

現代の社会資本と税財政改革（下）

—内発的發展・維持可能な地域・分権型税財政制度を求めて—

鶴 田 廣 巳

（目次）

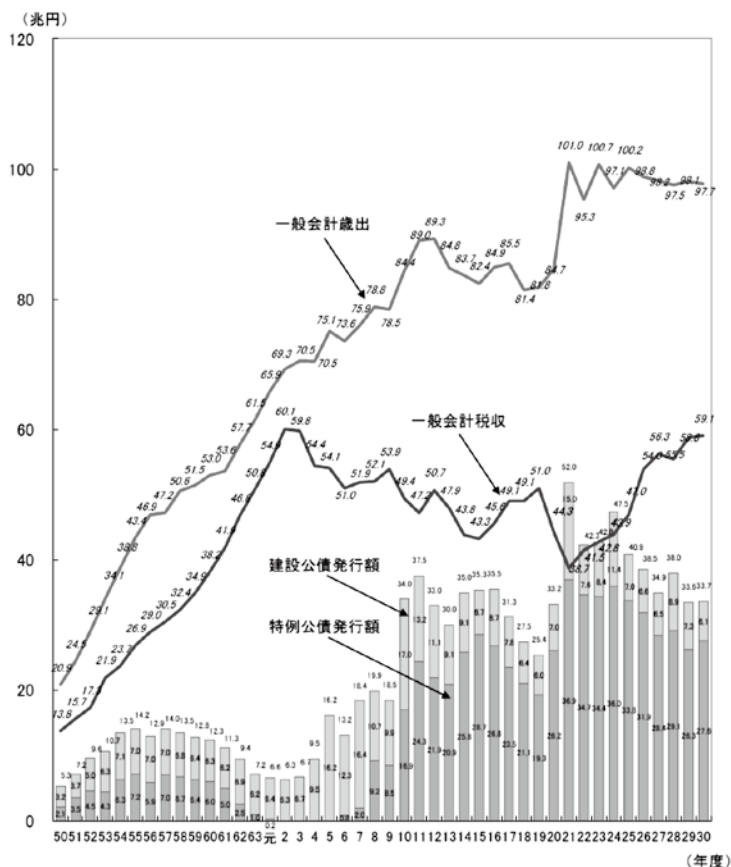
- I. 現代社会資本の現状と課題
 - 1. 現代の社会資本—その現状
 - 2. 「社会資本整備重点計画」にみる現代社会資本の課題
- II. 現代社会資本と地域の自律的發展の条件
 - 1. 現代社会資本の特質と求められる役割
 - 2. 都市・地域の自律的發展と社会資本
 - 3. 公共施設総合管理計画と社会資本
- III. 現代の社会資本と分権型税財政改革への展望
 - 1. 現代社会資本と税財政システム
 - 1) 国の社会資本整備政策と財政システム
 - （以上、前号）
 - （以下、本号）
 - 2) 財政悪化と国・地方の財政関係
 - 2. 分権型地方税財政システムの実現に向けて
 - 1) 地方税財政の現状と改革の課題と方向
 - （1）歳入の自治の後退
 - （2）歳出の自治の後退
 - （3）地方税財政改革の基本方向
 - （4）広域連携は果たして地域再生の切り札となるか
 - 2) 現代社会資本と住民自治

2) 財政悪化と国・地方の財政関係

以上の行政投資および公共事業財政の動向を踏まえたうえで、国の財政状況に目を転じると、半世紀近くも財政再建を掲げ続けているにもかかわらず、財政難を解消させるところか、とめどない債務の累増に歯止めをかけられず、財政破綻の懸念さえ抱かせるまでに立ち至っているのが現状である。

国の一般会計歳出および税収に関する周知の動向をみれば、中央政府の置かれた財政状況の一端が浮き彫りになる（図3、参照）。一般会計の赤字が膨張を始めるのは1975年度以降のことであるが、両者の乖離が拡大しいわゆる「ワニの口」と称される事態が生じるのは、バブル経済が破綻する90年代以後の時期である。バブル崩壊、金融システム危機、リーマン・ショック

図3 一般会計における歳出・歳入の状況



(注) 1) 2017 (平成29) 年度までは決算、2018 (平成30) 年度は予算による。

2) 公債発行額は、平成2年度は湾岸地域における平和回復活動を支援する財源を調達するための臨時特別公債、平成6～8年度は消費税率3%から5%への引上げに先行して行った減税による租税収入の減少を補うための減税特例公債、平成23年度は東日本大震災からの復興のために実施する施策の財源を調達するための復興債、平成24年度及び25年度は基礎年金国庫負担2分の1を実現する財源を調達するための年金特例公債を除いている。

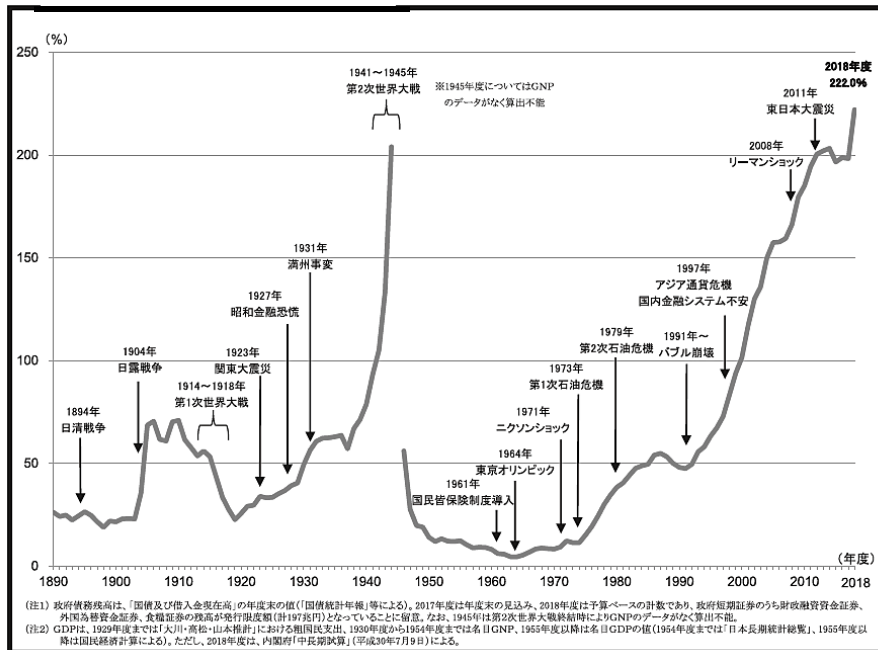
(出所) 財務省 (2018) 『日本の財政関係資料』

クなどによりわが国の経済が不況に陥った時期とまさしく符合して、そうしたショックのたびにワニの口はあっそう拡大してきた¹⁾。そのため国債発行額は、90年代半ばの20兆円弱から90年代後半以降には34兆円前後の水準に跳ね上がり、2009年度には実に52兆円という記録的な規模に達した。近年は若干規模を低下させたとはいえ、なお毎年度30兆円台半ばの水準のままである。その結果、2018年度末に見込まれる国債及び借入金現在高はじつに1,239兆円にのぼる²⁾。

1) 前田泰伸 (2016) 「我が国財政再建に向けた課題」『立法と調査』No.375, 47-48頁。

2) 内訳は、国の公債残高が883兆円、交付税特会の借入金を含む借入金等が64兆円、政府短期証券が198兆円、財投債が94兆円である。なお、国際比較のために世界共通の基準 (SNA) に基づき算定した一般政府の債務残高は1,279兆円にのぼるが、その内訳は中央政府債務が1,072兆円、地方政府債務が188兆円、社会保障基金債務が18兆円である (2016年度末実績)。財務省 (2018) 『日本の財政関係資料』6頁、参照。

図4 戦前からの財務残高の推移



（出所）財務省（2018）『日本の財政関係資料』

図4により、戦前の債務残高の推移と比較しても、1990年代以降の債務残高の異常な膨張ぶりが際立つことがわかる。

先進国中最悪の財政赤字の累増に対して、歴代政権も財政再建を標榜し、それなりの取り組みを行ってきた。1997年の財政構造改革法（翌98年に施行停止）、2006年の「経済財政運営と構造改革に関する基本方針」での財政健全化目標の設定、2010年の「財政運営戦略」の閣議決定、2015年の「経済財政運営と改革の基本方針」などである³⁾。しかし、財政構造改革法を除き、これらの取り組みはいずれも財政運営に対する拘束力のある措置を伴わず目標や見込みにとどまったこと、あるいはそもそも財政再建プログラムの内容そのものに問題をはらんでいたことなどにより、アジア通貨危機をきっかけとする金融危機やリーマン・ショックによる世界的な経済不況、あるいは短期での相次ぐ政権交代などにより財政再建の実をあげないまま、そのたびに財政再建の目標年次を先送りすることを繰り返してきたのが実情である。

上記の「骨太方針2015」は2010年の「財政運営戦略」と同じく、2020年度にPB黒字化を実現することとし、2016～18年度を「集中改革期間」に設定して、2018年度にPB赤字の対GDP比をマイナス1%程度にすることを改革努力の「目安」として掲げた。また、経済再生と財政健全化の好循環を実現することにより、実質2%程度、名目3%程度の成長率の実現をめざす

3) これらの財政再建の取り組みについては、さしあたり、前掲、前田泰伸（2016）を参照。

とした。しかし、実際には2013～18年（第3四半期まで）平均で実質1.1%、名目1.6%にとどまり、目標には到達できないままに終わった。結局、「骨太方針2015」の財政健全化目標もまた先送りせざるをえなくなり、「骨太方針2018」では「新経済・財政再生計画」として、2019～21年度を「基盤強化期間」に位置づけ、2025年度に国・地方を合わせたPB黒字化をめざすとした。要するに、またしても問題の先送りである⁴⁾。

「骨太方針2018」が提示する経済・財政の再生計画は、「新」と謳うほどとくに新味があるわけではない。むしろこれまでの政策のリフレインといってよい。これまでに引き続き「デフレ脱却・経済再生」「歳出改革」「歳入改革」の3本柱の改革を加速・拡大するとして、たとえば「力強い経済成長の実現」のために「人づくり革命」「生産性革命」「働き方改革」「新たな外国人材の受入れ」や規制改革、投資とイノベーション、経済連携の推進などが羅列されるが、はたしてこうした政策が「実質2%程度、名目3%程度を上回る成長」を可能にするかどうかについては疑問がある。従来とさほど変わり映えのしない政策によって、成果の出ていない「アベノミクス」のもとでなぜ「実質1.1%、名目1.6%」を上回る成長が可能になるのかについて、十分な論拠が示されていないからである。

しかも、「主要分野ごとの計画の基本方針」に掲げられている処方箋の柱は常に、社会保障、社会資本整備、地方行政改革、文教・科学技術、安全保障・防衛、税制改革、資産・債務の圧縮などであるが、そこで提起されている方向がはたして経済・財政の再生、そしてなによりも国民生活の安定・安心につながるかどうかはまったく疑問である。

第1に、少子・高齢化の急速な進行のもとで、社会保障のあり方がまずもって重要な改革課題に挙げられることは当然であるが、改革の基本的目標は「持続可能な社会保障制度の確立」に置かれているため、国民が望む社会保障充実の方向とは異なるといってよい。「持続可能」が意味するのは「社会保障制度が経済成長を支える基盤となり、消費や投資の活性化にもつながる」⁵⁾とされるように「公的サービスの産業化」を進めることにより「社会保障制度の効率化」と「給付と負担の見直し」（給付の削減と負担の引上げ）を行うことにあるからである。

第2に、社会資本整備については「重点プロジェクトの明確化と官民資金の重点化、ストック効果最大化」「PPP／PFIの推進」「コンパクト・プラス・ネットワークの推進」「公的ストックの適正化」「人口減少時代に対応した制度等の抜本的見直し」などが謳われている。重点プロジェクトとして強調されているのは、「2020年のインバウンド目標（4000万人）の先

4) 2018年7月に経済財政諮問会議に提出された「中長期の経済財政に関する試算」によれば、成長実現ケースの場合、2020年時点でのPB赤字の対名目GDP比はマイナス1.5%、目標年次である2025年度でもマイナス0.3%、黒字に転換できる年次は2027年度となっている。より現実味のあるベースラインケースでは、2025年度でもマイナス1.3%と黒字化の展望は描けていない。内閣府（2018）「中長期の経済財政に関する試算」参照。

5) 「骨太方針2015」は、この過程を「社会保障給付の抑制 → 個人・企業の保険料負担の増加の抑制 → 国民負担の増加の抑制 → 消費や投資の活性化 → 経済成長」という論理で説明している。同（2015）、23頁。

を見据えた供給能力増強等の受入環境整備，ストック効果の高い国際競争力の強化や国土強靱化，防災・減災等の分野」⁶⁾である。上下水道での広域化・共同化，コンセッションなど多様なPPP/PFIの導入，立地適正化計画と地域の公共交通体系の一体的見直し，公共施設の統廃合などを進める一方，「制度等の抜本的見直し」として「国際競争力のあるインフラへの重点化，生活インフラの集約・統合，大都市における医療介護施設不足，過疎地の公共交通対策等の課題への対応」が挙げられている。ここからは国際競争力のためのインフラについては重視する一方，生活インフラや公共施設については統廃合を進めるとの意図が読み取れる。

第3に，地方の行財政のあり方についても，地方の行財政自主権を拡充することによって地方自治や住民自治を発展させるとの観点はまったく見られない。「国・地方を合わせたPB黒字化」の強調は，2005年度以来PB黒字を維持している地方からみれば，国のPB赤字の削減のために地方が一方向的に負担を強いられることになりかねない。現に「見える化」の推進による「先進・優良事例の横展開」の後押し，行政コストの効率化に向けた「多様な広域連携」の推進，「公共サービスの広域化・共同化の取組」，「地方交付税について改革努力等に応じた配分の強化」，「公営企業の広域化，連携，再編・統合など経営の抜本改革を加速」，「ICTやAI等を活用した標準的かつ効率的な業務プロセス」の構築などはいずれも地方自治体と住民に地方行財政の合理化・再編の負担をしわ寄せし，地方自治・住民自治の発展や住民福祉の向上につながるものではないであろう⁷⁾。

最後に，「骨太方針2018」は，2019年10月に予定する消費税率の引上げについては「引上げ分の使い道の見直し」や「軽減税率の実施」，「駆け込み・反動減の平準化策」などについて立ち入って説明している。要するに，税率引上げによるデフレ不況の深刻化と国民の反発を懸念しての対策であろうが，そもそもデフレ脱却を謳いながら家計の消費不振に打撃を与える消費税引上げを行うこと自体が背理ではないか。その一方，税制改革の項では「経済成長を阻害しない安定的な税収基盤を構築する観点から，税体系全般にわたる見直しを進める」と宣言する

6) 「骨太方針2015」でも，「国際競争力の強化，国土強靱化，防災・減災対策，コンパクト・プラス・ネットワーク，老朽化対策などの分野」を重点として「選択と集中」により「ストック効果」を最大限発揮させることが強調されていた。同（2015），35頁。

7) 国・地方の財政健全化について，財政制度等審議会は次のように述べている。「国と地方の財政状況を比較すると，地方は，プライマリーバランスが黒字であることに加え臨財債を含む長期債務残高も安定しているのに対し，国は，巨額のプライマリーバランスの赤字を抱え長期債務残高が累増する極めて厳しい状況にある。このように，地方に比べ国が著しく厳しい財政状況にあるのは，地方交付税において法定率分に加え，財源不足に対する特例加算や別枠加算といった各種加算により地方財政に対する補填が多額に行われていることが一つの背景にある。…（中略）… これらを踏まえれば，地方財政においては，財政健全化目標の達成に向け，国からの財政移転の増加や国からの税源移譲に頼って財源不足の縮小を図るのではなく，国と歩調を合わせて地方歳出の抑制と地方歳入の確保に取り組んでいくことが重要である」，と。要するに，地方のPBは黒字であるから，地方は国からの財政移転や税源移譲に頼るのではなく，歳出の抑制と歳入確保の努力により国の財政健全化に協力すべきだということである。財政制度等審議会（2013）「財政健全化に向けての基本的考え方」25-26頁，参照。

ものの単なる抽象論にとどまり、具体的に税体系全般にわたり見直しを行おうとする政治的意図は皆無に等しい。「ワニの口」の現実から明らかなように、財政赤字が拡大する原因は歳出見直しが不徹底で巨大プロジェクト主義から抜け出せない歳出構造だけでなく、それ以上に税体系を抜本的に見直し税源基盤を拡大・強化する税制改革が実現しないことにある。累進性を大幅に後退させた所得税制、課税ベースの見直しを放置したまま税率を大幅に引き下げた法人税制、所得・資産格差が拡大し貧困化が進む現実にもかかわらずその本格的な課税のあり方について検討さえなされない富裕税や金融取引税など資産保有・資産取引に対する課税制度など、わが国の税制は問題を山積させている⁸⁾。税制改革といえば消費税の増税しか視野にない現状は思考停止以外の何物でもないといわざるをえない。国の財政健全化はいうまでもなく、地方税財政の改革も、国税レベルでの本格的な税制改革なしには実現不可能である。

2. 分権型地方税財政システムの実現に向けて

1) 地方税財政の現状と改革の課題と方向

さて、中央政府が地方の行財政に対し負担の転嫁と合理化・抑制を強めているとすれば、地方財政の現状はどのようなになっているのであろうか⁹⁾。

わが国における国と地方の関係は、集権的分散システムと称されるように、住民生活に密着する広範な公共サービスを担っている地方自治体に対して、国の行財政面からの統制がきわめて強いところに特徴がある。国と地方の間での事務配分に見合う税財源の適切な配分が行われていないため、そもそもから地方は財政自主権を制約され、国からの財源に依存せざるをえないという構造的問題を抱えている。地方の財政自主権の弱さは、歳入の自治および歳出の自治の両面で見出される。まず、歳入の自治の制約から検証してみよう。

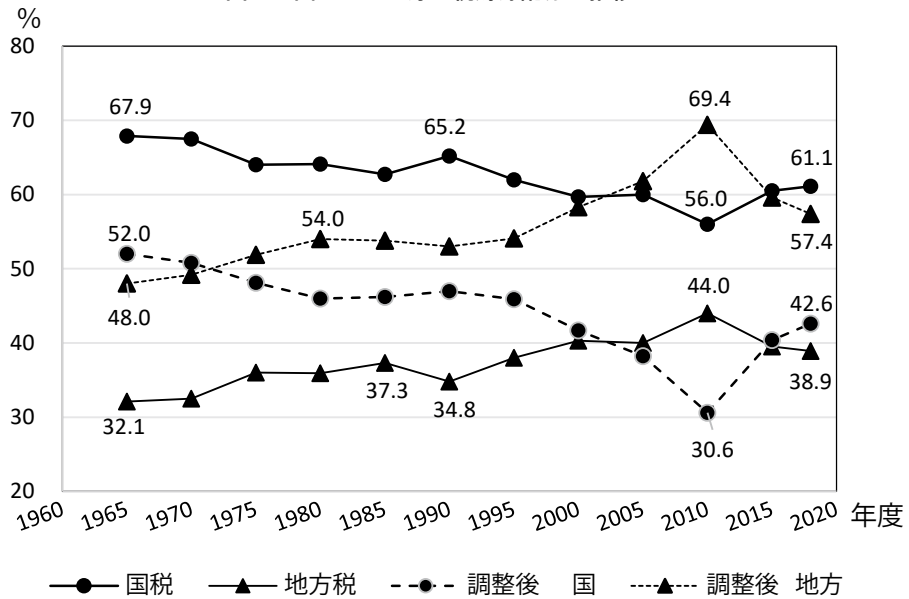
(1) 歳入の自治の後退

国および地方の税財源配分の推移をたどると、地方の税財源基盤の弱さは解消されていないだけでなく、近年は地方分権とは逆行するかのようによりむしろ地方への税財源の配分比率は低下している(図5)。1965年度当時68:32であった国税対地方税の比率は、その後次第に地方税が比重を高め、2000年代にはいり60:40の水準に達し、09年度には53:47とピークを記録した。ところが、その後は一転して比率は低下し始め、18年度には61:39に後退する見込みとなって

8) 拙稿(2018)「国際協調をめざす包括的タックス・デザインを」『税制研究』第73号、同(2018)「日本の財政をみる視点」『月刊保国連』No.1271などで、消費税抜きでも、所得税、法人税、資産保有・取引課税、さらにはタックス・ヘイブンに対する課税強化などにより、年間21~29兆円の税収を確保することができるのではないかと簡単な推計を行った。こうした可能性について財務省や税調などで、なぜ議論さえ行われないのか不思議といわざるをえない。

9) 堀内芳彦(2016)「地方財政改革の課題 ― 地方創生政策との関係も含めて ―」『農林金融』第69巻第5号は、近年の地方財政の現状と問題点を簡潔にまとめており、参考になる。

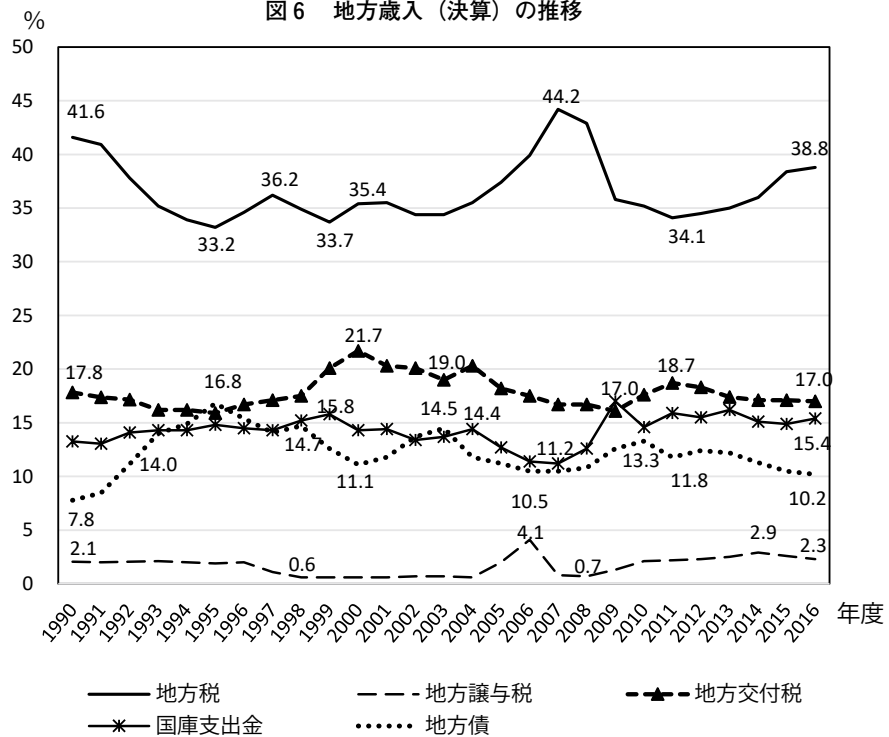
図5 国および地方の税財源配分の推移



(注) 2017年度までは決算，18年度は実績見込み。

(出所) 総務省「国及び地方の税財源配分の推移」より作成。

図6 地方歳入（決算）の推移



(出所) 総務省『地方財政統計年報』各年度版より作成。

いる¹⁰⁾。

歳入の自治の弱さは、税源配分だけでなく地方の歳入構造からも読み取れる。図6は、地方の主要な歳入項目について、1990年代から現在に至る動向をみたものである。地方の自主財源として最も重要な地方税は、90年代から2004年度までは歳入全体のうち30%台半ばで推移していたが、08年度には44.2%にまで増大した。その後はリーマン・ショックの影響もあり11年度には34.1%と大幅な低下となり、近年は漸増を示すものの、税源移譲時の水準を回復するには至っていない。だが、08、09年度当時の地方税の配分比率の上昇、あるいは地方歳入に占める地方税の比率の上昇は、じつはあとでもふれる三位一体改革による国から地方への税源移譲、およびそれと一体的に進められた国から地方への財源保障（地方交付税・国庫補助金）の大幅な削減により、計算上、比率が上昇した側面が大きい¹¹⁾。その意味で、比率の上昇をもって地方の自主財源が充実してきたと評価することはできない。

一方、地方の一般財源である地方交付税は、2000年度に21.7%にまで増加した後、09年度の16.1%まで傾向的に低落し、その後は若干戻しているものの低迷状態が続いている。1965年度には52.0:48.0であった交付税等による財政調整後の地方への税源配分比率が、09年度には29.7:70.3と地方優位となったが、翌年度からは反転し、2018年度は42.6:57.4の実績見込みとなっており、地方への配分比率が大きく低下している。地方交付税を含めた一般財源レベルでも、地方の財政基盤は、近年、再び脆弱化しつつある。

国庫支出金は2000年代に入り低下したが、リーマン・ショックを受け09年度以降はやや水準を高めている。これが近年の交付金の増加によるものであり、問題をはらんでいることについてはすでにふれたとおりである。地方債の水準は若干の波はあるものの、低下傾向をたどっている。いずれにしても、地方交付税の低落ないし低迷と国庫支出金の若干の増加という現象は、地方税の比重の低下とも相まって、地方財政が自律性を確保することを困難にし、歳入の自治を後退させた点できわめて重大な問題といわなければならない。

1990年代以降の時期は93年の衆・参両院における「地方分権の推進に関する決議」を受け、分権改革の幕開けを告げる時代にほかならなかった。にもかかわらず、上記のように歳入の自治が後退した最大の理由は、三位一体改革の実施およびその後の地方財政改革をめぐる基調の変化にあった。第1次分権改革が2000年施行の地方分権一括法により一応の終結をみた後、「未

10) 革新自治体が全国で誕生した1970年代には各種の地方への税源拡充構想が示されるようになった。それらの構想を総括的に検討したうえで、宮本憲一は、税源配分比率について国税56%、地方税44%を私案として提起した。また、交付税（ブロック補助金を含む）を入れた実質的な税源配分については、国31対地方69を提案している。当時とは条件の違い等を考慮に入れたうえで、現在の時点での望ましい税源配分比率を検証する必要があるが、この私案はひとつの目安として検討に値する。宮本憲一（1977）『財政改革』岩波書店、295-299頁、参照。

11) 金澤史男（2007）「ポスト三位一体の改革における地方税財政改革の課題」神奈川県地方税制等研究会ワーキンググループ報告書『地方税源の充実と地方法人課税』所収、7頁、参照。

完の分権改革」¹²⁾として残された最大の課題とされたのは、国と地方の税財政関係の改革であった。実際の改革は、地方財政改革を国・地方を通じた財政再建に資するものにしようとする潮流と、地方税財源の充実により事務配分と税源配分の構造的不均衡を是正しようとする潮流とがしのぎを削るなかで進められた¹²⁾。その結果は、前者の優位のもとで改革が進むことになり、結局のところ地方の歳入の自治の強化どころか、むしろ後退につながったのである。

三位一体改革とは、「芽だし」とされた2003年度を含め04～06年度にかけて一体的に行われた国庫補助金の改革、国から地方への税源移譲、地方交付税改革をさす。国庫補助金を削減するとセットでその財源を地方に税源移譲するとともに、国の財政再建のために地方交付税の削減が行われた。04～06年度の3年間で約4.7兆円の国庫補助金の削減、約3兆円（02年度の0.2兆円分を含む）の地方への税源移譲、そして臨時財政対策債（以下、臨財債と略称）を含め約5.1兆円の地方交付税の削減が実行に移された。地方は3兆円の税源移譲と引き換えに9.8兆円の財源を失う結果となったのである¹³⁾。

三位一体改革の後、状況は地方側にとってさらに不利な方向に展開することになる。経済財政諮問会議や財政制度等審議会での提言や答申が、上から一方的に地方歳出の厳しい抑制や地方交付税総額の削減を強く打ち出したからである¹⁴⁾。そこでは、①地方の財政力の回復にあわせ、補助金の削減、法定率の見直しを含めた交付税の削減、国と地方の税源配分の見直し等により国と地方の財政健全化のバランスを確保する、②定員純減と給与抑制により地方公務員の人件費を抑制し、社会保障費やその他歳出についても削減努力を行う、③交付税の配分方法（基準財政需要の算定基準）を人口と面積など簡明な基準に切り替える、④不交付団体比率50%の実現をめざし、当面、相対的に財政力の高い府県や政令指定都市について早期に交付税への依存から脱却する、⑤自治体間の新たな水平的財政調整の仕組みを検討する、などの施策が提起されていた。不徹底に終わった税源移譲の継続などへの言及はまったくなく、地方交付税についての議論も地方団体間での税源偏在に焦点が当てられ、水平的財政調整への傾斜を強めてい

12) 同上、1頁。

13) 三位一体改革について、詳細は、以下の文献を参照。佐藤文俊編（2007）『三位一体の改革と将来像—総説・国庫補助負担金』（「地方税財政の構造改革と運営」第1巻）ぎょうせい、黒田武一郎編（2007）『三位一体の改革と将来像—地方税・地方交付税』（同、第2巻）、神野直彦編（2006）『三位一体改革と地方税財政』学陽書房。岡本全勝は、三位一体改革には2つの異なった目的が含まれていると指摘する。ひとつは、中央集権の道具である補助金を廃止し、その財源を地方に税源移譲する財政分権であり、いまひとつは財政の再建であり、そのため地方交付税改革の名目で交付税総額を減らすことであったという。前者の分権は地方の悲願であるとともに、総務省も後押しするものであり、後者は財務省の主張である。国庫補助金の廃止は所管省と財務省、族議員が反対し、税源移譲は財務省が反対する。交付税削減には総務省と地方が反対する。三位一体改革はこうした対立構図のなかで、まったく異なるものが同時に行われたと指摘されている。佐藤文俊編（2007）、2～3頁、参照。

14) 経済財政諮問会議に提出された資料である「『歳出・歳入一体改革』中間とりまとめ」（2006年4月7日）、「歳出・歳入一体改革—地方財政・交付税の改革」（同年5月10日）、また、財政制度等審議会「平成20年度予算編成の基本的考え方について」（2007年6月6日）など、参照。

る¹⁵⁾。国による地方への財源保障から地方団体間での税源偏在の是正に、論点が意図的にずらされているのである¹⁶⁾。

こうした基調の変化を反映して地方交付税や地方歳出のあり方にはさまざまな問題が生じつつある¹⁷⁾。ここではまず、地方交付税についてみておこう。

国は毎年度、地方自治体が法令で義務づけられた事務事業等を標準的な水準で実施するのに必要な翌年度の歳入歳出総額の見込額を策定し（地方財政計画）、所要財源額と歳出総額とのあいだに過不足が発生する場合、収支が均衡するよう財源対策（地方財政対策）を行う。その際、地方交付税の原資となる国税5税の法定率分が必要な地方交付税総額と著しく異なる場合、国は交付税法により「地方行財政の制度改正」または地方交付税の「法定率の変更」を行うものとされている。バブル経済の破綻以後、地方の財源不足額は急速に拡大したが、国は法定率の引上げは困難だとして、1996年度以降は交付税特別会計の借入で補填し、借入金の償還は国と地方が折半して負担するルールにより対応してきた。ついで、2001年度からはさらにこの「折半ルール」を見直し、特別会計借入方式に代えて臨財債などを利用した財源対策を取るようになった。これは、地方の財源不足額のうち折半対象以外の財源不足額分について地方による財源対策債の発行や国の一般会計加算（既往法定分）、臨財債の発行（既往債の元利償還金分等）などにより対処するとともに、なお残る財源不足額（折半対象財源不足額）については国と地方で折

15) 金澤史男（2007）、6頁、参照。

16) 税源移譲による地方への財源保障から、地方自治体間の税源偏在への論点の意図的な移し替えは、ふるさと納税制度（2008年）、地方法人特別税・地方法人特別譲与税（2008年）、さらに地方法人税（2014年）の導入にもみられるが、ここでは省略する。詳細は、たとえば次の文献等を参照。青木宗明（2017）「地方税財政を損壊させた国の2つの大罪」地方自治総合研究所『2000年代の地方財政—地方分権改革後の地方自治の軽視と税財政の弱体化』研究所資料No.122、町田俊彦（2016）『『東京一極集中』下の地方税収入の地域格差と税収偏在是正（上・下）』『自治総研』通巻453号、454号。

17) 国の財政状況に比べ、地方には財政的に余裕があるのではないかとの批判は、近年の地方自治体の基金の状況もひとつの論拠としている。地方自治体の基金残高は時期により変動するが、1992年度末に20.7兆円に達した後、ほぼ一貫して減少を続け2005年度末には13兆円となった。しかし、その後は再び増加し、2016年度末には21.5兆円に達した（東日本大震災分基金等を含めると23.6兆円）。この間の基金残高増加分7.9兆円のうち、財政調整基金、減債基金、特定目的基金の増加分はそれぞれ3.5兆円、0.4兆円、4.1兆円である。財政調整基金の積み立て理由として多いのは、都道府県では「景気の動向による法人関係税等の変動」、「災害」、市町村では「公共施設等の老朽化対策等に係る経費の増大」が最も多く、ついで「災害」、「景気の動向による法人関係税等の変動」、「人口減少による税収減」、「社会保障関係経費の増大」、「地方交付税額の推計が困難」などとなっている。また、特定目的基金の用途については、都道府県、市町村ともに、「庁舎以外の公共施設の整備」のための積立額が断然多く、ついで都道府県では「高齢化対策」「障害者対策」「防災対策」「子育て・少子化対策」「スポーツ振興」「庁舎整備」「大規模イベント」などとなっている。市町村では、公共施設について「庁舎整備」「まちづくり推進」が他を引き離して多い。地方財政の将来に対する不安と備えを反映するものであり、ある意味で堅実な基金運営の姿勢と評価してよいのではないか。総務省（2017）「基金の積み立て状況等に関する調査結果」、同（2017）「地方公共団体の基金の積み立て状況等に関する調査結果のポイント及び分析」、参照。

表11 2018年度地方財源不足額とその補填

(単位:億円)

地方財源不足額	61,783
折半対象以外の財源不足額	58,472
財源対策債の発行	7,900
地方交付税の増額による補填	12,362
平成28年度国税決算精算繰延べ	2,245
一般会計における加算措置(既往法定分等)	5,367
交付税特別会計剰余金の活用	750
地方公共団体金融機構の公庫債権金利変動準備金の活用	4,000
臨時財政対策債の発行(既往債の元利償還金分等)	38,210
折半対象財源不足額	3,311
地方交付税の増額による補填(臨時財政対策特例加算)	1,655
臨時財政対策債の発行	1,655

(出所) 総務省 (2018) 「地方財政計画の概要」

表12 地方の財源不足額および地方交付税などの推移

(単位:兆円)

	地方財政計画額	財源不足額	交付税総額			臨時財政対策債(B)	(A) + (B)
			法定率分	増額補填等	合計(A)		
2000	88.9	13.0	13.3	8.1	21.4	—	21.4
2001	89.3	14.4	13.8	6.5	20.3	1.4	21.8
2002	87.6	14.7	12.6	6.9	19.5	3.2	22.8
2003	86.2	17.4	10.6	7.5	18.1	5.9	23.9
2004	84.7	14.1	11.1	5.8	16.9	4.2	21.1
2005	83.8	11.2	12.0	4.9	16.9	3.2	20.1
2006	83.2	8.7	12.5	3.4	15.9	2.9	18.8
2007	83.1	4.7	14.6	0.6	15.2	2.6	17.8
2008	83.4	7.5	14.5	0.9	15.4	2.8	18.2
2009	82.6	13.4	11.8	4.0	15.8	5.1	21.0
2010	82.1	18.2	9.5	7.4	16.9	7.7	24.6
2011	82.5	14.4	10.5	6.9	17.4	6.2	23.5
2012	81.9	13.7	10.7	6.8	17.5	6.1	23.6
2013	81.9	13.3	10.8	6.3	17.1	6.2	23.3
2014	83.4	10.6	11.9	5.0	16.9	5.6	22.5
2015	85.3	7.8	13.8	3.0	16.8	4.5	21.3
2016	85.8	5.6	15.0	1.7	16.7	3.8	20.5
2017	86.6	7.0	14.8	1.5	16.3	4.0	20.4
2018	86.9	6.2	15.3	0.7	16.0	4.0	20.0

(注) 財源不足額は補正後、地方交付税総額、臨時財政対策債は当初ベースの数値である。

(出所) 総務省「地方財政関係資料」より作成。

半して補填するというものであった(表11, 参照)¹⁸⁾。

18) 三角政勝 (2017) 「財源不足が拡大する中での一般財源総額の確保—平成29年度地方財政対策—」参議院『立法と調査』No. 385, 39-40頁, 参照。

地方の財源不足額は1990年度には0.8兆円であったが、2000年度には13兆円に増大し、交付税総額は21.4兆円もの規模に達した(表12)。このため、01年度からは上記の見直し後の「折半ルール」に基づいて財源対策を行うようになり、折半対象以外の財源不足額の補填のために地方に臨財債の発行を認めるとともに、折半対象財源不足額の2分の1を国が一般会計から加算する(臨時財政対策特例加算)一方、残りは地方が特例地方債(臨財債)を発行して補填することとされた¹⁹⁾。

2001年度以来、臨財債が地方の財源不足額を補填するための地方財政対策の中心的手段となったことから、その残高は急増している。2016年度末には残高は51.9兆円に達し、普通会計地方債残高144.9兆円の3分の1以上を占めるに至っている。臨財債は地方交付税の代替財源としての位置づけから、発行により調達される財源に使用制限はないこと、その元利償還費の全額が後年度の地方交付税算定過程で財源補填されるなど、他の地方債とは異なる特殊な性格を持っている²⁰⁾。とくに元利償還費の全額が後年度の地方交付税措置により賄われることは、地方自治体が臨財債を自らの債務として認識することを困難にさせているといわれる。地方財源不足額をどのように「折半対象以外の財源不足額」と「折半対象財源不足額」に割りふるのか、また、割りふった「折半対象以外の財源不足額」にどの経費を関連付けるかについては、明確な基準があるわけではない。実際、各年度の「地方財政計画の概要」などによれば、「折半対象以外の財源不足額」の大部分は既往の(つまり、過去に地方自治体に発行可能額が割り当てられた)臨財債の元利償還費分を賄うために充当されている。そして、そのための財源調達の手段となっているのも、臨財債にはかならない。つまり、地方は、「折半対象財源不足額」の当面の補填財源を臨財債で賄っているだけでなく、「折半対象以外の財源不足額」に分類される既往債の償還費についても、恒久財源確保の展望もないまま、新たな臨財債を充てる形となっているのである。要するに、国債と同様、借金を借金で返済する特例債依存の体質が地方交付税制度に組み込まれたといっていよい²¹⁾。

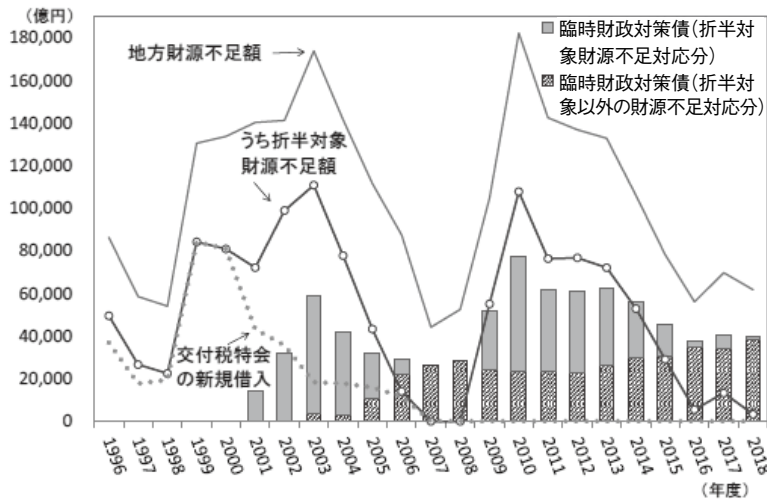
図7は地方財源不足額と臨財債の動向をみたものである。財源不足額は景気の変動に連動するが、連動性が高いのは折半対象財源不足額であり、折半対象以外の財源不足額は必ずしも連動するとは限らない。この時期の景気後退は1997～99年、2000～02年、2008～09年、2012年であるが、図7からも折半対象財源不足額が景気変動に連動して増減を繰り返している様子が見て取れる。連動して、折半対象財源不足額に対応する臨財債が増減している。これに対し、折半対象以外の財源不足額は必ずしも景気変動に応じて増減しないため、これに対応する臨財債はむしろ一貫して増大する傾向を示す。その原因は、折半対象以外の財源不足額の大部分は過

19) 同上。

20) 石川達哉(2018)「「地方財源不足額」は本当に解消されているのか?—先送りされ続ける臨時財政対策債の償還財源確保」ニッセイ基礎研究所『基礎研レポート』2018-07-13, 4頁, 参照。

21) 同上, 4-5頁, 参照。また、各年度の総務省「地方財政計画の概要」を参照。

図7 地方財源不足額および臨時財政対策債の動向



（出所）石川達哉（2018）「地方財源不足額」は本当に解消されているのか？—先送りされ続ける臨時財政対策債の償還財源確保」ニッセイ基礎研究所『基礎研レポート』2018-07-13, 4頁。

去に発行を認められた既往の臨財債の元利償還費分を賄うための新たな臨財債の発行だからである。つまり、過去の臨財債の発行が増えれば増えるほど新たな臨財債の発行を余儀なくされるのである。この過程が続けば、いずれ元利償還費以外の歳出に影響が及ぶことにならざるをえない。元利償還費以外の歳出の水準を維持したまま増加する臨財債の元利償還金を賄うとすれば、歳出総額の膨張を抑えることは困難になる²²⁾。臨財債の元利償還が待ったなしとすれば、歳出の膨張をおさえるために元利償還以外の歳出分に対する交付税措置が削減される可能性は高まる。要するに、新規の臨財債が増加し続けている状況は維持可能とはいえず、地方財政の基盤は確実に弱体化しつつあるといわざるをえない²³⁾。

だが、地方交付税をめぐる問題は、臨財債だけにとどまらない。2007年度のいわゆる「新型交付税」の導入、その延長線というべき通常の経費とは別枠で包括的な経費を計上する「歳出特別枠」方式の導入、さらには2016年度からのトップランナー方式の採用など、いずれも交付税算定方式の変更により地方交付税制度を国策に沿って削減する方向に誘導しようとする動き

22) 石川達哉（2015）「恒常的に発行される“臨時”財政対策債の怪 — 地方財政計画の読み方 その2」ニッセイ基礎研究所『研究員の眼』2015-03-27, 2-4頁, 参照。

23) 石川達哉（2017）「再び問われる交付税特会の行方 — 地方財政の健全性は高まったのか？」ニッセイ基礎研究所『基礎研レポート』2017-08-31, 14頁, 参照。なお、図7には交付税特別会計の借入金が表示されているが、これは1994～2000年度の地方財政対策の主役が交付税特会による新規借入れであったことによる。2001年度以降は臨財債にとって代わられたが、新規借入れが全面的に停止されたのは2007年度以降であった。2006年度末の借入金残高は52兆2,821億円、そのうち33兆6,173億円が地方負担分として残された。同, 10-11頁, 参照。

表13 地方財政計画の歳出特別枠等の状況

(単位:億円)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
地方再生対策費	4,000	4,000	4,000	3,000	—	—	—	—	—	—	—
地域雇用創出推進費	—	5,000	—	—	—	—	—	—	—	—	—
地域活性化・雇用等臨時特例費	—	—	9,850	—	—	—	—	—	—	—	—
地域活性化・雇用等対策費	—	—	—	12,000	—	—	—	—	—	—	—
地域経済基盤強化・雇用等対策費	—	—	—	—	14,950	14,950	11,950	8,450	4,450	1,950	—
地域の元気づくり推進費	—	—	—	—	—	3,000	—	—	—	—	—
地域の元気創造事業費	—	—	—	—	—	—	3,500	—	—	—	—
まち・ひと・しごと創生事業費	—	—	—	—	—	—	—	10,000	10,000	10,000	10,000
合 計	4,000	9,000	13,850	15,000	14,950	17,950	15,450	18,450	14,450	11,950	10,000
重点課題対応分									2,500		

(出所) 各年度「地方財政計画の概要」より作成。

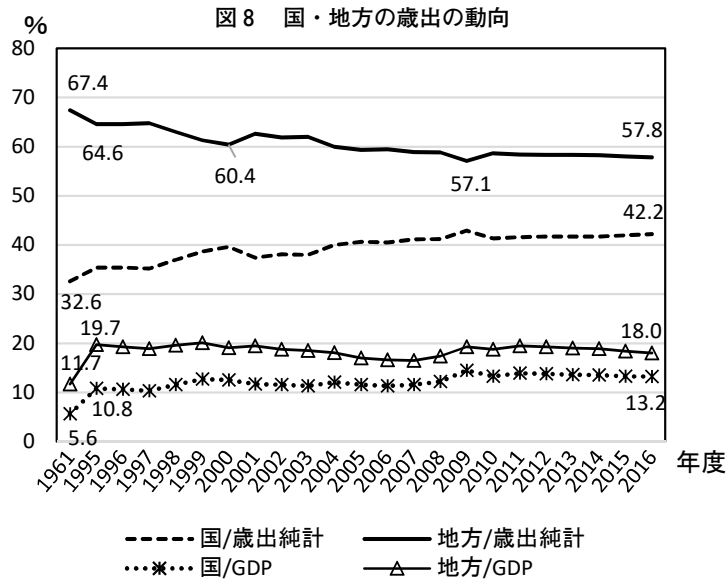
が強まっているからである。新型交付税は算定方式を簡素化し、交付税の予見可能性を高める観点から人口と面積を基本とした簡素な算定を行うとして導入された。地方の財政運営に支障が生じないよう変動額を最小限にとどめるよう制度を設計したとされる。算定額は初年度5兆円と、基準財政需要額の約1割に設定された。新型交付税は地域振興費と包括的算定経費に集約して算定され、算定内容についての説明責任や透明性が十分に果たされていないため、地方には従来の算定方法よりもむしろ「予見可能性」は後退したと受け取られている²⁴⁾。

一方、歳出特別枠等は表13にみられるように、年度ごとに次々と類似の特別枠が作られては廃止されており、制度の趣旨の点でも安定性の点でもきわめて問題が大きい²⁵⁾。この特別枠も、交付税の算定にあたり通常の経費とは別枠で包括的な経費を計上するものである。2008年度の地方財政計画において地方再生対策費4,000億円を「特別枠」で計上したのが始まりであるが、いずれも臨時的な算定項目であり、政策の一定の成果指標を基準とすることから財政需要の算定を不安定にさせる点で、交付税制度の予見可能性や安定性に逆行する。また、もし国が地方に対し一定の政策効果を求めるのであれば奨励的な国庫補助負担金によるべきであり、地方交付税にそうした効果を求めるのは制度の趣旨に反する。地方交付税法は、「合理的、かつ、妥当な水準において地方行政を行う場合又は標準的な施設を維持する場合に要する経費を基準」として地方に財源保障を行うよう求めており、「歳出特別枠等」の計上は法の趣旨に反し、地方交付税制度のあり方をゆがめるものといつてよい。

最後に、トップランナー方式とは、国が地方自治体に対し民間委託等の検討を求める23の業

24) たとえば、星野菜穂子 (2010)「新型交付税・頑張る地方応援プログラムと財源保障」『自治総研』通巻380号、参照。

25) 歳出特別枠等の地方交付税制度の問題点については、たとえば、飛田博史 (2017a)「地方交付税をめぐる4つの論点」地方自治総合研究所『新しい地方財政の展望—「アベノミクス」を超えて』研究所資料No.123、同 (2017b)「交付税算定の構造変化と歳出特別枠等がもたらす制度の劣化—市町村算定を中心に—」地方自治総合研究所『2000年代の地方財政—地方分権改革後の地方自治の軽視と税財政の弱体化』研究所資料No.122、青木宗明 (2017)、同上所収、など参照。



（出所）総務省「地方税収等の状況」より作成。

務分野について、「先進的な」自治体が達成した経費水準の内容を計画期間内に地方交付税の単位費用の積算に反映させ、自治体全体の取組みを加速させるというものである²⁶⁾。交付税の算定にあたって「先進的」自治体の経費水準を基準とすることが、「合理的、かつ、妥当な水準」であり、標準的行政を実現するものといえないことは明白である。今後、もしこうした方向が強められるならば、地方交付税制度を根本から変質させ、地方財政運営に深刻な危機をもたらすことになりかねない。

（2）歳出の自治の後退

以上では地方自治体の歳入の自治が脅かされ、後退している実態について検討してきた。しかし、地方の財政自主権の後退は歳入面だけでなく、歳出面でもまた見出される。

まず国と地方の歳出について、国・地方歳出純計に占める比率およびGDPに対する比率の推移についてみると、図8のとおりである。歳出純計に占める国と地方の比率は、1961年度には32.6：67.4であったのに対し2016年度には42.2：57.8と地方の比率は10%ポイント近い大幅な低下を示す。この間の地方財政歳出の比重の著しい低下がみてとれる。国・地方の歳出の対GDP比でも、同じ期間に国は5.6%から13.2%へ2.4倍の増加を示すのに対し、地方は11.7%から18.0%へ1.5倍の増加にとどまる。少子化・高齢化、家族とコミュニティの変貌（住民の安心・安全の確保）、社会資本の老朽化、大規模災害への備え（耐震補強、避難システム、住宅対策）、産業再生と地域の内発的発展の促進など、地方自治体が果たさなければならない役割は増大し

26) 飛田博史（2017a），163-164頁，参照。

ているはずにもかかわらず、地方財政歳出の比重が低下しているのは将来に対する不安や懸念を増幅させる事態といわなければならない。

また、2000年代初頭の地方財政改革論議のなかで地方財政計画と地方財政決算額との乖離が問題とされ、地方財政計画では、投資単独事業、地方公務員給与、公債費、地方公営企業繰出金等について実際の執行額を大幅に上回る過大な計上がなされており、そのことが地方交付税の肥大化につながっているとして、財務省サイドから強く是正・削減を迫られた²⁷⁾。これに対し、総務省などからは経常的経費と投資的経費のプラス、マイナスは見合っており、投資的経費だけが過大計上という主張は受け入れられない、仮に是正するならば一体的に是正すべきであるとの反論がなされた²⁸⁾。当時は決算額が恒常的に地方財政計画額を上回っているとして問題視されたのである。ところが、2000年代後半からは毎年度1兆円前後、計画額の方が決算額を上回っており、この点からみても地方歳出の圧縮が継続していることがそこに反映されていると考えられる²⁹⁾。

では、地方の歳出構造はどのような動向を示すであろうか。図9、図10はそれぞれ地方の目的別歳出、性質別歳出の構成割合の推移を示している。目的別歳出の推移から読み取れる最大の特徴は、土木費と民生費の対照的な動きである。土木費がピーク時の1993年度の24.3%から2016年度には12.2%と歳出に占める比率を半減させているのに対し、同期間に民生費は11.4%から26.8%へ2.4倍の増加を示している。その他では、教育費が19.9%から17.1%へ減少を示す一方、2009年度以降やや低下を示すとはいえ公債費が8.1%から12.8%へ増加している。

他方、性質別歳出の動向をみると、1992年度には33.0%であった普通建設事業費が2011年度には12.9%にまで減少した。その後13年度からは若干増加に転じ、16年度には14.6%となったが、93年度と比べると6割近い減少を示す。反対に増加を示す項目で注目すべきは扶助費(93年度5.3%→16年度14.3%)と補助費(同5.9%→10.0%)、繰出金(同2.8%→5.6%)である。この点は、目的別でみた場合の土木費と民生費の対照的な動きに照応している。一方、人件費はこの間、26.5%から漸増し、2007年度に28.3%のピークに達したが、その後は反落し16年度には22.9%に落ち込んでいる。

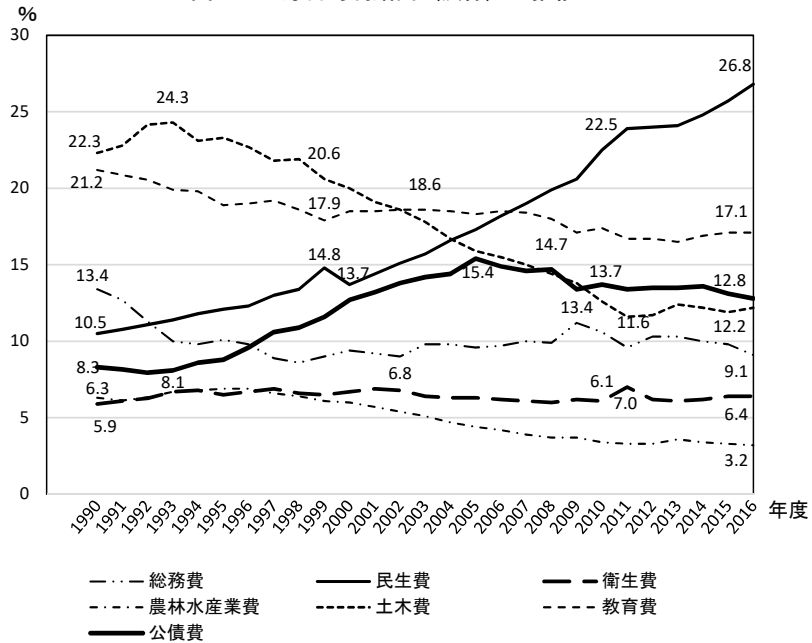
社会資本との係わりで、普通建設事業費の内容についてももう少し詳細に検討してみよう。80年代中葉以降の普通建設事業費の動向をみたものが図11である。周知のように、90年代にはバブル破綻後の景気対策のうえからも、また、公共投資基本計画の実行の点でも公共事業が大幅に積み増しされた。地方は80年代後半から公共事業を増加させたが、とりわけ単独事業費の伸

27) 谷垣議員提出資料(2004)「当面の地方財政計画の改革について」経済財政諮問会議10月22日、参照。

28) 麻生議員提出資料(2004)「谷垣議員提出資料に対する見解」経済財政諮問会議10月22日、参照。

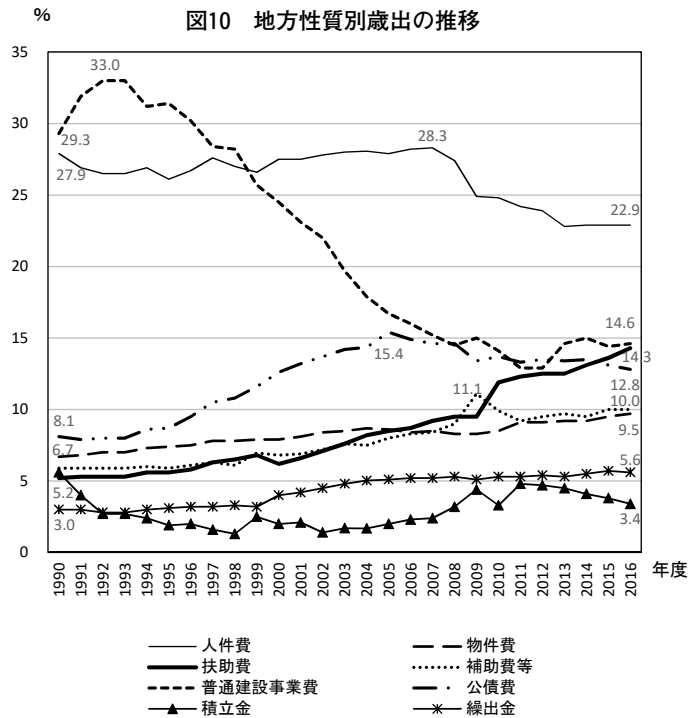
29) 財政制度等審議会・財政制度分科会資料「地方財政」(2018年10月30日)、8頁、参照。なお、地方財政計画と決算との乖離について論じたものとして、平岡和久・森裕之(2005)「市町村における一般財源の機能分析」『高知論叢』83号、中島正博(2013)「地方財政計画と地方自治体の自由度」和歌山大学経済学会『研究年報』第17号など、参照。

図9 地方目的別歳出（決算）の推移



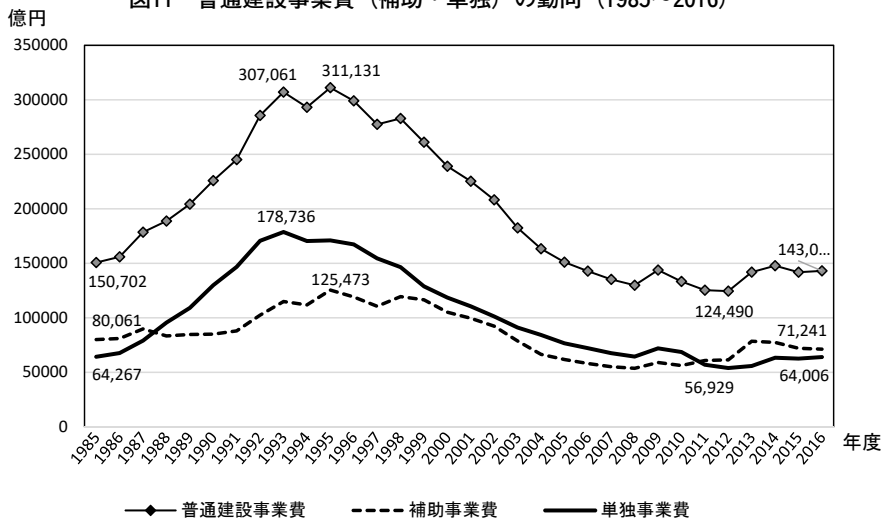
(出所) 総務省『地方財政統計年報』各年度版、より作成。

図10 地方性質別歳出の推移



(出所) 同上

図11 普通建設事業費（補助・単独）の動向（1985～2016）

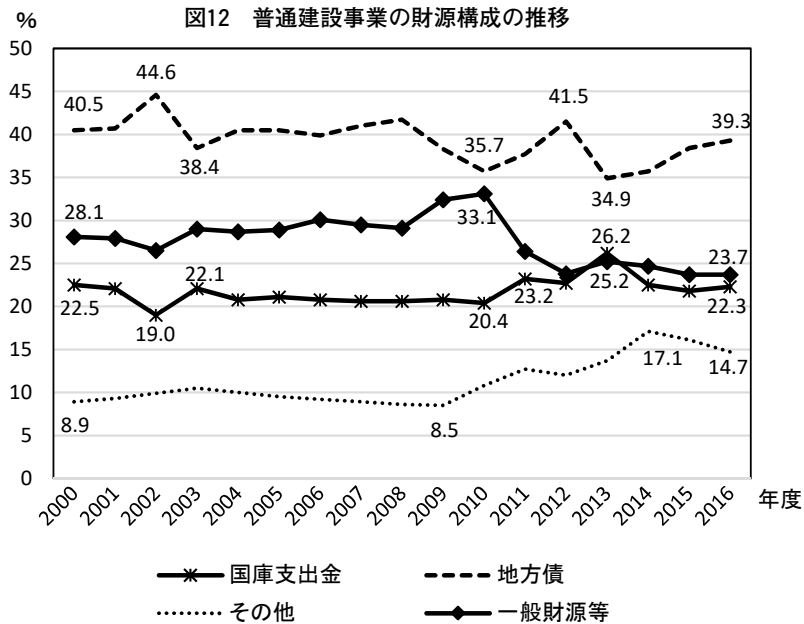


(出所)「地方財政白書」各年度版より作成。

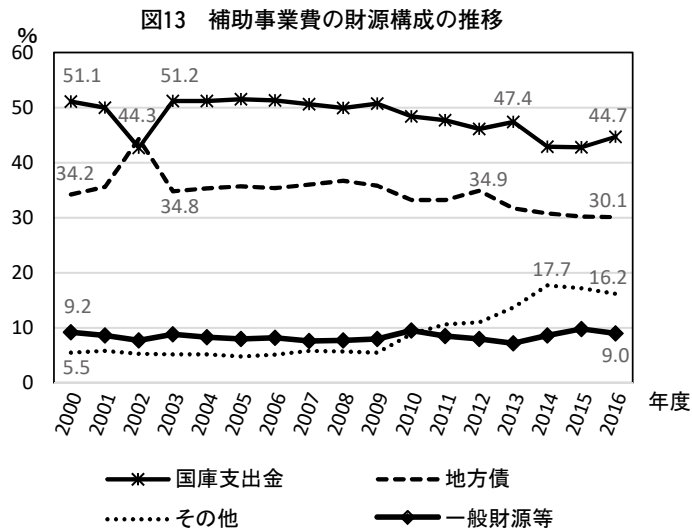
びが大きかった。地方の普通建設事業費は1995年度には31.1兆円のピークを記録し、単独事業は補助事業を上回って93年度には17.9兆円に達した。しかし、単独・補助共にその後は急速に減少し始め、2011年度には単独事業が補助事業を下回るに至った。

こうした変動は、地方の公共施設の状況にどのような影響を及ぼしたであろうか。その変化を1990年度と2000年度とで比較してみると、道路・橋梁、廃棄物処理施設(し尿衛生処理率等)、文化・体育施設の整備率が町村においてより上昇し、公共下水道の整備水準は都市(政令都市・中核市・特例市を除く)、町村ともに大幅に上昇した。市町村レベルでは、たとえば公共下水道普及率(対行政区域内人口)は40%から59%へ上昇、また文化・体育施設では公会堂・市民会館、体育館や図書館などの整備が、とくに町村などで進展した³⁰⁾。これに対し、2000年代以降についてみると、公共事業費の減少を反映して公共施設の整備率の進捗状況は90年代とは様相が異なっている。例えば、都市公園等では90年代が27,290か所増(39.4%増)、面積も333km²増(45.8%増)に対し、2016年度までの10年間では20,533か所(18.0%増)、168.7km²増(13.9%増)にとどまる。下水道の現在排水人口も90年代の2,485万6,000人増(46.0%増)に対し、882万8,000人増(13.9%増)であり、公立老人ホームは2000年度には1,282か所であったが、2016年度には719か所(10年前と比べ363か所減)と、設置箇所自体が減少している。文化・体育施設では県民会館・市民会館・公会堂が90年代の825か所増(37.3%増)に対し、180か所の増(5.7%増)、図書館は677館増(34.8%増)に対し237館増(7.8%増)、博物館は178館増(38.2%増)に対し59館増(7.3%増)、体育館は1,020か所増(20.9%増)に対し409か所増(6.5%増)、

30) 総務省(2002)『平成14年版地方財政白書』137-153頁、参照。



（出所）同上。



（出所）同上。

陸上競技場は102か所増（10.0％増）に対し29か所減（2.7％減）、野球場は305か所増（8.1％増）に対し24か所増（0.6％増）、プールは566か所増（13.8％増）に対し、663か所減（15.4％減）という状況である。人口の減少やごみの総収量の減少、環境の変化などもあり一概には言えないが、2000年代に公共施設整備のテンポが大きく落ち込んだことは間違いない。

一方、2000年代について普通建設事業費の財源構成の推移をみると、全体では変動はあるも

図14 単独事業費の財源構成の推移

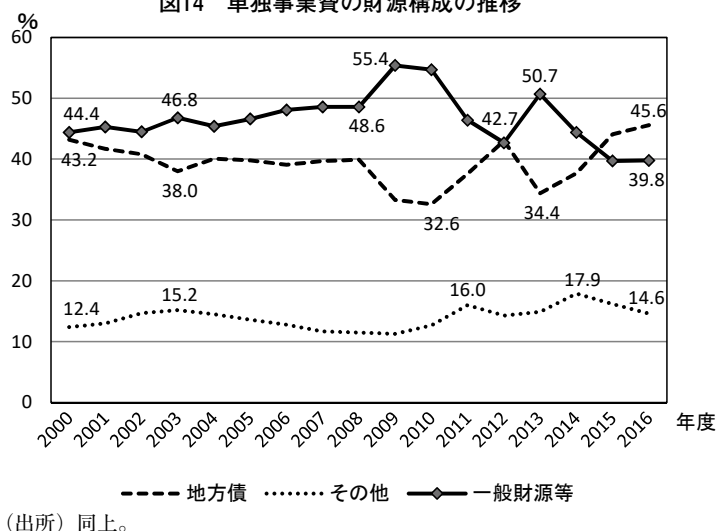


表14 民生費の目的別構成割合 (平均)

(単位: %)

	都道府県	市町村
社会福祉費	29.5	25.7
老人福祉費	40.6	20.0
児童福祉費	21.5	34.1
生活保護費	5.3	19.4
その他	3.1	1.0

(注) いずれも2000～2016年度の平均である。

(出所) 同上。

の国庫支出金、地方債の比率はほぼ横ばい傾向であるのに対し、一般財源等は2011年度以後減少傾向を示す一方、同時期にその他が増加傾向を示す（図12）。これは分担金・負担金や使用料・手数料などをさしてあり、受益者負担が強められていることを意味する。また、この時期には自治体の財政が厳しくなり、裏負担に対応できないことを理由に、補助事業の実施を見送る団体も少なくなかったと指摘されており、一般財源等の減少はこのことを反映しているといえよう³¹⁾。図13と図14はそれぞれ補助事業と単独事業に分けて財源構成の推移をみたものである。補助事業では国庫支出金は2005年度の51.5%をピークにその後は低下傾向をたどり、15年度には42.8%にまで落ち込んでいる。地方債も同様に減少を示し、16年度には30.1%となった。一般財源が横ばいであるのに対し、ここでもその他特定財源が2010年度以降急増している。単

31) 三原岳 (2013), 39頁, 参照。

表15 民生費の性質別内訳の動向（市町村）

（単位：億円、％）

区分	1990		1995		2000		2005		2010		2016	
	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比
扶助費	28,043	44.9	41,044	43.2	44,604	42.7	64,403	50.3	99,096	58.3	125,095	59.5
繰出金	7,367	11.8	12,453	13.1	22,223	21.3	29,780	23.2	36,465	21.4	44,104	21.0
人件費	14,409	23.1	18,169	19.1	18,494	17.7	17,207	13.4	15,775	9.3	15,834	7.5
補助費等	2,645	4.2	4,440	4.7	5,376	5.1	5,345	4.2	5,990	3.5	7,223	3.4
普通建設事業費	4,799	7.7	7,420	7.8	5,883	5.6	3,337	2.6	4,566	2.7	5,327	2.5
物件費	3,769	6.0	9,285	9.8	7,063	6.8	7,288	5.7	7,485	4.4	11,917	5.7
その他	1,404	2.2	2,206	2.3	904	0.9	775	0.6	650	0.4	628	0.4
合 計	62,436	100.0	95,017	100.0	104,547	100.0	128,135	100.0	170,027	100.0	210,128	100.0

（出所）同上。

独事業をみると、一般財源等と地方債は対照的な動きを示し、当初は前者が増加し後者が減少していたが、近年は動きが逆転している。また、その他特定税源は近年やや増加傾向を示している。ちなみに、財政力指数の低い地方圏の道県では、地方交付税の増額により財源を確保することにより1998年頃までは国の景気対策に対応して単独事業を増加させていたが、その後は交付税の減少に加え社会保障関連支出の増加等による財政事情の悪化から、財政運営の見直しを迫られたとされており³²⁾、上記の財源構成の変化はこのことを反映するものであろう。

いずれにしても、公共施設等の新設には国庫補助が認められるものの、維持管理更新の費用は基本的に地方負担とされる実態からすると、国による地方への財源保障が後退するもとで、地方が今後予想される膨大な維持更新費用を賄うことが、はたして可能だといえるであろうか。

ところで、普通建設事業費の動きとは対照的に、急激な増加を示す民生費の状況について簡単にでもふれておく必要がある。まず、民生費を都道府県と市町村で比較すると、金額では市町村が都道府県に対し平均して2.6倍の規模を持っていることから、民生行政の中心は市町村であることがわかる。都道府県および市町村の民生費の目的別歳出の2000～16年度の平均をとってみると、都道府県は老人福祉費を中心に社会福祉費と児童福祉費がそれに次ぎ、生活保護費の割合は少ないのが特徴である。これに対し、市町村は児童福祉費が最大の費目で、残りを社会福祉費、老人福祉費、生活保護費が分け合う形となっている（表14）。

民生行政の中心を担う市町村の民生費について性質別内訳の推移をみると、2000年代に入り扶助費が大幅に構成割合を高めていることがわかる（表15）。また、繰出金も1990年代後半からやはり割合を高めている。対照的に人件費、補助費等、普通建設事業費、物件費などは90年代後半から軒並みに割合を低下させている。扶助費は生活保護法、児童福祉法、老人福祉法など社会保障制度の規定に基づき給付される費用を賄うものであり、自治体が単独で行う各種扶助の経費も含まれる³³⁾。繰出金は普通会計から他会計に対して支出する経費であるが、2000～

32) 肥後雅博（2005）「地方財政の現状と今後の展望」日本銀行ワーキングペーパーシリーズ、No.05-J-12、11-12頁、参照。

33) 河手雅己（2009）「地方自治体の主要経費の現状」『経済のプリズム』No.70、5頁、参照。

16年度について繰出先別にみると、地方公営企業会計（法非適用企業分）が41.2%から18.6%へと半分以上に減少するのに対し、介護保険事業会計は16.5%から27.5%へと大幅に増大している。国民健康保険事業会計はほぼ横ばいで24.4%から24.9%、老人保健医療事業会計は14.7%から徐々に増大しつつあったが、2008年度からは後期高齢者医療事業会計へと変更になり16年度には28.3%と介護保険に次ぐ割合を占めている。補助費等は地方公営企業会計（法適用企業分）に対する負担金、さまざまな団体等への補助金などであるが、事業別では下水道事業や病院事業など民生関係への支出が大きく、補助費等に占める割合は2000～16年度に22.0%から39.9%へ1.8倍以上の増加となっている。

最後に、市町村民生費の財源構成をみると、国庫支出金、都道府県支出金、一般財源等がほとんどである。1980年度には、国庫支出金43.8%対一般財源37.2%と国庫支出金の方がむしろ多かったが、90年度には26.5%対53.9%と大きく逆転し、2016年度には34.1%対47.9%と若干好転するものの、国による財源保障は大きく後退したままとなっている。毎年度の「地方財政白書」は「民生費における単独事業の充実、民生費に係る国庫補助負担率の引下げ、国庫補助負担金の一般財源化等」をその要因としてあげているが、三位一体改革でみたように国による社会保障財源の削減が主たる要因と考えられる。地方は社会資本整備費の面でも、また増大する社会保障費の面でも、国による財源保障の後退に直面し、厳しい財政運営を迫られているというのが現実の姿といえるであろう。

（3）地方税財政改革の基本方向

少子・高齢化の進展、家族・地域社会の変貌、所得・資産格差の拡大、グローバル経済の地域経済への影響などさまざまな社会経済環境の変化のなかで地方自治体に求められる役割は、以前にもまして拡大しているが、以上みてきたように地方自治体は歳入の自治の側面でも、また歳出の自治の側面でも大きく後退を余儀なくされているのが現状である。こうした厳しい制約条件のなかで、社会資本の整備・充実および社会保障の拡充を図るためには、国と地方を通じた抜本的な税財政改革が必要であることは論を待たないであろう。その詳細については他日を期さねばならないが、改革の基本線は1970年代の革新自治体の時代に提起され、結局のところ流産した国と地方を通じる行財政改革を、今日の変化した社会経済条件に対応させてその改革プログラムを組み直すことが必要になるのではないかと。くわえて、その後の新自由主義の政策のもとで民営化された公共サービスのあり方についても改めて再検討されなければならない。その場合、国と地方の事務配分の見直しにとどまらず、公私両部門のあり方についても今日的視点から抜本的な見直しが必要になるであろう。

公私両部門のあり方については、当面、公共交通の再建の点から国鉄の民営化についてあらためて検討することや住宅政策のあり方を再検討することが求められている。JR旅客6社は、東日本、東海、西日本が鉄道事業の営業黒字を維持する一方、北海道、四国、九州の「3島会

社」のうちとくにJR北海道、JR四国は営業赤字が続き、分割・民営化の際に交付された国からの事実上の補助金である経営安定基金の運用益によってなんとか赤字を縮小する状況が続いており、いずれ立ち行かなくなるおそれが強い。赤字不採算路線の廃止がこの両社だけでなく全国的な広がりを見せるなかで、分割・民営化から30余年を経て、改めて全国の鉄道網のあり方が問われている。

住宅政策のあり方についても、つとに遠・高・狭の「持ち家」政策に象徴される居住環境・居住条件の劣悪さ、貧困性が批判的となり（「ウサギ小屋」）、人権としての居住、居住福祉の充実が唱えられてきた³⁴⁾。戦後日本の住宅政策が、住宅金融公庫（1950年設立）、公営住宅（51年制度創設）、日本住宅公団（55年設立）プラス地方住宅供給公社の3本柱によって展開されてきたことは周知のとおりである³⁵⁾。1966年制定の住宅建設計画法は、この枠組みのもとで「住宅の新規・大量供給」を推進する体制を整え、以後、2005年度まで、8期にわたり住宅建設5箇年計画が実施に移された。その結果、1968年には全国で、73年以降には全都道府県で住宅総数が一貫して世帯総数を上回るに至った³⁶⁾。これを受け、5箇年計画は2005年度で廃止された。代わって2006年には「住生活基本法」が制定され、住生活基本計画を定めることにより「住生活の安定の確保及び向上の促進」に関する施策の「総合的かつ計画的」推進、「国民生活の安定向上と社会福祉の増進」と並んで「国民経済の健全な発展」への寄与が謳われた。ただ、その計画内容については、「市場に流通する住宅の質の向上を中心とし、いわば居住基盤整備を市場原理で行うものであり、市場流通に乗らない公営住宅や要配慮課題については、建設計画法時代よりも薄くなり、行政施策における住宅の公共性、居住福祉が後退したともいえる」との批判がある³⁷⁾。法第6条では、「低額所得者、被災者、高齢者、子どもを育成する家庭その他住宅の確保に特に配慮を要する者の居住の安定の確保」が図られなければならないことが規定されているが、公的賃貸住宅が継続的に削減されている実情からみて、はたして実効的な対策がとられているかについては疑問がある。

表16によれば、住宅総数は1963年の2109万戸から2013年には6063万戸へ3倍近い増加を示す。2013年の持家比率は61.7%、借家比率は35.5%、その借家の内訳では公営は10.5%にすぎず、民営が78.7%と圧倒的割合を占めている。住生活基本法の制定以降、公営住宅は2003年の218万戸から2013年には160万戸へ60万戸近くも減少しているのである。また、この間、空き家が年を追って増加し、2013年には820万戸、13.5%を占めるに至っている。それにもかかわらず、

34) たとえば、早川和男（1997）『居住福祉』岩波新書、参照。

35) 田中聡子（2009）「住宅政策の動向―臨調・行革路線を契機として―」『龍谷大学社会学部紀要』第35号、泉水健宏（2016）「住生活基本計画の見直しと今後の住宅政策の在り方―居住者及び住宅ストックからの視点に立った課題の状況―」『立法と調査』No.373、参議院事務局、など参照。

36) 野澤千絵（2016）、4頁。

37) 塩崎賢明ほか（2017）「住生活基本法体制の到達点と課題」『住総研 研究論文集・実践研究報告集』No.44、26-27頁、参照。

表16 所有関係別住宅ストック数および新設住宅戸数の推移

調査年	住宅総数	居住世帯のある住宅	持家	借家				
				借家計	公営	都市再生機構・公社	民営	給与住宅
1963	21,090	20,372	13,093	7,281	944		4,904	1,433
1973	31,059	28,731	17,007	11,723	1,995		7,889	1,839
1983	38,607	34,705	21,650	12,951	1,868	777	8,487	1,819
1993	45,879	40,773	24,376	15,691	2,033	845	10,762	2,051
2003	53,891	46,863	28,666	17,166	2,183	936	12,561	1,486
2013	60,629	52,102	32,166	18,519	1,959	856	14,583	1,122
(参考)				新設住宅戸数				
	空き家	持家率	空き家率	合計	持家系	借家系		
1963	522	64.3%	2.5%	720	345	375		
1973	1,720	59.2%	5.5%	1,763	1,105	658		
1983	3,302	62.4%	8.6%	1,135	710	425		
1993	4,476	59.8%	9.8%	1,510	827	683		
2003	6,593	61.2%	12.2%	1,174	707	467		
2013	8,196	61.7%	13.5%	987	612	375		

(注) 新設住宅戸数は年度の数値である。

(出所) 国土交通省「平成29年度 住宅経済関連データ」

ピーク時の176万戸（1973年）には及ばないものの、依然として毎年百万戸近い住宅の新設が続く現実がある。住宅の無政府的な新設・拡大が、インフラの追加的・浪費的整備を招く可能性が高いことをいま一度想起すべきである。

災害が多発し、被害を受ける人々が増大しつつある現在、その生活再建、とりわけ住宅と生業の再建に公共部門として政策的にどのように対応するのかは喫緊の課題となっている。とくに住宅に関しては個人の自力建設にまかされ、その供給がほぼ民間部門に委ねられている現状では、被災住民の住宅再建がきわめて困難であることはこの間の現実が示している。住宅弱者に対する居住福祉をいかに確保するのか、民間賃貸住宅の質の向上を含む住宅政策のあり方、公的住宅のあり方などについて、改めて抜本的な見直しが必要な時にさしかかっているといわなければならない。

一方、国と地方の事務配分の見直しについては、量的な配分は国3割ないし4割、地方7割ないし6割という比率にはさしあたり変更はないであろう。質的な配分の点では、この間、地方分権一括法により機関委任事務が廃止されたことにより一定の前進がみられたが、そのうちの多くが法定受託事務として残り、自治事務についても各省大臣の関与の余地を残したため、地方自治に対する国の強い関与・統制が維持されたといつてよい³⁸⁾。あらためて、補完性原理にもとづく地方自治および住民自治を実現するための改革が求められる。

税財政の改革については、まず国レベルでの歳出、歳入両面の抜本的な改革が必要であろう。歳出面では「社会資本整備重点計画」が掲げている民間投資を誘発し経済成長を支えるためとして推進しようとしているリニア新幹線や整備新幹線、三大都市圏環状道路、地方圏の道路ネットワーク、地域の拠点空港やクルーズ船の受入れ港湾など巨大開発や大型公共事業のあり方

38) 宮本憲一（2016）『増補版 日本の地方自治 その歴史と未来』自治体研究社、199-202頁、参照。

を見直すことがまずもって必要である。高度成長型の開発志向に依存する体質を脱却しないかぎり、財政改革は成功しないといってよい。また、防衛費もこの間、拡大の一途を辿っており、2012年度の4.76兆円（決算額）から2019年度予算では5.26兆円に増加し、過去最高額を更新している。2019年度から始まる中期防衛力整備計画も総額27兆4,700億円と、前回中期防（2014～18年度）の24兆6,700億円に比べ大幅増加となっている。防衛費が膨張する大きな要因は「歳出化経費」の膨張であるが、その背景にはアメリカからの対外有償軍事援助（FMS）による巨額の武器購入などがある。社会保障関係費などその他の経費についても改めて検証することが求められる。

歳入については、新税の創設も含めた抜本的な税制改革により必要な税財源を確保することをめざすべきである。税制改革といえば消費税増税しか選択肢に上らない現状は、思考停止としかいいようがない。勤労者世帯の家計収入が90年代末から減少の一途を辿り、個人消費の低迷によりデフレ経済からの脱却がままならない現状で、消費税を増税することはデフレ不況をいっそう進行させる以外にないことは明らかである。少なくとも当面、消費税増税は選択肢になりえないとみるべきである。税制改革にあたっては、所得・資産格差の拡大や史上最高益をあげている大企業などの存在、さらにはグローバル経済のもとでの金融の暴走やタックス・ヘイブンを利用した課税逃れの拡大といった現状をふまえるならば、公平・公正な課税の原則に立ち返った改革が必要であろう。それには、所得税や法人税の改革に加え、新たな資産課税としての富裕税の創設や企業の内部留保に対する課税、さらには外貨取引や金融取引に対する金融取引税の検討、タックス・ヘイブンを利用した課税逃れの捕捉の強化など、さまざまな増税策が選択肢として考えられる。所得税については最高税率の引上げ、さらに分離課税の税率の引上げや分離課税そのものの廃止による総合課税化、法人税については税率の引上げや課税優遇措置など課税ベースの見直しなどが検討課題となる。こうした課題について、経済状況などを見据えながら段階的、漸進的に進めることができれば、相当規模の税収増大を実現することができる。ここでは、詳細には立ち入らないが、こうした方向で全面的な増税を実現できるならば、最大で32～45兆円の規模での財源の確保が可能になると推計される³⁹⁾。こうした財源を社会保障の充実や地方財政の充実、さらには財政再建に充てることができるならば、増税に対する国民の理解と容認が広がることも期待できるであろう。

国の税財政改革と並行して地方税財政の改革を進めるにあたっては、当面、現行の国と地方の事務配分を基本的に前提として地方に対し必要な税源移譲を行うとともに、地方交付税制度の改革と充実により地方の一般財源の拡充を図ることが求められよう。同時に、国庫補助負担

39) 消費税によらない国の税制改革のあり方については、ラフな試算であるが別稿でも取り上げた。そこでこの試算では、単純計算で年間21～29兆円の財源を確保できるのではないかと指摘した。注8、参照。ここでの32～45兆円という推計は、「不公平な税制をただす会」の試算結果も一部取り入れて算定したことにより、以前の推計規模より拡大した。不公平な税制をただす会（2017）『TAW 福祉と税金』第29号、参照。

金制度についても奨励的補助金については基本的に廃止し、一部は地方への新たな税源移譲の財源に転換し、一部は地方交付税にふり替えるといった内容になるのではないかと。また、地方税財政や地方交付税の運営について地方の発言権と権限を保障するため、「国と地方の協議の場」を地方行財政委員会に発展解消することが必要であろう。法律により規定されている「国と地方の協議の場」での協議の対象とされている事項について、単なる協議ではなく、地方に関わる事項や地方自治・地方財政に関する事項について国会に対し提案権を持つような組織に改組することが必要ではないか⁴⁰⁾。

(4) 広域連携ははたして地域再生の切り札となるか

なお最後に、広域連携とその財政措置についてふれておく必要がある。「コンパクト＋ネットワーク」構想の、ある意味で中心に位置するのがこの広域連携だからである。

各自治体の区域を超えた自治体間連携の法的制度は、つとに1888(明治21)年の市制・町村制制定の際に、わが国の地方自治制度のなかに取り入れられた。それ以来、わが国は明治の大合併(1888～89年)、昭和の大合併(1953～61年)、平成の大合併(1999～2006年)と明治維新以後、3度にわたり大規模な市町村合併を繰り返してきたが、その間、広域連携は合併と合併の合間の対応策として使われてきた。明治の大合併後は町村間での組合制度が活用され、昭和の大合併後は広域行政圏が全国的に形成されてきた。そして、今次の大合併では、人口減少社会への対応として定住自立圏や連携中枢都市圏が推進されているのである⁴¹⁾。

広域連携の法的制度には2つの流れがあるという⁴²⁾。ひとつは明治の組合制度に端を発する流れであり、広域連携のために別法人を作って対応しようとするものである。現行制度では一部事務組合と広域連合がこれにあたる。もうひとつは、別法人を作らず機能的共同処理方式で対応しようとするものであり、協議会などのほか、2014年に導入された連携協約と事務の代替執行がこれに該当する。現在の広域連携制度は表17のとおりである。

広域行政圏の推進は1969年の広域市町村圏の形成をもって始まるが、その後、全国で展開され、1998年10月現在では365圏域(広域市町村圏341、大都市周辺地域広域行政圏24)が認定されていた⁴³⁾。ところが、2008年、政府は「定住自立圏推進要綱」に基づき、従来の広域行政圏に係わる通知をすべて廃止するとともに、広域行政圏に代えて定住自立圏を形成する方向

40) 改革案の具体化のためには、かつて革新自体の時代に東京都や大阪府から提起された地方税財政改革の提案や、宮本憲一(1977)で提起された改革案を参考に、現在の条件を踏まえて検討が行われるべきであろう。

41) 横道清隆(2016)「広域連携の現状と今後の方向性」『広域連携の未来を探るー連携協約・連携中枢都市圏・定住自立圏ー』日本都市センター、5-9頁、参照。

42) 同上、7頁、参照。

43) 総務省資料(2008)「広域行政圏の現状」(<http://www.soumu.go.jp/kouiki/pdf/H204.1.pdf>)によれば、2008年4月1日現在の圏域数は、359圏域(広域市町村圏334、大都市周辺地域広域行政圏25)となっている。

表17 広域連携の仕組みと運用について

共同処理制度		制度の概要	運用状況(2016年7月1日現在)
法人の設立を要しない簡便な仕組み	連携協約	地方公共団体が、連携して事務を処理するにあたっての基本的な方針及区割り分担を定めるための制度	○締結件数：175件 ○連携中核都市圏の形成に係る連携協約：128件(73.1%)、その他：47件(26.9%)
	協議会	地方公共団体が、共同して管理執行、連絡調整、計画作成を行うための制度	○設置件数：202件 ○主な事務：消防41件(20.3%)、広域行政計画等28件(13.9%)、救急23件(11.4%)
	機関等の共同設置	地方公共団体の委員会または委員、行政機関、長の内部組織等を複数の地方公共団体が共同で設置する制度	○設置件数：444件 ○主な事務：介護区分認定審査129件(29.1%)、公平委員会117件(26.4%)、障害区分認定審査106件(23.9%)
	事務の委託	地方公共団体の事務の一部の管理・執行を他の地方公共団体に委ねる制度	○委託件数：6,443件 ○主な事務：住民票の写し等の交付1,417件(22.0%)、公平委員会1,141件(17.7%)、競艇854件(13.3%)
	事務の代替執行	地方公共団体の事務の一部の管理・執行を当該地方公共団体の名において他の地方公共団体に行わせる制度	○代替執行件数：2件 ○上水道に関する事務：1件、公害防止に関する事務：1件
別法人の設立を要する仕組み	一部事務組合	地方公共団体が、その事務の一部を共同して処理するために設ける特別地方公共団体	○設置件数：1,493件 ○主な事務：ごみ処理406件(27.2%)、し尿処理337件(22.6%)、救急271件(18.2%)、消防270件(18.1%)
	広域連合	地方公共団体が、広域にわたり処理することが適当であると認められる事務を処理するために設ける特別地方公共団体。国または地方公共団体から直接に権限や事務の移譲を受けることができる	○設置件数：116件 ○主な事務：後期高齢者医療51件(44.0%)、介護区分認定審査45件(38.8%)、障害区分認定審査32件(27.6%)

(注) 1) 法人の設立は、特別地方公共団体の新設に係わるものであり、総務大臣または都道府県知事の許可を要する。

2) 協議会、機関等の共同設置、一部事務組合、広域連合の事務件数については、複数の事務を行っている場合は事務ごとに件数を計上しているため設置件数と一致しない場合がある。

(出所) 総務省資料。

へと大きく転換したのである。40年近く推進してきた広域行政圏を廃し、定住自立圏に転換した背景に何があったのか。横道清孝は、広域行政圏政策には2つの目的があったという。ひとつは単独の市町村ではできない広域的な事務について共同処理システムを整備することであり、いまひとつは圏域全体の総合的かつ計画的な整備を進め、機能的な合併を実現することである。この間、第1の目的についてはほぼ達成されたものの、第2の目的については結局のところ達成することができなかった。その原因は、広域市町村圏の広域行政機構が、圏域全体を統合するような計画主体、事業実施主体となりえなかったためであるとされる⁴⁴⁾。こうして、代わって上から強引に市町村の再編成を進めたのが平成の大合併であった。これにより広域行政圏全体が1つの市町村となったケースが37も生まれ、構成市町村が2つしかないケースも59へと増加した(表18)。平成の大合併は、広域市町村圏によって市町村を束ねる必要性を後退させ、以後は合併した市町村を中心都市としていっそうの市町村の統合を推進するための条件を整備したのである。

しかるに、定住自立圏の提唱から間もない2014年8月、総務省は新たにまた「地方中枢拠点都市圏構想」を打ち出した。同じころ、国土交通省は「高次地方都市連合」、経済産業省は「都

44) 横道清隆(2010)「日本における新しい広域行政政策」『アップ・ツー・デートな自治関係の動きに関する資料』No.6, 自治体国際化協会・政策研究大学院大学, 13頁, 参照。

表18 市町村合併に伴う圏域構成団体の減少

区 分	H11.10.1現在					H20.7.1現在				
	圏域数	総市町村数	平均市町村数	平均人口	平均面積	圏域数	総市町村数	平均市町村数	平均人口	平均面積
構成市町村数1～3	16	43	2.7	173,124	477.60	157	338	2.2	162,535	708.79
" 4～6	108	545	5.1	182,494	640.75	120	581	4.8	281,829	907.41
" 7～9	113	881	7.8	205,851	895.85	53	382	7.2	390,044	1,617.91
" 10以上	129	1,674	13.0	368,753	1,443.67	29	401	13.8	631,460	1,921.27
合 計	364	3,143	8.8	255,343	997.32	359	1,702	4.7	258,031	1,007.34

(注) 合併により圏域全体が1市または構成団体数が少数になった、あるいは共同処理事務が減少したなどの理由により、59 圏域が広域行政機構を持たない結果となった。

(出所) 総務省 (2008)「広域行政圏施策の見直しについて」

市雇用圏」をそれぞれ提唱し主導権を競ったが、同年12月の「まち・ひと・しごと創生総合戦略」の閣議決定を受け、翌15年1月、総務省の「地方中枢拠点都市圏」に統合する形で「連携中枢都市圏」に変更された。定住自立圏が広域行政圏と異なっていたのは、後者が圏域を構成する市町村とは別に広域行政機構を設置し、その広域行政機構が広域行政圏計画を策定するとともに圏域行政の中心を担うことが想定されていたのに対し、前者においては広域行政機構の設置は想定されておらず、代わりに圏域形成にあたって中心市宣言を行った中心市が大きな役割を果たすものとされていたことであった⁴⁵⁾。他方、定住自立圏と連携中枢都市圏とでは、圏域の中心都市が主要な役割を果たす点では違いはなく、基本的仕組みはほぼ同じといえてよい。にもかかわらず、短期間に類似の構想が打ち出された理由は、大規模な中心都市にとって定住自立圏は交付金の魅力に乏しく、大規模都市の多くが定住自立圏を設置しなかったことにあるとみられる⁴⁶⁾。実際、表19にみられるように、定住自立圏の中心市に対する財政措置は年間8,500万円程度を上限とする特別交付税に限られるのに対し、連携中枢都市圏では連携中枢都市は圏域人口に応じて普通交付税を措置され、1市当たり年間1.2億円を基本に人口・面積等を勘案して上限額が算定される。たとえば圏域人口75万人の場合、約2億円とされる。一方で、近隣市町村および連携市町村の場合は、定住自立圏と同様に年間1,500万円を上限とする特別交付税という措置となっている。連携中枢都市だけが格段に優遇される制度となっているのである。それゆえ、定住自立圏の中心市のなかから8市が連携中枢都市を宣言するに至っている。定住自立圏および連携中枢都市圏の現在の状況は、表20のとおりである。

連携中枢都市圏構想は、少子・高齢社会において地域を活性化し、経済を持続可能なものとして、国民が安心して快適な暮らしを営んでいけるようにすることを目標に掲げている。したがって、地域において相当の規模と中核性を備えた圏域の中心都市が近隣の市町村と連携し、コンパクト化とネットワーク化により「経済成長のけん引」、「高次都市機能の集積・強化」お

45) 横道清隆 (2016), 11-12頁, 参照。

46) 森川洋 (2016)「連携中枢都市圏構想の問題点について再度考える」『自治総研』通巻457号, 50頁, 参照。

表19 定住自立圏と連携中枢都市圏の制度比較

	定住自立圏	連携中枢都市圏
中心都市の要件	【 中心市 】 ○ 人口5万人以上（少なくとも4万人超） ○ 昼夜間人口比率1以上	【 連携中枢都市 】 ○ 政令指定都市または中核市（人口20万人以上）等 ○ 昼夜間人口比率1以上
手続き	① 中心市宣言 ② 定住自立圏形成協定の締結 ③ 定住自立圏共生ビジョンの策定	① 連携中枢都市宣言 ② 連携協約の締結（地方自治法第252条の2第1項） ③ 連携中枢都市圏ビジョンの策定
連携する取組	ア 生活機能の強化に係る政策分野 イ 結びつきやネットワークの強化に係る政策分野 ウ 圏域マネジメント能力の強化に係る政策分野	ア 圏域全体の経済成長のけん引 イ 工事の都市機能の集積・強化 ウ 圏域全体の生活関連機能サービスの向上 （与定住自立圏の取組）
財政措置	1. 中心市および近隣市町村への特別交付税措置 ○ 中心市については、1市当たり年間 8,500万円程度（H25年度までは4,000万円）を基本に、人口、面積等を勘案して上限額を算定 ○ 近隣市町村については、1市町村当たり年間1,500万円（H25年度までは1,000万円）を上限 2. 地域活性化事業債の充当 ○ 圏域全体で必要不可欠なインフラ整備（医療・福祉、産業振興、公共交通の3分野に限る）に対し、充当率90%、交付税算入率30% 3. 外部人材の活用に対する特別交付税措置 ○ 圏域がよいにおける専門性を有する人材の活用に対し、上限700万円、最大3年間の措置 4. 民間主体の取組の支援に対する財政措置 ○ 民間への融資等を行うファンド形成に関する財政措置として、ファンド形成に一般単独事業債を充当、償還利子の50%に特別交付税 ○ ふるさと融資の融資限度及び融資比率の引上げ（例：融資比率35%→45%） 5. 個別の施策分野における財政措置 ○ 病診連携等による地域医療の確保に対する財政措置として、病診連携等の事業に要する市町村の負担金に対する特別交付税措置（措置率：0.8、上限800万円） ○ 僻地における遠隔医療に対する特別交付税措置の拡充措置率を0.6→0.8 6. 関係各省による支援策 略	1. 連携中枢都市および連携市町村の取組に関する包括的財政措置 (1) 連携中枢都市の取組に対する包括的財政措置 ① 普通交付税措置 「経済成長のけん引」および「高次都市機能の集積・強化」の取組に対する財政措置 （圏域人口に応じて算定／例：圏域人口75万で約2億円） ② 特別交付税措置 「生活関連機能サービスの向上」の取組に対する財政措置。1市当たり年間1.2億円程度を基本として、人口・面積等を勘案して上限額を設定 (2) 連携市町村の取組に対する特別交付税措置 1市町村当たり年間1,500万円を上限 2. 外部人材の活用に対する目財政措置（特別交付税） 圏域外における専門性を有する人材の活用 上限700万円、最大3年間の措置 3. 個別の施策分野における財政措置 (1) 病診連携等による地域医療の確保に対する財政措置 病診連携等の事業に要する市町村の負担金に対する特別交付税措置（措置率：0.8、上限800万円） (2) 僻地における遠隔医療に対する特別交付税措置の拡充（措置率を0.6→0.8） 4. 関係各省による支援策 略

（注）三大都市圏の都市圏の区域内の市は原則として連携中枢都市になれず、認められるのは一定の要件を満たす市だけである。

（出所）総務省資料

表20 定住自立圏と連携中枢都市圏の現況

定住自立圏（2018年10月1日現在）		連携中枢都市圏（2018年9月4日現在）	
中心市宣言済み都市数	134市	連携中枢都市宣言を行った市	32市
定住自立圏形成協定締結または定住自立圏形成方針策定済み	123圏域	連携協約締結圏域	—
	523市町村	連携中枢都市圏に取組む市町村数（市町村数は延べ数で、連携中枢都市を含む。）	253市町村
定住自立圏ビジョン策定済み	120圏域	連携中枢都市圏ビジョンを策定した圏域の数	28圏域

（注）1. 2018年9月4日現在、中心市のうち32市が宣言連携中枢都市である。

2. 宣言中心市以外に中心市の要件を満たす市は66市あり、宣言連携中枢都の要件を満たす市は全部で61市である。

（出所）総務省資料

よび「生活関連機能サービスの向上」を実現することにより、一定の圏域人口を有し活力ある社会経済を維持するための拠点を形成することを謳っている（「連携中枢都市圏構想推進要綱」）。圏域の中心都市は、まず「連携中枢都市宣言」を行い、連携市町村と「連携協約」を締結する。連携協約は圏域に参加する各市町村と1対1で締結されるため、圏域全体の将来像について協約を結ぶものではない。それは別途、連携中枢都市が「連携中枢都市圏ビジョン」で示すことになっている。ビジョンの策定に当たり、連携中枢都市は「ビジョン懇談会」を設置し、そこでの検討を経て決定することになっているが、連携市町村は懇談会の構成員としては想定されていない。こうした仕組みは、連携中枢都市のリーダーシップの発揮につながる可能性と同時に、運用次第では連携市町村を連携中枢都市に従属させる契機にもなるおそれがある。また、連携協約の締結、あるいは変更・廃止のためには議会の議決を必要とするため、圏域からの離脱は容易ではない。さらにまた、財政資源やひと・もの・しごとが連携中枢都市に集中し、連携市町村の衰退や空洞化を招くおそれも根強い⁴⁷⁾。

連携中枢都市圏構想では、連携中枢都市は各圏域におけるいわば「人口のダム」として、東京への人口の集中を抑制する役割を期待されているが、要件を満たす連携中枢都市61市の人口移動の実態を分析した研究によれば、「ダム」の役目を果たしていないことが明らかにされている。広域中心都市は周辺地域から人口を吸い上げて東京特別区へ人口を流出させる一方、県内中心都市（県庁所在都市）はやはり周辺地域から人口を吸収して広域中心都市に流出させており、いずれも「吸水ポンプ」型の都市とされている⁴⁸⁾。

すでにみたように、「国土のグランドデザイン2050」が示唆した将来像は、全国5,000か所程度の「小さな拠点」⁴⁹⁾ から全国60~70か所程度の連携中枢都市圏、そしてリニア中央新幹線に

47) 本多滝夫 (2016)「連携中枢都市圏構想からみえてくる自治体間連携のあり方」『住民と自治』通巻636号、参照。また、同号に所収の連携中枢都市圏構想に係わる論考も参考になる。なお、南信州における広域連合とそれを補完する定住自立圏が、中心市と参加市町村の運営いかんでは生活機能が強化され、住民生活の利便性が高められる可能性を示す事例として興味深い。岡庭一雄 (2016)「南信州にみる定住自立圏構想」同上、所収、参照。

48) 森川洋 (2016)、参照。山下祐介は、人口を集めるべきは地方中核都市ではなく、地方の中小都市へ、そしてさらに農村漁村へと押し戻すことが本来あるべき方策であり、その方が効果的であり、また理想的でもあるとする。地方を発展させるために人口集中地帯をつくらうとするのは、高度成長期以来の失敗した中心施策ではないかと指摘している。そうした施策は中小都市を衰退させ、中核的な都市さえ都心の斜陽化を招く一方、都市郊外が常により新しく開発されて、人口増加地域を次々と生み出してきた。しかも、古い郊外は老朽化し、高齢化している。こうした全面的な都市化が都市農村関係を変化させ、家族・地域・就業場所のバランスを大きく崩してきた。いま一度バランスのよい状態を取り戻さない限り、社会は維持可能ではなくなっている。地方中核都市への人口集中（人口ダム）は、そのバランスをむしろ突き崩すと主張している。山下祐介 (2014)『地方消滅の罠 ―「増田レポート」と人口減少社会の正体―』ちくま新書、49-52頁、参照。

49) 中山間地域の「小さな拠点」である小規模自治体は、市町村間での水平的連携が困難な自治体として都道府県による垂直補完の必要性が検討課題として登場してきた。2003年の地方制度調査会の答申では、地方分権時代の市町村のあり方として「基礎自治体論」が提示され、「総合的で自律性の高い行政主体」「十分な権限と財政基盤」「高度化する行政事務に対処できる専門的職員集団」がその要件として示された。そして、こうした要件を満たさず、合併も困難な市町村の場合の特別の方策として、都道府県が市町村のノ

より3大都市圏を結ぶ「スーパー・メガリージョン」に至るまで、「コンパクト＋ネットワーク」を貫くというものであった。ここでは、「コンパクト＋ネットワーク」があたかも入れ子構造のようになって国土全体を覆う構想が描かれている。しかし、巨額の財政赤字を抱える時代に、こうした構想が人口を増加させ、地域を活性化し、国民が安心して快適な暮らしを営んでいけるような社会をはたして実現できるであろうか。

2) 現代社会資本と住民自治

すでにふれたように、現代社会資本はハードな社会資本だけでなく、人的サービスのような生活機能支援のためのソフトな社会資本の重要性が増大し、ハード面とソフト面が不可分に結びついているところに特徴がある。その意味で、ソフトな社会資本を担う専門的能力を備えた公務員の存在を欠かすことはできない。しかも、ICT（情報通信技術）や新素材、バイオテクノロジーなど現代の技術革新のスピードの速さからしても、国や自治体においてそうした進歩に対応できるだけの専門的職員を拡充していくことが求められている。公共部門のスリム化や民営化のためにDBO（Design-Build-Operate）方式やPFI方式を採用した場合、民間が施設等の設計・建設や長期にわたる運営・維持管理に当たることになるため、自治体などにおいて専門職員や技術基盤を維持することはきわめて困難になる。

そこで地方公務員の状況を見ると、その総数は1994年度の328.3万人（都道府県173.5万人、市町村154.8万人）をピークに、その後は減少の一途をたどり、2017年度には274.3万人とピーク時に比べ54万人もの減員となっている（表21）。部門別の動向をみると、都道府県では教育の26.2万人減が最大であり、一般管理6.1万人減、福祉3.2万人減となっている。減員率を普通会計・公営企業会計別にみると、普通会計では福祉35%減が最大であるが、企業会計では下水道41%減、水道36%減、交通26%減、病院19%減など、一般に公営企業の方が高い。他方、市町村では、一般管理の9万人減が最大で、福祉の7.6万人がこれに次ぐ。公営企業では水道、交通、下水道がそれぞれ2.3万人、1.9万人、1.3万人の減となっている。減員率ではやはり公営企業の方が高く、交通の50%を筆頭に軒並み30%台後半の減員率となっている。府県にしる、

／事務を広範に補完する特例的団体制度が検討課題として位置づけられた。いわゆる「西尾私案」である。この答申をきっかけに、基礎的自治体が地域におけるあらゆる事務を処理することが「総合行政」であるかのような議論が蔓延したが、これは誤りである。市川喜崇は、たとえ一部の業務をやっていないくとも、町村が住民生活と地域社会の維持・発展に第一義的な責任をもつ地方政府であり、地方行政の主要な機能の多くを受け持っていると指摘する。垂直補完自体は、現在でも、過疎法などに基づく都道府県の代行制度があり、道路整備など土木分野で活用されているという。市町村との関係で、今後の都道府県が、必要に応じて、役割分担の強化を図ることは当然であり、それは補完というよりむしろ「支援」としてのそれだと主張している。課題はむしろ、第一義的な行政責任を有する市町村の一部の行政を都道府県が「支援」する際の財政措置を国の責任において十分に整備することであろう。それによって始めて、「小さな拠点」での住民生活の安定と地域の活性化を保障することができるであろう。市川喜崇（2013）「都道府県による市町村の『補完』を考える」『都市とガバナンス』Vol. 20、参照。

表21 地方公務員数の推移

(単位:1000人)

			都道府県				市町村			
			1980	1994 (A)	2017 (B)	(B) - (A)	1980	1994 (C)	2017 (D)	(D) - (C)
普通会計	一般行政	一般管理	245.5	235.4	174.1	▲ 61.3	448.6	464.5	374.9	▲ 89.6
		福祉関係	92.5	88.9	57.4	▲ 31.5	369.3	385.8	309.3	▲ 76.4
		計	338.0	324.2	231.5	▲ 92.7	817.9	850.3	684.2	▲ 166.1
		教 育	1,013.3	1,031.9	770.2	▲ 261.7	256.3	249.1	248.8	▲ 0.3
		警 察	240.3	254.0	288.3	34.4				
		消 防	17.9	18.3	18.7	0.3	103.0	127.2	142.0	14.8
		計	1,609.5	1,628.5	1,308.7	▲ 319.7	1,177.1	1,226.6	1,075.0	▲ 151.5
公営企業会計	病院	54.9	69.4	56.2	▲ 13.2	106.7	147.1	147.9	0.8	
	水道	12.4	11.0	7.0	▲ 4.0	64.0	59.9	36.6	▲ 23.3	
	下水道	5.8	6.6	3.9	▲ 2.7	24.1	35.2	22.3	▲ 12.9	
	交通	11.8	9.3	6.9	▲ 2.4	42.6	37.9	19.0	▲ 19.0	
	その他	11.3	9.9	4.9	▲ 5.0	47.6	41.0	54.1	13.1	
	計	96.1	106.2	79.0	▲ 27.2	285.0	321.2	279.9	▲ 41.4	
合 計		1,705.6	1,734.7	1,387.7	▲ 347.0	1,462.2	1,547.8	1,354.9	▲ 192.9	
地方公務員総数		3,167.7	3,282.5	2,742.6	▲ 539.9					

(出所) 総務省 (2018) 「平成29年地方公共団体定員管理調査結果」より作成。

市町村にしる、公営企業関係職員の減員率が高いのは民間委託や民営化の影響が大きいと考えられる。また、一般管理や福祉関係の減員数が多いことから、そのことが公共サービスの質の低下を招いていることは明らかである。時期はやや古いが2005年前後の人口千人当たりの地方政府職員数を国際比較してみると、アメリカ64.3人、ドイツ44.0人、フランス36.5人、イギリス35.3人に対し、日本は23.8人と先進国では最低水準となっている⁵⁰⁾。このような水準で、増大する一方の地方行政ニーズに対応できるかどうかは、きわめて疑問である。すでにふれた社会資本整備審議会の答申 (2013) が指摘したさまざまな問題点は、決して杞憂とはいえないのである。

近年、災害の多発に直面して政府筋では「国土強靱化」が一種の流行語の様相を呈しているが、これは国連などで使われるようになったresilient society、ないしresilienceを借用して政府がnational resilienceの訳語として利用し始めたためとされている。しかし、河田恵昭はこれを誤りだと指摘する。「国土強靱化」はnational land resilienceの訳であり、national resilienceの訳ではないというのである。national resilienceとは“みんなで協力して進める縮災”を意味しており、国民運動として進めることを意味すると主張し、主役は国民であることを強調している⁵¹⁾。「国土強靱化」は無意識かそれとも意図してか、ハコものの整備や建設事業に偏った理解というべきである。むしろ目標とすべきは、ハコものや建設事業に偏した「国土強靱化」よりも、「維持可能な社会」の実現に据えるべきではないか。

周知のように、国際連合は2015年9月に開催された第70回の総会において、SDGs (維持可

50) 行政改革推進本部専門調査会 (2006) 「公務員の種類と数等について」第1回 (7月27日)、参照。

51) 河田恵昭 (2016) 『日本水没』朝日新書、261-264頁、参照。

能な発展目標）を採択するためのサミットを開催し、「我々の世界を変革する：維持可能な発展のための2030年アジェンダ」を採択した。これは、2000年に国連のサミットで採択されたMDGs（ミレニアム発展目標）が2015年に期限を迎えた後、これに代わる世界の目標として定められたものである。この新しいアジェンダは、2030年を年限に5つの重要分野、すなわち人間（People）、地球（Planet）、繁栄（Prosperity）、平和（Peace）およびパートナーシップ（Partnership）について維持可能な発展を目指すことを宣言し、17の目標とその下での169のターゲット、232の指標を掲げている。17の目標がきわめて包括的、普遍的かつ変革的なものであることは、表22から理解できる。アジェンダの作成は、トップダウン方式ではなく、国連加盟の各国政府だけでなく非政府組織、民間企業や市民社会など広範なステークホルダーの参加によるボトムアップ方式によって作り上げられた。また、その実施についても「政府や民間セクター、市民社会、国連機関やその他のアクターを結びつけ、動員可能なあらゆる資源を動員して」地球規模で集中的な取組みを行う必要があることが強調されている。

わが国でも、2016年12月、「持続可能な開発目標推進本部」が設置され、SDGs実施指針が閣議決定された。そこでは、2030アジェンダに掲げられた5つのPに対応して8つの優先課題が設定された。すなわち、①あらゆる人々の活躍の推進、②健康・長寿の達成、③成長市場の創出、地域活性化、科学技術イノベーション、④持続可能で強靱な国土と質の高いインフラの整備、⑤省・再生エネルギー、気候変動対策、循環型社会、⑥生物多様性、森林、海洋等の環境の保全、⑦平和と安全・安心社会の実現、⑧SDGs実施推進の体制と手段、である。①②がPeopleに、③④がProsperityに、⑤⑥がPlanetに、⑦がPeaceに、⑧がPartnershipにそれぞれ対応するとされている。しかし、たとえば、本稿と係わりのある④項では「国土強靱化基本計画」や「社会資本整備重点計画」、「コンパクト＋ネットワークの推進」など既存の計画がそのまま列挙されており、すでにふれたように、はたしてそれらが「維持可能な発展」に資するかどうかについては多くの疑問がある。ドイツ最大の財団であるベルテルスマン財団は、2015年、「維持可能な発展の目標：先進諸国は用意できているか？」と題する報告書において、OECD加盟34か国がSDGsにどの程度対応できているかについて検証した⁵²⁾。それによれば、わが国は全体的評価では34か国中13番目に位置するが、ジェンダー平等や女性の権能の強化の点での立ち遅れ、およびOECD平均を大きく上回る貧困層の存在が弱点とされ、日本の長期的な維持可能性はこうした貧困状況と女性差別をどこまで克服できるかにかかっているとされた。①項には、一億総活躍社会の実現、女性活躍の推進、子供の貧困対策など、ここでも既存の政策が羅列されているが、一億総活躍社会の施策として掲げられている「働き方改革」や「希望出生率1.8」の中身をみても、はたしてそれが2030アジェンダの目標に沿うものかどうかには基本

52) Christian Kroll with a foreword by Kofi Annan (2015), *Sustainable Development Goals: Are the rich countries ready?*, Bertelsmann Stiftung, p.37.

表22 維持可能な発展の目標

目標 1.	あらゆる場所のあらゆる形態の貧困を終わらせる
目標 2.	飢餓を終わらせ、食糧安全保障および栄養の改善を実現し、維持可能な農業を促進する
目標 3.	あらゆる年齢のすべての人びとに健康的な生活を確保し、福祉を促進する
目標 4.	すべての人びとに包括的かつ公正な質の高い教育を提供し、生涯学習の機会を促進する
目標 5.	ジェンダー平等を達成し、すべての女性および女児の権能を強化する
目標 6.	すべての人々に水と公衆衛生を利用する可能性と維持可能な管理を確保する
目標 7.	すべての人々に安価で信頼できる維持可能な近代的エネルギーへのアクセスを確保する
目標 8.	すべての人々に持続的で包摂的かつ維持可能な経済成長と完全かつ生産的な雇用、および働きがいのある人間らしい仕事(ディーセント・ワーク)を促進する
目標 9.	強靱な(レジリエント)インフラを構築し、包摂的で維持可能な産業化を促進し、イノベーションを推進する
目標10.	国内および各国間の不平等を是正する
目標11.	包摂的、安全、強靱(レジリエント)かつ維持可能な都市および人間居住を実現する
目標12.	維持可能な消費と生産の形態を確保する
目標13.	気候変動とその影響を軽減するために緊急対策を講じる*
目標14.	維持可能な発展のために海洋および海洋資源を保全し、維持可能な方式で利用する
目標15.	地球の生態系の保護、回復と維持可能な利用を推進し、森林の維持可能な管理、砂漠化への対処、土地の劣化の阻止や回復、生物多様性喪失の阻止に取り組む
目標16.	維持可能な発展をめざす平和的かつ包摂的な社会の形成を促進し、すべての人々に司法へのアクセスを提供し、あらゆるレベルにおいて効果的で説明責任のある包摂的な制度を構築する
目標17.	維持可能な発展にむけた実行手段を強化し、グローバル・パートナーシップを活性化する

*国連気候変動枠組条約 (UNFCCC) が、気候変動へのグローバルな対応について交渉を行う基本的な国際的かつ政府間での対話の場であると認識している。

(出所) United Nations, General Assembly (2015), Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development.

的に疑問がある⁵³⁾。

2030アジェンダにみられるように、「維持可能な発展」は包括的な政策プログラムを内包しており、防災・減災や社会資本の整備、維持管理、あるいはその他の国民の福利の向上を目指す公共サービスだけに限られないが、いずれにしても「維持可能な発展」のためには上からのトップダウンではなく、中央・地方の政府、NGOやNPO、非営利企業その他の民間セクター、市民社会、そして一般の国民や地域住民の参加と連携が不可欠であろう。そして、そうした連携のつなぎ役を果たすのは、いうまでもなく公務員、とりわけ地方公務員である。その意味で、公務員、とりわけ地方公務員が大幅な削減対象となっていることは現在の日本に求められている時代の要請に逆行しているといわざるをえない。

さて、国民あるいは地域住民が主体として広範囲にわたる現代の社会資本の課題に対応し、「維持可能な発展」を担っていくためには、住民の主体性と住民自治の発展が欠かせない。しかし、日本における住民自治の現状は、時代のニーズに大幅に立ち遅れているといわざるをえ

53) たとえば、働き方改革の問題点については次の文献を参照。森岡孝二 (2019)『雇用身分社会の出現と労働時間』桜井書店、とくに第10章。

ないのが現実である。

住民参加について、かつて社会学者アーンスタインは市民が政策決定に参画する程度に応じて、①操作、②治療、③情報提供、④協議、⑤懐柔、⑥パートナーシップ、⑦権限委譲、⑧市民の自主管理、の8つの段階に分けた⁵⁴⁾。この「市民参加の8階梯」は、さらに3つの段階、すなわち①、②の市民の「非参加」の段階、③～⑤の「形式的参加の段階」、⑥～⑧の「市民的権力の段階」に大別される。これを踏まえて、篠原一は①から⑤の階梯へ上昇することを「形式的参画から実質的参画」への進化過程としてとらえ、⑥から⑧の階梯へ上昇することを「部分的自治から全面的自治」への進化過程として再構成した⁵⁵⁾。

現在の日本がどの段階にあるかについては、なお形式的参加の段階にとどまっているというのが大方の共通認識であろう⁵⁶⁾。1990年代には行政手続法や情報公開法が制定され、それに合わせて地方自治体でも行政手続条例や情報公開条例の整備が進んだ。総務省の調査によれば、前者の制定状況は一部の市区町村を除けば100%であり、後者も一部事務組合・広域連合で63%にとどまるが、都道府県、市区町村は100%となっている⁵⁷⁾。さらに近年は、「自治基本条例」の制定も進み、2018年12月現在、北海道、神奈川の2道県を含む372市区町村で施行されている⁵⁸⁾。「自治基本条例」の名称は自治体により異なる場合があるが、いずれも自治体の条例・規則の体系のなかで上位規範であることを謳い、市民の権利・義務、議会の責務、行政の責務、市民参加と協働、住民投票、情報共有などについて共通して規定している点に特徴がある⁵⁹⁾。しかし、自治基本条例は依然として住民自治、地方自治の発展を謳う理念的なレベルにとどまり、地域住民の間での認知度も決して高いとはいえないが、それでも住民参加や市民と行政との係わりの重要性をアピールしている点でその意義は決して小さくないと評価できよう。1998年には特定非営利活動促進法（NPO法）も施行され、各地で住民の自発的な組織が誕生するなど、住民参加の制度は整ってきたといってよい。そして、一部では先のアーンスタインの市民参加の第6階梯、あるいは篠原一の「部分的自治」にあたる市民と行政の間で決定権と責任が共有されているパートナーシップの形成にすすんだ事例もみられるまでに至っている。しかし、なお多くの課題が残されているのも事実である。

54) 横田茂（2013）「都市内分権とコミュニティ — ニューヨーク・コミュニティ委員会の予算制度 —」日本地方自治学会編『参加・分権とガバナンス』敬文堂、85頁、参照。アーンスタインの文献は、Arnstein, S. R. (1969), "A Ladder of Citizen Participation," *Journal of American Institute of Planners*, Vol. 35, No. 4. である。

55) 横田茂（2013）、87頁、篠原一（1973）「市民参加の制度と運動」『岩波講座 現代都市政策』（第Ⅱ巻、市民参加）岩波書店、24-26頁、参照。

56) 兼村高文・洪萬杓（2012）「住民参加型予算の現状と今後 — 日韓の事例を中心に —」『自治総研』第405号、6頁、参照。

57) 総務省（2018）「行政手続条例等の制定状況に関する調査について」、同（2018）「情報公開条例等の制定状況に関する調査について」。

58) NPO法人公共政策研究所（2018）「全国の自治基本条例一覧」（<http://koukyou-eisaku.com/policy3.html>）。

59) 沼田良・安藤愛（2016）「自治基本条例の現段階と可能性（上）」『自治総研』通巻448号、参照。

島田恵司は現在までの住民参加制度の問題点として、次の5点を指摘している。すなわち、第1に、行政の決定過程への参加ではなく、決定前の参加に偏重していること、したがって、第2に、決定そのものへの参加が脆弱であり、住民投票による決定も進んでいないこと、第3に、行政側の権限や裁量が幅広く担保され、住民目線による判断が受け入れられる余地が少ないこと、第4に、執行機関だけでなく議会にも住民参加に対する抵抗が根強いこと、第5に、自治体における住民参加制度の多くが国の法改正を受けての受動的な対応によるものが一般的であり、自治体側からの能動的な動きによるものが少ないこと、である⁶⁰⁾。

島田によれば、住民参加にとって最も重要なことは「住民間で議論し納得できること」であり、それゆえに住民間協議の場を確保し、その発展を図ることこそが住民参加を実質化する上で決定的に重要だとしている。そのために、たとえばニューヨークのコミュニティ・ボードに与えられている権限である「土地利用計画の審査、予算優先順位の策定、行政サービスの監視」⁶¹⁾などを参考に住民協議の課題を設定したうえで、自治体決定に住民投票を義務づける、地区ごとの住民組織に予算提案権や計画策定権限、まちづくり提案権などを与える、「地区・住民協議会（仮称）」を小学校区の単位に置くなど、住民参加を充実化するさまざまな方法を試みることを提案している⁶²⁾。協議の課題としては、上記に加え、地域における防災や減災、環境問題、地域の社会資本のあり方なども対象とすべきであろう。

自治の単位、自治の規模をどの程度にするのかは難しい問題であるが、たとえば直接請求が認められる人口規模は歴史的、实际的にみてせいぜい3万人以下の自治体に限定されている⁶³⁾。しかし、住民間協議の単位として3万人は多すぎるであろう。島田提案のように、小学校区程度が住民間協議を可能にする適正な規模であろう。

何度も強調するように、地域の公共施設やインフラの将来像を決定するのは中央政府ではなく、それぞれの地域の自治体と住民である。住民への徹底した情報公開、行政と住民の間での情報の共有、そして決定過程への住民参加が民主主義の発展にとっても、また現代の社会資本の管理運営にとっても不可欠の要件であろう。平成の市町村合併は行政と住民との距離を格段に広げた。この失敗と欠陥を克服することなしには、わが国が抱えるさまざまな問題を解決するための手掛かりは得られないであろう。

わが国の総資本ストックに対するGDPの比率は、先進国中最低のレベルとされている。アメリカ1.06、イギリス1.19、フランス1.05、ドイツ0.87、カナダ1.08に対し、わが国は0.54と格

60) 島田恵司 (2013)「住民参加から住民間協議へ ― 都市内分権を題材として ―」日本地方自治学会編『参加・分権とガバナンス』敬文堂、41-42頁、参照。

61) ニューヨークのコミュニティ・ボードについては、前掲、横田茂 (2013) を参照。

62) 島田恵司 (2013)、とくに56-59頁、参照。

63) 「指定都市と県」研究チーム (1990)『指定都市と県 ― 都市型社会における都市と府県の役割分担と協働のあり方 ―』神奈川県自治総合研究センター、19-20頁、参照。

段に低い⁶⁴⁾。社会にとっての資本ストックの有効性、有用性を確保するには住民の目線が必要であり、住民参加が必要であることを如実に物語っているのではないか。

64) 野村総合研究所・神尾文彦・稲垣博信・北崎朋希（2011）『社会インフラ 次なる転換』東洋経済新報社，56-57頁，参照。