

自治研究 かながわ

2013 **8** No.142
(通算 206号)

CONTENTS

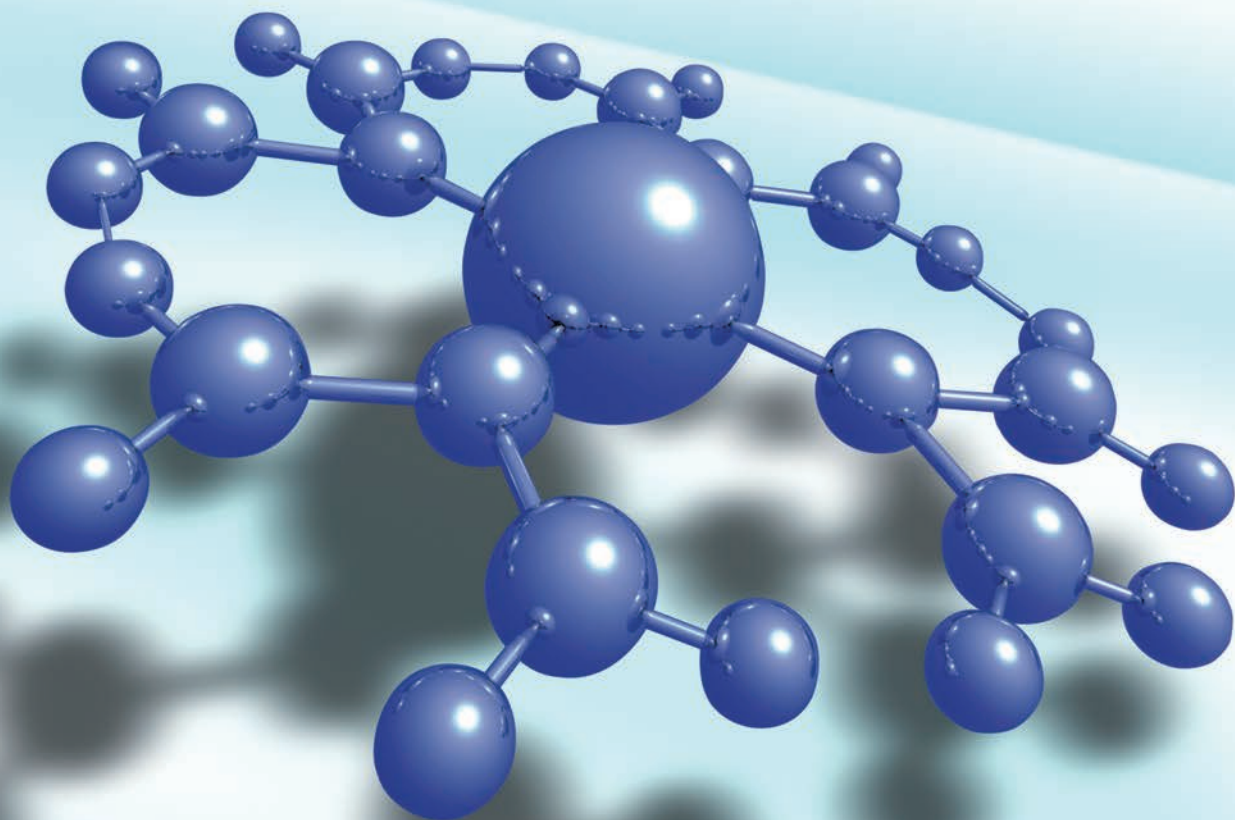
巻頭言「統計花盛り？」

アベノミクスと財政

明治大学政治経済学部教授 星野 泉 …………… 1

小平市の住民投票が提起した市民自治の課題

東京自治研究センター特別研究員 伊藤久雄 …………… 13



公益 神奈川
社団 県地方自治研究センター

統計花盛りの？

2013年7月21日に投開票された参院選、ネット選挙解禁と共に私が注目していたのが、ヤフーのビッグデータによる選挙予測だった。かなり良い線を示していたと言えるのではないだろうか。興味のある方は当たってみて欲しい。今までの手法でRDD (Random Digit Dialing) というものがあったが基本的には固定電話であり、携帯電話がこれだけ普及している現在においては偏在性が出てしまうことが危惧されるからである。

NHKは電話調査をあまり信用していないという。むしろ期日前投票が増加する中にあるのは、地味ではあるが期日前の出口調査を徹底して行って対応していると聞く。ところで標本数はどうなっているかというとRDDでは有効回答が1,000程度で分析されているし、NHKの期日前の出口調査は10,000位のオーダーらしい。前日くらいの出口調査はかなり真の値に近いと聞く。それでも今回の神奈川県選挙区はしびれる調査内容だったようで、当確が遅れたのは当日を含めた出口調査の値がシビアだったからである。

ふと思った。先の衆議院選挙といい、今回の参議院選挙といい、マスメディアは競って選挙直前に世論調査を繰り返し、そのたびに「民主惨敗、自民圧勝」の予測を流し続けた。「もう結果は見えた。選挙に行く気がしない」と、多くの有権者が思ったのは事実だろう。でなければ、あれほど低い投票率になるはずがない。全国的に見ても5ポイント程度各県で下がっている。神奈川が1.1ポイントの低下ですんだことは、有権者の若干の知性のたまものであったのかもしれない。

公職選挙法では、選挙に関する人気投票の公表を禁止している。しかし、新聞社等が行う世論調査であって、投票の方法によらず調査員が面接調査するもの等は、ここにいう人気投票には当たらないと解釈されているわけだが、劇場型政治、ワイドショー型政治と言われている現在にあって、昨今の報道は人気投票と言わずして何なのだろうか。イタリア、カナダ、フランス、韓国など15カ国くらいは何らかの規制をかけている。そんなことも考える時期にきているのかもしれない。特に新聞に望むことは、自社の主張を明確にし、発信することで有権者の考えを整理する手助けをすることなのではないだろうか。ビッグデータ花盛り、大衆誘導が容易になって行く流れに空恐ろしさを感じるのは、私ばかりではないだろう。

柏木 教一 (連合神奈川県事務局長 / 神奈川県地方自治研究センター副理事長)

2013 年度定時総会記念講演（2013 年 6 月 21 日）

アベノミクスと財政

－ “薬漬け” 財政政策の先の “危うい” 実験－

明治大学政治経済学部教授 星野 泉

2013 年 6 月 21 日、2013 年度定時総会記念講演が神奈川県地域労働文化会館で開催された。明治大学政治経済学部教授の星野泉氏より「アベノミクスと財政」というテーマで、講演いただいた。以下は、その講演内容をもとに編集部が作成した原稿に、星野氏が加筆・修正したものである。

1. アベノミクスの考え方

最初にアベノミクスの考え方について、私
なりの整理で3つ申し上げておきたい。

まずは、昭和 40 年代後半のドルショック、
オイルショック等々、そしてその後のスタグ
フレーションという時代、中成長と言われる
戦後初のマイナス成長からの復活を果たした
1980 年代後半に戻りたいということである。

それからデフレと言われる、1990 年バブ
ル崩壊後の 20 年に関心を持っていて、基本
的にそれ以前は見えていないという特徴がある。

もう 1 点は、首相も日銀の方々も、リフ
レ派の経済学者等々も、経済政策あるいは金
融政策が経済を動かせるんだ、と解釈してい
るということである。たとえば、減税や公共
投資を増やすことが景気対策として議論され
るが、これで経済を動かせるんだと断言して
しまっているのが3つ目の特徴である。

2. 戦後日本の財政政策と経済学説の 裏付け

(1) アベノミクスまでの “栄養ドリンク”

財政政策を少し長い期間で見ると、まず第
一に「これ以上の打ち出の小づち、幻の栄養
ドリンクはない」ということである。

日本は戦後、ドッジラインから始まって緊
縮政策を取り、その後の昭和 30 年代の高度
成長期の中で基本的に国債を発行しないでや
ってきた。それが昭和 39（1964）年のオリ
ンピック後の不況で、昭和 40（1965）年か
ら国債発行が始まる。

昭和 40 年の補正予算では、ほんの少しの
赤字国債であったが、それ以降、建設国債を
発行し始める。昭和 40 年代前半の国債発行
を眺めてみると、当初予算ベースではそこそ
こ多い金額ではあるが、補正や実績ベースで



講演中の星野氏

は金額を落としている。国債発行は基本的に財政法の規定の但し書きなので、基本的にはいけないということで発行しないでやってきた。それで国債発行して大丈夫なのかと、おっかなびっくりで始めたことがわかる。

それが昭和 40 年代後半になると、ドル・ショックのような国際的に大きな問題や、オイルショックのような問題が出てきて、国内的には列島改造ブームがあつて、スタグフレーションという時代を迎え、トレットペーパー・パニックとか信用金庫の取り付け騒ぎ等々が起きてくる時代になる。

そして、1975（昭和 50）年の補正予算で赤字国債発行が始まる。これも最初のうちは慎重だが、意外に行けるということで、栄養ドリンクとしてグイッと継続していくわけである。

1985（昭和 60）年には、大量の借換債発行が始まり、赤字国債についても 60 年償還ルールが始まり、国債発行がどんどんいける仕組みづくりが進められていく。ここだけでも、栄養ドリンクを次々飲み、そして強いドリンクに変えていく。

1989（平成元）年の消費税導入前後あたりには所得税法人税減税を継続的にやる。最初は国債発行という栄養ドリンクを飲んで、相前後しながら、減税という栄養ドリンクを飲む。

バブル真っ盛りには、アメリカが非常に疲弊している中で、対米公約での公共投資基本計画で 630 兆円の公共事業をやる。その中でリゾートブームなどもあつて、公共投資に対する栄養ドリンクを飲み続けるわけである。

ところが、バブル崩壊後、効果がみられないとなると、今度は、構造改革とか人件費削減、あるいは雇用改革、社会保障改革で企業利益を守る、という方向性で、今度は出口ベースでの栄養ドリンクを飲み始める。

つまり、歳入、歳出両面で大量の栄養ドリ

nkを飲んでも副作用は意外に大丈夫だということでもどんどんいく。さらに、これ以上の打ち出の小づちを探す中で、今度はアベノミクスという、国民を巻き込んだ壮大な実験を始めようというのである。

（2）80 年代の経済政策と政治手法

アベノミクスは、安倍首相とエコノミクスを付けた言葉であるが、もとはレーガノミクスの時に流行った。1980 年代は、英国はサッチャリズム、日本は中曽根行革。80 年代の比較的長い期間政権を担当した英国・米国・日本の首相、大統領の政策にはかなり似たようなところがあり、このあたりをいま見直ししていると思う。80 年代の政策はアベノミクスと非常に似ている。

双子の赤字をどう解消するかというレーガノミクスは、最高税率の大幅引き下げなどの所得税減税、投資促進のための法人税減税、規制緩和がすすめられた。

サッチャリズムは、ギャラハン体制だった 1970 年代の労働党政権から、社会保障でやる気がなくなって頑張らないイギリスを何とか立て直すんだ、ということだった。実際は労働党対策、そのための労働組合対策や労働党が強い大都市部の自治体を廃止するとか、交付税をそういうところに行かないようにするとか、最終的には人頭税の導入に向かっていくわけである。

中曽根行革は「増税なき財政再建」ということで、補助金カット、それから国鉄・電電公社の民営化等々をすすめた。売上税導入がうまくいかないの、出口ベースで押さえていこうとした。当時は新保守主義という言葉が使われたが、今でいう新自由主義と同じようなことで、この 3 つは似たような傾向のある政策ということになる。日本は「ジャパンアズナンバーワン」の時代、土地が上がってきて日本の土地を全部合わせればアメリカの

土地が2つ買えるというような、完全な上から目線であった。

彼らの時代、1980年代の経済学はサプライサイド経済学、減税が供給を刺激し、経済が復活するのだというもので、減税の経済学とも言われた。代表的なのが、ラフファー曲線、これはアメリカの大学教授、ラフファーが学生食堂のナプキンに書いたというくらい単純な図である（資料1）。

当時、税率が高すぎる、限界税率でみてということになるが、所得税が高すぎて労働意欲が起きない、税金を下げればもっと働くから税収が増える、という話である。それから、法人税を下げてやれば企業がそれによって新しい機械を導入し、安い商品ができて、供給量が増えるからみんながたくさん買う。つまり、供給を増やせばそれが売れる、需要につながるという単純な議論だった。

具体的な政策で言うと、米国では連邦所得税を15%と28%の2段階税率にした。累進税率を簡素化し、最高税率を下げる。イギリスも25%、40%の2段階税率にした。日本も昭和50年頃の最高税率は課税所得で8000万円超の場合、所得税で75%、住民税で18%だったが、消費課税導入に絡んで、どんどん最高税率を下げていく。

もうひとつはマネタリズム系の話である。いわゆる有効需要創出のケインズの的なものではなくて、貨幣供給量で物価が決まってくるという話である。マネタリストの議論は、長期的には実質的所得増だけではなくて物価の上昇を生むだけではないか、という話もあって一様ではないが、貨幣が経済を決めるという内容を持つ点では一緒である。

では、政治手法はどうか。1980年代の政治手法はまず労組を徹底的に批判する。それから、国外に仮想敵を設定することにより、国内問題に対する国民の厳しい目を外に向ける。当時は、東西冷戦時代なのでアメリ

カとソ連の関係、イギリスではフォークランド紛争ということで、アルゼンチンとの島の取り合いでサッチャー政権は軍隊を出した。日本には、タカ派首相といわれた中曽根さんがいた。

（3）アベノミクス三本の矢

アベノミクスの三本の矢は、大胆な金融政策、機動的な財政政策、民間投資を喚起する成長戦略ということである。一つにまとめると、旧保守政党的公共事業型ケインズ主義、マネタリズム、新自由主義、何でもありの合体型ということになる。先ほどのサプライサイド経済学というのは新自由主義政策のベースになっている。

金融政策については、日銀に協調を求めていく。日銀法改正まで言ってねじふせる。それから2%のインフレターゲット、そして国債を買い入れる。実質的にこれが大量になってくれば、国債の日銀引き受けと同じような状態を生む。円安誘導し、輸出産業を守るという方向性に金融政策を進めている。

機動的な財政政策ということでは、麻生財務相は財政規範を考えている、平成25（2013）年度当初予算では税が国債を上回ったと自慢していたが、昨年度の補正予算ベースでは大量の国債を増発している。補正も含めて15か月予算と考えると、100兆円を当然超えてくるわけで、国債発行で50兆円を軽く超えていく。今年4月の当初予算は、何とか税が上回ったが、今年は補正を組まないと昨年度実績を大幅に下回るデフレ予算になってしまう。これから、2次、3次と補正予算を続けると、同じように超拡大型予算ということになる。

財政出動の対策規模は総額20兆円、平成24（2012）年度の補正予算案で13兆1000億円である。中期財政フレームの国債44兆円枠ははずされた。復興・防災など大規模公

共投資ということで、国土強靱化計画で 200 兆円規模を続けていくということである。財政政策としての公共事業を「復興・防災で」と言われると誰も抵抗できない。

民間投資を喚起する成長戦略としては、産業競争力会議が日本経済再生本部に設置され、いろいろな新しい成長産業が議論されているが、何でもありのアドバルーンを上げたばかりに、驚くようなことをやり続けないと円安と株価上昇がすすまない状態になっている。

TPP については、一部新聞報道では基本的に拒否ができないと言われているにもかかわらず、「拒否が可能」と言い続けている。

また、投資減税というものを進めるという。租税特別措置は、法人税引き下げと普通はセットになって政策的に行われる。日本の場合の租税特別措置はナフサの減税や試験研究費の控除があるが、多くは大企業のための減税である。日本の法人税は、世界的には高そうに見えるが、租税特別措置を加味すると実は高くない。

輸出産業重視ということで円安を進めるが、円安円高というのはプラス・マイナスあることも見なくてはならない。

輸出産業の代表は、自動車と電器産業である。長いスパンでみるとこれらの業種にずっとサービスをし続けてきた。1989 年の消費税導入によって、物品税がなくなった。物品税は、個別消費税に分類され、端的に言うところと贅沢品課税的なものである。贅沢品というと宝石や毛皮のイメージがあるが、実は 8 割が車と電化製品である。車と電化製品は、物品税から消費税になるときに大幅減税された。当時のカローラクラスの車で 18.5%の物品税がかかったが、6%それから 3%と大幅な減税になって、消費税が実現し、減税面ではバブルの一因となっている。

それから最近では、車と電器にエコポイントがあった。さらにアベノミクスの輸出産業

重視である。

全体として個人よりも企業向けの対策を成長戦略では盛り込んでいて、最終的にはトリクルダウンの期待となる。これがアベノミクスの全体像である。

2. 国際比較でみた日本の財政

(1) 統計から見る政府支出の特徴

今日の日本の財政状況で新政策の成果が期待できるのか。そもそも、これだけ薬漬けになっている状態で、果たしてアベノミクスなどというものに対応できる体力があるのか、と非常に危惧する。

①人件費の少ない公共部門と高齢化の進展

「国民経済に占める財政の役割」は、財務省の資料で、この 10 年間の財政状態を GDP 比で見ている（資料 2）。

〈一般政府総支出〉の 2001 年と 2010 年を比べると、日本は少し増えているぐらい。アメリカは 7%ぐらい増えていて日本と逆転する。アメリカが世界でも競争重視で民間部門が強い印象だが、公共部門の規模で日本はアメリカを下回っている。

日本の公共部門が一番少ない理由をみていく。まず〈現物社会移転以外の社会保障給付〉には、年金とか失業給付等のいわゆる現金給付が含まれているが、2010 年は 14%で、極端に少ないわけではない。

〈一般政府総固定資本形成〉という、いわゆる公共事業の部分はかつては 7%ぐらいだったが、2000 年代小泉改革でだいぶ減り、2010 年には 3%になった。だいぶ減ってきているが、アメリカ、イギリス、フランス、ドイツよりも大きく、スウェーデンよりも若干小さいが、似たようなもので、少ないわけではない。

〈政府最終消費支出〉には、一般的な公共

サービスが入ってくるが、これを見ると、2010年の日本19.6%、アメリカ17.5%、イギリス22.8%、フランス24.8%、ドイツ19.7%と似たようなもので、アメリカより少し大きい。この数字には人件費が含まれ、ここに公務員給与等々が入ってくるが、日本の場合はすごく少なくて6%台である。

〈政府最終消費支出〉の19.6%から〈うち人件費〉6.2%を引くと約13%となり、人件費以外の支出はアメリカを別とすると10%ちょっとというのが一般的な傾向なので、そんなに変わらない。つまり、何が一番違うかということと人件費である。公共部門が小さい原因はいくつかあるが、極めて大きい原因の一つは人件費ということになる。

OECDの「GDP比一般政府支出の国際比較」の数字では概してこの間増えているが、デンマーク、フィンランド、フランス、スウェーデンあたりの公共部門規模が非常に大きい。下から見ると、メキシコ、チリ、韓国、スイス、オーストラリアに次いで、役所の公共部門の規模が極めて小さい国が日本ということになる。

一方で、高齢化率はしっかりトップである。日本、イタリア、ドイツの順だが、日本の場合は、頭一つ抜けている。1995年から2008年の間に相当高齢化が進んでいて、人口のピークがおおむね1990年代後半で、人口が減る中で高齢者の割合が増えてきている。

つまり、高齢化がどんどん進んでいるにもかかわらず、公共部門が小さいままということである。

②少ない家族向けの社会保障支出

社会保障・人口問題研究所の資料「政策分野別社会支出の対国内総生産比の国際比較」をみると、日本の社会保障支出は19%で、他国に比べて低めに出ている（資料3）。

〈高齢〉というのは年金である。〈保健〉

は医療のこと、〈家族〉には一部、児童手当、育児手当、給付金みたいなものも入っている。

〈積極的労働政策〉は、失業した人にお金を配るものではなくて、若い人の失業に対する教育みたいなものも入っている。〈失業〉は失業手当、〈住宅〉は住宅対策が含まれる。

金額的に大きいのは、〈高齢〉と〈保健〉である。日本は〈高齢〉が9.12%、フランスより小さいが意外にもスウェーデンより大きい。〈保健〉の6.27%は6か国の中で一番小さい。総合的公的医療保険ができていないアメリカでも7%台だが、他国も6-7%に収まっている。〈高齢〉と〈保健〉がそれほど少なくないにもかかわらず、社会支出の合計数値で見ると見劣りしてしまうのは、他が少ないからである。

全体を100%にしたグラフで比較すると、日本は、〈年金〉約47%、〈医療〉約33%で、80%ぐらいを占める（資料4）。日本で社会保障支出というと圧倒的な部門は、〈年金〉と〈医療〉ということになる。似たような傾向はアメリカだが、他の国はそれほど高くなくて、ヨーロッパはだいぶ少なくなる。たとえば、スウェーデンは一番小さくて、〈年金〉32%、〈医療〉23%の合計で約55%と6割ない。〈年金〉と〈医療〉以外がしっかりあって、〈家族〉が12%を占める。イギリスも〈家族〉が15%台である。

日本は〈家族〉が2007年、GDP比で0.79%だった。当初の民主党が打ち出した26,000円という子ども手当が実現すれば、2%近い可能性もあった。13,000円でも、1-1.5%ぐらいの間の数値に上がるはずである。

③少ない教育支出と自己負担の多い高等教育

「公共部門・民間部門のGDP比社会支出」の数字は、公共部門がやっている社会保障と企業や家計部門で自分で入るようなものを組み合わせで統計を取っている。2007年の数

字で、公共の社会保障支出は、フランス、ベルギー、スウェーデンが大きい。

民間部門は自分で民間の保険に入ったりということになる。民間が非常に大きいのは、アメリカ、イギリス、イスラエル、カナダなどの国である。日本は両方を足すと OECD 平均よりも若干多いが、アメリカよりも少ない。公共部門だけではアメリカより多い。

「一般政府支出に占める教育支出の割合」で、役所の教育支出のウエイトを見ると、一番大きいのがニュージーランド、メキシコ、チリ、ブラジルと教育に力を入れている国がある。一番少ないのが日本で、教育に金を使っていない国ということになる。

さらに「義務教育、高等教育における自己負担率」のデータをみると、義務教育部分に関する自己負担率はどこも同様の傾向であるのに対し、高等教育ということになると、チリ、韓国、英国、日本、アメリカ、オーストラリアの順に自己負担が多い。少ない順では、ルクセンブルクやスイス、ノルウェー、フィンランド、デンマーク、アイスランド、スウェーデンのような北欧 5 カ国が並んでいる。

教育に公共が金を出していないために自己負担で学校へ行くという傾向が着て取れる。社会保障と同じ様に、自己負担できる人は受けられるが、できない人は受けられない、ということになってしまう。

④相対的貧困状態の日本

相対貧困率というのは、世帯人員を加味して可処分所得の中位数、その半分の金額を下回る人がどの程度いるのか、つまり貧困といわれる人たちがどの程度いるのかという計算である。

「相対貧困率と貧困ギャップ」のデータでは、驚くことに、メキシコ、イスラエル、チリ、アメリカ、トルコ、日本、韓国と 6 つめに日本があって、OECD 平均をはるかに

上回る。貧困ギャップも、結構高い数字が出てくる。国際データで、日本は相対的貧困状態がある、格差があるということになる。

よく紹介されるデータに、コミュニティや、他人を信頼するかという国際的なアンケートがある。日本は、安全な国と言われているが、それでも他人を信用しない人が多い国である。相対貧困率が影響するのか、所得の多い層と少ない層が人を信用しないという数字が高いようである。中間層が欠けてきて、格差がついてきて、かつて日本は一億総中流と言われたが、そういう時代でなくなってしまった。お金持ちの方は、財産を手放したくないから税金も安くしてくれということで、人を信用しない。日本が人を信用しない国になっているのは問題だと思う。

（２）長期債務と国民負担率の傾向

①GDP 比 2 倍の長期債務残高

「GDP 比財政収支」をみると、単年度の財政収支だが、1995 年と 2012 年と両方もかなり低い（資料 5）。

単年度で見れば日本よりも財政状態が悪い国は他にもあるが、よくみるとこの 10 数年の間に変化している。たとえば、長期債務残高が GDP 比 100% くらいの国は結構ある。日本は倍、200% である。国際的には、50～60% で済んでいた時代に、カナダは債務残高が 100% を超えていた時代があった。しかしその後、カナダは黒字予算に変わっているし、スウェーデンも財政が悪くてもその後、黒字予算を組んだりしている。一般的には、ケインズ政策で財政出動しても何とか均衡財政に戻そうとする。

しかし、日本はバブル真っ盛りにも国債を発行し続けた。ポスト・ケインジアンには、むしろ継続的に財政政策を続けるべきというような補正的財政理論があり、それによって日本は継続し続けた。栄養ドリンクを絶えず

飲み続けている。他の国では、健康になったからやせ我慢でも飲むのをやめようとするが、日本の場合はやめられない。

②租税負担率を下げ、社会保障負担で補う

日本の財務省のデータは分母が国民所得で、分子に税金ないし社会保障を入れているが、「GDP 比国民負担率と租税負担率の動向」のように国際データは分母に GDP を使う（資料 6）。分母が国民所得の場合、分母から間接税が抜かれる。間接税の中に消費税が入っているので、国民所得だと消費税を除いてしまう。EU に統合している国は標準税率 15～25% ぐらいで消費税が大きいから、分母から間接税を取るとかなり小さくなる。そうするとヨーロッパは高い負担率の国になり、歪めてしまうので、GDP 比で比較する。

2010 年数値で〈OECD 諸国平均〉と比較すると、〈国民負担率〉は 6% くらい低い。〈社会保障負担率〉は、OECD 平均 9.1% に対して、日本は 11.4% である。80 年代は似たようなものだったが、日本が上がってきている。

〈租税負担率〉はどうかというと、今は 1980 年よりも低い。名目 GDP で 80 年と今を比較すると約 2 倍なので、GDP の伸びを下回る税負担で日本は租税負担率を下げているということになる。OECD の場合は、バブル真っ盛りが 26% 台あって、リーマンショック後の 2010 年にその数字に近づいている。

日本は、社会保障負担率はどんどん増えているけれど、租税負担率はバブル期を別とすれば、下がってきている傾向にある。租税負担率があがってこない理由は何か。

〈個人所得課税〉は、個人の所得税とか住民税だが、1980 年 6.2%、1990 年 8.1%、2000 年 5.7%、2010 年の 5.1% というのは、OECD 平均と比べて 3.3 ポイント低い。

〈法人所得課税〉は、2010 年 3.2% で、OECD 平均よりちょっと高い。実は、80 年には、法人所得課税は OECD 平均を大幅に上回っていた。OECD 平均はバブルの頃 2.6%、そのあと 2000 年 3.6%、2010 年 2.9% と下げている。日本の場合は、バブル真っ盛りにちょっと上がって、どんどん下がってきて、現在は OECD 平均とほぼ一緒くらいである。少なくとも日本は国際的にみて、税金が高くてたまらないという国ではないのは確かである。

〈財産税〉は、多くの国でそもそもそれほど多くない。日本はちょっと高めに出ているが、パーセンテージ的にはそれほど大きくない。

〈財・サービス課税〉の中で〈うち一般的消費課税〉というのは、現在の消費税のようなものである。ヨーロッパでは VAT、付加価値税になる。1980 年は物品税時代なので、個別消費課税とカウントされ、ここには数字が入っていない。消費税 3% が導入された直後の 1990 年の数字で、1.3% である。

ところが、それを含む〈財・サービス課税〉は数字が落ちている。消費税導入で増えるかと思ったら、財・サービス課税が落ちた。理由の一つは物品税を廃止し、木材引き取り税や電気・ガス税など、それに合わせているんな個別消費課税を廃止しているということがある。

ようやく消費課税導入の効果が出てくるのは 2000 年のことで、1997 年に消費税を 3 から 4% へ、プラス地方消費税 1% で、5% に変えた時に 1 ポイント増加して、今日に至っている。

租税負担率が少ない理由は、消費税と言われるが、所得税も少なくなつて、法人所得課税もだんだん減ってきている。

社会保障負担率を〈事業主負担〉と〈被用者負担〉でみると、OECD 平均では、5.3%

と 3.2%で約 1.5 倍だが、日本の場合は 5.2%と 5.2%で今は一緒、つまり会社負担と従業員負担が一緒ということになっている。従業員負担が個人所得課税の少ない分を少し補っていることになる。会社負担の 5.2%は、国際的にみると OECD 平均より 0.1%低い。日本は、法人所得課税が高く出ているというが、ここで相殺される。個人の社会保障負担は OECD 平均の数字より大きい数字であるが、よく見ると違った傾向が見える。

北欧 4 カ国は、国民負担率も租税負担率も 35 ヶ国中の最上位にいて、個人所得課税が比較にならないくらい大きく、法人所得課税は、ノルウェーを別にすれば OECD 平均程度である。財産税は、そもそも財産形成があまりできないので相続税を廃止した国もある。財・サービス課税も、北欧は 25%くらいあるので高い。一般消費課税が 8-9%くらいになっている。

社会保障負担では、ほとんど税金でやっているデンマーク以外は、会社負担が従業員負担を大幅に上回り、スウェーデンの場合で 3 倍くらいになっている。

スウェーデンは、480 日の育児休暇がよく紹介されるが、390 日は給与の 8 掛けが振り込まれ、残り 90 日は基本価格ということで、だいたい数十万となる。そのうち 60 日、2 ヶ月分はふつう旦那が育児休暇を取る。男性も休暇を取らせようという制度であるが、取らないという場合は、60 日分は消滅して 420 日で終わる。両親休暇、両親保険という保険制度で、これは全額会社が負担する。そういうこともあって事業主負担が大きい。フィンランドも同様のシステムがある。

基本的に 0 歳児は自分で育てるので、会社を休む仕組みになっている。ゼロ歳児保育の需要はあまりない。財政的に言うとプラス・マイナスで良い点もあるのである。日本の場合は、女性が働くというと、保育所をつ

くる話ばかりになり、残業にも合わせて夜遅くまで保育園を開けてということになるが、保育士さんも早く帰って子育てをしないといけない。その辺りへの配慮が全然違う。

3. アベノミクスの問題

アベノミクスの各論を整理すると、ワーク・ライフ・バランスには関心が薄い。今は幼稚園への関心が高く、保育や雇用問題についてはあまり熱心ではない。ワーク・ライフ・バランスは、女性が働けるように保育所をつくるということばかりではなくて、生活全体である。

なぜ IKEA という会社がスウェーデンで流行ったのか。日本のような日曜大工でなく、年中大工だからである。労働時間が日本よりも 200 時間も 300 時間も短い。休み時間が長いので、父親が家具やリフォームをし、育児に参加し、一緒に子育てができるというスタイルである。

一所懸命働くから、残業するから子育てや家事をどうするというのではない。母親が面倒をみられなければ父親が来るとか、柔軟な労働形態など生活全体一緒になって、ワーク・ライフ・バランスが出来上がってくる。総労働時間など全部を含めて議論しないといけないが、どうもそのあたりがわかっていない。

保育園より幼稚園、政治的なバックグラウンドの理由もあるのか、あまり保育に関する熱心さは感じられない。

財政規範については思考停止で、もうどうでもいいやとなっている。消費税を中心とする個人課税で取っ払いこうということである。法人税は、わざわざ減税した上で少しばかり増税し、それも 3 年ぐらいでやめてしまうという。基本的には社会保険料と所得課税と消費税でやっていくという発想である。

人からコンクリートへ、企業へ、世界で一番企業が活動しやすい国に、という。税金はそれほど高くないのに、日本では、税金が高いと企業は元気がなくなり、金持ちは逃げていくという。税金を下げれば活動しやすいのかというと、企業立地には人件費とか、安全性とか、為替の問題等々が関係あるわけで、日本が法人税をゼロにしますと言ったら、海外から大挙して企業が日本にやってくることは到底ならない。税金が全ての決定要因というような単純なものではない。国際化の中でいろんな企業が海外に出ていくのは人件費、為替の問題で日本の人件費より安く作れるところ、土地や建設費が安く、それなりの工場が運営できるレベルの教育程度がある一番安いところに行く。その値段を日本に持って帰ってきたいというのが基本的な企業の発想である。

社会支出については選別主義で、できるだけ再配分は少なくしていきたい。公共より企業とか、家庭内の助け合いを重視する。それから税額控除、給付よりも所得控除、これは自民党政権のこれまでの政策である。エネルギーについては、電力会社との関係もあると思うが、楽観主義でまるで危機的関心を持っていない。今のところ自治体への関心も薄い。地方財政計画における公務員給与の削減等々に見られるが、今度の選挙の後、道州制論が出てくるかどうかである。

いまの財政経済状態の中で、異次元政策をやろうというのはどこまでいけるかという危うい実験だと思う。

インフレ懸念は、単なるインフレでなくハイパーインフレの懸念である。物価上昇は輸入物価によるもので、期待できるものではない。労働分配率もなかなか上がってこない。GNI 上昇で一人当たり 150 万円アップという宣伝をしていたが、それは無理な話で GNI で数字が出て個人にはいかないので

はないか。金利上昇と国際価格下落で国債発行が困難になり、プライマリーバランスの黒字化、財政運営も困難になる。

デフレを需要不足の面からしか見ていない。少子高齢化で生産年齢人口が減って、購買力が減少している供給過剰面を見ていかないといけない。

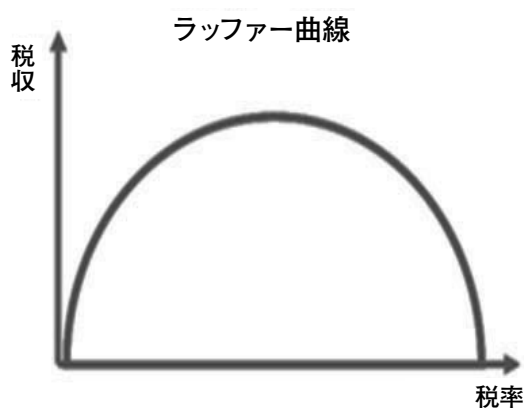
昭和 30 年代はテレビがみんなの欲しいモノだった。洗濯機や冷蔵庫など、生活が抜本的に変わるような大発明と、ある程度高くても需要につながっていく商品がたくさんあった。それが、白黒テレビがカラーテレビに変わり、平面テレビになり、3D になると限界効用が逡減してきて、最初にテレビが来て感動し、布のカバーをしていた時代とは違う。

そう考えると、1980 年代以降みんなが欲しくてたまらないような製品は、ワープロからパソコン、インターネット、携帯電話、スマホぐらいである。後は買い替え需要が中心で、海外で作った商品は海外価格だから、非常に安くなって入ってきている。モノの値段が下がる原因はそういうことで、国内で作って国内で提供するモノに関しては基本的にそんなに下がってくるわけではない。

成熟社会で新しい需要はそんなに出てくるわけではなく逡減して行くことを考えると、ワーク・ライフ・バランス、国内公共サービス供給と雇用に目を向けないでやっていこうというのは無茶な話だろう。

心配しているのは、戦争を知らない世代の政治家が戦争を語るようになってきていることである。それから、インフレ、スタグフレーションを知らない世代、インフレの問題点を知らない、あるいはそれで恩恵を受けた世代がデフレの問題を強調する。政治の中でそういう世代が多くなってきて、既述のように薬漬けの財政政策でどこまでいけるかという状態の中で、アベノミクスの今後というものを危惧せざるをえない。

資料 1



資料 2 国民経済に占める財政の役割

		対国内総生産比(%)								一般政府総支出(合計)
		政府最終消費支出		一般政府 総固定 資本形成	現物社会移 転以外の社 会保障給付 (年金、失業 給付等)	そ の 他				
			うち人件費			うち利払費	土地購入(純)	うち補助金		
日本	2001	17.5	6.6	4.9	10.5	5.3	3.1	0.7	0.8	38.2
	2010	19.6	6.2	3.2	14.0	4.1	2.4	0.3	0.6	40.9
アメリカ	2001	14.8	9.8	2.5	11.2	6.4	3.2	0.1	0.6	35.0
	2010	17.5	11.0	2.5	15.6	6.9	2.6	0.1	0.4	42.5
イギリス	2001	19.0	10.1	1.5	12.9	6.8	2.3	▲ 0.1	0.4	40.2
	2010	22.8	11.4	2.5	15.1	9.8	2.9	▲ 0.1	0.6	50.2
フランス	2001	22.8	13.2	3.0	17.1	8.7	3.0	0.1	1.5	51.7
	2010	24.8	13.4	3.1	19.6	9.2	2.4	0.1	1.7	56.6
ドイツ	2001	19.0	8.2	1.8	18.2	8.6	3.1	▲ 0.1	1.5	47.6
	2010	19.7	7.9	1.6	17.3	9.2	2.5	▲ 0.2	1.1	47.9
スウェーデン	2001	26.3	15.5	2.9	16.7	8.6	2.7	▲ 0.2	1.5	54.5
	2010	26.9	14.7	3.5	15.3	7.0	1.1	▲ 0.2	1.5	52.8

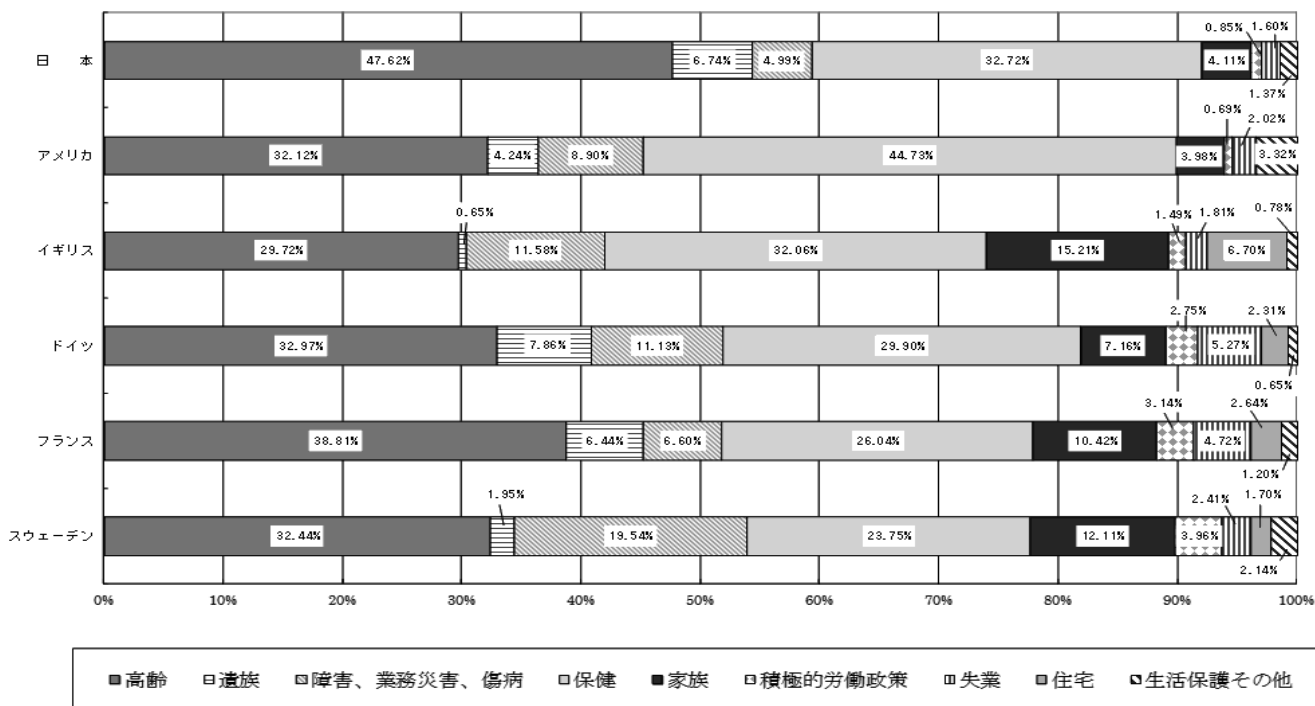
(出典) 諸外国はOECD Stat Extracts「National Accounts Dataset: 12. Main aggregates of general government」。日本は国民経済計算(内閣府)。
 (注) 一般政府とは、国・地方及び社会保障基金といった政府あるいは政府の代行的性格の強いものの総体(独立の運営主体となっている公的企業を除く)

資料3 政策分野別社会支出の対国内総生産比の国際比較（2007年）

	高齢	遺族	障害、業務災害、 傷病	保健	家族	積極的 労働政策	失業	住宅	生活保護 その他	合計
日本	9.12%	1.29%	0.96%	6.27%	0.79%	0.16%	0.31%	-	0.26%	19.15%
アメリカ	5.30%	0.70%	1.47%	7.38%	0.66%	0.11%	0.33%	-	0.55%	16.50%
イギリス	6.34%	0.14%	2.47%	6.83%	3.24%	0.32%	0.39%	1.43%	0.17%	21.32%
ドイツ	8.65%	2.06%	2.92%	7.85%	1.88%	0.72%	1.38%	0.61%	0.17%	26.24%
フランス	11.16%	1.85%	1.90%	7.49%	3.00%	0.90%	1.36%	0.76%	0.35%	28.75%
スウェーデン	8.98%	0.54%	5.41%	6.58%	3.35%	1.10%	0.67%	0.47%	0.59%	27.69%

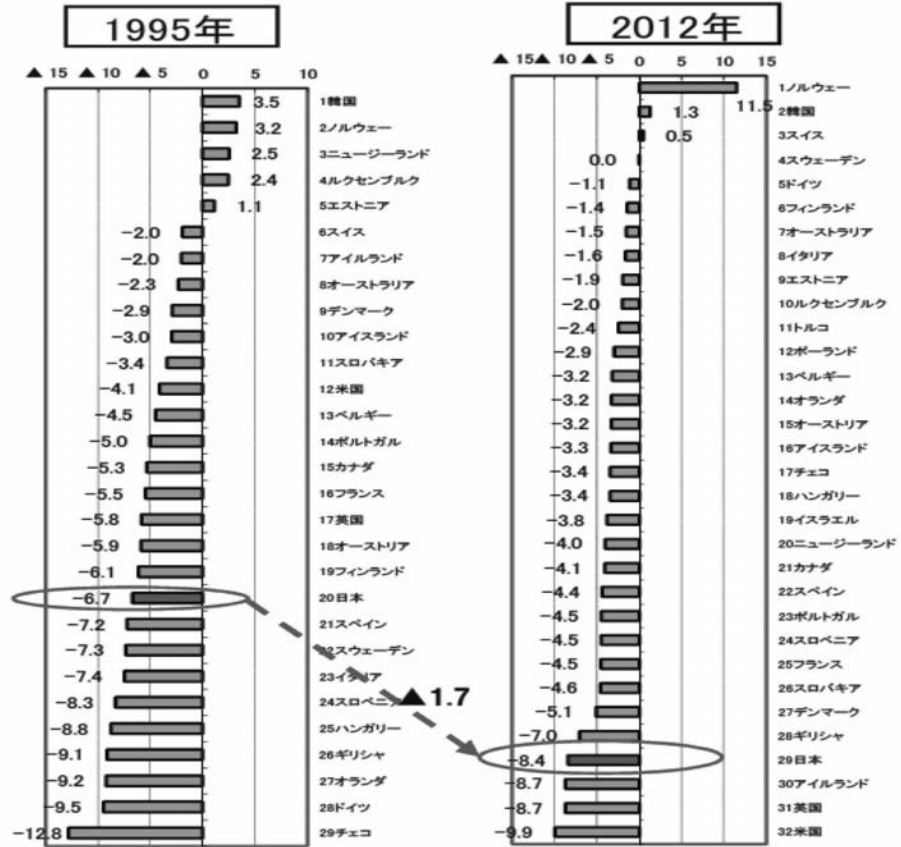
(注) OECD Social Expenditure Database では、支出だけを集計しており、財源についての集計は行っていない。

資料4 政策分野別社会支出の構成割合の国際比較（2007年）



資料 5

GDP 比財政収支



資料 6 GDP 比国民負担率と租税負担率の動向 (OECD 諸国平均と日本)

国	年	OECD諸国平均				日本			
		1980	1990	2000	2010	1980	1990	2000	2010
GDP比負担率(%)									
国民負担率		30.9	33.7	36.0	33.8	25.4	29.1	27.0	27.6
租税負担率		23.8	25.9	26.9	24.6	18.0	21.4	17.5	16.3
	個人所得課税	10.1	10.4	9.6	8.4	6.2	8.1	5.7	5.1
	法人所得課税	2.3	2.6	3.6	2.9	5.5	6.5	3.7	3.2
	財産税	1.6	1.8	1.9	1.8	2.1	2.7	2.8	2.7
	財・サービス課税	9.8	10.5	11.1	11.0	4.1	4.0	5.2	5.2
	うち一般的消費課税	4.6	5.9	6.6	6.9	—	1.3	2.4	2.6
社会保障負担率		7.1	7.8	9.1	9.1	7.4	7.7	9.5	11.4
	事業主負担	4.6	4.7	5.5	5.3	3.8	3.7	4.4	5.2
	被用者負担	2.3	2.7	3.1	3.2	2.6	3.1	4.0	5.2

2013 年度第 1 回地方分権システム研究会（2013 年 6 月 14 日）

小平市の住民投票が提起した市民自治の課題

－住民投票の壁と都市計画道路の見直し－

東京自治研究センター特別研究員 伊藤 久雄

2013 年 6 月 14 日、2013 年度第 1 回地方分権システム研究会が神奈川県地域労働文化会館で開催された。東京自治研究センター特別研究員の伊藤久雄氏より「小平市の住民投票が提起した市民自治の課題」というテーマで、報告いただいた。以下は、その報告内容をもとに編集部が作成した原稿に、伊藤氏が加筆・修正したものである。

1. 「小平都市計画 3・2・8 号線」住民投票にいたる経過

（1）「小平都市計画 3・2・8 号線」の概要

小平市で、住民投票の直接請求があった「小平都市計画 3・2・8 号線」というのは、どういう計画かという、都市計画概要は、表の通り（資料 1）である。都市計画決定は 1963（昭和 38）年なので、この路線が事業決定されれば、都市計画決定後 50 年ということになる。

この路線は、府中所沢線（通称名：鎌倉街道）といい、町田市から、多摩市、府中市、国分寺市、小平市を經由して、東村山市に至る延長約 27km の幹線道路で、いわゆる多摩南北道路の一つである（資料 2）。今回事業化しようとする路線は、国分寺市の 3・2・8 号線と小平市の 3・2・8 号線となっている。都市計画を変更した区間が約 1.2 km で、計画路線は 1.4 km である（資料 3）。都市計画変更では幅員を広げた。変更前は 3・3・8 号線と言っていた。真中の数字は、幅員が大きくなると小さくなる。

全体図（資料 2）のちょうど真中あたりに甲州街道（国道 20 号）が走っている。甲州街道から南は 40 年ほど前には事業を終了しており、川崎市から都内に入ったところに町田街道があり、そのあたりから多摩ニュータウンの中を通過して、多摩川を渡り、小さなトンネルを上がっていくと甲州街道にぶつかる。甲州街道から北の方は昭和 50 年頃に事業化しようとしたが、オイルショックなどで都財政が悪化して、説明会はやったが凍結されたという歴史がある。

今、問題になっているのは一番北の方で、国分寺市にちょっとかかる。そこからほぼ真北に延びる路線で、青梅街道までが今回の計



報告中の伊藤氏

画区間ということになる。この路線についてはいろいろな意見がある。

この路線のすぐ右側に、既存の道路で府中街道が並行して走っている。小平市中央公園の左側が西武線の鷹の台駅で、中央公園のグラウンドがあり、計画は公園の一番東側ということになる。その少し右側に府中街道が並行して走っているの、ここは事業化しなくともいいではないか、という意見もあるのは、こういう事情による。

ただし、今回事業化される場所の南側の府中街道は、並行とは言い難く、少し離れている。

この路線の事業化については2006年、今から7年ほど前に府中市部分が完成した。2007年には、国分寺市の部分の事業化が決定している。小平市の部分は、東京都が2010年2月、ちょうど3年前に市内で説明会を開催し、事業化に動き出した。

東京都が説明した小平3・2・8号線の整備効果は、多摩地域における人やモノの動きの円滑化、府中街道をはじめとする周辺道路の渋滞緩和、生活道路に侵入する通過交通の排除、地域の防災性や安全性の向上、快適な都市空間の創出、というものだった。

この説明会には600人の市民が集まった。私は事業説明会には何度も仕事で参加したことがあるが、600人も市民が集まる事業説明会という例はまずない。それくらい関心が高かったといえる。

事業説明会というのは、都市計画法で定められたものではなく、あくまで任意でやるものなので、賛成がどれくらい得られたから事業化するか、反対がどれくらい多いから事業化できないとかいう判断の基準がない。だいたい「大方の賛成が得られた」ということで、事業化をするということになる。私も一度だけ、説明会ではほとんど反対で、賛成の意見が一つもないということで東京都が事業

化を中断した経験をしているが、多少の反対があっても大方の賛成が得られたということで、東京都は事業化を進めるのが通例である。

2月に説明会をやって、5月から環境影響評価を始めたというのが、この区間の事業化の始まりである。

（2）住民投票直接請求までの市民の動き

反対運動としては「小平3・3・8号線計画を考える会」が、2008年4月に発足した。国分寺市部分の事業化が決定したのが2007年なので、その直後に運動が始まっている。

それから、「どんぐりの会」が2009年2月に発足した。小平中央公園の雑木林、ここを道路が通るということになって、この武蔵野の雑木林を守ろうということで活動が始まった。

それから計画の見直しの必要性を問うという住民投票をやろうということで、「小平都市計画道路に住民の意思を反映させる会」（以下、「反映させる会」と表記。）が発足する。今、新聞等で主に登場するのは、水口和恵さんだが、共同代表は、庄司徳治さん、馬場悦子さん、渡邊進さんと4人いる。

今回の住民投票は何を問うのかというと、「住民参加により（3・2・8号線）計画案を見直す」べきか、それとも「見直しは必要ないか」、このどちらかを問うものである。したがって、この住民投票は、3・2・8号線に賛成か反対かとか、必要か必要でないかということ問うものではない。

この住民投票で、賛成多数ということになれば住民参加によって計画案を見直そうということを目指す内容だった。そういうところは、これまでの住民投票の内容とは少し異なったものである。つまり「住民参加による計画案の見直し」について、小平市民の意向を確認したいというのが、この条例案の趣旨だった。

有権者の50分の1の2倍以上、7,593筆

の署名が集まり、有効署名が 7,183 筆と選管が確定した。

（３）市長と市議会の対応

「反映させる会」が、市に署名簿と条例案を提出したのが、2013 年 2 月 14 日のことである。

市長は、住民投票条例案に反対の意見をつけて、3 月 1 日に市議会を招集した。市長の主な反対理由は、この計画の計画主体は東京都で、道路は広域的なものであるから、小平市だけの意見ということにはならない、ということだった。

3 月の議会は予算議会なので、議会では特別委員会が設けられて審査・採決された。条例案では、投票の期日を「条例施行の日から 40 日以内」となっていたが、議論の中でそれを「60 日以内」に修正するというので、修正案が出された。特別委員会の採決では賛成・反対が同数、委員長の判断で可決されるという、ギリギリの状態だった。特別委員会で修正案が可決され、3 月 27 日の最終日の本会議に諮られて、賛成多数で可決ということになった。

賛成したのは、民主党・生活者ネットと共産党・無所属系の議員、反対が自民党とみんなの党で、公明党は退席した。公明党が退席しなければ、もしかすると本会議での可決は難しかったかもしれない。

こうして、東京都では初めての条例による住民投票が実現するに至った。

（４）市長選、その後の条例改正

市長選は 4 月 7 日投票で行われた。小林市長は現職 3 期目で、予測では相当厳しいのではないかという見方が強かったが、予想を覆して圧勝するという結果になった。このときの構図は、民主党、生活者ネット、共産党が小林支持で、自民党、公明党、みんなの

党が永田さんと候補者を支持した。市長選挙の中では、住民投票や都市計画道路の問題は全く争点にならなかった。

議会審議で住民投票の期日を「条例施行の日から 40 日以内」を「60 日以内」と修正したのは、市長選挙と住民投票を同日にしたいとしない民主党の思惑があったといわれていて、「60 日以内」という修正に民主党が賛成して条例案が可決したとされる。

3 選を果たした小林市長は、その直後に 4 月 16 日施行の住民投票条例を改正する案を議会に提案した。臨時議会が 4 月 28 日に招集され、投票率 50%以上という成立要件をつける改正案が提出された。他にも改正箇所はあったが、それは誰が見ても直した方がいいという内容で、成立要件をつけるということが最大の改正だった。

この時には、自民党、公明党、みんなの党が修正案に賛成、反対は民主党、社民党、共産党、生活者ネット、それから無所属系の虹とひかりだった。ここでは可否同数で議長が賛成し、修正案が成立した。

議会では、成立しなかったときに開票するのか、しないのかということも相当議論になった。生活者ネットの日向議員のブログでは、「開票については修正案では『開票しない』と明記されておらず、開票することを約束することがせめてもの誠意ではないかと期待したが、（市側の答弁で）開票しないということが議会の中で意思表示された。議会側は、せめて開票をとということで合意形成を模索したが、実現しなかった。」と書かれている。

ある会派は、成立しない場合も開票するという形で修正案の修正を模索したが、修正案に反対の会派の中では修正意見がまとまらなかったといわれている。

2. 今回の住民投票の課題

(1) 問題の所在

こうした市の動きに対して、私は理事を務める「NPO まちぽっと」のブログで次のように問題点を指摘した。

1つは、市民の直接請求による住民投票条例が提案された3月議会に、市長は「反対意見」を付して提案した。この時、なぜ「成立要件を加えるべき」という意見を付さなかったのか。

2つめは、4月7日投票の市長選が行われたばかりだが、市長選では住民投票条例や都市計画道路はまったく争点になっていない。なぜ、市長選挙が終わった直後に条例改正案を提案するのか。

3つめは、3月議会では、賛成、反対の議論の後に、賛成多数で成立したものである。これを公布した直後に改正案を提出するというのは議会軽視もはなはだしいのではないか。

4つめは、他の自治体の住民投票では成立要件を加えた条例もあって、現に成立要件に達しないで開票もしない事例もあった。しかし、これまで小平市では、議会も含めてその議論はなかったのである。

なお、「反映させる会」の中では、成立要件が必要か否かという議論があったようだが、住民投票条例の性格が小平市民の意向を確認したいというものなので、最終的に会としては成立要件を必要としないということで、住民投票条例を提案したという経過だったと聞いている。

5つめは、副市長は「市民の総意や信頼性の向上」を理由にあげたというが、そもそも4月7日の市長選挙は37.28%の投票率しかなかった。それなのに、「50%の成立要件」というのは、自己矛盾ではないのか。記者会見の中でも記者からそういう質問があった。

その後の市の周知の仕方にも問題がある。5月5日付の広報紙は、全10面のうち4面を割いた。これだけ見ると市は市民にちや

んと広報しているように思われるかもしれないが、中身を見ると、事業のあらましが半分くらいを占める。条例の手順や期日前投票、点字投票、代理投票などの投票のやり方が書かれているだけで、市民に投票を呼び掛けるものは一言もない。市長は記者会見の中でも市民に投票を呼び掛けるような発言は一切なかった。

4面を使ったわりには、積極的に投票を呼び掛けるものはなく、市長自身も記者会見で「市長は投票に行くか」という記者からの質問に答えていない。明らかに市の姿勢は住民投票に消極的だった。

(2) 50%の壁と当面の課題

50%の壁は相当高かった。5月26日に実施した住民投票の投票率は35.17%だった。

5月31日付東京新聞によれば、都は夏の事業認可をめざしており、事業認可を国土交通省関東整備局に申請をしたとある。そこでは都の担当部長が、「準備が済んだから申請した」とコメントしている。

直接請求をした「反映させる会」は5月27日に、市に対し不在者投票を含む5万1,010人分の全投票用紙の写しの開示を求める情報公開請求を行った。水口和恵共同代表は毎日新聞の取材に対し「(投票した)35.17%の数字は大きい。意思の中身を確認したい。」と述べている。

条例においては「条例の有効期限は90日」とされているが、情報公開請求を行なったことにより、有効期限は延長されると考えられる。しかし、市の選挙管理委員会は2日に、「住民投票が不成立であることから、この情報は公にできない」という理由をつけて、非開示の決定を通知した。「反映させる会」は、非開示決定に対し、6月10日に異議申し立てを行っている。

6月議会では、次のような質問通告がされ

ている。住民投票の結果について開票しないのは住民自治に反するのではないか、小平都市計画道路 3・2・8 号線の住民投票を今後どう生かすか、常設型住民投票条例が必要ではないか、住民投票の投票用紙の保存が必要ではないか、などである。

また「反映させる会」では、住民監査請求も検討しているが、まだ請求するということにはなっていない。また、事業認可の差し止め訴訟というのも検討の余地があると思われるが、「反映させる会」は、事業反対の運動体ではなく、住民の意見を反映させる、住民の意見をきちんと聞こうという運動団体なので、差し止め訴訟をするかどうかは、現段階では不明である。その他の運動団体の動きも現段階では分からない。

3. 長期未整備都市計画道路の課題

(1) 都市計画運用指針の考え方

ところで、都市計画道路の見直しにはそもそもどのような課題があるのか。

都市計画道路は都市計画法に基づいて進められるが、現在は、都市計画法をやさしく解説するというので、都市計画運用指針が定められており、これが 6 版まで出ている。国が 2000 年の分権改革の時に、改正都市計画法に関する考え方を示すということで、「都市計画運用指針」が策定されたが、以下のような「道路に関する見直し方針」が示された。

『都市施設の計画については、都市計画基礎調査の結果等を踏まえ、地域整備の方向性を見直しとあわせて、その必要性や配置、規模等の検証を行い、必要に応じて都市計画の変更を行うべきである。』

『これまでの運用においては、一度都市計画決定した施設の都市計画の変更について、あまりにも慎重すぎたきらいもある。長期的

に見れば都市の将来像もかわりうるものであり、必要に応じ変更の検討を行うことが望ましい。』

都市計画基礎調査と、その結果を踏まえて計画の変更を行うということは、もともと都市計画法に規定されていたものであるが、この時初めて、「必要に応じて変更の検討を行うことが望ましい」ということを、国土交通省が都市計画運用指針の中で示したのであった。具体的な見直しの方針次のとおり。

『都市計画道路の廃止や幅員の縮小は、例えば想定していた市街地の拡大が見直されるなどにより当該道路の必要性がなくなった場合や、代替路線の整備が行われた場合等が考えられるが、変更を行う場合にはその変更理由を明らかにした上で行うべきである。』

(2) 都市計画道路見直しの状況

その後、全国で都市計画道路の見直しが行われた。

たとえば横浜市では、都市計画道路網の見直しの素案というものが示された。手順は、2004 年度の都市計画審議会に諮問して見直し作業が進められて、2008 年に見直し素案が確定している。確定した路線数は、存続路線 64、変更候補 14、追加候補 3、廃止候補 7 ということで、現在はこの素案に基づいて順次見直しを進めるということになっている。実際に廃止が行われたかどうかまでは確認していないが、このように横浜市の都市計画道路の見直しが進められている。

神戸市では、都市計画道路の整備指針を 2 年前に定めたばかりである。そこでは、都市計画道路を「主要幹線道路」と「主要幹線道路以外の道路（生活幹線道路）」の 2 つに分けて方針を示している。

「主要幹線道路」については、「都市計画マスタープラン」において、「主要幹線道路ネットワーク」として位置づけて、対象区間

ごとに『交通機能』、『空間機能』、『市街地形成機能』の道路機能面から計画内容の見直しを行うということになっている。「生活幹線道路」については、「地域のみなさんとの協働と参画により、地域の課題を整理・共有し、まちの課題改善に必要な方策を現在の計画にとらわれることなく検討する必要があるため、計画を一旦廃止」するという。

幹線道路と生活道路に分けて、生活道路の方の計画をいったん廃止するという取組は珍しい。そして「課題改善のために幹線道路の整備が必要であるとの合意形成がはかられた地域ごとに、あらためて都市計画の手続きを行い、『生活幹線道路』に位置づける」という。つまり、生活幹線道路となったものについては、合意形成が図られれば改めて都市計画の手続きを行う。合意形成が図られなければ廃止したままにする、というのが神戸市のやり方である。

埼玉県が全国的に見て一番見直しを進めたと思う。平成 18 年度末に選定された見直し路線は、廃止 44 路線、ルート変更 7 路線、幅員変更 7 路線あった。それから平成 20 年に「新たに追加する見直し路線」として、廃止が 4 路線、ルート変更が 1 路線加わり、廃止する路線は全部で 48 路線となった。

東京都は、区部は「区部における都市計画道路の整備方針」を策定（2004 年 3 月）し、この中で 5 つの都市計画路線を廃止している。ただし、ほとんどが一つの区の中で収まる短い路線で、誰が見ても廃止は当たり前という路線だった。ところが、多摩地域については、「多摩地域における都市計画道路の整備方針〔第三次事業計画〕」が 2006 年 4 月に策定されたものの、区部とは異なり都市計画道路の見直しは 1 路線もなかった。

千葉県は、県として見直しを進めたが結果として見直しは一つもない。

こうした違いを見ると、都道府県の都市計

画の担当あるいは道路整備を担当するところの意向が、見直しに相当影響しているのではないと思われる。

（3）社会資本整備審議会都市計画部会等における見直し議論

この間、政権は 2 回替わっているが、長期末整備都市計画道路は、2000 年以降ずっと議論の対象にはなっている。

民主党政権になる前の旧自民政権時代には、社会資本整備審議会の中に「都市政策の基本的な課題と方向検討小委員会」というのがつくられて、答申が 2 回あった。最後の検討小委員会（2009 年 6 月）で、都市政策の基本的な課題と方向検討小委員会報告（以下、報告）が出されている。その報告では、長期末整備都市計画道路について『長期間未実現のまま権利制限が継続している都市計画について、変更・中止するもの、実現を加速するもの等の仕分けを行う必要がある。』とまとめられて、その後、民主党政権に替わった。

私は、サンセット方式をずいぶん前から主張しているが、実は、旧自民党時代の「都市政策の基本的な課題と方向検討小委員会」には「サンセット方式」とは言わないが、私の考えに近い意見を言われた方がいた。もし自民政権が続いていたら、長期末整備都市計画道路の見直し手続きが出されて、都市計画法の改正まで行ったかもしれないという期待があった。

先ほどの小委員会は「都市計画制度小委員会」に組織が変わったが、民主党政権に交代後、9 ヶ月間空白、開かれなかった時期があった。第 3 回目から民主党政権の小委員会になり、委員も相当変わった。

2012 年 9 月の第 18 回小委員会において、「都市計画制度小委員会中間とりまとめ—都市計画に関する諸制度の今後の展開について」というものがまとめられ、具体的な施策に関

する提言は『早急に講ずべき都市の低炭素化に係る施策』としてまとめられ、早速「都市の低炭素化の促進に関する法律」として法制化されている。

都市計画に関しては、「運用面、制度面において、今後、さらに対応を検討すべき事項がみられる。」としており、「長期未着手都市計画」については次のように述べている。

『長期未着手等に関する都市計画の見直しにとどまらず、都市計画が全体として適切であることを不断に追求すべきことについては、都市計画運用指針等において、措置されたところであり、まずは、その徹底を図るべきである。今後の見直し状況を踏まえ、見直しが行われなない場合は、制度的な検討をする必要がある。』ということで、制度的な検討はまた先送りとなった。

長期未着手都市計画道路の制度的見直しは、都市計画法改正になかなかとりつかない、というのが現状である。

（４）都市計画見直しの考え方

一番新しい都市計画運用指針は、2011年11月に一部改正されて、それが第6版になっている。

「適時適切な都市計画の見直し」は、都市計画運用指針の一部改正の中に含まれる。主な改正点は以下のとおりである。

1つは、「都市計画法第6条第1項に規定する都市計画に関する基礎調査（以下「都市計画基礎調査」という。）の結果や社会経済状況の変化を踏まえて、変更の必要性が吟味されるべきものである」。これまでは単に「基礎調査」を行うことしか書いてなかったが、「変更の必要性が吟味されるべき」という文言が付け加えられた。

2つめは、「根幹的都市施設等継続性、安定性の要請が強いと考えられる都市計画についても、例えば、長期にわたり事業に着手さ

れていない都市施設又は市街地開発事業に関する都市計画については、見直しのガイドラインを定めるとともに、これに基づき、・・・（中略）その必要性の検証を行うことが望ましく（以下略）」となった。これまでは、必要に応じて適時適切に見直しを行うことが望ましい、となっていたもののニュアンスが若干変わった。

また、「マネジメント・サイクルを重視した都市計画」という項を新設し、ここでも「長期未着手都市計画」について、言及されている。『これら都市計画総体としての取組を実施する場合には、その一環として、長期にわたり事業に着手されていない都市施設又は市街地開発事業に関する都市計画等について、定期的に見直し候補を抽出するための検討を行うとともに、当該検討の結果を公表することが望ましい。』という内容である。

（５）都市計画におけるサンセット方式の提案

私は「NPO まちぽっと」の前身である「東京ランポ」の時代から、都市計画にはサンセット方式というものが必要だと提案している。私が考える都市計画事業のサンセット方式のプロセスは、別表（資料4）のとおりである。

都市計画決定されてから、たとえば3年後には都市計画事業整備計画を定める。都市計画事業整備計画は、現在は都市計画法には規定されていないが、整備計画が定められないときは事業を廃止する。整備計画を作った後、たとえば5年を過ぎて事業認可、事業決定にならない場合は、計画を廃止するか、都市計画決定手続きをやり直す。神戸市が生活道路でやろうとしているやり方である。

事業認可が下りれば事業化がすすめられて事業着手する。事業着手というのは用地買収に着手するということである。都市計画道路の場合は、事業決定がされると土地収用法の

網がかかる。事業化した後、たとえば 5 年で事業評価を行って、その結果を踏まえて、事業を中止するとか、凍結するとか、あるいは継続する。かつて、北海道庁が「時のアセス」というものをやった。「時のアセス」は一次流行語にもなったが、国土交通官僚が相当抵抗したのか、現在は言葉さえ出てこない。

いずれにせよ、私はこういうプロセスを都市計画法に定めるべきと考えている。ただ、年数については、事業内容や地域によっては事業環境等が異なるので、3 年とか 5 年とか、何年がいいかというのはいろいろ議論があると思う。そういったところは大いに議論すべき課題である。

なお、このようなサンセット方式を実際に条例化したものとして、東京都が策定（2003 年 10 月施行）した「東京都のしゃれた街並みづくり推進条例」がある。

都内では、驚くべきことに 67 年ぶりの事業化という例が、品川区にある。木造密集地域の解消を目的として、都が「不燃化特区制度の先行実施地区整備プログラム」というものをつくっているが、その中に特定整備路線というものがあり、品川区でも特定整備路線を整備することになった。それが補助 29 号線（品川区大崎三丁目～大田南馬込一丁目、延長 3.5 km、全線未整備）である。

補助 29 号線は、戦後復興を目的として計画されたもので、都市計画決定は 1946（昭和 21）年に行われている。今回事業化されれば、実に 67 年ぶりということになるが、当然、当時都市計画決定した人たちは一人も生存していない。

都は、「区部における都市計画道路の整備方針」と「多摩地域における都市計画道路の整備方針」というのを分けていて、10 年ごとの事業化計画というものをつくる。さらに、10 年ごとに事業化計画を改定していくが、補助 29 号線は事業化計画に入っていない路

線である。事業化計画に入ると 10 年以内には事業着手を予定する路線になる。したがって、ふつうは事業化計画に入らなければほぼ 10 年間、東京都は着手しないと判断できるものだった。補助 29 号線は事業化計画に入っていなかった路線で、言葉は悪いが 3.11 に便乗して事業化を図る路線ともいえる。

補助 29 号線は、住宅密集地のほぼ真ん中を通る。ほとんど既存の道路がない。計画幅員は 24m だが、品川区は両側 10 メートルを不燃化区域にしたいといっている。事業手法は定まっていないが、そうすると全体では 44m の幅員ということで、今後大きな問題になりそうな路線である。そういう例も都内にはある。

いずれにしても、長期未整備都市計画道路は計画廃止を恐れる必要はなく、大胆な見直しが必要である。よく、都市計画道路は「国家高権」であると言われる。国が国家という高見から計画をつくるのが都市計画道路であるとずっと言われてきたが、もはやそういう時代ではない。

長期未整備都市計画は、都市計画道路のほかに都市計画公園や市街地再開発事業、区画整理事業などもある。特に区画整理事業の網をかけたところが都内にもいっぱいあり、23 区の中でも区画整理事業をまだ熱心にやっている区がある。それだけが要因ではないが、23 区でもあるにもかかわらずその区は、財政が悪くなっていて、公共施設の見直しをしないと財政運営ができないという状況に陥っている。有識者会議をつくって、おそらく年内に公共施設の再配置とか、縮小、廃止という計画が出てくるだろう。

多摩の方も、横浜市も、大都市は公共施設をたくさん作りすぎて、その維持管理の財政負担が厳しいという状況は変わらない。そういうことも含めて、既存の計画の大胆な見直しをしていかなければならないと思う。

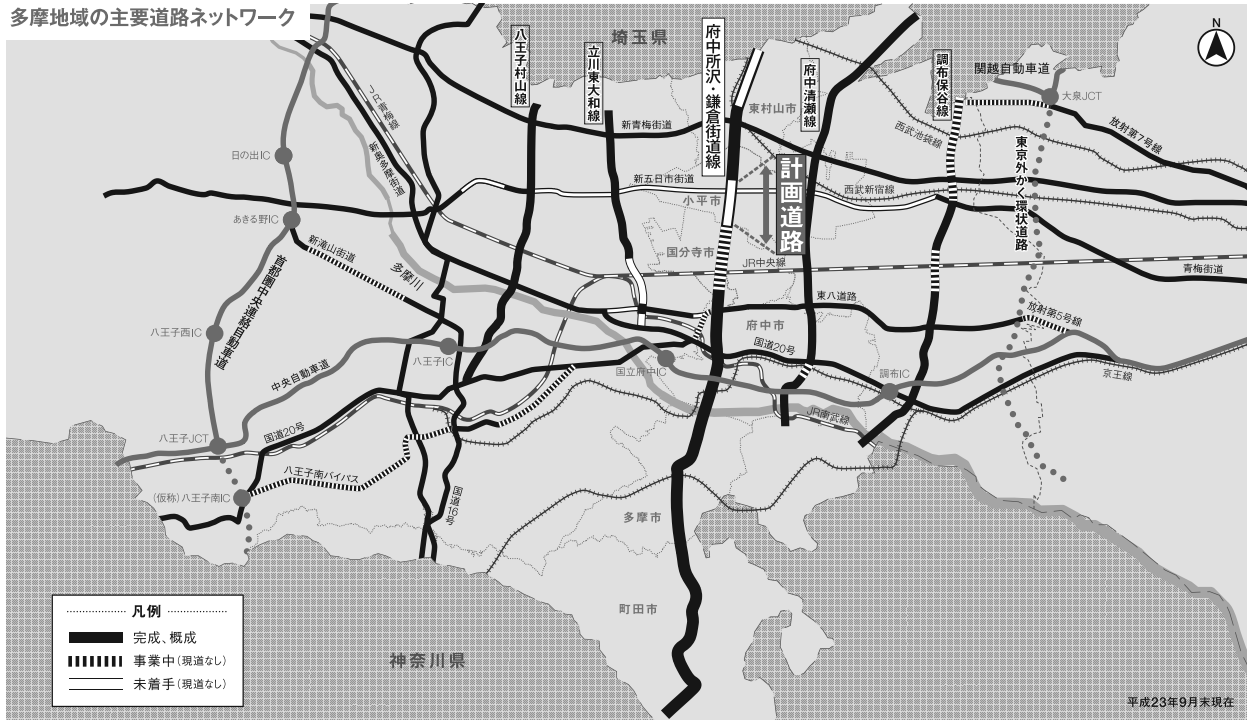
資料 1

【計画概要】

都市計画道路名	国分寺都市計画道路 3・2・8 号府中所沢線 小平都市計画道路 3・2・8 号府中所沢線
延長及び区間	延長：約 1.4 km（都市計画変更予定区間延長 約 1.2 km） 起点：国分寺市東戸倉二丁目（五日市街道交差点） 終点：小平市小川町一丁目（青梅街道交差点）
車線数	往復 4 車線
道路幅員	36 m（標準）
事業期間	平成 25 年度から平成 31 年度（予定）

資料 2

多摩地域の主要道路ネットワーク



※出所：東京都建設局ホームページ

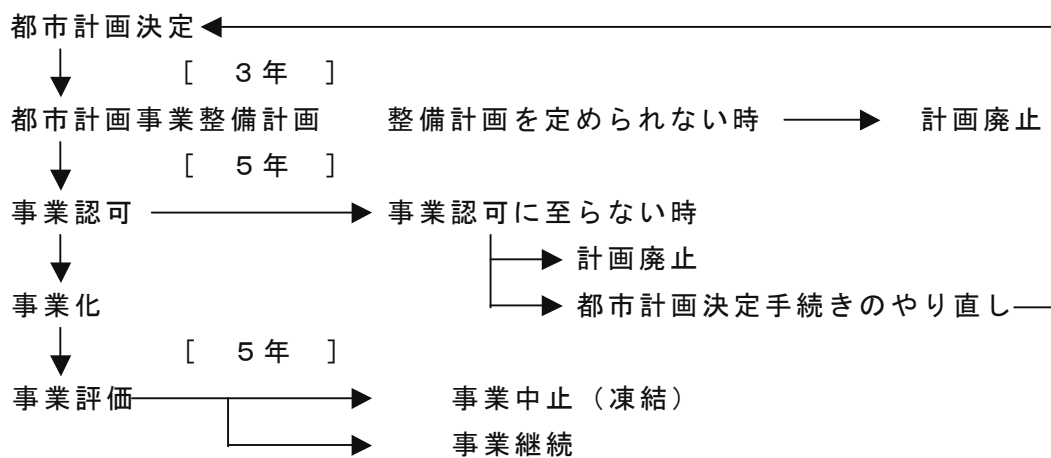
資料 3



※出所：東京都北多摩北部建設事務所事業説明資料（平成25年1月）

資料 4 サンセット方式のプロセス

都市計画道路



編集後記

毎年8月を迎えると、先の大戦の犠牲者を悼み、平和を祈念する式典が続く。今年も例年の通り、6日に広島、9日に長崎で原爆犠牲者の慰霊と平和祈念の式典が開催されたが、そこで行われた首相挨拶で、どうしても心に引っ掛かりを感じる表現があった。「私たち日本人は、唯一の、戦争被爆国民であります。」というフレーズである。日本は唯一の戦争被爆国ではあるが、当時の広島・長崎で被爆した人々は必ずしも日本国民に限定されるわけではなく、日本人以外にもさまざまな事情からそこで暮らし、働く外国の人々が含まれていた。とすれば彼らも被爆体験を持つ者として同等の扱いが必要なはずである。それを排他的に扱うような文言が平和を祈念する式典で使われたのは、認識の違いとはいえ残念としかいいようがない出来事だった。 (谷本有美子)

2013年8月25日

自治研かながわ月報第142号 (2013年8月号, 通算206号)

発行所	公益社団法人	神奈川県地方自治研究センター
発行人	上林得郎	編集人 高岡政行 定価1部500円
〒232-0022	横浜市南区高根町1-3	神奈川県地域労働文化会館4F
	☎045(251)9721(代表)	FAX 045(251)3199
	http://kjk.gpn.co.jp/	E-mail:kjk@gpn.co.jp

☆センターのウェブサイト (<http://kjk.gpn.co.jp/>) をご利用下さい。→



会員になるには

1. 誰でも会員になれます。
2. 申込書は自治研センター事務局にあります。会費は個人会員月 1,000 円、賛助会員月 700 円のどちらかを選び、1 年分をそえてお申しこみください。
3. 詳細は自治研センター事務局
☎ 045(251)9721へご連絡ください。

会員の特典

1. 自治研センターの「自治研かながわ月報」が送られます。
2. 「月刊自治研」(自治労本部自治研推進委員会発行・A 5 版・80 ページ程度・定価 800 円) が毎月無料で購読できます。
3. 自治研センターの資料集が活用でき、調査研究会などに参加できます。