

# 地方分権改革と都市自治体の果たすべき役割

全国市長会は6月7日、全国都市会館において「市長フォーラム2011 ～地方分権改革と都市自治体の果たすべき役割～」を開催しました。

フォーラムでは、まず全国市長会会長の森・長岡市長が開会あいさつを行った後、「地方分権改革と都市自治体の果たすべき役割」と題して、元総務大臣の増田寛也氏による特別講演が行われました。増田氏は、東日本大震災の状況や教訓、さらには都市自治体の最重要課題の一つである地方分権改革の当面の動向などについて講演。市長をはじめとした約600名の参加者が熱心に耳を傾けました。

さらに、講演の後には、出席市長との活発な意見交換も行われました。

ここでは、その特別講演の様様をお届けします。



# 地方分権改革と都市自治体の果たすべき役割

元総務大臣、元岩手県知事、(株)野村総合研究所顧問 増田寛也ますだひろや

## 戦後最大の危機に直面した日本

3月11日に発生した東日本大震災は、多くの人命、財産を奪った未曾有の大災害でした。菅総理大臣はこの震災に接して、いみじくも「戦後最大の危機」とお話しになりましたが、私もその通りだと思います。何しろ、この震災は「巨大津波」「原発事故」「電力喪失」「風評被害」「供給網(サプライチェーン)の寸断」という、5つの危機が重なり合った災害です。

「電力喪失」一つ取り上げてみても、極めて深刻な状態にあることは言うまでもありません。現在、定期検査等で停止している原子力発電所は37基。年内には42基が、そして来年の今ごろには54基すべてが停止する見込みです。深刻な電力不足が懸念される中、仮に政府がわが国のエネルギー政策上、原子力発電を今後も必要だと判断し、再稼働させようとしたとしても、事は

簡単ではありません。菅総理は、中部電力が事実上拒むことができないような形で、浜岡原子力発電所の停止要請を行った以上、再稼働に当たっては、より一層、国が責任を持って明確な根拠のあるルールを整備することが求められます。さらに、原子力発電所の事故による「風評被害」の影響も計り知れません。いくら日本政府が安全性を強調しても、各国では口に入れるものではない工業製品にまで安全性の証明を求め始めるからです。日本政府が信頼を失っていることが原因だとしたら、あえて国際機関に委ねて、安全性の証明を厳格化したり、改めて放射能に関する国際ルールを定めたりするなど、思い切った対応策も検討しなければいけないでしょう。

このように一つ一つの危機を見ても、それぞれが切実な状況にありますが、それらが複合的に重なり合っているのですから、事の重大さは容易にご理解いただけると思います。このような複合危機を前に、今、被災地で最

も求められているのは「現場力」です。申し上げたように、今回の震災では供給網がずたずたに寸断されたわけですが、民間企業が現場での確に判断し、果敢に行動した結果、早期に回復することができました。これを大いに参考にすべきです。

ただし、民間企業が存分に現場力を発揮した一方で、行政分野ではそれが十分にできていないとは言えません。現場で力を発揮する、基礎自治体の知恵が生かされていないのです。

震災から約3カ月経過した今でも、被災地では約10万人もの人たちが地域の体育館など、プライベートのない劣悪な環境下での暮らしを強いられています。また、これに耐えきれず、最低限のプライベートを確保しようと、被災した自宅に戻り、不自由な生活を余儀なくされている人も多くいます。そのような人々も含めると、おそらく15万人ほどが、実質的に避難所暮らしの状態を命をすり減らす状況に置かれてい

るのです。にもかかわらず、有効な対策が取られていません。これは大問題です。

今からでも遅くはありません。まずは政府や県は、現場、地域を熟知している市町村に決定権を移す。そうして、がれきの処理、仮設住宅の建設はもちろんのこと、移動手段(車)の確保、仕事の創出などに取り組み、速やかな復旧を目指すべきです。

## 津波防災対策と防災教育の重要性が証明された災害

この震災は、さまざまな教訓を私たちにもた

らしました。主なものを、ここで確認してみましよう。1つ目は津波防災対策や防災教育の重要性です。

ご存知の通り、今回被災した三陸沿岸地域は、明治以降3回も大きな津波に襲われた津波多発地域です。そのため、地域防災計画の策定をはじめ、防波堤の整備をはじめとしたハード対策、高台への避難をはじめとしたソフト対策など、さまざまな対策が進められてきました。

今回、津波で被災した地域には、「津波でん でんこ」という言葉が言い伝えられていました。「津波が来たら、一人一人がでんでばらばらに、逃げるように」という意味の言葉です。このような教えが、各家庭で何代にもわたって受け継がれるほど、津波への意識は高いものがありました。にもかかわらず、このような大きな被害が出てしまったわけですが、今一度、この教えをかみしめ、今後の震災対策に生かすべきではないかと思えます。

津波教育の大切さについても申し上げたいことがあります。釜石市では多くの死者・行方不明者が出ましたが、市内の小学校・中学校では徹底した津波防災教育を推進していた結果、小中学生に、死者はほとんど出ませんでした。

事実、震災時には、指導に当たった専門家の教え通り、子どもたちは助け合いながら、自主的に避難を行ったそうです。中には、地震の揺れの大きさを基に、子どもたちが自ら判断し、設定された避難所よりもさらに高台へ避難した結果、難を逃れたケースもありました。改めて

防災教育の大切さをご理解できると思います。

## クローズアップされた基礎自治体の存在感

教訓の2つ目は、基礎自治体の存在感の大きさです。被災地の復旧のためには、基礎自治体の現場力が大切だと申し上げましたが、今回の震災では、町長さんをはじめ、多くの職員も命を落とすなど、役場の機能が著しく低下した市町村も少なくありませんでした。

これは現行の防災計画の想定を超える事態です。市町村は災害により、打撃を受けることがあっても、機能が全面的に失われることはない。そういう認識のもとに、防災計画はつくられているのですが、今回は、全面的な機能喪失に見舞われた自治体が続出しました。そして、機能が喪失した自治体ほど、まちの回復は遅れています。皮肉としか言いようがありませんが、このような経過を経て、逆に基礎自治体の重要性が証明されたのです。

戸籍謄本や住民基本台帳などの書類やデータが津波により、散逸してしまった自治体もありました。住民サービスの前提となる書類がなくなったわけですから、当然その後の罹災証明の発行や義捐金の配分などにも遅れが生じてしまいました。

これは多くの自治体でも教訓にすべきでしょう。面倒でも紙ベースの書類はコピーを取り、別の建物に保管しておく。住民サービスや、大





一括交付金化と並んで、大きなテーマとなるのが出先機関対策です。主には都道府県の問題でもありますが、知事会などの動きをぜひご確認いただきたいと思っております。

事な業務を継続させるためにも、危機管理の一つとして、徹底していくべきだと思います。

### サポートする自治体を固定化し 継続的に支援する「対口支援」が有効

教訓の3つ目は、全国の自治体間の連携の有効性でした。国をはるかに凌駕する形で、全国の基礎自治体が、被災自治体に支援の手を差し伸べてくれました。私が知事を務めた岩手県の市町村へも、行革で大変な中、多くの自治体が職員を派遣してくださり、復旧、復興に力を尽くしてくれています。この取り組みを通じて、多くの国民がさらに基礎自治体の存在感、その果たしている役割の重要性を理解したはずで、まさに特筆に値すると思います。

特に、今回の自治体支援で有効だったのが、支援する自治体を固定化して、継続的にサポートを行う「対口支援」でした。中国・四川大地震を教訓にした支援法ですが、派遣される職員が交代しても、引き継ぎがスムーズにできるほか、復興に向けて、きめ細かく対応ができるなど、高い効果が証明されました。

また、今回の震災では距離的に離れた地域ブロック同士の連携が有効であることも明らかになりました。被災自治体の中には、東北管内で災害連携協定を結んでいるところが多くありましたが、東北地方全体が広範囲に被災してしまつた以上、当然、この連携は有効に機能していませんでした。全国を見据えた上で、ブロックご

現を復興庁が後押しする。そのような関係性をつくっていくべきだと思います。

さらに、補助金等の一括交付金化も、各市長の関心が高いテーマでしょう。昨年は全国知事会が努力を積み重ねて、都道府県では実現にこぎつきましたが、今度は市町村の番です。

ただ昨年の結果を見ると、事業のメニューも少なく、全体の9割は継続事業に充てられているなど、目に見えたメリットが少ないのが現状です。さらに使い勝手の良い、自由度の高い制度にできるかが大きな課題でしょう。特に、市町村の場合は、事業の実績にむらがあり、平準化しにくいという問題もあります。これらも一つずつクリアしていかなければなりません。

との連携をどうするか、技術的な問題もありますが、これから真剣に検討すべきことの一つでしょう。

最後の4つ目は、合併自治体の有効性です。合併の功罪を検討するには時期尚早でしょうが、こと災害対策に関しては、大変な効果を発揮しました。例えば宮古市を例に挙げると、旧田老町では津波により機能の低下を余儀なくされましたが、他の支所から即座にバックアップ体制を敷き、スムーズな復旧活動に結び付けることができたようです。

### これからの分権改革の 動向を考える

震災の一方で、地方分権改革の動向についても、各市長のご関心は高いと思います。自公政権から一貫して地方関係者に注目されてきたテーマですが、民主党への政権交代が実現して以来、なおさら大きな期待が集まりました。ところが、あれから1年半以上経過した現在も、かんばしい成果は見られません。

昨年の3月に国会に提出され、長らく継続審議となっていた地域主権改革の関連3法案がようやく成立したのも、1年以上も経過した今年の5月2日のことです。このように、地方分権の歩みは、政権交代を経ても、非常に遅々としています。

とはいえ、やはり同法成立の意義は小さくありません。とりわけ「国と地方の協議の場」の法 私は今後の分権改革を展望するに当たり、広域自治体と基礎自治体の役割分担を再検討すべきだと思っています。住民に身近な基礎自治体の役割は非常に大きいわけですが、すべて基礎自治体が担えばいいというわけではありません。医療制度など、広域自治体を中心に据えた方が運営しやすいものも少なくありません。

これから東日本大震災復興構想会議の提言、「社会保障と税制の一体改革」の成案などが取りまとめられる予定です。特に社会保障と税制の一体改革は、地方にとって重大な改革ですが、検討集中会議でも十分に議論が尽くされているとはいえません。まずは地方自治体が社会保障制度の中で果たしている役割を十分に訴え、国民全体に理解を深めていくことが大事でしょう。

### 二元代表制の意義と機能を 尊重したい

震災の影響でやや印象が薄まりましたが、地方自治をめぐる最近の話題としては、首長と議会の対立が見逃せません。もちろん、両者は常に緊張関係を持ちながら、お互い主張をぶつけ合うことがルールです。その点、従来は馴れ合いが見られたり、機能不全が指摘されたことは確かですが、そうはいっても、二元代表制の存在を否定するような動きには私は賛成できません。その意味で言えば、最近のトピックに挙げられる首長新党については、ある種の危惧を

制化が実現したことは、画期的といえるでしょう。地方団体が国に対し、その考えを伝えるルートとして、従来より一段と大きな意味を持つようになったのは確かです。

近々、第1回目の「国と地方の協議の場」の開催が予定されています。建前上、官房長官が主催することになっていますが、何よりも大事なことは総理が出席されることでしょう。初回の協議の場は、ぜひとも総理に出席いただき、慣習化してほしいと思います。

同時に、地方側も意見や意識を共有することが大事でしょう。交付団体、不交付団体を含めて、多種多様な都市自治体で構成される全国市長会も、協議の場に臨むに当たっては、意見をしっかりと集約する。地方六団体も、利害が異なる部分があるとはいえ、小異を捨てて大同につく。そのような姿勢が重要だと思います。

### 山積された分権改革の課題

今後の地方分権を考えると、震災対策の実施が過度の国のインシアティブ強化につながるという、注意が必要になります。大規模な復興事業を前に、各府省も予算を拡大するチャンスと、腕まくりしていることでしょうが、震災対策、復興対策は、あくまでも基礎自治体を中心になって進めるべきです。

復興庁の新設も取りざたされていますが、決して復興ビジョンの押し付けがあつてはなりません。ビジョンは地元自治体がつくり、その実持っています。それで本当に議会は議案を徹底的に審査できるのかという心配です。

減税や行革などを旗印に、ポピュリズム政治が横行するケースも散見されます。民間企業では「入るを計って出るを制する」の言葉通り、歳入と歳出のバランスで予算が決められますが、行政の場合は、そもそも住民にどのようなサービスが必要なのかをあらかじめ問うて、それに似合った負担をお願いするのが原則です。その原則を十分見詰め直す必要があるでしょう。

ほかにも、震災の影響で地方自治法の改正は先延ばしになりましたが、法案には住民投票制度の拡充が盛り込まれていたことも注目を集めています。住民投票を行うには、マルカバツかを問うようなシンプルな問い方が必要ですが、そうすると多様な声をすくい取ることはできなくなります。また、私は難しい問題こそ、むしろ選ばれた首長と議員が、議会の中で議論しながら、解決を図ることが重要ではないかと感じています。

その意味では、普段から首長は市民の中に入っていく、多様な意見を把握する努力をす。同時に会津若松市などでは先進的に取り組まれています。議会も自ら改革をしっかりと行う。そのような試みを繰り返して、二元代表制を生かし、機能強化を図ることこそが、これからの地方自治について重要ではないかと感じています。