

＊連載 問われるは、最終権限でなく最終責任④

国と自治体、「責任」持ち合う関係を

—「負担金」論議の盲点を考える—

福田 志乃 地域経営コンサルタント(地域政策プランニング代表)

政治や行政、日本社会で見失ってきたもの

これまでの連載で書いてきたように、長野県公共事業評価監視委員会(以下、監視委)における〇七年度の「脱ダム解除」の議論や、〇八年度の天竜川における「権限の分割問題」の議論を経て、筆者が強く思ったことは、「問われるのは、最終権限ではなく最終責任ではないか」ということに尽きる。日本の政治・行政を見ていると、格好よく権限が主張され、法的な権限を持っているものが強く、「優位」であるかのような言がなされる。今日の地方分権論でも「権限と予算の移譲」が強調して論じられるし、いろいろな議論の場で「決定権者(『最終権限』は誰か)が問われる。現場の事業遂行の際ですら、「(法的な)権限が無いかからやれない」といった消極的な状況にしばしば出合う。いまだに、地域社会においてさえ、強い組合長や町会長の権限の下でしか何も話し合えないところもある。

〇七年度の長野県監視委でも、権限という言葉は登場した。「ダム再開を決めた最終権者は誰か」「監視委には、監視する権限がある」「委員長の権限で、「脱ダム解除」の是非の審議を開始せよ」など。

筆者は、自身が座長ゆえ、非難を背に「脱ダム解除」を真剣に考える事態に追い込まれたのだが、その時に「監視委は責任など取れる立場にない。各委員にはこの難しい問題を審議し公開する権限はあっても、決着させる偉い権限など無い」ということ、さらには「権限とは、裏返せばイコール責任」ということを、つくづく思い知らされた。そして、権限と表裏一体の責任の方を、今の日本社会は見失ってきたのではないかと感じるようになった。

日本社会では責任を曖昧にしたたり、過去の決定事項に過失があっても責任が問われにくかったりする体質があるといわれる。しかし、権限は多くの人が主張したがる。もし、モノゴトを決定する

権限を持つ者が一番負われるものは、むしろ「結果(実績)」を厳しく問われる責任だ」という自覚ができれば、人はもつと権限を持つことに慎重になるかもしれない。

政治・行政の世界で言えば、「最終権限者」は自身が責任を取る重い立場の人間であること、さらにそれは「自身が立場を退いた後の後世に対しても、責任(『名前と実績』)を問われ続ける意識」に立脚しなければならぬということ。退いた後の責任意識が欠けているから、日本社会では「大きな流れに迎合して」施策・事業をそのときどきに打てばよい」的な風潮の中で公的借金が増え続け、国民には意味のない行政間のテリトリーが存在し続けてしまうのだろう。

千人千色の「合意の一点」をどいどい落とすか

ここで、地域経営コンサルタントとして、多くの縦割り・横割りを崩してきた「調整屋」の立場から、公共事業の中止あるいは再開に関する責任

の所在について少し触れてみたい。

もめている事業の中止や再開、あるいは事業を進める上での責任分担論などは、結局は賛否両論(多論)の中で「誰か」の判断で一つの結論を導くしかなく、千人千色の意見の「合意の一点」を「どこに落とすか」だと筆者は痛感している。それほど難しい問題なのだが、それゆえに現実より机上の法を重視したり(法に逃げ込んだり)、情緒や価値観が先立ったり、どうも判断根拠が曖昧だったりする。あげく、「これこそ、多くの人々の合意点」とする決着点に至った判断根拠やプロセスがきちんと説明されないことが多い。

そこで、現在起きている公共事業の中止・再開に関する具体例を挙げながら、責任と合意点について考えてみることにする。

例えば、長野県の「脱ダム」で言うなら、「もしダム事業をすべて中止して、どこかの河川流域で甚大な氾濫被害が起きたら」——もちろん、その責任は「脱ダム」を決めた当時の知事と、知事に答申した当時の監視委にある。一方、ダムが建設されていたからといって「洪水が起ころなかつた保証」はない。

反対に、もし「脱ダム解除」にすべてのダム事業の再開の意味があり、膨大な予算を注ぎ込んだことが原因となつて同県がさらなる借金大県に陥つたならば、その責任は再開を決めた当時の知事と、いかなる理由があれば、再開の是非を審議できなかった当時の監視委(座長の筆者)にあると言

える。しかし将来、相当の財政難に陥つたとしても、その原因が「脱ダム解除」にあるだけではないだろう。

要は、そのくらいモノゴトの是非を決着させることは難しく、どちらの判断が正しいとは誰にも決められないために、「なぜ、そう判断したか(Ⅱ政策判断)」の説明と、「万が一の時の責任の所在(Ⅱ判断者の覚悟)」が大切なのだと思う。

それでは、川辺川や大戸川など今日の国土交通省直轄のダム事業を中止し、大きな災害が起きたと仮定した場合はどうだろう。それへの意見は多論だろうが、この場合の責任は直轄という「管理の権限」を持つ国だけではなく、その一端はむしろ県民や流域市町村を代表して「政策の権限」を持つて中止を決めた県や市町村の首長らにもあると考える。

国は「直轄河川だから国に責任があり、いざ被害が出た場合は国の責任とされる」との理由で、ダム事業中止をためらっている。国のためらいは当然で、一部のメディアが言うような「権限の堅持」といった単純なものではないだろう。そして、一方の蒲島郁夫熊本県知事もまた、「県民にとっては球磨川そのものが守るべき財産で、かけがえない地域の宝。それを守る(選択をした)ために、日本の三急流といわれる球磨川支流の川辺川ダム建設の白紙撤回を表明した」との重いメッセージを出されている。

筆者が思うに、これはメディアで言うような国

VS県の対立的な構図ではなく、治水や安全性という技術的な側面から判断すれば国の主張も正しく、世界に誇れる地域文化や環境、財政といった総合的な判断をすれば(Ⅱ)それこそが筆者が定義する地域政策なのだが)、蒲島知事の見解も正しい。要は、どちらに転がっても大きな課題は付きものだから、そこを「みんなはどう覚悟するか」にほかならない。

今、これらの論議で大切なことは、「地域の財産を守る」とは、水害から命や財を守るだけではなく、地域の文化や環境を守ることでもある」という地域の原点に立ち返り、「万が一、安全性が百パーセント確保できなかったとしても、管理者の国を責めないこと」、そして「万が一の災害のために、自治体や地域自らが命や財を守る意識や手段を身につけること」——すなわち、国と自治体

事例から学ぶ

財団法人大阪府市町村振興協会
おおさか市町村職員研修センター

マツオSAKA

共同研究「訴訟対応研究会」(株)

住民訴訟

時事通信社

決して

他人事ではない

「住民訴訟」

現場で頑張る


自治体職員のための必読書!!

身近な住民訴訟の事例を
わかりやすく解説

●A5判・248頁●定価2940円

図表4-1 直轄事業の負担金論議に見る「落とし穴」

～ 国VS県の構図で、全国一律に論じることが危険！ ～

「負担金を払いたくない理由」の分類		国と自治体の負担金のあり方 (筆者のイメージ)	ケースに左右されない 最小公約数的な条件
ケースⅠ	自治体側が「要らない」とする直轄事業に対し、事業区域に該当するために義務的に負担金が払わされているケース	自治体側の負担金は廃止。 整備(事業)費も維持管理費も、すべて国が持つことが適切	財務省から直轄事業に配分される総予算額は変えない!  国が引き受けた自治体の負担金分については、地域間あるいは事業間の新たな調整が必要
ケースⅡ	事業は自治体にも必要。国際的な資源の価格高騰を受け、事業費が当初予算よりも増加し、負担金に上乗せされるケース	従来の折半に準じた割合で、自治体と国が増加分をシェアするのが基本。ただし、自治体への財政支援措置(増加分は全額、国が持つ場合)も起こり得る	
ケースⅢ	自治体や地域にとっても要望を続けてきた直轄事業であるが、自治体側の財政難から払いたくないとしているケース	財政難を理由に「払いたくない」とする陳情型は、国民的立場で容認できない。受益者負担のルールは「覚悟」を問うモノサシ。地方分権にも矛盾をきたす	

と地域のみならず一緒にあって、地域で守るべき多くの宝を確認し合い、「それぞれの役割と責任」を分かち合うといった発想である。

具体的には、国の現場事務所はハード面(ダムまたは河川改修)の整備とともに、減災のための情報共有・提供システムや意識啓発システムを流域で構築したり、国土の環境・文化を守り育てる地域振興事業に参加・協力したりする。一方の流域自治体と住民自らは、平常時の防災対策、災害情報を入手し読み取る知識、災害時の避難に関する知識、コミュニティ全体で助け合う仕組みづくりといった安全に対する備えに責任を持って取り組んでおくことだろうか。

現場の事業には、必ず表裏一体の成果と課題が付きもの。その表裏の起こり得る可能性をきちんと説明し、関係者全員が理解し尊重し合った上で、「それぞれが責任を持つ関係」を築いていくこと。それこそが、日本社会が目指したい地方分権の姿というものである。

目下、川辺川の現場では、自治体側の「直轄の責任を持って、科学(技術)的な情報提供と分析をし、限りなく河川整備で行ってほしい」との意向をくんで、国は「国と自治体と地域とが一緒にあって、ダムか河川整備か、治水のあり方を考えていきたい」とした。

これには、財務省が事業予算を凍結した背景もあるだろうが、筆者は客観的に見て、責任論や負担金問題や「過去の痛みうんぬん」の、対立的な

公民連携白書

地域を継承する時代
2008/2009
東洋大学大学院経済学研究科 編集 ● B5判 172頁 ● 定価2,415円
時事通信社

議論」ではなく、「これからを一緒に考える」という「対話的な姿勢」が示されたことは、かなり望ましい一歩になったのではないかと感じている。川辺川や大戸川の現場で、全国に先駆けて、国と自治体と地域の「責任が持ち合える関係づくり」がかなっていくことを願いたい。

「負担金」の功罪を明確にした議論を

国VS県の構図で一律に進めることこそ危険

筆者は、読者の中にはご存じの方もいると思うが、かなりの地方分権推進論者である。しかし、最近の地方分権論は、負担金の持ち方や「権限」「税財源」の奪い合いなど、国と自治体間の「対立的な構図」を煽る形になっているような気がしてならない。ダム事業に限らず、新幹線や高速道路など多くの国の直轄事業に関して、県知事たちが「負担金を払いたくない」としていることに対し、国交省(大臣)が「国の全部負担を含めて検討する」としたことは、地方分権推進論者として大きな懸念を抱いている。

それは極端な話、地方自治体側が受益者負担の気持ち忘れてすべてを国の負担などとすれば、全国の自治体や地域で「造って、造って！」の大合唱(陳情合戦)を加速させ、国に予算が集中することにもなりかねないと感じるからだ。

筆者が見るに、今日の負担金論議には大きな落とし穴が二つある。一つ目は、「払いたくない理由」もさまざまなので、国と県の関係として全国一律に論じることが危険なこと。二つ目は、負担金を国が払うか県が払うかではなく、「財務省から直轄事業として配分される総額は変えない」という前提が最重要ということである。

そこでまず、前者の「払いたくない理由」にもどうやら三つのパターンがありそうなので、その整理から始めてみたい。一つ目は、自治体が「要らない直轄事業」なのに、義務的に負担を課されているケース。その場合は即、国が単独で整備費も維持管理費もすべて持つべきである。

二つ目は、材料費や資材の高騰などに際して、国から自治体に「何の説明もなく、増加分の請求書が回されてくる」というケースⅡ。これについては、時代の変化による増加分への覚悟は自治体側にも必要であり、また一方で、社会・経済情勢によつては自治体への財政的支援も必要になることから、ケース・バイ・ケースで国と自治体が話し合いのうえでシェアを見直していく作業をするのが妥当と筆者は考える。

問題は三つ目の「事業は必要だが、直轄だからすべて国の負担で」というケースⅢ。もし、自治体が国へ負担金を押し付けることが当然になったならば、それは知事たちにとってみれば「自分の自治体の財政を楽にし、事業が進んだ」となるだろうが、国に回った負担金は、さらに回り回って最

終的には国民のツケとなることに変わりはない。それは一見、知事としては格好いい話だが、「烈火の車」はむしろ国の財政の方なのだから、県民ではなく国民として見たら決して首を縦に振れる話ではない。

まずは論点の「入り口」の整理が急務

今の自治体側の負担金を論じる前には、もう一度、「自治体が真に必要としている事業か」の本質に立ち返り、国の支出に関するルールとともに、自治体側の覚悟(Ⅱ整備費や維持管理費を負担しても造りたいものか)などをきちんと確認していくことが最重要だろう。

そこで筆者は、先のⅡとⅢのケースを鑑みて、「たとえ、国が払うとなつても、直轄事業費総額は変えない(Ⅱ県の負担分が、国の予算として増えるワケではない)」ということを「入り口」として設定し、国と県の役割分担を考えてみた。そうすると、「負担金をどちらが持つか」という話の決着は国民にはメリットを生み出さず、むしろ国の借金を増やす可能性が一番高くなるため、最善の「出口」は、やはり「税財源移譲」や「自治体の責任」という地方分権の進め方に行き着いてしまったのである。

以下、そのストーリーを書き流してみるが、負担金論議は国と県で決着することではなく、国民全体でこの国の構造を考えるにふさわしいテーマではないかと感じている。「直轄事業はやつてほ

しい。けれど、負担金は必ず国民一人ひとりに降り掛かってくる」としたら、読者の皆さんならば、どのような「出口」を描かれるだろうか。

入り口・直轄事業の総額は変えないことが大々前提

◆国の財布事情とセットで考えることが、国土経営の基本。将来的には、事業中に材料費等の高騰による事業費の膨張はほとんど起こり得る。だから、その膨張分も含めてすべての負担金を国が引き受ける場合でも、「直轄事業の総事業費(支出)は、国民のために膨張させてはならない」とことが大々前提。

◆でも、国の支出(自治体から移された負担金分)を膨張させないとすると、例えば全体の25%分(県負担金分)に相当するいろいろな直轄事業の工程が遅れることに。その遅れについては、国に負担金を譲った自治体や国民(県民)自身が理解しなければいけない。要は、県側の負担金分を国に上乗せすることはあり得ない。

◆そうすると、国の限られた予算の中では、自治体と言うように「順番待ちに進める」のではなく、「社会・経済を見極めた緊急度から見た優先

行政の生産性の向上を目指して
県庁を変えた「新公共経営」

自治体経営の特効薬・新公共経営！
大塚 啓・北大路 啓三 監修
A5判・256頁・定価2520円
時事通信社

順位」を再度考え直し、自治体間の合意によるルール作りが最重要となる。その意味では、国への負担金移譲の論議よりも、県間の調整論議のほうが先決?

◆結局、「総額は増やさない国の一つの財布」から取り合うのだから、やがて、負担金問題は国と県ではなく、県と県の話に発展することになる。

◆県間の調整は現実的に困難。だから、一律に国がすべての負担金を持つのではなく、自治体が負担する覚悟があること(従来通り、あるいは将来的に無利子で返還すること)などで、事業の優先権を得るといったルールのほうが現実的。

◆そうならば、財政の豊かな自治体が有利になる問題も生まれるので、県間に有利・不利が生じない適切な財源配分の見直し、最重要課題として浮上する(国の交付金や補助金のあり方)。

負担金議論の行き詰まり

◆そもそも、財政難で苦しいのは自治体以上に国のはず。国が自治体に「実際には無いお金」を配っているのも不思議であるし、グローバルな社会・経済の急激な変化のたびに、自治体が国に

SOSを出したり、「お金がない」と反発したりする。親と子どもとの関係もおかしい。

◆自治体は、どんなに危機的状況下でも国を批判したり責任を押し付けたりしないこと(国と自治体の「大人同士の関係」)が大切。それには、地域で必要な公共事業については「自治体の意志と責任で、お金の使い道や事業の優先度を柔軟に決定・変更できる」ようにすることが本質。

◆ハード面では、国は国土に関する事業だけを実施。地域に必要な事業は、整備費や維持管理費を考えながら地域で「責任」を持って実行するのが最善策。ヘタな負担金論議は地方分権を遅らせるだけでなく、前回の記事で書いた「管轄の分割」に見るようなさまざまな問題点を生むことにもなる。

◆自治体に自立と責任の意識を。国から自治体への税財源移譲を速やかに進め、自治体や地域に「お金を使い、事業を運営する責任」の意識を厳しく持たせるほうが王道では。

出口…地方分権で、国と県の事業の執行・負担を明確に分ける

次回の掲載は連休明け(五月十一日号)となる。ここでは、公共事業評価監視委員会の役割(分権時代の新しいあり方)についてまとめてみたい。



時事通信社

104-8178 東京都中央区銀座5-15-8

◆お問い合わせはもよりの本・支社都支局へ◆

●関東地区

東京 03(5156)8671
立川 042(525)5022
横浜 045(681)3026
川崎 044(244)1300
厚木 046(229)5387
相模原 0463(23)5333
千葉 043(224)2011
成田 0476(32)5807
さいたま 048(822)1525
川越 049(223)0333
前橋 027(224)6700
宇都宮 028(622)1731
足利 0284(21)8250
水戸 029(221)3907
土浦 0298(24)2710
甲府 055(224)3121
長野 026(232)3230
本松 0263(33)2077

茨城 0266(52)1331
新潟 025(284)4085
長岡 0258(33)2562

●北海道地区

札幌 011(241)2801
函館 0138(22)5494
苫小牧 0144(32)2877
室蘭 0143(22)3320
帯広 0155(23)3820
釧路 0154(22)5763
旭川 0166(24)2286

●東北地区

仙台 022(223)2900
石巻 0225(95)0441
青森 017(776)3155
八戸 0178(43)5463
秋田 018(823)6591

盛岡 019(622)2442
山形 023(631)2157
福島 024(531)8351
郡山 024(933)6611
いわき 0246(25)2225

●中部地区

名古屋 052(231)2331
豊橋 0532(55)5711
岡崎 0564(22)7450
静岡 054(252)1823
浜松 053(453)4335
沼津 055(963)5115
岐阜 058(262)9749
岐阜 059(228)2853
富山 076(432)6754
金沢 076(221)3171
福井 0776(57)1640

●近畿地区

大阪 06(6231)6341
堺 0722(32)9752
京都 075(221)5454
神戸 078(362)5606
阪神 06(6413)1091
姫路 0792(23)3135
大津 077(522)3915
奈良 0742(22)4511
和歌山 073(422)5529

●中国地区

広島 082(221)9381
岡山 084(923)2880
岡山 086(222)7601
鳥取 0857(22)2800
米子 0859(22)2930
松江 0852(21)3594
山口 083(922)0787
周南 0834(21)5638

●四国地区

松山 089(921)6101
高松 087(821)6111
徳島 088(622)3166
高知 088(872)1717

●九州地区

福岡 092(741)2536
久留米 0942(33)5436
北九州 093(521)4631
下関 0832(66)2344
佐賀 0952(26)3434
長崎 095(822)5680
熊本 096(325)5300
大分 097(534)5500
宮崎 0985(29)9111
鹿児島 099(226)0565
那覇 098(867)1211