

道州制の行財政制度設計についての進め方

基礎にある考えの整理とデータに基づく議論

道州制ビジョン懇談会税財政専門委員会

2009年3月3日

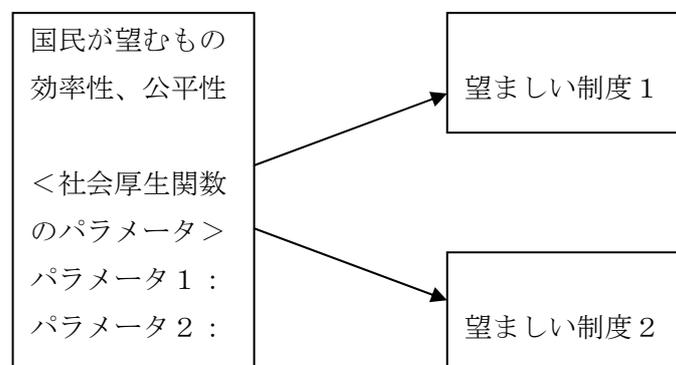
赤井伸郎（大阪大学）

0：現状

- ✓ 道州制のあり方に関して、すでに道州制ビジョン懇談会「中間報告」も提出され、イメージは出来つつあるが、概念論でしかなく、今後、権限配分の細部を詰めるに当たっては、その姿が真に望ましいものであるのかどうかについての説得性が必要。
- ✓ その細部が決まらなるとふさわしい税財政制度は見つけにくい。その細部と財政制度設計はセットであるべき。
- ✓ 以下では、これら制度設計に向けて、まず行うべきと考える事柄を整理する。

1：基礎的考え（国民の望むもの）の整理

- ✓ これまでに数多くの議論がなされたものの方向性が確定しない理由は、日本をどのように変えていくのかに対する国民の考えが不明であることと関係。
- ✓ 望ましい制度として、様々な提言がなされる背景には、根本的に、国民が望む生活・公共サービスに対するイメージの違いがあるのでは。
- ✓ 意見の集約・方向感の集約に向けては、それらのイメージの違いが何であり、その基礎となる出発点が何であるのかを整理することがまず必要ではないか。（パラメータが決まっていなくても、パラメータの違いで望ましい制度がどのように変わるのかというモデルの整理が必要。）



2：国民が望むもの（パラメータ）の実証的把握

- ✓ 次のステップは、パラメータの把握。
- ✓ 実証的把握には、完全なものはないが、だからといって、実証的把握が不可能で不必要であるわけではない。国民の意識・考えを数値で把握する試みへの努力は無駄ではない。把握できれば、方向性が見えてくる。
- ✓ さまざまな手法・側面から、実現されるであろう道州制の姿を示すデータを整備し、情報を提供することにより、国民の望むものを明らかにしていくことが、国民の総意としてのパラメータを把握することにつながる。

3：実証的把握すべきこと：先行研究での試みから

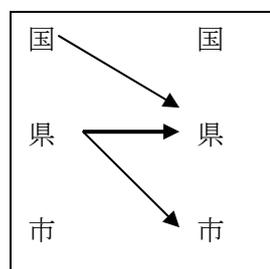
効率性の面からの道州制の効果に関する分析・議論は、大きく二つに分けられよう。

（1）情報・執行能力の変化による効果

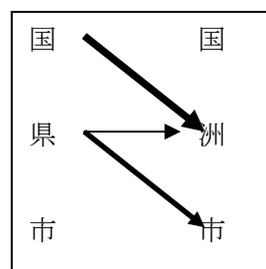
- ✓ 第一は、情報・執行能力の変化による効果。
- ✓ 道州制の効果として、効率化のシミュレーションがいくつかなされているものの、いずれも、「国の権限を、道州制に移譲すれば、配分が効率的になる」という仮定に基づくものであり、その背景には、道州組織がより多くの情報や行財政能力を備えているという前提がある。
- ✓ その前提が正しいかどうかは、行財政制度設計にもよるが、明確ではない。また、これらの国から地方への権限委譲の効果を推計しようにも、現時点では、国内でのバラエティがほとんど無く、実証分析も困難。

アプローチ1：地方分権改革推進委員会との有機的、効率的、効果的な連携が必要。（考え方の違いはあるのか、推進委員会での権限移譲案において、州(広域)であれば委譲可能なものはどのくらいあるのかに関しての実証的把握)

地方分権改革推進委員会



道州制



アプローチ2：理論分析や海外の事例分析を通じて、権限の配分（とそれに伴う財源確保の内容と将来性）がそれぞれの主体の行動に及ぼすインセンティブ構造の考察が必要

- ✓ 国への権限配分では、その結果もたらされる東京一極集中のメリット・デメリット

も考慮する必要がある。

- ✓ 地方への権限配分では、道州間のバリエティを踏まえ、下部組織の基礎的自治体強化の進展度合いや、道州の執行能力・(旧県間の利害調整を含めた)利権調整の影響などガバナンス構築の進展度合いも考慮する必要がある。

(2) (都道府県事務の)広域化による効果

- ✓ 第二は、(都道府県事務の)広域化による効果
- ✓ 市町村合併の総合効果に比べ、広域化の効果は事務内容に依存する可能性も。
- ✓ この効果に関する分析は、既存のデータから効果を実証的に導出することが可能。(赤井・竹本(2008)参考)事務ごとに、広域化によって、どのような便益・コスト(金銭的コストの変化と、サービスレベルの変化)が生じるのかを情報提供していき、国民が望むものと一致するのかの検証は可能であり、積極的に進めるべき。

4 : パラメータ把握の論点

- ✓ 地域主権を訴える道州制ビジョン懇談会中間報告(平成20年3月24日)で示された役割配分においても、国の役割の中に、「最低限の生活保障」とあり、また、「生活保護、年金、医療保険等のナショナルミニマムならびに警察治安・広域犯罪対策については、十分な議論を行い、基礎自治体と道州が果たすべき役割と、国が責任をもつべき部分を検討する。」とある。この捉え方が、一番の焦点。その中身について国民の意識を把握する必要性。

たとえば、

1. 国民が望む「最低限の生活保障」レベルとは何か?
2. 国民が望む「生活保護、年金、医療保険等のナショナルミニマム」とは何か?
3. 許容される(地域間)格差と、許容されない格差の境界はどこにあるのか?
4. 格差の許容としての競争インセンティブの重要性をどのように考えているのか?

議論となる項目例：義務教育格差、社会保障サービス格差

1. 格差と言っても、料金格差、サービスの格差、アクセスの格差など様々。
 2. 義務教育において、国全体を通じた最低レベルの設定は必要か?
 3. 社会保障サービスにおいて、国全体を通じた最低レベルの設定は必要か?
- その際、格差はどこまで容認できるのか?

- ✓ 道州制のゴールである「地域主権」は、これらの点と整合的であるべき。
- ✓ これは、日本をどのような形に変革していくのかを決める部分。
- ✓ それこそ、望ましい制度を決める出発点となるパラメータを構成するもの。

完全はありえないが、国民の意識・考えを数値で把握する試みへの努力は無駄ではない。

5：パラメータ把握後の行財政制度設計：財源と権限の一致と委託（インセンティブコントロール）

- ✓ 国民の望むもの(格差許容度・競争重視度)が見えてくれば、それに応じて、目標を適格、効率的に実行できる制度設計を行う段階に。
- ✓ 財源制度の設計には、権限の配分の議論が不可欠。
- ✓ 基本的に、権限と財源は一致させるべきであり、財源のみを与えて規制するのは真の分権ではない。
- ✓ ナショナルミニマムの観点から公平性、再分配が必要となる分野は、見かけ上の分権として財源のみを配分し規制するのではなく、国に財源と責任を持たせ（財源と権限の一致）、加えて、国民がそれをきっちり監視するガバナンス制度の構築が良い。
- ✓ もちろん、執行は効率的なところで行うことが望ましい。その際には、インセンティブのコントロールが最重要(基本的には、大きな裁量を与えたアプトットコントロールが望ましい。)
- ✓ ガバナンス制度の構築とともに、インプットコントロールからアウトプットコントロールへ移行し、たとえば、義務教育であれば、自由度を与えインセンティブを確保するとともに、達成度合いを常にチェックし、最低限のレベルを達成できない場合には、徹底的に介入する体制作りが望ましい。

赤井伸郎・竹本 亨(2008)「効率的行政区域と事務配分のあり方に関する実証的分析—行政区域再編のコスト削減効果の検証」『分権化時代の地方財政』第 7 章 貝塚啓明編著 財務省財務総合政策研究所編著 中央経済社 P232-271

<参考>

「中間報告」で提示された権限配分

(1) 基礎自治体の役割：地域に密着した対人サービスなどの行政分野

- ①住民の安全安心、消防、救急、
- ②社会福祉（児童福祉、高齢者福祉など）、 保育所・幼稚園
- ③生活廃棄物収集・処理、公害対策、保健所、
- ④小中高等学校、 図書館、⑤公園、都市計画、街路、住宅、下水道、
- ⑥戸籍、住民基本台帳
- ⑦地域振興にかかわる産業・文化行政全般

(2) 道州の役割：基礎自治体の範囲を越えた広域にわたる行政、道州の事務に関する規格基準の設定、区域内の基礎自治体の財政格差などの調整

- ①広域の公共事業（大型河川、広域道路、空港港湾の整備・維持、通信基盤、生活環境整備など）、
- ②科学技術・学術文化の振興、対外文化交流、高等教育（大学相当以上）、
- ③経済・産業の振興政策、地域の土地生産力の拡大（林野・農地の維持）、
- ④能力開発や職業安定・雇用対策、
- ⑤広域の公害対策、環境の維持改善、
- ⑥危機管理、警察治安、災害復旧、
- ⑦電波管理、情報の受発信機能、
- ⑧市町村間の財政格差の調整、公共施設規格・教育基準・福祉医療の基準の策定などを分担する。

(3) 国の役割：国際社会における国家の存立及び国境管理、国家戦略の策定、国家的基盤の維持・整備、全国的に統一すべき基準の制定に限定する。

- ①皇室、②外交・国際協調、③国家安全保障、治安、④通貨の発行管理及び金利、⑤通商政策、⑥資源エネルギー政策、⑦移民政策、⑧大規模災害対策、⑨最低限の生活保障、⑩国家的プロジェクト、⑪司法、民法・商法・刑法等の基本法に関すること、⑫市場競争の確保、⑬財産権の保障、⑭国政選挙、⑮国の財政、⑯国の統計及び記録の16項目を基本

注意書き：生活保護、年金、医療保険等のナショナルミニマムならびに警察治安・広域犯罪対策については、十分な議論を行い、基礎自治体と道州が果たすべき役割と、国が責任をもつべき部分を検討する。

道州制実現には受け皿としての広域自治体が重要で、そのためには都道府県など既存の自治体の利害対立を越えて権限を客観的に見直し、事務の種類ごとにどう集約するか検討すべきだ。質を高めながら安価に事務を運営する意味で、新公共経営システムの手法の活用が望まれる。

十分に進まない 広域行政の試み

景気は回復基調が鮮明なもの、その地域間格差は大きい。成熟化した社会のニーズをどう効果的に行政運営を行うためにも、地方の行政組織の改革は不可欠だ。地方制度調査会が昨年二月にまとめた「道州制のあり方に関する答申」で道州制のイメージが示さ

という視点が不十分だ。一方、道州制の議論では、同時に、受け皿としての広域自治体をどうのよう組織すべきか、言い

いはいくつも見られるが、県域を超えたレベルでの協同組織による広域行政の実質的な取り組みは協議会レベルでのものが多く、観光・防災の啓発、あるいは首都圏の一部三県が協調してそれぞれ条理化したディーゼル規制など以外には、道州の受け皿となる広域的組織に向けた取り組みは十分に進んでいるとはいえない。過去には、財源が存在する広域事例として

道州制、事務集約がカギ

経済教室

れ、さらに今年に入ってから、渡辺喜美道州制担当相のもとに「道州制ビジョン懇談会」が設置されるなど、議論が活発になっている。国の組織の効率化も狙いに、五月には経済財政諮問会議で「国の出先機関の大胆な見直し」が提案された。

だが、これらの議論では、国から広域自治体に移管すべき事務が客観的に検証なく書かれているのみであり、その後で、財源・権限・責任をどう

に確保し、組織における行動主体のインセンティブ(誘因)を考慮した効率的な公共経営をどうのように行っていくのか

観の根拠に基づいた配分方法を検討することだろう。質を保ったままより、安い費用で事務事業を運営するという費用効率性が、高くならない行政規模は、事務の種類により異なっていると考えられる。教育、農林水産といったそれぞれ事務事業ごとに行政規模(市町村、都道府県、道州など)で担うのが最も効果的かを分析する必要がある。

これまでにの提言・研究では、道州制などの行政区域再編に伴う特定の事務再配分に関して財政歳出の削減効果の試算がなされているが、理念的な再配分やそれに基づく試算

府県が行う民生費、衛生費、労働費、農林水産業費、商工費、土木費、警備費、教育費にかかわるサービスのうち、衛生費、労働費、農林水産業費、商工費ではすべての地域で、また、その他の費目では一部の地域で広域自治体へ事務権限を集約化させたほうが費用効率の面で拡大できる可能性がある。

さらに、市町村の事務においても労働費、農林水産業費は県レベルを超えたほうが広域レベルにまとめることができる可能性がある。これは広域自治

さらに、情報公開で透明性を確保し、同時に広域的な住民ニーズにあう政策を行う財源として、債券発行の是非を問う(資金が集まらなければ事業は見送られる)こと、真に価値のある政策が行われやすくなる。既存組織では他の政策との関連が多く政策ごとの区分経理が実現できないことも多いが、新組織では当初からその方式を利用して、政策にかかわる税財源を構築すること、導人も容易になる。また、既存組織がないことから、民営化や独立行政法人の利用を徹底したスリムな行政組織を実現することも可能だ。

行動できるよう、いかにその組織の行動インセンティブを確保できるにかかっている。従来の組織にNPMの手法を植えることは困難であることから、これはチャレンジである。

道州制の受け皿になる広域自治体のモデルは、都道府県の寄り合い所帯ではなく、県域を超えた広域的な住民のニーズに合った政策を行える組織でなければならない。また、その組織が担う事務権限の選択や人材の選択は、住民ニーズを費用効果的に確実に実現できるような客観的事実に基づいて判断されるべきであろう。出先機関を廃止する場合でも、新組織はその人材の受け皿ではない。さらに、その組織が担う財源・責任は、広域的レベルでの是非を問えるべきである。民間活力の利用を通じて、新公共経営の発想のもと透明性のある形で確保し、住民ガバナンスが達成されるように制度設計が必要がある。権限の再配分の際は、

「新公共経営」生かせ 事業ごとに最適効率追求



赤井 伸郎
大阪大学准教授

琵琶湖下流域の自治体が負担する琵琶湖管理基金があるが、基金は滋賀県が単独で運営しており、広域連携とはいえない。マネジメントと執行現場を分離

この背景には、これまでの試みが、府県という組織を寄せ集め、権限も財源も責任も府県が手放さず、広域的な政策という各県の寄せ集めを総合した意見でしかなかったという現実がある。こうした障壁を乗り越え、連携という域を超えた新組織を構築するにはどうすればよいか。

最も重要なのは、事務権限に関し、科学的・客

の前に、公共サービスそれぞれ、また、消防費や教育費などの費用構造の分析が必要である。効率的行政区域と事務配分のあり方に関して、筆者が竹本亨氏(明海大学非常勤講師)と行った実証的分析の推計結果によれば、道州の区切り方にもよるが、現在、都道

府県が行う民生費、衛生費、労働費、農林水産業費、商工費、土木費、警備費、教育費にかかわるサービスのうち、衛生費、労働費、農林水産業費、商工費ではすべての地域で、また、その他の費目では一部の地域で広域自治体へ事務権限を集約化させたほうが費用効率の面で拡大できる可能性がある。

さらに、市町村の事務においても労働費、農林水産業費は県レベルを超えたほうが広域レベルにまとめることができる可能性がある。これは広域自治

さらに、情報公開で透明性を確保し、同時に広域的な住民ニーズにあう政策を行う財源として、債券発行の是非を問う(資金が集まらなければ事業は見送られる)こと、真に価値のある政策が行われやすくなる。既存組織では他の政策との関連が多く政策ごとの区分経理が実現できないことも多いが、新組織では当初からその方式を利用して、政策にかかわる税財源を構築すること、導人も容易になる。また、既存組織がないことから、民営化や独立行政法人の利用を徹底したスリムな行政組織を実現することも可能だ。

集権化が望ましい自治体数の推計結果

事務区分	市町村	
	都道府県(※1)	都道府県(※2)
民生費	5	9-20
衛生費	9	22-38
労働費	9	38-42
農林水産業費	9	44-47
商工費	9	0
土木費	3	0-3
消防費	-	36-42
警察費	1	-
教育費	3	11-47

(※1)11道州案から北海道、沖縄を除く9州が対象

(※2)推計で得られた最小値と最大値

また、そうした財源調達、説明責任が達成され、住民ガバナンス(統治)のもとで財源と責任が備

また、そうした財源調達、説明責任が達成され、住民ガバナンス(統治)のもとで財源と責任が備

また、そうした財源調達、説明責任が達成され、住民ガバナンス(統治)のもとで財源と責任が備

また、そうした財源調達、説明責任が達成され、住民ガバナンス(統治)のもとで財源と責任が備