

榎並利博 株式会社富士通総研公共コンサルティング事業部シニアマネージングコンサルタント

text by Enami Toshitiro

1. 「ナショナル・ミニマム」から「ローカル・オプティマム」へ

2002年10月30日、地方分権改革推進会議は「事務・事業の在り方に関する意見 - 自主・自立の地域社会をめざして -」を小泉総理へ報告した。大胆な補助金の廃止・縮減という提言もなく、国から地方への税源移譲についても言及されず、マスコミの論調は「補助金廃止、税源移譲、地方交付税改革を『三位一体』で見直す小泉内閣の地方改革がまずいた」というものであった。

政治的な圧力や官僚の抵抗によって大胆な意見としてまとまらず、議論の焦点が先送りされた感はあるが、国と地方の役割分担に応じた事務・事業の在り方および国庫補助負担事業の在り方と関連する国庫補助負担金の在り方についても触れており、今後国と地方の関係が大きく変わっていくベースは整理されたと言える。

これからこの「意見」をベースに、国の地方への関与の廃止・縮減や国庫補助負担事業の廃止・縮減等の議論が本格化し、国と地方の税財源配分の在り方や地方行財政改革の推進等行政体制の整備についても検討されていく。この時間的な推移の中で財政的な危機感が否応なく増大し、戦後ずっと続いてきた中央集権的な国と地方との関係が大転換する可能性は十分にあるだろう。

今回の「意見」で示された改革の方向としては、「ローカル・オプティマム」の考え方を全面に出している。一定水準を達成しながらも見直されなかった「ナ

ショナル・ミニマム」の概念が無駄な投資、過度な地方への関与、地方の自主性の剥奪を行ってきたことを指摘し、「補完性の原理」に基づいた国と地方の役割の適正化のもと「ローカル・オプティマム」(地域が選択する地域ごとの最適状態)の考え方に転換することを提言している。そしてそのための「地域における行政の総合化」、「知恵とアイデアの地域間競争」、「自立的な財政運営可能なシステム」、「国の決定についての地方の参画」が必要となってくる。

今後の自治体の目指すべき姿とは「自主・自立の地域社会を形成できる自治体」であり、しっかりした行財政基盤を持つとともに、行政評価の導入やNPOとの連携によって新しい住民自治のかたちを構築していくことが期待されている。このような自治体を実現していくためには、国も地方も意識改革が大きな焦点となってくる。地方分権一括法が施行され、国と自治体の関係が対等となったといえども、中央主導の意識や中央に頼る意識が根強く残っている。自治体が経営の責任を負い、文字通り自主・自立できるような地方行財政改革が果敢に実行されなくてはならない。

2. 急激に進展する市町村合併

2005年3月という合併特例法の期限切れを前に、市町村合併のための協議会が相次いで設置されている。2002年10月末に総務省が発表した数字によれば、法定協議会または任意協議会を設

置している市町村数が1,200を超えた。3ヶ月前の調査よりも3割以上増加し、急激に増えている。研究会等その他の形態で合併を検討している市町村を含めると、実に全国の8割以上の市町村が合併の検討を行っていることになる。

市町村の数の論議はともかく、一定の行財政基盤を保有した自治体でなければ、今後予想される「補助金廃止、税源移譲、地方交付税改革」という荒波に受けなく飲みこまれてしまうだろう。合併するか否かという判断においては住民の意思が尊重されるべきであり、合併をしないという宣言をする自治体があっても無論構わない。しかし、今後想定される事態に対してどのような行財政運営をしていくのかという見通しをしっかりと持っていないとてはならない。合併に突き進む市町村も同様である。合併特例債や合併後の財政措置などの皮算用に走るのではなく、合併によって何を指すのかというビジョンを持つ必要がある。

総務省の市町村合併のホームページには、合併特例債等の試算のページがある。合併する市町村を選択して算出ボタンを押下すると、それらの市町村が合併した場合にどれだけの財政措置が受けられるのか金額が一目でわかるようになっている。標準全体事業費(合併から10か年度間の事業の合算額)・起債可能額(標準全体事業費の95%)・普通交付税算入額(起債可能額の70%)のほか、基金造成のための財政措置や合併直後の臨時的経費にかかる財政措置の金額についても画面で確認できる。これらは合併を促す政府のアメとも受け

取れるが、財政的な措置に惑わされるだけでなく、財政負担も含めその先自分たちはどうあるべきかを真剣に考えなくてはならない。

総務省所管の地方制度調査会においては合併特例法の期限切れ以降の措置について検討していることが明らかになった。期限切れ以降は財政的な特典を付けずに強制的に合併を行い、市を基礎的自治体と位置付けて町村をなくしていくという案も出されている。解消すべき自治体の条件を法律で明示して都道府県や国が指導して権限縮小や他の自治体への編入を行うといったかなり強制的な措置も検討の俎上に上り、自治体再編は大きなうねりとなりつつある。

3. 行政経営と新しい「公共(パブリック)」の創造へ

地方分権、三位一体の地方行財政改革、市町村合併、そして道州制。従来の経済成長を前提とした時代から「成長」という言葉がなくなる時代へという、時代の大きな転換期にあたって、行政の仕組みも大きく変わらざるを得ない。このような激動期にあっては、まず財政的な基盤を強化しなくてはならない。かつての経済後退期に採用された機構改革、定数削減、経費節減という財政再建手法はもはや限界に達し、欧米で実践されてきたニュー・パブリック・マネジメント(NPM)に注目が集まっている。

NPMの本質とは「権限移譲と業績/成果による統制」と「契約による市場メカニズムの導入」であると筆者はとらえて

いるが、それらの経営判断のベースとなるのが会計制度である。しかし、現行の公会計制度では国に対する報告資料としては使えても、自らの事業内容をコントロールし、経営判断するためのデータとして使うことはできない。NPM先進国ではすでに民間企業と同じ発生主義会計へ移行しているが、法的な制約があるわが国ではまだ不可能である。既存の制度と並行運用するか、管理会計的な仕組みを追加せざるを得ないが、いずれにせよ発生主義的な観点からコストを把握し、それぞれの事務や事業を経営判断していく必要に迫られるだろう。

PHP総合研究所が2002年10月に発表した「(自治体を対象とした)地方自治の枠組みと自治体経営に関するアンケート」では財務会計制度の改革にも触れている。その項目においては、「発生主義・複式簿記への移行」よりも「予算単年度主義の改革」や「成果志向予算への移行」の方が重要であると考えている自治体が多く、その他の項目についても危機感が不足している回答が多く見受けられる。町村では約半数が「財政状況は危機的であり、従来の財政再建手法では乗り切れない」と回答してい

るものの、財政健全化のために必要な手段として「市町村合併」の回答が多く、いまだに中央依存の意識は変わっていない。

有識者から時々漏れる「危機感を持たせるには実際にいくつかの自治体を潰さなければならないのでは」という言葉には、国と地方の意識改革が進まない市民のもどかしさが反映されている。自治体は、自分たちが本当に自主・自立できるのか、市民とともに考える場を持つべきだろう。NPOやボランティア活動など、市民側にも地域社会は他者ではなく自分たちが築き上げるものであるというイメージができてつつある。われわれが持っている今までの「公」という概念を再構築していかなくてはならない。「公」と言うと、ともすれば戦前戦中に使われた「滅私奉公」という言葉のイメージでとらえられがちであるが、これはすでに存在している「公(お上)を前提とした概念である。「公(お上)という概念を排除し、行政と市民が地域社会を再構築していく中で「公共(パブリック)」という新しい概念を形成していく必要がある。新しい「公」の概念こそが、新しい自治体の創造へとつながっていくのである。

1981年3月、東京大学文学部考古学科卒業。同年4月富士通株式会社入社、自治体向け住民情報システムの開発作業に従事。1996年1月株式会社富士通総研へ出向。2001年総務省「地方公共団体へのIT総合サポート機能のあり方に関する検討委員会」委員。主な著書に『自治体のIT革命』(日本社会情報学会平成12年度優秀文献賞受賞/東洋経済新報社・2000)、『IT革命と電子政府』(韓国地方自治団体国際化財団・2001)、『行政サービス・手続きの電子化』(まちづくり資料シリーズ28地方分権5/共著/地域科学研究会・2002)、『電子自治体』(東洋経済新報社・2002)など多数。

