

120年の足跡

森 民夫

第28代全国市長会会長
前長岡市長地方の創意工夫が国を動かす
山積した課題にも一つ一つ対応

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21年6月から平成28年9月までの7年3カ月間、会長を務められた第28代会長・森民夫氏(前長岡市長)のご登場です。社会保障と税の一体改革における国との協議、東日本大震災直後の支援体制の構築、長岡市長として力を尽くした市民協働などについて荒木慶司事務総長がお聞きしました。

新政権とのつながり確保に独自の「早朝電話」が奏功

——会長に就任された3カ月後の平成21年9月16日に民主党政権が発足しました。まずは全国市長会会長としての政権交代時のご対応についてお聞かせください。

思い返すと、山出会長(前金沢市長)、佐竹会長(前秋田市長、現秋田県知事)時代に盛り上がった地方分権推進の機運が依然として高い状態にある中で、会長就任でした。その直後に第45回衆議院議員総選挙が行われ、民主党政権が誕生しましたが、当初は私自身も戸惑いを感じた記憶があります。初めのうちはまだ政権の形が確立されておらず、政策立案の進め方なども前政権と大きく異なっていた

ことに加え、マニフェストに掲げた政策の扱いなどを含め、さまざまな課題が表面化したからです。

そうした中で、当時の私がしきりに行ったのは、従来の政策決定が大きく変化したことから、いろいろな場に顔を出したり、電話をするなどして、政府の要人とつながりを確保することでした。電話をするにも、皆さんお忙しいので、日中はつながりません。そこで朝の6時から7時までの間に電話を掛けて、例えば子ども手当の真意はどこにあるのかといったことを、政権の中心にいた方々にうかがうことが、当時の私の日課でした。

——当時は陳情窓口の一本化などの影響で、全国の市長さんも混乱されたと思いますが、森さんご自身としては、独自の



森 民夫(もり たみお)

1949年生まれ。長岡市出身。第14代新潟県長岡市長(5期)、平成21年6月から平成28年9月まで、全国市長会会長に就任。

ルートで政権幹部の方とも率直な話し合いができたということですか。

確かに、あのときは、主に幹事長室が政府に対する陳情を一元的に管理することになり、陳情・要請のあり方に大きな混乱がありました。私自身は表に見えない形で、要職についていた方々と話ができっていました。さらに、民主党政権自体は「地域主権」を旗印にしていたので、地方を大事にするという意識はあったと思います。実際、私の訴えにも、真剣に耳を傾けてもらいました。

——全国市長会としては、政権誕生早々の9月28日に、「鳩山新内閣発足にあたっての緊急要請」を行いました。

全国市長会で意見集約をする際、できるだけ多くの市長さんの意見を聞きたいと考えましたが、同時に意思決定までのスピードも重要です。そこで、従来それほど開催されていなかった政策推進委員会(正副会長、支部長等で構成)を積極的に活用しようと考えました。実際、就任直後から政策推進委員会を頻繁に開催し、大いに頼りにさせていただきました。

子ども手当の創設など、民主党の看板政策を念頭に、「現金給付ではなくて、現物給付でやるべき」との意見が多数出ました。財源を心配する声も聞かれました。

こうした市長さん方の意見を、公式・非公式を問わず、政権幹部にお伝えしたことで、段々と政権内に浸透していったような気がします。結果として、民主党がマニフェストに掲げた各種政策も、私たちが納得できる線で決着していきました。

法制化された「国と地方の協議の場」で地方の意見を押し通した

——確かに民主党は地域主権を訴えていましたので、地方分権の推進には熱心でした。特に地方の側から見ると、「国と地方の協議の場」の法制化は、今日につながる、大きな制度改革となりました。

「国と地方の協議の場」の法制化は、われわれ地方側にとって悲願でした。全国市長会だけでなく、全国知事会など一丸となって、法制化に向けて国に申し入れを行い、結果的に平成23年5月2日、「国と地方の協議の場に関する法律」が公布施行されました。

その後の社会保障と税の一体改革では、消費税引き上げ分に対する地方への配分割合が大きなテーマとなりましたが、この点については「国と地方の協議の場」で何度も協議を行いました。



「国と地方の協議の場」の様相(平成23年12月)

——正式会合だけでなく、社会保障・税一体改革分科会、臨時会合を含め、平成23年度中には12回も「国と地方の協議の場」が開かれました。このとき争点となったのが、社会保障分野における地方単独事業の扱いでした。

そもそも地方単独事業とは何ぞや、というところが議論になりました。国の法令に基づく制度として確立したものでなければ認めない、というのが国の当初の主張でしたが、地方単独事業は地方が現実のニーズに即して、国の制度に先行して実施している事業であるため、国の法令に基づいている

わけがありません。法令に位置付けられていないことを、国に先取りして実施しているからこそ、地方単独事業の意味があるのです。国にはその点をかなり厳しく指摘した覚えがあります。

——それは子ども医療費無償化についても同様です。最近では地方の意見を聞いて一部修正していますが、国は医療費の窓口負担を減らしている自治体に対し、一種のペナルティとして、国保の国庫負担を減額していました。

現場を預かる地方発の政策が国に先行して実施され、それが国の制度に位置付けられる、という流れが重要ですから、そこは譲りたくありませんでした。実際、国が当初主張していた通り、制度として確立した事業だけを認めるのであれば、地方の構想力が生かされないことになってしまいますから、その点については、国と激しく議論しました。それが12回という、開催回数にもつながったのだと思います。

——結果として、消費税引き上げ分の5%の配分は、地方消費税が1・2%、地方交付税が0・34%、合計で1・54%を確保できました。「国と地方の協議の場」がなければ、あれだけ地方の意見を押し通すことはできなかったのではないのでしょうか。

法制化が実現したことで、単に国と地方が協議するだけでなく、議事録が国会に報告されるという形に制度が整えられたこと

で、堂々と国と議論できる土俵ができました。社会保障と税の一体改革でも、この意義は大きかったと思います。

もちろん、5%の引き上げに関する地方側の配分割合として1・54%を勝ち取ったことは大きな成果ですが、収穫はそれだけではありません。何よりも大きかったのは、地方単独事業を数字の上でも評価していただいたことです。地方は国の法令などに基づいて施策を進めればいいという考え方から、地方の創意工夫が国に先行するのだという考え方に切り替わった瞬間ではなかったかと私は思っています。

被災自治体に対する「公平」な支援のあり方を構築

——平成23年3月11日、東日本大震災が発生しました。全国市長会では緊急災害支援掲示板の設置(平成23年3月16日)、被災地への人的支援など、被災地支援のためのさまざまな方策を迅速に打ち出しました。

あれだけの大規模災害ですから、職員派遣を含めて、当初から整然とした支援をするのは難しいと思っていました。その点、インターネットを通じて、支援を要請する都市と応援を申し出る都市をマッチングする、緊急災害支援掲示板は、とても効果的な仕組みだったと思います。

中越地震のときもそうでしたが、東日本大震災でもメディアに取り上げられる自治



奥山・仙台市長(当時)から被災状況の説明を受ける様子(平成23年4月2日)

体には支援が集中する一方で、取り上げられない自治体には支援が届かないという現象が見られました。必要な物資が不足する自治体に、どのように支援ができるのかという視点で考案したのが、この掲示板だったのです。

——その後、総務省などとも協議をした上で、被災自治体に対する職員派遣のスキームができました。東日本大震災を通じて確立されたこの人的支援の仕組みは、熊本地震や九州北部豪雨災害でも生かされました。職員派遣のスキームも支援要請をする都市と人的支援を行う都市をマッチングするという意味では発想は同じです。支援を必要とする自治体に、公平に支援を行うため

の仕組みとして構築しました。こうした支援の方策を検討する際に、不可欠だったのが被災地の状況やニーズの把握です。その点で大いに役立ったのが、ここでも電話でした。

震災直後は、津波被害の影響で市役所機能がほぼ失われ、電話がつながらなくなった自治体も少なくありませんでした。そこで国土交通省東北整備局が、衛星携帯電話を各被災自治体に配布したのですが、私はその電話番号を聞き出して、週に1度ほど、各市長さんに電話を掛けていたのです。市長さんの本音をお聞きすることで、被災地が本当に困っている現実を把握することができました。

市によって支援の濃淡があることや国の現場の状況が届きにくいという状況が生じていることなどがよくわかり、被災地と国とのパイプ役を果たすという全国市長会の役割の重要性を身にしみて感じました。

また、当時、福山哲郎・内閣官房副長官から私に対し、避難を余儀なくされている住民の受け入れについて、さらなる協力要請の連絡があり、翌日には、全市長宛てに積極的な対応をお願いする会長私信を発送しました。

さらに、発災間もない4月2、3の両日には、福島、宮城、岩手の被災地へ赴き、各県市長会の会長などと面談し、全国市長会が総務省、被災県、全国町村会と連携し



福島第一原子力発電所を視察する様子(平成28年7月)

て被災市町村に対する人的支援のための職員派遣の仕組みを作り、全国に応援職員派遣を要請していることなどについて意見交換を行いました。

——全国市長会としても、被災地で発生している問題やニーズを洗い出し、国に意見を提出するなどしてきました。また、平成28年7月4日には、森会長自ら、副会長の立谷・相馬市長とともに、福島第一原子力発電所を視察されました。全国市長会では、その後も2回にわたり、福島第一原子力発電所の視察を行っています。

現在でも、福島県の各都市においては、まだまだ多くの課題が残っていますから、全国市長会の役割はとて大きいと思います。



また、今後の防災対策を考える上でも、現場を見ることはとても大切なことです。ぜひ各市長による福島第一原子力発電所の視察は、継続してほしいと思います。

国との関係のあり方が問われた 地方公務員給与削減問題

——地方公務員給与削減問題への対応も、会長時代にご苦勞された問題の一つでした。民主党政権時代、国は平成24年度から2力年にわたって、臨時的に国家公務員給与の7・8%の引き下げを実施しました。その後、政権に返り咲いた自民党は、地方公務員給与も国家公務員同様に7・8%引き下げの方針を打ち出しました。

そもそもの前提として、地方公務員給与

は国家公務員給与よりも高いという誤った認識が広がっていましたが、実際には平成13年度からの10年間で、市区町村では職員数や給与の削減などにより、総人件費で1兆6000億円超の削減効果を実現しています。また、同期間の国の職員削減率は2・8%であったのに対し、市区町村の場合は15・7%に及びます。ラスパイレズ指数も一貫して下がっていました。基礎自治体は国を大幅に上回る行政改革を断行していたのです。

しかし、そうした地方行革の努力はメディアなどに取り上げられてこなかったために、「地方は改革が遅れている」というイメージが独り歩きしている状態でした。そこで、私も実態を示したグラフなどを基に、地方行革の成果を説明したものです。国に合わせて地方公務員の給与を下げるというのだったら、国も地方同様に職員数の削減等の行革を徹底するべきだというのが私の意見でした。

それに加えて、これは単に給与削減の話にとどまらず、国と地方の関係のあり方そのものを問う問題だとの認識も私にはありました。国が職員の給与を下げたから地方もそれに合わせるのが当然との考えから、地方交付税を減額する形で兵糧攻めされても困りますよ、ということはいじつはたつもりです。

現場が混乱した「臨時福祉給付金」 長岡方式を提案し、建設的に対応

——平成26年4月から消費税率が8%に引き上げられることに伴い、政府は低所得者対策として市区町村民税均等割の非課税者約2400万人に対し、1人1万円の「臨時福祉給付金」を支給することになりましたが、給付を行う市区町村の現場では混乱が見られました。対象者本人の同意なく、市区町村の福祉部局が給付金に関するチラシや申請書を送付することは、地方税法の守秘義務に抵触するという見解が示されたためです。

給付金を支給する福祉部局が税務情報を利用してはいけなくなれば、給付の対象者を確定することができず、現場は混乱するばかりです。各市長からも「このままでは支給できない」という声が上がりました。さらに、政策推進委員会メンバーの市長はじめ一部の役員市長からは、この給付金の支給については、直接国が行うことを提案する強い意見もありました。

そこで、長岡市では、税務部局の業務として、その課税情報を基に、非課税者に課税されるべき所得がないことの確認のお知らせを行うこととし、臨時福祉給付金のチラシ・申請書をこれに同封して送付する方式を考え出しました。この長岡方式を全国市長会として提案したところ、厚生労働省

では総務省とも協議し、この方式で地方税法上の問題が生ずるものではないとの見解が示されました。

——全国市長会として建設的に問題提起し、対応ができた好事例だったと思います。また、農地転用許可権限にかかわる権限移譲も、会長時代の実績の一つに挙げられると思います。

牧野・飯田市長(前経済委員会委員長)を中心に、経済委員会に所属された市長さんが一生懸命取り組んでいただいた結果と感謝しています。さまざまな摩擦がある中で、粘り強く地方の意見を押し通してくれました。

一方、国としても、岩盤規制を改革して、地方分権の実績をつくりたいという意識があったように思います。私が「国と地方の協議の場」でこの問題を取り上げた際にも、



菅義偉・内閣官房長官をはじめ、皆さんの反応から、国がこの問題を前向きに進めていこうと考えていることが、感触としてつかめました。その意味では、農地転用許可権限の問題は、地方分権改革の一つのシンボルであり、その大きな流れの中で、地方の正論が通ったということだと思います。

首長の指導力を教育に生かす 地方教育行政制度の大改革

——森会長が中央教育審議会委員として積極的に働き掛けて、前に進めていただいたのが、地方教育行政制度改革でした。

平成19年3月、全国市長会は「教育における地方分権の推進に関する提案」地域の教育力を高めるために」を取りまとめました。この中では、教育委員会制度の見直しについても言及しているのですが、

で、侃々諤々かんかんかくかくの議論が行われましたが、最終的に総合教育会議の設置とともに、教育に関する「大綱」を首長が策定し、その一方で教育長が「大綱」に基づいて実際の教育行政を担うというように、バランスの良い形で両者の住み分けができました。

——首長が教育の分野でも議論の場に出て、指導力を発揮できるようなったのは極めて画期的なことだったと思います。

次の話題に移りますが、森会長は平成19年、副会長時代に全国市長会正副会長米國訪問団に参加され、ハワイ州ホノルル市で第9回日米市長交流会議に出席されました。

私は真珠湾を攻撃した山本五十六氏の出身の市長ですから、袋叩きにあうのではないかと心配をしていたのですが、現地に行ってみたら、そうしたアンチ山本五十六の考えを持つ人はいませんでした。シビリアンコントロールを徹底するためには、軍人は政治の決定に従わなければいけないというのがアメリカ人の常識だったのです。

さらに、当時のホノルル市長のハネマンさんと私は、学生時代にバスケットボールに打ち込んでいたこと、そしてお互い歌が好きという共通点がありました。市長主催の歓迎会で行われた「日米歌合戦」で、私が「憧れのハワイ航路」を歌ったところ、ぐっとお互いの距離が近くなったことを思い出します。

私が委員として議論に参加した「中央教育審議会教育制度分科会」でも、この点が大きな焦点となりました。そこで、私は全国市長会の「教育における地方分権の推進に関する研究会」での議論や、その際に取りまとめた提案にのっとって、意見を申し述べました。地方教育行政における責任と権限を首長に持たせるのか、教育長に持たせるのか

このときの市長同士の交流をきっかけ

に、長岡市とホノルル市の相互の交流も始まって、平成24年に姉妹都市提携を行うことができました。平成27年8月には慰霊と平和の思いを込めた長岡花火を真珠湾で打ち上げることもできました。自治体外交の一つの成果を出せたのは、ひとえに日米市長交流会議のおかげでした。

——副会長時代も含めて、中国へは4度訪問されています。

中国訪問もそうですが、外国への訪問に際しては、たいてい一緒に参加された市長さん方と4、5日は共に行動しますから、とても仲良くなるんです。平成20年の「第11次全国市長会代表市長中国訪問団」に参加された市長さん方とは、時々集まって懇親会を開いています。

各種取り組みで、全国市長会の政策提言力・組織力も向上

——平成26年5月と翌年の7月には、内閣総理大臣と市町村長の懇談会が開かれました。

それまでも総理大臣と知事の昼食会は、時折行われていたのですが、市町村長とはそうした機会がありませんでした。そこで、菅・内閣官房長官に、市町村長とも懇談会を開いていただくと、地方分権の進展を多くの人に実感してもらえるのでは、とお話をしたところ、すぐに実現していただきました。官邸で昼食を取りながらフランクにお話できましたが、政府が基礎自治体を

重視していることは出席された副会長の皆さん方にも伝わったと思います。菅・内閣官房長官にお礼を申し上げたいですね。

——会長時代には先ほどお話が出たように、政策推進委員会が意見集約をする際に大きな役割を果たしたことに加え、全国市長会の政策提言を強化するため、平成26年以降、毎年研究会を設置するようになりました。

全国市長会をしっかりとした政策提言ができる集団にしなければいけないということとは、元会長の山出さんや佐竹さんもおっしゃっていました。その具体化に向けて政策提言のための研究会を設置し、多くの市長に参加いただいた結果、素晴らしい内容の報告書ができあがり、私も喜びを感じました。また、報告書に盛り込まれている提言を、全国市長会の特別提言（「少子化対策・子育て支援に関する特別提言（平成27年）」、「多世代交流・共生のまちづくりに関する特別提言（平成28年）」）として公表することもできました。

全国市長会には800人を超える市長がいます。それぞれ主義主張を持ち、自らの力で選挙を勝ち抜いてきた一国一城の主です。確かに、意見をまとめるのは大変です。何回も議論を行う必要もありますし、手間も掛かります。しかし、それだけに意見をまとめあげたことの意義は大きいし、その意見には重みがある。そのことは、常々申し上げてきました。

——森会長の発案で、会則を変更して、会長指名の副会長職を設けることになりました。これにより全国市長会の行動力が一段と強化され、かつその活動にも厚みが出てきたと思います。

副会長に就任されると、政府や国会へ陳情・要請を行ったり、政策推進委員会で議論を行ったりすることで、全国市長会の動きや国の様子もよくお分かりいただけるようになります。ただし、支部推薦の副会長の任期は1年です。

副会長を経験した市長が増えるのは全国市長会にとつて意義あることですが、1年の活動では十分に経験を積むことができないのも事実ですから、ある程度継続して副会長を務める市長さんを増やしたいと思いました。会長とともに苦労しながら組織をまとめる役割を担っていただくことで、全国市長会の足腰が強くなることも考えたのです。

——会長時代の7年余りは、ご苦労の多い激動の時代でしたが、森会長のさまざまな取り組みのおかげで、全国市長会は力強い組織になりました。その一方で、本来、市長の仕事は、地元での活動にあるのにもかかわらず、週の半分は東京で活動していたという時期もありました。

午前中に市役所で仕事をして、昼に新幹線に乗って、東京で1時間ほど仕事をした後に、また新幹線で帰って、地元で夜の会合に出るといふこともよくありました。忙

しい日々を過ごしましたが、今振り返れば、激動の時代で課題が山積していたからこそ、全国市長会の会長職を全うできたのだし、自分自身を成長させることができたと思います。

原点は「市民協働」市民の本音を政策に反映する

——長岡市長としての思い出もお聞かせください。

私の最初の市長選挙はいわゆる草の根型の選挙でした。1年半もの間、朝早くから、市内のさまざまな現場を見て歩いて、多くの人の声を聞いて回りました。そうしないと本当の政策を生み出すことはできないということが、この最初の選挙で身につきました。

利害関係のない市民の皆さんから、どれだけ本音を引き出せるか、そしてそれを政策に反映できるか。その大切さを初めて市長選挙で骨身にしみて感じたわけです。その意味では、自分が市長としてやってきたことは一環して、行政と市民の協働だったと思います。

市民協働の拠点としての「アオーレ長岡」の整備をはじめ、子育ての悩みを抱える母親などの交流と相談の場である「子育ての駅」の開設など、市民の声を生かして、実現した政策は数多くあります。

実は、学生時代、建築や都市計画が専門

だった私の卒業論文のテーマは市民協働でした。その若き日の思いが、草の根型の選挙活動をする中でよみがえってきた部分もあつたと思います。

——市長時代には中越地震も経験されました。

中越地震は山間部で発生した地震ですが、被災地は非常にコミュニティが濃密な地域でした。そのコミュニティの力を避難所でも生かすことで、より良い形で復旧・復興につなげることができました。

これは阪神・淡路大震災の教訓でもありました。ある被災都市では震災直後、高齢者や障がい者の皆さんを優先的に避難所へ受け入れたところ、コミュニティに偏りが生じ、避難所内で住民同士の助け合いが困難になってしまったのです。そうした事情を聞いていたものですから、中越地震後、長岡市ではコミュニティ単位で、避難所に入ってもらいました。その結果、区長さんをリーダーに、高齢者の世話係、子どもたちを遊ばせる係、掃除係、弁当を配る係など、住民の間に自然と役割が決まってきた。集落を崩さずに、避難所に入っていたいただいたことが、やがて被災地域の復興につながり、その仕組みは東日本大震災でも生かされました。

——最後に、市区長さん方や全国市長会にメッセージをお願いします。

現場には政策の芽になる宝物が数多く転

がっています。知恵は現場にあるのです。市長の皆さんには、その現場で仕事ができる喜びを噛みしめてもらいたいと思います。行政と利害関係のない市民の声をどれだけ聞けるかで、政策の質も変わってきます。市民の皆さんから知恵をもらい、その知恵をうまく加工することで、より良い政策は生まれてくるのです。

現場にこそ知恵があるという謙虚な気持ちを持つ市長が増えれば増えるほど、日本という国は良くなっていく。その信念を持ちながら、私は活動してきました。全国市長会には、その信念をぜひつないでいてもらいたいと思います。

