

三位一体改革が市町村を殺す

市町村をカヤの外に置いた分権では何の意味もない

テレビのスイッチを入れると、県の知事が、「横暴な結論には承服できない」とマイクに向かって吠えつけています——。三位一体改革における義務教育の経費負担のお話です。

二〇〇三年から、国と地方は地方分権を進める三位一体改革をめぐって激しい攻防を繰り返しています。しかし国民に身近な問題であるにもかかわらず、行政関係者を除くと、大きな話題にはなりません。

しかし、義務教育費の税源移譲についてはさまざまな課題が山積しており、「いったい何が起きているのか」という問い合わせが数多く寄せられています。

いま繰り返されているのは、義務教育における教員人件費を国が負担をすべきか、都道府県に財源を移して地方の裁量権を拡大すべきかの争いです。とくに義務教育費は教育制度の根幹を議論する中央教育審議会を巻き込んでいますので、有識者からもさまざまな主張が繰り返されています。

テレビや新聞で報道される「地方分権の主役」は都道府県の知事であり、彼らは「分権の時代にもかかわらず、文科省や中教審は横暴で話にならない。小泉総理の決断を求める」と声高に主張しています。

しかし、少し冷静に考えてみますと、義務教育は都道府県が実施しているのではなく、市町村が行なっています。義務教育における都道府県の役割は教職員の派遣業務が主で、直接的な実施主体ではありません。都道府県知事はいわば教師を派遣する「人材派遣会社」、しかも業務は独立している教育委員会が行なっていますので、実体のない派遣会社の会長です。にもかかわらず、なぜか分権の主役になっています。

この状況は、不可思議な教育委員会制度にも起因していますが、国と都道府県（政令指定都市を含む）と市町村の権能に基づく役割分担を明らかにしないまま、たんに「国」対「地方」の構図で三位一体改革を進めていることに原因があります。

市町村は「カヤの外」

義務教育費の税源移譲については、県費負担教職員制度（都道府県が教員給与の負担をし、その身分は都道府県に帰属する）など教育上の本質的な多くの課題があるにもかかわらず、何の議論もないままに「国か地方か」という短絡的な二者択一の議論になっているところに大きな問題があります。その結果、義務教育の責任者であり実施主体である市町村は「カヤの外」に置かれています。

三位一体改革は地方分権を進め、国と地方の中央集権的關係を清算し、従属關係も打破しようとするもので、地方にとっても必要不可欠の改革です。

しかし、実施主体である市町村を実質的に抜きにした分権改革は、わが国の行政構造をよりいっそう複雑にするばかりか、行政効率を高めるという目的をも後退させることとなります。

三位一体改革の本来の目的は、「地方でできることは地方に移管する」を基本理念に、次の三つを実施することです。

①国が必要な施策を実施するために都道府県や市町村に財源を交付する制度や、県や市町村の仕事でも国と地方の相互に關係のある事業について国が義務としてお金を負担する制度は、実施主体の都道府県や市町村の裁量を一律に拘束し、現場の実態に不都合や非効率を生ずる。このため、それらを廃止し、地方自治体が自らの仕事を主体的に行なえるようにする。

②国庫補助負担金の原資である税源を地方に移譲する。

③地方の税源が偏在するために調整機能として設けた、各自治体の収入と支出の差額を国から都道府県や市町村に交付している「地方交付税交付金」を、削減を含め抜本的に改革する。

これらを同時、一体的に行ない、実施主体の創意や工夫を生かし、現場の実態に合った効率的な諸施策を実施して行政経費を削減するとともに、活力ある都道府県や市町村を創造することが三位一体改革の目的です。

国民にとって最も身近な行政機関は、市町村です。住民票の交付や保育所や介護保険の運営、ゴミの収集、新潟の旧山古志村や世田谷区のように、地震や水害などの直接的な窓口業務は区や市町村が行なっています。街灯や道路、駅前の放置自転車の整理、小中学校の運営に至るまで、国民生活における大多数の行政事務が、区・市町村の仕事です。

区や市町村は直接、住民と向かい合うわが国唯一の行政機関で、住民が国や都道府県の役所に用事があって出向くことはほとんどありません。都道府県の「顔」は石原都知事に代表されるように多くの国民が知っていますが、仕事の内容となると、よく分からないのが現実です。それは行政事務の多くが区や市町村によって行なわれているからです。

言い換えれば、国や都道府県のさまざまな仕事は基礎的自治体（区や市町村）を通じて行なわれたり、相互に関連しながら進められています。三位一体改革の目的が現場の創意や工夫を生かすことにあるならば、改革の中心は「直接的に業務を行なっている市町村」でなければ、何の効果も期待できません。

二人の王様に仕える市町村

三位一体改革は形式上、「国」対「地方六団体」の総意のもとに行なわれていますが、全国の市町村は無力感に覆われています。無力感だけでなく、恐れさえ抱いています。

それは、市町村が戦後一貫して「日本の王様」である国と「地方の王様」である都道府県という、二人の王様に仕えてきた従属関係に原因があります。

国と地方の関係についてはよくいわれますが、都道府県と市町村についても同様に、市町村にとっての都道府県は文字どおり「地方の王様」で、強い従属関係で結ばれています。

もちろん王様のなかにも「質」の違いがあり、四七都道府県のなかには市町村への理解者が数多くおり、私の知人のなかにも「都道府県と市町村の分権」に熱心に取り組んでいる知事もいます。

しかし知事を取り巻く職員や議会の多くは、市町村に対する上級官庁意識と、優位感に満ち溢れています。私もかつては県職員や県議会議員としてその先頭に立っていましたから、よく分かります。多くの市町村は、三位一体改革が実施されたとしても、それによって事務を管理し君臨する王様が「国」から「都道府県」へ変化するだけで、分権の目的である「現場の創意を生かす抜本的改革」は進まないという危機感をもっています。

なぜならば、都道府県は市町村に対して独自の支援事業を行なうとともに、県の事業におけるさまざまな個所づけ（たとえば都道府県道の新設や拡張、舗装の修理や信号機の設置などの事業個所の選定）を行なっていますので、市町村が「王様」から嫌われますと、地域住民の要望を叶えることができません。しかも他市町村と比較されるため、市町村長の能力さえ疑われることとなります。

また、小学校や中学校の教職員も、都道府県知事の管轄から独立しているとはいえ、実態は先述のように都道府県からの「派遣制度」になっています。機嫌を損ねて質の悪い教員ばかりを押し付けられては堪りませんので、市町村は国以上に、都道府県に対して恭順の姿勢を示さなければなりません。

知事会は市町村に対して、国と地方の分権後は地方間の協議に移ることを約束していますが、現行における行政の仕組みが国と都道府県と市町村に連動していることを考えますと、仮に三位一体改革が合意に達したとしても、その後の地方間の再度の協議は国の介入なしには不可能で、いわば現状の従属関係に固定化される恐れが十分に考えられます。

わが国は中央政府とともに広域的な機能をもつ「広域的地方政府」と、地域における行政を担う「市町村政府」によって構築され、それぞれが独立しています。連邦国家と異なり、国家の権能が地方に及ぶことは否め

ない事実ですが、あまりにも国の力が強く、微細にわたっているため、地方の活力が失われるとともにムダが多くなっています。そのため、すでに述べたような三位一体改革がスタートしました。

しかし改革する方向性を誤りますと、前進どころか大きな後退になりかねません。最大の原因は、地方と総称される都道府県と市町村の権能の違いです。

三位一体改革では改革の及ぶ範囲を「国」対「地方」という捉え方で進めています。都道府県のもつ権能はあくまでも「広域的な機能」に限定しなければなりません。

一部には、「各市町村政府が広域連合を組めば、広域的な機能が発揮される」とする「都道府県の廃止論」もありますが、市町村間での連合は政策決定に対する根拠が希薄であり、責任の所在も明確でないことから、政策理念の必要性や利害の伴う広域的な事務については、広域的政府の存在が必要です。しかし住民に直結する行政事務は市町村政府が自主的、自律的に自己責任をもって行なうべきで、都道府県が「広域的」の名のもとに、上位官庁としての権能を発揮することは排除すべきでしょう。

このように、広域的機能をもつ都道府県と一つの地域に限定された実施機関の市町村は、行政事務に大きな相違があることを明確に区分することが必要です。三位一体改革の原点として、改革を「国」対「地方」の構図ではなく、「国」対「都道府県」対「市町村」として位置付けなければなりません。

地方交付税は命綱

いくら市町村合併が進んだとはいえ、市町村は大小さまざまな二〇〇〇近い自治体で構成されていますから、全体の意思が一致せず、「烏合の衆」に近いといわれることがあります。市町村は人口一万人以下の村から五〇万人を超える市までが混在していると同時に、いまでも人口が増加している地域もあれば、急激に人口が減少している過疎地もあります。

さらに税源がなく、運営経費の大部分を国の地方交付税交付金に依存している市町村も数多く存在し、多様な課題を抱えています。

しかし地域のコミュニティが崩壊し、すべての商店街が「シャッター通り」になったら、わが国の将来はどうなることでしょうか。地域にある森林も死んでしまい、田畑も荒れ放題になります。

数多い市町村は多くの課題をもちながら、けっして「烏合の衆」ではなく、それぞれが故郷を守り、必死に自立の道を模索しています。地域の活力を取り戻す絶好の機会が三位一体改革です。

中央政府はこの改革を、市町村の全体意思である「市町村の自立」に結びつける努力が必要です。政府は都道府県でなく、市町村が三位一体改革に何を望んでいるかを把握しなければなりません。聞き取り調査やアンケート調査を実施し、本音を聞くなど、国の将来を左右することであると考えれば、いとも易しいことではないでしょうか。

かつて三位一体改革を進めるために、地方六団体が結集し、一万人集会が開かれたことがあります。全国知事会の呼びかけに、市町村の行政関係者が中心となって参加して開かれた推進大会でした。

しかし、この大会は現在のような三位一体改革の推進を求めるために集結したのではなく、改革に先行して実施された地方交付税交付金の大幅な削減に対する市町村の抗議集会でした。税源移譲も人口を基本として配分されたため、都市部に手厚い結果となり、大都市周辺の市町村を除いて一斉に悲鳴を上げたのです。

税源の少ない市町村にとって、地方交付税は収入の命綱です。にもかかわらず、国は依然として新たな税源移譲の具体的な方策や地方交付税の抜本的な改革を明らかにしないまま、三位一体改革を進めようとしています。市町村の首長はいま、たんなる「王様の交代」によって、数多くの市町村が切り捨てられることを恐れています。

市町村は国と都道府県という二人の王様に仕えつづけた結果、思考停止に陥ったばかりか、国に対する依存体質がしっかりと根付いてしまい、責任をもった財政への自律作用を失っています。

市町村の体力強化と効率化をめざした市町村合併でさえも、地方交付税の継続的な安定と合併特例債（市町村合併に対する国のいわばご褒美で、「合併による地域格差を是正する」という目的で借金の約七〇%を国が負担する制度）頼みの合併に変質した結果、合併による国の財政負担は一〇兆円にも上っています。

地方の自立を図るためには、一二〇〇万人の東京都も、一万人の村も、同じシステムによる運営を強要する中央集権的運営、非効率な護送船団方式の改革が重要です。しかし、それ以上に実施主体（とくに市町村）の創意と工夫を発揮するために、国と都道府県と市町村の従属関係を排除し、水平的な関係を構築することが不可欠です。

三位一体改革を実りあるものに

いまこそ、三位一体改革の目的を再確認する必要があります。行政の役割分担は補完性の原則によって決められています。補完性とはお互いが補い合って完全にすることで、市町村にできることは市町村に、都道府県にできることは都道府県に任せることです。市町村と都道府県にできないことが国家の役割と、平易に理解することが必要です。現在はさまざまな権益の壁によって行政の役割分担は錯綜し、複雑化して、非効率性や膨大な冗費を生んでいます。

一般企業ですとただちに改革に取り組みますが、行政機関は倒産しないことを前提とし、自分のお金という意識が希薄で、権益を守ることを最大の目的とする厄介な「特別行政会社」です。

現状における国家財政は破綻寸前で、一〇〇〇兆円を超える借金に喘いでいます。さらにプライマリーバランス（収入と支出から借入金や元利返済金をそれぞれ除いた収支）も約二〇兆円の大赤字で、毎年多額の国債を増発しています。地方も国に劣らず、二〇〇兆円を超える借金が累積しています。しかも社会は少子高齢化が加速し、世界でも類をみないV字型の人口減少国家が到来しています。もう待たなしの状況です。

現在のように、地方分権が王様が交代するだけで効果がなく、人口の少ないところは税源移譲の効果も望めず、多くの市町村の収入における命綱であった地方交付税だけを削減したら、いったいどうなるでしょう。市町村は倒産を待つばかりで、三位一体改革が市町村いじめ以外の何ものでもない結果となります。

改革を実りあるものにするためには、それぞれの役割分担を明確にすることです。これまでは役割分担を明確にすると、地方をコントロールしてきた中央省庁の権益が侵されるという危惧から、分担が先送りされてきました。

「地方の王様」である都道府県にとっても、役割分担で数千の許可権限や市町村に対する支配力が失われるばかりか、道州制の導入にも発展し、四七都道府県が解体される恐れがあります。自らの身を削り取られる改革は辛いものですが、三二〇〇を超える自治体が一八〇〇余りになった市町村合併を見れば、当然のことかもしれませぬ。

各行政機関の役割分担（業務）が明らかになりますと、行政経費が算定され、必要財源の基礎額が固まり、税源の偏在による財源調整も、行政経費を基に定めることが可能です。これは市町村の創意や努力、経費削減のインセンティブが機能する新しい地方交付税制度の誕生に直結します。都道府県は解体され、広域機能を強化した七つから八つの行政区域からなる新たな道州制の導入によって、独自の権限をもつダイナミックな広域的地方政府が誕生するでしょう。

最下級の行政機関である市町村は公共行政事務に加え、拡大しつづけてきた独自事業が限定されて、存立機能に応じた必要最小限度の自治体に生まれ変わります。地方の独自事業の行き過ぎや地方公務員給与の抑制についても、地域の実態に対応した是正がなされるでしょう。

三位一体改革は、入り組んだ行政権限を透明化し、ムダを省き、市町村の自立と行政経費の大削減を実現するものでなければなりません。