

財政再建と地方分権

—最近の広域行政論に関する一考察—

坂 本 忠 次

(関西福祉大学)

はじめに

周知のとおり、昨年来北海道夕張市は財政破綻し、2007年4月には、財政再建団体に移行した。同市は、約353万円の借金の返済を迫られ、租税・各種料金など住民負担の引き上げと図書館、病院など各種公共施設の閉鎖と公共料金アップによる住民サービスの切り下げに迫られた。

夕張市の財政破綻の背景には、炭鉱閉山と閉山後の処理経費の負担、国と道などのリゾート政策に依拠した観光開発政策の失敗、直接的には政府の「三位一体改革」による地方交付税の削減、それに加えて人口減なども反映した市民病院経営の赤字などいくつかの要因が重なっていたと思われる。

財政再建団体に指定されると勿論新規の公共投資はできない。いわば「夕張ショック」は、政府側の意見を反映する経済財政諮問委員会による“財政破綻法制”の提案となつてあらわれ、一部のマスコミなどでも、全国の同様の財政状況を示している自治体運営へのいわば‘警鐘’とされ報じられてきている¹⁾。なお、財政破綻法制の提案は、そのままでは実現せず、その後、後述するとおり、自治体財政健全化法として成立を見た。

現下の市町村財政の危機的状況の背景には、1992年前後のバブル経済崩壊とその後の国および道府県などによる産業政策がもたらす問題、小泉元内閣のもとでの構造改革政策と特にそれがもたらしたとも言われている企業間、地域間の経済格差（個人の所得格差を含む）の拡大問題がある。そうして、2004年以来3年間にわたる政府の「三位一体」改革政策によって、国庫補助負担金の削減（約4.7兆円）、地方交付税の見直し（地方交付税及び臨時財政対策債）による抑制策（約5.1兆円）が進められた。しかし、それに見合う地方財源の充足では、約3兆円余の国から地方への税源移譲の実現のみで、東京都など大都市自治体が潤ったのに比べ地方農村自治体の財源不足は著しく、しかも地方自治体側の補助金抑制などの努力に見合うだけの国からの税源移譲は見られていない。地方の事務が本来的に大きいとされているわが国の政府間の事務再配分も行われていないため、国からの補助負担

1) 経済財政諮問委員会「地方分権21世紀懇談会報告書」は、2006年5月26日発表された。夕張市の財政破綻の背景としては、確かに、市長はじめ財政当局者の甘い自治体経営への判断があったこと、財政情報の住民への公開など透明性の問題があったことも事実だろう。しかし、これには、炭鉱閉山への国策と、当時国および道がリゾートブームをあおったことにも大きな原因があったのであり、報じられている問題は、単に当該自治体だけの責任とは言えないことにも注意しておく必要がある。

金の補助率切り下げが行われても補助金による地方への各省庁からのコントロールの制度はそのまま残されており、自治体側への財源のしわ寄せはより大きくなって地方財政運営を一層苦しくさせている。つまり、これまでの「三位一体」改革は、税源移譲、事務権限の再配分の両面でいわば「未完の改革」に終わっているのであり、さらなる税源移譲と税源の偏在是正等が課題である。

このような状況の中で、2006年11月地方六団体が設けた「新地方分権構想検討委員会」（神野直彦委員長）により分権型社会のビジョンの最終報告『豊かな自治と新しい国のかたちを求めて—第二期地方分権改革とその後の改革の方向』が提出された。一方、政府の方でも、2006年12月成立した地方分権改革推進法（3年間の時限立法）のもとで地方分権改革推進委員会（丹羽宇一郎委員長）を設け1995（平成7）年の地方分権推進法以来11年ぶりで地方分権改革案を検討し新たに進めようとしているところである。

近年、当面する地方財政危機を踏まえ「平成の大合併」と言われる市町村合併政策が実施され、わが国の基礎的自治体である市区町村は2006年3月末で1821に削減され、2008年7月1日には1788に減少することが予定されている。また、政府の第28次地方制度調査会の答申（2006.2.28）をはじめ、自民党道州制調査会の第1次報告（2005.7）並びに第2次中間報告（2006.6）、道州制ビジョン懇談会ほか各経済団体などを中心に市町村合併後の道州制移行問題が論議されている。この問題の将来展望は、言われているほど簡単ではなからうが、上記の市町村合併の事後処理ならびにもし道州制に進む場合の地方行財政の分権化はどうなるのかが大きな課題とされているのである。

本論文は、上記の意味で、夕張市の市財政問題に始まる地方財政ポジションの悪化と地方財政再建並びに健全化をめぐる問題、この問題とも関連したその後の広域連合や市町村合併政策の進行、それに続く将来の道州制構想といった今後予想される広域行政が、その本来の目的である地方分権を進める上でどのような課題を担っているのか、最近の広域行政論と政府間財政関係における分権化をめぐる問題についての若干の検証を行っておくことを課題としている²⁾。

1. 地方財政の悪化と財政再建の課題

—いわゆる財政ワースト自治体の現状—

この問題を検討する前にまず、いわゆる「全国の財政ワースト自治体」と呼ばれている自治体の現状について見ておこう。この指標としては、普通、実質公債費比率と経常収支比率などが取られる。実質公債費比率は、2006年4月以降地方債制度が「許可制度」から「協議制」に移行されたことに伴い総務省が導入した新たな財政指標であり、これまでの公債費比率や起債制限比率が一般会計を対象としたのに対し、水道や交通など公営企業会計（特別会計を含む）への繰り出し金や、PFI及び消防など一部事務組合の公債費への負担金、債務負担行為に基づく支出のうち公債費に準ずるもの等の公債費類似経費を参入するもので自治体の借金のより実質的な割合を示す指標と言えるものである。し

2) 本論文は、2007年9月29日、「道州制について」をテーマに尾道大学で開催された第24回日本地方自治研究学会に依頼されて行った「基調講演」をベースとして書き下ろしたものであることを付記しておく。

かし、地方公社、第三セクターへの貸し付け金などは含まれていない。この指標によって起債に協議を要する団体と許可を要する団体の判定に用いられている（後述を参照）。これに関連していわゆる自治体における「隠れ借金」などもあるがこれについての規定は明確ではない。隠れ借金は国の一般会計にもあり、年金会計他の特別会計からの一時的な借金などを示すものであり、こちらの方は公表されている。

一方、経常収支比率は、自治体の財政構造の弾力性を判断する指標で、人件費、扶助費、公債費など経常的経費に充当された一般財源（地方税、地方交付税）、減税補填債及び臨時財政対策債の合計額に占める割合を示すもので、比率が高いほど財政運営の硬直化が進んでいることを示すものである。

この2つの指標に基づく財政ワーストと呼ばれる全国自治体については、2007年2月の『エコノミスト』（2007.2.27）誌の調査があるのでまずこれを例に見ておこう。同誌の示す全国の財政ワースト自治体についてトップから数えてみるとほぼ表1のようになる。もっとも、これは一つの参考指標であるが、ここで、実質公債費比率が高い自治体は、北海道歌志内市（40.6%）、上砂川町（36.0%）ほかの自治体で夕張市は28.6%となっている。経常収支比率も90%台から100%を超えたものも多くなっている。ちなみに夕張市の経常収支比率は125.6にも達しており、財政運営に全く余裕がないことを示している。

隠れ借金は、先にも述べたが特別会計他会計からの非公認の一時的な借金で財政運営の台所の苦しい様子を示すものであろう。国の会計でも公表されているので地方でも住民に十分な情報公開が行われるべきであろう。

なお、表の備考に見るとおり、公式の協議や承認を得ていないヤミ起債、公共事業への支出、観光、工業団地形成など自治体経営の失敗に原因するものも多くなっている。しかし、島の上下水道、過疎地の社会資本整備など住民生活に必要なインフラ整備もある。

次に、これを、2007年9月7日の総務省の発表（速報値）により2007年度の実質公債費比率を見るも全国の自治体のうちまず、都道府県では、18%以上の自治体は北海道、兵庫県、長野県、鳥根県の

表1 実質公債費比率ワーストの上位自治体%

| 自治体名 都道府県名 | 都道府県名 | 実質公債 費比率 | 隠れ借金 指数 | 経常収支比率 (順位) | 備 考 |
|---------------|-------|-------------|------------|----------------|---------------|
| 1 歌志内市 | 北海道 | 40.6 | 13.2 | 110.2 (9) | ヤミ起債（長期借り入れ） |
| 2 上砂川町 | 北海道 | 36 | 12 | 108.5 (13) | 14億円のヤミ起債 |
| 3 王滝村 | 長野県 | 33.3 | 22.2 | 90.9 (781) | 村営スキー場の経営悪化 |
| 4 座間味村 | 沖縄県 | 30.6 | 11.3 | 94.7 (423) | 島の上下水道整備 |
| 5 泉崎村 | 福島県 | 30.1 | 12.1 | 72.7 (1803) | 工業団地の企業誘致失敗ほか |
| 6 新庄市 | 山形県 | 29.9 | 13.5 | 99.5 (109) | 新幹線延伸に伴う駅周辺整備 |
| 7 香美町 | 兵庫県 | 28.8 | 9.3 | 96.2 (303) | 過疎地域の診療所整備ほか |
| 8 夕張市 | 北海道 | 28.6 | 1.8 | 125.6 (1) | 財政再建団体（ヤミ起債他） |

注)『エコノミスト』2007.2.27号により作成

表2 2007年度の全国都道府県の実質公債費比率（速報値，％）

| | | | | | | | |
|------|------|-------|------|-------|------|------|------|
| *北海道 | 20.6 | *青森県 | 14.6 | *岩手県 | 15.1 | *宮城県 | 16.2 |
| 秋田県 | 16.0 | *山形県 | 15.9 | 福島県 | 12.3 | 茨城県 | 15.5 |
| 栃木県 | 15.2 | 群馬県 | 10.2 | 埼玉県 | 15.0 | 千葉県 | 13.7 |
| 東京都 | 15.2 | 神奈川県 | 9.8 | *新潟県 | 15.2 | *富山県 | 16.3 |
| *石川県 | 13.4 | *福井県 | 15.6 | *山梨県 | 13.2 | 長野県 | 19.2 |
| *岐阜県 | 14.4 | 静岡県 | 12.4 | 愛知県 | 12.4 | *三重県 | 12.5 |
| 滋賀県 | 13.6 | *京都府 | 10.7 | *大阪府 | 16.7 | 兵庫県 | 19.6 |
| 奈良県 | 12.6 | 和歌山県 | 10.3 | 鳥取県 | 13.0 | *島根県 | 18.1 |
| 岡山県 | 17.8 | 広島県 | 15.6 | 山口県 | 12.6 | *徳島県 | 16.1 |
| *香川県 | 15.0 | *愛媛県 | 14.6 | 高知県 | 16.9 | *福岡県 | 13.8 |
| *佐賀県 | 17.3 | 長崎県 | 10.9 | 熊本県 | 13.4 | 大分県 | 11.8 |
| 宮崎県 | 11.8 | 鹿児島県 | 15.2 | *沖縄県 | 11.8 | *札幌市 | 14.5 |
| 仙台市 | 17.7 | さいたま市 | 12.1 | *千葉市 | 24.8 | *川崎市 | 21.1 |
| *横浜市 | 26.2 | *新潟市 | 15.1 | *静岡市 | 15.7 | 浜松市 | 15.5 |
| 名古屋市 | 20.9 | *京都市 | 19.3 | 大阪市 | 17.5 | 堺市 | 12.6 |
| 神戸市 | 22.3 | 広島市 | 20.9 | *北九州市 | 12.1 | *福岡市 | 23.0 |

（注）数値は04年度から06年度の3カ年平均，*印は悪化した自治体
（出典）総務省自治財政局「地方公共団体財政健全化法」関係資料

4道県である。一方、政令指定都市では横浜市、千葉市など8市がこれに該当している（表2，表3）。全国の市区町村では501市町村で、昨年は400だったので約2割5分の増加であり、財政ポジションの悪化を見ている。全体の約3割がこれに該当するに到っているが、内実質公債費比率が高い20市町村を速報値をもとに例を取ってみると表4の通りとなる。この数値が最も高いのが長野県王滝村で42.2%、先に述べた北海道夕張市は続いて38.1%となっている³⁾。

ちなみに、これを、岡山県下の事例についてみると、表5のとおりである。先の表2では、岡山県自身の実質公債費比率は17.8%で起債制限の限界点に近づいているが、中国地方では

表3 実質公債費比率が18%以上の道県と政令指定都市

| | | | |
|----------|-------|-------|---------|
| 都道府県では | ①北海道 | 20.6% | (19.9%) |
| | ②兵庫県 | 19.6 | (19.6) |
| | ③長野県 | 19.2 | (20.2) |
| | ④島根県 | 18.1 | (17.9) |
| 政令指定都市では | ①横浜市 | 26.2% | (23.3%) |
| | ②千葉市 | 24.8 | (23.0) |
| | ③福岡市 | 23.0 | (21.9) |
| | ④神戸市 | 22.3 | (24.1) |
| | ⑤川崎市 | 21.1 | (17.9) |
| | ⑥名古屋市 | 20.9 | (20.6) |
| | ⑦広島市 | 20.9 | (21.7) |
| | ⑧京都市 | 19.3 | (18.1) |

（数値は04年度～06年度の3カ年平均。カッコ内は03～05年度の3カ年平均）

注）『朝日新聞』2007年9月8日。

3) 数字は、総務省発表の速報値及び、朝日新聞、日経、中国などの新聞発表による。

表4 実質公債費比率が高い20市町村（速報値）

| 市町村名 | 比率（％） |
|---------|-------|
| 長野県王滝村 | 42.2 |
| 北海道夕張市 | 38.1 |
| 北海道歌志内市 | 35.3 |
| 北海道上砂川町 | 33.0 |
| 沖縄県座間味村 | 30.7 |
| 北海道浜頓別町 | 30.5 |
| 鳥取県日野町 | 30.2 |
| 山形県新庄市 | 30.1 |
| 福島県泉崎村 | 30.0 |
| 福島県双葉町 | 30.0 |
| 兵庫県香美町 | 29.4 |
| 沖縄県伊平屋村 | 29.3 |
| 北海道中頓別町 | 28.6 |
| 北海道洞爺湖町 | 28.1 |
| 北海道赤平市 | 27.9 |
| 長野県泰阜村 | 27.8 |
| 長野県平谷村 | 27.7 |
| 北海道三笠市 | 27.4 |
| 高知県安芸市 | 27.0 |
| 鳥根県飯南町 | 26.9 |

注) 出典は表3に同じ。

先にみたとおり、鳥根県が18.1%と限界点をやや上回っている。岡山県下市町村では18%以上の市町村が前年度の11から15に増加した。県内27市町村の2006年度決算見込みによる実質公債費比率を見ると、18%以上が15自治体に及んでいる。前回の調査よりも悪化した自治体が多く、備前市の23.7%をトップに岡山市23.1%、笠岡市22.7%、新見市22.5%、西粟倉村22.1%、総社市21.5%となっている。備前市は下水道事業の起債が多く、岡山市は算定方法が変わり、土地改良事業の償還助成を借金とみなすようになったのが悪化の要因とされている⁴⁾。県下の市町村合併によっても市町村の財政収支の改善が殆ど見られていないのは他の要因が重なったと見るべきだろうか。

財政健全化の指標としては、これまでの実質赤字比率（普通会計の実質収支）、連結実質赤字比率

表5 岡山県内市町村の実質公債費比率

| | 実質公債費比率 | 前年度比(△は改善, ▲は悪化) |
|-------|---------|------------------|
| 備前市 | 23.7 | ▲0.1 |
| 岡山市 | 23.1 | ▲1.9 |
| 笠岡市 | 22.7 | △1.8 |
| 新見市 | 22.5 | ▲1.9 |
| 西粟倉村 | 22.1 | ▲1.8 |
| 総社市 | 21.5 | ▲3.1 |
| 高梁市 | 20.8 | ▲1.0 |
| 和気町 | 20.4 | 0.0 |
| 美咲町 | 20.4 | ▲2.5 |
| 吉備中央町 | 20.1 | △0.3 |
| 津山市 | 20.0 | ▲1.9 |
| 鏡野町 | 19.7 | ▲2.3 |
| 瀬戸内市 | 19.5 | ▲1.8 |
| 美作市 | 18.7 | ▲1.9 |
| 勝央町 | 18.5 | ▲1.8 |
| 倉敷市 | 17.9 | ▲0.1 |
| 真庭市 | 17.8 | ▲1.6 |
| 奈義町 | 17.4 | ▲2.2 |
| 玉野市 | 14.4 | ▲0.1 |
| 浅口市 | 14.2 | ▲1.0 |
| 矢掛町 | 14.2 | ▲1.7 |
| 赤磐市 | 13.9 | ▲1.2 |
| 久米南町 | 13.8 | ▲1.0 |
| 井原市 | 13.4 | ▲1.4 |
| 里庄町 | 11.5 | ▲3.8 |
| 早島町 | 10.7 | △1.6 |
| 新庄村 | 4.3 | ▲3.3 |

注) 『山陽新聞』2007年10月2日

4) 『山陽新聞』2007年10月2日。

(普通会計に公営事業会計を加えた連結収支), それに今回の実質公債費比率(上記に一部事務組合, 広域連合の会計の収支を加えたもの), さらに後述の「地方公共団体財政健全化法」⁵⁾のもとで「将来負担比率」などが考えられているが, これは今日自治体の土地の先行投資などで問題となっている地方公社・第三セクター等の会計を加えた収支でいずれはこの会計のバランスを見るのが重要となるだろう。しかし, この会計を加えると, 自治体のバランスシートはストック面ではもちろんフローの面でも殆どが赤字となることが予想できることには注意しておくべきだろう(図1)。

周知のとおり, 実質公債費比率の指標のもとでは, 公債費比率が18%未満のもとでは, 地方債の起債は協議制のもとで可能(自治体は協議団体)である。この段階ではこれまでのような許可制による起債ではなく, 「一般的な基準による同意」ないしは同意がなくても起債が可能となった。しかし, 18%~25%の範囲では, 従来どおり許可が必要となる。つまり, 公債負担適正化計画の策定を前提に, 一

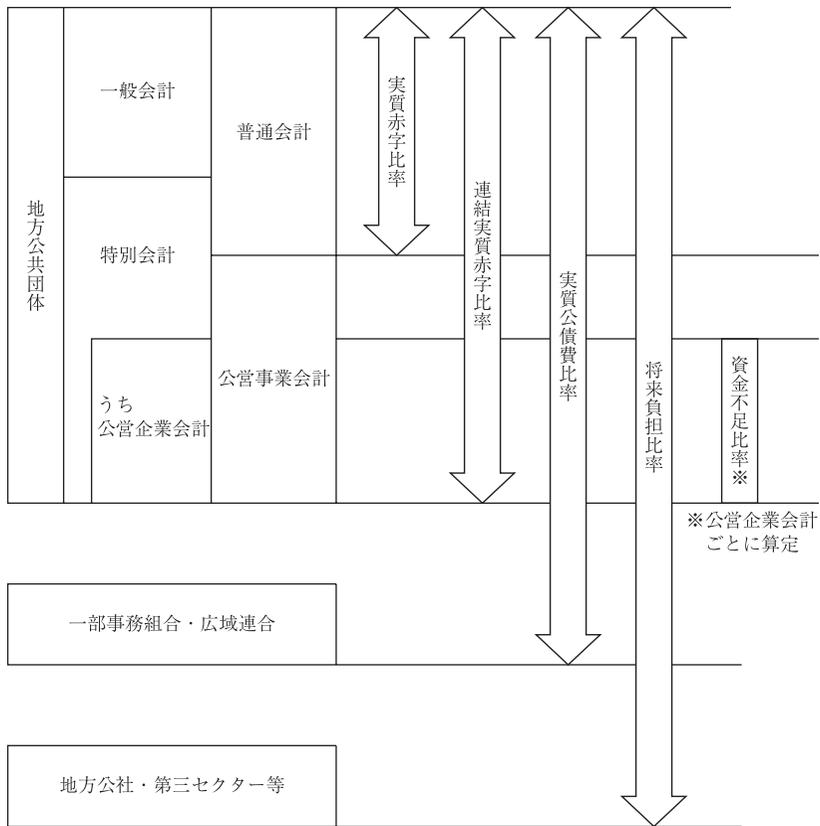


図1 健全化判断比率等の対象について

(出典) 前掲, 表2に同じ。

5) 「地方公共団体の財政の健全化に関する法律案」は2007(平成19)年3月9日提出, 2007年6月15日成立し, 2009年4月から実施に移されることになっている(通称, 地方公共団体財政健全化法)。この法律の下で今後の財政健全化のための新たな財政指標が考えられているが, ただこの法律の完全な適用には若干の猶予期間を置くべきとの意見もある。

図2 実質公債費比率

| | |
|-----------------------------------------------------------------|-----|
| 起債制限団体② (一般公共事業のうち、災害関連事業を除いた事業、公営住宅建設事業、教育・福祉施設等整備事業の起債が制限) | 35% |
| 起債制限団体① (単独事業等の起債が制限) | 25% |
| 一般的許可団体 (公債費負担適正化計画の策定を前提に一般的な基準により許可) | 18% |
| 協議団体 (一般的な基準により同意) (同意がなくても起債が可能) | |

(出典) 前掲、表2に同じ。

一般的な基準により許可が必要となるのであり、いわば一般的許可団体に移行する。さらに、25%～35%の範囲では、単独事業の起債が制限される。いわば起債制限団体①と言われる団体への移行である。さらに、35%以上となると、一般公共事業のうち災害関連を除いた事業、公営住宅建設事業、教育・福祉施設整備事業等の起債が制限される。いわば完全な財政再建団体指定であり、起債制限団体②の段階となるのである(図2)。

この施策は、数量的な指標のみによる起債制限の判定であり、大都市対農村(特に過疎自治体)の財政力格差が考慮されていず、自治体を市場経済の視点で捉えている。ある意味では「市場化テスト」の考え方に照応していると言える。もし、このまま画一的に採用されると各自治体には厳しいものとなる。しかし、一方では、今後の自治体の財政運営においてはいわば理事者・職員(さらには住民監視の上で)の自己責任が問われる時代を迎えていることにも注意しておかねばならない。

II. 地方財政改革に関する地方六団体の提案

このような今日の地方財政問題の現状に対し、分権的改革の方向として地方六団体の提案が見られるので、まずこれについて見ておこう。それは、先に述べた新地方分権構想検討委員会の分権型社会のビジョンについてであり、まずこの報告提案について見ておく。この報告は、当初2006年6月11日中間報告が行われ、その後11月30日に最終報告が行われたものである。中間報告では、まず分権改革への5つの視点を踏まえつつ7つの提言が行われた。即ち、

提言1は、分権改革への地方の参画を前提に、「地方行財政会議」の設置～「国と地方の協議の場」の法定化～、を目指すものであった。これは、戦後1950年のシャープ税制改革の際の地方財政委員会の提案に類似する提言とも言える。

提言2は、地方税の充実強化による不交付団体人口の大幅増についてである。現在わが国の交付税の不交付団体は東京都など大都市所在の一部の自治体に限られている現実からして当然の提言であろう。このためには、国税と地方税の税源配分を現行の6:4から5:5とする構想が前提されている。消費税の国・地方の配分割合も現行の4:1から2.5:2.5にする構想も含まれている。

提言3は、「地方交付税」を「地方共有税」とする提案である。これは「自らの財源を他の自治体のために融通し合う」という自治体間の水平的調整の考え方を取り入れているもので、セーフティネットとしての性格を持たせるものとしている。そうして、法定率を見直し、特別会計に直入させる、特例加算や特別会計による借り入れを行わない、などを条件としている。

提言4は、国庫補助負担金の総件数を半減（一般財源化）して約200とし、地方の改革案を実現する。国直轄事業負担金を自治体に負担させることは不合理であり廃止する、としている。

提言5は、国と地方の関係の総点検による財政再建であり、これには、国と地方の役割分担の明確化、国による関与・義務づけの廃止・縮小、国と地方の二重行政の解消、権限の移譲に対応した国の出先機関の廃止・縮小、国庫補助負担金の未整理のもの廃止、等が課題となる。先の自治体財政悪化の克服とも関連している。

提言6は、財政再建団体基準の透明化、首長・議会責任の強化、住民負担の導入、であるが、財政再建団体となる基準等については、普通会計への負担につながる企業会計等や外郭団体（地方公社、第三セクター等）の負債も考慮した、フローとストック両面の透明性の高い財政指標等を開発する、としている。情報公開、監査機能の強化が必要なことは当然であるが、また、地方債の共同発行機関を設けることも提案されている。

提言7は、「新地方分権推進法」の制定であり、第一期改革を踏まえ、2007年度以降の第二期改革を、国民・国会の力で強力に推進することが必要としている。

この中間報告を踏まえて、同年11月30日の最終報告では、さらに、中間報告のより具体的な裏付けと補足を行うと共に新たに住民自治の確立なども掲げられた。例えば住民自治の確立については、住民参加の促進、NPOへの支援、地方議会の機能充実などの中身が提案されている。そうして特に第二期改革の後の方向性としては、特に道州制への移行を意識した場合を前提に、

(1) 財源保障・財政調整すべき公共サービスのあり方と国と地方の役割分担—つまり後回しにされた国・地方の事務再配分のあり方—の検討の必要性が提起されているところである。この上で、さらに、

(2) 「地方分権型道州制」への展望、

(3) 憲法改正についての考え方、

にふれられている。第二期改革後には道州制の検討が進められていくことになることにかんがみ、地方分権改革の視点から見た道州制のあるべき姿について若干の整理が行われているところである。ここでは、

第1に、本来国の存立に直接関わる事務である防衛、通貨、司法などの事務以外に内政に関する事務については、事務事業の実施だけでなく、企画立案の権限を全て国から道州及び市町村に移譲すること。その際、当該事務に関連する国の地方支分局を廃止し、必要な公務員の身分移管も行うこと。

第2に、道州は、都道府県にかかわる自治体とし、自治体は二層制を維持し、道州制は補完性の原理をもとに地域の広域行政を担うこと。

第3に、国と道州及び市町村の役割分担に応じた新しい税財政制度を模索すること。

第4に、新しい財政調整の仕組みの構築。

第5に、住民により直接選挙された代議機関たる議会を置くこと。

その他、

首長の選任については、直接公選制と議員内閣制とを自治体が選択することが可能となる仕組みとする。

東京・首都圏を特別州とすることの是非。政令指定都市と道州との関係の検討。道州制の導入は国のかたちを変えるので地方六団体他地方からの提案を充分反映させること。

以上の趣旨を述べている。

一方、憲法改正との関係については⁶⁾、分権型社会を実現する上での地方自治の尊重とその具体的保障手段を明記すること、例えば、「地方自治の本旨」の具体的内容、国と地方の役割分担、自治体の条例制定権の範囲の拡大、財政自主権の保障、国の政策立案・執行に関する地方の参画、地方自治を担う組織（基礎自治体と広域自治体）を明記すること。

などを提言している。

ところで、地方六団体による新地方分権構想検討委員会の報告「分権型社会のビジョン」は、三位一体改革以降の第二期地方分権改革とその後の改革方向についての提言のまとめであるが、当初の中間報告の段階では、先に述べた当時の政府側の意見を反映する経済財政諮問委員会による「地方分権21世紀懇談会報告書」（2006.5.26）に対して明らかな反対意見を提出している。すでに提案されていた“財政破綻法制”については、その後政府の「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」が2007年6月15日安倍内閣のもとで成立し、2009年4月から実施に移される予定である。その中身については、先にも述べたとおり、これまでの財政指標に加えて新しい指標が提案されているところであり、この指標をもとに運営されれば、地方自治体への国（財務省、総務省）からのコントロールはさらに強まる恐れもあるが、それだけ自治体側の自主努力が必要とされることにもなるだろう。

小泉内閣に始まる経済財政諮問委員会の民間委員には、「小さい政府」を志向し市場経済至上主義の立場に立つ委員が多かった。当初の“財政破綻法制”（小泉内閣・竹中総務大臣）の考え方は、自治体倒産を民間企業の倒産と同列に扱う考え方に発していたといえる。そのような発想に対しては、地方六団体等からは自治体行政や地方自治の特質を理解しないものとして批判が出されていたが、それは後に先に見た「地方公共団体財政健全化法」として結実した。ここで、夕張市の事例は、市当局者の行政運営の見通しの甘さなどにも原因がなかったとはいえないだろうが、その多くは、先にも述べたとおり日本経済におけるエネルギー転換の産業政策、地方の事務配分量に対して充分の財源が保障されないわが国の国と地方の行財政関係の特質などに背景があったとも考えられ、夕張市の事例をすべて同市の自己責任とすることは出来ないだろう。

今ひとつ、地方六団体側の「地方共有税」の提案はドイツなど連邦制の政府間関係における水平的財政調整の考え方を一部取り入れ展望しているものとも考えられ、総務省や経済財政諮問委員会による地方交付税改革の方向とは異なっており、当面、提言の方向は中央政府側からは受け入れ難いもの

6) 当時安倍内閣のもとで憲法改正が論議されていたので、この提言となったが、その後福田内閣に変わり、当面憲法改正問題は政治の日程にはのぼっていない。

となっている。この点は、今後の道州制の財政調整問題を検討する際に改めて課題となる問題であろう⁷⁾。

最終報告の「地方分権型道州制」の提案は、新たな道州を地方自治体として設置する以上極めて当然の要請というべきであろう。この点は、次節で改めて検討することにした。

Ⅲ 分権行政と市町村合併

新たな広域行政の方向としての「平成の大合併」に見られるわが国の市町村合併を今日の分権的財政改革の方向からみた場合、どのように評価され、また、どのような問題点が残されているのか。次にこの点について若干の考察を加えておきたい。

元来、市町村合併の最大の目的は、自治体行政における「規模の経済」の実現により人口一人当たりの議員数や職員数、総務費、消防費、議会費、公共事業費等を削減し、また公共財つまり施設建設の重複を避けることなどが地方財政の効率化・合理化の実現にとって中長期的に望ましいとする考え方に発していることはいまでもない。

上記の考え方は、とりわけバブル経済崩壊後の経済不況と政府の景気対策のための公共事業拡大政策のもとで顕在化した戦後第3の危機と言われる未曾有の地方財政危機の中で加速された。国・地方の巨額の債務（2006年度末で774兆円近くに達した）とあわせ、地方交付税譲与税特別会計の借り入れによる赤字額も大きかったからである。

「規模の経済」や「集積の利益」による自治体合併の財政効果は、合併による住民一人当たりの財政支出の削減効果のモデルまたはこれを前提とした市町村の最適規模論に求められることが多い⁹⁾。しかし、これらのモデルに関連しては、合併に伴う自治体の面積（行政区域）の拡大に伴う経費の相対的増大への視点も重要であるとの指摘もある¹⁰⁾。北海道の市町村でもそうであるが、都市よりも農村自治体、中山間地帯の自治体を含めると最適規模のモデルを人口基準のみから述べることにはなお問題が残され、さらに自治体をめぐる空間的条件などが加味されねばならない。特に人口の増大に伴う都市の「集積の利益」が合併に伴う人口密度の低下－農村部の都市への吸収合併－によって相殺される事実にも配慮しなければならないと思われる¹¹⁾。市町村合併は、空間的、地理的条件の異なる行政区域の統合であり「規模の経済」のみの指摘では十分とは言えないだろう¹²⁾。

7) 地方財政改革に関する2つの異なった提案については、小西砂千夫『地方財政改革の政治経済学』有斐閣、PART 2、第9章、2007年、参照。

8) 正式には、分権型社会のビジョン（最終報告）『豊かな自治と新しい國のかたちを求めて』～「このまちに住んでよかった」と思えるように～第二期地方分権改革とその後の改革の方向、平成18年11月30日、である。

9) 代表的な著書の一つとして、吉村 弘『最適都市規模と市町村合併』東洋経済新報社、1999年がある。

10) 森川 洋「主要都市地域における自治体間の協力と合併問題」『経済地理学年報』46-4、2000年

11) Wallace E. Oates, *Fiscal Federalism*, 1972, 日本訳、米原・岸・長峯訳『地方分権の財政理論』第一法規、1997年。混雑費用の問題が指摘されている。

12) 例えば、齋藤 慎「行政規模と経済効率性－市町村合併はスケールメリットを生むか－」『都市問題』90-3、1999年。柴田啓「市町村合併についての視点」『地方財政』98年11月号、1998年、岩崎美紀子編著『市町村の規模と能力』ぎょうせい、2000年、なども参照。

また、市町村合併による地方交付税の削減効果については、合併に伴う施設の統合によって基準財政需要額の数値の削減が期待できるとの考え方があるが、現実には市町村合併は各種の統合施設の建設によって新たな都市的財政需要を生み出すケースが多い。加えて、政策的には、市町村合併政策への各種の特例措置¹³⁾により地方交付税の拡大を招くことにもなり易いからである。もっとも、合併政策の交付税増大への影響は中長期的には解消されるとの前提があるならば別の問題でもあろう。

ここで、われわれの当面の関心は、平成の大合併は、政府の進めている分権的改革にプラスとなっているかどうかである。その点ではまず、

第1に、「平成の大合併」がこれまでの過去2回の合併においても同様であるが、国（総務省）及び都道府県の主導のもとで進められていることである。この点では、戦後1947年制定の地方自治法によれば、地方行政において道府県と市町村とは同格の自治体（地方政府）とされているところであり、合併の進行中に当該市町村、住民から質問がいくつか見られたところでもあった。

第2に、合併が地方分権を促進させるかどうかについてはより慎重な検討が必要であろう。もちろん、広域行政としての合併は、規模の経済によって行財政能力を高めることを目指している。しかし、行財政能力の効果を規模だけで評価することは困難であろう。確かに財政力は集積の効果によって有る程度高められ（理想的には）効率化する筈ではあるが、市町村の行政権限には制度の変更がない限りこれまでとそれ程の変化はないと思われる。

第3に、むしろ合併後の新市において、投資の効率化・重点化のため新市の中心地区への公共財の集中が行われるならば、これと対照的に周辺部の衰退化やさびれ、周辺部の過疎化の進行をもたらしやすいこともしばしば指摘されている通りである。

この点では、地域開発に伴う拠点都市化や誘致企業の固定資産税（大規模償却資産税）の配分をめぐる問題等から市町村合併が政策的に行われ、財政規模は拡大したが、その後も合併市の市民の一体感が生み出せないとされるケースなどもあった¹⁴⁾。特に各種特別地方債の起債に伴う元利償還金の翌年度の交付税への組み入れ措置が交付税の恒常的な財源不足を生み出し、この制度の改革が求められていることは周知のところである¹⁵⁾。

また、合併特例債が合併自治体の事業のため起債されるケースもあり、さらに公債や借入金の累積がもたらされる恐れもある。小規模自治体への交付税の抑制措置―段階補正の調整ほか―が小規模自治体の合併を促すためのムチの政策として登場する可能性も報じられたが¹⁶⁾、もし代替の税源が保障

13) 合併に伴う財政援助措置には、事前措置として①合併準備経費への財政措置（特別交付税）、②合併準備補助金などがある。合併後の支援策としては、①普通交付税の算定特例期間の延長（合併後5年間の地方交付税の特別措置）、②合併市町村のまちづくりのための建設事業への財政措置（合併特例債）、③合併市町村振興のための基金造成に対する財政措置（合併特例債）、④交付税の合併補正、⑤新たな特別交付税、⑥合併市町村補助金、などが設けられた。

14) かつての倉敷市の三市合併の事例。北九州市の小倉を除く旧4市地区と小倉地区との格差及び市民の一体感醸成の遅れの事例、岡山市西大寺地区の合併に伴う事例、合併後の面積規模が大きいいわき市等の事例などが報告されている。

15) 小西砂千夫「見直しが進む地方交付税制度」『地方財務』2001年3月号、小西、前掲書も参照。なお、地方債制度の改革を市場化との関連で論じたものに、土居大朗『地方債改革の経済学』日本経済新聞出版社、2007年6月がある。

16) 例えば、2001年5月31日付朝日、日経他各紙参照。その後も多くの事例が報じられている。兵庫県篠山市は合併先進都市として知られるが、合併に伴い市の中心地区にいわゆるハコモノ施設建設を集中させ、特例地方債も拡大することによって新市の財政危機を招き、合併効果がマイナスとなる結果を生じさせている。

されない場合、交付税の本来的な趣旨との関連で問題を残すところとなるだろう。

この点に関連しては、第27次地方制度調査会における「西尾私案」をめぐる問題が起こっている。専門委員会西尾勝会長の提案は、人口1万人以下の小規模町村は、その事務権限の一部を取り上げ府県に代行させることによって結果として小規模町村の合併を促す内容となっていたのであった。西尾氏の真の意図はこれとは異なっていたかも知れないが、基礎的自治体の上からの合併の強制は、地方六団体からの猛烈な反対にあうところとなり、事実上この提案はその後取り上げられていない。

第4に、重要な点は、分権（主として団体自治）は住民自治を伴いこれに補完される必要があることである。まず、新市の自治体職員や住民の一体感の欠如が新市のまちづくりにマイナスとなることもあるだろう。そこで重要な点は、合併特例法の第5条の4に「地域審議会」を置くことができるとされていることである。地方制度調査会の論議では、「行政区タイプ」の地域審議会（名称は自由）への意見が強かったとも言われる¹⁷⁾。これについては、行政の屋上屋を重ねるとの批判もあるが一部の自治体で採用されている。むしろ、旧町村または大字ないしは学区単位での新しい協議会やコミュニティなど地域自治組織の新たな形成化¹⁸⁾が強く望まれているだろう。この手続きが各地で見られていくなれば、新市のまちづくりや新しい都市ビジョン策定が容易となり、分権化の実質的な進展が期待されると思われる。

いずれにしても、確かに、市町村合併に伴い、「規模の経済」の実現による市町村財政力の向上が分権化にもプラスとなる可能性は予想できる。しかし、合併が即自治体の経費削減による財政の効率化と自治体財政力の強化には直線的には結びつかないことにも留意しておくべきだろう。地方歳出の各経費の効率化の検討や合併後の住民自治のあり方を含め市町村合併の事後評価－住民の視点でのガバナンス（例えば地制調小委での片山善博前鳥取県知事の発言）－による合併効果の総合的検討が今後必要であろう。

なお、市町村合併施策はその後も続けられるが、基礎的自治体としての市町村をゆくゆくは300程度にするという民主党小澤党首の構想もあるが、わが国市町村自治の現状からしても論外な提案であろう¹⁹⁾。

IV 新たな広域行政としての道州制と地方分権化への条件

市町村合併の後に来るものは新たな広域行政としての道州制とされているが、この動きは、2006（平成18）年2月28日の第28次地方制度調査会「道州制のあり方に関する答申」²⁰⁾などを通じて具体

17) 今村都南雄「第27次地方制度調査会最終答申をめぐって」岡山自治体学会『会報第2号』2005年、所収。岡山県下では、津山市の事例がある。

18) 例えば、山崎 怜・多田憲一郎『新しい公共性と地域の再生－持続可能な分権型社会への道』昭和堂、2007年。

19) 民主党の小澤党首は、江戸時代の藩の数などを参考に、市町村（その殆どを市とする）の数をゆくゆくは300程度とする構想を述べたことがあるが、フランスをはじめアメリカ、ドイツなど先進国の基礎的自治体の事例から見ても明らかに問題で、わが国の実情にもそぐわないものであろう。なお、西尾勝氏は、2006年度の日本自治学会の「道州制」に関する報告で、この提案に反対の意向を述べられている（日本自治学会、2006年度 活動報告集）。

20) この答申については、例えば、『自治研究』62-5、62-6、2006年、などを参照。

的に論議され出すところとなった。この提案には、地方分権をさらに発展させる含意がこめられているのだが、では、道州制を通じて地方分権が本当に強化され充実されるのか、さらには住民自治との関係はどうなるのか、道州制の行財政問題やこれへの条件についてさいごに若干の検討を行っておこう。

わが国の道州制への提案は、既に戦前の昭和初期から始まっている。すなわち1927（昭和3）年の田中政友会内閣は地方分権論を主張していたが、この内閣による「州庁設置案」（行政制度審議会）がそれである。この案は、戦時期の道州制論をへて戦後1957（昭和32）年の「地方制」案（第4次地方制度調査会）となって再現している。戦後高度経済成長期に入ると、国の地方への機関委任事務が増大し、また国の各省庁の出先機関が増大して行った。「地方制」案はこのような時期に提案されたもので、地方長は官選（任命制）とし、「地方」議会の議員は公選とするという二重性格を有する案であった。その後、東海三県合併構想や阪奈と合併構想など道府県合併構想が各財界等から出されたが、法案は3回とも廃案となっている。

一方、関西経済連合会は早くから道州制論を展開し、また日本商工会議所も道州制論を展開するなど、その後経済界からは道州制論がいくつか出されるに至った。これらの系譜について詳しくふれる余裕がないので省略するが²¹⁾、「平成の大合併」後の事態としては、先に述べた第28次地方制度調査会の答申、自民党道州制調査会（杉浦正健会長）の第2次中間報告（2007年6月）、道州制ビジョン懇談会（渡辺喜美前行革担当相の私的諮問機関、2007年）の検討などが見られている。

これら道州制への提案が、例えば、第28次地方制度調査会の答申の前文に見られるごとくその導入が「地方分権を加速させ、国家としての機能を強化し、國と地方を通じた力強く効率的な政府を実現するための有効な方策」となる可能性を持ち、そこで目指されているように真の地方分権に貢献できるか問われることになろう。そこでは、言われているような将来の「地方分権的道州制」への条件は何か課題とされるているのである。

本論文では、この問題を検討して行くに際し、少なくとも次の条件が前提となることを述べておきたいと思う。そこでは、先に述べた「地方分権型道州制」に向けての新地方分権構想検討委員会（2006.11.30）の提案が最低限のベースとなる。

この問題にふれる前に、地方分権の真の実現は、連邦制によってこそ実現できるという主張について述べておきたい。この点は、三権分立を前提した連邦制への移行こそ分権の真の理念とする考え方であるが、行政法関係者をはじめ²²⁾、特に旧自治省関係ではかつての岡山県知事故長野士郎氏らが強く主張してこられた考え方でもあった²³⁾。しかし、連邦制の導入は国家形態に関わり憲法改正とも関

21) この点に関連しては、拙稿「広域行政と地方自治」『財政学体系』3、有斐閣、1973年、で検討したことがある。そこでもふれたが、広域行政と地域の住民運動、住民参加との関連が今日的な課題であろう。なお、広域行政、合併問題についての財政学研究者の最近の論稿では、町田俊彦編『平成大合併の財政学』公人社、2006年、小森治夫『府県制と道州制』高峯出版、2007年、小西砂千夫、前掲書。このほか地方財政改革と住民参画型社会との関係を前提とした新しい社会統治システムの方向を論じた齋藤忠雄「自治体財政からみた住民参画型社会の必然性」羽貝正美編著『自治と参加・協働』学芸出版社、2007年、所収が参考となる。

22) 例えば、大橋洋一教授。なお、道州制と憲法問題を論じた憲法、行政法学者の見解は多くあるがここではこれ以上取り上げない。

23) 長野士郎「私の連邦論」『長野士郎回顧録 私の20世紀』学陽書房、2004年、所収。

連しているのに、第27次地方制度調査会答申でも「連邦制を制度改革の選択肢とすることは適当でない」²⁴⁾とされ当面、実現性は薄いものとなっている。そこで、前述の新地方分権構想検討委員会の提案をベースとして述べておくとすれば、

第1に、国と地方の事務・権限配分による分権化への方向が重要となる。この点では、周知の「補完性」と「近接性」の原理のもとで、国・（あるべき）道州庁及び基礎自治体としての市（区）町村間の権限と事務配分をまずどのように行うかが前提とされる。調査会の答申では、國の事務を国際社会における役割や国家として取り組むべき科学技術など特定の事務に限定し、新たな道州庁への事務配分による道州庁の分権の強化（市町村では扱い難い事務も逆に道州庁が担当）を提案している。國の出先機関（地方支分部局）を道州庁に吸収し、國の権限やそれに見合う財源を本当に地方に移譲出来るかが最大の課題となるのである²⁵⁾。この点に関連しては、かつての、北海道道州制特区法案は、國の出先機関の扱いの問題は懸案事項として継続審議され、実現を見ていないことが注意される。

第2に、地方公共団体は、二層制か、現行の府県を残し府県合併の併存を認めるにしても、三層制も認めるのか、などの問題を残しているが、先にみたとおり、第27次地方制度調査会以来二層制の考え方が基本となっている。この点では、もし、現行の制度のままで府県合併を行っても、現行の国・府県間、市区町村間の事務再配分、権限再配分は殆ど行われず、分権化の強化は実現しないばかりか、府県合併は中途半端なものに終わるだろう。移行への経過的な措置としてはあり得るかも知れないが、分権化を本当に進めるためには、答申のとおり、究極には道州庁と基礎自治体の二層制が望ましいと言えるだろう。ただ、答申では、現行の府県はわが國で100年以上の歴史をもち国民に定着して来ているので、現行の区域内で何らかの措置を残すことも必要かも知れないとも述べている。してみると、現行府県を支所とするかどうかの問題が残されるが、屋上屋を重ねるとの批判もあり得るだろう。しかし、近接性－住民に身近な政府－の原理からしても現行の府県の地域内に果たす役割は特に過疎地域ではなお大きく、現行府県に代わる広域行政内部での何らかの狭域行政も必要とされるだろう。府県を完全に廃止して、その事務を基礎自治体にすべて委すべきとする見解もあり得るだろうが、なお慎重な検討を要する課題であろう。

第3に、第28次地方制度調査会の区割り案の問題点であるが、全国を9道州（区域例－1）、11道州（区域例－2）、13道州（区域例－3）に分ける3つの案が出されている。ここでは、

a 各地区の人口規模の格差があり、まず、首都東京の人口規模が極めて大きく、首都東京を別格として関東地区の一部に含めるか（例えば、北関東と南関東とに分け東京を含める案）、人口規模の大

24) 第27次地方制度調査会の「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」では、「道州制は、現行憲法下で、広域自治体と基礎自治体の二層制を前提として構築する」とするとし、連邦制は選択肢としてとらないものとしており、第28次地方制度調査会もこの基本的考え方を引き継いでいる。

25) 小西砂千夫、前掲書、197ページ。

26) 長野士郎、前掲書、参照。分権国家を本当に実現するためには、長野氏の主張どおり、究極には連邦制下のステイトやシュタートとしての州が想定されるべきかも知れない。そのことが分権化の実現への真の条件となるからであり、新たな道州への移行にさいしての、行財政権の自立への道の条件としては、少なくとも連邦制国家の財源配分や財政調整の事例（日本では東京都内の事例）が参照されるべきだろう。国家成立の沿革が異なるわが國で連邦制への移行は当面困難としても、その事例のメリットに学び、少しでもその方向に近づけて行く努力が必要であろう。

きさからして首都東京を独立させる案もある。隣国の中国は連邦制ではないが、北京、上海、重慶、天津などの特別市が存在しており参考例の一つと考えられる。

また、新潟県は北陸（例－1）か北関東（例－2）か、富山県の位置づけ、石川県と福井県との風土、歴史の違い、三重県は中部圏域であるが、一部は大阪圏への通勤者が多いことなど中部圏、近畿圏の区割りをめぐる問題点も残されている。

中四国について見ると、9分割案では中四国一体の区割り案となる。いまひとつ、11分割案及び13分割案の場合は中国州、四国州の分離案となる。これについて岡山県側の主張は、故長野知事らの見解に見られたごとく、中国、四国が人口規模が小さく、適正な規模を考えれば中四国州が適当だとすることにあった⁽²⁶⁾。その根拠は、表6に求められるが、中国、四国を一緒にすると人口規模ではオランダにほぼ匹敵する（オランダの方がやや大きい）という点にある。現石井岡山県知事や岡山の経

表6 連邦制構想による国内ブロック（州）と主なヨーロッパ諸国との比較
—人口、国民所得等—

| 国（州）名 | 人口 (千人) | 順 | 国民所得 (百万ドル) | 順 | 一人当たり 国民所得(ドル) | 順 | 備考 |
|--------|------------|----|----------------|----|-------------------|----|-------|
| ドイツ | 79,479 | 1 | 1,158,075 | 1 | 14,571 | 15 | 統一ドイツ |
| イギリス | 57,237 | 2 | 738,053 | 5 | 12,895 | 16 | |
| イタリア | 57,062 | 3 | 853,756 | 4 | 14,962 | 13 | |
| フランス | 56,440 | 4 | 886,972 | 2 | 15,715 | 8 | |
| 関東 | 39,394 | 5 | 878,108 | 3 | 22,290 | 2 | |
| スペイン | 38,959 | 6 | 392,957 | 7 | 10,086 | 17 | |
| 近畿 | 20,414 | 7 | 393,392 | 6 | 19,271 | 4 | |
| 中部 | 19,487 | 8 | 372,318 | 8 | 19,106 | 5 | |
| オランダ | 14,943 | 9 | 221,538 | 9 | 14,826 | 14 | |
| 九州 | 14,518 | 10 | 220,114 | 10 | 15,161 | 11 | |
| 東北 | 12,213 | 11 | 189,671 | 13 | 15,530 | 10 | |
| 中国・四国 | 11,941 | 12 | 196,696 | 12 | 16,472 | 6 | |
| ベルギー | 9,845 | 13 | 154,392 | 15 | 15,682 | 9 | |
| スウェーデン | 8,559 | 14 | 166,265 | 14 | 19,426 | 3 | |
| オーストリア | 7,712 | 15 | 115,748 | 16 | 15,009 | 12 | |
| スイス | 6,712 | 16 | 199,154 | 11 | 29,671 | 1 | |
| 北海道 | 5,644 | 17 | 91,323 | 17 | 16,181 | 7 | |

(参考)

| | | | | | | | |
|----|---------|---|-----------|---|--------|---|--|
| 日本 | 123,612 | ① | 2,341,622 | ① | 18,943 | ③ | |
|----|---------|---|-----------|---|--------|---|--|

(注) 1. 「人口」(1990)については、日本は1990年国勢調査により、ヨーロッパ諸国は世界人口年鑑1990年（国際連合統計局）による。

なお、端数処理の関係で、日本の各州の計と日本の計とは一致していない。

2. 「国民所得」(1990)については、日本は経済企画庁国民所得部推計により、ヨーロッパ諸国は *National Accounts* (OECD 1992年版) による。

(出典) 長野士郎回顧録『私の20世紀』学陽書房、2004年。

済界もほぼこの考え方を踏襲している。ほかに岡山市（2009年度の政令指定都市を目指している）が中四国の交通の結節点にあり首都としてその中心となりうるとの期待も背景にあるかも知れない。しかし、四国の香川県知事や地元経済界では、四国州単独かまず四国州を手始めに段階的に中四国州へ移行する二段階論が大勢となっている。岡山県の提唱する中四国州の実現のためには、四国側や本州側の民間経済人や行政当局者を初めとする関係住民の盛り上がり、瀬戸内をはさんだ兩岸住民の一体感の醸成が必要だろう（現在までのところ地域住民のこういった盛り上がりは見られていないが）。一方、高松市長も四国州の州都を主張している。州都の問題だけに固執するのは本末転倒とも言えるが、この問題については、分権型道州制の考え方を徹底すれば別の考え方もありうるだろう⁽²⁷⁾。区割りの問題については、適切な人口規模、区域の面積、経済交流や通勤圏、歴史伝統的な文化や住民の一体感などが総合的に考慮されねばならない。上からの早急な進め方のみでは問題は解決しないと思われる。

第4に、新たな道州制のもとでの、国、道州、市区町村間の税、財源配分と財政調整の課題がある。この点では、まず、地方公共団体（合衆国のようなステイトではないが）としての道州庁には、ドイツのブンデスシュタート（各州）の例に見られるごとく主要財源としての所得税、法人税などを移譲し配置することが前提となる。また、税収の地域格差の少ない消費税を道州庁やさらに基礎自治体（仮に引き上げの場合）に配分すべきことも期待できる。道州と市（区）町村間の財源配分をどうするか。国と道州との間の水平的財政調整と道州内の市（区）町村との垂直的調整などにより、道州庁が市（区）町村財政に責任をもつ体制が必要であろう⁽²⁸⁾。そうして、

第5に、道州制への移行は団体自治と合わせ住民自治が保障されるものでなくてはならないことはいうまでもない。その点では、まず従来のような官治的道州制ではなく、首長の公選制と道州議会の条例制定権の確保は当然要請されるであろう。その点で、国会と同州庁議会の意思決定との関係の明確化がまず要請されるであろう。

さらに、広域行政は同時に域内での狭域行政によって補完されることによってその分権的性格を充実させることが必要である。狭域行政の具体的な事例として、政令指定都市の区割りと同行政区の活用の問題がある⁽²⁹⁾。また、少子高齢化時代の地域福祉、環境問題が重要となる中で、広域的行政と合わせ、現物給付・人的サービスの性格が強い福祉行政—例えば介護福祉や保育所など少子化対策施設—や環境行政における基礎的自治体やコミュニティ、地域自治組織の役割は、イギリスの伝統的なパブリックの役割やコミュニティ改革のあり方に見られるとおり、益々大きくなっている。新たな道州庁はこれらの行政を取り込み、これを補完するものでなくてはならないだろう。

27) 道州への移行を分権化との関連で考えれば、例えば合衆国カリフォルニア州の事例が参考とされる。そこでは、州都は大都市サンフランシスコではなく、ゴールドラッシュで知られる歴史的な都市のサクラメントに位置しているからである。これこそ分権国にふさわしい中身のひとつであろう。

28) ここでは、水平的財政調整と垂直的財政調整が交錯する連邦制国家ドイツの事例が参考とされる。

29) 例えば、東京都世田谷区の区割り行政の事例が参考となる。巨大化した大都市では近接性の原則からしても住民生活に密接に関連する区内の狭域行政のあり方が住民生活との関連でも課題となる。

むすびにかえて ーひとつの覚書ー

以上、新たな広域行政としての分権型道州制への移行問題に関連して、最低限必要となる条件について述べてきたが、移行への前提として、先にもふれたとおり、国の出先機関（地方支分部局）の道州庁への段階的な取り込みが果たして可能となるかが大前提となる。当然各省庁はその行政権限とこれに伴う財源を本当に地方に移譲することができるかどうか、まず課題とされるのである。

そうして、道州制への移行のワンステップとして、府県間広域行政の段階的取り組みが前提とされる。この点では、住民の広範な参加によって行われたフランスのレジョン（région、地域広域行政圏）の経験が知られている。この方向は、リージョナリズムの一種とも考えられるが、広範な自治体・関係住民の参加によってフランスに伝統的な強固な制度である県（デパルトマン）の相対化を目指し、その目的をある程度実現したことであろう³⁰⁾。

井戸兵庫県知事は、道州制への早急な移行に反対の意思を表明しているが、一方では、関西分権改革推進協議会と「関西広域機構」の設立のケースについては一定の評価をしておられることが注目される³¹⁾。そこでの広域行政は、大阪湾開発、広報、広域観光、歴史街道、空港連携などであり、これら広域行政の今後の積み上げが必要であろう。

広域連合の府県レベルでの実施なども折角制度を作っておきながら殆ど利用されないことも問題であろう。道州制移行を早急に主張する前に、まずこのような現行制度の活用による経験の積み上げと地域住民参加行政による地域の一体感の醸成がまず必要であろう。広域的なネットワークによる地球温暖化対策や瀬戸内における廃棄物対策、広域的観光対策や地域活性化のための地域産業政策の計画と実施などは、まずそれへの第一歩となるのである。

30) ただデパルトマンがなお強くこの試みは、必ずしも成功したとは言えないとの指摘もある。

31) 東京市政調査会「特集 道州制を考える」『都市問題』2007年8月号参照。例えば、井戸敏三兵庫県知事の発言は的を得た現実的な提言と思われる（前掲、日本自治学会活動報告集、同氏「道州制についての意見」も参照）。

Fiscal Reconstruction and Decentralization –A Study of Current Arguments on the Broader–Based Local Government –

Chuji Sakamoto

This paper aims to study the relation between financial reconstruction of local governments and decentralization, in connection with recent broader–based administration. Yubari City, Hokkaido failed finance since last year, and shifted to the financial reconstruction since April, 2007 as is well known. A serious crisis of the local finance was made ahead, and six local groups proposed the fiscal reform including the reform of intergovernmental relations..

At the age of Heisei in Japan, the amalgamation policy of the municipality was advanced aiming at the efficiency improvement of the local finance. In addition the regional system as the broader–based local government (Do–shu–sei) begins to be discussed.

We are going to examine whether the amalgamation of municipalities and the regional system scheduled in the future can promote the decentralization process of the local administration and finance. I describe in this thesis that a careful examination such as the broader–based local governments between prefectures will be necessary for the promotion of regional system.