

「自治」体を創る

教育学部 2 年 山口宇彦

目次

- 1-1 社会認識
- 1-2 理想社会像
- 2-1 現状分析① 地方行政の意義
- 2-2 現状分析② 地方政策の歴史的変遷
- 2-3 現状分析③ 地方行政に関する法制度
- 2-4 現状分析④ 地方行政の現状
- 2-5 現状分析⑤ 地方行政の国際比較
- 3-1 原因分析① 行政能力
- 3-2 原因分析② 財政能力
- 4-1 政策の方向性
- 4-2 政策① 課題解決力のある地方行政体制の構築
- 4-3 政策② 自立可能な地方財政体制の構築
- 4-4 政策③ 道州制の導入に向けて
- 5 参考文献

1-1 社会認識

おお

現代はグローバル化社会である。そこでは資本・商品・人材・情報の移動が国境を越えて活発に行われる。国家間、都市間における価値観や人口の流動化が極めて激しくなったために、以前のように国家やコミュニティの価値観を所属する人々全体に行き渡らせることには困難性を増した。冷戦以降、国家の価値観の絶対性の浸透は極めて困難になっており、特に統合が進む欧州において移民として入ってきた東欧の人々やムスリムと、国家における元々の多数派勢力との価値観対立は際立っており、欧州議会選挙においては英国、フランスで極右が圧勝するといった事態が発生している。

国家・民族間の対立は増す一方、その交流は相互依存的になってきた。特に金融においてはその動きが顕著となってきており、リーマンショックやギリシャ危機の影響が全世界に及んだことから、グローバル社会を考慮した経済政策が必要とされている。

このようなグローバル化社会の時代背景の中、「都市間競争」という言葉が使われるように

なった。都市間競争とは都市が自らの存続のため他の都市と人口や企業の奪い合いになることを意味し、国家の中で市場が完結せず、資本・商品・人材・情報が移動するため、グローバルな視点に立った各都市の努力が不可欠になる時代の到来を示唆していた。既に冷戦崩壊以前から米国においてもっとも著名な経営学者フィリップ・コトラーは『地域のマーケティング』を著し、その重要性を説いてきた。その後、グローバル化を考慮して発展した都市の成功例（ロンドン、ボストン、シンガポール、ドバイなど）と失敗例（デトロイト、フィラデルフィア、バーミンガムなど）が顕著になると、日本においても都市間競争の重大性が認識され、各自治体が独自の行政を行っている。現在、大阪において検討されている「大阪都」構想や福岡の「スタートアップ都市宣言」はその具体例といえる。

日本においてはさらに、今後急速に少子高齢化と既存産業の空洞化が進むことが予想され、都市圏だけでなく地方圏も広義の都市間競争にさらされている。自らの自治体を存続させるため、各地方の多様性を活かした発展が叫ばれる一方、三位一体の改革以降財政的な制約が厳しい中で、行政以外に企業、NPOと様々な都市発展のアクターがいかに協力し合うかが求められるようになってきている。

このように日本においては自治体がいかに自らの存続を図るかが問われ、既存の地方行政体制が大きく揺らいでいるのが現代社会である。

1-2 理想社会像

私の理想社会像は「ジリツした社会」である。ジリツとはここでは、自立と自律の二つの言葉を意味する。自立とは、他者に依存することなく、意思決定・行動が出来ている状態を指す。一方自律とは、自らの行動の社会全体に与える影響を考慮し長期的視野に立って行動している状態を指す。これらの状態を満たすことで、人々は自らの所属する社会において自由に自らの意思に従った行動ができる一方で、互いに対立することなく社会全体の安定は保たれるのである。人々が自由に意思決定・行動することで人々は自らの欲求実現の可能性が極大化する。社会全体の安定が保たれることで各個人だけでは実現できない欲求を実現できる可能性が高まる。つまり人々がジリツすることで、社会全体の効用の最大化が図られるのである。

以上の理想社会を追求するにあたって社会認識を踏まえたうえで現代社会に求められる要件を以下に記載する。要件としては各自治体の経済的自立と自治体制が保障されていることである。

私の問題意識は「地方行政体制の機能不全」である。グローバル化のため、都市間競争が活発化するなかで、日本における地方自治体は、財政的制約の大きさから経済的な自立は保たれているとはいえ、また中央と地方間の関係は後者が前者に対して従属的となっており、各地方の多様性発揮は極めて困難となっている。一方、長年続いた中央と地方の関係の中で、地方自治体は的確に行政改革を行うことが出来ず、中央に依存し長期的視野に立った行動がとれていない。以上の状況は私の理想社会像に大きく反する。そのため「地方行政体制の機能不全」を問題意識とする。

2 現状分析

2-1 現状分析① 地方行政の成立とその意義

近現代国家において地方自治の原則が認められ、地方行政の制度が整ったのは18世紀から19世紀のヨーロッパにおいてである。18世紀にイギリスで、国家権力を中央政府のみに位置づけることが批判されたことで、地方議会が整備され、行政は中央政府の出先機関から、議会の決定に基づき独自の行政が可能となった。そしてこの期間のイギリスの政治的・経済的成功からフランス・ドイツも地方自治の原則を定め、地方行政体制を整備し始めた¹。

日本においても明治憲法下で内務省による官選であった知事を中心とした中央の裁量が極めて強い地方行政制度から、日本国憲法第8章にて地方自治が規定され、二元代表制型の地方行政体制が整備され、地方自治体に国が握ってきた権限の多くが分散されるにいたった。

現代の地方自治において重要とされるのは「二つの自治」の概念²である。一つは「団体自治」であり、これは地方自治体が組織として国から独立して独自に行政を行うことである。もう一つは「住民自治」であり、これはその地域の住民の意思と責任に基づいて政治が行われるべきということである。この二つの自治が達成されてこそ真に地方自治が成立している状態であるといえる。

地方行政が独自に行政を行う意義付けについては次のようなものが挙げられる³。

- ① 自由…政治権力を中央に集中させず、地方に権力を分散し政治過程を多元化することで国民の自由を守ることができる。
- ② 参加…民主的な地方政府が存在することで、政治参加の機会をより多く勝つ身近に持つことができ有権者並びに政治家にとって国政のよいトレーニングとなる。
- ③ 効率性…国の行政サービスのみでは画一的かつ硬直的になりやすいため、地域の状況とニーズに応じた柔軟な判断は地方政府のほうが優れている。また多様な地方行政の形を用意することで公共サービスに対する個人の需要差に対応しやすくなる⁴。また、各自治体が互いに競争しあうことでより無駄をなくし行政サービスが高まる効果が期待できる。
- ④ 実験室としての役割…多元的な自治体が互いに創意工夫する中で、政策の転換の促進・新たな政策の導入が期待され、問題への対応能力が高まる。
- ⑤ 政務分担…地方自治体が住民の生活に直結した業務を行うことにより、中央政府が本来の職務である外交・防衛・通貨政策などマクロ的な政策に専念できる⁵。

¹ ただし、フランス・ドイツはより国家的統一を重視し、イギリス・アメリカと比較し、地方政府の権限は限定されている（2-4にて詳述）

² 『講義・地方自治法』（吉田勉 2013 八千代出版）を参照

³ 『テキストブック地方自治』（村松岐夫 2014 東洋経済新報社）を参照

⁴ 行政サービスの負担と受益のバランスを考慮し、人々が自らの希望に近い自治体に移動する傾向があり、この理論を「足による投票」と言う。

⁵ これは中央政府が地方の公共事業に対してまで介入したことに対する批判から現れた意義付けである。

このように思想的な意義付けはなされているが、法的には地方行政はどのように位置づけられ、どのような役割が規定されていて、そしてそのルールはどのように近年変化してきているのか見ていこう。

2-2 現状分析① 地方政策の歴史的変遷

日本国憲法第 8 章で地方自治が明記されたことは先ほど記述したが、その記述に基づき 1947 年に地方自治法が施行される。地方自治法の施行により、都道府県・市町村は自治体として国からの一定の独立が認められるようになった。また、二元代表制⁶が確立し地方議会にも十分な役割が与えられるようになった。さらに警察・教育事務が地方自治体に委譲され、地方自治体の財政基盤も強化された。特別市の制度が導入されたのも地方自治法施行以降である。しかしその後逆コースと俗に呼ばれる戦後改革の見直しが図られ、1960 年には自治省が設置され地方自治体に対する国の介入が強まることとなった。さらに 1962 年に全国総合開発計画が策定されると地域開発のための税制優遇や大規模投資を勝ち取るために国会議員・官僚・地方議員を巻き込んだ陳情が激しく行われ、官僚的な合理性だけでなく、政治的な要求や圧力も強まることとなったのである。そしてこの家庭で国と地方が公共事業をめぐる相互依存する関係が構築されたのである。

しかし公共事業を中心とした大規模な支出を伴う政治はその後腐敗を招き批判にさらされるようになり、地方行政と中央政府を分離すべきとの意見が強まっていく。地方自治を訴え支持を集めた日本新党が勢力を拡大すると、各党で地方自治に向けた話し合いが加速し、1993 年 6 月には衆参両院の全会一致で「地方分権の推進に関する決議」が採択された。その後細川政権から村山政権にかけて地方自治法の改正、地方分権一括法の制定が行われ、中央地方間のヒエラルキーの象徴といえた機関委任事務の廃止などが行われた。

2000 年代に入ると財政赤字拡大の懸念から行財政改革はさらに進行し、2001 年からの小泉政権下では三位一体の改革が進行し、教育行政並びに社会保障行政関連の国庫支出金、地方交付税交付金の削減など国からの補助金を減らす一方、財源の移譲を行い、地方自治体の自主権を強めた。近年では改革のひずみで財政基盤の弱い自治体が打撃を受けたという指摘⁷が出ている一方、行政改革をさらに強め地方自治体の権限をさらに強めようという動きも加速している⁸。

⁶ 有権者は立法府の代表たる議員と行政府の代表たる首長を選出し、議会と首長の抑制と近郊の関係で政治決定がなされる制度。

⁷ 2006 年に開催された全国知事会では「地方分権以上に行政改革としての性格が強く、財政的に困難性が高まる」という批判が複数の知事からなされた。

⁸ 2008 年から橋本徹大阪府知事（当時、後に大阪市長）のもと二重行政解消のため画策された「大阪都構想」、2005 年から青森・秋田・岩手の三県の広域行政導入を目指した北東北広域政策推進会議などが例として挙げられる。

図表1 日本における地方行政の主なあゆみ

1868年	明治維新
1871年	廃藩置県
1873年	内務省設置
1888年	市町村制成立
1940年	義務教育費国庫負担金の創設
1947年	地方自治法施行
1954年	地方交付税交付金制度の創設
1956年	政令指定都市制度の創設
1960年	自治省設立
1993年	衆参両院、全会一致で「地方分権の推進に関する決議」
1995年	地方分権推進法成立
1999年	地方分権一括法制率
2002年	三位一体の改革
2007年	地方分権改革推進法、財政健全化法

※総務省 HP より筆者製作

2-2 現状分析③ 地方行政の現状 (法的側面)

地方行政はさまざまな改革を経てどのような制度の下で運用されているのか。この章では地方自治体の政治制度や中央地方間の法的制度について考察したい。

まず地方自治体の政治制度はおおむね下記の図(図表③)のように構成される。中央政府との大きな違いとしては二元代表制、住民が有する直接請求権である。有権者は首長と議会の議員の選出を行い、互いに解散権・拒否権(首長側)と不信任権(議会側)を介して抑制と均衡の関係にある。また住民はイニシアティブ(条例に対する改廃請求権)・リコール(首長・議員に対する解職請求権・監査請求権)・レファレンダム(住民投票)といった形で直接請求権を行使でき、国政よりはるかに強い権限を持って行政とのかかわりを持つことが可能な政治体制となっている。

次に地方自治体と中央政府間の権限関係を見ていきたい。地方自治体と中央政府間の権限関係については地方自治法に規定されており、基本的には国—都道府県—市町村という三層構造となっている。そして地方自治法では自治体の種類、住民の意義、条例制定、議会、行政組織、給与、財務手続、財産・施設の管理、国・自治体の関係等が明記されている。自治体の役割としては地域の行政を自主的・総合的に幅広く担うものであるとされ、自治体の処理すべき事務としては地域における事務、その他で法令等による事務とされる(図表④)。

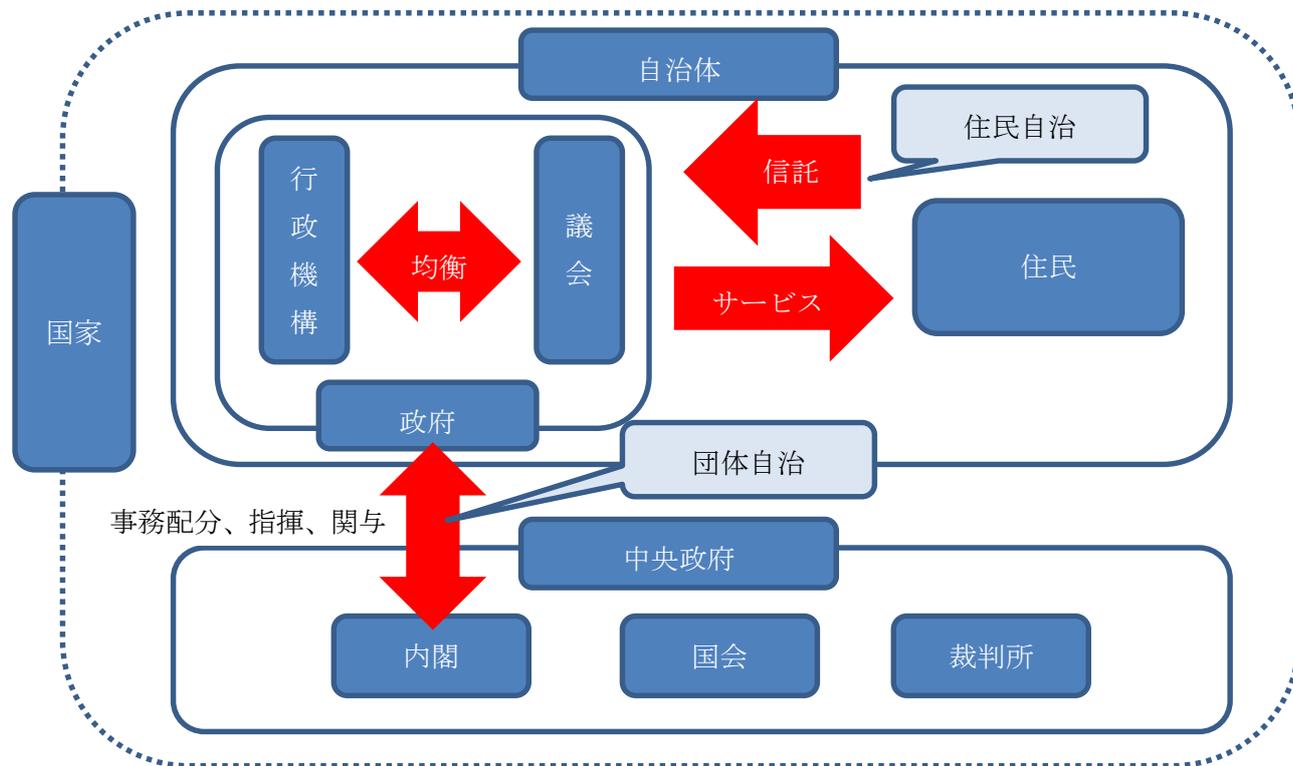
ここでの地域における事務とは、市町村では届出・証明(戸籍、住民票)、市税徴収、育児・児童福祉、医療・保険(国民健康保険の運営)、生活・環境(廃棄物収集、上下水道整備)、土木(市道、市営住宅)、教育(幼稚園、小学校、中学校)、公民館運営、消防・救急が挙げられる。都道府県の場合は証明・届出(パスポート発給など)、県税の徴収、広域計

画の策定、育児・児童福祉（児童相談所、DV相談など）、医療・保険（専門病院の運営）、生活・環境（産廃処理指導、公害対策、衛生行政）、土木（県道、ダム、流域整備）、教育（高校、障害者学校）、指導・監督（社会福祉施設、商工団体、農協等指導）、自然環境（森林整備、鳥獣保護）、公設研究機関の管理、警察などがある。これらの事務は地域住民の生活に直結するものであるために、自治体はその事務を担うものとして規定される。これらの地域における事務に加え、国が本来果たすべき役割であるが事務的に地方自治体に委任したほうが効率がよいとして、地方自治体が国の監督のもと行う事務を「法令等による事務（法定受託事務）」という。具体的には国立公園の管理、治水などの天然資源の管理、環境基準に関する事務、金融機関の監督、医薬品の製造規制、麻薬等の取り締まり、生活保護・国民健康保険などの給付、伝染病の蔓延防止が挙げられる。これらの事務に関しては、政府の管理・指揮のもと地方自治体は政府の出先機関としての役割を果たす。この法定受託事務はかつて機関委任事務とされ完全に各省の管轄化におかれ地方自治体による関与や独自の執行はほぼ不可能であったが、2000年の地方自治法の改正以降、独自の条例制定や国に対する不服申し立て権等も認められ、中央政府の関与は弱められることとなった。さらに国と自治体の行政上の処理をめぐって係争が生じる可能性から、総務省内に国地方係争処理委員会⁹も同時に成立し、地方自治体が国に対して不服申し立てができるような制度も成立した。

このように、地方自治体が中央政府の事務の事実上の下請けを担う制度は近年の行政改革を通して以前に比べ法律としては解消されつつある。次にこのような法的環境において実際の地方行政はどのように機能しているかを見ていきたい。

⁹ 地方行政に対する国の関与に地方自治体が不服を示した場合に地方自治体が審査を申し出、5人で構成される委員会での審議を経て地方自治体の主張に正当性が見られた場合、中央政府に勧告が行われるという制度。現在までのところ処理案件は1つにとどまっている。

図表2 地方政治体制の基本的構造



※『講義 地方自治法』(吉田勉 八千代出版 2013) の記載より筆者作成

図表3 地方と中央の権限一覧

中央政府の事務	市町村の事務	都道府県の事務
<ul style="list-style-type: none"> ① 天皇および皇室 ② 外交・防衛および安全保障 ③ 司法 ④ 国政選挙 ⑤ 通貨、公定歩合、民事・刑事の基本ルール、公正取引の確保、金融、資本市場、貿易、物価の統制、工業規格、度量衡、知的所有権に関する事務 ⑥ 国籍、税関、出入国管理、旅券に関する事務 ⑦ 海難審判、海上保安、航空保安、全国的な治安維持 ⑧ 全国の総合開発計画ならびに経済計画の策定 ⑨ 公的年金、公的保険、労働基準、基本食料の確保、資源・エネルギーの確保 ⑩ 全国的な電波管理と気象業務 ⑪ 全国的に影響があり、高度で専門的な科学技術、学術・文化、環境対策 ⑫ 伝染病予防、薬品規制、医療従事者の資格付与、その他の生命・健康に関する基準、生活保護基準、義務教育基準の策定 ⑬ 国勢調査等の全国的な統計調査 ⑭ 全国を対象とする交通・通信施設の整備ならびに管理 ⑮ 地方制度及び国と地方公共団体との間の基本的なルール策定 ⑯ 国の機関の組織及び税財政に関すること 	<ul style="list-style-type: none"> ① 証明・届出 ② 市税の徴収 ③ 基本構想の策定 ④ 育児・児童福祉 ⑤ 医療・保険 ⑥ 生活・環境 ⑦ 土木 ⑧ 教育 ⑨ 公民館活動等 	<ul style="list-style-type: none"> ① 証明・届出 ② 県税の徴収 ③ 総合計画・広域計画の策定 ④ 育児・福祉・母子寡婦 ⑤ 医療・保険等 ⑥ 生活・環境 ⑦ 土木 ⑧ 教育 ⑨ 指導・監督 ⑩ 自然環境 ⑪ 公設試験研究機関 ⑫ 警察
<p>法定受託事務</p> <ul style="list-style-type: none"> 1 国家の統治の基本構造をなすもの 2 根本的部分を国が直接執行している事務 <ul style="list-style-type: none"> ① 国が設置した国立公園・国定公園の管理 ② 治山・治水および天然資源の適切管理 ③ 環境の基準および規制の基準の補完 ④ 金融機関等の監督 ⑤ 医薬品の製造規制 ⑥ 麻薬等の取り締まり 3 給付金支給等に関する事務 <ul style="list-style-type: none"> ① 生活保護等に関する給付 ② 国民健康保険等に関する給付 ③ 国家保障に関する給付 4 国民健康被害防止に関する事務 <ul style="list-style-type: none"> ① 法定伝染病の蔓延防止 ② 医薬品等の流通に関する取締り 5 精神障害者等に対する本人の同意によらない入院措置に関する事務 6 国が行う災害救助に関する事務 		

※地方分権推進委員会、全国知事会の資料をもとに筆者作成

2-4 現状分析④ 地方行政の現状

地方分権一括法の成立や三位一体の改革を経て実際地方行政の真の自立はどう達成されているのだろうか。ここでは政治学における先行研究や現場のアンケートを下にその実態を探っていききたい。

現在の中央・地方関係を理解するモデルとして政治学で採用されているのは村松岐夫氏（京都大学名誉教授）の「相互依存モデル」である。村松氏によれば戦後から地方分権の法制整備が進む1990年代までは中央地方間の関係は、中央官庁の命令統制による支配下における末端の事業実施組織として自治体が存在するという関係（垂直的行政統制モデル）であった。また政策決定に関しては中央官僚のみでなく国会議員や地方議員などの多様な政治主体が介在し、中央政府から行政資源を引き出すための地方間の横並び競争とで規定される関係（水平的政治競争モデル）であるとした。この様な二つのモデルが1990年代以降中央地方間の関係は主要な財源や権限等についての行政資源を中央政府に依存する一方、政府の事業の多くが地方自治体によって行われる状態であるために、中央政府の地方依存も生じているという相互依存モデルに変化したのである。村松氏の主張するこのモデルでは、中央政府が法的・金銭的資源、自治体は情報・組織資源でそれぞれ優位にあり、それらの交換により中央地方間で「行政機能の共有システム」が成立しこれを通じて地方が中央に影響を与えるメカニズムが作り出され、自治体の自立性も認められる¹⁰。

しかしながらこのモデルは地方自治の本旨に従った意思決定や施策の実施が行われにくくなっている現状が存在するとの指摘¹¹もある。本モデルに従った行政執行の具体的な流れは下記の図表（図表3）のように表現できる。自治体が直面している様々な課題について、中央省庁はそれらの事例を集約し、自治体が行う陳情・要望や個別法の運用解釈、政策の問題点といったケース・データの集積がなされ、そのデータを下に具体的政策を立案する立場にある。自治体は中央省庁から示された政策メニューを選択し、その実行のための権限や財源を中央に申請し、中央はその採択権行使とともに政策実行の各段階において指揮監督等を行うという形になっている。このように中央地方間関係は実際の政策形成・実行過程に着目すると、自治体の自立した行政は実現していないことがわかる。

実際現場の声もその状況を物語っているといえる。自治体問題研究所の2009年の報告によれば、地方分権改革に伴い、機関委任事務が廃止され、中央政府の地方政府に対する影響力は制度上縮小されたものの、実務指導協議による勧告や提言といった形で国と地方の主従関係はいまだ存在し、独自の行政を阻んでいる。PHP研究所が2001年に行った調査¹²では全体の75%の首長や地方職員が「行政運営や政策形成・実施が独自に行いにくい状況に変化はない」と答えている（図表③参照）。また同調査で地方分権が本格的に推進して以降、

¹⁰ 『テキストブック地方自治』（村松岐夫 2014 東洋経済新報社）を参照

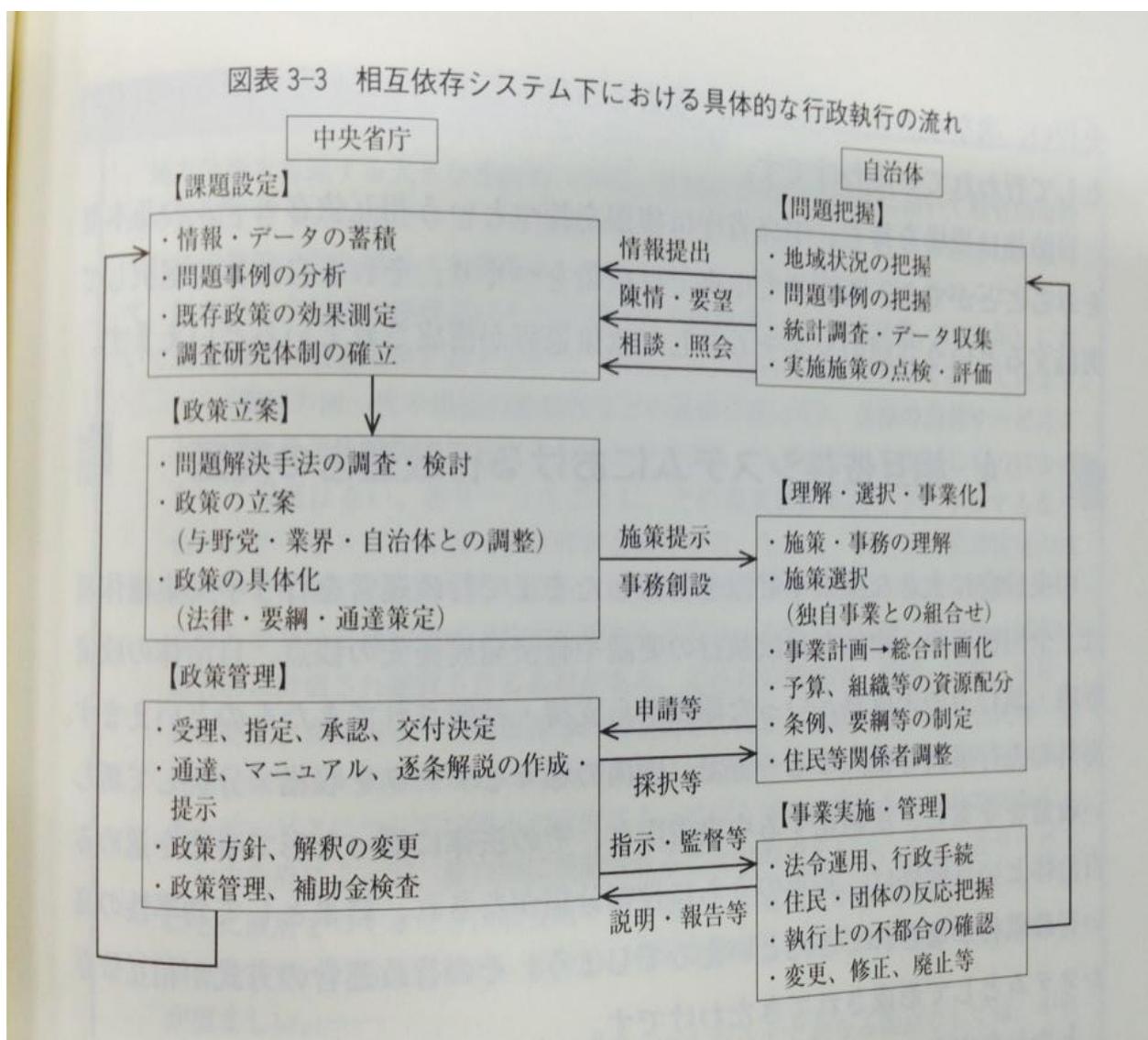
¹¹ 西尾勝（東京大学名誉教授）、片山善弘（慶應義塾大学教授）など地方分権ならびに道州制を主張する識者は実際は国がはるかに優位な状況は変わってないと主張している。

¹² 『地方分権の現状と課題に関するアンケート』（PHP 総合研究所公共経営センター 2001）

地域の政策を独自に行っているかという質問についても半数以上が「特に行っていない」としている。特に以前のような中央政府の影響力が強く残っているのは、人事制度であり、これは自治省時代標準職務表を用いた給料表指導が行われてきたことが要因である。そのために地方行政組織は国内ではほぼ同一の形で存在しており、柔軟な地方行政の実現を阻んでいるとの指摘がある（稲継裕昭 2009）。また住民の生活に関する行政を国が法律により直接執行権を持つことで、自治体の権限はそれほど拡大していないとの意見は根強く、特に都道府県単位では7割が自主裁量権は拡大したとはいえないという反応を示している。

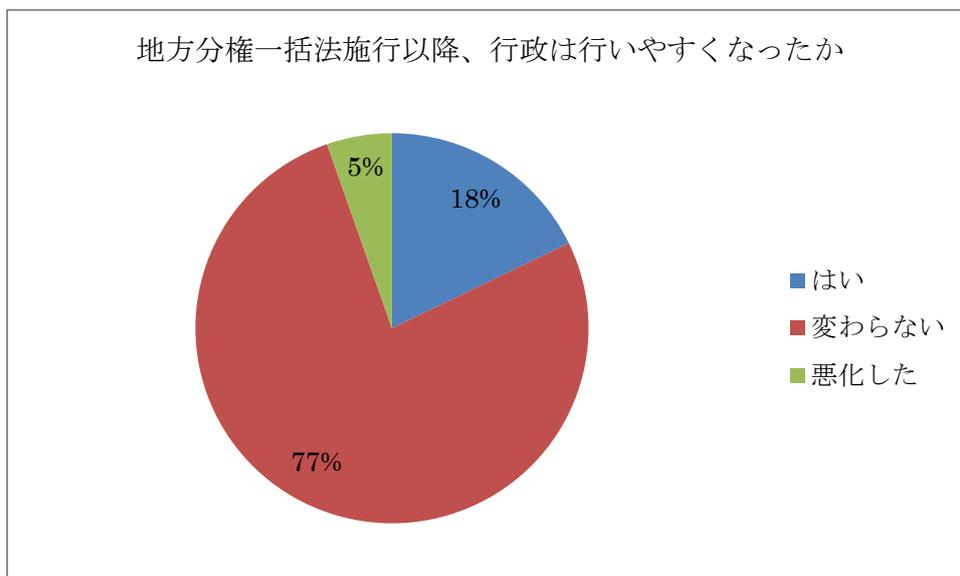
このように制度上、地方分権は推進しているものの、実質的に国の監督・管理は続いており、独自の行政が行えているとはいえないことがわかる。

図表3 相互依存システム下における具体的な行政執行の流れ



※『講義 地方自治法』（吉田勉 2013）より引用

図表4 地方分権実態アンケート



『地方分権の現状と課題に関するアンケート』（PHP 総合研究所公共経営センター 2001）
をもとに筆者作成

2-5 現状分析⑤ 地方行政の国際比較

現状分析の最後に日本以外の国家がいるどの様な体制で地方行政が行われているか、イギリス、フランス、アメリカの三つの国を例に挙げてみたい¹³。日本とこれらの3国の比較することで日本の地方行政の特徴を把握したいと思う。

イギリスは地方自治の法制が本格的に整備された最初の国家であり、その特徴としては圧倒的に中央の議会在権限的に優位である点にあり、議会在制定した法律に従う業務のみを地方自治体は行い、それを逸脱した行為は違法とみなされることにある。また地方自治体の公選の長は極めて少なく、多くの自治体が地方議会在から指名された議員を首長とする議院内閣制をとっている。また議会在での審議も委員会制をとっており、議会在の権限の強さ、二元代表制でない故に政治的混乱は少ない。しかしながら行政の柔軟な対応ができないとの批判が強まり、2000年代以降には行政の自由裁量が強められることとなった。さらに近年では地域パートナーシップという形で地域の企業・NPOなどと政策立案・実行・資金調達などを柔軟に行う制度が整備されるようにもなった。現在イギリスの地方自治体制としては行政の力は弱いながらも、地域内で柔軟に活動することが許容されるシステムとなっている。

フランスの地方自治制度はコミューン - 県（デパルتمان） - 州（レギオン）の三層構造となっており、いずれも議会在を持ち、議会在の互選で首長が選ばれる形式となっている。中央政府の権限が歴史的に強く公共性の高い教育、土木、環境保護などの分野は特に中央政府の意向に従って行われて、地方自治体の権限はそれほど強くない。国家の管理のもと、地方自

¹³ この章での各国の説明は財務省の『主要諸外国における国と地方の財政役割の状況』（2006 財務省財務総合政策研究所）をもとに詳述を行っている。

治体はその執行を行うことが求められるシステムとなっているといえる。

最後にアメリカの地方自治制度を見てみる。アメリカは日本やその他の国と異なり、地方自治体は住民の要望があり始めて作られるものであり、国民の 2 割がどこの自治体にも属していないといった特徴がある。そのためアメリカにおける自治体は国の出先機関としては機能せず、「ホーム・ルール¹⁴」の思想の根深さから国が地方自治体に関与することは国民的に受け入れられず、特に州は合衆国憲法に禁止されていない事項に関しては自由に行政を行うことができ、逆に中央の立場は極めて弱いものとなっている。

このような比較から日本の行政の特徴として挙げられるのは、中央と地方の役割分担が明確になされていることである。この結果自治体は自立して自由に行政を行うことが可能かのように思えるがイギリスやアメリカと比較して、独自の枠組みで行政を行うにはまだ至っていないということがいえる。フランスよりはるかに制度的に優れ、米英に近い形をとりつつある日本においてなぜいまだに中央地方関係は主従関係となっているのだろうかという点を踏まえ、原因分析に移りたい。

3-1 原因分析① 地方自治体の行政能力

先ほども記述したように地方自治体と中央政府間の関係は、法律上は平等性が増してきているが実際の行政の現場ではその成果はほとんど発揮されていない。その原因として指摘されるものの一つに地方自治体の行政能力（特に政策形成力）の欠如である。現状分析で地方自治体が地方分権一括法の制定以降も中央政府に対して権限的に弱く、真に自立した行政が行えていないことを分析したが、地方自治体の現場を分析するとその要因がさらに明確に見えてくる。

地方自治体ではライン¹⁵による政策形成や中央省庁の政策の執行程度しか行われてこなかったため、実質的に国から権限移譲された政策を担いうる能力が備わっていないことが指摘されてきた（森啓 2003）。実際地方行政の現場においてはラインによる政策形成の場合は、縦割り行政と短期の人事異動の弊害で政策は現状維持的なものに抑えられる傾向が強く、自治体の課題を踏まえた独自の政策立案は行われず、職員の行政能力は向上しなかった¹⁶。そのため地方分権以降権限が拡大しても、その権限を十分に行使し地域課題の解決のために独自の行政を行うことが極めて困難となっているのである。一般社団法人日本経営学会の2013年の調査によれば自治体の80.7%が地方行政の政策実行能力に改善の余地があると答えている。また総合研究開発機構が2009年に全国の自治体職員を対象に行ったアンケートでも、「地方分権一括法成立以降、行政運営で困難なことは何か」という問いに対し、「国が行ってきた政策を行うノウハウが足りない」、「政策形成のための情報が十分に集められな

14 地域のことは地域において決定し、責任をもって実行するという考え方

15 行政機関に設けられた局、課、室など法律で定められた分野の業務を行う集団を意味する

16 『統治と自治の政治経済学』（2014 小西砂千夫 関西学院大学出版会）より

い」、「政策の検証が十分に行えない」といった行政能力の不備を示す回答が吹く全体の 7 割近くに上った。そういった現状のため、地方自治体は産業振興計画や都市計画といった重要政策についてコンサルタント企業などへの外部委託が盛んに行われているが、硬直的な行政機関との協力関係を構築する難しさから、その効果は限定的であり、自治体のアウトソーシングに対する満足度は 5 割程度に留まっている。

さらに地方分権改革が進んだ際に重視された地域住民の声を踏まえた細やかな行政運営についてはその体制すら整っていない現状にある。先ほど引用した日本経営学会のアンケートでは、政策形成の際「住民を巻き込んだ行政が行えていない」との返答は 8 割近くに上った。これはもともと地方自治体が住民からの陳情などに基づく行政を行ってきたために、住民を巻き込み地域課題の解決を図る体制を整備する必要がなかったからであるとされている¹⁷。

このように地方行政側が中央政府から権限移譲された政策分野についてそのノウハウや情報についての不足、体制の不備、行政機関の硬直性といった課題から十分に担うことができず、結果として中央政府の監督のもとに行われる地方行政という現状を突破できずにいることがわかる。

3-2 原因分析② 財政能力

地方行政の現状を語る上で外せないのは財政的な側面である。

地方財政において収入は自主財源である地方税、国から地方に対する財政支援である地方交付税交付金、国庫支出金、さらに借金である地方債が主なものとなっている(図表④参照)。地方税の比率としては都道府県の場合平均して、住民税が 33.7%、地方法人税が 23.1%、地方消費税が 20.5%自動車税が 15%、その他が 11%となっている¹⁸。このうち、もっとも地方別で最も差が大きいのは法人税であり(図表⑤参照)、これは都市圏と地方圏との間に企業のオフィス立地数などで大きな格差があると考えられるからである。逆に受益者負担が明確な消費税については一人当たりの税収にほとんど隔たりは存在しない。

一方支出としては教育費、民生費、土木費が多数を占めている(図表⑥参照)。そして現在地方自治体の財政状況としては歳出が歳入を上回っており、多くは国による財政的な支援を必要としている(図表⑥参照)。特に都市圏以上に地方圏は国への補助金の依存が深刻であり、これは本来国が行うべき教育や福祉のナショナルミニマムに関して地方自治体が実行主体として応分の負担が求められているシステムのためであるとされている。また、地方財政は基本的に生活と密着した行政を統括するため、税収減を理由にサービスの削減は行うことが困難であるシステムが構築されていることがいえる。

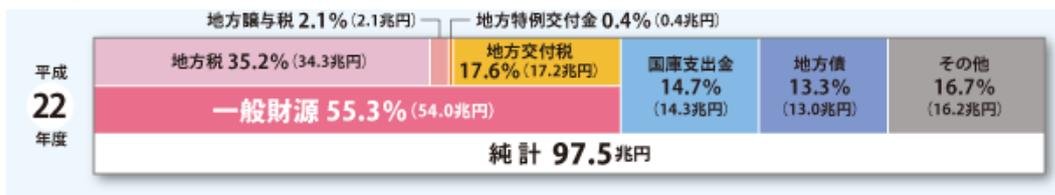
近年行政改革の一環で地方分権が進んだ結果、国の補助金の減額は加速し、三位一体の改革の際には地方交付税交付金並びに国庫支出金が約 10 兆円減額された一方、税源移譲は 5 兆円程度にとどまったため、特に財政基盤の弱い地方圏の中小自治体が財政的困難に陥るこ

¹⁷ 『分権型社会を創る 市町村の規模と能力』(岩崎美紀子 2000 ぎょうせい)

¹⁸ 総務省公開の平成 26 年度税収内訳より

ととなった。このように財政的な負担が地方にのしかかり、財政的な自立が困難であることで、権限や職務が地方自治体に移譲されたとしても十分に独自の行政を行えないとの不満は根強い現状¹⁹となっている。また、中央政府側も厳しい財政状況の中、財政的に依存を抱える自治体については監督権限を強めなければならない実態²⁰にあり、これが中央地方官の権限関係が変化しない要因と考えられる。

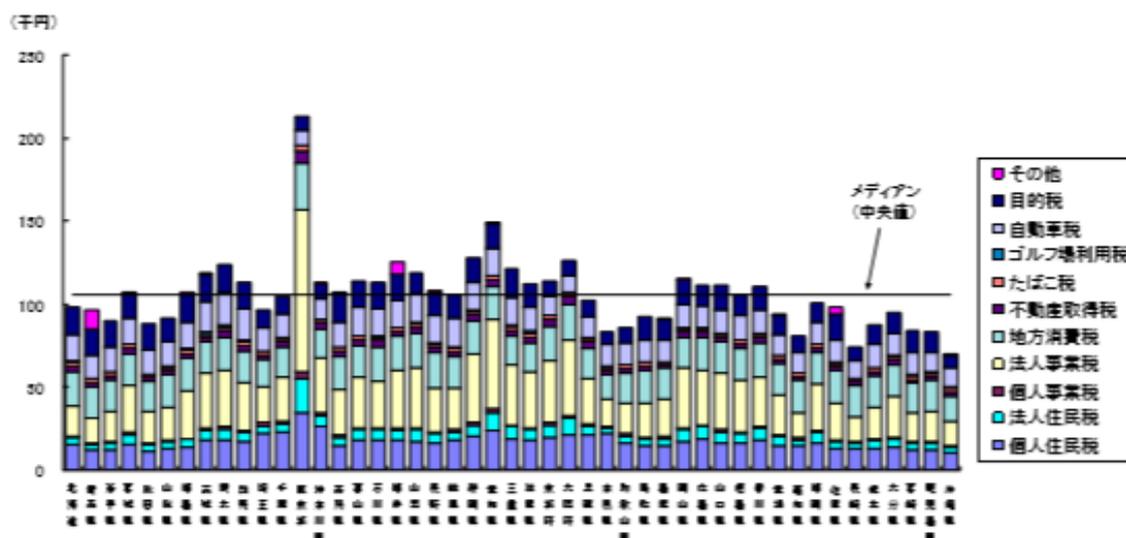
図表④ 地方自治体歳入内訳



総務省 HP より

図表⑤ 都道府県別一人当たり税収

図表 1 : 1人当たり税収 (都道府県別)



(注) 2006年度。

(資料) 地方財務協会「地方財政統計年報」

¹⁹ 前章でも触れた PHP 研究所のアンケートでは財政面での負担が地方分権の成果が出ない理由としている首長は9割を超えた。

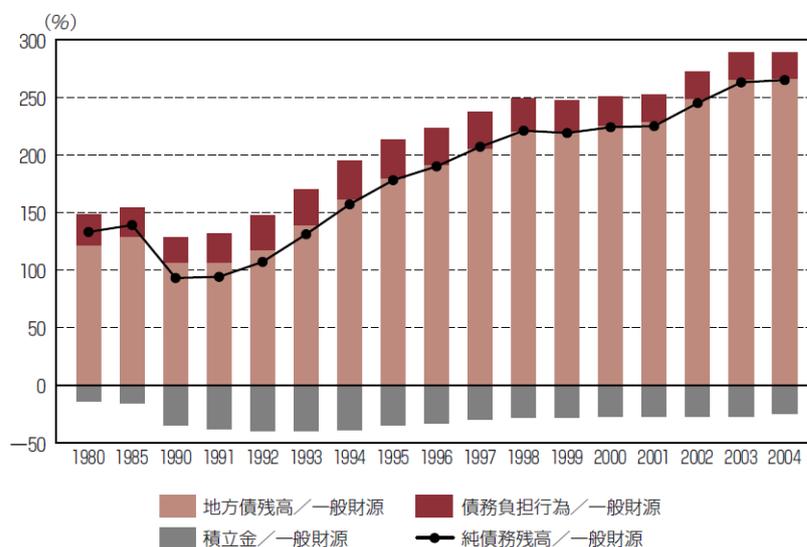
²⁰ 『地方自治体間の財政力格差』(2012 みずほ総研) より

図表⑤ 地方自治体歳出内訳



総務省 HP より引用

図表⑥ 地方財政における債務残高の状況



『地方財政統計年報』(2004)より作成

4 政策

4-1 政策の基本方針

本レジュメでは原因分析を踏まえて、政策として行政能力の向上のためには地域内の住民の協力や、外部資本や研究機関との連携によって政策立案を行うシステムとして、英国で導入されて大きな成果を上げている LSP (地域戦略パートナーシップ) の導入を検討する。また財政的側面に対しては自主財源の拡大を図るため、地方税の主要財源を地域ごとの隔たりが大きい法人税から消費税への切り替えを提案する。さらにこれらの政策を踏まえた日本の地方行政体制の今後あるべき姿として道州制についても検討したい。

4-2 政策① 課題解決力のある地方行政体制の構築

原因分析では地方分権が進んで権限が委譲された地方自治体の多くが、行政担当能力の不

十分さを露呈し、結果的に国が実質的に地方行政を監督するということを記載した。その状況の解消策として今回提案するのはイギリスで導入され地方自治体の行政能力向上、地域課題解決に寄与している LSP（地域戦略パートナーシップ）である。LSP は「公共部門こそ創造的であらねばならない」という理念のもと導入され地域の課題を解決する上での中長期ビジョンを行政だけでは地域の NPO 法人、民間企業、公企業、学校などが連携して策定・実行するためのものである。そしてパートナーシップの構成をもって中央政府から運営の補助を得られるという形となっているが、裁量権は地方側に大きくゆだねられている。この政策は自治体だけでなく様々な機関が連携して行政を行うことで、住民のニーズを効果的に包摂したうえで適切な役割分担の下行われるため行政の課題解決力が高まり、中央政府のノウハウに依存することなく政策実行能力を高めた実績²¹がある。日本と同様にもともと自治体の権限が弱く行政能力がそれほど高くないイギリスで成功したこと、NPO や商工会議所と行政機関との連携体制が一部の自治体（先進事例参考）で常に設置され従来よりも低予算で成功を収めている点から、全国的に導入によって自治体の行政能力向上につながる事が十分に予想できるとされる²²。

先行事例①ケンブリッジ（イギリス）

1994 年に LSP を締結。州政府、市町村、大学、商工会議所、経済団体、民間企業、ボランティア団体の協力体制が構築以降、「持続可能な地域経済の成長」、「環境及びインフラの保全」、「地域住民の生活の質の改善」といった自治体のライン単独で解決が困難な行政課題について総合的な解決を行っている。同時に地域コミュニティの活性化や住民の行政参加も促し、財政支出は従来の 7 割に抑えつつさらなる行政の改善が図られる好循環が生まれた。

先行事例②千葉県千葉市

市の課題である高齢化を克服するために、行政機関と NPO、民間企業などとの連携による地域活動に対して市の統計情報公開と連携事業への資金援助などにより、現在 27 もの連携協定が締結され、独居高齢者の生活支援、障害者の災害避難体制の確立などの実績を年間総額 6000 万円という極めて低い予算での継続的な取り組みが行われている。

同様の政策は大阪府四條畷市、北海道江別市、岡山県笠岡市などでも行われている。

4-2 政策② 自立可能な地方財政体制の構築

原因分析で詳述したように地方財政は特に人口の少ない地方圏において国への依存が深刻な状況となっており、それは自治体の業務が地方圏の自治体では高齢化や立地的な問題からコストがかかる一方で、地方の自主財源の多くが法人税で賄われているためである。また予算の使い切り体質により長期的な運営がなされず国からのひも付き補助金に頼らざるを得ないという原因も述べた。

²¹ 『イギリスにおけるパートナーシップ政策の課題』（金川幸司 2007）より

²² 国土交通省は 2010 年に発表した政策レポートにて政策の有効性を認めている

そのうえで今回自立可能な地方財政体制構築のために導入すべき政策は地方税の主要財源を法人税から消費税に切り替えることである。法人税は景気変動によって税収の変動が大きくまた地域的な偏在が激しいのに対して、消費税は地域ごとのギャップはそれほど大きくなく、また景気の変動による税収の増減も比較的緩やかである。そのため地域住民の生活に密着し、不景気であるからと言ってサービスの質を落とすにくい地方自治体の主要財源の割合として地方消費税を現状の2割から地方法人税分の3割分も含めて全体の5割が消費税になるようにすることが地域間の税収格差を抑える最も有効な格差となる。また、消費税が財源の一つである地方交付税交付金分²³を当初より地方税分に委譲することで地方圏の税収確保は十分行うことができ、自立した財政運営が可能になる。

4-3 政策③ 道州制の導入に向けて

ここまで行政能力の向上、財政面について説明を進めてきたが、最後に道州制についても記載しておきたい。道州制の導入は憲法も含めた複数の法制の改正を伴い、またそのほかにも多数の制度設計を必要とし、その実現に費やす政治的コストの高さなどから批判も多い。しかしながら、真に自立・自律した地方自治体により、住民のニーズを反映したよりこまやかかつ柔軟な行政が実現することは私の理念に資するうえ、地方自治の本旨とも合致するといえる。

道州制とは現在の都道府県を統合する形で廃止し、新たに全国を9~13の道州に分割し、それぞれに政府が現在有している権限を委譲するという地方分権の改革案の一つである。州の分割を巡って様々な議論が展開されなかつその州にどこまでの権限が付与されるべきかの議論は絶えないが、ここでは広域行政、財源、立法権の一部までの委譲を含めた立法権の委譲も含めた連邦制に近い形で議論を進め、政策に期待される効果²⁴を検討したい。

道州制によって期待されるものは現行の都道府県では補いきれない広域行政の実施である。例えば大型河川であれば流域は当然複数の県にまたがり、現在は国の管理のもとにおかれている。しかし道州性が実現すればこれを一つの州が担うことができる。また交通行政に関しても地域ごとに分割したほうが効率が良く、空港・港湾整備といったものも各都道府県に作って横並びで運営するよりも、同州の単位ごとに設置したほうが効率が良い。JRや電力会社などのように地方に分割して運営した企業が高収入を上げている点から、同州単位による行政運営の効率アップは十分に予想できる。

またひとつの都道府県としては財政基盤が弱く、国への依存体質が脱却できない場合も、複数の都道府県と統合し道州を構成することで、その財政基盤を強固にすることができる。その結果自治体は国の財政支援に依存することなく行政が進められるようになるのである。

3つ目に期待される役割は各道州の創意工夫による日本の国際競争力のアップである。日本は1億2000万人という膨大な人口を抱え、行政改革や経済政策を行ううえで意思決定に

²³ 財務省によれば消費税の約3割が地方交付税交付金分としている

²⁴ 道州制の効果検討は道州制推進連盟のHPをもとに作成

どうしても時間がかかり、また全国に一括した政策を行わなければいけない関係からその政策は硬直的となってしまう。しかしながら日本を道州レベルで分割した場合、例えば九州や東海はオランダやデンマークと同規模であり、十分一つの国として運営可能な規模を有している。これらの道州が創意工夫を行うことで、各地方でその条件を踏まえた多様な政策が構築され、日本の国際競争力のさらなる向上が期待できるのである。また立法権も付与すれば住民のニーズを踏まえたよりきめ細やかな立法・行政が可能となる。

このように道州制の導入は法的に地方自治体の権限を拡大するだけでなく、財政基盤の安定やきめ細やかな地域食ある行政といった地方自治の本旨に近いありかたがより形成される可能性が高まるのである。

5 参考文献

- 『テキストブック 地方自治』（2014 村松岐夫 東洋経済新報社）
- 『講義 地方自治法』（2013 吉田勉 関西学院大学出版社）
- 『自治体の政策形成能力』（2003 森啓 時事通信社）
- 『現代地方財政論』（2014 本条資 大蔵財務協会）
- 『分権型社会をつくる』（2002 西尾勝編著 ぎょうせい）
- 『日本の地方政治』（2007 曾我謙吾 名古屋大学出版会）