

第72回 マッセ・セミナー

# 「地方分権のゆくえ・ 自治体職員に求められるもの」



日 時：平成21年7月16日（木）

場 所：マッセOSAKA 5階 映像研修広場

講 師：増 田 寛 也 氏

（株式会社野村総合研究所 顧問）

## 第72回マッセ・セミナー

## 「地方分権のゆくえ・自治体職員に求められるもの」

増田寛也氏

(株式会社野村総合研究所 顧問)

## 【プロフィール】

1977年、建設省入省。1994年12月、建設省退職。1995年4月、岩手県知事（～2007年4月）  
2007年8月、総務大臣。2008年9月、総務大臣退任。

現在は、株式会社野村総合研究所の顧問、東京大学公共政策大学院の客員教授として地方分権の推進や地域の再生について、言論活動など行っている。

今日は、大きく二つのことをお話したいと思います。一つは分権改革、地方分権のゆくえで、今まで行われてきたことと、今後どのように進んでいくかということです。もう一つは、自治体職員に求められるものということで、ここにおいでの方々は、大なり小なり組織の中で仕事をしておられるわけですが、その幹部として今後より一層リーダーシップを発揮していかなければならないという立場にあると思います。これからさらに少数精鋭で仕事を切り回していかなければならない中で、小さな組織から、やがては大きな組織のトップまで、いろいろな立場に今後さらに進んでいかれると思いますが、その中でどうリーダーシップを発揮していけばいいのかといったことについてお話したいと思います。

## 1. 地方分権について

早速、分権の話に入ります。昨日まで全国知事会が開かれていたようですが、大阪府の橋下知事や宮崎県の東国原知事などが政党のマニフェストに分権を取り入れろと大変強調していて、ここ一ヶ月ぐらい、分権という言葉が世間を大変にぎわしています。これは私も大変いいことだと思いますが、ここでは分権とは一体どういうことなのか、それから今、分権を議論する舞台である地方分権改革推進委員会（委員長：丹羽宇一郎伊藤忠商事会長）が今後どのようにしていくのかということをお話したいと思います。

### (1) 地方分権とは

まず、地方分権でよく問題にされるのは、税財源の話や、中央省庁が決めている保育所の設置基準、歩道の幅など数千項目にわたるさまざまな基準について、自治体の自由度をもっと発揮できるようにという話です。分権というからには国の何らかの権限を地方に移していくわけで、それは何かというと、司法権・立法権・行政権の三つになります。先ほど挙げたようなことはほぼ行政権の範囲で、司法権については、今の日本の状況下で地方に移してもあまり意味がないだろうと考えられます。学問的にはそうでもないのですが、連邦制を主張するに近いような格好になりますし、アメリカはそういうことが州ごとに委ねられています。日本では今、裁判員制度を定着させることが喫緊の課題だと思えます。この司法権を外して考えれば、立法権も地方に移さなければいけないというところが案外盲点になって忘れられがちなのですが、行政権とともに立法権も地方に移すということが今の大きな課題です。

ですから、大阪で言えば、知事はもちろん、大阪府の職員の方や、今日こちらにおられる市町村の職員の方々が中央省庁と分権を獲得するために戦うのも大事ですが、それだけでは駄目なのです。岩手県でもそうなのですが、都道府県議会議員や市町村議会議員は、分権、分権とは言うのですが、残念ながらあまりその意識がありません。議員の方も国会と戦わなければ、分権はうまくいかないのです。立法権も地方に移って、地方の議会が条例でさまざまなことを決められるように、逆に言うと、議員の人たちがサボらずに、中央が保育所の設置基準などを全部決めるのではなく、各自治体に合った基準を議会できちんと議論して、条例で決めていく。やはり行政権と立法権が二つともきちんとして地方に移って、さらに、過不足なく、それを担う人たちがきちんとして決めていく。当然のことながら、これは中央から移していくわけですから戦いが起こるのですが、それがないと分権はうまくいかないのです。

今日は皆さん方にいろいろお話ししますが、本当は、議会や国会に行って「分権をするのだ」「分権に賛成なら、国会の機能を全部地方に移せ」とか、議会の方で「本当にあなた方は分権を担うだけの意識や気概があるのか」と問うていくことが一番大事です。いずれにしても、行政権とともに立法権も地方に移していかなければいけません。分権には民主的統制が必要で、今のままの議論ですと、いずれ財源や権限を地方に移すことになると思いますが、ただ単に地方に移って、地方がサボっていると夕張のようなことになってしまう可能

性があります。皆さん方にとってはなかなか大変かもしれませんが、移ったお金がきちんと使われているのか、議会がきちんと監視してチェックしていくという役割を果たしていかないといけません。

今は、中央省庁が分権に対して最大の抵抗勢力だと言われています。私はかつて旧建設省、今の国土交通省におりましたが、ここは公共事業で大変お金も持っていますし、権限もあるので、それを地方に移すということには大変抵抗しているという歴史があります。それは事実ですし、今後もそうである可能性が十分ありますけれども、そういったぐいはずまに行政権の中だけの話で、実はあまり大きな話ではないのかもしれませんが。今の状況であれば、国交省もだんだん抵抗しきれなくなってくるはずで、もっと抵抗しそうなのは国会議員の方なのです。日本は法治国家ですから、国会で自分たちが法律や政令を作って実にきめ細かいことを決めています。機関委任事務が廃止されて通達はなくなりましたが、それまでは通達で書かれていたようなことを、政令で書き始めました。法律にはいろいろな委任規定がありますので、政令でいろいろなことを書き始めたわけです。事ほどさように、法治国家ということで国会がすべてのルールを決める形で来ていますので、国会議員の人たちにはこれからは9割方は地方議会で決めるという頭になってもらわなくてはなりません。ですから、国会議員が最大の抵抗勢力になるのではないかと考えていまして、これが杞憂に過ぎないことを願っています。皆さん方にはまずその点を理解していただきたいと思います。さらに言えば、府民の皆さんや国民の皆さん方にも十分理解していただかなければならない点です。

二つ目に、分権の内容は何かといいますと、平成7～12年までの第1次分権改革で、機関委任事務がなくなりました。そして、自治事務と、パスポートなどどうしてもやむを得ない法定受託事務というように、事務が大きく二つに分かれました。自治事務になったのだから、そこは国が基準を決めるのではなく、自治体の自由な判断に任せようと言いながら、実際にはさまざまな基準があるのです。けれども、今言ったようなことはすべて、仕事の範囲を変えるというより、それは今のままより自治体の判断の余地、裁量の余地というか、自治体の自由度を拡大するという話です。それが内容的には一つで、第1次分権のころから課題でした。

それだけではなく、今の分権改革が目指しているもう一つのこと、平成19年から始まった第2次分権改革の大きなテーマは、仕事の範囲をもっと拡大しよ

うということです。地方が仕事をもっとたくさんできるように拡大しようということも同時並行的に試みています。ですから、今の分権改革は余計難しい問題に挑戦していると言えます。

仕事の範囲の拡大とはどういうことかと言えば、例の直轄負担金のときに話題になりましたが、例えば公共事業で言えば、随分多くのを今は直轄事業として国がやっています。国交省は、今の直轄国道のうち、15%ぐらいは地方に移譲してもいいと言っています。あまり多いとは思いませんが、国交省でさえそういうことを言いました。それから、全国に一級河川は109あって、これも全部国が責任を負っているのですが、その中には県内完結河川（一つの県の中だけ流れている河川）が53ぐらいあって、そのうちの40%、二十数河川は地方に移してもいいと言っています。これは、まさに地方の仕事の範囲が拡大するということです。

自由度の拡大と仕事の範囲の拡大という二つのことをやって分権改革を進めていこうとすると、仕事を単に地方に移しただけでは駄目で、お金も地方に移さなければいけません。場合によっては、人も地方に移さないと仕事ができせんから、体制を整備するという意味で、国家公務員を地方公務員に移そうという話も出てきます。それだけ難しい問題を議論しているのです。

そして、目指すのは自治立法権、自治行政権、自治財政権を有する完全自治体としての「地方政府」の確立です。大阪府も一つの地方政府ですし、私はこの後、池田市へ行くのですが、池田市も地方政府です。それから、ほかにも枚方市や堺市、大阪市など、それぞれが地方政府として、完全自治体として機能していく姿を地方分権は目指しています。「地方政府」という言葉は、平成19年5月30日だったでしょうか、私が地方分権改革委員会の委員長代理をしていたときに、基本的な考え方を初めて示したペーパーの中に出ています。憲法用語だと地方公共団体ということが多くですし、一般的には自治体といわれていますが、さらにもっと強く、性格をきちんと表す意味で、「地方政府」と言ったわけです。Central GovernmentかLocal Government、あるいはFederal GovernmentかLocal Governmentということで、政府というと日本の場合は中央のことばかり指すのですが、それぞれの地域にも政府があるということで、あえてこの言葉を使っています。それが目指す姿であるということです。

ただし、今まで分権、分権と強調して申し上げましたが、地方分権も制度論であって、あくまでも手段です。時々、首長の皆さん方と話をしていると、分

権をすれば世の中がすべて良くなるという人がいますけれど、やはりそれは言い過ぎで、分権はあくまでも手段ですから、それをしたら自動的に地域が良くなるというものではありません。やはり分権をしても夕張のようなところが出てきたらもっとひどくなるわけですから、あくまでも制度論の中で分権をして、その上で皆さん方や議員の方々、そして住民の方々が努力してどれだけ地域を良くしていくのかということ、それから先が本当に問われるところなのです。

従って、戦前のことはあえて触れずとも、戦後の復興に当たって中央集権という体制で急激に国力を回復するという選択は正しかったと私は思いますし、いい成果をもたらしたと思います。しかし、そういう国家主導、中央集権的なところから、今は分権ということが大きな旗頭になって、国会でも1993年に両院で分権推進の決議が全会一致で行われました。その2年後の1995年に第1次分権改革を担った地方分権推進委員会がスタートしました。その前にいろいろ底流があったのですが、この時期に地方分権の大きな旗頭を立てたわけです。

それからもう14～15年になりますので、これだけを唱えているのではなく、さらに進んで、その分権という制度を使ってどれだけいい市民社会を作っていくのかということが、われわれ一人一人に問われているのではないのでしょうか。手段としての分権をもっと使って、どれだけいい市民社会形成につなげていくのかということ、今後は問うていかなければいけません。

繰り返すと、要は市町村の職員の方々も分権について中央省庁とある種戦い、お互いに協働すべきところは協働して進めていかなければいけません、それだけではなく、議会も国会ときちんと戦って分権を獲得していかないと全体像はつかめないということで、ここをぜひ理解していただきたいと思います。

## (2) 分権改革の課題

今までもいろいろといわれていますが、分権改革の課題として一つは財源（税源）があります。要は地方の仕事の範囲を拡大するという、これまで試みられていないことにトライしています。国でずっとやっていた公共事業も全部地方に移せと言っていて、今まで三位一体改革のときには3兆円の税源移譲がありました、地方に税源を移すということはそれほど問題にされていません。つまり、分権、分権と言いながら、地方にお金を移さなくても済む範囲で進めてきたということです。今後はそういうことではなく、お金も移す、それから人も移すということまでやらないと進みません。残されたのはそれだけ大き

な問題なので、ぜひ税源と人を地方に移すというルールを作っていかなければなりません。

今、例の分権委員会が、今まで決まっていなかった地方にお金を移すというルールを打ち立てようという作業をしています。ここは分権委員会でぜひやってほしいと思いますが、もっと難しいのは人の問題で、国家公務員を地方に移すということを今まで本格的に試みたのは、国鉄改革しかありません。昭和62年の国鉄改革では、最初に四十数万人の国鉄職員を35万人ぐらまで減らし、それから昭和62年に一気に、経団連なども協力して、民間会社に相当の人が移りました。そのときには、大阪府や大阪役所も恐らく受け入れているのではないかと思います。かなりの数の国鉄職員を地方公共団体が受け入れています。大々的なものとしては、国家公務員そのものではありませんが、国家公務員相当の国鉄職員を受け入れるということで、その後、こういうことを本格的にやった例はありません。ですから、このルールを決めなくてはいけないのです。

税源や財源を地方に移すということは分権委員会で今まさに議論しているのですが、人については総務省と人事院と財務省などが人事調整会議というものを開いて、議論がやっと少し始まったところです。確かに皆さん方も、年を取ったあまり能力の高くない人に来られても、受け入れる自治体としては困る。それから国の立場から言えば、やはり地方公務員になるのは抵抗感があって、双方の思惑もあって、なかなか話が進みません。しかし、国鉄のときにもルールを決めて移したわけで、ここは逆にルールの決めようなのです。みんなまだまだ本格的に分権に目が向いていないので、あまり進んでいませんが、このルールを決めないと、仕事を地方に移すということは進みません。このことも頭に入れて、この辺りもプッシュをしていかなければならないと思います。

それから、もう一つの大きな課題は、何ととっても条例制定権の話です。今、条例は法令の範囲の中でしか決められないことになっていますが、分権委員会の中で、東大の小早川さんなどが中心になって、条例による上書き権を認めようという動きがあります。公害立法などにはちゃんと法律に委任規定があって、条例によってそれぞれの地域で基準を決めていけばいいような格好になっていますが、公害立法以外はまずそういう法体系になっていません。これを個別の法に書き入れるのは大変なので、一律に条例による上書き権を認めて、各地域でそれぞれ条例で基準などを決めれば、それが法律や政令を書き換えることが

できるようにしようと。これは全部が全部認められるわけではありませんが、一定のルールで上書き権を認めて、各地方の議会で基準を決められるようにしようということです。こういう法的な整備をしておかないと、本当の意味で地域で基準を決めることはできません。分権委員会が昨年12月に決めた第2次勧告でそのことに触れていますが、これも二つ目の課題としてもっときちんと打ち出していかなければなりません。

それから三つ目に、都道府県より市町村を重視すべきです。これも、今の分権委員会が昨年6月に出した第1次勧告に大きな考え方が書いてあります。今後、国から地方に権限を移していく中で、地方といっても都道府県から市に大きく権限を移すべきだと。これについては町村会からちょっとどうも市中心主義だ、町村よりも市を重んじているのではないかといわれたところですが、分権委員会としては、やはりこれからは市が分権の受け皿になっていく。都道府県は中2階で、最終的な分権の受け皿にはなり得ないので、場合によってはもちろん町村でもいいと思いますが、市が今後は中心になっていくべきです。今、地方の中で都道府県と市町村の関係はあまり議論されておらず、知事会もこの点については結構後ろ向きな人が多いのですが、今後は都道府県よりも市町村を重視すべきという姿勢で制度なども作っていかなければなりません。

ただ、市町村で個々にやれるものが多いとは思いますが、例えば昨年大騒ぎしました後期高齢者医療制度は、結局、知事会が逃げ回ったので、第2の都道府県といわれるような市町村の広域連合でやっています。そのほかにも市町村の範囲を超える課題がこれからますます出てくる可能性があって、京都の山田府知事は国保の一元化構想などに前向きに取り組んでいますが、私はその方向で都道府県がしっかり仕事をしていかなければならないと思っています。最終的には保険者になっていかなければいけないのではないかと。要は、仕事の性格によっては、むしろ今は市町村に割り振られている仕事も、都道府県がやっていかなければならないものがあるのではないかとということです。

ちょっと話は飛びますが、地方消費税の引き上げのことが昨日の知事会で出たようです。しかし、ただ単に金がないから、大変だから引き上げろと言っても、国民の理解を得られるわけがありません。例えば都道府県が今後、社会保障施策のどういう部分を引き受けるのかということをはっきり言わなければ、消費税の引き上げのこと、そしてそれを都道府県の方に回すということは理解が得られないはずで

大きな傾向として言えば、都道府県より市町村を重視すべきなのですが、幾つかの点については、今後、広域にわたることについてはむしろ都道府県が役割を果たしていくというように、もう一度役割分担の見直しをしなければなりません。私は、社会保障分野で盛んに都道府県の役割を重視すべきだと言っていたのですが、知事会の中では多勢に無勢でした。今、京都府の山田知事も相当苦労しているようですが、そこをきちんとやっていかなければいけないと思っています。

4点目の地方議会の機能強化は大変重要で、これも分権改革の大変大きなハードルです。ただ、皆さま方も二元代表制の中で議会には物を言いつらいと思いますので、この点は私も議員の研修会などでもっと言っていきたいと思っています。

それから、5点目は言わずもがなのことですが、最近、特に地方分権ということで、この一ヶ月はやや異常なぐらいに朝からどの知事がどうしたなどいろいろなことが言われていますが、一番大事なことは、実はかなり地味で、地道な改革を進めていくことです。例えば、私が昨年まで総務大臣をしていて思ったのは、地方自治の分野についてもいろいろな問題があります。例えばもう一つの総務省の仕事である情報通信関係で、政府でも電子政府の構築と随分昔から叫ばれていますが、e-Taxが以前に比べてやっと少し使いやすくなったぐらいで、ほとんど進んでいないということです。相変わらず、まだ各省ごとに仕事に分かれていて、企業のコード番号も省ごとに割り振られていますので、大変不便です。一方で、自治体でも電子自治体の構築がなかなか進まず、自治体ごとになっています。もちろん全体としては総務省などが音頭をとってやっていかなければなりません。しかし、いずれにしても、住民との関係で言えばものすごくベーシックな電子自治体づくりは、時間もかかりますが、地道に成果を積み上げていくと、国民の皆さん方の利便性が非常に上がります。これに対して、どうもまだ本当にいい試みをやるだけのものが出てきていない。ですから、分権改革を進めていく上では何としても地方政府に対しての信頼感が高くないといけませんが、正直なところ、国民の信頼感決して高くない。地方に任せればよいとは決して思っていない人たちが相当いるのではないかと、いうことをちゃんとわきまえた上で、地道な改革をきちんとやっていくことが、分権改革を進めていくことにつながると思います。

### (3) 豊かな市民社会をめざして

今までの分権の議論はほとんどタテ型一本で、国からどうやってお金と権限を都道府県に移していくのか。次に、こちらはあまり進んでいないのですが、都道府県から市町村にどうやって移していくのかというタテの議論ばかり行われてきました。それでは、今言ったような国民、あるいは府民、市民からの信頼感を獲得することにもなりませんし、現実には地域がそのことだけで良くなるとは決して思えません。それも必要かもしれませんが、今後は今まであまり力の入っていなかった地方政府の相互補完が重要になってきます。

大阪ではそれほど進んでいませんが、あれだけ苦しい思いをして合併したところがあるわけです。私は合併がそんなにいい手法だとも思いませんし、今年度で終了ですから、今後は国が市町村の合併の旗振りをするのはもうやめたらいいのではないかと考えています。今まで明治期に7万ぐらいの自治体を1万に減らし、昭和の大合併で9,000ぐらいのものを3,000に減らしました。そして、その3,000のものが来年までには1,760~1,770ぐらいになると思います。3回、国が大きな旗振りをして進めてきたのですが、今後はもうやめるべきだと思います。

というのは、この間の地方制度調査会で、人口1万人未満の町村が471だったのでしょうか、その存在を問題にしていたのですが、実は国全体が人口減に入っていくわけですから、人口1万人未満の市町村の数を問題にしただら切りがありません。岩手でもそういうところが軒並み増えてくるわけです。そういう人口規模で問題を見ていくのではなく、やはり独立してやりたいという自治体で、かえって自治意識が強く芽生えているところもあります。これまでは合併を旗振りして進めるのも良かったと思いますし、今後もそれぞれの地域で話がついたような自主合併は大いにやっていただいて結構だと思います。しかし、国が旗を振って大いに支援していくのは、考え方を切り替えて、横の相互補完のようなものにすべきです。それから、自治の担い手を強くするために、例えばNPOを支援していったり、企業セクターも公共サービスの担い手になっていきますし、もちろんボランティアの人たちがもっとやりやすいようにしていくなど、そちらの方向に政策の力点を変えていくべきだと思うのです。合併は今年度で終了ですので、広域連合など、三大圏は基本的に対象から外していますが、中心市と周辺の市との関係を作っていく定住自立圏構想などを作っていますので、そういうことで受け皿づくりをしていく。それから、何よりももっと

大事なことは、住民投票条例などを活用して、住民参加の機会をもっと大きく広げていったり、先ほども言いましたが、自治の担い手であるNPOなどを強くしていくという方向に国の政策を切り替えていくことです。私はそう思っていますし、大体、大きくはそういう方向に切り替わっていくと思います。

#### (4) 分権委員会の動向

ここで申し上げておきたいのは、分権委員会の動向です。まだ今も活動していますが、平成19年から始まって、委員会の設置期限は3年間ですから、平成22年3月までとなっています。これまで第1次勧告、第2次勧告を出して、第3次勧告を本当は今年の5月か6月に出すはずでしたが、政治の状況を見て、秋まで延ばすと言っていました。私は政界の状況を考えていたらいつまでたっても勧告できないので、予定どおり勧告を出すべきではないかと申し上げていましたが、結局、先に延ばしています。

第1次勧告の方は基本的な考え方程度なので、それほど大きな内容が含まれているわけではありませんが、昨年12月の第2次勧告には大きく二つの内容が盛り込まれました。今年6月の「義務付け・枠付けの見直しに係る第3次勧告に向けた中間報告」で、1万項目のうち約3,000項目を廃止して自治体に任せろといったことは大変意味がありますので、これはそのとおり実現してもらうことが、自治の能力を向上させる上でも非常に大事だと思います。しかし、この内容が今、ほとんど取り上げられていないのが大変残念で、実行はちょっと難しいかもしれません。あまり悲観的なことを言ってもしょうがないのですが、正直に申し上げて、これを実行するのはかなり大変だと思います。

来年の3月までが分権委員会の期限で、今、約束されているのは、例の分権一括法を来年の通常国会に出すということです。通常国会にこの法案を出すためには、遅くとも9月ごろから作業を始めないと、作業量として間に合いません。これまでの経験から言ってもそうなのですが、今は9月ごろから法案具体化の作業が始まるような状況にはなっていないので、大変難しいと思っています。しかし、自民党はちょっと難しいと思いますが、政権が代わって民主党になった場合には、この間、シンポジウムで民主党の分権の責任者に聞いたところ、分権委員会はなくす方向のようですが、分権委員会の成果は生かしていきたいと言っていました。いずれにしても、今のままですと実行は大変難しいのですが、ぜひやってほしいと思っています。

それからもう一つ、出先機関についての内容が入っていますが、あれは分権というより行革の話です。ただ、分権との関係で言えば、補助金などの執行には出先機関がいろいろと媒介していますから、出先機関がない方がそういうところはやりやすくなるかもしれません。これは国が直轄事業をするための部隊を置いておくという意味もあるので、なかなか全体をなくすというわけにはいかないと思いますが、二重行政を解消するという意味もあります。いずれにしても、行革的な意味はあるものの、あまり分権としての本筋ではないような気がします。

それから、秋にはいずれにしても何らかの勧告をすると言っていますが、どうもはっきりしません。私は春に予定どおりやってほしかったのですが、次の秋のタイミングを逃すと雲散霧消してしまうので、そこは毅然とやってほしいと思います。ここでは、国と地方の税収が今は4対6なのですが、それを5対5に持っていくと。昨日の知事会でもそんなことが決まっているようですが、5対5にしていくためには、国の税収を7兆円ぐらい地方に移さなければいけません。小泉総理の三位一体改革のときに3兆円の税源移譲をしましたが、あれは法人税から個人住民税ということで、あの移し方だとまた大都市にお金が集まるので、うまく話がまとまらないでしょう。そこで、例の地方消費税を引き上げるときに合わせて、地方の取り分を多くして5対5にしていくのだといっています。しかし、消費税については二大政党ともしばらく議論を封印するようなので、ここもなかなかうまく進まないような気がします。いずれにしても、まだ分権委員会でも税財政の議論が詰まっていないという状況なので、早く議論をしていただきたいと思っています。

今のところ、分権委員会の動向としてはその程度の話で、勧告をぜひしてほしいと思っています。しかし、勧告しても言いっぱなしではしょうがないので、政府できちんと進めてほしいのですが、こちらについてはまだ見通せません。ただ、勧告をするということが後世に歴史的な意味を持つと思うので、私は毅然としてやってほしいと思っています。

## (5) 地方分権の意義

分権についても一つ申し上げておくと、先ほど、いずれにしても分権というのは制度だけで、それから先、どうやって地域が頑張るかが大事だと言いました。要は分権をして何がいいのだ、何が成果なのだと私もよく聞かれるので

すが、分権をすることによって天からお金が降ってくるようなイメージでは、別に分権をしてもお金がどこからか降ってくるわけではありませんから、直接的には何もいいことはありません。逆に、結構厄介なもので、分権をして後はサボっていると、かえって地域が悪くなるという性格のものだと思います。

ただ、先ほど少し言いましたが、分権をすると国民一人一人が当事者になるというか、国民が物事を決める場面に参加するチャンスが拡大します。それが分権の意味なのです。中央政府が物事を全部決めているときは、なかなか国民は参加のしようがなく、結局、国会議員を通じて意見を反映させるしかないのですが、都道府県、市町村で物事を決められるようになると、住民がいろいろと参加する可能性が増えてきます。住民も参加する、それから首長はもちろん参加する、議会も参加するというように、みんなが参加意識を持つことによって、初めてきちんとした責任ある判断が出てくるのであって、観客席でただああこうだと言っているだけでは、無責任になってしまいます。本当に参加すれば、どれだけかの税金を自分たちに任されれば、それはどこに使ったらいいかと真剣に考えます。また、対立もいろいろあって難しいかもしれませんが、決まったことについては、やはり従って進めていこうということになります。自分は全然参加もしていない、縁遠いところで決まれば、やはり無責任にもなりますし、決まったことに対して文句をいろいろ言うのだと思うのです。

見ていると、首長さん方は地方に移せばずっといいことができるのだと盛んに言っていて、それは確かに事実です。本当に仕事熱心で、いい判断をする市はめきめきと良くなってきますので、それも確かにそうなのです。しかし、今は1,770~1,780ぐらいの自治体があって、1,780人ぐらいの首長さんがいて、それだけの議会があると、いいところもあるけれども、悪いところもたくさんあります。ですから、地方の方がいいのだと言いだせば、国も「いや、ここはおかしいじゃないか」とあらをたくさん出してくれます。「国よりも地方の方がいいのだ。国もこういうところが悪い、こんな事をやっているじゃないか」と、中央政府と地方政府でお互いに言い合いをしていたら、相手のおかしなところをつつき合うようなことになって、ますます国民が行政、あるいは議会に対して信頼感を持ちません。ですから、国と地方のどちらがいいのだという競争をしても、私はあまり意味がないと思うのです。そうではなくて、協力をするところはもちろん協力をして、「地方の方がいいことをするから分権をしよう」と言うよりも、参加のチャンスが広がると。住民に参加してもらえらるチャ

ンスが大きく拡大するので、そこで住民の皆さん方にも参加してもらって、結局は国民に当事者意識を持って、主体的な判断の一翼を担ってもらうのです。そうすれば、「確かにこのことについてはお金もかかるし、ここまで切り詰めても、やはりかかるものはかかる」ということで、初めて負担をお願いすることについても理解が求められるのだと思います。

ですから、住民投票条例などをもっともっと使っていていいと思うのです。昔、知事をやっていた最初のころは、議会があるのであまりこういうことを乱発するのはどうかと思っていましたが、「これは」という重要事案で、市民の意見も真っ二つになっているときには、あえて住民投票を行って、住民の意思を問うていくことも必要ではないでしょうか。いずれにしても、いい市民社会を形成していくということ、そして担い手を強くすることが地方自治の原点だということを忘れてはいけないと思います。

## 2. リーダーシップについて

道州制については、関西の方では特にいろいろ話題にもなるので、時間があれば最後に少し触れたいと思いますが、しばらくは実現しそうにないので、先にリーダーシップについて話をしておきたいと思います。今日の二つ目の大きなテーマです。皆さん方も一人一人、組織のリーダーとして、少数精鋭の中でリーダーシップを発揮していただかなければならないと思いますし、今日は官の立場にある人たちですが、民間でも同じようなことが問われますので、これは官民共通の話だと思います。

### (1) 権力とリーダーシップ

権力とリーダーシップは比較的同じような概念として考えられている場合がありますが、厳密に言うと違います。権力の所在とリーダーシップの所在は違っていて、例えば部長がいて、皆さん方が課長だとすれば、組織の上では部長の方が上ですから、「こうしてください」「ああしてください」という指示が来ます。地位を背景に指示をして、それによっていろいろなことを行っているということで、これは部長のリーダーシップというより、地位による効果だと思います。本当のリーダーシップとは、恐らく裸の、肩書きも何もない集団があって、その中である能力を発揮して、グループをまとめて引っ張っていくというものです。今、必要なのは、その裸の人間の集団の中で、どうやってグ

ループを引っ張っていくかというリーダーシップです。皆さん方がそういった資質を身に付けて、それぞれが進んでいかれる地位と立場に合わせてそれを発揮していくというところが問われるのだと思います。

権力とリーダーシップとは恐らくそういう関係で、お互いに深い関係は持ちますが、概念としては区別されるべきで、一番大事なものは裸の皆さん方のリーダーシップだということです。

## (2) 権威と権力

少し権力にも触れておきますと、権力の本質は他者を服従させることだといわれています。その権力に似た概念で、権威というものもあります。これは、ある種カリスマとも考えられます。私は今、東大の大学院で教えていまして、一応、東大の客員教授という立場です。たまに大学に行くと、生徒から先生とか教授と言われて、誰のことかと思うと、どうも私のことを指して言っているのです。周りを見渡してみると、三重県の知事をしていた北川さんや鳥取県の知事をしていた片山さん、それから岩手県の隣、宮城県の知事をしていた浅野さんなど、みんな慶應や早稲田の教授をしていて、大学教授を名乗っています。私は偽教授などと言っているのですが、事ほどさように、実務家教員などといいますが、私たちのような者が大学教授をやっているのです。大学教授の権威も今は著しく下がっています。大学教授でもいろいろ悪いことをする人がいて、痴漢をして捕まっている人もいます。裁判官でもそんなことをして捕まっている人もいますから、要はありとあらゆるところで権威というものが崩壊してきているのです。

大学教授といっても、大昔までさかのぼれば、札幌農学校にクラーク博士が来たころの大学教授にはとてつもない権威があって、その人が言えばみんなきちんと従いました。クラーク博士が来て札幌農学校で教えたのは明治7年か8年で、わずか8カ月です。新しい学校だったので、クラーク博士が校長として来たときに、職員が「生徒が従う校則を何か作りましょう」と提案しましたが、クラーク博士は「そんなものは要らない。生徒には紳士たれと教授が言えば、それだけで大丈夫だ。生徒たちはきちんと従って勉強をするから」と言ったそうです。要は、それだけあの当時の大学教授には権威があって、しかもアメリカから超一流の人間をとてつもない大枚をはたいて呼んできたわけですから、東京の語学学校にいた人も含めて秀才が全国から札幌に集まって、授業は

全部英語でやったそうです。それでも生徒はきちんと従って、授業が行われたそうです。

クラークさんは8か月だけで去りました。それは1期生です。2期生に内村鑑三や新渡戸稲造などがいて、2期生、3期生ぐらいまでは教授も権威がありました。しかし、日本人の校長が後を継いで、そのうちだんだん乱れてきて、結局、校則を作って、それに従って生徒たちが行動するということになっています。要は、権威がなくなると、何かの力で物事のルールを決めていかなければいけないので、結局、権力でそこを抑えようという話になって、そこにルールが必要になってくるわけです。今は校則があるのが当然ですから、むしろ校則を否定するのではなく、校則の策定プロセスに生徒が関与できたかどうかの方が逆に問題になってきます。要は権威と権力ということで、今の世の中は権威がほとんど崩壊しているので、結局、権力で従わせるしかありません。

ただ、皆さん方は選挙で選ばれた公選制の首長の下で仕事をされていますが、政治の世界では、本質的には権力を背景にして仕事をしていきます。ですから権力の正当性 (legitimacy) が問われるのです。しかし、近代国家ではデモクラシーが発展してきたので、政治の世界のリーダーは、権力を背景にしてみんなを支配しているという格好をできるだけ隠すというか、とらないようにしています。むしろ権力を持っていることを隠して、自分は大衆の一員であって、たまたま選ばれてそこにいられるけれども、大衆の代表者である、みんなと同じ立場だと標榜する。今の政治的なリーダーは大体そうで、目線を有権者のところまで下げて、みんなと同じ立場で私は仕事をしていくと言っています。これは総理であっても同じで、麻生さんはああいいう家柄ですから、逆にできるだけそのように振る舞おうとするのですが、時々ぼろが出たりします。要は有権者、大衆と全く同じだと標榜するわけです。ですから、何かをしようとするときに権力の片鱗が出てくると、有権者の人たちは途端に反発します。本質的には権力を背景にして仕事をしているのですが、政治的リーダーはそれを出さずに、自分のリーダーシップだけでその地域を率いていこう、社会を率いていこうということで、なおさら真の意味でのリーダーシップが問われますし、それだけの能力を兼ね備えていないと、反発を買って大変なことになります。

### (3) リーダーのタイプ

あまり詳しいことは言いませんが、全く肩書きのない人たちを三つのグルー

ブに分けて、そこに別のタイプのリーダーを配します。一つはカリスマ的なリーダーを入れたグループで、もう一つは民主的なリーダーを入れたグループ、そして、自由放任のリーダーを置いたグループです。自由放任のリーダーとはどんな人かという、グループ員から求められたときにだけ情報を与えて、集団活動への参加も最小限です。対称的に、カリスマ的なリーダーはどういう振る舞いをするかという、構成員に対してあれをしろ、これをしろと言って命令や権威的な指示をどんどん出す一方で、自分は作業に参加しないで、構成員に全部作業をやらせます。一方、民主的なリーダーは、指示もいろいろ与えますが、構成員の討議や決定を尊重し、自分も一緒に作業に参加して成果品を作っていこうというタイプです。

このような三つのタイプのグループを作って、ある決まった作業をやらせると、一番作業量が多いのはどこかという、実はカリスマ的なリーダーが率いるグループです。続いて、わずかの差で民主的なリーダーが率いるグループが来て、自由放任のグループは作業の量も質もぐっと悪いということになります。なお、民主的なリーダーとカリスマ的なリーダーとでは、作業量はカリスマ的なリーダーの方が若干上ですが、出来上がった物の独創性や質は民主的なリーダーの方が良く、その過程と仕事が終わったときのようにすを見ると、カリスマ的なリーダーが率いていたグループの構成員は不満が非常に高まっていて、爆発寸前になっていました。民主的なリーダーのグループは、構成員の満足度が高く、今後、仮に民主的なリーダーがいなくなっても、構成員が自発的に創造性を働かせて進めていけそうだという結果が出ました。これは、リーダーシップ論には必ず出てくる、アメリカのリピットとホワイトという人がやった実験結果です。

何を言わんとしているかという、これを選挙で選ばれた人に当てはめていかどうかは分かりませんが、昔、私が14～15年前に入っていたときの知事会は年寄りばかりで、怒られるかもしれませんけれども、あえて言うと、自由放任的な知事がものすごく多かったような気がします。私はちょうど横山ノックさんと同じときに知事になったのですが、税収が毎年伸びていくので、その増し分だけ配っていれば、それなりに住民の満足が得られたことから、自由放任的なタイプの人が年寄りの知事にはものすごく多かった気がします。カリスマ的な知事は誰かという、今の橋下さんなどは独裁的と言うと語弊があるでしょうが、やはりテレビに出ていて、すごくカリスマ性があるって

していくような感じではないでしょうか。それから、私も役人出身ですが、官僚上がりの知事などはどちらかというと民主的なリーダーになるのではないかと思います。

要は、今置かれている状況をどう考えるかなのですが、危機的な状況にあって、成果を出していかなければいけないのであれば、何かの形でカリスマ性を持っているリーダーが率いるグループでないと、成果が出てきません。それから、ある程度長い時間をかけて改革をしていくという形で成果を出していこうとすると、民主的な形でやっていかないと、構成員の不満が爆発してしまいます。しかも、カリスマ的な知事だとどうしても受け身になって、指示から外れるようなことについては恐怖感があるので、そのリーダーがいなくなったときには茫然自失として、なかなか物事が動いていかないという部分があります。

橋下さんがカリスマ的なリーダーだと言うつもりはあまりありませんが、たまたま分かりやすい例で言えば、大阪府が本当に危機的な状況にあって、それを4年間で建て直さなければいけないということであれば、カリスマ的なリーダーを選ぶのが一つの賢明なやり方です。宮崎県も、前の知事が汚職で逮捕されてがたがたになったときに東国原氏が出てきているのは、そういう選択なのかもしれません。そうではなく、もっと違う状況であれば、違う選択肢があるかもしれません。

ただ、民主的なリーダーが年数を重ね、いろいろないい仕事をしていくことによって、その人がだんだんカリスマ性を帯びて、ある種の権威を確立していくことはあるでしょう。逆にカリスマ的なタイプのリーダーが民主的なリーダーに変身するという事は難しいというか、恐らくないと思います。カリスマ的なタイプはよりカリスマ性を期待されるので、どんどん独裁傾向に走って、途中で中の不満が爆発して倒れるという可能性があります。

申し上げたいのは、一人が完全にこのタイプというようには分れないのです。二面性を持っていますし、ほかにももっとタイプがあるかもしれません。それから、行政の仕事は非常に多く、ある種、この仕事は危機管理的にすぐやらなければいけないというとき、例えば災害があったときには、その方面で権威を持っている人が的確に指示すれば、はるかにいい成果が出ます。それから、現場の人たちの意見をじっくり聞いて、その判断を尊重した上でやっていかないと、なかなか分からないという仕事もあります。その場合は民主的なリーダーに変身して成果を出していくことが必要なのです。皆さん方は、これから

組織の中でいろいろな局面に出合うと思います。そのときに、自分はこの仕事についてはカリスマ的なタイプとしてみんなを率いていく、この仕事についてはこのタイプで仕事をこなしていくというように、的確に判断して、多面性を持って仕事をしていくことが重要だと思います。

言葉を換えると、目的志向か組織配慮かということです。今までの組織を見ていると、わが国ではほとんど組織配慮を優先させてリーダーが仕事をしたような気がします。今の時代は目的志向を入れて、その目的のために引張っていくということも重要になってくると思います。ここは、それぞれの局面に応じて考えていくことが必要だと思います。

#### (4) 政治的リーダーシップ

参考までに、マックス・ウェーバーの『職業としての政治』という講演集が岩波文庫から出ています。非常に薄い本で、1～2時間で読めます。非常に難しい訳語を使っているので少し読みづらいかもしれませんが、ここには政治家として必要な資質が三つ書いてあります。洞察力、責任感、情熱の三つです。

ここで、洞察力と情熱はいいと思うのですが、責任感については、政治家としてのリーダーですから、心情倫理と責任倫理があると書いてあります。心情倫理とは仕事に臨む純粋さ、一生懸命仕事をする純粋さだといっています。これが大事なのですが、特に政治家や一番上のリーダーは、そういう仕事に臨む純粋さだけでは駄目だと。いくら純粋な気持ちで仕事をしたからといって、成果が出なければ話になりません。政治家はやはり結果が大事なので、もう一つの責任倫理が求められるのです。ですから、法的には責任がなくても、政治的な責任が生ずるので、「政治的責任をとりなさい」とよくいわれるわけです。食料費の不正使用などがあったときに、法的な犯罪まではいかなくても、税金の不正使用ということで、トップには政治的な責任があるでしょうということで、法的には問われなくても、政治的責任を果たしていたリーダーが多いと思います。やはりそういうことが必要で、これはなにも政治家だけではなく、組織のトップは、政治的責任という言葉がいいかどうかは別にしても、責任倫理については考えなければいけないと思います。

それからもう一つ大事なのが、構想力、決断力、実行力、検証力です。構想・決断・実行・検証ということで、要はPDCAサイクルのような話ですが、このようなことを踏まえてリーダーシップを果たしていただきたいと思

います。

### 3. 大臣と知事 両方を経験して（大臣<知事）

私は大臣と知事の双方を経験しました。知事の仕事の方がやりやすかった、あるいは影響力を行使しやすかったという意味で「大臣<知事」としたのですが、何が違うかということ、任期があるということです。4年間という任期が決まっている。しかも、知事は当選すれば2期ぐらいはやるでしょう。ですから、私は結局、3期12年もやってしまいました。2期8年で何をするかということをやはり考えました。その期間を与えられているということは、ものすごく幸せだと思いました。

一方、大臣の方は、一昨年の8月に任命されて、結局3期にわたって内閣に入った格好になっていますが、その期間は都合1年数カ月です。最初に大臣になったのは安倍改造内閣でしたが、行って10日目ぐらいに安倍さんが辞任すると言ったので、私の任期は3週間かと思いました。要は、構想力を発揮しようという気にもならなかったとか、これからこういうことまでしようと思う間もなく総理が辞めてしまったということです。その後、福田内閣に引き継がれました。実は福田内閣も、昨年9月1日にちょうど大阪の震災訓練で一緒にこちらへ来て、1日訓練をやって総理と一緒に戻ったら、夜、秘書官から電話が掛かってきたのです。そして、総理が記者会見をしようと言っていたので、夜に記者会見をしようということは、辞めるということしかないだろうと思っていたら、案の定そうでした。結局、総理でさえ、安倍、福田と1年もたなかったのです。最近は総理も1年もたないので、大臣は恐らく10カ月ももっていないのではないでしょうか。ですから、構想力を発揮するということまでいかないのです。

それからもう一つ、一人で仕事をするわけではないので、きちんと部下を掌握しなければいけません。組織管理の中で大事なものは人事管理や財務管理であって、特に人事管理だと思っていますが、1年たっていなければ人事管理もへったくれもありません。私は1年以上いたので、一度中央省庁の人事をやりましたが、要は部下の掌握が十分ではないということで、結局、知事の方がずっと仕事がやりやすかったと思います。

また、これは言わずもがなですが、地方議会との関係では圧倒的に行政優位です。やはり国会と地方議会を比べれば、地方議会の方が著しく力が弱いとい

えます。岩手県議会は開催日数が年間約80日で、これはどこもあまり変わらないと思います。一方、私が大任在任中、国会は365日のうち約280日開かれていて、ほとんど毎日、国会との往復しかやっていませんでした。その意味では、知事の場合、あまり地方議会にとらわれることなくいろいろな仕事ができるということがあります。これは決していいことではなく、問題はあるとは思います。やはり知事の方が大臣よりもはるかに仕事をしやすかったと思います。

皆さん方に申し上げておきたいのは、特に4年間、8年間というまとまった期間があって、そこで構想を立てて仕事ができるということが自治体の強み、地方政府の強みだと思っております。ですから、皆さん方も自分のポスト、首長とよく意思疎通をして、何かやらなければいけないということがあったら、その首長に与えられている4年間あるいは8年間の任期をフルに使って、仕事をしっかりと熟成させて仕上げていくということで、中央政府よりも格段にいい仕事ができます。この4年間、8年間という決まったサイクルを最大限有効に生かして、いい仕事をぜひ成し遂げていただきたいと思っております。

#### 4. 道州制

ひととお話ししましたが、道州制は結構話題にもなるとは思いますし、関経連も熱心で、関西の広域連合の仕組みで来年3月までに協議会を作るというお話もありますから、少し触れておきたいと思っております。

関西の広域連合について、兵庫県の井戸知事は道州制をつぶすためのものだと言っていて、橋下府知事は道州制に向けての第一歩だと言っています。ご承知のとおり、知事同士は基本的に近いほど仲が悪いのです。隣はライバルなので仲が悪くて、東北で知事会をやっていたときも、あそこは北海道と新潟も入れて8県でやっていたのですが、みんな仲が悪いのです。ただ、そうやって隣同士で競い合っていると、軒並み中国に負けてしまいます。東北でも、1県1空港どころか、青森、秋田、山形などは1県2空港で、航空路線を取り合っていました。6県で九つも空港があるので、やれこっちが韓国だ、やれこっちがどうのこうのと言っている間に、たまにしか飛んでこないから、結局お客さんが少なくなって撤退ということになってきます。来年は福島空港の隣に茨城空港ができてしまうので、結局、アジアナ航空は茨城にシフトすることになったのですが、道州制についてはやはりスケールメリットが一番大きいと思っております。

私は道州制論者ですし、やはり道州制に向けて議論を深めていくべきだと

思っていて、その意義はスケールメリットの実現と、市民との距離の接近。一見、遠くなるように見えますが、要するに国でやっているものを道州に引きつける、都道府県でやっているものを市町村でやるということで、これはそういう制度設計にするということです。あとは二重行政の排除ということで、道州制には意味があるだろうと思っています。

特にスケールメリットの実現は都道府県合併でもできる部分が多いので、都道府県合併でもいいたろうといわれるのですが、都道府県合併は今の市町村合併と同じようなものです。道州制というからには中央省庁が解体的になくなっているというところに大きな違いがあって、本当の意味で仕事が都道府県に移る、道州に移るということです。ですから、分権のときにも話しましたが、道州制になれば本当に国会議員は少なくていいのです。今は七百数十人いますが、100人も要らないかもしれない。ほとんどの国会議員は道州議会議員になれというイメージだと思います。

概念としては、分権型道州制です。昭和32年の第4次地方制度調査会で唱えられたのは、総理大臣がトップを任命する道州制でした。そうではなく、やはりトップは知事のように選挙で選ばなければいけないと思います。それから、今でさえ都道府県あるいは市町村では議会のコントロールがあまり効いていませんが、道州になるとトップはさらに強大な権限を持ちますので、法律でアメリカの大統領のように2期8年までと任期を制限するようなことがどうしても必要になるのではないかと考えています。また、関東の入る道州の力がどうしても強くなるので、本当はその地域から上がる税収で歳出を賄うという1対1対応が必要なのですが、もう少し違う形の財源調整のような制度設計が必要です。

いずれにしても、今度、政党のマニフェストに道州制のことがそれぞれ書かれるようですが、もっと議論が必要で、私は分権改革をきちんと進めた上で道州制を議論しなければいけないと思っています。関西経済連合会の努力にも大変敬意を表しますし、議論をすることに大変意味があると思っているのですが、そこで何よりも問われるのは、道州制になったらどんないいことがあるのかということです。先ほど言いましたように、東北には小さな空港がたくさんできていますので、例えば仙台の基幹空港に便を集中させるといったことが本当は大事なのですが、それは都道府県合併でもできることであって、道州になればどれだけ教育水準が良くなるのか、社会保障がどれだけ向上するのかといった

部分で成果が出るような制度設計にしていくことが大事です。

道州ぐらいになると政治家のスケールもかなり大きくなってくのではないかと思います。いずれにしても、関西にはたくさんの政令市と県があって、みんな力が強いから、お互いに張り合ってしまうのですが、やはり県なら県、市なら市がお互いに普段から協力し合うという土壌・風土がベースにないと、道州制はうまくいきません。大きな変革ですから、制度はすぐには変わりませんが、今のうちからお互いに補完をしていく、協力関係を作っていくということが大事だと思います。

### 終わりに

今度の改革で、皆さんのところにも交付金がたくさん来ていると思います。これはいいことだと思いますが、財政規律を緩めてしまうと、回復させるのにものすごく時間がかかります。これはむしろ首長さんなどに申し上げたいのですが、あれは2年ぐらいしか続きません。なにしろ地方税収がもう30兆円台の半ばぐらいに落ち込み、国税は40兆円台の前半ですから、昔は併せて100兆円ぐらいありましたが、今は80兆円なのです。今年度、それから選挙のときにはマニフェストにいろいろ書きますから、来年度も地方の財源対策を取りあえずはすると思いますが、3年ぐらい先から一挙に落ちると思います。くれぐれも財政規律だけは緩めないようにしてください。そうでないと、後でまた大変なことになります。別途、また議会の方にもいろいろとお話をしていきたいと思っておりますが、今日お集まりの皆さま方は大変重要な立場におられますので、そのようなこともお考えの上、ぜひいい行政を展開していただきたいと思っております。今日のご清聴いただきまして、どうもありがとうございました。