地方分権の推進による地域経済の活性化

―― 重要性増す地方公共団体の役割 ――

〔要　　旨〕

１．95年に地方分権推進法が制定され，地方分権推進委員会による５次にわたる勧告を基にした地方分権一括法が99年７月に成立した。この一括法の概要は次のようなものである。第一は，国と地方の行政の役割分担を明確にし，住民に身近な行政はできるかぎり地方公共団体にゆだねることとしたこと，第二に，機関委任事務を廃止して自治事務と法定受託事務に再構成し，国と地方の関係を従来の上下関係的なものから対等・協力の関係に移行させたこと，第三に，地方事務官制度を廃止し必置規制を緩和ないし廃止したこと，第四に，国あるいは都道府県の関与は法定主義に基づくこととし，係争が生じた場合の処理の仕組みを明らかにしたこと，第五に，国から地方公共団体への権限委譲を進め，人口20万以上都市にまとめて委譲する特例市制度を設けたこと，第六に，これらを進めるなかで市町村合併を図っていくこととしたことなどである。

２．地方分権の推進を地域経済活性化にいかに活用していくかを，社会福祉，公共事業，地域産業振興の分野についてみると，次のような視点が重要と思われる。

①社会福祉分野では，老人ホームの設置認可や老人居宅生活支援事業の届出受理等が都道府県の自治事務となり，また，2000年４月に始まる公的介護保険制度では市町村が実施主体となるなど，地方自治体の役割が重要となった。介護保険制度は，要介護者もホームヘルパーなどのサービス提供者も大半が地域住民であり，地域内で循環する形の事業である。高齢化の進展で市場の将来性も大きく，長期的視野で取り組んでいく必要がある。

②公共事業分野では，都市計画などの土地利用規制や道路・河川の管理等において都道府県や市町村の権限が広がった。地域に真に必要な事業を実施するためには，住民の意見を反映させる仕組みが必要であり，市町村都市計画審議会等をより住民に開かれたものとすることなどが効果的であろう。また，財政難から今後は公共事業も縮小せざるを得ないとみられるため，PFIの活用等で代替させていく工夫も必要である。

③景気の長期低迷やグローバル化の進展を背景に地方圏での工場立地が落ち込んでおり，地域の産業振興策も，既存の産業集積の活性化や新事業の創出促進等が重要となっている。地方自治体によるベンチャーキャピタルやインキュベーター施設の提供などが試みられているが，地域の諸資源や立地条件等地域の特性を踏まえた比較優位な産業への重点的取組がより効果的ではないかと思われる。

３．地方分権を実のあるものにしていくには，地方自治体の政策立案能力の向上とともに，地域住民の行政への積極的な参加が必要である。参加意識を持った住民との対話や討論を積み重ねることによって地方自治体の政策立案能力も高まっていくため，住民の参加意識を高めるための情報公開の積極化が重要である。

目　次

はじめに
１．地方分権を促した90年代の経済環境
２．地方分権一括法の内容
（1）　概要
（2）　個別分野での改正点
３．地方分権推進による地域経済活性化の方策
（1）　福祉事業による地域経済活性化
（2）　住民参加の公共事業
（3）　地域産業振興の重点化戦略
おわりに
――情報公開で地方分権の成果実現を――

はじめに

99年７月に地方分権一括法（正式には「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（法律第87号）」をいい，以下「地方分権一括法」と呼ぶ）が成立し，2000年４月から施行されることとなった。地方分権とは地域にかかる行政上の諸権限を市町村などの地方公共団体により厚くしていくことであるが（この対極に中央集権がある），日本国憲法で地方自治（第８章）が定められ，以後何度か地方自治強化の試みがなされてきたが，戦後復興，高度成長期以後の国と地方の関係は，戦前からの中央集権的体質に大きな変化はなかった。しかし，90年代になって，経済のグローバル化の進展や老人介護や環境問題など地域の身近な問題の重要性が高まるなかで，地方分権推進の気運が高まり，上記のように，99年７月に中央省庁再編法案とともに地方分権一括法が成立するに至った。

同一括法の成立により，今後，国から都道府県や市町村など地方公共団体への権限委譲が進み，老人介護等の地域福祉や都市計画等の作成などに地方公共団体が果たす役割が大きくなる。本稿は，地方分権の推進を地域経済活性化にどのように役立てていったらよいかについて考察したものである。

１．地方分権を促した90年代の経済環境

はじめに述べたように，戦後の日本国憲法で地方自治が定められ，これを受けて地方自治法が制定（憲法と同日施行）されて以来，これまで何度か地方自治を強化しようとする試みがなされたが(注1)，全国的に改革の動きが盛り上がってきたのは90年代になってからである。90年代の地方分権推進にかかる主な動きをみると（第１表），93年６月に衆参両院において地方分権の推進決議がなされ，95年５月には地方分権推進法が制定された。この法律に基づいて設置された地方分権推進委員会が96年から98年にかけて行った5次にわたる勧告(注2)が，99年７月に

第1表　90年代の地方分権をめぐる動き

時　期	内　　容
1991年７月	第３次行革審第１次答申「国・地方の役割分担と地方分権」
92．６	第３次行革審第３次答申「パイロット自治体制度の導入提言」
93．４	第23次地方制度調査会答申「広域連合・中核市」
93．６	衆参両院で地方分権の推進に関する決議
94．５	行政改革推進本部に地方分権部会設置
95．５	地方分権推進法成立
95．７	地方分権推進委員会発足
96．11	行政改革会議発足
96．12	地方分権推進委員会第１次勧告
97．７	地方分権推進委員会第２次勧告
97．９	地方分権推進委員会第３次勧告
97．10	地方分権推進委員会第４次勧告
98．11	地方分権推進委員会第５次勧告
99．７	地方分権一括法成立

成立した地方分権一括法の基礎になった。

90年代になって地方分権の推進が急展開してきた背景には，次のような点があろう。

第一は，キャッチアップ経済の終息やグローバル化の進展といった経済構造の変化である。戦後地方自治を定めた日本国憲法や地方自治法が制定されたが，戦後復興期から高度成長期にかけては，東京一極集中にみられるように中央への依存体質が強まり，実質的な意味で戦前からの中央集権体質に大きな変化はなかった。しかし，日本がトップクラスの先進国になり，キャッチアップ経済が終了するに及んで，むしろ分権型社会が望まれるようになった。また，90年代のグローバル化が進む過程では，地域ごとの国際化が進む一方，地場産業の空洞化など個々の地域に異なった影響が生じたが，こうした変化には地域ごとのきめこまかな政策が必要となり，全国均一的な政策に限界がみられるようになった。

第二は，環境問題や老人介護問題の高まりなど地域に密着した問題が注目されてきたことである。ごみ処理や産業廃棄物処理問題などの環境行政，老人医療や老人介護などの福祉行政は，もともと基礎的自治体[(注3)]である市町村などの地方公共団体に関連の深い業務だが，環境問題の高まりや高齢化の進展でこうした分野の重要性が増し，国から都道府県へ，国や都道府県から市町村への分権を進めざるを得なくなった。たとえば，福祉行政の分野では，87年と90年の法改正で老人ホーム入所等の措置権限[(注4)]を国から市町村へ移管するとともに，在宅福祉サービス等において市町村の役割を高める対応がなされるなど比較的早くから分権化が進められた。

第三は，行政のリストラの流れである。90年代のバブル崩壊やグローバル化の進展のなかで景気の長期低迷が続き，税収が落ち込む一方で景気対策のため財政支出が拡大し，財政赤字が大きく拡大した。また，公団・事業団や第三セクターなど政府関係機関の役割が問い直され，中央と地方を含む行政全体のリストラを求める声が高まった。こうした行財政改革を進める流れのなかで地方分権の必要性が認識され，中央省庁再編法案とともに地方分権一括法の成立に至った。

（注1） たとえば，高度成長期に老人医療費助成や公害問題に対する公害防止条例の制定など地方自治の分野で先駆的な動きをみせたのは東京都や神奈川県といった当時の革新自治体であり，これらの政策はその後国の政策にも反映された（72年の老人福祉法の改正や70年の公害対策基本法の改正など）。また，高度成長期以後（70年代後半

から80年代）には，「一村一品運動」（大分県）にみられるように地域おこしなど産業振興の立場から地域の自立を志向する動きが広まった。

（注2） ただし，98年11月に公表された第５次勧告は，時期的に遅かったこともあり，第5次勧告の内容は一括法には具体化されなかった。

（注3） 地方自治法第２条では，地域住民に直結している市町村を基礎的地方公共団体とし，市町村を包括する立場の都道府県を広域的地方公共団体としている。

（注4） 社会福祉行政の分野では，介護が必要な高齢者の特別養護老人ホームへの入所等は行政処分として措置される。

２．地方分権一括法の内容

（1） 概要

99年７月に成立した地方分権一括法は，関係する法律が475本（関係省庁24省庁）に及ぶ膨大なものである。その内容は，地方分権推進委員会が96年から98年にかけて行った５次にわたる勧告が基礎になっているが，骨格部分を要約すると次のようになる。

第一は，分権を進めるうえでの前提として，国と地方の役割分担を明確化したことである。改正地方自治法第１条の２では，国の役割として，①「国際社会における国家としての存立にかかわる事務[注5]」，②「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」，③「全国的な規模でもしくは全国的な視点に立って行わなければならない施策及び事業の実施」などをあげている。これに対して，地方公共団体の役割は，同法第１条の２で「住民の福祉の増進を図ることを基本として，地域における行政を自主的かつ総合的に実施する」ものと定め，同じく同条の２で国は「住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねる」こととしている。このように，国は，外交や防衛など国の存立にかかわる事務や全国的な立場から行う業務に注力し，地域の問題や住民に直結する行政はできる限り地方公共団体にゆだねるとする役割分担が明確にされた。

第二は，都道府県知事や市町村長を国の機関として位置付けて，国の事務を処理させる制度であった機関委任事務（旧地方自治法第148，150条）を廃止し，国と地方公共団体の関係を，従来の上下関係的なものから対等・協力の関係へと移行させたことである。地方公共団体が処理する事務は，これまでは機関委任事務と団体委任事務，公共事務に整理されていた[注6]が，今回機関委任事務が廃止され，自治事務と法定受託事務に再構成された。自治事務とは，地方公共団体が果たすべき「地域における事務」（改正地方自治法第２条第２項）のうち法定受託事務を除いたもの（同第11項）で，地方公共団体の本来業務であり，従前の公共事務の概念に近い。法定受託事務は第１号法定受託事務（本来国が果たすべき役割であるが法律や政令等に基づき都道府県や市町村が処理するもの）と第２号法定受託事務（本来都道府県が果たすべき役割であるが法律や政令に基づき市町村等が処理するもの）に分かれ，その内容は個別に法律に列挙されている（改正地方自治法別表第一，別表第二）。機関委任事務と自治事務，法定受託事務とでは，

第2表　新たな事務区分の制度上の取扱い

	機関委任事務		自治事務	法定受託事務
条例制定権	不可	→	法令に反しない限り可	法令に反しない限り可 （法律・政令の明示的な委任が必要）
地方議会の権限	・検閲,検査権等は,自治令で定める一定の事務(国の安全,個人の秘密に係るもの並びに地方労働委員会及び収用委員会の権限に属するもの)は対象外 ・100条調査権の対象外	→	原則及ぶ （地方労働委員会及び収用委員会の権限に属するものに限り対象外）	原則及ぶ （国の安全,個人の秘密に係るもの並びに地方労働委員会及び収用委員会の権限に属するものは対象外）
監査委員の権限	自治令で定める一定の事務は対象外	→		
行政不服審査	一般的に，国への審査請求は可	→	原則国への審査請求は不可	原則国への審査請求が可
代執行	長の権限に属するものについて，一定の手続きを経た上で可	→	不可	一定の手続きを経た上で可

資料　自治省「地方分権推進計画の概要（平成10年５月29日）」

条例制定権(注7)の有無や地方議会や監査委員の関与のしかたなどに差があり（第２表），自治事務の対象が増えることは地域の行政における地方公共団体の主体性がより高まることになる。機関委任事務が廃止され自治事務と法定受託事務に整理されたことで，その事務に対する地方公共団体のかかわり方がより明確となり，国と地方公共団体の関係も，従来の上下関係的なものから対等・協力の関係へと移行することとなった。

第三は，地方事務官制度を廃止し，必置規制の廃止ないしは緩和を行ったことである。医療保険や年金などの社会保険業務や公共職業安定所などで行われる職業安定業務は，これまでは国の都道府県に対する機関委任事務であり，これに従事する職員(地方事務官)は，国家公務員であるが都道府県知事の指揮監督を受け，都道府県庁で勤務していた。今回こうした地方事務官制度を廃止し，これらの職員は名実ともに厚生省や労働省等中央省庁に帰属することとなった。

次に，必置規制とは，法律や政令などによって地方公共団体に特定の施設や職などの設置を義務づけていたものであり，社会福祉事業法による福祉事務所の設置や地域保健法による保健所の設置などがこれに相当する。こうした規制は必ずしも地域の実情に合わなかったり，行政の効率化にそぐわない面もあり，今回規制の廃止や緩和など大幅な見直しが行われた。

第四として，国が行う都道府県や市町村への関与，あるいは都道府県による市町村への関与は法律に基づいて行う（法定主義）ものとし，かつ，関与は極力少なくするとともに，紛争が生じた場合の係争処理の仕組み（国地方係争処理委員会の設置）を明らかにした（改正地方自治法第11章）。

第五として，国から都道府県へ，都道府県から市町村への権限委譲を進めるとともに，人口20万人以上の都市に権限をまとめて委譲する特例市制度を創設した（改正地方自治法第12章第３節）。

第六として，これらを推進していくなかで，市町村合併を促進し，地方議会の活性化等を図っていくものとした。

地方分権一括法の概要は以上のように整理されるが，次に，地域経済に関連の深い項目について，具体的変更点をみていくこととしたい。

（注5） 地方自治法における「事務」の意味は，いわゆる事務作業ではなく，国や地方公共団体がそれぞれ役割分担する行政行為そのものとして用いられている。

（注6） 団体委任事務とは，国や他の地方公共団体などに属する事務ではあるが，法律や政令によって地方公共団体に委任されたもので，保健所や児童福祉施設の設置などがその例である。機関委任事務との違いは都道府県知事や市町村長等の執行機関への委任ではなく，団体に委任されている点である。公共事務とは，地方公共団体の本来的な業務で，学校や病院の設置・管理など地域住民の福祉等に直結する業務がこれに相当する。

（注7） 条例とは，地方公共団体が所管する事務を遂行するために議会の議決により制定する法をいい，憲法第94条で認められたものである。具体例として，公安条例やまちづくり条例などがある。

（2） 個別分野での改正点

前節で述べたように，地方公共団体における事務は，機関委任事務が廃止されて自治事務と法定受託事務に再構成された。従前の機関委任事務は法律単位項目数で561（都道府県379，市町村182）存在し，都道府県事務の７～８割，市町村事務の３～４割を占めていた（地方分権推進委員会第１次勧告による）とされるが，これらは，事務自体が廃止されるか，地方公共団体の自治事務あるいは法定受託事務となるか，国の直接執行事務となるかのいずれかに整理された。以下では，具体的事例として，土地利用規制と社会福祉，地方財政の分野での改正点についてみてみたい。

ａ．土地利用規制分野

土地利用に関する規制には数多くの法律があるが，大雑把なとらえ方をすれば次のように整理される。まず，大枠的なものとして国土利用計画法による土地利用基本計画の策定（都市地域，農業地域，森林地域などの５地域の指定）があり，このうち，都市地域については，都市計画法によって市街化区域及び市街化調整区域の指定や住居地域や商業地域，工業地域などの地域地区の指定がなされ，さらに，建築基準法によってそれぞれの地域に応じた建ぺい率や容積率が定められている。農業地域の土地利用については，農業振興地域の整備に関する法律や農地法等によって規制される。

これらの土地利用規制が地方分権一括法によってどのように変わったかをみると，第３表のようになる。国土利用計画法による都道府県の土地利用基本計画の策定は，従来都道府県知事への機関委任事務だったが，今回都道府県の自治事務となった（ただし，計画策定には国に協議し同意を得る必要がある）。都市計画については，これまで市街化区域及び市街化調整区域の線引きや一部の地域地区，市街地開発事業等に関する都市計画は都道府県知事が決定し，その他のものは市町村が定めるものとされていた（旧都市計画法第15条）。しかし，知事権限にかかる都市計画は国の機関委任事務であって，決定権限は都道府県知事にあるが重要部分には建設大臣の認可が必要だった（同法第18条）。また，建築基準法に基づく都道府県知事の事務も，国からの機関委任事務

第3表　土地利用関係権限の主な改正内容

法律名	改正前	改正後
国土利用計画法	・土地利用基本計画の策定は都道府県知事への機関委任事務 ・計画策定には国（内閣総理大臣）の承認が必要	・都道府県の自治事務 ・国（内閣総理大臣）に協議し，その同意を得る
都市計画法	・都市計画区域の指定は都道府県知事への機関委任事務，区域の指定には国（建設大臣）の認可が必要 ・市街化区域及び同調整区域，一部地域地区等の都市計画は都道府県知事，その他の都市計画は市町村が決定 ・大都市及びその周辺等の都市計画決定には国（建設大臣）の認可が必要 ・市町村は都道府県知事の承認を受けて都市計画を決定する	・都道府県の自治事務，国（建設大臣）への協議と同意が必要 ・都道府県知事を都道府県へ変更 ・国（建設大臣）の認可を，協議し同意を得るへ変更 ・市町村は当該市町村都市計画審議会の議を経て都市計画を決定する
建築基準法	建築基準法に基づく事務は都道府県知事への機関委任事務	都道府県および建築主事を置く市町村の自治事務
農業振興地域の整備に関する法律	・農業振興地域整備基本方針の策定および農業振興地域の指定は，都道府県知事への機関委任事務 ・市町村策定の農業振興地域整備計画は都道府県知事の認可が必要	・都道府県の自治事務（農業振興地域整備基本方針の策定には国への事前協議と国の同意が必要） ・農業振興地域整備計画の策定は市町村の自治事務（知事の認可を廃止し，協議し同意を得るへ変更）
農地法	２haを超える農地転用許可は農林水産大臣の直轄権限，２ha以下は都道府県知事への機関委任事務	４haを超える農地転用許可は国の直接執行事務，４ha以下の転用許可は都道府県への法定受託事務，２ha以下を自治事務とするか否かは今後検討

資料　地方分権一括法および地方分権推進委員会第１，２次勧告から農中総研作成

であった。今回の改正により，都市計画法に関する都道府県知事への機関委任事務は廃止され，都道府県の自治事務となり，建設大臣の認可も事前に協議し同意を得るに変更された。建築基準法に基づく事務も都道府県（あるいは建築主事がいる場合には市町村）の自治事務となった。市町村の都市計画については，従来市町村が都道府県知事の承認を受けて決定することとされていたが，市町村都市計画審議会の議を経て決定することとなった（ただし，都道府県知事への協議と同意は必要）。このように，都市計画等の決定にあたって，都道府県や市町村など地方公共団体の果たす役割が大きくなった。

次に，農業地域の土地利用については，農業振興地域の整備に関する法律に基づく農業振興地域整備基本方針の策定や農業振興地域の指定は都道府県知事への機関委任事務だったが，今回都道府県の自治事務に変更された。また，市町村策定の農業振興地域整備計画には，都道府県知事の認可が必要だったが，認可は廃止されて事前に協議し同意を得ることとされた。このほか，農地転用許可権限についても，第３表のような面積区分による地方公共団体への権限委譲が行われている。

ｂ．社会福祉分野

戦後の社会福祉行政の推移をみると，生活保護法，児童福祉法，身体障害者福祉法の福祉三法と基本法である社会福祉事業法による貧困対策からスタートしたが，高度成長期には精神薄弱者福祉法（99年４月か

第4表　社会福祉関係権限の主な改正内容

法律名	改正前	改正後
児童福祉法	児童福祉施設の設置認可や児童居宅生活支援事業の届出受理等は都道府県知事への機関委任事務	都道府県の自治事務
身体障害者福祉法	身体障害者居宅生活支援事業の届出受理等は都道府県知事への機関委任事務	都道府県の自治事務
生活保護法	保護施設の設置認可等は都道府県知事への機関委任事務	都道府県の法定受託事務
社会福祉事業法	社会福祉法人の設立認可等は都道府県知事への機関委任事務	都道府県の法定受託事務
知的障害者福祉法	知的障害者居宅生活支援事業の届出受理等は都道府県知事への機関委任事務	都道府県の自治事務
老人福祉法	老人居宅生活支援事業の届出受理や養護老人ホーム等の設置認可等は都道府県知事の機関委任事務	都道府県の自治事務
母子及び寡婦福祉法	母子家庭居宅介護等事業の届出受理等は都道府県知事への機関委任事務	都道府県の自治事務
老人保健法	老人保健施設の開設の許可等は都道府県知事への機関委任事務	都道府県の自治事務

資料　地方分権一括法および地方分権推進委員会第２～４次勧告から当総研作成

ら知的障害者福祉法に変更)，老人福祉法，母子福祉法（福祉三法と合わせ福祉六法といわれる）による弱者救済へと広がり，さらに80年代になって老人保健法(社会福祉事業法を含め福祉八法といわれる）や社会福祉士及び介護福祉士法などの高齢者対策が加わった。

70年代半ばまでは「施設福祉」が中心であり，生活保護施設や身体障害者更生援護施設，精神薄弱者援護施設などに加え，老人福祉施設である特別養護老人ホームや保育所などの児童福祉施設が多数設置された。これらの施設への収容が福祉行政の中心をなし，老人ホームへの入所措置権等は厚生大臣による都道府県知事や市長への機関委任事務として取り扱われた。また，これらの法律によって福祉事務所や児童相談所等の設置，社会福祉主事や児童保護司などの専門職の設置が都道府県や市町村などに義務づけられた(いわゆる必置規制)。このように，福祉の現場である都道府県や市町村などの地方公共団体が行う事務の大半が，機関委任事務や必置規制で構成されていた。

しかし，70年代後半から80年代になると，日常生活のなかでの社会的自立を支援していこうとする「在宅福祉」が主張されるようになり，市町村を主体とする在宅福祉サービスなどが積極的に展開されるようになった。高齢化の進展による老人扶養問題の重要性が認識されるにともない，こうした在宅福祉の重要性はさらに高まり，第２臨調行革による生活保護負担金などの補助金削減の動きもあって，福祉にかかる行政上の権限を国から地方公共団体へ委譲する動きがでてきた。87年には老人福祉法等が改正され，老人ホームへの入所措置等の機関委任事務が市や都道府県に委譲された

（この時点では町村への権限委譲は行われず，町村については都道府県が行うものとされた）。90年になると，老人福祉法や老人保健法など福祉関係八法が改正され，老人ホームへの入所措置権等を市町村にすべて委譲するとともに，在宅サービスなどの対応を市町村が行うこととするなど市町村の役割を大幅に高める改正が行われた（なお，施行は93年４月）。さらに，97年には介護保健法が成立したが，その中心的な事業実施主体は市町村である。

以上のように，社会福祉分野では他の分野に比べて比較的早くから地方公共団体への権限委譲が行われてきたが，今回の一括法では，福祉事務所や保健所，児童相談所などの行政機関や諸施設にかかる必置規制，生活保護指導職員や家庭相談員，児童更生施設の児童更生員などの職員設置にかかる必置規制が廃止ないしは緩和され，事務所の統合や職員の兼任など地域の状況に応じた対応が可能となった。また，特別養護老人ホームなどの社会福祉法人の設立認可や老人介護サービス業者の届出受理や監督等の事務は，これまで都道府県知事への機関委任事務とされてきたが，今回，前頁第４表のように都道府県の自治事務ないしは法定受託事務に改正された。

c．地方財政分野

地方分権推進委員会の第２次勧告では，国と地方の経費負担のあり方として「地方行政の自主的な運営の確保，行政責任の明確化等の観点から，地方公共団体の担う事務に要する経費については当該地方公共団体が全額を負担する[注8]」との原則が打ち出された。こうした原則に即していえば，権限の委譲が行われるにあたっては財源の移譲がともなうのが当然であるが，今回の一括法では国と地方の税源配分問題は今後の検討課題とされた。

今回の一括法のなかで，地方財政分野での主な改正点は次の３点である（第５表）。第一は，法定外普通税の新設・変更と法定外目的税の創設にかかる事項である。法定外普通税とは，地方税法での定めがなくかつ使途の特定のない税であるが[注9]，道府県や市町村などの地方公共団体がこうした税を新設ないし変更するには，これまでは自治大臣の許可が必要だったが，今後は自治大臣に協議し同意を得るに変更された。また，法定外目的税とは，地方税法での定めがなくかつ使途が特定された税であるが，道府県や市町村ではこれまで賦課できなかったが，今回，条例で定める特定の費用に充てるため，自治大臣に協議し同意を得れば賦課できることとなった。

第二は，地方交付税の算定にかかる事項である。今回から，地方公共団体は地方交付税の算定方法等について自治大臣に対し意見を述べることが法的に可能となった（市町村の場合は都道府県知事を経由して行う）。自治大臣は，地方公共団体から意見の申し出を受けた時は誠実に処理し，地方財政審議会に報告すべきものとされた[注10]。

第三は，地方債発行にかかる事項である。地方公共団体が地方債を発行したり，

第5表　地方財政関係権限の主な改正内容

法律名	改正前	改正後
地方税法	・道府県法定外普通税新設変更には自治大臣の許可が必要 ・市町村法定外普通税の新設変更には自治大臣の許可が必要	・自治大臣に協議し,その同意を得なければならない(第259条) ・自治大臣に協議し,その同意を得なければならない(第669条) (法定外目的税の創設) ・道府県又は市町村は,条例で定める特定の費用に充てるため,法定外目的税を課することができる。その場合,あらかじめ自治大臣に協議し,同意を得なければならない(第731条)
地方交付税法		(交付税の額の算定方法に関する意見の申し出) ・地方団体は,交付税の額の算定方法に関し,自治大臣に対し意見を述べることができる。市町村の意見申し出は都道府県知事を経由しなければならない。自治大臣は,意見申し出を受けた場合は,これを誠実に処理し,地方財政審議会に報告しなければならない(第17条の４)
地方財政法	・地方債を発行し，又は起債方法，利率もしくは償還方法を変更しようとする場合は，自治大臣又は都道府県知事の許可が必要	(地方債の協議等) ・地方公共団体は,地方債を発行し,又は起債方法,利率もしくは償還方法を変更しようとする場合は,自治大臣又は都道府県知事に協議しなければならない。自治大臣又は都道府県知事の同意を得ないでこれらを行おうとする場合は,その旨を議会に報告しなければならない(第５条の３)

資料　地方分権一括法および地方分権推進委員会第２次勧告から農中総研作成

発行方法や利率，償還方法を変更する場合には，都道府県は自治大臣，市町村は都道府県知事の認可が必要だったが，今回事前の協議に変更された。事前協議の結果同意を得た地方債については，公的資金の借入や元利償還金の交付税措置(基準財政需要額への繰入)が可能となる。なお，今回の改正で，自治大臣や都道府県知事の同意を得ないでも，地方債の発行や起債方法，利率，償還方法の変更ができることとなったが，この場合は議会への報告を要するものとされた。このように，地方債発行における地方公共団体の主体性が増す一方で，その責任も重くなった。

以上，地方分権一括法における土地利用規制と社会福祉行政，地方財政分野での改正点についてみてきたが，それぞれの分野で機関委任事務を廃止して自治事務や法定受託事務に再構成するなどの分権化が進められている。

次章では，こうした地方分権の動きを地域経済の活性化にどのように活用していくかについて考えてみたい。

(注8)　地方分権推進委員会『地方分権推進委員会第２次勧告―分権型社会の創造―』(97年７月８日)第４章Ⅰ－Ⅱ－１,42頁。

(注9)　「都」がないのは，東京都は特別区（23区）との関係が，通常の県と市町村の関係と異なり，ごみ処理等の事業が都に属する一方，固定資産税などが都税として徴収されるなど税体系が他の道府県と異なっているため。

(注10)　従来も地方公共団体が交付税の算定方法について意見を述べることはあったが，法律的に明示されたものではなかった。今回法律に明示されることとなり，透明性が高まった。

３．地方分権推進による地域経済活性化の方策

(1)　福祉事業による地域経済活性化

日本の社会保障制度は，主として年金，医療，福祉の三つの分野に分かれるが，社

会保障給付費（96年度）の内訳をみると年金関係が52%，医療関係が37%，福祉関係が11%と年金や医療が中心であり，福祉分野(老人福祉，母子・児童・障害者福祉，生活保護等)はこれまであまり大きなウェイトは占めていなかった。しかし，少子高齢化の進展にともない2000年４月からは公的介護保険制度がスタートするなど，今後はこうした分野のニーズが高まる方向にある。また，老人医療と老人介護が密接な関連があるように，地域住民と接する市町村の現場では，これらの三分野が別々にではなく，一体となった運用が求められるようになってきている。

高齢化の進展への対応として，政府は89年に「高齢者保険福祉推進10ヵ年戦略（ゴールドプラン)」を策定し，90年度からスタートさせた。これは老人介護の基盤整備のために，90年度以降の10年間に老人ホームの数やホームヘルパーなどを計画的に増加させようとするもので，６兆円の資金を投入し，特別養護老人ホームを24万床，ホームヘルパーを10万人増加させるなどの目標値が掲げられた。さらに，94年には「21世紀福祉ビジョン」が公表され，年金，医療，福祉の割合（社会保障給付費ベース）をそれまでの５：４：１から５：３：２となるように福祉を引き上げる方針が示された。また，95年には全国市町村が作成した老人福祉計画をもとに「新ゴールドプラン」が策定され，老人ホームなどの施設やホームヘルパーの数などの整備目標を89年策定のゴールドプランよりも引き上げるなど，より充実したものとなった（第６表)。このように，90年代になって，ゴールドプランにみられるような高齢者福祉充実のための諸計画が策定され実施される一方で，制度面でも老人ホームへの入所措置権など行政上の諸権限を国から都道府県へ，都道府県から市町村へ委譲する措置がとられてきた。こうした一連の老人福祉施策の延長で，97年に介護保険法が成立したが，公的介護保健制度の運営主体も市町村である。

以上のように，90年代になって高齢者介護を中心に福祉充実のための計画的な基盤整備や市町村への権限委譲などの諸改革が進められてきたが，こうした動きは，社会福祉関連の事業所や従業者の増加などを通じて地域経済にも好影響を与えてきた。90年代の社会福祉事業関係の事業所や従業者数の動向をみると，事業所数，従業者数ともにそれ以前よりも増加率を高めており，かつ，全国的に万遍なく増加している。医

第6表　新ゴールドプランの概要

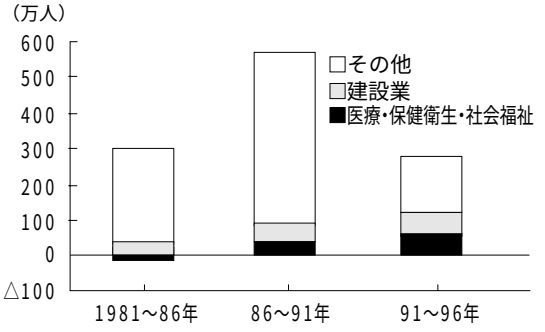
整備目標の引上げ等（平成11年度末までの当面の整備目標）

		旧 → 新
在宅サービス	ホームヘルパー	10万人 → 17万人
	（ホームヘルパーステーション）	（ － → １万か所）
	ショートステイ	５万人分 → ６万人分
	デイサービス	１万か所 → 1.7万か所（デイケアを含む）
	在宅介護支援センター	１万か所 → １万か所
	老人訪問看護ステーション	－ → 5,000か所
施設サービス	特別養護老人ホーム	24万人分 → 29万人分
	老人保健施設	28万人分 → 28万人分
	高齢者生活福祉センター	400か所 → 400か所
	ケアハウス	10万人分 → 10万人分
マンパワーの養成確保	寮母・介護職員	－ → 20万人
	看護職員等	－ → 10万人
	OT・PT	－ → 1.5万人

資料　総理府社会保障制度審議会事務局編『平成９年版社会保障統計年報』40頁

療業も含めるとこうした傾向はさらに顕著となる。91～96年の５年間で医療業，保健衛生，社会保険・社会福祉の業種は合計従業者数が66万人増加したが，これは同時期の全産業の従業者増加数276万人の24%を占めるなど，雇用面でも重要な産業となっている（第１図)。これら３業種のなかでは社会保険・社会福祉（以下「社会福祉業種」と呼ぶ)の増加率が30.9%と高く，なかでも老人福祉事業が71%と最も高い。これらの業種は労働集約的なものが多く，雇用増加への貢献度が大きいほか，今後，他産業の雇用の伸び悩みが予想されるなかで，着実に雇用増加が期待できる業種である。また，製造業や卸・小売業等の従業者増加率には工場や技術の集積，人口集積などによって地域的格差があるが，社会福祉関連業種の増加率の地域格差は比較的小さい。これは，需要が人間の生活そのものに派生するもので安定しているためとみられ，その意味で，福祉事業は製造業や商業の集積が少ない地方圏でも展開しやすい産業であるといえる。

第１図　従業者増加数の主な産業別内訳



資料　総務庁『事業所・企業統計調査報告』
(注)　1．1981～86年の医療・保健衛生・社会福祉には保健衛生は含まず。
2．5年間の増加数。

第７表　医療･保健衛生･社会福祉従業者増加率の上位15県（1991～96年の５年間）

（単位　%）

	従業者増加率	全産業シェア
千葉県	28.4	17.0
埼玉県	27.4	16.4
山形県	26.7	43.8
茨城県	25.4	14.0
宮崎県	25.4	29.0
佐賀県	25.1	22.0
岐阜県	24.9	23.2
宮城県	24.8	19.6
長崎県	24.7	21.5
栃木県	24.6	21.5
広島県	24.1	33.7
滋賀県	23.9	13.7
福井県	23.8	54.5
沖縄県	23.1	20.5
高知県	22.9	39.1

資料　総務庁『平成８年事業所・企業統計調査報告』
（注）　全産業シェア＝医療・保健衛生・社会福祉従業者増加数／全産業従業者増加数

医療業・保健衛生・社会福祉業種の従業者増加率が高い県をみると，第７表のようになる。これら上位の県は福祉事業等への取り組みが比較的進んでいる県といえるが，山形県や広島県，福井県などでは全産業従業者増加数に占める割合も各々43.8%，33.7%，54.5%と高いものとなっている。広島県では，もともと老人福祉の分野で先駆的業績をあげていた御調郡御調町の存在などが影響を与えた可能性があるし，山形県についても，最上町など福祉充実を優先的な政策目標としている市町村が存在する。

2000年４月からスタートする公的介護保健制度は，制度面では，老人ホームの設置認可や介護サービス業者の届出受理等は都道府県の業務（自治事務）であり，要介護認定（市町村の法定受託事務）や保険料徴収，保険にかかる料金支払いなどの事務運営は

市町村が行うこととなるなど，地方公共団体が果たす役割が大きくなっている。また，経済的側面では，以下に述べるような点で地域経済活性化への可能性の大きい事業である。

第一は，介護サービス需要者は要介護認定を受けた地域住民であり，また，ホームヘルパーなど介護サービスの提供者も大半が地域住民となる見込みであり，保険財源も公費で賄われる分を除けば，40歳以上の地域住民から保険料の形で徴収される予定である(注11)。このように，サービスの需要と供給や資金の授受の大半が地域内で行われることとなり，いわば地域内で循環する形の事業である。第二は，介護サービスはこれまで家庭内で無償で行われていたサービスが専門の介護業者が有償で行うようになるなど，介護の市場経済化（あるいは介護の社会化）といった意味を持っており，新たな市場が出現することである。厚生省の試算では初年度でも４兆円を超える市場規模となる見込みであり，老人ホームやデイサービスセンターなど関連する施設の建設・維持や福祉器具の製造・流通などのシルバービジネスも含めると，市場規模はさらに拡大する。特に，ホームヘルパーなどによる雇用創出効果は大きく，地域の雇用確保の観点からもこうした市場を有効活用すべきである。第三は，介護サービスは人と人とが継続的に接する対人サービスとしての性格を持っており，訪問介護やデイサービスセンターなどでの交流を通じて，地域の諸情報が行き交う場となることである。こうした情報の交流，集積は地域に新しい活力をもたらす可能性がある。

このように，介護保険制度は地域活性化に効果的な事業であり，今後の高齢化の進展を考えれば市場の将来性も大きい。制度のスタートにあたって，過疎地などでも全国均一的なサービス提供が可能かどうかなど様々な問題点が指摘されているが，規模の小さい市町村については，福岡県等でみられるような広域連合(注12)を活用してサービスの量と質の標準化や行政事務の効率化を図るなどの工夫もなされている。過疎地など採算面で民間業者の参入が難しい地域については，NPO（民間非営利団体）を活用することによって，介護サービス事業を実施していくことなども可能であろう。雇用拡大など地域経済活性化のために，都道府県と市町村が連携しつつ，長期的視点に立って公的介護保険制度を有効活用していくことが望まれる。

（注11） 介護保険の財政は，当初は公費で負担し（国が25%，都道府県と市町村が各々12.5%），残り半分は地域住民から保険料として徴収する予定であったが，政府は65歳以上の高齢者の保険料を半年間徴収せず，その後の1年間も半額に軽減するなどの負担軽減策を決定した。

（注12） 広域連合とは，広域的な行政ニーズがある場合に，都道府県や市町村などが連合体を形成して事務処理の受け皿となるもので，95年６月から開始された制度である。ごみ処理や介護保険の事務処理などに利用されている。

（2） 住民参加の公共事業

公共事業は，事業主体あるいは経費の負担関係からみると，国や公団等の直轄事業，都道府県や市町村等地方公共団体が国や都道府県の補助を受けて行う事業（補助

事業)，地方公共団体が単独で行う事業（単独事業）などに分けられる。90年代には，公共投資基本計画の策定や数次にわたる大型の景気対策の実施で公共事業が急拡大したが，この間の特徴的な動きとして次のような点があげられる。

第一は，国等の直轄事業が横ばい傾向で推移したのに対し，都道府県や市町村など地方公共団体の事業が大きく拡大してきたことであり，地方公共団体の事業では，補助事業も増加したものの市町村を中心にした単独事業の増加が大きかったことである(第２図)。第二は，事業目的別でみて市町村道や街路，区画整理や公園等の都市計画関連，ごみ処理等の環境衛生関連，病院や保育所等の厚生福祉関連，文教施設，上下水道などといった生活基盤投資が増加したことである。生活基盤投資を中心に地方単独事業が拡大したことは，市町村などの地方公共団体が自らの裁量で行う事業が増えたという点で地方分権が進んだという評価ができる。

第8表　建設業の事業所と従業者増加率の地域別内訳

（単位　%）

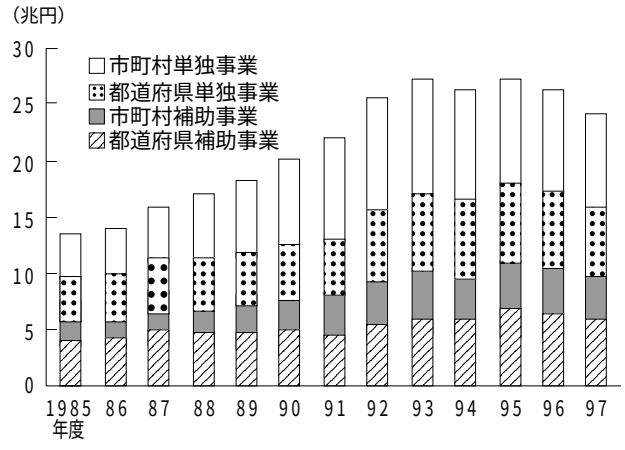
	1981～86年		86～91年		91～96年	
	事業所	従業者	事業所	従業者	事業所	従業者
北海道	3.6	△10.2	8.8	6.3	6.7	8.1
東北	△1.5	△10.5	0.4	5.2	9.3	14.3
北関東・甲信越	9.6	2.2	5.7	9.8	7.9	10.1
南関東	5.6	0.7	7.7	16.6	6.2	4.7
北陸	1.6	△ 4.1	△0.5	1.2	4.9	11.7
東海	8.6	0.5	7.1	11.5	7.7	10.1
近畿	5.0	1.4	4.2	14.4	7.8	10.4
中国	3.9	△ 5.6	3.1	4.0	7.1	8.0
四国	1.4	△ 9.4	1.1	7.2	6.4	10.3
九州	3.3	△ 9.5	2.3	7.4	9.8	12.3
全国	4.7	△ 3.5	4.5	10.1	7.4	9.3

資料　総務庁『事業所・企業統計調査報告』
(注)　上表は５年間の増加率。

公共事業の拡大は，地方圏を中心に建設業の事業所数や従業者数の増加をもたらすなど地域経済に一定の効果を与えたが（第８表），一方で，これらの事業の資金調達は，主として地方債の発行増加で対応されたため，地方債発行残高が急増するなど地方財政の悪化を招いた。

地方公共団体が行う公共事業でも，都道府県と市町村とではその事業内容に違いがある。都道府県の場合は，広域的地方公共団体として，道路・河川等の産業基盤や国土保全投資，農林水産投資など国の施策を受けて行う事業が多い（従って市町村に比べて補助事業のウェイトが高くなる)のに対し，市町村の場合は，基礎的地方公共団体として，都市計画や公営住宅，ごみ処理等の環境衛生，文教施設関係の投資など住民の生活に関連した分野が多く，これらの大半が単独事業として行われるため都道府県に比べて単独事

第2図　都道府県，市町村の普通建設事業費の補助・単独事業の推移



資料　地方財務協会『地方財政統計年報』
(注)　他団体への補助金は含まず。

業の比率が高い（第９表）。公共事業に対する資金の付け方としては，機関委任事務や法定受託事務など本来国が行うべきものを地方公共団体が代わって行うとされるものは補助事業として行われるものが多く，また，政策的に国が誘導する目的を持って行う事業も，補助事業として取り扱われる。こうした補助事業に対しては，補助申請に関する書類作成等や審査手続等の簡素化や合理化の必要性が指摘されてきた。

公共事業の多くを占める道路や河川の管理権限は，今回の地方分権一括法の成立によって，道路については，指定区間外国道(注13)がこれまでの都道府県知事や政令指定市長への機関委任事務から，今回都道府県や政令指定市の法定受託事務に改正された。また，都道府県道の路線認定等は建設大臣の認可が必要だったものが，事前に協議し同意を得るに変更された。市町村道の道路管理者の監督は，これまでは都道府県知事への機関委任事務だったが，都道府県の自治事務に改正された。河川については，指定区間内一級河川(注14)や二級河川の管理は，従来都道府県知事への機関委任事務だったが，都道府県の法定受託事務に変更された。また，これらについて工事を行うには建設大臣の認可が必要だったが，事前に協議し同意を得るに変更された。準用河川の管理については，市町村長への機関委任事務だったものが，市町村の自治事務に変更された。こうした都道府県や市町村への権限委譲によって，これらにかかる公共事業は，今後地方公共団体の裁量権が広がっていくものとみられる。

98年11月に公表された地方分権推進委員会の第５次勧告では，公共事業のあり方の見直しの基本的考え方として，国と地方の役割分担を明確化したうえで，事務作業は極力地方公共団体にゆだねていくものとしている。また地方公共団体が地域にとって

第9表　都道府県，市町村の普通建設事業費の内訳（1997年度）

（単位　10億円，%）

	都道府県				市町村			
	補助事業		単独事業		補助事業		単独事業	
	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比
総務費	10	0.2	338	5.6	36	1.0	658	7.8
民生費	24	0.4	84	1.4	96	2.7	476	5.7
衛生費	50	0.8	183	3.0	417	11.5	673	8.0
労働費	16	0.2	25	0.4	1	0.0	11	0.1
農林水産業費	2,227	34.7	413	6.9	622	17.2	454	5.4
商工費	25	0.4	132	2.2	19	0.5	211	2.5
土木費	3,887	60.5	3,855	64.0	1,908	52.5	4,133	49.2
道路・河川等	3,039	47.3	2,743	45.5	551	15.2	2,064	24.6
都市計画	392	6.1	870	14.4	798	22.0	1,842	21.9
住宅	405	6.3	145	2.4	552	15.2	196	2.3
その他	51	0.8	97	1.7	7	0.1	31	0.4
警察・消防費	60	0.9	304	5.0	52	1.4	204	2.5
教育費	123	1.9	690	11.4	479	13.2	1,524	18.1
その他	0	0.0	3	0.1	0	0.0	60	0.7
合　計	6,422	100.0	6,027	100.0	3,630	100.0	8,404	100.0

資料　地方財務協会『平成11年版地方財政統計年報』

真に必要な事業を実施していくには,「住民の意見を踏まえ，自らの判断に基づいて事業を選択し，決定することができる仕組みを基本として，いかなければならない」(注15)としている。同じく同第５次勧告では，補助事業について,「統合補助金」を設けて「箇所づけ」を廃止し，地方公共団体が自主的に行えるものとすべきであるとの勧告がなされている。

以上のような動向を踏まえ，公共事業分野での地方分権の推進を地域経済活性化に活かしていくためには，次のような方策が必要であろう。

第一は，公共事業に住民の意見を反映させる仕組みを設けることである。都市計画など住民の生活に直結する分野については，まちづくり条例に基づく「まちづくり協議会」などか各地で設けられ，活用されている（神戸市や東京都世田谷区などの先駆的な事例のほか，90年代には豊中市や船橋市，鎌倉市などにもこうした動きがみられる)。こうした住民参加の協議機関の活用によって，住民の参加意識を高めていく必要がある。また，今回の都市計画法の改正では，市町村都市計画審議会が市町村の都市計画の最終決定権限を持つことになったが，会議内容の情報公開などを通じて，この市町村都市計画審議会をより住民に開かれたものとし，住民の意見が反映される場として活用していくことが重要となろう。

第二として，公共事業は，多数の地場建設業者や建設業従業者を抱え，地域の主要な産業の一つとなっているが，地方財政の悪化で今後は公共事業を縮小せざるを得ないとみられ，これによる地域経済への影響をどのように食い止めていくかという点が重要となる。公共事業に替わるものとしてPFI（Private Finance Initiative公共事業分野への民間的手法の導入）があり，PFIで代替させることによって，PFIも含めた公共事業の量を確保していくことも一つの方法である。たとえば，前記の老人ホームやデイサービスセンターの建設等をPFIの事業として，民間の資金や民間の介護業者を運営業者として活用して行うことも考えられる。こうした事業を可能とするためには，地方自治体が中心となって地場建設業者や介護サービス業者などを組織化するなどのリーダーシップを発揮していく必要がある。

（注13） 国道の維持，修繕その他の管理については，重要度に応じて政令で区間を定めており，政令で指定する区間（指定区間）の管理は建設大臣が行い，指定区間外の国道の管理は都道府県知事が行うこととしている。

（注14） 一級河川の管理は建設大臣が行うが，道路と同様に政令で区間を指定することができ（指定区間），指定区間についてはその管理は都道府県知事が行うことができる。なお，道路の場合の指定区間の管理は建設大臣が行う（指定区間外は都道府県知事）が，一級河川の場合の指定区間の管理は都道府県知事が行う（指定区間外は建設大臣）こととなる。

（注15） 地方分権推進委員会『地方分権推進委員会第５次勧告―分権型社会の創造―』（98年11月19日)第１章Ⅰ−１,２頁。

（3） 地域産業振興の重点化戦略

地域経済の発展には，何といっても地域の産業の振興が重要である。産業が発展しないと雇用の場が確保されないし，住民の

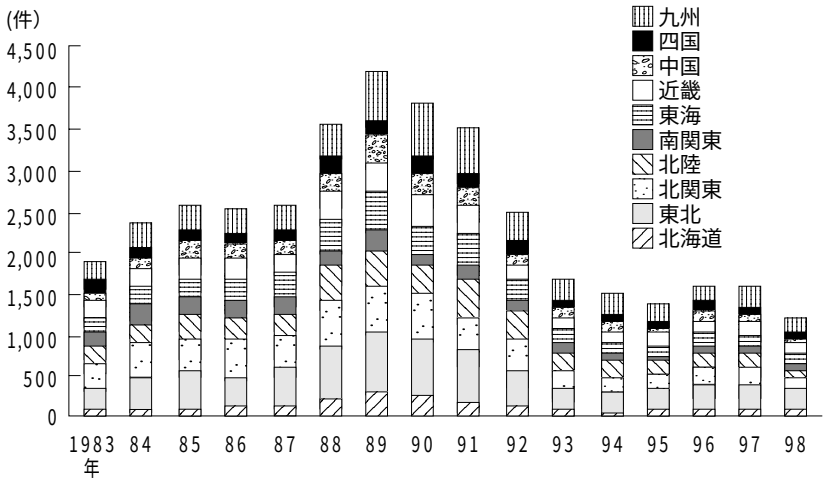
所得も増えず生活水準の向上もない。生活水準が向上しないと若者が流出して，高齢化が進み過疎化が進行する。

高度成長期の地方圏では，大都市圏への人口移動が生じて過疎化が進行し，このため工場の地方分散化が図られ，重化学工業を中心に全国主要拠点に臨海型コンビナートが建設された。80年代には，重厚長大産業に代わって自動車などの高度の加工組立産業や半導体などのハイテク産業が競争力を持つようになり，83年のテクノポリス法や頭脳立地法の成立，地方圏での高速道路や空港などのインフラ整備の進展もあり，中小規模の工業団地が造成され，先端技術産業の工場立地が進められた。第３図のように，80年代には東北や北関東，九州地域への工場立地が多く，これら地域の産業振興に貢献した。

90年代になると，バブル崩壊後の景気の長期低迷や経済のグローバル化の進展もあり，工場立地件数が大きく落ち込むなど工場立地をめぐる環境が変化してきた（同図）。海外への生産移転や製品輸入の拡大によって，製造業を中心に地域の地場産業の空洞化がみられ，郊外型大規模商業施設の進出で駅前商店街などが衰退する事態も散見された。こうしたなかで，事業所の開業率が低下して廃業率との逆転現象が生じ，事業所数が減少に転じた。また，97年秋から98年にかけて金融システム不安定化による金融機関の貸し渋りが生じ，地域の中小企業に打撃を与えた。

こうした状況のなかで，地域産業振興策も大きく変化してきた。97年には，地場産業の空洞化を防ぐため地域産業集積活性化法が制定され，98年には，駅前商店街などの再生のための中心市街地活性化法が成立した。また，98年11月には新事業創出促進法が成立し，ベンチャービジネスなど新事業創出のための種々の支援措置が設けられた。このように，90年代には，既存の産業集積を活性化することによる地域産業の振興，新事業の創出や創業支援などを中心としたものに変化してきたが，こうした分野で主導的役割を期待されるのは，都道府県や市町村などの地方公共団体である。地方分権の進展だけでなく，産業をめぐる世界的競争構造の変化が，地方公共団体の役割を高めてきたものとい

第3図　地域別工場立地件数の推移



資料　通産省環境立地局『工場立地動向調査』

えよう。

地域産業振興策において地方自治体が果たすべき役割は，これまでに述べてきた地方分権推進の考え方に即していえば，国が定めた全国標準的な施策を，地域の実情を踏まえ，地域の特性に合致した形で具体的に展開していくことにある。現在，都道府県が中心となって各地域でさまざまな産業振興策が進められている。中小企業の資金支援策として各県の信用保証協会が行う信用保証，ベンチャー企業に対するベンチャーキャピタル制度，創業支援のためのインキュベーター施設の提供などである。

こうした施策を実施するに際して留意すべき点は，地域の特徴を踏まえた重点化(絞り込み)戦略であろう。地域の資源，人材，立地条件等からその地域に比較優位な産業が必ずあるはずであり，そうした産業，分野に上記のような諸施策を重点的に実施して，産業振興を図っていくのが効果的ではないかと思われる。その際，対象となる産業は製造業や商業だけにかぎらない。本章(1)で述べた広島県御調町や山形県最上町は，老人介護や福祉に地域の資源を重点化した例である。農業や漁業を中心にしたものや，上記のような福祉事業を中心にした産業振興もありうる(注16)。こうした重点産業としてどのような産業を選択すべきかについては，外部のシンクタンクへの委託調査の利用なども一つの方法であろうし，地方公共団体自体の調査や地域住民との十分な討論等を通じ実施していくのがふさわしいと思われる。また，これまでに述べてきたように，社会福祉分野では行政上の諸権限が地方公共団体にかなり委譲されてきているし，都市計画や農業分野でも土地利用規制などの分権化が実現してきている。地方分権の推進を地域の産業振興に活用する可能性も広がってきている。いずれにしても地方公共団体の手腕が問われるところである。

(注16) こうした考えは，大分県の「一村一品運動」などにも通じるものがあるが，これをさらに産業レベルに引き直したものである。具体例として，前記の御調町や最上町の事例以外に，たとえば，地元に存在する民間研究機関や技術系大学などをネットワーク化した神奈川県相模原市での「高度研究機能集積地区」構想，千葉県のかずさアカデミアパークを中心としたバイオ研究などもこうした事例として考えてよいと思われる。

おわりに

――情報公開で地方分権の成果実現を――

地方分権を進めるにあたっての課題は，主役となる地方公共団体や地域住民の意識改革であるといわれる。地方公共団体，特に，基礎的自治体である市町村では，長い間の中央集権体制（国や都道府県の細部にわたる関与）のもとで，自らの発案による政策立案能力が乏しくなっているといわれている。地方分権の成果を上げるには，中核となる市町村が，地域の実情を十分認識したうえで，住民の意見を集約して政策を立案し，実行していく力量を持たなくてはならない。また，自治体だけでなく，これを支え監視する地域住民の積極的な参加があってこそ地方分権が実のあるものとな

る。

市町村などの地方自治体の政策立案能力を向上させ，地域住民の参加意識を高めるには，情報公開を積極的に行っていくことが必要である。政策がどういう形で形成され，どのように実施されて，どのような結果になったかが公開されて，住民の参加意識が高まってくる。こうした参加意識を持った住民と対話し，討論を積み重ねることで自治体の職員も研鑽され，政策立案能力が身についてくる。

地方分権一括法は，2000年４月に施行されるが，真の意味で地方分権の成果が出てくるには時間がかかろう。行政にたずさわる国，都道府県，市町村の職員だけでなく，地域住民の意識改革も必要であり，それには情報公開が最も効果的な手段であると思われる。

〈主な参考文献〉

１．地方分権推進委員会『地方分権推進委員会第１次勧告－分権型社会の創造』96年12月
２．地方分権推進委員会『地方分権推進委員会第２次勧告－分権型社会の創造』97年7月
３．地方分権推進委員会『地方分権推進委員会第３次勧告－分権型社会の創造』97年9月
４．地方分権推進委員会『地方分権推進委員会第４次勧告－分権型社会の創造』97年10月
５．地方分権推進委員会『地方分権推進委員会第５次勧告－分権型社会の創造』98年11月
６．湯浅利夫編『高齢社会と地方財政』（分権時代の地方財政運営講座第３巻）ぎょうせい，95年
７．湯浅利夫編『地域振興の戦略的展開』（分権時代の地方財政運営講座第２巻）ぎょうせい，95年
８．湯浅利夫編『地域経済と地方財政』（分権時代の地方財政運営講座第４巻）ぎょうせい，95年
９．寺田宏洲編『地方分権と行財政改革』新評論，99年
10．堀場勇夫『地方分権の経済分析』東洋経済新報社，99年
11．新藤宗幸『地方分権』岩波書店，98年
12．日本地方財政学会編『地方分権と財政責任』剄草書房，99年
13．兼子仁『新地方自治法』岩波書店，99年
14．厚生省編『厚生白書（平成８～11年版）』
15．横山和彦，田多英範編『日本社会保障の歴史』光文社，91年
16．大守隆，田坂治，宇野裕，一瀬智弘『介護の経済学』東洋経済新報社，98年
17．斉藤友之『分権型のまちづくり－環境・制度・手法』日本加除出版，98年
18．北東公庫公民連携研究会『公民連携による新たな地域創造』ぎょうせい，99年
19．井熊均『PFI―公共投資の新手法』日刊工業新聞社，98年
20．経済企画庁調査局編『地域経済レポート‘96～99』
21．島田晴雄編『産業創出の地域構想』東洋経済新報社，99年
22．長谷川秀雄『地域産業政策』日本経済評論社，98年
23．平間久雄『地域活性化の戦略』日本地域経済研究所，99年

（鈴木　博・すずきひろし**）**