

平成21年5月13日

「小規模町村に対する方策」について

第29次地方制度調査会委員

全国町村会長 山本文男

地制調における議論のとり進め方

これまでの二十数回に及ぶ専門小委員会委員各位の精力的な討議に敬意を表する。ただ、地制調の議論のあり方にはしばしば苦言を呈してきたが、それは、地方自治制度の担い手が我々自治体関係者であるのにもかかわらず、その意見に真摯に耳を傾け、丁寧な論議をとり進めるべきであるのに、必ずしもそうではなかったように思われるからである。現在焦点となっている「小規模市町村における事務執行の確保のための方策」についても、観念的に表面だけなぞったような空疎な議論がなされているとしか思えないのである。もっと町村の実態を踏まえ、現実の声を聞いて会議運営をしてもらいたいことをまずもって申し上げておきたい。

基本的な理解

「市町村に義務付けられている一定の事務の義務付けを見直す仕組み」に関し総務省が提起した論点は、いわゆる「西尾私案」の基本発想を継承し、第27次地方制度調査会の答申で引き続き検討する必要があるとした、「特例的な団体の制度の導入」を再提案しようとするものではないのか。確かに、西尾私案にあったような特例団体への移行か合併かといった強制的な考え方はなくなっており、我々が猛反発した「特例町村」とも言っていないが、発想は同じである。しかも、いわゆる「平成の合併」の推進がひと区切りだというなら、27

次答申にいう「引き続き検討する必要」は、もはやその理由、前提を失っていると思うが、この点についての検証はどのようになされたのか。状況の変化を顧みることなく過去の答申を墨守するのは如何なものか。

「新たな仕組み」の適用は申請主義で町村の自主的判断によらし、適用の対象になる町村が基礎的な地方公共団体である性格を変えるものではなく、事務配分の特例制度であるからよいのではないかとし、専門小委員会でもそのような意見があるようだが、小規模町村の多くは合併によらず、単独でがんばる途を選択し住民に対する行政責任を全うしようとしたのであり、先般の意見でも述べたように、このような「仕組み」は小規模町村の誇り高い自治を狭めるものであると言わなければならない。小規模町村の住民は、自分たちの自治体が小規模であるが故に他の自治体では果たしている事務を返上し、都道府県に肩代わりしてやってもらうことをどのように受け止めるであろうか。そのような町村が将来、非常に惨めなものとなることを強く懸念する。

事務配分特例という点について

総務省は、今回の「新たな仕組み」を、都道府県の事務を一定程度移譲している特例市や中核市とは裏返しの制度であって、通常の町村が行っている事務の一部を行わない町村の類型を作ることでも事務の配分の特例であって、町村の性格を変えるものではないと考えているようである。しかし、このような町村に、そもそも事務は配分されていないことになるのか、配分されているけれどもその処理はしないのか、明らかではない。この点は、後述する国会の意思との関係で問題となる。

また、このような事務配分の特例は、その事務処理のために配分されてきた地方交付税の額の算定に当然影響を及ぼすであろう。概して財政力の弱い小規模町村に一定の行政サービスの水準を確保するために配分されてきた地方交付税の減額がどの程度のものとなり、それが当該町村の財政運営にどのような影響

を及ぼすのか、慎重に検討・検証しなければならないはずである。

この「新たな仕組み」には、その是非を論じるに当たっての問題点や未知数があまりにも多すぎるといわなければならない。

補完対象事務について

対象事務は、法令上義務づけられた事務の中で専門的な職員の配置状況などから見て単独で処理することが困難な事務ということになるようであるが、果たしてそうした事務の特定が合理的理由のもとに容易になし得るであろうか。また、こうした事務はワンパッケージで提示されるようであるが、ある町村が「新たな仕組み」の適用を選択すれば、それらすべての事務を行わなくてもよいこととなるのか、あるいはその一部について処理が困難でなくとも、行ってはならないことになるのか、判然としていない。

そもそも総務省が想定している福祉・保健分野について、前提となっているそれらにかかる専門職員の配置実態の分析は十分なものであろうか。例えば、保健師など自治体の人口規模によって配置数の多寡が生じるのは当然のことである。そのうえ、そうした状況が、住民のニーズによるものなのか、あるいは財源がないからなのか、はたまた人材が確保できないことが理由なのか明らかではない。むしろ、小規模町村にその配置を可能とする方法論こそ必要なのである。まして、専門職員の配置状況を小規模町村の行政能力論と結びつけて議論するなどは論外である。

また、対象事務については、町村側の切実なニーズがあるのかどうかを把握して、事務処理の実態・現状をつぶさに点検し、それが小規模町村に固有の問題なのかどうかも検討すべきである。例えば、国民健康保険に係る事務は明らかに保険者を市町村にしている制度自体が保険数理上問題なのであって、小規模町村なるがゆえの問題ではない。むしろ、都道府県への一元化をこそ検討すべきである。介護保険に係る事務にしても、介護予防を含む地域福祉、地域住

民との協働による取り組みといった制度の趣旨をどう活かすかが大切であって、小規模町村についてだけ事務解除をしようとする理由はない。今後予想される消費者相談業務もそれに当たる職員・嘱託の採用、養成で対応できるであろう。全国町村会の実地調査では、障害者自立支援に係る事務について、職員の配置が間に合っていない事例は見受けられたが、これなども小規模町村に限らず、多くの市町村が抱える問題ではないだろうか。

いずれにしても、事務の義務付け解除に際しては、関係法令の制定経緯や背景、立法趣旨を勘案し、ある事務の解除が他の事務処理にどういう影響を及ぼすのかも見極めた多角的な検討が必要となるはずである。そういう検討をおろそかにして「新たな仕組み」導入の是非を論ずるのは、いらぬ節介、余計なお世話であるとまで言い切るつもりはないが、善意の押し売りの感を否めない。

垂直補完について

今回の事務配分の「新たな仕組み」は、一定の人口に満たない町村すべてに適用可能な制度であるが、適用の有無の選択は当該町村の判断によるとされているから、特定の町村を個別に補完するものとなる。そして、その補完は、確実かつ十分に行われなければならない。都道府県によるいわゆる垂直補完は、法制上すべての都道府県に義務付けられることとなる。しかし、例えば人口1万人未満の町村数が0である県が1つ、1である県が6つ、2である県が5つあるが（平成17年国勢調査）、そのような県への義務付けは一体いかなる意味を持ちうるのか。それは、とりもなおさず都道府県の基礎自治体化である。また、都道府県にとって新たな個別補完機能を担うことが財政逼迫の中で取り組まれている行財政改革の流れに沿うものであるかどうかもはなはだ疑問である。個別垂直補完の根拠に都道府県の一般的な「補完機能」を持ち出すなどは、ご都合主義といわれてもしかたがないのではないかと。いずれにしても、小規模町村の数、分布は都道府県によって様々であり、また、離島を始め、小規模町村の

置かれている状況も異なるので、一律に「新たな仕組み」が適用できるものではない以上、中途半端なものにならざるを得ないのである。

さらに、都道府県から当該町村の周辺市町村に再委託することは、事務執行の責任の所在を不明確とするばかりか、住民の意向が反映しにくいものとなってしまうことが懸念される。

垂直補完の手法についても、問題が想定される。都道府県が補完する場合、その出先機関での処理、職員の巡回、町村役場への職員派遣などが考えられるのだろうが、結局は都道府県にはそのための新たな職員が必要となるわけで、複数の町村を掛け持ちすれば経費的に多少浮くというだけである。町村職員は専門職を含め他と連携しながらそれぞれいくつもの事務を担当・処理している。そうした中で都道府県庁職員の仕事には、縦割りの弊害や住民への応答責任が不十分になることも予想され、都道府県庁組織における上命下服の関係が現場での柔軟な調整の必要性に十分対応できるかどうかもはなはだ疑問である。さらに、単独の離島の事務処理実態をつまびらかにすることなく、議論を進めることは粗雑のそしりを免れないが、仮に都道府県職員を配置するとすれば、それはかえって非効率となるから、個別垂直補完による場合、49あるとされる離島町村はどう取り扱うこととするのかを提示すべきである。

国会・内閣の意思との関係について

小規模町村が法令によって義務付けられている事務の都道府県による補完を求めることは、自らの判断によって事務処理の責任を返上・放棄することである。ここからもいくつかの問題が生じる。

これまでのような合併の推進は打ち止めにすべきとの認識が大勢となっていて、その返上・放棄が小規模なるが故の行政体制の不十分さにあるというなら、合併して自前で処理できる体制を整備すべきとの議論を惹起しかねないのである。それを杞憂と批判するのは、合併の是非について厳しい選択を迫ら

れた多くの町村関係者の心情を理解していないと言わざるを得ない。

さらに問題なのは、法律によって義務付けされた事務の返上・放棄を許容することは、国会の意思をないがしろにするのではないかという点である。それと同時に、今後義務付けをするに際して小規模町村に関して立法上の配慮をすることはあり得ても、法律で一方向的に市町村に義務づけをしておいて他方でこういう仕組みを作るのは国の姿勢にも問題があったということにならないか。そもそも小規模町村にそうした事務を処理させることが無理であったというなら、国会自らその不明を恥じるべきであるということになりはしないか。

結語

過疎化、少子高齢化が進展していく中で、とりわけ小規模な町村が自律的に行政事務を執行して、住民に対する行政責任を果たしていくためには、確かなんらかの有効・適切な手だてが今後必要となるかもしれない。それは、地域の実態に応じ、市町村間の共同、相互補完、支援、協力の枠組みをもっと使い勝手のいいものに工夫すると同時に、新たな相互連携の仕組みを検討することであり、また、地方交付税の充実をはじめとする財政的な手当や小規模町村に対する事務の法令上の義務付けの在り方の見直しといったことであるかもしれない。しかし、以上述べてきたように、これまで専門小委員会で論議されてきた「小規模町村に対する方策」に関しては、これをあえて導入する積極的理由や合理的根拠を見出し難いと言わざるを得ない。