慶應義塾大学学術情報リポジトリ
Keio Associated Repository of Academic resouces

Title	日本における中央地方関係の再検討 : 日本・ 韓国・ 米国の三ヶ国における自治体関係者の意識の違い
Sub Title	A study of the Local Fiscal Autonomy in Japan with comparative reference to South Korea and the United States
Author	小林, 良彰(Kobayashi, Yoshiaki)
Publisher	慶應義塾大学法学研究会
Publication year	1998
Jtitle	法學研究 : 法律・ 政治・ 社会 (Journal of law, politics, and sociology). Vol.71, No.12 (1998. 12) ,p.1- 28
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	論説
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00224504-19981228-0001

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

日本における中央地方関係の再検討

――日本・韓国・米国の三ヶ国における自治体関係者の意識の違い――

小林良彰

一、はじめに
二、地方自治体財政の中央依存
三、財務監査と情報公開
四、議会・政党の関与
五、財政問題に対する住民意識
六、市町村合併の試算
　1　合併基準の設定
　2　試算の結果
七、展望：制度的改革の必要性

一、はじめに

中央政府と地方政府を合わせた日本の政府債務残高が、ついにGDP比一〇一・八％と、日本のGDPを超えるようになった。このままでいけば、債務の金利返済だけで税収の少なからぬ部分が消えてしまう。こうした財政の硬直化をもたらした原因の一つとして、全国に三、四〇〇ある地方自治体の中に不健全な経営をしているところが少なくないことがあげられる。何故ならば、地方自治体の場合、経営努力をする必要が民間企業よりも少ないからである。現状では、各々の自治体で標準的なサービスを行うのに、いくらかかるのかを示す「基準財政需要」と、その自治体に入ってきた収入である「基準財政収入」の差を中央政府が「普通交付税交付金」で埋めてくれることになっている。このため、企業誘致などをして税収を増やしても、その分だけ交付税が減らされることになる。だから、多くの自治体は歳出を減らすどころか、体育館や音楽ホールなどの「ハコ物」を作り、その運営経費を浪費する。こうした補助金行政を、今後とも続けていくことができれば、あえてクレームを付ける必要がないのかもしれない。しかし、現実には、中央政府においても、税収不足が起きており、こうした補助金行政を続けていくことは困難になっている。今こそ、自治体の経営を見直し、補助金行政から脱却する好機なのではないだろうか。つまり、日本における中央政府と地方政府の関係を再検討すべき時なのである。

ところで、中央政府と地方政府の関係は、国によって異なっている。例えば、日本や韓国では中央政府の権限が強く、これを如何にして地方政府に移譲するのかを議論している。[1][2] これに対して、米国では全く逆の議論が行われている。[3] そこで、本研究では、日本と米国、韓国の自治体の首長、議会議長、財政担当者に対する調査[4]を行い、三ヶ国における自治体関係者の意識の違いを明らかにすることにしたい。特に、日本の自治体関係者が他の国に比べて、どのような特徴を持っているのか、またそのことが日本の中央地方関係にどのような影響を与えて

いるのかを明らかにすることにしたい。

二、地方自治体財政の中央依存

わが国の地方自治体財政の問題点は、地方歳入の多くが補助金に依存していることである。地方自治体の自主財源を規制し、地方交付税などで国が地方に再配分をすることは、貧しい自治体であっても統一的・画一的な行政サービスを可能にするというメリットがある。しかし、地方歳入の多くを補助金に頼る制度は、補助金によって国が地方自治体をある程度、管理するということにつながり、結果的に、地方自治体の中央に対する「陳情」を活発化させ、地方自治体の増収努力のインセンティブを失わせることになる。

一方、中央地方関係が歳入と大きな関わりをもっていると指摘される日本とは異なり、米国ではむしろ住民からの市に対する働きかけが歳入と大きな関連を持っている。米国の議論では、予算の増額は税金の増加につながるので、「納税者」は一般的に、できる限り予算を縮小することを望んでいるといわれる。一方、福祉受給者は、予算の増加が自己に与えられる福祉の向上につながるので、予算の増加が増えることを望んでいるといわれており、両者の力関係が行財政サービスを規定する主たる要因になっている。

こうしたことから、比較的中央集権的な日本では、地方財政の歳入部分で問題が生じる理由として中央地方関係の影響があるのに対して、比較的地方分権的な米国では自治体内の力関係によって歳入が左右されているといわれる。そこで、このようにいわれている現象が、調査結果からもみられるのかどうかを検討することにしよう。まず地方自治体財政と上位政府との関連についてみることとしたい。そこで、「中央からの財政支出の不足」「都道府県・州・道からの財政支出の不足」「税収の低下」「起債の不承認」といった項目が、地方の財政担当者にと

ってどの程度、重要な要件となっているのかをみてみよう。もし上位政府の補助金等が地方財政に大きな影響を与えているならば、これらの項目は地方自治体にとって重要な問題と認識されているわけである。

これらの項目に対する財政担当者の考えをみると、中央集権的であるとされる日本・韓国と、地方分権が進んでいる米国の間では回答状況に明らかな相違があることがわかる（図1）。例えば、「中央からの財政支出の不足」が「極めて重要」と考える財政担当者は日韓双方とも約六〇％を占める。さらに「かなり重要」も含めるとほとんどの自治体で、中央からの財の移転が、地方財政の運営上、重要な問題となっているといえる。一方、米国では「極めて重要」と答えた自治体は五％程度にすぎず、「かなり重要」を含めても約二〇％でしかない。同じことは、「都道府県・州・道といった上位政府からの財政支出の不足」からもみてとれる。米国の地方自治体

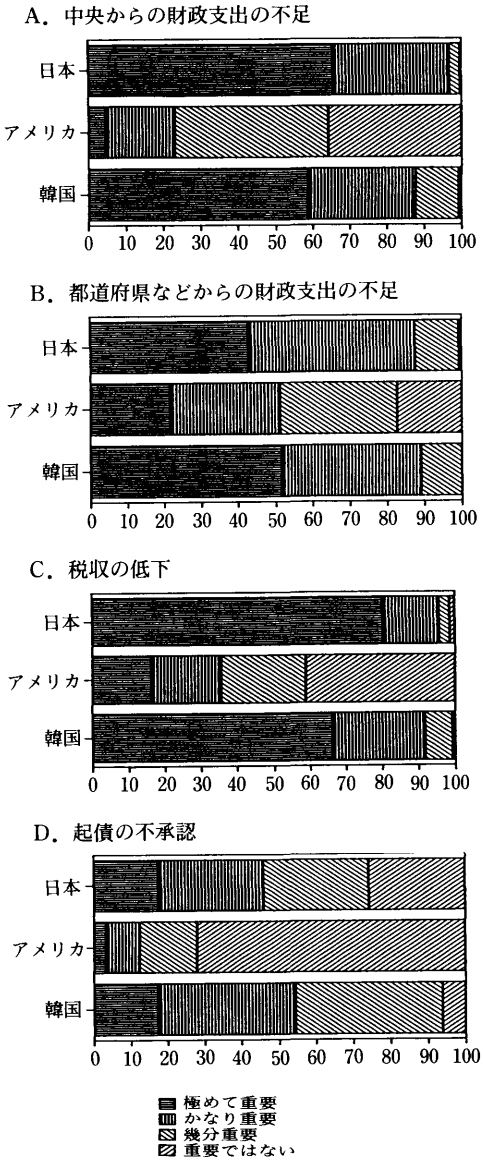

図1　地方自治体の財政担当者が重視する事象

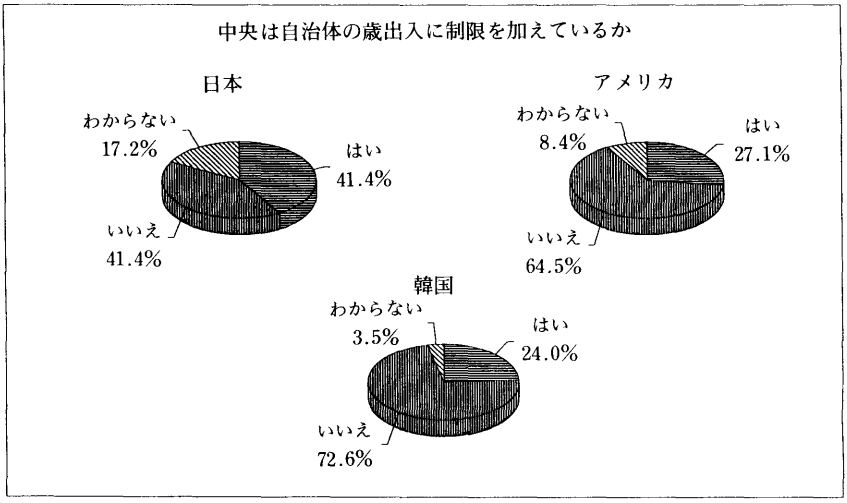

図2　財政担当者が感じる中央からの影響

は州との結びつきが強いとされているが、それでも半数程度の自治体が重要として採りあげていない。また「起債の不承認」についても、同様のことを指摘できる。すなわち、これらのことから、日本や韓国では、相対的に、中央財政の動向に地方財政が左右されがちであることを指摘できよう。

また中央の動向が地方財政の歳出入の制限となっているのかについての意見もみることとしよう（図2）。地方財政に対する中央の影響を聞いたところ、日本では約四〇％の自治体が制限を加えられていると感じている。またＤＫ（Don't Know：わからない）率も一七％と高く、一概に答えられないという自治体も多い。これに対して、米国においては、制限を加えていると答えた自治体は全体の二七％であり、ＤＫ率も日本と比べて低い値を示している。ここからも地方財政に対する中央からの影響をみてとることができる。

これらの結果をまとめると、次のように考察することができる。米国とは異なり、日本や韓国では補助金が制度的に恒常的であり、起債の不許可や上位政府からの財政支出の不足が、地方財政に対して深刻な影響を与えるものになっている。さらに、補助金額が恒常的に増加するならばと

もかく、経済状況によっては中央政府の財政に余裕がなくなることも考えられる。その結果、上位政府に対する地方自治体の陳情などを助長することになる。こうして首長は、自治体経営よりも国からの補助金引き出しに関心を持つ。特に、住民の意識が大きな政府を目指しているならばなおさらである（図3）。

議論を日本に限定すれば、一九八〇年代からの行革によって、補助金の整理・統合が積極的に行われてきた。その流れはバブル経済が崩壊し、不景気になってからも進められてきた。中央官僚に対する過剰な接待が一九九〇年代前半から指摘されたが、こうした状況は中央集権に近い地方自治制度を採用した時点で生じる危険があったように思われる。

こうした自治体財政の中央依存体質は、財政状況が厳しくなった現在でも、大筋では変わらない。まず、地方

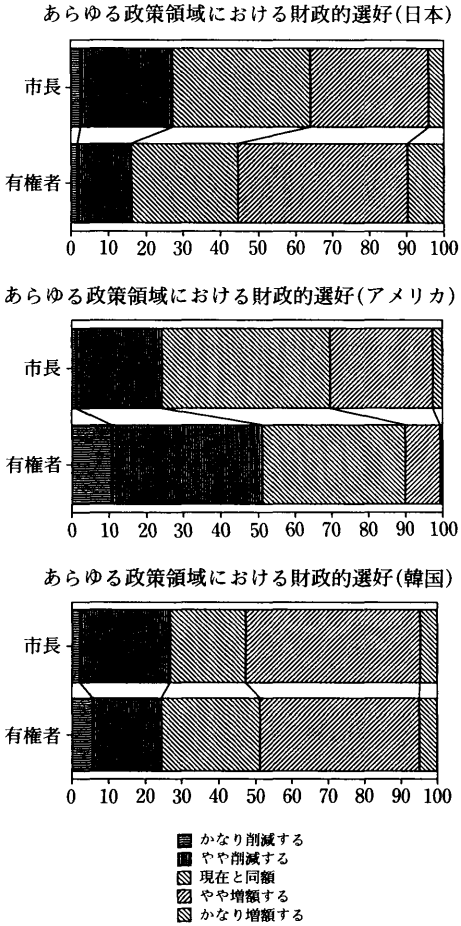

図3　市長と住民の財政選好

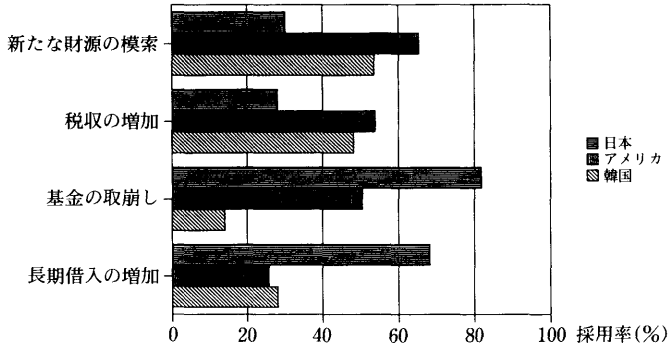

図4　財政再建政策にみられる日米韓の相違

自治体が財政の健全化のためにどのような施策を行っているかをみると、日本と米国や韓国との間に大きな相違をみることできる（図4）。日本の場合、歳入の安定化を図るにあたって「基金の取崩し」を行ったり、「長期借入を増やす」ことで解消しようとする地方自治体が多い。これは米韓に比べても、相対的に多い数値を示している。日本では「新たな財源を模索」したり、徴税努力を行って「税収の増加」をはかるよりも、借入を行うなど「現在、居住している」住民に負担にならない選択肢をとる傾向がある。米国ではむしろ逆であり、長期的債務を負うよりも、現在の住民に負担を強いる政策の方が採用される傾向がある。韓国でも、事情は同様である。このような違いはなぜ生じるのであろうか。

たとえ、制度的に日本では新たな財源を模索することが難しいとしても、税収が増えるように徴税努力を怠っている点は否めないであろう。日本の地方自治体では歳入欠陥を改善するにあたり、「現在の住民への負担を増やさない」ことに上位の優先順位が当てられている。日本では歳入改善を図る場合、比較的、対症療法的な政策を選択をしていると言い換えることもできる。このため、基金の取崩しや借入を増やすことで、急場をしのぐことはできるかもしれないが、不健全財政の根幹部分の改善には至らないままである。その結果、わが国の地方自治体の債務が積み重なってきたと言えるのではないであろうか。日本がオイル・ショッ

ク以降、安易に発行し続けてきた国債や地方債が、現状に対していかに負担となっているかを考えれば、後世にツケを回すのではなく、つまり、長期借入よりも増収努力を図る方が、本来、望ましいのではないであろうか。

三、財務監査と情報公開

これまでみてきたように、わが国では、中央の補助金に依存し、独自の増収策を講じない自治体が多いために、長期的な財政にとって好ましくない施策がとられることがある。それでは、こうした状況に対して、どのような財務監査が行われているのであろうか。

まず財務情報システム・監査システムについての現状をみると、米国に比べて、日本は財務情報システムが整備されていないことがわかる（図5）。米国においては、電算機を用いて週単位で査察を行っている自治体は約一五％程度あり、査察を年四回以下しか行わない自治体は五％以下である。韓国は月一回程度の査察を行っている自治体が半数を占める。一方、これら米韓に比べ、日本の財務情報システムは整備中に近い状況と言わざるを得ない。わが国では、査察を一年間で四回以下しか行わない自治体が約半数を占めている。すなわち、電算機が導入されたとしても、それが財務査察の電算機化に直接つながっていないのである。

また、会計および財務報告をみると、日韓両国では法令の定める範囲内で済ましてしまう自治体が多い。一方、米国では、議会の求めに応じて変更を加えている自治体が多く、法令の定めのみに従う自治体は少数派である。このように、わが国では米国に比べて、十分な財務監査が行われているとは言い難いのが現状である。つまり、財政に対する監査という点からみれば、情報化社会の進展にも関わらず、監査・査察で積極的に電算機を使用するまでに至っていない。

このような状況をみると、日韓において地方分権が実質的に始まった際に、多くの問題が噴出することが容易に想像できる。米国の制度がベストであるとはいえないが、地方分権を進める上で日韓は、米国の状況から幾つかのことを学ばねばならないのではないであろうか。特に日本は、財政的な問題からみても抜き差しならない状況にある。

こうした問題に対処するためには、地方財政に関するスペシャリストの養成もまた一つの重要な点である。経済的な動向を地方自治体レベルで体系的に検討している自治体は、日韓では少数である（図6）。景気変動など

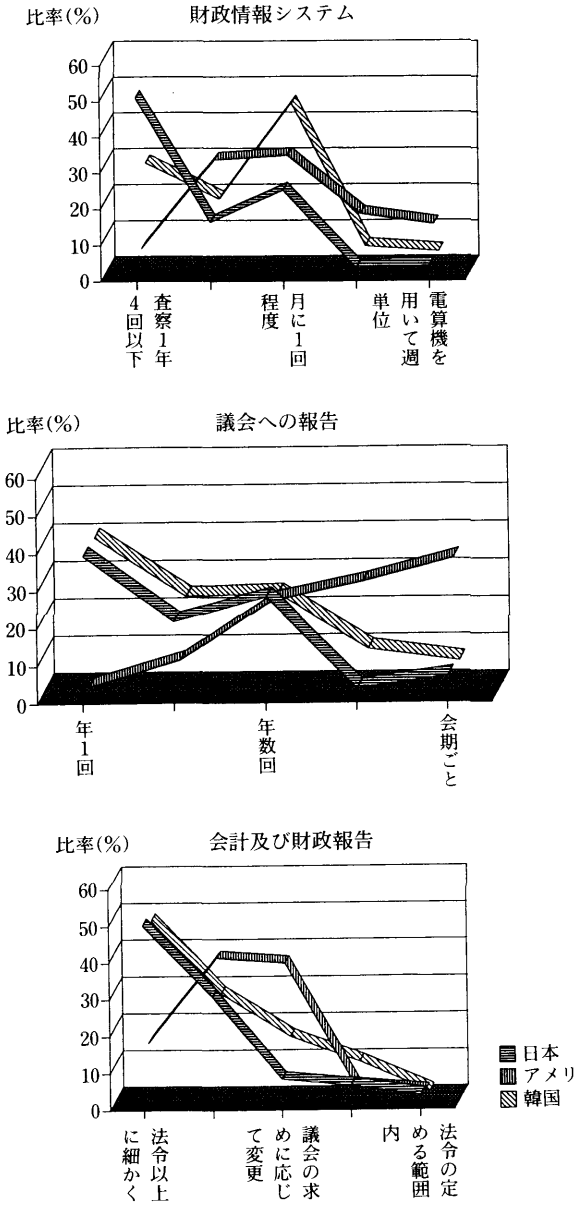

図5　財政情報システムの状況

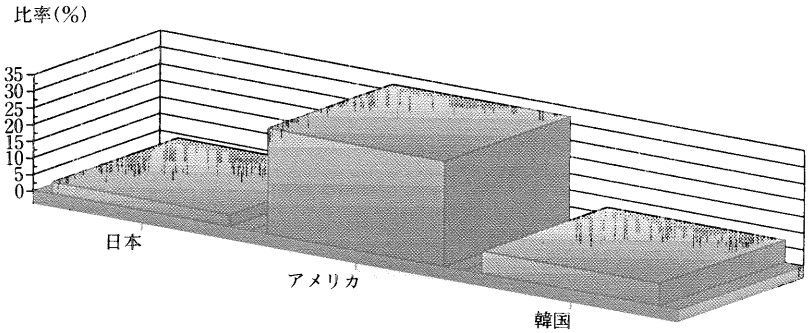

図6　経済動向を体系的に把握している自治体の比率

は、今後の財政運営に対して大きな影響を与えるにも関わらず、日韓では体系的な検討は行われていない。こうした現象は、これまで行われてきたジェネラリスト養成の結果であり、民間を含めて日本型社会システムが抱える問題点でもある。図6をみる限り、日韓の地方自治体が、ダイナミックな経済変動には臨機応変に対処できないように思われる。

これまで見てきたように、日韓における地方自治体の権限受入態勢は十分とは言えない。現在の放漫的な自治体運営の中で、地方自治体が国の管理から一気に離れたとするなら、行政サービスの質が低下し、最終的に被害を被るのは、そこに住む住民である。住民が不利益を被らないようにすることが地方自治において重要なことであるのは言うまでもない。

次に、情報公開の問題についてもみることにしたい。何故ならば、たとえ内部的な財務監査が不十分であったとしても、情報公開が進んでいれば、住民の側から自治体財政に対してクレームが付き、自治体財政に対する一定の歯止めになる可能性があるからである。事実、近年の地方自治をめぐるキーワードの中には「地方分権」と並んで「情報化」が重要となっている。事実、インターネットの普及などで「情報化」が各地で推進されている。

しかし、日韓の地方自治体における情報化をみると、現状では期待さ

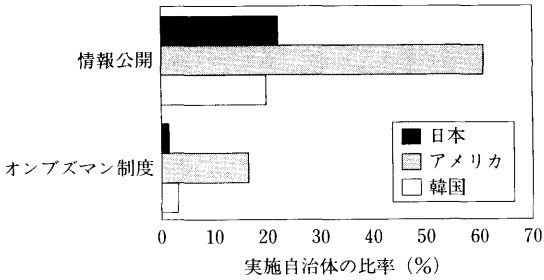

図7　住民の意見をくみとる制度の実施状況

れたような情報化にはまだ至っていないことがわかる。さらに、地方財政の状況報告をする機会が米国に比べ少ないことも指摘できる。言い換えると、日韓では、情報化が叫ばれていながら情報開示やそれを実行すべき制度・システムが整っていないといえよう。これは住民の意見をくみ取る制度の実施状況でも顕著にあらわれている（図7）。住民の意見をくみとる制度として情報公開制度を整備している自治体は、日韓では二〇％程度しかないのに対して、米国では六〇％程度である。つまり、日本の地方自治体における「情報化」の現状をみると、情報化はあくまで「事務処理の電算機化」の域を出ていないのである。

それでは、日本で地方分権を行うにあたり、如何なることを実施すればよいのであろうか。まず大切なことは、情報の開示に関する制度づくりである。図7でみたように、住民の意見をくみ取る制度として情報公開を採用する自治体は少ない。しかし、情報公開の制度は、行財政運営に対する住民の意見を形成する上で大きな要因となるであろうし、有権者が地方財政を監視する上でも有用な手段である。これまでの行政情報を公開しないシステムが、「空出張問題」や「食糧費問題」といった不祥事を生む温床であったことを考えると、制度の整備が早急な課題と言えよう。

言うまでもなく、行政は、有権者の税によって賄われていることから、有権者に対して一定の範囲内で情報を開示する義務があろう。有権者が、自分

たちの税がどのように使用されているのかを知ることができないようでは、地方自治体の情報化が進展しているとは言い難い。また、現在の地方財政をより健全な方向に持っていくためには有権者の理解は不可欠である。そうなれば、なおさら有権者の理解を得るために、情報を開示する制度・システムを整備していかなくてはならないのである。

四、議会・政党の関与

わが国における自治体財政に対する内部監査や住民に対する情報公開が、米国に比べて不十分であることがわかった。それでは、こうした現状に対して、市議会はどのような態度をとっているのであろうか。住民によって選ばれた市議会は、住民の利害に関わる財政問題ついて、どのような歯止めをかけているのであろうか。次に、この問題について検討してみることにしたい。

まず、財政当局が地方議会に対する財務報告を行う回数を尋ねてみると、日本と韓国では年一回という自治体が圧倒的に多いことがわかる（図5）。果たして、年一回の財務報告を聞いただけで、予算審議権を有する地方議会は十分と感じているのであろうか。二元代表制下における地方議会は、行政側に対してチェックを行うことが期待されている。それにも関わらず、このような現状を肯定しているならば、これは地方議会の機能不全といわざるを得ない。

しかも、日本の地方議会は、財政監査・査察に対して消極的である一方、予算を使うことには積極的なようである。ここで、過去五年の事務事業の決定に対して影響があった集団についてみると、日本において、事務事業の決定過程において大きな影響力を有している集団は「市議会」であり、ついで「都道府県」「国」と続く（図

8)。韓国でも同様の傾向がみられ、「市議会」が一番で、これに「道」「国」「市長」が続いている。事務事業の決定の多くは予算の箇所付けであることを考えると、市議会は歳出決定の過程で影響力を積極的に行使している

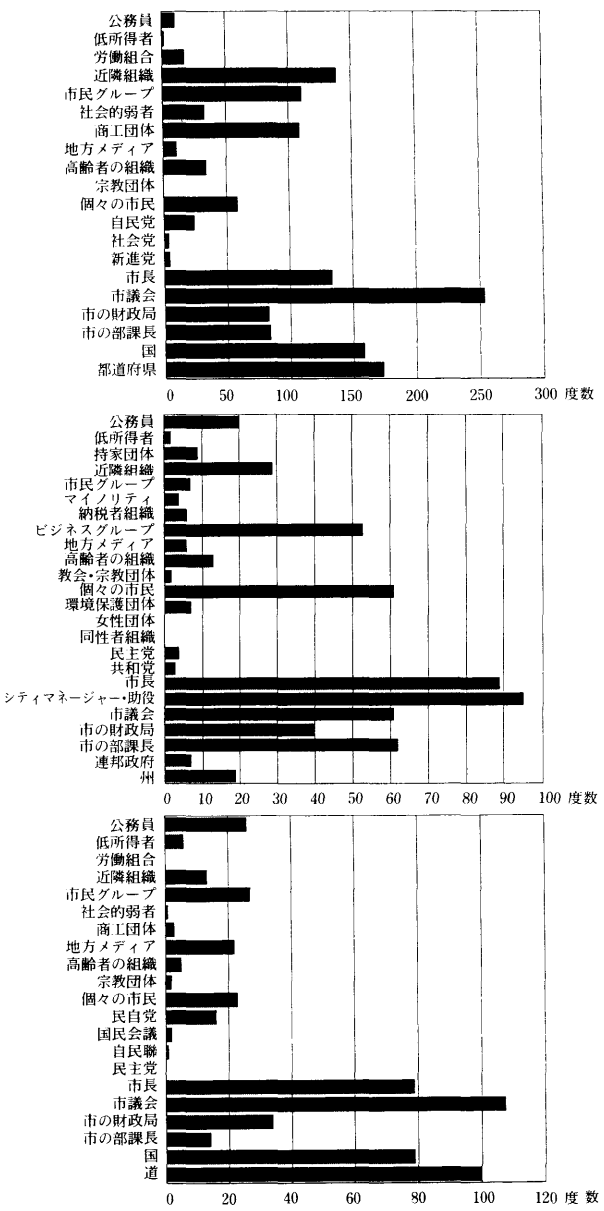

図8　事務事業の決定過程において影響力のある集団

といえる。米国の場合は、「市長＝市議会」制を採用している自治体もあれば、「シティ・マネージャー」制を導入している自治体もあるため一概に比較はできないが、相対的に、市長やシティ・マネージャーのリーダーシップの方が、議会の影響よりも強いようである。

このように、日韓の地方議会は歳出結果の監査に対しては消極的であるばかりでなく、歳出の決定には積極的である。日本では、地方自治体の「食糧費」や「旅行費」に関する査察の甘さが、いろいろな事件によって指摘されたが、これらが生じる背景には、地方自治体における監査システムの立ち後れと共に、財政を健全化させようとする意欲が地方議会に欠落していたからといわざるを得ない。つまり、市議会が自治体財政の悪化に対する歯止めにはなっていないわけである。言い換えると、現在の状況では、地方議会は財政監査の面からいえば、その責を全うしているとは言い難い。分権が進むことによって、今後、地方議会の重要性が増すことになるが、現状では地方財政を健全化する十分な能力を満たしているとは言い難い。地方財政を監査する制度として、オンブズマン制度や住民投票、外部監査といった制度を検討する必要がある。

さらに、選挙を通じた政党・議会と首長の関係が、財政肥大を生じさせる一因となっていることも否定できない。米国の首長選挙においては政党とのつながりが重視されていないが、日韓では、首長候補者は政党との関連性を明示し、政党からの支援を取り付けることで再選をはかろうとする傾向にある（図9）。また、わが国では首長が自己の再選のために議会の予算拡大の要求を受け入れ、それが財政肥大の要因になっている（図10）のも事実である。こうした首長と市議会議員とのつながりが、チェック・アンド・バランスの関係を狂わせている。近年、日本でみられる首長の総与党化傾向（いわゆる相乗り化）が、首長に対するチェック機能としての議会の位置づけを変化させており、そのことが住民投票が盛んに議論されるようになったことと無関係とはいえないであろう。

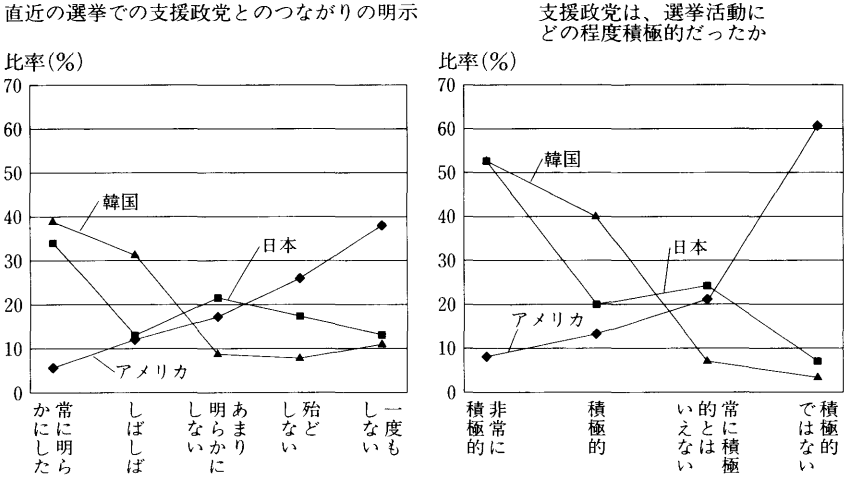

図9　地方選挙と政党のつながりに関する比較

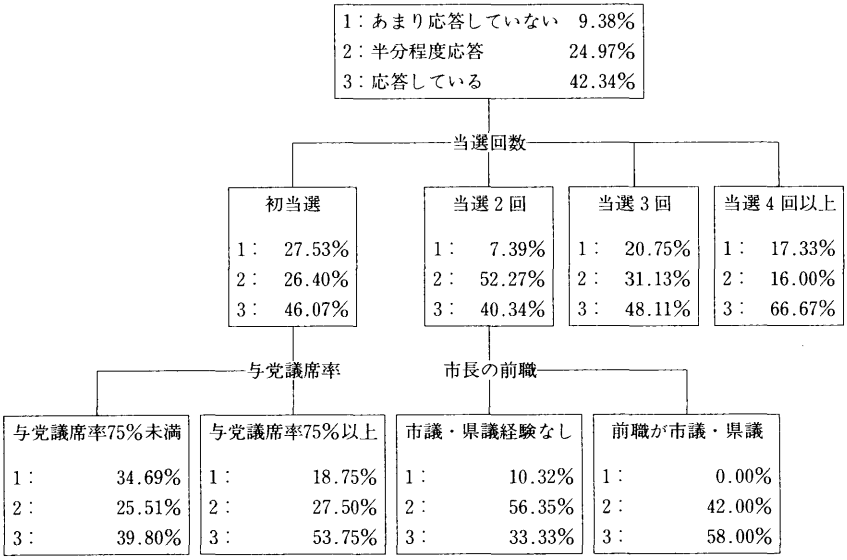

図10　議会の要求に対する市長の応答状況（日本）

五、財政問題に対する住民意識

日本と韓国では近年、地方分権の議論が多くなされており、日本と韓国が抱えている課題には共通している面が少なくない。つまり、日本も韓国も、中央による制限を感じている自治体が多く、そのために補助金の削減や起債の不承認が財政運営上、重要な問題となっている。特に日本では、恒常的に補助金が配分されるシステムが自治体側の甘えを生み出す結果となっている。さらに財政再建政策においても、長期的借入など現在の住民に対して負担を強いることが少ない政策を優先的に採用する傾向がある。

この他にも有権者の納税意識を高める上でも、補助金制度のあり方を再度、見直した方が良いように思われる。特に、行革の一環として、中央政府による補助金の整理・統合化が進められたが、それに代わる代替的な財源の提示がなかったことから、補助金獲得競争が一層、熾烈になったといえる。また恒常的な補助金制度が、地方自治体の徴税努力の欠如や場当たり的な財政再建政策の採用にもつながっている傾向にある。完全な平等主義を変更し、補助金配分に関して重み付けを行うことにより、地方自治体が増収努力を行うようになるのではないであろうか。財政における自己責任の意識の程度が、米国に比べ、日韓では低いといわざるをえない。この問題を改革しなければ、財政の健全化はおぼつかないであろう。

近年、行財政改革や中央地方関係の議論が熱心に行われてきたが、そこから出てきた一つの結論は、地方が完全に自由に行動できるシステムも、中央が完全に統制するシステムも、国民の行政水準の安定と自治の両方を満たすことはできないと言うことである。おそらく地方自治を行う上では、何らかの形で中央などの上位団体が行政サービスの基準や範囲を提示できる体制を維持しなければならないのであろう。自己責任を原則にしつつも、

シビル・ミニマムが達成できる制度とは何であるかを検討することが、今後のわが国の中央地方関係を考える上での重要な課題であろう。

六、市町村合併の試算

最近の地方財政状況の悪化から、地方自治体の財政基盤強化が必要であることが指摘されている。ここで、わが国で行われた過去の二回の大合併を振り返ってみよう。過去二回においては、地方行政のための財政基盤づくりのために、合併が推進されたと言っても過言ではないであろう。このため、再びわが国の市町村合併を検討する時期に来ているのではないであろうか。

そこで、ここでは一定の基準を設けて、仮に全国で合併が行われた場合、どのような状況が生じるのかという試算を行ってみることにしよう。(5)

1　合併基準の設定

地方自治体がどの程度の大きさになればよいのか、この適正規模を巡る議論は、統治技術や国民性などと絡み合い、容易に答えが見出せない難しい問題である。ただし、中央主導の合併が行われる場合、行政目標を達成することが可能な規模が基準として必ず提示される。明治の大合併および昭和の大合併でも、市町村合併は特定の行政目標を達成できる規模で進められている。

例えば、昭和の大合併が、適正規模約八、〇〇〇人で進められたのは、新制中学が合理的に運営できる人口規模を念頭に進められたことは広く知られている。また、戦後期における地方自治体の適正規模の概念はすでにシ

ャウプ勧告の中にみることができ、神戸委員会（地方行政調査委員会議）の勧告には、当時の適正規模が数字として例示されている。この神戸委員会の第一次勧告で示された適正規模が、おおむね八、〇〇〇人規模であった。

黒川（一九九七）によれば、近年の市町村の広域連携における規模の議論は、「行政の効率性」に基づいたものもあれば、「自立的に地域経済が営める」ことに着目したものもあるなど、様々であるという。彼は社会的・経済的意味がない行政単位は、非効率を生じさせるという視点から、三〇万程度の規模に妥当性を求めている。（ただし、市町村の広域化という問題を議論する際、地方圏で論じる課題と大都市圏郊外地域では課題が若干異なることから全国一律の基準には消極的なようにもみえる。）

本節では異なる基準に基づいて、第一案から第三案までを作成し、「人口規模」および「財政力指数」がどのように変化するかという試算を行うことにした。人口規模は一九九五年の国勢調査等を参考とし、財政力指数は平成七年度予算をもとに算出した。

（i）第一案

第一案では、①現行の市を分割しないこと（政令指定都市を除く）、②現行の広域市町村圏を尊重し、できる限りこれを分割しない、この二点を条件に、合併の試算を行っている。

政令指定都市の市域を分割する理由は、住民自治を行う単位としては、政令指定都市があまりにも巨大であるからである。たとえ市議会議員が一〇〇人いたとしても、人口が一〇〇万人であれば、議員一人当たりの人口は一万人になる。これは、人口一万人程度の町村の首長を選んでいると同程度の意味をなすことになる。このような状況は、地方自治における住民の参加という観点からは望ましくないと思われる。

また現行の広域行政圏の尊重を条件にあげる理由は、広域行政圏や地域協議会などが、合併を進める上で比較的重要な意味を持っており、近年の市町村合併の動きの多くがこれらを基に行われているからである。

（ii） 第二案

第二案では、現行の市を分割しないという条件を緩和し、政令指定都市に近い規模を持つ自治体などでも市域の分割を行うこととした。また新たに人口格差を一対二以内とするという条件を付け加えることとした。

（iii） 第三案

第三案では地域経済を重視し、人口三〇万人規模の自治体を形成することを念頭に置いている。また現行の都道府県境を尊重することにした。そして第二案同様、人口格差を一対二以内とすることにした。

2 試算の結果

試算による人口規模および財政力予想値（第三案）をみると、第一案と第二案は、現行の市の分割に比較的、消極的という側面があるため人口規模は大きくなり、平均人口は五〇万人を越える（表1）。言い換えると、人口四〇万人から八〇万人までの政令指定都市的規模といえよう。また規模が拡大するため、第三案より財政力格差は少ない。しかし、この程度の人口規模を形成するためには、問題点もある。例えば、合併後の自治体の空間面積である。都心や関西圏ではそれほどの面積を必要としない一方、北海道では現行の支庁を統合しなければならないほどの面積が必要となる。また沖縄や長崎県などの島嶼地域を含む場合でも同様である。

また第一案は現行市域を分割する地区はないものの、現行の都道府県を越境せざるをえない地域が七、同様に第二案では現行市域の内、四市を分割せざるをえなくなり、七地域が現行都道府県を越境している。

さらに、第三案は地域経済を重視したものであり、人口規模が約三〇万人と中核市レベルとなっている。この場合、第一、二案と比べ面積も小さくなり、比較的地域経済構造の実態に近いといえるのではないだろうか。規模的には広域行政圏一から三程度といえる。しかし、中核市規模を想定した場合、実は現行の中核市のほとんど

政令指定都市規模（第 1 案）

	第 1 案	平均人口	市域分割	県境越境
北海道ブロック	11	51.6	0	0
東北ブロック	18	55.2	0	2
関東ブロック	70	57.1	0	2
北信越ブロック	14	55.8	0	1
東海ブロック	26	55.9	0	0
近畿ブロック	37	54.8	0	0
中国ブロック	14	55.5	0	0
四国ブロック	7	60.3	0	0
九州ブロック	25	58.7	0	2
計	222	56.2	0	7

人口最大地域・最小地域	値
徳島県	83.8
泉北地域（堺市を除く）	30.3
倍率	2.76568

政令指定都市規模（第 2 案）

	第 2 案	平均人口	市域分割	県境越境
北海道ブロック	11	51.6	0	0
東北ブロック	18	55.2	1	2
関東ブロック	70	57.1	0	2
北信越ブロック	14	55.8	0	1
東海ブロック	25	58.1	0	0
近畿ブロック	37	54.8	1	0
中国ブロック	14	55.5	1	0
四国ブロック	9	46.9	1	0
九州ブロック	25	58.7	0	2
計	223	56.0	4	7

人口最大地域・最小地域	値
港北NT	79.4
西宮市	39.9
倍率	1.98997

政令指定都市規模（第 3 案）

	第 3 案	平均人口	市域分割	県境越境
北海道ブロック	19	30.0	1	0
東北ブロック	33	29.9	1	0
関東ブロック	141	28.4	19	0
北信越ブロック	26	30.0	4	0
東海ブロック	49	29.1	4	0
近畿ブロック	66	30.8	4	0
中国ブロック	27	28.8	2	0
四国ブロック	14	30.1	4	0
九州ブロック	50	29.4	6	1
計	425	29.3	45	1

人口最大地域・最小地域	値
福山	41.4
東伊豆・南伊豆	20.8
倍率	1.99646

表 1　シミュレーションの分析結果

は市域を分割せざるをえない。また財政力についてみると、第三案では格差が大きくなっている。

地域の人口格差を第一案からみてみると、第一案で人口最大地域が「徳島県」地域、最小地域が「堺市を除く泉北地域」であり、人口格差は二・七六倍である。第二案では人口格差を一対二未満に抑えるという条件を設定したため、人口格差は一対一・九九となっている。人口が最も多くなるのが、横浜市都筑区等を含む「港北ニュータウン地域」であり、人口が少なくなるのが「西宮市」であった。また第三案では人口が最も大きいのが「福山市周辺」であり、一方最小なのが伊豆半島一帯を含む「東伊豆・南伊豆」地域であった。

このようにみると、第一、二案の基準を用いるとおよそ二五〇地域の地域に再編され、第三案では四五〇程度の地域に再編されることになる。前者は現行の参議院の定数に近く、後者は現行の衆議院議員の定数に近くなっていることが注目できる。そして、形成された地方自治体の財政力は、現行のままでいるよりも強化できることが試算による財政力指数予測値で明らかになっている。

試算の結果が示す通り、財政基盤の強化として究極的な手段との観がある「市町村合併」であるが、現実には合併は短期的な効果を生まないという指摘もある。もし仮に三、〇〇〇の自治体が合併することによって半減しただけでも、首長や議会議員、職員は半数程度に削減されるため、行政改革としての効果はある。しかし、単純に合併をすれば、一気に行革が進むという錯覚に陥ることは危険である。たとえ合併を行ったとしても、短期的には解決しないことは戦後、進められてきた一連の流れから明らかである。つまり、地方自治体の人件費が必ずしもすぐには半減されているわけではないからである。人件費に関していえば、合併は「新規採用数の抑制」などによる漸減効果しかもたらさない。また合併しても旧庁舎などを支所として存続させるケースが多々あり、これも合併の効果を抑制している。

この試算は、現況を比較的単純化して行ったものであり、そのため上記のような問題を克服しているとは言い

難いが、合併が今後も行われていく上での一つの方向性を示したものといえよう。

七、展望：制度的改革の必要性

地方分権は、国と地方自治体の役割を見直し、自治体の権限を拡充することで、地域の行政の主体を自治体住民に直結した形にしていく過程である。国と地方の関係が一層構造である国の場合に比べ、二層構造の国は分権の受け皿の規模や能力など、地方分権を進める上での問題点は必然的に多くなる。特に、上位の地方団体と下位の団体との関係などは難しい問題である。

言うまでもなく、日本は後者に該当し、政令指定都市制度の発足以降、地方拠点都市、パイロット自治体、中核市・広域連合と、事務権限を市町村に配分していくという方向性が固まっているため、都道府県の扱いに苦慮せざるを得ない状況にある。政令指定都市にみられるように、市町村への権限委譲は、都道府県の空洞化を促す要因となりかねず、都道府県は国と市町村との間で中二階的存在になってしまう（府県を消滅させるか否かという議論も現実に存在するが、近年の地方制度調査会の答申をみるかぎりでは二層制を前提とした地方分権が主張されている）。

戦後、内務省の解体によって「内務省—府県」中心の地方行政システムが崩壊し、「地方自治」が日本国憲法で定められたのにも関わらず、明治から一貫して市町村の規模が拡大を続けてきた。そして、日本の地方自治体再編論が「地方財政の強化」や「地方行政の効率化」を中心に考えられてきた。言い換えると、地方自治を行う規模はどの程度かという意見が少なかったわけである。また、過去に合併を進める上での問題点として、合併市町村内の地域格差の発生や、広域化に伴い住民の意見が施策に反映できにくくなる、といった地方自治に関する

問題点が指摘されている。こうした住民の満足と行政の効率化という、トレード・オフの関係にあるこの問題を解決するためには、積極的な提案がなされていくべきではないだろうか。

最後に、これまでみてきたわが国の地方自治体財政の問題を解決するための財政再建策として、次の改革を実行すべきであるという私見を述べることにしたい。第一に、補助金の見直しを行うべきである。具体的には、投資的経費に関する補助金については、まず自治体の側から歳入増加の見直し計画を提出してもらう。その際、歳入増加の見通しのない投資的事業については補助金を付けないことにする。すると、どの自治体も、いい加減な見通しに基づいて歳入増加を主張することになるので、歳入増加の見通しについては、基準財政収入に組み入れることにする。つまり、自治体の作った計画と違う結果が生じた際に、その結果責任を自治体に取らせるわけである。こうして、見通し以下の歳入しか生まれない場合には、その分だけ交付税が削られることになる。逆に、見通し以上の歳入増加が生じた際には、自治体がそれを自由に使って良いことにする。

次に、交付税の見直しである。これまでのように、基準財政需要と基準財政収入の差の全額を交付税で埋めるのではなく、毎年、埋める割合を五％ずつカットしていく。つまり、来年度は、両者の差額の九五％を交付税で埋め、翌年度は九〇％にする。こうして最終的には、七五％～八〇％程度にまで補充率を圧縮すべきではないか。

さらに、下限税率を導入すべきである。現在、各々の自治体は、標準税率と上限税率の間で税率を決めることができるが、標準税率よりも税率を下げることは難しい。このため、経営効率の良い自治体でも住民にあまりメリットを与えられないことになる。そこで、標準税率の三分の二程度の下限税率を設け、自治体の判断で減税ができるようする。こうして企業誘致や住民誘致のための方策を与えることしてはどうか。

また、地方債についても見直すべきである。地方債のロットは、現在、一億円以上であるために、事実上、機関投資家しか購入できない状態にある。こうした制限をやめ、ついでに国も金利補塡をやめるようにする。そし

て、市場で各地方債の金利を決めるようにすれば、オープンな経営競争が行われるようになるのではないか。

そして、住民参加の導入を検討すべきである。さまざまな経営競争の結果、住民にとって、今よりも住み易くもなり、住み難くもなる可能性がある。いずれにしろ、競争の結果は住民に反映するのであるから、当然、政策決定は住民参加で行う、つまり住民投票に各自治体の選択を委ねるべきである。ただし、多数決の暴力にならないために、住民投票によらずに守られるべき住民の基本的権利を確立する必要がある。

最後に、合併による基礎自治体作りを計画しなくてはならないのではないか。競争の結果、経営できない自治体は、合併により新しい基礎自治体作りを行うべきである。私の試算でも、三、四〇〇ある自治体を四〇〇～五〇〇程度にまでまとめれば、一部を除いて自立可能な基礎自治体を作ることが可能である。もちろん、企業でも自治体でも、主体性が発揮されて初めて経営が成り立つことになる。そこで、合併促進のために、一定の人口や財政力指数を満たした自治体には、大幅な権限を移譲すべきである。こうして自治省も、従来の護送船団方式をやめ、健全なる自治体育成への指導をするよう、役割転換を図ってはどうか。それができれば、二一世紀における自治省の存在意義は大きいのではないであろうか。

（1）　わが国では、平成七年七月に「地方分権推進法」が施行され、現在、国と地方の役割分担の見直しが進んでいる。地方分権によって、国からの権限移譲や国の地方自治体への関与の廃止・規制緩和、地方財源の充実強化がはかられ、自治体の自主・独立性を向上させる必要があるが、その地方自治体をめぐる財政状況には厳しいものがある。平成八年度の地方財政白書によると、地方財政における実質的な借入金残高は一〇〇兆円を超え、その償還が将来の財政運営に大きな影響を与えることは否定できないのである。これらの財政状況を改善する努力なしに地方分権が行われた場合、一番不利益を被るのは主権者である国民である。

ところで、地方分権を進めることに対し、受け入れ側である地方自治体はどのように考えているのかをみると、地

方自治体の発展に関して、「中央政府が責任の多くをとるべき」と回答した者は、市長、市議会議長、財政担当者がそれぞれ二〇％前後と明らかに低い。そして残りの七〇％以上の者が、地方の発展は地方自治体が責任を持っていくべきであると考えているのである。彼らの多くは地方自治体が量的・質的に発展していくためには、国ではなく、地方自治体が中心となっていかなければならないという決意を有しているといえるのではないだろうか。

しかし、このように自治体側が考えているからといって、地方分権が急速に進むことが望ましいのかは疑問である。それは、すでに述べたように地方自治体の置かれている財政は常に危機的な状況にあるからである。また、近年、地方自治体の「食糧費」や「出張費」を巡る問題が明らかにされており、地方自治体の行財政運営に関する信頼性にも問題があるといわざるをえない。

(2) 韓国では一九九五年六月二七日に、韓国史上初の四大地方選挙（日本でいうところの統一地方選挙）が同時に行われた。これまで、地方議会議員を公選で選ぶことはできても、首長は中央から任命された者が就任してきており、地方自治を行っているとは言い難い状況にあった。また、朴大統領の時代、地方自治は政治腐敗の温床として、地方自治制度が中止されていた。このような歴史的経緯を経て四大地方選挙がなされたことは、これを契機として、韓国では新しい中央地方関係が始まろうとしていると言っても良いであろう。つまり、すでに地方議会議員の選挙は行われていたが、この選挙によって市区の首長が公選で選出されたからである。韓国の地方自治はこれから始まったばかりなのである。本研究で韓国において行ったアンケート調査は、韓国が今後模索している地方自治のあり方を明らかにするという狙いによるものである。

韓国の地方自治が現在置かれている問題点としてあげられるのは、日本と同様に、中央と地方の間の境界をどこに設定すべきかという点である。しかしながら、日本と異なる点は、日本では戦後、まがりなりにも地方自治制度が実施されてきたという経験があることを前提にして地方分権が行われるのに対し、韓国では地方自治体の能力などがまだ明らかでない状態での議論となるところである。

(3) 今日の米国の地方自治の問題点は、行政サービスの格差が大きくなり過ぎていることである。その象徴として頻繁に例が出されているのが、初等教育や社会福祉予算の削減である。例えば、市長の予算の増額傾向を日米韓で比較したグラフをみると、米国では「社会福祉」予算を現在よりも削減したいという市長が多く、これは日本や韓国の市長の回答とは明らかに異なる点である。また、社会福祉と関連する「保健・病院」に関する分野でも、日韓が増加を

志向しているのに対し、米国の市長は現状維持という立場をとるものが多い。このような違いは、米国と日韓の間での徴税制度の違いからくるものである。また米国では納税者の団体の圧力が強く、納税者の反対が集団の力となっており、これが行政に対する圧力になっているともいわれている。

（4）本研究に用いたデータは、日本と米国、韓国の自治体関係者に対する郵送調査に基づくものである。郵送調査に関する概要は次の通りである。なお、この調査は、平成九～一〇年度慶應義塾大学大型研究助成（「中央政府―地方政府」間関係に関する実証的国際比較）によって行ったものである。ここに記して、同大学に対し感謝の意を表したい。

（i）日本側の経緯

日本では全国六六四の全ての市（一九九五年八月末日）を調査地点とすることにした。また、全ての市における市長、市議会議長、財政担当部課長を調査対象にした。

九五年末に発送し、催促を経て、市長の回答三六五、市議会議長の回答三八〇、財政担当部課長の回答四二五が得られた。各々の回収率は五五、五七、六四％である。

（ii）米国側の経緯

米国では、財政年度の開始月の関係から、調査開始時期を日本、韓国とは時期を遅らせ、調査を開始した。米国では人口二万人以上の都市から無作為に抽出した市と、テリー・クラークが継続的に調査を行っている都市を調査対象とした。九六年一月から二月にかけて、市長、市議会のメンバー、CAO・シティーマネージャーに対して調査を行った。その結果催促を経て、市長一七四、市議会のメンバー二七六、CAO・シティーマネージャー五八四の回答が得られた。

（iii）韓国側の経緯

韓国の調査チームでは、韓国全市および広域市区等（二三〇市区）の全ての市長、市議会議長そして企画室長（韓国地方自治体の財政を担当する部署長になる）三者に対して、調査を行うことにした。韓国チームも一九九五年末に発送し、催促を経て、市長一三五、市議会議長九〇、企画室長一四九サンプルを回収した。

（5）本稿の試算については、河村和徳慶應義塾大学法学部専任講師（有期任用）の協力を得た。ここに記して、感謝の意を表したい。

［参考文献］

天川晃「地方自治制度」西尾勝・村松岐夫編集『講座行政学　第二巻　――制度と構造――』第四章、有斐閣、一九九四年、一二一―五七頁。

大石湛山「独立市町村の分布と人口規模」林正巳・実清隆『町村の広域化と地方自治』古今書院、一九八〇年、六四―八四頁。

大阪自治体問題研究所『大阪の国際化とリストラ』東方出版、一九九五年。

大杉覚「行政改革と地方制度改革」西尾勝・村松岐夫編集『講座行政学　第二巻　――制度と構造――』第八章、有斐閣、一九九四年、二九九頁。

大森彌・佐藤誠三郎『日本の地方政府』東京大学出版会、一九八六年。

黒川和美「市町村の広域連携」金谷裕弘編『分権時代の市町村』大阪府地方自治研究会、一九九七年三月、一〇八―一二三頁。

小林良彰・新川達郎・佐々木信夫・桑原英明『アンケート調査にみる地方政府の現実――政策決定の主役たち――』学陽書房、一九八七年。

小林良彰・河村和徳「わが国の自治体財政における中央――地方関係の実証分析」慶應義塾大学法学研究会編『法学研究』一九九七年九月、四三―六四頁。

小林良彰編『地方自治の実証分析』慶應義塾大学出版会、一九九八年。

坂口慶治・水山高幸・小谷聖史「地方自治体における狭域単独町の維持要因と問題点――京都府岩滝町の場合――」林正巳・実清隆『町村の広域化と地方自治』古今書院、一九八〇年、二五二―七六頁。

自治省行政局編『町村合併促進関係資料』一九五三年。

自治省『全国一部事務処理組合要覧』一九九六年度版、ぎょうせい。

自治省『地方財政白書』一九九七年。

市町村自治研究会編集『Q&A　市町村合併ハンドブック』ぎょうせい、一九九五年。

戦前期官僚制研究会編・秦郁彦著『戦前期日本官僚制の制度・組織・人事』東京大学出版会、一九八一年。

田中一昭『行政改革　現代行政法学全集一〇』ぎょうせい、一九九六年、二一〇頁。
地方行政調査委員会議編『地方行政調査委員会議資料』一九五二年。
辻清明編『行政学講座2――行政の歴史――』東京大学出版会、一九七六年。
恒松制治・前田雅尚・佐々木信夫「鼎談　中核市・広域連合制度の評価と課題――地方自治法改正案をよむ」『地方財務』№四八一、ぎょうせい、一九九四年六月号、一一―三八頁。
内閣官房広報室『市の支所・出張所に関する世論調査』一九六七年三月。
内閣総理大臣官房広報室『自治意識に関する世論調査』一九六五年三月。
日本地方自治学会編『日本地方自治の回顧と展望』敬文堂、一九八九年。
林正已「わが国における地方行政区域の広域化とその問題点」林正已・実清隆『町村の広域化と地方自治』古今書院、一九八〇年、四四頁。
村松岐夫『地方自治』東京大学出版会、一九八八年。