

意 10－10

分権型道州制時代を拓く 基礎自治体の自立経営

2011年2月

社団法人 関西経済連合会

目 次

はじめに ～基礎自治体が地方分権改革と分権型道州制実現の鍵	2
1. 望ましい基礎自治体の姿～自らの選択と責任に基づく自立経営の実現	3
2. 基礎自治体の行財政基盤の強化	4
(1) 行財政基盤強化に向けた独自の努力(独立型)	5
(2) 自主的な合併の推進(合併推進型)	5
(3) 広域連合制度の活用(広域連合型)	6
(4) 「定住自立圏」型の相互連携(定住自立圏型)	6
(5) 道州政府による離島・過疎地域への補完(道州補完型)	6
3. 地方税財政制度の抜本的改革	7
(1) 地方税の拡充と補助金の大幅圧縮	7
(2) 自己責任による地方債発行制度への見直し	7
(3) 地方交付税制度の廃止と新たな水平的財政調整制度の導入	8
4. 基礎自治体のガバナンス・監視機能の強化	8
(1) 地方議会の本来の役割の発揮に向けた見直し	8
(2) 住民の意思が反映されやすいシステムの構築	9
(3) 監査委員制度のチェック機能の向上	10
5. 地域経営に対する住民参画の促進	10
(1) 地域コミュニティ再生の推進	10
(2) 民による公の役割の支援	11
(3) 住民参画促進のための地域通貨の活用	12
(4) 企業による社員の地域参画支援	12
6. 首長のリーダーシップの発揮	12
(1) 先進的取り組みの情報共有	13
(2) 企業経営的手法の応用	13
(3) 分権型社会に相応しい多様な人材の育成	13
おわりに ～伸ばせ地方の底力	14

提言「分権型道州制時代を拓く基礎自治体の自立経営」 ＜ダイジェスト＞

提言の目的

関西広域連合が誕生し、関西は国のあり方を変える大きな一歩を踏み出した。これを契機に、望ましい基礎自治体の姿とその実現策を示すことにより、地方分権改革の推進と道州制の導入に向けた政府の検討・実施をより一層加速させ、全国的な機運の醸成に寄与することを期待する。

基礎自治体に焦点を絞った理由

基礎自治体が分権改革の推進、道州制実現の鍵を握っている。国のあり方を変える抜本的な改革を実現するためには、政府が強力なリーダーシップを発揮するとともに、国民がその意義を十分に理解し、改革への機運が高まることが不可欠である。しかし、それを阻んでいる最大の要因は、国民に最も身近な存在である基礎自治体の自立経営が可能となる環境が整っていないこと。

分権型道州制時代における望ましい基礎自治体の姿

それぞれの基礎自治体が新たに担うことになる事務を十分に処理できることを含め、自らの選択と自己責任に基づく自立経営が可能となる体制。

提言のポイント

基礎自治体の行財政基盤・ガバナンスの強化～多様で柔軟な制度へ

- 行財政基盤強化に向けて基礎自治体が自らの権利と責任において体制を構築（基礎自治体が構築する自治体制の多様なパターン）
- 地方税財政制度を抜本的に改革
 - ・ 地方税の拡充と補助金の大幅圧縮
 - ・ 自己責任による地方債発行制度への見直し
 - ・ 地方交付税制度の廃止と新たな水平的財政調整制度の導入
- 基礎自治体のガバナンス・監視機能の強化
 - ・ 地方議会本来の役割の発揮に向けた見直し
 - ・ 住民意思が反映されやすいシステムの構築
 - ・ 監査委員制度のチェック機能の向上

地域経営に対する住民参画の促進～自治意識の向上

- 「民間でできることは民間が行う」ことを大前提に、住民が地域づくりに参加する。
- 地域コミュニティ再生の推進
 - 民による公の役割の支援
 - 住民参画促進のための地域通貨の活用
 - 企業による社員の地域参画支援

首長のリーダーシップの発揮～ビジョンと戦略・戦術を明らかに

- 議会と住民のチェックが働くことを前提として、以下のような取り組みが有効。
- 先進的取り組みの情報共有
 - 企業経営的手法の応用
 - 分権型社会に相応しい多様な人材の育成

今後の改革への期待

関西広域連合の設立が契機となり、全国各地で分権型道州制時代に向けた動きが活発化することを強く期待する。地方の底力はまだ健在であり、関経連としても基礎自治体の自立経営を可能にする環境の実現に向けて、ともに努力したい。

はじめに ～基礎自治体が地方分権改革と分権型道州制実現の鍵

関経連は2008年7月に「分権改革と道州制に関する基本的な考え方」を公表し、抜本的な地方分権改革の推進とその究極の姿としての道州制の導入を提言するとともに、関西広域連合をステップとして道州制の実現をめざすことを表明した。これは、グローバル時代の熾烈な競争の中でわが国が生き残るためには、国主導の中央集権体制からの脱却を図り、それぞれの地域の個性と多様性を活かし、その力とポテンシャルを最大限に発揮できる分権型社会の構築が必要不可欠という認識に基づくものである。

関西では、2003年の関経連提言「地方の自立と自己責任を確立する関西モデルの提案」による「広域連合関西州」の提案を機に、関西広域連合の設立をめざす具体的な検討が始まった。その後、長年にわたる関係各方面の努力が実を結び、2010年12月、全国初の都道府県レベルの広域連合が誕生することとなった。この関西広域連合は、国からの権限・財源の移譲の受け皿となり得るものであり、関西は、国のあり方を変える分権改革の大きな一歩を踏み出した。

一方、政府においては、2009年9月に、地域主権の実現を「1丁目1番地」とする民主党への政権交代が行われ、分権改革への追い風になるとの期待が高まった。現在、地域主権戦略会議、地方行財政検討会議の下に、地域主権改革の具体策と地方自治法の抜本的な見直しの検討が進められており、2010年12月には、出先機関改革のスケジュールなどを示した「アクション・プラン ～出先機関の原則廃止に向けて～」が閣議決定したものの、補助金の一括交付金化や出先機関改革は、各省庁の抵抗も根強く、分権改革の先行きは不透明である。また、道州制についても、2010年6月に閣議決定された地域主権戦略大綱では「検討も射程に入れていく」との表現にとどまり、具体的な制度設計もタイムスケジュールも示されておらず、前政権時と比べて、むしろ後退した感が否めない。グローバル競争が年々厳しさを増す中、我々経済界としては強い危機感を抱いている。

国のあり方を変える抜本的な改革を実現するためには、政治が強力なリーダーシップを発揮するとともに、国民がその意義を理解し、改革への機運が高まることが不可欠である。しかし、それを阻んでいる最大の要因は、様々な理由により、国民に最も身近な存在である基礎自治体の自立経営が可能となる環境が整っていないことだと考える。その課題としては、次の3つが挙げられる。

基礎自治体における第一の課題は、脆弱な行財政基盤の強化である。昨今の厳しい財政状況の中、地方分権改革による事務権限の移譲に伴う過大な負担に対して不安や懸念を抱く基礎自治体は多い。加えて、道州制が導入されれば、基礎自治体の

担うべき事務は格段に増大する。さらに、高齢化社会の進行により、福祉、介護、医療等の問題はこれまで以上に重要となるなど、住民に身近な行政サービスを担う主体となる基礎自治体の役割はより大きく、責任はさらに重くなることをふまえ、行財政基盤強化に向けた道筋を明らかにする必要がある。

第二の課題は、住民参画の推進である。基礎自治体は住民の地方自治への参画の主要な舞台であることから、真の分権型社会を実現するためには、その基礎となる地域住民の自治意識を高めることと、地域経営に対する住民参加を進めることが不可欠である。地方自治の主役である住民の声を反映した地域づくりこそが、本来の地方自治のあるべき姿である。

第三の課題は、首長のリーダーシップの発揮である。基礎自治体の運営に首長のリーダーシップが果たす役割は極めて大きく、地域経営の執行責任者である首長が、地域特性を反映する理念に根ざした明確なビジョンを示し、そのビジョンを実現するための戦略と戦術を明らかにすることが不可欠である。

また、企業にとって、基礎自治体が効率的に経営され、地域が活性化するとともに住民が住みやすい魅力的な地域であることは、企業の進出や操業条件において重要な要素であり、基礎自治体においても、財政基盤の強化を図っていく上で企業誘致や企業活力の向上は有効な手段である。経済界としても基礎自治体のあり方は、企業活動や地域活性化に直結する課題として関心を払わざるを得ない。

以上のような観点に基づき、地方分権改革の推進と分権型道州制の実現に向けて望ましい基礎自治体の姿とその実現策を示すことを目的とし、政府の取り組みがより一層加速され、全国的な機運の醸成に寄与することを期待して、以下のとおり提言する。

1. 望ましい基礎自治体の姿～自らの選択と責任に基づく自立経営の実現

関経連は前回の提言「分権改革と道州制に関する基本的な考え方」（2008年7月）で、道州と基礎自治体の二層制を原則とし、この両者の役割分担だけで地域行政が完結するようにすべきとして、国・道州・基礎自治体の役割について、①国は外交・防衛など主として対外的な役割を重点的に果たす、②広域自治体たる道州は地域経営の主体としてグローバル競争に対応するための行政分野を中心に政策企画立案と実施にあたる、③基礎自治体は住民に身近な行政サービスを安定的に供給する主体となる、と整理した。

基礎自治体は、補完性の原理¹に基づき、福祉やまちづくり等、住民に身近な行政サービスを総合的に担うこととし、基礎自治体で担いきれないものを広域自治体が

担うべきである。分権型道州制の実現に向けて、まずは国から都道府県・市町村へ、都道府県から市町村への権限移譲を積極的に推進し、道州制導入時には、現行の都道府県の事務権限は、道州政府に移譲するものを除き、基本的に基礎自治体に移譲すべきである。

道州と基礎自治体は、上下かつ融合型の関係ではなく、明確な役割分担に基づく分離型の関係ⁱⁱの下に、行政の執行にあたることとなる。この観点からは、現在、市町村が担っている事務・事業の一部、特に、政令指定都市が多くを担っている空港、道路、港湾などの基幹的なインフラの整備は、産業振興に密接に関係し、一つの市の圏域を越えるものであるため、国際競争力強化のためにも、より広域的観点から整備することが望ましく、地域の産業政策を担う道州の役割とすべきである。また、道州と基礎自治体の役割分担に関する協議の場を設定すべきである。

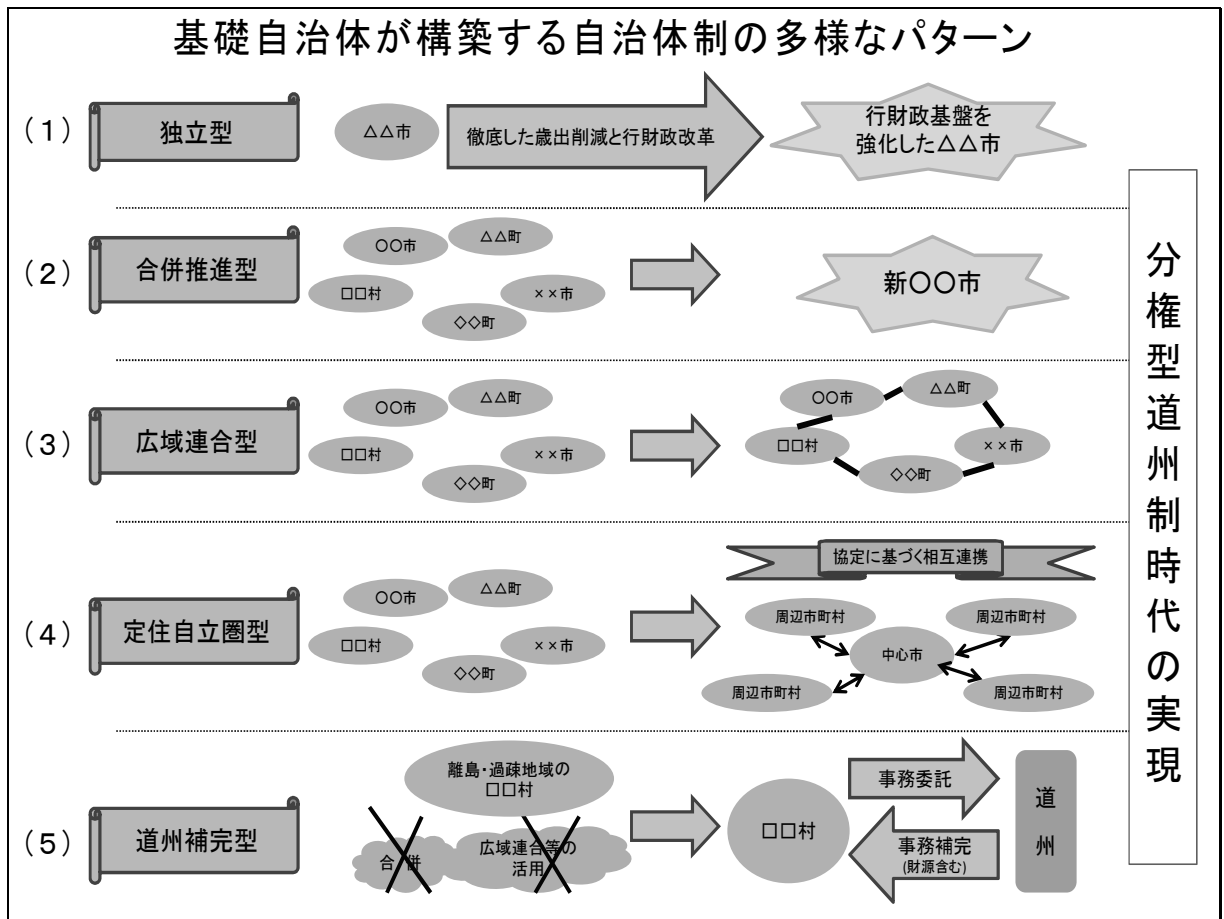
以上のような基本原則の下に、それぞれの基礎自治体が、新たに担うことになる事務を十分に処理できることを含め、自己選択、自己責任に基づく自立経営が可能となる体制こそが、分権型道州制時代における望ましい基礎自治体の姿であると考えられる。

2. 基礎自治体の行財政基盤の強化

道州制導入時には、都道府県が担ってきた事務の多くを基礎自治体が担うことになり、基礎自治体の役割が大幅に増大する。道州制の導入に向けて、基礎自治体の行財政基盤の強化が不可欠である。

すでに「平成の大合併」等により、行財政に関する自立基盤を築き始めた基礎自治体もあるが、そこに至っていない基礎自治体においても自治体制の確立が急務である。

基礎自治体は、自らの意志によって、以下に掲げるような自治体制を構築することが可能である。単独あるいは複数のパターンの組み合わせなど、多様な選択肢の中から、地域の特性に応じた自治体制を構築することにより、事務権限を受け入れる体制を確立することが望ましい（P5「基礎自治体が構築する自治体制の多様なパターン」参照）。



(1) 行財政基盤強化に向けた独自の努力(独立型)

分権型社会に向けて独立して対応することを選択した基礎自治体については、地域住民の理解の下、徹底した歳出削減と行財政改革の実行をはじめとする独自の工夫と努力によって、道州制時代に向けて一層の行財政基盤強化を図るべきである。

(2) 自主的な合併の推進(合併推進型)

基礎自治体の行財政基盤強化の手法として、合併は有効である。例えば、「平成の大合併」により、市町村合併が全国でも最も進んだ地域の一つである広島県では、合併により組織の専門化・高度化が可能となるなどの効果が生まれ、県から市町への権限移譲も進んでいるⁱⁱⁱ。この他にも、合併のメリットとして、公共施設の相互活用や観光資源など、新しい資源を活かした地域活性化策の構築などが挙げられる。

「平成の大合併」が行われた1999年4月から2010年3月の間に、かつて3,232団体(市:670、町:1,994、村:568)であった市町村数は、1,727団体(市:786、町:757、村:184)までに減少し、合併は大きく進展したといえるが、地域ごとに

差があり、特に大都市周辺部での合併は十分に進んでいない^{iv}。昭和 30～40 年代の人口急増期に整備した公共施設の更新時期を一斉に迎えることによる財政負担増問題に直面する大都市周辺部の基礎自治体にとって、効率化は必須課題となる。

早期健全化団体の指定を受けるなど、財政状況が極めて厳しい基礎自治体はもちろんであるが、現在は深刻な事態に直面していない基礎自治体についても、将来の行財政状況をよく見据えた上で、合併の可能性について今一度真剣に検討し、自主的な合併を推進すべきである。

(3) 広域連合制度の活用(広域連合型)

合併が困難である基礎自治体については、地域の実情に応じた広域連携の制度等の活用によって行財政基盤の強化を図るべきである。

その手段の一つとして、広域連合制度^vの活用が有効である。例えば、北海道の後志広域連合は、後志支庁管内 19 町村のうち、16 の町村が連携し、税の滞納整理事務、介護保険事務、国民健康保険事務等の事務事業を効率的に執行している。

なお、現行の広域連合制度については、一層の活用促進に向けて、設立手続きの改善や合議制の理事会の導入等の制度改善を行うべきである^{vi}。

(4) 「定住自立圏」型の相互連携(定住自立圏型)

地方圏において「中心市」の都市機能と「周辺市町村」の農林水産業、自然環境、歴史、文化など、それぞれの魅力を活用して相互に役割分担、連携・協力を行うことにより、地方圏への人口定住を図ることを目的とする「定住自立圏構想^{vii}」のように、基礎自治体間の協定に基づく相互連携も行政基盤強化の有効な選択肢と考えられる。

(5) 道州政府による離島・過疎地域への補完(道州補完型)

わが国は、離島や北海道・沖縄地方などの、地理的制約があり、かつ人口の少ない地域を有している。これらの地域では、自主的な合併や広域連合制度等の活用では行財政基盤の強化が図れず、道州制導入時に移譲される事務を担いきれない可能性がある。

こうした基礎自治体の事務については、道州制実現までの間は、財源も含めて国または都道府県が補完し、道州制実現時には道州が補完すべきである。なお、補完については、国、道州、都道府県が補完を行う判断を下すのではなく、役割を担いきれないと判断する基礎自治体自らが委託する形とすべきである。

3. 地方税財政制度の抜本的改革

基礎自治体が分権改革や道州制導入によって移譲される事務事業を担うに足る財政基盤を構築していくためには、まず各自治体が「民間でできることは民間で行う」という大前提の下に、行政の守備範囲の見直し、行政効率化の徹底、受益者負担の導入などにより、一層の歳出削減に努力しなければならない。

その上で、基礎自治体が自らの判断と責任で財政運営を行うことを可能にするためには、地方税財政制度の抜本的改革が不可欠である。具体的には、次の課題についての改革が必要である。

(1) 地方税の拡充と補助金の大幅圧縮

道州や基礎自治体が自立的な地域経営を可能とするための十分な財源を確保する観点から、地方税を拡充すべきである。地方税収の拡充は、地域偏在性が低く、税収が安定している地方消費税で行うべきである。

基礎自治体の法人課税については、税収が景気に左右されやすく、特定地域に税源が偏在するといった問題があるため、法人課税のウェイトを減らし、地方消費税のウェイトを高めていくべきである。その際、法人の利益によらず行政サービスの受益に応じた課税とする観点からも、現行の法人住民税の法人税割部分は廃止・縮減し、均等割部分の課税のみとすることが適当である。

補助金については、廃止ないし大幅な縮減に向けて、まずは、公共事業補助金の一括交付金化で地方の自由度を高め、最終的には、税源が地方に移譲されなければならない。

(2) 自己責任による地方債発行制度への見直し

現行の地方債発行制度は、国の同意・保証があり基礎自治体が自己責任を負う姿にならず、分権時代のあるべき姿にそぐわない。地方債は、国の関与をなくし、自治体が独自に責任を持ち、マーケットメカニズムに基づいて地方債を発行する制度とすべきである。自己責任による発行が、長期的には基礎自治体の財政強化につながると考えられる。

その際、投資家の判断に資するために、地方自治体の財政の健全性を客観的指標で図れるような仕組み、情報が不可欠である。

(3) 地方交付税制度の廃止と新たな水平的財政調整制度の導入

基礎自治体が自らの責任で自立的に財政運営を行っていく上で、地方交付税改革は必須である。現行の地方交付税は、過度の財政調整機能や算定システムの複雑・不透明さにより、自治体の財政責任を不明確にする、国の政策や税収の影響を受けやすいなど多くの問題を抱えている。

道州制導入時においては、地方税の拡充とともに、地方交付税制度は廃止し、ドイツ、オーストラリアなどの仕組み^{viii}を参考として、道州内の基礎自治体間の財政を水平的に調整する新しい制度を導入すべきである。

4. 基礎自治体のガバナンス・監視機能の強化

基礎自治体の事務権限の拡大に伴い、行政運営全般にわたるガバナンスと地域住民・外部による監視機能強化がさらに重要となる。また、分権型社会において、自己責任の下に自立した地域経営を行うためには、地方議会改革や政治への住民参画の推進などが不可欠である。これらは、地域にとって真に必要な行政需要を選択する上で重要な要素であり、行財政基盤の強化と表裏一体をなす。具体的には、次の課題についての改善が必要である。

(1) 地方議会の本来の役割の発揮に向けた見直し

本来、地方議会とは、住民の代表として選ばれた議員らが、地域住民の意思を正しく汲み上げ、自治体の意思決定をする機関である。しかし、現状は、多様な民意の反映や執行機関の監視などの機能が形骸化しており、議会の本来の役割を十分に果たしているとはいえない。近年、この現状から脱却するべく改革に取り組む動きが全国の地方議会で広まりつつあるが、その動きはまだ一部である。地方議会の本来のあるべき姿を目指して、以下の点について見直しが必要である。

①情報公開による開かれた議会の実現

基礎自治体のガバナンスを強化する前提として、地方議会は住民に対して、より開かれた議会とならねばならない。全国の地方議会では、例えば、議会日程の事前公表など、住民への周知が当然である事項についても、なされていないケースがある。議事録や議案関連資料をはじめとする議会の基本的事項に関する情報公開を義務づけるべきである。

②議員の賛否の公表

議案に対する議員個人の賛否、議会への出欠状況を公表すべきである。議員個人の考え方や自治体運営に対する姿勢を明らかにすることによって、地域住民は、議員に対する正しい評価材料を得ることができ、ひいては、自治体運営への関心を高めるきっかけとなる効果が期待できる。すでに、改革が進んでいる一部の議会では、議員の賛否を公表している。

③議長への議会招集権の付与

本来、二元代表制とは、首長と議会が対等の立場で、チェック・アンド・バランスにより自治体運営を行うべきものであり、議会のチェック機能を十分に働かせるようにする必要がある。

特に、最近、一部の自治体において、首長の権限で議会の開催を滞らせるという、二元代表制の趣旨を損なう例が発生している。現行制度では、議会の招集権は首長にあり、議長については、議会招集の請求権が与えられているのみで、法的拘束力がない。議長への招集権を付与すべきである。

(2) 住民の意思が反映されやすいシステムの構築

現在、住民の多くは、議会や行政運営に対して積極的な関心を持っているとはいえない。ホームページや刊行物等、幅広く媒体ツールを利用した基礎自治体側の情報公開努力が必要であることはもちろん、住民自らが、地域経営に関心を寄せるような工夫が必要である。その上で、地域経営に対する住民によるチェック機能の強化、および住民意思の反映といった観点より、例えば、以下のようなシステムの構築が求められる。

①議会への住民参加の促進

最近では、議会が住民への説明責任を果たす場である「議会報告会」の開催や、住民との意見交換会を実施する議会も出てきており、今後この動きは広がっていくものと思われる。住民や企業人等が議会に参加しやすい仕組みとして、例えば、議会を土日、夜間に開催する試みなども有効である。こうした議会への住民参加の試みを推進していくことが望ましい。

②常設型の住民投票制度の導入

議会を補完する仕組みとして、住民意思を反映するための常設型の住民投票制度^{ix}を導入すべきである。但し、全ての事項を住民投票で決定することは、二元代表制の趣旨に反するため、例えば、議会・議員そのもののあり方や、合併・名

称変更など基礎自治体のあり方の根幹に関わるケースを対象とし、広く住民の意思を聞いた上で決定すべきである。また、基礎自治体の選択により、住民投票結果について法的拘束力をもたせる制度も検討すべきである。

(3) 監査委員制度のチェック機能の向上

監査委員の審査を経ているにもかかわらず、広範囲の地方自治体で不適正経理が判明している。このことは、現行の監査委員制度^xによる監査がチェック機能を十分に果たせていないことを表している。

監査委員の選出について、チェック機能を高める観点より、当該自治体の職員OB、議員の選出の禁止、弁護士や公認会計士などの専門知識のある人材の登用といった制度改善を行うべきである。また、小規模の自治体については、監査事務局体制が不十分な場合があり、改善を検討すべきである。

5. 地域経営に対する住民参画の促進

真の分権型社会を実現するには、住民が地域経営を自らの問題として捉える、言い換えれば、自分たちの将来は自分たちで決めるという自治意識を高めなければならない。そのためには、「民間でできることは民間で行う」という大前提の下で、住民が地域づくりに参加し、地域の課題解決等に取り組む多様な仕掛けの構築を進めることが重要である。

住民を主体とする地域づくりの試みについては、その成果の判断に至るまでには一定の時間を要するが、地域の実情に応じて試行錯誤を重ねながら多様な取り組みに果敢に挑戦することこそが重要である。

(1) 地域コミュニティ再生の推進

基礎自治体の役割が増大する中においては、行政、議会、住民が直接対話することができる地域コミュニティ再生の動きをさらに推進することが望ましい。地域コミュニティの再生は、人のつながりが希薄となった現代の「無縁社会^{xi}」の弊害を緩和する一つの手段ともなり得るものであり、地方自治のスタートラインとして、地縁の復活に取り組む意義は大きい。

近年、全国各地で、自治体内分権ともいえる地域コミュニティを単位とする住民による意思決定の仕組みの構築の動きがある。例えば、池田市(大阪府)では、2007年より、地方分権に先駆けた全国初の「地域分権」制度に取り組んでいる。この制

度は、市内11小学校区に「地域コミュニティ推進協議会」を設立し、市民が納めた税金の一定額を地域の問題解決など地域のために活用できるよう、同協議会に市に対する予算提案権を与えるというものである。当制度の導入後、各地域においては、安全パトロールカーや防犯灯、AEDの設置など、住民ニーズを反映した、多岐にわたる事業が展開されている。

この他、大阪狭山市(大阪府)では、2009年より、地域課題やまちづくりについて議論し、市に予算提案する「大阪狭山市まちづくり円卓会議」の取り組みが始まっている。制度は池田市と同様であるが、自治会などの地縁型組織とNPOや市民活動などのテーマ型組織を融合させて新しいコミュニティの創設をめざす点が特色である。また、名古屋市でも、選挙で選ばれたボランティア委員が地域予算の使い道を決める「地域委員会」制度を8学区でモデル実施しているところである。

現在、上記の取り組みをしている自治体での地域の区割りは、学区を単位としているところが多いが、少子高齢化の実情に鑑みれば、地域の区割り設定については、学区だけでなく、福祉施設や医療施設の所在に合わせるなど、地域の実情に応じた形とすることが望ましい。

自治体内分権の推進の他にも、例えば、住民や行政などが力を合わせて安全安心なまちづくりに取り組む「セーフコミュニティ」活動も地域コミュニティ再生推進の有効策の一つとして考えられる。「セーフコミュニティ」は、安全安心なまちづくりに取り組む自治体を対象に世界保健機関(WHO)が与える国際認証で、現在、国内では、亀岡市(京都府)、十和田市(青森県)、厚木市(神奈川県)が認証されている。このように多様な取り組みによって、地域コミュニティの再生を推進することが望ましい。

(2) 民による公の役割の支援

行政は住民に対する公共サービス提供の責任主体である。その一方で、基礎自治体の行政サービスは、地方分権の推進と地域住民のニーズの多様化に伴い、質・量ともに拡大する。また、少子高齢化社会の進行に伴い、福祉、介護、医療にまつわるサービスの需要が拡大することは必然であり、その担い手の確保が喫緊の課題となる。この課題の解決のために、地域の主体性が求められる分権型社会においては、自治会、各種団体、市民活動団体、大学、企業など、地域に関わる多様な担い手が、行政との連携・協力の下に地域社会全体で公共の役割の一部を担うことが必要である。

例えば、柳井市(山口県)の「ふるさとの道」整備事業^{xiii}は、住民自らが労働力を提供し、市道の舗装などの道路整備を行っている。こうした取り組みは住民の結束力の強化にもつながると考えられる。このように、一部の業務を住民の手で行うこ

とや、民間やNPOに委託すること、地域コミュニティづくりへの意欲のある高齢者の力を提供してもらうことなど、新たな担い手の可能性を広く模索していくことが求められる。

(3) 住民参画促進のための地域通貨の活用

地域コミュニティ域内において、労力の提供の代価として地域通貨を得ることができる制度も、住民の地域経営参加へのきっかけとなり得るもので、地域活性化と住民自治を根付かせるツールの一つとして考えられる。例えば、寝屋川市（大阪府）では、高齢者の生活を支援するボランティアなどのサービスを提供し、謝礼として受け取った地域通貨を会員登録した商店で利用できる地域通貨制度「げんき」^{xiii}が、寝屋川市コミュニティにおいて順調に浸透している。

ボランティアによる社会活動は、無償で行われることが多いが、より幅広く民間の参画を促すためには、有償のボランティアによる助け合い社会をめざすことも有効である。上記の柳井市における住民の労働提供の事例は、昔からの慣習に負うところが大きいですが、労働提供により一定のメリットが得られる仕組みがあれば、応用範囲は広がるものと考えられる。地域通貨制度等は、基礎自治体の財政に与える影響を最小化し、眠っている社会的価値を顕在化させるものとして検討に値する。

(4) 企業による社員の地域参画支援

企業人を含むあらゆる世代の人々の地域づくりへの参画なくして、真の住民自治が行われているとは言い難い。企業側の立場としても、CSRおよび人材育成の一環として、例えば、有給休暇の取得推進、ボランティア休暇取得の推奨、ノー残業デーの実施など、社員が地域コミュニティ活動に参加しやすい環境の整備に取り組むべきである。社員が、自分の住む地域に目を向けるきっかけとなるよう、例えば、人事考課や雇用条件の判断基準の一つに地域参画経験を取り入れることなども考えられる。

6. 首長のリーダーシップの発揮

基礎自治体の運営に首長のリーダーシップが果たす役割は極めて大きい。基礎自治体の改革は、首長が不退転の決意を持って取り組まなければ決して実現しない。

首長がリーダーシップを発揮するためには、地域経営の執行責任者である首長が、地域特性を反映する理念に根ざした明確なビジョンを示し、そのビジョンを実現す

るための戦略と戦術を明らかにし、住民や職員と共有することが不可欠である。

もとより首長のリーダーシップのあり方は多様であって然るべきであり、住民、議会によるチェック機能が的確に働くことが前提であるが、以下のような手法が、リーダーシップの発揮にとって有効な手段になると考える。

(1) 先進的取り組みの情報共有

現行制度の下でも、首長のリーダーシップにより、住民の自治意識を向上させるためのさまざまな仕掛けを作り、地域活性化や行財政改革などを推進している基礎自治体は少なくない。行政運営に関する情報公開を進めることにより、こうした各地の先進的な取り組みに関する情報が全国的に共有できる仕組みを構築すべきである。当会としても、各種機会を通じて得たこのような情報を各方面に幅広く発信するなど、情報共有の一翼を担いたい。

(2) 企業経営的手法の応用

企業経営におけるトップの意思決定のプロセスは、地域経営においても応用できる可能性がある。住民サービスの中には必ずしも企業経営的手法になじまないものもあるが、例えば、経営環境や市場の動向と持てる経営資源とを総合的に分析することにより経営ビジョンや経営目標を策定、事業の選択と集中、ニーズを把握するためのマーケット分析を十分に行った上での戦略、戦術の策定、他社との差別化を図る手法などは、基礎自治体においても検討に値する。

(3) 分権型社会に相応しい多様な人材の育成

基礎自治体が自己選択、自己責任に基づく自立経営を行うためには、高まる行政需要と財政的制約とのバランスを図ったり、幅広い視点から政策を選択したり、優先順位を決定するなど、分権型社会に相応しい人材の育成が不可欠である。

多種多様な人材の育成を図る手法として、例えば、官民の人材交流、民間の有識者登用、民間企業の複線型人事制度などの活用を検討すべきである。

おわりに ～伸ばせ地方の底力

関西広域連合の設立により、関西は国のあり方を変える分権改革の大きな一歩を踏み出した。これを一つの契機と捉えて、地方分権改革の推進と分権型道州制の実現に向けて、全国の各地域が、地域の実情に応じた多様かつ具体的な動きを起こすことを強く期待する。とりわけ、国民生活と密接に関係する基礎自治体が、来るべき分権型道州制時代に備えて、自らの意思で選択した具体的な改革を実行できるかが鍵を握っている。

関経連では、2009年度から2010年度にかけて、全国の経済団体や地方自治体との意見交換を行った^{xiv}が、その中で、地域特有の困難な課題を抱えながらも、それぞれの基礎自治体が工夫を凝らし、懸命に課題にチャレンジする姿を確認することができた。地方の底力はまだまだ健在である。

地方分権改革の推進と分権型道州制の実現の鍵を握る基礎自治体の改革は、多様で柔軟な地方自治制度を実現し、全国的に均一な制度ではなく、各基礎自治体がそれぞれの実情に応じて自在に制度設計ができるようにすること、地域経営に対する民間の参画をより一層促すこと、そして首長がリーダーシップを発揮することにより十分に可能である。

関経連としても、引き続き、基礎自治体の自立経営を可能にする環境の実現に向けて、あらゆる機会を捉えながら政府に対しての働きかけを行うとともに、全国各地域の経済団体や地方自治体との意見交換を通じて、機運の醸成に取り組んでいきたい。

以 上

＜補足事項＞

ⁱ補完性の原理

ヨーロッパ地方自治憲章第4条第3項で次のとおり記されている。「公的部門が担うべき責務は、原則として、最も市民に身近な公共団体が優先的にこれを執行するものとする。国など他の公共団体にその責務を委ねる場合は、当該責務の範囲および性質並びに効率性および経済上の必要性を勘案した上で、これを行わなければならない。」

ⁱⁱ分離型の関係

当会提言「分権改革と道州制に関する基本的な考え方」(2008年)では、分離型行政への転換の必要性について「現行では一つの事務に複数の主体(国、都道府県、市町村)が関与する、いわゆる融合型の行政が主流となっているが、そのために責任の所在が不明確になり、国と地方のもたれあい構造を生んでいることは否定できない。これを改めるためには、補完性の原則のもとで役割分担と財政責任を一体化し、政策制度の企画立案から実施までを一つの主体が担当する分離型の行政へと転換し、自治体の自由度を高めることが望ましく、そのための条件整備を行う必要がある。」としている。

ⁱⁱⁱ広島県の権限移譲

「分権改革推進計画」(2004年11月策定)により、地域づくりの総合的な行政主体としての基礎自治体の構築を目指して、市町の実情に応じて、81項目、189事務・権限の移譲を推進している。2007年度から全市町で移譲が開始され、全県的な権限移譲が本格化。2010年度内には、移譲対象事務数2,446事務のうち、1,808事務が移譲(進捗率73.9%)。

^{iv}平成の大合併による大都市周辺部市町村の減少率状況

全国水準(減少率46.6%)比で、市町村の減少率が低いのは、大阪府(減少率2.3%)、東京都(減少率2.5%)、神奈川県(減少率10.8%)の順。

^v広域連合制度 出所：2010年6月10日 総務省 地方行財政検討会議第5回資料

地方公共団体が、広域にわたり処理することが適当であると認められる事務を処理するために設ける特別地方公共団体。国又は都道府県から直接に権限や事務の移譲を受けることができる。2008年7月1日現在、設置件数：111件。主な事務：後期高齢者医療49件(44.1%)、介護保険47件(42.3%)、広域行政圏計画の策定等30件(27.0%)、障害者福祉28件(25.2%)

^{vi}広域連合制度で改善すべき事項

①設立手続きの改善

広域連合設立の際の各構成団体議会での規約案の議決において、一つの議会で否決されれば、全構成団体において、再度規約案を上程し、再議決しなければならないなど、柔軟な対応ができない。一定の条件を満たせば議決を得た構成団体のみで設立を可能にするなど、広域連合を設置しやすくするような観点から、設立手続き面の改善を行うべきである。

②執行機関としての合議制の理事会の導入

各構成団体の意向や特色を広域連合の運営に反映させるため、一部事務組合に認められている執行機関としての合議制の理事会を制度上可能とすべきである。

③広域連合議会における議決方法の特例の導入

同じく一部事務組合で認められているように、一部の構成団体のみに係る議案の議決方法について、特別の規定を設けることができるようにすべきである。当該議案に関係のない団体から選出された議員が議決権を行使することにより、当該議案の関係団体の意向に沿わない議決がなされるのではないかと懸念を払拭できる。

④広域連合の財源充実

広域連合の運営資金は各構成団体からの分賦金によるため、毎年度の財政基盤は不安定である。広域連合の自立性と安定性を高めるため、広域連合への課税自主権の付与も検討すべきである。例えば、構成団体の住民税の一部を譲与する「広域連合住民税(仮称)」などの形を検討すべきである。

⑤国からの権限移譲の促進

現行法では、都道府県の加入する広域連合は国に権限移譲を要請できるとされているが、要請できるのみで、要請を受けた後の国の対応に関する規定はなく、要請が受け入れられる保証はない。また、要請する権限の範囲についても、当該広域連合が所掌する事務に密接に関連するものに限られる。広域連合が、国からの権限移譲の受け皿機能を果たすことができるよう、国に求める権限移譲の範囲の限定をやめるべきである。また、要請を受けた後の国の対応に関する規定を設けるべきである。

vii 定住自立圏の形成状況 出所：総務省HP「全国の定住自立圏の取組状況について」

2010年12月15日現在の定住自立圏の圏域数は47圏域(純計173団体。延べ179団体。周辺市町村の重複を含む)。

viii ドイツ・オーストラリアの財政調整制度

<ドイツ> 出所：自治体国際化協会「ドイツにおける財政調整制度の現状について」
半谷俊彦 和光大学助教授(当時)、2006年をもとに作成

【州の財政調整】(2005年財政調整法改正後)

○州間の財政力の格差を以下の4段階で調整

①売上税収の垂直的配分

連邦・州の共同税のうち、必要に応じて売上税の配分比率を変えることにより垂直的財政調整を行う。連邦法である「財政調整法」の改正により、改正は各州の代表で構成される連邦参議院の合意が必要とされる。

②売上税収の州間配分

売上税収州取得分から、財政力の弱い州(売上税を除く税収の一人当たり州平均額が全州平均額を下回る州)に優先的配分がなされる。最低保障比率は全州平均額の94.475%。

③州間財政調整(いわゆる水平的財政調整制度)

財政力の強い州から弱い州へ交付金を給付。以下の手順。

- ・各州の課税力測定値の算定(各州の税収+州内市町村の税収64%)
- ・各州の調整額測定値の算定(一定基準で重み付けされた州および州内市町村の人口を基準。都市州の人口は35%増しにカウント、各州市町村人口は州により100~135%のウェイト付)
- ・交付金受領額、交付額の算定。最低保障水準は調整額測定値の73.415%。

④連邦補充交付金

州間財政調整を行ってもなお財政力が不足する州に給付。保証される最低財政力は調整額測定値の約93.6%。

【州内の地方自治体の財政調整】

○連邦から直接地方自治体に交付金が給付されることはなく、逆に州から地方自治体への交付金制度はどの州にも必ず設けられている。約6割が用途の限定されない一般交付金、約4割が用途指定のある目的交付金(2003年度)。

○全体の5割近くを占める「基準交付金」(一般交付金の一つ)が財政調整の柱。仕組みは州によって異なるが、市町村の人口で相対的な財政需要を、税収で課税力を測定し、その格差が縮小されるよう給付額を決定するという大枠は共通。

バーデン・ヴェルテンベルク州の仕組みでは、市町村の分担金と共同税州取得分の一定割合で調整基金を設け、給付総額を決定、各市町村に一定基準（人口が多い市町村ほど一人当たり基本額が大きい）で配分。

【共通の特徴】

- ①住民数を唯一の指標として財政需要をみる。ただし補正（ウェイト付け）がある。
- ②住民数の大きい地方自治体ほど、住民一人当たりの財政需要を大きく見積もる。

<オーストラリア> 出所：自治体国際化協会「オーストラリアの政府間財政関係概要」
同協会シドニー事務所、2004年 をもとに作成

【州の財政調整】

- 州間の財政調整はG S T 交付金で行われる。以下のような特徴がある。
 - ・G S T (Goods and Services Tax) は連邦が徴収し州に財政移転するが、州の固有財源という位置付け。
 - ・各州への分配額は、水平的衡平の原則（各州が歳入増加のために同等の努力をし、同等の効率性をもって財政運営した場合、同等の行政サービス提供能力を持つようにする）の考え方で算定。豪州全体での人口一人当たりの基準歳出額・基準歳入額と、各州の差を基に、人口一人当たり補正係数を求める。
 - ・連邦交付金委員会が、連邦政府に対し、上記人口一人当たり補正係数を勧告する。
- 連邦政府から州への財政移転としては、G S T 交付金の他に、特定目的補助金などがある。

【州内の地方自治体の財政調整】

- 地方自治体の財政調整は財政援助交付金で行われる。以下のような特徴がある。
 - ・連邦から州を通じて地方自治体に交付される（スルー交付金）。一般目的交付金、地方道路交付金（名目は地方道路維持管理だが用途は特定されていない）の2つがある。
 - ・財政援助交付金の総額は、前年度交付総額に対し、消費者物価指数と人口で計算される係数を乗じて決定。連邦から各州への配分額は、一般目的交付金は人口を基に計算。地方道路交付金は前年度額＋増額要因で計算。
 - ・州から各地方自治体への分配額は、各州の地方自治体交付金委員会が州に勧告。州は連邦政府自治大臣に分配額を報告し許可を得る。分配額の計算方法は各州によって異なるが、水平的衡平の原則に基づく。
- この他の財政移転として、連邦政府から地方自治体、州から地方自治体への特定目的補助金がある。

【共通の特徴】

- 水平的衡平の原則、即ち基準歳出額・基準歳入額を考慮し、各州・自治体が同じ努力で同じサービスを提供できるように調整するという考え方。
- 連邦政府の税収割合が多いため、財政調整の財源は連邦政府だが、第三者機関の委員会が補正係数・配分の仕方を勧告する。

^{ix} **常設型の住民投票制度**

出所：北海道町村会『フロンティア 180』新春号・52号 2005年 実践・条例法務④

札幌大学教授 福士 明 「住民投票条例の考え方」より一部抜粋

住民投票条例は、事案ごとの個別設置型と常設型のものがある。個別設置型は、住民の意思を確認する必要が生じた場合に、首長や議員の提案または住民の直接請求により、その都度、議会の議決を得て条例を制定しなければならない。常設型は、住民投票の対象事項や発議の方法をあらかじめ設定しておく条例。条例に定める案件が生じた場合に、一定の仕組みで住民投票を行うことになるため、迅速に対応できる。

^x監査委員の選任方法 出所：2010年7月22日

総務省 地方行財政検討会議 第二分科会第4回資料

地方自治法に基づき、監査委員は識見を有する者および議員のうちから、普通地方公共団体の長が議会の同意を得て任命する。（§196①）

	定数(§195②)	内訳(§196①)
都道府県	4人*1	議員1人の場合は識見を有する者3人*2
人口25万人以上の市		議員2人の場合は識見を有する者2人*2
市町村	2人*1	議員1人、識見を有する者1人*2

*1 識見を有する者から選任される委員は条例で増加することができる。

*2 識見を有する者から選任される委員が2人以上である場合、その内、当該普通地方公共団体の常勤の職であった者は1人以下でなければならない【いわゆるOB制限】。

*3 任期 識見：4年、議選：議員の任期

^{xi}無縁社会

自殺、児童虐待、無差別殺傷事件、孤独死等々の社会現象に共通する問題としてNHK取材班が指摘した、家族、ふるさと、会社とのつながりが急速に切れている社会。

^{xii}参考事例：柳井市(山口県)「ふるさとの道」整備事業

住民の労働提供によって、市道の舗装、拡幅等を行う道路改良事業。当制度は、市が業者に発注して拡幅等を行う場合の道路事業費の約1割の費用負担でできることが特徴。事業要件として、事業費は100万円以内、実施は用地の同意が得られるもの(登記は柳井市が負担)、地元の労力奉仕で施行し、改良計画幅員を4m以上にすることを基準とする。柳井市の郊外、農村部では「道普請」である「道うち」の慣習があり、市道、農道等、生活に必要な道路の整備は、元来、地域住民の作業で行われていた。このような背景の中、住民からの要請があり、1994年に制度化したものの。

^{xiii}参考事例：寝屋川市(大阪府)地域通貨「げんき」

2001年4月設立のNPO法人「寝屋川あいの会」が発行主体。大和商店街の協力で地域通貨の試行を開始し、2002年より本格的にスタート。2005年3月、地域通貨の発行主体の要件が緩和され、国の「大阪元気コミュニティ創造特区」に認定される。従来は、基本財産1千万円未満の団体が発行する地域通貨の有効期限は6カ月以内だったが、特区認定により、期限を定めずに発行できるようになった。高齢者の生活を支援するボランティアなどのサービスを提供し、謝礼として受け取った地域通貨を会員登録した商店で利用できる仕組み。ボランティアを提供する活動会員はボランティア・NPO14団体。利用会員は、高齢者施設、児童福祉施設、障害者施設などの団体を中心(51)。有償ボランティアによる共助の形であり、地域愛と眠っている能力の活用で、助け合いの社会を構築することをめざす。100げんき=100円相当。活動時間1時間につき、謝礼は800げんき(団体によって異なる)。そのうちの600げんきは活動会員に、200げんきは事務局の運営費に充てられる。げんき発行金額は年々上昇し、ボランティア会員登録数も増加している。

地域通貨について 出所：国立国会図書館『調査と情報-ISSUE BRIEF』No.484 2005年

「地域通貨の将来像-スイスの地域通貨「WIR」の事例を参考に-」より一部抜粋
地域通貨とは「ある特定の地域、コミュニティの範囲に限り流通するお金」のことで、目的・運用・発行形態別に様々な種類があるが、共通する特徴として次の点が挙げられる。

①特定の地域内(市町村など)、あるいはコミュニティ(商店街、町内会、NPO)などの中においてのみ流通する。

②市民ないし市民団体(商店街やNPOなど)により発行される。

③無利子またはマイナス利子

④人と人をつなぎ相互交流を深めるリングとしての役割を持つ。

⑤価値観やある特定の関心事項を共有し、それを伝えるメディアとしての側面を持つ。

⑥原則的に法定通貨とは交換できない。

地域通貨の発行形式は、①紙幣形式、②記帳形式、③手形形式の3種類に分類できる。

<紙幣形式>

発行主体となる事務局(通貨発行の中心となる団体、あるいは個人)が独自のデザインやメッセージを印刷した紙幣を発行し、参加者間の取引を通じて流通する方式。

<記帳形式(口座形式)>

紙幣を発行せず、財やサービスを提供した(売った)時に黒字(プラス)、提供してもらった(買った)時に赤字(マイナス)を記帳していくことで取引を決済する方式。この方式では地域通貨の参加者の口座残高や取引が公開され、通貨の発行主体は個人。

<手形方式(債務証書)>

財やサービスの提供を受けた個人が自ら新たに手形を振り出す、あるいは、第三者から受け取った手形に裏書して使い取引を行う方式。通貨発行は、財やサービスの受け手(買い手)が取引額に応じてその場で通貨を発行する。

xiv 2009・2010 年度地方分権委員会活動実績

◇九州経済連合会との意見交換会(2009/4/6)

◇四国経済連合会との意見交換会(2009/7/29)

◇北海道経済連合会との意見交換会(2009/11/25)

◇北海道事例調査(北海道庁、石狩市、南幌町、後志広域連合、2009/11/25~27)

◇委員会開催

【講師：東京市政調査会 理事長 西尾 勝 氏

テーマ：「分権改革の今後の方向と課題」】(2009/10/2)

◇愛媛県議会議員との意見交換会(2010/1/15)

◇中部経済連合会との意見交換会、浜松市訪問(2010/5/28)

◇委員会開催

【講師：池田市長 倉田 薫 氏

テーマ：「日本初・池田発の地域分権—その経過・現状・展望—」】(2010/7/9)

◇中国経済連合会との意見交換会、広島県庁、東広島市、柳井市訪問(2010/7/22-23)

◇委員会開催

【講師：関西学院大学 経済学部 教授 林 宜嗣 氏

テーマ：「道州制時代における地方財政のあり方について」】(2010/9/8)

◇広域連携講演会開催

【講師：堺市長 竹山修身氏

テーマ：「未来へ飛躍する『自由・自治都市 堺』」】(2010/10/18)

◇委員会開催

【講師：拓殖大学地方政治センター長 竹下 譲 氏

テーマ：「地方議会改革と住民参加のあり方について」】(2010/10/28)

