

# 自治研 かながわ

2021 **4** No.189  
(通算 253号)

## CONTENTS

巻頭言 デジタル産業の台頭が労働環境を変える

鳴海正泰先生と神奈川自治研センター

公益社団法人神奈川県地方自治研究センター顧問 上林 得郎 …… 1

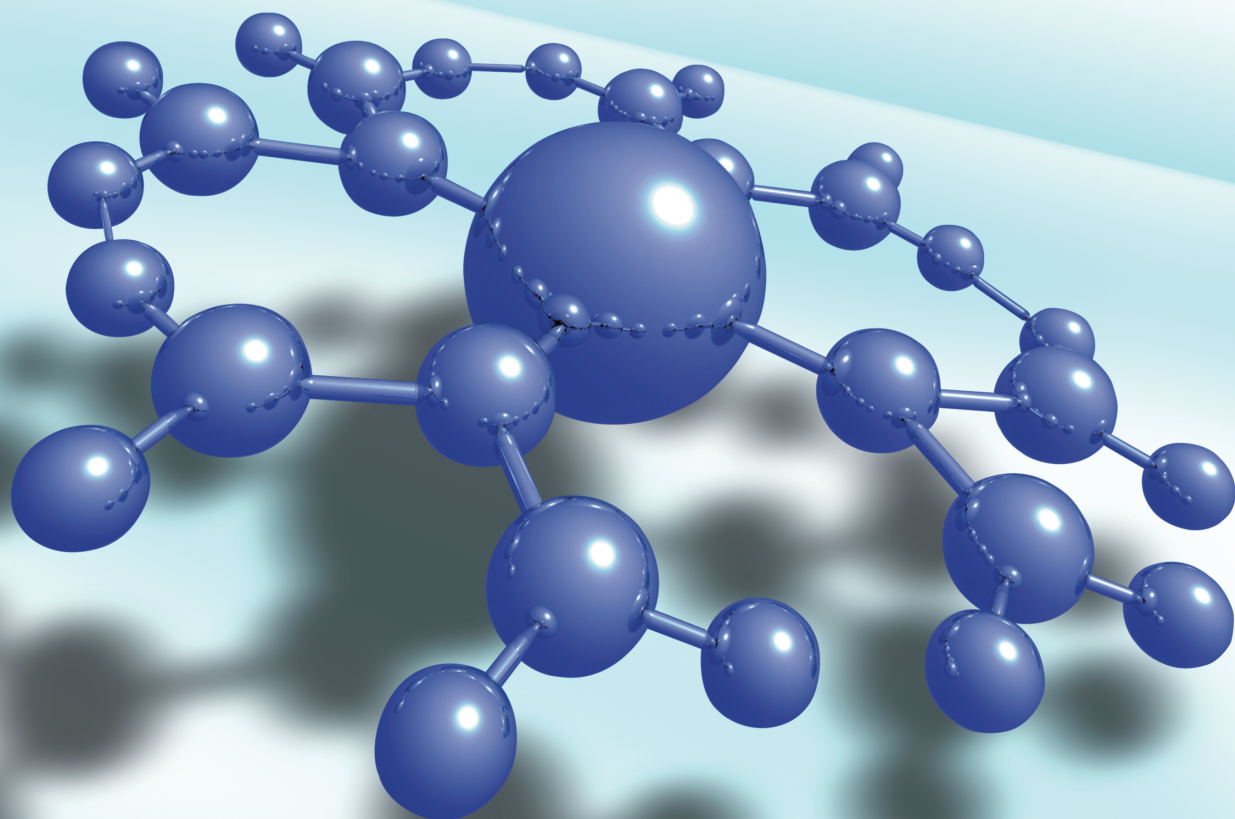
自由に、フラットに～ゆるいつながりが生む可能性

県西地域女性議員でつくる「あしがら女子会」座談会から

あしがら女子会×谷本 有美子×横山 純子 …… 4

2021 年度政府予算と地方財政計画

公益財団法人地方自治総合研究所研究員 其田 茂樹 …… 18



公益 神奈川  
社団 県地方自治研究センター

清明に入った4月上旬、今年も、草花は活気づき、すべてのものが清らかで生き生きしていた。この時期は、新緑の草木から生命の息吹を感じ、すがすがしい気分になるものだが、今年は、冬ごもりのままの憂鬱な気分を払拭することができなかった。今や立夏を迎えようとしているが、終息に向かうはずであった新型コロナウイルス感染は、いまだに医療崩壊の危機を脱していない。感染状況情報は、政府公式サイト、ポータルサイトのトップニュースでリアルタイムにもたらされているが、生命と暮らしの安全・安心を確保するための新たな有効策が提供されることはない。われわれ市民は、デジタル画面の表示結果に一喜一憂しながら、マスクを装着とソーシャルディスタンスで徹底した自己防衛をし、出口の見えない混沌とした生活を続けるしかないのか。

感染防止と自粛外出の社会状況下では、労働に対するモチベーションが高まらない。在宅テレワーク、サテライトオフィス勤務、モバイルワークができる労働者は巣籠もりワークに入っているが、職場ワーク、店頭販売などで通勤、外出他者接触を余儀なくされている労働者は淡々と相も変わらずの生活を送っている。

2年前の2019年春は、東京オリンピック開幕ムードの中、春の訪れを表現した桜色のケーキ、苺のアイスパフェやマカロンが街にあふれ、トレンドカラーのグリーンのロングスカートや大きめのパーカー、イエローのスウェットをコーデした若者やシルバーたちが、楽しげにショッピングしていた。3000万人を数えたインバウンド観光の外国人の人波は、デパート、家電量販店に吸い込まれていた。しかし、今年は春が過ぎようとしているのに、如何に感染せずに暮らそうか、命を守ろうかが第一で、何がトレンドで、何が売れ筋なのかなどは眼中にないといったもやもや状況が続いている。

そんな中、働き方が様変わりしつつある。18世紀後半にイギリスから始まった産業革命は、機械化により製造業の生産性を劇的に向上させ、経済成長による繁栄と社会の安定をもたらした。この製造業が20世紀後半まで世界経済を引っ張ってきたが、コンピューターの革新的な技術発展を基盤とするIT産業が1990年代に入って一気に成長した結果、現実世界に存在している物事や出来事は、ほぼコンピューターで扱えるようになり、世界はデジタル産業の台頭する時代になった。産業革命からほぼ3世紀後の今日、産業はその様相を変えた。

今やコミュニケーションの情報伝送路になったインターネットは、IoTを生活の一部に組み込み、世界中の情報をいつでも取得することを可能にし、リアルタイムの交流を可能にした。

それは、労働環境の変化として現れてきている。日本のインターネット（Web）ビジネスはこの10年間でおよそ5倍に成長し、50兆円産業（2020年）になった。IT産業全体では、恒常的な人材不足が続いている。優秀な人材は日本・欧米を中心に世界中で引っ張りだこである。アメリカ合衆国労働省の技能別年収（中央値比較統計・2019年）は、経営・マネジメント職（10万ドル以上）、コンピューター・情報系職（9万ドル弱）が高収入、製造職（4万ドル弱）、飲食・農林漁業職（2万ドル強）は低収入で、格差は2～5倍に広がっている。すでに、労働環境は変化し始めている。労働者の評価基準は、勤勉さからクリアな頭脳と高度なスキルに変わりつつある。日本の年功序列とメンバーシップ型の労働環境は消えていく運命かもしれない。

【追悼】

## 鳴海正泰先生と神奈川自治研センター

公益社団法人神奈川県地方自治研究センター顧問 上林 得郎

神奈川自治研センターが設立されたのは、1977年5月である。発足準備にあたって、当時横浜市職員であった私は、自治労の地方自治研究活動に参加していたものの研究者に特段の知り合いもなかったため、まず鳴海正泰企画調整局専任主幹（当時）を訪ね、県内の研究者を紹介してもらった。事前に設立趣意書案などを見てもらい相談すると、30名ほどの研究者のメモが用意されており、これらの先生方に依頼するとよいといわれた。主に、長洲一二神奈川県知事誕生の中核をになった「革新県政をすすめる学者文化人の会（略して学文の会）」のメンバーであった。

その中から代表となる人について尋ねたが、一人に絞るのは難しいとのこと。そこで、3名に絞って、清水嘉治関東学院大教授、新田俊三東洋大教授、横山桂次中央大教授を推薦された。そこで早速、先生方に面談して代表理事として就任していただくことになった。事実上、当研究センター発足の陰の仕掛け人であった。

自治研センター設立後、鳴海先生は公務に多忙であり、当センターの運営には直接参画することはなかった。しかし、長洲県政に関しては「学文の会」の中心的役割を担われており、1980年に関東学院大へ転任された後も様々な局面で貴重な役割を果たしていただいていた。

例えば、1981年1月に「自治体革新の新段

階をめざして」と題したシンポジウムを北海道地方自治研究所と当センターとの共催で開いたが、そのシンポの問題提起者として「革新自治体の総括と今後の展望」について基調的な講演をされている。また、1991年1月の「神奈川県政の今後を考える」シンポジウムの折にも、当時の久保孝雄副知事の基調報告に続いて「地方自治の課題」について問題提起を行っていただいた。

1995年9月に沖縄県の大田昌秀知事が、反戦地主が所有する米軍用地の強制収用手続きについて、国から要請された土地調書への代理署名について拒否をすることを表明した。この折に、国内第2の基地県である神奈川から沖縄への連帯の意味を込めて、署名拒否に敬意を表し、これを支援する声明を発表している。代理署名拒否は地方自治と機関委任事務とのせめぎ合いであったが、神奈川在住の学者文化人をまとめて声明文をいち早くまとめたのが鳴海先生であった。

この年に、地方分権推進委員会が発足し地



鳴海正泰先生（2017年8月18日、2017年度第1回研究講師団会議）



地方分権改革についての本格的な議論が始まったが、地方自治の立場から鳴海先生は強い関心を示し、様々な行動をされている。1995年11月に横浜で開かれたシンポジウム「地方分権をどう進めるか」では自らコーディネーターを務められ、長洲一二前知事の基調講演に続いたパネリストの論議を手堅くまとめられ、地方分権について県民への強いアピールを行った。さらに、1997年7月には、地方分権推進委員会の第2次勧告をうけて、県内で「地方分権・市長フォーラム」を企画したのが鳴海先生であり、高秀秀信横浜市長、高橋清川崎市長をはじめ県内の32の首長が出席して議論を行った。これらはいずれもマスコミに大きく報道されていた。

鳴海先生は、地方分権に対する国民の熱意を盛り上げる活動をすすめるため、「地方分権市民フォーラム」という市民の立場で地方分権を推進する運動の母体を作り上げた。篠原一東京大名誉教授、辻山幸宣中央大教授（当時）、婦人有権者同盟の原輝恵さんなどが代表となり「分権市民フォーラム・アピール」を発表した。また、各政党代表を招いて、地方分権の推進に向けた意見を聞くシンポジウムなども数回にわたって開催している。この活動は、学者研究者だけでなく、地方分権を推進するジャーナリストの会との交流を深めるなどと拡大していき、ここで知り合った方々が現在でも当自治研センターの研究講師団に加わっていただいている。

地方分権一括法が成立・施行される前後の自治研神奈川集会には、毎年のように基調報告をしていただいている。また、2007年6月の当自治研センター設立30周年記念シンポジウム「第2次分権改革の課題と展望をさぐる」にはコーディネーターをつとめられるなど、節目の行事には積極的な支援をいただいていた。

こうした学術的な活動に参加されながら、

趣味のテニスも熱心に続けられていた。横浜山手公園にある横浜インターナショナル・テニス・クラブの会員であり、このクラブが日本へのテニス伝来の初めての場所であることを論証されている（「テニス明治誌」中公新書1980年刊）。発刊は関東学院大学へ移った年であり、飛鳥田横浜市政時代の多忙な役割から解放され、「横浜の歴史について書いてみたいと考えていた。仕事から解放された私は、早速、テニスの歴史に取り組んだ」とあとがきに記されている。この後20年以上を経て、「横浜山手公園物語」（有隣新書2004年）に横浜山手・テニス発祥記念館編として、洋式公園・テニスの伝来地の経緯について再びまとめられている。あまり知られていないが、東北大学西洋史科卒の面目躍如というところである。

1995年に長洲知事が退任された後は、「学文の会」の有志の方々と年1~2回の懇親会を中華街で持つようになり、時節の社会・政治の話題を論じるとともに学者文化人の懇談する場であった。私にとっては新たな知識が吸収できる場で、楽しい語らいの場でもあったが、その仕掛け人は鳴海先生であり、当センターが事務局を担い、ほぼ20年にわたって続いていた。

2010年以降になって、革新市政の時代が過去の歴史となるような頃だったからか、意欲的に飛鳥田横浜市政当時のことを語り整理されるようになった。2010年6月には「飛鳥田市長の6大事業のまちづくりの立案過程」を当センターの研究会で話されたのを皮切りに、次々と飛鳥田市政時代の回顧談を述べられている。2012年3月の『横浜市史資料室紀要』第2号に「元横浜市長飛鳥田一雄への鳴海正泰のインタビュー 飛鳥田市政時代をふりかえって」と題して、1986年8月に3回にわたって行われた飛鳥田市長へのインタビューの全記録が掲載された。飛鳥田市長の肉声が聞こえる



ような生々しさのある 90 ページにわたるインタビューである。

2012 年 4 月には『自治総研』に「覚書 戦時中革新と戦後革新自治体の連続性をめぐって」の論稿を寄せ、東京都政調査会の設立から美濃部都政の成立までを詳しく述べられている。2014 年 1 月には、横浜シティガイド協会の創立 20 周年記念講演で「横浜の魅力あるまちづくりー飛鳥田市政と 6 大事業構想誕生から 50 年」と題した講演を行い、当センターの月報 2014 年 4 月号に掲載してある。さらに 2016 年 11 月には『都市問題』に「鳴海正泰氏が語る 飛鳥田横浜市政ー革新自治体が切り拓いた地平」としてインタビュー記事が載せられており、そこでは「地方自治体とは常に中央政府との対抗関係にある『市民の政府』なのだ」という持論を述べられている。

鳴海先生の最後の企画は、2015 年 11 月の「シンポジウム・かながわの戦後 70 年と革新自治体」の開催であった。「革新自治体」にもう一度スポットを当てて、地方自治のあり方を問い直す企画であり、自ら次のような基調報告をされている。

「モデルも手引きもない時代に、革新自治体はそれぞれ手探りで道を切り開いてきた」「権限なき行政の手法など、市民生活優先の行政が、保守・革新を問わず自治体のあり方として定着してきた」。そして「革新首長の自治から自治そのものの革新へ、役所自治から市民自治を目指して努力を続けてきた」。「自治体の主体性と市民自治の役割を明らかにしたのが革新自治体である」（詳細は「自治研かながわ月報」No.157、2016 年 2 月号を参照されたい）。

鳴海先生の地方自治に対する情熱は晩年になっても衰えることなく、このような様々な

助言をいただいていたが、この講演が公式の場での最後になってしまった。

訃報に接し、心からの哀悼の言葉を捧げます。

#### 鳴海正泰（なるみ・まさやす） 略歴

1931 年青森県生まれ。東北大学卒業。福島大学助手を経て 1956 年東京都政調査会研究員。

1963 年（32 歳）飛鳥田一雄横浜市長の誕生を機に、横浜市に入り企画調整局専任主幹などとして市政全般の企画調整に携わり、田村明氏とともに飛鳥田市政の政策ブレーンとして活躍。飛鳥田市長の退任後、1980 年より関東学院大学教授として地方自治の研究・教育者として教鞭を執る。1997 年定年退官、2002 年関東学院大学名誉教授。1994 年から横浜地方自治研究センター理事長なども務めた。

2021 年 2 月 14 日呼吸不全により逝去。

著書に『自治体改革のあゆみ』（公人社、2003）、『地方分権の思想』（学陽書房、1994）、『戦後自治体改革史』（日本評論社、1982）、『地方自治体入門』（日経文庫、1981）、『テニス明治誌』（中公新書、1980）、『横浜山手公園物語』（有隣新書、2004）など多数。



1970 年（39 歳）当時の鳴海正泰先生

【きらり光る自治体議会③】

## 自由に、フラットに～ゆるいつながりが生む可能性

県西地域女性議員でつくる「あしがら女子会」座談会から

あしがら女子会×谷本有美子×横山純子

神奈川自治研センターは 2021 年 2 月 20 日、県内各地の自治体議会での特徴ある取り組みを本誌で紹介する「きらり光る自治体議会」の一環として、県西地域の女性議員でつくる「あしがら女子会」の WEB 座談会を開催した。新型コロナ緊急事態宣言中であったため、急遽、Zoom を用いたオンライン会議形式での開催となった。座談会では、同女子会発足に至る経緯やこれまでの取り組みをご紹介いただくとともに、保守的な議会文化の中での女性議員の活動の現状と課題、近隣自治体の女性議員間の連携、「With/After コロナ」時代の議会のあり方など、幅広いテーマについて、活発な議論が展開された。本稿は、同座談会の議論をまとめたものである。

### <あしがら女子会>



加藤 久美  
中井町議会議員



露木 佳代  
二宮町議会議員



富田 陽子  
山北町議会議員



根岸ゆき子  
二宮町議会議員



平野由里子  
松田町議会議員

### <神奈川自治研センター>



谷本有美子  
法政大学社会学部准教授  
自治研センター研究員



横山 純子  
元葉山町議会議員  
自治研センター研究講師

谷本 今日では県西地域の市町の女性議員を中心に結成された「あしがら女子会」のみなさんと、昨春、自治体議員を引退された横山純子さんにお越しいただき、保守的な議会文化の中での女性議員の活動の現状と課題、「あしがら女子会」を通じた近隣自治体議会との連携や今後の展望、「With コロナ」といったテーマを軸に、率直なお話と意見交換をさせていただきたいと思います。よろしくお願ひします。はじめに、皆さんの自己紹介から、特に議員になったきっかけをお聞かせください。

平野 松田町議会議員の平野由里子です。2期目です。きっかけは3.11が遠因です。それ以前から町のことにごく関心があったのですが、自分が議員になるとは全然思っていませんでした。3.11と福島原発事故を見ていて、私が政治に出る幕ではないと逃げてしまうと、どんどん思っていない方向、望んでいない方向にいつてしまうと感じて腹を括りました。「あしがら女子会」は、私と中井町の加藤さんが1期目の途中ぐらいから、開成町の議員とゆるく情報交換みたいな形で始まりました。

加藤 中井町議会議員の加藤久美です。2期目になります。中井町は人口が9,214人（2019年現在）でまた一段と減ってしまったことに衝撃を受けています。小さな田舎町なので保守層も多いですし、古いしきたりやしがらみが強く残っています。何よりも女性や若い人に発言権がなく、ものを言いにくい地域性が暮らしにくさのようなものを作り出しているように感じます。私は二宮町の生まれなのですが、中井町で育って現在に至ります。夫も中井出身です。人口減少につながってしまっている一因には、ものが言いにくい土壤がある。その土壤も変えたいと思いますし、それに風穴を開けることが何より大事なのではないかと感じていました。

露木 二宮町議会議員の露木佳代です。現在2

期目で6年半経ったところでは。二宮町は東西3キロ南北3キロしかなく、小田原市と大磯町に挟まれた人口約2万7,000人の町です。町議会議員14人中女性が6人と、ほぼ半分に近い割合です。一番長く議員をやっている人は女性で、6期になるんですね。その次も女性です。そういうこともあり、女性だからといって不便とか、嫌な思いをしたということはそんなにないですね。

そもそも、議員になる前は子どもたちやお母さんたちと楽しく自分たちでまちづくりをしようと市民活動をしてきました。その後、一時期二宮を離れ、また二宮に戻ってきた時にここで子どもを育てるんだという覚悟を決めました。それだったら変えることはいっぱいあるよねと、本当に単純な気持ちで、議員になろうと思って立候補しました。

今は、自治をすごく実現したくて。議会の「議決」ならぬ、それと同じぐらい強い「民決」があってもいいのではないかと考えています。地方自治法など、いろいろな絡みがあるのですが、そういうことができる社会になるといいなと思っています。

横山 あしがら女子会の皆さんとは神奈川自治研センターの出前講座で神奈川システムを使った自治体財政の勉強会のときにお会いして、素晴らしい動きだなと思って注目していました。私は1985年の補欠選挙で葉山町議会に入りました。私のバックボーンとしては生活クラブ生協の支部づくりの活動をしている中で、代理人という形で議会に出て、市民感覚を持った人たちが動かしていかないとダメなのではないかという思いの中で議員になりました。いろいろありましたが、8期務めました。

富田 山北町議会議員の富田陽子です。私は2019年の統一地方選挙で当選させていただいて、1期目です。今まで私は林業メインで、ずっと山に関わる仕事をしていたので、議員と



図1 神奈川県西地域における女性議員数（2020年9月現在）

## 神奈川県西地域2市8町 女性議員数

2020.9

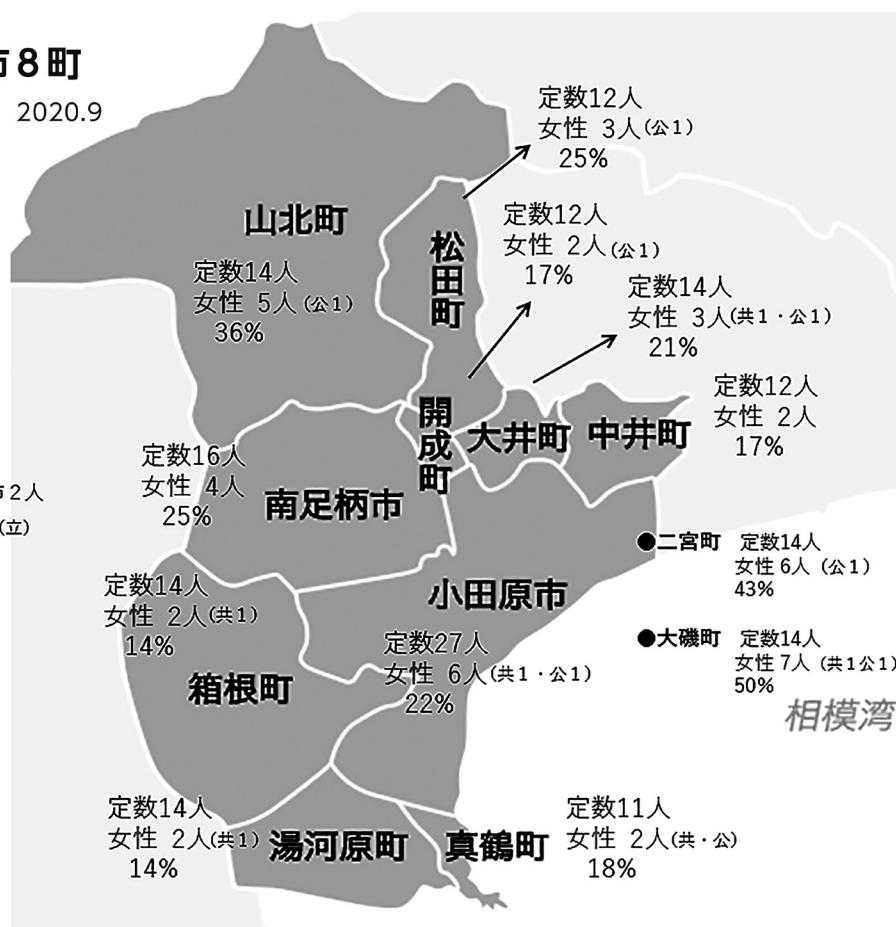
■全議員数 146人  
女性数 31人  
女性比率 21%

●県議会議員

足柄上郡1人・下郡1人・小田原市2人  
女性1人(立)

●国会議員 神奈川17区 1人

女性1人(自)



というのは遠い存在というか、あまり意識したことがありませんでした。しかし、山北町議選の立候補者が少なすぎて選挙にすらならなくなるという報道を聞いて、選挙すら行われないのはまずいという危機感を持ちました。まずは、周りで選挙に出てくれそうな人を探すところから始めたのですが、なかなかなくて、選挙前に平野さんや加藤さんにも相談させていただき、選挙の1か月前とか、もうギリギリで選挙に出ることを決意して議員にならせてもらいました。

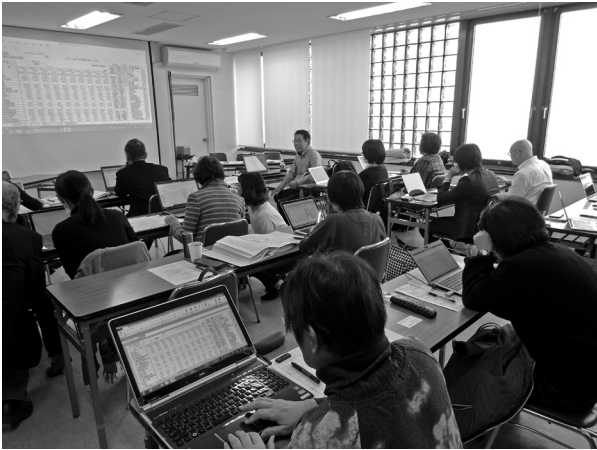
山北町議会は14人中5人が女性です。「あしがら女子会」は皆さんとの情報交換とか、意見を気軽にLINEでやり取りできるところに心底助けられているなど感じています。

谷本 いろいろなバックグラウンドをお持ち

の方が参加されていて興味深いですね。先ほどのお話だと、「あしがら女子会」は平野さんと加藤さんが1期目のときに情報交換から始まったということですが、「あしがら女子会」の成り立ちと、これまでの活動についてさらに詳しくお聞かせいただけますか。

### あしがら女子会の誕生と女性議員の連携

平野 2018年だったかな。実は、声を掛けられたのは開成町の男性議員からでした。加藤久美さんの恩師にあたる元教師の方が議員になっていて、その方は教員時代から男女共同参画を意識しておられました。当時、開成町議会は女性が2人（公明党1人、無所属1人）で、次の選挙に向けて女性を増やしたらいい



2020年1月に開催した自治体財政勉強会（神奈川県自治研センター出前講座）

のではないかと考えているとのことでした。それで久美さんに連絡があって、私と久美さんと、二宮町の露木佳代さんなどに声を掛け、来てもらいました。その開成町の男性議員や女性議員たちとの相談から始まりました。「女性が議員に立候補するには」みたいなイベントをやればどうだろうという話になり、立ち上げイベントという形で始めました。そのときには政治に興味がありそうな方にお声を掛けて27人の参加がありました。

あとは参加して下さった皆さんに自己紹介がてら、政治についてどう思うかなどを話してもらいました。中には、女性であることにデメリットを感じたことはないという方もいましたが、結構いろいろな人が来てくれてさまざまな意見がでました。その後の選挙でもいい具合に女性が当選しましたので、もう一度、イベントに向けて頑張ろうということになりました。

谷本 そうすると、議員になってからつながりを持ち始めたのではなく、女性の議員を増やしていこうというムーブメントを地域で起こしていく中で、徐々につながりを広げてきたということだったんですね。<sup>\*1</sup>

平野 そうですね。先ほど富田さんがお話し

かったように、女性議員が他にもいる地域はあります。結構保守層から女性議員が出ているところもあって、「党派は全く関係ないから一緒に情報交換しませんか」と最初にお声掛けはしたのですが、関心を持たれず、共通の課題意識を持つことができませんでした。だから、久美さんと私が議員になる前から市民活動などを通じてつながっていた中から最初のイベントに来てもらった人が多かったです。

加藤 「あしがら女子会」の輪の中から現在までに5人の女性議員が誕生しています。

平野 メンバーが増えてからのイベントとしては、2020年の1月に財政の勉強会、秋にナラ枯れの勉強会を開きました。富田さんが木について詳しいので、みんなで勉強しようということになりました。財政の勉強会はあと一度開きました。

谷本 年に何回というペースでイベントをやりましょう、ということですか。

平野 別に回数は決めていないのですが、こういう勉強したいよねというアイデアがあったらとにかく言い出してよと。発案者が中心になって動いて、手伝える人が企画に加わって組み上げていけばいいのではないかとということです。普遍的なテーマについては、男性議員も含めて、他の人たちにも声掛けしようという形で、財政やナラ枯れの勉強会も「あしがら女子会」ではない方にも来てもらいました。私たちは県西部だから、いろいろな案内をもらっても、東京や横浜だと大変なんですね。だから、地域でこういう勉強会ができることが大きなメリットです。そのためには年何回と決めずに、これをやってみようよ、じゃあ手伝うよ、というノリでやり始めればいいのかと思っています。今、メンバーは12人く

<sup>1</sup> 各議会の女性の議員現数は図1参照

らいで、小田原市議も入ってくれたりしています。二宮町、大磯町の方もいて郡の名前に「足柄」はついていないのですが、ゆるく入って欲しいということがあって、「あしがら女子会プラス」という名前に変えようかと言っているところです。

谷本 メンバーシップが開かれていて、イベントをきっかけに自由につながっていけるという「ゆるさ」がいいですね。

平野 先日も「女子会」という名前はどうかんだろうと思って、こちらから分断を煽っているのではないかと問題提起しました。もちろん、勉強会に男性議員が入ってくれるのは全然構いません。しかし、普通のLINEグループの中で話せる場が欲しいということで、無理に「女子会」の名前を外すこともないということを確認しました。

谷本 主宰する側としては、ジェンダーレスということですね。発案者がまず動いてサポートできる人が加わっていくという仕掛けは、新しいテーマにも取り組みやすいですし、何よりも身近なところで勉強できる場があることが魅力的です。

平野 そういう意味で、自治研センターの財政の勉強会は本当にありがたかったです。

加藤 LINEでみんなつながっていて、サクサクっといろいろな問題提起を細かくできるのが魅力です。神奈川県に13の町がある中で10の町が県西地域にある。人口も大差はなくて、土壌というか、風土的なものも似ています。二宮町と大磯町は少し違うみたいなことはあるのですが。

8町に関しては、特に議会の中や町の執行状況も、隣の町はどうなのだろうと必ず確認し合いながら、あそことあそこがやったのだったら、うちもやろうみたいに進んでいくわけです。ということは、一つの課題に対して各議会が同時に取り組めば進みやすいということです。議会で、女性議員が少なく、提起し

にくい、または数で負けてしまうところでは、周りで先に固めてしまえば進めやすいということもあるかと思います。

谷本 周辺議員との連携を推進力に、地元での具現化に取り組むのは賢明なやり方ですね。

露木 今の「あしがら女子会」は、みんなとても忙しい中で活動しているんですよ。でも、やはり自治を目指そうとしている議員の集まりだと思うので、私はそういう仕組みがきちんとできたらいいなと思っています。

たとえば、一般質問の収納庫のようなものをウェブ上で作っておいて、これについて質問したいと思ったら、そこにアクセスすると、今まで質問した人のポイントのようなものが載っていれば助かります。また、それぞれ困り事もあるので、弁護士をみんなで抱えておいて、相談業務ができるとか、LINEのコミュニティの中に喋り場があるのもいいし、勉強会のグループがあってもいいと思います。あとは、みんなが一丸となって選挙協力ができる仕組みもあるといいですね。私はニュースを作るのが得意なので、ニュースの請負みたいなことができたり、そうしたいいくつかのカテゴリーを集めて「あしがら女子会」をもっと広げて、別の地域の「あしがら女子会」みたいなものに適用できるような仕組みが作れないかと勝手に思っています。

谷本 将来の構想がいろいろ広がりますね。

加藤 もう政党にしていまいたいぐらいです。

谷本 地域政党としての「あしがら女子会」というのも面白いかもしれない。

加藤 だけど、政党になってしまうと、個々の意見が埋もれやすくなってしまいます。そうではなく、ゆるい部分は残したい。みんな忙しいから、誰もその仕事ができないのがジレンマですね。

谷本 以前に横山さんとお話する中で、政策のいろいろな引き出しがあってそこから引き出せるとか、意見書を書くときに基本的な



文案が参考にできるとか、そうしたサポート体制がどこかに作れたらいいね、という話題も出ましたよね。

**横山** はい、情報整理しておいて、有効な情報をパッと取り出せたら本当に助かります。

**平野** それは素晴らしいですね。先ほど政党化のことが出たのですが、それに関しては、今、仲間の中に共産党議員も入っているし、すぐに検討するのは無理かなと私は思っています。

**加藤** 議会の中に入って、政党みたいなものがあると、「いや、うちの政党でこう言っていますから」と強く言えるので、楽なのですが。要は後ろ盾が欲しいのです。

**平野** 私は地方議会の中の政党に関しては限界を感じているところもあります。やはり、議論していく中で、政党の中央からの指示を仰ぎながら賛否を判断するわけです。こんな田舎の小さな町の現状を党本部はどこまで分かっているのかということも多々あるのに、そういう形で賛成したり、反対したりすることがよく見受けられます。

**谷本** そうですね。地域の問題は中央の政党が集権的に把握できる問題ではないし、逆に言えば、自治体の議会は、その地域の自治の問題を主に扱っているのだから、自治体議員はそこにフォーカスして政治的態度を示していくべきだと思います。

**平野** だから人権に関わる普遍的なことなどは、その町だけで条例にできるところは意外と少ない。陳情を通すこともやっとなんです。そういう時は政党のメリットがあるかもしれませんが、限界は感じます。もっと地べたのことが大事ではないかと私は思っています。

**谷本** ゆるやかなつながりで情報交換をし、そこに活動をサポートするしっかりとした事務局的な機能があると、「あしがら女子会」で連携した力が効果的に発揮できそうですね。

**平野** 足柄地域の1市5町は、課題も結構似て

います。だから、誰かが「うちはどうなんだけど、そっちはどう？」とLINEに投稿すると、バーンと反応があります。そういうデータベースを置いておくのは1つの方法かもしれませんが。

**加藤** 議会の中のルールは、以前からそうしているのだからそうしなさいが慣例となっていくの間にかルール化して、それを守らないことで「あいつは常識はずれだよ」とレッテルを貼られていく。古いものと新しいものとのバランスをどう担保していくかということが本当に重要だと思います。あっちでもこっちでもそういう声が挙がっているからどこかで変えようという、うねり、流れを作っていくたいですね。1つの議会の中だと、どうしてもその声が小さくて、なかなかできませんから、地域全体で、ということですね。

## 保守的な議会文化の中での女性議員の活動の現状と課題

**谷本** 途中から根岸さんが入室されましたので、自己紹介をお願いします。

**根岸** 二宮町議会議員の根岸ゆき子です。5期目です。非常に楽しそうな話だと思って聞いていました。議会って何をやるんだろうと、ふと思うんです。町民と議会と行政をつなぐという部分がどうもうまくできずに、議会の役割が果たせないことにずっとジレンマを感じています。選挙制度が元凶なのではないかと私は思っています。

**谷本** 自治体規模が違うところで同じような選挙のシステムを使っていることにも無理があるのではないかという議論があります。また、議会事務局についても広域で事務局を持てば、職員も専属で雇用できる可能性が出てきますよね。

**平野** 事務局についても、ついこの間、「あしがら女子会」のLINEグループで話題になり

ました。2市8町の中で、特に町は事務局長1人と秘書1人の2人体制が多いんですよ。だから調査なんてとても頼めない。

谷本 町村では、総務課の職員が兼務しているところが多いと聞きます。

平野 事務局と議会は一応分かれています、調査機能はほとんどないですね。市になるとそれがしっかりあって、小田原市には事務局の中に調査担当がいるそうです。

谷本 都道府県議会だと、執行機関から一定程度独立性が担保された事務局があり、調査担当の職員が確保されて独自調査をしたりすることもできますが、規模の小さい議会ではそういう体制は難しい。

根岸 そういう意味では、合同でもいいから中立的な調査ができる場所があると、すごく羨ましいですよ。

谷本 町民と議会との関係について、具体的なお話はありますか。

加藤 中井町でバイオガス発電所建設の話が持ち上がりました。住宅地に近い場所が予定地だったので、1日80トンの食品残渣を集めることになったら、住民の生活への影響はどうかという話になりました。それで地域住民の反対の署名活動が行われ、計画は白紙撤回となりました。今まで声を出すことができなかった人たちの声をどのように生かすか、大きな課題ですね。住民意識をいかに変えていくかが大切だと思います。

谷本 選挙に出られる方の属性はあまり変化していないのですか。

加藤 外から転入された方にはその声は絶対にかからないですよ。

平野 小さな自治体では首長の影響力が大きいと思います。だから、今どんな問題が起きているのかということ、広い視野で知っている方がトップにいないと。

谷本 だからこそ、議会がチェック機能を働かせることが必要になりますね。

平野 そのためには新しい意識を持った住民が増えてくれないと、議会の構成も変わらない。首長にも同様のことがいえます。ただ、松田町だけは特殊で、20年前に他から移住された方が首長になっています。それでも、「松田出身でない人がなんで」みたいなことがあって、大騒ぎでした。

谷本 もともと中井町に地盤がなかった加藤さんが当選したのは、どういった層の投票行動があったとお考えですか。

加藤 やはり、そこに疑問を感じている人がいるし、もちろん、声を挙げられない人は必ずいるということですよ。

谷本 「おかしい」という声を出せない人々からの「代弁者」としての期待でしょうね。

加藤 1期目のころは、私も我慢して、あまり言葉を返したりはしなかったのですが、2期目からは反論もするようになりました。すると、あまり言われなくなりました。それも「あしがら女子会」であるとか、1人ではないんだということではないでしょうか。

谷本 議会内では孤立しているように見えていたけれども、実はその後ろには多くの仲間がいるということが見えてきたのかもしれない。それはすごく心強いですね。

平野 財政勉強会のお声掛けをしたときにも、「あしがら女子会」主催と書いてあるから遠慮したという方もいました。先輩議員から「『あしがら女子会』には関わるな」と言われている、とかね。「財政の勉強はしたいけど、先輩に止められている」みたいなことを言われて。でも、何人かで頑張っで申し込んでくれた人もいて、「すごくよかった」と感謝されました。言うべきときは言っても、こちらから分断するのは避けたほうがいいと思っています。

谷本 それが先ほどの折り合いということにもつながっていくんですね。現実を動かしていく上で、折り合いをつけていかなければい

けないのはどんなところですか。

加藤 新人議員に「勉強しろ」と言いながらも勉強させたくない、あまり知恵をつけさせたくない、仲間も作ってもらいたくない。それが多分本心なのかなと思います。

平野 5期、6期務めた男性議員も来てくれ、こんなやり方で勉強したのは初めてだと言われました。

谷本 財政は、予算の議決権を行使する議員として、最低限学んでおくべき事項ですね。

平野 財政や防災など、男性でも勉強をしてみたいというテーマは、時々意識して取り入れていきたいと思っています。

谷本 皆さんが取り組みやすい普遍的なテーマを取り上げていくことは大事ですよ。

平野 横山さんからもヒントをいただいた、災害時のBCP（事業継続計画）であれば、どんな議員も必要な議論だから、そういう議論をしながら、人権的なことなどを少しずつ入れていくようにすれば、確かに1つのチャンスになりますね。防災などもまさにそうじゃないですか。避難所での女性の人権抑圧の話も、男性議員だけだと抜け落ちてしまう視点です。でも、防災全体は誰でも議論しなければいけないことだから。そういうところで主張を入れていくのは、やはり1つチャンスかなと思っています。

今日参加できない人にはアンケートをとったんですよ。自分も含めて6人の回答を得ました。

「女性議員に不利とを感じるような場面があったか」という問いに対して、「自分のときだけヤジを飛ばす男性議員がいる。」「男性議員は先輩・後輩議員同士で飲みに行くときに職員も呼んだりする。そこには新人女性は入れない。」「あからさまな差別はない、さすがに気を遣っているのかなと

思う。」「やはり警戒されているなど感じる場面はある。」「女性だからと主張しすぎると共感は得られないよと言われた。」これは女性から言われたようです。「表面的には紳士だが、議論の中で大きな声で発言を制する人がいる。」という回答がありました。

「新しいものを拒む体質がありますか」と聞いてみたのですが、「『先例集』に常に重きが置かれている。」出産子育ての欠席に関しては、この間、国からの通知があり、それぞれの町で進んでいくかなと少し期待しています（実際に3月議会で導入された）。旧姓使用については、山北町の富田さんが、議員になったときに、選挙期間中は旧姓を使用していました。当選したら山北町には制度がなかったため、結婚した姓になって議員活動を始めました。選挙運動しているときと苗字が違うということで、彼女も困って、それをなんとかしようと規約を作り、山北町では旧姓使用を認めることになりました。でも、他の町にはまだ規定がありません。

「ホームページに個人情報を載せているか」についても聞いてみたのですが、ほとんどの町が載せている。開成町だけは電話番号も住所も載せていません。松田町も女性議員から防犯上怖いという声が出て、全員協議会で納得してもらったと思ったのですが、まだ直っていません。

## 私たちは黙らない—森発言<sup>※2</sup>の根底にあるもの

谷本 女性議員に対するセクハラやストーカー的な行為の問題については、社会的な課題として受け止められるべきでしょう。その意味では、個人情報の公開も女性が立候補する際の一つの壁になっているのかもしれない。

<sup>2</sup> 2020年2月3日、東京オリンピック・パラリンピック組織委員会の森喜朗会長（当時）による女性蔑視発言。



男性中心の議会では気づきにくい点ですよ。あしがら女子会では、森氏の女性蔑視発言に対しても抗議のスタンディング<sup>※3</sup>を行いました。

加藤 森発言は本当にスルーできないと思いました。総理大臣を経験された、国内外にも大きな影響を及ぼす立場の方が、その人が公然と女性の尊厳を傷つける発言をしたわけです。それに対して女性議員である私たちが黙っているわけにはいかない、いち早く立ち上がって声を挙げなければ、声を挙げられない女性たちの声を誰が届けるのかと思ったんですね。そういうときに既存の「あしがら女子会」というベースがあるので、そこでさっと動けるわけです。それがとても大事だと、今回もつくづく思いました。日本では、女性の人権がどのように扱われているのかということ、女性議員1人ひとりが、党派関係なしで意識の中に置いていかなければならない。国を支える上で、子どもと女性の人権がいかに重要なのかということは、男女関係なく、身に染みて理解をするべきだと思います。最終的には男女ということではなく、個人の人権に落とし込まれるわけですが。今回、橋本聖子さんが後任の会長になりましたが、私た



森発言への抗議スタンディング活動に参加した女性議員有志（2021年2月7日、小田原駅前）



森発言への抗議活動を通して日本の社会構造の問題を提起（2021年2月7日、小田原駅前）

ちとしては、男女が、森さんが、ということよりも、オリンピックがどういう理由でやるものなのかという、その中身を訴えたかったですね。

平野 「あしがら女子会」のLINEの中で久美さんが提起してくれました。決して強制ではないので、みんな「いいよ」という感じで出られる人もいたし、行きたいけれど来られなかった人もいたし、いろいろです。スピーチをあとからもう一度聞き直してみると、皆さんそれぞれ言っていることの観点が微妙に違うところがすごく面白くて。男対女という視点の人もいれば、私自身は会議のあり方がおかしいという論点がすごく強かったのですが。日本中、男であろうが女であろうが、わきまえた発言とか、「しゃんしゃん」で終わる会議が圧倒的に多いんですね。それを結局あそこでもやっていたということかと思いました。今回、橋本さんが後任につきましたが、彼女自身もパワハラ・セクハラが取りざたされている。かといって、またスタンディングをやるのも、二次被害みたいになってしまうので、少しやりにくい気がします。森発言でああいう形で動いたことが吉と出たのか、凶と出た

<sup>3</sup> 2021年2月7日、あしがら女子会の呼び掛けで、2市9町の女性議員約20人が小田原駅前でもリレー形式でマイクを握り、「私たちは黙らない」と抗議活動を行った。

のか、複雑な気持ちです。

谷本 会長職を交代させたということで、止めてはいけない議論だと思います。メディアには、この問題を引き起こした慣習や組織風土など、その奥に何があるのかをもっと深掘りしてほしいですね。

平野 分かりやすい構図にしないと、ニュースにしにくいので、ああなってしまったことは仕方がないと思いますが、森さんの発言にはいろいろな問題が潜んでいたという印象です。「しゃんしゃん」で会議を終わらせる体質、それをどうやって打開していくのかということはすごく大事な問題ですよ。

加藤 だから折り合いをつけるというか。そこをどう調整していくかはその中心になる人が重要なわけですよ。でも、その調整できる人材は、今、本当に少ない。

## 足柄上地域における広域連携の是非は

谷本 もう一つ、テーマに挙がっている「近隣との連携」について、先ほどのアンケートではどのような意見が出ていましたか。

平野 「近隣の連携でどんなことに取り組みたいか」を聞いてみたのですが、やはり広域で実施する消防やごみ処理、医療など、実は観光もこの地域は広域の部分が多いのですが。子どもの人権、教育福祉はかなりの人が挙げています。文化も挙げていますね。

加藤 足柄上地域は各自治体に消防がありました。しかし、消防の広域化で小田原市と南足柄市、足柄上地域の5町の消防が1つになりました。1つひとつの町が小さいので、その自治体の中でできる事業は限定されてしまう。しかし、それを5町、8町と広域にすることで、大きな事業も可能になってくるのではないかと考えます。広域的な動きも非常に大事で、例えば、各自治体がお金を出し合って大きな拠点となるような図書館を作ることも可能に

なってくるかもしれません。

谷本 国から広域連携を推進するしくみがいろいろ出てきていますが、今示されているしくみでは議会の関与が予定されていない。だから、市民のチェックがかからなくなるリスクが一方にあるわけですね。県西地区では、「あしがら女子会」のような広域的な議員連携の礎が作られつつあるので、それを足掛かりにして広域連携の体制に議会の関与を組み込んでいくような検討を模索していければいいのではないかと思います。

平野 私たちもごみ処理は共同でやっています。今のところ、大井、中井、松田の3町ですが、それを4町から5町まで広げる計画が出ています。3町の取り組みであっても結構揃わないです。松田町ではプラスチックごみの収集は月2回ですが、コロナ禍でテイクアウトが増えたので、収集回数を増やして欲しいという声も聞いてはいます。ただ、プラごみが増えるのも問題です。大井町は月3回の収集に増やしました。同じ処理場を使っているのに、なかなか足並みが揃わないこともありますね。

谷本 広域連携のデメリットと言わざるを得ない部分ですね。ここは市民と一緒に考えて考える仕掛けを作っていくことが必要だと考えます。

加藤 足柄上地域の中で全体としてどう考えていくのか。どういうところに町民が意識を置いているのかを常にキャッチしながら全体として共有する。それこそ首長がやるべきではないかと思いますよね。

平野 すべての声を受け入れて自治をすることはできないから、やはりいろいろな声がある中で、議会も何を選択するか、そして首長が何を自分の政策として実現していくのかで差が出てくるわけですよ。

谷本 議会でも、一方的に要望を聴くという市民との関係性から、そこで市民と対話をして、理解を得ながらどういう方向性がいいの

かを決めていく。市民参加のプロセスが重要になってくると思います。政策の実現には、当然、財政的な制約もあるし、今は環境の問題にも配慮することが求められる。そうした視点を市民と共有しながら、到達点を見出していくことがとても大事ですね。

**平野** 瞬間的な声を聞く、アンケートみたいなことだけが議員の仕事ではない。今はこういう声が地元では多いが、地球を見て、長期的な視点で考えると、方向性はこっちだよなということを加味して取り組まなければいけないと思っています。

**谷本** 今のようなお話を地元の方たちとディスカッションして、議会活動にフィードバックするというのを積極的にされているのですか。

**平野** 私はニュースレターを時々出して、ブログも書いたりしています。正式な報告会の形のものにはコロナの影響もあって、ここ1年全然開けていないです。

**谷本** 昨年から今年は特殊な事情がありますからね。

**加藤** 古い地域では、なかなかそうした場にも足を運ぶ習慣というか、概念というか、それ自体がないんですよね。そこをいかに変えていくかは本当に課題で、やはり発信を通して、それが特別なことではない、自分たちの生活に関わることという意識を持ってくれるような流れを作ることが大事だと思っています。

**平野** 私も自分はこういう未来を実現したいということがあるので、後援会の報告会のときに、例えば、憲法の勉強会を併せて開いたりします。そうすると、支持者の中には「こんな難しい勉強会では友達に声を掛けられない」と言うので、「じゃあ、どういうものだったら声を掛けてくれるの」と言う。「健康体操とか、歯の健康の話とか、そういうものがいいな」と言われて、ああそうかと思って。

だから報告会の部だけ参加して帰る人もいます。

**谷本** なるほど、そこが難しいですね。以前に市民参加の研究会で、無作為抽出の市民討論会の案内状が個人宛に届いても、女性が政治に参加する慣習がない地域では、「家の代表で来ました」と言って旦那さんが来たという話を聞き、カルチャーショックを受けました。

**平野** 市民活動のメール仲間や生活クラブの環境委員会の仲間に声を掛けると、同じような意見を言ってくれます。自分の思いに対して答えてくれる仲間は結構いるのですが、それだけをやってしまうと固まってしまうんですよ。憲法カフェとか、何回か町内で開いているのですが、結局顔ぶれが決まってしまう。それを先ほどのような人たちに広めていければいいなと思います。もし、本当に憲法改正の国民投票まで進んでしまったら、みんなが判断をするわけだから、少しでも多くの人に知って欲しいと思ってそういう機会をつくるのです。でも、来てくれるのはもともと関心が高くて、当然憲法は大事だと思っている方ばかりで、そうでない方は来てくれない。どうしたらいいのかとずっと考えています。

**谷本** 冒頭で露木さんが言われていた、議会の「議決」ではなくて「民決」でやっていきたいというお話は、いわゆる町村総会ではなく、もっと小さい自治の単位をイメージしたお話でしょうか。

**露木** 二宮町はわりと自治力の高い町だと思っています。その背景には、神奈川ネットワークの議員の方々が女性の力でパワフルにやってきた歴史があります。女性が主張することとは、今はさほど疎まれられない状況ですが、地域に根付いているのはその土地にいる女性だったりするじゃないですか。私たちの世代も、自分たちで勉強したり、議会にも陳





足柄上地域の消防・地域医療に関する調査結果を共有し、意見交換（2019年2月28日、中井町・BIOTOPIA）

情を挙げてきたり、生活と政治の距離、この問題を解決するのにどこに持っていったらいいのか、となったときに、①自分たちでやろうというパターンと、②町に言おうというパターン、③議会に言おうというパターン、の3本柱で来たりするんですね。そうなったときに、すごく一生懸命やっているのに、誰がやっているかということだけで、議会でスパーンと否決されたりする。

谷本 この人が言っているからダメという、議決が議員の所属政党や政治思想で左右されるという部分ですね。

露木 陳情も誰が出したとか、そういうことを感じる場合があります。地方自治法上、直接請求が規定されていて、高いハードルを越えて直接請求をすることになるわけですが、そのハードルを越えたのに、その議会の誰が出したとか、本質と違うところでポンとはじくみたいなことはすごくおかしい。ある程度の人数が求めているのであれば、第三者がそれを判断するとか、その人たちだけで決議できるみたいなことができないか。でも、地方自治法の壁がある。我孫子市では、住民投票条例により、「市民の8分の1以上の署名が集まったら市民投票を絶対やらなければならない」と定められています。

谷本 常設型の住民投票条例で、直接請求の

住民発議に必要な署名数に上乗せした署名要件を規定することで、議決なしに住民投票を実施できるようにするという方法ですね。

露木 条例を作ればそれは不可能ではない、日本全体がそのぐらいの勢いで「民決」というものがあるといいなと思っています。

谷本 定着している既存のシステムだから変えられない、これは絶対できない、と私たちはついそう思い込みがちですが、自分たちでルールは作れるとか、変えられるとか、基礎自治体の議会は、そうした民主主義の原始的な経験ができる場であるべきでしょう。

## コロナ時代の議会と今後

谷本 最後のテーマとして、「With コロナ」、あるいは「After コロナ」の時代の議会の可能性についてお尋ねします。どんなことからでも構いませんのでお話しください。

加藤 コロナのワクチン接種も広域でやることになりました。

谷本 ワクチン接種に従事可能な医師の数が限られている自治体も少なくないですね。

平野 医者と看護師の人手が1町ではどうしても無理だということで、広域になりました。

谷本 アンケートでは、このテーマについてどのような意見がありましたか。

平野 横山さんがヒントをくれた「BCP」に関しては、ほとんどのところがまだ策定していません。策定しているのは二宮町だけです。コロナの対応に関しては、それぞれみんないろいろなことをやっているなど。消毒やアクリル板など、ほとんどのところはやっているのですが、傍聴席を減らしているところがいくつかあります。質問時間に関しては、制限しているところと、していないところがありますね。これも各議会いろいろだったという印象です。関係する課長だけが議会に出席している自治体もあります。それから、開成町

では、6月議会の一般質問がなくなってしまった。それにはさすがに町民からも苦情が出たようですが、次の議会からは復活しました。開成町は不思議で、「新住民」が多く、人口も増えてきているのですが。町政と議会に関しては「旧住民」がやっているの、意外と古い体質なんですよ。

加藤 日曜議会はやっていますよね。

平野 そう。日曜議会はやっているのに、不思議だよ。

谷本 「新住民」が入ることで議会は変わるのではないかという期待の一方で、「新住民」が増加したことで、議会に関心を持たない住民層が増えるという側面もありますよね。

平野 そう。投票率が落ちますよね。

谷本 東京圏の他県では投票率が30%を切っていたり、20%程度の投票率で市長が当選したり、さらには無投票当選も当たり前という現実があります。

平野 あり得ないですよ。

谷本 そう考えると、ただ「新住民」が増えればいいという話でもない。その地域に何年も住み続けようと思う人は地域に関心を持つ可能性はあるけれど、一時的な居住地で、いつでも転居できる人はさほど地域には関心を持たないというところがあります。

平野 そうですよ。あと、若い世代も何かきっかけがないと投票に行かない。小さい頃から親が連れてきていたという人は意外と抵抗なく行くけれども、そういう人は少ない。せっかく18歳まで広げても、ほとんど効果がないのでは困ります。私も行きつけのお店で会う若い人に「投票行きなね」と言ったりするのですが、「行ったことないよ」と言われてしまう。その人が結婚して子どもができたんですね。「子どもができたなら、これから特に地方自治の選挙は行かないと如実に違ってくるよ」と例を出して言ったら「行きます」と言っ。そういう地道な感じで声掛けする

しかないのかな。

谷本 私は大学の授業で、学生には自分が住んでいる自治体議会のウェブサイトから過去1年間の議員の質問を見つけて、その中で興味を持った地域課題についてレポートを書くという課題を毎年出しています。議会を知る初めの一歩になればという思いがあります。

平野 それ、谷本先生。この地域の高校生にそういう授業をしてください。松田町には私立高校が1つあるのですが。中学でもいいかもしれない。

加藤 中井町議会、傍聴はOKですが、議会だより「コロナのため傍聴はお控えください」と書いてあります。議会報告会をどういう形にするかが課題となりました。私はZoomで町民の意見を聞きながら、双方向型でやりたいた言いました。それには反対が多く、「そんなの、どうやってやるのか」、「そんなのできない」、「年寄りはどうしたらいいのか」ということでしたが、結果的にYouTubeになりました。

平野 でも松田町は、コロナの影響で今年度報告会自体がなかったから、それよりはましです。

加藤 「YouTubeでは町民の声が聞こえない」と言ったら、「結局、来る人は一緒に、騒ぎたい人だけが来る」とのことでした。

谷本 今回は、町民の声を直接聴くことができなかつたのです。

加藤 アンケートを行うことになりました。

谷本 アンケートを書いて送るほど熱心な方がどれくらいいるのか・・・というところですね。

平野 山北町議会は報告会も盛んで、それ以外に定期的におしゃべりカフェを開いているんですよ。今はコロナだから出張っていく場所が減ってしまったらしいのですが、普段はスーパーの隅っこを借りて開いています。それを3人から4人のローテーションで議員が出るようにしていて、なかなか地道な取り組みを続けています。

## むすびにかえて

谷本 横山さんをご自身の経験との比較も含め、これまでの話をどう受け止めましたか。

横山 各政党や基盤があるところが議員を出してくることは今まであったのですが、個人の意志で手をつなぎながら助け合っというのは、私は初めて見た気がします。東海地方にも女性議員を出そうという人たちが手をつないでいるところはあるようですが、いろいろな壁にこだわらず手をつないで応援し合いながら課題にも取り組むことは本当に素敵なことで、尊敬しています。

平野 先ほどの地盤の話で言うと、「あしがら女子会」の中で本当に地盤もなく立候補したのは富田さんだね。よく決心したと思いました。

加藤 東京から移り住んでいるんですよ。

平野 林業のために山北にやってきた。すごい古いところなのに。

横山 かつては、家が応援する議員の後援会入会に家族全員の名前を書くという話を聞きました。書いた人数からすると、何千票も出ないといけないのに、実際は票の数は違って

いる。それから時間がたって、2000年ごろには「どうも嫁だけはダメなんだ」みたいな話をしている人もいました。一家で同一候補に投票と見られているかもしれないけれども、全員とは限らないという状況が生まれてきたのではないかな。

でも、こんな小さな町では、みんな本心を言えない。関心を持った候補者の報告会に行ったことが分かると家族問題になるから行けないけれども、議会報告ニュースは楽しみにしているよ、など言われるのです。

陰の応援者や賛同者が徐々に増えてくるという流れができてきていると思います。楽観的かもしれませんが、4年ごとの選挙で流れは変わってくる。そのうちに、男性の議員枠をとっておいてくれ、となるかもしれませんね。

谷本 近い将来、県内では女性議員が半数を占める自治体議会が当然、というほどに全国をリードしていきたいですね。今日は話題が多岐にわたり、新鮮な論点もいろいろ出てきました。こうした座談の場で、地域の課題やその解決策についてフリーディスカッションできる環境が自治の起点として必要だということを再認識しました。ありがとうございました。



【寄稿】

## 2021 年度政府予算と地方財政計画

公益財団法人地方自治総合研究所研究員 其田 茂樹

はじめに



新型コロナウイルス感染症が、社会を大きく変えたことはいまでもない。2021 年に入っても 1 月 7 日に埼玉、千葉、東京、神

奈川の各都県に対して特別措置法に基づく緊急事態宣言が出され、その後、1 月 13 日には栃木、愛知、岐阜、京都、大阪、兵庫、福岡の各府県へと対象地域を拡大、2 月 7 日までとされた期間通りの解除を見たのは岐阜県のみで、その他の都府県は、3 月 7 日まで延長とされた。さらに、当初の対象であった 1 都 3 県については 3 月 21 日まで延長されている。

ワクチンの接種開始という一筋の光明を見出しつつ、変異株の広がりや「自粛」の限界などの課題にも直面し、難しい対応を迫られている。

「世界で一番企業が活躍しやすい国」を目指した安倍政権においては、2020 年度補正予算に 25 兆 5,665 億円の「新型コロナウイルス感染症緊急経済対策関係経費」、第 2 次補正予

算に 31 兆 8,171 億円の「新型コロナウイルス感染症対策関係経費」をそれぞれ計上して対応してきた（前者は 2020 年 4 月 30 日、後者は同 6 月 12 日にそれぞれ成立）。

前者は、(1)感染拡大防止策と医療提供体制の整備及び治療薬の開発（1 兆 8,097 億円）、(2)雇用の維持と事業の継続（19 兆 4,905 億円）、(3)次の段階としての官民を挙げた経済活動の回復（1 兆 8,482 億円）、(4)強靱な経済構造の構築（9,172 億円）、(5)新型コロナウイルス感染症予備費（1 兆 5,000 億円）からなる。

(1)は、そのサイズなどに不評を買った全世界への布製マスクの配布（233 億円）も含まれるが、多くは、新型コロナウイルス感染症対策地方創生臨時交付金（1 兆円）が占める。当該交付金は、感染症対策として疑問符が付くような事業に計上されている状況が報道されるなどする一方で、繰越や基金への繰入の可否等に関して自治体の理解が進んでおらず、混乱を来している事例も見受けられるようである。

(2)は、国民に 10 万円配布する特別定額給付金（12 兆 8,803 億円）が主要な使途で、その他、雇用調整助成金の特例措置の拡大（690 億円）、中小小規模事業者等の資金繰り対策（3 兆 8,316 億円）などが計上された。この特定定額給付金をめぐっては、一度閣議決定した予算を変更するという異例の措置が取られた。

(3)は、そのほとんどを Go To キャンペーン事業（1兆6,794億円）が占める。この事業をめぐっては、運用が目まぐるしく変わり、事業者にも利用者にも大きな混乱が生じるとともに、「キャンペーンが感染を拡大させたエビデンスはない」としながら、会食を避け、人流を抑えることが他方で求められるなど、施策に一貫性を欠く印象を植え付けることになった。

(4)の中には、GIGA スクール構想の加速による学びの保障（2,292億円）、公共投資の早期執行等のためのデジタルインフラの推進（178億円）が含まれる。(5)の予備費をめぐっては、政府の迅速な対応を可能にする反面、国会のチェックから遠ざけられたところに多額の予算を計上することへの批判も多い。

後者は、(1)雇用調整助成金の拡充等（4,519億円）、(2)資金繰り対応の強化（11兆6,390億円）、(3)家賃支援給付金の創設（2兆242億円）、(4)医療提供体制等の強化（2兆9,892億円）、(5)その他の支援（4兆7,127億円）、(6)新型コロナウイルス感染症対策予備費（10兆円）からなる。内訳等は割愛するが、前者よりもはるかに大きな予備費の存在が目立つ。なお、コロナ対策の地方創生臨時交付金は、(5)に位置づけられ、2兆円計上されている。

報道等によれば、特別定額給付金の再度の交付を求める声もあるが、本来は、誰がどの程度困っているかが把握できない場合に緊急的に実施する性格の措置であり、その間に、感染症対策に必要な措置によってどのような影響が出るのかを見極め、そこに財源を投入する体制を整える必要があった。再交付を求められるということは、現状の施策が効果的ではないという評価を浮き彫りにしたものと思われる。

## 1. 「15 か月予算」を構成する要素

### (1) 異例の予算編成過程

すでにみたように、コロナ禍にあって異例の補正予算が計上されたこともあり、2021年度の予算編成作業もその影響を受けていた。

例年6月には閣議決定されるいわゆる「骨太2020」は、2020年7月21日ようやく閣議決定された。その内容は前年のものに比べるとほぼ半分にまとめられている。地方財政との関係では、新経済・財政再生計画に関する章は割愛され、それに伴って、一般財源総額に関する記述も抜け落ちている。これは、「現下の情勢下では政府として新型コロナウイルス感染症への対応が喫緊の課題であることから、令和3年度概算要求の仕組みや手続きをできる限り簡素なものとする」と歩調を合わせ、記載内容を絞り込み、今後の政策対応の大きな方向性に重点を置いたものとしている。『経済財政運営と改革の基本方針2019』（令和元年6月21日閣議決定）のうち、基本方針に記載が無い項目についても、「引き続き着実に実施する」との方針からである。

この結果、紙幅を割いて言及されたのが、「デジタルニューディール」と称する一連の施策であろう。ここに、「国・地方を通じたデジタル基盤の標準化の加速」が盛り込まれ、今後の動向を注視する必要があると思われる。

概算要求に関しても、例年7月中に概算要求基準が閣議了解するところ、2021年度に向けての概算要求については、2020年7月21日に同日の閣議における財務大臣発言をまとめた「令和3年度予算の概算要求の具体的な方針について」が公表されている。これによると、「政令を改正し、要求期限を1か月遅らせて9月30日とする」とともに、概算要求の段階で予算額を決めることはせず、その仕組みや手続きをできる限り簡素なもの」とする方針が示された。具体的には、要求額は基本的に前年

度と同額とし、新型コロナウイルス感染症への対応など緊要な経費については別途要望を行うことができることとしながら、歳出改革の取組を強化して予算の中身を大胆に重点化することも求めるなどしている。

このように予算編成過程が遅れ気味になっているため、2021年度の政府予算や地方財政計画の閣議決定等についても遅れることが予想されたが、後に確認するように概ね例年と同様の経過を経ている。

## (2) 総合経済対策と防災・減災と国土強靱化5か年加速化対策

政府は、2020年12月8日に「国民の命と暮らしを守る安心と希望のための総合経済対策」を閣議決定した。これは、日本経済に対して、「持ち直しの動きが続いている」ものの「経済の回復は未だ途上にある」との現状認識等に基づき、「国民の命と暮らしを守る、そのために雇用を維持し、経済を回復させ、新たな成長の突破口を切り開くべく」策定するとともに、実施のための第3次補正予算が編成されるものである。

「守りの視点」として、「医療提供体制の確保をはじめとする感染拡大防止に全力を挙げるとともに、内外の感染状況による経済への影響に対し、雇用と事業を支え、生活を守る」としつつ「攻めの視点」として、「行政デジタル化の遅れ、東京一極集中など感染症を契機に浮き彫りとなった課題に対処」、「グリーンやデジタルをはじめ成長分野に民間投資を呼び込みながら、生産性を高め、賃金の継続的な上昇を促し、所得の継続的な拡大と成長力強化につながる施策に資源を集中投下」を持つという事業規模73.6兆円、財政支出40.0兆円規模の対策である。

この経済対策の中で、「防災・減災、国土強靱化のための加速化対策」を取りまとめることが盛り込まれたが、これは、2018年12月に

閣議決定した「防災・減災、国土強靱化のための3か年緊急対策」を受けて事実上延長・拡充を図ったものと思われる。その内容には、「防災・減災、国土強靱化の取組をより効率的に進めるためには、近年急速に開発が進むデジタル技術の活用が不可欠である」、「2050年までのカーボンニュートラルの実現に資するとともに、災害リスクの高い都市の利用規制などのソフト対策とハード対策とが一体となった総合的な対応を行うものとし、省庁連携等を通じ、行政が効率的に実施することはもとより、自助・共助・公助を適切に組み合わせ、官民が適切に連携、役割分担しながら取り組むこと」としている。

このようにして、2020年12月11日に閣議決定された加速化対策であるが、その事業規模は15兆円程度とされ、激甚化する風水害や切迫する大規模地震への対策(78対策、12.3兆円)、予防保全型インフラメンテナンスへの転換に向けた老朽化対策(21対策、2.7兆円)、国土強靱化に資する施策を効率的に進めるためのデジタル化等の推進(24対策、0.2兆円)の123の対策が盛り込まれている。

## (3) 2020年度第3次補正予算

第3次補正予算は、2020年12月15日に閣議決定された(図表1参照)。

すでに触れたとおり、総合経済対策を実施するための予算措置が中心となるため、内容的にも総合経済対策に対応したものとなっており、主としてⅠ 新型コロナウイルス感染症の拡大防止策(4兆3,581億円)、Ⅱ ポストコロナに向けた経済構造の転換・好循環の実現(11兆6,766億円)、Ⅲ 防災・減災、国土強靱化の推進など安全・安心の確保(3兆1,414億円)で構成されている。総合経済対策における財政支出の構成はⅠに5.9兆円、Ⅱに18.4兆円、Ⅲに5.6兆円となっており、総合経済対策のかなりの部分が第3次補正予算に計上され



図表 1 2020 年度第 3 次補正予算の概要

## 令和 2 年度補正予算（第 3 号）の概要

<b>I. 新型コロナウイルス感染症の拡大防止策</b>	<b>43,581億円</b>
<b>1. 医療提供体制の確保と医療機関等への支援</b>	<b>16,447億円</b>
○ 新型コロナウイルス感染症緊急包括支援交付金（病床や宿泊療養施設等の確保等）〔13,011億円〕	
○ 診療・検査医療機関をはじめとした医療機関等における感染拡大防止等の支援〔1,071億円〕	
○ 医療機関等の資金繰り支援〔1,037億円〕 ○ 小児科等の医療機関等に対する診療報酬による支援〔71億円〕	等
<b>2. 検査体制の充実、ワクチン接種体制等の整備</b>	<b>8,204億円</b>
○ 新型コロナウイルスワクチンの接種体制の整備・接種の実施〔5,736億円〕	
○ PCR検査・抗原検査の実施等〔672億円〕	等
<b>3. 知見に基づく感染防止対策の徹底</b>	<b>17,487億円</b>
○ 新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金〔15,000億円〕	
○ 東京オリンピック・パラリンピック競技大会の延期に伴う感染症対策等事業〔959億円〕	等
<b>4. 感染症の収束に向けた国際協力</b>	<b>1,444億円</b>
○ アフリカ、中東、アジア・大洋州地域への国際機関等を通じた支援〔792億円〕	等
<b>II. ポストコロナに向けた経済構造の転換・好循環の実現</b>	<b>116,766億円</b>
<b>1. デジタル改革・グリーン社会の実現</b>	<b>28,256億円</b>
○ 地方団体のデジタル基盤改革支援〔1,788億円〕 ○ マイナンバーカードの普及促進〔1,336億円〕	
○ ポスト 5 G・Beyond 5 G（6 G）研究開発支援〔1,400億円〕	
○ カーボンニュートラルに向けた革新的な技術開発支援のための基金の創設〔20,000億円〕	
○ グリーン住宅ポイント制度の創設〔1,094億円〕	等
<b>2. 経済構造の転換・イノベーション等による生産性向上</b>	<b>23,959億円</b>
○ 中堅・中小企業の経営転換支援（事業再構築補助金）〔11,485億円〕 ○ 大学ファンド〔5,000億円〕	
○ 持続化補助金等〔2,300億円〕 ○ 国内外のサプライチェーン強靱化支援〔2,225億円〕	
○ 地域公共交通の維持・活性化への重点的支援〔150億円〕	等
<b>3. 地域・社会・雇用における民需主導の好循環の実現</b>	<b>64,551億円</b>
○ 中小・小規模事業者等への資金繰り支援〔32,049億円〕 ○ 地方創生臨時交付金（再掲）	
○ Go To トラベル〔10,311億円〕、Go To イート〔515億円〕	
○ 雇用調整助成金の特例措置〔5,430億円〕 ○ 緊急小口資金等の特例措置〔4,199億円〕	
○ 観光（インバウンド復活に向けた基盤整備）〔650億円〕 ○ 不妊治療に係る助成措置の拡充〔370億円〕	
○ 水田の畑地化・汎用化・大区画化等による高収益化の推進〔700億円〕	
○ 新型コロナウイルス感染症セーフティネット強化交付金（生活困窮者支援・自殺対策等）〔140億円〕	等
<b>III. 防災・減災、国土強靱化の推進など安全・安心の確保</b>	<b>31,414億円</b>
<b>1. 防災・減災、国土強靱化の推進</b>	<b>20,936億円</b>
○ 防災・減災、国土強靱化の推進（公共事業）〔16,532億円〕	等
（注）2. 「自然災害からの復旧・復興の加速」等に整理している事業も含め、防災・減災、国土強靱化関係予算全体で22,604億円を確保。	
<b>2. 自然災害からの復旧・復興の加速</b>	<b>6,337億円</b>
○ 災害復旧等事業費〔6,057億円〕 ○ 災害等廃棄物処理〔106億円〕	等
<b>3. 国民の安全・安心の確保</b>	<b>4,141億円</b>
○ 自衛隊の安定的な運用態勢の確保〔3,017億円〕	等
<b>■ 補正予算の追加歳出計</b>	<b>191,761億円</b>

（参考 1）令和 2 年度補正予算（第 3 号）においては、上記「経済対策」の実行に係る国費に加え、国際分担金等の追加財政需要〔252億円〕等を計上。

（参考 2）上記のほか、労働保険特別会計において9,320億円、エネルギー対策特別会計において169億円の歳出追加等を計上。

（出所）財務省ウェブサイトにより作成。

ていることが確認できる。

経済対策、補正予算いずれにおいてもⅡのポストコロナに重点が置かれたものとなっており、例えば Go To トラベル事業に 1 兆 311 億円、Go To イート事業に 515 億円が計上されるなどしている。この点をめぐって、補正予算の編成が今回の緊急事態宣言より前に行われたこともあり、国会では、これらの事業費を撤回し、感染症対策と医療機関への支援に集中すべき等として予算の組み替えを求めた。

また、国会においては、防災・減災、国土強靱化に関しても、年度内に実施する必要のないものが含まれていることなどからこの削除を求める主張も展開されている。コロナ禍にあっても防災・減災への取組を着実に進めるべきであるという点は理解できるとしても、総合経済対策として計上すべき事業であるかについて精査が必要と思われるものも含まれていると思われる。

しかし、政府は、第2次補正予算等で計上した予備費の存在やこの第3次補正予算において必要な予算は計上していることなどを根拠としてこれらを受け入れず、結局、2021年1月28日に成立を見たところである。

#### (4) 「15 か月予算」にみる予算編成の課題

あらためて、財政法の規定と今回の第3次補正予算を照らしてみよう。

財政法第29条において補正予算が編成できるのは、「法律上又は契約上国の義務に属する経費の不足」を補い、「予算作成後に生じた事由に基づき特に緊要」となった経費の支出や債務の負担を行うために必要な予算の追加を行うほかは、「予算作成後に生じた事由に基づいて、予算に追加以外の変更を加える場合」に限られている。

今回の総合経済対策を考える場合、補正予算を編成しなければ、予算が計上できるのは

2021年度予算となり、したがって予算が執行され事業が実施されるのも2021年4月以降となる。そこで、補正予算によって財源を裏付け、少しでも早く実施することで現状の悪化を食い止め、経済の回復を早めることに資する必要がある。ゆえに、「Go To」事業の補正予算計上や防災・減災、国土強靱化に関する事業についての国会での議論は当然のものであると思われる。

さらに問題であると思われるのは、どのような対策や計画が持ち上がるろうとも必ず計上される事業の存在である。図表1でみれば、Ⅲの3. 国民の安全・安心の確保として、「自衛隊の安定的な運用体制の確保」に3,017億円計上されているが、これに類する事業費は毎年度「15 か月予算」として計上されているものである。防災や今回の感染症対策において自衛隊の活動も不可欠なものとなっており、そのために必要となるであろう経費を計上することと、「安定的な運用体制」が補正予算によって確保されていることには大きな乖離があるように思われるのである。

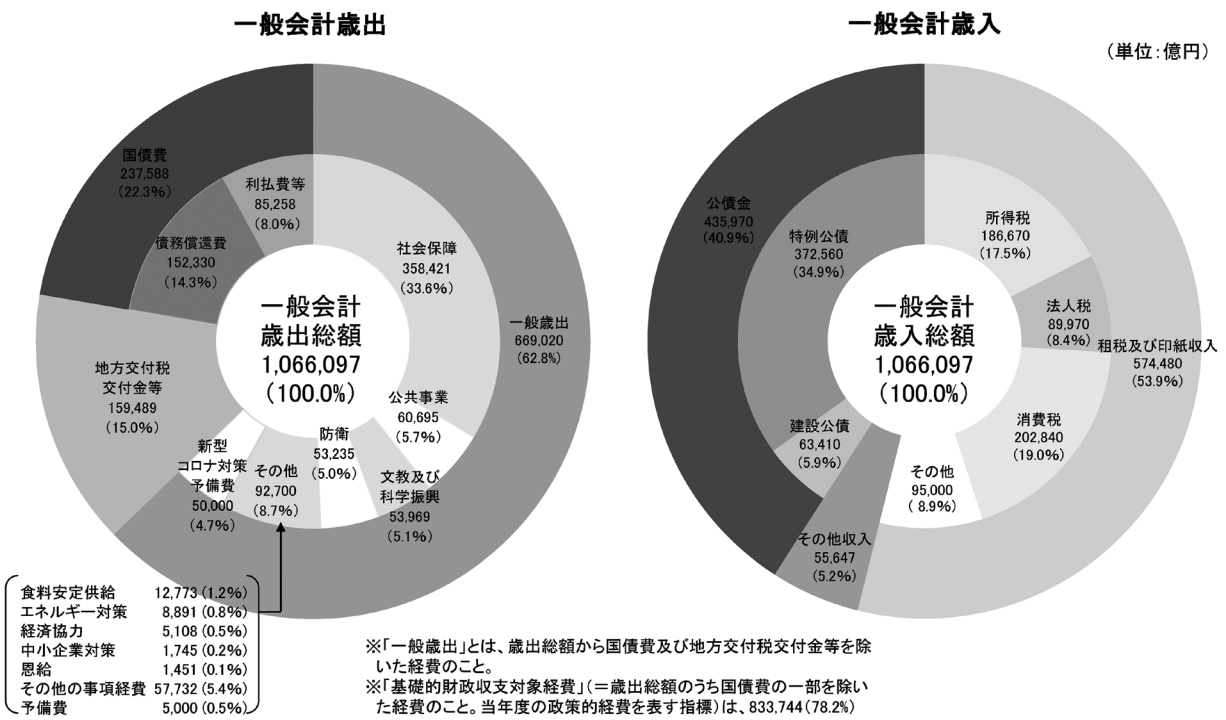
## 2. 2021年度政府予算

2021年度予算は、2020年12月21日に閣議決定され、2020年度第3次補正予算とともに2021年1月18日に国会に提出されて現在審議中である。ここでは、その政府案をもとに概要を把握しておこう。

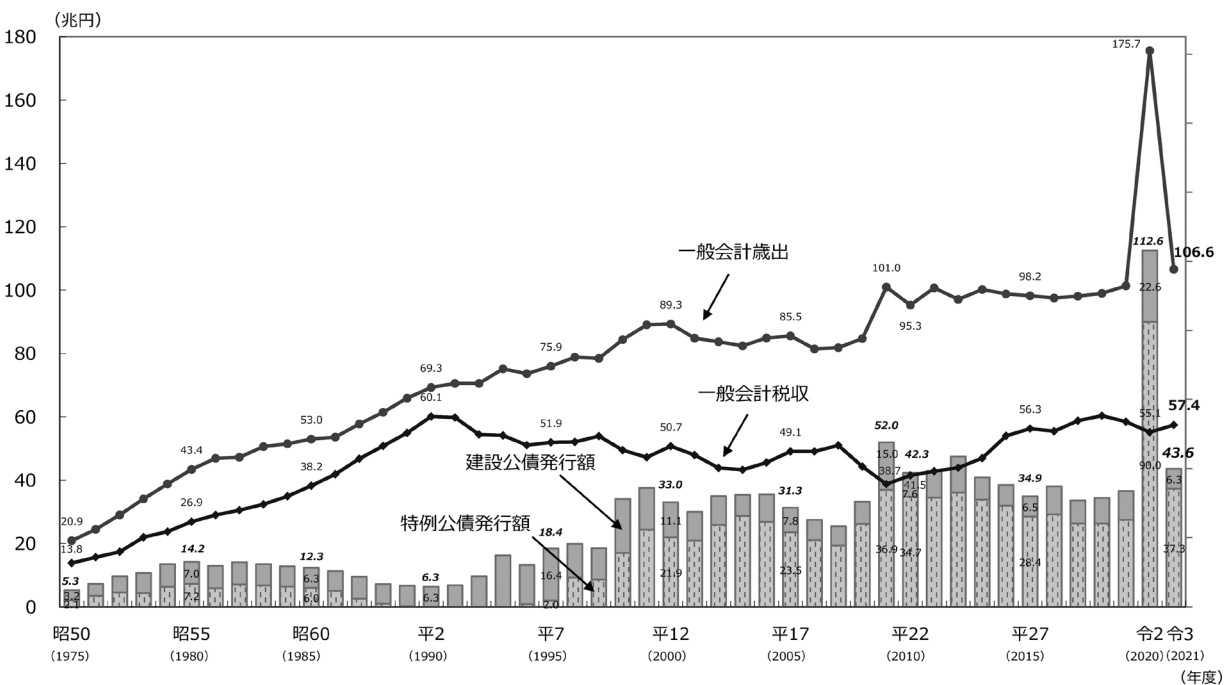
図表2の上部にある円グラフをみると、総額が106兆6,097億円の規模となり、2020年度の102兆6,580億円を若干上回っているが2020年度における補正予算の規模などからすると、大きな変化がないように見受けられる。

歳出面では、新型コロナ対策予備費が5兆円計上され、この歳出増により規模の差をほぼ説明できるのではないかとと思われる。細かい点では、歳出の円グラフの構成において、地

図表 2 2021 年度政府一般会計歳出・歳入の構成（上）、一般会計歳入、歳出総額及び公債発行額の推移（下）



(注1) 計数については、それぞれ四捨五入によっているので、端数において合計とは合致しないものがある。  
 (注2) 一般歳出における社会保障関係費の割合は53.6%。



(注1) 令和元年度までは決算、令和2年度は第3次補正後予算案、令和3年度は予算案による。  
 (注2) 令和元年度及び令和2年度の計数は、臨時・特別の措置に係る計数を含んだもの。  
 (注3) 公債発行額は、平成2年度は高岸地域における平和回復活動を支援する財源を調達するための臨時特別公債、平成6～8年度は消費税率3%から5%への引上げに先行して行った減税による租税収入の減少を補うための減税特別公債、平成23年度は東日本大震災からの復興のために実施する施策の財源を調達するための復興債、平成24年度及び25年度は基礎年金国庫負担2分の1を実現する財源を調達するための年金特別公債を除いている。

（出所）財務省ウェブサイトにより作成。



図表3 2021年度政府における各歳出分野の特徴

【社会保障】

- 新型コロナウイルス感染症への対応を引き続き推進。足下の医療費の動向も反映しつつ「骨太方針」に基づき歳出改革を継続。職員の処遇改善にも配慮した**介護報酬改定**（+0.70%・196億円）、**障害福祉サービス等報酬改定**（+0.56%・86億円）の実施に必要な経費を確保しつつ、**毎年薬価改定の実現**により実勢価格の下落を反映して国民負担を軽減（▲1,001億円・資料5参照）し、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。
- 後期高齢者医療の自己負担割合の見直しなどの制度改革と併せて、子育て世代等の希望の実現に向けた少子化対策を推進（「新子育て安心プラン」に基づく**保育の受け皿の整備**（602億円）、不育症の検査・がん治療に伴う不妊に係る支援（23億円）等）。3次補正予算においても、**不妊治療費用の助成**について大幅に拡充。

【教育・科学技術】

- 「**教育のデジタル化**」の観点から、デジタル教科書の普及（22億円）、オンライン学習システムの全国展開（7億円）等を推進。3年度から5年間で**小学校の35人以下学級**を実現。
- 博士後期課程学生の処遇向上とキャリアパスの確保を一体的に行う大学を支援する「**大学フェローシップ**」事業を創設（23億円）するなど、将来の学術研究を担う若手研究者を支援。

【活力ある地方創り】

- 地域活性化の自主的・先導的な取組を支援する「地方創生推進交付金（1,000億円）」における**移住支援事業を拡充**するとともに、**企業・自治体のマッチング支援**を行う「地方創生テレワーク推進事業（1.2億円）」等により、地方へ人や仕事の流れを拡大。
- 「インバウンド消費2030年15兆円目標」の達成に向け、国際観光旅客税収（300億円）の活用により、自然・文化を生かした**高付加価値なコンテンツの創出**や、ホテル・旅館の**サービス向上**を加速。顔認証での決済の活用等の「**観光DX**」やワーケーションを推進。
- 地方団体に交付される地方交付税交付金は17.4兆円（+0.9兆円）。国・地方ともに税収減が見込まれる中、**一般財源総額を適切に確保**。

【公共事業】

- 公共事業について**安定的な確保**（6兆695億円）。その中で、流域全体での治水対策や新技術を活用した老朽化対策など、**防災・減災、国土強靱化への重点化**を推進。
- 国庫債務負担行為（2か年国債、ゼロ国債）の活用を拡充することにより、公共工事の施工時期を更に平準化。大規模な直轄土木工事における設計の3次元デジタル化を原則化し、**建設業の生産性向上**を促進。

【農林水産】

- 農林水産物・食品の**輸出5兆円目標の実現**に向け、「農林水産物・食品の輸出拡大実行戦略」に基づき、輸出重点品目について、産地育成、輸出障壁の解消、海外での販路開拓を一体的に推進。
- 補助金の申請を含む行政手続きのデジタル化や農地の現地情報の統合など、**農林水産行政のDX**を推進。また、グリーン社会の実現に向け、温室効果ガスの吸収源となる**森林資源の適切な管理**や**木材製品の利用拡大**を推進。

【復興】

- 「第2期復興・創生期間」の初年度。地震・津波被災地域において**心のケア等の被災者支援**。原子力災害被災地域において、中間貯蔵施設の整備等に加え、**帰還・移住等の促進**などの本格的な復興・再生に向けた取組を推進。復興のステージに応じた被災地のニーズにきめ細かに対応。

【外交・防衛】

- 新型コロナウイルス感染症の国際的な収束に向け、**保健分野でのODAを拡充**。旅券の電子申請に向けた**デジタル化推進**をはじめ、外交・領事実施体制を強化。
- 中期防対象経費について、「**中期防衛力整備計画**」を踏まえ**+1.1%**の伸びを確保。宇宙・サイバー・電磁波といった**新領域の能力強化**など、領域横断作戦を可能とする態勢の構築を推進。

（出所）財務省ウェブサイトにより作成。

方交付税交付金等の扱いが近年とは異なっている。すなわち、2020年度における円グラフをみると、当該の費目は図表2でいう「一般歳

出」とともに「基礎的財政収支対象経費」として表示されていた。過去の年度の図にも図表2にあるような「一般歳出」の説明等は掲載

されているが、現時点ではこれに関して、制度の変更や特段の意図があったか等については確認できていない。

図表 2 の下部にあるグラフをみれば、2020 年度の財政運営がいかに異例であったかが確認できよう。例えば、2020 年度の公債発行額は 112.6 兆円にのぼり、これは、前後の年度の一般会計歳出総額を上回る水準となっている。また、税収の推移については、2020 年度当初予算において 63.5 兆円を見込んでいたものが、第 3 次補正予算の段階では 55.1 兆円にとどまっている。新型コロナウイルス感染症による影響によっては 2021 年度における税収も見込んでいた水準に達しない可能性もあると思われる。図表 2 上部の円グラフと 2020 年度の当初予算における歳入とを比較すると、租税及び印紙収入の比率が 61.9%から 53.9%へと低下し、公債金の比率が 31.7%から 40.9%へと伸びている。2020 年度第 2 次補正予算の段階においては、公債金が 56.3%を占めるに至っており、税収の減額補正も実施されている。比較的高い経済成長を見積もりながらの予算編成が、税収の減額という「追加以外の変更」を要する事態が生じる可能性があるものと思われる。

次に、図表 3 において主な歳出項目を簡単に確認しておこう。

菅義偉首相が自由民主党の総裁選挙に立候補する際に掲げたのは、防災・減災、国土強靱化 5 年加速化対策にも触れた、「自助・共助・公助」であり、「行政の縦割り打破」であり、「既得権益の打破」であった。具体的にはデジタル庁創設や携帯電話料金の値下げ、不妊治療への保険適用などが含まれ、2021 年度予算は、これらを推進するための施策が盛り込まれることになる。

社会保障については、第 3 次補正予算にも不妊治療費用への助成が措置されている一方で、社会保障関係の経費の伸びを抑えるべく後期

高齢者医療保険制度における自己負担の引き上げなどの措置も実施されることになる。

図表 3 に掲げた、教育・科学技術、公共事業、農林水産、外交・防衛の各項目に「デジタル」の文字が見受けられることから、あらゆる分野におけるデジタル化の推進が強く意図されているように見受けられる。活力ある地方創りの項目においても、テレワーク推進や観光 DX（デジタル・トランスフォーメーション）の推進等が掲げられ、後述するように地方財政計画においても「地域デジタル社会推進費」が計上されるなどデジタル化の積極的な支援が用意された予算となっている。

このほか、グリーン社会の実現にも注力し、野心的な二酸化炭素の排出削減に取り組む企業に対する成果連動型の低利融資制度の創設（今後 3 年間で 1 兆円の融資規模）や ESG 投資の呼び込み支援を実施。再エネ・省エネ等の研究開発・導入を支援する経費なども盛り込まれている。

予算等と同日に閣議決定された 2021 年度の税制改正大綱においても、「ポストコロナに向けた経済構造の転換・好循環の実現を図るため、企業のデジタルトランスフォーメーション及びカーボンニュートラルに向けた投資を促進する措置を創設するとともに、こうした投資等を行う企業に対する繰越欠損金の控除上限の特例を設ける。また、中小企業の経営資源の集約化による事業再構築等を促す措置を創設する。加えて、家計の暮らしと民需を下支えするため、固定資産税の評価替えへの対応、住宅ローン控除の特例の延長等を行う。」として、クラウド化等のデジタル環境の構築や脱炭素化効果の高い先進的な投資について、税額控除または特別償却ができる措置を創設する。

### 3. 地方財政計画の概要

#### (1) 規模と一般財源総額、地方交付税など

いわゆる 2021 年度の地方財政計画（令和 3 年度地方団体の歳入歳出総額の見込額）は、2021 年 1 月 29 日に閣議決定されている。2020 年度の地方財政計画が 2020 年 2 月 4 日であり、2 月初旬の閣議決定が多いことからすると、「骨太の方針」や概算要求などといった政府の予算編成の遅れを大きく受けることなく閣議決定にこぎつけている。

この節では、「令和 3 年度地方財政計画のポイント」や「令和 3 年度地方財政計画の概要」などを参照しながら、通常収支分を中心とその概要を把握しておきたい。

地方財政計画の総額は 89 兆 8,090 億円（前年度比 9,337 億円、1.0%の減）、地方一般歳出は 75 兆 4,043 億円（同 4,437 億円、0.6%の減）と若干の減額はあるものの、前年度並みの水準を確保している。一般財源総額は、63 兆 4,318 億円（同 2,886 億円、0.5%の減）と若干減少しているものの、水準超経費（不交付団体における基準財政収入額の基準財政需要額からの超過分を地方財政計画上の経費に計上してバランスさせている）を除く交付団体ベースでみると 61 兆 9,932 億円（2,414 億円、0.4%の増）と一般財源総額は 2020 年度以上に確保されていることになる。

地方交付税の総額については、17 兆 4,385 億円（8,503 億円、5.1%の増）と前年度より比較的増加し、それにもなって臨時財政対策債についても 5 兆 4,796 億円（2 兆 3,399 億円、74.5%の増）の増加と大きく増加することとなった。

「令和 3 年度地方財政計画のポイント」には、（参考：概算要求時点）としてその時点における地方交付税額や臨時財政対策債の額が記載されている。それによれば、地方交付税は前年度よりも 0.4 兆円減少し、臨時財政対策債は

同じく 3.7 兆円増加することとなっていた。概算要求時点に比較して地方交付税をマイナスからプラスに転じさせ、臨時財政対策債の伸びを大きく抑えるにあたっては様々な苦心があったものと思われる。

具体的には、一般会計における加算措置として、既往法定分のほか、覚書加算の前倒し、交付税特別会計借入金償還予定額の繰越し等のほか、経常的な補填措置となりつつある地方公共団体金融機構公庫債権金利変動準備金の活用などによって実施されている。

2021 年度までは、一般財源総額についていわゆる「実質同水準確保ルール」のもとにある。すなわち、「骨太の方針 2018」に掲げられた「新経済・財政計画」のもと、2019 年度から 2021 年度を「基盤強化期間」と位置づけ、その間において「地方の一般財源の総額について、2018 年度地方財政計画の水準を下回らないよう実質的に同水準を確保する」とされていることによる。

この計画では、「中間時点（2021 年度）において評価を行い、2025 年度 PB 黒字化実現に向けその後の歳出・歳入改革の取組に反映する」ともしていることから 2021 年に出される「骨太の方針」においてどのような取組が実施される方針が描かれるかが注目される。

また、今回の地方財政計画によって実施されることになる償還の繰越し等については後年度のいずれかのタイミングで実施することになり、例えば、経済が回復し、国税収入が見込まれる年度の地方財政計画において、地方の一般財源や地方交付税等がその影響を受ける可能性が高いことには留意する必要があるだろう。

#### (2) 特色ある歳出項目

例年、「地方財政計画の概要」をみると、後半部分において当該年度における特徴ある施策についての紹介がなされている。2021 年度



に向けては、①地域デジタル社会推進費、②保健所の恒常的な人員体制強化、③緊急自然災害防止対策事業費の大幅拡充・延長、④緊急防災・減災事業費の拡充・延長等、⑤防災重点農業用ため池等の防災対策の強化等、⑥地方回帰支援の推進、⑦条件不利地域に対する地方財政措置の拡充、⑧地方団体の資金繰りへの対応、⑨地方団体の経営・財務マネジメント強化事業の創設が掲げられている。

①は、2021、2022の2年度において各年度2,000億円（道府県分800億円、市町村分1,200億円程度）措置されるものである。普通交付税算定時に新たな算定項目「地域デジタル社会推進費」臨時費目として創設し、人口を測定単位に高齢者人口、障害者手帳交付台帳登録人口といった地域住民を主な対象とする取組に係る指標や事業所数、一次産業事業所数、中小企業数といった地域企業を主な対象とする取組に係る仕様により補正するほか、市町村分においては、条件不利地域を持つ団体に対して割増しを行う。

②は、感染症の拡大時に円滑に業務ができるよう、感染症対応業務に従事する保健師の恒常的な人員体制を強化するために必要な地方財政措置を講ずるものである。保健師の数を2年間で約900人増員することにより現行の1.5倍の体制とするため、標準団体（人口170万人、保健所数9か所）の措置人数を現行の24人から2年間で36人に増員する普通交付税措置を実施する。

③、④は、「防災・減災国土強靱化のための5か年加速化対策」の期間に対応し、2021年度から2025年度までの5年間を対象とする事業である。具体的には③は流域治水対策に資する地方単独事業を対象事業として拡充するなどし、④は、引き続き地方団体が防災・減災、国土強靱化対策に取り組めるようにするとともに、避難所における新型コロナウイルス感染症対策などにも対策事業を拡充するも

のである。

⑤については、期間は③、④と同様の5年間であるが、「防災・減災、国土強靱化のための5か年加速化対策」に位置づけられない「防災重点農業用ため池浚渫整備事業」を新設するなどし、これらに対して地方財政措置を講ずるものである。

⑥は、地域おこし協力隊の隊員数を8,000人とする目標に向け、2週間から3か月程度の地域おこし協力隊インターン制度を創設したり、地域プロジェクトマネージャーを創設して地域・行政・民間の橋渡しをしながら地域の重要プロジェクトを推進することができる人材の確保に要する経費について、地方財政措置を講じたりなどするものである。

⑦は、旧簡易水道事業に対する地方財政措置を拡充し、過疎対策事業債のハード事業における「光ファイバ等整備特別分」を2020年度に引き続き措置するものである。

⑧は、新型コロナウイルス感染症対策に取り組む中財政運営に支障が生じないように減収補填債の対象外である税目や使用料手数料について、2020年度に引き続き、投資的経費の範囲内で「特別減収対策債」の発行を可能とするなどの措置を講じるものである。

⑨は、地方団体金融機構との共同事業として実施され、財政運営の質の向上を図るため、団体の状況や要請に応じてアドバイザーを派遣する制度を創設するものである。

### （3）その他と若干の小括

デジタル、国土強靱化、そして新型コロナウイルス感染症対策とバランスを取りながら地方財政措置の創設や拡充等が行われている印象を受ける。例年のように実施している地方公共団体金融機構の公庫債権金利変動準備金の活用について、一方的な活用のみではなく、⑨のような共同事業の実施が盛り込まれたことは画期的であると思われる一方で、こ

の措置の持続可能性については冷静で客観的な検討が必要であるようにも思われる。

また、①から⑨において取り上げられていないものの、2020年度に創設された会計年度任用職員制度について「平年度化に伴う影響への対応」として平年度化によって生じる期末手当の支給月数の増によって生じる経費について、一般行政経費（単独）、公営企業繰出金をそれぞれ651億円、13億円増額する措置が講じられている。

新型コロナウイルス感染症対策やその影響によって生じる相談業務なども含めて地方自治体の業務を支える存在として会計年度任用職員は不可欠である。会計年度任用職員をめぐって、総務省では2020年4月1日現在の調査（「地方公務員の会計年度任用職員等の臨時・非常勤職員に関する調査」、「会計年度任用職員制度の施行状況等に関する調査」）を実施し、その結果をウェブサイトで公表している。このうち、施行状況等に関する調査結果の概要によれば、「単に財政上の制約を理由として、短い勤務時間を設定している職は見られない」、「23.8%の団体が制度改正前よりも給料（報酬）水準が下がった職種があるとしているが、給与決定原則を踏まえ適正化した結果とするものが多い」などとするとりまとめ結果となっている。

これらの回答については、自治体によって総務省になされたものであると思われるが、各自治体における会計年度任用職員の待遇の実情に即した回答がなされているか、また、制度の運用に関して回答と矛盾がないかなどについては不断に情報収集する必要があると思われる。地方財政計画によって措置される財源は、多くが一般財源であることから個々

の職員の待遇に反映させるためには、措置に沿った待遇が実施される必要があり、その措置と受けるべき処遇に乖離がある場合には、その乖離を明らかにし、その所要額が正確に総務省に伝わって正しい財政措置がなされ、その措置に沿った正しい運用が実施される必要がある。制度そのものにも課題があると思われるが、少なくとも、制度の趣旨に沿った運用が定着しなければ、公共サービスの提供するための人材確保は困難になると思われる。

## むすびにかえて

本稿で概観したように、2021年度においては、地方の一般財源総額、地方交付税等についてそれなりに確保されているといえよう。ただし、いうまでもなく、これは全国的な水準においてであって、地域の実情によっては予算編成に苦心している自治体も存在すると思われる。それぞれの地域の現状について、決算統計を累年的に確認するなどの作業により客観的に把握するように心がけたい。

また、「デジタル」が強力に推し進められることについて、本稿では具体的に論じきれなかった。開会中の通常国会においても「デジタル社会形成基本法案」、「地方公共団体情報システムの標準化に関する法律案」、「デジタル庁設置法案」などが提出され、審議されている。

行政の効率化や作業の省力化は歓迎すべきものであるが、そこから取り残される人が存在するであろうことを見越して、どのようなケアが考えられるかなども踏まえて拙速なデジタル化によるデメリットも検討される必要があると思われる。

## 編集後記

2回目の緊急事態宣言の解除からわずか1か月余りで、再び緊急事態宣言が発出されることになった。変異ウイルスの感染力は強く、基礎疾患のない中年層も重症化するリスクがあるとされる。未だ根本的な治療法が確立されておらず、ワクチン接種が進んでいない現時点で求められるのは、いかに感染拡大を抑え込むか、である。

この1年余り、ニュース番組では新型コロナが毎日取り上げられ、本誌や編集後記でも、毎回言及してきた。コロナ禍は、医療の逼迫、保健所対応の限界、福祉や公共交通への影響など、公共サービスの現場の課題に市民の目を向けさせることになった。普段であれば、そうした課題は「他人事」であったかもしれないが、誰もが“当事者”となる可能性があるいま、一人ひとりが「自分事」として捉え、向き合う必要がある。

自分、家族、近所、地域に住む人々の命と暮らしを守るためにも、公共サービスの現場をいかに守り、コロナ禍を乗り切るか。国・自治体の的確な対応はもちろんのこと、各事業者、市民一人ひとりの当事者意識と行動にかかっている。「新しい生活様式」が定着したように、「何をしてくれるか」と待つだけでなく、一人ひとりが「何ができるか」を考え、行動するという意識・行動変容が起き、それが定着すれば、市民社会は大きな糧を得られるであろう。 (野口 鉄平)

## 訂正とお詫び

前号に掲載した武田真一郎「横浜のIR誘致の賛否を問う住民投票を考える」のうち、5頁6の冒頭で「全国で住民が法定数を超える署名を集めて住民投票の直接請求をした事例は2008年に1000件を超えた」としましたが、この1000件は直接請求だけでなく首長提案と議員提案を含んでいるので、正しくは「全国で住民投票条例案が議会で審議された事例は2008年に1000件を超えた」となります。お詫びして訂正いたします。

2021年4月25日

### 自治研かながわ月報第189号 (2021年4月号, 通算253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	佐野 充	編集人	大沢 宏二	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		FAX 045(251)3199	
	<a href="https://kanagawa-jichiken.or.jp/">https://kanagawa-jichiken.or.jp/</a>		E-mail:kjk@kanagawa-jichiken.or.jp	



☆センターのウェブサイト(<https://kanagawa-jichiken.or.jp/>)をリニューアルしました。→



## 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 762 円+税) 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。