

「地域主権改革」にどう取り組むか ～福祉国家型地方自治体づくりの構想を～

渡辺 治 (一橋大学名誉教授)

目 次

はじめに

- 1 構造改革の一環としての「地域主権改革」のねらい
- 2 大震災が示した「地域主権改革」の破綻、福祉国家型対抗構想の必要性
- 3 大震災を梃子とした民主党政権の構造改革、「地域主権改革」の新段階
- 4 対抗軸としての新たな福祉国家型地方自治体の輪郭
- 5 運動の課題

むすびにかえて-歴史の分岐点に立って

はじめに

昨年1年間を振り返ってみますと、私たちは大きくいって二つの国民的な経験をしたと思います。一つは、3月11日の東日本大震災、福島原発の事故です。もう一つは、2009年からいささか色あせてきましたけども、民主党政権という経験をしています。野党が保守政権に対して選挙で過半数の票を獲得して政権交代をしたというのは、実は初めてのことでありました。そういう意味では、大きな国民的経験であるというふうに思っています。3月11日の大震災、原発事故も、それから民主党政権も、いずれもが構造改革政治がもたらした大きな害悪とそれを変えていくためには国と地方自治体が共同で人権を保障するために大きな役割を果たしていかなければならないということを明らかにしたと思います。

そういう中で、今日は4つのことをお話したいと思います。一つは、今日の講演のタイトルになっている「地域主権改革」というのは一体どんなものなのか、何を狙っているのかということです。「地域主権改革」は鳩山政権の時から民主党の「1丁目1番地」だということで、一貫して追及されてきました。この「地域主権改革」とは一体何なのか、国と地方をどういうふうに変えていこうとしているのかを最初に考えたいと思います。その次に、民主党政権になって「地域主権改革」が大きな課題になっているところで大震災が起こったわけですが、この大震災が私たちに一体どんな問題を提起しているのか、特に国と地方自治体のあり方についてどんな問題を提起しているのかということをお二番目に考えてみたいと思います。三番目に、3・11の経験を踏まえて、民主党政権はどういうふうに変ったのか、特に民主党政権の構造改革、地域主権改革の政策がどう変わったのかというお話をして、四番目に、構造改革に対抗して私たちが構想する福祉国家型の地域と国のあり方について、私の考えているところを少しお話したいと思います。

1 構造改革の一環としての「地域主権改革」のねらい

(1) 地方分権改革から地域主権改革へ

(a) 民主党の「1丁目1番地」—結党以来の分権改革

最初に、構造改革の一環としての「地域主権改革」とは何なのかということです。

「地域主権改革」という言葉は民主党がかなり早くから言っていました。民主党という政党は1998年に自民党と並ぶ保守政党として誕生しました。当時、自民党は大企業の競争力を拡大するための構造改革の政治、それから憲法を改悪して自衛隊を海外に派兵しようという軍事大国化の政治を進めていました。もし保守政党が自民党一党のままだと、その構造改革政治の結果、国民の非難を受けて代わりの政権ができたときに共産党とか社民党とかが入ってしまっはまずいということで、自民党に代わる保守政党として民主党が登場したわけです。ですから、民主党も構造改革を掲げ、また軍事大国化、憲法改悪による自衛隊の海外派兵を主張して登場したわけです。

それだけではなくて、民主党は構造改革の問題では自民党以上に積極的で攻勢的な方針を持っていました。民主党という政党は、大都市部を支持基盤にしています。地方を支持基盤にして利益誘導型政治を行ってきた自民党と比べると、大都市部の大企業のサラリーマン層を中心に支持基盤とした政党です。特に男性の支持が非常に強く、大企業の競争力をつけるための構造改革を積極的に展開するという主張で前進しようとしてきました。

自民党は大企業から構造改革推進の圧力を受けて、構造改革をやらなければいけないわけです。けれども、自民党は、全体として公共事業でダムとか道路とかをばら撒くことによって地方の支持を獲得して政権を維持してきたので、大企業の競争力をつけるために財政負担を軽くして公共事業投資を削減することについては、総論としては分かっているでも自分の選挙区のことを考えたら、そんなことはサラサラできないわけです。そのために構造改革がなかなか進まないことに対して、民主党は、自民党は構造改革が不徹底だということで構造改革の急進的な実行を掲げて成長してきた党なんです。

民主党は1999年に出した最初の政策の中で、構造改革を進めるために国の事務を地方に移管し基礎自治体に権限を移譲する、「包括補助金」（今は「一括交付金」という名前になっています）を作って大胆に国の事務を地方に移管するということを謳っていました。当時は、「分権連邦型国家」ということでしたが、後に「地域主権改革」という言葉に置き換えられるような中身を当初から掲げていたわけです。

ところが、2006年頃から小泉内閣が進めた構造改革の矛盾が大きく日本社会で爆発して、餓死とか自殺、ネットカフェ難民などが大きな社会問題となってきました。構造改革によって大企業は未曾有の利潤を上げたけれども、一方で社会の方は大きな矛盾を抱えるという状況のなか、それまで急進的な構造改革を主張し自民党では本当の構造改革はできないと競い合っていた民主党が急角度で方針を転換しました。

そして、むしろ構造改革の害悪が地方や社会に及んでいるということで、この構造改革を止めなければいけないという方針を掲げて、民主党は国民に対して今まで右に走っていた車が突然Uターンして左に走り出すように転換していくわけです。その時の転換を主導したのが小沢一郎さんです。

構造改革を急進的に実行しなければいけないとやってきた民主党が、構造改革の政治を変えて福祉を充実するようなマニフェストをつくるんだと言い出したわけです。民主党の

2007年参議院選挙のマニフェストでは、月々2万6000円の子ども手当、高校授業料の無償化、小泉内閣の時に切り捨てられた生活保護の母子加算の復活、障害者自立支援法の廃止、後期高齢者医療制度も廃止するとかの方針を掲げ、その民主党を国民が支持するという状態になってきます。そして、政権交代がもたらされます。

こういうふうに2007年に大きく転換して反構造改革のマニフェストを打ち出すなかでもこの地域主権改革は残っていたんです。民主党はこの地域主権改革という点は一貫して主張してきたわけです。

民主党は、何故、地域主権改革を主張し続けてきたのかということですが、大きく二つあります。一つは、民主党は自民党と構造改革や軍事大国化については同じ方針ですけれども、決定的に俺たちは違うんだと言っていたことがあります。それは、官僚主導の国家を変えて、官主導から民主導へ、中央集権の官僚制から地方分権の国へ変えていくんだということです。ある意味では、日本社会のリベラルな人々が一貫して主張してきたような国の分権的なあり方、国の判断で補助金をばら蒔き、公共事業投資で地方を支配するようなやり方に対して、本当に地方が自主的な権限を持って政治を運営していく地方分権という考え方をまず打ち出しました。

同時に、実はこの地方分権という中に構造改革を推進する意味合いが含まれていました。構造改革を国が上から推進するのでは十分ではない。むしろ、社会保障や医療、福祉、介護、教育などの事務・権限は全部地方自治体に移譲する。そして財政については、厳しい財政の折りから縮減した財源を地方自治体に与える。つまり、構造改革の遂行を地方に丸投げしてしまうわけです。そうすると、地方自治体は医療を切るのか福祉を切るのか介護を切るのか、それとも公共事業を切るのか、教育を切るのか、その選択を自らの責任としてやらなければならないになります。国が上から社会保障の改革をやろうとしたり、上から学校の統廃合をやろうとしたり、上から様々な国民に犠牲を強要するような改革をやろうとしたりすると、必ず住民が反対し、住民の反対の意見を最も身近で聞いている地方自治体もそういう社会保障の構造改革に対して抵抗せざるを得ません。地方自治体が強く構造改革に反発するようなことになってしまうおそれがあります。それを防ぐために、思い切って権限と財源を地方自治体に委ねるけれども、財源は限られたものにして、福祉、医療、介護、教育等を充実したいといっても、赤字になれば夕張のようになってしまうよという話です。これを徹底してやったのが小泉内閣の時の三位一体改革です。

こういう考え方を民主党は持っていました。ですから、地方分権で地域を中心にした政治をやるんだというリベラルな側面を持っている半面、全ての生活保障関係の事務を地方に委ねて国の責任を回避し、財源と権限を移譲して地域に構造改革の主体を委ねる、責任を委ねるといふ側面もあるわけです。そうすると、地方自治体は構造改革の担い手になりますので、国が構造改革を推進する時には住民の意見を背景にして反対していたのに反対できなくなるということで、構造改革を安定的に推進していくためにはこれしかないんだという考え方もこの地域主権改革の考え方のなかにあったわけです。国の事務の地方移管とか基礎自治体への権限移譲、基礎自治体に生活保障関係の介護でも医療でも福祉でも全部移譲して、そこであなたたちの懐の範囲内で、財布の範囲内でおやりなさいよという形で移譲する。そして、お金を自由に使っていいよという「包括補助金」で渡す形にすれ

ば、地方自治体が構造改革の主体になるだろうという考え方が民主党の中であって、こういう考え方が出てきたわけです。

(b) 自公政権の地方分権改革推進委員会をそっくり受け継ぐ

2009年に民主党が政権を取って、早速、鳩山内閣は福祉を充実する子ども手当の半額支給とか、高校授業料の無償化とか、障害者自立支援法の廃止とかと並んで、「一丁目一番地」である「地域主権改革」を精力的に進めるようになりました。この地域を構造改革の主体に委ねるという考え方は、自公政権以来の分権改革をそのまま引き継いだ考え方ですが、それをもっと徹底してやろうということです。」

早速「地域主権戦略会議」を作って、この地域主権改革を押し進めようとしたわけです。この地域主権戦略会議は自公政権の地方分権改革推進委員会をそっくり受け継いだものですが、その中にその後の地域主権改革を支えるような理論家が結集してきます。一人は、橋下大阪府知事です。それからもう一人は、上田埼玉県知事です。それからリベラルな財政学者として岩波新書などでは構造改革に反対するようなポーズを取っていた神野直彦さんなどが地域主権戦略会議の中に入って、地域主権改革を精力的に推進したわけです。そして、2010年6月22日に「地域主権戦略大綱」が閣議決定されます。

(2) 地域主権改革とは何か？

この大綱に基づいて具体的な法案化がスタートするわけです。この大綱の中に、どういう形で地域主権改革を進めるかという柱が出ております。それに基づいて2つの一括法案が相次いで出されてくるわけですが、まずこの大綱と一括法案のなかで示された地域主権改革とは一体何なのということをし少し具体的に見てみようと思います。

(a) 地域主権改革の4本柱と2本の展望

地域主権改革には4本の柱があり、これが相互に関連しています。簡単に言えば、社会保障や雇用などについての国の責任を回避して、立法権や財源など権限を全部地方自治体に丸投げしてしまい、後は構造改革でどこを切るかを自己責任で勝手にやってくださいというシステムを作りますということです。自民党の場合には、利益誘導型政治をやるので、国がお金を出す場合でも地域の保守党支持のために様々な形で国のコントロールがありました。そういうのは良くない、地域に金も権限も全部渡すんだという名目のもとで、国の責任を回避する方式であると考えていただくとよくわかると思います。

1) 国の義務づけ・枠づけの見直し—規制緩和

まず第1の柱は、国の義務づけ・枠づけの見直し・廃止ということを打ち出しました。国が地方に移管する業務は保育から医療、教育、生活保護、雇用保障、道路建設・修理等々膨大だけれども、全部国の基準や規制があるので、これがあつたら地方自治体の独自性が発揮できないということです。それで、国の立法による義務づけ・枠づけを廃止して、本当の意味で自由に地方自治体が運営できるようにしますということです。非常に良いことを言っているように聞こえるんですが、これが具体的にどんな意味を持っているかという、非常に大きな意味を持っています。

・ 保育所

保育の問題は、地域主権戦略会議の中で一番の目玉として議論されたものです。

1947年に児童福祉法が制定されました。この児童福祉法は、全国どこの保育所に行ってもナショナルミニマムの保育を受けられるというなかなかリベラルな法律です。その中で、児童福祉法第45条の規定に基づいて国の施設整備基準が決められています。例えば、子供たちの人数とか、何人までの子供に何人の保育士を配置しなければならないとか、居室の基準として子供1人当たりの広さはどのくらい確保しなければならないとか、安全避難はどうするかとか、園庭をどうするかとか、給食をどうするかとかについて決めなければならないということで、厚生労働省が設置基準を決めていました。

しかし、そんなものを決めていたら、地域でこういう保育園をやりたい、東京と栃木が同じ基準では広々とした園庭なんかとてもできない、全部全国一律にやるから非効率だし無駄なんだと、全部地方自治体に委ねれば自由に保育所の運営ができるという話です。

どうするかというと、都道府県の条例に保育所設置基準の義務づけ・枠付けを委ねることです。都道府県の条例に最低基準を委ねてしまって、厚生労働省令の基準はもうなくします。国が決めないで都道府県で決めていいですよということです。

人権保障のための保育施設の設置基準を地方自治体に委ねるわけですから、その地方自治体の人権を蔑ろにするような子供の遊び場をなくすとか施設面積を小さくするとかは良くないわけです。それで、地方自治体が条例をつくる場合でも最低限の国の基準に則ってくださいよということになるのですが、それでは同じではないかということ、そうではありません。

大きくいって3つの基準をつくりました。一番肝心なところについては国の基準に従いなさいという「従うべき基準」、それから2番目は、従わなくてもいいけれども一応国がどんなことを考えているかを参酌してくださいという「参酌すべき基準」、それから全国的に大体これくらいがいいという「標準とするべき基準」、簡単に言えばこの3つのランクに分けました。都道府県は3つのランクで一番厳しいところだけは今までどおり国の基準に従い、そうでないところは参酌すべき基準で自由に決めてよろしいし、それから標準とするべき基準はもっと緩やかでいいということになります。

そうすると、子供たちの人数や子供1人当たりの居室面積は厚生労働省の基準に従いなさいということで、今まで通りです。これはナショナルミニマムでやるということです。それでは、そんなに変わらないかということ、そうではありません。地域主権戦略会議でも議論になりいくつかの点が問題になっています。安全非難とか防災設備です。保育園で防火設備をこういうふうに整備しなさいとか、退避路をこういうふうにしなさいとかということです。今度の3・11で、岩手の保育所では子供達全員が助かりました。これはものすごく大きなことで、保育士さんの人数もいたとか保育所の訓練が行き届いていたということもありますが、特に岩手などの場合は避難路を確保をしなければいけないとかいろいろあるわけです。そういうものは国がナショナルミニマムの基準で決める必要はない参酌すべき基準でいいということです。一番大きい東京都では園庭なんかはもういいと、ナショナルミニマムで決めていたら、栃木県では確保できるかもしれないけれども、東京都ではとても確保できないから園庭の基準は参酌するだけでいいよと、給食とかもそうです。こういう問題について、今まではナショナルミニマムで平等だったけれども、もうそんなものは自由だということです。

しかも、今回の税と社会保障の一体改革の中で問題になっている「子ども子育て新システム」は、まさにそういう意味では、この方法で国から地域へ、地域から民間へという形で、民間の自由な考えで設置しようというものです。これは地域主権改革で設置基準が緩められるからできるわけです。緩められたところで、民間の手法を入れて自由に保育や幼保一体で保育園を運営してくださいよと、そしてもう国あるいは自治体も責任を持ちません。最低限ここまでは守ってくださいと、守ってもらえれば後は保育園の自由でやってくださいということです。

市民の側は、保育園を自分で捜して入るわけです。国や自治体はどういう責任を持つのかといったら、お金を一定基準までは負担しましょうと、それ以上は勝手にしてくださいということです。今までのように国や自治体が責任をもって子供に対して保育を提供するという義務は止めます。保育園を捜してきて、それに一定の資金補助を出しますというのが新しい考え方です。これは地域主権改革をさらに一步進めた考え方です。

とにかく地域主権改革というのは、今までの国のナショナルミニマム基準を引き下げ、もっと自由に金のない自治体については狭い保育園、土地のない東京都については狭い園庭の保育所をという形で運営することができるようにしましょうという考え方です。

・公立学校、生活保護施設、障害者施設

同じ考え方で、公立学校についても学級定員なんかを国が決めていたら大変だから、大都市部においては学級定員を多くし、そうでない地域については少し緩やかにするというふう自由に、教室なんか狭くたっていいんだと、もっと自由にさせようということです。

生活保護施設についても、大都市部においては居室定員基準なんかはもっと小さくてもいいということです。

障害者施設についても、都道府県の条例で決めていいということです。従来は非常に悪い制度だったのですが、障害者の運動が強くなる中で4人、できれば1人か2人というふうになってきたのですが、そんなことしてたら大都市部ではどうしようもないということで、自由に基準を下げもいいよという話です。

・医療

それから、地域の医療という問題でも、地域医療計画を国が義務づけて都道府県に策定させています。公立病院を幾つにしなければいけないとか、病床数は幾つにしなければいけないとかという形で国がコントロールしていたわけです。しかし、そんな地域医療計画も都道府県の条例で決めてくださいということになれば、お金のない栃木県では公立病院はもう止めましょう、これだけの病床数は必要はないから止めましょうということになるかもしれません。もちろん最低基準のいくつかは、国が従うべき基準として出しているのですが、それ以外のところについては削減が自由にできるという形にしました。

・介護施設

介護施設については、介護保険法で国のナショナルミニマム基準を大きく後退させたわけですが。介護保険施設についても職員配置基準を都道府県条例に任せるという国の義務づけ・枠付けの見直しをやって、地方自治体が自由に効率よくその地域に見合った形で行うんですよということによって、一番重要なナショナルミニマムをなくしてしまうというこ

とです。

ナショナルミニマム基準を下げるということは結構重要な問題があって、これがあるの
で国の補助金の算定基準が決められているわけです。これがなくなるということは、国が
ある一定の保育所に補助金を出す理由がなくなります。

それからもう一つ、もっと大きいのは、例えば保育所の施設の広さ、人数とか医療提供
体制における様々な規制をしていくということは、施設整備改善義務というのがあって、
国が責任をもってそれ以下のところについては絶えず改善をしていかなければならぬい
んです。ところが、今後は都道府県がやるということだから、国の施設整備改善義務もな
くなるということで、そういう意味では非常に重要な改革です。

2) 基礎自治体への権限移譲

2番目に、同じことを今度は地方自治体間でやるということです。都道府県の生活関係
事務、社会保障関係事務をできるだけ市町村に委ねますということです。今、大阪の橋下
さんがやっていることはこれです。大阪に府立高校と市立高校の両方あるのはおかしいじ
ゃないかと、学校は基本的に全部市町村でやれという形で市町村に投げるわけです。これ
も補完性の原理という考え方からいうと、一番地域に身近な住民にとって必要な社会保
障とか、医療、保育、介護、教育とかを基礎自治体を中心になって運営するのはいいじゃ
ないか、それで基礎自治体にお金を渡しましょうという話です。

何が問題なのかというと、基礎自治体への権限移譲ということで、都道府県の格差是正
義務を基本的になくしていくわけです。基礎自治体にお金も全部委ねて、お金がないと
ころだったら諦めてくださいということです。ただし、余りにもお金がないと大変だから、
ある程度基礎自治体が自主的に保育だとか、医療、社会保障、介護だとかの面倒を見さ
れるように、当然都道府県が一定の分担をします。けれども、基本的に基礎自治体に任
せるためには規模がある程度大きくないと駄目だということで、市町村合併をして、と
にかく大きな市町村にするということです。

ヨーロッパが同じような補完性原理をやっている、ある種の学者の人たちは、この補
完性原理に基づいてやっていきなさいよと、これが大切ですよと言っています。私はそれ
については批判的ですけども、基礎自治体の考え方がヨーロッパの基礎自治体と日本
の基礎自治体では全く違います。新幹線で一駅もかかるような浜松市が基礎自治体な
のか、そこに住民の福祉や医療や介護ができるのか、目の見える地域というのが基礎
自治体なんです。ところが、浜松市とかの市町村合併で作られた巨大な市をいくら名
前だけ基礎自治体と叫びながら、住民との関係で本当に充実した社会保障などの事
務が行われるかどうか疑問です。私は基本的に社会保障の事務は基礎自治体に委
ねるべきだし、基礎自治体はもっと小さくていいと思っています。だけれども、こ
の考え方の一番のポイントは、権限だけではなくてお金も移譲していくことであ
ります。そして、そこでもって面倒を見させるということです。赤字は付けるよ、
あなたたちがどうするか、足りないお金をでもって自由におやりなさいという考
え方を出しているわけです。

3) 国の出先機関の廃止

それから、これも盛んに民主党が宣伝している第3番目の柱は、国の出先機関の
廃止です。天下り規制を理由にして国の執行責任を回避するわけです。地域主権
戦略会議の中で、

一番議論されているのはハローワークの自治体への移管です。ハローワークのような仕事は都道府県が全部やればいいんだということですが、その考え方にもある種の正さがあるわけですね。例えば、地域の雇用を考えたときに、地域住民にとっての企業のあり方、雇用のあり方、地域における高校生たちの志望などを全体として見ながら人間的な雇用というものを考えていく場合には、地方自治体というのは非常に大事です。

ハローワークは国の機関でそういうものではないから、地方自治体に委ねましょうといった時に、最初に橋下さんなんかは言っていることは、ハローワークは多過ぎる、こんなものは大阪では沢山いらぬ、俺たちがやったらもっともっと少ない人数でこれをやれるということです。それから、今ではさすがに宮城県や岩手県、青森県など東北地方の様々なところでは、ハローワークは非常に大事だというのは分かっていますけれども、もし今回の震災がなければそういう東北地方の県では、うちはそういうものについては、お金もないし、もういいよねということでやってしまったら、全体として雇用を保障するための不可欠の業務が、存廃も含めて決められてしまうという状態があるわけですね。

国の出先機関はいらぬ、地方整備局はいらぬ、ハローワークはいらぬ、無駄だ、二重行政だ、というのは元々橋下さんが盛んに強調して言ったわけですね。一つにすることが本当に住民にとって効率の良いものであればということになると、大きな問題があります。出先機関を切った上で、じゃあ地方自治体が充実するかというと、地方自治体の公務員もリストラしていますから、全体としてハローワークと雇用保障関係の地方公務員とを両方でリストラすることになります。結局、民間委託するという話になっていくわけですね。

4) 一括交付金-義務教育、社会保障費も一括交付金に

それから、最後に権限だけ移譲してもお財源も移譲しなければどうしようもないということで「一括交付金」です。これも今までのようなひも付き補助金ではいけないということです。学校でもなんでも全部国の基準が決まっています、栃木県に行こうと群馬県に行こうとどこの市に行こうと学校の面積はみんな同じ、スタイルも同じです。こんなものは良くない、地域で自由にお金を使えるようにすれば、学校の形も違ういろいろなものができてる、だからお金は自由に使いましょうということを精力的に主張したのが、神野直彦さんです。神野さんはこの社会保障や義務教育関係のお金も含めて、全部例外なくどんぶり勘定で自治体にあげましょうと、どんぶり勘定であげるから後は自由にお使いくださいという形になるわけですね。

どんぶり勘定で使うということは何に使ってもいいということですから、実際にそんな自治体はないと思いますけども、例えばうちはもう学校はいらぬので学校にはお金を使いませんといっても、この考え方からいけば自由なんです。さすがに民主党政権も、それではもうナショナルミニマムではなくなってしまうので、義務教育と社会保障については少なくとも一括交付金は無理だよということです。

このお金については、基本的に栃木県であろうと新潟県であろうと、どんなにお金がなかろうと国庫補助金として交付したこのお金は学校に使ってくださいというものです。神野さんは、そんなことを言って一つ一つレッテルを張っていたら、結局お金は全部国が指定した範囲でしか使えない、自由に使うといったら教育だろうが社会保障だろうが何でも自由に使っていていいと、どんぶり勘定で渡して地方自治体が自由に使っていていいというのに対して、

さすがに民主党政権は義務教育関係と社会保障は例外にしましょうと言ったわけです。ただ、将来的にはこれも含めて一括交付金にしようという考え方が打ち出されています。

これには大変大きな問題があります。これでいくと、一番簡単なのは、構造改革で国の責任を放棄して、国が今まで責任を果たすために使っていたお金を地方自治体に委ねることです。地方自治体に乏しい財源を与えるという一番大きな根拠はこれなんです。一括交付金は何に使ってもいいよということが何を意味するかというと、今までの国庫負担金、国庫補助金というのは、この学校のこの建物にいくら、この保育所の施設にいくら、この介護施設にいくらという形で算定根拠があってこれだけのナショナルミニマムの基準を達成するためにはこれだけお金が必要だから地方自治体にこれだけお金を出しましょうというのですが、民主党はこれを「ひも付きだ」と言って攻撃したんです。

では一体、栃木県の宇都宮市にいくら一括交付金を渡すのかというと、どんぶりなんです。今までは全部レツテルがあったのですが、そういうものを無くしてお金をもらったとします。例えば、保育所に100万円、医療施設に100万円、介護施設に100万円、学校施設に500万円、合計で900万円を出してもらっていたとします。ところが一括交付金になって自由に使ってもいいですよという、今までは900万円が必要だったから900万円出さなければいけなかったけれども、国が今のように財政赤字で地方自治体にそんなにお金を出せないということで、一括交付金で500万円渡しますといったって文句の言いようがないわけです。積算根拠がないわけです。500万円にしようが、600万円にしようが、1200万円にしようが国の財政状況によって決められてしまうわけです。これはものすごく不安なことです。逆に国の方からいえば、一括交付金にするから自由に削減してもいいというわけです。

5) 地方税財源移譲・地方政府基本法-2元代表制見直し

こういうことで、四位一体セットで国の財政責任、国の施設設置責任を放棄して地方自治体に構造改革を委ねるという考え方が出てきています。そして将来的には地方税源も移譲しようということとか、地方自治体のあり方を根本的に変えるようにしようということも出てきています。もっと努力をして、今の国の義務付けを外して地方議会の議員定数も地方議会ごとに自由に決めていい、どんどん削減して10人の地方議会にしてもいいと、こういう形で地方自治体の政治改革を行う。住民を代表するような議論をなくして首長独裁に権限を委ねるようなこともできるようにしようという改革も進められています。

(b) 地域主権改革の2つのねらい-民主党政権の構造改革戦略の目玉としての地域主権改革

次に、地域主権改革のねらいは何かということで、二つあります。

1) ナショナルミニマム保障のための国の基準、財源保障を外して、地方を構造改革の執行単位に

一つは、ナショナルミニマム保障のための国の基準、財源保障を外して、地方を構造改革の執行単位にするということです。地域主権戦略会議の議事録を読んでいただくとういう議論が盛んに行われています。

2) 道州制作りへのステップ

もう一つ、大阪都構想という橋下さんの考え方のもう一つの側面、それから東北地方の被災地の復旧・復興構想のなかで道州制という問題が出てきています。宮城県だ、岩手県

だ、福島県だというのは余計だと、全部合わせて東北州をつくって州都を仙台に置いて、一気に総合開発を進めようという考え方です。大阪都あるいは関西州、これは矛盾する考え方ですが、いずれにしても大阪都あるいは関西州という考え方で一気に効率的に開発を進めようという考え方へのステップづくりであるということです。

何故かといいますと、今までは、社会保障や学校などは国と地方自治体がそれぞれナショナルミニマム基準を作り、場合によっては国が直接管理をして地方自治体が出来ないところをカバーしてきました。地方自治体も基本的には市町村が事務事業を行いながら、市町村間の格差を是正するために都道府県が大きな役割と任務を果たしてきました。例えば、保育所の設置義務では、保育所の認定権限は都道府県が持っています。その中で格差が是正されるように基準をチェックするというのは、やはり都道府県の役割です。

そういう意味でいうと、人権保障のために国と地方自治体が共同するというだけではなくて、都道府県と市町村が共同するという側面があったわけです。憲法第8章の住民自治のなかにはそういう考え方があったのですが、そのうちの全部の責任と権限、財源を基礎自治体に委ね後は自由だよということにしようというわけです。そして、都道府県及び都道府県と都道府県が連合した州は自由にして、社会保障関係は面倒を見ないで、このお金を開発に使うわけです。今までのような都道府県単位の開発の規制を取っ払って、大規模・広域的な開発にお金を使って、アジアの中国と勝負できるような地域を作ろうという形で、関西州とか東北州とかを作ることによって道州制を実現していこうということです。つまり、道州や都道府県が生活保障や人権保障のために一番重要なことを全部基礎自治体に委ねることによって、身軽になって余った力を一気に開発に使おうという考え方が当時ありました。

ですから狙いは二つです。ナショナルミニマム責任を回避して、社会保障関係の財源を削減しようという考え方と、それからもう一つは、それでもって基礎自治体に権限も財源も全部委ねて、道州制づくりへのステップにしようという大きな二つの狙いがある、地域主権改革が行われているわけです。

(3) 地域主権改革の不可欠の前提としての首長独裁型自治体づくり

(a) 地域主権改革は、それを受けて、構造改革を推進する地方自治体がない

しかし、ここで重要なのは、地域主権改革には前提があったわけです。今お話したようなことは、私たちが住民運動の中で国の規制を緩和してとにかく地方自治体に自主的な財源と自主的な権限を委ねろという要求をしてきたわけです。その考え方と一見すると非常によく似ているわけです。国のナショナルミニマム責任を踏まえながら、地方自治体の自主的な権限と財源を拡大しようという運動と非常によく似ているんですが、今の地域主権改革を額面どおりに受け止めて、登場するのが橋本さんであるのか美濃部さんであるのかでは全然違うわけです。

例えば、ここで美濃部さんが登場したとしますと、確かに財源は乏しいけれども東京都の福祉や医療、介護、教育というものに対してその自由な条例の基準を使って国のミニマム基準をもっと上げることができるわけです。東京都は当時自主財源でもって老人医療費の無料化をやったわけです。国は怒りました。今と逆です。ナショナルミニマム基準を下

げるために地方自治体が努力をするのではなくて、当時の美濃部都政はナショナルミニマム基準がないあるいは低すぎるということで、自治体の権限を使いながら上乘せあるいは横出しという形で行ったわけです。地域主権改革をやって、もし美濃部さんが登場したらどうするんですか。確かにあの当時の東京都と比べれば、お金はないけれども起債権とか借金をできるような権利とか、債権を発行する権利とかをどんどん持ったところで、民主的なリベラルな知事が登場した場合、あるいは市長さんが登場した場合、町長さんが登場した場合どうなるんだということです。

今の福島県知事が、この間18才以上の子供たちの医療の無料化をと言いました。子ども医療費の無料化を福島県でやるということは、国全体の子供たちに対する医療費も無料化するという事に繋がりますから、慌てた財務大臣は野田首相を恫喝して止めさせたんです。福島県は止むを得ないので自主財源でやりますということになりました。同じことを民主的な知事が登場したりしてやったらどうするんですか。とんでもないことになるわけです。それを防ぐために、地方自治体が地域主権改革や構造改革の執行単位になり、道州制のステップになるためには、不可欠の前提として首長独裁型の自治体が必要だといえないわけです。つまり、この地域主権改革の暗黙の主体は橋下さんであり河村さんだということです。こういう人たちがいるので、地域主権改革はできるわけです。

ですから、実はこの地域主権改革というのは、地方議会で様々な意見が登場し、それが首長を規制するとか、あるいは様々な意見を尊重するというような自治体ではなかなか実行できないわけです。力関係の如何によっては、条例自身がミニマム基準よりも良いものができるかもしれないし悪いものもできる可能性があるわけです。そして、良いものができることを防ぐためには、まさにモデルとしての橋下府政・市政が必要だということです。暗黙の前提として、そういうものが必要だということです。

(b) モデルとしての橋下府政、河村市政

今、橋下さんは盛んに活躍しておりますが、彼がやっていることは全部彼が発明したものではないと思っています。私も編者の1人として出版した「東京をどうする」という本にも書いたのですが、橋下さんが今やっていることは、基本的には今新党を作ろうとしている石原東京都知事がやったことです。石原さんがやったことを橋下さんは受け継いでいるのですが、石原さんとか橋下さんのような人間がいるということが、この地域主権改革の不動の暗黙の前提であるわけです。橋下さんも石原さんも同じことをいいます。大阪府の財政は大赤字で財政再建をしなければいけない。これは社会保障を切るために、国でも地方自治体でもどこでも必ず口実にすることです。大阪府もそうだし、実は東京都もそうなんです。特に、東京都の場合はそうですけれども、赤字の計算の仕方が極めて悪意的で、赤字を膨らませて財政再建をしなければいけない、そのためには福祉に対しても聖域なく切り込むようではなければいけないというわけです。そして、切り込んで儲けたお金をグローバル企業のための投資に使うわけです。六本木開発とかの開発に投資する。その同じやり方を今橋下さんがやっているわけです。さらに、橋下さんが地域主権改革を教育において実行するためにやっているのが「教育基本条例」です。それから道州制のステップにしようというのが「大阪都構想」です。まさに橋下さんのような人を前提にしてこの地域主権改革の2つの狙いが実行されるということになります。

(4) 民主党政権の成立、変質と「地域主権改革」

(a) 軍事大国、構造改革政治を止めてもらいたいという期待を受けて登場した民主党政権とその変節

もともと民主党政権というのは、構造改革の政治を止めてもらいたいという運動の圧力でもって民主党が転換し、その転換した民主党に国民が期待を寄せて成立したわけです。その民主党は、マニフェストで大きく転換するわけですが、同時に地域主権改革は推進するという矛盾したところ持っていました。何故かという、民主党には構造改革的な昔からの魂みたいなものがあるわけです。大企業の競争力を付けることによってしか日本経済は回復しない、大企業の競争力を付けるためには大企業に対する負担をうんと軽くし、規制を緩和する、それから地域で行う公共事業投資などはうんと削減するというのが民主党の考え方だったわけです。

ところが、構造改革の矛盾を見て、また運動の圧力を受けて、民主党は選挙で勝ちたいですから次々にいろんな政策を出してきました。構造改革に反対するようなものがマニフェストでは全面に出てきます。マニフェスト 2007 では、子ども手当月々 2 万 6000 円、高校授業料の無償化、農家の戸別所得補償というものを次々出してきました。これは明らかに、構造改革のため、大企業の負担を軽くするために財政を削減するという考え方と全く逆です。財政を拡大するわけです。

こういうものを作って、大企業の負担を軽くして構造改革を推進するためにどうするかといったら消費税を上げるしかありません。ところが、小沢さんは消費税は逆進的な税金だから上げないといいました。鳩山さんも自分の内閣の時は上げないといいました。これを文字どおり実行したマニフェスト 2007、それから鳩山さんのマニフェスト 2009 では、小沢さんが作ったマニフェストに加えて、小沢さんも怖くて入れなかった後期高齢者医療制度の廃止とか製造業現場への派遣労働の禁止とかということを入れてさらに国民の期待を受けて登場したわけです。

ですから、民主党はこの時何を目指していたかという、よく考えれば反構造改革や反貧困の圧力を受けて選挙で勝つためではあるけれども、とにかく福祉を前進させて構造改革の弊害に対してストップをかけなければいけないという意識はあったんです。だからこういうマニフェストを作って、鳩山さんはそれを実現しようとしたわけです。おそらく自公政権だったら実現しなかったと思いますが、高校授業料の無償化、子ども手当の半分支給、生活保護の母子加算の復活、それから障害者自立支援法の廃止ということを行いました。これは明らかに構造改革の痛み・矛盾に対して一定の是正措置を取らなければいけない、国民の期待に応えなければいけないんだという側面があるわけです。

同時に、民主党はそういう国民の圧力を受けていない部分ではもともとの急進的な構造改革推進論者としての顔もあったんです。その一つが地域主権改革です。それから、公務員の総定員数の削減、大企業の法人税に手をつけないで無駄を省く行政刷新会議、この行政刷新会議が行っているのは全部福祉の切り捨てです。社会保障と福祉のところばかりにメスが入っている。それから公務員のリストラは、結局福祉を実現する担い手である地方公務員、国家公務員を削減するということです。

ですから、一方では福祉を充実するマニフェストを出しながら、一方ではその担い手を削るということですから、これは矛盾しています。矛盾しているけれども、民主党が運動の圧力を受けている時には子ども手当とか高校授業料の無償化、農家戸別補償とかが前進したけれども、その陰に隠れて地域主権改革も前進していたわけです。実はそういう二つの顔を持っていた民主党が、菅政権になって、財界とアメリカの圧力を受けて、鳩山を追い出して大きく転換をしたわけです。

(b) 民主党政権の構造改革回帰と地域主権改革

その頃から出てくるのは、今度は構造改革推進の顔です。構造改革路線への復帰が全面に出てきます。菅マニフェストになって、民主党の構造改革復帰が非常に明らかになるわけですが、ここには地域主権改革と全く矛盾しないことが書いてあります。福祉を充実するような約束は全部なくなりました。それをやったら大変なことになるわけです。大企業の負担を軽減するために民主党マニフェストの中で、初めて法人税率の引き下げが入ってきます。それから消費税の引き上げもあります。

実は選挙の前から民主党は法人税の引き下げとか消費税の引き上げには賛成だったんですけれども、言わなかったんです。選挙の時に、大企業の負担を軽くする、そして国民の負担を重くするなんていうことを言ったら選挙に勝てませんから、いくら民主党でも選挙前には言わなかったわけです。自民党もなかなか言わないんです。

ところが、菅政権の時の菅マニフェスト、2010年のマニフェストではその二つのことを言って構造改革復帰を宣言しました。従って、民主党としては構造改革復帰と地域主権改革というのは、その意味では表側で一致した形で進行したということになります。

しかし、ここで問題なのは、2010年6月に菅政権に代わって構造改革路線に復帰したのですが、それで消費税が引き上げられ法人税が引き下げられ地域主権改革がどんどん進み、社会保障の削減が進んだかという、そうでもありませんでした。菅さんは、口では構造改革路線復帰を言いましたが、実際には政治力がなかったために実行することができなかったんです。消費税は未だに上がっていません。菅さんが国民の支持を得ていなかったからです。よほど強い支持を得ていないと、消費税の引き上げなんかできません。消費税の引き上げは、97年に上げてから15年間できていないわけです。毎年毎年財界が消費税を引き上げて大企業の負担を軽減しろと言っているにもかかわらず、できていないわけです。それを国民の支持率がどんどん下がっている菅政権ができるはずがありません。ですから、菅政権は大きな構造改革路線を掲げ、地域主権改革の実行を掲げたけれども、できないうちに3月11日を迎えたわけです。

2 大震災が示した「地域主権改革」の破綻、福祉国家型対抗構想の必要性

(1) 被災地の震災被害を深刻化した地方構造改革

(a) 三位一体改革で地方に対する公共事業投資削減-地場産業や農業崩壊に加え、雇用縮小

3月11日の大震災は、私たちの国と地域のあり方や今進行している地域主権改革にどんな教訓と問題を提起したのかを考えてみたいと思います。

津波の被害と原発の事故は分けて考えなければいけません。

津波と地震の被害は千年に一度の天災ですが、あれだけ被害が深刻化し、あれだけ史上

未曾有のボランティアの人たちが被災地に入ったのは初めてのことでした。にもかかわらず、何故復旧・復興がこれだけ遅れているのかということです。確かに、阪神淡路大震災に比べれば被災地は大きいですが、これだけの市民が協力し、これだけの人たちが大きく力を注ぎながら、10ヶ月が経っても復旧・復興がこれだけ遅れている理由は、明らかに、自民党政権がこれまで築いてきた大企業本位の利益誘導型政治とそれを右から壊した構造改革の政治の責任があると思います。

栃木県や新潟県なども含めて日本全国の地域は、1960年代から大企業本位の社会資本投下によって高度成長していこうという自民党政治の元で、農業や地場産業に対する補助制度が打ち切られてきました。その頃から既に農業や地場産業の衰退が始まっているのですが、それでは地域が全部衰退したのかというと、そうではありませんでした。何といても自民党の支持基盤ですから、福祉の政治をする代わりに高度成長時代に存在した税収を湯水のような形でダムとか道路、新幹線などに投入しました。そして、農業や地場産業で食べていけなくなった地域の人々に雇用を提供すると同時に大企業を誘致することによって地域の安定を図るという施策をとりました。

こうして、自民党政治は東北や北陸、北関東、中国、四国それから九州南部というところで支持基盤を確保してきたわけです。新潟3区の田中角栄さんの政治はその典型です。新潟3区では、専業農家は60年代に入ってくると米だけではもう食えなくて、放っておけば冬場は大阪とか東京に出稼ぎに行かなければならない状態でした。それに対して、田中角栄さんは20年近く掛けて新潟まで新幹線を走らせ、終わったところでまた10数年掛けて高速道路を並行して走らせました。そして、企業を誘致して雇用を拡大するという形で新潟県を支え、同時に自民党の支持基盤としてきたわけです。

それが壊れたのが今から20年前、1990年代の初めです。そんなお金を公共事業投資として地方にばら撒いていたら世界的な競争の中で大企業の負担はいくらあっても足りないということで、大企業の負担を軽減するために社会保障や公共事業を切り捨てなければならないという構造改革の路線が出てくるわけです。それまで日本とかアメリカの企業が競争していたのは、日本とアメリカ、東南アジア、西ヨーロッパくらいで、全部を合わせても10億人足らずの市場でした。そこに中国が資本主義化し、外資を導入して成長を始めたわけです。中国は13億人、インドは10億人の市場です。それからソ連東欧が崩壊して6億人の市場ができます。トヨタとか日産はビックビジネスチャンスだと、ここで勝てれば世界一が実現できるけれども負けたら大変だということで、世界的な国境を超えた競争が始まるわけです。大企業が競争力をつけて世界の大企業と勝負をしなければいけないということになると、競争力をつけるための対策が絶対に必要だということで、どこの国でも新自由主義改革、構造改革が始まりました。

日本でも大企業の競争力をつけるために、一つは、労働者のコストを削減して大企業の儲けを拡大することが不可欠だということになります。例えば、今までコストが70万円かかって100万円で車を売っていたとすると、コストを50万円に下げれば儲けが50万円になります。そうしたら、100万円で売っていたものを90万円で売って40万円の儲けでも10万円多く儲かります。こういう形で日本の自動車の世界に進出します。コストを削減するためには労働者の賃金を下げる。正規労働者の首を切って非正規労働者に替える。その

ための構造改革として、労働者派遣法という法律が改正されて、トヨタなどの大企業が派遣労働者を入れるようになりました。

もう一つは、大企業が大儲けをした部分を税金でもっていかれないようにするために、大企業の税金である法人税を引き下げる。大企業の法人税率は 1990 年の時点では 50% でした。2 兆円儲けたら 1 兆円を税金でもっていかれる。アメリカは新自由主義改革をやって、レーガン政権の時に法人税率を 50% から 30% に引き下げました。アメリカの大企業だと、2 兆円儲けて 6000 億円の税金で済むわけで、日本とアメリカでは 4000 億円の違いが出てきます。とんでもない話だということで、構造改革の圧力が加わって、日本でも構造改革が始まりました。労働者のコストを下げるための削減もあるけれど、大企業の法人税を下げるための改革も行わなければならない。その中心が財政縮小です。財政が大きくなれば最後は税金で、所得税と法人税と資産課税で面倒見なければいけないから、法人税を安くするためにはとにかく財政を削減することだと。財政の中で一番大きいのは、社会保障と公共事業です。社会保障が一方的に切り捨てられると同時に公共事業投資も削減されるというのが地方を襲った地方構造改革の結果です。

地方は、それまで公共事業投資で雇用が確保されることによって辛うじて生きてきました。不況で失業して地方に帰ると地方では何とか雇用があったんです。これまで、日本の不況とか失業は地方が吸収してごまかしていたわけです。ところが、公共事業投資が削減されて、まず雇用が削減されることになります。東京の大企業が大儲けをして繁栄しているのに、どこの地方もみんな雇用が縮小して衰退するという問題が起きました。一番大きいのは地方財政危機です。

(b) 地方財政危機で医療、福祉、介護の削減、公務員リストラ

公共事業投資、補助金、交付税交付金が削減される中で、まず地方自治体の財政赤字が顕在化し、医療、福祉、介護の削減、公務員のリストラが起ってこきました。

東北地方では、大槌町という今回の震災で非常に大きな被害を受けたところがあります。大槌町では津波で町長さんも亡くなっています。私が話した町長さんは新しい町長選挙で当選した 40 代の町長さんです。大槌町は震災前には 1 万 8000 人の町に 180 人の職員がいましたが、構造改革で 40 人がリストラされました。福祉、医療、介護、学校の統廃合、防災というところの職員を切り捨てながらやっていたわけですそこに津波が来て 38 人の正規職員、非正規も含めると 50 人近くの職員が犠牲になりました。結局、100 人足らずの職員になったところで、業務は 5 倍から 10 倍になったわけです。仮設住宅の建設とか行方不明者の捜索とかがれきの処理とか、とてもできっこないわけです。それを今やらなければならないということを町長は嘆いていました。復旧・復興のために何が必要ですかと、シンポジウムの司会の時に聞きましたら、すぐに、「人だよ、公務員が欲しい、地方交付税交付金で手当をしてくれても何でもいいけど、とにかく公務員がいないと復旧・復興なんかできっこない」と言っていました。それから、「財政も全然問題だと、がれきの処理に一体幾らかかると思っているんですか」と彼は言っていました。

(c) 市町村合併による公共部門削減で、市町村の事務の停滞

何が言いたいかというと、大津波で日本の豊かな地域が崩壊したという話ではないんだということです。津波のはるか前から、既に地方構造改革のなかで、地域は福祉や医療、

介護、公務員が痛めつけられていて、そもそも足りなかったところに、あの津波が来たということが、立ち直れないような被害を生み出す大きな原因だったということです。

東北地方ではお医者さんが来てくれないので、公立病院を作って最低限の医療を保障してきたわけです。ところが、自治体の赤字の中で公立病院がみんな廃止になっています。総務省の出している公立病院改革という物凄いストラプランでもって、これを削減しなければいけないということで、釜石市の場合は、市民病院と県立中央病院の二つある公立病院のうち、250床あった市民病院が潰されてしまいました。2007年に釜石医療は崩壊したといわれ、それでも3、4年は地域の診療所がなんとか頑張って保っていたところに、津波が来て診療所が流されてしまったわけです。これが今の釜石市の医療がどうしようもない状況に陥っている大きな原因です。

つまり、震災前から地方の構造改革が進んでいたところに大震災、津波が来たんだから、これを克服するために何をしたらいいかということ、構造改革を止めて、公務部門と福祉医療体制を再生するとともに、もう一回地場産業や農業を再建することによって、東北の豊かな被災地域の復旧・復興が可能になるんだということです。

(2) 原発はなぜ地域に導入されたか

原発の問題はもっと深刻で、100%人災です。日本は1960年代にそれまであった石炭と水力発電を止めて、アメリカの従属のもとでエネルギーを全部石油に替えてしまいました。そのため三井三池、夕張をはじめとした炭鉱をどんどん閉鎖して、住民を追い出してせっかく造ったダム稼働を止めてしまうようなことをして石油に替えました。石油は99.5%が輸入です。そんなふうに替える国なんてありません。日本の大企業がそれを認めさせたわけです。水より安い石油が入ってくるので、日本の高度成長の大きな原動力となったのですが、1973年のオイルショックでダメージを受けました。石油の輸入が途絶した結果、青くなった日本の政府が、国策として地域の安全とかコミュニティーの安全とかを考えないで始まったのが原発開発です。

ここでもまた国策なんです。問題なのは国策として原発を造るために、どのようにして地域に原発を導入していったのかということです。ここで、東北地方の被災地が被ったと同じ問題、自民党の利益誘導型政治によって大企業を誘致し、高速道路、ダム、新幹線を走らせることによって雇用を拡大し企業を誘致するという同じ方式の応用問題として原発問題は起こりました。

原発を導入した地域は、ほとんど高速道路も大企業も誘致できない地域です。つまり、来てくれないわけです。福島県の浜通りというのは、新幹線はもっと西の方を走っていますし、あそこの沿岸地帯は不便なので大企業は来ません。ですから結局浜通りで原発を導入した双葉町というところがありますが、双葉町の町長が言っているのは、双葉地方というのは福島県のチベットだ、チベットには大企業は来てくれない、来てくれる大企業を誘致するのは原発なんだということを言っているわけです。これは青森県の六ヶ所もそうですし、福井県の16基の原発を導入したところも同じです。佐賀の玄海もそうです。そういうところに最後の公共事業として、大企業に代わって原発が行ってあげるよと、それをサポートしたのがまたも田中角栄でした。

田中角栄が、1974年内閣総理大臣の時に電源三法をつくりました。電源三法というのは、

簡単にいうと、三つの法律を合わせて原発を導入したら多額の交付金を差し上げましょうという形で、金で頬を引っ叩きながら原発建設を導入していったわけです。企業も来てくれない公共事業投資もないという時に原発を導入すれば、まず建設を決定した時点から多額の交付金が入ってくるんです。そして、いよいよ原発が稼働しだすと、使いきれないくらい多額の固定資産税が入ってきます。地方自治体が財政赤字で困っている、雇用もないというところに多額の固定資産税が入るわけです。交付金がまず入ってきて、終わると固定資産税が入ってきます。固定資産税は市町村だけではなくて県にも入ってきます。だから、何故福島県の知事が原発に賛成していたのか推進していたのか、福井県の知事が何故今まで原発に賛成していたのか、佐賀県知事はやらせまでやって何故原発に賛成していたのかという、実は玄海町だけではなくて佐賀県の財政にも固定資産税が入るからです。だから、みんな目の色を変えてやるわけです。

けれど、新しいところでは原発反対の市民運動が強くなってきて、どこでも連絡会なんかがつくられて反対運動が強くてできないわけです。そこで、一旦原発を導入した地域に2基、3基と入れていくようになります。その入れていくようにする仕組みがお金なんです。交付金は7年経つと減ってきます。固定資産税は減価償却で毎年毎年運転するに従って下がってくるわけです。地方財政は赤字で、これしかないわけですから、そうするとまた赤字になった時に、交付金と固定資産税が入ります。双葉町でも大熊町でもそうですが、どこでも殿堂のような町役場ができるわけです。六ヶ所村では、世界に冠たる音楽堂がある。誰が聴くんだという話ですが、こういうものができて、その間は雇用があるからいいけれども、いざランニングコストになると、温泉付きの介護施設とか老人施設とか、とにかくお金が大変なわけです。ランニングコストがかかるところに固定資産税がだんだん下がってきます。2基目どうですか、また交付金が入りますよ、固定資産税も入りますよということで、2基目を入れていく。3基目どうですか、今度はプルトニウムを原料にしたモックス燃料の原子力発電所をつくれれば、交付金は無理だけれども固定資産税は入りますよという形で3基目が入る。4基目、5基目、6基目といくわけです。そしてついに福井県に至っては16基、福島県では10基入ってしまうわけです。一旦入ると、もう原発で雇用が得られ、財政も原発で得られるようになるわけです。

これが構造改革時代になると、もっと深刻になります。構造改革の中で自治体リストラによって、病院、医療、保育、介護の切り捨て、公務員のリストラ、市町村合併が行われますが、原発を導入した地域ではそのお金があるため括弧付きなんですけれども豊かなんです。だから、全部市町村合併を拒否しています。市町村合併をする必要がないわけです。女川も合併に反対でした。玄海もそうです。福島県のどこも双葉町も大熊町も全部合併には反対でした。市町村合併をすると1人当たりの原発交付金と固定資産税が下がるからいやだというわけです。町の財政は赤字でなく黒字です。

福島県の中で財政指標が一番高いところは、実は原発に依存しているところです。双葉町だけは、無駄に使ったために、物凄なお金をもらっているのにも拘わらず財政赤字で警告を発せられているんですけれども、それ以外のところは全部優良自治体です。逆にいうと、その優良自治体は原発を止めた途端に一気に最も貧困な自治体になってしまうわけです。だから、抜けられないわけです。

福島県がこれだけ大きな被害を受けたにもかかわらず、双葉町でなお住民が原発の維持、再稼働と言っているという状況があります。それから、これだけの事故が起こったにもかかわらず、なお福井県では16基の原発の再稼働ということを行っています。佐賀県の玄海町では住民の多数が原発については再稼働を求めています。原発がなくなったら自分達の雇用も自分達の町の財政もある日突然壊れるという問題があるから、そう言っているわけです。

(3) 復旧、復興の基本方向

原発は何故地域に導入されたのかということを考えていくと、原発抜きで地域を再建していくということ、放射能被害からの除染、それから原発抜きのエネルギー政策だけではなくて、原発に依存しない地域というものをつくっていかないと、福島県の本当の復旧・復興はあり得ないということです。

3 大震災を梃子とした民主党政権の構造改革、「地域主権改革」の新段階

そういう中で、まさに構造改革の政治をやめ、大企業に依存しない地域をつくらなければいけないわけです。まさに民主党が転換をした時の政治をやらなければならないのに、その民主党が大震災をテコにしてどういうことをやったのかを検討してみたいと思います。

(1) 菅政権は、3月11日を逆に構造改革型復旧・復興、地域づくりの梃子にしようとした

(a) 3・11の教訓をないがしろにし、「地域主権改革」、構造改革路線に反省なし

3月11日の教訓が、構造改革による地域の破壊というところに端を発しているだけに、本当に復旧・復興するためには、地域における構造改革をストップさせて、福祉や医療、介護を復活強化するだけではなくて、地域の経済、地場産業を復活させるということが必要でした。にもかかわらず、菅政権は、それと逆の政策を採るようになりました。菅政権がまずやったことは、被災地域を構造改革による大企業本位の地域のモデルにしようという政策を打ち出したことです。しかし、それは菅政権が最初にやったわけではありません。

(b) 経済同友会の復興構想-4月6日「第2次緊急アピール」

最初にやったのは、3月11日から1ヶ月も経たないうちに、財界の経済同友会が第2次緊急アピールというものを発表しました。大企業本位の地域づくりをモデルとして、被災地域を復興するという構想でした。簡単にいうと、農地が海水で潮浸しになり、漁港ががれきで壊れ、漁船がなくなり、地場産業や既存のサービス産業が一斉に淘汰されてしまうという未曾有の被害状況を踏まえて、これは絶好のチャンスだということです。非効率産業がなくなって、そこに大企業が新しい大規模な農業や大規模な漁業、大規模なサービス産業を展開するチャンスがやってきた。地域住民の要求に従って、農地を復旧し、漁港のがれきを取り除き、漁民たちに漁船を与えて復旧するのは間違いで、また東北の衰退をもたらすかもしれない。むしろこの未曾有の災害をチャンスにして、東北地方の非効率産業を淘汰するに任せて、大企業本位の農業や漁業をつくっていく必要があるということです。大企業を誘致するためにまず必要なのは電力で、そのために原発は再稼働するんだと。そして、潮浸しの農地を国が保障して農家に返しても、農家は高齢化しているからもうやっていけないので、農地を集約するチャンスだから、農地の集約化や法人化ができるように規制を緩和する。漁港についても、140ある漁港の全部をがれき処理する必要はなく、大

規模漁業の展開基地となるような石巻とかいくつかの漁港だけのがれき処理して、後は放っておく。漁民たちが漁業権を持っているのは駄目で、大規模な法人に漁業権を集約できるようにするんだということです。

そして、大規模漁業、大規模農業、大規模サービス産業を展開すれば、T P Pを導入しても十分に太刀打ちできる。世界と太刀打ちできるような東北地方の大規模企業を展開するためには、特区のなかで法人税ゼロとか、大規模な規制緩和をする。そして、地域主権改革との関係でいけば、一番重要なのは県の壁を取り払い、東北州をつくって、その州都を仙台に置き、お金をそこに集約して一気に大規模開発を行い、大企業を誘致するという大企業の天国を被災地域東北につくるべきだという考え方です。

(c) 復興構想会議の構想「復興への提言」

その考え方に抵抗するどころか、菅政権が作った「東日本大震災復興構想会議」は、ほぼこれをなぞって6月25日に「復興への提言～悲惨の中の希望」という提言を出しました。それは百数十ページにわたる提言で、経済同友会の数ページの提言に比べるとはるかに大きいのですが、要は国民にできるだけわかりにくく抽象的に書いてあるだけです。経済同友会の提言と同じように書いてしまったら、みんな大反対ですから、T P P賛成とか法人税ゼロとか規制緩和とか道州制とか原発再稼働とか、そういうものをできるだけわかりにくく書いてあります。

この提言を作った会議のメンバーには岩手県知事、宮城県知事に加えて、原発被害に遭った福島県知事も入っています。だから、原発の被害については、地図入りで書いてあります。けれども、じゃあどうするのかということになると、これだけ原発被害が凄いのだから原発を止めるよう福島県知事は主張していたわけですが、提言では「製造業の海外移転による空洞化、海外企業の日本離れを防ぐため電力の安定供給を優先度の高い問題として取り組まなければならない」といっています。これでは意味がわかりませんが、「原発を再稼働しなかったら」というふうに読めばいいんです。「原発を再稼働しなかったら、製造業は、トヨタは逃げていってしまうのではないか」、「原発を再稼働しなかったら、海外企業は日本から出ていってしまうよ」、それを防ぐためには、原発問題については国民の安全、地域の再建などということを最優先にするのではなくて、電力の安定供給の確保を最優先にして考えましょうということは何かということ、原発を再稼働するということです。

T P Pなんていう言葉を使ったら分かってしまうから「国際的にも魅力的な環境整備」という、これはT P Pと法人税ゼロということです。それから、後ろの方で「引き続き自由貿易体制の推進により日本企業及び日本産品の世界における平等な競争機会の確保に努める」といっていますが、これはT P Pを実現して日本企業及び日本産品がアジアやアメリカ、シンガポール、チリ、ペルーやそういうところと競争できるようにしましょうということです。T P Pを実現して被災産品が海外に販路を拡大できるはずがないんです。できるはずがないのに、こういうことを言うことによってT P Pを実現しようというわけです。

復興財源も、お金がないから消費税を上げなければ駄目だと、阪神淡路と同じようにやっちはいけないということが書いてありますが、こういうものを実行したところが構想を提供して、この方向で大企業本位の復興構想を提案したというのが第1の政策です。

(d) 税・社会保障一体改革構想の策定

2番目の政策は、菅政権が構造改革路線に復帰してやろうとしていた「税と社会保障の一体改革」を一気に前進させたことです。菅政権は、それまではギリシャのようになるぞということで消費税の引き上げを言っていました。2010年7月の参議院選挙で負けて以降は、消費税の引き上げの口実として、社会保障を持続可能にするには消費税を引き上げることが必要であるとして、打ち出したのが税と社会保障の一体改革です。

実は、ここで税と社会保障の一体改革について、構造改革への方針転換が行われました。元々税と社会保障の一体改革というのは、福田内閣が初めて言い出しことです。2007年に、福田内閣が社会保障国民会議というのを使って打ち出したのがこの税と社会保障の一体改革です。福田内閣は、半分は良いことを言いました。小泉構造改革や地方の構造改革、あるいは労働者派遣法による労働者の首切りや非正規化をやる中で、大企業は未曾有の利潤を獲得したけれども社会保障は切られる、後期高齢者医療制度はやられる、生活保護は打ち切られるという形で大きな矛盾が爆発したんです。そして餓死とか自殺とかネットカフェ難民とかという問題が起きました。

その時に、小泉内閣と同じように毎年2200億円の社会保障費のリストラを続けていったら、構造改革はできるかもしれないけれども、日本社会はメチャメチャになって自民党政権はもたない、もたすためにはここで構造改革の被害者に対してある程度の社会保障の給付、例えば失業者に対する雇用保険の期間延長とか生活保護の受給申請についての緩和とか、そういう手だてを取らなければならない。だからといって、社会保障の財源を拡大して大企業の法人税を下げるのを止めるとか、構造改革を止めるとかというわけにはいかない。じゃあどうするか、社会保障の財源が膨らんだ分だけ消費税を抜本的に引き上げから一体改革なんだと福田内閣が言った時は、社会保障を充実するという半分は正しいんですが、その代わりに、消費税を引き上げるといって半分は悪いということでした。

菅政権になってから、その前の半分はどこかに行ってしまいました。社会保障をどうやって充実するかという議論はほとんどしないで、どうやって消費税を上げるかという話に、まず入ったというのが第1の変質です。

そして、3月11日の後、税と社会保障の一体改革を一気に推進しようとした時に、第2の変質が起きました。3・11の復旧・復興には15兆円、20兆円というお金が必要なのに、今でも財政が大赤字で、もっと法人税を下げるためには絶対に消費税を引き上げなければならない。社会保障を充実する代わりに消費税を引き上げるなどという理屈は通らないということになってきて、政府が大きく転換をしました。

復旧・復興の財源を赤字国債で後世にツケを回すわけにはいけないので、社会保障も身を切る改革が必要だ、切って切って切りまくって、けれども赤字だから、これを持続可能にするためには消費税も引き上げなければならないということです。社会保障を充実するから消費税を上げるのではなくて、社会保障も身を切る努力をするから消費税も上げていくという話になってしまったわけです。

政府は、6月30日に方針を決定し、7月1日の閣議で「社会保障・税一体改革成案」というものを打ち出しました。

ここで社会保障についての考え方を根本的に変えたんです。社会保障というのは、憲法第25条に基づけば、全ての人にとって必要な医療や介護、福祉、教育を国と地方自治体の

責任で給付をするというものです。そんなことを言っていたら、国の財政はいくらあっても足りない。その足りない財政を縮小して、地域に丸投げするために地域主権改革をやっているわけです。社会保障を憲法どおりにやったらとんでもないお金がかかるということで、この一体改革成案の1行目には、「自助、共助、公助の最適バランスに留意して」と書いてあります。これは何かというと、社会保障というのは全ての人にとって必要なものを国と地方自治体の責任で保障するのではお金がかかりすぎるから、社会保障の第1は自助ですよ、自己責任ですよということです。これでできなかつたら、共助だと、みんなで仲間うちでお金を分かち合い、それもできなかった時に初めて公助だということです。

自助だ共助だということが19世紀のイギリスで多くの貧困者を産み、多くの生活保障の侵害を産み、生存権の侵害を産んということの反省のもとに社会保障が生まれたわけです。にも拘らず、改めて今、社会保障の第1は自助で、第2は共助ですとっているのは、社会保障の費用を全体として削減する、国の関与をそれだけ小さくするということです。この考え方は地域主権改革と同じ考え方です。

菅政権は去年の秋まで、社会保障を充実するからその代わり消費税を上げていくということを新聞やマスコミを使って宣伝していました。例えば、高額療養費制度について、低所得者が高額療養のための治療をしても十分やっつけられるように、高額療養費の限度額を下げ、その部分は国が負担をするようにしますよと言っていました。だから消費税を上げてくださいと言っていたんです。でも、もうできないということで、低所得者のために窓口負担を100円取る受診時負担を導入する。それから、様々な形で若者たちに雇用就労支援の施策をやりますが、金を増やすわけにはいかないので、生活保護の基準を下げますという形で、増やした分だけ減らすということです。しかし、受診時負担についてはみんな反対して大騒ぎになったので、高額療養費制度の限度額の切り下はできません、年収300万円以下の人たちについてはやりますということになりました。それも消費税を上げてからやりますという話になったんです。要するに、スクラップアンドビルドで、安くしなければ認めませんという形で社会保障を切る、消費税は上げるという形になったわけです。

社会保障についての国の財政責任を排除しようという考え方が「自助、共助、公助」論です。「子ども子育て新システム」がこの一体改革の目玉です。今までのように保育制度を公的責任でやっていたらお金がかかってしょうがないので、一気に公的責任を回避しようというものです。幼稚園や保育園の経営に民間を入れていくために、地域主権改革で手を付けたような規制緩和をもっと進める。狭くて監獄のような保育所を作ってもやっつけられるような基準緩和を行った上で、民間を導入して、そこに直接契約で市民に保育園を探させるわけです。費用補助はするけれども、国や自治体は保育所の施設設置基準を上げたり、保育所を作ったりということはこれからはしませんよというのが「子ども子育て新システム」です。

医療においては、地域包括ケアシステムということで、医療や介護を地域で一緒になって面倒を見るということです。本当に在宅で介護と医療をやるには物凄く充実した社会保障がなければなりません。それは施設でやるよりもはるかに大変です。ところが、この施設から在宅へというのはお金を減らすためにやるんです。本当はこの地域包括支援センターを充実した公共の柱にしてやらなければならないのですけれども、どこも財源がないの

で名前だけです。本当に乏しいところでやっているのに、地域に放り投げて、特養の増設はもうしない、養護老人ホームの施設設置基準はうんと下げるということをやっているわけです。

税と社会保障の一体改革で、国の財政責任を放棄するという形で社会保障を切る、消費税については数値目標を挙げて当面 10%まで引き上げるという方針を打ち出しました。これが 2 番目です。

(2) 構造改革圧力に縛られた復旧・復興政策と「地域主権改革」強行

3 番目は、構造改革政策のもとで被災地域の復旧・復興政策をやったことです。そして被災地域がどんなに国の財政責任が必要であるか、構造改革政策がダメであるかということとは全く逆に地域主権改革を強行したということです。

(a) 菅政権の復興政策は、復興財源に縛られて、迅速な財政出動できず

菅政権の復旧・復興政策は、大きな意味で阪神淡路型の復旧・復興政策と構造改革型の復旧・復興政策という外圧が合体して行われたと考えられます。

阪神淡路型の復旧・復興は、村山内閣の時に 20 兆円近くの湯水のような財政出動によって一気に行われました。これは正しかったのですが、問題なのはそのお金が自民党の公共事業投資型に使われて、被災地住民の生活支援、生活再建にはお金が回らなかったことです。一番大きいのは、神戸空港です。それから新長田町建設という形で長田地帯を再開発しました。一気にゼネコンにお金が投入されて始まったわけです。そして、仮設住宅で孤独死が起きるといった状態が生まれました。

財界は別の意味から、あんなことをやっては駄目だといいました。迅速な財政出動ということで、消費税も上げないのに赤字国債で 15 兆円、20 兆円というお金をふんだんに投入するなどということをしてはいけない。地域主権改革は、それをやらないために仕組んでやっているわけです。消費税の引き上げも決めないで、赤字国債を発行したら後の世代にツケを残すことになるので、絶対にやってはいけないということです。それで、菅政権がまず第 1 にやったことは、徹底して国の財政出動をさぼり、地域にそれを丸投げしたことです。

その結果何が起こったかという、例えばがれきの処理は廃棄物処理法によってやるわけですが、この法律は元々東日本大震災のような巨大な被害を前提にしていなかったんです。ですから、廃棄物を処理する主体は市町村ということになっていますが、大槌町にしても、釜石市、石巻市にしても、まちごと流されて機能が低下しているようなところでは国が出てこなければできないわけです。しかし、国は廃棄物処理法を理由にその責任を取っていないんです。国は財政的には負担をするといっていますが、廃棄物処理法では国庫負担の上限は 5 割です。5 割以上は出さないわけです。大槌町の町長が言っていることは、そんな 5 割の負担なんて絶対にできない。10 数億円かかるがれきの処理で大槌町の全財政を使ってもできないと。仮設住宅は 3 分の 2、公営住宅についても 3 分の 2 という形で国が動かないわけです。国が財政出動しなければできないわけです。

おまけに地方自治体は構造改革によって赤字で苦しんでいて、たださえお金がなくて、公務員をリストラしていたわけです。それが、がれきの処理で 10 数億円、仮設住宅でまた 10 数億円かけるなんて、できっこないわけです。だから、がれきの処理が遅れるんです。

だけど、菅政権は財政出動しないで徹底してサボり続けました。

そのために、業を煮やした自民党など野党4党は7月1日にがれき処理の特例法案を国会に提出しました。その中で、市町村の機能が停止しているところでは国が代行する、それから国が100%がれき処理の費用を出すことにしました。この二つをやって、ようやく地方自治体が動き出すことができたんです。動き出すことができたけれども、8月12日に自民党から共産党までが全会一致で衆参両院で通過して始めてがれきの処理ができるようになりました。ここまで菅政権は国の財政責任を放棄したわけです。それは何故かといえば、それをやれば財政の赤字が拡大して法人税の引き下げはできない。これが第1です。

第2は、その乏しいお金は阪神淡路の教訓を踏まえて、地域の住民本位の生活再建のために使われたかという、阪神淡路型と同じ大型ゼネコンと大型プレハブ会社に丸投げされました。石巻の漁港のがれき処理を一手に受注したのが鹿島建設です。鹿島建設は、石巻の津波で壊れた巨大堤防の建設受注会社です。そして今回石巻の復興構想ができ上がりました。石巻市議会では全会一致だったと思いますが、二重堤防を造ります。堤防を造り、もう一つ道路を造って、それも堤防の代わりにします。おそらく、その主要受注者は鹿島建設になるでしょう。つまり、鹿島建設は、今回の悲惨な震災で3回儲けているんです。自分で造って、壊れたらそのがれきの処理をする、そして再建する。だから、地元の業者は入れないわけです。

仮設住宅はもっと入れないわけです。大型プレハブ会社が入ると、材木業者とか地元の木造建設業者は入れないわけです。こういうことで地元は全く潤わないという、阪神淡路でやってはいけないと言われたことが今やられているわけです。

3番目に、地域の住民が自主的な住民自治に基づいて地域の復旧・復興構想を立てるんですけれども、例えば、大槌町の場合は10ブロックに分けてやらないといけないわけです。みんなバラバラになっていて普段でも難しいことです。地域の住民が本当に集まる場所をまず作らなければいけないんです。みんなバラバラになっていて仮設住宅とか避難住宅に入っています。そういうところで、いわばタウンミーティングのようなものを作って住宅の再建を進めていかなければならないという時に、東日本大震災復興構想会議が決めた復興基本法によって大企業本位の復興構想が押し付けられるということで、三重の悪いことが起こりました。

(b) 「地域主権改革」の強行

最終的に一番大きな問題は、国の財政責任を放棄したということです。国が出ていかなければいけないときに、出て行かないで、地域が出て行かなければいけないときに国が出ていくという最も悪いパターンがここで行われています。そして、それと並行して粛々と国会で第1次、第2次の地域主権一括法案が審議されました。反対したのは共産党だけでした。唯一、自民党が反対して変わったのは、地域主権という言葉が法案の中から消えたことです。名前だけは地域主権という言葉が消して、自公と民主が手を打ってこの第1次、第2次法案は可決されました。

(3) 野田政権の登場と懸案課題の挙解決へ向けての策動

(a) 菅政権の倒壊-財界の構造改革政策への忠誠と菅おろし

それで、菅さんは大喜びで財界にもてはやされたかというのと、全く逆で、菅降ろしが始まりました。菅さんはそれだけ財界に尽くして、3つのことをやって何故嫌われたのか。菅さんは、特に福島県民から嫌われ、被災地の住民から嫌われたために支持率が下がりました。支持率が下がると、逆立ちしても消費税の引き上げはできませんし、TPPもできないということで野田政権が登場しました。

(b) 野田政権の登場と課題

TPP、原発の再稼働、消費税の引き上げ、普天間の辺野古移転という菅さんが一応提起し構想を発表したけれどもできなかったこの4つの課題は、もう議論の時代は終わった、実行するだけだということで、登場したのが野田政権です。地域主権改革も、法案だけでストップしていたものを、とにかく今年の春から一気にこれを条例化して推進しようという形になりました。

この4つの課題の中で焦点になっているのは、「一体改革」です。野田政権になって、菅政権の「一体改革成案」は今年1月6日に「社会保障・税の一体改革素案」という名前が変わって登場しました。これが今月末(2月)くらいにおそらく大綱になり、来月の下旬に法案になって通常国会に出てきます。そこで解散総選挙になるか自公と手を打って強行突破して解散総選挙になるか、いずれにしても大きな山場がこれから来るわけですが、

この「一体改革素案」は、「一体改革成案」に比べて大きく変わっています。一つは、社会保障を充実する代わりにということを示す口先だけでは言っていたのですが、全くなくなりました。社会保障は少子化の中で支えきれないと訳のわからないことを言っています。今まではお神輿型社会だったけれども、今や肩車型社会になって、これからは、1人が1人を支えるような社会になっていく。こうなったら、消費税を上げなければ社会保障は壊れるということしか言っていない。

もう一つ、野田内閣になってからの口実が財政再建です。丁度、EU金融危機が非常に深刻化しました。ギリシャのようになる、イタリアのようになると、かつて菅さんが言って、参議院選挙でノーと言われたことと同じ口実を、もっと深刻だぞという形で出てきました。だから社会保障をとにかく充実しますという言葉はどこにも無くなりました。

それから、税制抜本改革の中で、社会保障をリストラするだけではなくて、自分達の身を切らなければならないということで、定数削減が出てきます。一体改革とどういう関係があるんだということですが、定数削減、公務員制度のリストラが入ってきています。

それから、3番目に重要なことは、一体改革はこれで終わりではないということが見えてきました。菅政権の一体改革成案の時も、“当面”という言葉が入っていたのですが、野田政権になると、もっとはっきりと今後も改革を進めますと、何度も何度も書いてあります。2050年以降高齢化のピークを迎えることを考慮すれば、今後も改革を進める必要があるということです。要するに、消費税の引き上げは10%で終わりではない、20%、25%といくんだと。今回の改革に引き続き少子高齢化の状況、財政の状況、経済の状況などを踏まえつつ、次の改革を実施することとし、今後5年を目処にそのための所要の法制上の措置を講じることとする。つまり、5年以内に再引き上げの法案を義務づけることを明記すると書いてあります。この明記するというのが、実は自民党時代に、消費税を上げると明記したことを盾にとって、今民主党は再引き上げをやろうとしているわけです。今度、

野田政権がこれを書くと、政権交代をした時に自民党があの時書いたからこれをやらざるをえないということで 15%、20%、25%にしていく改革を次々にやること言っています。今度の法案の附則に、これからも持続的に上げていきますよということを明記するという点では、一体改革提案からさらに踏み込んだ対策となっているわけです。

(c) 地域主権改革型地方づくりの尖兵としての橋下府政・市政の策動

野田政権がいよいよ本格的に消費税増税に踏み出すことと並行して、一つ注意しておかなければいけないのは、橋下大阪市長が非常に元気だということです。ダブル選挙をやって市長に当選しました。一見すると、全く今の政府の構造改革と関係がないように動いていて、むしろ、自民党も駄目だった、そして民主党に期待を寄せたけれども民主党も駄目だったということで、第3極という形で橋下さんが注目されています。これは国民の側から見ると確かにそうです。

しかし、向こうの側から見ると、そうではありません。実は、菅政権の元で消費税も止まったけれども地域主権改革も法案が二つ通ったけれども余りにもスピードが遅いわけです。もっともっと地域に財源を委ねて構造改革をスピードアップをするためには、全国一斉に条例化すればできるけれども、その条例の中でモデルを作らなければいけないのです。先程も言いましたが、橋下型の首長が出てこなければモデルを実行することができないわけです。そのモデルの先頭に誰が立つか、それが橋下さんなんです。地域主権改革のなかの論客であった橋下さんが、自分のところでそれを作るんです。全ての生活保障関係の事務を基礎自治体に委ね、都道府県は身軽になって開発型の行政に転じ、国も財政保障の責任をなくすというのが地域主権改革のモデルです。橋下さんが知事を辞めて市長になるというのはそういうことなんです。

条例で基準を緩め、緩めた基準をふんだんに使って社会保障のリストラを進めるためには、橋下さんがいなければならないんです。平松さんではできないということで橋下さんに市長が替わったわけです。それで橋下さんの子分を大阪府知事に就けておけば、大阪市が社会保障のリストラをして、余ったお金は大阪都でも大阪府でも自由に開発のために使うことができるわけです。

そのためには、府ではなくて都、あるいは一気に関西州にしていこうということです。何故、大阪都になったかということ、関西州はなかなかうまくいかないんです。日本の首都は京都だといっているような京都府がいたり、奈良も 1000 年の歴史を持っている都ですから、なかなか入らないんです。一緒に入ってくれるのは兵庫県くらいだということになれば、これは関西州の前に大阪都だということで、まず、府の権限を全部基礎自治体の大阪府に委ねていく。大阪府が生活保護の規定から何から全部やって、そして余ったお金を大阪府が全面的に大規模開発に使うという形で大阪府構想が登場したわけです。

地域主権改革は、都道府県で条例化がスタートしますけれども、まさに橋下さんがやろうとしていることは、そのモデルを作りたいということです。中央の一体改革と地方の地域主権改革を並んで推進していくんです。私が大阪で必ず強調しているのは、大阪の橋下市政あるいは橋下府政はひどいよねという話ではないんです。日の丸君が代と教員統制と教員に対する外部評価、そして学校の統廃合など石原東京都知事がやってきたことを、当時は反対していた文部科学省が全部そっくりそのまま全国各地に展開しようとしたのが、石原さんの果たした役割な

んです。同じ役割を橋下さんのような乱暴なやり方ではなく少しマイルドにして、全国の自治体に見習わせる、そのモデル作りが橋下さんの手で行われているということです。

4 対抗軸としての新たな福祉国家型地方自治体の輪郭

そういう中で、私たちは、この構造改革の政治、地域主権改革の方向にどういうふうに向かうことが必要なのかという問題です。大きくいって2つのことがあると思います。

一つは、消費税率の引き上げ・社会保障のリストラ（一体改革）、原発の再稼働、TPP、そして普天間の辺野古移転という全国的に問題にしなければならない4大課題に対する一大国民運動によって構造改革の政治をストップさせることが、地域主権改革に歯止めを掛けることになるということです。ですから、まず私たちがやらなければいけないことは、4大課題における国民運動です。

それと同時に、私たちは反対するだけではいけない。構造改革の中の地域主権改革、社会保障の構造改革、それから、消費税率を引き上げなければ今の日本の財政再建はできないということに対してきちんと反対をすると同時に、それに対して対案を示していく必要があります。それを私たちは「新しい福祉国家型」と呼んでいます。構造改革型の政治に対する対案を具体化して示していくということが必要ではないかということが一番言いたいことです。

（1）民主党政権の国民的経験は、体系的な福祉国家型対抗構想を求めている

民主党政権の国民的経験は、単に反対するだけでは納得しないような国民を作ってきました。民主党政権があんなマニフェストを作り、国民がそれを支持し、期待して政権交代が実現するまでは、国民はもっと甘く考えていました。やはり構造改革政治を何とかしなければいけないという気分があった。しかし、民主党政権ができて、この2年間の経験の中で、私たちは2つの教訓を学びました。

（a）政治を変えれば福祉のあり方は変えられる

一つは、私たちの反貧困の運動、反構造改革の運動、社保協の運動や生活保護の違憲裁判・生存権裁判の運動等のなかで、民主党は変わったんです。その変わった民主党を国民が支持しました。政治が変われば福祉は変わる。自公政権だったら何十年経っても高校授業料の無償化一つできなかったんです。また、子どもは各個人ごとに育てるのではなくて社会が育てるんだという考え方が少なくとも一時的には実現しました。あるいは、生活保護の母子加算は復活しました。障害者自立支援法については、廃止を前提にして障害者総合福祉法を作るために今なお闘いが続いています。こういうことは私たちが政治を変えることによってできたわけです。逆に、民主党は今財界とアメリカの巻き返しで政治を元に戻そうとしています。私たちがもっと大きな力を出せば、こういう形で政治を変えて前進させることができるということが国民の確信になったと思います。だから、私はこのことは主張していく必要があると思います。私たちの運動によって、高校授業料の無償化が実現しました。これは本当の教育の無償化の第一歩にすぎないわけですが、民主党はこれを全部壊そうとしているわけです。私たちは運動の力によってこれを巻き返す必要があるというのが第1番目です。

（b）トッピングのような政策では構造改革政治の転換はできない

第2番目は、選挙目当ての民主党のマニフェストのようなものでは、構造改革の社会を変えられないということです。依然として貧困と格差は深刻で、非正規労働者は社会の大半、労働者層の約4割近くに今なろうとしています。こういう問題を変えていくためには、トッピングのような民主党の政策ではなくて、体系的に社会保障と雇用を充実し、それを担保する財源を確保するような福祉国家型の国と地方自治体のあり方を含めた全体的な対案を作っていくといけないということも明らかになったと思います。

(2) 福祉国家型国と地方自治体の輪郭(参照、『新たな福祉国家を展望する』)

そういう中で、私たちはではどういう対案を作っていくのかということです。社会保障と雇用の充実のあり方、それを支える強い財源、財政のあり方と同時に、地域主権改革のように国の財政責任を地方に丸投げするだけでなく、国と地方が協力をしあって人権保障のために取り組むような国と地方自治体のあり方を私たちが構想し、それを実現していくことが必要ではないかと思えます。

(a) 大震災が明らかにした、国と地方自治体のかたち、社会保障原則の重要性

それを考える上で、一つのヒントが今回の大震災の後に起こりました。3月11日の大震災の後で、厚生労働省は特例措置の通知を大量に出しました。社会保障に関していうと、窓口負担の無料化、保険料を払えない人の保険料の猶予、雇用保険の期間延長、生活保護受給申請手数料の緩和、被災したことを証明すれば生活保護の受給申請はできるという通達を出しました。

こういうことは、厚生労働省がそれまで行っていた構造改革の政治とは全く逆のことで、窓口負担を引き上げる。保険料が払えない人には資格証明書を発給し、短期保険証を発給する、雇用保険の期間延長を認めないで放り出して何とか仕事を捜させる、生活保護は適正化で徹底して申請窓口で追い返す、こういうやり方と全く逆のことを厚生労働省は通知という形でやりました。

何故そういうことをやったかという、厚生労働省は、今度の震災被害が個人的な責任ではないということを認めたからです。社会的な責任だから、国が社会的に面倒を見ますということと言わざるを得なかったわけです。けれども、問題なのは、これからの社会保障もみんなそうなんだということは認めなくなかったんで。そこで、あれは本当にひどい震災と原発事故のためだから、これは特別措置だと、だから法律の改正をしないで、全部通知でもって、行政措置の特例だということにしたわけです。

ところが、運動によって窓口負担の無料化を2度も3度も延長せざるを得ませんでした。そういうことで、今延長をめぐって被災地で大きな争いが起こっています。雇用保険期間は絶対に延長しないと決めているけれども、延長しろと、延長しなければどうしようもないという状況が起こっています。生活保護も、一方では、大阪で不正受給だと称して切り捨てていて、他方、被災地では生活保護の受給申請の緩和が行われているわけです。

厚生労働省が、震災の特例だといって認めていることは、本来あるべき国と自治体の社会保障のあり方が、被災地の中で現れたということです。被災して会社が水に流されて失業してしまった人と不況でリストラを受けて失業してしまった非正規労働者とどこが違うのか。同じなんです。一方では、厚生労働省は構造改革の対象として自己責任だとして、稼働能力を持った人達に対しては厳しかったわけです。他方、被災したということで、社

会保障については窓口負担を無料にする、雇用保険は延長するということをやりました。ただこれは本来、社会が責任を持つことに対しては同じことをやっているんです。それが今回明らかになりました。

しかも、窓口負担を受けたり、様々な雇用の問題で悩んでいる人は、被災したから突然悩んだんじゃないんです。そこが問題なんです。例えば、数日前の新聞に載っていて、なるほどと思ったのですが、こういう記事がありました。岩手県と宮城県で窓口負担がゼロになったときに、去年の前年同月比と比べると歯医者さんに通う高齢者の人たちが明らかに増えているんです。それは、元々震災のために歯が悪くなったのではないんです。元々悪かったけれども窓口負担が余りにも高いために(特に歯科医療は窓口負担が結構高くて)、治療に行けなかった高齢者の人たちが窓口負担がゼロになったために行ったんです。つまり、窓口負担の無料化というのは、ヨーロッパでは実現している本来あるべき福祉国家型の医療制度のあるべき姿なんです。だから高齢者がみんな安心して治療に行っているわけです。ここに実は震災が震災だけではない、大きな構造改革を変えていく契機があると思います。

(b) 福祉国家型の国と地方

それからもう一つ、国と地方との関係でいえば、こういう厚生労働省の通知に対して地方自治体は本当に鈍いんです。被災地だけは確かに動きました。しかし、東京都など避難民が行っている道府県では、本当に動かないんです。例えば、原発の被害者が行っている東京都とか埼玉県では、生活保護の受給申請を緩和しろといっても、全くしていません。それから保険証がないと、一時的にですが、全額東京都では徴収しているんです。資格証明書と同じことをやっているわけです。

何故そんなことになっているかということ、地方自治体は財政赤字で、地域主権改革の中で四苦八苦しているわけです。厚生労働省がいくら窓口負担をゼロにしろといっても、後で厚労省が返してくれるかわからないんです。結局、自治体が面倒みて窓口負担ゼロの分だけ実際に出さなければいけないとしたら、とんでもないということです。これまで厚生労働省は度々嘘をついてきたという不信があるわけです。そんなことって、やったけれども、できなかったらどうするんだということで、みんなやらないんです。

だから、厚生労働省は何度も何度も通知を出しています。法律を改正すればいいんですが、しないんです。地域主権改革で条例化になっても同じです。地方自治体が悪いからではないんです。住民のためにやりたいんだけど、お金がないということで見えぬふりをして、被災民が入ってきているのに、それにきちんと対応しないんです。この状態が、地域主権改革でも起こるんです。どんなに重要でも、自治体ではお金がないから公務員をリストラしたり、医療・福祉を切り捨てています。国の財政保障の責任に関して、地域主権改革の弊害が今度ほど明らかになったことはありません。

だから、私たちは3・11の教訓を踏まえる上でも、福祉国家型の強い国の財政保障、国の施設整備責任、地方自治体の自主的な裁量権、社会保障、介護、医療を自前で担うという自治体の責任論、それから、国が掛かった費用については全面的に保障するという体制をつくっていくということが必要ですし、これが私たちのあるべきナショナルミニマム保障を担う国と自治体の役割だと思います。

国と自治体は基本的に保育、医療、福祉、教育についての施設整備義務を持ちます。国は基準設定義務を持ちます。民間委託をする場合でも、国が基準設定義務を持つと同時に財源保障義務も持ちます。そして、自治体は基本的に基礎自治体はその運営について直接的に携わります。単に権限を預けただけだと、今盛んに起こっていますが、国と地方自治体の間で醜い争いが起こります。国と地方自治体はお金がないので、生活保護費の国庫負担比率を巡って、地方自治体はもっと国庫負担比率を上げろといっています。一見、良いようなことを言っています。しかし、下げるとなると、地方自治体は生活保護費の規制緩和の方針を出せとあって、それを実行するんです。

こういうことで、国と自治体が責任を回避し合うような競争から、国と地方自治体が共同して人権を保障するための体制づくりに変えていく必要があります。地方自治体は医療や社会保障についての現場の全面的な権限を持つと同時に、国がミニマム基準を出したもののについて、地方自治体がローカルオプティマム、国の最低基準を上回るような様々な施策を実施します。例えば、福島県が国がそこまで認めない時に、18才以下の子供たちに対する医療費を無料にするという地方自治体の固有の役割を果たしていくという形で、国と自治体の共同が必要ではないかと思えます。

(c) 新しい福祉国家を展望する

そういう中で私たちは、構造改革型の政治に対して、全面的な雇用と社会保障のあり方、それから財源保障のあり方、原発に代わるエネルギー政策、社会保障を充実し人権保障の担い手となるような国と地方自治体のあり方、憲法9条に基づく平和な国家のあり方、安保をなくし自衛隊を縮小して平和な国家のあり方、こういうものを具体的な対案として示していくことが必要ではないかと思えます。それを住民の人たちに訴えていくための第一歩として、その対案作成のための作業をこの2年間かけて、30人近くの研究者と実務家で行い、本にまとめました。今日持ってきた「新たな福祉国家を展望する」というのがその本です。

この対案は「新たな福祉国家を展望する」とは書いてありますが、今言った6つの柱、①雇用と社会保障のあるべき姿、②それを支える強い財源のあり方、③大企業や原発に依存しない地域を主体とした経済体制のあり方、④原発に代わるエネルギー政策、⑤福祉を担うような国と地方自治体のあり方、⑥安保をなくす平和な国家のあり方、この柱の全部を書いたわけではありません。第1の柱と第2の柱の極一部だけを書きました。

私が構造改革の政治に反対して新しい福祉国家を作らなければならないということは、15年間言い続けてきました。そして、多くの国民の中に構造改革の被害が広がり、民主党政権がやったような構造改革政治を止めるような方向づけを国民が全体として求めているときに、私たちはただ題目のように新しい福祉国家とだけいっているだけではなくて、対案作りをしなければいけないということで、27人が集まって作ったわけです。

第一部は、今日お話したようなことが書いてあります。第2部、第3部になるに従って対案を示すのですが、これが大変です。何故大変かということ、一言でいえば、こういう作業を今までやってなかったんです。官僚の人達はお金をもらってやっているんですが、私たちは手弁当で、みんなで集まって、やっているわけです。一つ一つのことを解決していかなければなりません。例えば、大企業から税金を取ると口では言っているけども、どう

やっけてとるんだ。何故とつても大丈夫なのか。そして、取る方法としては法人税の税率を50%に戻せといわれていますが、それでも足りないかもしれない。そしたら、大企業からきちんとした社会保障に対する税金を取らなければいけない。大企業から税金を取ったら逃げていかないのか、そういう問題についてもはっきりとさせなければいけません。

それから財政の支出についても、削減する時に、公共事業投資については八ッ場ダムやなんかについては停止をすることができますが、じゃあ全体として公共事業投資の何が生活にとって必要なのかということ、誰が民主的に判断して決めていくのかということも考えていかなければいけません。地域本位の経済の再建といつても、農業や漁業に対しては相当程度の保護を必要とします。そうすると、そのお金はどうするのか。それから、TPPということで、世界中を大企業が駆けずり回っているときに、国際的な規制はどうやっていくのか等々、こういう問題を考えていくと、切りなく解決しなければいけない問題が出てきます。ですから、この本も本当の第一歩で、例えば、財政問題については数値までは言っていない。是非とも、みなさんこれを読んでいただいて、ここは不十分だ、こんなわかりにくいものを誰が読むんだ、というようないろんな意見を出していただいて、運動の中で、自分達の言葉で、この問題をどう考えるのかという運動の梃子にしていきたいと思っています。

5 運動の課題

やはりこういうものを実現するためにも、税と社会保障の一体改革、それからTPPへの参加、原発の再稼働、これらの問題を中心にして大きな国民的な声を上げていくことが必要です。そして、この反対運動の中で地域主権改革を止めていくことです。対案を具体化していくことです。都道府県議会、市町村議会で条例の問題について具体的な形で対決をし、また、私たちの対案を示していくということが必要だろうと思います。

むすびにかえて-歴史の分岐点に立って

最後になりましたが、3月11日というのは、私たちにとって極めて大きな歴史的な記憶の日となるだろうと思います。私たちは、実は67年前に国民的な記憶の日を2つ持っています。8月15日という終戦の日、8月6日という広島原爆の日を私たちが国民的な記憶の日とすることによって、私たちは憲法を作り、それを64年間に亘って守ってきました。残念ながら、自衛隊を作ってしまったけれど、その自衛隊を憲法9条を擁護することによって、遂に海外で人を殺す軍隊にはさせていません。それは8月15日を繰り返してはならない、8月6日を繰り返してはならないという気持ちがこの国民的な力を支え国民的な記憶の日にして、私たちは自衛隊を海外派兵させない国をつくってきました。

私たちがそこに住んでいれば当たり前のように見えますが、決して当たり前ではありません。自衛隊が海外派兵しない、軍事大国にならないということを兎に角64年間やってきたおかげで、日本は戦争を知らない国民が今75%もいます。私も知りません。還暦をとうに過ぎていますが、私も知りません。知っている70代の人たちだって、戦争は国民学校の時です。日本国民の8割近くの人たちは本当の意味で戦争を知らないわけです。こんな国は世界では本当に珍しいんです。

その結果、日本の青年は憲法9条というのは空気のようにあるものだと思っていますが、それは大間違いです。私が大学で授業やっていると、大学院の学生とかの進路相談をします。日本の青年男女が進路相談に来る時とドイツから留学した青年、韓国から留学した青年の進路相談は全く違います。彼らがまずいうことは、特に男性ですが、自分が博士論文を書く、あるいは結婚をする、日本に残るといふ時に、いつ徴兵で母国に帰るのか、徴兵で帰ってからまた来るのが問題になります。徴兵制に代わって良心的兵役拒否の法律があるドイツでは、ボランティアで3年間NGOに勤めれば徴兵の代替ができます。それに行きたいとすると、3年間が潰れるわけです。そうするともう研究はできません。韓国の青年たちは、もし自分が徴兵になったときに戦争が起こったらどうするんだと、人生設計の中で結婚とか博士論文とか就職とかという問題の中で必ず徴兵問題が出てくるわけです。日本の青年はそんなことを考えたことはありません。日本の青年が考えることは、就職問題です。就職問題、雇用の問題でみんな考えるけれども、徴兵のことを考えないで済むような国を作ってきたのは、私達が8月15日を国民的な記憶の日にしたからです。

残念ながら、憲法のもう一つの柱である第25条は、ボロボロになっています。3月11日を境にして、私たちが構造改革の政治を止めて大企業や原発に依存しないような地域をつくる第一歩にする日にするのか、それとも野田さんが今回の施政方針演説で言うように3月11日であれだけ酷い原発の被害が起こり、あれだけ多くの国民が悩んでいるにも拘わらず、またぞろ構造改革に復帰して大企業本位の東北地方を作るようなそういう日にしてしまうのか、それは私たち自身の責任に関わってくることです。私たち自身が3月11日をどういう日にするのか。3月11日をいろいろあったけれども、とにかく構造改革の政治を止めて原発に依存しない社会、新しい福祉国家に向けて第一歩が踏み出されるような社会になったよねと、数十年あるいは100年経った後の世代にそういうふうと思われるような社会をつくることこそが、後の世代に対する私たちの責任ではないかと思います。そのことを訴えて私の今日の話が終わります。

【参考文献】

- 1 井上英夫・後藤道夫・渡辺治『新たな福祉国家を展望する』旬報社
- 2 渡辺治「復興をめぐる2つの道の対決」(小森陽一編『3. 11を生きのびる』かもがわ書店、所収)

(本稿は、当日の講演録をもとに事務局で編集したものです。講演者が多忙により修正等が不可であったため、本稿の全ての文責は事務局にあります。)