

総合社会福祉研究

第25号 目次

特集

地方分権と社会福祉—市町村合併と自治体

- 地方分権と住民自治—地方構造改革のゆくえ— 重森 暁 2
- 住民主体のまちづくりへの条件—破綻しつつある平成大合併の中から— 磯野 有秀 11
- 「市町村合併」と住民の暮らし
- 合併問題をとりにくむなかで自治体の役割を問う— 小畑 美信 19
- 「三位一体の改革」の焦点と地方行財政のゆくえ
- くらしや福祉財政にもウエイトをおいて— 森 裕之 29

小特集

社会保障構造改革の現局面—第8回合宿研究会報告—

- 社会保障構造改革の現局面—市場化・営利化を中心に— 横山 寿一 41
- 社会福祉『構造改革』の性格と自治体福祉の方向性
- 市場化と共同論を中心に— 岡崎 祐司 51
- 市町村合併と地域ケア 木戸 利秋 60
- 04年金『改革』と最低保障年金制度 唐鎌 直義 67

海外 福祉情報

- フィリピンにおける住宅政策と住民運動の展開 小田川華子 81

書評

- 『住民参加のシステム改革—自治と民主主義のリニューアル—』 初村 尤而 90
- 『地方交付税 何が問題か—財政調整制度の歴史と国際比較』 定方 弘光 94
- 『福祉国家と社会権—デンマークの経験から—』 伊澤 誠 98

投稿

- わが国におけるひとり親家庭へのワークフェア政策の
動向と課題 丹波 史紀 101

特集

地方分権と社会福祉—市町村合併と自治体

地方分権と住民自治

—地方構造改革のゆくえ—

重 森 暁

はじめに

「官から民へ」「国から地方へ」の構造改革が進むなか、日本の地方自治の姿が大きく変わろうとしている。

日本の地方自治の姿を変えようとしている地方構造改革は、次の三つの柱からなっている。

第一は、国庫補助負担金の削減、地方交付税の抑制、国から地方への税源移譲をふくむ税源配分の見なおしを一体として進める、いわゆる「三位一体改革」である。これは、地方の責任と権限を強めることによって、国の財政負担を減らし、簡素で効率的な税財政システム、すなわち「小さな政府」を実現しようというものである。

第二は、顧客主義、成果主義、市場原理の導入、組織の簡素化などを基本原理とする日本版NPM（New Public Management）を展開し、地方行政の民営化・営利化・市場化を全面的に進めようとするものである。

第三は、「市町村合併特例法」の期限切れ以降も、財政優遇措置なしの市町村合併を推進するとともに、府県合併と道州制の導入を準備し、首長と議会の二元代表制の弾力化やシティマネージャー制の導入など、地方自治制度の根本的な再編を行おうとするものである。

このように、今、進行中の地方構造改革の特徴は、①税財政システム、②地方行財政運営、③地方行政制度などの改革を、まさに三位一体的に進めようとするところにあり、また、市場原理を優先させ、公共部門の縮小・解体と市場開放を図ろうとするところにある。このような新自由主義的
地方構造改革は、日本の地方自治と住民のくらしに何をもたらすのであろうか。

I 「分権改革」から市町村合併へ

1990年代は、いわゆる「分権改革」の時代であった。その端緒は、1989年12月に出された第二次行革審の「国と地方の関係等に関する答申」にあったと思われる。その後、1993年6月には衆参両院で「地方分権に関する決議」が行われ、1995年5月に「地方分権推進法」が成立し、地方分権推進委員会がつくられた。その地方分権推進委員会の活動の結果として、1999年7月、「地方自治法」の大幅な改正をはじめとする「地方分権推進一括法」が成立し、翌2000年4月に施行されたのである。

この「分権改革」によって、わが国の地方自治制度の「しがらみ」とされてきた機関委任事務が廃止され、その多くが法定受託事務と自治事務に転換された。それにともない、地方議会による条

例制定権もかなりの程度拡大された。国と地方の関係を上下・主従の関係から対等・協力の関係に変えるために、国による地方への行政的・恣意的関与をあらためるとして、①法定主義の原則、②一般主義の原則、③公正・透明の原則に基づいた関与のルール化が図られた。法定外普通税の導入や地方債の発行が、許可制から「同意を要する協議制」にきりかえられ、法定外目的税が新設されるなど、地方自治体の課税権もわずかではあるが拡大した。

しかし、その反面、法定受託事務や自治事務に変わったとはいえ、「同意を要する協議」の必要性や詳細に法定化された関与のシステムによって、国が地方自治体を統制する仕組みは依然として残された。国から地方への税源移譲をふくむ分権的財政システムの構築にはほとんど手がつけられなかった。住民参加や住民自治を発展させる方策については、全く議論の対象にもならなかった。

このように90年代の分権改革はきわめて限定的なものとなり、地方分権推進委員会の推進役をはたした西尾勝氏自身が名づけたように、「未完の分権改革」に終わったのである。

こうして、90年代の「分権改革」の実施と同時に地方構造改革が始まることになる。現在の地方構造改革は、一面では、「分権改革」が課題としてかかげながら実現できなかったことを達成するということを意味した。しかし、「未完の分権改革」を「完成」させようとする過程で、それは「分権改革」から逸脱して、きわめて集権的傾向を強めるとともに、新自由主義的色彩をいっそう濃くしていった。その一つが、「地方分権推進一括法」の成立とともに始まった国主導による市町村合併の推進である。

「分権改革」の過程でも、分権化を進めるためにはより強固な受皿として、規模の大きな地方自治体をつくる必要があり、市町村合併を促進すべきであるという考え方も存在した。しかし、地方分権推進委員会はあえてこの受皿論を採用せず、「自主的合併の推進」という一般論にとどめ、市町村の全面的な再編をおしとどめた。ところが、

「分権推進一括法」の成立と同時に行われた「市町村合併特例法」の改正では、地方交付税の合併算定替えの特例の延長や、合併特例債の導入、住民発議制度の拡充など、「自主的合併」推進への諸制度がもりこまれ、これを受けて、自治省（当時）は、1999年8月に「市町村の合併の推進についての指針」を作成し、2000年12月には、「市町村数を1000程度に」という数値目標をおりこんだ行革大綱が閣議決定された。そして、分権推進委員会では、「いわば障害除去論、一番の消極説であります」〔西尾勝〕と言っていたその西尾氏自身が、「分権化のためには強力な基礎的自治体が必要であり、自治体の最小規模（たとえば1万人）を法制化すべきだ」という、いわゆる西尾私案を2002年11月に発表することになる。こうして、「平成の大合併」への雪崩現象がおきた。この段階から、各地の合併への動きは、「自主的合併」どころではなく、一面では、地方交付税の削減等による財政難からのがれるための「かけ込み合併」、他面では、合併特例債などをあてこんだ「合併バブル」の様相を呈し始める。これは、まさに、分権化のための強固な地方自治体づくりというよりは、市町村合併による究極の自治体リストラの推進であり、住民自治と団体自治という二つの要素によって成り立つ地方自治の基盤そのものを崩壊に導くものでしかない。

Ⅱ 三位一体改革の意味するもの

税財源配分をめぐる三位一体改革もまた、90年代の「分権改革」がやり残した課題の継続である。

地方分権推進委員会は、その「中間報告」（『分権型社会の創造』・1996年3月）において、国と地方の関係を対等・協力の関係に移行させるためには、国・地方の財政関係について基本的な見直しが必要であるとして、次のような三点を課題としてかかげている。

- ①国庫補助負担金の整理合理化
- ②存続する国庫補助負担金の運用、関与の改革
- ③地方税、地方交付税等の一般財源の充実確保

しかし、その後、地方分権推進委員会の「第二次勧告」(1997年7月)などで、やや具体的な国庫補助負担金改革の方向が示されたが、国・地方を通じた税財政システムの抜本的な改革を提起するには至らなかった。そして、2001年6月に出された地方分権推進委員会の「最終報告」において、「第二次分権改革への始動に向けて」と題して地方税財源確保方策についての具体的提案がなされ、「国から地方への税源移譲により地方税源の充実を図っていく必要があり、その際には、税源移譲額に相当する国庫補助負担金や地方交付税の額を減額するなどにより、歳入中立を原則とすべきこと」が確認されている。これ以降、地方への税源移譲の前提として、同額の国庫補助負担金と地方交付税の削減が行われるべきことが原則とされるようになったといえる。

現在のいわゆる三位一体改革の直接の契機は、2002年5月の経済財政諮問会議において、片山虎之助総務大臣が、国から地方への税源移譲により、国税：地方税の割合を1：1にすることを目標に、所得税から住民税への移譲(3.0兆円)、消費税から地方消費税への移譲(2.5兆円)を行い、同時に、5.5兆円の国庫支出金の削減を行うという提案をしたことに端を発している。これに対して、当時の塩川正十郎財務大臣は、地方財政の効率化が先行させられるべきで、国庫補助負担金の削減だけでなく、地方交付税制度の抜本的な見直しと同時進行で行うべきであると主張した。こうした対立する見解が錯綜する中で、ある民間委員が、「税源移譲から補助金、交付税という総務省の考え方もあれば、財務省は恐らく補助金、交付税、税源移譲というプロセスをお考えになっているかもしれない。論理的にこの三者は、連立方程式の同時決定解を求めるようなもの。順序論で、問題の本質を逸らして、解決を遅らせるのは望ましくない」と発言した。これに対して、片山大臣も「税と補助金と交付税は三位一体で。三元連立方程式だ。一つだけでは答えが出ない」と受けて、一年後に「三位一体」の結論を出すことになったわけである。

経済財政諮問会議の「骨太方針・2003」に示

された、2006年度までを改革期間とする三位一体改革の主な内容は、以下のとおりである。

- ①国庫補助負担金をおおむね4兆円程度を目途に削減する。
- ②地方交付税の財源保障機能を見直し、縮小をはかる。財政力格差の調整機能については維持する。
- ③税源移譲については、補助金削減額の8割程度を目途に、基幹税の充実を中心に行い、地方税における課税自主権の拡大を図る。

ここで、問題は、この三位一体改革が何をめざしているのかということである。『経済財政白書』(平成16年版・内閣府編)の説明が、簡潔に書かれているので引用しておこう。「三位一体改革とは、国庫補助負担金改革、交付税改革及び税源移譲を含む税源配分の見直しを一体として進めることである。こうした改革により、地方の権限と責任を大幅に拡大し、歳入・歳出面での地方の自由度を高めることで、真に住民に必要な行政サービスを地方が自らの責任で自主的・効率的に選択できる幅を拡大するとともに、国・地方を通じた簡素で効率的な行財政システムの構築を図ることを目指している」。

経済財政諮問会議の「骨太方針」には、「国と地方の役割分担に基づいた自主・自立の地域社会からなる地方分権型の新しい行政システムを構築していく」といった表現が見られるが、ここでは「地方分権」や「地域の自主・自立」といった言葉はすっぱり抜け落ちている。しかし、それだけに三位一体改革の真のねらいが浮き上がって見えるようである。すなわち、地方の財政責任の強化と自由度の拡大、地方歳出の削減と効率化、受益と負担の関係の明確化等をとおして「効率的で小さな政府」を実現すること、これこそ三位一体改革の真のねらいだといえる。「分権改革」が構想してきた税財政システム改革からの大きな発想の転換が図られている。

こうした三位一体改革のねらいは、2004年度予算編成に見事に示された。すなわち、2004年度予算では、①児童保護費負担金、義務教育費国庫負担金の一部など1兆円の国庫補助負担金の一

般財源化ないし削減、②地方交付税の1.2兆円（△6.5%）削減、臨時財政対策債の1.7兆円（△28.6%）削減、あわせて実質的交付税の削減額2.9兆円（△12.0%）、合計3.9兆円の補助金および交付税の削減に対して、③地方への「税源移譲」は、国庫補助負担金の一般財源化に対応した所得譲与税と、義務教育費国庫負担金の一般財源化にともなう「税源移譲予定特例交付金」のわずか6,500億円にとどまった。

まさしく、国庫補助負担金や地方交付税など国から地方への財源再配分が大きく削減され、地方への税源移譲は先送りされるという最悪の状態が現出した。さらに、2005年度の予算編成にむけては、こうした状況に対する地方からの猛反発もあって、「骨太方針・2004」には、税源移譲は概ね3兆円程度をめざすこと、所得税から住民税への本格的な税源移譲を行うことが明記された。しかし、そのかわりとして、地方自治体に対して、およそ3兆円の国庫補助負担金の削減案を自ら作成することが義務づけられた。削減案の作成を義務づけられた全国知事会は、この8月に、児童保護費等の経常的補助負担金1兆2000億円、施設整備関連負担金5700億円、公共事業補助金5900億円、義務教育費国庫負担金（中学校教職員給与等）8500億円など、合計3.2兆円の削減案を激論の末一応まとめた。しかし、来年度予算編成にむけて、各省庁の権益争い、族議員の抵抗、財務省からの圧力など、さまざまな駆け引きが行われることと思われる。

いずれにせよ、このような国庫補助負担金の削減や地方交付税の抑制を先行させ、地方への税源移譲を先送りするみせかけの「三位一体改革」が進むにつれて、地方自治体はますます深刻な財政的苦境に立たされることになる。義務教育や生活保護など国の責任においてなされるべきナショナル・ミニマム保障が大きく後退することになりかねない。税源移譲が遅れる場合も、また、かなりの税源移譲が行われたとしても、税源が乏しく、国からの再配分財源に依存してきた農山村地域の小規模自治体にとっては、ますます苦しい財政状況が生まれるであろう。

Ⅲ 地方行政の民営化・営利化・市場化

90年代の「分権改革」においても、「国から地方へ」とならんで「官から民へ」が改革の二つの柱とされてきた。たとえば、地方分権推進委員会の「中間報告」は、「規制緩和と地方分権は、中央集権型行政システムの変革を推進する車の両輪なのであって、この双方が並行して徹底して推進されたときに初めて、『第三の改革』が成就するのである」と述べ、「国から地方へ」と「官から民へ」の二つの改革が自己決定権の拡充という点では軌を一にするものであることを指摘していた。ただ、地方分権推進委員会のその後の「勧告」では、規制緩和の具体策としては、地方自治体の組織や職の必置規制について若干の見なおしを提起したにとどまった。

このいわば先送りされた「規制緩和」＝「官から民へ」の本格的取組みは、「第一次分権改革」の完了とともに始まっている。1999年の7月、「地方分権推進一括法」の成立と同時に、「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律」（PFI法）、「独立行政法人通則法」などが成立した。

そして、地方行政の民営化・営利化・市場化への動きがさらに加速されるのは2001年以降のことである。2001年3月には「規制改革推進3カ年計画」が閣議決定され、4月には「総合規制改革会議」が発足した。2001年4月には国の56機関が独立行政法人化された。そして、2001年6月の小泉内閣の「骨太方針・2001」では、「官から民へ」「国から地方へ」の構造改革を本格的に展開することが宣言され、①顧客主義、②成果主義、③市場原理、④組織の簡素化を基本とする日本版NPM（ニュー・パブリック・マネジメント）を推進することが打ち出された。その後、2002年12月には「構造改革特別区域法」が成立し、2003年6月の「地方自治法」改正による「指定管理者制度」の導入、2003年6月の「地方独立行政法人法」の成立、2004年5月の「地方公務員法・任期付職員採用法」の改正など、自治体行

政の自由度を拡大し、自治体行政への営利企業をふくむ民間団体の参入を促進し、公務労働者が担ってきた仕事を非正規の不安定労働者に委ねようとする法的措置が矢継ぎばやに行われてきたのである。

行政の民営化・営利化・市場化を推進するこれら一連の措置をととして、わが国の地方行政のあり方が大きな変容をせまられている。

それは第一に、地域住民の生存権・発達権保障を基本とする行政から、市場における私的サービスの提供へと転換することを意味する。

顧客主義（住民志向）は、顧客としての住民の満足度を高めることを重視するものとされているが、その場合、住民はたんなる顧客＝消費者であって、公共性を形成する主体ではない。しかも、対価としてお金を支払うことのできる顧客には、満足度を高めるためのサービスが提供されるが、支払い能力のない顧客は容赦なく切捨てられるという、自由競争の世界が現出するのである。

第二に、行政の民営化・市場化は行政における総合性と専門性を解体することにつながる。

いわゆるPFIや独立行政法人化をはじめ、行政の民営化・市場化は、行政における意志決定と業務執行の分離を前提としている。保育・学校給食・清掃から、企画・計画へ、研究機関・病院から公的施設の管理・水道にいたるまで、行政の各部門がバラバラに分断され、標準化・規格化されて、民間に委ねられ、営利化され、市場原理にとりこまれていく。その過程で、パートや派遣労働者、短期雇用労働者など、不安定な非正規の低賃金労働へのきりかえが進む。こうして、行政の総合性、専門性、継続性が失われていくことになる。民営化・市場化が徹底して進行した場合、住民のくらしやまちづくりといった総合的視点から行政の成果を評価することは、ますます困難となるであろう。

第三に、このような行政の民営化・市場化の進行は、地域住民と行政の民主主義的關係を空洞化させ、公共性を解体することにつながるものである。

わが国の憲法第15条には、「公務員を選定し、

及びこれを罷免することは、国民の固有の権利である。すべて公務員は、全体の奉仕者であって、一部の奉仕者ではない」と書かれている。ここでは、国民と公務員の関係は、主権者である国民と「全体への奉仕者」との関係であり、もし、公務員の仕事に不満や批判がある場合は、主権者としての国民は公務員を罷免したり選定し直すことができる。ところが、民営化や市場化は、行政執行に対する議会や住民による直接的統制を形骸化し、不満や批判をもつ住民は、市場から「退出(exit)」するだけで、「声(voice)」をあげることができなくなるからである。こうして、主権者である地域住民と「全体への奉仕者」たる行政との民主主義的關係が空洞化してゆくことになりかねない。

Ⅳ 地方自治制度の再編

「第一次地方分権改革」後の、地方自治制度再編にかかわる最大のテーマは、先にもふれたように市町村合併の推進であった。政府は、総務省を中心に、財政的誘導（アメ）と政治的脅迫（ムチ）とのさまざまな手法を用いて、市町村を合併へと追い込もうとした。しかし、「西尾私案」などの影響もあって、一時は「合併雪崩」が生じたともいわれたが、現在までのところ、「合併特例法」の期限がきれる2005年3月末までに政府が目標とした「1000程度」を実現することは不可能であり、市町村数を2000程度にすることもむずかしい状況となっている。

こうした状況をふまえて、「合併特例法」後の地方自治制度再編の方向を示したのが第27次地方制度調査会の「今後の地方制度のあり方に関する答申」（2003年11月。以下「答申」）であり、それを受けて制定された「新市町村合併特例法」と、「地方自治法」の一部改正および「旧市町村合併特例法」の改正である（2004年5月）。

その主な内容と特徴は、以下の4点にまとめることができる。

第一は、市町村を基礎的自治体として位置づけ、いわゆる「補完性の原理」に基づき「基礎的自治

体優先の原則」をこれまで以上に実現していくことが強調されていることである。「答申」は、そのためには「基礎的自治体の規模と能力はさらに充実強化することが望ましい」として、ひきつづき市町村合併を推進することが必要であるとした。

「新合併特例法」の第1条には、その目的として、①地方分権の進展並びに経済社会生活圏の広域化及び少子高齢化等の経済社会情勢の変化に対応した行政体制の整備及び確立のため、②市町村の規模の適正化と合併後の円滑な運営を図り、③もって合併市町村が地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を担うことができるようにすることと書かれている。つまり、合併によって市町村規模の適正化を図り、「自主的・総合的行政体」としての役割を果たさせることが目的として明記された。このように、市町村を住民自治の単位としてではなく、まずは「団体自治」（行政主体としての自治）の基礎的単位として、あるいは「行政村」として位置づけるという視点が強く打ち出された。

第二は、市町村合併を促進する手法として、「旧合併特例法」が設けていた合併特例債や地方交付税算定替えの特例など、財政的誘導措置を廃止ないし縮小して、都道府県を活用した行政的誘導という方法を採用したことである。「新合併特例法」では、総務省が作成する「基本方針」に基づき、都道府県は、区域内の市町村合併にかんする「構想」を作成し、市町村合併審議会を設置し、対象市町村に対して合併協議会の設置を勧告し、市町村合併調整委員を任命してあつせん・調停を行うことができることになっている。

「第一次分権改革」では、国と地方自治体の関係が上下・主従の関係から対等・協力の関係になっただけでなく、都道府県と市町村の関係においても対等・協力の関係が成立したはずである。しかし、このように、これからの地方自治制度の再編においては、国の方針に基づいて、都道府県がその下請機関となり、自治体としての範囲と規模を決定するという最も基本的な自治的行為に対して統制・誘導が行われるという、きわめて集権的

手法がとられようとしているのである。

「答申」では、都道府県が「構想」をつくる場合、小規模な市町村を解消するための合併を行う目安としては、「おおむね人口1万人未満とする」ことが示された。「新合併特例法」では、解消されるべき小規模自治体の規模は明示されていない。しかし、来年3月までに策定される予定の総務省の「基本指針」には、「1万人規模」という数値がもりこまれるとされている。そうすると、現在約1500程度存在する人口1万人以下の小規模町村は、否応なく合併へと追い込まれることになるであろう。

第三に、市町村合併が行われた場合、旧市町村を単位として、一定期間「合併特例区」を設けることができ、また、合併等が行われない場合でも、市町村内部に「地域自治区」を置くことができるようになった。これは、「答申」が「基礎的自治体における住民自治充実や行政と住民との協働推進のための新しい仕組み」として提案した「地域自治組織」構想を具体化したものである。

「合併特例区」は、合併した市町村単位に、「地域の住民の意見を反映しつつ一定の事務を処理すること」を目的に、特別地方公共団体として、一定の期限（10年以下）を区切って設けられる。「合併特例区」には長がおかれ、「合併特例区協議会」が設けられるが、いずれも合併後の新市町村長による任命制である。合併市町村の長は、重要事項で「合併特例区」にかかわるものを決定する場合は「合併特例区協議会」の意見を聴かなければならないとされているが、それに拘束されることとはなっていない。また、「合併特例区」は独自の予算編成を行うことができるが、課税権や起債権はなく、財政的には全く新合併市町村に依存することになる。

「地域自治区」は、合併市町村以外の市町村においても、「地域の住民の意見を行政に反映させるとともに、行政と住民との連携の強化を目的として」、市町村内の一定区域に設けられる。「合併特例区」が財産区などと同等の「特別地方公共団体」であるのに対して、「地域自治区」は、法人格をもたない「行政区タイプ」のものとされている。

「地域自治区」にも長と「地域協議会」が置かれるが、市町村長による任命制であり、その権限は「合併特例区」よりもさらに限定されている。

このように、「地域自治組織」は、「団体自治」を優先させ、自主的・総合的行政体としてより大きな規模の自治体をつくった後に、「住民自治」を保障するという名目でつくられるものであるが、住民の実質的参加や自治権行使の機会ほとんどない。「自治」とは名ばかりの、形骸化した組織となることは必定である。

第四は、府県合併と道州制の導入への具体的提起が行われたことである。

府県の廃置分合は、これまで国の法律によってのみ行われることになっていた。今回、「答申」の問題提起とそれを受けたすばやい「地方自治法」の一部改正で、都道府県議会の議決を経た申請に基づき、内閣が国会の承認を経て決定する手続きが追加された。これによって、憲法95条に規定された「一の地方公共団体に適用される特別法に関する住民投票」を省略して、府県合併がより簡単に進められることになる。これから「基礎的自治体」たる市町村の規模が大きくなり、権限と財政力が強まるならば、次第に府県の役割は小さくなり、その空洞化が進むことにならざるをえない。その場合、二層制の地方自治制度を維持し、府県を存続させ続けるためには、より広域的な組織としての脱皮を図る必要がでてくる。その場合の広域自治体づくりへ道を開こうとするのが、今回の府県合併手続きに関する「地方自治法」改正の意図であったといえる。

さらに、「答申」は、都道府県の合併にとどまらず、「地方自治制度の大きな変革」となる道州制について議論すべきだとし、広域自治体と基礎的自治体の二層制を前提とし、①都道府県を廃止し、道又は州を置く、②国の多くの権限を地方に移譲する、③道州の長と議会の議員は公選とするなどの、基本的考え方を示した。さらに、第28次地方制度調査会の発足にあたっては、審議項目の最重要課題として道州制が上げられ、道州制の導入とからんだ大都市制度のあり方をふくめて具体的な検討項目が列挙されている。この道州制へ

の問題提起は、「地域が主体となって新しい豊かさを発信していくよう『州制』を導入すること」（日本経団連「活力と魅力溢れる日本をめざして」2003年1月）といった財界の要望に応えながら、より広域的な地方行政組織への再編を通じて国から地方への権限と負担の移譲を実現し、憲法9条改正問題とも絡んで、戦争遂行体制を整えることをもにらんだものだと思われる。いずれにせよ、道州制問題は、今後の地方自治制度の再編にあたって、最大の焦点となっていくことはまちがいない。

V 柔構造の分権的福祉社会をめざして

以上のように、今、わが国では、①地方への財源移転の削減を優先させる「三位一体改革」、②地方行政の民営化・営利化・市場化を進める日本版NPM、③市町村合併から府県合併へ、さらに道州制をめざす地方自治制度の再編が、相互に関連しながら、まさに三位一体的に展開されようとしている。これは、住民自治を基礎とした地方自治を発展させ、分権化を進め、国民の基本的人権に根ざした福祉社会をつくるのではなく、行政と民間のパートナーシップの名の下に地方行政を民間・営利企業に開放し、地方自治体の広域化とスリム化を図りつつ、権限と負担を地方に移しながら、より強力に「小さな政府」をつくらうとする、いわば集権型市場社会を目指すものにほかならない。われわれは、このような地方構造改革に対して、次のような方向で、柔構造の分権的福祉社会をめざした改革を進めていく必要がある。

第一は、地域生活圏における住民の要求、調査、議論、運動をとおして、また、地域住民と公務労働者および民主的地方議員の交流と提携をとおして、新しい市民的公共性を再構築していくことである。

今日、既存の行政機構がそのまま公共性を完璧に体现していると考える人は少ないであろう。個人として、あるいは集団の一員としての地域住民が主体となって新しい公共性が生みだされ、それ

が行政機構のあり方そのものをも変革するような改革につなげていく必要がある。

一部には、これまでの「官」による「公」の独占を打破し、「官」と「民」の間に多様なアクターの参加を保障する場として「公」を刷新すべきだという考え方がある〔岩崎美紀子〕。また、一部には、「公共」を、政策決定・財源配分・進行政管理を行う「公」と、事業の実施・社会的展開を担う「共」とに分離し、市民の社会的責任の範囲にある「共」を市民の側にとりもどすという構想を描く議論もある〔富野暉一郎〕。

たしかに、既存の行政機構（官ないし公）とは異なる公共空間において、市民主体による公共性を形成していくことは重要な課題である。しかし、そこで留意しなければならないのは、既存の行政機構の仕事の中にも、憲法やこれまでの住民運動・労働運動の成果としてかちとられてきた「公共性」が存在するという点である。これを手がかりに公共性のさらなる展開を図るという視点をもつことも重要である。

また、市民による新たな「公」や「共」を創出する場合、そのベースには生存権や発達権などの人権がすえられる必要があり、さらには、民主的で効率的な政府をつくる権利（新社会権）が置かれなければならない。官による公の独占を批判しつつ、官を官製市場とみなして、その民間営利企業への開放をねらう新自由主義との明確な一線がしかれるべきである。

さらに、地域生活圏において再生される新しい公共性の実現は、民主的憲法の存続や新たな民主的法律の制定、行政機構の変革なしには困難となる。岩崎流にえば、多様な主体が作り出す「公」が「官」の変革につながり、富野流にえば、市民による「共」の創出が「公」の改革につながることなしには、新の公共性の再生はありえないからである。

第二に、このような地域生活圏における新しい市民的公共性を生み出すためには、住民自治の単位であると同時に自立した総合的行政体としての基礎的自治体を維持・発展させることが必要となる。

現在、政府が進めようとしている方向は、一方で、自立した総合的行政体としての基礎的自治体をつくるためと称して市町村合併を進め、他方で、市町村合併で弱まる住民自治を補強するために「地域自治組織」をつくらうというものである。しかし、これは、住民自治と団体自治を分離し、団体自治を優先させるとともに、住民自治を事実上形骸化していく道にはほかならない。憲法に規定された「地方自治の本旨」に基づいて、地方自治を発展させ、地域住民のくらしの中から新しい公共性をつくりだしていくためには、住民自治と団体自治を結びつけ、住民自治の単位であると同時に総合的行政体としても自立しうる権限と財源をもった地方自治体の存在が必要である。長野県栄村や秦阜村など、自立への道を歩もうとしている「小さくとも輝く自治体」の姿は、その必要性と可能性を鮮明に示した。

もっとも、人口数十万の都市部の地方自治体においては、各自治体が即住民自治の単位であり、同時に総合行政体であると考えerには無理がある。その場合には、なんらかの地域内分権が必要となるであろう。ただし、基礎的自治体内部の住民自治のための地域内分権を、真に効果的なものとするためには、すくなくとも、①地域にかかわる情報の全面的公開、②地域組織と基礎的自治体との対等な関係の下での協議、③地域組織における実質的な住民参加と民主主義的運営、④地域自治組織における一定の財政基盤の保障といった条件が必要となる。

こうした条件は、また、NPO（民間非営利団体）などの各種民間組織が自治体行政に参加し、公と民の協働を進める場合の条件としても重要となる。すなわち、①情報公開とその共有、②政策決定・業務執行過程における対等の協議、③民間組織における民主主義的運営、④税制や補助金を通じた財政的支援などの条件は、民間非営利組織の地方行政への参加が、たんなる安上がり労働力の活用や下請化、あるいは、営利事業化に脱することのないようにするための最小限の歯止めである。

第三に、柔構造の分権的福祉社会をささえるた

めの新たな税財政システムを構築することである。

地域生活圏における地域住民による新たな公共性の再生は、それをささえる税財政システムがあつてはじめて実現する。そのような分権的税財政システムを構築するためには、現在の「三位一体改革」が進めているような国庫補助負担金削減・地方交付税抑制を優先させた「構造改革」ではなく、地方への税源移譲と地方自治体の課税自主権の拡大を優先させる改革が必要である。

同時に、この分権的税財政システムは、ナショナル・ミニマム保障のための国の役割を否定するものではなく、柔軟な構造をもった分権化を体现するものでなければならない。義務教育費や生活保護費への国庫負担金などは、どのような貧しい地域においても生存権や発達権を保障するための、まさに最小限の国が果たすべき責任である。国庫補助負担金の改革は、いわゆる政策的補助金や普通建設事業費国庫負担金の削減を優先させるべきであり、ナショナル・ミニマム保障のための国庫負担金は今後とも存続させる必要がある。

また、地方交付税は、地方自治体に対する財源保障と財政力の地域間格差調整を行うシステムとして、これからも重要な役割を担うことになる。ただし、地方交付税特別会計の50兆円に達した借金残高が示すように、バブル期とその後の経済停滞期をとおして、地方交付税の規模が膨張しすぎたことも否定できない。①基準財政需要額の算定方法の簡素化、②基準財政需要額の算定における投資経費から経常経費への重点移動、③国と地方の対等・平等な協議機関の設置などを基本とする改革が必要である。とりわけ、地方交付税が「地方自治体共有の独立財源」であることを明確にした上で、その配分額および配分方法等について、国と地方が対等の立場で協議する機関を設置することは、わが国の分権的税財政システムづくりにとって不可欠の課題である。その意味で、国庫補助負担金削減案の作成にあたって全国知事会が求めた「政府と地方6団体の協議機関の設置」は、今後の分権的税財政システムづくりが進むかどうかによって、重要な意義をもつものとなるで

あろう。

(しげもりあきら・大阪経済大学教授)

【参考文献】

- (1)岩崎美紀子『「新しい自治体」のイメージ』(森田朗他編『分権と自治のデザイン』有斐閣・2003年・第10章)
- (2)大阪自治体問題研究所編『究極の「行革」?日本型NPMの論理と実態』(『研究年報』7)自治体研究社・2004年
- (3)重森 暁・田中重博編『構造改革と地方財政』自治体研究社・2004年
- (4)重森 暁『分権社会の政策と財政』桜井書店・2001年
- (5)重森 暁『入門 現代地方自治と地方財政』自治体研究社・2003年
- (6)白藤博行他編『地方自治制度改革論』自治体研究社・2004年
- (7)富野暉一郎『自治体における公共空間—地方分権と公・共・私型社会』(山口定他編『新しい公共性—そのフロンティア』有斐閣・2003年・第11章)
- (8)西尾勝『未完の分権改革』岩波書店・1999年