

自治体維新

首長インタビュー



全国知事会会長(京都府知事)―

山田 啓二 氏

やまだ・けいじ 1954年兵庫県洲本市生まれ。77年東京大学法学部卒、自治省(現総務省)入省。同省行政課理事官、内閣法制局参事官、京都府副知事などを歴任。2002年京都府知事に就任、現在3期目。07年から新しい日本をつくる国民会議(21世紀臨調)副代表。全国知事会では09年から国と地方の協議の場の法制化プロジェクトチームリーダー、11年4月会長就任。

「協議の場」で国は本質的な政策議論を

全国知事会の山田啓二会長は2011年4月、6年ぶり2回目となる投票選挙を制して就任した。以来、法制化された「国と地方の協議の場」などで、国に対し、地方代表として歯に衣着せぬ意見を表明してきた。協議の場はさっそく威力を発揮し、11年末の子どものための手当の財源協議では、政府が当初案を引っ込め、地方の意を相当反映させる形に制度設計を改めた。しかし、両者の議論がかみ合っているとは言えないようだ。国側の問題は何か、地方は何を目指そうとしているのか、山田会長に率直に語ってもらった。

■ 民主党政権の変質を危惧

民主党政権に対する山田会長の評価はかなり手厳しい。政権自体や改革の中身が政権発足当初とは変質してきていると懸念する。

民主党は「地域主権」を掲げて、ある意味で我々地方が求めたよりもっと過激な、大きな国政改革を標榜して総選挙で圧勝した。地域主権という言葉の問題は別にして、住民主体、国民主体の行政を行う体制を構築しようとする姿勢に我々も大いに共感するところがあった。そして、これまでに国と地方の協議の場が法制化されたことは画期的であり、法令による義務付け・枠付け見直しと、

市町村へ権限を移譲する第1次、第2次一括法が成立したことは高く評価している。

ただ、その半面、最初に掲げたものが大きかっただけに、期待したほど改革は進まず、中身自体も大きく変わってしまった部分が多い。野田佳彦首相は所信表明で地域主権改革にわずかに触れただけだったので、我々は危機感を募らせたが、明確になってきたのは改革に対する抵抗が組織面、財政面から非常に強くなっていることだ。

組織面では、組織を維持したい人たちの論理がまかり通ってしまっていて、地域主権を掲げた政党と同じ政党の人とは思えない発言が飛び出す。仰天したのは出先機関の権限を関西広域連合へ移譲するに当たって国から突きつけられた問題点

が、直接公選の首長を持たない広域連合でガバナンスができるのかということだった。直接公選でない首相を戴いている人たちが、権限移譲する時には直接公選制を問題にするのは逆立ちした議論であり、彼らは首相の下にいるという発想がないからなのか。そうした後ろ向きの発言を政務三役が得々としてする姿は、国の出先機関の原則廃止を掲げた政党の政治家とはとても思えない。

財政に関しても国の論理がまかり通っている。もともと国と地方が協調し合い補完関係をとっていることがこの国の行政がうまく行っている理由だ。毎年首相が代わり日本の政府は安定性がないと言われるが、住民生活に直結する地方の政治は安定しており、地方が緩衝材の役割を果たしている。例えば、妊婦検診でも半分は国が持つなら半分は地方が持つとか、国が老人医療中心なら子ども医療は地方が担うという形で、住民の不満、問題になりそうなことを実は地方が補ってきた。ところが、財政的な問題を背景に、国は地方のやっていることは無駄と切り捨てようとしている。それが前面に出たのが社会保障と税の一体改革の最初の政府案で、地方の意見を聞こうとせず、国の制度の維持のためだけに消費増税を打ち出した。

野田首相はその後、出先機関の問題について通常国会に法案を出すと明言されるなど、地方側の不安を受けて、意思表示を明確にされたことは評価したい。うやむやで済ませると思っていた霞が関は衝撃を受けたようだ。今まで根本的な議論はせずに、官僚は細かい問題提起ばかりしてきた。潰すことにかけては彼らは天才的だ。そこを政治がリードしきれなかったが、風向きは変わりつつあることに期待したい。

一体改革でも、子ども手当の問題でも、時間切れを狙っているのか、交渉ごとと割り切っているのか。なかなか具体的な案を出さずギリギリまで引き延ばしてくる。そこに地方との協調関係や信頼関係を作ろうという意思は見えなかった。底が浅いというか、作戦なら意地が悪いのだが、どうもそうではなく、今の政治に何か投げやりな雰囲気を感じてしまうのは私だけだろうか。本当に際



12月15日に首相官邸で開かれた国と地方の協議の場

どい所で動いている状態である。

協議の場、国と地方の関係変える画期的制度

国と地方の協議の場の法制化は地方の長年の悲願だっただけに、国と地方の関係を変革する手段として活用したいとの思いは強い。

この国の再生のためには、法制化された協議の場を通じて何とか国と地方が新しい協調関係を作っていかなければならない。そうでなければ、閉塞感の強いこの時代を乗り切れないという思いがあるからだ。政府も問われている。

この法律が画期的なのは、地方側から法律案を提示し、国が対案を出し、話し合ってきたことだ。こうした法律は初めてだと思う。知事会の地方分権推進特別委員長だった私も法案作りの中心にいたが、この協議を単なる協議で終わらせないために盛り込んだのが、国による協議結果の尊重義務と国会への報告義務だ。今までは国会の場で地方の代表が公式に意見を述べる機会はなかった。

それは両刃の剣で、私たちも単なる要求、要望団体になったら、国民の信頼や支持は得られない。この法案を作る時、「自治体は1800もあるから意見はまとまらない。まとめられない人たちと協議するのは問題だ」と言われた。しかし現段階では、足並みがそろっていないのは政府の方だ。こちらは総合行政、国は縦割りりで部分行政の固まり。その違いが出てきた。地方代表という立場を与えられて意見を表明すると、国は「地方は一体ではない」とは表面上言えなくなってしまう。

全国知事会を巡る動き

全国知事会をめぐる2011年の主な動き	
3月	緊急広域災害対策本部を設置
4月	知事会長選挙…上田清司埼玉県知事を破る 地域主権関連3法が成立…国と地方の協議の場法制化、 第1次一括法（義務付け・枠付けの見直し）、地方自治法改正
7月	全国知事会議（秋田市）
8月	第2次一括法が成立…地方債発行を一部自由化、都道府県から市町村への権限移譲など 第30次地方制度調査会（地制調）第1回総会
9月	野田政権発足
11月	大阪府・大阪市ダブル選挙
12月	地制調、地方自治法改正の意見書提出
「国と地方の協議の場」開催状況と主な議題	
6月	第1回協議…社会保障と税の一体改革、東日本大震災復興対策
8月	第1回臨時会合…子どもに対する手当
10月	第2回協議…2012年度予算概算要求、11年度第3次補正予算案
11月	社会保障と税の一体改革分科会が初会合 第2回臨時会合…子どもに対する手当
12月	第3回協議…社会保障と税の一体改革、子どもに対する手当

協議の場の初会合で、社会保障と税の一体改革について「政府がこのまま突っ走り協議が打ち切られるのであれば、地方は反対だと明言して議事録として国会に報告してもらおう」と述べた。この言葉は強烈だったようで、すぐに案の修正に入った。その点では強烈な力を持った制度で、特に今のように与野党が衆参でねじれている中ではそうだ。地方の意見が尊重されるようになり、協議の場が1つの政策決定の場として認知されたことは大きな進歩だ。会議が公開されればもっといい。

■ 対立乗り越え、政策協調めざす

政府側の反発や抵抗も強く、社会保障と税の一体改革などを巡る議論では激しく対立した。

優れた仕組みだけに、逆に警戒されてしまうのも事実。霞が関は駆け引き中心の神経戦的な交渉に持ち込もうと手を変え品を変え攻めてくる。官僚はそれが本務だからいいが、こちらは議会もある中で、消耗戦に持ち込まれると辛い。もっと本当の政策議論がしたい。例えば子ども手当を地方が負担すると、福祉全体の中で子ども手当の割合が突出してバランスが崩れないかと我々は言いた

いのだが、そういう議論にはならず、財源・権限の押し付け合いになってしまったのは残念だった。

一体改革でも、地方単独事業の中身がけしからんといった議論ではなく、どんな社会保障像を描くのか、なぜ政府は障害者対策を一体改革の対象から外すのか、今の格差社会が社会保障に歪みをもたらししていることに対する認識はどうなっているのか。こういう議論を我々はしたい。高齢化時代は障害者の時代でもある。障害者に対する幅広い対策は安心・安全社会をつくる上で必要だ。

議論の中心が、社会保障よりも財源保障にあるから本質的な政策議論ができないのではないかと。霞が関や永田町は制度の維持、制度の将来しか見えていない。地方で現実に社会福祉行政を行っている実感とは異なる。我々の疑問に対し、政府からは「そう決めて臨んでいるから」という話しか出ない。そこに矛盾点が出てきてしまう。現場の視点から提案することで、この国の行政が理想論と現実論の中でより良いものになっていく。これが実は協議の場で一番やらなければならないことであり、国と地方の正しい関係ではないか。

協議の場の目的規定の中に、国と地方を通じて「政策の効果的、効率的な推進を図る」という条文を地方から提案して入れた。地方の言うことがすべて通るとは思っていないし、地方がすべて正しいとも思っていないが、1つ1つの論点、問題点を明らかにし、より良い結論を導く過程をたどることができるのかどうか今試されている。

それが結局駄目だったとなってしまうのは、国・地方を通じて不幸なことだ。他の国にはない制度だから、日本型民主主義のモデルになるかもしれない。うまく育てていけば日本の民主主義の成熟度を示すものになると思う。

■ 住民投票制度の対象に「合併」を提案

地方自治法改正案を審議してきた地方制度調査会（首相の諮問機関）で、大型公共施設を対象とした住民投票制度などを巡り、知事会はじ

め地方6団体は活発に意見を表明した。

住民から信任を得ている首長と議会が、双方とも公共施設の建設に賛成した時に、住民投票にかけることができるとはどういう意味なのか全然理解できない。対象は大規模な公の施設というが、庁舎は入らないし、ダムも入らない。どういう時に住民投票を求めるべきなのかを考えると、自治体の根本的なあり方に関わり、しかも首長、議員の判断が中立かどうか疑われるような時だ。それからすると、まずは自治体の合併だろう。住民投票制度の導入は、この問題を避けては通れない。

だから知事会は自治体の廃置分合を対象にするのが筋だと代案を出した。これが住民投票制度の本質論だ。ところが、そうしたとたんに住民投票制度そのものを引っ込めてしまった。これも理解できない。知事会は抵抗勢力で住民投票制度に反対しているだけだと言われるが、全く違う。

地方税を住民の直接請求の対象にすることについては、私自身はいずれは対象にすべきだと思う。ただ2つの問題点を指摘したい。1つは、受益と負担を明確にする形で直接請求が出てくるならいいが、そうではない減税要求はどういう意味を持つのか。もう1つは、国が10年間住民税の均等割の増税を求めている時に、一方では税の直接請求を持ち出すのはちぐはぐではないか。ただ、これは時期の問題で、受益と負担の関係を明確にできる何らかの方法を検討し、いずれは実施すべきだ。

出先機関、制度疲労が顕著

国の出先機関の原則廃止については国土交通省の地方整備局や経済産業省の経済産業局などを広域ブロック単位で包括移管する方向だ。

地域の道路網や産業基盤を国が一律に出先機関を通して整備していくことは完全に時代遅れだ。昔は分配行政で不満を抑えることができたが、住民が自分たちで地域をコントロールしていかない限り、不満はなくなる。住民の力を発揮させ

る方向に持っていくためには、国の出先という縦割りの制度はもはや制度疲労を起こしている。



関西広域連合の看板の前に集まった7府県の知事たち(2010年12月)

その硬直性でそれぞれの地域の問題解決ができなくなっている。例えば、淀川流域のダムの問題がある。地方整備局が自ら設けた審議会と対立して意見をまとめ切れなくなり、私たちに丸投げしてきた。整備局は国交省の出先機関だが、流域は環境、防災、地域振興の問題もある。どんどん総合行政化している時に、国交省の出先がまとめられるはずがない。ハローワークもそうだ。生活と雇用が一度に崩れている時に、就職の世話だけをしても不十分だ。就職支援と財政支援とを総合的に行わなければ、生活保護が増えていく現状に対応できなくなっている。組織維持のために無理なものを一生懸命守ろうとしていることはかえって組織のためにもならない。

さらに震災を経て、国は非常時の議論を持ち出してきた。非常時は住民に聞く時間もないし民主的な手続きもなかなか踏めないから、出先機関は効果的に動けるが、平常時がそれでは地域は良くならない。非常時を持ち出すこと自体、いかに現実と遊離しているかを示している。総合行政になっていることと非常時の体制をどうとるかは別だ。

本来は出先機関の事務を精査して国、都道府県、市町村に振り分けたかった。ただ残念ながら、公務員の身分の問題もあり、出先機関の機能を維持しながら、地方に「移植」しようというのが関西広域連合などを受け皿とする丸ごと移管だ。

全国一律の制度から「ホーム・ルール」へ

「大阪都」構想が勢いづく中で、地制調の検

討テーマは大都市問題に移る。

道州制の問題も含め、地方自治体制を検討する委員会を知事会に立ち上げたい。国が一律に制度を決める時代はそろそろ終わりにして、地制調も役割を変えた方がいいのではないか。大阪の場合、大都市と都道府県の二重行政という単純な問題ではない。大阪府は人口集中地区の面積割合も人口割合も京都市より高い。府自体が巨大な都市だ。大阪は簡単に言えば都市の中に都市があるという二重構造になっている。同じ政令市といっても置かれている状況も歴史も全然違う。それを1つの制度で解決しようというのは無理だ。

アメリカのホーム・ルール・チャーター（自治憲章）のように、地域住民が自分たちの運営体制を作っていく形に変えていかなければならないのではないか。そういう点では、大阪府も大阪市も住民は大阪都構想を掲げる首長を選んだのだから、新たなホーム・ルールができ上がったと思えばいい。地方行政はそういう時代に入ってきたのではないか。関西広域連合もまさにそうした考えによる新しい体制だ。

「ハイパー地方自治」の時代に

実力のある都市が独自の政策を打ち出す「ハイパー地方自治」の時代に突入したと指摘する。

私は「ハイパー地方自治」と呼んでいるが、地域間どころか世界競争もやっていかなければいけないし、国政の停滞の中で地方自らが打開していかざるを得ない。地域に力があり、パフォーマンスのできる自治体が出てきている。大阪や名古屋、東京などだ。全国一律に財源・権限を移譲し地方の底上げをする時代から、自治体が強力に国に対して自立を主張する時代になった。ハイパー地方自治の時代に入ってきたと思う。ただ、気をつけなければならないのは、1つ間違ると、自治体の弱肉強食の時代になってしまうことだ。大阪の例を見ても分かるように、ハイパー地方自治の流れを

止めようとするれば、その勢力が負ける。

弱肉強食にならないように基礎的な部分についての差別、区別、差異をなくし地域間の調和を図り、ハイパー地方自治の時代を、住民の本当の実力が生かせるような時代に変えていくことができるかが問題で、これが国の大きな役割であり、知事会の役割でもある。それぞれの地域の調和を求めなければいけない。うまくコントロールできない場合には国がバラバラになる。大都市問題はそういう文脈で考えるべきで、単純に大都市が独立するという話ではない。「特別自治市」を目指す都市は他の市町村との調和をどこに求めているのか。道州制に求めようとしているのか。そうした議論を皆で作りに上げていかないと、この問題は結末の見えない闇に入っていくかねない。

この時代において国は外交や防衛、エネルギー問題などに専念し、その上で地域がそれぞれ自分たちの生きる道を必死に探していかなければならない。そのための地域主権、地方分権、地方自治でなくてはならない。今は大きな分かれ道に来ていると思う。国はぜひとも安心できる未来のビジョンを描いてほしい。それを内政の面において地方が工夫をし、住民の力を活かしてこの国に活力をもたらす関係を何とかして作りたい。国もそういう地方を認めて育てていく度量を持ってほしい。それこそがこの国の再生の道になると思うし、そうでなければ大変不幸な分かれ道に突入していく危険があるということを訴えたい。 **G**

インタビューから▶▶

理論家である。法案を自ら書いた「国と地方の協議の場」の立役者で、地方代表として主要閣僚と渡り合い、成果を上げつつある。地方6団体の結束力も強い。また、山田会長は住民自治の重要性を随所で語り「団体自治だけの地方分権論は意味がない」との認識を示す。ただ、地方制度調査会を傍聴すると、6団体の出席者からは住民を蔑視しているような発言も目立ち、団体自治の堅持で一致しているように見える。住民自治を共通の目標に掲げ、実現に向けて動き出すことが、山田会長の課題の1つではないだろうか。 (主任研究員 井上 明彦)