

Title	「地域主権改革」のゆくえと地方自治の課題
Sub Title	
Author	片山, 善博(Katayama, Yoshihiro)
Publisher	慶應義塾大学法学研究会
Publication year	2013
Jtitle	法學研究：法律・政治・社会 (Journal of law, politics, and sociology). Vol.86, No.5 (2013. 5) ,p.71- 102
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	特別記事：慶應義塾大学法学部法学研究所講演会
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00224504-20130528-0071

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

「地域主権改革」のゆくえと地方自治の課題

片山 善博

皆さん、こんばんは。ただいまご紹介いただきましたように、法学部政治学科で地方自治論をこの三田のキャンパスで担当しております。別途日吉で、これは法学部政治学科以外の学生を対象に、他学部の学生を対象に政治学を担当していて、今日も午前中は日吉に行っていました。

今日はせっかくの機会をいただきましたとして「『地域主権改革』のゆくえと地方自治の課題」ということで、私の専門領域であります地方自治の分野で、民主党政権になってどういうことが行われたのか、またどういうことが行われなかったのかということをお話ししたいと思います。もとより、まだ民主党政権は終わっていませんので過去形で言うのは少し非礼に当たるかもしれませんが、既に末期的な症状も出ておりますので、そろそろ総括をしてもそんなに大きな支障はないのかなと思っています。いずれにしても民主党政権になって、後でお話しするように、この分野である程度のことではできました。しかし、できていないことも多い。また、今後の課題は何かということについてもお話を申し上げたいと思います。お手元にレジユメがあると思いますので、それを時折ご覧いただきながら、話を聞いていただければと思います。

まず、地域主権改革ということですが、民主党政権が政権をとる前にマニフェストで地域主権改革という用語を使いました。従来この種の改革は地方分権改革と言っていました。かつての自公政権時代に、地方分権改革に取り組んできたわけです。地方分権改革と地域主権改革では何が違うのかということがよく取りざたされますが、民主党が二〇〇九年の政権交代をする前のマニフェストに書いてあることとか、それから民主党の皆さん方が言っていることを私なりに解釈しますと、地方分権改革とほとんど何も違わないというのが感想であります。

強いて違いを挙げれば、理念的な問題として地方分権というのは地域を律する権能が国にあって、それを地方に分けるといふ基本的考え方があります。一方、地域主権とは、その権能はもともと地域に備わっていると考えます。それがこれまでの歴史的な経緯によって国に取り上げられていたのを返してもらおうととらえるところに違いがあるといえるでしょう。ただそうは言っても、今国にある権能を地方に移せという局面を見ればそんなに変わらない。理念としては違うかもしれないけれども、具体的な作業としてはほとんど変わらないということだと思います。

しかし、部外者というか民主党に所属していない私が言うのは変な話ですけども、違いが本当はあるのだらうと思います。さきほど山本先生からご紹介いただきましたが、私も菅政権に入りまして総務大臣を務め、まさにこの地域主権改革を担当したものですから、民主党の皆さんが考えていたというか、本来考えているべきであった地域主権改革とはこんなことじゃないですかということを政権の中でお話をしましたら、「ああ、なるほど、言われてみればそうですね」という変なことがありました。

それはどういうことかといいますと、今までの自公政権時代の地方分権改革というのは、地方自治の講学上の分類では、もっぱら団体自治の強化に力を入れてきたわけです。地方自治には団体自治という要素と住民自治という要素があります。このうち団体自治というのは、国家とは異なる独立の団体である自治体の権能を強めよう、その自由度を高めようというような局面で用いられます。要するに国と自治体との関係で地方自治を論ずる場合

にこの団体自治という言葉が使われます。ですからそこで出てくるのはまず権限委譲です。国の権限を自治体に移す作業です。また、関与の廃止ないし縮小ということもあります。これは、国が自治体に対して持っている関与権、例えば許認可だとか承認とか同意とか、そういう国の権限を弱めるといことです。それはとりもなおさず自治体の自由度を高めるわけですね。自公政権時代には、団体自治の強化すなわち自治体の権能を強めるとか自治体の自由度を高めるということをもっぱら行ってきました。

私はよく言うんですけども、その頃いろいろな団体自治の強化をやってきたのですが、その改革は遅々として進んでいる。普通は遅々として進んでいないといいますが、改革がまったく進んでいなかったわけではなくて、進んでいるのです。しかしはかばかしくは進んでいないので遅々として進んでいると言っほかなかったのです。いずれにしても自民党政権時代は、地方分権改革は団体自治の強化を行ってきました。

地方自治には、もう一つの講学上の概念として住民自治があります。住民自治というのは、自治体の中で住民がきちんと主権者としてふるまえるだけの仕組みになっていきますかということ。先ほどの団体自治は国と自治体との関係で、自治体の権能を強めましょう、自治体の自由度を高めましょうということですが、権能が強まって自由度が高まった自治体の中で誰がその自治体の運営について決定的な立場にありますかということ。国民主権の国ですから、それは当然住民ということになるわけですから、名実ともに住民になっていきますかという問題意識を持つことが大切です。

例えば今日お集まりの皆さん方もどこかの自治体の住民ですけれども、私は主権者であって、自分の意見は自治体行政によく反映できていると思っておられる方が果たしてどれくらいおられるでしょうか。本当は住民の考え、意思というものがもっと自治体の財政運営とか行政運営に反映されてしかるべきなんですけれども、なかなかそうになっておりません。そこで本来ならばもっと住民の意思が自治体の運営に反映できるようなシステム改革、制度改革があつていいのではないか、これが住民自治の拡充というテーマです。

自公政権時代は、前者の団体自治の強化にもつばら努めてきました。もつばら努めてきましたが、先ほども言いましたように結果は遅々として進んできました。一方、住民自治の強化の方はほとんど何もやっていません。そこで、民主党が新たに地域主権改革というテーマを引っつけて政権の座につき、自民党時代とは違ったことをやろうというのであれば、それは住民自治の強化に取り組んだらどうかというのが私の提案といたしますか、民主党政権に対する入れ知恵であつたわけです。

地域主権改革というのは地域のことは地域に住む住民が責任を持つて決めることです。これは、鳩山元総理が国会の所信表明演説、これは二〇一〇年一月の終わりだったと思いますが、その所信表明でおっしゃったことなんです。私はこれをテレビで見えています、鳩山さんにしてはというと怒られるかもしれませんが、宇宙人といわれた鳩山さんにしては実には確かなことを言われているなど感心していました。私も地方自治をずっと長年手がけてきていますけれども、地方自治とは何かと言ってもいいですし、地域主権改革とは何かと言ってもいいんですけれども、地域のことは地域に住む住民が責任を持つて決めることというのは実には確かな表現だと思えます。

地域のことは地域に住む住民が責任を持つて決めるということは、主役は住民だということです。そうしますと、団体の力、権能を強める、団体の自由度を高めるといふ団体自治の強化を一方でやり、その団体の中では住民の意思というもの、住民の参画というものがより重視されなければならないということになるわけです。ですから、民主党の皆さんはそこまで明確に気付いてなかったようだけれども、凶らずも鳩山さんのこの定義からすると、住民自治が非常に重要だということを表しているわけですね。

ですから民主党の地域主権改革は自民党政権時代の団体自治の強化、プラス新たに住民自治の強化をもっと進めていくことだったはずですよ。私は総務大臣になりましたけれども、併せて菅総理から、総務大臣以外に内閣府の特命担当大臣も兼ねるように言われました。それが地域主権改革担当大臣です。その事務局は内閣府にあり、総務省ではない。総務省でやったらいいじゃないかと思うのですが、総務省という役所は各省から嫌われ

ているんですね。すぐに自治体の立場に立って、国交省が悪いとか、農水省が悪いとか、財務省にはもっと金を自治体によこしてやれということばかり言うので、ちょっと風変わりな役所だと思われるようで、調整役とかそういう役割がなかなか回ってこない、各省からあまり信用されてないところが従来からありまして、各省に關係するような作業は内閣府で事務を取り扱うということになってきているんですね。その特命担当大臣をやれということでしたので、もちろんそれは喜んで引き受けました。

もう一つは、国家公務員の給与の二割削減担当大臣もやってくれと言われて、少し嫌だなと思いましたが、行きがちり上これも引き受けました。ここでお話しすることではないのですが、給与の単価を一割下げ、国家公務員の定数を一割減らそうということで労働組合と交渉しました。一応、単価だけは約一〇%とりあえず下げることになりました。定数減の方は、出先機関改革などがうまくいかず、まだほとんど手つかずのままです。ともあれ、総務大臣の本来の仕事である地方自治、地方分権改革ないし地域主権改革は私にとってはライフワークですので、非常にいい機会を与えていただきました。ぜひ精魂込めてやろうということで取り掛かりました。

やれたことがいくつもあります。実は民主党政権というのはマニフェストに書いてあることを全然やらないで、マニフェストに書いてない消費税の増税に命を懸ける、政治生命を懸けるといふ総理大臣が出てしまったものですから、マニフェストに書いてあることは何もやらないで、マニフェストに書いてないことばかりやったと厳しく批判されています。当たらずとも遠からずの面はあるのですが、マニフェストに書いてあることである程度やったこともあります。例えば高校授業料の無償化とか、子ども手当も不完全ながら多少やっています。そのほか、あまり話題になってないのですが、実はこの地域主権改革の分野もかなり進んでいます。人知れず進んでいるのです。

そのことをちょっと紹介しておきますと、例えば義務付け、枠付けの見直しを進めました。改正した法律だけでいうと膨大な数になりますが、正直なところあまり大した中身はありません、ただ、中にぼつぼつときらりと

光るものもあります。例えば公営住宅の入居基準などは大幅に緩和しました。税金を投入している公営住宅だから、やはり低所得とか一定のハンディキャップを持った人だけが入居する権利があるということになっていて、その基準は全国一律だったのですが、それでは不都合なことも多々ありました。

例えば典型的な事情でいいますと、市町村合併がありました。旧町村単位に公営住宅をそれぞれ持っていて、大きく合併してしまうと、みんな市の中心部に集まろうとするものですから、周辺部の旧町村部の公営住宅ががらぎらなくなってしまいます。しかし入居基準があつて、一般の人を入れられないという話になると資源的にもつたいない、それから周辺部への定住政策にも寄与しない、そういうこともあつて、ある程度入居基準を緩和して自治体が条例で決めていいということにしました。すると、浜松市などは、市の周辺部にある以前の町営住宅に若い人が住みやすいように、若者の定住誘導策のようなことにその公営住宅を使われるそうです。そういうことが可能になったということも実はあるのです。

それ以外に、実は私が年来思っていたことで、総務大臣になったのでぜひやりたいと思っていたことがありました。私は菅内閣に中途で入ったのですが、いい機会なので、それまでの改革項目になかったものをこの際突っ込んで実現させたものがあります。その一つが地方債関与の見直しです。自治体が銀行から借金する場合に、政府から一円も借りない、政府から何の保証も担保も提供してもらわないのに、政府の同意があるという仕組みがあるわけです。銀行が貸すと言ひ、自治体の議会がそれを承認するというのに、貸してもくれない国に対して「借りてもいいですか」という同意を求めるといふことが制度としてあるんですね。

私が知事をやっていたときに、なぜそんなことをしなければいけないのだろうかと不満に思っていました。貸してもくれない人に借金の同意を求めなければいけない人たちというのは誰かというところ、一つ目は未成年者です。親ないし親権者の同意がいらいます。二つ目は成年後見制度下にある人です。いずれも本人を保護するために、行為能力とか責任能力とか、そういうものが無い人たちを保護するために、親権者とか後見人の同意を必要

とします。

三つ目が自治体でありまして、これはいったい何なんだろうかと思っていました。やはり自治体も、たぶんあまり能力がないので、放っておくと銀行に赤字の手をひねられるようにだまされてしまうから、転ばぬ先の杖で国がしっかりと見張っておいてあげましょと、たぶんそういう発想なのでしょう。知事をやっていて、こんな屈辱的なことはないわけで、こうした国の関与は撤廃すべきだと思っていました。そこで、いい機会だったので、これを見直すことにしました。もちろん、役所側から強い抵抗があつて、すつたもんだしたのですが、結果的にはこの関与を大幅に緩和しました。

従来は、例えば道路事業のために銀行から金を借りるといふときには一件ずつ総務省の同意を取っていたのです。この道路の整備に銀行から借りていいですか、はい、同意。今度は高等学校の改築をするために銀行から借りることにつき、また同意と、こういうことをやっていました。しかもそれは総務省だけではなくて財務省にも実は地方の財務局を通じて同意を求めるといふ二重の作業が必要でした。国自身がこんなに大赤字で、自分の財政の規律も保てていないのに、どうして自治体のことまでいろいろお節介するんだろうか、そんなことをするよりは、自分の頭の手エでも追えというのが私の考え方でありました。この程の関与は少なくとも大幅に緩和しなければいけないということで、この機会に緩和しました。

どういふふうにしたかといいますと、地方財政法を改正しまして、従来は一件ごとに同意を求めることが必要だったのを包括的な関与に切り替えました。例えば東京都なら年間いくら、鳥取県ならいくら、横浜市ならいくらというふうに一定の客観基準でもって、銀行から民間資金を借りられる枠を決めます。その枠の範囲内だったら自由に借りてください。もう同意を求めるとは不要です。ただ、その枠をはみ出るときにはチェックさせてもらいますということにしました。地方債の発行に対する関与というのは、その意味は何かというと、それは財政破綻の防止ですから、一件ごとにどの事業がよくて、どの事業が悪いなんていうことをやる意味はないわけで

す。全体として財政運営がうまくいくかどうか、財政破綻しないかどうかというのがチェックのポイントですから、総量規制にとどめることにしたわけです。

これは私のように地方自治の世界で長く仕事をしていた者からすると、自分でやったことを自分で評価するのはお手盛りになるかもしれませんが、実は画期的なことなのです。国と自治体の関係のことなので、一般国民にはほとんど関係がないため、あまり世間では知られていませんが、この仕組みによって、自治体の自由度はずいぶんと高まりました。さっきの団体自治が強化されたわけです。ただ、それによって国民が、ああ、これは幸せになったな、ずいぶんよくなったなということはまずありませんので、国民的話題、関心を呼ばない、マスコミもほとんど書かないということですが、地方自治の世界ではかなり画期的なことができました。

また、例えば自治体は国とか国立大学に寄付をしてはいけない、金銭を供与してはいけないという規制がありました。でも、自治体が国立大学と連携をしていろいろなことをやりましょうということとはよくあります。私が鳥取県知事をやっていたときにもありました。救命救急センターを鳥取県の西部の米子につくりたい。鳥取県の東部は鳥取市に鳥取県立病院があり、ここには救命救急センターを設けています。だからこれでいいんですけども、西部の米子にはありません。米子から鳥取市にある県立病院の救命救急センターに来ようと思ったら、車で二時間ほどかかります。これでは米子の市民にとっては救命救急センターは役に立たないですね。そこで米子にも救命救急センターをつくらなければいけないということに政策課題としてはなります。では、どうしようか。米子に新たに県立病院をつくるかというところ、財政的にそんな余裕はありません。そこで鳥取大学医学部と相談をして、米子にある医学部付属病院に救急救命センターをつくってください、ある程度の支援はしますからということになりました。

救命救急センターはどうしても赤字になりますから、その分は県が公的支援をしますということ、大学との間では話がまとまったのですが、実は地方財政再建特別措置法という法律が当時ありまして、それによって、自

治体が国立大学に財政的支援をすることは禁止されてきました。個別にその禁止を解除する道はあるんですが、それには総務省の許可がいるという仕組みになっていました。ここでも、別に総務省がお金の工面してくれるわけでもない、県が自分のお金で鳥取大学と共同事業をするというのに、国がしゃしゃり出てきて、いいの、悪いのと言って介入するわけで、こんな制度は廃止すべきだと知事のときに思っていました。

裏話をしますと、私は知事のときにこんな同意を求めるといふ作業はいらないからもう黙って放っておけと職員たちに言っていました。国に話をしないで、勝手にやろうということですよ。それは知事さん、違法ですよと職員たちは心配していました。たしかに形式的には違法です。それで国の方が、勝手なことをする鳥取県のことをどうしても許せないというなら訴訟でもしたらいいと思っていました。もし訴訟になったら、地方財政再建特別措置法その規定はおそらく憲法違反になるはずだと確信していました。憲法に規定する地方自治の本旨、これをわきまえてない法律の条文のほずだから、たぶん訴訟になったらもとの規制法自体が憲法違反で無効になるはずだということです。ともあれ、知事時代のこうした経験をも踏まえ、総務大臣としてこの際こういう法律はやめようということで、該当の条文は削除しました。

したがって、今は自治体は自由に国立大学に寄付していい。国立大学やその他の国の機関などと共同しているいろんなことをやる時には、自分の意思と責任で物事を決めることができる。従来のように関係のない霞が関のお役人の同意を得る必要はないということになりました。こんなことも国民には直接関係がないことですから、あまり話題になっていませんが、自治体の自由度が拡大したということです。

このほか、国庫補助金の一括交付金化ということもやりました。これは従来、縦割りの補助金で国交省からは県道向けの補助金、農水省からは土地改良事業向けの補助金、文科省からは県立工業高校の校舎の建築補助金などと、補助金が各省縦割りで出ているわけです。しかも、補助金ですから決められた特定の事業にしか使えません。使い道が限定されているわけです。他に流用することはできません。お金をもらうのだからありがたいの

ですが、使い勝手はすこぶる悪い。例えば、農道の補助金は余るほどくれるのに、それを県道の方に回せないというようなことを私も経験しました。有無相通ずで、一方が余っているんだったら、他方に流用させてくれればいいのと思うのですが、絶対だめなんですね。こうした不合理な仕組みも変えなければならぬと、知事を務めていたときに思っていたものですから、これもいいチャンスだったので改革に取り組みました。まず、都道府県向けの各省のハード事業の補助金から着手しました。先ほどの国交省の県道向けの補助金とか、区画整理の補助金とか、河川工事の補助金とか、農水省の農道の補助金とか土地改良の補助金とか、県立工業高校の文科省の補助金とか、そういうものを各省から供出させて合体した上で、それを一定の客観的基準に基づいて、鳥取県はいくら、東京都はいくらというふうに各都道府県に枠配分します。それをどの事業に使うか、それから個所付けといいますが、どの個所で事業、工事をするかは、それぞれの県で決められるようにする。従来は一件ごと全部各省に話をつけてお金をもらい、事業が終われば会計検査を受けて、少しでも余っていたり、非違があったりすれば国庫に返納するという作業だったのですが、今は鳥取県は何億円というように全^三体をプールした枠を^三示し、その枠の中で、県において、今年は何立高校を直そうか、それともこの道路を改修しようかということを決められるようになりました。

ということ、従来の補助金の仕組みを大きく変更し、一定のルール計算によって各県に配分をして、あとはメニューの中で自由に使ってくださいということになりました。国庫補助金改革の分野では実に画期的なことです。

政権交代してよかったか悪かったかといういろいろな議論があつて、さまざまな評価があると思いますが、私は自分のライフワークであります地方自治とか地方分権とか、今という地域主権改革のこのテーマで言いますと、従来できなかったことがかなりできていると思います。かなり大胆なことができていて、それはおいおい評

働されることになるだろうと思います。

もう一つ、地方出先機関改革にもかなり力を入れました。各省の出先機関、その中で例えば国交省の整備局などを丸ごと地方に移管しようという改革です。もとより、これには各省が強硬に反対するのですが、たまたま馬淵澄夫さんという民主党の代表選に出た方が当時国交大臣をやっていて、この方も出先機関改革に熱心だったものですから、その馬淵大臣と相談して、国交省の整備局を地方に移管しようという方針をまとめました。さらに、経産省の出先の経産局も移管する方針を決めました。どういう移管の仕方をするかといったときに、全国一律、全部一斉にということになりますと非常に骨が折れます。というのは、地域によっては、まだ受け入れたいという意思を持っていないところも多いんですね。もちろん移管してほしいところもあるのですが、今のまま国にやっておいてもらった方がいいということもあります。ですから、地方の実情を見ながら「手挙げ方式」を採用しまして、移管してほしいところから順次移管するということにしました。そうしましたら、最初に手を挙げたのが近畿圏でした。近畿圏は既に関西広域連合という広域共同組織をつくっていて、その関西広域連合が国交省の整備局、それから経産省の経産局、さらに環境省の出先の地方環境事務所の三つを移管してほしいということになりました。

もう一つは九州です。九州七県がまとまって九州広域行政機構というのをつくるので、そこに関西広域連合と同じように整備局と経産局と地方環境事務所を移管してほしいという話になりましたので、その作業を進めました。移管の方針を決めて、二〇一〇年一二月に閣議決定しました。この三機関を九州と関西に移譲するという内容です。その大方針の下に細部を詰めていく。細部は何かというと、まず関連する数多くの法律改正が必要になります。膨大な事務を従来は国の機関がやると法律に書いてありますから、それを九州広域行政機構や関西広域連合でやるというように全部書き換えなければならないということです。それから、公務員の皆さんは今、国の出先機関で国家公務員として働いています。これを地方に移管しますから地方公務員に身分替えをしなければい

けない。そうすると、年金だとかいろいろな問題を整理しなければならない。そのための実務的な詰めも必要です。こうしたことについて、それぞれ該当の地域との間で実務的な調整作業を始めました。実はそれは現時点でほぼできています。菅内閣のときにそのための必要な事務的作業をずっと進めていました。その後、菅内閣が二〇一一年九月二日で終わり、野田内閣に変わりました。

もとより閣議決定をせずと事務的な作業を詰めてきていることですから、これをそのまま継続してくれたらいいのですが、どういうわけか、野田内閣では出先機関改革はストップしてしまいました。どうやら野田さんは出先機関改革などの地域主権改革にはほとんど関心がないようです。菅さんはそれなりに関心があり、地域主権改革に向けて、結構檄を飛ばすことも多かったです。野田さんにはそういう面はまったくくないようです。レジュメに、政権交代後の地域主権改革の成果と頓挫と書いていますが、まさしく頓挫しています。今でも出そうと思ったら法案を出せるはずですが、頓挫したままになっています。

そもそも野田さん自身がそういうことに関心がないというか、官僚の嫌がることはしないというのが野田さんの特徴で、出先機関改革というのは官僚がとても嫌がります。ですから、野田内閣になったら出先機関改革はできないだろうなと踏んでいましたが、結局その通りになってしまいました。

実は、野田内閣になって頓挫しているのは地域主権改革以外にもあります。例えば行政不服審査法の改正作業です。菅内閣では私も所管大臣として、この作業に当たっていました。どんな改正かという点、異義の申出はもちろんですし審査請求もそうなんですけれども、従来からあまり中立性がないとの指摘がなされていました。処分をした組織の系統のところを点検をするものですから、結局同じ答えしか返ってこない。やはり第三者的なチェックの効く審査庁のようなものをつくるべきではないかというのが一つの骨格です。これらを含めてもう改正案はできているのですが、これも宙に浮いてしまっています。また、情報公開法も改正作業を進めてきたのですが、これも宙に浮いたままです。さらに、新しい公共というのは、これは民主党の一つの大きな柱だったので

すが、これも沙汰やみです。

これらは全部お役人が嫌がる改革項目です。情報公開を徹底することを官僚たちは嫌がります。行政不服審査法を何のために改正するかというと、行政に対する国民のアクセス権を強めるためです。要するに、不服申立てをもっとしやすいにしましょうということですから、これもお役所は嫌がります。新しい公共とは何かというと、お役所を通さない、官を通さない、公務員を通さない、税金を介さないで国民に必要な公共空間とか公共サービスを形成するということです。その結果パスされるお役所は嫌がります。やはり全部自分たちが税金を集めて、自分たちがその税金の使い途を決めたいとお役人は思っていますから、新しい公共は本能的に嫌なんです。

以上申し上げたような、お役所が嫌がることは野田内閣では全部頓挫しています。その一貫で地域主権改革もお休み、頓挫ということ。ただし、さっき言った義務付け、枠付けの見直しは、菅内閣の一年間でかなりやりました。それから国庫補助金改革もかなり進みました。ですから進んだところもあるし、しかし頓挫している面も多いということです。

この地域主権改革は民主党のマニフェストに書いてあることの中で珍しく進んでいます。事訳の分かっている人は、各省のお役人が嫌がることなのに、どうしてこの改革は進んだのですかとよく聞かれます。そう言われれば、まあ、そうかなと思つて私も振り返つてみるのですが、理由として考えられることがいくつかあります。一つは、この問題に対する総理のこだわりです。と言いますのは、地域主権改革は民主党の方針として進めることになっているにもかかわらず、関係大臣の中には官僚たちに説得されて、閣議のときに消極的な意見を述べることもよくありました。出先機関を地方に移すのは問題だ。補助金も一括化したら補助金の持っている政策誘導効果が薄れてしまうから、補助金はこれからも維持しなければいけないなどの反対論が結構出ていました。そういうときに、菅総理は相当厳しくそれらの大臣を叱責していました。そのときは、総理には結構迫力があり、そん

なやりとりを通じて物事が進んだという面がかなりありました。

あとは、先ほども言いましたように馬淵国交大臣や鹿野道彦農林水産大臣は、地域主権改革は民主党政権の最重要課題であり、改革の一丁目一番地なんだから、抵抗が激しくても腹をくくってやらなければいけないということを実感しておられました。大臣のリーダーシップ、政治主導というものが、少なくともその二人に関してはありました。足を引っ張る大臣もいないわけではなかったのですが、この二人の大臣は大筋ぶれないで補助金改革などにとっても協力的でした。

もう一つは実務的なことを付け加えます。私は官僚をやっていましたので、官僚組織の風土といえますか、そういうものが分かるものですから、自分が地域主権改革担当大臣だと言われて、事務局はここですと、それを示されるわけですね。事務局が虎ノ門にありました。自転車振興会館というビルの中です。行ってみると、各省の寄り合い所帯なんですね。各省から役人が出向してきていて、それを束ねるのは誰かということ、通常はやはりお役人になるわけです。

各省からばらばらに来ているお役人を、どこかの省から来ているお役人が束ねるといふ組織に普通はなるのですが、それだeraitたい物事がうまくいきません。というのは、束ねる役のお役人はどうしても遠慮するんですね。強いリーダーシップを発揮しようとする、下からはブーイングが出てきます。そうすると、まあ、そんなにあつれきを生むようなことをしなくてもいいんじゃないかとなり、なにごととも穏便にとなり、改革は何も進まないんですね。

そんなことも懸念されましたので、これは菅総理にお願いして、その事務局のトップをお役人ではなく政治家にしてもらいました。「どんな人がいいですか」と尋ねられたので、「この人にしてください」と意中の人を名指しました。

その人は私がよく知っている人で、北海道にニセコ町というスキーで有名なところがありますが、その町長

さんをやっていた人です。若い人ですけれど、とてもしっかりした政治家です。その人を付けていただくことにして、その人をまず総務省の大臣政務官に任命してもらい、そのうえで、本来ならお役人が務めるべき地域主権戦略室長というポストを兼務してもらいました。その人がお役人たちを統括することにして、補助金改革や義務付け・枠付けの見直しなどの事務を進めたんですね。これが非常にうまくいきました。もともと町長さんをやらせていた人だし、地方分権とか地域主権改革にとっても造詣の深い国会議員ですから、私とコンビを組んで仕事をするにはうってつけでした。

総務省の仕事も結構忙しかったのですが、私も自転車会館にある事務局にしょっちゅう行きまして、室長になってもらったその代議士とそれからお役人たちとでミーティングを重ねました。常に状況を把握して、ちょっと方向が違いくらいになるとそれを政治主導で正す、そんなやり方をしていました。そんなこともあって、この補助金改革とか国の関与を緩めるとか、そんなことを進められたのではないかと思っています。

では、民主党政権のもとで地域主権会改革がどんどん進んだのかというと、必ずしもそうではありません。先ほど話したように野田政権になってからはほとんど頓挫しています。これはどうしてなのか、先ほどは進んだ面だけを言いました。例えば、国会議員を本来ならば官僚が務めるポストに政治任用で付けてもらって、それでうまくいったことなどです。でもそれは局所的なこと、全体として地域主権改革が民主党の改革の一丁目一番地だからぐんぐん進んだのかというと決してそうではありません。一例を言うと、地域主権改革にまったく反するやり方だと思つたのは、震災復興です。今、復興予算がとやかく言われています。実にいいかげんな予算の使い方だと批判されていますけれども、実はもう最初からあの復興予算というのはいちがっているのです。

何かというと、本来、東日本大震災の復興については、早い段階で補正予算をつくってあげなければいけなかったのです。三月に地震があつて、できるだけ早く復興の青写真を自治体がつくれるように条件を整えることが必要でした。私も鳥取県知事のとときに鳥取県西部地震というマグニチュード七・三の大地震に見舞われ、自分

の手でというか、自分たちで復興の青写真をつくりました。そのときの経験から言うと、自治体が早く復興の青写真をつくれるようにするのが政府の最も大切な役割です。では政府がやるべきことは何かというと、きちんと財源を示してあげることです。自治体はお金がありませんし、復興には莫大な金が掛かりますから。

というのは、高台に移転するとか、移転はしないで防潮堤をかさ上げて元のところに住むとか、いろいろな選択肢があるわけですが、どちらにしても莫大な金が掛かるので従来のままの財政の仕組みでは何もできませんというの、高台に移転するといっても、そういう補助制度はそれまでないんですね。防災集団移転といって小さな集落移転を支援する仕組みはあるのですが、このたびのように地域ごと高台に移転するなどという事態に対応した補助制度はないわけです。そんな中で高台移転を進めようとすると、自治体や当事者に莫大な金が掛かることになり、現実には不可能です。だから、その費用の大半は政府が見てあげるということを早く示してあげなければいけません。

それを示すのが復興予算です。防潮堤をかさ上げするというのも、それまでの災害復興支援策は原形復旧までは政府が面倒をみますということです。例えば、高さが一〇メートルの防潮堤が壊れたので、もとどおりの一〇メートルで作りなおすといったら、これはほとんど地元のお金は掛かりません。しかし、今回はそれでは済まないですから、二〇メートルにしましょうという、差額の一〇メートル分、かさ上げの一〇メートル分は全部地元で出しなさいということになるわけで、自治体にはそんなことはおよそ不可能です。

だから新しい制度をつくって、そのかさ上げ分もほとんど全部、ないしそれに近い額を政府が出しますよということを示してあげなければ、被災地の自治体は住民の皆さんに対して、かさ上げにしますか、それとも高台に行きますかという選択を相談することもできないですね。だから早くやらなければいけない。もう一つは、復興のための予算は地元で優先順位の高いものから財源を使えるようにしてあげることです。政府の縦割りを排した、柔軟で使い勝手のよい補助金が望まれるわけです。実は、私も知事のときに、この政府の縦割りの仕組みの

下で随分と苦勞しました。鳥取県西部地震の復興のときのことです。

鳥取県で最も被害が大きかったのは、過疎地の中山間地で、被災者の多くは高齢者でした。そこで、復興施策として一番何が問題かというところ、そうした高齢者のみなさんの住むところを確保することでした。家が壊れて、もう家を建て直す気力も資力もないという人ばかりでしたから、行政がそのまま放っておくと、みんな地域を出ていくことになってしまいます。県の方ではせっかく道路を直したり、橋を架け換えたり、がけ崩れを止めたりしているのに、肝心の被災者の皆さんは地域から出ていく相談をしているのです。なぜかというところがないですから。「おばあちゃん、出ていきたいの？」と尋ねたら、「行きたくありませんよ、あんな息子の嫁のところには」などと言っている人もいました。だけど、多くの方が「しょうがないから出ていかざるを得ない」という状況でした。ああ、これは道路を直すだけではだめで、やはり住めるところをちゃんと手当てしてあげなければいけないということで、住宅再建支援策を鳥取県独自で実施したのです。それに対して、住宅支援など絶対してはいけないと、政府からいろいろ横やりがありました。絶対やらせない、などとしつこく言ってきていました。

仮設住宅をつくるのに一戸当たり四〇〇万円ぐらい掛かります。それを原則として二年間で壊すんですね。土地の権利代だとか最後の撤去費などを入れると四〇〇万円掛かるというわけです。何戸建てることになろうと、そのためのお金は国が出してくれます。ところが、そのお金はいりませんから、その代わり住宅を再建する人には一戸当たり三〇〇万円を支援することにしたい。仮設住宅に四〇〇万円使うよりは、家を建て直す人に三〇〇万円あげて、これでもって自分でやってくれませんかと言った方が行政は楽ですし、何より建て直した住宅はずっと残りますから、仮設住宅を作った後で壊すよりお金の使い方としては賢明です。そういう政策にしたいから、補助金の仕組みを変えてもらうよう頼んだのですが、まったくだめでした。仮設住宅だったらいくらでもお金を出しますが、住宅再建支援には一円も出せませんということでした。仕方がないから、この住宅再建支援策は県独

自のお金でやりました。その代わりということでもありませんが、仮設住宅はほとんど建てなくて済みました。

そのときに思ったのは、政府がお金を出す場合には、自治体の方で優先順位をつけて、優先度の高いものから充てられるようにしてほしいということでした。自分自身がそういう経験をしていたものですから、今時の災害復興にあたっては、是非そうしてあげたいと思いました。そこで、私が閣議でいつも言っていたのは、一つは早く予算をつくりましょう、もう一つは自由度の高い交付金にしましょうという二つでした。実は、これが地域主権改革を具現化することでもあるのです。地域のことは地域で決められるように、復興のことも地域で決められるようにしましょうということです。これが地域主権改革の理念に最もマッチする仕組みなのですが、結果的にそれはかきません。まず補正予算については、財源がないのに復興予算は組めない、復興財源を確保するための増税が決まらなければ、復興予算は組まないというのが財務省の方針で、そのことを一生懸命代弁していたのが野田財務大臣（当時）でした。

「じゃあ、あなたはもしも増税が決まらなかったら東北の復興はしないのか」と尋ねたら、口ごもっていました。まさか、そういう腹づもりだったとは思いたくありませんが。総理になられてからは、復興なくして日本の再生なしとかなんとか言われていますが、私はいつも眉に唾をつけて聞いています。あなたは復興にほとんど関心を示さなかったじゃないか、それよりも増税のことしか言わなかったじゃないかという事実を忘れていません。でも、菅総理もその財務省の方針から抜けられませんでした。私は菅総理に、早く補正予算を作りましょうと、先ほどの理由を縷々述べて促したのですが、総理も苦渋に満ちた顔をされるだけで、よし、やろうとまでは言われませんでした。

結局、復興予算は菅内閣から野田内閣に変わって数ヶ月後の十一月まで延びました。増税が決まった十一月まで、被災地は待たされました。本当は早く四月に補正予算を仕上げて、これから暖かくなる、夏が来るまでにとんと復興の青写真が描けるようにしてあげなければいけなかったのですが、予算ができたのが一月ですか

ら、もう雪が降る頃になってやっと住民のみなさんと復興の青写真の相談ができるようになったわけです。ここまで復興を遅らせたのは、私は民主党政権の大きな失敗だったと思います。

もう一つは、自由度の高い復興交付金にすることでした。実は菅内閣の段階ではそういう方針を出していたんです。私もその方針で国会の予算委員会で答弁をしていました。自由度の高い交付金が、私自身の経験に照らしてもいいと。それはいいことだと国会議員も言い、その後総理大臣も総務大臣の答弁を踏まえて答弁されていたので、私はその方針で復興交付金はできあがるものとはかり思っていたのです。ところが、菅内閣が終わって、私も総務大臣を辞めて、野田内閣になったら、いつの間にか従来型のがちがちの補助金の仕組みに戻ってしまいました。結局、復興庁とか財務省が一つ一つ査定する方式です。被災自治体がやりたいことがやれないというようなことになってしまいました。これではだめです。

ということ、地域主権改革というのは進んだ面もありますが、進んでいない面も多い。民主党政権が表面上は地域主権改革をやるとマニフェストに書いて、たまたまそこに私が主務大臣として任命され、私にとってはライフワークですから、一生懸命取り組みました。しかし、そういう事情がなくなったら、結局、地域主権改革は忘れ去られてしまったということなのかと思っています。

地域主権改革が進まなかった背景には官僚たちの存在もあります。やはりそうはいっても官僚は抵抗します。官僚の人たちというのは、自分たちの権限、それは自治体に対する許認可とか同意権とか承認権とかをいいますが、そういう権限は、もう自分たちの財産のように思っています。それがなくなるといことは、財産を奪われるような、そういう意識だから本能的に抵抗します。その抵抗を排除して必要な改革を進めるのが政治主導なので、それをやればいいことで、やればできるのです。先ほど部分的にできたことをお話ししましたが、やればできるのだからやればいいのですが、官僚が嫌がることをやらない内閣になってしまうと、改革はほとんど前に進まないということになります。

ほかにも、与党のミッション意識と力量の欠如という問題もあります。与党のみなさんはマニフェストに書いてあっても、ほとんどそれを共有していない。これは民主党の一つの特徴です。マニフェストに書いてある重要なことをほとんど共有していない、知らない人も多かった。ですから、地域主権改革を進めなければならぬと考えている人はそんなに多くなかったのです。各省の政務三役すなわち大臣、副大臣、政務官が各省に張りつきます。本来ならば、マニフェストを引つ下げて選挙に勝ったのだから、それで政権をとったのだから、マニフェストに書いてあることを各省に浸透させるのが政治家たちの役目です。ところが、就任後、大臣、副大臣、政務官に収まってしばらくすると、各省の官僚たちの言うことをみんな言うようになるのです。各省の代弁者になってしまうという傾向が見られました。私が内閣の中でこの地域主権改革、すなわち国庫補助金改革とか出先機関改革を進めようとしたときに、一番抵抗したのが政務三役の人たちでした。だから、私はよく説論しました。「あなた方は、このマニフェストに書いてあることを実行する役目の人でしょう。どうして党外から来た私が地域主権改革を進めさせてくださいとあなた方に頼まなきゃいけないのですか。おかしいじゃないですか」と言ったら、当時、北澤さんという防衛大臣がいて、それはそうだ、片山さんの言う通りだからやろうと声を掛けてくれたこともありましたが、何か変だなと思うことが多かったのです。

また、地方六団体というのがあります。これは全国知事会、全国市長会、全国町村会、それから都道府県議会議長会、市議会議長会、町村議事長会があるのですけれども、これらの団体はいつも地域主権改革をやるうと言っています。地方分権改革を進めるべきだと言っています。ところがそれは建前で、本音の部分でちよつと違ふところがあります。それはどうということかとというと、二つの側面があります。

一つは、団体自治と住民自治のことを言いましたが、地方六団体は団体自治の強化には賛成なのです。自分たちに権限をください。自分たちの自由度を増やしてください。自分たちに財源をください。財政の自由度を高めるとか、自治体の権限を強めるということで、団体自治の強化には皆さん熱心です。しかし、住民自治の強化に

なったらみんな不熱心です。どうということかという、自分が今知事をやっている、地方議会の議員をやっている、そうすると、その決定権や権限が増えるのはウエルカムです。自分たちの権限が増えるのですから当然です。ところが、さっき言ったその団体の運営に住民の意思をより強く反映させようという住民自治の話になったら、みんな本能的に嫌がります。これが本音なんです。

国に対しては、この六団体、特に知事会とか市長会は常に自分たちに権限をよこせと主張します。自分たちは住民により近いところで、国よりも住民に近いところにいる自分たちの方に権限とか財源をよこすべきだというのがその論拠です。これは正しい言い分です。我々は住民により近いところにいるのだから、国よりも我々が、自治体が判断した方がより適切な仕事ができるでしょうというのは一般的には正しいのです。

ところが、今度は住民との関係で、より住民の意思を反映しやすくしましょう。例えば住民投票を導入しませんが、今度という話になると途端に、いや、住民はムードに流されやすく、必ずしも冷静な判断ができないから、住民投票でものごとを決めるのは時期尚早ではないかという論陣を張るのです。国に向かっては、自分たちは住民に近いから俺たちのところに権限をよこせと言う。ところが、重要なことは住民投票などで住民の判断に任せようじゃないかと言ったら、住民は信用できないと言う。では、あなたはいかなる存在か。自分が信用していない住民によって選ばれたあなたはいったい何なんだと私は思うんですね。地方六団体には実はそういう矛盾した面があります。知事会とか議長会の人たちというのは、住民に対して本能的な不信任感を持っているのではないかと思わざるを得ない。そのくせ、自分たちは住民の代表であって、住民の身近なところにいるのだから、自分たちに権限が集中するのはいいことだと、矛盾することを唱えている。これが地方六団体に対する私の率直な印象です。地方六団体のこうした態度はあらためてもらわなければいけません。

私は総務大臣のときに、知事会とこの問題で大論争をしました。私は住民自治を強化しようということで、そういう政策を考えていました。総務省でそのための法案もつくったのです。例えば住民投票を導入するなどです。

それを進めようと思っていた矢先に、三月一日に大地震が起きてそれどころではなくなってしまいました。でも、実は法案までつくっていました。その法案をめぐって知事会などの地方六団体とかなり激しい論争をしたわけです。知事会などは、住民にそういう権限を与えるのは時期尚早だというのが本音です。「あなた方は住民を信用できないのか、信用できない住民から選ばれたあなた方も信用できないのではないか」そんなことを言ったら、ちょっとしたげんかになりました。

もう一つは、実はその六団体の中で、特に町村会とかになると、団体自治の強化も嫌がる傾向が見られました。これは非常に不思議なことでした。自治体の自由度を高めるというのに、これをなぜ嫌がるのかということです。個別の権能を強化するときに、ちょっとそんな権限はいりませんということはあると思います。私のところの自治体の規模だと専門的職員もないから、それはちょっと荷が勝ちすぎますからいりませんというのはリーズナブルな反応です。そうではなくて、自治体の自由度を高めてあげましょうというときにも、そんな自由はありませんという反応がありました。

例えば先ほどの地方債の発行について、従来の国のいちいちの関与はなくしたいと言ったら、町村会は最初反対しました。従来のままにしておいてくれということです。では、あなた方はずっと縛られていたんですかと言ったら、あまりはつきりとは言いませんでしたけれども、要するに国から同意とか許可とかのお墨付きをもらったからこの事業をやるんだという、住民や議会に対する言い訳の余地を残しておきたかったらいいのですね。この事業は町長として実施したいので議会の同意をもらいたい、そういう説明責任を果たす気力がないのではありませんか。これは霞が関からお墨付きをもらっています。だから、「皆さんは反対できないんですよ、これは国の許可をもらってやっていいことになったんです」と、こういうことを言いたいのでしょうか。だから地方債関与の仕組みは今のままでいいと、そういうことを言外に言っていました。

私はそこで一計を案じて、次のように答えました。では、地方債に対する国の関与は基本的には自由度を増し

ます。今までと違って、銀行から借りる地方債は総量規制にして、個別の規制はやめます。でも、これまでどおりのこまごまとした関与を受けた自治体は希望どおりの関与を続けることにしましょう。手上げ方式です。自治体の自由意思で、自ら束縛されたいなら、そうしてあげましょう。そういうところは二級団体として、一級団体ではなく二級団体として国の強い関与を残す。希望によって、そういう仕組みを温存しようと言ったら、さすがにみんな、いやいや、それは結構ですと言って全ての自治体への関与を大幅に緩和することになりました。というように、必ずしも自治体によっては、団体自治の強化すらもこれ以上望まないというところもあるというのが実は現状であります。

あとは、住民の薄い関心です。住民は地域主権改革や地方分権についてはほとんど関心がありません。その証拠に、民主党が地域主権は改革の一丁目一番地だと言って高らかにマニフェストにうたいましたが、そのことで民主党はいい政党だから入れようと思った人はたぶんいなかったと思います。民主党が政権をとったのは、やはり自民党の長期政権の墮落とか、選挙の土壇場になって年金のいいかげんなことが明るみになったり、極め付きは、農林水産大臣が顔に絆創膏を張って、へなーとした表情で出てきたりしましたでしょう。あんなのが影響したのだらうと思います。誰も地域主権改革をやってもらいたいから民主党に入れようと思った人はいなかったのではないかと思います。

逆に、今日野田政権になって地域主権改革はほとんどお休み状態です。マニフェストにあんなに高らかに書いていたのに、お休み状態です。そこで住民から、国民から、「おかしいじゃないか、地域主権改革はなぜお休みなんだ、どうしてやらないんだ」と言って怒った声を聞いたことがあります。それぐらい関心がないのですね。住民の関心がなぜ薄いかというと、いろいろ理由はあるのですが、一つは、議会に対する信用がないことに起因していると思います。地方議会に対する信用がないのです。私はいろいろところで話をしますが、そのときに、地域主権改革に賛成ですかと聞きますと、みなさんおおむね賛成します。地域のことは地域で決める、

こういう制度改革に賛成ですかと聞くと、だいたいいみなさん賛成です。そこで地域主権改革とは何かということを縷々話して、地域のことは地域が決めるといいます。地域が決めるというのは具体的には議会が決めるという仕組みを説明します。最後は議会が決めるのです。国会が国権の最高機関であるのと同じように、地方議会がその自治体の最高意思決定機関です。予算も条例も全部議会が決めないと、首長は仕事ができません。お金も使えません。議会が最終的に決めるのです。地域主権改革で自治体の権限が増え、自由度が増し、その増えた権限を行使して、自由度を生かすのは議会です。「議会に最終的な意思決定の権限があるんですよ」と言うと、みんな顔が曇って、その時点で地域主権改革に賛成の人とは尋ねると、ほとんど手が挙がりません。あのおじさんたちが決めるのなら、地域主権改革はもう結構ですと言う人が多くなります。

ということで、実は地域主権改革、自分たちの地域のことは地域で決められるとする改革がほとんどアトラクティブでないのは、身近な議会に対する信用がないということが一つの大きな原因ではないかと思えます。従って、地域主権改革のこれからという課題で言いますと、一つは地方議会の機能回復ということが挙げられます。私が見ても、地方議会はやはり機能不全です。私はゼミ、研究会をやっています。学生たちには議会を見にいつてもらったりしています。傍聴と言いますが、傍聴して帰ってくると、「あんなところで地域の大事なことを決めていくんですか、ちょっと不安になりました」という学生が多いです。やはり議会が自分たちの代表、市民の代表であって、自分たちに代わっているいろいろな重要なことを取り決めてくれているとか、自分たちに代わって、納税者に代わって行政機関をチェックして、無駄遣いを排除するとか、不正や腐敗や不正を正しくしてくれているという信頼感がほとんどないのです。それがあれば、身近なところに権限がくれば、あの信頼感できる議会の人たちがきちんとチェックをしてくれるということになれば、もっと地域主権改革に対して信頼感が増すのではないかと思います。

それからもう一つは、税と自治との関わりです。日本の地方自治というのは、世界標準から見れば非常に特異

であります。というのは、大方の欧米の先進国では、税は歳出とある程度連動しています。例えばアメリカの基礎的自治体で言いますと、例えば教育をつかさどる自治体がありますけれども、そこでは毎年度の教育費が変わります。例えば先生を増やせば教育費は増えます。学校の改築をすれば予算が増えます。そうすると、その財源を賄うために税金を上げます。プロパティータックスという財産税の税率を引き上げます。したがって、教育予算が増えれば、日本で言う固定資産税が増えるわけです。そういう連動があります。

そこで、教育費を増やすのはいいことですが、こんなに固定資産税が上がるのは困る。もうちょっと節約してほしいというバランス感覚が働くわけです。これが地方自治の根幹です。その地域のみんなの共同の仕事をどのくらい実施しますか。そのためにはみなさんの負担が伴います。負担分任と言いますが、負担をみんなに分かち合う。その分かち合うツールが税です。だから、どのくらい仕事をするか。仕事を充実させれば税も上がります。それが嫌ならもう少し行政改革をしましょうというバランスを図ることになるわけです。ここでは財政破綻も防げるわけです。仮にどんどん仕事をしても、それに見合っただん税金が上がって、それでよしとすればバランスがとれます。負担は増やさないので行政サービスだけ上げると財政破綻に向かいます。ところが自動調節装置が働いて、仕事も増やせば税も上がるということになっていけば財政破綻はありません。

日本の自治体では面白いことに、仕事はどんどん増やせとみんなが言うのに、税は上げるなど言いません。うか、上げるなど言うまでもなく上がらないのです。税率が事実上固定されてしまっているのです。どんどん仕事は増やせと言われれば、首長さんは人気取りのためもあるけどどんどん仕事を増やそうとします。だけど税金は上げられないですから、財政に穴が開きます。この穴はどうやって埋めますかと言うと、一つは国にお金をもらいに行きます。特別交付税をください、補助金をくださいということ。もう一つは借金を増やします。借金を増やすと、財政がどんどん悪くなって財政破綻になります。夕張市なんかが典型的です。夕張市はいろいろなものをつくりすぎました。あのときに、それに見合っただん固定資産税でも上げていけば、もうこれ以上無駄なもの

をつくり続けるようなことはやめてくださいという声が上がったはずですが、これ以上固定資産税が上がるのは嫌だという力が働いたはずですが、実際には、税率は上がりませんから、それで財政にはほとんどん穴が開いたわけです。

アメリカの固定資産税であるプロパティータックスの税率は変動します。オーストラリアのレート、これも固定資産税に似た税ですがこのレートも上下します。日本の固定資産税は、税率が事実上固定してしまっていて変わらない。これは、世界標準から言うといびつな地方自治の仕組みだと思ふのです。これがある程度変えて、「たくさん仕事をすれば税が少し上がりますよ。行革をやつてコストを減らせば税が下がつて、その恩恵が納税者に還元されますよ」という仕組みが普遍化すれば、日本の地方財政はすつきりして、無駄も減らしやすくなるし、財政破綻を免れることになる。もつとみんなが自治のことを考えるようになるのではないでしょうか。夕張市では巨大な観覧車ができました。もう今は撤去されていますけれど、そのとき、市民の間では、「いいのができましたな」という感想で終わるのです。ところが税と連動していると、「そんなものをつくつて固定資産税を上げられたらたまらんな」という話になつて、「やめる」ということになりますから、財政に対する抑制とか、緊縮のドライブが住民から出てくるのが期待されるということです。これを私はずい日本の地方自治の中に導入しなければいけないと思つています。

もう一つは、先ほど議会の話をしましたが、その議会改革が必要です。議会改革には、今全国の議会がそれぞれ取り組もうとしています。開かれた議会をつくりましようとか、議会基本条例を作つてもつと議会活動を活発にしようとしています。私に言わせればちょっとピントが外れているところが多いと思います。というのは、議会基本条例を作るのはいいのですが、結局どういう成果が出ますかということが本当は重要なのです。例えば、今地方自治の問題で機能不全を起こしている分野は教育です。教育委員会が十分に機能していません。教育委員会というのは、五人ないし六人の教育委員で構成して、この人たちが公立の小中学校を管理する責任者です。

大津市のあの中学校も、大津市の五人の教育委員たちが経営者です。その人たちが本当は責任を持って、ああいういじめが起これないように、なくすようにしなければいけないし、不幸にしてああいういじめ自殺のようなことが起こったら、その原因究明や再発防止についてはその五人の委員が責任を持って取り組まなければいけないのです。でも、実際はほとんど陰に隠れてしまっただけです。これは明らかに機能不全です。

なぜそんなことになっているかというと、教育委員の選び方が悪いのです。もつと責任のとれる人を選ばなければいけないのです。組織を経営する力量があつて、教育に対する情熱と責任感と先見性を持つてている人です。政治家に期待する資質と似たところがありますが、教育に対する情熱とか、学校現場に対する責任感とか、それからどうすればどうなるかという先見性とか予見性を持った人にやってもらわなければいけないのですが、どういわけかみんな名譽職みたいな人がなつています。私はそんな大したことはできませんからとか、何かあつても、私はそんなつもりで教育委員になつたわけではありませんからと言つて、総じて責任感のない人ばかりになつています。

その原因は何かというと、結局は議会がさぼっているからなのです。教育委員は首長が任命するのですが、議会の選任同意事項になつています。国会で日銀の総裁などを選任同意するのと同じです。教育委員の品質管理をするのが議会の役目なのです。品質管理をきちんとやっていたら、大津市の教育委員会みたいなにはならないはずですよ。やつていないからあんなことになるのです。でも、全国の多くの自治体も概ね似たり寄つたりです。

ですから今議会で最も重要な問題は、私に言わせれば、つまらない質疑などはやらなくていいから、教育委員の品質管理に力を入れてほしいということです。きちんとした人を委員に選びなさい。今学校現場は大変なんですから、その学校現場にいつも注意して、はらはらして、何とかしなければいけないと思うような人を教育委員に選んでもらいたい。名譽職でのんきな気持ちで委員になろうなんていう人はやめてもらいたいと、私は六人の子どもを育てているときに思いました。議会は当面ほかのことをしなくていいから、せめてそのくらいのこと

してくれというのが当時の私の願いでした。

議会基本条例をつくるのもいいですが、ではそれで何が変わったのか。それで教育委員をきちんと選ぶようになりませんか。それならいいですが、ということです。議会基本条例をつくりましたと胸を張っているとが多いのですが、それでその議会では教育委員にきちんとした人が選ばれるようになりましただけというなら拍手します。議会基本条例をつくりました。そこで議会活動を活発にしますと言われるのですが、教育委員を選ぶのは従来どおり、何だ、相変わらず責任感の薄い名誉職かということであれば何にもならないわけです。という意味で、ピントがずれているのではないですかという次第です。ちょっと失礼なことですけど、率直に言ってそう思えるのです。

議会の機能回復というのは、今申し上げたように必要とされていることを、決定権を持つている議会が、それをきちんと行使してくださいということにつきまします。例えばいじめとか不登校とかいろいろ教育の現場には課題があります。それを解決するには予算も必要になります。例えば不登校の問題だったら、北欧のようにメンタルケアのスタッフを配置しようとすると、お金が掛かります。その予算は誰が決めているかということ、最終的には議会が決めるわけです。だったら、そういう予算が教育に回るように塩梅できるというのが議会の機能回復なんです。そういうことがきちんとやれるような議会にしなければいけないのです。それが本当の意味の議会改革ということなんです。

ということ、議会が機能回復してくれるのが一番いいのですが、なかなかそれが一朝一夕にできないということになれば、バイパス工事が必要ではないでしょうか。自治体の政策決定、意思決定にバイパス工事が必要ではないか。それは何かというと、間接民主制を補完するための住民自治の充実です。間接民主制というのは議会制度です。その議会制度、代議制を補完する意味でバイパスを設けたらどうか。そのバイパスとは住民が直接政治参画をすることです。その手法は何かというと、一つは住民投票です。ごくごく重要なことは、住民投票で物

事を決するということがあってもいいのではないか。それは議会を覚醒することにもなります。ぼやぼやしていると議会を飛び越えて、住民の直接政治参画の方が、パイパスではなくて主たる道路になりかねません。そういうことになれば議会の議員たちも刺激を受けて、これはもつとまじめにやらなければいけないと競争原理が働くのではないかというのが私の思惑ですけれども、そういうことがあってもいいのではないでしょうか。

それから住民投票があれば、やはり住民は無関心ではいられないですね。例えばある大きな箱ものを造るか、造りませんかという住民投票だったら、自分たちの負担の問題とも絡めて真剣に考えます。住民の政治参画の機会をつくるということは、住民の政治意識、政治的関心を高めることにもつながるはずですよ。主権者に向かって「政治に関心を高めてください」というのはちょっと変ですが、現状から言うとなんかそういうことも必要なのではないかと思えます。ともあれ、住民自治の充実、その具体的手法としての住民投票というものに注目したいと思います。

最後に、改革の「踊り場」で現状を点検するとレジユメに書いていますが、これまで地域主権改革とか地方分権改革というと、今以上に権限をよこせとか、今以上に自由度を増せとか、もつと財源をよこせとか、そういう運動論でありました。それはそれで進めたいのですが、私が知事をやった経験からしても、やろうと思えば今の制度でもかなりのことはできます。欲を言えばきりがいいから、もつともつということになるのですが、今でもかなりのことはできます。その証拠に、大阪の方でかなりのことをやっている人もいます。私も鳥取県知事のとときに改革派などと呼ばれたのですが、かなりのことができました。ですから、今でもやろうと思えばいろいろなことができるのです。だったら、もうちょっと地道に足元を見つめて、今やれることで必要なことをもつとやりませんかというのが、踊り場で現状を点検するということです。

その一つが教育の問題で、教育委員会の委員というのは、先ほども言いましたように首長が議会の同意を得て任命します。その中から教育長も選任する仕組みです。ですから、すべて自治体が自前で教育委員会を作り上げ

ることができません。以前は、県の教育長を任命するには文科省の承認が必要でした。市町村の教育長は都道府県教育委員会の承認が必要でした。自治体の自由度はその分だけ制約されていたわけです。これが二〇〇〇年の分権改革でその承認制度は全部取っ払われました。ということは、今は自治体限りで教育委員会の委員も教育長も決められるのです。全部自分たちで決めた結果がこの体たらくですかということですよ。

したがって、義務教育の現場でいろいろ問題があったとき、誰の責任ですかといえば、教育行政の経営面で言えば自治体の責任です。よく文科省が悪いという人がいますが、経営陣は自治体限りで決めているのです。その結果が、こんなに学校現場に問題があって、それが解決できていないのですかということなのです。「それぐらいのことはきちんとしてしましょよ、義務教育は地方自治行政の一番の原点なんだから」というのがここでの私の問題意識です。

最近では警察の問題もありました。神奈川県警察に例のパソコン遠隔操作の疑惑で罪なき人が逮捕されました。この大学ではありませんが、都内のある大学生が捕まって、大学を辞めて、保護観察処分になっています。本人は最初やってないと言っていたのに、そのうちやりましたと「自白」し、動機まで供述しています。「子供を見たらむしろしゃしゃりした」などというもつともらしいことを、です。やってない人が何ゆえに動機まで喋るのだろうか不思議ですが、そこは警察が誘導しているに違いないのです。「お前はやっただろう、むしろしゃしゃりしていたらどう、就活もうまくいかなくて」と追及する様子が目に浮かぶようです。本人は拘束された極限状況の中で、つい「はい、やりました」となるんでしょうね。これはもうとんでもないことです。基本的な人権をまったく無視しています。あれだけ見込み捜査はいけませんとか、取り調べの可視化が必要だとか、自白誘導はいけないと言われているのに、やはり今もそうしたことが続いていることが端なくも分かっています。やはり捜査の方法に問題があります。では、それは誰に責任があるのかということになると、早々と警察庁の片桐長官が、謝りはしないけれども、問題があったと記者会見で言っていました。警察庁長官というのは国の警察庁の長

官です。だけど今回の事件は、神奈川県警察本部の問題です。神奈川県警察本部は国の機関ではありません。県の機関です。この最高責任者は誰かというところ、神奈川県公安委員会です。公安委員会とは何かというと、三人あるいは五人の公安委員で構成される合議制の官庁です。鳥取県公安委員会の委員は三人でしたが、大都市を管轄する公安委員会では五人です。その公安委員たちで構成する公安委員会が警察本部を管理することになっていきます。そのことは警察法に書いてあります。したがって、神奈川県警察の経営者は神奈川県公安委員会なのです。その三人なり五人の公安委員はどうやって選ぶのかというと、やはり知事が県議会の同意を得て任命しています。そこで、警察の取り調べでおかしなことがあった、人権無視のとんでもないことがあったということになると、本来は国の警察庁長官が謝るのではなくて、県公安委員会の委員が謝らなければいけません。私たちが管理する県警察本部でこんなことがありました、「ごめんなさい」と、もう二度と違法捜査はさせませんと言わなければいけないのに、公安委員会の委員さん方はまったく出てこないでしょう。やはりここでも委員が名誉職になっているのです。警察の管理を警察関係者だけに委ねておいてはいけません。警察組織というのはある種の専門家の集団ですが、専門家ゆえにはまってしまう落とし穴があるのです。それは軍隊もそうですし、教員もそうなのです。そこで、そういう組織や集団については、外部の目を入れて常識化しなければいけないというので、軍隊の場合にはシビリアンコントロール、教員の場合にはレイマンコントロールといって、民間の人というか、非専門家の人が上に立つ仕組みが設けられているわけです。そういう意味で、警察組織である警察本部についても、民間の人が公安委員になって、その委員たちが管理者として警察官という職業集団を常識化しようという仕組みにしているわけです。ところが、これが現実にはほとんどまったく機能していません。

本当は今回のような事件を契機として、各都道府県の公安委員会というものを、もっとちゃんとさせなければいけないのです。何よりも県知事と県議会はもうちょっとしっかりした公安委員を選任して、警察法に書いてあるように名実ともに警察本部を掌握して管理する体制にしなければならないのです。これが、ここで言う改革の

踊り場で現状を点検・改良しましょうということの具体的な意味です。

次に、権限の逆委譲についてです。一般に地方分権というのは権限や仕事をどんどん市町村に下ろせばいいということになっていますが、実は逆もあるのです。例えば障害者福祉の行政はそのほとんどすべてを市町村に委ねることになりました。でも、ごく小さな市町村で例えば精神障害に関する業務を担うとなると、現実には極めて困難です。専門家もいません。これは従来は県が保健所などを通じてやっていたことです。本当はそれでよかったのですが、やはり理念として障害者福祉は住民に一番身近な自治体に移そうという方針のもとで、市町村に移してしまったのです。これによってかなり無理が生じています。比較的大きな市はいいのですが、小さな町村では無理ですから、県が引き取るという現実的対応も必要かもしれません。

国民健康保険も今は市町村でやっていますが、保険という仕組みはある程度母体が大きくなければ成り立ちませんから、小さな町村では無理です。そこで、国民健康保険は県で引き取る、市町村でやっている業務を県がやるようにするなどの改革の視点も必要ではないでしょうか。ともすれば、何でもかんでも基礎的自治体に移すという方針が是とされているようですが、場合によっては逆向きの権限委譲というのがあってもいいのではないかと思います。

ということですが、持ち時間を過ぎてしまいましたけれども、私からの一方的な話はここまでにしたいと思いません。ご清聴ありがとうございました。