

# 120年の足跡

## 山出 保

第26代全国市長会会長  
前金沢市長

### 三位一体の改革は未完の改革 地方の努力が分権を推進する

**全** 全国市長会は平成30年に創立120周年を迎えます。本誌では、これを記念して、歴代の会長にご登場いただき、在任時の地方自治をめぐる情勢、その中で実施された取り組みなどについて振り返っていただきます。

今回は平成15年6月から平成19年6月までの4年間、会長の要職にあつた第26代会長・山出保氏(前金沢市長)にご登場いただきました。国と対峙し、激しいやり取りを重ねた三位一体の改革の思い出、現在の第二期地方分権改革への思い、金沢市長時代のまちづくりなどについて荒木慶司事務総長がお聞きしました。

分権改革の前進に向けて、  
地方六団体で連携・結束

——会長「就任の1年前のことになりましたが、小泉内閣の下で三位一体改革を進めるとの基本方針が平成14年6月に閣議決定されました。当時、関係者には国庫補助負担金の原則廃止と税源移譲の実現への大きな期待があつたと思いますが、いかがでしたでしょうか。

平成5年の衆参両院の地方分権推進決議が、分権改革の出発点でしたね。

その直後に細川内閣が発足して、小泉内閣までの間、平成11年に地方分権一括法ができています。橋本内閣では省庁再編が行われました。小泉内閣のキャッチ

フレーズは、官から民へ、国から地方へ、改革なくして成長なしでしたね。

一方、経済の方では、平成3年に、バブルが崩壊して、景気は長期低迷が続き、財政も悪化した。

こんな背景のもとで、行財政改革の気運は高まっていました。だから、これから改革が始まる。また、始めなければならぬ。

私だけではなく、市長の皆さんにこういう認識、意欲は共通にあつたと思えますね。

——会長にご就任された直後の平成15年6月末に閣議決定された、いわゆる「骨太方針2003」を通じて、国庫補助負担金は4兆円程度を目途に廃止、地方交



金沢21世紀美術館・茶室「松涛庵」にて

## 山出 保(やまで たもつ)

1931年生まれ。石川県出身。前金沢市長(5期)。全国市長会会長(第26代)に就任。

付税については、総額の抑制、財源保障機能の縮小などの方針が示されました。これに対して、地方六団体では連携・結束を強化し、「地方自治確立対策協議会」の設置、総決起大会の開催など、さまざまな行動を起こされました。

県と市と町村が連携し、首長と議長が

一体になって国に対峙したことは、これまででなかったことです。

知事会、市長会、町村会や議長会の代表がよく会いましたね。よく相談し、よく一緒に行動しました。

自治体関係者がみんな集まる決起大会もありましたが、会場は熱気にあふれていたことをいまも覚えています。

### 地方交付税が大幅削減

#### 「国と地方の協議の場」の創設

——平成16年度予算で断行されたのが地方交付税等の大幅な削減でした。臨時財政対策債との合算ベースでは、前年度比2・9兆円の減、マイナス12・0%という前例のない規模の削減となりました。

ちょうど、地方は次年度予算の編成の最中でしたので、まるで不意打ちにあったように感じました。赤字予算を組むしかないという声が噴き出しました。

これには、背景がありました。地方財政計画における地方単独事業の投資経費について計画額と決算額の乖離かいりが大きく、ここに地方の無駄があるというのが国の言い分だったのです。

しかし、地方の側にしてみれば、逆に一般行政経費にあって、地財計画の計上額は足りていない。例えば、国保会計が赤字で止むなく一般会計から補填てんてんしているのに、この経費は計画に盛り込まれていない。

本当に必要な経費は盛り込むべきだ。これが地方の主張でした。地方も真剣でした。

なお、心配されていた赤字予算の編成は、あとで総務省の支援措置がされ、回避することができました。

——三位一体の改革では国と地方が同じテーブルについて、平成16年9月14日以降10数回にわたって激しい協議が行われましたが、この「国と地方の協議の場」に関する思い出についてもお聞かせください。

国と地方の代表が、同じテーブルで議論することも初めてでした。

国庫補助負担金改革がテーマでした。国庫補助負担金を廃止して税に置き換える。このことで地方の自由度を高める、こんな趣旨なんです。国庫補助負担金をなくすることは、国の権限がなくなる。国側は一齐に反対しましたね。

地方が行政水準を保っているのは、国庫補助負担金があるからだ。国は主張しました。逆に地方の側は、国庫補助負担金制度は非効率で無駄が多い。これを税に代えて、地方に任せてくれれば、地方は国より余程うまくやると反論しました。激しいやりとりでした。



そもそも、今度の国庫補助負担金改革は、小泉首相から言われて始まったことです。それなのに各大臣がこぞって反対するとは、閣内不一致ではないか——率直にそう思いました。

### 激しい議論が繰り広げられた 国庫補助負担金改革

——国庫補助負担金改革では、事務の性格、国の果たすべき責任などを巡って、真剣なやり取りが繰り広げられました。まずは義務教育費国庫負担金を巡る議論から振り返っていただけますか。

義務教育は、国の責任だから、国庫負担金の一般財源化は論外であるという主張

が、国からなされました。確かに学力の到達目標を決定し、その結果を検証・評価することは国の役割でしょう。しかし、カリキュラムを組んだり、授業時数を決めたりすることは、市町村と教育現場に任かすべきというのが地方の意見です。

国庫負担金制度があるために義務教育は、国から都道府県へ、さらに市町村へといわゆるタテ系列で行われています。

加えて教職員の任免権は都道府県と政令市に、給与の支払権も都道府県です。ですから教職員の目は、もっぱら国や都道府県に向き、市町村や現場の子ども達に向かないのです。これでは地域に支えられ、子ども達に愛情を注ぐ優しい教育が行われる筈はありません。

未来の子ども達のためにも、教育の分権化は欠かせないというのが地方の側の考え方でした。

——生活保護費国庫負担金についても、大変激しい議論がありました。

生活保護制度は、憲法25条により、国民に均しく生存権を保障するためのものです。社会保障制度の一環であり、だから北海道と沖縄とで生活保護基準に差があってはなりません。その経費は国が責任をもって負担すべきです。それなのに、国は途中から地方の自由度を高めるとして保護費に対する国の負担率を下げ、地方の負担率を

上げると言い出しました。

これは全くの筋違い。国の責任放棄で地方への負担転嫁です。憤りすら感じました。

知事会と一緒に反対し、私自身、事務返上も辞さないと心に決めていました。国の本音は、一部の被保護者の中に不正受給があるやに聞くとするものでした。もしこのことが事実とすれば、この是正策を都道府県と市町村が協力して検討しようということになりました。こうして、事務返上に至らず、結果として負担率の引き下げはなく決着しました。

ともあれ、激しい攻防が繰り広げられました。

### 地方側から小泉総理に改革案を提出

——平成16年8月に地方側から国庫補助負担金改革案が小泉総理に提出されました。提出することに反対の意見もあったようですが、そこに至るまでの経緯や取りまとめのご苦労などをお聞かせください。

国庫補助負担金の改革案を、地方が国に提出することも未だかつてなかったことです。

平成15年10月の段階で、全国市長会では、各都市の実務担当者が集まって改革案の国庫補助負担金の一つひとつについて検討し、事務局も夜を徹して作業をし



ていたようです。

市長のなかには、いままで受けていた補助金を要らないと言うのですから、正直、反対意見はありました。しかし、私は、地方分権は時代の趨勢すうせきです。

お互い、大同に就こうよ、志を高く持とうよと呼び掛けました。真剣でしたね。

一方、知事会では新潟で徹夜の会議まで開いて取りまとめました。地方六団体の事務作業は、知事会と市長会の事務局が中心になって当たりました。

国の関係者はもちろんのこと大方の見方は、地方ではまとめ切れまいというものでした。しかし、これをまとめあげたのです。地方六団体の代表が小泉首相に会い、地方改革案を手渡したのが、平成16年8月24日でした。あのときのことは今

も忘れません。小泉首相からは「よくまとめた。真摯しんしんに受け止め、努力する」との言葉がありました。

——平成17年11月30日に、「3兆円の税源移譲を基幹税で実施」「4兆円規模の国庫補助負担金の削減」「地方交付税の大幅削減の抑止」などを柱とする、政府・与党の「三位一体改革について」の合意がなされました。山出さんほど

のように評価されますか。

三位一体改革は、地方分権に向けた壮大な実験でした。しかし、国庫補助負担金の廃止縮減は僅かわずかで、実験が不完全燃焼のまま終わったことは、大変残念です。反省点もありました。

ただ、3兆円の税源移譲ができました。長年の懸案だった税源移譲に始めて風穴が開けられたことと、のちに「国と地方の協議の場」が制度化され、分権改革への体制が整備されたことは肯定的に評価されているのではないかと思います。

あらためて、地方分権改革は、政治構造改革です。このことは、究極には、国会と国民の合意と納得が成否の鍵であることを意味しています。



三位一体改革が財政論に終始したきらい

のあったことは、事柄の性質上、止むを得なかったかも知れません。しかし、これからは、なぜ分権なのかをわかり易い言葉で説明することが極めて大事になると思っています。

今度の実験の教訓として、今後にしつかりと活かさなければなりません。

### 地方は認められた権限を積極的に行使すべき

——政府・与党の合意後には、地方六団体で地方自治法に基づく意見提出権を行使し、「地方分権の推進に関する意見」(7つの提言)が提出されました。

意見提出権の行使は、平成6年に続く、12年ぶり、2度目のことです。

法に基づく意見提出権の行使ですので、単なる陳情やお願いとは意味が違います。この行使があつて平成19年、地方分権改革推進法の制定ができました。

引き続き、国庫補助負担金を廃止して、地方の自由度を高めること。国税と地方税の税源配分を5・5にすること。地方交付税を地方共有税に変更することなどを求めていかねばなりません。

分権改革は、まだまだ道半ばです。これから7提言のほかに、国の地方支分部局の整理や都道府県から市町村への事務権限の移



金沢21世紀美術館の「マイケル・リン作品」前で

譲などの懸案もありますので、全国市長会の役割に期待し、引き続きご活躍をお願いいたします。

—— 地方分権改革推進法が平成19年4月に施行され、第二期の地方分権改革がスタートしました。長年の懸案でありました農地転用権限の移譲、義務付け・枠付けの見直しの推進、提案募集方式の導入など、少しずつ地方分権は進んでいます。ただし、近年は地方から国に対する提案も少なくなってきたるほか、認められた権限を行使しない例も見受けられるように思います。せっかく権限が移譲されたのですから、自治体はこれに積極的に応えなければなり

ません。

条例や計画を制定・策定したり、改正・変更したりして実行に移していくべきです。

平成18年でした。児童相談所の設置権限が都道府県から中核市にも移されました。これを受けたのが横須賀市と金沢市で、それぞれ県と相談して、設置に踏み切りました。あとに続く市があつてほしいとの気持ちはないわけではありません。

他方、金沢は非戦災都市です。歴史的風致や景観の保全は、金沢の責務であると思つて、保全のための条例をいくつか制定しました。こんなこともあつて、平成16年、

景観法の制定にあたって京都市と一緒に、金沢市が国会に参考人として呼ばれることがありました。

地方の政策が国の立法や政策立案に活かされることが、もっともつとあつていいと思います。

地方分権は、国から与えられるのを待つのではなく、むしろ、地方から国を動かす。こんな積極的、能動的な意識、姿勢があつて、はじめて地方分権は可能となるのでしょうか。

—— 山出会長時代の第75回全国市長会議において、ごみの不法投棄の根絶を目的とした提言が採択されました。この提言がきっかけとなり、都市自治体の「全国ごみ不法投棄監視ウィーク」の活動がスタートし、それが今日の環境省の全国ごみ不法投棄撲滅運動につながっています。市長のご経験も踏まえて、都市の環境問題についてのお考えをお聞かせください。

ごみ処理は市町村の存立条件です。一番の、基本の、最重要の業務です。

他方、水質・大気汚染防止や温暖化対策は、生きるものの命にかかわり、あるいは地球的規模の環境問題です。国の施策に呼応しながら、地方は地方としての役割を真摯に果たさねばなりません。

低炭素社会の実現に向けた施策も同じです。その一環でもある環境にやさしい公共



交通の導入と拡充は、超高齢社会でもあって、格別に緊要です。インフラ整備に対する、国の大胆かつ抜本的な支援策が必要で、マイカーから公共交通への意識転換という、まさに国民的課題にも取り組まなければなりません。

### 金沢市長時代を振り返って

市長として印象に残るお仕事などもお話しただければ幸いです。

歴史都市金沢のまちづくりのコンセプトは「保存と開発の調和」です。また、金沢の文化のそれは、「伝統と現代の共存」です。

歴史伝統のまちに、新しい装いと設えを施した金沢駅を整備し、一方、現代美術の拠点にふさわしく金沢21世紀美術館を建設しました。金沢は昔もあって、今もあるまちでありたい。また、顔の見えるまちとして国の内外に発信したい。こんな思いからでした。

もちろん、まちづくりは人づくりです。職員には、大学行って博士号をとってくださるように、スキルを高めるようにと呼びかけました。

また、歴史的建造物の復元整備には、高度な匠の技が必要です。これに応える職人の養成のために、金沢職人大学校を開設しました。このほか、識者や専門家の意見をできるだけ伺いました。どれもこれも質の

高いまちづくりをめざすためでした。

### 三位一体の改革を引き継ぎ、分権改革のさらなる推進を望む

最後に全国市長会120周年に向けてのメッセージをお願いします。

地方分権改革の歴史は、遡さかのぼって大正デモクラシー、戦後にあってもシャウプ勧告、革新自治体の誕生と続きました。

平成になって、地方分権改革、三位一体改革の取り組みがありました。が、残念ながらすべては実現していません。しかし、歴史の真実において、また現実にも、改革の火は決して消してはならないと思います。

ちなみに1985年(昭和60年)に採択された欧州地方自治憲章は、補完性原理を謳いました。また、フランス憲法は、「その組織は分権化される」と明記し、補完性原理を承認し、財政自主権を保障しています。いまや、地方分権の推進は世界の潮流です。

この流れを止めず、むしろ加速させてほしいと願っています。

さて、全国市長会は明年、創立120年を迎えられます。その歴史は、そのまま都府自治体の活動の歴史でもありましょう。先輩市長のご尽力にまず感謝します。

そして、いまは、人口減少時代。超高齢社会の真っ只中にあります。

基礎的の地方公共団体である都市自治体の組織体として全国市長会の役割は、いよいよ重大です。ご発展とご貢献を心からお祈りします。

最後に、市長の皆さまの日ごろのご苦心に敬意を表しながら、引き続きご健勝にて活躍下さるようお願い申し上げます。

——本日は大変貴重なお話を聞きできました。ありがとうございます。

