

# 報告本文要旨

## 第Ⅱ部 地方再生と地方分権－集権から分権、自治へ

### 1 (pp.19～32) 地方分権改革と自治立法権・市町村合併

網野光明

第一次地方分権改革の目標は、中央省庁主導の縦割り・画一的行政システムから住民主導の総合的・個性的な行政システムへの変換にあった。その一環として機関委任事務が廃止され、自治体が制定する条例の範囲は広がった。しかし、国が処理基準を法令で細かく規定している現状では、適法な条例を定める範囲も限られている。法令の解釈や「法律の大綱化」などにより条例制定の範囲を拡大することや、国の立法・政策立案過程へ自治体が参加することなどが提案されている。一方、基礎的な自治体である市町村も、条例を制定する能力を向上させる必要がある。自治立法への住民参加も重要である。

市町村は、委譲された事務を自律的に処理する能力を備える必要がある。そのための一つの手段が市町村合併である。現在進行中の大規模な市町村合併は、明治、昭和の大合併と比較すると、財政再建という目的が加わったこと、市町村が自主的に合併を決定すること、自治体の適正規模が柔軟に判断されることに特徴がある。

合併に伴い広域化した自治体の住民と行政の距離を埋めるために、平成16年に、合併特例区、地域自治区の制度が設けられた。また、合併が困難な地域の事務処理については、広域連合等の既存制度の活用や、事務の都道府県への委譲等が検討されている。後者は、自治体の組織機構を簡素化した上で、基礎自治体に法令上義務づけられた事務のうち窓口サービス等その一部を処理し、都道府県にそれ以外の事務の処理を義務づける特例的団体の制度である。

「地方自治の本旨」に適合した地方自治制度に向けて、地方分権改革は、第二次（財政面の自立）、第三次（住民自治の拡充）へと進展しなければならない。今後は、住民自治の要素が重要となり、自治立法への住民参加も重要となる。また、市町村合併は、都道府県のあり方を見直す契機となる。

### 2 (pp.33～51) 地方再生と地方自治－多様な地方自治の可能性－

廣瀬淳子

「依存から自立へ」、「画一から多様へ」をキーワードとして推進されてきた地方分権改革は、地方分権一括法の成立で、第一次分権改革の段階を終えた。現在は第二次分権改革にあたる国と地方の税財政の「三位一体改革」が進行中である。

我が国では憲法や地方自治法により、画一的で硬直的な地方自治制度が全国一律に適用されてきた。現在、憲法改正をも視野に入れた幅広い地方自治の拡充に関する議論が、憲法調査会や地方制度調査会でされている。80年代以降、地方制度改革が進展した諸外国においても、住民が選択できる多様な地方自治制度への転換が、改革のひとつの方向性である。

アメリカでは、より質の高いサービスを求めて新たに自治体を設立したり、逆に負担増を嫌う自治体を設立しないといった選択肢がある。人口減少に伴う自治体の解散や消滅もある。英国では、自治体の執行機関の制度を住民が選択できる制度が導入された。

両国における、住民が選択できる多様な自治制度は、我が国にも参考になろう。

我が国では、地方分権一括法成立後、各地の自治体で、自治体における憲法的規定ともいえる自治基本条例を制定する動きが活発である。また、市町村合併の進展に伴い、都道府県と市町村という二層制の自治体のあり方や、広域自治体としての都道府県のあり方も再検討を迫られている。北海道では、道州制特区として、道州制導入に向けた検討が進められている。

### 3 (pp.52~64) 分権的財政システムの意義と地方財政改革

深澤映司

地方分権を持続可能なものにするためには、地方財政の効率化が欠かせないとの認識の下に、近年の分権にかかる諸改革は、進められている面がある。しかし実際の改革が財政の効率化に結びついているのかどうか、改めて問われている。

公共サービスを効率的に自治体に提供させるためには、自治体同士の競争が必要である。競争を促す仕組みとしては、「足による投票」や、住民が首長を評価する「ヤードスティック競争」がある。しかし、ある自治体の政策が他の地域の住民にもプラスの影響を及ぼす「財政的外部効果」が生じると、住民は、便益とコストとの関係を正しく認識できなくなり、自治体間競争が効率的な資源配分をもたらさない場合もある。

地方分権一括法では地方の課税自主権が拡大され、三位一体改革では補助金削減や税源移譲が行われた。平成18年度からは、条件を満たした自治体は、国の同意なしに地方債を発行できるようになる。しかし、自治体が、法人等を照準にした新税を導入したり、独自の税率を設定したりする場合には、「財政的外部効果」が発生する恐れがある。三位一体改革では、地方交付税制度を巡る国の裁量の見直しにまで踏み込んでいないため、自治体の財政運営効率化に向けた誘因が高まらない可能性がある。また、地方債に対する「暗黙の政府保証」の認識がある限り、市場を通じて自治体を規律付けることにも限界がある。

地方財政の効率化というメリットを引き出すためには、補助金の削減や課税自主権だけでは十分でない。国の裁量をなくすと共に、地方には権限に加え責任も移管する形で、分権的財政システムの失敗を回避する枠組みを整える必要がある。同時に、市場からの規律付けが自治体に確実に及ぶ制度を、国の責任で整えておくことも、忘れてはならない。

### 4 (pp.65~80) 地方財政の自律に向けて－三位一体改革を中心に－

西森光子

地方歳入の3割強は、補助金など国からの財源移転で賄われている。補助金を財源にした事業は、国の基準等で事業内容が縛られるため、地方の裁量が狭められている。

1990年代後半以降の地方分権の進展と、著しい財政悪化とが追い風となって、国と地方は、それぞれに改革に向けて動き始めている。

地方自治体も、情報公開や政策評価の導入など、独自に行財政改革を進めており、改革をリードする改革派首長も出現している。

小泉政権は、補助金の削減、税源移譲、地方交付税の縮減を一体で行う「三位一体改革」を進めてきた。平成18年度予算案で、4兆円の補助金削減と3兆円の税源移譲という当初の目標が達成される見込みである。三位一体改革は、地方に、裁量の拡大、事業内容の改善といった直接的なメリットばかりでなく、発言力やプレゼンスの向上といった、幅広い変化ももたらした。

しかし、依然として国の関与は残っており、地方の自主性も十分には発揮されてはいない。また、三位一体改革自体は、国民の関心と呼ぶこともなく、その内容も数合わせに終始した。国と地方の役割分担は明確にされず、地方交付税改革は手付かずの状態である。平成18年度以

降も、「地方の裁量の拡大」という視点に立った改革が継続されることが、期待されている。

## 5 (pp.81~105) 諸外国における地方分権改革－欧州主要国の憲法改正事例－

田中嘉彦、山岡規雄

近年、英国、フランス及びイタリアでは、地方分権改革のため、憲法レベルの規範の改正等が行われた。

英国では、ブレア労働党政権発足以降、憲法改革による権限委譲が本格的に進展した。権限委譲は、「レファレンダム」を行った上で、個別の議会制定法に基づき実施されている。スコットランド、ウェールズ、北アイルランドには、各々公選議会が設置され、地域の特性に応じた一定の権限が委譲された。ロンドンには、グレーター・ロンドン・オーソリティが設けられ、公選市長と公選議会が置かれた。イングランドの他の地域でも、公選の地域議会の設置が「レファレンダム」で問われた。公選の地域議会設置の動きもあったが、北東地域で先行して実施されたレファレンダムの結果では、反対意見が多数を占めた。

フランスでは、ミッテラン政権下で、82年法などの立法措置により、国の後見的監督や官選県知事の廃止、州の完全自治体化等の地方分権化が実施された。その後、分権化の第二段階として、2003年に憲法改正が行われ、共和国の組織の分権化が基本原理として規定された。また、州を憲法上の地方公共団体としたほか、補完性の原理、地方議会への請願権・住民投票、財政自主権等についての規定が設けられた。

イタリアでは、80代半ばから地方分権の要求が高まり、90年の新地方自治法を皮切りに立法措置がなされ、分権改革が進展した。その後、地方分権に関する憲法改正が2度行われた。99年の憲法改正では、州憲章の自治の範囲が拡大し、執行権強化のための州の統治機構の改革が行われた。2001年の憲法改正では、補完性の原理の明記、州の立法権の拡大、自治体の財政自主権の強化、国による統制の緩和といった大幅な改革が行われた。現在も、憲法レベルの地方分権改革は進行中であり、州の排他的立法事項の新設、州代表院としての上院改革などの憲法改正案が議会で可決され、国民投票に付託される予定である。

## 第Ⅲ部 地方再生への取り組み－画一から多様、創造へ

### 1 (pp.109~126) 地方発の「構造改革」と地方再生－「構造改革特区」と

「地域再生計画」を中心に－

岩城成幸

景気は「踊り場」を脱し、再び拡大局面に入っている。だが、地域経済の現状を眺めると、地域間格差がかなり目立つ。この格差を是正し、地域の再生を図っていくことが、一つの政策課題となっている。公共事業を主体とした地域活性化策が、取り難くなっている中、地域の特性を活かすことで、地域の潜在力を引き出そうとする試みが始まっている。

「構造改革特区」（地域限定の規制改革）と「地域再生計画」（新たな地域政策）は、地域の実情を踏まえ、特性を活かすことで、地域の潜在力を引き出そうとする「地方発の構造改革」であり、従来型の公共事業を主体とした地域活性化策とは大きく異なる。

「構造改革特区」は、地域を限定した規制改革である。補助金や税制上の特例などの財政支援措置は講じられないが、各省庁が持っている権限の一部を、地方に移管させようとする社会

的「実験」でもあるため、地方分権に向けての「橋頭堡」とも表現されている。

一方の「地域再生計画」には、財政支援措置も盛り込まれている。ただし地方からの提案を受けて実施される。この再生計画の一つの目玉は、複数の省庁の補助金を統合した「地域再生基盤強化交付金」である。税源委譲とは異なり、地方分権の趣旨に反すると批判する知事もいるが、「利用できるものは利用する」というのが、自治体の現実の姿である。

地方分権を達成するためには、地方の行政能力に対する霞ヶ関の意識（不信感）を変え、同時に、市町村の「横並び」意識、国をコピーしたような県の指導行政から脱却する必要もある。

地方発の「構造改革」は、もともとは、国と地方の危機的財政状況の中から生まれたものであるが、自治体の意識変革を促す側面を持っている。自治体間で、改革への取り組みに温度差が生じているのは、首長のリーダーシップ、自治体職員の熱意、さらには一般市民の姿勢等にも原因があるように見える。

## 2 (pp.127~141) 地方の産業政策と地域経済の活性化

深澤映司

地域間の景気回復テンポのばらつきは大きく、国内の各地域が置かれた状況は厳しい。個々の地域は、経済的な難局を自力で乗り切る経済的な勢いを形成する必要がある。

自治体の地域経済活性化策として、域外の経済・経営資源（大企業の工場等）を域内に誘導して、地域の経済発展の牽引役とする試みと、地域固有の経済・経営資源を活用して新たな付加価値を創出する動きの2つの潮流がみられる。

自治体の企業誘致策の典型は、企業に投資額の一定割合の補助金を交付するというものである。しかしこの方式は、①補助金交付と企業進出との因果関係が不明確、②補助金を税収増で取り戻す保障がない、③企業誘致が地域固有の経済・経営資源を活かした産業集積に結び付くとは限らないなどの点から、全ての自治体にとって望ましいとは言えない。

今日では、自治体が国や大企業に過度に依存することなく、地域経済の活性化を図る動きも拡がりつつある。実際の試みの多くは、「地域再生計画」や「構造改革特区」などの枠組みを活用しつつ、進められている。このような自治体の施策は、従来の「中央依存型」・「利益誘導型」に対して、「自立型」・「付加価値創造型」の活性化策と位置づけられ、自治体の創意工夫を引き出すことを通じて、日本経済全体にもメリットをもたらすと考えられる。

しかし、「地域再生計画」における国からの補助金は、運用次第では地域経済に悪影響を及ぼす恐れもある。「構造改革特区」も、規制緩和が全国展開されると、その地域が比較優位を失うことになる。「地域内経済循環」の重視を自給自足論と穿き違える結果、その地域で生産された製品の対外競争力が低下する懸念もある。

戦後の我が国で支配的であった全国一律型の政策対応に限界があることは、今や明らかである。これからは、地域間競争を繰り広げるなかで、自己責任で経済発展を図って行かざるを得ない。個々の自治体が、過去の失敗の教訓を踏まえ、国から提供された制度的枠組みの意義と限界を見極めつつ、地域経済の活性化に取り組むことが求められている。

## 3 (pp.142~159) 地域の再生・活性化と地域金融

奥山裕之

「地方再生」の上で、地元企業に資金が円滑に供給されることは重要であり、金融の役割は大きい。地域の中小企業は、「情報の不完全性」から、大企業と比べて資金調達が困難である。

そのなかで地域金融機関は、地元企業と密接な関係を築き資金供給を行ってきた。足利銀行の破綻が、栃木経済に与えた影響からもわかるように、地域金融機関は、それぞれの地域の産業を資金面で支えており、重要な機能を果たしている。

地域金融機関に対する国の行政指針である「地域密着型金融」（リレーションシップ・バンキング）は、金融機関が借り手企業と継続的な融資取引関係を結び、経営状態を詳細にモニターすることで、効率的経営の実現、ひいては地域経済の活性化を目指すものである。金融機関には、事業再生、担保に依存しない融資、経営相談・支援機能の強化などが期待されている。ただし企業側には、地域密着型金融の推進が、かえって借入金利の引き上げに結びつくのではとの懸念もある。

政府系金融機関の融資、地方自治体の制度融資、信用保証制度といった政策金融も、地元企業の資金調達に重要な機能をはたしている。しかし地域の資金ニーズに即しているか、民業圧迫ではないかなど、疑義も少なくない。昨今、政策金融改革の動きが進展しており、地域における政策金融の役割も大きく見直される可能性が高い。

地域における今後の金融面の課題としては、「地域密着型金融」に代表されるような、間接金融による資金供給を重視しつつ、直接金融的手法（私募債や証券の発行）も取り入れて、円滑化を進めていくことが挙げられる。新しい金融手法（「地域再生ファンド」設立を通じた事業再生など）を導入して地域活性化を推進するには、金融はじめ法務・税務・会計などの専門家を地域の中で確保することが不可欠である。地域金融機関や自治体などの多様な知識と経験を結集して、金融面から「地方再生」に取り組むことが期待されている。

#### 4 (pp.160~178) まちづくりのブランド戦略—地域の再生と持続可能な社会の構築を目指して— 美野輪和子

地域活性化策は、かつて企業誘致や施設整備を通じた都市化を目指すものであった。70年代以降、住民不在の地域諸施策への反動から、従来の枠組みにとらわれない新たな「まちづくり」が始められた。全国に広がったまちづくりは、住民が自律的に自らの地域を創り出していく活動である。まちづくりを通じて、実質的な分権化が始まっているとも言える。

まちづくりに必要な思考・行動様式として、まちづくりの「ブランド戦略」がある。企業経営的な視点であるブランド戦略は、地域住民のプレーヤーとしての台頭や、人材・資金等を含む地域資源の循環の仕組みを創出するためにも重要である。また、ブランドは、地域の様々な要素を収束させ、地域経済活性化に貢献するばかりでなく、持続可能な地域社会の構築のための地域エネルギーをも増大させる。

まちづくりは、地域を深く知り、地域資源の価値（オリジナリティー）を評価し、活用するプロセスでもある。地域価値の創造は、ブランドの創造にもつながる。

まちづくりの発展段階の異なる地域を抽出し、まちづくりの理念、地域社会に埋め込まれた様々な循環の仕組み・仕掛け、それらを包括するブランドを検証すると、国の諸施策に依存せず、まちづくりを自律的に進めてきた地域が、持続可能性を高めている。

まちづくりのブランド戦略は、地域の競争力を強化し、資源・人材・資金の流入を促進し、顧客獲得も可能にする。地域住民がプライドを持ち、自律的にまちづくりに打ち込むことが地域を再生させていく。内面的な活性化の実現は、地域の活性化、地域の再生を目指すうえで、決定的な要因となる。わがまちのブランド戦略は、持続可能なまちづくりにとり不可欠である。

地域再生への道は、施設づくりではなく、ブランドを創造する新たな仕組みづくりにある。

## 5 (pp.179~198) 義務教育の規制改革と地方の自立

岡村志嘉子

義務教育改革を巡る論議は、かつてない高まりを見せている。現在、多くの自治体で、義務教育改革のための積極的な取り組みが行われている。現行の教育行財政の枠組みの中での学校教育改革、教育委員会の活性化、NPO 法人との協力による教育を軸とした過疎自治体の活性化などがその例である。国の行政においても、不十分ながらも、義務教育の規制改革や地方分権の動きに前向きに対応しようとする施策が増加している。

義務教育改革の現在の論点は、教育委員会制度、義務教育費国庫負担制度である。教育委員会については、組織・運営の弾力化のほか、学校教育以外の一部所掌事務の首長部局への移管などが、中教審答申で示された。

義務教育費国庫負担制度の議論の焦点は、総額裁量制の評価と一般財源化の是非である。一般財源化は地方6団体の案であるが、これには文科省のみならず、自治体からの反対が少なくない。中教審答申には現行制度の堅持が明記されたが、対立は解消していない。

昨今の義務教育改革の論議において、地域社会の役割を再検討することも、重要な論点の1つである。学校評議員制度や学校運営協議会制度の導入は、学校と地域社会の新たな協力関係の構築を図るものである。ただ、現段階では意義を十分認識していない自治体も少なくない。学校教育行政の新たな傾向として、子ども関連の施策全体（学校教育、社会教育、青少年健全育成、子育て支援など）を有機的に連携させ、「子ども支援」の観点から施策の充実を図る動きも目立つ。

今後、義務教育の規制改革は、市町村への権限移譲が主要な論点となってくるが、市町村が義務教育行財政を全面的に担うための条件は、まだ整っていない。市町村合併、行政の広域化などによる効果についても、未知数の部分が多い。

## 6 (pp.199~214) 高齢者介護サービスと自治体の役割

恩田裕之

地方再生のためには、住民が、住民本位のサービス確立のために、自治体の施策について、意見を出す必要がある。自治体と住民との間で情報共有することが求められている。

介護保険制度の実施で、住民と自治体は、被保険者と保険者の関係となったが、複数の自治体で、介護保険で定める給付やメニューを超える独自のサービスが行われようになった。

高齢化が進み、各地で介護ニーズへの対応不足が見られる。自治体は、財政難で滞っている特別養護老人ホームの建設を国に訴えている。市民は、現在の大型特養が家庭的ではないとも指摘している。自治体に施設自体が少ない、あっても遠いなどのケースも多い。このようななか誕生したのが、「サテライト型特養」、「小規模多機能型施設」などの地域密着型施設である。前者は特区で、後者は平成17年介護保険制度改革で、実現が図られた。家庭生活の延長のサービス、24時間サービスなど、サービスの差別化が期待されている。

一方、これらの施設は少人数で仕事をこなしていることから、運営上の懸念も指摘されている。従来型の施設でも、介護報酬不正請求や、高齢者虐待などの不正行為が指摘されており、指定の取消処分は増加傾向にある。このため、施設サービスが十分に機能するために、自治体には、施設を監査・評価する役割がより一層求められている。

介護ニーズが増えるにしたがって、介護従事者の不足も問題となっている。こうした中、フィリピンから看護師・介護士の受け入れに向けて日比間で合意が図られており、実施のための「日

本・フィリピン経済連携協定」の締結に向けた作業が行われている。厳しい選別によって、質の高い人々が日本に来るものと期待されている。一方で、日本語研修をめぐる費用負担、不法滞在対策などの課題も残っており、地方に及ぼす影響は大きい。

今後、質の高い介護サービス提供へのインセンティブが働く施策が望まれる。介護度の改善に対して成功報酬を与える国の施策も有効である。自治体の施策としては、苦情処理手続きの整備など、サービス選択のための情報提供も効果が期待できる。

(文責 坂田和光)