

■パネルディスカッション

分権型社会に求められる 新しい地方自治体のすがた

◎パネリスト

鵜川 正樹

公認会計士・東京都会計基準委員会委員

錦 美弥子

前香川県PTA連絡協議会副会長

山下 幸男

香川県政策部長

小暮 純也

総務省自治行政局市町村課長

◎コーディネーター

池谷 忍

共同通信社論説委員兼内政部長

池谷 今日は地方行革のシンポジウムですが、パネルディスカッションのテーマは「分権型社会に求められる新しい地方自治体のすがた」です。このテーマの中には「行革」という言葉が入っていませんが、先ほどの鵜川先生の基調講演に加え、事例プレゼンテーションが3つございまして、自治体が今現在、様々な取り組みをしているということがよくお分かりいただけたかと思います。

プレゼンテーションを見ても、行革は単なるコスト削減ではなくて、増収策があったり、住民との連携があったり、様々な取り組みがあると思います。税金が右肩上がりという時代ではなくなりましたし、コスト削減が自治体に求められているということも事実だと思います。また、それが行革の重要な要素を占めることも事実だと思います。さて、最初に小暮課長に口火を切っていただきたいのですが、今現在の地方行革の全国的な状況をご紹介いただきたいと思います。

小暮 現状ということですが、まず、総務省では全地方公共団体に、「集中改革プラン」というのを公表していただきたいというお願いをしております。実際に取り組んでいただいております。現段階で、大半の団体に「集中改革プラン」を公表していただいております。また、皆さんのご関心のあるところでは、地方公務員の総数、こ

ちらは平成7年から12年連続で純減しておりまして、平成18年には地方公務員総数が300万人を切っています。中には300万人でも多いと思われる方もいらっしゃるかもしれませんが、実はそのうちの3分の2は学校の先生や警察官、消防、福祉関係で、治安対策等のため増えている警察官や、法令で職員の配置基準が決められている部門の職員がおよそ3分の2を占めているわけです。そのような状況の中で、この12年間で30万人近くを努力して削って、かなり大幅に減ってきているという状況です。

そしてもう1つ話題になるのが給与です。これについては、国家公務員の給与を100としたラスパイレス指数で見ますと、全国の地方自治体の平均が98ということで、国の職員の給与より低くなっています。昭和49年の一番高いときは、ラスパイレス指数が110ということで、1割くらい高かったわけですが、それもこれまでの間にぐっと下がってきて、給与の適正化も図られています。さらに半数を超えた6割くらいの団体では、いわゆる普通の人事委の勧告ではなくて、独自にプラスアルファで給与の削減をしまして、1,650億円くらい給与費の減額をしているというような取り組みをしています。

また、指定管理者の活用を含んだ民間委託の推進などを、たくさんの自治体で進めていただいているのが現状です。

池谷 ありがとうございます。今、公務員の数が増えている中でも、住民の満足度を上げていかなければならない。大変な行革ということなんだと思います。今日は香川県から政策部長の山下さんにもお越しいただいておりますが、香川県ではどのような取り組みが行われているのでしょうか。

山下 県の行革の取り組みについて若干お話ししたいと思います。今、香川県をはじめ、地方は「地方分権時代」ということで、自分で決定して自分で責任を取るといった経営主体をどうつくり上げていくかということと、もう1つは、地方の場合はどこもそうだと思うのですが、人口減少時代に突入したということ、それにどう対応していくかということが、大きな課題になっています。したがって、我々はこれから自立した地域経営を行えるようなシステムをつくっていく必要があると考えておりまして、1つは人の改革、意識改革、もう1つは資源、地域資源をどう活用していくか、3つ目は財源とか権限。そういった3つの源、すなわち「3源」を基本に我々は改革を進めていく必要があると考えて取り組んでいます。

具体的なお話は小暮課長さんからありましたように、我々もスリムな組織形態を目指そうということで取り組んでおまして、職員数につきましては、知事事務局を見ますと、平成8年に3,689人おりました。これがピークですが、今年4月には3,125人になる見込みで、約560人、15%を削減しまして、全国の都道府県でも最少の人数という状況になっています。

また、給与水準ですが、香川県のラスパイレス指数は、平成18年4月1日現在で96.4となっており、全国42位と、下から数えた方が早いという状況です。

それから、組織数もできるだけスリム化、統合化していきこうと進めておまして、平成10年段階で166の組織がありました。平成19年4月時点では117にする予定であります。したがって組織数を約30%削減することになります。また、県には外郭団体が結構ありますが、これも平成10年の段階では52団体ありまして、これまでに18団体削減しました。したがって現在34団体です。また、現在37施設で指定管理者制度を導入しておまして、年間委託料を6億7千万円くらい削減することができました。

それから、我々は財政状況が大変厳しいものですから、平成16年の10月に「財政再建方策」というものを策定しまして、平成17、18、19年度で収支バランスのとれた財政構造に転換していきこうと取り組んでまいりましたが、結果として収支不足が拡大するという状況になっています。これについては後ほど説明しますが、さらなる財政構造改革も併せて進めていきこうと思っています。

池谷 大変急速に人員、給与が変化していることがよく分かりました。今までのペースが今、一段落しているところですか？それとも地方行革の質をこれから変化させていきこうという段階なのでしょう。

山下 平成19年度の予算編成を終えて、今日の夕方ぐらいに報道発表いたしますが、大変厳しい財政状況になっています。すなわち、地方公共団体にお勤めの方はすぐにお分かりいただけると思いますが、地方の場合は自分の財源、私の県で言いますと収入の約4分の1は地方交付税といいまして、国からもらえるお金です。従ってその部分がどう動くかが大きく影響するわけです。それはどこの市町も同じだと思いますが、県税収入は自分の地域のエリアを活性化することによって跳ね返ってくるものですから、企業さんなどが、頑張れば頑張るほど収入も上がってきます。一方で、約4分の1はそういった収入でして、小泉さんのときに進められた、補助金の廃止・縮減や、税源移譲、交付税の削減・抑制といった三位一

体改革の結果として、結果だけ申し上げると交付税が大分減っているという状況です。それから税源移譲として、1月から所得税が減税され、その分が住民税へ税源移譲されますが、その分が我々の考えでは移譲された業務に見合う、税源移譲分が来っていないのではないかとということもありまして、かなり厳しい財政状況になっております。したがって、引き続き新しい財政再建方策をつくらざるを得ない。その中で行革を進め、経費の節約を進めて、なおかつ歳入、歳出すべての面で改革を進めていかなければならないという状況にあります。

池谷 ありがとうございます。次に錦さんにお聞きします。錦さんはPTA活動などを通して教育問題にも大変お詳しくいらっしゃいますが、今までの活動で自治体とも連携したこともあるかと思えます。一般住民の一人として見た地方行革の必要性をどうお考えになっているのか、例えば香川県の財政状況が厳しくなっていることを、一般の方はどういうふうに感じていらっしゃるのか、その辺のことも自己紹介を兼ねながらお話しいただけますか。

錦 住民の立場でということでの場に参加させていただいてまして、本当に日々の生活者の代表としての眩しきしか言えないかも知れませんが、お許してください。ただ、私自身PTA活動も1つですが、地域活動を通じて様々な面で行政の方と接する機会がありまして、そういうことを少しお話しさせていただきたいと思えます。自己紹介もということですが、私自身は、若い頃から子供ができるまでは東京で厚生省の外郭団体におりまして、その後故郷に戻りまして、家庭で子育てをしておりました。その途中で、現在は県と国とで行っております「地域子育て支援センター」というところで、コーディネーターをしております。日々行政の皆さんとも関わらせていただいております。その他にも、故郷に帰って来られたという思いから、地域活動にもワクワクする気持ちで取り組んでおまして、そういう面でも、様々な場面で色々な行政の方と接しまして、今振り返りますと私は行政応援隊の一人だなという気もします。そこで、行政の皆さんと一緒に頑張りたいという思いから今日はお話をさせていただけたらと思えます。行革という話になりますが、1つ私が思うのは、皆さん時々お話しになりますように、総論としては誰もが無駄なことは省ければいいなという思いがあたりだと思えます。私もそう思うのですが、じゃあ各論として何からやればいいのか。人件費の削減、そういったことをおっしゃるのはよく分かります。でも、我々にしてみれば厳しい財政状況というのが

言葉では分かるのですが、実際にそれがどこまで、どの程度なのかというのが、私達のように生活している一般市民にはなかなか分からないのです。もっと我々が勉強しなければいけないのかなとも思いますし、行革の必要性も感じてはおりますが、じゃあ何が？と言われるとはっきり分からないというのが我々の実感です。ただ私も様々な場面で行政に関わっていきまして、その中で私が一番心配しているのは、教育とか人を育てる分野にも最近、行革の波が押し寄せてきています。しかし、そこは対象に優先順位をつけていただいて、例えば公共事業といえれば一言では言えないのかもしれませんが、やはり教育や福祉はなるべく後にして欲しいと思います。無駄といわれるものが色々ありますが、子育てに関することは無駄なことじゃないと、子育てをしている女性は思います。ですから、そういうところについても今日少しでもお話をし、皆様に分かっていたいただければと思います。

池谷 今、錦さんが、なかなか財政状況が分からないとおっしゃいました。そこで鶴川先生、自治体の財政状況をどう評価していくのかということの1つが、先ほどの発生主義会計のお話だと思うんですが、もし、基調講演に補足することがあればお話しください。

鶴川 確かに企業会計と自治体の会計を比較した場合、企業の方は株主がおりますので、投資家に対して企業の経営成績を公表していくといった目的があります。しかし、自治体についてはそうした投資家がいるわけではなく、そこには住民の方がいらっしゃる。住民の自治のための会計情報、財務情報ということになります。ですから、住民に対しまして、日常的に自治体の財政状況がいいのか悪いかといったことや、サービスに無駄がないかどうか分かる情報を提供していくことが自治体会計の目的だと考えます。ただ、実際にそういったものを住民の方に分かりやすく伝えることができるかというと、なかなか難しいものがありまして、何か分かりやすい指標をつくる必要があります。例えば借入金の水準につきましても、その金額だけではなくて、一般財源に対して何年分くらいあるのかを示すことも1つの方法で、東京都を例にしますと、今7.6兆円くらいの借入金が普通会計にあります。これを一般財源、つまり地方税と交付税を合わせたものと比較すると、約2.6年分になります。これが全国平均ですと、平成15年くらいのデータですが、地方全体では約3年強の借入金の残高があります。そういったものについてももう少し目標値を出して、例えば1年半分くらいにするといったように、本来ならば知事あるいは市長のマニフェストの中でそういう数値目標を出

して、それで4年間で評価していけばいいのですが、そうでなくても中期的な目標値に対して、現在どういう状況なのかということ住民に分かりやすく説明していくことも必要ではないかと思えます。また、生活実感から言いますと、色々な施設をはじめ、身近な事業にたくさん税金が使われているんですね。そういったことをきちんと開示して、「こういった事業は本当に要るのか」とか、「もっと大事なことにお金をシフトすべきじゃないのか」といった議論をするために情報提供していく。そういったやり方をもっともっと活用していく必要があるのではないかと思います。

池谷 次に、地方行革に関する現状の認識や課題についてお話を進めてみたいと思います。地方行革というのはやはり地方自治体が進めていく課題だと思いますが、それは国としても、先ほど小暮課長がおっしゃったように様々な取り組みを後押しされていると思います。これまでも「新地方行革指針」を策定したり、昨年8月には「更なる推進のための指針」を通知したりしていると思いますが、その辺のところ国はどのような方向で行革を進めようとお考えになっているのでしょうか。

小暮 まず、地方行革の位置づけというんでしょうか、どうして国が色々なことで働きかけているかということも併せてご説明したいと思うのですが、国の立場からすると、アドバイスとお願いをして、地方に自らの責任で取り組んでいただくというのが基本スタンスになるわけです。この地方行革自体、過去いくつかの波があるんですが、最近では地方分権の議論が本格化するとともに、この地方行革が大きなテーマになってきているという認識があります。

平成7年に「地方分権推進法」ができて、その中で当然国から地方へという動きと合わせて、国はスリム化していくだろう。じゃあ逆に地方は色々な仕事なり財源がこれから増えていくだろうけど、地方がそのまま肥大化してもらっては困る。地方ばかりが水膨れされては困るんだという議論がかなりありました。当初は国からの権限移譲を先にとの話はあったんですが、議論の中で、受け皿としての地方自治体がどうあるべきかということについて、2つの論点が出てきました。1つは市町村合併、そしてもう1つが行革ということになるわけです。両方ともテーマは一致していきまして、分権を進めていく上で主体となる地方自治体が、どう自立的な経営主体になれるのかというのがまず重要な視点になってくると思います。その分権推進委員会の第1次から第4次の勧告というのが平成8年からあったのですが、それを受

ける形で、平成9年に指針を出ささせていただいております。そして、平成16年から本格化してくるわけですが、先ほどもお話に出た三位一体改革の議論、そういう方向を受けて平成17年の3月に「新地方行革指針」というものを8年ぶりに出しています。その中で、平成17年度からおおむね5年間の具体的な取り組み目標を明示した「集中改革プラン」というものを住民に分かりやすい形で公表してください、というのが、最初にお願ひした事項でございます。

それぞれ取り組みを始めていただいたところですが、その後、国の方でも小泉内閣の総仕上げとしての法律である「行革改革推進法」と、これに関連した「公共サービス改革法」といった新しい仕組みも出てきたものですから、平成17年の新地方行革指針を補完するというか、追補版と言うのでしょうか、それに加える要素として「地方行革新指針」というのを昨年の8月に策定させていただいております。その中で追加したテーマが3つございまして、1つは総人件費の改革で、特に国の方もしゃかりきになってやっているの、地方もやっているけど、同じレベルで取り組んでくださいというものです。それから官と民、まさに「新しい公共空間」というところを民間にも任せたらどうかという、公共サービス改革。そして3つ目が鶴川先生のおっしゃっていた地方公会計改革。この3つを新たな取り組み項目として入れるということに加えて、特にポイントになってきたのが、1つは情報開示の徹底です。それからガバナンスの強化と言っているんですが、住民監視の強化。その2つは項目というよりは全般的にやってくださいねというお願いをしています。

したがって国の立場、総務省の立場から言うと、1つは地方分権をきちんと進めていくためには、行革は当然必要だし、地方分権が進めばますます行革が必要だということと、昨年来の話というのは、あえて言えば地方の方がかなり先行してやっていて、それに対して国も本格的にやるので、国がやるのに合わせて地方にも、もうひと頑張りしていただきたいと、そういう立場で今お願いをしているという状況です。

池谷 2000年4月に「地方分権一括法」が施行されて、その辺りを地方分権改革の第一期と考えれば、今まさに第二期の分権改革が始まる見込みになっています。3年後には新しい分権一括法ができるということなんですが、そうだとすれば、さらに地方自治体はそれに対応した行政をつくっていかねばならないということなんでしょうか。

小暮 結論から言うと、それぞれ地方分権の枠組みが変わっていくことに合わせて、不断の見直しをしていただくことになろうかと思います。昨年成立した「地方分権改革推進法」が今年の春から施行されて、3年間で結論を出して、新地方分権一括法にということなんですが、それがちょうど平成21年度末になる見込みです。この平成21年度末というのは「集中改革プラン」の終期にも当たるわけですね。そういう意味では今の枠組みの中で着実に取り組みを進めていただいて、おそらく分権の枠組みが変わってきたら、それに合わせてもう一度レビューするという議論になってくるのではないかなと思います。

池谷 山下部長にお伺ひしたいんですが、国がどう行革を進めていこうとしているかというのは、今の小暮課長のお話でよく分かりました。先ほど山下部長もおっしゃいましたが、香川県でも人口が減少して行って、また財政的な制約もある。その中で行革を進めなければいけないという、難しい状況ですが、その難しさを切り開いていかなければならないと思います。香川県でもバランスシートをおつくりになっていると思いますが、今現在、バランスシートも含めて、職員の方の意識は相当変わってきているんでしょうか。

山下 県の場合もバランスシートやコスト計算書等々の作成はしています。これは一応、総務省の研究会で提案されて提示されたものを使ってやっているわけですが、基本的に我々が持っている資産を右から左へ売却して借金をしないでできることというのは、少ないんだと思います。ただ、バランスシートを活用してその実態を把握することは可能だということ。もう1つのコスト計算書については、通常我々が言う予算には入っていない経費が入ってきますから、本来、例えば100万円で一般的に役所が経営すると、コストが儲けより高い、つまり収入では賄えないから、県から金をつぎ込むというスタイルをやらざるを得ないんです。そこにもう1つコスト計算書の趣旨を入れますと、さらにいわゆる経費がかかっている部分が鮮明になるわけですね。そういう意味で、そういうものをつくることによって、この施設は実際はこんなに少ない赤字じゃないんだということで、コスト意識が芽生えたという部分はあると思っています。

池谷 人口が減っていて、財政が厳しい中で行革を進めなければならぬという難しさはございますか。

山下 先ほど錦さんもおっしゃったのですが、特に地方の場合は今、人口がどんどん減っているんですね。そうしますと、消費額は1人当たりの消費額×人口ですから、どんどん減っていく可能性があるわけです。それから

う1つ、小売業者もそれで物が売れないですから、東京とか大阪とか、都会で商売をしようとする傾向になっていきます。そうすると高松に拠点、あるいは支店を置いている企業などが、従来10人いたのを5人にするとか、縮小再生産という形になっていくので、どうしても人口減少がこれから加速するのを危惧するわけです。そこで、人口減少対策推進本部というのをつくって、役所だけで想定できることだけではなく、民間にもお願いしてできることを検討して、そのいくつかを今日発表した予算の中にも盛り込んでいます。

できるだけ人口が減少するスピードを下げることと、交流人口を拡大していくということが、我々に課せられた大きな課題かなと思っています。そのためには市町の皆さんや、あるいは県民、民間の皆さんとも協力、連携をしていかなければならないと思っております。

池谷 鶴川先生にお聞きしたいんですが、先ほどもお話しいただいた、住民にどうやって財政情報を開示していくのかという問題。小暮課長も情報開示が重要だとおっしゃいましたが、鶴川先生の基調講演で、江戸東京博物館のコストの話がございました。正しいコストを割り出して、住民がこの施設が必要かどうかを判断するという事になれば、確かに分かりやすくなると思うんですが、そのためには発生主義会計だけでなく、新しい指標を今後もつくっていくかといけないということなんでしょうか。

鶴川 住民に分かりやすい情報を提示するというのはなかなか難しい課題なんです。先ほど小暮課長からお話がありましたように、1つは情報公開を進めるというのが重要なポイントだと思います。特に自治体間の比較が可能になりますと、ある意味順位付けも可能になってきて、都道府県ですと、1番から47番、市町村だと1番から1800何番と順位をつけることも可能になってきます。そういうのを見て上位ならいいけど、下位4分の1になったら、これはなんとかして欲しいとか、そういう働きかけもできるようになると期待しています。

それから施設のことにつきましては、香川県のホームページを拝見していると、かなり詳細な施設別のコスト計算をされていて、なかなかご苦労されているんじゃないかと思いました。そういった情報と、サービスの質とか量、いわゆる「非財務情報」とよく言っているのですが、お金だけではなくて、サービスの質とか量についての情報も提供して、そこで全体として、例えば産業育成や子育て支援から、高齢者福祉まで、その中でどういった予算配分にするのがいいのかとかいったことを

検討する際にも、利用していただく努力を重ねていくことになると思います。

池谷 錦さんは先ほど、優先順位のことをおっしゃいました。今まさに鶴川先生がおっしゃったのは、コストを出して優先順位を出せばうまくいくんじゃないかということなんですが、住民からすると、私達が望んでいるところが切られてしまうのではないかと、そういう心配をお持ちになる場合もあると思います。その辺はいかがですか。

錦 日々生活をしていきますと、色々な価値観の方がいるなというのが、私の実感で、同じことを言う人ばかりじゃないので、全部の人が納得できるような優先順位というのは有り得ないんだろうなと思います。それは若い人だけではなく、年配の方もそうだと思います。ただ、私もお話をお伺いしていて、市民として県民として、住民として、実は私達も納税しているんだということを忘れていまして、私達も税金を納める者として、やはり税の行方のことをもっと真剣に考えなければいけないと改めて思いました。それから、最近給食費を払わない親が増えているということを耳にしまして、我々親としても唾然という感じです。さらに保育料を払っていない保護者も、周りに本当にいるんですね。びっくりします。いい車に乗っていてもそれはそれ、これはこれという、そんな人達の子供がどんなふうになっていくんだろうということを、私は子供に関わる活動をずっとしてましたので、いつもそれを危惧しています。やはりそういう意味でももっともっと、我々住民もこの財政のことを真剣に考えなければ、そしてそれを広めていかなければいけません。それは一人二人の問題ではないなと思いました。

それから先ほどの山下部長のお話に関連して、私は坂出市に住んでいますが、たまたま2月に坂出市から「第二次定員適正化計画」という冊子を配布していただきました。全家庭に配られたということですが、私は市長さんから直接お話をお伺いしました。私もこのシンポジウムのことがあったので関心があったんですが、一般市民の方が、どれくらいこの冊子に関心をもたれるかということが気になることです。この冊子の中身なんですが、これを読むと随分詳しく、分かりやすい冊子をつくられています。そしてもう1つ市長がおっしゃったのは、市の職員自身がこういう冊子をつくらうと提案してつくったとのことで、そういう意欲のある職員の皆さんがいるということに、私は感激しました。

坂出市も本当に財政難だと言われています。ちょっと余談なんですけど、市のPTA母親部会の部会長を5年

しまして、公立小学校で月曜日の朝、学校へ行くと、赤い水が出るということで、水道管が錆びているので直してくださいとずっと訴え続けたんですが、それはお金がないからできないということでした。

そういう状況の中で、色々な思いはあるんですが、私にしたらどちらかというと、市と一緒にやっていきたい。教育の分野でも行革とか見直しの対象になっている問題が色々出ていますが、きっとこの冊子を見たら文句を言われる保護者や若い世代もいると思います。でも、こうやって市の職員の皆さんが、行政の方もやっているということをもっとアピールしていけば、我々も一緒に頑張ろうという、そういう地域の方も随分いるんじゃないかなと思います。我々住民も、もっと行政に対して責任をもって、一緒に考えていくという意識を持ってやっていかなければいけないと感じました。

池谷 自治体の方は、住民の方と一緒にという意識をお持ちだとお考えですか。今までのご経験で。

錦 個人的には持っていない方も持っていたきたいという気持ちがあって、県や市のたくさんの職員の方に出会いましたが、えっ？という方とか、色々な方がいらっしゃいました。ただ、色々な事業と一緒にやっていくうちに、変わられた方もいらっしゃるんです。やはり私は職員の方も人間なので、変わって行って欲しいなという願いを込めてずっとやってきました。今日のシンポジウムに出るに当たって、PTAの役員をしているお母さんに、「県民意識」と「市町民意識」のどちらの意識が高いかと聞くと、意外と「県民意識」の方があるんです。ただ、県庁に行きますか、市役所に行きますか、と聞くと、半分の方が県庁に行ったことがないというんです。だから空間的なことも私はあると思います。全然話の次元が違うかもしれませんが、県庁で仕事をしている人と私達とがつながっているという感覚を、私は住民として持ちたいんです。持っていたきたいという思いですね。ですから県の方が、行政の方が市町へ出て行くとか、そういうことをして、人と人が出会っていくと何かつながりが生まれてくると信じて地域の活動をしてきました。実際、それで私は絆をいただいたので、そういう人が少しでも増えていけば、これからお金のない時代ですから、心で動いていかないと回っていかないのかなと、そういう面では私達の役割は重要だなと思っております。

池谷 山下部長、「開かれた県庁」が必要のようですが、それはやはり職員の意識改革が必要だということでしょうか。

山下 1つはそれですね。一人ひとりの意識が変わって

いくことが大切です。また、行政だけでは色々な事柄ができない、例えば、災害の場合は「自助」があって「共助」、「公助」があるというように、やっぱり民間や住民の方々と離れて行政というのはできるわけがないと思っています。逆に先ほどの話に代えれば、住民のニーズに応じた施策展開を図っていかないと、すべてを同時に進行させることは、なかなか今の時代は難しいだろうと思うんです。

1つには、最近子供の安全の問題ですよ。こういうのはニーズが高いんです。だから基本的には、私共はそのようなニーズの全てを把握できるかという非常に困難なのですが、一応世論調査をやりまして、県民の色々な事業に対する重要度の認識とか満足度とかをきちんと調べて、その結果を反映して事業評価をしていこうというシステムをつくっています。最近、特にボランティアとかNPOの方々が一生懸命活動されていて、特に子育て部門では全国的にも有名な方が活動されていて、そういった盛り上がり行政はもっと支援していきたいと考えています。

池谷 鶴川先生、例えば事業のコストが順位付けられたとしても、最終的にはそこに正しい政策判断で、プライオリティーをつけていかないといけないということになるのでしょうか。

鶴川 そうですね、ただ政策判断は政治的なプロセスであって、必ずしも経済的な合理性だけで判断できないものです。そういった政治と経済、もちろん心理的な要素も大きいので、そういったものをきちんと議論していくことが重要です。そのための材料の1つが会計情報ということであって、それだけで全てが決まるものではないと思います。

池谷 今日のテーマは「分権型社会に求められる新しい地方自治体のすがた」ということです。最後に、これからの地方行革といいますか、地方自治体はどうあるべきかということについてお聞きしたいと思います。特に、このシンポジウムのサブタイトルが「新しい公共空間の形成をめざして」ということなんですが、「新しい公共空間」をつくっていくためにどうしていけばいいのか、鶴川先生にお聞きしたいと思います。発生活主義会計を導入するというのも、それは、それ自体が目的ではなくて、活用策を考えなくてはならないということですよ。そういう点からも、今後自治体はそれをどういうふうを活用していけばいいのかということをお話いただけますか。

鶴川 新しい自治体経営を考えたときに、2点申し上げ

たいことがございます。1つは、首長の選挙は4年ごとにあるわけですから、マニフェストの中で財政運営の地図を示すというのが1つの方法だと思います。例えばある市長候補は、こういった事業を立ち上げますが、その代わり借金はこれだけ増えますよと、そういった財政の裏づけをマニフェストの中に書いていくとか、あるいは借入金をこれだけ減らすけど、減らすためにはこれだけのサービスを減らしますとか、そういったことをきちんと市民の方に分かりやすく説明していくというように、そういった材料を提供していくことが1つだと思います。

資源配分というのは必ずしも経済的な合理性だけで決まるものではありません。住んでいる住民の意思とか心理的要素などでも決まってくるので、そういった情報をきちんと出していくというのが会計の役割だと思います。自治体の運営というのは本来住民の監視、市民のガバナンスに基づいて行われていくべきものですので、そういったガバナンスの強化のために、情報を提供していくということです。

もう1つは、自治体というよりも政府と自治体の関係です。今、自治体で連結財務諸表をつくりましょうという話をしていますが、本当は政府と県と市と、全部縦に連結したのも本来できるはずなんです。そうしますと地域において、何かの政策に対して国はこういったことをやっています、県はこういったことをやっています、市はこういったことをやっていますと、そういった事業の内容とコストが全部縦に出てきて、非常にわかりやすいんじゃないかなと思います。

池谷 縦の連結というのは面白い発想ですね。錦さんにお聞きします。これまでのシンポジウム、3回あったんですが、その中でも自治体がNPOや住民と、場合によっては民間企業とパートナーとして連携していくといった声が随分ございました。先ほどもおっしゃいましたが、そうすると住民も意識が変わっていかねばいけない。しかし、各地域ではコミュニティの意識がだんだん希薄化しているということもあると思います。その中で自治体が住民に手を伸ばして一緒にやりましょう、住民からも手を伸ばして一緒にやりましょうというふうになっていかなければならないと私は思うんですが、錦さんはどうお考えですか。

錦 私もそう思っております。2つほどそれについては思いがありまして、1つはPTAの副会長ということで、県の色々な委員会に出させていただきましたが、色々な世代の人の声が直接行政に届く、そんなつながりができ

ました。また、わが子が21歳になり、そのような若い世代が自分と身近な存在になってきましたが、行政の委員会に行きますと自治会長さんや婦人会長さんなどである程度町の色々な委員も決まります。しかし、そこへストレートに行かなくても、何かもう1つセクションというか段階があって、色々な世代の人たちが意見を交換できる場があればと思います。それをまとめられる行政の皆さんはきっと大変だと思うんです。ですが、そうしながらも色々な方々の意見をまとめていくというか、コーディネートして下さる素敵な行政マンの、人間力の豊かな方を行政の中で育てていただきたいと思います。私もたくさんの方に元気づけられたり、その人と会ってパワーをもらったりしながら活動を続けてきましたが、そのおかげで実際、みんなでやると楽しいからということで、一緒に活動する色々な友人や仲間が増えました。だから、そういうつながりをどんどん広げていきたいなと思っております。

それから、今小学生や幼稚園の子供はいつか大人になり、納税者になります。ところが、その子たちが大学で県外へ行ったとき、就職で地元に戻りたいけど帰れないという状況があります。そういう人達のために、ぜひ戻って来られるような状況をつくっていただきたいと思います。私もそうですが、外へ出て帰って来た人間は、故郷はやはりありがたいなと実感します。その意味もあって、ぜひ子供達には県庁に遠足へ行くとか、色々な公的な施設に親子で行くとかして、その時期に親子でそこへ行って、その場でふれあっていただきたい。私は子供が小さいときに県政バスとか市政バスに乗せていただいたんですが、あれは実はすごく大きな意味のあることです。今学校はゆとりがなくて、見学学習というのがほとんどないんですね。親達もそういう所へはあまり行きませんので、そこは長い視点で見た政策を取っていただいて、ぜひ人づくりを、故郷のためにやろうという人間の育成を、行政の皆さんも、一般の住民も、20年はかかると思うんですが、ぜひそういう政策をしていただきたいと思います。

池谷 自治会のような地縁組織も変わらないと、なかなか若い人が入って行って、地域づくりなど、自治会と連携してやりましょうということにはならないのではないかなと思うんですが、いかがでしょうか。

錦 私達の役目だと思うのですが、今いじめとか自殺とかいった子供の問題が出ています。そのことについても、若い親達が自治会など、地域へ自分達で行って、親がそういうネットワークをつくっておくことも大切では

ないかと思えます。子供も小さいときから人間関係をつくっておくことも大切だと、今の人達はあまり感じていないので、そういうことの必要性を実感しています。そういうのをPTAや県の生涯学習課などでアピールしていただいて、世代間の違いを越えた、人と人との関わりのお大切さや地域のお大切さというものを、自治会でも取り組んで伝えていく。権利だけではなくて、義務もきちんとして果たしていく。それは我々の仕事かもしれませんが。そして世代間の違いはありますけど、歩み寄っていくということが大切ではないかなと思えます。ですから、地縁というのは今の社会にはかえって大切なんじゃないかなと感じております。

池谷 山下部長は今、香川県の政策部長をされていますが、部長の個人的なお考えを含めてでも結構です。これからの自治体はどうあるべきだとお考えでいらっしゃるんですか。具体的に言えば、これからの県庁はどうあるべきかということなんです。

山下 大変難しいご質問ですが、先ほどから申し上げておりますように、県庁も市町も基本は「人」だと思えます。人の意識をどう変えていくかということだと思えますし、人が仕事をしているわけですから、その人たちがどう変わっていくかというのが1点。それからもう1つは人がいるだけでは仕事にならないので、いかに地域住民との協働で物事をやっていくかということ。これは市町さんもコミュニティ組織とか色々なやり方を使って、自治会やコミュニティ協議会のようなものを活用していますし、我々としてもそういった方向に持っていくべきだと思えます。できるだけ身近なところで身近な人達がお互いに支え合い、助け合い、やっていくような、昔風の田舎っぽいシステムも非常に大事だと思えます。

それから行政としては、経営主体として効率的かつ新しい時代に合った組織形態を整備して、色々な取り組みを進めていかなければいけないということがありますし、新しい公会計システムをもとに、色々な対応を考えていかなければならないということもあります。

それからもう1つ、地方分権ということを目指するのであれば、今の税財源システムを抜本的にとまでは言いませんが、もう少し自立できるようなシステムに変えていかなければなりません。私が経験したことで申し上げますと、今年はおろうじて予算を組みましたが、いずれにしても国の方からいただける「仕送り分」という言葉を使うと変ですが、地方交付税とか、そういった国からいただける財源部分の割合が依然として高いわけです。しかもその動向が、なかなか寸前まで分からない

という状況にあります。これも前から総務省の担当の方や課長さんたちには申し上げているんですが、もう少し中期的な交付税の状況などが分かるようにしてほしいと思えます。そうでないと、天井に上がっていったら突然はしごを外されて、下りられなくなったという感じになるのでは困ります。現状としてそういう財源構造になっていますので、そこを何とかしないと、そういう状況の地方がたくさんあるわけですから、そういう部分を根本的に変えていただかないといけないと思えます。

もう1つは、地方分権と言いながら、ほとんどの政策がまだ国の法律で決まるんですね。それで地方へ下りてきたときには、システムとして国が何分の1出します、県がいくら出します、市町がいくら出しますといった具合です。そうしたとき私はすぐに聞くんですが、これは義務ですかと、県が出さないと国の補助がつかないんですかと聞くんです。そういうシステムが一方的につくられる。例を申し上げますと、今回の子育てというか、放課後児童対策を文科省が新しく打ち出しましたが、旧来厚生労働省がやっていた子育てプランと同じようなシステムが、文科省から出てきたわけです。当然我々としては、概算要求段階で同じような事例が出てきたということで、多分財務省が調整するだろうと思っていたのですが、そのまま一方は両親がいない子供を放課後預かると、一方は小学校の放課後対策ということで、親がいようがいまいが預かるというシステムができたんですよ。これから市町にも流しますが、そういう縦割りのなものがそのままストレートに下りてくるというのが、依然として残っているということで、まだ真の地方分権にはならないのではないかと考えています。そういう意味でお金と権限とがセットで移ってこないとならぬと真の地方分権にはならないし、これまで中央集権型でやってきたものですから、市町とか県へはなかなか権限を移してもらえないのかもしれませんが、ぜひやらせていただきたいと思えます。

池谷 分かりました。前回の第一期分権改革の中での積み残しとして、税財源の問題とか、法律の規律密度の問題があったと思えます。それはこれからの第二期改革で新しい姿が出てくると期待しています。それで最後になりましたが、小暮課長にお聞きします。総務省にいらっしゃって、地方自治体の方と色々交流された中で、課長がお考えになる新しい自治体像というのがあれば、ぜひお聞かせいただきたいと思えます。

小暮 最後に2つの観点からお話ししようかと思えます。地方自治には、団体自治と住民自治の2つの側面があります。今まさに地方分権の流れが、これからもどんどん

進みますよという話をしたんですが、特に第一次分権改革は団体自治の面が多かったと思うんです。これからの3年間で、新しい分権一括法の議論が進みますし、合併新法の期限もきます。そしていよいよそれを踏まえた次のステップとして、道州制の議論があります。

そうすると、これからの自治体としては、特に基礎自治体である市町村に、これまで県でやってきた部分の大半が移ってくる。その中で地方公共団体としての都道府県というのが道州制でどうなるのか、あるいは国との役割分担をどうしていくのか、という議論の流れになってくると思います。そういう意味では特に、市町村の役割は、今後増えることはあっても減ることはない。ただ一方で、トータルとしてのスリム化ということを言われていますので、仕事が増えながらも効率的にやらなければならない。そういう要素が必ず出てくると思います。そうすると、自治体の経営という観点、マネジメントする能力というのがますます求められてくるだろうと思います。マネジメントするということになってくると、最近一番必要だと思われているのが、説明責任ということだと思います。先ほどの情報開示にしてもそうですが、例えば指定管理者制度も、これは指定管理者をやってくださいというだけの制度ではなくて、それが行政として残すのなら残してもいいけれども、ただしそれをしっかりと説明してくださいねという制度なのです。ですから今、地方公共団体はまさに説明責任ということで住民の方に説明する力が問われていて、今までやっていたからとか、国に言われたからとか、隣がやっているからといったことでは説明責任を果たせないわけです。したがって自らのマネジメントを、責任を持ってやれるかどうかということが、ますます重要になってくるんだと思います。

もう1つは、先ほどの住民自治のことです。今までの分権改革の中では、住民自治という要素が弱いんじゃないかということが言われていますが、実はまさにその観点から、今日のテーマの1つである「新しい公共空間」という発想が出ていきていると思うんです。

実は私は今年の夏まで内閣府の防災担当というところで、地震とか台風の対策をやっていたんですが、特に阪神大震災以降、防災というのはとても行政だけではできないということで、自ら助ける「自助」、地域で共に助ける「共助」、行政が助ける「公助」という考え方が出てきました。要はこの3つが揃わないと、しっかりとした防災はできないんだということで、ある意味では行政の限界があるということをお前提にして、どうやって取り組もうかということをやっていました。

これまでは行政が何でもやるという形があったんですが、これからは発想を変えて、先ほどの高知県の事例発表にもありましたように、行政が「コア」として責任を持つ分野と、民間、NPO、自治会などに主役になってもらう分野との整理をやっていかないといけない。でも実は、自分でやると結構、あまり細かいことを決めなくても済むのですが、民間なりNPOに入ってやってもらうと、逆に手間が今まで以上にかかるということもあるわけです。しかし、それでもなお、そういった取り組みをやっていかないといけない段階にきたんだと思うのです。そこは、手間はかかるけど、まさに行政の仕事として、自分だけでやるのが行政ではないので、民間、NPOも含めて、それらの力をどう結集していくのか、それが住民自治の観点にもなってくるのかなと思います。その2つが揃って初めて、これからの新しい自治体の姿が見えてくるのかなと思っています。

池谷 会場にいらっしゃる方からのご質問にお答えしたいと思います。

質問 小暮課長に質問です。平成12年に地方分権一括法が施行されましたが、そのときの大きな流れとして機関委任事務がなくなるということ、国と地方が対等の関係になるということがあったかと思っています。しかし残念なことに法定受託事務という形で、若干ですが実質国の仕事を請け負ってやるという形が残ってしまいました。これは税源移譲が十分にできなかったことも大きな問題であったかと思いますが、国と地方の仕事、役割を明確にしていく中で、今後こういうところをはっきりとさせていただきたいと思っています。ところで、今日のテーマは「分権型社会に求められる新しい地方自治体のすがた」ということですが、今後、基礎自治体はどれくらいの人口が理想的なのでしょうか。例えば30万人なのか20万人なのか。フランスは地方分権に積極的に取り組んでいます。宗教の関係もあるとは思いますが、人口3万人の自治体があったかと思っています。日本のこれからの地方自治体の人口が20万、30万ということになりますと、香川県は2つから4つの市で十分だということになってくるわけです。これから目指す自治体の姿として、人口でいえばどのくらいを目指しているのか、どういう社会を目指しているのかお教え願えたらと思います。

小暮 実は自民党の道州制調査会や政府の道州制ビジョン懇談会での議論が始まりまして、道州制における自治体の規模のイメージをどうするかという議論が今始まっているところです。1つ参考になることとして、地方制度調査会の道州制の議論では、今の特例市や中核市の事

務が、標準の市町村の事務になるというイメージが語られていまして、そういう意味では20万とか30万くらいでやっている事務プラスアルファくらいのところ、これからの道州制を見据えた市町村の事務、標準的に担う事務ではないかというイメージが出ています。ただ、それが一律にできなかつたときに小規模の団体をどうするかといった、色々な問題がありますが、1つの目安としてはそのような考え方も出ています。

それからフランスのお話もあったんですが、以前フランスの内務省に伺ったことがあります。フランスというのは非常に中央集権が強かったんですね。それがなぜ分権をやったかという、実はEUによって、これからヨーロッパでは国境の垣根がどんどん下がってくると、それぞれの地域で競争していかないといけない。そうなるのでそれぞれに責任を持たせないと、フランス自体が飲み込まれてしまうという危機感から、フランスは地方分権を進めたわけですね。フランスに限らず、EU諸国は特にそうになっています。多分、世界的な流れから見ても、分権が進む方向になっていると思います。おそらく国境の、ある程度の国の保護の壁というのが少なくなると、地域間競争というのはそれぞれの自治体が担っていくんだと。そのために責任を持たせて、責任なり財源を委ねないといけないのだという流れは、世界的なものだと思うんです。ただ、フランスの場合はコミューンという行政区画の伝統があるものですから、あそこは基本的には合併していないんです。そのために州を新しくつくるとか、自治体を三層制にするといった形で分権を進めていったということです。日本はそういう意味では市町村合併を進めてきましたので、これから先の議論になってくると、きちんとした力のある基礎自治体と、道州制を含めた広域の自治体、そういう枠組みのイメージをもっています。

質問 2点ほどありますが、1点目は小暮さん。今、特に小さい自治体は実質、交付税で財政を運営しています。今「新型交付税」という言い方で言われていますが、人口規模、面積規模によって交付税がある程度決まってくるという話を聞きます。香川県は面積が小さく、私の市も小さい自治体です。そういう中で、行革という流れで人件費を切り詰めていき、住民に対する補助金も切っていくんですが、交付税の動き次第でその効果がなくなる、消えていくというのが実態です。地方分権と言いつつ夕張市のように破綻していく自治体があります。借金も返さないから道や国が支援するという話も聞きます。ということは、地方分権に逆行しているのが全体的な流れなのかと思うんですが、本当に地方が生き残れるよう

なシステムをつくるのが国の方向性ではないのかなとも思いますので、そういう意味で今後の交付税の、新型交付税の考え方についてお伺いしたいのが1点。

もう1点は、山下部長がおっしゃっていましたが、行革を進めるに当たっても、「人」が仕事をしていると言われました。確かにそうだと思います。職員が当然第一線で働いているということです。その中で、定員適正化計画でよく数字が出ます。県の職員削減計画はこうですよ。住民に対してはそういう説明になるんでしょうけど、人を減らしてやっていく以上、職員の気持ちを高揚させる、やる気を起こさせる、そういうところをフォローしていかないと、一方的に数字だけ減らされて、とにかくやれというだけでは、行政にとってはマイナスになっていくのではないかと思います。その辺の考え方をお願いします。

小暮 1つは新型交付税のことを地方分権の議論でちゃんと言っているのか、検討しているのかということも含めての話だと思います。地方交付税も予見可能性がないじゃないかとよく言われますし、先ほどお話があったように縦割りが残っているじゃないかという意味で、正直なところ、平成7年から始まった分権改革で、あのときのゴールに今達しているかという、まだ達していない。逆に言うと、達していないから第二次分権改革でやるものが残っていると理解しています。そういう意味では、地方分権はまだ不十分じゃないかというお話は、今お話しいただいたとおりに思うんです。あとはこれからどうやっていくかというときに、まさにこれからの3年間で次のステップに行きますので、これからは市町村、都道府県も含めた地方の、こうやるべきだという声を、まず期待したいと思います。

それから新型交付税のところ、これは切り捨てや削減になるんじゃないかというお話がありました。これは色々ところで説明しているんですが、地方交付税の算定方式として、色々な項目があるのが分かりづらいということで、人口と面積で算定できる要素に算定方式を簡素化するという意味で、新型交付税の導入作業を進めているところです。削減という意味でやっていることではないということを再三話しております。それからその中で、条件不利地域、香川県の場合は離島とか、そういうところについてはちゃんと経費的に別にカウントしますよと言っています。新型交付税の議論が出たときに、これだけ減るといふようなところを試算した県があったりして、皆さん非常にご心配されたかとは思いますが、そこまで極端な形にはならないということをいつもお話

ししているところです。ですから、トータルとしての簡素化の一環としてご理解いただきたいと思います。ただ全体としては、国全体の財政状況がよくなないと、交付税自体がそんなに昔ほど出てこないことになりますので、昔みたいに小規模団体に非常に配慮した算定に戻るかというと、多分そういった方向にはならないだろうと思います。その中で、私の担当しているところで言いますと、広域行政、特に市町村合併も考えて欲しいというのも出てくると思いますので、そういうところも見ながらご検討いただければと思います。

山下 職員のやる気の問題ですが、これはなかなか難しい質問だと思います。私共も先ほどご説明申し上げたとおり、今、財政構造改革、財政再建方策で平成 17、18、19 年度とかなりの定員削減や給与カットを実施しています。その中で職員の士気の衰えというのは一番困るんですね。今のところ 3 年間ということをやっていますが、先ほど申し上げたように、それでもなお厳しい状況にあります。1 つには色々な研修等を行い、仕事をやり遂げるといふか、そういったことで意識を変える。あるいは仕事をした満足感を持つとか、そういうやり方をしていくことが必要です。やる気を出さないといけない、意識改革をしないとけないと言いながら、これをやれば意識が変わって前向きにどんどんやりますという処方箋というのはなかなかないのではないかと思います。要は本人がやる気を出すかどうか、やる気を出させるように上司がどうその人を使うか、本人がそれにどう応えていくかが大きな要素だと思います。それから人間というのは歯車の部分だけではやる気を起こさないで、一定の仕事任せるとか、そういう色々な方法を考えながらやる気を引き出していくというのが私の考え方でございます。

池谷 ありがとうございました。私事で恐縮なんですけど、最近老眼になったり、腰が痛くなったりしています。これは高齢化で体が言うことを聞かなくなってきたんだと思いますが、組織やシステムも老朽化すると思うんです。時代に合わなくなったり、環境に合わなくなったり。しかしシステムや組織といったものは、それに合わせて改良すればまた新しい組織やシステムになれると思います。自治体も社会経済の状況に合わせて作り直して、今まで自治体だけではできなかったことは住民と一緒にやったりして、自治体という枠にとらわれないで取り組んでいく。それがまさに「新しい公共空間」をつくるということなんだと思います。多分それが行革なのかと私は思います。

それでは、時間になりましたので、これでパネルディスカッションを終わらせていただきます。どうもありがとうございました。