



Title	地方分権改革と基礎自治体の財政認識
Author(s)	北村, 亘
Citation	阪大法学. 2010, 60(3), p. 89-110
Version Type	VoR
URL	https://doi.org/10.18910/54734
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

The University of Osaka

地方分権改革と基礎自治体の財政認識

北村 亘

一．はじめに

本稿の目的は、二〇〇〇年代の地方分権改革が基礎自治体の財政認識に及ぼした影響を明らかにすることである。具体的には、二〇〇七年に実施された市区町村長へのサーヴェイ調査の結果から彼らの財政的な認識を分析する。

二〇〇〇年施行の地方分権一括法や二〇〇一年以降の地方税財政改革などの一連の地方分権改革を総じて言えば、地方自治体の行財政的な自律性を高めたという点に特徴がある。二〇〇〇年代の地方分権改革の中でも第一に注目すべきは、機関委任事務制度の廃止によって国と地方との関係は法的に対等なものになったということである。機関委任事務の半数近くが自治事務とされ、政策実施のイニシアティヴは地方自治体に移ったのである（北村、二〇〇〇年）。第二に注目すべき点は、小泉内閣の下での地方税財政制度の改革によって財政的な分離がはかれたということである（北村、二〇〇九年）。この改革は、地方交付税の総額縮減、国庫補助負担金の廃止削減、国税の基幹税目の地方への税源移譲を一体で行われたために「三位一体の改革」と呼ばれる。この改革は、移転財源の総額削減に見合った税源移譲ではなかったために地方自治体全体の歳入は減少したが、使途が厳しく制限された国庫

補助負担金が削減されたり統合されたりしたことによって財政的な裁量はかつてより増している。いずれにしても分権方向および分離方向を目指した制度改革であったといえよう。

この改革過程で全国知事会は地方六団体の中心として大きな役割を果たした。改革の結果について知事会は「不満は依然として残る」としながら「概して合格点である」としていた（北村、二〇〇七年）。他方、基礎自治体は、同じ時期に市区町村の総数が二〇〇〇前後もあり一丸となって改革を主導するという状況にはなかった。彼らがそもそも改革に対してどのような認識を抱いていたのかはいまだ十分に解明されているわけでもない。

本稿は、二〇〇七年三月から七月にかけて実施された全国市区町村長へのアンケート調査の回答をもとに、基礎自治体の首長の地方分権や財政に関する認識を分析する。^①結論を予め要約すれば、以下の通りである。第一に、一連の地方分権改革に対する評価についていえば、財政的に恵まれていると認識している基礎自治体よりも、自律性が拡大したと認識している基礎自治体のほうが高い評価を与えていることが明らかになる。一見すると、地方自治体の自律性拡大を重視している地方分権改革の提唱者たちの意図通りである（大森、二〇〇三年、八一―二頁、西尾、二〇〇七年、二九―三三頁）。しかし、よく内容を見てみると、大多数の基礎自治体が自律性の変化はないと回答しているだけではなく、拡大したと感じているグループはやはり他のグループと比べて財政的には豊かだということがわかる。第二に、財政の危機認識は、実際の財政の現状の反映というよりも、日常の行政運営で首長がリーダーシップを強調するかどうかということに影響を受けているということである。第三に、地方交付税制度や国庫補助負担金制度の改革の方向性についても、首長中心の政策決定を重視する地方自治体では分権・分離志向が強いといえる。これは、首長が内部組織よりも外部の地方分権のアイデアに影響されているということを意味しているのかもしれない。

そこで、以下のような構成で議論を展開していく。第一に、先行研究を参照することで調査の概要と分析の課題を明らかにし、分析で用いる変数の説明を行う。第二に、分権改革への評価や、改革前後での自律性の変化、移転財源に関する改革の方向性の認識とそれらを規定している要因について、実際の分析結果を示し、その意味について考察する。第三に、本稿の知見をまとめて、その含意を明らかにする。

二．理論的検討

(1) 地方分権をめぐる三つのフォークロア

二〇〇〇年代前半の機関委任事務制度の廃止や三位一体の地方税財政改革などの地方分権改革は、地方自治体に権限を移すことに加えて、できるだけ中央政府と地方自治体との政策実施体制を分離して後者を中心にしていくとする改革であったといえる。この改革の結果や方向性に対して、行政サーヴィスの供給の第一線を担っている市町村がどのように考えているのかということがその後の改革の方向性を考える上でも重要となる。

ただ、現段階では、理論的な根拠や観察を伴った地方分権改革に対する市町村の態度に関する研究が十分ではない。地方税財政だけに絞っても、市町村の態度については「都市伝説」とでもいうべき三つのフォークロアが存在している。

第一に、財政的に恵まれた地方自治体は一連の分離・分権の改革を評価する傾向が強いといわれている。もともとと財政力指数が高い自治体や一連の改革によって歳入が増加した自治体は、改革それ自体に対して好意的だと推論できよう。第二に、財政的に恵まれた自治体には、財政的な樂觀さがあるのではないかとされている。財政力指数の高い自治体は、現状の財政状況に対する危機意識の程度はどうしても低いのではないかと考えることができよ

う。第三に、財政的に恵まれた自治体は、地方交付税制度や国庫補助負担金制度の改革について廃止や縮減、削減を含む抜本的な改革を志向しているといわれている。財政力指数の高い自治体は自らの財源を他の地域に配分することなく、自らの域内で使いたいという欲求が高いと考えられるからである。

いずれのフォークロアもしばしば所与のこととされることが多いが、はたしてデータ的に裏付けることが可能なのであろうか。

(2) 地方自治体に対するアンケート調査の結果

近年、地方自治体を対象にしたアンケート調査がしばしば行われており、その中には地方分権改革の与えたインパクトについて分析したものも少なくない。本稿ではアンケート調査を分析した中でも三つの成果に着目する。

第一に取り上げるのは、二〇〇〇年四月に地方分権一括法が施行された後の二〇〇一年八月に行われたアンケート調査の分析成果である（大森、二〇〇三年）。機関委任事務制度の廃止を中心とした分権改革の効果を都道府県知事や市区町村長、都道府県および市区町村の職員に尋ねたものである。全体としては、改革前後であまり変化はないという答えが多い一方で、都道府県知事は行政運営がやりやすくなったと回答し、市長は財政面や事務量で負担が増加したと回答している比率が大きい。この調査分析は、都道府県との比較の中で地方分権に対する市区町村の認識の大きな特徴を明らかにしている。つまり、都道府県はあまり負担と感じておらず、むしろ、国からの関与が依然として多いことを問題視しているのに対して、市町村は分権改革を負担と感じていることがわかる（大森、二〇〇三年、一四―一五頁）。

上記の分析結果から本稿の課題を導出すれば、改革による変化をあまり認めず、認めた場合でも負担が増したと

いう不満が相対的に大きい市区町村の改革効果の認識が、その後のさらなる改革の中でどのように変化したのかということである。二〇〇一年五月に発足した小泉内閣の下での三位一体改革の中で、都道府県は中央省庁と直接対峙する政治的機会を活用して自律性の強化を積極的にはかっていく一方、市区町村は受動的なままであった。三位一体改革の中で、基礎自治体が一連の改革をどのように認識するに至ったのかは興味深い点である。

第二に注目する研究は、二〇〇一年三月から四月に都道府県、市区町村の財政担当課を対象としたアンケート調査の分析成果である（田辺、二〇〇二年）。社会経済的な環境や、中央政府との間の制度的な環境、政治的な要因が地方自治体の財政認識や改革の方向性をどの程度規定しているのかを統計的手法によって明らかにしている。社会経済的な環境に恵まれずに中央省庁との関係を重視する基礎自治体では、財政悪化の原因を交付税収入の悪化に求めて、首長が組織的にリーダーシップを確立している基礎自治体では公共事業の大胆な削減が可能であるという。

また、上記の分析によれば、個々の改革案の重要度の認識と賛否態度との間で乖離が生じているという。特に交付税制度および国庫補助金制度の改革について興味深い知見も明らかにされている。賛否度でいえば、交付税制度の簡素化は賛成が最も多いにもかかわらず、重要度では交付税総額の増大が最も多くなる。分析によれば、首長の任期が長く、保守的な傾向が強い場合、組織内リーダーシップが高まると地域間再配分を高める改革には反対し、交付税制度の簡素化を重視するのだという（田辺、二〇〇二年、四六―四七頁）。補助金制度改革においても同様であり、政治的リーダーシップの強い自治体は抜本的な財源移譲には消極的な支持しか与えていないが、財源移譲や簡素化を重視しているという。

これらの知見に照らして本稿の分析課題を明確にするならば、首長のリーダーシップ認識や行政運営の方法がどのように改革や財政への認識に対して影響を及ぼしているのかということである。また、地方自治体を取り巻く市

場から地方自治体がどの程度自律的であるのかという点に関して二極化が進んでいるという示唆も、本稿の分析結果とどのように関連するのか検討する必要がある。

また、第三に着目すべき研究は、二〇〇五年に都道府県の知事、議員、職員を対象にしたアンケート調査の分析である（小林・中谷・金、二〇〇八年）。都道府県レベルを分析対象として「地方分権一括法施行後の変化」をどのように認識しているのかということ明らかにしている。特に注目すべき点は、財政的に厳しい環境にある自治体では行政運営上の変化を感じにくいと知事たちが回答している点である。さらに、財政下位自治体では、自律性の向上や効率的な行政の実現について変化が生じたという意識は薄い、政策立案での職員の活性化が生じたとして評価している点も注目できよう（前掲、二三頁）。

以上の三つの分析結果の検討からも明らかのように、本稿が探求すべき課題は、分権改革による変化の捉え方で市町村長は都道府県知事と比べてどのような特徴を有しているのか、そして、財政状況によって市町村長の間でどの程度の違いがあるのかということである。本稿の分析を通じて、都道府県と市町村の違いや、市町村の置かれた財政的な環境や市町村長の財政認識の違いが明らかになるであろう。

(3) 変数一覧と度数分布

本稿の分析で使うデータは、前述のように二〇〇七年当時の市区町村の首長全体を対象としたアンケートの中でも財政に関する回答が中心である。加えて、人口などの社会経済データや、財政力指数などの財政データを利用している（表1参照）。東京都として独自の財政調整制度をもつ東京都特別区の区長からのすべての回答および「その他」を選んだもののやその他の欠損値を除いて、八〇六首長からの回答を分析対象としている。^②

表1：変数一覧

変 数 名	質問番号	概 要
分 権 評 価	Q11	「地方分権改革の成果をどう評価していますか」という問いに対する「1. 非常に評価する, 2. 評価する, 3. 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」という5点尺度での回答を用いている。
自 律 性	Q12	「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」という問いに対する「1. 大幅に拡大した, 2. 拡大した, 3. 特に変わらない, 4. 縮小した, 5. 大幅に縮小した」という5点尺度での回答を用いている。
自 律 認 識	—	上記の自律性に関する問いの選択肢「1. 大幅に拡大した, 2. 拡大した」を「1. 拡大」に, 「3. 特に変わらない」を「0. 変化なし」, そして, 「4. 縮小した, 5. 大幅に縮小した」を「-1. 縮小」にリコードしたものである。
財 政 基 盤	Q16	「『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」という問いに対する回答を用いている。「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, 歳入全体としてはあまり変化がなかった, 3. 自主財源の増加分以上に依存財源が減少し, 歳入全体としては減少した」という3点尺度である。
財 政 認 識	Q8	「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」という問いに対する回答を用いている。「1. 危機的であり、従来の財政再建手法では乗り切れない, 2. 厳しい状況だが、数年辛抱すれば乗り切れる, 3. ほぼ健全であり、特に厳しさは感じていない」という3点尺度である。
信 念 助 言	Q22	「自治体行政を運営する上で、以下のうち最も重視されるのはどれですか」という問いに対する2つの回答を組み合わせてリコードしている。選択肢のうち、「1. 自らの公約や政治的信念」と「2. 助役などの政治的任命職の助言」の組み合わせを「1. 首長単独型」と呼ぶ。以下、2番目の選択肢として「3. 財政部局や総務部局の意向」と答えたものを「2. スタッフ重視型」と呼び、「4. 所管する関係部署の意向」と答えたものを「3. 原局重視型」と呼ぶ。「自らの公約や政治

		的信念」以外の2つを選んだものをすべて「4. 組織依存型」と呼ぶ。
指 導 力	Q30-2	「ぜひとも実施したい政策の実現方法」という問いに対する回答を用いている。選択肢は、「1. 反対があってもリーダーシップをとり、当初政策目標を堅持する、2. 反対が多ければ同意を取り付けることに力を注ぎ、異なる立場の意見も可能な限り取り入れる」の2つである。
交 付 税	Q14	「地方交付税制度の改革についてどうお考えですか」という問いに対する回答を用いている。なお、「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制度に移行すべきである」を「2. 新型交付税への移行」とし、「2. 地域間の財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を維持すべきである」を「3. 現状維持」とし、「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」を「1. 交付税廃止」とリコードしている。
補 助 金	Q15	「国庫補助負担金制度について、どうお考えですか」という問いに対する回答を用いている。選択肢は「1. 廃止・縮減を行い、必要な税源移譲を行うべきである、2. 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. 現行で問題はない」である。
1 次 産 業	平成17（2005）年の国勢調査データを用いて、第1次産業従事者、第2次産業従事者、第3次産業従事者がそれぞれ人口に占める割合を算出したものである。	
2 次 産 業		
3 次 産 業		
納 税 人 口	上記と同様に国勢調査の中の15歳-64歳人口が人口に占める割合を算出したものである。	
人 口 増 減	平成12年-17年の人口増減率を指す。	
経 常 収 支 比 率	平成18（2006）年度都市別決算状況調べより。	
実 質 公 債 費 比 率		
財 政 力 指 数		

表2：度数分布

		度数	パーセント
分 権 評 価	1. 非常に評価する	3	0.4
	2. 評価する	163	20.2
	3. どちらともいえない	451	56.0
	4. 評価しない	167	20.7
	5. まったく評価しない	22	2.7
自 律 性	1. 大幅に拡大した	1	0.1
	2. 拡大した	151	18.7
	3. 特に変わらない	570	70.7
	4. 縮小した	77	9.6
	5. 大幅に縮小した	7	0.9
自 律 認 識	縮小傾向（－1）	84	10.4
	変化なし（0）	570	70.6
	拡大傾向（1）	152	19.0
財 政 基 盤	1. 自主財源の増加，歳入全体の増加	15	1.9
	2. 自主財源の増加と依存財源の減少，歳入全体の変化なし	200	24.8
	3. 自主財源の増加以上の依存財源の減少，歳入全体の減少	591	73.3
財 政 認 識	1. 危機的状況	224	27.8
	2. 厳しい状況	528	65.5
	3. ほぼ健全	54	6.7
信 念 助 言	1. 首長単独型	214	26.6
	2. スタッフ重視型	146	18.1
	3. 原局重視型	412	51.1
	4. 組織依存型	34	4.2
指 導 力	リーダーシップ型	247	30.6
	コンセンサス型	559	69.4
交 付 税	1. 財政調整制度の廃止	80	9.9
	2. 簡素な新型交付税へ移行	115	14.3
	3. 現状維持	611	75.8
補 助 金	1. 廃止削減，税源移譲	250	31.0
	2. 統合補助金・一般交付金化	514	63.8
	3. 現状維持	42	5.2
各々の合計（人，％）		806	100

利用する設問の解答の度数分布は以下の通りである（表2参照）。いずれにおいても全数は八〇六である。

なお、分析に用いる八〇六首長の回答を、政令指定都市や中核市などの各都市区分で特徴を明らかにする作業は、政令指定都市や中核市からの回答数が十分ではなかったため今回は断念した。

三、基礎自治体アンケート分析

(1) 分権改革への評価と自律性の認識
第一に、一連の地方分権改革を評価している基礎自治体の首長の回答には、どのような要因が作用しているのか。回帰分析を行った結果、

自律性の拡大に関する認識と財政に関する認識や財政力指数が重要な影響を及ぼしていることがわかる(表3参照)。

一般的にいえば、財政的に恵まれた地方自治体のほうが分権・分離志向の改革に対して評価は高いといわれている。上記の分析結果によれば、実際に財政力指数が高い基礎自治体の首長や改革によって全体的な歳入が増加したと感じ

表3：分権評価の規定要因

分 権 評 価		
	B	標準誤差
(定数)	-2.041	3.804
財政認識	0.083	0.066
自律性	0.651	0.040
財政基盤	0.092	0.050
第1次産業従事者比率	0.034	0.036
第2次産業従事者比率	0.033	0.036
第3次産業従事者比率	0.029	0.037
納税人口(15-64歳人口比率)	0.005	0.007
人口増減率(00-05年)	0.009	0.006
経常収支比率	-0.005	0.004
実質公債費比率	0.000	0.005
財政力指数	-0.347	0.133
首長単独型	0.081	0.117
スタッフ重視型	0.073	0.121
原局重視型	0.100	0.114
リーダーシップ型	0.022	0.078
R2 乗	0.324	
調整済み R2 乗	0.311	
N	806	

■ 1%水準で有意
■ 5%水準で有意
■ 10%水準で有意

ている首長は、一連の地方分権改革に対して高い評価を与える傾向がある。

しかし、同時に分析結果は、財政的な変数よりも自律性の拡大に関する認知変数のほうが、分権改革に対する評価に強い影響を及ぼしていることを明らかにしている。一連の分権改革によって自律性の縮小を感じている基礎自治体の首長は、改革に対して低い評価を与える傾向が強い。換言すれば、分権改革で自律性が拡大したと感じている首長は、その分だけ改革に対して高い評価を与えているといえよう。財政基盤に関する認知変数や財政力指数よりも、改革によって自律性が拡大したかどうかという認識が首長たちの分権改革の評価に大きな影響を及ぼしているのである。

そこで、基礎自治体の首長たちの自律性に関する認知変数について財政的な変数と絡めてもう少し立ち入って分析を行ってみる。作業としては、程度の差を問わずに自律性の拡大に関する二つの回答をまとめて「拡大傾向」とし、同じく縮小に関する二つの回答をまとめて「縮小傾向」とし、それ以外を「変わらず」とリコードする。その上で、拡大傾向と答えた首長グループと縮小傾向と答えた首長グループの財政に関する変数の平均値を比較検討する。

分析の結果、改革によって自律性が拡大したと認識しているグループと縮小したと認識しているグループの間には財政基盤に関する変数と財政力指数において平均値に有意な差が見られることがわかる(表4参照)。つまり、一連の地方分権改革によって自律性が縮小したと感じている首長は、拡大したと感じている首長よりも、改革によって財政基盤が全体として厳しくなったと回答しているだけでなく、財政力指数の点でもきわめて脆弱であるといえる。

これらの知見を総合すると、確かに一連の地方分権改革によって法制度的には自律性が拡大したことはある程度

表 4：自律性の拡大傾向と縮小傾向のグループ間格差

	自 律 認 識	N	平均値	標準偏差	平均値の 標準誤差
財 政 認 識	縮小傾向（－1）	84	1.762	0.573	0.063
	拡大傾向（ 1）	152	1.816	0.580	0.047
財 政 基 盤	縮小傾向（－1）	84	2.905	0.295	0.032
	拡大傾向（ 1）	152	2.586	0.603	0.049
経常収支比率	縮小傾向（－1）	84	91.464	6.820	0.744
	拡大傾向（ 1）	152	88.492	7.256	0.589
実質公債比率	縮小傾向（－1）	84	16.433	4.604	0.502
	拡大傾向（ 1）	152	14.941	4.000	0.324
財 政 力 指 数	縮小傾向（－1）	84	0.385	0.247	0.027
	拡大傾向（ 1）	152	0.626	0.305	0.025

■ 1 %水準で有意
■ 5 %水準で有意

認識されているが、そのことを好意的に評価できるのは財政的にも余裕がある基礎自治体に限定されているということを意味している。基礎自治体が自律性拡大の恩恵を享受できるほど財政的に余裕があれば、それだけ改革を高く評価する傾向が強いということである。

(2) 現状の財政に対する認識

第二に、財政に関する基礎自治体の認識には、どのような要因が作用しているのか分析を行う。財政力指数が高い「豊かな基礎自治体」では現状の財政状態について楽観的であるというが、実際に財政認識に影響を与えている要因として重要なのは、首長がリーダーシップを発揮して政策実現を目指すタイプかどうかという指導力変数である（表5参照）。

つまり、強いリーダーシップで政策目標を追求しようとする基礎自治体の首長は、財政にかなり危機的な認識を有していることがわかる。財政的に危機と認識している首長だからこそ、強いリーダーシップで政策の実現を

表5：財政認識の規定要因

財 政 認 識		
	B	標準誤差
(定数)	4.099	2.122
自律性	-0.041	0.026
財政基盤	-0.021	0.028
第1次産業従事者比率	-0.020	0.020
第2次産業従事者比率	-0.018	0.020
第3次産業従事者比率	-0.020	0.020
納税人口（15-64歳人口比率）	-0.004	0.004
人口増減率（00-05年）	-0.001	0.003
経常収支比率	0.002	0.002
実質公債費比率	-0.002	0.003
財政力指数	0.137	0.075
分権評価	0.026	0.021
首長単独型	0.013	0.066
スタッフ重視型	0.010	0.068
原局重視型	-0.009	0.064
リーダーシップ型	-0.935	0.027
R2 乗	0.629	
調整済み R2乗	0.621	
N	806	

 1%水準で有意
 5%水準で有意
 10%水準で有意

目指そうとしているとも推測でき
る。データ上は、財政力指数と
リーダーシップ型政策実現が財政
危機の認識に影響を与えているこ
とになっているが、実際には財政
力指数が財政危機認識を規定し、
財政危機認識が強いリーダーシッ
プによる政策実現を首長に志向さ
せているのかもしれない。

この点をさらなるデータから直
接に探求することは困難であるが、
傍証としてリーダーシップ型とコ

ンセンサス型で財政に関する回答がどれほど異なるのかということ进行分析したところ、財政認識に有意な差がある
ことが明らかになった（表6参照）。

経常収支比率や実質公債費比率、財政力指数などの客観的な財政データでは、リーダーシップ重視型の自治体と
コンセンサス重視型の自治体との間で有意な差はない。しかし、自治体の直面している財政状況に関する認識を尋
ねた質問では、両者の間に有意な差が見られる。強いリーダーシップで政策実現を図ろうとする首長たちは、コン
センサス形成によって政策実現を図ろうとする首長たちよりも直面する財政に対して危機的だと感じることが

表6：首長の指導力スタイルによるグループ間格差

	指 導 力	N	平均値	標準偏差	平均値の 標準誤差
財 政 認 識	リーダーシップ型	247	1.142	0.349	0.022
	コンセンサス型	559	2.075	0.336	0.014
財 政 基 盤	リーダーシップ型	247	2.721	0.484	0.031
	コンセンサス型	559	2.712	0.495	0.021
経常収支比率	リーダーシップ型	247	90.356	6.687	0.425
	コンセンサス型	559	89.407	7.149	0.302
実質公債費比率	リーダーシップ型	247	15.943	4.403	0.280
	コンセンサス型	559	15.795	4.474	0.189
財 政 力 指 数	リーダーシップ型	247	0.511	0.275	0.017
	コンセンサス型	559	0.524	0.305	0.013

■ 1%水準で有意

わかる。いずれにしても、現状の財政危機に関する認識と、リーダーシップ型の政策実現を重視する首長の姿勢が大きく関係していることだけは明らかである。

(3) 地方交付税制度及び国庫補助負担金制度の改革の方向性
第三に、地方交付税制度と国庫補助負担金制度の改革の方向性について分析しておく。財政的に余裕がある基礎自治体あるいは余裕があると考えている基礎自治体であればあるほど、分離的な改革を支持していると思われる。実際にはどのような要因が交付税や補助金制度の改革の方向性に関する首長たちの認識に影響を与えているのであろうか。全体としては単純に財政的な要因だけでは説明できない結果が得られた(表7参照)。

地方交付税制度や国庫補助負担金制度の改革の方向性についていえば、財政的な要因が分離志向の方向性に影響していることがわかる。地方交付税制度の改革では、現在の財政状況にあまり厳しく感じていない基礎自治体の首長たちは、現行の地方交付税制度の改革に積極的である。意外

表7：地方交付税及び国庫補助負担金の制度改革の方向性

	交付税改革の方向性		補助金改革の方向性	
	B	標準誤差	B	標準誤差
財政認識	-2.439	0.233	-0.109	0.217
財政力指数	-0.559	0.294	-1.723	0.261
[信念助言1：首長単独型]	-0.259	0.519	-0.954	0.414
[信念助言2：スタッフ重視型]	-0.483	0.527	-0.753	0.426
[信念助言3：原局重視型]	-0.131	0.507	-0.737	0.402
[信念助言4：組織依存型]	0.000	.	0.000	.
[指導力1：リーダーシップ型]	-3.553	0.307	-0.065	0.257
[指導力2：コンセンサス型]	0.000	.	0.000	.
LR chi2	148.361		55.997	
Log likelihood	900.609		960.753	

 1%水準で有意
 5%水準で有意
 10%水準で有意

なことに、税源移譲を前提とした上で財政調整制度そのものの廃止をするという回答が、調査全体の母集団である一一四三基礎自治体からの回答の中で一二九にも達している。

加えて見過ごすことができないのは、地方交付税改革の方向性においてもリーダーシップ変数が作用していることである。リーダーシップを重視する基礎自治体の首長は分離的な改革志向が強く、交付税制度の抜本的な改革を支持する傾向がわかる。

このことは、リーダーシップ志向の強い首長は、外部の意識者などの唱える規範的な分離的地方自治に関するアイデアに影響されやすい可能性を示唆している。本来、多くの基礎自治体にとっては交付税制度の現状維持が少なくとも短期的には最も利得の大きい選択肢であるはずである^③。にもかかわらず、財政規律の強化や現行制度の大改革をリーダーシップ重視の首長たちが唱えるということは、長期にわたって基礎自治体にコミットしてきた内部職員の主張が首長の意見には反映されていないということである。この点で、確かに首長のリーダーシップは強く発揮されているといえるが、現行

制度の下で最も合理的な選択は何かという議論で首長と職員との間に十分な意思疎通がおこなわれているのかどうかは疑わしい。また、中央省庁との関係ではなく、地域社会との関係の中に地方財政の危機の原因があると考えている首長であれば、当然、地方税収を重視しているために移転財源に対して冷淡である（田辺、二〇〇二年）。

国庫補助負担金制度の改革の方向性については、交付税制度の改革の方向性よりも財政状況で説明することが可能である。財政力指数が高い基礎自治体の首長であれば、それだけドラステックな制度改革を志向する傾向が強い。必要な財源移譲を前提とした上での廃止・削減というラディカルな改革案を支持する首長は、調査対象全体の一一・四三基礎自治体の中で三七・四にも達している。

さらに交付税制度の改革同様に興味深いのが、国庫補助負担金改革の方向性と通常の行政運営で首長が重視しているものとの関係である。自らの公約や信念と政治的任命職の助言を重視する首長であれば、補助金制度の廃止や削減といった改革案を志向する傾向が観察されている。国庫補助負担金改革においても自らの信念や自ら任命した政治的スタッフを重視した行政運営を重視する首長が分離的な改革志向を支持しているのである。自己の公約や信念の実現をはかろうとする首長であれば、自らの意向が反映しにくい補助金や負担金に対して不満が大きいと容易に推測できる。少なくとも、日常の行政運営の中で、中央省庁によって使途が限定されていることへの違和感が彼らの中で非常に大きいと考えられる。

このように、財政的に実際に余裕があるか、あるいは余裕があると認識している基礎自治体の首長が、移転財源について分離的な改革志向を有していることは事実である。しかし、財政的要因と同様に重要な要因として挙げられるのは、基礎自治体の首長のリーダーシップ志向である。現状において、リーダーシップ志向が強ければ、それだけ分離志向が強いということが明らかである。

四．おわりに

地方分権改革によって基礎自治体の行政的な自律性は拡大したが、その結果、基礎自治体を取り巻く社会経済的な状況が地方自治体の運営にダイレクトに影響を及ぼすようになっていく。一見すると、財政的な変数が分権改革の評価にあまりつながっていないように思えるが、注意深くデータを眺めると、やはり財政的に余力のある基礎自治体が自律性拡大の成果を享受して改革への評価を高めているということが浮き彫りになっている。

一連の地方分権改革によって地方自治体の自律性が強化されたとしても、財政状況に恵まれなければ行政運営はたちどころに行き詰ってしまう。自律性の拡大それ自体に価値を見出している首長がいる一方で、改革の予期せぬ結果に戸惑っている首長がいるということなのであろう。

地方財政制度の改革の方向性を基礎自治体の首長たちがどのように考えているのかという点については、現在直面する財政状況が首長たちの支持する改革の方向性に作用しているが、それ以上に首長の行政運営でのリーダーシップの在り方が彼らの支持する交付税改革や補助金改革の方向性に作用していることが明らかになった。基礎自治体の首長たちは、現行制度の下で享受できる利益よりも、地方分権それ自体に大きな価値を認める「アイディア」に影響を受けているとも考えられる。あるいは、地方財政制度それ自体を首長が自らの行政運営を制約する要因として認識されているとも考えられる。

概して、財政的な制約が、ダイレクトに首長たちの意識に反映し、地方の自律性を高める分権改革に対する彼らの評価を左右している。しかし、現状の財政認識や地方財政制度の改革の方向性については、首長の理念や行政運営のスタイルが大きく関係しているという点が本稿のデータ分析における重要な発見である。地方財政制度につい

て分離志向の改革を支持するのは強いリーダーシップを重視する首長たちである。単純化して言えば、分権・分離志向の地方分権改革を支持する基礎自治体は、財政的に豊かであるが、危機意識をもって強いリーダーシップを行って日々の行政を運営しようとしている首長を頂く自治体だといえる。

いずれにしても、二〇〇〇年代の分権・分離志向の地方分権改革によって、行政サーヴィスの供給の第一線を担う基礎自治体の首長たちの分権改革や財政に対する認識は、わずかずつかもしいないが確実に変化してきている。地方交付税や国庫補助負担金といった移転財源によって護送船団方式のように個々の基礎自治体の財政が守られるという期待は、首長間では徐々に薄まってきている。その結果、地域経済社会の違いが露骨に基礎自治体の行政運営に影響を及ぼしてきていると多くの首長たちは感じている。このような中で、財政状況とは関係なく分権・分離志向の地方分権改革を支持する首長たちはやや突出した印象を与える。⁽⁴⁾

地方分権に対する基礎自治体の首長たちの消極的な姿勢は、二〇〇六年九月の小泉内閣の退陣以降の地方分権改革にも大きな影響を与えている。安倍晋三内閣の下で、二〇〇七年四月には地方分権改革推進委員会（丹羽宇一郎委員長）⁽⁵⁾が設置される。地方分権改革推進委員会は、市町村の財政的疲弊とともに地方分権改革への期待を前にして、地方税財政改革の問題から中央省庁の出先機関の統廃合問題へと大きく舵を切ることになる。⁽⁶⁾この傾向は、二〇〇七年七月の参議院議員選挙での自民党などの連立与党の大敗のあと、一層強まった。二〇〇七年九月に発足した福田康夫内閣や二〇〇八年九月に発足した麻生太郎内閣の下でも、中央省庁の出先機関の抜本改革に力点が置かれた。少なくとも、地方交付税制度の縮減や抜本的改革あるいは国庫補助負担金制度の廃止削減といった地方税財政改革には強く踏み込んではいない。

そもそも、個々の制度が解釈や裁量の余地をもたずに硬直的な対応が問題になったとしても、それらの改革に承

認を与えない「拒否権プレイヤー (veto players)」の存在が大きい場合、問題になっている制度とは別の制度が新たに付加・創設されて、旧来の制度とあわせて全体として別の効果を期待するという。こうして、制度堆積 (institutional layering) が生じ⁹ (Mahoney and Thelen, 2010)。

日本の地方分権改革の中で制度化された交付税の縮減や補助金の廃止などは、いずれも改革実施段階では裁量の余地を与えるものではない。一連の改革が制度化されれば実施段階で政治的プレイヤーに硬直的な対応を強いる。加えて、政治的プレイヤーで最も地方分権改革に利害関係をもつ市町村の首長たちも地方税財政制度の改革には消極的である。地方分権改革を推進して有権者にアピールすること、政治的合理性を見出している中央の政策決定者たちは、こうした市町村の対応を考慮して地方分権改革の内容を決定していく。具体的にいえば、機関委任事務制度の廃止や三位一体改革のような集権―分権軸と融合―分離軸という二次元の中の改革から、「どの範囲で政策実施を行うのか」という集中―分散軸と、「担当機関がどの程度多元的か」という統合―分立軸の新しい二次元の中の改革に移行している (西尾、一九九〇年、四二六―四二七頁)。国の出先機関改革は、分散・統合志向の改革の中のシンボリックな存在となっている。つまり、政治的基盤である市町村の消極的姿勢に直面して、中央の政策決定者は、分権・分離志向の改革が難しいと判断し、別の分散・統合志向の改革に転じた。改革の方向性を転換することで、中央地方関係全体を変化させようとしているのである。

二〇〇七年の参議院議員選挙での与党の大敗の後に、参議院では野党勢力が議席の過半数を占めた結果、政治的不安定さが一層顕著になってしまふ。その結果、連立与党の政策決定者が直面する改革案の選択は構造的に大きく変容してしまった (Estevez-Abe, 2008¹⁰、竹中、二〇一〇年)。政治的不安定さが増した中で、政策決定者たちはますます市町村の声にも耳を傾けなければならなくなったのである。市町村の首長たちの二〇〇〇年代前半の地方分

権改革への評価は、二〇〇〇年代後半以降の地方分権に関する中央の政策決定者に影響を及ぼし、改革の方向性を大きく変えている。

このような中で、二〇〇九年九月以降の民主党中心の連立内閣は、「地域主権改革」を掲げて地方分権を推進しようとしている。問題はその中身である。現段階では「二丁目一番地」といって内閣全体での重要性を強調しているが、「二丁目一番地には誰も住んでいなかった」と揶揄されるように、実際に何かが進んでいるという印象はない。二〇一〇年の参議院選挙での与党の大敗の結果、連立内閣は、衆議院での三分の二以上の議席を有しないだけでなく、参議院で過半数の議席を割り込んでしまった。これからが正念場である。連邦制の下でも、連邦政府と州政府や地方自治体との制度的な紐帯が確立している国では公共セクター全体のパフォーマンスの向上につながっているといわれている (Bolleyer, 2009)。日本でも、もう一度、現行の中央地方関係の様々な制度のもつ意味を地道に考えるときなのかもしれない。

【謝辞】

本稿は、二〇〇九年度日本政治学会分科会A3「制度改革と地方政治の変化」(日本大学、二〇〇九年一月一日)に提出した報告用ペーパーを加筆修正したものである。本稿のもとになった研究プロジェクトでは、伊藤光利先生(現在、関西大学)、品田裕先生をはじめとする神戸大学の先生方、研究プロジェクトのメンバーであった稲継裕昭(早稲田大学)、北山俊哉(関西学院大学)、大西裕(神戸大学)の各先生方に有益なコメントを頂いた。また、特に統計的な手法については、待鳥聡史(京都大学)、曽我謙悟(神戸大学)、砂原庸介(大阪市立大学)、城戸英樹(奈良県立大学)の各氏から「教示」を賜った。なお、いうまでもなく、本稿における一切の議論の責任は筆者(北村)にある。

参考文献

- 大森 彌 (二〇〇三) 『第一次分権改革の効果』、『レヴァイアサン』第三三三号。
- 北村 亘 (二〇〇〇) 『機関委任事務制度廃止の政治過程…もうひとつの解釈の可能性』、『甲南法学』第四〇巻第三・四号。
- (二〇〇七) 『三位一体改革と全国知事会』、『大阪市立大学法学雑誌』第五四巻第二号。
- (二〇〇九) 『地方財政の行政学的分析』(有斐閣)。
- 小林良彰・中谷美穂・金 宗郁 (二〇〇八) 『地方分権時代の市民社会』(慶應義塾大学出版会)。
- 品田 裕・驛賢太郎 (二〇〇八) 『変革期における市区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』第五七巻第四号。
- 竹中治堅 (二〇一〇) 『参議院とは何か 一九四七—二〇一〇』(中央公論新社)。
- 田辺国昭 (二〇〇二) 『地方財政の危機と改革』、『年報行政研究』第三七号。
- 名取良太 (二〇〇三) 『補助金改革と地方の政治過程』、『レヴァイアサン』第三三三号。
- 西尾 勝 (一九九〇) 『行政学の基礎概念』(東京大学出版会)。
- (二〇〇七) 『地方分権改革』(東京大学出版会)。
- Bolleyer, Nicole (2009) *Intergovernmental Cooperation: Rational Choices in Federal Systems and Beyond* (Oxford: Oxford University Press).
- Estever-Abe, Margarita (2008) *Welfare and Capitalism in Postwar Japan* (New York: Cambridge University Press).
- Mahoney, James, and Kathleen Thelen (2010) "A Theory of Gradual Institutional Change," in Mahoney and Thelen (eds.) *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power* (New York: Cambridge University Press).
- (1) 本稿が依拠する調査は、本文にある通り、二〇〇七年三月から七月にかけて全国の市区町村の首長全員に対して実施した「全国市区町村自治体首長調査」である。これは、科学研究費補助金基盤研究(B)「変革期における中央地方関係の総合的解明」プロジェクトとして実施されたものである(伊藤光利研究代表、課題番号一八三三〇二五)。全国一八

二七基礎自治体にアンケートを送送し、一一四三自治体からの回答を得た（回答率六二・五％）。調査の質問文や全体像については、品田・驛（二〇〇八年）を参照のこと。

（２） このようなサーヴェイ調査によくあることだが、自由記述欄などに興味深い事実が隠れていることがある。本稿では十分に扱えなかったが、データを解釈する際に参照させていただいた。

（３） 日本の基礎自治体では税収拡大の自由度が低いために移転財源への依存度が強い。この点は他の研究でも分析の前提として用いられる。たとえば、財政拡大選好をもつ市長は移転財源によって財政支出拡大を実現しようとし、逆に移転財源が期待できない場合には財政支出を拡大させないという（名取、二〇〇三年、八二頁）。この前提にあてはまらない強いリーダーシップの首長を頂く基礎自治体が今後増加していくのかどうか非常に興味深い。

（４） もちろん、リーダーシップを強調する首長たちが提唱する財政調整制度の大幅縮小や廃止を伴う地方分権改革が推進されるかどうかは、改革推進のための政治的パートナーを彼らが発見できるかどうか、そして改革連合が戦略的に改革推進のために行動できるかどうかということに依拠している。

（５） 二〇〇六年一月に成立し、翌年四月から施行された地方分権改革推進法に基づいて設置される。なお、同法は、二〇一〇年三月に失効した。

（６） 地方分権改革推進委員会は、他にも精力的に事業省庁との攻防を展開しており、財政問題を全面的に回避したわけではない。道路・河川の移管と財源負担の問題や国直轄事業に関する負担金の問題では国土交通省と対立していた全国知事会に対して側面支援をするような意見書を何度か首相に提出している。他にも、条例による法律の上書き権や義務付け・枠付けの見直しなど地方自治の根幹にかかわる問題を広範に扱っている。

しかし、地方交付税制度や国庫補助負担金制度に踏み込むことは注意深く避けている。