

地域密着型地方自治制度研究会議（第2回）議事録

日 時 平成18年10月27日（金）13:15～16:30

場 所 福島県庁第一特別委員会室

出席者

（講演及びアドバイザー）

千葉大学法経学部教授 新藤宗幸

（メンバー）

福島市総務部企画政策課長 佐藤英幸

会津若松市総務部長 田辺賢行

須賀川市総務部長 酒井茂幸

相馬市総務部長 江井利夫

田村市総務部参事(兼)総務課長 佐藤健吉

伊達市総務部次長(兼)総務課長 今村正志(代)

桑折町総務グループ総括参事(兼)庶務課長 国分英利生

石川町総務課長(兼)行財政改革推進室長 矢内竹士

塙町総務課長 村田利孝

会津美里町総務課長 大堀耕一

只見町参事(兼)総務企画課長 馬場敏行

福島県人事領域総括参事 角田清一

〃 市町村領域総括参事 斎藤 隆（座長）

〃 市町村領域広域行政グループ参事 星 春男

〃 県北地方振興局企画商工部市町村支援グループ課長 荒川晴彦(代)

〃 県中地方振興局次長(兼)地域連携室副室長 横山喜一

〃 県南地方振興局次長(兼)地域連携室副室長 佐藤 栄

〃 会津地方振興局次長(兼)地域連携室副室長 佐藤貞明

〃 南会津地方振興局次長(兼)地域連携室副室長 小林昭夫

〃 相双地方振興局企画商工部主任主査 山寺賢一(代)

〃 いわき地方振興局次長(兼)地域連携室副室長 土屋文明

（オブザーバ）

福島県市長会常務理事 大内忠夫

シンクタンクふくしま副所長 黒田啓一

=====

《新藤教授講演》

ご紹介いただきました千葉大学の新藤でございます。

安倍新政権が誕生して1か月が経ちますが、まさに本日、新地方分権推進法案が国会に提出される予定になっております。しかし、私は、第一次地方分権改革を経た今、199

5年に制定された旧地方分権推進法と同じ枠組みで分権問題を考えていく時代状況なのだろうか、それほど漠然としたものなのだろうかという疑問を感じております。

私は、安倍政権の成立直後、10月5日の日本経済新聞の経済教室に、行政改革と分権の関係についての論文を掲載させていただきました。その時点で既に新たな分権推進法をつくり、7名から9名程度の委員会を設置し、この委員会の調査に基づいて内閣は地方分権推進計画を作り、法律改正等の所要の措置をとるということが示唆されておりましたので、その論文の中では今更そのようなことを行う必要があるのかという疑問を呈したところです。

その意図するところは、1995年段階では、分権を進めるといっても、何を切り口にするのかということが見えていない状況だったわけであり、多くの方々が口々には分権とは言っておりましたが、まさにゼロからの出発だったわけです。2001年に地方分権推進委員会が解散したときに諸井委員長が「地方分権のベースキャンプができた」と印象深い言葉を残されましたが、それまでの地方分権がまさにそのような状況だったことを示す言葉だったと思います。

つまり、機関委任事務制度を全廃し、必置規制を大幅に緩和する、そのことによって中央各省の地方に対する行政上の関与を緩和するということが、地方分権のベースキャンプを形作ったわけです。

その後、小泉政権は2003年の「骨太方針・第3弾」において、国庫補助負担金の廃止、税源移譲、地方交付税制度を一体的に改革する三位一体改革を宣言し、具体的には、2004、2005、2006の3年間で4兆円の国庫補助負担金を廃止すること、そのうちの義務的経費については全額、その他の経費は8割を国税から地方へ税源移譲すること、さらに、地方交付税の財源保障機能について改革することとしたわけです。

しかし、実際に行われた三位一体改革の中身を見ますと、確かに4兆円規模の国庫補助負担金は「削減」されました。しかし、そのうちの1兆円規模が国庫補助負担金の「廃止」であって、それ以外は国庫補助負担額の「削減」にしかかっておりません。例えば児童扶養手当は2/3の国庫補助負担率が、1/3になっただけで、相変わらず権限それ自体の消滅にはなっていないわけです。

それから、地方交付税にいたっては、2003年度をベースにして、いわゆる赤字地方債部分を含めて言えば、5兆1千億が削減されております。そのように考えていきますと、今回、第二次地方分権改革を実行するというを真剣に考えるならば、補助負担金の廃止によって法律だけではない政令・省令・告示等に規定されている規律密度をいかに緩和するかということが分権改革の最大のターゲットであるはずであります。そして、このターゲットは、10年間進められてきた地方分権改革の中で既に明らかになっているものだと思います。

そのような議論もなしに、7名の委員からなる分権改革推進委員会を作って、名称こそ「改革」が入りましたが、旧分権推進委員会と同様の手続きをとる必要があるのかと思うわけです。

旧分権推進委員会が取り組んだ機関委任事務制度の廃止といったことは、霞ヶ関も本音は手放したくはないと思っていたとは思いますが、現実には機関委任事務を自治事務ある

いは法定受託事務に変えたとしても様々な法令あるいは告示等によって、さらには国庫補助負担金の要綱等で自治体をコントロールすることは可能だったわけです。

しかし、今度の改革はお金の問題ですから、これをやめるということは霞ヶ関の各省庁の生命線にかかわる問題になります。そのような問題について今更外部の有識者からなる分権改革推進委員会を作って議論する話ではなく、官邸主導、政治主導で行うべきであると思います。

過去にさかのぼれば、橋本内閣のとき行革会議や財政構造改革会議を首相自らが会長となって進めましたが、そのようにして政府与党の関係閣僚と幹部、さらに今回の問題は分権とですから、地方のトップも入れてやらないと解決しないと思います。

次に、今回の法案の草案は総務省が作ったものですが、それについて財務省から道州制の検討を指示され、原案段階では「道州制の検討について」と入れ込まれていました。これは、財務省としては地方分権即税源移譲という話にならないために、議論拡散してしまいたいという思惑だったと思われるが、最終的には官邸側の指示で、道州制担当大臣を置いたということで削除されました。

つまり、分権改革推進委員会のほうに道州制の検討項目を入れた場合、何のために担当大臣を置いたのかわからなくなるからです。結果としては分権改革推進法案から削除した上で、佐田大臣の下に懇談会を置いて、ダブルトラックで行くということとなりました。

このように、既に分権改革推進法は不要ではないかと、法案が提出される段階において今更にはなってしまうますが、今の臨時国会で制定されて、おそらく来年1月の通常国会で委員人事の同意が行われ、早ければ4月くらいから委員会はスタートするのではないのでしょうか。しかし、今お話ししたような内容からして、私の観点からはこの内閣がこれ以上真剣に分権改革に取り組んでいくとは思えません。

ただ、世の中の多くの方が、分権改革と行財政改革とが一体のようであるかのように、あるいは、行財政改革を進めることが分権改革であるかのように思われていると思います。「骨太方針2006」で提起された市場化テストも法案が通りましたが、官から民へということが言われている、そうして歳出歳入一体改革を進めていくということ、さらには公務員給与を削減していくということが、分権改革よりも今の安倍政権の中心的な目標であると思われる。

すなわち、分権改革を真剣に追求して発言していくというときに、地方として分権改革では何を目標にするのかということをも明確に設定しないと、何が何だか議論がわからなくなってしまうのです。

そもそも「官から民へ」と簡単にいいますが、私は、自治体側が平然と使うのもおかしい話だと思っています。「官から民へ」というときに自治体の公共サービスは実は官ではないということを確認しなければなりません。霞ヶ関を官というのであればまだ妥当しているかもしれませんが、今の憲法体系では官という言葉は消えているはずなのです。中央であれ地方であれ、政府公共部門を縮小して民間に任せようという文意であればよいと思いますが、政府公共部門を縮小して民間に任せるとしたときに、任せる民とは一体何なのかということです。

しかし、政府公共部門を縮小して民の内容を問わずに任せるということがあたかも分権

であるかのうようになっていることが問題だと思うのです。

先日、町村議会議長会が発行している「地方議会人」という雑誌の巻頭言に、「過剰同調はすべきではない」という内容のことを書きました。例えば埼玉県でプール事件があり、自治体側の管理体制も問われましたが、契約書まで議会議決案件ではないにしても、議会はどのような契約書なのかを考えてみる必要があるだろうと思うのです。逆に職員の皆さんには、どのような契約をきちんとするのかという問題であり、この議論を抜きにして、何でも民間に委託して縮小すればよいということではないのです。

その意味では、分権改革はイコール歳出歳入一体改革や行財政改革ではないということを確認して取り組む必要があると思います。

それから、再チャレンジ社会だということが出てきております。再チャレンジ可能な社会を作りましょうということですが、教育改革再生会議に見られるように、再チャレンジといいながら競争できる状況を拡大しようということが本質なのではないかと思うのです。競争が激化した結果、落ちこぼれは確実に増えると思います。

例えば、学校利用券、いわゆるバウチャー制度を導入しようという話が有力になっていますが、その議論は大都市圏しか見ていません。通学可能圏に通える学校が1つか2つかないような地域で、どうやって機能させれば良いのでしょうか。もし、そのような地域で親がその制度をどうしても活用したいと思ったら、大都市圏に移住するしかないのです。これを進めていけば、将来を担う人材は地方部からはいない、大都市圏からのみ次世代を担う人材を養成していくと言っていることに等しいと思うわけです。このように中央主導でやらせている限り、決して再チャレンジにはならないと、私は危惧を抱いています。

地域にあった教育も、福祉も、交通もですが、それはまさに分権体制でやらない限り、再チャレンジ社会は構築されないということを明確に言っていかなければならないと思うのです。

このような状況を踏まえ、それでは、自治体側が第二次分権改革にどのように取り組んでいけばよいかということ、少し思考レベルのことで話をしたいと思います。

ここで考えておかなければならないのは、第一次分権改革の理念が自治体の思考レベルまで身につけているのかということです。

私も地方自治体の首長や議員、職員の方ともお話しする機会が多いのですが、みなさん口をそろえたように「自己決定の時代です」とおっしゃいます。

しかし、その自己決定・自己責任が何に対しての自己決定・自己責任かということが、その方々の意識レベルでどれだけ身につけているかということが問題だと思います。

確かに、機関委任事務制度が存在した当時は、県または市町村の多くの仕事は国の省庁の下級機関として機能してきたわけですから、これが廃止された現在は、上級・下級の関係ではなくなったわけです。これこそ第一次分権改革が行った、対等・平等の関係の構築です。

そうであるならば、自己決定・自己責任の主たる対象は、法令の解釈に対する自己決定・自己責任でなければならないということです。

つまり、今自分の町がこういう問題を抱えている、あるいは今後こういう町を作っていきたいというときに、法令・政令・省令を自分たちで解釈して、将来ビジョンをさらに骨格づけていかなければならないのが、自己決定・自己責任の本質でなければならぬわけです。

昨年7月に発足した分権型政策制度研究センターでは、昨年度、教育行政制度や生活保護制度を取り上げ、その将来的なあり方を研究してまいりました。月一回程度、各県から職員の方に研究会に参加していただきましたが、その議論の中身を見ると、国の基準がこうなっているということがあまりにも多かったように見受けられます。

昨今、履修漏れの問題が出ており、多くの新聞が「学習指導要領を守らないのは問題」として報じていますが、それも私は大きな疑問を抱いています。

言われているように、学習指導要領がナショナル・ミニマムであるなら、徹底して純化すべきであり、例えば、必修科目まで指定していること自体、私はおかしいと思うのです。このように、おしなべて「霞ヶ関がお決めになったことが絶対」とした認識がある限り、分権改革は実現しないだろうと思います。

そのような中、皆さんご承知のとおり、国地方係争処理委員会が第一次地方分権改革の中で設置された訳ですが、ここには、国と地方が対等の立場であるとするならば、司法に持ち込む前に、国と地方の間に生じた紛争に対するジャッジを行う機関が必要だという考えがありました。

しかし、この委員会は、2002年度から開店休業状態にあるのです。係争処理委員会を繁盛させるか開店休業状態にするのかは、問題を持ち込めるのは自治体側だけですので、あえて紛争を起こせとはいわないまでも、自治体側に責任があります。私は、自己決定・自己責任という考えから、独自に法令を解釈する、独自に新しい制度を構想するという気迫が自治体側に欠如しているからだと思います。

同様のことは必置規制についても言えます。今まで置かねばならないと規定されていたものの多くが、置くことができるとされたのにもかかわらず、具体的な行動に出た自治体はほとんどないのです。

一番の問題は必置規制によって職が守られてきたということに、自治体が正面から目を向けていかなければならないと思います。今の時代にあった自治体独自の職を、あるいは機関を作っていくということ、を、どんどんやっていくべきなのです。

さらに、国と地方の関係だけではなく、県と市町村は対等だということになっておりますが、事実上法律上の話だけであり、経由事務のようなものはたくさん残されているという問題もあります。

私は、今、神奈川県自治基本条例策定の懇談会の委員長をつとめていますが、県と市町村が対等か否かというときに、行政の手続き上の問題よりも政治的意思決定の問題があるのではないかと問題提起しています。このことから、県議会の反発ははじめから予想されてはいるのですが、県議会に第2院を作るということを提案しようと考えています。つまり、今の県議会の他に、県下市町村の首長と議会議長から構成された院をつくることを提案しようとしています。その上で、県政に関わる条例等については、その意見を尊重するということを目玉として提案しようと考えているところです。県民参加だ、パブリック

コメントだとは言いますが、意思決定の仕組みや制度として作られていないので、市町村からすれば対等感が薄いのだと思います。

すなわち、国と地方は対等だ、自己決定・自己責任だと言いますが、同じように県と市町村の対等を実質化するようなことが行われているのかという面から考える必要があります。

このようなことを総括して、地方の側から積極的に発言していかないと、政権の都合で流されてしまうことが危惧されます。

何よりも分権改革が目指すべきは、直接公選で選ばれる首長を頂点においた、総合的な地方政府をつくることです。

首長はいるけれども現実にはヒモがたくさん下がっていて、このヒモの下で、自治体行政が行われている。決して総合的政府とは言えないわけです。

そのヒモを断ち切って、首長のもとに、名実ともに地方の総合政府を作ることが、分権改革の目的として認識される必要があると思います。

そのことを大前提として申し上げれば、地方側が、補助負担金の恩恵感を払拭して真剣に廃止問題に取り組まなければなりません。多くの方が国庫補助負担金は省庁がうるさいということを言いますが、本音レベルでは補助金があるから、負担金があるから仕事ができるということだと思います。逆に言えば、この補助金があるからこの課が存続しているということです。

もし、仮に全ての国の補助金が廃止されたら、県庁や市役所の組織は間違いなく変わると思います。おそらく企画財政は絶大な権力を持つでしょう。霞ヶ関のセクショナリズムが地方まで貫徹していると言いますが、もっといえば、国庫補助負担金のセクショナリズムが地方まで貫徹し、それに沿った組織が作られているのです。

ですから、国がやらなければならないもの、例えば戸籍事務の負担金などは交付されていないに等しいわけですが、国がやらなければならないことと、地方がやらなければならないことを明確にして、国庫補助金の廃止を進めていかなければなりません。補助金があるからきちんとした仕事ができるという認識、首長や職員だけでなく市民までもが生活が保障されていると感じているかもしれませんが、実際には自治体はその補助金によってズタズタに切られていることに問題があるということの認識を高めることが大きなポイントになります。

その時に、当然補助金を廃止するならば、それに見合う財源保障がなければなりません。その時にどのような税を移譲するかということは、自治体側から徹底して発言すべきです。県であれ市町村であれ、地方税の根幹に置かなければならないのは、税収が経済成長のプラスやマイナスに敏感に反応しない税であって、相対的に税源が偏在していない税です。ですから、所得税、法人税、すなわち所得課税を住民に近い政府の税源にするのは間違っているのです。市町村税の根幹に固定資産税を置いたのは、税政策理論の反映なのです。

もともと、バブルはありましたが、土地を投機の対象とするようなことははじめから想定していない議論です。世界的にもまれなのです。土地の価格は投機に使わない限り相対

的に安定しているから市町村の税収の中心に置いているわけです。

その他の税目では、日本で言えば消費税、すなわち付加価値税です。平成16年度の決算で見ても、全国の住民一人あたりを100としたときに、法人住民税で見ると、沖縄64に対して東京180です。ところが、消費税を見ると80対120なのです。これだけを見ても、どの税を自治体の税にすべきかということは、答えは明瞭だと思うのです。その時に、付加価値税としての体裁を精密に整える必要はありますが明確な議論だと思います。

このような整理を行った上で財政調整議論を展開すべきであって、住民税10%フラットで租税負担率を変えませんかというようなことに、なぜ地方が簡単にOKするのか私には理解できません。国庫補助負担金問題と絡めて、消費税を上げるならそれは地方のものだと主張しなければなりません。

それから、財政調整の原資に消費税を入れていること自体おかしいということも指摘しなければなりません。国税の一部をもって財政調整する、財政力を均てん化させようというならば、税源が偏在していない税を交付税の原資に入れてよいのかという議論になるはずですが、これはまさに竹下税制改革の最大の間違いなのですが、それに対して一言も発言しなかった地方にも問題があります。

いずれにしても調整財源に、税源の偏在がないものを入れていること自体おかしいわけですから、廃止に見合う国税の地方移譲の場合、交付税の原資から消費税を抜いて税源移譲に充てよということを言っていないと、形だけ税源移譲されたが実際にはお金がなかったということになりかねないと思うのです。

もう一つの問題として、ナショナル・ミニマムとナショナル・スタンダードが明瞭に区分されていないことがあります。国はナショナル・スタンダードがナショナル・ミニマムであるかのように自治体に押しつけてきています。

学習指導要領が良い例ですが、高校3年間で教えるべき科目を例示すればこれだとすべきであって、どれが必修であるとか時限数を押しつけるのは、ナショナル・ミニマムとは違うだろうと思います。それはやはり学校や自治体に任せるべきだと思うのです。

つまり、ナショナル・ミニマムとスタンダードは違うのだということ、それを国は押しつけているということを明確に指摘しなければなりません。では、ナショナル・ミニマムは何かといえば、例えば就学年齢は6歳だ、7歳だと、それから修学は小学校は6年だ中学校は3年だということのみであって、科目は例示するというものでなければならぬと思うのです。

私も仕事上で10年前から教育行政について見てきましたが、10年前までは文部省も学習指導要領はガイドラインだとしていました。しかし、今では法律に準ずるガイドラインだと言っています。そこまで言うとなんだか強制力を持つことになると思います。こういうことを一つひとつ点検していくことが必要だと思います。

もう一つ冒頭の問題に戻りますと、首長のもとでの総合的な地方政府を作るという点から言えば、行政委員会制度、監査委員も含めてですが、再考してみる必要性はあると思います。実は日本の行政委員会制度というのは、モデルとなった外国のそれからは変質して

きています。例えば国家公安委員長はなぜ国務大臣なのでしょう。これは典型です。戦前期の警察の轍を踏まないよう、行政委員会制度を広く活用していこうというところから始まったわけです。しかし、最終的には国家公安委員会という行政委員会は残すけれども、国家公安委員長は閣僚だとしました。そうしますと、国家公安委員会は審議機関でしかないということになってしまいます。

自治体の側での最大の問題は、農業委員会以上に教育委員会だと思います。教育委員会という制度は確かにレイマンコントロール（素人統制）と専門職の要素を併せて教育行政に置こうということですが、レイマンコントロール（素人統制）と専門職の結合によって地域から学校を作っていこうという理念は妥当していると思います。しかし、なぜ行政委員会制度の下に置かなければならないのかということは議論しなければなりません。

文科省初等中等教育局は、教育行政は指導・助言行政だといいますが、実に細かな指導・助言が行われ、あたかもそれが一種の拘束力を持つかのように捉えられています。よく、タテ系列だとか円筒形と言われていますが、専門職の連鎖が作られてします。もっと言えば、全国都道府県教育長協議会と文科省の定期的な会合で決められた内容が、そのまま都道府県教育委員会、末端市町村教育の現場にまでおりていく。このような構造は、首長の下での総合的な政府を作るという面で、私は間違っていると思います。

ですから、教育委員会の必置規制をなくせば、このタテ系列は解体せざるをえない。この面では、分権改革を元にした制度改革を自治体から発想していくポイントなのではないかと思います。

もう一つ、監査委員という制度がありますが、これもそれなりに意味を持っております。しかし、人事は実質首長人事だという問題があります。分権改革という点からではないにしても、そのような人事制度は見直す必要があるのではないかと思います。同じように、議会事務局も実質的な首長人事であるという問題があります。では、独自に職員採用かといっても困る面もあります。22歳から60歳までずっと同じ職員が勤めるとしたらやはり議員の方がやりにくいと思います。

ですから県下全体で一部事務組合を作ればよいと思うのです。県下で人事をまわすことで、職員の能力だけでなく、自治体全体の能力向上につながるものと思います。そしてこのことは法令改正は必要ないのですから、自治体からの発想でやっていけばよいと思います。

最後に、地方から行政システムを提案する際の視点ですが、それぞれの機能領域ごとに、広域行政と狭域行政を組み合わせ、福島なら福島のシステムを作ればよいと考えています。

私は、国民健康保険がスクラップ同然だというときに、なぜ介護保険を市町村にしたのか疑問を持っています。保険を機能させるためにはリスク分散が必要であり、介護保険は県や政令指定都市が保険者になるべきだと私は思っています。360万人の市はよいですが200人の村が果たして保険を運営できるのかということです。

しかし、大規模な市は保険者としてはやっていけても、一方では要介護者の身体的・精神的状況に合わせた介護、看護をやるうとすれば、やはり小学校区、中学校区くらいの範囲が良いわけです。

つまり、広域と狭域をどのように組み合わせて介護というシステムを創造するということが求められているわけです。

もう一例として、都市計画ですが、白地地区の大型ショッピングセンターと中心市街地の関係もそうで、広域的な都市計画、農業振興の視点も必要ですが、一方では、より個々の狭い領域で土地をどのように使うのかというシステムと一体なければ地域では住民生活はできないわけです。

さらに河川も同じであり、一級河川は国だということで災害論ばかりが先行していますが、県境を越えるような一級河川水系は、広域連合でも良いわけです。河川が通過している市町村どうしが景観をどうするかなども含めてやっていけばよいと思います。

つまり、それぞれの機能領域ごとに、広域行政と狭域行政を組み合わせていくかということが、これからの自治の在り方を考える上で、最大限留意されなければならない点だと思います。

ありがとうございました。

議論内容

(座長)

行政委員会について、特に第28次地方制度調査会でも議論された教育委員会と農業委員会に絞って議論したいと思う。

(事務局説明)

教育委員会制度と農業委員会制度の概要について説明を行う。

アンケート調査結果について説明を行う。

(座長)

事務局の報告、それから新藤先生の御講義をもとに、特に市町村教育委員会から議論を進める。

まずは、各市町村から、それぞれの教育委員会の現状や、首長との関係で問題になっていることがあるかないか、教育委員会が担任している事務の範囲についてどうかという3点から報告いただく。

(福島市)

現在、平成20年度を目途とした組織改正を検討中である。

教育委員会の文化と生涯学習については首長部局に移管できないかと打診しており、これから検討を進めるという段階。

(会津若松市)

そもそも教育委員会が市町村において機能しているかということが、問題であると思われる。

首長部局と密接な教育環境や生涯学習については、委員会も機能を果たしているとは思われるが、その一方で、文科省からのタテの流れがあるためか、昔からのお上意識が残っているように感じる。

会津若松市が歴史のまちであるという特殊性もあるが、スポーツや文化行政をどう進めるかという側面と併せ、観光の側面をどうするかということもある。双方ともそれぞれの立場から意見があり意見調整には手間が掛かる。

したがって、私も現場からすれば、教育委員会の役割は学校教育だけで十分なのではないかと思う。

次に、教育委員会を任意設置にするか否かであるが、教育に対する民意の反映という意味では、行政側と市民の側との議論の場は必要だと考えられる。

しかし、その一方で会津若松市程度の規模ならまだしも、小規模市町村でも全国一律的な考えから必置とすることに疑問が生じることも理解できる。

教育委員会の選択設置について与するわけではないが、行政に意見を反映させる担保は何らか必要なのではないかなと思われる。

(須賀川市)

教育委員会が独立しているとはいえ、事務局としての日常業務については、長の判断に基づいて処理しているものもある。

議案の提出も首長であり、その前段として教育委員会が開かれるが、最終的な判断はやはり首長であるという印象が強い。

須賀川市では、より住民に関心をもってもらい、民意を反映させるために教育委員会を公開・傍聴可能にして努力してきた。

いずれにしても、選択制にして、第三者機関が必要なのであれば、首長の諮問機関があれば十分機能するのかなと思われる。

もう一つ、市町村の側には先生の任命権限がないのに、何かあれば責任は市町村がとるというのも独立した委員会制度との関係では疑問がある。

(座長)

市町村と県の役割分担については、次回議論したいと思う。

(相馬市)

教育委員は制度上、議会の同意を得て首長が任命するため、どうしても首長の意向が反映されてしまう。このことは、小さい市町村になればなるほど、形骸化してしまう恐れがあると思う。

社会教育関係については、特に社会体育施設については首長の意向が強く働く傾向がある。

なお、選択制になった場合相馬市がどうするかということでは、私は教育委員会の必要性はあると思い、独立した機関として残すべきと考えます。

(田村市)

職場で議論したところ、学校教育についてはやはり教育委員会に残した方がよいのではという意見があった。

学校教育以外の面では、職員採用が教育委員会採用ではなく首長部門で採用して出向という形を取っていることや、首長裁量で施策を進めるという点で考えると、首長の管理で良く、設置選択制としてよいと考える。

また、本市においても行政組織の見直しを進めておりますが、生涯学習の部分については、選択制が可能となった時点で首長部局としたいと考えている。

なお、来年4月から生涯学習部と教育部の2部体制にする考えである。

(伊達市)

特に生涯学習的な部分は、首長部門でよいと思われるが、それ以外の教育分野のために、教育委員会そのものは残すべきだと考える。

(桑折町)

小さい町であり、長部局と教育委員会部局の連携は図りやすい。そのような中で、生涯学習関係については、町全体として進めていかなければならない観点から、長部局でよいのではないかと考える。

学校教育については教育委員会が所管すべきですが、教職員の人事権を市町村にしまうと、どのような調整をだれが行うという問題が起こると思われ、県が行うべきと考える。

(石川町)

地方制度調査会や中教審の議論を目を通して、この問題がクローズアップされるというのは、戦後60年抜本的な見直しが行われてこなかったためだと理解している。

当町の教育委員会がどのような議論をしているのか聞いたところ、報告に関する議題が主であるとのことだった。

教育委員会の選択制については、文化、スポーツ生涯学習は、首長部局の中でも十分やっていけると思う。

学校教育については、それぞれの町村でバラツキが危惧されるので、現在の教育委員会かどうかは別として、何らかの広域的な措置が必要なのではないかなと思われる。

(埴町)

当町の教育における課題は、児童生徒の減少と危険校舎である。そのことから学校統廃合、校舎建築、幼保一元化の検討が主流となっている。

個人的には、教育委員会はもっと創造性を発揮すべきではないかと思う。

しかし、予算の面で首長が大きな権限を持っている現状からすれば、選択制というのは時代にあった考え方だと思う。

そのような観点からだけでなく、従来の教育委員会が抱えてきた問題が変質し、現在はもっとスピード感を持って対処する必要がある中で、首長部局で進めた方がよりよいかもしいかなとは思う。

いずれにせよ、児童生徒のために、どのように作り上げていくかということが問題であると思う。

(会津美里町)

教育委員会制度には隘路を感じており、教育委員会そのものが必要なのか疑問を感じる。

合議制は様々な意見の面で良さもあるが、やはり責任体制が明確にならない。

良さを残しながら責任体制を明確にするためには、教育委員会ではなくて、教育審議会を置けばよいのではないかと思う。

委員は、公募をして広く意見を聞くこととすればよいと思う。

そのことによって、教育のグランドデザインも地域にあったものができるのではないかと思う。

それから、教員の人事は広域行政でやれば解決できると思う。同時に、地域にあった教育を行うという面では、狭い範囲で考えることも重要だと思う。

田舎になればなるほど、教育密度が低いと感じるので、教育委員会でやってもらえるならそれでいいのですが、私としては危惧している。

子どものためという観点から考えるには、首長部局のほうがよいと思う。

(只見町)

町づくりという観点で教育行政と一般行政をどうやって連携させていくかということが問題。

当町は旧公民館機能と行政センター機能を併せ持った地区センターを設置し、生涯学習も一般行政も同じ場所で開催している。

社会教育部門を首長に写し、地域づくり、まちづくり全体という観点で進めた方がよいということで考えている。

(座長)

ここまでの議論で新藤先生からあればお願いします。

(新藤教授)

教育委員会の設置をどうするかについては、教育学あるいは教育行政学の一つの命題として、一般行政から教育行政は分離独立すべきだということがある。

それが具体的に都道府県、市町村の組織を考えるときの理論上の根拠になっている。

教育行政というのは、政党政治から中立でなければならぬというのが大命題であり、

先生たちが政治的に任命されてはならない、地域の教育というのは、レイマンコントロール（素人統制）に基づくものだということである。

このことから、市町村や都道府県には教育委員会を必置にして、首長の事務執行権限は法律上ほとんどないという状態を作っている。

しかし、中央教育行政組織の文部科学大臣は閣僚であり、分離独立だというのであれば説明がつかない状況にある。

教育行政学者は、あまり中央政府のことは言わないが、問題は政党政治からの中立を我々がどう考えるかという議論をしておく必要があると考える。

私は、文部科学省の初等中等教育局は必要ないと思っている。科学行政、文部行政、学術行政を担うような機関が必要なのは理解できるが、初等中等教育局は必要ないと考えている。

そもそも、終戦直後に構想された体系では、文部省を解体して中央教育委員会＋学芸省ということになっていましたが、なぜか文部省として残ってしまった。

そういうことを前提にして政治的な中立の問題と行政委員会の関係をどう捉えるかということになる。

私は、政党政治からの独立という面では、首長部局に教育部を置いたとしても、十分担保できると考えている。つまり、何らかの法的規制をかけておけばよいだけである。

それから教育内容への政党の介入という問題は、むしろ今の方が露骨に介入していると思う。審議会がよいかどうかはありますが、地域の教育内容に、市民の目が常に届くという状態をどうやって作るのかということが課題である。

もう一つは、先日の国庫補助負担金の一般財源化を議論する時に、一般財源化したら首長は橋や道路ばかりを造るだろうという議論が出てきたが、橋や道路ばかり造る首長が出たら、普通に考えれば4年後には当選できないはず。

このことからしても、首長は変えられるのに対して文部官僚は変えられないという問題があるわけであり、むしろ、住民が常にコントロールできる仕組みを作れば問題は解決できるはず。

さらに、学習指導要領は、ナショナルミニマムに限定せよということを確認しておかないと、教育委員会の必置を議論してもあまり意味がないと思う。

イギリスの場合は、学校評議会が、先生の人事から授業内容まで関与している。エグゼクティブボードというものをつくってコントロールしており、まさに市民による管理を行っている。同じように地域レベルでやるということもできるだろう。

このように考えてくると、首長云々というよりも、地域分権という文脈でとらえ、何が国が定めるべきナショナル・ミニマムなのかというところを明確にしていく必要があると考える。

（星参事）

全体として、学校教育部門については教育委員会、生涯学習などは首長部門でということが、現状認識だと思う。

勘違いしやすいのは、教育委員会の事務と教育委員会を混同してしまうことであり、制度上ではレイマンコントロール（素人統制）ということで、素人の方が事務局も含め

て統制を行っているということ。

このことを踏まえれば、教育委員になる人材をどのように地域の中で育成するかということが求められていると思う。

現状では、新藤先生からもあったように、文科省からの統制によって、地域で考えるということができていないことがやはり問題かと思う。

(石川町)

学校の先生の人事権は現在県にあるため、市町村には、学校の経営の責任者である校長先生が、本当にその市町村の立場で経営できるのかということが不安。

先生が市町村の職員であるならよわけだが、実質的には県の先生であることから、市町村教育委員会の役割として先生の人事をどうするかということが重要であると思う。そのように考えると、義務教育部門と社会教育部門は分けてよいと思う。

(新藤教授)

生涯学習と学校教育を分けるべきという考えは私も同じだが、一般行政職員の発想。生涯学習は農政部も福祉部門もやっているの、重複させる必要はないだろうということ。

しかし、文科省、県の教育庁、市町村教育委員会の発想では、社会教育の概念が全く違う。彼らは社会教育とは、生徒たちを学校外の施設で教育することを含む教育だとしているので、農林部や福祉部がやっている 大学と一緒にしてもらっては困るという。

今日配布されている、分権型政策制度研究センターの「地方分権型の教育行政制度に向けて」という報告書の最終原稿を書く段階では、各県教育庁の出席者からは、「我々の社会教育は違う」と猛烈な指摘を受けた。

(座長)

社会教育主事がやる教育が社会教育ということか。

(新藤教授)

学校以外の施設を使ってする学齢期の児童生徒に対する教育を含むということ。

しかし、これも子供達への教育だということで、この部分はかなり堅い。

もう一つ、先生の人事権の問題もあるが、県の教育庁にいる指導主事と文科官僚はつながっていて、指導助言のチャンネルが強くできているということが問題。

その問題からすれば、先生の人事権と身分が離れていることは、解決の方法はそれほど難しくないのではないか。

市町村の先生ということはあるが、圏域を超えた異動はそれほど多くはないのではないか。

(星)

山間部はそうとは限らないと思う。山間部には新規採用の先生が行くというルールもあるやに聞く。

(新藤教授)

中堅の先生の場合には、それほどではないのではないかと。

(会津美里町)

県では2管内3地域を動かなければならないというルールがあるので、それに満たない場合は必ず異動させられる。

(新藤教授)

その程度の話であるなら、広域人事組合を作ればよいのではないかと。現在の制度で一番まずいのは、人事権と身分が完全に乖離していること。住民からすれば、良い先生は都市部に行ってしまう傾向がある。

(座長)

先生の希望を聞いてマッチングしないと動かせないということがある。

(須賀川市)

市町村にも指導主事の先生がいるが、どうしても県教育委員会の影響を受けてしまう。市町村なり広域で先生の人材確保ができるのであれば、そうした問題は解決できるのではないかと。

(座長)

小さい町村になると指導主事さえいないところもある。県から持ってくると人件費負担が1千万くらいになる。

(新藤教授)

教育長より給料が高い、町長より給料が高い指導主事ということになりかねない。根本問題として地方教育行政法が、指導主事は学校の先生でなくてはならないと規定していることがある。前の教育委員会法には規定されていなかった。

(座長)

先ほど公教育の面では教育委員は何らかの形で残すべきだとされていたが、今の教育委員会のままで市町村独自の教育が本当にできるのかという懸念がある。

(埴町)

生涯学習のとらえ方については、我々の意識とかけ離れたところで文科省が考えているということ。

(新藤教授)

生涯学習局と名称を変えたが、文書では全て社会教育と書いている実態がある。彼らの言っている社会教育は生涯学習ではないということ。

(埴町)

我々の生涯学習の理念は、「どこでも」「誰でも」「いつでも」自主的に学習できる社会をつくりましょうという前提で進めてきた。

(新藤教授)

外見は社会教育も生涯学習も同じようなことだと思うが、簡単には渡すことはできないということ。同じ源氏物語を読む会でも、公民館でやると教育委員会で、老人大学でやると首長部局だというのが、何が違うのかというのが住民の感覚

(石川町)

地方制度調査会と中教審で相反する答申がなされているが、国の動きとしてはどういう方向に行くか。

(新藤教授)

地方制度調査会と中教審が言っていることが違うのは当然。ややこしいのは、教育再生会議ができたこと。

教育再生会議もおそらく教育行政制度の議論もすると思うが、私の予測では、サッチャー時代の1988年の教育行政改革法と似たような話になるのではないかと思う。

小泉政権でもそうだったが、ほとんど2、3周遅れのことをやっている。いまさら市場化テストなどと言っているが、サッチャー政権の時の強制競争入札の考え。

学校利用券や学校協議会も同じ。英国ではカウンシルの委員会が行政部という組織を監督しているが、過去のカウンシルの教育委員会は定員を超えない範囲で、市民を入れていた。

サッチャーは大幅に権限を縮小し、公立校への予算配分権限や教員人事権を学校ごとに作る評議会に移した。その上で全国一律の学力テストをする、その結果を公表する、学区制度を廃止するということを実行した。学区制度を廃止するということは、学校評議会が、新しい学校を設置できるということ。

私の予想では、あの会議に集まったメンバーの多数派は、似たような話をしてくるのではないかと考えている。教育委員会をなくせという話が教育再生会議から出てくる可能性は高いと思う。

しかし、教育の分権化と、彼らの教育委員会をなくした教育とは、必ずしも一緒じゃないということはきちんとしておかなければならない。

(県南地方振興局)

教育委員会が数十年前から形骸化していたことは既知の事実である。

したがって、同制度のアンケートに、私はためらいなく「選択性とすべし」と答えた。

各市町村の意見にもあったように、複数の委員会制度は責任の所在が曖昧で、人事権、予算編成権も首長部局が握っている。

一番の問題は、タテ系列の思考であり、児童生徒、保護者や地域社会に目を向けずに文科省の方ばかりを見て、自治体や地域社会における自律性を重視せず、文科省に従属

しようとする傾向にある。

要するに、市民が教育に参画できるシステムとなっていないことが最大の問題と思う。

個人的な意見を申し上げれば、委員会を廃止して教育長をシティ・マネジャー的な制度とし、学校教育のみに特化すべきではないか、と考えている。

なお、失礼な言い方かもしれないが、「今のまま存続したほうが良い」という発言は、「今あるから、そのまま」という感じがする。市民主体の分権社会を構築するにはどう在るべきかという関連で考える観点が薄いのではないか、という気がした。

また、中教審との関連で新藤教授に「今後、国の教育の方向性はどうか」という質問があったが、小泉政権以降は明らかな新保守主義政権であり、2周遅れのサッチャリズム政策をそのまま進めていることから、行き着く先は見えているのではないか。

教育を地域市民のものとするために、それぞれの自治体から明確な声を上げることが必要だと思うし、また、この地域密着型研究会はそういったための会議ではないか、と思う。

(座長)

一旦教育委員会についての議論を打ち切り、農業委員会について少し議論をしたい。

(福島市)

福島市の農業委員会は選挙による者が37人、選任が6名で合計で43名になっている。事務局職員が17名。

一般行政と何が違うのかというと、法律的には農地法に関する業務という点では農業委員会、農振法については首長部局ということになっている。

その中で、どちらがやったらよいかというダブっている部分がある。それは農業委員会に関する法律の中の任意業務。農業振興業務はダブっているところがあり、ここは整理しても良いのではないかと議論がある。

一方、全面的に首長部局で併任という形でできないかということについては、農業者の意見を行政に反映するという考えから、農業委員会の委員としては独立すべきということ。なお、福島市としては農業委員会の存廃の検討をしているわけではない。

(会津若松市)

教育委員会にしても、農業委員会にしても、内部の人や委員本人に聴けば、役割は重要だという。

それには理解できる部分があるが、農業委員会ということに限って言えば、なぜ必要なのか疑問がある。組織の形をみても、農業委員会の全国組織は全国の農業団体の組織である。一方、市町村は行政委員会としての農業委員会であり一部公選でしかも人数も多い。機能としてはロスが多い組織だと思う。

会津若松市では専任の職員も配置しているが、農政担当職員の業務と重複している点があるとするならば、教育委員会が独立しているとはいえ、事務局としての日常業務については、長の判断に基づいて処理しているものもある。

議案の提出も首長であり、その前段として教育委員会が開かれるが、最終的な判断は

やはり首長であるという印象が強い。

須賀川市では、より住民に関心をもってもらい、民意を反映させるために教育委員会を公開・傍聴可能にして努力してきた。

いずれにしても、選択制にして、第三者機関が必要なのであれば、首長の諮問機関があれば十分機能するのかなと思われる。

もう一つ、市町村の側には先生の任命権限がないのに、何かあれば責任は市町村がとるといふのも独立した委員会制度との関係では疑問がある。

この点でもロスが多いと思う。それから農業者の意見をどう吸い上げるかは、公選でなくとも十分に担保できる方法があるのではないかと思う。

(須賀川市)

農業委員会と農政課の事務を見てみると、長の職務権限としても良いのかなと思う。農業委員会ではそのほか農地転用の許可事務をやってはいるが、農家の代弁者に審議してもらおうというのであれば、公選でなくとも第三者で構成する首長の諮問機関で代替できると思う。

(相馬市)

過去3回の選挙は無投票であったが、各地区での調整が働いているため、なかなか投票にはならない。別の形でも十分農業者の代弁はできるのではないか。

認定農業者や集積も農政でできる。

(田村市)

5町村合併したが、合併前も事務局長はすべて農林課長や産業課長が兼務していた。職員は1名から2名を専任という形で置いていた。

合併後は事務局長1名、専任職員5名という体制だが、農地転用がメイン。

農政部門は農政課が担当しているので、特に委員会として設置しておかなければならないということではないのではないか。

(伊達市)

現在事務局は5人体制でやっているが、合併したばかりということもあってのこと。最終的には5人も必要ないと思っている。

地域に精通した人がいて、その人を中心として、農業振興を図るといふことが理想だが、別な方法もあるのではないかと思う。

(桑折町)

事務局体制については、平成14年までは専任職員を置いていたが、平成15年の組織改正で事務局長については農林関係の課長が兼務するということにした。

平成17年の農業委員の改選の際に、公選委員は15名から14名に減じたところであり、委員も若返ってきている現状にはある。そのような中で農地利用の調整斡旋については、法人で行うことも可能となったことで、農地保有合理化法人も設置されたところ

るであり、必置規制は必要ないのではないかと思う。

(石川町)

農業委員会の目的を考えたときに農業振興と農地保全ということだが、農政部門とやっていることは同じ。

3人の職員と21名の委員がいるが、年間200件程度の処理件数。しかしそこに係る経費が2千万円くらいであると考え、委員会必置規制は、はずして良いのではないか。

(埴町)

他の市町村の御発言どおり、私も、農業委員会は必要ないのではないかと考えている。

(会津美里町)

農業が基幹産業であり、大切な分野ではある。しかし、時代に合ったものを考えていく必要があると思う。

簡素で効率的な農業政策という点では、農業委員会を置く必要まではないのではないと思う。実情に応じた設置ということによいと思う。

真剣に考えていくという意味では良いと思うので、農業委員で一生懸命考える人には議会議員くらいの給与を与えてもよいと思う。

いずれ地域のことは地域から発想できる農業委員に出てもらわないと困る。

(座長)

農業委員の報償はどの程度か。

(会津美里町)

年額で、議員の1か月分弱くらい。会長でも20万程度。せめて議員の1か月分と言われているがおぼつかない。

(福島市)

福島市は、月額、会長で6万8千円。委員10名で議員1人の給料という計算。

(会津美里町)

市は月額だが、町村は年俸。

(新藤教授)

最近選挙を実施したところはあるか。

(会津美里町)

合併にともない一選挙区だけ実施。

(田村市)

一部で実施したことがあるが、名誉をかけての選挙という感じは否めない。

(只見町)

小さな自治体にとって、独立した組織としての十分な職員の配置が出来ない。

現在、専任が一人、事務局長と事務員二人は兼務体制をとっている。

独立機関としての存在感は薄れるかも知れないが、局長等が首長機関と兼務することにより、農業者の意識、国・県の動向など幾つかの情報の共有、地域としての農業振興施策等実質的な議論をすることが出来る。

担い手の育成を目指した「農業経営基盤強化促進法」の事務が首長機関にあり、農地法を担務する農業委員会が農地施策を与えられていない。

農地情報の共有化。農業委員会は「農地基本台帳」を整備しているが、用途が少なくあまり機能していない。水田台帳との一元化を図り農地政策の基礎資料とすべきと考える。

農家、農業者の意見集約や振興方策についての参画については首長組織が各集落の座談会や各種の審議会、委員会、生産団体等と場を持っており農業委員会独自としては持ちづらい。以前は合同の懇談会等もあったが、実体としては委員会独自の活動は無い。

(新藤教授)

農業委員会は、教育委員会よりも時代が変わってしまっていると感じる。

もともと戦前からあったわけではなく、農地委員会が農業委員会に変わっただけで、要するに小作制度をなくす、自作農を創出してそれを守った形で農業を振興していこうということが、簡単に首長が認めないようということが設置目的。

しかし、農業基本法は、農業切り捨ての方向性を明確にし、そこから産業構造が大きく変わってしまった。

一方で農振法という問題があり、農振法はどんどん改正している。

このような時代背景を踏まえれば、農業委員会こそ首長の下に置いて良いのではないかと思う。

その上で、農民というか住民の知恵をそれぞれの自治体の農業政策に生かしていくという仕組みは必要だと思うが、首長の部門で十分であると考ええる。

(座長)

自作農の創出といっても時代が違う。

(新藤教授)

そのとおり。一方で株式会社の参入ということをやっているわけで。

(星参事)

現場の町村にとっては、どういう土地利用をしていくかという観点から、総合的に考えている。その時に、農地だけは農業委員会というのが総合的な行政の障壁になると思

う。

(新藤教授)

日本の土地利用規制というのは、基本的に2官庁に支配されている。分権という観点では土地利用規制を自治体へ一元化して、その中で農業委員会をどう統合するかを考えるべき。

つまり、分権による土地利用規制の一元化ということで、まちづくり、産業振興も含めた機関をどう作るかという発想が必要だと思われる。

農業委員会だけを見たら不要論しかない。でも、農政関係の部局が縦割りで存在していたら、国を頂点とした2元的な土地利用規制は解消されない。それは分権にはつながらないということになる。

(座長)

農業委員会については、この場合は、おおよそ同じ意見だったと思う。

教育委員会については、役割分担の話もあるので、次回また議論したい。