

## 基調講演Ⅱ

### 「時代状況の変化と地域のための公務員」

青 山 侑

#### 司会

それでは、次に、作家で前東京都副知事の青山侑様から「時代状況の変化と地域のための公務員」と題してご講演をお願いいたします。

青山様は先ほど五味先生からご紹介がありましたように、東京都政の大ベテランでございますが、作家でもございまして、ペンネーム郷仙太郎ということで、首都行政に関する問題など、たくさんの著作を出しておられます。ついこの6月まで副知事として石原都政を支えておられました。実は私も公務員出身なものですから、青山先生の著作を何冊か見させていただきましたが、その中で、「行政マンの新戦略 係長桃子の実践365日」という副題がつきました本がございまして、これを見ましたところ、公務員が遭遇するさまざまなケースごとに青山さんのご経験に基づく一種の教訓が書かれております。こういうシンポジウムを開くときにはどういうことに注意しないとならないかとか、そういうことも書いてございまして、大変私は参考になった次第でございます。もしまだ読まれていない現職公務員の方や公務員希望の学生さんがおられましたら、一読をお勧めしたいと思います。きょうのご講演も、パンフレットにありますように、大変詳しいレジュメをご用意してくださいました。

では、よろしくをお願いいたします。

#### 青山

青山でございます。どうも皆さんこんにちは。よろしくお願ひします。

私、石原知事のところで丸々4年副知事を務めまして、そう言うと大体皆さん石原さんの副知事って大変だったでしょうって、そう言ってくださるんですけども、あれはどういう意味なんですかね。多分言葉が荒いからそこで副知事をやるのは大変だっただろう、そういう意味なのかもしれないけれども。従来の知事とか区長とか市長のイメージとは、彼はかなり違うかもしれない。

確かに言動が乱暴だしね。だけれども、その乱暴でざっくばらんな言動が逆に支持されていると、そういう面もあるんですよ。それはなかんずく、それまで私たちが持っていた知事というのはこうあると、区長や市長というのはこうだと、そういうイメージとかなり違うイメージを打ち出して逆に成功しているのかなと、そういうふうにも思うんですよ。

それをなぜ言うかといいますと、自治体行政のパラダイム自体が物すごく変わってきているんですね、今堀江先生の話があったように。そういう中で、ちょっと回りを見渡して見ると、知事なんか、東京都の知事だけではなくて神奈川県だって千葉だって埼玉だって、みんな変わってしまいましたよね。そこに何が共通要素としてあるのかというと、やはり時代状況の変化というテーマを今日いただきましたけれども、まさにそういうことがあると思うんです。

例えば、戦後、日本は一生懸命高度経済成長をやってきたわけですよ。東京なんかも1964年にオリンピックをやった。それに合わせて首都高速だとか環七だとか一生懸命つくったわけです。それに対して、経済成長一本やりではだめだということで、いわゆる革新都政が誕生した時代ってありましたよね。環境と福祉を標榜して、一斉に知事が入れかわった時期ってあったわけです。それで特に福祉の現金給付や何かをずっとやってきて、自治体財政が完全に行き詰るということになって、また一斉に変わったという時代がありましたよね。今度はそういう意味でいうとどういうパラダイムの変化があったのかと。それを考えることが非常に大切だと思うんです。とにかく関東地方の知事が全部変わってしまったわけですから。その共通点は何なんだと、どういうことで変わったのかと。これは私たちが思っている以上に有権者の方が敏感で、それぞれ知事を取りかえてしまったと、そういうことだと思うんです。それがどう変わったかって、私は結論を一言で言うつもりはないんですが、少なくとも、その前の段階での時代状況の変化として、きょうお配りしたレジュメに書いてあります時代状況の変化に、私は(1)情報化時代、成熟社会、こう書いたわけですが、そういう変化というのがあるんだと思うんです。

これは、今私がいた東京都でいうと何が一番問題かといったら、都心の活性化がずっと課題だったんですね。鈴木都政のときには、東京都政は都心をいじめていたわけです。むしろ臨海副都心をきちんとつくるんだと。あるいは都庁

の新宿移転で分散を図るんだということで、分散政策をとっていたわけですね、都市政策として。ところが、そういう分散政策を東京都がとっている一方で、実は都心がどんどん都心のオフィス街が陳腐化していったわけです。どういうふうに陳腐化したかといったら、これがまさに時代状況の変化で、パラダイムシフトでありまして、都心の本社機能というのは経済成長の時代には、ごく簡単に一言で表現してしまうと、大量の事務処理をする、大量の伝票処理をする場が都心のオフィスだったんです。だから、そういう都心だとすると、今度は都市政策を行う側から言っても、郊外から朝サラリーマンが大量に、OLが大量に都心の本社に通勤して、それがまた夕方帰ると、鉄道網の整備だとか道路網の整備だとか、そういう放射方向の整備をずっと一生懸命やってきたわけです。

ところが、それはもうとっくに変わっていたわけなんですね。どう変わったかということ、情報化社会で、物をつくるということはむしろ海外にお願いできる部分はお願ひして、日本にいるマンパワーというのはむしろ知的生産を行うという時代になってきた。情報化時代は——昔でもないか、前の首相が言っていたようなITというふうに考えると、これは全く間違いなんですよ。あれは単なる道具に過ぎないですから。二進法であらわせるものを機械で計算、もしくは蓄積、あるいは通信できるだけの話ですから。そういう問題ではなくて、むしろそういう単純な伝票処理は本社で行うのではなくて、それは機械に任せるとというのがITであって、ITがなぜそういうことになったかということ、結局人間が行う知的活動の価値が飛躍的に増したんですね。これはグローバル化にも伴って。だから、東京の本社で人々が何をやるかといったら、昔は大量の伝票をいかに効率よく処理するか、今は違うわけですよ。むしろ、異分野、異業種、ほかの会社、あるいはほかの機関、そういう人たちと折衝するという中から富を生み出していくという時代が変わったわけです。

その象徴が今回の丸ビルの建てかえであるわけですよ。80年たった丸ビル、あの基礎はマツクイですからね。マツクイを畳1畳分に1本ずつという形で掘ってつくっていたビル。関東大震災直前にできまして、1923年、大正12年にでき上がっていたわけです。天井の剥落や何かが一部内装であったけれども、ビル自体はびくともしなかった。基礎が鉄筋ではないわけですよ、マツクイで

すよ、電柱みたいなやつ。でも、そのビルが陳腐化してきた。どういうことかといいますと、それが本社機能が変わってきたということなんです。どういうふうに変ったのか。都心の本社ではそういう知的生産だとか人々と交流する、接触するという、そういう機能が必要なので、だからビルの機能も伝票処理のための機能でなくなったんです。例えば、打ち合わせをする、折衝をする、接待をする、そういうものが必要。昔は役員だけがそういうことをやっていたけれども、今は平社員が対外的な折衝をする。だからオフィスビルの中に高級なレストランから大衆的なレストランまで必要だと。人々が集まる、そこだったら知的生産をする人たちが行きたくなると、これが情報化社会であるわけです。情報化社会というのは知的生産というふうを考える。

もう一つの成熟社会というのはそれとセットでありまして、成熟社会というのは単に高齢者がふえたというふうにと考えると、これまた全然間違いでして、楽しみのためにお金を使うという時代であります。現実には、きょうの新聞に東京の地下鉄が12年ぶりに乗客数がふえたと、ことしの上半期。ことし通年でも乗客がふえるだろうと。東京の私鉄って放射方向ですからね、通勤でふえたのではないんです。定期客は減っている。だけれども、カード客がふえている。なぜふえたのか、これは丸ビルと六本木ヒルズの効果だという新聞記事、きょう見た人がいると思いますけれども、朝刊のトップに載っていましたから。これはまさにそういう楽しみのために人々がお金を使うと。大きく変わってきた。東京都も臨海副都心でオフィスビルをつくって大失敗をしまして、どうやって建て直したかといったら、温泉をつくったり結婚式場をつくったりしてアミューズメントで食っていこうということで、何とか——成功していませんよ、何とか今もっているという状態なんです。明らかにそういうパラダイムが変わってきているんですよ、社会的な。だから、それを押さえると地方自治体というものも大きく変わってきているということがわかると思うんです。

教科書のおさらいをしますけれども、最初にこれ、1番、地方自治の本旨と書いてある。団体自治と住民自治ですよ。憲法に定める地方自治の本旨というのは、団体自治と住民自治だと、そう習います。そのとおりなんですよ。国家から団体が自治を獲得しておると。住民が自治を行っている、これが地方自治の本旨だと、そう習います。その場合に、では自治、自治というけれど

も、自治は何だというと、これはまた3つの要素があると、そう習いますよね。自治というのはまず住民がいますと、土地がありますと、ここで自治が行われていると。これがあって初めて自治体が成立すると、そう習いますよね。例えば、三宅村なんかは、3,800人の島民が全部東京に避難してきてしまっていますから、住民はいないわけです。三宅島という島は噴火し続けているけれどもあります。でも、自治は行っているわけですよね。今そこに帰れないのは一時的な現象に過ぎないから、三宅村はやはり自治体としての機能を果たしているし、来年、年が明けると村長選挙も村議会選挙もありますけれども、みんな散り散り、ばらばらになっても選挙はやるわけです。そういう場合は自治体があるわけです。暫定的に避難してはいるけれども。だから、住民と土地と自治があって初めて自治体と言われるので、これが自治体の3要素というわけです。

そうすると、この場合の、ここでも自治というけれども、この自治というのは何なのか、ここでまた3要素があるわけですよね。その1つが、制度があると。団体自治を保障する、住民自治を保障する、つまり政府から独立していると。いろいろ制限はありますよ、でも独立していると。住民が民主主義的に自治を行っているという制度がある。これが自治の1つの要素であるわけですね。それから、思想があると。自治ということは何かと。それぞれ違っていいですよ。違っていいけれども、自治に関する思想がある。制度と思想がある。ではもう一つは何だ。3要素と私言いましたけれども。それが政策なんですね。抽象的な、あるいは原理的な思想があって、憲法で制度が保障されていても、その自治体に独自の政策がなければ自治体とは言えないし、自治が成立しているとも言えないわけですよ。

昔、私が36年前に都庁に入ったころには、公務員雑誌というと最初に行政実例というのが載っていた。自治六法を見ると、色つきで行政実例というのがたくさん書いてあった。それを覚えるのが私なんかは課長試験なんかで結構重要な対策だったわけですよ。それはどういうことかと。行政実例というのは、要するに自治省だとか今だったら総務省だとかに対して、自治体がこういう問題はこういうふうに解釈してよろしいかと聞くわけですね。そうすると、「お見込みのとおり」とかわけのわからない回答をすると、それが行政実例になるとい

うので、それに従って処理すればいいという時代が長かったんですよ、実際。そういう場合は、政策の問題ではないわけですね。法律解釈の問題。そういう時代が長かったんですが、今みたいにパラダイムシフトが急激に起こっていて、既成の価値観と違うことが要求されている。時代からも要求されているし、住民からも要求されている。しかも、その住民の要求も極めて多様であると。そういう時代になってきますと、これはもうこの最後に書きました政策、これを自治体が持っているのか、住民が政策について議論しているのか、これが本当に自治体であるかどうかというかぎになってくるわけなんですね。

そうすると、そういう場合は、これは東京都が言っているからしょうがないやとか、自治省に聞いたらこうだったからしょうがない、こうですというのでみんなが納得した時代って全くないわけです。国が言ってたってこっちが正しいんだからこれでやれと、そういう価値観と価値観のぶつかり合いになるわけです。そうすると、もともと自治体とか地域って利害と利害が実はぶつかり合うからこそコミュニティ論がいろいろと議論されて社会学の対象にもなるし、いろいろな学問の対象になる。もともと利害ってぶつかり合いのところなんです、コミュニティとか地域、自治体というのは。そこできちんと議論を出させて、利害と利害をぶつかり合いをさせて、その上で調整をしていくというのが自治、あるいはそれが調整できるのかというのが自治体だというふうになってきたわけなんですよ。その具体的な論点をこの4番の(2)から(13)に羅列したんですけれども、意味がなく羅列したわけではなくて、私としては意味があって羅列しているわけなんです。

例えば、今言った都心の活性化でも、丸ビルを建てかえたり六本木ヒルズができたりすると、それに対して結構都心ばかり再開発してけしからんと、そういう議論があるわけです。六本木ヒルズ目ざわりだと、高すぎる、でか過ぎると、そういう意見があるわけなんですよ。ただ、それは時代の必然として、時代状況がシフトしてきたんで、それに対応しようとする努力だということを見逃してしまうとだめなんですよ。10年ぐらい前に東京の区部の商業地区で、すべての地点で地価が下落していた時代があります、バブルがはじけた後。そのときに、1カ所だけ商業地区で、東京23区で地価が上がったところがあったんですよ。それはどこかという丸の内中通りなんですよ。例のワゴンセー

ルをやったり、銀行の支店が出ていった跡にレストランを入れたりブティックを入れたりして、昼休みにサラリーマンやOLを対象に物を売ったりと。それがミレナリオに発展したわけですがけれども、年末年始の。そういうことをやったら、逆に地価が上がってしまったんですね。それが今度の丸ビルのコンセプトになっているわけです。

そういう場合に、そういうものに対して都市政策としてそれを促すのか促さないのか、これはまさに賛成論と反対論があるわけです。こういう場合に、1つ前の時代だと、とにかくそういうものは抑えると。実際東京都はそういうことをやってきたわけです。ただ、時代が変わったのに同じ政策を硬直的にやっていると間違えるわけですね。六本木ヒルズ、これもでか過ぎて目ざわりだという人もいます。でも、あそこは東京都からすると、あるいはあの地域からすると——六本木6丁目ですよ、だけれども、500世帯の木造密集地だったんですよ。最大の東京都の課題が木造密集をどう解消していくかということなんです。あそこは再開発組合の理事長さんも金魚屋さんですからね、原さんという。そういう木造密集地なんです。六本木と云って木造密集だったんです。それを17年かけて再開発組合をつくって、それで組合をつくってから4年間であのビルを建てたというのが六本木ヒルズなんですね。500世帯のうち、17年かかったけれども、400世帯が高層マンションに戻り入居しているわけです。オープンスペースは非常にふやしているわけです。

それを以前は、30年前は東京都が自分でやったんですよ、そういう事業を。亀戸、小松川、大島、亀大小と我々は言っているんですけども、100ヘクタールある。六本木ヒルズは11ヘクタールですけども。亀大小なんかは東京都が自分の事業でやった、100ヘクタールを。木造密集地だったわけです。従前6,000世帯が住んでいた。それをその倍以上が住めるような町にして、木造住宅を1件もなくしたんです。全部協力していただきました。公園率と道路率と合わせて6割という町をつくったわけです。公園率は30%ですよ、亀大小というのは。公園率30%ってどういうことかということ、23区の平均の面積に対する公園の面積の率って何%だか知っていますか。公園率ってニューヨークもロンドンもパリも20%ですよ、20%前後。東京23区全体で何%だか知っていますか。水元公園だとか舎人公園とか篠崎公園とか全部足して。公園率って6%な

んです、東京は。そこで亀大小の場合には公園率30%の町をつくった。1,000億円かけました。石原知事が当選してきたときに、その会計を整理するという予算査定をしたら、1,000億もかけたのか、そう怒られましたけれども、いやそうではないんですと。30年の歳月と1,000億円の税金を投入して、周りの人たちが逃げ込める、そういう町をつくったんですよと、そういうことを言って予算を通してもらいましたけれども。

もうだけれどもこれは東京都もできないんですよ。それから、行政がやるのは適当ではない。やはり民間でやっていく。だけれども、民間でやっていて、ではできるのかと。六本木ヒルズが11ヘクタールとさっき言いました。東京都が今すぐ直さないと危険だという木造密集地というのは、5,000ヘクタールあります、重点地区というのが。消防自動車が入れない地区です、道路が2メートルぐらいしかなくて。阪神淡路レベルで家屋の倒壊で死者が大勢出ると、そう予想されている木造密集地、こちら辺にもあります。環七沿道が中心です。これが5,000ヘクタール。だから、民間でやれといたって、六本木ヒルズみたいな木造密集の再開発、あれは11ヘクタールだから、5,000ヘクタール全部やるなら500カ所やらなければならない。それを今やれるような機運があるところがあるかといったら、1カ所もないですよ、はっきり言って。木造密集に住んでいる人は大抵嫌がるんですよ、いじるのを。今のままでいいということなんです。だけれども、今のままでいいといったら周りが迷惑なんです。仮にその周辺が100坪単位の住宅地だったとする。あるいは都心はかなり安全なまちづくりをやったとしても、環七沿道が火の海になると防災上は非常に危険なわけですよ。そういう課題というのは、やはりきちんと問題を出して、嫌がられても問題を出してやっていかなければいけないわけです。

このことは、まちづくりに限らないんですよ。福祉だってそうなんですよ。老人福祉手当という東京都が全国に誇った制度がありました。寝たきりになったお年寄りに対して慰謝激励ということで、最初に制度が発足した昭和47年には毎月3,000円お見舞金を支給するという、それを毎年毎年上げていったわけです。鈴木知事が美濃部都政から引き取った昭和54年には1万1,500円だった、毎月。全国に冠たる制度だと、そう言っていたんです。鈴木知事は、美濃部都政はばらまき福祉だと言ってそれを批判して当選してきた。その当選してきた



鈴木知事は16年知事をやりました。16年間に老人福祉手当の値上げを16回やりました。つまり、毎年毎年上げていったわけです。ばらまき福祉批判をして当選してきた都知事も。私は非難しているのではないんですよ。そういう時代状況だった。それで、やめたときに5万5,000円にしてやめていきました。それを今回廃止したんですけれども。そうやって20年以上も延々と毎年あげてきた老人福祉手当、月5万5,000円になったのを廃止したのが議論になりましたか。ほとんど議論にならなかったでしょう。やはりパラダイムが変わっているんですよ。それが当然だと。当然というか、やはり痛みはあるので当然というのは言い過ぎかもしれません。でも、やはりそんなに、多分ここにいる皆さんがその議論を新聞記事でほとんど読んだ覚えもないぐらいの議論しかなされないでやっているわけです。

なぜか。老人福祉手当で毎年350億使っていたのを別にほかに使うわけではないんですよ。老人ホームだとか、在宅サービスだとか、在宅看護だとか、在宅医療だとかに使うわけです。つまり、お金をあげていたのを、そうではなくてそれを引き上げて実質的な介護サービスに使いましょうという話だったわけです。本当は私はもっとそのことを議論した方がよかったと思っている。なぜかという、私が10年前に高齢福祉部長をやっていた、そのとき1,500億円だった、高齢福祉部の予算が。そのうち老人福祉手当で350億円使っていた。老人医療費助成だけで300億円使っていた。1,500億のうち、老人の手当と医療費だけで650億円、現金でただ出ていってしまう——ただではないんだけど、必要なんだけど。でも出ていってしまうわけです。だけれども、その一方で特養だとかホームヘルパーの養成だとか、遅々として進まなかったのが実態なわけです。こっちをやるべきではないですかということでそうしたんだけど、みんないいのではないかとということで、割と簡単に通ってしまっ、逆に議論がなされなかったのが残念なんですけれども。

あれはすごくお金がかかるんですよ、逆に。1人の人が老人福祉手当、特養に入れなくてホームヘルパーも受け取らないで5万5,000円もらっていて、家族が担っているわけです。それに対して、仮に特養に入ると。施設費ではないですよ、ランニングコストだけで月38万円かかるんです、特養に入ると。それから、特養に入るような人が在宅で介護を受けると、月に40万円かかるんです

よ、今の介護保険制度は。だから、5万5,000円あげていた方が安上がりなんですよ。それに対して、老人福祉手当を廃止して介護サービスを充実すると、逆に都民の負担はふえるんですよ。福祉に対する予算をふやさなければならぬ。

そういう議論を本当はもっとした方がよかったんですけども、でも、時代が変わって、昔だったらとても現金給付を廃止するなんてできなかったのが、すんなり通るように、そういうふうに時代が変わってきている。だから、私が言いたいのは、そういうことを見逃して、つい10年前ぐらいの世間の常識で政策を議論すると、全然違うことになる。だから今の自治というのは政策で、これに対して非常に私たちは感性を鋭く持って当たらなければいけないんだと、そう思うわけです。

同じようにパラダイムが変わったなと思ったのは、2年前の土地収用法の改正ですよ。やはり30年前だったら土地収用法の手続を簡素化しますなんていったら、とても通らなかったです、お上が土地を取り上げるのか、それを手助けするのか、そういう感覚だったけれども、これもやはり皆さん覚えていませんか。ちゃんと新聞には報道されていますよ。でもすんなり国会を通過してしまったわけです。東京の多摩の市町村で、ごみの最終処分場を日の出町の中につくっているわけです。それに反対する人たちがいて、土地収用をやった。それが全部手続が終わった。終わったけれども、いわゆる不在地主が多かったわけです。不在地主というか一坪地主です。環境保護運動の観点から最終処分場をつくらせるなどって、2,800人の人が地権者として参加したわけです。来たこともない人も多かったわけです。

その人たちに全部収用手続が終わったのでお金を払わなければならないわけです。土地はいただきましたと、お金を払いますと。それを6カ月以内にやらなければならない。多摩の市町村は、税金で雇っている市町村の職員、90人を全部、今まで税務係長でした、福祉係長でしたという人たちを引っこ抜いて処分組合に集めて、6カ月間、1人250円ずつ、全国、全世界にお支払いに出向くために雇ったわけです。9億円の出張旅費を使ったわけです。アメリカにもカナダにもフランスにもイギリスにもいましたから、その地権者が。250円払って地権者になった人たちが。その人たちには日の出町に来たことがないし、

多摩のごみを全部燃やした後灰を埋めなければならないということも多分知らなかったんだと思うんですけれども。でも、今の土地収用法は持参払いなんですよ、収用金を。だから、250円玉をもって、しかも証人が必要だから2人で北海道から九州、それからアメリカからカナダ、フランス、イギリスまでみんなが出張したわけです。その人たち、アメリカやカナダや北海道や沖縄に旅行できてうれしかったかという、全然違う。物すごくモラルダウンしたんですよ。何でこんなことを市民の税金でやらなければいけないんだという、本当につらかったという文集がそのとき出ましたけれども。

おこなった人は、要するに環境保護運動のお互いのネットワークで署名して250円とか送金していただけなんですよね。こういう土地収用制度がずっときたのは、やはりその前に日本の陸軍がいろいろ強制収用したり何かして、お上がそういう土地の手続をおろそかにして取り上げるということがあったので、戦後の土地収用法というのとはにかく土地収用ができないように、できないよというところで決まっていた。だけれども、それが悪用されるとそういう非常に税金のむだ遣いの事態になる。その場合に、もちろんそのごみ処分場が正しいかどうか、もっとごみを減らせないのかとか、どういう処分の仕方か、そういう議論はもちろんたくさんあのときもしたわけですが、一概に一坪運動に参加した人を私は非難しているのではないですよ。それはそれぞれの考え方としてあった。だけれども、それは土地収用の場面で闘うことではなくて、むしろごみ処分場をつくるかつくらないかの議論で闘うべき場面なのを、土地収用法を使うとそういう悲劇的な、膨大な税金のむだ遣いをするということになってしまうこともあるわけなんです。

これ、全部私の言っていることがいいとっているのではないですよ、土地収用のときの。これはこれ自体でちゃんとシンポジウムをやらなければいけないぐらい、そうではないんだという議論ももちろん私はあり得ると思うんですけれども、ただ、少なくともあれがそんなに議論にならないでいったというのは、やはり戦後の日本の社会の仕組みと今の人々との意識とはかなりパラダイムが変わってきているのかなと、そう思うわけです。だから、どっちがいいとかあっちがいいと私は言っているのではなくて、そういうふうにはひところだったら議論になってできなかったことが、今は割とすっと通ってしまうというこ

とは恐ろしくもあるし、また、逆に相当人々の意識も変わっているということなので、その辺について政策という観点からの議論をしていかないと、しかも熟度の高い議論を例えばこういうふうな場でどんどんしていくという習慣がもつとできないと、制度とか思想が幾ら立派なものがあっても、日本の分権とか地方自治は本物にならないのではないかなというふうに思います。

きょうはシンポジウムなので、あえて極端な言い方をしたかもしれませんが、そういった形でまず問題提起をさせていただきたいと思います。

以上で一たん終わります。ありがとうございました。(拍手)

## 司会

青山様、どうもありがとうございました。

時代状況の変化を大変わかりやすい実例をもとにご説明いただきました。また、政策立案の厳しさについてもお触れいただいたと思います。

ご質問につきましては、後ほどお願いしたいと思います。

それでは、予定よりちょっと早いですけれども、ここで10分ほど休憩いたしたいと思います。再開は4時5分からお願いいたします。

(休 憩)