

第4回新しい地方行政の未来研究会資料

「行政組織の活性化」について

平成 23 年 8 月 1 日

京都大学・都市社会工学専攻 藤井聡

「テクノクラート」から「パブリックサーバント」への思想転換による「行政活性化」

■テクノクラート思想 (ウェーバー『官僚制』)

- ・「目標の転移」
 - 過度なセクショナリズム、モチベーションの低下、機能不全)
- ・背景に、「組織機械論」
 - 組織設計主義、急進的な構造改革論

■パブリック・サーバント思想 (ウェーバー『職業としての政治』)

- ・組織員全員の「目標と手段」の上下運動
 - ※ (今、流行の) ドラッカーのマネジメントの思想
- ・組織コミットメント (公的目標の共有化)
 - ↔ 地域コミットメント (公共志向性) の育成
- ・背景に、「組織有機体論」
 - 組織“育成”主義 (ハイエク)、システム設計の回避

「京都文化首都構想」(骨子)

平成23年8月1日

京都大学 藤井聡

1. 基本的な考え方

■東日本大震災を受けて、現在、「首都直下型地震」の発生リスクが顕著なものとなっている。その地震によって日本国家が被る被害を最小化するためにも、「分散型国土構造」の形成のための、「首都機能分散化」は、喫緊の課題となっている。

■主要な首都機能としては、

①政治

②経済

③文化

が考えられる。

「①政治」についてはこれまで「国会等の移転」が議論されているが、その終着点は現時点においては未だ不透明な状況となっている。

「②経済」については、基本的には各企業の自主的な判断で推進されるものである一方、その移転を促進するための税制等の設定などが考えられる。また、「①政治」や「②文化」の機能移転によって促進される側面も考えられる。

「③文化」については、

- ・ 迎賓機能
- ・ 国際的「文化」交流機能
- ・ 国際的「研究」交流機能
- ・ 文化関連行政機能（文化庁等）
- ・ 博物館・美術館等の各種文化施設 等

等が考えられる。

■これらの機能はいずれも、首都圏以外の様々な都市にて、移転先の議論が必要であるが、これらの内、とりわけ「③文化」機能の移転先として、国内で最も相応しい都市としてあげられるのが、1000年にわたって首都であった歴史を持つ、日本を代表する歴史伝統都市「京都」である。

■京都の歴史的な位置づけ

- ・「京都」はこれまでに何度か危機を乗り越えてきた。
- ・その一つが、室町幕府の終焉である。それまで（鎌倉時代も含めて）、全国に強大な影響を誇り続けた京都の力が、大きく削がれることとなった。
- ・その時に進められたのが、「高瀬川事業」であり、これを通して、京都は大阪、そして、アジアと

繋がりが、大きく発展し、衰退を免れ、京都は「救われた」。

- ・もう一つの、そして、決定的な危機が、明治維新における、東京遷都である。この時も、朝廷があり続けた京都の全国的力が大きく削られる事となった。
- ・その時に進められたのが「琵琶湖疎水事業」「市電事業」等の、近代化のための大規模公共投資であった。
- ・それから150年、京都は今、再び、その全国的な力を凋落させはじめている。朝廷無き後に行った「近代化公共投資」の影響が失効しはじめ、新たな投資無きままでは、「ジリ貧」の形で、徐々に凋落し始めている。
- ・そもそも、1000年を越える京都力の歴史において、京都が京都たり得た全ての源泉は「朝廷」の存在であった。そうである以上、京都の真の「復興」のためには、「時代をリードする近代的な公共投資」を行い続けるか、あるいは、それが不十分ならば、日本における「かつての京都の意義」の再臨を果たす他に、方法はない。
- ・「京都文化首都構想」は、こうした千年を越える京都の歴史を踏まえた、「京都の真の文化的復興」を企図するものである。

2. 基本構想

■国土・近畿圏全体における位置づけ

現在、「日本国家のBCP」（日本国家が平成関東大震災によって致命傷を受けずに、乗り越えるための基本計画）の観点から、大阪等と連携しつつ「京都」を含めた関西にて、現在の首都機能のバックアップ/分散化に大きく貢献するという方向で構想する可能性がある。

■構想の中身について

- ・「御所」の徹底的な耐震補強と、その「国家的活用」。
- ・日本文化の粋を集めた、「外国要人の迎賓」（そのためのさらなる**投資**）
- ・日本文化の粋を集めた、「外国文化人の滞在型文化交流」（そのための、滞在施設の**整備**）
- ・「京都文化首都構想」には、「歩くまち京都」構想を包含する（まち全体を文化資源ととらえ、そこに、投資する[例：LRT等を通すと同時に、「田の字地区」の道路を全て石畳化し、歩行者専用道路/シェアードスペースとする、等]）。 等

■財源について

- ・「強靱化基本法」（仮称：日本国家の強靱化を記する法案）の策定を目指し、その中に「首都機能の分散化」の項目を明記する。そして、公的資金として、「強靱化基本法」（仮称）にて想定される「建設国債」を活用する。
- ・民間資金としては、「歩くまち京都」を包含する「京都文化首都構想」の構想に賛同する大企業・大資本（関連大企業、民鉄会社等）の資金を活用する。

以上

「復興基本法」と共に「^{きょうじん}強 韌化基本法」の制定を

京都大学大学院 都市社会工学専攻 藤井聡

1. 震災復興とは、大きく傷ついた地域社会の「治療」である。だから、何よりも必要なのは「迅速さ」である。ここでいつまでも復興せずに放置しておけば、被災地は永遠に「治療＝ふるさと再生」ができなくなってしまう。だから、本基本法に基づいた**20兆円規模の国債発行に基づく大規模な復旧・復興が、まずは、今すぐに不可欠だ**(ただし、総額では、例えば五ヶ年で40～50兆円程度の「公費負担」が見込まれる)。
2. 今、ガレキ処理、被災者の疎開、仮設住宅整備、基本的インフラの復旧等に加えて特に行うべきは「**廃業の負の連鎖**」と「**転出の連鎖**」を食い止めることだ。そのためにも、**二重ローン対策**を今すぐに徹底的に遂行することだ。一定の基準を設けて、一重目ローンを、**最終的に「国が全て肩代わりする」**かたちの対策が不可欠だ。
廃業の負の連鎖：漁業・農業・商業等の地場産業の担い手の一人一人が、廃業を余儀なくされれば、将棋倒し的に皆が廃業し、地域産業そのものが壊滅する問題。
転出の連鎖：被災地の人々が、元の地域で暮らすことを諦め、被災地から転出すればするほど、皆が将棋倒し的に転出し、地域社会そのものが壊滅する問題。
3. 国費に加えて、大量の義援金が被災地に支給されていない。その配分を適切に急ぐためにも、徹底的に、**自治体や地場産業組合（農協、漁協、建設業協会等）等の「地域組織」を活用すべきだ。**一定の基準を設けて、そうした地域組織に資金を配分し、その**配分方法を「地域組織に任せる」態度が不可欠だ。**結局それが「公平」かつ「効率的」な分配をもたらすだろう。
4. そうした膨大な復興事業を行うための「**実行組織**」として、中央の復興院に加えて、国と地域をつなぐ、「**中間的な広域的地域組織**」を、例えば、特別な立法に基づく「東日本ふるさと再生機構」というかたちで、**被災地・東北に設置**することが不可欠だ。
5. 今回の大震災は、日本経済の「供給」を傷付けたばかりではなく「需要」を大きく破壊している。後者の需要の棄損を放置すれば「**震災デフレ**」が深刻化する。これを食い止めるための対策（**需要拡大策**）が「**非被災地においても不可欠**である*。この対策が不在となり、震災デフレが放置されれば、日本のGDPが近い将来 300兆円台にまで割り込み、抜本的な税収減少と財政悪化が生ずる可能性が危惧される。

* 今、非被災地の公共投資を削減して被災地に回すとされているが、それでは震災デフレを加速する方針であり、日本経済に深刻な被害をもたらすことは避けられない。

6. 過去二千年間に東北太平洋沖でM8以上の巨大地震が4回発生しているがその内の3回(75%)で東海・南海・東南海地震(西日本大震災)という巨大地震が18年以内の間隔で「連動」し、その4回の東北太平洋沖の巨大地震の全てのケース(100%)において首都直下型地震に(関東大震災)が10年以内の間隔で「連動」している。我が国は今、これらの巨大地震が、数年以内、10年前後以内に連発し、このままの無策の状態では、200兆円～300兆円程度の被害(東日本大震災の5～10倍程度)を被るであろう、ということ、冷静に、“覚悟”をしなければならない。 (参考資料1 参照)

7. つまり、今のまま超巨大震災に無策であれば、日本国家の存続そのものが危うくなり、日本国民が皆、孫子の代まで凄まじい不幸の内での暮らしを余儀なくされることは、火を見るより明らかである。だから、「日本の国家存続」を望むのなら、「日本列島」そのものを遅くとも10年以内に「強靱化」し、これらの巨大地震の連発に備えなければならない。

- ① **建築物の耐震強化** (特に、皇居、官邸、国会議事堂、諸官庁、学校、原発施設 等。老朽化した、橋梁、道路、ダム等の各種インフラ対策も不可欠)
- ② **BCP** (事業継続計画) の各法人に対する義務化
- ③ **防災教育**の徹底、地域コミュニティの維持・活性化
- ④ 食料とエネルギーの**自給率の確保**
- ⑤ **インフラ・エネルギーシステムの多重化** (例：リニア新幹線・第二東名の10年内の開通、北陸新幹線の開通、紀勢道・三陸道等の開通、ガス・自然エネルギー等の多重化・原発、等)
- ⑥ **「強靱な国土構造」の形成** (分散型国土のための日本海沿岸域・九州・北海道の開発・振興策、**首都機能の分散化**の議論再燃) 等

(藤井聡著『列島強靱化論』文春新書 参照)

(藤井研究室『日本復興計画』藤井聡研究室 HP 参照 <http://trans.kuciv.kyoto-u.ac.jp/tba/>)

8. これらの強靱化対策に推進するには、「建設国債」を中心とした200兆円規模の予算が必要である。この「国債」は、巨大地震による巨大被害という「負の遺産」の代わりに、生命と財産を守る「強靱な日本列島」という「正の遺産」を後世に残すためのものである以上、後世に対する「ツケ」などでは断じてない。しかもこの規模の公共投資を適切かつ裁量的な「金融政策」と「税政策」を併せて実施することで(参考：Lernerの機能的財政論)日本の「適切」な経済成長が可能となり、日本のGDPは800兆円～1000兆円超という「所得倍増」とも言いうる水準に達するであろうことも見込まれる。そうなれば、財政再建、少子高齢化等の、我が国が抱える根深い諸問題を、一気に解消することが可能となる。

9. ついては是非とも、後世の人々の生命と財産と国民生活を守るための「列島強靱化10年計画」を、(通常の単年度予算ではない年度を越えた公共投資の数値目標に基づくかたちの)必要かつ十分な予算で、「挙国一致」で、着実に遂行していくための「強靱化基本法」(仮称)を、「復興基本法」と併せて制定いただくことを、国政に直接・間接に関わられている皆様方に、心から御願ひしたい。

以上

「日本の存亡」に関わる巨大地震のさらなる危機

・東日本大震災以前の推計値では...

首都直下型地震 → 30年確率70% (M7で112兆円の損失) ← 東日本大震災の5~6倍

東海・南海・東南海地震 → 30年確率50~87% (81兆円の損失) ← 東日本大震災の3~4倍

・ただし、「過去二千年間の東日本太平洋側のM8以上の地震4例中

4例とも首都直下型地震と連動(10年以内)し、

4例中3例が東海・南海・東南海地震と連動(18年以内)。

東日本側		西日本側		首都圏
貞観地震 (M8.3-8.6) 869年	→	仁和地震 (M8.0-8.3) 東海・東南海 887年	18年後	相模・武蔵地震 (M7.4) 9年後 878年
慶長三陸地震 (M8.1) 1611年	→	慶長地震 (M7.9-8.0) 東海・南海・東 南海 1605年	6年前	江戸地震 (M6.1) 4年後 1615年
明治三陸地震 (M8.2-8.5) 1896年	→	-	-	明治東京地震 (M7) 2年前 1894年
昭和三陸地震 (M8.2-8.5) 1933年	→	昭和南海・東 南海地震 (M7.9-8.0) 1944-46年	11年後	関東大震災 (M7.9) 10年前 1923年

・早急に対応しないと、「日本国家の存続」そのものが、危機に晒される。

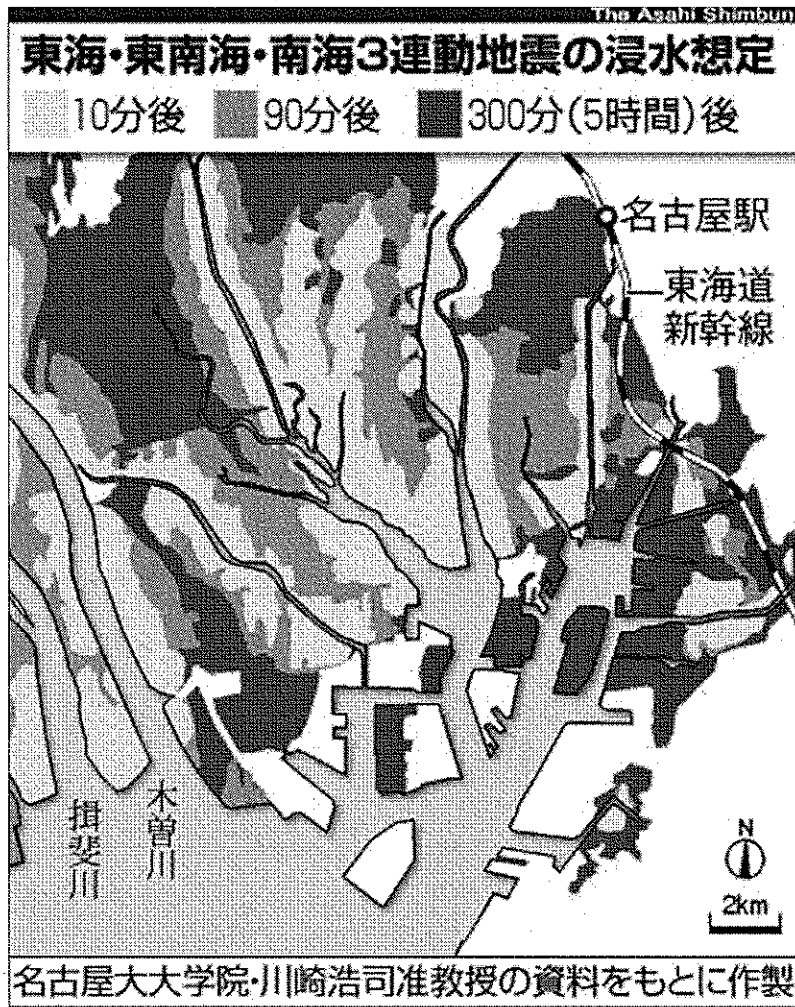


『M9で想定以上の津波「阪神16市襲う」 JR大阪駅・御堂筋…東南海・南海地震で試算』msn 産経ニュース 2011年6月16日

<http://sankei.jp.msn.com/science/topics/science-14865-t1.htm>

図 “西日本大震災”時に、津波によって破壊される地域(大阪平野)

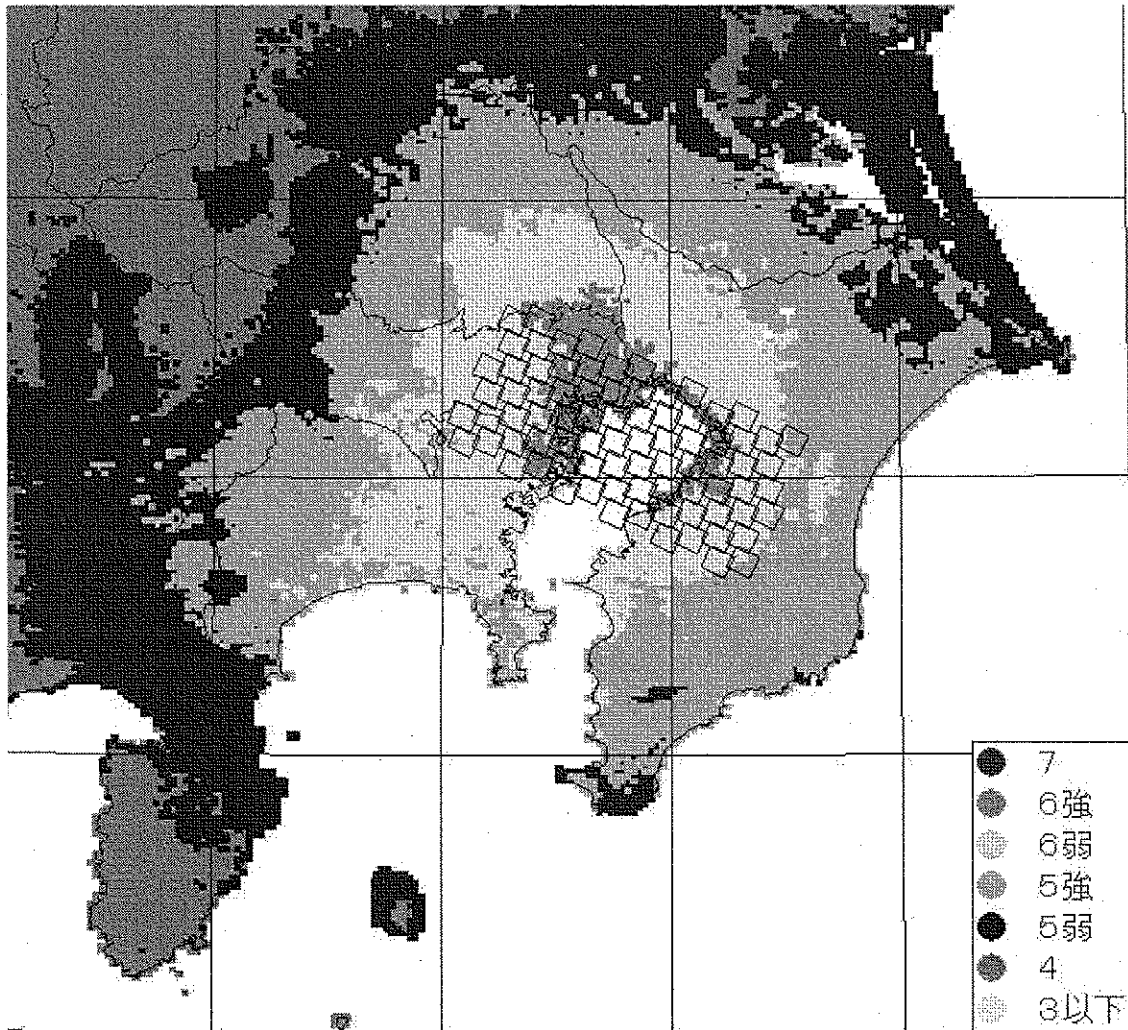
～『救国のレジリエンス』 藤井聡著、講談社新書(準備中)より～



『東海3連動地震、名古屋中心部も浸水 名大准教授ら調査』asahi.com2011年6月15日より
<http://www.asahi.com/national/update/0615/NGY201106140029.html>

図2 “西日本大震災”時に、津波によって破壊される地域(名古屋市)

～『救国のレジリエンス』 藤井聡著、講談社新書(準備中)より～



(内閣府「首都直下地震対策」ホームページより)

図4 「平成関東大震災」で想定される地震の揺れの強度（フィリピン海プレートと北米プレートとの境界でM7・3の地震が起こったケース）

～『救国のレジリエンス』 藤井聡著、講談社新書（準備中）より～