

# 時代の転換と 自治の創造

—自治体職員のミッション—

講演  
概要

10 特別区制度改革  
周年記念 シンポジウム

日時：平成22年9月7日

場所：東京区政会館20階会議室

■コーディネーター

大森 彌

東京大学名誉教授

■パネリスト

大杉 覚

首都大学東京大学院社会科学部教授

前川 燿 男

政策研究大学院大学客員教授

西野 善 雄

特別区人事委員会委員長

中 嶋 いづみ

東京市政調査会企画調査室主幹



# 目 次

	頁
プレゼンテーション講演概要	
1 東京の自治の「かたち」を熟議・創造・実践する職員・ （大杉 覚 首都大学東京大学院社会科学研究科教授）	1
2 リアルな行政需要へ応えられる公務員へ —特別区職員への期待—	11
（前川 耀男 政策研究大学院大学客員教授）	
3 自治体職員に期待すること —自治権拡充運動のあゆみから—	21
（西野 善雄 特別区人事委員会委員長）	
4 23区はTOKUBETUKA？ —自治体職員のビジョンとミッション—	27
（中畠 いづみ 東京市政調査会企画調査室主幹）	
パネルディスカッション講演概要	43

この講演概要は、平成22年9月7日に行われたシンポジウムの  
内容を集録したものです。

## 平成22年9月7日（火） プログラム

13:30～13:35	主催者挨拶	鎌形 満征	(公益財団法人特別区協議会常務理事)
13:35～13:55	プレゼンテーション	大杉 覚	(首都大学東京大学院社会科学研究所教授)
13:55～14:15	プレゼンテーション	前川 耀男	(政策研究大学院大学客員教授)
14:15～14:35	プレゼンテーション	西野 善雄	(特別区人事委員会委員長)
14:35～14:55	プレゼンテーション	中畠 いづみ	(東京市政調査会企画調査室主幹)
14:55～15:10	休憩		
15:10～17:00	パネルディスカッション (質疑応答含む)	コーディネーター パネリスト	大森 彌 (東京大学名誉教授) 大杉覚・前川耀男・西野善雄・中畠いづみ

## プロフィール

**大森 彌**(東京大学名誉教授)・・・1968年東京大学大学院修了。1984年東京大学教養学部教授。1996年東京大学大学院総合文化研究科教授。1997年同研究科長、教養部長。2000年東京大学定年退官、東京大学名誉教授、千葉大学法経学部教授。2005年千葉大学定年退職。著書に「官のシステム」「変革に挑戦する自治体」「実践まちづくり読本」などがある。

**大杉 覚**(首都大学東京大学院社会科学研究所教授)・・・1991年東京大学大学院総合文化研究科修了。1996年成城大学法学部専任講師。1999年東京都立大学法学部助教授。2000年オックスフォード大学客員研究員。2001年ジョージタウン大学客員研究員。2005年首都大学東京教授。著書に「自治体組織と人事制度の改革」などがある。

**前川 耀男**(政策研究大学院大学客員教授)・・・1971年東京都庁入都。2000年東京都福祉局長。2002年知事本局長。2005年東京都退職、東京ガス株式会社入社(執行役員)。2009年政策研究大学院大学客員教授。

**西野 善雄**(特別区人事委員会委員長)・・・1951年大田区役所入区。1977年大田区企画部長。1981年大田区助役。1987年大田区長、2007年引退。2008年特別区人事委員会委員長。

**中畠 いづみ**(東京市政調査会企画調査室主幹)・・・都立大学大学院修士課程修了後、(株)公職研入社、1995年より月刊「地方自治職員研修」編集長を務める。2005年より(財)東京市政調査会、「都市問題」編集長等を務め、2009年より現職。自治体学会運営委員、神奈川県「シンクタンク神奈川」専門委員等。

## プレゼンテーション講演概要

### 1 東京の自治の「かたち」を熟議・創造・実践する職員

(大杉 覚 首都大学東京大学院社会科学研究科教授)

## 【プレゼンテーション】

### 東京の自治の「かたち」を熟議・創造・実践する職員

大杉 寛（首都大学東京大学院社会科学部教授）

大変大きなタイトルを掲げましたが、平成 12 年改革後の検証と新たな構想の提言にかかわらせていただいていた中で考えたことをもとにお話をさせていただきたいと思います。

自治体の基本的なミッションは「住民の福祉の増進」といえます。平たく言えば、それぞれの地域がより豊かになり、住民がより幸せに暮らしていけるようにしていくことで、そうした自治を進めていく上での仕組み、仕掛けを地域の实情に合わせてかたちづくっていく必要があります。それを私は自治の「かたち」と呼んでいます。



先ほどの鎌形さんのご挨拶の中でもありましたように、平成 12 年の都区制度改革で特別区は基礎的な自治体になったわけですから、このことの意義を踏まえて、一般的な自治体職員のミッションというよりは、特別区職員のミッションをどう考えるかが問われることになります。

端的に言えば、それには 3 点がかかわってくるかと思っています。1 つは、23 の特別区一つひとつが東京という大都市空間の構成要素になっているということです。つまり都市空間として大東京というものが存在し、特別区の一つひとつが東京の中のパーツになっているという側面があるかと思っています。このこと自体は、東京の行政のあり方を語っていくときに「一体性」という言葉が出てきますが、その根強い根拠にもなっているところかと思えますし、他方で、それぞれの区でいろいろな仕事を進めていくには非常に流動性の高い地域でもあろうかと思っています。また、コミュニティーの希薄化が指摘され、顔が見えない、フェイス・ツー・フェイスの関係が築きにくいなどと言われているような側面もあるかと思っています。これがまず第 1 点です。

もう一つは、ある意味では全く逆のとらえ方になりますが、一つひとつの特別区が大都市

自治体としての性格を持っているという点です。私は昨年度まで2年間ほど新宿区の自治創造研究所のアドバイザーをさせていただきましたが、研究所の職員が書いた活動報告書の中でも「大都市基礎自治体」という言葉を使って、特別区を大都市自治体として位置付けています。世田谷区のように、最近できた政令指定都市よりも大きな、本当の意味での大都市もあれば、人口規模や面積は小さいかもしれませんが、政令指定都市よりも豊かな財源がある自治体もあります。程度はさまざまであれ、一つひとつの自治体が大都市自治体としての性格を持っている。これが第2点です。

第3点は、都と23の特別区が、現在存在するわけではない「東京市」というものを一種の仮想共同体として共同運営しているのではないか。これは私の見方でございますが、こうした3点から、ある意味で東京の自治にかかわっている皆さんにとっては、自治のかたちを創るということは、ほかの地域に比べて非常に難しいと同時に、やりがいのあることではないかと思っている次第です。

今お話をした「東京市」共同運営体制について、少しだけ補足します。平成12年の改革が行われる前、23特別区は東京都の内部的な団体と位置付けられていました。東京都は広域の自治体であると同時に基礎的な自治体でもあったわけで、かつて存在した東京市的な役割は、東京都が担っていたこととなります。それが平成12年改革によって、東京都と23の特別区はそれぞれ明確な役割分担の原則に基づいてやっていくということを法律上確認し、他方で、一般には基礎自治体が担うような大都市事務を東京都が担う。そして、23の特別区のほうも「市」を超えた、ほぼ中核市レベルに相当する事務をやっている。さらに「東京市」の部分の特徴づけるのが、何ととっても都区財調制度であり、その都区財調制度を含めて、都と区の間で都区協議会という場が法定されている。個別の協議会が自治法上、法定されているのは都区協議会だけです。

現在の仕組みをどう評価するかは人によって違うと思います。平成12年改革を高く評価して、一つの到達点として見れば、これをよりよくどう運用していくかということが問題になるのかもしれませんが。しかし、私自身はもう少し特別区の側が、自治体としてより自主的、自立的にやっていくべきではないかと考えています。

さて、「熟議」という言葉は、政治学で言えばここ数十年使われている言葉ですが、特別区の自治体職員のミッションとして考えていく上で、2つの側面から熟議の土壌を創っていくことが非常に重要ではないかと思っています。

その2つの側面に入る前に、熟議というものが出てくるまでを段階を追って話をさせてい

ただきますと、ある意味で2つの主体があったとして、「依存と充足」という、これはどちらかという立場が下の者みたいな感じですけども、お上に頼って恩恵を受ける。それで満ち足りるかどうかということが問われる段階があるかと思います。その次は「信頼と納得」ということです。AとBの関係はより対等な関係になってきて、これまで上位と見られてきたものも説明責任をきちんと果たし、情報共有を図っていく。そういう中で信頼関係を醸成し、誰もが納得できるような関係を構築していくことが重要だということになります。さらに、その次の段階が「理解と参画」ということです。当然、情報を共有した上で、その中身を理解し、お互いがそこにかかわり合って新しい方向に向けて何らかのアクションを起こしていく。その段階をここでは「熟議」と呼ばせていただきたいと思います。

特別区職員のミッションとして考えいく側面は、1つは都と区との関係ということと、もう一つは基礎自治体、つまり、住民と区との関係でこれを考えていかなければいけません。そこで、求められる自治体職員のコンピテンシー・モデルとして示さなければいけないことを3点示して締めくくりたいと思います。

これは私自身がいろいろなところにかかわっていて思うのですが、「フロントでの現場主義」と「バックでの庁内連携」を密接に結び付けることが重要だと思っています。「現場主義」というのは、よく現場でいろいろな物事を見なさい、感じなさい、考え抜きなさいということが言われます。それは確かにそのとおりですが、都区間の協議であるとか、都区のあり方検討委員会での議論の過程などを見ていると、担当の方が一生懸命取りまとめているながら、現場からの反応が非常に鈍いということがあります。この場合、都区の関係がまさに現場に当たるわけで、そこと、バックに当たる庁内の連携が本当にうまく結び付いているのだろうか。もう一方で、住民との関係で言えば、最近どこの区でも区民参加ということを生懸命やっていて住民からも評価されていますが、そちらにエネルギーを取られてしまって庁内調整が取れないというようなことが起きている。この両者をどう結び付けていくかということを中心に考え抜くことが非常に重要になってきていると思います。

2点目は、公務の「見える化」と「魅せる化」ということです。NPM(New Public Management)型の改革ということがよく言われてきましたが、これは功罪両面あると思います。いい面は「見える化」が進んだところです。行政評価制度や人事評価制度をうまく運用することによって、区民の視点からすれば、非常に透明感のある行政が実現される。あるいは、アウトソーシングするなどの工夫を重ねることによってさまざまな事業の担い手が公の空間に入っていく、公の空間が広がっていくということがあると思います。

他方で、マイナスの側面があります。10年以上前に地方公務員制度研究会が報告を出していますが、そこに「これからの自治体職員はこうあるべし」という重要なことがたくさん書かれておりますが、なかでも私が常に強調するのは、「豊かな人間性」ということです。10数年の改革の中で、この言葉ほど見失われてきたものはなかったのではないかと。これをそれぞれの特別区の中でどう実現させていくのかというのが、非常に重要な点ではないかと思っています。

3点目は、「専門性を通じた共感へ」ということです。公務員の方々は、ジェネラリスト志向だとよく言われますが、私は、専門性を持って、普遍的に課題に対応していくということが重要だと思います。

最後に一つだけ不満を言わせてください。今、都区のあり方検討会で444の事務を一つひとつ詰めていくという大変なご苦勞をされています。これは非常に重要なことだと思っている一方で、あえて不満を言わせていただければ、官官協議に陥っていないか。せっかくこれだけいろいろなことをやっているのであれば、東京という地でこんな課題があるのだということ、研究機関はもちろん、NPOとか事業者とか、さまざまな方々が加わって議論できるようなフォーラムがあってもいいのかなと思います。

私は昨年、新宿区のシンクタンクにかかわり、いろいろな職員の方々にお話を聞きましたが、さまざまなアイデアや考えを持った方々がたくさんいらっしゃる。こういったものをうまく生かせるような場をつくれないうか。皆さんそれぞれ専門的な領域で仕事をされていますが、その専門性を突き抜けた先に必ず普遍性があると私は信じていて、そこで初めて区民との間で、あるいは同じプロフェッショナルとしての都と区の職員の間でも共感の関係ができるのではないかと。これこそが「熟議」だと私は思っています。

時代の転換と自治の創造—自治体職員のミッション—

# 東京の自治の「かたち」を 熟議・創造・実践する職員

2010年9月7日 @特別区制度改革10周年記念シンポジウム  
首都大学東京 大学院教授 大杉 覚  
stohsugi@gmail.com <http://ohsugi.org/home.aspx>

## 大都市東京の基礎自治体であるということ

- 東京という大都市空間の構成要素であること
- 大都市自治体としての性格を有すること
- “東京市”という仮想共同体を共同運営する主体であること

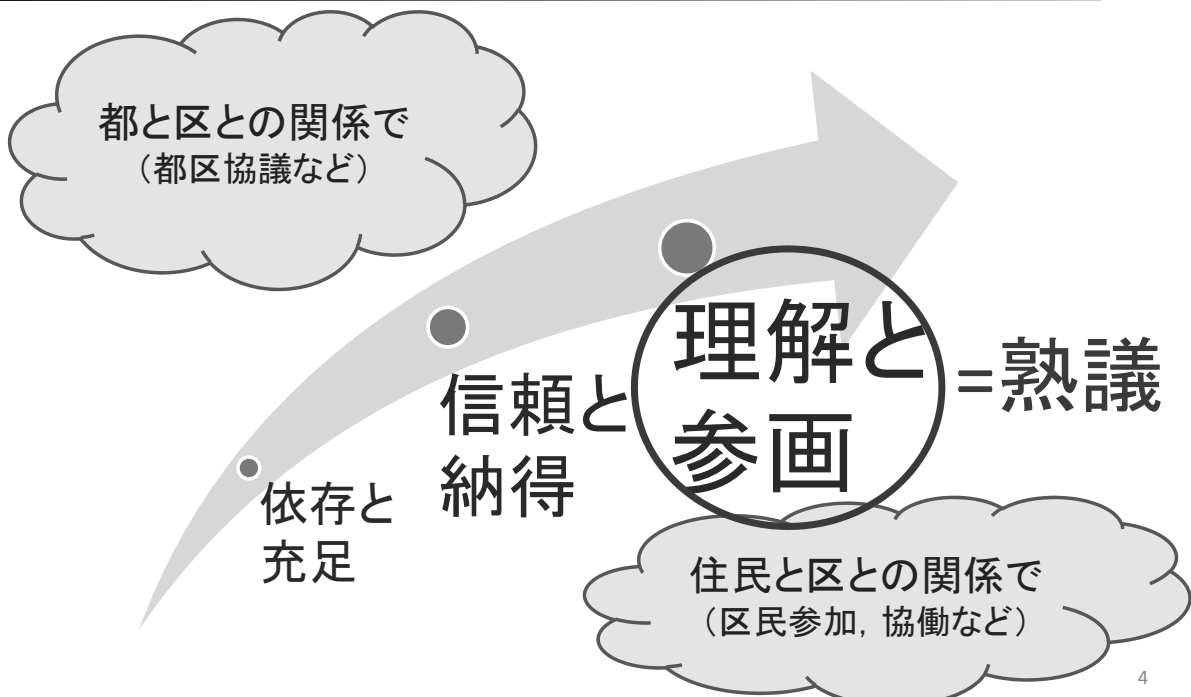
⇒自治の「かたち」を創る

難しさとやりがい

# “東京市” 共同運営体制？



# 熟議deliberativeの土壌を創る



# 求められる自治体職員のコンピテンシー

○「フロントでの現場主義」と「バックでの庁内連携」とのリンク

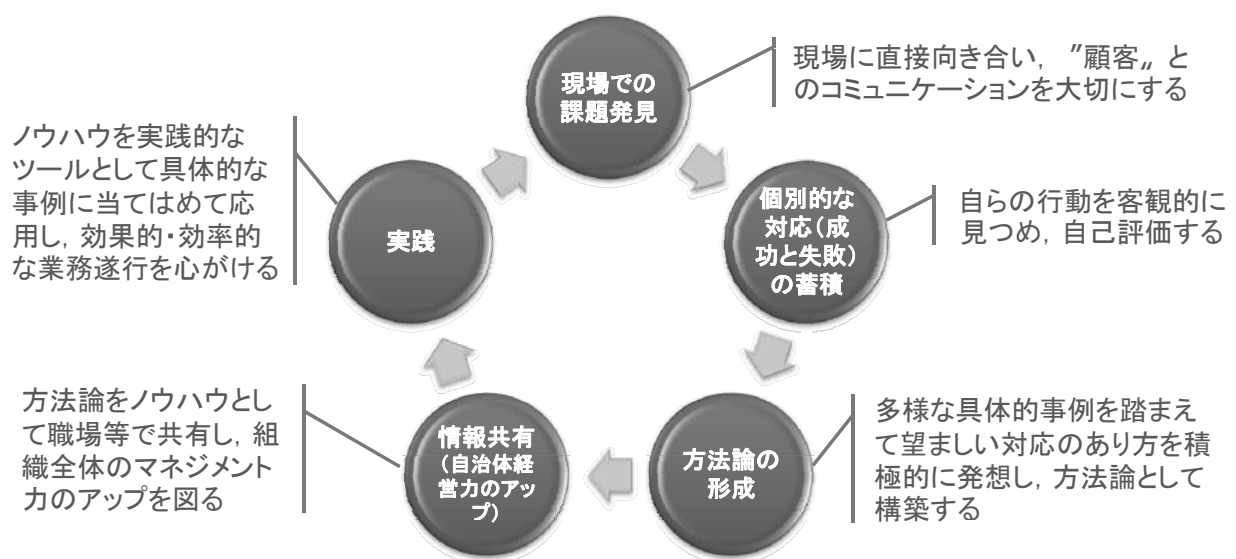
○公務の「見える化」と「魅せる化」

○専門性(=普遍性, ≠特殊性)を通じた共感へ

5

## (参考1)

現場と自治体経営をリンクさせる(現場主義サイクル・モデル with コンピテンシー)



6

## (参考2)

地方公共団体を取り巻く環境の変化とともに、我が国の地方自治が新時代を迎えようとしている今、地方公務員制度もまた分権型社会における地方公務員のあり方にふさわしいものでなければならない。

まず、地方分権の進展に伴い、地方公共団体の担う役割がより多様なものとなるため、従来よりも、職員に期待される能力も一層多様化してくる。すなわち、行政サービスの高度化に伴う専門的能力、新たな課題に積極的に取り組む進取の気性と創造力、状況に適切に対応できる柔軟性などが、これまでもまして求められることになる。地方公務員法制もこのような期待にこたえ得るよう、多様な人材を確保できる柔軟なものでなければならない。

加えて、地方公務員も地域で生きる一員として、住民とともに地域の問題を語り合い、考え、解決に努力する人間であることが望まれている。言い換えれば、専門性、創造性と並んで、あるいはそれ以上に、協働性ひいては、豊かな人間性やコミュニケーション能力が要求される。また今後更に進むと予想される民間サービスと競合する行政分野の拡大、民間との人事交流の拡充という要素も、住民に身近な存在としての公務員像を描かせる契機となる。

地方公務員は、地域で働く勤労者としての権利と義務を有するとともに、職務との関連においては、地域社会における「全体の奉仕者」として、公権力の行使やサービスの提供等を通じて、住民福祉の向上と個性的で活力ある地域社会を構築する役割を担っており、従来以上に、住民の信頼を得る職務能力、公務員としての倫理観や責任感が求められる。

もとより、これらの能力及び責任感等は、日々の職務の遂行や研修等を通じて磨かれていくものであり、個々の職員が、働きがいを見出しつつ、それぞれの資質・能力を十分に発揮できるよう、地方公共団体における人事管理や職場環境のあり方などにもより一層多様性・柔軟性が求められる。

(出典)地方公務員制度調査研究会報告「地方自治・新時代の地方公務員制度」1999年

## プレゼンテーション講演概要

### 2 リアルな行政需要へ応えられる公務員へ —特別区職員への期待—

(前川 燿男 政策研究大学院大学客員教授)

## 【プレゼンテーション】

### リアルな行政需要へ応えられる公務員へ ー特別区職員への期待ー

前川耀男（政策研究大学院大学客員教授）

私は、東京都で 30 数年仕事をしましたが、特別区にも、墨田区に 2 年半ほどおりました。都では美濃部都政の全盛期に福祉行政をやろうと思って民生局に入り、約 10 年いました。児童福祉行政を中心に現場で仕事をさせていただきましたが、それが私の公務員としての原点だと思っています。また、それ以上に仕事がおもしろかったのは墨田区の課長をやっているときで、産業経済課長を 2 年半やりましたが、人生で一番働いた時期の一つです。これで初めて公務員として一人前になったなと思ったことを今でも強く覚えています。



長い間実務に携わってきて、私が今一番違和感を持っているのは、政治、行政がリアルでなくなったということです。「バーチャル化」と呼んでいます。政策が、深刻で切実な需要があるのに、それを標的としないで、いわば仮想現実に向けられている。夢の世界、パソコンの中の世界みたいな感じになっている。今の政府与党の政策はまさにそうです。子ども手当は何のためにやるのか。政策目的は一体何なのか。東京の特別区では美濃部さん以来、全国に先駆けて児童手当を支給し、国手当加算を行い、さらには医療費の無料化とか、いろいろな施策を実施してきましたが、それで特別区の出生率が上がったかという、上がりはしません。そういう事実が分かっているにもかかわらず、また同じ政策を繰り返そうとしている。これは民主党だけではありません。自民党、公明党にしても、前回の選挙で売り物にしたのは定額給付金でした。これは一体何のためにやったのでしょうか。今となっては誰も覚えてさえいないようなことをやっている訳です。

バーチャル化を支えているのは「ポピュリズム」です。「ポピュリズム」とは何か。色々な理解があるでしょうが、私は、すべてが目先の選挙対策に収斂していくことだと思います。よりどころとするのは単なる多数決であって輿論ではない。世論です。輿論と世論は違いま

す。輿論というのはパブリック・オピニオン、つまり公共の意見、公的な意見であって、世論というのは、悪く言うとポピュラー・センチメントだろうと思います。煽情的な、感情で動く世界です。その世界ですべてが決まって行って、結果として政策がバーチャル化して、ばらまきにつながっている。まことに情けないけれども、これが現実だろうと思っています。

それでは、特別区、あるいは東京都はその病弊から免れているのでしょうか。残念ながらそう言えないのではないかと。東京都も小中学生、場合によっては高校生までの医療費を無料化したり、あるいは、日比谷公園にテント村がつけられたらそこに真っ先に区長さんたちが駆け付けるとか、まことに奇妙な現象が起きています。私はホームレスの皆さんの問題については現役のときに本気で取り組みました。特別区と経費を半分ずつ負担して個別のカウンセリングをやって、その上で必要な生活保護をかけるし、そうでなければ場合によっては施設に入れるというような形で手を打ってきました。その結果、東京のホームレスの数は相当減ったはずですが、そういった地道な政策を見ないで、ただ形としてテント村をつくって、大変だ大変だと大騒ぎをする。これがまさに「バーチャル化」そのものだろうと私は思います。

バーチャル化してもいいじゃないかと言われるかもしれませんが、問題は、バーチャル化した結果として、本当に必要な、切実な行政需要に答えていないことだと私は思います。今、国民はいろいろな意味で危機感を持っています。今の日本、東京はこのままでいいのだろうか、ほとんどの国民、都民が危機感を持っているにもかかわらず、残念ながらそれが現実の政治や行政に反映されていません。

現在、東京に進出してきた外国企業がどんどん撤退しています。それだけではなくて、本当の危機は、グローバル化が進んで、日本の企業自体が海外に流出し日本の空洞化が進んでいることです。私が昔、墨田区で仕事をしていたころは、中小企業が東北とか九州に製造拠点を移していました。本社を東京に置いて、デザインとか企画は東京でやって地方で生産するという体制をとった訳です。それがだんだん中国で委託生産をするようになっていきました。今はもっと進んで、工場自体を中国に移したり、場合によっては本社も外国に移そうとする時代になっています。東京の地盤沈下がどんどん進んでいるのにそういう自覚がほとんどない。いつまでも東京都民、東京の企業が、多額の法人税、あるいは都民税を払い続けるという前提で今の体制ができています。あるいはまた、直下型地震は必ず来る。それに対して万全の手当てがされているかという、私には到底そうは思えません。

福祉もそうです。例えば高齢者が特別養護老人ホームに入りたいと思っても、現時点で待機者が4万3,000人ぐらいいるのです。それに対して特別養護老人ホームの定員は3万

7,000 人ぐらいです。今の予算規模では、特養の定員を増やせるのは年にせいぜい数百人です。あと 10 年、15 年たって、団塊の世代が後期高齢者に突入したときに一体どれだけ必要になるのか。それがほとんど報道もされないし、自覚もされていない。

格差ということ言えば、私は昔、福祉行政をやっていて痛感していますが、本当の弱者は一体誰か。母子家庭であったり、あるいは毎年都内で 4,000 人ぐらい出てくる、家庭が崩壊した児童であったり、そういう人たちです。彼らに対して十分な手当ができるのかというと、選挙の票につながらないところには予算はあまりつかないのです。

こういうリアルな行政需要、切実な行政需要があるのに、残念ながらそれに対応できる体制になっていない。それはなぜなのか、私はずっと考え続けてきました。根本は、危機意識の弱さということです。国政も地方も果てしなく財政赤字を垂れ流している。農家の戸別所得補償に至っては開いた口がふさがりませんけれども、それに類するようなことをずっとやってきました。巨額の財政赤字を出しながら、それに目をつぶってどんどん国債を発行してきた。私はよく言うのですが、これはタイタニック号の舞踏会です。前途に冰山があることはわかっているのに、ダンスを踊り続けて誰もそれを止められない。

申しわけないけれども、特別区も同じではありませんか。東京が都市として低落していくことについて、あるいは世界競争の中にいるということについて、危機感がありますか。

なぜこんなに危機感がないのか。その原因は、根本的には私は 2 つあると思います。1 つは、日本社会が劇的に変貌して、行政需要の質が一変したことです。私たちが都に入った当時は膨大な行政需要がありました。都市計画道路の多くが未完成でしたし、下水道も 100% 達成には程遠かった。公害は垂れ流しだし、福祉行政も充実していなかった。こういう問題に何十年もかけて取り組んで、今、ナショナルミニマムをほとんど達成したわけです。にもかかわらず昔の意識と変わらないで同じことをやっているから、バラマキになるのです。

もう 1 つは、既存の制度がこうした大きな変化に対応できていないということです。国の制度も、明治以来の中央集権、省庁制、官僚制がもう限界に来ているのに、それを転換できない。残念ながら特別区も同じです。現在のリアルな行政需要に対応するには、日本についても、特別区についても、制度を変えなければいけない面があると私は信じています。

じゃあ、どう変えたらいいのか。それはぜひ皆さんに考えてもらいたい。東京都の職員に聞けば、都市計画分野の職員を中心に東京市がいいと言うと思います。しかし、東京市論にも欠陥があります。きめ細かな住民自治が本当に担保できるのか。あるいは、大阪市みたいになってしまうのではないかとか、いろいろな問題があります。それに対してどういう形で

制度を変えて、分権と効率化を組み合わせたいのか。それを考えるのがまさに皆さんの役割だろうと思います。

要は、皆さんに一番申し上げたいのは、リアリズムに徹してもらいたいということです。特別区の仕事は日本の現場そのものです。経済もあり、福祉もあり、住民生活もあり、観光もあり、まちづくりもある。リアルな行政需要を把握し見抜く立場にあるのは皆さん方です。ぜひリアリズムに徹して、自分たちの足元で何が一番問題なのか、それを見抜く目を持っていただきたい。そのためには、大変僭越な言い方ですが、自分たちの区だけではなくて、東京全体からものを見る目を養っていただきたいと思います。

同時にまた、そのためには勇気を持っていただきたい。勇気というのは何か。自分の意見を持つことです。マスコミの言うことをそのまま信じない。マスコミは、決まったことを教科書的に報道するだけです。皆さん方には、自分の現場を踏まえながら、自分の意見を持つ勇気をぜひ持っていただきたい。

最近、政治家が政策判断をするので、公務員はそれを執行すればいいんだと、よく言われますが、これは私は大うそだと思います。公務員を排除した政治主導がどういう結果につながるかは、今の国政を見れば思い半端に過ぎるものがあります。かといって、公務員も今までの公務員のままでもいいかという、そうではありません。従来は欧米に追いつくのが一番の目標でしたから、外国のいいところ取りをすればよかったのです。外国から情報を取り入れて、それを政策化する特権的な地位にあったのが公務員ですが、公務員が公務員であるだけで存在意義がある時代は終わりました。皆さんが自分の立場で、東京のため、自分の区のためにどういう政策をやるか。それを常に考えて表現していかなければいけない。それが公務員の役割だと私は思っています。

大変偉そうなことを言って恐縮ですけれども、こういう機会ですので、日ごろ考えていることをいろいろしゃべらせていただきました。

## リアルな行政需要へ応えられる公務員へ

### ー特別区職員への期待ー

政策研究大学院大学客員教授 前 川 燿 男

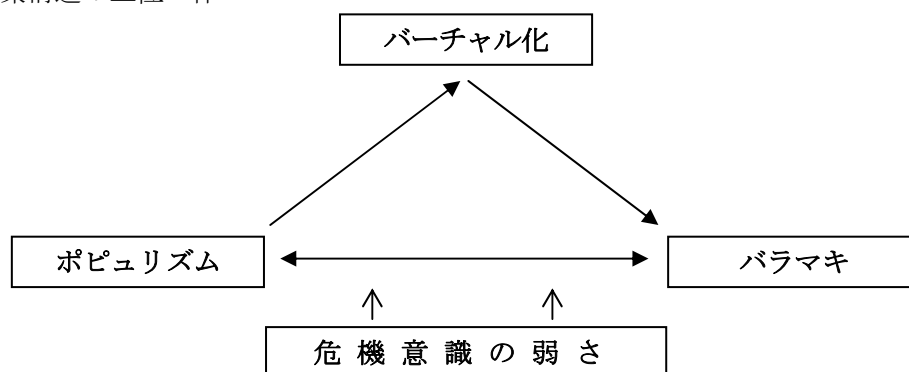
#### 1 特別区に勤務した実感

日本社会の「現場」、日本の行政の全てがある、皆さんの足元に無限の需要  
東京・日本をどうするか、基礎的自治体の役割が重要、どう応えるかが皆さんの使命

#### 2 現在の特別区（東京都制）は東京の直面する政策課題に対応できているのか？

##### (1) 現代行政の三大病弊

循環構造の三位一体



- 政策のバーチャル化  
政策が切実な行政需要を標的とせず、謂わば仮想現実に向けられていること  
某党の選挙公約（子ども手当）、少子化対策、格差対策 etc.
- バラマキの横行  
バーチャルな行政需要に基づく公費支出は、実体がないから当然バラマキになる
- ポピュリズムの蔓延  
輿論ではなく世論への迎合、全てが目先の選挙対策に収斂  
→パンとサーカスそのものでは？ 某党の選挙公約、定額給付金 etc.

##### (2) 特別区は病弊から免れているか？

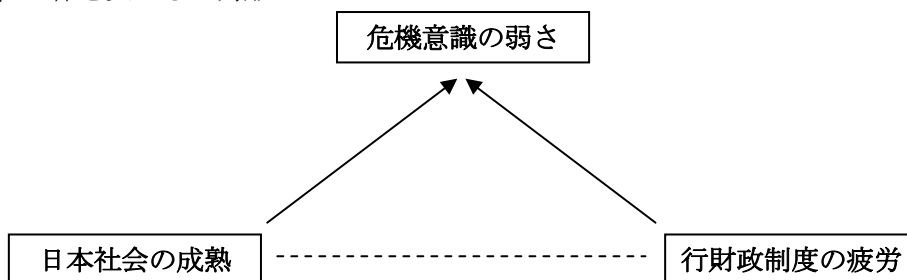
医療費無料化、テント村、保育所、道路占用料問題 etc.

### 3 問題は、その結果として、本当に必要な切実な行政需要に応えていないこと

- 国民誰もが危機感「東京、日本は大丈夫なのか?」:
- 緊急に対応すべき課題だけでも山積 (例示)
  - ・国政：規制緩和、税制改革、社会保障・医療保険制度の改革、バラマキの転換 etc.
  - ・東京：日本を牽引する役割、世界の都市間競争に勝ち抜かなければ etc.
    - インフラの整備・更新、魅力ある東京 (都市景観など)、エネルギー
    - 震災対策：木密地域など
    - 福祉：特別養護老人ホーム、保育所 (定員、保育料)
    - 真の弱者への配慮 (要養護児童、母子、etc.)
- ところが、こうした切実な行政需要に対応できていない  
区も、都も、国も、リアリズムの徹底が必要 (バーチャルからリアルへ)

### 4 何故、こういう事態に陥っているのか

三位一体を支える三角形



#### (1) 根本は危機意識の弱さ

- 国政と地方の危機意識欠如は目を覆わんばかり  
巨額の財政赤字の垂れ流し ← 抑制する装置がビルトインされていない  
当面は何とかなると高をくくっている? タイタニック号の舞踏会
- 特別区も都も根本は同じ、なまじ財政力があることも危機意識の弱さへ?
  - ・都には未だしも制度的な抑制装置が作動している  
ところが特別区は無風地帯ではないのか、自治権を拡充さえすれば良いのか?
  - ・23区では、全国を先導する行政が実現されているか、現状で可と胸を張れるか
  - ・地方から区を見る目、国や都から見る目

## (2) 日本社会は劇的に変貌し、行政需要の質が一変した

- ・入都当時は膨大な行政需要  
道路、公共交通、下水道、ゴミ、公害、福祉、貧困、 etc.
- ・ナショナルミニマムを達成、格段に豊かになり成熟した  
→この大変化に行政も国民もついて行けない、成功体験に固執
- ・気がつくとは何時の間にか沈没の瀬戸際に来ている  
→今の豊かさを維持して行くのは極めて困難、行き先には何が？

## (3) 既存の制度が変化に対応出来ないことが問題を深刻化させている

- 明治以来の行財政制度全体が歴史的な役割を終えて機能不全を起こしている
  - ・バラマキ抑制装置が欠如：赤字国債、国庫補助金、地方交付税
  - ・二重の意味で分権化の徹底が必要
    - 行政から民間へ、規制緩和に止まらず抜本的改革が必要
    - その上で国から自治体への分権、特に基礎的自治体の充実強化が不可欠
- 都制も類似の構造：戦時体制に特別区への分権を組み合わせたのが現行体制
  - ・異質なものの組み合わせに無理、最大の問題は都区財政調整制度
  - ・東京が直面する行政需要に応えられる基礎的自治体の創出が課題
    - 地域経営を全て自らの権限と責任で行える自治体へ
    - 現行都制度はその求めに応えることが出来るか？
  - ・都職員には、都市計画分野を中心に東京市論が根強いが…
    - 都制そのものを見直しようという視点が必要、皆さんに考えてほしい

## 5 自治体職員のミッション

- 皆さんに求めたいこと
  - ・リアリズムの徹底：理想、リアルな問題意識、リアルな政策の再建
  - ・大都市東京全体からものを見る目：全体の利益、制度改革への問題意識
  - ・勇気
- 政治家＝政策判断、公務員＝執行という図式は正しいのか
- 公務員が公務員であるだけで存在意義がある時代は終わった。  
天皇制の官僚から、政策で自らの存在意義を証明する時代へ
- 行政とは、絶え間ない自己革新  
今の区制度でもやろうと思えば大抵の事は出来る！  
閉塞した時代を切り開く行政を展開して全国をリードして欲しい

## プレゼンテーション講演概要

### 3 自治体職員に期待すること —自治権拡充運動のあゆみから—

(西野 善雄 特別区人事委員会委員長)

## 【プレゼンテーション】

### 自治体職員に期待すること ―自治権拡充運動のあゆみから―

西野善雄（特別区人事委員会委員長）

特別区制度改革 10 周年記念のためにつくられたパンフレット「23 区の移り変わり」と自治権拡充運動のあゆみ」を見ながら、私の話を聞いてください。

昭和 22 年に 35 区が 22 区に再編されて、その後、一般市の権能を持つ（福祉厚生、学校の建設、図書館、社会教育、保健所の管理、税の課税徴収など）23 区



ができたのですが、昭和 27 年に、特別区が権能を持ったら、金をよこせとか、あの仕事をやらせろとか、能書きばかり言うてしょうがないというので、都の意向を受けて昭和 27 年には法律改正をして、区長の公選制もやめてしまう、住民に身近な福祉事務、民生、保育の事務の権限も都へ移して画一的な実態にそぐわない創意工夫の無い事態になりました。予算事務なども一方的な指示で編成をする状態だったと聞きます。都税事務所が創設されて市の固有な地方税も、区税の位置づけからして固定資産税（当時は地租税家屋税）、法人住民税その他の課税徴収をしていたのですが、特別区間の不均衡が強い事もあって、23 区の調整財源の一部として、制度改革の改正も行われたわけです。

その後、要望の複雑多岐化に対応するには身近な 23 区は、直接的に住民の生活に拘る各種の課題の期待には、自分たちが権限と能力と財源を持たなければいかぬということで、特別区制改革（自治権拡充）のための活動を 23 区共通の課題としての住民の声を反映しながら展開してまいりました。結果として、経済発展の支え役としての区の役割と、自治体として何処の部署が最も住民の要望に応えられるかの制度論から、昭和 40 年、50 年、そして平成 10 年の改革が実現したと考えます。関係をしてきた者としては、自分たちが失った基礎的自治体としての権能を取り戻そうという運動が延々と行われた、住民、議会、行政の一体の運動の成果だと評価します。

大田区は大田市独立運動というのをやりました。昭和 24 年 10 月に市制施行促進本部を設

置して、度重なる事務事業の縮小や財源の枯渇化に対処するべく運動を展開しました。今でも 35mm の映画が残っています。議員さんも、住民も、区長（行政）、みんな一体となって権能の回復のために努力をして、東京都、あるいは国に直接陳情したようです。その後は、23 区の共同の運動として自治権拡充が取り上げられて、平成 10 年を迎えたわけです。

平成 10 年のときの区長会で私はたまたままとめ役をやらせていただいて、国へ行ったり、あるいは東京都と喧々諤々の議論をしたり、その理論武装は大森先生を中心とする「区政調査会」にお願いし、特例市構想というような形の中で私どもも理論を背景にしながら、実情を訴えて、今日の改革を見たわけです。

いろいろな変遷がありますが、中でも清掃業務については東京都も国のほうも、特別区が絶対取るわけがないという認識でいたと思います。東京都は、自区内処理の原則を主張する区があったために、各区に清掃工場を建てなければと計画を進め、着々と工事も進行させ、それを各区で引き継ぐのか。そういう前提の中で交渉が行われたわけです。そして、清掃業務については 23 区での統一的な業務提携もなければというので一部事務組合が創設され、共同作業で清掃工場の運営を行う。収集については各区が責任を持って行うことにしようという形で決着をしました。

清掃工場の建設計画も白紙になりました。あの段階で清掃工場の建設計画を継続して、まだ建てていたとしたら、今、清掃工場で燃やすごみがないという悩みを抱えるような状況になっていたかもしれません。地域に密着した各区がリサイクル、資源活用、3R に力を注ぎ、無駄遣いを徹底的にやめて、より効率的な運営を求めようじゃないか。23 区自体もそのように変質しながら、時代に対応してきました。

また、特別区は 20 年ぐらい前から定員を削減し、他の区市町村に先立って行政改革に取り組んでいます。私も職員 2 割削減ということを打ち出して、マスコミにたたかれました。しかし、現実には着実に職員を減員して、現在はその計画は既に達成されています。

定年退職した後の不補充を主体にして、事務の見直しは当然ですが、民間委託への切り替えなど、23 区それぞれに努力をしています。今、23 区は団塊世代の影響も受け中堅幹部層がちょっと足りない状態です。余談ですが、私は今、人事委員会の委員をやらせていただいているのですが、そういう皆さんの努力にもかかわらず、ここ数年連続して減額勧告しかできません。今年の勧告も、国のほうは早々と勧告を出しましたので、23 区だけが突出するわけにもいきません。皆さん、その辺の事情を十二分にご理解ください。

私は区長を 20 年間やりましたが、区長になりたてのときは、町へ行っても誰も知った人

がない。私は秘書を連れて歩くことは嫌いですから、常に単独行動であちこちへ出向いていて、あるとき職員に言いました。我が大田区役所には民謡部があるじゃないか。まちで盆踊りをやっていたら踊りに行こうと。そういうところから始めて、最初に手がけたのは、戦前やっていた多摩川の河原の花火大会を復活して、区民の皆さんと同じ楽しみ、同じ喜び、語り合える時間を持つということ。警視庁に行ったら、何万人も河原に集まって事故が起ったらどうするのか、危険なことはやらないでくださいと大反対されました。

戦争のときに爆撃を受けて、多摩川の河原に遺体を運んで、慰霊をしていたという事実もあるわけです。再びそういう過ちを起こさないよう、平和への願いをこめて花火大会を復活しませんかと呼びかけて、区民の方からも募金をもらって、花火を打ち上げました。最初にやったときは5万人、今では30万人を越えて、区民の半分が集まっています。その後、警察も協力的になってくれまして、また区民の皆さんにも大いに喜んでいただいています。

このように、ともに手を取り合って区民としての感情や苦情、期待を交流し合えることの必要性を行政の中に位置付けなければいけないと思います。私はいまだに体育協会の会長をやっております、毎週土曜、日曜はいろいろな競技大会へ行って区民の皆さんとふれ合っています。私は区長を何年もやっていたから、区長、区長と皆さんに呼ばれますけれども、おれは区長じゃないよ、会長だよ。もっと偉くなったんだから、よろしく頼みますねと、そのようなことを申し上げております。

行政として住民の要望を受けるためには、23区は変わらなければいけません。自治体職員として何をやるべきか意識をシッカリ持つことも必要です。組織としても23区だけが町村合併から例外であるかのごとく行っていることは如何でしょうか。隣接しあった区はより強く結びつけて足場を強めて互いに協力をした方が良いでしょう。大同小異を捨てて、いかなる体制が区民の要望に応えるのに良いかを探らなければ23区は例外で取り残されるでしょう。

実は今から3年半前の都区協議会の場で文書交換を行っています。そして、当時の区長会も了解をしているのです。にもかかわらず、いまだに進行しておりません。本当に区民の期待にこたえるためには、どういう体制づくりをすればよいのか。それこそ皆さんとともに考え、実現の方向に結び付けていかなければいけない。このような認識を持っている一人でございます。

## プレゼンテーション講演概要

### 4 23区はTOKUBETUKA? —自治体職員のビジョンとミッション—

(中嶋 いづみ 東京市政調査会企画調査室主幹)

## 【プレゼンテーション】

### 23区はTOKUBETUKA? —自治体職員のビジョンとミッション— 中嶋いづみ（東京市政調査会企画調査室主幹）

きょうは、23区という特別区は特別なのかという視点を入れながらお話をさせていただきたいと思っています。

最近、大阪府の橋下知事が「大阪都構想」というのを打ち上げて話題になっています。その余波で、特別区とは何かということがテレビ朝日の「池上彰の学べるニュース」という番組で取り上げられ、



そこでは行政区と特別区は違うとか、都が区の権限を握っている部分があるとか、「都」に集権することによって首長がリーダーシップを発揮でき、二重行政が避けられるといったような説明がされていました。

地方自治法の第281条には、「都の区は、これを特別区という。」と書かれています。それで、私はテレビを見ながら、大阪府が「大阪都」になれば大阪にも特別区ができるということに気が付いたわけです。第281条は地方自治法の第三編の中であって、第二章が特別区、第三章が地方公共団体の組合ですので、特別区は「みそっこ」扱いをされている気持ちでいたのですが、第三編の第一章は削除となっていて、かつてはそこに「特別市」というのがありましたので、基礎自治体ではないと扱われていたわけではなくて、大都市の制度だから特別だというふうに扱われていたのではないかと思います。しかしながら、今度、地方政府基本法などができるときにはきちんと整理をしていただければと思います。

2番目に、「23区はTOKUBETUKA? 社会構造編」ということです。これについては特別区協議会のホームページに、特別区基礎講座というコーナーがあるので、詳しくはそちらをごらんいただきたいと思いますが、私自身が勉強するついでに最新のデータでグラフをつくってみました。

グラフ1は、23区は面積も人口も非常にバラエティーに富んでいるというグラフです。

グラフ2は、区別年齢構成比です。23区の高齢化率は20%ぐらいですが、23区の人口は

850 万人ですので、その 20%は 170 万人ということで、人数は非常に多いということがわかります。

グラフ 3 は、区部の年齢別人口を、コーホート別（年齢段階別）に見たものです。5 年たつとこの棒グラフは上にどんどん上がるという構造になります。老年人口が増える一方、年少人口から生産年齢に入る人口の塊は少ないということがわかります。

グラフ 4 ですが、社会増を加えて考えますと、国立社会保障・人口問題研究所のほうではそれほどドラスチックな人口減少はないと推計されているようです。

人口の変化について、私なりに思ったことを申し上げますと、藻谷浩介さんが『デフレの正体』（角川 One テーマブックス）という本の中で、生産年齢人口の減少は購買力の低下につながると書かれています。自分の自治体の生産年齢人口がそれほど減らなくても、日本全体で物をつくれれば売れる、店をつくれれば客が入って物が売れるという産業構造ではなくなるということがありますので、特別区でもそれを理解して産業振興など未来の予想図を描く必要があるのではないかと思います。

また、大都市東京 23 区は先端的なライフスタイルの実験場で、おしゃれでクールなライフスタイルとか都心回帰とか言われ、芸能人やマスコミの人もいっぱい住んでいるということではありますが、同時に、未婚・単身の方が多いまちでもあります。藤森克彦さんが『単身急増社会の衝撃』（日本経済新聞社）という本で、未婚・単身が急増し、未婚で親と同居し介護するというパターンの方もどんどん増えてくると言っていますが、23 区は特にそういったライフスタイルの方たちに対応していく必要がある地域だということがわかります。

3 番目に、職員意識編ということですが、まず、23 区という一体感の中で生まれる横並び意識と競争意識ということを取り上げたいと思います。

1 つ目は、豊島区の高野区長が「新生としま改革プラン」（2008 年）の中で、「横並び意識」ということを指摘されています。2 つ目は、これは板橋区の会議の記録の中から取ったものですが、板橋区で区民アンケートをされたところ、サービス水準は 23 区横並びのほうがいいけれども、都がやるよりも区がやるほうがいいという方が多かったということで、横並び競争があったほうがサービス水準が上がるという意識を区民は持っているのではないかと東京大学の金井先生が指摘されています。職員の方にも区民にも 23 区横並び意識が多かれ少なかれあるのではないのでしょうか。ただ、隣の区と同じサービス基準であれば本当によいのか。なぜその基準なのかということをはっきりさせて、きちんと説明をした上で、区民が納得しているということが重要なのではないかと思います。

2番目に、区内に住んでいない職員ということを取り上げたいと思います。ある区の職員OBの方の話を伺いましたら、都心近くの区ですが、職員の平均通勤時間は50分ぐらいだとおっしゃっていました。ということは、まず1つには、災害時に駆け付けるのに時間がかかるということがあります。2つ目は、区への愛着・住みやすい町がイメージできるかということです。地方に行きますと、職員の方は大体その市とか町に住んでいることが多いので、地域の誇りとか愛着を持っていらっしゃる方が多いと感じるのですが、都市ではそういったことはなかなか難しい。学校の先生が生徒に愛着を持ってなくて淡々とお仕事をされるのに、ちょっと私は違和感があるのですが、それと同じように、自治体の職員の方も地域への愛情とか住民の方への愛情というのも職務のうちとだけ思っていたらダメだと思います。

3つ目は、プラスワン運動がしづらい、できないということがあるのかなと思います。先月、佐賀県で自治体学会というのがありまして、そこで古川佐賀県知事からお話を伺ったのですが、佐賀県ではプラスワン運動として、仕事、家庭のほかに何か一つ活動してくださいと呼びかけていらっしゃるそうです。例えばボランティア活動とか、消防団、NPOなど、地域における職場外の活動に参加することによって、それが「新しい公共」にもつながるし、自治体の職員が自分の仕事を客観的に見ることができるようになるということをおっしゃっていました。何とかそういうことにも取り組んでいただければと思います。

4番目に、「課題にどう立ち向かうか 職員のミッション」ということです。地域の課題をどのように見出すか、当たり前をどう見直していくかということ、100歳を超える高齢者の方の相次ぐ行方不明事件ということを例に考えてみたいと思います。敬老祝い金や国民年金の事務を前年と同じように処理していると、実は高齢者の方が存在していないということになかなか気付かないのではないかと。当たり前のような手続や施策についても、評価とか見直しをシステム化していくことが必要だと思います。そういった形でなくても、例えば職員の方それぞれが与えられている業務を一生懸命こなしていくことが、イコール、住民の方の幸せになっているかということ時々考える。そのためには、現場に行くことが大切ではないかと思います。古川佐賀県知事は、「自治体の強みは総合力、現場力です」とおっしゃっていましたが、起こっている課題、起こるかもしれない課題を探って、解決策を見出す想像力、それから、政策をつくるクリエイティビティーが、自治体の職員の方にとって重要なのではないかと思います。

それから、職員の視点と住民の視点ということですが、よく例で申し上げるのは、住民は蛇口をひねれば安全な水が出てくるのが当たり前だと思っているということです。そして、

濁った水が蛇口から出てくれば、何事かと役所に怒鳴り込む。そういう中で自治体の職員の方は実は大変な努力をしてそのサービスを提供している。それはたとえて言うと白鳥はすまして泳いでいるけれども、水面下では足で一生懸命こいでいるということなのではないかということなのです。

それから、長期ビジョンと広域ビジョンということですが、住民はどうしても自分の生活、自分の利害から発想しがちなので、行政に対するニーズが偏ったり過大になったりします。また、10年、20年先よりは、きょう、あすの生活が大切なので、長期的な視点に立ちにくいということがあるかと思います。首長や議員も票のためには短期的な視点に立ちがちです。来年、幾つかの区で選挙があるかと思いますが、政治家の方に見えにくい視点を職員の方からぜひ提起していただければと思います。

次に、時代の転換点ということで、神野直彦先生の『分かち合いの経済学』（岩波新書）から自分なりに学んだ話をさせていただきます。今は、高度経済成長期のように競争でそれぞれが力をつければパイも増えていく時代ではないかと思っています。自分の会社だけが利益を出すために従業員を減らすと失業者が増えて、社会が疲弊していくことになりますので、企業にしても、地域にしても、一人勝ちができない時代になってきた。それぞれがコストとか痛みを分かち合いつつ、利益の出る方策を模索していくことが必要になっているかと思っています。そして、分かち合いの社会をつくっていくためには、自治体などの公共セクターが担う役割も重要性が増しているかと思いますが、自らがすべてを担うのではなくて、NPO、企業、市民の方との連携が必要になってくるかと思っています。

最後に、「新しい連携と協力の関係」と交流ということですが、これまで23区は区長会や特別区協議会、いろいろな課長会などが連携し、協力してこられたかと思っています。そういった協力、連携はこれからもますます重要かと思いますが、先ほど申し上げた横並び意識や競争意識から脱却していくためには、都を頂点とする直列型の交流や職責上の交流だけではなくて、柔軟な交流といえますか、職員個人の方が勉強会などさまざまな交流会のような自由な形で交流をされて、個人個人の力を高めていっていただくことがぜひとも必要ではないかと思っています。

また、23区は大都市で、都市というのは地方から水や空気、農畜産物といったものを受け取っている地域ですので、後背地をはじめ、地方への思いを持っていただければと思います。そのためにも地域との交流もぜひ考えていただき、例えば自治体学会というような全国組織もありますので、いろいろな形で職員の方に参加していただければと思います。

# 23区はTOKUBETUKA？

## 自治体職員のビジョンとミッション

2010.9.7

中寫いづみ

1

# 1. 23区はTOKUBETSUKA？

## ～制度編

### (1)大阪都構想と特別区

- 橋下大阪府知事の「大阪都構想」→「特別区」とは何か
- テレビ朝日「池上彰の学べるニュース」(8月18日)  
「そうだったのか！大阪都構想」
  - 政令指定都市の行政区と東京都の特別区は違う。
  - 都が区の権限を握っている面がある。
  - 「都」に集権することによって首長がリーダーシップを発揮、また、二重行政が避けられる。

2

## (2)地方自治法上の特別区

### 第一編 総則

### 第二編 普通地方公共団体

(略)

### 第十二章 大都市に関する特例

(略)

### 第三編 特別地方公共団体

#### 第一章 削除

#### 第二章 特別区

281条:「都の区は、これを特別区という。」

#### 第三章 地方公共団体の組合

(略)

3

## (3)特別区の歴史(トリビア編)

明治11年：15区

昭和7年：周辺の町村が新たに20区となり、35区に

昭和22年：35区の再編→22区

練馬区と板橋区が分かれて23区に

- 15区のうち、3区（牛込、浅草、本所）の区会選挙の時期がずれていた。
- 『東京23区自治権拡充運動と「首都行政制度の構想」』（日本評論社）

4

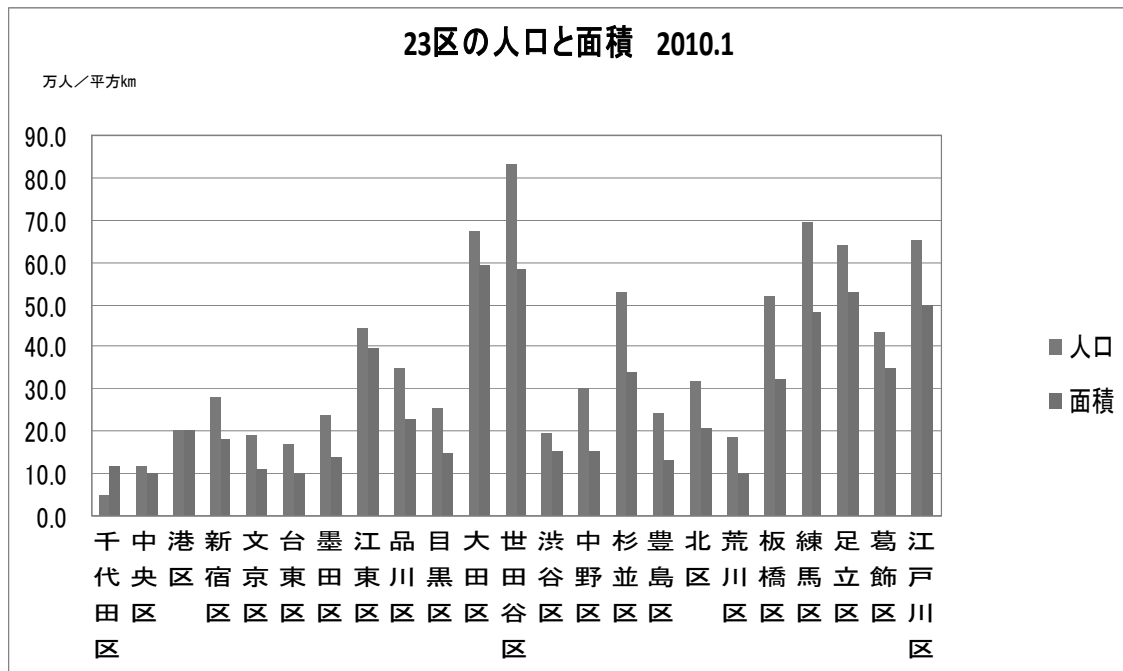
## 2. 23区はTOKUBETSUKA？

### ～社会構造編

- (1) 中央省庁や国会、大企業等が集積する日本の首都
  - ・特別区基礎講座に
- (2) 個性豊かな23区：人口ボリュームとその行方
  - 面積：10平方km強の荒川区・中央区から、59平方kmの大田区、世田谷区まで
  - 人口は、4万7000人の千代田区から、80万人を超える世田谷区まで
  - バリエティに富み、合わせると617平方km、850万人

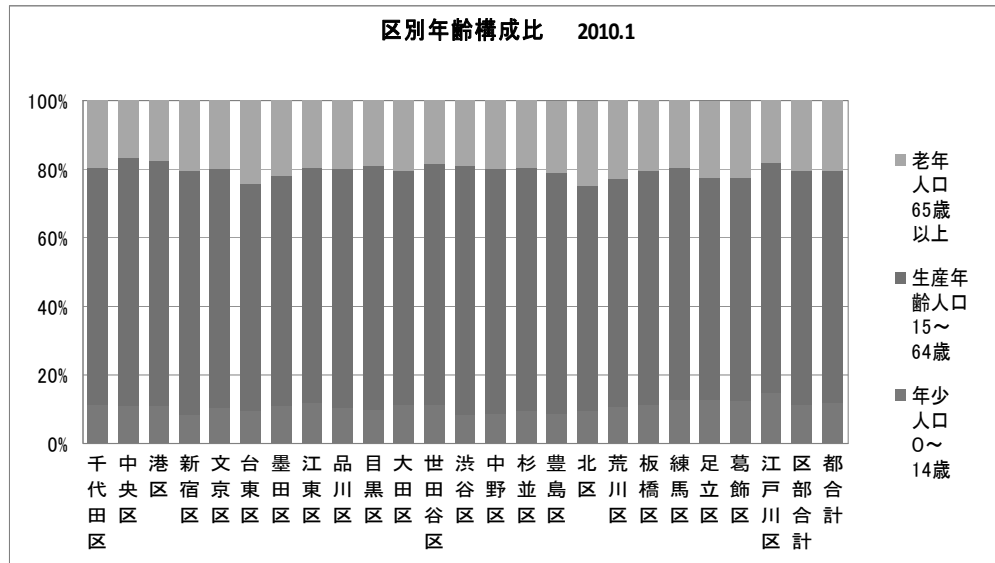
5

グラフ1



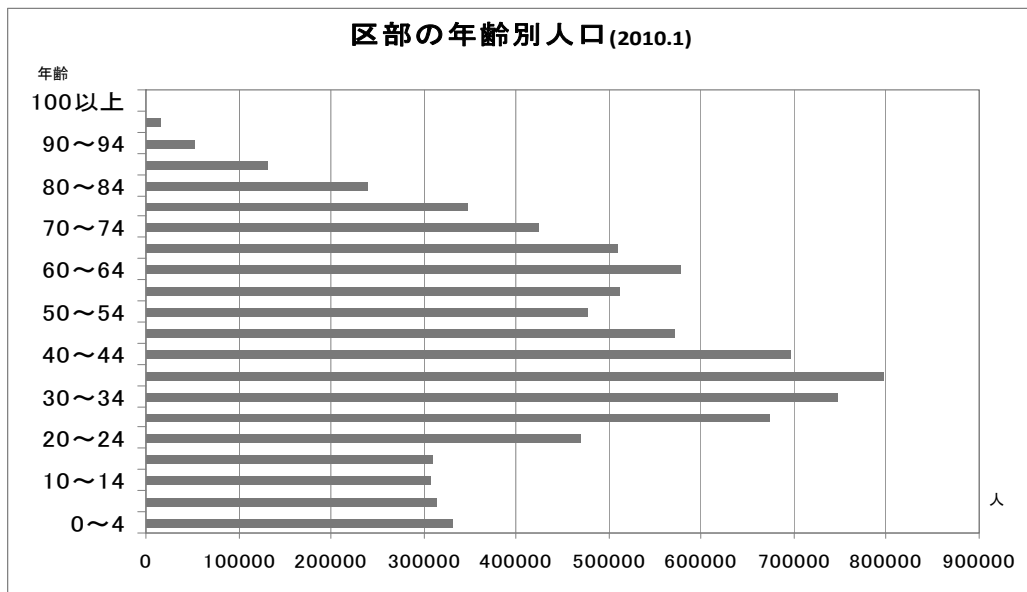
6

グラフ2



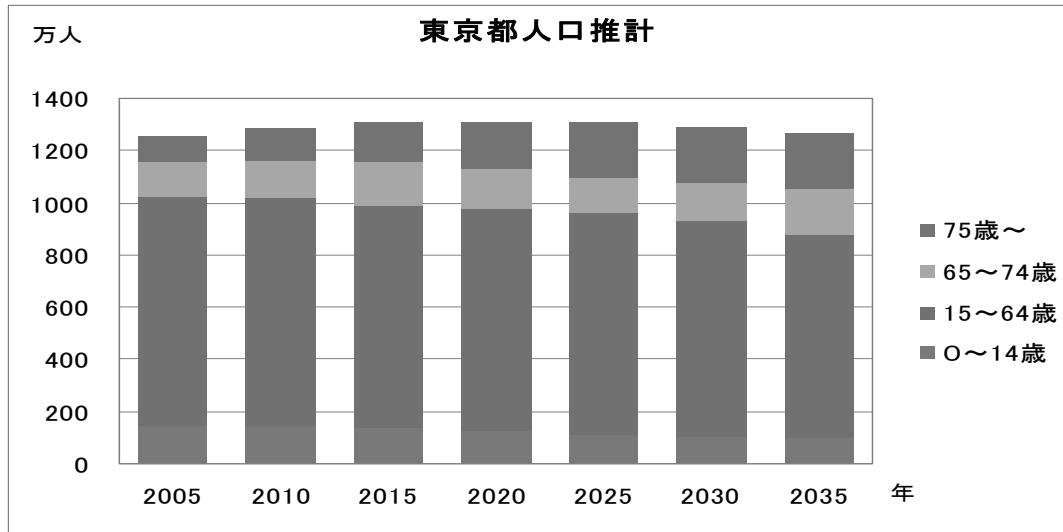
- 高齢化率は20%ほど

グラフ3



- コーホート別(年齢段階別)に見ると、老年人口が増える一方、年少人口から生産年齢に入る人口の塊は少ない

グラフ4



- 国立社会保障・人口問題研究所人口推計(2007年5月)では、2020年までは人口増(社会増)とされているが、老年人口の増加は着実に進む

9

- 生産年齢人口減少のインパクト  
藻谷浩介著『デフレの正体』(角川Oneテーマブックス)
- 先端的なライフスタイルの場  
2030年には50歳の未婚率が男性29%、女性23%になり、50代、60代の男性の4人に1人が1人暮らし  
藤森克彦著『单身急増社会の衝撃』(日本経済新聞社)

(グラフ1~3は東京都HPデータから作成、グラフ4は国立社会保障・人口問題・社会保障研究所データより作成)

10

### 3. 23区はTOKUBETSUKA？

#### ～職員意識編

##### (1) 横並び意識と競争意識(その1)

- 「自立した基礎的自治体として自己決定・自己責任の原則をあらゆる分野で徹底していきます。区の施策内容を見ますと、23区横並び意識や国や都への依存体質がいまだ根深く残っています。地域の特性を生かし、施設、人材、ノウハウなど多様な資源を活用した独創的な施策づくりを展開します。」

(2008年「新生としま改革プラン」高野区長)

11

##### (1) 横並び意識と競争意識(その2)

- 「...(サービス水準は)23区横並びの方がいいけれども、都がやるよりも区がやる方がいいということをどう解釈するのか.....横並び競争と先駆自治体の存在、そして、その積み上げ的なシビル・ミニマムの変化、結果的には、統一水準で均衡するという動的メカニズムが働くということでしょう。都がやるとその動的メカニズムが働かず、サービスを勝手に下げてきますので、横並び競争をさせた方が(自分の区のサービス水準が)上がる...」

(板橋区地方自治制度研究会、2009年第14回議事録より、区民アンケートを受けての金井利之東京大学教授のコメント)

12

## (2) 優秀な職員・区内に住んでいない職員

① 災害時

② 区への愛着・住みやすい町がイメージできるか

③ プラスワン運動がしづらい、できない

- 古川康・佐賀県知事：佐賀県のプラスワン運動＝仕事＋家庭の他に何か1つ活動を。ボランティアや消防団、NPOなど地域における職場外の活動への参加。「新しい公共」につなげる。

13



佐賀武雄から『維新』の風が吹く

今年の8月は  
**武雄でやります！**

in Takeo

### 全国自治体政策研究交流会議・自治体学会

テーマ：地域力が未来を拓く ～ 佐賀武雄から『維新』の風が吹く ～

【主催】 佐賀武雄大

**日時** 平成22年8月19日(木) 全国自治体政策研究交流会議  
平成22年8月20日(金) 自治体学会

**場所** 武雄市文化会館 大ホール ほか

**全国自治体政策研究交流会議**

- ・基調講演 | 佐賀県知事 古川康
- ・パネルディスカッション

横石知二氏(株)いちどろ 代表取締役社長  
田原よし子氏(埼玉県所沢市長)  
横澤慎祐氏(武雄市長)  
コーディネーター 加藤部善行氏(九州大学大学院統合新領域学府特任准教授)

【主催】 第27回全国自治体政策研究交流会議佐賀武雄大会実行委員会(佐賀県、武雄市、市長会、町村会)

**自治体学会**

- ・分科会  
①市民と連携できない自治体職員が！  
②自治体はローカル・エコ・ガバナンス!  
③自治体はローカル・マネジメントをどう使いこなすか  
④「地域主権」時代における自治体のガバナンス議論・施策は今のままでいいのか！  
⑤合併から連携へ～自治体のもうひとつの選択  
⑥子育て支援のバリエーション  
⑦「地域の力」をいかに活用するか！
- ・シンポジウム  
現場から問う「地域主権戦略」

【主催】 自治体学会

詳しくは、各機関ホームページ、観覧と文化、イベント、祭り、全国自治体政策研究交流会議、自治体学会

TEL 0952-25-7345

14

## 4. 課題にどう立ち向かったか ～職員のミッション

### (1) イマジネーション(想像力)と

クリエイティビティ(創造力)

～地域の課題をどのように見出すか、

当たり前をどう見直していくか。

- 100歳を超える高齢者の相次ぐ「行方不明事件」
- 「与えられている業務＝住民の幸せ」になっているか
- 総合力と現場力～区民との距離感をどうするか

15

### (2) 職員の視点と住民の視点

～困難な中で高レベルのミッションが問われる職員

- 白鳥の泳ぎを、どう住民に伝えるか
- 長期ビジョンと広域ビジョン
- 時代の転換点:「分かち合い」の社会と新しい公共  
神野直彦著「分かち合いの経済学」(岩波新書)
- オムソーリ(ソーシャル・サービス、悲しみの分かち合い)とラーゴム(ほどほど)
- トリクルダウンからファウンテンへ

16

### (3)「新しい連携と協力の関係」と交流

- 画一的でなく柔軟な連携と協力
- 組織的形式的な交流ではなく、立体的な交流
- 職員個人の力を高めるための交流
- 後背地はじめ、地方への思いを育み、学ぶための交流
- 日本という広い視野から自分たちの区を見るための他流試合(例えば、自治体学会)

## パネルディスカッション講演概要

### 時代の転換と自治の創造—自治体職員のミッション—

コーディネーター 大 森 彌 東京大学名誉教授

パネリスト 大 杉 覚 首都大学東京大学院社会科学研究所教授  
前 川 燿 男 政策研究大学院大学客員教授  
西 野 善 雄 特別区人事委員会委員長  
中 嶋 いづみ 東京市政調査会企画調査室主幹

## 【パネルディスカッション】

### 時代の転換と自治の創造—自治体職員のミッション—

**大森** 特別区に働く職員の人たちは、特別区という制度の枠組みの中で仕事をされていますから、それがやりやすい場合と、ある種の桎梏というか、皆さん方のお仕事を制約しているという可能性もある。そういう制度の枠組みを念頭に置きながら、一方、全国の基礎自治体で働く職員に共通している職員のあり方ということも出てきていますので、その双方の側面を議論することになるものと思います。



最初に大杉さんから報告がありましたが、大杉さんは、専門性を通じた共感へということで、専門性（＝普遍性，≠特殊性）とおっしゃっている。専門性というと、専門職的に入った職員ならばわかりやすいんですが、一般職で入った方々が専門性を貫いていくとある種の普遍性に行き着くというのは、ちょっとわかりにくいので、まずこれについてももう少し説明が欲しいと思います。

**大杉** これは特別区の職員だけの話ではないと思っているんですが、これは狭い意味での特定の職種を指すものではなくて、「専門性」という言葉もいろいろな意味合いがあろうかと思っています。先ほど「ジェネラリスト」という言葉を出しましたが、それに対して「スペシャリスト」という言い方をしますね。それからもう一つ、「エキスパート」あるいは「エクスパティーズ」という言葉に、専門性という言葉が使われることがあろうかと思っています。



「スペシャリスト」というのは、例えば医師とか看護師のように、特定の資格であるとか、かなり高度な技術体系、科学的な体系を基盤として成り立つような職種と仮に考えておくとすると、「エキスパート」のほうは、ある意味で熟練によって身に付けていくものと考えてもよいと思います。例えば皆さん、一般の事務職員として戸籍の係をやる、税務をやる。こ

れは必ずしも資格職ではありませんが、これもその道に通じているかいけないかということで相当力量の差がつくところではないかと思います。

特別区で実際に導入されているかどうかはわかりませんが、この近隣で言えば神奈川県とか横浜市では、幾つかの比較的狭い職種の中での異動を中心にしている。若いうちはいろいろな職を勉強してもらおうということで、転々とローテーションを組んでいくのですが、一定以上になると、例えば税務畑を歩いていくとか、法務系を中心にやっていくとか、福祉なら福祉をやっていく。専門性を考えてローテーションを組んでいくことによって、きちんとしたキャリア・ディベロップメントを図っていくという考え方が出されてきています。

これについては必ずしも特別区の職員だけに当てはまることではありませんが、自分が自信を持ってやれる職域を持つべきだと思っています。それは狭いところだけをやるというのではなく、実際に普遍性を持つには、現場とのかかわりであるとか、住民とのかかわりということが当然関連してきますので、それを通じて普遍的な仕事のあり方を考えていくということになるのではないかと。

専門というのは、本来はどんな領域にも当てはまるものです。例えば弁護士さんというのは、特定の案件しかやりませんという人もいるかもしれませんが、法律は、その法律がかかわる領域であればあらゆるケースに当てはめて考えていける。本当の意味での専門家というのはむしろ普遍性を持っている。自治体の職員もそうあるべきではないかと思っています。

例えば、最近窓口業務がアウトソーシングされています。窓口業務というのは非常に専門的な、狭い領域の仕事ではあるけれども、いろいろなインデックスで言うと、外国人の方々が増えてきたとか、高齢者の方々がこうだとか、そういうものが一番機敏に察知できるのは窓口であって、そういう意味では、これまで専門性という言葉では言われていなかったようなことを、どう専門的にとらえていくか。また、それを通じて普遍的な自治体経営というものをどう考えていくのか。そのことが今、問われているのではないかと考えています。

**大森** 専門性を通じた共感をどうやってつくるか、ここは非常に重要な論点だと思うのですが、前川さんは、ご体験上、専門性をどんなふうに考えていますか。

**前川** 専門的な知見を自分の基盤として身に付けて、それを向上させることは極めて重要なことだと思います。しかし、同時に、素人だから持てる疑問もあると思うのです。例えば厚生労働省が陥っている一番の誤りは何かというと、私は逆の意味の専門家主義だと思っています。生活保護の問題にしてもそうですし、障害者福祉、高齢者福祉もそうです。何か事故が起きたりすると専門家が出てきて、心のケアが大事だとか言い出すわけですが、あれはお

かしな話です。必要なのは専門家による心のケアではなくて、トラウマを持った子どもがいたら、それを包み込んであげる愛情であり、行き届いた配慮です。それは特別な専門性がなくてもできる。人間としての常識です。私は大杉先生のおっしゃったことを否定するわけではなくて、それはそれで前提としながら、あわせてコモンセンス、人間としての基本的な常識を持つことが何より大事だと思います。

**大森** 今ご指摘になったことは、大杉さんが先ほど少しだけおっしゃられた「豊かな人間性」ということと関係しているんじゃないかと思うんです。ここは重要ですので、大杉先生、豊かな人間性ということについて補足してもらえますか。

**大杉** 今、前川さんの言われた心遣い、配慮であるとか、コモンセンスということに尽きると思います。専門性の前段に「魅せる化」ということで、公務の魅力を出していく中で、職員がきちんと身に付けなければいけないのは豊かな人間性だということでも申し上げたのですが、まさにそれが配慮、心遣い、コモンセンスということだと思っています。

**大森** 人間性の中には二通りあって、善意の人間性と、悪意に満ちた人間性がある。私は両方含んだほうが豊かなように思うんですけども、どうでしょうか。

**大杉** 皆さんは公務員としていらっしゃるわけですから、善のほう、プラスのほうを発揮していただくということになりますが、当然、人間関係というのは愛憎とかいろいろなものを含んでいる。それを前提として考えていける豊かさだということです。自らが悪とか憎とかというものをむき出しにしていくことは、公務員としては望ましくないでしょうし、そもそも人間性の感情的な面を全面的に出していくわけにはいかないのかもしれませんが、そうしたあらゆることが想定できるということが、豊かな感性にかかわってくる場所ではないかと思っています。

**大森** きょう来ていらっしゃる方は違うかもしれないけれども、できれば住民と接触したくない、つらい仕事は嫌だ、責任を取る仕事は嫌だという職員も結構多いんです。豊かな人間性を持った職員が職場の中に何人かいてくれると、それに引っ張られて、いい職場に変わっていくというような話かなと思いました。

もう一つ、大杉さんから「熟議」という言葉が出てきて、難しいことを言い始めたなと思っているのですが、私がデリベラティブという英語を聞いて想起するのは、デリベラティブ・オーガンというと、憲法が定めている自治体の議事機関のことです。本来、議会は熟議するところなんですね。それで、私がお聞きしたいのは、都と区との関係で熟議に及ぶ場合と、住民と区との関係で及ぶ場合とは同じことなのか、ちょっと違う点はないのか。そこは

どんなふうにお考えでしょうか。

**大杉** 都区間関係と住民と区との関係は全然違うと思います。住民と区ということ言えば、住民が信託する形で、住民の代表である区長を選び、議員を選び、そして区というものが存在する。統制関係で言えば、住民があり、その統制に服する形で区という自治体政府があるという形になっているわけです。そういう意味で言うと、これはそもそも縦の関係にあるはずのものです。しかし、その一方で、最近では協働であるとか「新しい公共」という考え方の中で、住民と区との横の関係が強調されるようになってきました。

都と区との関係は、従来の内部的な団体の段階で言えば上下関係にあったということになるかと思いますが、現在の仕組みで言えば、都と区は対等、協力の関係にある。もう一つは、今、大森先生が言われたような、組織間の関係としてあるということでもあろうかと思っています。あとは、まさにデリベラティブという原義にふさわしいデモクラシーのあり方をどういうふうの実現していくかという、手続きの話になってくるかと思っています。

**大森** ある時期から言われ出した「協働」ですけれども、住民同士が協働するということは比較的理解しやすいのですが、職員の人が住民と協働するというのは、職員の人たちはなかなか納得できていないんです。特に管理職の人たちはほとんど疑っています。職場は上司と部下の関係だから、縦の秩序で動いている。この人たちが住民と協働なんて簡単にできるはずがない。よほど職場がそのことを許容し、職員が協働に必要な資質というか、発想に切りかえない限り、簡単に進まないのではないかと思います。協働を可能にするために、職員にはどういうことが求められるとお考えでしょうか。

**大杉** これは大変難しい問題だと思います。実態としていろいろな形で協力の関係が築かれてきている中で、ある意味で縦系と横系をどう組み合わせしていくかという問題ではないかと私はとらえています。

最近、私は大田区にお邪魔して、指定管理者について研究させてくださいということでもいろいろ回っているのですが、大田区には、地元の町会とPTAの方々がつくったNPOが学校跡地を管理するという、極めて珍しいタイプの指定管理者があります。そこを訪問したときにいきなり怒られました。なぜ怒られたかという、行政は急に日程を決めてやってくるというわけです。同時に、企画部署の職員の方が実際に指定管理者制度の現場に行っているかという、ほとんど行っていないこともわかりました。私と一緒に行ってくれた職員の方も、今回初めて行きましたということでした。先ほどの「豊かな人間性」とも関係してくるんですが、暑い中を何か所も回って、実際に現場を見ておもしろいと思えるような場をつく

れるかどうか、これが決め手かなと思います。

**大森** 前川さんから重要なことがたくさん出ているんですが、2つほどお聞きしたいことがあります。

前川さんは、広く言えば、選挙がある政治家たちが取り組んでいる政策は仮想現実で、バーチャル風になっているのではないかと。それに対して本当のリアリズムに基づく政策、本当のニーズがあるとおっしゃっているのですが、ちょっと違う言い方をすると、どういう内容であっても、選挙によって選ばれる政治家こそが政策を決める、それがデモクラシーというものではないかという議論が片一方にあって、もう一つ、本当の行政ニーズとか、リアリズムに基づく政策課題というのがある。誰ならばそれを発見し、提示できるのか。それは職員のことなのか、政治家たちではないような主体をどこかで構想されているのかなと、お聞きしていて気になったんですけれども、お考えをお聞かせいただけますか。

**前川** これは極めて大きな問題ですが、一つには、選挙制度の問題があります。中選挙区である程度、現実の地域の利害が政治の対立に反映していた構造が崩れてしまって、極端なことを言えば、情報選挙さえすれば勝てる。選挙制度そのものがそれを加速している面が根本的にあると思います。

もう一つは、先ほども話しましたが、よくも悪くもナショナルミニマムは達成されたんです。私は鹿児島出身ですが、田舎に行くたびに感心します。観光地がきれいになり、道路は整備され、新幹線も走っている。私は20年ほど前、バブルのときに住宅政策懇談会というのを担当して、報告書を書きましたが、そのころ都内のマンションの戸当り平均供給面積はせいぜい60平米とかそんなものでしたが、今は70~80平米です。がらっと変わりました。ところが、これ程現実が変わり行政需要が変化しているのに、それを把握し対応するような行財政制度になっていない。

選挙制度の問題も、日本社会の変貌も、行財政制度の問題も全部絡み合っているんです。それに対してどうしたらいいのか。1つは優れた政治家を発掘し育てることです。もう一つは、我々自身が疑問を持つことです。一番大事なのは基礎的自治体です。自治体、区、都、国といくほど、情報は抽象化されます。生きた現実ではなくて、加工された情報になっていく。我々が生きている現実は皆さんの足元です。それを発見していくのは自治体の職員の問題意識と努力ではないでしょうか。

**大森** 今の話を東京都政に置きかえてみると、一見して強そうに見える知事がいて、相当強硬に出る議会がある。東京都は多くの職員を抱えています。私から見ると、全国でこれほど

有能な人材を抱えている自治体はありません。そうすると、直接公選されている知事及び議会と、それを補佐している職員との関係にもなるのではないかと。つまり、本当に足元からものを考えるようなタイプの職員の問題提起とか政策立案が、政治家たちにうまく伝わっていない可能性があるのではないかと思っているのですが、どんなものでしょう。

**前川** 今の自治制度には根本的な欠陥があります。誰が選挙に当選するか。ものを考えている人でも、政策を持っている人でもなく、受ける人が当選するんです。彼らは目先の前の選挙民を相手にして、当選することが自己目的なのです。ということは、リアルな話ができない。つまり今の政治というのは、ポピュリズムを基盤にして、常に現状に問題があるという形で煽っていかなければ当選しない訳です。

それはおかしいという、心ある職員もいます。私も現役のとき及ばずながら、何とかリアルな方向へ転換させようと思って努力しましたが、例えば豊洲の問題で、一度終わっていた問題が急転換したのはなぜですか。都がこれまで反対していた小中学生の医療費無料化に踏み切ったのはなぜですか。選挙があったからです。非常に分かりやすい話です。これを変えるためには、根本的に制度を変えなくちゃいけないし、同時に、我々自身もそういう問題意識を持ち続けなければいけません。

**大森** ちょっと横道にそれるのですが、現在の大阪府知事と名古屋市長と阿久根市長について、前川さんはどんな感想を持っていらっしゃいますか。

**前川** 僭越ですが、大阪府知事の橋下さんは何もわかっていないですね。大阪市に比べたら、特別区の皆さんははるかに真面目にやっています。橋下知事の意見は、今の道府県制度が、政令指定都市が増えている中で存在意義が問われている。そういう危機感があるから東京都政になりたいというわけですね。私は、それは根本的におかしいと思います。極端な言い方をすれば、不要なのは都であり府なのです。基礎的自治体の充実こそが根本的に必要だという問題意識が全くないというのは、変な人だなと思います。

名古屋はよくわからないのですが、阿久根市長は反面教師ですね。本当の自治に変えるにはどうしたらいいか、ぜひ考えていただきたいと思います。

**大森** 大杉さん、名古屋市長の振る舞いについて、何かコメントはありますか。

**大杉** 先ほどの前川さんのご報告で言えばポピュリズムの典型になろうかと思えます。もちろん選挙という仕組みがある以上、ある意味で票を集めなければいけないわけですが、彼は1つは減税の問題という、政策的な、まさに受けのいいポピュリズムの問題を出してくると同時に、区民委員会というような形で、一見分権的な仕組みを導入しながら、現状の二元代

表制という民主主義の根幹の部分との関係でいえば、マイナスの面のほうがかなり強い考え方を出している。

さらに、市長が主導で議会の解散請求の運動をすとか、そうした仕組みは、阿久根市の例もそうですが、確かに前川さんが言われるとおり制度に欠陥があり、直していくべきだと私も思いつつも、すべて完璧な制度ができ上がることはないと思っていますので、自治というものを我々日本人の中でどういうふうに運用していくかという知恵とか慣習とか、そういう中で築き上げていかなければいけないものをある意味で壊してしまったということだと思います。

ついでに、橋下さんの話で、特に「大阪都構想」について申し上げますと、ある意味で私は東京都政をつくった戦時体制よりも非常に危険な、集権的な体制かなと思っています。東京の場合、基礎自治体をなくしたとはいえ、一部は区の仕組みであるとか、そういったものをある程度前提にしていたし、またそれを復活するような形になりました。もともと東京市というものが一つのくくりとしてあったわけですが、大阪の場合は、大阪市とか東大阪市とか、幾つかくっつける形でさらに再編していくということで、本当の意味での基礎的な自治の部分破壊しかねないような構想になっていると思います。

**大森** 中嶋さんは「大阪都構想」についてはどんなふう理解されたんですか。

**中嶋** 「大阪都構想」のことについては、今、大杉先生がおっしゃったのと同じことを思っています。東京 23 区、特別区の場合は明治のころから区会というものがあるって、区議会議員を選挙で選んでいたし、昭和初期ぐらいにも、こういう事務はもっと区にやらせてほしいといったことを東京市・東京府に言っていた。もちろん昭和の自治権拡充運動もありました。そういう連綿とした歴史があって今の特別区の形があるわけですから、東京とは歴史の異なる大阪で特別区をいきなりつくるといったことはどうなのかなと、個人的には思っています。

**大森** 「見える化」するために言うと、あれは大阪府の職員がバックアップしているはずで。知事一人でやっているんじゃない。大阪府の職員は、東京都の職員に対してライバル意識がものすごく強いので、この構想については必ず特別区協議会に調べに来ているはずで。

ところで、前川さんにもう一つお聞きしたいことがあります。2 ページの下のところに「23 区では、全国を先導する行政が実現されているか、現状で可と胸を張れるか」「地方から区を見る目、国や都から見る目」が必要ではないかとありますが、「全国を先導する行政」についてのイメージをお話しただけないでしょうか。

**前川** まことに残念だと思っているのは、私が都に入ったころはまさに美濃部都政の全盛期で、美濃部さんのところで働くだったら福祉をやろうと思って、私は福祉を選んだのですが、局に行ってみるとえらい官僚的でびっくりした記憶があります。それはともかくとして、当時、保育所から始まって、障害者行政、児童行政もそうですが、まさに全国を先導していました。公害行政もしかりです。そもそも最初に中期の行政計画をつくったのは美濃部さんで、当時の特別区と一体で取り組んだ訳です。

その後の鈴木都知事は、個人としては大変立派な人でした。しかし、よく冗談で話すのですが、鈴木都政の功績は何だろう。強いて言えば都庁舎を新宿に移したことぐらいかなと。その後の青島さんは善良な方でしたが、残念ながら守りだけでした。ですから、20年間いろいろな問題がたまりにたまっていました。そこへ、石原さんが知事になられて、色んな懸案に積極的に取り組まれました。例えば外郭環状にしても、羽田にしても、大気汚染にしても、福祉にしても、戦略的にやらなくちゃいけないというので、区と一緒に色々と取り組みました。ホームレスの問題もそうです。

しかし、今の東京はどうでしょうか。個々の区でもいい、東京都でもいい、これが全国を先導しているという施策があるのでしょうか。環境行政は頑張っていますが、これもいろいろな議論があるところです。じゃあ、今、本当に足元に需要がないんだろうか。さっき特別養護老人ホームの話をしたが、特別養護老人ホームがなぜ毎年数百人しか増やせないかという、単純な話、土地がないからです。もう一つは、保育所と同じで株式会社の自由参入を実質的に認めないからです。

特別養護老人ホームにしても保育所にしても問題がある課題を全国に先駆けてやったらどうですか。例えば土地がないのであれば土地をつくれればいい。これは別に埋め立てしろというのではなくて、都心の使わなくなった中小ビルとか、個人の家を使ってもいい話です。極端なことを言えば付置義務で設置をある程度義務付けてもいい。保育所の待機児童にしても根本的にやり方を変えて、区と東京都でやろうと思ったらできるんですから、そういうことをやって全国を先導するのがまさに今の特別区に求められていることではないかと思います。

**大森** 都のほうのお仕事をされていると、23区と多摩の市とは違って見えますか。

**前川** 福祉施設について言えば、多摩は土地がありますけれども、財政力は圧倒的に区のほうがあります。都区財調を通じていろいろな行政と一緒にやってもらえるのは区です。職員の皆さんも優秀だし、一生懸命やっています。

しかし、全体の経営の問題、財政の問題についてどれだけシビアに考えているかという、

区と市では格段の差があります。市はバックアップが何もありませんから、自分で起債するか、国庫補助を受けるか、都費補助を受けるしかないのです。極端な言い方をすれば、区には何の財政責任もないじゃないですか。自分で責任を持って、自分で政策を考えて、自分たちで負担をする。そういうところでは多摩の市と区では全然違うと思います。

**大森** ありがとうございます。

今度は西野さんにお伺いします。先ほどのお話にあった大田区の独立運動について、今の職員にはあまり知られていないんです。大田区が独立運動をやったときの趣旨というか、内容をもう少しお話しいただけますか。

**西野** 昭和 24 年から 26 年ぐらいにかけての問題です。昭和 22 年に地方自治法ができて、特別区が 22 区誕生し、3 カ月遅れで練馬区が入って 23 区になった。そのときには、区は市並みの仕事を東京都から受けてやるはずだったのです。ところが、その当時は戦災で東京の半分以上は焼けてしまった。そして、6・3・3 制で新制中学校もつくらなくちゃいけない、道路は砂利道、そういう状況の中で権限は渡したけれども、財源までもたっぷり渡して、さあ直しなさいという余裕は東京都にもなければ国にもなかった。まして区にもないという状況の中で自分たちは住民からいろいろな要望を受けるわけです。

大田区は、特に東部の羽田地域から大森、蒲田にかけて、7 割が空襲で焼けました。その復興のために、また、新制中学校、小学校をつくるためにお金をくださいと言っても、東京都もしてくれない。それならいっそのこと地方交付税をもらってやれるほうがいい。そして、人口も急増してきた。それならば我々は政令指定都市になるということで、議会、住民が、当時の区長を先頭に国、都へ働きかけました。非常に煩わしかったんでしょう。当時の安井知事は国会に働きかけて、あの運動を一日も早くつぶすために公選区長をなくす、事務事業は引き上げるという方向になったんです。

**大森** そうすると、歴史の皮肉かもしれませんけれども、大田区が独立運動をやらなければ、区長公選の廃止はなかったと（笑）。

**西野** 極論するとそういうことが言えるかもしれませんね。

**大森** もう一つ、先ほど花火大会の話が出ました。中畠さんからは佐賀県知事のプラスワンの話が出ましたが、首長さんは意外と職員にこれを求めるんです。首長さん自身も結構おやりになっているものですから、できれば仕事プラス家庭以外に何か地域でやる活動を職員に期待します。しかし、職員から言わせると、余計なことじゃないかというある種の反発もあると私は見ているんですが、それは区長をおやりになったお立場から、どんなふう考えた

らいいでしょうか。

**西野** 私が職員の方々に申し上げてきたのは、それぞれ大田区の職員ではあるけれども、必ずしも住居地と勤務地とはイコールではない。地域へ帰ったら何をやっているのか。家でごろごろしているだけなのか。地域の子どもにサッカーを教えたり、野球を教えたり、あるいは何かのグループに入って社会活動の担い手の一端になっているのか。いつまでも職員でいるわけではありませんから、自分にとって何が最も楽しいことであり、豊かさを感じられるのか、そういうことを人生 80 年の時代に考えないといけないよということです。

大田区は阿波踊りの連を持っていて、もう 20 年ぐらい続いています。彼らは 1 週間に一ぺん、超勤手当を付けることなく、三々五々集まってきて、地下の駐車場で練習しています。夜になると地下から太鼓や笛の音が聞こえてくるんです。そして、土曜、日曜はまちへ行って踊っていると、一緒に踊りたいから教えてくれという雰囲気は今つくられています。何も大田区の職員だからということじゃなくて、地域社会へ戻ったときにその地域で活動できる根っこを今のうちからつくっておいてほしい。それがあなたの人生を豊かにするんだということを言っています。どうぞ皆さんもそういう人生を送ってください。

**大森** 中嶋さんからはいろいろなことを述べていただきまして、ありがとうございました。その中で、自分が勤めている区で暮らしていない職員にとっては、地域や住民にどうやって愛着を持てばいいのかというような悩みがあるという話がありましたが、そのことは、本当のニーズを把握することが困難だとも言えると思います。ここはどういうふうにすればいいでしょうか。

**中嶋** 大杉先生からも話が出たのですが、やはり現場に行っていただく。あとは、西野さんもおっしゃったように、交流ということの中から見つけ出していただくしかないのかなと思います。先ほど協働をするためにはどんなことが必要かということをお大森先生が問いかけられたのですが、協働するということは大変手間がかかることで、職員の方にはそれに耐えられるだけの忍耐力とか余力が必要なのではないかと思います。

話はずれてしまうかもしれませんが、職員の余力のためには職場の環境というのも重要で、今は職場の環境が厳しくなっているのではないかと思うんです。西野さんが職員の方を 2 割削減されたということにも象徴されるように、どこでもぎりぎりまで職員を削減しているので、大勢で仕事をしているようでも 1 人 1 担当の 1 人職場のようなところが結構あって、余力がない。それを改善するのは非常に難しいと思いますが、とりあえず仕事は職場の中なるべく共有してやり、要る仕事、要らない仕事、新しく取り組まなければいけない仕事を

分別して、どうにかやっていかななくてはいけないのかなと思います。

**大森** 中寫さんの資料の12ページに「2030年には50歳の未婚率が男性29%、女性23%」と書いてありますけれども、なぜ一人でいるのでしょうか。これが先端的なライフスタイルだとは私にはとても思えない。

**中寫** 「先端的なライフスタイルの場」というのは私が付けたのですが……。23区は都会なので、先端的なライフスタイルの場ですが、内実は単身急増社会というのが先端的にあらわれてきてしまう場でもあるということです。

**大森** その人たちは老後のことをどういうふう考えているんですか。自分は一人で自由に暮らしたい、ケアが必要になったらほかの人から受けたいと思っているのでしょうか。こういう人たちをなくす手法はないのでしょうか。私のアイデアは、重税をかけるんです。結婚して子どもをつくったらほとんど大丈夫、単身でいたら重税にする（笑）。説教してもだめですから経済的要因で追い詰める以外にないですね。

**中寫** それは非常に名案のようにも思えるのですが、実現はしがたいと思います。人はやはりきょう、あすのことを考えて生きているので、困った状態になってから、ああ、どうしようということになってしまうのではないのでしょうか。

**大森** 地方に行くとも集団見合いを一生懸命やっています。それは、人口が減ることがどのくらいの打撃であるかよくわかっているからです。23区の方々は、外から供給されてくるからおわかりになっていないんじゃないか。人間を産み出す力が最も低いでしょう。東京は空気をつくる力も弱い。つまり人間の社会として大切なものが欠如しているように私には思えるんですが、中寫さんはどう考えますか。

**中寫** 特にどうすればいいということとは言えませんが、大森さんは社会保障制度の専門家なので、その仕組みを考えていかななくてはいけないという考え方だと思います。私は、つながり方とか、支え合い方を変えていくということを考え直していくことが必要なのではないかと考えています。つまり、今までは家族で支えるというのが普通だったけれども、家族でなくても、緩やかなつながりの中で支え合う、そういった形の支え合いができるような社会的な仕組みやNPOを育てていく必要があると個人的には思っています。

**大森** 結婚して子どもを育てるといのはものすごく大変ですが、それをしないと人間は成熟しません。日常的に忍耐に次ぐ忍耐を養うのはこれしかない（笑）。一人でいると、日常的に自分を鍛えるものを失います。つまり楽なほうに動いているわけで、私は社会そのものの大きな崩壊が始まっているんじゃないかと思っています。

前川さんは、社会の中の大きな変動がもたらしている危機について、どこかで鈍感なのではないか、安心してはいるんじゃないかとおっしゃいました。せめて特別区の職員は全員結婚して子どもをつくって、そうじゃない人を補うというぐらいの覚悟がない限り、東京全体が衰退します。戯れ言に聞こえるかもしれませんが、地方に行くと本当に必死です。

東京の人口は今1,300万人を超えました。今のような人口規模を維持しようとする、どこかで破綻が来るはず。東京都の集権体制もどこかで変えなきゃいけないはず。しかし、そのことで逆に特別区の皆さん方は大変になります。ですから、双方についてどうやったらいいのか、みんなで考えなければいけないと思います。

それでは、これから会場の皆さん方からご発言をいただきたいと思います。

### 【質疑応答】

**質問1** きょうは特に言及されませんでした。23区の再編のことについて、前大田区長西野さんのお考えをお聞かせいただければと思います。

**西野** 23区をずっと回ってみると、それぞれ特徴を持っていて、本当に魅力的な地域があります。例えば大田区は中小企業が多く、下町気分が残っていて、助け合いの精神も残っている。そういうものをもっと生かさなくてはいけないんじゃないかと思っています。

前川さんは日本経済沈没云々と心配なさっていましたが、我が大田区は、今あえてタイに工場を出しました。そうしたら、本社のほうは赤字だったけれども、タイに出た工場が黒字だったので、おかげさまでうまくいっているという状況にあります。もう少しグローバルに考えていかないと、日本という国の存在自体が危なくなります。日本は貿易で稼いで国民総生産を上げている国です。農業生産を今から100%自給できるようにしろといったって、とてもできるわけがない。得意な分野をそれぞれの地域社会が生かしながら、海外との交流を進めていく。そういうことが必要なのではないかと考えています。

そのためには、23区がそういうエネルギーや活力を持ち得るように、あるところはあるところと一緒にしたり、ないものを足し算してプラスの区になるようにしなくてはならない。ところが、23区の合併で一番難しいのはお金の問題です。お金のないところとあるところがくっついて、知恵を出し合っというようなことを前提に考えてくれば、23区の合併はうまく組み立てることができるんです。

私が区長るとき、隣の品川区、港区、世田谷区、目黒区、この5区で一部事務組合をつくって、葬祭場を共同でやるようにしました。もっと23区がお互いに知恵を出して、協働してやる。そして、行く行くは結び付きをつくる。それで100万都市になったら政令指定都市

になればいい。東京都の中に政令指定都市が7つも8つもできたら、大きな変革が訪れるのではないかと。私はそのように考えて、これからの職員の皆さん方、あるいは政治に携わる人たちの行動をながめていきたいと思っています。

**大森** ほかのお三人方からご発言はありますか。

**前川** 論点は幾つかあると思うんです。まず、大都市としての一体性というのは、今の23区の区域に限る必要は毛頭ないわけです。三鷹市とか武蔵野市とか、そういったところを含めて、大都市として一体性のある行政をしなくちゃいけない。それから、基礎的な自治体として完全自治体に移行すべきだろう。この2つは皆さん恐らく異論はないと思います。

問題は、具体的にどういう領域で、どういう工夫をするのかということです。さっき西野さんからもお話がありましたように、世界との経済競争に勝たなくちゃいけない。これは否応なしの課題です。それは東京を中心とした首都圏全体として勝つということで、そのためには広域的な観点から、夢と希望の持てるまちづくりをする必要があると思います。じゃあ、それを誰が判断するのか。国なのか、あるいは個別の23区なのか。それは両方とも無理だと思うので、何らかの広域的な行政主体が必要だと思っています。

その場合、単にインフラの整備だけではなくて、都市としての魅力を向上させることが必要だと思っています。今の東京は随分きれいになりました。丸の内も八重洲も随分よくなったと思いますが、これを実現したのは民間の力が中心です。それをもっと東京全域で行政が取り組む必要があると思います。

私は、個人的には「東京市」しかないのかなと思うんですが、それでは区は行政区にしていいのか。住民自治はどう担保するのか。きめ細やかな福祉サービスはどう担保するのか。かといって、23区で競争さえすればうまくいくかということとそうもいかないでしょうし、その辺のところは正直言って答えがまだ見えません。ぜひ皆さんに考えていただきたいと思います。

**大森** 大杉さん、今、都と区と多摩のほうと一緒に、自治の検討をやっていますね。そこではどんな議論が出て、23区についてはどのようなイメージになっているんですか。

**大杉** そこでは、具体的な制度の話というよりは、東京全体のあり方、その中で自治のあり方をどう考えていくかということが中心です。自治のあり方を考える前段の部分で、今、前川さんからお話しただいたような、今までであれば大都市経営と言っていたような事柄も含めて、個別の福祉であるとか、対人サービスのような話であるとか、そういう大きな幾つかのテーマについて見てきているというのが現状です。東京をもっとトータルにとらえて

いこうということで、これは非常に重要な作業かなと思っています。

23 区の再編の話は、私も前々から東京自治制度懇談会の中で言ってきたのですが、例えば合併といっても 23 区だけ見ているのか。多摩のほうを見ればもっと小さな自治体があり、都市部で合併をすると効率化が進むというのであれば、ある意味では多摩のほうのほうが可能性が大きいし、もうちょっと目を広げてみれば、埼玉の南部のほうは合併したほうがより望ましい地域がいくらかもあるわけです。だからといって、即合併ということではなく、いろいろな観点から見ていった中でどういう姿を描いていくのか。そういう情報を共有できるようにしていこうじゃないかという趣旨ではないかと私はとらえています。

**大森** 中畠さんは 23 区の再編問題についてどんな見方をされていますか。

**中畠** 個人的には考えを持っていないので申し上げられないのですが、私は特別区の今の制度は東京のためのものだと思っています。ただ、「大阪都構想」とか「道州制」などの話があって、特別区は特別だというのがちょっと揺れてきたところがあると思います。

**大森** 時間が押してきているんですが、もう一人ぐらい、どなたかご質問などございますか。

**質問 2** 私は板橋区の職員ですが、中畠さんからご紹介のあった藻谷さんの『デフレの正体』を読んで大変びっくりしました。板橋区も確かにこの 5 年間で高齢者が 3 割弱増えて、その一方で生産年齢人口は 1 割弱減っています。これはたぶん首都圏全体の問題だろうと考えているわけですが、区レベルの問題としては総需要をできるだけ増やし、同時に、激増する高齢者の社会福祉需要を解決する施策とを両立させなければいけないということになります。

そこで、区レベルで何ができるのかをずっと考えているんですが、一つは、公共用地です。先ほど前川先生がおっしゃったように、土地代が高くて何も手が打てないということであれば、国有地、都有地、区有地、これらが無償に近い形で福祉、医療、教育、住宅など、生活に直結する問題の解決に役立てるように提供していく。そういう政策の方向性についてはいかがでしょう。

もう一つは、雇用を創出しなければいけないという問題がありますので、公の職場についてもワークシェアリングを考える。極端な話をすれば、幹部職員以外はワークシェアリングで給料を半額にして、1.5 倍程度の人を雇って、総人件費を抑制しながら、仕事のレベルを下げないというような公務員制度を考えていかなければもたないのではないのでしょうか。土地については前川先生、ワークシェアリングについては大杉先生のご見解を伺えればと思い

ます。

**前川** 土地は本当にそうだと思います。公務員住宅も含めて、都心にある公共的な土地で使えるものは最大限有効活用していくというのが正しいのではないのでしょうか。

**大森** 総務省と財務省に、東京の特別区に目を向けさせることですよ。あの人たちは東京については冷淡です。特に旧自治省は冷淡ですから、財務省を味方に付ける以外にないです。この問題を解決しない限り施設はもう建ちませんから。非常にいい問題提起だったと思いますから、全力を挙げて働きかけましょう。

**大杉** 少なくともここにいらっしゃる皆さんがこぞってワークシェアリングで1.5倍増やして、給料は半分でもというふうに言われるのであれば、私が反対する筋合いのものではありませんが、現実にはなかなか難しいと思います。ただ、それはすごく重要な点だと思うのは、ほかの自治体に比べて特別区の若手の層の薄さが際立っているということです。これから10年、20年たって、監督職、管理職へとその層が上がっていったときに、その層の薄さで仕事をどれだけこなしていけるのかという問題が出てこようかと思っています。

他方、賃金を抑制するという点では、よく紹介されるオランダとか、ほかの国で行われているワークシェアリングの仕組みがそのままいいかどうかは別として、何らかの手法を考えていかなければいけないというのは、私も全くそのとおりでと思っています。ただ、これは既得権益を自ら削らなければいけない仕組みでもありますし、定数を削減していく中でワーキングプアをつくらないで、柔軟に活用していけるような枠でやっていけるかどうか。これは公務員制度にもかかわってくるかと思っていますので、そう簡単な話ではないと思います。

**大森** これは公務員制度の問題ですから、兼職規定をどうするか。自治体は最大の雇用主ですが、それがこの勢いで減らされていくわけですから、自治体に若者が残らなくなります。ですから、半分は公務員として働いてもらって給与を出すけれども、半分はほかに何でもいいから稼いでいいと言って、職員を必ず倍にする。そういう手法があってもいいのではないかと思っています。

同じような議論で、事実上、皆さん方は現在働いている自治体の議員さんにはなれませんが、働いていないところの議員さんになったらどうでしょう。皆さん方は昼間働いているので、議会は夜か土曜、日曜にやる。職員は自治体で給料をもらっていますから、議員のほうは実費弁償で済む。自治体職員は政策形成をやっていますから、手の内は全部わかっている。したがって、日本の議会の質を一遍に高められる。何とかしてこれを実現したいですね。た

だし、このときに起こる問題点としては、議員と職員がつるんで、双方とも甘くなるということはある得ると思うんですが、社会が変わろうとするときだから公務員制度だって変わってもいい。自分たちのことですから、思い切っているいろいろな提案をしたらどうでしょうか。

現在審議している地方自治法改正の中に、今後の自治体の皆さん方にとって重要なことが幾つか入っています。その一つは、地方自治法で義務付けている基本構想をつくらなくてもよくなります。ということは、皆さん方の仕事場及び仕事の内容についても大きな変動が来る可能性があるということです。分権改革が進んでいくと、皆さん方も現場でものを考えて、自分たちで責任を取っていくような事態が必ず起こってくる。そのときに、自分たちは自治体で働く職員だから引き受けるし、ちゃんとやれる。今、そういう時期を迎え始めているのではないかと思っています。

特別区へ入るのはものすごく競争率が高いですから、潜在的にはすぐれた人が入ってきています。問題はその職員の意欲と力を十分引き出し得るかどうか、その1点に尽きます。皆さん方自らの手で、どしどしものを言えるような職場をつくっていただきたいと思っています。

本日のパネルディスカッションがどのくらいお役に立ったかわかりませんが、それぞれお持ち帰りいただいて、現場を1つでも2つでもいいものに変えていただきたい。そういう願いを込めまして、本日は終わりにさせていただきます。ありがとうございました。

特別区制度改革10周年記念シンポジウム  
「時代の転換と自治の創造—自治体職員のミッション—」  
講演概要

発行：平成23年1月

公益財団法人特別区協議会

〒102-0072 千代田区飯田橋3-5-1

東京区政会館4階

TEL 03 (5210) 9051

FAX 03 (5210) 9873

公益財団法人 特別区協議会