

# 財政の厳しい町村にとっての三位一体改革の意味

山本文男 氏 全国町村会会長 / 添田町長

町村の立場からは、三位一体改革はどのように見えているのか。地方六団体のひとつ、全国町村会会長であり、町議会議員を経て、添田町長に当選、9期の経験を有する山本文男氏にうかがった。

聞き手 株式会社東京リーガルマインド代表取締役 反町勝夫

## 国の強い事務権限

**反町** 三位一体改革について、町村は、地方六団体の中でも都道府県や政令市とは異なる立場でいらっしゃると思います。どのような改革であるべきなのか、本日は存念なく語っていただきたいと思います。

**山本** 私は、三位一体改革には最初は大きな期待をかけていました。「これからは国の関与をできるだけ少なくします。国庫補助負担金を削減し、その代わりに、税財源を地方に移譲します。自治体は独自の判断で使える財源が増えます。」と、ここまではよかったです。ところが、これまでの経過を見ますと、とても地方の自由度を増すためのものとは思えません。平成16年度は突如として、交付税の総額が大きく削られ、今度も政府・与党の「全体像」も、不明瞭な事項や先送りにされた事項が多い。やるべき改革をきちんとやってくれればよいが、やらないことをいくら言われても仕方ありません。

**反町** 政府は補助金をカットし、自由に使える税源は増やす。しかし地方の自治体ごとに財政力が違う。いわば肉を切らせ、骨を絶つ。巷間ではそう言われています。

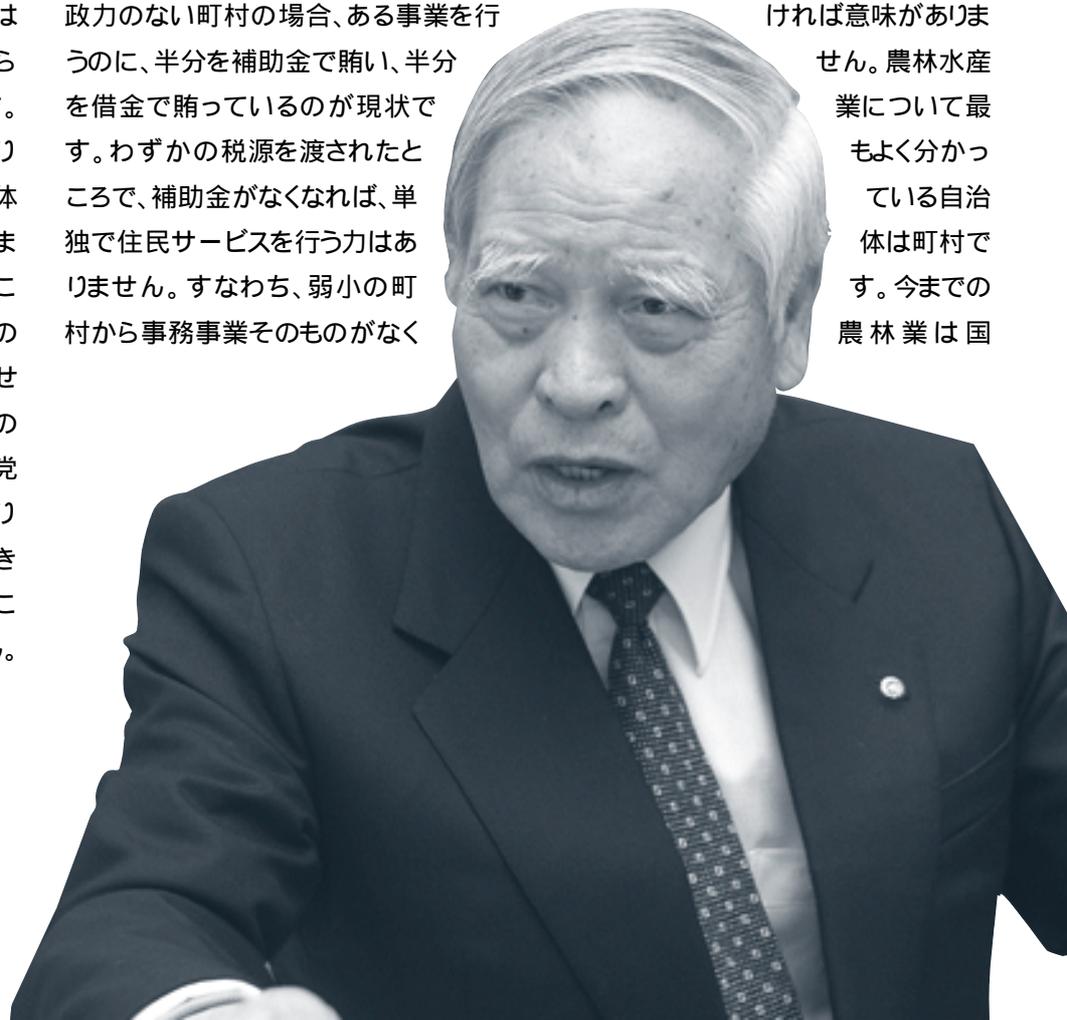
**山本** 自治体は補助金や交付金を受け、そこに自主財源を足して事業をしたり、事務処理を行ったりしていますが、財政力のない町村の場合、ある事業を行うのに、半分を補助金で賄い、半分を借金で賄っているのが現状です。わずかの税源を渡されたところで、補助金がなくなれば、単独で住民サービスを行う力はありません。すなわち、弱小の町村から事務事業そのものがなく

なってしまうということです。やるべきことを、やれるような素地をつくっていかねばならない。ところが、町村にはその力が与えられていない。

**反町** 力とは、一つは財源の面、もう一つは権限の面。力点は後者の方ですね。

**山本** 地方分権改革というなら、自分で考え、新たな事業をしていくことができなければ意味がありま

せん。農林水産業について最もよく分かっている自治体は町村です。今までの農林業は国



の管理でしたが、最近では「自立せよ」という指導になった。自立するには独自のアイデアで振興を図っていかなければならない。そのためには財源確保策と併せて事務権限を移していただかなければならない。「これからは地方でやれ」と言うのであれば、例えば地方の農業が自立できるようにしていただかなければならない。これは当たり前のことです。ところが、国はそうしようとしているようには見えない。

**反町** お金を移しても、権限移らず、ということですね。

**山本** 町村が、住民サービスや地域振興を自由に発想し、自己決定し、自己責任で引き受けられるような制度になっていないのです。問題は国との関係だけではありません。国と都道府県の二重行政ということもあります。町村が何かの頼みごとを国の出先機関の地方支局、部局、分局にする。ところが、直接、返事が返ってこない。私たちもまた東京に行き、説明する。返事も、県を通じて返ってきます。そんな無駄なことをしているのです。

**反町** 議論が進めば、状況が変わっていくのではないのでしょうか。例えば国の「全体像」では、義務教育の補助金の問題が先送りにされ、中央教育審議会の答申を待つことになりましたが、2005年1月、地方六団体の会長は、知事、市長、町村長のそれぞれの代表者を中央教育審議会委員に選任するよう申し入れをされています。

**山本** それについても未だに合意に至っていません。義務教育は自治事務です。自治事務とは、町村が自ら行うべき固有の事務ということです。ところが国はそうしたがらないように見える。限られた人たちによる限られた議論では、義

務教育の向上を図っていくのは難しいのではないのでしょうか。

## 町村の公益的機能

**反町** 2004年末、全国町村会は、三位一体改革で、税源移譲しても税収増が見込めない町村には、地方交付税による確実な財源措置を求める緊急重点決議をされています。

**山本** 今、地方は、このようなことを言われています。曰く、「いつまでも地方交付税をもらうような自治体では自立はできない。だから、地方交付税の財源保障機能を縮小していく。」と改めて説かれるまでもなく、分権型の社会において自己決定、自己責任と同時に自立が必要であることはわれわれも十分承知しています。自治体は規模にかかわらず、自力で運営していくべきであり、それを基礎自治体と呼ぶわけですから。ただ、見落としてならないのは、中央政府は、地方に向かって自分の力で行政を進めなさい、と言う一方で、いろいろな法律をつくり、地方に規制や制約を求めています。町村はそれに従っていかなければならない。ところが、わが国には人口が少なく、課税客体に乏しい町村がたくさんあります。国が法律で決めてやらせようするのであれば、財源についても考えてもらわなければなりません。行政の事務は、必ず財源がなくては実行できません。今の国の言い分は、仕事だけ命じ、財源は保障しない、と言っているようなものです。財源保障もせず、ただ義務だけを押し付けるような関与は止めていただきたい。

**反町** まだ国の対応は、町村の責任まで行き届いていないと。

**山本** 町村が必ず設けなければならな

いものとして、農業委員会や教育委員会など法的な委員会がたくさんあり、町村は費用負担がかなりの額になります。それらの必置義務には疑問を感じております。任意で十分なのです。また、私の町に国定公園が一つあるのですが、自然公園法に抵触するため、自由に家を建てたり、道路をつくったりすることができません。しかし自然は守っていかなければなりません。ほとんど補助金が付かないのです。

**反町** マスコミにも、交付税や補助金について、大都市に比べ小規模団体に手厚く配分し過ぎではないか、という論調があります。

**山本** これまで町村は嘗々と公益的機能を担ってきました。国土を保全し、水源を涵養して、農林水産業を振興して食料を供給してきました。道路や河川、山林も維持管理していかなければならない。即ち国土を守っていくための費用が必要だと言っているのです。農村から食料も水も来なくなったら、都会の方々も困はずです。各自治体が自立的な行財政運営を実現できるようにしていかなければ、地域の発展はなく、ひいては国の繁栄もない。そこを忘れていただきたい。だからこそ交付税の基準財政需要額も人口基準だけでなく、補正をしている。ところが今、それが少しずつ削減されています。ある程度は耐えなければなりません。突然、大きく減額されれば、町村の財政が成り立ちません。

**反町** 都市の納税者の間に、われわれの税金が補助金のかたちで町村に回され、損をしている、という意識があれば、それは誤りである。

**山本** 東京にいる人たちは「地方は、自分たちから税金をとり、ウサギしか通らな

地方分権・三位一体改革が  
日本を再生する!!  
～戦後民主主義の変容～

い道をつくる」などと言う。しかし、われわれも何かにつけ東京に集まっています。地方の方々が陳情や会議をするため大挙して上京し、宿に泊まり、食事をして、金を落としている。また、東京で売られているのは、あらかじめ地方で生産された物です。ただし、企業の本社は東京にあります。地方の人々の地道な努力によって食糧を中心とした多様な品物を生産しているからこそ、本社のある東京都心に金が集まり、その一部が法人税として東京都に入っているのです。いわば地方と協調のうえ自然に金が集まるのですから、財政調整をするのは当たり前のことなのです。中央政府には、地方交付税を自分たちのもののような言い方をされる方もいらっしゃいますが、交付税は補助金とは性質が異なるものです。私は地方独自の固有の財源であると思っています。

**反町** 地方交付税法第3条2項で、地方自治の本旨を尊重し、条件を付けたり、用途を制限したりしてはならない、と定めています。しかし、財務省は問題点を指摘しています。

**山本** 例えば、敬老金が無駄だという。地方で災害があったとき、最後まで努力をするのは町村の住民です。そのとき大事なのは住民のコミュニケーションです。地域の高齢者が100歳になれば、敬老金を出して祝う。そうやって地方は人間関係を築き、地域を守っているのです。結婚祝い金にしても、少子化対策の一環です。いずれも多くはないのです。金額もわずかです。ものによっては見直さなければならないでしょうが、地方財政計画について財務省が無駄遣いのように言われることについても一つずつそれなりに根拠があって実施しているので

**反町** 国は、調整の方法として、所得税割りの地方住民税を10%均一の定率にすれば、財政収入をかなり全国でフラットにできるという発想のようです。

**山本** 問題はそれによって増税になる人たちが出ることです。今回、所得税を1兆1,000億円、地方に移す。そのとき、住民税を10%にフラット化すると、13%の層の人は3%下がる。10%だった人は同じでよいとしても、これまで5%だった人たちはどうなるのか。その人たちは二通りいます。所得税を払っている人、払っていない人です。所得税を払っている人は所得税が下がるため差し引きゼロでも、年金生活者など所得税を払っていない人たちにとっては、増税になってしまう。そこをどう調整するのか。総務省が今年1年かけて検討すると言っていますが、はっきりとした方策が決まっているわけではありません。さらに国では、定率減税をしたものの、その見直しを言うようになっています。それとの絡みもあり、平成18年度の国会に改正案を出すとしているものの、簡単にいくかどうか分かりません。

## 改革の本当の狙い

**反町** 自治体の財政力の強化・サービスの向上ということで、市町村の合併が進められています。

**山本** 財政力の弱い町村同士でいくら合併しても、税源が偏在する限り、財政力の格差の問題は解消できません。貧しい地域がいくら集まっても、貧しいままなのです。そして日本はそのような町村が多い。日本の国土は多様性に富んでいます。それに応じて多様な自治体で国土が形成されることが自然な姿ではないでしょうか。われわれは何も合併に反対しているわけではありません。あく

まで市町村の自主的判断に委ねられるべきだと申し上げているのです。われわれは、広域連合制度をさらに徹底させた「市町村連合」の制度化を提案していますが、地理的条件などによってどうしても合併しにくい地域があります。ところが国は、無理やりにも一定規模以上の人口の自治体をつくりたいかのようです。分権の受け皿づくり、と言われますが、財政面だけでなく人材面の理由まで持ち出されるのは心外です。また、現在の市町村合併は、比較的豊かな自治体同士で合併する傾向があります。このままでは地域間格差がますます広がるでしょう。

**反町** いかにも素晴らしい自然といえども、課税客体になるわけではありませんから、豊かな自然に恵まれた自治体であればあるほど税収は少ないという二律背反を議論の出発点にしなければならないということでしょうか。

**山本** 考えていただかなければならないのは、自治体の経済的格差は外的な要因で決まるということです。豊かな自治体もあれば、貧しい自治体もある。それは住民たちの努力で決まるというより、地理的要因などで自動的に規定されてしまう。もっと前から国がそのことを真剣に考えてくれていたら、状況は違っていたかもしれません。私が子どもの頃は、ある意味では、山の方が豊かでした。ところが今は沿岸地帯だけが豊かになり、中山間の町村は、いくらもがいても自立力がつかない。財政的自立が物理的に不可能なことははじめから分かっている。であれば、国の責任として、例えば中山間地帯と沿岸地帯を組み合わせるなど国土開発の計画をきちんとつくっておくべきではなかったでしょうか。豊かな地域と貧しい地域が一緒になり、努力してきたら、自立を目指せていたかもしれない

いのです。ところが、それをやらないまま今日まできて、いきなり市町村合併だ、三位一体改革だ、と言われても、それに対応できない体力のない町村のことは頭にないような議論をしてきたと思います。

**反町** 山紫水明の「みずほの国」の実情が考慮されていない。

**山本** そこまで考えれば、三位一体改革は、自治体をよりよくするために行うものでも、地域の振興のために行うものでもないことがわかります。世間で言われている地方分権というお題目とは実は趣旨が違う。国の財政が大変なことになったから、「三位一体」というかたちをとり、借金を少しでも減らそう。そこにねらいがあるものとしか思われません。

**反町** 本質は歳出カットであり、分権は方便であると。

**山本** ただし私も、もっと財源をよこせ、と無体な主張をしているわけではありません。現実として、我が国は730兆円という巨額の借金をつくってしまった。何とか次の世代によいかたちで日本を譲りたい。そのためにどうにか借金を減らしていかなければならない。町村の住民の皆さんも含め、日本中、誰もそう思っています。三位一体の改革も、分権のかたちがとられているが、その本質は、財政再建を進めたいということでしょう。つまり、これを進めれば、国も地方も厳しい目に遭う。しかし、それに耐えなければ、次世代に大きな負担を残してしまう。そのような自己犠牲を求める改革だということです。

**反町** そのとき、財政力の弱い自治体への配慮が大切であると。

**山本** これから町村が厳しくなっていくことは間違いない。大事なのは、それをどこで止めるかです。これ以上、落とせば、この町、この村は生きていけない。そ

うならないようにしなければならぬ。そこをはっきりさせないまま、交付税を減らし、補助金を廃止しようとする。そういう視点の小さい改革であってはなりません。制度や法律、日本の伝統を考えるためには、目先にとられず、もっと大きい視点で、そ

して、もっと真剣に考えていただきたい。まともな説明もないまま「お金は使うな」と言われるだけでは困ります。使わなくて結構。厳しさがあって結構。しかし、町村はどれくらいの厳しさに耐えればよいのか。その厳しさを耐えれば、どうなるのか。肝心なことを誰もはっきり口にしようとしぬい。みずほの国の限界点として、「このようにやっていきましょう」という指針を示す、そのような明確なかたちの改革なら、私は大賛成です。

**反町** まず国として国民にみずほの国の保障ラインを事前に確定するべき、というお考えですね。

**山本** ナショナルミニマムのあり方、法令による義務付けのあり方、財政措置などを総合的にとらえ、十分に議論を行うべきです。そして国の役割、地方の役割をはっきりさせることです。補助金の整理合理化にしても、それが国の財政負担の軽減のため、地方に負担転嫁するようなことがあってはなりません。「国も、このような行財政改革の痛みに耐えます。権限も手放しますから、地方団体も、こういう厳しさに耐えていただきたい。ただし、限界と決めたことは国が責任を持って守ります」という合意が国と地方との間で成立すれば、われわれ町村も一丸



となって、辛抱する決意ができればというものです。むしろ大いに活気を出してみせます。そこをはっきりさせない三位一体改革であれば、改革の名に値しません。

**反町** 三位一体は、国の立場、大都市の立場からは、はっきりしたビジョンがつかめる。しかし、これまでの日本の豊かな自然、環境そして勤勉な国民を生み出してきた農山村・町から見れば、過去との断絶を迫る「改悪」と映る。その意味で国と地方の関係は、町村から見ると全く別の問題状況を私達に提起していると思います。

本日は三位一体の改革についての会議が連日続く中、お時間を頂戴しありがとうございました。町村のため、存分に活躍されることをお祈りいたします。

全国町村会会長 / 添田町長

**山本 文男(やまもと ふみお)**

1926年福岡県生まれ。1963年～1971年添田町議会議員、1967年添田町議会議長。1971年添田町長(現職/現在9期目)。1987年全国鉱業市町村連合会会長。1992年福岡県町村会会長。1999年全国町村会会長(現職/現在3期目)。福岡県介護保険広域連合会長、地方制度調査会委員。2001年福岡県国民健康保険団体連合会理事長。

読者の皆様のご意見・ご感想をお寄せください。

[h-bunka@lec-jp.com](mailto:h-bunka@lec-jp.com)

地方分権・三位一体改革が  
日本を再生する!!  
～戦後民主主義の変容～