

■ 基調講演

地方行財政運営の新たな展開 ～三位一体改革を顧みて～

木村 陽子

地方財政審議会委員

三位一体改革は、平成 14 年度から平成 18 年度まで実施されました。生活保護は、三位一体改革において国と地方の間で大きな論争点になりました。国は「現在の生活保護率が上がった、地域格差が広がっているのは地方団体の生活保護の窓口が悪いからであり、地方団体に生活保護の財政負担をもっと多くもってもらえばそのようなことはおさまる」と主張したのです。一方、地方団体は、保護率の動向や生活保護の地域格差は社会経済的影響によるものであり、それを窓口のせいにするのは間違っている。生活保護はナショナルミニマムであり、貧しい人たちに対する保護策なので、本来なら国が責任をもって実施すべきものである」と主張しました。

どちらの主張が正しいのか、事実は何かをデータに基づいて検証するために共同作業というチームが設置されました。そこで、国(実際は厚生労働省、財務省の官僚および国推薦の有識者)と協議するためのグループが地方団体の課長クラスを中心に結成され、私もそのグループに入りました。本日は私自身が経験したこと、厚生労働省や財務省と地方団体の職員がいかに渡り合い、どのように成長していったかをお話したいと思います。

私のように研究を続けながら地方の行財政に関わっている者から見ると、目から鱗が落ちる場面がたくさんありました。今では全国四大紙の記事を見ると、自分の専門分野であれば「この記事は誰がどういう目的で出したのか、どこが発信元か」が、だいたい分かるようになりました。かなり色々なことが意図され、仕掛けられ、動かされているということです。

私は以前、奈良の大学に勤めていましたが、今でもそこで大学の先生をしていたなら、三位一体改革を国が丸となって地方をいじめているという構図で捉えていたと思います。

私は今、霞が関で仕事をしながら三位一体改革などに関連した動きを見ているわけですが、まったくそんな構図ではありません。

最初に、三位一体改革の勢力図を示します。まず、経済財政諮問会議があります。首相をトップに経済関係の

4 大臣——総務大臣、財務大臣、経済産業大臣、経済財政担当大臣——がいて、民間議員も 4 人入り、毎年 6 月にその年度の基本方針を決めます。そして、三位一体改革の展開を巡っては、財政再建を最優先したい財務省のグループ、地方分権を推進したい総務省のグループ、市長会、町村会、議長会などの地方六団体などがあり、それぞれ関連する委員会などがあります。そのような中でバトルが繰り広げられているのです。

そもそも地方分権を推進することが目的の三位一体改革に、その方向が全く異なる生活保護がなぜ取り上げられたのでしょうか。三位一体改革では地方団体に 3 兆円の税源移譲をすることになりました。厚生労働省は平成 15 年秋、生活保護の国庫負担金率を引き下げて、その引き下げた分を地方団体に対する税源移譲の財源にすると主張したのです。そのとき、地方団体では「生活保護は国の仕事だから、生活保護を税源移譲の対象にすることは地方分権を推進する三位一体改革の趣旨に合わないの、厚生労働省のこの動きはまったく意味がない。とりあげられるはずがない」と多くの人が思っていました。

しかし、平成 16 年 11 月に「三位一体改革の全体像」を固めたときには、「生活保護を税源移譲の対象とする」ということで、もう少しではんこが押されるころでした。それはかろうじて回避されました。そのとき、どのような話し合いが行われたか。「平成 17 年から生活保護について国と地方の協議の場を持つ」「生活保護と児童扶養手当に関する協議会をつくり、そこで生活保護のあり方について話し合おう」という取り決めがなされたのです。私はその協議会に出て、三位一体改革における生活保護をめぐる動きを目の当たりにしました。

平成 17 年の 2 月に大阪市のヤミ給与問題などがあり、地方団体への風あたりが非常に強かった頃のことです。この関係者協議会のメンバーは、厚生労働大臣、総務大臣、財務大臣の 3 大臣と全国知事会、全国市長会の代表、地方団体と国それぞれが推薦する有識者でした。私は地方団体側の推薦を受けた有識者として協議会に参加しました。

しかし、私は研究者ですから、闇雲に地方団体を支持することはできませんでした。事実は何かを見極めなければ、研究者として信頼を失ってしまうからです。このため、私はデータに目を通し、地方団体の現場を歩きました。本当に地方団体の窓口が怠けているから生活保護率が上がっているのか。研究者として考えれば「そんなことはない。経済・社会的な要因がある」と思われたのです。だから、それを確かめるために多くの団体を歩い

て回ったのです。

その時に、国会議員が地元の地方団体の職員に「今年は、地方団体は生活保護については諦めて欲しい。国庫負担率を引き下げて、地方の負担をもっと重くするという案を飲まざるを得ないので覚悟しておいて欲しい」という話をしていると聞きました。それから、「国会議員が異口同音に生活保護の受給者でベンツに乗っている者がいる、と話すのでニュースソースは1つだろう」と言う話も聞きました。

国側は、「地方の財政負担を重くすれば、窓口がきちんとするので、生活保護率が下がるはずだ」、地方団体側は、「何を言っているんだ。今の不況や離婚率が高くなったことが要因となって生活保護率が上がっているんだ。仮に行政の窓口で悪いところがあるのなら、それを監査、指導すれば済む話だ。これまでそのような時には国庫負担の引き下げなしに監査・指導を行ってきたではないか」と反論したのです。そして、お互いに頑として譲りませんでした。

それで、共同作業チームを協議会の下につくったのです。事実は何かを調べようというわけです。私はこの作業チームに入ったのですが、メンバーは国から8人、地方団体側から8人でした。この作業は後々の地方分権の進め方にも示唆するところが大きかったのですが、国側からは財務省の厚生労働主計官、企画官、厚生労働省の保護課長、企画課長、児童扶養手当の課長などが出てきました。一方、地方団体側のメンバーは生活保護の現場の課長クラスでした。

従来なら、国が主計官クラスを出すのなら、地方団体側は局長か部長クラスが対応するというのが通常のケースでしたので、現場の課長クラスが直接交渉するというのはそれまでになかったことでした。地方団体の現場の課長クラスは、企画や財政の経験を経て保護の現場に来た者や、企画や財政の経験のない生活保護のベテランなどによる混成でした。さらに、地方団体側には全国市長会と全国知事会の本部事務局から1名ずつ、それに総務省の調整課長と私が入りました。

協議会では、なぜ生活保護率が高くなっているのか、地域格差の原因は何かといった点などを調べようとしていましたが、まず厚生労働省側から「データの分析は我々に任せてほしい。地方団体の皆さんは我々の分析にコメントしてください。我々はそのコメント通りに計算し直して、お示しします」という申し出がありました。総務省の人が私のところにきて「厚生労働省がこのような申し出をしているので、飲んでほしい」と告げたのです。私

は「それをするならあなた方とは組まない」と拒否しました。なぜかという、自分でデータ解析をしなければきちっと反論できないからです。しかし、地方団体側の人達は「私たちにはできないから、厚生労働省にやってもらえばいい」という話だったので。

その時、もし譲っていたなら、話はまったく別のことになっていたと思いますが、結果として私たちは自分で分析をしました。今、きちんと反論しなければ、「地方団体の窓口が悪いので生活保護率が上がっている」ということになってしまう。そうなれば、生活保護行政だけでなく、他の行政分野でも同じことが言われる。だから、自分たちが頑張って反論しなければいけないと決断したのです。

そこで、データを扱ったことのない人には「本を読んで勉強してください」と言いました。自分でやり出すと、次は「データがありません」と言い始めます。すると、「データがなければデータをつくろう。足でデータを稼ごう。国勢調査を元につくり出そう」というように、私たちのチームは変わっていきました。

その結果、例えば、石川県の統計情報室は素晴らしい分析をしてくれました。地方団体にはきちんとしたシンクタンクはないけれど、県や市町村が力を合わせればかなりのことができる、と思うようになったのです。

そうこうしているうちに、新聞記者から話しかけられるようになりました。そこで指摘されたのが、「地方団体側が反論して頑張っているのは分かるが、今の生活保護制度でいいと思っているのか。思っていないのなら、ちゃんと提言しなければならぬ。反論だけしているように見えますよ」ということでした。

私は困りました。反論するのに手一杯だったのに、さらに地方六団体をまとめてどのような生活保護が望ましいかを提言するわけです。到底時間がありませんでした。しかし、状況を見渡せば、これをしないことには事態は乗り越えられないという雰囲気だったので。その後の経緯は端折りますが、とにかく提言まで持ち込むことができました。

平成17年11月、厚生労働省が「時間切れ」として協議会自体を打ち切りにしました。私たちとしては新たな制度を提案するという政策提言を行い、できるだけことはしたと思っていたし、私たちの主張が妥当であったことは昨年10月に発表された会計検査院の報告書でも裏付けられています。しかし、ショックなことが起きたのです。

平成17年11月頃というのは、地方団体が「生活保護

が三位一体改革の税源移譲に入るのなら生活保護行政を国に返上するぞ」というぐらい怒っていた時期です。ところが、政府の中では、三位一体改革に伴う3兆円の税源移譲の対象に生活保護を入れようという動きにもなっていたのです。その理由は、「東京都がやっているから大丈夫です」という役人の声を鵜呑みにして「生活保護のうち、住宅部分を地方に回そう。そうすることは地方団体にとってもいいんだ」という話になっていたかららしいのです。でも、東京都は実際にはそういうことをやっていません。私がショックだったのは、協議会、共同作業の場で皆で一生懸命反論や政策提言をしていたのに、私たち地方団体側に裏を取ることもなく、最終的に話が決まりそうになっていたということです。

私たち地方団体側は単なる圧力団体としか思われていないのではないかという気がしました。日本は地方団体の仕事が多く、優秀な人が集まり、総合行政を行っているのにこのような扱いを受けている。地方団体は国にとって、圧力団体ではない。政策のパートナーなのです。それを分かってもらわなければダメだと思いました。

このようなことを思ったのは、それまで全国の現場を歩いて、「現場は優秀だ」ということを理解していたからです。だから、現場の思いや優秀さを皆に分かってもらいたいという気持から「新たなセーフティーネット検討会」を立ち上げ、さらに新たな現場の人たちが加わることになりました。

直接のきっかけは、協議会が打ち切られたとき、新聞記者から言われた一言でした。「地方団体が協議会で提案した政策提言を肉付けして、独自に発表できたら素晴らしいよね」。わたしも同感でした。

平成18年1月に「新たなセーフティーネット検討会」がスタートしたとき、先は見えませんでした。私自身の思いは「現場からしか見えない、霞が関からは絶対見えない、こうすれば制度が合理的で、地に足の着いたものになる」という提言を試みよう。それをしたら日本を変えられるというぐらい、現場には力があるんだ」というものでした。

研究を30年やってきた自分には、現場の人たちが断片的に色々話す内容をまとめ上げることができると思ったのです。当時は総務省に泊まり込みでした。そして平成18年10月末に私たちは報告書をまとめることができました。地方団体の生活保護のプロが提言することです。だから、大学の研究者からも一定の評価を得ることを目指していました。実際、何人かからは「非常にいい」という評価をもらっています。

最後に、私が地方団体の人と一緒に仕事をして何を思ったかを述べます。

行政改革で地方団体がする仕事はたくさんありますが、そこで働く人たちの能力をいかに高めるかが大きな課題であると思います。私は2つの会で一緒に地方団体の人と仕事をしました。私たちの会は「政策を提言すること」を全国市長会と全国知事会から頼まれたのですが、その仕事に向く人と向かない人がいました。新たなことをするときには批判だけでは何もできません。政策のパートナーとなるのであれば、相手に骨格を分からせなければなりません。制度に落とした時、現実的かどうかを検証しなければならぬので、当事者意識のない人、改革マインドのない人は絶対ダメだと思いました。度胸があって誠実で調整能力のある人。そして絶対に諦めない。新たなことをするのだから「不可能だ」と思わないこと。それから、上司が非常に大事です。上司に鍛えられている人は非常に素晴らしい。反面、部下が上司を超えられないことも事実です。だから上司は罪が大きい一面もあります。

私たちは今回、大変な勉強をしましたが、何のために勉強するのか。はっきり言えば、色々なキャンペーンに騙されないためです。自分の足元が見え、どうすればよいか分かるようになるには勉強しかないので。今なら通信教育やインターネットなど機会は何でもありますから。

私たちが始めたときは、どうなるか分からない寄せ集めみたいなものでしたが、検討会の報告書を出すことができました。出した以上、次は現実に制度として働きかけたいという強い思いがあり、今はそれに向かって取り組んでいます。

共同作業や、検討会といったどうしても成功させなければならないプロジェクトを通して、私達の仲間は、大きく成長できたと思います。