

現在、地方分権推進委員会の検討作業を始めとして、地方分権に向けて様々な動きがみられている。このことは、戦後、日本経済の発展のために大いなる力を発揮してきた中央集権体制が、もはや新たな時代に通用しなくなっているとの認識が各レベルに少しずつ浸透してきたことを物語っている。しかし、国家の権力を分散していく「地方分権」のベクトルではなく、むしろ住民が自らの幸せを自ら選び取れることのできる住民からの「地方主権」のベクトルこそ、今必要とされているのではないか。本稿では、現行のシステムの問題点を指摘したうえで、地方主権を実現していくための様々な課題について検討したい。

第1章 なぜ今地方主権が必要か

地方主権の必然性を考えるためには、従来のわが国の地方自治制度や地方分権を目指した様々な動きについて、その評価を加えておくことが不可欠の作業となる。本章では、従来のわが国の地方自治制度を評価すると同時に、地方分権を阻んできた様々な要因を探り、なぜ今地方主権を推進することが必要かについて、時代背景を整理する。

1. 従来の地方自治制度の評価

後掲資料1にみるように、近代日本における地方行政制度の基盤は1878年(明治11年)に成立した。その後、大正期にかけて、地方議会における選挙権の拡大や一部都市計画権限の地方委譲など、徐々に自治権が拡充されるかたわら、知事公選や税源移譲に関する議論が高まりをみせ、自治意識の定着と向上が進んだ。しかしながら、1930年代に入り戦時体制へ移行するにつれ、中央の統制管理が非常に強化され、地方自治は急速に後退し、中央集権体制が強化されていった。

戦後、地方行政の再設計が行われ、アメリカを軸とする占領当局は、公選首長制の導入、警察・教育権の地方移譲など分権体制の敷に注力する一方、著しい権限を掌握して戦時体制を主導したとの理由で、地方行政を所管していた内務省を解体した。しかし、地方行政を統括し、自治体の利益を代弁すべき所管官庁を欠いたまま、制度建設が進んだことは、結果的に地方自治を阻害する結果となった。具体的には、各省庁が中央レベルでの調整を迂回しつつ、機関委任事務制度と地方出先機関を利用して個別に自治体に関与する仕組みを作り、縦割り行政の原型を形成した。その後、講和成立を機に、占領改革への反動から再集権化を意図した一連の制度改革が行われ、これを以て戦後の地方行政は、法律上の制

度に関して一応の安定に達し、現行制度の基礎が形づくられた。その後の変遷は資料 1 の通りであるが、戦後 50 年間の地方自治制度について、評価を加えれば以下の通りである。

第一に、市民生活に対する地方自治の浸透度は戦後 50 年を経て依然不助である。この背景には、戦前、戦後を通じて集権的な制度が維持された事情があるが、住民の行政に対する意識の低さも重大な要因である。わが国では一般に、中央、地方を問わず行政サービス（受益）と費用（負担）の対応関係が無視されがちであり、効率的な運営や費用に見合ったサービスを確保するために、住民が中央・地方の行政組織や運営を監視するというメカニズムが機捩れにくい。とくに、地方自治体においては、後述の通り自主財源の比重が低く、不足分を中央からの交付金、補助金等で補っているため、住民は一層コストパフォーマンスに無関心となり、地方自治に対する意識も希薄となる傾向があったといえる。また、従来の地方分権論議は、後述の通り中央と地方の関係調整に主たるテーマとしており、住民の関心を呼ぶような議論がなされてこなかったことも影響していると思われる。

第二に、中央集権的な地方自治体制は、高度成長期という時代の要請に対しては、きわめてよく対応したといえる。産業界の積極的な設備投資に対し、政府は資金の斡旋、操業環境の整備等を通じて支援を行い、その一環として、大規模な工業地帯の造成計画やエネルギー開発、技術開発支援等を進めた。地方の側も産業の高度化と社会資本整備を一樣に求め、中央に対して懸命な陳情と誘致合戦を展開し、住民もおおむねこれを歓迎した。中央の計画は、効率的な資源配分によって大規模コンビナートを建設するため、標準化と画一化を志向するものであったが、地方はこの開発戦略に追随し、画一的な計画を受け入れた。いわば、高度成長期は、地方の中央志向が極まり、中央と地方の政策目的や方針がよく合致した時期であった。半面、地方自治体の政策立案迫への低下、広域的な行政需要の増大に伴う中央の権限掌握が進み、地方自治の後退がさらに進んだ。

このような経緯を経て推進された中央主導の開発計画は、経済成長に大きく寄与するものであった。工業立地を機に各地で産業開発が進み、日本経済全体でみても、開発拠点における新鋭設備の新規建設と集積が国際競争力の飛躍的な向上をもたらした。

第三に、高度成長期の集権的な行き方に対抗して 60 年代から 70 年代に登場した「革新自治体」は、地方自治の新しい方向を示唆するものであったが、様々な限界も抱えており、地方全体には根付かないままその役割を終えた。革新自治体の後退の理由として、ナショナルミニマムがいまだ形成されないなか、中央依存の発想に捕らわれた一般の自治体が独自策の試行を嫌い、国の関与を求めた点が挙げられる。

たしかに革新首長の率いる自治体は、過密過疎や公害等を背景として、住民の異議垂れて

に应えるかたちで支持を集めた。これらは社会福祉や環境の分野で老人医療費の無料化など個性的な施策を打ち出して国を先導し、新たな地方行政のあり方を示した。半面、a) 住民の横並び意識が災いして、行政が肥大化、b) 自治体が財政負担を度外視して住民サービスに終始し、住民の行政依存の傾向を助長、b) サービスの肥大化、自治体職員への手厚い待遇により、自治体財政が悪化、等の問題を生んだ。当時、福祉が主要な政策課題であったが、ナショナルミニマムに関する合意が未形成ななかで、サービス水準に対する国民の横並び志向を抑えることは難しかった。個々の自治体レベルでは独創的な施策が行われたにもかかわらず、地方全体としては分権を実現できなかった背景として、国の追随によって地方の政策的な優位性が失われた点や、石油危機等による経済環境の激変が指摘されるが、そもそも当時の社会情勢は地方分権と異なるベクトルに支配されていたといえよう。地方分権は本来的に、サービスや施策の独自性、換言すれば他の地方との差違を伴うものであるが、当時はそれが容認される状況になかったのである。

第四に指摘すべきは、地方分権の必要性がたびたび主張されたにもかかわらず、中央集権的な枠組みの打破に至らなかった点である。近年の動きをみると、臨調路線が国民の支持を背景に一定の成果を上げたものの、地方自治体や生活者の視点に立った改革には着手することなく、現在に及んでいる。1981年に設置された第二次臨調の主要課題は財政再建であったが、行政改革と財政再建が不可分との観点から、地方行政についても見直しを進めた。国と地方の役割分担、補助金や許認可等の整理合理化など、地方分権を重要な柱とした臨調の答垂へ、世論の支持を得て着手の運びとなった。しかし、地方自治体は、おおむねこれに冷淡であった。臨調においては、「中央財政の再建」が最重要課題とされ、地方への権限委譲は財政負担を転嫁する見返りという色彩が濃かった。地方は、財政再建が優先されたため、負担増に見合う権限、財源が得られないとして不満を募らせた。実際、臨調およびその継承者である行革審の方針は、限定的な分権と行政サービスの低下によって、中央財政の破綻を回避しようというものであり、地方分権を手段とみなしていた。臨調路線が一応の成功をみたとはいえ、本質的な問題の先送りにとどまっていたことは、現在の閉塞状況から明らかであろう。また、臨調の委員の多くが財界と中央政府の出身者で占められ、地方の実態や生活に密着した分権論議が少ない点についても、自治体側の反発は根強かった。現在活動中の地方分権推進委員会が、地方分権をテーマに据え、地方の声を踏まえる姿勢をみせていることは、臨調路線に対する反省に基づいているといえよう。

2. 地方主権を提言する背景にある時代認識

これまでの中央集権的地方自治制度は、たしかにわが国の驚異的な経済成長の実現に大きな役割を果たし、その結果として、必要条件としての生活水準の確保や、一定の物質的豊かさの達成といった「光」を住民に対してもたらしたと評価できよう。

しかしその一方で、高度成長を支えた新技術、余剰労働力といった諸要因が消滅して経済成長が鈍化するにしたがって、中央集権的自治制度に起因する「影」が、近年次第に大きくなり、住民の生活を次第に脅かし始めている。

広がりつつある第一の影は、画一的行政サービスが住民ニーズから大きく乖離し始めているばかりか、さらには地域住民の創造性や個性を抑制する方向に作用していることである。国民の必要条件としての生活水準（ナショナルミニマム）は達成されたが、そのサービスは中央で決定されたものが事後的に地方に下ろされるというかたちで行われているため、引き続き画一的で柔軟性に乏しい。一方、一定の経済成長の達成そして高齢化社会への突入によって、国民の価値観は仕事一辺倒から生活重視型へ、そして文化・環境志向型へと変化している。しかも、その住民ニーズは個人や地域によって多様化している。このため、画一的かつ規制的色彩の濃いままの行政サービスが提供され続けることに、住民は生活していくうえでの様々な不利益を被るようになっていく。

広がりつつある影の第二は、中央主権体制に起因する社会的コストの拡大である。現在の財政の発想は、農業など低生産性部門に対する補助に加えて、地方自治体の財政も中央が支えるという「援助」の発想である。すなわち民間に対してと同様、地方自治体に対しても中央政府が「神の手」となり、各地方自治体に対して補助金や交付金を配分し、地方債の許可を行い、実質的にその活動を支配してきたといっても過言ではない。このため、中央に支配され、主体性が発揮しにくいと、地方自治体公務員は否応なくモラルが低下してしまう。しかも、こうした中央依存を背景として「官官接待」といった現象が起り、無駄な行政コストが発生しているのである。これらは、特定の自治体固有の問題というより、地方自治体の「国の下請け」的な仕事の進め方（注1）、「横並び的発想」がもたらす「国の問題」に起因するものだといえるだろう。さらに、現行の中央集権体制が硬直的であるが故に、様々な非効率が発生している。実際、こうした問題は、国家財政と地方財政の破綻というところまでに追いつめられてきている。国と地方の財政破綻は、単に景気循環的なものではない。援助の発想による地方への資源配分という「国の問題」に手をつけなければ、将来的には、住民全体に対して大きなツケとなって戻ってくることになりかねない。

このように、中央集権的自治制度は住民の生活そのものへ大きな影を落とし始めている。しかし、こうした制度に起因する社会的コストが住民に降りかかってくるとすると、住民が行政の意思決定に積極的に関わってこそ、そのコストの負担に納得がいくものとなる。逆にそのことは、行政の意思決定に対して積極的に参加してこそ、自らのニーズを反映させたり、そこからもたらされる果実を享受することができるものでもある。このように、住民自身が「自己責任」を持つことによってしか、住民は今後自らの幸せを選び取る

っていくことはできない。

そして、住民が自らの幸せを選び取れるような社会を実現するためには、現在の中央集権的地方自治制度を、大きく変えることが必要となる。すなわち、住民にとって、受益と負担の対応関係が明らかな仕組みを穀_zすると同時に、意思決定の場を身近なものとし、これをモニタリングし、チェックすることが可_zる仕組みを穀_zしていくことが必要である。これこそ、住民の創造性発揮、自己責任貫徹が可_zる地方自治、すなわち「地方主権」的地方自治である。このように、「地方主権」のベクトルは、国家の権力を地方自治体に分散していく「地方分権」のベクトルとは、自ずから異なるものである。

第2章 地方主権を実現するための条件

現在わが国では、企業も個人も様々な局面で自己責任原則の貫徹が求められているが、それを測る尺度が、アカウンタビリティーがあるかどうかである。「アカウンタブル(accountable)である」とは、「説明できる」とか、「責任のある」という意味である。すなわち、自ら判断して行動すると同時に、自らの行動を外部に対して正確かつわかりやすく説明することによって、初めて自己責任が貫徹されているかどうかを測ることができよう。

地方主権が実現されているかどうかを測る尺度もこれが当てはまる。すなわち、地方主権を実現するためには、「地域住民が、市町村など地方自治体のアカウンタビリティーを求めていく」ということが必要である。地方自治体のアカウンタビリティーを高めるためには、二つの条件がある。

第一は、地方自治体がその政策を「住民」そして「市場」に対してわかりやすくディスクローズ（情報開示）するということである。ディスクローズをすることで事足れりとする訳ではなく、自らの行動をわかりやすく説明し、他の地方自治体と競い合っていくという「ディスクローズの精神」が重要である。さらに、ディスクローズされたものに対して、「住民」や「市場」から評価を受けることによって、運営に長けた地方自治体の住民や個性を発揮できた地方自治体の住民がより報われていくことが必要である。

第二は、地方自治体が「自己の判断」で政策立案を行える仕組みを作ることである。すなわち、地方自治体自らが考え判断して行政を実施し、もしそこに足りない点があったり、ミスがあったりした場合には、中央省庁など他のせいにするのではなく、全て地方自治体の自己の責任となりコストも自らが負わざるを得なくなる仕組みをつくるということである。こうした仕組みを作れば、住民は自己のニーズを反映させ、自己参加することによって果実を得たりコストを被ることに納得がいくことになる。

以上のように、地方主権実現の基本的な条件は、「住民や市場が地方行政をチェックするシステムの穀 z 」と「地方自治体が自己の判断で政策立案を行える仕組みづくり」である（図浮 P）。これによって、住民自身が当該地域の将来像を決定し、判断する選択肢が与えられ、どのような地域にしていくのか、「福祉重視型」自治体か、「活力ある産業育成型」自治体か、については住民の意図が反映されていくことも可俚となる。

第3章 地方主権に向けての具体的方策

以下、地方主権に向けての具体的方策を示す。第一条件としてのチェックシステムの穀 z には、「住民によるチェック」として、a) 住民による行政の業績査定制度の穀 z 、「市場によるチェック」として、b) 地方債改革が必要となる。

第二条件としての地方自治体が自己判断できる仕組みづくりのためには、c) 法律面からの手当、d) 自主税源の確保が不可欠となる。そのうえで、自主財源を強化すると同時に、他の自治体と競争を促進する e) 地域産業活性化が必要となる。

1. 住民による業績査定システムの穀 z

地方自治体のアカウンタビリティー向上には、住民や市場によるチェックと地域間競争によってこれを担保していく必要がある。本節では、まず住民による行政に対するチェックシステム穀 z の方向性を考えてみよう。

（1）現行システムの問題点

（イ）行政サービスの効率性とニーズに対するチェックの不備

わが国では、中央集権的な地方自治行政による画一的サービスと住民ニーズが乖離しており（図浮 Q）、しかも行政サービスのうちかなりの部分が民間で可俚なものとなっているにもかかわらず、その提供主体が民間でなく、地方自治体であることによって多くの非効率が生じている。例えば学校教育にしても、学童保育や用務員などを民営化することによって相当程度のコスト削減が可俚なるにもかかわらず、相変わらず住民は公営によるコスト高を強いられている（図浮 R）。ちなみに地方自治経営学会では、コスト高の原因として、(1)働き量の違い（民間は公立より2倍以上働いている）、(2)1日中あるいは1年中継続して仕事がない業務に正規職員があてられている、(3)単純労働（学校用務員や学校警備員また施設の管理など）に嘱託ではなく、給与の高い正規職員があてられている、等の点を指摘

している。ここに挙げられているような身近な行政サービスを民間に移行していくだけで、かなりの行政コスト削減に寄与することが期待されるのである。コスト削減によって、新たな財源が生まれれば、住民が(1)ニーズの水準に達していないが、どうしても民間でまかなえない行政サービスの提供を求めるか、または(2)その分の税金の引き下げを求めることができる。

ちなみに、地方公営企業についても、労働集約的で、労務管理ノウハウが必要とされるものや、経営手法においてイノベーティブなアイデアが必要とされるような種類のものは、基本的に公営企業では難しい。例えば、地方公営企業のうち、労務管理の難しい交通事業や病院事業または専門的な経営感覚などが必要な観光施設事業などについては、民営化が検討に値する。この点、公営と民営の根本的な違いとして、坂田（１９９３）は、(1)経営者の評価のされ方が違う、(2)民間はやる者が報われるシステムである、(3)民間は加点主義人事だが、役所は減点主義人事である、(4)役所では一般に効率的経営は評価されない、(5)役所では柔軟で弾力的な事業執行が難しい、(6)組合の姿勢も公と民では１８０度の差がある、との評価を行っている。このように、民間へ移行するにふさわしい公営企業については、住民チェックによって民営化していくことが真に住民のメリットになる訳であり、この点まず、行政を目の届く身近なものとし、住民チェックが働きやすい環境をつくっていくことが大きな課題となっている。

（ロ）ディスクロージャの不足とフィロソフィーの欠如

わが国における地方自治体行政のディスクロージャーとは、従来、住民にとっての「知る権利」の保証との位置づけであったが、それは徐々に変化し、既に情報を開示すること自体が行政自体を住民に対して身近なものとするという意味で住民の政治参加の手段となりつつある。また、行政当局にとっても、ディスクロージャーの徹底は自らを律していくという点で地方自治体の行政姿勢に対する是正効果を持つし、さらには地域間のヤードスティック型競争を行っていくうえで、市場参加者や住民に対する競争上のツールともなり得る。

しかし、現行システムは、ディスクロージャーの内容が限られており、落札や決算の数字が「広報誌」などで開示されていても、客観的に住民がこれを評価する手段がなく、住民の関心はきわめて薄いものとなっている。また、市民オンブズマン制度のような自主的な動きは各地で活発に展開されているが、各地域の住民が参加するかたちでの住民と行政との対話についても、限られたものとなっているといえる。

今後は、後述のベンチマーク方式など、地方自治体の目指す方向や理念、住民からの声と

それに対する対応状況などを計る行政の評価システム（客観的な指標）を取り込み、これによって、住民が地方自治体に対する苦情を出すだけでなく、目指す方向や具体像設計にも参加し、これをモニターしていく監視役としての役割を果たすことが必要となっている。

（ハ）従来の行政監査制度の問題

自治体の監査機関については1970年代頃からその強化を求める動きが地方制度調査会や行政改革推進審議会等の答申に見受けられていた。これを受けて91年には制度改正が行われ、監査機関の充実が図られている（注2）。とくに、行政監査の仕組みが取り入れられたことや、合議制の仕組みが取り入れられたこと等については、進展がみられたといえよう。

しかし、これらの監査制度の充実だけでは、いまだに、人員的にも質的にも不十分であり、ディスクロージャーとこれに対するチェック機関・[実させていくためには、こうした監査機関・体制と強化すると同時に、これを住民に対して公開していく必要がある。

（２）住民による行政参加および業績査定の提案

わが国に住民参加型の業績評価システムを導入していくためには、(1)行政をディスクローズして、積極的に住民のチェックを促す、(2)行政に対する外部監査制度を充実させる、(3)客観的な行政に対する業績査定システムをつくる、といった工夫が必要になるが、先駆的な動きのみられるアメリカの事例を簡単にみてみよう。

（イ）アメリカの住民参加型業績評価システムの事例

業績査定システムについて、アメリカの先例をみると、オレゴン州では、学者、経営者、労働者の代弁者 A 州職員など任期2年の8人から告げられる「オレゴンプログレスボード」が設置されている。このボードが図1の通り住民の意を汲み上げて行政の目標を設定し、その成果を測定する。この目標は「オレゴンベンチマーク」と呼称され、ボードがその承認、報告、追加、削除するのみならず、行政当局に対し、情報提供、アドバイスなどを行うこととなっている。ベンチマークは、いずれも長期的な目標に基づくものであり、2010年を最終目標とし、現在州の政策立案、法律編成の基礎となる全259項目が挙げられている。これら全ての項目について、2010年まで5年ごとに数値目標が定められており、毎年その結果が測定、評価され、住民に対してディスクローズされるようになっている。

また、カリフォルニア州サニーバール市では、行政運営にあたって、優良企業に適用され

のと同じ「経営」的なセンスを取り入れた評価システム（Plannig and manegement system(PAMS)を導入し、具体的には「コミュニティ状況指標」を全241項目取り入れ、市はその指標を参考にして目標を達成しようと努力したうえで、その評価をディスクローズしている。具体的な目標の設定にあたっては、「なぜ実施するのか」、「いかにサービスを提供するのか」、「いかに効率よく実施するのか」という3つのフィロソフィーを重視して項目を選び出している。この目標設定に関してどの程度行政が対応したかについては、実績レポートが公開され、上位職の職員の評価にもボーナスのかたちでこれが反映されるようになっている。実際、PAMS は、市の生産性を大きく向上させ、時間当たりサービス量が45%増加するとともに、サービス単位あたり平均コストが40%減少したといわれている。また、同規模の近隣自治体比3、4割程度少ない職員でほぼ同程度のサービスを提供可能になったといわれている。

(ロ) 業績評価システム試案

わが国の自治体についても、地方自治体が住民に対するアカウンタビリティを向上させ、真に住民ニーズを行政に反映させ、効率性をチェックするためには、業績評価システムを構築していくことが不可欠である。以下、その試案を示そう。

a) 議会の附属機関として「自治体監査ボード」を設置する。

住民、学者、労働者、勤労者等からなる議会の附属機関として、自治体監査ボードを設立する。

b) 業績評価システムを構築する

自治体施策の経済性、有効性の目標とこれに対する評価基準（ベンチマーク）を決定し、これに基づき1年に1回業績評価を行う。

ベンチマークの決定方法は次のとおりとする。

(イ)各自自治体の目指す理念について描き出し、5年程度の中期目標を掲げる。

(ロ)上記の理念と齟齬をきたさないように、大きな枠組みとしてa) 住民ニーズへの対応状況、b) 事務体制の効率性、の二つの視点からチェックするベンチマーク指標を選び出す。2000年まではb) についてはかなりの程度自治体の自立の程度についてチェックするベンチマーク指標を選び出す。

(ハ)項目は数字で浮けるような、できるだけ客観的な基準を設定する。

(ニ)ベンチマークの優先順位決定にあたっては、住民投票やアンケートを利用する。事前
に行政当局とのオープンなかたちでのディスカッションも行う。

(ホ)ベンチマークを議会に報告し、議会はこれに対して議決を行う。必要な場合は、条例の
制定を行うなど、ベンチマークに拘束力を持たせる。

(ヘ)ベンチマークの達成状況については、監査ボードが1年に1回業績評価を行い、議会に
対して報告する。監査ボードは、これを全世帯向けにディスクローズする。

(ト)それぞれの目標については、担当部局に責任遂行が割り当てられ、この業績評価が非常
に良かったり、相当程度悪かった場合は、責任部局の長のボーナスに反映される仕組みと
する。

(チ)地方自治体は、こうした業績評価を受け止め、改善対策を検討し、新たなアクションを
起こしていく。

c) 具体的な業績評価ベンチマーク項目のイメージは、例えば次の通り。

a) 住民ニーズへの対応状況（実行可能[※]年毎のスケジュールを決定する）

- ・ 保育園の設置を5年間で5割増加する
- ・ 在宅介護の人員を5年間で5割増加する
- ・ 公園面積を5年間で2割増加する
- ・ 一人あたり県民所得を5年間で1割増加する
- ・ ホームレスの人数を5年間でゼロにする
- ・ 河川の水質基準を5年間で一定水準まで改善する

b) 事務体制の効率性

（1年目に、国庫補助事業などにかかる事務処理時間、必置規制、必置職員など全ての事
務の状況について監査ボードのもとに明らかにする）

- ・ 事務経費を5年間で2割削減する
- ・ 事業1件にかかる事務処理時間を5年間で半減する

- ・ 地方自治体の一般職と特別職の分類を見直し、人件費削減を図る

こうした業績評価システムはあくまでも一案にすぎないが、各地方議会が活性化することによってそれぞれの目指す地域づくりの理念を住民主体で議論し、地域の特性に合った独自のベンチマークをつくり、これを有機的に政策実施につなげていくことが期待される。また、こうした行政の査定を発展させることにより、将来的には住民そして自治体の政策立案迫^へを高めることが可^狙なるであろう。

2. 地方債改革による市場チェック機能⁷発揮

地方自治体の行政をチェックするもう一つの有力なツールは、市場によるチェックである。中央によって枠配分されている地方債に市場原理を導入していくことは、地方主権実現のために不可欠である。なぜならば、住民によるチェック一辺倒では、どうしても住民ニーズに答えようと短期的に行政は肥大するため、結果的に住民は行政肥大化のコストのツケを負うことになる。これに歯止めをかけ、住民にとって長期的な利益につなげるために、市場によるチェックが必要になる。本節では地方債の制度をいかに改革していくべきかについて、考えてみる。

(1) 現行の地方債発行システムの問題点

まず、地方債の地方財政における役割について、概観しておこう。地方債は地方自治体の借金であるとの位置づけが可^狙あり、地方公共団体は、地方財政法第5条によって、原則として地方債以外の歳入をもって、歳出の財源に充てなければならないとされている。ただし、自主財源では当該年度に歳出をまかないきれない分、および世代間の公平を図る観点から厚生施設、土木施設等の投資的経費を起債対象とすることにより、一定水準の投資を促進する分については、地方債の発行が認められている。また、地方公営企業は、料金収入以外の分を地方債発行で賄うことが認められている。

平成6年度の地方債許可額は16兆円であるが、その大まかな内訳は政府資金が7兆円、公庫資金が1兆円、民間等の資金が8兆円である。しかしながら、民間等の資金のうち銀行等の引き受けによる縁故債が6兆円であり、市場公募債は1兆円強でしかない。すなわち地方債のうち市場公募分（注3）は、全体の1割を占めているにすぎない（図浮T）。

また、地方債の許可制度とは、地方公共団体がa) 地方債を起こそうというとき、並びにb) 地方債の起債の方法や利率および償還の方法を変更しようというときには、当分の間、自治大臣または都道府県知事の許可を受けなければならないという地方自治法の第250条に依っている。地方債の許可は明治21年の市制および町村制の制定と同時に始まったも

のであり、現在は、「全般的な資金需要の実勢、地方公共団体の財政基盤の格差、国家財政と地方財政の関連性等の現況を勘案」して、当分の間の措置として、許可制度を踏襲することとしている。地方公共団体に対する許可は、事業ごとに起債額、起債の方法、利率、償還の方法等について行われるが、許可に先立ち、許可嵐闕 z とその資金区分を決定し、地方公共団体に通知されており、事実上、国による資金配分が行われている。

さらに、市場公募債の発行条件ですら、国債、政府保証債、事業債など起債市場において公募される他の債券の発行条件や市中利回りを配慮し、発行団体を代浮才た自治省とシンジケート団を代浮才た金融機関との間で毎月交渉して決定されており、異なる財政状態を持つ地方公共団体の地方債の発行条件は一律に設定されている。

このような事実上の中央主導の地方債計画が行われ、市場原理が入り込んでいない背景としては、次のような点があるように思われる。

a) 地方債残高の相当部分を政府の資金が占めているという点である。地方債の引き受けは前述のように資金運用部資金などのウェイトが圧倒的に高いため、あらかじめこれを計画に盛り込む必要が出てくる。

b) 縁故債についても、地銀に引き受けのメリットがあるからである。地銀サイドとしては、安全な資金運用先である一方、地方自治体の資金のトレースができるという副次的な効果もあり、地方公共団体としても、流動性の低い地方債の恒常的な引き受け手が存在していることは、大きなメリットとなっていたのである。縁故債の条件は地銀と地方公共団体の間で不透明なプロセスで決定されており、実際には、公募債を下回るクーポンでの引き受けを押しつけられる地銀もある。

c) 地方財政の仕組み自体が、独立したものとはなっておらず、国家財政と密接に結びついているが故に、中央省庁が密接にモニタリングする必要がある。

(2) 欧米主要国における地方債発行状況

それでは諸外国では地方債発行の仕組みはどのようになっているのであろうか。欧米主要国の地方債発行の仕組みは図浮 U の通りである。すなわち、国別にみると、米国は連邦制度であり分権が進んでいることもあって、州が独自の信用力に基づき、資金調達をしており、個々の地方自治体のデフォルト（注4）もあり得ることが前提となっているため、格付け制度（注5）も発達するなど、市場原理が貫徹している。また、フランスも、地方分権の流れの中で中央政府による事前認可制が禁止され、個々の地方公共団体の信用力に応

じて発行条件にもバラつきがでてきていることが特徴として、指摘できる。

ちなみに、国際決済銀行（B I S）のバーゼル委員会で、1989年国際的に活動する銀行のリスクアセットに対する自己資本の比率を8%以上にすることが定められた時に、地方債のリスクは、各国の事情によって定められることとなった。わが国の場合、導入当初は10%と定められたが、わが国の地方自治体の信用リスクはないこと、地方債の市場整備を図る必要があること、等から94年に0%とされた。このことは、目先流動性の確保や地方債購買増加につながるかもしれないが、逆に、どのような状況に地方自治体が陥っても、中央が面倒をみるから決してデフォルトを起こさない、と国際的に認めたことに相違なく、わが国の中央集権体制、地方自治体の横並び体制を再確認し、地方分権に逆行する動きであったと解釈できる。

（3）地方債改革の方向性

このように、地方債の発行条件格差がないという状況は、先進国でも数少ないことがわかる。米国でも住民生活に支障が出ないかたちで、デフォルト（連邦破産法の適用）という事態が認められており、であるからこそ、地方自治体は財政健全化へのインセンティブを持っている。

わが国でも、地方債の発行条件自由化を考えるべき時が来ている。まず、土木施設など社会資本整備を対象とする地方債については、そのプロジェクトが採算に合い、市中発行を行えばよりメリットがあると考える地方自治体から、発行情報を積極的にディスクローズし、発行を自由化することとする。この際、格付けを得ることも必要となる。また、一般の地方債についても、市中発行分については地方間で同一の発行条件を廃止し、地方間の格差が出る仕組みとしていく。さらに、流動性の確保や事務の繁雑さの回避のために、市町村が共同で地方債を発行できる方向についても途を開いていくことが必要であろう。

さらに、こうした動きが定着していけば、地方自治体の債券発行は、市中消化を原則自由としていく一方で、中央省庁による「当面の間」の地方債の許可制度を廃止することも可_レ狙_二なろう。各自治体は、中央省庁ではなく、積極的に市場に対して情報のディスクローズを行い、より安上がりに市中発行を行っていく途が開かれる。逆に、経営状況が悪い自治体ほど市中からの資金調達にプレミアムが高くなる。こうした先に対しては、起債を可_レ狙_二するために、ボンドバンク的な制度の導入を図り、これを利用したい自治体にオプションを与えるべきであろう（注6）。地方債に対して民間企業による信用補強（注7）の仕組みを導入することも検討に値する。

地方債改革に当たって重要なことは、地方債の多くのシェアを購入している資金運用部の存在であり、この改革にメスが入れられない限り、市場原理の導入が難しい点である。むしろ、地方自治の本旨にたちかえって考えるならば、その地域の住民が政府保証の郵便貯金を行うよりも、地方債を購入してその地域のモニタリングを図ることが求められているのであり、そうした地域内での資金の需要供給メカニズムを穀々する青写真を考えていく必要がある。この点、地方主権の追求は、公的金融の分野の規制緩和にも結びついていくべきものである。縁故債についても、当面地銀の融資というかたちで残っていくものと考えられるが、地方財政の一端を担っている以上、その引き受け条件等について、透明なかたちで公開していくべきであろう。

3. 法律面からの手当

次に、住民が地方自治体に対して、アカウンタビリティを求める際に必要な二つめの条件である、地方自治体が自己の判断で行える地方行政の仕組みづくりについて、検討したい。

(1) 現行の制度の問題点

現行の地方自治制度では、法律に基づく国の許認可、必置規制などが存在するほか、目に見えない行政指導によるしほりがあり、これら国からの厳しい関与が背景となって、必ずしも地方自治体が判断したうえでの地域づくりができないのが実情である。

我々住民が受けている行政サービスには各種のものがあひ、その提供主体についてあまり意識したことはないが、図浮 V の通り、いくつかの身近なサービスの提供主体をみても何らかのかたちで国が深くかかわっている。要介護高齢者施設や保育園などについても、定員、国「設備、職員配置、施設の運営方法等の基準を満たすことが必要とされるほか、保健所の所長なども医師が資格要件となっているため、医師の少ない地域などにおいては、その配置が非常に難しくなっている。このように、住民ニーズよりも中央の基準に合わせるものが目的となるという本末転倒の状況が常態化している。いくつかの例を挙げれば次の通りである。

(イ) 国の許認可制度の問題

後述の国庫支出金と並び、国の自治体に対する統一的な行政指導を可頼にする手段が「許認可権」である。許認可制度は、その制限内容が地方の自主的な行政サービスを束縛する一方、許認可獲得に要する期間が通常長期に亘るため自治体の業務執行に支障が生じるとい

う問題も抱えている。地方自治経営学会が「地方が強く望む権限移譲項目」について実施したアンケート調査によると、「都市計画決定権限」「国庫補助施設の目的外転用」「農地転用許可」等が上位に並んでいる（図浮 W）。これらの項目に対しては、実際に許認可瑞ヲ等を執り行う現局部門職員からも権限移譲を求める意見が多く出ている。

（ロ）必置規制の問題

国が自治体に対して強い関与を行う別の事例として、国が自治体に対して、法令に基づき「特定の組織や機関等の設置」、「職員の配置やその定数」を義務づける「必置規制」が存在する。行政機関としては、「保健所」「福祉事務所」「児童相談所」「病虫害防除所」「家畜保健衛生所」の設置義務がある。また、「優性保護相談所」「教護院」「農業改良普及センター」等の施設や、地方自治法第 203 条に規定される附属機関の設置が義務づけられている。

職については、「保健所所長」「環境衛生指導員」「狂犬病菌 h 員」「社会福祉主事」「婦人相談員」など 30 以上が義務設置の対象とされている。これらの機関や職の中には、図浮 X に示したように(1)地域の実情や特性にそぐわない(2)設置されて長期間を経過しており社会経済情勢の変化により必要性が低下している、等の理由により見直しが必要なものが多く存在している。必置規制は国庫支出金とも密接な関係があり、国庫補助事業として整備された施設に専任職員を配置しない場合には、支出金が交付されないケースもあり得る。したがってそのことが、必置規制の見直しが進まない一因となっている懸念がある。

（2）改革の方向性

こうした現状の打開を図り、地域が独自に地域づくりができるようにしていくためには、法律の枠組みを変えていくことが不可欠である。

第一に、国会に委員会を設け、国がやるべきことを限定列举したうえで、行政サービスは原則として地方が実施するとの基本方針を打ち立て、立法面から基本法を制定することが必要であろう。機関委任事務は原則廃止するのみならず、基本法が施行されることによって、地域の独自性発揮をはばみがちな許認可や非効率な必置規制は、原則として不要となり、必要に応じて地方が独自に設置することとなる。ただし、行政サービス運営を行う基礎的自治体は、一定の規模を持つ「市」を想定しており（その根拠については、自立できる経済規模の点から検討、後述）、そのための自治体再編成の法的手当が必要になる（注 8）。

第二に、法律の形態を見直していくことが必要となろう。法律の下に政令（憲法 73 条 6

号)、省令(国家行政組織法12条1項)、そして訓令・通達(国家行政組織法14条2項)が位置づけられ、現在地方自治体の条例は、事実上それらの下に位置づけられている。訓令・通達は、行政上の取り扱いの基準を示し、法令解釈の統一性を持たせるものである。しかし、執行段階でのしぼりは、地方自治体の個別状況への柔軟な対応を難しくしている面が多々ある。

地方自治体には条例制定権が憲法94条と地方自治法14条で付与されているが、事実上法令のみならず、通達などのしぼりを受けるかたちとなっており、こうした体系になっているからこそ、地方自治体は、各省庁の縦割り行政に翻弄され、地方議会の権限の低下にもつながっていると思われる。したがって、原則地方が行うサービスについては、政令、省令等を設けず、法律で基本的なルールを定め、自治体条例は法律のもとに直接位置づけることによって、独自の地域づくりが可狽となることを確認する必要がある(図浮P0)。

4. 財源面の自主性確保

財源面の自主性確保は、地方自治体が自己の判断で行政を行い、地方主権を実現するための大前提である。これによって初めて、住民にとっての「受益と負担」の関係が明らかになるからである。地方自治体の財源を中央から自立させることにより、住民は現在知らず知らずのうちに負っている様々な社会的コストを明るみに出し、チェックをし、コストの削減につなげていくことができる。したがって、地方主権を実現するために財源面の自主性確保を素通りすることはできない。

(1) 現行システムの問題点

(イ) 税源配分と事務配分のミスマッチ

現在、住民や企業に対して供給される行政サービスについて国と地方間の分担比率を示した事務配分は約1対2となっている。それに対して、これらの行政サービス供給に必要な財源の基盤である税の国と地方間の配分は2対1となっている。こうした事務配分比率と税源配分比率の乖離により、地方財政は国「的」な歳入不足状態に陥っており、国はその不足分を埋めるため地方交付税、地方譲与税、国庫支出金により地方への財源移譲を実施している。しかし、そのような財源調整は同時に国から地方への様々な行政的関与の余地を生み出しており、地方主権を妨げる大きな原因となっている。

実際、行政の項目別の最終支出ベースで国と地方の費用負担割合をみると、防衛、年金等は国が全て支出しているのに対し、衛生費、社会教育費は9割以上、学校教育費、国土開

発費などの8割前後が地方の負担となっている（図浮P1）。すなわち、地方は結果的に税源面の負担を負っているにもかかわらず、自主的に事業を行えないというシステムになっている。

（ロ）国庫補助金の非効率と中央依存

補助金、負担金、交付金、補給金、委託費からなる国庫支出金は、地方自治体が行う特定の事務事業に対して交付される特定財源である。国庫支出金は一定の行政サービス水準の維持、特定の施策奨励のための政策手段、地域間に発生する事業のスピル・オーバー効果（注9）の対策、等の正当な目的を有している。しかし、国は支出金の交付を通じて、自治体の団体事務、行政事務に関する計画事務に対して国の政策に沿った形での様々な干渉・関与を加えることが可俦なる結果、国庫支出金は中央主権システムを強化する手段となっているほか、様々な非効率を生み出している。

（非効率性の問題）

地方の日常事務配分が国によって歪められる実態を示す具体的な例として、地方自治経営学会が平成6年12月にまとめた道府県、市、特別区に対するアンケート調査結果がある。それによると、道府県、市町村の日常業務の約50%は国庫補助事業にかかわる補助金瑞り事務、調査事務等の中央関連事務で占められている（図12）ことがわかる。特に、行政の効率性やインセンティブの面からは、国庫補助金は次の2点において大きな問題となっている。

第1は、国庫支出金の交付を受けるためには、多くの手続き、資料作成、報告等が必要なことである。そのことが自治体の事務量を増加させる結果、自治体職員数の増加、組織の肥大化等、行政コストを引き上げる要因となっている。第2は、国庫支出金の交付を受ける場合、市町村が立案した事業計画に対して道府県、国出先機関、本省がヒアリング、審査等を通じて重複的な関与を行っていることである（図浮P3）。各行政機高れぞれが重複して国庫支出金の配分や使途チェックを実施し、さらにそのための関係職員が配置されていることは行政効率を低下させる要因となっている。

また、国庫支出金に関しては、中央省庁の縦割り行政の弊害による無駄もみられる。各省庁の自治体に対する行政施策が省庁間の調整を経ずに個別に実施される結果、「公民館」「コミュニティセンター」「勤労青少年ホーム」「児童館」等、同じコミュニティ目的として複合化が可俦施設も、多くの場合それぞれの用途を各省庁の関与により制限され全く別の施設として建設される等の無駄が生じている。確かに、複合施設建設等の自治体の要望

に対しても、最近では徐々に弾力的な対応が得られるケースも増加してきている。しかし、図浮 P4 にみられるように、自治体現場サイドからみた中央省庁の姿勢には省庁間で大きな開きが生じている。（国の地方への介入） 補助金等による国の地方への介入は、地方の歳入、歳出面から指摘できる。93 年度における地方普通会計の歳入決算に占める国庫支出金の割合は 14% に達している。さらに国庫支出金は法律により補助率が定められており、それを超える事業費については自治体の自主財源負担が必然的に求められることを勘案すると、自治体の歳出国「は、浮ノ出てくる歳入面に現れる以上に国の政策により拘束されていると考えられる。前述の学会のアンケートでも、「国から地方が最も縛られている事項」について調査した結果（複数回答）「国庫補助金による細部への干渉・関与」が 1 位にあげられており、そのもとに地方分権推進委員会等で見直すべき課題とされている「機関委任事務による束縛」「国の許認可」「必置規制」が続いている（図浮 P5）。

特に、義務教育費国庫負担金（文部省）や療養給付費負担金、老人医療給付費負担金、生活保護費負担金（以上厚生省）などを中心として地方の落 Z のうち約 30 兆円が実質的に国庫補助事業に回されており、前述の通り、結果的に地方自治体を中央の下請け的な存在に陥らせる主因となっている。

このような意味において、今後地方主権を進めるためには、権限の移譲のみならず、補助金を廃していくことがきわめて重要で、それを可俚ノする地方の税源配分比率を高くし、自主財源を強化していくことが不可欠となっている。

（ハ） 現行の自治体の枠組みと財政力格差拡大

しかし、自主税源の強化といっても、自治体間に生じている財政力格差の是正なくして、各地方が相互に対等な条件のもとで行政サービス水準向上等の競争を行うことはできない。現実には現行の自治体制度（注 10）の枠組みによる地域間の不均衡拡大が、地域間における大きな地方税収格差を生じさせ、特に法人関連税収は法人の大都市集中を背景として、地方間で大きな偏りが生じている。特に法人関連税は、都道府県税収の 4 割近くを占める法人事業税にみられるように、地方の財政力との相関が大きく地方の財政力格差をもたらす主因となっている（図浮 P6）。

こうした地域間格差も、もとはといえば、中央集権体制のひずみといえる。戦後のわが国経済は高度成長を成し遂げたが、特定のリーディング・インダストリーが中心となり日本経済を牽引してきた結果、東京など大都市を中心には産業集積が進む一方、過疎地域が生まれてしまった。その後も、経済発展における自治体間の不均衡はいまだに埋まらないままである。自治体間の不均衡は主に地域特性に起因するものと、自治体規模に起因するも

のが考えられる。

まず、地域特性としては、地方自治体は a) 大都市圏と非大都市圏 b) 地理的条件の 2 つに大きく影響されている。わが国経済成長と同時に進行した大都市一極集中は大都市圏（注 11）とそれ以外の非大都市圏において様々な地域格差をもたらしており、財政力指数により都市の財政状況を分析すると、税源の偏在による地方税収の格差を原因として、自治体の財政力は大都市圏と非大都市圏で格差はきわめて大きいものとなっている（図浮 P7）。また、このような財政力格差は、今後本格化する高齢化社会への対応においても大きな問題となってきた。すなわち、老年人口割合の割合は、地域によってかなりの相違があり（図浮 P8）、また老年人口割合の高い都市と財政力の低い都市は重複しているため、現行のシステムのもとでは、より中央依存の傾向を強める結果となっていると考えられる。

また、規模でみた場合、図浮 P9 に示されるように、自治体規模別にみた財政力格差は拡大している。また、現在の自治体は住民数、財政力、産業基盤等において大きな自治体間格差を抱えている。一般行政職員 1 人あたりの住民数を比較すると、多い都市と少ない都市では約 10 倍の格差が生じており（図浮 Q0）、行政効率の面からみても自治体規模の見直しが課題となっている。こうした不均衡は都道府県の枠組みをみても同様であり、東京集中現象は様々なひずみをもたらす一方、財源調整システムを難しいものとしている（図浮 Q1）。

（二）現行交付税制度の問題

以上のような地方間の財政不均衡を是正しているのが、交付税であるが、これにも様々な問題点がある。地方交付税の交付状況を都道府県財政ベースでみると、東京都以外の全ての道府県が被交付団体（交付率 98%）であり、さらに市町村まで含めた地域全体ベースでみると、47 都道府県地域の全てが被交付地域となる（地域交付率 100%）。こうした意味において、現在の地方交付税制度は、財政力の強い地域と弱い地域間の水平的財源調整を目的としながらも、実際にはほぼ 100% 近くの自治体が国から交付を受ける財政補填的な要素が大きい制度となっている。

地方交付税は、自治省が各地方の地域性を加味したうえで算定した基準財政需要額が、地方の普通税額等を基に算出された基準財政収入額を超えて財源不足が生じている場合、基本的にはその不足分を埋める額が交付される。したがって、この仕組みそのものが各地方の自主財政力強化に向けたインセンティブを損っている懸念が大きい。また、特例的に交付税特別会計が資金運用部から借り入れて、交付するというケースもあり、このことは明らかに、地方自治体の自助努力を削ぐ方向に作用している。

さらに、地方交付税の財源調整は非常に強力である。すなわち、東京、神奈川、愛知等、1人あたりの地方税収が大きい県と、島根、鳥取、高知等地方税収が小さい県について、地方交付税等の財源調整実施後の1人あたり一般財源額を比較すると逆転現象が生じている（前掲図表Q1）。地域特性の違いがあるため、地方の財政歳出額にある程度の格差が生じることはやむを得ない。しかし、受益と負担の関係が崩れている現行財源調整システムのもとでは、地方税収の小さい地域であっても、実力以上の過剰な行政サービスを提供することが可なりあり、国民の負担公平性が損なわれることにもなりかねないのである。

（2）税源の地方移譲への具体的試案と課題

以上みてきたように、現行の税源事務配分のミスマッチ、補助金行政の弊害は大きく、自主税源の方向性は不可欠であるが、仮に現在の経済・産業国を維持したまま国から地方に対して税源を移譲すれば、現在自治体間の財源調整の主役である地方交付税等が縮小されることを通じて、一時的に地方間の財政力格差が拡大する懸念が大きい。さらに、この格差が放置された場合には、財政力の強い地方に経済力や人口が一段と集中する一方、財政力の弱い地方は経済活力が一段と低下するという悪循環が起こる可能性が大きい。その場合、地域ごとに提供される行政サービス水準や同一サービスに対する住民負担コストに地域格差が生じる懸念が大きい。

このため、地方主権に向けて、地方の自主財源比率を引き上げて行くにあたっては、国から地方へ税源を移譲することと同時に、それによって生じる地方間の財政力格差拡大を、これまでの地方交付税制度に代わって水平的に調整する仕組みが必要になる。すなわち、地方の自主財源を強化していくためには、国から地方への税源移譲を進め、地方独自の税収基盤を確立することが不可欠であるが、そのためのステップとして、a) 税源の地域偏在を起こしている現状の自治体枠組みの見直し、b) 国税、地方税体系の抜本的見直し、c) 新たな財源調整システムの確立、の3つの改革が必要となる。

（イ）自治体枠組みの見直しの視点

（市町村の枠組みのリストラの方向性）

もとより、自治体の大きさを決定するにあたっては、住民数の均衡、公共財供給における規模のメリット、政治単位（選挙、コミュニティ）、交通、歴史的沿革、地理的条件（河川、山脈、海岸線）等の様々な視点から検討を加える必要がある。しかし、地方主権を進めることにより、最終的には市町村が自立し、行政サービスの提供、財源調達の両面について

自己責任を負う方向性が求められるとすれば、各地方自治体も一応全ての行政サービスを提供でき、独自の判断で自己責任を負うことのできる規模を追求していくことが望ましいであろう。一方で、現在我々住民の日常生活の範囲は市町村を超えて広域化している。交通機関が整備され近隣市町村に容易に行くことが可能になった結果、あらゆる施設を自分の住む市町村に整備する必要性が低下しつつある（図浮 Q2）。そのような意味においても、今後は各種行政サービスの提供において広域的な範囲を設定することはコストの面からも効率的であると考えられる（注12）。

自治体の規模と財政力の関係を過去10年について比較すると、人口10万人以上の中都市の財政力指数が平均0.93と最も高くなっている（図浮 P9）（注13）。規模の小さい自治体や逆に人口100万人以上の政令指定都市等は、財政力指数が低くなる傾向がみられる。このような意味で、自治体の財政力の観点からみても、30万から40万人程度の区割り自治体規模を考えるうえで一つの目安となり得る。ちなみに、自治省の広域市町村圏国策は1市12～13町村の統合による人口10～15万人規模の交流圏、建設省の地方生活圏国策はさらにその2倍程度の交流圏を作ることを目標としており、政策的にも中都市程度の自治体規模が今後の方向性として示されている。総理府の世論調査においても、自分の住む市区町村の人口が多いか少ないかの問いに対して、「ちょうど良い」との回答が最も多いのは中都市となっている。中都市を超えた規模の都市においては「多い」が多く、また、中都市未満の規模の自治体においては「少ない」が多くなっている（図浮 Q4）。

もちろん、大都市圏と非大都市圏では人口密度の違いもあるため、機械的に30～40万人単位で区割りすることは、生活圏の一体性等の面で困難な側面があることは否めない。しかし、道路、鉄道、橋等の交通インフラの発達により、1時間当たりの到達距離は50kmに達している現在、広範囲の統合による自治体規模の拡大は現実性が高まっているといえ、どうしても財政基盤の弱い町村については、行政サービスの供給主体として助手的役割を負っていくために、上記のような規模の「市」を行政サービスを提供する基礎的自治体として設置する方向が現実的であるといえよう。

（ロ）地方税源化、新たな財源調整への提案

次に、税体系の見直しを図る。現在の税体系の枠組みは図浮 Q5-1の通りであるが、これによって、中央政府が全てを集め、交付金または補助金というかたちで配分するという中央集権的な資源配分方法が根付いている（図浮 Q6）。

この枠組みを考え直すためには、まず税体系を変更し、国税を廃止して税源を地方に移していくことが必要となる。この案では、関税を除く国税全てを地方税としており、そのう

ち所得税と法人税の一部を、財源調整のための「共同税」に位置づけている（注14）（図浮Q5-2）。

もちろん、地方主権の考え方を進めれば、将来的には市が自立した主体として、自ら得た収入（税）によって支出を賄うように、地方行政を運営していくことが望ましいことはいうまでもない。しかしながら、市の地理的領域には限りがあり、また、産業基盤や経済力等の市間格差は残る可成りはきわめて大きい。したがって、a) 基礎的自治体である市がその政策決定等において束縛されることなく、b) それぞれの市の自立を促すような、新たな中立的な財源調整の枠組みとして、共同税を集めて配分する「プール基金」を作り、機微を設けていくことが必要である。こうした枠組みを新たに作ることによって、現行の国のひも付きであった国庫支出金を廃止し、硬直的な地方交付税、地方譲与税制度が変化することとなる（図浮Q7）。

共同税率体系は全国一律とする。集められた共同プール基金を、配分する比率は、当初は現行制度もとで国から地方自治体に交付されている財源調整額（地方交付税、地方譲与税、国庫支出金の合計額）が保証されるよう算出し、新制度移行に伴う自治体財政への影響を小さくする（図浮Q8）。運営開始後は、地方自治体の財政健全化のインセンティブが発揮されるよう客観「改善率」（自主財源比率の改善度）が大きければ、共同税拠出分を還付することとする。また、自主税源比率の向上を目指すため、財源調整額は基本的には増額しないこととし、配分方法は当初のシェア割りの枠配分を基本とし、5年毎に自主財源比率改善度を参考に配分比率を見直す。

移行期を経た最終的な段階では、自主財源が大きくなることで、地方財政の質的变化を生むことになり、地方主権に向けた環境整備が進むことになる。また、共同税は全国的に統一税率となるものの、市税率については原則市が設定することができるようになるため、住民にとって受益と負担の関係が明らかになり、各自治体のタックスコンペティションも進むことになる。例えば、法人課税、個人所得課税についてみても、それぞれ36%、32%（いずれも93年度決算ベース）は地方税源であり、その範囲で自由に市間で競争を繰り広げることが可能である。こうした市税などの自主税源に加え、地方債も市中発行を弾力化していけば、この点からも自主財源の強化の仕組みが補強されよう。

共同プール基金は、市が独立性を強めるにしたがって、徐々に縮小していくことが期待される。最終的には、この位置づけは、各市の住民に最低限の基本的人権を保障する存在となるはずである。

以上のような示した方法は、考え方の筋道を示した試案であり検討すべき点が多々残って

いるが、今後地方分権を進めていくためには、現行のひも付型の中央配分システムの見直しを進めていくことが必要不可欠である。

5. 地方間競争の促進

地方主権を実現するためのトリガーの最後として、自主財源確保のための地域づくり、これによる地域間競争促進を検討する。地域独自の視点から、産業を活性化し、都市づくりを行うことによって地方自治体同士が競争していくことは、自主財源を強化し、ひいては他の地方自治体との競争によってチェックを受けるという点で、重要である。本節では、そうした観点から、特に地域産業活性化の在り方に光をあて、検討する。

(1) これからの「地域産業政策」の視点

現在、わが国では「産業の空洞化」により、量産型・普遍型産業から個性型・地域型地域産業へと地域における産業の主役が交代の時期を迎えている。このような地域産業の新旧交代の時代は、日本が初めて体験するものではなく、かつて1980年代の米国においても、ドル高に起因する産業の空洞化に対応し、各州政府を中心とした積極的な地域産業の振興政策が図られ、今日の復権がみられている。これらの地域産業政策は連邦政府による一律的な産業振興ではなく、それぞれの地域が、地域の視点で自らの特徴と資源を活かし、世界に通用する個性的戦略産業育成を図った点と、そのための環境づくりとして、都市づくり、人材育成、情報インフラ整備、コンベンション振興などの広域的な地域づくりに取り組んだ点がわが国にとって参考になると思われる。なぜならば、低成長、国家財政の赤字状況、国内の産業国「転換という3つの課題を、連邦制という分権的社会国」のもとで解かなくてはならなかった点は、わが国の今日的状況ときわめてよく似ているからである。

わが国における地域産業の振興政策を従来の中央集権型で続けることは、自動車や電子機器などの「量産型・普遍型」地域産業から個性型・地域型地域産業へと、地域における産業の主役が交代する時期を迎えるにふさわしくない。これからの地域産業政策の方向は、地方主権のもとで、地域にある資源を見直し、地域に根ざした個性型・地域型の産業育成を図ること、すなわち地域産業政策にもアカウンタビリティを反映していくことが重要である。ここでは、そのための方策として、次の2つの考え方を提案したい（図浮R0）。

その第一が、地域インキュベーションの支援である。これは、それぞれの地域が内発的自立をめざし、地域にあった地域産業の主役づくりを行うものであり、具体的には創造的企業の育成を図るための、マーケット情報、研究開発体制、生産体制、販売システムなどの整備である。これらの整備は、過去においては、大企業が垂直的ピラミッド関係の中で地

域に提供してきたが、これからは、地域の中で自立的な水平ネットワーク国¹として整備していくことが求められている。

第二は、都市産業生活圏の形成である。米国においてみられるように、産業振興と都市環境整備は不可分の性格を持っている。人材育成、情報インフラ整備、コンベンション整備などは、創造的企業活動を直接支援する産業政策であり、良好な住宅、教育、余暇などの環境整備は、優秀な人材確保を間接的に支援する都市環境整備方策である。これらの相乗効果により、地域に個性的な産業と文化が形成される。わが国においては、情報インフラ整備や教育などは、国の役割であり地方は無関係であるとの意識が強いが、これからは、創造的企業と人材の定着を図るためにも、産業と都市・地域の融合をはかる都市産業生活圏を形成が重要である。

（２）地域インキュベーションの育成

成熟化した現代社会において、もしくは低成長下の経済環境における新たな事業創出とは、換言すれば新たな市場創造に等しく、かつて経験のしたことのないリスクを伴う作業となる。しかし、逆に言うならば、すでに事業の資源は入手しやすい環境にあり、市場創造の仕掛けがうまくつくれば事業の成功確率は一気に高まるともいえる。さらに、環境や福祉などの分野に代浮りれるように、外部経済下にあった事業を市場原理に持ち込む挑戦も始まっている。これらの新事業分野は、経済的なニーズに反して社会的なニーズが高い分野であり、事業形態や体制に対して新たな仕組みの創出が求められる。

大企業の新規事業への取り組み姿勢の減退や、外部経済分野の事業化への社会的ニーズの高まりは、地方の中小企業が地方自治体との協力によって、全国または海外への進出を図る契機とも受けとめられる。次項では、そうした地方主導型の産業政策に係る制度を紹介する。

（イ）地域において始められた「地方主権型産業政策」の嚆矢

地方主権型の産業創出に向けた施策を、既に事業として進めている例が出てきている。ここでは、ここ１～２年で話題を呼んだ好例である、新潟県を含む東北７県の産官学で進められている「東北インテリジェントコスモス国²」と、兵庫県が独自で始めている「新産業創造プログラム」を紹介する。

a) 東北インテリジェントコスモス国²

この国 z は、東北地方が 21 世紀に向けて自立的な産業経済圏を形成することを目指したプロジェクトである。その背景には、東北大学などの国際的に見ても一定の水準にある学術機関を有するこの地方が、一方で県内総生産が 6 県合わせても静岡県並に留まっていることが挙げられる。具体的には、東北大学などで開発された技術について、製品化・実用化を促進する活動そのものである。

なかでも、その中核となって活動を展開しているのが、株式会社インテリジェント・コスモス研究機香 i 略称 ICR) というインキュベータ組織である。この組織が主に取り組んでいることは、大学で開発が進められてきてきた特定の技術シーズに着目し、それを実用化すべく、研究開発組織 (R&D) を設立・運営することにある。これまでに 12 の研究開発会社を設立し、うち 4 会社が研究期間を終了し、次の事業化への検討に入っている。具体的なテーマとしては、東北電力、NTT、NEC、東芝、富士通などが出資する「小電力高速通信技術」「磁気素子のマイクロ化」といった電子通信技術の研究や、日本水産、岩手県漁連、キリンビールなどが出資する「加工用原料米の品種開発」や「高級冷水魚の養殖技術開発」といった食料品の技術開発や、山之内製薬、クラレ、JTなどが出資する「抗ウィルス薬の創薬」といった医薬品の開発などがあげられている。ちなみに、これらすべての研究開発会社に ICR は出資も含めて全面的に支援している (図浮 R1)。

なお、この ICR の活動は、これまでの産業振興施策には見られない特徴として、以下の 3 点を指摘することができる

1) 研究開発段階からの起業化

まず、研究開発段階に法人化をさせてしまう点はこれまでのインキュベーションにはなかった特徴である。これまでの研究開発組織は、特定の事業体の中でインキュベーションするか、もしくは任意組織で活動をするため、ユニークな技術が創出されにくいとか、創出されても事業化の目処が立たないものが多かった。ICR では、国からの 7 割出資という支援スキームを活用することで、ユニークなテーマを絞り込んだ研究環境と事業化の期間の短縮を図ることに成功した。

2) 広域圏でのシーズ・ニーズの結びつけ

都道府県や市町村といった既存の行政圏域にとらわれない活動エリアを設定した点も特徴として挙げられる。すなわち、研究開発のシーズやそれを活用しようとするニーズは広域であればあるほど獲得できるものであり、現実には、東北地方以外からの出資者を獲得していることは評価できる。こうした動きを許容しているのは、行政の縦割り、圏域のナワ張

りという障壁を超越して、事業化活動に対しての支援を引き出しているからで、初期段階の官民連携の別組織が、それを成功に導いている。

b) 兵庫県新産業創造プログラム

兵庫県では、21世紀に向けて生活の質の向上に寄与する製品やサービスの開発と、産業国「の改革を目指して、新産業の創出に向けたアイデアやノウハウ、技術を募集し、この事業化に補助金を出すプログラムをスタートさせた。アイデアやノウハウといった形にならない事業資源に対して、最高5000万円という多額の補助金制度を創設したこと自体、地方主権的な施策といえよう。しかも、この財源を県単独で用意したことは特筆すべき点である。

従来から地域の中小企業を様々な場面で支援する制度は国でも県でも設けられていたが、事業をこれから始めようとする人に対し、最初の時点から、かつ最終段階までトータルに支援する制度は、国でも他県でも見られなかった（図浮 R2）。

こうした特徴以外にも、これまでの産業振興施策には見られない特徴を指摘することができる。1) 業種を問わない補助制度 これまでの行政の産業界に対する支援施策は、農業・漁業は農政・水産部局、商業は商業課、工業は工業課といった担当が存在し、それぞれの担当で施策も立案・執行されていた。しかし、本プログラムは、業種の壁を取り払った支援施策で、アイデアと実績ひとつで支援が得られるかたちをとることができた。こうした制度が成立し得たのは、「産業政策課」という全業種のビジョンや政策メニューを企画立案する専門部署が存在したことと、この制度の企画だけでなく、運用までも引き続き担当し続けていることである。

2) 県外企業にも門戸を拓けた支援対象

これまでの行政の支援施策は、産業施策に限らずすべて行政圏域内の事業者、従業員や住民を対象としていた。本プログラムは、圏域の壁を取り払った支援施策で、事業化・法人化の際に県内に事業所を設立する意思があれば資格がある、としている。地方主権時代において地域が自立していくためには、現在の地域内の企業だけでは、将来の財源に対する経済基盤整備に不安も限界もある。かつ、国内の工業団地は余剰気味であり、企業が海外に進出している状況もとでは、企業誘致自体の発想を変えなければならない。いわば、誘致前から企業の気持ちを誘致しておこうという政策意図があると思われる。

3) 任意団体への支援

これまでの行政の産業界に対する支援施策は、法人格を有する者でなければ事業の支援対象にはならなかった。しかし、今後の新規事業は、ベンチャー精神溢れる新規企業からだけでなく、既存の企業の資源を結集させて、その中から新たな資源を創出する過程で生まれてくる可なりも高いと思われる。そこには、今後の新規事業の市場は自ら不足している事業資源を用意している時間と資金はなく、外部資源と戦略的に提携しながら事業開発していくことが不可欠という認識ができつつあるからである。バーチャル・コーポレーションに代浮れる「緩やかな共同体」が事業の推進母体となる萌芽があるだけに、この任意組織への支援制度は企業にとっても個人にとっても魅力的に映えると思われる。

(ロ) 地域産業創出のための「産業政策」の視点

ここで紹介した2つの施策は、きわめて独自性が強く、かつこれまでの地方行政の施策の発想を根底から覆えしていることがわかる。現在、地方の産業を中央集権的に誘導・管理できなくなっているのが現状であり、今後地方自治体の「商工部門」が主体となって、以下のような政策形成のスキームが求められよう（図浮 R 3）。

- a) 地域の企業で起こっている課題やユニークなノウハウを「現場で」把握する
- b) 新規成長産業に関するマーケットやニーズを「ユーザーの視点で」把握する
- c) 地域の企業シーズと市場ニーズをつなぐ「事業ビジョン」を描く
- d) そのために必要な行政側からの支援施策を考案する

(ハ) 地方主導による産業創出システムの提案

今後の産業施策は、特定の地域を除けば、今や中小・中堅企業を中心として、「新規産業を創造する」ことに重点を置く方向へと転換する以外、地域の自主財源確保は難しい。地方主権の本来の意味も、行財政の役割分担の延長線上には、必ずこの「自主財源確保」の問題が取り上げられるに違いない。そのうえで、最後に地方主導による産業創出を促進する事業環境づくりを提案したい。

地域から産業創出を図っていくためには、企業と行政以外の立場の人をも巻き込んだ事業環境づくりが求められる。具体的には、まず地域の身近なユーザー候補であり、かつ地域内の雇用者候補である地元住民や地元企業のコンセンサスが必要となるであろう。さらに

言えば、住民からファンドを募るセクターも、福祉分野などにおいては現れる可^ホもある。事業内容によっては、地域内の最適な立場の人を結集・連携を誘導するオーガナイザーとなることが行政に求められる。

また、今後の新規事業はその活動領域やサービスの形態において、何らかの形で規制に関わる場合が多いと考えられる。たとえば、環境汚染に関する修復事業については、一般に規制が強化されることによって、事業のマーケットは拡大する。逆に、現在主要業種に存在する業界法的な法律は、現行では営業領域や事業規模を拡大することを制限したものが多いため、規制緩和をすることで他業界からの新規参入などが可^ホになる。でき得ることなら、地域の課題解決に資する特定のテーマ（たとえば神戸市や兵庫県ならば防災や耐震などの技術・サービスなどの事業分野）に関して、地域内で研究・開発されつつある事業資源を、実証・実験するために先行的に規制緩和（強化）させた「特別区域」を設置するなどの、大胆な事業環境を創出させることなどが求められる。

また、社会基盤整備として執行される公共事業を、地域新産業の「先導的マーケット」として用意することを提案したい。現在、公共事業の多くは、複数の企業の中から入札などで選定していることを前提とするため、汎用性のある技術やサービスを使うことが原則である。そのため、新しい技術やサービスが導入されることはきわめて稀であり、あったとしても、巨大な土木事業や宇宙開発などの国家的プロジェクトである場合がほとんどである。つまり、地域で開発された新技術や新サービスを、地域プロジェクトとして適用することが難しいのである。これを成功させるには、公共事業と産業政策を融合させることが不可欠で、縦割り組織を脱却した組織内調整が成功のカギを握ることは言うまでもない。

地方主権時代は地方自治体の自主権限が拡大すると同時に、自主財源確保への不断の施策遂行が不可決となる。これは裏返せば、地方行政活動の主体が「官官関係」の定型業務から「官民連携」の創造的業務へ実質上転換することと解釈できる。今後ますます多様化・混迷化を極める各地域の課題に向けては、自主権限の中で自由な「官民連携」の形を追求する機高^ニ発想が求められよう。

（３）都市産業生活圏の形成と地方主権

さて、現在地方圏の中核都市や小都市などにおいて、売り上げや利益を伸ばしている企業は、系列に属さない独自のネットワーク形成と技術開発による創造的企業活動が特徴となっている。現在の状況は、これら創造的企業成長の契機と考えられ、これからの地方主権時代における地域社会においては、このような創造的企業活動を支援し、地方中核都市クラスを中心とした「広域的都市産業生活圏」の活性化を図ることも必要となっている。

（イ）ケーススタディによる創造的企業活動の現状

わが国における創造的企業活動のケーススタディ調査（アジア太平洋時代における国土基盤整備と産業復興による地域活性化調査」、1995年3月、当社が通商産業省の委託を受けて実施）によれば、都市規模別にみた創造的企業活動の現状としては、a）地方中核都市クラスに立地する企業は、地域内の大学・研究機関およびテクノポリス等の研究交流施設などを効果的に活用し、b）地方小都市に立地する企業は、高速アクセスの活用により、大学等の地方中核都市クラスに立地する企業クラスの有する研究開発資源などの外部資源と積極的に連携している、などの「都市間連携」が明らかになった（図浮 R4）。

これらの結果は、都市の地域資源と近接都市の資源とを活用して、創造的企業活動が可俎であることを示しており、それらの活動圏は、地方中核都市クラスを中心とした広域的都市産業生活圏を形成していると考えられる。

（ロ）都市産業生活圏の形成に向けたインフラ整備

この都市産業生活圏では、地方中核都市クラスを中心に、国際的・先端的な情報を有する研究機関やインキュベーターとの交流機会の提供、大学、公設試等の研究機関・テクノポリス等の研究交流施設との連携強化など、これからの地域産業の主役である創造的企業活動の支援が図られるとともに、住宅、教育、余暇などの良好な都市環境整備により優秀な人材確保と地域での定着が図られることになる（図浮 R5）。

つまり、都市産業生活圏の形成に向けたインフラ整備には、地域での個性的な産業と人材、文化が醸成できるシステム、すなわち地域産業支援の固有サービスを盛り込むことにより、アカウンタビリティを高めた設計が必要である。

例えば、マルチメディア時代における重要なインフラとなりつつある「情報通信ネットワーク」の整備にあたっては、地球大のインターネットとの接続も大切であるが、地域産業支援の固有サービスを行うことがより重要となる。米国カリフォルニア州ロサンゼルスでは、地域電話会社により映像関連のプロダクション間を高速大容量で結ぶ「Holly Net」により、映像の効率的制作が行われており、地域固有の情報通信サービスが、世界のハリウッド映画産業を支えている。

（４）地方自治体の果たす役割

地域の独自性を発揮した地域産業活性化を果たすうえでは、地方自治体の役割はきわめて大きい。その役割とは第一に、地域産業の創出に向けた主体的な支援である。社会経済国「の変化のなかで市場ニーズを提示し、地域資源を生かした事業シーズを総合的に分析し、地域個性の発揮と自立が可狙産業を、主体的に創出していくコーディネーターとしての自覚を持ち、地域産業政策を立案する役割である。

第二は、産業政策と都市・地域政策との連携である。都市産業生活圏の形成には、図浮 R 5 にみられるように、総合的な都市活性化の視点が必要であり、単なる地域産業政策にとどまらず、産業政策と都市・地域政策とを連携させた総合的な都市づくりの推進が不可欠である。

第三は、インフラ整備における固有サービスの誘導である。世界経済の中で競争に打ち勝てる個性的な産業を支えるインフラには、前述の情報通信ネットワークのように、地域固有のサービスが必要な場合がある。この固有サービスが民間ベースで採算に乗るまでは、地方自治体として財政負担をして側面援助を行ったり、そのユーザーの掘り起こしに協力するなどの役割が求められる。

結びにかえて 以上みてきたに、地方主権実現には様々な側面から課題を克服していく必要がある。地方主権が実現された暁には、次のようなシステムが実現されよう。

第一に、住民や市場のチェックによってリストラされ、生まれ変わった市が基礎的自治体となる。新しい市は、相互に競争意識を持ち、自己責任意識を確立しているため、経営体としての基本認識が徹底している。市は、独自の地域づくりを企画すると同時に、民間に仕事を任せ、民間の競争の審判役、モニタリング役として機狙る。したがって市の従来の仕事の多くは、相当程度民間に移管され、スリム化している。

第二に、これらの市の財源調整をする機関としてプール基金が設置されているが、各市が自立していく方向にあるため、このプール基金は徐々に縮小していく方向が目指されている。

第三に、国が専管的に行うのは、国家間の外交、防衛等の国際公共財の提供や、金融政策、および各市単独では担うことのできない広域行政サービスの調整役である。中央省庁は市に対し、法律で定められた範囲内の必要最低限のガイドラインの調整や、地方自治体のモニタリングを行うだけで、市の行政のラストリゾート的な役割に後退している。財政投融资の役割も地方債発行の自由化などを通じて、縮小している。これに応じて中央官僚の数も削減が可狙となり、財政再建もかなう。それぞれの地域が個性を強めていくにしたがって、

自然に東京に集中している首都機能集中圏に分散されていく。首都機能転移は、基本的に国会等の移転問題に集約される可塑性も高い。

最後に、住民は、地域行政をチェックすると同時に、この過程を通じて、福祉や教育などの分野において、民間のサービス提供主体としても積極的な役割を果たしていく。これによって、住民自らが自らの責任で自らの幸せを選び取っていくことが可能になる。こういった地域間の競争促進は短期的にみれば行政サービスの向上という目標と相反するようにみえる。しかし、長期的にみれば、競争的環境を作っていた方が、行政サービスの質も向上し、地域住民の効用も高まるはずである。

注

1. もちろん市町村など地方自治体の間には、少しずつ自立し、独自のまちづくりをめざす動きも見られ始めている（資料2）
2. 西尾・村松（1995）によれば、この制度変更の特徴は次の通りである。第一に、監査委員の選任は、a）当該自治体の長が識見を有する者、b）議員の中から議会の同意を得て行うことになっているが、そのうちa）の監査委員が2人以上いる自治体では、癒着を防ぐために、少なくともその1人以上は選任前の3年間、当の自治体の職員でなかった者と定められた（現在監査委員の定数は4名）。第二に、法改正前は監査委員は特定の場合を除いて、機関委任事務にタッチすることはできなかったが、法改正後は機関委任事務が監査の対象となっている。第三に、事業の執行（より具体的には行政の迫り、効果の測定、住民の苦情処理、職員のサービスの考査等）について監査を行う「行政監査」を導入した。従来は行政に近い監査を行う先はみられたものの、一般には財務と事業管理を巡る監査に限られるとの解釈が強かった。第四に、自治体が委託料を支払って公の施設の運営を委託している場合、従前は受託者に監査は及ばないとされていたが、改正法ではこれが可能になった。第五に、合議制による監査の仕組みが確立され、意見の決定については合議で行われるようになった。
3. 現在28団体が発行しているが、東京都が圧倒的シェアを占める。
4. アメリカの地方自治体の財政破綻には具体的にいくつかの内容がある。自治体が連邦裁判所に破産を申し立てるケース（連邦破産法チャプター9）、地方債の債務履行ができなくなるケース（デフォルト）、州政府が自治体の財政を掌握し、自己の特別な管理下に置くケース、貸金支払いなどの履行ができなくなるケースである。自治体が連邦裁判所に破産を申し立てるケースの件数は1980年代でおよそ70件程度あった。一方、自治体

がデフォルトするケースは少なくない。デフォルトした場合には、州の監督下に置かれるケースも多い。例えば、ニューヨーク市は1970年代にデフォルトしたが、州の **Financial Control Board** の監督下に置かれた。州の機関は、財政危機に陥った地方自治体の運営に介入する一方で、緊急貸出や債務保証などの救済措置を与えている。

5. アメリカの自治体の発行する債券の約半数は格付けを取得していないか、あるいは信用力が低く取得できていないのが実情である。よりよい格付けを得るため、地方債保証会社による信用補強も広く利用されている。
6. ボンドバンク制度とは、自治体の資本市場へのアクセスを支援するために、各自治体の資金需要を取りまとめ、一括して起債することで自治体の調達コストを引き下げようとする仕組みである。中小の自治体の起債の費用負担が大きく、知名度も低いいため、単独では起債が難しい自治体に対して、州の機関であるボンドバンクが起債し、調達した資金で参加自治体に対し貸し付けや債券の買い取りを行っていく。ボンドバンクは参加自治体に対する債券の担保として、デフォルト時には州政府から自治体に支払われるべき補助金や交付金などを差し押さえる権利を有するケースが多い。
7. 保証専門会社が満期までの保証料を起債時に前払いで受け取り、債券を保証するもの。保証会社自身がトリプルAの格付けを取得しておけば、地方債の格付けも「トリプルA」となる。
8. したがって、現行の都道府県制は廃止となる。
9. 特定の自治体が提供する行政サービスの効用が、隣接する他の行政区域まで拡散し、他の自治体の住民も利益を享受すること。
10. 現在の府県、市町村は明治時代初期に基本的な枠組が完成、その後1953年に町村合併促進法が施行され、それまで9,582あった町村が合併により2,602に減ると同時に、309だった市が674に増加した。それ以降現在に至るまで、自治体数に大きな変化は生じていない。
11. 大都市圏は東京圏（東京、埼玉、千葉、神奈川）、中京圏（岐阜、愛知、三重）、阪神圏（京都、大阪、兵庫）。非大都市圏はそれ以外。
12. ちなみに、1989年12月の第二次行革審答垂へ、行財政のより広域的分権化国を打ち出しており、国から移譲される権限の受け皿として、「都道府県連合制度」「市町村

連合制度」が提起された。これらの国々はその後、地方制度調査会の「広域連合制度」、「中核市制度」等の案に継承されている。このような広域連携をさらに進め、現在の道府県制度そのものを改革する議論も繰り広げられている（図浮 Q3）。

13. ちなみに、自治体を区分する1つの方法として衆議院選挙における300の小選挙区に準ずる方法が考えても、平均すると1区あたり40万人強の人口水準となる。

14. ドイツでも下記のような財源調整が行われている。ドイツでは連邦、州、市町村の各段階において課税されるが（図浮 Q9）、所得税、法人税、付加価値税等の主要税目については、連邦と州の共通税となっており、連邦、州、市町村間の配分比率があらかじめ定められている。また市町村税として課される営業税については、連邦・州間財政調整法により、連邦と州の配分比率が決定される。また、ドイツでは共通税による連邦、州、市町村間の垂直的税収配分制度に加えて、州間の水平的財源調整が実施されている。水平的調整は主に2つの方法がある。1つは全州平均の1人当たり税収を州人口に乗じて算出される「調整額測定値」と、実際に調達した税収である「財政力測定値」の比較により、財政調整を行う方法である。この場合、州固有の財政需要による調整は行われず、きわめて機械的に財政調整額が算出される。もう1つは、連邦が売上税収の連邦配分を財源として、特に財政的に弱体な州に対して交付する「連邦補充交付金制度」である。この制度は連邦からの交付という意味において、垂直的財源調整の性格も併せ持っている。市町村間の財政調整は、各州独自の財政調整法によって、配分方法等が規定されており、州が市町村の財源保障について責任を負う仕組みになっている。調整の財源は、基本的に共通税の州配分額により賄われるが、配分総額等は州ごとに統一されている訳ではない。また、市町村間の財源調整には、市町村固有の財政需要が考慮されることが特徴として挙げられる。ドイツの財源調整において州の果たす役割は非常に大きい。ドイツの税務行政は連邦財務官署と州財務官署が分担して担っているが、主体は后者である。州財務官署は州の固有税を管理するだけでなく、連邦委任事務の形態を取りながら、共通税、連邦税の一部を管理する。また、市町村税についても州の管轄下に置かれている。ドイツの税制は、そのほとんどが連邦法により統一的に規定されているため、各州の税制に大きな差異は生じない。もっとも、営業税の税率については、連邦法に定められる基本算定率に、各市町村が独自に定める賦課率が乗ぜられて決定される仕組みになっている。そのため営業税の実効税率は通常所得に対して12～19%程度の地域格差が存在する。