SURE 静岡大学学術リポジトリ
Shizuoka University REpository

「地域主権改革」と自治体財政：第1次、第2次地域主権一括法との関連で

メタデータ	言語: Japanese 出版者: 静岡大学経済研究センター 公開日: 2012-05-18 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 川瀬, 憲子 メールアドレス: 所属:
URL	https://doi.org/10.14945/00006676

「地域主権改革」と自治体財政
—第１次、第２次地域主権一括法との関連で—

川瀬憲子

はじめに

2000年の地方分権一括法施行から10年余になる。2000年代の10年間に日本の経済を取り巻く情勢は大きく変化した。経済のグローバル化、サービス経済化、少子高齢社会への転換がさらに進展し、経済の構造転換に対応すべく推進された新自由主義的諸改革によって、地域間格差と所得格差がさらに拡大することとなった。相対的貧困率はOECD諸国の中でもアメリカに次いで高く、ワーキングプアの拡大や生活保護率の増加、東京一極集中と地方経済の衰退などの諸矛盾が拡大の一途を辿った。そのことが政権交代につながって点も否定できない。2009年の民主党への政権交代後には、第2次分権改革の下、「地域主権改革」がにわかに進行している。本稿の課題は、地域主権改革が自治体財政の及ぼす影響について、主として道州制、一括交付金、義務づけ・枠付けの廃止といった側面から考察することにある。

ところで、自公政権下での新自由主義的改革の一つは、「分権改革」を大義名分とした地方版財政構造改革であった*1。1999年の合併特例法改正によって合併特例債の創設など財政優遇措置を拡大する一方で、小規模市町村に対する地方交付税を削減するという、いわばアメとムチによる上からの合併が推し進められてきたのである。こうしたいわゆる「平成の大合併」によって、市町村は3,232（1999年３月31日）から1,728（2010年３月31日）にまで統合再編されることとなった。さらに、2003年から2006年にかけては、小泉内閣の下で、三位一体の改革すなわち、国庫支出金の廃止・整理合理化、地方交付税の見直し、税源移譲を同時にすすめて分権社会にふさわしいシステムをつくることを大義名分とする改革が推進された。３年間で国庫支出金と地方交付税を合わせて約９兆8,000億円が削減され、2007年度から３兆円の税源移譲が完全実施されたこの改革によって、地方財政に多大な影響がもたらされたのである。

政権交代後の2010年６月22日には、「地域主権戦略大綱」が閣議決定された。さらに2011年５月には、第１次地域主権改革一括法（「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推

---

*1　2000年代の分権改革と地方財政の関係については、拙著（2011）『「分権改革」と地方財政—住民自治と福祉社会の展望』自治体研究社などを参照。

進を図るための関係法律に関する法律」）、８月には第２次一括法が公布され、義務付け・枠付けの見直し、条例制定権の拡大、基礎自治体への権限移譲に関わる法律が整備されることとなった。第１次一括法では、42 法律、第２次一括法では実に 188 もの法律が関わっている。自公政権下の分権改革は、一言で示せば「財源保障なき地方分権」であった。財政構造改革の名の下に国の財政赤字を地方自治体に転嫁し、それをさらに市民に転嫁するといったメカニズムが機能していたのである。それは格差と貧困が拡大した要因の一つともなっている。そこで本稿では、過去 10 年間の分権改革を振り返りながら、政権交代後の「地域主権改革」が自治体財政にどのような影響をもたらすのかについて考察することにしたい。

1　「地域主権改革」の理念と道州制

まず、民主党政権下の「地域主権改革」の理念からみておこう。「大綱」には、「地域主権改革」の意義と定義が以下のように記されている。

「明治以来の中央集権体質から脱却し、この国の在り方を大きく転換する改革である。国と地方公共団体の関係を、国が地方に優越する上下の関係から、対等の立場で対話のできる新たなパートナーシップの関係へと根本的に転換し、国民が、地域の住民として、自らの暮らす地域の在り方について自ら考え、主体的に行動し、その行動と選択に責任を負うという住民主体の発想に基づいて、改革を推進していかなければならない。」[*2]　さらに、その定義は、「日本国憲法の理念の下に、住民に身近な行政は、地方公共団体が自主的かつ総合的に広く担うようにするとともに、地域住民が自らの判断と責任において地域の諸課題に取り組むことができるようにするための改革」であり、「この改革の根底をなす理念として掲げているものであり、日本国憲法が定める『地方自治の本旨』や、国と地方の役割分担に係る『補完性の原則』の考え方と相まって、『国民主権』の内容を豊かにする方向性を示すものである。」とされる。

ここには、1995 年に地方分権推進委員会の「中間報告」で謳われていたような、国と地方が「対等の立場」と明記している点など、これまで地方側が求めてきた要求が盛り込まれている点は注目すべきである。その内容についてみると、義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大、基礎自治体への権限移譲、国の出先機関の原則廃止、ひもつき補助金の一括交付金化、地方税財源の充実確保、直轄事業負担金の廃止、地方政府基本法の制定、自治体間連携・道州

---

*2　内閣府「地域主権改革大綱」（2011 年６月）。

制、緑の分権改革推進が謳われており、道州制の導入など自公路線の延長線上にある点も散見される。

まず、道州制についてみておこう。道州制についての議論は古く、第２次世界大戦前から官治的道州制案などが提起されていた[*3]。大きくは国の行政機関として設置するという官治的道州制案や地方行政官庁案、地方自治体としての道州制案、国と地方の中間的な団体案、連邦制案に分けられる。それらはそれぞれ都道府県を存続させる案と、都道府県を廃止して広域行政体として道州制を導入する案にそれぞれ大別される。いずれの案も国の出先機関としての性格が強く、これまで政財界を中心にさまざまな案が示されてきた。国の行政機関として道州をおく考え方は、地方行政官庁から出された州庁設置案（1927 年）などに典型的にみられた。

2000 年代の分権改革の過程でも道州制論議の再燃がなされている。自公政権下の第 27 次地方制度調査会の「今後の地方自治のあり方に関する答申」（2003 年 11 月）では、都道府県制を原則廃止して道州制導入の可能性にふれるにとどまっていた[*4]。「答申」では、あくまでも現行憲法の下での広域自治体と基礎的自治体の２層制を前提として、道または州（仮称）の制度及び手続きは法律で規定し、都道府県を廃止して、府県を超える広域自治体としてこれを設置するというもので、国の地方支部局（663 機関、職員 22 万人）がもつ権限を道州に移譲することなどが明記されるにとどまるものであった。また、地方分権改革推進会議（2004 年５月）でも、国の地方支部局見直しについて具体的検討が行われた。当会議では、各省庁の出先機関の区割りについての検討が行われ、都道府県合併を自主的にすすめるのではなく、一挙に都道府県制を廃止して道州制を導入する案が浮上していたのである。

第 28 次地方制度調査会（「道州制のあり方について」2004 年 10 月）においては、経済のグローバル化への対応と「補完性の原理」や「近接制の原理」から基礎的自治体への権限移譲を行うという点から、道州を含めた地方への事務再配分案が示された[*5]。さらに 2007 年 11 月には自民党道州制推進本部が設置され、2008 年の「道州制に関する第３次中間報告」[*6]では、2015 年から 2017 年を目途に道州制の導入を目指すべきとの方針が示された。「第３次中間報告」で

---

*3　最近の道州制をめぐっては、日本地方自治学会編（2005）『道州制と地方自治』敬文堂や岡田知弘（2010）『道州制で日本の未来はひらけるか』自治体研究社等を参照。

*4　第 27 次地方制度調査会の「今後の地方自治のあり方に関する答申」（2003 年 11 月）。

*5　第 28 次地方制度調査会（「道州制のあり方について」（2004 年 10 月）。

*6　自民党道州制調査会「道州制に関する第２次中間報告」（2007 年 6 月 14 日）、自民党道州制推進本部「道州制に関する第３次中間報告」（2008 年 7 月 29 日）。

はまた、都道府県が担っている事務・権限を移譲すべく、人口30万人以上（少なくとも10万人以上）が望まれるため、700から1,000程度にまで市町村を再編することも明記されていたのである。つまり、道州制への移行に合わせて、基礎的自治体の規模の拡大を図るため、平成の大合併に次ぐ、さらなる市町村の統合再編を国主導ですすめていくという構想であった。

これに対して民主党政権では、自公政権のような強制合併ではなく、自治体の自主性を重んじようとする点が強調されている。「大綱」では、市町村や都道府県相互の自発的な連携や広域連合等の具体的な取組を前提として、地域の自主的判断を尊重しながら、いわゆる「道州制」についての検討も射程に入れていくというものである。しかし、自治体の自主性を尊重しようとする一方で、国の出先機関の原則廃止に向けた取り組みは急ピッチですすめられている。つまり、「大綱」で示された出先機関の原則廃止にむけてのアクション・プラン（2010年12月28日閣議決定）の一環として、出先機関の事務・権限をブロック単位で移譲する準備もすすめられているのである[*7]。こうした、国の出先機関の事務・権限をブロック単位で移譲する方向の延長線上に、道州制への移行が位置づけられているといってよい。

2010年12月1日に設立された関西広域連合（滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、和歌山県、鳥取県、徳島県の2府5県で構成される組織）では、国の出先機関を丸ごと移管することを目指すとしており、構成府県知事で組織される国出先機関対策委員会にて、重点的に移譲を求める事務・機関の選定、具体的な事務処理の仕組み、財源確保対策、人員の取扱いなどを検討して、国に対して要請していくとしている[*8]。発足当初に実施される事務は防災、観光・文化、産業、医療、環境、試験・免許、職員研修の7分野である。また、九州地方知事会では、九州広域行政機構（仮称）の設立をめざす準備がすすめられている。ここでは、国の出先機関（改革が検討されている8府省15系統）の事務・権限・人員、財源等を広域機構と県で丸ごと受け入れるとしている。

一方、財界サイドでも、日本経済団体連合会（2008）「道州制の導入に向けた第2次提言」[*9]、関西経済連合会（2008）「分権改革と道州制に関する基本的考え方」、九州地域戦略会議（2006）「道州制に関する答申」[*10]などが提起されてきた。関西経済連合会は、都道府県制を

---

*7　出先機関については、2014年度中に事務・権限移譲が行われることをめざすとされ、直轄道路、直轄河川、公共職業安定所（ハローワーク）についての具体的な検討がすすめられている。

*8　内閣府地域主権戦略室関連資料による。

*9 日本経済団体連合会（2008）「道州制の導入に向けた大2次提言」

*10　九州地域戦略会議（2006）「道州制に関する答申」。

廃止し、所得税と消費税の大半を州や地方に移譲して、法人税の一定部分を移譲しつつ減税を行うこと、補助金の大幅な圧縮と交付金化、交付税の廃止と水平的財政調整の導入、徴税を一本化するなどといった提案を行っている。日本経済団体連合会（2008）「道州制の導入に向けた大２次提言」では、「究極の構造改革」を実現し、官の役割をゼロベースで見直して、民主導の経済社会を実現することが、道州制の目的であるとしている。

また、「大阪維新の会」を組織している橋下徹大阪市長らは、道州制を射程に入れた大阪都構想を打ち出しており、現政権にも影響を及ぼしつつある。大阪都構想では、国の出先機関と府県を統合して、道州制へと移行することを前提に議論がすすめられている*11。大阪府と市を合併させて大阪都として区を再編成し、基礎自治体を人口 30 万人規模にまで統合再編しつつ、さらに府県をなくして国の出先機関を再編統合しようとする構想である。つまり、近畿２府４県を関西州とし、広域地方政府がもっぱら大規模プロジェクトなどの産業基盤整備を担い、基礎自治体が生活基盤を担うといったように、役割分担を整理しつつ、教育、医療、福祉などの行政サービスについては徹底的な見直しを行って予算を削減し、人件費についても大幅に削減するなど、行政部門の役割を縮小させることが大阪都構想のねらいであるといってよい。

河村たかし名古屋市長も中京都構想を打ち出しており、市民税 10%減税とセットで展開される社会サービスカットと受益者負担の拡充案などを含めた政策の方向性は、まさに新自由主義的構造改革にほかならない。それは、1978 年にカリフォルニア州でプロポジション 13（提案 13 号）による減税とサービスカットを含んだ条例が住民投票で可決され、1980 年代レーガン政権（高所得者減税、法人税減税、社会サービスカットとブロック補助金化による州・地方への補助金カット）へと展開していった過程とも酷似しているからである*12。今後、民主党政権下でも、道州制推進基本法案策定など道州制をめぐる動きが活発化していくことが予想される。

いずれにしても、道州制は、人口 30 万人程度にまで基礎自治体である市町村の統合再編を促していくことが前提となるため、小規模町村がさらに淘汰されていくこととなる。こうした中で、全国町村会では、「道州制の導入によりさらに市町村合併を強制すれば、多くの農山漁村の自治は衰退の一途を辿り、ひいては国の崩壊につながっていく」として、道州制反対決議を

---

*11 大阪都構想・中京都構想については、岡田知弘（2011）「大阪都・中京都構想の背後にあるもの」『経済科学通信』基礎経済科学研究所、No.127、2-6 頁などを参照。

*12 アメリカの州・地方財政については、拙著『アメリカの補助金と州・地方財政―ジョンソン政権からオバマ政権へ』（勁草書房、2012 年２月）などを参照。

行っている[*13]。道州制導入によって、国による地方の財源保障や財政調整を欠いたまま、州内の財政調整に力点が置かれて、効率性のみが追求されるとすれば、州間、州内の格差はさらに拡大し、投資の重点化によって州都への投資のみが加速化される可能性が高い。

2　ひもつき補助金の一括交付金化とナショナル・ミニマム

次に、ひもつき補助金の一括交付金化についてみておきたい。地方分権一括法によって、機関委任事務の廃止と自治事務の拡充など一定の事務再配分が実施されたが、残された課題が財源再配分であった。地方分権をすすめるにあたって、自治体の財政権の確立は不可欠である。すでに三位一体の改革において国税所得税から住民税所得割へ３兆円の税源移譲が実施されたが、こうした税源移譲に加えて、一般財源の充実確保を図ることもまた重要なファクターとなる。

「大綱」では、基本的考え方として、一括交付金化する「ひもつき補助金」の対象範囲を広くとり、補助金、交付金等を保険、現金給付、サービス給付、投資に整理し、地方の自由裁量を拡大するものを対象とする点が明記されている。まず、2011 年度に投資に係る補助金・交付金等の一括交付金化を図り、2012 年度以降は経常サービスに係る国庫補助金の一括交付金化を検討していくこととしている。各自治体への一括交付金の配分額の決定方法は、自治体が作成する事業計画と、人口や面積といった客観的指標を勘案して決められるが、具体的な制度設計や一括交付金の総額については、予算編成過程の審議に委ねられることとなる。「大綱」では、社会保障・義務教育関係に関して全国画一的な保険・現金給付等に関するものなどは対象外とする点が盛り込まれている。2011 年度からは第一段階として都道府県を対象に、投資補助金の一括交付金化を実施し、地域自主戦略交付金として 5,120 億円が計上されてはいるが、公共事業関係費 5 兆 5,000 億円（事業仕分け 3,000 億円削減分が含まれる）からみればかなりの少額である。

民主党マニフェスト（政権公約）では、補助金に関して「様々な利権の温床になっている」として、すべてを廃止して一括交付金に改めることを提唱していた。一括交付金をめぐっては、その後の中央各省庁の反発もあって、交付の計画段階から各省庁が関与できる内容になっており、原案に比べると地方の自由度が縮小している。また、実施にあたっては、「PDCA（計画・

---

*13　全国町村会ホームページ。

執行・点検・反映）サイクルを通じて制度の評価・改善を図る」とされ、計画からチェックにいたるまで、国の関与が強化される可能性もある。地方の自由度を高めるという意味での改革は、「骨抜き」になりかねない。

さらに、ひもつき補助金の整理如何によっては、国の財政責任の所在がさらに曖昧化し、ナショナル・ミニマムさえも保障されない可能性もある。これまで国庫支出金1980年代の地方行革以降、教育や福祉を中心とした国庫負担金の負担率の引き下げ、1999年の地方分権推進計画下で自治事務化に伴う国庫補助負担金の廃止・整理合理化、2000年代の三位一体改革においては、義務教育国庫負担金負担率引き下げや保育所運営費交付金全・一般財源化などがすすめられてきた。

2010年度の地方向け補助金等（約21兆円）の内訳をみると、文教・科学振興費関係補助金（約2.3兆円）が約11%、公共事業関係補助金（約3.1兆円）が約15%、社会保障関係費補助金（約14.8兆円）が約70%等といった構成になっており、少子高齢化と生活保護需要の増大など貧困問題の拡大を背景に、この10年間に社会保障関係補助金の金額そのものは増加傾向にある。その一方で、公共事業関係補助金は絶対的に減少している。それは補助事業から地方単独事業へと比重が移行したためである。一括交付金化の対象とされるのがこの社会資本整備総合交付金（2.4兆円）である*14。社会保障関係補助金が地方向け補助金等の7割をしめていることからもわかるように、国庫支出金の多くが国庫負担金という形でナショナル・ミニマムを保障するための財源としての特徴を有している。

これまで国庫補助金は官僚システムの温床とされ、政権党と結びついて政治的利権との関係をどう断ち切るのかが論点の一つとなってきた。シャウプ勧告では、国庫支出金を大幅に組み替えて、地方財政平衡交付金を含む地方の一般財源として保障すべきとの論理が示されていた。

---

*14　2011年度において、都道府県を対象とした補助金の一括交付金化が図られたものとしては、国土交通省関連では社会資本総合整備事業費（活力創出基盤整備総合交付金、水の安全・安心基盤整備総合交付金、市街地整備総合交付金、地域住宅支援総合交付金）の他、関連分野での離島振興事業費、北海道開発事業費、沖縄開発事業費、警察庁関連では交通警察費、総務省では消防防災体制等整備費、文部科学省関連では公立文教施設整備費と沖縄教育振興事業費、厚生労働省関連では水道施設整備費と沖縄開発事業費（水道施設整備費補助）、農林水産省関連では農山漁村地域整備事業費、沖縄開発事業費（農山漁村地域整備交付金）、北海道開発事業費（農山漁村地域整備交付金）、経済産業省関連では工業用水道事業費、沖縄開発事業費（工業用水道事業費補助）、環境省関連では自然公園等事業費と生物多様性保全等推進費がある（内閣府資料）。いずれも開発や施設整備等に関わる補助金（交付金）である。

その意味では、ひもつき補助金の一括交付金化には一定の説得性がある。しかし、三位一体改革によって地方交付税のもつ財政調整機能や財源保障機能が弱体化し、地域間格差が拡大している現在では、いま一度、国庫支出金（生活保護国庫負担金や義務教育費国庫負担金など）のうち、国の行政責任の部分を明確にし、地方の裁量を拡大しつつ財源保障をするとした視点も必要である。また、地方交付税も大幅に見直して、税源移譲をすすめて地方の自主財源を拡大する必要性なども打ち出されている。

かつて、レーガン政権下のアメリカやサッチャー政権下のイギリスでは、特定補助金を大幅に削減して、ブロック補助金化する政策を実施した*15。その論理は、中央政府による地方への補助金を削減して、競争的連邦主義あるいは自助努力の連邦主義を実現することにあり、小さな政府論や公共部門の縮小論と結びついて展開したところに大きな特徴があった。いま、日本地方財政改革に求められることは、地域間格差を是正するための財源保障システムの立て直しと、情報公開や住民参加制度を前提とした課税自主権（地方の財政権）の拡充である。

3　地域主権一括法における義務付け・枠付けの見直しと社会サービス

最後に、2011年に公布された地域主権一括法における義務付け・枠付けの見直しについてみておこう。第1次一括法では、「地方自治体の自主性を強化し、自由度の拡大を図るため」、義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大に向けた41法律の整備が実施された。大きくは、①施設・公物設置管理の基準に関わるもの、②協議、同意、許可・認可・承認に関わるもの、③計画等の策定及びその手続きに関わるものに分けられる。①施設・公物設置管理の基準としては、児童福祉施設の整備及び運営に関する基準の条例委任、公営住宅の整備基準及び収入基準の条例委任、道路の構造の技術的基準の条例委任などがあり、文部科学省関連が2法、厚生労働省関連が35法、国土交通省関連が7法となっている。このうち、直ちに施行できるものは公布日（2011年5月2日）や政省令等の整備が必要なものは3月を経過した日（8月2日）に施行されているが、自治体の条例や体制整備が必要なものについては、2012年4月1日からの施行となっている。

事務再配分の対象は、社会保障や社会福祉分野、すなわち厚生労働省に関わるものが多く、

---

*15　アメリカレーガン政権下のブロック補助金については、拙稿（1988）「レーガン政権期におけるブロック補助金の展開」『経営研究』（大阪市立大学）第39巻第3号を参照されたい。

内閣府地域主権戦略室「第１次一括法に係る施設・公物設置管理基準の政省令整備状況について」には、児童福祉法（５ヶ所）、老人福祉法（１ヶ所）、職業能力開発促進法（２ヶ所）、介護保険法（17ヶ所）、障害者自立支援法（７ヶ所）、就業前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律（３ヶ所）に関わる項目が列挙されている[*16]。その他、文科省関連ではへき地教育振興法（２ヶ所）、国交省関連では公営住宅法（３ヶ所）、道路法（３ヶ所）、河川法（１ヶ所）となっている。これらの項目は、三位一体の改革において、税源移譲を根拠に国庫支出金が大幅に廃止・整理合理化された分野ともほぼ合致している。当時、４兆円の国庫支出金を削減して３兆円の税源移譲がなされることを前提に、大幅な国庫支出金廃止・整理合理化が実施された。そこで問題なのは３年間で地方交付税が５兆円以上も削減されたために、自治体の多くはサービスカットや国民健康保険料や介護保険料などの公共料金の引き上げを余儀なくされたことである。政権交代後に交付税の水準は多少引き上げられてはいるが、事務再配分と財源再配分は結びつけて考える必要がある。

また第２次一括法では、①都道府県の権限の基礎自治体（市町村）への権限移譲（47法律）と義務付け・枠付けの見直しと②条例制定権の拡大（160法律）について、188法律にも及ぶ法整備が行われることとなった。①基礎自治体への権限移譲について、内閣府地域主権戦略室の資料にて例示されている項目を示すと、未熟児の訪問指導は「保健所設置市まで」から「市町村まで」に、区域区分、都市再開発方針等に係る都市計画決定は都道府県から指定都市へ、家庭用品販売業者への立ち入り検査は「都道府県」から「市」に、騒音、振動、悪臭に係る規制地域の指定は「特例市まで」から「市まで」に、理・美容所などの衛生設置基準の設定は「都道府県」から「保健所設置市」へとそれぞれ変更される点である。

また、第２次一括法における②義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大については、①施設・公物設置管理の基準に関わるものとして、公立高等学校の収容定員の基準の廃止、公園等のバリアフリー化構造基準の条例委任などがあり、②協議、同意、許可･認可･承認に関わるものについては、地方債の発行に係る総務大臣・知事協議の一部見直し、福祉事務所設置の知事同意協議の同意を廃止など、③計画等の策定及びその手続きに関わるものについては、構造改革特別区域計画の内容の例示化等、山村振興計画の策定義務の廃止などがある。

すでに2000年に公布された地方分権一括法では、地方債の発行については、許可制が原則廃

---

*16　内閣府地域主権戦略室「第１次一括法に係る施設・公物設置管理基準の政省令整備状況について」（2011年12月26日）

止となったものの、事前協議という形で残されていた。それを一部ではあるが「見直し」とされている点は、一歩前進とも考えられる。しかし、自治体財政権の拡充につながったかどうかについては、現時点ではきわめて不十分であるといわざるをえない。

また、①施設・公物設置管理基準においては、第1次一括法と同様に、厚労省に関わるものが大半をしめている。その内訳は、児童福祉法（2ヶ所）、食品衛生法（2ヶ所）、医療法（5ヶ所）、生活保護法（1ヶ所）、社会福祉法（1ヶ所）、水道法（3ヶ所）、職業能力開発促進法（5ヶ所）、介護保険法（17ヶ所）、障害者自立支援法（5ヶ所）となっており、それらの多くがサービス等の人員や設備及び運営に関する基準に関わるものである。国の基準に対しては「従うべき」とされているものもあるが、「参酌」にとどめるとされているものもある。厚労省関連以外では、警視庁関連で高齢者、障害者等の移動等の円滑化の促進に関する法律（1ヶ所）、文科省関連で社会教育法（1ヶ所）、図書館法（1ヶ所）、博物館法（1ヶ所）、国交省関連は道路法（3ヶ所）、都市公園法（3ヶ所）、駐車場法（1ヶ所）、下水道法（3ヶ所）、密集市街地における防災街区の整備の促進に関する法律（2ヶ所）、マンションの建て替えの円滑化等に関する法律（3ヶ所）、特定都市河川浸水被害対策法（2ヶ所）、高齢者、障害者等の移動等の円滑化の促進に関する法律（2ヶ所）、道路整備特別措置法（2ヶ所）が列挙されており、いずれも住民生活に深く関わっている分野である。いずれも地方自治体の条例や体制整備が必要なものについては、一部を除いては2012年4月1日から実施されるものが多く、自治体の多くはその対応に追われている状況にある。

この中で最も影響がみられる分野が、児童福祉、障がい者福祉、老人福祉といった地域福祉である。とくに争点となったのが、児童福祉であり、国の基準に従うべきか、参酌として地方の条例に委ねていくのかといった点ある。児童福祉については、1990年代から規制緩和の影響を受けて、子ども1人当たりの保育士の数などの基準が引き下げられ、保育サービスの質の低下がもたらされてきた。さらに、三位一体の改革においては保育所運営費交付金が全廃されたことから、全国の自治体で保育所の廃止や民営化が実施され、待機児童も増加の一途をたどっている。

地域主権改革一括法では、東京などの一部地域では*17、待機児童の解消を理由に児童福祉施設最低基準の見直しが実施され、自治体の条例によって国の基準以下に定めることが可能とな

---

*17　保育所の面積基準を国の標準に従うべきと定められた地域は、待機児童が100人以上と多く、住宅地の公示地価の平均額が三大都市圏を上回る地域で、東京都15区9市、神奈川5市、埼玉県2

っている。基本的に条例は、都道府県、指定都市、中核市、児童相談所設置市が定めることとなっており、少なくとも東京などの一部地域を除いては国の「従うべき基準」を遵守すべきとされる。そもそも保育サービスに関しては、国民が真に求めているのは保育所の充実、保育サービスの質の確保、待機児童の解消、保育料負担の軽減と公的保障の充実といったものである。少子高齢化が進展しつつある現代社会において、公的保育サービスに対する需要もますます大きくなり、その重要性が高まっている。児童福祉に関わる地方交付税の基準財政需要額の算定基準が引き下げられれば、財源保障が充分になされなくなり、それだけ保育サービスの切り捨てにつながっていく。最低限のサービス水準はナショナル・ミニマムとして国が定め、上乗せや運用については自治体の自由裁量に委ねていく方向性がのぞましいといえる。

おわりに

現在、地方分権をめぐっては2つの潮流がある。一つは、アングロサクソン型競争的地方分権（新自由主義や新連邦主義にもとづく分権）論であり、もう一つは、ヨーロッパ地方自治憲章にみられる補完性原理と住民自治にもとづく地方分権論である。自公政権下の分権改革においても、民主党政権下の地域主権改革においても、前者のアングロサクソン型競争的地方分権論にもとづくものであり、新自由主義による小さな政府論を根拠としている。いま求められているのは、基礎自治体である市町村の役割を重視し、基本的人権の保障や民主主義の発展を含む自治と参加を促すことである。地方交付税による財源保障をしつつ、住民の基本的人権を保障するための自治体財政権の確立が求められるべきである。

最後に、民主的地方財政改革の方向性を示しておきたい[*18]。まず第1に、憲法25条で定められている生存権を保障するという目標を果たすために、民主主義地方自治を基本理念とする行政の民主化を行うと同時に、地域間格差を是正するための地方交付税の役割を重視しつつ、行政事務の再配分、財源再配分を行うことである。そのためにまず掲げなければならないのは、①軍縮経済への道であり[*19]、②資源浪費型・環境破壊型公共事業から市民生活を支えるためのサステイナブル・ソサイエティへの転換をすすめて、環境にやさしい地域づくり・まちづくり

市、市川市、京都市、大阪市、西宮市が対象となっている。

*18　ここでの問題提起は、宮本憲一（1980）『財政改革』岩波書店に現代の新しい課題を付け加えたものとして、拙著（2011）で示した地方財政改革の方向性である。

*19　軍縮、平和、沖縄における基地と自治体との関係については、宮本憲一・川瀬光義編（2010）『沖縄論―平和・環境・自治の島へ』岩波書店を参照。

へと根本的に編成替えを行うこと、③セーフティネットと「地域セーフティネット」を再構築することである。セーフティネットに関しては、単に国の所得再分配政策のみならず、地域においてセーフティネットの構築が可能となるようなシステムをつくっていくことが重要である。それは国による財源保障制度とセットでなければならない。

第２は、ナショナル・ミニマムを達成するための社会的規制を通じたシステムを再構築することである。市場原理の強化によって、民営化や規制緩和がすすめられた結果、市民生活に不可欠な公共財の多くが、供給できない状態が続いている。新古典派経済学では混合財あるいはきわめて私的財に近いものと規定されるが、ここではあえて公共財としておきたい。それは、これからの少子高齢社会において不可欠なサービスであり、保育サービスはその典型だといえるからである。保育所運営費交付金が廃止され一般財源化されたことが、保育サービスの縮小・解体につながっており、交付税あるいは国庫負担金という形で財源保障を行うべきである。高齢者福祉や身体障害者福祉についても、措置から契約への流れがすすみ、社会福祉から社会保険へと転換したことで、サービスの低下が問題となっており、社会福祉ひいては地域福祉として必要なサービスが提供できるような体制を構築すべきである。また、民営化を行うにしても、教育、福祉・医療、鉄道、バスなど公共交通分野などでは、最低基準を設けて、社会的規制を行う必要がある。

第３に、自治体財政の充実を図るために、税源移譲をすすめつつ、地域固有財源である地方交付税の決定方法の民主化を図り、地方における会計制度の改革と情報公開の徹底を行うべきである。小規模市町村を含む基礎自治体の役割を優先する必要があり、広域的な調整は道州制や市町村合併よりも自治体間の連携や広域連合等による対応の方がのぞましい。自治体においては、市民共同参画を促進し、全体としての財政民主主義を徹底させることが重要であるといえよう。

【参考文献・資料】

・大阪自治体問題研究所編（2010）『「大阪維新の会」を問う』せせらぎ出版
・岡田知弘（2010）『道州制で日本の未来はひらけるか』自治体研究社
・岡田知弘（2011）「大阪都・中京都構想の背後にあるもの」『経済科学通信』基礎経済科学研究所、No. 127、2-6 頁
・川瀬憲子（2001）『市町村合併と自治体の財政－ 住民自治の視点から』自治体研究社
・重森暁・関野満夫・川瀬憲子（2002）『地方交付税の改革課題』自治体研究社

・川瀬憲子（2011）『「分権改革」と地方財政- 住民自治と福祉社会の展望』自治体研究社
・川瀬憲子（2011）「東日本大震災後の復旧・復興にみる自治体財政―産業インフラ中心の復興と進まぬ生活再建」『経済科学通信』No. 127、78-84 頁
・川瀬憲子（2012）「東日本大震災後の復旧・復興と自治体財政―宮城県内自治体の事例を中心に」『経済研究』（静岡大学）2012 年 2 月号
・川瀬憲子（2012）『アメリカの補助金と州・地方財政- ジョンソン政権からオバマ政権へ』勁草書房
・九州地域戦略会議（2006）「道州制に関する答申」
・自民党道州制調査会(2007)「道州制に関する第２次中間報告」（6 月 14 日）
・自民党道州制推進本部（2008）「道州制に関する第３次中間報告」（7 月 29 日）
・総務省（2011）「平成 24 年度地方財政への対応の概要」（12 月）
・第 27 次地方制度調査会（2003）「今後の地方自治のあり方に関する答申」（11 月）
・第 28 次地方制度調査会（2004）「道州制のあり方について」（10 月）
・内閣府（2011）「地域主権改革大綱」（6 月）
・内閣府地域主権戦略室（2011）「第 1 次一括法の概要」
・内閣府地域主権戦略室（2011）「第 2 次一括法の概要」
・内閣府地域主権戦略室（2011）「第 1 次一括法に係る施設・公物設置管理基準の政省令整備状況について」（12 月 26 日）
・日本経済団体連合会（2008）「道州制の導入に向けた大 2 次提言」
・日本地方自治学会編（2005）『道州制と地方自治』敬文堂
・平岡和久・森裕之（2005）『検証「三位一体の改革」―自治体から問う地方財政改革』自治体研究社
・宮本憲一（1980）『財政改革』岩波書店
・宮本憲一・川瀬光義編（2010）『沖縄論―平和・環境・自治の島へ』岩波書店