

はじめに

今、日本は、究極の財政危機を迎えています。

国と地方の長期債務は、1000兆円を超えGDPの2倍となり、財政投融资や地方における第3セクターなどの隠れた負債を入れますと、膨大な財政赤字となっています。

国債と地方債を合わせた公債の発行残高は、700兆円を超え、さらに、毎年50兆円ずつ増えており、2010年には1000兆円という、途方もない金額になることが予想されています。

仮に金利が5%になったら、その支払い分だけで年50兆円となり、国の税収を超えてしまいます。公務員の給与も支払えません。しかも、基礎的財政収支（プライマリーバランス＝国債費を除いた歳出と国債発行額を除いた歳入に基づく財政収支）でさえ、約20兆円の赤字（2005年）が予想されています。

政府の財政制度審議会は、このままでいくと10年後には、一般歳出の3分の1を削減するか、あるいは消費税率を21%に引き上げる必要があると試算しています。

日本の国債は、そのほとんどが日本国内で発行され、日本には1400兆円もの預金があるから大丈夫とも言われていますが、貯蓄率は年々減少し、2010年にはゼロになるという声もあります。日本人の貯蓄率の高さは、海外と比べても高かったのですが、増税時代を迎えた時、とても貯蓄に回す資金はなくなるだろうとの指摘です。

一方、地方の税収は約32兆円ですが、地方公務員の人件費的経費だけで31兆円となっています。企業でいえば完全に倒産です。借金は、国と地方で1000兆円を軽くオーバーしています。

これらを解決する手段は限られています。ひとつは国と地方の増税で、ふたつ目は大幅な行政サービスの縮減、3つ目は行政経費の削減です。しかし、国や地方の行政関係者から「小さな政府や小さな自治体に転換しなければ」という声は聞こえてきません。

今こそ政府は、大キャンペーンを展開して住民に実態を明らかにし、解決するための取るべき手段（増税、サービスの縮小、行政経費の大カット）を提示すればよいのですが、問題を先送りしているのが現状です。

特に地方行政については、制度の実態や問題点など、大部分が明らかにされて

いません。

私は、埼玉県志木市という小さな自治体の市長として、実務を通じて地方の実態を体験してきました。

地方における住民の無関心、護送船団システムの欠陥、名誉職的な議長や首長（市・町・村長）、議会の閉鎖性と治外法権、議員の要請受付型体質、地方公務員と議員の関係、お金のある限り拡大する画一的な行政の肥大化、激変する社会環境の中で、荒廃を続ける教育現場、コミュニティの崩壊、治安の悪化、経済的格差による社会の二分化など、どれひとつとっても今日では手をつけるのが遅すぎた難問が山積しています。

しかし、戦後60年が経過した今でも、国家構造や地方行政制度の抜本的改革は先送りの連続です。市町村崩壊の被害者は地域住民です。

今、地方の実態を明らかにして「地方から国を変える」大胆な提案を行ない、大改革に挑戦しなければ、この国も、この国を支える基盤となる地方の将来もありません。

「国が動かなければ地方が動く」

この本は、実体験に基づく現場からの悲鳴です。この本を通じて、地方からの改革が始まり、激変する社会環境に即応できる地方の行政構造が確立し、地方の大改革によって、国が確かな呼応をしてくれることを、心から願っています。

## ふるさと消失 破壊のシナリオ1

地方の切り捨て

201X年X月X日――。

仕事を終えて家に帰ると、待っていたかのようにリビングの電話が鳴った。最近、携帯電話ばかりを使っているのに、自宅の固定電話のベルが鳴ることは滅多にない。

反射的に「実家だな」と予感しながら受話器を取った。

案の定、故郷で実家の家業を継いでいる兄貴の、妙に弱々しい声が聞こえてきた。

「俺だよ。いよいよこっちはダメだ」

「何だよ、藪から棒に」

思わずそう答えたが、兄貴の用件は聞かなくとも分かっていた。受話器を通して聞く声にただならぬ緊迫感が漂っているのが、何よりもその証拠だ。受話器を握る手に思わず力が入る。

「とりあえず東京の近くに引っ越して、職を探そうと思っている。できるだけ安いところを見つけておいてくれ。親父は『この年で引っ越しは嫌だ』と言うから、心配だが置いていくよ。足腰はまだ大丈夫だから、まあ何とかなるだろう。お袋は無理だな。連れて行くことになると思う。だから、子どもたちも含めて総勢、ええと5人だ。できるだけ早く頼む」

実はこのところ帰省するたびに兄貴の愚痴を聞かされていた。一昨年ごろからだろうか。

「お袋がショートステイしている村営の特別養護老人ホームが近く閉館になるらしい。小学校も子どもたちが減っていて今年は1クラスになる。それどころか来年は廃校になって3つの村でひとつの小学校だとさ。そうなると学校まで家から歩いて1時間以上あるし、子どもたちは『通えない』って文句ばかりだ」村営バスも今年度から廃止になったという。甥っ子たちにはかわいそうだが、嫌でも遠い学校まで歩かざるを得ないというわけだ。

そういえば、職場の仲間からも似たような愚痴を聞かされたのを思い出す。何でも故郷に住む両親と兄夫婦が都会へ転居することになり、家が見つかるまで荷物を預かってほしいと頼まれたというのだ。

同僚は「とりあえずオーケーしたのはいいが、量が多くて困ったよ。レンタル

ボックスを3つも契約する羽目になって出費が大変だ。こっちの給料も下がっているのに」と渋い顔をしていた。

そんな話がひとりふたりからでなく、あちこちで聞かれるようになってきた。かつて、誰がこんな未来を予測しただろう。大量の国債発行のツケもあって国の財政状況が危険水域に来ていると言われてから、すでに10年以上。

やがて訪れた国債価格の暴落は、のんきな国の姿勢を吹き飛ばし、財政再建は緊急の絶対的課題となり、国の行政経費はもとより地方も巻き込んだ歳出の大幅カットが断行され、今や大混乱を巻き起こしている。

政府の連中はしきりに「国民の理解を」と訴えているが、冗談じゃない。国の財政が危ないことぐらいは知っていたが、何とかうまくやってくれるとばかり思っていた。それがいきなりこうだ。

国と地方の無謀な歳出カットのしわ寄せは、結局はすべて国民にのしかかってきている。公共事業と福祉は削減対策の目玉となり、まるで昔はやった家電量販店のコマーシャルみたいに「8割、9割カット当たり前！」といった状態だ。最近じゃ、この大混乱で辞職する市町村長も続出している。市町村の議員にも職員にも支払うべき給料がなくなっているという。安定志向で入った役所がこのていたらしく。公務員の自殺も連日報道されている。

「これじゃまるで、大震災だ」

兄貴からの電話を切ると、思わずそんな言葉が口をついて出た。しかもこの激震は全国の津々浦々を襲っている。ふとテーブルに目をやると、今朝読み飛ばした新聞の見出しが目に入った。

その記事は、スウェーデンの現状をレポートしたもので、1993年に日本のバブル崩壊と同様に破綻に近い状況に追い込まれた同国では、大胆な増税と福祉のカット、セーフティネットの構築を国民的合意のうえに断行して、今ではしっかりとした福祉国家を築いているという。それにひきかえ……。

日本では今、多くの人々が地方を捨てて都会を目指して移動している。マスコミは「民族大移動」とか「難破船から逃げ出すネズミの群れ」とかいろいろ形容している。

以前に、「三位一体改革」という言葉が新聞紙面をにぎわせていたことがあったが、結局すべては「地方の切り捨て」だったというわけだ。

地方への税源の移譲を人口に応じて行なったため、人口の多い都市部への影響は比較的少なかったが、人口が少なく、税収のない小さな町や村を財政難がも

ろに直撃した。

ここ数年は兄貴の住む村でも極端な行政サービスの削減に踏み込むと同時に、あらゆる負担増が住民に押しつけられるようになった。観光収入や特産品のない地方ではどこもそうで、住民は職や行政サービスを求めて一家移住するケースが相次いでいる。

今まで政治家や国は、住民の税金を使いながら、このような事態が起こるであろうことを何も予告してくれなかった。それどころか、そんな危機的状況だったにもかかわらず、首長や議員歳費の返納もなければ議員定数の削減もしなかった。

子どもと年寄りふたりを抱え、兄貴にとっては真綿で首を絞められていくような苦しみだったのだろう。そう思うと胸が痛んだ。

そして、そこに国債のクラッシュが襲ったのだ。今まで何も知らされず、安穏と暮らしてきた自分たちは、この急激な変化に対して何も理解できないでおろおろしているというのが実情だ。

戦後における社会の工業化の過程では、人々が働く場を求めて都市に集中したこともあったが、今度の大移動は、高齢者や子どもにまで及んでいるのである。

都会への人口の流入

僕の住む街は人口5万人という小ぶりの市で、都心に近い典型的なベッドタウンである。東京に近いとはいえ比較的静かでのどかな街で、それが気に入って居を構えるようになった。

だが、国の総人口は少子高齢化で減少しているというのに、市の人口は昨年からは増え始めた。最初は、都心に近くて便利なので一般的な社会増かなと高をくくっていたが、今年からは急激な人口増となった。

国民健康保険加入者と生活保護受給申請の急増で福祉課がパニック状態に陥っているという。新聞も地方からの大幅な人口移動を報じるようになってはきたが、市も政府も手の打ちようがないようだ。大都市や大都会に近いと言われる政令指定都市や市・区は、突然の社会現象にとまどっているが、原因ははっきりしている。

国家における待ったなしの財政再建で地方交付税と公共事業や福祉事業を大削減したため、もともと財政が疲弊していた過疎の町や村は、生き残りをかけて国と同様に大幅な歳出削減に踏み切り、それが人口の大移動の引き金をひいてしまったのだ。

衛星都市と言われる自治体でも、数年前に行なわれた国保や生活保護の地方移管で赤字拡大を余儀なくされているし、今回の大移動における人口の流入がさらに大幅に赤字を拡大させ、相次いで補正予算を組んでも一向に追いつかない。国に要請しても解決策は示してくれない。国保の住民負担を上げたり、ギリギリの地方税のアップに踏み切ったりしてしのごうとしているようだが、人口の大移動による負担増にはどうも追いつかない。

「都市で集めた税金が地方に使われている」という理屈で、「税源移譲は人口比でなされるのが当然だ」と言っていた都市部の自治体は、まさかこんな形で地方からのしっぺ返しを受けるとは思ってもいなかったろう。

東京都と名古屋市は緊急アピールを発表し、「これ以上の人口流入は不可能で、流入制限の導入もやむを得ない」とまで警告したが、居住の自由は憲法で守られた権利であり、そんなことができるわけもない。

少し前から、「金持ちと貧乏人」という社会の二分化が心配されていたが、突然、このような形で問題が噴出した。しかも収入の少ない、生活保護寸前の人々の都市への大量移住は、富裕層の市民生活にまで影響を与えている。

今や都会も大混乱である。リストラを中心とした経費削減で息を吹き返していた企業も、これらの人々を吸収する余裕はない。

国全体で見ると人口は減少しており、それは労働力不足につながるため、「移住してきた人々の雇用は長期的には心配ない」と政府は昔の大本営みたいな発表をしているが、もう誰も信じちゃいない。

失業者が大都会に大量発生したが、確かなセーフティネットを構築してこなかった国と地方には手の打ちようがないのだ。

治安は悪化し、富裕層を中心とした人々は「自分の生活は自分で守る」というキャンペーンを始めた。

都会に近い都市の小中学校は教室が不足し、30年前と同じようにプレハブ校舎の建築を急いでいる。小中学校の先生の確保ができないため、40人を超えるクラスが続々と誕生していると新聞にも出ていた。

「人口の大移動による都会のパニック」が出現したのだ。

ふるさとが死んだ

久しぶりに帰った田舎は、ごった返す都会の喧噪が嘘のように、ひっそりと静まりかえっていた。こんな事態になる前から、若者は都会に出てしまっていて、

「過疎が進んでいるな」と感じていたが、今度はそんなレベルではなかった。ふるさとは死んでしまったようだ。若者は無論のこと、多くの家々から灯りが消え、家族が揃って越してしまい、残っているのはわずかなお年寄りだけ。あちこちで村が消えてゆくという話は聞いていたが、自分の生まれた家どころか、村全体がなくなってしまう現実を目のあたりにして、底知れぬ淋しさと不安が襲ってくる。

私の家も、兄貴も義姉さんも中学生と高校生だった甥もそして母さえも都会に出てしまい、頑固な親父だけがひとり、ひっそりと私の帰りを待っていた。近くにある村役場に行ってみると、帰省のたびにいつも懐かしい笑顔を見せてくれていた幼なじみの職員の姿はなく、所在なげに村長がかつての総務課長の席に座っている。

村長といえば村一番の名士だったのにその姿は淋しそうで、話しかけるのもためられた。だが、向こうは仕事もなく暇をもてあましていたようで、僕の姿を認めるとうれしそうに手招きをした。

村長がポツリポツリと話し始めた内容は哀切きわまるものだった。

大きな産業がないこの村では、バブル崩壊後に公共事業がめっきり減り、普段でも少ない税収が大幅に落ち込んだ。

もともと税金を納めていたのは役場の職員と公共事業に携わる建設会社の関係者が中心で、農業は国の減反政策で収益が上がる状態ではなかった。

そんな状況が続いたため、出稼ぎの風習がいつしか復活するとともに、若い人は地元の高校を卒業すると、進学する子も就職する子もみんな都会に出て行った。

村はわずかな税収と国からの仕送り（地方交付税）で運営するような状態だった。

「しかも国からはバブル崩壊直後、補助金を付けるので『村おこし』を目的に公共事業を拡大するよ」という話が来たんだよ」

と村長はその日何度目かになる深いため息をついた。

「で、私もバカだったんだが、まんまとそれに乗せられて次々に大型事業を考え、ホラこの先の100メートルタワーの展望台も、『いこいの村集合施設』もそのときのものなんだ。だが、今では誰も来やしないし、ずっと閉館したままだよ」

さらに悪いことに、それら公共施設の建設費の一部は村が起債して行なったの

で、今もその借金だけは残っており、その返済も財源不足で滞っている状態だという。

2003年ごろからは、国が財政の悪化と国債の増発を食い止めるため三位一体改革（国庫補助負担金の廃止、税源の移譲、地方交付税の改革を同時に行なうこと）を行ない、このため国の支援が激減した。

補助金が大幅に減って、その代わりに地方が自由に使える税源の移譲が行なわれたが、税源移譲は人口によって算定されるため、もともと過疎のこの村ではデメリットだけが残ったのである。

2008年からは大增税が続き、消費税も10%になったが、税源のないこの村では立ち直るきっかけにもならない。大增税で消費が落ち込んだうえ、公共事業が削減されたのでいくつかあったこの村の建設会社は、すでに倒産している。

「そして、そこに起こった例の2010年の国債大暴落ですよ。難しいことは分からんが、国の財政が破綻する状況だから、こんな小さな村なんて切り捨てだわな」

心なしか村長の言葉遣いも投げやりになってくる。だが、僕は村長の気持ちもよく理解できた。

2003年から比較すると国の支援は10分の1。しかも全国でこの村のような事態が起きているため、国は昔のように赤字団体（財政再建団体）の救済を考えてもくれない。

となると自主再建の道しかないが、肝心の税収がないのではどうしようもない。まさに八方ふさがりの状態である。

「今じゃこの村も、義務教育と国の法律で決まっている福祉事業以外は、全部やめているよ。老人ホームも廃止したし、保育園もなくなった。道路の補修も取りやめて、傷んでいくばかりだ。古くなった公民館は雨漏りをしているが、その修繕もできない。職員は110人から20人にまで削減したさ。給料を支払うお金がないから、残念だが仕方なかった。私の時代は失業保険に入っていない公務員は倒産がないし、終身雇用制でよかったと言われ続けてきたが、今じゃ昔話だね」

と、役場職員上がりの村長はまたため息をついた。

「全国の町や村がこの状態だからね。私もこのような状態に早く気がついて事前に職員数を削減したり、給料の高い助役や収入役を廃止したり、公共事業などに飛びつかなければよかったんだが……。だが、役所にも人間関係があるし、

議会の反対もあるし、今日まで国に頼りながらずるずる続けてしまったことが、思えば一番大きな原因だった」

悪夢は現実となり、5800人を数えたこの村の人口は今やお年寄りばかりわずか650人にまで激減したそうだ。それもこれも行政サービスがなくなった村には住むことができないという理由で、住民が大都市に集団移住をしたせいだ。

まず地方が破綻して、次に都市部が破綻する。恐怖の連鎖に「僕の街の将来は、大丈夫だろうか？」と、凍り付くような不安にかられ、一刻も早く帰らなければとの焦りが全身を駆けめぐった。

なぜなら僕は、都市近郊の小さな市に勤務する「地方公務員」のひとりだからだ。

#### ドリームタウンの悪夢

闇となった田舎から帰る列車の窓からふと外を見ると、所どころに美しい光に包まれた住宅地が出現していた。行きは昼間だったので気がつかなかったのだ。その光景はまさに不夜城を思わせた。

翌日曜日。僕は列車の中から見た不夜城が気になって車で訪ねてみた。

そこは、1000戸以上の2階建てと平屋からなる家々の集合体で、一軒の敷地は小さい家でも100坪はありそうだ。やや大きい家の敷地は200〜300坪にもなり、まさに高級住宅地の様相を呈している。

1000戸を取り囲む壁はブロックと金網でしっかりと固定され、敷地内に通じるゲートは4か所でそれぞれガードマンが配置されていて、一般の人が中に入ることは不可能なようだ。日曜日の早朝だったので、人の出入りもほとんどない。

厳しい眼光のガードマンにおそろおそろ「見学できますか」と尋ねると、住民の親戚や知人ならばガードマンの詰め所から各家に連絡して住民の確認をとったうえで中に入ることができるが、そうでない見学は無理だという。

「ご用件は？」といぶかしそうに僕をにらみつけるガードマンに、「いや、僕もこんな家を買いたいと思っているもので……」としどろもどろになりながら答えると、住宅地を管理する不動産会社の住所と電話番号の入っているパンフレットを手渡してくれた。

そして、彼は冷ややかな目つきでこう言った。

「ここは6年前に誕生したドリームタウンでね。入居するには、職種や収入な

ど資格審査がかなり大変ですよ。昼夜ガードマンが常駐しているからセキュリティーは万全。私もよく分からないが、今ではあちこちにこのような街ができているみたいだね。私の会社では8か所ほど管理契約を結んでいるみたいだが、私ら警備員でさえ身元を厳しく調べられるんですよ。何せ住民は高収入で、自分の持ち家を人に貸したり、売却して移ってきたようですよ。まったくうらやましい」

と一気にまくし立てた。

「おたくはここに住めないの？」と僕が問うと、「まさか」と驚いたような顔を見せる。

「こっちは借家住まいですわ。それも家賃が年々上がって大変だというのに。最近では田舎から一家で引っ越してくる人が多いでしょ。それで、借家が不足しているんだってよ。都会は独身者や若い人向けのワンルームマンションばかりで、大家族で住めるところは多くないからね。で、金持ちはこんな安全な場所に集まって、私ら貧乏人は貧乏人で集まるという国になっちゃったんだよ、日本は。もっとも私もそんな金持ちに雇われているようなものだから、文句は言えないけど……」

とそこまで言いかけて、ガードマンはふいに言葉を飲んだ。

見るとゲートの内側に住民の高級外車が近づいている。ガードマンはぴしりと訓練された敬礼をしてからゲートの門をおもむろに開けた。車を運転しているのは上流階級の奥様風の女性で、後部座席におしゃれな服を着た女の子が乗っていた。

人のいなくなった故郷とドリームタウンの違いを目のあたりにした僕は、肌寒い淋しさを感じていた。日本の一部ではあるけれど、こんなことが起きていることを政治家は知っているのだろうか。

ふと、自分のボスでもある市長の顔が頭に浮かぶ。

言いようのない怒りがこみ上げてきた――。

## 崩壊の予兆 2005年の警鐘

へたな小説風の近未来物語をご紹介しましたが、ここに描いてあることは何も荒唐無稽な話ではありません。それどころか、かなりの確率で日本を襲うかもしれない「あり得べき未来の物語」なのです。

いったい、いつから日本はこんな国になってしまったのか。その原因は何なのか。そして、こんな未来を避けるための処方箋があるのかについて、私が経験を通して感じたことをこれから述べたいと思います。

私のような政治家はもちろん、公務員、そして国民である読者にとっても苦い内容になるかもしれません。しかし、今この時点で誰かが真実を述べなければ、日本は本当にダメな国となってしまいうでしょう。

どうか、真実から目を背けないでください。まずは本当のことを知ることからすべては始まるのです。そうすれば、きっと未来は開かれると、私は心から信じています。

### 忘れられた地域

#### 激増するお年寄り

我が国は、少子高齢化が急速に進む一方、出生率は1・29にまで落ち込み、2006年をピークに世界でも類のない人口減少国家が到来します。

予想されたことでしたが、労働人口が減少するとともに高齢化はますます進み、福祉を必要とする住民は増え続けています。

埼玉県志木市でも地方からの流入を除くと、21世紀に入ってめっきり高齢者が増えてきました。

小中学校の児童・生徒は減少し、私たちの街でも8クラスから10クラスで編成された小中学校は1クラスから3クラスに激減しています。空き教室が増えて「お年寄りサロン」が続々と小中学校の空き校舎に誕生しています。

大きな戸数を持つニュータウンも建設されてから25年が経ちました。

かつては活力に満ちた街区もめっきりお年寄りが増え、2007年には団塊の世代が定年を迎え、住民の多くがリタイアした高齢者となります。この団地の商店街ではすでに、若い世代向けの商品が消えて、品揃えがお年寄り向けに変わってきています。

敗戦後の我が国は、新たな民主国家の建設を目標に掲げ、官主導の行政システムを素早く、そして細部にわたってつくりあげました。政、財、官、民の総ぐ

るみ体制で「豊かさ」を求めて走り続け、世界第2位の経済大国を築きあげたのです。

しかしこの間、人口や経済の都市への集中が進み、都市と農山村のバランスが崩れ、人口や経済力の格差が拡大しています。

地域のコミュニティは急速にその力を失い、世界に誇った「交番」システムによって維持された治安は、人口の急増と急激な国際化もあって悪化を続けています。

さらに、豊かさを追い求めた結果、文化や歴史までも次々と消失して豊かさの後ろに暗い影を落としています。

### 目標を失った若者

1990年にはバブルが突然崩壊し、勉強してよい大学に入り、銀行や証券会社などの一流企業に就職するという幸せのルールは脆くも崩れ去りました。

山一証券や北海道拓殖銀行の倒産はまだその前兆にすぎず、その後も、日本社会の中で最も安定した職場と言われ、国の規制による護送船団方式の象徴であった銀行を中心に上場会社の大型倒産と合併が相次ぎました。

政府は不況からの脱却のために大型の公共事業や減税を行ない回復を図ってきましたが、目指した効果が出ないまま、企業のリストラや賃金の抑制を中心とした合理化、新技術の開発や情報産業への進出など企業サイドの努力が効果を上げて、2005年前後には、ようやく景気にも回復の兆しが見えてきました。

しかし、日本経済の破綻は、私たちに多くの影響を残しています。

最大の問題は若者のフリーター化で、2005年には200万人を超えるとともに、ニートと言われる、勉強も勤労も職業訓練もしていない若者集団は、65万人（15～35歳）にもものぼっています。

いろいろな理由がありますが、高度経済成長時代の神話が崩れ去ったことで、豊かさを求めて走り続けた団塊の世代の2世集団が、親とは違う価値観を見つけきれない結果が、大きな要因のひとつでしょう。

さらに経済の崩壊と再生は、かつて国民が持っていた一億総中流意識を消し去り、勝ち組と負け組に分かれる社会の二分化を呼んでいます。

### 社会の二分化

生活保護を受けている世帯は1999年には70万世帯にすぎませんでした。が、わずか5年後の2004年になると100万世帯を超えています。

約半数が60歳以上の高齢者で、うち70%が単身者です。ひとり暮らしの高齢者が生活保護層の中心ですから、自立はまったく不可能です。

さらに65歳以上の貯蓄額は4000万円以上が19%もいますが、一方で200万円未満が8%もいます。

しかも、そこに経済不況が重なっていますので、生活保護の受給者は高齢者層ばかりでなく一般住民も増えており、合計では約143万人が生活保護を受けています。

また、低所得者数も多く、ある経済評論家が出版した、「年収300万円時代」を生き抜く術を紹介した本がベストセラーになるなど、高額所得者との差が拡大し、明らかに社会の二分化が進んでいます。

年金の未加入者が激増し、将来は無年金状態に陥る人々が増大することになります。

生活保護世帯の増加も問題ですが、これらの住民に対して、将来、国はどのようなセーフティネットを構築するのでしょうか。富裕層と貧困層の拡大による社会の二分化は日本社会にとっても地域社会にとっても大問題です。

特に地域社会にとっては、コミュニティの崩壊は必至です。

お金持ちとそれに近い住民層はそれぞれがかたまっただけの地域社会をつくるでしょうから、貧困層は、はじき飛ばされてしまいます。治安の問題が大きくクローズアップされ、アメリカのように住んでいる地域の形態まで二分化されてきます。

財政支出の拡大から、生活保護人口の増加ばかりが問題にされますが、もっと深刻な問題もあります。それは、義務教育を受ける子どもたちの家庭環境まで二分化することです。

富める人たちは争って我が子を私学に学ばせることでしょう。こうした状況の加速は地域全体に及び、財政問題より深刻な、ソフト面における地域社会の崩壊にまで直結する恐れがあります。

しかし、目に見えることにしか関心を持たない住民が大多数なので、自治体も議会もひとりとして将来における課題に目を向けることはありません。

弱体化した地域の力

大多数の市町村は、今、財政的に崩壊の危機が迫っていると言っても過言ではありません。そして、地方の崩壊が国の力を消失させることになるでしょう。なぜなら市町村が醸成する地域力、あるいは住民力は国家を支える大切な基盤

だからです。

国力の源泉は地方にあるのです。

イラクの選挙が終わっても、誰も「すぐに平和が訪れてすばらしい国家運営が行なわれる」とは思っていません。当然のように治安の維持が最大のキーになると言われています。

日本とは異なり宗教上の大きな問題を抱えているイラクですが、何と云ってもコミュニティの機能不全が最大の障害ではないでしょうか。

イラクの再生にはアメリカの指導力が問われますし、莫大な経費も要するため、アメリカがイラクの復興を急ぐ理由は分かります。

しかし、戦争を経て地域社会がバラバラになってしまったイラクでは、先ほど述べた「地域力」がゼロに近く落ち込んでおり、この状況ではアメリカが慌てて「頭」だけつくっても、それを支える「足腰」がありません。

アメリカは戦後のイラク統治のモデルを日本占領時のケースに求めているようですが、戦後の日本とイラクとでは決定的に違う要素があります。

それは、日本では昔から存在していた強いコミュニティが敗戦を経ても残っており、その上に戦後の復興がなされたから、と云っても過言ではありません。

もちろん日本の戦後の復興も、今のイラクと同様に急を要していました。

このため復興は、戦前の大日本帝国による統制、つまり日本中に張り巡らされた中央集権体制のシステムを再利用する形で進められ、民主主義国家の建設と言いつつ、中央政府による地方の支配を最優先させた国家の再構築でした。

しかし、繰り返し強調したいのは、我が国の戦後復興の成功は、各地域におけるコミュニティが曲がりなりにも残っていたことが最大の要因だということなのです。民主主義の原点は市町村と言われ、「地域の存在」を軽視することは大変に危険です。

アメリカがそのことに気づいているのか、あるいは、戦後日本のめざましい復興をつくったのは自分たちの占領プログラムだと自負しているのかどうかは知りませんが、国家はトップ構造をつくるだけで成り立つほど簡単ではありません。

戦後の日本は、国家の基盤となる地方自治のあり方について、精神だけが憲法に盛り込まれ、具体的な地方運営の仕組みについては後の法律に委ねられました。そして、国家官僚による地方支配の方法が法律できめ細かく定められました。

敗戦後の疲弊から、豊かさを求めた国民の目的とピッタリと合致するとともに、残された地域力や日本人の体質とも重なって、今日まで機能してきました。

しかしながら、地方の役割を軽視した中央集権体制による現行システムは、社会、経済、財政環境の激変で大きな歪みを生み、敗戦ですべてを失った終戦直後のあの日のように、もう一度、国のあるべき姿を根本から見つめ直さなければならぬ時代を迎えています。

いや、考え方によっては、あの敗戦よりもひどい状況に、現在の日本はあるのかもしれない。再三指摘しているように、戦後の日本は焼け野原になったものの、まだ地方の力や地域力はそっくり残されていました。

ところが今ではその地方の力までもが崩壊しつつあるのです。それは国の基盤を弱体化させ、国力の衰退に確実に結びつく恐れのあることを、私たちはまだ気づいていないのかもしれない。

#### 誤った小粒論

私たちは、「国の小さいのが都道府県、都道府県の小さいのが市町村」という風に思っていないでしょうか。これは行政や政治にどれだけ関心があるかにかかわらず、国民に等しくある認識だと思います。

その証拠に一般住民だけでなく国会議員をはじめ、すべての行政関係者が「小粒論」を認め、多くの弊害がこの考え方から生まれています。

国は地方を指導し、保護者のように地方に意見し、助け続ける結果となり、地方は地方で、国の言うままに従順で素直な甘えの体質となり、お互いが途方もない財政赤字を生んでいます。

特に議員の世界はもっと露骨で、国会議員を頂点にして、都道府県議員、市町村議員とピラミッドのように考えています。

議員間の「小粒論」もまた大きな弊害を生んでいます。議員体質は「要請受付型」で、市町村議員から国会議員までスケールの大小という違いはありますが、その実態は変わりません。

道を造る、建物を造る、就職を世話する、学校に押し込む、自分の所属する行政機関のサービスに対して特別な恩恵を支持者に与える——。立場こそ違え、有権者からの要請を請け負う形で、このようなことが同じような構図で繰り返して行なわれています。

地域住民にとっても、これは何かと便利なシステムでした。議員を動かすだけで、必要な橋や道路はもちろん、個人的な恩恵まで受けることができるからで

す。

言い方は悪いのですが、その結果、“味をしめた”多くの有権者たちを「要請型」に変えていき、画一的なサービスの肥大化を全国規模で拡大することとなりました。

現在でも小粒論の抜本的な意識改革は行なわれていません。

中央統制国家として制度的な欠陥が長く続いた我が国は、誤った小粒論の中で地方の活力を消失させています。市町村における行財政構造の非効率性と肥大化は一般的な常識ではとても考えられない状況です。

税金はすべて他人のお金

無関心な住民

年金の問題が詳しく報道されています。テレビや雑誌で「年金特集」が何度も組まれ、社会保険庁のムダ遣いを微細に紹介し、改革の必要性を訴えてきた結果、国民の怒りは頂点に達しています。

ところがテレビや雑誌の特集に怒りの声を上げた住民でさえ、地方議会の一般傍聴をする人はほとんどいません。私の市もさかんに「市の行政改革に関心を」と訴えていますが、住民は無関心です。しかし、地方行政への無関心をこのまま放置していると、いずれ年金のムダ遣いより、もっともっと大きな問題が起きるでしょう。

日本は面白い国で、あるスキャンダルが起きると全員が立ち上がってバッシングが始まります。しばらく経つとすべての声は消え去り、元の無関心の状態に戻ります。

地方における無関心層は年々増加し、市町村長や地方議員の選挙はよほどの事件でもない限り低調です。

市町村は基礎的自治体と呼ばれ、「民主主義の原点」とか「民主主義の学校」と言われますが、各地の選挙における「低投票率」が住民の無関心さを表しています。

無関心の理由を住民に聞きますと、第1に、「地方」は国の出先機関みたいなもので、誰がリーダーになっても中身は変わらない、私たちが参加しても市民生活が変わるものではない、という答えが返ってきます。

第2は、あれを造れ、これを造れ、福祉を充実しろと言っているが、国と都道府県と市町村のどこが何をやっているのか分からない、という答えです。まれ

に市町村に要望を出す機会があっても、返ってくるのは「様々な角度からよく検討していく」などという意味不明な回答ばかりで、「言ってもムダ」と諦めている、といったものです。

最後には、どうせ行政に文句を言っても私たちの生活は変わらないのに、わざわざ時間を割くこともないとの率直な答えが返ってきます。簡単に言えば市町村行政に本当に期待する声がほとんどないのが実態です。

国政選挙においては、かつて「山が動いた」という名言があったようにブームが起きることもあります。しかし、それも地方に波及することはまずありません。

なぜないのでしょうか。繰り返すようですが、大きな要因のひとつは、小粒論です。

大粒の国が動けば世の中少しは変わるかもしれないが、小粒の市町村が何をやってもダメだろうという気分が住民にはあります。そのうえ、明治以来官主導の行政体制が続けられたため、「お役所の仕事は、お役所の人に任せるもの」という住民意識が定着しています。

当然、そこには「民主主義」は国民ひとりひとりが血を流して勝ち取ったものではなく、「敗戦によって自然にもたらされたもの」という感覚が横たわっていることも事実でしょう。

しかも住民は、地方を「国の出先機関」くらいにしか考えていないのですから、無関心傾向を一層助長することになります。特に住民意識の興味深いところは、自分のお金は1円もムダ遣いしない、しっかりした経済観念を持った人たちが、自分で支払う税負担の行き先や使い道に対しては至って寛容なことです。

税金はもとはといえば自分のお金なのに、他人のお金とあっさり割り切ってしまう住民が大多数という現実です。

ですから私たちが、「市役所は住民の会社ですよ」と何度言っても理解を得られません。しょせんは他人事となってしまいます。当然のことですが、お金を預かる市役所のほうも住民と同じで「しょせんは他人のお金」という感覚が抜け切れません。

最近では、昼休みに電気を消して電気代を節約している自治体が多くありますが、これなどは当たり前のことです。昼の電気代のようにささやかな節約はできても、抜本的な構造改革や制度改革などには関心が振り向けられることがないのです。

しかし、住民が無関心を装う間に事態はどんどん深刻化しています。たとえば、こんな風です。

ある家庭が泥棒の住居侵入に備えてガードマンを雇ったり、家事を手伝う家政婦さんを雇ったりしています。

その結果、出費がかさみ、お父さんの少ない給料はたちまち底をついてしまいます。家のローンも莫大です。そのうち、家族の食事代にも事欠くようになりました。

でも、お父さんはそのことに何の疑問も持たず、「お前の好きなようにしていよ」と家計を預かるお母さんを甘やかしています。こんなお父さんに愛されてお母さんは幸せでしょうが、この一家が破綻することは目に見えています。ここで言うお母さんの役割が行政サイドや議会、お父さんが住民ということになるでしょう。

住民の無関心を放置してきた国と地方自治体の責任は言うまでもありませんが、これらを是正するためには、行政体自身が官主導を一変し、住民が主人公であることを再認識し、住民を地方政治に引きつける具体的な「地方制度改革」の断行をしなければなりません。

現在の日本では、全国自治体のどこを切っても「金太郎飴」が現実です。住民の無関心は、自治体運営における様々な制度疲労や財政悪化に拍車をかけ、誰も気づかないうちに市町村を崩壊させる推進力にさえなっています。

地方自治法の呪縛

#### ①大企業も中小企業も同じシステム

市町村の崩壊を予兆する要因は様々ですが、「護送船団方式」による運営もそのひとつです。

現在の市町村は規模の大小などに関係なく全国一律のシステムによって運営されています。その原因は、画一的な行政運営を規定した地方自治法の存在があるからです。

地方自治法の縛りによって、2000人の村も1200万人の東京都も同じシステムで運営されています。

たとえば、小さな村にあっても村長、助役、収入役、教育長という特別職がいて議会がありますが、1200万人の東京都も同じように知事、副知事、出納長、教育長が置かれ、議会が設置されています。

考えてみれば、こんな不思議で不合理な話があるでしょうか。小さな会社と大

企業が同じ業務組織によって運営されているなどということは、民間ではまずないでしょう。ところが誰もこのシステムを不思議に思わないのです。

住民はこの「不思議な会社」のオーナーであり出資者であるにもかかわらず、不合理な経営システムに何の違和感も持っていないようです。市町村長をはじめとする職員も同様です。議会は「当然のことだ」と胸を張っています。

この不思議な現象の最大の理由はたったひとつです。

しょせん、この「不思議で不合理な会社」が「他人のお金」で運営されているからなのです。

しかもオーナーも職員もどういう根拠か、「この会社は不沈艦で倒産はあり得ない」と考えているようです。

資金繰りがうまくいかなくなったら、オーナーの出資率を引き上げる（つまり税金を上げるということ）か、国が助けてくれるから何とかなると信じているようです。

これは、地方自治法という呪縛が60年もの間、いかに強く地方を国の保護下に置いてきたかということの証左にほかなりません。

地方自治法は、子ども（地方）に対して親（国）が定めた厳しい掟です。この家では、しつけがまことに厳しく、それこそ箸の上げ下ろしに至るまで厳しく教育されます。

しかも、どうもこの家では、大学生の長男にも幼稚園児の末っ子にもまったく同じしつけをしているという妙なところがあるのです。

再び会社のたとえに戻しましょう。以上のような状態が続いた結果、「おかしい出資者（住民）」と「おかしい雇われマネージャー（市町村長）」と「おかしい監査役（議員）」が誕生してしまいました。

金融機関の倒産で「護送船団方式」は過去の遺物だと思われているようですが、住民の皆さんは自分たちの会社である「市町村」が最悪の制度によって今も運営されていることにまったく気がついていません。

## ②住民と市町村長の変な関係

市町村は「非営利独占的サービス企業体」ではありますが、私企業との最大の違いは特殊性を持っていることです。

つまり、少数意見に耳を傾け社会的弱者にできる限りの支援をすることが求められています。しかし、この役割を除くと、市町村は一般的な私企業と何ら違

いはありません。

それでも、この会社はどこかおかしいのです。たとえば、住民と市町村長が接したとき、住民の大多数は市町村長を上位者と考えます。市町村長の給与を支払っているのが住民であり、出資者（住民）によって選任されているにもかかわらずこの状態です。

仮に、出資金をはるかに上回る配当（行政サービス）を行なっているシティマネージャーがいたとすれば、その有能さに対して「畏敬の念」を持つことがあってもいいと思います。

しかし、出資者でオーナーである住民はそのように考えているわけではありません。長い間に培われた官尊民卑の風習が残っているのかもしれませんが、まさに滑稽なことです。

例のラジオ局乗っ取り騒動のとき、「会社は誰のものか」という議論がありましたが、「法制上は株主のもの」で間違いないと思います。

ところが、こと行政に目を転じると、「会社は株主のもの」つまり「市町村は住民のもの」という意識がまったく希薄なのには驚くばかりです。

中には「市長さんとの同席は、恐れ多い」といったことをジョークではなく真面目に言う住民もいます。一転して、「俺の言うことを聞けないのか」と自分の権利をゴリ押ししてくるオーナーもまれにはいます。こういった人は、住民のすべてが出資者でありお客であることを忘れ、自分ひとりだけがオーナーだと勘違いをしてくるのでしょう。

このように住民の無関心と民主政治のはき違えは至るところに表れてきます。

さらに、行政に携わるトップはみんな「うさん臭い」「陰で悪いことをしている」と決めつけている住民がいます。

このケースは、市長のガマンですみませんが、大多数の住民が自然に持っている「市長さん」という「さん」概念の悪影響は計り知れないものがあります。

市長に対する住民の「行政における評価意識」は皆無です。「いい仕事」をしているかどうかは問われないので、市町村長はスキャンダルだけに注意し、結果的に「経営者」の責任を放棄することになります。

### ③黒塗りの車は権威の象徴

オーナーと市町村長のおかしな関係を象徴する代表例のひとつが、黒塗り公用車の現状です。全国の市町村長の公用車の大部分は専用の運転手付きの黒塗り

の車ですし、市町村議長も同様のところがほとんどです。

実は私も志木市議会議長や埼玉県議会議長に就任していた当時は、当然のように志木市や埼玉県からあてがわれた議長車を使っていたひとりです。

今、市長として過去の行為を反省をしています。業務上、必要な車であればともかく、それらは役職に自動的にセットとなつてついでくる「権威の象徴」でしかありません。

そのうえ、車の経費は自分で支払うものでありませんから、「しょせんは他人のお金」でまかなわれているという安易さがあります。

「議会の長は、市長や知事と同格であるから、当然の権利」と考えていたからでしょう。恥ずかしい限りです。

しかしこの話は、たった車1台のことでもないし、私が恥ずかしいと思えばすむ話でもありません。その背後にもっと大きな弊害が生じています。そこにあるのは、「特権階級のひとり」というおごった考え方や、「住民の税金でまかなわれている」という基本をまったく忘れた姿です。住民のために仕事をするという姿勢はなくなり、議会の権力や権威を維持し、市長や知事とうまくやることだけが、当時の私の念頭にもありました。

住民の皆さんには大変失礼な話ですし、責任転嫁のようで気が引けますが、仮に住民の多くが議会の存在価値について厳しい監視や指摘をしてくれたら、私自身もっと早く「愚かな自分」に気づけたかもしれません。

市町村長も同様で、行政体の本質に住民の関心があれば、首長としての自分自身の役割を自覚し直すことでしょう。「黒塗りの公用車」は、住民の無関心と税の重さを忘れた首長と議員のあわれな姿が、浮かび上がった象徴なのです。

#### ④思考停止による行政の肥大化

長い間、国の規制と保護下にあった市町村は、住民の無関心も重なって考える力を失い「思考停止」状態に陥っています。

健康な体を持つ正常な人間であっても、病院のベッドに長い間寝かされ、手足を縛り続けられると、自分の力では、もう起き上がることはできなくなるでしょう。

起き上がったとしても、頭がフラフラして這って動くことしかできないと思います。頭は「思考停止」の状態になります。しかも、誰からも関心さえ持たれない。

この哀れな病人は、現在の市町村の姿そのものです。

「ふるさと創生事業」と称して1億円の税金を国が全国の市町村にバラマキに近い形で配ったことがありました。縛られ続けた自治体に「創造性」を回復させる目的であったのかもしれませんが、金を手にした地方自治体は何に使っていいかわからない。しかも、体は、送り主の国によって依然として縛られたままですから、使い道も限られてきます。

思考停止状態のままでプレゼントの使い道を必死に考え、将来に備えて「金塊」を買ったところもありました。

しかし多くの自治体は、「自分がもらったものだから、自分の意のままに使ってしまおう」と思ったでしょう。バカみみたいなムダ遣いに走ったところもありました。

市町村という行政体は、困ったことに「お金さえあれば」思考停止に近くても元気で生きていけます。今まではお金がどんどん入ってきていましたし、監査役的なチェック機能を持つ議会も「要請受付型」の議員で構成されていますので、「住民のために、あれもやれ、これもやれ」と思考停止状態の首長にガンガン注文します。

自分の出資会社という意識のない住民も一緒になってあれこれ行政体に注文します。

時には、保護者である国ももっと買い物をするよう要求してきました。お金があるうえに、国や監査役である議員からの注文ですからたまりません。首長の買い物に加えて、それらの買い物もどんどん続けたのです。

保護者である国はたいそう太っ腹の大人物で、「金がないのなら、保証人になってやるから借金をしなさい」と言いました。結果は目に見えています。

市町村行政はこうして毎年毎年肥大化を続けていきました。一般の企業であるならば、新規の事業や経費の使途については、慎重の上にも慎重になりますが、他人のお金がジャブジャブ入ってくるものですからムダ遣いがあっても苦になりません。領収書さえあれば何に使ってもよいのです。職員はどんどん採用し、行政の肥大化が始まりました。

このころから、すでに市町村は倒産という道に向かって進んでいたのかわかりません。

世界中の不思議ニッポン

① 6万人の有給議員と高給首長

日本には、2005年3月31日時点で2521の市町村がありますが、どこの市町村でも首長と議員にかなり高額な給与が支給されています（「市長と議員が活動するための人件費」122頁）。

私が市長を務めている人口6万7000人の志木市は全国の中では比較的low額と言われていますが、それでも市長の給料は月額85万8000円もします。これに年間450万円のボーナス、退職手当組合などの負担金を入れますと、年間1800万円の給与が支給されることになります。4年間の任期で7200万円をもらえる計算です。

また、市町村議員も全国で約6万人いますが、すべて有給です。

総務省のまとめでは、全国の市町村は平成の大合併により、2006年3月末までには1822にまで減るとのことです。

その結果、首長も議員数も削減されることとなりますが、合併を目指す市町村はどこでも、職員も議員も「給与は合併する市町村の高いほうに合わせるべきだ」の大合唱です。

さらに、合併すると自治体の規模が大きくなります。すると「同規模の市町村と同様の給与」の原則により、さらに給与が高騰するのです。これでは人件費の大きな削減効果は望めません。

特に公務員には「合併によって職員に不利益を与えてはならない」という法令の規定がありますので、合併する市町村職員の給与が異なる場合は、「いずれか高いほうに統一」しなければなりません。合併時には民間では考えられない経費がかかります。

これらも「しょせんは他人のお金」だからという理由かもしれません。

内政的な一般行政事務が多い日本と諸外国の基礎的自治体を一概に比較することは困難ですが、実は首長と6万人を超える議員がすべて有給という我が国の制度は、先進国と言われる海外の国々では例外的なケースなのです。

市長を4年間務めてきた私の実感は、基礎的自治体のトップに求められる資質は、政治的発想や政治的能力というよりも、むしろ単に実務的なマネージャーとしての能力です。

ところが、各市の市長のほとんどは、秘書課に決められた多種多様の挨拶、公式行事、考えることのない会議などの連続で一日の大半を費やし、シティマネージャーとして勉強する時間や、考える時間が極めて少ないのが実態です。

現在の地方行政システムは、二元代表制で行なわれています。これは議会と市

町村長というふたつの機関が自治体を代表するシステムで、議会の承認がなければ、首長は何もできません。首長の独裁を議会が抑制する民主的な制度です。理論的には民主的運営が完璧に担保される仕組みにはなっていますが、様々な点での形骸化と経費がかかりすぎることが大きな欠点となっています。

税収が伸び、あり余る財源のある時代であればともかく、極度の財政悪化と多額な行政経費がかかる現在では、本末転倒の結果になっているからです。

しかし、諸外国と比較しても異様とも言える現状を、誰も不思議だとは思いません。専門職である議員報酬について、「もっと高額にして議員活動に専念できる給与を支給すべきだ」といった暴論さえ、有識者から出される始末なのです。

なぜ、日本はこんな不可思議な国になったのでしょうか。

志木市に視察に訪れた諸外国の方々に、「私も議員もすべて有給で、日本の地方行政構造は大きい都市も小さい村も同じシステムです」と説明すると、一様に驚きの反応が返ってきます。

「経済大国だからこそできるシステムですよ」といった見え透いたお世辞が返ってくることもあります。このような地方のシステムを当然視する我が国は、膨大な財政赤字に悩んでいることを真剣に考えなければなりません。

## ②倒産寸前の中小企業が真っ昼間の会議

市町村はすべて思考停止とも思えるような全国一律のシステムで運営されていますが、これは「自立をさせない」国の厳しい規則と指導が大きな原因です。中央集権を進めるうえでは、あれこれ意見してくる市町村よりも、素直に国の指導に従うような、いえ極端に言えばひとりでは何もできないような市町村のほうが好都合なのです。

監査役である議会も一役買っています。

市町村議会の開催は条例（都道府県や市町村議会で決定されるルールで、行政区域内だけに通用し、法律の範囲内で定めることができる）によって決められ、地方議会の承認が必要です。

全国的な平均の開催回数は年4回で、定例会と呼ばれ一般的には3月、6月、9月、12月に行なわれます。「本議会」とも呼ばれ、1回の開催日数は10日から30日程度となっています。その期間は日常業務を除いてすべての幹部職員も議会に釘付けとなり、その間すべての判断がストップします。

土、日、祝日は休みですから、本来業務は議会の合間を縫ってこなすことにな

ります。

「外国では夜間に会議をやっているよ」という意見がまれに上がることもありますが、耳を貸す人はまずいません。もっと大所高所から行政をチェックすべきマスコミも、「議員は高い給料をもらっているながら議会に真面目に出席していない」と、議会に出席することがさも重要であるかのような見方をします。

一般社会では「会議の長い会社はダメな会社」などと言われますが、「会議の長い会社」の最も代表的な例が、実は自治体なのです。

議会のボスと言われた私の友人もそのひとりです。

「密度の濃い討論」をすべきだと主張した彼は、自分の勤めているのが「小さな会社」であるにもかかわらず、昼間に長時間、長期間にわたる会議を開催することを首長に要求しました。

退屈しながら議会の傍聴しているマスコミの記者たちも気づかないのでしょうか。議会に出席している間、首長にも議員にも、そして役所の職員にも高い給料が支払われているのです。こんなムダがあるのでしょうか。

たまに議員が議会中に居眠りしている写真が週刊誌などに掲載されることもあります。しかし、居眠りさえしなければよいのかという疑問もわいてきます。

どうして議会で居眠りするかという、退屈だからです。

なぜなら、多くの市町村議会は厳しく意見を戦わせ、新しいアイデアを生み出すような活力ある場ではなく、ただの儀式と化しています。知恵を持ち寄って、新しいアイデアを出し合うような場であれば、開催の意義があるのかもしれませんが、予定調和の茶番のような会議では退屈になって睡魔に襲われてしまうのも仕方ないでしょう。

議員たちは、眠っていても端からは目を閉じて答弁に聞き入っているように見えるふりをする技術をいつしか身につけるものです。冗談のようですが、笑える話ではありません。

会議は、重厚な儀式と同じで、先例に倣って行なわれます。

国会が親方ですから、できる限り同じしきたりを踏襲することが最も大切です。

地方自治体は二元制で、議会の長である「議長」は法令上、首長と同格です。

議長になると、黒塗りの車で送り迎えが常識です。私の友人も言っていたが「一度は議長になりたいものだ」という気持ちも分かります。運転手付きの送迎は、地方における権力の象徴であり、ある種のステータスになっています。

議会では首長も議員も同様に、「しきたり」を重んじなければなりません。市町

村議会といえどもウツカリ失言をすると「権威」を傷つける結果になりますから事前にしっかり「原稿」を用意します。

しかも二元制の慣習で、議員が首長にどんなに無茶な提案やバカげた質問をしても、それを否定されることはありません。

議員の質問に対して首長や部長は、議会用語と言われる「研究します」とか「長期的な観点から検討します」などという、住民にとっては訳の分からない答弁をすることになります。たとえ「何を言っているんだ」と内心あきれていたとしても、「御説ごもつとも」と答えるしかないのです。

議員にとっては、何を言っても決して反論されませんので、こんなに愉快なことはありません。しかも住民のトップに君臨している（と錯覚されている）首長が相手です。こんなに自尊心をくすぐられる場はほかにないでしょう。

ですから、一般の方には想像もつかないことかもしれませんが、議員にとって、議会に出席する毎日は退屈なばかりだけではありません。自分が質問者となる日は大変に満ち足りた気分になります。

たまたま議会の人事（議長選挙など）があると大変です。徹夜の会議になることもしばしばあり、市長はじめ三役はもちろん、部課長など、主要な職員は、議会の開会中全員がお付き合いをしなければなりません。

「株主」である住民は、ほとんど議会に現れません。傍聴席は、全国津々浦々の市長村に至るまで立派に用意されていますが、いつもガラガラ。

株主総会に近い性格を持つ予算議会であっても同様です。これが地方議会の実態ですが、その不思議さを指摘する住民もマスコミもないのです。

前にも少し触れましたが、地方に外交や防衛や経済政策などの権能はありませんので、地方議員の仕事の大部分は、住民の苦情を役所に届けることと行政サービスの拡大です。

何十年に一度、首長の不正事件に端を発し、議員の最大のチェック機能と言われる「100条調査委員会」が設置され、首長や職員に対して議員による追及が行なわれますが、そのほとんどが不発に終わります。

捜査権のない議会の限界です。ここにも実態と乖離した現実があります。

日常的には、行政監査を含む計数監査を行なう専門の「監査委員」がいますので、形骸化した議会の権能はますます、各議員による苦情処理と行政サービスの拡大に終始していくのです。

一般的な議会は、「こんな事業をやるべきだ。なぜやらないのか」といった提案

の大合唱です。首長もしょせん他人のお金で行政を運営しているのですから、財源さえあれば、議員の顔を立てるためにもせつせと要求に応え、その結果、ますます行政サービスは肥大化していきます。

市町村の収入役は「金の出し入れ」だけが権能であり、「帳簿付け」の元締めにすぎませんが、この実態を知っている住民は皆無です。

議会さえも気づいていないでしょう。地方からの指摘でようやく国も地方自治法を改正し、「10万人以下の市」を対象に収入役の必置規定を廃止しました。

高給の収入役など置かなくてもすむようになったのですが、実務を知らない議会は「収入役を置くべきだ」の一点張りです。この市の収入役の給与は、年間約1400万円もかかりますが、オーナーである住民もまったくの無関心です。自分の家計であればムダなことはすぐやめることでしょう。「税金はすべて他人のお金」がここでも実証されています。

私もかつて「タク議員」でした

崩壊の予兆は、あらゆるところに潜んでいます。最大の要因は地方議員と住民です。私は長い間、地方議員として活動し、市議会と県議会で29年間を過ごし、どちらでも議長や最大会派の団長を経験しています。

地方議員といえども、一度は議長になりたいと大多数の議員が望んでいますから、私の議員生活は恵まれていたとも言えるのですが、何も考えない、「税金食い議員」だったかもしれません。

「議会は、市長や知事と対をなす車の両輪」とうそぶきながら将来の地方自治体がどうなるのか、住民に対する責任は何なのかなどと当時は考えたこともありませんでした。

ただひたすら様々な住民の要請を当時の市長や知事に届け、可能な限り実現することを主な役割と考えてきました。

そんな私がほんの少しでも救いだと思えるのは、役職にモノを言わせて公共事業に知り合いの業者を潜り込ませたり、地元の利益誘導を図ったりしたことは一度もしていませんし、少人数学級や弱者へのいたわりを少しでも市政や県政に届ける役割を非力ながら実行してきたことです。

それでもなお、今さらのように自己反省せざるを得ない気分です。

しかし、冷静に考えてみると大多数の議員は、きれいごとを言いつつも私と同じような議員活動を展開しているのではないのでしょうか。

市民や県民の汗の結晶である税金を、深く考えることもなく、タクが自分の足

を食いちぎるように、まるで自分勝手に使えるお小遣いであるかのように思っているはずです。

もちろんこれらの議員活動は、私利私欲で行なわれているわけではありません。そして、議員だけの責任ではないところにもっと大きな問題があります。原因は、住民にもあるのです。

市民や県民は、首長や議員に「あれもやれ、これもやれ」と要求を続け、議員は、選挙に勝たなければなりませんので、次々と重なる住民の要請に応え続けてきました。

個性のない行政サービスの一律的な肥大化は、ニワトリとタマゴが「どちらが先か」ということにもなりますが、議員と住民がつくりあげた共同作業による作品とも言えるでしょう。

振り返ってみると住民の行政に対する貪欲な要請は、自分が負担している税金を食いつぶすことにもなりますので、これもまたタコが自分の足を食うというたとえにピッタリの状態です。

しかし、こうした日常業務に慣れた議員たちは、願いを実現した地域の住民から「ありがとう」と感謝されるうちに、その仕事に優越感と喜びを感じる人間に変質していきました。進学や就職での口利きも例外ではありません。

ですから不特定多数の空気のような問題に対する活動では、議員はもはや喜びを見だしにくくなっているのです。そんな活動は無意味に思えることでしょう。

一向に進まない「制度改革」の議論も、背景にはこの議員特性が隠れています。将来を真面目に考え、日本や地域のあるべき姿を真剣に考えても、誰も「ありがとう」とは言ってくれません。こんな仕事に議員は興味を持っていないのです。多くの要望は目に見える箱物（施設）や、道路などの都市整備に傾斜していきます。このような地方の実態は、国会議員も同様で、議員と名が付きますと「要請受付型」が一般的であり、国政でも同様の施策や事業が数多く行なわれている大きな要因になっています。

国政を非難する私たち市町村長も、都道府県知事も、その多くはこれらの地域住民や地方議員の要請にしっかりと応えてきました。言い換えれば、守っているはずの自分たちの城を足元から食い続けていたのです。

もちろんその中には、真摯で真面目な議員も、住民の立場に立った数々の政策提案もありましたが、大きな流れにはなっていません。お金がある限り、これ

からも地方自治体は、一心不乱に自分たちの体をむさぼり続けていくことでしょう。

既得権を守りたい首長と議員

民主主義の基盤は「主権在民」です。「住民自治」が憲法によって定められている日本は、立派な民主国家に違いありません。このため、首長（市町村長）や地方議員は4年に一度、選挙という審判を受けています。

選挙になると死に物狂いです。地方選挙はすべて個人名による投票ですから、何と言っても選挙に勝たなければなりません。選挙に勝った者だけが、首長の座につくことができ、議席を得ることができるのです。

ここでひとつの皮肉、矛盾が生まれます。首長になった人間は現制度上の勝者であるということです。勝者にとって、自らの存在理由を否定するかのようない「制度改革」ができるのでしょうか。国政においては、平成になって小選挙区制度が導入されましたが、この制度改革も「勝者の論理」の中で行なわれたことは言うまでもありません。

地方制度は戦後60年近くなりますが、合併を除いて、地方自治体における「制度改革」には手をつけることができずにいます。

制度を改革する主役の首長や地方議員は、従来の制度に則って現れた者であり、見方を変えると首長も地方議員も「既得権」を守る人々で構成されているからです。

地方分権が叫ばれ、地方の主権を多くの人々が求めています。常に「現行システム上の範囲における改革」という但し書きが絶対の条件となります。そんな都合のよい改革などできるはずがありません。

「1200万人の東京都と山間部の小さい村の行政システムが同じとは不思議だ」と気づき、これを改革しようとしても、大多数の関係者が反対することでしょう。

もちろん現行システムにも長所がたくさんあり、二元制における首長の独裁に対する牽制として、議会は、それなりの機能を果たしています。

現行制度は、より公正で公平な地方の行政運営に大きく貢献していますが、大きな欠点は「莫大な必要経費」です。

東京都のように大きな自治体の総収入に占める二元制維持のための経費と比較し、小さな村に占める必要経費の割合が相対的に高くなるのは誰の目にも明白です。

しかしながら「経費」という概念は、首長や地方議員を筆頭に職員の意識の中でも希薄であり、住民の関心もないため、既得権を守る人々の姿は「民主主義を守る正義の味方」にすら映ってしまうのです。

諸外国では、民主主義を守りながら財政規模に合った様々な制度を模索し、確立してきました。しかし我が国では60年近くも制度改革を放置し続けているのです。住民ひとりひとりが目を開き、諸外国との比較をすることが大切です（「地方自治制度の国際比較」116～121頁）。

さらに、住民自治を進める際の大きな障害は、実は議員たちの誇りと権威主義かもしれません。たとえば、市町村の職員が政策立案の過程で内容を議員に開示する前に、うっかり市民や市民グループ、マスコミなどに漏らしでもしたら大変です。保守、革新のいずれを問わず「なぜ我々が知る前に市民に開示したのだ」という議員からの非難が殺到します。

首長に正面切って文句を言えない場合は、公式な会議で執拗に職員を攻撃します。

職員はたまったものではありませんから、市民に対する情報の公開には、消極的になっていきます。市町村の情報を、議員を飛び越して市民に提供するとはもってのほかであり、「審議機関である議会を軽視するものだ」という理由です。ふだんは情報の請求さえしない議員であってもプライドを傷つけられたこのときばかりは大変な怒りようです。行政とともに車の両輪であるはずの議会が、市民に対する行政の情報を封じ込めるといふ皮肉な結果を生んでいるのです。もっと端的に言えば、行政情報を市民に開示することは、住民と議員を同格に扱うことになり、議員の特権を侵し、権威を傷つけることになるのです。それが彼らには耐えられないのでしょうか。

「市町村は倒産しない」のウソ

戦後60年間、ひたすらに豊かさを求めた我が国は、人口の増加と高度成長により国民所得は倍増し、飛躍的に税収が伸びてきました。所得が伸びていますから、少々の増税や行政サービスの住民負担増は苦にならず、住民がそれぞれ吸収してきました。

地方自治体はこれらの環境に助けられ、肥大化を続けてきたことは言うまでもありませんが、その背景には、「地方自治体は決してつぶれることのない不沈艦」という神話があったのです。

膨張した自治体は、今までにも財政的に苦しい場面がありましたが、ご丁寧に

もそのつど、国は保護者のように地方に仕送りを続け、肥大化を支えてきました。国の豊かさは中央集権体制を維持し、官僚統制国家を進めるうえで面目躍如たるものがあつたのでしょう。

地方は地方で、国の規制によって思考停止状態にありましたので、何のためらいも疑念もなく、やすやすと国の保護下に入っていました。

このような状態は、「悪いことさえしなければ」、あるいは「国の言いつけさえ守っていれば」絶対に倒産しないという神話を地方自治体に根付かせていったのです。

国においても地方においても、ここにも「しょせんはすべて他人のお金」という安易な考え方があつたのです。これらの弊害は、無秩序な行政の肥大化と冗費の拡大に直結しています。

さらに悪いことに、改革はどこかにきしみや痛みを伴うものですから、この「神話」が厳然とある以上、誰も改革に手をつける人はいません。

これでは、抜本的な改革など不可能です。10年先や20年先のことを考えると、誰しも改革の必要性をぼんやりとは感じて、オーナーである住民も議会も職員も誰もが倒産など論外と考えています。自治体は不沈艦で、行政サービスは原則として後退しないという前提に立っているのですから、これはもう始末に負えません。

もし仮にどこかの市町村長が真面目に将来のことを心配して、改革に手をつけようとしたとしても、彼の周囲にはたったひとりの賛同者も出ないでしょう。行政サービスが大幅に後退し、住民負担が一気に増大したときに初めて「危機感」が現実のものとして人々の心に生まれることでしょう。

一部の有識者はすでに国の財政悪化を指摘し、危険信号を出していますが、中央政府は具体的にこの件に触れることを避けています。

なぜならば、危険信号を出した途端、自らの責任も問われることになるからです。このような状況で改革を考えることは、ドン・キホーテにも等しく、周囲のすべての人々から嫌悪感すら抱かれることでしょう。

改革の先送りは、厳しい現状下にあっても当然のこのように行なわれているのです。

しかも現在の制度がベストであるという考え方が、自治体の首長と共に車の両輪である議会においても「神話」として強く存在しています。

コミュニティの崩壊

## ①隣を知らない住民

豊かさを求め続けた我が国は、社会環境の変化とともに大切なものを次々と失ってきました。工業化へ舵を切った我が国は、ヒト、モノ、カネの都市への集中が急激に進み、国土における過疎と過密の不均衡を生んできました。

若者はひたすら都市を目指し、私たちのふるさとから若者が姿を消してしまいました。残った人々も、農業だけでは食えることができないため、大都市へと出稼ぎに行ったのです。

一方、高度成長に支えられていた国は、「国土の均衡ある発展」を目指し、公共事業を促進し、ふるさとの都市化に踏み切りました。

どんな田舎であっても快適な住環境を確保し、様々な町おこしを目指して一斉に走り出しました。宮城県の田舎町に突如として超一流の音楽ホールが誕生したときには、町長の思いきった手腕に多くの人々が喝采を送りました。

私の住む街は江戸時代から舟運によって栄えてきましたので、私の小さいころには「川の運河」がありましたを取り壊され、メインストリートにあった「野火止用水」（松平伊豆守信綱が造った歴史的な農業用水路）も交通量の増加という現実の中で消えていきました。

誰もが誤った時代の要請を当然のこととして受け入れ、地方の都市化に拍車をかけたのです。

このように全国の「故郷」の個性や歴史、文化は、跡形もなく消え去っていきました。

さらに、日本特有の終身雇用制は、人々のコミュニティを地域に求めることなく、企業に求めることとなりました。

仲間とのお付き合いも、すべてが企業内で行なわれ、自宅のある地域は帰って寝るだけの場となり、本来の「地域で育むコミュニティ」は見事に崩壊していったのです。

一戸建ては価格が高いというだけでなく、近所との付き合いが面倒だという理由で、人々はプライバシーの堅固さを誇るマンションへ移動し、「隣は何をする人ぞ」という隣を知らない住民が続々と誕生したのです。

## ②バラバラ住民と治安の悪化

地域のコミュニティは大幅に弱体化しています。隣に住む人さえ誰だか分からないのですから、住民の連帯などできるはずがありません。むしろ付き合いな

ど煩わしいという人々が増加しています。何と淋しいことでしょう。

コミュニティの崩壊が進んだ都市部では、地域の治安を維持するのにも警察力だけではもはや難しいという事態が現実化しています。

もちろん先進国に比較して日本の警察官の数が少ないことも影響していますし、日本全体が国際化したことが犯罪の国際化を招いたことも大きな要因です。

しかし、現職の警察官たちがこう言って嘆いているのをご存知でしょうか。

「殺人事件が起き、聞き込みをしても年を追って情報が乏しくなっています。当然のことながら検挙率は低下します。しかし、住民は警察の無能力や弱体ぶりをこぞって非難するばかりで、自分たちにも原因の一端があることを理解しようとしません。バラバラな住民の集合体がコミュニティを崩壊させ、結果的に治安の悪化に結びついていることを、もっと私たちは真剣に考えなければなりません。市町村の一部ではありますが、空き巣やひったくりのあまりにもひどい現実には、住民による『自主防犯パトロール』が組織され始めています。治安の悪化に対して行政も住民も、他人事ではなくなっています。一部の独裁国家のように、強すぎるくらいの警察力があれば、起こり得ないことかもしれませんが、コミュニティの大切さを私たちはもう一度再認識する必要があります」

かつて、日本の警察の検挙率は大変に高く、それが日本の安全神話を生んでいました。

しかし、それが急激に落ち込み、「もはや日本は安全ではない」という指摘を、残念ながら内外から受けているのが現状です。検挙率の高さを誇っていたころ、

「日本の警察は優秀だ」という分析を聞いたことがある読者も多いと思います。実は高い検挙率を陰で支えていたのは、ほかならぬ私たちの地域社会、つまり国民ひとりひとりだったのです。地域コミュニティの崩壊はこんなところにも悪影響を与えています。

### ③非行を重ねる青少年

青少年の凶悪犯罪が後を絶ちません。しかも、年々低年齢化しています。24時間営業のコンビニがあり、深夜に徘徊する子どもたちも増加しています。

地域のおとなたちは、青少年の行動に見て見ぬふりをしています。先日も新聞社の調査で、「子どもの非行は見て見ぬふりをする」という答えが高くなっていました。今の子どもたちは、何をするか分からず、誰もが怖いからかもしれ

ません。

しかし、地域の住民が、団結して青少年の非行化を防ごうとするならば、大きな成果を生むことになるでしょう。

ある市の出来事ですが、子どもを育てる環境をおとなたちが責任を持ってつくるべきだと「子育て条例」をつくりましたが、選良である地方議員に「押しつけはやめるべきだ」と言って反対されました。子どもたちの育成は、家庭と学校がすべて責任を持って行なうべきであり、行政がタッチするなどとんでもないとする意見です。

こんな簡単な事例すら議員が反対し、住民合意ができないのです。

これが新しい個人主義の正体かもしれません。地域におけるおとなたちの無関心、無責任、「自分だけがよければ」というある種の個人主義が、議会においても堂々と主張されている現在、青少年の非行化が大きく進むことは当然です。

私は、「地域力が国の基盤になる」と信じていますが、コミュニティの崩壊が青少年の非行化に拍車をかけていることから明確です。

国と地方の財政悪化

倒産目の国家財政

①増発される国債と危機感のない国民

市町村が崩れていく予兆は至るところに内包されていますが、誰も気づこうとはしません。

しかし、長い間の様々な行政制度上の欠陥が、顕在化してきています。そのひとつが、「財政の悪化」です。

国家財政は明らかに破綻寸前で、大阪大学や一橋大学の教授を歴任した中谷巖多摩大学学長は「私たちはタイタニック号のデッキにいる」と表現しています（集英社『痛快！経済学2』）。

また、我が国の公債発行残高は、国と地方を合計すると710兆円（2004年）にのぼっており、しかも毎年約50兆円ずつ増え続けていて、5～6年すると公債発行残高は、1000兆円の大台に達すると警告しています。

さらに、公債の発行残高が1000兆円を超えると格付機関によって「投機的」とされる可能性があり「日本国債の暴落」という悪夢が起きることを懸念しています。

国債が暴落すると低い利息で発行できたものが、5～6%の金利になる可能性が高く、毎年の国家予算の中から50兆～60兆円の利払いになり、とても支払え

るものではないと心配しています。ずっと先の話ではありません。これは2010年のことなのです。

中谷氏は、「一番大事なものは、国民がこの国のおかれた状況をしっかり認識して、政策当局や政治家の行動に対し、常にプレッシャーを加えていく姿勢」と述べています（「月刊現代」2005年2月号：2010年貯蓄率がゼロになる「恐怖の選択」増税か、超インフレか？）。

今の国家財政は、約80兆円の予算のうち20兆円が国債の返済や利払い、20兆円が地方への支出、20兆円が医療、福祉に投入されています。残りの20兆円で教育から外交や防衛費まで、すべてをまかなっている計算です。

仮に2%の金利上昇であっても、大変なことになります。

2006年1月から個人所得税の定率減税を半減しますが、その増収効果は1・6兆円で、すべて廃止（2007年）しても3・2兆円。これでは財政再建には程遠い状況です。

さすがに、この状態に危機感を感じた財政制度審議会（財務大臣の諮問機関）は、このままの状態が続くと10年後には一般的な国の支出を3分の1削減するか、あるいは消費税率を21%（現在より16%アップ）に引き上げなければならないと警告しています。

しかし、国民はこのような状態になってもまだ無関心です。国家財政の破綻は、間違いなく地方（地方財政）を直撃します。

地方自治体は国の批判だけを繰り返したり、政府だけに責任を押しつけるのではなく、首長（市町村長）は住民に、これらの状況について積極的な情報の開示を行ない、少しでも崩壊を防ぐ先頭に立つことはもとより、地方議員や出資者でありオーナーである住民にも呼びかけ、一緒になって「自分たちの故郷を守る勇気」を今こそ持たなければなりません。

## ②臭いものにはふたをする

地方自治体や住民は、戦争や災害、治安の悪化など、住民生活に対する直接的な痛みについては敏感ですが、国の財政収支には無関心です。

極度の財政の悪化による大幅な増税や行政サービスの切り捨て、地方への仕送りが停止されたとき、初めて国民は気がつくでしょう。

長い間の代議員制度は、「政治は政治的常識や知識のある人に任せておけば大丈夫」という感覚を国民の間に定着させてきました。地方も同様です。

ですから、国民から選ばれた議員たちが危機意識を持ち、国民に発信しなければ、誰もが危機感を持たないのは当然です。

ところが、前に指摘したとおり議員の体質は「要請受付型」であり、住民の要請に応えたとき、喜びを感じるものなのです。その危険は、議院内閣制の中で、極めて重要な役割を持つ国会議員にまで及んでいます。

当然ではありますが、「国の財政危機」は景気の話ではありませんので、できるだけ避けたいのが人情です。さらに、単独政権に近い形で続いている我が国の政治状況では、為政者が厳しい状態を国民に伝えた途端、ただちに自分たちの責任に跳ね返ってきます。ですから、危機を口にできないというおかしな状況が生まれています。

結局、誰もが財政悪化などという、不景気な話題に触れることをせず、臭いものにはふたとばかりの態度を取ってしまいます。国家財政に危機意識を持つ議員も、持たない議員と同じような感覚でしょう。

一方で国は、地方自治体に対して強い保護者感覚を持っています。

国家の官僚も同様で、特に市町村に対しては「無知で無邪気な可愛い子どもたち」とする認識です。あの子どもたちに任せておくと何をするか分からない、国という保護者が「箸の上げ下ろしまで面倒を見てやらないと大変だ」と思っています。まさに保護者感覚です。

そんな「子ども」に財政の悪化を言ったところで、ムダになるという意識が強いのです。市町村合併の推進も特例債というおまけのおもちゃを用意して行なわれました。そしてこれは、国家財政の破産状態を隠すことになります。

平成の大合併も、「地方自治の強化」と言えば聞こえはいいですが、結局は政府が投げ出す内政事務を、地方に担わせるための地方の行財政能力の強化にすぎないのです。三位一体改革にもその真意が見え隠れしていると言ってもよいでしょう。

市町村長の多くは、そのことに気づいているかもしれませんが、最大の悲劇は、財政的な市町村のつらさを「住民に理解されないこと」です。

ご承知のように合併の是非を問う住民投票を行なった市町村の多くは、住民のNOという回答を突きつけられています。

市町村に対する保護者意識の強い中央政府が、市町村に向かって「お互いがつらさを甘受し協力して財政再建に取り組もう」などと呼びかけ、対等の立場で事態を切り開くことはとうていできません。

そこに市町村の大きな悲劇があり、住民の無関心につながっています。

#### 倒産確実の地方財政

##### ①人件費が100%を超える

ある雑誌に「年収800万円の緑のおばさん」の記事が載ったことがあります。公務員に任せるとこういうことが起こります。朝と夕方だけ1日2時間、アルバイトを雇えば年間50万〜60万円ですむのに、公務員にやらせれば16倍もの経費がかかるのです。

国税庁のデータによると、民間サラリーマンの平均年収は447万円ですが、地方公務員は720万〜730万円。ヤミ給与や職員厚生費を加えると1000万円にのぼるでしょう。

地方公務員は全国で約310万人（2003年現在）いますから単純計算で約31兆円の支出となり、地方（都道府県+市町村）税収の約32兆円に匹敵する額となります。

このうち市町村職員は150万人で人件費は15兆円となり、市町村税収の17兆円の約90%に相当します。

さらに6万人を超える議員や高額な市町村長の給与や20万人を超えるであろう臨時職員（公会計の基準では臨時職員の給与は物件費として計上している）を加えると人件費だけで収入を大幅に超え、民間企業では確実に倒産です。

また、民間では職員1人当たりの間接経費は人件費の50%と言われています。

これを市町村に換算しますと人件費的経費の総額は約23兆円となり、ここでも完全な支出の超過となります。これが市町村財政の分かりやすい実態です。

しかし、誰も大変なことだともメスを入れようとも考えません。ここにも「住民の無関心」と「他人のお金論」が最悪の形で表れています。

##### ②赤字財政の加速

「しょせんはすべて他人のお金」という自治体自身の強い感覚と住民の無関心、さらには家計と同じにもかかわらず、収入には無関心で次々と支出を要求する住民のエゴ、それに応える首長と議員、長い間の国の拘束で中央政府に頼るだけの姿勢に陥った多くの市町村――。

これまで指摘した地方の問題点は、画一的な行政サービスの肥大化を招いています。また、規模に応じた組織が民間では当然ですが、大小を問わず同じシステムを採用している非効率性もそれに輪をかけています。

さらに、バブル崩壊後の不況を公共事業の拡大で乗り越えようとした国の施策を、住民の暮らしの向上を図るための絶好の機会として活用してきた市町村は、行政の肥大化をさらに増幅させてしまいました。

一方、少子高齢化と不況、再び起きた公共事業の縮減により、建設会社などが倒産し、市町村税が減少するとともに、国の財政悪化によって地方交付税が削減され地方の収入は急減しています。当然のことながら、歳入不足を補完する借入金が増大し、返済に要する資金が重くのしかかってきた市町村の財政赤字は増大の一途です。

特に過疎化が進む地方では、農業では収支が成り立たず、税収を支えてきた小さな不動産会社や建設会社は倒産したり、解散を余儀なくされたため、税金を払う住民は地方公務員ばかりという、最悪の状況に陥っています。

地方都市と言われる各市は「若い街」と豪語していましたが、最近では高齢化が加速し、福祉費の予想を超える増大や社会の二分化とひとり暮らしの高齢者の増加により、生活保護費（現在では国が4分の3を負担し、市町村が4分の1を負担）が急激に増え、財政を直撃しています。

志木市においても、160億円の予算のうち、国の事業である特定財源を除くと135億円余りで、そのうち約75億円が人件費的経費となり、残りの60億円ですべての事業を行なっています。

しかし、削減が難しい各種の繰り出し金（消防費やゴミの処理費などの負担金や病院の赤字など）は約21億円にものぼりますので、単独の行政サービスに必要な財源は、ますます減少しています。

事業のスクラップ・アンド・ビルドを2003年に実施し、何とか12億7000万円の節約をしましたが、地方交付税（臨時財政対策債を含む）が2000年からの累計で約22億円減少していますので、元の木阿弥という状態です。2005年度では、貯金約14億円を8億6000万円大幅に取り崩して、予算編成を行ないました。

しかも国は、今まで中央政府が行なってきた福祉関係費の負担を地方に求め、たとえば、生活保護費の負担率を3分の2に引き下げようとしていますし、恒常的に赤字の続く国民健康保険など、福祉関係事業を地方に押しつけようとしています。

予算をつくる首長は、ようやく厳しさを感じ始めていますが、このような状態を理解する住民は皆無でしょう。議員も予算を使うほうにばかり目が行って、

収入（歳入）には関心がありませんので、今でも「あれをやれ、これをやれ」の大合唱は続いており、制度改革などは見向きもされない状況です。

### ③増税ラッシュと行政サービスの削減

2004年から国は、増税路線に舵を取り、2006年分から定率減税の半減に踏み切りました。定率減税の半減・廃止は実質的な増税であり、国民の負担増は3・2兆円にのぼりますが、現在の財政状況では焼け石に水です。

小泉首相は「任期中には消費税率を上げない」と明言していますが、2007年を超えるといよいよ消費税の大幅アップが確実です。

日本の消費税率は欧米に比較して低いとよく言われますが、人間が最低の生活を営むうえで必要な水やお米にまで消費税が適用されている国は、日本以外ではほとんど見受けられません。海外の多くの国々は、生活必需品への適用を除外しています。

また、租税負担率についても我が国は低すぎるとの話題もよく出ますが、税金と社会保障費（年金や健康保険など）を合わせた国民負担と、万一の場合の医療や老後の福祉施策の充実度によって論議されなければ比較することはできません。

いずれにしても、これから国の増税ラッシュは続くことが予測され、国民の負担感は限りなく増大していくことでしょう。

しかし、過度の国民負担は消費の落ち込みに直結し、一層の経済悪化を招きますので、中央政府もギリギリのところまでとどめざるを得ませんし、大きな選挙があった場合、各種の増税は国民の支持を失いかねません。

ですから、増税は選挙と選挙の間を縫って行なわれますが、賃金の上昇が見込めない今の状況では、国民の負担を考えると増税だけで財政再建を果たすことには限界があります。

一方、抜本的な行政改革を断行し、冗費をカットし、大幅に歳出を削減するという道がありますが、今のところこれも期待できません。たとえば、機能しない社会保険庁を廃止するなどの思い切った手段がありますが、官僚に支配されている我が国は、役人の方々が「自分の首を自分で絞める」ことなど望むべくもありません。

数度にわたった行政改革が、今も昔も目に見える成果を上げていないことがこれを証明しています。最近の流行り言葉で言うなら、「将棋でいえば詰んでいる」

というような厳しい状況です。

国は、歳出削減につながるもうひとつのとるべき道を今、必死に模索しています。特に福祉の分野がターゲットにされ、手を替え品を替えて目立たないように様々な削減がどんどん進行しています。

たとえば、若い県の代表である埼玉県も将来に備えて特別養護老人ホームの整備を急いでいますが、2004年度には、民間事業者から多くの設立要望が出されたにもかかわらず、「補助金の手当ができない」といった国の事情から、90%以上が断念せざるを得ませんでした。

しかし、「お年寄り、いったいどこに行けと言うのですか？」と問われると平然として「在宅福祉を充実させる」と答えています。

志木市では、それならば「多様なお年寄りのニーズに応えられる地域密着型の小さな老人ホーム的施設をつくりたい」と国に法律改正を提案したところ、「現行法内で対応できる」といった、すげないゼロ回答です。

全国一律の規制を守る国の中央集権的画一政策はいまだに変わっていませんし、福祉の後退につながる国の施策は、国民の目に見えないところで始まっています。

さらに、生活保護費や国民健康保険も地方に押しつけようとする意図が見えており、国における実質的な行政サービスの削減はすでに着々と進められているのです。

一方、地方自治体も恒常的な財政悪化に陥っています。

財政の維持は、国と同様で、市町村民税を国の限度いっぱいまで引き上げるか、受益者負担に名を借りて行政サービスに対する住民の負担をアップする方法、あるいは市町村独自の行政サービスを廃止するかの2方策となります。

行財政の抜本的な改革は、国の規制があるほか、住民の無関心と議会の保守的体質から簡単には進みません。結局、住民の負担増かサービスを削減するしかないのです。

近い将来、行き詰まった全国の地方自治体は、一斉に税金の値上げに踏み切ることでしょう。住民にとっては、国と地方のダブル負担増です。

地方都市で比較的財政力が高い（財政力指数0・881）志木市も各種の行政サービスの負担増は必至で、たとえば下水道の会計も大幅な赤字です。下水道料金だけではやっていけないので、一般財源から10億円も拠出して運営をしています。

一般会計が厳しくなった現在では、早晚、下水道料金の値上げをしなければなりません。

このように市町村の財政難は行政サービスにおける住民の負担増によって乗り越えようとされるため、東京都を除く全国の市町村で値上げラッシュが起きます。

重度心身障害者の入院費のうち食事の費用を個人負担に切り替えることや乳幼児の医療費に対する無償制の廃止など多種多様に上がっています。

今の段階ではこうした実感をまだお持ちでない読者もいることでしょう。それにはちょっとしたからくりがあるのです。

実は2005年度は各市町村とも、今までの預金を取り崩して対応しており、直接住民の負担増には現れていません。しかし、あと数年の後には、間違いなく大きな社会問題となるでしょう。

#### ④長期的展望は御法度

志木市は中長期的な財政見通しを重視しています。少数意見や社会的弱者に対する配慮を除けば、市役所は企業体の性格を持っていると考えるからこそ、中長期的な展望は必要と考えるからです。

さらに、税金は「前払い」の性質がありますので、先を見通して行政運営していくことは至極当然です。しかし、右肩下がりの時代では、シミュレーションの結果は、極めて厳しく大胆な行財政改革を求められます。ところが住民も議員も右肩上がりの時代に慣れているため、悲観的結果は歓迎できるものではありません。

将来の厳しい展望を議員たちに伝えると、驚くべきことに「どうして元気のなくなるような数字をあえて出すのか」という非難が出る始末です。

誰もが悲観的な未来を見て見ぬふりをするか、議員によってはある種の意図を持って数字の確認を執拗に役所に求めてきます。

「改革につながざるを得ないような数字の公表は御法度だ」と圧力をかけているのでしょ

う。今日一日暮らすことが大切で、将来のことはまたそのときに対応すべきだという意見が驚くほど多いのです。改革の先送りや事なかれ主義は、役所の体質だと非難する住民がいますが、実際には住民を代表する議員も同じなのです。なぜだか分かるでしょうか。

ひとつは、首長も議員も4年という任期があるため、4年間に何をするかだけが自分たちの責任であるという姿勢を持っていること。

ふたつ目は、国の保護下にある市町村が独自にシミュレーションをしても、国の動向によってすべて左右されるから、地方が勝手に動いてもムダだということ。そして、結果が厳しいものであればあるほど、悪い幻想を住民に与えるものだという意識があること。

3つ目は、住民にも議員にも行政に対する要請型が定着しているため、財政見通しの厳しい結果は、新たな行政サービスの要求を封じるものだと考えているからです。

国も地方もその日暮らしになりやすい体質は、首長や議員の4年という任期と出資者であり主体者である住民自身がつくっています。これらの長期的な財政見通しを好まない体質が国と地方の大幅な財政悪化につながる大きな要因になっています。

人口減少国家の到来と福祉費の増大

我が国の少子高齢化はますます加速しています。過疎地はすでに高齢社会になっていますが、都市部はこれからで、一挙に加速することでしょう。

東京に近接している志木市は、団塊の世代の流入により急速に人口増加し発展してきた典型的な街ですから、2007年から一気に高齢社会が現実化します。地方都市の標準的なモデルケースとも言えるでしょう。

ニュータウンと言われるマンション群も1981年をピークに建設され、最も大きいものではひとつの地域に3400世帯、約1万人の人々が住んでいます。これらはひとつの事例ですが、小都市と言われる地域はどこもほぼ同様の状況です。しかもその多くの世帯は核家族化しており、夫婦ふたりの世帯かひとり暮らしです。

志木市では、人口の6分の1に及ぶ高齢社会がひとつの地域から一挙に生まれてきます。

しかし、この地域の住民でさえ高齢社会の到来に無関心です。対応を求める警告の声もありません。高齢者福祉施設も必要ですし、対応する財源も膨大なものになりますから、今から準備しておかなければと市長の声だけがむなしく響いているような状態です。

この国の住民は、行政に何の期待もしていないのでしょうか。あるいは行政を見限っているのでしょうか。

誰もが保険制度の対象となる我が国では定年を迎える人たちは、社会保険から自営業者や定職を持たない方々が加入する国民健康保険に移行します。

志木市は6万7000人の小さな街ですが、すでに2004年の国保の医療費は予想を上回る伸びを示し、単年度で2億円もの赤字が上乘せされ、住民の保険料ではまかなうことのできない赤字が約6億円にもものぼっています。

しかも、団塊の世代に当たる1947年（昭和22年）から1951年（昭和26年）生まれの人口は、1085万人にのぼり、続々と定年を迎えて一斉に市町村が運営する国民健康保険に加入してきますから大変です。

国民健康保険料の算定は、資産割から預貯金が除外され、すでにリタイアした彼らの所得割は年金収入のみです。

これでは保険料は極端に減額されるかゼロに近くなるため、加入者が増加し医療費は増えるものの、国保収入は激減して赤字はますます拡大の一途をたどることになるでしょう。

特別養護老人ホームは現在も不足しています。介護保険も国保と同じように現在でも一般財源を入れなければ実質的には赤字の状態です。

さらに国の施策である生活保護も、自立が不可能なお年寄りのひとり暮らしが増大していますから、国の支出は大幅に増加しますし、その4分の1を負担している地方財政にも大きな影響が出てきます。

国はこれらの負担を3分の2に減額し、地方に3分の1を負担させたいと考えていますが、総額は変わりませんので国の負担が地方に移行するだけ。何の解決策にもなりません。

地方に負担を転嫁した場合には確実に地方財政を直撃しますので、地方はすでに行なっているほかの行政サービスを廃止するか、あるいは気がつかないふりをするかの極めて限定された選択しかできません。

お年寄りが1000万人を超える急激な高齢化が、様々な形で国や地方に大きな財政負担をもたらすことは確実です。

唯一の解決策は定年を延ばすか、年金を受けながら仕事を続けてもらうかの二者択一となります。しかし、後者は現状の税制によると、税金がかからない程度（平均では年収が約180万円以内）の収入に抑える人が主流となるでしょうから、本人の生活維持はできるものの、自治体における行政負担の増大は避けられません。

高齢化は加速し、いよいよ2006年をピークに山型の人口減少国家が到来し

ます。これからは約 50 万人の都市が毎年ひとつずつ消えてなくなることになります。想像するだけで恐ろしささえ感じます。

隣のおばあさんと人口の減少について話をしましたら、「それはよかった、うちの孫は都内の私立学校に通っているが満員電車で大変だ。人口が減ると座ることができるからね」と言っていました。

「イヤ、おばあちゃん、乗車する人が少なくなると、電車会社も商売だから間引き運転をするだろうし、結局は運行回数が少なくなるだけで、満員電車の状況はあまり変わらないよ。駅で電車を待つ時間が長くなるだけだよ」と答えました。

人口の減少は様々な形で経済を縮小させる要因になるのでしょうか。

外国人労働者の積極的な導入や定年の延長、あるいは I T などの進歩で生産効率が上がれば、総生産高は大丈夫だろうとも思うのですが、いずれにしても電車の話のように確実に縮小する分野が出てきます。

国と地方の財政面を現在の延長線上で考えると、労働人口は縮小していきますので、所得税などの税収は減り続けることになります。先ほども触れたように、高齢者の医療費や福祉費は増大しますので、ますます財政は悪化するでしょう。しかも、法人税にも影響が出てきます。一方では、今まで借金を続けた国債発行残高があります。経済が拡大を続けた時代とは異なり、その返済や利払いの負担がますます重くなってくることは間違いありません。

少子高齢化の加速と人口の減少はぬるま湯のお風呂の温度をだんだんに冷やし続けているような状況で、その中に入っている私たちはいつか水の冷たさに我慢できなくなり、風呂から飛び出さざるを得なくなると思います。

改革の先送りを続けてきた私たちは、自らの体で、いつかぬるま湯の限界に気がつくことになるのです。

#### 地域経済の崩壊と税収の減少

東京や大阪、名古屋、福岡などの大都市は、バブル前のような元気はありませんが、景気の回復が見受けられるようになってきました。大都市に近い小さな志木市の法人市民税（地方税）も少しずつ回復し、市税の減収をカバーしてくれています。

しかし、その他の地方都市や過疎地はガタガタです。

三位一体改革で税源移譲が叫ばれていますが、市町村によっては肝心の税源が極端に減少したり、皆無に近くなっている地域が続出しています。大型でムダ

な公共事業は削減すべきですが、必要な基盤整備は確保しなければなりません。北海道の中都市に行ってタクシーに乗ったところ、その運転手さんは小さな建設会社の元社長さんでした。話を聞いてみると、とても悲惨な内容でした。

「私の会社は小さかったので、大手建設会社の孫請けをやっていましたが、ブルドーザーなどの重機にガソリンを使うだけの予算がないので、灯油で動かす始末でしたよ」

「何で予算がなかったの」

「決まっているでしょう。大手のゼネコンは下請けに出すとき受注金額の30%をカットするんですよ。下請けは孫請けに出すとき10%から15%を切るでしょう。私たちは受注金額の半値（50%引き）近くで工事をやらないと仕事が取れないんですよ。だからガソリンの代わりに灯油を使うんですよ」

「それは大変だ」

「悲しい話でしょう。採算が取れないので昨年で会社をたたみましたよ。作業員も1日、1万円以下で雇わないとダメで、雨が降ると休み。1か月働いたって土日は休みだし、生活できないから地方だって人が集まりませんよ。みんな都会に出るか、私のように稼ぎは少ないけれどもタクシーなどに転職しているんですよ。地方じゃタクシーもあまりいい給料は取れないけど、野菜などは安いし、食べるくらいはできるからね。国や都道府県の役人は知っている知らないフリをしているんだろうね。税金から出た工事費の半分近くは何も仕事をしない人が取っているんですよ。今でもゼネコンをつぶさないようにしているんですかね」

帰って市役所の工事発注積算表を見ましたら、人件費1人1日1万6000円から1万9000円、専門技術者2万円から2万5000円などとなっていました。

職員に聞きますと当然のように「国や都道府県の基準どおりです。この程度でないと普通の工事はできません」と答えが返ってきました。

ご承知のとおり地方経済の振興は、バブル期まで多量の「公共工事」が柱であったため、新しい産業に転換することもできません。一部に工場の国内移転が活発になっていますが、大多数の地方経済は大きく沈んでいるのが実態です。農業も大型の土地改良や減反が続いたため、借入金の返済や米作収入の低下から利益が出ない経営体質となっています。

林業に至っては、輸入材に押され、間伐（森林が茂りすぎるのを防ぐため、木

を切ってまばらにすること)の手も入れられない状況です。林業で栄えた埼玉県  
の2500人のある村は、2億円の税収で20億円の行政経費がかかっています。

結局、国は地方の仕組みはもとより、産業振興や行財政運営などの規制を緩和  
することなく公共事業という単線型の地域振興を凶ってきたため、ごく一部の  
地域を除いて公共事業という「中心柱」が失われた今、何もできない、何もな  
い、空虚な地域社会と地域経済だけが残ってしまったのです。

平成の小手先改革

現実を隠す中央政府

国と地方の財政悪化は最悪の状態を迎え、特に国家財政は破綻寸前という深刻  
な状況ですが、国民の大多数は無関心です。

最大の理由は、ここでも住民の「行政は他人事」であり「税金は他人のお金」  
という考え方ですが、実態を国民に説明しない中央政府の責任もあります。

前にも触れましたが、長い間、単独政権に近い政治環境が続いたため、財政破  
綻の全責任は政府に帰結することになり、もはやそれを口にできないという事  
情であるのは事実です。

ですが、もう事態は先送りできない状況です。社会環境の激変も重なっていま  
すので、国も地方もすべての情報を国民に開示すべきであり、そのうえで抜本  
的な行財政構造改革を即断しなければなりません。

まだ国は事態を先送りして、国民の目から真実を覆い隠そうとしています。市  
町村合併や三位一体改革は、国の財政悪化を食い止めることが大きな目的です。  
中央政府はスローガンや目標を次々に打ち出すものの、「今なぜそれをしなければ  
ならないのか」を明確に国民に伝えないため、国民は実態を理解することが  
なかなかできません。

さかんに進められている平成の市町村合併にしてもそうです。「地方分権を進め  
る」と言えば聞こえはいいですし、「地方の財政基盤を強化し、効率的な行政体  
をつくる」と言えば何やらありがたい気もします。

しかし、抜本的な地方分権も進まないのに、なぜ地方に体力が必要なのか、体  
力のない市町村同士が合併しても本当に体力が回復するのか、市町村の大切な  
使命であるコミュニティの醸成は合併で進むのか、といった疑問が次々とわき  
出てきます。

現に住民投票を実施した場合は、ほとんどが合併反対の結果を生んでいます。

実態を隠し、本当の理由を明かさないために住民のほとんどはどのようにして合併が必要なのかが分かりません。

中央政府は現実の姿を国民に正直に開示し、実態を共有したうえで改革に踏み出すことが、痛みを伴う改革であればあるほど絶対的に必要な条件です。誰もが痛みを感じない改革などあるはずがないのです。

平成の大合併にまつわる疑問はほかにもまだまだあります。それについては、次の「平成の大合併の失敗」でくわしく見てみたいと思います。

#### 要請型の三層構造の限界

皆さんは自分の多額なお金を消費している日本の行政構造を少しでも考えたことがありますか。

社会保険庁の浪費なんて小さいものです。

日本の行政構造には、人口350万人の横浜や札幌市、大阪市のような政令指定都市（約100万人以上の人口規模）がありますが、これらも基本的には基礎的自治体のひとつであり、「国と都道府県と市町村」の三層構造となっています。

イギリスは、1972年に市町村の統合を行ない、ひとつの自治体の平均人口を15万人まで引き上げました（日本の場合は平均4万人）。しかし、人口密度の低い農村部には人口規模の小さい自治体を残しています。

ドイツでは区を設けており、スウェーデンも地区委員会があります。フランスはコミューン、イタリアはコムーネという多数の自治体がありますが、小さな町村は限られた役割だけを行なっています。

諸外国ではこのように、多様な形態を担保していますが、我が国の三層構造は、大きいところも小さいところも相似形であり、しかも、すべての自治体が規制の下に多岐にわたる行政事務を担っています。

連邦国家であるアメリカに代表されるように、ほとんどの国々は国の役割や州（都道府県に近い）の役割、タウンと呼ばれるところもありますが、市町村の役割を明確にしています。役割を憲法で明示しているところもあり、実施主体が自主権を持っています。

しかしながら、我が国は「地方のことは地方に」と言いながら、国の規制が厳しく、中央集権体制となっています。

さらに日本の中央集権体制は、国の政治構造が「議院内閣制」であるため、国会議員の多数によって内閣がつくられ、所属する国会議員は選挙に勝たなくて

はなりません。

そのためには、選挙区である市町村や住民の方々に「よい顔」をしなければなりませんので、常に「甘い顔」になり、将来の危険より「今」の要請に応えることになります。

中央政府の体質は、民主主義の脆弱さが議院内閣制に結びつき、改革を先送りする構造的欠陥のひとつになっています。

さらに、その欠陥を裏返して見ると、中央政府の権力を守るために地方の自立を嫌い、対等型ではない垂直型の現在のような構造を温存することになります。国と都道府県、市町村の役割分担は定められているように見えますが、様々な規則と補助金の縛りがあるだけで、事実上の役割分担は明確になっていません。皆さんも防衛や外交についての役割は国が担っていると理解しているでしょうが、生活に関係する諸施策になると三者にどのように分担されているか、よく分からないのが実情ではないでしょうか。

特に都道府県と市町村の役割の違いとなるともっと不明確で、国の小さいのが都道府県、都道府県の小さいのが市町村という誤った小粒論が定着しています。あるいは、国の出先が都道府県で、都道府県の出先が市町村で、結局、みな同じ仕事をしているという誤解です。

一方、財政上から三層構造を分析しますと、国家予算を約 80 兆円としますと地方予算の合計は 80 兆円をはるかに上回る 1 1 0 兆円程度になります。都道府県と市町村のダブリ分を差し引いても 83 兆円から 85 兆円となり、国家予算より多額になります。

日本の地方行政は一般行政事務の範囲が広く、しかも確実にこなされています。このことは諸外国と比較しても、大いに誇るべき点ではありますが、一方、それに甘んじて行政効率が著しく疎外され、ムダな経費を何兆円も費消していることもまた事実なのです。

さらに、47 都道府県と 2 5 2 1（2 0 0 5 年 3 月 31 日現在）の市町村の合計予算総額は、どちらも 54 兆円から 55 兆円となり、ほぼ同額となっています。

日本の公務員の数は諸外国に比較して少ないと言われていますが、マンパワーが特に必要な箇所（治安や教育、福祉）には極端に少なく、国も地方も不必要な行政分野に多くの職員（人件費）が配置されています。

非効率な運営で何十兆円もムダなお金が使われていると想定されますが、何十兆円のお金は誰のものでもありません。

教育や環境や老後に備えるために支払っている住民の貴重なお金であることを考えますと、現状の三層構造は、限界にきていると言っても過言ではありません。

役割が決まらないのにお金の争奪

「地方にできることは地方に」というスローガンでスタートした三位一体改革（「三位一体」はもとは宗教用語。この場合は地方交付税と補助金を削減して国から地方への税源移譲を同時に行なう改革をさす）は入口があって、出口がない状況です。

改革は理念と哲学が大切ですが、情緒的な行為ではありませんので、理念や哲学に続く具体的なプログラムと実施計画が必要です。

しかし、今回の三位一体改革の最大の問題点は、国と都道府県と市町村の役割分担を明確にしないままスタートしたため、一般の住民には、何が行なわれ、何が問題なのか皆目理解できないばかりか、中途半端なお金だけの分配論に終始し、混乱を極めるばかりです。

ではここで三位一体改革をたとえ話でまとめてみましょう。

「ここに1万円のお金があります。Aさん、Bさん、Cさんという3人のパートさんがいて、明日の仕事が終わった後、誰にいくらお金を配分するのかを相談しています」

簡単に言えば、つまりこんなことなのです。

普通の会社ですと最初に仕事の担当を決め、それがどのくらい大変な作業かに応じて、「Aさんは大変な仕事をするから5000円、次に大変なBさんは3000円、一番楽なCさんは2000円」と決めるのではないのでしょうか。

ところが、三位一体改革は仕事の担当と業務量を曖昧にして決めないうちに、まずはそれぞれの取り分だけ決めようというのです。これでは3人はもめるばかりで、給料はなかなか決まりません。

補助金制度というものがあります。本来は国でやるべき仕事なのですが、地方にやってもらうほうがうまくいきそうな仕事というのがあります。

そうした仕事を、国が地方にお願いして引き受けてもらい、その代わり必要なお金は国が出しますよ、という制度です。ところが、仕事の内容ややり方を国が細かく決めて、いちいち地方に指図するので、極めて非効率となっています。

三位一体改革では、国がその仕事にいちいち口を出すより、地方が自分の考えでやったほうが何かとうまくいきそうなので、地方に税収源をそっくり渡しま

しょう（税源移譲）というのが目的です。

さらに国から地方に仕事をどんどん渡しますと、それらにかかわる間接的な経費も少なくなるので、国の仕送り（地方交付税・補助金）も同時に減らせないかと目論んでいます。

また、国が取っていた税金を地方に移しますと、地方によっては税源（税金を取る対象）がない地域もありますので、そのときは国が調整しますよという改革です。

しかし基本となる仕事の内容について、国が本来やるべきなのか、地方がやるべきなのかを議論しませんし決めませんから、話が前に進みません。

さらに「この仕事は地方がやるべきだ」と決めた場合でも、それをやるのは都道府県なのか、それとも市町村がいいのかも決めないまま、ここでもお金の配分だけの言い争いになりました。

これでは、いったい何が議論されているのか国民には分かるはずがありません。当事者が何について議論しているか分からないまま、金の取り合いだけをやっているのです。

市町村は国の直営にしたらとか、大阪府と大阪市が合併すれば効率がいいのに、といった笑い話ではすまされないことが真面目にとりざたされています。

義務教育の問題にしても国は何を担当し、教員を採用して市町村に派遣しているだけの都道府県の役割は必要なのか、実際に義務教育を行なっている市町村は何をすべきかなど、何も決めていません。

そして、国の補助金を地方に移管するという案が出たために、国と地方で言い争いになりいまだに決着がつきません。

その他の事業も大同小異にならざるを得ないまま、先送りとなりました。しかも大切な市町村における財政調整のことなどまったく触れてはいないのです。

これが三位一体改革の正体です。

#### 60年前のシステム

ローマ帝国は、幾多の行政システムを経験しながら、最後は緻密で複雑な法律体系を構築し、「誰が執政しようとも、普遍的な行政運営ができる」システムをつくりあげたことで、かえって国家が衰退したことは有名です。

そうしたシステムをつくった背景には、人材不足や役人の創意が失われたという判断がありました。

日本の行政構造も画一的なうえに、それを支える法制度が複雑で多岐にわたっ

ていて、しかも詳細を極めています。

ドイツ人の国民性は日本人と同じように几帳面ですが、交通量や道路機能の変化に合わせて速度制限をそのつど変える柔軟性を持っています。日本は一度決めたルールはよほどのことがない限り変えることはありません。変えることが嫌いなのかもしれません。

しかも、戦後60年が経った今でも抜本的な国家構造や行政構造を変えようとはしません。

60年前に我が国が民主政治を学んだアメリカもイギリスもドイツも、そのつど抜本的な改革を行なっています。我が国のように小さな村も大都市も同じ行政システムを取ることを法で規制している国は、普通はありません。

先ほども触れましたが、我が国の基礎的自治体と言われる市町村は、諸外国と比べても高額な給料を首長や議員に支払い、しかもその対象は6万人以上にもなります。

全国の首長の給与も、1人年額1500万~2000万円は支給されています。低額だと言われる地方都市における市議会議員の費用でさえ、直接的な給与だけで1人年間700万円（平均）を要し、1期4年間では1人2800万円、全体では、20人で5億6000万円も経費がかかっています。

直接費だけで、年に1億4000万円ですから、議会に要する職員や備品、電話や車などの費用を含めると膨大な費用です。

ですから税収の少ないところでは、税収の10倍もの行政経費がかかるようなところも出てきます。都道府県や市町村のシステムひとつをとってみてもこのように膨大な費用がかかる状態です。

このような半面、たとえば発達障害児（LD=学習障害、ADHD=注意欠陥・多動性障害）への支援などは財政が厳しく手つかずの状況です。

どこかおかしくありませんか。

60年前のシステムにもかかわらず、抜本的な改革もせず既得権益に甘んじ、後生大事に守っている我が国の地方行政システムを私は「古代式行政構造」と呼んでいます。

社会や財政環境が激変し、国債残高が増大し、破綻寸前と言われる国家財政と、社会的弱者が本当に必要としている支援など見向きもしないまま、対応もできない状態にある地方財政の悪化を住民の皆さんはどんな目で見ているのでしょうか。

平成の大合併の失敗

理念と創意なき市町村合併

平成の大合併は、いよいよ終局を迎えています。1999年には3232あった市町村は、2000以下になることは確実です。これは成功でしょうか。失敗でしょうか。

将来が決める問題ですが判定できるいくつかの要素があります。

この合併の最大の欠陥は、理念がまったくないことです。合併によって市町村の体力をつくり、自由な市町村経営を具体的に担保するといったことは何もありません。

理念については反論する方々も多く、「財政基盤の確立と行政運営の効率化」が合併の最大のねらいだと言われます。

財政規模が大きくなることは間違いありませんが、足し算をただけで強い力になるのでしょうか。税収のないところ同士で大きくなったとしても何ができるのでしょうか。

ある知人は、「国は財政基盤の強化と言っているが、仮に体力がついても、今のように規制で「がんじがらめ」の市町村に何ができるというのか。体力が余っていても何もできないのに」と憤っていました。

合併による効率化は長い視点から見ると効果があるでしょう。市町村長や議員などの特別職は確実に減りますし、総務課などの管理部門は退職者を補充しないでもすむようになり、少なくとも職員数は削減できるでしょう。

しかし、一方で法律は「公務員の身分や扱いに不利益があってはならない」と規定しています。これぞ官僚統制国家の面目躍如たるものがあります。合併に対する職員の反対を抑えるとともに、合併に反対する組合への配慮でもありません。

ですから特別職が減っても職員の給与は高いほうに合わせるか、バラバラのまま定年まで職員給与の是正をしないかの二者択一になります。値上げをしますと当分の間は経費削減どころか、職員が減り始めるまではかえって経費増が続きます。

給与はサラリーマンにとっては生命線です。合併した際に、市町村間の給与を調整しませんが職員の出身市町村によってサラリーに差がついてしまいます。これは退職金にまで影響しますので、どうしても高いほうに合わせざるを得ないのです。

民間の合併は、業務の効率化やリストラ効果が大きいのですが、市町村合併はこれとは大きく異なるのです。必然的でも自主的なものでもなく、理念なき強制合併である証左であり、地方とのコンセンサスがないうまに国が始めた利益誘導のひとつです。

市町村議員の任期を合併後も最長2年間延長する議員在任特例や、議員の給与を高い地域に合わせるとも当たり前のように行なわれています。

さらに、合併によって地方交付税の削減は行なわないとする国の約束もあります。政府の設定する期限内の合併をした市町村には特例債を認めるという制度などは利益誘導の最たるものでしょう。

これでは国の施策に追随する合併市町村が、合併後に必死になって行政の効率化を図り、職員をリストラするどころか、退職した職員の穴埋め採用を控えて合理化を図ることすらできそうもありません。理念なき合併には理解できる確かな理由がないため、住民投票では「NO」が連発される結果となるのです。

志木市も近隣3市と合併の道を模索しましたが、反対する住民の理由の第1位は「きめ細やかな行政サービスができなくなる」という結果でした。

地域の大型化が地域コミュニティを崩壊させることは確実です。我が国はもう一度国家のあるべき姿を根本的に見直す必要があります。

合併特例債は借金地獄

全国で行なわれている現在の市町村合併は、その様相で大きく前後ふたつに分けられます。すなわち、早くから合併を目指した市町村と、後から合併の道に慌てて乗った市町村です。前後半で事情は大きく違っています。

前半は「規模の大きな自治体になれるのはいいな」と大型化を目指した合併であり、後半は地方交付税の削減が現実化したことで、「これではとてもやっていけない」とやむにやまれず合併に向かったケースです。

しかし、どちらもその動機の大きな裏付けとなっているのは、合併特例債の存在です。

合併特例債とは何でしょうか。

合併によって、いくつかの市町村が一緒になった場合、地域内で市民会館などの公共施設が偏在するなどの不均衡がどうしても生じてきます。

これらを是正する公共事業や道路、駅前の整備など新しいまちづくりのビジョンを新たに実現するには莫大な費用が必要となります。

そのため、5%の自己財源で95%の借入を国が許可（現在は地方が借入を行な

う場合でも国の許可が必要で簡単にはできない) し、しかも返済額の 70%を国が地方交付税で肩代わりしますというのが合併特例債です。想定しているのはハード的な公共事業です。

合併した自治体は規模にもよりますが、最低でも 150 億円から 2000 億円規模で借金が許されるため、市町村にとっては大きな財源となります。

従来から行なっているハード事業を、ちゃっかり特例債に切り換えて行なうことも可能なのです。財源に行き詰まった市町村が特例債に飛びつくのも分かります。

さらに合併した市町村に対して地方交付税も 10 年間は削減しないというお墨付きがありますから、これも魅力的です。

でも、少し冷静に考えますと、公共事業はたくさん事業化できるものの、5%の自己資金と 30%の借金は市町村が支払わなくてはなりませんし、新たな施設にかかわる維持費も近い将来発生します。いや、できたときから発生する人件費などもあるでしょう。

地方交付税も 10 年は現行の方式を保証するといっても増額されるものではありません。むしろ、合併によって税収が増えることはありません。むしろ減少していきます。さらに疑いさえすれば、財政破綻寸前の国が、これらの約束を守ると信じることは極めて危険です。

このような現況で、もし民間会社だったら合併に踏み切るでしょうか。前にも触れたように公務員は終身雇用制で、安いほうの自治体職員の給与アップが必要で、特別職の削減分を上回るばかりでなく、さらに議員まで給与を引き上げなければなりません。

合併する市町村は政令指定都市を目指す大都市を除いて、現在でも「3割自治」と言われるほど、国の財源に依存しているのが実態です。そこに何百億円という事業費の 35%負担の支出が追加されるのです。

これが失敗に終わるのは目に見えています。民間の合併には、ダイナミックな企業体質の改革が必要不可欠ですが、市町村合併にはそれがありません。

合併したある首長にお聞きしましたら、「心配する必要はないよ。僕の任期は長くても 2 期か 3 期だから、合併特例債を使い終わったころには私は辞任して、次の人が考えるよ」と言われてしまいました。

そうか、ふるさとの合併特例債は、ミニバブルと借金地獄をつくり、特例債を使い終えたら「はい、サヨウナラ」という図式がもうできているのかなと、暗

い気持ちになります。

ふるさとはどこにゆくのでしょうか。

## 非常事態宣言 破壊のシナリオ 2

### 国債の暴落

日本は数年前、IMF（国際通貨基金）から財政の赤字と反比例するように進む人口減少について警告を受けていたが、いよいよ2010年には国債の発行残高は1000兆円の大台に乗っていた。

日本政府は財政危機から脱却するため、増税と歳出カットを行なったものの、避けられないはずだった増税は様々な事情で少額にとどまり、結局はうまくいかない。

ひとつは景気回復が安定しなかったため、消費を冷やす危険がある政策を思い切っけて行なうことができなかつたからだ。悪いことに、国の地方に対する財政支出の削減が地方の財政を直撃し、抜本的な行財政改革を国と同じように先送りしてきた地方は、その削減分を住民への負担に求めるという悪循環が起こつた。

国と地方からのダブルパンチにあつた住民は一斉にブーイングの声を上げたが、時すでに遅し。

それでも国の歳出カットは進まなかつた。いろいろな背景はあるが、最大の原因は国政選挙に勝たなければならぬ国会議員や政党は、財政が危機水域に近づいていることを住民に知らせなかつたばかりか、相変わらずの微笑み返しを行ない、痛みの伴う増税や歳出カット、抜本的な行財政改革は何もできなかつたのだ。

これに団塊の人々の大量定年が重なり、福祉費は伸び続けたから、腰の引けた増税や歳出カットは焼け石に水だった。

思い起こせば、2005年の予算では約83兆円の収入のうち、税収は43兆円程度、借入金は38兆円で、歳出の実態は20兆円が借入金の返済、20兆円が地方への仕送り、20兆円が福祉、医療費で、残りの20兆円で教育、外交、防衛費などすべての行政経費が計上されていた。

時の政府は、10年後にはプライマリーバランス（基礎的収支）を均衡させると言い切っていたが、どだい無理な話だったのだ。

国債の格付けは最貧国並みとなり、このまま進むと日本の国債は危険水域に入ることが確実で、さらに2010年に行なわれたG7（先進7カ国会議）+2（ロシア、中国）は、日本の財政悪化を主要議題として取り上げ、待たなし

の財政再建の申し入れと重大な警告を行なった。

現実化した1000兆円を超える国債の発行残高は、内外に大きな衝撃を与え、国債の金利はジリジリと上がり、2005年には1・3%であった金利はもう3%台にまで上昇している。

2010年の予算では税収を超える国債の償還額が計上され、国家財政に無関心であった国民も、消費税の5%アップと相次ぐ増税や福祉の切り捨てでいつまでも惰眠をむさぼることはできなくなった。

そのうえ各国の強い警告を受けた日本に驚愕の色を隠すことができない。

突然にして最大の政治問題が襲ってきたのだ。

いよいよ国債の暴落が現実化してくるのだ。世界の頂点に立つ、経済大国日本の国債がクラッシュするかもしれないという状況は、国際社会にとっても大問題だ。

大国アメリカも米国債を多量に保有する日本が破綻することになったら大きな影響を受ける。それだけでなく、世界の経済秩序が崩壊してしまうと危惧した。アメリカの大統領は即座に我が国の総理大臣と緊急の電話会議を行ない、日本銀行総裁もあたふたと総理官邸に駆けつけている。

まさにパニックが始まった。

国債の暴落が予兆され、多くの経済学者が警告をしていたにもかかわらず、財政再建を先送りし、国債の大量発行を傍観してきた結果だ。

各国の政府高官は、こぞって日本の無能ぶりを批判している。地域の住民も何が起こったのか、何が起こるのかは正確には理解できないが、「大変なことが起こりつつある」ということだけでパニックを生んでいるのである。

円は急落を続け、株価は暴落し、今やほとんどすべての銘柄がストップ安だ。経済界はそれぞれ緊急アピールを発表して、政府に即応できる抜本的な対策を要求している。

国も地方も10年前から言われていた財政再建だったが、どちらも先送りを続けたため、いよいよの時が迫っているのだ。日本という国家は外圧によらなければ何もできないことを内外に宣言したと言ってもよいだろう。

思えば、明治維新も敗戦による民主国家としての再建も、今回と同じように外圧によって改革を余儀なくされた結果だった。

以前から指摘されてきたように、日本人は改革を嫌う人種であり、制度的には堅固な民主国家を持ちながら、基盤であるタックスペイヤー（納税者）として

の自覚をまったく持たない国民性が民主主義を脆弱なものにしたのだ。

僕たちが民主政治の持っている大きな欠陥をまったく認識してこなかったツケが今現実となったのだ。

地方議員から国会議員、地方の首長まで揃いも揃って何をしていたのか。

知り合いの元市長が、「自分の現役時代も改革を望む有権者は少なく、税は軽くサービスは重くと要求してきた住民が多かった」と思い出を話していた。結局、これは国民の望んだ末路というしかないのかもしれない。

首長や議員は、選挙に勝つために声を大にして民主主義を唱え、従来の組織や機構を守ることが、自らの既得権を擁護することにつながることにすら感じず、取ってつけたような理論や60年前に国が定めた法律の主旨を独善的に唱えていただけだった。

結局、日本の改革は最後まで諸外国からの強い「外圧」によって、国が動くことになるのだろう。

\*

国債のクラッシュが起り得る状態にまで進んだ極度の財政悪化と大量の国債発行残高に、G7+2やIMFによる強い警告が発せられ、国債金利が危険水域に入ったことで、ついに日本政府は内外に「国の財政再建を最優先する非常事態宣言」を発表した。

発表しなければ国債のクラッシュが予測されていたからだ。待ったなしの状態だ。

内閣総理大臣は深夜や早朝にもかかわらず臨時閣議を召集し、3年間の「国家財政の維持と再建を最優先」する非常事態宣言を閣議決定し、日本銀行も相次いで記者会見を開き、国債のクラッシュの危険性を訴えた。

国家財政に無関心だった地域住民もこの発表を受け、愕然としている。テレビ、ラジオ、インターネットはこの非常事態宣言をトップニュースで伝えているが、誰も「この先何が起こるのか」想像することもできなかった。

富裕層の人々は、今日の状況を予測していたのだろう。預金などを海外に移行し、着々と自己の財産を保全していた。いつの時代でも弱いものが一番先に悲劇の洗礼を受けるのだ。

しかし、過去に経験のないこの危機を、誰も理解できず、対応する術もない。「何が起こったのか、何がこの先に起こるのか」見当もつかない。

ただ、「すごいことが起こりそうだ」ということと、「経済大国の我が国が世界

の最貧国になった」といった戸惑いだけが広がっている。

金融機関のすべてが「倒産」するというデマが飛び、銀行という銀行には国債の解約を求める人々、払い戻しを求める人々の長蛇の列ができた。解約を求める人々で、証券会社も保険会社も銀行の店頭と同様に長い列ができた。政府は繰り返し「金融商品の安全宣言」を出しているが、パニックは消えないどころかますます拡大している。

#### 即断された緊急政策

待ったなしの状態は先送りを続けてきた日本政府に時間の余裕を片時も与えることはなかった。

臨時閣議は、かつてのようにダラダラした省庁間の調整や針の穴を通すような細かい法律や、それに伴う省令や通達などを棚上げして超法規的な処置の即断を求められていた。

もはや一刻の猶予も許されない。時間の遅れが国債のクラッシュ（大暴落）となって取り返しのつかない事態になることを閣僚の誰もが理解していた。

ついに大方針が閣議決定された。財政再建による国家財政の維持と健全化を最優先し、具体的な形で世界に発信しなければならない。政府は3年間の期限を設定したうえで、以下の3点を決めた。

第1に、地方に対する仕送り（地方交付税）を全面ストップするとともに、東京都など不交付団体の富裕都市の財源を国に移行すること。

第2に、災害などの緊急に要する経費を除き、公共事業の凍結と全面カットを行なうとともに、生活保護費を含む医療、福祉を中心とした厚生費のギリギリまでの削減。

第3に、閣僚はもとより、国会議員歳費の50%を超える大幅カットと国家公務員や外郭団体の管理職の給与並びに諸手当の削減、全国家公務員の基本給の切り下げと諸手当のカット、新規採用職員のストップという人件費の削減などが即断され、超法規的な処置をする大胆な歳出削減と消費税の5%アップ（10%から15%に）が発表された。

各種の補助金のカットは言うまでもない。法人税や所得税のアップも検討されたが、時間を要するということで除外された。

地方からはもちろん労働組合、各種団体などから一斉に反発の声が上がった。

しかしその声は、我が国を襲った未曾有の大危機の前にかき消されてしまった。

かつて第一次世界大戦に敗れたドイツでは、民主的な選挙によって共和制が敷

かれ、民主的なワイマール憲法が制定されたが、極度の財政悪化のためにハイパーインフレが起り、ナチスが台頭した。歴史が再び繰り返され、日本のナチ化を恐れる論調まで、中国や韓国のメディアから出される始末だ。

当然のことながら、かつて検討された「市町村に対する破産法」も棚の中から持ち出され、ただちに公布された。その報告書には、2003年10月と記載されていたことを誰も気がつかなかったようだ。

慌てふためく市町村

東京都などの富裕都市（不交付団体と言われ、行政経費と収入が均衡しているか、収入が上回っている地方自治体）は、これまで国の仕送りを受けずに運営されていたが、豊富な財源が国に一部とはいえ移行されるとなると大変だ。東京都をはじめとして、各区、市町村は、あらゆる行政分野の見直しを緊急に行ない、不測の事態に備えることになった。

一般の市町村と異なり豊かな財源を持った地方は、行政サービスの抑制と管理職の給与や一般職の諸手当などのカットは余儀なくされたが、すべての行政サービスを停止するまでには至らなかった。

しかし、大多数の都道府県や市町村は、国の仕送りをあてにして運営されているのでたまらない。仕送りのカットはただちに行政を直撃し、大激震に見舞われている。

臨時議会が招集されたが、住民の要求だけを行政に働きかけている市町村議員は、どうしていいのかわからないようだ。テレビや新聞の報道を見て、ひとまず自分の預貯金を下ろしたり、財産保全の道を探したりする者もいて、「どのように行政が対応すればよいか」ということに対しては、初めてのことで戸惑いを隠せないのだ。

市町村長も大変だ。収入の多くを国からの仕送りに依存しているので、まず財源の査定をしなければならない。財政を担当する職員は徹夜で財源を探している。

ある職員が、

「親父が中小企業の経営者で『金のやり繰りが大変だ』と言って毎日のように手形が落ちるかどうかが心配していた。そんな生活がイヤで100%安泰な役場に就職したのに、これでは親父と一緒にじゃないか」

と愚痴を言いながらせつせとデスクで電卓をたたいている。

大幅な財源の減少が確実にあったので、いくつかの対策が持ち出されている。

時間がないために、すぐできるものから始めようと、まずできる限りの行政サービスのカット、次に特別職や職員の給与カット、さらに公共事業の全面停止が決定された。

しかし、工事中の公共事業は契約があるので、全面停止は難しい。福祉サービスが停止した脇で、公共工事が進んでいるというおかしな状況が生まれてしまった。

地方の独断で決定することが可能な特別職の無給化や、地方公務員法の特別法を適用した、職員の解雇も考えなければならない事態となった。

財政担当から示された予算枠は想像を超える厳しいもので、多額の事業を担当する各部課では、早速、行政サービスの削減の検討が始まった。

東京近郊のある市役所。若手の職員から「確か2003年にも我が市では927事業のすべてを削減対象として検討したことがありますよ。あの資料をもう一度引っ張り出してみよう」という提案があり、埃をかぶった分厚い資料が取り出された。

その資料を見た当時課長だった部長は「あのときは厳しい厳しいと言われながらも“市役所は不沈艦なのに何でこんなことをしなければいけないのだろうか”と正直思ったものだ」と思い出していた。

当時、仲のよい議員にその気持ちを伝えたところ「市長の人気取りに付き合う職員は大変だね」と言って皮肉っぽく笑った顔も重なって思い出される。

「まさかこんなことが現実になるなんて」と思いながらも「最小限度のやらなければならない行政サービスだけを残す」というスクラップ作業を始めた。

多くの行政サービスを次々と赤線で消してゆきながら、老人会の催しとお祝いを楽しみにしていたお年寄りが「部長さん、楽しみにしているね」と言っていた顔まで思い浮かんだ。

福祉センターにお年寄りや障害者を送迎するバスも赤線が引いてある。それどころか3つあった福祉センターもふたつが赤線で消されていて、たったひとつになっていた。

ずいぶんと努力した乳幼児の医療の無料化も同様で、国の施策とは言いながら、3分の1を地方が負担すると法改正のあった「生活保護費」も赤の三角印で「徹底したひとりひとりのチェック」と書き添えられてある。

独自で行なっていた介護保険事業も次々と赤線で消されていく。

ふと「この街は生き残っていけるのかな」という想いが鋭く部長の頭の中を駆

け抜けていった。

### 公共事業の全面ストップ

公共事業は面白い性格を持っている。財政が悪化すると批判の矢面に立たされるが、抜本的な削減はなかなかできない。手を替え品を替えて生き残り、全体的には少しずつ削減されるが、財政効果の出るような思い切った大削減は困難だ。

国会議員や地方議員は、要請受付型体質がしっかりと身につけているし、議員個人が選挙民から「ありがとう」と感謝されるのは、就職や進学に便宜を図ったときか、公共事業を地元を持ってきたときくらいしかない。

ただ、就職するといっても、従業員を雇うのは民間企業だし、どこの会社もリストラに取り組んでいる最近の厳しい状況では、有権者からの依頼を「そうですか」と簡単に引き受けることもできない。

こっそり進学の口を利くといっても、一流校と言われる高校や大学はとても厳しくてダメだし、少子化の時代で、その他の学校は議員の推薦などなくても誰でも入学できるようになってしまった。

つまり、公共事業だけが、自分の懐を痛めずに、地域の選挙民からはもちろん、業者にも感謝されるという、首長や議員にとってはたまらないほど「特権」を感じる仕事なのだ。

地方では、生活道路などの整備は要求度の高い行政サービスなので、これらを削減するとなると議員から厳しい非難の声が上がる。

道路整備などの公共事業や行政サービスは、もっと増やすべきだと主張する議員も出る始末だ。

25人程度学級を実施した市が、たった3年間という短期間の実施で、議員から教育効果を出すように求められ、成果が出ないのであれば取りやめて、公共事業に振り替えるべきであるという議論が時折出ていた。公共事業は、首長や地方議員にとって、住民から高い評価を受ける最高の手段と考えられているのだ。しかし、このような緊急事態になると公共事業は削減の格好のターゲットとなる。しかも、誰の反対も出ないのだから不思議としか言いようがない。建設業者の圧力は弱くなり、本当は、住民にとってもさほど必要でなかったことが分かる。

公共事業の全面ストップは業者には痛手となっただろうが、今回はそれほどの抵抗もなく受け入れられている。

逆に、本当に必要な公共事業などいったいどこにあったのかと、今さらながらに感じてしまう。

#### ついに市町村倒産

都市から遠い市町村は、税収が少ないために、国の支援によって運営されている状態で、支出経費に対する自主財源（税収）は20%から30%にとどまっている。これらを総称して2割自治とか3割自治と長い間呼ばれてきた。

ところがその主要な財源である国の仕送りが全面ストップとなったからひとたまりもなかった。思い切って行なった様々な行政経費の削減だけでは足りず、大幅な地方公務員の給与カットと削減に踏み切らざるを得ない状況となってしまった。

ついに市町村の倒産が始まったのだ。

職員の自主退職も膨大な数にのぼり、退職手当組合は財源が底をついて支払うことができなくなった。今まで、市町村が入っていた職員退職手当組合は、市町村の負担金によって支えられ、ノンビリと運営されてきていた。

あるとき、職員の不祥事があり、市民感情を考慮した市長が「退職金を減額すべきだ」と退職手当組合に提案をしたが、「市町村職員退職手当組合は国家公務員に準じて支給額を決定しており、国が変えない限りそのような提案は受け入れられない」という素っ気ない回答が戻ってきたことがあるという。

住民の税金で運営されていることを考えると「住民意思」を尊重するのが当然なのに、彼らの考え方はまるきり正反対で、「自分たちを守る」ことにのみ重点を置いてきたのだ。

ここでも、自分の懐を痛めない、他人のお金という論理が堂々と主張され、法律上免職になれば減額すべきではないと考えてきたのである。

しかし、今度のクラッシュは、ノンビリ組合に対しても容赦ない衝撃を与えている。

どこにも賢い奴はいるもので、国家財政の危機を事前に予感していた職員の中には、事が起きる前にちゃっかり退職の手続きを取っていた者もいるそうだが、多くの職員は危機宣言後に退職の手続きを取り、退職金の確保に押しかけた。組合は、殺到する退職金の要求に資金が底をつき、「受付停止」を加入市町村に通知する始末である。

さらに、退職希望者の要請を各市町村が行なったので、人事課の窓口は大混乱。職員が辞めなくても、給与を支払う原資もなくなり、市町村もお手上げの状態

だ。

市町村はいずれは退職金を支払うとしているが、こんなものには何の保証もない。ただ、現場の混乱を回避する方便にすぎないのだ。

だが、無理に役所にとどまっても給料の支払いは不可能なのだから、これは中小企業で言えば倒産と同じだ。あってはならない悪夢がやってきたのだ。住民に対する大幅な行政サービスの削減が発表されたが、住民は、自分のなけなしの預金を保全するだけで精一杯。

組合が宣伝カーのボリュームをいっぱい上げて、市町村の不当性を住民に訴えているが、そんな主張に耳を貸すものなどいない。今までの公務員に対する羨望と嫉妬は、このような事態を招いたことで、地域住民の凄まじい怒りとなったのだ。

むろん市町村長や議員などの特別職に集中される非難と怒りはすさまじく、彼らに表向きの敬意を寄せていた住民は、今度は口々に彼らを無能とののしり、財政破綻を招いた首謀者として激しい糾弾を始めた。

無理もない。財政破綻を知っていながら知らないフリをし続けてきたのだ。大混乱と非難を避けるため、ある村が行なった特別職全員の「無給化宣言」は、瞬く間に全国に波及し、一斉にどの市町村も、そして都道府県さえも、一部の無給化に踏み切った。

それは、あっという間の出来事だった。

コミュニティ消失

困り果てた市町村や住民を背に、富裕層と言われる人々は意外と平然を装っている。むしろ、彼らの目にはこのような大混乱が、自分たちにとって、より多い「富」を獲得する絶好の機会と映っているらしい。

確かに、生活上の安全や安心をお金で買える人々にとっては、今日の悲劇は何の痛みも感じるものではないだろう。顕在化しなかったものの、すでに社会の二分化は進行し、我が国の地域が持っていたコミュニティは、崩壊しつつあったのだ。

バブルの崩壊により、横並びの終身雇用制が崩れた我が国の経済界は、企業コミュニティを喪失し、地域における本来のコミュニティをつくる絶好の機会と考えられた。

だが、相次ぐ合併で市町村は肥大化し、行政がコミュニティの牽引力となることなど夢と消えてしまった。

しかも、コミュニティをつくる大多数の人々は、社会的強者ではなく、むしろ高齢化した地域住民だ。

高額物件を扱っている不動産会社は「ドリームタウン」と名前を付けて、安心・安全を売り物にした土地と建物の売り出しにかかっている。

国や市町村が一般行政事務ばかりに力を入れ、コミュニティを中心としたまちづくりを大切にしてこなかったツケが、治安の悪化として表れたのだ。

住民の孤立化は水面下で進み、地域におけるコミュニティは、消失し続けてきたのだろう。

## 地方大改革 再生のシナリオ1

ここまでは近未来を予測した小説と、私が実際に体験した現状のレポートを織り込んで、市町村崩壊が決してあり得ないことではないという、私なりの危機感を紹介してきました。

戦後の焦土の中からも復興した我がニッポンがこのままつぶれ去るとは、私は考えていません。

これからは「あり得べきもうひとつの未来像」を皆さんにご提示しようと思います。

ここからの主人公はすべてあの地方公務員の「僕」であり、私はもう登場しません。

未曾有の危機を「僕」は回避することができるのか。

できるとすれば、それはどのような方法でなされるのでしょうか。

ひとまず私も、皆さんとここで一度お別れして、「僕」の活躍を見守りたいと思います。

私たちにとって、「僕」は決してただの他人ではありません。私自身の、そして皆さん自身の姿でもあることも、付け加えておきたいと思います。

住民が目覚める

住民が動く

### ①情報の発信

国は3年間の「緊急財政再建宣言」を発表し、市町村は大混乱に陥った。「市町村崩壊」の5つの文字が毎日テレビや新聞のニュースから消えることはない。都市部に近い街も地方からの人々の相次ぐ流入で、地域のスラム化に悩まされている。

しかし、1年も過ぎると、混乱は続いているものの、どん底の中で落ち着きと、奇妙な安定を取り戻してきたように見えた。

かつては、行政に無関心だった町内会や自治会の役員は、「ふるさと」の再生をおぼろげながらも考えるようになった。昨日の新聞は、大きく「3000人を超える全国自治会の集い」が開かれたことを伝えていた。

全国の市町村から、現状を憂える住民たちが自発的に集まり、いくつかの分科会に分かれて議論したようなのだ。そこで決議されたことは、それぞれの地域が「各市町村の現状」について情報を交換し、住民自身が何をすべきかを考え

ようというものだ。

地域づくりにおける住民のチャレンジがささやかながら始まったのだ。

いてもたってもいられず、新聞に載っていた代表者の電話番号を調べ、話を聞いた。

「今までは役所任せで何も知らなかった。イヤ、知ろうともしなかった。しかし、こんなことになって、俺たちの税金がどうなっているのかを知ることから、始めようと考えたんだ。そして何をすべきかをみんなで探ろうということになったんだよ」

僕の住む街も老父の住む村の人間もこの集いに出席したようだ。

あの誰もいなくなった僕のふるさとも再生に向かって動き出したのだろうか。会議に出席した市町村の住民はお互いの情報をインターネットで交換することを約束したようだ。

しばらくして、全国の市町村は一斉に持っている情報のすべてを、自分の行政区はもちろん、全国に向けて発信し始めた。住民からの要求に応え始めたのだ。戦後数十年間、住民からの情報開示の要求は少なかった。20世紀後半に「市民オンブズマン」という一部の極めて少数の市民グループが提唱した、行政情報の開示要求があったくらいだ。

しかし今回は自治会などの役員や一般住民から、情報開示の強い要請運動が起きたのだ。

市町村にとっても、もはや隠すべきことは何もない。僕の街でも徹底的な行政情報の開示が始まった。

そして、「歳入」と「歳出」という言葉が、いつのまにか「収入」と「支出」に変えられ、1年間の予算書も以前のスタイルから一変し、「款・項・目・節」といった法律で決められている訳の分からない項目が消え、一般住民に理解できるような簡易な表現に変更された。

今まで使っていた「一般財源（使途が国によって指定されていない収入）」や「特定財源（使途が指定されている収入）」といったような専門用語も市民に理解できる表現となって、開示資料が作られている。

職員のひとりが「今までは役所と議会だけが理解できる自己満足的な資料だったね。住民の理解しやすさなんて考えたこともなかったし、理解させる必要も感じなかった。口では市民が主人公なんて言ってたけど」と自嘲気味に語っている。

これが行政関係者の共通の意識だったのだ。

## ②ゼロからの再出発

都市部に近い我が市の治安は悪化し、行政サービスが激減して役所に来る人々はめっきり減っている。自治会も子ども会も、補助金がゼロとなって、大多数が活動停止中だ。

福祉の窓口だけは、いつも長蛇の列で怒号さえ飛び交っている。しかし、住民に対する役所からの分かりやすい情報の提供は少しずつ効果を上げ、町内会や自治会単位で人が集まるようになり、いろいろな議論が行なわれるようになった。

簡単に言えば「ゼロからどう始めるか」ということで、「自分たち住民がこれからの方向を考えないと、もうどうにもならない」という基本認識が芽生えてきたのだ。

もはや首長や議員は頼りにされず、各課の職員が毎日のように住民説明会に呼ばれている。僕の給料も30%カットされた。退職する職員の退職金は、3年間支払いを停止され、分割払いが協議されているが、まだ結論は出ていないようだ。

僕自身も今は厳しい生活を余儀なくされているが、住民と一緒に問題解決の方法を考えることに、最近では少し喜びを感じるようになってきた。

今までの説明相手は市長と議員だったが、そのほとんどが前例どおり、型どおりの儀式のようなもので、新鮮さなどどこにもなかった。

議員への説明は、代官様にレクチャーしているのと同じで、明らかに議員が誤った認識を持っていても、「それは検討するべきですね」とか「そのような見方を初めて教えていただきました」などとお追従を言わなければならなかった。

でないと大声で叱られるか、議会や委員会でコッテリと嫌味を言われるからだ。地方議会における部課長はかわいそうなもので、反論権は絶対に認められないから、どんなに長時間、言葉の暴力を受けようとも「ごもつとも、ごもつとも」と言って頭を下げ続けなければならない。

ところが、地域の再生に向かって歩き始めた住民は、率直で建設的だ。以前はずいぶんと嫌味を言われたし、話を十分に聞いてくれないこともあったが、「ゼロからの出発」となると一変し、再生の同志のような感じがしてくるから不思議だ。

ふと故郷はどうなっているのかと思うと急に帰郷したくなり、次の土曜日には帰郷の途についていた。親父のことが心配だったが、まずは村役場に駆けつけた。こんなところで仕事を優先させるとは、僕もやっぱり、地方公務員のひとりだったのだ。

考えてみると土曜日は閉庁で、誰もいないかなと思ったが、そうではなかった。あの疲れ果てていた村長が、ワイシャツのそでをまくって職員と一緒に仕事をしている。

役場に入っていくと「オー、しばらく」と言って、出迎えてくれた。

「これから数少ない住民の方々との相談会に行くんだよ」

と屈託のない笑顔を見せ、

「おたくの市はどうだい、全国ネットで情報が入ってくるので、だいたいの様子は分かっているんだが」

と言って椅子を勧めてくれた。

話を聞くと、この村では住民が次々といなくなり、「村が消滅した」のは事実だったようだ。しかし、都市もその周辺もガタガタの状態とあって、1年ほどが経つとぼつりぼつりと戻ってくる住民も現れたという。

助役と収入役は、置かないことに決め、村長をはじめ、村会議員も無給になり、この1年間は村議会も開かれていない様子だ。

「議会を開かないとどんな小さな予算であっても決まらないんじゃないですか」

「いや、君も知っているでしょう。今まで、どれほど、村民全体のことを考えた議論があったかね。国会議員の真似をして、もったいぶった議会を開いて何になる。議会は1年に1回だけ開くことにしたよ。あとはすべて非公式な集まりで相談すれば十分だ」

感心する僕に対して、村長はさらに言った。

「ゼロからの出発はいいね。確かに金もない、何もない。しかし、民主主義は大切だけれど、今まではすべて法律のとおりにはやっていただけで、ムダが多かった。年4回の定例会は住民のためにならないばかりか、金がかかっただけだね、今の私はきれいさっぱりタダ働きになったが、昼間は家業をやっているし、役場は、私に変わって総務課長が仕切っている。すべての会議は仕事を終わってからやるしね。議員もかえって喜んでるよ」

いよいよ「ゼロからの再出発」が全国で始まっている。

### ③オーナー意識が芽生える

今まで地方行政に無関心だった住民が動き出した。さすがに自分たちの足元が崩れ去るのを見過ごすことはできなかったようだ。今までは、行政に任せておけば大丈夫、あれこれと、要求することだけが役所だと彼らは思っていたが、その足元の役所が倒産したのだ。

もう首長や議員だけに任せていては、再生ができないことを肌で感じたのだろう。

僕の街だけでなく、日本全国の住民が立ち上がった。

考えてみれば、国の法律も地方の条例も本来は自分たちが決めたことであり、自分たちが動かなければ何の改革もできないことを知ったのだろう。

いよいよ、住民が、オーナーであることを自覚したのだ。

住民は有識者の協力を得て、世界の地方自治のシステムを学び始めている。

大学教授や各種のシンクタンクも様々な勉強会を開き、これからの地方の「あるべき姿」を熱心にレクチャーしている。

地方が機能を失った大きな要因となった国の財政悪化や、地方の運営、議会の仕組みについても活発な論議が各地で行なわれ、即座に情報の交換を行なっている。

自分たちの故郷である市町村の再生に向かって住民の胎動が各地で起きているのである。

### 市町村長と地方議員の共闘

#### ①既得権益の放棄

かつてのリーダーである市町村長と地方議員は今や多くが無給となった。

だが、カネ目的ではなく真摯に国の将来を憂えた首長や議員はそれでも職にとどまり、その進歩的集団が、地域再生の胎動に目を開き、過去に行なってきた活動を検証し、自己反省を明確にして住民集会に顔を出し始めている。

もちろん、未知の世界に戸惑い、過去の権威と既成概念にしがみついた多くの地方政治家は、住民によって排除され、行き場を失っている。公職の給料だけに頼っていた人々は、「生活することはこんなにも大変か」ということを肌で感じたようだ。

市町村長も議員も住民も、初めて対等の関係になったのだ。

僕の市でも、市長と有志の議員がメモ帳とボールペンを持って、住民主催のシ

ンポジウムに参加しているが、集会は仕事が終わった後、午後6時以後が原則となっているので、市長も議員も昼間はパートで働いている。

数年前には考えられないことが、今、現実となっているのである。

幾度かの住民懇談会やシンポジウムに出席した我が市長と議員と住民の有志は、市長の呼びかけで夜間に開催する「行政委員会」をスタートさせた。当然のことながら、完全な公開制だ。そこでは今後における行政運営の基本事項が決定された。

その内容は第1に、市長は執行者、議会は監視機能を発揮するといった、いわば敵対の関係を解消し、市長も議員も住民も同志として共闘し、市政に対しお互いが責任を共有すること。委員会は、市長を理事長に議員は理事、議長は副理事長とすること。

第2は、公開を原則とし、会議の内容も住民にインターネットで公開すること。

第3は、お互いの既得権益、たとえば従来の議会の取り決めや慣習をすべて破棄するとともに、市政の情報と市の職員（スタッフ）を、市長と議員と住民が共有すること。

第4は、国の法律を超え、あらゆる分野について、抜本的な制度改革を行なうこと。しかし、従来の法律は残っているので、法の求める要素は「儀礼的行為」として形だけ残すことである。

これは、「市町村行政は二元制」とする法の定めを無視した欧米の「シティマネージャー制度」に近いもので、混乱期とはいえ、新しい発想だ。

翌日、あの村長からファックスが届いた。

「あなたの街の市長と議会と住民の新しい行政運営の取り決めを見ました。すごいですね。私の村も早速導入しようと思う。全国の多くの市町村でもただちに導入するようです。住民も大歓迎で、旧態依然の議員は、住民が力づくで『長期病欠』させているようです。中には自ら、議員の責任を放棄した人もいたとか。村民は無給で住民集会をたびたび行なっていますが、私も議員も教育長も住民と同じ無給です。私の村では、決めたことは住民集会に報告し、意見を求め、修正を行なっています」

あの村の人口は多くが流出し、多分500人程度にまで減少しているはずだから、事案ごとに住民集会を開くことができるのだろう。何よりも市長も議員も旧来型の体質をすべて放棄したことが、新しいまちづくりの第一歩となることは間違いない。

市長や議員を動かした住民の力の大きさに僕は驚くと同時に感動していた。しかし、予算書ひとつとっても、国に提出するものと住民用と作らなければならぬので、僕たち職員の仕事が増えることに少しだけ抵抗を感じている。

## ②住民が主人公の制度改革

「市長と議員と住民の行政委員会」が早速開かれる。

今日の議題は、制度改革が中心だ。

理事である議員から冒頭、

「制度改革の方向性は、現在の制度をすべてゼロにすることから始めたい。制度が変わっても、首長や議員の公選は基本ですが『住民が主人公』であることを原点に、住民本位の運営、行政運営費の削減、情報の公開と新制度を決定する住民投票、公平公正を原則に、全国一律など頭に入れず“当市独自の制度設計”をすること。最初に、市長と議員のあり方を変えるべきでしょう」

という提案があった。

もちろん、全員の拍手で決定された。

僕も担当のひとりとして出席していたが、内心では「議員だって、やればできるじゃない」という思いを抱いていた。この内容が住民を通じて全国に発信され、あの村長から、また、ファックスが届くだろうと我が市に少しの誇りを感じた一瞬だった。

今までの議員は「住民のために」と公言するだけで、市長ともたれ合い、役所と議会という密室の中で、住民のことなど本当に考えることもなく、将来の財政負担などそっちのけで、制度改革などには耳も貸さない人たちだった。

議会の権威を守るためにきゅうきゅうとしていた、そんな旧態依然の議員や議会が今や大きく変わったのだ。

しかも、「市政は住民が主人公」という当然のことを真っ先に掲げてくれた。「ゼロからの再生ってこんなに簡単だったのか」と、住民であり、職員でもある僕は感慨もひとしおだった。

よし、明日から忙しくなるぞ。でもこれで、地方自治に携わる職員として大きな誇りが持てると確信していた。

住民と自分を守る

## ①職員の奮闘

スタートは、市政における行政構造の抜本的な改革だ。まず、「普通の国」と言

われる世界中の地方行政制度や行政構造を調べることにした。僕の机の上も資料の山でいっぱいだ。

昨日は、朝早くから国立国会図書館などを訪れて、外国における地方の行政制度についての資料を探し歩き、それでも足りない資料は、自分のポケットマネーで書店から買いあさってきた。

それは、僕ひとりに限ったことではない。ほかの職員も必死で再生のヒントを探している。僕も地方公務員になって初めての経験だ。職員の多くが退職したので、今までのように「ノンビリ仕事」などしている暇はない。

今日は、それぞれの制度のメリットとデメリットを一覧できるように資料を作っている。

行政制度を手始めに地方選挙や市民参加のあり方、議会と首長との関係、一般行政、教育、福祉、環境、都市整備、産業や文化や歴史など各行政分野の国と地方の役割分担、諸外国の例と酷似している都道府県と市町村のあり方など徹底的に調査しているのだ。

職員はみんな、「住民が主人公」ということを原点に、資料を整理し、作っている。

定年を迎えた職員が、僕のパソコンをのぞき込み、「できたものをコピーしますよ。どのくらいの部数を用意すればいいですか。コピーは前に議会提出した資料の裏側を使っていいですね。紙がもったいないですから」と申し出てくれた。

紙1枚も住民のものであることを職員も身をもって感じ始めているようだ。

そういえば、定年を迎えても、退職金はいつもらえるのかも分からない証書という形で、僕の市でも支払われている。山積みの資料を見ながら、「頑張らなくては」という思いが強くなる。

## ②税金は出資金

地方公務員として20年、僕たち職員は「住民を守る」などという意識をあまり感じたことも、考えたこともなかった。「住民本位」という市長や議員のスローガンを聞くたびに、職員は「言っていることとやっていることが全然違うよね」とよく皮肉ったものだ。

ほとんどの職員は、上司の言いつけと先例を守り、議員に頭を下げ、「ごもつともです」の毎日。

当時の僕の頭の中は空っぽで、考えることといえば、「仕事が終わったらパチン

コにでも行ってくるかな。でも近所の店だと住民と会うかもしれないので隣町まで行こうかな」といったことくらい。

それが思考のすべてであったかもしれない。

そこに、「国の送金全面カット」の激震が走った。役所はガタガタ。でも、この大激震が首長や議員、職員が持つ従来の考え方をリセットした。

僕もサラリーマンだから、月給の大幅カットや退職金の「証書払い」はつらい。

何としても早く解決してもらわないとならない。親方日の丸と言われた市役所が、こんなに脆いものだという事は知らなかった。

でも考えてみると役所のお金は、すべて市民のものであり、税金はいわば出資金だ。民間企業と違い、鉛筆1本、紙1枚さえも僕たちが稼ぎ出したものではないのだ。

それにやっと気がついたということか。公務員である職員が自分を守るということは、市長や職員組合ではなく、「住民を守ること」によって保証されることを初めて知った。

地方から国を変える

21世紀型村落共同体

①協力社会の構築

市民と議員の共闘は進み、今晚も会議は行なわれている。

今日は、我が街のコンセプトをいったいどこにおくかという議論だ。多種多様な意見が出たが、「21世紀型村落共同体」が目標と決まった。基礎的自治体（市町村）の大切な役割は「コミュニティ（地域の連帯）の醸成」で、当然と言えば当然である。

昔と違い、いくら村落共同体と言っても、個人資産の共有や生産と消費が一体になることはないが、住民の税金によって運営される行政体は、住民の共有物だし、そこに生まれる行政サービスは、生活者である住民が消費することを考えると無理のないコンセプトだと思う。

社会は、人間がひとりで生きることができないゆえの営みの場だ。そこにある共通の基盤は「協力社会の構築」だ。協力社会とは、文字どおりこの街が人々の協力によって運営されることであり、市場経済のように競争原理が機能する場ではない。

競争社会の100メートル走ならば、自分が速くなくても、相手が転んで自分が勝つこともある。協力社会の場合には、転んだ相手を助けて一緒に走って、

ゴールインすることで、相手も自分もお互いが勝者になるということだ。強者も弱者も、区別なく協力しあえる地域社会をつくるのが、協力社会の構築といってもよいだろう。そのコーディネーターが地域の行政体なのである。だから基礎的自治体の大きさは、住民がお互いに責任を取れる範囲がベストだと言われてきた。

今までの市町村は、あまりにも大きな一般行政事務を広範囲で担っているのが、本来の姿から少し逸脱していたのかもしれない。これからは、国全体で市町村の位置付けを明確にする課題に取り組むことが必要だと思う。

僕の市は9・0km<sup>2</sup>に5万人の住民が住んでいるが、今は街の再生から始めなければならない。僕たちの街は協力社会を基盤に、行政体の主人公である「住民が運営するまち」をつくりあげるシステムを考えている。

今までは住民自治と言いながら、どうしても行政主導のまちづくりが進められてきたからだ。

「住民の運営」は簡単そうだが、若者やサラリーマンは学校や仕事で忙しく、日常的な行政参加はできるわけがない。

そこで、「どうすれば行政に参加し、住民の監視機能を発揮することができるか」に議論が移った。

そして、「住民が行政運営に参加できなくても運営をしっかりと監視することができれば、参加し運営することと同じではないか、5万人ともなると現在の代議員制度の骨格は残すべきだ」との結論になった。

私たち職員はその結論に基づき、

- 1 代議員制度を残すが、今のように大勢の人数はいらない。
- 2 正式の会議は平日の昼間を避け、夜か土曜日、日曜日に行なう。
- 3 監査委員の機能を強化し、住民による補助監査委員制度を導入し、すべて公募とする。
- 4 街の収入に応じた支出を確立するため、職員によってつくりあげた再生事業（3年間の特別処置）の予算は、市民の再チェックを受け、今後は市民が予算をつくり、そのうえで代議員が検討する。代議員が修正した場合はその理由を明記するとともに、説明責任を明確にする。
- 5 今までのような国が決めた予算書や専門的な用語を改め、高校生でもお年寄りでも理解できるような「新たな予算書」を作る。
- 6 会議や会議資料を含め、すべてを公開する。

7 予算づくりにかかわる市民は、行政分野ごとに受益者を含め、同数の公募人数を決める。

——以上のことを追加した。

これは少数意見を大切に手段である。たとえば健常者と障害者を比較した場合、圧倒的に健常者が多いため、今までは社会的弱者の声を代弁することが難しかった。そうならないための措置である。

## ②希望福祉

市町村における3年間の緊急対応は、将来の市町村運営の基本を決めることになる。

今後も税収が増えるわけではないし、社会環境も変わらない。少子高齢化と人口減少は続く。僕たちは、諸外国の地方制度を調査し、徹夜を重ねて作りあげた分かりやすい資料を、市民と議員に配布した。

今日の会議は、専門家である大学教授や一般市民もたくさん参加するとのことで、少し緊張している。

最初に市民と議員から、

「今、市民は疲れている。協力社会の構築と市民運営を基本理念に、市民の元氣も考えて、“今、住民に最低必要な行政サービスは何か。そして人件費を除く直接的な経費はいくらかかるのか”という点から議論を始めて整理したらどうか」

という提案があった。

これにより、会議は3時間もかかったがようやくまとまった。

スウェーデンと同じように福祉と教育に強い街にするため、市政が担わなければならない医療と福祉、教育の3部門についての行政サービスとそれらに関連する「社会的セーフティネット」の再構築が検討された。

第1点は、福祉と医療の問題。

高齢者の急増と、それによる生活保護受給者の増加は予測していたが、これに加えて地方の人口が流入してきて、高齢者福祉費の増大だけでなく、さらに生活保護受給者が増加したこと。

201X年、国が3分の2を負担していた補助金を2分の1に下げたため、今までどおりの生活保護受給率では、莫大な財政負担となることが分かった。

そこで、人間として生活できる、ギリギリの新たな支給率を定めることになっ

た。当然ボランティアも必要だ。さらに大きな問題は、国民健康保険。こちらでも201X年に都道府県に役割が移管されたので、市町村としてはヤレヤレという感じだった。

しかし、都道府県も財政負担が重いことから、かなり高額な保険料（加入者の一律負担）を設定している。僕の市でも、生活保護受給者以外の一般市民の中に、この保険料を支払えない人がたくさんいる。

病気になっても医療機関に行けないため、自殺者さえ出る始末だ。これらの市民のために、どのように対処したらよいかということから、国民健康保険や介護保険と連動して生活保護受給者を含む市民の「生活セーフティネット」を再構築することになった。

若者も高齢者も生活保護受給者も、必死で意見を述べている。これらの議論を踏まえたうえ、住民票や印鑑証明などの一般行政事務を加えて、ようやく経費の総額が算定された。

夜も更けてきた。

少し疲れたが、これらの議論から「そうだ、結論はまず基礎理念をしっかりと、社会的弱者を中心に多くの意見を聞くこと。そして市民から預かった税金をどのように配分するかが行政の大きな役割なんだな」ということが僕自身の中でも明確になった。

さらに、青年や働き盛りの人たちが議論する過程で、「地域社会が市民生活のセーフティネットをしっかりと確立しておく、住民は安心してビジネスチャンスにチャレンジすることができる」という思わぬ副産物があることも明らかになった。

これには驚いた。会社は1円でも設立できる時代になったが、失敗すると、自分だけでなく家族さえ病院にも行けなくなってしまい、明日の食事にも事欠くことになる。

それで、起業意欲のある人たちもついつい臆病になってしまっていたようなのだ。日本のサラリーマンは起業家に転身する率が低いと言われていたが、こんなところにも大きな原因があったのだ。

今までの福祉はすべてが「後ろ向き」の議論だったが、僕はこうした新しい福祉の認識を踏まえ、「希望福祉」と自分勝手に呼ぶことにした。さらに、「所得に応じて市税や行政サービスの負担を明確に見直すべきだ」と住民からの意外な提案が出された。

「私たちもこの街が好きなんです。困っているときはお互いさまというじゃないか。少しでも皆さんのお役に立ちたい。ですから所得の多い人には過重に、所得の低い人は思い切って軽減すべきです」

しかも意見を言った住民は、この街でも屈指の財産家や地場産業の経営者たちだ。この提案には多くの住民から拍手が起こった。

生活保護受給者が立ち上がって、「私もこの街を愛しています。給料なんか安くてもよいから、私たちにできる仕事を見つけてくれませんか。私も一生懸命働きますし、自立して地域にお返しをしたいんです」と、叫びにも似た発言があった。

資料が涙で霞んでいる。こんなことが今まであったらどうか。ふと見ると、市長も議員も泣いている。この街の再生は、確実に、しっかりと始まったのだ。

### ③子どもからの提案

引き続いての検討課題は「教育問題」である。

市町村は、どんなに財政が苦しくても、将来を担う子どもたちの教育という大きな役割を放棄するわけにはいかない。義務教育の実施主体は市町村だ。さすがに義務教育に関しては、国も削減対象から除外している。

義務教育については、制度的にも様々な問題点が指摘されているが、今回は「協力社会の構築と住民による運営」に基づく当市の義務教育について、運営の基本的な方向性の検討が行なわれた。

ある出席議員がこんな提案をした。

「いままでの義務教育の流れは、学校選択制に代表されるように、競争原理を学校に求めてきました。確かに公立の小中学校は、私学に比較して緊張感と競争意識が希薄で“もっと努力すべきだ”という市民の批判があります。しかし義務教育が子どもの自立と心の豊かさ、やさしさを目的とするならば当然、協力原理が機能する教育社会を基盤とすべきではないか」

話し合いの結果、地域、保護者、学校、行政が連携し協力するとともに、当事者である小学校8校と中学校4校が支援し合いながら、お互いが切磋琢磨するようなシステムをつくることで意見が一致し、基本方針として確認された。

さらに今晚の確認事項として、

1 財政的には極めて厳しいが、小学校低学年の25人学級は維持し、今後もできる限りその他の学年への拡大に努力する。

2 意欲を持ちながら不登校を余儀なくされている児童、生徒に、在宅での授業単位を認める「ホームスタディ制度」を継続する。

3 子どもと親の立場に立った「障害児特別支援教育」を充実する。

4 障害児と健常児がともに学ぶことを目標に、当面は養護学校や盲学校、ろう学校に学籍を持つ児童であっても、学籍簿には健常児と区別せず登載する。また、すべての子どもを「区分しない」という意識を全市民が共有する。なお、健常児と障害児が学校生活や同一授業を受ける機会をできる限り拡大する。

5 健常児と障害児が1日でも多く同一の学校生活を送れるようボランティア的人材を積極的に確保する。

——以上のことが決められた。

この結論を導き出すまでには、当然のように本音がぶつかりあう白熱した激論がたたかわされた。

「個人の尊厳を大切にすることは理解できるが、少数の児童のために多くの児童が犠牲になってよいのか」

「学校は雨漏りする箇所がある。ソフト面の充実も必要だが環境整備を優先すべき」

「障害児を持つ親がどんなに区別されない教育を望んでいるのか、それを分かってほしい。少しでもよくなって授業を受けさせたいという切ない気持ちを分かってください」という涙声の意見もあった。

会議の終わりごろに、元気な男の子の手が挙がった。会議への出席に年齢制限はない。

「僕には耳が聞こえない友だちや体の不自由な友だちがいます。みんな同じ友だちです。だから一緒に学校に行きたいんです。最初から別の学校に行くっておかしいでしょう。友だちと遊んだり、勉強したりしたい。でも耳が聞こえない子は先生の言っていることが分かりません。体の不自由な子は駆けっこはできません。トイレもひとりでは行けません。でも友だちなんです。おとなの人の話はよく分からないけど、お金がないからふたりの面倒を見てくれる人を頼めないのでしょうか。それなら入学式とか卒業式とかの大事な日だけでも一緒にいられますか。耳の不自由な友だちはお父さんもお母さんもお勤めだから、一緒に学校に来ることができないので、僕たちもお手伝いします。誰かに頼むお金がないなら、ボランティアの人をみんなで探します」

彼の傍らには、その友だちふたりもいた。そして、3人の「お願いします」の

声が会場に響いた。会場が一瞬、真空状態となった。ほんの少し時間が経って、おとなたちが立ち上がり、「頑張ろう」というシュプレヒコールが会場いっぱいに鳴り響いた。

その声を僕は生涯忘れることはないだろう。

市町村を変える

#### ①市町村長と議員は無給

連日の議論は、あらゆる手段を使って市民に公開されている。

以前は無関心だった住民も、「ふるさとが消えた」というニュースや、国も自分の街も倒産寸前だという噂から重大な関心を寄せるようになっていた。全国の自治体や住民団体に向けての情報も、インターネットを通じて公開されている。ふるさとの村から久しぶりに連絡が入った。

「君の市のニュースは、私たちの近隣の市町村でものすごい反響を呼んでいます。都会と違って田舎はもっと悲惨で“市町村の倒産が現実となった”と言ってもいいでしょう。でも、君の市の住民が自立に向かって立ち上がり、一歩ずつ前進を始めたニュースに勇気づけられ、小さな私の村の住民も今、立ち上がろうとしています。消えていった村民も、少しずつですが戻ってきています。お互いに頑張りましょう」

短い、そしてうれしい便りだった。故郷以外からも続々と問い合わせのファックスが入っている。市長に返事を出してよいものか尋ねると、「そんなこと、聞くことはないよ。お互いのニュースを交換して、よいことはうちの市でも取り入れようじゃないか」と快諾してくれた。

全国の地方がそれぞれの立場で、「自力再建」に向かって動き始めたのだ。ところで、わが街での話し合いはナイーブな議題にさしかかっていた。

「市町村長や議員など特別職」と言われる人たちの歳費（給与）の問題だ。

日曜日ということもあって、一般市民の出席のほか、市長や助役とともに市議会議員も全員が出席するとの報告が入っている。ずっと「ハイハイ」と頭を下げていた相手の、しかも給料の話をするのだから、何となく今までとは違う緊張感が漂っている。

僕は、それぞれの給与と市が負担する退職手当組合や共済掛金などの一覧表、他市との比較、そして少し迷った末に、市長や助役の交際費、秘書課職員などの人件費、議会や委員会に要する諸経費や、公用車などの間接的経費も一覧にした（前掲「市長と議員が活動するための人件費」122頁参照）。

こればかりは、資料に間違いがあると大変なことになるので、若い職員がつくりあげた一覧表を何度もチェックした。

「市長の給与ってこんなに高いの、退職手当組合からの支給だけど、たった4年間で退職金1440万円か、すごいよね、これだったら、俺も市長をやってみたいよ」

「議員の給料は低い低いって言われてたけど非常勤で1人620万円、平均すると700万円に近いよね。これでも全国の市の中では安いんだってよ」

「直接費のほかに特別職や議会をサポートする職員の経費を入れるとすごい額になるよ。住民は驚くだろうな」

と、今さらのようにびっくりした声が職員の間からあがった。

そのうちのひとりが、「市長の公用車が抜けていますよ」と忠告にやってきた。

「なんだお前、知らなかったのか、うちの市では市長公用車は廃止したんだよ。600万円近くかかる運転手の委託もやめたし」

「だって黒塗りの車がありますよ」

「あの車はまだリースの支払いが残っているからみんなで使っているんだよ」

そんなやり取りをしながら、「職員でさえ理解していないのだから、住民が分からないのは無理もないことだ」とあらためて考えた。

さあ、いよいよ会議の始まりである。資料が出席者全員に配布されると、住民からはもちろん議員席からも、「こんなにお金がかかっていたの」というどよめきが起こった。出席者全員が理解できるように、職員が説明をし、出席者から質問を受けている。

「昔だったら“余計なことはするな”と市長や議員から叱責されていただろうな」と思いながら、僕は若手職員の応答に聞き入った。

住民のひとりから「現在はどうなっていますか」と質問が出た。

これに市長が「緊急事態宣言以後は財源が不足していますので、すべて3分の2をカットしています。今回の議題は“今後どうするか”の原則”を決めてほしいのです」と答えた。

さて、「重大な問題ですから当市の財政（収支）状態と長期シミュレーションをもう一度皆さんで検討して、議論に入ったらどうでしょう」との提案があり、会議は休憩に入った。

休憩中にある住民が若い議員に向かって、「給料が安くて生活できないなんて言っていたけどさ、結構とっていたんじゃないの。毎日勤めに行っているオレの

息子よりも多いよ」と生真面目に言っている。

若い議員も正直に「いや、いや。議員はいろいろな付き合いがあるでしょう。たとえば盆おどりだって、何件も招待状がくる。新年会だってたくさんあるんですよ。選挙のことを考えるとできるだけ多く出席したいし、手ぶらではいけないので参加費くらいは持っていかななくてはならない。雑費がすごいんですよ」としきりに頭をかいている。

すると、周りの住民から「そうだよな。議員に来てもらわないとカッコがつかないなんて言っていたオレたちだって悪かったよな」などと声があがる。

議員の給与は、おおむねその市町村の課長補佐か係長、高いところで課長クラスに合わせるのが通例だというのが、サラリーマンと違って付き合いが多いため、専業の議員の生活が苦しくなるのは本当だ。

若い議員が今度は先輩をつかまえて、こぼしている。

「昔は商売をやっている人がほとんどだったんでしょう。今の議員の有給制は中途半端だよな。昼間の議会への出席や行政への注文などの議会活動、困り事相談を引き受けていると、とても勤めはできないしね、国会議員や県議員みたいにビックリするほど高額ではないから、生活ができないよ。議員がアルバイトだったらいいんだけど」

この青年議員も本音で話しているようだ。

その後、数度の会議を経て、次のことが決定された。

財政を細かく分析すると、この市が自立するためには、市税や行政サービスの負担金をもっと上げること、あるいは行政サービスを今のように、ぎりぎりまでカットすること、最後は運営経費を削減することの3つの手段がある。

今回の厳しい状況から自立するためには、この3つをすべて行なわなければならない。

これらの結論から大変厳しいことであるが、本日の議題である市長や市議会議員、あるいはすべての特別職は思い切って無給にすること。したがって、すべての会議は、夜間及び休日に行なうことが必要となる。

また、市長は今までのような常勤ではなく非常勤とする。助役は当面、例外的に常勤で設置し、その名称を仮に「シティマネージャー」として、すべての事務処理を執行し、責任を持つ。現在の給与（従来の3分の1）は支給する。

なお、助役の事務執行権は市長の決裁を得ること。議会事務局の名称は残すものの、スタッフは市長部局との兼務とすることなどが決定された。

我が市の「特別職は原則として無給」という決定は、事実上の無給状態に追い込まれている市町村にその追認を促すだけでなく、苦しいとはいえカット率の低い富裕都市にも大きなインパクトを与えることになるだろう。

しかし1回の会議への出席で1000円程度の費用は、抛出すべきだとの結論になった。そして、市の費用削減効果は、「年間3億円以上にのぼる」と報告された。

次に、市長も議員も無給制のままで現行制度が維持できるかという話に議論が進む。

市長と20名を超える議員が夜間の会議とはいえ、無給で出席しつづけることが長期にわたって可能かどうかということだ。市長と私たちは次回にはもうひとつの制度を検討したらどうかと提案し、この長い夜の会議を閉じることになった。

## ②シティマネージャー制度の導入

決定された「特別職の無給制」と、それに伴う助役のシティマネージャー職の兼務制は、諸外国の地方行政システムを学んだ僕にもほかの職員にとっても、決して驚くほどのことではなかった。海外の普通の国が普通に実施している制度に、実はとても近いからだ。

以前は「そんなバカな」と一蹴されたアイデアだが、緊急事態宣言後は、国も住民も市町村議員も大きく変わっている。

そういえばかつて、構造改革特区制度を利用して、「市町村長の廃止による議会による一元化とシティマネージャー制の導入」を国に提案した市があった。

そのときは、「憲法上の理由」の一言で却下されたい。実は今の憲法下でも、やる気さえあれば工夫ひとつでできるものを、当時は「そんなバカな」という予断で結論が下されたのだ。

さらに、仮にその工夫を国が認めたとしても、当時は議会の大反対にあって実現しなかったことだろう。「お金がかかる」こと以外は一元制よりは二元制が法理論的には優れているから、議会としても反対しやすかったはずだ。

しかし現在の財政状況は一変している。そして、地方が自立を図ることによって国家財政を立ち直らせる大きな要因にもなるから、国もただじっと見守るしか手はないのである。

次の議題は、「議会による一元性とシティマネージャー制度」の導入についての

技術的な運用面の検討だ。これは地方行政システムにおける日本の歴史を変える重要な問題である。

まず、市長自身が説明を始めた。

「資料でも明らかのように諸外国では様々な地方行政制度を導入しています。しかし日本は、行政も教育も地方の振興も、いわばすべてが一律的システムです。これでは地方の自立など望むべくもありません。今日は昨夜の特別職の無給化と併せて考えざるを得ない、新しい当市の制度について議論してください」

「特別職の無給化」との関連をやけに強調している。「徹底的にやってくれ」というメッセージだろう。

「我が国は、いまだに地方自治法ですべての地方行政システムががんじがらめ、一律的に規制されています。ですから、新しい制度が導入されたときは、法律に抵触することになるかもしれません。しかし、うちの優秀なスタッフに法規制に対する対応などをやらせますから、地方自治法のしほりなど気にせずに自由にどんどん議論してください」

うちの市長もなかなかやる。そういえば以前の会議で、「法のしほりによる不具合は儀礼的に形を残すことで対応する」を決定したことを思い出した。

事ここに至っては、法律が改正されるのを悠長に待っている時間はない。

法律違反になるなら、法を守る形式だけつくっておけばいいのだ。

「私案を基に検討していただきますが、第1に市長と議会が二元的に行政を司る現行の二元制を廃止し、議会による一元制とします。議員定数は5人とし、市の代表は議員の互選による議会の代表、すなわち議長がこれを務めます」

「ほう」という感嘆の声が上がる。

「議員5人は執行権と議決権の両方の権能を有することになり、責任という義務も負うことになります。当然ですが、すべて無給です。議員はすべてを無所属とし、住民の一定の推薦により立候補資格を有することになります。議員はローカルパーティー、地域の会の所属です」

「そりゃ、そうだ。どだい地方に政党もイデオロギーもいないんだよ」と賛同する声がどこからか漏れた。

「第2に、住民評議会を120名前後の定員で設置します。委員の選出は公募と各種団体の推薦で議会が決定します。主な役割は、住民による市の運営を実現することであり、具体的には議会の議決や執行をチェックしたり、補完したりする役割を持ちます。議会が住民評議会委員の決定に異議があるときは、理

由を付して推薦団体や個人に再議を促します。当然その理由は住民に開示されることになります」

これこそ、住民自治だ。会議の参加者は一言も聞き漏らすまいと、市長の顔を食い入るように見ている。

「住民評議会の最大の役割は、条例と予算案の作成です。条例はすべての市民を規制するものです。また本来、市の財源はすべて住民のものであり、住民自身が分配するものですが、従来は、いわば市長ひとりにその権限を委任していました。しかし、市長といえども神様ではありません。つきつめれば住民のひとりにすぎないと考えてよいでしょう。むしろ地区の住民代表や福祉団体などの各種団体が検討し、議論して条例や予算案を作成することがベストです」  
たったひとりが予算の最終決定権を持っていた従来の仕組みのほうが問題だったと今さらながら感じる。

「評議会委員は収入の所管も含め、各行政分野ごとに所属していただきます。住民がお互いを信頼し、かばい合うことがコミュニティの強さにつながるのです。条例や予算づくりに職員が手足となって働くのは当然です」

これからの私の主人は市長や議員ではなく、マネージャーと評議会の両者になるんだなと感じていた。もちろん住民が本当の主人であることは言うまでもない。

市長は続けた。

「住民評議会で作られた条例や予算案は議会に送付され、議会が議決をします。議会がNOの場合は、その条例や予算案を理由を付して差し戻します。何度行なっても決定しない場合は、議会の議決を優先しますが、簡易住民投票にかけて、その是非を問うこともできます。議会が考えた条例もあるでしょう。あるいは高額の契約案件など、市長が提案し議決を要した案件は、逆に住民評議会の同意を必要とします」

この新制度の下では、住民評議会の役割はきわめて重い。市長の説明はさらに続く。

「第2の役割は決算の審査、つまり、予算のとおり、公平に公正に執行されているかどうかをチェックすることです。予算と同様に行ないます。評議会委員の任期は議会の4年と違い、2年がよいでしょう」

そこで、市長は一拍置き、しんと静まっている会議場をぐるりと見回した。そして、おもむろに説明を続けた。

「第3に、助役の併任が決まったシティマネージャーですが、これは名前のとおり市の支配人です。全職員を指揮・監督し、有効に働く環境をつくっていただくとともに、議会で決められた予算を効率的に公平公正に執行します。執行する際の合理性の追求は、シティマネージャーの才能にかかっています。創意や工夫によって、予算の意思が生かされ、行政サービスが十分にいき届くことを基本に、冗費をなくし、合理化を図り、仮に予算に余りが生じたとすれば議会や住民評議会の認定によって臨時ボーナスを出すことも、受け取ることも当然の権利として認めてはいかがでしょうか。シティマネージャーの人は選は議会が行ない、評議会の承認を得て議会が決定します」

こうしておけば、極めて効率的な市の運営ができる優秀な経営者的マネージャーが民間からやってくることもあるだろう。

「第4に、市の財産はすべて市民のものであります。公金ですから万一のことがあってはなりません。従来、当市の監査委員は、市長の推薦が1名、議会からの推薦議員が1名で議会の承認で実質的に決定しています。これからは、議会が議決権と執行権を兼務しますので、不正があってはなりません。監査委員は、住民評議会が経理や行政に経験のある人を中心に推薦し、議会の承認で決定します。委員は5名で現行の報酬が低いので現状どおり有給とします。当然のことではありますが、監査の結果は、住民と住民評議会並びに議会に報告し公表します。主な点を説明しましたが、詳細については、担当職員から説明します。なお、制度改革については、住民投票でその是非を決定することは言うまでもありません」

引き続き、僕が細かい運用規則を説明した。

休憩の後、質疑に入ったが、様々な質問が飛び交った。一番関心を集めたのは、議会が執行権と議決権の両方を持つことによって、チェックや牽制が行なわれず、議員の独裁や専制的な行政が行なわれてしまうのではないかという点だ。

この疑問は当然といえば当然といえる。

執行権とは、「地方公共団体の意思を自ら決定し、表示する権利で、条例、予算など議会の議決に基づく事務、並びに条例、規則、その他の規定に基づく地方公共団体などの事務を自らの判断と責任において確実に管理し執行すること」と説明される。

一方、議決権は「地方公共団体の意思を決定する権利」となる。その両方を持つということは、自ら意思決定し、自らそれを執行することになる。

市長と私たちはこの疑問には「ご心配のとおりです」と答えるしかなかった。

「しかし」と市長が続けた。

「それは本来、団体の規模によって判断すべきなんです。自治会や町内会、あるいはPTA、各種団体、あるいはマンションの管理団体はどうでしょうか。皆、一元制でやっていますが、独裁的な運営や非民主的な運営を行なっていますか。公益団体などは理事会と評議会という組織で行なっていて、評議会の議決を要することによって、理事会の専制を牽制しています。地方自治体は、公共性の高いものですから、民主的な行政を担保するために、二元制をとっています。もちろんこの制度は理想的なものには間違いありません。しかし、規模の小さい私たちの街は、少しの危険性があったとしても“生き残る道”を選択すべきです。財団法人などの評議会の例を出しましたが、議会の一元制をチェックするのが『住民評議会』の役割です。さらに、自治会やPTAと違い、住民自治基本運営条例をはじめ、市の様々な条例や規則が十分に補完しています」市長の熱のこもった演説はさらに続く。今夜は特に舌がなめらかなようだ。

「ここで考えたいのは、現行の議会意思が住民意思と合致し、十分にチェック機能を果たしてきたかということです。どんなに完璧な制度であっても形骸化したとすれば何の効果も発揮できません。形骸化の最大の要因は、住民の無関心による住民監視機能の低下です。

言い換えますと、住民の監視機能を十分発揮すれば法的理論を超えて、その欠陥を是正することができるのです。住民の監視機能が低下すれば、どんなに法理論上は完璧であっても、その機能はなきに等しいのです。しかもないだけならまだしも、皆さんご承知のように、形骸化は、本来の役割から外れ、行政の肥大化を招き、少数意見である社会的弱者がどうしても見落とされる結果になりがちです。

我が街は『21世紀型村落共同体』を目指さなければなりません。特にチェック機能や牽制機能を発揮するための、従来の二元制は多額の経費を要することになり、このために本来の行政サービスが行なえなかったり、住民のこれ以上の負担増を求めたりすることは本末転倒であり、避けなければなりません。

結論を申し上げますと、住民が自分の街に愛情と関心を持ち、行政を監視し続ける努力と勇気が法の欠陥を補完し、民主的運営を担保するキーワードとなります。その前線が新しい議会と住民評議会であることは言うまでもないのです。ですから制度の改革は、住民投票がどうしても必要なのです」

と締めくくった。

僕たちは、「制度や法律」だけを信じて、長い間、国家を運営してきた。

だから、完璧な制度をつくっておかないと心配で心配で仕方がない。それはそれで法治国家の住民としては当たり前態度ではあったのだが、今や身の丈に合った合理的な運営形態を考えなくてはならない時代が、訪れてきているのだ。

### ③日本式ワークシェアリング

連夜におよぶ会議だが、会場の熱気は一向に衰えない。

今晚のテーマは、基本的なコンセプトに基づく「市民が創るまち」への具体的な検討と行政コストの削減、住民の経済的自立である。

この1週間、市長を中心に僕たちは、夜の更けるのも忘れて原案づくりに没頭してきた。

市長の指示で、住民との対話集会における意見や昔の村落共同体の運営などを参考に、いくつかの素案をつくり、様々な角度から議論を重ね、ようやくとりまとめたものが、今日の資料というわけだ。

まず例によって、市長から説明が始まる。

「市を背負ってきた議員の方々に行政コストの削減について、最大の犠牲をお願いしました。これからは、最も基本的な“市民が創るまち”の具体的な実証が必要ですし、まだ財源も不足しています。私たちの街が自立するためには、さらに進む高齢化にも備えなければなりません。そこで、長期的な財政シミュレーションに基づく恒常的な行政経費の削減が大切です。さらに流入した住民も含め、元気な街をつくるためには行政が先頭に立って、経済的にも元気な市民づくりの支援策が必要です」

今夜も熱が入っているなあと僕は市長を見ながら感心していた。

今の彼を動かしているのは、この国をよくしたいという、その思いだけだ。これこそが、本来の政治家に求められた姿だろう。

「市民参加を徹底し、住民と行政の一体化を図り、ローコストの行政体に我が市を転換させ、元気な市民をつくるという3つの目標を同時に実現する『地方自立計画』を作成しました。このキーワードは、“行政と市民との協働”です」市民が有償ボランティアとして、行政業務に直接参加することが「地方自立計画」の根幹となっている。それを行なう有償ボランティアは「行政パートナー」と名付けられた。

さらに、市民のプライバシーを守るために、行政行為に参加する市民やNPOに守秘義務を定めた「市民との協働による行政運営推進条例」の私案も用意してある。

「そこで、市が行なっているすべての業務について、公務員が行なうべきか、市民がこれに代わって行なえるか、ひとつひとつ点検をして仕分けを行ないました。いわば業務の棚卸しです。そして、行政パートナーには任せず、今まで同様に公務員が行なうべき業務といたしましては、第1に市民のプライバシー、個人情報を守らなければならない業務、あるいは人に知られることに市民が嫌悪感を持つ業務、第2が強い公権力が伴う業務や危険な業務、第3が総合調整を必要とする政策立案業務、第4が施策や人事などのソフト的管理業務、第5が「公務員がすべき」だと、国の法律などが規制しているものです。第5の項目に該当する業務は結構たくさんありますが、順次国に対して、法律の改正をお願いしたいと考えています。

行政パートナーとの契約は「業務委託形式」となりますが、市民が個人で参加する場合には業務ごとに「グループ」をつくっていただきます。なお、市民と市の業務委託だけでは、行政と市民の一体化とは言えません。業務に対する市民の創意や工夫を生かすため、業務委託契約と同時に『パートナーシップ協定』を結ばせていただき、市民が市と対等の立場で様々な提案を行ない、議論できるようにになっています」

そこで、参加者から質問の声が上がった。

「あのう、素晴らしい内容だと思いますが、となると実際にどういう仕事を市民がやることになるんですか」

「そうですね。まず皆さんが役所に行くと、そこでは多くの市民が働いているということですよ。受付もそうだし、たとえば住民票をくれる人もそうでしょう。公園を管理しているのも、市のホームページや広報紙を作っているのも市民です。そういう日常業務だけでなく、市が主催するイベントを行なうのも市民ということになります。例外規定に当たらない仕事はみな、市民の仕事です」

「そりゃすごい」「大変だなあ」といった声が思わず上がる。

「さらに、日常業務は、担当課がチェックしますが、参加する市民グループやNPO団体の自立を図るため、公募の市民による『協働業務評価委員会』を設置し、行政パートナーによる業務の評価も市民の手で行なわれることとなります。また、業務に対する指導や監督を行なう市の担当課の態度や能力について

も評価を行ない、すべての市民に公表するシステムを導入しています」

市そのものが、本当に市民の手で運営されていくことになるのである。

「協働する業務については行政が決めるだけでなく、『市民提案』も受け付け『協働業務評価委員会』で検討します。さらに導入する協働業務については、『個人情報保護審査会』が審査を行なうことにしています。この事業は将来、オランダで成功したような地方行政体によるワークシェアリングに発展することを期待しています」

それから様々な質疑を行なったのち、提案は原案どおり承認され、即日導入することが決定された。

#### 義務教育の再生

我が街を再生する骨格がいよいよ決まったが、「市町村が実施する義務教育についてこの際検証したらどうか」というPTAからの提案があり、市民と教育委員会が中心となって、地域住民の意見も取り入れた様々な改革案がまとまった。OECD（経済協力開発機構）の国際学習到達度調査（PIISA）と国際教育到達度評価学会（IEA）の国際数学・理科教育動向調査（TIMSS）のふたつの国際調査（2003年）で、それまで世界トップレベルとされてきた日本の子どもたちの学力低下傾向が明らかになっていた。

同時に実施された意識調査でも国が目標としてきた「学習意欲」の向上も見られないことから大きな問題となった。

この調査でトップに躍り出たのが北欧の小国フィンランドだった。

フィンランドの7歳から14歳児の総標準授業時間は、2001年のOECD調査によると加盟国で最短だったが、1994年に教育の目標や内容の決定権が国から地方に移され、教育現場の創意や工夫が十二分に生かされる、より効果的な教育体系をつくりあげていた。

地方が教育を変えたのだ。

文部科学省がゆとり教育を重視し、学習内容を削減した学習指導要領の導入から数年が経過したころのことで、慌てた文科省は中央教育審議会（中教審）にゆとり教育の見直しを中心とした「義務教育の再生」についての諮問を行ない、数々の改革を行なった。

しかしこの改革は、現場の声を聞いたとはいえ、文科省のトップダウンによるもので、「現場からの改革」ではなかった。

文科省は、ゆとり教育から学力重視路線に転換し、総授業時間数を大幅に増加

したが、わずか3年という短いスパンでの方向転換は現場の混乱を呼び、2011X年に至るまで思ったとおりの効果を上げることはできなかった。

そこで、我が街の改革案は、教育現場の実態を重視するとともに、義務教育の最前線に立つ現場の創意と工夫、言い換えれば実施主体である学校と教師が創意と工夫を発揮できる「個性ある教育システム」を重点につくられた。

1 個性にあふれ、自立した子どもたちを育てるためには、現行の一律的単線型から複線型教育システムに転換するため、中央集権的な「教育委員会制度」にメスを入れること。

2 無償制（タダで子どもに義務教育を受けさせることができる制度）による教育の機会均等、教育の政治的中立性、継続性、安定性、レイマンコントロール（多様な意見の集約）は順守するものの、形骸化している現行の教育委員会制度を廃止し、本市独自の新しい教育委員会制度を構築する。

硬直化した、中央集権的で画一的な教育システムでは、現場の創意や工夫を生かすことは不可能で「個性ある自立する子どもは育てることができない」ということが確認されたのだ。

3 小中学校の教員を都道府県で一括採用して、市町村に派遣する現行の「県費負担教職員制度」（教員の給与を都道府県が負担することによって教員の身分は都道府県職員）は廃止すること。

4 無償制による教育の機会均等を堅持するため、教員の給与負担は現行どおり国の責任によること。

5 カリキュラムの編成はそれぞれの学校の役割と言いながら、国の規制によって、実質的に学校独自のアイデアを生かした教育が不可能な現行システムを改め、学校の創意や工夫が十分生かされるシステムに改革すること。

——などが決定された。

しかしながら、これらの教育改革は、国の同意が絶対条件となるため、工夫してできることは当市の教育委員会が行ない、市の頑張りだけではどうしても不可能な改革については、この際、国に強く要請することになった。

そういえば、かつて導入した全国初の「25人程度学級」や不登校児の自立を目的とした「ホームスタディ制度」（アメリカのホームスクーリング）は、当時でも所管庁の強い抵抗から、多くの時間と厳しいやりとりを余儀なくされたと聞いたことがある。

教育委員会の職員は、これから大変だ。詳細な改革案をまとめていかなければ

ならないからだ。

しかし無給となった教育長がやけに晴れ晴れした態度で説明をしていた姿がとても印象的で、この強い意志があれば「文科省も説得できるかもしれない」と思った。

現場からの義務教育再生がいよいよスタートする。

国の規制への挑戦

行政委員会による「地域の再生」論議は、抜本的な地方改革となってまとめられた。実現すれば我が街は自立可能な市町村に生まれ変わることができるかもしれない。

だが、ここで市長が新たな提案をした。連夜の会議に参加したのは、限られた住民であり、徹底した情報の公開は行なっているものの、5万人を超える市民の了解はまだ得ていない。

「特別職の無給化は、その対象となる私たち全員の了解があれば、そのまま決定してもよいと思いますが、制度改革などについては地区別説明会を実施した後、住民投票を行なって決することを正式に決議してはどうですか」

今後は住民説明会を実施し、お互いが新システムを深く理解したうえで導入の是非を決める住民投票を実施することが、正式に決まった。さあ、明日から僕たち職員も忙しくなる。自分たちの街の運営ルールを自分たちが決めるのだ。かつては国の指示どおり行なっていた行政運営を、皮肉なことに国の財政が破綻したおかげでゼロからスタートできるのだ。

僕は「地方公務員の誇り」を今、しみじみと感じている。議員も住民も職員も対等の立場で率直に話し合い、スクラムを組んで議論を重ねた6か月だった。これらの改革を確実に行なうため、僕たち職員には、解決すべき大きな課題が残されていた。国の規制をどのようにクリアするかという問題だ。

今までの改革議論の中で、「新しいシステムは独自で実行し、国の規制はすべて儀礼化してクリアし、法秩序を守る」ことが決定されているが、言葉とは裏腹にかなり厄介で手間のかかる仕事である。しかし、ここまで来た以上、引き下がることはできない。

市長も「自分にできることは何でもやるからな」と言ってくれた。

僕たちは庁内に、新たなプロジェクト・チームを設置し、改革案の整理から始めた。国の法規制に明らかに抵触する改革事項をピックアップするとともに、法規制を形式的にクリアし、規制を骨抜きにするためのひとつひとつの「儀式」

を用意することにした。

たとえば現在は二元制（首長と議会による行政運営）が地方自治法によって定められているため、市長も投票によって選出されなければならない。

ところが、我が市では一元制に移行するので、市長はもはや必要とされなくなる。市を真に代表するのは定員五人の議員から互選された議長だからだ。

そこで、市長選は従来どおり行なうが、そこで選ばれる市長はただの「看板」として機能させることにした。言ってみれば、公式行事の挨拶係で、もちろん非常勤だ。また、議会の決定にしたがって、決裁をする役目だけとなる。当然のことだが無給だ。

議員5人についても従来どおりの選挙（我が街独特の推薦人制度などがある）を行なうが、ひとは議長となる。

議長を含む議員5人は実質的には執行権を持っているが、これは法的には認められていないので、市長との契約で執行権を持つ形とし、職員も指揮監督することができるようにする。

表向きは現在と同じシステムだが、実質的には一元制の導入となる。

昔だったら、このような奇想天外なシステムはどうてい不可能だっただろう。

しかし市町村が倒産した今となっては生き返ることが先決であり、このシステムの導入で大幅に支出が削減されるため、誰もクレームをつけない。

当然のことながら、これらを補完する「住民評議会」も設置し、監査委員も増員。住民の監視機能は十分機能することになる。

総務省に後輩がいることを思い出し、久しぶりに電話をしたところ、

「先輩、水くさいですよ。先輩の街のことは、すべてインターネットで見えますが、ものすごいことを始めましたね」

と興奮した声が受話器から流れてきた。

「総務省でも、今、全国の市町村の調査をしているんですが、財政力が高い先輩の街でもあの混乱ですから、税収の少ない町や村は大混乱で、電話もかけられない状態ですよ。市町村合併が進んで1800になっていますが、合併した市町村に約束した特例債の許可や、10年間保証した地方交付税がストップしたでしょう。国は詐欺師かと、毎日怒鳴りつけられていますよ。でも先輩の街のおかげで、市町村の自助努力が少しずつ始まっているようです。叱られてもこちらも手の打ちようがありませんので、諦めたのかもしれないですね。一度、じっくりお会いできませんか。お互いに知恵を出し合いましょうよ」

彼もこの混乱で大変な目にあっただろう。

法の番人だったあいつも、ずいぶんと苦労しているんだなと思った。僕が地域を愛するように、後輩は後輩なりに、たいした役職でもないのに国の再生のために走り回っていたのである。

もちろん、この大混乱を招いた、あるいは見過ごした張本人のひとりではあるのだが、何となくかわいそうな気持ちを禁じ得ないまま電話を置いた。

地方と国の共同作業

行財政構造改革会議の設置

「我が市」の改革は全国に発信され、激流となって全国の市町村が動き出した。いつものようにふるさとの元気になった村長からも躍るような文字で、改革への取り組みが報告されてくるようになった。総務省の後輩とも早速連絡を取ったが、少し痩せたようだった。大変な苦労をしていることは一目瞭然だ。

「先輩の市は、生き返りますね。私の省内でも先輩たちがまとめあげた改革案をめぐって様々な検討会が開かれています。1週間後に地方からの改革案を基に、あらゆる角度から検討した結果がまとまりますので、国家構造の抜本的な改革を目指す『行財政構造改革会議』がスタートします。緊急を要していますので即座のスタートです。先輩も先輩のころの市長さんもぜひ委員として参加してください」

彼の話で、国も大きく変化したことが分かった。

「国を動かすことってできるんだと、入庁して初めて知りましたよ。そのスピードは驚くばかりです。改革の震源はまぎれもなく地方自治体で、その中でも特に市町村が先に動いたことで、国家が動き出したんですよ。国家体制の破綻がきっかけとなって、地方の侍と住民の連携から明治維新が生まれたように、今回も地方から始まりましたね。大政奉還とは少し違いますが中身は同じですよ」

「なるほど、そんなもんかなあ」

確かに明治維新と似た状況だったのかもしれない。

「私はね、先輩。国の役人のひとりとして10年間働いてきましたが、住民パワーのすごさに圧倒されていますよ。昨日『行財政構造改革会議』設置の報告に行きましたが、事務次官を筆頭に局長から内閣の大臣に至るまで、すっかり変わって様々な変更を指示されましたよ」

彼によると、主な変更点は、

- 1 審議会は従来と異なり、かねてから改革を主張してきた各省内の若手と改革派の都道府県知事、特に動きの激しい市町村の首長、さらにその職員で構成すること。委員は少数で20人以内とすること。
  - 2 審議会の事務局は、構成する若手が兼務すること。
  - 3 緊急性が高いところから、審議会は、即座の実行性を担保するため、内閣総理大臣の直属とし、各大臣は改革に要するすべての権限を総理に一任すること。
  - 4 今回の改革は現場（地方）の主導権を確立するため、改革案が「憲法に抵触しないかどうか」「国民に重大な不利益が生じないか」の2点についてのみ意見を答申する有識者の審議会を別に設けること。
  - 5 期間は6か月以内とすること。
- 以上のようなことだという。

「先輩、驚くべきことでしょう。こんなことが今までにありましたか。地方分権推進法やかつての三位一体改革では各省庁の抵抗が強いうえに、表向き反対ができない場合には事務局を抑えて、改革を骨抜きにしたことを覚えているでしょう。審議会設置に対する私たちの私案も以前の審議会に比べてかなり強烈で、「通らない」と思っていました、私案を上回るものでビックリしています」

そう言って、後輩は反応を確かめるように、僕の顔をじっと見つめている。当然のことだが、今回の未曾有の混乱は、国の失政がもたらしたものだ。今日は後輩に、ありったけの国に対する不満や国家リーダーの無定見や丸投げぶりをいやというほどぶつけてやろうという気持ちもあった。だが、それも忘れて彼の話に聞き入っていた。危機を脱しようとするときの国の力を感じていたからだ。

「先輩、うちの事務次官に会っていただけませんか」

という声に我に返った。その申し出を「また今度」と断り、帰路に就いた。

今まさに、地方が国を動かすという現実に関心し、自己陶酔してしまいそうな自分に「まだまだ、これからが始まりなんだ」と言い聞かせた。

帰りの電車で、政府の高官であった作家が「官僚のつくった日本の将来のシナリオはほとんどが外れている」と言ったことを思い出した。

国家構造の大改革が始まる

国家行財政構造改革会議が動き出した。

今日はその初日で、市長と僕も委員として参加している。

委員の顔ぶれを見ると、国からの委員は各省庁から選出されたすべて30代の役人で、地方の委員を見ると、かつて行なわれていた「市町村サミット」のメンバーである首長とその職員、三位一体改革のときに議論した若手の知事とその職員が主だった。

当然、市長はそのあたりの人たちに顔見知りが多く、気さくに声を掛け合っている。

いよいよ会議の始まりだ。検討項目に目を通した。

1 現状における役割分担の実態や実務をベースに、実施主体の主権と業務の完結性を担保した「国と都道府県と市町村の役割分担」を明確化する。同時に、国庫負担金や補助金についても併せて検討するとともに、都道府県と市町村の役割を道州制を考慮して、この際明確にすること。

2 役割分担に対応する国家構造システムを確立すること。従来の国と都道府県と市町村（政令指定都市を含む）という三層構造を検証し、国と地方の構造システムを新しく構築する。特に政令指定都市の扱いも検討しなければならない。町村の人口規模に応じた特別制度も検討する。

3 都道府県と市町村の新しい存立機構の確立。現在の地方の存立機構は「地方自治法」によって画一的に定めているが、人口規模や役割分担を加味したうえ、地方自治法に縛られない行政運営システムをつくる。要するに市町村の場合には、身の丈に合った合理的、効率的な機構を自由に構築する。

4 地方主権を確立する諸法令の抜本改正。

5 役割に基づく財源配分の確立。

6 地方間における財政力格差の調整と地方交付税の是正及び税源移譲――。

いよいよ国家構造に抜本的な改革が行なわれようとしている。

国と都道府県と市町村の新たな仕組み

#### ①役割分担の明確化

行財政構造改革会議は、基本方針に基づく具体的な検討に入った。

最初の議題は、基本となる国と都道府県と市町村の役割分担の明確化だ。現状における役割分担が2枚の資料にビッシリ整理されている。

従来のこの手の検討会議では、「国」対「地方」という構図で役割分担などがスローガンの的に検討されていたが、今回は、これらの方法を抜本的に改め、特に

基礎的自治体の主権をベースに政治理念を明確にして、実務的に行なうことが前提となっている。

第1点は、都道府県や国に移管されることがベターと思われる業務は市町村から除外する。逆に国や都道府県が行なっている業務のうち市町村が担うべき、あるいは担うことのできる業務があるかどうかを議論し、可能な業務はすべて市町村に移管する。

第2に、基礎的自治体（市町村）における規模は、政令指定都市である350万人の横浜市から1万人以下の町村まで人口規模や面積が実に多様なので、政令指定都市の新しい位置付けを行なうとともに、中核市、一般市（特例市を含む）の役割分担を併せて明確にする。1万人以下の市町村は「小規模自治体」として位置付け、役割分担は別途協議して決定する。

第3は、広域機能と中間機能の特性を持つ都道府県は、市町村には適さない業務と国が行なっている業務のうち、都道府県が担うことに合理性のある役割については、すべて、都道府県に業務を移管する。ただし、今後導入を検討する道州制に配慮して協議する。外交や国防に関する業務は国の専管事項として別途協議する。

第4は、国の業務であっても、合理性が認められるものについては、現行の法定受託事務（国の業務を地方自治体に委任して地方に行なわせること）として残す必要性を協議する。しかし、法定受託事務は、必要最小限度にとどめる。

第5に、役割分担に連動する現行の国庫補助負担金は、それぞれの役割分担の決定に従い、地方の主権を基本に、業務の実効性や効率性と併せ、実態を十分に精査したうえ、改廃や税源移譲（廃止分の税源を地方に移管する）を具体的に決定する。

これらの大方針が私案として座長から提案された。これを一言でまとめると、今までのような、国の中央集権的な行政システムを抜本的に改めようというものだ。

敗戦後の日本は荒廃し、民主主義さえ知らなかった時代の中で、国全体が立ち直るためには、中央集権的な現行制度が必要だった。

しかし、時代環境が変わってくると、都道府県と市町村の権限が最終的にすべて国に帰属する現行制度は、地方の創意や工夫を消失させ、非効率性や形骸化を生んでしまった。必要なのは、これらの欠陥を一掃するための改革だ。

欠陥は随所に顕在化しているが、代表的な事例として義務教育の問題がある。

たとえば、義務教育における国の役割はどうあるべきかが、決まっていなくて、「三位一体改革」のときのように、

「義務教育費の負担は国か地方のどちらが責任を持つべきなのか」

あるいは、

「地方が負担するとしても、それは実際に義務教育を行なっている市町村か、実施主体ではないが広域機能を持つ都道府県か」

という議論になって、教育哲学が少しも議論されることなく、単なる金の奪い合いとなってしまふ。

さらに、現行の義務教育は、県費負担教職員制度によって、実施主体を持たない都道府県が教員を採用して市町村に派遣するシステムで、その「派遣会社方式」の是非が問われている。

また、国民年金保険料など、一律に規定された徴収業務などは、国の事業とはいえ、市町村が国から適正な委託料を受けて請け負ったほうが効率的かもしれない。

国庫補助負担金による事業は、国の基本的な施策であっても、住民と直結する地方が、実情に応じて自由に行なうことが求められている。

都道府県と市町村の関係もいびつだ。

たとえば、日本のゴミ処理は自区内処理が原則で、市区町村が行なっている。

すると、ゴミを集める対象の人口は20万人や3万人になり、あちこちにゴミ焼却場がいくつも林立することになる。ドイツなどでは想像もできないような状況なのだ。

効率性からいっても焼却場はもっと大規模なものが合理的で、広域性を持つ都道府県や道州制を導入して行なったほうが、より効果的だと言われている。市町村は回収責任を負い、焼却場に有料で持ち込めばよいのである。

都道府県は思い切ったPFI（プライベート・ファイナンス・イニシアティブ）などの手法を取り入れることができる。市町村はすべてが有料となるため、こぞってリサイクルやゴミの減量化を図るだろう。

福祉行政にも課題が残されている。国民を一律に、全体的にとらえるナショナルスタンダードを担保しなければならない各種の保険制度は国の責任となっている。しかし地方に設置する福祉施設などは、住民と直結する市町村が運営するのが最適だ。

たとえば、国が許可権限を持つ特別養護老人ホームは、大型で莫大な建設費用

がかかる。国が中心となって多額の補助金を交付するが、設置者である事業主は、運営費や投資した費用を回収しなければならないから、回収できる手段を懸命に探すことになる。

国の許可権限や規制、所要財源を市町村に移譲すれば、もっと安価で効率的なお年寄りにやさしい施設をつくり運営できるだろう。現行の保育園と同じだ。

このように、ひとつひとつの様々な仕事についても、関連する総合行政的な見地と現場の実態から、役割の分担を決めていかなければならない。かつて行なわれた三位一体改革を「本物」にする作業と言ってもよいだろう。

今まで、このような単純な作業を、なぜ実行することができなかつたのか。政治理念と実務実態から、国と都道府県と市町村の三者が、国民と住民の心になって、対等な立場で議論すれば、大改革などと、大々的に構えなくても容易に解決できたはずなのだ。

## ②小規模自治体の位置付け

1万人以下の市町村の位置付けについて、ある小さな村の村長から提案があった。

彼は、西尾勝氏（国際基督教大学教授、東大教授や法学部学部長を歴任し、1995年に設置された地方分権推進委員会の中心的人物。小規模自治体の生き残りの方策として特別町村制を提案。日本自治学会会長）の主張をまず紹介した。

その主張とは、「特別町村制」を認めるべきだということだ。

日本の基礎的自治体はどここの国よりも広い範囲の仕事を受け持っている。

そこで一般の町村と小規模自治体を区別し、そうした町村では能力以上の仕事は返上して、できる範囲の自治をやる。それが本来の自治ではないか。無理な仕事は都道府県などに移譲して、負担の軽い町村を認めることによって、小さな町村も生き残れる（『自治体あすへの胎動』澤佳弘＋尾形宣夫＋渋川智明編著ぎょうせい刊）。

「私は小さい村の代表として言いたい。現状の厳しい財政環境でヤセ我慢して、コミュニティを崩壊させ、村を消失させるよりも、特別町村制を導入することが住民自治の本旨であり、住民にとっても、よりよい選択ではないかと思いません。国家財政は破綻の危機を迎えている。もう昔のように国に頼ることもできないし、様々な合理化を検討しても限度がある。国と地方の財政悪化に対する

情報開示が遅れたことは国の責任であると同時に私たちの責任も大きい。私も現状を住民に率直に話したところ、多くの住民に特別町村制に賛成してもらいましたよ」

村長の興奮した姿に、日ごろの苦勞が垣間見える。

「今までは知らなかったのですよ。財政破綻の状況を、住民も首長も。ですから反対があったのでしょうか。それとも皆さん、私の村のように税収の10倍もの行政支出をしている村に特別な補填をしてくれますか。無理でしょう。住民に行政の仕事を担ってもらおうとも考えましたが、公務員でなきゃできない仕事もたくさんある。今はインターネットの仕組みの中で行政事務が行なわれているから、コンピューターやら何やら、いろんな設備も設置しなければならない。専門官の確保だって難しい」

本当に深刻なのは、こうした小規模な町村なのである。

「ですから、特別町村制が認められますと、小さい町村は無理やり合併しなくても済むんですよ。あるいは、合併を望んでも仲間はずれにされちゃうような地域が生き残れるのです。誰もいない町や村をつくるようなことは、住民自治を守るためにも絶対に避けなければなりません」

顔を紅潮させての必死の提案に会場は静まり返った。財政破綻の中で地方自治を守る。このことを考えると、小規模自治体における特別町村制を導入する必要性があることを、僕も強く感じていた。

### ③道州制による「国の事務縮小と広域機能の拡大」

道州制については様々な論議があるが、西尾氏は、単に都道府県を合併して広域化するだけでなく、アメリカのような連邦制国家における州のシステムとも違う新たな広域自治体を創設し、国の直轄事務を除き、原則的に新しい権限を道州に移譲して国の仕事を縮小することをベースにすべきだと主張している。つまり、制度改革をしないままに道州制に移行すると、単に都道府県の規模が広域化するだけで、新しく設置する合理性がないというのだ。

そうなると、市町村の上に国と道州制による出先機関が混在することになり、制度が複雑化するとともに、基礎的自治体の自主権が損なわれることになると警告している。これには僕も同感だ。

この日の改革会議で、僕は「小規模な町村を除く基礎的自治体の役割分担を明確に定めるとともに、実施主体の自主権と自決権と責任を確実にすることが基

本だと思います。道州制は視野に入れるべきですが、これらの検討は二段階方式で行なうべきだ」と主張した。

隣で市長もうなずいているところを見ると、どうやら賛成のようだ。

国と都道府県と市町村の役割分担が明確になると、現在は市町村の事務とされている仕事であっても、広域的に処理することがより合理性が高い業務もあるだろうし、一方、国の事務であっても都道府県に委ねることが適正な仕事も出てくるだろう。

行政構造改革と4年任期への対応

#### ①組織構造の抜本的な規制緩和

改革会議の中心課題は、市町村における特別職の無給化と議会による一元制の是非がテーマとなった。僕の市からの発案で、全国の市町村が行政組織の転換を行ない、様々な改革に向かって動き出している。

僕の作成した本日の資料は、2週間ほど前に委員に配布され、大学教授など有識者による別の会議委員にも届けられているようだ。

ひと口に「市」といっても、規模や特徴からいくつかに分類することができる。

まず、横浜市や仙台市など、大幅な権限移譲を都道府県から受け、区を設置する人口50万人以上の政令指定都市がある。次に、人口30万人以上、面積が100km<sup>2</sup>以上で、保健所の設置（権限も含め）が認められるところから「保健都市」と言われる中核市が続く。

さらに、人口20万人以上の都市で中核市が処理することができる事務のうち一部を移譲されている特令市と一般市で構成される。

このほか、基礎的自治体には、市町村合併の主役となった町村があり、合計すると約1800自治体となる。

しかし、この基礎的自治体の中でも政令指定都市として最も大きい横浜市は350万人、地方自治体としてとらえると、東京都は実に1200万人を超える。一方、人口が5000人程度の町村もりっぱに地方自治体のひとつに数えられ、それらすべてが国の地方自治法によって一律的に存立機構を規定されているのである。

いわば大企業と町工場が同じ組織システムで運営されているのだ。そこで課題となったのは、難しく言うと「合理性に基づく、自治体組織の自由化」となる。

ほとんどの人は知らないと思うが、驚くべきことに、「助役や収入役の給与は、一般行政職員の給与よりも高いほうが望ましい」などという、とんでもない国

の通達がある。

そんな通達は無視して、特別職を無給化することは不可能ではないが、組織構造のほうは法律によって規制されているので、法を犯して構造改革することは難しい。

そこで僕の市では、法律を骨抜きにするために、「儀礼化」という抜け道を考えた。

形の上だけで法律を守っているようにして、実際は改革を行なうという窮余の策だ。だが、これでは法制上の疑義はそのまま残されていることになる。いわば大混乱時における緊急避難処置にすぎないからだ。

ここでも様々な意見が出された。国の法制局の見解や司法の判断が必要であるとの条件付きではあったが、僕の市が立案した「一元制によるシティマネージャー制度」が、住民投票で賛成された場合に限るという前提で、何とか認められた。そして、組織に関する様々な設置規定も市町村の独自の判断で行なうことが併せて決定された。

そこでの議論を要約すると、まず、これらの導入は、「住民意思」を尊重することが絶対条件とされた。

財政が厳しい自治体にあっては、特別職の無給化がすでに実施されている。つまり、現行方式であっても、各自治体の創意と工夫でローコストの運営を担保することができるのだが、将来を考えると、無給化による現行方式の維持は物理的にも困難である。

次に、民主的運営を維持するため、人口規模に応じて認めることとし、中核市以下の特例市、一般市町村に適用する。さらに組織の機構に関するほかの改革については、住民自治と合理性を基本とし、各自治体の自由裁量とする。

また、地方の自立を図るため、地方の自主権を最大限認めるが、現在の国家構造システムでは、国と地方が完全に対等な関係になると、多くの矛盾が生じることから、たとえば外交や防衛などといった国家戦略が絡む業務については、「国↑都道府県↑市町村」という上位権限を認める。ただしその権限は必要最小限度に限定する。

都道府県と政令指定都市の関係は、道州制の導入に合わせて協議することも決まった。国とは異なり、大きな規模を持つ都道府県や政令指定都市は第三者によるチェック機能を新たに導入することも決められた。

この問題は、2005年に起きた大阪市などの「常識を外れた職員の優遇」が、

首長と議会と組合の癒着によって引き起こされたもので、しかも長い間放置されてきたことへの反省から生まれたものだ。

自分で稼いでいる民間企業と異なり、自治体を運営するための原資はすべて市民の税金であることを、市長をはじめ議会も職員も今もって自覚していないことへの深刻な警告だ。

さらに、このような自治体に対する地方交付税のあり方や、不交付団体に対する税源の制限や移譲についての様々な改善策が検討されることになった。

## ②財政マニフェストの義務化

今日の財政破綻を招いた最大の原因は何だったか。

それは、民主主義の欠陥によるものだった。住民の無関心と民主政治の脆弱さが引き起こしたものだ。エゴを押し付ける住民と、それを引き受ける議員や首長がグルになったことで生まれた財政破綻体質だった。

さらに、これらの悪習を生む土壌となったのが、任期4年間のことだけを考え、将来のことは「知らない」とばかりに頼破りをする無責任首長と議員体質だった。これは国も地方も同様だった。

任期の4年間だけ住民に迎合していれば、次の選挙に勝つことができる。この繰り返しを、ほとんどすべての政治家が行なった結果、さらなる財政破綻を呼んだのである。

では、これを防ぐ手立ては考えられるか。

そのひとつとして、財政マニフェストという考え方がある。国政については各政党の代表、地方については首長あるいは各会派の代表に、財政マニフェストを設定させ、その公表を義務付けるのだ。無所属議員も同様だ。彼らに、自分の任期が満了するときに、どのような財政状況になっているかを公約させ、国民や一般住民に明示させるのだ。

当然のことながら、国民や住民と共有できるように分かりやすいものでなければならぬ。そうしなければ、今までと同じように「あれもやります。これもやります」と誰が聞いても心地よいお題目の大合唱になってしまい、再び財政危機は訪れてしまうからだ。

単なる理想論では財政の健全化は図れない。日本は今、未曾有の激震が訪れている。真の民主政治が定着してない、幼稚な時代には、それに対応する幼稚とも思える解決策が必要なのだ。

従来も自治体の「財政状況の公表」が規定されていたが、厳しい基準もなく、議会とは無関係で、単なる儀式に墮している。しかもこれが実に難解なしろもので、普通の人が見ても何のことやらさっぱり分からない。それで、住民の関心は皆無に等しかった。

僕たちの構造改革会議は、こうした問題についても本音の議論を続けている。

地方の自己責任

会議は着々と進んでいる。地方を規制する法律の抜本的な改廃作業も併行して進んでいる。そして議論は、地方の主権を認めることによって、地方が負わなければならない様々な責務についての協議に移った。

そのひとつは「地方破産法」の制定だ。

今までのように、「財政再建団体（財政上の赤字を解消するため財政の再建を行なう地方公共団体）」の指定を受けての再建は、結局、国の指導や支援によって再生するもので、地方主権とは程遠いものだった。

再建団体に指定をされても住民への影響は少なく、職員の削減についても法律が優先されることによって、リストラなどの処置は行なわれず、首長や議会に対する直接的なペナルティもなかった。

会社を倒産させたのに、社長や役員は今までと同じポストに居座り、従業員のリストラも行なわれず、仕事内容も何も変わらない。そんなことが民間で起こり得るだろうか。

地方の主権が確立したとき、こんな甘いルールでは、地方が発火点となって財政破綻を再び引き起こすことになってしまうだろう。

首長や議員の解任は当たり前、住民に対しても直接的な責任を求めなければならないのだ。それが、新しい破産法の目指すところである。

当然のことながら、破産を生じさせない事前の措置も必要である。地方の主権があるからといって、公債の発行や起債を際限なく行なうことは許されない。民間と異なり、公共性の高い自治体の性格と任期4年という規定があるからだ。一方、教育改革についても、構造的な改革が進められている。国は義務教育における無償制と機会均等を維持する責任を持ち、教員給与などの国庫負担金制度を堅持するとともに、教育水準のナショナルスタンダードを設定する。

従来は、教育水準の向上を図るという目的から、国は地方に対して、様々な規制をしてきたが、これからは、教育現場の自主性を認め、文科省は一定の教育水準を設定するだけで、結果の検証責任を負うことになった。

現行における会計検査制度を活用して、教育水準が維持されているかどうかを検証し、国民に公表することになる。要するに、国は、無償制による教育の機会均等と教育水準の設定、教科書の国家検定を残して、その他すべての権限を市町村に委ねることにしたのだ。

学習指導要領も最低限度にとどめることになった。教育現場では実質的にはできなかったカリキュラムの編成が市町村で自由にできるようになった。教育の中立性は守らなければならないが、その方法については、市町村に権限を移管することになった。

一方、「県費負担教職員制度」は廃止されることになった。これまで学校の先生は都道府県が採用し、市町村に派遣するという仕組みだった。

学校の先生は市町村立の小学校や中学校に勤めているが、身分は都道府県の教員だったのである。これは、市町村より広く、財政力のある都道府県単位で採用することで、教員の資質水準を守るとというのが目的だった。

しかし、これからは小規模町村をのぞき、これまで都道府県に支給されていた国庫補助負担金は市町村に直接交付されることになり、教育現場の自主決定権を確立した。これからの市町村は、教員の採用から退職に至るまでの任免権と人事権を持つことになる。

小規模町村は、それぞれの希望によって、自ら教育を行なうか、都道府県に委ねるかの選択権を保証している。少し離れた場所にある小規模町村同士でも、自主的に広域教育連合を設立することも可能になった。

いくつかの町村が一緒になって教育を実施したい場合に備えたのである。

教育委員会制度の改廃については、住民投票と条例設置を市町村に義務付けただけで、設置形態は「地方の裁量」とした。今までの硬直化した教育委員会が持てなかったような機能性と効率性を備えた合理的な組織が生まれてくるだろう。

その一方で、市町村の責任は重大となった。

たとえば、教育水準が、国の示す水準に達しなかったり、不登校児が増加したり、あるいは学校崩壊、学校の安全性が保てないような場合には、ただちに住民に公表することを義務付けられ、ペナルティも厳格に定められている。自己責任の論理である。

責務が果たせない場合の最大のペナルティは、市町村の持つ義務教育の実施権利を剥奪されることだ。総括責任者である市町村長は、我が街における教育の

荒廃を今までのように、国や都道府県に責任転嫁することは許されなくなり、自分自身の進退問題にまで及ぶことになる。義務教育は、市町村における真の自治事務として確立したのだ。

役割分担に基づく財源配分

行財政構造改革会議は、速いスピードで理念と実務がひとつひとつ組み合わされ、検討され、着々と成果を上げている。

いよいよ課題は、財源配分の問題になった。

以前から、国と地方（都道府県と市町村）の仕事は4対6で地方の分量が重いにもかかわらず、財源の配分は逆で6対4と言われてきた。

しかし、「業務分担が明確にされていないのに不思議だな」という率直な疑問が僕にはあった。

今日の会議資料には、役割分担に伴うそれぞれの仕事について、必要な最低費用額がビッシリと明示されている。すべての行政サービスは必要最小限度に留められ、人件費も大幅にカットされているようだ。

業務における都道府県と市町村の最低費用額は、地域環境によって3段階に分かれている。大都会のような人口密度の高いところと低いところは、同一の仕事であっても効率性が異なるので、算定額が違う。

さらに、地域によっては人件費も異なってくる。それらを加味して算出しているのだ。これならとても分かりやすい。国と地方の職員が様々なデータを基に算定したそうだ。

これらの資料に基づいて議論を重ねた結果、財源の配分に関する基本的な考え方が合意された。

第1点は、必要な最低限度の算定額について、国と都道府県と市町村の役割分担に基づく所要経費が決まったので、これらに基づく財源配分の比率が決められた。

第2点は、現行税率における国の基幹税（所得税、法人税、消費税など）を中心とした総収入高と地方税の合計額が算出され、財政配分比率によって、地方財政計画が立てられた。

しかし、プライマリーバランス（基礎的収支）の堅持ばかりか、15年間で国と地方の債務をゼロにするためには、借金返済に要する財源をかなり留保する必要があるため、大胆な歳出カットと増税を基本とした大手術を前提とした財源配分となっている。

地方自治体の委員から、「これでは現状の全面カットと変わらない」との大きな悲鳴が上がった。だが、若手官僚も必死だ。

「地方の皆さん、国の財政に関する資料はすべて開示しています。今までどおりのシステムは、すべてが通用しないんです。国は15年前の歳出に戻ります。不交付団体の地方税源も特例によって国に戻し、地方間における財政調整資金として活用します。国も都道府県も市町村も、さらには、今まで比較的高い行政サービスを実施することができた不交付団体も、財政再建に協力していただかなければ未曾有の難局は乗り越えることができないんです」

彼は、「一番苦しいのは国民の皆さんです」と訴えた。

「国は地方と同じように、抜本的行革はもちろん、公共事業や行政サービスの大幅な削減を行ない、さらにもう一度、増税に踏み切ります。日本が財政危機を脱出できたときには、内閣は総辞職することを決定しています。しかし、ひとつだけ理解をしていただきたいのです。この資料にもありますように『国民の生活セーフティネット』は、地方と協力して大胆に設定します。権能は異なりますが国は皆さんと同等のパートナーです。約束は必ず守ります」

最後は祈るような呼びかけになった。役割分担に基づく財源配分は確立したが、国と同様に地方財政は厳しさが続く。しかし、これが現状における本当の姿かもしれない。

地方の総支出は、都道府県と市町村がほぼ半分ずつ使っており、合計約110兆円にもものぼっている。重複する部分を除いても、国家予算の83兆円を上回っているのだ。

だからこそ、今、地方に求められているのは、国の歳出構造を批判するだけでなく、国の規制を乗り越えて、地方の解放を進め、地方自治システムを抜本的に改革して、簡素で効率的な行政運営構造を確立することなのだ。

地方間における財政力格差の是正

国と都道府県と市町村の役割分担が明確になり、これらに要する財源の配分は厳しい結果とはいえ、透明性が高くお互いが十分に納得できるものだった。

固唾を飲んで決着を見守っていた住民に、全国の自治体からファックスやメールで一斉に報告され、新聞やテレビも会議の行方を連日報道している。

すべての情報を国も地方も競って開示し、しかも、分かりやすい説明付きで、マスコミや国民に届けたのだ。行財政構造改革会議のメンバーは、再び大混乱が起きるのではないかと心配したが、地方自治体や住民は、この結果を冷静に

受け止めているようだ。

僕は小さいころ、母から「嘘は嘘を生む。正直にしていれば、どんなことでも解決できる」と教わった。そんなことを思い出していた。

次の案件は、税源の偏在、つまり税収源がある地方自治体と、過疎地のように税収源が極端に少ない地域が存在している現状をどのように調整するかの問題だ。この解決も難航することが予想された。

かつて、都市部に位置する都道府県や市町村は、「俺たちの税金を地方に持っていくのは納得できない」といって大反発をした経緯があり、カネの奪い合いの様相を呈したことがあるからだ。

しかし、今回は、拍子抜けするほどにまったく様相が違っていた。大都市や都市に近い市町村が、あっさりと財政力格差の調整案を了承した。僕の後輩はポカンとしている。

しかし、これにはちゃんとふたつの理由があったのだ。

ひとつは、ふるさとの消失。都市部の住民といえども、多くの人が地方にそれぞれ故郷を持っている。そのふるさが消えかかっている現実を、彼らは目のあたりにした。自分が育ち、思い出のいっぱい詰まっている田舎に、誰しも郷愁を持っている。その田舎を捨てて多くの人々が都市部へ殺到してきた事実、驚きと淋しさを禁じ得なかったのだ。

会議に出席している委員もその事実を知っている。もちろん多くの委員は、国家を形成する要素は都市部だけではなく、国土全体のバランスがいかに重要な要素であるかを十分に理解していたのかもしれない。

2点目は、都市への人口の流入である。財政力の強い都市は、強靱な力を持っているものと自負していたが、急激な人々の流入はパニックを呼び、街はスラム化し、たちまちのうちに財政を破壊して、都市の脆さをイヤというほど見せつけられた。

だからこそ、都市部といえども、地方が潤ってこそその存在だと誰もが悟ったのだ。

次は国庫補助負担金の削減と税源移譲だ。これも以前の三位一体改革では、あれほど論争を呼び、結局は先送りせざるを得なかったことが嘘のようだった。

改革は「根っこ」からでないとなることが明らかになったのだ。

さらに、現行の交付税の算定方式は、各地方自治体の収入と支出の差を単に補填する形だったが、これでは地方自身の改革へのインセンティブ（誘因）がま

まったく働くわけがない。

税収を増やして収入のアップを図っても、努力して人件費を削減しても、その額だけ交付税が減らされるだけで、努力してもしなくても、何ら変わらないシステムだったのだ。

そこで、地方の努力が報われる算定方式に抜本的な改革が図られたのは言うまでもない。

#### 元気な住民の誕生

国と地方の大改革は、大幅な行政経費の削減となり、国の歳出は2005年には83兆円にも上っていたのが、バブル崩壊以前の60兆円に迫るほどの縮小がなされた。国債の大幅な償還額を考えると嘘のような数字である。

これは地方も同様で、特別職の無給化や組織構造の大転換で、議員歳費の大幅な減少、行政の効率化、住民との協働による地方公務員人件費の削減や行政サービスの抑制と転換などによって、20兆円を大幅に超える行政経費が減少した。高齢化に伴う福祉費の伸びを考えると驚くべき数字だ。

しかもリストラされた国と地方の公務員は、市場化テストや指定管理者制度に大挙して参加し、身分は民間の企業人になり、所得が減少したケースもあるだろうが、ある意味での職場復権を果たし、意欲を持って仕事に取り組んでいる。

行政サービスの削減は相変わらず続いているが、社会的弱者に対する国と地方の強固なセーフティネットの確立で、自立に向けて十分挑戦できる生活環境が整えられつつある。高齢者や体にハンデのある人も安心して暮らせる地域社会に生まれ変わるだろう。

#### 地域ブランドの創造

地方の行財政機構の大改革は、すべての既得権を消し去り、着々と進んでいる。僕の田舎も改革の先頭に立っているようで、久しぶりに村長からのメッセージが届いた。

「多くの町や村が集まり、知恵を出し合っています。私たちは、様々な改革を総称して、複線型社会構造を目指す『地域ブランドの確立』と名付けました。私たちの行財政機構は、町や村の大きさや特性、住民意思に基づいてやっています。首長や議員の給料をなくし、議員定数を削減して、二元制を継続した町もあれば、一元制によるシティマネージャー制度を導入した村もあります。公選と住民投票を原則に独自の機構をつくっています」

そして、新たな収入を得るための努力が綿々つつづられていた。

「産業についても、従来の公共事業一本やりや全国一律の減反政策を押し返し、『産業地域ブランド』の確立を目指しています。私の村では稲作事業に無農薬農法を取り入れ、有機農業に転換します。私は『生産から販売』まですべてを取り仕切る企業の社長の心がまえです。みんなでお金を出し合ってインターネットを整備し、観光とPRを兼ねて、都会のおとなや子どもたちが米作りを体験できる『田植えから精米と餅づくりツアー』を企画し、大手の旅行会社と契約を結びました。今までのように、国の公共事業に頼ったり、減反に協力したりして、ジリ貧になるのはこりごりですからね」

心強い言葉が文面を飾っている。

「今までの農協は、農家の味方と言いながら組織を拡大する総合商社でした。衰退を続ける農家の味方ではありません。農家の高齢化は、従来の発想のままでは、やがて廃業に進むことは確実です。後継者が誰ひとりいないのですから。村の行政全体がゼロからのスタートになったことで新たな産業の創造に、村民全体が目覚めたのです。もう、人に頼っているのではなく、自分たちで自立の道を見つけ出すことが、地域の存続につながることに気がついたのです。見てください。私たちの村の産業地域ブランドを確立します」

さらに文面は詳細な「企業戦略」にまで筆が及んでいる。

村長の気合が伝わってくる。

「葉っぱ事業って聞いたことがありますか。四国の小さな村が成功しているようです。大きな料亭に田舎の葉っぱを送るのだそうです。箸置きや飾りに使うんですよ。しかし、これをマネするだけでは個性ある地域ブランドになりませんので、こちらは、昔から田舎でやっていた1年間の歳時を商品にすることを思いつきました。正月の門松や桃の節句、菖蒲湯や柚子湯。そんなときに使う折々の木枝や果実や葉っぱをセットにして出荷します。田んぼツアーと歳時セットと有機米の3点セットは我が村の強力な地域ブランドになりますよ」

僕が「おっ」と思ったのは、その後続く文面だった。

「そういえば君のお兄さんもこっちに戻ってくるそうですよ。役場の職員も今はインターネットに夢中です。インターネットのメリットは、距離をなくすることだってね。都会から遠い田舎のハンデは、インターネットの普及でゼロになったって、大学の先生が言ってました。日本はこれから物の豊かさから心の豊かさを求める時代になり、スローライフやスローフードの生活様式に変わるそ

うですよ」

財政破綻によるゼロからのスタートは、行政体の転換だけでなく、過去の一極集中の工業化によって衰退した故郷における、多様で個性的な産業の振興にまで及ぶかもしれない。

「地域ブランド」の創造は、今、始まったばかりなのだ。

やればできる改革

今までの僕たちは、物の豊かさに酔いしれるあまり、国が定めたシステムを守ることが地域を育て、地域の民主的行政を進める唯一の道だと信じ切っていた。しかし、少子高齢化の加速と人口の減少、市場経済至上主義と経済の低成長という、社会環境の激変による大都市と故郷の地域経済格差や個人生活における所得の二分化、勝者と敗者の明確化、地域コミュニティの崩壊など社会への不安は増大していった。

そして、危惧され続けてきた「国家財政の破綻」が引き金となり「官」に頼ってきた住民は、一変して「自立」の道を求め、大改革に挑戦するようになった。

僕の市の職員が言っていた。

「やっぱり日本人はすごいね。ピンチが来ると日本人は燃えるんだね。この街の人々も市政の主人公が自分だってことに気がついたんだ。民主政治の主人公はほかの誰でもない、自分自身であったことを初めて知ったんだよね。総理大臣も国会議員も、あの市長でさえも、分かっているながらできなかった改革を、住民の力で超スピードでやったんだよね。やればできるじゃない」

この1年間、僕たちは住民のお手伝いとして頑張った。20年間の仕事を1年でやったような感じで、心底疲れたが、地域が再生しつつある今、すがすがしさと、住民に最も近い地方公務員であった喜びを感じている。

## ふるさと再生 再生のシナリオ2

### シティマネージャー制度

僕の市では、様々な形で住民が行政参加するスタイルが定着し、かつての無関心さが嘘のようだ。住民と議員で構成される「住民評議会」と「議会」は今のところしっかりと機能している。

議会が承認した「シティマネージャー」の助役も職員の先頭に立って張り切っている。住民の有償ボランティアである「行政パートナー」は、各部局の業務を受託し、住民の視点と民間の効率性を取り入れ、新しい行政体づくりに一役買っているようだ。

従来からボランティア団体として活動していた環境推進委員や町内会の住民も市と連携して、積極的な活動を展開している。

そんなある日、久しぶりに休みがとれそうなので、兄の一家が戻っていったふるさとを訪れることにした。例によって、まず役場をのぞいたところ、村長の姿が見当たらない。

そうだった。この村も我が市と同じように、シティマネージャー制度を導入したのだ。ちょうどよい具合に昼休みに入ったので早速、村の支配人（シティマネージャー）に会った。

「ああ、あなたの話は、村長や議員からたびたびお聞きしていますよ。すごい活躍だったそうですね、あなたからのメールやファックスは整理してファイルにしているんですよ」  
そう言って机の中から分厚い資料を持ってきて見せてくれた。

「その後、この村の状態はどうですか」

「私は今まで東京の会社に勤めていたんですがね、この村が支配人を募集していると聞いて、すぐかけつけたんですよ。まあ、給料は高くはなかったけれど『住宅付きで空気の最も美味しい役場』のキャッチフレーズに引かれましてね」

「だまされましたね」

「いやいや。村民の評価でボーナスも出るってことだし、子どもがふたりいるんですが、こういう環境で育てたかったしね。ただ来てビックリしましたよ。20倍の競争率だったんです。しかも面接や論文、ペーパーテストはすべて午後7時から。村役場とはいえ、役所でしょう。驚きましたよ」

「本当にそうですよね」

「村の収入に対応した支出は村民評議会が検討して作成し、議会が決定する仕組みです。私は職員と一緒に、これらを、公平公正に効率的に執行する役割を担っているんです。3か月ごとに議会と評議会に執行状況と意見を提出していますがね、全職員でつくりあげる意見書は、提言書に近いようなもんですな。議会からも、評議会からも、質問を受けませんが何せ7時からでしょう。夜の11時ごろになるときもありますよ」

「そうですか。それは大変だ」

「いや、フレックスタイム制をとってますからね、別に苦にはなりませんよ。勤務時間外の仕事は民間では当たり前ですからね。ほらあそこにスローガンがあるでしょう」  
支配人の指差すほうを見ると、手書きのポスターのカラーコピーが貼られていた。

この村は住民がオーナーです。

この村は非営利独占的サービス企業です。

この村は少数意見を大切にしている会社です。

「会社です、か」とつぶやきながら、素早くメモを取った。我が市でも使えるコピーかもしれない。

「このスローガンを毎日朝礼で復唱しているんですよ」

「本当に民間の会社みたいですね」

「村の公式行事は極力減らしたんですが、住民体育祭とかあるでしょう。そのときは土、日か祝日ですので、村長に挨拶してもらっています。県庁に行く仕事なんかはほとんど私ですが、大事なときは議員さんをお願いしていますよ。でも議員さんも無給でほかに仕事を持っていますからね、最近は県庁でも気をつけて、向こうがアポを6時以降に入れてくれることが多いですね。ほかの市町村もうちと同じシステムで運営していますから、県庁も学習したんでしょう」

「なるほど」

「前の村長はいわば村の看板でね、村の代表は議長です。4人の議員さんは、行政分野ごとの責任者で、まあ国の大臣のような役割ですな。昔の予算書や書類はすべて民間スタイルに変えています。財政などの統計用に必要な資料は、統一様式が国からきています」

「ほう」

「ところで、都市部の状況はどうですか」

「いや、ほとんどこの村と同じですよ。昔の市役所方式とは完全に変わりました。最近では田舎に戻る人が増えてきましたんでね、ようやく落ち着きをとりもどしています。しかし財政的には、うちもまだまだ厳しさが続いていますよ。退職金は2分の1に決まりましたが証書払いで済ませてきたでしょう。今、少しずつ支払っている状態で」

今後は細かいことでもお互いに「情報の交換」をすることを約束して役所を後にし、そのまま村長の自宅を訪問した。村長は留守で、「田んぼに出ている」と家人が教えてくれた。教わった道順をたどって、あぜ道を十分ほども歩くと、村長が耕運機を動かしているのが見えた。

「お久しぶりです。精が出ますね」

「いよう、久しぶり」

日に焼けて、すっかり精悍になった顔を崩す。

「いろいろありがとう。この村もやっと落ち着いてきてね。おかげさまで住民もずいぶん戻ってきた」

「よかったですね」

「私は村の看板になったよ。行政のほうは支配人と議会がすべてうまくやってくれている。こっちはほれ、またこうして農作業ができるようになった」

「それはよかった」

「今、産業再生の『地域ブランド』の責任者でね、頑張っているよ。住民のパワーには驚いたが、インターネットちゅうのはすごいね。あのときの改革運動から距離ゼロ時代を学んだよ。このゼロ時代を活用して、これからこの村は、行政の大改革だけでなく、新たな産業資源の開発に向かって発進していると、まあ、そんなとこだ」

そう言うと、村長は豪快に笑った。村が崩壊したとき、総務課長の机で今にも消え入りそうな顔をしていた人と同一人物とは信じられないくらいだ。

ピンチは、チャンスを生むものなんだと改めて感じた。

村の将来展望

田舎は、すっかり元のたたずまいを取り戻していた。兄貴もお袋も義姉さんも元気なようだ。灯りの消えた故郷から、あたたかい田舎の香りが立ち昇っている。

都会から戻った兄貴は「村民評議会」の委員に推薦されたという。

オヤジが「都会に逃げた脱走兵を、何のおとがめもなく評議委員にさせるんだから、ふるさとってというのはありがたいよな」と兄貴をヒヤかしている。

お袋は「都会は施設はあるけれど、なんか冷たいよね、知らない人ばかりだろう。田舎もんは、田んぼのにおいがないとダメだよ」と言って笑っている。

兄貴に聞くと村のシティマネージャーが話していたように、「村民評議会」が村の行政の重要な役割を担っているようだ。

今までの村役場は地域のリーダー的存在で、住民は、役場に言われたとおりにすることが一番だと思っていたが、今ではすっかり変わって、生活者であり、オーナーである村民が主導する形に転換されているようだ。

議員も委員も無給だから、政党に所属している人はなく、ひとりいた政党関係者も、「憲法論議なぞ村の行政に関係ない、政治活動は別の場所でやってくれ」という村民の合意で議会には立候補すらできなかったようだ。

村民評議会は1週間に一度開かれ、「村の再生と将来展望」を主なテーマとして活発に意見を出し、議会に様々な提案をしている。議員も自由に評議会に出席する。

議会で決定したことは、議長からシティマネージャーに報告され、即座に実行される。

閉館していたコミュニティ施設は、「子どもから寝たきりのお年寄りまでが利用する混在型福祉施設」に取って代わり、行政パートナーと村民のボランティアで新しい福祉事業を始めているという。

施設の中に「保育所」も一緒に設けられているので、住民は便利に利用しているようだ。兄貴から「お前の街もこの村を見習ったらどうだ。都会はバカでかい立派な建物があちこちにあるけど、使い勝手が悪いよ。特にひどいのは寝たきりの年寄りだけを集めて詰めこむ施設があるだろう。あれは一種の姥すて山だよ、あんなところに隔離されているお年寄りの気持ちを、お前は分かっているのかね」と耳の痛い話を聞かされた。

そして、有名な建築家がテレビで「高齢者福祉施設は淋しい人をどんどんつくっている。もっと、弱いお年寄りの気持ちになって考えるべきだ」と言っていたことを思い出した。

「村民評議会」を中心に、僕のふるさとの村は地方自治の原点に立ち返った。ふるさとが生き返り、帰ってくることのできる、あたたかい田舎があることに、僕は心の底からホッとしている。

自立するふるさと

財政破綻の激震から早いもので7年が経った。

多くの村民は新しい産業を起こすことなど、国からの支援がない限り、不可能だと思っていた。

しかし今では、全国の町・村と一緒に立ち上がり、村の産業を単線型構造から複線型産業構造に転換し、日本にひとつの個性を求めて「地域ブランド」を創造している。

この村の古くて、新しい産業はしっかりと定着し、地域の自立に経済面からも、大いに貢献している。日本の総人口の減少にもかかわらず、都会からの流入を呼んで、人口はわずかではあるが増加に転じた。

無農薬農法による米の「春香舞」はこの村のブランド製品として、固定客を中心に、都会の人々にインターネットを通じて直送されている。

「田んぼツアー」も好評で、このツアーの参加者は「春香舞」のファンとなり、販路拡大に大きな役割を果たすという相乗効果もあったようだ。

各家庭に出荷する「歳時セット」はテレビでの紹介もあり、出荷高は順調な伸びを示している。そういえば全国のテレビが1000余りにも及ぶ、町村の「地域ブランド」商品を取り上げ、田舎に伝承される古い祭りと一緒に特集を組んでいる。

結局、住民自身が考え、行動し、主役にならなければ、産業であっても、成功しないことを実証したのだ。

都会からの転入

小さな村に、元気な子どもの声が聞こえるようになった。おじいちゃんやおばあちゃんの高齢者福祉施設と一緒にある保育園に元気な子どもたちがたくさん通っている。

役場や福祉施設への住民有償ボランティアとともに、保育園でも多くの村民が行政パートナーとして働いている。ひとりひとりの収入は少ないけれど、一家の収入はこれらを合算すると以前より増収となったようだ。

小中学校の義務教育は、他の市町村と同じように、実施主体重視のシステムで都会に負け

ない基礎学力と落ちこぼれをなくす村独特の方式をつくりあげた。この間も、僕の隣の市から3人の子どもたちが、よりよい教育の場を求めて田舎への転校を決めた。

全国の市町村は新しい教育システムを導入している。従来の形骸化した教育委員会は改廃され、どこの市町村も新しい条例により、首長を義務教育の統括責任者と位置付けた。

そして、教育の政治的中立制を担保するため、教育現場には指揮権を持たないことを明確にしている。

教育行政のリーダーは教育長をトップに、住民による「地方教育審議会」を設置し、レイマンコントロール(多様な意見の集約)機能と地域に開かれた学校づくりを目指している。

さらに都道府県が行なっていた市町村に対する教職員派遣は廃止され、新しい教育委員会と学校、保護者、地域の四者が連携して、自前で教職員を採用している。

採用から退職に至るまでの人事権や任命権は、実施主体である教育現場が持っている。各校長は現場の人事権とともにカリキュラムの編成などを自由に行なえるようになったそうだ。

国は義務教育の無償制の維持と、市町村が採用する教科書検定や学習指導要領の概要版を通じて、教育水準の設定と検証だけの権限を持っており、検証のつど、住民に結果を開示している。

従来のように、教育水準は国の責任だと言って、法律や規則、通達さらに詳細な学習指導要領を通じて教育現場を一律的に規制する方法はすべて廃止し、実施主体の創造性や個性ある制度を奨励しているのだ。

従来からの180度の転換だ。

この村は一昨年、世界の義務教育のトップレベルにあるフィンランド方式を積極的に取り入れ、個性や学力に応じた特別指導を実施し、落ちこぼれの防止に積極的に取り組んでいる。

僕の市も少人数学級や住民が学校経営に参加する「学校経営評議会」を設置するなど個性的な学校運営を展開しているが、この村の教育も私たちのライバルとして、さらに充実していくことだろう。

うかうかしてはいられない。

戻ってきた資産家

この村の活気と心の豊かさは全国に波及している。合併できなかつたこの村では、「国家行財政構造改革会議」における制度改革をしっかりと活用し「小規模自治体」の道を選択した。

201X年に改革された我が国の現在の地方行政システムは、8つの新しい道州、かつての政令都市にあたる特別区、人口約30万人以上の中核市と人口1万人以上の一般市、1万人以下の小規模自治体(町村)に分かれている。

小規模自治体は、地域環境などによって認められている制度だが、住民の意思により村の

行政能力では担うことが困難な一般行政事務については、道州に返上することが特例で認められている。

この村を包括する新しい道州は、このような町村の事務を一括して引き受けている。

これらの業務における行政的な判断は、この村ではできない不便があるものの、村民はそれを理解している。村でできる権能を住民参加でしっかりと発揮し、村独特のコミュニティをつくりあげているからできることなのだ。

村民はお互いを信頼し、生活セーフティネットを確実に構築し、安心して生活できる村づくりを図っている。一部の資産家は「ドリームタウン」に越したが、また戻ってきている。その理由をシティマネージャー（村の支配人）に聞いたら、こんな答えが返ってきた。

「まずはこの村の安全性と地域の連帯を確立したこと。それに加え、村民税の上位ベストテンの方々には、年に1回住民からトロフィーが送られ『村に貢献する人』とって顕彰する制度が始まりました。これが資産家をこの村に定着させたのではないのでしょうか。多額の納税義務を果たしている経済的な成功者には、これまで見向きもしなかった時代が、逆に社会の差別化を生んでいたのではないのでしょうか。それぞれの分野で努力し、頑張った住民に、お互いが拍手を送る制度と意識改革が、平等な地域社会をつくったんだと確信していますよ」

#### 村ぐるみの環境保全

かつて、全国に先駆けて「自然再生条例」をつくった市があった。公共事業などで自然環境の破壊が回避できない場合や自然環境を失った場合には同量を再生するというルールだ。そして、僕のふるさとでも自然環境の保全が始まったようだ。

目的は、自然環境の保全とゴミの減量化。都会と比べ、僕の田舎は「自然に囲まれている村」と言ってよいほど、自然の多いところだ。だがよく聞いてみると、たくさんの課題があるという。

たとえば、農薬の使用で田んぼにいたタニシや小川にいたメダカの数が少なくなっている。タニシの減少は、それをえさとするホタルの数にも影響を与える。

森林の経営が産業として成り立たないため、間伐も一切できず、山の荒廃が止まらない。支配人は、「ようやく村民が森の大切さに目覚めてくれました。村全体で森を守る運動が始まっています。商売にはならなくても、この森がなくなったら、日本の自然はどうなることか。排気ガス対策も必要だけど、この森を守ることも大切なんですよ」と話す。

そして、そのための手立ては打っているようだ。

「この村でできることは、何でもやることにしています。今、大手の旅行会社を通じて、田んぼツアーと同じように森林間伐健康ツアーをやろうと思っているんですよ。都会の人は、間伐という言葉さえ知らないでしょう。健康ツアーの一種として、売り込んでくれるそうですよ」

ゴミの問題は、村でも関心事だという。今では、全国で100万から150万の人口規模

で、大型の焼却場が公設民営で操業しており、村からの持ち込みは有料となった。村では、ゴミを収集して運搬するだけが仕事だが、減量化すればするほど村民の負担は軽減する。このため、ゴミの減量化に村民全員で取り組んでいるそうだ。また、都会からのツアーが村に入ってくるため、散乱したビニールなどが生き物に大きな影響を与えている。あちこちに捨てられる生ゴミは、蠅や蚊の発生源になることから、これらの管理にも、ボランティアが積極的に取り組んでいる。そういえば、僕の市の温水や電気も「150万人ゴミ完全焼却場」という公設民営方式の会社から安く買うことができ、市民は喜んでいる。

### 文化と歴史の再生

僕たちは、豊かさを求めて走り続けてきたが、本当の文化に触れることもなく、地域コミュニティの再生に必要な、郷土の様々な歴史まで失ってきた。僕の住む街は、舟運に活用された江戸時代の運河や用水路など、歴史的な遺産をことごとく捨ててきた。ふるさとも同様だったが、驚くような事態が生まれている。村のささやかな歴史的遺産や民話、言い伝えなどを、住民の有志でつくる「郷土史研究会」がひとつひとつ整理し、検証する作業を始めているというのである。

親父もそのメンバーのひとりで、めずらしく横文字を使って「オレのライフワーク」などと言って張り切っている。「お前の街もしっかりしたほうがいいぞ。こっちよりも早くなくなってしまうよ」と逆に尻を叩かれる始末だ。

さらに、この村では従来のサークルに加え、「オペラ研究会」と「唱歌研究会」がスタートした。オペラができるような施設は何もないが、先生を呼んで「村民オペラ」に挑戦することを目指しているそうだ。

僕が卒業した小学校は、きっと音楽の時間に「村の鍛冶屋」が流れ、地域の片隅でひっそりと産業を支えたお年寄りの話が語り継がれることだろう。

隣町の中学校の講堂でうちの義姉さんが「蝶々夫人」となって現れたら、うちの兄貴はどんな顔をするのか、今から楽しみにしている。

この村は、失われた歴史の再生と、捨て去った文化を、住民が主役となって取り戻そうとしている。このようにして、地方の大きなピンチはチャンスにかわり、地方自治体は再生し、自分の街に対する責任を、すべての住民が共有するようになった。

地方の行政体を中心とした地方の改革は、国を変え、新しい個性あるまちづくりが住民の力によって成功したのだ。

「やればできるんだ」と、僕は自分に言い聞かせるようにつぶやいてみた。

住民の力さえあれば、どんなことでも――。

おわりに

2001年に無投票で埼玉県志木市長に就任して以来、1期4年が経過し、全国初の25人程度学級や地方自立計画の条例化など、数多くの仕事をさせていただき、満足感の中で2005年6月30日の任期満了で勇退します。

私の市長就任時には、法定合併協議会が設置されており、合併の成否にかかわらず当初から「1期4年の勇退」を自分自身で固く決意していましたので、「初心」を貫いたにすぎません。

時の流れは早いもので、埼玉県職員をスタートに、足立町（現・志木市）職員、市議会議員（第8代議長）、県議会議員（第99代議長）を経験し、現在まで40年近く、様々な立場で地方自治に参加してきました。

敗戦後の改革は中央政府によって成し遂げられ、様々な影を落としてはいますが、豊かな国に生まれ変わることができました。

しかし、少子高齢化が加速し、人口減少国家に生まれ変わる今こそ、明治維新が行なわれたように、地方自身が立ち上がり、市町村が生まれ変わることによって、大胆な地方行財政改革を断行し、国の行き詰まりつつある状況を地方から打開することが私たちの責任です。

地域とともに生きてきた半生を振り返りながら、第三の維新といわれる時代に、地方は、そして私は何をすべきかを考え続けてきました。

私はこれからNPO法人「地方自立政策研究所（申請中、7月認可予定）」を設立し、全国の住民団体や市町村長、改革のかぎを握る地方議員の方々とともに全国活動を展開し、地方からの改革を目指してまいります。

この本は、私の経験のすべてを思い起こし、地域を愛するひとりとして様々な方々に対する地方からの警告と提言です。地域の住民力が国の基盤です。

抜本的な国家的行財政構造改革が加速し、我が国が、そして地域が、再び活力を取り戻すことを願ってやみません。

2005年5月吉日

穂坂邦夫

市長と議員が活動するための人件費

(1年間・志木市 2005年4月1日現在)

市長	4,685 万円
直接費	1,838 万円
①人件費	1,825 万円
【内訳】	
給料	1,030 万円
職員手当	448 万円
退職手当組合等負担金	347 万円
②旅費	13 万円
間接費	2,847 万円
①秘書職員人件費 (3人)	2,322 万円
給料、手当、負担金	
②秘書関係経費	116 万円
③交際費	80 万円
④車両借上経費等	79 万円
⑤その他	250 万円
議員	2億0,993 万円
直接費	1億2,394 万円
①人件費 (19人)	1億1,962 万円
【内訳】	
報酬	8,072 万円
期末手当	3,027 万円
議員共済会負担金	863 万円
②費用弁償	432 万円
間接費	8,599 万円
①議会事務局職員人件費 (6人)	6,084 万円
給料、手当、負担金	
②議会事務費	691 万円
③交際費	80 万円
④政務調査費 (19人)	456 万円
⑤議会運営費	1,101 万円
⑥車両借上経費等	75 万円
⑦その他	112 万円
合計	2億5,678 万円