

地方の活性化・自立のための7ヶ条 - 未来に希望の持てる、活力ある豊かな国にするために -

1999年07月28日
社団法人 経済同友会

1. はじめに

地方経済の活性化を目的に、中央政府の主導により、これまでに数々の施策が実施されてきた。しかし、地方の持続的な経済活性化につながっているものは少ない。それは、それぞれの地域の条件の違いを無視して、補助金・助成金や税制の優遇措置等の支援を一律に提供する中央政府の手法に問題がある一方、「まず支援ありき」で、当事者責任を明確にしないまま、活性化に取り組んできた地方にも原因があることは否めない。

一方、公共事業に依存せず、自らの手で経済活性化に取り組んでいる先進地域も存在している。われわれは、そうした地域に足を運び、実地調査や関係者との意見交換を行ってきた

先進地域では素晴らしいリーダーやスタッフたちが自らの手で独自の政策を考え、それぞれの地域に固有の経営資源や独特な発想・アイデアを駆使して、活性化を実現している。地域によって、活性化の手段も程度も異なっているが、地域の経営資源を有効に活用し、将来ビジョンと当事者責任を明確にするという「経営的手法」が取り入れられていることでは共通しており、学ぶべき点は多い。また、われわれが足を運ばなかった地方の中にも、こうした地域が数多くあることも確かである。

しかしながら、これらの先進地域といえども、地方自治体が財政自主権を持たない現行の中央主導型の行財政の仕組みを前提とする以上、中央政府から分け与えられるカネをうまく活用する以外に、自ら考えた政策を実行することは困難である。われわれの考える真の地方の活性化・自立を実現するには限界があることもまた事実なのである。

しかも、国・地方双方の財政は悪化の一途を辿り、国債・地方債を主とする国と地方自治体の借入金残高の総計は既に約600兆円という莫大な金額に達している。国の財政が破綻寸前である以上、現行の財政運営の見直しは不可避であり、地方が中央政府頼りの活性化や公共事業に過度に依存する経済運営を続けていくこと自体、もはや不可能である。

だが、そうした中、本来率先して「自立」を声高に求めるべき肝心の地方自治体関係者の多くが沈黙している。それは、カネも政策も「お上」に依存している現状の中央集権型の仕組みがそうさ

せているに他ならない。

しかも、複雑かつ不透明な行財政の仕組みにより、国民は自らが納めた税金が何に使われているか分からない。そして、そのことに起因する「受益と負担の意識」の欠如が、国民の無関心と「お上」依存を生み出し、住民自治に根ざした効率的な地域運営の実現を阻害している。よって、地方では放漫財政の見直しや行政サービスのリストラなどの取り組みがあまり進んでいない。われわれは、今回の実地調査を通じて、地方が自らの手で活性化・効率化に取り組むことと、中央集権型の行財政の仕組みを地方主権型に改めることなくして、住民自治に根ざした真の地方の活性化・自立も、我が国の財政再建もありえないことを確信するに至った。

住民自身の受益と負担の判断のもとで、住民のニーズに応える適切な行政サービスが効率よく提供されることが地方自治の基本である。また、地域が一つの経営体として自主性と自己責任に基づき、特色を活かした雇用の創出や所得基盤の拡充を図ると同時に、それぞれの持つ魅力を情報発信することで互いに競い合い、自立することこそ、真の地方経済の活性化につながる。やはり、それぞれの地方が自らの地域を運営していくための権限と財政自主権を持ち、民主導型の持続的な経済活動の活性化を行えるよう、大胆な改革を進めなければならない。

もちろん、改革を実施すれば、過渡期においては混乱を来すだろうし、かなりの痛みも覚悟しなければならない。かといって混乱や痛みを恐れ、現状を容認し続ければ、我が国に未来はない。住民自治に根ざした、自己責任による自立した地域経済社会を実現するため、必要な改革を実施することこそ、われわれ自身の未来への希望を取り戻す道である。

2. 問題の所在

(1) 地域の経営資源を活用しきれていない

地方経済活性化を実現するには、「交通(Transportation)」「通信(Communication)」「知(Education)」の3つの要素を整備し、地域の経営資源として活用することが必要条件である。だが、一部の地域を除いて、この3つの要素の整備は既に一定水準まで進んでいるにもかかわらず、多くの地域がそれぞれ持っている固有の経営資源を地方経済活性化のために十分に活用しきれていない。中でも、大学や研究機関、公設の産業支援施設といった「知」の部分の資源を有効に活用しきれていないところが多い。それぞれの地域に根ざした独自の地方経済活性化の実現は、交通・通信網や知の部分を含め、ヒトやモノ、自然環境や歴史風土、現地企業等も含めた幅広い地域の経営資源を有効活用することを基本として取り組まない限り、不可能である。

(2) 5層制と基礎的自治体の小規模多数性による非効率な行財政

「国 - 国の出先機関 - 都道府県 - 都道府県の出先機関 - 市町村」という5層制が非効率な行財政をもたらしている。特に、既に実質的な役割を失ったものや実務権限をほとんど持たない出先機関が多々存在している。これらはリストラが進まず、職員の雇用を維持するためだけの「カネ食い虫」となり、財政悪化の一因ともなっている。

また、基礎的自治体である市町村が 3229 も存在すること自体、非効率な行財政を助長している。市町村の圏域は、そのほとんどが 40 年以上前の、自動車もほとんどなかった時代のままである。小規模な市町村が多数あることで、首長や助役、収入役、議員や議会事務局、委員会や審議会などが市町村の数だけ存在し、その人件費等のコストが莫大な負担となって、効率的な行財政運営や、地域経済のための投資を妨げる一因になっている。

更に、現行の制度では、住民自身が市町村合併を望んでも、必ずしも合併が実現するとは限らない仕組みになっていることも問題である。実際、われわれが調査した地域の中にも、以前から住民の間で合併推進の機運が盛り上がっているにもかかわらず、制度の壁に阻まれて実現できないという例もある。

(3) 自分の問題なのに自分で解決したくてもできない

「国は、国際社会における国家としての存立に関わる事務、全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動もしくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務又は全国的な視点に立って行なわなければならない施策及び事業の実施その他国が果たすべき役割を重点的に担い、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体に委ねることを基本とする。」これは、「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」(以下「地方分権一括法」とする)に表記されている基本理念である。まさに正論であり、その通りに改革が実施されるのであれば何ら問題はない。

しかし、地方分権一括法では、地方主権の根幹である肝心の税財源の問題や、都道府県と市町村のタテ関係については、改革の方向すら示されておらず、不十分な内容にとどまっている。土地利用や都市計画といった住民に最も身近な業務についても、各省庁の縦割り行政が残っており、基礎的自治体への権限委譲が不完全である。また、法案の目玉である機関委任事務の廃止にしても、国の関与の余地の大きい法定受託事務として約 45%が残るとするのは、あまりに割合が多すぎる。更に、中央省庁による複雑な規制・許認可事項の一部は「同意を要する協議」として残され、国から地方自治体への税財源の移譲や課税に関する抜本的な権限委譲がなされない以上、地方が「自分の問題なのに自分で解決したくてもできない」状況に変わりはない。

(4) 財政のムダを引き起こす地方交付税制度

平成 9 年度の財政状況を見ると、地方自治体全体では、その歳出額に対して、自らの税収(地方税収)で賄うる分は約 1/3 にすぎない。残りは、地方交付税交付金や補助金等の国からの補てんによる分が約 1/3、地方債や手数料その他による分が約 1/3 となっている。この国と地方の間の税財源の偏在自体大きな問題であるが、加えて、地方交付税制度の複雑でおかしな仕組みが巨額の財政のムダを引き起こしている。

地方交付税制度は、地方自治体が集めうる地方税収入の一定割合(=基準財政収入)と自治体が行なう行政サービスに必要な支出(=基準財政需要)を比較し、その不足額を補てんする制度であるが、現実には、全自治体の 95%以上が地方交付税に依存しなければやっていけないという異常な状況にある。

また、現行の基準財政需要の算定方式は、極めて問題が多い。全国一律に同じ行政サービス

を提供しなければいけないという発想自体まずおかしい。しかも、公共事業費の地元負担分や地方債の元利償還費を算定基準に含んでいたり、国の裁量の余地の大きい複雑かつ不透明な「補正係数」を乗ずることによって、制度本来の主旨を逸脱する金額が計上されている。また、交付税による補てんの結果、自主財源の豊かな自治体よりも自主財源に乏しい自治体の方が、住民一人あたり税収がはるかに多くなるというような矛盾も生まれている。

自治体が税収拡大努力により、財政不足額の圧縮に努めても、地方に還元されるのはほんの一部であり、大部分は地方交付税の減額に充てられる。これにより、自治体の税収拡大努力へのインセンティブが全く働かない。また、公共事業等で自らの借金(=地方債)を増やしても、結局は将来、交付税で補てんされる。これらの仕組みが、自治体を「楽をするほど」「ムダをするほど」多くのカネが降ってくるという悪循環に陥らせ、ムダづかいを助長し、財政健全化への意欲を削いでいる。

3. 改革の方向 - 地方の活性化・自立のための7ヶ条

【地方の活性化・自立のための7ヶ条】

- (1) 地域の経営資源・独自の発想を活用した経済活性化と人材の登用・育成
- (2) 大学の有効活用
- (3) 企業活動の地域との一体化
- (4) 自治体組織の適正規模への再編と5層制のスリム化の実施
- (5) 国と自治体の担当業務の明確化と権限の自治体への委譲
- (6) 自治体の財政自主権の確立 - 「地方臨調」的な機関の設置
- (7) 情報開示の徹底による行政の監視と住民意識の改革

(1) 地域の経営資源・独自の発想を活用した経済活性化と人材の登用・育成

「お上」依存の地方経済活性化がうまく行かない中、独自の活性化策に取り組み、成果を上げている地域も存在する。以下に、われわれが実際に現地に赴き、調査をしてきた中から、典型的な事例を紹介する。

事例 「企業誘致型工業活性化モデル」(岩手県北上市)

岩手県北上市では、昭和30年代から工業振興による経済活性化を市の中心目標として定め、市内の一等地に市の自主財源で工業団地を整備した。そして歴代の市長を中心に、市が一丸となって、将来的なビジョンを持った熱烈的な企業誘致活動を40年近くにわたって進めてきた。その

結果、現在までに 150 社もの企業誘致に成功し、北東北一の工業都市となっている。

事例 「環境保全型交流活性化モデル」(大分県湯布院町)

大分県湯布院町では、いわゆるリゾート開発とは一線を画し、民間の若手旅館経営者が中心になって、地域の経営資源である自然景観と温泉を活かした家族・女性グループ客向けの温泉保養地づくりを 40 年近くにわたって進めてきた。また、斬新なアイデアに基づく国際映画祭や音楽祭などのイベントを全国に先駆けて開催し、都市・農村交流による活性化を図ってきた。その結果、現在では年間 400 万人近くの観光客が訪れる一大保養地となっている。

事例 「歴史資産活用型商業活性化モデル」(滋賀県長浜市)

滋賀県長浜市では、民間の若手企業経営者が中心になって、市と共同出資して第3セクター会社を設立し、まちの歴史的建造物である「黒壁」の保存と、まちに縁もゆかりもない新規アイデア産業であるガラス工芸を組み合わせたまちづくりを 10 年にわたって進めてきた。その結果、現在では、かつて閑古鳥の鳴いていた中心市街地に年間 160 万人もの利用者呼び込んでいる。また、岩手県江刺市など、他地域でも長浜市をモデルにした活性化に取り組む動きも出ている。

《地方経済活性化先進地域の共通項》

地域の経営資源を有効に活用している

将来ビジョン・当事者責任が明確である

郷土意識を持つリーダー・スタッフが中心となっている

こうした事例は、活性化の手段も程度も異なる一方、それぞれの地方の持つ特性や経営資源を見極め、そこに独創的な発想・知恵を持ち込み、長期的なビジョンを持って長年にわたって活性化に取り組んできたリーダーやスタッフの存在が共通項となっている。特に湯布院町や長浜市の事例は、郷土意識を持つ民間人が中心となって、自ら出資し、自らが運営し、自らが責任を負うという自己責任原則が貫徹されており、成功をもたらした重要なポイントになっている。

地方経済活性化についても企業経営と同様に、地域の経営資源を有効に活用することと、将来ビジョンと当事者責任を明確にすることが必要条件となる。これらのことは、今の中央集権型の行財政の仕組みのもとでも、それぞれの地方の努力次第ですぐにでもできることであり、そのことは先進地域の成功事例が証明している。

そのためにも、地域を支えるリーダーやスタッフを登用・育成することは不可欠の要素である。今後の中央省庁再編や民間の雇用流動化の流れの進展にともなって、現行では必ずしも能力を活かしきれずにいる有能な人材の登用が可能になる。また、地域間の交流を通じ、地域の外にいる専門知識を持った人にアドバイスを請い、地方経済活性化のための人的資源として活用

することも、地域に限らず日本経済全体にとって大きなプラスである。例えば岩手県花巻市では、起業化支援施設において、起業に関する専門知識を持つ民間企業出身者がコーディネーターとして運営に当り、施設が有効活用されている。各自治体は社会人採用枠を大幅に増やすとともに、実務経験に合わせた適材適所の人事を行なうべきである。

また、最近活動が活発化しつつあるNPOやボランティア組織を支援・育成し、地方経済活性化・まちづくりのための活動の中核的存在として活用すべきである。それは、地方経済活性化の実現に有効なだけでなく、住民の地方自治への参加意識や郷土意識を高めるとともに、将来の地域を背負って立つリーダーやスタッフの育成にもつながる有効な手段である。

(2) 大学の有効活用

最近、各地の大学で、産官学連携による共同研究や、自らの持つ技術やノウハウを産業界に移転するためのTLO(技術移転推進機関)の設置、ベンチャー企業育成講座の開設などの動きが見られる。また、一部の工学系私立大学では、学内ベンチャー企業を設立しているところもある。しかしながら、そうした例はまだ一部に過ぎない。

特に国立大学は全国各地にあり、中には岩手大学などのように、地元自治体や企業との産官学連携に力を入れているところもあるが、やはりそうした動きも限られたものである。国立であるがゆえに、民間経済活動に関する教職員の身分の問題や、自治体からの資金提供の制限など、難しい問題も多く、結果として、産官学連携の基本である外部との人材・資金面での交流が制限されている。よって、国立大学の独立行政法人化・民営化を実施し、自治体や企業との交流に関する自由度を高め、地元のニーズを反映した大学運営を推進しやすくすべきである。

また、大学の機能および施設を地域の経営資源として有効に活用する方策として、米国の「コミュニティカレッジ」に倣い、各地の国公立大学の施設を利用して、自治体・地元企業・教育関係者の協力により、学位の取得を目的としない、職業訓練目的と生涯教育目的を併せ持つ教育機関を設置すべきである。特に、地元地域の活性化に率先して貢献する意味からも、公立大学の施設を利用したコミュニティカレッジ的な教育機関の設置は、早急に必要な実施がある。

(3) 企業活動の地域との一体化

企業および経営者としても、雇用や納税での貢献にとどまらずに、別の面でもこれまで以上に地方経済活性化に貢献すべきである。例えば、自らの持つ技術や経営のノウハウを、地元の他企業や産業支援機関・大学との共同研究や技術協力により、地域に移転し、地域密着型の技術開発や産業創出を図ることも重要である。そのための方策として、企業は地方主権型の経営の視点を取り入れることが必要である。例えば、今日の連結決算・連結納税制、持ち株会社制への移行の流れに合わせて、地方の支社や事務所・工場などの分社化を進めれば、より地域に密着した企業活動の活性化が期待できる。現に、ある大手メーカーでは、地方に工場を設置する際は、全て別法人化している。そうすることで、分社した現地企業は、雇用や受発注などの面を中心に地域との一体化を進めやすくなり、中には自社の持つ技術力と地域の地場産業とを結び付けて、新しい技術を生み出し、事業化して他の地域に展開している例もある。

(4) 自治体組織の適正規模への再編と5層制のスリム化の実施

自治体が住民に対し、財政面で最も効率的に行政サービスを提供し、かつ行財政能力のうえでも自立できる体制づくりを行なう必要がある。その手段として、基礎的自治体である市町村の適正規模への合併再編を強力に進めるべきである。地方自治の理念からすれば、合併再編は市町村の自主性に委ねて推進するのが理想であるが、残念ながらそれでは合併が進まないのが現実である。行財政の効率化が、単に地方の問題ではなく、我が国全体の問題であることを考えても、合併の問題については国の一定の関与は必要である。

そこで、地方自治法および「市町村の合併の特例に関する法律」(合併特例法)を改正し、国が市町村に対して勧告を行えるようにすべきである。また、自主合併のインセンティブとして、自治体の適正規模の一つの目安とされている人口30万人に達した自治体は例外なく政令指定都市とすることも必要である。また、合併した自治体は住民税を一定期間減税できるというような、住民に直接影響のあるインセンティブも導入すべきである。更に、財政調整の仕組みの見直しを進めれば、自治体は自ら財政の効率化を目的に合併せざるをえない状況になるであろう。

また、住民発議制度・住民投票制度を充実させ、住民発議による合併請求が行われた場合には、全ての関係市町村で住民投票によって合併の是非を決定する仕組みにすべきである。そして最終的には、全国3229の市町村を、現状の生活圏を基本に、300程度を目安とする基礎的自治体に再編し、自治体の自立と効率的な行財政体制を実現する。

各自自治体にある出先機関については、原則廃止を前提に整理し、スリム化を行うべきである。また、基礎的自治体間の広域連携が必要な業務については、関連の深い地域毎に一定規模にまとめて、自治体からヒトとカネを拠出し、業務を担当する機関を設けて対応すべきである。

(5) 国と自治体の担当業務の明確化と権限の自治体への委譲

地方分権一括法の成立により、地方主権の確立に向けて一步前進となるのは確かであるが、その基本理念に照らし合わせると、内容は完全とは言えない。したがって、地方主権の基本理念に則り、国が担当する業務を全国的に統一して遂行する必要がある業務に特化させることで、国と自治体の担当業務を明確に区分し、自治体が担当する業務について、国の関与を原則として禁止する方向で、地方分権一括法の内容を改めるべきである。特に、土地利用や都市計画、地域完結型の社会資本整備などの住民にとって関係の深い行政事務については、基礎的自治体固有の業務として、完全な権限委譲を最優先で実施する必要がある。

(6) 自治体の財政自主権の確立 - 「地方臨調」的な機関の設置

自治体の財政自主権の確立を念頭に、国から自治体へ税財源を移譲し、偏在を改めるとともに、自治体に住民税等に関する税率や課税最低限の決定権を認める新しい税体系へ移行する必要がある。

一方、地方交付税制度については、新しい税体系移行までの過渡期において、制度の内容を改める必要がある。まず、基準財政需要については、人々が生活するのに最低限必要な行政サービス費用として定め、住民一人あたりの基準財政需要額を全自治体一律にすべきである。更に、基準財政収入について、住民税収の算定を制限税率(=現行制度下において各自自治体

が課税できる最高税率)での課税を前提としたものに改め、自治体の税収拡大努力を促す。そのうえで、住民一人あたりの基準財政収入から基準財政需要を差し引いた不足分を、交付税で補てんする方式に改めるべきである。これにより、自主財源に乏しい自治体の住民一人あたり税収(交付税を含む)が、交付税による補てんにより、自主財源の富裕な自治体の住民一人あたり税収よりも多くなるという矛盾はなくなる。また、交付税総額および交付団体数は自ずと減少するはずである。そして新しい税体系への移行が完了し、自治体の財政自主権が確立された時点で、現行の地方交付税制度は廃止すべきである。

なお、自治体の財政自主権の確立にあたっては、国と地方の関係、自治体経営のあり方、地方のあり方、行財政・税制・法制など、多岐にわたる分野の総合的かつ抜本的な改革を、早急に推進する必要があるが、現行は分野毎に検討する機関が分かれている。そこで、経営センスを持つ民間人を中心に、国と地方の行財政・税制の問題を総合的に検討し、かつ検討結果の実現度を監視する「地方臨調」的な機関を早急に設置すべきである。

(7) 情報開示の徹底による行政の監視と住民意識の改革

住民に対して、行政サービスに関する「カネの使い方」を明らかにさせ、自らの負担 = 税金で自らがサービスを受けるという「受益と負担の意識」の醸成を図り、地方自治への参加意識を高める必要がある。そのために、情報公開に関する条例の制定や公開の手法・内容の強化を強力に推進すべきである。例えば、

- インターネットによる議会や審議会、委員会等の会議内容の公開
- 「外郭団体」に関する情報開示
- 事務事業や公共事業の評価システムの構築と公開
- 公営企業や第3セクターとの連結決算
- 企業会計原則を基本とする公会計方式の導入

などは、既に一部の自治体で取り入れられている手法であるが、住民の地域経営への参加を促すためにも有効であり、全自治体が導入すべきである。

ただし、企業会計原則を基本とする公会計方式については、全自治体に即導入できるような確固たる形式が定まっていない。したがって、国および全自治体への導入を前提として、自治省・大蔵省などの関係省庁や全国の首長組織などを中心に、専門家も交えた横断的な研究会を早急に設置して、共通の基準・形式づくりを行なう必要がある。そして、全自治体が共通の公会計方式を導入することにより、住民が各自治体の行財政状況を共通の指標で比較できるようにすべきである。

4. おわりに - 活性化のエネルギーを自立のエネルギーに

地方行財政改革は近代以降の我が国において、「明治維新」「戦後改革」に次ぐ三度目の大改革と言われているにもかかわらず、改革は遅々として進まない。本来改革の旗手となるべき当事者たちにとって、この改革は自らの既得権益を失う改革であることから、実現が妨げられている。

このままの状態を放置すれば、国も地方も財政破綻を招き、真の地方の活性化・自立は実現せず、そのツケが結局、国民に回ってくることは厳然たる事実である。われわれはそのことを一人でも多くの人に理解してもらい、われわれの考えを世に問うことで世論を喚起するために本提言を取りまとめた。

最近、各地で「お上」依存の地方経済活性化という従来の方式を超えて、自主性と自己責任に基づく真の地方の活性化・自立を目指して、大胆な改革を進めようとする志を持つリーダーが出現し始めている。また、各界の有識者や団体からも、地方自治に関する各種の提言が相次いで行われている。われわれとしては、志を持つリーダーを支援し、制度の抜本的改革を推進する動きを全国各地で起こすためにも、本提言の発表をきっかけに、今後も地方自治をテーマとするシンポジウムの開催なども含め、様々な手段を用いて引き続き行動していく所存である。

現行の仕組みのもとでは、地方自身の持つ活性化の潜在エネルギーを有効に活用しきれないことが、今回の実例調査で明らかになった。制度改革により、活性化の潜在エネルギーが顕在化し、自立のエネルギーへと結びつける仕組みを構築することができれば、21世紀の我が国は、個性豊かな地域が互いに協力するとともに競争しあう、活力ある豊かな国に生まれ変わるとわれわれは信じる。

以 上