の大半はオーナーでもあるのだから、一般の職員もまたオーナーと接する機会が豊富にあるということなのである。

勤め人である自治体職員が、それにも関わらずオーナーシップというもの、ものの存在を意識し、それに対する感覚を涵養していくことができるならば、それ以外の一般の勤め人の人たちに對して、オーナーシップについて伝えていくヒントもそこから得られるのではないだろうか。自治研活動には、そういう意義が

あるのではないか。そして、その重要性は、消費者感覚でしか自分の暮らしが自治体のことがらも捉えられなくなっている現在の日本社会において、ますます重要になってきているのだ。

議会は自治の問題④

今月号の巻頭論文は、法政大学法学部の廣瀬克哉教授に「自治体に対するオーナーシップの感覚を問う」のタイトルで寄稿いただいた。現代社会における投票率の低下や若い人に多いと思われる政治への幻滅、「お任せ民主主義」の現在など、最近の我が国の政治状況をつぶさに分析しながら、自治体に対するオーナーシップの感覚について、鋭い問題提起をされている。

廣瀬先生は、「市民と議員の条例づくり交流会議」や自治体議会改革フォーラム、また自治体学会などの運営委員等をされて幅広く活動されているのは周知のとおりである。三重県議会でも、かつて条例に基づく自治体議会最初の附属機関を設置した際には、その委員に就任いただいた経緯があり、埼玉県所沢市議会においても附属機関の座長を務められている。

また、自治研活動にも関与していただいた経歴もあり、その関係でこの巻頭論文は、「オーナーシップの涵養と自治研活動の役割」について論及されている。「このような社

会において、オーナーシップの感覚を涵養していくためには、どうしたら良いのか」という問いかけには、「まずは自治体職員が、組織の構成員、制度の運用者という視点だけではなく、自治体は誰のものであり、そのことによって何のために活動しなければならぬのかということを確認することだろう。」と述べられている。そして、自治体職員が、オーナーシップというものの存在を意識し、それに対する感覚を涵養していくことの重要性を自治研活動に期待されている。我々自治研活動に携わる者は、その期待に応えていかなければならない。

既に周知のとおり、本誌月刊「地方自治みえ」の巻頭論文は、本年6月以降、駒林良則先生、江藤俊昭先生、廣瀬克哉先生と3人の先生方に、二元代表制の視点から議会側の立場でそれぞれ、「広域連合」、「議会基本条例」、「自治体に対するオーナーシップ」の諸問題について意欲的な論考を寄稿いただいた。「議会は自治の問題」として、今まではなかった視点からの地方自治の問題に対するアプローチではなかったかと思っている。

自治体議会の問題は、つい最近まで、低次元な議会本会議中のヤジ問題や政務活動費の不適切な支出を巡る号泣県議の問題など、あまりにも市民・住民の感覚から乖離した事件が目立っている。本来議会は、政策を議論する場であるはずだ。首長提案であれ、議員提案であれ、議会は

議事機関として、市民・住民のニーズに合致した政策を議決して議決責任を負うものだ。そのためにも政務活動費は、政務調査のために活用すべきであり、自治体の政策の質を上げるためにも、自治体議員の役割は極めて大きいことを議員には自覚していただきたい。

(上席研究員・高沖秀宣)

新連載ますだのはなし 津うのドまんながバル、 動いてます！

第4話

さて、前回は「津うのドまんなかバルが動き出すぞ!」という内容でした。今回は、「動いてます」という話です。

8月初旬に実行委員会を発足し、そこから参加に賛同いただけたお店回りを開始しました。さらに、「バルってなんなん?」という疑問にわかりやすく応えられるよう、8月23日にはバルイベントの先進地である兵庫県伊丹市の『伊丹まちなかバル』の仕掛人・綾野昌幸さんによる講演会も実施しました。出席されたお店の方からは「増田くんの話だけだと、ちよつとうさんくさかったけど、綾野さんの話で納得したわ! (笑)」とおっしゃって頂けて、より心強い協力者にもなって頂けました。

それにしても、スケジュールがタイトなのも大変ですが、なんといっても、お願いに回りがてら、飲み歩

くためのお金が大変です。行ったことのないお店にお願いする場合、やはり気持ちよくお願いするためにはビール1杯、名物料理1品程度は注文するわけです。当然、「参加するよ。がんばろーね」と言ってもらえれば、さらにもう1杯飲みたくなってしまうわけです。そんな感じではしご酒をしながらお願いに回るので、すでに一足先にドまんなかバルを体験しているようなものです。バルならお値打ちなチケットで飲み歩けるわけですが、通常価格で飲み歩くと、財布へのダメージは過酷です。8月から一か月で大散財でした。

そのおかげで(?!)、参加店はなんと61店舗!津市大門地区は周囲1.6kmの狭いエリアにも関わらずです。有名店から隠れ家のお店まで、昼から夜まで、子どもからお年寄りまで楽しめるラインナップとなりました。ありがたい限りです。

さらに、まだ企画段階ではありますが、チケットの売上目標の達成次第で、バルの後も使えるマップづくりや、臨時バスの運行の実現など、プラスアルファの仕掛けができれば検討しています。「持続性のある中心市街地活性化」を、この機会に模索したいと思います。

詳しい話は、また次回!

津うのドまんなかバルは、11月15日と22日開催です。チケットは10月15日から一般販売予定です。みなさん、是非買ってくださいね。

(主任研究員・増田)