

# 自治体維新

特別インタビュー



前総務相(慶応義塾大学教授) —

## 片山 善博 氏

かたやま・よしひろ 1951年岡山県瀬戸町(現岡山市東区)生まれ。74年東京大学法学部卒、自治省(現総務省)入省。自治大臣秘書官、鳥取県総務部長、自治省固定資産税課長、府県税課長などを歴任し、98年退官。99～2007年鳥取県知事。改革派知事として有名に。08年から慶応大法学部教授。10年9月、菅改造内閣で総務相就任。11年9月、野田内閣発足に伴い退任。

## 地方債の発行自由化など実現、出先機関改革は道半ば

地域主権改革は民主党政権が政策の「1丁目1番地」に掲げたが、政権発足当初に比べると、政策テーマとして次第に影が薄くなってきた印象は否めない。そうした中で、これまでに何が実現し、何が課題として残されているのか。片山善博・前総務相に在任中の1年間を振り返ってもらった。

### 独自の分権改革を追加

総務相に就任後、国会で継続審議となっていた地域主権関連3法などの懸案事項を受け継ぐ一方で、地方債の発行自由化など、片山氏ならではの独自の改革も打ち出した。

私が大臣になって自ら手掛けて実現したのは、補助金の一括交付金化を具体化したこと、それに地方債発行への国の関与の見直し、自治体を半人前扱いにしていた国に対する寄付金の禁止の解除などだ。地方債と寄付金の改革は、就任してすぐに仕込んだ。義務付け・枠付けを緩和する第2弾の法律(第2次一括法)に盛り込み、通常国会の閉幕ぎりぎりの8月26日に成立した。その前に、昨年からの継続審議となっていた第1弾の法律(第

1次一括法)を含む3法は4月に成立させた。

地方債制度の改正は2012年度から施行される。銀行から借り入れる縁故資金の対象事業はあらかじめ枠を決め、その範囲内で自由に発行できるようになる。これまでは1件ごとに国の同意を求めてきた。市町村は県を通じて総務省に届けて同意の協議をするし、片や財務省の出先機関の財務局とも協議していたが、これがほぼ要らなくなる。枠を超える時に初めて協議することになる。市町村の手間はすごく省けるし、県の市町村課や総務省の地方債課それに財務局の手間も省ける。

国への寄付金では、例えば、地元の国立大学と連携して共同プロジェクトをやろうという場合、自治体から国立大学への寄付は原則禁止されている。私も鳥取県知事時代に経験があり、国立大学に救命救急センターを置いてもらい、県がいくば

## 総務相在任中に実現した地方関連の主な政策

- ☆補助金の一括交付金化（地域自主戦略交付金の創設。2011年度は都道府県を対象に5120億円）
- ☆国の出先機関改革のアクションプランを閣議決定（10年12月）
- ☆地域主権関連3法が成立（11年4月）
  - ・国と地方の協議の場を法制化（6月に初会合）
  - ・第1次一括法（義務付け・枠付けの見直し）
  - ・地方自治法改正（地方議会の議員定数の上限撤廃、市町村基本構想の策定義務の撤廃など）
- ☆第2次一括法が成立（8月）
  - ・地方債の発行を一部自由化（一定の枠内なら事前協議が不要に）
  - ・自治体から国への寄付禁止規定の廃止
  - ・都道府県から市町村への権限移譲
- ☆地方制度調査会を再開（8月）
  - ・当面は地方自治法改正案を審議
- ☆東日本大震災への対応
  - ・被災地地方選臨時特例法（選挙の延期）
  - ・全国の自治体職員を被災地に派遣する支援体制の整備
  - ・「全国避難者情報システム」の構築
  - ・原発事故避難住民事務処理特例法（避難先で行政サービスが受けられる特例措置を新設）

くかの金を出したが、いちいち国と協議して承認を求めなければならなかった。本来それぞれの議会で決めればよいことだ。

この2つの関与について、総務省の官僚は撤廃することを嫌がっていた。他省には地方分権、関与の廃止と言っていながら、自分のところだけは温存していた。私は「必ず変える」と最初から宣言していたから、観念したようで、直ちに作業を始めて1年で実現できた。

## 大臣室で毎日“ゼミ”、官僚の意識変わる

総務省の内部も、自治の現場も知り尽くしている片山氏を大臣に迎えて、総務官僚は戦々恐々だったようだ。

総務省の官僚はこの1年で随分変わった。決裁や相談案件で毎日大勢の職員が大臣室に来たが、その都度まず彼らの意見を聞いた上でこちらの考えをぶつけ、議論をした。すると途中からみるみる変わってくる。就任後、実はずっとこんな“ゼミ”をやっていた。その間、出張にも行かず、基本的にテレビにも出ず、役所の中でディスカッションすることに専念した。役所改革をしなればいけないと思っていたからだ。

そのためには、強く命令しただけでは駄目で、その気になってもらわなければいけない。知事時代もそうだったが、できる限りコミュニケーションをとって、まず彼我の違いをクリアにし、それを埋めていく。私の勘違いがあるかもしれないし、彼らの思い込みもあるから、そこを埋めていく作業だ。数カ月間やって、だんだん軌道に乗ってきた。ある職員から「仕事が楽しくなった」と言われた時はうれしかった。結局、政治主導というのは、官僚をどやしつけたりするのではなく、官僚にその気になってもらう、そこがポイントだ。後は放っておいても法律をきちんと作ってくれるし、国会対策も自分の問題としてやってくれる。

## 震災復旧に機敏に対応、画期的な新法も

3月11日の東日本大震災の発生で、状況は一変する。被災地支援のため、総務省は様々な対策を矢継ぎ早に実施した。

ドカーンと来た時点ではもうかなり意識改革ができていたから、彼らは率先して現地へ行って、ここここは統一地方選挙を延期しないとイケない、実施するに当たってこういう支援をしないとイケないといった判断をてきぱきと下した。被災地で人手が足りないから、全国の自治体の公務員を派遣する仕組みができないかと指示したら、すぐに考えて支援体制を整えた。

また、被災者が全国に散らばっている。特に、原発事故の起きた福島県の被災者はそうだ。これをどうやって把握するか。その間、移転した役場もあり連絡がとれない。こんな事態に対応するために作ったのが「全国避難者情報システム」だ。一を聞けば十を知るというが、そこまでのいかないにしても、少し言っておけばずっとやってくれて、ありがたかったし、私としては楽だった。

福島県の多くの住民は域外に避難しているが、いずれ故郷に帰りたいから、住民票は移したくない。飯館村を訪ねた際、村長から“二重市民権”の仕組みを作ってくれと訴えられた。私は「しば

らく住民票を移したら」とも考えたが、「それでは絆が切れてしまう」と反論された。なるほどと思ひ、自治行政局長に検討を指示したら、最初は全く無理という反応だったが、議論しているうちに「分かりました。取り組んでみます」と。そこから先は早かった。

彼らの英知を結集して、やたら題名は長いが中身は優れた法律を作ってくれた。住民票を移さなくても、避難先の自治体で気がねなく住民サービスを受けられる。住民票を移した場合でも、選挙権は別にして、元のところとも絆が保てるように、政治参画の機会を保障するという法律だ。

また、これも長年の懸案だったが、特別交付税はこれまで年末と年度末にまとめて配り、災害に遭って自治体がのどから手が出るほど欲しいときには配れなかった。これは明らかにおかしいので、東日本大震災が起きる前に、法案を作って年度当初から配れる仕組みにしていた。それが功を奏して、4月から前倒しで配ることができ、機敏に対応できた。

### 一括交付金化、菅前首相との二人三脚で

片山氏は菅直人前首相から絶大な信頼を得ていたらしい。補助金の一括交付金化では前首相の強力なバックアップがあった。

昨年末、5120億円の補助金の一括交付金化をまとめられたのは、菅前首相の力が大きかった。私が大臣になった時、各省が一括交付金化で合意していたのは28億円。これでは笑われますよと、総理に話したら、閣議の場で閣僚に檄を飛ばしてくれた。「各大臣が自分で反対する考えがあるなら私に言ってくれ。役人が反対しているのなら、誰が反対しているのか教えてくれ」とも。

そうはいつでも、一括交付金化の対象である公共事業など投資的補助金の大半は国土交通省、農林水産省だから、私は別途個別に話をした。馬淵澄夫国交相（当時）は積極的に協力してくれた。鹿野道彦農水相も、役人はものすごく抵抗したが、

国会の予算委員会で「総務相の方針でいく」と答弁してくれた。二人には感謝している。

菅前首相はいろいろ批判されているが、途中でハシゴを外されたことは1回もない。私にとってはすごくいい上司だった。

### 自治法改正案巡り、地方6団体と確執

鹿児島県阿久根市や名古屋市で首長と議会が激しく対立した問題を受け、総務省は地方自治法改正案を作成したが、地方6団体の反対で国会に提出できないままになっている。

前大臣の時に設置された地方行財政検討会議があり、私はここに検討項目を追加した。その1つが住民投票制度、もう1つが地方税を条例の制定改廃の直接請求の対象にすること。ここまでは私の指示だが、その後は同検討会議で議論した。その結果、住民投票制度は大型公共施設の建設を対象を限定し、かつ自治体が条例で導入することができるという選択性となった。私としては自分の理想からはかなり外れたが、最初の一步が重要であり、それを了とした。

しかし、それすらも全国知事会など地方6団体は反対した。そこにはいささか感情的な反発もあった。検討会議の人選はすべて前大臣の下で行い、6団体への相談もなかったから、検討会議でも揉んだといっても、自分たちは関わっていないと冷淡だった。それには私ももっともな面があると思った。お手盛りのような検討の場を総務省内に設けたと批判されてもしょうがない。

しかし、中身についてはどこかで折り合えろと思っていた。そこで、お互いに歩み寄って検討する会合を3月中旬にセットした。そうしたら、11日に大震災が起きて流れてしまい、それどころではなくなってしまった。

通常国会への提出は難しくなったので、法律に基づく首相の諮問機関である地方制度調査会（第30次）を起し、地方6団体の代表も参加した中で、再度検討するということにした。それで良

かったと思う。結果はどうなるか分からないが、これまでにまとめた原案が悪い案であるはずはない。ぜひ前進させてもらいたいと思う。

## 地方6団体も改革対象、住民の視点で判断を

それでも、住民投票の法制化などに対する地方6団体の反対も根強く、地制調の審議は難航するとの見方も多い。

地方自治制度を改革しようという時には当然、6団体は重要なアクター、担い手だが、実は国民から見たら、改革したい対象かもしれない。法案改正に際し、6団体の意見が唯一絶対ではない。そういう立場に立たなければならない。従来は6団体が反対したら何もできない、動かさないという姿勢だったが、それは変えなくてはならない。

私は第29次地制調の副会長だった時、そういうことを主張して疎ましがられた。大臣になってからも、全国知事会議の場で「地域主権改革、地方分権はあなたたちのためではない」と言ったら、むくれられたことがある。住民から見るとどういい制度を作るかが重要で、首長と議会が反対したら何もできないとしたら、住民のための改革は進まない。その点では、より高い立場で国会が法案を審議すべきだ。ところが、国会議員の中にも、知事会が反対したら絶対通さないという人もいる。そこは国会議員も考え方を改めてほしい。

地域主権関連3法の一環として国と地方の協議の場が法制化されたことを受け、6月に初会合を開催。8月には臨時会合も開かれた。

私は以前、地方6団体は総務省の外郭団体という面があったから、国と地方の協議の場の有効性を疑っていた。以前は、総務省からの天下りである6団体の事務総長が総務省の指令を受けて実質的に運営していたからだ。しかし、幸いなことに、私が大臣になったということもあるが、知事会の事務総長が自治体出身者に代わるなど、6団体自身も体質を改めてきた。



国と地方の協議の場の第1回臨時会合で山田全国知事会会長（右端）のあいさつを聞く片山総務相（左端、8月12日、首相官邸）

今では知事会、市長会などが自分たちで考え、意見をきちんと表明されている。以前のように全部お膳立てされて、会長が紙を読むだけということはほとんどない。今は当事者になり、6団体は正常化しつつある。私は高く評価している。

## 地制調への諮問、住民自治の強化が狙い

8月に発足した第30次地制調への首相の諮問事項には、片山氏の思いが込められている。

従来の諮問内容は漠としていたが、もっとミッションを明確にしようと考えた。1つは自治法改正を手掛けているから、それをきちんと審議すること。また、大阪や名古屋、新潟で問題提起されている大都市制度のあり方。それから、住民自治を強化するための手法。住民投票制度などもあるが、住民の意を体して一番活躍しなければいけないのは議会だから、住民自治を強化するといった場合はまず、議会が本来の姿になってもらわなければいけないので、その議会のあり方。

さらに、大震災を<sup>けみ</sup>聞してみると、非常時に戸惑いがないように、平時に制度を補完しておくべきだということが課題としてある。例えば、統一地方選は3月24日告示、4月10日投票で、震災から約2週間の間に延期する法律を通したが、3月20日とかに地震が起きていたら無理だった。だから、何らかの恒久法を整えるべきではないか。また、被災地への応援体制や全国避難者情報システムを立ち上げたが、それらも、その都度制度化しなくても、自動的に作動するような法体系にし

ておくべきではないか。ただ、それは一方では国の関与が強まることになるから、地制調で客観的に議論してもらいたい。

## ■ 大都市制度に2つの問題

橋下徹・大阪府知事が唱える大阪都構想など、大都市制度も大きな論点に浮上してきた。

大都市の自治制度で問題は大きく分けて2つある。1つは二重行政の問題。鳥取県と鳥取市の関係でも二重行政はあるが、大阪のように、府の面積が狭くて市が相対的に広いときに問題がよりクリアになる。もう1つは大都市も零細自治体もほとんど構造は同じで、市町村長は1人、議員数は違うが議会も1つ、教育委員会は5、6人の委員で構成されている。

鳥取県の田舎の町村だったら、教委が管轄するのはせいぜい中学校1校と小学校2校くらいで、綿密に教育できる。ところが、横浜市は同じく5、6人の教委で500校を見ている。名前も覚えられない。大都市は民意が届きにくい。私の問題意識はこの2つで、二重行政と民主主義の不足だ。これをどうやって克服するか。

橋下知事の都構想に対してもそういう視点からの点検が必要と問題を投げかけてきた。彼は最初は府を市が併呑する<sup>へいどん</sup>ような案だったが、今は大阪市の区域を7つか8つの中核市並みの基礎的自治体にして区長と議会を公選にすることにした。それは1つの答えだ。もう1つは大阪市を府から切り離して特別市にするという構想もある。

自治体の適正規模は一概には言えないが、田舎で人口希薄な地域は1万人くらいでいいと思う。都市では15万人からせいぜい20万人くらいが限度ではないか。少なくとも1つの教委が100校も持つのは無理だ。東京都は23区があり、公選の区長と議会があり、小中学校は区立。区の平均人口は30～40万人だから、まあまあ目配りができる。大阪や横浜は教委が1つで、各行政区単位で仕事をしているのは全部お役人。だから教育行政

の官僚制化が進んでいる。

## ■ 出先機関改革、ますます不透明に

国の出先機関の原則廃止に向けた議論はこれまでも難航続きだったが、総務相の交代でますます不透明感を増している。

昨年末、菅前首相の強い後押しもあって、出先機関改革の工程を示すアクションプランを決定した。広域のブロック単位で包括移管しようという取り組みと、各県に個別の事務を移していくという2つのコースがある。広域ブロック単位は手を挙げたところから検討する。今、手を挙げているのが関西広域連合、九州広域行政機構、それから沖縄県。この3つについて調整作業が始まっている。地域主権戦略会議の中に分科会を設け、広域ブロックについては当面国交省の地方整備局、経産省の経済産業局、環境省の環境事務所の3つに絞って、具体的な検討に入っている。ただ、野田内閣のもとで今後どうなるかは不明だ。

関係者は震災の復旧・復興で国の出先機関が貢献したというキャンペーンを展開しているが、整備局などに金があって資機材も人員もたくさんあるわけだから、できるのは当たり前だ。その機能が地方にあれば、地方が能力を十分発揮できる。 **G**

### ■ インタビュアーから▶▶

菅改造内閣の目玉として入閣した片山氏は、期待に違わず十分に職責を果たしたと思う。とりわけ、東日本大震災の発生以降、実績を積み重ねてきた。ただ、1年での交代は短すぎる。党内事情でたまたま就任した官僚任せの“素人大臣”ではなく、大きな改革を断行する使命を帯びた、その道のプロの大臣であればなおさらだ。野田佳彦首相は所信表明演説で、地域主権改革にほんの付け足し程度に触れただけだった。これには片山氏も懸念を示している。特に、国の出先機関の地方移管は、首相の強力なリーダーシップなしには達成し得ない。恐らく現内閣の下では地方分権は停滞を余儀なくされ、復活しつつある官僚主導がさらに加速していくのではないだろうか。  
(主任研究員 井上 明彦)