

くらしと地域を守ることは国の責任です

～国と地方の適切な役割分担で支える国民の「安心・安全」～



日本国家公務員労働組合連合会

〒105-0003 東京都港区西新橋1-17-14西新橋エクセルアネックス3F TEL03-3502-6363

メール mail@kokko.or.jp | [国公労連](#) で検索

はじめに

鳩山内閣は、「改革の一丁目一番地」として「地域主権改革」をすすめています。

「地域主権改革」は、「日本国憲法の理念の下に、住民に身近な行政は、地方公共団体が自主的かつ総合的に広く担うようにするとともに、地域住民が自らの判断と責任において地域の諸課題に取り組むことができるようになるための改革」と定義されています。この「地域主権改革」は、自民・公明政権がすすめてきた「地方分権改革」となりがどう違うのでしょうか？

「構造改革」による三位一体改革によって地方交付税交付金は大きく削減され、地方自治体は深刻な財政難におちいりました。また、「平成の大合併」によって3,200をこえていた市町村数は1,727にまで減少しましたが、広域化による弊害や財政難など問題は山積しています。

誰もが安心して暮らせる地域を再生するために、なにが必要なのでしょう。民主党は、「国の役割は、外交、防衛、危機管理、治安、食料・エネルギーを含む総合的な安全保障、教育・社会保障の最終責任、通貨、市場経済の確立、国家的大規模プロジェクトなどに限定」（民主党政策集 INDEX2009）し、あとは地方公共団体や地域住民がみずからの判断と責任でおこなうと主張していますが、それでほんとうに地方や地域が活性化するのでしょうか。

地方自治の本旨に照らし、地方自治体が自主主体的に住民施策を充実することや住民参加による自治を拡充することは大切ですが、それは、どこに住んでいようと等しく国民としての基本的な権利が保障されることが大前提となります。そのためにも国がその責任と役割を発揮することが必要ではないのでしょうか？

1. 「構造改革」路線のもとで疲弊した地方・地域

（1）深刻な地方や地域の疲弊

大企業優遇の「構造改革」によって経済や社会の規制が緩和され、行財政改革によって公共サービスは縮小されてきました。そのもとで格差と貧困が拡大しましたが、その悪影響はとくに地方や地域において顕著にあらわれています。

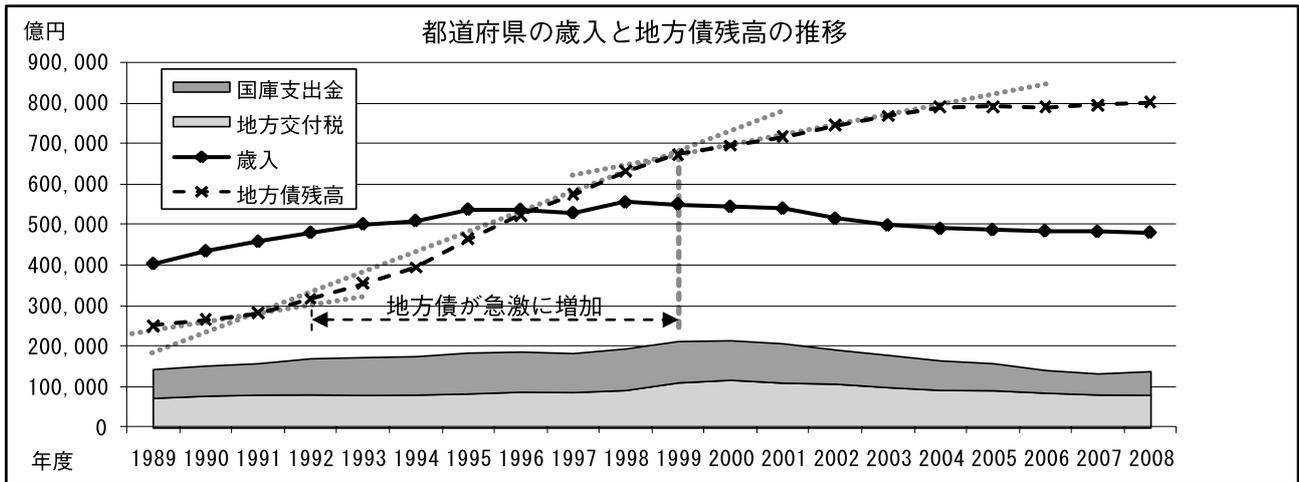
農作物が大量に輸入されるなかで地域の農業は危機に瀕し、ショッピングセンターなど大規模小売店の出店により、商店街は「シャッター通り」と称されるなど地域の商業は衰退しています。公共投資の縮小とともに、大企業優遇での諸施策のもとで建設業や製造業をはじめ中小の地場産業の倒産や廃業が相次いでいます。また、税金を投入して誘致した大企業工場も不況となれば「派遣切り」や地方からの撤退、さらには海外移転で多くの失業者を生みだしています。家計所得の低下によって消費購買力は落ち込み、旅行客も減少して観光産業も大きな打撃をうけています。

（2）地方自治体の財政危機の原因は？

自治体の財政が逼迫したのはなぜでしょうか？地方の借金が目にみえて増えてきたのは、バブル崩壊と同時期の1992年度からです。

日米構造協議によって1991年度から2000年度の10年間で430兆円（1994年度に200億円上積みして630兆円）の公共事業への投資を約束した政府は、地方自治体に対しても単独事業の推進をもとめました。バブル崩壊以降の景気対策ともあいまって、多くの地方自治体が地方債を発行して「ハコモノ」を中心とする公共事業を実施しました。[図-1] また、「構造改革」路線のもとで2004年度からすすめられた「三位一体改革」により、自治体の財源が大幅に削減されたことも大きな要因です。[表-1] このようにして多くの地方自治体が財政危機におちいり、赤字をかかえた地方自治体は「平成の大合併」のもとで合併の道をえらぶこととなったのでした。

図一 1 都道府県の歳入と地方債残高の推移



【出典】 都道府県決算状況調（総務省） 注）市町村分は含んでいない。

表一 1 三位一体改革による地方自治体の歳入の減少

三位一体改革(2004年度～2006年度)

①国庫補助負担金改革	△約 4.7 兆円
②税源移譲	約 3.0 兆円
③地方交付税改革	△約 5.1 兆円
地方自治体の歳入減少①－②＋③	△約 6.8 兆円

【出典】 総務省 HP

2. 「地域主権改革」でどうなるの？

地方や地域が疲弊するもと、民主党は「地域のことは地域に住む住民が自らの責任のもとで決める、活気に満ちた地域社会をつくるための『地域主権』改革を断行」（2009年10月臨時国会での鳩山首相の所信表明）すると「地域主権改革」をすすめています。

「地域主権改革」の定義は「はじめに」の項で記したとおりですが、耳ざわりのいい「地域主権改革」によって、あたかも地方や地域の自然環境や観光資源、住民の知恵などが活かされ、疲弊した地方や地域の再生につながるの期待感をいだかせますが…実際のところどうなのでしょう？

(1) 「地域主権改革」で格差の是正や地域の再生ができるのでしょうか？

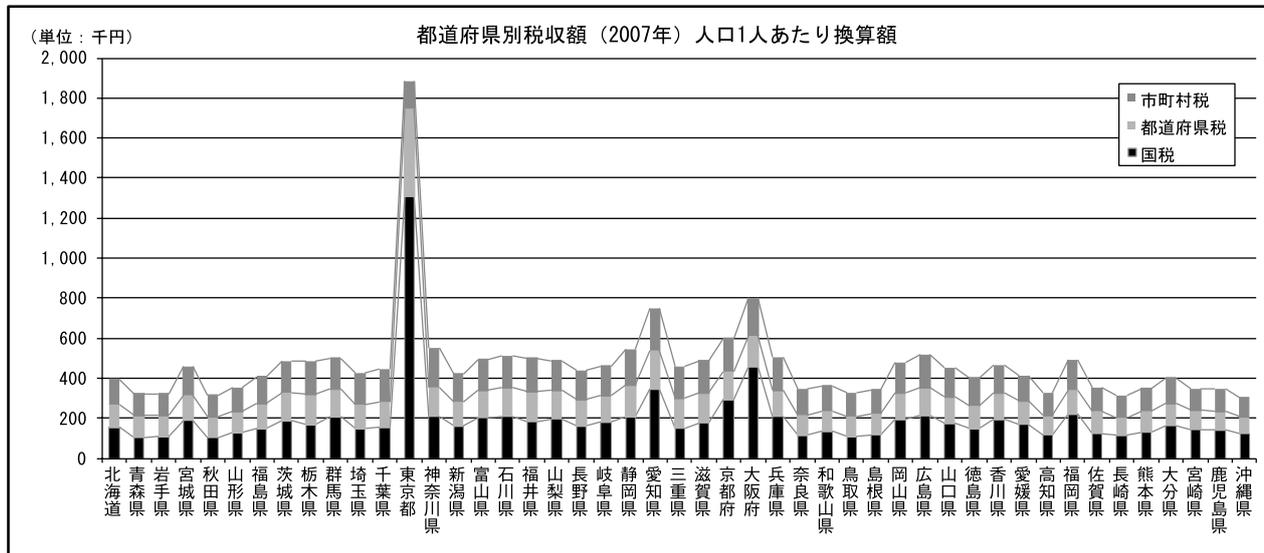
① 補助金の一括交付金化で地方自治体の財政は満たされるのでしょうか？

民主党は2011年度から国庫補助負担金を廃止し、一括交付金化するとしています。国庫補助負担金は地方自治体がおこなう特定の事務・事業に要する費用に対し、国が法令などで定められた割合の金額を交付するものです。民主党は、これを「基本的に地方が自由に使える一括交付金に改め」（民主党政策集 INDEX2009）としています。一方、一括交付金に類似する制度として、地方の独自財源の不足をおぎなうために用途を特定せずに交付している地方交付税があります。国庫補助負担金の一括交付金化により、地方自治体が自由に使えるお金はほんとうに増えるのでしょうか？ 交付額を大幅に増やさなければ地方の財政難に変わりはなく、むしろ教育や福祉など住民に必要な公共サービスの低下を招いてしまうのではないのでしょうか。さらに、国の財政

が逼迫するもと、一括交付金と地方交付税とを統合することで総額を削減することはないのでしょうか？

都道府県ごとの税収は人口1人あたりに換算して比較すると、ダントツの東京都（約190万円）と最下位の沖縄県（約30万円）とでは約6倍もの差があります。地方交付税などによる財源調整が縮小されれば、地方・地域の行政サービスの格差は拡大してしまいます。[図-2]

図-2 都道府県別税収額の比較



【出典】 国税＝所得税＋法人税＋消費税＋酒税（国税庁 HP より）
 都道府県税＝都道府県決算状況調の地方税※（総務省 HP より）
 ※：普通税（道府県民税、事業税、地方消費税、不動産取得税、自動車取得税、自動車税、道府県たばこ税等）＋目的税
 市町村税＝市町村別決算状況調の地方税※（総務省 HP より）
 ※：普通税（市町村民税、固定資産税、軽自動車税、市町村たばこ税等）＋目的税

② 全国統一の制度や基準はない方がよいのでしょうか？

国民の最低限度の生活や権利を確保するための全国統一の制度や基準は少ない方がよいのでしょうか？

国全体として公共サービスの水準をたもつ必要があるものは、国が制度や基準をもうけ、その履行のために国庫補助負担金を配分しています。国民生活に関係する制度の設計や基準の設定、費用の配分が地方に一任されれば、生活保護や児童福祉、地域医療や義務教育、雇用環境や労働条件などの水準が地方や地域ごとにバラバラとなり、必要な水準を確保できない地域が生じてしまいます。

2010年1月開会の通常国会に提出された「地域主権改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律案」では、たとえば「児童福祉法」の一部改正として、保育所の設置基準をこれまでの厚生労働省令から都道府県条例で規定することとしています。待機児童をなくすために、保育所を増やすのではなく、子供の詰め込みによって待機児童をなくそうとすることは本末転倒です。児童一人あたりの保育士数や保育所面積などの最低基準は、諸外国と比べても低水準であり、改善がもとめられています。にもかかわらず、国の最低基準を廃止して都道府県ごとの基準に委ねることは、より少ない保育予算と劣悪な環境の保育を可能にするものです。同時に、民間営利企業の参入も前提にした「規制緩和」は、企業利益のために子供の安全や豊かな保育環境を破壊するものであり断じて許されません。

(2) さらに市町村合併や道州制導入も懸念されます

民主党は、「基礎的自治体重視の地域主権を推進」とし、「基礎自治体の規模と能力を拡大するとともに（中略）最終的には国と300程度の基礎自治体による新たな『国のかたち』をめざす」（「道州制に対する考え方」2009年4月）として、さらなる市町村合併を構想しています。一方、原口総務大臣は2009年10月の日本経団連との

懇談会で、「経団連の電子行政や道州制の方向は正しい。経団連と共通のプラットフォームをつくり、タスクフォースで一緒に推進していきたい」（日経連タイムス No.2972）と述べ、道州制にむけた協議を提案しています。

「平成の大合併」では、公共事業は新市の中心部に集中して旧町村部は整備されず、旧町村部の役場組織は縮小して周辺の商店街や飲食店への打撃が深刻です。また、旧町村単位の地域経済が衰退する一方で、人口は新市の中心部や他の都市へ流出するなど、新市中心部を除く周辺部の寂れも深刻な問題となっています。

日本経団連が「究極の構造改革」としている道州制は、公共投資や教育などの予算や事業の選択と集中をすすめるものです。同時に、公務・公共サービスの民営化ともあいまって財界がもうけやすくする「改革」の一環です。さらなる市町村合併や道州制導入では、地方や地域の疲弊はさらにひどくなるのではないのでしょうか？

3. ナショナルミニマム（国民の最低限度の生活や権利）の確保・向上は国の責任です

活気にみちた地域社会をつくるためにも、一人ひとりの国民に保障されるべき生活や権利がないがしろにされてはなりません。こうしたナショナルミニマムは国が責任をもって確保し、その上乘せとなる部分は地方・地域の自主性に委ねるべきではないのでしょうか。国が果たすべき役割と責任を大幅に縮小し、生活や権利に関する制度や基準、財源を地方まかせにする「地域主権改革」では、国民生活の貧困と格差を拡大してしまいます。

私たち国公労連は、憲法を国民の暮らしと行政にいかして国民の「安心・安全」を確保し、さらに向上させる国の責任と役割の発揮こそが求められていると考えます。

（1）全国統一の最低基準は国民の願い

昨年8月の総選挙で「構造改革」路線ノーの審判をくださった多くの国民の願いは、どこに住んでいても憲法で規定された健康で文化的な生活を営む権利が保障されることです。

「地域主権改革」では、国が確保すべき生活や権利に関する制度や基準が「義務付け・枠付けの見直し」によって廃止・形骸化されようとしています。ナショナルミニマムを確保する全国統一の最低基準は必要です。

（2）国の出先機関の役割は重要

国の出先機関は、地方・地域で国民の「安心・安全」を確保し、住民生活に不可欠な公共サービスを全国で提供する役割を果たしています。

「地域主権改革」では「出先機関の抜本的改革」として、「二重行政の無駄」や「地域ニーズに硬直的」、「住民統治の欠如」などを理由に国の出先機関の原則廃止がすすめられようとしています。「二重行政」は無駄との批判がありますが、国民の「安心・安全」の確保やナショナルミニマムを向上させるためにも、むしろ相互補完の関係として国の出先機関と地方自治体との連携が重要ではないのでしょうか。また、業務運営に監視が及ばないという批判もありますが、国会による行政の監視や統制こそが重要であり、「住民統治の欠如」という理由は筋ちがいです。

（3）地方財源の確保が不可欠

全国知事会など地方6団体は、地方・地域が自由に使える財源の確保をもとめています。

「地域主権改革」では、「補助金の一括交付金化」によって自由に使える財源を確保するとしています。このためにナショナルミニマムが犠牲にされてはなりません。地域間格差を解消するためにも、「三位一体改革」による地方交付税などの削減分を早急に回復することが重要です。

国公労連がまとめた「2010年版税制改革」の提言では、受取配当金益や各種引当金・準備金不算入など大企業に措置されている減免税を廃止・適正化するだけでも13兆円余の税収増となることを明らかにしています。このような税制改革とあわせ、消費税が導入された1989年度以降にとられた法人・高額所得者優遇税制を是正することで地方自治体の財源を確保すべきです。

4. 出先機関は地方・地域で重要な役割を果たしています

47 都道府県に出先機関がある国立病院、労働局、地方運輸局、地方整備局、法務局が果たす役割を紹介します。

(1) 憲法 25 条にもとづき医療・年金など国民生活の保障を

①国立病院があつてこそ安心な地域医療体制に

国民は、都市部でも、地方に住んでいても、一定水準の医療を受けられる医療提供体制の確立をもとめています。民間病院が経営困難な地域においては、国が医師・看護師不足に対する対策をこうじ、誰もが等しく医療を受けられる医療提供体制を整備すべきです。とりわけ、結核や感染症などの不採算医療については、国が十分な補助金を各医療機関に対して措置しなければ、地域の医療を確保することはできません。医療費の負担も、全国統一の診療報酬制度のもとで、患者の負担に対する地域格差を生じさせないようにすべきです。

国の関与をなくし、市場原理にまかせることになれば、医療にかかわる地域間格差が拡大してしまいます。いつでも・どこでも・だれでも安心して医療にかかれるよう、国民の共有財産である国立病院の充実・強化が必要です。

②国が直接運営してこそ安心・信頼できる医療保険、年金制度に

政府管掌健康保険は、2008 年 10 月から「協会けんぽ」による運営となりましたが、保険料率は都道府県ごとの医療費によって負担の較差が導入されました。

公的年金業務は 2010 年 1 月から日本年金機構に移行しましたが、人員の削減とともに経験者が多数排除されたため業務は混乱しています。また、厚生労働省からの業務委託であり、制度解釈や運用など指揮系統での混乱も生じています。

国民の生存権を保障した憲法 25 条の規定からすれば、医療や年金はどこに住んでいても何歳であっても、経済能力に応じた負担で必要な医療や年金が受けられる制度の確立が必要です。市町村や都道府県ごとに保険料率等を設定するのではなく、国の財政負担によって制度の充実をはかるためにも、健康保険や公的年金の運営は国の機関によっておこなうことがとめられます。

(2) 全国的な労働行政でこそ誰もが安心して働ける社会に

「働くルール」が緩和され、地方や地域の裁量で労働にかかる最低条件がきめられるなら、「ここは最低賃金の適用除外地域です」、「この地域は労働安全衛生法を規制緩和します」、「この地域は残業手当を支払う必要がありません」ということが起こりかねません。このようなことになれば、ある日突然、会社の安全衛生対策が緩和され労災事故の危険にさらされたり、残業代が支払われなくなったり、給料が最低賃金以下になるなどの危険性があります。

「働くルール」は、国際ルールに則した全国統一の基準を国が設定し、国の機関が監督・指導することが絶対に必要です。そのためにも、都道府県に設置されている労働局や労働基準監督署、公共職業安定所はなくてはならない国の出先機関です。

(3) 全国的な交通運輸行政機関の拡充で安心・安全な移動・輸送環境の実現を

交通分野では、現状でも規制緩和による自由競争の結果、地域の路線バスなどで不採算による撤退がすすんでいます。また、トラックなどでは事業者数が大幅に増加し、過当競争による熾烈なコスト削減の結果、輸送の安全が脅かされています。加えて、高速道路の大幅割引などの自動車偏重の政策により、競合する連絡船などの経営が脅かされています。

国民は、どこに住んでいても等しく安心・安全に移動できる環境を望んでおり、その権利は国が責任をもって担保すべきです。しかし、「地域主権」ですべてを地域にゆだねてしまつては、経済性や効率性を理由にこの権利

をないがしろにする地域があらわれ、都市部とその周辺で交通格差が大きくひろがるのは明らかです。くわえて、交通運輸の分野は広域交通もあり、「地域主権」はふさわしくありません。すべての国民の移動する権利を保障し、地域内交通にあっては地域と連携しつつ広域交通に的確に対処するためにも、地方運輸局は絶対に必要です。

(4) 全国的な視点での道路・河川などの維持・管理に地方整備局は不可欠

前原国土交通大臣は、2009年10月発行の雑誌のインタビュー記事で、国の財政状況などを背景に「ナショナルミニマムは一定のエリアをはずれると供給できない」、「防災事業はやりだすと切りがない」と述べ、ナショナルミニマムを確保する責任や防災事業をも削減する方針を示しています。しかし、日本国内では、地球温暖化が原因といわれるゲリラ豪雨の多発や、毎年のおこる台風による災害、大規模な地震災害が想定されるなか、地方自治体や議会、地域住民の声は「防災は国の責任で」であり、国による防災体制の強化を求めています。また、国民の生活に不可欠な橋や下水道をはじめとする公共構造物の老朽化がすすみ、橋の落下や道路の陥没、水道管の破裂など、国民の生活といのちにもかかわる重大な自己が多数発生しています。

こうした深刻な事態を迎えているにもかかわらず、2010年度の政府の建設投資の見通しは14.9兆円でピーク時(1995年)の約4割となっており、とくに維持管理の予算が削減されています。風水害や公共構造物の劣化から国民の安心・安全を確保し、国民の生命と財産、生活を守るため、国と地方の適切な役割分担と責任のもとで、防災や生活関連型公共事業を充実することが必要です。そのためにも、地方整備局はなくてはならない国の出先機関です。

(5) 国民の権利と財産を守るために全国的な法務行政が不可欠

東京都港区の「六本木ヒルズ」建設にかかわって、地権者400人の土地買収にあたり境界の不明地が多くあったことから、その境界や面積の確定に約4年半もかかりました。こうした状況は、土地の活用や取引に大きな影響を及ぼします。わが国にはこのような地域が多数あり、土地の形状や面積を正確に表した「不動産登記法第14条」地図の作成を国のレベルですすめています。この地図作成は、国が実施・保証することによって、国民の財産や経済取引の安心・安全を確保しています。

くわえて、商業・法人登記は、会社などの信用を確保し、安全で円滑な取引を補完することを目的としています。グローバル化のなかで、世界的な経済取引の信用をうるためには、国がおこなう制度であることが必要です。また、登記事項においても、地域ごとに公示する内容に差が生じれば、経済活動に大きな混乱をもたらすことにもなりかねません。訟務・登記(不動産・商業法人など)・供託・戸籍・国籍・人権など民事行政全般をになう法務局は、国民の権利と財産を守るためになくてはならない国の出先機関です。

国公労連プロフィール

日本国家公務員労働組合連合会(国公労連)は、1府7省(内閣府と総務、法務、財務、文部科学、厚生労働、経済産業、国土交通の各省)と人事院や裁判所、及びその関係する独立行政法人や国立大学法人などに働く正規・非正規の国公関連労働者で組織する22組合の産業別労働組合です。

国公労連加盟組合

総理府労働組合連合会 (総理府労連)

内閣府、公正取引委員会、総務省—人事・恩給局、統計局、総務省・独立行政法人—統計センター、文部科学省・独立行政法人—放射線医学総合研究所、宇宙航空研究開発機構(総合技術研究本部)

全行管職員組合(全行管)

総務省—行政管理局・行政評価局、管区行政評価局など

全法務省労働組合(全法務)

法務省、法務局、保護局、入国管理局、少年院など

全国税関労働組合(全税関)

税関

全国税労働組合(全国税)

国税庁、国税局、税務署

文部職員労働組合(文労)

文部科学省、独立行政法人—国立博物館、試験研究機関など

全厚生労働組合(全厚生)

厚生労働省、社会保険庁、地方厚生局、社会保険事務局、社会保険事務所、試験研究機関、社会福祉施設(更生援護機関)など、独立行政法人—国立健康・栄養研究所、医薬基盤研究所

全日本国立医療労働組合 (全医労)

独立行政法人国立病院機構、ナショナルセンター病院、ハンセン病療養所など

全経済産業労働組合(全経済)

経済産業省、特許庁、資源エネルギー庁、中小企業庁、地方経済産業局、独立行政法人—産業技術総合研究所、製品評価技術基盤機構、工業所有権情報・研修館など

全運輸労働組合(全運輸)

国土交通省、地方運輸局、航空局など、独立行政法人—試験研究機関、航空大学校、自動車検査

全運輸省港湾建設労働組合 (全港建)

国土交通省、地方整備局(港湾・空港関連部門)・事務所など

全気象労働組合(全気象)

気象庁、気象台、測候所など

全情報通信労働組合(全通信)

総務省—情報通信政策局、総合通信基盤局、大臣官房、情報通信政策研究所、地方総合通信局、独立行政法人—情報通信研究機構

国土交通省全建設労働組合 (全建労)

国土交通省、地方整備局、事務所等、国土地理院、国土技術政策総合研究所 独立行政法人—建築研究所、土木研究所

全労働省労働組合(全労働)

厚生労働省、都道府県労働局、労働基準監督署、公共職業安定所など

人事院職員組合(人職)

人事院

全司法労働組合(全司法)

最高裁判所、高等裁判所、地方裁判所、家庭裁判所、簡易裁判所、検察審査会

沖縄総合事務局開発建設労働組合(開建労)

沖縄総合事務局開発建設部、事務所

国家公務員一般労働組合 (国公一般)

オブザーバー加盟組合

国家公務員共済組合連合会
病院労働組合(国共病組)
KKRの病院

国家公務員共済組合連合会
宿泊施設労働組合(宿泊労組)
KKRの宿泊施設

全国大学高専教職員組合
(全大教)
国公立大学、高専など