

本稿は、5月23日に行われた「自治労連第17期中央労働学校」での講義について、加筆・修正したものです。

＜第4講義＞地方自治と地方財政をめぐる現状と課題

静岡大学教授
川瀬憲子

はじめに

私は地方財政を専門にしており、今、自治体問題研究所の副理事長を務め、その関係で自治体学校の学校長を仰せつかっております。政府間財政関係で国と地方の財政関係がどうなっているのかがきょうの話の柱です。ひと言で言えば、財源が中央に集中し、集権型国家システムに移行しているということです。ここでは、地方交付税と「地方創生」の2つを取り上げますが、交付税はますます財源保障機能の弱体化と行政部門の市場化に向かっています。また「地方創生」は、「まち・ひと・しごと地方創生」政策との関係で成果主義につながっています。私の言葉でいえば、集権的な政策誘導によって「集約型国土再編」が促されているのですが、それが実際に自治体財政や市民生活へどのような影響を与えたのかについて、静岡市の事例で紹介したいと思います。

現在の社会的背景をみると、少子高齢化が進み、人口減少時代に入っています。グローバル化のもとGAFAM（グーグル・アマゾン・フェイスブック・アップル・マイクロソフト）と言われる企業などに富が集中し、多国籍企業が租税回避をしているという大きな問題があります。

一方、国内では所得格差と地域間格差が拡大し、正規雇用が減り非正規雇用の拡大しワーキングプアが増えています。自治体で働く労働者にも非常勤職員の割合が増え、官製ワーキングプアが増えているのです。

私が勤めている静岡大学は2004年に法人化となり、そのあと非正規職員が増え今や6割を占め、教員も任期付きが増え、非常に不安定雇用になってきています。さらには相対的貧困率が高く、子どもの6人に1人が相対的貧困にあると言われていています。先進国の中では格差貧困が突出し、コロナ禍でさらに格差が拡大する一方、改憲に向けた不穏な動きが進んでいます。

地方自治で大きな影響を与えている32次地方制度調査会答申「2040年頃から逆算し顕在化する諸課題等に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申」が出されました。

「自治体戦略2040構想」から32次地制調、そして現在の様々な政策へと展開してきています。改憲をめぐる情勢としては、自民党憲法改正草案（2012）が出されて以降、憲法の理念である「国民主権」、「基本的人権」、「平和主義」、「地方自治の本旨」を全てひっくり返すような内容になっています。さらには沖

縄の辺野古新基地の問題など、地方自治がますます形骸していく流れがある中で2021年5月に国民投票法改正案が出てきました。

第二次安倍政権以降、安倍・菅政権の流れとしては、2013年 特定秘密保護法制定、2014年 集団的自衛権を容認、2015年 安保法制、武器輸出三原則廃止し防衛装備移転三原則を決められ、大学の軍事研究費が大幅増加し、さらには2017年 共謀罪法が強行採決しました。そして今、日本学術会議の任命拒否問題が出てきています。

「地方自治の本旨」と諸説

日本国憲法に規定されている「地方自治の本旨」をめぐっては、諸説ありますが、私たちは、第8章「地方自治」4カ条（92条～95条）にかかわっては、「固有権説」（人間の基本権ないしこれに類する固有の権利であるとする見解）という立場です。現在の憲法のもとでは基本的人権が保障される中で地方自治が規定されています。

そこで最初に地方自治とは何かということをおさえておきたいと思います。

地方自治とは何か

「団体自治」、「住民自治」ということでは、現行憲法では、双方を含む概念として地方自治が規定されています。地方自治とは、「住民自治を基礎として団体自治が確立すること」であり、「住民が生産と生活のための共同社会的条件を創設・維持・管理するために、社会的権力としての自治体をつくり、その共同事務に参加し、主人公として統治することである」（宮本憲一『増補版 日本の地方自治 その歴史と未来』自治体研究社、2016年）一とし、住民主権をここで規定されています。

それをふまえた上できょうのテーマである地方交付税、「地方創生」をめぐる課題について、実際に何が起こっているのかについてみていきたいと思います。

地方交付税と「地方創生」をめぐる課題

地方交付税は段階的に「トップランナー方式」（2016～）が導入され、上位3分の1を基準として、一定の行政サービスを「指定管理者」、あるいは民間委託、民営化へシフトさせる政策がとられました。

「地方創生」政策は2015年から始まり、各自治体で地方版総合戦略策定を努力義務という形で行わせ、成果主義、数値目標の達成率を基準に、国が交付税の算定基準を査定し、「地方創生」という名のもとにコンパクトシティなども含む集約型国土再編が行われました。

いま改めて維持可能なセーフティネットの構築、基礎自治体（市町村）の役割の重要性が増す中で、住民自治、住民参加、住民協働参画、住民主権をどのように構築するべきかが課題になってきています。

そこで、政府間財政関係の再編についておまかな動きを整理したうえで、地方交付税と「地方創生」、さらに静岡市の事例について詳しく見ていきたいと思います。

I 政府間財政関係の再編—財源の中央集中と集権型国家システム

「分権改革」から「地方創生」政策の流れ

1995年以降の流れをふりかえると 地方分権推進法（2000年）ができ、地方分権一括法機関委任事務の廃止となり、法定受託事務、自治事務、国の直接執行事務へ再編成されます。

「集権的分散システム」と東大名誉教授の神野さんは言われていますが、その中で「三位一体の改革」（2003～2006年）では9.8兆円の補助金と交付税削減がされ、3兆円税源移譲が行われましたが、地方財政は非常に厳しくなり、この間に「平成の大合併」が推進されました。さらには2012年に第二次安倍政権が発足し、2014年消費増税、「国土のグランドデザイン2050」、「まち・ひと・しごと創生法」が成立しました。この辺りから「集約型国土再編」の流れが強められていきます。さらには32次地方制度調査会中間報告が出され、2020年に菅政権となり日本学術会議会員の任命拒否問題が出てきます。

「地方創生」との関係で言えば、「第二期地方創生総合戦略（地方版総合戦略）」に入っているのですが、ちょうど同じ時期に、新型コロナウイルスによるパンデミック、コロナ関連予算の問題、そして今、コロナのワクチンをめぐるいろいろな問題等が出てきています。

さらにはこの間の参議院本会議で2021年デジタル関連6法案（「デジタル庁設置法」含む）が可決され、デジタル庁を中心としたトップダウンによる「集権的なシステム」がデジタルという名のもとに強まっていくことが危惧されます。

「デジタル社会基本形成基本法」「デジタル社会形成整備法」「公金受取口座登録法」「預貯金口座管理法」「自治体システム標準化法」マイナンバーとの紐づけなどがこの中に含まれ、個人情報保護の課題等が強まっていくと想定されます。

集権型国家システムへの再編と財源の中央集中

この間の動きをさらに詳しく見ると、ますます集権型国家システムへと再編されていることがわかります。「三位一体の改革」では、国税から地方税に3兆円の税源移譲が実施されましたが、そのあと「国税への集中化」がみられます。2008年に法人事業税の一部が国税化し、地方譲与税化 2012年「一括交付金」（地域自主戦略交付金）廃止、2014年度と2016年度法人住民税の一部交付税の原資化（地方税が国税に）が行われました。

結局のところ、国と地方の関係で見ると2007年では国税と地方税の割合（税源配分）が57：42でした。「三位一体改革」が行われたあたりは、かなり地方税の割合が増えた時期です。ところが今、ますます地方税の割合が減り、国税へシフトしていつていることが大きな特徴として言えます。「三位一体改革」前の水準に戻ったといえます。

国税対地方税を見ると、現在3：2です。ただここには交付税、補助金が入っているので、これを差し引き歳出（純計）で見ると逆になって2：3、大体地方は6割の活動をしています。財源は4割しかありません。以前は3割自治と呼ばれていたのが、今は4割自治になっています。

政府予算の特徴と地方財政計画

① 予算規模の拡大

2021年度の予算規模は106兆6097億円（コロナ予備費5兆円含む）②防衛関係費の増加「中期防衛力整備計画」（2019～2023年度）があります。過去最高額更新した2014年度以降だけでみても、5000億円増えている。一方では社会保障関係費の伸びを抑制し2017

年度 1400 億円、2018 年度 1500 億円見直し（医療、介護、生活保護など）と自動的に増える部分があるにしてもどんどん削減しています。

さらに 2021 年度は「社会保障関係費の実質的な伸びを高齢化による増加分におさめるという方針を達成」ということで、どんどんと社会保障費は削減されています。

一方、地方財政で見ると国が 47 都道府県 1718 市町村の予算基本計画ということで、地方財政計画が作成されるのですが、その中身はかなり厳しいものとなり、交付税見直し、人件費削減、一方で投資的経費である地方単独事業を拡大させようという中身になっています。

社会保障分野の見直し

昨年度（2020 年度）から社会保障分野の見直しするための行程表も出ています。自営業、退職後の方、非正規労働者等国民健康保険の加入者は多いですが、この国民健康保険制度の見直し、法定外繰入等を解消し、さらに厳しい制度となります。また、医療費適正化計画（第 4 期）という名の下で自主的負担を求めます。

後期高齢者の医療制度については医療費の地域差縮減を謳い文句にし、厳しい制度となるように手をつけられています。

社会資本整備分野の見直し（2020 年度～行程表）をはかり、インフラ長寿命計画、PPP/PFI 事業を推進する。スマートシティ、スーパーシティを強力に推進していくというのが今年度に引き継がれた国の大きな方針となっています。

地方行財政分野の見直し（2020 年度～行程表）

地方財政分野でも自治体の DX 計画とデジタル人材確保と称し、デジタルというのがいよいよ自治体財政のところにも大きな影響を与えることとなりました。さらに水道・下水道の広域化計画です。私の地元静岡県浜松市は下水道のコンセッションということで、フランスのヴェオリア系企業に 20 年間の経営権を譲渡してしまいましたが、こういった方向性も強まる一方で、さらなる広域連携へという流れになっています。

地方財政計画の方針

財政制度審議会の方針（2017 年）として、国は地方歳出を抑制し、財政の改善等や、「まち・ひと・しごと創造事業費」等にかかわる事業の水準について縮小する必要があること、また給与関係経費については厳しくするというさまざまな方針を出し、こういうことをふまえると自治体の公務員数も大幅に削減していくという内容が盛り込まれています。

地方財政審議会の意見としては、地方公務員の数はピーク時の 328 万人（1994 年度）に比べると 274 万人（2014 年度）にまで大幅な減となっており、社会保障等の対人サービスを提供するためにはマンパワーの確保が重要で、これ以上地方公務員の数を減らすことは限界にきていると言われています。2021 年度については 276 万です。

地方財政計画の動向（2021 年度）

給与関係費は 20.1 兆円で 1376 億円減となっています。一方、借金の元利払いである公債費は 11.8 兆円で 0.7% 増えています。投資的経費は直轄・補助分が減少、地方単独分が 1.6% 増えています。歳入面をみると地方税

についてはあくまで見込みですが、38兆円と6.5%減ります。

臨時財政対策債は本来であれば交付税で保障すべきものを地方に割り当てられています。地方債の発行については地方の自主性としても、発行となると後年度の地方交付税に振り替えられますが、100%金額が保障されるものではありません。ただ、この地方債が今年は5.4兆円とほぼ倍増し、74.5%増となっています。地方財政の中で、交付税の影響が出てくることが見込まれています。

II 地方交付税— 財源保障機能の弱体化と行政部門の市場化

昔は国税三税（所得税、法人税、酒税）でしたが消費税が加わり、地方法人税が今は国税化されました。

消費税については昨年度までは20.8%でしたが、消費税率が引き上げられ税収が増えたことを名目にして2020年度20.8%交付税を19.5%と減らしています。

地方交付税の推移をみると、2008年頃、ちょうど「三位一体の改革」が終わるあたりまで、交付税が削減されました。リーマン・ショックがあり、また一時的に民主党に政権交代した時期は増えましたが、第二次安倍政権以降、交付税は減り続けています。ただ昨年度、今年度は消費税増税の関係で少し増えましたが、「三位一体の改革」前の水準よりは低いまです。

以前は、不交付団体を増やしていくという方針のもとで200団体ぐらいありましたが、2017年は76ぐらいで、ほとんどの自治体が地方交付税を受けているのが現状です。

地方交付税トップランナー方式

2016年度からトップランナー方式が導入されました。学校用務員、学校給食、ごみ収集の民間委託、指定管理者制度導入、庶務業務の集約化等と16業務の見直しすることを前提として交付税を計算しました。

例えば、小学校の用務員について言えば、見直し前の1校当たりの水準370万円を290万円と減らしています。学校給食、公園管理の一部は素置かれていますが、かなりの部分で削減されました。

情報システムの運用についてはクラウド化（2017年度）することを前提に単価が引き下げられました。2016年度、2017年度、2018年度、2019年度以降というふうに計画が進められて、基本的にはトップランナー方式の適用で財政誘導という形で民間委託などが促進されました。結果、給与費に入っていたのが委託料にシフトされ、それを前提に計算することとなっています。

この間、市民生活に必要な行政サービスが軒並みトップランナー方式で計算されるようになりました。また、指定管理者制度になると正規雇用が非正規雇用となり、その中でも特に専門性の高い職種でも交付税による誘導が進められてきました。

基準財政収入額見直しとその影響

徴税の上位3分の1をモデルとして厳格化し、実効的な徴税対策として滞納者への取り立て強化している自治体には交付税計算には配慮するという流れがあります。そして、交付税を用いた人件費の抑制と民間委託・民営化の拡大、市場化テスト、指定管理者制度（2003年度～）などが全国の公共施設（図書館、博物館、保育所など）で導入され推進さ

れてきました。2020年全地方公共団体の職員数は約270万ですが、特に福祉関係、教育部門のところに大きな影響を与えていると思います。

2021年度 普通交付税の算定方法改正

2021年度の普通交付税の算定見直しをみると、①「地域デジタル社会推進費（仮称）」2000億円（道府県分800億円、市町村分1200億円）をつくり、人口を基本として地域住民対象の取り組み（1/2）、地域企業対象の取り組み（1/2）をやっているかどうかを半分ずつカウントするとなっています。

②「まち・ひと・しごと創生事業費」1兆円は変わりませんが、これも地域の元気創生事業費4000億円、人口減少等特別対策事業費6000億円が入っていて、地域の元気はラスパイレース指数、経常的経費削減率、地方税徴収率、クラウド導入率など行革努力についてカウントしています。

さらには1次産業産出額、製造品出荷額だけではなく、このコロナ禍において宿泊客、若年就業率、女性就業率など地域経済活性化に寄与しているかを査定する、という過酷な内容です。第2期「まち・ひと・しごと総合戦略」については、今までは取り組みの「必要度」に応じた算定でしたが、今後は取り組みの「成果」に応じた算定とするということになっています。

③保健所の恒常的な人員体制の強化 ④児童虐待防止対策の体制強化については、コロナ禍のもとで社会問題化している事案で、ようやく人員体制の強化ということが入っています。ただ一方では、⑤業務改革の取組等の成果を反映した算定、⑥2021年度から国勢調査（2020年度）の人口を交付税の算定にする

ことに加えて、⑦その他、会計年度任用職員制度の期末手当は交付税ではざっくりとした包括算定経費（人口）で行われます。

Ⅲ 「地方創生」一成果主義と集約型国土再編

いま、地方交付税でどのような財政誘導がなされているのかを見てきましたが、今度は「地方創生」でどういう流れになっているのかについて見ておきましょう。

2014年5月「増田レポート」で日本創成会議の人口減少問題検討分科会による提言で『成長を続ける21世紀のために「ストップ少子化・地方元気戦略」』が出されましたが、その日本創成会議が指摘した内容を国レベルで制度化したという流れになっています。

「増田レポート」で2040年（25年後）には896の自治体が消滅の恐れがあると指摘されたことにショックドクトリンではないかという指摘を私たちはしました。

さらには「まち・ひと・しごと創生法」ができ、「まち・ひと・しごと創生戦略」に沿った形で策定させ、内閣府が所轄するもとの地方創生推進交付金などいろいろな予算がつかまりました。そして毎年1兆円計上されているという流れになっています。

人口ビジョン（推計値）を策定させ、そして成果の目標を出させ、PDCAで検証（査定は政府）、KPI（重要業績 評価指標）による評価を行うという流れは変わっていません。

そこに加えて、「国土のグランドデザイン2050～対流促進型国土の形成」（2014）がつけられた。これが「小さな拠点」と高次地方都市連合と称し、コンパクトプラスネットワークという国の方針を形づける内容となり、そこでは攻めのコンパクト・新産業連合・価値創造の場づくりなどなどの基本戦略が出た。

そして、開発方式としてはヒト・モノ・カネを三大都市圏に集中させ、スーパーメガリージョンとリンクさせ、その中にリニア中央新幹線（事業主体 JR 東海：予算規模約 9.8 兆円うちすでに 3 兆円財政投融资）も入っています。リニア中央新幹線をめぐっては私の地元静岡でも大井川の水が毎秒 2 トン減るといいうのちの水にかかわっています。水の問題、大規模土石流災害等の危険性の高まりや環境破壊にかかわるについて考慮がなく、今、見直しを求める要求など知事を先頭に動いていますが、これは国策の中に入ってしまったままです。わたしはこれを全部ひっくるめて「集約型国土再編」と呼んでいます。

これまでの国土計画は「全国総合開発計画（一全総）」、「新全国総合（二全総）」、三全総、四全総、「21 世紀の国土のグランドデザイン」、そして 2008 年に国土形成計画になり、そして第二次国土形成計画という形で、今、述べたようなグランドデザインができました。現在ではここにスーパーメガリージョン構想が加わっています。

さらにこの国土計画には、国土形成計画法、国土利用計画法があり、さらに都市地域、農業地域、森林地域、自然公園地域、自然保全地域のすべてにかかわるような基本の法律であり、この影響について見ておかないといけません。

そしてこの国土計画は、日本型コンパクトシティ、立地適正化計画、公共施設統廃合ともリンクしています。

2016 年にコンパクト+ネットワークという国の方針のもとで、2020 年までに 150 自治体で、「立地適正化計画」の策定をすすめています。そして、公共施設を統廃合や見直しをすることで「公共施設等適正管理推進事業債」

創設することができるとし、ここではかなり国が財政的優遇する内容となっています。

この財政誘導装置は 2017 年～2022 年の 5 年間で、国庫補助事業を補完、つまり、国の補助金のついたいろいろな公共事業を補完します。国庫補助の単独事業またはそれと一体となって実施される地方単独事業がふくまれます。立地適正計画、都市機能、居住誘導区域内で実施することが前提とし、国の方針にしたがって政策を実施すれば、補助率嵩上げをします。借金をしても半分までは地方交付税で算入されます。以前、市町村合併のときに合併特例債を発行しても、交付税が 7 割措置されました。今は公共施設統廃合、あるいはコンパクトシティを推進すれば国の措置を増やすという内容になっています。

例えば、2017 年度だけでも適正管理推進事業債は、地方財政計画での予算 3500 億円、2018 年度 4800 億円という形でかさ上げをされてきました。

①集約化・複合化事業すると借金できる割合である充当率 80%、交付税措置率 50%、公共施設等総合管理計画として公共施設の集約化、複合化、延べ床面積の減少の要件、既存施設の廃止は 5 年以内(2017 年度～2021 年度) ②長寿命化事業 ③転用事業 ④立地適正化事業 ⑤ユニバーサルデザイン事業 (2018 年度新設)⑥市町村役場機能緊急保全事業 ⑦除却事業等の主な個別施設計画を策定する。

つまり計画を出させて、その計画に対して何%達成できているかが、一覧表で示されています(資料：主な個別施設計画策定状況)。こうした政策は、地方の単独事業であったとしても、計画を策定させて達成率をもとに査定されて評価につながっています。このような政策誘導による成果主義がますます強くな

っています。

IV 自治体財政や市民生活への影響—静岡市の事例—

静岡市は人口70万人弱で、2003年静岡市と清水市合併（その後2町編入）し、2005年政令指定都市に移行しました。静岡市は合併特例債事業（2003年度～2012年度）、地方交付税特例期間終了後の影響し地方創生交付金事業、CCRCなどの集約連携型都市圏、立地適正化計画を進めています。

総合戦略を最初に策定させ、今、第二期に入っています。静岡市公共施設統廃合計画と集約化というのも国の政策にのる形で計画しています。例えば、2017～2018年度1.5万㎡、2019～2023年度約3万㎡の公共施設面積を縮減します。その計画には福祉施設、教育施設、文化施設などの統廃合、民営化などが入り、さらには都市計画マスタープランにおいての中で同時に集約連携型都市構造に転換をさせていきます。

5年ごとに数値目標を出させ、そこに向かって進められているかの点検がなされることについては、私は期限付きの財政誘導の影響があるかを注視しています。

具体的にみると静岡市公共施設等統廃合計画(2016)、高齢者福祉施設(複合化・統廃合)、障害者福祉施設(民営化)、保健・医療施設(保健福祉センターの廃止、診療所の複合化・民営化)、学校教育施設(小中学校の統廃合、給食センター民営化)、児童施設(こども園の統廃合・民営化、児童クラブ廃止等)、スポーツ施設(統廃合・複合化・民営化)、リクリエーション施設(統廃合、民営化)、文化等施設(廃止、統廃合・民営化)、図書館(複合化)、駐車場・駐輪場(統廃合、民営化)、防災・消

防施設(複合化)等々が計画され、実際に計画が進められているかについては中身のチェックが必要ですが、各分野において細かな計画が策定されています。

拠点地域への都市機能誘導と清水開発計画—津波浸水区域への誘導

静岡市の事例で市民運動に繋がっている政策が、6つの拠点への都市機能誘導計画です。静岡駅、清水駅、東静岡駅周辺などに集約していく政策です。特に、清水の都市機能誘導区域は海に面しており、港のすぐ隣に清水駅があり、この清水駅周辺の市庁舎、区役所、総合病院、子育て支援センター、地域福祉推進センター、大学、博物館、大規模ホール、図書館など施設を集約させ、大規模な公共投資を行う計画となっています(ただし、2020年度に、コロナ禍の影響を受けて市財政がひっ迫したため、一部の大規模事業は見直されています)。

立地適正化計画(国土交通省)では、市街化区域内の居住誘導区域(居住を誘導するエリアを設定)では公共交通機関を再編する内容になっています。一方、へき地はどんどん見直されており、すでに中心部から離れたバス路線の見直しが進められています。

暮らしの拠点を半径500mに集積し、アセットマネジメントによる公教育施設や福祉施設などの統廃合計画とセットで展開するというのが大きな特徴です。

清水駅周辺への都市機能集約—「暮らしの拠点」づくりと極度なコンパクトシティ構想

清水庁舎移転計画は、当初、清水駅に隣接する公園に移転する計画で、内陸部にある独立行政法人桜ヶ丘病院を、清水庁舎跡地に移

転する計画になっていました。庁舎跡は海に近いところにあります。

拠点となる区役所と病院を海の近くに津波危険区域への清水庁舎移転し集約をすることで、静岡市長は推進、静岡県知事は反対という立場をとっています。さらに都市機能誘導区域に加えて、居住区域も誘導するという内容となっています。

国交省方針に則った形で集約型のまちづくりを進めていますが、その前提にいろいろな問題があると思われます。

海の近くにある清水駅は津波浸水区域です。南海トラフ巨大地震がいつくるかもわからない状況のもとでは避難計画、防災計画等をつくっていかねばいけませんし、わざわざ津波危険区であるところに集約させていくのかということで、清水庁舎移転見直しを求める署名5万2281筆（2020年6月）も集まりました。

その前には、清水駅の前に火力発電所3基を誘致する計画もあり、そのときも反対署名が数多く集まり、中止となったことは本（清水まちづくり市民の会『まもろう愛しのまちを一LNG火力発電所計画撤回の歩み』静岡新聞社、2020年）にもなりました。私も少し執筆させていただいています。

いま、地元市民による反対意見と代替案としての市民提案を行っています。「清水庁舎は津波浸水区域（海拔2mほど）に立地しています。第4次地震被害想定では最大1.4mの津波が想定される。地元市民は、清水桜が丘公園は内陸部に移転することを求める」要望書を提出しています。

静岡市は用途地域の変更手続きの煩雑さなどを理由に否定しましたが、県（川勝知事）は「人の命にかかわる問題であり、内陸部の

桜が丘公園が望ましい。現在の桜ヶ丘病院は海拔8mにあり、都市公園法の問題は県の権限として対応できるように配慮する」という立場です。

現在では、清水庁舎移転は凍結となり、桜が丘病院を海のすぐ近くにある清水駅に隣接する公園に、直接移転させる計画に変更されました。それをめぐる行政と市民の対立も続いています。

全国的に津波浸水区域に住宅誘導

現在、「立地適正化計画」にまちの集約を掲げる自治体の約9割で、津波浸水リスクの高い地区にも居住を誘導しています。特にハザードマップでは1m以上の浸水で床上、3m以上で2階まで浸水します。そういったところに集約するような自治体もあります。

日本経済新聞社による人口10万人以上の54都市対象の聞き取り調査では、48市で1メートル以上の浸水想定区域の一部が居住誘導区域であることが明らかになっている。内陸部に居住者はまちなかに住みことを誘導しています（『日本経済新聞』2018年9月2日付）。

地理的な要因で津波浸水区域を除くことが困難なケースもあるが、広島県東広島市では居住誘導区域に浸水（2018年西日本豪雨）した。防災計画と切り離して、津波浸水リスクの高い地域に居住誘導することへの疑問を持ちます。

おわりに 一地方財政権の確立と住民主権

地方交付税、あるいは「地方創生」によって財政誘導あるいは推進している政策をひと言で言えば、「集権型国土再編」ではないかと思えます。改めて、財政誘導装置としての交

付税・補助金に焦点を当てながら流れを概括してきました。これは中央集権型システムへの統治機構の再編過程と捉えることができるのではないかと見ています。

地方分権推進法が1995年につくられ、国会の満場一致で可決され、地方分権という名のもとにさまざまな政策が進められてきました。特に第二次安倍政権以降は分権という言い方はされず、むしろ集権型となりました。

デジタル庁設置、デジタルファシズムが進み集権システムの加速化していくのではないのでしょうか。さらには地方交付税のトップランナー方式により、成果主義への転換、さらに行政サービスの市場化が進行を前提に進められています。

ナショナル・ミニマム保障という意味での財源保障機能がますます低下しているのではないかと懸念されます。さらに「地方創生」政策は、病院の統廃合で見ても同じような課題が出てくるように思います。今、424病院を再編するというところで、このコロナ禍において法案を可決し、予算案へと進めています。つまり、公立・公的病院の病床削減や統廃合したら予算を措置するという仕組みがつくられています。さきほど事例として紹介した桜ヶ丘病院はその424病院に入っています。静岡県内では13病院が挙げられています。その中には、地元アンケートによって市民から重要視されている病院も少なくありません。いのちを守らないといけないときに、なぜわざわざ阻害するような政策が財政を誘導する形でなぜ進められていくのでしょうか。

「地方創生」政策を「立地適正化計画」やアセットマネジメントと連動させてすすめている内容は、福祉や教育、文化施設などの統廃合を含んでいます。特に大都市の保育所に

ついて待機児童も多いという中で、公共性の強い福祉、教育分野に対する自治体の役割は大きいものがあるにもかかわらず、大きく崩されていく内容となっています。

都市機能や居住機能の集約を促す一方で、タテ割り行政とのからみで防災計画が別に策定されています。災害リスクの高まりがあるもと、タテ割りは別の政策がつくるのではなく、まちづくり（地域づくり）という観点から、都市計画と防災計画をリンクさせ市民の生活権、環境権、生存権を保障する観点から問題を立て直さないといけないと思います。その意味で地方財政権と住民の主権の確立が求められていると思います。

市民的公共性からの問題提起

恩師である宮本憲一先生の言葉を借りれば、市民的公共からの問題提起として、公共施設や公共サービスの公共性とは、①その存立する社会の生産や生活の一般的共同社会条件を保証し、②特定の個人や企業に占有されたり、利潤を目的として運営されるのではなく、すべての国民に平等に安易に利用されるか、社会的公平のために行われること、③その建設管理にあたっては、周辺住民の基本的な人権を侵害せず、周辺住民の福祉を増進すること。先ほど紹介した清水の事例は、この逆となっています。ただ、大規模な公共事業計画は市財政がコロナのもとでひっ迫していることからとりあえずはストップとなっています。④その設置、改善の可否については、住民の同意、あるいはすすんで参加・管理を求めうるような民主的手続きが保証されていること。——これらが完全に守られないまますすめられている集権型、集約型の国土再編は非常に問題があるということを強調しておきます。