



発行所  
 三重県地方自治研究センター  
 三重県津市栄町2丁目361番地  
 (助)三重県地方自治労働文化センター内  
 TEL059-227-3298  
 FAX059-227-3116  
<http://www.mie-jichiken.jp/>  
[info@mie-jichiken.jp](mailto:info@mie-jichiken.jp)

# 民主党政権と地方主権

三重県地方自治研究センター副理事長

児玉克哉

民主党政権が誕生してから半年が経ちました。民主党のマニフェストの一つは地方主権社会の実現。2010年度予算も始まった今、民主党政権と地方主権の問題を分析してみましよう。

結論からいえば、地方主権の問題に関しては、自民政権時代からの悪癖を脱しきれず、いまだ新たな展開が見えていないということ。道州制の導入の声も途絶え、自民党政治の延長のような地方への対応が見受けられるだけです。今、日本には巨額の累積国債がありますが、民

主党政権になっての2010年度予算ではさらにこれが急増しました。多少、地方に渡るお金が増えたとしてもそれは借金をもとにできていることです。将来的にはより大きな問題を抱えそうです。これでは根本的な解決策にはなっていない。これからどのように民主党政権は地方主権を進めようとしているのか。注目するとともに、地方からも声を上げていかななくてはならないでしょう。

## ① ばらまき型の地方活性化予算

現在見られる地方活性化予算は「必要に迫られて」というよりは「ばらまき型」と思えます。典型は、麻生政権の2009年度予算の「地域雇用創出推進費」(5000億円)と2010年度の「地域活性化・雇用等臨時特別費」(9850億円)です。地方自治体の経済状況は厳しいものです。この厳しい経済情勢を踏まえ、「地域再生」「雇用対策」の名目で自治体の歳入を支援しようという趣旨はもともとらしく聞こえます。しかし、この「地域雇用創出推進費」や「地域活性化・雇用等臨時特別費」は自治体にとっては使い勝

手の悪いものです。地方主権というなら、そのような名目などはつけずに、一般の地方交付税に入れて、各自治体が独自の判断で使用すればいいはずです。

まさにばらまき補助金的な性格が強く、自治体にとれば、国から「降ってきたような」お金ですから、反対することもなく、「有り難く」頂戴するということになります。しかし、この構図が無駄な使い方、非効率的な使い方、お金のつぎ込み、分割には地方が活性化しない、ということになっていくのです。地方に補助金のお金を出し、それによって地方をコントロールするやり方は、決して地方を活性化しません。予算の厳しい自治体は、どういうものでも予算がつけば、「喜んで」いただきますが、長期的な視点、全体的な視点からすれば、決して好ましいものとはいえません。

## ② 国債を増やしての地方交付税の増額

確かに現在の自治体の財政状況は厳しいものです。国からの地方交付税を減らすどころか増やしてほしい、という気持ちはよくわかります。しかし、その国からの財源が国債を増やしてのものだとすると、心から喜ぶ気持ちにはなりません。今、借金を増やすことになれば、将来の財源はさらに困窮し、地方交付税は大幅に削減される可能性があります。つまり、財源委譲ではなく、一時的な「借金の増加」による増額にすぎないのです。これは地方主権、地方分権の流れとは全く異なる

## ③ 根本的な改革の議論を!

発想です。今年度予算に限る形で、地方交付税が増額されても、来年度からはどうなるか全く予想できません。税収の構造の改革という質の変化ではなく、単に国債を増やすことによる地方交付税の額の増加という量の変化に過ぎません。本質的な部分では何も変わっていないのです。それよりも、将来的な財源がどうなるのか大いに不安になります。金利の上昇などが実際に起これば、地方交付税は大きく削られるでしょうし、そうでなくても、これから徐々に削られていくでしょう。そうなれば、地方自治体の財政は今よりもさらに逼迫するのです。

民主党政権は、地方主権を掲げ、地方自治体にできるだけ「優しい」ばらまき型の予算を組みました。概ね、地方自治体はこの予算を好意的に受け止めました。しかし、根本的な問題は何も解決されていないのです。単に先送りされただけです。地方自治体の独自の財源をどうするか、という根本的な課題には何も手が付けられていません。

例えば、消費税を10%に引き上げて、今の消費税との差額の5%を自治体の独自財源にして、自由に使えるようにするなどのアイデアは、これまでも出されています。しかし、鳩山内閣は、内閣発足後4年間は消費税を上げないことを約束しています。となると今ある税収を地方自治体に特別に振り当てるといいう仕組みをつくらなくてはならないのです。

が、どうも意味のあるほどの改革は進みそうありません。

財源はこないで、仕事だけが地方委譲されるといふパターンができつつあり、地方自治体の状況はさらに悪化しつつあります。国の官僚が、財源も権限も握って、日本の自治体をコントロールする仕組みが完成されています。それを壊さなければ、自治体の自立はあり得ないといつて過言ではありません。

総選挙前には、道州制の導入も議論になりました。しかし、民主党は道州制の導入よりも基礎自治体の強化を主眼においた政策をとっています。今は、道州制の導入はほとんど議論になっていません。しかし、それならば、どういう形で財源も保証された地方自治を作るのか。基礎自治体と一言でいっても、名古屋市のよう巨大な人口を抱えた政令指定都市もあれば、木曾岬町のような7000人に満たないような小さな町もあります。これらをどう整合性がとれるようにシステム化することができるのか。まだ青写真はほとんど見えないままです。

私は、本格的に地方主権社会とするには、やはり道州制は避けて通ることができないことと思っています。問題はどのような道州制にするのか、です。財源的にも本格的に主権が確立されるような道州制でなければ、やる意味はありません。今か



#### 4 整理すべき首長と議会の関係

本格的な地方自治を考える上で、首長と議会との関係をどのようにイメージするのかという合意形成は必要です。今、自治体によつては、これまでの「オール与党」議会体制が崩れて、主張する議会が誕生する中で、首長との関係が問題化しているところがあります。竹原信一阿久根市長と議会との対立や、河村たかし名古屋市長と議会との対立はその象徴的なものです。このような対立からはおそらく何も生まれません。対立による疲弊と、市民間の抗争も生まれるかも知れません。これまでは、国の官僚がすべてを取り切り、自治体はその企画に乗っかるだけでした。オール与党で利権を首長と議会とも享受できる体制が最も望ましかったのです。

しかし、時代は大きく変わりつつあります。自治体自体が方向性を独自に出すのが地方主権の発想。すべては国頼みではありません。首長により大きな権限が与えられるようになりますから、それをチェックし、時には対案（オールターナティブ）を出す能力が議会に求められます。そのような地方主権の体制にまだ首長も地方議会も準備が整っていません。民主党政権に今すぐ求められる政策は、「国が決めて、自治体が従う」というシステムを継続するのではなく、これまでとは異なった「地方が主体的に決める」ことができるシステムを作ることです。これから

の3年間はそのため本格的な準備期間になる必要があります。

#### 5 地域住民も地方主権への準備を!

おそらく最も変化が必要なのは地域住民でしょう。戦後以降、一貫して日本では「お上」が政策を決め、「お上」が権限を持ちました。その中で、住民は、それに黙って従うか、陳情するか、批判するかの、選択肢を持つだけでした。そのいずれもが、住民自らが責任を持たない、持たない、というものでした。この体制が長期化する中で、住民は政治に関心を失い、政治に責任を失い、政治に失望してきました。これでは、地方主権の根底が成り

立たないのです。地方主権が成り立つには住民自治の発想と制度ができなければなりません。民主党政権は、まだこの分野へはほとんど手を伸ばしていません。あくまでも自民党の「お上」から民主党の「お上」への変更があった、という感じですが、地域住民が自ら自治を行えるようなダイナミックなシステム作りは、これからの民主党政権の大きな課題なのです。こうしたダイナミックな改革が今から起こるのか、それとも、民主党政権にも失望しなくてはならないか。願わくば前者であってほしいと願っています。日本の再生のためにはもうあまり時間がないのです。

### アメリカの実態と日本の未来

## 『少ポ貧困大国アメリカ』を読む

三重県地方自治研究センター事務局長

池田 満寿雄

アメリカのホームドラマの世界は、今は昔の物語。表題から意図するものは、おぼろげながら予想できるが、貧困層は最貧困層へ、中流の人々さえも尋常ならざるペースで貧困層へ転落していくという、アメリカの急激な社会の二極化の現状と、9・11以降、戦争、までもビジネス化し、弱者を食いものにし一部の富裕層が潤っていく世界構造などがわかりやすく書かれており、実におもしろく、恐ろしい、興味深い一冊である。一部内容を紹介しながら雑感を述べたい。

### 1 格差社会と貧困率・貧困層

日本では「格差社会」論争がたけなわだが、自由競争の導入による貧富の差の発生は、日本のアメリカ化の一環と見ることもできる。

アメリカは所得上位5%の人口

が、全体の約6割の資産を独占するという、世界でも有数の格差社会である。所得100億円以上の「特権階級」、10億円クラスの「プロフェッショナル階級」、所得数百万円でも日本でのような生活の安定が望めない「貧困層」、スキルが無く将来の



見込めない「落ちこぼれ層」という4つの階層に分かれ、かつて日本人の多くが憧れたアメリカの豊かな中産階級は消滅しつつあるというから驚きだ。

世界の富の偏在をみると、たった上位1%の成人人口が、世界全体の富の40%を所有する。下位40%の成人は僅か1%の富を占めるのみであり、人口シェアで14.3%のG7諸国だけでも富のシェアは72.8%である。(国連大学・世界開発経済研究所からの報告書より。データは2000年時点のもの)

OECD(経済協力開発機構、30カ国)が国際比較のために公表し、注目されているのは相対的貧困率(注1)で、これは所得の分布上でちょうど中間となる世帯の半分未満しか所得がない世帯の構成員の割合を示している。この指標は、所得格差を示すものとも言える。

2005年発行のOECDの社会指標に関する報告書(2000年のデータ)によれば、2000年のアメリカの相対的貧困率は約17.1%で主要先進国では最も高く、OECD加盟30カ国の中ではメキシコに次ぐ第2位だった。アメリカでは1980年代以降、経済的格差や貧困が拡大し続けており、6〜7人に1人が貧困の状態にある。

注1 その国の格差レベルを指す。国内に中間層が多く存在していれば、数字の上昇にブレキがかかると、中間層が貧困層に転落することで、格差が急激に拡大する。

### 2 日本の貧困率

この発表によれば、日本は加盟国で5番目に貧困率が高い国であることが明らかになった。前述のとおり貧困率とは、国民のうち何%が貧困であるかを示すものだ。OECDは全家計の平均所得の半分以下の所得しかない家計を貧困層と定義づけている。したがって、ここでいう貧困とは、各国内での相対的な貧困を意味している。

この定義によると、日本の貧困率は15.3%で、6〜7人に一人が貧困層ということになる。日本は主要先進国の中では2番目に貧困層の割合が高い国だ。

日本の1990年代半ばの貧困率は11.9%で、このことは、貧富の格差が広がっていることを示している。IT関係や金融関係でとつもない年収を稼ぐ人がいる一方、リストラ解雇の横行や非正規雇用化政策によって貧困層が急速に増えているのだ。ドイツ(10%)、フランス(7%)、デンマーク(4.3%)などと比較すると、日本がいかにいびつな国になりつつあるかがよくわかる。

これが、「小泉構造改革」に集約される歴代自民党政府の政策がもたらした結果なのだ。

### 3 アメリカのフードスタンプと貧困肥満国民

米政府が低所得者を対象に発行する食料配給券(フードスタンプ)(注2)の受給者数が2009年8月に過去最高の約3650万人に達

した。アメリカ国民の8人に1人がフードスタンプを受け取った計算になる。

農務省(USDA)がウェブサイトで発表した文書によれば、フードスタンプの登録者数が最高を更新したのは9カ月連続。前年同月比で700万人上回り、24%増だった。同制度の8月の総支出額は前年同月から63%増加し、過去最高の48億5000万ドル(約4353億円)に達した。

アメリカ政府は失業率が1983年以来、2009年9月には最高の9.8%に達し、この「食料支給策」を強化した。またアメリカ労働省が発表したこの年10月の雇用統計で失業率は10.2%と、約26年ぶりの高水準で推移している。

フードスタンプで食料を買う際、少ない予算で空腹を満たすものとなると選択肢は限られ、人口甘味料や防腐剤が使われた栄養価の偏ったカロリーだけ多いジャンク・フードやインスタント加工食品に依存するものとなり、結果、貧困地域を中心に過度に栄養不足の肥満児や肥満成人が増える。健康状態の悪化から必要以上の医療費急騰や学力低下につながり、さらに貧困が進むという悪循環を生み出すという。したがって、肥満=偏食=貧困は同義語となるのである。

日本人のあこがれる(!?)アメリカ人の8人に1人は年収200万円未満である。では残りの7人は高所得なのかというと実はアメリカの平均年収は4万6千ドルほどで、(普

通の仕事なら2万ドルから3万ドルくらいであり)そんな年収でとても暮らしていけない。だから結婚しても両方が働きに出る。

それでもテレビや雑誌では「消費は美德」とされるため、それにつられて分不相応のものを買い続け、サブプライムローンに象徴されるローン地獄に陥っている。

注2 栄養補給支援制度(SNAP)による食料配給切符のこと。貧困ライン以下の家庭に配給される食料交換クーポン。

### 4 高い医療費と貧困層

アメリカの金持ちは国民の5%から10%しかいない。

医療制度においては、日本や先進諸国では当たり前の国民皆保険制度がない。公的補助が受けられない低所得者層は、16%が無保険状態である。命さえもお金で買うことができるといのがアメリカの医療保険制度であり、資本主義のわかりやすい原理が貫徹している。

また年間16万件発生する自己破産の半分は、医療費を払えないことが原因とされ、その多くは医療保険に加入していたが、解雇と同時に保険が打ち切られる。収入が無くなったため、民間の保険にも入れないというのが実態である。

GMの破産も福利厚生者の医療費負



担を理由の一つに挙げているが、アメリカの医療費は信じられないほど高額である。医療費のGDPに占める割合は世界のダントツの水準である一方、国民は「医療難民」、「医療破産」に直面している。

また高額な医療費を負担しているにもかかわらずその平均寿命は先進国中最下位となっている。

しかしながら不思議なことに、先日僅差で法案が通過したオバマ大統領による医療保険改革は、高額な医療保険に加入している富裕層を中心に猛烈な反対にあっていた。「国民皆保険制度は、政府が国民に介入することに個人主義を脅かす社会主義思想であり、真の意味での平等が脅かされる」と。ちなみにアメリカを除きすべての先進諸国に国民皆保険制度はすでに存在しているのだ。

このアメリカと比べると、近年医療崩壊が叫ばれているとは言え、日本の医療についてはまだまだ捨てたものではない。GDPに医療費が占める率では先進国では最低レベル、自由に診療機関を選択でき、治療内容に制限がなく、しかも日本の医療はかなり質が高く、安価であり世界一のコストパフォーマンスである。しかしながらそれは非常に多くの医療従事者の犠牲の上に成り立っており、今日の状況は医療崩壊、医師不足とともにその限界に近づいていることも事実なのだ。

## 5 民営化の罠

小泉構造改革は、「民間でできる

ものは民間で」と標榜し、折からの財政危機の下、日本の優れた医療制度も崩壊への道へと一歩踏み出すところであった。

「規制緩和」「民営化」「自己責任」等のキーワードとともに、日本の中間層にいた人々は過労死やリストラの犠牲となり、「ワーキングプア」「ネットカフェ難民」「派遣社員」などがあふれるようになったのである。

アメリカの例からも決して手をつけてはいけない医療や暮らし、子どもたちの未来に関わる教育が市場に出されてはいけない、国が国民に対して持つべき責任を、安易に民間にスライドさせてしまうことは、いかに民主主義を破壊するかに気づくべきだと著者は力説している。

昨年の総選挙では民主党を中心とした鳩山内閣が成立し、戦後初の本格的な政権交代となった。これは「民間でできるものは民間で」という小泉構造改革を否定し、「コンクリートから人へ」という民主党のマニフェストに多くの国民が共感したと思われる。

今日、鳩山内閣の国民の支持率は低迷しているが、今後支持率を回復できる唯一の道はマニフェストにこだわることなく、国民の期待を担った政策を早急に実現することだと思われる。

## 6 日本の未来

このような格差社会のアメリカではあるが、「超・格差社会アメリカの真実」(岩波新書)を著した小林

由美氏は重要な点を指摘する。これだけ格差が拡大していても、まだアメリカには独特の開放感があり、ここでは一人一人が幸福を感じながら生きる事が可能だと言うのだ。その一方で、現在必死にアメリカの後追いをしているかみえる日本では、小林氏のいう「心地良さ」とは縁遠い人々が蔓延している。共同体主義が依然として強く残る日本の社会は抑圧的で、自分の幸せを追求することが難しいというのだ。

この先日本は、アメリカ的な価値観や社会の流動性を受け入れることで、アメリカのように心地の良いい、幸せな社会へと変貌を遂げられるのだろうか。それとも、居心地の悪さを残したまま、ただ格差だけが広がっていくことになるのだろうか。あるいは、アメリカ式の社会変革はそろそろ再考した方がいいのだろうか。

国家や共同体の繁栄よりも個人の幸せを優先する個人主義の国アメリカとは社会の基盤が大きく異なる日本が、アメリカ式の自由主義を実践した時に、その社会には何が起きるのか。アメリカの現状をもとに、現在進みつつある日本のアメリカ化の行く末を考えることが大事であると説く。

是非、これら「ルポ貧困大国アメリカ」と「超・格差社会アメリカの真実」を読んでいただきたい。このままずるとアメリカに追いついていくと日本の将来の憂える姿が浮かんでくる。

## 就任のご挨拶

主任研究員 土屋 潤

このたびの人事異動に伴い、桑名市より三重県地方自治研究センターに派遣されました。「研究員」ということで、大学生以来の研究ができる環境で働くことができることを大変楽しみにまた光栄に感じております。

さて、地方財政に目を向けると、ここ数年で公債費や扶助費が膨らみ首が回らなくなってきたりしている地方自治体が多く見られるようになってきました。私は下水道事業特別会計での経理や、組合活動のなかで病院事業の独法化を目の当りにしてきましたが、もっと中長期的ビジョンをもつて事業ができなかったものかと思うことがあります。

また、所得税から住民税への税源移譲はされましたが、自治体は不況により税収は落ち込み、さらに大幅な地方交付税の削減により、不安定な運営を強いられるように感じます。政権が変わり、地方交付税の増額が見込まれますが、国の借金がさらに膨らむことも予想されます。

私は、国や地方の財政に危機感を持ちながらも、まだまだ財政に対する知識が不十分で理解していないところも多くあるので、当センターの研究活動を通して身につけていきたいと思えます。自治体で働く皆様のお役に少しでも立てるよう努力してまいりたいと思っておりますので、皆様のご指導ご鞭撻を賜りますようよろしくお願い申し上げます。