

年報

公共政策学

第2号 2008

巻頭言	佐伯 浩	1
【シンポジウム】		
自治体再生の政策学	増田 寛也 木村 真 ほか	3
【論文】		
第二次地方分権改革の基本理念に関する考察 —「中間的な取りまとめ」から見る分権改革の理念と方向性—	宮脇 淳	37
生活保護における都市間格差の態様と地方財政の持続可能性	石井 吉春	83
低炭素世界に向けた中国の位置、挑戦と戦略	張 坤民 吉田 文和 監訳	109
【投稿論文】		
Bridging the Gaps in Global Governance in Theory and Practice : The limits of rational choice theories in explaining international cooperation and institutional interaction in the global financial architecture	Andrea Schuldt	125
【活動報告】		150

Preface

Symposium

Articles

- Fundamental Principles and Direction of the Second Decentralization Reform
in Japan: An Examination of the Interim Report
..... MIYAWAKI Atsushi
- Public Assistance Allowances and
the Sustainability of Local Public Finances
..... ISHII Yoshiharu
- China's Role & Strategy for Low Carbon World
..... Zhang Kunmin
- Bridging the Gaps in Global Governance in Theory and Practice:
The limits of rational choice theories in explaining international
cooperation and institutional interaction in the global financial architecture
..... Andrea Schuldt

Annual Activity Report

巻 頭 言

公共政策は、今、北海道、日本、そして世界で、大きな転機を迎えています。海外の経験に範を求める時代は終わり、また、成長志向は行き詰まり、さらに、全国画一的な政策は時代遅れとなっています。

公共政策は、国家や自治体のみならず、国際組織、民間企業、NPO、大学、市民団体などに、担い手が多元化しています。また、これまで国際社会・国家・自治体に截然と分かれていた政策領域も、大きく流動化しています。さらに、技術が急速に変化するのに伴い、政策形成や公共サービスにおいても、技術への依存度が高まっています。

こうした時代の要請に応え、北海道大学は政策プロフェッショナルの人材を養成するため、2005年4月、我が国初の文理融合型の公共政策大学院を開設しました。この春、修了した一期生たちは、国会、道議会、中央省庁、地方自治体、銀行、そして東チモール選挙監視団などで活躍しています。

その教授陣は、北大から、政治、行政、国際関係、経済、工学の理論家を選りすぐり、また、学外から、前ザンビア大使、中央省庁の実務経験者、公的金融機関、民間企業トップなどを招請しました。

このような多様な院生たちと教授陣が集う公共政策大学院に、新しい公共政策を創り出す場として、北海道大学は、2007年4月に公共政策学研究センターを開設いたしました。

この新しい研究センターは、開かれた実践志向の研究センターを目指します。

第一に、官と民および公と私の間にある壁を崩して、公共性と公共政策の再定義を目的としています。また第二に、大学内の理論研究と大学外の政策現場の垣根を壊した実践志向の政策研究を目指しています。そして第三に、大学内で根強かった文理の区分を超えた学際的な公共政策学を生み出します。

北大内外の皆様。

新しい公共政策を創り出すため、北大公共政策大学院と公共政策学研究センターの研究を見守り、その研究に積極的に参加下さることを、心より祈念いたします。

北海道大学総長

佐 伯 浩

シンポジウム：

自治体再生の政策学

〔北海道大学公共政策学研究センター（HOPS研）設立記念
連続シンポジウム「再生の政策学」第3回〕

本シンポジウムは、2007年4月に北海道大学公共政策大学院附属公共政策学研究センター（HOPS研）が設立されたことを記念して、同年6月下旬から7月上旬にかけて開催された連続シンポジウム「再生の政策学」（全3回）の第3回として開催されたものです。

連続シンポジウムのテーマは、世界、日本、北海道にとって死活的な重要性を持つ、環境、開発、地方の再生です。このうち第3回のシンポジウムでは「自治体再生の政策学」として、夕張市だけでなく財政危機に瀕している地方自治体の再生には何が必要となるのか、第二次分権改革の課題等も踏まえて掘り下げることがテーマとなりました。

シンポジウムは、2007年7月7日にHOPS研と北海道大学創成科学共同研究機構環境・科学技術プロジェクトの主催、株式会社富士通総研、朝日田コーポレーションの協賛で行われ、中村研一・HOPS研センター長の開会の挨拶を受けて始まりました。

以下では、シンポジウムで行われた基調講演、報告、パネルディスカッションの主な内容を紹介します*。他の2回の設立記念シンポジウム（地球環境再生の政策学、開発再生の政策学）につきましては、HOPS研のホームページ（<http://www.hops.hokudai.ac.jp/center/symposium.php>）をご覧ください。

・基調講演

地方分権改革推進にあたっての基本的な考え方 …………… 増田 寛也 P. 4

・報 告

バランスシートは機能するか

～夕張市の財政破綻を事例に～ …………… 木村 真 P.11

・パネルディスカッション …………… コーディネーター 宮脇 淳 P.17

パネリスト 木下 敏之

中島 弘雅

増田 寛也

木村 真

* 以下、肩書きは当時のもの。

■ 基調講演

地方分権改革推進にあたっての基本的な考え方

前岩手県知事・地方分権改革推進委員会委員長代理

増田 寛也

本日の全体の大きなテーマは、「自治体再生」ということです。ご当地夕張が大変大きな話題になっていますが、従来の破綻した自治体を事後的に処理する「地方財政再建推進特別措置法」にかえて、未然にいろいろな警戒警報を発していくという「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」が先般成立しました。自治体の再生ということは、これから進めていく分権に伴う自治体の税財政がどういう姿であるのかということと、ちょうどパラレルの問題であろうと思います。したがって、まず私のほうでいったい分権がこの後どのような形で進んでいくだろうかということ、先般まとめました地方分権改革推進委員会の基本的な考え方を中心にお話をさせていただき、シンポジウムのテーマにつなげたいと思います。

〈第一次分権で残された課題と

第二次分権で目指すべき方向性〉

分権について言いますと、ご承知のとおり平成7年に「地方分権推進法」が成立し、期間5年間のなかで平成11年に「地方分権一括法」が成立しました。それが平成12年4月から施行され、機関委任事務が廃止となり、法定受託事務、自治事

務に整理されて、国から地方、多くは都道府県に権限が移譲されました。

ただし、そうした第一次分権のなかで、平成12年までは税財源に手がつかなかった。税財源を地方に移譲しない限り真の地方の自立はあり得ないということで、いわゆる三位一体改革というものが目指されました。具体的には、平成16年から18年までの3カ年の間に3兆円という税源移譲がなされたわけです。

ただし、その3兆円の税源移譲については、受ける自治体側にとりまして大変内容について不満の残るものでありましたし、一方で税源を譲り渡す国側、特に補助金等を多く所管している省庁側にとりまして非常に抵抗感が強く、また徒労感の多いものであって、狙った成果が出なかった。そうしたことを受けて、第二次分権がこの平成19年4月にスタートいたしました。この第二次分権については、第一次のきちんとした反省、そして検証の上に則って物事を進めていかなければならないと考えています。

先の第一次分権について、今申しあげましたような状況をもたらしている大きな原因をよくよく考えてみますと、一つは今までの分権というのが、ともすれば知事や市町村長の、いわゆる行政を執行する側の分権ということに終始をしてい

たことにあるのではないかと思います。いわゆる執行権を持つもの間での分権ということにすぎなかったのではないかとことです。そうではなくて、第二次分権では真の意味での分権を追及していかなければならない。そこには、先ほども言いましたような税財源をきちんと地方に移すということも含まれています。

さらに大きくとらえると、地方自治体のなかには市長、あるいは知事といった執行部があると同時に、議会というものが存在します。主たる任務は執行部の予算などをチェックするといったようなことですが、もちろん自ら条例を制定するという大変強い権限を持っています。

この議会が、今までの分権のなかで重要な役割を果たすべきであったにもかかわらず、大きな役割あるいは問題点としてとらえられていなかったのではないかと。分権については、中央省庁の大きな反対や抵抗があったわけですが、それを払拭していくためには、やはり国民の支持がなければならないわけですが、そういった国民の支持を分権という難しいテーマに対してなかなか受けられないというのは、ここまで言うと言い過ぎかもしれませんが、国民の皆さん方は本当に自分たちにとって非常に身近な議会のいろいろなことをチェックできるのだろうかかと心配になる部分があります。国から市町村に金が下りてくるけれども、本当に自分たちの村、あるいは市の議会で、それだけの大きな金を市長なり知事が使うときにきちんとチェックできるのだろうか。どうも身近なところに対しての疑問や不安など、そういったものが一方で

あって、そのことが国民全体としての分権を進める大きなうねりにつながっていかなかったのではないかと、そんな気もいたします。

したがいまして、第二次では地方分権改革推進にあたっての「基本的な考え方」を示しました。ポイントは三つあります。第一に「地方政府」について、「自治行政権・自治財政権・自治立法権を有する完全自治体を目指す取り組み」に重点を置くということです。従来、行政権の分権にかなり軸足が置かれていたものを、三位一体改革が不十分であったということを踏まえて自治財政権の分権をさらに行い、それからほとんど意識されることのなかった議会の役割ということを意識して、自治立法権を有する完全自治体を目指すということです。完全自治体というのは、とりもなおさず **Local Government**、地方政府ということです。政府の文書では地方政府という言葉を使っていませんでしたけれども、第二次分権の一つの大きな柱は、身近なところに地方政府を作っていくのだということです。政府というのは中央の **Central Government**、いわゆる国の政府だけではなくて、各地域に地方政府をいっぱい作っていく。その地方政府というのは、当然議会も含めた地方政府です。これは議会、あるいはそれを構成する議員、さらにはそれを選出する有権者、住民に、分権の意識と覚悟を問いかけるということです。これこそが大事だということで、この地方政府の確立が大きな柱の一つになっています。

たとえば言えば、中央省庁が持っている

た多くの行政権限を中央省庁から奪い取って、各地方政府、各都道府県や市町村が行使をするという行政権の分権だけではなくて、議会が法律を制定するといういわゆる立法権の分権です。国会がすべての法律、あるいはそれに基づく政省令を決めて各地域の規律を決めていくということではなくて、法律はたしかに国会で作るのですが、各自治体が条例を制定できるのでから多くのことを条例で制定するようにしていったらいいのではないかということです。言い方を変えれば、国会の立法権を奪い取って、各地方の議会に分権をしていくということです。行政権の分権における中央省庁等とパラレルに考えれば、ひょっとしたら国会議員が、永田町が抵抗勢力に回るかもしれないということです。

そういうことを目指す。だからこそ、これはただ単に理屈を述べて整然と進めていけば改革が進むというものではなくて、「国のかたちそのものにかかわる重要な政治改革」であって、政治が大きな後押しをしていかないとおそらく一歩も前進をしない、そういう制度改革です。

北海道では、道州制特区などが大きな議論になりましたけれど、やはりこういった分権がきちんとなされるということが、目指すべき分権型道州制の帰着点だと思いますので、「将来の道州制の本格的な導入の道筋」ともいえるのです。

〈第二次分権の基本原則〉

第二次分権にはいくつかの基本原則があります。

まず、今までの分権は、機関委任事務の取り扱いなどを見ましても、国の権限を知事に与えるという県への分権という色彩が濃かったのに対して、今回は広く「地方」と言われるなかでも市町村などの「基礎自治体優先」としています。ですから、国からの分権と同時に、都道府県から市町村への権限移譲も進めていくことになります。

それから、責任の所在が今まで常に不明確でしたけれども、簡素・効率、そして明快な分権を進めていくことによって責任を明確化していくという意味で、「明快、簡素・効率」の原則を掲げています。

そして、基礎自治体を中心とした各地方政府が自立していくということですが、自立すればするほどお互いに連帯をしあっていかなければならない。これはふるさと納税などの議論とも絡んでくることだと思います。やはり、それぞれの自治体が自立をすると同時に、広く自治体全体としてみていろいろな相互の補完、連携関係というものを作り上げていくことは大事だろうということで、「自立と連帯」の原則を掲げています。

ほかにも「自由と責任」「受益と負担の明確化」「透明性の向上と住民本位」といった基本原則を確認して、今後の議論を進めていきたいということです。

〈調査審議の方針〉

この分権委員会というのは、平成19年4月に7名の委員によって成立をした委員会です。委員長は伊藤忠の会長の丹羽さんで、私が委員長代理を仰せつかって

おりまして、そのほか5名の委員がいます。それぞれ首長の代表であったり、学者の先生であったりという方です。その事務局を司っているのが、事務局長の宮脇先生です。

5月30日に基本的な考え方をまとめたあと、9月から11月ぐらいに中間的な取りまとめを行います。全体としては3年間の任期になっていますが、最後の1年は個別の法律を改正する事務的な作業に取られると思いますので、今年の4月にスタートしてから、概ね2年以内、再来年の春ぐらいいまでは委員会として政府に順次勧告をしていくことになります。その上で、政府で閣議決定の分権計画を作って、平成22年3月までに新しい分権一括法を作ります。平成12年の第一次分権のときの一括法は475本の法律を一括改正して成立をさせました。今回どのぐらいの本数になるかは今後の議論にかかってきます。いずれにしても数百の法律を束ねて一括法として提出をするということです。

ということが今後の調査審議の中心になっていくかということ、やはり国と地方の役割分担について、もう一度徹底して見直しをする。第一次分権のときもその作業が行われてきたわけですが、少なくともその後の世の中の経緯だけを見ても役割に変化が生じています。たとえば、さまざまな改革が行われてきている医療制度については、平成20年から県が医療費の適正化計画を作って医療費の高騰を抑制する役割を担っていかなければならないことになっています。全体として、社会保障などは住民にできるだけ近い基

礎自治体が役割を果たしていくということですが、大きな制度設計のなかで市町村の合併など行財政能力を向上させる試みがずっと行われてきていますので、その進展と併せて今後も将来を見通したきちんとした役割分担を決めていく必要があるでしょう。

このなかで特に申し上げておきたいのは、市町村の役割を見直し、できるだけ国よりも市町村中心の行政を展開していく一方で、地方自治体の肥大化を避け、スリム化を推進していくということです。なかでも国の地方支分部局が問題で、地域ブロックごとに地方整備局なり運輸局なり経産局なりといったものがある現状は、行政効率化の観点からも、あるいは補助金の執行という意味からも非常に無駄が多いといわれています。この地方支分部局については、徹底的に廃止・縮小をしていこうということです。経済財政諮問会議からも分権委員会でこの議論を進めてほしいという要望が投げかけられています。

もう一つは、先ほど議会のことを申し上げましたけれども、条例制定権をさらに拡大をしていこうということです。北海道の道州制特区のときにも議論されたようですが、条例制定権の拡大、いわゆる法令に対しての条例による上書き権をきちんと位置づけられないかと検討していきたいと思っています。

調査審議をする事項として国と地方の役割分担の見直しに加えてもう一つ「地方税財政制度の整備」ということを挙げています。三位一体改革では、3兆円の税源移譲が行われましたが、それと併せ

て4.7兆円ほどの補助金が廃止され、さらに一方で5.1兆円の地方交付税が削減されるということになりました。第二期で規模としてどの程度の税源移譲を進めていくか。これは今後の議論に委ねられます。地方団体は国と地方の税収比を1:1にしてほしいという強い要望を持っています。今、法人税収が非常に伸びていますので、今この時点で言うのだいたい6.8兆円ほど国からさらに地方に税源移譲しなければならない。これは年によって変わっていきますけれども、かなり大きな額を地方に税源移譲しなければ1:1にはなりません。仕事をしている量は地方の方が多いため、この税源移譲は確実に進めていかなければなりません。これについては「基本的な考え方」のなかで、「思い切った税源移譲」というふうに書いてありますけれども、その規模、方策等について、今後よく検討したい。

そして一点、特に注意しておかなければならないのは、いわゆる東京問題に見られるがごとく、税源移譲のやり方によっては移譲をすればするほど、豊かなところにお金が集まり、貧乏なところにお金が行かないという格差につながりかねない問題があるということです。税源移譲したからといって、国のほうで交付税をやたらと削減しますと、きちんとした財源調整が行われなくて、その格差の調整が行われないということです、その点も含めての制度設計が必要ということになるかと思えます。

〈政府及び地方自治体に望むこと〉

最後に「政府及び地方自治体に望むこと」ということで、政府に対してはいろいろな施策を確実に実施してほしい、そして地方自治体に対しては「透明性と自浄性を高め、住民の信頼を確保」して、「人材育成など行政能力向上の努力」をしてほしいということです。

この「透明性と自浄性」を高めろというのは、もちろん昨年知事が3人も談合問題で逮捕されるといったことを防ぐ自浄性もあります。また一方で、夕張に見られるがごとく、財政規律が非常に歪んできてしまっていて、しかも財務内容がなかなか公表されていないという指摘があります。「自浄性」には、そういう財政規律をきちんと高めろという意味合いも非常に多く含まれています。そして、それが地方政府の確立に対して国民の信頼が寄せられるかどうかのリトマス試験紙のようなものになってくるであろうと思っています。

繰り返しになりますけれども、かつての分権はともすれば首長間の権限あるいは財源のやり取りが主で、国民の目からは金の奪い合いをしていると見られがちだった点もあるかもしれません。今回の第二次分権はそれだけではなくて、住民自身にも、あるいは住民が選んだ大事なチェック機関である議会にも分権についての覚悟を問うて、完全自治体としての地方政府を各地域に確立していくことを目指しました。

ですから、分権がうまくいかなかったときに、「これは関係する人たちのやり

方が悪いんだ」というようなことで国民の人たちも傍観するというのではなく、自分たちが汗をかいて本当に努力をして身近な良い政府を作れば、それが分権、まさにその成果だと、こういうふうと考えていただくということでありませぬ。逆に言えば、自治体の関係者は自分たちの政府、身近な政府の信頼感を高めることで、おそらく県民あるいは国民からの支持を受けることができ、たとえ霞ヶ関あるいは永田町がその動きを止めようとしても、それを乗り越えて分権を進めていく力になるのだということですよ。

格差の問題については、ふるさと納税の議論もいろいろなされています。ふるさと納税については、全体の額の1割程度を振り向けたらどうかという話があります。全員が全部自分の出身のふるさとに何か納税をするということはありませんから額は極めて小さい問題で、これが格差の解消の手段というふうには捉えるのは誤りであると思います。たしかに、その背景の想いは非常に傾聴に値するものがあると思いますが、これを格差や財源偏在の調整手段と考えるのは間違いでしょう。それから制度設計としても、税というよりはむしろ寄付を税額控除するというような所得税の税額控除ということで仕組むのが正解だろうと思っています。

今後の分権を考えていく上で、こうした問題が第一次分権とその後の財政運営のなかで生じてきているということから目を離すわけにはいかないと思っています。今、社会の産業構造が大きく変わっ

てきています。大企業はずいぶんホールディング・カンパニー制度をとってきています。大企業の中核機能というのはだいたい東京にあるわけで、企業が活動すればますます東京に税収が集まるというような仕組みがありますので、この際、税の制度設計というのは本当に抜本的に見直す必要があるだろうと思います。この参議院選挙が終わってから、消費税の議論と同時に税の抜本改革に向かわなければなりません。そのときに大事なことは、やはり「税」という国民負担の最たるものを議論する一方で、無駄遣いを徹底的になくすということが大事でありますし、まして自治体が野放図な財政運営しているということは絶対に避けなければいけない。

したがって、自治体再生問題をこの段階で議論するのは意味があるし、自治体財政健全化法が成立したことで、もう待たなしの時期に来ているという背景があるわけです。というのは、たとえば第3セクターについては今まで情報開示も非常に少なかったですし、わが身を鑑みても結論を先送りしてきた自治体が多かったのではないかと思います。しかし、そういったことは、今度の4つの指標のなかできちんと明らかにしていかなければならないということになったのです。

今までともすれば、分権の議論のなかで議会の問題が隅に置かれがちでありましたし、それが出てきたとしても、チェック機能を議会としてどう高めていくのかといった自治体のなかの話に終わっていました。そうではなくて、自治体が出資をしている株式会社としての第3セク

ターなどを含め、全体を見てこの問題を考えていかないと分権の議論はあり得ないのだというところまで、今、事態は来ているのではないかと思います。

いずれにしても、そういう地域経済の中核ではあるものの、逆に言うと重荷になってきて本当の地域の活性化のほうまで目を向ける余裕をそぐようなものについて、一度ここできちんと再生させるものは再生させ、あるいは市場から撤退させるものは撤退させるということを、やっていかないといけない時期にきていると思うわけです。

最後になりますが、そういうことを行うには、場合によっては経営責任を明確化していくというような荒療治につながるわけですが、それに目を背けるわけにはいかない。その上で、出来上がった完全自治体としての地方政府はそれぞれ自

立し、自己責任で物事を規律していく。もちろん地方自治体間の連帯ということが大変重要ではありますし、重要な交付税というツールも持ってはいますが、しかし自己責任、自立ということが強く求められるわけです。夕張の場合には道庁が今までの行政の継続性のなかでお金を貸したりということがありましたが、今後きちんと再整理した上で基本的にはその自治体が自己責任で物事を追求していく。変な経営になったとしても道も面倒をみてくれないし、まして国も面倒をみてくれるわけではない。そういう自治体を目指して進んでいかなければならないということが当然とされ、それを求めて進んでいこうという気迫とか覚悟を一人ひとりの国民が持っていく、そういう時代ではないかと思います。

■ 報 告

バランスシートは機能するか ～夕張市の財政破綻を事例に～

北海道大学公共政策大学院特任助教

木村 真

〈はじめに〉

私の研究報告の内容は、自治体のバランスシートは機能するかという話です。最近、自治体でバランスシートというのが一般的に作られるようになってきています。しかし、作ったはいいけれども、どう活用していいのか、どう見ているのかなど、実際によくわかっていないところが非常に多いのではないかと思います。そこで夕張市の財政破綻を事例として見ながら、バランスシートがどう動いて、どういうところが機能しているのか、もしくは機能しないのかということを明らかにすることで、皆さんがバランスシートを活用する上でのご参考にしていただければと思います。

夕張問題では二つの課題が提起されました。一つは破綻した財政をいかに再建するかという問題で、もう一つは財政状態の危険度をいかに予見するかという問題です。一つめの問題については、財政再建の手法の再検討につながりますし、二つめの問題につきましても、財政評価の手法の再検討につながります。これらの問題に一つの結論を出そうとしているのが、まさに成立したばかりの地方財政

健全化法に相当するのではないかと思います。

〈夕張市の財政破綻の
財政的要因と会計処理〉

あらためて夕張市の財政破綻の財政的な要因からみていきますと、図1を見ていただければわかりますとおり、観光事業会計を中心として実質赤字が大きく伸びていることが分かります。従来の制度では、標準財政規模に対して普通会計の実質赤字が20%以上だと財政再建団体になりますので、見てわかるとおり、とんでもないことになってしまっていたということになります。しかし、残念ながらその実態は明らかにされていませんでした。

では、このような状態をどうやって隠してきたのでしょうか。夕張市ではすでに地方債の発行が制限されていたので、そのなかで財政再建団体になることを避けるには、地方債を発行せずに巨額の赤字が表に出ないようにしなければなりません。そこで夕張市では、出納整理期間といって、税の収納時期等の関係から一般会計に設けられている次年度にま

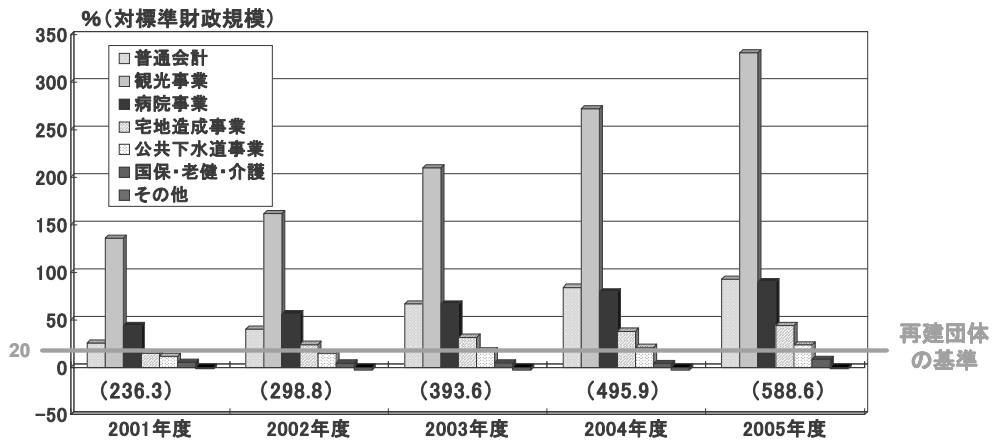


図1 夕張市の会計別の実質赤字の推移

(出典) 北海道企画振興部「夕張市の財政運営に関する調査」(平成18年9月11日)をもとに作成

たがる期間を使いました(図2)。

具体的には、まず他会計で出た赤字を埋めるため、一般会計が「一時借入金」という形で借りて、それを元手に他会計に貸し付けます。「一時借入金」というのは、その年度内に返さなければならない借金です。しかし、返済のための財源はありませんから、本来ですと一般会計に赤字が計上され、その分は形式上、翌年度の予算から借りる「繰上充用」という形をとらなければなりません。しかし

「繰上充用」という形で赤字を計上しますと、財政再建団体になってしまいますので、この手法は使えません。

そこで夕張市は、前年度の一般会計と翌年度の他会計が重なる出納整理期間に、一般会計が翌年度の他会計から返済してもらうことで赤字を出さないようにしました。その際、もともと赤字の他会計に返済資金があるはずもありませんので、その返済資金も前年度と同じように一般会計が「一時借入金」を財源として

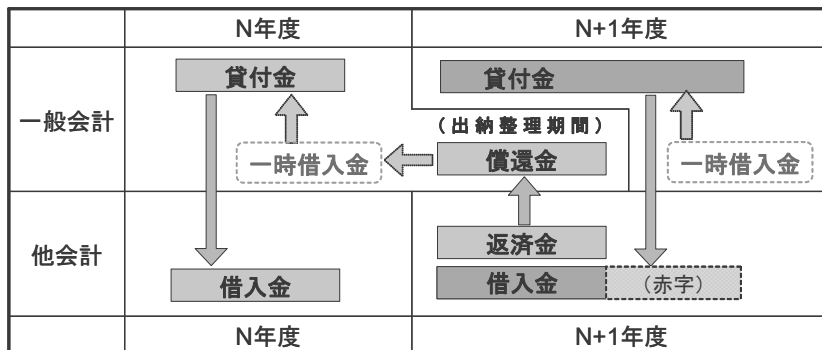


図2 夕張市の会計処理

(出典) 北海道企画振興部「夕張市の財政運営に関する調査」(平成18年9月11日)をもとに作成

貸し付ける形で充てられます。要するに、赤字を表面化させないように他会計を迂回して翌年度繰上充用をやっていたということになります。このように借金を借金で返す自転車操業のようなことをつづけると、倍々ゲームのように借金が膨らんでしまいます。

〈自治体バランスシートの有効性〉

こうした会計操作によって、財政再建団体の基準指標である実質赤字比率をはじめ、従来からあるフローの財政指標の多くは有効に機能しなくなりました¹⁾。つまり、従来の指標は基準指標として欠陥を抱えていることとなります。

それでは新たな方法として、近年普及しつつある自治体バランスシートを使い、ストック面から評価するのはどうでしょう。実際に検討する前に、まずは自治体のバランスシートがどのようなものか見てみましょう。自治体のバランスシートとは、企業のバランスシート（貸借対照表）の自治体版です。いろいろな作成形式のものが提案されていますが、現在のところ、総務省が作成方法を示した総務省方式というもの、なかでも対象を普通会計に限ったものが最も普及しています。しかし、普及しているとはいえ、ま

だ全市町村の51.7%にすぎず、夕張市も作成しておりません。

図2は総務省方式の普通会計バランスシートの大まかな構造を示したものです。左側（借方）に「資産」が、右側（貸方）に「負債」と「正味資産」が並んでいます。一番下の欄外に「債務負担行為に係る補償等」というものが偶発債務として記載されています。

総務省方式のバランスシートの特徴として、第一に資産が目減りしたときは「正味資産」の「一般財源等」という部分が減る形で表れるという点が挙げられます。「正味資産」のうち「国庫支出金」と「都道府県支出金」は国や県からの補助金で形成された正味資産を表していますが、これらは総務省方式では減価償却以外には目減りしません。したがって、

【資産の部】	【負債の部】
・有形固定資産	・固定負債
・投資等	・流動負債
・流動資産	【正味資産の部】
	・国庫支出金
	・都道府県支出金
	・一般財源等
※債務負担行為に係る補償等(欄外)	

図2 総務省方式の自治体バランスシート
(普通会計)

1) 実質収支比率は1994年度0.1%、1999年度0.0%、2004年度0.0%で、財政再建団体入りした2005年度に決算修正によってマイナス37.8%となった。また、起債制限比率は1994年度22.5%、1999年度22.8%と基準値である20%を超えているが、2004年度には17.0%と低下している。これらに対して、経常収支比率は1994年度108.1から2005年度125.6まで一貫して上昇しており機能している。これは、不適正な会計処理をしたことによる収入が経常収入に該当しないためである。しかし地方財政制度上の基準指標ではないため、直接的に財政運営を制約するものにはならない。

表1 夕張市のバランスシート (普通会計)

	(単位: 億円)			
	1994年度	1999年度	2004年度	2005年度
資産	492	500	457	456
負債	271	221	195	223
正味資産	222	279	262	233
うち一般財源等	75	129	119	95
※偶発債務	84	98	124	129
潜在的な一般財源資産	▲ 8	31	▲ 5	▲ 34

たとえば左側の資産が何らかの原因で目減りしてしまったという場合には、「一般財源等」に現れます。

第二の特徴としては、第3セクターや土地開発公社に関する情報が見られるようになってきているという点です。第3セクターに関する情報は普通会計や公営企業会計ほど多くありませんでした。総務省方式の普通会計バランスシートでは、欄外の注記で普通会計が負っている第3セクターや土地開発公社に対する債務保証や損失補償の規模を把握することができ、情報公開の上では大きな進歩です。

第三に、翌年度に必要な返済額である「流動負債」と翌年度内に返してもらえらる可能性のある資産である「流動資産」が見られるようになった点です。これらは一般に入手可能な従来の財政資料ではなかなか把握できませんでした。

それでは、夕張市のバランスシートはどのようになっていたのでしょうか。先ほど申し上げたように夕張市ではバランスシートを作成、公表されておきませんので、私のほうでデータを取り寄せて普通会計を対象に作成しました。表1はそれをまとめたものです。

正味資産のうち「一般財源等」は1999年から2004年にかけて目減りしていま

す。しかし、負債残高はそれ以上に減少しており、見た目には健全化しているように見えます。したがって、バランスシートでも不適正な会計処理の影響というのはどうしても免れません。

一方、欄外の偶発債務が急激に増えていることから、夕張市の公社や第3セクターに対する債務保証や損失補償がいかにか膨らんでいたかはわかります。仮にこれらの偶発債務が全て顕在化した場合に「一般財源等」がどれだけ減るのかを計算したものを「潜在的な一般財源資産」としますと、夕張市が自らの「一般財源等」で形成した正味資産は2004年度にほとんど価値がなくなることがわかります。

もちろん普通会計のバランスシートでは、他会計とのやり取りやストックの状況が見えませんが、夕張市の財政破綻の大きな要因となった観光事業会計の財務状況などが全く分かりません。しかし、3セクや公社への債務保証の拡大を把握できるという点で、普通会計のバランスシートを作るだけでも今までより多少進歩しているといえるでしょう。

では、普通会計以外と連結していたらどうなるのでしょうか。夕張市の場合は先に申し上げたような会計操作をしていますので、連結バランスシートを作る

のは容易ではありません。そこで、連結を試みる場合に途中で生じる問題をお見せしようと思います。

普通会計と他会計を連結するためには、会計間のやり取りを相殺することが必要になります。図3は、夕張市の普通会計と公営企業会計の間の資金のやり取りのうち、それぞれの会計の貸借関係の推移を示したものです。普通会計については公営企業会計等に対する貸付金の残高、公営企業会計については他会計からの借入金の残高を示しています。この残高というのは、決算では出てきませんので私のほうで推計したものです。

普通会計からの貸付金には公営企業会計以外に対する貸付けも含まれていますので、本来であればその規模は、公営企業が普通会計から借入れている額よりも当然大きくなっているはずですが、図を見ていただければわかりますように、公営企業が借入れている額のほうが

一方的に多くなって普通会計の貸付金残高との乖離が大きくなっています。したがって、連結しようとする、途中の段階でおかしいなという話になってきて、さらに追求することでいずれ先ほどの不適正な会計処理にまでたどり着けます。そういう意味で、連結バランスシート、とりわけ各会計のバランスシートが個別に分かり、かつ資金の相殺関係も見ることのできる併記方式が非常に大事だということがわかると思います。

〈おわりに〉

まとめといたしましては、やはりバランスシートによってストックの状態がわかることのメリットは非常に大きいということです。夕張市のような手法であっても、普通会計のバランスシートだけですら3セクと公社への債務保証というのは確認が可能だということです。また、

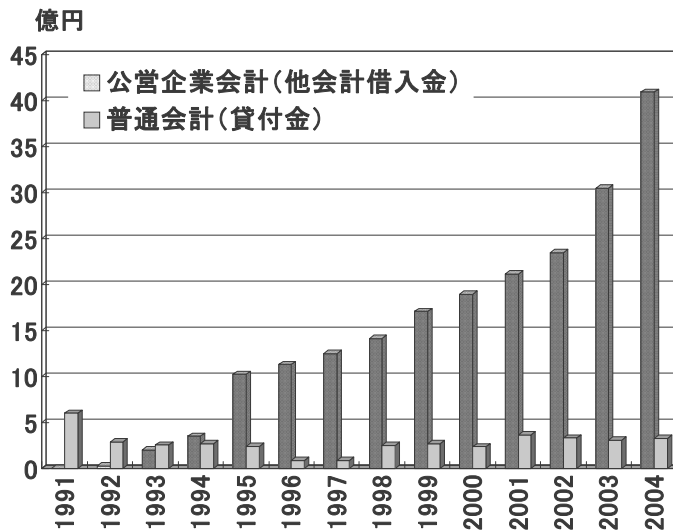


図3 夕張市の決算上の会計間貸借額

(出典) 総務省「地方財政状況調査」「地方公営企業決算状況調査」をもとに筆者推計

併記方式での連結バランスシートの開示を義務づければ、連結処理の過程で会計間のおかしなやり取りを発見することも可能です。

しかし、先ほど申し上げたように数字自体が粉飾されていれば、従来指標と同じようにバランスシートもうまく機能しません。機能させるためには、会計情報が信頼性のあるものであることが何よりも大前提になるということです。粉飾されてしまったものを前提に議論をすると、まったくとんでもない方向にいつてしまいます。いかにその信頼性を担保するかということが非常に大事であるということです。

決算手続というのは、通常、市長が監査委員の意見をつけた決算を提出して議会が認定するという形になると思いますが、夕張の場合にはそれが機能しなかったということになります。企業の場合には、最高経営責任者や最高財務責任者が決算を認証する形になっています。特にアメリカではそうで、もし決算を粉飾していたということになりますと刑事罰が課せられます。しかし、日本の地方自治体にはそのような法制度はありません。そういった意味でも、自治体の監査制度というものもあらためて見直すことが緊急の課題であるといつてよいのではないかと思います。

自治体のバランスシートを中心に、公会計制度に関しては改革に向けて最近非常に目まぐるしく動いています。地方行革新指針というのが2006年8月に出了ましたが、そこに3年から5年を目処に財務諸表4表—貸借対照表、行政コスト計算

書、資金収支計算書、純資産変動計算書—を公開して整備するということが決められました。その整備で要求される新しい財務諸表については、現在二つのモデルが提示されています。

その特徴を挙げますと、一つは発生主義です。コストが発生した段階、コストが発生したと思われる段階でそれを計上してしまおうということです。もう一つは公正価値です。これは基本的に時価と置いていただいて構いませんが、それで資産を把握しようというものです。現在の総務省方式は時価ではありません。取得価額といつて、資産を得たときの価格で表示しているの、実際にはその価値がなくなつていたとしても、そのことがうまく反映されないという問題があります。そこで新地方公会計制度では、公正価値で資産評価を行う方針がとられています。

ただし、発生主義のもとで公正価値で評価するときが一番問題になってくるのは、どの段階で誰がどういふうに「これはもうコストだ」「もうこれは資産価値がない」と判断するのか、ということです。そういう意味では、今までの現金主義、現金だけを見てきた会計よりもはるかにその会計情報の適正性といふのが求められてくるということになります。単に公正価値で資産等の把握を入ただけで満足すべき問題ではなくて、その価値評価が本当に適正かどうかといふことと、そうした評価の信頼性をいかに担保していくかといふことが今後課題になってくるでしょう。

本報告は、文部科学省科学研究費補助金・若手研究(B)(課題番号18730205)の研究成果の一部である。

■ パネルディスカッション

コーディネーター

北海道大学公共政策大学院教授、内閣府本府参与、
地方分権改革推進委員会事務局長

宮脇 淳

パネリスト

前佐賀市長、株式会社富士通総研客員研究員、
日本財団客員研究員

木下 敏之

慶應義塾大学大学院法務研究科（法科大学院）教授

中島 弘雅

前岩手県知事、地方分権改革推進委員会委員長代理

増田 寛也

北海道大学公共政策大学院特任助教

木村 真

宮脇：

本日のテーマ「自治体の再生」です。北海道の自治体にとりますと、夕張だけではなく他の自治体にとっても非常に厳しい状況がその規模の大小を問わず存在します。ご承知のように、今後の自治体財政に大きな影響を与える問題として、第3セクターだけではなくて、病院の問題、あるいは北海道の場合、特に下水道整備事業を非常に進めてまいりましたので、その負担が非常に重たい自治体が多いという問題があります。パネルディスカッションではこういった財政問題、あるいはそれを通じたいろいろなプロジェクト、事業の将来をどのように考えていくのかという部分から入っていきます。

もちろん、自治体の再生というのは財政問題だけではなく、最終的に議会を通じた意思決定に対してどういう自立性を確保していくのかというところが大きな問題になるわけです。そういった大きな観点からの地方分権の視点といったようなところに結び付けていきたいと思えます。

それでは、まず木下前市長のほうから自治体の再生という問題につきまして、お考えになっている点をお話いただければと思います。

木下：

私は九州の佐賀市という、合併前は人口が17万人だった市の市長をしていました。今は東京財団というところで働いています。主に省エネのベンチャー企業の経営に携わっています。ですから最近では、役所の決定するスピードの遅さが目に付くようになっていきます。市長のときの経験、それからこの1年ちょっとベンチャービジネスの経営をした立場で自治体の再生ということについてお話を少ししたいと思います。

佐賀市というところは夕張と同じように、すでに平成11年の3月、私が当選した時点で人口の減少が始まっていました。総人口の減少だけではなくて、15歳から64歳までの生産年齢人口の減少も同時に急激に進んでいました。

市長に当選した時点で、このまま行く

と税収が全然もたないし、高齢化対策の財源も確保できないということはわかっていました。しかし他方で、平成11年当時は第3セクターがまもなく破綻するという問題もありました。また、地域の産業が建設業と行政しかないような町だったので、出血を止めるのか、それとも行政のスリム化をするのか、観光とか食品産業とか新しい産業の芽出しに力を入れるのか、ということを考えないといけませんでした。経営者としてみると、市の職員には使える人材が非常に限られていました。同時並行で作戦を展開できればいいのですが、極端なことを言うと使える人材は全体の1割もいない。全部で1300名ぐらいいましたけれども、使える人間は100名もいなかったと思います。まあ、50名ぐらいでしょうか。

ですから当然、順番を決めないといけません。第3セクターの開発なんかを止めると、自民党ともろにぶつかりますが、自分の政治力の限界もあります。私は民主党と社民党の推薦をいただいて当選したのですが、議会をどういうふうに乗り切っていくかということも考えないといけなかった。

それで私がやった順番は、最初に第3セクターを始末する。それから、自治会にいろいろ口約束で道路を造るとか何とか手形を切っていたものを全部整理する。こうした出血を止めるという仕事を先にやりました。これが正解だったのかどうか、今も全然わかりません。もしかしたら間違っていたかもしれない。

その仕事をするとうちもろにぶつかりますので、ある程度、第3セクター

の大きいところの整理が終わる1年半から2年ぐらいの間は、行革をやるという素振りをまったく見せませんでした。これは、社民党を敵に回さないためです。同時並行に作戦を展開すると、自民党と社民党が敵に回るのでどんな政策も通らない。そういう作戦を展開しました。

1期目に第3セクターの整理、それから人口が増える時代の計画を人口が減少するという前提の計画に見直すということはだいたいできたのですが、合併で2期目の途中で選挙で負けたものから、新しい産業の芽出しという点では観光にちょっと手をつけたぐらいでうまくできませんでした。

どの自治体でも経験することだと思うのですが、自治体の再生、財政再建について奇策というものはどこにもありません。昔から言われていることで、出て行くお金をできるだけ節約する。それから入ってくるお金を増やす。この二つがきちんとできないと、再生するということはありません。

自治体の場合、特に市町村の場合には急いで行政改革をするということが、すごく大事だろうと思います。この行政改革の目的は二つで、体質改善をするということと投資をするためのお金を作ることです。さらに体質改善を分けていくと、大きく三つ、スリム化することと、人口の縮小の時代にふさわしい計画に見直していくということと、職員の能力の向上といったものがあると思います。

急いでやらないといけないというのは、国から来るお金も減るし、人口が減

ると税収も減りますから、チンタラやっていたらお金なんて貯まりません。たぶん、今の自治体、市町村の多くはスピード感がまったくないのでお金は貯まらないですね。で、急いでやろうとすると、いろいろな既得権益を持った業界とまともにもぶつかりますので、ここをどうやるかというのは相当、経営者としてのセンスがいるのではないかと思います。

そうしてお金ができたとして、次の問題があります。どうやったら税収が増えるか、市民の働き口が増えるかということです。その分野を見つけ出すことが非常に難しい。自治体の関係者も何人かいらっしゃっていて、こういうことを言うのは失礼なのですが、私も含めて公務員しかやっていない人間というのはやはり稼ぐことができません。私は市長になるまでは農林省の役人で、民間の経営はまったく経験がありませんでした。それでは、どのプロジェクトだったら稼げるかということを見抜くことができない。この問題を突破しないと、うまく地域振興というのはいけません。

さらに言うと、この投資は重点投資じゃないとダメです。佐賀市はもうすでに貧乏な自治体だったと思います。弱者ですね。弱者が戦っていくためには、とにかく戦う場所を選ぶ。ほかの人がやっていないようなところに出て行って、しかも徹底的にそこに重点投資しないとダメだろうと思います。

ただ、この重点投資というのは政治家にとっては非常に難しいですね。成果が出てくるまでにやはり何年かかかりますので、その間はほかの環境とか福祉とか、

そういった方たちから文句が出る。だから、どうやって小さな成功を見せていくかということについて、これも非常に経営者としての力量が要ると思います。

私が今企業の経営者の一員として思うのは、これから貧乏な市町村の再生をするということであれば、企業の再生の経験のある方を、市長もしくは副市長に使うべきだろうということです。できれば、金融というような分野ではなくて、実業の経験のある方で企業を立て直したことがある、もしくは新しい仕事を創造して売上を増やした経験がある、そういった方を市の幹部に据えるべきではないかと思います。

こういった方を幹部に据える場合、おそらく外から落下傘で降りてくることが多いと思いますので、「なぜよそ者を使うのか。」という反発があり、地方であればあるほど住民の方の賛成が得られにくいと思います。その場合に今まで働いてこられた市役所の方がやるべきことは、どれだけその将来の財政が厳しいか、将来人口が急激に減って普通にやっていたらもうこの町は持ちませんよということに住民にはっきり伝えることだろうと思います。これも政治家にとっては難しいですね。住民から「じゃあ、どうするんだ！」と聞かれます。すぐにスパッと切れるようないい答えって出ないですよ。もう試行錯誤の中でしか答えは見つからない。「いや、私もわからないんですよ、でも何とかこのようなことをしてやっていきたいと思います」ということを言うのは難しいけど、言わないといけません。

それから、これも自分の反省も含めてなのですが、自治体の再生問題をやる時には、企業経験者とセットで民間の広報の経験のある方を入れる必要があると思います。改革は最初、相当痛みがあるんです。重点投資すると、「なんでここに重点投資しないといけないんだ」ということが他の分野の方には不満として残ります。そこを首長に代わって上手に説明をし続けられる、要するにコミュニケーション能力のある人材と一緒にいる必要があると思います。これがないと多くの歴史上の改革者は、だいたい最後は追い出されます。そういう目に遭わないようにして、なおかつ改革をやり遂げるというためには、きちっと住民に「これが必要だ」ということを伝える能力のある人をセットに入れるべきだろうと思います。

宮脇：

それでは次に中島先生に自治体の再生という問題につきましてお考えになっている点をお願いします。中島先生は総務省の債務調整の研究会ですとか自治体の再生の制度につきまして、いろいろと今ご検討くださっている先生です。よろしくお願いいたします。

中島：

慶應義塾大学の中島です。私は、もともとは大学で倒産法とか民事訴訟法という、あまり皆さんがふだん馴染みがないかもしれない分野を研究している者です。ここ数十年來は、そのなかでも特に倒産した企業を再建する手続について、

外国に出かけたりしながら研究してきました。特にここ数年は、倒産する前に何とか企業を立て直せないか、事業再生できないかということに勉強しています。それから今年の4月に、「産業活力再生特別措置法」の改正法が成立いたしました。その立法に関わったりしてまいりましたが、そういった企業の再建手続を研究してきた者の立場で今度は自治体の再生、再建というものを考えてみてはくれないかと、こういう趣旨で研究会のメンバーに選ばれたのだらうと思います。そういう観点から本日はお話をさせていただきたいと思います。

自治体が財政的に破綻する原因の一つとして第3セクターの経営破綻があります。第3セクターを立ち上げるときに金融機関から多くの融資を受けるわけですが、その第3セクターが破産とか倒産したときに負った債務については、自治体を実質的に損失補償をしています。そのため、第3セクターが破綻するとその債務が自治体そのものに乗かってきてしまっ、自治体本体が破綻してしまいます。こういう点が大きく今クローズアップされているのだらうと思います。

こういった事態を前提にして、われわれが今考えておくべき点は何かということ、私は二つあると思います。一つは、地方自治体に特化した、債権カットをも含む法的な倒産手続を作る必要があるかという問題です。この手続には裁判所を使うことになります。またこれは金融機関に大きな影響を与える問題です。もう一点は、このあとおそらく議論されると思うのですが、地方自治体の財政破綻を

防ぐためには、こういった法的な方策を講じたらよいかという問題です。こういった法律的に考えておかなければいけない二つの課題があると思います。

本日お話ししたいのは、その第一点です。自治体に特化した債権カットをも含む法的な破綻処理法制をはたして現在の日本で導入することができるか、導入する素地があるか、それを導入する上で困難な点はないのか、という点についてです。

言うまでもなく、日本にはこれまでのところ、地方自治体が財政的に破綻した場合にそれを裁判所で処理をするという手続はありません。世界でそういう制度を持っているのはアメリカぐらいで、他の国にもありません。

しかし、これに対し、個人であるとか企業が倒産した場合に、それを処理するための手続は、だいたいどの国にもあるわけです。もちろん日本にもあります。

そこで最初に、自治体の倒産手続を構想し得るかどうかを考えるにあたっては、やはり既存の企業の倒産手続、個人の倒産手続の構造をある程度踏まえて、それと同じようなものがはたしてできるのかどうかということを考える必要があるだろうと、私は思っています。

倒産法についてあまり勉強をなさったことがないという方もいらっしゃると思いますので、わが国の企業や個人債務者が倒産した場合の法的な手続が基本的にどうなっているのかということを中心に簡単にお話しした上で、自治体の法的な倒産手続というのは構想できるのかどうかということを考えてみたいと思います。

企業が経済的に破綻してしまった場合

に、なぜ裁判所で法的な処理が必要なのでしょう。たしかに企業の倒産というのは、その関係者にとって非常に不幸なことです。しかし、その企業の倒産という事態を契機として、もうその企業には不健全な経済活動はやめてもらい、立ち直りができないのなら解体清算してもらう。また再建可能であるということなら債務をカットしてもらったり、リストラをやったり、あとは借金を繰り延べするというような形でその企業に健全な形で再出発をしてもらって、それで再建できたらもう一回市場社会に戻っていただく。こういうことをするために、やはり法的な手続は必要です。法的な手続を導入しないとどういうことになるかというと、結局、弱肉強食の世界になってしまいます。本来債権者は平等であるべきですが、力のある債権者、声のでかい債権者は債権を回収してしまうけれど、おとなしい債権者は回収できないなど、債権者間に不平等が発生することになります。

ですから、債権者に公平かつ最大限の満足を与えると同時に、関係者の損失をなるべく少なくするということが必要です。そのために法的な倒産手続がどうしても要するというので、企業に関してはそれが存在するわけです。

企業の倒産手続には、大きく分けると清算型、つまり解体清算する形と再建させる形の二つがあります。そのうちの清算型の代表例が「破産」手続です。破産手続では、債務者会社、破産した会社の財産を全部お金に換えて、そのお金を債権者に平等に配当し、会社自身は無くなってしまいます。これが清算型の特徴とい

うこととなります。

これに対して、「民事再生」とか「会社更生」という名前が日常よく出てきますが、こうした再建型の手続の場合はどうするか。会社の財産を全部売ってしまったら再建できなくなってしまいます。企業はだいたい経営が悪くなっていますから、そこでまず債務者会社の事業の収益力をアップさせることが大きな課題となります。しかも、将来収益力を上げて、それに見合った形で債権をカットしてもらわないと払えないわけですから、結局その収益力に見合った形に債務を圧縮してもらう、つまり債権カットしてもらうということになります。そして、カットしてもらった分を何年間かかかって支払っていき、債務を全部弁済し終わったら完全な形で経済社会に戻ってくる。これが再建型の手続です。

ところが、同じ倒産でも個人債務者の倒産の場合には、今お話しをしたような企業の倒産とはまったく倒産手続の持つ意味合いが異なってきます。たとえば法人の場合なら、仮に破産ということで清算するにしても、持っている財産を全部お金に換えてそのお金が無くなってしまったら企業は消滅してもかまわないわけです。債権者は「あの会社にいくら貸している」と言ったって、会社がなくなってしまうえば、結局取りっぱぐれておしまいということになります。ところが個人の場合には、破産手続をおこなって、持っている財産をみんな売却して破産手続が終わったとしても、本人は残っています。そうすると、元の債権者がまたその債務者に対して取立てを開始したら、結局い

つまでたっても経済的に立ち直れないこととなります。一生債務奴隷になってしまう。これじゃどうにもならないというので、ご存知のように「破産免責」という制度があるのです。これは要するに、債権者に自分の財産を提供して払えるだけ支払ったら、残った借金は全てチャラにしてあげましょう、スッキリした形でもう一回フレッシュ・スタートしてください、という制度です。ですから、破産手続を利用すると借金のない状態でもう一回立ち直れる、フレッシュ・スタートができる、というのが個人の破産手続の目的ということになります。

もちろん、破産しますと、個人にはデメリットもあります。具体的に言いますと、破産者だと様々な資格制限を受けます。弁護士にはなれない、公認会計士にはなれない、親権者としても子どもに対して権利行使ができない、後見人にはなれない、といったような資格制限です。自分の財産だってもとにも管理できないのに、人の財産を扱うようなことは当然できないということです。さらには、家を持っていても、その持ち家も結局債権者に配当するために全部提供しなければいけない。一回破産してしまいますと、クレジットカードはもう作ってもらえません。物を買うときに割賦販売も利用できない。

ですから、そういったデメリットが嫌で、しかも将来ある程度収入が見込める人は、破産を避けて「個人再生」という手続を利用して、少しずつお金を返しながらもう一回立ち直っていくという制度もあるわけです。

以上が、現在わが国の倒産法制が持っている倒産法のシステムです。さあ、そのなかで地方自治体を再建するといった場合に、以上のようなわが国の倒産手続の特徴を踏まえて、どんな点に留意したらよいのかということを中心に整理しておきますと、いくつか言えることがあるだろうと思います。

まず、地方自治体が行っている行政サービスのなかには、どうしてもやめるわけにはいかない、つまり住民がいる限りは提供し続けなければいけないものがあるはずで、そうしますと、倒産した企業のように、地方自治体を完全に解体清算してしまうわけにはいかないと、思います。もっとも、現在自治体が行っている行政サービスのすべてを破綻した自治体が行わなければならないのは大きな問題です。なかには、自治体の仕事から切り離してもかまわないものもあるだろうと思います。また、自治体を持っている財産のなかには、むしろ売却してしまってお金に換えて金融機関への借金の返済に充ててしまったほうがよいものもあるだろうと思います。ですから、地方自治体に特化した再建型手続を作る際には、自治体の持っているさまざまな業務のうち、どの部分が自治体でできないものなのかということ、そのために必要な財産はどれなのかということ、きっちりと明確にしておくということが、まず必要だろうと思います。

次に、自治体の場合には、仮に財政的に破綻しましても毎年確実に国から地方交付税が入ってくる、というのが現行の制度だと思っています。ちょっと将来は先

細りが予想されているところですが、将来国から入ってくる交付税を当てにして、自治体自体の再建計画を立てるということは、もちろん可能だろうと思います。

また、財政破綻した地方自治体の再建計画を立てる際に、破綻後もその負ってしまった債務を、これまでのようにすべて自治体が支払わなければいけないのかという問題もあります。現在の制度では支払わなければいけないことになっています。そうなりますと、まさに夕張市の例がそうであるように、非常に長期間にわたる住民への行政サービスの低下が予想されるわけですね。住民税がさらに上がったり、いろいろな公共施設の使用料が上がるといったようなことも予想されます。しかしその結果、地域住民がその自治体から相次いで脱出してしまうことになるとうると、いったい何のための再建なのかわからなくなってしまいます。

そうした事態を避けるために今考えられているのは、地方自治体の破綻法制を作る場合には、自治体が発ってしまった債務についても企業や個人の倒産の場合と同じように債権カットができないかということです。まさにその点を、政府の部内でも検討しようということになっています。

しかしそうなりますと、今度は金融機関が、自治体の作った第3セクター企業に融資をした場合に、これまでのように融資をした額が全額返ってこないということになりますので、当然金融機関としては、自治体から「第3セクターを立ち上げるから融資をしてくれ」と言われて

も、その事業の採算性をこれまで以上に厳しく評価することになりますし、場合によっては貸し渋りが起きるということも予想されます。

そうすると、今度はそのことが逆に、地方自治体が計画していた事業や政策を遂行できなくしてしまうということになりかねません。要するに、債権カットを可能にする自治体の破綻処理法制を作ってしまうと、かえって地方自治がうまくいかなくなる可能性がある。それこそ地方分権どころの騒ぎではなく、地方自治自体行政が動かなくなるということも予想されるわけです。

さらに、企業倒産の場合には、裁判所によって選任された管財人等がその企業を倒産させた経営者に対して責任追及を行うことがよくあります。これに対して、たとえばある地方自治体が採算性を度外視して第3セクター企業を立ち上げ、その債務について損失補償をしていたために第3セクター企業の破綻に伴って自治体も財政的に破綻してしまったという場合に、はたして誰に対して責任追及ができるのでしょうか。はたして、その適切な責任追及の相手がいるのかということを考えておく必要があるかと思えます。その第3セクターを立ち上げた当時の市長に対して、はたして責任追及ができるのか。その方が亡くなっていたら、その遺族に対して責任追及できるのか、という問題も出てくるかと思えます。

また、現在の地方自治法のもとでは、第3セクター等の債務について自治体が債務保証をしたり損失補償を行う場合には、予算で債務負担行為として定めてお

かなければいけないことになっていきます。予算は議会の議決事項ですから、予算審議に際して第3セクターの経営状態をきちんとチェックしてこなかった議会の責任も問わないといけません。そうすると、議長さんであるとか議員さんに対して、その自治体破綻の責任を取ってくれということで責任追及することを考えないといけないのですが、はたしてそういったことをうまく組み入れた法的な再建型手続ができるのだろうかということも考えておくべきかもしれません。

以上述べたような数点を考慮するだけでも、少なくとも現時点では地方自治体に特化した破綻処理法制を作るというのはちょっと厳しいかと思えます。その意味で、われわれがむしろ検討すべきは先ほど申しあげた法的課題のうちの第二番目のほうです。どのようにすれば地方自治体が財政的に破綻しないようにできるか、その法的な整備をするということのほうを検討すべきだと思っています。

宮脇：

木下前市長からは、経営という視点から自治体再生の新しいポイントについて頭出しをしていただき、中島先生からは自治体に特化した破綻法制が本当に可能なのかという問題提起をいただきました。この二点につきまして、まず増田前知事、全体的にどうのご感想を抱かれたかお聞かせいただけますか。

増田：

今、整理をされたように自治体の再生には大きな二つの方向があります。自治

体はその地域にある資源を見てそれを有効活用し、何か特色を出していかなければならない。たとえば、産業を活性化させていくという前向きの仕事に精力を費やして、そこに活路を見出していかなければならない。しかし、現在は過去の負の遺産の処理に力を取られ、本来の仕事であるべきところに投資余力を振り向けられないという状況になってきています。

だからこそ、木下さんはとにかく重点投資ということをやっていかなければいけないし、そのためにも取捨選択が必要だということ、さらにはそういう首長の全体の戦略をわかりやすく広報するような人の存在まで必要ではないかということをおっしゃったのだと思います。そういう前向きな部分について、どういうふうにかに活路を見出していくかという問題ですね。

それから中島先生の整理のなかで、企業とは違う自治体の特質に対する制約というかやり方があるというご指摘がありました。今の自治体が抱えている問題のほとんどはそこに集約されているのではないかと思います。その問題を解きほぐしていく糸口として、自治体首長の問題、議会の問題、それから住民の問題があるのですが、金融機関をどう考えるかということが大きなポイントでしょう。企業の場合には、当然金融機関が貸付先の企業の財務状況や投資案件の将来性について極めて厳格な審査をしていくわけですが、自治体の場合には、自治体本体に対してもそうですが、その自治体が出資をしている第3セクターの活動内容

についても、銀行が自治体保証の存在を前提にしてほとんど無審査で金を貸してきている。多くの場合には自治体の損失補償契約等が議会の承認を得て締結されているせいです。そういった状況があるときに、金融機関の存在をどう考えるかというのが非常に大きなポイントではないかと私は思っています。

たとえば夕張についても、一時借入などについて明らかに金融機関はわかっているながら金を貸していたので、企業倫理的には批判があると思うのですが、たぶん法的には何の問題も出てこないでしょう。

ただし、今後の問題として、自治体の今後の新発債などについては、やはり金融機関をプレイヤーとしてどうとらえるのかどうかというのは大きな論点の一つになると思っています。市場規律、金融の規律を自治体のなかに取り込むことを、今後考えていく必要があると思っています。

企業の経営と違って、自治体の場合には常にいろいろな日々の行政サービスを提供しているので、俗に自治体というのは倒産しないというような言われ方を今までされてきました。ただ、その意味をよく考えておかなければいけないなと思っています。別に自治体がお金を借りることなどについて、それをきちんとどこかの機関が保証しているとかいうことではない。自治体も経営破綻ということがある。ですから、今まさに問われているのは、「自治体は倒産をするんだ」という前提で物事をきちんと整理をしていくということです。有権者の1票1票の投

票行動が、議員や首長についての責任を取る最後の源泉だということを認識する必要があるのではないかと思います。

宮脇：

これまでの地方財政の仕組みというのは、最終的に国の財政の仕組み全体で地方の借金は肩代わりをしてくれるのではないかという期待感の上で動いてきた側面があります。実は夕張の場合でも、金融機関は夕張の信用力でお金を貸しているのではなくて、最終的に国が肩代わりをして払ってくれるだろうという期待感で融資をしていた。そういう仕組みを変えていくべきなのか、どうなのか。変えていくにあたっては、やはり単に個別自治体だけではなくて、わが国全体の行財政の仕組み全体をやはり変えていく、議会のあり方も変えていくべきではないかと、そういうご指摘だと思います。

木村さんにもお伺いしたいのですが、夕張の件について報告をしていただいたわけですが、ある意味で言うところこういうふうにはバランスシートを作っているいろいろなことをやっていこうとするのは、人間で言うと、人間ドックに入ってもっと検査をよく受けてください、検査の質を少し上げていきましょうということだと思います。検査の質を上げるのはいいのですが、検査の質を上げておいて治療法がないですと言われるのでは、検査を受けた人にとってみるとおそらく一番悲劇的な結末です。これは先ほどの木下前市長から出た再生の話、それから中島先生から出た債務調整の話ということへも通じますが、こういった問題に対して治療

法という点も含めて、お二方のお話を聞いて感じたところをお話してください。

木村：

地方財政健全化法という法律が新しくできました。先ほど中島先生からお話があった債務を調整するのか、もしくはしないのか、そういうところまでおそらく考えた上で、結論を出す前段階として一つ処方箋を書こうというのが、今回の法律の趣旨だと思います。

もう少しわかりやすく言いますと、地方財政健全化法というのは、自治体の財政を2段階で健全化していく仕組みを作ろうという法律です。最初に早い段階で措置をして、さらに厳しくなればもっと措置をする、国のほうで手を入れるという形になっています。

ただし、最終的にその債務を調整すべきなのか、すべきでないのかは今回の法律でははっきりしてはしません。こうした問題は、基本的にそのリスクを誰が背負うのかということをきちんと整理しなければならないと思います。

例えば、一つは長期にわたって住民がリスクを最終的に負うという形です。それからもう一つは債務調整をしたときに金融機関がリスクを負う形です。それ以外にも、国はたとえば補助金などの形でたくさんお金を投入していますから、住民の負担を上げずに、国が最終的にリスクを引き受けるという形もありうる。それから、最初にやるべきことなのかもしれないですが、自治体自身が自分たちの身を切っていくという形もある。そういったことを自分たちが自主的に決めて

行っていくのか、それとも国がどんどん介入して制度としてやっていくのか。この部分は非常に大きな分かれ目になっていると思います。

先ほど木下先生が、再生する際の第一の前提として人口減少がまず普遍的な問題であるということを考えるべきだと言われました。別に夕張とか佐賀に限ったことではなくて、日本全体で人口がどんどん減っていくわけです。すると収入もどんどん減っていく。そして、どこにお金を投入していくかという話になるかと思いますが、収入が減っていくなかでその財源をひねり出すとすると、必ず何かを切るということとセットでなければなりません。そういうことを、地方自身がやっていくのか、もしくは国がやっていくのか。これらは分権の部分と非常に関わってくる問題です。債務調整の是非も含めて新しい再生制度のあり方も、最終的にはそういう部分に行き着く問題なのではないかと思います。

宮脇：

すでに財政の話に入ってきていますが、これからの流れといたしまして、もう少しこの財政の問題について整理をしたあとに、分権の全体の姿のなかでの再生のあり方というのを議論していきたいと思います。

木下前市長、先ほど再生をするときの資源投入のお話ですとか、非常に前向きなことを教えていただいたのですが、そこに結びつく前の段階で今抱えている問題が非常に大きくて前向きにいろいろなことが考えられないという自治体が非常

に多いと思います。そのなかでまず一定のところを整理していき、おそらく同時に次のステップを作っていかなければならないと思います。この部分について、自治体はどういう視点から考えていったらいいのか、具体例も含めて少し教えてください。

木下：

自治体の規模によって、かなり違うと思います。それから、都市部なのか農村部なのかによっても違うと思います。都市部である程度規模のある自治体だったら、まず資産を洗う。自治体には遊んでいる資産が多い。市役所の方は「もうだいたいやっていますよ」と言うけれど、プロが入ると実は全然違う。道路用地として買っていたけど結局遊んでいるというところは、プロが入ってくると「隣りの人に何十万かで叩き売りなさい」とか、「売れなかったら駐車場で貸しなさい」とか、「それでも売れなかったら看板を立てて看板代をとりなさい」とか、いろいろなアイデアを出してきます。ですから、ある程度規模があるところは、実は人を減らしたりといった「カット」よりも、資産を売ったり、有料駐車場で貸したり、そっちに手をつけたほうがたぶん早いんです。ようやく最近東京都がどこかの出張所の駐車場を土曜日曜は有料で貸すということをはじめたのですが、意外とこれはスピードが遅くて、そういうことすらまだあまりやられていないんですよね。

佐賀市役所はそういったことをいろいろやりました。カットするということで

いくつかお話しさせていただくと、私は第3セクター商業ビルをあえて倒産させたことがあるんですよ。平成10年に中心市街地空洞化防止のための切り札として登場したエスプラッツというビルがあります。資本金が確か13億円で、佐賀市が筆頭株主、4億5千万円ぐらい出していたかな。国と県と、それから市の補助金、なんだかんだで100億円ぐらい突っ込んでいました。平成10年に完成して、私が市長になった平成11年に中を洗ってみますと、商業ビルの売上が40億円ないと採算がとれないところが20億円しかなかったんです。私のボランティア・スタッフの銀行マンに見てもらったら、1年後に元本返済が始まったら資金がショートすることがわかりました。「そのとき追加融資するの？しないの？もう考えておけよ」ということを言われたんですよ。そこで、よく経緯を調べてみると、担当の市役所の産業部長は「絶対に売上は20億円ぐらいしか出ません。1年目から2億円の赤字が出ます」ということを市長に意見具申したのですが、たまたま建設省から来ていた助役さんがそういう第3セクタービルを何か造って帰りたいという強い意向があって、それに市長が乗ってしまいました。「2億円損する」ということが意見具申されていたにもかかわらずゴー・サインが出ていたんですね。

ただ、そんな文句は言いたかったのですが、もうその人は辞めてしまっています。どうするかということなのですが、普通だと市役所が30億円ぐらい出して床を買うんです。でもそんな金は全然ないので、あえて手を差し伸べずに倒産させ

ることにしました。その第3セクターの社長は元佐賀銀行の会長さんでして、わかっているはずなのに1年後も「大丈夫だ」と平気で嘘をつくんです。それで、予定通り1年後に資金ショートしたら、なんと恐ろしいことに自分で債務保証して1億円を資金調達されて、資金をつながれてしまったんですね。

第3セクター自身が持っている権利、それから市役所が持っている権利、もともと商店街だったので商店主が持っている権利、と非常に権利関係が入り組んでいて、こんな入り組んでいるところは絶対に再生できないので、1回倒産させて誰かにまとめて買い取らせようということで、まったく手を差し伸べずに倒産していただきました。

結局、最後は我慢比べなんです。住宅金融公庫が何回も何回も競売にかけられるのですが、誰も入札しないんです。下がってくると、「ヤクザが入るぞ」という噂を流して市役所を買わせようとするのですが、ここはもう我慢比べで（笑）。そろそろいいぐらいに下がったなと、底値だなと思うときに、なぜかゲット・タイミングで地元の経済団体が「そろそろ市役所が買ってくださいよ」という話になったので、違法だと言われましたけど底値で土地開発公社に買わせました。たぶん法律上はおかしいんですよ。短期の売買を予定しているのです。だけど裁判になったって、ものを売り払ってしまっていれば訴えの利益がないということで、たぶん私は大して処罰もされないのであえて買わせました。

結局、土地開発公社が1回買い取って

権利関係を一本化し、そのあと民間の方に安く損切りして買ってもらおうと思ったのですが、私が選挙に負けたあとどうなったかという、やはり従来どおり市役所が結局買って市の施設が入ったんです。それで10億円以上余計にお金を出してしまっていて、初期投資はいいのですが年間に2億円以上、維持管理費が膨らんだんです。これは、これから佐賀市役所の財政を著しく圧迫するだろうと思います。

ほかに、普通会計の状況を悪くする落とし穴というのがいくつもあります。たとえば市営バスも大赤字だったんです。これも西鉄バスのOBの方を入れて全部洗ってもらいましたら、すでに債務超過の段階だとわかった。どうやって資金を回していたかという、水道局から借りていたんです。水道局は、水道管を更新するために何十億か金を持っており、その金をどんどん借りてつないでいたんですね。いろいろな手を考えるものだなと思いました。

そこでやったことは、観光バス部門を全部廃止しました。申し訳ないのですが、運転手さんも肩をやはり叩くんですよ。叩くしかないもんですから。本当は30%給料を下げると収支トントンになるんです。というのは、地元の昭和バスとか祐徳バスという、佐賀にある一般の私企業の給料と同じにするには3割カットしないとイケない。それだと黒字化するんです。交通局長に「そこまで交渉しろ。受け入れなかったら潰すぞ、と言ってやれ」と言ったんですが、そこで頑張り切れなくて10%カットで終わったんです。

私は3年後に収支の見通しが立たなかったら民間売却することを決めていたのですが、今は体制が変わったのでまだ市役所が抱えてしまっていて、経営支援ということではなくて違う名目の補助金を毎年出しています。これからこれもどんどん膨らんでいくので大変だなと思います。

それから、あとは下水道と国保です。下水道も農村下水道も同じなのですが、人口も水の消費量も増えるという前提で計画を作られていることが多いんです。特に農村下水道は人口が減るようなところであっても、人口が増えるという前提で計画を作られる。そこで、残念ながら将来人口が減っていくと利用料が入ってきませんので、これは相当どこの町も怖いんですね。国保も同じです。「じゃあ、料金上げりゃいいじゃないか」と言うと、これが政治家にはできないところでして、私は市議会議員の選挙前に下水道料金の値上げを議会に出したのですが、きれいに否決されました。政治家としては、国保の値上げ、それから下水道料金の大幅な値上げは、選挙を抱えていると何回もやりたくはないですね。ですから、残念ながら今のままでいく。きょうは学生さんがいっぱい来ていますが、学生さんたちの肩に借金としてみんな乗っていくと思います。申し訳ないです。

宮脇：

なんか再生の話なのかどうか、よくわからなくなりました（笑）。

先ほど、健全化法の話がありましたけれども、この健全化法の適用が来年度から始まるわけですね。北海道内においても、

病院のほか下水道といったところの事業赤字が非常に大きく自治体に反映されて表へ出てくるわけです。そうすると、全国的にも北海道と関西地域あたりが、非常に重たい状況で出てきてしまうという現実があります。このすべてを各自治体で処理していくということはかなり難しいと思います。これはまた後半部分でやりたいと思います。

中島先生、先ほど第3セクター等の今ある仕組みに対する債務調整に関するお考えをお教えいただいたのですが、本来第3セクターというのは通常一般法のなかでも整理がつけられるはずのところですが、損失補償という仕組みによって自治体が財政で負担をしなければならないという仕組みになっています。ということは、これは議会も含めた損失補償ということをやるとい意思決定、そこに問題があるということです。損失補償がなければ、第3セクターとかそういうところは切り分けて一般法によって処理をしていく、というようなことは当然の話ということになるわけですか？

中島：

当然ですね、はい。

宮脇：

では、過去の部分はやむを得ないとしても、損失補償といったような仕組み自体について先生はどうお考えですか。

中島：

私は、損失補償は基本的には制限したほうがよいだろうと思います。もちろん、

それは分権改革の議論と逆行するというおそれもあるのですが、問題は、たとえば「この第3セクターは赤字になるかもしれないが、どうしてもやりたい」というときに、黙って密室の中で決めるのではなくて、きちんとその数字も出してオープンにして議会に示す、ないしは住民に示して「どうしてもやりたい。いいですか」というふうな形で問うシステムがないことだと思います。先ほどのお話を聞いていて非常によくわかったのですが、当該第3セクターを立ち上げたらどうなるのかがわかっている人は「これは将来絶対赤字になるからダメだ」と言っているのに、誰かの実績を作るために強行されてしまったというようなときに、どのように責任追及するかが問題なのだと思います。

ですから、そういった倒産責任を負う者に対する責任追及のシステムをきちんと整備しないといけないと思いますし、同時に、もし「赤字になるのは確実なのだけれどどうしてもやりたい」というときには民に問うことが必要です。そのかわりあとで破綻しても、住民にもある程度、住民税の値上げとかは覚悟してもらおう。情報が無いなかで責任だけ負わされると、夕張の方たちのように「われわれは知らなかった」という話になってくるわけですから、やはり情報を開示することが非常に重要になってくるのではないかと思います。

そういう意味では、定期的に議会に対して、この第3セクターはどういう経営状態になっているのかということをきちんと伝える。さらには住民にも伝える。

さらに考えるべきは、自分の自治体が全国でビリから何番目ぐらいに危ないといったことをきちんとみんながわかるようにし、それ相応の覚悟をしてもらったうえで判断してもらえるようにすることです。それによって、闇の部分が出てくるのではないかと思います。

宮脇：

あえて増田地方分権改革推進委員会委員長代理にお伺いしたいのですが（笑）、今、中島先生のほうからありましたように、こういう過去の債務を一定の整理をするとか、あるいは損失補償などに制約をかけるということになると、おそらく分権という大きな流れとは逆に国側が制約を強めていくという部分も必要になってくると思うのですが、こういったところについて増田前知事はどうお考えでしょうか。

増田：

何のために分権社会を作っていくのかということを中心に理解することが大事だろうと思います。分権というのは当然、国の過剰関与から自治体を自由に解きほぐすということももちろんあるし、そこが非常に大事なところなのですが、そういった制度的な議論に分権を閉じるのではなくて、今の日本の経済構造がどうなっているのか、人口が極端に落ちて産業構造もガラッと変わっていくなかで起きてきている問題だということを頭に入れる必要があると思うんですね。

たとえば税財政の問題についても法人事業税の分割規準の見直しなんてことは

常に行われていますが、むしろ今後の産業構造を見たなかで、法人事業税のあり方だとか分割基準だとかが今後の産業のあり方にきちんと合うものになっているのかが問題です。あるいは経済の規律についても、かつては計画経済的な統制で行われていたものが今は市場の経験に学ぶということが一番適切だということで、市場を中心とした規律に委ねるようになってきているわけです。ですから、経済ですとか市場の規律だとかいうことからかけっして目を離さずに、それを踏まえた上で分権社会というものを制度設計していく必要があるのだらうと思います。たとえば3セクの処理ということが、分権のなかでは必ず自助努力として求められていきます。そのときに結局「負担を誰が負うのか」ということになるわけです。国民負担は最小にしなければならないと思うのですが、野放図な3セクの判断をした首長が一番責任を負うべきかもしれないし、それを許した議会、それからその議員を選んでいる住民、それぞれが適切にリスクを負っていくべきだということです。金融機関もそのリスクを負っていくべきであろうということになれば、当然金融機関は自治体に貸す金利を高くする。高い金利で行政のサービスが一定の制約を受ければ、廻って住民も一定の負担を負う。しかし、財政規律を高めるためには、今後の経済の動向を考えると市場の規律に委ねるのが適切な規律であろうと判断されれば、分権の制度設計もそれに沿うことが大事である。

損失補償契約については、今、基本的には自由になっています。これについて

いろいろ制限を加えるということについては、一見、表面的には分権に逆行するように見えるかもしれませんが、今後の経済動向を考えて大きな観点に立てば、それが分権にかなうというような考え方もできるのではないかと。私は今までの3セクの野放図なあり方を見て、そのなかで各自治体が自立をしていくということを考えれば、当然ある程度の金利負担の上昇等踏まえながら、市場の規律を、金融機関の見る目というものをここに持ち込んでいくべきではないかと思えます。

宮脇：

木村さん、先ほどの話の続きになりますが、会計情報の質をよくしてチェックできるようにしても、それをきちっと使える、あるいはその価値をある程度知識で意味づける仕組みというのが必要だと思います。その情報をうまく活用し、決定する議会の仕組みは、どこが一番キー・ポイントになるのか。先ほどのご報告のなかでは、監査制度とかそういうことに触れられましたけれども、今までも監査委員があったのに残念ながら機能しなかった。この辺り何かポイントになる点があれば教えてほしいのですが。

木村：

議会ですとか今の監査委員というのは、企業でいうと内部監査、企業のなかでの監査に近い状態になっているんじゃないかと思えます。要するに、自分たちが利害関係者であって、同じ共通の目的を一種共有した人たちですね。完全に自治体の利害から離れた人ではない。そう

いうところでは、監査というのはなかなか有効に機能しない。そういう意味では、外部監査の制度自体もいくつか問題はあられるかもしれませんが、少なくとも第三者による外部監査を入れるということは非常に大切だと思います。

それから、先ほどの地方分権等と債務保証の制限の話に関しては、私個人の意見としては、地方が自分たちを規律づけないければならない時代になってきていると思うんです。そういった制度を国が決めてしまうよりも、もっと先手を打って、監査制度も含めて地方が自ら規律づけをしていくことが必要でしょう。そういうことをやるのが本当の意味での分権なのではないかと思えます。

宮脇：

今、分権の話が出てきましたので、大きな視点のほうに移りたいと思います。夕張も含めて、若干自治体の弁護をするとなれば、自治体側の自由度というものがあるようでないという部分があります。特に財政面からいきますと、交付税とかそういったものは自由に使えるお金のように見えて実はそうではなくて、ほとんどが義務的に使わなければいけない経費に回さざるを得ない実態にあるのも否定できない状況です。ですから、各自治体が何か特色のあることをやろうとすると、いわゆる借金をしてやらないとなかなか展開できない。やはり分権をして、自治体で自分で決めて行動できる仕組みにしていくということが必要だと思うわけですね。

木下前市長、先ほどの少し前向きの話

のほうに戻しますと、いろいろ前向きな仕組みというものを作るにあたっては、当然今の制度で対応できない部分もかなりあると思います。あるいは、実はよく見ると制度は対応できるんだけど、それをうまく使えてないという部分もあると思うんです。実際に再生の取り組みに挑戦されていて、分権として通常言われているものだけではなく、「もっと議論されてもいいんじゃないか」と思えるようなところがあれば、教えていただきたいと思います。人的な資源でも結構ですし、そのほかの分野でも結構です。

木下：

私はいろいろお金を稼ごうとしたのですが、きれいに形になったものはそんなにないままに辞めてしまいました。ただ、お金を稼ぐことについては、ある程度のことは今のままでもできるなとは思いました。決定的に足りないのが、やはり人材ですね。人材をうまく地方に持って来る仕組み、それができるといいなあということは常々思っていました。

そういう意味で、今の制度でやりにくいのは、「この人、使えるな」と思っても自分がそこで採用することができないことですね。必ず公募にかけて選考委員を決めて、「この人が当選しますように！」とお祈りしながら応募してもらうわけでして（笑）。しかも、非常に腕の立つ人を雇おうと思うと、市役所が準備する給料って本当に安いんですね。「本当にこの金で来てくれるかなあ」と思いながら交渉して、しかも公募ですから「一応審査を受けてください」という失礼な

ことも言って採用しないといけない。人の面でもう少し自由度が高まるといいなと、つくづく思いますね。

これは議会での関係でもあるのですが、任期付任用でもやはり安いんです。市役所でもしIT関係者が来たとしたって、今のCIOに出している1千万から1千500万なんていう給料で自分のキャリアのプラスにもならない経歴のところに来る人って、よっぽど変わっている人か、辞める直前の人か故郷に帰って何かしようということしか考えられないんですよね。高く出すと、たぶん議会が通らない。

私は教育長をスカウトしたときに東京から持ってきたので、東京の給料に合わせるために2割上げようとしたんですが、ギリギリ1票差かなんかで可決されたこともあります。これは制度の話ではないのですが、何とかもうちょっと自由に人を採れるような仕組みがあると民間の方の活用をもっとしやすいなと思います。制度的にはそこがやはり非常にやりにくかったですね。

宮脇：

増田前知事、この辺り分権としては結構大きなテーマかなと思うのですがいかがですか。

増田：

私も地元の市町村長さん方といろいろな意見交換をした場合に、やはり人材の問題が必ず出てきますね。非常に大きなものです。これは県知事をやってもやはり同じようなことがいえます。何も地

元の人たちの能力が劣るということではなくて、能力は大変すばらしいものがあるのですが、ただ、一つの例で企業再生などを的確に進めようといったときに、やはり有為な人材というのはなかなか得がたいということがある。

それから、これは自治の構造的な問題ですけれども、関係者が非常に閉じられた世界の中でいろいろな意味で立場がだぶっているところがある。これは何も企業再生とかそういうことだけには限りません。公共事業を大幅に削ると、県庁の中にも建設部門に家族が携わっている方、あるいはそのご子息とかいっぱいまして、非常に濃密な人間関係ができています。それから経済界も然りです。そういう中で新しい動きを出していくには、いわゆるしがらみがない外部の新しい視点を持っている人を中心にするということは非常に有益な場合があります。

したがって、硬い岩盤のような経済構造なりしがらみをもとにして出来上がっている地域の構造というものを変えていくという意味で人材が必要だと思う部分と、専門的な分野のスキルとして新しい分野についての能力を持った人材が必要だという気がします。

経済界などについては、自由な人材制度があればいいと思うぐらいの話ですが、自治体に関して公務員の人材の流動化ということは、もっと真剣に、国全体として取りかかる必要があるだろうと思います。ただし、そのときにやはり公的な目的で仕事をしていただく必要がありますから、そこをきちんと担保した上での人材の流動化ということは必要であ

る。官民交流も非常に大事だろうと思いますし、それから国の中央省庁の縦割りで、それぞれの省庁ごとに採用されているといった問題や年功序列の問題とか、いろいろ直すべきところはあると思うんです。

今日はちょうど、こちらの北大の公共政策大学院にお世話になっているからということであえて言うわけではないのですが、大事なのはそういう高い公目的にかなう志と柔軟な発想を持った若い方が輩出してくるということ。今、公務員志向が非常に減っているということは社会、国家全体としての損失だと思うので、そういうきちんとした目的を持った若い人たちがいっぱい出てくるということが層を厚くしていくということになるので、公共政策大学院の役割というのは大変重要でありますし、また各地域にいろいろなものが出てきてその厚みが増してきたというのは、将来に向けて期待を抱かせるものではないかと思います。

宮脇：

ありがとうございました。業界を代表してお礼を申し上げます。木下前市長が思い出されたことがあるということですので、ちょっとお願いいたします。

木下：

ほかに制度で困ったなあと思うのは、よく言われていることですが、一つは農地法の転用規制です。企業が進出してくるのが決まって、工場団地がいっぱいになりかけて、他のところもついでに誘致しようと思って隣接したところを急いで

転用したかったんですけども、なかなか簡単にいかないですね。今、企業は進出するときに半年以内で決めてしまいますから、そのスピードには付いていけない。スピードがすごく大事なんですが、今の国の手続きではよほどうまくやっても半年で転用が決まるということはないでしょうね。

それから、景観規制をしたかったのですが、たしか建築基準法か何かでいろいろなことが決まっていると、上乘せの規制がすごく難しく大変だったという記憶がおぼろげながらあります。

それから、これは条例でできるかどうかを議論して断念したことなのですが、人口が減ってくると市の中心部で空き家がいっぱい出てくる。所有者がみんな東京や大阪なんかに出て行って家の管理をちゃんとしないからです。現に佐賀市内中心部は、空き家がどんどん増えてきていて、ちゃんと管理されない状態になってきているんです。これからおそらく市の中心部で有効活用をしようと思うと出てくる問題だと思います。そこを強制的に何か管理しろと言いたかったのですが、やはり個人の財産権の侵害は難しいという話で、条例ではできなかつたですね。もしかしたら税金を新しく作って、空き家のままで有効活用していない人の固定資産税をうんと高くするということをすればよかつたのかな、とも思います。

中島：

私も、今の話を伺っていていくつか思い出した話があります。

地方の自治体が元気になるためには、

地方に企業が来てくれるとか、そういうことが当然要求されるわけですが、たまたま地方の大きな企業が倒産し、別の企業に代わりに来てもらうというときに、先ほどの農地法の問題だとか、それぞれの地方のさまざまな規制が厳しくてすんなりとは入れない。ですから、倒産した企業に替わって、東京や大阪の企業が進出しようと思ったときに、地方の自治体がそれなりの協力をしてくれないことには入りこめないということを、盛んに言われるのです。企業が来ないことには地域は活性化しませんから、その点もリンクさせる必要があるのかなと思います。

それから、もう一点ですが、先ほど木村さんが言われた自治体の監査委員の確保の点なのですが、今はむしろしがらみのある人が監査委員になっていて、きちんとした監査ができていないという話でした。そこで、非常勤型の公務員という形でもよいのですが、もっと数字がちゃんとわかる人を監査委員として必要に応じて任用していくというようなシステムも併せて入れる。つまり、監査のできる第三者を公務員として非常勤で入れていくというようなことも含めて、ご検討いただけるとよいなと思います。

もっと公務員制度を上手に変えていって、使いやすくしていただくということが、実は非常にいろいろな意味で重要なのではないかと思います。

宮脇：

中島先生に続けてお伺いしたいのですが。増田委員長代理の基調講演でもあったのですが、今あるいろいろな制約条件

は根拠が全部法律のところで書かれている。政省令のところに下りてきていても、その政省令で書くことを法律が委任していて、最終的な根拠が全部法律になっている。実は第一次分権改革が終わった後に、本来政省令で決めていたものを法律に格上げをして、手が出せないようにしてきたという流れがあります。そういうところも踏まえて、自治体の条例の力を強くして法令を書き換えられる上書き権という提案をしています。ですから、法律にも可能性があればその対象になるのではないかと。これはまだ結論ではないですが。それをやると、すぐ霞ヶ関から「憲法違反」と出てくるんですが、いろいろなことを自治体が行うときにこの上書き権を一つの手段として検討していきたいと思っています。感想でも結構ですのでお考えをお聞かせいただければと思います。

中島：

いろいろと地方で企業の再生に関わっている人たちからお話を伺ったときに、自治体がすばやく対応してくれないという意見がありました。おそらく法律による規制がかぶっていて、どうにもならないという部分もおそらくあるのだろうと思います。

ですから、そういう意味では、自治体が独自に変えられるということになるのであれば、そこはもっとスピード感のある対応ができて、企業が進出してきたときに、「じゃあ、少し待ってください」という形で地方自治体なり県のレベルで動けるのかもしれませんがね。そういう意

味ではあまりに法律で縛るといえるのは、やはりちょっと考え直さないといけないのかもしれない。

その「法律で縛る」ということなのですが、私に関わっている倒産法制に関して言いますと、最近では、破産法だとか民事再生法だとか会社更生法だとか、さまざまな法律がありますが、改正に際しては、だいたい法律の条文を少なくして、その多くを「規則」事項に落とすということが行われています。「規則」というのは最高裁で決められます。そうすると国会がいらぬのです。最高裁でどんどん変えていける。法律を少なくして規則に落としたほうが機動力は増す。不便なら簡単に変えられる。その意味では、最低限のことだけを法律、地方で言えば条例になるのでしょうか、そちらに委ねるといっておそらく動きやすいのではないかと思います。倒産法制に関して言えば、法律のほうは非常に条文が少なくなってきた、ほとんど規則に下りてきているという場合が多いですね。

宮脇：

ありがとうございました。それでは、いただいた時間を大きく超えてしまっておりますので大変申し訳ございませんけれども、パネルディスカッションのほうはこれで終わらせていただきたいと思います。

(フロアとの質疑応答については省略させていただきます)

第二次地方分権改革の基本理念に関する考察 —「中間的な取りまとめ」から見る分権改革の理念と方向性—

宮脇 淳*

1. はじめに

地方分権改革を総合的かつ計画的に推進するため、2006年12月に公布された地方分権改革推進法（法律第111号）¹⁾に基づき、2007年4月の同法施行とともに地方分権改革推進委員会（以下「委員会」）²⁾が設立されている³⁾。地方分権改革推進法は3年間の時限立法（2006年4月～2009年3月）であり、この期間中に地方分権改革に集中的かつ一体的に取り組み、政府が策定する地方分権改革推進計画、新地方分権一括法案に盛り込むべき内容に関して勧告等を行うことが委員会の役割となっている。本稿は、こうした役割を担う委員会が2007年11月16日に公表した「中間的な取りまとめ」の基本理念に関する主要論点を中心に考察する。なお、以下で論じる点は、筆者の地方分権改革推進委員会事務局長⁴⁾としての視点ではなく、北海道大学公共政策大学院教授としての視点から考察するものである。

第一に本稿で中間的な取りまとめをなぜ重視するのか。それは、委員会が中間的な取りまとめを「(2008年)春以降に順次行う勧告に向けて結実させる起点として位置付け、今後の委員会の検討姿勢や認識している課題への対応の方向性を明確にするものであり、この意味から中間的なとりまとめは、いわば勧告に向けた「羅針盤」といえる。(()部分は筆者加筆)」⁵⁾としているからである。中間的な取りまとめに示された内容は、委員会の政府に対する今後の勧告等の土台を形成するものであり、最終

* 北海道大学公共政策大学院

E-mail:bx8a-mywk@asahi-net.or.jp

- 1) 本法律の詳細は、地方自治制度研究会（2007）「逐条解説地方分権改革推進法」ぎょうせいを参照。
- 2) 委員会の詳細は、<http://www.cao.go.jp/bunken-kaikaku/iinkai/iinkai-index.html> を参照。中間的な取りまとめは、<http://www.cao.go.jp/bunken-kaikaku/iinkai/torimatome/071116torimatome1.pdf>。
- 3) 本稿では、委員会が最終的に新地方分権一括法案等作成に向けた勧告を主たる役割として、いることから2004年4月施行の地方分権一括法に焦点を絞り、その法案作成に向けて1995～2000年に進められた分権の取り組みを第一次分権改革、2007年4月から施行された地方分権改革推進法に基づき新地方分権一括法に向けて進められる分権の取り組みを、第二次分権改革と位置付ける。
- 4) 筆者は、2007年4月から内閣府本府参与として地方分権改革推進委員会事務局長に就任（非常勤）。
- 5) 委員会「中間的な取りまとめ」p.2。

的に政府が策定する地方分権改革推進計画、新地方分権一括法案の内容の基底となるものである。したがって、中間的な取りまとめの主要論点を考察することは、第二次分権改革の道筋と課題を明確化することに繋がる。なお、「羅針盤」たることについて、大森彌氏は、委員会が2007年5月30日にまとめた「基本的考え方」⁶⁾で示した副題たる「一地方が主役のくにづくり」が中間的な取りまとめでの副題からは削除されていることに対して工夫の必要性を指摘している⁷⁾。第一次分権改革の地方分権推進委員会では終始「分権型社会の創造」を掲げ続けていたのに対し、今回は羅針盤といたしながら名無しになっている点に懸念を示したものである。確かに、改革を担う委員会の一連の意思表示において、いわゆる「御旗」となるメッセージを明確にして基本姿勢を可視的に貫徹することが必要であり勧告等に向けて工夫すべき点といえる。

第二に本稿が基本理念に関する主要論点になぜ重点をおくのか。それは、地方分権改革の議論が既存の事実関係に基づく「現実的妥当性の議論」に吸引され、「基本理念に裏打ちされた規範的思考」による議論が欠落することのないように検証していくためである。規範的思考とは、基本理念の議論に関する時間軸に支えられた歴史的構造化をもった思考であり、断片的・感性的な事実認識に依拠した時間軸のない思考、思考の伴わない単なる前例主義とは当然異なるものである⁸⁾。地方分権改革に限らず制度改革や政策形成において現実的妥当性が重要な要素となることは、政治的な実現可能性の確保、さらに国民的取組みに昇華させるためにも忘れてはいけない点である。一方で、そのことのみを重視し現実的妥当性に偏り規範的思考が欠落し「現実的妥当性と規範性の緊張関係」が失われたとすれば、事務事業や税財政に関する断片的・感性的な性格を持つ地方分権改革の限定的成果は得られても、既存の中央集権体制に実質的に包摂された地方分権しか実現しない。なぜならば、歴史的構造化に裏打ちされた基本理念に基づく議論、現実的妥当性と規範性の緊張関係が維持された議論がなければ、既存の権力構造に対する体系化された抵抗力がなく、形成される結論が「生れついたままの感性の尊重と、他方では既成の支配体制への受動的追随」⁹⁾となりやすいためである。とくに、政治的な変動期においては現実的妥当性が無秩序に優先され、規範的思考に基づく歴史的構造化はさらに劣化しやすい。「本来無時間的にいつもどこかに在ったものを配置転換して陽の当たる場所に取り出してくるだけのことであるから、それはその都度日本の「本来の姿」や自己の「本来の面目」に還るものとして認識され、誠心誠意行われている」¹⁰⁾ ことになるとする指摘に十分留意すべきである。

6) 基本的考え方は、<http://www.cao.go.jp/bunken-kaikaku/iinkai/torimatome/070530torimatome1.pdf>を参照。

7) 大森 (2008) p.24

8) 丸山真男 (1957)、pp.6-7。

9) 丸山真男 (1957)、pp.14-15。

10) 丸山真男 (1957)、pp.9-11。

2007年4月の委員会発足以来、2007年夏の参議院議員選挙（第21回）をはじめとして政治的な変動期にある。こうした時期であるほど、現実的妥当性と規範的思考が緊張関係を持ち断片的・感性的な事実認識だけに翻弄されない委員会議論が展開される必要がある。そのことによって、はじめて既存の権力構造に対する体系的見直しと一体化した地方分権改革が実現し、中間的な取りまとめが指摘する小手先の改革ではない国のありようを根本から改める大改革が現実のものとなる¹¹⁾。

2. 第一次分権改革との連関性と時代的变化

2.1 第一次分権改革との連関性

第二次分権改革の位置づけ、とくに2000年4月の地方分権一括法施行に向けた地方分権推進委員会¹²⁾を中心とする第一次分権改革との連関性について中間的な取りまとめは、「地方分権改革は、言うまでもなく、今に始まった改革ではない。第一次分権改革によって平成12年に地方分権一括法が施行され、地方を縛ってきた国からの機関委任事務の制度が廃止されるなど、国と地方の関係の根幹にかかわる改革を行ってきた。しかし、時代状況は、今日、大きく変化した。これまでの延長線上で地方分権改革をとらえて推進していくことだけでは、国民の理解と共感を得ることはできない。」¹³⁾としている。すなわち、第一次分権改革の成果を踏まえつつも単純な延長線上の取り組みだけでなく、第二次分権改革としての新たな取り組みを行うことを明示している。第一次分権改革は、「分権型社会の創造」を掲げ、地方分権推進のベースキャンプを形成した。そのベースキャンプから出でて次なるベースキャンプへと改革のルートに登攀するのが第二次分権改革である¹⁴⁾。この登攀において、第一次分権改革の示したルートをどこまで伸ばし、どこから新たなルートを切り開くかが課題となる。

まず、延長線上、新たな取り組みを問わず第二次分権改革が基本的理念として第一次分権改革と共有するべき点はなにか。それは、国と地方自治体間を上下・主従の関係ではなく「対等・協力の関係」と位置付ける点である。この点に関し、中間的な取りまとめでは、「地方レベルの政府を確立することが不可欠である。地方政府は中央政府と対等・協力の関係に立つものであり、そのような地方政府をつくることは、国のあり方、かたちを根本から見直し、「地方が主役」の国づくりを行うことを意味する¹⁵⁾。」とし、さらに「地方政府の確立は、自治行政権、自治立法権、自治財政権を有する完全自治体を目指す取組みでもあり、その運営は「自由と責任、自立と連帯」、

11) 委員会「中間的な取りまとめ」、p1。

12) 地方分権推進委員会概要は、<http://www8.cao.go.jp/bunken/bunken-iinkai/index-bu.html>を参照。

13) 地方分権改革推進委員会「中間的な取りまとめ」(2007/11/16) 1頁。中間的な取りまとめ全文については、<http://www.cao.go.jp/bunken-kaikaku/iinkai/torimatome/071116torimatome1.pdf>を参照。

14) 委員会「地方分権改革推進にあたっての基本的考え方」(2007/5/30) 参照。

15) 委員会「中間的な取りまとめ」、p8。

「受益と負担の明確化」の基本原則にもとづき展開されるべきである¹⁶⁾。」としている。地方自治体を「政府」と位置付けることは、国との関係を政府間関係として対等・協力の理念で貫くことで初めて成立する。

対等・協力の基本理念の下で第一次分権改革の成果として具体的に踏まえる点は何か、そして第二次分権改革としての新たに重点として取り組む事項は何か。少なくとも第一次分権改革との歴史的構造的性を担保し、地方分権改革の議論を進化なき循環構造、すなわち「永遠の未完」に陥らせないために前者の整理は重要となる。加えて、委員会自らが新しいと認識している事項がその実態としては「本来無時間的にいつもどこかに在ったものを配置転換して陽の当たる場所に取り出してやるだけのこと」¹⁷⁾に陥っていないか常に留意するため後者の検証が重要となる。具体的にみると、2000年4月の地方分権一括法の施行でひとつの結実をみた第一次分権改革では、機関委任事務制度の全面廃止とそれに伴う法定受託事務、自治事務の事務区分の導入、関与の定型化・ルール化と係争処理制度の導入、必置規制の緩和など国と地方自治体間の行政的関与の分権化・透明化・一般法化を中心とした国と地方の根幹にかかわる改革を実現している。その反面、地方分権推進委員会の委員であった西尾勝氏¹⁸⁾が指摘したように第一次分権改革は「未完の分権改革」¹⁹⁾と位置付けられており、地方分権改革委員会の最終報告、第一章「第一次分権改革を回顧して」の「IV未完の分権改革」のほか、第四章「分権改革の更なる飛躍を展望して」においても「未完の分権改革」の内容が指摘されている²⁰⁾。最終報告「第一章IV未完の分権改革」で示された第二次分権改革以降の改革で焦点となる未完事項としては、「地方税財源の充実確保方策とこれを実現するために必要な関連諸方策」を掲げ、第四章で「①地方税財源の充実確保、②法令等による義務づけ、枠づけの緩和、③事務権限の移譲、④地方自治制度の再編、⑤住民自治の拡充、⑥地方自治の本旨の具体化」を上げている。こうした未完事項すべてを、3年間の時限的取組みである第二次分権改革で完結させることは困難である。困難なだけに①～⑥の未完課題のどこに焦点を絞り、どこまで完結度を求めるのか現実的戦略が極めて重要となる。そこで、最終報告第四章で示された事項のうち、まず、④地方自治制度の再編、⑤住民自治の拡充、⑥地方自治の本旨の具体化、について第二次分権改革が如何に取り組もうとしているかを以下で順次整理し、その後、①地方税財源の充実確保、②法令等による義務づけ、枠づけの緩和、いわゆる法令の規律密

16) 委員会「中間的な取りまとめ」、pp. 8-9。

17) 丸山真男（1957）、pp.10-11。

18) 西尾 勝（1999）参照。なお、西尾勝氏は地方分権推進委員会委員であったとともに、2007/11/20に地方分権改革推進委員会委員に就任（増田寛也委員が国務大臣に就任したことに伴う補充人事）。

19) 佐藤英善（2002）pp. 9-12。

20) 地方分権推進委員会最終報告は<http://www8.cao.go.jp/bunken/bunken-iinkai/saisyuu/index.html>を参照。

度の問題、③事務権限の移譲、について整理することにしたい。もちろん、①～⑥の事項は程度の違いはあっても直線的な因果関係ではなく相互に関連し合っている。たとえば、①～③の事項は密接に関連しその結果として未完性が生じているだけでなく、②の法令による義務づけ、枠づけ、③の事務移譲の問題は④と⑤に密接に関連している。加えて、⑥地方自治の本旨の具体化は、残された課題の根本に位置することを忘れてはならない。

こうした未完性の検証は、委員会運営の形態にも大きな影響を与える。第一に指摘できる点は、地方分権推進委員会で採用した「グループ・ヒアリング方式」の採用は第二次分権改革では適切とはいえないことである。地方分権推進委員会では、「現実的で実行可能な、着実な改革」を目指すとして、グループ・ヒアリング方式を採用し審議が進められたことは有名である²¹⁾。グループ・ヒアリング方式の導入によって功罪両面があったことは最終報告自体にも記されている。罪としては、「①調査審議事項の範囲が地方公共団体の総意として提示された改革要望事項に限定されがちであったこと、②勧告事項が各省庁と合意に達した事項に限られたこと、③実質的な意見交換に関する情報が非公開となり議論の透明性が問題となったこと」、などが指摘されている。反面、功としては、各省庁との合意事項を基本に勧告に盛り込んだことから地方分権推進計画の記載事項、そして地方分権推進一括法の法制化において勧告事項が最大限尊重され実行率を高めることができた点が指摘されている。このため、第二次分権改革の対象としては、グループ・ヒアリング方式では合意できない事項が中心となって残されており、各府省と合意の上で勧告することが困難な領域を委員会は対象としている。このことから委員会の審議において各府省との合意を前提としそれに向けて非公開で議論するグループ・ヒアリング方式の採用は、第二次分権改革の成果を当初から極めて限定的なものにすると同時に、グループ・ヒアリング方式の罪を含め第三次分権改革以降の取り組みに対して歴史的構造的な欠落させる要因ともなる。

第二は、委員会自身の地方分権改革に向けた基本理念を明確にし、その基本理念に基づく規範が断片的・感性的な現実妥協性や組織・地域の個々の実情で伸縮することがないようにしなければならない。

理念やそれに基づく規範が個々の実情や断片的・感性的現実認識で伸縮することになれば、公開の場で展開している議論の信頼性が失われるだけでなく、第一次分権改革の成果をも進化させることができない結果に陥るからである。この点は、政治的情勢からも同様のことが指摘できる。政府の審議会や委員会は、国会における与党勢力が安定的な状況でもっとも威力を発揮する。審議会等の議論展開で各府省そして政府与党の合意を得られれば、法案として提出し国会において成立することができる。しかし、2007年夏の参議院議員選挙以降の衆議院と参議院の議員構成のねじれ現象下で

21) 成田頼明 (2001)、pp.17-22。

は、政府与党との合意だけでは法律として成立させることを難しい状況としている。²²⁾ こうした中では、委員会として自らの基本理念とそれに基づく規範の尺度を明確して議論を進めることが不可欠となる。仮に、第一次分権改革時のように非公開の中で各府省と合意しその上で勧告というプロセスを経ていったとすれば、委員会自らの基本理念ではなく各府省との合意そしてその裏にある妥協について、委員会自らが国会そして国民に対して説明する責任を負うことになる。また、第一次分権改革時のグループ・ヒアリング方式に対する功罪でも記載されているように「調査審議事項の範囲が地方公共団体の総意として提示された改革要望事項に限定されがちであったこと」などと同様の問題に陥らないためにも委員会自らの基本理念とそれに基づく規範の尺度を明確にし、かつそれが伸縮しないよう議論を検証していくことが重要である。

2.1.1 地方自治制度の再編

「④地方自治制度の再編」に関しては、道州制の具体的ビジョン自体は総理の私的諮問機関である道州制ビジョン懇談会²³⁾に委ねているものの、中間的な取りまとめにおいて「国と地方の行政体制の問題についても、次の主要論点を整理する必要がある。これらについては一体として認識し議論する必要性があり、そして、何よりも行政体制の問題が役割分担や税財源のあり方、国の新たなガバナンスの姿、さらには将来における道州制のあり方にも結び付く重要な課題だからである。」²⁴⁾とし、地方自治制度の再編の議論を将来の道州制を視野において議論することを示している。こうした点は、第一次分権改革が都道府県の再編や道州制の移行などの「受け皿」議論を実質的に棚上げしたのに対して、第二次分権改革では行政体制論を明確に受け止めて議論することをおおむね明らかにしているといえる。行政体制の議論では、総理の諮問機関である地方制度調査会²⁵⁾との関係が常に問題となる。委員会との関係では、第29次地方制度調査会が2007年7月に立ち上がっており、当時の安倍総理から「市町村合併を含めた基礎自治体のあり方、監査機能の充実・強化等の最近の社会経済情勢の変化に対応した地方行財政制度のあり方について」諮問されている。地方制度調査会は、設置法第2条において地方制度に関する重要事項を調査審議すると定められている。この関係で委員会と地方制度調査会間の役割分担を如何に形成するかは、限られた時間の中で地方分権改革に多くの成果を得るためには重要な点といえる。委員会において詳細な制度設計まで議論することは時間的にも困難であり、地方制度調査会の議論に委ねるべき点も少なくない。一方で、機能・制度・組織は一体の問題であり、一体の問題についてふたつの機関が分離分担することは相互に抑制的關係や一方の結論先行

22) 青山 (2008)、pp.31-32。

23) 詳細は、<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/doushuu/index.html> を参照。

24) 委員会「中間的な取りまとめ」p.35。

25) 地方制度調査会については、<http://www.soumu.go.jp/singi/singi.html> を参照。

が地方先送りイメージを形成する危険性もある。こうした点を踏まえれば、機能・制度・組織について縦割りで役割分担し議論するのではなく、地方分権改革全体の視点から基本的枠組みを委員会が明確にし、その具体的な制度設計を地方制度調査会に委ね委員会がその内容を検証するといった融合型の役割分担が適切と考えられる。

中間的な取りまとめでは整理すべき行政体制の主要な論点として、議会のあり方のほか広域連携の充実、大都市制度のあり方、地方支分部局等の見直しを掲げている²⁶⁾。なお、中間的な取りまとめで示されている基礎自治体優先と補完性の原理の理解、そして広域連合の充実の具体的内容とも密接に関係するものとして第二次分権改革で市町村合併を如何に位置づけて地方分権改革を描いているか重要な点となる。道州制という新たな国の姿を睨む一方で、人口減少の中で離島、限界集落等必ずしも合併だけでは対応困難な市町村の今後のあり方を如何に考えるか地方自治の原点的課題である。

2.1.2 住民自治の充実

中間的な取りまとめでは住民自治の充実に向けて「地方政府」の概念を明確化し、第一次分権改革が行政面を中心とした分権であったのに対して、立法面も含めた分権改革を目指すとしている。具体的には、「財・サービスの供給者の視点を中心としてこれまで担われてきた国中心の縦割り行政を脱却し、利用者たる住民の視点に立って、地域にあった財・サービスを適切かつ効率的に提供できるのは、地方自治体レベルでの総合行政の展開にほかならない。したがって、地方分権改革の実現により、行政を総合的に担える地方レベルの政府を確立することが不可欠である。地方政府は中央政府と対等・協力の関係に立つものであり、そのような地方政府をつくることは、国のあり方、かたちを根本から見直し、「地方が主役」の国づくりを行うことを意味する。」²⁷⁾とし、「地方政府」の語句を積極的に活用している。そして、「地方政府の確立には、行政権の分権だけでなく立法権の分権が不可欠であり、立法権の分権を目指すことは政治改革に連動している。そのため、自治立法権を担う地方議会の機能、制度などについて抜本的改革が必要となるとともに、休日、夜間の議会開催、議員による条例提案の活発化など積極的な議会運営が求められる。また、国によるさまざまな義務づけ・枠づけ、関与などを明快な基準にもとづき徹底的に見直すことで廃止するとともに、条例により法令の規定を「上書き」する範囲の拡大を含めた条例制定権の拡大をはかっていくことは、自治立法権を確立していくことにつながる。」²⁸⁾としている。また、地方政府の確立には、「完全自治体」であることを前提としている。本来、完全自治体とは、首長や議員が公選制によって選ばれ、その選ばれた代表者によって

26) 委員会「中間的な取りまとめ」pp.35-37。

27) 委員会「中間的な取りまとめ」p.8。

28) 委員会「中間的な取りまとめ」p.9。

自らの行政組織、財政、そして条例等が制定されることを意味する。中間的な取りまとめで「地方政府の確立は、自治行政権、自治立法権、自治財政権を有する完全自治体を目指す取組みでもあり、その運営は「自由と責任、自立と連帯」、「受益と負担の明確化」の基本原則にもとづき展開されるべきである²⁹⁾。」と記されており、とくに団体自治に加え、さらに住民自治の面からの立法権の拡充を重視している。地方政府の概念、さらに上書きに関する論点については「3. 2. 1 地方政府の意味」、「4. 2. 1 義務付け、枠づけと上書き」の節でそれぞれ整理する。

住民自治とは、地域の住民の意思によって住民のための政治が議会や行政組織において展開されることを意味する。ここでは、条例等は実存する住民の意思・利益を確認表明するものであり、そのために条例等につき直接請求制度を整備するとともに、議会による条例の制定などが住民による決定としての実体をもつように「半代表性」を確立することが必要となる³⁰⁾。さらに、住民が直接的に地方自治体の方針を決定できる直接民主制度の具体化も検討すべきである。

2.1.3 地方自治の本旨の具体化

地方自治の本旨の具体化については、基礎自治体優先の原則、補完性の原則、完全自治体など中間的な取りまとめにおいてその方向性は明確化されているものの³¹⁾、憲法第92条の「地方自治の本旨」に関する抽象的内容を具体化することを憲法改正との関係では指摘していない。しかし、憲法改正の政治的議論において「地方自治の本旨」を如何にとらえるかは国の統治機構を考える上で不可欠な課題であり、第二次分権改革でもその内容を明確化しておくことが求められている。

杉原泰雄氏は、中央集権体制の弊害として①地方公共団体の下請け機関化、②利益誘導政治と汚職構造、③全国民の代表と主権者・国民の不在の状況、④各地域の発展の困難性、そして⑤中央集権体制の破壊的性格として、特定の方針を全国的に貫徹し、その他の考慮に値する方針を排除すること、住民を政治の傍観者としてしまうことなどを上げている。そして、「充実した地方自治」の体制とは、「人権の保障を目的として「人民主権」を原理とする以下のような特色をもった在り方の地方自治を保障する国家の体制を意味する」としている。特色としては、①充実した住民自治の原則、②充実した団体自治の原則、③地方公共団体優先の事務配分の原則、④事務配分の原則にみあった自主財源配分の原則、⑤「地方政府」としての地方公共団体を掲げている³²⁾。そして、「地方自治の本旨」の具体的な内容について、「地方公共団体の政治も、中央政府の政治と同じく、人権保障のためのものであり、人権の最大限の尊重

29) 委員会「中間的な取りまとめ」、pp. 8-9。

30) 杉原 (2002)、pp.160-165。

31) 委員会「中間的な取りまとめ」、p. 9。

32) 杉原 (2002)、pp.46-54。

が義務づけられている」とする人権保障の目的性を第一に掲げ、住民自治と団体自治、事務配分の原則、自主財源配分の原則などによって構成する考えを示している³³⁾。第92条から第95条及び関連条項も含めて憲法は、以上の指摘のような地方自治の本旨に関して具体的な意味を明示していない。このため、地方行財政制度のあり方について如何なる理念系から地方自治に接近するかでその本旨の姿はまったく異なったものとなる。「おおぜいの人がおなじ場所でおなじ樹をながめたとする。でもその人のたっている場所に依じて、その「見え」はすこしずつちがう」、そして「その樹をながめるにいたるその個体の過去の経緯、眺めたあとの将来の変化を考えると、同一の個体はとうてい存在し得なくなる」、「差異の原理」に関する説明である³⁴⁾。地方分権改革を通じて地方自治の充実を図るには、人権に関する議論の歴史的構造を踏まえ「地方自治の本旨」の内容を具体化し、地方自治を眺める立ち位置を明確にすることが不可欠である。それなしでは、地方自治の本旨は、過去から将来に対して断片化・感性化を深めることになり、そこで展開される地方分権改革の議論は永遠の未完に陥る危険性を持っている。

2.1.4 基本制度・基本政策に関する事項

第一次分権改革で積み残された課題として上げなければならない点として「基本制度・基本政策」に関する事項がある。基本制度・基本政策とは、各府省の所管主要業務の根幹を支える制度や政策であり、個別事務事業の幹となる制度・政策を意味する。第一次分権改革の地方分権推進委員会におけるグループ・ヒアリング方式では、各府省にとって幹となる制度・政策の見直しについて合意することは難しく、この点に関する見直しは多くの点が残された課題となっている。中間的な取りまとめでは、この点に関連して「個別事務事業の抜本の見直し・検討」の章で「重点事項」なる節を設定している³⁵⁾。「重点事項」として、主な個別事務事業と区別して整理しているひとつの理由は、現行の基本制度等のままで国と地方自治体間の役割分担等を議論しても、基本制度等に大きな機能上の問題があるため適切ではないと判断されるところにある。現行の制度や政策の機能を再構築したうえで、地方分権に適ったそこでの国と地方自治体の役割分担を構築する必要が求められるものである。たとえば、国民健康保険における運営の広域化等について中間的な取りまとめでは「このように地域医療における都道府県の権限と責任の強化がはかられる場合には、地域保険のあり方についても都道府県単位を軸として検討を進める必要がある。国民健康保険については市町村主体の現状において厳しい運営がなされている。現在、都道府県単位での保険財政安定化対策や財政調整等が行われているところであり、後期高齢者医療制度の創

33) 杉原 (2002)、pp.153-179。

34) 中山 (2000)、pp.200-203。

35) 委員会「中間的な取りまとめ」、pp.16-21。

設も踏まえ、保険財政の安定化や保険料の平準化の観点から、国民健康保険の運営の都道府県単位による広域化の推進や都道府県の権限と責任の強化について検討を進める必要がある³⁶⁾。」としている。また、生活保護制度については、「昭和25年の制度創設以来50年以上が経過したが、この間大きな制度改革は行われてこなかった。少子高齢・人口減少社会の到来、家族形態の変容、就業形態の変化等の社会経済状況の変化に必ずしも十分に対応できず、近年の保護率、被保護世帯数等の上昇傾向のなか、制度疲労を起しているのではないかとの意見が強い。このため、当面、生活扶助基準や級地の見直しなどの検討を進め、平成20年度中に確実に実施すべきである。あわせて、給付の適正化をはじめ、高齢者世帯の割合が受給者の半数余りを占めていること、医療扶助が保護費の半分以上を占めていること、自立支援のあり方などさまざまな点が課題として指摘されている。この問題について国と地方の協議の場を直ちに立ち上げて、制度全般について総合的な検討を行い、抜本的な改革を実施すべきである。あわせて、次のような点にも留意すべきと考える。地域における保護の実情を踏まえ、被保護者のために何がよいのかという観点に立って、現行の給付内容を国が責任を持つべき部分と地方が責任を持つべき部分とに分けて考えるべきではないか。その際、例えば就労可能な者については、有期保護設定の考え方も取り入れるなど、自立・就労に向けて地方自治体が主体となった自立支援の取組みを推進すべきではないか。医療扶助については、生活扶助と分けることも含めて制度を再設計すべきではないか。また、医療費負担適正化の観点から、必要な実態把握を行い、制度改革をすべきではないか。基礎年金や最低賃金の水準との関係も考慮すべきではないか。抜本的な改革にあたっては、生活保護によるセーフティネットは、自助や共助があったうえでの最後のよりどころとなるべきものであり、国民の自助自立の精神と調和した制度とすべきである³⁷⁾。」としている。以上の指摘は、今日の基本制度自体が十分に機能していないと考えられる中で、既存の制度を前提として国と地方自治体間の役割分担を検討することは適切ではなく、各所管府省に対して制度の抜本的見直しをまず求める内容である。なお、こうした基本制度も含め今後の勧告内容が地方分権改革推進計画、さらには新地方分権一括法などに反映されていくためには、各府省の審議会での所管事項に関する審議等との関連、優先順位を如何に整理するかが重要な課題となる。こうした課題は、内閣における政治的リーダーシップが求められる点といえる。また、委員会審議においても各府省の所管事項に関する計画、政策検討の時間軸を認識し留意しつつ議論を進めることが必要となる。なお、中間的な取りまとめの「個別の行政分野・事務事業の抜本的見直し・検討」などに関して、第一次分権改革のリターンマッチであり関係省庁は簡単に認めない³⁸⁾とする指摘がある。この指摘は、第二次分権改

36) 委員会「中間的な取りまとめ」、pp.16-17。

37) 委員会「中間的な取りまとめ」、p17。

革議論が「進化なき循環構造」に陥ることを懸念したものといえる。確かに、「個別の行政分野・事務事業の抜本的見直し・検討」などにおいては、第一次分権改革で仕掛けとなった事項が多く含まれている。この仕掛け状況となっている事項を完結させるため、地方支分部局議論など他の関連要素と連動する中で第二次分権改革として如何に新たな視点を組み込むかは勧告に向けた今後の現実的戦略にかかっているといえる³⁹⁾。

2.1.5 地方税財政の充実確保

第一次分権改革の最終報告で示された次の段階の改革の焦点が、「地方税財源の充実確保方策とこれを実現するために必要な関連諸方策」であったことはすでに整理したところである。第一次分権改革の税財政議論は、補助金等の廃止縮減を行い地方自治体が用途の制限を受けずに自由に活用できる一般財源化を進めることで地方自治体の歳出面での自立性を高めることにまず大きな主眼があった。その上で、地方自治体の受益と負担の関係を明確にして歳入の自由を拡大させるために、国税の一部を地方自治体に税源移譲する流れの取組みが進められた。しかし、その成果の大半は残念ながら第一次分権改革では未完となり次の改革に引き継がれることになった。第二次分権改革においても、国と地方の税源配分を見直し地方自治体の税源を充実するとともに、国からの依存財源を縮減し、地方自治体の税財政の自立性を高めることが大きな柱となっている。そして、地方政府の概念は自己決定の充実にあることから、歳出・歳入の両面における自治を実現するため事務事業に加えて地方自治体において自立的な税財政構造を構築できる仕組みをつくり上げることに本質的目的がある。そして、地方分権の中で、国、地方の財政の持続可能性を如何に担保するかが最終的な課題となる。

税財政の問題は、②法令等による義務づけ、枠づけの緩和、③事務権限の移譲の問題と密接不可分の関係にあるほか、税財政問題自体が国の財政、地方自治体間の財政問題などと深く関連するため、その一部について先行して議論し実施することは制度相互間の既存抑制関係を壊す要因となり、制度官庁を含めた各府省、地方自治体間の利害関係が対立し議論の進展を難しくする要因となる。こうした実態は、地方分権改革が共通の政策課題として当然のことながら各府省の縦割りの構造の中に浸透していないことを示すものであり、さらに細分化された各局所管とそこから連なる地方支分部局の問題に至ればさらに議論は細分化し深層化する。税財政に関する議論閉塞のイメージは、第一次分権改革、三位一体改革、第二次分権改革と地方分権への取り組み

38) 大森 (2008)、p.25.

39) 個別事務事業分野に関して委員会地方分権懇談会で市町村長から寄せられた意見については、委員会事務局「地方分権懇談会が示唆するもの」『地方財政』(2007.10)、pp.219-225を参照。

に時間を要するほど強固なものとなり、イメージが議論の閉塞性をさらに既定化させる。この既定化したイメージは、税財政議論の閉塞性を前提とした議論を生み出す要因ともなる。このため、一体的同時並行議論は逆に制度相互間、組織相互間の実質的連帯を強固にすることで議論を停滞させる要因となる場合も少なくない。三位一体改革でも顕著に現れた点である。最終的に当初意図したとおりの改革にたどり着く取り組み内容としても、一体的な実施の表明の下で一部の改革先行が生じた時点で、先行に乗り遅れた利害は先送りとの評価を下す。その評価は、改革の流れを分断するものとなる。また、税財政議論は地方自治体間の税収格差が大きくなるほど問題が複雑となる。マクロの視点から歳入中立的に地方交付税、補助金等の削減額と同額の税源移譲を実現しても税を生み出す経済力に差があることから、税収の偏在はミクロの視点では拡大する。国、地方自治体を通じた歳出総額の削減が強く機能しているほど規模の小さい地方自治体への影響は大きくなる。ここでは、地方交付税の見直しなど財政調整システムが重要な鍵を握ることになる⁴⁰⁾。完全自治体の要件となる自治財政権の確立、そして自主財源配分の原則では、①地方自治体に自主課税権が保障されること、②自主財源の調整制度が確立すること、の二点が重要となる。地方政府として活動するための自主財源の保障には自主的な課税権の保障も含まれる。また、国税と地方税の配分調整だけでは事務配分のみあった自主財源の確保が難しい場合、各地方自治体の物質的基礎を確保するための調整制度として補助金等の交付によって地方自治体の自治権行使を制約しない包括補助金等の方法による調整制度が必要となる。こうした調整制度は地方自治体の担当事務の効果的遂行を妨げることはあってはならない⁴¹⁾。

地方分権の総論賛成、各論反対の根幹に位置する課題が税財政問題にはある。その点に関して森田朗氏は次のように整理する。「その哲学において整理するならば、まだ第一は、地方分権を推進することがわが国の統治構造として望ましく、民主主義の理念にも適う。したがって、その実現のためには、地方の財政的自立性を高めることが必要であり、国の財政事情とは関係なく、分権、とくに財政面における分権を進めるべきである。他方、それに対して、第二は、財政における構造改革を重視し、「官から民へ」という規制緩和論や「小さな政府」論と同様の観点から、「国から地方へ」という分権を推進すべきであるという考え方である。この考え方では、地方分権は、国の地方統制のための巨大な官僚機構を不要とするがゆえに国・地方を通じたスリム化に貢献することになる。要するに、行政改革重視であり、分権はスリム化に貢献することから望ましいというものである。しかし、このことは分権がよりコストがかかる場合には、それは望ましくないという見解でもある。さらに第二の考え方と類似したものとして、第三に、自由放任論的な分権論もある。これは、国と地方の役割分担

40) 森田 (2003)、pp.26-51。

41) 杉原 (2002)、pp.176-178。

を明確にし、国と地方を完全に切り離してしまい、発展も消滅も地方の自己責任に委ねるべきであるという考え方である。したがって、交付税制度のような財政調整の制度は不要であり、地方を市場原理の支配する競争に晒すべきである」と主張する⁴²⁾。2007年度予算段階で国税、地方税合わせた租税総額は87.1兆円、これに対して国と地方の歳出総額純計は150.6兆円であり、歳出全体に占める租税総額の割合は約六割にとどまる。委員会として以上の主張に対する回答が税財政問題において求められている。ただし、第一次分権改革で目指した融合・統合型の国と地方の関係を第二次分権改革でも前提とするのであれば、第三の自由放任的な分権論は選択し得ないことになる。したがって、第一の考え方か第二の考え方か、あるいはそれ以外の考え方を示すのかである。

より具体的に国と地方の税財政問題にはトリレンマ問題が存在すると森田氏は指摘している。トリレンマ問題とは、①歳出総額の削減を前提として、税源移譲を一定の規模で行うと、財政力の格差は拡大する、②歳出総額の抑制を前提として、格差を是正し財政調整と財源保障を行おうとすると、税源移譲は難しくなる、③税源移譲を行った上で格差の是正を図ろうとすると、歳出は膨張し増税しない限り財政の債務が膨張するという図式である⁴³⁾。三位一体改革で①歳出総額の削減を前提として税源移譲を一定の規模で行い、地方自治体間の財政力の格差は拡大した。そして、第二次分権改革では税源移譲を行いかつ地方自治体間の格差を是正することが求められている。ここでは③で指摘されているように増税しない限り財政の債務は膨張することになる。この点に関して、2008年度の税制改革でいかなる組み込みがなされているか。2008年度税制では消費税を含めた抜本的改革が実現するまでの暫定措置として法人事業税の約半分にあたる2兆6000億円（消費税1%相当）を国税の地方法人特別税とし、これを地方特別譲与税として人口と従業員数で都道府県に配分する制度の導入を提示している⁴⁴⁾。この暫定的導入は、地方交付税財源である国の消費税を地方税である地方消費税に移行し、代わりに地方法人事業税などを地方交付税の財源とすることを睨んだものといえる。こうした税源交換により地方交付税消費税の基幹税化を図り、その上で消費税増税議論を展開する流れである。具体的にみると、現行制度では消費税5%のうち1%ポイント分は地方消費税、残り4%ポイント分は国税とされている。この国税4%のうちから29.5%（5%消費税分に換算して1.2%分）が地方交付税制度を通じて地方自治体に配分される。この地方交付税制度を通じて配分される分を直接地方消費税とし、一方で偏在性の強い地方法人事業税について国の地方交付税を通じて地方自治体に配分する財源とする考えである。税源という場合、その言葉には三つの意味が含まれる。第一は、税を生み出す経済力の格差、第二は税制自体が生み出す格差、

42) 森田（2003）、pp.26-51。

43) 森田（2003）、pp.26-51。

44) 自由民主党（2007/12/13）、「平成20年度税制改正大綱」、pp.10-12。

第三は結果としての税収の格差である⁴⁵⁾。今回の法人事業税の措置は、まず第三の結果としての税収の格差を是正し、それをベースに第二の税制が生み出す格差の是正に取り組もうとしているといえる。

なぜ、消費税を地方自治体の基幹税化するのか。この点においてまず主張される点は、消費税収の偏在が小さいことである。しかし、消費税は元来的に地域的偏在が小さい税目ではない。消費税はそもそも人の消費活動を課税のターゲットとしている以上、地域の人口や消費の水準によって税収額が決まってくる。このため、都市部に税収が多く集まることは法人を対象とする課税と本質的には同様の傾向を持つ。とくに人口減の状況が強まり都市部への人口集中が進めば地方自治体間の税収格差はより大きなものになる。現行制度で消費税収の地域間格差が小さいのは「清算」を制度的に実施していることによる。地方消費税の清算は、小売年間販売額とサービス業対個人事業収入額の合計額、人口、従業員数などを基準にして行われ配分される。清算後の地方消費税収は、最大の東京都の最小の沖縄県に対する倍率は2.0倍となる。しかし、清算前では最大の東京都の最小の奈良県に対する倍率は10.5倍であり法人二税の地方自治体間格差に比べても決して小さいとは言えない。この意味からは、地方法人二税についても清算措置を強化すれば地方自治体間の偏在をさらに少なくすることは可能である。しかし、消費税を地方自治体の基幹税とする理由は、税収の安定性にある。法人課税が法人の所得を課税のターゲットとしている以上、景気動向に大きく左右され、また、企業のグローバル化等の影響も大きく受けやすく、税収としての変動が激しい。このため、住民に対して生活密着型のサービスを提供する基礎自治体たる市町村をはじめ地方自治体の財源としては適切性が低いという問題がある。この点、消費税は逆進性の問題等はあるものの生活に必要な消費を幅広く課税対象とすることから景気動向に左右されにくく税収としての安定性は高い。ただし、関連する問題として仮に税源交換が実現し地方交付税の財源として法人関係税の比率が上がるため、基準財政需要を担保するため財源調整を行う地方交付税の安定性は現在より低下することになる。すなわち、①、②による税源交換と消費税の基幹税化を実現することによって地方自治体の税源を厚くし、その分、現在の財源調整の仕組みは縮小する。税源交換に限定した場合、地方自治体の税収は地方消費税が厚くなることで全体的には安定的となるほか、清算方法によって地域間偏在も是正される。反面として、地方交付税の安定度が低下することから、地方交付税の機能そのものの見直しも必要となる。

消費税の地方税における基幹税化に関して整理しておかなければならない点がある。第一は、消費税増税議論において社会保障関係への目的税化をどのような内容で明確に位置付け、この点に関して地方自治体が如何に受け止めていくかである。目的税化あるいはそれに近い内容となった場合、対象とする社会保障の範囲によって国と

45) 黒田 (2007)、pp.9-11。

地法自治体間での消費税配分が異なる結果となる。たとえば、社会福祉施設や保育所人件費等を含めるか否かでも大きくその比率は異なるものとなる。また、現行制度を前提とすれば高期高齢者を含めた老人医療、国民健康保険、生活保護など社会保障の多くのものが基礎自治体たる市町村だけで担うことが困難な実態にある。消費税が担うべき社会保障の範囲を如何に定め国と地方自治体の役割分担を形成するか、消費税税率の引き上げをめぐっては少子高齢化の進展によって急増する社会保障の安定財源確保の側面と地方財政充実の側面がぶつかり合い激しい争点とならざるを得ない。

第二の問題は、税に対する地方自治体の自主性の問題である。税源移譲の本質が「課税権の移譲」なのかそれとも「税収の移転」なのかの問題ともいえる。地方分権を地方政府の自己決定の拡充ととらえれば税率決定も含めた課税権の移譲が本質となる。その際に付加価値税方式の消費税を地方自治体の主たる税源とする場合、税率の決定を地方自治体自身がどこまで決定できるのかの問題がある。税の性格、徴税システムのコストや含め消費税率も含めた消費税制について自主的な決定が困難に限られる場合、国によって具体的課税内容が決定される税を基幹税として位置付けることについて地方自治体の税に対する自主決定の概念からもどのように整理し考えるかの問題である。

第三の問題は、より本質的な問題として、地方分権の視点、そして国家としての統治の視点から国からの義務づけなどの有無とは切り離して、どこまで地方自治体の財源保障が必要なのかの問題である。国から義務づけなどがあることによって財源保障が必要となることはこれまでも論拠とされてきた。これのみでは国から地方自治体への義務づけなどが見直されていけば財源保障の範囲は自動的に縮小する。義務づけなどの有無とは切り離し、地方自治の本旨の面から具体的に根拠づけることが求められる。たとえば「基準財政需要」との関係などの論理的整理も必要となる。この点に関して、中間的とりまとめは「地域間の財政力格差の縮小をはかる観点から、地方交付税の制度改革を含め財政調整のあり方についても検討する必要がある。また、地方交付税の算定を透明なものとし、地方自治体の予見可能性や国民への説明責任の向上をはかるための見直しを行う必要がある。今後の地方分権改革における国庫補助負担金、地方交付税、税源移譲を含めた税源配分の一体的な改革と税源の偏在是正とは、一体不可分のものとして行う必要がある。地方税源の充実にあたっては、応益性を有し、薄く広く負担を分かち合うものであること、さらに、地域的な偏在性が少なく、税収が安定したものであることが望ましく、国と地方の税体系の観点から見直しを行う必要がある。」と記載するにとどめており、今後の課題となる。

また、中間的な取りまとめでは、税財政問題のうち税源移譲については具体的数値等を示すには至っていない。「国と地方の役割分担を徹底して見直し、権限移譲をさらに進めていく際に、受益と負担の明確化や課税自主権の拡大という観点も踏まえ、地方の担う事務と責任に見合った地方税財源の充実確保をはかることが必要である。

地方の役割分担に見合った税財政構造を構築し、地方自治体が自立的に運営できる基盤づくりが必要である。地方が自らの責任で効率的な自治体経営を行うため、地方税財源に占める地方税の割合を引き上げることが不可欠である。そのためには、国と地方の歳出比率が4：6であるのに対し税源配分が6：4であることや、国と地方が対等・協力の関係にあることを前提とすると、当面、国と地方の税源配分について、地方から主張されている5：5を念頭におくことが現実的な選択肢となる⁴⁶⁾。」としている。この中でまず「地方が自らの責任で効率的な自治体経営を行うため、地方税財源に占める地方税の割合を引き上げることが不可欠である。」としており、国から地方自治体への税源移譲の必要性を明確にしている。ただし、国と地方の税源配分については「5：5」の数字は掲げているものの「地方からの主張を念頭におくことが現実的な選択肢」という表現にとどめており、委員会自らの目標として税源配分5：5を掲げたものとなっていない。その理由は、2007年度予算ベースで「5：5」を実現しようとするれば国庫補助負担金を6兆円前後廃止し地方自治体の税源とすることが必要となる。2007年度の国庫補助負担金総額は19兆円程度でありそのうち13兆円弱が老人医療、生活保護、介護等の社会福祉関係、残りが義務教育と公共事業関係となっている。補助負担金費目をみても明確なように、国と地方自治体間の役割分担の大きな争点になる事項となっている。その意味で役割分担論を明確に行うことが「5：5」も含めて税財政議論を行う際の前提とならざるを得ない。また、トリレンマ問題についてはすでに紹介したとおりであり、中間的な取りまとめでは「地方税率を高めていくための具体的な方策については、今後の地方税財政全体の改革議論のなかで検討していく。」としている。そして、「今後の地方分権改革では、国と地方の財政状況や抜本的な税制改革の動向にも留意しつつ、地方が自らの責任で効率的な自治体経営を行えるよう、国庫補助負担金、地方交付税、税源移譲を含めた税源配分の見直しについて一体的に検討し、地方債を含め分権にかなった地方税財政制度の改革を進めていく必要がある⁴⁷⁾。」としている。

なお、地方税財源充実の方策は、用途が特定された国庫補助金の財源を減らし地方自治体の税源として一般財源化して移譲することが基本となる。しかし、単に③事務権限の移譲を行っても、地方自治体の事務に対して法令の大綱化を意味する②法令等による義務づけ、枠づけの緩和が実現しなければ地方自治体に移譲した税源は自由な一般財源としての意味を持たない。したがって、①地方税源の充実と、②法令等による義務づけ、枠づけの緩和、③事務権限の移譲、は一体の議論として取り組むことが求められる。どこかひとつの事項の検討が先行することは、第二次分権改革では事務移譲、規律密度の緩和議論を行いつつ、税財政議論の展開を基本としている。こうし

46) 委員会「中間的な取りまとめ」、p32。

47) 委員会「中間的な取りまとめ」、p32。

た議論の展開が制度間、府省間などの閉塞的連帯感を打ち破る決定的な手法とはなっておらず、むしろ現実的可能性と妥協する流れを生みだしかねない点に今後注意を要する。とくに制度官庁間では、規律密度の緩和、事務事業の見直しなどに伴う補助金等の削減に関しては同じ方向で取り組むことができる。しかし、削減された補助金等の額の取り扱いについては、事務の義務付け等が多少とも残る中で地方財源として可能な限り地方自治体へ移譲する考えと債務返済、歳出削減に充てる考えとが対立しやすい。今後においては、前述した消費税増税議論も加わりより議論は先鋭化する。

中間的な取りまとめでは、国庫補助負担金改革のひとつとして補助対象財産の転用等について「補助金適正化法は、補助対象財産について処分制限期間（注）を経過していない場合でも、各府省の長の承認がある場合には財産処分を容認しており、これにもとづいて承認基準の弾力化や手続の簡素化が進められてきている。しかしながら、当委員会の調査結果によると、事後の報告・届出等をもって承認があったものとみなす取扱いの適用にばらつきがあり、また、転用・譲渡等における用途や相手先が強く制限されるなど、措置状況は十分とはいえない。（注）処分制限期間を経過すると、国の承認の有無にかかわらず、財産処分が可能となる。」とし、「経済社会情勢の変化や地域活性化の観点等を踏まえた地域の創意工夫に対応するため、また既存ストックの効率的な活用のためにも、財産処分に対する制限は、補助目的の達成や補助対象財産の適正な使用を確保するうえで必要最小限にとどめるように改め、また、手続の簡素化をはかるべきである⁴⁸⁾。」としている。こうした取り組みによって、地方自治体の資産改革の推進にも資することを期待している。

2.2 時代状況の変化

第一次分権改革との関連性を整理したうえで、さらなる時代状況の変化として中間的な取りまとめは、「日本の人口はついに減少局面に入り、社会構造は激変を始めた。少子高齢化は、とどまるところを知らない。日本各地で、集落としての存続が危ぶまれる地域が出てきた。都市部においても、過疎と言っても過言ではないほど、中心部の空洞化が進み出している。首都東京においても、華やかさとは裏腹に、極端な出生率の低下など危機が現実のものとなっている。さらに、グローバル化や情報化のうねりは強まる一方であり、各都市が直接世界との競争に直面する状況が出始めている。一方、国・地方の財政状況の過酷さは厳しくなるばかりである。国・地方を合わせて800兆円を超える債務残高は、無視できない状況にある。そして今も増え続けている。地域間格差の是正、地域の活性化など地方分権改革と密接不可分の大きな政策課題が今年夏の参議院選挙以降、改めてクローズアップされている。」⁴⁹⁾と記述している。

48) 委員会「中間的な取りまとめ」、pp.33-34。

とくに、グローバル化、情報化の進展については「経済社会のグローバル化、情報化の進展は地方分権改革を不可欠なものとしている。戦後半世紀、日本経済を驚異的な成長に結び付けてきた大量生産・大量物流・大量消費を基本とする産業国家の時代においては、規格や水準を画一的に定めひとつの国を単位とする中央集権型の仕組みが有効に機能してきた。しかし、国境を越えて資金、人材、情報などが行き来する時代にあっては、国を一つの単位とする中央集権型の仕組みの有効性は大きく揺らいでいる。それでも日本だけが国の意向に沿って一色に塗り固められた国の姿を目指すとしたら、それは、脆弱性を増すことはあっても、強さを発揮することにはならない。グローバル化、情報化の時代は、多様な知恵による新たな創造の時代であり、地方にある個性豊かな資源を掘り起こし、その資源を地方の自立した創意工夫によって多様に活用していく時代である。分権型の社会こそが強みを発揮する。国と地方の関係だけではなく、ともに支え合う地方同士の関係の充実が重要である。自立した地方が互いに連携しつつ、地域の個性やそれぞれが持っている異なる資源を結び付けることで各々の魅力をさらに発揮し、住民が高いメリットを感じるとともに、世界の各地域とも競争をしていくことが可能となる。情報が飛び交い、それぞれの地域社会が独自に近隣アジアをはじめ世界と結び付くなかにあって、それぞれの地域社会が緩やかなネットワークを通じて相乗効果を発揮することが日本の強みとなる。今や、地域の豊かな個性と資源、そしてそのネットワークによって我が国が支えられる時代であり、まさに「自立と共生」が創造される時代でもある。地方分権改革なくして、こうした新たな可能性をもった時代を切り開くことはできない。」⁵⁰⁾としている。以上の社会経済構造と地方分権の関係について以下考察する。

2.2.1 国と地方の前近代・近代の連続性

第一の課題は、こうした時代の変化に対して前述した税財政との関係で「地方分権を推進することがわが国の統治構造として望ましく、民主主義の理念にも適う。したがって、その実現のためには、地方の財政的自立性を高めることが必要であり、国の財政事情とは関係なく、分権、とくに財政面における分権を進めるべき」と考えるのか、それとも「財政における構造改革を重視し、「官から民へ」という規制緩和論や「小さな政府」論と同様の観点から、「国から地方へ」という分権を推進すべきである」と考えるのか、さらには「自由放任論的な分権論もある。これは、国と地方の役割分担を明確にし、国と地方を完全に切り離してしまい、発展も消滅も地方の自己責任に委ねるべき」⁵¹⁾と考えるのか、委員会として第四の考え方を示すのか税財政議論の根底に位置する問題としてその明確化が求められる。

49) 委員会「中間的な取りまとめ」、p.5。

50) 委員会「中間的な取りまとめ」、p.6。

51) 森田 (2003)、pp.26-51。

さらに、ここで重要な点は、国を取り巻く構造変化が新たな時代状況として認識されていることに対して、少子高齢化が進む国をグローバル化、情報化に対応して如何に外に開いていくかの問題とともに、外に開く中で如何に国の新たな統治形態を築くかの内部問題が一体として存在している点である。それは、外部との関係の見直しは同時に内部の見直しを意味するものであり、内部の見直しとして国の統治体系、そのなかに国家行政組織、都道府県－市町村の二層制とさらに都道府県、市町村の内部の見直し、大都市制度のあり方が一体として存在する。この点に関して中間的な取りまとめでは、「地方政府をつくることは、国のあり方、かたちを根本から見直し、「地方が主役」の国づくりを行うことを意味する。」⁵²⁾と記載している。「国のあり方、かたちを根本から見直し」することは、新たな時代状況の認識において表裏一体のものとして認識すべきであり、その見直しの重要な選択肢が地方分権の実現とそれに続く道州制の姿と位置付けられるべきである。そのことは、中間的な取りまとめの「1. はじめに」における「袋小路に入ってしまったかのような状況を打開し、未来に希望を感じる日本にするためには、小手先の改革では間に合わず、国のあり方を根本から改める大改革が必要である。その最有力の手段が地方分権改革であるとの確信をさらに深めた。もはや、現状を徐々に改革していく手法を取っては、打開の道は展望できない。根本改革によって分権型社会を創造するという未来設計図を示し、その理想に向かって進むことが不可避である。」⁵³⁾との記載においても示されるようになって

外に対する関係の見直しと一体となった内部関係たる国の統治体系、国と地方自治体の関係の見直しを的確に実現するには、見直すべき現状としての国と地方の関係を現実妥協型ではなく規範的な緊張関係をもった目で整理する必要がある。日本の経済社会が前近代的な要素と近代的要素を混在してまいり、結果として「鶴」的な仕組みとなっていることが指摘されている⁵⁴⁾。この前近代的要素と近代的要素の連続的混在は、国と地方自治体の関係にもみることができる。仮に現実妥協的な議論を展開すれば、最後まで前近代と近代の連続的混在の中を往復する閉塞的議論にとどまるからである。日本の近代化における国家行政組織の形成は、ヨーロッパ大陸の政治的集中、官僚制を前提とした合理主義に基づく法治国家の理念を基本にしている。これに対して、地方自治制度は底辺の共同体的構造を維持しつつ官僚機構と連動させるためその社会的触介として地主たる名望家支配、家族国家観⁵⁵⁾を形成したとされる⁵⁶⁾。グローバル化、情報化の時代変化に対して見直しが求められる今次の日本の国と地方の関係

52) 委員会「中間的な取りまとめ」、p. 8。

53) 委員会「中間的な取りまとめ」、p. 1。

54) 小室（2003）、pp.266-268。

55) 家族国家論とは、国民を祖先を同じくする一大家族として喩えて国体をとらえる論。

56) 丸山（1957）、pp.32-33。

の根底には、合理的官僚制を柱とする中央集権的近代化のトップダウンのプロセスと直観的感覚や権威と温情から構成される家族共同体的な地域社会の機能様式が国の制度や政策に還流するボトムアップのプロセスが連続的に共存するシステムが存在することである。

この点に関連し丸山真男氏は著書「日本の思想」の中の「制度の進展と「人情」の矛盾」の節で、「明治以降の近代化は政治、法律、経済、教育等あらゆる領域においてヨーロッパ産の「制度」導入と、その絶えまない「改良」という形をとっておこなわれた限り、合理的な機械化にも徹しえず、さりとて「人情自然」にだけでも依拠できない日本帝国はいわば、不断の崩壊感覚に悩まねばならなかった。それは一方で、制度化が「淳風美俗」を破壊するという支配的イデオログの側からの不断の憂慮と警告となって現れるとともに、他方「下」からも官治が「形式に偏」し、「地方の実情」と遊離しているという苦情が繰り返し繰り返し陳情され—略—農村の「実情」に直接座を占めている中小地主など反中央・反官僚主義の発酵源となった⁵⁷⁾」している。さらにこうした構造の中に依存する複雑な矛盾として、第一に「実情」が共同体的習俗に根をおろしている限り、それは本来合理化=抽象化一般とは相いれないこと、第二に「制度」は既製品として、しかも各部門でバラバラに輸入され、制度化のプロセス抜きに実施されることが少なくないので、いよいよ現実との間に悪循環を起こし、その「改善」はいわゆる役人の機構いじりとなること、第三に制度が「情実」に規制されて伸縮するので、尺度としての衡平をも果たし得なくなること、が指摘されている。

以上の指摘は、理念に関する議論の歴史的な構造化が十分に行われず、断片的、感性的な議論が流れる従来の体質の下で、今日の国と地方自治体間、そして都道府県と市町村間においても内在する構造といえる。合理化=抽象化一般とは本来相いれない構造を今次の地方分権改革が如何に変革できるのか、中間的な取りまとめにおいては未だ明確にされているとは言えない。議会改革が求められる背景もこうした実情構造にあると言える。片岡善博氏は「地方議会が現状のままでは、新の地方分権など望むべくもないし、わが国の地方自治の将来も暗い」と指摘している⁵⁸⁾。これに従えば、地方政府を目指す地方分権階下の実現に向けては、議会改革、そして地方分権改革には内在する実情構造を脱却することが前提となる。また、国と地方の縦の関係だけでなく、地方自治体間の横の関係にも重要な影響を与える。地方自治体がそれぞれの情実によって制度の規制を伸縮させたとすれば、地方自治体間の実情がぶつかり合い地方分権に対する個別のイメージを形成する。中央省庁の縦割りだけでなく地方自治体ごとが個別のイメージによる縦割りの構造に陥ったとすれば、そうした多様なイメージは地方分権改革に対する規範性を失わせ現実的妥当性の流れを強めるなかで、中央

57) 丸山 (1957)、pp.34-35。

58) 片山 (2008)、pp.27-29。

集権の構造を支える要因となる。この問題を克服するには、地方自治体個別のイメージにとどまることなく、異なる実情やイメージを積極的に受け入れ広げていく行動様式が不可欠となる。以上の点はグローバル化や情報化にも密接に関係する。各地方自治体が個別イメージの中にとどまりつつ、極めて画一化したグローバル化や情報化に対応していけばその成果は限られたものにならざるを得ない。

2.2.2 地方活性化の近代性

中間的な取りまとめで特色的なことは「地方分権改革は、地域住民の力を地方自治に結集し、地方自治体が住民意思にもとづいて政策を実施することで地域の多様な資源をいかし、地方活性化を目指していく取組みである。地方活性化なくして「地方が主役」にはなり得ない。また、地方がさまざまな行政分野で独自の施策を展開し地方の魅力を引き出しつつ、民主導の地域再生を実現することではじめて強い地方、そして地方活性化を実現することが可能となる。国は、そのための条件整備を積極的に行うとともに、地方自治体は、地域再生に向けて自らの企画力の向上を通じた地域経済基盤の強化をはかる必要がある⁵⁹⁾。」とし、地方分権改革が地域活性化に結び付けていくことを示している。この点に関して次の三点に留意する必要がある。

第一は「地方」の概念である。地方分権改革でいうところの「地方」とは、中央政府たる国に対する地方政府たる地方自治体であり、都市部、非都市部を問わずすべての地方自治体を意味する。この点の確認は、権限移譲、規律密度の緩和、税源移譲などにおいて重要な意味を持つ。これに対して地方活性化でいうところの「地方」とは、格差是正などにおいて非都市部の地方自治体、過疎地などを意味することが多い。地方分権改革における「地方」概念は、まず国に対する地方自治体すべてであり、地方分権改革によって都市部、非都市部を問わず現状より地域が自立して活動し元気になることを求めていくことが重要である。仮に、国と地方自治体の政府間関係議論を都市部と非都市部を分けて分権改革議論を展開した場合、現実妥協型の格差是正によって中央集権体質に包摂された地方分権の結論しか得られない危険性が常に存在する。

第2は、「差異と魅力」の問題である。地方の魅力を引き出すことが地域再生、地方活性化の前提であり、地方の魅力を引き出すためには地方がさまざまな行政分野で独自の施策を展開できるように地方分権改革を進めることが必要となる。地方の魅力とは、他の地方にはない価値であり、それは地方間の差異と呼ぶことができる。地方間の差異は何によって生まれるのか。それは、その地方の地理的位置づけ、過去の経緯、将来の変化などによって発生する。その差異の数だけ地方活性化への可能性が存在する。差異は、決して現状だけで生まれるものではない。過去から将来にわたる時間軸全体の中で構造化される。地方分権改革は、そうした差異を積極的に認め生かし

59) 委員会「中間的な取りまとめ」、p.9。

ていく取り組みであることが求められる。

第3は、認識すべき「経済体質」の問題である。地方分権改革は地方活性化の必要条件ではあるが十分条件ではない。なぜならば、地方分権改革を実現し地方の差異を引き出す制度や政策を展開したとして、現実の経済活動の中での活性化を志向するのであれば経済体質そのものとの関係を踏まえる必要がある。たとえば、経済政策の場合、地域間格差を是正するという理想に対していかなる手段を選択するのか、少子・高齢化が進む中で活力ある経済社会の実現に向けていかなる手段を選択するかなどである。経済政策を考える場合、根底的に踏まえなければならない点がある。それは、課題を克服する際に、①その国が前提としている経済システム自体を自ら変革する抜本的な取り組みをするのか、それとも、②既存の経済システムを前提としつつそこで展開される活動がもたらす問題点を修正することを政策として選択するのかの違いである。具体的に言えば、日本の場合、現時点において前提とする経済システムは資本主義経済システムである（完全であるか否かは別として）。前者①の場合は、資本主義経済システム自体を変革する中で日本が抱える経済課題を克服する方法であり、後者②は資本主義経済システム自体を前提としつつ、そこで展開する活動がもたらす問題点を資本主義経済システムに反しない範囲で修正することを意味する。

以上の点は、当り前のことではあるものの極めて重要な点である。日本で展開されている政策がこの①と②を認識し展開されているか。仮に、①を選択して展開するのであれば、グローバル化が進む中で資本主義経済システムとは異なる独自の経済システムを形成し、世界経済において競争し必要な資源を確保する努力をしなければならない。この決断ができなければ、②を選択することになる。しかし、この場合にも極めて重要な留意点がある。それは、資本主義経済システムがもつ本質的法則に反しない政策を展開することである。なぜならば、資本主義経済システムの持つ法則に反する政策を実施すれば、必ず資本主義経済システムからの強い反撃や副作用を受けることになる⁶⁰⁾。もちろん、欧米といえども完全な意味での近代における資本主義システムを実現しているわけではない。実現しておらず、且つ資本主義経済システムに反する行動をとるからこそ、バブル崩壊がありサブミナブルローン問題などが発生するのである。ただし、完全に実現することができなくても、法則を認識しその法則を踏まえた政策を選択するのか、それとも法則自体を十分に認識しないで法則自体に反する政策を選択し大きい副作用を無認識で誘発させ、その副作用に対して再び認識なき副作用をもたらす政策を選択してしまうのか、その結果は大きな違いとなる。

前述したように日本のシステムは、「鶴」であると揶揄される。それは、前近代的な資本主義経済が色濃く残る中で近代的資本主義的活動を展開していることを意味する。こうした「鶴」の存在であるとすれば、そこで展開される経済政策は、何を原則

60) 小室 (2003)、pp.259-265。

として踏まえることが適切なのか見えてこない。そして、重要な点は、②の政策を適切に展開するとしても、前近代的な資本主義経済、近代的な資本主義経済の両者から副作用を受ける結果とならざるを得ないことである⁶¹⁾。そして、この両者からの副作用に対処すべくさらに「鶴」に対して認識なき政策を打てば、副作用はさらに深刻化し本格的な病巣へと転移する。こうした実態は、経済政策に限られない。日本のさまざまな制度が抱える問題である。

3. 地方分権のモデル

3.1 国家単一モデル

第一次分権改革が形成した国と地方自治体間のモデルは何か。それは、融合・統合型国家単一モデルといえる。佐藤英善氏は、現行憲法規範上の国と地方自治体間の関係は、中央政府の法令によって行政権及び立法権の範囲が規定されていることなどから国家単一モデルに属しているとし、その上で、憲法規範上の国と地方自治体間の関係は、①地方自治体が国の包括的な支配監督権の下におかれる関係、②地方自治体と国の関係は対等・併存関係にあり、地方自治体は自治体固有の事務を有しその点においては国の指揮監督外にあるものの、法令を定めて地方自治体の権限などを制約する程度が高まると国の支配領域が拡大する関係、③地方自治体と国が対等・独立の関係にあり、両者の権限が憲法レベルで明記されている関係に分けている。こうした分類に従えば、日本の国と地方自治体との関係は大日本帝国憲法下では①の包括的支配監督関係の国家単一モデル、現行憲法下では②の対等・併存関係の国家単一モデルといえるとしている⁶²⁾。

第一次分権改革では機関委任事務の廃止という成果から現行憲法下でも残され続けていた①の実態を②に移行する偉業を成し遂げたと評価することもできる。これに対して、すでに見たように、第二次分権改革が道州制を睨んでいることを踏まえても、②の対等・併存関係内での取り組みであり、法令による地方自治体への制約を如何になくし、国の支配する領域を狭めるかが大きな目的となる。その意味からも、①地方税財源の充実確保、②法令等による義務づけ、枠づけの緩和（法令の規律密度）、③事務権限の移譲、の推進がまず大きな課題となることは間違いない。次にこの点を確認するため、第二次分権改革で基本理念としている対等・併存関係の質を掘り下げる必要がある。なお、国と地方自治体の関係を整理する場合、憲法規範上のモデルと同時に前章で見たように国と地方の関係の根底には、合理的官僚制を柱とする中央集権的近代化のトップダウンのプロセスと直観的感覚や権威と温情から構成される家族共同体的な地域社会の機能様式が国の制度や政策に還流するボトムアップのプロセスが

61) 小室（2003）、pp.265-268。

62) 佐藤（2002）、pp.5-9。

連続的に共存することに留意する必要がある。

3.2 対等・協力の質

国と地方自治体の対等・協力関係に関して中間的な取りまとめは、「中央政府・地方政府が対等・協力の関係に立ちそれぞれの役割を果たすには、「明快、簡素・効率」の基本原則に立脚し、国と地方の明快な役割分担を確立し、国と地方の行政の重複を徹底して排除するとともに、国と地方を通じた簡素で効率的な筋肉質の行財政システムを構築することが必要である。グローバル化した社会における国家としての存立にかかわる事務、その他の国が本来果たすべき役割を重点的に担うように中央政府の役割を限定し、住民に身近な行政は地方自治体に移譲し地方の裁量と責任のなかで実施することが基本である。国は、地方自治体の自治事務に対しても、法令にもとづいてさまざまな義務づけ・枠づけ、関与などを行っており、これが地方自治体の実質的な裁量権と責任ある判断を大きく制約している。地方自治体に与えられた事務や権限について本当の意味で判断の自由度と責任を確保し、権限移譲を実質的に進めていくためには、国が担う役割についての明快な基準を設定し、これにあてはまらない義務づけ・枠づけ、関与等は廃止するとの基本方針のもと、徹底的な見直しを行う必要がある。⁶³⁾」としている。対等・協力の中で国と地方自治体の関係において中央政府たる国の役割を限定化し、両者の役割についての明確化を求めている。

3.2.1 地方政府の意味

まず、地方政府の意味について整理する必要がある。すでにみたように中間的な取りまとめで「地方政府」の語句を明確に提示した理由は、自己決定権と自治責任に支えられた統治体としての地方自治体を確立することにある。第一次分権改革は、国と地方の関係において行政関係に重点が置かれた行政分権としての性格を強くしている。中央政府たる国の行政機能と行政組織が強く意識され、そこから地方自治体についても行政機能、行政組織が中心的対象になったものといえる。しかし、自己決定権と自己責任の確立は、行政機能、行政組織だけでなく住民の公選により選ばれた地方自治体の長と議会が担う政治的意思決定とそれに基づく行為全体を対象とし、国からの自律性を高めなければ実現しない。その象徴的存在が条例制定権である。中間的な取りまとめでは、統治体としての地方政府の確立、その前提となる条例制定権の拡充、さらにそれを支える団体自治としての自己決定機能、住民自治としての自己決定機能の充実を意図しているといえる。なお、統治体は通常、立法・司法・行政の三権を有していることが求められる。今回、中間的な取りまとめが求めている地方政府の確立に於ける統治体の機能は立法と行政であり司法を含まない概念である。こうした

63) 委員会「中間的な取りまとめ」、p.8。

概念が政府として成立するか否かについて理論的議論は当然存在する。その議論の中で、立法・司法・行政の三権を並列的な並べるとは適切ではなく、国と地方の立法権、行政権の紛争を裁く機能としての司法権の形態とは区別すべきという指摘もされている⁶⁴⁾。こうした指摘に基づけば、憲法第92条の地方自治の本旨に基づきかつ憲法の制約の範囲内で統治体たる地方政府概念を形成することは可能と考えられる⁶⁵⁾。また、「充実した地方自治」の体制、すなわち人権の保障を目的として「人民主権」を原理とし地方自治を保障する国家の体制としては、①充実した住民自治の原則、②充実した団体自治の原則、③地方公共団体優先の事務配分の原則、④事務配分の原則にみあった自主財源配分の原則、⑤「地方政府」が必要となるとする指摘があることはすでに紹介したところである⁶⁶⁾。加えて、以上の諸原則を持つ地方自治の体制においては、地方自治体は単なる行政団体ではなく、統治団体・地方政府となるとされ、「中央政府と地方公共団体の間に於ける事務配分の原則からみても、地方公共団体は、その担当する事務について立法権をもつことになる」こと、さらに「地方公共団体に自治事務として配分されたものにつき、中央政府がなお事務処理の方針を定めることは、原則として背理ということにならざるをえない」⁶⁷⁾ことの指摘がある。また、自治事務として地方自治体に配分した事務に対する中央政府の関与に関して、地方自治体に固有の自治権はないとする伝來的な考え方では自治の原則とその例外が逆転するような中央政府による関与が行われがちであるが、中央政府の政治が国民代表性を原則とし「人民による政治」から離れがちであることや、一般的抽象的法規範としての法律に従って政治をする中央政府の担当になじまない性質・性格の事務があり、地方自治体が主としてそれを自治事務としていることなどから、中央政府が団体自治を否定するような介入は「地方自治の本旨」に反するという指摘もなされている⁶⁸⁾。

3.2.2 融合・統合モデルと総合性

国と地方自治体の事務や権限に関する対等・協力関係については、「融合・分離」と「統合・分立」のふたつの視点から整理することができる。「融合・分離」についてみると、融合は国と地方自治体が同一の事務事業に相互に関わる形態であり、その形態は様々である。事務事業、権限と補助負担金等が輻輳して関わる形態もあり、具体例としては義務教育や道路の維持管理、様々な経由事務などがあげられる。これに対して分離とは同一の事務事業については国と地方自治体が相互に関わることなく明確に切り分けられ役割分担されている形態である。次に、「統合・分立」についてみると、統合

64) 松下 (1996)、p.21。

65) 佐藤 (2002)、pp.24-28。

66) 杉原 (2002)、pp.46-54。

67) 杉原 (2002)、p.54。

68) 杉原 (2002)、pp.166-167。

とは国や地方自治体を通じて個別分野ごとに縦割りになっていない状況を意味する。これに対して分立とは 国や地方自治体を通じて個別分野ごとに縦割りで事務事業が実質的に執行されている状況を意味する。日本の国と地方自治体の関係においては総合行政を目指す下で「融合・統合」型を目指してきた⁶⁹⁾。しかし多くの場合、実質的には融合・分立型となっている。融合・分立型の実態から国と地方自治体の関係は投網のように国からの規律を受ける結果となっている。こうした融合・分立型の実態は、集権融合型の実態を生み出す。その実態は、「公共事業の大半は補助金であって自治体によって消化される。逆にいうと、見せ掛けだけであれ自治体財政は補助金消化の条件を備えていなければなくてはならない⁷⁰⁾。」といった財政構造にも関係する中央集権型の構造を生み出している。

なお、国と地方自治体の事務事業の重複性について、中間的な取りまとめは、「『二重行政』の問題を考える場合も、財・サービスの供給者たる国の視点から考えるのではなく、住民のニーズに合ったものか財・サービスの受け手の視点から考える必要がある⁷¹⁾。」としている。たとえば、融合・分離を考える場合、財・サービスの供給者の視点から見た場合供給目的、すなわち政策の意図が異なっていれば政策の帰着点と同じでも分離と評価し重複はないとの判断になる。しかし、財・サービスの受け手である国民や地域の視点からは、政策の意図ではなく政策の帰着が重要であり、政策の帰着点が同様であれば重複と判断すべき課題となる。中間的な取りまとめでは、この点について後者の立場をとることを明確にしている。ここで重要となるのは、地方自治体に求められている「総合行政」における総合性の意味である。中間的な取りまとめにおいても「地方分権改革を推進し、国は地方自治体に政策・制度の企画立案をゆだね、地方自治体は住民ニーズにもとづいて意思決定を行う仕組みを構築することにより、縦割り行政から脱却し、国と地方の行政の重複をなくして、総合行政を担う地方政府の確立を目指さなければならない。⁷²⁾」としている。

総合行政とは、融合・統合型の行政を意味する。同一の事務事業について明確な基準に基づき国と地方自治体が相互に関わると同時に、国の行政の縦割りに拘束されることなく事務事業を執行することである。前者の融合に関しては明確性が、後者の統合に関しては縦割りの排除が重要な課題となる。とくに、後者の統合について単に事務事業を複合的に執行することが統合ではなく、地方自治体自らが国の府省による縦割りを超えて制度設計や政策企画が可能なことを意味する。たとえば、文部科学省、厚生労働省の縦割りによる幼稚園、保育所行政について、認定子ども園制度がスタートする以前から幼稚園と保育所を併設し実質的に幼保一元化への取り組みを進めて

69) 金井 (2007)、pp.16-18。

70) 新藤 (2004)、pp. 7-8。

71) 委員会「中間的な取りまとめ」、p.12。

72) 委員会「中間的な取りまとめ」、p. 7。

きた地方自治体も少なくない。そうした取り組みは、縦割り行政の中で極めて重要な点として評価し得るものの、制度設計、政策執行に対して地方自治体が自ら担い一元化しているものではなく複合の域にとどまり統合には至っていないといわざるを得ない⁷³⁾。現状の認定子ども園制度も実質上縦割り分立を温存した制度といえる。したがって、統合は単に行政権の問題にとどまらず地方自治体の立法権の問題として認識することが重要である。

総合行政を語る場合、立法権を視野に入れず行政権だけを対象に語ったとすれば総合性の名の奥に隠された制度設計や政策立案に対する中央集権、縦割り構造が温存され融合・統合の表面は維持しつつも、その実態が融合・分立たる仕組みを地方分権改革の下に形成しかねない。そして、総合性なる概念は、自治体の事務とされながらも法定受託事務、法定自治事務など地方自治体が行政として担う領域を自主的に形成できないなかで、地方交付税制度や市町村合併政策にもつながる根幹の問題を生み出している。

融合・統合を目指す総合行政は、規律密度や関与、そして補助金などの存在から各府省の縦割り構造を内在させており、融合・分立の実態にある。この実態を規律密度や関与、補助金などの抜本的見直しによって融合・統合を図り政策という視点からの総合化、すなわち自治体制度の総合化⁷⁴⁾を図る必要がある。総合化を図る際に基礎自治体優先の原則との関係のみることは重要となる。市町村優先の原則は、各段階での行政機関の責任を明確化にし、国が無原則に地方自治体に対して介入することを排除する下で、事務の配分にあたっては市町村を優先することを原則とする考え方である⁷⁵⁾。シャープ勧告では、①能う限り、または実行できる限り、三段階の行政機関の事務は明確に区分して、一段階の行政機関には一つの特定の事務が専ら割り当てられるべきである、②それぞれの事務は、それを能率的に遂行するため、その規模、能力及び財源によって準備の整っている何れかの段階の行政機関に割り当てられるであろう、③地方自治のためにそれぞれの事務は適当な最低段階の行政機関に与えられるであろう。市町村の適当に遂行できる事務は都道府県または国に与えられないという意味で、市町村には第一の優先権が与えられるであろう。第二は都道府県に優先権が与えられ、中央政府は地方の指揮下では有効に処理できない事務だけを引き受けることになるであろう、としている。そして、今後の分権議論で重要となるのは権限の移譲が進む中で基礎自治体優先の原則により拡大する事務事業を担うに耐えられない市町村に対して合併をさらに求めていくのか、それとも広域連合の拡充、NPO等多彩な補完性をあり方を整備しながら自ら担う事務事業の選択や特化を認めるなど市町村の形態の多様化を模索するのか方向性を明確にする必要がある。

73) 金井 (2007)、p.15。

74) 金井 (2007)、p.15。

75) 辻山 (2002)、p.54。

青山彰久氏は、約10年の分権の流れを振り返り四つの勢力があると整理する。第一は、地方に権限や財源の拡充を認める伝統的な「自治・分権派」、第二は、行革に源流をもつ「小さな政府派」、第三は、自立した自治体の出現は歓迎しながらも、どの自治体も分権に耐えられるとは限らないと考える「行政統制派」、第四は、緩やかな中央集権体制の擁護派としている。そして、現状は、集団擁護派が息を吹き返してくる構図が生まれつつあるとしている⁷⁶⁾。こうした分権の流れの中で、委員会が市町村の今後のあり方に対してどのような処方箋を書くのか重要となる。

3.2.3 事務区分の相対性

融合・分離の問題は、事務区分の相対性の問題に密接に関係する。第一次分権改革では事務の再編に際して本籍を明確にして分権化できる事務がある反面、本籍不明で国・地方自治体と分けて処理し得ない事務があるとし、後者については国と地方自治体が併存し協力して処理する事務とした。このことから分離をとらず融合型を選択している。このことが、現住所主義に基づく事務区分の相対性を生み出し国と地方の役割分担を不明確にする要因となっていることは否定できない。加えて、この点は役割分担に基づく税源移譲などの議論も難しくしている。中間的な取りまとめでは、「グローバル化した社会における国家としての存立にかかわる事務、その他の国が本来果たすべき役割を重点的に担うように中央政府の役割を限定し、住民に身近な行政は地方自治体に移譲し地方の裁量と責任のなかで実施することが基本である⁷⁷⁾」とし、国の役割の限定化することを基本としている。こうした限定化論は、国への過重負担を軽減させ、国が基幹的課題に全力を集中できるようにするための分権改革であり、その裏面として、内政は広く自治体が担う路線となることに加え、国の役割を限定列举し、その他の事務は自治体の役割りと推定させることで、国が関与や直接執行を望むときには、国からその理由を証明させる狙いがあるとされる。その結果、役割限定論は、国の直接執行への事務吸い上げに対する抵抗力が増すという作用が期待されるほか、分離を主張するのではなく、分離を抑制し、融合を維持する機能を持つと評価されている⁷⁸⁾。こうした観点から、第二次分権改革においては国の役割を明記し、本籍が明確にできない事務でも住民生活に密接な関係を有する事務は自治事務となるとする考え方を導入するなどの方法が選択肢としてありえることになる⁷⁹⁾。国民の視点から本籍が不明となるような複雑な仕組みをもつ事務の存在が正当化されるのかなどの観点も重要となる。

76) 青山 (2008)、p.31。

77) 委員会「中間的な取りまとめ」、p. 8。

78) 金井 (2007)、pp.20-23。

79) 佐藤 (2002)、pp.34-35。

4. 自治立法権の拡充

4.1 自治立法権拡充の意味

地方政府の確立を掲げ、その重要な柱として自治立法権の拡大、とくに条例による法令への上書きの制度設計を明確にした点が中間的な取りまとめの大きな特色といえる。上書き権を中心とする条例制定権の拡充について整理する前に、自治立法権の拡充の意味について整理することにしたい。第一次分権改革、地方分権一括法ともに地域のことは地域で決める「自己決定権の拡充」を大きな理念として位置付けており、第二次分権改革においてもこの点についてはまったく同様の位置づけにある。ただし、第一次分権改革が国と地方自治体の行政関係を見直すことを中心として地方自治体の自己決定権の拡充を意図したのに対して、中間的な取りまとめでは地方自治体の立法権の側面からより積極的に自己決定権の拡充を実現することを意図している。中間的な取りまとめでは、この点に関して「地方政府の確立には、行政権の分権だけでなく立法権の分権が不可欠であり、立法権の分権を目指すことは政治改革に連動している。そのため、自治立法権を担う地方議会の機能、制度などについて抜本的改革が必要となるとともに、休日、夜間の議会開催、議員による条例提案の活発化など積極的な議会運営が求められる。また、国によるさまざまな義務づけ・枠づけ、関与などを明快な基準にもとづき徹底的に見直すことで廃止するとともに、条例により法令の規定を「上書き」する範囲の拡大を含めた条例制定権の拡大をはかっていくことは、自治立法権を確立していくことにつながる。⁸⁰⁾」としている。そして、こうした上書き権を実効性あるものにするためには、条例を制定する議会としての機能強化とともに、その前提となる住民自治の拡充を図っていくことが不可欠である。具体的には、自治立法制定に関する住民関与に関する現行制度の検証と見直しである。この点は、地方自治体、地域住民が自治責任を貫徹する上でも重要となる。

4.2 自治立法権拡充の範囲

中間的な取りまとめは、地方分権の確立には、立法機能の観点から地方自治体の自主性を強化し、政策や制度の問題を含めて自らの判断と責任において行動できる仕組みを構築することが必要であるとしている。この仕組み構築に対して、上書き権を中心とする条例制定権の拡充が具体的に提示されている。条例制定権の拡充については、国と地方自治体間の問題、都道府県と市町村の関係に分けられる。さらに、拡充に関してその範囲と限界、すなわち拡充の対象となる事務の範囲や法令との関係が問題となる。まず、国と地方自治体間、範囲と限界の問題を中心に整理する。

80) 委員会「中間的な取りまとめ」、p.9。

4.2.1 義務づけ、枠づけと上書き

条例制定権の拡充を考える場合、国との関係で制定権の制約となっている義務づけ・枠づけの態様をまず明確にする必要がある。「義務づけ」とは、一定の課題に対処するため、地方自治体に一定種類の活動を求めることであり、一定種類の活動に係る計画策定の義務づけを含む概念である。具体的な法態様としては、①法令による義務づけをしない（単なる奨励にとどまる場合を含む）場合と、②法令による義務づけをする場合に分けられる。次に、「枠づけ」とは、地方自治体の活動について組織・手続・判断基準等による制約を設けることである。具体的な法態様としては、①法令による枠づけをおよそしない、又は、枠づけをするが、条例で、自主的な枠づけを設定し、若しくは法令による枠づけを補正することを認める場合、②法令による枠づけをおよそしない、又は、必要事項を法令で定めるのではなくすべて条例に委任する場合、③必要事項を法令ですべて定めるのではなく、一部を条例に委任する場合、④法令の規定について条例による補正（補充・調整・差替え）を許容する場合、⑤法令によって枠づけをし、条例で枠づけをしたり法令による枠づけを補正したりする余地を認めない場合などの法態様がある。

中間的な取りまとめでは、「義務づけ・枠づけについて、廃止・縮減、全部・一部の条例委任、又は条例による補正の許容などの見直しを行い、これらによって条例制定権の拡大を図るべき⁸¹⁾とする原則を示し、「このうち、条例による補正の許容は、地方自治体による法令の「上書き」を確保しようとするものである。地方自治体の自主性を強化し、自らの責任において行政を実施する仕組みを構築する観点から、自治事務を対象として、そのうち、法令による義務づけ・枠づけをし、条例で自主的に定める余地を認めていないものを対象とする。次のとおり義務づけ・枠づけの存置を許容する場合のメルクマールを設定し、これに該当しない場合に、義務づけ・枠づけを原則として廃止することを、各府省に求めることとする。各府省からは、1)メルクマールに該当するか否かの分類、2)該当しないものについては具体的な廃止のための案、3)該当しないが、なお存置する必要があるとするもの（条例で自主的に定める余地を認めただうえで存置する必要があるとするものを含む。）についてはその理由、について回答を得て、これを公表するとともに、その内容について当委員会として検証を行う。なお、自治事務でありながら、義務づけ・枠づけをしている場合についてここで何ら回答がなかったときは、義務づけ・枠づけの必要がないものという前提で作業を進める。⁸²⁾」としている。

条例による補正の許容を拡充することで、地方自治体による法令への「上書き」を実現しようとするものである。見直し具体的手順としては、地方自治体の自主性を強

81) 委員会「中間的な取りまとめ」、p.13。

82) 委員会「中間的な取りまとめ」、p.13。

化し、自らの責任において行政を実施する仕組みを構築する観点から「自治事務」をまず条例制定権拡充の対象とし、とくに、自治事務の中で法令による義務づけ・枠づけがあり、条例で自主的に定める余地を認めていないものを第一の対象としている。いわゆる、法定自治事務を主たる対象として見直しを進める方針が示されていることになる。地方自治体の自主性を強化し、自らの責任において行政を実施する仕組みを構築する観点から、前節でみた法令による義務づけ・枠づけを行い、条例で自主的に定める余地を認めていないものについて、法令による義務づけ・枠づけを廃止するか、又は、枠づけに関し条例で自主的に定める余地を認めることを原則とする見直しを実施する。なお、自治事務でありながら法令による義務づけ・枠づけをし、条例で自主的に定める余地を認めていないものには、非権力的関与である協議等の義務づけも含むものとしている。

見直しの進め方としては、義務づけ・枠づけの存置を許容する場合のメルクマールを設定し、これに該当しない場合に、義務づけ・枠づけを原則として廃止することを、各府省に求めるものとなっている。許容するメルクマールとしては、①地方自治体が私有財産制度、法人制度等の私法秩序の根幹となる制度に関わる事務を処理する場合、②補助対象資産又は国有財産の処分に関する事務を処理する場合、③地方自治に関する基本的な準則(民主政治の基本に関わる事項その他の地方自治体の統治構造の根幹)に関する事務を処理する場合、及び他の地方自治体との比較を可能とすることが必要と認められる事務であって全国的に統一して定めることが必要とされる場合、④地方自治体相互間又は地方自治体と国その他の機関との協力に係る事務であって、全国的に統一して定めることが必要とされる場合、⑤国民の生命、身体等への重大かつ明白な危険に対して国民を保護するための事務であって、全国的に統一して定めることが必要とされる場合、⑥広域的な被害のまん延を防止するための事務であって、全国的に統一して定めることが必要とされる場合、⑦国際的要請に係る事務であって、全国的に統一して定めることが必要とされる場合、をあげている。こうしたメルクマールの設定は、義務づけ・枠づけを正当化する根拠を提供するものであり、駆け込み寺的になる危険性を有している。メルクマールに関連し、「関係省庁が該当すると答えやすい幅広の規定になっていること」、「補助金適正化法の適用問題の見直しに対してメルクマールが挫折要因とならないように」⁸³⁾という懸念が示されている。このため、上記のメルクマール事項については極めて限定的にとらえることが必要となり、メルクマール事項に該当するか否かも委員会を通じたオープンな場で議論し外部的にも検証可能な状況で進める必要がある。

具体的な検討手順として、中間的な取りまとめ後、速やかに、各府省が所管する法令のうち、自治事務でありながら法令による義務づけ又は枠づけをし、条例で自主的

83) 大森(2008)、pp.25-26。

に定める余地を認めていないものを対象に、期限を切って以下の点を提示するよう求めることとしている。① 上記メルクマールに該当するもの、上記メルクマールに該当しないものに分類すること。② 分類の結果、上記メルクマールに該当しないものについては具体的な廃止のための案を提示すること。③ ②に該当するにもかかわらず、各府省において、上記メルクマールに該当しないが、なお存置する必要があると考えるもの（条例で自主的に定める余地を認めた上で存置する必要があると考えるものを含む。）についてはその理由を提示すること。自治事務でありながら、法令による義務づけ・枠づけをしている場合について何ら回答がなかったときは、委員会においては、法令による義務づけ・枠づけの必要がないものという前提で作業を進める。

以上が上書きを中心として中間的な取りまとめが示した条例制定権の拡充である。こうした整理に対して次のような主要論点を踏まえる必要がある。第一は、そもそも論としての法令体系からの問題である。地方自治法第14条第1項で条例制定権の範囲について「法令に違反しない限りにおいて」と定められている法令問題を如何に考えるかの問題である。この点に関しての代表的判決は、1975年の徳島市公安条例事件最高裁大法廷判決（最大判昭和50年9月10日刑集29巻8号489頁）であり、「両者の対象事項と規定文言を対比するのではなく、それぞれの趣旨、目的、内容及び効果を比較し、両者の間に矛盾抵触があるかどうかによって決しなければならない」としている。この点に関して、第一次分権改革で地方分権推進委員会第一次勧告では、「法律と条例の関係についての考え方は、国と地方の新しい関係の下においても維持されるものである」⁸⁴⁾としている。このため、詳細に法令によって事務に関する事項が定められている場合には、条例で制定する余地がなくなるなどについて本質的な見直しは行われていない。その意味からも、法令による義務づけ、枠づけに関する抜本の見直しを進めることは、結果として地方自治体の条例制定権を拡充するものとなる。そして、国と地方自治体が対等・協力関係と位置付けられている限り、地方自治法第2条第12項で定められている「地方公共団体に関する法令の規定は、地方自治の本旨に基づいて、かつ、国と地方公共団体との適切な役割分担を踏まえて、これを解釈し、及び運用するようにしなければならない」という内容に即して解釈し適用しなければならない⁸⁵⁾。したがって、条例制定権の範囲についてもとくに自治事務に関しては法令で詳細に規定することは、地方自治の本旨に反するものと解釈し地方自治体側に上書きによって修正する機能を設定することも有益といえる。法令の形式的妥当性はその内容を問わず正当化しなければならない。その意味で、地方分権推進委員会第一次勧告の「法律と条例の関係についての考え方は、国と地方の新しい関係の下においても維持されるものである」考え方は妥当性を有する。しかし、法令の実質的妥当性について

84) 田村 (2002)、pp.82-85。

85) 松本 (2000)、p.80。

は常に検証し議論されるべきであり、国と地方自治体の新しい関係において地方自治法が新たに規定しなおされ地方自治の本旨を踏まえる姿勢が必要といえる。この点からも、憲法92条の地方自治の本旨の具体化が求められるところとなる。

第二の問題は、対象とする事務範囲の問題である。すでに述べたように中間的な取りまとめは、条例制定権の拡充をまず自治事務に絞り込んで実現するプロセスを設定している。現実的戦略論としては、ひとつの選択肢といえる。一方で理論的に見た場合、地方自治法は自治事務に限らず法定受託事務も現住所主義に基づき地方自治体の事務としている。そして、法定受託事務も含めて地方自治体で処理・執行される事務に関しては基本的に条例制定権が可能な事務と位置付けられている。この意味からは、とくに対象範囲としての事務を自治事務に限定することは必要とはならない⁸⁶⁾。ただし、この点については、そもそも第一次分権改革で本籍不明の事務として現住所主義が採用となり分離・統合ではなく融合・分離型となったものであり、法定受託事務と自治事務間の位置づけが相対的なものであれば、むしろ形式的に地方自治体の事務に近い部分から条例制定権を拡充することも正当化されよう。

また、法定受託事務の条例制定に関しては、地方自治法第245条の9で定めている「処理基準」の位置づけも問題となる。国等が示した法定受託事務の処理基準に対して地方自治体は基準を定めることができるか、この点も実質的に上書きの問題としてとらえることができる。この点に関して田村は、「処理基準と異なる処理が行われたこと自体が即座に違法とされるわけではないこと、つまり、処理基準の違法性判断は処理基準の有無とは切り離されていると、考えてよいであろう」とし、さらに「違法性の判断も、国等が処理基準への準拠を確保するために行う関与（是正の指示）をめぐる紛争処理のなかで行われ、最終的には裁判所によって行われてはじめて確定することになる。したがって、処理基準の制定が即座に自治体を拘束することにはならず、その意味で、自治体が、「処理基準にしたがって事務を処理する法的義務を負うものではない」。その上で「条例制定との関係では、法定受託事務の処理にかかわる基準について、条例における定めと、国等が「処理基準」として設定したものがある場合には、両者は法的にいわば「並列的」な位置関係にあることになり、したがって「処理基準」が定められたことだけをもって、条例制定権が排除されることにはならない」と結論づけている⁸⁷⁾。

なお、中間的なとりまとめにおいて地方政府、そして完全自治体の概念を前提とすることは、自己決定権の拡充にある。自己決定権の拡充は、地方自治体が自らの体制、組織を自主的・主体的に形成できる権限を保障することにある。憲法第92条において「地方自治体の組織及び運営に関する事項は、地方自治体の本旨に基づいて、法律で

86) 田村 (2002)、pp.82-83。

87) 田村 (2002)、pp.84-85。

これを定める」としており、国が法律で地方自治体の組織に関する基本事項を定めることを原則としている⁸⁸⁾。しかし、地方自治の本旨の面からは法律で定める事項は大綱的な内容にとどめ、地方自治体が自らの組織を広く自主的に形成できることが必要である。その意味から、条例制定権の拡充や上書きについて地方自治法なども対象とすることが前提となる。

4.2.2 関与

地方分権改革の核心は、国のさまざまなコントロールを廃して地方自治体の実質的な決定権と自治責任を高めていくことにある。中間的な取りまとめでは、「地方自治体の行政に対する国等の関与（市町村の行政に対する都道府県の関与を含む。）は、市町村合併の進展等により基礎自治体の行政体制整備が進んでいること等を踏まえ、自治事務に対する関与の基本類型に該当しない同意、許可・認可・承認、指示等の特別の関与の見直し等、さらなる見直しを行う⁸⁹⁾。」としており、関与の見直しについては、第一次分権改革の当時と比較して、市町村合併の進展等により基礎自治体の行政体制整備が進んでいること等を踏まえて検討するとしている。具体的には、主要行政分野における国と地方の役割分担の見直しに際しては、国・都道府県による個別的な関与についても、法定受託事務の自治事務化による関与の縮減、自治事務に対する関与の基本類型に該当しない同意、許可・認可・承認、指示等の特別の関与の見直し、自治事務・法定受託事務に対する基本類型に該当する関与でも必要な最小限度のものになっているかの検証を行う。また、基本類型に該当しない関与については、主要行政分野における国と地方の役割分担の見直しで取り上げられた事項以外の事項を含めて引き続き検討する。さらに、地方自治体がした処分について、地方自治法等個別法の規定に基づき国等が審査請求・再審査請求の手続を通じて関与する裁定的関与は、行使される場面は限定的でも地方自治体の判断を直接に否定することもできる関与と位置付けるべきである。地方自治体に対する関与自体が国の役割のひとつとして存在していると認識すべきであり、その認識に立てば関与法制の十分な再検証が求められる。

また、地方自治体の自由度を拡大し、責任をもって行政を実施する仕組みを構築するためには、義務づけ・枠づけや関与を縮小していく必要があり、現実にはむしろ毎年の新たな法令の制定や改正を通じてこれらの新設が行われていることへの対処が必要となる。義務づけ・枠づけ、関与の見直しの検討を進めても毎年の新たな法令により、引き続き義務づけ・枠づけ等の新設が行われるとすれば、改革の実効性が担保できないからである。このため、中間的な取りまとめでは、今後、制定される法令は、地方

88) 田村（2002）、pp.219-221。

89) 委員会「中間的な取りまとめ」、p.41。

分権改革の推進後の新たな国と地方の役割分担等を踏まえた、義務づけ・枠づけ等に関する諸原則に沿ったものとなるよう、各府省及び政府全体としてのチェックシステムの整備を検討するとしている。

このチェックシステムのあり方について、地方六団体が提案している地方行財政会議⁹⁰⁾の活用なども提案されている⁹¹⁾。

4.3 条例による事務処理の特例条例

都道府県から市町村への権限移譲の法制化の推進も中間的な取りまとめは求めている。地方自治法第252条の17の2に、都道府県知事の権限に属する事務の一部を都道府県条例の定めるところにより市町村が処理することを可能にする制度（以下「条例による事務処理の特例制度」という）が創設されている。この制度は、地域の主体的な判断に基づき、市町村の規模能力等地域の実情に応じ地域において事務配分を可能とすることにより、住民に身近な行政は、できる限りより住民に身近な地方自治体である市町村が行うことができるようにするものである。市町村合併の進展等によって、基礎自治体の行政体制整備が進むとともに、「県内分権」意識の高まりもあり、この条例による事務処理の特例制度は各都道府県において積極的に活用されている。中間的な取りまとめでは、この制度の対象となっている主な法律の状況を分野ごとに紹介している。概観すると次のとおりであるとしている⁹²⁾。

- ①まちづくりに関係するものとして、例えば都市計画法の開発行為の許可、土地区画整理法の組合の設立認可や換地計画の認可関連の事務などは多くの都道府県において移譲されている。また、農地法の農地転用許可についても対象としているところが多い。
- ②環境関係では、大気汚染防止法のように、法令上、一部の市に権限移譲されていても、さらに、都道府県の判断でそれ以外の一般市にも移譲している例もある。また、浄化槽法の浄化槽の設置や水質検査に関する事務も移譲している都道府県が多い。
- ③商工関係では、商工会議所法や商工会法の定款変更の認可等の事務、工場立地法の特設工場の新設の届出受理等の事務などが比較的多くの都道府県で移譲されている。
- ④福祉関係については、老人福祉法の特別養護老人ホームの設置認可や介護保険法の介護保険サービス事業者の指定・監督に関連する事務を移譲対象としている都道府県もある。

90) 地方六団体「地方分権推進に関する意見書」(2007/6) http://www.nga.gr.jp/upload/pdf/2006_6_x07.PDF を参照。

91) 大森 (2008)、p26。

92) 委員会「中間的な取りまとめ」、pp.14-15。

都道府県と市町村の「協議」によって進められるこれらの権限移譲は、住民の利便性の向上、住民の意向の的確な反映、地域の活性化等の観点から、大いに評価すべきである。また、この制度により、複数の都道府県において、小規模な市町村も含め移譲がなされている事務は相当数に及んでおり、このような事務は、いずれの地域にとっても、本来市町村の事務として位置づけられるべきものと考えられ、市町村の事務として法令上制度化することを検討する必要があるとしている。この検討は、市町村の統合行政の概念にも密接に関連する事項となる。

5. 行政体制

5.1 大都市制度

第一次分権改革は、機関委任事務の廃止という偉業を成し遂げた一方で、「未完の分権改革」と呼ばれるように、税財源問題をはじめとして積み残した課題が少くない。そのなかでもほとんど議論されてこなかったのが「大都市制度の問題」である。もちろん、大都市制度については、2000年改革で「特例市制度」が法制化され、さらに特別区の基礎自治体化に向けたいくつかの取り組みも図られており、地方分権改革の取り組みが大都市制度と無縁であったということとはできない⁹³⁾。しかし、東京都制度・特別区制度と並んで大都市制度を議論するには欠くことのできない「政令指定都市制度」のあり方に関しては、実質的に議論されずに終わっている。必ずしも議論が活発化しなかった背景として、暫定的措置として設けられた政令指定都市制度が半世紀を経過するに伴い、行政体制のなかで独自の領域を形成することにより、制度的に一定の安定期に入り、改革へのインセンティブが必ずしも強くなかったこと、などがあげられる。政令指定都市制度は、終戦直後に制度化された「特別市制度」に端を発する。1947年に制定された特別市制度は、当時の府県の区域外に独立した市を設ける制度であり、市としての事務のほか、府県と同様の機能を有する地方自治体と位置づけている。特別市は当時の東京・大阪・京都・名古屋・神戸・横浜の六大都市を既存の府県から独立させ、一層制の地方自治体制度にすることを内容とした制度であった。この制度は、大都市部の府県の反対などで現実化することなく、その代わりに妥協的の制度として市が道府県の役割を兼ねる政令指定都市制度が暫定的に設けられることになった。

暫定措置としては東京都の特別区と異なり、政令指定都市が設けることができる「区」は、政令指定都市の市長の事務を分掌する行政区であり、区役所が政令指定都市の出先機関としての性格に留まることなどにあらわれている。その他、財政上、行政組織上、地方交付税の措置などいろいろな特例が設けられているが、そのほとんどは暫定的な性格を有している。また、政令指定都市は、道府県から独立した存在では

93) 本田 (1995)、pp.41-75。

なく、道府県の区域に包括された地方自治体であり、都道府県－市町村制度の二層制を前提にした基礎自治体に位置づけられている。市としての事務のほかに、道府県からの一定の移譲事務を担うことになっている。なお、同じ大都市制度である都・特別区制度は、1943年に制定されており、都は府県としての事務のほかに、市の業務として統一的処理の要請が強い事務を行う。特別区はおおむね市と同様の事務を行うものとしている。特別区は、都の区域内に包括された特別地方自治体と位置づけられている。大都市の自治体が抱える様々な問題を解決しようとする場合、特例市や中核市などの都市自治体制度に加え、より大きな権能を有する大都市への地方分権を確立することが必要となる⁹⁴⁾。第二次地方分権改革と並行して道州制も視野に入れた議論が展開されるなかで、暫定的な大都市制度である政令指定都市を国の新たな姿の中で如何に位置づけるか再度検討すべき時期に入っている。その際の主な論点を以下に見ていくことにしたい。なお、特別市制度が基本的に持っていた問題点としては、①大都市たる特別市と周辺地域との一体性を如何に確保するか、②特別市を分離した後の府県を如何に位置づけるかの二点をあげることができる。

政令指定都市に関する第一の論点は、地方分権改革、そして道州制議論のなかで政令指定都市をいかに位置づけるかにある。すなわち、道府県や道州政府のなかに包括し、一般市と同等の基礎自治体として取り扱うのか、それとも、特別市構想と同様に、道府県や道州政府からは独立した一層性の基礎自治体として制度設計するか、の問題である。政令指定都市は、大都市の特例として道府県の実務の一部を担い、大都市行政の総合性を高める方向に貢献しているものの、そのしくみは実質的に不安定、不完全なものに留まっている。また、大都市制度の根底には、二重行政の弊害を排除する意図が存在する。第二次分権改革では、都道府県と国の地方支分部局による二重行政の排除が大きなテーマとして既に掲げられている。道府県と政令指定都市間にも同様の問題が横たわっている。確かに、地方自治法などにより大都市に関する特例が設けられており、二重行政を改善する取組みが図られている。しかし、それは個別項目ごとの便宜的な措置であり、大都市行政としての機能面の総体的一元化には至っていない。すなわち、制度全体として二重行政を排除するしくみとはなっていないのが現状である。大都市行政の一元化、総合化を実現するには、計画・執行・管理などの事務過程全体にわたって、広域的処理を必要とするものと判断されるもの以外は、少なくとも政令指定都市に事務移譲することが適切と考えられる。

第一の位置づけの問題は単に、行政体制の課題に留まらない。第二の論点である財源配分問題と密接に関係する。現在の二層制の下での政令指定都市制度は、地域間財源調整の役割を果たしている。政令指定都市地域での地方税収は、全てが政令指定都市の税収となるのではなく、政令指定都市を包括する道府県の税収ともなる。この税

94) 本田 (1995)、pp.165-171。

収は道府県の歳出政策を通じて、主に道府県内の非大都市部の財源として再配分される。こうしたしくみは二層制によって道府県が政令指定都市を包括していることによって法的権限として正当化されている。仮に、特別市として政令指定都市が道府県から独立した場合、この道府県内での非都市部への財源配分のしくみに制約が生じることになる。道州制の検討においても同様の枠組みが存在し、道州政府に包括する政令指定都市と包括しない政令指定都市の位置づけでは、道州政府内の財源調整のしくみに大きな違いを生じさせる。政令指定都市の財政は、歳入・歳出両面から大きな構造的変動が生じ、多くの都市で今後急速に悪化せざるを得ない。そうしたなかで、道府県、そして政令指定都市の税源配分問題も大きな争点となる。こうした争点は、地方自治体間の財源調整問題にも絡む課題となる。

第二の論点は第三の論点、すなわち議会の在り方を誘発する。特に、道府県の議会では今日においても、政令指定都市の選挙区から選出された道府県議会議員の機能について議論が生じている。政令指定都市を包括する道府県の主な機能や関心事は、政令指定都市地域に対する歳出政策ではなく、政令指定都市地域からの歳入政策、すなわち、税収確保の正当性確保により大きな重点がある。しかし、政令指定都市が道府県から独立した存在となった場合、当然、政令指定都市地域選出の道府県議員の位置づけは大きな見直しを迫られることになる。これは行政体系の問題だけでなく、自治立法権にも関連した問題となる。

第四の論点は、政令指定都市の基礎自治体としての位置づけをいかに考えるかである。人口、面積などが大規模化している政令指定都市では、市民との距離が大きくなり、行政区としての区役所が基礎自治体としての機能を高め始めている。政令指定都市は、全体として基礎自治体としての位置づけを確保することで、日本の地方自治制度の基本である二層制を維持している。区を中心とする域内分権が充実する流れが高まれば、道府県と政令指定都市どちらかの位置づけを再検討し、二層制の新たな姿を求める議論も強まる可能性がある。こうした動きは、基礎自治体の位置づけを政令指定都市から区に実質的に移すことであり、政令指定都市の空洞化をもたらす。その結果、道府県からは政令指定都市を廃止し、区を市とすることで、政令指定都市の領域を包括する考え方が生じてくる。

第二次分権改革議論の1つの柱は、二重行政の排除にある。地方支分部局を含めた国の機関と地方自治体の関係、都道府県と市町村の関係、そして、大都市制度の議論は、人口が減少するなかでの都市部への人口集中と非都市部の過疎化という大きな課題のなかで避けて通れない問題となる。

5.2 地方支分部局

行政体制の検討は、国と地方の役割分担の新たな姿を描いた上で進めるものであり、その意味で、事務事業の見直しなどが前提となることは言うまでもない。しかし、政

策議論において、全てを段階的に積み上げていく必要はなく、むしろ、そうしたやり方は地方分権改革のスピードだけでなく、内容自体を歪めた構造にする危険性も有することに留意すべきである。段階的接近法は現実的妥協性を深める。その結果、規範的思考との緊張関係が段階的に失われ、最終的に到達する点は現行の統治体制に包摂された結論となる。国と地方自治体、そして都道府県の将来のあり方にも密接に関係する地方支分部局のスリム化と統廃合問題は、第二次分権改革において重要な課題と位置づけられている。委員会で地方支分部局の見直しを行う契機は、2007年5月25日の経済財政諮問会議民間議員ペーパー（以下、「民間議員ペーパー」）にあった。民間議員ペーパーでは、地方分権改革を進めるにあたって、「国の出先機関たる地方支分部局の見直しが不可欠である」とし、その見直しにあたっては、「国の果たすべき役割を限定し、それ以外の事務は、地方へ移譲する」という基本方針を示した。具体的には、現在の地方支分部局が担当している事務について、①国に残すもの、②地方に移譲可能な事務のうち、現在は主に国のみでその事務を行っているもの、③地方に移譲可能な事務のうち、地方でも同様の事務を行っているもの、の3種類に試行分類している（図表1）。このうち、①国に残すものとしては、税関、防衛など、国家としての存立に関わる事務、航空管制、気象など全国的な規模や視点で実施すべき事務、を挙げている。②地方に移譲可能で、主に国のみで事務を行っているものについては、仕事と人員の地方移譲を検討しており、具体的例として労働基準監督署を挙げている。③地方に移譲可能で地方でも同様の事務を行っているものとしては、交通基盤整備、廃棄物処理を例に挙げ、地方へ移譲により人員削減が可能としている。委員会でも民間議員ペーパーの試行的分類を参考にさらに細かい調査分析を行い、地方支分部局の見直しを進めることになっている。すでに、委員会でも地方支分部局の組織などに関する調査を実施しており、その結果、民間議員ペーパーで「②ないし③」に該当する地方支分部局の出張所などの設置機関数は、全体で3,438機関となっている（2007年10月10日現在）。府省別地方支分部局の機関数で最も多いのは、国土交通省で1,326機関（38.6%）である。次いで多いのは、厚生労働省で973機関（28.3%）、農林水産省450機関（13.1%）と続いている。これら上位3省で全体の8割を占めている。所在地別では、北海道が一番多く298機関、次いで新潟県119機関、福岡県117機関、東京都113機関となっている（図表2）。国家公務員33万人のうち約7割の21万人は、地方支分部局の職員であり、民間議員ペーパーによると、そのうちの95,898人が「地方に移譲可能な業務に従事していると試行分類」された業務に携わっている。人数で最も多いのは、国土交通省で35,965人、(37.5%)、次いで厚生労働省で23,256人（24.3%）、農林水産省の20,927人（21.6%）が続いている。この3省で全体の83.4%を占めている。なお、一機関あたりの単純平均人数は約28人である。所在地別職員数では、北海道が1番多く10,489人、次に東京都の5,620人、大阪府5,432人となっている。北海道では北海道開発局の5,776人が大きく、東京都や大阪府には、規模の大きい地方支分部局

が位置していることによる（図表3）。

以上で見た地方支分部局の機関、職員数に加えて、今後は、予算などの調査・分析を進めていくことが必要である。また、民間議員ペーパーによる業務の試行的分類を再検証するなかで、地方へ移譲すべき業務、移譲すべき場合の前提となるスリム化の方策、受け皿となる都道府県の組織形態などについても検討していくことが求められる。これらは道州制の枠組みそして本質にも密接に関係することになる。

6. おわりに

地方分権改革の取り組みは、国と地方自治体の関係を再構築し「地方自治の本旨」に適うように組み替えることを意味する。こうした改革を第二次分権改革だけで完結させることは困難である。しかし、地方自治の本旨を具体化し、そこに至る道筋を明確にすることは可能である。このことが地方分権改革の規範性を強く担保し、現実的妥協性への強い緊張関係をもたらす。この緊張関係が中央集権の実態に包摂されない、自立した地方分権社会を生み出すことになる。

2008年度は、委員会が勧告を行う年となる。以上みてきた中間的な取りまとめの内容とそこに内包している課題が如向に進化、克服され勧告へと結びついていくか引き続き多面的に検証していく必要がある。

図表1 「民間議員ペーパーによる試行分類」

府省名		地方支分部局名	諮問会議試行的事務分類
内閣府	本府	沖縄総合事務所	(他に連動)
	宮内庁	京都事務所	①
	公正取引委員会	地方事務所	①
	国家公安委員会	管区警察局	①
		警察情報通信部・府県情報通信部	①
総務省		管区行政評価局・沖縄行政評価事務所・評価事務所	①
		総合通信局・沖縄総合通信事務所	②
法務省		矯正管区	①
		地方更生保護委員会・保護観察所	①
		法務局・地方法務局	③
		地方入国管理局	①
	公安調査庁	公安調査局・公安調査事務所	①
財務省		財務局・財務事務所	①
		税関・沖縄地区税関	①
	国税庁	国税局・沖縄国税事務所	①
文部科学省		水戸原子力事務所	①
厚生労働省		地方厚生局・沖縄麻薬取締支所	③
		都道府県労働局 [労働基準監督署・公共職業安定所]	②・③
	中央労働委員会	地方事務所	②
農林水産省		地方農政局・北海道農政事務所・農政事務所	②・③
	林野庁	森林管理局	①・③
	水産庁	漁業調整事務所	③
経済産業省		経済産業局	②・③
国土交通省		地方整備局	②・③
		北海道開発局	②・③
		地方運輸局・運輸支局	②・③
		地方航空局	①・③
		航空交通管制部	①
	気省庁	管区气象台・沖縄气象台・地方气象台	①
		海洋气象台	①
	海上保安庁	管区海上保安本部	①
環境省		地方環境事務所	③
防衛省		地方防衛局	①

(資料) 地方分権改革推進委員会調査資料をもとに作成

(注) 「諮問会議試行的事務分類」欄の丸付き番号の意味は下記の通り。

- ①：国に残すもの
- ②：地方に移譲可能な事務のうち、現在は主に国のみでその事務を行っているもの
- ③：地方に移譲可能な事務のうち、地方でも同様の事務を行っているもの

図表2 ②・③に該当する地方支分部局の機関数

府省名		②・③に該当する地方支分部局は、ミカン色	諮問会議試行的事務分類	機関数
内閣府	本府	沖縄総合事務所	連動	35
	宮内庁	京都事務所	①	
	公正取引委員会	地方事務所	①	
	国家公安委員会	管区警察局	①	
		警察情報通信部・府県情報通信部	①	
総務省		管区行政評価局・沖縄行政評価事務所・評価事務所	①	
		総合通信局・沖縄総合通信事務所	②	11
法務省		矯正管区	①	
		地方更生保護委員会・保護観察所	①	
		法務局・地方法務局	③	539
		地方入国管理局	①	
	公安調査庁	公安調査局・公安調査事務所	①	
財務省		財務局・財務事務所	①	
		税関・沖縄地区税関	①	
	国税庁	国税局・沖縄国税事務所	①	
文部科学省		水戸原子力事務所	①	
厚生労働省		地方厚生局・沖縄麻薬取締支所	③	8
		都道府県労働局	②・③	47
		労働基準監督署	②・③	327
		公共職業安定所	②・③	584
	中央労働委員会	地方事務所	②	7
農林水産省		地方農政局・北海道農政事務所・農政事務所	②・③	309
	林野庁	森林管理局	①・③	135
	水産庁	漁業調整事務所	③	6
経済産業省		経済産業局	②・③	14
国土交通省		地方整備局	②・③	1,008
		北海道開発局	②・③	119
		地方運輸局・運輸支局	②・③	116
		地方航空局	①・③	83
		航空交通管制部	①	
	気省庁	管区气象台・沖縄气象台・地方气象台	①	
		海洋气象台	①	
	海上保安庁	管区海上保安本部	①	
環境省		地方環境事務所	③	90
防衛省		地方防衛局	①	
総計				3,438

(資料) 地方分権改革推進委員会調査資料をもとに作成

(注) 「諮問会議試行的事務分類」欄の丸付き番号の意味は下記の通り。

- ①：国に残すもの
- ②：地方に移譲可能な事務のうち、現在は主に国のみでその事務を行っているもの
- ③：地方に移譲可能な事務のうち、地方でも同様の事務を行っているもの

図表3 ②・③に該当する地方支分部局の職員数

府省名		②・③に該当する地方支分部局は草色	諮問会議試行的事務分類	職員数 (人)
内閣府	本府	沖縄総合事務所	連動	988
	宮内庁	京都事務所	①	
	公正取引委員会	地方事務所	①	
	国家公安委員会	管区警察局	①	
総務省		警察情報通信部・府県情報通信部	①	1,439
		管区行政評価局・沖縄行政評価事務所・評価事務所 総合通信局・沖縄総合通信事務所	②	
法務省		矯正管区	①	11,090
		地方更生保護委員会・保護観察所 法務局・地方法務局	③	
財務省	公安調査庁	地方入国管理局	①	11,090
		公安調査局・公安調査事務所	①	
財務省		財務局・財務事務所	①	11,090
		税関・沖縄地区税関	①	
文部科学省	国税庁	国税局・沖縄国税事務所	①	11,090
厚生労働省		水戸原子力事務所	①	623
		地方厚生局・沖縄麻薬取締支所	③	
厚生労働省		都道府県労働局	②・③	5,625
		労働基準監督署	②・③	4,888
厚生労働省		公共職業安定所	②・③	12,090
		中央労働委員会 地方事務所	②	30
農林水産省		地方農政局・北海道農政事務所・農政事務所	②・③	16,048
	林野庁	森林管理局	①・③	4,707
経済産業省	水産庁	漁業調整事務所	③	172
国土交通省		経済産業局	②・③	1,852
		地方整備局	②・③	21,368
国土交通省		北海道開発局	②・③	5,776
		地方運輸局・運輸支局	②・③	4,478
国土交通省		地方航空局	①・③	4,343
		航空交通管制部	①	
環境省	気省庁	管区気象台・沖縄気象台・地方気象台	①	381
		海洋気象台	①	
防衛省	海上保安庁	管区海上保安本部	①	381
		地方環境事務所	③	
防衛省		地方防衛局	①	
総計				95,898

(資料) 地方分権改革推進委員会調査資料をもとに作成

(注) 「諮問会議試行的事務分類」欄の丸付き番号の意味は下記の通り。

- ①：国に残すもの
- ②：地方に移譲可能な事務のうち、現在は主に国のみでその事務を行っているもの
- ③：地方に移譲可能な事務のうち、地方でも同様の事務を行っているもの

参 考 文 献

- 青山彰久 (2008) 「豊かな自治を求める強い意志を」『ガバナンス』No81 (2008年1月)
- 薄井一成 (2006) 『分権時代の地方自治』有斐閣
- 宇賀克也 (2004) 『地方自治法概説』有斐閣
- 江藤俊昭 (2004) 『協働型議会の構想』信山社
- 大石嘉一郎 (2007) 『近代日本地方自治の歩み』大月書店
- 大森 彌 (2003) 「第一次分権改革の効果」『レヴァイアサン』No33 (2003秋)
- (2006) 『官のシステム』東京大学出版会
- (2008) 「第二次分権改革と自治体職員」『ガバナンス』No81 (2008年1月)
- 岡田章宏 (2005) 『近代イギリス地方自治制度の形成』桜井書店
- 岡本全勝 (2003) 『地方自治入門』時事通信社
- 片山善博 (2008) 「自治体議会の改革こそ急務」『ガバナンス』No81 (2008年1月)
- 金井利之 (2007) 『自治制度』東京大学出版会
- 兼子 仁・村上 順 (1995) 『地方分権』弘文社
- 金子仁洋 (2007) 『地方再興』マネジメント社
- 北村喜宣 (2004) 『分権改革と条例』弘文堂
- 黒田武一郎編著 (2007) 『三位一体の改革と将来像』ぎょうせい
- 久邇良子 (2004) 『フランスの地方制度改革』早稲田大学出版
- 小林 武 (2006) 『憲法改正と地方自治』自治体研究社
- 小室直樹 (2003) 『論理の方法』東洋経済新報社
- 坂田期雄 (2001) 『地方分権次のシナリオ』ぎょうせい
- 佐々木信夫 (2004) 『地方は変わるか』ちくま書房
- 佐藤英善編著 (2002) 『新地方自治の思想』敬文社
- 佐藤俊一 (2002) 『地方自治要論』成文堂
- 自治・分権ジャーナリストの会 (2005) 『フランスの地方分権改革』日本評論社
- 清水真人 (2008) 「08年度税制改正戦記」『ガバナンス』No81 (2008年1月)
- 白石克孝編 (2004) 『分権社会の到来と新フレームワーク』日本評論社
- 新藤宗幸 (2004) 『分権と改革』世織書房
- (2002) 『地方分権』岩波書店
- 神野直彦・澤井安勇編著 (2004) 『ソーシャル・ガバナンス』東洋経済新報社
- 嶋津隆文 (2005) 『どうなる日本、どうなる分権』ぎょうせい
- 杉原泰雄 (2002) 『地方自治の憲法論』勁草書房
- 柴田徳衛 (2007) 『東京問題』クリエイツかもがわ
- スーザン・ストレンジ (1998) 『国家の退場』岩波書店
- 高寄昇三 (1995) 『地方分権と大都市』勁草書房
- 地方自治制度研究会編集 (2007) 『地方分権改革推進法』ぎょうせい

- 辻山幸宣（2002）「事務区分論の系譜と分権改革」『新地方自治の思想』敬文社
- 外川伸一（2001）『分権型社会における都道府県改革の視座』公人の友社
- 中山 元（2000）『思想の用語辞典』筑摩書房
- 日本地方自治学会（2002）『どこまで来たか地方自治改革』敬文社
- 日本地方自治学会（2005）『分権型社会の制度設計』
- 成田頼明（2001）『分権改革の法システム』第一法規
- 並河信之・竹下 譲・後藤 仁（1999）『論点・地方分権』イマジン出版
- 西尾 勝（1999）『未完の分権改革』岩波書店
- （2007）『地方分権改革』東京大学出版会
- 西尾 勝・新藤宗幸（2007）『いま、なぜ地方分権なのか』実務教育出版
- 白藤博行・山田公平・加茂利男編著（2004）『地方自治制度改革論』自治体研究社
- 白藤博行+自治体問題研究所編（2000）『改正地方自治法を超えて』自治体研究社
- 本多 弘（1995）『大都市制度論』北樹出版
- 松下圭一（1996）『日本の自治・分権』岩波新書、岩波書店
- （1999）『自治体は変わるか』岩波新書、岩波書店
- 牧田義輝（2001）『機能する地方自治体』勁草書房
- 眞鍋貞樹（2006）『地方自治の理想と幻想』富士社会教育センター
- 丸山真男（1957）「日本の思想」『現代思想』岩波書店
- 宮崎正康+地方研究会編（2003）『地方分権』山川出版
- 宮本憲一（2005）『日本の地方自治その歴史と未来』自治体研究社
- 森田 朗（2003）「地方分権改革の政治過程」『レヴァイアサン』No.33（2003秋）
- 藪野祐三（2005）『ローカル・デモクラシー I』法律文化社
- 山崎 正（2006）『地方政府の構想』勁草書房

Fundamental Principles and Direction of the Second Decentralization Reform in Japan: An Examination of the Interim Report

MIYAWAKI Atsushi*

Abstract

The Decentralization Reform Committee is established in the Cabinet Office in April 2007 to promote decentralization in a comprehensive and systematic manner. And the committee released the Interim Report on November 16, 2007. This report presents guidelines for this new decentralization reform. The purpose of this paper is to examine this report from the viewpoint not only of actuality based on the existing system but also of normative based on fundamental principles of decentralization.

Keywords

Decentralization reform in Japan, The Interim Report of the Decentralization Reform Committee

* Public Policy School, Hokkaido University

生活保護における都市間格差の態様と 地方財政の持続可能性

石井 吉春*

1. はじめに

生活保護は、憲法の定める生存権を守るために、国が最低生活の保障を行うとともに自立の助長を行う制度であり、2000年の地方分権一括法により、基本的には法定受託事務¹⁾として位置づけられている。その実施は、市及び都道府県（町村部を担当）が福祉事務所²⁾を設置して担当しており、費用負担は、保護費の4分の3を国、4分の1を地方が負担しているほか、人件費などは地方が負担している。

保護率は、1995年度の7.0人/千人をボトムに増加を続けており、持続的な景気回復が明確になった2005年度においても11.6人/千人に高止まっている。その結果、国の財政はもとより、地方財政にも深刻な影響が生じており、地方全体の生活保護費は98年度の1兆9千億円から2005年度には2兆9千億円へと1.42倍に増加している。この間の増加をみると、国庫負担金の対象となる保護費の伸びに対し、地方負担経費の伸びは低位にとどまっているほか、地域間の保護率の格差拡大により、大阪市や札幌市など、特定の市における財政悪化が深刻化している。また、積極的な自立支援が求められる中であって、福祉事務所の現業員充足率の低下や経験年数の短期化などが課題となっているほか、制度運用に著しい不公平が生じている可能性なども指摘されており、ナショナルミニマムとしての適切な業務執行にも支障が生じているとみられる。

法定受託事務の位置づけについては、地方分権の推進過程で、財源関係の調整に先んじる形で、権限関係の調整を優先させて法定化したとも言える経緯にあり、国の事務に関する費用負担をどのように担うべきかなどについて、十分整理されたとは言いきれない実情にある。小泉政権における三位一体改革の議論においても、生活保護国庫負担金が狙上に乗る過程で、厚生労働省が負担率の引き下げを持ち出したのに対し、地方からは全額国庫負担といった意見も出された経緯は記憶に新しい。その際には、結局、地方の強い反対によって、負担率の引き下げは見送られたが、財政制約

* 北海道大学公共政策大学院教授
E-mail:fwic5708@mb.infoweb.ne.jp

- 1) 2000年の地方分権一括法により、生活保護の実施に係る事務が、機関委任事務から法定受託事務に変更されるとともに、要保護者の自立助長のための相談及び助言の事務が、新たに自治事務に位置づけられている。また、こうした変更に伴い、厚生労働大臣の包括的な指揮監督権が廃止されたほか、現業員の配置が法定数から標準数に変更されている。
- 2) 2006年4月現在で、全国に1,233か所が設置され、所長、査察指導員及び現業員（ケースワーカー）という体制で、当該業務を担っている。

がさらに強まっていくとみられる中で、折に触れ再燃する論点の一つになっていると認識する必要があるのだろう。いずれにせよ、現行制度は、制度疲労を起こしていると言え、抜本的な制度見直しが不可欠と考えられるが、地方分権が進展する中、国と地方の役割分担を抜本的に見直していく必要があるほか、制度の効率的な運用のみならず、公平性の確保、さらには執行体制における専門性確保や多面的な機能発揮などが求められている。

本研究では、今後の制度改革の議論に資するために、被保護者の44%が集中し、都道府県別にみても格差が大きく、都道府県内でも保護率が突出して高い場合が多い、政令市及び中核市を主な対象に、保護率の地域間格差に加え、これまであまり取り上げられてこなかった、延相談件数、申請件数、開始件数、さらに、種類別の扶助費などの地域間格差についても、その実態と背景要因について検討する。また、都道府県内における都市集中の現況とその背景となる年齢別人口移動の状況、さらには、地方財政における生活保護費の位置づけ、財政悪化による制度運用面への影響などについても検討を試み、主に都市が担う現行の役割分担の妥当性についても考察する。

2. 生活保護制度をめぐる主な論点と本研究の位置づけ

現行の生活保護制度に関しては、多くの研究者、実務者などから様々な論点が提起されているが、関連する主要な論点を整理した上で、本研究の位置づけについて整理していく。

2.1 保護対象をめぐる論点

保護対象は、原則として生活に困窮する日本国民とされているが、「保護の補足性」によって、生活に困窮する者が、その利用し得る資産、能力その他あらゆるものを、その最低限度の生活の維持のために活用することが保護の要件とされているほか、民法に定める扶養義務者の扶養などを保護に優先すべきことが定められている。

しかしながら、運用面をみると、あらゆる資産を処分し生活費充当することを保護の前提とすることで、かえって、自立のハードルが高くなり、保護から抜け出せない状況をつくっているのではないかと、という批判も多い。また、資産保有に関し、例外的に保有が認められている居宅などが結果的に相続対象となってしまうことにより、被保護者間の公平性が損なわれ、扶養義務との均衡という意味でも問題なこと³⁾や、扶養についても、民法において夫婦や直系血族及び兄弟姉妹について扶養義務が定められ、保護手続き上も、開始決定前に扶養義務者に対する義務履行が求められているものの、強制規定がないことなどもあり、扶養に応じているのは扶養親族がいる中の

3) こうした批判を受けて、制度の見直しで、今年度から一定の要件の下でリバースモーゲージの制度が導入された。

2～3%⁴⁾にとどまっていること、などについても問題が指摘されている。

生活保護を対象とする包括外部監査結果⁵⁾においては、合規性の観点から、扶養義務履行に関する取り組みが不十分との指摘が多くなされる一方、実務関係者の聞き取り⁶⁾からは、規定上の制約や事務工数の増加などを理由に、これ以上の取り組みが難しいとの声も聞かれる。駒村(2007)は、「成人した親族に対する扶養義務については、撤廃すべき」と主張しているが、現実の費用対効果なども考えると、特に高齢者において被保護者の財産処分を前提とした制度設計を徹底すれば、モラルハザードをいま以上に助長する可能性は小さいと思われる。

また、保護の無差別平等という定めも、差別的扱いをしないという意味では当然のことと言えるものの、それでも、遊興で借金を重ねたような事案などに対し、自己責任を問う必要があるといった指摘もなされており、法曹関係者からは、例えば、人権でさえ一定の条件下では制約されることがあることとの均衡から、こうした扱いを問題視する意見もある。

2.2 他制度との調整に関する論点

扶助の種類としては、①生活扶助、②教育扶助、③住宅扶助、④医療扶助、⑤介護扶助、⑥出産扶助、⑦生業扶助、⑧葬祭扶助が用意され、要保護者の必要に応じ、単給又は併給として行われることとなっている。

関連領域との制度面の調整に関しては、年金との関係について、支給金額も含めてより整合的な制度設計が必要との意見が多く出されている。また、介護扶助については、介護保険の加入を前提に扶助の設計がなされているのに対し、医療扶助では、国民健康保険加入者が扶助を受けた場合には、全額が生活保護からの支給となることに対し、制度間の分担の不整合を指摘する意見もある。実態的には、市町村が保険者となっている現行国民健康保険制度で、多くの市町村で赤字が生じていることへの配慮といった側面が強いと言われているが、指定医療機関での受診と全額公費負担という枠組みそのものが不要不急な支出の誘因になっているといった見方もあり、財政の持続性確保という視点からの検討が必要になっている。

-
- 4) 社会保障審議会福祉部会「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」に提出された生活保護法施行業務監査資料によれば、扶養能力調査件数のうち、義務履行件数は1999年度3.2% (1,048件)、00年度2.5% (730件)、01年度2.1% (737件)と報告されている。
 - 5) 岡山市の2006年度包括外部監査報告(監査人は小林裕彦弁護士)などで、最も的確な指摘がなされていると思われる。
 - 6) 札幌市、松山市などにおいて、制度全般について聞き取りを実施している。

2.3 地域間格差に関する論点

保護率の地域格差については、多くの分析が、高齢化の進展や経済環境の変動などが保護率に強い影響を与えていることを示唆している。牛沢・鈴木（2004）は、都道府県データを用いた重回帰分析によって、「完全失業率、離婚率、高齢化率が大きな影響を与えている」と指摘しているほか、関根（2007）は、都市データを用いた分析によって「都市部の保護率には、1世帯当たりの実質課税対象所得（負）、高齢単身世帯比率、離婚率が影響を与えている」と指摘⁷⁾している。その他、居住地選択に関して、玉田（2005）は、消費実態調査個票を用いた時系列分析により、「都道府県間では生活保護の受けやすい地域への移動は行われていない」と指摘している。

一方で、経済社会的な要因以外に、人為的な要因が保護率に大きな影響を与えていると指摘する意見も少なくない。谷沢（2006）は、実際の保護率と各種の推計捕捉率⁸⁾との乖離幅の拡大について、1950年の新法制定直後の第1次適正化⁹⁾、60年代半ばの第2次適正化、80年代初頭からの第3次適正化の影響によるところが大きいとの見方を示している。これまで推計された捕捉率自体が、統計上の制約もあり、かなり幅のある数値となっていることなどから、信ぴょう性に疑義をはさむ見方もある¹⁰⁾が、足下でも一部団体の行き過ぎた適正化の動きを指摘する声もあるほか、今後についても、強い財政効率化要求などと結び付けば、人為的な操作が行われやすい制度的な枠組みとなっている点是否めないように思われる。

本研究では、前述したとおり、格差の大きい政令市及び中核市を対象に、これまでの先行研究の成果も踏まえながら、保護率の地域間格差の要因分析を行うほか、これまであまり取り上げられなかった、延相談件数、申請件数、開始件数、種類別の扶助費などについても地域間格差の要因分析を行っている。

また、都市と農村の保護率の格差について、京極（2007）は「被保護世帯のウェイ

7) 都道府県データを用いた先行研究で有意とされた完全失業率は、同分析では有意とはならなかったとしている。

8) 通常は、最低生活水準以下の世帯比率を表す貧困率を求めた上で、保護率との対比で捕捉率を求めている。資産状況などが反映されていないことも多いが、少なくとも、保護率との乖離幅の変動には一定の意味があると思われる。

9) 第1次では、54～56年にかけて医療扶助などに対する受給制限が行われ、第2次では、64～65年に要否判定の強化が行われ、第3次では、総務庁の行政監察（84年）や会計検査院の検査（86～88年）などもあり、補足性原理の厳格な運用が行われたとされている。

10) 捕捉率の推計結果をみると、駒村（2003）が18.5%（1999年）、橋木・浦河（2006）も19.7～16.3%（1995～2001年）となっているほか、いずれも20%を下回る水準となっている。橋木・浦河は、地域的にも「生活保護基準未達の割合は「人口5万人未満の市・郡部」に居住する世帯の方が高いにもかかわらず、実際の生活保護受給世帯は「大都市」の方が多い」とも指摘しているが、少なくとも、所得の捕捉率格差における論点の一つになっている、農業者や自営業者の自家消費などの要素が考慮されるべきと思われる。このうち、農業の自家消費について、荒井（2007）は「農業の特徴のひとつとして、農業生産に占める自家消費の比重が大きいことが挙げられる」と指摘している。

トは、高度成長期を境に全体としては都市化との関係で郡部から市部（生活保護費の8割）へ移り、農村の潜在的過剰人口を都市部が吸収する結果となったようにみえる」と人口移動による結果との見方を示しており、脚注に示した橋木・浦河（2006）とは異なった見方を示している。

この点も、本稿における分析対象の一つとなっており、都道府県内の拠点都市への人口移動が都市と農村の保護率の格差につながっている可能性について検討を試みている。因みに、国民健康保険では、入院主体の医療に依存する都道府県において、医療需要の偏在に伴う財政負担の不均衡化が進んでおり、札幌市などで多額の赤字計上といった問題が生じている。

2.4 国と地方の役割分担に関する論点

従来の地方分権論議は、いわば、国の統一的な業務執行が不可欠との立場に対し、地方は地域の実情に対応したきめ細かな対応が必要との立場を主張してきたように整理できると思われるが、昨年の三位一体改革における生活保護の議論では、国が、従来の主張を翻し、地方に負担増を迫った経緯にある。

地方分権を推進する過程は、あらためて国と地方の役割分担を検証する機会とも言えるが、この点に関しては、実に様々な主張がなされている。2006年10月に公表された全国知事会と全国市長会が設置した「新たなセーフティネット検討会」は、①地方が主体となった、稼働世代に対する適用期間を最大5年間とする有期保護制度の創設、②国による、ケースワーカーを原則配置せず、資産活用を前提として、国民年金保険料の納付が報われる給付構造とした、高齢者世帯を対象とする最低生活を保障する新たな制度の創設などを提案している。一方で、生活保護の適切な運営のためには、法定受託事務を自治事務として、地域の実態に合った意思決定をしていくしかないといった意見も出されている。

また、福祉事務所の現業員の状況については、森川ほか（2006）が、福祉事務所の現業員の9割弱が「ケースが複雑」「業務量過多」「専門性不足」といった負担感を感じていることを明らかにしている。

本稿では、制度改革に向けて議論を活発化させるための材料として、地方財政における生活保護費の位置づけ、財政悪化による制度運用面への影響などについても検討を試みている。

3. 政令市・中核市にみる地域間格差の現況と課題

3.1 保護率の都市間格差

保護率の全国平均の千人当たり11.6人に対し、政令市は19.4人、中核市は12.5人となっており、総じて都市部の保護率が高くなっており、両者を合わせて2005年度の

被保護人員は650千人と、全国の44%¹¹⁾にも相当している。さらに、政令市・中核市の中でも、下図のとおり大阪市の40.2人から岡崎市の2.4人までの差異があり、変動係数¹²⁾でも、都市別が2.9と都道府県別の1.8を大きく上回っており、その分だけ格差が大きくなっている。

こうした状況を踏まえ、ここでは、政令市・中核市における生活保護受給に係る格差の態様を検討しながら、生活保護制度の課題などについて検討していく。

保護率の地域間格差については、これまでの研究成果などにより、経済的社会的要因が深くかかわっていることが実証されてきており、上述のとおり、より格差の大きい政令市・中核市を対象に、順次、背景要因について分析を行っていく。

まず、類型別世帯数をそれぞれ被説明変数とし、一定の説明力が見いだせる説明変数を洗い出していく。その結果、高齢世帯数については、単身高齢世帯数が決定係数

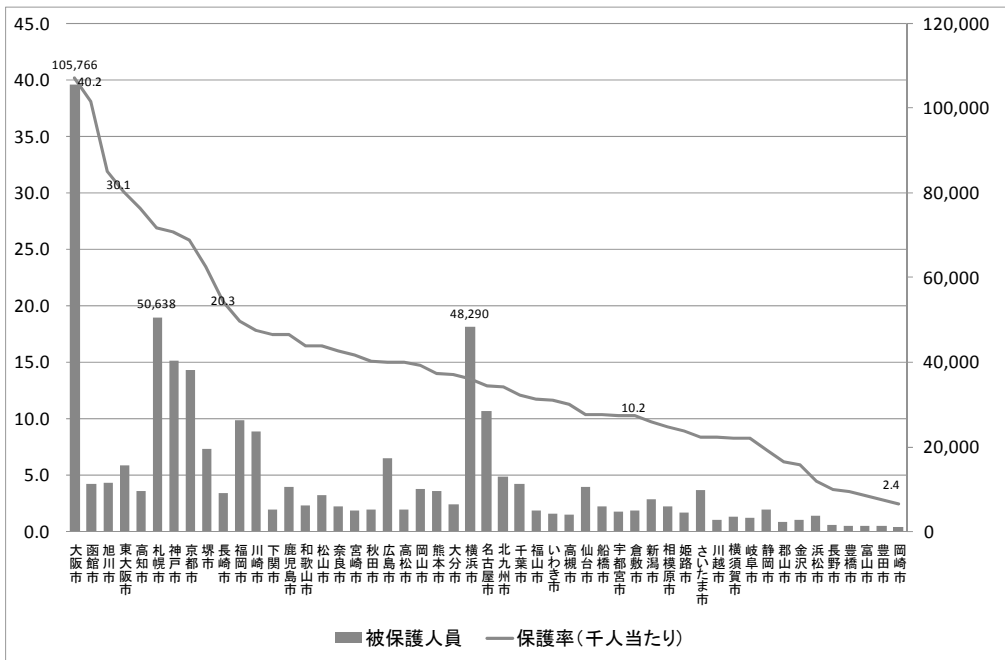


図1 政令市・中核市における被保護人員と保護率 (2005、%、人)

(資料) 厚生労働省「社会福祉行政業務報告」をもとに作成。

- 11) 東京23区は、被保護世帯数109千世帯、被保護人員143千人（保護費2,885億円、いずれも2005年度）で、保護率も千人当たり16.8千人になっている。政令市・中核市にこれを含めれば、被保護人員は全国の54%に相当するが、データが取れないものが多いため、本項では、やむを得ず除外して分析している。そのため、数字が明らかな部分については、適宜参考値として引用している。また、同様の理由から、一部分析で対象から外した都市がある点にも留意する必要がある。
- 12) 変動係数は平均値÷標準偏差で求められ、値が大きいほどデータのばらつきが大きい。

(R2) 0.906となったほか、母子世帯数については、離婚件数が決定係数0.727、その他世帯数については完全失業者数が決定係数0.888となった。

次に、上記関係を踏まえて、人口100人当たり被保護者数 (y) を被説明変数とし、①高齢単身世帯比率 (x₁)、②人口100人当たり離婚件数 (x₂)、③同完全失業者数 (x₃) を説明変数として、重回帰分析を行った。その結果をみると、2000年で $y = -2.17969 + 0.405572x_1 + 8.580157x_2 + 0.167379x_3$ という推計式が得られる。決定係数も0.793となり、人口100人当たり完全失業者数を除き、高齢単身世帯比率、人口100人当たり離婚件数がともに1%有意となっている。

次に、2005年についても同様の推計を行うと、決定係数 (R2) は0.803となり、3変数全てが1%有意となっている。 $y = -2.9099 + 0.3851x_1 + 8.7167x_2 + 0.3913x_3$ との推計式が得られ、3変数ともに係数が上昇しているが、なかでも失業率と保護率の関係がより強まっていることが見て取れよう¹³⁾。

これまで、利用しうる資産、能力などあらゆるものを活用することが、保護の前提とされ、失業率と保護率とは、必ずしも有意な関係を持っていなかったものの、90年代以降の経済環境の変化による構造的な失業者の増加に加え、権利意識の浸透などもあり、生活保護受給の実態が、ここ数年をみても大きく変わってきていることが、こうした試算結果によって明らかになったものと考えられる。

表1 人口100人当たり被保護者数を被説明変数とする重回帰分析の結果

	決定係数R2	t	P-値
(2000年、市町村数51)			
高齢単身世帯比率 (2000)		5.355344	0.000003
人口100人当たり離婚件数 (1999)	0.792594	3.904511	0.000300
人口100人当たりi完全失業者数 (2000)		1.191270	0.239529
(2005年、市町村数51)			
高齢単身世帯比率 (2005)		4.123914	0.000151
人口100人当たり離婚件数 (2004)	0.803470	3.452289	0.001186
人口100人当たりi完全失業者数 (2005)		2.806060	0.007275

さらに、05年データを用い、重回帰式から得られる保護率と実際の保護率の差異をみていくと、京都市、東大阪市、札幌市、川崎市の4都市で、実際の保護率が重回帰式から得られる保護率より0.5ポイント以上高くなっている。一方、北九州市、横須賀市、いわき市、姫路市、和歌山市の5都市で、実際の保護率が重回帰式から得られる率よりも0.5ポイント以上低くなっており、なかでも、北九州市のかい離幅が際立って大きくなっている。

13) 東京23区を含めた分析も行っており、数字は省略するが、ほぼ同様の結果となっている。

人口当たりの延相談件数、同申請件数、同開始件数の変動係数をみると、それぞれ1.17、1.65、1.63となり、申請段階の差異が最も大きくなっている一方で、相談段階の差異が最も小さくなっている。相談から申請に至るまでの間に、都市間での運用の差異が顕著に表れているものと考えられる。

表2 人口当たり述べ相談件数ほかの基本統計量

	人口100人当たり 延相談件数	人口100人当たり 申請件数	人口100人当たり 開始件数
平均	0.505	0.166	0.149
標準誤差	0.061	0.014	0.013
中央値(メジアン)	0.327	0.147	0.124
標準偏差	0.433	0.100	0.091
分散	0.188	0.010	0.008
最小	0.090	0.036	0.031
最大	2.297	0.579	0.514
変動係数	1.167	1.653	1.630
標本数	51	51	51

次に、図3では05年度の申請率（申請件数÷延相談件数×100）と開始率（開始件数÷申請件数×100）、02年度からの申請率の増減を示している。申請率は最も高い和歌山市の86%から、最も低い横須賀市の8%まで大きな差がある。前述した要素なども考慮すると、実体的な格差幅は縮小する可能性が高いが、それでも、無視できないほどの大きな格差が存在することは否めない。因みに、図2でみた実際の保護率が回帰式を大きく下回っている5都市をみると、北九州市、横須賀市は申請率が最下位にある一方で、姫路市、いわき市は中位、和歌山市は最上位にあり、多様な表われ方となっている。こうした数値の意味を考えると、即断はできないものの、運用面の強弱が申請率に直接反映しているという側面に加えて、本来、経済社会環境に即して決まってくると考えられる入り口の相談件数が、意識の差異などによって増減するといったことが重なりあっている可能性などが考えられよう。

また、申請率については、05/02の増減率に、より着目すべきと思われる。この間、失業率などの状況はむしろ悪化しており、政令市、中核市ともに人口当たり延相談件数も増加しているが、51都市のうち37都市で申請率が低下しており、政令市平均で△3.3ポイント、中核市平均でも△1.5ポイントとなっており、運用面で入口対応の強度がむしろ強まっている可能性が高いとみられる。

表3 人口当たり延相談件数などを被説明変数とする重回帰分析の結果—その1—

	延相談件数			申請件数			開始件数		
	決定係数 R2	t	P-値	決定係数 R2	t	P-値	決定係数 R2	t	P-値
人口100人当たり 高齢単身世帯数増減		0.489923	0.626468		1.438081	0.157037		1.437425	0.157222
人口100人当たり 離婚件数 (04)	0.622183	2.493159	0.016240	0.665927	2.653737	0.010827	0.660493	2.847913	0.006508
人口100人当たり 完全失業者数 (05)		4.341122	0.000075		4.526957	0.000041		4.266914	0.000095

さらに、前述した保護率を被説明変数とする重回帰式から得られる保護率から実際の保護率を引いた数値を実際の保護率で割った数値¹⁴⁾を④意識・保護スタンスなどの差異として説明変数に加えると、延相談件数段階では決定係数(R2)はさほど向上せず、新たに加えた④のP-値も5%有意水準にとどまっている。これに対し、申請件数、開始件数では、決定係数がそれぞれ0.793、0.781に向上し、④の説明力も1%有意となっている。

表4 人口当たり延相談件数などを被説明変数とする重回帰分析の結果—その2—

	延相談件数			申請件数			開始件数		
	決定係数 R2	t	P-値	決定係数 R2	t	P-値	決定係数 R2	t	P-値
人口100人当たり 高齢単身世帯数増減		0.234512	0.815628		1.214610	0.230713		1.209109	0.232799
人口100人当たり 離婚件数 (04)	0.669340	2.805133	0.007346	0.792976	3.689778	0.000592	0.781162	3.844755	0.000369
人口100人当たり 完全失業者数 (05)		4.808544	0.000017		6.157506	0.000000		5.702373	0.000001
意識・保護スタ ンスなどの差異		2.561312	0.013772		5.313189	0.000003		5.036346	0.000008

以上の分析から、程度の大きさは別として、相談から申請に至る過程で、各都市の運用面の強弱が、人口1人当たりの申請件数の差異を形成する一要因となっており、さらに、その積み重ねが保護率の差異の形成につながっている可能性がある、と結論づけることができる。

14) 例えば、札幌市の場合、実際の保護率2.69%に対し、重回帰式から得られる保護率は2.11%で、差引0.58%を2.69%で割ったものを%表示すれば21.5(%)となる。この数字は、要すれば運用面の差異などによる保護率の増減率を表している。

3.3 1人当たり扶助費の都市間格差

保護率に加え、相談件数などの都市間格差の状況やその背景要因などについてみてきたが、次に、1人当たり扶助費について、都市間格差の状況やその背景要因などについて検討する。図4が、2005年度の政令市及び中核市に東京区部を加えた52都市の1人当たり扶助費の状況となっている。総額で見ると、北九州の2,254千円が最も高く、金沢市、岡崎市、大阪市、豊橋市などがそれに続いている。一方、奈良市が1,537千円で、北九州市の7割弱の水準と最も低く、旭川市、岡山市、新潟市、長崎市などがそれに続いている。

基本的には、最低生活費のうち、生活扶助費、住宅扶助費が住居地の級地¹⁵⁾によって定められている上に、年金や給与などの収入が控除された上で支給額が決まってくるために、当然に地域的な差異が生じる仕組みになっていると言えるが、以下では、金額の大きい生活扶助と医療扶助について格差の要因などについてみていく。

まず、①稼働世帯比率、②母子世帯比率、③世帯当たり人員数などと、1人当たり生活扶助額との関係性をみていくと、③の世帯当たり人員数との弱い負の相関が認め

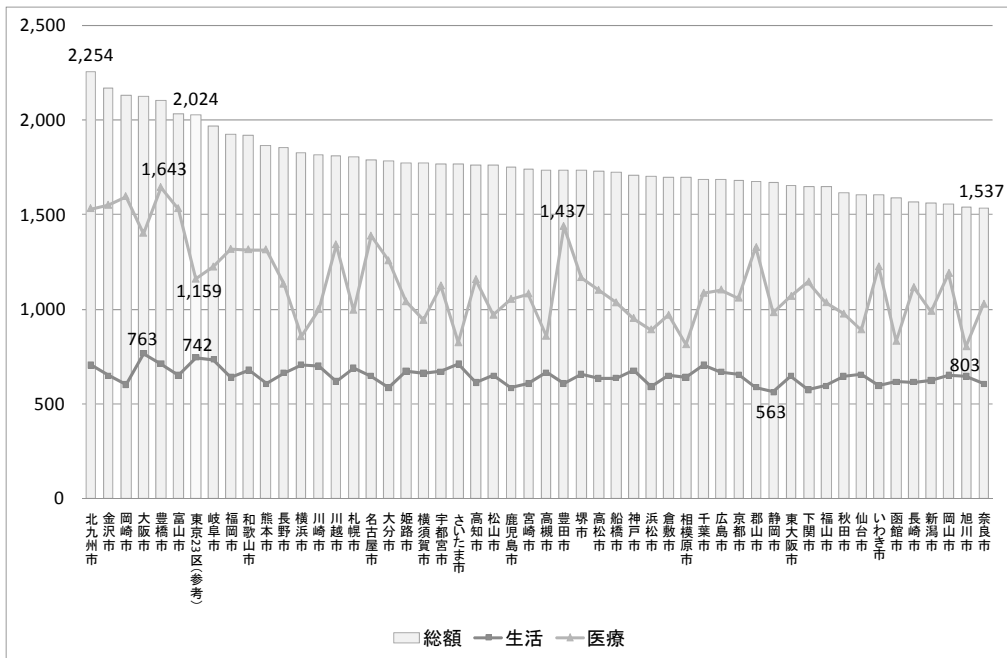


図4 被保護人員1人当たりの扶助費（2005、千円）

(資料) 各市統計などをもとに作成。

(注) 生活扶助、医療補助については、扶助費別の被保護人員を用いて算出している。

15) 全国が、東京23区、横浜市、大阪市などが含まれる1級地-1、札幌市、千葉市、広島市などが含まれる1級地-2、多くの県庁所在地が含まれる2級地-1のほか、2級地-2、3級地-1、3級地-2に6区分されている。

られる程度で、他には明確な関係性は見出せなかった。これは、生活扶助の仕組みが上述したように人為的に決められていることに加え、収入認定された金額が最初に控除される扶助であること、様々な加算などが加わっていることなどによるものと考えられる。

したがって、次に、「被保護者全国一斉調査」を用いて、各都市別に第1類費、第2類費、加算額を積み上げて1人当たりの生活扶助基準額を推計した上で、支給額実績を控除して、収入認定額のうち生活扶助から控除されている金額（以下では単に収入認定額と言う）を試算し、生活扶助の全体像にアプローチする。なお、データの制約から、年齢構成、加算件数などは2004年7月1日時点の数値を用いているため、数字は概数として受け止める必要があるが、この種のデータはこれまで全く公表されておらず、試算自体に一定の意味があるものと考えられる。

試算結果は表5となるが、生活扶助基準額は、級地設定とほぼ連動した動きとなっている一方で、支給実績は収入認定額の大きさによって、大きなバラツキが生じていることがわかる。

生活扶助基準額は、名古屋市及び横浜市の894千円を筆頭に、大阪市（893千円）、川崎市（882千円）などが上位となる一方で、実際の支給額は、大阪市（763千円）、岐阜市（730千円）、豊橋市（710千円）、さいたま市（708千円）などが上位となっており、順位が大きく入れ替わっている。因みに、生活扶助支給実績の基準額に占める同金額の比率をみると、岐阜市（89.0%）、大阪市（85.4%）、千葉市（84.6%）、豊橋市（84.5%）が上位となる一方で、静岡市（68.0%）、岡崎市（70.5%）、浜松市（71.4%）、福山市（72.3%）などが下位となっており、後者の方が収入認定額の比率が高いという属性を持っていることになる。

なお、収入認定額を被説明変数とし、都市別の稼働世帯比率、年金受給比率などを説明変数として回帰分析を行ったが、必ずしも明確な関係性は見出せなかった。おそらく、それぞれの比率が高いことよりも、収入水準が比較的高い人の多寡などがより強い影響を与えていると思われるが、データ制約により分析を行うことはできなかった。因みに、概況を聞くことができた松山市の例では、稼働世帯比率が3.2%と政令市・中核市の中でも低い方から8位（この分析の対象数は48都市）となっており、収入額も総じて低額にとどまっている一方で、国民年金などの受給者の比率が7.3%¹⁶⁾（主要年金ベース）と最上位にあることから、年金収入を中心に、収入認定額もまずまずの水準を保っている。

16) このほか、熊本市（6.6%）、名古屋市（6.4%）、鹿児島市（6.3%）、岡崎市（6.1%）、仙台市（6.1%）が6%を超える一方で、川崎市（3.5%）、高松市（3.4%）、千葉市（3.3%）、横浜市（3.3%）、岡山市（3.3%）、川崎市（3.2%）、神戸市（2.8%）などが低位にとどまっている。こうした背景には、高齢世帯の占める割合が一定程度影響していると考えられるが、それだけでは説明できないような差異が生じている。

生活扶助については、収入による控除の多寡によって、級地による本来の差異が支給段階で大きく変動している実態がある程度明らかになったが、その背景要因となっている年金収入、稼働収入などの実態について、適切な情報の収集・開示を図ることが、生活保護制度見直しの前提条件として不可欠となっていると思われる。生活水準の比較がこと細かく行われる一方で、こうした情報が開示、評価されていないことは、国民の視点からの制度理解などを妨げているとも考えられ、早急な改善が望まれる。そして、自立支援の取り組みについても、こうした実態開示の延長上で、具体的な数字の改善目標を含む取り組みが必要になってくると考えられる。

次に、医療扶助について状況を見ていく。まず、需要面の要因になりうると考えられる①高齢者比率、②障害者比率、③傷病者比率、④その他世帯比率、⑤精神病院入院比率、供給面の要因になりうると考えられる⑥人口10万人当たり病床数と、1人当たり医療扶助との関係を個別にみていく。その結果をみると、①の高齢者比率（決定係数R2は0.336）、⑤精神病院入院比率（決定係数R2は0.468）は、比較的強い正の相関関係にあり、④のその他世帯比率（R2は0.192）は弱い負の相関関係にあるものの、他の指標との明確な関係性は見出せなかった。

表5 政令市・中核市における生活扶助基準額などの試算結果（千円／人・年）

級地	都市名	生活扶助 基準額計a	年金ほか 収入認定	生活扶助 支給実績b	同比率 a÷b×100	級地	都市名	生活扶助 基準額計a	年金ほか 収入認定	生活扶助 支給実績b	同比率 a÷b×100
1-1	名古屋	894	247	646	72.3	2-1	岡崎	852	251	601	70.5
	横浜	894	189	705	78.9		長野	841	179	662	78.8
	大阪	893	130	763	85.4		豊橋	840	130	710	84.5
	川崎	882	185	697	79.0		松山	836	188	648	77.5
	さいたま	880	171	708	80.5		浜松	828	237	592	71.4
	京都	875	223	652	74.5		静岡	828	265	563	68.0
	神戸	872	197	675	77.4		宮崎	827	220	608	73.5
	高槻	866	202	663	76.6		熊本	825	220	605	73.4
	堺	863	208	655	75.9		岐阜	821	91	730	89.0
1-2	北九州	863	162	702	81.3	和歌山	815	139	676	82.9	
	広島	857	190	667	77.8	高知	813	199	613	75.5	
	横須賀	849	188	661	77.8	旭川	804	160	644	80.1	
	仙台	843	190	653	77.5	新潟	803	179	624	77.7	
	札幌	843	157	686	81.4	鹿児島	801	218	583	72.8	
	福岡	841	203	638	75.9	長崎	801	188	614	76.6	
	姫路	838	166	672	80.2	宇都宮	801	133	668	83.4	
	千葉	829	127	702	84.6	秋田	801	156	645	80.5	
	相模原	825	185	640	77.6	川越	800	182	617	77.2	
	福山	822	228	594	72.3	奈良	796	191	605	76.0	
	倉敷	818	171	647	79.1	豊田	796	189	606	76.2	
	岡山	816	167	648	79.5	大分	791	206	585	73.9	
	船橋	815	180	635	77.9	高松	778	145	633	81.4	
2-1	金沢	881	233	648	73.5	3-1	郡山	731	144	587	80.4
	富山	857	206	651	75.9		いわき	709	112	597	84.2

（資料）各市統計、厚生労働省「被保護者全国一斉調査」をもとに作成。

さらに、これらの関係性を踏まえて、1人当たり医療扶助を被説明変数とする重回帰分析を行うと、高齢者比率と精神病入院比率を説明変数としたときに、最も高い説明力（R2は0.534）となり、精神病入院比率は1%有意、高齢者比率も5%有意となっている。

表6 1人当たり医療扶助を被説明変数とする重回帰分析

	決定係数R2	t	P-値
高齢者比率	0.534608	2.533833	0.014834
精神病入院比率		4.378630	0.000070

さらに、医療扶助に関して、2004年度の地域別の医療費決定金額、同年7月1日現在の年齢別扶助者数（ただし医療扶助を含む全体数）、同年6月1か月の年齢別医療費点数（一定割合を抽出）が公表されているので、これらを用いて、年齢別の1人当たり医療扶助額を推計した上で、より詳細に地域間格差の態様についてみていくこととする。

表7は、政令市・中核市、その他地域別にみた、年齢別の1人当たり医療扶助額となっている。年齢の上昇とともに金額が増加していくのは、国民医療費の推移と同様の動きとなっているものの、扶助額の方が、平均でも国民医療費の1.85倍に達するほか、特に15-59歳で国民医療費の5.8倍にまで達していることがわかる。国民医療費が2003年度の数字となっている点には留意を要するが、病気をきっかけに受給するケースが極めて高いことなどを考え合わせると、上記数値は、一義的には、被保護者に占める健常者の比率が相当低いことを意味していると言えよう。地域別にみると、70歳以上の年齢層で、政令市・中核市の扶助費がその他地域に比して10ポイント以上上回っていることが特記されるが、後に別途分析しているとおおり、高度医療施設の集中などによる影響とみられる。

表7 地域別・年齢別にみた1人当たり医療扶助費の推計（千円/年）

	0-5	6-14	15-59	60-64	65-69	70-74	75-	計
政令市・中核市	194	80	779	1,099	1,028	1,087	1,268	858
その他地域	191	83	834	1,178	1,016	985	1,137	871
全国平均 ^a	191	82	811	1,146	1,020	1,025	1,187	865
1人当たり国民医療費 ^b	172	86	139	349	468	610	809	468
格差（ $a \div b \times 100$ ）	111.6	95.5	583.2	328.4	217.9	168.0	146.7	184.9

（資料）厚生労働省「医療扶助実態調査」「福祉行政業務報告」などをもとに作成。

次に、1人当たりの医療扶助の都市間の差異について、ここでは、各都市の扶助単価の全国平均値とのかい離を、年齢構成の違いによる要因と各年齢層における単価の違いによる要因とに区分して、要因分析を行っている。

その結果をみると、富山市から高知市までの1人当たり医療扶助の上位16位までで、年齢別単価の差異による影響が60~139%に分布しており、罹病率の高さなどが扶助費の主な押し上げ要因になっているものと考えられる。因みに、年齢別にみた単価差の変動係数は、5歳以下は1.48、6~14歳は1.22と低位にとどまっているが、15~59歳で3.09となっているほか、60~64歳で3.38などと、年齢が上がるほどに大きくなっており、格差が広がっている。こうした格差の背景要因には、精神病入院比率の差異などがあると考えられる。

医療費全体の地域間格差については、人口当たりの病床数が大きく影響していると言われているが、生活保護における医療費扶助では、供給面からの影響はさほど見出せず、需要面でも高齢者比率と精神病入院比率以外は一定の説明力を有する変数を特定することはできなかった。この点については、さらなる分析が必要と思われる一方で、都市ごとのばらつきをみていくと、合理的な要因以外の例えば受診に対する意識の地域差といったものが存在する可能性も考えられる。こうした点も踏まえて、執行の適正化を考えていくと、例えば、被保護者全員を国民健康保険に加入させ、一旦一

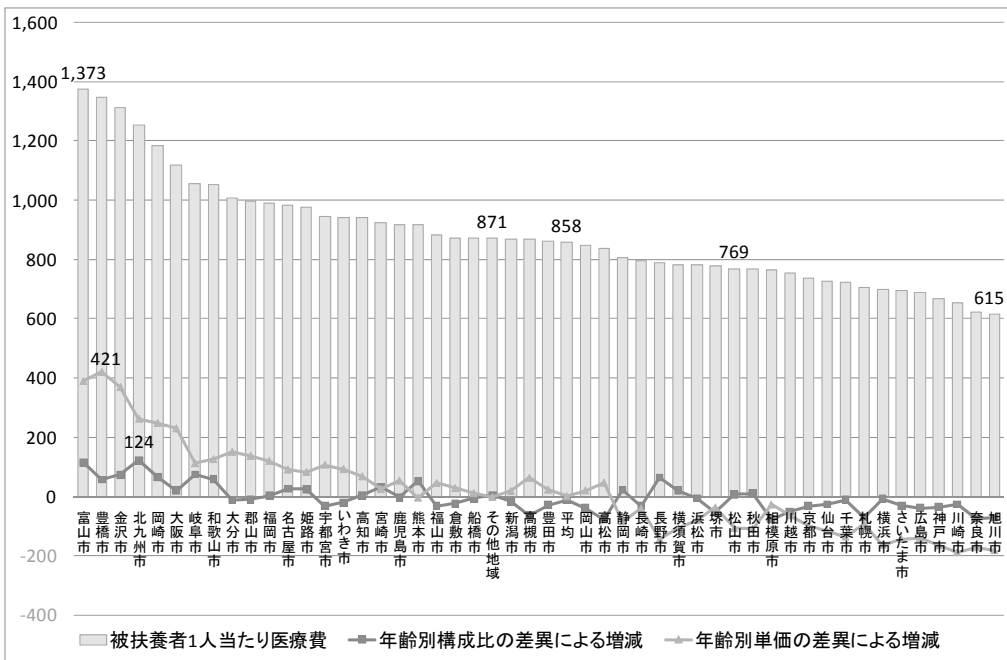


図5 1人当たり医療扶助費の変動要因分析 (千円/人)

(資料) 同上。

部自己負担の上返金するといった手続きにより、医療費使用に関する意識をはっきり持ってもらうことが、いま最も求められている改革の第一ステップなのかもしれない。

3.4 政令市・中核市への集中状況

次に都道府県全体と当該都市を比較した保護率の特化係数と保護率の差異を求め、各都道府県における当該都市への保護の集中状況についてみていく。

就業機会、医療福祉施設の集中などに加え、都市の匿名性や権利意識の強まりなどを背景に、都市における保護率が周辺地域よりも高くなる傾向が指摘されてきているが、同表は都道府県別にその状況をみたものである。岐阜市、いわき市、名古屋市など、むしろ保護率が低いところが上位に名を連ねている点が特徴的になっているが、岐阜市の252.6から岡崎市の39.8まで6倍を超えた格差が生じている。

実際の年齢別の人口の動きと重ね合わせて検討するために、図7及び図8で、1975～2000年までの国勢調査をもとに、政令市、中核市別に、各年齢における5歳階級別の対全国シェアの推移をみている。なお、シェアを用いたのは、中高年齢層に入っていくほど実人員の減少の影響が生じるため、実数でとらえるよりもより相対的な動きが理解できるものと考えられることによる。同図をみていくと、中高齢者のシェア上昇の動きが政令市、中核市ともに明確に見て取れ、例えば、政令市・中核市全体で

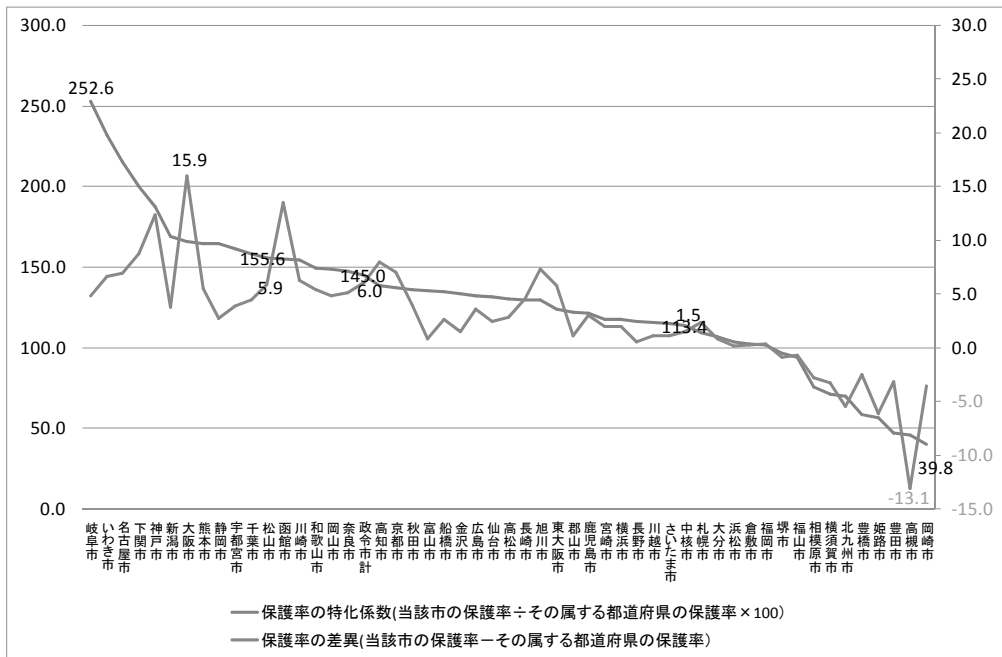


図6 保護率の特化係数ほか

(資料) 厚生労働省「社会福祉行政業務報告」をもとに作成。

1915～1920生まれの人の全国シェアは、55～59歳時には22.8%だったものが、75～80歳時には23.7%と0.9ポイント増加している。中でも、札幌市、金沢市、奈良市、松山市、熊本市、大分市などで集中傾向が顕著となっており、その分だけ相対的な福祉負担が重くなってきていると言える。因みに、北海道内における札幌市とその他市町村における扶助費の分担状況の変化についてみているのが図9となる。札幌市の場合は、扶助を要する人口の集中傾向が際立って高いと考えられるが、1997年度を100として、2005年度の扶助費は、札幌以外の道内市町村が全国平均を大きく下回る117にとどまっているのに対し、札幌市は156にまで増加しており、際立った集中状況が窺えよう。

いずれにせよ、医療・福祉施設や就業機会の集中などを背景に、中高年齢層の集中傾向が強まり、こうした人口の動きが多くの政令市・中核市の保護率を押し上げる一要因になっているものと考えられ、財政制約により地方交付税の位置づけが大きく揺らぐ中であって、地方財政における適切な受益と負担という関係からも制度改革を検討する必要性を示唆していると言えよう。

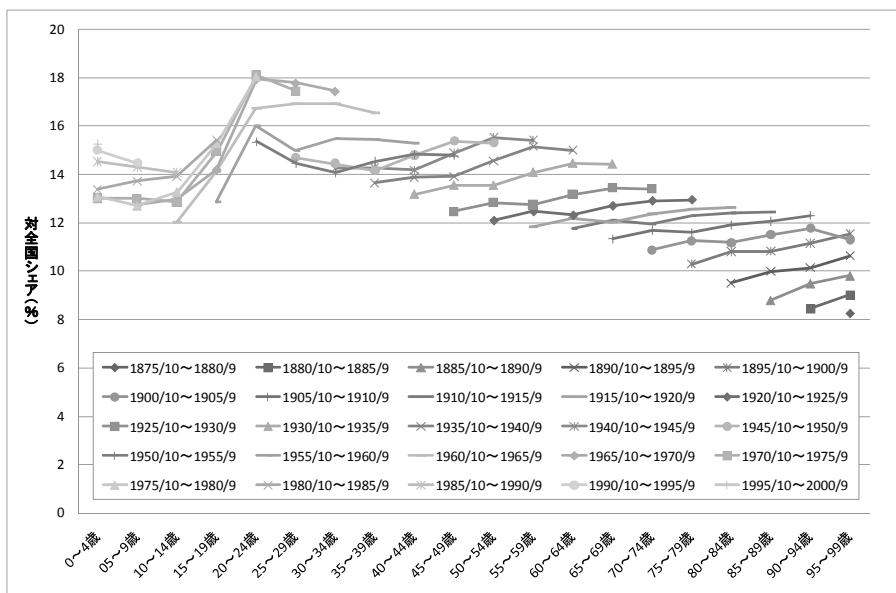


図7 政令市全体の5歳階級別人口の対全国シェアの推移 (1975～2000)

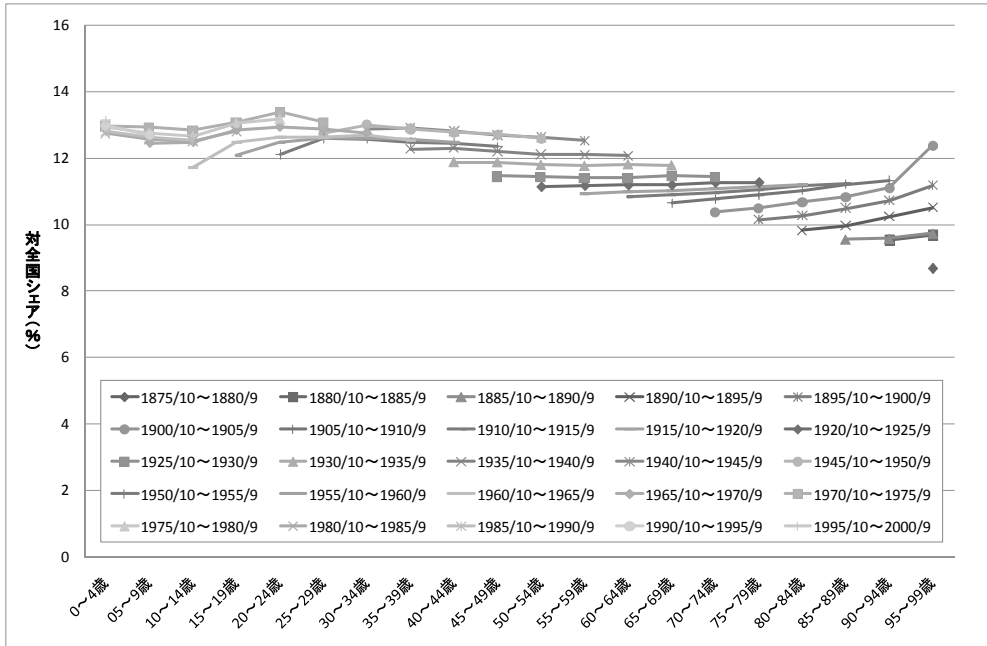


図8 中核市市全体の5歳階級別人口の対全国シェアの推移（1975~2000）

（資料）総務省「国勢調査」をもとに作成。

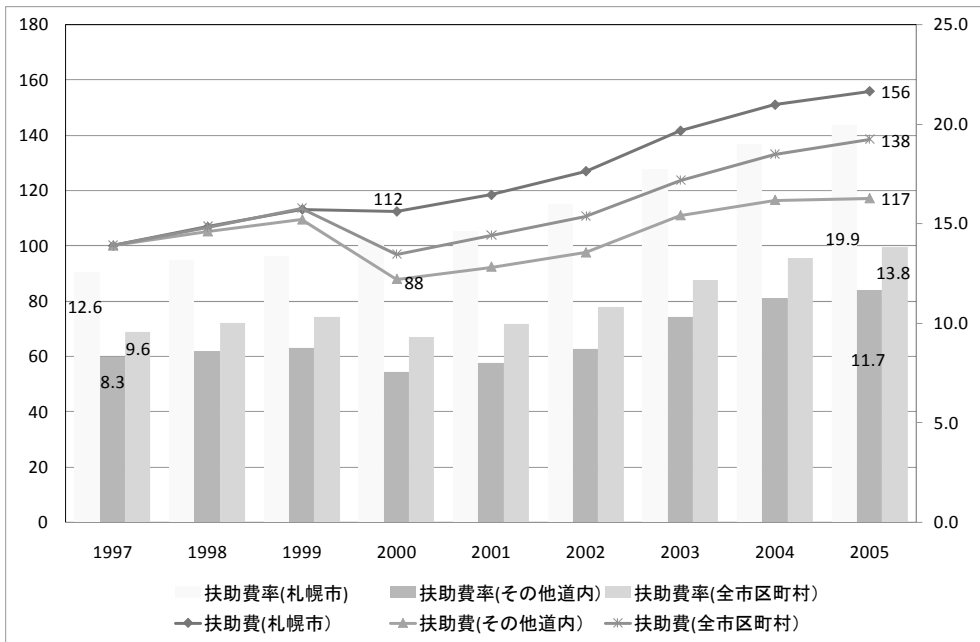


図9 近年の北海道における扶助費の推移（1997=100の指数）

（資料）総務省「市町村決算状況調」をもとに作成。

4. 政令市・中核市における財政調達の現況と課題

4.1 生活保護費の状況

生活保護費については、国庫負担金で直接的な保護費など¹⁷⁾の75%が措置されるほか、地方交付税における基準財政需要額の算定においても、地方の一般財源負担分について、実際の保護率に応じた経費¹⁸⁾が措置されている。

図10では、保護率と歳出に占める保護費の関係をみているが、極めて高い相関関係が見て取れよう。上方にいくほど、保護費が財政の圧迫要因になっていると言えるが、保護費率は最小の豊田市（1.4%）から最大の東大阪市（15.5%）まで15.1ポイントもの格差が生じている。また、近似直線の上方にいくほど、相対的な保護費負担が重いということになるが、保護費の執行スタンスのみならず、主に1人当たり歳出規模の差異が反映されたものと思われる。因みに、1人当たり歳出額は、下位から横須賀市、船橋市、東大阪市となっている一方、上位には神戸市、大阪市、北九州市と続いており、いずれも、近似直線からのかい離幅は大きくなっている。

表8では、2005年度の数字を用いて、都市別に生活保護費に対する国庫支出金及び基準財政需要額を整理した上で、財源過不足額を算出している。個別的な数字をみる限りでは、ほぼ需要額を満たす形で基準財政需要額の算定が行われており、過不足額自体は少額にとどまっている。しかしながら、前述したとおり、交付税総額の削減が進んでいることに加え、交付税依存率が低い大都市部での保護率が高まっていることなどから、都市の財政悪化は深刻になっている一方で、財政面の格差は拡大してきていると言える。交付税との関係だけで保護費の地方負担分の位置づけをみると、不交付団体を含む数字とは言え、政令市で交付税の4割を超える水準に達しているほか、中核市でも2割近い水準となっており、都市財政全体として、硬直化が進む大きな要因になっているとみられる。

さらに、主な自主財源として地方税及び地方交付税を取り上げ、2000年度と2005年度の2時点と比較して、生活保護の地方負担分の増減に対し、どのように調達されているのかを確認して、変化の動きをみていく。

図11をみると、05/00で、財源総額はほとんどの都市で減少しているにもかかわらず、保護費の地方負担分は大幅に増加しており、義務的経費確保のためのやり繰りはそれだけ厳しいものとなっていることが明確に読み取れよう。従来は、交付税制度が実効的に機能してきたことなどから、必ずしも役割分担論までつながるような議論はほとんどなかったように思われるが、今後については、前述した高齢者を中心とした拠点

17) 生活保護法第75条において、「国は、政令の定めるところにより、市町村及び都道府県が支弁した保護費、保護施設事務費及び委託事務費の4分の3を負担しなければならない。」と定められている。

18) 単位費用は、05年度で人口1人当たり6,790円と定められているが、実際の保護率の差異などに応じた密度補正などを行った上で決定されている。

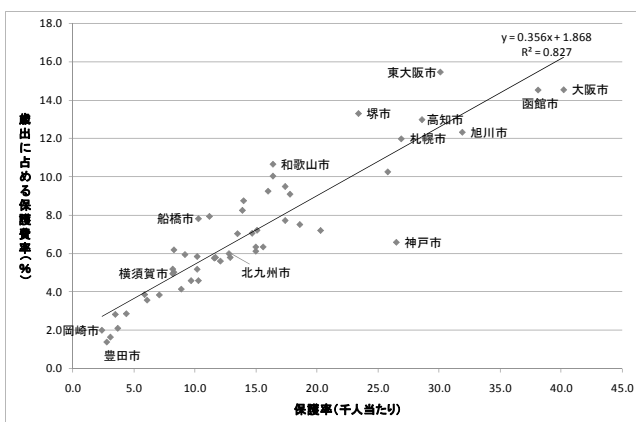


図10 政令市・中核市における保護率と歳出に占める保護費比率

表8 生活保護に係る財源調達状況 (2005)

団体名	住民基本台帳登録人口a	被保護人員b	保護率(千人当たり) b/a × 1000	地方税収入c	普通交付税d	歳出総額e	生活保護費			一般財源の状況			地方負担の普通交付税との対比			
							実額f	歳出総額に占める比率 f/e × 100	1人当たり保護費 f/b	国庫負担金g	地方負担h f-g	同比率 h+f × 100		基準財政需要算入額 財源不足額 h-i	歳出総額との対比	地方税収入との対比
川崎市	1,294	23.6	17.8	2,628	0	5,063	460	9.1	1,951	319	141	30.6	124	-17	-0.3	-0.6
宇都宮市	453	4.7	10.2	823	0	1,477	86	5.8	1,843	61	25	29.0	29	4	0.2	0.4
豊橋市	361	1.3	3.5	598	1	1,044	29	2.8	2,256	20	9	30.5	11	2	0.2	0.4
名古屋市	2,145	28.5	12.9	4,735	37	9,603	555	5.8	1,948	385	170	30.6	158	-12	-0.1	-0.3
船橋市	570	5.9	10.3	840	10	1,373	107	7.8	1,826	75	32	29.6	33	2	0.1	0.2
川崎市	328	2.8	8.3	484	6	850	53	6.2	1,884	38	15	28.5	17	2	0.2	0.4
さいたま市	1,173	9.8	8.3	1,947	30	3,642	182	5.0	1,869	127	55	30.3	60	5	0.1	0.2
相模原市	653	5.8	9.2	1,003	17	1,757	104	5.9	1,802	74	30	29.2	33	2	0.1	0.2
千葉市	905	11.2	12.1	1,636	37	3,555	199	5.6	1,778	141	58	29.2	58	0	-0.0	-0.0
大阪市	2,506	105.8	40.2	6,286	598	16,647	2,420	14.5	2,288	1,683	737	30.4	526	-211	-1.3	-3.4
横浜市	3,544	48.3	13.5	6,677	314	13,429	943	7.0	1,953	658	285	30.2	280	-5	-0.0	-0.1
岡崎市	357	0.9	2.4	1,007	7	995	20	2.0	2,274	14	6	29.4	9	3	0.3	0.3
東大阪市	494	15.5	30.1	752	176	1,732	268	15.5	1,733	192	76	28.3	71	-4	-0.3	-0.6
大分市	462	6.4	13.9	738	83	1,459	120	8.2	1,880	86	35	28.7	36	2	0.1	0.2
政令市計	21,525	427.9	19.4	40,420	6,397	101,525	8,566	8.4	2,002	5,985	2,580	30.1	2,260	-321	-0.3	-0.8
堺市	830	19.5	23.4	1,203	275	2,689	357	13.3	1,835	253	105	29.2	96	-8	-0.3	-0.7
和歌山市	385	6.2	16.4	571	110	1,195	127	10.7	2,066	89	38	29.7	32	-6	-0.5	-1.0
大阪市	1,352	26.1	18.6	2,505	495	7,039	528	7.5	2,021	375	153	28.9	141	-12	-0.2	-0.5
横須賀市	431	3.5	8.2	631	72	1,334	66	4.9	1,884	47	19	28.8	21	2	0.2	0.4
札幌市	1,869	50.6	26.9	2,611	1,104	8,028	962	12.0	1,899	682	279	29.1	262	-17	-0.2	-0.7
奈良市	369	5.9	16.0	515	125	1,112	103	9.2	1,738	71	32	30.7	30	-1	-0.1	-0.3
京都市	1,393	38.0	25.8	2,421	933	6,720	689	10.3	1,811	478	211	30.6	191	-20	-0.3	-0.8
松山市	514	8.5	16.4	620	243	1,587	159	10.0	1,883	110	49	31.1	48	-2	-0.1	-0.3
高松市	422	5.1	15.0	620	135	1,456	92	6.3	1,819	65	27	29.4	28	1	0.0	0.1
高知市	328	9.5	28.6	423	257	1,363	177	13.0	1,858	126	51	29.0	49	-2	-0.2	-0.5
広島市	1,141	17.3	15.0	1,962	460	5,078	310	6.1	1,793	219	91	29.5	87	-3	-0.1	-0.2
静岡市	713	5.0	7.1	1,184	155	2,398	92	3.8	1,832	61	30	33.2	30	0	0.0	0.0
高崎市	355	3.9	11.2	465	112	924	73	7.9	1,858	52	22	29.5	23	2	0.2	0.3
岐阜市	413	3.3	8.2	632	104	1,315	68	5.2	2,079	48	20	29.4	25	5	0.4	0.7
倉敷市	470	4.8	10.2	820	137	1,678	87	5.2	1,818	61	26	29.9	28	2	0.1	0.2
福山市	463	4.9	11.7	753	152	1,551	90	5.8	1,830	61	29	31.9	26	-3	-0.2	-0.4
神戸市	1,499	40.4	26.5	2,568	1,192	11,182	735	6.6	1,818	515	221	30.0	206	-15	-0.1	-0.3
鹿児島市	602	10.5	17.4	762	335	2,086	198	9.5	1,885	138	60	30.3	61	1	0.0	0.1
中核市計	16,843	211.3	12.5	24,939	6,154	56,359	3,848	6.8	1,821	2,788	1,060	27.5	1,194	34	0.1	0.1
姫路市	533	4.3	8.9	902	131	1,915	79	4.1	1,845	57	22	28.1	24	2	0.1	0.2
函館市	295	11.2	38.1	319	325	1,296	188	14.5	1,679	134	55	29.1	54	-1	-0.1	-0.3
仙台市	996	10.5	10.3	1,677	325	3,955	181	4.6	1,718	126	55	30.2	59	4	0.1	0.3
旭川市	358	11.3	31.9	366	325	1,494	184	12.3	1,628	130	54	29.4	54	-1	-0.0	-0.2
藤本市	663	9.4	14.0	845	327	2,088	183	8.7	1,944	130	53	28.8	53	1	0.0	0.1
岡山市	660	9.9	14.7	1,015	295	2,335	164	7.0	1,654	119	46	28.0	46	-3	-0.0	-0.3
北九州市	990	12.8	12.8	1,584	715	5,187	310	6.0	2,432	216	94	30.4	78	-16	-0.3	-1.0
豊田市	398	1.2	2.8	602	49	1,575	22	1.4	1,846	15	6	28.2	10	4	0.2	0.6
浜松市	787	3.5	4.4	1,231	162	2,407	68	2.8	1,931	49	19	28.2	25	5	0.2	0.4
秋田市	331	5.0	15.1	431	218	1,196	86	7.2	1,714	61	25	29.2	27	2	0.2	0.5
いわき市	359	4.1	11.6	457	188	1,204	69	5.7	1,683	48	21	30.1	22	1	0.1	0.3
宮崎市	370	4.8	15.6	425	238	1,396	88	6.3	1,826	63	26	29.2	26	0	0.0	0.1
長崎市	455	9.0	20.3	522	402	2,064	148	7.2	1,646	106	43	28.8	46	3	0.1	0.5
新潟市	805	7.6	9.7	1,093	456	2,809	128	4.6	1,693	88	41	31.6	44	3	0.1	0.3
金沢市	441	2.7	5.9	748	205	1,596	61	3.8	2,299	44	18	28.7	20	3	0.2	0.4
郡山市	335	2.1	6.1	457	136	1,022	36	3.6	1,751	26	10	28.4	13	3	0.3	0.6
長野市	379	1.4	3.7	545	207	1,352	28	2.1	1,999	19	9	30.9	12	3	0.2	0.5
富山市	418	1.3	3.1	681	220	1,774	29	1.6	2,230	21	8	28.4	12	4	0.2	0.6

(資料) 総務省「市町村決算状況」などをもとに作成。

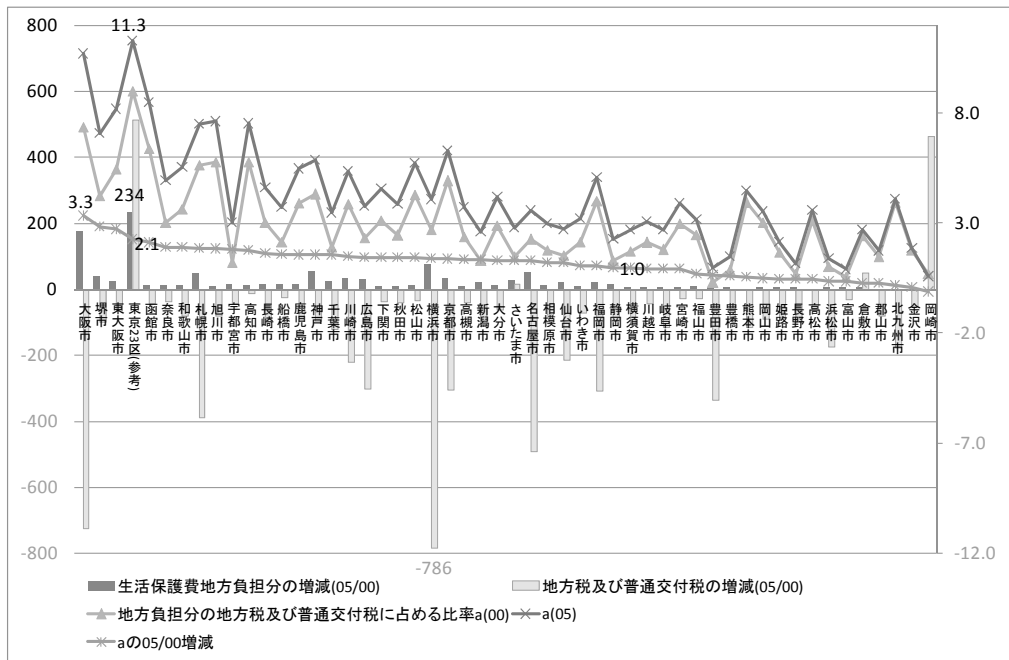


図11 生活保護費地方負担分の主要自主財源に占める位置づけの変化 (05/00)

(資料) 総務省「市町村決算状況」などをもとに作成。

都市への人口移動の動きが加速化する可能性も考えられる上に、大都市で本格的に高齢化が進展する見通しにあり、否応なく受益と負担の均衡についての論議が強まっていくのは避けられないとみられる。

4.2 財政悪化による制度運用への影響

財政悪化・硬直化が生活保護制度運用にどのように影響しているのかについて、まず05/00で、保護率と経常収支比率の関係がどのように変化しているかをみていく。図12が都市ごとの状況をプロットしたものとなっているが、2時点ともに、比較的強い相関関係が見出せる。この間、経常収支比率はほとんどの都市で悪化しているが、同比率が高い都市は、同比率が低い都市に比して、生活保護率の上昇に対して同比率の上昇度合いが総じて小さくなっていることが確認できる。このことだけで直接的な関係を指摘するのはやや無理があるとしても、経常収支比率の悪化が歳出抑制の誘因となっていることについては、明確な傾向が表われている。

次に、経常収支比率の変化と人口当たり申請率の変化との関係をみていく。X軸に05/02の経常収支比率の増減率、y軸に同時期の人口当たり申請率の増減率をプロットしたのが図13となる。全体では明確な傾向は見出せないため、05年度の経常収支比率が90%以上の都市と、90%未満の都市に区分して関係をみると、90%以上の都市に関

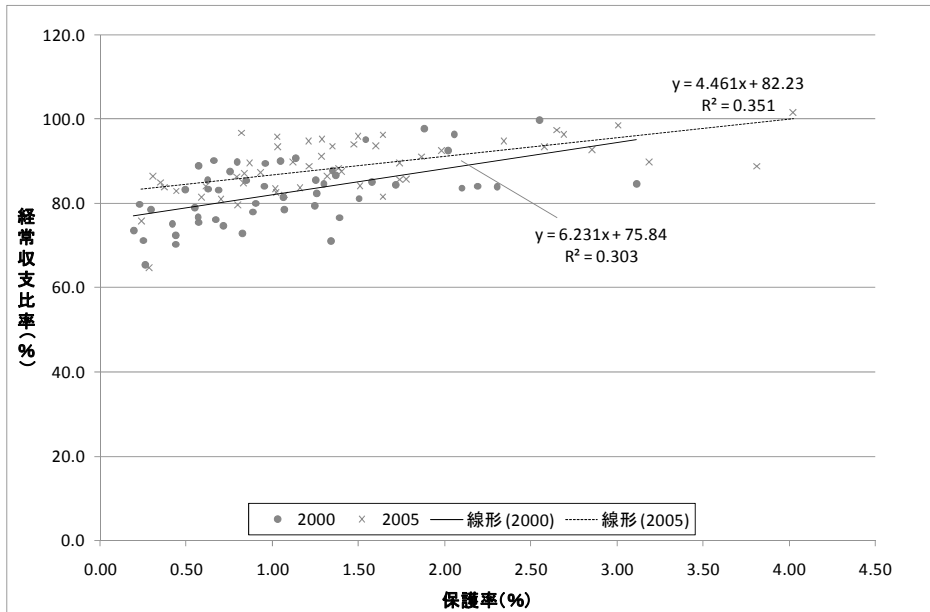


図12 保護率と経常収支比率の経年変化 (05/00)

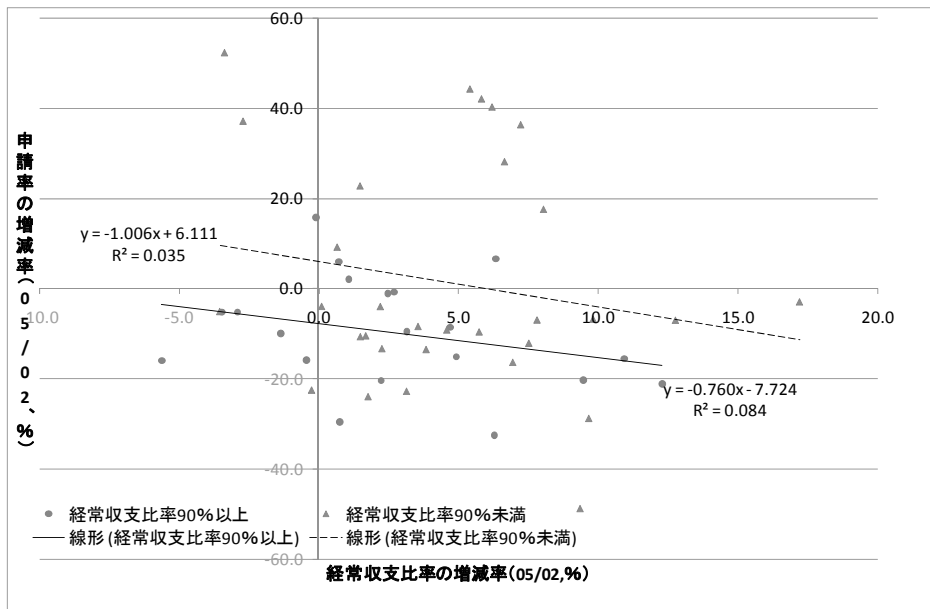


図13 経常収支比率の増減率と人口当たり申請率の増減率 (05/02)

(資料) 上記2図ともに総務省「市町村決算状況」などをもとに作成。

して、弱いながらも、経常収支比率の悪化度合いの大きい都市ほど、申請率の増減率が小さくなっているという関係が見出せる。バラツキが大きいため、一様には言えないものの、財政悪化が保護率抑制の誘因となりうる点については確認できたように思われる。そして、このことから、財政悪化の進展が制度の根幹となる保護の公平性をさらに揺るがせにする要因となりかねないこと、強く認識する必要がある。

5. まとめと今後の課題

地方財政の持続可能性という問題意識から、生活保護の現状と課題について、検討を進めてきた。

まず、政令市・中核市を中心に、様々な切り口で地域間格差の態様とその背景要因について検討を試みた。保護率については、①高齢単身世帯比率、②人口100人当たり離婚件数、③人口100人当たり完全失業者数といった経済社会条件の差異が高い説明力を有していること、近年、③の完全失業者数と保護率の関係がより強まっていることなどが確認された。一方、これまでほとんど行われていなかった、延相談件数、申請件数、開始件数を用いた分析では、延相談件数などを被説明変数とする回帰分析などを通じ、程度の大きさは別として、相談から申請に至る過程で、各都市の運用面の強弱が、人口1人当たりの申請件数の差異を形成する一要因となっており、さらに、その積み重ねが保護率の差異形成につながっている可能性があることも確認できた。

さらに、医療・福祉施設や就業機会の集中などを背景に、中高年齢層などの集中傾向が強まり、こうした人口の動きが多くの中核市・政令市の保護率を押し上げる一要因になっている可能性についても、実際の年齢別人口移動の動きなどから、ある程度示唆できたと思われる。この点については、可能性の指摘にとどまっている面もあり、なお詳細な分析が必要なことは言うまでもない。

生活保護費については、制度上は、国庫負担金及び地方交付税における基準財政需要額の算定において、所要経費を措置することとされているが、交付税総額が削減される中で、自主財源に占める保護費地方負担分の比率は大幅に上昇しており、特に保護率の高い都市では財政悪化が深刻化している。こうした中で財政悪化が顕著な都市において、弱いながらも、経常収支比率の悪化度合いが高くなるほど申請率の増減率が低下する傾向が確認され、一様には言えないものの、財政悪化が保護率抑制の誘因となる可能性が強いことも、明らかになった。

以上、主な分析結果を概観したが、経済社会条件の差異では説明できない意識の差異や都市ごと制度運用の差異がすでに存在し、さらに、適正化指導や財政制約の強まりなどによって、近年都市間格差がさらに拡大してきたとみられ、憲法の定める生存権に由来する、ナショナルミニマムとしての制度運営は、公平性や統一性という観点から、危機的な状況にあると考えられる。また、都市を中心とする制度運営の枠組みも、直接的な財政悪化のみならず、高齢者などの人口移動や、都市間の制度運用強度

の差異などによって、適正な制度運営に対する誘因を大きく損ねていく可能性もより強まっていると考えられる。

こうした論点を踏まえれば、生活保護については、むしろ国が事務執行を担い統一的な制度運用を確保することこそ、制度改革の前提条件になってくると考えられる。もちろん、これまでの経緯や自立支援の本来のあり方なども踏まえると、地方側も一定の役割を担っていくべきと思われるが、ハローワークとの密接な連携方策などについても視野に入れながら、抜本的な制度改革の中で役割分担を再構築していく必要がある。

なお、今回は推計によった被保護者の年金や就労による収入の実態把握や、自立支援の現況と課題、さらには、年金制度や医療制度などとの整合的な制度設計などについては、十分な検討ができておらず、今後のさらなる研究課題としたい。

参 考 文 献

- 六波羅詩朗 (2007) 「生活保護制度改革に向けた論点」『月刊福祉』2007年5月号p20-25
- 駒村康平 (2007) 「新しい生活保護制度を考える」『公明』2007年3月号p26-32
- 京極高宣 (2007) 「社会保障と日本経済」慶応義塾大学出版会
- 牛沢賢二・鈴木博夫 (2004) 「生活保護率の地域格差に関する研究」『Sanno University Bulletin』Vol.24 No.2 p19-30
- 関根美貴 (2007) 「都市部の生活保護率に影響を与える要因について」『愛知教育大学研究報告』56 p63-68
- 玉田桂子 (2005) 「生活保護と低所得者層の居住地選択」『福岡大学経済学論叢』第49巻第3・4号p255-281
- 橘木俊詔・浦川邦夫 (2006) 「生活保護制度の貧困削減効果」橘木俊詔・浦川邦夫『日本の貧困研究』p111-149
- 谷沢弘毅 (2006) 「方面委員から民生委員へ」『札幌学院商経論集』第23巻第1号
- 森川美絵・増田雅暢・栗田仁子・原田啓一郎・谷川ひとみ (2006) 「生活保護原業員の困難経験とその改善に関する研究」『厚生指針』第53巻第5号p15-22
- 大森 彌 「生活保護における国・地方関係のあり方」『ガバナンス』2006年10月号p23-25
- 木村陽子 (2007) 「生活保護と自治体財政」『地方財務』2007年9月号p39-47
- 藤井 功 「シビル・ミニマムとしての生活保護」『年報自治体学』第18号p150-174

Public Assistance Allowances and the Sustainability of Local Public Finances

ISHII Yoshiharu*

Abstract

Rapid escalation of expenditure for public assistance by the increase in the recipients had serious influence on local public finance. Furthermore, the fiscal deterioration in specific municipalities is aggravating by difference expansion of the protection rate between municipalities. The aim of this paper is to provide an outline of Japan's present public assistance system which plays one of central roles in the nation's welfare system, and to summarize the actual circumstances of the difference between municipalities.

This paper observes the major cities (large cities and core cities, mainly), and focuses the per capita difference of a protection rate, the consultation number of cases, and public assistance allowances. Especially the following matters were clarified about the influence which it has on system management. 1. Urban centralization of recipient in all prefectures. 2. Positioning of welfare allowances in local public finance. 3. Fiscal deterioration. From these results, the validity of the present role assignment that a municipality bears is considered.

Keywords

Public Assistance, Local Public Finances

* Hokkaido University Public Policy School

低炭素世界に向けた中国の位置、挑戦と戦略

張 坤民*

吉田文和 監訳

かつて、火の発見と利用は人類の進化と文明の発展をもたらした。バイオマスエネルギー、獣力（動物の力を用いる）エネルギー、風力エネルギー、水力エネルギー、化石エネルギー、原子力エネルギーなどの使用に伴い、人類は次第に原始文明から農業文明、工業文明へと向かっていった。しかし、地球人口の増加と経済規模の増大に伴い、再生可能エネルギーを除いて、地球上のエネルギー埋蔵量は有限であることが明確になっている。また、エネルギーの使用が引き起こす環境問題や、それが誘因となって発生する種々の問題も人類の把握するところとなった。スモッグ、光化学スモッグ、酸性雨など周知の災害に加え、1896年にアレニウスが予測したとおり、大気中の二酸化炭素（CO₂）濃度の上昇が地球規模での気候変動をもたらすこともすでに争うことのできない事実として確認されている。こうした背景の中、「カーボン・フットプリント」、「低炭素（ローカーボン）経済」、「低炭素技術」、「低炭素発展」、「低炭素生活方式（ローカーボン・ライフスタイル）」、「低炭素社会」、「低炭素都市」、「低炭素世界」など、一連の新しい概念、新たな政策が誕生した。このようにしてエネルギーと経済、さらには価値観に至る大きな変革の結果、人類を生態文明（エコ文明）の方向へと導く、一筋の新たな道が開ける可能性がでてきた。すなわち、20世紀の伝統的な成長モデルを捨て去り、新世紀の技術イノベーションを直接応用し、低炭素経済モデルと低炭素生活方式により、持続可能な発展を実現する道である。

1. 低炭素経済の意味するところと国際動向

1.1 「低炭素経済」の提起

いわゆる「低炭素経済」とは、低炭素エネルギー源を採用した、炭素ゼロのエネルギーあるいは「炭素除去」技術による経済を指す。最も早期に「低炭素経済」の概念を提出したのは、2003年の英国エネルギー白書「われわれのエネルギーの将来—低炭素経済の構築」¹⁾である。第一次工業革命の先駆者であり、資源があまり豊かではな

* 張坤民教授 元国家環境保護総局副局長、中国環境と発展国際協力委員会秘書長、日本立命館アジア太平洋大学大学院専任教授。現在は清華大学、中国人民大学博士指導教官、国家環境保護総局科学技術委員、中国持続可能な発展研究会副理事長、国際環境発展学院中国理事会理事である。持続可能な発展の理論および実践、環境政策と環境管理などを研究。
zhangkunmin@hotmail.com

1) UK Energy White Paper, *Our Energy Future-Creating a Low Carbon Economy*, Feb. 2003.
<http://www.berr.gov.uk/files/file10719.pdf>

い島国として、英国はエネルギーの危機と気候変動の脅威を十分に意識している。現在の消費モデルのまま推計すれば、英国は2020年には80%のエネルギーを輸入に頼ることになり、また気候変動もすでに焦眉の問題となっている。

ブレア首相が2007年11月に発表した英国の主張は、「地球の温度上昇が2℃を超過しない状態の維持に努力する。温室効果ガスの排出を、今後10～15年の間に最大値に到達させ、2050年には半分に削減しなければならない。このために、低炭素排出のグローバル経済モデルを確立し、今後20年間に全世界中で22兆米ドル相当の新エネルギーに対する投資を行い、エネルギー効率の向上と炭素排出の削減により、地球の温暖化に対応しなければならない」というものであった²⁾。

英国は、全地球範囲の低炭素エネルギー関連産業等がもたらす総付加価値は、2050年には年間3兆米ドル規模となり、2500万人分の就業機会を提供することになると認識している。もし英国がこの増大の中で現在のシェアを保持できるとすれば、英国環境産業は今後20年間に100万人分余りの仕事を労働者に提供することができることになる。

英国の目標は、2020年のCO₂排出量を1990年度比で20%削減、2050年には同比60%削減し、低炭素経済を創出することである。これに対応する措置は以下のとおりである。

- ①温室ガスが最も多く発生するのは都市部であり、化石燃料の80%が建築物と交通手段のために燃焼、消費されていることにかんがみ、英国王立環境汚染防止委員会は「低炭素都市」政策を提起し、2016年までにすべての建築物のゼロ排出実現を要求している。
- ②気候変動税の創設。重工業に携わる企業が自主的に協議の上、温室効果ガスの排出削減のために投資した場合には免税とする。
- ③「気候変動に関する法案」を通過させ、排出量に対する総量規制を設定する。
- ④世界初の商業的CO₂回収・貯留（CCS）型クリーン石炭火力発電プロジェクトを完成させ、全CCSプロセスのモデルとする。EUと共に中国と国際協力を行い、石炭CO₂ゼロ排出プロジェクトを立ち上げて、中国石炭火力発電所における全CCSプロセスのモデルとし、より多くの発電所にこうした措置を講じさせる。
- ⑤全世界炭素取引市場の構築を推進し、市場の力を強化することにより炭素のグローバル価格を確定する。英国は、この方式がもっとも斬新な行動であると認識している。EUの炭素排出取引における枠組みを基礎にし、ロンドンをその中心にして、全世界炭素取引市場の年間取扱い額を約200億ユーロとし、2030年までにこの数値を現在の20倍にする。

2) http://blog.sina.com.cn/s/blog_4d86fe1f01000ev6.html

1.2 英国「スターン報告書」

英国政府が2006年10月に発表した「気候変動の経済学—スターン報告書」で、地球温暖化の経済的影響に対する定量評価が行われた³⁾。「報告書」では以下のような認識が示されている。気候変動がもたらす経済的代価は第一次世界大戦の経済的損失より大きい。しかし、現行の技術でもこれに対応することができ、その経済的負担も比較的道理にかなったものである。行動が速ければ早いほど、経費が節約できる。もし現在、毎年全世界のGDPの1%を投入すれば、将来生じると予想される、毎年のGDPの5%~20%にのぼる損失を回避することができる。この「報告書」は全世界に低炭素経済への転換を呼びかけており、主要な措置としては、エネルギー効率の向上、電力などのエネルギー関連分野での「炭素除去」、炭素排出に対する課税や炭素排出取引などの強力な価格メカニズムの確立、地球レベルでの炭素除去に関する共同研究開発、および対策などがあげられている。スターン博士は、「低炭素経済には各種の発展方向がある。例えば、風力エネルギー、太陽エネルギー、原子力エネルギー、潮汐エネルギーなどがあるし、またCCS技術の発展なども考えられる。具体的な選択は各国の国情に基づいて行われることになる」と指摘している。

1.3 IPCCの第四次評価報告

2007年2月~11月、IPCC（気候変動に関する政府間パネル）が相次いで第四次評価報告⁴⁾を行い、気候の変化に関する新しい有力な科学的根拠を提供した。例えば以下のような報告がある。

- ①20世紀後期の北半球の平均気温をみると、過去1300年間で最も温暖な50年間であったことがわかる。過去100年間の世界の平均気温上昇は0.74℃であった。しかし、この50年間の気温上昇は過去100年間の2倍前後である。
- ②全世界で氷河が融解し消失している。
- ③世界各地で異常気象被害が頻発している（暴風雨、洪水、旱魃、台風、酷暑）。
- ④20世紀中、地球の平均海面は17cm上昇した。
- ⑤この趨勢が逆転しないなら、21世紀末には気温が4℃上昇し、海面は60cm上昇して、生態系、食物と水の供給、さらには人類の居住環境に対しても甚大な影響を与えるであろう。

IPCC報告は、「温室ガス排出に関連するあらゆる産業分野には、低炭素技術について数多くの選択肢がある。例えば再生可能エネルギー、CCS、コージェネレーション、水素エネルギーなど一連の新技术には、温室ガス排出削減を可能にする大きなポテンシャルがある。例えば省エネ照明、省エネ建築などの多くの技術は、確実にコスト減

3) N. Stern, *The Economics of Climate Change: The Stern Review*, Cambridge University Press, 2007.

4) <http://ipcc-wg1.ucar.edu/wg1/wg1-report.html> 2007.

につながる。しかし、水素エネルギー、CCSなどの技術はまだ初歩的段階にある」と指摘している。

1.4 低炭素経済の国際動向

2007年は全世界が気候変動に関心を払い、低炭素経済を推進した一年であった。3月、EU首脳会議で、2020年には1990年レベル比で20%~30%の排出削減が決定された。4月、国連安保理は気候変動を国際安全に関する討議の議題として取り上げた。同月、中国環境と発展国際協力委員会（CCICED）が低炭素経済・エネルギーと環境政策に関する研究討論会を招集した。9月、国連総会とアジア太平洋経済協力（APEC）がそれぞれ召集され、気候変動を重要議題として取り上げた。12月、2012年以降の温室ガス排出削減に関する「バリ島ロードマップ」制定を主旨とする、空前の規模の国連気候変動枠組み条約締約国会議が召集された。同時にEUは気候変動プロジェクト（Climate change projects）と炭素取引（Carbon trading）について計画、実施した。また、米国のカリフォルニア州では企業のCO2排出削減を厳格に求める法律が制定された。

2. 中国の世界経済における位置

2.1 国際エネルギー機関の予測と国連開発計画の評価

2007年11月、OECDの枠内で組織された国際エネルギー機関（OECD/IEA）は、最新の「全世界エネルギー展望」（WEO2007）⁵⁾を発表し、「参照状況」（現在の動向がそのまま延長され、政策転換がなかった場合）、「代替政策状況」、「高成長状況」の三状況を想定し、大胆な予測を行った。

IEAは次のような認識を示している。「中国は世界経済の中でますます重要な地位を占めるようになってきている（表1を参考のこと）。市場レートに基づいて計算すると、中国の2005年度のGDPは全世界の5%を占め、世界第4位となっている。購買能力平均価格に基づいて計算すると、14.5%に達し、世界第2位である（筆者注：世界銀行が発表した「2005年度国際比較項目」の結果⁶⁾では9%で、やはり第2位である）

5) OECD/IEA, *World Energy Outlook 2007: China and India Insights*, 2007.

6) <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/DATASTATISTICS/ICPEXT/0,,menuPK:1973757~pagePK:62002243~piPK:62002387~theSitePK:270065,00.html>

表1 中国の世界経済における重要性（世界総量に占める比率、％）

項目	1980	1995	2000	2005
GDP（2006年米ドル、購買力平均価格計算）	3.2	5.5	6.8	9 ^(注)
GDP（2006年米ドル、市場レート計算）	2.9	2.5	3.8	5.0
対外貿易	0.9	2.7	3.6	6.7
外国直接投資	0.1	11.0	3.0	8.0
化学肥料生産	17.0	27.0	29.0	43.0
鋼鉄生産	8.2	13.0	15.5	31.2
セメント生産	9.0	33.6	37.4	46.6
通信設備生産	—	—	6.7	20.4

(注) GDP購買力平均価格の値、は世界銀行「2005年国際比較項目」に基づいた研究結果によって調整してある。

(資料出所) IEA secretariat calculations based on database of IMF, CEIC, ADB, IISI, WTO and WB.

IEAが「参照状況」に基づいて予測した中国エネルギー需要は以下のとおりである。

- ①2030年に世界のエネルギー需要は50%増加する、うち40%は中国とインドの二カ国の需要である。
- ②2030年の中国の一次エネルギー需要は少なくとも倍となり、うち半分は石炭需要の増大である。
- ③中国は石炭の純輸入国になったばかりであり、2030年における石炭の純輸入量は130Mtに達すると予測される。
- ④2030年には中国の石油純輸入量は4倍に増大して一日1310万バレルに達し、輸入石油の総需要に対する比率は80%に達する。
- ⑤2030年には人口千人当りの小型自動車台数が、現在の20台から140台に増加する。

IEAが「参照状況」に基づいて予測した、中国のエネルギー関連のCO₂排出量は以下のとおりである。

- ①CO₂排出量は、2005年の50億tから急増し、2030年には現在のOECDの一人当たり排出レベルよりは低いとはいえ、110億tに達する。
- ②中国とインドで今後10年間に新しく増える石炭燃焼火力発電所の装備容量が「ロックイン技術」の対象であり、これが2050年およびその後のCO₂排出量を決定することになる。
- ③中国の2030年までに回避可能なCO₂排出量の措置別貢献度は以下のとおりである。原子力エネルギー6%、再生可能エネルギーおよびバイオ燃料17%、石炭からガスに転換することによる端末改善効率8%、端末電力使用効率の改善28%、端末燃料効率の改善41%で、このうち70%がエネルギー効率の改善と経済構造調整による貢献である。

2007年12月、国連開発計画（UNDP）は2007/2008年人間開発報告書「気候変動と

の戦い—分断された世界で試される人類の団結」⁷⁾を發表し、「カーボン・フットプリント」(Carbon footprint) に対して以下のように評価している。

「一国家のカーボン・フットプリントは賦存量と流量によって判断することができる。国のカーボン・フットプリントの大小は過去と現在のエネルギー消費方式と密接に関係している。発展途上国の総カーボン・フットプリントが大きくなっているとしても、先進国家はその排出の歴史的責任を十分に引き受けなければならない。工業化時代から排出が開始された10 tのCO₂のうち、7 tは先進国家が排出しているのである。英国と米国の一人当たり歴史排出量は約CO₂1100 tに達しているが、中国とインドの一人当たりレベルは66 tと23 tに過ぎない。」

「もし、賦存量から流量に転換すれば、状況は異なり、その顕著な特徴は排出は少数の数カ国に集中することになる。米国は最大の排出国で、世界総排出量の約1/5を占めている。中国、インド、日本、ロシア、米国は五大排出国で、五カ国合計で世界総排出量の半分以上を占めている。」

「カーボン・フットプリントの大小レベルは工業発展の歴史と関係があると同時に、富裕な国家が累積した深刻な『炭素債務』の反映でもある——これは、地球の対する過度の搾取を意味している。富裕な世界は発展途上国が排出する温室効果ガスを心配しているが、世界のCO₂排出量分布における自身の地位には注意を払っていない。」

「中国は米国を抜いて世界最大のCO₂排出国になる可能性があるが、一人当たり平均排出量は米国のわずか1/5に過ぎない。インドの排出量も上昇しているが、一人当たりのカーボン・フットプリントは高所得国家の1/10にも達していない。米国の1990年以降の一人当たり炭素排出の増加量(1.6 t)は、インドの2004年度の一人当たり排出量(1.2 t)より多い。カナダの1990年以降の一人当たり排出量(5 t)は、中国の2004年度の一人当たり排出量(3.8 t)より多い。」

表2に、いくつかの国のカーボン・フットプリントを列記した。

表2 いくつかの国のカーボン・フットプリント t CO₂ /人

	米国	カナダ	ロシア	英国	フランス	中国	ブラジル	インド
1990	19.3	15.0	13.4	10.0	6.4	2.1	1.4	0.8
2004	20.6	20.0	10.6	9.8	6.0	3.8	1.8	1.2

(資料出所) UNDP、2007/2008年人間開発報告書

7) 国連開発計画 (UNDP) 2007/2008年人間開発報告、気候変動への対応：気候変動との戦い—分断された世界で試される人類の団結、pp.39~41。http://hdr.undp.org/en/media/hdr_20072008_ch_chapter1.pdf

2.2 茅恒等式による炭素排出推進力の指摘

日本の学者である茅陽一氏の茅恒等式（中国ではKaya公式と呼ばれる）が指摘⁸⁾するところでは、炭素排出の推進力には主として4つの要素がある。

$$\text{炭素排出量} = \text{人口} \times \text{一人当たりGDP} \times \text{単位GDPのエネルギー使用量} \times \text{単位エネルギー使用量の炭素排出量}$$

この式の右側第1項は人口である。言うまでもなく、人が多ければ炭素排出量も多い。つまり、中国の人口は米国の4倍以上なのであるから、中国が米国を追い越して世界一の炭素排出国なったとしてもなんら不思議はないのである。さらに、20世紀に中国が実行した計画出産は3億人の出生を抑制しているため、世界の一人当たりCO₂排出量を4 tとして計算すると、中国は1年間に12億 tものCO₂排出量を削減していることになる。

第2項は一人当たりGDPである。これはマクロ経済指標であり、生活レベルを反映するもので、当然のことながら人々は持続的向上を期待している。発展途上国の一人当たりGDPの起点は非常に低いが、近年急速に上昇しており、その炭素排出量が相応に増大するのは不可避である。

第3項は単位GDPのエネルギー使用量で、「エネルギー強度」(Energy Intensity)と称されている。農業、工業、サービス業など、産業によってそのエネルギー強度は異なる。工業の中でも、重化学工業のエネルギー強度は、一般製造業よりもはるかに大きい。同一産業の中では、技術レベルが低ければ低いほど強度が大きくなる。エネルギー効率の向上と省エネによって、エネルギー強度は低下するため、これも排出削減の有効な方向の一つである。

第4項は単位エネルギー使用による炭素排出量で、「炭素強度」(Carbon Intensity)と称されている。これはエネルギーの種類によって異なり、炭素強度の差異は非常に大きい。化石エネルギーの中では、石炭の強度が最高で、石油がこれに続き、天然ガスは低い。再生可能エネルギーの中では、バイオマスエネルギーには一定の炭素強度があるが、水力エネルギー、風力エネルギー、太陽エネルギー、地熱エネルギー、潮汐エネルギーなどはすべてゼロ炭素エネルギーである。また、原子力発電所の運転過程でも、炭素は排出されない。

米国のマサチューセッツ工科大学(MIT)のJ. W. Testerら⁹⁾は茅恒等式を応用して、中国、日本、ヨーロッパ、米国、さらに全世界を対象に、1980~1999年間の炭素排出と4排出要素の関係に対する定量分析を行った。表3を見てもわかるように、中国の20年間のエネルギー強度は年平均5.22%下降しているとはいえ、炭素強度は0.26%下降しているに過ぎない。一方、人口が多くさらに一人当たりGDP年間成長が世界の6.6

8) http://www.manicore.com/anglais/documentation_a/greenhouse/kaya_equation.html

9) J. W. Tester et al, *Sustainable Energy: Choosing among Options*, US: MIT Press, 2005.

倍であり、炭素強度年間低減が世界の58%にも到達していないため、炭素排出年間増加率は4%に達している。

表3 様々な地域の1980～1999年の年平均変化率 (%)

地区	人口	一人当たりGDP	エネルギー強度	炭素強度	炭素排出
中国	1.37	8.54	-5.22	-0.26	4.00
日本	0.41	2.62	-0.57	-0.96	1.47
OECD-欧州	0.53	1.74	-1.00	-1.06	0.18
米国	0.96	2.15	-1.64	-0.21	1.23
世界	1.60	1.28	-1.12	-0.45	1.30

(資料出所) J. W. Tester, 2005

3. 中国が直面している挑戦

持続可能な発展の道を進むという姿勢を堅持することが、中国にとって揺るがぬ選択である。したがって、「九五（第九次五カ年）」計画では経済成長方式の転換を急ぐことを明確にしている。しかし、小投資、小消費、循環可能、持続可能、かつ科学技術応用度の高い新型工業化への道は容易ではない。低炭素経済に関する理念と措置に対して、中国は一貫してこれを特に注視し、積極的に模索するという態度をとってきた。例えば、中国科学院¹⁰⁾、中国社会科学院^{11)、12)}、清華大学¹³⁾、中国環境と発展国際協力委員会¹⁴⁾、国家発展改革委員会エネルギー研究所、上海市環境科学研究院¹⁵⁾などは、早期から関連する国際協力研究を展開し、低炭素経済の中国における実行可能性に関する詳細な研究と分析をすでにある程度行っており、中国が直面している挑戦に対する認識を深めている。

3.1 エネルギー賦存量——少ない一人当たりエネルギー資源量

中国の水力エネルギー資源は世界1位、石炭埋蔵量は世界3位、探査済み石油埋蔵量は世界11位である。また、探査済みの通常商品化可能エネルギー総量は、世界総

10) 陳勇 編集主幹 中国のエネルギーと持続可能な発展、中国の持続可能な発展総綱第3巻、北京：科学出版社、2007。

11) 潘家華 低炭素発展の社会経済と技術分析、参照：膝藤、鄭玉歆編集主幹 持続可能な発展の理念、制度と政策、北京：社会科学文献出版社、2004、pp.223-262。

12) 庄貴陽 中国経済の低炭素発展が直面しているチャンスとチャレンジ、参照：中国社会科学院環境と発展研究センター編、中国環境と発展評論第3巻、北京：社会科学文献出版社、2007、pp.335-345。

13) 胡鞍鋼 中国はいかにして地球温暖化に挑戦するか、中国科学院、清華大学国情研究センター国情報告、2007年第29期。

14) 曲格平ら エネルギー環境の持続可能な発展に関する研究、2003。報告参照：曲格平文集第11巻、北京：中国環境科学出版社、2007、pp.17-163。

15) 上海市環境科学研究院 陳長虹ら 上海の低炭素発展と排出状況、2004年5月。

量の10.7%に相当する1550億標準石炭当量（Btce）である。しかし、中国の一人当たり探査済みエネルギー資源量はわずか135 t 標準石炭に過ぎず、世界の一人当たり資源量の51%でしかない。エネルギー種別では石炭が70%、石油が11%、天然ガスが4%である。水力エネルギー資源も、一人当たりの資源量としては世界平均より低い¹⁶⁾、¹⁷⁾。しかも、石炭を主体としたエネルギー構造は、炭素強度面では非常に不利なのである。

3.2 発展レベル——低いエネルギー基礎レベルとエネルギー効率

中国は工業化初期にある発展途上国であり、経済成長方式が粗放で、エネルギー構造が不合理な状況にある。また、エネルギー技術の装備レベルが低く、管理レベルにも相対的に立ち遅れが見られるため、単位GDPエネルギー消費、主要エネルギー消費商品のエネルギー消費量とも、主なエネルギー消費国家の平均レベルより高くなっている。現在、中国の一人当たりエネルギー消費量は依然として低く、数千万人が電気を使用できない状態であり、エネルギー消費はなお生存型消費（生活していくために必要なタイプの消費）に属している。今後数十年間、エネルギー消費は必然的に増大するが、重要なことはその中でいかに炭素強度を低減し、CO₂排出量の増加速度を抑制するかである。

3.3 総量重視——炭素排出総量と「組み込まれたエネルギー」の分析

炭素排出総量については、人口が重要な要素となる。中国の人口は世界の20%を占めているため、現在の排出総量は目立っている。しかし、歴史的累計量から見れば、中国の1950年～2002年期間の化石燃料CO₂排出量は同期の世界排出量のわずか9.3%に過ぎず、一人当たりCO₂排出量は世界92位である。

組み込まれたエネルギー（Embedded energy）とは、製品の上流加工、製造、輸送などの全過程で消費する総エネルギーを指す。現在の経済貿易構造では、中国には必然的に巨大な「組み込まれたエネルギー」輸出純価値が存在する。英国政府が資金援助を行っている機関である、ティンドール気候変動研究センターの2007年の研究によれば、中国の2004年度の純輸出製品が排出したCO₂排出量は約11億 t である。中国社会科学院の平行研究が算出した数値も10億 t を超えており¹⁸⁾、両者は図らずも一致している。これは、中国の一次エネルギー消費、および発生させた温室ガスのうち約1/4が輸出製品によって発生していることを意味している。中国社会科学院の研究を支援している世界自然保護基金のダーモット・オゴーマン首席代表は、「これらのデー

16) 崔民選 編集主幹 2006中国エネルギー発展報告、北京：社会科学文献出版社2006、pp. 3-4。

17) 國務院新聞弁公室 中国のエネルギー状況と政策2007/12/26。www.gov.cn

18) <http://chinachs.org.cn/rjkj/kjnews%5Ckjnews.asp?id=27791>

タによって、中国製造商品を享受している先進国家は、中国のエネルギー使用と排出の増大に大きな責任を負っており、中国の排出を一方的に批判するのは不公平であることを証明している。発展途上国が先進国に対してエネルギー消費が低い製品を輸出することは、現在の世界経済秩序の下では、実質的に一種の持続可能性（sustainability）を持つ輸出である」と指摘している。

3.4 ロックイン効果——今後数十年にわたり影響する、方針決定の結果

「ロックイン効果」(Locked-in effect) とは、インフラ施設、機器設備、個人用大型耐久消費財などに関して使われる語で、使用を開始すればその使用年限が15年～50年以上あり、簡単に廃棄する可能性が少ないことを意味する。英国が提起している低炭素経済は、地球の気候変動に対応する以外に、数十か所に及ぶ石炭燃焼火力発電所および原子力発電所の寿命が尽き、更新に直面しているという現実を背景にしている。英国の工業化はすでに200年が経過しており、施設を更新する資金と技術には問題は無いと思われる。一方、中国はまだ積極的に電力を発展させている過程にあり、伝統的の石炭燃焼発電技術の弊害を回避し、石炭ガス化複合発電（IGCC）、超臨界、大型増圧循環流動床（PFBC）などの先進発電技術と石炭ガス化を基礎にした大量連続生産技術が必要とされているが、総合的な国家方針決定と国際協力が無ければ、そのための巨額の資金と先端技術を確保することは難しい。もし伝統的技術の援用を継続するならば、将来中国が温室効果ガス排出削減、あるいは排出制限義務への同意を誓約した場合、逆にこれらの投資結果が「ロックイン」されてしまう可能性がある。いかに発展過程において事前に計画を立て、ロックイン効果の束縛を回避するかが、切迫した現実の挑戦となっている。

4. 中国が選択する戦略

4.1 持続可能な発展のためのエネルギー対策に関する枠組みの構築

1992年8月、環境と開発に関する国連会議が終了して2ヵ月後、中国は早々と「中国の環境と発展に関する十大対策」¹⁹⁾を発表したが、その第4条に掲げられた対策は「エネルギー効率を向上させ、エネルギー構造を改善する」というものであった。その内容は以下のとおりである。

「国連気候変動枠組条約を履行し、二酸化炭素排出を抑制し、大気汚染を軽減するためのもっとも有効な措置は省エネルギーである。現在、中国の単位製品エネルギー消費（エネルギー原単位）は高く、省エネのためのポテンシャルは非常に大きい。この点から考え、全国民の省エネ意識を向上させ、省エネ措置を明確にして実行する。

19) 中国環境と発展十大対策 参照文献：張坤民 中国の持続可能な発展に関する政策と行動 北京：中国環境科学出版社、2004、付録A2 pp.845-848。

逐次、エネルギー価格システムを改変し、石炭の品質別価格決定を実行し、品質による価格差を拡大する。電力建設（電力供給施設の強化政策）を加速し、石炭の電力エネルギー転換比率を向上させる。大出力ユニットを發展させ、中低圧ユニットを改造、淘汰してエネルギー消費を節約し、エネルギー部が計画した「2000年全国電力供給石炭消費千ワット時当たり1990年比60 g削減」の目標を実現する。また、洗炭加工（施設投入前の石炭の浄化工程）比率を逐次向上させる。都市におけるガスと天然ガスの使用および集中熱供給、コジェネレーションの發展を奨励すると同時に、都市民間用に高品質炭を優先供給する。逐次、石炭を主体とする中国のエネルギー構造を改変して、水力発電、原子力発電設備の建設を加速し、土地に合わせた適切な開発を行い、太陽エネルギー、風力エネルギー、地熱エネルギー、潮汐エネルギー、バイオマスエネルギーなどのクリーンエネルギーを普及させる」となっている。

1994年3月、國務院常務會議で「中国のアジェンダ21—中国21世紀の人口、環境と發展白書」²⁰⁾が通過した。その中の第13章「持続可能なエネルギー生産と消費」には、プラン策定のために下記の4つの分野が提起されている。すなわち、①総合エネルギー計画と管理、②エネルギー効率の向上と省エネ、③汚染の少ない石炭採掘技術とクリーン石炭技術の普及、④新エネルギーと再生可能エネルギーの開発利用である。

4.2 たゆまぬ省エネと排出削減という方針の堅持

エネルギーの節約は、中国の資源上の制約を緩和する現実的選択である^{21)、22)}。中国は政府主導のもと、市場を基礎、企業を主体として、全社会の共同参与のもとで全面的省エネを推進する姿勢を堅持し、「十一五（第十一次五カ年計画）」期間の省エネ20%という目標を明確にしている。主要な措置は①構造調整の推進、②工業分野での省エネの強化、③省エネプロジェクトの実施、④省エネ管理の強化、⑤社会省エネの提唱である。これらの措置による省エネ効果は顕著である。1980～2006年の期間、中国のエネルギー消費は年5.6%の増加で国民経済年平均9.8%の成長を支えてきた。2005年度の不変価格に基づけば、GDP一万元当りのエネルギー消費は1980年の3.39 t標準石炭当量から2006年度には1.21 t標準石炭にまで下降し、年平均省エネ率は3.9%に達し、近年の単位GDPエネルギー消費量上昇の趨勢を逆転させている。エネルギーの加工、転換、貯蔵、輸送、端末利用の総合効率は33%で、1980年比で8ポイント向上している。単位製品エネルギー消費（エネルギー原単位）は顕著に下降し、鋼鉄、セメント、大型合成アンモニアなどの製品の総合エネルギー消費および電力供給石炭

20) 中国アジェンダ21—中国21世紀の人口、環境と發展白書、北京：中国環境科学出版社 1994、pp.98-106。

21) 17) に同じ。

22) エネルギー發展に関する「十一五」計画 国家發展改革委員会、2007年4月。<http://www.ccchina.gov.cn/WebSite/CCChina/UpFile/File186.pdf>

消費と国際的先進レベルとの格差も絶えず縮小している。

2007年は省エネと排出削減政策が組み合わされて打ち出された鍵となる年であり、中国は一連の注目すべき措置を講じている。すべての石炭燃焼小型発電所解体全国統一行動と石炭層ガス有効開発の積極的推進に加え、上半期には553項目の高汚染、高エネルギー消費、高資源消費性製品の輸出奨励税還付を廃止し、下半期には天然ガスおよび石炭産業に関する政策を相次いで打ち出して、エネルギー産業構造最適化のためのグレードアップを実行し、あわせてエネルギー使用構造の最適化を推進している。また、12月1日からは新たに修正された「外国企業投資産業指導目録」が実施され、高汚染、高エネルギー消費、高資源消費性外資プロジェクトへの参入を明確に禁止もしくは制限すると同時に、外資の循環経済、再生可能エネルギーなどの産業への参入をさらに一歩進んで奨励している。中央財政は2007年に前代未聞の235億元を省エネ、排出削減に投入し、以下にこの点に力を入れているかを示した。また、建築物の強制省エネ、家電省エネ標準の制定なども実施段階に入っている。

IEAは、代替政策が合理的であれば、下記のように良好な結果が得られると予測している。例えば、①エアコンと冷蔵庫に対する厳格なエネルギー効率標準の実施だけでも、2020年以前に節約できる電力量は三峡ダムの発電量に相当する。②エネルギー効率の改善、燃料の転換および経済構造の変化によって、2030年の中国の一次エネルギー需要は15%低減する。③新政策に基づく、燃料効率が高い自動車の使用により、2030年には交通用燃料油（ガソリンやディーゼル等）を一日あたり210万バレル削減できる。④エネルギーの安全およびCO₂排出削減を旨とする政策も、SO₂、NO_xおよび粒子状物質PM2.5などによる局地的な汚染を軽減する助けとなる。

4.3 地球規模の気候変動を重視

中国は、気候変動への対応に直接責任を持つ、世界の一員である。グローバルな挑戦に直面している状況下で、各国は環境保護面で相互に助け合い、協力を推進して、共に人類がこれに頼って生存している住まいとしての地球を守らなければならない。

4.3.1 「気候変動に関する国家評価報告」

中国初の「気候変動に関する国家評価報告」は科学技術部、中国気象局、中国科学院など12部門、88名の専門家によって編纂され、2006年12月に発表された²³⁾。内容は、①中国気候変動の科学的基礎、②気候変動の影響と適切な対応策、③気候変動の社会経済評価の3部分に分かれている。この報告書は、「積極的に再生可能エネルギー技術および先進原子力エネルギー技術、ならびに高効率、クリーン、低炭素排出の石炭利用技術を発展させ、エネルギー構造を最適化し、エネルギー消費によるCO₂排出を

23) 気候変動に関する国家評価報告 北京、科学出版社、2007、p.413。

減少させる」こと、また「生態環境保護と同時に炭素吸収能力を増大させ、低炭素経済発展の道を歩む」ことを明確に提起している。

4.3.2 「気候変動に対応するための国家方案」

これは中国初の、地球温暖化に適切に対応するための国家プランで、2007年6月に発表された²⁴⁾。方案には、気候変動の影響および中国が将来採用すべき下記のような政策手段の枠組が記述されている。

経済成長方式の転換、経済構造とエネルギー構造の調整、人口増加の抑制、新エネルギーと再生可能エネルギーおよび省エネ新技術の開発、炭素吸収能技術とその他の適応技術などの推進。

4.3.3 「気候変動に対応する科学技術特別行動」

科学技術部、および他の政府13部門（日本の省庁に相当）は、2007年6月に共同で「気候変動に対応する科学技術特別行動」²⁵⁾を発表し、上述の国家方案の意味を明確にした。その重要な任務は下記のとおりである。

①気候変動に関する科学的問題、②温室ガス排出抑制と気候温暖化緩和技術の開発、③気候変動に適応する技術および措置、④気候変動に対応する重大戦略および政策。

4.4 再生可能エネルギーの発展に力を入れる

2007年8月、国家発展改革委員会は「再生可能エネルギー中長期発展計画」²⁶⁾を発表した。その内容は下記のとおりである。

再生可能エネルギーのエネルギー消費総量に占める比率を現在の7%から大幅に増加させ、2010年には10%、2020年には15%とする。

水力、風力エネルギーを再生可能エネルギーとして優先的に開発する。この目標を達成するために、2020年までに2兆元の投資が必要である。

国は補助金支給、税の減免などを含む各種課税、財政奨励措置、さらに再生可能エネルギー発電における電力料金の高価格設定の許可を包む、市場先導型の優遇政策を打ち出す。

24) 中国の気候変動に対応する国家方案、2007年6月。<http://www.ccchina.gov.cn/WebSite/CCChina/UpFile/File189.pdf>

25) 中国の気候変動に対応する科学技術特別行動 科学技術部など14部門、2007年6月。<http://www.ccchina.gov.cn/WebSite/CCChina/UpFile/File198.pdf>

26) 再生可能エネルギー中長期発展計画 国家発展改革委員会、2007年8月。<http://www.ccchina.gov.cn/cn/NewsInfo.asp?NewsId=10153>

表4 中国の再生可能エネルギー中長期発展計画 最大出力 千W

	全世界の現状	中国の資源潜在力	2005年の現状	2010年の目標	2020年の目標
水力	0.85G	0.54G	0.12G	0.19G	0.3G
バイオマス	50M	1Gtoc	2M	5.5M	30M
風力	60M	1G	1.26M	5M	30M
太陽エネルギー	64M	6M	0.007M	0.03M	1.8M
地熱エネルギー	9M	3.3Gtoc		4Mtoc	12Mtoc
CO2排出削減				0.6Gt	1.2Gt

(資料出所) 筆者が2007年「再生可能エネルギー中長期発展計画」に基づいて作成

4.5 原子力発電の積極的推進と代替エネルギーの科学的発展

2007年10月、国家発展改革委員会は中国「原子力発電中長期計画」²⁷⁾を発表した。現在、原子力発電は中国の電力装備容量の1.6%を占めているが、2020年の計画目標は4%である。

同時に、将来の新エネルギーの研究開発(R&D)についても、そのテンポを加速している。例えば、同済大学が研究、開発、製造した第4代燃料電池自動車は2007年に登場している。水素燃料電池自転車も、上海で発売されている。この自転車の販売価格は2万元であるが、大量生産されれば4000元にまで値下げが可能になり、現在使用されている鉛蓄電池電動自転車との競争力をもつ。

4.6 中国のエネルギー戦略

2007年末のエネルギー白書²⁸⁾では、中国のエネルギー戦略を以下のように概括している。

省エネ優先を堅持し、国内での実施に立脚しつつ、多元的に発展させ、科学技術をその拠りどころとして、環境を保護し、国際的な互惠協力を強化し、経済的で安定した安全なクリーンエネルギー供給システムの構築により、エネルギーの持続可能な発展による経済社会の持続的発展をサポートする。

5. 総合的政策決定と協調行動の必要性

低炭素経済およびその関連問題を検討する場合、できる限り「単一の問題だけを解決」する政策案決定の考え方を回避し、異なる問題間の関連性を模索して、下記のように「互惠」の計画を求める努力を行う必要がある。

- ①経済、社会、環境など諸方面の切迫した需要を満足させるためのさまざまな代替

27) 原子力発電中長期発展計画(2005~2020) 国家発展改革委員会、2007年10月。http://www.ccchina.gov.cn/WebSite/CCChina/UpFile/2007/2007112145723883.pdf

28) 17)に同じ。

政策方案をいかに考慮するか、

②各問題間の関連性をいかに認識するか、

③各国（特に先進国家）に過度のコスト増加をもたらすことなく、全世界のすべての国に多重効果および利益をもたらすと共に、最大の機会を提供する関連政策をいかに選択するか、

これらの政策の策定には、現在広く流布している単一の問題のみの処理型の観点を捨て去る必要があり、統一計画手配の手法を通じて、各システム間の関連性、全体性をかんがみて総合的に方案を決定し、協調して行動することにより、相互補完効果を求めなければならない。

China's Role & Strategy for Low Carbon World

Zhang Kunmin

This paper analyses an international trend of low carbon economy as well as China's role, challenges and strategy on climate change. Also this discusses Kaya's identity on carbon emission. By analysis of energy potential development, rock-in effect, this paper stresses its sustainable energy policy, strategic cooperative action.

Keyword

China low carbon society, climate change, carbon foot print

Bridging the Gaps in Global Governance in Theory and Practice:

The limits of rational choice theories in explaining international cooperation and institutional interaction in the global financial architecture

Andrea Schuldt

1. Introduction

Regionalisation and globalisation form part of a global transformation that nobody today can seriously doubt. Although global civil society has contributed much in creating awareness of the risks and externalities involved in the process of globalisation, the concept of global governance still remains somewhat elusive with many questions to be solved. One of these is how to accommodate for regional projects in global governance in relation to the global multilateral system. While the globalism- regionalism debate has moved on from its original focus on the “stepping stones versus stumbling blocks” issue in global trade, to viewing regionalism as a more “multidimensional social and political phenomenon” (Misty 2003:19), answers still need to be sought on a range of matters. Recently the emergence of financial regionalism in East Asia in response to the debacle of the Asian Financial Crisis (AFC) has brought about renewed interest in the implications of regionalism for international multilateral organisations such as the IMF and the future role of multilateralism in global governance in general. The aim of the paper is two-fold: to show what is at stake for the IMF and the multilateral system in light of recent developments in the global financial architecture, particularly the trend toward more exclusive arrangements such as those in East Asia; and secondly to shed some light on the interrelation in the overall institutional context of global financial governance between the great powers, universal multilateral organisations and regional arrangements thereby assessing the validity of the rational choice theories to explain these trends. The argument of this paper is that recent developments in the global financial architecture reflect conflicting desires for efficiency and greater inclusiveness in decision-making processes, and further that rational choice theories and their concept of legitimacy are too limited to provide a satisfactory explanation for these trends.

2. States, power, institutions and legitimacy in the world political economy

Today most theorists agree that globalisation, at least in the economic and financial sphere, has led to greater interconnectedness and interdependence in the world economy, thus increasing the potential gains from addressing common problems and interests through policy cooperation and coordination (Drezner 2007). Interdependence therefore creates interest amongst different states in cooperation (Keohane 1984). International organisations embedding a wider regime of established norms and rules, such as the IMF, are thus a natural focal point for analysing the political economy and the influence of international economic relations on the emergence of global governance mechanisms. The analytical framework developed in this paper will be based on an interpretation of the dynamics of political and economic power and interests of states in the international relations of the global financial system.¹⁾ The fundamental questions guiding this analysis are: 1. the relationship between different institutions – namely, the IMF, East Asian financial regional arrangements and the great powers that are more or less formally institutionalised in the G-7; 2. how these institutions originate and evolve in the face of ongoing globalisation and changes in the distribution of power in the world political economy; and 3. how well rational choice theories explain the changes and interactions in the institutional context of global financial governance. This implies that the departure point for this analysis is the interaction of states and international organisations on a systemic level, i.e. the institutional context of global finance, thereby providing a look at how relations of power exist within and shape this environment and thus the behaviour of states.

First of all though the questions of how such institutions are defined and what warrants this focus on institutions in the world political economy need to be answered. Institutions are defined as “formal and informal procedures, routines, norms and conventions embedded in the organisational structure of the polity or political economy”(Hall and Taylor 1996:938). Therefore, as Bell (2002:1) points out, institutions should not be thought of “as a ‘thing’ but as “a process or set of processes which shape behaviour.” He also explains that, “institutions are important, because, as entities, they form such a large part of the political landscape, and because modern governance largely occurs in and through institutions. Institutions also matter because they (or at least the actors within them) typically wield power and mobilize institutional resources in political struggles and governance relationships,” (p.1.).

1) As Gilpin notes, “any effort to resolve the governance issue must take into account the fact that we still live in a world of states, power and national interests” (Gilpin 2001:399).

The rational choice institutionalism the (RCI) approach to the study of the international political economy (IPE) deals with question of how states interact strategically to overcome collective action dilemmas through international cooperation.²⁾ Thus states are seen as the primary actors in global decision-making and bargaining processes concerning policy coordination and the provision of global public goods. It is an economic approach that sees state-actors as primarily motivated by self-interest and thus following a utility-maximising logic. Nevertheless state behaviour is not understood as a set of atomistic, isolated acts (Keohane 1984:56), but placed within larger patterns of cooperation in the international political economy. Like realists and neo-realists, proponents of RCI focus on the role of power in international relations. The main difference is, rather than looking at how states survive in an anarchic and competitive international system, rational choice institutionalists focus on asymmetries of power within the structures and patterns of international cooperation and the international political economy. In other words, they look at how these relations of power affect the creation and operation of institutions for managing interdependence and the processes of globalisation, as they believe that state actors with common interests try to maximise absolute gains for all parties involved in problem-solving strategic interaction. With ever increasing interdependence in the global economy, states are seen to create institutions in order to respond to commonly perceived risks inherent in the operation of integrated markets. They do so, because formal international organisations facilitate cooperation by reducing transaction costs of policy coordination, providing information and thereby also work to reduce uncertainties (Keohane 1984:16). Further, RCI provides great analytical insight into the relationship between institutions and the behaviour of states whose preferences are not only based on “intelligent calculation”, but are also seen to be shaped by the institutional context such as through “internalised rules that reflect optimal adaptation to experience” (Shepsle 1989:134). Thus, once established, institutions are seen to influence behaviour by facilitating policy-making and promoting cooperation by providing a platform for such interaction as well as information and expertise. This implies that institutions are both an effect and a cause of states’ behaviour; they provide actors with opportunities as well as constraints (Bell 2002).

One point that should be made is that RCI views the creation of institutions as “a quasi-contractual process marked by voluntary agreement among relatively equal and independent actors” (Hall and Taylor 1992), where multilateral institutions and norms

2) e.g. see Keohane 1984; Martin 1992, etc.

are understood in an instrumental capacity, i.e. “a means rather than a goal,” (Martin 1992). However, as Martin acknowledges, “the choice of tools depends, at least in part, on the configuration of state power and interests in particular issue-areas” (1992:767). The rational choice approach therefore seems to be better suited to situations where a relatively small number of like-minded actors that are roughly equal in economic and political power cooperate to achieve an outcome that efficiently serves their needs and common interests.³⁾

Another rational choice approach to international cooperation is Drezner’s revisionist model. The main difference between this model and the traditional RCI approach is that Drezner focuses more on the distribution of power amongst actors and the adjustment costs of coordination to explain cooperative outcomes. He shows that regulatory outcomes are therefore determined by the great powers in the system rather than the nature of the cooperation problem that features heavily in the traditional game theoretic models of institutionalism (e.g. see Martin 1992). While states are still seen as the primary actors in global economic governance, Drezner also accounts for a degree of states’ sensitivity to market forces as preference formation takes place in the domestic political economy (Drezner 2007:33). The great powers in the world political economy are the key actors in determining the pattern of global regulatory regimes, since only they have the necessary institution-building capacities and capabilities on a global level, as well as the option of engaging in forum-shopping, which means that they can choose the International Governmental Organisation (IGO) most suitable to their preferences. This implies that the type of organisation chosen for regulatory coordination will depend on the specific constellation of state interests regarding a particular issue area and their respective adjustment costs (p.79). Thus, for example the great powers are likely to resort to smaller, more exclusive arrangement rather than universal IGOs, if they are faced with opposition from a large number of other, less powerful states, or they might permit the absence of standardised regulation if they cannot agree amongst each other.

The conclusion drawn from this theory that the existence of a bargaining core amongst the great powers is sufficient for effective global governance, is based on the rational choice concept of legitimacy derived from the efficiency gains provided and the number of members that formally accept these institutions (Drezner 2007:65-66). Nevertheless, while the legitimacy crisis the IMF has been facing since the debacle of the AFC, is indeed (at least partly) contributed to its perceived inefficiency and

3) e.g. see Keohane’s “After Hegemony” (1984).

ill advice mainly during the AFC, much of the academic discourse on this issue has focused on the unequal distribution of power in its formal and informal decision-making processes and the lack of inclusiveness.⁴⁾ Likewise, reform efforts by the organisation itself to re-establish its legitimacy and authority in the reform of the global financial architecture have centred on making it more accountable, transparent and more democratic in terms of its internal governance and quota distribution.

Moreover, emerging regional arrangements in East Asia are seen by many as a response to both – the inefficiency and lack of representation by East Asian countries (e.g. Sohn 2005; Henning 2005; Grimes 2006) and are thus interpreted as a leveraging and hedging strategy (Grimes 2006) intended to increase built on increasing the region's influence in global financial decision-making processes. A review of the new global financial architecture and a look back at the history of international cooperation in international finance, to trace the origins of these new arrangements in longer-term developments, will serve to test the validity and appropriateness of the rational choice approaches IPE, and show that the perceived trade-off between efficiency and inclusiveness, indicates the need to develop a more comprehensive approach based on a synthetic concept of legitimacy.

3. The need for a new global financial architecture

In face of the massive changes the world political economy has undergone in the last six decades, and in particular in light of the drastic transformation economic and financial globalisation have brought about in creating highly integrated, global markets, at least in the financial sphere, it is important to make an assessment of the risks and opportunities involved and whether and how governance processes have evolved accordingly. Especially after the end of the Cold War and the “triumph of capitalism” which effectively ended bipolarity in the political and economic realm, continuing globalisation in the world economy has brought about fundamental changes in the distribution of political and economic power in the world. For one, the polycentric structure of the international system due to the emergence of new regional powers and world-economic power centres became more apparent (Messner and Nuscheler 2001), with some already hailing the advent of the Asian century, especially in light of the phenomenal economic growth rates in China and India. Parallel to the changes in the world political economy the membership of intergovernmental organisations such as the IMF over time changed from an initially rather small, tight-knit Western ‘community

4) e.g. see Underhill 2007; Wood 2006

of interests' (Morgenthau 1974), to include a huge number of new member countries with varying interests and needs. The dynamics of economic and political power in an increasingly interdependent world and the global integration of markets mean that the needs for and parameters of governance have changed immensely, even if the domestic adjustment costs have stayed the same (Drezner 2007:32).

As ongoing economic globalisation and financial market liberalisation have contributed to a drastic transformation of the world economy and created a "brave new interconnected financial world," (Baker 2006:1) the importance of global financial governance has taken on another dimension. Today's international financial system is not only characterised by its sheer size and the high degree of integration, but as the various crises that occurred during the 1990s showed, it is also much more instable, volatile and crisis-prone. More than that, the experience of the AFC which also spread to other parts of the world, dramatically highlighted the contagious nature of today's financial crises. It was this that explicitly demonstrated the risks and dangers of insufficient supervision and regulation in the international financial system. The devastating consequences of the crisis on the Asian tiger economies and the controversies that surrounded the role of the IMF in managing the crisis triggered a heated debate about the nature, the stability and the effectiveness of the international financial system. Since unexpected, large speculative swings in foreign exchange values and sudden capital flow reversals were significant factors in all recent major financial crises in emerging markets, one aspect of the debate naturally focused on the technical aspects of financial regulation, e.g. the question of capital controls and the sequencing of capital market liberalisation. However, the debate went much further than that. As the crisis had also triggered a general loss of confidence in the IMF, many focused on the need for new regulation and the perceived lack of legitimacy of existing institutions, leading to proposals for reforming or even rebuilding the global financial architecture.

4. Developments in the post-AFC global financial architecture

4.1 Financial regionalism in East Asia

Although the debate on the international financial architecture in the aftermath of the crisis focused mainly on the IMF and various alternative reform suggestions emerged, actual trends seem to display rather a move away from the IMF as a multilateral governance mechanism towards more exclusive ones, such as regional arrangements or new G-7-based fora outside the IMF. The doubly traumatic experience of the financial crisis as well as being "subject to stringent and humiliating IMF supervision"

(Warr 2003:381), is seen by many to have led the region to create its own regional financial arrangements and to deepen financial regionalisation in an effort to avert future currency crises. Grimes (2006) identifies four major components of East Asian financial regionalism, namely emergency liquidity provision through the so-called Chiang Mai Initiative (CMI) ; the development of regional bond markets through the Asian Bond Market Initiative and the Asian Bond Fund; improved communication in the form of surveillance, policy dialogue and informal contacts; and lastly currency management, although this is still in its early stages.

The first proposal for a distinctly regional facility in East Asia in form of an Asian Monetary Fund at the hand of the Japanese government, failed mainly due to vehement opposition from the IMF and the US Treasury. The proposal stirred much controversy at the time, especially between Japanese and American financial authorities, as it was interpreted as presenting a distinct alternative to the IMF and the multilateral system it represented. The timing also played a part in the way this proposal to “significantly reform the structural dynamics of the international financial institutions” was perceived as potentially destabilising in face of the contagious effects that were starting to become apparent then (Lipsy 2003:94). Despite this disastrous first attempt, it did not kill the appetite for some form of regional arrangement amongst Asian leaders, and in May 2000 the ASEAN+3⁵⁾ finance ministers agreed on a network of bilateral swap agreements in the Chiang Mai Initiative. The CMI presented a much more IMF-centred approach including a direct IMF-link stipulating that any country wishing to borrow more than 10 per cent⁶⁾ will require IMF approval as well as being subject to IMF conditionality. It was foremost intended as a quick and flexible means of providing vital liquidity for countries dealing with a speculative attack on their currency during the negotiation period for an IMF standby agreement. In 2006 the initiative was further strengthened through the adoption of a joint decision-making procedure for the swap activation and the creation of a new task force studying the possibilities for the multilateralisation of the CMI.

The Asian Bond Market Initiative was originally proposed by Japan in 2002 as part of the ASEAN+3 framework. The development of efficient and liquid bond markets in Asia is seen as an attempt to address the “double mismatch” problem that describes the phenomenon of mismatches in terms of maturity and currency due to savings being invested in mostly dollar-denominated assets while at the same time borrowing money

5) i.e. China, Japan and South Korea

6) increased to 20 per cent in the Istanbul Agreement in 2005

in short-term dollar denominated loans or bonds for funding longer-term investments in local currency (Grimes 2006:362). The risks involved in this became painfully clear in the region's vulnerability to volatility in short-term capital movements during the crisis of 1997-98. Promoting local-currency bond markets and creating an Asian Bond Fund⁷⁾ is thus perceived as a way of enabling better utilisation of Asian savings for Asian investments. Enhancing the infrastructure of regional capital markets aims at more diverse financial intermediation in order to reduce the traditional dependence on banking channels. On top of creating bilateral swap agreements and developing regional bond markets, East Asian countries have also stepped up efforts regarding surveillance and improved policy dialogue. Discussions under the Economic Review and Policy Dialogue take place at a ministerial level annually and central bank deputies meet semi-annually to discuss global, regional and national economic and financial developments. These sessions are not only meant to facilitate information sharing and exchange of view but also to contribute to an early detection of possible irregularities and formulating appropriate policy responses.

4.2 IMF reform failure: reasons and implications

As has been pointed out, there has been much discussion about the need for revamping the global financial architecture in order to address issues of effectiveness, stability and legitimacy. One of the main targets of criticism was the IMF and the role it played in the unfolding of the financial crisis that started with a financial panic in Thailand and quickly spread across the region, some even referring to it as the "IMF crisis". It had come under attack for missing early warning signs, then for underestimating the actual dimension and nature of the crisis and the risks involved, and lastly for "relying too much on 'old' solutions in seeking to resolve 'new' problems" (Parkinson and McKissack 2005:13). In face of the changes the world political economy has experienced and in light of the risks inherent in global finance, drastically highlighted by the experience of the AFC, many observers expected the IMF to play a central role in the reform of the global financial system. Instead the organisation is seen to be struggling with internal reform issues and "efforts to remain the focal point of reforming the international financial architecture did not succeed" (Drezner 2007:135). This next part will offer an explanation for why this is and how the Fund has been pushed to the sidelines by the great powers that have chosen to invest in

7) AFB1 was announced in 2003 and included contributions amounting to US \$1 billion from 11 central banks in East Asia and the Pacific region; AFB2 is in the implementation phase.

more exclusive arrangements for achieving financial regulatory coordination.

As RCI and especially Drezner's revisionist model propose that the interests and power of the dominant states in the world political economy largely determine the outcomes of global governance processes, this requires a look at the interests at stake for the dominant states in the IMF. The systemically important states in the IMF are the U.S. and the countries of the European Union. Although, as critical voices may point out, the EU often does not yet speak as one, it will here be treated as a unit that forms one of the two great powers in the current world political economy. Even if the EU is not represented as one in many global fora, such as the IMF or the G-7,⁸⁾ treating it as a unit is nevertheless justified by the high degree of conformity amongst individual member countries regarding matters of regulation in the global economy.

The structural and ideological foundation of the multilateral financial system, i.e. the Bretton Woods organisations, has its origins in the so-called transatlantic community of interests. Even today, the formal and informal decision-making structure of the IMF is heavily tilted in favour of the U.S. and the European Union, in terms of voting power, culture and established traditions.⁹⁾ Any disagreement between these two great powers is therefore more than likely to affect the workings and functioning of the Fund in the governance of global finance. Or put otherwise, any effort to reform the organisation in terms of its mandate or internal governance will require agreement between America and Europe, in order to be successful. Much of the criticism in the wake of the AFC focused on the legitimacy of the IMF and the lack of voice and decision-making power for its developing country members. Its policy recommendations and stringent conditionality were regarded to be intrusive and often motivated by the interests of its largest and richest members. Therefore, many of the proposed reforms involved the organisation's internal governance.¹⁰⁾ Especially issues regarding the distribution

8) Even though the G-7 includes only a number of individual European countries, and the EU does not hold a formal mandate, representatives of the European Community started participating in G-7 sessions and summits in 1977, and it attempts to present a coherent position.

9) I am here referring to the silent agreement between the U.S. and the European Union whereby the president of the World Bank by tradition is an American national and the head of the IMF is appointed by a European country.

10) for example see: Ariel Buira, "A New Voting Structure for the IMF," (2002), available at: <http://www.g24.org/newvotig.pdf>; Ngaire Woods, "The Challenge of Good Governance for the IMF and the World Bank," World Development vol. 28, no. 5 (2000), pp. 823-841; Leo Van Houtven, Governance of the IMF – Decision Making, Institutional Oversight, Transparency, and Accountability," *IMF Pamphlet Series*, no. 53, (2002), available at: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/pam/pam53/contents.htm>.

of voting power and the underlying quota formula based on a country's economic strength have featured heavily in the discussions surrounding IMF reform. Although the Fund has recently approved of ad hoc increases for China, Korea, Mexico and Turkey to address problems of under-representation, lack of agreement on the development of a new quota formula has so far failed to bring about more extensive changes in relative voting shares to enhance the participation and voice of low-income countries.¹¹⁾ Developing a new quota formula is not only an extremely complex technical issue that involves agreement on which variables should be included and how they should be calculated or weighted, but it is also highly political in that it directly affects the underlying political structure of the IMF.¹²⁾ It is thus bound to touch a sensitive nerve in those countries that possibly face a reduction of their voting power, namely those whose interests are currently perceived to be over-represented, i.e. the developed countries, specifically the European Union members. Any change in the voting system will need to be based on broad consensus and it is doubtful that the U.S. or the EU will agree to any substantial reductions in their voting power.

The U.S. has presented itself as one of the strongest supporters of IMF reform, and it is supporting at least minimal changes in IMF quota favouring a model based on the consolidation and reduction of European representation in favour of larger emerging market countries. However, many believe that the motivation for this is to avoid losing “one of its most powerful levers in international policy making” (Phillips a) 2006:5). This fear that the IMF could become obsolete stems from U.S. concern about the rise of East Asian financial regionalism which it fears might lead some of the Fund's larger emerging country members to exit the Fund in favour of alternative regional arrangements. Consequently U.S. reform efforts are likely to “utilise political capital for minimal change” in order to preserve the country's leverage in the organisation (Phillips a) 2006:5). Furthermore, the support of the U.S. regarding this reform is “not completely altruistic – the U.S. stands to lose nothing from a new quota formula more weighted towards GDP because its own representation is under-weighted on this metric” (Phillips b) 2006:75). The situation is more complex regarding the European position. Despite calls for radical reform in the IMF from the European corner¹³⁾ and despite its general

11) see: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2007/NEW057B.htm>

12) even the link between economic strength and representation as calculated by the quota formula may be seen as political, since recalculations of quota based on changes in the composition of economic power in the world economy, would increase rather than reduce the voting power of rich, industrialized countries.

13) See: “Don't Wait Up”; *Economist* 10/03/1998, vol.340, issue 8088, pp.83-84.

preference for multilateral, consensus-building governance, Europe has so far failed to take on an active leadership role in reforming the Fund. One reason for this might be that with the introduction of the euro European members “shifted their attention away from Washington toward Frankfurt” (Pauly 2006). However, since reform proposals focus mainly on a quota-reallocation based on reducing European representation to a single seat in favour of larger emerging market countries, the main reason is more likely to be the reluctance or inability to concede any of their influence within the organisation (Phillips 2006).

Coming under public scrutiny from politicians, academics and civic groups, many of which form part of the anti-globalisation movement, as well as pressure from the developing world to enhance the representation of the organisation’s poorer members and become more transparent and accountable to the public in general, has made it a rather “inhospitable environment” for the two great powers for creating new international financial regulation (Drezner 2007:122). Even though international multilateral organisations that are universal in membership, can serve to legitimate regulatory standards and rules, the cleavage in interest between the Fund’s debtor and creditor countries also makes it difficult, if not impossible to reach consensus on the introduction of new financial regulation. In face of such constraints, the two great powers have therefore poured their efforts into creating new, more favourable fora in the global financial architecture, such as the Financial Stability Forum and the G-20 (Drezner 2007). These much more exclusive, G-7-based decision-making processes, due to their membership being so limited in number, enable confidential discussions and make it easier to find consensus on regulatory issues.

4.3 Shifts in global financial governance

In this part I will show that this trend toward decision-making in exclusive, or so-called unilateral arrangements in the international financial system, is not as recent as it seems, as it can be traced back to the end of the original Bretton Woods fixed exchange rate system. As the system moved towards floating exchange rates, the increased instability this incurred was seen to require some ‘new’ form of economic policy coordination and exchange rate management, and in 1973 the finance ministers of the G-4 met for the first time to discuss the repercussions of the floating the dollar by closing the gold window. This new ‘club’ soon expanded to the G-5 and included the central bank governors before forming the G-7 in 1986 to intensify their multilateral surveillance activities. Although the G-5 became more prominent as a group after the collapse of the Bretton Woods system, these five countries already

previously held a special position within the IMF as members with the largest quota and the special privilege of being permanently entitled to appoint Directors to the Executive Board.¹⁴⁾ The G-5 as well as the G-7 today, constitute an informal group, i.e. they are not formally bound by multilateral agreement as a collective institution. Nevertheless, the special role and power of G-5 in international monetary arrangements is acknowledged even by IMF insiders, such as Joseph Gold,¹⁵⁾ “The Five have been distinguished by multilateral legal action from all other members of the IMF… [as they] follow procedures arranged by themselves, as a result of which they formulate understandings on domestic and external policies that affect global monetary condition” (Gold 1988:86). He further shows that the G-5 were formally recognised within the IMF – in terms of structural aspects¹⁶⁾ as well as in activities of the organisation,¹⁷⁾ but that they were not required to act as a group in their functions within the IMF. whereas the group’s objective at the economic summits that started in 1973 with discussions on reforming the international monetary system was to find a collective approach to items on the agenda. This implied that the G-5 soon took on the role of “a kind of steering committee for the IMF and other broader organisations” (Putnam and Bayne 1984:194).¹⁸⁾ Further, “Within such a small group it was possible to work out finely balanced positions, which could form a basis for decisions in wider IMF bodies such as the Committee of Twenty and the Interim Committee” (Putnam and Bayne 1984:18). This indicates that G-5 decision-making shifted from within the multilateral IMF framework to the G-5/7 summit process outside the IMF. The IMF Managing Director was only permitted to participate in these multilateral meetings of the major industrial countries by invitation and the language of the 1982 Versailles Communiqué reflects this new constellation between the Fund and the summit process,

14) It should be pointed out though that the original composition of the Five was not the same as it is today, which only came about after the Soviet Union opted out of the IMF and when China was replaced by Western Germany (1960) and India by Japan (1970) after the adjustment of quotas.

15) Joseph Gold joined the IMF in 1946 as a Counselor and in 1960 became the General Counsel and Director of the IMF’s legal department. He continued to serve as a Senior Counsel for many years even after his retirement in 1979.

16) e.g. their right to appoint Directors of the Executive Board and the assurance that they can make appointments to any new organ or body.

17) e.g. currencies of the Five were determined as freely usable currencies and the interest rate basket of the Special Drawing Rights consisted of these five currencies.

18) See also: Kenen, P. et. al., “International economic and financial cooperation: New issues, new actors, new responses,” Geneva: International Center for Monetary and Banking Studies and Centre for Economic Policy Research, (2004).

as it reads: “We are ready to strengthen our cooperation with the IMF in its work of surveillance; and to develop this on a multilateral basis taking into account particularly the currencies constituting the SDR.”¹⁹⁾ Even the official account of the IMF’s history by James Boughton acknowledges that, “...the Fund came to play a significant, if secondary, role when the major industrial countries tried to set up their own internal surveillance over monetary and exchange rate policies in the 1980s,” and, “...the Fund participated only at the pleasure of the countries’ officials and had no real standing to guide the process” (Boughton a) 2001:186). The original reasons for the formation of the G-7 as a decision-making process can therefore be directly traced back to the end of the Bretton Woods system and the emergence of an increasingly liberal and open global financial order (Porter; Baker 2006:35). This marked the beginning of a shift in international decision-making in the international monetary and financial system away from broad multilateral cooperation and coordination under the auspices of the IMF towards a more exclusive form of international policy-making under the leadership of the world’s top economic powers. Naturally these developments may be interpreted to have undermined the originally intended role and authority of the IMF in managing the international financial system through multilateral macroeconomic policy-coordination. In other words, this implies a shift from governance in the institution to governance through the institution.

Viewing the end of the original Bretton Woods system as linked with a shift in power away from the IMF to the G-7, seems at odds with the commonly held view of an increasingly powerful and intrusive IMF in the post-Bretton Woods period (Beeson and Bell 2005). Although it is true that the IMF expanded its mandate and influence during this time, it is important to understand that this coincided with a massive expansion of its membership to include a huge number of developing and transition economies, making it almost universal, at least in number. In evaluating its role as a governance mechanism, it is necessary to understand that this membership is largely divided along the lines of North and South and their corresponding roles as creditors and debtors. This divide in the Fund’s membership had the effect that “...the presumed commonality of interests among members was correspondingly diminished” (Boughton b) 2004:11). As the mandate of the IMF expanded to include a whole array of different functions from surveillance, technical assistance, structural adjustment and crisis prevention and management, the perceived increase in influence, according to critics and debtor countries, manifests itself in the ever more intrusive manner of

19) quoted in Gold, J., “The Group of Five in International Monetary Arrangements,” p.110.

its structural adjustment policy programs and the stringent conditionality attached to these.²⁰⁾ While the IMF has certainly gained in influence over the domestic policy-making processes of its borrowing clients, the shift of decision-making over financial regulation and macroeconomic policy coordination to the more exclusive G-7 implies that as a cooperative multilateral decision-making mechanism and process the Fund has rather lost in influence. This view is also supported by Fratianni and Pattison (2004) who suggest that even though the IMF enjoys a certain degree of autonomy, this is “restricted to areas of marginal interest to the critical shareholders” (i.e. the G-7), who as the “core of shareholders at the IMF are in full control of the institution’s mission on the big issues,” (p.23).

The G-7 gradually started playing a greater role in the organisation of international economic and financial affairs, marked by the Plaza and Louvre agreements in the 1980s to stabilise exchange rates between the major currencies through exchange market intervention and adjustment of domestic policies (Baker 2006). But it was really the 1995 Halifax summit in wake of the Mexican peso crisis, that “the prominent political role of the G-7 in the international regime for financial regulation” (Porter), became apparent. Today it is seen as “the pre-eminent forum for the formulation of international monetary policy and has been regarded as the most important locus of authority in global financial governance” (Baker 2006). This shows that even after the end of the Bretton Woods system, the Western alliance managed to maintain their monopoly in regulation international economic and financial affairs by shifting the decision-making outside the multilateral system.

The development of financial arrangements in East Asia also indicates a trend towards more exclusive decision-making processes in financial governance, albeit on a regional level. Many analysts see these as a direct response to the inadequacies of the multilateral system and dissatisfaction with the role the U.S. played in the AFC (Henning 2005). Although larger emerging market countries might not have the same capacities and capabilities as the great powers to shop around or create any viable alternative to the existing multilateral system, many believe that ongoing failure to reform the IMF will likely reinforce the trend towards regionalism. Or as Sohn puts it, “... unless the G-7 dominated global financial institutions resolve the legitimacy problems ... Asian developing countries are unlikely to place whole stock in global solutions in order to deal with global (and regional) financial issues,” (Sohn 2005:501). Provided that the underlying conditions are right, such as a convergence of preferences across

20) e.g. see Helleiner and Momani (2007)

the region, a certain degree of economic interdependence, etc. the creation of regional arrangements will be an attractive option for those that can afford it (Henning 2005). Regionalism may thus be a strategy partly to supplement the perceived shortcomings of the multilateral system and address specific regional issues, but also partly to increase their leverage in global decision-making processes and the representation of their interests in intergovernmental organisations like the IMF (Grimes 2006). While this may put more pressure on the great power alliance between the U.S. and the EU to support IMF reform, at the same time it will add to the perceived constraints that lead them to seek other, more exclusive, forums to push through new financial regulation.

5. Coordination vs. inclusiveness ?

To conclude, these new developments in the global financial architecture seem to indicate longer-term trends towards more exclusive decision-making processes. As has been shown, on the global level this trend may be traced back to the end of the Bretton Woods system and the simultaneous shift in global financial and monetary policy-making away from the IMF towards the G-7. On the other hand, regional developments in the financial arena in East Asia are seen as a direct response to the region's experience with the IMF during the AFC and, paradoxically as part of an effort to increase inclusiveness in the multilateral organisation by pressing for better representation of the region's interests. Nevertheless, the fact that prevailing conditions are making it difficult for the Fund to implement any significant changes in its internal governance structure due to lack of agreement amongst the great powers, imply that Western powers will instead try to appease the region's demand for better representation in the organisation with minimal, ad hoc quota increases. However, analysts like Sohn (2005) believe that it is rather unlikely that this will reduce the momentum gained in East Asian financial regionalism. The question is, whether these trends in the long-term might therefore open up or rather increase existing gaps in the global governance system in terms of participation and inclusiveness, whereby the developing countries are the ones who lose out.

Moreover, these trends toward exclusive decision-making seem to be mutually reinforcing, as, according to Drezner's revisionist model, the Western powers would resort to other more exclusive arrangements, if the increased leverage for East Asia in the global financial system and the region's push for greater inclusiveness succeed in making the IMF more democratic. Drezner (2007) concludes that a great power concert is a necessary and sufficient condition for effective governance. According to rational choice theory, legitimacy is given by those who participate in a system

designed to maximize their advantages. Therefore, legitimacy is seen as a bargain or some kind of “social contract”. In other words, acceptance of a system is provided as long as it offers a minimal degree of benefit for most participants (Cohen 1988:10-13). In this sense, achieving policy coordination amongst the great powers and setting new global standards, is legitimated by its success over other policy options favoured by other members of the international system. Furthermore, according to the RCI model, the participants of the bargaining process (i.e. the great powers) may resort to the use of multilateral institutions in the implementation stage to enhance the legitimacy of regulatory coordination (Martin 1992). This is for example reflected in the great powers’ attempts to enforce the new global financial standards by linking access to financial resources of the Bretton Woods institutions to compliance with the 12 key codes and standards and to incorporate them into the IMF’s surveillance function (Drezner 2007). However, this encountered resistance from developing countries and “the G-7 was thwarted from achieving all of its enforcement goals within the IFI²¹⁾ structure,” (Drezner 2007:142). This shows that outcomes in exclusive, power-based decision-making processes, will provoke resentment and therefore affect the perceived legitimacy of the multilateral organisation that is used to enforce such standards.

The efforts made by the great powers to enhance the legitimacy of G-7-based decision-making processes, demonstrates that aspects of legitimacy and inclusiveness in global governance are difficult to ignore completely, even for the great powers. So far the Western alliance has opted for a rather minimalist approach in deflecting criticism by allowing for a slightly enlarged membership in the new global financial institutions, i.e. the Financial Stability Forum and the G-20. Although the FSF only includes four non-G-7 national representatives,²²⁾ the G-20 was specifically designed to bring together “the ‘north’ and the ‘south’, the creditor and debtor nations, and the rule-makers and rule-takers” (Beeson and Bell 2005:4). Partly to legitimate the FSF and G-7 dominated decision-making processes in international financial regulation, the G-20 might be seen as a reaction to the pressures from emerging economies and civil society for greater inclusiveness through broader participation in the decision-making processes of global governance (Sohn 2005:494; Porter). Nevertheless, these new global arrangements are still highly selective in their membership, which seems to have been arbitrarily chosen by the G-7 (Sohn 2005). Furthermore, the fact that the G-20 remains merely an informal forum for promoting dialogue and exchange, implies that it was never

21) IFI – international financial institutions

22) non-G-7 countries are allowed to participate in FSF working groups at the discretion of the organization’s members (Sohn 2005).

intended as a “governance substitute” (Drezner 2007:146). Instead, this “cosmetic change” to enhance effectiveness and legitimacy in global financial governance, has rather reinforced Asian discontent with global arrangements and thus provided further impetus for regional solutions (Sohn 2005:495-501).

It might be concluded that efficiency and exclusiveness are favoured in the trade-off with the legitimacy and inclusiveness that universal international organisations such as a reformed IMF might be able to offer. In this process the great powers are opting for politics of coordination that require common interests and agreement on the rules to be implemented, which are easier to find amongst a small group of countries that are similar in terms of economic development and political orientation. This naturally narrows down the bargaining process to the group of developed countries the largest of which are represented in the G-7. Considering the difficulties involved in achieving consensus in the IMF with its huge and diverse membership in terms of needs and interests, this implies that exclusive IGOs such as the G-7 and its various related forums, are seen to offer an effective and efficient venue for creating new regulation.

6. The limits of rational choice theories

The question is how do RCI and the revisionist theory account for this trade-off between coordination and inclusiveness, whereby the trend seems to be towards the former? Furthermore, how do they explain the complex interactions and dynamics that evolve from this trend on other levels of the world political economy, such as the regional initiatives in East Asia? The traditional RCI approach with its focus on coordination amongst states that are roughly equal in terms of power and interests, such as the group of developed economies, offers great insight into how such a group will achieve cooperation and what institutional form this cooperation is likely to take based on the nature of the cooperation problem. It therefore seems suitable to describe why and how the G-7 decision-making process originated and evolved to provide stability and compliance with rules in the Western system in the face of the perceived decline in U.S. hegemonic power (Keohane 1984).

Nevertheless, today the political economy in the world is immensely changed, as the end of bipolarity and the emergence of new economic powers and regions fundamentally altered the distribution of power and globalisation has brought about increasingly global financial markets. RCI therefore seems somewhat limited to explain the changes and complex interactions that are going on in today’s world political economy, as it neglects to take into account power differentials between this group of advanced industrialized countries and other state actors, such as the emerging

market economies in East Asia or Latin America. It therefore is less well positioned to explain what effects the trend toward policy coordination in the G-7 will have on the wider multilateral system and universal IGOs such as the IMF or the reaction of other members of the international system to the perceived inefficiencies and lack of legitimacy of such organisations. For example, Martin (1992) shows that in the case of coordination problems, once coordination has been achieved there is little incentive for defection and therefore little need for strong multilateral organisations to enforce compliance. The design of new financial standards after the AFC might be viewed as a typical coordination problem that was overcome once agreement between the members of the G-7 based organisations, that produced these standards, was achieved. Therefore the RCI approach would view this outcome as an established equilibrium. However, it does not account for any possible side-effects this might have on the perceived legitimacy of the wider multilateral system in the eyes of those state actors that were not included in the bargaining process and possibly face much higher adjustment costs in implementing the new regulation. The RCI approach, even though it provides a useful analytical tool to examine the outcomes of international cooperation, tends to focus more on the status quo rather than viewing these outcomes as part of longer-term developments or looking at the implications they might have on other actors or institutions, i.e. the dynamics that evolve out of a particular outcome. Neither does it sufficiently explain the relation of institutional “reactions” to these outcomes, such as East Asian financial regionalism, which is seen by most analysts as a reaction to the perceived inadequacy of the multilateral system (in terms of representation and efficiency), the role of systemically important states (the great powers, specifically the U.S.) and the perceived lack of legitimacy of new global club IGOs.

The more realist revisionist model specifically incorporates power differentials amongst state actors in bargaining processes. It therefore aptly explains the trend of the great powers to pour their resources into more exclusive institutions made up of like-minded states, and that are therefore more favourable to their interests based on the view that opposition from those with higher adjustment costs would block the agreement in a universal IGO like the IMF (Drezner 2007). However, this model is based on the assumption that preferences are formed in the domestic political economy and that international cooperation aims at achieving maximum efficiency without taking into account other possible influences on preference formation such as ideological outlook (e.g. ideas of “grand strategy”) or legitimacy concerns. As critics point out, the purposive element of rational choice theory in using such narrow assumptions tends to simplify actors’ intentions even though they “may be operating from a much more

complex set of motivations,” (Hall and Taylor 1996:952). It therefore neglects the fact that the two great powers in today’s world political economy, the U.S. and the EU have a closely interrelated history and culture based on common political and economic ideological foundations that might also serve to explain their penchant for close cooperation that developed under conditions of bipolarity. What is also missing from this theoretical model is any kind of reference to the existence or absence of a wider macrostructure that might have an effect on the strategic outlook of state actors, as for example bipolarity serves to explain the close relationship Western powers developed in the transatlantic alliance where clearly security issues in combination with domestic economic conditions played a part in international cooperation within the multilateral system. The revisionist model, while adding new insights into the workings of regimes and bargaining outcomes that are attributed to the distribution of power and interests in the world political economy, is too focused on the great powers. It is also limited in that it only explains their influence on and interest in cooperation in terms of economic market power. In his analysis Drezner (2007) concludes that “the presence of a bargaining core among the great power concert is a necessary and sufficient condition for effective governance” (Drezner 2007:86). Based on his interpretation, this can only be taken to mean effective in the sense that it has successfully been brought into existence, i.e. it receives its legitimacy purely based on the fact that coordination has been achieved. What it does not take into account though is that, because this outcome has been determined by an exclusive group of actors, perhaps in opposition to the majority of members of the wider multilateral system, this is likely to create opposition or discontent. This in turn might create counter-dynamic tendencies, such as in the case of East Asia, where frustration with the inadequacy of the IMF and the role of the U.S. led to regional arrangements in a move to increase the region’s standing in the wider international financial and economic system.

Since the voice options in multilateral organisations like the IMF are still limited due to inherent structural constraints, those countries that have the capacity, capability and the political will, seek to strengthen their voice in the new global financial architecture through regional institutions. Regionalism is thus not only a response to the inadequacies and constraints of the multilateral system, but also to the perceived lack of legitimacy of the G-7-based institutions. This means it is intended for both hedging and leverage (Grimes 2006). Regional arrangements thus form part of a strategy to encourage broader participation, establishing a globally agreed-on system of rules, and sharing more equally in the adjustment costs regarding global financial governance (Sohn, 2005:501). Grimes (2006) identifies this as a strategy of regional nesting within the

multilateral system. Although East Asian financial regionalism may be seen as an emancipation process away from dependency on U.S. influence, it is “still generally supportive of stated U.S. goals and of the existing global financial architecture” (Grimes 2006:357). This may be attributed to the openness or “porous nature” of the East Asian region due to the influence of internationalisation and globalisation (Katzenstein 2005). However, neither RCI nor the revisionist model offers any explanation for this regional “counter-strategy” and its specific nature of regional nesting. Neither do they offer any insights into the sustainability of these trends towards exclusive arrangements on global and regional levels in the long-run or the impact these will have on the future of the IMF.

Conclusion

While rational choice theory has the advantage of providing a “highly generalisable set of concepts that lend themselves to systematic theory-building” (Hall and Taylor), it is often criticised for being too deductionist in the exogenous specification of actors’ preferences. These are seen to be derived from a few very narrow, elementary assumptions that do not take into account individuality or cultural aspects in actors’ preference formation, thus “replacing political actors with calculating automatons” (Hay and Wincott 1998:952). A weakness especially of the revisionist model is that the two great powers that feature in its empirical evidence, the U.S. and the EU, are in fact so closely interlinked or related through their history, political economy and culture, that this might affect the model’s usefulness in making more general hypotheses. Furthermore, one might argue that originally the G-5/7 process received a large part of its legitimacy from the fact of bipolarity, as this particular macrostructure implied a linkage between security and economic issues and left participants of the Western international system with little choice. Today, in the absence of such a macrostructure, or the transition toward a new, perhaps multi-polar, world structure, the requirements for achieving legitimacy might therefore also have changed. This would explain why it is now, that the IMF is facing a legitimacy crisis. Even though inefficiencies and discontent with the influence of the dominant powers in the organisation might have existed before, the fact that the parameters of the world political economy have changed, might have contributed to a greater push by other members to increase their standing and influence within the organisation and the wider international financial system via a regional strategy.

As has been shown, both rational choice approaches incorporate a fairly narrow concept of legitimacy based on the efficiency gains created for the system’s participants.

In the real world the trade-off between efficiency derived from coordination and inclusiveness through wide participation in multilateral bargaining processes may be seen to have led to a situation where the general trend is toward exclusive decision-making processes. On the global level these are the G-7 based unilateral institutions, whereas on a regional level new arrangements have emerged in East Asia in response to the perceived lack of legitimacy of G-7 leadership. Both though come at the expense of universal multilateral organisations like the IMF and thereby not only destabilise the multilateral organisation, but also seem to have mutually reinforcing impact on each other. In face of the instabilities these dynamics might produce in the overall global governance system, the question is how much longer these strategies might be sustainable. This outlook hardly supports the idea of a stable equilibrium according to rational choice based institutionalism or Drezner's (2007) conclusion that agreement amongst the great powers is not only necessary but also sufficient for effective governance. Effective it might be, but what this model does not take into account is, at what cost, i.e. how sustainable is this governance outcome in the long-run? The concept of legitimacy provided by these two rational choice models therefore seems too narrow and limited to draw such a "positive" conclusion on global governance. This indicates that the concept of legitimacy needs to be expanded to include a greater variety of legitimacy-creating aspects, in order to provide a more accurate view of the interaction and interrelation of different state-actors and institutions in global financial governance. For example Cohen (1988) in his study "state formation and political legitimacy" proposes the use of a comprehensive concept of legitimacy that includes the system's "coercive capacities, the benefits derived from compliance, the moral validity of governmental practices, and the continuing evaluation of these practices by the polity members," (p.16). He thus combines aspects of legitimacy from a range of theories by arguing that "an eclectic perspective looks at substantive problems holistically," (p.15). Although rational choice theories offer at least a partial account of the institutional dynamics in the global financial architecture, it is nevertheless incomplete. Based on the outcomes of the analysis of this paper, I therefore propose that such a broad concept of legitimacy, adapted to the international context, would serve well as the basis for developing a more comprehensive theoretical framework to understand the complex interactions and institutional changes in the global financial system.

One last question that remains is what does the future hold for the IMF in light of these developments? Although multilateralism seems to have been pushed to the sidelines in global decision-making, there is no sign that the great powers (e.g. the

commitment to at least minimal quota changes) or regional players (e.g. the IMF link in the CMI) are able or willing to actually abandon the IMF. Currently the multilateral organisation seems to be somewhere in the middle of this tug-of-war game between regional and global arrangements, which is likely to further impact on the perceived lack of legitimacy of the IMF amongst its various members. As this analysis has shown, legitimacy cannot be merely based on efficiency gains, but also needs to include aspects of inclusiveness and acceptability for all members. Therefore, the organisation needs to find a way to address and re-establish its legitimacy based on this broad concept in order to regain its relevance and ensure its future in global governance. Perhaps one perceivable way of doing this would be for the IMF to take on a role of linking, coordinating and facilitating financial governance on all levels to create a more multi-dimensional global governance network. I believe bridging the gap between regionalism and globalism would thus enable the development of a more sustainable, sagacious global governance approach.

References

- Baker, A., *“The Group of Seven – Finance Ministries, Central Banks and Global Financial Governance,”* (New York: Routledge, 2006) .
- Barnett, M. N. and Finnemore, M., “The Politics, Power, and Pathologies of International Organisations,” *International Organization* vol.53, no.4, (1999) :699-732.
- Beeson, M. and Bell, S., “The G20 and the Politics of International Financial Sector Reform: Robust Regimes or Hegemonic Instability?,” *CSGR Working Paper* no.175, Sept. (2005), p.4.
- Bell, S., “Institutionalism: Old and New,” in *Government, Politics, Power and Policy in Australia*, Parkin, A. et.al., (Pearson Education Australia, 2002), (chapter available at: <http://eprint.uq.edu.au/archive/00002108/>).
- Boughton, J.M. a), “Policy Cooperation: The Fund and the Group of Seven,” Ch.4 in *Silent Revolution: The International Monetary Fund 1979-1989*, available at: www.imf.org/external/pubs/ft/history/2001/index.htm.
- Boughton, J.M. b), “The IMF and the Force of History: Ten Events and Ten Ideas that Have Shaped the Institution,” *IMF Working Paper* no. WP/04/75, May 2004.
- Cohen, R., Introduction in *State Formation and Political Legitimacy, Political Anthropology*, vol.VI, Cohen, R. and Toland, J.D. (ed.), (New Brunswick, U.S.A, Transaction Books: 1988), p.1-21.
- Drezner, D., *“All Politics is Global – Explaining international regulatory regimes,”* (Princeton: Princeton University Press, 2007).

- Fратиани, M. and Pattison, J., "Who Is Running the IMF: Critical Shareholders or the Staff?," available at: www.bus.indiana.edu/riharbau/RePEc/iuk/wpaper/bepp2004-06-fratianni-pattison.pdf.
- Gilpin, R., *"Global Political Economy,"* (Princeton: Princeton University Press, 2001).
- Gold, J., "The Group of Five in International Monetary Arrangements," in *Contemporary Problems of International Law – Essays in Honour of Georg Schwarzerberger*, (London: Stevens and Son, 1988).
- Grimes, W.W., "East Asian Financial Regionalism in Support of the Global Financial Architecture? The Political Economy of Regional Nesting," *Journal of East Asian Affairs*, vol.6, no.3 (2006) :353-380.
- Hall, P.A. and Taylor, C.R., 1996, "Political Science and the Three New Institutionalisms," *Political Studies*, vol.44, no.5, (1996) :936-957.
- Helleiner, E. and Momani, B., 2007, "Slipping Into Obscurity: Crisis and Reform at the IMF," *CIGI Working Paper* no. 16, available at: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=964915&download=yes.
- Henning, R., "Systemic Contextualism and Financial Regionalism – The Case of East Asia," n.p., August 2005.
- Higgott, R., "The Theory and Practice of Global and Regional Governance – Accommodating American Exceptionalism and European Pluralism," *Garnet Working Paper* No. 01/05, Nov. 2005.
- Katzenstein, P.J., "A World of Regions – Asia and Europe in the American Imperium," (Ithaka: Cornell University Press, 2005).
- Keohane, R.O., *"After Hegemony – Cooperation and Discord in the World Political Economy,"* (Princeton: Princeton University Press, 1984).
- Lipsy, P.Y., "Japan's Asian Monetary Fund Proposal," *Stanford Journal of East Asian Affairs*, vol.3, no.1, (Spring, 2003) :93-104.
- Martin, L.L., "Interests, Power and Multilateralism," *International Organization*, vol.46, no.4 (Autumn, 1992) :765-792.
- Messner and Nuscheler, "World Politics – Structures and Trends," in *Global Trends and Global Governance*, Kennedy, P.M. et.al. ed., (London: Pluto Press, 2001).
- Misty, P.S., "New Regionalism and Economic Development," in *Theories of New Regionalism*, Söderbaum, F. and Shaw, T.M. ed. (New York: Palgrave Macmillan, 2003).
- Morgenthau, "The United States and Europe in a Decade of Détente," in *The United States and Western Europe*, Hanrieder, W. ed., (Cambridge MA: Winthrop Publishers, 1974).
- Muldoon, J.P.Jr., *"The Architecture of Global Governance,"* (Colorado: Westview Press, 2004).

- Parkinson, M. and McKissack, A., “The IMF and the Challenge of Relevance in the International Financial Architecture,” in *The Future of the International Monetary System*, Uzan, M. ed., (Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2005).
- Pauly, L.W. “IMF Surveillance and the Legacy of Bretton Woods,” Sept. 2006, n.p., available at: www.wi-garnet.uni-muenster.de.
- Phillips, L.M. a), “Lead, Follow or Get Out of the Way? The Role of the EU in the Reform of the Bretton Woods Institutions,” (March 2006), available at: www.g24.org/phil0306.pdf.
- Phillips, L.M. b), “IMF Reform: What Happens Next?,” Overseas Development Institute – Opinion, available at: www.odi.org.uk/publications/opinions/75_imf_reform_sept06.pdf.
- Putnam, R.D. and Bayne, D., “Hanging Together: The Seven-Power Summits,” (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1984).
- Shepsle, K.A., Studying Institutions: Some Lessons from the Rational Choice Approach,” *Journal of Theoretical Politics*, vol.1, no.2 (1989) :131-147.
- Sohn, I., “Asian Financial Cooperation: The Problem of Legitimacy in Global Financial Governance,” *Global Governance*, vol.11, no.4 (2005) :487-503.
- Porter, T., “The G-7, The Financial Stability Forum, the G20 and the Politics of International Financial Regulation,” n.p., available at: www.G-7.utoronto.ca/g20/g20porter/index.html.
- Underhill, G.R.D., “Global Financial Architecture, Legitimacy, and Representation: Voice for Emerging Markets,” Garnet Policy Brief No. 3, (January 2007), available at: www.garnet-eu.org/index.php?id=93.
- Warr, P.G., “What Caused the Asian Crisis?,” in *An International Finance Reader*, Das, D.K. ed. (London: Routledge, 2003).

Bridging the Gaps in Global Governance in Theory and Practice:

The limits of rational choice theories in explaining international cooperation and institutional interaction in the global financial architecture

Andrea Schuldt*

Summary

This paper looks at developments in the global financial architecture in an attempt: 1. to show what is at stake for the IMF; 2. to shed light on the interrelation between the great powers, multilateral organisations and regional arrangements thereby assessing the validity of rational choice theories to explain these trends. I argue that the institutional context reflects conflicting desires for efficiency and greater inclusiveness in decision-making processes, and that rational choice theories do not provide a satisfactory explanation for these trends. Thus it is necessary to develop a more eclectic theoretical framework based on a broader concept of legitimacy.

Keywords

global financial governance, international cooperation, rational choice, multilateralism, regionalism

* Doctoral Student, Graduate School of Economics and Business Administration, Hokkaido University.

活動報告

注) 肩書きは当時のもの。

1. シンポジウム (2007年度開催分)

●日 時：2007年6月23日(土)
15：00～17：30

場 所：北海道大学クラーク会館大講堂
テーマ：「地球環境再生の政策学」

報告者・パネリスト：

南川 秀樹 (環境省地球環境局 局長)
石 弘之 (北海道大学公共政策大学院
特任教授)
吉田 文和 (北海道大学公共政策大学院
教授)
元田 結花 (北海道大学SGP／公共政策
大学院 特任准教授)

●日 時：2007年6月25日(月)
18：00～20：00

場 所：北海道大学学術交流会館小講堂
テーマ：「格差社会と教育改革」

報告者・パネリスト：

荻谷 剛彦 (東京大学大学院教育学研究科
教授)
山口 二郎 (北海道大学公共政策大学院
教授)

●日 時：2007年6月30日(土)
13：30～16：00

場 所：北海道大学クラーク会館大講堂
テーマ：「開発再生の政策学」

報告者・パネリスト：

小磯 修二 (釧路公立大学 教授・
地域経済研究センター 教授)
栢原 英郎 (北海道大学公共政策大学院
特任教授)
山崎 幹根 (北海道大学公共政策大学院
教授)

●日 時：2007年7月7日(土)
14：00～16：30

場 所：札幌アスペンホテル 2階
テーマ：「自治体再生の政策学」

報告者・パネリスト：

木下 敏之 (前佐賀市 市長・
株式会社富士通総研
客員研究員)
中島 弘雅 (慶應義塾大学大学院
法務研究科 教授)
増田 寛也 (前岩手県 知事・
地方分権改革推進委員会
委員長代理)
木村 真 (北海道大学公共政策大学院
特任助教)
宮脇 淳 (北海道大学公共政策大学院
教授・内閣府本府参与・
地方分権改革推進委員会
事務局長)

●日 時：2007年8月21日(火)
18：00～

場 所：北海道大学学術交流会館2F講堂
テーマ：「岐路に立つ戦後日本」

報告者・パネリスト：

佐藤 優 (元外務省 主任分析官)
杉田 敦 (法政大学法学部 教授)
山口 二郎 (北海道大学公共政策大学院
教授)
中島 岳志 (北海道大学公共政策大学院
准教授)

●日 時：2007年9月14日(金)
13：30～17：00

場 所：時事通信ホール
テーマ：「安全・安心な水道サービスを
考える」

報告者・パネリスト：

塚田源一郎（厚生労働省健康局 水道課）
大久保 勉（八戸圏域水道企業団
副企業長）
清水 憲吾（株三菱総合研究所
地域経営研究センター
主席研究員）
竹村 雅之（株日水コン事業開発部 部長）
田口 靖（株日本水道協会工務部 部長）
森本 達男（パシフィックコンサルタント株
プロジェクトマネジメント本部
グループリーダー）
眞柄 泰基（北海道大学公共政策大学院
特任教授）
宮本 融（北海道大学公共政策大学院
特任准教授）

●日 時：2007年12月8日(土)
14：00～17：00

場 所：北海道大学クラーク会館大講堂
テーマ：「地域を生かす新エネルギー
－循環型社会と北海道の可能性－」

報告者・パネリスト：

逢坂 誠二（衆議院議員・元ニセコ町
町長）
安藤 晴彦（経済産業省産業技術環境局
リサイクル推進課 課長）
飯田 哲也（NPO環境エネルギー政策
研究所 所長）
宮本 融（北海道大学公共政策大学院
特任准教授）

●日 時：2008年1月12日(金)
14：00～17：00

場 所：日本生命札幌ビル 3階大会議室
テーマ：「地域医療における自治体病院の
あり方～官民連携の可能性～」

報告者・パネリスト：

塩谷 泰一（徳島県病院 事業管理者）

清水 博（日本政策投資銀行
公共ソリューション部 課長）
遠藤 誠作（福島県三春町 財務課長）
住友 和弘（中頓別町国民健康保険病院
院長）
石井 吉春（北海道大学公共政策大学院
教授）
佐藤 雅代（北海道大学公共政策大学院
特任准教授）

●日 時：2008年2月11日(金)
14：00～16：00

場 所：北海道大学学術交流会館小講堂
テーマ：「地方分権セミナー@エルムの杜」

報告者・パネリスト：

丹羽宇一郎（内閣府地方分権推進委員会
委員長）
宮脇 淳（北海道大学公共政策大学院
教授）
山崎 幹根（北海道大学公共政策大学院
教授）

●日 時：2008年2月13日(水)
14：00～17：00

場 所：K K R ホテル東京
テーマ：「日本人が望む社会経済システム
－新たな政治的対立軸は何か」

報告者・パネリスト：

山口 二郎（北海道大学公共政策大学院
教授）
宮本 太郎（北海道大学法学研究科
教授）
加藤 紘一（衆議院議員）
菅 直人（衆議院議員）
中村 啓三（政治評論家・毎日新聞社
監査役）

2. 研究会（2007年度開催分）

●日 時：2007年4月20日(金) 14：45～

場 所：北海道大学人文・社会科学総合教育研究棟 W517

テーマ：「介護保険改革と
認知症高齢症対策」

報告者：

館石 宗徳（札幌市保健福祉局
健康衛生部 部長）

テーマ：「介護保険改革と
ケアマネージャーの現状と課題」

報告者：

奥田 龍人（北海道社会福祉士会 会長）

●日 時：2007年4月23日(月) 16：00～

場 所：経済学研究科経済学部大会議室
（経済学部棟3階）

テーマ：「日米防衛協力の歴史的背景
—ニクソン・フォード政権期の
対日政策を中心に—」

報告者：

瀬川 高央（北海道大学大学院
経済学研究科 博士後期課程）

コメンテーター：

若月 秀和（北海学園大学法学部 准教授）

●日 時：2007年4月27日(金) 16：30～

場 所：北海道大学人文・社会科学総合教育研究棟 W517

テーマ：「全国レベルの先進市における
介護保険への対応・課題」

報告者：

東内 京一（埼玉県和光市長寿あんしん課）

●日 時：2007年5月11日(金) 14：45～

場 所：北海道大学人文・社会科学総合教育研究棟 W517

テーマ：「介護保険改革と民間企業の対応」

報告者：

金子 進一（㈱ジャパンケアサービス
常務取締役）

テーマ：「再チャレンジ政策の現状と課題」

報告者：

志村 幸久（厚生労働省 企画官）

●日 時：2007年5月18日(金) 14：45～

場 所：北海道大学人文・社会科学総合教育研究棟 W517

テーマ：「札幌市の生活保護の現状と課題」

報告者：

山岡 祐司（札幌市保護指導課 課長）

テーマ：「ジョブカフェ等若者の
就労支援政策の現状と課題」

報告者：

田中希久代（㈱キャリアバンク）

●日 時：2007年5月25日(金) 14：45～

場 所：北海道大学人文・社会科学総合教育研究棟 W517

テーマ：「ドイツ・ハルツ法等による
改革の現状と課題」

報告者：

嶋田 佳広（札幌学院大学法学部 講師）

テーマ：「イギリス・労働党政権のWelfare
to Work改革の現状と課題」

報告者：

今井 貴子（東京大学大学院
総合文化研究科 博士課程）

●日 時：2007年6月1日(金) 16：30～

場 所：法学部棟3階

センター会議室（315号左）

テーマ：「ブレア以後のイギリス政治・
スコットランド政治」

報告者：

Grant Jordan（アバディーン大学 教授
英国・スコットランド）

●日 時：2007年6月1日(金) 14：45～

場 所：北海道大学人文・社会科学総合教育研究棟 W517

テーマ：「ドイツの少子化の現状と
家族政策」

報告者：

倉田 賀世（北海道大学法学研究科 助手）

テーマ：「フランスの少子化の現状と
家族政策題」

報告者：

大関由美子（元財務総合政策研究所
主任研究官）

- 日 時：2007年6月7日(金) 16：00～
場 所：中小企業基盤整備機構北海道支部
テーマ：「平成18年度事業業績の概要」
報告者：
出口 泰寛（中小企業基盤整備機構
北海道支部地域振興部 部長）

- 日 時：2007年6月15日(金) 16：30～
場 所：北海道大学人文・社会科学総合教育研究棟 W517
テーマ：「日本政府の少子化対策の
課題と展望」
報告者：
香取 照幸（厚生労働省雇用均等・
児童家庭局 総務課長）

- 日 時：2007年6月28日(木) 16：30～
場 所：北海道大学人文・社会科学総合教育研究棟 W302
テーマ：「北海道農業の高度化と地域政策」
報告者：
岩井 宏文（財北海道農業企業化 研究所）

- 日 時：2007年6月29日(金) 16：30～
場 所：北海道大学人文・社会科学総合教育研究棟 W101
テーマ：「新たな地域政策の視点
－地域循環と地域内連携・
協働による地域経済力の
創出「産消協働」運動の実践から－」
報告者：
小磯 修二（釧路公立大学地域経済研究
センター長・教授）

- 日 時：2007年6月29日(金) 14：45～
場 所：北海道大学人文・社会科学総合教育研究棟 W517

テーマ：「諸外国の年金制度と今後の課題」

報告者：

江口 隆裕（筑波大学大学院
ビジネス科学研究科長 教授）
森 浩太郎（厚生労働省 大臣官房企画官）

- 日 時：2007年7月6日(金) 16：30～
場 所：北海道大学人文・社会科学総合教育研究棟 W508
テーマ：「北海道農業の課題と展望」
報告者：
谷口 威裕（北海道農業法人会 議長・
法業生産法人(有)谷口農場
代表取締役）

- 日 時：2007年7月6日(金) 16：30～
場 所：北海道大学人文・社会科学総合教育研究棟 W517
テーマ：「医療保険改革の動向」
報告者：
岩淵 豊（厚生労働省保険局 保険課長）

- 日 時：2007年7月13日(金) 16：30～
場 所：北海道大学人文・社会科学総合教育研究棟 W517
テーマ：「医療供給体制の現状と
今後の課題」
報告者：
島崎 謙治（政策研究大学院大学 教授）

- 日 時：2007年7月25日(水) 15：00～
場 所：北海道大学人文・社会科学総合教育研究棟 W301
テーマ：「冷戦後日本の防衛政策
－『安保重視路線』と『日米同盟深化』」
報告者：
柴田 晃芳（北海道大学創成科学
共同研究機構 博士研究員）

コメンテーター：

山口 二郎（北海道大学公共政策大学院
教授）
空井 護（北海道大学法学研究科
教授）

テーマ：「日米貿易摩擦と稲山路線
—『日本の生産システム』から
『秩序ある市場』へ」

報告者：

邱 麗珍（北海道大学創成科学
共同研究機構 博士研究員）

コメンテーター：

松浦 正孝（北海道大学公共政策際学院
教授）

若月 秀和（北海学園大学法学部
准教授）

●日 時：2007年7月27日(金) 16：30～

場 所：北海道大学法学部 小会議室

テーマ：「地方分権・地域民主主義・
近隣民主主義—近年のフランスに
おける「熟議—参加デモクラシー」
の進展—」

報告者：

中田 晋自（愛知県立大学外国語学部
准教授）

●日 時：2007年8月31日(金) 16：30～

場 所：北海道大学経済学研究科棟1階
演習室113

テーマ：「いまなぜ地域ブランドか
—十勝ブランドが目指すもの—」

報告者：

佐藤 真康（株式会社ケーシーズ
代表取締役社長）

●日 時：2007年10月4日(木) 14：45～

場 所：北海道大学人文・社会科学総合教育研究棟 W203

テーマ：「気候変動の地球史
—ポスト京都議定書の
気候変動枠組のために—」

報告者：

諏訪 理（JICA 青年海外協力隊）

●日 時：2007年10月5日(金) 16：30～

場 所：北海道大学ファカルティハウス
エンレイソウ2階 第1会議室

テーマ：「メディアと権力」

報告者：

森 達也（ドキュメンタリー作家）

●日 時：2007年10月12日(金) 16：30～

場 所：北海道大学ファカルティハウス
エンレイソウ2階 第1会議室

テーマ：「政治家はなぜ嘘を
つけなくなったか？」

報告者：

星野 智幸（作家）

●日 時：2007年10月17日(水) 16：30～

場 所：北海道大学ファカルティハウス
エンレイソウ2階 第1会議室

テーマ：「コミュニティ・ビジネスの可能性」

報告者：

河西 邦人（札幌学院大学商学部 教授）

●日 時：2007年10月19日(金) 16：30～

場 所：北海道大学ファカルティハウス
エンレイソウ2階 第1会議室

テーマ：「国家とは何か—理論的考察—」

報告者：

萱野 稔人（津田塾大学国際関係学科
准教授）

●日 時：2007年10月26日(金) 16：30～

場 所：北海道大学ファカルティハウス
エンレイソウ2階 第1会議室

テーマ：「犯罪・監視・治安維持」

報告者：

藤井 誠二（ノンフィクション作家）

芹沢 一也（京都造形芸術大学 講師）

- 日 時：2007年11月2日(金) 16：30～
場 所：北海道大学ファカルティハウス
エンレイソウ2階 第1会議室
テーマ：「世界の中の日本
－国際競争激化の世界の中で－」
報告者：
牧原 秀樹（衆議院議員、自由民主党）
- 日 時：2007年11月7日(水) 16：30～
場 所：北海道大学ファカルティハウス
エンレイソウ2階 第1会議室
テーマ：「スポーツとまちづくり」
報告者：
大社 啓二（北海道日本ハムファイターズ
オーナー）
秋元 克彦（札幌市まちづくり推進局
部長）
- 日 時：2007年11月8日(水) 14：50～
場 所：北海道大学人文・社会科学総合教育研究棟 W203
テーマ：「EU改革条約合意の意味」
報告者：
ヒュー・リチャードソン（EU代表部 大使）
- 日 時：2007年11月9日(金) 16：30～
場 所：北海道大学ファカルティハウス
エンレイソウ2階 第1会議室
テーマ：「憲法と政治」
報告者：
枝野 幸男（衆議院議員、民主党）
- 日 時：2007年11月16日(金) 16：30～
場 所：北海道大学ファカルティハウス
エンレイソウ2階 第1会議室
テーマ：「二大政党制の日英比較
－民主党改革のあゆみ－」
報告者：
津村 啓介（衆議院議員、民主党）
- 日 時：2007年12月7日(金) 16：30～
場 所：北海道大学ファカルティハウス
エンレイソウ2階 第1会議室
テーマ：「地雷撤去活動NGOと
アンゴラ社会」
報告者：
名取 郁子（難民を助ける会・
アンゴラ事務所 駐在代表）
- 日 時：2007年12月14日(金) 16：30～
場 所：北海道大学ファカルティハウス
エンレイソウ2階 第1会議室
テーマ：「開発NGOネットワークと
マイクロ・ファイナンス：
メキシコの事例」
報告者：
林 雅美（マイクロ・ファイナンス・
ネットワーク代表）
- 日 時：2007年12月19日(水) 16：30～
場 所：北海道大学ファカルティハウス
エンレイソウ2階 第1会議室
テーマ：「観光の新しい姿」
報告者：
高橋 威男（JTB北海道 社長）
- 日 時：2007年12月21日(金) 16：30～
場 所：北海道大学ファカルティハウス
エンレイソウ2階 第1会議室
テーマ：「ガバナンス支援の実態：
JICAカンボジアの活動」
報告者：
寺田 美紀（JICAカンボジア事務所・
ガバナンス企画調査員）
- 日 時：2008年1月8日(水) 16：30～
場 所：北海道大学人文・社会科学総合教育研究棟 W401
テーマ：「『四日市学』という四日市公害の
総合環境学的再評価とアジアとの
国際環境協力」

報告者：

朴 恵淑（三重大学 教授・
三重県温暖化防止
活動推進センター長）

●日 時：2008年1月9日(水) 16：30～

場 所：北海道大学ファカルティハウス
エンレイソウ2階 第1会議室

テーマ：「食から発信する」

報告者：

長沼 昭夫（きのとや 社長）

●日 時：2008年1月11日(金) 16：30～

場 所：北海道大学ファカルティハウス
エンレイソウ2階 第1会議室

テーマ：「外務省、世界銀行、国際協力政策」

報告者：

鴨志田尚昭（外務省国際協力局
総合計画課 課長補佐）

●日 時：2008年1月18日(金) 16：30～

場 所：北海道大学ファカルティハウス
エンレイソウ2階 第1会議室

テーマ：「日本の通商政策と国際開発」

報告者：

田中 一成（経済産業省通商政策局
欧州中東アフリカ課
課長補佐）

●日 時：2008年2月22日(金) 12：00～

場 所：法学部棟3階
センター会議室（315号左）

テーマ：「グローバル・エコノミーと
所得分配－先進国労働市場の
分極化」

報告者：

佐々木隆生（北海道大学公共政策大学院
院長）

「年報 公共政策学」投稿規程

1. 趣旨・目的

本誌は、公共政策に関する研究成果の発表、ならびに実践と研究の交流を通じた公共政策学の発展を目的としています。

2. 投稿の資格

- (1) 研究者、実務者を問いません。
- (2) 未発表・未投稿のものに限ります。他の雑誌に掲載されたものや現在投稿中のものは投稿できません。
- (3) 投稿された論文は、インターネット上で公開されること及び後日出版されうること、何らの対価を請求できないことに承諾する必要があります。編集委員会は、投稿された論文について、投稿者がこれらの事項を承諾したものとして取り扱います。

3. 原稿の採否

- (1) 投稿された論文は、編集委員会が委嘱した複数のレフェリーによって査読が行われます。査読結果を踏まえて編集委員会が最終的に掲載の採否を決定します。
- (2) 採用するものについては、レフェリーのコメントに基づき、投稿者に一部修正を求めることがあります。
- (3) 採否にかかわらず、投稿原稿の返却はいたしません。

4. 原稿の送付

- (1) 原稿は、氏名・住所・電話番号・電子メールアドレスを明記のうえ、郵送または電子メールにて送付してください。
- (2) 郵送の場合は、印刷したもの2部と、文章および図表のファイルを保存したCD-ROMを送付してください。
- (3) ファイル形式は、MS Word形式、テキスト形式のいずれかとします。可能であればPDF化したものも添付してください。
- (4) 送付先
北海道大学公共政策大学院「年報 公共政策学」編集委員会
 - ① 郵 送：〒060-0809 北海道札幌市北区北9条西7丁目
 - ② 電子メール：nenpo@hops.hokudai.ac.jp

5. 様式

- (1) 論文は和文または英文に限定します。
- (2) 原稿はA4判を用い、別に定める「執筆要領」に従って執筆してください。

6. 原稿の校正

校正は原則として第一校までとします。

7. 論文などの別刷

論文などの掲載原稿の別刷の印刷は投稿者の自己負担で行います。

執筆要領

1. 原稿の長さ

20,000字以内とします。ただし、字数には表題・図表・注・文献リスト・和文要約を含みませんが、英文要約 (Abstract) は含みません。

2. 書式

原稿の書式は以下のルールに従ってください。

(1) 書式設定

- 1 用紙サイズ：A 4 判
- 2 ページ設定：1 ページ40字×30行の横書き一段
- 3 ページ番号：各ページの下部中央に、通し番号を半角数字でつけます。
- 4 フォント：和文は明朝系フォント、英文はTimesまたはTimes New Romanを使用する。

(2) 全体の構成

- 1 表題
- 2 執筆者の氏名・所属・連絡先
- 3 本文および脚注
- 4 引用文献
- 5 図表
- 6 英文タイトル、英文要約および英語キーワードの順序で構成します。

3. 表題

フォントサイズは16pt程度とし、中央揃えにする。

4. 執筆者の氏名・所属・連絡先

- (1) 執筆者の氏名は、フォントサイズを11pt程度とし、中央揃えにする。
- (2) 執筆者の所属と連絡先は、著者名の右肩に*、**、…の記号をつけ、原稿の第1ページの下部に脚注として所属と連絡先（住所・電子メールアドレスなど）を明記する。大学院生の場合は○○大学大学院○○研究科○○課程在籍と記入する。フォントサイズは脚注と同じとする。

5. 本文

(1) 節、項

半角数字を用いて、「1.」「1.1」「1.1.1」のように記入する。

(2) 英数字

半角文字を用いる。

(3) 句読点

「,」「。」「()」「=」などの記号類は全角文字を用いる。

(4) 年号

原則として西暦を用いる。元号を使用する場合には、西暦の後ろに括弧書きにて添える。

(例) 2003年 (平成15年)

(5) 外国名

和文表記が通常用いられている場合は、「和文表記 (英文表記：略称)」とする。

和文表記が無い場合は、「英文表記 (略称)」とする。

(例) 北海道大学公共政策大学院 (Hokkaido University Public Policy School : HOPS)

(6) 数式

独立した数式には、式の末尾に数式番号を振る。括弧の順序は、{ [()] } とする。

(例) $C = a + b \{ Y (K, L) - T \}$ (1)

(7) 脚注

脚注番号は、本文該当箇所の右肩に「1)、2)」のように片括弧・半角数字によって通し番号で付ける

脚注は、フォントサイズを9pt程度とし、各ページの最後に記載する。

6. 図表・写真

- (1) 図表・写真は、執筆者の責任において電子形態で作成し、オリジナルおよび仕上がり寸法大のコピーも原稿とともに提出する。
- (2) 図表・写真は、大きさに応じて1/4ページ大（400字相当）、1/2ページ大（800字相当）と字数換算する。
- (3) 写真は図として取り扱い、図および写真には図1（英文の場合Fig. 1）、表には表1（英文の場合Table 1）のように通し番号を入れる。
- (4) 他の著作物からコピーした図表の転載は、原則として受理しない。
- (5) 文字の大きさ、説明記号の大きさ、線の太さなど、刷り上がりサイズでの見やすさに配慮して図を作成すること。電子メールによる提出の場合、PDFファイルに変換して文字化けを起こしたりしていないか確認して提出すること。
- (6) 図の番号とタイトル、および説明文を図の下部に書く。

(例)

〈図〉

図1 国内総生産（GDP）の推移

（出典）内閣府経済社会総合研究所編『国民経済計算報告平成14年版』

（注1）季節調整済み

- (7) 表の番号とタイトルを表の上部に、説明文を表の下部に書く。

(例)

表1 日本の…の動向

〈表〉

（出典）〇〇研究所『……』

7. 文献引用

- (1) 本文中に他の文献から引用した場合、引用文献の「著者名（刊行年）、ページ」を表記し、参考文献に列記する。
（例1）脚注を用いる場合：〈本文〉…³⁾。〈脚注〉3) 佐藤（2000a）、pp.2-10
（例2）本文に記す場合：〈本文〉…（佐藤（2000a）、pp. 2-10）。
- (2) 文献リストは、著者名（アルファベット順か五十音順）、出版・発行年、論文名、書名・雑誌名、出版社名、巻号、所在ページの順で記載する。
- (3) 和文文献は、書名・雑誌名を『 』で、論文名を「 」でくくる。欧文書名・雑誌名はイタリック体にする。
- (4) 同じ著者のものは年代順に並べる。同じ著者の同年代のものは、引用順にa、b、c…を付して並べる。また、同一著者の複数の文献を記載するときは、2つめ以降の表示には、氏名の代わりに、———（4倍ダッシュ）を用いる。2行以上になる場合は、2行目以降は一文字下げる。
- (5) 写真、図表を他の文献から引用、転載する場合は、著者自身が事前に著作権者から許可を得なければならない。本誌はそれについては責任を負わない。

8. 英文要約および英語語キーワード

- (1) 英文要約は、フォントサイズを10pt程度とし、長さは100語以内とする。
- (2) 英語のキーワードは、要約の末尾に5語以内で列記する。

『年報 公共政策学』編集委員会

編集委員長

中村 研一（北海道大学公共政策大学院 教授）

編集委員

木幡 浩（北海道大学公共政策大学院 教授）

宮脇 淳（北海道大学公共政策大学院 教授）

木村 真（北海道大学公共政策大学院 特任助教）

「年報 公共政策学」 第2号

平成20年3月31日発行

編集兼発行人 中村 研一

発 行 所 北海道大学公共政策大学院
札幌市北区北9条西7丁目
TEL：011（706）3074
nenpo@hops.hokudai.ac.jp

印 刷 所 北海道大学生協同組合
印刷・情報サービス部
札幌市北区北8条西8丁目
TEL：011（747）8886