

日本の将来ビジョンを描き、 地方分権の再構築を



森 民夫 全国市長会会長・新潟県長岡市長

2000年4月に694だった構成団体が平成の大合併を経て、2014年1月には岩手県滝沢市の誕生で813になる全国市長会。いまや都市人口は日本の人口の9割を占める。その巨大組織のトップとして3期目となる森民夫会長（新潟県長岡市長）は、いまこそ日本の将来ビジョンを描き、地方分権のあり方を再構築すべきと強調する。

全国市長会の会長室にて。会長として配慮しているのは「全国の市長の意見を聞くこと」であり、「しっかり意見を聞く能力が政治のすべてだと思っている」と話す。

「協議の場」で分権の方向性の議論をすべき

——自民党が政権に復帰して1年。この間の分権についての取り組みをどのようにとらえていますか。
自民党が政権に戻って、いきなり始めたのが地方公務員給与の削減要請だった。地方交付税とセトットにしたり、自民党政権で地方分権は後退したのではないかとほとんどの市長が思ったのではないか。
この1年間の衆院選・参院選で新人の国会議員が増えた。経歴にもよるが、結果的に現場を熟知していない国会議員の数も増えた。いまこそ、日本の将来ビジョンをきちんと描き、何のために地方分権を進めるのかをはっきりさせ、再構築する必要が、私は思っている。
明治維新以来続いていた中央集権体制に対して、衆参両院で地方分権に舵を切る国会決議を行ったのが1

993年。それから20年経ち、ここでもう一度原点に戻って議論する必要がある。
——自民党政権も地方分権を推進するとして総理大臣をトップとする地方分権改革推進本部を設け、地方分権推進有識者会議でハローワークや地域交通、農地の問題などを議論している。

各論をきちんと議論し、地方に移動する権限を粗上に載せ、いくつか動き出していることは評価している。一方で、なぜ原点に戻る必要があるかという点、たとえば道州制基本法案にしても、何のための道州制なのかという議論が非常に少なく、国の行政改革のために使われるのではないかと懸念しているからだ。地方分権改革推進委員会の勧告に基づいて爾々と権限移譲を進めている面はあるが、参院選を経て国会のねじれ状態が解消し、強力な政権ができたのだから、原点に戻って議論したい。
——その議論の舞台は？

成熟した市民社会の現場が市町村

本来、法制化された「国と地方の協議の場」はそのためにあるのではない。予算や税制の決着のとき、しか会議を開かない感があるが、地方分権の方向性や道州制など大きなテーマは、「国と地方の協議の場」で議論すべきだ。
——平成の大合併を経て、全国市長会の構成団体は「岩手県滝沢市」の誕生で813になる。都市人口は全体の約9割を占め、全国市長会の存在感が増している。
日本の市民社会が成熟してきて、環境保護や福祉分野などでボランティア・NPO活動を行う意識の高い市民層が飛躍的に増えてきた。その現場は市町村だ。私はそれが日本の活力の源になるという認識を持っていて、真の民主主義社会といっている。市民社会をさらに成熟・充実していくためには基礎自治体がい

っかりしなければならないという哲学をもっと多くの人が再認識しなければいけない。

分権議論の中では、よく基礎自治体優先だと言われるが、

長岡市でも以前は行政依存が強かったが、いろいろな団体が活動するようになり、市民の意識も変わってきた。ジョン・F・ケネディが大統領就任演説で「政府があなたのため何ができるかではなく、みなさんが政府にどう貢献するかを考えてほしい」と述べた。それから半世紀以上経ち、その意義を強く実感する。市として福祉や教育、環境などさまざまな政策を考えると、いまや市民協働は避けて通れない。中央集権社会では、市民社会とは離れた層が関が机上で政策を考える。それを市町村中心に変えていこうというのが地方分権だ。その認識を、どれだけの国会議員、政府関係者が持っているかというのとかなり小許ない。
——三位一体改革の途中までは地方六団体もある意味で同じような思いで地方分権に取り組んできた。
そうですね。ところが三位一体改革で権限移譲がクロスアップされ、地方六団体に削減する補助金のリストアップを丸投げした。地方六団体がそれをまとめたこと自体は高く評

行政と住民が対等の関係で地域づくりを進めていくことが日本の活力を維持する要だ。

備するが、それ以来、権限移譲を中心とする各論の議論に陥っているように思える。

農地転用権限は 実態を熟知する地方に

民主党政権時代、国の出先機関の地方移管問題では、都道府県と市町村の意見が大きく分かれた。

出先機関の移管も権限移譲の枠内の話。そもそも出先機関改革は国家公務員の数を減らすという本来の地方分権改革とは別の目的があり、ある意味で財務省主導のものだった。権限移譲にのみ着目し、権限が地方

に来ると分権改革になるという考え方はおかしい。

活力ある市民社会の創造という観点から、どういった権限が都道府県あるいは特定広域連合、市町村に必要なのかというそもそもの議論が全くなかった。その証拠に、移譲する権限の中心は政令で決めるといった案だった。これは本末転倒だ。

現在、コメの減反(生産調整)政策見直しとあいまって農地転用権限をめぐる議論が目立ってきている。いま、全国市長会の中で、一番有望なのは農地転用の権限だ。農地法上は優良農地とされているが荒

地で使えない土地は現場で見ればわかる。それを農用地区域から外そうとするときには、いちいち国の許可を取らなければならない。農業の実態を首長はよく見ており、熟知している。たとえば長岡はコメが主力だが、東京に特定の顧客を有し、経営体として成り立つ大規模経営の農家が育ちつつある。その中で

の農地政策であり、減反を含めた農業政策であるべきなのに、現場の知恵や意見が国に届かないというイライラ感が地方の首長にはあるのではないかと。ぜひとも地方に農地転用の権限を移し、地方が独自に農業政策

を立てられるようにしたい。

新藤義孝総務大臣は来年度予算に向けて交付税の総額は確保するが、がんばっているところとそうでないところは明確に分けるとしている。

地方交付税は基本的に税財源の偏在を是正し、結果の平等ではなく、機会の平等を図るための制度だ。「がんばる地方」を応援するという政策がごく一部なのか、それとも地方交付税の主要部分にまで入り込むのかによってこちらの対応も異なるが、いずれにせよ地方交付税が本来持っている目的はしっかりと堅持すべきだ。

垂直補完は基礎自治体側の 自由意志で行われるべき

国民健康保険(国保)の事務が都道府県に移管される見込みになっている。

介護保険制度がスタートして十数年になるが、この間、介護保険制度をはじめとする福祉政策が非常に充実し、基礎自治体の仕事が圧倒的に増えている。

一方で、都道府県が広域行政として担ってきた土木などの公共事業費は格段に減っている。新潟県もビータの3分の1くらいになった。そ



もり・たみお 1949年生まれ。東京大学工学部建築学科卒業。東京大学工学部研修生修了。73年4月市浦都市開発建築コンサルタント入社。75年4月建設省入籍。住宅局建設指導課建設専門官、住宅局地域住宅計画官、阪神・淡路大震災建築危険度判定本部部長などを歴任。98年1月に建設省退官後、御ヒューマンネット長岡を設立。99年11月長岡市長に就任(現在4期目)。2009年6月から全国市長会会長(現在3期目)。



ういう意味ではこの20年間で、都道府県と市町村の仕事の質・量が大きく様変わりした。

都道府県には、その持つ機能を有効に發揮してもらいたい。国保の一元化をやらなければ、都道府県の存在意義がなくなるのではないかと。国保のようなナショナルミニマムに近いような事務は、できるだけ広域団体が持つべきだ。

都道府県による市町村の事務の 垂直補完についての考えは?

中越大地震の復旧復興では、都市規模で差が生じた。長岡くらいの規模では、土木や建築の技術者を抱えていて、復旧復興に向けた仮設住宅の建設をはじめ、道路、下水道の整備のかなりの部分は自力でできた。一方、隣接する町村は県がすっかり

役割を果たし、サポートした。

災害時には技術面などで県が補完する必要がある。そのほかでも、都道府県が小規模市町村の事務の一部を補完・支援していくのは、ごく自然な流れだろう。ただし、それは基礎自治体側の発意、自由意志で行われるべきものであり、強制したりするものではない。

3・11東日本大震災では市町村間の 水平的な連携が注目された。

県と市町村ではたいぶ事務が異なり、震災時には市町村間で水平的な連携していくとしかできなかつたのではないかと。復旧時のインフラ整備や仮設住宅の建設などは県が補完できるが、いま東日本大震災の被災地で課題になっている用地買収や区画整理では県職員はほとんどいなく

て、市職員がサポートしている。あまり拘り定規に考えず、必要ならは県が支援するということがいいと思う。

合併自治体が完成するには、 50年、100年かかる

平成の大合併から10年ほど経ち、災害時対応などで合併の弊害も指摘されている。

市町村合併は、単なる行政体の合併にとどまらず、地域の文化や伝統に関わる。だから合併自治体が完成するには、5年や10年ではなく、50年、100年かかる。昭和の大合併から50年過ぎたが、いまも合併前の文化や伝統行事を色濃く残しているところがあり、旧町村意識も多少は残っている。合併のマイナス面がいまの段階で出てきてしまうのは、ある意味で仕方ないこと。私はもっと長い目でみるべきだと思っている。

長岡市は10町村を編入したが、基本的に「ゆるやかな合併」を旗印に掲げ、地域の祭りや伝統文化を尊重し、習慣を変えずに少しずつ進めるといったスタンスをとった。そして、合併後はコミュニティの育成を図った。住民自ら担う部分をたくさんつくり、市民協働体制の確立にこの10年間取り組んできた。

中越大地震の被害を受けた旧山古志村は、人口は減ったが活性化している。

大震災から9年目の13年10月、山古志にメモリアル施設「やまこし復興交流館」がオープンした。愛称は「おらたちの場所」という意味。その運営は住民組織に任せた。市はお金は出すが、口は一切出さない。すると若い人から年配の人まで一緒に運営している。市民は任せてもらえると、生き生きと活動している。それが一つの合併効果だ。

私はコミュニティやNPOの育成が地方自治を推進する原点だと思っているし、合併後はそのことに意を用いれば、より活性化される。

そのことは地域づくり全般に通じますね。

地域づくりでは住民が自分たちでできることは行い、できないところは行政が担う。住民と行政が対等の関係で地域づくりを進めていくことが日本の活力を維持する要だと思ふ。そのために地方自治、地方分権があるというのが私の信念。霞が関中心の上意下達や中央集権、それに対して現場の知恵がすこいエネルギーでわかまがってくるのが地方分権の姿だ。