



## 地方分権は進んでいるか

片山善博 慶應義塾大学大学院教授  
(前鳥取県知事)

2007年8月23日

第一次地方分権改革、三位一体改革、平成の大合併と、「地方分権推進」のかけ声のもと「改革」が行われたが、それで本当に分権は進んだのだろうか。

「全然進んでいませんね」。鳥取県知事を2期務めた元改革派知事の片山さんの答えは明快だった。

第一次改革の成果として「通達行政」を廃止したはずなのに、依然としてそれが続いている、地方もそれを受け入れている。自治体は自分の判断で借金すら出来ない半人前扱いの状況を脱し得ていない、と手厳しい。

「住民自治」という視点から採点しての厳しい評価だったが、地方分権を進めるためには、まず地方議会の質を高めることが最大の課題だとも。

© 日本記者クラブ

## 地方分権とはどういう意味か

きょうのテーマを「地方分権は進んでいるか」としていますが、これは実は私なりの皮肉を込めているつもりなんです。

といいますのは、マスコミの皆さんからよくこうした質問を受けたんです。「地方分権は進んでいると思いますか」「構造改革は進んでいると思いますか」「三位一体改革はどうですか」。そうしたとき、私は逆に質問したんです。「“構造改革”というのはどういう意味で使われているんでしょうか」「地方分権というのはいかなる意味で進んでいる、進んでいないということを聞かれているんですか」。要するに定義を聞くわけです。地方分権とは何ですか。実は、そこではたと議論がとまってしまうことが多かったんです。

いわれてみれば一体何だろうか、と。構造改革というけど、どういう意味なのだろうか。そこをあまり吟味しないまま、議論が進んでいる。道州制もそうです。「道州制をやったほうがいいと思いますか」と聞かれます。では道州制の中身とはどんなことですか、というイメージの共有がないまま、物事が議論されている。これは日本の大きな欠陥の一つではないかと思います。

「じゃあ、地方分権というのは一体何ですか」というところ、定義の共有から始めたほうがいいのではないかと考え、きょうは「地方分権は進んでいるか」というテーマにしてみました。

さて、地方分権とはいかなる意味か。皆さんはどう考えますか。表面的には、権限移譲とか、税財源移譲といったことが取り沙汰されます。それはそれで間違いではありません。権限移譲が進むこと、税源や財源が国から地方に移ることは、地方分権が進むということ

になるでしょう。

しかし、物事を本質的にえぐっていくと何が残るか。地方分権とは、最終的にはどういう意味なのだろうか。

行政は、ルールに基づいて仕事をするわけです。お役人とか首長とかが得手勝手にするわけではなく、ルールがある。そのルールの設定権がどこにありますか、ということが大きいわけです。国がルールをつくるのか、自治体がルールをつくるのか、ということです。

次に、そのルールに基づいて行政を執行するわけですが、執行の過程ではいろんな選択肢とか判断の余地があります。そのときの判断権、決定権をだれが持つのか、という点が一番のポイントです。

つまり、地方分権というのはルール設定権とか判断権や決定権が国ではなくて、より住民に近いところにあることだと思うのです。これらが、より住民に身近な存在にシフトしているだろうか、ということが一番問題になると思うのです。地方分権というかけ声はいつもかかっていますが、依然として国が決定権やルール設定権を持っているならば、それは何も進んでいないということなのです。そういう観点で、地方分権が進んでいるかどうかということをみていただきたい。

その際に、ポイントが二つあります。地方自治法を講義するときに必ず出てくるのですが、団体自治と住民自治というものです。

団体自治というのは何か。地方自治体も団体なわけです。この団体が、国とは違って一つの自立した団体ですよ、ということです。その地方自治体が国からどれだけ離れているか、自立しているか。これが実現されていることが、団体自治ということなのです。

例えば国土交通省の出先に地方整備局というのがあります。あれは一つの組織ではあっても、団体自治ではないのです。国の出先機関にすぎない。本社に対する支店みたいなものは、これは団体自治ではないのです。一方、都道府県というのは国的一部、出先ではありません。これは一つの団体として自立している。これが団体自治なのです。

## 分権が進んだかを見る二つのポイント

住民自治というのは何か。団体の中で意思決定をだれがするのか、という問題です。最終的な意思決定は住民がします、という場合に、住民自治が実現されているといえるのです。団体としては自立していても、その意思決定はトップだけがするとか、一部の人だけがするというと、これは住民自治ではないということなのです。

江戸時代の藩を考えてください。藩というのは一つの団体です。幕府とは違う存在として、団体自治がちゃんとありました。では、住民自治はあったのだろうか。藩の中でだれが意思決定していたのか。住民に意思決定の権限はありませんでした。殿様とか家老とか要職の人が決めていたわけです。その人たちも選挙で選ばれているわけではありませんよね。住民には全然決定権はない。これは、住民自治ではありません。

団体自治、住民自治という考え方から江戸時代の藩を分析してみると、団体自治はかなり強かったけれども、住民自治はほとんどなかった、ということになるわけです。

そのことを念頭に置いて、地方分権が進んだかどうかということをみてみます。二つのポイントがあって、一つは、国から団体に権限が移りつつあるだろうか、ということ。判断権、ルール設定権の所在が国から自治体に

シフトしていますか、というのが、団体自治からみた判断材料です。

もう一つは、住民自治的観点からの判断。団体の中で意思決定をするのが、より住民に近いほうにいっていますか、ということ。県よりも市町村、市町村の中でも首長より議会、できれば議会からさらに住民に近づいているだろうか。こうした物差しを設定してみると、地方分権が進んでいるかどうかということが理解しやすいのではないでしょうか。

そこで、これまでの地方分権改革の内容を点検してみたいと思います。地方分権推進委員会というのがあります。丹羽宇一郎さんという財界の方が委員長をされています。そのほか委員に、猪瀬直樹さんとか、前の岩手県知事の増田さんとかが入られています。これがいまの推進委員会ですが、これは第二次地方分権推進委員会です。

この前に第一次地方分権推進委員会というのがありました。東京大学名誉教授の西尾勝先生などが中心になって議論を進められたのです。その成果が、地方分権推進一括法です。これが施行されたのが2000年。7年前に第一次地方分権改革というのが法律としてスタートしたわけです。

このときに行われたことで一番大きいのは、機関委任事務が廃止されたことです。これはどういうことか。この改革の前は、首長が、時に中央政府の家来というか、部下のような存在になるということがあったのです。自治体というのは団体自治で、国とは違う団体なのです。そしてその首長は選挙で選ばれるのです。ところが、2000年より前は、国とは違う団体の、選挙で選ばれた首長であるにもかかわらず、ある場面、ある部分においては国の部下的存在になるという面があったのです。それが機関委任事務です。

## 機関委任事務の廃止

機関委任事務というカテゴリーに属する仕事を自治体が担当する。これは法律上しなければいけないということになっていました。そしてその際には、関係省庁、厚生労働省なら厚生労働省の指揮命令に入る、そういうことになっていたのです。

例えば自衛官の募集というのは、市町村の事務なのです。だけど、それは国の決めたマニュアルどおりにやらなければいけない。やり方については、国から通達が来る。そういう関係にあったのです。そこには議会も関与できない。議会も、それについて質問をしたり、検査したり、方針を変えさせたりすることはできない。そういう分野があったのです。これは地方自治、団体自治の侵害です。

自治体が一つの独立した団体であるもかわらず国から指揮命令を受けるということがあつては、団体自治ではありません。それはやめようということで、機関委任事務を廃止したわけです。こうして、機関委任事務をやめますよ、国と県と市町村はこれからは対等になりますよ、ということになったのです。

国と県と市町村は対等だとよくいいますが、2000年より前は、ある仕事に関しては国の手下になるということですから、対等ではなかったのです。それを第一次分権改革で、国と県と市町村は本当に対等ですよ、ということにしたのです。国が県や市町村に指示したり、指揮したり命令したりするときは、勝手に通達なんかでやってはいけません。指示するとか命令に従わせようと思ったら、それはちゃんと法律に書きなさい。お役人が勝手に通達を書いて、ああせい、こうせいということはいけません。となつたわけです。これが通達行政の廃止です。

ですが現実はどうかというと、いまだに通達行政だらけなのです。原則が全然守られていない。また、守られていないことについて、中央官庁のお役人も全く鈍感だし、守る気がない。自治体のほうも、変な通達が来ても、唯々諾々と受け入れてしまっている。

それから、マスコミの皆さんも問題の所在に気がついていないものだから、そのことについてあまりとやかくいわない。こうして、通達行政はいけないとなつたにもかかわらず、現実にはいまだに通達が出て、効力を発揮しているのです。そして、そうしたことに対しておかしいじゃないか、という声がどこからも挙がらないのでした。

ですから、分権改革が進んだのですか、という問い合わせには「形式的には進んでいますけど、実態は全然進んでいませんね」という評価にならざるを得ません。

この機関委任事務の廃止、通達行政の廃止というのは、第一次分権改革の一番の目玉商品なのです。国と県と市町村は対等ですよ、これからは通達などで縛ってはいけませんよ、といつているんだけれども、実態はほとんど変わっていない。変わっていないことをだれも問題にしない。

実は、だれも問題にしないわけではないのです。私は問題にしていたのです。孤立無援でしたけれども。だけど、1人ぐらい声をあげても、あまり大きな力にならないのです。

このときの改革ではまた、国の関与を縮小しましようということもやりました。国の関与というのは、自治体が何かするときに国の許可をとらなければいけないとか、同意を求めなければいけない、ということです。その最大のものは、地方債を発行するときの国の関与です。地方債というのは、自治体がする

借金です。自治体がお金を借りるときに、従来は国の許可が必要だったのです。

### **借金すら自分の判断でできない**

皆さんが個人で借金するときに、許可が必要でしょうか。要りませんよね。住宅ローンを借りるときに、銀行が貸してくれるといつたら、それでいいわけですよね。もちろん銀行が保証人をつけろとか、担保を出せということはありますが、それは貸す側が借りる人に対する条件です。

しかし、自治体が金を借りるには、銀行が貸すといっただけではだめなのです。国の許可が必要だったのです。いまは、それが許可ではなく「同意」ということになっていますが。昔は、借りていいですかといったら許可。いまは、借りていいですかといったら同意。学者の方々などは、これで随分変わったというのです。「許可」が「同意」になったのだから、関与の形態が緩やかになった、と。ですけれども、実態は何も変わっていません。現場に行くと、昔と同じです。昔よりもっと厳しくなったかもしれない。いま、そういう状態なのです。

だから、分権改革で国の関与は縮小したというけれども、全然縮小していない。うわべだけ、というのが私の評価です。

ちょっと敷衍しておきますと、住宅ローンを借りるときに、許可など要りませんよね。成人していれば、親の同意も不要ですよね。保証人になってもらったり、担保を出してもらう場合は同意がいりますが、援助がない場合に親の同意を求める事はないでしょう。

ところが自治体の場合は、担保を出してくれるわけでもない、保証人になってくれるわけでもない政府の許可、いまは同意を求めな

ければいけないという状態なのです。これって一体何だと思いますか。

大半の人は、自分の意思と自分の責任で借りられます。しかし一部には、だれかの同意がなければ借りられない人がいるのです。これが成年後見制度です。例えば認知症の人などがこの制度の対象です。

判断力が乏しくなっているから、責任能力がない。そうすると、だまされたりする危険性があるわけです。一般の人と同じように借りられると、だまされてお金を巻き上げられる可能性がある。だから保護するために、あなたは自分の判断だけでは借りられませんよ、この人が借りるといつても後見人の同意がなければ無効ですよ、ということをしている。失礼な言い方ですが、世の中に判断能力、責任能力が劣る存在がいて、その方を保護するために成年後見制度というものがあるのです。

翻って、自治体はどうかというと、自分の判断で借りられない。これは成年後見制度と同じかもしれないですね。自治体はすべて判断能力がない、責任能力がない。そこで自治体を保護するために、国の許可制度があったり、今は同意制度がある、としか考えられないのです。

こんなことで、何が分権ですか。分権だ、自立だ、と全国知事会とか市長会でワーウーいっていますけど、みんな成年後見制度下にあるようなものなのです。そういった人たちが「自立だ」「分権だ」と主張しても、世の中が「なるほどそうですね」というわけがありませんね。実はいま、そういう境遇にあるということなのです。

要するに第一次分権改革の大きな成果は、国の関与が縮小したこと、例えば地方債の許可が同意に変わるなどソフトな関与になった

こと、といわれますが、全然それは違うのです。一人前に自分の判断で金を借りられない哀れな身の上であることに何ら変わりはないのです。

また、第一次分権改革で権限移譲も進んだことになっています。従来、国が持っていた判断権限を自治体に移します、というのが権限移譲。これは地方分権を進める大きなツールの一つです。第一次分権改革でかなりの項目を権限移譲したということになっています。

しかしその中身を見て、なるほど判断権が国から県に移ったな、県から市町村に移ったなというものがどれほどありますか。2000年を境に、身近な問題が身近な自治体で決められるようになって便利になった、実態とのズレもなくなった、ということはありますか。ないのです。私のように、この問題にずっと深く関与してきた人間がみても、ないのです。ほとんど変わっていません。名目だけということです。

## 「地方でできることは地方で」の意味

次に、いわゆる三位一体改革について。第一次分権改革の後、小泉内閣になってから三位一体改革というのをやりました。これは何かというと、税財源の見直しをしましょうということでした。

国と地方間のお金のやりとり、つまり地方団体が財政運営をするうえで、3つのパイプがあります。

一つは、自前で調達する税金、地方税です。二つめは、国庫補助金。これは、「ダムをつくりますからお金を下さい」「はい、あげますよ」、「道路を直します」「じゃ、国交省がお金をあげましょう」というもの。ヒモつきのお金です。三つめが、地方交付税交付金です。これ

は総務省が包括的に地方団体に配るお金。この3種類があります。

この三つのお金の出し方、取り方を変えましょうというのが三位一体改革なのです。三つをセットで変えましょうね、というだけのことですから、進んだかどうか、という質問はほとんど意味がないのです。

だけど、この三位一体改革というのは善意に解釈すれば、小泉総理がいい出したときには、お金の使い道の判断権が国から地方に移るようにならねばならない、ということがあったはずなのです。

例えば、国庫補助金というのは使い道を国が決めます。道路に使うならあげますよ、道路に使わないのならあげません、と。このように使途は国のお役人が決めるわけです。

これを、自治体が自分で決められるようにしましょう。補助金をやめて、最初から税として自治体に入るようにならねばなりません。そうすると、自治体が自分で使い道を決めることができます。というのが三位一体改革の、小泉総理がいい出したときの趣旨だったと思うのです。総理がそこまで正確に認識されていたのかはわかりませんが、「地方でできることは地方で」というのはそういうことです。それで始まった三位一体改革なのです。

私は、本当にその趣旨どおりにできていたならば、非常によかったです。例えば、市町村の学校があります。その学校がかなり老朽化してきたから何とかしなければいけない。これを建てかえるか、それとも修繕するかというのは、一つの政策判断なのです。従来、補助金は建てかえるときしか出ません。修繕には出ないです。建てかえたら半分補助金が出る。節約して修繕しようとすると補助金は出ないです。自治体が自分の持ち出しだけ

考えたら、建てかえたほうが得、ということになるのです。

勢い、本当は修繕でいいのにと思っていても、建てかえてしまう。それが自治体の合理的な行動なのです。でも、それは無駄遣いでです。本当だったら建てかえなくても、修繕すればいいものが多い。建てかえないほうが本当は合理的なのです。だけど、補助金という制度があるために、自治体にとっては建てかえたほうが得になる。

そこで補助金をやめて、何に使ってもいい一般財源になると、自治体は自分で考えるようになります。建てかえたほうがいいだろうか、修繕したほうがいいだろうか。修繕したほうがいいケースも多いのです。それで安上がりになるわけですから。ですから、三位一体改革で補助金を削って一般財源にすることの、理念上は非常にいいことなのです。理念どおりにやっていれば。ところが、現実にどうなったか。

## 総理の号令一下、4兆円の数字合わせ

総理の号令で「三位一体改革をやれ、4兆円の国から地方への補助金・負担金を削れ」となった。それで霞が関の人たちがやったことは、数字合わせです。4兆円探してくるというのは大変です。みんな、自分のところの補助金を廃止されたり削られたりするのは反対ですから。文部科学省も反対する、国交省も反対する、農林省も反対する。結局どうなったかというと、義務教育費国庫負担金の一部を一般財源にしてお茶を濁したのです。

義務教育費国庫負担金とは何かというと、小中学校の教職員の給料です。小中学校の教職員の給料は、従来、国が半分出していたのです。残り半分を都道府県が出していました。その国が出すべき負担分の一部を、一種の人

身御供として提供して「4兆円」の数字合わせにしたのです。

この義務教育費国庫負担金というのは実は、もともと国に全くといっていいほど裁量権のないお金なのです。教員が何人いればいくらですよと、機械的に計算されるしろものです。文部科学省の役人が、あんたのところかわいいからちょっと割り増ししてあげようとか、そういう仕組みはないのです。だから、私は知事を8年やっていて、義務教育費国庫負担金をもっとくださいなんて陳情に行つたことは1回もありません。逆に、文部科学省の前に行ってあっかんべえしたって、文科省は所定の金額を鳥取県に交付しなければいけないのです。いわば自動振込みみたいなものです。そういうものを、あたかも三位一体改革で地方分権ですよといつて一般財源化した。

この一方で、霞が関には、あんたのところは何回も来たから補助金の額を少し割り増ししてあげようとか、あいつのところはちょっと憎らしいからやるのをやめよう、というような補助金がいっぱいあるわけです。そういうものは温存されている。自動振込に近いようなものが、4兆円の数字合わせに供出されたおかげですね。

総理がこうしたことをわかっていたのか、わかっていないかったのか知るよしもありませんが、これで地方分権が進んだといわれていましたね。本当に進んだと思っているのなら、それは間違います。でも、そこは政治家ですから、本当は全然進んでいないけれども、いまさら進んでいないとはいえないから進んだことにしよう、ということだったのかもしれません。

地方分権が進んだかをみると判断権が移ったかどうかが重要ですよといいましたが、この場合は判断権が全然移っていないの

です。義務教育費国庫負担金のように、もともと教職員の給与に使わざるを得ないお金が自治体の一般財源になったからといって、それを公共土木事業に振り向けるなんてことは絶対にできません。つまり、実質的に裁量権はないのです。だから三位一体改革で地方分権が進んだかというと、全然進んでいない、となるわけです。

## 分権に逆行する法改正

地方自治に関連する法制で注目するものが二つあります。一つは、「地教行法」が改正されたことです。正式には「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」といいます。地方教育委員会の組織や権限といったことを決めています。

何が変わったかというと、文部科学大臣が地方の教育委員会に対して指示することができる、という規定が入ったのです。いじめ自殺などで世の中が騒然として、保護者も本当に不安でしようがない。ところが自治体が一向にちゃんとした対応策を示さない。这样一个に、文部科学相がこうしろ、ああしろということができる、という大臣の指示権が設定されたのです。皆さん、どう思われますか。

これは分権に逆行していると評価せざるを得ません。いじめ問題をどう解決するかというのは、現場で判断するべき話です。それを、現場から離れた東京で、現場から遠いところの大臣——実際には直接大臣がやるわけではなくてお役人が段取りしますから、はるか遠く霞が関のお役人がああせいこうせいというのは、地方分権に反しています。だけど、そんな改正ができちゃったわけです。

何でこんな改正がされたかというと、みつともないことなのですが、地方自治体がしっかりしていないからなのです。

いじめ自殺で世の中が騒然としている。この状況に責任を負うのは地元の教育委員会なのです。教育委員会が状況をちゃんと把握をして、原因はどこにあったのかということをみきわめ、その原因を取り除いて再発防止をしなければいけないのです。そうなって初めて保護者は安心するのです。ところが、全然それができていない。

いじめ自殺が発生したところでは、大体似たような筋書きで展開をしています。最初は学校の校長とか教育委員会の人が出てきて、「いじめはありませんでした」「いじめがあったとは認識していません」という。だけど、マスコミの皆さんのが押しかけていろいろ事実を突きつけられて、いじめがなかったとはいいくくなる。そして「あったかもしれないが報告がなかった」と。それもうそだということになって、途端に逃げ隠れしたりする。

そういうときには、まず真相、実態をきちんと把握すること。次に原因はどこにあったのか、責任がどこかにあったとすればその所在をちゃんと明らかにする。そのうえで責任を問い合わせ、それから原因を除去して、もう二度とそういうことが起こらないような状況をつくり出すこと。これが責任者のなすべきことです。それで初めて責任を果たしましたといえるのです。それができていない。

できていないから保護者のほうは不安になる。うちの子どもは学校に行っているのに、どうしてくれるんだ。校長にいったってムニヤムニヤ、教育委員会にいったってらちがあかない。市長にいっても「あれは教育委員会の仕事ですから、私は直接関係ありません」といわれてしまう。しようがないから、文科省何とかしてくれということになってしまふわけです。

文部科学省のほうも、ちょっと助平心があ

ったのかもしれません。これを機に地方の教育委員会に対してもっと口出しができるようになるかな、という考えがあったのかはわかりませんが、こういう法律改正ができちゃったのです。分権に逆行するものではありますか、いまの自治体の教育分野の現状というものを、それなりに反映したものなのかもしれませんね。

### 夕張の教訓が活かされていない

もう一つ、自治体破たん防止法制というものが新設されました。これは「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」といいます。夕張市の財政破たんを教訓にして、というふれこみで、破たん防止法制をつくろうというところから始まったものです。できあがったものはどうかというと、私は全く評価していません。総務省の人たちは、これで地方分権の財政基盤を固めることができたといっていますけれども、これも全く分権に逆行するものです。

当事者、いま風にいうと、ステークホルダーを全く抜きにしているのです。夕張がなぜあんなことになったかということをちゃんと分析したうえで冷静に考えたならば、こんな法律にならないはずです。夕張を教訓に、というのはふれこみにすぎません。実際には、全く教訓にしていないのです。

まず、夕張が何であんなことになったのか。夕張は、自治体のレベルからすると天文学的借金を背負っているのです。もうむちやくちやです。なぜか。答えは簡単です。ちゃんとチェックする人、判断する人が全く機能していなかつたのです。自分で律する能力がなかったとしかいいようがありません。

チェックする人が何もしていない。チェックする人とはだれか。議会です。議会はチエ

ックするためにあるのです。財政が破たんしないように歳入・歳出の予算の審議をして、承認するのです。ところが、夕張市議会は全くノーチェックで、夕張市は借りるがままだった。しかもわが国の自治体の多くは夕張市ほどではなくとも、似たり寄ったりです。だったら、議会のチェック機能が働くようにしなくてはいけませんね、というのが教訓なのです。ところがこの法律には、議会のチェック機能を回復させるための改善策などは全然入っていません。

もう一つ、夕張は借り過ぎたわけですが、ということは貸した人がいるわけです。貸し過ぎなのです。貸した人、つまり銀行も全くチェックしていないのです。銀行は民間企業に対しては厳しいチェックをしています。特に不良債権を抱えていると、厳しく査定します。要注意、破たん懸念などとカテゴライズして、それに見合った措置をしているわけです。だから、貸しはがしとか、貸し渋りが起きていますよね。

ところが自治体に対しては、全くノーチェック、何もみていないのです。普通、人が人に金を貸すときに、相手の調査ぐらいしますよ。それが何もしていない。夕張があんなになってもまだ貸しているのですよ。

びっくりしたのは、去年の6月に夕張の前市長が「もうダメです」と宣言したわけです。ところがその後、ボーナス資金を全部銀行が貸しているのです。だから、夕張市は職員にボーナスを払っているんです。会社が不渡りを出して倒産するというのに、社員の次のボーナスの資金を銀行が貸しますか。貸さないでしょう。ところが、貸しているんですよ。銀行は何を考えていたのでしょうか。全くリスク感覚がない。

だから、もうあんなことをさせまいと考え

るなら、銀行がリスク感覚を取り戻すということが一番重要なのです。議会が承認しても銀行が貸さなければいいのですから。

だから、新しい破たん防止法制をつくるには、銀行がリスク感覚を持つ仕組みを導入すればいいのです。簡単なことです。自治体が破たんしたら、銀行は取りっぱぐれますよ、とすればいい。それだけのことです。そうしたら、銀行も目を皿のようにしてチェックするようになります。

### ステークホルダーがハラハラする仕組みを

ところが今回の破たん防止法制は、銀行は蚊帳の外です。国が責任を持って返済させるから銀行は心配しなくていいですよ、と。破たんした団体には再生計画をつくらせて、総務省が責任を持って全部返させるという法制なのです。これで銀行は、よかったです、リスクがなくなったというわけです。これでは、いずれまた夕張みたいのが出てきます。何を考えているんでしょうか。

結局、自治体が破たんするかしないかというのは、当事者である住民、住民の代表である議会、貸し手である銀行、いわばステークホルダーがハラハラする仕組みにするのが一番なのです。そうすれば、議会、銀行をはじめ関係者はきちんと自治体の運営をチェックするのです。ところが、その人たちを全部蚊帳の外に置いて、あなたたちは心配しなくていいです、私たちが全部面倒みます、と総務省のお役人が出てくる。そして、おまえのところは黄信号だ、おまえのところは赤信号だとやる。今回の破たん防止法制は、こんな仕組みなのです。こんなのは分権じゃない。中央集権です。こんなことが地方分権という名のもとに起こっているのです。

もう一つつけ加えますと、この法律の中に

はとんでもない条項があるのです。自治体は国等に対して寄附してはいけませんよ、という条項が入っているのです。「等」というのは何かというと、国立大学など国関連の機関です。そうしたところには、1円たりとも寄附してはいけません、と。なぜかというと、寄附してもいいよということになったら、国から甘言を弄されたりして金を巻き上げられるに違いない、ということです。

地方自治体は、自分の判断では金を借りられない存在で、判断能力も責任能力もない。赤子みたいなものです。だから、ほうっておくと国から金を巻き上げられてしまう。そこで、国が親切にも法律で、国に寄附してはいけませんと禁止しておけば大丈夫でしょう、と。要するに赤ん坊扱いなのです。

この法案が国会の審議にかかっているときに、私は参議院の総務委員会に参考人として呼ばれました。そこで「こんな条項が入ったままの法律なんか、絶対通さないでください。自治体を小ばかにしている。自治体は全く判断能力がなくて、一人前ではないということを前提にしての条項です。こんなものを通したならば、国会議員の皆さん方が“自分は自治体が無能力だと思っている”ということを証明しているようなものですよ」といったわけです。みんなうつむいていました。

そして「もっと早く聞いておけばよかった」という。「“もっと早く聞けば”って、いま審議中じゃないですか。聞いて、なるほどと思ったら修正したらいいじゃないですか」といったら「もう法案の処理は決めているのです。処理を決めてから参考人質疑をするのです」。「それじゃ何のために参考人質疑するのですか。結論を決めてからするのでは、優勝が決まった後の消化試合じゃないですか」といったら「そうなんです」というのです。

## 地方分権の本質がわかつてない

そこで私は「こんな法律を通す政党は、もう今後、地方分権が重要だなんて絶対いわないことです。口では地方分権といつておきながら、陰ではこんな法律を平気で通す。地方分権という資格はありません。羊頭狗肉とはこのことです」といったのですが、反論がありませんでした。

最後に終わった後、委員長さんとか皆さんに来られて「いやあ、やっぱりもっと早く聞いておけばよかった」と繰り言をいわれていましたけどね。このように国会議員の皆さんも、地方分権の本質が全然わかつてないんです。この点においては自民党も民主党も一緒です。失礼ながら、マスコミもわかつていませんね。この法律を「分権に逆行している」という観点で批判したマスコミはありませんでした。

地方分権というのは、自治体が一人前に判断権を持って、自分で判断していくということです。ところが、自治体には判断権はありません。お金を借りる能力もありません。国から何かいわれたらすぐ金を巻き上げられるような状態だから、寄附してはいけません。こんな法律をつくっているようでは分権などほど遠い。全く分権に逆行しているのです。そういうことがなかなか国会議員の皆さんにわかつてもらえないし、マスコミの皆さんも取り上げていないのです。

では、当の分権の主体たるべき自治体はどうか。自治体の行政運営の現状ですが、結論をいいますと、これもなかなかお寒い限りなのです。

集中改革プランというのがありました。全国の自治体に総務省から、向こう5年間の行政改革のプランをまとめなさいという号令が

かかったわけです。

ご丁寧なことにその中には、5年間で職員数を5%削るという内容を盛り込みなさい、などなどその他あれこれ指示があつたわけです。これで全国の自治体が改革プランを作りました。一つの団体を除いて。作らなかつた一つの団体はどこかというと、鳥取県です。

なぜ私はつらなかつたか。いくつかの理由がありました。一つは、さっき触れた通達行政の廃止です。国が自治体に指示、命令をするには、法律に根拠がなければいけない、となった。これが分権の成果ですよ、ということだったわけです。ところがこの集中改革プランを作れというのは、事務次官の通達なのです。通達行政は終わったはずでしょう。どうして当の総務省からそんな通達行政が出てくるんですか、ということが一つ。

もう一つは、行政改革というのは、国からやいのやいのいわれて行うものではないはずなのです。行政改革とは、住民に対する行政の種類をこれだけ削りますよとか、その密度を少なくしますよとか、それに応じて予算を減らしますよとか、そうしたことです。例えばごみの収集回数をちょっと減らしますよとか、窓口の職員の数をちょっと減らしますよ、とか。

行政サービスが低下するだけとは限りませんけれども、一般的にはサービスが低下する、水準が落ちる可能性がある。そうすると、それはまさにクライアントである住民との対話が必要なのです。住民との間で合意形成が必要なのです。ところが、国から一方的に5%職員を削りなさい、それを盛り込んだプランを持ってこい、ヒアリングしてやる、なんていわれるの、さっきの住民自治の対極です。住民と関係のないところで住民サービスのことが論じられることになるわけです。

## 通達行政はまだ生きている

しかも、そのプランを実行する、例えば職員定数を減らすということになつたら、その職員定数は何で決まっているかというと、議会が決める条例で定められているのです。職員の給与をカットするのも行政改革ですが、職員の給与も条例で決まっているものです。いずれにしても議会が最終的に決定するべき事項なのです。

ところが、その議会を蚊帳の外に置いて、議会なんかどうでもいいから、早くつくって総務省に持ってこい、ヒアリングしてやる、と。それって、分権ですか。全然分権じやない、中央集権です。だから、それはおかしいですよ、と私は警告を発しました。

どういう警告を発したか。「そんなことを通達で命令する権限はないでしょうが。どう考えているんだ」といったのです。そうしたら困って「いやいや、これは助言です」といつていきましたけれどもね。助言というのはアドバイスですから「いいことをいってくれました。ありがとうございます」ということもあれば、ありがた迷惑のこともあるし、的外れなこともある。要するに助言は受け取る側が判断して、それに沿ったことをやってもいいし、ありがた迷惑で捨て置いてもいい、というしろものです。

ところが助言であるにもかかわらず、総務省が皆さんマスコミの皆さんに発表したものは「鳥取県だけ拒否」。そしてほとんどの新聞がそのまま「鳥取県、拒否」と書いていました。しかし「拒否」というのはおかしいですよね。指示に対して拒否、ということはありますか、助言に対して拒否って、ありますか。ふつうは「あの人、私が助言したのに拒否した」とはいわないでしょう。

だから、感覚としては、やっぱり通達なんです。助言じゃなくて、指示なんです。とりつくろうために「助言です」とかいっていましたけど、やっぱり出したほうは指示したつもりなのです。マスコミの皆さんもその総務省の発表を真に受けて、「鳥取県だけ拒否」と書くわけです。だから、私は地元のマスコミに申しあげたのです。助言に許否ってあるんですか、と。

結局、マスコミの皆さんも、こういっては悪いですけど、感度があまりよくない。通達行政は終わった。この原理原則を理解されていない。総務省の発表をうのみにして、鳥取県以外は全部つくって行政改革を進めようとしているのに、鳥取県だけ許否したのはけしからんという論調の記事でしたね。私は非常に不満でしたけれども、まあこんなものだらうな、とも思いました。

ここで何がいいたいかというと、ちょっと話が外れますけれども、あまりにも霞が関の情報にコントロールされ過ぎていると思うのです。霞が関の情報が出てきたときには、本当は裏取りが必要なのです。

霞が関の人たちは、たとえ総務省であっても、実は必ずしも地方分権的ではないのです。総務省にしたって中央官庁の一つですから。天下りを必要として、権限を必要とするれっきとした中央官庁の一つなのです。総務省がいっていると、何か地方分権的で地方自治体のためだというような素朴な認識が、マスコミの皆さんにも、民主党にもありますね。しかし、総務省もほかの省と同じように、天下りを必要として、そのためには権限とかを死守しておかなければいけない普通の中央官庁の一つなのです。そこにはそれなりの思惑があるのです。

ところが、総務省から分権の話が出てきた

りすると、そのままスッと受け取ってしまう。民主党も、マスコミの皆さんも。そこは、必ず裏取りをしてください。逆の立場の人からも意見を聞いて下さい。

## 悲しい地方自治の光景

話をもとに戻しまして、そんな変な通達、助言なのか何なのかわからないような変な通達が来たときに、真に受けて対応してしまう自治体も愚かなのです。ここは地方分権原理主義的に「こんな通知は意味がないじゃないか。おかしいじゃないか」といって問いただす自治体がもっと多く出なければいけない。それが一つだったというのは、実に悲しい地方自治の光景です。

正確にいうと、つくらなかつた団体は二つだったのです。もつというと三つでした。だけど、公称は一つだけということになっています。三つというのは、まず鳥取県。これはもう確信犯でつくりませんでした。実はもう一つ、つくらなかつた市があるのです。千葉県の我孫子市というところです。市長はつくらなかつたといっているのですけれども、千葉県から総務省への報告では、つくったことになっている。自分の県の中の自治体がつくらなかつたというのは体裁が悪いから、つくったことにしておこうということだったようです。市長は憤慨していましたけどね。「私は片山さんと同じで、こんなのはつくるべきではないということで県には報告したのに、県から総務省にはつくったことで報告になっています。おかしいですよ、あんなのは」といつっていました。

三つめは、結局つくったのです。どことはいいませんけど、単に、最初はつくり方がわからなかつたからつくらなかつたということのことのようでした。県のほうが手取り足取

りしたらすぐつくったということです。これは論外ですけどね。

ということでありまして、自治体のほうもしっかりしなければいけない。通達が来たら、そんなものはおかしいでしょうといって跳ね返すだけの力量がなければいけません。しかし、それがない。日本は本当に中央集権だと思いますよ。お役人の1枚の通知で、鳥取県みたいな偏屈な首長がいたところは別にして、全部右向け右したのですから。こんなことが起こる国というのではないですよ。アメリカなんかでは絶対ありませんね。

お隣の中央集権の物凄いモデルのような北朝鮮でも、こんなことはないと思いますよ。一つの通知で、右向け右がこんなにスムースに行われるなんていうのは、日本は北朝鮮以上に中央集権的なんじゃないでしょうか。

「自治体の行政運営の現状をみる」の二つめで、首長や執行機関の力量はどうか。

これについては議会などの取材に行かれた方はわかると思いますが、いかがでしょうか。地方議会の取材に行かれた方、おられますか。いま手を挙げられた中で、本当に議会らしい議会でちゃんとしていたという印象を持たれた方は手を挙げたままにしておいてください。ないでしょう。そうなんです。大体、日本の議会はちゃんとしていなくて、「八百長」と「学芸会」をやっていますね。

八百長とは何かというと、最初から結論を決めている。議会というのは、議論をして、甲論乙駁、異論反論、少数意見、多数意見、いろんなものが公開の場で出てくる。そうしたものを見て「自分はこう思っていたけれども、あの人のいうのもなるほど一理あるな。自分の考えもちょっと変えなければいけないかな」とか「自分はあくまでもこう思うけれ

ども、あいつの言い分も説得力はあるな」と、結果に影響を及ぼすからこそ議会の意味があるのです。議論をしても、最初に結論が決まっていて何も変わらないのなら、議論の意味はありません。議会の意義は、公の場で議論をすることによって、結論が変わり得るというところに意味があるのです。だから、公の場で議論するのです。それが説得とか、それによって納得をするということなのです。

## 議会の自殺行為

世の中には異論反論、いろんな意見があります。ところが、自治体として政策を実行するときには、多様な意見の中から必ず選択しなければなりません。あなたはこうだ、私はこうだ、のままでは何も進みません。だから、選択をする作業が必要なのです。そうすると、收れんしなければなりません。反対があっても。それを收れんさせる場が議論、議会なのです。

その貴重な議論の場を捨ててしまっている。最初から結論を決めて会期だけこなすなどというのは議会ではありません。私は“八百長議会”といっています。あたかも丁々発止と質問しているみたいだけれども、昨晩決めたとおりの結論になる。これは八百長ですよね。我が国の議会の大半は八百長です。八百長は相撲でもやってはいけないけれども、議会でもやってはいけません。

学芸会もやってはいけません。学芸会というのは、シナリオが決まっていて、シナリオどおり、ということ。学芸会で個性を發揮して、シナリオと関係ないことをいい出したら学芸会にならぬ。役割が決まっていて、そのシナリオどおりにやるもので。間違える人もいますけどね。議会がそんな学芸会になってしまっているのです。前の日に答

弁が決まって、中にはすり合わせしているところもあるのですよ。議員と役人が「先生、これでどうですか」「それはちょっと弱いな。もうちょっと色をつけろよ」と。「じゃ、こういう表現でいかがです」「うん、まあ、これならいいや」。で、一字一句間違えないように読む。こんなものをみて、だれもおもしろいと思わないし、興味もわかないし、尊敬しませんよね。いまの日本の議会はこんなふうになってしまっているのです。

私が8年前に知事になったときに、八百長と学芸会はやりませんからね、ということにしました。表現はちょっと違いましたけど。根回しもしません。とにかく議場で真剣勝負をしましょう、と。私が知事をやっている間、鳥取県議会は八百長と学芸会はありませんでした。しかし、世の中の大半の議会は八百長と学芸会をやっています。

議会が自殺行為をしているのです。一番肝心の、議論をして結論を導いていく、結論は変わり得るというところをはしまっているのです。

世の中には、読むことしかできない首長も多いのです。議会に行かれたらわかると思いますが、質問されて、メモを一生懸命探す人がいますね。探すよりも前に考えろといいたいのですけど、探してしまうのです。違ったものを読んだりする人もいます。

知事会でも似たようなものですよ。もう、はつきりいいますけれども。知事会でも持たされたものを一生懸命読む人が多いです。前回読んだのと今回読んだのと書き手が違うと、平気で違った内容のことを読んだりしますね。

中教審の委員に地方六団体の代表として出てきた方もそうでした。だれとはいいませんけれども、知事会を代表する委員などもそ

うでしたね。前々回いったことと今回いったことと違うのです。それを他の委員が指摘するのです。委員は大学の先生が多いですから「それ、この前いったのと違うじゃないですか」というと、「え、何が違うのかな」と、後ろに控えている付き添いの職員の方を振り返ったりする。これではいけません。でも、こんなのが実態なのです。もっと質を高めなければいけないと思います。

教育委員会がだめというのは、さっきいいました。教育委員会を立て直さなければいけないです。教育委員がしやんとしているか。はっきりいいますけど、しゃんとしていない人が多い。

いじめ自殺が起きたときに、教育委員会がだらしないというのはさっきいいました。では、だれに責任があるか。教育委員を選んだのは文部科学大臣ではなくて、自治体の首長と議会なのです。首長が選ぶのですが、議会の選任同意が要るのです。だから、自治体の教育委員がだらしない、となると製造者の責任があるわけです。だめだったら、取りかえなければいけないです。

欠陥自動車をつくったら、リコールで取りかえますね。教育委員会もだめだったら、製造者が責任を取らなければいけないのに、選んだ首長が「いやあ、教育委員会はだめなんですよ」と平気でいうのです。知事会の代表も、市長会の代表もみんないっていました。中教審に出てきて「教育委員会は形骸化している。教育委員会はだめです」。それに対して、だれも「だれが任命したのですか」と問わない。マスコミの皆さんも問題にしない。「あなたが任命したんだろう」といえばいいんすけれどもね。

保護者はどうすればいいのですか。教育の責任者である教育委員会がだめで、その製造

者に文句をいっても「いやあ、教育委員会はだめなんですよ」ですまさされてしまう。だから、文部科学省にいいに行く。こういうゆがんだことになってしまっている。教育というのは非常に重要な分野です。教育委員会は、その教育の責任者なのです。諮問機関ではありません。委員の皆さんたちが執行責任者なのです。ですから、それを選ぶときにはもうちょっと責任感を持って選ばなければいけない。任に耐える人かどうかをもっと吟味しなければいけない。そのための議会の選任同意なのです。それを全然していない。

### 議会の質を高めなければ

まだまだお話ししたいことはありますが、時間ですので、私からの一方的な話はここまでにしておきたいと思います。

きょう申しあげたのは、地方分権は進んでいますかというと、結論としては進んでいないということです。

制度的には進んだ第一次分権改革も、実は関係者がちゃんと認識していないために、ないがしろにされてしまっている。その後、小泉内閣のもとで行われた三位一体改革も、これまた全然真の分権という観点からみれば、進んでいません。さらに、最近成立した法律をみると、むしろ分権から逆行する方向に行ってています。

そして、分権の主体となるべき自治体の力量はどうか、品質はどうかというと、これはなかなか問題がありますよということ。特に議会に問題があります。

というのは、分権というのはどういうことかというと、繰り返しになりますが、判断権がより住民に近いところにおりてくるということなのです。では、だれが判断しますかと

いうと、最終的には住民ということになるのですが、住民が一つ一つ判断できませんから、代表者を通じて行動するということになる。その代表者はだれかというと首長と議会です。

では、その首長と議会と、最終的に判断するのはどっちですかというと、議会です。首長は提案をします。予算案の提案、条例案の提案をしますけれども、判断権を持っているのは議会です。最終決定権は議会にあるのです。議会で決めたルールに基づいて、首長は執行する。執行機関なのです。最終的なルルメーカーであり、かつ最終的な判定権者は議会なのです。

地方分権というのは、ありていにいえば、今まで国が法律で決めていたことを、地方議会がルールをつくるということ。条例をつくるわけです。國のお役人がお金の使い道を裁量で決めていたものを、これを一般財源として自治体が予算を決める。その予算を議会が承認する。最終的には議会で決めるということになるのです。

そうすると、住民の皆さんからすれば、今まで國のお役人や国会議員が決めていたりしたことが、身近な自治体の自分たちが選んだ議員の皆さんが決めるということになる。そこで「あの人たちが決めるなら安心だわ」と思うか「えー、あのおじさんたちが決めるんですかー」と思うか。これによって、地方分権の行方は決まってくる。残念ながら、いまの我が國は後者のほうに近いのではないかと認識しているのです。

だから、分権を進めようと思ったら、議会の質がもっとも重要になってくる。これが私のいまの問題意識です。

## 【質疑応答】

**河賢樹（TBS）** 地方分権が進むことは果たしてよいことだけなのか。例えば地方では、単に昔からの有力者、顔役が議員になる、ということがある。そうしたところは議会のレベルが低い。品行方正さに欠けたり、知識とか危機管理のなさの目立つ議員が多数だったりして、大体ほとんど仕事をしていない。

大体そういうところに行くと、共産党系の議員だけが一生懸命仕事をして、活動している。取材に行くと、普通の議員は何も知らないくて、共産系の人に聞くとすごくよく知っているということがあるのです。そんな実態で地方分権を進めると、夕張市の例もありますが、自治体間の格差が広がるんじゃないかな。首長や議会がしっかりとしているところはちゃんと運営できるんですが、議会自体が禁治産者の集まりみたいなところもあるわけです。分権が進んでそういうところに金を与えたところで、ますますむちゃくちゃになる自治体がふえてくるんじゃないかな。中央集権的な体制には賛成はできませんが、地方分権が進めれば全部が万歳ではなくて、新しい弊害も出てくると思うんですが、いかがでしょうか。

## 議会制度にも選択肢を

**片山** 非常に本質をついた質問ですね。最後に申しあげた、地方分権が進んで「ええ？あのおじさんたちが決めるんですか」となるのか「私たちが選んだ議員さんたちが決めるんだから安心だわ」と思うか、ということ。実はそのことと同じなんですね。いまの意見は「あのおじさんたちが決めるよりは霞が関のお役人に決めてもらったほうがいいわ」というのに近いですよね。

だけど、霞が関のお役人がほんとに日本の

津々浦々、地域の隅々のことまでうまくあんばいして、地域の実態とズレのないような判断をしてくれますか。これは無理です。私も霞が関にいましたけれども。霞が関で、そんな津々浦々のことなんかわかりませんし、関心もありません。そもそもモチベーションもないです。ですから、やっぱり本当は、身近なことは自分たちで決めるのが一番いいんです。だけど、その決める当の主体があんなでいたらくではねえ、ということになっているんですね。

そこでどうすべきか。私は実はそこから先に、もう一つ問題意識を持っていまして、全国の中で、一部の議会がだらしがない——“禁治産者の議会”と、私よりもっときつい表現をされましたけれども、一つ二つだけなら例外的といえますが、実は普遍的にかなり質に問題がある議会が多いんです。それはやっぱりシステムに問題があると思うんです。選び方、選ばれ方のことですね。そこを変えなければいけないと思うんです。

例えば北欧なんかはこの点がうまくいっているという共通認識があるんですが、フィンランドなどは小さな村や町であっても、かなり議員のレベルが高いんです。そこで一番重要な問題とされているのは教育問題です。なぜかというと教員がいっぱい議員になっているんです。現役の教員が、職場では教員をしながら地元では議員をやっているんですね。マスコミの皆さんも議員になっているんです。日本と違うでしょう。

日本では、教員は議員になれません。公立学校の教員が議員になろうと思って手を挙げたら、途端に失職します。マスコミの皆さんはなれるんですけども、なりませんね。我が町の自治体はレベルが低いと思っている人は多いでしょうけど、だったら自分が手を挙

げて議員になって正してやろうと思う人、いませんか。いないでしょう。なぜいないかというと、制約の一つは会社のほうが快く思わない。社内制度的に無理というのがあります。だけど民間会社なんだから、制度をつくればできるんですけどもね。そこまで行ってない。もう一つは魅力がない。あのおっさんたちの仲間に入りたくない、と思ってしまう。あの中に入ろうと思わせる魅力がない。議員がもっと魅力あるようにするためにはどうすればいいか。北欧型は一つのモデルになると思うんです。

どういうことかというと、生業を営みながら、地元の自治体に議員として参画をすることができる。そういう道をつければ、随分違ってくるのではないか。報酬は安い、もしくは報酬は要らない。だけど自分の子供が学校へ行っているから、子供の教育環境を整えてやりたい。それで議員になる。すると、子供が学校を卒業したらもういいから自分は議員をやめて、ほかの人がまた議員になるということもあり得る。いまの日本は政治の道に入ったら、一生それをやるしかないようになります。仕事をなげうってその世界に入るわけですから。

そうすると、いったん政治の道に入った人のミッションは何になるかというと、次の選挙に当選することになってしまう。政治が世の中のためじゃなくて自分のためになってしまふ。そういうのをみていて、魅力がないから、心ある人は参画しようとしない。だから新規参入はない。いろんな人がどんどん手を挙げて入ってくるようなシステムにしなきゃいけないなあと思うんですけどね。

ちなみに鳥取県で「郡民会議」というのをつくったんです。郡の単位で、県条例で議会もどきのものをつくったんです。そこは老若

男女のクオーター制、男女半々、青老壯とバランスよく議員になってもらうようにした。手を挙げてもらって、それで抽選制にしたんです。そして議会を開いて議論する。行ってみると、レベルがかなり高いんです。選挙で選ぶ場合とどっちがいいのかなと思いました。

選挙よりいいとまではいいませんが、日本の議会制度にもいろんな選択肢があつていいんじゃないかなと思うんです。そうすると、例えば北欧型を選択したところでは、非常にいいことになっている。じゃあ、あそこをまねしましょうか、とか。まあ、そんなことを考えています。

**秋山昌三（山陽新聞）** 中央集権ということをおっしゃいましたが、同じことが都道府県の中でも起こっていると思うんです。平成の大合併で合併された市町村は、本来の活力を失っている面があると思うんです。今後の課題として、吸収された市町村の活力を取り戻す必要があると思うんですが、そのためのシステムなどについて、いかがお考えですか。

### 「平成の大合併」の矛盾

**片山** これも深刻な問題ですね。合併は分権を進めるためですよ、というのが総務省の言い分でしたよね。合併すると分権が進むんだ、と。私はそんなことあるはずないと思ったから、最初から合併に反対していたんですが。だけど「合併特例債」というえさがついていましたから、みんなそれに食いついて、雪崩を打ったように合併しましたよね。いまになって、こんなはずじゃなかったといってほぞをかんでいるところが多いのですが、それは後の祭りで自業自得なんですね。

合併をすると、当然区域が広くなります。自治というのは、自分たちの地域のことを自

分たちで決められますよ、というところに意義があるわけです。区域が広くなればなるほど、おのずから自分たちで決められる事柄は少なくなります。

だから、自治の原理原則は、市町村の規模が小さいほうが貫徹できるんです。ただ、あんまり小さいと、効率のいい仕事とか質の高い仕事ができないから、ある程度の規模が要りますよ、と。このバランスなんですね。ところが、今回の合併は、質のことはあんまり問わないで、とにかく規模を大きくしましようということになったから、やたら大きくなっちゃいましたね。それで住民から縁遠くなった、ということになっているんです。

さあ、どうするか。国のはうは、地域協議会みたいなものを用意していますね。旧町村単位で地域協議会をつくりなさい、と。だけど、これはだめですね。その顔触れは大体、前の村長さんが座長みたいになって、前の議会の議員さんで構成されて、と要するにOB対策みたいになっちゃっているところが多いです。それから、聞きっぱなしになっているんですね。

そこで私は、鳥取県で提案したんです。さつき紹介した郡民会議を、旧町村単位でつくれたらどうですか、と。そこで選挙でも抽選でもいいんですけども、選ばれた人たちが地域を代表して、いろいろ発言していく。そして鳥取県では条例に、郡民会議の出した結論、決定を知事は尊重しなきゃいけない、という条項まで置いたんですね。郡民会議には決定権はないけれども、その結論に対する知事の尊重義務を設けたわけです。それぐらいのことを合併市に課せば、ある程度の力になるんじゃないかと思います。でも、首長はそれはやりたくないんですよ。手かせ足かせみたいなものが嫌なんです。住民の意見が出

てくることを、手かせ足かせじゃなくてポジティブに受けとめられる首長が出てくるかどうかですよね。

ちょっと話はそれますけれども、合併は分権を進めるためだ、と鳴り物入りでやったわけです。ところが市町村の規模というのは、本来できるだけ小さいほうがいい。しかし規模がないといい仕事ができない。そのバランスをどこでとるか、ということがミソなんですね。ではそのバランスはだれが決めるのかというと、住民が決めるべきなんです。自治体がある程度大きくなつて、ちょっと縁遠くなるかもしれないけれども、質の高い仕事ができるからこの規模を選択しようとか、いや、少々質が悪くても小さいほうがいいと思う、といったことを住民が選択するべきなんですね。自分たちのどの範囲で自治を執行するか。これこそ自治の一番の根幹のところなんですね。

ところが国が、住民の皆さんための分権のためにこうですよ、といって押しつけて、大きくなりなさい、大きくなつたところは財政的に優遇してあげます。大きくならないところは冷遇します、と。こんなの分権でも何でもない。のっけから間違っているんです。一番住民自治を尊重しなきやいけないところをかなぐり捨てて、大きくなれ大きくなれ、それで分権だ、なんて全く矛盾しています。その矛盾にマスコミの皆さんもあんまり気がついていない。市町村合併はいいことだ、とはやし立てた時期がありましたでしたか。まあ、これは余談ですけど。

藤方聰（朝日新聞） 税条例は審議せずというのはなぜかということをもう少し説明していただきたい。あと、自治体、特に都道府県の警察予算の執行について。

## 税の議論こそが議会の本質

片山 話の中で触れられませんでしたが、我が国の自治体は、一つの団体を除いて、税条例を議会で審議していません。税条例というのは、すべての自治体にあります。東京都税条例、鳥取県税条例、何々市税条例……全部あります。そして例外なく、毎年必ず条例を改正しています。ですが、条例を改正するに当たって、議会が審議していない。議会が議決していません。これが実態です。例外の一つは鳥取県です。税条例を議会に提案して、改正案を出して審議しているんです。だけど、他の団体は、私の知る限りでは審議していません。これは、議会という世界共通の概念からすると全く異常なことです。

議会は議論しながら物事を決めていくためにあるといいましたが、ジャンルでいうと、議会というのは税を議論するためにできたといつても過言ではないんです。

議会の発祥は何かというと、1215年のマグナカルタに始まったという説もあるし、それからピューリタン革命で始まったという説、名誉革命で始まったという説もある。違ったところでは、アメリカの大陸議会が一つのアメリカ型の議会の発祥でもあるわけです。そしてそれらは全部、淵源は税なんです。

マグナカルタとは何か。ジョン王という為政者がいて、暴政をしたいたわけです。で、勝手に税金を課したんです。何のためかというと、好戦的だったから戦争をするとか、他の王様は、娘が嫁入りするのに物入りだから税金出せ、とか。

税金を取られるほうはたまたものじゃない。そこで納税者が集まって「勝手に税を課すな」と国王に抵抗したわけです。我々の同意なしに税を課してはいけない、といって

ジョン王に突きつけたのがマグナカルタなんです。ほかのことも書いていますけれども。

ピューリタン革命の後もそうです。ピューリタン革命のときは国王を殺しましたが、そのときに新しく国王になった人に、税について同じようなことを要求し、認めさせたんですね。これが「権利の請願」です。それから1688年に名誉革命があって、このときも新しく大陸から来た国王に、我々の同意なくして税を課してはいけませんよ、と承認させた。これが議会なんですね。議会は、当時は納税者の代表だったのです。

したがって議会の本質というものは、税を議論するところにあるんです。だから理念的にいうと、税条例を可決するというのは納税者の同意なんです。ところが我が国の自治体は、全く納税者の同意を得ないで税条例をホイホイ改正している。専決処分といって、議会にかわって長が勝手に改正してしまうんです。議会は何をおいても税条例を審議しなきゃいけないので。

地方自治というのは、負担分任ということなんです。地方行政をやるには物入りです。例えば、ごみ処理をする、小中学校を経営するのにお金が必要ですよね。それを、だれがどうやって負担しますか？というのが負担分任です。その負担の仕方を決めるのが税条例。固定資産を持っている人は、その資産価額に応じて出しなさい、所得のあった人は所得に応じて出しなさい、このルール設定が税条例です。だから、自治体を経営するときに、コストの負担の仕方を、税条例で決めるのです。これは自治の根幹です。ところが、その根幹である条例を勝手に首長がいじって、議会は知らん顔している。こんなことは異常です。

何でこんなことになっているか。毎年、地方税法の改正が国会で議決されるのが3月の

終わりだから、それ待っていると議会に出す時間がない、なんて言い訳をみんないっています。確かにそういう面はあるんですが、それでも解決方法はあります。一つは「国会でもっと早く地方税法の改正をしてください」と要求する。私は国に何回もいいに行きました。それである程度変わった部分もあります。

もう一つは、国の法改正が遅くても、例え停止条件付にして条例の改正案を出したらい。つまり、地方税法の改正が国において行われたらこの条例は発効する、という仕組みにするわけです。鳥取県ではそうしました。工夫はいくらでもできるんです。ところが、執行部側は面倒くさいからしない。議会のほうは関心がないからぼーっとしている。それで我が国では、税条例を審議しないという、世界標準からいったらまれにみるおかしな議会になってしまっているのです。

それから、警察のお金の執行についての情報公開という意味でしょうか。

これについては、非常に情報公開度は低いと思います。善意に解釈すれば警察の職務の特殊性というのはあるんです。例えば、職員の旅費なんかを調べると、いま、だれがどこに重点的に行っているか、すぐわかっちゃう。そうすると、捜査があの人のほうに向かっているなとかがわかる。そういう特異性はあるんですね。だけど、警察が使うお金の全部が全部そうだとは限らないんです。ほかの面でもいっぱい使っていますから。

だから、そこの仕訳が必要なんですが、それができていないんです。で、なんでもかんでも「捜査に支障があるから」としてしまう。議会でも「捜査に支障があるからお答えできません」という答弁が平気で通用しています。あれもやっぱり問題があるんです。本当に捜

査に支障が及ぶ部分なのか、そうでない一般的な部分なのかの仕訳をしなきやいけない。

その仕訳は、いま警察が自分でしているんです。それではいけません。客観的な第三者がやらなければいけない。例えば公安委員会がする手がありますよね。知事が任命するんですから。委員の皆さんにはこういう問題意識を持って警察のお金の使い方をチェックしてくださいよ、ということはできます。

それからもう一つは、議会がチェックしたらしい。秘密会でいいから、見識のある人が集まってチェックすればいいのです。私はそれを提案して、鳥取県の警察本部は受け入れていました。警察本部長も、捜査費についてもし疑念があるならば、秘密会にしてチェックしていただいて結構です、と堂々と答弁していました。よほど自信があるんだろうと思いました。議会はそれをしようとはいいませんでしたけれどもね。

鳥取県議会では、公開するか、非公開にするか、最初は私が仕訳したんです。警察が非公開にしたいというものを県警本部長に持ってきてもらって、なぜこれは非公開なのか、というのをみていった。例えば、職員の旅費で、人が見たらつまらない旅費なんです。だけど、ずうっと見ると、ある通信関係の職員が週に一度、必ず県内の特定のところへ行っているんです。そこに通信の重要な施設があるから、保守点検を行っているんですね。みる人がみたらわかるんです。例えば、テロリストとか過激派がみたらどうなるか。これは絶対出せませんという。なるほどそれはそうだね、と納得。「これは?」「これはちょっと警察としてみっともないですから」「いやいや、みっともないのを出したら、次からしなくなるから出したらいいじゃないか」と。こうした仕訳を、本部長と差しで全部やったんです。

そういうことをやればある程度のことはできます。だけど、それも首長がほんとに公正かどうか、絶対正しいのか、また問題がありますからね。だからやっぱり第三者のチェックは必要です。それを議会がやるか、公安委員会がやるか、監査委員がやるか。いろんなやり方があると思いますよ。少なくとも、警察以外の目でチェックをするというシステムが必要だと思います。

**櫻井渉（朝日新聞）** 道州制を今後どういう視点でみていくべきでしょうか。自民党では調査会がかなり議論を進めているようです。知事会でも道州制の考え方というものを出しました。しかし、道州制は本当に地方分権に役立つものなのでしょうか。

## 分権型と行革型の道州制

**片山** これも非常に本質的な質問だと思うんですね。道州制に賛成ですか、反対ですかと、よくマスコミの皆さんに聞かれました。そのときに私は「あなたの描いている道州制のイメージは何ですか」ということを、逆に問い合わせただしていました。

というのは、道州制とは何のためにやるんですか、ということが一番重要なんですね。

地方分権を進めるためだ。いまは中央政府が何でもかんでもやっているのを、もっと地方で判断するために道州制というブロック単位のしっかりした機関をつくって地方分権を進めるのだ、と。こうした考え方と、もう一つ、もう国もお金がなくて大変だ。47も都道府県があつたらいっぱい交付税を配らなければいけないから、それをまとめて整理しよう。ブロック単位ぐらいにすれば、非常に大きな行政改革、財政改革になる、という行財政改革型の考え方なのか。

これは持つていき方が全然違うんです。行財政改革的な考え方でいくと、中央集権になります。分権型ならば中央政府はスリムになる。中央政府が道州制といっている、というそれだけで、これは中央集権型を目指しているな、と私なんかは思ってしまうんです。

いまの霞が関の人たちが、自分たちの権限をなくして仕事もなくして、スリムに変えていきましょう、なんて考えるはずがないんです。だから、総務省なんかから道州制というアイデアが出ていると、あ、これは中央集権型、行革型だなど、思わなきゃいけない。

本当の意味の道州制、分権型のものならば、やつたらいいと思うんです。中央集権型ならやめるべきです。いまの日本の政府は、余りにも何でもやり過ぎです。市町村道のどこを直したらいいかまで、実質は中央政府が決めているんですよ。「大男、縦身に知恵が回りかね」じゃないですけれども、そんな団体の大きい、何でもかんでもやっている国はよくない。中央政府は、外交、国防、マクロ経済、通貨発行、司法、通信、こうした本来の中央政府の仕事に純化させて、残余のものは全部地方でやってください。これが分権型です。

じゃあそうなったときに、いまの47のユニットで対応できるか。難しいと思います。例えば高速道路はいま国の管轄ですが、47都道府県で分割してやりなさいといったら、これは無理です。鳥取から兵庫県まで行く高速道路の計画がいま進んでいるんですが、鳥取、岡山県、兵庫県と3県通るわけです。鳥取県にとっては死活問題の高速道路なんですが、岡山県にとっては北のほうをちょっととかするだけですからほとんど関心がない。これを分割で担うことになったら、岡山県は要らない、なんてことになる。これでは高速道路はできません。

そうした例を考えても、いまの47のユニットでは難しい。では、どのようなブロックがいいか。ここで初めて道州制が出てくる。そういう道州制なら大いにやつたらいいと思うのです。しかし、いま国がいい出した道州制というのは、まやかしだと考えていい。

道州制論は、何回も出てきているんです。それで、いずれ消えるんです。どんなときに出てくるかというと、国の財政が悪化したときです。体調が悪いときに出てくるヘルペスみたいなもので、私は「ヘルペス道州制論」としています。それで、国の体調が戻るとまたすうっと道州制は消えるんですね。いま国の体調が悪いですから、ヘルペスが出てきているんでしょう。

北海道道州制特区というのができましたね。はじめて国の法律に道州制という名前が出たのですが、あれのどこが道州制ですか。権限移譲ってやっていますけれども、シャビ一なものばかりです。「何が目玉ですか」と聞いたら「3ヶタ国道を今後は道がやることになりました」。3ヶタ国道って、国道328号線とか。それ、本土では全部県がやっているんです。それを北海道では北海道開発庁がやっていた。やっと本土並みになる、というだけの話なのに、何が道州制ですか。

高橋はるみ知事が「片山さん、道州制特区法案に反対しないでくださいね」というから、「私は反対ですよ。どこが道州制なんですか」といったんです。すると「いろいろあるでしょうけど、道州制という名前が初めて入るんです。画期的なことなんです。だから賛成してください」といわれました。「名前が入ればいいというものじゃないでしょう。問題は中身です。名前がよければいいんなら、北朝鮮なんかすごい立派な国ですよ、“民主主義人民共和国”ですから」皮肉をいったんですが。

**宮崎智三（中国新聞）** 地方分権を進めるうえで議会をどう充実させるかという一方で、霞が関の権限をいかに地方におろしていくかという問題があります。政治のリーダーシップが必要だと思うんですが、霞が関が力を持って政治家もある程度コントロールしているいまの状況ではかなり難しいと思うんです。どうすれば実際に分権を進められるような形ができてくるとお考えでしょうか。

### 住民の意識も変えなければ

**片山** はっきりいいまして、国会議員の皆さんには分権指向ではないと思います。むしろ、「口利き」といいますか、中央集権体制の中で、地元の利害を中央官庁に持ち込んで、いかに自分が影響力を公使できる存在であるかを誇っている。与党の皆さんにはそういう傾向が強いですよね。それをやっている限り、分権は進みませんよね。

何でそんなことになっているかというと、国民、有権者の間にそういうことを好む素地があるんだと思うんです。中央官庁をコントロールしようという政治家よりも、中央官庁に口利きができる政治家のほうを選ぶ性向があるのではないか。だから住民自身に、自分たちの身近なことは自分たちの地域で決められる社会のほうがいいんですよ、という認識をもってもらうことから始めなきやいけないんだろうと思うんです。

例えば、市町村道を直すのに国から補助金をもらう仕組みになっているんですね。もらわなきや、いまの自治体ではできません。自分たちの地域の生活道路を直すのに、いちいち国におうかがいを立てて、補助金をもらわなければいけないわけです。「こんなのはうつとうしいな。何でさっさと自分たちだけで決められないんだろう」という問題意識を持つ

てもらわなければいけないんですね。それを、国会議員に頼んで国交省に口利きしてもらって、「わしが頼んでやったからな」というのを「ありがとうございます」といって直している。これがいまの姿なんです。

そんなんじゃなくて、国会議員に頼まずに自分たちの町の議会で予算で決められる仕組みのほうがいい、という意識を住民が持たなければいけない。こっちのほうがいいに決まっているんです。そういう共通認識を持つようにしなきゃいけないなと思うんです。

そのためには、やはり議会がしゃんとして、住民の信頼に足る存在でなければいけない。まだそこまでいってない。そこをよくするにはやはり、議会のシステムを変えていくことが必要だ、と考えています。

**亀井宏二（熊本日日新聞）** 道州制の話で、都道府県と市町村との関係という観点からみたときに、都道府県という中二階の行政が、このままでいいのか、今後どういう形になっていくべきなのか、という点について。もう一つ、本筋から外れて恐縮なんですが、安倍改造内閣人事の話で、片山さんのお名前も出ていますが、入閣することがあるのか。入閣されるとすればどういうことに取り組んでいきたいというようなお考えがあるのか。

### 市町村をもっと強く

**片山** 都道府県の存在をどう考えるか。これは非常に難しい。現状をどうみるかという問題と、将来、道州制ができるとどうなるかという問題と、いろんなバリエーションもあります。私は、非常に自分自身でアントビバント、ちょっと揺れ動いているんですね。

知事をやってみて思うのが、県というのは

実にあいまいというか、中途半端な存在なんですね。できれば徹底して市町村に地方分権して、身近な問題は身近な市町村で解決するほうがいいと思うんです。そうすると県は要らなくなる。特に道州制になればもう不要になる。ですが、果たしてそれでうまくいくかな、という気もするんです。

県がなくなるということは、いま県がやっている仕事もすべて市町村がやらなきゃいけない。果たして市町村で全部こなすことができるだろうか。たとえば、山間僻地なんかは介護保険をこなすにしても難儀しているわけですよね。ところがいまは、横浜市がやることも、田舎の村がやることも、市町村は全部同じレベルでやりなさいということになっています。いま県がやっていることも全部市町村でやるとなったら、横浜市なんかはすぐできるでしょうねけれども、田舎の山間僻地でそれができますか。多分できないと思うんですね。それをさせようということになると、それはもう自治じゃないんですね。自治というのは、自分たちが選んだ仕事を自分たちですることです。おまえたちはこれをしなさいというのは、自治じゃなくて中央集権ですね。

アメリカだと、これは州によって違いますが、ニューヨークとかシカゴみたいな市がやることと、田舎の自治体がやることはかなり違うんですね。田舎の自治体は、簡単なことしかやりません。ではあの仕事をだれがやっているかというと「county」です。郡と訳していますけど、レベルでいうと県みたいなものです。やっぱり県が補完しているんですね。

日本も、もっと多様な自治を認めるということになれば、いまの県のような役割というのは存在価値があるところもあるのかな、と思ったりもするんです。

道州制になったら、次は徹底して域内で分

権しなきゃいけないと思うんです。どうしても道府が遠くなります。難儀しながら何回も道府へ足を運ばなければいけないとなったら、これは不便ですよね。だから、道州制ということは、国から道に対して徹底した分権が必要ですが、もうひとつ、道の中で徹底して分権をしなきゃいけない。だから、市町村をもっと強くしなきゃいけないんです。

後の質問ですが、全く何の気配も何もありませんので、コメントのしようがありません。

**司会・菅沼堅吾企画委員（東京新聞論説委員）**  
お話を聞いていますと、やはり強力なリーダーが国政の場で地方分権を取り仕切らないと物事は動かないんじゃないかという感じがするわけです。いまの質問もその文脈であったと思うんですが、閣僚になるかどうかはさておき、片山さんご自身は、例えば国政とか、そういう場に出てみずから中央を変えようというようなお考えはないでしょうか。

**片山** ありませんね。（笑）

**司会** ありませんか？

### しっかりとした政党政治を

**片山** ありませんね。「ありません」という一言で片づけるにはなかなか難しい問題なんですが……。知事をやっているときに、つくづく思いましたけど、日本では、ちゃんとした人——というとちょっと語弊があるかもしれませんけれども——志がある人が政治に出ていくのに、すごくハードルが高いと思うんですね。

例えば国会議員になろうとすると、何から始めなきゃいけないか。後援会を自分でつくり、事務所を構えて、それで人を雇って、というところから始めるわけですね。あげく

の果てに首長選挙なんかだと、マニフェストをつくる。政策綱領を自分でつくる。お金集めから政策まで、何から何まで全部自分でやるわけですね。これは一つの企業をおこすようなものです。起業家と一緒になんですね。

事業をおこすというのは非常に難しいことです。でも、それをやらなければいけないで、それをやっていると、もうくたびれ果ててしまって、本来の政治家として志していることがいつの間にか忘れられてしまうんです。そんなことより金が必要、ということになります。いま、実際にそうなっていますね。そうすると、志があった人もそれだけでなえてしまうんです。

では、どうすればいいのか。やっぱり政党中心の選挙、政治活動にしないといけないと思うんです。無党派がいいとかいわれたりもしますが、私は地方の選挙でも国政でも、もっと政党がしっかりしなきゃいけないと思います。特にお金集め、態勢といったロジスティクスの面。それからロジだけではなくて政策も。

政策なんか、例えば前の知事が汚職で辞任して、ポッと出というと悪いですが、思ついて出馬するときに、そんな1週間やそこらでマニフェストなんてできるはずがないんです。やっぱり日ごろから地域の課題をじつとウォッチして課題をみつけて、その課題を解決するにはどうすればいいかということを考えていなきゃいけない。それが個人にできるかというと、できませんよね。それをやるのは本当は政党なんです。政党がその役目を果たさなきゃいけない。国政でももちろんそうです。政党が政策とロジスティクスをちゃんとやる体制をつくれば、志のある人も出やすくなると思います。自分の理念とか、自分の見識や力量を発揮するだけでいいのですから。

ところが、そうなってない。

いまは、政党交付金もできて、選挙も政党中心になって、政治資金も政党でなければ企業、団体の献金だめですよ、と体裁は整っているんです。けれども、実態はやっぱり昔と変わってません。自由民主党とかの看板を掲げていても、みんな事務所は個人経営です。いまの政党は、フランチャイズチェーンなんです。みんなセブン-イレブンの看板を掲げているけど、各店舗は個人経営なんですね。だから、個人の負担が大きい。これをフランチャイズチェーンじゃなくて、直営店にするようにすれば違ってくるのではないか、と思っています。

菅沼 政党政治がしっかりとしてくれれば、また考える日もある、ということを受けとめたいと思います。

中央官庁のメディアコントロールにあいややすい、という私たち、特に中央のメディアに対する苦言もいただきました。個人的には、やはり中央からのニュースだけじゃなくて、地方発のニュースも中央でも流すようにすることが必要かなと思ってうかがいました。

きょうはどうもありがとうございました。

**片山善博(かたやま・よしひろ)**

**慶應義塾大学大学院法学研究科教授**

1951年岡山県生まれ。東京大学法学部卒。74年自治省入省。自治省府県税課長、鳥取県総務部長などを経て、99年鳥取県知事に当選。03年に無投票で再選、2期を務め、07年4月に任期満了で退任。同月から現職。

文責・編集部

## 地方分権は進んでいるか

慶應義塾大学大学院教授 片山善博

### <「地方分権」とは如何なる意味か>

○地域行政のルール設定と執行につき、決定権をより住民に身近な主体に所属させる  
団体自治的視点からみた決定権のシフト

- ・中央政府→都道府県→市町村

住民自治的視点からみた決定権のシフト

- ・首長・執行機関→議会→地域組織→住民

### <これまでの「地方分権改革」の点検>

○機関委任事務の廃止と事務の整理（自治事務と法定受託事務に）

自治事務一自治体の自主的判断を最大限尊重

法定受託事務一国の関与は法令または主務大臣の「事務処理基準」に限定

しかし、自治事務についてまでいまだに「お節介」と「通達行政」がまかり通っている  
○国の関与の整理縮小一形を変えた関与の温存が目立つ

地方債一許可を同意にしたが実質は変わらず、依然として国の「成年後見制度」下に  
都市計画決定一認可を同意に

補助金等による影響力行使も可能

○権限移譲

決定権、ルール設定権が地方議会に移るはずだが

- ・現実には意味のある権限移譲がどれほど実現したか

別途のツールで影響力は温存

- ・市町村下水道事業計画の認可（国から都道府県に）一流域整備計画は国の同意を要す

○いわゆる三位一体改革

本来の趣旨は、財政資金の使途決定権を官僚の裁量から議会にシフトさせることだが…

- ・義務教育費国庫負担金一般財源化一自治体の自由度は変わらず、貧富の格差のみ拡大

○最近の関連法制

地教行法改正一教育委員会に対する文部科学大臣の指示権設定

- ・分権逆行一教育委員会に対する国民の不信感や自治体の自律機能欠如を反映

自治体破綻防止法制

- ・総務省による後見システム、当事者とステークホールダーズ不在

- ・国等に対する寄付の禁止一禁止しなければ国に金を巻き上げられるとでも？

### <自治体の行政運営の現状を見る一分権の主体として自立しているか>

○自治体は説明責任を果たすべき相手を間違えていないか

総務省の「集中改革プラン」騒動から垣間見られる自治体の実情

労使関係を住民に対してオープンにできない実情

○首長及び執行機関の力量

議会運営や全国知事会などの現状

教育委員会の自立能力－執行機関としての責任と能力、委員の人選など  
・レイマンの任用と「執行機関」であることの矛盾も  
○自治体の自己チェック機能は作動しているか  
監査委員制度、外部監査制度の現状  
市民オブズマンを忌み嫌う首長と職員  
○議会はミッションを果たしているか－議会は住民から信頼されているか  
議論による合意形成－現状は根回しと談合、「八百長」と「学芸会」  
立法機関－本来の議員立法がどれほどあるか、「口利き」が幅を利かせていないか  
執行部に対するチェック－ノーチェックの夕張市、福島県、和歌山県は果たして例外か  
殆どの自治体議会は税条例を審議せず－自治の基本は「負担分担のルール作り」のはず

#### ＜これからの分権改革の課題＞

○ 地方税制改革  
自治の基本である負担分担を実践できる自治分権型税制に  
・このたびの「住民税増税」について、自治体は納税者に説明責任を果たせるか  
○地方財政制度改革－護送船団型から自立促進型に  
総務省の後見的関与を廃止－地方債への関与、国への寄付禁止、行革方針指示など  
○地方交付税制度改革－「国への従属型」から「自治体自立支援型」に  
予見可能性が低い  
・不透明な地方交付税総額決定過程  
・算定項目の設定や算定方式が国の御都合主義で決まる  
・全く不透明で恣意的な特別交付税  
自主性と自立を阻害する要因が多い  
・市町村合併特例債などの「先食い」の仕組み、様々な「交付税措置」  
・貧困の罠に陥っている過疎債と交付税措置  
○地方議会改革  
議員の質を上げ、住民の信頼に足る議会を実現するには  
・選び方と選ばれ方の見直し－北欧型なども参考に  
・自治体によって多様な議会の存在を認めるべきではないか  
本来のミッションを果たす観点からの権能と機能の点検－例えば入札制度に対する権能  
○主権者としての住民のプレゼンスを高める  
直接請求制度等の見直し－形骸化を排し、有効に機能させるには  
・他に、住民監査請求、住民訴訟、不服申立、情報公開請求、請願陳情、審決の申請など  
住民の「草の根自治リテラシー」向上のための施策

#### \*参考文献

片山善博『市民社会と地方自治』慶應大学出版会、2007年8月

田中成之『改革の技術』岩波書店、2004年11月