

## 地方分権講演会2005 北海学園大学横山教授 講演要旨

演 題 「今、なぜ基本条例なのか」自治体を取り巻く環境の変化と自治体の未来

日 時 平成 17 年 6 月 24 日 15:00~17:00

場 所 帯広市消防庁舎 3階

### A 地方自治体を取り巻く環境の変化

地方財政の悪化

ご紹介いただきました横山でございます。今日のテーマは「今、なぜ基本条例なのか」～自治体を取り巻く環境の変化と自治体の未来～です。まず、地方自治体を取り巻く環境の変化からお話したいと思います。地方自治体を取り巻く環境は本当に大きく変化をしてくている。おそらく、ある程度の年齢に達する自治体職員の人たちにとっては、ひしひしと感じられるのではないのでしょうか。今から 10~20 年くらい前と今ではぜんぜん違うと思います。

地方財政が悪化しています。これが 1 つです。そして、三位一体改革というものが出てきている。さらに、道州制をめぐる議論、合併の問題も出ている。介護保険もスタートから 5 年が経過し、大幅な見直しの問題が出てきて、市町村責任の強化ということが言われています。あとで、住民との協働ということもお話したいと思います。住民と行政の関係もかなり変わってきています。自治体的には大きくは変わっていないと感じられる方もおられるかも知れませんが、いろんな場面で、住民と行政、「協働」ということが言われ始めていることは間違いないですね。

地方財政の悪化という問題、もうこれは言うまでもないですね。現在、地方交付税が削減されてきています。そして、過去の借金が、とくにバブル期の頃の、あるいはバブル期が終わった後の景気対策として行った様々な事業の借金が溜まりました。そこで、借金返済に自治体は追われています。そして、入ってくるほうは、地方交付税の削減により減ってきている。ですから、ここ数年こういう状況が続いておりましたので、実際はトラの子の貯金を取り崩している。財政調整基金とか、積立金をもっているわけですよ自治体は。それを取り崩しながら対応してきました。それが、だんだんなくなってきました。もちろん、全国の市町村がすべて同じ状況ではありません。たとえば、地方交付税をもらっていない東京都武蔵野市とか、北海道の泊村とかは状況が違います。それから、自治体によっ

て沢山の事業をやって借金を抱えたところと、あまり借金を抱えていないところがある。それぞれ状況が違いますけれども、しかし、大体、趨勢的な傾向を見ますと、借金残高は増えてきています。借金返済のピークは来年くるかもしれない、再来年くるかもしれないと悩んでいる自治体も多いと思います。そして交付税は05年度、06年度では昨年度並みに来るんですが、07年度以降は不透明といった問題もある。ただし、市町村はまだ北海道庁よりはいいです。道庁は貯金はない、借金は多い、こういうような状況ですから財政再建団体になるという噂が飛交っている状況になっているわけであります。これから、行政改革をどのように行うのが課題であります。これまでも行財政改革に市町村は取り組んできましたけれども、より一層の検討が必要になっている。

市町村の中には地方財政の悪化の中で、町長報酬の3割カット、職員給与の1割削減というようなケースも現在出てきています。あまりにも厳しいのですが、これは、北海道だけでなく、全国的に起こってきている状況です。

#### 税源配分の三位一体改革

こうした地方財政が悪化しているときに、さらに不透明な要素があるのが、三位一体改革です。自治体の収入は、いろいろありますけれども、主要なものは地方税と地方交付税と国庫支出金です。そして、これまでは、それぞれ個別に改革が行われてきました。地方税では、税率の改定だとか、制限税率の見直しだとか、課税標準の見直しだとか、地方税の個別の改正や見直しが行われてきました。交付税の方は、毎年のように単位費用、補正係数の見直しなどが行われてきました。国庫支出金についても、補助負担率の見直し、補助金のメニュー化などが行われてきました。ずっと、このようなことは行われてきました。

三位一体改革は何かといいますと、いままでの個別の地方税改革(改正)、交付税改革(改正)、国庫支出金改革(改正)ではなくて、この3つを相互に関連付けて一体として改革するという事。この三者一体で行うということが重要になります。改革は期限が定まっております、2004年度から2006年度の3年間をかけて行うということで、2年間の方針は固まったため、残りはあと1年であります。中身は、3年間で国庫支出金を4兆円削減します。そして、この4兆円に見合う額、これは政府の言っている額と、知事会が言っている額が違うんですけれども、ほぼ3兆円の額を税源移譲すると。つまり、国税の一部を地方税に移譲しますと、こういうことです。そして、地方交付税は、大幅な見直しをする、これが三位一体改革です。国庫支出金については、今、自治体向けの国庫支出金

が20兆円あります。ですから、そのうちの約2割が廃止、縮減の対象となるということになるわけであります。初年度、つまり2004年度はどうだったかと言いますと、1兆300億円、国庫支出金は廃止、縮減されました。税源移譲は、どういう形で行われるか定まっておりませんが、とりあえず、所得譲与税と税源移譲予定交付金という形で6,500億円移譲しますよということでした。3,800億円程度、地方に来るお金が少ないわけですが、ただ、初年度についていうと、一番大きい特徴は「三位バラバラ改革」になっていることです。国庫支出金と税源移譲は、完全とは言いませんが、まだ、連動していません。しかし、交付税だけは連動していないんですね、初年度は。皆さんも予算組むのも大変だったでしょう。全体として前年度(2003年度)よりも2兆8,000億円、交付税は削減されました。国庫支出金1兆300億円削減されて、税源移譲6,500億円来ましたと、そんな話じゃないんです。交付税が2兆8,000億円、臨時財政対策債を入れているのですが、そういう形で減りました。大変な大きな額ですねこれは。小樽市は予算を組めないとの話がありましたが、小樽市だけの話ではない、いたるところで大変な状況が生まれたわけであります。したがって、地方交付税は改革と連動していないという意味で、「三位バラバラ改革」と私は言っています。

2年目に入りまして、全国知事会が今年の8月19日に知事会原案というものを作ったんです。そして国庫支出金3兆2,000億円を、2005年度と2006年度で廃止、縮減するという提案をするわけです。その廃止・縮減の中で、非常に大きな問題になったのは、義務教育費国庫負担金の中学校教職員給与分の8,500億円です。知事会原案では、3兆2,000億円の国庫支出金の削減を提案しているわけですから、この金額はその4分の1にあたります。ただし、この問題はまだペンディングになっておりまして、今年の秋に国の中央教育審議会で答申がでます。ここのところで、流動的な要素はあるものの、方向性は最終的には決まってくるものと思います。では、三位一体改革でどういう点が今、問題になっているかについて、私なりに簡潔に整理してお話したいと思います。

まず一つは、国庫支出金の削減額に見合う税源移譲額が確保できるのかどうかという問題が、まず一番大きな問題としてあります。交付税をきちんと措置してくれるかどうかです。財政力の弱い自治体は税源移譲はそれほど来ませんから、国庫支出金が削減された時に交付税で賄えるか、そここのところが大変重要になりますが、今のところ不透明になっているわけであります。ひとつ資料をみて頂きたいのですが、資料5です。これは義務教育

費国庫負担金の中学校教職員給与負担分が廃止されて、同じ額（8,500億円）が税源移譲されたとした場合、そのとき税源移譲は住民税所得割で来ることと、それが比例税率で来るということを前提として作られております。これは総務省が作った資料であります。総務省がなぜこうした資料を作ったかといいますと、税源移譲が国庫支出金削減に見合わない都道府県がいっぱい出てきますので、それを交付税で措置することを含めて考えていた故に、こういった資料ができたかと推測されます。東京都は、現行の国庫支出金（義務教育費国庫負担金の中学校教職員給与分）を2004年度で600億円もらっていました。税源移譲をした場合には、試算すると900億円くるんです、東京都は。住民税所得割の比例税率10%です。東京都と7府県は、税源移譲の方が多くなり、あとの39道府県は全部で1,000億円マイナスです。総務省なりに考えたのは、7府県については、39道府県に交付税として移転しましょうと、私はこれを「税源移譲補正」と名づけましょうかといっているんですが、そういう形ですね。東京都の移転分は、7府県に100億円、39道府県に200億円を移転すると。東京都の場合難しいのは、交付税の不交付団体なんですね、むりやり剥ぎ取るという形になります。そういうことも含めまして、総務省が考えたものです。しかし、2005年度にはペンディングになっておりますので、このとおり対策がとられなかったわけですが、ともあれ、こうした皆さんの合意形成ができるかどうかの問題が重要です。東京都の市町村は期待していた部分もあるんですね。税源移譲によりきたお金で30人学級を実現できないとか東京都の自治体は考えるわけです。そんなこともありますから、実際に、東京都などのプラス分を39道府県にまわすことができるのかどうか、そういう合意形成ができるのかという問題もあるんです。こうした不透明な状況が今あるわけでありまして。

二つ目は、教育論とか福祉論がはたして知事会案にあるのかどうかということでありまして。義務教育費国庫負担金は教育です。それから、福祉関係も今回、厚生労働省の在宅福祉関係の補助金がターゲットにされそうだという状況になっておりますが。数字あわせじゃないですか、という疑問が私には湧いてまいります。つまり、4兆円削減であると閣議決定いたしました。1年目で1兆300億円廃止されたから、あと3兆円じゃないかと、むりくり3兆円を作り上げたわけです。そこから、義務教育費国庫負担金の中学校部分を削ろうとしたわけでありまして。同じ義務教育なのに小学校部分については、知事会は義務教育費国庫負担金として残しました。これはどういうことなのかという問題が一つありま

す。それから、義務教育費国庫負担金があるから今の義務教育の課題が解決されないのかどうか。たとえば、いじめや不登校の問題。義務教育費国庫負担金を廃止して都道府県が一般財源として持っていれば、いじめや不登校などの課題は解決される問題なんですか。私はそう思えない。ですから、教育論、どういう教育論を目指すのか、その視点がないまま、数字合わせ的なことが行われたのではないかと。福祉でも同じような問題がここにはあるとっていいと思います。もう少し話をしますと、今回の改正介護保険での厚生労働省の目玉は何かというと地域包括支援センターです。介護予防の拠点です。介護保険の対象者だけではなくて、介護保険を要介護認定で使えない方についても予防の拠点にするということです。場合によっては65歳未満の方についても予防の拠点として地域包括支援センターを活かすといっているんです。じゃあ、その運営経費はどこから出るのか。財源は、当然、在宅福祉事業費補助金だと私は思いました。そうしたら、厚生労働省は介護保険料でやる方針です。あるシンポジウムでそれはおかしいんじゃないか、保険というのは給付でしょ、これでは年金の保険料を社会保険庁の事務所の経費に充てることと同じではないか、と言ったところ非常に困った顔を厚生労働省の方はされていました。では、なぜ厚生労働省が地域包括支援センターの運営費に介護保険料を充てるかということ、要するに、税源移譲といわれてしまうと、厚生労働省がこれから目玉としてやらなければならない地域包括支援センターについては、自治体によって熱心に取り組むか取り組まないかわからなくなってしまう。だから、厚生労働省がある程度もっている介護保険料でやれば、これだけは厚生労働省の確定的財源だ。それに、税源移譲でなくても財務省が補助金で渡すといっても金額面がわからない、だから介護保険料でやると。おそらくそういうことだと思います。さらに、もう少しお話しさせていいただければ、DV防止法、児童虐待防止法というものがあります。この部分は、法律を作って全国的な一定水準を厚生労働省としては確保したいんです。だから補助金なんです。ところが、これについても税源移譲を主張する方がおります。そうすると、地域によって対応がマチマチになりますよ。私は補助金というのは、必要な補助金と必要ではない補助金があると考えています。だから、新しい時代のニーズ、新しい時代のナショナルミニマムというものがあるはずなんです。今、注目されている、DV、児童虐待、そして介護問題も今注目されている。それこそが、まさに新しいナショナルミニマムなんです。こういったものは補助金でやる方が良いのです。時代のニーズに合わない国庫支出金を廃止・縮減するのは良く理解できますし、ナショナルミニマムが達成されている国庫支出金も役割をおえていると思います。しかし、新しいナ

ショナルミニマムや時代のニーズに合った国庫支出金は必要なのです。ですから、何を地方の税源でやるのか、何を国庫支出金でやるのか、国と地方の役割分担は何なのか、議論をちゃんとやらなければいけないということで、教育論、福祉論がない数字合わせの議論はおかしいということを言っております。

三つ目は、本当をいえば、最も地方にとって分権して欲しい補助金は何かと。やっぱり、建設、土木関係の補助金だと思います。ここでもっと裁量が発揮できれば、一番いいわけです、自治体にとっては。しかし、建設土木関係の補助金は、財源が建設国債です、国税ではないのです。つまり借金が財源なのです。それが、財源となって公共事業の補助金が出ます。したがって、財務省は税源移譲はできません、国税で賄っている税金ではないのですから、国税を地方税に変えるわけにはいきません、と言っています。ですから、公共事業の補助金については、縮小するということは即ち事業をカットすることです、と言っているわけであります。現在は、公共事業関係の国庫支出金削減額の一部が、まちづくり交付金などという形で出されていますが、削減額と同額ではありません。自治体の方からすると、おそらく一番裁量を発揮したいのは、まさにこの部分の国庫支出金なんじゃないだろうかと思うわけです。ですから、分権推進知事の一人である宮城県の浅野知事が、義務教育費国庫負担金について言えば、これは「9番バッター」だということなんです。地方にとって、義務教育費国庫負担金があるから分権が妨げられているということはあまりないんだと。ところが、なぜか9番バッターが1番バッターになってしまったという感じになっているわけですね。そういう問題が今あるということであります。

四つ目でありますが、これは私の持論でありますけれども、税財源の分権というものは、一つは、財源保障がしっかり地方にしているか否か、もう一つは使い勝手が良い財源かどうか、この2つが確保されるかということが大切だと考えます。そうしたときに、一つは税源移譲というやり方はありますが、これはこれで財政調整の仕組みをもう一方できちっとしなければいけない。私は、過渡的には包括補助金を活かすやり方のほうが良いのではないかと思っています。包括補助金とは、できるだけ使い道を広げた省庁別の補助金です。将来は別にしても、過渡的にこういった仕組みをつくることできないかということ。ところで、各省庁は交付金化を目指しています。この交付金は、地方からみると評判は良くないですね。今の建設関係の交付金だとか、箇所付けがあるだとか、使い勝手が悪い

ですよね。あたかも省庁が自分の利益を、既得権を何とか守りたいために補助金をちょっと交付金化したという程度の話になっていますので、なかなか評判が今ひとつなんです。ただし、文部科学省の義務教育費国庫負担金の総額裁量性はかなり評価できると思います。しかし、今後はもっと大胆に、使い道を弾力化していくという、フィンランド型のやり方ができないかということをもっと真剣に考える必要があるのではないかと思います。もう少し大胆な交付金化を目指せば自治体の理解は深まるのではないのでしょうか。これはもっと省庁の方が考えなければならぬですね。

5番目なんですが、最終的には、所得税、消費税の増税論がありますが、国民負担率というものを真剣に考えなければいけないと思います。今のままで行きますと、財政再建という錦の御旗での増税論しか生まれてこない。今の日本の国民負担率は37%くらいで、非常に低い。アメリカと日本が一番低いです。イギリスで48%くらい、ドイツで50%台、フランスで60%台、スウェーデンで70%台となっております。国民負担率とは、国民が納める諸税と社会保険料をたしたものを国民所得で割ったものをいうのですが、アメリカと並んで日本は非常に低い。アメリカは福祉も民間がやっております。アメリカの中産階級が一番手っ取り早く財産をなくす方法は、3年くらい福祉産業にサービスをお願いし、良いサービスを受けると財産はなくなってしまうんです。ですから、いざというとき、サービスを受けるためにアメリカの国民は民間の保険にいっぱい入っています。スウェーデンは、国民負担率は非常に高い、消費税は20%になっている、もちろん標準税率、制限税率、超過税率はありますけれども、そういう状況です。そのかわり、公的なサービスが非常に充実している。あまり所得に関係なく、かなり充実した福祉や医療が受けられます。日本はどうなの、どちらに向かうの、という議論が今後行なわなければいけないと私は思います。ただし、否応なしに増税は必至です。これは政府税制調査会の答申で良くわかります。所得税定率減税の廃止などはまだ序の口で、今後、いろいろな増税が起こる。所得税の配偶者控除、特定扶養控除の見直しとか、消費税の見直しなど。今後は、消費税の増税に反対が多かったら、所得税でもっと取りましようとか。否応なしに増税路線が展開されることになるでしょう。そのときに、財政再建の論議しかでてきていなくてすよ。これを社会保障とからめて、教育とからめて、そのときに増税の一部は必ず社会保障でこういったことに使いますよと、日本の国はこういった社会保障を目指しますよ、こういった教育を目指しますよといった、そういう論議と併せた増税論議でなければいけな

いという意味で、国民負担率をもっと議論すべきであると私は考えています。今、明らかに日本は低いわけであります。その中で、個人所得課税と個人消費課税が特に低い、法人課税は他の国と並んでいる。そうなる、当然、ターゲットは個人所得課税と個人消費課税、そのときに、どういう日本の国家の姿を描くかという問題も大きな焦点になると思います。

増税論が出てきますと、地方自治体にも影響が出てきます。どちらかというとも良い影響になると思います。もちろん、地方財政計画との関係を考慮に入れなければなりません、国税5税の一定割合が地方交付税の財源ですから、増税の規模がどれくらいかということにもよりますけれども、地方の方に交付税が今よりは少しはまわってくるという方向性も全く否定はできません。もう一つは、現在、地方交付税は都市にシフトしています。平成7年度と平成14年度の交付税を比較したときに、平成7年度の不交付団体は結構あるわけですが。不交付団体に住む住民の割合は総人口の28%、つまり名古屋、千葉などの政令指定都市は不交付団体。県庁所在地でいえば宇都宮とか。ところが、平成14年度になりますと、のきなみそういった大都市が交付団体にかわってしまいました。不交付団体に住む人口の割合も15%くらいに減ってしまいました。ですから、交付税の総額が抑制されている中で、不交付団体から交付団体へと大都市が変わってしまえば、当然、町村にまわってくるお金は少なくなります。景気がよくなってきて、増税の環境が整ってきますと、不交付団体が増えると思います。そうすると、少し地方に財源がくる可能性はあると思います。いずれにしても、三位一体改革は重要な問題の一つであると思います。

## 道州制

それから、道州制です。道州制も今、非常に大きな問題にぶち当たっていると思います。今後、どうなるかまったくわかりません。皮肉な言い方をすれば、国が熱心なときに、道庁は熱心じゃなかった。国が、郵政民営化の問題で道州制の論議がどっか行ってしまっているときに、その頃になって道庁は、道内分権ということを盛んに言っているという状況にあるわけですが、いずれにしても、国は道州制をどう考えていくかはわかりませんけれども、地方の方はいつでも対応できるように、準備をしておかなければいけないですね。道庁は道庁、市町村は市町村、確固としたスタンスをもって臨まなければいけないのではないかと思います。小泉さんがパッと言ったから、それに対し、あたふたあたふたしたわけですね、道庁は。開発局との統合論が先にありきみたいな議論をやった時期もあるわ

けですよ。私は、道州制は単なる制度いじりをやるためにやるのであれば、やらないほうがいいと思います。道州制を一つのきっかけにして、北海道のグランドデザインをどう描いていくのか、つまり、北海道の将来をどのようにしていくのか、また、北海道はどのようになることが望ましいのか、これを抽象論ではなくて、具体的に描いていくということです。そういうことをやれるかどうか。道州と市町村はどのような役割を担っていけばよいのか、そして、役割分担ができた上で、どういうふうに道州政府と市町村は連携していったらよいのか、といったことを考えなければならない。また、将来の公共事業のあり方はどうあるべきなのか、将来北海道はどのような産業を基軸に経済再生を描いていくのかを考えていかなければならない。したがって、こういう重要なことは、道庁の一部の担当だけで考える話ではないんです。道庁内の各部とも話しあわなければなりませんし、市町村、あるいは、経済界、国の出先機関といった人たちと連携を蜜にして議論をしておかないといけない問題だと思います。北海道が道州制になって、ますます経済が沈滞するならば、そのような道州制はやらない方がいいんです。経済をどう活性化していけるか、しかも、道内の経済圏域の発展と道州制を結びつけていくことができるかどうか、ここが勝負どころです。制度だけ立派なものを作っても、経済が冷え込んだままであれば、何のための道州制かわからないんです。道内の経済圏域の個性ある発展の模索を、今の道州制の論議と関連付けて展望していく。こういう論議や展望をしていく機会は、今後そう多くないと思います。発展可能性が高い十勝、道南、道央以外の経済圏域、つまり、やや元気のない経済圏域の発展の可能性をしっかりと論議するチャンスは今後そう多くはないと思います。ですから、各経済圏域の発展展望を見通すということを道州制の議論の中で、格好のチャンスと捉えて議論をしていかなければならないと思っています。

そうしますと、経済産業政策が非常に重要になるわけですし、その部分は道庁や支庁が行っている産業経済政策では限界があります。そこで、資料にも書きましたように、私の場合は、地域経済サポートエージェンシーを設立して、そこに産業経済政策を担わせるべきであると考えています。これは、道経連の若い何人かの人たちと随分議論をいたしました。ほぼ道経連の方々と意見は一致しております。道経連の中の政策投資銀行や北洋銀行の若い方とか、JRの若手の職員だとか、そういった連中と議論をする機会に恵まれました。地域経済サポートエージェンシーに関する道経連の5月の報告書と、私の見解はそんなに違いはないと思います。この地域経済サポートエージェンシーは、最初のうちはソフトランディングとして支庁の中に置く形にならざるを得ないでしょうが、最終的には独立

した機関としまして、そこに各経済圏域の中にいる民間の人、地域地域に民間の優れた人材はいるわけですよ、あるいは市町村職員、場合によっては開発局の職員を入れていく、そういう形で独立したエージェンシーを造っていくということが必要ではないかと考えます。特に、民間の力を経済産業政策に活用していくことが必要になる。官の考え方は手堅いけれども、なかなか臨機応変の対応ができないと思います。そういうこともありますので民間のシステムとか、民間の明確な問題意識だとか、そういったものをしっかりと持った新しい組織として地域経済サポートエージェンシーというものが必要になってくるのではないかと考えているわけでありませう。

#### 市町村合併

それから、市町村合併の問題ですけれども、合併特例法の期限が今年の3月末にきたわけでありませう。今年の3月末までに知事に合併申請をした分は認められまして、特例法適用ということで2005年度中に合併が行われませう。道内の場合は212あった市町村が、最終的に、合併特例法下により合併した、あるいは合併予定を含めまして、180市町村になります。15%市町村が減るということになりませうね。十勝の場合ですと幕別町と忠類村の合併が唯一ということになりませう。合併がすすむと見られていた空知支庁管内も、最終的には、岩見沢市、栗沢町、北村の組み合わせによる合併だけでありませう。道内の特徴は、やはり、行政面積が広いということがあるかもしれませう、それから本州のように郡単位でまとまっているということもなかなかありません。さらに、行政面積の広さがあることとも関連して行政効率化がすすまないなどの問題もありません。したがって、なかなか簡単にすすまないといった状況にあったと思ひませう。なお、北海道の場合、2つの自治体の合併が多いです、これも本州と違う点なんですよ。行政面積が広いということがあるのだと思ひませう。本州の場合4つ、5つ、6つの合併なんですよ、道内は2つの自治体による合併が多いのです。しかし、問題はこれからなんですよ。現在、合併新法に移っております。そして、国は都道府県に下駄を預けた形になっております。そして、都道府県が具体的に合併の推進の方針をたてていく形になっております。もちろん総務省が指針を作っておりますけれども。そして、合併のパターンを含めた構想を策定する道の審議会が、おそらく、今の道議会に諮られると思ひませう。そして、審議会が秋ごろから具体的に動き出すということになると思ひませう。本州では、合併はもうこれだけやったからいいんじゃないかと。それで、まとまったところ、まとまらなかったところがある、それでいいんじ

やないかと。だから、あえて勧告をすることなど我々の県はしないよと、そういう所まで  
できているようです。私は、今後の合併問題については次のように考えています。つまり、  
以前に協議をして破談になっているところと、再度、合併の協議するとなると難しい。さ  
らにこの間、市町村長は合併問題に相当のエネルギーを取られてしまいました。農業政策、  
福祉政策、産業政策をどうするのかよりも合併の方に頭が一杯で、この間、市町村長の多  
くは、来たのではないかと思います。そうした合併の協議をまた再度やるの、という問題  
があります。私は、合併したところも、しないところも、どっちにしても、これから自分  
の自治体は一体何で飯を食っていくの、といった方向をちゃんと定めていくような取り組  
みをすべきであると考えています。産業政策が大切です。どういうところに税金を投入す  
れば産業発展の面で特に効果があるのか、といったことも検討していくことが求められて  
いると思います。財政状況が特に厳しい道内の市町村が数市町村あります。そういったと  
ころは別途考える必要があると思いますが、それ以外については、単独自主を志向しなが  
ら広域連合を目指した方が良いと思います。市町村の多くは、協議をした上で決断したん  
ですよ。住民投票をやったところも多いわけですよ。これからは、どういう産業で生きて  
いくかといったことを真剣に考えていく場を作っていくことが大事なのではないかと思っ  
ております。ただ、行政の効率化は必要になります、財源が右肩上がり来ないわけです  
から。ですから職場の中の行革も必要になります。受益者負担を求めていくことも必要に  
なります。それから、個々の意思決定は各自治体で行うが、できるだけ仕事はいくつかの  
自治体が集まって行う広域連携、広域連合などを模索していくことが必要になってくるの  
ではないかと思えます。私は、広域連携、広域連合というものは良いと思います。合併と  
いうのは合併特例法の期限、限られた時間の中でやっている。その点、広域連合は少しゆ  
とりがありますよ。あまり長々とやっていたら意味はないですけども、2、3年くらい  
かけて真剣にやって、どういう事務事業を広域でやるか、その合意形成をした上であと  
はすすんでいけばいいと思います。広域連合は、こういう事務事業だったら4町村、こうい  
う事務事業だったら2町村、つまり、なんでも5町村だったら5町村でやるとは考えない  
方がいい、柔軟に考えてよいと思います。地方分権の受け皿だから大きくなければいけな  
い、自治体規模が大きくなければやっていけない、だから市町村合併が必要だという人が  
いますけれども、私はそんなことはないと思います。むしろ、このような「なければなら  
ない」論を克服する必要がある。広域連合を形成する道を模索していくことが必要だと思  
います。

## 介護保険と見直し論議

介護保険の問題については、見直しの論議が沢山あります。一点だけ申し上げます。地域包括支援センター、これは本当に市町村の責任でという言い方が盛んにされております。もちろん直営ですべてやりなさいといっているわけではないです。しかし、この部分はおそらく、訪問調査、要介護認定、ケアプラン、これ介護保険のコアの部分です。サービス提供も大事ですけども、これまでのコアの部分と同じ比重で地域包括支援センターが非常に重要になってくると考えます。地域包括支援センターは何かというと、ひとつは、保健師さん、厚生労働省は保健師等といっているんですが、今度、要介護1という人は、おそらく7割以上は要支援2になります。いままでの要支援という人は要支援1になります。要支援1、要支援2の方、非常に多くなるのですが、この部分については介護給付のサービスを提供するのではなくて、介護予防プランを作って、予防給付サービスを受けることになる。だから、ケアプランを今までの民間のケアマネージャーさんが作るのと違って、地域包括支援センターの保健師が予防プランを作るんです。さらに、要支援にならなかった人でも、予防が必要な人には予防プランを作ってあげる。これも保健師さんなんです。

もう一つは、社会福祉士を置くことになります。社会福祉士がいなければ、ソーシャルワーカーということになりますが、何をやるのかといえますと、いろいろな相談を受けます。それから、必要なサービスをそれぞれのサービス提供者へつないでいく役割があります。医療サービスにつないでいく必要がある場合には社会福祉士さんは医療機関につないでいくということです。今回、重要なのは高齢者の財産管理、そういう相談があれば司法書士や弁護士さんにつないでいく。現在、認知症の高齢者に対するリフォーム詐欺の問題が話題になっていますが、最も深刻な問題は、実は家庭の中にあるんです。つまり、ちゃんとした合意がないまま、息子が財産を全部とっちゃったということがあるんです。家庭の問題は表にでないから深刻なんです、ですから、つないでいかなければならない。司法書士、弁護士につないでいかなければならない、社会福祉士が。相当専門的な力を持ってなければいけない、本当に。特に、弁護士につなぐとなれば、民間が行うことはなかなか難しいので、自治体がしっかりやった方がいいと思います。

もう一人が総合ケアマネージャー。一般的なケアマネージャーの質があまり高くないという問題があって、今回、厚生労働省が総括したんですね。民間のケアマネージャーを支援する、指導する、助言する、そういう有能なケアマネージャーを地域包括支援センター

に置くということでもあります。その3人を核として総合サービスの調整を含めてやるということですね。したがって、地域包括支援センターは、非常に期待されているものであります。ただ、厚生労働省は立派なプランを描くんですけども、なかなか政策の結果がうまく表れないことがもう一つの問題点ですね。市町村がこの地域包括支援センターをどのように作っていくか、厚生労働省がしているのは、これまでの在宅介護支援センターの失敗があるのだから同じことをやっちゃだめだといっているんです。その辺がどうなってくるのか。自治体の判断になってくると思いますが、自治体によっては直営で全部やることもあるだろうし、基幹型の地域包括支援センターは直営でやって、そこが民間の地域型と結んでいくというやり方もあるでしょうし、いろいろなやり方があると思います。直営でやる、やらないを別にしても、しっかりと自治体政策の中に位置づけて地域包括支援センターは真剣に考えなければいけない問題だと思います。

## B 地方自治体と政策課題

大きくなる財政上の制約の中で、近い将来の自分達の姿をどう描くのか

二兎を追わなければならない～財政再建と住民サービスを落とさない努力を

ここで、Bの方にうつっていくわけですが、基本条例との問題と絡んでくる話になるわけですが、やはり、財政の制約があることは間違いのない話であります。そこで、個々の自治体が自分たちの近い将来の姿をどのように描いていくのか、ということを実際に考えなければなりません。これは合併した自治体、しない自治体のどちらも同じです。その時に、まず二兎を追わなければならないと思います。その知恵を絞るのが自治体だと思います。二兎とは何かといいますと、財政再建を行うことと住民サービスをできるだけ落とさない努力をすることです。「二兎を追うもの一兎を得ず」ということわざもありますが、あえて二兎を追うことが自治体の責務であると思います。

そのためには、住民に受益者負担を求める前に、自治体の中の改革が必要であると。それは何かというと、職員数が少し減っても、住民サービスを落とさない努力ができるのかどうか、少なくとも、そういう努力をするということ。これが重要です。結果的に住民サービスが落ちることもあるかも知れません。でも、まず努力をすることが必要だと思います。

## 地方自治体の自己努力の必要性

その時、本庁職場の仕事を中心に見直しを図ることが必要になります。この間、民間委託などでだんだん現場が少なくなってきています。本庁職場の見直しが大切になってきています。

## 国は縦割りでも自治体はできるだけ横割りに

その時、国は縦割りでも、自治体はできるだけ横割りでやる気構えが大切になります。たとえば、私は高齢者住宅の調査をしたことがあります。高齢者住宅はいろいろあるわけです、ケアハウス、シルバーハウジング、公営住宅などいろいろあります。グループホームもある。そうするとシルバーハウジングや公営住宅は国土交通省の管轄なんです。せっかく介護保険の担当者にケアハウスなどをヒアリングして、高齢者住宅は非常に重要ですよと話しをしても、公営住宅は介護保険課ではなくて、建設課の担当ですからそちらにまわって下さいなんて、そんな話になる。どうしてそういうことになるかというと、ケアハウスとかグループホームは所管が厚生労働省なんです、だから介護保険課がやるわけです。ところが、シルバーハウジング、公営住宅、これは国土交通省が所管なんです。縦割り行政です。そのときに、自治体では、介護保険課と建設課がうまく連携をすれば、やっぱりいい事業になっていくわけですね。

それと、福祉と建設は一番水と油というか、一番遠いところにあると思われしますので、もう一つ例にあげますと、数年前、東京都のある区では、バリアフリーのまちづくりを行っていました。その中で、車道と歩道の段差をなくすというのがメイン事業の一つとしてありました。そのとき建設土木部長さんは、最初は、車道と歩道の段差をなくすことは簡単なことだと思ったようです。ずっと土木畑できていますから。その時、福祉課の方から、障害者団体と十分に話し合いを持って下さい、福祉課が中に入りますからとの話があった。土木部長は、車道と歩道の段差をなくすのだから皆、障害者の方は喜ぶだろうと思っていたんですね、本人は。ところが、障害者団体と会ってみたら違うんですね、車いすの人は大賛成、だけど視覚障害の方はとんでもない話だ、交通事故に遭ってしまう。びっくりしたわけですね土木部長は、その場で。それから障害者福祉の勉強をしたわけです。土木部長が言ったのは、福祉課が仲立ちしてくれてよかったと。土木課主導でどんどん事業をすすめていったら、後でクレームがついて、また掘り返したことになる。そういう横の連

携というものが必要になる、横に連携することにより政策の効果が1.5倍や2倍に広がるケースが出てくるのではないのでしょうか。そういったことをいろいろな部署ごとに考えていただいて、同じことをやっても政策の効果は2倍になるかもしれない。

また、ある4000人くらいのまちで、立派なパークゴルフ場があり、今まで町民は無料でした。ところが、維持管理費が年間1千万くらいかかるし、財政も厳しくなってきたから、今後は町民から応分の負担をとるということになったわけです。議員の中には反対した方もいたようですが、その時、そのまちに第三セクターで経営する温泉があるわけです。宿泊施設のある温泉です。そこで、宿泊パックみたいな形にして、立派なパークゴルフ場を利用できるような宿泊パックをやったことがあるんですかと聞いたところ、第三セクターの方がやったことは一度もないと。その宿泊施設には、老人クラブがよく利用するけれども、他のまちのパークゴルフ場を使っているみたいだと。そこで、私は、まちのパークゴルフ場をもっと使ってもらえるような施策を考えれば、温泉を利用してもらえる数も増え、両方いいことがあるんじゃないですかといったのですが。小さなまちでさえ連携ができていないわけなんですよ。おそらく、うまく連携していけば、パークゴルフ場の利用者も、宿泊施設の利用者も増えることになるんです。ですから、意外にそういうところが連携していないという感じがします。知恵を出しあえば、これから本当にいろんな工夫ができるんじゃないかと思います。福祉課と建設課の職員が仲良く一緒に酒を飲むのだけれども仕事の話はしない。結構そういうのってあるんじゃないですか。そのところから発想をかえるということも必要になるのではないかと思います。

#### 歳出の見直しとスクラップアンドビルドの方向性

それから、歳出の見直しとスクラップアンドビルドの方向性、やはり時代のニーズに合う歳出は増やすということなんです。なんでも減らすということはおかしいです。そのかわり、時代のニーズに合わなくなったものは大胆に見直すということが必要になると思います。ですから、歳出のスクラップアンドビルドは、福祉も一緒ですよ。福祉だけが聖域であるというわけにはいかない。たとえば、敬老年金という事業を自治体の多くが行っています。これは、昭和40年代にはいい制度だったんです。昭和40年代の初めの頃には高齢者比率が5～6%くらいで、そして平均寿命も短かったです。75歳になりました、これからは自治体が年間何万円かお支払いしますよと、これが敬老年金。ところが今、高齢者がたくさん増えました。それから、高齢者の皆さんの所得格差も大きくなっています。

たくさん年金をもらっている人と、そうではない人と両極端なんですよ。多くもらっている人には、敬老年金は孫の小遣いです。かたや国民年金を月に4、5万しかもらってない人もいる。全然違うわけです。そういう意味では、敬老年金という制度は止めてしまい、そのかわり低所得の高齢者に対しては、介護サービスの1割の利用料負担を軽減してあげる。そうした政策のメリハリがあっても良いのではないかと思います。わずかな国民年金で、おじいちゃんが要介護3、4で、おばあちゃんが必死で介護しているというような高齢者だけの世帯は結構少なくないのです。本当はもっと介護サービスを使いたい、だけど年金が少ないのであまり介護サービスを使わない。そのうちにおばあちゃん先に倒れてしまうかも知れない。そこで、高齢者の低所得者に対しては1割の利用料負担を軽減免除してあげる取り組みを行う。そうすると、敬老年金をやめて介護保険の利用料を一部自治体が負担するにしても予算的には大幅に削減できる。少なくとも0がひとつなくなるくらいに小さくなります。それはそうですよね。高齢者はどんどん増える、だけど介護保険を使っている人は高齢者全体の1割5分ですよ、平均すると。その1割5分の高齢者の中で低所得者はまた限られる。ですから、予算的には減るわけですよ。歳出は減るわけですよ。敬老年金だけを削減すると福祉削減の首長といわれてしまいますよね、利用料負担の部分で政策を行えば、本当に困っている高齢者にはちゃんと自治体は支援していますよと言えるわけです。つまり、スクラップアンドビルド、新しいニーズはビルドすると、だけど時代に合わないものはスクラップすると。これを今までは、議論が煮詰まらないから先送り、先送りしようとしてきました。財政のいいときはそれが出来たんです。今度はそれを迅速にやらなければいけない。そういうことも是非考えていただきたいと思います。

#### 住民との情報の共有と首長の説明責任

それから、情報の共有と首長の説明責任、これが、これから求められると思います。特に財政が芳しくない自治体が増えています。そうした時に、自治体によってはもちろんやり方が色々でしょうけれども、やっぱり、住民に受益者負担を求めるというケースが増えてくるのではないかと思います。その時に説明責任が必要です。こういう理由でこうなりますと住民に納得のいく説明を果たしていかなければならないと思います。先ほどの歳出のスクラップアンドビルドもそうですよね。説明を果たすことが必要です。そして、住民との情報の共有ということですね。情報を一手に握っているのは自治体で、住民はほとんど持ってないんです。ですから、自治体は住民にわかりやすい言葉で、そして客観的な資

料を住民に提示しながら、説明をしていく義務があると。今は、住民との情報の共有と首長の説明責任が求められる時代です。右肩上がりの時はよかったんですよ、大判振る舞いが出来たんですから。しかし、そういう時代ではなくなってきていますから、よけいに住民に納得いく説明をしないとイケないということになってきます。

#### 住民と行政の新しい関係の構築

それから、住民と行政の新しい関係の構築ということで、町内会だ、ボランティアだ、NPO だ、こういった人たちと連携をする。何でも行政がやればいいということではなくて、場合によってはNPO だとか、ボランティア団体に任せてもいい仕事もあると思います。そういうものを具体的に考えることが必要になってくると考えております。指定管理者制度の導入の検討も必要になると思います。

### C 住民と行政の協働のまちづくりを目指して

地域から発信する住民になろう、住民と行政は対等な立場という原点を大切にしよう、協働のために必要な情報の共有、住民は正確・客観的な情報理解が求められる

地域から発信する住民になりましょう。そこから、地域にあった協働の取り組みが始まります。住民と行政の協働ということはよく言われますけれども、具体的にどういうことなのかということ認識していかなければいけない。それは、住民と行政は対等な立場であるという原点を大切にすることから始めなければいけない。対等ということはまず、情報を共有すること。協働のために必要な情報を共有すること。そうしますと先ほど言いましたように、情報をもっておりますのは自治体の側ですから、住民はあまり持っていないわけですから、ですから正確な情報、客観的な情報、分かり易くその情報を提供していくことが自治体に求められます。そして、住民の側も正確、客観的な情報理解が求められるということになってまいります。対等とはそういう意味で対等であるということです。一部の学者は、住民と行政は絶対に対等じゃないといわれます。それは、情報を一手に握っているのは行政だからといわれる方がおりますが、だからこそ、対等になる条件は情報を客観的に共有化していくということになってくるんです。

## 近隣自治の議論の活発化、具体的な近隣自治の取り組み

それから、住民と行政の協働のまちづくりについて考えてほしいことは、狭域自治ということですね。つまり、近隣自治の議論を活発化させることです。地方自治体よりも、狭域の自治を考えていきましょうということでもあります。これは、集落自治といいましょうか、自治体の中の狭い領域の自治を考えましょうという考え方です。具体的な近隣自治の取り組みということで、政令市の行政区への権限移譲、これも近隣自治の一つだと思います。また、過疎自治体での狭域自治の取り組みもあります。少し紹介しますと、福島県飯館村では、集落自治に非常に熱心です。人口6千人の村です。その飯館村には18くらい集落がありまして、そこに、村は1千万円、場合によっては2千万円渡します。集落（行政区）単位で考えて下さい。何をやりたいか行政区の住民が主体的内発的に考えて下さいというやり方をしている。ただし条件があります。個人の利益に叶うようなものに使ってはいけない、集落全体の発展にかかわるようなものに交付した1千万円を使わなければならない。そういうことですね。ある集落は、もともと和太鼓が熱心なところでして、和太鼓の保存館を作るとともに、和太鼓活動をさらにすすめるための事業活動を展開するためにそれを使いました。また、あるところは、生きがいデイサービスに使いました。そこは高齢者が非常に多い地域でして、今まであった既存の建物を生かして生きがいデイサービス事業を始めました。そして生きがいデイサービスのためにお金を使いました。いろんな工夫をそれぞれの集落ごとにやり、また、そのために協議会を作りました。そして、その協議会で十分論議が行われました。さらに、18の集落（行政区）の代表が集まる協議会で、また、いろんな議論を行いました。でも、最終的には各集落の判断で事業を行うと、こういうことですね。また、武蔵野市のテンミリオンハウス、読谷村の公民館を活用した地域福祉も、飯館村の集落自治の取り組みと同じように、行政が一定の金額を行政区に支出し、住民の手で生きがいデイサービス事業が行われています。帯広市なども、近隣自治の検討を試みたらいかがでしょうか。

住民団体間の共生が可能か、本音の議論をする、自治親睦から地域福祉や地域課題まで

それから、住民団体間の共生は可能かどうか。これは私、札幌なんかを見ていると町内会とNPOが仲悪かったりいろいろあるんですよ。住民団体どうしが皆仲が良いとは限らないんですね。NPO どうしが仲が悪かったりするケースも少なくありません。そういう意味

では、本音で議論する一方で、住民や住民団体間の連携調整をどのように果たしていくのか。あまり調整しない方がいい場合もありますけれども、かえってやっかいなことになってしまう場合もありますけれども、そういうこともぜひ検討していただきたいと。だんだん住民の皆さんも勉強しております、特に地域福祉みたいなものは自治体の職員よりわかるんですよ。ただし、新興住宅街は難しいですけれども。昔からある地域ですと、あそこのおじいちゃんがどうだとか、おばあちゃんがどうだとか、その辺が地域福祉の原点になりますから。そういう面で住民のパワーを活かすことはできるのではないかと思います。ただ、これも地域ごとで随分違います。新興住宅街では、札幌なんかは特にそうですが、「地域福祉って何ですか、偉そうなこと先生おっしゃいますが、うちの地域は日中誰一人いませんよ。」という話なんです。確かに奥さんがパートに出る方が多くて、日中留守が多いのです。したがって、地域によって特徴が様々ですし、地域によっていろいろな課題がありますが、地域福祉は自治体によって取り組みができるところがあるのではないかと思います。

政策上の成果が高いと考えられるものは「官」から「民」へ

地方自治体が行うよりも政策上の成果が高いと考えられるものは官から民へ移すことを検討したら良いと思います。ただ、民の受け皿があるのかどうか。民が受け皿になることによって住民間の公平性が損なわれることはないのか、官の方がよいものは何か、こういったことを十分に考えていかなければいけないと思います。特に、図書館活動に熱心なグループがいるまちでは、そういうグループに閲覧用務みたいなものを任せてしまう、あるいは、図書館の運営も任せてしまうということも可能であると思います。役場の職員が閲覧の業務を行うよりも、おそらく政策の効果は高くなるかもしれない。そういう部分は民に任せた方がいいんじゃないかと思います。単に安上がりだから民に任せるということではないんです。政策の効果上がるものであれば民に任せた方がいいんです。ただ、民が受け皿になることによって住民間の公平性が損なわれることがないように検討しなければならないと思います。それから、官の方がいいという場合もたくさんあると思います、やっぱり、公でやらなければいけないことは公でやる、そのメリハリだと思うんです。地域包括支援センターは自治体が直営で行ったほうが良いと思います。

## D 基本条例

これからは、住民と行政の協働が必要になってきます。また、財政が非常に厳しくなってきました。まちづくりの仕方も今までとは違い、いろんな知恵を絞ることが必要です。さらに、スクラップするものは大胆かつ迅速にスクラップしなければならない時を迎えています。もちろん、ビルドするところはあるにしても。また、住民に受益者負担を求めざるを得なくなってくると思います。それと、各種団体に対する補助金を切ることが出てくるかもしれない。だからこそ、説明責任を果たさなければならない。そういう面言えば、今までは財政が右肩上がりでしたから、住民が何かいえばやりますというのが自治体であったと。御用聞き自治体、御用聞きでよかったんです、かつての自治体は。今は御用聞き自治体ではいけないんです。首長はつらいと思いますよ。今、削減しなければならないことがいっぱい出てきていますから。ですから、余計に住民に対して説明責任が必要で、すし、住民の方もその情報をしっかりと認識し理解をしていただくと。そういうような局面に今あると思います。

また、住民との協働ということで、住民が積極的に行政に参加していく、あるいは住民の行政参画の責務みたいなもの、そういったものを定めていくことが必要になってまいります。自治体の皆さんが行政運営を行っていく上で、どういう形で行っていくか、住民とどのような形で連携していくのか、まちづくりの理念をどのようにもつのか、そういうようなことを、やはり、帯広市として理念みたいなものを、あるいは、もう少し理念を超えた責務みたいなものを、行政はこうあるべきだ、住民はこうあるべきだ、そういったものを定めた基本条例みたいなものが必要になってきているように思います。

どうしても基本条例みたいなものを作るといって、議会の皆さんが必ずしも賛成しない場合が出てくる。なぜかと言うと、住民参加、住民との協働ということばかり出てきますと、議会の存在価値がどうなるのかと主張する議員も必ず出てまいります。私は、長い目で見れば、議員さんの気持ちは分かりますけれども、逆にそういうものを作ることによって議員活動が否定されることは全くないのであって、むしろ、議員活動と住民参加、これは役割相乗効果を発揮できるはずで、す。住民参加をすることによって議会の活動も活発化する、議会議員さんも勉強をする、議会が活発に活動すれば住民にとっても住民参加のいいインパクトになるというような関係が出てくると。そういう意味で、今いろいろな自治体で基本条例を作っております。まちづくりの理念を条例化しているところもあります。

それから、行政や議会や住民、そして理念そういったものを全部まとめて基本条例にしているところもあります。議会の問題は一切触れないということもあります。住民参加の規定だけを条例化しているところもあります。いろんな条例の形があります。条文も長いところと短いところがあります。しかし、これからの時代背景を考えると、住民参加ということを考えて、住民と行政の協働が重要になってきていることは間違いない。そのためにも、協働のまちづくりをすすめるためにも基本条例を検討して、作っていくことが必要になってきていると思います。ただ、基本条例を作るにあたっては、相当議論をして、市民も委員会の中に入って、様々な角度から議論をする必要があります。あるいは、すでにいろいろな自治体で条例ができておりますので、その条例のいくつかを検討した上で、最終的にいい基本条例が帯広市において作られるということが望ましいのではないかと思います。基本条例を作るというのは今、大変重要なことではないかということをお願い申し上げます。ご静聴ありがとうございました。