

# 平成19年度 関西圏域における広域行政 に関する調査研究報告書

---

特別研究

## 目次

<b>第1章</b>	<b>はじめに</b> .....	1
第1節	本報告書における研究の背景 .....	1
第2節	報告書の構成 .....	5
<b>第2章</b>	<b>基礎自治体：全国市町村（区）自治体首長調査結果から</b> .....	7
第1節	回答自治体の特徴・現状 .....	8
第2節	これまでの地方分権改革に対する首長の評価 .....	14
第3節	これからの地方分権改革に対する首長の考え方 .....	23
第4節	基礎自治体と広域自治体の係わり方 .....	34
第5節	まとめ .....	39
<b>第3章</b>	<b>大都市制度の現状について</b> .....	40
第1節	大都市は何ゆえに大都市か .....	43
第2節	政令指定都市の制度上の特例とその課題 .....	47
第3節	大都市制度改革論 .....	50
第4節	まとめ .....	55
<b>第4章</b>	<b>広域自治体から見た地方自治制度の論点</b> .....	58
第1節	道州制に関して .....	61
第2節	地方公共団体間、及び中央政府との関係における権限配分のあり方 .....	65
第3節	税財源問題 .....	68
第4節	地方分権改革における民間アクターと住民意識 .....	72
第5節	まとめ .....	76
<b>第5章</b>	<b>結語</b> .....	77

## 第1章 はじめに

(財)ひょうご震災記念21世紀研究機構(以下、21世紀研究機構)では、研究調査本部における特別研究として2006年8月、伊藤光利上級研究員(神戸大学教授)を座長とした「関西圏域における広域行政に関する研究会(以下、本研究会)」を発足させた。本研究会では1995年1月の阪神淡路大震災、2000年の地方分権一括法の施行、小泉政権における三位一体の改革及び平成の市町村大合併といった地方公共団体を取り巻く様々な環境の変化に対して、地方自治制度のあり方を多様な視点から議論することを主な課題とした。

そして、2006年9月から2007年3月までは、政令指定都市をはじめとする大都市制度に関して、2007年4月から2008年3月までは広域自治体<sup>1</sup>である都道府県及び基礎自治体である市町村に関して調査研究を行った<sup>2</sup>。本報告書は1年半わたって行った本研究会におけるこれらの調査研究をまとめたものである。本章では、議論に入る前に、まず第1節において本研究会における議論の背景になっている昨今の地方自治制度を取り巻く議論について、1993年の衆参両院における地方分権に関する決議以降本格化した第1次地方分権改革以降を中心に概観する。そして、第2節において本報告書の構成について説明する。

### 第1節 本報告書における研究の背景

広域自治体や基礎自治体を取り巻く状況は刻々と変化し続けている。1993年、衆参両院による「地方分権の推進に関する決議」を嚆矢として、地方分権に関する議論が深まり、1999年のいわゆる地方分権一括法成立においてその改革は一旦結実した。ここでは国と地方の役割分担に関する基本的な原則が地方自治法に定められたほか、機関委任事務が廃止され、地方公共団体の事務が自治事務と法定受託事務に整理された。それ以前は中央政府が政策の立案を行い、地方公共団体は中央政府が決めた政策を機関委任事務として執行するという機関にすぎないという事実上の上下・主従関係にあった。それを地方分権一括法は、行政面における国から地方への関与を弱め、国と地方は対等・協力関係となった。これが第1次分権改革とよばれるものである。

しかし、現実には機関委任事務の一部が法定受託事務として残り、中央政府と地方公共団体が真の対等・協力関係を築くには未だ道半ばといえる。西尾(2007:114-115頁)は第1次分権改革が積み残した課題として、6点挙げている。それらは、地方税

---

<sup>1</sup> 本報告書では、現行の都道府県及び道州制を論じる際の道州を広域自治体、政令指定都市等の大都市を含む市町村を基礎自治体と呼ぶ。また、中央政府に対する地方自治体(広域自治体と基礎自治体)を総称する際には、地方公共団体と呼ぶ。

<sup>2</sup> 基礎自治体の調査研究に関しては、本研究会の座長を務める伊藤光利21世紀研究機構上級研究員(神戸大学教授)が同じく研究代表者を務める文部科学省科学研究費(平成18-20年度文部科学省科学研究費補助金(研究課題「変革期における中央-地方関係の総合的解明」:基盤研究B・課題番号18330025)における調査・研究と連携を行った。

財源の充実確保、法令等による義務付け・枠付けの緩和、事務権限の移譲、地方自治制度の再編成、住民自治の拡充、そして「地方自治の本旨」の具体化である。これらの課題を解決するために引き続き地方分権改革に関する議論は続けられている。

その中でも、近年の大きな変化は平成の市町村大合併や小泉内閣による三位一体の改革であろう。平成の市町村大合併そのものは上述の第1次分権改革と並行して本格的に始動した（西尾 2007：38 頁）。それ以前にも明治以降、日本は何度か大合併の時期を経験している。1888年の市制町村制施行前の「明治の大合併」の時には義務教育を担う公立小学校を設置するために必要な規模の基礎自治体を設置すること、また、1953年の「昭和の大合併」のときは最小町村の規模を、新制中学校を設置できる8,000人以上にすることをそれぞれ目標として行われた。これらの大合併政策に比べ今回の「平成の市町村合併」は必ずしも具体的な政策目標はなく、「市町村の財政基盤を強化する」（総務省 HP より）という抽象的な目標であった。

そのため、政府は市町村合併の進捗を図るため、それまで何度か延長してきた合併特例債を認める市町村合併の特例に関する法律（旧合併特例法）の期限を2005年3月までとし、その期限までに市町村合併を行うよう促した<sup>3</sup>。結果、1999年3月末時点で3,232あった市町村数は2007年3月末で1,804まで減少した。しかし、2007年3月現在、人口1万人以下の町村は依然497存在している。一方で、大都市の誕生も続いている。市町村合併へのインセンティブのひとつとして特例条件が緩和されたことにより、政令指定都市等の大都市特例制度の適用を受ける市は2008年1月現在、96市<sup>4</sup>となった。

三位一体の改革は2001年4月に発足した小泉内閣の、「地方にできることは地方に」という基本方針の下、2004年度から3ヵ年集中で行われたものである。これは国が地方に配分する約4.7兆円の国庫補助負担金を削減し、その削減幅に見合う国税の一部、約3兆円を税源移譲し、同時に自治体の財源不足をおぎなう地方交付税を見直し、約5.1兆円削減したものである。この結果、税源移譲が行われたが、同時に地方交付税も削減され、地方財政は逼迫しつつあるといえる。

また、3割自治といわれる地方の独自財源は、やや回復しているとはいえ、まだ十分ではない。このことは中央政府と地方公共団体の税収の割合と事務量の割合とが一致していないことから明らかである（次頁、図1-1-1）。歳出純計では地方は6割を占めているのである。やや単純な言い方になるが、地方公共団体はその事務量に見合った税源を得ていないことが指摘できるのである。

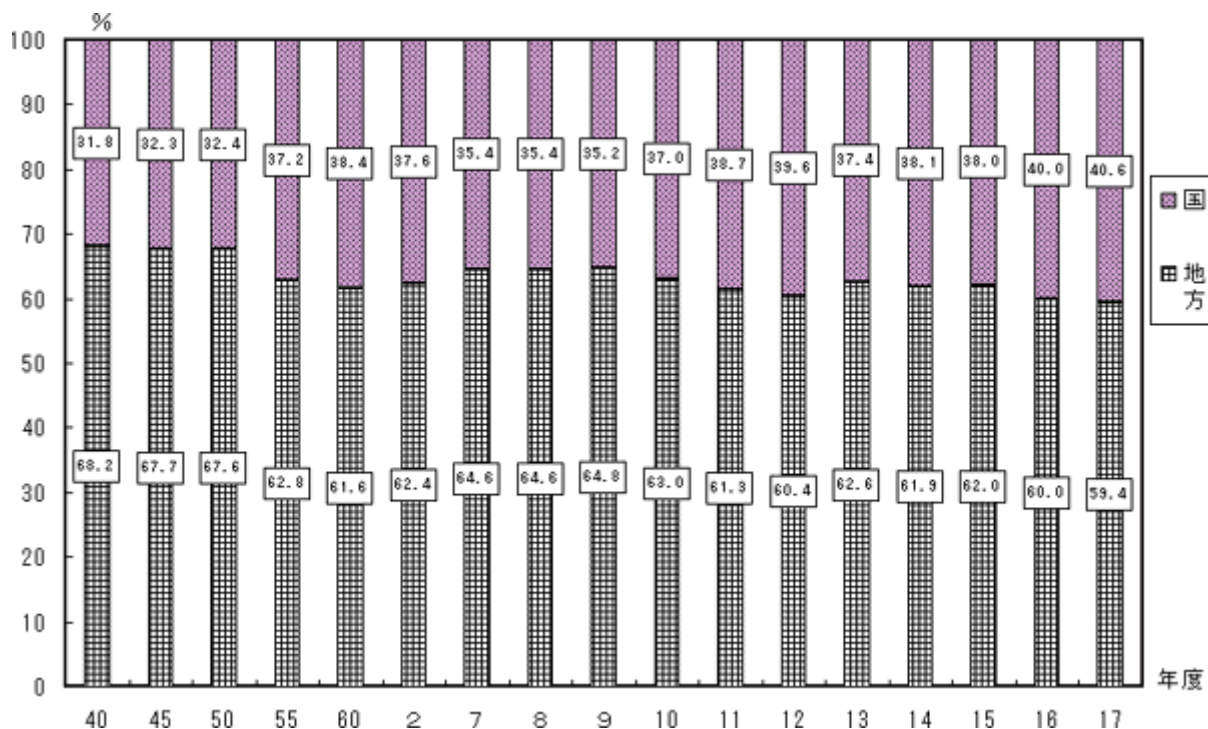
さらに、1980年代中期以降の内需拡大政策や、その後のバブル経済崩壊以降における数次にわたる景気対策のために多額の起債を行った。近年その償還がピークを迎えつつあることや、少子高齢化による医療費の上昇等、地方公共団体を取りまく財政は厳しい状態が続いている。

---

<sup>3</sup> 旧合併特例法の年限である2007年3月31日までに市町村が議会の議決を経て都道府県知事に合併の申請を行い、2008年3月31日までに合併したものについて、旧合併特例法の規定（合併算定替えや合併特例債など）を適用した。

<sup>4</sup> 政令指定都市が17、中核市35、特例市が44

図 1-1-1 歳出純計に対する国・地方の割合（出所：総務省資料）



これらの状況をふまえ、さらなる地方分権改革を推進するために、地方分権 21 世紀ビジョン懇談会による報告書（2006 年 7 月）において、新分権一括法の早期制定が提言された。さらに、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2006<sup>5</sup>」において、「住民の視点に立った地方公共団体の自発的な取組が促進されるような制度改革を行う。」ことが明記された。これらの提言や閣議決定を踏まえ、地方分権改革を総合的かつ計画的に推進することを目的とする地方分権改革推進法が 2006 年 12 月 8 日に成立した。同法の概要は、以下のとおりである。

まず、同法の基本理念として、

地方分権改革の推進は、国及び地方公共団体が共通の目的である国民福祉の増進に向かって相互に協力する関係にあることを踏まえ、それぞれが分担すべき役割を明確にし、地方公共団体の自主性及び自立性を高めることによって、地方公共団体が自らの判断と責任において行政を運営することを促進し、もって個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現を図ることを基本として行われるものとする（同法第 2 条）

ことが謳われている。そして、この地方分権改革を推進するために、中央政府は「推進体制の整備」、「地方公共団体の立場の尊重」、「国民の関心と理解を深める」ことを、一方、地方公共団体に対しては「行政運営の改善・充実にかかわる施策の推進」を求めている。さらに「行政の簡素化及び効率化の推進」を地方分権改革の進捗に向けた

<sup>5</sup> いわゆる「骨太の方針 2006」

中央政府及び地方公共団体の双方が担うべき責務とした。

具体的には次のようなことをあげている。まず、中央と地方の役割分担に関しては、中央政府は、国防や外交といった本来果たすべき役割を重点的に担う。一方、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を基本としている。そのために、「権限移譲の推進」、「事務の処理又はその義務付けの整理・合理化」、「関与の整理・合理化」が必要であるとしている。この役割分担を達成し、地方公共団体が事務事業を自主的かつ自立的に執行できるよう、地方税財源の充実確保等の観点から、国庫補助負担金、地方交付税、国と地方公共団体の税源配分等の財政上の措置のあり方について検討を行うこととしている。

さらに、地方公共団体は、行政及び財政の改革を推進するとともに、行政の公正の確保や透明性の向上、さらに住民参加の充実のための措置を講ずることにより、地方分権改革の推進に応じた地方公共団体の受け皿整備及びその確立を図ることとしている。以上のように、中央政府と地方公共団体の役割分担の見直しに向けた更なる検討が求められている。

これら一連の地方分権改革を推進するために、政府は内閣府に地方分権推進委員会を設置し、具体的な指針を諮問した。その指針をもとに、法制上、財政上、及びその他必要な措置を定めた地方分権推進計画を作成し、国会に報告することとなった。さらに、地方分権改革推進法を踏まえて、「新分権一括法案（仮称）」の3年以内の国会提出に向け検討を進めることが閣議決定された（2006年2月1日）。

さらに、より抜本的な地方自治制度の改革を目指して道州制の議論も盛り上がりを見せている。第28次地方制度調査会は2006年2月、「道州制のあり方に関する答申」を行った。その中で道州を、連邦制国家における州や中央政府の出先機関の集合体ではなく、現在の都道府県に代わる新たな広域自治体と位置付けている。また、道州の区割り案を3つ提示している。この道州制の議論は経済界のレベルにおいても、かなり踏み込んで積極的に行われている。日本経済団体連合会（経団連）は2007年3月に「究極の構造改革を目指して」との副題をつけた、道州制導入に向けた提言をおこなった。その中で経団連は

国と地方の役割分担を明確にし、国の役割を必要最小限のものに限定したうえで、これまで国が担ってきた内政上の役割の多くを地方に委ねるかたちで道州制を導入することを提言する。道州制の導入によって、国においては外交・防衛など国家安全保障や司法を担当するとともに国家としての競争力を重視した政策を重点的に推進し、また地域においてはそれぞれの特徴に応じた自律的な地域経営・行政を推進するという明確な役割分担が実現する。・・・(中略)・・・。今こそ国民の支持を得て、「平成の廃県置州」を実現することを強く求めたい。

と道州制導入の意義付けを行っている（日本経済団体連合会 2007：1頁）。また、道州制導入の時期を2015年としている。

## 第2節 報告書の構成

以上のように日本における地方自治制度は道州制のような国家全体の制度を論ずるもの、税財源や地方交付税のように財政面から論ずるもの、事務事業の配分を論ずるものなど様々なものが入り乱れて進展している。本研究会ではこれら一連の地方自治制度を取り巻く流れを念頭に、地方自治制度のあり方について議論を重ねてきた。以下、3章にわたって、これからの地方自治のあり方について検証していく。

まず第2章では、現在基礎自治体が抱える問題や課題、地方分権改革に対する評価や要望などを明らかにする。わが国で進行中の地方分権改革がもたらす中央と地方の政府間関係の変容を総合的に解明するために「21世紀地方自治研究会」（代表：伊藤光利神戸大学教授）が、全国の全ての市区町村首長（自治体）に対し、2007年3月から7月にかけて実施したアンケート調査の結果を基に、本研究会と連携し分析を行ったものである。

アンケート調査から、一連の地方分権改革は自治体の自主性や自立性の拡大をもたらすものでなかったと、多くの首長が実感として答えていることが分かった。地方税財政制度にメスを入れた三位一体改革によって、多くの自治体では財政規模が縮小し、一部の自治体では財政状況が逼迫し、危機的状況にあると回答している。今後の地方分権改革で取り上げられるべき課題として、各首長は国や都道府県の関与縮小や権限移譲、地方交付税改革、補助金改革などを挙げつつも、多くの首長は現行の地方交付税制度についてはその存続を求めるとともに、個々の補助金を地方の裁量度を高めた統合補助金や一般交付金化、もしくは補助金の廃止縮減を行いと同時に税源移譲を行うべきと考えている。

基礎自治体と広域自治体のあり方について、基礎自治体は住民に最も身近な総合的行政主体として、今後多様化、高度化、専門化する行政需要にこたえる必要がある。この流れの中で都道府県に対し、町村レベルでは専門的な知識の提供を、中規模あるいはある程度の大きな規模の市レベルでは近隣市区町村との調整機能を求めている。また今後小規模自治体において担いきれない事務が発生した場合に、都道府県や国の関与（垂直補完）を望む声が、町村レベルの自治体から少なからず見られた。近隣自治体との連携や広域連合により対応する選択肢（水平補完）も有力なものとして挙げられるが、この点について都市部と比べて急速な少子高齢化や地方経済、財政の悪化が見込まれる小規模自治体に対し、広域自治体と基礎自治体間の役割やあり方を整理しつつ、具体的な対策を検討する必要があると考えられる。

第3章は、政令指定都市制度を中心とした大都市制度に関して検討する。平成の大合併を推進する際にも大都市制度は合併に対するインセンティブとしても用いられた。なぜならば、政令指定都市、中核市そして特例市は一般的な基礎自治体よりも多くの権限が移譲されるという点で一定程度の規模に達するように周辺市町村が合併しようというインセンティブを生み出すからである。ここで明らかになった論点は大都市、特に政令指定都市は広域自治体と対立関係にある。前者は権限、税源、財源の移譲と

府県の不介入を要求している。一方で、広域自治体は政令指定都市の市域を越えた広域的な問題の対応、府県内の再分配の問題への対応を重視している。しかし、このように一枚岩に見える政令指定都市側も、昨今の指定要件緩和による数の増加から、必ずしも全ての政令市の利害が一致しているとはいえない状況である。

このような環境の下、様々な資源を有した基礎自治体が多くある中で、どのような制度設計を志向していくのかは大きな問題である。現在でも、基礎自治体には制度上の多様性がある。制度に多様性があることは、柔軟な選択肢を提供できるという意味では利点があるが、一方で複雑になりすぎる恐れもある。さらに、大きくなりすぎている現在の政令指定都市は民主主義上の問題はないのかという論点も忘れてはならないだろう。1つの区で特例市並みの人口を有するところもある。有権者から基礎自治体への距離が遠すぎるのではないだろうか。政令指定都市への過度の集中は、東京一極集中の地方版であるともいえる。これらの現象は都市間競争促進の観点からは望ましいものかもしれない。しかし、地域間のバランスというものも、また無視できないものなのではないだろうか。最後に、大都市制度は、現在議論されている道州制問題の中では余り触れられていない点を指摘しておかなければならない。政令指定都市をはじめとする大都市は道州制の議論と同時にこれらどのように扱うかという議論は避けて通れないはずである。

第4章では、第2・3章における基礎自治体からの議論を踏まえ、全国の広域自治体の地方制度改革に関する報告書を調査し、広域自治体のあり方に関する意識を調査した。その結果、以下の4点が主な論点としてあげられた。まず、大きな論点として現行の広域自治体の制度の扱い、特に道州制導入の是非が挙げられる。次に、広域自治体と基礎自治体間の権限の配分方法の問題がある。さらに、権限移譲後の地方公共団体における税財源の問題は地方分権改革が実効性のあるものにするためには必要不可欠な議論である。

以上の点に加えて中央政府や地方公共団体以外のアクターの役割や住民の意識という点も、触れている報告書は少ないが、指摘しておかなければならないだろう。これらの諸論点の中で、現状では、第28次地方制度調査会の答申の影響もあり、道州制に関する議論が大きな耳目を集めているとあって差し支えないだろう。しかし、それで果たしてよいのだろうかという疑問を第2章では投げかけたい。むしろ、権限や税財源の配分方法やそもそも公的な主体によって担われるべき事務量についてより具体的な検討を行うべきであろう。



## 第2章 基礎自治体：全国市町村（区）自治体首長調査結果から\*

### はじめに

1995年の地方分権推進法の成立を皮切りに、1999年の地方分権一括法では機関委任事務の廃止、国と都道府県・市町村の対等性が確認された。そして2001年に発足し2006年まで続いた小泉政権下では、地方財政制度をめぐる三位一体改革が行われた。またこれと平行して第27次地方制度調査会は、小規模自治体のあり方も含め、市町村などの基礎自治体のあり方等を答申、さらに第28次地方制度調査会では道州制のあり方などが答申され、基礎自治体や広域自治体のあり方が本格的に議論されるようになった。そして、かつては3000以上存在した市町村が1800あまりの市町村に統合再編された、いわゆる「平成の大合併」も実行された。過去十数年間でわが国の中央地方関係は大きく変容したし、もちろんそれは現在進行形でもある。

特に2000年に入って以降、国の厳しい財政事情と財政再建を背景としつつ、地方分権改革の名のもとで自治体合併や三位一体改革が進められ、また基礎自治体と広域自治体のあり方については新たな指針が示されるなど、中央地方関係の根幹を揺るがすような経験を我々は体験している。しかしながら、果たしてこれらの一連の分権改革が、国と地方の関係に、そして個々の自治体レベルでどのような変容をもたらしたのか、実際のところその詳細な検証は未だなされていないように思われる。本報告では、全国の市区町村首長に対して行ったアンケート調査をもとに、平成の地方分権改革が基礎自治体レベルに何をもたらしたのか、首長の評価と現状認識を、そして今後の地方分権改革のあり方について、首長たちは何を考えているのかを明らかにする。本報告は、一連の地方分権改革の全体像を基礎自治体レベルから検証するものである。

本報告で利用するアンケート調査は、全ての市区町村首長に対して行われた全数調査である。地方分権改革について、その総括的な評価がまだ定まらず、また、存在しない中で、今回のアンケート調査結果は、都道府県、国の地方行政関係者にとって、基礎自治体の首長が地方分権改革をどのように捉え評価し、そして何を要望しているのか、そして地方の現状がいかなるものであるかを知る機会と手掛かりを提供するとなるだろう。

以下第1節では、アンケート調査に回答した自治体の特徴と現状をまとめ、第2節では、一連の地方分権改革に対する首長の評価についてまとめる。第3節では、今後の地方分権改革に首長は何を求めているのかを、第4節では、基礎自治体と広域自治体の関係について、小規模自治体のあり方を中心にアンケート調査結果から論じるとしたい。

---

\* 本報告で用いる全国市町村（区）自治体首長アンケート調査（調査主体「21世紀地方自治研究会」）は、平成18-20年度文部科学省科学研究費補助金（研究課題「変革期における中央-地方関係の総合的解明」：基盤研究B・課題番号18330025）による研究成果の一部である。また、より詳細な調査結果については、品田、驛(2008)を参照のこと

## 第1節 回答自治体の特徴・現状

### (1) 回答状況

本報告において利用する「全国市町村（区）自治体首長調査」（以下、アンケート調査という）は、わが国で進行中の地方分権改革をもたらす中央政府と地方政府間の関係の変容を総合的に解明するために、「21世紀地方自治研究会」（代表：伊藤光利神戸大学教授）が2007年3月から7月にかけて、全国の全ての市区町村首長（自治体）に対し実施したものである。2007年4月に統一地方選挙が実施されたため、選挙結果による首長交代等の影響を考え、まず選挙が実施されなかった自治体に対し調査票を郵送し、選挙が実施された自治体については選挙後に郵送した。第一次発送は3月30日、第二次発送は5月1日にそれぞれ行い、設定した締め切り日以後一回ずつ督促状を郵送した。

発送時点で存在した全国1827の自治体のうち1143の自治体から回答があり、アンケート調査全体の回答率は62.5%であった。<sup>6</sup> 都道府県別の回答状況について、表2-1-1の通りである。都道府県別に見ると回答率は概ね5～6割で推移している。石川県の回答率の低さが目に付くが（31.6%）、これは2007年3月25日に発生した能登半島沖地震による影響があったものと思われる。

次に人口区分別による回答状況は以下の通りである（表2-1-2）。1999年に制定された「市町村の合併の特例に関する法律」（以下、合併特例法）の下で進められたいわゆる「平成の大合併」は、合併特例法の制定前に3000以上存在した市町村を、その経過措置が切れる2006年3月末日には1821市町村へと大幅に数を減少させ、日本の地図を大きく変えた。しかしながら、財政状況、歴史、地域的な事情等により合併を断念もしくは合併交渉のテーブルにつけなかった／つかなかった多くの小規模自治体が依然として存在することは周知の事実である。本アンケート調査にも、この点が色濃く現われている。人口1万人未満の自治体はアンケート調査回答全体の24.5%、人口1万人以上3万人未満の自治体は27.3%と、これらを合わせると回答全体の半数以上を占める。また都市区分別の回答状況については、町村がアンケート調査回答の半数以上を占めている（表2-1-3）。

### (2) 合併経験

続いて、アンケート調査回答自治体の合併経験について目を移すと、回答した自治体の約7割が、過去3年以内の合併経験について「無し」と回答している（表2-1-4）。人口区分と都市区分について合併経験の有無とクロスさせたものが、それぞれ表2-1-5と表2-1-6である。本アンケート調査に回答を寄せた多くの自治体が、合併特例法で設けられた人口3万人市制移行の緩和措置に満たない規模のものであったことがうかがえる。人口区分上の人口3万人未満の自治体と都市区分上の町村はほぼ一致し、これらの自治体での合併経験は少ない。

---

<sup>6</sup> 2008年1月15日付けで愛知県豊川市、宝飯郡音羽町、同郡御津町が編入合併して愛知県豊川市が誕生し、2008年3月1日現在、全国には1818の市区町村が存在する。

表 2-1-1 都道府県別回答状況

	都道府県	回答数	発送自治体数	回答率	回答数/N		都道府県	回答数	発送自治体数	回答率	回答数/N
1	北海道	104	180	57.8%	9.10	26	京都	16	26	61.5%	1.40
2	青森	26	40	65.0%	2.27	27	大阪	30	43	69.8%	2.62
3	岩手	20	35	57.1%	1.75	28	兵庫	33	41	80.5%	2.97
4	宮城	26	36	72.2%	2.27	29	奈良	20	39	51.3%	1.75
5	秋田	22	25	88.0%	1.92	30	和歌山	20	30	66.7%	1.75
6	山形	21	35	60.0%	1.84	31	鳥取	9	19	47.4%	0.79
7	福島	29	60	48.3%	2.54	32	島根	17	21	81.0%	1.49
8	茨城	24	44	54.5%	2.10	33	岡山	19	27	70.4%	1.66
9	栃木	23	31	74.2%	2.01	34	広島	21	23	91.3%	1.84
10	群馬	21	38	55.3%	1.84	35	山口	14	22	63.6%	1.22
11	埼玉	45	70	64.3%	3.94	36	徳島	16	24	66.7%	1.40
12	千葉	37	56	66.1%	3.24	37	香川	10	17	58.8%	0.87
13	東京	37	62	59.7%	3.24	38	愛媛	13	20	65.0%	1.14
14	神奈川	20	33	60.6%	1.75	39	高知	21	35	60.0%	1.84
15	新潟	24	35	68.6%	2.10	40	福岡	40	66	60.6%	3.50
16	富山	10	15	66.7%	0.87	41	佐賀	11	23	47.8%	0.96
17	石川	6	19	31.6%	0.52	42	長崎	14	23	60.9%	1.22
18	福井	10	17	58.8%	0.87	43	熊本	27	48	56.3%	2.36
19	山梨	22	28	78.6%	1.92	44	大分	12	18	66.7%	1.05
20	長野	51	81	63.0%	4.46	45	宮崎	15	30	50.0%	1.31
21	岐阜	27	42	64.3%	2.36	46	鹿児島	25	49	51.0%	2.19
22	静岡	30	42	71.4%	2.62	47	沖縄	28	41	68.3%	2.45
23	愛知	42	63	66.7%	3.67		小計	1140	1827	62.4%	99.74
24	三重	13	29	44.8%	1.14		不明	3			0.26
25	滋賀	19	26	73.1%	1.66		N	1143	1827	62.6%	100.00

第 27 次地方制度調査会では、大きな論争を引き起こした「西尾私案」に見られるように、中央政府の莫大な財政赤字を背景に、基礎自治体を効率的な行政サービスの供給主体として、また地方分権の担い手としてふさわしい規模と能力を備えた規模へ再編するという観点から、その再編成を経てもなお人口の少ないままの小規模自治体について、いかに扱うべきか、その取扱いが大きな争点となった<sup>7</sup>。具体的にそこで行われた議論を大まかに説明すると、第一に小規模自治体（町村）の事務権限を縮小して一定規模以上の人口と能力を有する近隣自治体の内部団体として編入させる「水平補完」、「内部団体移行」方式

<sup>7</sup> 第 27 次地方制度調査会の最終答申では、小規模な自治体として人口 1 万人未満の市町村を念頭に置いている。地方制度調査会（2002）。

(包括的団体移行方式)」が挙げられる。第二に小規模自治体の担うべき事務を限定し、義務付けられなかった事務について都道府県が処理する「垂直補完」、「事務配分特例方式」が挙げられる。これらの構想は「財政効率、経済効率、規模の論理を優先することで貫かれており、地方自治・地方分権の理念に照らしても問題があるばかりではなく、総じていえば、人口規模の少ない町村を切り捨てるという横暴極まりない論旨であり、絶対容認できない」とする全国町村会（2002）を中心とした激しい反発を受けて、トーンを大幅に落として第27次地制調の答申に盛り込まれたが、現在のところ具体的な地方制度として確立されることなく至っている。

しかしながら近年の大変厳しい財政状況の中、他の地域と比べ少子高齢化の進展が早く、地域経済のより一層の弱体化が予想される多くの小規模自治体において、健全な行政運営や行政サービスの提供が、自治体体力的により困難になることが予想される。この点について詳しくは後述の第4章で検討するが、現在進行中の、あるいは将来の自治体を取り巻く厳しい環境について、全国の首長はどのように認識し、そして対応すべきと考えているのか、アンケート調査の回答結果から明らかにしたい。

表 2-1-2 人口区分別回答状況

		全国		近畿		兵庫県	
		度数	%	度数	%	度数	%
有効	～10000 人	281	24.58	28	20.29		
	10000～30000 人	312	27.30	31	22.46	9	27.27
	30000～50000 人	177	15.49	19	13.77	11	33.33
	50000～100000 人	199	17.41	37	26.81	6	18.18
	100000～200000 人	96	8.40	12	8.70	3	9.09
	200000～500000 人	58	5.07	10	7.25	3	9.09
	500000～1000000 人	13	1.14	1	0.72	1	3.03
	1000000 人～	4	0.35				
	合計	1140	99.74				
欠損値	システム欠損値	3	0.26				
合計		1143	100.00	138	100.00	33	100.00

注：近畿圏；大阪府、京都府、兵庫県、奈良県、和歌山県、滋賀県（2府4県）

表 2-1-3 都市区分別回答状況

		度数	%
有効	1 政令指定都市	8	0.70
	2 中核市	18	1.57
	3 特例市	28	2.45
	4 東京都特別区	16	1.40
	5 その他の中都市	102	8.92
	6 小都市	357	31.23
	7 町村	611	53.46
	8 自治体名不明	3	0.26
合計		1143	100.00

注：5 その他の中都市；人口10万人以上の市（政令指定市、中核市、特例市以外）

6 小都市；人口10万人未満の市

表 2-1-4 合併経験（3年以内）

		度数	%
有効	1 有り	347	30.36
	2 無し	792	69.29
	合計	1139	99.65
欠損値	システム欠損値	4	0.35
合計		1143	100.00

表 2-1-5 合併経験（3年以内）と人口区分のクロス表

		人口区分								合計
合併経験 (3年以内)		0～	10000～	30000～	50000～	100000～	200000～	500000～	1000000人	合計
		10000人	30000人	50000人	100000人	200000人	500000人	1000000人	～	
1 有り	度数	18	88	82	87	38	26	6	1	346
	総和の%	1.58	7.75	7.22	7.66	3.35	2.29	0.53	0.09	30.46
2 無し	度数	263	224	95	108	58	32	7	3	790
	総和の%	23.15	19.72	8.36	9.51	5.11	2.82	0.62	0.26	69.54
合計	度数	281	312	177	195	96	58	13	4	1136
	総和の%	24.74	27.46	15.58	17.17	8.45	5.11	1.14	0.35	100.00

表 2-1-6 合併経験（3年以内）と都市区分のクロス表

		都市区分								合計
合併経験 (3年以内)		1 政令指定 都市	2 中核市	3 特例市	4 東京都 特別区	5 その他 の中都市	6 小都市	7 町村	8 自治体名 不明	合計
		1 有り	度数	4	15	12	0	40	178	
総和の%	0.35		1.32	1.05	0.00	3.51	15.63	8.52	0.09	30.47
2 無し	度数	4	3	16	16	62	175	514	2	792
	総和の%	0.35	0.26	1.40	1.40	5.44	15.36	45.13	0.18	69.53
合計	度数	8	18	28	16	102	353	611	3	1139
	総和の%	0.70	1.58	2.46	1.40	8.96	30.99	53.64	0.26	100.00

### (3) 財政状況

アンケート調査に回答した自治体の財政状況について、各自治体の財政力指数を参考に見たのが表 2-1-7 である。アンケート調査回答全体の半数以上の自治体が財政力指数 0.5 未満の自治体であった<sup>8</sup>。具体的にアンケート調査では「貴自治体の現在の財政状況について、どのように認識されていますか」と各自治体首長に質問し、その認識を尋ねている（表 2-1-8）。 **表 2-1-7 回答自治体の財政力指数**

全回答の 3 割弱の首長が自ら代表する自治体の財政状況を「危機的であり、従来の財政再建手法では乗り切れない」(27.91%)と答え、その厳しい台所事情の窮状を訴えている。「厳しい状況だが、数年辛抱すれば乗り切れる」が 62.9%、「ほぼ健全であり、特に厳しさは感じていない」が 7.52%で、財政状況に不安を感じている前二者の回答を合わせると全体の 9 割を越え、現在多くの自治体はその財政状況に危機感や何らかの問題を抱えているとことがアンケート結果からうかがえる。

		度数	%	累積%
有効	～0.1	7	0.61	0.61
	0.1～0.2	115	10.06	10.70
	0.2～0.3	174	15.22	25.96
	0.3～0.4	149	13.04	39.04
	0.4～0.5	142	12.42	51.49
	0.5～0.6	142	12.42	63.95
	0.6～0.7	105	9.19	73.16
	0.7～0.8	91	7.96	81.14
	0.8～0.9	73	6.39	87.54
	0.9～1.0	47	4.11	91.67
	1.0～	95	8.31	100.00
	合計	1140	99.74	
欠損値	システム欠損値	3	0.26	
合計		1143	100.00	

表 2-1-8 自治体財政状況

		度数	%	累積%
有効	1 危機的であり、従来の財政再建手法では乗り切れない	319	27.91	28.18
	2 厳しい状況だが、数年辛抱すれば乗り切れる	719	62.90	91.70
	3 ほぼ健全であり、特に厳しさは感じていない	86	7.52	99.29
	4 その他	7	0.61	99.91
	5 複数回答	1	0.09	100.00
		合計	1132	99.04
欠損値	システム欠損値	11	0.96	
合計		1143	100.00	

合併経験や人口区分と自治体財政状況の関係を見たのがそれぞれ表 2-1-9、表 2-1-10 である。表の 2-1-9 によると、合併経験「有り」と回答した自治体のうち、「危機的であり、従来の財政再建手法では乗り切れない」が全体の 8.51%、「厳しい状況だが、数年辛抱すれば乗り切れる」が 20.48%をそれぞれ占め、必ずしも合併という選択が自治

<sup>8</sup> 財政力指数については、2006 年度 3 月末時点のものを利用。

体の厳しい財政状況を好転させることにつながったわけではないことを示している。さらに、合併経験「無し」でかつ財政状況が「危機的」な自治体は、全体の約 2 割を占めることも注目される。また、表 2-1-10 から分かるように、人口規模の小さな自治体ほど「危機的」な財政状況にあると回答している。

以上のアンケート調査に回答した自治体の現状を踏まえた上で、第 2 章以降では各自治体の首長が有する過去の地方分権改革への評価、これから行われる地方分権改革に対する考え方等をアンケート調査の結果から抽出したい。

表 2-1-9 自治体財政状況 と 合併経験（3 年以内） のクロス表

自治体財政状況	合併経験（3 年以内）			
		1 有り	2 無し	合計
1 危機的であり、従来の財政再建手法では乗り切れない	度数	96	222	318
	総和の %	8.51	19.68	28.19
2 厳しい状況だが、数年辛抱すれば乗り切れる	度数	231	486	717
	総和の %	20.48	43.09	63.56
3 ほぼ健全であり、特に厳しさは感じていない	度数	17	68	85
	総和の %	1.51	6.03	7.54
4 その他	度数	2	5	7
	総和の %	0.18	0.44	0.62
5 複数回答	度数	0	1	1
	総和の %	0.00	0.09	0.09
合計	度数	346	782	1128
	総和の %	30.67	69.33	100.00

表 2-1-10 自治体財政状況 と 人口区分 のクロス表

自治体財政状況		人口区分								合計
		0～10000 人	10000 ～ 30000 人	30000 ～ 50000 人	50000 ～ 100000 人	100000 ～ 200000 人	200000 ～ 500000 人	500000 ～ 1000000 人	1000000 人～	
1 危機的であり、従来の財政再建手法では乗り切れない	度数	94	97	47	47	22	9	1	1	318
	人口区分の %	33.57	31.39	26.86	23.98	23.16	15.79	7.69	25.00	28.17
	総和の %	8.33	8.59	4.16	4.16	1.95	0.80	0.09	0.09	28.17
2 厳しい状況だが、数年辛抱すれば乗り切れる	度数	166	197	115	131	61	36	8	3	717
	人口区分の %	59.29	63.75	65.71	66.84	64.21	63.16	61.54	75.00	63.51
	総和の %	14.70	17.45	10.19	11.60	5.40	3.19	0.71	0.27	63.51
3 ほぼ健全であり、特に厳しさは感じていない	度数	17	15	13	17	12	10	2	0	86
	人口区分の %	6.07	4.85	7.43	8.67	12.63	17.54	15.38	0.00	7.62
	総和の %	1.51	1.33	1.15	1.51	1.06	0.89	0.18	0.00	7.62
4 その他	度数	2	0	0	1	0	2	2	0	7
	人口区分の %	0.71	0.00	0.00	0.51	0.00	3.51	15.38	0.00	0.62
	総和の %	0.18	0.00	0.00	0.09	0.00	0.18	0.18	0.00	0.62
5 複数回答	度数	1	0	0	0	0	0	0	0	1
	人口区分の %	0.36	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.09
	総和の %	0.09	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.09
合計	度数	280	309	175	196	95	57	13	4	1129
	人口区分の %	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
	総和の %	24.80	27.37	15.50	17.36	8.41	5.05	1.15	0.35	100.00

## 第2節 これまでの地方分権改革に対する首長の評価

### (1) 全般的評価

1995年の地方分権推進法の成立以来、様々な制度変化や地方制度調査会による議論を通して、過去十数年間でわが国の中央地方関係は大きく変容した。そして今後も大きな変容を遂げていくことが予想される。アンケート調査では一連の地方分権改革に対する評価を首長に尋ねた。「地方分権改革の成果をどう評価していますか」と質問し、各自治体の首長は表2-2-1のように回答している。アンケート調査全体（全国）では「非常に評価する」と回答した首長は僅か4自治体、近畿圏ではその半分を占める2自治体が大変高い評価を下している。全国では「評価する」と21.78%、近畿では24.64%、兵庫県では30.3%の首長が回答している。アンケート回答総数（全国）の約5分の1、近畿圏では4分の1、兵庫県では約3割の首長が好意的な評価を行い、地方分権改革に対して近畿圏、兵庫県下で首長の評価は相対的に高い。しかしながら、半数以上の首長がそれぞれ「どちらともいえない」と回答し、地方分権改革についての評価は中立的である。「評価しない」については、全国では19.6%、近畿圏では14.49%、兵庫県では6.06%であった。「全く評価しない」については全国では2.45%、近畿圏では2.17%、兵庫県では回答無しであった。全国レベルでの回答傾向を見ると、好意的な意見と否定的な意見が概ね5分の1程度で拮抗し評価が分かれ、残り5分の3の首長がその中間に位置する。

地方分権改革に対する評価について自治体人口規模ごとに首長の評価を見たものが表2-2-2である。全体的な傾向として、否定的な評価は、人口の少ない自治体首長によるものが多いと見受けられる。逆に好意的な評価を下すのは、人口10万人から20万人、20万人から50万人の自治体の首長で、ある程度規模の大きな自治体にとって地方分権改革は望ましいものであったことがうかがえる。

表2-2-1 地方分権改革の評価

		全国		近畿		兵庫	
		度数	%	度数	%	度数	%
有効	1 非常に評価する	4	0.35	2	1.45		
	2 評価する	249	21.78	34	24.64	10	30.30
	3 どちらともいえない	626	54.77	79	57.25	21	63.64
	4 評価しない	224	19.60	20	14.49	2	6.06
	5 まったく評価しない	28	2.45	3	2.17		
	6 その他	2	0.17				
	合計	1133	99.13				
欠損値	システム欠損値	10	0.87				
合計		1143	100.00	138	100.00	33	100.00



表 2-2-2 地方分権改革の評価 と 人口区分 のクロス表

地方分権改革の評価		人口区分								合計
		0～ 10000 人	10000～ 30000 人	30000～ 50000 人	50000～ 100000 人	100000～ 200000 人	200000～ 500000 人	500000～ 1000000 人	1000000 人 ～	
1 非常に評価する	度数	4	0	0	0	0	0	0	0	4
	人口区分の%	1.43	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.35
	総和の%	0.35	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.35
2 評価する	度数	32	47	43	58	40	22	4	2	248
	人口区分の%	11.43	15.16	24.43	29.74	42.11	38.60	30.77	50.00	
	総和の%	2.83	4.16	3.81	5.13	3.54	1.95	0.35	0.18	21.95
3 どちらともいえない	度数	150	186	98	110	39	31	8	2	624
	人口区分の%	53.57	60.00	55.68	56.41	41.05	54.39	61.54	50.00	
	総和の%	13.27	16.46	8.67	9.73	3.45	2.74	0.71	0.18	55.22
4 評価しない	度数	79	70	30	25	16	4	0	0	224
	人口区分の%	28.21	22.58	17.05	12.82	16.84	7.02	0.00	0.00	19
	総和の%	6.99	6.19	2.65	2.21	1.42	0.35	0.00	0.00	19.82
5 まったく評価しない	度数	14	7	5	2	0	0	0	0	28
	人口区分の%	5.00	2.26	2.84	1.03	0.00	0.00	0.00	0.00	2.48
	総和の%	1.24	0.62	0.44	0.18	0.00	0.00	0.00	0.00	2.48
6 その他	度数	1	0	0	0	0	0	1	0	2
	人口区分の%	0.36	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	7.69	0.00	0.18
	総和の%	0.09	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.09	0.00	0.18
合計	度数	280	310	176	195	95	57	13	4	1130
	人口区分の%	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
	総和の%	24.78	27.43	15.58	17.26	8.41	5.04	1.15	0.35	100.00

表 2-2-3 地方分権改革による自治体の自律性・自主性の拡大

		全国		近畿		兵庫	
		度数	%	度数	%	度数	%
有効	1 大幅に拡大した	2	0.17	2	1.45		
	2 拡大した	250	21.87	31	22.46	9	27.27
	3 特に変わらない	769	67.28	89	64.49	23	69.70
	4 縮小した	100	8.75	13	9.42	1	3.03
	5 大幅に縮小した	9	0.79	2	1.45		
	6 その他	4	0.35	1	0.72		
	合計	1134	99.21				
欠損値	システム欠損値	9	0.79				
合計		1143	100.00	138	100.00	33	100.00

続いて、首長に対し「地方分権改革によって、貴自治体の自律性・自主性は拡大したでしょうか、それとも縮小したでしょうか」と質問し、その回答をまとめたものが表 2-2-3 である。「大幅に拡大した」と回答したのは、全国（近畿圏）で僅か 2 自治体の首長であった。「拡大した」と全国で 21.87%、近畿圏で 22.46%、兵庫県で 27.27% の首長が回答し、全体的には地方分権改革で自治体の自律性や自主性の高まりを実感した首長はアンケート調査回答全体の 2 割弱にとどまった。全体としては 7 割近い首長が「特に変わらない」（67.28%）と回答し、多くの首長の実感として、地方分権改革は基礎自治体レベルで自律性や自主性の拡大をもたらしていないと認識されているようである。

「自治体の人口規模」と「地方分権改革による自治体の自律性と自主性拡大に対する評価」間の関連を見たものが表 2-2-4 である。先に見た地方分権改革の評価と同じく人口規模の多い自治体の首長は、地方分権改革は自治体の自律性や自主性拡大につながったと評価しているようである。逆に人口規模の少ない自治体の首長ほど、自律性や自主性が縮小したと回答する割合は高くなる。一連の地方分権改革は、人口規模の大きな自治体にとって自律性や自主性の拡大をもたらす評価の高い改革だったようである<sup>9</sup>。逆に人口の少ない小規模自治体ほど地方分権改革に対する評価や自律性や自主性拡大の実感は乏しく、逆に否定的な評価や自律性や自主性の縮小をもたらしたとする回答が多くなる。

表 2-2-5 は地方分権改革の評価と自治体の自律性・自主性拡大についてのクロス表である。「評価する－拡大した」の組み合わせが全体の 12.71%、「どちらともいえない－特に変わらない」が 44.04%と自律性・自主性拡大の実感が地方分権改革の評価と相関している。また、「評価しない－特に変わらない」と 13.42%の首長が回答し、地方分権改革が自治体の自律性や自主性をもたらさなかったことに対する失望を首長が感じていることがアンケート結果からわかる。ただし、ここでは全般的な首長の評価しか分からず、首長が具体的に分権改革のどこを評価または評価しなかったか分からない。次節では具体的な地方分権改革の中身、地方税財政改革である三位一体改革に注目し、もう少し詳しく首長の分権改革に対する評価を検討してみよう<sup>10</sup>。

---

<sup>9</sup> 特に、人口 20 万人以上の都市に対しては人口規模に応じて、中核市制度（1994 年）、特例市制度（2000 年）などの大都市特例制度がそれぞれ創設され、国や都道府県からの権限委譲がなされるため、これらの都市に該当する場合、当然自律性や自主性は高まると評価されることが予想されよう。紙幅の関係により表の掲載は避けるが、アンケート調査に回答を寄せた中核市（18 市）、特例市（28 市）のうち地方分権改革による自律性・自主性拡大の評価については、「拡大した」とそれぞれ半数の市（9 市、14 市）が回答している。

<sup>10</sup> 自治体の自律性と自主性を構成する要素として、「事務権限」と「財源」などがあるだろう。今回のアンケート調査の質問票において、地方分権改革がもたらした基礎自治体に対する「事務権限」委譲がどの程度であったか、またその評価について具体的な質問項目は入っていない。アンケート調査としては、三位一体改革を念頭に置きながら、地方財政におけるその影響がいかなるものであったのかを中心に、質問を構成している。

表 2-2-4 地方分権改革による自治体の自律性・自主性の拡大 と 人口区分 のクロス表

地方分権改革による自治体の自律性・自主性の拡大	人口区分									
		0～10000人	10000～30000人	30000～50000人	50000～100000人	100000～200000人	200000～500000人	500000～1000000人	1000000人～	合計
1 大幅に拡大した	度数	2	0	0	0	0	0	0	0	2
	人口区分の%	0.71	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.18
	総和の%	0.18	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.18
2 拡大した	度数	35	53	37	55	31	29	6	3	249
	人口区分の%	12.50	17.10	21.02	28.21	32.63	50.00	46.15	75.00	
	総和の%	3.09	4.69	3.27	4.86	2.74	2.56	0.53	0.27	22.02
3 特に変わらない	度数	189	227	127	130	59	28	6	1	767
	人口区分の%	67.50	73.23	72.16	66.67	62.11	48.28	46.15	25.00	
	総和の%	16.71	20.07	11.23	11.49	5.22	2.48	0.53	0.09	67.82
4 縮小した	度数	47	27	11	9	5	1	0	0	100
	人口区分の%	16.79	8.71	6.25	4.62	5.26	1.72	0.00	0.00	8.84
	総和の%	4.16	2.39	0.97	0.80	0.44	0.09	0.00	0.00	8.84
5 大幅に縮小した	度数	6	2	1	0	0	0	0	0	9
	人口区分の%	2.14	0.65	0.57	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.80
	総和の%	0.53	0.18	0.09	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.80
6 その他	度数	1	1	0	1	0	0	1	0	4
	人口区分の%	0.36	0.32	0.00	0.51	0.00	0.00	7.69	0.00	0.35
	総和の%	0.09	0.09	0.00	0.09	0.00	0.00	0.09	0.00	0.35
合計	度数	280	310	176	195	95	58	13	4	1131
	人口区分の%	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
	総和の%	24.76	27.41	15.56	17.24	8.40	5.13	1.15	0.35	100.00

表 2-2-5 地方分権改革による自治体の自律性・自主性の拡大 と 地方分権改革の評価 のクロス表

地方分権改革による自治体の自律性・自主性の拡大	地方分権改革の評価							
		1 非常に評価する	2 評価する	4 どちらともいえない	4 評価しない	5 まったく評価しない	6 その他	合計
1 大幅に拡大した	度数	2	0	0	0	0	0	2
	総和の%	0.18	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.18
2 拡大した	度数	2	144	93	10	1	0	250
	総和の%	0.18	12.71	8.21	0.88	0.09	0.00	22.07
3 特に変わらない	度数	0	101	499	152	16	0	768
	総和の%	0.00	8.91	44.04	13.42	1.41	0.00	67.78
4 縮小した	度数	0	3	32	60	5	0	100
	総和の%	0.00	0.26	2.82	5.30	0.44	0.00	8.83
5 大幅に縮小した	度数	0	1	0	2	6	0	9
	総和の%	0.00	0.09	0.00	0.18	0.53	0.00	0.79
6 その他	度数	0	0	2	0	0	2	4
	総和の%	0.00	0.00	0.18	0.00	0.00	0.18	0.35
合計	度数	4	249	626	224	28	2	1133
	総和の%	0.35	21.98	55.25	19.77	2.47	0.18	100.00

## (2) 「三位一体改革」に対する評価

ここでは三位一体改革に対する首長の評価を取り上げる。各首長に『三位一体改革』により貴自治体の財政基盤はどのように変化しましたか」と質問した(表 2-2-6)。アンケート調査全回答中、「自主財源は増加し、歳入全体も増加した」と回答した自治体は全体の僅か 2.36%、27 自治体であった。「自主財源は増加したが依存財源が同程度減少し、歳入全体としては変化はなかった」が 24.67%で、約 4 分の 1 の自治体が全体として財政基盤に変化はなかったと回答し、さらに「自主財源の増加分以上に依存財源が減少し、全体としては減少した」が 70.95%で、全体の 7 割を占める自治体が財政基盤が縮小したと答え、三位一体改革によって財政基盤が縮小したという自治体がアンケート調査回答の太宗を占めている。

自治体人口規模ごとに三位一体改革の財政基盤の変化についてクロス表にまとめたものが表 2-2-7 である。三位一体改革により財政基盤の拡大した自治体は全体的に少ないが、その中で人口規模が大きな自治体ほど財政面で三位一体改革の恩恵を受けた割合が高くなり、財政基盤が拡大したと答えている。これに対して人口規模が小さな自治体ほど、三位一体改革の影響で財政基盤が縮小したと回答している。特に人口 1 万人未満の自治体の 85.25%、人口 1 万人以上 3 万人未満の自治体の 78.57%と、それぞれ約 8 割前後の自治体(主に町村)が、三位一体改革は財政基盤の縮小をもたらしたとする。既に多くのメディアや学術的な報告でも指摘されているように、三位一体改革は小規模な自治体にとって苦しい財政状況をもたらすものであったことが、今回のアンケート調査の結果からも改めてわかる。

続いて、表 2-2-8 は地方分権改革の評価と三位一体改革の財政基盤の変化についてクロス表にまとめたものである。財政基盤の変化と地方分権改革の評価との相関はどのようなものであろうか。表からもわかるように、少なくとも財政基盤が拡大した自治体で、地方分権改革の評価は、「(まったく) 評価しない」が存在しないという意味で、概ね好意的である。財政基盤に変化がなかった自治体のグループについて、自治体間評価が分かれている。このグループの約 31%にあたる自治体は「評価する」と答え、約 55%の自治体は「どちらともいえない」、約 13%の自治体が「(まったく) 評価しない」と回答している。そして財政基盤が縮小した自治体間での評価はさらに分かれ、このグループの約 18%の自治体は「(非常に) 評価する」と、約 55%の自治体が「どちらともいえない」と、約 26%の自治体は「(まったく) 評価しない」と回答している。アンケート調査の質問項目からこれ以上の分析はできないが、財政基盤が変化しなかったあるいは縮小した自治体のうち、地方分権改革を「評価する」自治体は、三位一体改革以外の内容で地方分権改革を評価しているようである。財政基盤が縮小した自治体のうち地方分権改革の評価を「どちらともいえない」と回答した自治体(全回答の約 4 割)については、その財政基盤の縮小を受け入れて、否定的な評価をしていない。また、全回答の約 19%にあたる自治体は財政基盤が縮小し、地方分権改革を「(まったく) 評価しない」と回答している。少なくとも財政基盤の縮小は、これらの自治体にとって地方分権改革に消極的な評価を下す一因であったことがうかがえる。

表 2-2-6 三位一体改革による財政基盤変化

		全国		近畿		兵庫	
		度数	%	度数	%	度数	%
有効	1 自主財源は増加し、歳入全体も増加した	27	2.36	3	2.17		
	2 自主財源は増加したが依存財源が同程度減少し、歳入全体としては変化はなかった	282	24.67	40	28.99	14	42.42
	3 自主財源の増加分以上に依存財源が減少し、全体としては減少した	811	70.95	94	68.12	18	54.55
	4 その他	10	0.87	1	0.72	1	3.03
	合計	1130	98.86				
欠損値	システム欠損値	13	1.14				
合計		1143	100.00	138	100.00	33	100.00

表 2-2-7 三位一体改革による財政基盤の変化と人口区分のクロス表

		「三位一体改革」による財政基盤の変化				
人口区分		※1	※2	※3	※4	合計
0～10000 人	度数	2	36	237	3	278
	人口区分の%	0.72	12.95	85.25	1.08	100.00
10000～30000 人	度数	5	61	242	0	308
	人口区分の%	1.62	19.81	78.57	0.00	100.00
30000～50000 人	度数	4	51	120	1	176
	人口区分の%	2.27	28.98	68.18	0.57	100.00
50000～100000 人	度数	6	66	124	1	197
	人口区分の%	3.05	33.50	62.94	0.51	100.00
100000～200000 人	度数	4	40	49	2	95
	人口区分の%	4.21	42.11	51.58	2.11	100.00
200000～500000 人	度数	4	20	31	2	57
	人口区分の%	7.02	35.09	54.39	3.51	100.00
500000～1000000 人	度数	1	5	5	1	12
	人口区分の%	8.33	41.67	41.67	8.33	100.00
1000000 人～	度数	1	1	2	0	4
	人口区分の%	25.00	25.00	50.00	0.00	100.00
合計	度数	27	280	810	10	1127
	人口区分の%	2.40	24.84	71.87	0.89	100.00
※1 自主財源は増加し、歳入全体も増加した ※2 自主財源は増加したが依存財源が同程度減少し、歳入全体としては変化はなかった ※3 自主財源の増加分以上に依存財源が減少し、全体としては減少した ※4 その他						

表 2-2-8 三位一体改革による財政基盤の変化と地方分権改革の評価のクロス表

地方分権改革の評価	「三位一体改革」による財政基盤の変化					
		※1	※2	※3	※4	合計
1 非常に評価する	度数	1	0	3	0	4
	地方分権改革の評価の%	25.00	0.00	75.00	0.00	100.00
	総和の%	0.09	0.00	0.27	0.00	0.36
2 評価する	度数	11	89	142	3	245
	地方分権改革の評価の%	4.49	36.33	57.96	1.22	100.00
	総和の%	0.98	7.93	12.64	0.27	21.82
3 どちらともいえない	度数	14	156	445	5	620
	地方分権改革の評価の%	2.26	25.16	71.77	0.81	100.00
	総和の%	1.25	13.89	39.63	0.45	55.21
4 評価しない	度数	0	35	188	1	224
	地方分権改革の評価の%	0.00	15.63	83.93	0.45	100.00
	総和の%	0.00	3.12	16.74	0.09	19.95
5 まったく評価しない	度数	0	1	26	1	28
	地方分権改革の評価の%	0.00	3.57	92.86	3.57	100.00
	総和の%	0.00	0.09	2.32	0.09	2.49
6 その他	度数	0	0	2	0	2
	地方分権改革の評価の%	0	0	100.00	0	100.00
	総和の%	0.00	0.00	0.18	0.00	0.18
合計	度数	26	281	806	10	1123
	地方分権改革の評価の%	2.32	25.02	71.77	0.89	100.00
	総和の%	2.32	25.02	71.77	0.89	100.00
※1 自主財源は増加し、歳入全体も増加した ※2 自主財源は増加したが依存財源が同程度減少し、歳入全体としては変化はなかった ※3 自主財源の増加分以上に依存財源が減少し、全体としては減少した ※4 その他						

### (3) 住民や職員に対する地方分権改革の影響

アンケート調査では、分権改革以前と比べて、住民の行動と職員全体の行動にどのような変化があったかを各首長に尋ねている。第27次地制調答申では、基礎自治体は「住民に最も身近な総合的な行政主体として、これまで以上に自立性が高い行政主体となる必要がある」（地方制度調査会 2003、2頁）と謳われ、今後の地方分権改革のあり方を示している。実際、基礎自治体に対して、「住民に最も身近な総合的な行政主体として」ふさわしい税財源や事務権限が、その程度移譲されたのか、ここでは取り上げないが、一連の地方分権改革が「今後の我が国における行政は、国と地方の役割分担に係わる『補完性の原理』の考え方にに基づき、『基礎自治体優先の原則』をこれまで以上に実現していく」（地方制度調査会 2003：2頁）ものであったと捉えた上で、地方分権改革は住民や自治体職員にどのような変化を生じさせたのだろうか。

まず住民の行動変化について見てみよう。アンケート調査では「市町村に対する住民の行動にどのような変化がありましたか」と質問し、次の回答を得た（表2-2-9）。全回答中、「住民からの建設的な政策提言が増えた」が17.06%、「住民からの苦情や注文が増えた」が24.76%、「何も変わらない」が48.99%、「その他」が7.44%であった。回答した自治体のうち約4割の自治体で、地方分権改革後に何らかの住民行動の変化が見られたと回答している。「地方分権改革が目指すべき分権型社会においては、地域における自己決定と自己責任の原則が実現されるという」（地方制度調査会 2003：3頁）観点からすると、一連の地方分権改革は住民の自治意識を高め、自治体運営への参加を促した点で、一定程度の効果をもたらすものであったようである。

表2-2-9 分権改革以後の市町村に対する住民の行動変化

		全国		近畿		兵庫	
		度数	%	度数	%	度数	%
有効	1 住民からの建設的な政策提言が増えた	195	17.06	18	13.04	4	12.12
	2 住民からの苦情や注文が増えた	283	24.76	26	18.84	4	12.12
	3 何も変わらない	560	48.99	80	57.97	25	75.76
	4 その他	85	7.44	12	8.70		
	5 複数回答	4	0.35				
	合計	1127	98.60	136	98.55		
欠損値	システム欠損値	16	1.40	2	1.45		
合計		1143	100.00	138	100.00	33	100.00

続いて、住民に最も身近な自治体の職員として、地方分権改革は彼らにどのような影響を与えたのか見てみよう。アンケート調査で、各首長に「職員全体の行動にどの

ように変化がありましたか」と聞いている。各首長からの回答状況は以下の通りである（表 2-2-10）。全回答のうち、「職場の雰囲気活気が出てきた」が 14.52%、「仕事について、職員に戸惑いが見られるようになった」が 37.36%、「何も変わらない」が 35.87%、「その他」が 10.76%であった。

回答全体の 14.52%にあたる自治体においては、来るべく地方分権型社会で、その第一線の担い手として活躍が期待される基礎自治体の職員に、その受け皿としての意欲が見られる反面、全体の 4 割近い自治体で「仕事について、職員に戸惑いが見られるようになった」とし、今後「十分な権限と財政基盤を有し、高度化する行政事務に的確に対処できる専門的な職員を含む職員集団を有するものと」期待される基礎自治体レベルで、職員間に動揺が広がっていることがうかがえる。

表 2-2-10 分権改革以後の職員全体の変化

		全国		近畿		兵庫	
		度数	%	度数	%	度数	%
有効	1 職場の雰囲気に活気が出てきた	166	14.52	20	14.49	3	9.09
	2 仕事について、職員に戸惑いが見られるようになった	427	37.36	40	28.99	7	21.21
	3 何も変わらない	410	35.87	63	45.65	22	66.67
	4 その他	123	10.76	13	9.42	1	3.03
	5 複数回答	1	0.09				
	合計	1127	98.60	136	98.55		
欠損値	システム欠損値	16	1.40	2	1.45		
合計		1143	100.00	138	100.00	33	100.00

表 2-2-11 は、自治体人口と分権改革以後の職員全体の変化についてのクロス表である。表から見てとれることは、都市規模でいうと小都市や町村といった小規模レベルの自治体で、地方分権改革による職員の戸惑いが見られるということである。自治体の規模が小さくなるにつれて、職員の戸惑いが発生している。今後の地方分権改革において、各基礎自治体は「高度化する行政事務に的確に対処できる専門的な職員を含む職員集団を有するもの」と期待され、それに応じた事務権限も移譲されることから、専門的な職員を有するに十分な財政規模をもちうる大規模・中規模の自治体では、職員の戸惑いはあまり見られず、地方分権改革の受け皿として対応できている自治体が多いようである。しかし、地方分権改革の対応について職員に戸惑いが見られることが、他の規模の自治体よりも多く見られる小規模自治体では、財政規模が小さいために今後必要とされる専門職員を確保することが難しいことが予想される。高度化、多様化、専門化する行政サービスの安定的な提供を確保するためにも、小規模自治体における専門性の確保が今後の課題となるであろう。この課題については、近隣市町村による広域連合で対応する水平補完、あるいは都道府県による垂直補完を通じて、小



規模自治体を支援、補完するなどの対応が考えられるが、この点については第 4 章について詳しく取り扱う。

表 2-2-11 都市区分と分権改革以後の職員全体の変化 のクロス表

		分権改革以後の職員全体の変化					
都市区分		1 職場の雰囲気 に活気が出て きた	2 仕事について、 職員に戸惑いが見 られるようになった	3 何も変わらない	4 その他	5 複数回答	合計
1 政令指定都市	度数 都市区分の%	2 28.57	0 0.00	2 28.57	3 42.86	0 0.00	7 100.00
2 中核市	度数 都市区分の%	6 33.33	2 11.11	5 27.78	4 22.22	1 5.56	18 100.00
3 特例市	度数 都市区分の%	8 28.57	5 17.86	9 32.14	6 21.43	0 0.00	28 100.00
4 東京都特別区	度数 都市区分の%	8 53.33	1 6.67	4 26.67	2 13.33	0 0.00	15 100.00
5 その他の中都市	度数 都市区分の%	17 16.67	31 30.39	38 37.25	16 15.69	0 0.00	102 100.00
6 小都市	度数 都市区分の%	62 17.61	120 34.09	129 36.65	41 11.65	0 0.00	352 100.00
7 町村	度数 都市区分の%	62 10.30	267 44.35	222 36.88	51 8.47	0 0.00	602 100.00
8 自治体名不明	度数 都市区分の%	1 33.33	1 33.33	1 33.33	0 0.00	0 0.00	3 100.00
合計	度数 都市区分の%	166 14.73	427 37.89	410 36.38	123 10.91	1 0.09	1127 100.00

注：5 その他の中都市；人口 10 万人以上の市（政令指定市、中核市、特例市以外）

6 小都市；人口 10 万人未満の市

### 第3節 これからの地方分権改革に対する首長の考え方

#### (1) 地方分権改革に対する全般的な考え方

2006年12月に地方分権改革推進法が成立し、第二次地方分権改革の幕が開いた。これまでの地方分権改革を受けて、基礎自治体が自己決定・自己責任のもとに行政運営を行い、「基礎自治体優先の原則」にふさわしい主体としてその役割を担っていくために、今後どのような地方分権改革が必要であるのだろうか。この点についてアンケート調査では、各自治体首長に対して「地方分権改革の今後の課題について特に重要なものは、以下のうちどれだとお考えですか」と尋ね、以下のような回答を得た。なお、この質問では首長が重要と考える項目について2つ選択してもらっているため、複数回答となっている（表2-3-1）。

地方分権の今後の課題について、アンケート調査全体（全国）で、各首長は「補助金改革」に13.52%、「地方交付税改革」に27.03%、「国や都道府県の関与縮小や権限移譲」に29.27%、「道州制」に8.01%、「地方自治体内部の組織改革」に12.95%、「その他」に4.68%と、それぞれ挙げている。基礎自治体首長の主な関心は、事務権限や地方財政に関するものに集中する反面、広域自治体のあり方にかかわる「道州制」の議論への関心は薄い。「地方自治体内部の組織改革」について、その具体的な内容は、アンケート調査の結果からはわからないが、効率的な行政を行うための組織改革や国や都道府県からの事務権限移譲への対応、多様化・高度化・専門化する行政需要に対する組織作りといったものが、今後の基礎自治体には必要であると考えられる。

今後の地方分権改革について、各首長はどのような課題をセット（組み合わせ）で考えているのだろうか。それについて示したものが表2-3-2である。首長が最も望む、改革のあり方は「地方交付税改革—国や都道府県の関与縮小や権限移譲」で全体の4分の1（26.45%）を占める。この後には「補助金改革—地方交付税改革」（13.65%）、「国や都道府県の関与縮小や権限移譲—地方自治体内部の組織改革」（11.28%）、「補助金改革—国や都道府県の関与縮小や権限移譲」（10.62%）、「地方交付税改革—地方自治体内部の組織改革」（10.14%）と続く。

表2-3-1 地方分権改革の今後の課題（複数回答）

		全国		近畿		兵庫	
		度数	%	度数	%	度数	%
有効	1 補助金改革	309	13.52	28	10.14	4	6.06
	2 地方交付税改革	618	27.03	83	30.07	20	30.30
	3 国や都道府県の関与縮小や権限移譲	669	29.27	80	28.99	24	36.36
	4 道州制	183	8.01	21	7.61	7	10.61
	5 地方自治体内部の組織改革	296	12.95	44	15.94	7	10.61
	6 その他	107	4.68	14	5.07	3	4.55
	合計	2182	95.45	270	97.83	65	98.48
欠損値	システム欠損値	104	4.55	6	2.17	1	1.52
合計		2286	100.00	276	100.00	66	100.00

表 2-3-2 地方分権改革今後の課題（選択肢の組み合わせ）

		Q13 地方分権改革の今後の課題（二つ目）					
Q13 地方分権改革の今後の課題（一つ目）		2 地方交付税改革	3 国や都道府県の関与縮小や権限委譲	4 道州制	5 地方自治体内部の組織改革	6 その他	合計
1 補助金改革	度数 総和の%	144 13.65	112 10.62	10 0.95	35 3.32	6 0.57	307 29.10
2 地方交付税改革	度数 総和の%	0 0.00	279 26.45	59 5.59	107 10.14	12 1.14	457 43.32
3 国や都道府県の関与縮小や権限委譲	度数 総和の%	0 0.00	0 0.00	80 7.58	119 11.28	54 5.12	253 23.98
4 道州制	度数 総和の%	0 0.00	0 0.00	0 0.00	23 2.18	9 0.85	32 3.03
5 地方自治体内部の組織改革	度数 総和の%	0 0.00	0 0.00	0 0.00	0 0.00	6 0.57	6 0.57
合計	度数 総和の%	144 13.65	391 37.06	149 14.12	284 26.92	87 8.25	1055 100.00

## （2） 事務権限移譲

多くの首長が関心を寄せる「国や都道府県の関与縮小や権限委譲」に関して、今回のアンケート調査では、どのような種類の事務権限をどの程度移譲すべきなのか、より具体的に踏み込んだ質問はしていない。ただアンケート調査では「貴自治体の行政サービスについてお伺いします。それぞれ重要だと思われる順に三つ選び」回答するように質問している。ここで首長自身が重視する行政サービスとは、首長が日々の行政経営で必要と感じる事務権限、もしくは行政サービスを展開するのに現状では不十分と不満を感じている事務権限であると言い換えることも可能であろう。この質問で首長が挙げる行政サービスとは、今後、地方分権改革において基礎自治体レベルでより一層の事務権限移譲と充実が求められる、優先度の高いものとして見なすこともできるだろう。以下でその回答状況を見てみよう。

アンケート調査全体（全国）では、最も重視する行政サービスとして「健康・福祉」を 59.06%の首長が挙げ、「農林漁業」が 8.57%、「教育」が 8.22%、「都市基盤」と「コミュニティづくり」が 6.39%であった。次いで二番目に重視する行政サービスに「教育」を重視する首長が 25.55%、「健康・福祉」が 22.48%、「農林漁業」が 14.79%などが後に続く。三番目では「教育」が 25.11%で、「コミュニティづくり」が 15.66%、「農林漁業」11.55%、「環境衛生」が 11.20%、「都市基盤」が 10.24%と続いた。

第 27 次地制調答申では「福祉や教育、まちづくりなどの住民に身近な事務については、原則として基礎自治体で処理できる体制を構築する必要がある」（地方制度調査会 2003、3 頁）とし、アンケート調査の結果は、首長は答申が挙げた福祉、教育、

表 2-3-3 首長が重視する行政サービス（全国）

		第一位		第二位		第三位	
		度数	%	度数	%	度数	%
有効	1 健康・福祉	675	59.06	257	22.48	114	9.97
	2 都市基盤	73	6.39	110	9.62	117	10.24
	3 商工業	40	3.50	96	8.40	79	6.91
	4 農林漁業	98	8.57	169	14.79	132	11.55
	5 環境衛生	22	1.92	80	7.00	128	11.20
	6 教育	94	8.22	292	25.55	287	25.11
	7 コミュニティづくり	73	6.39	70	6.12	179	15.66
	8 防犯・治安	49	4.29	56	4.90	85	7.44
	9 税負担の軽減	7	0.61	1	0.09	5	0.44
	10 その他	1	0.09			1	0.09
	11 複数回答	3	0.26	3	0.26	7	0.61
	合計	1135	99.30	1134	99.21	1134	99.21
欠損値	システム欠損値	8	0.70	9	0.79	9	0.79
合計		1143	100.00	1143	100.00	1143	100.00

表 2-3-4 首長が重視する行政サービス（近畿）

		第一位		第二位		第三位	
		度数	%	度数	%	度数	%
有効	1 健康・福祉	87	63.04	26	18.84	11	7.97
	2 都市基盤	11	7.97	15	10.87	20	14.49
	3 商工業	2	1.45	6	4.35	7	5.07
	4 農林漁業	5	3.62	12	8.70	9	6.52
	5 環境衛生	3	2.17	9	6.52	16	11.59
	6 教育	9	6.52	51	36.96	32	23.19
	7 コミュニティづくり	8	5.80	8	5.80	25	18.12
	8 防犯・治安	9	6.52	9	6.52	15	10.87
	9 税負担の軽減	1	0.72				
	10 その他						
	11 複数回答	1	0.72			1	0.72
	合計	136	98.55	136	98.55	136	98.55
欠損値	システム欠損値	2	1.45	2	1.45	2	1.45
合計		138	100.00	138	100.00	138	100.00

表 2-3-5 首長が重視する行政サービス（兵庫）

		第一位		第二位		第三位	
		度数	%	度数	%	度数	%
有効	1 健康・福祉	19	57.58	7	21.21	3	9.09
	2 都市基盤	2	6.06	3	9.09	5	15.15
	3 商工業			1	3.03	3	9.09
	4 農林漁業	1	3.03	2	6.06	2	6.06
	5 環境衛生	2	6.06	4	12.12	1	3.03
	6 教育	1	3.03	13	39.39	9	27.27
	7 コミュニティづくり	3	9.09	1	3.03	6	18.18
	8 防犯・治安	4	12.12	1	3.03	3	9.09
	9 税負担の軽減						
	10 その他						
	11 複数回答						
	合計	32	96.97	32	96.97	32	96.97
欠損値	システム欠損値	1	3.03	1	3.03	1	3.03
合計		33	100.00	33	100.00	33	100.00

まちづくり（都市基盤・農林漁業・コミュニティづくり）に関する分野の行政サービスを重視しており、これらの分野におけるより一層の事務権限の移譲と充実を、首長が望んでいると考えられる。国はもとより都道府県も、条例による事務処理の特例の活用等を用いて、基礎自治体が希望する事務権限について積極的に移譲するなど、住民に身近な基礎自治体が、地域住民の要望要請等に迅速に応えられるよう、政的、人的な支援も含めて可能な限り対応していくべきであると考えられる。

この点について、兵庫県は県下の市町に対して市町村優先の原則に従って、住民に身近な行政をできるだけ担えるように、事務権限を移譲される市町にとってメリットのある関連事務権限をパッケージ化して移譲したり、もしくは事務権限移譲に係る人的・技術的能力を補完するために県職員を派遣するなど全国でも先駆的な試みを行ってきた。今後もこの方向性を維持拡大しつつ、基礎自治体への事務権限移譲等を進めることが期待される<sup>11</sup>。

### （3） 地方財政制度改革・地方財政再建に対する考え方

表 2-3-6 は、各首長に「地方交付税制度について、どうお考えですか」と質問し、その回答をまとめたものである。最も回答が多かった項目は「地域間の税源格差を是正するための財源を保障している現行の地方交付税制度は維持すべきである」で、全

<sup>11</sup> 兵庫県の具体的な試みとしては、1994年「県から市町への事務移譲に係る行動計画」2001年「県から市町への権限移譲等推進計画」などが挙げられよう。またケーススタディを踏まえて、今後の兵庫県と県下市町とのあり方についても示している。（ポスト合併期における県と市町のあり方研究会、2007年）

体（全国）の 68.42%を占めた。次いで「算定方式が複雑な現行の地方交付税制度は廃止すべきであり、人口と面積を算定基準とした簡素で透明性の高い新型交付税方式に移行すべきである」が 11.9%、「国や都道府県の関与廃止や税源移譲を前提とした上で財政調整制度そのものを廃止して、地方自治体の財政規律を強化すべきである」が 11.29%、「その他」が 7.09%であった。全国の 7 割近い自治体が現行制度の維持を求めている。そしてそれぞれ 1 割弱の自治体が新型地方交付税制度への移行、もしくは地方交付税制度そのものの廃止を求め、制度改革の必要性を認めている。それではどのような自治体が各選択肢を選択しているのだろうか。各自治体の地方交付税制度に対する考え方と財政力指数についてクロスさせたものが表 2-3-7 である。財政力指数の低い自治体が財源調整機能と財源保障機能を有する現行の地方交付税制度の維持を求めることについては当然のことと思われるが、「国や都道府県の関与廃止や税源移譲を前提とした上で財政調整制度そのものを廃止」させることによって、その財政規模を拡大させることが期待されそうな財政力指数 1.0 以上の自治体の中でも「地域間の税源格差を是正するための財源を保障している現行の地方交付税制度は維持すべきである」を選択している自治体が、少なからず存在する（財政力指数 1.0 以上の自治体の約 2 割）。また逆に、財政力指数が低く現行制度の廃止によってより一層財政状況が悪化することが見込まれるような自治体でも「国や都道府県の関与廃止や税源移譲を前提とした上で財政調整制度そのものを廃止して、地方自治体の財政規律を強化すべきである」を選択している（財政力指数 0.1~0.4 の自治体では 3.23%、財政力指数 0.4~0.7 の自治体では 9.87%）。以上のように自治体の財政状況を超えた首長の政治的、政策的判断も見られるが、概ね財政力指数の低い自治体は現行制度の維持、財政力指数の高い自治体では現行制度の改革、廃止を求める傾向があることがアンケート調査結果から分かる。

表 2-3-6 地方交付税制度に対する考え方

		全国		近畿		兵庫	
		度数	%	度数	%	度数	%
有効	1 算定方式が複雑な現行の地方交付税制度は廃止すべきであり、人口と面積を算定基準とした簡素で透明性の高い新型交付税方式に移行すべきである	136	11.90	21	15.22	5	15.15
	2 地域間の税源格差を是正するための財源を保障している現行の地方交付税制度は維持すべきである	782	68.42	91	65.94	24	72.73
	3 国や都道府県の関与廃止や税源移譲を前提とした上で財政調整制度そのものを廃止して、地方自治体の財政規律を強化すべきである	129	11.29	16	11.59	3	9.09
	4 その他	81	7.09	9	6.52	1	3.03
	5 複数回答	3	0.26				
	合計	1131	98.95	137	99.28		
欠損値	システム欠損値	12	1.05	1	0.72		
合計		1143	100.00	138	100.00	33	100.00

表 2-3-7 財政力指数 と地方交付税制度に対する考え方の クロス表

		地方交付税制度に対する考え方					
財政力指数		※1	※2	※3	※4	※5	合計
1 ~0.1	度数	0	6	0	1	0	7
	財政力指数の%	0.00	85.71	0.00	14.29	0.00	100.00
	総和の %	0.00	0.53	0.00	0.09	0.00	0.62
2 0.1~0.4	度数	20	385	14	13	2	434
	財政力指数の%	4.61	88.71	3.23	3.00	0.46	100.00
	総和の %	1.77	34.10	1.24	1.15	0.18	38.44
3 0.4~0.7	度数	52	268	38	27	0	385
	財政力指数の%	13.51	69.61	9.87	7.01	0.00	100.00
	総和の %	4.61	23.74	3.37	2.39	0.00	34.10
4 0.7~1.0	度数	40	106	42	27	1	216
	財政力指数の%	18.52	49.07	19.44	12.50	0.46	100.00
	総和の %	3.54	9.39	3.72	2.39	0.09	19.13
5 1.0~	度数	24	17	33	13	0	87
	財政力指数の%	27.59	19.54	37.93	14.94	0.00	100.00
	総和の %	2.13	1.51	2.92	1.15	0.00	7.71
合計	度数	136	782	127	81	3	1129
	総和の %	12.05	69.26	11.25	7.17	0.27	100.00
※1 算定方式が複雑な現行の地方交付税制度は廃止すべきであり、人口と面積を算定基準とした簡素で透明性の高い新型交付税方式に移行すべきである ※2 地域間の税源格差を是正するための財源を保障している現行の地方交付税制度は維持すべきである ※3 国や都道府県の関与廃止や税源移譲を前提とした上で財政調整制度そのものを廃止して、地方自治体の財政規律を強化すべきである ※4 その他 ※5 複数回答							

次に、国庫補助負担金制度について尋ね回答を得た結果が表 2-3-8 である。各首長に「国庫補助負担金制度について、どうお考えですか」と質問した。最も回答が多かったのは「国庫補助負担金を、地方の裁量度を高めた統合補助金や一般交付金に置き換えていくべきである」で全体（全国）の 61.33%であった。「国庫補助負担金の廃止・縮減を行い、必要な税源移譲を行うべきである」が 32.72%、「現行の国庫補助負担金制度で問題はない」が 4.90%、「その他」が 0.26%と続く。国庫補助負担金制度については、全体の 9 割を超える自治体で何らかの改革が必要と感じているようである。その際の方法として、国庫補助負担金に該当する資金を税源移譲ではなく統合補助金化または一般交付税化が望ましいと多くの首長が答えている。

表 2-3-8 国庫補助負担金制度に対する考え方

		全国		近畿		兵庫	
		度数	%	度数	%	度数	%
有効	1 国庫補助負担金の廃止・縮減を行い、必要な税源移譲を行うべきである	374	32.72	49	35.51	16	48.48
	2 国庫補助負担金を、地方の裁量度を高めた統合補助金や一般交付金に置き換えていくべきである	701	61.33	81	58.70	16	48.48
	3 現行の国庫補助負担金制度で問題はない	56	4.90	6	4.35	1	3.03
	4 その他	3	0.26	1	0.72		
	5 複数回答	1	0.09				
	合計	1135	99.30	137	99.28		
欠損値	システム欠損値	8	0.70	1	0.72		
合計		1143	100.00	138	100.00	33	100.00

財政力指数ごとに国庫補助負担金制度に対する考え方を見たものが表 2-3-9 である。税源移譲による税収増加が見込めないような財政力指数の低い自治体では、国庫補助負担金の廃止縮減の代替財源の確保手段として、税源移譲ではなく、統合補助金や一般交付金による措置を求める傾向にある。逆に税源移譲による地方財政の拡大が見込めるような財政力指数の高い自治体は、統合補助金や一般交付税よりも税源移譲による代替措置を求める傾向にある。

次に、多くの自治体が現在取り組んでいる地方財政の再建について、どのような取り組みを現在行っているのか、アンケート調査から見てみよう。2007年3月に北海道夕張市が財政破綻し財政再建団体に指定され、自治体関係者を始め多くの人々に衝撃を与えた。国が抱える莫大な累積財政赤字と同様の問題を各自治体も抱えており、その対応が急務となっている。アンケート調査では各自治体が行う財政再建の手法について質問した。各首長に「財政健全化のために今、貴自治体にとって必要なことは何ですか」と尋ねた（表 2-3-10：全国、表 2-3-11：近畿、表 2-3-12：兵庫）。

以下、アンケート調査全体（全国）の傾向を、首長が選んだ1番目、2番目、3番目の財政再建手法について、上位5つまでの手法を紹介する。まず、全国の首長が1番目に挙げた手法のうち、最も多かったものは「国からの財政支援の強化（地方交付税や国庫補助負担金の増額）」で30.01%であった。「新規採用の抑制や退職者の不補充」が23.27%、「国からの税源移譲」が14.70%、「業務の全部あるいは一部の外注化（アウトソーシング）」が13.74%、「公共事業費の削減」が13.47%と続く。

2番目にあげた手法の中では、「業務の全部あるいは一部の外注化（アウトソーシング）」が最も多く29.83であった。これに「新規採用の抑制や退職者の不補充」が24.50%、「国からの税源移譲」が13.47%、「国からの財政支援の強化（地方交付税や国庫補助



2-3-9 財政力指数 と 国庫補助負担金制度に対する考え方 のクロス表

		国庫補助負担金制度の評価					
財政力指数		※1	※2	※3	※4	※5	合計
1 ~0.1	度数	1	6	0	0	0	7
	財政力指数の%	14.29	85.71	0.00	0.00	0.00	100.00
	総和の %	0.09	0.53	0.00	0.00	0.00	0.62
2 0.1~0.4	度数	79	326	30	0	1	436
	財政力指数の%	18.12	74.77	6.88	0.00	0.23	100.00
	総和の %	6.98	28.80	2.65	0.00	0.09	38.52
3 0.4~0.7	度数	142	224	18	1	0	385
	財政力指数の%	36.88	58.18	4.68	0.26	0.00	100.00
	総和の %	12.54	19.79	1.59	0.09	0.00	34.01
4 0.7~1.0	度数	100	110	4	1	0	215
	財政力指数の%	46.51	51.16	1.86	0.47	0.00	100.00
	総和の %	8.83	9.72	0.35	0.09	0.00	18.99
5 1.0~	度数	51	33	4	1	0	89
	財政力指数の%	57.30	37.08	4.49	1.12	0.00	100.00
	総和の %	4.51	2.92	0.35	0.09	0.00	7.86
合計	度数	373	699	56	3	1	1132
	総和の %	32.95	61.75	4.95	0.27	0.09	100.00
※1 国庫補助負担金の廃止・縮減を行い、必要な税源移譲を行うべきである							
※2 国庫補助負担金を、地方の裁量度を高めた統合補助金や一般交付金に置き換えていくべきである							
※3 現行の国庫補助負担金制度で問題はない							
※4 その他							
※5 複数回答							

負担金の増額)」が 11.20%、「公共事業費の削減」が 10.32%と順に並んだ。

3 番目に挙げた手法は、まず「新規採用の抑制や退職者の不補充」19.42%、この後に「業務の全部あるいは一部の外注化（アウトソーシング）」18.81%、「国からの財政支援の強化（地方交付税や国庫補助負担金の増額）」16.01%、「非営利団体（NPO）や地域団体との協働」14.26%、「公共事業費の削減」12.16%などが続いた。

財政再建の手法の組み合わせとして、全国の首長が選択した組み合わせを上位 5 つまで挙げると以下のとおりになる（紙幅の関係により、下記表の各財政再建手段前に記載の番号で表示）。まず最も多かった組み合わせは「7-4-3」で 39 自治体（3.4%）であった。

以下順に「7-3-1」、「7-3-4」が 38 自治体で 3.3%と並び、「1-3-4」が 31 自治体で 2.7%、「3-4-8」が 30 自治体の 2.6%と続く。「3 新規採用の抑制や退職者の不補充」を軸に、「4 業務の全部あるいは一部の外注化（アウトソーシング）」と「7 国

からの財政支援の強化（地方交付税や国庫補助負担金の増額）」による組み合わせが、上位の組み合わせによく見られる。近畿圏回答 138 自治体で選ばれる組み合わせの上位 5 つは、「3-4-6」で 9 自治体 6.5%、「1-3-4」、「3-4-7」、「7-4-3」がそれぞれ 6 自治体で 4.3% 「6-3-4」の 5 自治体 3.6%であった。また、兵庫県回答 33 自治体では多様な手法の組み合わせが見られる中で、最も多かったのは「3-4-6」の 3 自治体の 9%であった。

表 2-3-10 財政再建の手段（全国）

	財政健全の手段	1 番目		2 番目		3 番目	
		度数	%	度数	%	度数	%
有効	1 公共事業費の削減	154	13.47	118	10.32	139	12.16
	2 福祉予算の削減	9	0.79	11	0.96	30	2.62
	3 新規採用の抑制や退職者の不補充	266	23.27	280	24.50	222	19.42
	4 業務の全部あるいは一部の外注化 （アウトソーシング）	157	13.74	341	29.83	215	18.81
	5 住民負担の増加（地方税の増税、使用 料・手数料の引き上げ）	3	0.26	24	2.10	60	5.25
	6 国からの税源移譲	168	14.70	154	13.47	110	9.62
	7 国からの財政支援の強化（地方交付税 や国庫補助負担金の増額）	343	30.01	128	11.20	183	16.01
	8 非営利団体（NPO）や地域団体との協働	32	2.80	78	6.82	163	14.26
	9 その他	4	0.35			2	0.17
	10 複数回答	1	0.09	1	0.09	1	0.09
	合計	1137	99.48	1135	99.30	1125	98.43
欠損値	システム欠損値	6	0.52	8	0.70	18	1.57
合計		1143	100.00	1143	100.00	1143	100.00

表 2-3-11 財政再建の手段（近畿）

	財政健全の手段	1 番目		2 番目		3 番目	
		度数	%	度数	%	度数	%
有効	1 公共事業費の削減	18	13.04	12	8.70	19	13.77
	2 福祉予算の削減	3	2.17	3	2.17	4	2.90
	3 新規採用の抑制や退職者の不補充	41	29.71	29	21.01	22	15.94
	4 業務の全部あるいは一部の外注化 （アウトソーシング）	16	11.59	47	34.06	32	23.19
	5 住民負担の増加（地方税の増税、使用 料・手数料の引き上げ）	1	0.72	5	3.62	6	4.35
	6 国からの税源移譲	18	13.04	19	13.77	19	13.77
	7 国からの財政支援の強化（地方交付税 や国庫補助負担金の増額）	33	23.91	16	11.59	16	11.59
	8 非営利団体（NPO）や地域団体との協働	7	5.07	7	5.07	17	12.32
	9 その他						
	10 複数回答	1	0.72			1	0.72
	合計					136	98.55
欠損値	システム欠損値					2	1.45
合計		138	100.00	138	100.00	138	100.00

表 2-3-12 財政再建の手段（兵庫）

	財政健全の手段	1 番目		2 番目		3 番目	
		度数	%	度数	%	度数	%
有効	1 公共事業費の削減	7	21.21	3	9.09	2	6.06
	2 福祉予算の削減			2	6.06		
	3 新規採用の抑制や退職者の不補充	10	30.30	7	21.21	7	21.21
	4 業務の全部あるいは一部の外注化 （アウトソーシング）	5	15.15	13	39.39	5	15.15
	5 住民負担の増加（地方税の増税、使用 料・手数料の引き上げ）			1	3.03	3	9.09
	6 国からの税源移譲	2	6.06	3	9.09	6	18.18
	7 国からの財政支援の強化（地方交付税 や国庫補助負担金の増額）	8	24.24	2	6.06	4	12.12
	8 非営利団体（NPO）や地域団体との協働	1	3.03	2	6.06	5	15.15
	9 その他						
	10 複数回答						
	合計					32	96.97
欠損値	システム欠損値					1	3.03
合計		33	100.00	33	100.00	33	100.00

## 第4節 基礎自治体と広域自治体の係わり方

現在進行形もしくは将来の地方分権改革の流れの中で、基礎自治体は住民に最も身近な総合的行政主体として、自立性の高い行政主体となるにふさわしい財政力と事務権限を有することが期待される。国や広域自治体である都道府県は、「補完性の原理」、「基礎自治体優先の原則」に基づき、税財政面や事務権限面で基礎自治体との役割整理をすることが求められている。また、国の財政再建と平行して地方交付税の削減が進められ地方財政が逼迫する中で、少子高齢化に伴う労働力人口の減少、地場産業や地方経済の衰退により税財源が縮小し、標準的な行政サービスの提供が困難になる小規模自治体（町村）も今後出現してくるであろう。第27次地制調ではこのような小規模自治体のあり方について議論され、「事務配分特例方式」（都道府県による垂直補完）や「内部団体移行方式」（近隣基礎自治体への編入）などが取り上げられた。小規模自治体の事務権限を縮小するこれらの議論は、町村を中心とした激しい反発により具体的な制度として確立することはなかったが、今現在の厳しい地方財政・経済の状況の中で各自治体首長はこの問題についてどのように考えているのだろうか。以下では、アンケート調査において、基礎自治体（市町村）と広域自治体（都道府県）間のあり方について尋ねた質問をもとに、都道府県の補完・支援のあり方と小規模自治体の取扱いについて、首長たちの考え方を明らかにしたい。

### （1）都道府県の補完・支援のあり方

アンケート調査では、各首長に「都道府県の市区町村に対する補完・支援についてどうお考えですか」と質問した。アンケート全体（全国）で寄せられた回答のうち最も多かったものが、「市区町村に権限を委譲し、財政的な配慮を行う」で61.15%であった。次に「市区町村に権限を委譲し、専門的な知識提供を行う」が16.01%、「市区町村に権限を委譲し、近隣市区町村の施策調整を行う」が9.97%、「都道府県が施策する領域を拡大し、市区町村の業務軽減をはかる」が6.04%、「市区町村に権限を移譲し、都道府県は市区町村に関与しない」が4.37%であった。全体的に見て、首長は事務権限とそれを裏付けるための財政的配慮を求め、この意味では都道府県の役割は縮小していくであろう。しかしながら、専門的な知識の提供や近隣市区町村の調整・コーディネート機能もまた都道府県に求められている。表2-4-2は、人口区分ごとに都道府県の補完・支援のあり方をまとめたものである。特に小規模自治体（町村レベル）では、多様化、高度化、専門化する行政需要に対応するために必要な専門職員の確保が困難なことから、都道府県に専門的知識の提供を求める傾向がある。これに対して、3万人から50万人までの人口を有する自治体（中からやや大規模の市レベル）は、都道府県に近隣市区町村の調整・コーディネート機能を求めている。アンケート調査から、基礎自治体への財政的な支援はもちろんではあるが、町村では専門的知識の提供、中規模またはやや大規模な市レベルでは調整・コーディネート機能と、都道府県に対する期待はそれぞれ異なることが分かる。都道府県は地域下に存在する自治体それぞれに対して一律な対応をするのではなく、個々の自治体の規模・レベルに応じて多様な

対応をなすことが求められているようである。さらに、人口区分1万人未満、1万人から3万人の町村レベルの自治体において、「都道府県が施策する領域を拡大し、市区町村の業務軽減をはかる」に対する回答も多い点も指摘されよう。これは広域自治体である都道府県が基礎自治体の事務権限を肩代わりする、いわゆる「垂直補完」の発想に通じるものである。「0～10000人」と「10000～30000人」に属する自治体のそれぞれ12.23%と6.58%にあたる自治体がこれに回答している。第27次地制調において小規模自治体の権限縮小を提言した「西尾私案」をめぐる論争の中で、全国町村会は激しい反発「今後の基礎的自治体のあり方について（地方制度調査会専門小委員会における「西尾私案」に対する意見」（全国町村会2002）を示したが、アンケート調査は小規模自治体のあり方について、その当事者である全国の町村間内部で、現在多様な意見が存在することを示している。この点について、小規模自治体の取扱いを各首長に尋ねた次の質問をもとに、より詳しく見てみることにする。

表 2-4-1 都道府県の市区町村に対する補完・支援に対する考え

		全国		近畿		兵庫	
		度数	%	度数	%	度数	%
有効	1 都道府県が施策する領域を拡大し、市区町村の業務軽減をはかる	69	6.04	7	5.07	2	6.06
	2 市区町村に権限を委譲し、財政的な配慮を行う	699	61.15	80	57.97	19	57.58
	3 市区町村に権限を委譲し、専門的な知識提供を行う	183	16.01	23	16.67	4	12.12
	4 市区町村に権限を委譲し、近隣市区町村の施策調整を行う	114	9.97	20	14.49	6	18.18
	5 市区町村に権限を移譲し、都道府県は市町村に関与しない	50	4.37	6	4.35	2	6.06
	6 その他	4	0.35	1	0.72		
	7 複数回答	3	0.26	1	0.72		
	合計	1122	98.16				
欠損値	システム欠損値	21	1.84				
合計		1143	100.00	138	100.00	33	100.00

表 2-4-2 人口区分 と 都道府県の市区町村に対する補完・支援に対する考え の加減表

都道府県の市区町村に対する補完・支援に対する考え	人口区分	人口区分								合計
		0～10000人	10000～30000人	30000～50000人	50000～100000人	100000～200000人	200000～500000人	500000～1000000人	1000000人～	
1 都道府県が施策する領域を拡大し、市町村の業務軽減をはかる	度数 人口区分の%	34 12.23	20 6.58	6 3.41	6 3.08	2 2.13	1 1.75	0 0.00	0 0.00	69 6.16
2 市町村に権限を委譲し、財政的な配慮を行う	度数 人口区分の%	161 57.91	192 63.16	109 61.93	118 60.51	62 65.96	43 75.44	11 84.62	2 66.67	698 62.32
3 市町村に権限を委譲し、専門的な知識提供を行う	度数 人口区分の%	55 19.78	53 17.43	28 15.91	35 17.95	7 7.45	4 7.02	0 0.00	0 0.00	182 16.25
4 市町村に権限を委譲し、近隣市区町村の施策調整を行う	度数 人口区分の%	20 7.19	24 7.89	24 13.64	25 12.82	13 13.83	7 12.28	1 7.69	0 0.00	114 10.18
5 市区町村に権限を移譲し、都道府県は市区町村に関与しない	度数 人口区分の%	6 2.16	13 4.28	9 5.11	11 5.64	9 9.57	0 0.00	1 7.69	1 33.33	50 4.46
6 その他	度数 人口区分の%	2 0.72	0 0.00	0 0.00	0 0.00	1 1.06	1 1.75	0 0.00	0 0.00	4 0.36
7 複数回答	度数 人口区分の%	0 0.00	2 0.66	0 0.00	0 0.00	0 0.00	1 1.75	0 0.00	0 0.00	3 0.27
合計	度数	278	304	176	195	94	57	13	3	1120

## (2) 小規模自治体の取扱い

アンケート調査では、各首長に「今後小規模自治体に担いきれない事務が生じることが予想されますが、どう対応すべきだとお考えですか」と質問した。アンケート調査全体（全国）において、回答が多かった順に並べると「近隣の市町村との一部あるいは包括的な連携によって対応すべきである」で 53.28%、「さらなる市町村合併によって行財政能力の一層の向上をはかるべきである」が 21.61%、「市町村が担いきれない業務は国や都道府県に返上すべきである」が 13.47%、「国や都道府県からの様々な指導や支援を強化していくべきである」が 9.27%であった。最も多い回答の「近隣の市町村との一部あるいは包括的な連携によって対応すべきである」は、小規模自治体の業務を近隣自治体との協力関係のなかで処理するというもので、広域連合などの水平補完的な手法により基礎自治体があくまでも主体的に相互連携の中で支援しあうというものであろう。次いで多かったのは「さらなる市町村合併によって行財政能力の

表 2-4-3 小規模自治体のあり方

		全国		近畿		兵庫	
		度数	%	度数	%	度数	%
有効	1 さらなる市町村合併によって行財政能力の一層の向上をはかるべきである	247	21.61	24	17.39	3	9.09
	2 近隣の市町村との一部あるいは包括的な連携によって対応すべきである	609	53.28	80	57.97	24	72.73
	3 国や都道府県からの様々な指導や支援を強化していくべきである	106	9.27	13	9.42	2	6.06
	4 市町村が担いきれない業務は国や都道府県に返上すべきである	154	13.47	19	13.77	2	6.06
	5 その他	3	0.26				
	6 複数回答	4	0.35				
	合計	1123	98.25	136	98.55	31	93.94
欠損値	システム欠損値	20	1.75	2	1.45	2	6.06
合計		1143	100.00	138	100.00	33	100.00

一層の向上をはかるべきである」で、これもあくまで基礎自治体レベルで小規模自治体問題に対処するという考え方である。これに対し、広域自治体や国の関与や存在を重視する回答が残りの二つで、「市町村が担いきれない業務は国や都道府県に返上すべきである」とは、垂直補完による小規模自治体支援であり、これを全体の 1 割を超える自治体首長が選択している。また、「国や都道府県からの様々な指導や支援を強化し

ていくべきである」も 1 割弱の回答があり、何らかのかたちで都道府県や国の関与を  
求めるもの回答が全体の 4 分の 1 ほどを占める。

表 2-4-4 は、人口区分ごとに小規模自治体のあり方について分けたものである。小  
規模自治体として当事者となる可能性がかなり大きい「0～10000 人」の自治体におい  
て、最も多い回答は全体の結果と同じく「近隣の市町村との一部あるいは包括的な連  
携によって対応すべきである」となっているが (56.32%)、2 番目以降の回答が全体の  
結果と異なる。この範囲の自治体において 2 番目、3 番目に多い回答は、国や都道府県  
の関与を望むもので、それぞれ「市町村が担いきれない業務は国や都道府県に返上す  
べきである」が 18.41%、「国や都道府県からの様々な指導や支援を強化していくべき  
である」が 12.64%であった。合併による対応の「さらなる市町村合併によって行財政  
能力の一層の向上をはかるべきである」は最も少なく 11.91%であった。次いで町村レ  
ベルの「10000～30000 人」において、「市町村が担いきれない業務は国や都道府県に返  
上すべきである」は、この範囲の自治体全体の 14.56%を占める 45 自治体が回答し、1  
万人未満で回答を寄せた 51 自治体と合わせると、町村レベルの 96 自治体が、今後自  
身の自治体で担いきれない事務が発生した場合、国や都道府県に対して事務権限返上、  
いわゆる垂直補完による対応について認めている。その自主性や自立性の縮小となり  
かねない垂直補完による対応を、事実上、小規模自治体と同一視可能な人口区分の少  
ない自治体で多く選択されていることがアンケート調査から明らかになった。このこ  
とは、今後も急速に進行するであろう少子高齢化や昨今の地域財政や経済の疲弊を鑑  
み、小規模自治体に対する都道府県または国の支援のあり方について早急にかつ幅広  
く検討される必要があることを示している。

表 2-4-4 人口区分 と小規模自治体のあり方 の加減表

小規模自治体のあり方	人口区分	人口区分								合計
		0～ 10000 人	10000～ 30000 人	30000～ 50000 人	50000～ 100000 人	100000～ 200000 人	200000～ 500000 人	500000～ 1000000 人	1000000 人 ～	
1 さらなる市町村合併によって行財政能力 の一層の向上をはかる	度数	33	79	37	49	26	17	5	0	246
	人口区分の%	11.91	25.57	21.39	25.39	27.37	29.82	38.46	0.00	21.94
2 近隣の市町村との一部あるいは包括的な 連携により対応	度数	156	164	93	99	57	29	7	3	608
	人口区分の%	56.32	53.07	53.76	51.30	60.00	50.88	53.85	75.00	54.24
3 国や都道府県からの様々な指導や支援を 強化していく	度数	35	21	21	19	5	5	0	0	106
	人口区分の%	12.64	6.80	12.14	9.84	5.26	8.77	0.00	0.00	9.46
4 市町村が担いきれない業務は国や 都道府県に返上すべき	度数	51	45	21	24	7	5	1	0	154
	人口区分の%	18.41	14.56	12.14	12.44	7.37	8.77	7.69	0.00	13.74
5 その他	度数	2	0	0	1	0	0	0	0	3
	人口区分の%	0.72	0.00	0.00	0.52	0.00	0.00	0.00	0.00	0.27
6 複数回答	度数	0	0	1	1	0	1	0	1	4
	人口区分の%	0.00	0.00	0.58	0.52	0.00	1.75	0.00	25.00	0.36
合計	度数	277	309	173	193	95	57	13	4	1121



## 第5節 まとめ

以上、全国の首長に対して行われたアンケート調査から、地方分権改革に対する首長の評価や認識、今後行われる地方分権改革に対する要望、小規模自治体のあり方を中心に基礎自治体と広域自治体のあり方を見てきた。地方分権改革と言われながらも実際のところ多くの首長は、自治体の自主性や自立性の拡大を実感として感じていない。そして、三位一体改革を通じて多くの自治体では財政規模が縮小し、一部の自治体では財政状況が逼迫し危険な水準にあると首長は認識していることも判明した。

今後の地方分権改革について、各首長は権限移譲と地方交付税改革や補助金改革が課題であるとしながらも、地方交付税改革について現状維持を求める声が多いのも事実である。補助金改革については、補助金廃止縮減を一般交付金化、税源移譲による補填することを多く求めている。

基礎自治体と広域自治体のあり方については、今後の地方分権改革の流れの中で基礎自治体が住民と最も身近な総合的行政主体として主役となることが期待される中で、首長(基礎自治体)は何らかのかたちで広域自治体からの支援の必要性を感じている。例えば町村レベルでは専門的な知識の提供、中規模あるいはある程度大きな規模の市レベルでは近隣市区町村とのコーディネーター機能が広域自治体に期待されている。また、今後小規模自治体で担いきれない事務が発生した場合にも、近隣自治体同士による連携による対応が主な選択肢とあげられる中で、都道府県(広域自治体)や国の関与を望む声が見られた。直接、都道府県がこれらの事務を行うか(垂直補完)、または広域連合の形成や運営を間接的に支援する(水平補完)など様々な方策が考えられるが、基礎自治体と広域自治体のあり方を整理したうえで、広域自治体としての小規模自治体への具体的な支援策を検討することは必要であると考えられる。

### 第3章 大都市制度の現状について<sup>13</sup>

#### はじめに

戦後改革の一環として成立した現在の地方自治制度は、大きな転換点を迎えている。1871年の廃藩置県により成立した府県制度は、その発足当初は地方団体が自治権を持っているとはいいがたかった。知事は内務省から派遣された官選知事であり、地方制度は内務大臣を頂点とした国—府県—市町村のピラミッド構造であった。府県は地方団体としての性格と中央政府の出先機関の二重の性格を有していた。

しかし、1947年の地方自治法の改正によって、一応の地方自治権の確立をみたのである。知事や府県会議員は公選になり、制度上、広域自治体は中央政府の出先機関ではなく、完全・対等な地方公共団体となった。しかし、機関委任事務、国庫補助金という府県に対する中央政府の関与を残す制度が温存された。この観点からは地方自治が確立されたとは必ずしもいえなかった。

<sup>12</sup>2000年4月1日の地方分権一括法の施行によって加速された地方分権改革の流れは、このような市町村に対する総務省(旧自治省)による中央集権体制の代理人という従来府県のあり方に変容を迫っている。地方分権一括法は、補完性の原則に基づき、住民にとって身近な行政は、できる限り地方公共団体が行うことを基本とし、国が地方公共団体の自主性と自立性を十分に確保することを目的としている。また、機関委任事務を廃止し、最終的に自治体の処理する事務は自治事務と法定受託事務の2つになった。

この分権改革によって、制度改革が起こった結果、全国画一的な地方自治制度に近年疑問符が投げかけられ、動揺が起こっているのではないだろうか。例えば、中核市制度が発足した1990年代頃から、規模にかかわらず広域自治体と基礎自治体で権限を分有し、政令指定都市のみがその例外であったそれまでの画一的な制度に変化が起こっている。

さらに、広域自治体から自主的な基礎自治体への権限移譲、それに伴う両者の関係の多様化がおこっている。例えば兵庫県では地方分権一括法施行以降、県下の市町に対して、メニュー方式による権限移譲を進め、合計679項目の権限移譲を行った。神奈川県においても1980年の県知事、県市長会会長、県町村会会長の3者による合意の下、権限移譲を進めている。

また、平成の大合併の推進は基礎自治体としての市町村のあり方も変化させている。平成の大合併によってそれまで3,000以上あった市町村が1,800程度までに減少した。合併によってそれぞれの市町村の規模が大きくなることが当然期待されている。少子高齢化による人口減少と、公的債務の増大による中央・地方財政の自由度の低下を、各自治体の基礎体力を強化することにより、今後の行政サービスを維持することを目

<sup>12</sup> 本章は昨年度の本研究会中間報告を基にしている。

指しているといえる。

同時に、第27次地方制度調査会におけるいわゆる西尾私案では、残る小規模市町村、特に行政機能を維持し得ない基礎自治体、に対する広域自治体や周辺の基礎自治体による支援に関する問題も提起されている。同私案では小規模基礎自治体には法令で義務付けられている事務の全部または一部を義務付けず、別の行政主体にそれらをゆだねることを提案している。

小規模基礎自治体の問題に関しては、例えば、兵庫県において限界集落が郡部を中心に200ヶ所以上に上ることが報じられている（神戸新聞、2007年1月28日）。限界集落とは65歳以上人口が50%を超え、社会的共同生活の維持が困難になるといわれている集落を指す。さらに、神戸市及び阪神間のいわゆる都市部でも、単純集計ながら、下町や商店街を中心に限界集落化が進んでいることも注目される。これら集落の増大は行政サービスの維持にも大きな問題を投げかけている。

一方、大都市は半世紀前に五大都市（大阪市、横浜市、京都市、神戸市、名古屋市）が政令指定都市となって以来、その数を増やしている。政令指定都市全体の人口は、2006年度末で日本の全人口の約28%を占めるようになってきている。同時に昨今の指定要件の緩和と市町村合併の推進によって政令指定都市が増えたことにより、制度設立当初とは全く異なっている、政令指定都市間の多様性をもたらしている。さらに中核市（1994年）及び特例市（2000年）がそれぞれ制度化され、政令指定都市制度とあわせて、主に人口規模によって3種類の大都市特例が制度化されている。2007年3月現在、中核市が37市、特例市が39市指定されている。

本章では、大都市制度に焦点を当て、現在の課題や今後の制度のあり方について議論する。大都市制度を独立して取り上げるのは、政令指定都市を筆頭に大都市はいまや、府県に比肩し得る人的及び経済的資源を有し、場合によっては広域自治体を凌駕しうる存在にもなっているからである。

例えば神奈川県では横浜市と川崎市で人口の約55.5%を占め、さらに現在協議中の相模原市の政令指定都市移行が実現すれば、人口では政令指定都市の人口が全県人口の64%になり、県が基礎自治体に関与できる余地はかなり小さくなる。中核市、特例市を含めると大都市に指定されている自治体の数はさらに増える。その隣の静岡県では静岡市が2005年に政令指定都市になったばかりだが、2007年4月からは浜松市も政令指定都市となる。結果として県域の約3分の2が県と比肩し得る基礎自治体になる。

本章では、政令指定都市、中核市、特例市と3つある大都市制度のうち政令指定都市を取り上げる。政令指定都市とは、地方自治法第12章（大都市等に関する特例）第1節（大都市に関する特例）第252条の19第1項の規定に基づき、政令によって指定される市である。同法においては「指定都市」というが、政令によって指定されることから一般に「政令指定都市」と呼ばれている。本報告書においても政令指定都市と表記する。

1956年に政令指定都市制度が始まってから半世紀が経っている。発足当初は横浜、名古屋、京都、大阪、神戸の5つであった政令指定都市は、新潟市と浜松市が2007年

4月に政令指定都市に移行し、現在17市を数えるまでになっている。また、岡山県岡山市は2009年の移行を目指し、行政区画審議会での審議等具体的な手続きを行っている。他にも、千葉県柏市・船橋市、神奈川県相模原市、兵庫県姫路市、といった多くの都市・地域で政令指定都市への移行に関する議論がなされている。国全体を覆う財政難や平成の大合併さらには政令指定都市になる要件の緩和という環境変化もあり、政令指定都市制度に対する注目度は高まってきている。

昨今の地方分権改革の中において、政令指定都市や府県の制度に関する議論が深まってきている。指定都市市長会は2006年に道州制導入を前提とした抜本的な政令指定都市制度改革を提唱した。その前段階として、政令指定都市に対して府県からの権限及び税財源の移譲を進めるべきであるという主張もなされている。一方、17市にまで増えた政令指定都市はそれぞれ経済・社会上の位置付けは、まさに日本三大都市圏における大都市であった発足当初とは違い、一様ではなくなっている。政令指定の要件が緩和され市町村合併が進捗する中で今後それぞれの政令指定都市の違いはより大きくなるであろう。その中で画一的な制度論議を推し進めることに果たして意義があるのかという指摘もできよう。

本章は、以上の観点から大都市制度に関する先行研究を整理し、今後の議論の方向性を見出すことを目的とする。そして次節において、まず政令指定都市制度成立に至る歴史的経緯を踏まえた後、大都市の性格及び分類及び果たしている機能について論じる。そして、制度上与えられている特例について触れ、それらの特例や現状に対して政令指定都市側はどのような問題を認識しているかについて述べる。そして指定都市市長会（2006）、大阪府（2004）、神奈川県（2003）、及び京都府（2003）という政令指定都市とその関係府県双方から出された大都市制度に関する報告書をレビューし、双方の意見を参照することにより問題点を明確化する。

最終的に、今後検討すべき論点として、1. 府県と大都市の関係、2. 大都市の多様化、3. 制度の柔軟性、4. 大都市の規模と民主主義上の問題、5. 大都市への一極集中の問題、及び6. 道州制議論における大都市の6点を提示する。

## 第 1 節 大都市は何ゆえに大都市か

### (1) 政令指定都市制度成立の歴史的経緯

現在の政令指定都市制度成立の歴史的経緯についてはすでに『大都市制度史』（大都市制度史編さん委員会編 1984）や各政令指定都市編集の市史をはじめとする多くの文献により述べられているので詳細は割愛するが、本論に入る前に若干述べておきたい。

現在の政令指定都市制度は 1940 年代後半におこった特別市論争の着地点としての妥協の産物であるといえる。この論争は市制町村制が敷かれて以来の問題ではあるが、直接的には 1945 年 11 月、五大市（大阪、京都、横浜、神戸及び名古屋の各市）の市長が首相を始めとする政府関係当局に対して行った陳情の一部に端を発する。

この陳情を受け、内務大臣（当時）の諮問機関として発足した地方制度調査会が翌 1946 年、五大市については府県から独立し、府県と同一機能を持つ特別市制度を創設すべきとの答申を出した。政府はこれに基づき、五大市独立を盛り込んだ地方自治法を 1947 年に制定した。

しかし、これら五大市の独立に反対する関係府県の主張を受け、「五大市独立のための住民投票における住民の範囲は府県民」とする憲法解釈を閣議決定し、翌 1948 年地方自治法第 265 条にその旨を示す条文を追加した。当時、京都市以外は、府県に占める各市の人口は半分以下であったので、特別市移行は事実上不可能になった。最終的に 1956 年の地方自治法の改正により政令指定都市の制度が創設されたことにより特別市の規定は削除され、今日まで続く政令都市制度が完成した。

指定都市市長会（2006）による政令指定都市制度に関する見解は以下のようなものである。まず現在の政令指定都市制度は五大市と五大府県の対立の結果、妥協的に制定されたものだということである。それはこの制度が当面、府県からの特例に基づく事務及び財源の移譲によって当面の問題の解決としたことから明らかである。これらのことは第 1 次地方制度調査会の答申や参議院地方行政委員会における太田正孝大臣による政府統一見解にも明示されているのである。

ゆえに政令指定都市制度は、

「妥協の結果」としての真の自治の確立がない制度への変更であっただけでなく、政令指定都市制度は、実際に制度を実施される中で、大都市問題に対応する制度として不十分なものであることが露呈されてきた。すなわち、政令指定都市制度は、大都市行政を自主的かつ総合的に推進していくためには地方自治法上特例として移譲された事務では範囲が狭すぎ、また、大都市固有の財政需要に対応するための都市税源や特例として移譲された事務に要する経費に係る自主財源が十分に措置されていない不十分なものであることから、指定都市側は、制度発足直後から大都市制度の拡充強化を要望していくことになった。その後も、指定都市側から、大都市特例による事務の範囲の拡大や大都市財政の実態に即応する財源の拡充を求める要望が次々と出されることになるが、政令指定都市制度が創設されて以降、ほぼ半世紀を経た現在においても、未だに大都市制度の抜本的な

改革は行われることなく、先送り・凍結された状態となっている（指定都市市長会 2006）。

大都市制度としての政令指定都市制度は以上のような歴史的経緯を持っているのである。

## （２）大都市の特徴と果たしている機能

ここで大都市の特徴をとそれを前提として政令指定都市をはじめとする大都市が果たしていると考えられている機能を提示したい。もちろん現在、地方自治法は第 12 章において「大都市等に関する特例」の規定を設けており、その中で、大都市、中核市、特例市の 3 つの特例を設け、それぞれの都市の規模・能力に応じた事務配分の特例を設けている。こういった制度的な特徴も重要であるのはいうまでもなく、本報告書において「大都市」と述べる時はこのような都市を想定している。しかし、ここではもう少し抽象的に大都市の特徴を捉えていきたい。

まず、大都市の特徴としては人口が大規模に集積している領域であるのはもちろんであるが、さらに生活圏及び経済圏として経済、社会上の多様な機能が高度に集積している領域であることも指摘できる。

本研究会が招いたゲストスピーカーが強調されていたことだが、大都市を含む都市には、主に「住む・働く・憩う」という人間の社会生活における 3 つの基本的な機能を有している場所であるということである。この中でも大都市は特に「働く」に重点が当たっている場所であるといえる。大都市には全国展開している企業の本社や支社、支店が集積している。また、大阪、名古屋、福岡、仙台、札幌といったところには地域を統括する部署が置かれているケースが多い。さらに近年、一時期郊外への進出が盛んであった大学が魅力や利便性アップのためにサテライトセンターの設置やキャンパスそのものの設置により都心部へ回帰しているし、人口も中心部の人口が増加したりしている。

神戸市でも全体の人口は増加しているが、これは主に東部 3 区（中央、灘、東灘）の人口増に負っているものが多い。これらの区は神戸市中心部へのアクセスはもちろん関西圏の中心都市である大阪市へのアクセスも便利な位置にあり人口が増加しているものであると考えられる。どちらも「働く」に便利なところへの居住回帰であるといえる。大学もポートアイランドに 3 大学が新たにキャンパスを開設したり、有名私立大学は大阪や京都といったターミナル駅付近にサテライトキャンパスを設置したりしている。

これらの機能に加えて「遊ぶ」という視点も加わる。大規模な商業施設や娯楽施設は大都市に集積していることが多い。それはその大都市の住民のみならず近年の幹線交通網の整備を受けて広範囲の周辺地域から集客するようになっている。例えば明石海峡大橋の開通によって四国地方、特に香川県や徳島県から神戸市へのアクセスが強化された。架橋当初は両県への観光等による流入が期待されていたが、逆に買い物客が四国から神戸市に流出するストロー現象を引き起こした。

これらの特徴を前提として、政令指定都市に果たしていると考えられる機能は基礎自治体として他の市町村が果たしている役割に加えて次の2つが挙げられる（指定都市市長会 2006：11 頁）。第1に、大都市圏における中枢都市（母都市）としての機能である。政令指定都市は、人口及び経済活動の集積に伴い、人・物・情報の流通の拠点としての役割がある。ゆえに、基幹的な交通インフラ（幹線道路・鉄道・港湾・空港）の整備、産業廃棄物や下水の処理など企業に対する行政サービスの提供、大規模な教育文化施設・高等教育機関・高度医療機関・研究機関の設置運営などの大都市固有の行財政需要にも対応する必要がある。さらに、国際学会やオリンピック、ユニバーシアード、世界陸上といった国際的イベント・スポーツ大会の招致・開催をはじめとした、集客機能や情報発信機能などの高度な都市機能を発揮する必要もある。このように、政令指定都市は、大都市圏における中枢都市（母都市）として、市域を越えて様々な施策や行政サービスの提供を行う役割を担っている。

第2に、都市行政の最先端都市として全国の諸都市を先導する機能である。政令指定都市は経済、社会、文化など多くの都市機能が集積しているので公害、消費者保護、治安など現代社会が抱える多くの問題に早くから直面し、解決してきた。同時に都心における豊かな生活空間や都市環境の形成など、住民の生活志向に対応した新しいまちづくりや高度で行政サービスの提供を推進してきた。そして、今後は高度経済成長期に整備された都市基盤が老朽化するなどの問題に直面すると予想される。このような状況下において先駆的な施策を展開し、全国の諸都市を先導する役割が期待されている。このように、政令指定都市は、住民に最も身近な基礎自治体としての行政だけでなく、広域的な効果をもつ行政、全国の都市をリードする先端行政を担っている。

同時に大都市特有の問題も生じてくる。昼夜人口の乖離からくる負担と受益の乖離、通勤難、住宅難、水不足、公害といった各種の弊害の深刻化である。大都市制度はこれらの問題を解決するために広域的・総合的な諸計画の必要性（水系、交通網、宅地開発、公害規制）が認識されたために確立が求められた面もある。しかし、一方で終戦直後の特例市論争のときの大阪府による主張のように、大都市を府県から分離するとかえって広域的な問題の解決を妨げるという意見もある（新修大阪市史第8巻：32頁）。

これら大都市に関する一般的な定義を前提として、次節において政令指定都市の分類を試みたい。

### （3）政令指定都市の分類

本報告では神奈川県（1990）における分類を参考に次のように政令指定都市を大都市圏中心都市、大都市圏周辺都市、及び地方圏中心都市の三つに分類した。

大都市圏中心都市とは人口500万人程度を目安としてそれを大都市圏と定義し、その圏域における中心都市を指している。具体的には名古屋市や大阪市、北九州市や福岡市である。これらの都市はその大都市に居住する住民はもちろん周辺市町からも多くの流入者を持ち、昼間人口が夜間人口を上回る傾向が見られる。また、東京に本社を置く企業でも比較的格の高い支社や支店を設置している。

大都市圏周辺都市とは前段の大都市圏のうち中心都市以外のものである。具体的には横浜市、川崎市、千葉市、さいたま市（以上首都圏）、京都市、神戸市、堺市（以上関西圏）である。これらの都市は必ずしも昼間人口が夜間人口を下回るというわけではないが、昼間は東京都区部や大阪市といったそれぞれの大都市圏中心都市へ通勤・通学することが多い。

地方圏中心都市とは地方における中心都市である。具体的には札幌市、仙台市、広島市である。地方圏中心都市には全国展開している企業の支社が置かれているケースが多い。また、これらの都市はやや後発の政令指定都市であることが多く、合併を重ねて基準に到達したケースも多く、広大な市域を抱えるケースが多い。

この分類法は細かい点を見れば問題点はあるかもしれないが、概ね妥当であったと考えられる。しかし、近年では新潟市や静岡市といったこれらの分類には収まりきらない政令指定都市も出現しているし、政令指定都市になる要件が緩和されているので、今後もその数は増えるであろうと予測できる。新潟市が広島市や仙台市のように人口、経済的に大きな地方圏域を構成しているかどうかは疑問である。さらに、静岡市が属する静岡県は関東圏に入る場合と中部圏に入る場合がある。静岡県知事は中部圏知事会議と関東地方知事会の双方に属している。立法関係では衆議院の比例区において東海ブロックに組み込まれているが、司法関係では東京高等裁判所の管轄下にある。これらのことを勘案すればどちらの圏域の一員であるかは一概にはいえないであろう。

政令指定都市の人口要件 70 万人に緩和されたことや、市町村合併の進展によって地方圏中心都市とは必ずしもいえない地方の大都市も政令指定都市になることが今後も予想される。例えば静岡県においては静岡市と浜松市が、さらに新潟県新潟市や大阪府堺市が近年において新たに政令指定都市になった。さらに、人口要件はまだ満たしていないが、岡山市も県南部の自治体を合併し政令指定都市を目指している。仮に岡山市が政令指定都市になれば中国地方、山陽地方の中心都市として広島市に比肩する可能性がある。特に瀬戸大橋を介して四国ともつながっているので南北連携という観点からは岡山市の方が有利であるといえるかもしれない。

これらの事象は現在の政令指定都市を取り巻く状況が変化していることの証明であるともいえる。このことは従来の議論の方法で大都市制度の議論を行えるのかについても疑問を投げかけるものになるであろう。



## 第2節 政令指定都市の制度上の特例とその課題

### (1) 制度上の特例

政令指定都市の制度上の特例は大きく分類して、行政権能、行政関与、行政組織、税財政、の4つの分野で定められている。行政権能上の特例として政令指定都市は地方自治法第252条の19により右記表3-2-1に列挙されている事務が与えられている。

行政関与上の特例としては知事の承認、許可、認可等の監督を要している事務について、その監督の必要をなくし、又は知事の監督に代えて直接主務大臣の監督とすることになる。さらに、国・県道の管理、都市計画の決定、児童相談所の設置など、市民生活やまちづくりに関係の深い仕事の多くが、県から市に移譲される。

前章において考察した大都市とは何かという観点からの考察を考え合わせると、大都市である政令指定都市が権能・関与上が最も力を発揮できるのが都市計画や土地区画整理に関する事務であろう。

行政組織上の特例としては区の設置がある。各区役所で、戸籍や住民登録、国民年金、国民健康保険、税、福祉、相談、地域振興など、市民生活に密着した仕事のほとんどを取り扱い、地域の実情に合った行政サービスを行うようになる。近年では行政区については現状の権限の区長への委任や自主事業費の創設、区による予算執行等の機能強化に努めているところもある。広域行政研究会における報告でも強調されていたが、県と大都市を含む基礎自治体の大きな違いがこの住民に対する直接の行政サービスの有無である。市は住民サービスの最前線にあって住民の要望を肌を感じながら行政をするのである。しかし、同時に区長は公選ではなく市の職員である点は考慮しておく必要がある。

以上のように、政令指定都市になると、権限移譲により事務量が増え、さらに区役所も設置するので行政経費が増大する。そのための税財政上の特例として、普通交付税が中核市や一般市町とは別の基準で算定される態容補正が行われる。さらに、石油ガス譲与税、軽油引取税交付金、地方道路譲与税、自動車取得税交付金、交通安全対策特別交付金等の割増が行われる。また、地方債発行の許可権者が都道府県知事から

表 3-2-1：政令指定都市に認められている事務

1. 児童福祉に関する事務
2. 民生委員に関する事務
3. 身体障害者の福祉に関する事務
4. 生活保護に関する事務
5. 行旅病人及び行旅死亡人の取扱に関する事務
- 5の2. 社会福祉事業に関する事務
- 5の3. 知的障害者の福祉に関する事務
6. 母子家庭及び寡婦の福祉に関する事務
- 6の2. 老人福祉に関する事務
7. 母子保健に関する事務
8. 障害者の自立支援に関する事務
9. 食品衛生に関する事務
10. 墓地、埋葬等の規制に関する事務
11. 興行場、旅館及び公衆浴場の営業の規制に関する事務
- 11の2. 精神保健及び精神障害者の福祉に関する事務
12. 結核の予防に関する事務
13. 都市計画に関する事務
14. 土地区画整理事業に関する事務
15. 屋外広告物の規制に関する事務

総務大臣となり、宝くじの発行も可能となる。

以上の制度上の特例に加えて、現在政令指定都市を目指している市では都市のイメージアップという点も重要視しているようである。岡山市は政令指定都市を目指して県南政令市構想研究会を作り近隣自治体との合併協議を進めている。そのメリットとして「区役所の設置」、「住民ニーズに対応した行政サービス」、「財政的に豊かなまちづくり」、といった制度上のメリットに加えて、「都市のイメージアップと潜在力の向上」を挙げている（県南政令市構想研究会 2003：41 頁）。船橋市も以下のような表現で同様の利点をあげている。「政令指定都市になると、大都市として、市のイメージが上がり、人・もの・情報が集まってきます。文化や娯楽、雇用機会、ビジネスチャンスなどが拡大、都市機能の集積がさらに進み、生活上の利便性も高まるなど、都市としての魅力アップが見込まれます（船橋市ホームページ）。」

## （２）現行の政令指定都市制度における問題点

これら特例を中心とした政令指定都市制度において、政令指定都市各市の要望や主張をまとめる団体である指定都市市長会では以下のような点を問題点として指摘している（指定都市市長会 2006）。大別すると事務配分上の問題と税財源上の問題である。

事務配分上の問題は国と地方、県と市町村そして政令指定都市間での違いなどの点から指摘されている。「基礎自治体優先の原則」とは地方自治法上市町村は地域における事務及び法令により処理することとされている事務を処理する原則である。しかし、平成の大合併の進展後の平成 18 年度末でも約 1,800 の市町村があり、当然、人口、財政、面積などは多様である。人口が 360 万人を超える横浜市のような大都市から、1,000 人に満たないような村まで様々に存在している。そして、府県が小規模自治体における事務を「規模・性質対応事務」として処理している。その結果、府県と市町村の役割分担は実際には非常にあいまいになっている。その中で政令指定都市は、地方自治法に基づき、府県が行うこととされている事務のほか、道路法に基づく国・道府県道管理事務などを処理しているのに加え、都市圏の中核都市として、都市基盤の整備・管理など、一般の市町村にはない固有の行政需要を有しており、これに対応するための様々な施策・事業を実施している。

このように、政令指定都市は、広域自治体並みの行政能力を有しているともいえ、また、大都市固有の行政需要を有しているにもかかわらず、現行制度では、一般の市町村と同一の制度が一律に適用され、政令指定都市には広域自治体の事務を「特例」として部分的に配分することとされている。このため、政令指定都市への事務の配分は各行政分野において関連する事務を一体的に配分するものとはなっておらず、また、広域自治体による様々な関与が依然として残されている。広域自治体が域内全体を対象にして実施している「規模・性質対応事務」が、行政能力を有することから同様の事務を実施している政令指定都市の市域内に及ぶことにより、広域自治体との間での「二重行政」の弊害や非効率等が指摘されている。例えば、中小企業支援施設や女性の社会参画支援施設が二重投資になっている場合や、中小企業に対する信用保証制度

が広域自治体と政令指定都市の双方が設けている場合などがある。

同時に、現行の政令指定都市制度は政令指定都市が処理する事務が画一的なものとなっていて、それぞれの政令指定都市の特性が発揮できないことも指摘している。先程の政令指定都市の分類のところでも述べたように、同じ政令指定都市といっても、それぞれ都市圏における役割や産業構造、人口構成等には差異がある。この政令指定都市の多様化は、すでに指摘したように、平成の大合併を背景とした昨今の新興政令指定都市の増加によってさらに進むと考えられる。東京近隣の新興政令指定都市は「東京依存」ありきではないのかという指摘が本研究会においてなされた。さらに新たに政令指定都市を目指す際、それなりの規模の近隣市は飲み込まれることを警戒し合併に応じない（例：岡山市と倉敷市、姫路市と加古川市の関係）ことはしばしば見受けられる。結果的に小規模の市町村を吸収することになり、広大な市域を有する政令指定都市が増えてきている。さらに、府県域に占める政令指定都市の割合が大きくなり、広域自治体が関与できる範囲が非常に小さくなっている。もしくは、今後の合併の進捗次第で政令指定都市の出現が多く見込まれる県もある。一方で政令指定都市が出現する可能性がまったくない県も数多く在る。

このような事務配分上の問題点と同時に政令指定都市の役割分担に応じた税財政制度が機能していないことも問題点として指摘している。政令指定都市は、地方自治法及び個々の法令に基づく事務配分の特例により、道府県に代わって多くの事務を行っている。それら事務の財源として、地方交付税の算定率補正や各種譲与税の移譲が行われている。しかし、指定都市市長会はこの特例事務に要する一般財源 3,773 億円（平成 17 年度当初予算ベース）のうち、税制上の措置がなされているのは約 3 分の 1 の 1,344 億円にすぎず税財源の手当ては不十分であると主張している。国から地方自治体への事務の移譲の際の財源措置について、地方自治法第 232 条第 2 項及び地方財政法第 13 条第 1 項は、国に「必要な措置」を講ずべき義務を課しているが、当該規定は十分に機能していない。さらにまた、事務処理の特例制度により広域自治体から基礎自治体に移譲される事務に要する経費についても、地方財政法第 28 条第 1 項は「都道府県は、当該市町村に対し、その事務を執行するに要する経費の財源について必要な措置を講じなければならない」と規定している。しかし、当該規定は十分に機能していないと指定都市市長会は主張し、これらの税財源制度の見直しについて研究している。

これら指定都市市長会の指摘に加えて本研究会では、基礎自治体として、政令指定都市は大きくなりすぎているのではないかという点を指摘したい。政令指定都市は一部の県よりも人口や財政規模が大きくなっている。例えば神戸市は平成 12 年の国勢調査で人口 149 万人であったが、全国にはこの人口以下の県が 20 ある。さらにかつての政令指定都市の人口要件であった 100 万人以下の県が 1 つ、現在の要件である 70 万人以下で 7 県ある。また、神戸市では 4 つの区が特例市の人口要件である 20 万人を超えている（平成 17 年国勢調査第 1 次調査結果より）。各区の区長は公選ではないので、民意の反映という意味では基礎自治体としては政令指定都市というものは、少なくとも人口規模上は、大きいともいえるのである。

### 第3節 大都市制度改革論

以上のような問題点に対して、どのような解決策が提言されているのであろうか。本節では、磯崎（2003）及び本田（2001）に依拠し、まず、改革論を大まかに整理する。そして大都市制度に関する先行研究の報告書を公表した指定都市市長会（2006）及び府県の側から大阪府（2004）、神奈川県（2003）及び京都府（2003）の議論を中心に参照する。

分類による議論の第一歩は現在の都道府県と市町村という二層制の地方自治制度を前提とした政令指定都市制度を肯定するか否定するかによる。肯定論は、さらに現在の大都市特例を肯定するか、否定するかという議論に分けられる。前者では現状の地方自治法上の特例という枠組みを残しながらも権限や財源を拡大するというものである。現状では特例は政令指定都市のシンボルにはなっているが、政令指定都市に占める特例に関する事務の量は全体の5%程度で特に政令指定都市の性格を法律的に決めているような機能は果たしていないという指摘がある。

二層制を肯定しつつ、現在の大都市特例という状況を否定する議論においては好意的否定と否定的否定がある。前者は特例という現状を変え、立法措置により新たな大都市制度を作るものである。前述の通り、指定都市市長会（2006）も「特例」という状態そのものが「基礎自治体優先の原則」に反していると考えている。立法化はそのような状態を改善する第一歩であるといえよう。後者は大都市を特別扱いするのではなく、それぞれの市町村の実情に合わせて権限や財源を適宜配分するべきであるというものである。政令指定都市と市町村一般の制度的な区別をなくして、行政能力に応じて、どういう権限を配分するかを決めていくという考え方である。画一的な制度設計によらずそれぞれの実情に合わせたフレキシブルな制度にしようというものである。

一方、現在の都道府県と市町村という二層制という前提を否定する議論において注目される議論には、第一には、現在の府県と市町村の二層制を、大都市のみを一層にするという議論がある。政令指定都市のみを一層制にするということはすなわち過去の特別市論議で盛んに主張されたことである。大都市を既存の府県から制度的に分割し独立したものとするのである。大都市を一層にすると、大阪市（2006）のように府県の役割が大幅に縮小されるので、道州制に移行すべきだという議論がある。

さらに、現在の市町村を300程度に再編してその上で都道府県を廃止し全国一層制にするという考え方がある。この考え方は諸外国の例から見ても不可能ではないが、日本では積極的には議論されていない。例えば、総務省の道州制の検討に関するプロジェクトチームの議論においてはこの一層制採用の可能性も指摘されたが、二層制を前提として議論するというで落ち着いている（総務省2005）。

以上のような二層制と大都市制度をそれぞれ肯定するか否定するかどうかということで議論の整理・出発点として有益であると考えられる。ただし小西（2003）も指摘するように、政令指定都市制度の問題はそれ単独で解決できる問題ではない。すでに指摘しているように政令指定都市が人口や財政の面で府県に占める割合は大きくなっている。政令指定都市の制度上の扱いを決定する要因には大都市というものをどう考える

かと同時に府県をどうするか、さらには政令指定都市以外の小規模自治体の扱いをどのようにするかという視点も必要であることを併せて指摘しておきたい。

## 指定都市市長会（2006）

### 「道州制を見据えた新たな大都市制度の在り方についての提言」

指定都市市長会（2006）は現行の政令指定都市制度に関する問題点を指摘しつつ、道州制導入及び府県の廃止を前提として「基礎自治体優先の原則」の下、大幅な権限移譲及び税財源移譲を行うことを主張している。特に政令指定都市は「真に広域自治体が担わなければならない事務以外の事務のすべてを担うべき」であり、それら事務権限に見合う自主財源を制度的に確保することが重要であるとしている。そのためには「特例」と位置づけられている現在の政令指定都市制度を制度化する必要があるとしている。一方で政令指定都市の多様性に配慮した弾力的な制度も必要であることも付言している。

道州事務のメルクマールを策定し具体的には次のような事務を政令指定都市に配分すべきであるとしている。さらに、これらの事務を遂行するための税財源の移譲を行うことの重要性もあわせて指摘している。

- ① 道府県営住宅の設置・管理
- ② 都市計画に関する許可・監督・決定の一元化
- ③ 道府県立高等学校の設置・運営
- ④ 一級河川、二級河川の管理の一元化
- ⑤ 道府県立公園（大規模でないもの）の管理
- ⑥ 医療計画の策定
- ⑦ 旅券の発給申請の受理・交付
- ⑧ 職業訓練
- ⑨ 土地収用委員会及び労働委員会の設置・運営
- ⑩ 警察の管理及び運営のうち交通規制、風俗警察、街頭犯罪等の軽犯罪などに係るもの
- ⑪ 商店街の活性化や中小企業支援等府県と政令指定都市で重複して実施されているものの一元化

現行の府県制度は定着しているという現実にも配慮する必要があるので、道州制の導入という議論よりは「基礎自治体優先の原則」に基づき事務権限及び税財源移譲を先行して進めるべきであると主張している。都道府県と市町村は対等・並列であるという原則を確認し、高度な行政能力に裏付けられた実力を持つ政令指定都市の事務に関する道府県の関与は廃止し、事務の重複も避ける必要があるとしている。

政令指定都市に対する国及び府県の関与を極小化するという政令指定都市の主張はいくつかの政令指定都市は独自に報告書を出しているが、基本的にはこの報告書に集約されている。例えば大阪市においては大阪市政調査会と自治研究会により政令指定都市制度に関する報告書を出している。そこにおいては住民本位と補完性原理を基本

原則として議論を展開している。権限等についてはこの原則に基づき各地方自治体に権限を移譲することを基本としている。大阪市についてはその財政力から諸権限をすべて受け入れることが出来ると主張している。その結果、広域自治体である大阪府は空洞化するので、これを廃しより広域的な行政を担う道州制を導入するという主張をしている。

政令指定都市側からのこれらの主張に対して、府県の議論は多様である。ただし、今回以下にあげている報告書は基本的に道州制の導入を前提としている点に留意する必要がある。また、次節で検討する大阪府の報告書は、大阪市のそれと同じ道州制を主張していても正反対の内容である。

## 大阪府（2004）

### 「大阪都市圏にふさわしい地方自治制度」

大阪府は道州制導入を前提として、関西州の導入後のシステムとし大阪市を含む新しい広域連合体である「大阪新都心機構」の設置を提唱している。大阪府には、政令指定都市である大阪市の市域を超えた大阪大都市圏が成立しているという認識がある。ゆえに大阪大都市圏というものは、大阪市の区域を越えて大阪府全体、あるいはそれを越えた近隣県というぐらいまでを包摂している大きなものであるといえる。さらに大阪府の場合は、大阪市以外の各自治体が相対的に高い行財政能力を持っていて、ほとんどの自治体が都市部なので、人口減少率も少ないであろう。このような与件において府としての役割を見直していくということもテーマとしている。その結論として、府域を超えた広域連合や、最終的には新都心機構という広域連合体と道州制導入後の関西州というものを併存させようという主張である。ゆえに大阪都市圏全体の総合的な戦略を大阪府が策定すべきだという主張になっている。

そして、現状制度の問題点として、大阪市の高い財政力を評価しながらも大阪大都市圏というものを前提とすると近隣市町との協力関係の構築に難がある点や他の研究も指摘している二重行政の存在を問題に挙げている。これらを解決するために大阪都市圏における広域行政に関する「固有事務」を持ち、かつ「徴税権」及び公選首長と議会を有する広域的かつ効率的な地方公共団体「大阪新都心機構」を大阪府主導で設置することを提唱しているのである。これは広域連合ということで、大阪都市圏全体にわたる計画、政策策定等の広域行政を一元的に実施する受け皿的なものを想定している。府県の機能は新都機構というものをつくって、政策立案・調整機能を強化することになる。このことにより、都市戦略・長期ビジョン、そして事業横断的な重点投資といった今まで府市で重複していたため非効率になっている領域を効率化しようというものである。

## 神奈川県（2003）

### 「分権時代における都道府県のあり方について」

神奈川県は県下に2つの政令指定都市を抱えている。横浜市はすでに大阪市の人口を凌駕する大都市ではあるが川崎市とともにマクロ的には首都圏の域内都市と位置づけられる。さらに相模原市構想のように新たに政令指定都市になることを模索する動きもある。政令指定都市制度については、政令指定都市自らが考えるべき問題という議論や、半世紀近くを経てそれなりに定着しているという考え方もあることに理解を示しつつ、それぞれの都市としての実態も考慮に入れながら、都道府県のあり方を含む地方自治制度全体の文脈で考えなければ解決できないとしている。

政令指定都市制度については、以下のような点を指摘している。まず、政令指定都市が指摘している二重行政の問題は、政令指定都市の単位で完結して考えることが合理的かどうかは個別法令の趣旨や経緯を鑑みて検証する必要があるため、一律に二重行政は無駄であると決め付けていることはできないと反論している。地域の住民サービスの最適化の観点から政令指定都市に必要な権限を移譲していくことの重要性は認めているが、政令指定都市以外へのスピルオーバー効果を含めた社会全体のグランドデザインの提示など市域を越えて広域的に解決すべき問題も多いことを合わせて指摘している。

税財源の配分のあり方については、現状認識として行政需要の大部分が地方交付税によって措置されている現状を認識した上で、権限移譲時に税財源配分に関する議論が必要だとしている。

特別市構想については、例として警察行政の問題を挙げ、現在の県が担っている事業をどうするのかの議論が必要だとしている。さらに現行の県における政令指定都市とそれ以外の一般市町との間の資源・所得の再配分・再分配の問題も克服する必要があると指摘している。

行政区については、特例市の要件である人口20万を超える区があることから、最適な規模かどうかのといった問題点がある。しかし、行政区の改革に関する議論は権限の区長への委任や自主事業費の創設、区による予算執行等の機能強化といった、既存の制度の枠組みにおける権限移譲にとどめている。より踏み込んだ改革に関しては、以下の見解を紹介するにとどまっている

行政区を市として独立させ政令指定都市を解体することまでの議論は、基礎的自治体の重要性を唱える意義はあろうが現実的ではないというのが、研究会での意見交換における政令指定都市側の見解である（神奈川県2003：36頁）。

## 京都府（2003）

### 「政令指定都市と府県の関係：京都府の場合」

京都府の報告書は府県と政令指定都市の関係を、制度面からよりは、京都府知事と京都市長の協力関係と対立関係の変遷という観点から論じている点で他市の報告書とは異なる。そして、協力か対立かを決めていた要因を政治的基盤とパーソナリティーに求め、その知事と市長の2つの要因によって、府市の間が協力関係になったり、そ

うではなかったりすると論じている。京都は革新という強い軸があったので府市の基盤が一緒である場合は協力的、具体的には蜷川虎三府知事と支持団体も一緒だった富井清市長の時は京都府と関係が良好であった。その後船橋求己市長の時は、革新市政ではあったが、府知事とは良好な関係ではなかったようである。このように知事と市長の協力関係の有無によって行政がうまく行ったりいかなかったりということが主張されていた。

同時に府市関係の戦略についても提言している。第一に二重行政の問題である。一概に二重行政はいけないというものではないということを前提として述べつつも、深刻な二重行政の弊害が出ている領域として経済関連領域を挙げている。具体的には、融資、信用保証、業界団体を通じた規制などにおいて府市の役割が整理されておらず、混乱をきたしていることを指摘している。第二に京都市とその周辺市町を含めた「グレーター京都」ともいうべき概念を提唱している。これは京都のもつブランドイメージを京都市周辺の市町にも広げ、京都市を中心とした磁場の造成が必要であると説くものである。これは関西圏もしくは近畿圏における京都のあり方の問題とも関わってくる。第三に国レベルでの制度論議ではなく京都府と京都市がお互いにとって最適な権限や機能の配分を自主的にかつ柔軟に模索する必要があることを指摘している。

## その他の報告書

以上の報告書以外では道州制導入の議論と絡めた形で大都市制度が論じられている場合が多い。例えば、広島県（2004）や九州知事会（2005）は道州制導入を前提として分権改革推進計画を策定している。その中で政令指定都市の扱いについては他の一般市町村と同様に道州に包括される団体であるとしている。この議論は第28次地方制度調査会が道州制と政令指定都市という論点の中で現行制度の維持に加えて道州から政令指定都市を独立させる案も提示していることに対する反論であるといえる。水資源、環境保全、防災、交通ネットワークといった広域的な問題において大都市と周辺市は一体であるとの考え方に由来している。ただし、一般市町村との体力差は歴然としているので大都市に与えられる権限は多くなるであろうと述べている。



## 第4節 まとめ

本章における大都市制度に関する調査・研究を通じて、明らかになった論点は以下の6点である；1．府県と大都市の関係、2．大都市の多様化、3．制度の柔軟性、4．大都市の規模と民主主義上の問題、5．一極集中の問題、6．道州制議論における大都市。本節では、これら6点を本章の論点整理としたい。

### ①府県と大都市の関係

両者（府県・政令指定都市）の主張は基本的に対立関係にある。政令指定都市側は権限、税源、財源の移譲と府県の不介入を要求している。政令指定都市は住民に対して直接にサービス提供を行っているという自負があるので、府県の介入の必要性を余り感じないようである。また政令指定都市は指定都市市長会を中心として報告書を作成・公表することにより、見解の統一・及びその伝播が行えている。

一方で、府県側は政令指定都市の市域を越えた広域的な問題の対応、府県内の再分配の問題への対応を重視している。しかし、全国知事会では政令指定都市を抱える府県は数の上では少数派であるからか、統一した見解を提示するには至っていない。それぞれの府県がそれぞれの立場から意見を表明するにとどまっている。

### ②大都市も一枚岩ではない

しかし、このように一枚岩に見える政令指定都市側も、必ずしも全ての市の利害が一致しているとはいえない状況である。政令指定都市制度発足当時の五市は、当時でもそして今でも大都市圏の中心ないしはその一部を構成する都市である。また、その後しばらくは地方政治経済の中心都市といえる諸都市が政令指定都市に指定されていた。しかしながら、昨今の市町村合併の推進によってできた政令指定都市は必ずしもそのようなものではないケースが多い。このことを勘案すれば、政令指定都市制度とひとことでいってもそれらを構成する諸都市には大きな違いがある。同時にそれは政令指定都市に関する政策選択に関しても違いが出てくるのではないだろうか。

### ③制度の柔軟性はどれくらい必要なのか

様々な資源を有した基礎自治体が多くある中で、どのような制度設計を志向していくのかは大きな問題である。現在でも、特例も含めれば政令市、中核市、特例市、一般市、及び町村と一口に基礎自治体といっても多くの制度上の多様性がある。制度に多様性があることは、柔軟な選択肢を提供できるという意味では利点があるが、一方で複雑になりすぎる恐れもある。

ただ、近年では制度設計に拘り府県と政令指定都市で対立するよりは、現実に行っている二重行政を柔軟に解決することを優先する動きも出ている（読売新聞、2007年3月10日）。大阪市と大阪府はお互いを吸収しようとする自治体の将来像を描きあって対立を深めた。前者は府の権限を取り込む「スーパー政令市」を提唱し、後者は前述の通り、府市の再編を柱とする「大阪都」の建設を訴えた。しかし、近年では

連携の深化へと舵を切っている。中小企業支援、消費者支援などこれまででも二重行政の指摘を受けてきた6分野での検討を始めた。このことは全国的な制度設計を待つよりは目の前の問題を出来るだけ解決していこうという姿勢のあらわれであろう。

#### ④大きくなりすぎている現在の政令指定都市は民主主義上の問題はないのか

現在の地方制度の変化は、地方分権一括法や中核市、特例市制度発足という全国的な制度変化と、各府県における自主的な権限移譲や、昨今成立した道州制特区推進法のように当該自治体間においてフレキシブルに権限の移譲が行われる2つの制度変化が進行している。

結果として大都市制度における政令指定都市も従来のような大都市圏中心都市及び地方圏中心都市といった、その地域の代表という側面から、合併によって基礎体力を増した自治体にとどまるものが増えてきている。本文中にも述べたように、1つの区で特例市並みの人口を有するところもある。有権者から基礎自治体への距離が遠すぎるのではないだろうか。

ただし、解決策の一つと考えられる既存の各政令指定都市の区長を公選制にしたり、分区したりといった制度変更は、神奈川県（2003）の項でも触れたように、府県の側もその実行可能性に疑問を投げかけている。

#### ⑤一極集中の問題

政令指定都市への過度の集中は、東京一極集中の地方版であるともいえる。少子高齢化社会を迎え、地方の人口は減少をしている。先にも述べたように限界集落が急激に増え、今後もそれは続くだろう。一方、都市部への人口集中は尚続いている。神戸市においても人口は増え続けている。さらに、経済の面でも明石海峡大橋の完成によるストロー現象で徳島県からの観光客や買物客を引き寄せている。地価も上昇を始めているがそれは都市部にとどまっている。これらの現象は都市間競争促進の観点からは望ましいものかもしれない。しかし、地域間のバランスというものも、また無視できないものなのではないだろうか。

#### ⑥道州制と大都市の問題

同時に大都市制度は現在議論されている道州制問題の中では余り触れられていない。前節において少し触れてはいるが、これらも政令指定都市制度そのものの現状からの変更を意図したものではない。さらに、道州制特区推進法が制定され、北海道が先行モデルとなるが、札幌市の扱いについては議論されているとはいえない。

関西経済界も関西復権の起爆剤として関西州、もしくはその前段階としての広域連携を提唱している。しかし、大阪、神戸、京都及び堺と政令指定都市4市を抱えながらも、制度面からこれら大都市をどのように扱うかについての主張は不明確である。2007年2月に行われた関西財界セミナーにおける分科会でも道州制について議論されたが、政令指定都市の問題については全く触れられていなかった。これら政令指定都市に加え、京阪神地域では有力な中核市が数多くあり、道州制の議論と同時にこれら

大都市をどのように扱うかという議論は避けて通れないはずである。

以上の論点は制度の変更により解決すべきものもあれば、民主主義の問題のように必ずしもそうではない問題もある。競争を重視し、大都市への集中を認めるか、もっと広域的なバランスを考えるかどうかというものも、それぞれの考え方による面も大きいであろう。さらに、全国的な制度設計を待っているよりは先行事例として解決した方が良いかもしれないものもある。しかし、大都市制度の問題が政令指定都市や府県のみならず他の周辺市町村にも影響を与えることを考えると、よりマクロな視点において地方制度全体のあり方を議論する必要があるのではないだろうか。

## 第4章 広域自治体から見た地方自治制度の論点

### はじめに

近年、広域自治体をめぐる環境はめまぐるしく変化をしている。地方分権改革、平成の市町村合併、三位一体の改革、さらには道州制導入の議論などが挙げられるであろう。周知の通り、2000年4月に「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」（地方分権一括法）が施行され、戦後の地方自治に関する大きな課題のひとつであった機関委任事務が廃止された。これが第1次地方分権改革である。

平成の市町村大合併によって、直接の対象となった基礎自治体のみならず、広域自治体も変化にさらされている。市町村合併は合併特例法（旧法）の期限切れによって、2007年の3月末でひとまず一段落した。旧法による合併の結果、全国の市町村数は、旧法の1999年改正が適用される以前の1999年3月末と比べ581件の合併により410市町村減少し、1,822市町村となった。兵庫県においても、1999年4月の、平成の大合併のさきがけともいえる、篠山市誕生を皮切りに市町合併が推進され、2006年3月末現在の市町数は41になり、1999年の81と比べ、ほぼ半減している。今後も引き続き合併特例法（新法）による市町村合併は進展すると考えられるが、いわゆる平成の大合併は一段落したといえよう。具体的な評価はこれからの課題だが、この平成の大合併の結果、少なくとも数字の上では、基礎自治体あたりの人口は増加しているので、規模が大きくなっていることは確かであろう。また、より重要なのは政令指定都市をはじめとした、大都市制度の適用を受ける市が増えたことである。2008年1月現在、政令指定都市が17市、中核市が35市、特例市が44市となっている。

広域自治体そのものに関しては道州制導入をめぐる議論等がある。この議論は長年、盛り上がりとしん静を繰り返しているが、近年、再び盛り上がりを見せている。2006年2月の第28次地方制度調査会答申においては現在の都道府県制度はこれからの広域的な行政需要を満たすことは出来ないと指摘し、道州制の導入を主張した。さらに、政府与党でも道州制に関する関心は高まっている。安倍内閣は内閣府道州制ビジョン懇談会を2007年1月設置した。与党自民党でも、党道州制調査会を道州制推進本部（本部長は政務調査会長）へと格上げし、議論を進めている。

さらに、小泉政権の構造改革によっても、地方公共団体を取り巻く環境は厳しさを増している。それが三位一体の改革をその柱とする第2次地方分権改革で、補助金、地方交付税そして中央政府から地方公共団体への税源移譲という3つの改革が行われた。しかし、地方交付税の削減は、広域自治体・基礎自治体を問わず、地方公共団体に大きな影響を与えた。

関西に目を向けると、2007年7月1日に、関西2府7県4政令市と7経済団体等をメンバーとして、「関西広域機構（KU）」が設立された。同機構は関西が自立的に発展し、活力と魅力あふれる地域となるために、これら構成メンバーが、「ともに考え、ともに行動するとともに、域内の個性を尊重し、関西全体としての総合力を発揮して、

広域連携の一層の強化と分権改革の推進を図」(同機構HPより)ることを主目的としている。

本章はこれら広域自治体の取り巻く状況変化を念頭に、広域自治体と基礎自治体のあり方に関する研究の中で、広域自治体からの視点で行った調査の結果について論じる。方法論としては各都道府県の同種の議論をまとめた報告書を以下の条件で調査し、この課題に関する論点を整理した。

- ①直近のもので、かつ調査が完結し、最終報告書を発刊しているものを選択した。
- ②調査時点(2007年10月)現在、政権にある知事のもを基本としている<sup>13</sup>。すなわち、最新の報告書発表時点における知事が現職にないものは基本的に除外した。
- ③市町村合併支援計画だけの広域自治体は省いた。合併支援計画にも今後の広域自治体の方向性というものが見えないことはないが、ほとんどの広域自治体において、市町村合併支援計画は策定されており、これに加えて広域自治体のあり方をどのように考えているかを探ることを主眼としたので除外した。
- ④調査対象は基本的に単一広域自治体であるが、複数の広域自治体にまたがる報告書の方がより実質的なもの場合は、そちらを分析対象にしている。北東北の3県、南東北の2県、及び四国4県、及び九州の報告書がそれにあたる。
- ⑤北海道と東京都は、地方自治制度上特殊であるといえるので、本調査では割愛した。前者は現在、道州制特区としての政策が進捗している。後者に関しては首都であることと、特別区制を敷いているという点が他の広域自治体との制度上の大きな違いである。

これらの条件付けを行い、最終的には、合計20の報告書を参照<sup>14</sup>し、33の府県をカバーしているということになった。そして、報告書ごとに改革案やその具体策(権限移譲方式、税財源、人材など)について、どのような言及がされているか、もしくはされていないかを調査した<sup>15</sup>。そして、結果として5点の議論が抽出された。

- ①現行の広域自治体の制度をそもそもどのように扱うかという点である。

すなわち都道府県と市町村という現在の地方自治制度を維持するのか、新たに道州制を視野に入れて議論を行うのかということである。府県制を前提に改革すると、権限委譲、広域地方制度、基礎自治体間の広域連携のコーディネーターとしての役割などが焦点となる。他方、府県制では限界があるので、道州制を導入するべきであるという議論も有力である。

<sup>13</sup> 但し、報告書の見解について、必ずしも公式見解ではないことを断っているものもある。

<sup>14</sup> 報告書のリストについては巻末の参考文献リストを参照のこと。また、本文において、このリストに載っている報告書に関しては引用を省略する。

<sup>15</sup> 一覧表は巻末の参考文献リストを参照のこと

②広域自治体と基礎自治体間の権限の配分方法がまず重要な論点となる。

これは既存の広域自治体のあり方を踏まえたうえで、権限移譲の方式を模索する方法である。例えば、基礎自治体から自発的に必要な権限の移譲を求める方式や、関連事務をひとまとめにしたパッケージ方式などがある。多くの広域自治体において基礎自治体への権限移譲を進めている。

③権限移譲後の地方公共団体の税財源も大きな論点である。

現状では地方の収入のうち、国庫補助金等の依存財源が多くを占めている。地方税収や交付税などの各地方公共団体の自主財源は非常に限定的である。今後、地方の時代を謳うのであれば中央政府の政策に左右されにくい自主財源をどのように確保するかという問題は切実である。

④公的な主体以外のアクター<sup>16</sup>をどのように扱うかという論点も上げられる。

以上の議論においては基本的に、中央政府か地方公共団体かを問わず、公的主体が現在の事務・事業量を維持したり、それらが増えると予測する前提に立っていたりしている。しかしながら、道州制導入する多くの広域自治体が「小さな政府」の実現をその一つに挙げているが、中央政府のみを小さくし、地方公共団体を巨大化させることは必ずしも良い解決策とはいえないであろう。

また、制度的な議論とは別に、広域自治体側と住民の間に意識の乖離が存在することも指摘出来る。広域自治体の政策上の優先順位と住民や基礎自治体のそれでは大きな隔たりがあり、これが長年地方分権の重要性が叫ばれながらも満足はいく進捗を見せていないことの理由の一端ではないだろうか。以上の点から、住民や民間企業といったアクターの扱いは重要な論点である。

以上のような形で、本章においては、兵庫県を含めた広域自治体が今後どのような方向性を見出そうとしているかということに関しての全国的な潮流を論ずる。ここで重要なことは、ある一定のあるべき方向性を示すというよりは、広域自治体のあり方についてどのような論点が議論されているかということ全国レベルで認識することである。そして、この議論は次章以降で扱う、基礎自治体からみた地方自治のあり方に関する意識と照らし合わせれば、今後の日本の地方自治のあり方についての示唆が得られるであろう。

---

<sup>16</sup> 住民、民間企業やNGO・NPOといった各種団体等である。

## 第 1 節 道州制に関して

これからの広域自治体のありかたを考える上で、現行の府県制の扱いを考えることは重要である。その中で大きなウェイトを占める議論はやはり、道州制に関するものであろう。道州制の議論は戦前からの浮かんでは沈む長い歴史がある。野田（2005：161 頁）は、先行研究を整理することにより、府県規模が繰り返し問題視される理由を以下の 4 点に整理している。

第 1 に、府県の行政区域を越える広域的行政需要に対する府県による対応の限界があること。東京都や大阪府などでは昼間人口が夜間人口を上回っている。しかし、流入する人達は居住地に住民税を支払っているので負担と受益にアンバランスが生じている。

第 2 に、府県よりも広域的な政府を創設することによるサービス供給面の効率性が追及できること。組織や、事務事業で重複している部分を府県制度での都道府県単位よりスリム化できる。

第 3 に、府県と市町村の間で生じている二重行政の問題の解消が期待できること。

そして最後に、東京一極集中の是正を背景とした、地方分権の受け皿として相応しい広域的政府の樹立が要請されていることである。大規模化することにより、中央政府からの権限移譲の受け皿になり、さらには東京とも対抗しうる広域自治体を日本全国に登場させられる期待をもっている。

2006 年 2 月に第 28 次地方制度調査会の「道州制のあり方に関する答申」において道州制の導入が提言された。答申は現在の都道府県を廃止し、広域自治体に再編することが適当であると答申し、その背景となる現状認識として、「都市化と過疎化の同時進行や人口減少等に起因する課題で、広域的対応が求められることになるもの一層増加する」結果、「都道府県域を超える広域行政課題の拡大」するという論点を提示した。しかし、「財政的制約の増大から、都道府県を単位とした行政投資によって公共施設等を整備し、維持更新していくことは難しくなっていく」と指摘し、解決策としての道州制導入を提言している。そして現行の広域自治体は、平成の大合併によって行財政能力の向上した基礎自治体に権限を移譲し、より広域的な事務事業は道州にゆだねることにより廃止されるとしている。

しかし、平成の大合併によって基礎自治体の能力が向上したというこの答申の前提を疑う必要もある。例えば真淵（2007）はある学術雑誌のあとがきで以下の点を指摘している。

道州制論が盛んである。・・・(中略)・・・。だが、合併によって市町村の能力はどの程度まで高まったのだろうか。合併した市町村の人口規模は、実は、人口 10 万未満の市町村が 76%をも占めている。しかも、2 万人台がもっとも多い。この程度の規模の市町村に府県の権限のどれだけに移譲できるのだろうか。府県を廃止するという主張は、平成の大合併の効果を過剰評価している。

同答申では、さらに全国を 9、11、13 道州に分ける区域例を具体的に例示し、曖昧

だった道州制のイメージや大枠を初めて提示した（図 4-1-1）。

この答申を受けて行われた、朝日新聞によって全国の都道府県知事に対して実施された道州制導入賛否調査（朝日新聞、2006年3月5日）によると、道州制導入に明確な賛意を示しているのは27知事、一方、明確に反対しているのは2知事であった。どちらもしゃないといふ答えた知事のうち多数は地方分権推進に関する国の姿勢に疑問を投げかけていたり、道州制の議論はまだ熟していないと答えたりした。

その後、2008年1月中旬には日本経済新聞社により、同様の調査が行われた。その結果は、大いに賛成、どちらかといふば賛成と答えた知事は23知事、一方反対と答えたのが4知事となっている（日本経済新聞、2008年2月17日及び日経グローバル94号）。記事の中では態度保留の20人の中でも前向きな意見が多いと指摘している。また、このアンケート結果では反対と答えた4知事が全員関西広域機構の構成府県の知事であったことも興味深い。調査主体の違ふ2つの調査を単純に比較するのは難しいが、賛成に変化したのは2知事、逆に反対に転じたのが3知事、態度を明らかにしなくなった知事が7知事といふことは道州制導入の理解が深まっているとはいふ難いのではないだろうか。

今回本研究会において調査・研究した各広域自治体の報告書においても、道州制の導入を主張しているものは多い。既述の通り、四国4県道州制研究会や九州知事会はこの件に関して詳細な議論を行っている。四国に関しては第28次地方制度調査会の答申を下敷きに、道州制導入の意義を確認した後、この制度改革の四国州における意義及びビジョンを論じている。すなわち、経済・財政基盤の脆弱な四国において道州制を導入することは、これまで都市圏から地方圏への一方通行であった人・物・資金の流れを地方に還流できる点で意義があると論じている。そして、環境、産業、交流・文化、安心・福祉、人材育成・活用の5つの政策分野において四国州の目指すべきビジョンがあると述べている。例えは環境政策の分野においては四国といふ地理的特徴を一体的に管轄する行政主体が出来ることにより、水源涵養、水質保全、河川管理、海洋保全等において効率的かつ効果的な行政が行えるとしている。

このような行政活動といふ視点に加えて、道州制導入の文脈において重要な論点の一つに立法権の扱ひがある。この論点は憲法との関連性も大きい領域なので指摘している自治体は少ないが、地方の自立を考えるうへでは避けて通れない課題である。現在の都道府県制に代えて、道州制を導入したとしても、立法権は基本的には国会、中央政府にしかないと述べていることが憲法の前提である。

しかし、この憲法の前提を修正することを主張している報告書もある。四国は立法権の分割も道州制の確立には自主的な立法権が必要であると主張しているのである。九州の場合は、立法権の分割までは主張してはいないが、条例によって法律の条文の上書きをすることを認めるべきであるとしている。内閣府の江口克彦道州制ビジョン懇談会座長は、憲法改正までには踏み込まず、税財源の完全移譲、に加えて法律修正権の新設、条例制定権の3つを道州や基礎自治体に付与することが道州制成立の要件であると述べている（読売新聞、2007年11月14日）。



地方公共団体における立法権の問題は憲法との関係からも複雑な問題である。しかし、各地方公共団体が独自に政策を立案できなければ地方分権も中途半端な形になってしまう恐れがあるので、この点に関しても更なる議論が必要であろう。

このように広域自治体や中央政府において道州制に関する議論は広がりを見せている。しかし、現実問題として、道州制導入という争点はどれほど重要視すべき問題なのか不明確ではないだろうか。道州制推進論者はこれが最善の方法で、反対しているものは改革に後ろ向きであるとまで主張している（例えば、江口 2007）。しかし、現実問題として、例えば道州の区割りひとつとっても地方の自主的な話し合いで解決できるかどうか不確実な問題は山積している。道州制はその権限配分の方法もさることながら、区域割りに関しても様々な議論がある。例えば、関西圏域を取り巻く区域割りでも、福井の嶺南・嶺北地方、三重県の名張地方、徳島県の扱ひなどが挙げられよう。理想的には各都道府県が話し合っ「自発的」に区割りを確定できれば良い。しかし、平成の市町村合併においても、合併枠組みや庁舎の配置等で決裂した事例は多い<sup>17</sup>。道州の境界に位置する県においてはどちらの州に属するかという点で意見の一致を見ることはほぼ不可能であろう。現状でも各ブロック知事会や様々な地域協議会に2つ加盟している県は存在しているし、県の東西や南北で向いている方向が違う県も多くある。それらは必ずしも海といった自然条件でさえぎられてもいない。

市町村合併の次は道州制だという議論も有力ではある。市町村合併の効果に関してその推進の際に主張されていた、地方分権の推進、少子高齢化の進展、広域的な行政需要が増大、行政改革の推進、時代の変化を背景とし、これらの解決策としての合併を通じた基礎自治体の行財政基盤の強化（総務省HPより）という目的が果たして本当に達成できたかということに関して実証的になされた研究は管見の限りではない。

さらにこのテーマに関する市民に対する世論調査も様々な媒体が行っている。その結果としては「導入に賛否両論（神戸新聞、2006年1月13日）や「道州制の導入4割「反対」（北日本新聞、2007年12月5日）という風に賛否拮抗ないしは反対が優勢のようである。

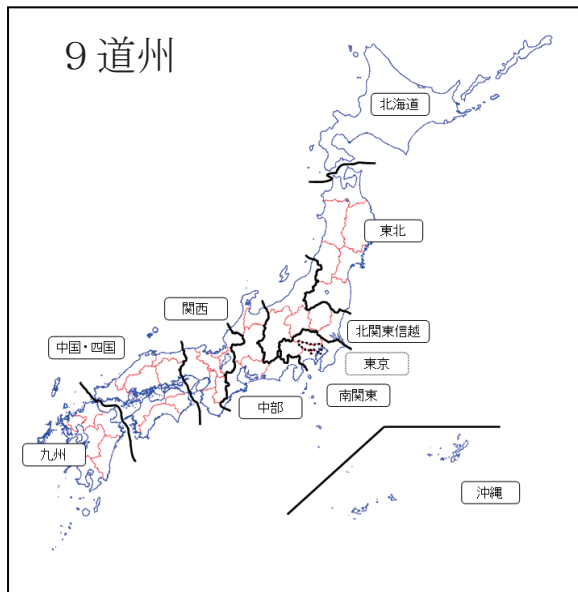
これら問題点が指摘できる道州制の導入は、中長期的にはともかく、以下の各節で議論する、より現実的な改革を積み重ねることの方が限られた資源を有効利用する上で合理的ではないだろうか。

---

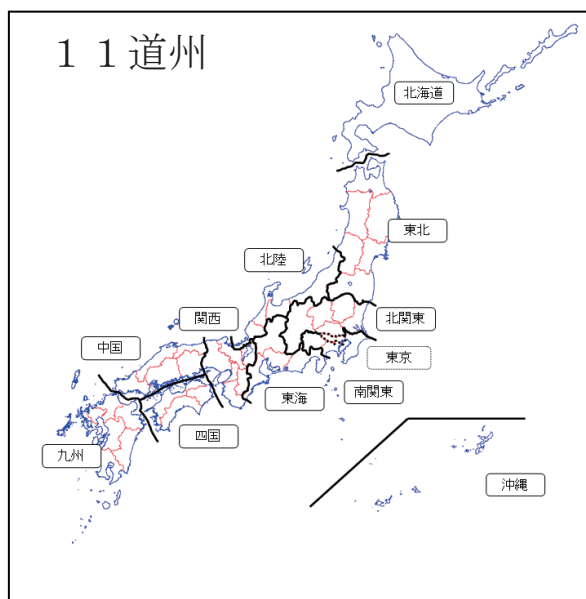
<sup>17</sup> 横道編（2004：151頁）によれば2002年から2004年に市町村合併の法定協議会が解散した事例は94件あるが、そのうち庁舎の位置で決裂したのが11件、合併の枠組みで決裂したのが31であった。また法定協議会から一部の市町村が離脱したのが30件あったが、そのうち6件が合併の枠組みに関するものであった。

図 4-1-1 道州の区域例（第 28 次地方制度調査会答申より）

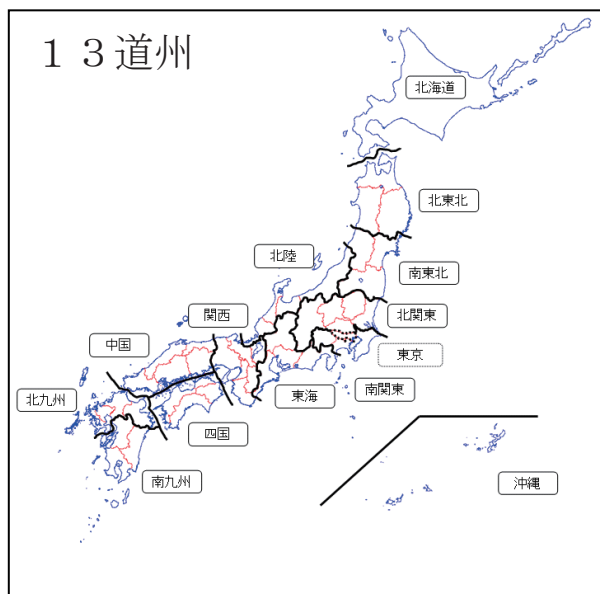
【区域例－1】



【区域例－2】



【区域例－3】



## 第2節 地方公共団体間、及び中央政府との関係における権限配分のあり方

制度的な議論の2番目は広域—基礎自治体間の権限配分のあり方、及び地方公共団体と中央政府の間の権限配分のあり方である。

広域自治体から基礎自治体への権限移譲は2つの方法がある。第1には大都市制度といわれる事務移譲に関する全国的な特例制度を活用する方法である。政令指定都市、中核市、特例市の制度を活用し、より規模の大きな自治体により多くの権限を移譲する方法である。平成の市町村合併においても、これら3つの特例制度に達するような市を目指して合併を行うというのが一つのメルクマールとなっていた。結果として、新潟市（2007年）、静岡市（2005年）浜松市（2007年）、堺市（2006年）が政令指定都市となった。2008年1月現在、政令指定都市が17市、中核市が35市、特例市が44市となっている。さらに岡山県岡山市や神奈川県相模原市、熊本県熊本市などが政令指定都市移行を、兵庫県西宮市や尼崎市など15市が中核市移行を目指している。

第2の方法として都道府県の条例により、それぞれの地域の実情に応じた権限移譲を定めるやり方である。これは、「法律・条例の両面から、市町村の規模、行財政能力と地域の実情に応じた現実重視の権限移譲」（村松・稲継編2003：42頁）ということが出来よう。

大都市制度に関しては第3章においてすでに議論しているので、本節では中央政府—広域自治体—基礎自治体という3者の関係においてどのような権限配分が主張されているかを検討したい。まずは、広域自治体が基礎自治体に対してどのような方法で、どのような政策領域の権限を移譲しようとしているのかを検討した後、中央政府と広域自治体のそれらについて分析したい。

静岡県は道州制の前段階としての政令県制度を提唱している。これは既存の制度である広域連合の制度を活用し、地方公共団体のあり方を改革するものである。この制度は、法令によって、国の地方支分部局を広域連合に吸収させ、その事務を広域連合が行うことを主眼においている。具体的には、新型指定都市という形で静岡市と浜松市、及び、それ以外の小規模市町村という形で類型化している。この前者は従来の政令指定都市に地方支分部局を吸収したもの、後者は静岡市・浜松市以外の小規模自治体を広域連合でまとめるものである。その結果、静岡県を広域連合と政令指定都市という形でシンプルに分けようという主張なのである。

その上で、広域自治体、指定都市そして広域連合の3者がそれぞれ役割分担をするかということ述べている。そこにおいては、まず、前述の通り、中央省庁の地方支分部局が行っている事務事業を政令県に移譲し、さらに、基盤整備（交通、通信、県土保全など）産業、健康保険、保健福祉、地域振興、防災、教育といった分野の事務事業を中央政府から政令県や広域連合に移譲することを主張している。広域連合へは道路（県道・市町道）の管理、介護保険事務、及び協同処理が可能な事務（ゴミ処理、消防、公共施設、学校給食など）などの事務を移譲するとしている。

長野県<sup>18</sup>では広域地方制度（広域連合、広域連携）を活用し、権限移譲を進めている<sup>19</sup>。

<sup>18</sup> 同県は2006年に知事の交代があり、本章の研究における報告書調査の対象に入っていないが、興味深い事例であるので若干言及する。

<sup>19</sup> 同県の広域連合に関しては小原隆治・長野県地方自治研究センター編（2007）が詳しい。本報告書の記述もそ

介護保険制度の開始に間に合わせる形で1998年から2000年にかけて、全県を10の広域連合（佐久、上小、諏訪、上伊那、飯伊、木曾、松本、大北、長野、北信）に再編成し、それぞれに広範な権限移譲を進めている。このような広域地方制度の採用はダイオキシン対策に伴うゴミ処理の広域化と介護保険制度の発足が主な景気となったようである。そこからさらに消防、観光、地域情報化、職員研修、広域幹線道路網構想などの事務事業も行っている。

静岡・長野両県以外の多くの府県は、移譲権限の事務に差をつけるもしくは基礎自治体の自発的な申請による方法を提案している。そして、権限移譲を行う方式を定めているところも多い。権限移譲の方式は一律方式、メニュー方式<sup>20</sup>、パッケージ方式<sup>21</sup>、基礎自治体からの提案方式などがある。近年ではパッケージ方式が増加しているようである。これは「生活保護」などある分野を指定し、それに関連する事務を一括で移譲しようとするものである。

例えば、栃木、茨城、埼玉の各県では、独自に移譲権限の範囲に関する基準を設けている。基本的には人口で何段階かに区分されたものを指定している。例えば、中核市の基準である15万人以上のところにはより多くの権限を、10万人なら少なくという形で差をつける形で県下の基礎自治体の事務事業について区別を行っている。茨城県では一定規模以上の市を対象に該当する市の自発的な申請により「まちづくり特例市」の指定を行っている。指定された市はまちづくりに関する権限の移譲は必須選択分野（7法令に基づく98事務）とし、それ以外に暮らし（6法令に基づく37事務）、産業（8法令に基づく64事務）、環境対策（8法令に基づく161事務）という各パッケージから基礎自治体が移譲して欲しい政策領域を選択するようになっている。

いずれの方法にせよ、広域自治体から基礎自治体に対して権限移譲が提案される政策領域には大まかに分けて2パターンある。まず、府県制度を前提として改革案を提示している報告書においては、まちづくりや住民福祉というように、より地域住民に近い政策領域に関連する権限を移譲するケースが多い。

一方、道州制を積極的に提案しているものではまちづくりや福祉というようなものに加えて、河川や道路の管理といったインフラ関連や防災といったより広範囲の権限も対象にしている。四国知事会による道州制に関する報告書においては、基礎自治体へは二級河川の管理に関する権限も移譲権限の中に含めている。

このように基礎自治体に対して権限移譲を進めれば、広域自治体と基礎自治体の役割観に変化が生じてくるのは自然の流れであろう。それでは、一般的に広域自治体の機能とされている広域・連絡・調整の各機能に関してどれが強化され、どれが減少していくと考えられているのであろうか。広域機能に関しては今後、強化されていくであろうというコンセンサスは取れているようである。むしろ、それに純化すべきであるという主張も見受けられる。しかし、連絡・調整機能に関しては意見が分かれている。

愛知県は補完・連絡調整機能は縮小に向かい、基礎自治体支援機能も事業実施支援から自立支援へ転換していこうと述べている。結果として、基礎自治体は決める能力が拡大し、自主的な取組をベースとした行政運営を進めることになる。一方、広域自治体はより広域性

---

れに負っている。

<sup>20</sup> 広域自治体に移譲可能な権限を提示し、基礎自治体を選択する方式

<sup>21</sup> 広域自治体に移譲可能な権限を政策分野ごとにまとめ、その分野一括で移譲する方式

の高い事務事業に重点化することにより、中央政府からの権限移譲の受け皿になるべきであるとしている。

一方、兵庫県の報告書では基礎自治体関連携のコーディネーターとして県の役割は残ると結論付けている。基礎自治体は対人サービスが中心になり、広域自治体にそれぞれの基礎自治体ではまかなえないような広域的な行政需要ないしは連合を組んで行ったほうが効率的な事業に関するコーディネート役割を期待している。

次に、中央政府から広域自治体への権限移譲はどのような議論になっているのだろうか。このケースでは、全国的に対応すべき事柄であるからか、地方自治体間の権限移譲の場合より抽象的な概念の提示に留まっているものが多い。

その中で、全国知事会は、2007年に第2期地方分権改革とその後の改革の方向に関連して、中央省庁の出先機関である支分部局の事務を地方公共団体に移管ないしは廃止することを提案した（全国知事会 2007）。現在、運輸局や農政局、法務局といった国の出先機関には約21万人の国家公務員がいる。これら出先機関の移管ないし廃止は国と地方の二重行政の解消や行政機関の統廃合によるコストカットを達成する手段としても有効的であるとされている。例えば、経済産業局の廃止によって中小企業への支援等に関する業務を地方公共団体に一元化したり、公共職業安定所を広域自治体へ移管することにより、より地域の実情に合った業務を行えたりする。

経済財政諮問会議は2007年5月、このうち8府省17出先機関の約9.6万人を地方に移譲できるという見解を示した。これに対して、全国知事会はこの約9.6万人のうち地方に事務を移譲後もその業務に必要な人員は最大で約7.5万人であり、残り約2.1万人は、地方公共団体へ移譲するのではなく、定数削減が可能だとする提言を行った（全国知事会 2008）。また、移譲の際の絶対条件として国から地方公共団体への確実な税源措置を求めている。しかし、2007年5月、地方分権改革推進委員会も国の地方支分部局等の廃止・縮小の方針を「地方分権改革の重要課題として」提示した。出先機関の統廃合について各省庁に対して意見を募ったが、「ゼロ回答」であった。

中央政府—広域自治体—基礎自治体と権限配分を議論することは、それぞれの公的主体が果たすべき役割の整理にもなり重要である。しかし、留意しなければならないのはこれら権限や事務・事業が再配分された際にはそれに見合うだけの税財源が各主体に配分されることが併せて重要である。そうでなければ、財政の硬直化が進むのみで、地方分権推進の意味がなくなってしまうからである。そこで次節では税財源の問題について扱う。

### 第3節 税財源問題

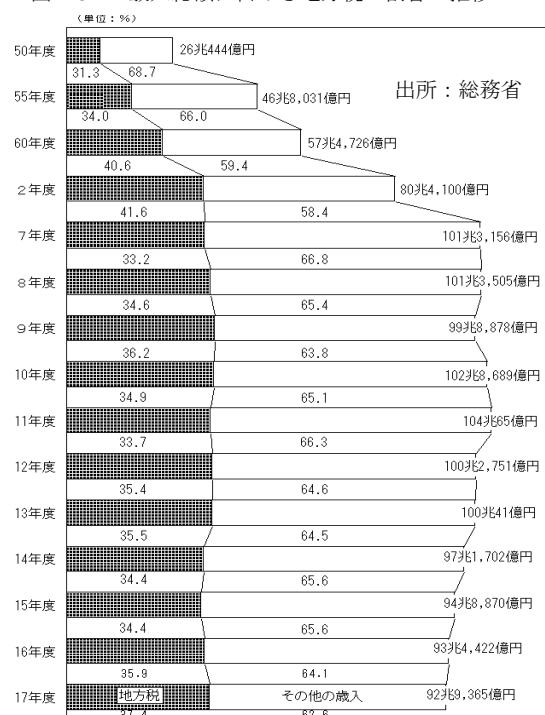
地方分権を推進する上で、税財源の問題は重要である。地方分権を推進するということは、すなわち中央政府から地方公共団体へと事務・事業を移譲していくことといえるが、それぞれの地方公共団体の活動の源になるのは税財源であるからだ。一般的に地方分権とはより住民に近い主体が行政サービスを供給する方向にもっていくことであるといえるであろう。しかし、「三割自治」という言葉からも伺えるように、地方公共団体のほとんどはその行政需要を満たすだけの税収入を得ていない（図 4-3-1）。しかし、中央政府も多額の公的債務を抱えている現状では税財源の移譲は必ずしも容易なものではない。

地方の税財源を確保しようという試みが全くなされていないわけではない。むしろ近年では地方公共団体の税源は、十分には程遠いとしても、強化される方向性にあるのは間違いない。第1次分権改革の際には、法定外目的税の創設と法定外普通税に関する国の関与の見直しが行われた。これらは地方自治体が、地方税法で定められていない税目を条例で定めて設ける税である。そのうち、前者は特定の使用目的や事業の経費とするためのものである。例えば、多くの道府県で導入されているいわゆる産廃税や東京都の宿泊税がこれに当たる。後者の法定外普通税は、事前許可制のもとで地方分権改革前にも認められてきた税である。しかし、より課税自主権を尊重する観点から、第1次分権改革の際に法定外普通税の設置に当たっての許可制度を廃止し、国の同意を要する事前協議制に移行した。この協議に当たっては、総務大臣は地方財政審議会の意見を聴き、よほどの事由<sup>22</sup>がない限り、同意しなければならない。この法定外普通税は、都道府県税では福井や新潟といった原子力発電所所在道県における核燃料税、市町村税では城陽市（京都府）や中井町（神奈川県）の砂利採取税や豊島区（東京都）の狭小集合住宅税などがある。

さらに、三位一体の改革において、国税である所得税から地方税である個人住民税への恒久的な措置として3兆円規模の税源移譲が実施された。その結果、平成19年度の地方財政計画額ベースでの地方税収入の計画は40.4兆円となった。

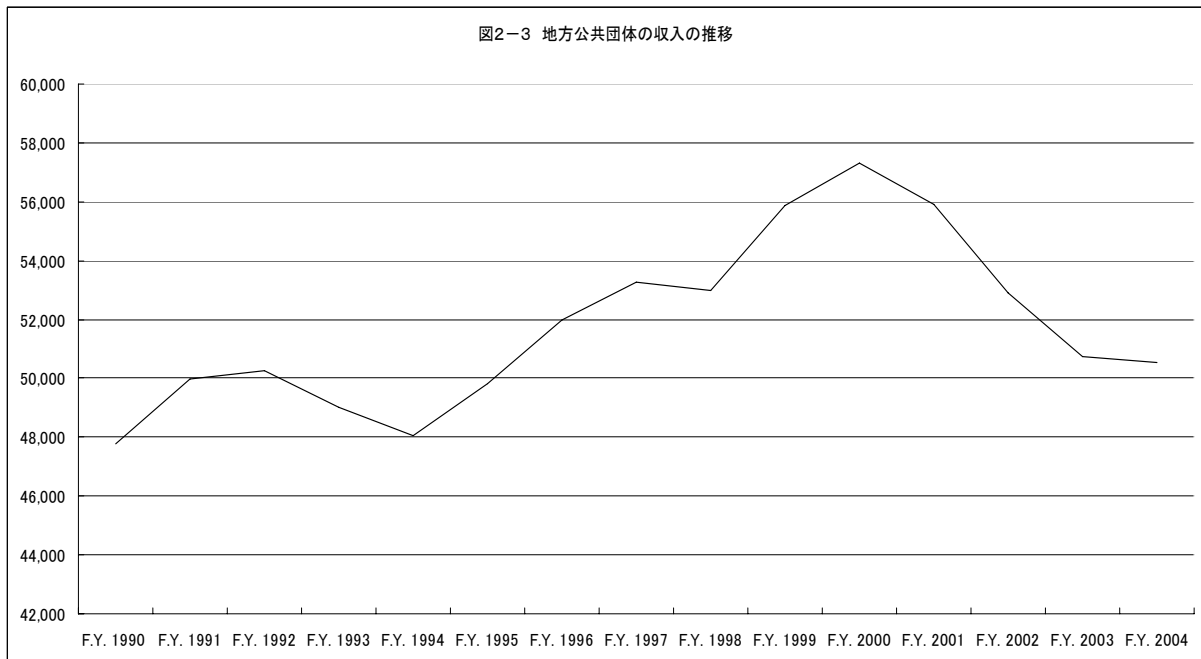
これらの諸改革が行われてきたが、いまだ地方の税財源は十分とはいえない。上述の通り、法定外税が拡大されたとはいえ、地方税収額に占める割合はわずか0.16%、541億円である（2005年度決算額）。これら法定外税は一般的な地方の財政力を強化するというよりは、よ

図 4-3-1 歳入総額に占める地方税の割合の推移



<sup>22</sup> 「国税又は他の地方税と課税標準を同じくし、かつ、住民の負担が著しく過重となること」、「地方団体間における物の流通に重大な障害を与えること」、「国の経済施策に照らして適当でないこと」、の3つの事由である（地方税法第261条・第671条）。事前協議制に移行して以来、実際に総務大臣の同意が与えられなかった事例には、神奈川県横浜市が導入を目指していた勝馬投票券発売税がある。この際には第3項が不同意の理由とされた。

り特定の政策を行うためのものであるので、地方公共団体の財政力の抜本的な改善に寄与することを期待するのは難しいであろう。また、三位一体の改革による税源移譲も、それに比して削減されたものに比べて、完全なものではなかった。さらに、同改革では小泉政権が成立して以来の財政構造改革路線の一環である地方交付税の総額を削減する政策が採用されているので、地方税と地方交付税を併せた地方公共団体の収入は増加していない（図 4-3-2）。



全国知事会では、第2期地方分権改革における具体的方策として、税源移譲によって国税と地方税の税源配分が5:5になるように提言している（全国知事会 2007）。2005年度現在、租税総額に対する国と地方の割合が6:4であるが、歳出純計<sup>23</sup>では逆に4:6になっている（総務省資料より）。

全国知事会など地方6団体は2006年5月末に国会と内閣に7項目にわたる意見提出を行った。その中で現行4%対1%になっている消費税の国と地方の配分内訳を、2.5%ずつにすることなどにより、国と地方の税源配分を対等にすることを提言した。さらに国の一般会計を一旦通す現行の地方交付税制度に代わり、「地方共有税及び譲与税特別会計」を創設し、直接繰り入れを行う地方共有税制度の創設も併せて提言している。その際には現行の法定率を見直し、特例加算や特別会計借入を行わないことも明記している。現行の制度では、国の一般会計を通すことにより、中央省庁の官僚や国会議員等の政策選好に地方交付税の総量が左右されがちである点を踏まえての提言と考えられる。

広域自治体による報告書も、相当数が税源移譲や、地方交付税を含めた財政調整制度の改革や国庫補助金の縮減もしくは廃止などといった税財源の移譲に関して言及している。

例えば、四国知事会による報告書ではより突っ込んだ議論を提示している。それは課税自主権の強化や国庫負担金改革と並んで、財政調整制度の見直しに言及していることである。

<sup>23</sup> 歳出純計とは、国の一般会計と10特別会計との純計決算から国から地方に対する支出を除いたものと、地方財政の純計決算から地方から国に対する支出を除いたものの合計。

地方交付税制度に関しては存廃の両論併記という形をとっているが、議論の主眼はむしろ、現在の地方交付税の主要算定基準である、人口及び面積という要件以外に都市圏以外の地方が果たす役割を考慮するべきであるとの主張ではないだろうか。例えば、地方の大都市圏に対する人材や食糧の供給機能、及び地方による水源の維持、森林の環境保全機能といったものである。

具体的な税源移譲として消費税の国と地方の配分割合の見直しを言及しているものがある。例えば九州知事会は、現行、国が4で地方が1の割合になっている消費税を、より多く地方に多く配分すべきであると主張している。消費税に関するこの議論は政府の2008年度税制改正の議論の際にも問題提起された。現在の地方公共団体の税源は、地方住民税や法人税といった景気変動の影響を受けやすいという特徴がある。実際、1980年代後半からのバブル経済が崩壊した時のみならず、1998・99年にGDPがマイナス成長になった時や、その後の2000年春のITバブル崩壊の後にも地方税収入は急減している。このような事態を避け、住民に身近な行政サービスを安定的に供給するという観点からは、景気変動の少ない税源をより多く地方に与えることが必要であるとの議論は首肯できるものである。

国庫補助負担金は中央政府の事業官庁や財務省、さらに政治家にとって重要な手段である(神野編2006:43頁)。事業官庁は補助金を予算要求することにより、それぞれの官庁の政策を実現させるという手段として使っている。財務省は国の一般会計から補助金を支出する際には予算査定が出来るので、全体のマクロ経済運営を監視することが出来る。国会議員にとって国庫補助負担金は地方政界との重要なパイプになっている。もし、これが縮減されれば、それぞれのアクターがこれまで行ってきた行動が制限されることは明白であるので、彼らの改革に対する協力を得るのは難しいといえる。逆にいうと、それゆえに、このような国庫補助金制度を縮減することが、地方分権を実質的に進捗させる方策であるともいえる。しかし、三位一体の改革においては補助金総額の削減を目指し、件数を削減しなかったことが、結果的に中央政府の地方公共団体への関与を削減する効果が限定的だったという指摘もある(例えば、西尾2007:196頁)。

岡山県は、国庫補助負担金について、「国と地方公共団体との役割分担の明確化のもとに、真に必要なものに限定した上で、廃止・縮減を図るべきである」と主張している。理由としては、

1. 国と地方公共団体の責任の所在の不明確化を招きやすいこと
2. 各省庁の関与が地方公共団体の地域の知恵や創意を生かした自主的な行財政運営を阻害しがちであること
3. 細部にわたる補助条件や煩雑な交付手続等が行政の簡素・効率化や財政資金の効率的な使用を妨げる要因となっていること

の以上3点を問題点としてあげている。また、今後も存続するものに関しては、地方公共団体の自主性の尊重、事務の簡素化等の観点から、統合・メニュー化等の推進という運用面と補助条件等の適正化・緩和等の関与面の両方の改善を図り、さらに交付金化を進めるべきであると主張している。

このように、税財源に関しては地方税の税源、国庫補助負担金、地方交付税と三位一体の改革で初めてとあって良い地方分権に向けた改革が着手された段階である。行政活動を行っ



ていくうえで税財源が必要なのは当然であり、地方分権の流れの中で地方公共団体が行う事務量は増えていくことが容易に想像される。地方公共団体がこれから担うであろう事務事業の為の税財源確保は一層重要となるであろう。

#### 第4節 地方分権改革における民間アクターと住民意識

本章の第2節から4節では地方分権改革におけるアクターを中央政府や地方公共団体といった公的な主体に主眼を置いて議論してきた。しかし、それ以外のアクターの行動にはいかなるものが想定しうるのであろうか。この点についてまず、中央政府や地方公共団体が行っている事務・事業は、中央か地方かを問わず、それら公的な主体が行うことを前提にして議論を整理してきたことについて再考したい。さらに、地方公共団体の描く地方分権・地方自治像と住民の描くそれらに違いはないのだろうか、という点に関しても考えてみたい。

まず、現代において、中央政府及び地方公共団体の公的主体が行うべき事務・事業の量やその範囲は適正であろうか、という点を考えてみたい。それらが増え続けることは仕方ないにしても、役割が終わったり、必ずしも公的主体が行う必要がなくなったりしたものはないのだろうか。他の先進諸国では公的サービスの供給においても、公的アクター以外の重要性が増している。この課題は中央政府－広域自治体－基礎自治体という官の間での地方分権ではなく官民の協働のあり方を模索する上で非常に重要なものである。

しかし、本研究会において調査・研究を行った各広域自治体の報告書では、地方公共団体以外のアクターの役割に関して研究しているところは少ない。公的な主体が行っているある事務事業がどの主体（中央－広域－基礎）が行うべきかを論じているものは多いが、それを公的な主体が行うべきなのかということを問うているものは非常に少ない。

例えば、愛知県の報告書においては、住民や民間企業、各種団体も公共サービスの担い手であると規定している。これまで支配的な考え方であった、ただ単に公共サービスを受容する客体にとどまらず、むしろ積極的にこれらのアクターのリソースを活用し供給主体に転換すべきであると主張している。

また、広島県や山口県の報告書においても民間部門を重視することを述べている。広島県では、そもそも現在広域自治体が行っている事務事業というのを、積極的に民間に解放すべきではないかということをも主張している。山口県の報告書は中央政府からの地方公共団体への分権に加えて、マクロな視点から、官から民への第3の分権も必要であるということをも主張している。このように、広島県や山口県は民間アクターの重視ということを強調している。具体的には民間事業者に対しては業務委託や指定管理者制度の導入、民営化等の方策が提示されている。一方、県民に対しては参加の促進策としてのパブリックコメントや委員の公募、及び県民との協働の促進策として事業の実施や政策提案における協働を挙げている。しかし、具体的にどのような権限、事務・事業を民間開放するべきであるというようなことには言及していない。

このように、広域自治体の側から、財政難の時代における中央政府や地方公共団体以外が公的サービスの供給主体となりうる可能性を積極的に提示するものは少ない。しかし、周知の通り、諸外国では1980年代の新自由主義的改革の時期のみならず近年のグローバル化の流れも受けて、ガバナンスの変容という形であらたな公共サービスの供給に関して関心が高まっている。国内外の行財政改革の経験によって、指定管理者制度、地方独立行政法人制度、

PFI (Private Finance Initiative) 事業、民間委託等様々な手法が開発されてきている。

特に地方公共団体が運営する公営企業の改革において先行的に導入されている。総務省は、『地方財政白書』平成 19 年度版において、「財政の健全化を図る」という目標の為に、地方公営企業に関して、以下に述べるような民間的経営手法の積極的な導入を含めた経営改革を行うことを求めている。

その際に、第 1 段階として、地方公営企業が供給しているサービス自体の必要性について検討することを地方公共団体に求めている。そして、それらのサービスが必要な場合であっても、地方公営企業として実施する必要性について十分検討し、特に公共性の確保等の意義が薄れている場合には、民間への事業譲渡等について検討することを求めている。2004 年度以降、民営化・民間譲渡された地方公営企業は 84 事業（都道府県・大都市等 12 事業、市町村等 72 事業）<sup>24</sup>であり、近年、その数は増加してきている。

一方、これら民営化や民間譲渡を行わずに、引き続き地方公営企業として事業を継続する場合でも上記に挙げた様々な形態の民間的経営手法の導入を促進することも提言している。そして、地方公営企業における指定管理者制度の導入は大幅に増加している（表 4-4-1）。

同様に、民間委託に関しても、実施率<sup>25</sup>が都道府県・大都市等の各事業でほぼ 100%に近く、市町村等においても特に水道事業（末端供給）、簡易水道事業、ガス事業、病院事業、下水道事業についてはいずれも 100%に近い割合を示している（以上、『地方財政白書』平成 19 年度版）。

表 4-4-1  
地方公営企業における指定管理者制度の導入状況

	平成 18 年度			平成 17 年度		
	合計	都道府県	市町村	合計	都道府県	市町村
導入済み	396	67	329	78	9	69
導入検討	282	37	245			

出所：地方財政白書平成 19 年度版

PFI 事業とは、公共施設などの建設、維持管理、運営などを民間の資金、能力（経営及び技術）を活用して行う事業のことである。日本においては、1999 年 7 月に「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律」（PFI 法）として公布、同年 9 月に施行された。さらに 2000 年 12 月には同事業の理念とその実現のための基本方針が策定された。PFI 事業の対象には公共法人<sup>26</sup>の管理もとにある様々な施設<sup>27</sup>が対象となる。内閣府によると 2006 年度現在、266 件の事業が実施されており、都道府県の 60%が何らかの形で導入している。事業分野では学校・図書館・美術館・ホールなどの教育と文化施設（31%）、産業廃棄物施設・病院・浄化槽といった健康と環境に関する施設（19%）及び駐車場・公園及び市街地再開発といったまちづくり関連施設（13%）における事業件数が多い。地方公共団体に絞ると産業廃棄物施設と老人福祉施設が事業件数として多い。

<sup>24</sup> 譲渡された主な事業は、介護サービス事業(46 事業)、ガス事業(16 事業)、交通事業、観光施設事業・その他事業(各 12 事業)である。さらに、民営化・民間譲渡の実施を準備している事業が 29 事業(都道府県・大都市等 6 事業、市町村等 23 事業)ある（以上、『地方財政白書』平成 19 年度版）。

<sup>25</sup> 何らかのアウトソーシングを実施している団体数の割合

<sup>26</sup> 中央政府、地方公共団体、特殊法人など

<sup>27</sup> 道路、河川や鉄道といった公共施設、庁舎などの公用施設、公営住宅や学校、社会福祉施設をはじめとする公益的施設、その他、情報通信施設やリサイクル施設、観光施設、研究施設などの施設である。

このように中央政府においては、その意図は様々あろうが、地方公共団体のスリム化には重大な関心を持っている。しかし、今回、検討した広域自治体による報告書においてはこれらの点に関して言及しているものは少ない。しかし、地方公共団体にとってもこの問題は避けて通れないものであろう。例えば財源に関しても、確かに地方公共団体の全収入における地方税収入の占める割合は低下している。しかし、これは地方税収のそのものの落ち込みよりというよりは、地方債発行の増加によって地方財政における全体的な収入が増加し、結果として地方税収の構成比が落ちていることが主な原因ともいえる。また、地方交付税に関しては小渕内閣における景気刺激策や小泉内閣における財政構造改革というようにマクロ経済政策による影響を多に受けるものである。

道州制を主張している報告書の中で「小さな政府」を達成するためと言及しているものは多い。しかし、あくまで現在の事務量を前提としてその分担論だけに終始すれば「小さな中央政府」は達成できるかもしれないが、代わりに「大きな地方政府」が数多く誕生する結果になるのではないだろうか。

さらに、公的主体以外のアクターに関して問題提起されるべきなのは広域自治体の意気込みと住民の問題意識はシンクロしているのであろうかという疑問である。既述の通り、特に道州制導入に関しては全国知事会等の地方公共団体の首長会や日本経済団体連合会といった経済団体は導入を主張しているし、政府や自民党、でも議論を進めている。しかし、住民レベルで議論が盛り上がっているかどうかは大いに疑問がある。

広域自治体に関する住民アンケートを行い、その結果を掲載している報告書がいくつかあるが、それぞれに極めて興味深いものがある。山口県の報告書においては県庁の意気込みと県民の意思の乖離が如実に示されている。県庁では道州制を導入しようということで積極的に議論を展開している。例えば、現状の府県制度において如何に問題点が山積しているかということ、他の意見を反駁した上で、結論としての道州制導入を提唱している。道州制以外の解決策として広域連合、都道府県合併、連邦制を挙げている。広域連合に関しては手法としては現実的ではあるが、関連団体間の交渉コストが高いことと、実績不足という点を挙げている。連邦制に関しては、憲法改正が必要な部分があり、我が国の成り立ちから見て不相当としている。都道府県合併に関しては道州制への重要なステップであると位置づけている。

しかし、県民アンケートにおいて解決策としてどれが良いかということを探ねたら、結局は現状の県のままでいいというのが6割強占めたという結果が報告されている。これは、現状維持で別に構わないのではないかというようなことを県民は感じているのではないだろうか。実際には岩国市のように広島市に利害関係を有する市民と下関市のように北九州市域と積極的な関わりを持っている県民の意識の分裂とも指摘できるかもしれない。事実、下関地域の回答では九州8県と山口県の区域が一つの州として適当であると答えた人が約20%に上った。

一方、複数の広域自治体の連携について論じている東北3県の報告書においても興味深いことが提示されている。この報告書は、当面は複数県の広域連携の推進を主張し、必ずしも

県の合併や道州制の提案ではないということを但し書きしている。その上で、3県で広域連携をする必要性が高まっているということをうたい、その根拠として、県域を超えて住民の生活圏や経済圏が拡大しているということを主張している。

しかし、住民や民間企業に対して意識や実際の活動を調査しているが、報告書の主張を裏付けるような結果が出ているとはいえない。これらアクターの活動のほとんどがそれぞれの県内で完結しているという結果が出ている。住民の活動、例えば仕事に行くとか、買い物に行くとか、学校に行くとか、そのような活動の殆どにおいて、98%で住民の活動がそれぞれの県内で完結していると回答している。この事実は、少なくとも住民レベルからすると、広域な移動というのが一般化とされているのかどうかというのは大いに疑問の余地がある。もしくは、地域によって大きな差があるといえるのではないであろうか。統計データからもこのことは推測される。2005年の国勢調査における昼間・夜間人口の集計においても、首都圏（東京都、神奈川県、埼玉県、千葉県）、近畿圏（大阪府、兵庫県、京都府、奈良県）、中京圏（愛知県、岐阜県、三重県）以外の県では人口の昼夜差は微々たるものである。

## 第5節 まとめ

以上、本章においては広域自治体による報告書の横断的検討によって、以下の4点の論点を指摘できる。

- ① 現行の広域自治体の制度の扱い
- ② 広域自治体と基礎自治体間の権限の配分方法
- ③ 権限移譲後の地方公共団体の税財源
- ④ 中央政府や地方公共団体以外の民間アクターの扱いや住民意識

まず、現行の都道府県制を維持するのか、新たに道州制を導入するのかという論点は一見すると最も重要なイシューであろう。しかし、政治的なインパクトはともかく、その実現の為に払うべきコストに見合うだけのベネフィットが提示されているかといえそういえないのではないだろうか。例えば、州を結成しても、現在の県よりも基盤の弱い州があることも否定できないからである。例として挙げられるのは、香川、愛媛、高知そして徳島の各県が合併してできるとされている四国州であろう。これら4県が合併してもその面積・自然条件はともかく、人口において約405万人と兵庫県よりも少ないのである。これらは道州制導入が抱える技術的な障害の一例に過ぎない。

むしろ、重要かつ現実的に対処可能性が高いのは国と地方公共団体という公的アクターが行うべき事務事業量及びその配分の見極めではないだろうか。どのぐらいの事務量が公的アクターにとって適正かということとを証明するのは難しい。この認識に立った上で、その事務事業が国—広域自治体—基礎自治体の三者において、どの権限をどこが持ち、税財源的裏づけをどのようにつけるかということにつけるのではないだろうか。そのためには、権限のやりくりだけでなく、現行の地方自治法の改正も視野に入れて、さらなる課税権の強化が必要になってくる。

しかし、地方公共団体が課税自主権を得たとしても、その各地方公共団体が独自に課税を強化することには限界がある。なぜならば、住民は移動が自由なので、重税を課すところからは移動するインセンティブをもつからである。このことを考慮に入れば、課税自主権を持ち自治体独自の課税を行う権利を地方公共団体が持つことは望ましいとしても、財政難解決の特効薬にはならず、例えば産業廃棄物処理というようなある特定の政策目的に対する課税に留まるであろう。

しかし、現実問題として国・地方合わせて巨額の公的債務があるということは現在の公的アクターの事務事業が過剰であると示唆しているともいえる。その上で重要なことは更なる民間アクターの活用方法を探ることであろう。公的主体が担う事務事業量そのものを減らさなければ、問題の解決にはならないのではないだろうか。この際に気がかりなことは、道州制を含めて国民的な議論が低調というか広域自治体の思惑と異なる面が存在することである。これも道州制の議論が戦前にさかのぼれるほどに歴史のある議論であるのに、地方制度調査会の答申が出て、現実的な実行可能性を体感できない一因ではないだろうか。

## 第5章 結語

本研究会においては、地方自治制度における重要なアクターである広域自治体、基礎自治体及び近年その重要性を増している大都市について議論を行った。その上で、本報告書においては、まず、基礎自治体と大都市に関して考察した。それを踏まえた上で、広域自治体が考えている制度改革の方向性について論じた。最終章となる本章では、これらの議論を整理しつつ、地方自治制度全体を考えたときにどのような論点に整理できるかを示すことによって、本報告書の結語としたい。

まず、基礎自治体の論点は、全国規模でのサーヴェイにより地方分権改革に対する首長の評価や認識、今後行われる地方分権改革に対する要望、小規模自治体のあり方を中心に基礎自治体と広域自治体のあり方を明らかにした。まず、地方分権改革の評価に関しては、基礎自治体の自主性や自立性の拡大は感じられず、逆に三位一体の改革による財政規模の縮小が現実起きていた。今後の地方分権改革の方向性については、権限移譲と地方交付税や補助金といった税財源の改革が課題として挙げられた。基礎自治体と広域自治体の関係のあり方に関しては基礎自治体が住民サービス提供の主役となり、そのための広域自治体からの支援も必要としている。

そして、大都市制度の論点はいくつかの代表的な調査報告を参照することにより以下の6点が考えられた。それらは、1. 府県と大都市の関係、2. 大都市の多様化、3. 制度の柔軟性、4. 大都市の規模と民主主義上の問題、5. 一極集中の問題、6. 道州制議論における大都市というようなものである。多様な論点ではあるが、これらは制度上の問題点が多く指摘できるのではないかとということであろう。つまり、平成の市町村大合併の影響もあり、政令指定都市はその数を増やし、さらに中核市や特例市といった新たな形態の大都市も生まれている、結果として自治制度の中における存在感が増し、制度上、着目すべき点が増えているのである。

このように、基礎自治体は平成の市町村大合併があり、大都市も含めて、大きく変化している。しかし、一方で広域自治体は、数が全く変化していないなど、制度上の形態は殆ど変化していない。そこで、第4章においては基礎自治体の変化に代表される外的環境の変化に直面している広域自治体制度の論点を抽出した。そこで浮かび上がってきた論点としては、現行の広域自治体の制度の扱い、広域自治体と基礎自治体間の権限の配分方法、権限移譲後の地方公共団体の税財源及び中央政府や地方公共団体以外の民間アクターの扱いや住民意識の4点であった。

本章においては結語に代えて、以上の3章にわたる地方公共団体に関する調査研究から導き出される地方自治制度全体としての論点を提示したい。そこで、地方自治を論じる際によく用いられる「3ゲン」である「権限」、「財源」、「人間」の3点に整理して論じたい。

## 1. 権限の問題

権限の問題は、中央政府と地方公共団体がどの権限を持つかという問題であるので、制度の問題ともいえる。さらに、全体的な権限を減らすには事務事業をこれら公的主体以外が担うような制度設計も必要になってくるであろう。その中でも本報告書では広域行政制度の活用と民営化等を含めた事務事業そのものの見直しの必要性を指摘したい。

### 1-1 権限配分方法の見直し

広域・基礎両方の自治体を含めた地方自治をどのように制度設計するかという問題にはいくつかの解決策が提示されている。平成の市町村大合併はその文脈の一つと理解できるであろう。さらに、道州制の導入に関する議論は、地方公共団体の財政的・能力的な改善の議論の際にしばしば言及される。数多くの関係者の利害を調整し、なおかつ議会による議決や場合によっては住民投票による承認が必要である。しかし、第4章で指摘したように、導入までに超えなければならないハードルは多いが、推進派が主張する程には導入のコスト・ベネフィットはまだ説得的な根拠は示されていないのではないだろうか。さらに、第2章で分析した、基礎自治体へのサーベイで明らかにされたように、基礎自治体においては道州制導入や、さらなる市町村合併への期待は高くなく、むしろ近隣自治体との連携による広域行政的な対応を重視している。

その上で、権限移譲や広域連携導入を行う際に重要視されていることは地方交付税の改革や他の公的主体<sup>28</sup>の関与の縮小である。基礎自治体からも広域自治体から基礎自治体へ補完・支援という形で関与するよりも権限移譲と財源の配慮がより求められている。また、具体的な分野としては第2章のアンケート調査で明らかになったように、基礎自治体の首長は福祉・教育分野に関するサービス提供を重視している。一方、第4章の調査研究では福祉やまちづくり関連の事務事業を基礎自治体に移譲できるとした報告書が多い。

### 1-2 事務事業の見直し

広域行政制度の活用に加えて、「ナショナル・ミニマム」を問い直す（西尾 2007）ことによって中央政府及び地方公共団体といった公的主体が担うべき事務・事業を根本から見直すことも今後重要性を増してくるであろう。次項で述べる税財源の確立がもし仮に全国レベルで見て100%理想的な制度設計を成し遂げたととしても、それだけで地方公共団体が安泰というわけではない。少子高齢化、人口減少、グローバル化によるマクロ経済環境の激変、地方経済の疲弊が進展していけば、その影響は一様ではないので、担税能力にもばらつきが出るであろう。その際にどのように地方自治制度を描けばよいのかという問題も残る。ゆえに、広域自治体と基礎自治体間の権限、財源について「公と公」間の守備範囲（事務事業）の見直し。そして、民間アクターとの分業や協働に関しては「公と民」間の役割分担、事業見直しが必要なのではないだろうか。

一般的に行政に対する要求は、高度化、多様化、専門化を背景として、幾何級数的に伸びるが、その需要を満たすために行政が得られる経済資源は代数的伸びにとどまるという（中

<sup>28</sup> 広域自治体にとっては中央政府であり、基礎自治体にとっては広域自治体と中央政府である。



郵 2001)。そこで当然需要と供給のギャップを埋める必要がある。そのためには、公的主体以外のアクターの活用を考えることは重要であろう。増え続ける行政需要を常に見直し、必要性の下がったものは廃止するか、公的アクター以外に移譲しなければ、いつまでたっても財政難は続くのではないだろうか。

もっとも、イギリスにおける先行事例からも明らかのように、このようにして住民、企業、団体等の民間アクター活用が進んだとしても、公的主体の役割がなくなるものではないことも留意が必要である（毎熊 2001）。

## 2. 財源の問題

税財源の問題には垂直と水平の2方向の問題がある。垂直の問題とは、現状中央政府に偏っている税財源を地方が持つことによって地方の税財源を確立することである。第2点はふるさと納税や法人税の是正の議論で見られた都市と農村や大都市と周辺市という地方公共団体における水平的な税財源の問題である。

### 2-1. 税財源の確立

権限をそれぞれの自治体にあわせてデザインしても、その活動を裏打ちする財源がなければ、地方公共団体はより一層疲弊するだけである。第3章で議論した、基礎自治体首長の三位一体の改革の評価に対する回答が何よりの証拠といえよう。しかし、中央・地方合わせて巨額の累積債務を抱えているので、中央政府にとっても地方公共団体にとっても事務・事業を別のアクターに移譲して、税財源は自分の手元に留めておくインセンティブを持つのは自然である。

そして、税財源の確立の方法としては2つ指摘できる。まず、全国知事会等が主張している中央と地方の税収配分の是正である。現状、国と地方の税源が6：4になっているものを、当面5：5にすることが重要であろう。

さらに、地方公共団体が課税自主権を確立することが重要である。各地方公共団体には独自の行政需要がある場合があり、それに対応した税体系が必要になってくるであろう。さらに、課税自主権が確立され、地方公共団体が税体系が異なってくれば、各地方公共団体がいかに魅力的な税体系を構築するかが重要であろう。なぜなら、税負担というものは個人・法人が居住地等を決める時に重要視されるようになるであろうからである。

### 2-2. 大都市を取り巻く財源課題

大都市の問題は2点ある。第一には大都市制度の章で論じているような大都市特有の問題である。もう一つは、昨今議論が盛んなのは地方公共団体間の水平的な財政調整の問題である。都市部といっても横浜市のように人口は多いにもかかわらず、昼間人口が夜間人口より少ないところもあるし、大阪市のように100万人近い人口が流入し、昼間人口が圧倒的に大きなところもある。後者の場合では、直接納税しない政令市一つ分の人口を見越した行政運営をしなければならぬのである。さらに、他の基礎自治体に比べて、社会基盤の整備も早期に行われているために、現在の厳しい財政状況とそれら社会基盤の更新時期を同時に迎えている。特に旧五大市は他の政令指定都市に先駆けて大都市化している点を考慮するとより

厳しい状態にあるといえよう。

いずれにしても、大都市には大都市ゆえの財政的な悩みがある。ふるさと納税や法人税の算定率変更など、格差是正ということで一概に水平的財政調整も議論されている。しかし、これら議論は「都市＝余裕がある、農村＝余裕がない」という前提があるが、これらに本格的に踏み切るのがいいのか悪いのかは、上記のような大都市部の行政需要の高まりも考慮すると難しいところではないだろうか。

### 3. 人間（人材）の問題

人間（人材）の問題に関して本報告書で活発に論じられていたのは、基礎自治体に対する広域自治体からの人的応援である。これには2つの意味がある。第1には、権限移譲や広域連携等を行った基礎自治体への人的応援である。前項の権限移譲のところでも述べたように平成の市町村大合併を契機に広域自治体から基礎自治体への権限移譲計画は加速している。その際に権限を移譲するだけでなく、専門知識を持った広域自治体の職員を派遣したり、基礎自治体の職員を訓練したりすることによってより円滑に権限移譲を進めようとする方策が必要である。基礎自治体は権限や財源の移譲など自立性の向上を望んでいるのは確かである。しかし、アンケート調査によると、人口区分で見た場合、例えば10万人以下の都市では、広域自治体に専門知識の提供を求めているたり、市レベル（30-50万人）では近隣との政策調整も求めているたりしていることが明らかになっている。一つしか選べない選択肢で広域自治体の役割を縮小する権限と財源の移譲でなく、その役割を生かす知識提供や調整をあえて選んでいるのは、それなりに「メッセージ性が強い」のではないだろうか。

第2には、第27次地方制度調査会におけるいわゆる「西尾私案」でも言及されているが、今後、高齢化や過疎化がさらに進行し、事務事業をまかないきれない基礎自治体が現れることも考えられる。その際に広域自治体が職員を派遣したり、その事務事業を行ったりすることによってそれら基礎自治体を代替しようする意味合いである。アンケート調査においても、「西尾私案」への賛否はともかく、小規模自治体には『専門的人材／知識』の提供を望む声が多いことが明らかになっている。

さらに、事務事業の見直しの項でも触れたように民間活用が増えれば、公的主体の職員に期待されることが事務の実施から監督・管理に変化してくる。その変化に対応する準備も必要であろう。

## 参考文献

### 報告書

- 神奈川県 (1990) 『指定都市と県』
- 神奈川県 (2003) 『分権時代における自治体のあり方に関する研究会 分権時代における都道府県のあり方について (最終報告)』
- 神奈川県 (2006) 『広域自治制度研究会 報告書』
- 静岡県 (2003) 『静岡県内政改革研究会報告書』
- 京都府 (2003) 『京都府の未来研究会 報告書』
- 大阪府 (2004) 『大阪府地方自治研究会大阪都市圏にふさわしい地方自治制度 (最終報告)』
- 広島県 (2004) 『分権改革推進計画』
- 大阪市 (2006) 『大都市制度研究会 新たな大都市制度のあり方に関する報告 II』
- 船橋市ホームページ <http://www.city.funabashi.chiba.jp/kikaku/kouiki/seirei.htm>
- 県南政令市構想研究会 (2003) 『県南政令市構想研究会報告書：都市内分権型の政令指定都市を目指して』
- 指定都市市長会 (2006) 『大都市制度調査研究プロジェクト 道州制を見据えた新たな大都市制度の在り方についての提言』
- 九州地方知事会 (2005) 『道州制等都道府県のあり方を考える研究会 九州が道州制に移行した場合の課題等について』
- 総務省 (2005) 『道州制の検討について (中間報告)』
- 地方制度調査会 (2003) 『今後の地方自治制度のあり方に関する答申』
- 地方制度調査会 (2006) 『道州制のあり方に関する答申』
- 地方分権 21 世紀ビジョン懇談会 (2006) 『地方分権 21 世紀ビジョン懇談会 報告書』
- 日本経済団体連合会 (2007) 『道州制の導入に向けた第 1 次提言：究極の構造改革を目指して』
- 全国知事会 (2007) 『「第二期地方分権改革」への提言：日本の改革・再生は地方分権型社会から』
- 全国知事会 (2008) 『国の地方支分部局 (出先機関) の見直しの具体的方策 (提言)：今こそ、“地方が主役” の行政体制への転換を』

### 市史等

『大都市制度史』

『大都市制度史 (資料編) I～IV』

『京都市政史 第 5 巻 資料 市政の展開』、発行 京都市、編集 京都市政史編さん委員会

『新修大阪市史 本文編 第 8 巻 現代 I』、発行 大阪市、編集 大阪市史編纂所

『新修大阪市史 本文編 第 9 巻 現代 II』、発行 大阪市、編集 大阪市史編纂所

『新修神戸市史 行政編 I 行政のしくみ』、発行 神戸市、編集 新修神戸市史編集委員会

## 単行本・論文

- 磯崎初仁（2003）「政令指定都市制度の現状と改革」、『年報自治体学』、16号
- 江口克彦（2007）『地域主権型道州制：日本の新しい「国のかたち」』、PHP 研究所
- 金井利之（2007）『自治制度』、東京大学出版会
- 小西砂千夫（2003）『市町村合併の決断』、ぎょうせい
- 小原隆治・長野県地方自治研究センター編（2007）『平成大合併と広域連合：長野県広域行政の実証分析』、公人社
- 小森治夫（2007）『府県制と道州制』、高菅出版
- 神野直彦編（2006）『三位一体改革と地方税財政：到達点と今後の課題』、学陽書房
- 品田裕・驒賢太郎（2008）「変革期における市町村長の意識と行動に関する全国調査の概要」、『神戸法学雑誌』、第57巻第4号
- 東京市政調査会編（1993）『大都市行政の改革と理念』、日本評論社
- 東京市政調査会編（2006）『大都市のあゆみ』、東京市政調査会
- 中邨章（2001）「行政学の新潮流：「ガバナンス」概念の台頭と「市民社会」」、『季刊行政管理研究』96号
- 新川達郎（2001）「地方分権改革と大都市制度の方向」、『都市問題研究』、53巻9号
- 西尾勝（2007）『地方分権改革』、東京大学出版会
- 日本経済新聞社（2007）『地方崩壊：再生の道はあるか』、日本経済新聞出版社
- 野田遊（2005）『都道府県改革論：政府規模の実証研究』、晃洋書房
- 本田弘（1996）『大都市制度論—地方分権と政令指定都市』、北樹出版
- 本田弘（2001）「大都市制度の改革課題」、『都市問題研究』、53巻9号
- 每熊浩一（2001）「NPMのパラドックス？：「規制国家」現象と「触媒政府」の本質」、『年報行政研究』、36号
- 真淵勝（2007）「あとがき」、『レヴァイアサン』、41号
- 村松岐夫編（2006）『テキストブック地方自治』、東洋経済新報社
- 村松岐夫・稲継裕昭編（2003）『包括的地方自治ガバナンス改革』、東洋経済新報社
- 横道清孝編（2004）『自治体改革第1巻：地方制度改革』、ぎょうせい

#### 第4章：広域自治体と基礎自治体のあり方に関する研究一覧

府県名	出版年月	題名
青森・秋田・岩手	H17.9	北東北のグランドデザイン
宮城・山形	H19.3	宮城・山形の連携に関する基本構想
群馬	H17.3	第三次県・市町村権限移譲推進基本計画
栃木	H18.5	栃木県権限移譲方針
茨城	H19.6	まちづくり特例市分権支援事業
埼玉	HP (H17 開設)	(新) 彩の国分権モデル市町村
千葉	H18.10	あすのちばを拓く10のちから (改定版)
神奈川	H19.7	地域主権実現のための基本方針
山梨	HP	地方主権 HP
新潟	H19.3	地方分権時代における広域自治体のあり方懇談会
静岡	H15.11	静岡県内政改革研究会報告書
愛知	H19.3	あいち市町村自律拡大プログラム
京都	H18.8	京都府広域地方制度検討PT 報告書
和歌山	HP	きのくに分権サイト
兵庫	H19.6	ポスト合併期における県と市町のあり方について
岡山	H15.3	21世紀の地方自治を考える懇談会
広島	H16.1	分権改革推進計画
山口	H18.2	分権時代における山口県のあり方 (最終報告)
四国各県	H19.6	道州制に関する最終報告：四国におけるあり方について
九州各県	H17.6	九州が道州制に移行した場合の課題等について

## 「関西圏域における広域行政研究会」研究体制

伊藤 光利（研究会座長） 報告書第1・2・5章担当  
（財）ひょうご震災記念21世紀研究機構上級研究員  
神戸大学大学院法学研究科教授

稲継 裕昭 早稲田大学政治経済学術院教授  
品田 裕 神戸大学大学院法学研究科教授  
曾我 謙悟 大阪大学大学院法学研究科准教授  
北村 亘 大阪市立大学大学院法学研究科准教授

### 担当研究員

高松 淳也 報告書第1・3・4・5章担当  
（財）ひょうご震災記念21世紀研究機構研究員

### 研究協力者

驛 賢太郎 神戸大学大学院法学研究科博士後期課程

\*肩書きは報告書発行当時

(財) ひょうご震災記念 21 世紀研究機構  
研究調査本部特別研究  
「関西圏域における広域行政に関する研究会」  
最終報告書

2008 年 3 月 31 日発行

(財) ひょうご震災記念 21 世紀研究機構研究調査本部  
〒651-0073 神戸市中央区脇浜海岸通 1-5-2  
人と防災未来センターひと未来館 6 階  
電話 (078) - 262-5570 (代)