

講演（概要）

- 演題 : 「自治体を変える」
■講師 : 佐々木信夫 中央大学大学院教授（法学博士）

皆さんこんにちは。ご紹介いただいた佐々木です。ひとつだけ自己紹介を加えますと、私はお隣の岩手県海側にある宮古市の出身です。40年近く古里を離れておりますが、そうは申しましても東北、とりわけ岩手、秋田、青森の北東北の発展を常に願っている一人です。

今日は、知事さんも替わられて、新しい県政を展開していきたい、ついにはお盆明けにこいうフォーラムを開きたいので是非というお話をいただき、喜んでやってまいりました。

最初に、1時間ほど私の方から自治体をどう変えるか、秋田をどう変えるかについてお話をします。

日本を変える、秋田を変えよう、さらに政府のあり方を変えると置き換えますと、まさに日本の課題そのものでもあるわけですし、秋田県は概ね日本全体の百分の一、人口でも県民所得でもそうですが、縮図のような議論をすることが必要だろうと思います。同時に、秋田県は秋田県の歴史と文化がありますので、日本に一つしかないこの地域を今後どのように望ましい方向に変えていくのか、日本全体の議論とは別の議論が必要だろうとも思います。

その前に、丁度、衆議院選挙が行われておりますので、それにふれさせていただきます。衆議院選挙の最中で8月30日が投票日ですが、今後、国民はどういう選択をするのでしょうか。7月12日、一月前ですが、東京都議会選挙がございまして、国政選挙の前哨戦というふれこみがありました。127議席という日本最大の地方議会ですが、自由民主党が44年ぶりに第一党の地位を失ったという選挙であり、第一党の地位は民主党がそれにとって代わりました。都議会で申し上げますと、自由民主党は10議席減らし民主党が20議席増やしました。与党・野党という考えは地方議会では私はあるべきでないと考えますが、一般的に言われております石原慎太郎知事を支える与党グループと、それにやや批判的な野党グループと大きく分けると、与野党が40年ぶりに逆転したという事態であり、64議席が過半数ですが、野党グループが67議席となりました。とはいえ、民主党が第一党といっても単独過半数を得ておりませんので、共産党と連立を組むのかどうか、連立といっても議会の中での連立だろうと思いますが、とても大きな問題です。したがって、議長を指名する臨時都議会が8月10日に招集されましたが、実際は議会は開かれないまま、与野党対立のまま流会したという状況であり、8月30日の衆議院総選挙を受けて8月31日に都議会は改めてリセットするという状況のようです。こういうことを7月12日の夜8時から12時半まで東京MXテレビで4時間半にわたって出演し語ってございまして、その流れの中で国政選挙がどうなるかについても議論してございまして、まもなく1週間後ということになります。

どういう形になるかわかりませんが、過去の例から申し上げましても、何度か大きな世の中の動きがありました。例えば、マドンナブーム、山が動いたという、土井社会党が大幅に変わった時期がございまして、さらに、日本新党が大躍進をして、細川総理、非自民連立政権をめざした93年の選挙もございまして、その1ヶ月前の都議会選挙では、やはり日本新党が大躍進をしております。

そのような例からみますと、民主党大勝という今申し上げました東京都議会選挙の結果というのは国政選挙を占う大きな指標になるような気がします。ただし、これは国民全体がどういう判断をするかわからないわけですが、ただ一つ確実に言えることは、もはや20世紀に長らく続いてきた日本の中央集権体制を終わりにしようと、それに代わって、国民が身近なところでお金の使い方でも政策のあり方でも判断をし、国民の意思によって政治を動かしていくような国に変えていこうという、つまり地方分権を進めて地域主権型の国家を作っていこうということについては、どの政党もほぼ合意ができていっているように思えます。

20世紀から21世紀へというこの10年という間、あまり変化がないように21世紀は始ま

りましたが、いわゆる20世紀型の中央集権体制によって日本を発展させるというやり方から、いわゆる地域或いは国民主体となって日本を発展させるという国に変えていこうという、こういう新しい国の形を求めていこうというのがどうも今回の選挙の大きな意義のように思われます。後は、具体的にどういう政党がどういう形でリーダーシップを発揮する構図になるのか、それは国民全体のご判断ということになるだろうと思います。

行政改革について議論するわけですが、さきほど佐竹知事が、「行政改革は、人を減らす、仕事を減らす、組織を減らす、経費を減らすという減量型の行政改革を行政改革と呼んできた」と、つまり、量の圧縮であります。減量型の行政改革を行政改革と呼んできたというお話をされました。しかも、それも変わり、質の改革が問われているというお話もなさいました。

行政改革とはなんぞやということを考えるテーマでありますのであえて申し上げますと、確かに高度経済成長時代が終わって、昭和40年代が終わって、昭和50年代以降、昭和53年が第二次オイルショックでありますので、とりわけそれ以降の日本の行政改革というのは減量型行政改革に終始してきたのは事実であります。

しかし、それ以前、例えば昭和39年の東京オリンピックの頃です。ちなみに日本でオリンピックを2016年にやってみようという方がおります。たぶん秋田県の方でも東京でオリンピックをやるのであればいいじゃないかという方は7、8割おられるかもしれませんが、東京では6割程度であることについて石原慎太郎知事が大変不満を投げかけていらっしやいます。必ずしも都民の盛り上がり、国民の盛り上がりがあってやろうという話になっているわけではありませんので、都民の盛り上がり、国民の盛り上がり、国民の盛り上がりがあるのもやむを得ないかもしれませんが、昭和39年の東京オリンピックの頃、正確にはその少し前ですが、第一次臨時行政調査会というものが開かれております。その頃は、実は、高度経済成長が始まって、日本の目標としては昭和35年を起点に10年後に国民の所得を2倍にしようというときでありました。

秋田ではどういうテレビ局になっているかわかりませんが、城山三郎原作の「官僚たちの夏」というテレビドラマがTBS系で放映されています。ご覧になりますと、池田勇人とは言っておりませんがそれに近い名前を付けた総理大臣が国民所得倍増計画を訴えているところです。間もなく倒れるストーリーなのではありますが、その昭和35年を起点に10年後に国民の所得を2倍にしたい、45年に国民の所得を2倍にしたいと、この頃の第一次臨時行政調査会の内容をみますと、政府を大きくする、行政を大きくし行政が強いリーダーシップを発揮する体制を作ろうという、つまり減量ではなく拡大型の行政改革を議論してきたのであります。

したがって、省庁も途中で環境庁ができたり国土庁ができたり22省庁までふくれあがっていく流れは、高度経済成長時代にできたわけですけれども、実はこの行政改革という言葉は、オイルショック以降は確かに政府が大きすぎる、無駄が大きすぎる、小さくしようという減量型の行政改革でありましたけれども、それ以前は、世の中で行政が強い力を発揮できるように行政を大きくしようという時代がありました。

つまり、行政改革とは行政を変えるという話でありまして、世の中が求めている形に行政を変えていこうということです。問題は、さきほど知事がおっしゃったその次の部分、たぶん次の県政の展開をイメージされておっしゃっていると思いますが、行政改革は単なる減量型行政改革に止まらない行政の質を高める時代が始まったという部分が大事です。

その後若干、コラボレート、協働の話もされていたように思いますが、私はむしろ、これからの行政改革は行政の質を高めていくということであり、減量化を続ける必要はあると思いますが、県民の方々が本当に県行政、或いは市町村が行っている行政に満足しているかということだと思います。

つまり、民間企業であれば、提供するサービスや商品に満足しなければその会社は間違いなく市場からの撤退を迫られるわけでありまして、スーパーの老舗と言われたダイエーでもいつの間にかスーパーの市場から消えていくということが起こるわけですね。

ところが、行政の世界は、地域独占、中央政府で言いますと国家独占でありますので、全くその種の市場原理が働かないまま、国民は満足しているか、県民は満足しているか、市民は満足しているかは問わないような行政サービスが提供されてきたのではないのでしょうか。

本当に行政に市民は満足しているだろうか、顧客満足度の高い行政サービスが提供されている

かどうかが重要です。例えば、改革といえば、おそらく、サービスの質は高くコストは安い行政というのが一般国民、一般市民の声だろうと思いますね。今の選挙では何でもタダにするという話、或いは直接お金をあげるという話になっています。

そういえば全国市長会の会長でいらっしゃったときに、市長時代の佐竹知事は良いことをおっしゃってありました。私はテレビで拝見させていただいていましたが、定額給付金、あの二兆円の話ですが、「そう簡単に言われても配れる話ではない」ということをおっしゃっておられました。そして、もう一つおっしゃっていただきたかったのは、「そういうやり方はやめて、麻生総理、地方分権とおっしゃるなら、人口規模に応じてお金を配るのは良いけれども、使い方は自由にらせてください」とこういう風におっしゃっていただければ地方分権が正しく理解されたのではないかと思います。遠慮しておっしゃらなかったのだと思います。

国が言ったからといって自治体が簡単にそれに応じるような時代ではないということをして市長の代表としてメッセージとして伝えたことは私は良かったと思いますし、当時の国会の論戦を聞いていても、当時の鳩山総務大臣はそう簡単な話ではないと思われたようであります。

本日は公務員の方も多いわけですが、2000年の分権改革以後、自治体の仕事は2種類の事務区分しかありません。あの二兆円の仕事は自治事務でしょうか、それとも法定受託事務でしょうかという質問を野党の議員がしていましたが、かんぼの宿で名をはせた当時の鳩山総務大臣は答えようがなかったのであります。なぜ、あれが自治体の業務なのか、何の説明もないまま、会計上の補助金交付の手続きと同じだという、あいまいな答弁のまま実施されました。

法定受託事務、つまり法律上自治体に対等の立場でお願いをして、命令でお願いするのではなくて受託をしていただくということが必要な事務について法律で定めた事務を法定受託事務と呼んでいるわけですが、あの二兆円の事務については法律上何も規定されていません。

世の中が少し麻生さんに厳しく当たりすぎましたので正確に申し上げますと、あれは福田内閣のときに定額減税をやろうというある政党からの提案を受けて、定額減税で話が動いてきたわけですね。

ところが減税となると、税金を納めていない方は恩恵を受けないわけでありまして。一万二千元でも二万円でもどちらでも結構ですが減税をする、ところがとある政党の支持層は税金を納めていない方々も相当いらっしゃるので効果が及ばないという議論になり、一時金、定額給付金になったという話であります。

さて、もともと法律はありませんので、それでは自治事務でしょうかということになりますが、自治事務だとすると自治体の固有事務となります。現在、県でも市町村でも概ね8割は自治事務に変わっておりまして、知事や市町村長の判断である意味どうにでもなります。もちろん法律上の義務付けはあるわけですが、それは今外そうという議論になっているところですが、基本的には自治体の事務であり、国の事務をお願いされたわけではないということになります。自治事務であるとすれば、その市長時代の佐竹さんにこうおっしゃっていただきたかったというのは、「使い方は任せてください。もしあまり効果があると思われぬ配り方をするのであれば我々自治体としてはやりません。」ということです。

全国市長会で合意が得られるかどうか分かりません。くれるものであれば貰えという世論もありましたから。ただし、「やりません」という、なぜならば、おそらく二兆円配るのに一千八百億円から二千億円近いお金がかかるわけですね。二兆円プロジェクトではなく10%くらい上乗せをしてお金が使われているわけであり、そういうやり方をするのであれば、全国の公立小中学校の耐震化工事に一兆円使うべきではないか、或いは医療過疎の問題、医者の確保のために将来使おうと、そういう二兆円の使い方もあるでしょうということですね。

自治事務として答弁するのであれば我々自治体が判断する、要らないという答えもある、こういうことを言えるものが自治事務であります。

行政改革とは市民の満足度の高いサービスをどう提供するかということでありまして、その満足度、サービスの質ですが、自分たちが欲しいものに限りなく近いものであれば満足していただけるはずですね。また、民間でも提供されているサービスも多いわけですから、福祉でも医療でも教育でもそうですが、何も公共だけが独占して提供しているのではなく、7、8割は民間と競

合しているサービスが多いわけでありませぬ。

それと比べて公共が提供しているサービスは、コストを明示していないので高いか安いかわかりませんが、感覚的に役所仕事はコストが高いとなります。例えば、病院で計算しますと、東京の都立病院と私立の総合病院で比較すると、大体2割、都立病院のほうがコストが高い、ですから2割圧縮しろというのが病院改革のテーマになっています。

したがって、民間と競合し競争しても役所の方がコストが安い、サービスの質が高いという状況をつくれるかどうかということになります。質的な改革がこれからの行政改革の一つのテーマであり、そのときに、そもそも役所とは何でしょうかということになります。

今、事業の仕分けなどの中で、「そもそも」から始まっておりまして、例えば、市町村のそもそも仕事とは何か、今市町村が行っている仕事は全部市町村の仕事なのかどうか、市町村でなければできない仕事かどうか、さらにいえば、今おやりになっている仕事は全て公務員という身分がなければできない仕事なのかどうかということです。

大体半分程度しか公務員という身分を要する仕事はないという答えが出てきていますので、半分は民間に開放できるもの、民間の方々をお願いをしても法的に問題のない仕事であり、そういう意味では市町村は大きすぎるという話になりますね。

県の仕事はどうでしょうか。秋田県が事業の仕分けを行っているかどうかはわかりませんが、概ね3割程度は県が直接実施する必要のない仕事であるというのが相場になっていますね。国の場合は、大変ガードが固かったのですが、各省とも本省を含めて事業の仕分けが始まっておりまして、1割から2割というところですね。事業官庁的な性格のところは民間にお願いできる仕事を多く抱えています。しかし、例えば法務省は、刑務所の管理などは民間委託しているものの、9割近くの仕事はやはり公務員という身分を有する方でなければできない仕事をしております。

中央政府でいうと1割から2割、県でいうと3割程度、市町村でいうと5割程度は、それぞれ民間でも担える仕事を行っているということになります。ただし、これについては、小泉政権のときのように官から民へという話し方をするのが良いのか、もう少し官民協働、つまり、民間の資金と知恵を入れるけれども公共の資金と知恵も入れて、官民が対等の立場で協働して問題を処理していく形が良いのかということがあります。

私は間違っているとは思いませんが、小泉政権のときは、世界の潮流を受けてそのまま日本でも適用したように見えますけれども、いわゆる「構造改革路線」です。ニューパブリックマネジメントとも呼んでいますが、これは今から約20年前の英国のサッチャー政権以降の行政改革の流れとして、質の高い小さな政府をつくろうという流れです。この実施で世の中に格差のみが生まれたという話は暴論です。

日本は概ね500兆円の経済活動の国で、米国に次ぐ世界第二位の経済規模を持っています。まもなく中国に抜かれるのですが、中国は人口規模の大きい国ですから抜かれること自体は問題ありません。1億2千万人の国、世界からみれば面積の小さなこの国が、この40年間、米国に次いで世界第二位の経済規模を維持してきたことは立派だと思いますが、その500兆円規模の概ね四分の三が民間経済、四分の一が公共経済といってよいと思います。

個人や企業で解決できる領域を私的領域と言います。この領域は団体や個人を含めて民間が担い、市場原理によって問題を処理していく、つまり、必要なものは価格メカニズムを通じて、要するに値段が上下しながら、神の見えざる手によって適正な規模に収まっていく領域であり、日本では四分の三が該当します。

そして、四分の一がいわゆる公の領域、個人や企業では解決できない問題領域になりますが、この公の領域について20世紀の考え方は、市場原理は働かない、つまり、市場メカニズムでは処理できない領域であり、これを経済学の世界では市場の失敗領域と言ったわけですね。何も失敗しているわけではないのですが、市場原理が働かない領域であるということなのですが、その領域については官が独占すべきだと考えました。つまり、国や自治体が独占的に問題処理をすべきだと考え、ついでには、そのために国民には税金を負担していただきたいという考え方です。

そして、官である国や自治体の意思決定は、市場のメカニズムではなくて、政治のメカニズム、つまり、政治が意思決定者で、政治で意思決定したものを多くの公務員の方々が行政マンとして具体的に執行していくことでもあります。

日本では、概ね400万人公務員体制が長く続きました。現在は、郵政民営化等により減りま

したけれども、国が100万人、県が160万人、市町村が140万人、400万人公務員体制というのが安定した体制でした。国の場合、郵政民営化で25万人減り、国立大学法人化等で10万人減り、今65万人程度になっておりますが、概ね400万人と考えていただいて良いと思います。

政治が意思決定をし、プロの公務員が問題を処理していく、国民生活の四分の一の領域はそうであり、この領域は極めて閉じた社会、官独占の社会であると考えたのは日本だけではなくて、ヨーロッパでもそう考えてきました。ところが、20年前のサッチャー政権以降、公の領域を官に独占させその意思決定は政治のメカニズムに委ねるとしてきた結果はどうだったのかということになりました。政治家の方もいらっしゃいますが、政治の一つの欠点は、具体的に言えば政治家の一つの欠点は、大衆に媚びるという形でしか票を集められないということがどうも政治だということです。これは難しいですね。ところが、20年前のサッチャー政権以降、公の領域を官に独占させその意思決定は政治のメカニズムに委ねるとしてきた結果はどうだったのかということになりました。政治家の方もいらっしゃいますが、政治の一つの欠点は、具体的に言えば政治家の一つの欠点は、大衆に媚びるという形でしか票を集められないということです。これは難しいですね。大衆民主主義の限界とも言えましょう。「高速道路を無料化します」「それは有料でも良いんじゃないか」「手当を増加します」「それは少ないより多い方が良い」「ついては国民の負担もこうしていただきたい、こうなります」、しかしそういう話はなかなかしにくく「それはあとで申し上げますから、そのうち申し上げますから、いよいよ困ったときに申し上げますから」と、ともかく問題を全部先送りするのです。

日本の場合は結局借金という方向に手を染めすぎましたね。細川連立政権の発足は93年で、日本のバブル経済が崩壊したのは91年。91年に国・地方併せて300兆円の公的借金があった国です。これは正常な国です。何が正常かと言えば、今、第一時臨調という古い話をしましたけど、昭和56年から58年までいわゆる第二次オイルショック以降の長期不況を受けて、まさに知事さんがおっしゃった、減量化を行うための第二次臨時行政調査会というものが土光敏夫さんを会長に設置され、国鉄の民営化、電電の民営化、たばこ専売の民営化、さらに強い地方行革をやりました。その後バブル経済が始まりますけども、日本の公的借金が概ねGDPの60パーセント以内の国になるように押し込めたのです。

実は、世界に健全な財政の国を示す指標というものはありません。日本では、県の場合5パーセント以上赤字だと不健全だとか、市町村の場合は20パーセント以上赤字だと不健全だというものがあります。この08年度決算から四連結決算が始まりますが、一般会計だけじゃなくて、例えば特別会計、公営企業会計、第三セクター会計まで全部入れて、市町村の場合2割以上赤字だと夕張と同じような話にせざるを得ませんよ、ということです。つまり財政再建団体に指定せざるを得ないのです。県の場合も5パーセント以上です。しかし中央政府の場合はどうかという物差しはないんです。

ヨーロッパではEUに加盟できる条件を定めたマーストリヒト条約の中で、債務残高がGDPの60パーセント以内の国を健全な財政の国としようと決めています。イタリアは最初からEUに入っていたので途中で外すということにはなりませんでしたが、新たに加入する国にはそういう条件を満たして欲しいとしている。それでいくと日本の場合、現在の数字で申し上げますと500兆円経済の60パーセント以内ですから、300兆円の借金残高であれば、世界から見て健全な財政運営の国であるということになります。

借金はゼロという必要はないわけで、道路や橋、公共施設など、50年、100年使っていくものについては長期に渡りお互い割り勘で負担をしようという借金なので、いわゆる建設国債として一定程度借金があることは、やり方としては間違っていないのです。問題は赤字国債です。その月々、年々の収入が足りないが故にサラ金から金を借りて食いつなぐというやり方です。91年のバブル経済崩壊の時、GDPの規模はもう少し小さいですが、日本の債務残高率は60でした。土光敏夫さんはその数字になるように、いわゆる増税なき財政再建というキャッチフレーズで一生懸命絞り込み、増税は認めませんでした。ところが、91年に300兆円という借金残高までなんとか押し込んだこの国がこの17年の間に、少なく見て850兆円、実際は1000兆円という借金を作りました。つまり500兆分の1000兆なので200パーセントの債務残高です。こんな国は世界中どこにもないんですよ。日本は完全に財政破綻国家ですよ。なぜ政治

はこれを語らないか。それは自分たちの責任が問われるからです。イタリアも120パーセントまでいきましたけれども今107か108パーセントの再建途上です。フランス、イギリス、ドイツ、アメリカを見てもだいたい50から60パーセントの間に収まっているんですね。こういう国になってきておりますが、イギリスも実はイギリス病だとか先進国病だとか言われており、政治が大衆に媚びるという性格をどうしても持っています。そうでなければ票が集まりません。これは政治家だけが悪いわけではありません。それを選ぶ有権者も悪いんですが、どうも政治のメカニズムとはそういうもののようです。

そこで20世紀の反省としては、公的領域を官が独占するという考え方は止めよう、つまり、政治のメカニズムに市場のメカニズムをぶつける形で、競争原理を公の領域にも入れていこうというのが小泉政権が始めた一つの構造改革路線であります。何も郵政民営化から入る必要はなかったと思います。新しい公共経営、ニューパブリックマネジメントという考え方は、日本には15年後に入ってくる考え方ですが、この公的領域を、日本で言いますと四分の一に当たる領域を、国・自治体が独占するという考え方を止めて、公の運営で解決できない問題領域でも国・自治体・NPO・NGO・企業、あるいはボランティアという多様な主体が、お互いに対等な立場で問題解決に取り組むようにしよう、つまり役所が民間を手足のように使うという委託という上下主従の構造ではなくて、役割を対等に分担しながら公共問題の領域を解決していこうというものです。この行政改革について小泉、竹中氏が手をかけたわけです。例えば、成田空港も直営ではなくて、イギリスのように民間空港にしました。

ただ、日本は民間経済が中心となって始まった国でないということもありまして、長らく公共が強い国でありました。江戸時代の武士の方々が殆ど明治維新以降役人になったということもありまして、なんとなく管理統制をする色彩が強い国であったという歴史的特殊性もあるんでしょうけれども、民間が中心となって、官側がそれを補っていく、官はなるべく小さい方が良いというイメージをなかなか作れませんでした。そこで大きい行政を持つ国に日本もなりました。イギリスは20年前にそれを縮小し始めました。公の領域を官が独占するという考え方は、ニュージーランドやオーストラリア、アメリカでもとりません。ヨーロッパでは、教会などもあります。NPOが活発に公共の仕事をしています。日本ではNPOという法人が独立採算で人を雇いながら公的仕事をするという基盤がまだ育っていませんが、ヨーロッパをよく見てみると、役所が直営で仕事をするのは比較的少なく、NPO的なものが大変大きく公的仕事をしているのが一般的であります。

自治体をどう変えるかというレジュメとの関連で整理をすると、自治体をめぐる状況というのは、今申し上げたとおりですが、少子高齢化についてはどうでしょう。5年10年という短いスパンで見ますと確かに1億2500万という国民の絶対数が2006年から減り始めたのは事実ですね。そういう意味でターニングポイントを迎えたこと、人口絶対減社会が始まるのは事実ですが、100年前の日本を見ますとどうでしょうか。3500万人の国民総数で人口大県は新潟県でした。秋田県の100年前は日本の順位から見ますと今のような数字ではありません。その当時明治時代で、新潟県が第1位で東京府が9番目であった。ところが、それから100年経ちまして、今や東京都民が国民の1割ですね。首都圏、一都三県でいますと3500万人、国民の4分の1の人口が集中する異常な一極集中型の国に変わってしまった。ただその間に国民は4倍に人口を増やしたことは事実です。この4倍に膨れあがった人口が減りはじめ、急速に減っていくことに色々な問題はあっても、100年後の人口予測を見ますと、だいたい8000万人と言われております。100年前の3500万人がこの200年の間で8000万人ですから2倍以上の人口がいることになりますね。この20世紀の終わりの段階で、1億2千500万という非常に膨れあがった人口を以て日本の本当の適正人口と言えるでしょうか。多分、日本全体が過密であったという結論になりはしないでしょうか。乗り物にも定員があるわけで、秋田県にも定員があるわけです。可住面積によると、日本全体の適正人口はどれくらいでしょうか。多分8000万人くらいに収まるというのが適正なのではないでしょうか。東京は国土面積のたった1パーセントですが、その1パーセントに国民の1割が住んでいるということは10倍の過密度です。そういう計算でいくと秋田県はどれくらいが適正人口でしょうか。もしかして、かつての160万人いた人口の方が適正化もしれません。ただ、1億2500万人が住めるような道路の整

備をし、公共施設の整備をしたこの国です。人口が減っていてもハイテクによって500兆円経済をゼロ成長で維持出来たら世界で一番豊かな国になるんです。今の政治で一つ大きな間違いがあるとすれば、右肩上がり経済は終わったと言いながら依然として、経済成長率が2パーセント、3パーセントになること、景気回復が最大の優先だ、と言っていることです。例えば、アメリカの経済学者、サミュエルソンなどの経済学書を訳した一橋大学元学長の都留重人氏が書いた『21世紀日本への期待』（岩波書店）という本があります。小泉政権の時に書かれた本ですが、いわゆる「改革なくして成長なし」というキャッチフレーズは間違っている、成長が目標であり、成長の後に何があるかということを考えて頂きたい、とおっしゃっております。もし日本の経済を大きくするというならば、計算の方法を変えれば経済はすぐに大きくなります。具体的に書いてあるのですが、例えば、家庭で働いておられる専業主婦の方の労働力は日本のGDPにゼロカウントです。しかしこれをどなたかにお願いするとすれば、だいたい400万円くらいはお支払いすることになるかもしれません。それでも安いかもしれませんが、そこで2000万人専業主婦の方がいるとしてかけ算をしますと、80兆円の経済効果があり、日本の経済はすぐ580兆円になります。つまり、家庭で一生懸命手作りの食事をしていたら経済は大きくなりませんが、みなさんがすべて外食にしたら経済は確かに大きくなるんですね。しかし、外食をすることと、家庭で手作りの料理を食べることのどちらが幸せかと考えますと、何も、経済が大きくなったから幸せということにはならないでしょう。あるいは、「この山は太陽が沈むところがきれいだな」と思っているときには経済は成長しませんが、その山を崩して公共事業をやり、コンクリートでものを造っていけばそれは経済が成長することになります。どちらが豊かでしょうか。

もう一つの例をあげます。経済成長が大事だと考えるAという小さな島国があります。一方に、そうとは思わない国Bがあります。人口規模はそれぞれ8000人で、1割近く失業者がおり経済も成長しないし、なんとかならないかと考えています。Aには賢い人がいて、ある南の島には蚊がたくさんいるのでそれを輸入し、国内で蚊取り線香や茅などの産業を興そうと考えました。そのお陰で経済は数字上3パーセント成長し、失業もゼロになりました。しかし一方のB国はそれをやりませんでした。蚊から身を防御するために茅の中にいなければならない国と、経済が成長しなくても蚊などいない国、どちらが幸せでしょうか。小泉政権はどちらをやっていますかと、その本には書いてあります。

秋田県でも、雇用が少ない、県民所得も見る度順位が下がっていくなど問題はありますが、しかし本当に東京都のように数字だけ大きく出るところが幸せでしょうか。合計特殊出生率は0.89で、どうみても子どもが生まれません。夢を持てるような地域になっていないと、日本の大都市はこれから行き詰まるでしょう。1世紀前は農業県が人口を集めて豊かでした。それから100年経って第三次産業が中心の国になりましたので、第三次産業のある場所に人口が集中しています。ただそこで起きている現象はご存じのとおり、社会の退廃現象として麻薬の問題も殺人の問題もあります。子どもも生まれません。しかも、ここで生み育てて将来も東京で、と思う都民は極めて少なく、かといってどこに行ったらいいかというのは見えていないのです。かつてのような疎開の経験ありませんので、子ども時代に地方の光景を見たり、あるいは旧制高校のようなことをやれば、幼少期の経験から地方都市というのは大変魅力があるというものも体感するのでしょうか。幼稚園から塾に通い、小学生になると学校が終わってすぐ塾へ行くのでご飯を食べる時間もないのです。そこで夜8時くらいに電車の中で立ちながらお弁当を食べるようになります。そういう技術を身につけてしまうのです。これはやはり豊かな社会とは思えませんし、こういう子ども達が大人になったとき、次の子どもに何を教えるのかとうことを考えると、やはり大都市は大都市でいわゆる限界という壁に当たっているのだらうと思います。

日本のこれからの自治体のあり方、地域のあり方を長いオーダーで考えますと、日本は適正化人口に向かって動いていると言うことはできないでしょうか。その場合、経済力を維持するためにどういう技術革新が必要か、どういう産業を伸ばすのかを考えていかなければいけません。

これからの自治体を考えると、時代が要請するように行政を変えていくことが行革です。高度成長期以前は、政府を大きくして政府を強くするという行革をやりました。高度経済成長が終わって経済が成長しなくなり、その次は節約型の減量型行革に走って行きました。それも大切ですが、そこで止まってもそれ以上何も生み出せませんので、今度は、行政がコストを安く、高い質

のサービスを提供すると同時に、民間とどれだけ協働体制をとれるのかということです。

今、県と市町村は分かれています。やはり明治23年以来普遍だったこの県体制を維持するというのは難しいのではないのでしょうか。また、望ましいとも考えにくいのです。今日はこの中に県庁職員も多いようなので、もしかしたら10年後みなさんが退職するときは州政府から辞令をいただくかもしれません。

アメリカのカリフォルニアの1州の面積しかない日本ですが、カリフォルニアは州政府が治めており、日本はこの面積を国が47の府県に割って、国の出先機関として内務省の直轄の都道府県を置いて知事を派遣し、官選知事制度として日本の中央集権体制を確立していきました。市町村の場合は、まだ自然村が原型にあります。府県割りは完全に人為的です。120年使っているのです。みなさんは慣れており、この府県割りは絶対のように考えるかもしれません。これまで、いろいろな府県割や財政調整もやってみましたが、イメージとしてやはり中央集権体制は終わることが望ましいのです。そして州政府がある程度広域的な内政の拠点になるべきだということが計算上出ています。例えば東北は東北、北海道は北海道、九州は九州など。北海道と沖縄を除きますと、四国を単独でいくか中国を四国に組み合わせるか、あるいは東京特別区を抜き出すかどうかというところで9から11の間で州割りを考えます。あとは府県を割るかどうかで、長野を半分に割るか、静岡を半分に割るかどうかでバリエーションは増えますが、それほど選択肢はありません。今、国の行政で140兆くらいの公共活動をしています。国防、危機管理、外交等を含めてほしい15パーセントくらいを国の役割に、広域の産業政策など30から35パーセントを広域自治体としての州の役割に置き換えようとしています。そしてゆりかごから墓場までの国民生活に関わる50パーセントくらいを基礎自治体の役割にしようとしています。役割上で見ますと概ね3分の1ずつなんです。扱っているお金で見ると45兆円、45兆円、50兆円。概ね、国家行政、府県行政、市町村行政は同規模なんです。ただ、意思決定の多くは国が行ってきたものですから、3分の2を担っている都道府県、市町村は、少なくとも2000年までは手足のように行政の執行部分を中心に担ってきました。そこで道州制度を制定するときに、少なくとも内政に関わる国土交通省等の仕事は拠点となる州政府に移そうということになりました。また、州都となるとところは今の政令指定都市には向きません。放っておいても大きくなりますので。人口30万から50万規模の所に州都を置く形で、特徴のある州都というものを造ろうとしています。そして、今まで全部東京や大阪へ飛ぶように作った空港を、州都を中心にあるいは大都市から州内を移動出来るように変えるなど、構造を変えていくと日本を再生出来る可能性が強いと考えます。

少なくともこのような時代になると、平成の大合併でも日本全国で見ればまだ道半ばではありますが、基礎的な5割の行政を担っていく市町村が、これからの自治体が単なる下請的な事業官庁ではなく、自ら政策を立案し、自ら実証し、自ら結果責任、説明責任を負うという完結型の地方政府に変わっていかねばなりません。どうしても規模を大きく出来ないところは、仮に補完するとしても隣接の大きいところと協働関係を作っていくというやり方ですね。単純に言うと、戦後60数年続いた事業官庁としての自治体の時代は終わって政策官庁としての自治体の時代が始まります。少なくとも内政については地方自治体を中心となって日本の公共政策を作り上げていくという時代になります。それを称してこの自治体は地域戦略本部となります。地方自治体が地域戦略本部となり、単に国民、市民にサービスを提供する事業官庁ではなくなります。

そうすると自治体においてはまず首長が変わらなければなりません。首長はマニフェストを中心として政策運営をやりましょうということです。マニフェストにも欠点があり、4年という短期の約束を繰り返していくと、いわゆる政治の行政化現象が起こってくるという問題はあります。

マニフェストとはイタリア語で「はっきり示す」という意味ですが、数値目標と工程表と財源をはっきり示して有権者と約束をしようということです。それを中心に運営するということによって変わっていくべきだと思いますし、現在、変わり始めています。

さらに議会についても、執行機関の単なるチェック機能が議会ではないわけで、自治体の団体の意思決定者なので、首長サイドで提案されたものを審議するだけでなく、十分に審議を深め、各地域の代表として地域のお話を含めて自分たちで政策を提案するという議会に変わらなければなりません。

職員についても、飛ばされているというグライダー能力ではなく、飛行機能力が求められます。つまり学校で先生が言ったこと、教科書に書いてあることを正しいと理解して正確に覚えてそのとおりに行動する人を、飛ばされている人をグライダー、飛行能力の高い人と言っているわけです。江戸時代の教育ではそういうことを中心にやってきたわけです。地方自治体でもグライダー能力の高い人を集めてきました。これは国からの通達を正確に読み、補助金を正確に使い、何か分からないことがあれば各省庁に電話をして教えてもらい、住民に正確に説明をするというやり方でやってきましたね。それは確かに、事業官庁時代の自治体としては間違っていないんですが、しかしこれからは飛行機能力です。いわゆる日本の教育改革は本来はここにあったのです。ゆとり教育が失敗したのでこれからもう一度詰め込み直すと言っていますが、結果はそう違わないでしょうね。つまり、欧米がキャッチアップした中で日本がどういう風に生きていくかということ、創っていける人を創らなければ日本は成長しないのです。そういう意味ではエンジンを持って飛べる人、つまり、何が問題であり、どうすべきかを自分達で考え解決していく能力のある人、生きる力を持っている社会秀才型の人材をたくさん集めて地域の発展を目指していくのがこれからの自治体の姿です。自治体の人事育成は、いかにして飛行機能力を高めるかです。これは「起業家」能力と言いかえてよいかも知れません。国からの天下り官僚を集めて喜んでいる時代は終わりました。

官僚政治では官僚が中心となって政治を動かしてきましたが、そうではなくて、国民が代表の政治が中心となって国を動かしていこうということです。これは名目では駄目で、政治家が相当努力をし、意識して優秀な政治家をつくっていかないと失敗に終わるのです。この政治家に期待されるのは何もグライダー能力ではありません。書かれた答弁を正確に読めればいいという話では全くないのです。何も無いところから自分たちの将来のビジョンをつくり、既成の秩序の問題を直していくというのが政治家です。そこで必要な能力は飛行機能力です。

更に住民については、観客民主主義ではなくプレイヤーなのです。おまかせ民主主義の時代は終わったのです。今、夕張の方々がお任せ民主主義で失敗したことに対する結果責任を全部負わされ非常に辛い思いをしております。こんなことなら自分たちでやれば良かったとお思いになっている方もいらっしゃるでしょう。財政破綻をして、高い住民税になり、公共施設は大幅に縮小され、360億円を18年で返さなければいけない状況です。こうした財政破綻予備軍の市町村が相当数あります。

自治体経営については官独占ではなく、官民協働型へと移行していかなければなりません。この協働については、パネルディスカッションで豊富な体験をもとに大いに話し合いたいと思います。自治体を変えるのは霞ヶ関でもなければ、特定の政治家でもありません。変えるのは市民です。秋田の皆さんの大いなる覚醒と果敢な行動を期待します。(終)