

権限、税源が移譲される 地方議会に求められる役割

上田信雅氏 全国都道府県議会議長会会長 / 富山県議会議長

地方分権が進むとき、地方議会はどのような役割を果たすべきか、また、そのためにはどのような条件整備が必要か。富山県議会議長であり、今回、全国都道府県議会議長会の会長として三位一体改革の取り組みに当たられた上田信雅氏にうかがった。

国の役割、地方の役割

2004年7月、全国都道府県議会議長会(以下、都道府県議会議長会)の会長に就任され、三位一体の改革案について地方団体の意見を集約するという大役に当たられました。

上田 小泉総理から地方に対して、三

位一体改革の具体案を取りまとめるよう要請されたことから、全国知事会(以下、知事会)が中心になって改革案をまとめたわけですが、その改革案提示の前提条件として、われわれ地方の側が設置を求めている「国と地方の協議の場」が開催されたことを私は大変高く評価しています。そこでは、国と地方が対等な関係で真剣な協議を重ね、日頃のわれわれの思いについて忌憚のない意見を述べることができました。

補助金廃止・削減という各自治体にとって痛みの伴う改革ですが、「小異を捨てて大同に就く」として意見をまとめられました。

上田 都道府県議会議長会では数次にわたる役員

会や臨時総会を開催して、議長の皆様のご意見を十分承るよう努めました。自治体はそれぞれ事情が異なり、多様な問題を抱えています。意見の集約は容易ではありません。知事会もそうです。特に私が就任した時期は、度重なる台風や集中豪雨が全国に甚大な被害をもたらした直後で、自然災害対策、治山・治水の事業について、国の側には「県管理で責任を持つことができるのか」ということを言う方がいらっしゃったり、議長の中には「うちの議員から文句が出る」と動揺される方がいらっしゃったりしました。皆さん、もろもろの事情を抱え、心中複雑だったことと思います。それでも今回、3,000余の自治体が一つにまとまったのは、大変厳しい地方財政状況があり、このままでは地方自治の自主性が失われかねないという強い危機感を共有していたことが理由として挙げられるでしょう。



その地方の改革案に込めるかたちで、国が「全体像」を示しました。

上田 個別に内容を見ていけば、義務教育費の問題が先送りにされたり、不透明な部分が残されたりなど、今後詰めていかなければならない問題は多々残っています。しかし、私が評価したいのは、これから国と地方の協議の場で「全体像」を一つひとつばらしながら、国、地方、それぞれの役割分担が決まり、責任が明確になっていくであろうという点です。従来は、それが明確ではなかった。それが国の「全体像」の不透明さに現れている、そのようにとらえれば、地方分権の流れの中、一つひとつ話を進めていく上で重要なステップだと思います。

「全体像」で問題であるとお感じになる部分は。

上田 まず、国民健康保険など社会保障の問題です。高齢社会を迎えるとき、福祉がどうあるべきか、それはまさしく国家的命題なのですから、まず国が今後の制度のあり方についてきちんと議論をしたうえで、国の役割、地方の役割を決めるべきで、それが無い現時点で三位一体の議論に持ち込むのは早計です。国はそうように社会保障に白羽の矢を立てる一方、公共事業関係の補助金については一般財源化せず、「交付金化」という曖昧なかたちにしてきました。いかにも聞こえはよく、「若干自治体の裁量が増す」と説明されるものの、実際にはどうなるのか。相変わらず箇所付けが入り、われわれは東京に出向き、官庁にお願いしなければならないのか。名称が変わっただけで実態は何ら変化がないのではないか、そのような懸念をぬぐえませんが、県では、来年度予算を組むにしても弱っています。国も検討する時間が短くはつきりしたかたちを示せなかったこ

とは理解しますが、公共事業のうちでも、地方の裁量に委ねてよいものはたくさんあります。都道府県管理の中小河川は地方に任せ、一級河川は都道府県から負担金を取らず、国で整備すべきでしょう。また、災害復旧や自然災害対策などは、当然国が責任を持つべきで、「手を引く」などと脅しをかけるようでは国家の体を成しません。

財政調整のあり方など、今後の議論が深まるにつれ、自治体間の「小異」がクローズアップされるのでは。

上田 今後、財政力の強いところ、弱いところ、個々の利害が表面化してくるでしょう。確かにそこは頭が痛いところですが、今後とも地方の団結を守っていかなければなりません。その点、今回、地方六団体が心をつにして国と協議をしたこと、そして国の政策決定過程に地方が関与するかたちが整ってきたことは重要な意味を持つてくるはずで、今後はさらに地方だけでまとまるのではなく、「地方分権推進連盟」¹を立ち上げ、国会議員の方々にも呼びかけ、地方分権の意義を共有していただける方々にご参画いただくつもりです。

財政再建の道筋

財政再建という観点から、財務省は地方財政計画²について、地方単独の公共事業費の使い残しが一般行政経費に回されているなどの指摘をしています。

上田 財務省は「地方交付税を7兆円か8兆円減らす」と言い出し、地方で無駄な支出があるということで、結婚祝い金やペットの避妊など細かいことまであれこれ文句を付けてきました。そもそも交付税は紐付きではない。用途につい

ては各地方の考え方に任せるべきです。また、交付税について「どれだけ投資的経費にかけているか」という点を指摘しますが、今や市町村の仕事はソフト面のものが多くなっているのが現状です。そのような視点で、これは無駄、これは無駄でないと言うのはいかながなものでしょうか。

財務省も国全体の財政状況を懸念してのことなのでは。

上田 それは分かります。財政再建の必要性は、すべての都道府県、市区町村、異論のないところでしょう。であればこそ、まずは補助金制度の非効率性そのものを問うべきです。陳情のための交通費など比較の見えやすいもののほか、会計検査のコストなど、企業の会計基準に照らせば、莫大な間接費がかかっています。一つの補助金を受けるために、一体いかにのお金が消えているのか。霞が関で絵を描く。自治体には決定権も与えないが、責任も問わない。その仕組みが国家財政をおかしくしてきたのではないか。無論、これまでの中央集権型の国家経営による成果もあります。全国どこでも同一レベルの義務教育は受けられる。さまざまなインフラ整備も整っている。それほど酷い生活レベルの格差はない。そのような成果は評価しなければならないとしても、もう時代が変わったということです。

「北から南まで全国一律に」という手法に限界が訪れたということですね。

上田 大事なことは住民参加型の地方自治、地方政治の確立です。従来の中央集権的な仕組みでは、住民の参画意識が働きにくい。そこを変えなければ、国全体が成熟に向けた次の段階への脱皮を図れないでしょう。国は、住民自治に関する細かいところにいちいち関与していただかなくてもよい。必要なのは、

1 地方分権推進連盟：2004年11月、地方六団体が三位一体改革を実現し、地方分権を推進するために結成した。
2 地方財政計画：地方公共団体の翌年度の歳出総額を見込んだもの。地方財政全体の収支を明らかにするため、国の予算編成と並行して作成される。財源が不足する場合は、国が措置を講ずる。

「国はここまで関与して保証する。ここからは地方が責任を持つ。」という基準を明確にすることです。身近なところで身近な問題を考えてもらう。自分たちのお金がどう使われているか、それが見えやすくなれば、住民の参加意識も高まり、関心も高まります。自分たちの手で自分たちのまちづくりをするために、首長、議員を選び、情報開示を求める。仮に自分たちの思いと違う方向へ進もうとしたり、おかしいことをしたりすれば、選挙で落とせばよい。政治への関心が高まり、それが行政のスリム化にもつながる。皆で汗を流し、よりよい地域づくりに励む。その結果、地域に活気が生まれ、税収も伸びる。それが財政再建にも寄与し、地方の取り組みが国全体をレベルアップさせる。そのような三位一体改革であるべきです。そして今、それを実現する機会が訪れているのです。今、この流れの中でそれを成さなければ、日本の将来は本当に危ういでしょう。かつてのように国会議員にあれこれ頼み、利益誘導してくれば選挙で応援するというスタイルは通らない時代です。国民はそれほど愚かではありません。

三位一体改革の議論の席で、国会議員の「地方がつまらぬ金の使い方をするのではないか」という発言に議長は猛反発されましたが、税源、権限の受け皿としての自治体の機能をさらに拡充する必要があるのでは。

上田 国会議員や中央官庁の官僚には、地方に対する不信感があるのかもしれませんが、地方は信用ならない、と頭ごなしに言われれば、大変不愉快ですが、自治体の自己決定、自己責任の幅が拡大するとき、住民ニーズに答えて、より創意工夫に富んだ施策を、より効率的に展開しなければならない。国から権限や税

源が移されるとき、それをしっかり受け止めるための体制づくりが大切であることは十分認識しています。

知事と議会の関係

上田議長は、地方制度調査会の委員としても活動されていますが、地方に権限、税源が委譲されるとき、地方議会に求められる役割についてお聞きしたいと思います。

上田 知事と同じように、選挙で選ばれるわれわれ議員は、二元代表制の一翼として、住民を代表して、執行機関を批判、監視しなければなりません。ところが同時に、われわれは県内の地域の代表という立場もあります。予算をつけるのは知事ですから、地域のことについては、知事に頼まなければならない。そのような矛盾を抱えています。

三位一体の改革に絡んで、与党に、首長の多選禁止を求める動きがあります。首長の権限は「アメリカ大統領以上」と表現されることもあるほどですが、地方分権が進めば、さらに力を強めるのでは。

上田 自民党の武部幹事長が「知事の推薦は3期まで」と発言されましたが、二元代表制のバランスについては考えていかなければならない点があります。例えば、議会の招集権が知事にあり、議長にはない。議長を通さず、議員が個人で連署で出す、という変則のかたちはありますが³、議長が議会を招集できない。そのため、例えば定例議会の狭間に、知事が何か問題を起こしたとき、議長が議会を招集して知事に物申す、ということができません。また議会事務局の人事権も知事にあります。その中で、いかに独立した機能を担保する体制を構築する

か。さまざまな課題があることから、現在、都道府県議会議長会では、地方議会の機能強化のための制度的課題について「都道府県議会制度研究会(座長・大森彌千葉大学教授)」で有識者にご検討いただいているところです。議長会としても、お互い研鑽に努め、しっかりとした政策提言、議員提案をしていかなければならない。そのための議会改革を進めたいと思います。

政策提言能力もいっそう問われることになると思われまます。

上田 地方分権が進み、地方の自由度、裁量度が増せば、地方議員の働き甲斐が増します。しかし同時に政策立案能力、提言能力を磨いていかなければなりません。そのときの懸案が費用のことです。能力を高めるには研修を受けたり、足を運んで、人の意見も聞いたりしなければなりません。行動範囲が広がれば、費用は膨らみます。また、議員の仕事が高度化すれば、兼職も難しくなるはずですよ。

議員の数を減らし、一人当たりの歳費を増やしては。

上田 方法はいろいろあるでしょうが、いずれにせよ、地に足の着いた議員活動をするには生活の安定を保障しなければならない。落選したら、明日の生活の保証がない。「それでも専念せよ、報酬、年金は絞る。」それでは大変ですから。

地域に根差した活動の中、地域の実情、ニーズをよくご存じの地方議員が果たせる役割は大きいはずですよ。

上田 私自身のことで言えば、若いときから青年団、消防団、PTAと地域に密着した活動をしてきましたし、地方議員も30年余りやっていますから、地方の声を知ることについては役人より誰より勝っているとの自負はあります。農業にしても、霞が関で、転作面積がどうだとか、転

³ 地方自治法第101条「普通地方公共団体の議会は、普通地方公共団体の長がこれを招集する。議定数の四分の一以上の者から会議に付議すべき事件を示して臨時会の招集の請求があるときは、当該普通地方公共団体の長は、これを招集しなければならない。」との規定による。

作奨励金がどうだとか考えるより、地方に任せていただきたい。農家は金で釣って動くものではありません。農産物の品質をよりよくして、流通経路に乗せていく。そのためには栽培農家など関係者と一体になって取り組まなければならない。地方議員なら農家の気持ちを汲み、メリハリを付け、効率的に予算を配分して応援できます。生きた金の使い方ができるのです。だからこそ裁量権を地方に与えていただきたい、と申し上げているのです。

そのための分権であると。

上田 今回、全国の自治体が結束した根底には、個々のそのような思いがあるはず。「国と地方の協議の場」で、私が訴えたのは「国から見て、地方はそんなに信用ならない存在ですか。いや、そうではない。われわれは志を持って、しっかりやろうとしている」ということです。大多数の地方議員は、地域を良くしたいという志を立てて立候補する。ところが、住民のご支援をいただいて当選して、「さあ地域のために粉骨砕身働こう」と思うと、いろいろな足枷のため、やりたいことができない。いちいち国に陳情する。補助金は使い勝手が悪く、必要でないものをつくらないともらえない。そのような壁に突き当たる。日本中の地方議員がその忸怩たる思いを抱えているからこそ、一つにまとまって地方分権を求めた。議長会の皆さんが強調したのもその点です。自分たちの手で、自分たちのまちをつくりたい。それがわれわれ地方議員の志したところではないか。事情はそれぞれ異なっても、その原点に戻ろう。中央から反論もあるが、地方分権の流れを止めてはならない。大事なのは今、われわれの手でこの機会をしっかりとつかむことだ。そう繰り返すうち、「大変だろうががんばれ」、「体をこわすな」と激励の声



をかけていただくようになり、最終的には心一つにまとまっていただけでした。国会議員や官僚の多くは「国からの金が削られれば、地方は大変なことになる。もらえるものはもらったほうがよい」という見方をしていたのかもしれませんが。立場の違いと言えばそれまでですが、そこは、われわれの気持ちと大きく食い違っていたということでしょう。

都道府県の連携ということでは、道州制の議論が活発になっています。

上田 北陸においても、共通する課題はいろいろあります。広域の災害や治安、安全についての応援態勢、あるいは北陸新幹線が開通したときの、並行在来線の問題は、富山県、石川県、福井県もかかわります。各県それぞれソロバンを弾くだけでなく、一緒に考えるべきこともある。産学官の連携にしても、例えば石川県にある金沢大学と富山県の企業が連携してもよいはず。もちろん、しのぎを削って競い合う関係も大切です。例えば環日本海圏の韓国や中国、ロシアとの関係が深まる時、北陸3県、それぞれ特色をアピールする。それはよいと

して、足の引っ張り合いをしても始まりません。何しろ相手は大きい。北陸3県を合わせて人口は300万人程度ですが、富山県と友好県省の関係にある中国の遼寧省は4,000万人です。向こうにしてみれば、北陸3県は同じ町内のようなものでしょう。都道府県も、そのような高い視点で、効率的な機能分担を図り、将来を考えるべき時代が訪れています。隣県で連携し、将来について考える。それが地方議員の大切な役割の一つになっていくのでしょうか。テーマによっては県の垣根を越え連携する。それが進めば、行き着くところが道州制なのかもしれません。

全国都道府県議会連合会会長 / 富山県議会議長

上田 信雅(うへだ のぶまさ)

1941年生まれ。1972年4月砺波市議会議員に初当選以来4期。1978年砺波市議会副議長に就任。1983年砺波市議会議長に就任。1987年富山県議会議員に初当選現在5期目。その後、農林水産、総務企画、新幹線・総合交通対策特別の各委員長を歴任。2000年第102代(戦後第58代)富山県議会副議長に就任。2004年第112代(戦後第58代)富山県議会議長に就任。2004年7月全国都道府県議会議長会第57代会長に就任。

読者の皆様のご意見・ご感想をお寄せください。

h-bunka@lec-jp.com

地方分権・三位一体改革が
日本を再生する!!
～戦後民主主義の変容～