

はじめに—地方分権による地方再生—

鈴木尚子

目次

I 調査の目的	4 地方発の行財政改革
II 調査の課題	5 過疎地域からのアプローチ
1 地方分権はどこまで進んだか	6 地方分権化の方向性
2 財政の分権化の行方	III 報告書の構成
3 地域差とナショナルミニマム	

I 調査の目的

「地方にできることは地方に」のかけ声のもと、地方分権改革が大きな流れとなっている。しかし地方の財源と裁量を広げ、国と地方の新しい枠組みを具体化する改革の過程は、“生みの苦しみ”のなかにある。国、地方の双方が、地方分権の理念に立ち戻って、分権改革を推進することが求められている。

地方⁽¹⁾の活力は、日本の再生にとって不可欠である。景気の回復が伝えられるものの、その実感がもてない人々が多い⁽²⁾。人々は、豊かさや安心感のある生活を求め、そうした暮らしの場の再生を願っている。地方再生とは、人々が豊かさや満足感のある暮らしの場を協働してつくっていくことである。昔も今も、地方と国の再生は重なるものであり、一方が他方に優先したり、従属したりするものではない。

平成の地方再生が、かつての「地方の時代」と区別される主な特徴は、地方の主体性と独自性、言い換えれば地方の自律と自己責任という要請である。こうした要請は、我が国が直面しているいくつかの大きな課題と密接に関連している。我が国は、先進国で最悪の財政危機下にある。そのため地方再生は、財政再建の道筋と整合することが求められる。また、人口の高齢化と少子化は、我が国の確実な未来となっている。そのため地方再生は、この点を織り込んだシナリオが求められる。「日本中を小さな東京にするような試み⁽³⁾」はもはや過去のものとなった。さらに、平成の地方再生は、人、もの、情報、サービスが国境を越えて行き来するグローバル化の下で、地域経済の活性化を図っていく課題を負っている。そうした時代認識とオリジ

(1) 「地方」は国に対する地方という意味（自治体）と、東京に対しそれぞれの地方という意味（地域）で用いられるが、本稿では、主として前者の意味で用いた。

(2) 内閣府『地域再生に関する特別世論調査』（2005）で、自分が住む地域に元気が「ない」と感じる人は44%（「ある」は38%）、その理由の上位は、「子どもや若者の減少」「中心街のにぎわいの薄れ」「地域産業の衰退」である。

(3) 田勢康弘「『地方』という言葉と決別を」『日本経済新聞』2005.2.21.

ナルな政策の展開が求められている。

国および地方が直面している我が国の社会構造の変化に起因する諸課題は、従来の社会経済システムを持続可能なシステムに転換する課題と言い換えることもできよう。経済財政諮問会議は、我が国が新たな成長基盤を確立できるか、緩やかな衰退の道に向かうのかは、ここ一年から二年の構造改革の進展が成否を決めると指摘している⁽⁴⁾。この先どれ程の猶予があるのかは不明としても、我が国は、今、「国のかたち」にかかわる多くの課題に直面しており、その意味で歴史的分岐点にあることはたしかであろう。

総合調査のテーマに「地方再生」を取り上げたのは、地方分権による地方の再生が、持続可能な社会とするための改革の本丸、日本再生のカギであると考えからである。地方分権と規制改革の流れと交差しながら展開している平成の「地方再生」の諸相に目をこらし、その問題点や課題を明らかにすることが、当調査の目的である。

II 調査の課題

1 地方分権はどこまで進んだか

我が国の地方自治は、十分な権限と財源がなく、戦後一貫して中央依存型であった。「3割自治⁽⁵⁾」から脱却して、地方の自主性・主体性を回復する試みが繰り返されてきたが、国と地方の関係を転換する大きな改革とはならなかった。これは、地方に意欲があっても、実際には権限も財源もなく、また、網の目のように張り巡らされた各省庁の規制に制約されていたことが大きな要因といえよう。

現在の三位一体改革に連なる地方分権化の源流は、平成5（1993）年の衆参両院の国会決議に遡る。これが本流となったのは、平成11年の地方分権一括法の制定（施行：平成12年4月）⁽⁶⁾である。この法律によって、県や市町村が行っていた国の機関委任事務が廃止され、国と地方の関係は、上下・主従の関係から対等・協力の水平的な関係に転換した。明治維新、戦後改革に次ぐ第三の改革と呼ばれるこの地方分権改革の基本的な考え方は、地方は自らの判断と責任の下に地域の実情にあった行政を行っていくことが望ましいとするものであり、法律改正はそのための行政システムの枠組みを整えることであった。しかし、この段階では、地方の税財政上の自律、すなわち、財源的な裏付けのある地方分権の推進という課題は先送りされた。

この分権化の流れは、小泉政権の、「地方にできることは地方に」や「民間にできることは民間に」といった「構造改革」の流れと合流し、三位一体改革として展開し今日に至っている。したがって、もはや逆流することはないとみられるが、現実の展開は、従来の国と地方の関係を維持することが困難となっている財政上の事情が優先し、国と地方は“同床異夢”の観を呈している。同時に、この過程は、従来の画一的な地方振興策の不効率性や不合理性を明らかにするものともなっており、財源の分権化が、地方分権による地方再生にとって避けておるこ

(4) 「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2005」 <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizai/kakugi/050621honebuto.pdf>>

(5) 税収総額に占める地方税の割合が3分の1に過ぎないなど、地方自治体の自前の税財源が乏しい状況を指す。 <http://www.geocities.co.jp/collegeLife-Labo/5631/text/doushuu_sei/keyword.html>

(6) 正式名称「地方分権の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」（平成11年法律第87号）

とのできない改革であることを明確にしている。

第一次分権改革と呼ばれる国と地方の行政事務に関わる一連の制度改正が、国と地方の関係にどのような変化をもたらしたのかについて、都市自治体首長は総じて厳しい評価を下している⁽⁷⁾。その最も大きな理由となっているのは、地方の財源問題である。

ある市長は、「地方分権一括法以来、分権の名のもとに、市町村に対して行われている権限移譲は、地域作りとは無縁のそして地方に移譲しても差し障りのない（移譲しても惜しくない）ものが殆どである。」⁽⁸⁾と回答している。また、地方分権改革の前後では、東京（霞が関）に行く回数がどのように変化したかとの問いには、約80%が「変化していない」と回答した⁽⁹⁾。一方、「市区内の諸団体との折衝の頻度」は、「増加傾向」にあると回答した首長は4割強⁽¹⁰⁾となっており、自治体と住民との結びつきは強まっている傾向が読みとれる。

同調査の分析によれば、30万人以上の市では8割以上（政令指定都市9割以上）が分権改革に肯定的であるが、全体になると肯定的評価は半数を割ることから、分権改革に対する評価は人口規模と相関がみられるとしている。村松岐夫教授（学習院大学）は、このアンケート調査の結果に基づいて「地方分権を中心とする改革が地方自治に注目させ、『自治』の形式を得たことや、財政乏しき中で、自治体ごとに財政窮迫脱出戦略や自治の活性化をもたらしたことに大きな価値があるが、副次的効果として、弱い自治体に『自己責任』を強制する結果をもたらしたことも否定できない。」⁽¹¹⁾と評している。

一方、分権の受け皿となる基礎自治体づくりと位置づけられた平成の市町村合併によって、平成11（1999）年3月時点で3,232あった市町村の数は、1,821（平成18年3月）に減少することとなった。合併の動機は、大半の市町村が将来の財政不安であった。合併の是非をめぐっては住民投票が増加した⁽¹²⁾が、住民投票以上に注目すべき点として「住民投票制度も含めて、市民による行政への直接参加制度の整備を進める自治体が増えている⁽¹³⁾」と指摘されている。また、「『平成の大合併』後は、道州制導入論議が本格化し、自治体としての県の存在が問題になろう。同時に、市町村議会の役割と位置づけも大テーマとすべきだ⁽¹⁴⁾」との主張や、「今般の合併劇が教えているのは、市町村と都道府県の関係の再編成であり、自治体事業領域の再考である⁽¹⁵⁾」との評価もみられる。

2 財政の分権化の行方

(1) 国庫補助負担金の実態

第一次分権改革において、財源の移譲が先送りされたことが、地方自治体の自主性にどのような影響を与えているかは、国庫補助負担金をめぐる国と地方の関係に具体的に現れている。

(7) 『地方分権改革が都市自治体に与えた影響等に関する調査研究：報告書』日本都市センター,2005.

(8) 同上, pp.45-46.

(9) 同上, p.28.

(10) 同上, p.33.

(11) 村松岐夫「地方自治包括的改革における中央の戦略と地方の自己責任」『地方自治』695号, 2005.10,p.18.

(12) 平成14～17年3月で合計350件、うち349件が合併に関するもの。それ以前の実施数は、年間1～3件。（上田道明「『平成の大合併』をめぐる住民投票は何を残したか」『季刊 自治と分権』20号, 2005.7,p.67.）、自治体によっては、投票権を20歳未満や中学生以上に引き下げた例や永住外国人に拡大する例があった。（松田喬和「平成の大合併 住民投票の重み増し軽くなる議会の存在」『読売新聞』2005.3.7.）

(13) 同上（上田）, p.75.

(14) 松田前掲注（12）

(15) 新藤宗幸「平成の大合併 どう総括するか 今や『熱病』醒ます時期」『毎日新聞』2005.3.7.

全国知事会等の地方6団体は、平成17年4月、『国庫補助負担金制度に関する共同調査結果⁽¹⁶⁾』を、第9回国と地方の協議の場に提出した。これは、「国庫補助負担金制度が地方の創意工夫をいかに阻害しているか、その実態を国民に対して明らかにするため」に行なわれた調査である。全国から集まった事例は、以下の6つに分類されている。

- ①全国一律・画一的な補助基準が設定され、地域の実情にあった対応が困難な補助金
- ②省庁の縦割りの弊害により地域の実情にあった対応が困難な補助金
- ③国による過剰な干渉により効率的な事業実施が妨げられている補助金
- ④煩雑な事務手続きにより効率的な事業実施が妨げられている補助金
- ⑤地方の創意工夫によるコスト削減のインセンティブが働かない補助金
- ⑥国の内示、交付決定、支払時期等の遅延により事務執行に支障を来している補助金

問題とされた補助金数⁽¹⁷⁾は186件で、3分の1以上が公共事業や施設分野の補助金である⁽¹⁸⁾。今なお自治体の仕事は、補助金や規制によって、霞ヶ関が決めたルール通りのものが実に多く、例えば佐賀県の場合、歳出の約50%が霞ヶ関ルールに従ったものとのことである⁽¹⁹⁾。このため自治体は、納税者である住民を向いて仕事をするのではなく、税金を補助金という形で配る霞ヶ関を向いて仕事をするようになってしまうと古川佐賀県知事は指摘し、地方分権を推進するには、「国の補助金を廃止して、自治体へ税源移譲することや、さまざまな基準や規制を国ではなく、自治体の条例や規則で定めるようにすることが必要⁽²⁰⁾」と述べている。一方、国の側には、地方は「もらえるカネはもらわなければ損」という感覚でコスト意識のない行政運営を続けてきたとの批判がある。

補助金のあり方には3つの態様があるとされる。第一は、国が地方に細かく指示して仕事をさせる今のようなやり方、第二は、国と地方の間で仕事の分野も税源も完全に分離するやり方（競争的分権型）、第三は、国と地方の双方が協調するやり方（協調的分権型）で、国は枠組を示し、具体的な事務処理や基準は地方に任せる。この場合の補助金は使途制限のない一般財源が普通となる。持田信樹教授（東京大学大学院）は、「分権理念と国・地方の役割分担の考え方」をまず定めて、補助金のあり方をそれに対応させることが順序であるとし、現内閣は、従来の我が国の「行政的集権システム」をどの方向へ進めるかを示していないと指摘している⁽²¹⁾。「生活者が抱えている問題は国では解決できないものばかり⁽²²⁾」であるため、住民の意志に基づいて運営できるようにすることが補助金改革であり、地方財政の自立への道といえよう。

(16) 「国庫補助負担金制度に関する共同調査の結果について」 <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kunitotihou/dai9/9siryoub.pdf>> なお、調査対象団体数47都道府県、100市、94町村。これに先立つ平成15年6月、長野県知事は、「三位一体の改革に関する緊急提言」で、国庫補助負担金の問題点を具体例で示した。<<http://www.pref.nagano.jp/keiei/zaiseit/kaikaku/h15/sanmi/teigen2.pdf>>、また平成16年7月、全国知事会は『『地方自治に対する国の過剰な規制・関与の撤廃』に向けた提言』で財政面に加えて法制面における国の関与の実例をあげている。

(17) 調査対象は、平成16年度に交付されているすべての補助金。したがって、平成17年度に制度改正されたものを含む。

(18) 「解剖 三位一体改革－3－公共施設の補助金 『廃止』権力構造の変化も」『毎日新聞』2005.11.4.

(19) 古川康「分権改革 住民の満足度を高めたい」『朝日新聞』2005.10.5.

(20) 同上

(21) 持田信樹「三位一体改革の行方 地方分権の青写真示せ」『読売新聞』2005.6.28.

(22) 「地域改革プロデューサー 上山信一さん」『朝日新聞』2005.3.12.

(2) 三位一体改革の評価

第一次分権改革で先送りされた財政の分権化は、平成13年4月に誕生した小泉政権の構造改革によって、新たな展開をみせた。「骨太の方針 2002⁽²³⁾」で示された国と地方の税財政改革(三位一体改革)は、最終年度である平成18年度予算案において、補助金削減額(4兆円)、税源移譲額(約3兆円)の目標額に達する見通しとなった。しかしその内訳をみると、地方側が取りまとめた補助金削減リスト(地方案という)は棚上げされ、地方の自主性拡大につながらない国庫負担率の引き下げという手法が多用された。その結果、実質的に地方案に沿って削減される補助金は3900億円で全体の12%にすぎない。ある新聞の調査によれば、地方案にない項目での税源移譲では、国の関与が残る、地方の自由度を高めることにつながらないとして、知事の半数以上(25人)が、「評価できない」と回答し、施設整備の補助金削減に風穴が開いたとするなど「評価できる」と回答したのは、9知事にとどまった⁽²⁴⁾。一方、政令指定都市市長は、13人中11人が「評価する」との回答となっている⁽²⁵⁾。

三位一体改革の過程は、「まるで一つの船に、地方向けの資金削減だけを目論む船頭と、分権型社会の構築を目指す船頭という、思惑の違う2人が乗り込んでいるために、船が前に進まないように思える⁽²⁶⁾」と指摘された。今後も三位一体改革の継続を要望する首長(50自治体)は多い。一方で、現行の補助金削減・税源移譲方式に慎重な姿勢を示す知事や、税源移譲の規模にとらわれない改革が必要とする知事もいる。

三位一体改革が中途半端に終わった最大の原因は、国民の理解が得られなかったためとする指摘⁽²⁷⁾や、国民生活にどんなメリットが及ぶのかという肝心の議論の提起が、国からも地方からも乏しく、国と地方の間の財源争いであるかのような印象を与えたとする論調がある⁽²⁸⁾。また「三位一体改革の原点として、改革を『国』対『地方』の構図ではなく、『国』対『都道府県』対『市町村』として位置づけ⁽²⁹⁾」必要があるが、分権の受け手を「都道府県」とし、市町村をカヤの外に置いた分権では何の意味もないとする批判もある⁽³⁰⁾。

国、地方がともに「持続可能な財政」に向けた改革を進めるためには、地方交付税の改革は避けて通れない。「補助金削減や税源移譲では攻める立場の地方や総務省も、交付税では既得権の擁護に回る。ポスト三位一体改革では、役所の省益を排して、より大胆に補助金削減や税源移譲を進める必要があるが、地方も交付税などで身を切る覚悟を求められる⁽³¹⁾」と指摘される。一方、地方の側には、地方のかかえる膨大な借金は、「地方に景気対策の公共事業をさせるために国が交付税を道具として悪用したために借金が膨らんだのであって、交付税制度自体を『悪』だと決めつけるのはおかしい⁽³²⁾」とする認識や、「税源が偏在する日本列島で、小

(23) 「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2002」(平成14年6月25日) <<http://www.keizai-shimon.go.jp/cabinet/2002/0625kakugikettei.pdf>>

(24) 「三位一体改革 25知事 評価せず」『読売新聞』2005.12.5、時事通信社のアンケートでは、「評価できる」は、13知事、「評価できない」は25知事であった。(『税務経理』2005.12.13, p.5.)

(25) 日本経済新聞社による調査。「三位一体改革 知事の過半数「評価せず」『日本経済新聞』2005.12.2。(夕刊)。

(26) 青山彰久「『効率的で信頼される政府』めざせ」『ガバナンス』55号, 2005.11, p.29.

(27) 「地方分権、生みの苦しみ 三位一体改革が決着」『日本経済新聞』2005.12.5.

(28) 「『国民の利益』視点欠く」『読売新聞』2005.12.5.

(29) 穂坂邦夫「三位一体改革が市町村を殺す」『Voice』337号, 2006.1, p.153.

(30) 同上, p.150.

(31) 西田睦美「地方分権の原点に返れ」『日本経済新聞』2005.11.30.

(32) 片山義博「削減額よりも質を問え(三者三論 これでもいいのか地方分権)」『朝日新聞』2003.12.12.

小さな町村がやっていくためには、やはり交付税は必要⁽³³⁾」という現状もある。財政力の弱い自治体の財源をいかに確保するかが、今後の改革の大きな課題となっている。

財政分権化の行方については、三位一体改革を「事業担当省による地方自治体への統制力が低下し、今後、地方担当省による地方行政に関する権限、財源、行政組織の管理に一元化される方向に収束していく⁽³⁴⁾」過程ととらえ、今後の展開を、「地方分権論の目指すような地方自治体の自立化に向かう動因と、地方担当省による新しい地方ガバナンスの形成に向かう動因とともに潜在化させている⁽³⁵⁾」とする見方がある。西尾勝教授（国際基督教大学大学院）は、「三位一体の改革は当面の懸案事項である第一段階4兆円の削減計画の着実な実現にとどまらず、第二段階4兆円以上の削減に向けた確かな工程表の策定にまで進まなければならない。⁽³⁶⁾」と指摘する。平成17年12月の全国知事会議では、三位一体改革の「第二期改革」に向けて、地方分権のビジョンの明確化や地方交付税改革のあり方など理論武装を求める声が相次いだという⁽³⁷⁾。「交付税は地方のお金。霞が関の一部である総務省に任せず、自分たちの金を自分たちで配分する独立機関をつくるぐらいの覚悟が、地方側には必要（石田芳弘犬山市長）⁽³⁸⁾」との主張もみられる。

地方分権と財政改革を両立させるには、「中央と地方の役割を新しい行財政制度として再構築する中身の濃い議論がなければ行き詰まる⁽³⁹⁾」。国から地方への補助負担金は約20兆円にのぼるが、これほどの巨額の補助負担金を使って、地方に口出ししている国はないという⁽⁴⁰⁾。「財政再建と地方分権が相容れない、という考え方は、おかしいと思います。財政が危機だからこそ、地方分権と市民の力を結束して、この国をどう作っていくかというビジョンを作るべきです。⁽⁴¹⁾」という岩崎美紀子教授（筑波大学大学院）の指摘のように、地方分権改革は最も本質的な財政改革であるという視点の共有が求められている⁽⁴²⁾。

3 地域差とナショナルミニマム

分権を進めることは、地方が生活に密着したサービスを提供するにあたって、その独自性を競い合うことでもある。しかし、競争にまかせておくだけでは、住民がナショナルミニマムとしてのサービスを受けられなくなる地域や、その反対に他の地域と比べて高いサービスを受けられる地域が生まれてくる可能性がある。「地方交付税改革をはじめ、地域格差が分権にブレーキをかける可能性も否定できない⁽⁴³⁾」とする見方もある。

『厚生労働白書 平成17年版⁽⁴⁴⁾』は、社会保障の各政策分野における負担やサービスの地域差問題を取り上げ、その現状と要因、今後のあり方について分析を試みた。例えば1人当りの

(33) 松島貞治「交付税の健全化議論を」（同上）

(34) 喜多見富太郎「地方財政の再設計－地方ガバナンス改革からの視点」青木昌彦・鶴光太郎編著『日本の財政改革：「国のかたち」をどう変えるか』東洋経済新報社，2004，p.543.

(35) 同上

(36) 西尾勝『『三位一体』こそ改革の本丸』『日本経済新聞』2005.9.26.

(37) 『地方分権ビジョン共有』『日本経済新聞』2005.12.20.

(38) 『『三位一体』総括 - 下 - 広がらぬ自治体の裁量』『朝日新聞』2005.12.8.

(39) 青山彰久「分権の意義見据え国と地方徹底協議を」『読売新聞』2005.10.14.

(40) 「第二期の三位一体改革に踏み出せ（社説）」『日本経済新聞』2005.12.2.

(41) 岩崎美紀子「地方分権時代の自治体とその将来展望 - 自治体と市民協働の地域づくり」（特集 東北の未来を拓く）『東北開発研究』133号，2004.7，p.14.

(42) 青山前掲注（26），p.29.

(43) 『『三位一体』総括 - 上 - 分権への効果期待外れ』『朝日新聞』2005.12.7.

(44) 『厚生労働白書 平成17年版』2005.8.

年間医療費は、最も高い県と最も低い県では約1.9倍の差があり、1人当りの老人医療費では約1.5倍の差が生じている⁽⁴⁵⁾。白書は、このような地域差を「負担の公平という観点から是正すべき格差⁽⁴⁶⁾」と捉える。その理由として、医療における保険料・税は、当該の地域の人々だけでなく、他の地域の人々も平等に負担する仕組みだからと説明する。「同じ医療保険制度なのに、こんな格差があってもいいはずがない。⁽⁴⁷⁾」というわけである。これに対して、介護保険にみられる地域差⁽⁴⁸⁾については、市町村の選択、判断の結果として生じうるもので、「本来あるべき地域差⁽⁴⁹⁾」と白書は捉える⁽⁵⁰⁾。

生活保護の保護率にみられる地域差⁽⁵¹⁾は、「地域経済や家族構成など地域の特性にも影響を受けるものであるが、地方自治体の実施体制の問題や取組状況もその一因⁽⁵²⁾」であると白書は分析する。この見解に対しては、保護率は失業率の変化によって上下する⁽⁵³⁾のであり、「白書がいう因果関係は誤り⁽⁵⁴⁾」とする反論がある。厚生労働省が補助負担金削減対象に生活保護費⁽⁵⁵⁾を含めようとしたことは、「ほかの負担金や権限を手放したくないために、生活保護を持ち出したといわれても仕方があるまい⁽⁵⁶⁾」と指摘されている。地方の側が、分権とは関係のない「理念なき地方への負担転嫁⁽⁵⁷⁾」と強く抗議した結果、厚生労働省は、削減対象から生活保護費を外し、今後は総額抑制など制度見直しに取り組むとしている。生活保護は、「地方にできることは地方に」という原則の聖域ではないとしても、国の責任においてナショナルミニマムを確保するためには、財政悪化によるサービス水準の引き下げを防がなければならない。そのためには、「あらかじめ用途を特定した補助金を交付した上で分権化を進めることが必要となる⁽⁵⁸⁾」という見解も示されている。

義務教育費国庫負担金の地方への税源委譲をめぐっても、国と地方は激しく対立した。この議論においては、教育行政のあり方を、単純に「中央集権」か「地方分権」かに置き換えるのは乱暴とする指摘がある⁽⁵⁹⁾。荻谷剛彦教授（東京大学教授）⁽⁶⁰⁾は、義務教育の金の出所だけ変えたところで、学習指導要領などを含むほかの規制を緩和しなければ、教育の地方分権は進まないばかりか、都道府県で財政力に大きな差がある現状をみれば、地方交付税で調整すると言っても、将来的には地域間で義務教育費の大きな格差が生まれると批判した⁽⁶¹⁾。一方地方の側は、

(45) 同上, p.166. 医療費：鹿児島県33万6千円、埼玉県18万円。老人医療費：福岡県90万5千円、長野県59万6千円。

(46) 同上, p.170.

(47) 「厚労白書 地域格差をどうする(社説)」『朝日新聞』2005.8.24.

(48) 介護保険の被保険者1人当りの給付保険給付費：沖縄与那国町35,635円、千葉県下総町7,795円、4.6倍の差がある。高齢者に占める要支援・要介護認定者の割合の全国平均は15.7%、最高が徳島県の20.4%、最低が茨城県の12.0%で約1.7倍の差がある。(前掲(44), pp.49-50.)

(49) 同上, p.55.

(50) 介護保険は、日本全体が高齢化していくなかでは国の問題で、そもそも地方に委ねたことを問題とする立場もある。(尾崎護「基本法で理念を示せ」前掲注(32))

(51) 都道府県別生活保護率：最高が北海道22%、最低は富山県2.1%で、約10.5倍の開きがある。(前掲注(44), p.126.)

(52) 同上, p.130.

(53) 河内山哲朗「生活保護国庫負担率問題—あるべき生活保護改革を地方から提起する」『都市問題』96巻10号, 2005.10, p.5.

(54) 金子勝「取り残される人々 社会で二極化が進行 生存権を軽視する国(論壇時評)」『朝日新聞』2005.11.29.(夕刊)

(55) 国は、生活保護の実施に要する費用の4分の3を負担している。

(56) 「いま『生活保護』は無理だ(社説)」『朝日新聞』2005.11.16.

(57) 前掲注(53), p.4.

(58) 大竹文雄「二分法の落とし穴(経済論壇から)」『日本経済新聞』2005.9.25.

(59) 小松郁夫「国の政策と財源保障が必要 地域による学校づくり」『読売新聞』2005.9.26.

(60) 氏は、中央教育審議会義務教育特別部会委員でもある。

(61) 荻谷剛彦「義務教育費国庫負担 私の考え-4- 答申、分権に逆行せず」『日本経済新聞』2005.11.28.

国庫負担金をなくしても地方交付税などで給与の原資は確保できるし、税源が移れば、自治体に当事者の自覚が生まれると主張した⁽⁶²⁾。もっとも県と市町村の立場は必ずしも同じではないが、地方の側には、国庫負担金の地方移譲は、単に財源問題ではなく地方の教育自治権を確立する問題であるとして、「現行の国庫負担制度下で拘束しているからこそ地域間、公私立学校間の格差拡大が助長されている⁽⁶³⁾」とする見解もある。

医療制度改革においても、従来为国による医療費の一律な管理を改めて、都道府県の役割を拡大する改革案を、厚生労働省は「医療制度の地方分権」と位置づけるのに対して、地方側は、医療政策は国が責任をもって全国一律に行うべきとの立場である。県単位では医療費増大のリスクを抱えきれない点や、保険料や医療の提供体制に格差が生じかねない点が反対理由となっている⁽⁶⁴⁾。

地方分権では、どこまでを国が一律に保障するかが問題とされる一方で、公共サービスの供給体制も問題となる。現行の公共サービスの供給体制は、1つのサービスに市町村、都道府県、国がかかわる「1サービス、3ガバメント」という3重構造となっている。この重層的な役割構造が、非効率とともに、補助金行政に伴う必要以上の国等の関与を生み、その結果、国と地方との間で責任が曖昧になると指摘されている。このような役割構造を、「1サービス、1ガバメント」に改革する提言が行われている⁽⁶⁵⁾。

地域振興や教育、福祉などのサービスの実施について、「原則として現場に近い市町村が行うと決めたら、それ以外の行政機関との役割分担を明確にし、国や都道府県が関与すべきと考えられることを除き、すべて市町村が責任を負うといった制度改革が必要である⁽⁶⁶⁾」。国が一律に保障する部分と地方が独自に担う部分の明確化および各々の権限に必要な財源の移譲が、地域差とナショナルミニマム論議の前提となる。これは、住民が負担と給付の関係を理解し、選択できる仕組みをつくることにもつながっている。「受益と負担の関係が主権者である市民に明らかになる。これが地方財政を自立させる最大の意義⁽⁶⁷⁾」と言い換えることもできよう。

4 地方発の行財政改革

情報公開は、地方が国より10年は進んでいると言われる⁽⁶⁸⁾。公正で民主的な行政を進める推進力として、積極的に情報公開を取り入れている地方自治体が増えている。先駆的な行政システム改革である三重県の事例は、民間部門では対応できない分野、公共部門でも国や市町村では対応できない分野を県が担うという方針のもとに、政策形成の過程を県民に情報公開しながら進められた⁽⁶⁹⁾。その結果、275の事務事業のうち、202の事業を廃止する成果を得た⁽⁷⁰⁾。

(62) 「義務教育費 分権の流れを見失うな (社説)」『朝日新聞』2005.8.1.

(63) 西尾理弘 「地方教育自治の実現を」『毎日新聞』2005.11.20.

(64) 「医療費抑制へ役割拡大—44道府県『反対』」『朝日新聞』2005.11.20.

(65) 村尾信尚 『行政を変える！』講談社、2004、pp.211-215、この提言は、日本21世紀ビジョン「生活・地域ワーキング・グループ報告書 - 政策の選択と集中で成熟した国民生活と多様な地域社会を目指す」(平成17年4月、p.35-36.) <http://www.keizai-shimon.go.jp/minutes/2005/0419/item11_3.pdf> にも取り入れられている。

(66) 同上 (日本21世紀ビジョン)。

(67) 福嶋浩彦 「地方財政自立改革を - 真に市民が主権者となるために」『都市問題』96巻11号、2005.11、p.9.

(68) 「どうなる三位一体改革」『毎日新聞』2005.7.5.

(69) 村尾前掲注 (65) ,pp.46-47.

(70) 同上、p.67.長野県が、「構想日本」等の協力を得て行った事業の仕分け作業では、県が引き続き担うべき事業は、事業数の54%、歳出金額の60%との結果となった。(阿部守一「国と地方の在り方を見直す - 下 - 意識改革こそ行政システムに魂を吹き込む」『地方行政』9547号、2003.6、P.3.)

最近の岩手県の事例は、市町村が力を発揮できるように県がサポートをすることが、これからの地方自治である⁽⁷¹⁾として、平成12年の地方分権一括法施行後に179の事務を市町村に移し、平成14年度から、権限と財源に加えて職員もセットで移譲する取組みが行われている⁽⁷²⁾。

平成の市町村合併が自治体の行財政改革に与えた影響に関する調査⁽⁷³⁾では、「一概には言えないが、同規模の自治体が合併するケースが多い新設合併の方が、都市に吸収されがちな編入合併よりも行財政改革が進んでいる⁽⁷⁴⁾」との結果になっている。

「官から民へ」の地方版として、平成15年9月から導入された指定管理者制度は、官が独占してきた市場を民間に開放し、コストダウンとサービス向上を目的とするものである。都道府県と政令指定都市など95自治体へのアンケート調査によれば、民間（企業やNPOなど）を指定した施設は、6,509のうち約1割にとどまっている⁽⁷⁵⁾。指定先の選定には、透明性や公正さが求められるほか、公共サービスの質が低下するのではないかと懸念も払拭されていない状況である。

分権型社会では、まず住民がいて、必要があれば市町村、次に県、最後に国があるという構図になる。まず国があり、それから県、市町村、そして住民という構図を逆転させ、住民による地域の実情に合った主体的な参画が要請される。住民サービスを担うのは、行政のみではなく、住民自身やコミュニティ組織、NPO その他民間セクター等との協働と連携が欠かせない。

地方自治の担い手の第1は、首長である。総花的な選挙公約をやめ、政策の数値目標と達成期限、財源を明示するマニフェスト選挙を推進する首長たちが、「ローカル・マニフェスト推進首長連名」を結成した。全国5地区で発足した「ローカル・マニフェスト推進ネットワーク」には、NPOや学者らがボランティアで参加している⁽⁷⁶⁾。第2の担い手は、議会である。「平成の大合併」後に誕生した新市の平均議員定数は、29.7人と旧定数（70.7人）の約6割に削減された⁽⁷⁷⁾。全国市議会議長会の調査によると、686市（合併があった市を除く）の市長が平成15年中に議会に提出した議案73,732件のうち、原案通り可決された割合は、98.9%に上る⁽⁷⁸⁾。議会は、行政を監視し、予算や首長の政策を修正し、自ら条例を提案する立法機関へと変貌することが要請されている。第3の担い手は、職員である。職員削減率は、合併後5年で7%強となっている。人事評定に基づき自主退職を促す県も出ている。予算獲得のため霞が関に陳情するコストは、10分の1に減ったとする県もある⁽⁷⁹⁾。政策決定や予算執行を各自治体で行うようになると独自の政策立案や条例などを作成する法務能力が必要となる⁽⁸⁰⁾。第4の担い手は、住民である。従来の「お任せ民主主義」、「観客民主主義」ではなく、住民には自己決定・自己責任が求められており、行政への参画と協働が期待されている。千葉県市川市が平成17年に始めた「市民活動団体支援制度」は、ボランティア団体やNPOなどによる自主的な市民活動団体のなかから、

(71) 増田寛也「未来への地方自治」『季刊自治と分権』19号, 2005.4, p.5.

(72) 前掲注(38)

(73) 日経産業消費研究所が、平成16.4.1.~平成17.4.1.に誕生した187の新市に対して行ったアンケート調査。回答率は89.3%。

(74) 『合併市』はこう動く（特集 行財政・特例債・サービス）『日経グローバル』25号, 2005.4, p.18.

(75) 「公共施設『民』が変える? 『指定管理者制度』導入から2年」『朝日新聞』2005.11.29.

(76) 「定着なるかマニフェスト 市町村長ら『連名』旗揚げ」『日本経済新聞』2005.2.7.

(77) 前掲注(74), p.8.

(78) 「地方議会を問う-2- 行政との『なれ合い』映す」『日本経済新聞』2005.8.4.

(79) 増田寛也「首長に聞く ローカル・マニフェストに掲げた地方分権の具体像」『法律文化』17巻10号, 2005.10, p.5.

(80) 同上

市民（納税者）が支援したい団体を選び、個人市民税額の1%相当額を寄付できるというものである⁽⁸¹⁾。納税者意識の涵養とともに、市民活動の活性化を図ることや市民の行政への積極的な参画を促す試みである。

岩崎教授（筑波大学大学院）は、住民の行政への参加と協働は、「経費がないから市民に任せる⁽⁸²⁾」ということではなく、住民との信頼関係のうえに築くものであり、参加と協働を行っていくには、決定権が近くになくはならない、と地方分権の必要性を説明している⁽⁸³⁾。住民は単なる消費者として公共サービスを受け取るだけでなく、それを作り出す側でもある分権型社会は、「官」と「民」の間に「公」という領域があり、住民が「公共性という価値に協力して協調していかなかったら維持できない⁽⁸⁴⁾」と言い換えることもできる。「地域内の人、物、自然といった資源をいかすことにより、経済効果が生まれたり地域への愛着や誇りが強まることとなる。活動が活発になると、地域の課題に対する発見力や解決力が高まり、地域の魅力や個性を高め、更なる活動が展開されるという好循環が生み出される⁽⁸⁵⁾」。地方分権はゴールではなく、住民自治が機能してこそ改革になるという視点が重要となる⁽⁸⁶⁾。

5 過疎地域からのアプローチ

「平成の大合併」によって、人口が増えたのに「過疎地」に指定される自治体が増加し、「過疎地⁽⁸⁷⁾」は、平成17年9月現在、国土の52%（平成12年4月、47%）となっている。「過疎地」に指定されると元利償還金の7割を地方交付税で補填される過疎債が発行できるなど、財政面でかなりプラスになることから、「過疎地」の急増は、「平成の大合併」によるバブルとの論評もある⁽⁸⁸⁾。

過疎対策法は、議員立法によって昭和45（1970）年に制定されて以来、10年毎に再制定され、現行法は、平成12年に制定された過疎自立促進法⁽⁸⁹⁾である。この法律の制定から平成16年までの35年間に投じられた対策費は約76兆円にのぼるが、過疎地の人口減少には歯止めはかからず、今や国全体の人口が減少に転じる局面を迎えた。こうした変化を背景に、過疎対策は、「活性化を図る」から「自立促進」の観点へと変わりつつある。過疎市町村の財政力指数は平均で0.19（全国市町村の平均0.40）で、地方税をはじめとする自主財源が極めて乏しく、財政運営の多くを地方交付税や地方債に依存せざるを得ない脆弱な財政状況にある⁽⁹⁰⁾。三位一体の改革では、「国の財政再建のために過疎地域が切り捨てられることのないよう、適切に対応すること⁽⁹¹⁾」が要望された。

一方、近年、過疎地域に対するイメージが変化し、その魅力が再評価されるようになってきた⁽⁹²⁾。豊かで広い自然環境の中で、真にゆとりある多様な生活を楽しみたいという国民の願

(81) 樺嶋秀吉「市川市『1%条例』は“地域づくり”を変えるか」『世界』742号, 2005.8, pp.147-152.

(82) 岩崎前掲注(41), p.13.

(83) 同上, pp.8-13.

(84) 寺島実郎「未来への投資 絶対実現を」『毎日新聞』2005.9.24.

(85) 『国民生活白書 人のつながりが変える暮らしと地域 - 新しい「公共」への道』平成16年版, 内閣府, 2004.5, p.153.

(86) 安藤周治「過疎地域の再生 住民自治をあきらめない」『読売新聞』2005.10.17.

(87) 過疎地域の指定条件は、①1965-2000年の人口減少率が30%以上、②1998-2000年度の財政力指数の平均が0.42以下など。

(88) 『「過疎地」国土の52%に - 合併で増殖、地方債発行などで恩恵』『日本経済新聞』2005.9.26.

(89) 正式な法律名は、「過疎地域自立促進特別措置法」（平成12年法律第15号）。

(90) 過疎問題懇談会『今後の過疎対策について - 後期5カ年計画の推進に向けて』（平成16年6月）<http://www.soumu.go.jp/c-gyousei/2001/kaso/pdf/kasokon_matome.pdf>

(91) 同上

(92) 同上

いを実現する場としての過疎地域の再発見である。過疎対策は決して過疎地域の住民のためだけを対象に行われるものではなく、都市住民を含めたすべての国民のために、国土の保全、水源の涵養、自然環境の保全等を図る取り組みとしての今日的意義が、国民に理解されやすくなっているとみることができよう。こうした人々の行動や価値観の変化を捉えて、過疎地域の課題は、都市と農山漁村の住民がそれぞれの地域の魅力を分かち合い、相互に行き交うライフスタイルを広め、人、もの、情報の流れを活発化して、都市と農山漁村の共生・対流を進めることであると指摘されている⁽⁹³⁾。長野県泰阜村の「泰阜村ふるさと思いやり基金条例」は、山村の価値の見直しと振興を、そこに住む人だけに求めるのではなく、多様な人々に関わって欲しいと、寄付を自治体外の人々に求める試みである⁽⁹⁴⁾。公共事業を国の補助金を受けずに自前でやっている人口約2,550人の長野県栄村高橋村長は、「自分たちで足もとの価値を発見していないと駄目⁽⁹⁵⁾」と述べている。

過疎地の定義は相対化してきたとはいえ、地域再生の基盤には格差が存在する。地域の主体性と自己責任に基づく競争にまかせておけばよいということにはならないであろう。地域政策には公平性を追求する目標と、地域のもつ潜在力を生かし、経済全体の成長を促す効率性の追求という目標がある。国が中心となって、客観的な基準に基づいて地域を援助する公平性追求型の政策を講じる一方、地域が中心となって知的資源を中心とした効率性追求型の政策を進めるという基本方向で、地域政策の構造改革を進めるべきであるとの指摘⁽⁹⁶⁾は示唆に富んでいるといえよう。

6 地方分権化の方向性

我が国の地方財政システムを「行政的分権⁽⁹⁷⁾」と位置づける持田教授は、「集権・分権の単純な二分法は有効性が低下している⁽⁹⁸⁾」として、地方分権化の基本的方向性を決める議論は、競争的分権と協調的分権とのいずれを選択するかという問題に置き換えることができるとする⁽⁹⁹⁾。ごく単純化すれば、「協調的分権システム」とは、同程度の公共サービスを提供するなら、全国どこでも同程度の税負担になるようにし、水準以上のサービスを行う時には、各自治体が住民に負担を求めて競い合う、北欧やカナダにみられるシステムである。一方の「競争的分権システム」は、米国の都市に見られるもので、地方政府は住民からの税で賄われ、人々は自分の好みに合う街に移住する。自治体間の競争が住民の移動によって刺激されるしくみで、地方交付税のような財政調整制度や国による財源保障もない。失敗した都市は破産することになるシステムである⁽¹⁰⁰⁾。同教授は、「公平性と多様性のバランスをとるには協調的分権がマッチしている⁽¹⁰¹⁾」と述べている。

(93) 同上

(94) 平栗富士男「泰阜村ふるさと思いやり基金と泰阜村の未来」『季刊 自治と分権』19号, 2005.4, pp.108-109.

(95) 高橋彦芳「未来への地方自治」『季刊 自治と分権』7号, 2002.4, p.9.

(96) 「地域政策の構造改革」『日本経済新聞』2005.3.30.

(97) 単純化すれば、画一・平等を理念とし、税源配分では自主財源比率が低く、中央は補助金を通じて行政統制をするシステム（持田信樹『地方分権の財政学 原点からの再構築』東京大学出版会, 2004, p.288.）

(98) 同上, p.314.

(99) 同上

(100) 持田前掲注 (21)

(101) 持田前掲注 (97), p.316.

地方分権改革は、「中央省庁と地方自治体の税財源獲得競争などといった卑小なものではなく、中央も地方も巻き込んだ国家の制度革命⁽¹⁰²⁾」である。それだけに国民は、現実の改革の展開に対して不安を抱いている。それは、改革の先にある社会や未来が見えてこないことも一因と思われる。「地方にできることは地方に」、「官から民へ」というだけでは、「官」と「民」の間の「公」の存在が抜け落ちる。「公」の領域を育てることが持続可能なシステムとするために不可欠のように、「公平性」と「効率性」の間や、「協調的」と「競争的」の間に、多様な選択肢が存在しているのではないか。あれかこれかの二者択一的な改革課題の設定は、言葉としてはわかりやすくはあるが、最終的にどんな社会になるかが見えてこないところに根本的な問題がある⁽¹⁰³⁾といえるのではないか。本来の改革の目的、理念の共有が求められている。

III 報告書の構成

「地方再生」は、分権と自律による個性豊かな社会を創造することであり、それが日本再生のカギであるという問題意識のもとに、総合的なアプローチとなるようにテーマを設定した。

第I部は、当調査の目的や全体構成、調査にあたっての問題意識や主なる調査課題について展望した。

第II部と第III部は、垂直軸と水平軸の関係にある。第II部における問題の具体的な所在に、第III部で取り上げた地方の問題状況が重なり、第III部における状況や問題点の理解には、第II部が役立つという位置づけとした。

第II部は、地方分権と地方再生の視点から、第一次分権改革以降の地方分権の到達点、地方自治の課題等をテーマに取り上げた。地方分権一括法以後の自治立法権の課題や平成の市町村合併の動向を概観するとともに、多様な地方自治のあり方について、諸外国の制度や、地方自治体による自治基本条例制定の取り組み等を調査した。

地方分権の基盤である税財政の分権化については、地方分権的な財政システムのメリットとその弱点に着目し、財政システムの分権化に伴う経済的メリットを引き出すための改革のあり方について考察した。三位一体改革をテーマとする論考では、3年にわたる改革の到達点と、厳しい財政状況に直面して取り組まれている地方の行政改革の事例から、地方の自律に向けた多面的な取り組みと課題について取り上げた。また、憲法レベルの規範の改正等により分権国家への道を歩んでいる英国、フランス、イタリアについては、文献調査に加えて海外出張を行い、憲法レベルの分権改革事情を調査した。

第III部は、地方発の「構造改革」と地方再生の視点から、規制改革の実験場である構造改革特区と新たな地域政策である地方再生計画の現況や、その課題を提示した。また、地域産業、地域金融、まちづくりをテーマに、地方再生・活性化の取り組みの実情や課題を明らかにした。地域産業政策は、企業誘致による従来の活性化策と、「自立」と「付加価値の創造」による活性化策に分けて、地方再生・活性化策としての位置づけ、意義、留意点などを明らかにした。また、地域の金融面での再生については、地域金融や政策金融の動向および地域における金融の役割について考察した。まちづくりでは、観光資源を基盤とする市民主導の先進的な事例を

(102) 加藤春樹「参院選と地方分権 旧来型利権放棄の覚悟で 地域主権確立を目指せ」『毎日新聞』2004.6.23.

(103) 青山前掲注 (26)

取り上げ、その特徴や地域の創意に基づく実践をブランド戦略の視点から着目し調査した。

高齢者介護と教育分野については、規制改革（規制緩和）の現状と分権化をめぐる地方の改革動向をテーマとした。地方分権型の仕組みとなって5年が経過した介護サービスにおいて生じている地域差を検証し、地域の実態に即したサービスを展開するに際しての規制の現状と自治体の役割等について調査した。また、義務教育改革に積極的に取り組んでいる自治体の具体的な動向や構造改革特区の事例を取り上げ、地方を主体とした義務教育や教育委員会のあり方について調査した。

第IV部では、第II部および第III部が交差し、展開するなかで浮かび上がってくる地方再生の課題、ポイントを抽出し、報告書のまとめとした。

（すずき なおこ 総合調査室）