

# 日本の分権化改革

## 中央集権国家と地方分権国家の比較

法政大学 小黑研究会 地方政策1

石井貴太郎 山中昌志 水嶋梨央

池上元春 植草雄太 渡辺涼太

2015年11月

はじめに

### 第1章 問題意識

第1節 問題意識

第2節 中央集権国家 連邦国家

### 第2章 道州制の構想

第1節 道州制の構想

第2節 日本における地方分権の歴史と現状

第3節 地方分権を阻むもの

### 第3章 各国の地方分権

第1節 フランスの地方分権

第2節 イギリスの地方分権

第3節 ドイツの地方分権

第4節 アメリカの地方分権

### 第4章 分析

第1節 先行研究

第2節 分析

### 第5章 政策提言

参考文献

## 要約

---

戦後日本はあらゆる角度から限られた資源を中央に集中させ、社会インフラを投資に効率的配分を可能にすることで、高度経済成長を促した。特に、東京では産業構造のソフト化・サービス化が進み、一極集中が一段と加速した。しかし足元を見てみると地域間の格差が広がるばかりか、一見繁栄を謳歌する地域でさえ、社会インフラは貧弱なものであった。地方では、政府による補助金に依存して、特定地域に指定されることにのみ目が向けられることとなった。しかし、高齢化社会が進むと共に国際社会において重要な立場を担うようになった現在で、現行の中央集権的な行政システムでは対応できなくなってきた。縦割り行政により監督省庁が異なることでの非効率性、国が規定した全国画一的な政策による地域独自の多様性の抑制など、中央集権体制では弊害が生じてしまっている。そのため、政治・経済・行政の集権システムの改革が求められている中で、内政における地方自治体の役割の重要性を再認識すべきである。そこで我々は中央政府行政機関の役割を再構築するとともに、道州制の導入をするという提言に至る。

高次化・多様化している現在の財政システムを変革することは容易ではない。均質的国民の生活を保障する地域的所得再分配がこれまでは維持され、生活水準の向上が実現されたことは言うまでもない。しかし、全て中央政府に一任されている現在の行政体制では、モラルハザードの問題を引き起こしており、正しい政策のインセンティブを阻害している。ただ、地方分権がなされインセンティブを強化しようとしたときに、地域間で外部経済が存在すると、地域間の利害調整で多難である。中央政府が権限を持つ現在では、統括して開発などを行うことが可能である。同様に徴収面でも規模の経済が生じ、各地域が独自に行えば当然ながら単位費用が増加し非効率である。

多額の債務を抱える財政、停滞が続いている経済、地方と都市の格差など我が国は多くの課題を抱えている。道州制の導入は、財政、経済、社会あらゆる側面において抜本的な改革を意味する。分権化は日本にどのような影響を与えるのだろうか。以下、現状分析、先行研究、分析を通して各国の分権化の構造、メリット・デメリットを研究した。日本の分権化改革を進め道州制、地方政府を置いた新たな国家づくりを目指していくべきであると提言する。

## はじめに

---

ここ数年地方消滅、衰退という言葉をよく耳にするようになった。地方は深刻な高齢化、生産力不足に悩んでいるのが現状である。しかしこれは地方だけの問題であるとは一概には言えないのである。そもそも東京の経済活動の原動力の一つは地方からの若者の労働力である。地方からの労働力の供給が減少していけば東京そして首都圏は急速に勢いを落とすことになる。このような負の連鎖は既にはじまっているのだ。この問題を解決するためには地方、都市がそれぞれの枠組みで経済、政治、行政活動を行うことが必要になると考えた。

日本はなぜ中央集権国家の道を選ぶことになったのだろうか。理由の一つとして、日本が福祉国家であるということが挙げられる。福祉国家は国家が国民に対して等しく最低限度の生活を保障するものでなければならない。この場合、居住区の差異などに伴う社会保障のサービスの違いは許容されてはならないのだ。経済安定・所得再配分の観点から言っても中央集権化は避けられない。中央集権体制では、地方・都市・国の関係性が非常に密となるために国家としての統一感があるが、その一方で日本のフルセット行政に代表されるように不公平さ、不平等さを起因となる無駄な支出、横並び主義が大きな課題になっている。地方分権体制にも中央集権体制と同様にそれぞれ利点欠点が存在する。我々が提言する道州制に必要なことは、中央集権国家を否定することではなく地方分権体制の仕組みを研究して我が国の現行体制（中央集権体制）を地方分権国家にマイナーチューンすることであると考察した。日本の人口は減少社会に突入したが依然として1億人を超える人口大国といえる。またその多くが首都圏関東圏で経済活動を行っており東京が世界で屈指のブランド力を持つ理由である、一方で都市と地方との格差もたびたび問題視されている。ストロー効果と呼ばれる地方の人、物、金が交通インフラの拡張などにより吸い上げられてしまう現象が現実起こっている。今後2020年東京五輪にむけてこの流れはより一層加速し東京一強他弱になるのは周知のとおりである。少子化、高齢化、財政危機など様々な問題を抱えている我が国であるが、我々は問題意識として、日本が中央集権国家であることが地方と都市の格差の拡大を助長し、今後の経済活動を阻害しかねないのではないかと考察した。単に地方集権国家が中央集権国家より優れているから道州制を導入するのではなく日本の国家の成長に必要であるため導入するのである。道州制と連邦制は類似しているが連邦制は権限移譲の問題が大きく日本の制度設計上困難である可能性が高いと判断した。

## 問題意識・現状分析

---

### 第1節 問題意識

我が国の都道府県体制が始まったのは、今からおよそ140年前の話である。明治維新に始まり大正デモクラシー、太平洋戦争、高度経済成長、バブル崩壊などこの140年の中で多くの出来事が我が国では起こった。それは日本だけでなく世界各国も同様である。日本はなぜ140年間都道府県体制を継続してきたのだろうか。昭和の大合併、平成の大合併など市町村合併は年々進んでいるにも関わらず都道府県の枠を超えることはない。都道府県の枠、市町村の枠、省庁の枠、国家の枠日本は様々な枠の中に縛られている。極めて狭い枠の中での経済・行政活動は非効率である。日本が都道府県体制から道州制へ、日本が中央集権国家から地域主権型道州制に向かうことで地方が都市に依存することなく地方は地方の新たな枠組みを構築することができるのではないだろうか。

### 第2節 中央集権国家 連邦国家とは

日本は先進国各国の中では中央集権国家に位置づけられる。日本は島嶼国、単一民族など多くの理由から地域間の隔たり、衝突がほとんどなく現在の都道府県の区割りも河川や山脈など自然環境によってできたものが大多数である。日本が地方都市関係なく統一した枠組みで経済・行政活動を行ってきたのは、日本がかつてより一国家として形成されているからだ。しかし他の先進国各国を比較する国家が形成されていく上で日本とは大きく異なる。例えば連邦制に代表される国ドイツでは1961年にベルリンの壁が作られ資本主義国家のドイツ連邦共和国（西ドイツ）社会主義国家であるドイツ民主共和国（東ドイツ）に分断され1989年の崩壊に至るまで別の国家として成立していた国が集合してできた国である。我々が提言する道州制（広域自治体）は、日本の中央集権体制を見直し地方分権体制を目指すことであるが、これは必ずしも既に分権国家されている国家を真似することではない。上述に記したように国家の形成には様々な歴史的経緯が存在する。アメリカの連邦制、ドイツの連邦制、同じ連邦制でも歴史的な経緯が異なればそれは全く違う地方分権である。日本の中央集権体制の歴史を振り返ることが重要であると考察した。日本の歴史的背景を考慮しつつアメリカ、ドイツなどの分権改革の優位点をマイナーチェンジして今の体制に組み込むことができれば、我々が提言する道州制は重要なものとなる。

## 道州制の構想

### 第1節 道州制の構想

<sup>1</sup>府県制度が始まってから140年が経過するが、都道府県の在り方、広域自治体、道州制について戦前より幾度が議論されてきた。府県の合併道州制の議論が最初に始まったのは大正から昭和初期のことである。1925年憲政会加藤内閣の時に、「行政刷新に関する意見書」府県合併により府県を排して道州制的な上級官庁を設けることが論議された。1927年政友会田中内閣「州庁設置に関する案」がある。政府の審議会で取り上げられたが、最終的には見ることなく終わった。1930年代に入り根本的な行政改革の議論が展開された。1936年広田内閣のときに地方制度改革が取り上げられその一つとして「州庁に関する問題」が含まれた。道州制の議論が本格的に開始されたのは1940年の第二次近衛内閣「新政治体制の確立」であった。民間諸団体の活動もあり府県制度の抜本的な改革、道州制の構想が提案されることとなった。当時の道州制の根拠として府県の区域・規模、社会経済構造が高度化したため従来の府県制度では狭域である。府県の経済・財政的差異の不均衡の矛盾の是正のための府県の合理的再編の必要性がある。大都市地域または工業地帯を中心とした広域な経済社会的関係の必要が生じた。これらの論議がなされたがより直接的な問題としては行政に関する問題であるといえる。当時、国家総動員体制が進展したため中央官庁の行政業務は激増し、本来中央省庁が重点を置くべき国政の企画をする余地がなくなってしまった。こうした中央偏重の弊害を取り除くため地方への権限の移譲が必要であるとされた。しかし当時府県の数が多すぎたため国が統制を行うことは難しいとされた。そこで道州制により単位を限定し強力な権限をもつ地方官庁を設けようとした。もう一つの理由として行政の現地処理の要請である。国家が経済社会を統制するためにすべての領域に関して国は直接的な統制の強化がなされた。結果、民間諸団体を中心に活動を行う際に国（東京を中心に）許可や承諾が必要であり非効率、不経済がたびたび問題となった。国家の統制に重きを置き地方の実情を無視した全国画一的な枠組みは国民の不満を増大させた。国と統制をとりながらも迅速な行政処理のために道州制が提案された。他にも多くの問題が道州制の議論に拍車をかけることとなった。これは当時の社会状況を鑑みて問題視されたことであるが道州制の主張であるが、地方行政の根本的な改革、変革につながる問題があったため容易な実現とはならなかった。道州制の議論が進展しなかった原因として政府の批判がある。当時の内務省に

よると、府県という単位は地方行政の本位であり府県を廃止することは影響が大きすぎるという批判であった。また道州制を議論するうえで問題となる。府県と道州の「二重行政」が挙げられる。行政の簡素化を目指して道州制を実施するのが理想だがこれが反しているという指摘である。戦前から戦後へと移り道州制の構想は大きく変化した。その一つとして、シャウプ勧告（神戸勧告）地方分権改革の先取りとして1949年シャウプ税制使節団が公表した「シャウプ勧告」またこれを参考とした地方行政委員会（会長・神戸正雄）が神戸勧告（行政事務再配分に関する勧告）を提示した。シャウプ勧告は補完性の原理に基づく勧告でありその後の道州制構想に大きな影響を与えることとなる。神戸勧告については実現することはなかったのだが、市町村合併について「地方公共団体の規模の合理化」に利用された。行政能力の向上のために市町村合併を奨励した。1953年から町村合併促進法により、1万を超える市町村はおよそ1/3に集約された。これは昭和の大合併と呼ばれ市町村の規模は拡大し更にその後平成の大合併が行われ市町村は府県の市町村に対する補完行政が相対的に見て減少することとなった。戦前から戦後にかけて道州制についてはたびたび論議になった。道州制が導入されてこなかったのは、時代とともに様々な問題があったことが分かる。それは当時の日本の社会に対して直面した問題もあるが、今につながる根幹の問題もあった。ただ道州制の議論は決して無駄な議論ではない。広域自治体の必要性に関する認知は高まったのではないだろうか。平成の大合併も少なからずこの広域自治体の過去の論議の影響があっただろう。道州制を議論するうえで日本が今まで歩んできた分権改革の動向は非常に重要であったと改めて確認することができる。

## 第2節 日本における地方分権の歴史と現状

<sup>2</sup>戦争で多大なる被害を受けた日本は、戦後復興の課題であった資源エネルギーの開発を目標として、アメリカのニューディール政策の一環であるテネシー川流域開発公社をモデルとした国土総合開発法が1950年に成立した。この法律は全国総合開発計画や地方総合開発計画などから構成されていたが、自助努力の限界により地方では政府による補助金に依存して特定地域に指定されることにのみ目が向けられることとなった。そのため地方の計画に政府の意向が反映され画一的な内容になり、地方の独自性や自主性は出せなくなった。その一方で、政府は政策を進めるため、中央へ人材や資本、許認可の権限を集中させた。戦後

日本の中央集権体制はこの時期から始まったといえる。1960年には池田内閣の下で国民所得倍増計画が発表され、これをもとに太平洋ベルト地帯構想が提唱された。この構想により、太平洋岸では産業基盤の整備が進んだが、その他の地域と格差が生じてしまった。同じ年の1960年には、地域間格差是正のため全国均衡の発展を目指して、全国総合開発計画が策定された。この計画では拠点開発方式が採用されて、新産業都市の建設など全国的に運動が展開されたが、計画通りに工業化が進んだ都市は少なく計画倒れに終わった。こうした地域間格差の問題を受けた政府は、1969年に新全国総合開発計画を策定した。この計画では高速道路や新幹線などの全国的な交通の整備により開発可能な地域を全国に拡大し、国土の再編成と均衡ある発展を目指した。1972年には田中内閣下で日本列島改造論が唱えられ、工業の地方分散化が進んだ。1977年には、総合環境整備を目指して第3次全国総合開発計画が策定された。これまでの高度経済成長から安定成長へ生活環境の重視へと転換することとなった。1985年ごろからは東京と地方の格差が進んだ。東京では産業構造のソフト化、サービス化が進み、一極集中が一段と加速した。1950年ごろと変わらず地方は国に依存する傾向が強く、地方の独自性や自主性を出すほどには至らなかった。1987年の第4次全国総合開発計画では、国際社会における東京の国際都市としての機能の強化が提唱された。しかし、地方の反発もあり多極分散型国土の形成を目標とした。だが、東京の一極集中は加速する一方で、都市機能が集中したのは、札幌、仙台、福岡などの拠点都市であった。これまで日本は中央集権の仕組みの中で効率性などの成長モデルを追い求めてきた。そのため、地域社会を崩壊させることとなった。戦後、高度経済成長時に日本の中央集権体制は、限られた資源を中央に集中させ、社会インフラ投資に効率的配分を可能にすることで貢献してきた。だがその中で、中央集権体制の弊害が問題視された。第一に、縦割り行政が、効率的な行政サービスの提供を阻害している点である。各行政サービスの監督省庁が異なることが一因となっている。第二に、国が規定した全国画一的な政策が、日本の各地域の多様性を抑制してしまっている点だ。これは、地域によって行政の規模が違うため全国画一的な政策は無駄を生じさせる恐れがある。第三には、国と地方の行政の重複の問題である。インフラの整備、管理における重複などで国と地方自治体が同様の業務を行ってしまっていることが問題視されている。地方分権を求める声は高まっている。しかし、なぜ中央集権体制を脱却して地方分権化の方に進んでいくのがよいのか。おおまかには3点挙げられる。第一に、高齢化社会の到来である。日本の近代化は、従来若年層に支えられてきた。だが、1970年代後半以降急速な高齢化が進行している。日本において65歳以上人口が全人口の7%に達

した段階である高齢化社会に到達したのが 1970 年であり、1995 年には 14%を超え高齢化社会に突入した。日本は先進国と比べると極めて早いペースで高齢化が進んでいる。高齢化社会においては、地方の政府である自治体の役割が増加する。なぜならば、高齢化進行のスピードは地域によって異なっており、画一的な中央政府の政策では対応困難だからである。地域住民の政府である地方自治体を中心となり、人々が継続してその地域に暮らせるシステムをつくりあげることが必要である。そのためにも、生活に身近な地方自治体の役割強化が必要とされている。第二に、近代化を果たした日本のこれからの発展の方向についてだ。近代国家として日本が追求してきた目標は、「追い付け、追い越せ」であった。この目標を追求するためには中央政府に権限を集中させて、公共事業や政策を一元的に実施することが効率がよい。実際、戦後日本の経済発展は業界ごとの保護法を制定し、中央政府に仕切られた市場を作り上げた。市場への参入規制、製品の質、価格、施設までもが、許認可を必要とした。しかしそれは、政府の一方的規制ではなく、政府と業界との利益共同体を作り上げるものであった。企業が経営不振に陥れば、監督官庁による融資や補助金による救済によって助けられたのである。政府は経済発展に向けて、地方自治体の事務、事業を政府融資、機関委任、補助金によって統制するとともに誘導してきた。この体制により、日本は近代化を成し遂げたばかりか、GDP のような経済指標をみる限り世界の中でもアメリカ、中国に次ぐ経済大国となった。だが、この「追い付け、追い越せ」の目標達成の足元をみると、地域間の格差が広がるばかりか、一見繁栄を謳歌する地域でさえ、社会資本は貧弱なままである。80 年代末から 90 年代初頭にかけて、巨額脱税事件や贈収賄事件などの政治スキャンダルが騒がれた。これは政治家のモラルの問題であるが、肥大化した中央集権体制が政治腐敗の温床となってしまった。このような点からも中央集権体制が日本の近代化に貢献したことは評価しつつも、近代化した現在、政治、行政の集権システムを改革し、地方自治のシステムの改革が求められているのである。第三に、内政重視型中央政府の限界の問題である。中央政府主導の国の近代化は、内政主導型になる。地域社会に中央政府は介入し、その結果として国際社会の流れに的確に対応できなくなる。国際社会において重要な立場にある国にとって、決して好ましいことではない。日本の政策分野のいずれかをみても、国際的な動きや情報の欠如が目立っていた。今、中央政府行政機関の役割の再構築が求められており、内政における地方自治体の役割の重要性を認識し、各省庁の行政権限を地方自治体に移譲することが不可欠である。現在このように地方分権化改革の声が高まっているが、日本はバブル崩壊以降、国と地方自治体の二重行政を解消し、効率的な行政の実現に向けて地方分権



改革を進めた。1999年に成立した地方分権一括法では、国と、地方自治体の上下関係の是正や国の関与が減少した。だが、国から地方への権限移譲は限定的であり、2007年の地方分権改革推進委員会中間取りまとめでは、17項目の具体的な検討事項が各省庁へ提出されたが、実質回答はゼロであった。現在、地方分権改革はあまり進んでいないのが日本の現状である。

### 第3節 地方分権を阻むもの

<sup>3</sup>これまで地方分権に関する改革が幾度となく行われてきたものの、地方分権化を阻む問題はいまだ残されている。第一に徴収に関わる規模の経済があげられる。徴収などはある制度に基づくものであり、規模が大きくなるほど、一つの徴収にかかる費用は減少すると考えられる。これを各地域が独自に行えば当然ながら単位費用は増加し、この点で地方分権は非効率的であるとされている。しかし、地方債が自由に発行できれば各地域は、異時点間における資源の配分が自由にできるようになるため、より地域住民のニーズに合った制作を行うことが可能になる。しかし中央政府はこれを規制している。その背景には様々あるが主な二つは、信用問題と食い逃げ効果である。信用問題とは地方債に関する権限が委譲されたときに、各地方政府が正しい地方債の利用を行うかである。将来のニーズの予想を誤れば、返済能力を上回る地方債発行を行う可能性がある。この問題は地方政府組織の合理性に関わっている。信用問題の根源は、将来を見越した判断をすべての地方政府が行えるかという問題に帰着する。もし、地方政府が将来の予想を誤り、再建不可能な状態になった時にどのように処理するのかは大きな問題である。すべて中央政府が面倒を見るのであれば、それはモラルハザードの問題を引き起こし、正しい政策を実行するインセンティブを阻害する結果となりうる。実際に小規模な都市では、経験不足や十分な設備が整っていない組織があり、また、小規模な都市ほど地域政策の効果もほかの地域の政策の影響を大きく受けるなど、難しい問題が多い。地方債の規制を行うもう一つの背景は、人口移動を考慮した時の地方債に対するものをいい、これは国債と違い地方債の場合には、地域住民の移動があるということである。将来を見越した地方政府による地方債の発行は、将来の増税に等しいから、地域住民が自由に移動できる時には地方債を発行し、まだ増税されていない地域に移住することによってより大きなサービスを得られる。このような住民は、公共サービスを享受しながらその対価を払っていないので、食い逃げをしていると考えられ、この問題を前述した食い逃げ

効果という。その際、移り住むことのできる住民からできない住民へと正の転移の問題が生じてしまう。この問題は公共サービスの期間・地価への反応度及び住民の地域間移動性を考慮し検討せねばならないだろう。地方分権を阻む第二の問題は徴収と同様に支出面においても規模の経済が生じること、そして地域間で外部性が存在するときに、地方分権がなされると地域間の利害調整が難しいことである。すなわち地域間の中で協力したい場合には、中央集権の方が効率的であると考えられてしまうことである。ここで、地方公共財供給における規模の経済について考察するが、地方公共財には、一つの地域で利用する以上に利用価値のあるものがある。それらは、地域住民の数に比べて、より多くの利用によって平均費用を安くすることができるものであり、主に大規模なもので初期投資による固定費がかかるものである。例えば、市町村単位では、大規模遊戯施設や観光施設などであり、必要ではあるものの市町村のみが独自に供給することは、費用が莫大になり望ましくない。いくつかの地域が協力することによって、効率的な供給が可能となるのである。また、県単位では空港などの大規模プロジェクトであり、ここにも規模の経済が大きく働いており、県内人口のみで利用するにはコストを吸収しきれない。中央政府が権限を持つ現在では、これらの施設を統括して開発することが可能であるが、完全に分権されたときには、地域間の利害が一致しない限り協力をして開発することは難しい。次に地域課の外部性について考察する。今日の情報化社会では、国家間でもさまざまな外部性が大きくなってきているが、地方単位では、地域内の公共財や政策が他の地域に及ぼす影響は無視することができない。現在のよう中央政府の指導の下に画一的な政策がなされている状態では、外部性が生じたからといって地域がとる行動は限られており、中央政府の判断にゆだねるしかない。しかし地方分権化されれば、各地域はより魅力的な地域づくりを目指して独自の政策をとることが考えられるが、その際外部性の存在は、各地域の行動に大きな影響を与える。たとえば二地域を考えてみても、他の地域の行動から生じる外部効果に依存して、地域の行動を変化させる。これを経済学の分野でゲーム的關係にあるという。到達する状態はお互い地域の予想が現実の行動と一致する状態であるわけだが、この状態は通常効率的な状態とは異なる。つまり効率的資源配分は達成されないのである。この効率的損失が中央政府による画一的な供給による効率性の損失よりも大きくなってしまう可能性もあるのである。以上のような徴収面・支出面といった個別の問題以外にも社会全体で見た分権化を阻む総合的な問題が存在する。それが地域格差の拡大と過疎地域の問題である。地方交付税などによる自治体間の財源配分機能がないならば、地域格差は拡大し、過疎地域が消滅に追い込まれることは明らかであ

る。個人間の所得などによる不公平は、自分ではどうすることもできず、再配分によってある程度の不公平を小さくすることは必要であり、これは所得税などの国税によって、地域に関係なくなされるべきものである。一方地方間の不公平はどうであろうか。ティブーの「足による投票」理論のように、人々は別の地域が明らかに恵まれている場合その地域に移動することができる。完全に移動が可能であれば、どの地域に移動しても同じ効用水準が得られる均衡が達成されるため、理論的には財政調整は不要となる。しかし雇用機会の問題と情報の非対称性については、地域住民はその地域でしか役に立たない知識を持っており、他の地域では雇用機会を喪失する際地域間の財政調整が必要となる。また情報の非対称性により、他の地域と格差があることを知らない場合もある。そしてこれらのケースにおいて中央政府の存在が必要とされてしまうのである。地方分権がなされ資源のない地域から人口が流出し過疎化した場合、残された住民をどう保護していくか考えた場合、道路整備などで多大な費用が掛かる。住民の生活に必要不可欠であるものに関し、地域的に調整できるような財政調整、すなわち地方交付税及び広域行政を見直さねばならない。ここまであげた問題は2つの問題点としてまとめられるであろう。第一は監査機構の充実などの地域内部の問題である。第二は財政調整など地域間の問題である。これらが地方分権化を阻んでいると考えられる。

## 各国の地方分権

### 第1節 フランスの地方分権

<sup>4</sup>フランスの地方自治体は、36680の団体の市町村(コミューン)、101の団体の県(デパルタマン)、27団体の州(レジオン)から成り立っており、3層制を採っている。フランスの地方行政においての大きな特徴としては36000余にもなるコミューンにあり、極めて零細なものになっている。現代のフランスの地方行政制度の枠組みは、1800年代にナポレオンによって創られた。この当時の地方行政制度は、中央集権が強く地方の首長はすべて中央政府の任命制であった。フランスの地方分権の歴史の中で、コミューンは大革命以前の自治市に由来するが、県は大革命後に人為的に創られた。県には知事が配置され、各県の行政の長として行政運営、並びに監督を行ってきた。県知事を行政の長とする従来のフランスの地方制度は、戦前の日本の制度を連想させる。これは、フランス型のモデルを明治政府が導入したためだ。そのため今でもフランスと日本の地方行政制度は類似している点が多い。1871年8月10日法により、県は地方自治体になった。そして約1世紀が経過した1981年に、左翼政権として登場したミッテラン政権下で、従来の地方自治制度は大きく変化することになる。この時期の地方分権化改革の背景としてさまざまな意見がある。地域間格差により生じる行政問題に対し、地方公共団体の規模が小さく十分な権限を有していないこと、民主主義発展のため限定的な権限からより大きな権限を持つようにすべきということなどが挙げられる。分権化政策の一步目として1982年に制定された「市町村、県及び州の権利と自由に関する法律」は一般に地方分権法と呼ばれ、政策の核になった法律である。同法では主に、官選知事制度の廃止、州が地方自治体と認められ2層制から3層制へ、後見監督の基本的廃止などが定められた。その後1985年頃までの間におよそ30本の法律と200を超える政令が制定され、小さな法律の積み重ねによって分権化が行われた。1986年からの三年間首相が変わり、地方分権化政策は下火となった。1988年ふたたび社会党の首相が登場し、地方分権化が行われた。90年代の改革は、80年代の改革から10年が経過し、制度的に不完全である部分の手直しが必要であると明らかにされた。特に「地方議員の職務遂行条件に関する法律」と「共和国の地方行政に関する指針」は一連の分権化改革の仕上げとなる法律となり、「地方議員の職務遂行条件に関する法律」では地方議員の身分が法律で確立され、「共和国の地方行政に関する指針」では地方政治の民主化の課題の検討や地方自治体間の協力が取りまとめられるなど、分権化改革のまとめとなった。80年代から始まった分権化改革の組

織上の改革としては、およそ次のようになる。国は地方に対して事後的な審査だけを行うこととし後見監督を廃止、県知事の制度を廃止、州の自治体化などが挙げられる。1980年代前半からの一連の地方分権改革は伝統的色彩の濃かったフランスの地方制度に大規模な変革を与えた。次に3層からなるフランスの各地方自治体について説明していく。現在フランスのコミューンの数はいくつにもなる。各コミューンは経済規模や人口による区別ではないため、人口2,000,000人を超えるパリのような都市と人口500人未満の市町村が、一律にコミューンと呼ばれ、格差が大変大きい。地方分権化政策が拡大するにつれて、幅広い裁量を与えられたが、規模の小さな市町村も政策失敗のリスクを負わねばならず、破産状態に陥っている市町村も少なくない。大革命以来コミューンの数はいくつにも変化しておらず、今後も合併が急速に進む見通しはない。最も市民に近い地自治体であることから、身近な行政サービスや土地利用を担当している。県はコミューンよりも大きな地域単位で101に分けられており、その内数県はフランスが現在も保有する西インドや南太平洋の海外に置かれている。県の管轄する行政の中で社会福祉がもっとも重視されており、県は広い範囲の責務を負っている。分権化改革時の後見監督の禁止により、県が市町村の指導監督することはない。しかし、規模の小さな市町村は行政能力の不足からますます県への依存を強めている。県は市町村に属さない行政サービスを主に担当している。州はフランスにおけるコミューンや県よりも大きい行政単位である。社会的、文化的地域区分としてのプロヴァンスという概念が中世以来のフランスにはあり、この区分は現行の州の区域とほぼ一致する。世界にも市町村、県、州の三段階の地方自治制度をもつ例はあまりなく、他国との地方自治制度を比較するうえで重要な差異となっている。州は直接的な行政サービスをあまり担当せず、州の主要な権限としては、国土整備、広域の経済計画である。ただし市町村、県、州で実際にはかなりの部分で権限の重複がみられる。

## 第2節 イギリスの地方分権

<sup>5</sup>イギリスの最近における地方自治は、自治体サービスの分野における市場原理の導入によって激しく変化してきている。それは1979年保守党が総選挙に勝利しマーガレット・サッチャー女史が首相として就任するとともに始まった。サッチャー女史の政策は後任のメジャー首相においても引き継がれており、サッチャー政権以降の保守党の一連の政策に対して、従来の地方自治を尊重する立場から中央集権に転換した。1979年サッチャー首相率いる保守党が政権の座についてから、従来の合意の政治とは異なる、労働組合・地方自治

体等を相手に対決的・強権的な手法による妥協のない政策を推進する方向を取り始めた。これをいわゆる「サッチャリズム」とよび、地方自治の分野においても協力に推進されていった。ニュー・ライトの思想の系譜に属するこの政策は、自治体行政の合理化・民会委託など地方財政の削減と民間部門の公共部門への参入に協力に働きかけていった。ここにおけるニュー・ライトの立場は、市場メカニズムを自治体経済においても確立させ「完全な競争」の原則に従うべきだとしていた。保守党の政策は地方政府の役割を縮小させ、政策はサービス提供者からそれを可能にさせる団体“enabling authority”すなわち、その他の民間業者をも含め、競争原理によるサービス提供の役割を与える行政当局として、機能させる方向へと向かっている。いわゆるイギリスの中央集権化とは、サッチャー首相以後の保守政権のこうした方向に向けての政策の現れを指している。保守党の立場としては本質的には労働党が伝統的に中央集権志向なのに対し地方分権的立場であった。1988年の地方自治法、1963年ロンドン自治法、そして1972年の地方自治法はイギリスの地方制度を近代的な地方分権に基づく制度に再編したものであった。しかし現在の保守党政権の政策は明らかに中央集権的である。1979年のサッチャー政権の発足から顕著に現れているように大ロンドン都および大都市圏域圏の廃止に際し、多くの事務が基礎的自治体にかず、中央政府または国の任命機関に移されるか、または住民の直接統制におかれぬ合同機関に移されるなど、地方民主主義に対する否定的政策をとってきたのだ。イギリス経済が慢性的不況である中で、サッチャー政権の政策は貨幣流通量の抑制をはかることによるインフレ対策であり、そのため一番の目標が公共支出の削減に焦点を当てることであった。そしてこの地方財政をめぐる国と自治体、労働党支配の自治体との軋轢が生じ、国の統制強化が法的規制のかたちで次々に発動されていった。こうした一連の政策の第一歩は具体的には1980年の地方自治・計画・土地法の制定であった。自治体の道路・住宅その他建物の建築・建設及び維持部門の強制競争入札制度の導入など地方自治体に対する規制の強化が始まり、1982年地方財政法は、政府の支出目標額を超えた自治体に対し、一括交付金の削減や監査委員会を設け、自治体財政の節減、能率的・効率的運営の確保の権限を付託し、自治体の財政運営に大きな影響を与えた。1985年交通法は、バスの路線認可について地方自治体が持っていた権限を奪って民間会社に旅客輸送の事業の自由を与えた。また教育部門において1986年教育法は自治体の学校教育の分野における統制権の学校管理機関への大幅な権限移譲の一方で全国统一カリキュラムの導入や文部省の支配権の拡大が行われた。また住宅部門において1988年住宅法、1989年地方自治・住宅法は、公営住宅の移住者

に住宅の売却や住宅協会、住宅トラストなど別の組織に変更する選択の権利を与え、また、自治体の公営住宅への家賃補助を禁止し自治体の住宅政策に果たす役割を減少させた。これらの方向は地方自治体の住民に対するサービスを、国の法的整備といった形で行・財政の両面で自治体に統制を加え、国の推進する市場原理、個人的選択の幅の拡大という中で、自治体サービスの民間化を強力に誘導する点で中央集権化ということがいえる。イギリスはイングランドとウェールズ、スコットランド、北アイルランドのそれぞれで別の法律が定められており、地方制度も独自のもので独立性をもっているが、ここではイングランド・ウェールズ地方を中心として扱っていく。イングランドにおいては1985年地方自治法による、ロンドンとその他大都市圏における制度改革が行われるまではこの地方全体にわたって二階層性の自治体が存在していた。1962年制定のロンドン自治法によって、ロンドンには大ロンドン都、その下層にロンドン市と32のロンドン区、そして1972年制定の地方自治法によって第一層に大マンチェスター、マージサイドなどの六大都市圏域県、第二層に大都市圏ディストリクトが設けられていた。ロンドンについては1963年に改革が行われたただだったが、大ロンドン都についてはマーシャル委員会がその戦略的役割の拡大を提言していたが、大ロンドンの携帯についての変革は考えられていなかった。しかし1979年保守党のサッチャー女史率いる政権が誕生し、状況は大きく変わり始めたのである。その主たる原因は地方財政の支出抑制をめぐる労働党支配の自治体とサッチャー政権との対立であった。公共料金、ロンドン交通の運賃いずれにしても政府の値上げ対策に対し逆に値下げをし、その収入不足分をレイトの引き上げで補い、民間委託推進についても住民サービスの拡大を行った。その反面大都市圏域県が警察装備の支出削減や、非核都市宣言をするところも現れた。1983年、総選挙を前にして通称MISC7という閣僚小委員会は選挙綱領において「大都市圏域県およびロンドン都は、無駄で不必要な階層の自治体であることを証明している」としてこれらの廃止を掲げ、「それらのもつ機能の大半をロンドン都やディストリクトに戻すことにする」ということを保守党最大の選挙公約とした。そして選挙の勝利と共に1983年10月政府白書「都市の合理化」を発表し大都市圏自治体の廃止を俎上に乗せることにした。白書では廃止の理由として大ロンドン都・大都市圏域県はこれらの地域の地方財政支出額のそれぞれ16、26%を負担しているにすぎないにもかかわらず支出抑制の痕跡がないこと、その一方で下層自治体は地方行政の主たる担い手となっておりこれら地域の財政支出額の87%を分担していることを挙げている。そして広域的戦略的事務についてもむしろ順調な自治発展に障害があるとし廃止を求めた。この白書が発表され

るとロンドン都は反対キャンペーンを展開し、また保守党以外の政党や自治体連合もこれに批判的であった。そのうえロンドン都の保守党グループも下層の自治体に権限を下ろすことには賛成しつつもその存在については支持していた。しかしサッチャー政権の支出削減政策に事ごとに反対する牙城である、大ロンドン都と六大都市圏域県は屋上屋を架するものとし都市行政の合理化のため、廃止されてしまった。1985年制定1986年4月1日施行の地方自治法によってロンドン都、六大都市圏域県が廃止され、その結果ロンドンにおいては32のロンドン区とロンドン市、大都市圏域においては36のディストリクトの一層性となり、イギリスはまさに首都のない国となったのである。それらの事務はこれら自治体に移され、自治体で処理できない広域的戦略的事務についてはこれら自治体の合同機関等の国の機関に移された。警察・消防・交通についてはロンドン都・六大都市圏域県廃止後の講成下層自治体の合同機関に委ねられた。地方団体の種類は外見的には非常にわかりやすい。県の役割は警察・消防など広域的戦略的事務を担当し、ディストリクトは基礎的自治体とし住民生活に即応した事務を担当している。スコットランドにおいてはすでに広域自治体のリージョンが廃止されディストリクトの再編成により28のカウンシルという地方団体と3つの島嶼議会の一層制となり、イングランドにおいても県廃止の準備中である。このように大ロンドン都、六大都市圏域県廃止の経緯と結末を見れば中央支配の強化と自治の後退が明らかである。現在の地方自治体は日本のように執行機関である地方公共団体の長は存在せず議会が執行と議決の両方の権限を持っている。議会には本会議のほか各事務を担当する常任委員会が設けられているが、この委員会各部門を統括し総合調整的役割をもつ政策・財源委員会が必置とされている。

### 第3節 ドイツの地方分権

<sup>6</sup>ドイツは多極分散化の国と呼ばれている。それは領邦国家が割拠したビスマルク帝国成立以前からの歴史的伝統やナチスの中央集権的支配体制に対するドイツ国民の反省から、基本法に保障された連邦制と地方自治制度は支えられている。現在、ドイツの連邦機関は連邦制を反映して国の全体に分散され首都への集中は回避されている。三権の機関についていえば、連邦議会はベルリン、連邦参議院はボン、連邦政府はベルリンだが、連邦最高官庁はベルリンとボン、連邦憲法裁判所はカールスルーエというように分散配置されている。このような配慮は東西ドイツの統一にともなう政治的決定に具現化されており、そこでは、ベルリンへの過度の集中・集権を回避する措置が取られている。ドイツでは国土の均衡ある発展



が意図され、維持されている。多極分散化の国土構想を支えているのが連邦制であり、地方分権体制であるといえる。基本法は制定された1949年当初、連邦と州の立法、行財政の権限をかなり厳格に分離した。対等の関係にある連邦政府と州政府が競争する「競争的連邦主義」の構造をとっていたが、その後の二十年間に連邦制の構造は変化し、集権化の度合いを強めていった。1969年の基本法改正によって共同事務の導入により完成された連邦と州の関係は「協調性連邦主義」と呼ばれ、これを通して連邦政府の州行政への干渉が制度化された。この連邦制のもとで、各州の意見や利害は連邦参議院を通じて連邦の立法、行政に反映されることとなる。各州の憲法はこの基本法の規定に重ねて、さらに地方自治を保障している。また、その内容は州によって異なり、とくに少数民族の保護、男女同権、子供の保護、自治体の意見聴取権、環境保全などに関する規定は州によって様々である。第二次世界大戦後、西ドイツの諸州では大規模な区域改革が行われた。その目的としては自治体の行政能力・サービスの改善、都市住民の生活圏内に即した行政区域の拡大などにあつた。この改革によって、一般的に市町村の行政能力が向上し、行政効率の向上とサービスの均等化が実現した。しかし、自治体の区域の拡大により行政と市民の関係が従来に比べて疎遠になったことと、市民参加の機会が減少したことなどの問題が生じた。戦後二十年間に形成された協調性連邦主義は、ドイツの連邦制を集権化させた。こうした状況は二度にわたるオイルショック以降の財政難もよって顕著となり、東西ドイツ統一の経済的負担が拍車をかけている。ドイツ都市会議は、基本法を改正して、自治体の財源保障を拡充するように提案しているが、その実現は容易ではないようである。1990年の再統一以降ドイツの連邦制は面積、人口及び財政的資力のそれぞれ異なる16の州から成り立っている。ドイツでは文化的な亀裂はほとんど存在せず、また連邦制下の国民は言語上特段の差異をもたない。アメリカの占領軍当局が、多くの州センターに権力の広範な配分を要求した。そして、基本法により連邦の専管的権限のリストと連邦・州の競合的権限のリストを基にし、州が持つ残余権限と併せて立法権を規定した。他方、分権化の背後にあるもう一つの動機は補完性原則に従うものであり、地方政府の自治は、市民に影響を及ぼす業務において憲法的に保証される。ただし、地方政治の組織及び監督は、州の法律の範囲内でなされる。ドイツの連邦制には連邦政府と州政府の憲法上及び政治上の広範な結びつきが存在している。ドイツの州政府は法律の執行に関して、その法律が連邦レベルのものか否かにかかわらず広範な責任を持つ。他方税などの徴収と財政支出の権限は、連邦と州で分有されており、行政レベルでは高次の分権体制が保証されている反面、立法レベルでは比較的高次の中央集権化がなされている。また、ドイツで

は第二次世界大戦以降は連邦全体の結合への傾向が概して増大してきた。これはドイツの経済復興が西側 11 州各々の自治的行動によるよりも中央政府の調整的行動によって、より十全に実現されたという事実と関連付けられる。戦後期における国政の集中と集権化は、ヨーロッパ統合のプロセスによっても強く推進され、ヨーロッパ結合は長期にわたり州の行動権限と立法権を制限し、連邦政府は州を決定に参加させずに州の権限を EU に委譲していた。1992 年のマーストリヒト条約の批准と EU 創設（1993 年）の結果として基本法が改正され、州はヨーロッパ問題の情報取得と決定参加につき、従来よりもずっと大きな権利を保障されることとなった。EU 創設以降、州はその参加を基本法で規定されたヨーロッパ問題への対応を、国内の内政問題ともすることができるようになった。1980 年以降、各州間における経済成長不均衡な拡大は、州相互の財政調整制度に対する疑念を生み出した。90 年の統一後はさらに状況は悪化した。その結果ドイツの連邦制の更なる改革が求められた。

#### 第 4 節 アメリカの地方分権

<sup>7</sup>アメリカの国民の歴史は移民と多様性の歴史でもある。アメリカ合衆国がこれまで受け入れた移民の数は 5000 万人を超え、現在も年間 70 万人近くを受け入れている。アメリカに最初に住み始めたのは 2 万年以上前にアジア大陸からやってきた狩猟民族である。それから 1492 年クリストファー・コロンブスがアメリカ大陸を発見した頃には約 150 万人の先住民が住んでいた。その後 200 年にわたってヨーロッパ諸国の人々がコロンブスに続いて大西洋を渡り、交易所や植民地を築いた。建国期のアメリカへの移民の中では英国人が圧倒的に多いがスペイン、ポルトガル、フランス、オランダ、ドイツ、スウェーデンなどのヨーロッパの国々からも来ていた。それでも 1780 年当時米国人の 4 人に 3 人が英国人またはアイルランド系であった。1619 年から奴隷輸入が法律で禁止されるまでの間、アメリカ南部では奴隷として強制的に連れてこられたのがアフリカ人であった。彼らは奴隷制度廃止後も人種隔離制度と劣悪な教育環境に抑圧された。アフリカ系アメリカ人は南部の田舎から北部の都会へと国内移住を進めたが法律と慣習のため白人から隔離され、荒廃した地区へと追いやられた。1880 年代に東欧でユダヤ人の集団虐殺が行われたため、この頃からユダヤ人が大挙してアメリカへ移住するようになった。アメリカの住民でスペイン語圏の国の出身者は 1950 年には 400 万人に満たなかったが、今日では 2700 万人に上る。アメリカのヒスパニック系住民の 36%はカリフォルニア州に住んでおり、その他にヒスパニック系人口の多い州はテキサス、ニューヨーク、イリノイ、フロリダ等の各州である。1924 年まで、合衆国の法律はアジアからの移民を排斥していたが、1943 年に中国からの移民を禁止する法

律が撤廃され、1952年にはあらゆる人種の人たちに米国市民権の獲得を認める法律が承認された。今日、アジア系アメリカ人はアメリカで最も急速に人口の増えている民族の1つで合衆国に住むアジア系アメリカ人は約1000万人に及ぶ。近年ではアメリカへの移民が比較的少ない諸国からの移民の促進も進めており、1990年にはバングラデシュ、パキスタン、ペルー、エジプト、トリニダード・トバゴといった諸国から約9000人の移民しアメリカの多様化は拡大し続けている。この多様化がアメリカの「州」に関係していることは明らかである。1776年7月にアメリカは独立宣言を発表した。しかしこの独立宣言は単にアメリカがイギリスから独立したというだけではなく13の植民地がそれぞれ独立国家を目指すことを宣言したものであった。アメリカは「地方自治の実験室」と呼ばれることがあるが、これは地方政府の組織類型やその形態が多様であることを表現した言葉である。前述した通りアメリカは当初より多民族国家であり、それぞれの文化的伝統が地域社会・地方政府の形成に反映され、相互に交流し、またより民主的合理的なシステムが模索された結果多種多様な地方政府の組織類型が生まれることとなった。その多種多様な組織類型の中でも特徴的なのがカウンティと呼ばれる機関である。カウンティはイギリス植民地時代からアメリカにあった古い制度であり、現在コネチカット州とロードアイランド州以外の48州すべてに置かれている最古の普遍的な地方団体である。州はまずカウンティに分割される。面積、人口は様々である。カウンティは州の出先機関・下部機関であり地方自治体ではない。一般的には立法・行政の両機能を持つ合議制の理事会で運営されている。カウンティの所掌事務は州憲法と州法の委任によるものに限定されるが、主なものとしては課税・徴税、道路、保健、医療扶助などである。昨今では公園、下水道、廃棄物収集など地方自治体所管の事務を扱うケースも増えている。アメリカでは1960年代のベトナム戦争、財政悪化、失業の拡大、マイノリティーの生活困難、人種差別、公民権運動など種々の社会問題が激化する中で、自治体の都市政策決定過程への住民参加システムが模索、制度化されていった。1980年代のレーガン政権時代は都市・地方自治体の環境を大きく変容させた。連邦の負担を減らすため、連邦の権限と財源の多くを州と自治体に委譲する「新連邦主義」を推進した。しかしこの行革によって自治体の財政逼迫、政策プライオリティの縮小、行き過ぎた民営化などをもたらした。その反面で都市や地方自衛の動きは高まった。コミュニティに基盤を置く非営利団体が数多く生まれ、コミュニティ再生の波が広がった。連邦の制約から解放され、州法に基づく自治体と民間ディベロッパーの共同開発方式が進んだ。また、市民と専門家の協力による都市開発・まちづくりへの実質的な関与が拡大した。現在アメリカでは地方自治体が19279、

準地方自治体が 62633 など非常に数多くの自治体が存在している。地方分権的な地方制度と自治体運営は多様かつ異質な社会実態に対応したものであり分権、参加、自治については先進国である。

## 分析

---

都合上の以下の条件を考慮して分析を進める

- 1 中央集権国家（日本、フランス、イタリア）とする。
- 2 地方分権化国家（アメリカ、ドイツ、オーストラリア、カナダ）とする。
- 3 地方の自主性が高い集権国家（イギリス）とする。
- 4 多数かつ多様な地域の存在が前提となる。

第3章の現状分析のように、先進国の多くは分権化改革を促進させていることが分かる。このたびの分析にあたって、中央集権国家と地方分権国家を区分したが、分権化が進行している中央集権国家など区分が難しい国家の存在がある。そのため多数多様な国家の存在を前提に分析を進める。また今回の分析では主に財政的分権について取り扱うこととする。

### 第1節 先行研究

先行研究としてオーツの分権化定理、財政分権化仮説（リヴァイアサン仮説）を取り上げた。

<sup>8</sup>経済学者オーツ Oates (1972) 分権化定理

地方分権を経済学的な視点から捉えた重要な定理である。

公共経済学的アプローチで分権化をとらえた場合、伝統的な2つの理論が基礎となっている。その理論は、オーツ (Oates) とティボー (Tiebout) によるモデルである。先行研究として前者にあたるオーツの分権化定理について研究をした。

オーツの理論では地方分権による公共財供給の正当性、どの程度の行政区分で供給することが好ましいとされるのかを経済学的な視点より研究している。この地方公共財理論について、オーツ住民移動を考えない理論をとティボー住民移動を考える理論に分かれる。オーツの分権化定理では、中央政府が地方公共財を供給するより地方政府が地方公共財を供給したほうが社会的に好まれるのかの根拠になる定理である。オーツは、一般的な公共財を以下のように定義した。1 地方公共財とは財の便益範囲が地理的な部分集合に限られる。2 特別なケースとして私的財（便益範囲が個人）純粋公共財（便益範囲が無限大の住民数）となることもある。3 便益が及ぶ範囲において純粋な公共財としての性質をもつ、よってこの地域内においてはサムエルソンの等量消費の性質が成立すると定義している。このような地方公共財の供給するためにどのような政府の形態が好ましいのか、理想的な政府の形態をオーツは完全対応原理 a perfect correspondence in the provision of public goods（地方公共財の便益が限られている住民の部分集合ごとに政府を形成し、住民の効用最大化を目的としてパレート効率水準で地方公共財を供給すべき）と提唱。財の消費が総住民の地理的な部分集合に限られ、供給費用が地方政府＝中央政府である公共財については、中央政府が特定の一様な水準を供給するよりも、地方政府がパレート効率の水準を供給するほうがより効率性があり、少なくとも厚生水準は高くなるとした。

<sup>9</sup>財政分権化仮説（リヴァイアサン仮説）

Brennan and Buchanan(1980)は、政府を自己利益の追求のために予算の拡大を図り、その為に権限そして裁量を発揮するリヴァイアサンとして捉えた。そのリヴァイアサンの攻撃から身を守るために政府が持つ権限とりわけ課税権には、立憲的な制約を加えるべきであると唱え、彼らは同時に政府の独占的裁量を抑える手段として財政的な権限を分権化そして政府間の競争メカニズムを働かせることが有効であるということを指摘している。財政分権化と政府規模の関係に関する仮説は大きく3つに大別される財政集中力効果 上位の政府の財政力が拡大するほどに規模は拡大し、それと同時に下位政府間の競争関係は低下して、結果として上位政府と下位政府を合わせた全体の政府規模は拡大するのではないかと、という仮説がある。財政力集中効果とは、中央政府・地方政府の政府間の相対的な関係として政的権限が中央政府に集中することによってどれだけ政府規模が拡大しているか。これを問題としており、財政力集中度の程度については、中央政府/全体の財政規模(中央政府+地方政府)で表すことができる。財政力集中度が高いほど中央集権の度合いは高く、地方政府の分権度合は低いとされ、政府の規模は拡大する傾向にあることが推察される。論拠をまとめると、1 中央政府には競争メカニズムが働かず与えられた権限や裁量をより一層発揮しうる。2 課税や起債に対する制約は中央政府においてはより緩やかまたインフレ課税の権限も中央政府にあれば力はより大きなものとなる。3 各地域の公共財が中央政府の一括財源によって賄われた場合地方公共財の過大な供給を招く可能性が生じる。地域分割効果 地方政府がより小さな単位に分割されているほど競争関係は高まり、各々の地方政府がもつ裁量や権限は抑制され、結果として地方政府は生産効率的になり地方政府全体を総じた規模は抑制がなされるのではないかとしている。政府の統合・合併効果 地方政府同士の合併、上位政府による下位政府の統合は、政府単位を拡大しその政府の裁量や権限を高めるまた同時に縦横の政府間における競争関係を減退させる。結果として統合・合併の後の政府の規模全体は、統合合併以前よりも拡大するのではないかとしている。

この3つの効果を財政分権化仮説またはリヴァイアサン仮説とする。

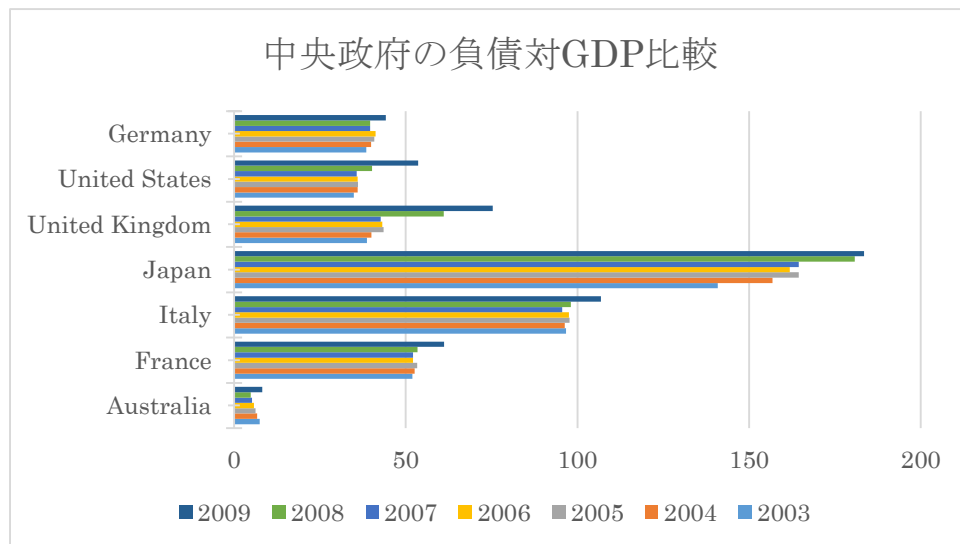
## 第2節 分析

先行研究として取り上げたオーツの分権化定理、リヴァイアサン仮説により分権化は優位であるという説を挙げた。我々はこの先行研究を参考に地方分権国家が中央集権国家と比較していかなる点で優位にあるのか。これを債務、税率、経済成長率のあらゆる観点から検証し分析した。

都合上の以下の条件を考慮して分析を進める

- 1 中央集権国家（日本、フランス、イタリア）とする。
- 2 地方分権化国家（アメリカ、ドイツ、オーストラリア）とする。
- 3 地方の自主性が高い集権国家（イギリス）とする。
- 4 多数かつ多様な地域の存在が前提となる。

図1



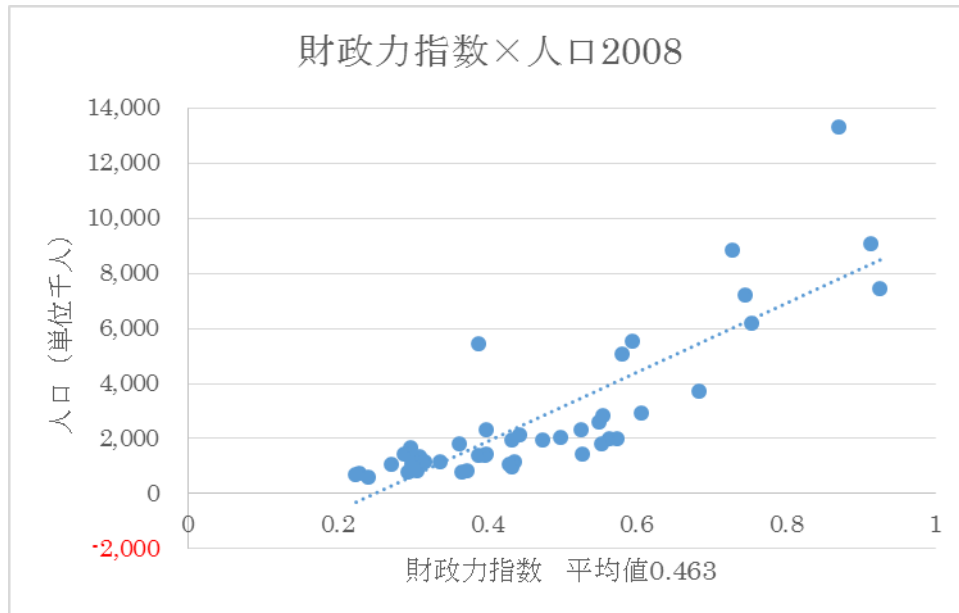
中央政府総債務、対GDP比(%) (Total central government debt, % of GDP)

<http://www.oecd.org/tokyo/statistics/> を基に作成。

図1は、中央政府の負債対GDP比較をしたものである

中央集権国家である日本の負債対GDP比が他国と比較しても200%近く大きな負債を抱えていることが分かり、これは日本の現在の財政の深刻さを表している。次点ではPIIGS（金融危機によって金融や財政の問題を抱えているヨーロッパの国々）の一国に挙げられているイタリアの負債比率が100%を超えている。フランス、イギリスはわずかにアメリカやドイツと比較して負債対GDP比が高い水準であるが大きな差ではない。一概に言えることではないが、中央集権国家の負債の比率は地方分権国家の負債の比率と比較して比率が高い傾向にあることが分かる。中央集権国家の方が負債対GDPの比率が高くなると仮定すると、中央政府の独占的な財・サービスの供給体系が負債を増加させていく1つの要因ではないかと我々は推察した。

図2

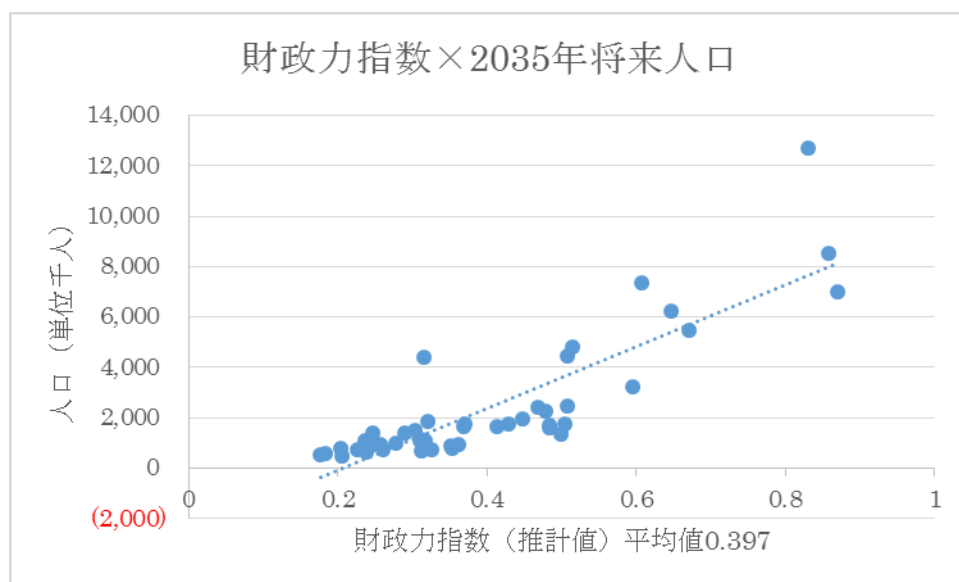


総務省 [http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/H20\\_chiho.html](http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/H20_chiho.html)

統計局 <http://www.stat.go.jp/data/jinsui/2008np/index.htm> を基に作成



図 3



総務省 [http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/H20\\_chiho.html](http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/H20_chiho.html)

国立社会保障・人口問題研究所 将来の都道府県別総人口

<http://www.ipss.go.jp/pp-fuken/j/fuken2007/kanmatu/kan/kanmatu01.xls>

を基に作成

日本 (47 都道府県) 財政力指数横軸と人口縦軸

図 2 図 3 は、47 都道府県の財政力指数を散布図にまとめたものである。

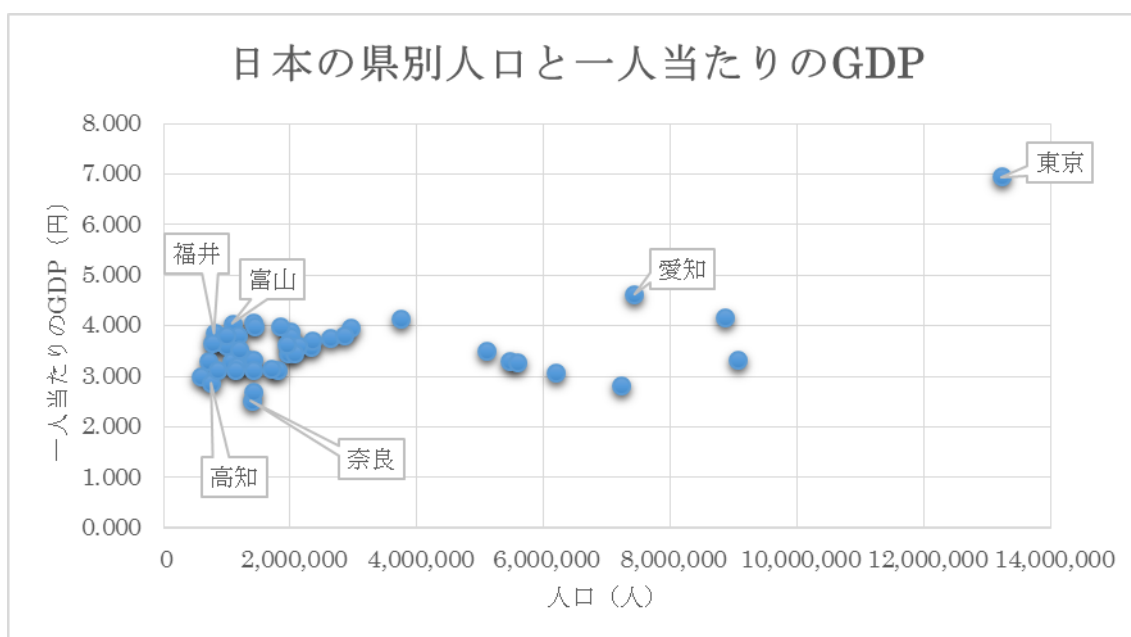
財政力指数 = 基準財政収入額 / 基準財政需要額 過去 3 ヶ年平均を求めたものである。

2035 年財政力指数については、図 2 の 2008 年を基として図 3 で推計値をだした。

財政力指数 1.00 を超える場合地方交付税の不交付団体になる。1.00 に近い地方公共団体ほど財源的に余裕があるといえる。財政が危機的な状況に瀕し破綻した夕張市の財政力指数は、0.22(地方統計局 2004)という値をとっており財政力指数の低下は、市区町村、都道府県の財政の健全化に関して重要な指標といえる。財政力指数はそれぞれの都道府県の人口規模と相関関係があることが分かる。人口規模が大きければ財政力指数は高くなり、人口規模が小さければ財政力指数は低くなる傾向が見られる。また地方の中核都市は平均より高い財政力指数を示している。都道府県という単位が地域によっては狭域であり、これらが財政力指数を引き下げているということが分かる。財政を健全化するためには、広域自治体で諸問題に取り組み、地方に更なる権限を移譲して健全化を図ることが必要だろう。将来の人口推計を分析すると更に大きな財政的な課題を抱えていることが分かる。都道府県の人口はそれぞれのピークを機に減少に転じて、都道府県の人口規模は小さくなる。これは日本の将来の財政力指数の予測分析である。財政力指数は平均値 0.463→平均値 0.397(推計値)と減少していることが分かる。散布図を比較してみると都道府県の人口規模が縮小しているのと比例して財政力指数の値が低下しているのが分かる。特に目立つのが財政力指数 0.5 を下回る都道府県の増加である。これは将来の地方交付税交付金などの中央政府からの補助金が都道府県の歳入に占める半分以上となることを意味する。これにより今後債務は増加していくことが予想される。道州制が導入され地方都市に権限が移譲されれば、無駄な支出、自主財源の確保などそれぞれの問題解決のために柔軟性のある政策が実現できるのではないかと考察している。財政の健全化のためには少しでも無駄を減らし長期的な視点をもつことが重要である。そのために道州制は必要なのではないだろうか。しかし大きな課題があることも理解しなければならない。道州制など地方分権により権限が移譲された場合、更なる責任を持った財政管理をしなければならない。この権限移譲の問題を軽視すれば、地方分権により財政が破綻を助長するという最悪なシナリオが想定される。

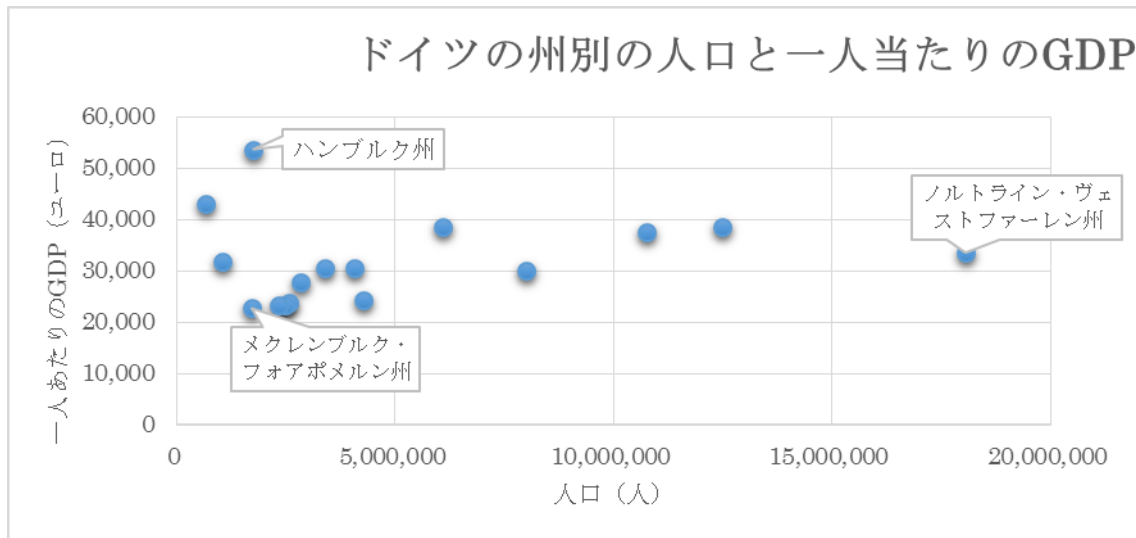
経済成長率との相関関係

図 4



総務省統計局 (<http://www.stat.go.jp>) を基に作成

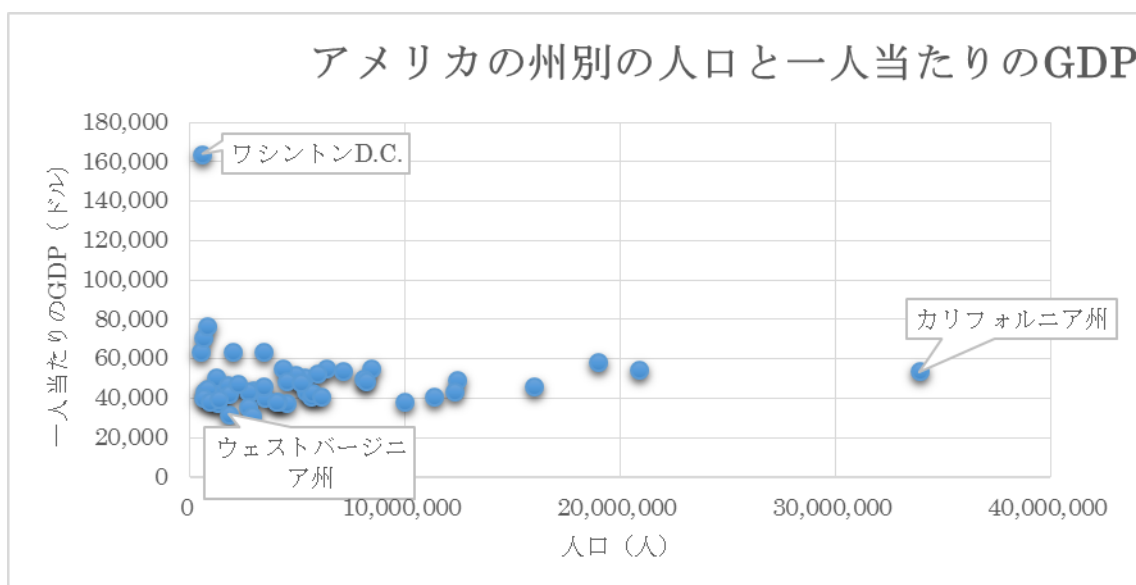
図 5



州別国民経済計算作業委員会

Arbeitskre“Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Laender”),  
 Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschoepfung in den Laendern der Bundesrepublik  
 Deutschland 1991 bis 2013 Reihe 1, Band 1([http://www.de-  
 info.net/kiso/laenderbip.html](http://www.de-info.net/kiso/laenderbip.html)) を基に作成

図 6

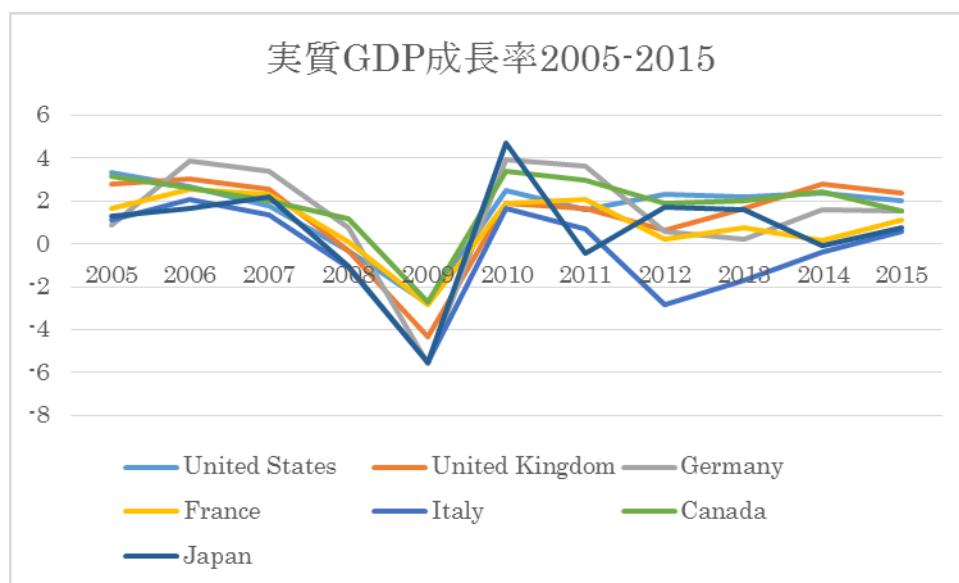


アメリカ経済分析局

(<http://us-ranking.jp.org/BEA1PersonIncome12PerP.html>)を基に作成

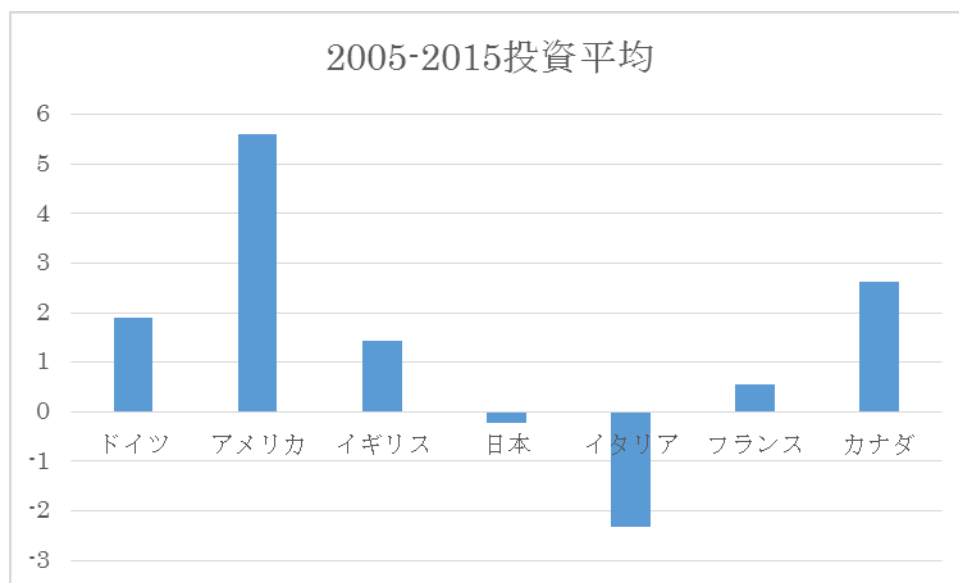
中央集権国家である日本と地方分権国家であるドイツ、アメリカのそれぞれの結果を比較する。日本は東京の一極集中が確認できるが、アメリカ・ドイツもそれぞれ地域間の格差が存在していることが分かる。この指標では日本の分権化改革を進めることとの連関性は小さいといえる。上記条件4にあたる多数かつ多様な地域の存在を前提としているため分権化の根拠としては直接的ではないと考察した。

図7



<https://data.oecd.org/gdp/real-gdp-forecast.htm>を基に作成

図8



<https://data.oecd.org/gdp/investment-forecast.htm#indicator-chart> を基に作成

表 1

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2010- 2015avg
United States	2.53	1.6	2.32	2.22	2.39	2.02	2.18
United Kingdom	1.91	1.65	0.66	1.66	2.81	2.36	1.841667
Germany	3.93	3.66	0.58	0.21	1.6	1.56	1.923333
France	1.88	2.09	0.21	0.75	0.17	1.1	1.033333
Italy	1.68	0.7	-2.82	-1.7	-0.35	0.6	-0.315
Canada	3.37	2.96	1.92	2	2.44	1.52	2.368333
Japan	4.71	-0.45	1.74	1.59	-0.09	0.74	1.373333
平均 (年)	2.859	1.7443	0.659	0.961	1.281	1.414	

<https://data.oecd.org/gdp/real-gdp-forecast.htm> を基に作成

図7表1は実質経済成長の各国の推移を示したものである。

図7は2005~2015 10年間の推移 表1は2010~2015 5年の推移

表1を参照すると2010~2015の平均成長率は高い方から降順に

カナダ 2.36>アメリカ 2.18>ドイツ 1.92>イギリス 1.84>フランス 1.03>日本 1.37>  
イタリア-0.315

我々が提示した条件を基にこれを整理すると地方分権国家>地方の自主性の高い集権国家  
>中央集権国家の順になる。

多数・多様な地域の存在を前提としているため、あくまでも推察に過ぎないが地方分権国家は中央集権国家と比較して実質経済成長率は高くなる傾向にあり相関する関係にあると考えられる。図8を参照すると2005~2015投資平均は、高い順から降順に、アメリカ>カナダ>ドイツ>イギリス>フランス>日本>イタリア改めて我々が提示した条件を基にこれを整理すると地方分権国家>地方の自主性の高い集権国家>中央集権国家の順になる。地方分権改革が進む各国は多くの点で中央集権国家より優れている傾向にあることが分析によって推察できる。勿論だが、各国の経済はそれぞれ多くの複雑な要因が交錯して成立しているので直接的な相関関係ではないと考えるのが一般的である。しかし1つの要因として分権化改革、分権度の進行が考えられるのではないだろうか。現状分析より、既に分権改革が進んでいる国家を参考として財政的・経済的に持続的な社会を構築することは日本の将来にとって重要なのではないかと考察した

## 政策提言

---

日本の分権化改革を進め道州制、地方政府を置いた新たな国家づくりを目指していくべきであると提言する。

先進国の多くは地方分権化への歩みを進めている。日本も地方分権一括法など中央集権からの脱却、地方分権化の道を模索しているといってもいいだろう。上記にも述べたが道州制に移行するとなれば、今までの地方と都市と国それぞれの関係性を根本から変革することを意味するわけであり容易なことではないのは事実である。ではなぜ日本で道州制、地方分権という論議が起こるのだろうか。それは我々の分析のとおり中央集権国家より分権国家は優位な点が多いからである。年々増加の一途である国の借金、人口減少社会に突入しそれに伴う生産力の低下が予期される中、日本が中央集権（一極集中）を更に高めていけば地方と都市は更なる格差が拡大していくことが予想される。また出生率、高齢化率の管理コントロールは不可能であり、この潮流をとどめることもまた険しい道である。日本の地方と都市そして中央政府の関係をより明確にして、地方に権限を移譲し各道州がそれぞれ権限を持つことで地方は地方の課題、都市は都市の課題、中央政府は中央政府の課題に積極的な取り組みが可能となり重要である。多くの先進国の現状分析は、日本の分権化にとって多くの面で参考になるだろう。分析では中央集権国家と地方分権国家という大きな括りで分析



してきたが、その詳細には各国の複雑な構造が作用しあっている。上記にも述べたが日本が地方分権化、道州制を実現するためには、今までの日本の構造を抜本的に改革するものとなる。しかし、それが実現されたとき日本は現在よりあらゆる面で優位になるだろう。

#### 参考文献

---

新藤宗幸(2002)『地方分権 第2版』株式会社 岩波書店

中藤康俊(2008)『地方分権時代の地域政策』株式会社 古今書院

畠山真和 日立総研レポート「地方再生と道州制の展望」

([www.hitachi-hri.com/research/organ/pdf/vol13\\_3\\_04.pdf](http://www.hitachi-hri.com/research/organ/pdf/vol13_3_04.pdf)) 2015/10/3 データ取得

佐々木信夫(2010)『道州制』ちくま新書

山田徹 柴田直子(2012)『各国における分権改革の最新動向』日本 アメリカ イタリア  
スペイン ドイツ スウェーデン 株式会社公人社

片木淳(1998)『今はじめてわかる多極分散型国家地方分権の国ドイツ』株式会社ぎょうせい

土岐寛 廣太全男 藤岡純一 猪谷実 宗田好史 大山礼子(1995)『海外の地方分権事情』株式会社自治体研究社

小森治夫(2007)『府県制と道州制』株式会社高菅出版

堀場勇夫(1999)『地方分権の経済分析』東洋経済印刷

長峰純一(1998)『公共選択と地方分権』株式会社剉草書房

市川喜崇(2012)『日本の中央-地方関係-現代型集権体制の起源と福祉国家』株式会社法律文化社

国土交通省「第1節フランスの地方分権化政策」

([www.mlit.go.jp/pri/houkoku/gaiyou/pdf/H7.3.3.pdf](http://www.mlit.go.jp/pri/houkoku/gaiyou/pdf/H7.3.3.pdf)) 2015/10/9 データ取得

赤井伸郎 「地方分権下における問題点と財政調整への模索」

(<http://www.geocities.co.jp/SilkRoad/3841/H8nenpou.pdf>) 2015/10/24 データ取得

平成 21 年 3 月愛知県総務部

「道州制下における税財務制度に係る有識者懇談会」-ヒアリング結果[概要]-」

(<http://www.pref.aichi.jp/kikaku/bunken/torikumi/pdf/zeizaigaiyou.pdf>)

2015/10/28 データ取得

大澤俊一「地方公共財と地方分権」

([http://ir.lib.hiroshimau.ac.jp/files/public/31588/20141016181947634810/HER\\_35-](http://ir.lib.hiroshimau.ac.jp/files/public/31588/20141016181947634810/HER_35-1_71.pdf)

[1\\_71.pdf](http://ir.lib.hiroshimau.ac.jp/files/public/31588/20141016181947634810/HER_35-1_71.pdf)) 2015/10/28 データ取得

村上裕太郎「地方分権化が国税と地方税の最適税率および経済成長率に及ぼす影響についての考察」

(<http://ci.nii.ac.jp/lognavi?name=nels&lang=jp&type=pdf&id=ART0008265600>) 2015/10/28 データ取得

深澤映司「分権的財政システムの意義と地方財政改革」

(<http://www.ndl.go.jp/jp/diet/publication/document/2006/200601/20060107.pdf>)

2015/10/28 データ取得

総務省 ([http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/H20\\_chiho.html](http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/H20_chiho.html)) 2015/10/29 データ取得

統計局 (<http://www.stat.go.jp/data/jinsui/2008np/index.htm>) 2015/10/29 データ取得

OECD 統計 (<http://www.oecd.org/tokyo/statistics/>) 2015/10/29 データ所得

OECD 統計 (<https://data.oecd.org/gdp/real-gdp-forecast.htm>) 2015/10/30 データ所得

OECD 統計 (<https://data.oecd.org/gdp/investment-forecast.htm#indicator-chart>)

2015/10/30 データ所得

アメリカ経済分析局

(<http://usranking.jpn.org/BEA1PersonIncome12PerP.html>) 2015/10/29 データ取得

総務省統計局 (<http://www.stat.go.jp>) 2015/10/29 データ取得

州別国民経済計算作業委員会

Arbeitskre“Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Laender”)

Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschoepfung in den Laendern der Bundesrepublik

Deutschland 1991 bis 2013 Reihe 1, Band 1

ドレスデン情報ファイル(<http://www.de-info.net/kiso/laenderbip.html>)

2015/10/29 データ取得

国立社会保障・人口問題研究所 将来の都道府県別総人口 (<http://www.ipss.go.jp/pp-fuken/j/fuken2007/kanmatu/kan/kanmatu01.xls>) 2015/11/02 データ所得

## 文末脚注

---

<sup>1</sup>小森治夫(2007)『府県制と道州制』71p~93p、市川喜崇(2012)『日本の中央-地方関係-現代型集権体制の起源と福祉国家』株式会社法律文化社を参考

<sup>2</sup>畠山真和 日立総研レポート「地方再生と道州制の展望」([www.hitachi-hri.com/research/organ/pdf/vol3\\_3\\_04.pdf](http://www.hitachi-hri.com/research/organ/pdf/vol3_3_04.pdf)) 地方分権時代の地域政策 5p~8p を参考

<sup>3</sup>赤井伸郎 「地方分権下における問題点と財政調整への模索」(<http://www.geocities.co.jp/SilkRoad/3841/H8nenpou.pdf>)平成 21 年 3 月愛知県総務部を参考

<sup>4</sup>土岐寛 廣太全男 藤岡純一 猪谷実 宗田好史 大山礼子(1995)『海外の地方分権事情』株式会社自治体研究社 187p~217p、国土交通省「第1節フランスの地方分権化政策」([www.mlit.go.jp/pri/houkoku/gaiyou/pdf/H7.3.3.pdf](http://www.mlit.go.jp/pri/houkoku/gaiyou/pdf/H7.3.3.pdf))を参考。

<sup>5</sup>土岐寛 廣太全男 藤岡純一 猪谷実 宗田好史 大山礼子(1995)『海外の地方分権事情』株式会社自治体研究社 105p~146p を参考

<sup>6</sup>土岐寛 廣太全男 藤岡純一 猪谷実 宗田好史 大山礼子(1995)『海外の地方分権事情』株式会社自治体研究社 43p~71p、山田徹 柴田直子(2012)『各国における分権改革の最新動向』日本 アメリカ イタリア スペイン ドイツ スウェーデン 株式会社公人社 93p~105p を参考

<sup>7</sup>土岐寛 廣太全男 藤岡純一 猪谷実 宗田好史 大山礼子(1995)『海外の地方分権事情』株式会社自治体研究社 13p~42p、山田徹 柴田直子(2012)『各国における分権改革の最新動向』日本 アメリカ イタリア スペイン ドイツ スウェーデン 株式会社公人社 15p~43p を参考

<sup>8</sup>長峰純一(1998)『公共選択と地方分権』株式会社劉草書房 205p~209p を参考

<sup>9</sup>堀場勇夫(1999)『地方分権の経済分析』東洋経済印刷 72p~73p を参考