

# 持続可能な社会システムに向けてのデザイン

—— 地方自治体の規模と効率性 ——

中 島 照 雄

会計学研究室

## A Study of Design for Sustainable Society System

—— Scale and Efficiency of Local Government ——

Teruo NAKAJIMA

Accounting

### Abstract

This report gives a study of Design for Sustainable Society System and Efficiency of Local government, and Decentralization and State Regional System and so on, is presented as follows :

1. Introduction.
2. Overview ; Decentralization.
3. The outline of Country and District
4. State Regional System.
5. Conclusion.

In the above chapters, I have investigated various issues of Design of Scale and Efficiency of Local government.

**Keywords : Sustainable Society System, Decentralization, State Regional System, Social System.**

1. はじめに—持続可能な社会を築くには—
2. 地方財政の厳しい現況
3. 人口減少下における地方の地域経営
4. 分権時代の新展開と都道府県制度への影響

5. 広域自治体の改革と道州制
6. 日本と諸外国での国・地方の仕組み
7. 日本の道州制のデザイン
8. 自治体経営と公会計制度の確立
9. おわりに―世代間の公正な配分と文化会計―  
(注)  
(参考)

## 1. はじめに―持続可能な社会を築くには―

戦後60年が経ち、日本社会は世界に類を見ない速度で経済的繁栄を手にしたが、現在、次のような5つの大きな社会問題を抱えている。

第1に、自治体はこれまで主に国を後ろ盾にして多額の地方債を発行してきたが、これからは、自治体の自主自立による経営に移行する（2006年問題）。

第2に、国は国債の大量償還期を迎え、消費税増税などを含めた税制と財政の抜本改革が必要になる（2008年問題）。

第3に、企業・国民に対して地球温暖化防止の京都議定書の目標を達成するために環境コストをこれまで以上に必要とする（2008年～2012年問題）。

第4に、団塊世代の大量退職時期を迎え、退職金不足などの懸念がある（2010年問題）。

第5に、人口減少と年金受給者増大で年金支給額低減や支給年齢先送りを含む社会保障の抜本的改革が必要になる（2015年以降の問題）。

私たちが安全で安心して暮らしていくために必要な「持続可能な社会」を構築するためには、環境コストや社会コストなどを将来や、さらには次世代までも先送りせずに、その都度正確な現状分析ができるように、「見えざるコスト」や「隠れた負債」を十分に究明すること、そしてそのための仕組みをつくっていくことが大変重要である<sup>(1)</sup>。

また、現在の日本は、人、モノ、金、情報がますます東京圏に集中し、そこに集まった富を国が地方に再配分してしのいでいる。

総務省の発表によると、住民基本台帳に基づく人口が1億2,705万5,025人（2006年3月31日現在）で、前年より3,505人減った<sup>(2)</sup>。1968年からの調査開始以来、初めての減少で「人口減社会」の始まりを裏付けている。

こうした人口減少のなかで、超高齢社会に突入するので、わが国の社会経済システムの運営は困難の度を深めることになる。特に、地方自治体の経営（運営）は、その舵取りが困難である。

現在、日本の国家財政はきわめて厳しく、危機的な財政状況にある。それは、地方財政も同様である。財政基盤の弱い地方自治体は、特に危うい状況といえる。

しかし、地方分権や高齢化の進展などにより、地方自治体の役割は増大している。そのため、行財政改革の推進などにより地方財政の健全化を進め、各地方自治体が地域の実状に応じた自主的な財政運営を行うことができるよう、地方税財源の充実強化をはかっていく必要がある。

持続可能な社会システムの構築に向けて、地方分権新時代の展開として、基礎自治体としての市町村と広域自治体としての都道府県との関係、都道府県制度の在り方、広域自治体改革と道州制の関連、諸外国や日本での国・地方の仕組み、さらに、地方自治体の規模や効率性などを熟慮しながら、道州制のデザインを以下に展開する。

## 2. 地方財政の厳しい現況

国債や借入金、政府短期証券 (FB) など国の借金 (債務) は、約813兆円 (2005年12月末時点) になった、と財務省の発表があった<sup>(3)</sup>。前年の2004年12月末 (約751兆円) より債務は約62兆円増え、初めて約800兆円を超えた。これは、国民1人当たり国の借金が約637万円となる。地方の借金の残高も2005年12月末で約200兆円を超えている。

国と地方を合わせた借金残高は、重複分 (約34兆円) を差し引いても、ほぼ約1,000兆円に達している。これは、国民1人当たりの借金が国と地方で約800万円となる。

借金の内訳は、普通国債526兆円、財政投融资資金特別会計国債 (財投債) が133兆円で過去最高になった。仮に、長期金利が上昇すれば、国債の利払いなどがかさんで国の財政はさらに圧迫される可能性がある。また、特殊法人などが発行する債券が無価値になった場合は、国が穴埋めを約束するなどしている、いわゆる「隠れ借金」(政府保証債務など) の残高も約57兆円にのぼる。

地方財政の現況 (2004年度) は、大幅な財源不足と高い公債依存により財源不足額が14兆1,498億円にあり、地方債依存度は16.7% (交付税特別会計借入金を加えた実質的公債依存度は18.0%) に達する。地方財政の多額の借入金の残高も、204兆円 (対GDP比40.7%、2004年度末) に達し、1991年度と比較すると約2.9倍にもなっている。

地方債の残高が大幅に増加し、今後、自治体の財政運営を大きく圧迫することは必須である。経常収支比率をみると、1993年度は79.4%であるが2002年は90.3% (10.9%の上昇) である。これでは、自治体独自の裁量で使える一般財源は僅か9.7%余しかない。公債費負担比率をみると、1993年度は11.9%、2002年は19.2% (7.3%の上昇) と増えている。起債制限比率は、1993年度の9.3%から2002年は11.6% (2.3%上昇) になっている。こうした各指標からみると、財政の硬直化が進み、10年間で大幅に悪化していることが分かる。

経常収支比率は、地方の財政構造の弾力性を判断するための指標で、人件費、扶助費、公債費のように毎年度経常的に支出される経費 (経常的経費) に充当された一般財源額が、地方税、普通交付税を中心とする毎年度経常的に収入される一般財源 (経常一般財源)、減税補てん債および臨時財政対策債などの合計額に対して占める割合を示している。

公債費負担比率は、公債費に充当された一般財源の一般財源総額に対する割合で、その率が高いほど財政運営が硬直化していることを示す。一般的には、財政運営上15%が警戒ライン、20%が危険ラインとされている。

起債制限比率は、地方における公債費による財政負担の度合いを判断する指標である。これは、地方債元利償還金および公債費に準じる債務負担行為に係る支出の合計額（地方交付税が措置されるものを除く）に、充当された一般財源の標準財政規模および臨時財政対策債発行可能額の合計額（普通交付税の算定において基準財政需要額に算入された公債費を除く）に対する割合であり、過去3年間の平均値である。

起債制限比率が20%以上になると、一定の地方債（一般単独事業に係る地方債）の起債は制限される。さらに、30%以上は、その制限の度合いが高まる（一部の一般公共事業に係る地方債についても起債が制限される）。この指標は、経常的経費に経常一般財源収入がどの程度充当されているかを見るもので、比率が高いほど財政構造の硬直化が進んでいることを示している。

また、一般財源（地方税・交付税など）の合計額に対して、自治体の赤字額が一定割合（都道府県は5%、市町村は20%）を超えると、地方債は発行禁止になる。そして、自力再建が困難になれば、財政再建団体（国の管理下）へと転落する。

2006年度から地方分権を進めるため、地方債の発行は許可制を廃止し、総務省の同意がなくても発行を強行できる協議制に移行した。財政指標が一定水準より悪い自治体は、引き続き総務相の許可が必要となる。そこで、総務省は2006年度から財政破綻指標として実質公債費比率を採用している。

実質公債費比率は許可が必要かどうかの判断基準の一つである。これまで指標としてきた起債制限比率と違い、自治体の一般会計に占める借金だけでなく、出資する公営企業への繰り出しや他の自治体と共同でつくっている一部事務組合などの借金なども反映させている。また、満期に一括して返すために積み立てる基金やその不足額も反映させ、より実態に近づけた指標として2006年度から初めて導入した。2003年度～2005年度までの3カ年度平均値が18%を超える場合には地方債の起債許可が必要で、今後の財務見通しを示した適正化計画を提出しなければならなくなる。その数値が25%を超えると単独事業の起債が制限される。

先頃（2006年6月18日）、財政危機にあった北海道夕張市（500億円規模の負債）が、国の管理下で再建を進めるため、財政再建団体の指定を国に申請する方針を固めた<sup>(4)</sup>。これは、1992年2月の福岡県の旧赤池町・現福智町の財政再建団体の指定以来である。

ところで地方には、現在、中央官庁の出先機関が多数あり、都道府県の仕事と重複している部分がある。国と地方双方の再構築には、まず、国と地方の役割を見直すことから進めるべきである。中央は、外交など本来、国家が果たすべき仕事に重点を移し、住民に密着した仕事は、極力、地方に委ねることである。

そのためには、地方に権限と責任を与え、たとえば、道州という広域的自治体の下で、それぞれの独自性できるシステムをつくり、新しい活力が生まれるチャンスを考えるべきではないか。

これは、単なる都道府県の合併ではない。これにより、生活や文化などあらゆる面で均一的、疑似東京化が進む現状を変え、地方がある種の脱皮をするきっかけにするのである。

道州が誕生すれば、経済圏としては中堅国家並みの規模にもなる。独自に海外と通商交渉をすることで、新たなビジネスチャンスが生まれる可能性も持つ。

21世紀の日本は、国および自治体財政の一段と厳しい事態と、超高齢社会の進行の中、一層の財政支出の膨張と財政危機的状况を迎える。これまでの社会経済システムを維持していけば、世代間の公正な配分は益々難しくなっていく。配分問題とは、租税負担、所得負担、社会保障制度、資産利用、環境・資源の利用（回復）などについて、世代間の公正な配分を意味する<sup>(5)</sup>。

世代間の公正な配分を、日本の国および自治体の行政管理システムにビルトインすることが重要な課題となってくる。

### 3. 人口減少下における地方の地域経営

#### (1) 地方の地域経済を取り巻く環境変化

少子高齢化が進展し人口減少の時代を迎えるわが国で、地方の地域経済に対する課題を、地域経済研究会（経済産業省）が提起し警鐘を鳴らしている<sup>(6)</sup>。

従来、地域経済を支えてきた産業は、人口減少や高齢少子化、経済活動のグローバル化により激しい国際競争にさらされる。また、地方財政の制約の強まりと相まって、地域経済や社会の成り立ちは大きな変化が見込まれる。

このような中、地域経済・社会が持続的に存立するためには、第1に地域外を市場とする産業によって住民の生活のための所得が生まれ、その所得が地域内を市場とする産業を介して循環すること、第2に必要な公共サービス（医療、福祉、教育など）と生活・産業インフラが提供されることが必要である。

ところで、地域経済・社会を支える産業は、主に地域内を市場とする域内市場産業（商業、サービス業など）と、地域内よりはむしろ地域外を市場とする域外市場産業（製造業、農業、観光関連産業など）とに分類できる。

域外市場産業の就業者が、その雇用者所得（給料など）により地域内で消費を行うことで域内市場産業が成立する。また、その域内市場産業の就業者が、その雇用者所得により更に地域内で消費を行うことで、域内市場産業が拡大する。さらに、これらの地域経済活動からもたらされる税収入が、公共サービスの提供や産業インフラ整備のベースになる。

地域経済は、域内市場産業と域外市場産業が車の両輪のようにうまく機能し、総合的に域内における産業活動が活性化されるのが理想である。

しかしながら、地域活性化への取組が不十分であると、人口減少や少子高齢化により、地域経済そのものの成り立ちが困難になる。すなわち、人口減少や少子高齢化による生産年齢人口の減少により

域外市場産業の担い手は減少し、域外市場産業の十分な成長が見込めなくなる。それが、域内での消費にマイナスに働くことになる。この結果、域内市場産業と域外市場産業のバランスが崩れ、域内市場産業も厳しい状況となる。域内の経済活動が滞ることは、税収入にマイナスに働き、高齢化の進展による公共サービスの需要増大と、住民の居住密度の低下などによる公共サービス提供のコストの増加が起こり、十分な公共サービス・インフラの提供ができなくなる。

各地域が、今後直面する課題としては、次のことが考えられる。第1に域内市場の産業活動の縮小、それに伴う域内住民所得の減少など、第2に公共インフラの遊休化、工場跡地、耕作放棄農地、空き店舗の増加など、第3に税収入の減少、高齢化による公共サービスの需要増大、既存インフラの維持管理コスト増大などを要因とした地方財政の悪化、第4に住民の居住密度、産業・企業立地密度の低下などによる効率の悪い都市構造化などがある。

今後の地方の地域経営についてを次に展開する。

## (2) 今後の地方の地域経営の在り方

地域経済の持続的発展のためには、人口減少や少子高齢化の進展、国際競争の激化の中で、産業の国際競争力の維持・向上など、国として全国的視野からの確な対策を講じていくことが必要になる。しかし、基本的には、各地域がそれぞれ活用可能な地域資源を的確に利用して、地域毎の個性的で効率的な地域経営でチャレンジしていくことが重要である。

それには、第1に選択と集中による地域経営を目指さなければならない。具体的には、①地域経済への波及効果の高い産業、競争力のある域外市場産業の重点的振興、②少子高齢化社会に対応した域内市場産業の育成による持続的・自立的な地域経済の実現、③公的サービス・公共インフラの各市町村単位でのフルセット主義からの脱却、④都市機能・構造の集約化・合理化などによる都市構造の再構築などがある。

第2に経済社会圏単位で広域的な取組を行わなければならない。

第3に総合的・計画的な地域経営である。具体的には、①地域毎の現状・課題を的確に踏まえた実効性・実現性のある目標・アクションプランを策定・実施をすること、②経済社会圏単位における総合的・計画的な地域経営の推進することなどがある。

また、国に求められる役割としては、第1に自律的な取組の促進である。その具体的なこととしては、①経済社会圏単位の総合的な地域活性化ビジョンのモデルケースの提示、②市町村向けの各種地域活性化関連施策を複数市町村の共同・連携事業に拡充適用などがある。また、各省庁連携も必要不可欠になる。

第2に地方との協働が重要になる。少子高齢化社会対応の地域産業振興のための各地域の取組を、国と市町村などが協働して支援する方策を総合的に検討することである。

ただし、人口減少下における地方の地域経営における課題には、こうした展開では短期的な処方箋にしかないものと危惧される。

そこで、人口減少下における地方の地域経営を目指すには、その枠組みが確固たるものでなければ

ならない。国および地方の枠組みを抜本的に鳥瞰し、中長期的な展望が必要である。

そのためにも、広域自治体改革として「道州制の導入」が重要課題になる。

#### 4. 分権時代の新展開と都道府県制度への影響

人口減少・超高齢化社会の到来やグローバル化の進展など時代の潮流に遭遇しているわが国は、将来に向けた創造的発展を図るための改革に向かっている。この改革を推進するには、国と地方が適切に役割を分担し、かつ地域における行政は地方が自主的かつ総合的に担うという視点、すなわち地方分権の視点が不可欠になる。

しかし、分権型社会にふさわしい役割分担が、現在、実現しているかといえば、現況では不十分である。従来通りの政策の企画立案から管理執行に至る流れでは、国と地方の間で複雑に入り組んだ状況や、行財政上の非効率、行政手続の重複、さらには責任の所在のあいまいさなどが解消されない。

今後、市町村には、基礎自治体として地域の包括的役割を果たしていくことが、これまで以上に期待されている。都道府県には、経済社会活動が広域化やグローバル化するなかで、広域自治体としてその自立的発展をするために、戦略的役割を果たすべく変容していくことが期待されている。

一方、各々の地域では、コミュニティ組織やNPOなどのさまざまな団体による活動が活発に展開されているが、地方公共団体には、これらの動きと呼応して新しいコラボレーション（協働）の仕組みを構築することが求められている。

基礎自治体の市町村と広域自治体の都道府県が、それぞれの役割を十分に果たすためには、どのような制度に変革していくべきかが重要である。

現行の都道府県は、1888年（明治21年）に47ある現在の都道府県の区域の原型が確立されて以来、その名称および区域はほとんど変更されることなく現在に至っている。

戦前の広域的な地方制度の府県制から、地方自治法体系の府県制になった。その後、中央省庁改革関連法および地方分権一括法が成立（1999年）して、機関委任事務制度の廃止により自立した広域自治体へと変遷してきた<sup>7)</sup>。

都道府県は、現行の地方自治制度の下、広域的な地方公共団体として広域事務、連絡調整事務および補完事務を処理し、住民福祉の増進を図るため相当の機能を担ってきた。しかし、最近の社会経済の情勢の変化のなか、都道府県に次の3つの影響が生じている。

第1に市町村合併の進展による影響、第2に都道府県の区域を越える広域行政課題の増加による影響、第3に地方分権改革の確かな担い手が必要になっている影響がある。これら3つの影響を、次に展開する。

##### (1) 市町村合併の進展による影響

市町村の合併は急速である。「市町村の合併の特例等に関する法律」の下、今後も積極的に市町村合併を推進して、分権型社会で地域における包括的役割を担うにふさわしい行財政基盤を有する基礎自

治体の形成を図ろうとしている。

市町村の合併は、補完性の原理および近接性の原理に基づき、都道府県から市町村への権限移譲を可能にした。さらに、それは、今後の都道府県の役割や位置づけなどに対して、再検討を迫ることにもなる。

近年、都市の規模や能力に応じた事務移譲を一層推進するために、指定都市や、中核市や特例市の制度が創設された。市町村合併を契機に、指定都市などに指定される都市が増加している。このことは都道府県行政のあり方が今後どのようになるべきかを問うている。

現在、779の市（2006年4月現在）がある。

指定都市は、道府県と同等の行財政能力などを有することが求められている。現在、概ね人口80万人以上の15都市（札幌市、仙台市、さいたま市、千葉市、川崎市、横浜市、静岡市、名古屋市、京都市、大阪市、堺市、神戸市、広島市、北九州市、福岡市、2006年4月1日現在）が、政令による指定を受けている。なお、指定都市の居住人口は、わが国の全人口の約2割を占めている。

指定都市のような大都市は、住民にもっとも身近な自治体（基礎自治体）として、一般の市と同様の行政サービスの提供に加え、都市圏における中枢都市（母都市）として広域的な効果をもつ行政や、全国の都市をリードする先駆的行政も行っている。指定都市は、地方自治法中の「大都市特例」という規定によって、一般の市では都道府県が行っている事務のいくつかを指定都市の事務として行っている。

中核市（人口30万以上・面積は人口50万未満にあつては100km<sup>2</sup>以上）は、指定都市以外の都市で規模能力が比較的大きな都市に対してその事務権限を強化し、できる限り住民の身近で行政を行うことができるように地域行政の充実に資するべくして設けられた。現在、中核市は36市（2006年4月1日現在）ある。

特例市（人口20万以上）は、中核市に権限移譲されている事務のうち、都道府県が一体的に処理するほうがより効率的な事務を除き、事務移譲されている。現在、特例市は39市（2005年10月1日現在）ある。

市町村合併は、都道府県の位置づけや役割に多大な影響を与えている。広域自治体としての存在理由や位置づけ、役割などをここで改めて明確にすることが問われている。

## (2) 都道府県の区域を越える広域行政課題の増加による影響

複数の都道府県では連携して、環境規制や交通基盤整備、観光振興などの課題に対応する取組みがみられるようになった。都市化と過疎化の同時進行や、人口減少などに起因する課題などは、都道府県が広域的に対応することが求められている。しかし、財政的制約の増大から、従来のような都道府県を単位とした行政投資の公共施設を整備し、維持更新することなどは困難になることが予想される。

都道府県の区域を越えた広域圏域の単位として、都市と農山村、開発と保全など広域的に分散する機能や資源を相互補完し、分担しあう施策で対処することが必要である。

近年、都道府県の区域を越えて企業や大学、公的研究機関などが密接なネットワークを形成し、地



域の個性や優位性を活かした産業の創造や発展を目指す取組みが活発に進められている。

さらに、アジア諸国の経済的台頭を受け、わが国の圏域が海外の諸地域と直接結びつく動きも活発化している。

### (3) 地方分権改革の確かな担い手が必要になっている影響

地方分権一括法の成立（1999年）により、国と地方の役割分担に関する基本的原則が地方自治法に定められ、同時に、国が果たすべき3つの役割が示された。

第1に、国際社会における国家としての存立にかかわる事務、第2に、全国的に統一して定めることが望ましいルールに関する事務、第3に、全国的な規模でまたは全国的な視点に立って行わなければならない施策および事業の実施に関する事務である。

以上の3つの影響があるなか、現行の都道府県制度を前提のままで対応していくことが可能なのか。さらには、一層推進が求められている地方分権改革の担い手にふさわしい体制とは一体どのようなものかなどが問われている。

基礎自治体との関係は、市町村合併の推進などにより、基礎自治体が自立的に事務を処理すべきと考えられる。都道府県の役割は、規模・能力が拡大した市町村との連絡調整が主となり、これまでの事務規模または性質から、これまで都道府県が担ってきた役割は縮小するものと考えられる。

規模・能力や区域が拡大した基礎自治体との役割分担の下、広域自治体としての機能や役割が十分に発揮されるためには、今後の広域自治体のあり方が大事である。

国の役割を重点化し、これまでの機能を地方公共団体に移譲する。広域自治体としての役割は、真の分権型社会にふさわしい自立性の高い圏域を形成していく観点からも検討が必要である。

## 5. 広域自治体の改革と道州制

規模・能力や区域が拡大した基礎自治体との役割分担の下、広域自治体の機能や役割が十分に発揮されるように、そのあり方が重要になってくる。

それには、国と地方双方の再構築が重要性を帯びてくる。国と基礎自治体の間に位置する広域自治体のあり方の見直しは、道州制導入で地方分権を一気に加速し、効率的政府を実現するために有効な方策になる。

### (1) 広域自治体改革のあり方

道府県制度に関する問題に 대응する方策は、現行制度でも、広域連合や先の地方自治法改正により手続が整備され、自主的な都道府県の合併などの活用が考えられるようになった。

住民や関係都道府県の意識の高まりにより、自主的に道府県の合併が行われ、成果を収めるときは、次なる広域自治体改革のステップになるものと期待されている。将来を見通すときは、広域自治体改革を道府県制度に関する問題の対応のみにとどまらず、国のかたちの見直しにもかかわるものとして位置づけを考える。広域自治体改革を通じて、国と地方の双方のあり方までも再構築し、国の役割は

本来果たすべきことのみ重点化し、内政に関しては広く地方公共団体が担うことを基本とする新しい政府像を確立するのである。国家の課題に対しては、高い問題解決能力を有する政府を実現する方途である。

こうした見地に立った広域自治体改革のあり方は、国と地方および広域自治体と基礎自治体の役割分担の見直しを基本に、事務権限の再配分やそれぞれの組織の再編、また、それにふさわしい税財政制度を実現させることが重要である。

そうして、その具体策には、道州制の導入が考えられる。

## (2) 道州制の検討の方向

広域自治体改革を実現させるには、次の方向に沿って道州制の具体的な制度設計の検討が必要になる。

### ① 地方分権の推進および地方自治の充実強化

行政の現状は、地域の判断がふさわしい事務に関しても、国が依然として法令や補助金などを通じてかかわっている。また、ブロック単位に設置した各府省の地方支分部局を通じて、自ら事務を実施している場合が多い。このため、地域の課題に必要な画一的な対応を強いる結果となり、住民ニーズから乖離したり、組織の分立による事務処理の総合性が欠如したりしている。

道州制を導入する場合は、補完性の原理および近接性の原理に基づき、国、広域自治体および基礎自治体の役割分担を体系的に見直し、道府県から市町村へ、国から道州への大幅な権限移譲を行うことなどが重要になる。基礎自治体の財政基盤の充実を図り、住民に身近な行政には、基礎自治体が総合的に担うことは当然のことである。広域圏域の行政は、選挙により選ばれた長や議会を有し、民主的プロセスを通じた住民によるコンセンサス形成の仕組みを備えた広域自治体とする。広域自治体は、道州ができる限り総合的に担うのである。

これらにより、地域の政策形成過程に住民の参画が拡大し深化する。さらに、行政に対する住民の評価や監視が有効に働き、地域の自己決定および自己責任を基本とした地域社会の実現が期待される。

### ② 自立的で活力ある圏域の実現

現在、中央集権的な政策プロセスが多く、人口・産業・金融・情報・文化などは東京圏へ著しく集中している。経済や生活などに係る価値体系までもが東京を中心としたものになっている。これらが相まって、東京一極集中の国土構造と、地方圏の地域活力やダイナミズムの低下などが同時にもたらされている。

さらに、社会の流動化や人々の活動圏の拡大に加え、急速なグローバル化の浸透を背景に、圏域を単位とした広域行政課題が増加している。こうした課題に、従来の政策プロセスで対応しようとする、政策決定から実施まで距離の遠さから機動的施策の展開が困難になっている。複数の行政主体の対応になり、圏域に存する地域資源や能力を有効に活かすことが困難になることも懸念される。

道州制を導入する場合は、道州が圏域における主要な政治行政主体としてその役割を果たすことができるよう、国と地方の事務配分を抜本的に見直すことである。圏域に見合った権能や機構、税財などの仕組みを備えた制度にするのは当然である。

道州が圏域の諸課題に主体的かつ自立的に対応できるようになれば、圏域相互間、さらには海外の諸地域との競争や連携は一層強まり、東京一極集中の国土構造は是正され、自立的で活力ある圏域が実現するものと期待されている。

### ③ 国と地方を通じた効率的な行政システムの構築

国が設ける諸制度に基づいて地方公共団体が実施する事務には、国との協議や国の許可など、国の関与が多くあり、複雑な事務手続が問題になっている。さらに、同種の事務が、規模などに応じて国（地方支分部局）と地方公共団体に振り分けられることも多く、結局、住民や企業などに重複した負担を求めることになっている。

そこで、道州制を導入する場合は、まず、国から道州への権限移譲や法令による義務付けや、枠付けの緩和を進める。また、道州はその役割に係る事務について、企画立案から管理執行まで一貫して実施することを可能にする。これにより、国と地方は、行政の効率化と責任所在の明確化が図られる。

行政組織なども、市町村合併を通じた効率化に加え、国の行政組織の縮減や、都道府県から道州への再編によって、国と地方に通じた組織や職員、行政経費の削減の目標をしっかりと定めて実現すべきである。

## 6. 日本と諸外国での国・地方の仕組み

### (1) 日本の国・地方の仕組み

日本（2004年、人口1億2,700万人）の国家体制は単一制国家で、地方公共団体の階層構造は二層制である。

中央政府には、中央（議院内閣制）と地方機関（地方支分部局）がある。地方公共団体には、広域自治体と基礎自治体がある。広域自治体には、都道府県（執行機関と議決機関：公選の首長と議会）で47団体（2004年、平均人口2,701千人）がある。基礎自治体には、市町村（執行機関と議決機関：公選の首長と議会）で1,820団体（2006年4月現在）がある。基礎自治体の市町村数は、平成の大合併開始前（1999年12月）は3,232団体あったので、1,820団体は実に44パーセントの減少である。

### (2) イギリスの国・地方の仕組み

イギリス（2004年、人口5,900万人）の国家体制は単一制国家で、地方公共団体の階層構造は一層制と二層制が混在している。

中央政府には、中央（議院内閣制）および地方機関がある。地方公共団体には、広域自治体と基礎自治体がある。

イギリスは制度が非常に複雑で、政権交代に伴い頻繁に制度の根幹が変更されている。また、イングランドとウェールズ、スコットランドではそれぞれ制度が分かれている。

イングランドは、二層制と一層制が混在をしている。ロンドンは一層制で、カウンティとディストリクトの区域がある。ロンドンは伝統的にバラといわれる区と、一つのシティで合計33の基礎自治体

がある。

地方公共団体の階層構造が二層制の場合は、広域自治体に GLA（グレーター・ロンドン・オーソリティ、ロンドン庁、2002年人口7,203千人、執行機関と議決機関：公選の首長と議会）、およびカウンティがある。カウンティ（執行機関と議決機関：公選の首長と議会）は、34団体（2002年、平均人口673千人）がある。

二層制の基礎自治体は、ロンドン区・シティおよびディストリクトである。ロンドン区・シティ（執行機関と議決機関：①公選首長と内閣制度や、②リーダーと内閣制度、③公選首長とカウンシルマネージャー制などのいずれかによる）には、33団体（2002年、平均人口218千人）がある。ディストリクト（ロンドン区・シティと同様な仕組み）には、238団体（2002年、平均人口96千人）がある。

一層制の基礎自治体は、大都市圏ディストリクトおよびユニタリーである。大都市圏ディストリクト（ロンドン区・シティと同様な仕組み）には、36団体（2002年、平均人口301千人）がある。ユニタリー（ロンドン区・シティと同様な仕組み）には、46団体（2002年、平均人口180千人）がある。

サッチャー政権から二層制を一層制にするという改革が進められ、かなりの区域がユニタリーのみの一層制になり、大都市圏は一層制の大都市圏ディストリクトになったが、まだカウンティとディストリクトの二層制区域も残っている。

イギリスは伝統的に議会が執行機関になっていたが、2000年法律改正で、①公選首長と内閣制度や、②リーダーと内閣制度、③公選首長とカウンシルマネージャー制度の3類型から選択し、公選首長制を選択する場合は住民投票を必要としている。

### (3) フランスの国・地方の仕組み

フランス（2004年、人口6,000万人）の国家体制は単一制国家で、地方公共団体の階層構造は三層制である。

中央政府には、中央（大統領制）および地方機関がある。地方公共団体には、広域自治体と基礎自治体がある。

広域自治体には、レジオン（州：国の行政区画）およびデパルトマン（県：国の行政区画）がある。レジオン（執行機関と議決機関：議会議員から選出される議長＝知事などの構成による執行理事会と議会）には、26団体（1999年、平均人口2,251千人）がある。デパルトマン（執行機関と議決機関：議会議員から選出される議長＝知事などの構成による執行理事会と議会）には、100団体（1999年、平均人口585千人）がある。執行機関と長の関係は、住民は議会の議員を選び、議員の中から執行機関である首長、首長は議会の議長を兼ねている。

レジオンとデパルトマンには、国から地方長官（プレフェ）が派遣され、レジオンの区域およびデパルトマンの区域に地方長官が常駐している。国の出先機関を統括するとともに、レジオンあるいはデパルトマンを監督している。

基礎自治体は、コミューン（執行機関と議決機関：議会議員から選出される議長＝市町村長、すなわちメールと、議員から選出される助役による執行理事会と議会）で、36,565団体（1999年、平均人

口1・6千人) がある。

#### (4) イタリアの国・地方の仕組み

イタリア(2004年、人口5,700万人)の国家体制は単一制国家で、地方公共団体の階層構造は三層制である。

中央政府には、中央(議院内閣制)および地方機関(中央政府地方局、広域自治体プロヴィンチアに地方長官を派遣)がある。地方公共団体には、広域自治体と基礎自治体がある。

広域自治体には、レジオーネおよびプロヴィンチアがある。レジオーネ(執行機関と議決機関:直接選挙により選出される知事と知事により任命される理事などの構成による理事会と議会)には、20団体(2002年、平均人口289.2万人)がある。プロヴィンチア(執行機関と議決機関:直接選挙により選出される知事と知事により任命される理事などの構成による理事会と議会)には、103団体(2002年、平均人口56.2万人)がある。中央政府の地方機関(中央政府地方局)は、プロヴィンチアに対して地方長官を派遣している。

基礎自治体には、コムーネ(執行機関と議決機関:直接選挙により選出される市町村長=シンダコと、シンダコにより任命される理事などの構成による理事会と議会)があり、8,101団体(2002年、平均人口7,100人)がある。

#### (5) ドイツの国・地方の仕組み

ドイツ(2004年、人口8,200万人)の国家体制は連邦制国家で、地方公共団体の階層構造は二層制である。

中央政府には、中央(議院内閣制)および地方機関(地方支分部局)がある。州には、中央(議院内閣制)および地方機関(行政管区)があり、16団体(2004年、平均人口500万人)がある。なお、ドイツの州は自治体ではない、議会議員を住民が直接選挙し、州の首相、各省大臣などが議院内閣制の形で選ばれる。

地方公共団体には、広域自治体と基礎自治体がある。広域自治体は、クライス(郡=州の下級行政官庁、執行機関と議決機関:公選の首長と議会)で、323団体(2001年、平均人口25.6万人)がある。基礎自治体は、ゲマインデ(市町村、執行機関と議決機関:議会の議長を兼ねる公選首長と議会)で、13,532団体(2001年、平均人口6,100人)がある。

ドイツは連邦国家であるが、憲法で地方公共団体も規定している。連邦制を構成する16州のうち、3つ(ベルリン、ブレーメン、ハンブルク)が都市州になる。地方公共団体には、広域自治体であるクライス(郡)と基礎自治体であるゲマインデがあり、クライスやゲマインデとも権限や制度上の保障は憲法で規定されているが、組織形態などは州法が規定している。

#### (6) 国・地方の仕組みの総括—国・地方の骨格と人口・域内生産の規模—

各々の国が、単一制国家か、それとも連邦制かは、その国の統治の仕組みができた歴史的過程による。日本では、江戸時代の幕藩体制が連邦制につながる姿ともいえなくはないが、その後の明治維新の展開によっては、当然、現在の国の形も異なっていたかもしれない。

ところで、現在の欧州統合は、各国の地方分権に多大な影響を与えている。そうしたなか、単一制国家のイタリアの大改革が急速に進展し、連邦制に近づく程にも地方分権が加速している。

先進国で単一制国家のイギリスやフランス、イタリアなどは、人口規模からみるといずれも6,000万人程で日本の半分である。他方、ドイツは人口8,200万人で比較的多いが、ここでは歴史的にも連邦制である。人口が1億人を越える国のアメリカやブラジル、メキシコ、インドなどは、連邦制である。これらからいえることは、日本を単一制国家としてみると、人口規模は大きく先進国では最大といえる。

単一制国家であるフランスやイタリアの広域自治体の人口規模は300万人程で、連邦制国家であるドイツやアメリカの広域自治体の人口規模は500万人程である。

日本では広域自治体47団体の人口規模が270万人程であり、また、次の項で展開する道州制の13州案によると、人口規模は約4倍の1,000万人程になってくる。

諸外国と日本の地域単位を、たとえば人口規模でみると、北海道はデンマークに、四国はノールウェーに、九州（沖縄を含む）はオランダなどにその規模がおよそ匹敵する。

また、域内生産（経済力）でみれば、北海道がポーランドやデンマークなどに、四国はポルトガルに、九州（沖縄を含む）はオーストラリアなどにその規模が匹敵するのである。

このようにみると、日本の各地域単位が、人口規模や経済力をその特性に応じた経済活動の戦略に基づいて政策を推進すれば、東京一極集中化の問題は是正することが期待される。

地方が自立型経済成長を遂げるには、成長性の高い産業立地が重要になる。広域経済圏として各ブロックに、地方中枢都市が求められる。中枢都市を取り巻く地域の成長が大事である。従来の拠点主義による地域産業政策ではなく、各地域単位のネットワークをはじめとした面的政策や、各地域単位の地域連携が必要になる。

広域経済圏には、交通ネットワークや空港・港湾をはじめとして、物流、環境、研究開発、観光など県境を越えたものが多々ある。広域経済圏を育成するには、現在の広域自治体（県）単位の行政は、狭すぎて対応が難しい。それには、道州制による地域単位である。

日本の道州制のデザインを、次に展開する。

## 7. 日本の道州制のデザイン

### (1) 日本の道州制の概要

地方制度調査会(総務省)<sup>(8)</sup>は、都道府県を廃止し、道州制を導入することが適当だとする答申をした。全国を9、11、13の道州に分けた3パターンの区割り案を提示し、国の仕事を道州に移し、都道府県が担っている仕事の多くを市町村に移すことで、小さな政府と地方分権を進める道筋を示した。

道州制は、都道府県を廃止し、広域的なブロックを道や州に再編する構想で、強力な州を作り国から権限を移すことで、中央集権型社会から地方分権化社会へ転換する狙いがある。

道州の区域は、国の出先機関の管轄をベースに、3つの区割り案を提示した。

- (1) 9道州案 (①北海道、②東北、③北関東信越、④南関東、⑤中部、⑥関西、⑦中国・四国、⑧九州、⑨沖縄)
- (2) 11道州案 ((1)の北関東信越、中部の一部を、北陸、東海に分け、中国と四国を分離)
- (3) 13道州案 ((2)の東北、九州を、南北に分割)

答申では、具体的に国から道州に権限移譲を行う事務として、国道管理、大気汚染防止対策、中小企業対策など21項目を示している。

そこで、答申に対する考え方を、以下に展開する。

道州制導入の根本的な狙いは、統治構造の変革にある。国は外交・防衛など国でしかできないことに専念し、内政の大半は地方に委ねようというものである。特に、ここで目指すことは、分権と効率化である。

国道や1級河川の管理や産業政策などの多くは、国から道州に移管される。

先の答申では、ややあいまいだが、もし国の出先機関が原則廃止され、都道府県とともに道州に吸収されれば、両者の業務の重複は大幅に解消され、大規模なリストラも可能になる。国・地方を通じた小さな政府の実現にとっては有力な改革になる。

大きな問題点は、真の分権改革といえるものになるかどうかである。

日本の都道府県は、すでに人口や経済規模で欧州連合の州並みである。区割りの仕方にもよるが、答申が示した3案では、道州の平均人口規模は1,000万前後になる。連邦制である米国の州と比較しても、その規模は、実に2倍近いことである。

すなわち、分権に値する自治体らしい道州を目指すには、各地方がまず広域の行政運営に習熟することである。たとえば、首都圏ではディーゼル車の排ガス規制で4都県では、共同の取り組みをしている。青森、秋田、岩手の北東北3県では、産業廃棄物対策などで連携している。今後とも、全国の各地域ブロックにおいて、こうした広域連携を積み重ねることが大事である。

道州制の導入とは、単なる自治体の再編だけでなく、国全体の再構築である。1990年代からの分権改革の集大成として、道州制の基本設計を答申は示した。

だが、道州制の導入になれば、各省庁はまさに解体にも等しいような圧縮を迫られることになる。それは、各省庁によるこれまでの経緯（抵抗）からは、実現性が危惧される。各省庁では、権限と人員が削られるのを警戒し、論議に背を向けたままというのも現実である。政治家間では、中央省庁の出先が集まったミニ霞が関を各地につくるという、全く分権とは逆向きの意見さえある。

国のあり方をどう考え、政府や各省庁の仕組みや役割を変えるのか。その見取り図と一体でなければ、道州制そのものの実を結ばない。それがないままの論議では、肝心の分権が置き去りにされる。

## (2) 道州制導入の課題

道州制導入の課題は、道州制には、当然、地方分権とのセットが必要である。それには、国からの大幅な権限委譲が不可欠である。道州制は、府県よりも広域な地方行政機関の創設を意味するので、

その機関の在り方は、国家の在り方そのものに深く関わっている<sup>9)</sup>。

国家の憲法体制を決めるにも、①連邦制か、②単一制かがある。

国家の運営を決めるにも、①中央集権か、②地方分権か。

バランスをとるにも、①地方の自由と、②国家の一体性かなどがある。

広域地域の機関をどうするかが、結局は大きな鍵なのである。地方機関の性格が、①国の行政機関か、②地方自治体か。さらに、府県の扱いは、①存置するのか、②廃止か。

これらに関しては、次の2つの争点が浮上する。

第1に、分権問題である。分権には、①国から国の地方出先機関への分権である官治分権と、②国から自治体への分権である自治分権がある。ここでは、当然、自治分権で住民参加の有効性を高めるものでなければならない。

第2は、効率化問題である。①中央省庁が、それぞれが決めた管区設置の地方出先機関、すなわち地方支分部局を一定地域ごとに束ねることの総合化と、②自治体の廃止または統合による合理化がある、③は、①および②を組み合わせたものがある。

道州制導入の推進目的は、単なる効率化だけではなく、分権を重視して効率化を考えることである。

それには、第1に、決定の場と執行の場は近づけるべきである。国が決めて地方が執行するのではなく、現場に近い場で決定することが大事になる。これにより、行政ラインの短縮化が図られ、コスト削減や現場の対応性を高め、効率性や有効性を高めることになる。

第2に、国と地方の役割分担の明確化である。現況では、責任の所在が不明確で、かつ、相互の調整に多大なエネルギーを費やしている。中央官庁による、地方への行政統制が政府内部の調整コストを上昇させ、事務重複の浪費を生む。今後は改め、小さく効率のいい政府にすることである。

中央省庁の規制による、全国一律の画一的ルールも多々ある。これは、閉塞感を地域にもたらし地域の創造力を失うのである。それには、日本のどこに行っても、地域性や個性に満ちた地域空間や社会システムがあることが必要である。

## 8. 自治体経営と公会計制度の確立

時代に対応するために、地域は経営能力を備え、行政改革をしなければならない。それも、単に経費を節減するという消極的な行政改革だけではなく、意思決定の仕組みや仕事の選択の仕組みそのものなどを見直すという、いわゆる、リエンジニアリングのような新たな視点の改革が求められている。また、行政が持つ財産を多様に活用し、財産管理の仕組みも、現代社会の新しい動向に対応する仕組みに構築しなければならない。

国・地方も多額な債務を抱え、持続可能な財政の確立が急務である。企業の場合は、収益と費用をバランスさせ、利益の極大化を図っている。公的部門の場合は、公的経営を受託した人たちが、経営責任、報告責任を明確にしなければならない。



自治体は、スチュワードシップ (stewardship、受託責任) を果たすことが必要である。自治体には、住民は納税者で行政サービスを提供される顧客であるという視点に立脚しなければならない。これにより、住民の納税額に見合う行政サービスまたはそれ以上の高品質な行政サービスの提供を要求される。

さらに、自治体は、適切な世代間負担を考慮して、社会資本整備などを可能にすることも委託される。なお、世代間負担の検討には、世代会計のアプローチを必要とする<sup>(10)</sup>。

自治体が、有限な資源を有効に活用して仕事を進めるには、住民の理解と協力が必要である。自治体は、コスト縮減や事業重点化などにより、社会資本を効率的・効果的に整備していることを住民に開示しなければならない。住民には、社会資本整備のコストと負担の現状を認識してもらわなければならない。

それには、次のようなアカウントビリティの質の向上が必要になる。

第1に、会計年度間の公平性確保が重要になる。自治体の支出に係る資金源泉を明白化し、その経済的コストの実質的負担者を明らかにしなければならない。そして、社会資本は将来に効用をもたらすので、その物理的減耗を会計的に明確化し、受益する世代間で応分の補填をして会計年度間の公平性を確保するのである。

第2に、企業との比較性が重要になる。自治体会計が企業会計制度と共通性をもつことで、初めてサービス供給などに係るコストについて、経済性や効率性などで官民比較が可能になる。自治体が企業会計的手法を導入することは、単に行政活動の結果として資産の量や価値、状態などを明示するだけでなく、資産管理に将来必要とされる費用が発生主義などにより明かになる。さらに、資産の効率的管理を行うインセンティブを与え、資産の適切な維持管理を実施する財源の自立性を確立することができる。

資産管理のインセンティブとしては、次のものがある。

第1に投資決定の効率化である。当該資本の活用見込み期間に、減価償却費や資本費用 (capital charge) を計上し全費用を明らかにして、新規資本支出と既存の固定資産に係るコスト (経常支出) のバランスを長期的視点から計り投資決定の情報とする。

第2に、資本費用の計上などにより保有コストが認識され、既存資産の効率的活用が促進される。

第3に、インフラ整備などに対して、費用便益分析をすることが実施決定に関する情報になる。

第4には、これまでの新規公共投資の拡大化の結果、今後の社会資本維持には費用が増加する。

そこで、自治体はストックの積み上がりをしっかり把握し、維持管理に必要な不可欠なコストを明確にして、予算システムにリンクして財政措置を検討しなければならない。

万一、維持修繕が出来なければ社会資本はスラム化する。それでは資産管理の視点のみならず、公共サービス自体の視点からも問題である。

さらに、自治体が発生主義を導入すれば、償還金や経常費を現在価値で示すことが出来る。たとえば、施設建設の予算に際しては、建設後耐用年数がすぎるまでの総コストを、予定損益計算書や貸借対照表などで検証が可能になる。自治体が資産の更新資金を予算上に積み立てているならば、更新時

を迎えても準備がある。備えを怠るならば、将来世代へ負担の繰り延べとなり、自治体での世代会計において問題が生じることになる。現世代だけを考え、次世代に対する考慮が欠けるならば、それは有効な自治体会計としてのコミュニケーションにはならない<sup>(11)</sup>。

公会計システムに、単に企業会計システムを導入することではない。公会計では、持分会計を熟慮して、住民自治に役立つ自治体会計の確立を検討することがなによりも大切である。住民の共同財産である社会資本が、濫用されたり、私物化されたりしないような財務システムや、財政の経済性・効率性・有効性を検証してのVFM（Value For Money）を達成するための管理システムを、自治体会計に構築しなければならない。

住民は納税者で行政サービスを提供される顧客である、という視点に立脚しなければならない。住民の納税額に見合う行政サービス、またはそれ以上の高品質な行政サービスの提供を要求され、これを、一般にVFM（Value For Money）といわれる。

自治体会計の確立で、自治体の財政状況を透明化する必要がある。自治体の財政は公社や第三セクター、特別会計などが入り組んで実態がきわめて分かりにくい。それらをすべて連結して公開すべきである。自治体ごとの借金の返済能力を示せるし、早期警告も可能になる。これができて初めて、議会や住民が財政の健全度もチェックができる。現在、地方自治体におけるガバナンスに関しては、課題が山積している。

ところで、夕張市の現況では、多額な市債残高や、第3セクターなどの負債で市が負担しなければならないものや、さらに、巨額の赤字を埋めるため、多額な短期借入金がある。自治体の短期借入金は、ルールに従えば年度内に全て返済しなければならない。だが、そのルールを適用すると、即刻、財政破綻に陥ることから、金融機関が経過的に支えていた。

これは、債務を将来に不明朗に飛ばしている行為でもある。企業会計では、いわゆる、粉飾ともいわれる。これでは、一般に金融機関が中小零細企業の不良債権を厳しく査定していることとの取扱い上の違いを、どのように説明できるのかが困難になる。これでは、公正さにも疑問が生じてくる。

そこで、公会計制度の確立は、コミュニティを中核とする日本社会の再構築において、地方政府が自治機能を高め、持続可能な共同社会を運営していくためのツールとして欠かせない。道州制のデザインに当たっても、公会計制度の確立は大事な課題である。

## 9. おわりに―世代間の公正な配分と文化会計―

道州制の導入は、短期的にはメリットが小さい。しかし、長期的には規模の経済などによる効率化が期待される。

短期的には行政コスト削減につながらないが、道州制の導入には、第1に情報の優位性および情報の非対称性問題、第2に地方公共財供給における規模および範囲の経済、第3に地方公共財の外部経済・外部不経済問題など、3つのメリットがある。

第1に、情報の優位性および情報の非対称性の問題は、全国同一の画一的提供よりも、地方政府が地域の特性を考慮した施策を実施するのが効率的であるということ。

第2に、地方公共財の供給における規模および範囲の経済では、広域化により規模の経済が働き効率化につながる。また、広域化した地方政府が、国の地方支部局を吸収合併することで、中央官庁の管轄に基づく縦割り行政の弊害を排することが可能になるならば、範囲の経済（分野横断的行政資源の共用）が機能して、行政コストの削減につながる。

第3に、地方公共財の外部経済・不経済問題では、県境を超える便益の広がりを持つ地方公共財の供給、たとえば、県を超えた水系整備や、一県では対処不可能な環境問題などが広域的対処することで効率的になること。

ところで、これまでの展開では、地方自治体の規模と効率性を中心に究明してきた。だが、単に効率性の追求のみに終始するのでは、私たち住民に真の豊かさをもたらすものとは限らない。

そこで、別の視点からの思考を、以下に試みる。

私たちの目指す社会は、物質面だけでなく精神面からも、安心や豊かさ、快適な暮らし、歴史と誇りある文化、結びつきの強い地域社会といったものを、将来世代にわたって約束できる社会を目指すことが大切である。そうした社会を目指す人と、そうした社会を目指すしくみをつくることこそが、今後の各地域での社会に急がれる課題である。

道州制の導入には、日本の各地域社会が、いわゆる、東京スタンダード化から脱皮して、個性豊かな文化的地域社会の形成を目指すことが大事である。世界がアメリカン・スタンダード化に陥らないことと同様に、日本の地域社会が、東京一極主義に陥らないことに通じる。

なお、地方自治体の情報公開は、事前調整から事後チェックまでが大事になる。予算要求から編成へのプロセス、政策決定のプロセス（政策評価）などが特に重要で、これら全てを情報公開する必要がある。こうした公開があつて、地方の住民にも政策の合意が可能になる。情報公開は、政策の合意のためにも担保となる。

国や自治体、企業、非営利組織体など、あらゆる組織体の開示情報が、不正確で信頼出来ないものであるならば、これほど危険な体制はない。情報こそが資本主義・市場経済にとって真の担保になれば、資本主義・市場経済は不安定になる。

また、情報公開制度は既に整ってはいるが、その機能を十分に発揮するためにも、各地域で健全な市民オンブズマンが担保されることも、市民社会には大事な鍵になる。

真のアカウンタビリティの公表によって、初めて、社会システムが、単なる消費者・住民の社会から、市民社会へと成熟化が進展するのである。それには、社会情報と会計情報の融合が必要になる。

新たなシステムの構築には、特に、世代間の公正な配分をビルトインした制度の構築が必要不可欠である。それには、公会計制度がその先駆的役割を果たし、市民（生活）会計や、世代会計、さらには文化会計<sup>(12)</sup> などから、新しい価値基準を形成して地方行政の経営（管理）に貢献しなければならない。

そこで、今後の地方自治体の規模と効率性を究明する際は、その地方に内在する地方文化の究明も重要になってくる。それには、次の指摘がある。

歴史的建造物の存在がある地域の経済発展に貢献するように、文化は経済活動における一種の資本として考えることができる。今日では、済んだ空気や水、豊かな自然などが持続可能な発展には欠かせない自然資本である。文化も、現世代による維持・投資、次世代への伝達を必要とする重要な資本である<sup>(13)</sup>、と説いている。さらに、次の指摘もある。

『福祉の経済学—財と潜在能力』(1985)を著した A. センは、価格変動を中心に資源配分を考察する考え方に疑問を呈し、パンを市場で購入する消費者は、単に空腹を満たす手段で安いパンだけではなく、その時間や空間に最適なパンを購入する。単なる生存手段ではなくて、生活の質への欲求を視野にいたした消費者や市場の洞察であった。パンは人を支える栄養であり、芸術性高い優れたデザインの担い手であり、香り高い雰囲気の出産者でもある。単に素材加工に対して支払うのではなく、場の雰囲気まで含めて多様な文化プロセスに払う。原価率と価格決定を連動させる単純な意思決定ではなく、原価主義から一定程度自由な発想を文化資本中心の経営に本来的なものとして位置づけている、との指摘がある<sup>(14)</sup>。

今後の地方および地域のインフラストラクチャーを実施するには、地域固有の文化資源にも着目し、地域の生活の知恵や地域固有のかけがえのないもの、人々の個性的な生き方などをも考慮しなければならない。

現在、欧米諸国はじめ日本の社会では、産業資本主義 (Industrial Capitalism) から、ポスト産業資本主義 (Post-industrial Capitalism) への移行が進んでいる。ポスト産業資本主義の時代は、利潤は差異性からしか生まれずに、企業は新製品の開発や新技術の導入、新市場の開拓などによって意識的に差異性を創り出さなければならなくなっている。

差異性とは、ブランド名や特許権、データベースなどで、見えざる資産である無形資産 (Intangible Assets) であり、何らかの意味では人の知識や能力と関連しているので知識資産 (Knowledge Assets) という。なお、無形資産のうち、特に経営者の企画力や技術者の開発力、従業員のノウハウなどは、いわゆる、人的資産 (Human Assets) ともいわれる<sup>(15)</sup>。

今後の人口減少の時代、地方および地域のインフラを実施するにも、また、地方の地域経済を新たに創造していくにも、その地域のマンパワーが大きな鍵になってくる。マンパワーといっても、人の数よりも質によるのである。

それには、地域の教育システムが大事である。地域文化に根付いた教育によって、地域文化に根ざす人的資産を育成することである。地域文化に根付いた人的資産によって、個性豊かなその地方の地域差異性を創造して、日本の他の地域の人や世界の人に対し、情報発信していくことが必要である。

人口が減少し、超高齢少子社会に向かっている社会では、ただ単に便利に暮らすだけの生活を考えるのではなく、「どんな人生に価値があるのか」をも見据えて、地域の各人が「持続可能な社会システムの構築」を考えることが必要である。

それには、国および地方の枠組みに、新たなデザインの出現が必要になる。

モノの豊かさ、さらには、心の豊かさへの転換が求められている今、新たなアプローチが求められる。それは、経済的視点や社会的視点、さらに、文化的視点からのバランスが大事になってくる。

従来のミクロ経済的な枠組みでは、効率性の発展を最優先にしてきたのである。

昨今、国・地方での行財政の運営のなかで、小さな政府を目指して、市場経済といいながら単に表面的効率だけを追求するのでは、とても安全性も安心も保証されないのである。その結果、国民および住民に対して、見えざる負担や債務が生じる危惧をいだく。

新たな社会経済システムをデザインする場合にも、万一、信頼性や公正さが欠けるならば、市場主義は機能しなくなる。公平とか、正義という道徳的な感情は、いかなる社会経済システムにとっても、人間にとり大切な鍵になる。それを前提によって、安全で安心を第一主義に思慮して、効率的な市場経済が達成されるのである。

地方自治体に関して、持続可能な社会システムに向けた新たな社会経済システムをデザインするには、地方自治体の規模と効率性を軸に思考するのが重要である。だが、その根底には文化という視点からも、会計学が価値基準を新しく作り、地方行政の経営(管理)に貢献することも必要不可欠になっている。

#### (注)

- (1) 中島照雄「持続可能な社会を築くには—都市財政の課題・家庭ごみ処理問題—」『文化会計研究(文化会計学会誌)第1巻』2006年、17頁。
- (2) 読売新聞、2006年8月5日。
- (3) 読売新聞、2006年3月24日。
- (4) 日本経済新聞、2006年6月18日。
- (5) 木下照嶽「序章文化会計の策定」『文化会計学』(木下照嶽・中島照雄・柳田仁編著) 税務経理協会、1998年、12~13頁。
- (6) 地域経済研究会(経済産業省)「人口減少化における地域経営について」2005年12月2日。
- (7) 中島照雄「公会計システムの一考察—地方自治体公会計—」『群馬大学社会情報学部研究論集第7巻』2000年、37頁。
- (8) 地方制度調査会(総務省)「道州制」2006年2月28日。
- (9) 岩崎美紀子「分権型国家を目指せ」日本経済新聞、2006年2月3日。
- (10) 中島照雄「第5章自治体の経営・管理会計」『政府・非営利組織の経営・管理会計—政府・自治体・大学・病院—』(木下照嶽・野村健太郎・黒川保美編著) 創成社、2000年、77頁。
- (11) 中島照雄「第5部継承と会計—世代会計の展開—・第14章財政負担の背景と現状」『文化会計学』(木下照嶽・中島照雄・柳田仁編著) 税務経理協会、1998年、244頁。
- (12) 文化会計学会の創設は2006年5月3日。
- (13) デイヴィッド・スロスビー『文化経済学入門』(中谷武雄・後藤和子監訳) 日本経済新聞社、2002年、79~80頁。
- (14) 池上惇『文化と固有価値の経済学』岩波書店、2003年、185頁。
- (15) 中島照雄「CSR(企業の社会的責任)と無形資産の一考察—社会情報と社会関連会計について—」『群馬大学社会情

報学部研究論集第12巻』2005年、126～128頁。

(参考)

- (1) 中地宏『自治体会計の新しい経営報告書』ぎょうせい、2006年。
- (2) 日本地方財政学会編『持続可能な社会と地方財政』勁草書房、2006年。
- (3) 全国知事会第8次自治制度研究会(委員長 塩野宏)『地方自治の保障のグランドデザイン』全国知事会、2006年。
- (4) 新地方分権構想検討委員会(委員長 神野直彦)『豊かな自治と新しい国のかたちを求めて』地方自治確立対策協議会(地方六団体)、2006年。
- (5) 中島照雄「都市財政の課題」『文化会計研究第1号(文化会計学会学会誌)』2006年。
- (6) 中島照雄他・日本財政法学会編『財政法第4巻』頸草書房、2005年。
- (7) 神野直彦・森田朗・大西隆『自立した地域経済のデザイン』有斐閣、2004年。
- (8) 吉村弘『最適都市規模と市町村合併』東洋経済新報社、2002年。
- (9) 小西左千夫『地方財政改革論』日本経済新聞社、2002年。
- (10) 竹下譲『新版世界の地方自治制度』イマジン出版、2002年。
- (11) 自治体国際化協会『フランスの地方自治2002年』・『イギリスの地方自治2003年』・『ドイツの地方自治2003年』・『イタリアの地方自治2004年』自治体国際化協会。
- (12) 西尾勝『都道府県を変える』ぎょうせい、2000年。
- (13) 岩崎美紀子『市町村の規模と能力』ぎょうせい、2000年。
- (14) 石原俊彦『地方自治体の事業評価と発生主義会計』中央経済社、1999年。
- (15) 木下照嶽『市民生活会計』森山書店、1993年。
- (16) 吉田寛・原田富士雄『公会計の基本問題』森山書店、1989年。
- (17) 中島照雄『経済学—経済と租税—』ぎょうせい、1985年。
- (18) 吉田寛『地方自治と会計責任』税務経理協会、1980年。
- (19) 中島照雄研究室ホームページ、URL <http://www.si.gunma-u.ac.jp/~nakajima/>  
本稿に関連する内容が掲載されている。

付記) 本稿は、平成18年度群馬大学教育研究改革・改善プロジェクト：「「持続可能な社会」構築のための社会情報学的研究—3. 社会科学情報に関する統計資料 データベースの構築と教育への応用に関する学際的研究」による研究成果の一部である。