

# 地方自治と市町村合併に関する実証分析と その議論\*

——財政・分権・住民自治——

澤野 孝一朗\*\*

## 1. はじめに

この数年は、地方分権改革から三位一体改革まで、地方自治体を取り巻く環境は急速に変化してきている。当初の地方分権改革では、いくつかの異論はあったものの、基本的には住民自治を尊重した改革提案がなされ、その妥当性が議論されていた。しかし近年の三位一体改革では、地方分権のみならず住民自治の理念にも関連する改革提案がなされ、多くの地方自治体ではその財政難に加え、少なくない困惑に直面している状況にある。このような地方自治改革の流れのなかで、経済学研究ではその意義に関する多くの研究が行われてきた。本稿では、主に財政学・公共経済学と都市経済学・地域経済学に関する議論を利用して、地方自治と市町村合併に関する実証分析の現状とその意義について明らかにすることが目的となっている。

地方自治体の活動や組織を規定する地方自治法は、戦後改革の一環として現在の原型となる法令が制定された（五百旗頭 [16]）。その後一度重なる法令改正が行われ、現在の地方自治制度が形成された。しかし現在の地方自治制度は、昭和の大合併を経た後の市町村境界や規模を前提とした制度設計を行っており、現在に実施されている大規模な市町村合併（平成の大合併）が十分に想定されていない制度である。このため制度的に前提されていた枠組みの変更を求め

---

\* この論文は、2005年度・日本行政学会総会・研究会（四日市大学）、文部科学省科学研究費助成金プロジェクト「地方分権が社会保障システムの効率性・公平性に与える影響の分析」第3回会議・研究会での報告に基づくものである。本稿の作成において、泉田信行（国立社会保障・人口問題研究所）、小椋正立（法政大学）、金子能宏（国立社会保障・人口問題研究所）、北村亘（甲南大学）、齋藤裕美（財団法人 医療科学研究所）、佐藤雅代（北海道大学）、松並潤（神戸大学）の各氏、学会セミナーの参加者より有益なコメントを頂いた。本稿には、大城肇（琉球大学）、宗前清貞（琉球大学）、八田達夫（国際基督教大学）の各氏との議論の成果が多く反映されている。また本研究は、文部科学省科学研究費助成金（基盤研究（B）15730131）「地方分権が社会保障システムの効率性・公平性に与える影響の分析（研究代表者・泉田信行）」から助成を受けている。ここに記して感謝いたします。なお本稿中の誤りについては、すべて筆者の責にあります。

\*\* 名古屋市立大学大学院 経済学研究科

〒467-8501 愛知県名古屋市瑞穂区瑞穂町字山の畑1

Tel : 052-872-5754, Fax : 052-871-9429, Email: sawano@econ.nagoya-cu.ac.jp

ることになる平成の大合併は、地方自治体当局者に少なくない驚きと困惑を与えている。このように多くの混乱を与えている点で望ましくない側面がある一方、重要な問題提起を行っているという意義ある側面も存在する。それは、この市町村合併推進政策の議論を通じて、地方自治もしくは地方自治体とは何かを考える大きな契機となっていることである。本稿では、地方自治に関する実証分析と、市町村合併に関する実証分析の成果を利用しながら、この地方自治と地方自治体のあり方について議論しようと考えている。

本稿の構成は、次のとおりである。2節では、地方分権改革に関連した実証分析を利用して、日本の地方自治制度や分権改革、住民自治に関する議論を紹介する。ここでは、(1)そもそも地方自治法は、どのような地方自治体を想定していたのか、そして実際の自治体の姿とどのような乖離があったのか、(2)地方分権改革は、どのような地方自治体を実現しようとしたのか、そしてその帰結はどのようなものとなったのか、という問題意識の中で議論を行おうと考えている。3節では、経済学における地方自治の研究についてまとめている。この地方自治研究では、主に公共財供給から地方自治を考えるアプローチと、自治体形成の側面から地方自治を考えるアプローチがある。この2つの方法について、その考え方の特徴を明らかにし、次節における市町村合併のあり方を議論するためのベンチマークとすることとする。

4節では、市町村合併の実証分析に関する議論についてである。ここでは、2000～2002年まで総務省の市町村合併推進室長として市町村合併政策の推進にあたった高島[46]を利用して、市町村合併の論理とその根拠に関して、先の3節までの議論を利用して、その妥当性を検討する。ここでの主要な問題意識は、(3)近年に実施されている市町村合併推進政策は、どのような地方自治体を実現しようと考えているのか、そしてその実現しようとする姿は、地方自治法が想定する自治体像や地方分権改革の方向性と矛盾する点はないのであろうか、(4)現代における地方自治体とは何か、そしてどのような形が期待されているのか、の2つである。最後5節は、本稿の議論の要約と仮説群の提示を行っている。

本稿の議論からは、その結論ではなく、検定すべき多くの仮説を導くことができる。その仮説群は、次のとおりである。(i)市町村合併が、歳出に関する規模の経済(スケール・メリット)の存在を根拠として実施されるとする。このとき節約された歳出が地方交付税交付金の削減として埋め合わされるとする。この場合、住民には自発的な意思による市町村合併を行おうとする誘因はないのではないかと、(ii)市町村合併は、ある人口規模を持つ自治体の形成を目標にしているとする。このとき現在の地方自治法に定められる直接請求権行使のための署名数は、比例的に増加する。このような請求要件の事実上の引上げは、住民自治を制約する方向に働くことはないのであろうか、(iii)いま全国の市町村は、その財政難を理由として、市町村合併に取り組んでいると考える。このとき政府が積極的に市町村合併推進政策を進めようとする誘因を持っているとすると、現在の地方自治体に財政力をつけることになる政策は当面の間は望ましくない。したがって市町村合併推進政策を進める限りは、課税裁量権に関する地方税改革や国から

地方への財源移譲を進めることはないのではないだろうか、(iv)いま市町村合併こそ住民自治の根幹をなすものであり、最も住民投票に相応しいテーマであると考え、このとき市町村合併に関する住民投票とその投票結果が、市町村合併推進政策を阻む要因となっているとする。このとき市町村合併を推進したいと考える政府は、なるべく住民投票の活用を制約する方向に強い意識を持つことにならないであろうか。以上の仮説提示を目標として、本稿はその議論を行ってゆくこととする。

## 2. 地方自治の実証分析

本章では、日本における地方自治の実証分析の概要について説明する。以下1節では、日本の地方自治制度と分権改革の関連について、2節では日本の住民自治に関する分析や議論をまとめ、3節では本章の若干のまとめを行っている。

### 2.1 日本の地方自治制度と分権改革

本節では、日本の地方自治と市町村合併に関する実証分析の前提となる制度の現状を説明し、地方分権改革の方向性とそれに関連する実証分析の結果をまとめることが目的である。以下では、はじめに地方自治の現状と制度改革の方向性を説明した後、地方税制改革と地方公共サービスに関する行財政改革の論点とその研究成果について述べている。

#### 地方自治の現状とその制度改革

日本の地方自治制度は、憲法に基づく地方自治法とその関連法によって規定されている<sup>1)</sup>。これらの法令は、「地方自治の本旨」に基づいて組織及び運営に関する事項を定めることとされている。「地方自治の本旨」は法令上に明確な言及はないものの、一般にその精神は住民自治と団体自治という原則によって特徴づけられると考えられている。住民自治とは、地域の問題は当該地域の住民が自主的に処理・解決してゆくという原則である。団体自治とは、地方自治体は国とは別個の団体であると考え、地方的な事務はその団体の任せるという原則である。日本の地方自治制度は、この住民自治と団体自治の原則に則り、その制度設計と運営が行われるものとされている。

しかし日本の地方自治体は、非常に制約された形で自治運営を行っている側面がある。いま簡単な地方自治体の機能を考えると、地方自治体とは当該地域の住民から税（地方税）を求め、その確保した税収の範囲内で公共サービス（地方公共サービス）を提供する主体である。この

1) 五百旗頭 [16] では、地方自治法が、農地改革と並んで、日本の自主改革の取り組みにも関わらず、GHQ がそれを拒否して介入し、より徹底した改革を求めて策定された側面を明らかにしている。

とき住民自治と団体自治の原則に基づけば、地方自治体には(1)どのように税を賦課するか(課税自主権)、(2)どのような公共サービスを提供するか(裁量的サービス供給)に関して、その裁量権があるものと考えることができる。しかし従来の日本では、地域間格差を生む可能性がある権限を容認することは難しいとの考え方から、この両者の裁量権の認定(もしくは運用)は非常に制限的であった。

## 地方税制度とその改革

このため地方税については、地方税法によって地方自治体の裁量的課税をなるべく排し、特段の事情がある場合に限り、政府がその裁量的課税を認めるという立場であった。しかし全国一律の地方税体系を採用することの弊害は、地方自治体の税収に大幅なばらつきを生むことである。これはたとえ地方税体系や税率が全国一律でも、課税対象となる客体が地域間に偏在しているため、税収が課税対象の分布に依存してしまうためである。このとき仮に収支一致を原則とする地方自治運営に任せたとすると、地方自治体の供給するサービス水準は徴収することができる税収額に依存する。この結果は、地域間格差をなるべく容認しないという考え方とは両立しない。このため全国の各地域に標準的な地方公共サービスの供給を財政的な側面から支える制度、地方交付税交付金制度が用意された。すなわち制約的な地方税制度と地方交付税交付金制度は、日本の地方自治運営における歳入面の最大の特徴であるといえる。

2000年から実施に移された地方分権改革は、この地方税制のあり方に大幅な変革をもたらそうとするものであった。一般に地方税には、税法によって定められる法定税と、地方自治体独自に設定する法定外税がある。法定税については、課税対象は地方税法に定められた方法に従うことが原則であるが、その税率設定については地方自治体の裁量がある程度認められるようになった<sup>2)</sup>。法定外税は、総務省との事前協議が必要なものの、どのような課税対象を考え、税率をいくらに設定するかは地方自治体の裁量権の範疇となった<sup>3)</sup>。このような地方自治体における課税裁量権の問題に着目した分析を行ったのが、山下 [65, 66] である。山下 [65] は、法人住民税における超過税率の採否に関する決定要因について分析し、近隣市町村の採否の状況・昼夜間人口比率の高さ・財政力指数がその要因となっていることを明らかにした。また山下 [66] は、地方分権に対応した地方税のあり方について検討し、課税裁量権の拡大という地方分権は法人課税に依存しない形にすることが望ましいとしている<sup>4)</sup>。北村 [36] は、法定外税導入の過程における首長・議会・総務省の選択行動をゲーム理論の観点から検討し、その導入において重要な決定要因となるのは、首長と議会の間で合意点を探る取り組みと、総務省との間のインフォーマルな協議の機会であることを明らかにしている。

2) 地方税のしくみと法制度の詳細については、碓井 [23] を参照。

3) 法定外普通税である茨城県の核燃料等取扱税の経過については、林・務台 [56] を参照。

これに対して、近年の三位一体改革に端を発する地方行財政改革は、地方への財源委譲と地方交付税交付金の抑制が議論されている。この改革の方向性に関する分析や議論は、佐藤[41]、赤井・佐藤・山下[15]がある。佐藤[41]は、地方財源の拡充の問題に注目して、地方自治体の財政規律と財源拡充を実現するための条件を検討し、国・地方の主要税源を共有化して地方の基礎的財源にあてる共有税の構想を提示している。また赤井・佐藤・山下[15]は、地方交付税交付金制度に内在する地方自治体の財政規律への影響に関して、契約理論を利用した分析を行い、その改革の方向性についての政策提言を行っている<sup>5)</sup>。このように従来には、地方分権改革による地方自治体の課税裁量権の拡大と、その問題点についての議論が行われきたが、近年では地方への財源委譲を前提とした地方交付税交付金制度のあり方に関心が移ってきている。

### 地方公共サービスとその改革

次に地方自治体の供給する公共サービスに関する点についてである。従来、地方自治体の事務には、固有事務・団体委任事務・行政事務などと呼ばれる自治事務と、個別法令によって国から処理を委任された事務である機関委任事務の2つがあった。しかし機関委任事務の弊害が指摘されるようになり、2000年の地方分権改革を機に、地方自治体が専らの責任にて行う自治事務と、国が本来果たす責任があるもので、地方自治体に処理を委任する事務である法定受託事務に整理統合された。このように国と地方自治体の責務の範囲は、地方分権改革を機会にある程度明確になった。

しかし日本の地方財政制度の特徴は、地方自治体の歳入構造が地方税収、地方交付税交付金、そして国庫支出金に依存している点にある。国庫支出金とは、国庫委託金・国庫負担金・国庫補助金の3つを合わせたものを言い、国の方針や利害に関する政策を実施する場合に、地方自

---

4) この理由は、次のとおりである。いま地方自治体に法人課税に関する完全な裁量権がある場合を考える。このとき地方自治体は、企業を誘致して、法人税収を最大にしようとする誘因があるので、地方自治体間で法人課税に関する競争が発生する(租税競争)。企業は、なるべく納税額を最小にしたいとする誘因があるので、最も安い課税額を提示する地方自治体の地域に立地・移動する。このような租税競争によって、課税標準となる客体が地域間で移動するため、税収の安定性から望ましくないと考えられるためである。また企業誘致のための補助金もある種の法人税減税と同じ効果を持つので、同様の問題が発生する。この問題の関心の高さの一例として、『月刊 税経通信(税務経理協会)』では毎年全国市町村税率一覧を集計している例などがあげられる。また山崎[64]では、都市経済学の側面から望ましい課税自主権のあり方について議論している。

5) この地方交付税交付金制度が持つ制度的歪みの一つに、交付団体の税収増加努力が阻害されているのではないかという論点があった(例えば、土居丈朗「やさしい経済学 地方財政の将来 第3回地方交付税の問題点」日本経済新聞、2001年3月7日、朝刊)。これは、地方交付税交付金制度が地方自治体の歳入を保障する制度であるので、自らの歳入確保の努力を削ぐ仕組みであるとされたためである。しかし近年、西川・横山[54]は、地方税徴収率について、交付団体と不交付団体で統計の有意な差は観察されなかったことを明らかにしている。

自治体に対して支出される補助金のことである。特に国庫負担金と国庫補助金を合わせた国庫補助負担金は、国の裁量が大きき部分であり、地方自治体の実施する公共事業に大きな影響を与えるものである。また政治的な側面も無視できない補助金制度である（小林 [38, 39]）。すなわち地方分権改革によって、国と地方自治体の責務の範囲が明確になったとしても、最終的には国庫補助負担金により地方自治体の実施する事業や公共サービス水準が規定されてしまう側面は否めなかった。

この国庫補助負担金の持つ問題については、近年に改革が進められるようになってきている。三位一体改革に関連する地方行財政改革では、地方への権限委譲と国庫補助負担金の抑制が議論されている。この改革では、義務教育や生活保護、国民健康保険などが取り上げられているが、地方自治体にとっては財政的裏付けのない権限委譲には消極的であり、監督権限を持つ行政にとっては権限の源泉である国庫補助負担金の改革には賛同できない部分が少なからずある。このため国庫補助負担金の改革に関する議論は始まったばかりであるが、今後どのような展開を見せるかは不透明である。

他方、現行の枠内のなかで、地方公共サービスのあり方の改革を進める動きもある。その代表的な流れが、ニュー・パブリック・マネジメント（NPM）である。ニュー・パブリック・マネジメントとは、民間企業における経営理念・手法、さらには成功事例などを可能なかぎり行政現場に導入することを通じて行政部門の効率化・活性化を図る手法である（大住 [24, 25]）。澤野 [43] では、ニュー・パブリック・マネジメントを契約理論の側面から捉え、地方自治体の業務外部委託における契約のあり方について検討し、成果指標を一律に利用した委託契約が必ずしも望ましいわけではないことを議論した。この分析では、その事例研究として、公立保育園の公設民営化と公立病院の公営企業管理者を取り上げている<sup>6)</sup>。

特に公立保育園に関しては、従来は全国的な児童福祉政策の一環として、国による市町村への関与が非常に大きい分野であった。市町村が実施する保育サービスの費用は、国と地方により按分される規定であったが、その一方で法令や通達規則によってサービス内容と供給方法が厳密に定められていた。しかし公立保育園の公設民営化のような自治体業務の外部委託の推進のためにも、従来の法令解釈や通達規則は柔軟に解釈されるようになってきている（澤野 [43]）。すなわちニュー・パブリック・マネジメントの推進には、現行の政府間関係や地方財政制度の枠内で、地方公共サービスの供給方法の変革を促し、その財政効率と地方自治体裁量を高める側面があるものと考えられる。

---

6) この業務外部委託（事務委任）の実施が、市長の選好によって規定される側面を明らかにしたのは、小林 [38] である。この分析では、財政的コンサーバティブな市長と財政的リベラルな市長の間には、その実施状況に格差があることを明らかにしている。

## 2.2 日本の地方自治制度における住民自治

日本の地方自治体は、(1)どのように税を賦課するか(課税自主権)、(2)どのような公共サービスを提供するか(裁量的サービス供給)に関して、非常に制約された形で運営を行っていた特徴があった。そしてその見返りとして、全国一律の行政サービスを担保する制度的・財政的裏付けが用意された。この場合、当該地域でどのような税を賦課して、どのような税率を設定し、その税収の範囲内でどのような公共サービスを供給するかについての選択の余地が非常に小さいため、住民自身がこれらのテーマについて政治過程を通じて選択するという意味での住民自治の機能が弱かった側面がある。いまここで、地方自治体に自由な課税自主権とサービス供給に関する裁量権がある場合を考え、住民の選択がどのような政治過程で実現されると考えられるかを整理する。

以下では、はじめに住民の選択を反映させる政治的な仕組みとして考えられる首長選挙・直接請求(条例制定)・住民投票の3つを検討する。その後、政治的仕組みによって実現が期待される住民の選択に関して、それを補完的に支える住民監視制度の役割について検討する。

### 首長選挙と公約の役割

首長選挙が、住民の選択を反映することとなる理由は次のとおりである。首長になりたいと考える立候補者は、首長選挙において、実現したいと考える課税や公共サービスの内容を明示した公約を提示し、有権者に訴える。他方、他の課税や公共サービスのプランが望ましいと考える人は、その内容を明記した公約を掲げ、立候補することができる。すなわち一人の立候補者に、課税や公共サービスに関する一つの公約が伴うことになる。すなわち首長選挙は公約間競争となり、最多得票を獲得した立候補者の当選は、最も住民の人気を獲得した公約であると解釈することができる。そしてその当選者によって公約が実施されると、最も住民に好まれた課税や公共サービスのプランが実現されたことになる。これが、首長選挙によって住民の選択が地方自治に反映されることとなる基本的な仕組みである<sup>7)</sup>。この政治過程は、近年におけるマニフェスト選挙の考え方と非常に近い。ただしこの仕組みが機能するためには、公約は数値

---

7) このように立候補者は公約の代理に過ぎないとする考え方は、森嶋 [63] が代表的である。ただし公約競争の帰結に関する議論も重要である。いま有権者が公約のみに基づいて投票を行っている場合を考える。このとき立候補者(もしくは政党)は、最も有権者を獲得できると考える公約を提示しようとする。すると当初はかなり対立した公約を掲げていた立候補者も、なるべく中立もしくは敵方の有権者を獲得しようと考えれば考えるほど、自分の公約に対立候補の掲げる点を取り込まなければならない。すなわち公約競争の帰結は、立候補者間の公約が非常に似通ったものとなることである。このような場合、複数の立候補者が出たとしても、公約間には大差ないことになる。この場合には、公約以外の要素が当選要因となることは排除できない。このような公約競争の側面については、Hotelling [9]、Downs [6]、岸本 [34] を参照。

目標を含む具体的なものでなければならず、当選した首長が公約を翻さないことが重要な条件となっている。

### 直接請求による条例の制定改廃

次に住民は、自らの選択や意向を反映した条例案を作成し、首長に対してその制定を求めることができる（直接請求による条例の制定改廃）。この請求要件は、有権者の50分の1以上の署名を集めることである。直接請求を受けた首長は、請求が有効と確認された場合、議会にその条例制定案を付議、最終的に議会の議決によって、その制定が決定される。しかし住民発議による条例制定請求は、議会で否決されることが多い。また地方税や使用料・手数料の徴収に関する条例は、制定・改廃請求の対象とされておらず、この権利も制限的に運用されている。

### 住民投票とその政治的意味

最後は、住民投票についてである<sup>8)</sup>。いまある地域が、これまで保持してきた価値観や習慣に対して、大幅な影響を与えざるを得ない政策の実施や変更と直面した時、その実施・変更についての是非は住民の表決（投票）で決すべきとする立場がある。日本では、この種の表決を制度化（義務化）している地方自治体は少ないので、通常は次のような流れを取るようになる。最初に住民発議による住民投票条例の制定請求を行い、議会の付議、可決後に首長による住民投票実施に関する判断が行われる。しかし住民投票条例には、地方自治体や首長に対して、投票結果に従うことを求める条項を盛り込むことはできないと考えられている。これは上位法となる憲法や地方自治法には、地方自治体や首長に、条例制定による住民投票の結果に服する義務があることは述べられていないことを根拠としている。このように日本の住民投票は、その投票結果に強制力はないものの、首長はその投票結果を無視することは政治的に難しく、通常では住民投票結果がそのまま尊重される場合が多い。またこの種の住民投票は、いったん住民投票条例を制定した場合には、その投票結果に服することのみならず、投票の実施を拒むことが難しい側面を持っている（民意の無視批判）。このため一般的には住民投票条例の制定が、最大の焦点となっている。

澤野 [42] では、このような政治的拘束力の強い住民投票の性質に注目して、投票を実施した首長は、投票結果をどのように解釈すべきかを検討した。沖縄県が実施した住民投票を事例として分析し、(1)賛否の解釈において投票率の高低が重要な意味を持つこと、(2)他地域の住民投票結果を比較しながら結果を解釈する場合には、投票内容の性質が重要な要因となること、

8) 住民投票については、近年その関心の高まりから多くの文献がある。地方自治法における条例制定権は兼子 [26]、日本の住民投票は今井 [18]、巻町の住民投票とその政治的動向については桑原・桑原 [37]、アメリカの実例は生田・越野 [17]、諸外国のケースは今井 [19]、包括的に取りまとめた文献として横田 [67]、近年の市町村合併をめぐる住民投票については上田 [20] などがある。

(3)広域（都道府県など）にわたる投票においては、地域間の利害が投票行動に反映されることを明らかにしている。

これに対して塩澤 [44] は、澤野 [42] の分析方法は政治的特性から規定される投票行動要因を十分に考慮していない計量分析的な問題点があることを指摘した。そして住民投票と近い時期に実施された沖縄県知事選挙の動向を明示的に考慮する場合、沖縄における迷惑施設の地理的分布と住民投票の投票率とは明確な関係がないことを示している。

このように住民投票は、日本の住民自治を体現する制度として、その解釈に難しさが伴う場合があるものの、近年では最も有力な政治手段と考えられている。また住民発議による条例制定請求は、地方税や使用料・手数料の徴収に関するものは含まれないため、住民投票においても地方税等に関する事項は含むことができないものと考えられる。この点に関して、住民の民意が政策に反映されることを目的として、住民税に関する納税者投票が提案されたことがある<sup>9)</sup>。今後には、表決による課税自主権のあり方が議論される必要があるものと考えられる。

#### 住民監視制度——解職請求と住民監査請求・住民訴訟——

住民監視制度は、政治的仕組みによって実現が期待される住民の選択を、補完的に支える地方自治固有の制度である。この住民監視制度は、主に首長の行動を監視する制度（解職請求）と、地方自治体の政策執行の適正性を監視する制度（住民監査請求・住民訴訟）がある。以下では、この両制度の仕組みと意義について議論することとする。

首長選挙は、住民の意思を反映する制度である。この制度的機能が有効に働くためには、当選した立候補者が公約を確実に履行することが前提である。しかしある立候補者は、選挙のときだけ住民の受けの良い公約を掲げて当選を目論み、当選後はその公約を破棄する可能性が考えられる。このような選挙行動を防ぐ仕組みが、首長の解職請求である。この解職請求要件は、有権者3分の1以上の署名を集めることである。この請求後、選挙管理委員会は住民投票を実施し、過半数の有権者がリコールに賛成した場合、首長の解職が決定する。この解職請求制度は、公約の適切な履行を首長に強制する政治的制度となっている。

次に首長の行動を監視する機能としては、地方議会があげられる。地方議会の役割はチェック・アンド・バランス機能と呼ばれ、首長の裁量的な行動を戒め、その行動を監視することが重要な責務として期待されている。そしてこの住民から期待された責務の確実な履行を担保する制度が、議会の解散請求と議員の解職請求である。請求の手続きは、首長の解職請求と同じである。

最後は、住民が直接的に地方自治体を監視する制度である住民監査請求・住民訴訟についてである<sup>10)</sup>。日本の地方自治法では、地方自治体の違法な財務会計行為を抑止するために、住民

9) 井堀利宏(東京大学教授)「経済教室 納税者投票で財政に民意」,日本経済新聞,2001年4月12日,朝刊。

による監査制度を用意している。まず住民監査請求は、一年以内の自治体財務行為と特定の職員の行為を対象として、その監査を当該地方自治体の監査委員に請求する。ここで自治体の財務行為とは、(1)公金支出、(2)財産の取得・管理・処分、(3)契約その他債務行為、(4)税その他の公金徴収や財産管理を怠る事実の4つである。住民訴訟は、上記の住民監査請求に不服等がある場合に、提訴することができる。この訴訟は、請求内容により1号請求から4号請求までの4つに区分されている。

近年、この住民訴訟の濫訴が問題視され、訴訟の頻発によって首長と職員の政策判断が萎縮するとの指摘がなされ、主に首長や職員個人を相手とする4号請求に関する改正が議論された(日本経済新聞、2001年11月19日、朝刊.)。しかし地方分権の推進においては、住民訴訟による住民監視は重要であり、その改正に関する問題点も指摘されている<sup>11)</sup>。この住民監査請求・住民訴訟が、その目的どおり地方自治体の財政規律を高め、適正な予算執行を担保する制度となっているのか、もしくは首長と職員の政策判断を萎縮させる歪みのある制度なのかは、住民自治の観点からも非常に重要であり、今後ケース・スタディやその実証分析が求められているテーマといえる。

### 2.3 本章に関する若干のまとめ

本章では、日本の地方自治に関する実証分析や議論を利用して、近年の改革の成果について検討することが目的であった。地方税制度や財源移譲といった歳入の側面、地方公共サービス供給といった歳出の側面、そして住民の意向を反映させる地方自治制度の側面について、近年の動向と研究をまとめた。その概要をまとめると、地方自治制度や地方自治体に大幅な変化を求めることとなる改革の影響が、特に指摘されているわけでない。唯一に議論されているのが、三位一体改革と呼ばれる2004年度から実施された地方交付税交付金の削減の影響である。このように地方分権改革から三位一体改革と地方行財政制度改革が実施されているものの、その改革の発想に連続性がないことが最大の特徴であるものと考えられる。

## 3. 経済学における地方自治の研究

本章では、経済学における地方自治の研究の特徴とその概要を明らかにすることが目的であ

---

10) この他に、直接請求権に基づく事務監査請求という制度があり、その請求要件は有権者の50分の1以上の署名を集めることである。住民監査請求・住民訴訟の役割は兼子 [26]、住民監査請求の実務は東京都住民監査請求研究会 [48]、住民訴訟の実務については伴・大塚 [58]、住民訴訟の体系的な研究として確井 [21, 22] がある。

11) 安念潤司(成蹊大学教授)「経済教室 地方分権の推進 自治体監視の必要性増す」、日本経済新聞、2001年10月5日、朝刊。

る。以下1節では、公共財概念に基づく地方公共財の特徴とその議論について説明する。2節では、地方自治体のモデル分析に注目して、どのようなモデルが考えられており、その特徴は何かを明らかにする。最後3節では、本章に関する若干のまとめを行っている。

### 3.1 公共財供給とその政治過程

本節では、地方自治体の理論的根拠となる地方公共財とその役割について議論する。地方公共財は、地方自治体が供給する公共財と定義される。以下では、はじめに公共財の定義とその役割に関する議論を行う。その後、地方公共財の役割とその実証分析の特徴についてまとめることとする。

#### 公共財の供給決定とその政治過程

公共経済学では、政府の供給する財・サービスは公共財的性質を持つものと定義される。ここで公共財とは、その消費において非排除性もしくは非競合性がある財・サービスのことである。非排除性とは、いったん財を供給してしまうと特定の消費者の受益を安価なコストで排除できない性質のことである。非競合性とは、いったん財を供給してしまうと、あらゆる消費者が同じ量の（混雑がなく）便益を享受できる性質である。ここで政府が供給するサービスは、少なくとも非排除性か非競合性の一つを持つ必要があるものと考えられている。また非排除性と非競合性をともに持つ公共財は純粋公共財と呼ばれ、国防がその代表例である。そしてこの公共財供給が社会的に最適となる条件は、サミュエルソン条件と呼ばれ、公共財供給水準のベンチマークとなっている。

次に、この望ましい公共財供給水準が、国民の自発的な拠出によって賄うことができるかが議論された（公共財の自発的供給）。いま仮に国民に対して自分が受益することとなる公共財の便益金額を計算してもらい、その額に等しい拠出を行ってもらう場合を考える。このとき正直な拠出額の申告が可能であれば、最適な公共財供給水準が実現する。しかし一般には他の人の拠出をあてにして、自分は過少に申告しようとする誘因が存在する（フリーライダー問題）。この過少申告の誘因は全員にあるので、結局は公共財供給水準が過少もしくは不可能となる。このため政府は、強権力をもって拠出を求め（租税徴収を行い）、政府の意思決定によって公共財供給を行うものと考えられている。

この政府の意思決定に民意を反映させる仕組みが、選挙及び投票行動である。日本では、国民が国会議員を選出し、その選出された国会議員の多数決によって民意が反映される。これに対して公共経済学では、これらの政治過程を単純化して、国民の選好にある順序づけができる場合を考え、その選好が中位となる投票者の選好が、社会の選択として選ばれるとする考え方があり（中位投票者仮説）。すなわちどのような公共財を提供し、どの程度の供給を行うかに関

して、最も平均的な国民の要望が政府の意思決定に反映されることになる<sup>12)</sup>。

また政府による公共財供給は、自由な市場に任せておいたのでは最適な供給ができないという意味で、「市場の失敗」に対する政府の機能の一つとして考えられている。しかしその一方で「政府の失敗」も存在する。「政府の失敗」とは、政府それ自身が目的を持ち、固有の経済活動を行うことで、市場経済に歪みを与えるとする考え方である。特に「政府の失敗」は、官僚機構自体が目的を持ち、政府活動に歪みを与えることがあり、金本 [30] では官僚機構の持つ歪みに関するサーベイを行っている<sup>13)</sup>。そして金本 [31] では、公共政策の採択において、この「市場の失敗」と「政府の失敗」の規模の比較考量を行い、それでもなお政府介入の意義がある場合に政策を実施すべきであるとしている。このように公共経済学では、政府の役割を公共財供給に限定し、「政府の失敗」が極力最小になる範囲で、政府を機能させようとする考え方に特徴がある。

#### 地方公共財——公共経済学の考える自治体機能——

次に地方自治体の供給する地方公共財について考える。地方公共財とは、地方自治体が供給する公共財、すなわち消費において非排除性もしくは非競合性がある財・サービスのことである。このため地方公共財は、基本的には公共財と同様の性質を持っており、その自発的供給の難しさ（フリーライダー問題）から、強権力をもって拠出を求め（地方税徴収を行い）、地方自治体の意思決定により地方公共財供給を行う。そして首長選挙とそれを補完する政治過程を通じて、最も平均的な住民の要望が地方自治体の意思決定に反映されることになる。

これに対して、公共財研究と地方公共財研究は、次なる2点の相違がある。第1は、一地域にある選好を持つ平均的な住民（有権者）を考え、その住民選好が地域間でばらついていることを利用して、地方公共サービスや地方公共財の需要を求めようとするアプローチがあることである。ただし以下からの研究は、先に定義した非競合性と非排除性に基づく地方公共財とは異なり、現行の地方自治体が供給しているサービス全般を地方公共サービスと定義して、その特性を分析している。このため以下では、まず地方公共サービスの需要に関する分析を説明する。

12) この中位投票者仮説が成立する状況は、Bowen equilibrium と呼ばれる (Bowen [4])。この Bowen equilibrium の考え方は非常に複雑な仮定を必要とするが、中位投票者仮説は Downs [6] の公約競争の帰結を公共経済学における社会選択理論から説明したのもといえる。類似したアプローチに、政治過程と経済選択の両面を捉えようとする Bar and Davis [1] もある。また現実問題として、Downs [6] の公約競争が実際に機能しているか否かも、政治経済学的には重要な問題である。これに対して業績評価投票という考え方もあり、平野 [59] は、政府のパフォーマンスに対する有権者の評価が、投票行動にどのような影響を与えているかについて研究を行っている。小林 [39] は、選挙行動研究に関するサーベイを行っている。

13) また行政（官僚機構）をコントロールするには政治の役割が大きいのが、村松 [62] は政策評価という手段を通じた国民の役割を検討している。

Borcherding and Deacon [3] は、従来に考えられてきた地方公共サービス支出の決定要因に関して、その理論的・実証的な説明を行った。いま  $e$  は一人あたり地方公共サービス支出、 $w$  は賃金率、 $n$  は人口数、 $y$  は中位投票者の所得とすると、以下なる関数を導出した。

$$\ln e = a_{11} + a_{12} \ln w + a_{13} \ln n + a_{14} \ln y \quad (1)$$

分析対象は、地方教育・高等教育・高速道路・保健病院・警察・消防・清掃・公園である<sup>14)</sup>。

Bergstrom and Goodman [2] は、地方自治体間の住民選択の多様性を利用して、地方公共サービスの価格である税負担、所得、その他の要因との関連、すなわち地方公共サービスの需要関数が導出できるとした。いま  $E$  は地方公共サービス支出額、 $N$  は世帯数、 $T$  は中位所得者の租税負担率、 $Y$  は中位所得額とすると、需要関数は以下のとおりである。

$$\ln E = b_{11} + b_{12} \ln N + b_{13} \ln T + b_{14} \ln Y \quad (2)$$

分析対象は、教育・福祉を除く地方公共サービス支出・警察・公園である<sup>15)</sup>。

上記2つの地方公共サービス研究の特徴は、住民自治と呼ばれる住民選択の自主性と多様性が強く仮定されている。すなわち仮に住民選択が地方公共サービス水準を規定しているのならば、その住民選択を規定する経済的要因が地方公共サービス水準と関係を持つはずであるという仮説構造となっている。このため日本の地方公共サービス研究に応用するためには、この仮説構造の妥当性が大きな問題となる。しかし全国各地域に標準的な地方公共サービスの提供を財政的な側面から支える制度である地方交付税交付金制度の役割を考える場合、この仮説構造が支持されるかについては多くの議論が必要である。また小林 [39] では、日本における地元

14) ただし Borcherding and Deacon [3] は、(1)式の関数を導出するために、多くの制度的仮定や分析上の仮定を設定している。主な仮定は、次のとおりである。(1)地方自治体は多数決ルールによって規定される主体で、立候補者間競争は中位投票者が最も望ましいと考える政策立案を促すこと、(2)住民は、地方公共サービス支出の費用便益に熟知していること、(3)有権者間の票のやり取りや裏取引は、そのコストの大きさから不可能なこと、(4)中位な選好を持つ人の効用関数は、地方自治体間で類似したものであること、(5)官僚制が効率的な地方公共サービス生産の妨げとなっていないこと、(6)地方公共サービスの生産においては、資本と労働のみを利用し、それらはある一定価格で購入でき、資本は地域間で自由移動できるが労働は移動できないこと、(7)差別的でない課税と支出を行うことが制度的に担保されていること、(8)地方公共サービスは利用者数(人口数)の増加とともにその質が低下することである。すなわちこの分析方法を応用する場合には、上記の仮定が満たされているか否かが重要な条件となっている。

15) ただし Bergstrom and Goodman [2] は、(2)式の導出とその分析のために、政治過程の性質について非常に単純な仮定を採用すると明言している。主な仮定は、次のとおりである。(1)地方公共サービス水準は、地方固有の要因によって規定される費用構造から規定される。(2)ある消費者の租税負担率は資産・所得・その他の要因に依存するが、当該地方自治体の地方公共サービス水準や、消費者が地方公共サービスを要望する方法には依存しない。(3)消費者の地方公共サービスの価格は、租税負担率に追加的な地方公共サービス供給費用をかけたものである。(4)地方公共サービスの供給量は、住民が求める需要量のメディアンに等しい。(5)住民が求める需要量のメディアンは、中位所得を持つ住民の需要量である。これらの仮定が満たされる場合、各地方自治体において選択される地方公共サービスの量は、当該地方自治体内における中位所得を持つ消費者によって望まれる量となるとしている。同様に(2)式を利用した分析を行うには、上記の仮定条件が満たされているかが重要な点となっている。

利益投票モデルの妥当性を明示的に考え、地方自治体財政における政治的ノイズの影響を明らかにしている<sup>16)</sup>。これらの議論を考慮する場合、日本の分析において Borcharding and Deacon [3] や Bergstrom and Goodman [2] の方法を利用するには、その住民選択の構造について精査する必要があるものと考えられる<sup>17)</sup>。

公共財研究と地方公共財研究について、第2の相違点は地方自治体の規模を規定する人口数である。国防のような国全体が供給を担う公共財では、国民全体が消費者であり、その人口数が急激に変化することは少ない。これに対して地方自治体が供給する地方公共財は、その供給対象は住民であるが、人口移動の自由を考える場合、住民数は地方自治体の政策に依存することになる。これは魅力的な地方自治体には、魅力的でない地方自治体から人口が流入する可能性があるからである。このため地方公共財研究では、地方自治体における人口数をどのように捉えるかが重要な点となる。次節では、この点に注目した議論を行うこととする。

### 3.2 地方自治体のモデルとその議論

本節では、経済学における地方自治体モデルの概要とその特徴をまとめることが目的である。ここで議論するモデルは、ブキャナンのクラブ財、地理的な受益に注目した地方公共財、ティボーの地方自治体モデル、そして都市経済学から見た地方自治体機能の4つである。以下では、この4つのモデルの概要を説明し、想定される地方自治体の形との関連を検討している。

#### ブキャナンのクラブ財による議論

Buchanan [5] は、財・サービスの受益に関して非競争性と非排除性を持つ純粋公共財と、通常の財・サービスである私的財の中間形態としてクラブ財を定義した。クラブ財とは、加入メンバーであるクラブ員のみはその利用を認めることができる（排除性）が、その消費にあつ

16) 小林 [39] は、アメリカと日本の地方自治体に関する興味深い考察を行っている。利益誘導型である点はアメリカと日本で相違がないが、日本では財政削減を求める市民の声が十分に組織されていない点に大きな相違があるとした。その理由として、(1)地方自治体の首長に税率を決定する権限がほとんど与えられていないこと、(2)地方自治体財政における補助金の割合が高いため、自治体が陳情政治に頼りがちな傾向があること、(3)アメリカと比べ強い地方マス・メディアの存在が少ないため、財政削減を求める候補者が一般の有権者に働きかける機会が与えられていないことを指摘している。

17) しかし近年では、日本においても中位投票者仮説の実証分析が行われるようになった。日本で最初に中位投票者仮説及び平均投票者仮説の経済学研究を行ったのは、長峯・奥井 [51] である。また土居 [49] では、日本の地方財政は制度的には中央集権的だが、地方財政の運営は地方選挙の結果を反映するように中央政府が指導していると推論して、日本において中位投票者仮説が成立するか否かを検討している。さらに土居 [49] は、実際の歳出規模が中位投票者の望む規模に近いほど、現職知事の再選確率が高まることを明らかにしている。高橋・宮本 [47] は、土居 [49] 研究の精緻化を行った再検証を行っている。しかし藤澤 [60] では、知事の在職期間が長くなることで、当該都道府県の行財政運営の効率性を歪める側面を明らかにしており、中位投票者の選好が地方公共サービスに反映されているか否かは明確ではない。

ては一定水準まで競合しない（非競合性）というものである。そしてこのクラブ財の供給は、一人のみの負担では賄えないため、複数のクラブ員を募ることになる。このときクラブ財供給費用は、クラブ員が平等に負担することとすると、その一人あたり供給費用は、クラブ員数の増加に伴い低下する。この費用構造は、規模の経済と呼ばれる。他方、クラブ財は、利用水準が低い場合には競合なく受益することができるが、ある一定水準を超えると利用に関する混雑が発生する。この混雑現象は、クラブ員の受益水準を低下させるので、クラブ財の質が悪化することを意味している。すなわちクラブ財は、供給における規模の経済と、受益における混雑現象のトレード・オフに注目して、その最適なクラブ員数やクラブ財規模、そしてその負担方法を考察するモデルである。

クラブ財理論は、ある共同利用財産や施設がある場合、その設立や維持管理に関する分析理論である。ここでクラブ員を住民、その負担を地方税と考える場合、人口数で表現した地方自治体規模の分析に応用される。ただしこのクラブ財理論は「(クラブ員でない者を受益から) 排除することが可能な場合におけるメンバーシップの設立や負担方法のルール化」に応用できるものとされている。このため地方自治体分析に応用する場合は、地方自治体が何らかの手段で人口数をコントロールすることができるか、当該住民以外の受益を排除する方法を有していることが重要な条件となる。Buchanan [5] がその例示として述べているように、このクラブ財理論は農業設備・水利権・漁業権・入会権のように地域固有の共同利用財産や施設があり、その設立や維持管理が地域の主な存立基盤となっている地方自治体が最もモデルの想定に近い。日本の地方自治体では、主に町村が当てはまるものと考えられる。

#### 地理的な受益に注目した地方公共財による議論

これに対して、地理的な受益に注目した地方公共財の議論がある。柴田・柴田 [45]、堀場 [61] は、非競合性を持つ公共財で、地理的な要因によってその便益の及ぶ範囲が規定される財・サービスを地方公共財と定義した<sup>18)</sup>。この地理的な受益に注目した地方公共財の議論が応用しやすいのは、山間地で谷間となっている盆地地域や離島などの地方自治体である。例えば離島における消防活動は、防火サービスという便益を島民は等しく受益することができるが、島外地域の住民には何の受益もない。すなわち離島という地理的要因が、島民以外の地方公共財の受益を排除しているといえる。このように地理的に隔離された地域では、地方公共財供給の観点から、ある地域的な自治が成立する可能性がある。日本では、一村自治や一島自治と呼ばれることがある。この場合に形成される地方自治体は、地理的な要因から規定されるので、その人口規模がどのような水準になるかは、当該地域固有の要因（経済水準・交通体系など）から規定される。

18) ただし柴田・柴田 [45] は、この定義に加え、クラブ財と後に説明するティボー議論を応用した分析を行っている。また堀場 [61] は、地方公共財に関するサーベイを行っている。

## ティボーの地方自治体モデルによる議論

Tiebout [14] は、サミュエルソンの公共財は国レベル（連邦レベル）における公共サービス供給を考えているが、実際の公共サービスの大半は地方自治体レベルで供給されており、その公共財概念は十分に現実を説明していないと批判した。特に国レベルで供給される公共財は、政治過程を通じることによってのみしか、政府の歳入・歳出パターンに消費者の選好を反映させることができないが、その機能ですら十分なものでない。それに対して地方自治体レベルで供給される地方公共サービスは、既存の社会経済構造を通じるだけで、適切に消費者の選好が反映されている点に特徴があるとした。ここでは、再び非競合性と非排除性に基づく地方公共財ではなく、現行の地方自治体が供給しているサービス全般である地方公共サービスを考えている。

いま消費者は、各地域のサービス水準とその負担を比較して、居住地を選択する場合を考える。このとき地方自治体の設定する歳入・歳出パターンが示され、そこから地方公共サービス内容が規定されると考える。このとき消費者が居住地を選択することは、地方公共サービス内容が、自らの選好に最も近い地方自治体の歳入・歳出パターンを選択したと考えることができる。そしてこの各地方自治体で設定された項目ごとの歳出額を合計することで、すべての消費者の選好が適切に反映された公共サービス水準を求めるとした。一般にこのプロセスは、地方自治体の設定する歳入・歳出パターンを住民による政治的な投票によって決定するのではなく、消費者自らが最も好ましいと考える歳入・歳出パターンを持つ地方自治体に居住して選択することから「足による投票」と呼ばれている<sup>19)</sup>。

この Tiebout [14] の議論が成り立つには、次なる多くの仮定が必要である。(1)消費者は、地方自治体間を自由に移動することができる、(2)消費者は、各地方自治体の設定する歳入・歳出パターンの相違を十分に理解している、(3)消費者が選択するために数多くの地方自治体が存在する、(4)雇用機会の多寡によって居住選択が妨げられない、(5)地方自治体が公共サービスを供給すること自体が外部経済や外部不経済を発生させない。

さらにこれらの仮定に加え、次なる地方自治運営の仮定がなされている。(6)各地方自治体に

---

19) このように人々は、地方自治体のサービスや政策を評価して居住選択を行うと考えるため、最終的にそのサービスや政策の価値は住宅価格や地価で測定できるとする Oates [11] アプローチがある。このアプローチに関する実証分析は資本化仮説 (Capitalization Hypothesis) と呼ばれ、Pauly [12] は Tiebout プロセスを明示的に考慮しない場合における実証分析の問題点を議論している。また高級住宅地には高い水準の地方公共サービスが供給されている可能性が考えられるため、Gronberg [8] はその因果関係の特定に留意した分析を行っている例もある。さらに Goldstein and Pauly [7] は、Tiebout プロセスから地方公共サービスに対する需要を導出できることと、Bergstrom and Goodman [2] や Borchering and Deacon [3] が想定する住民選択から導出される地方公共サービスの需要関数はバイアスを持つ可能性を明らかにしている。また Tiebout プロセスを明示的に考慮した場合、地方自治体の目的は当該地域の地価が最大になるような政策や地方公共サービス供給を行うことであり、あたかも(地域)開発利潤を最大にするようなディベロッパーとして地方自治体を考えることができるとする Sonstelie and Portney [13] モデルもある。

は city manager がおり、この city manager が地方公共サービスのパターンを決定する。ここで地方自治体が所在する地域には固有の経済的要因があるため、city manager が設定する地方公共サービスのパターンは、その供給に関する様々な費用を形成することになる。いま住民(居住した消費者)一人あたりの供給費用(平均費用)を求めると、様々な供給費用の中で、その費用が最小となる人口数が存在する。このため供給費用が最小となる規模という意味で、地方自治体には様々な最適人口規模が存在することになる。

そして最後に、(7)地方公共サービスの供給費用から規定される最適人口規模より人口数の少ない地方自治体では、その住民一人あたりの供給費用(平均費用)をなるべく小さくしようとして新規住民を集めようとするし、人口数の多い地方自治体ではその逆の努力を行い、ちょうど当該地方自治体の最適人口規模と現人口数が同程度の場合には、その現状を維持しようとするのが仮定されている。

このティボーの地方自治体モデルの特徴は、その city manager の役割にある。このモデルでは、city manager に代表される地方自治体は、既存住民である消費者・投票者の選好に合うようなその地方公共サービス内容を考えるのではなく、なるべくその供給費用を最小にするような人口数の達成を目的として、新規に住民を集めるための地方公共サービス内容を考える点に特徴がある。このティボーモデルに当てはまる日本の地方自治体を想定することは容易でないが、地方交付税不交付団体となる独立した財政規律を持ち、近隣に類似した地方自治体があつて競争関係にあり、人口流動性が比較的高い地域が該当する。このような地方自治体は、東京圏・大阪圏・名古屋圏などの都区・政令指定都市、県庁所在地などの周辺地域に位置するベッドタウンを抱える市などが近いものと考えられる<sup>20)</sup>。

最後にティボーは、自治体合併が持つ問題点について議論した。ティボーは、自治体合併が消費者の地方公共サービス選択の余地を狭める観点から、政策手段としての自治体合併には批判的である。その実施が正当化されるのは、どんな地方公共サービスも合併後には同じ費用で生産され、決して他のサービス水準を落とさない場合のみであるとした。これ以外の場合には、自治体合併は消費者主権に基づく選択自由の原則に抵触するため、支持されることはないとしている<sup>21)</sup>。

20) 事実、ティボーは、このモデルは規模が大きく、様々な要因が変動する大都市(metropolis)には不適当であり、主に農村や郊外にある地方自治体を想定していると述べている。

21) ただしこのモデルから自治体合併が正当化される場合があり、それは仮定(5)の条件を満たさない場合、すなわちある地方自治体の地方公共サービス供給が隣接する地方自治体に対して、外部経済もしくは外部不経済を及ぼす場合である。この場合、この外部経済もしくは外部不経済を共有する地方自治体間で合併することが、その地方公共サービス生産において効率性を生み出す要因になる。

## 都市経済学から見た地方自治体機能による議論

都市経済学では、なぜ都市は存在するのか、その規模は望ましい水準であるのか、そして都市内部の問題をどのように解決してゆくのかを分析する分野である。近年、この都市経済学の進展に伴い、都市における地方自治体の機能と役割が議論されるようになった。以下では、都市の存在理由について述べた後、単純な都市の形成メカニズムを説明する<sup>22)</sup>。

金本 [29] は、都市が存在する理由として次の4つの要因を明らかにした。第1は、当該地域に移動不可能な生産要素が集中している場合であり、炭鉱などの鉱山を中心に形成される都市がその一例である。第2は、生産に非常に大きな初期投資や一定規模の建物・機械が必要であり、ある程度の生産規模を持つことが平均的な生産費用を小さくする場合、すなわち生産活動に規模の経済がある場合である。これは生産設備に規模が必要となる場合であり、企業城下町と呼ばれる豊田市（トヨタ自動車）・福山市（日本鋼管）などがその一例である。第3は、公共財がその地域に存在する場合である。これは、下水道・文化娯楽施設・交通施設・通信施設には公共財生産に関する規模の経済があり、大都市以外では良好なサービスが提供できない場合があり、これらの公共財の存在が人口集中を促す要因になるためである。第4は、集積の経済と呼ばれるもので、多数の企業がある地域に集まることで、その相互経済活動がより高い生産性を生み、そこから都市が形成されるというものである<sup>23)</sup>。そして大都市が形成される最大の理由は、集積の経済にあるとされている。

八田 [55] は、この都市が形成されるメカニズムを Mills [10] モデルを利用して、次のように説明した。いま一つだけの都市があり、それ以外は郊外である場合を考える。都市内部では、企業集積によって高い生産性を発揮しており、この生産が行われる地区を CBD (central business district) と呼ぶ。生産は資本と労働を用いて行われるが、資本は都市と郊外間を自由に移動し、労働は労働者が都市と郊外の賃金格差に応じて自由に移動できると考える。いま CBD では、高い生産性によって労働者に高い賃金（都市賃金）が支払われる。他方、郊外では、生活最低限の賃金（郊外賃金）のみが支払われているとする。ここで都市賃金と郊外賃金の差額である賃金格差はプラスであるので、多くの人は郊外よりも都市で働くとする誘因を持つ。

しかし都市と郊外の相違は、企業の生産性に加え、その通勤構造にある。いま都市では、その賃金を手にするには CBD まで通勤しなければならず、そのコストは郊外で働く場合に比べてはるかに大きい。いま交通費・時間的費用・疲労などを合計したコストを通勤コストと定義

22) 都市における公共サービス供給のあり方と地方自治体の議論については、中村・田淵 [50]、金本 [32]、佐々木・文 [40] を参照。

23) 金本 [28]、八田 [55] では、集積の利益を発生させる要因として、(1)企業間でフェイス・トゥ・フェイスのコミュニケーションが容易となり情報交換費用を削減することができること、(2)都市の通信網を利用することで通信費用が節約されること、(3)対事業所サービスの利用可能性が高く企業活動の効率性が高められること、(4)都市と他地域とを結ぶ交通輸送網が充実していることで移動費用が節約できることをあげている。

すると、都市労働者の実質的な賃金は、都市賃金から通勤コストを差し引いたものである。通勤コストは、CBDである都心からの距離に応じて増加するので、(都市賃金－通勤コスト)はCBDからの距離に応じて低下してゆくこととなる。結局、CBDからある距離を持つ地点において、(都市賃金－通勤コスト)と郊外賃金は等しくなる。その地点を都市の境界として、都市で働く人と郊外で働く人の分岐が発生する。そしてCBDからその境界内側までを都市と呼び、その内部における労働者とその家族人員数の合計が都市人口となる。

このとき都市における地方自治体の役割は、ある意味で限定的である。確かに都市の存在理由として、公共財の存在があり、地方自治体の供給する地方公共財の存在は都市を形成する理由の一つでもある。しかし金本 [29]、八田 [55] で述べられているように、地方公共財の存在のみによって、都市が存在するケースは考えにくく、基本的には企業活動を中心とした産業集積にある地域に、地方自治体が地方公共サービスを供給する形が想定されている<sup>24)</sup>。そして都市の境界と都市人口は、(1)都市における企業生産性(都市賃金)、(2)都市における通勤構造(通勤コスト)、(3)郊外における雇用機会(郊外賃金)によって規定される。このため上記の経済的要因から規定される都市を前提として、一つの都市をカバーする地方自治体が形成され、その都市地域と都市人口に地方公共サービスを供給することが、その役割として考えられている。

このような都市構造に基づく地方自治体は、企業城下町・交通の要所となる街・県庁所在地・政令指定都市などが当てはまる。これらの都市をカバーする地方自治体では、その規模は都市構造から規定される。すなわち(1)都市における企業生産性が上昇した場合、(2)道路交通網の整備により通勤コストが低下した場合、(3)郊外の雇用機会が乏しくなった場合には、都市の境界は拡大し、都市人口は増加することになる。このとき従前の都市に一つの地方自治体(市)、従前の郊外に複数の地方自治体(町村)があったとすると、この都市構造の変化に基づく都市の拡大によって、その再編が求められることとなる。このように都市構造の変化は、市町村合併の理論的根拠の一つになることを示している。

### 3.3 本章に関する若干のまとめ

本章では、経済学における地方自治研究の特徴とその概要を明らかにすることが目的であった。その特徴として、公共財供給と政治過程に関する議論と、地方自治体モデルに関する議論を取り上げた。この両者の考え方は、地方自治や地方自治体を説明する有力なモデルであるが、

---

24) これに対して、仮にCBDにおいて道路・公安・通信施設等の産業基盤資本によって構成される公共財があり、これがCBDにおける高い生産性を生み出す源泉となっている都市があった場合、どのような公共財供給が望ましいかを明らかにするヘンリー・ジョージ定理というものがある(八田 [55])。地方公共財とヘンリー・ジョージ定理に関する分析は金本 [27]、都市規模とヘンリー・ジョージ定理に関する分析は金本 [29] を参照。

前者の公共財供給と政治過程に関する議論では、地域間における住民選択の多様性が前提されていることが重要であった。この前提条件の妥当性については様々な議論があり、直接に日本の地方自治分析に応用可能であるかは自明ではない。このため地方自治体の形、もしくは市町村のあるべき形を検討するには、後者の地方自治体モデルに関する議論の方が、利用可能性は高いものと考えられる。次章では、この地方自治体モデルに関する議論を利用して、市町村合併の要因やその望ましい形について議論しようと考えている。

#### 4. 市町村合併の実証分析

本章は、先に議論した地方自治の実証分析の成果と、経済学における地方自治研究の成果を利用して、市町村合併推進政策の効果とその意義を議論することが目的である。ここで最も注目する議論は、高島 [46] と北川 [35] である。高島 [46] は、当初の政策当局者として、市町村合併推進政策の意義とその解説を行っており、その主要理念に“一県一政令指定都市構想”があることを明らかにしている。これに対して北川 [35] は、その批判を行った。その要点は、(1)明治の大合併や昭和の大合併では、地方自治体が担うべき責務に対応する合併を追求しようと考えたのに対して、平成の大合併ではその理念が明確でないこと、(2)歳出に関する規模の経済（スケール・メリット）の活用には限界があり、特に全国市町村の大半を占める中山間・離島地域などの地理的分布を考えた場合、その効果は限定的であることを指摘している。本章では、これらの議論を念頭において、市町村合併の意義について考察する。以下1節では、市町村合併に関する分析とその議論をまとめ、2節では推進政策の意義とその問題点について検討している。

##### 4.1 市町村合併に関する分析とその議論

本節では、これまでの議論を利用して、市町村合併推進政策の意義とその問題点について議論することが目的である。以下では、はじめに市町村合併推進政策の当局者がその政策を解説した高島 [46] の議論の概要を説明する。次に市町村合併推進政策において、数値目標の一つとなっている合併市町村の人口規模に関する議論を検討する。さらに全国の市町村が、合併について、どのような理由でその誘因を持つかについて、3.2節で議論した地方自治体のモデルを利用して、高島 [46] の議論を比較検討する。

市町村合併推進政策の目的と効果——高島（2002）から見た政策根拠——

高島 [46] は、2000～2002年まで総務省の市町村合併推進室長として市町村合併の推進にあたり、その過程のなかで議論されてきた政策根拠とその概要を取りまとめたものである。この

ため政府の考える市町村合併推進政策の根拠を考え、その妥当性を検討するためのベンチマークとなる研究書である。ここでは、はじめに高島 [46] が述べる現在の市町村体制の問題点を述べ、その後市町村合併によって生じる政策効果の概要についてまとめている。

今回の市町村合併推進政策は、別称“平成の大合併”と呼ばれ、連立与党の数値目標として、3,200余の市町村を1,000程度に再編することを目標としており、その数値根拠は(1)昭和の大合併と同様に3分の1程度の再編を目指す、(2)人口10万人の規模を標準として再編する、(3)町村を郡で統合して550市町村、人口5万人以下の市を他市又は郡に統合して450市の合計1000市町村にすることである (p. 15)。

そして現在市町村合併を行わなければならない理由として、高島 [46] は次の理由をあげている。(1)地方分権推進のために、その受け皿となる基礎的自治体の構築が急がれていること、(2)地域における生活圏が交通体系の整備により拡大して、地方公共財の受益と負担が一致なくなっていること、(3)少子高齢化により福祉の担い手としての市町村の役割が高まっており、その負担に関する政策が急がれていること、(4)情報通信技術の革新 (IT 革命) により地方公共サービスの供給方法が大幅に改善することができ、それが自治体組織の変革となりうること、(5)将来を踏まえた地域づくりが現在に危急に求められていること、(6)地方行政においては情報公開が求められているが、市町村合併を機に情報公開に関する地方行政関係者の意識改革が促されること、(7)市町村規模を拡大することによりスケール・メリット (規模の経済) を働かせることができ、財政難の現在において行政コストの節約が実現されること、(8)市町村合併によって一体的な市街化地域の人口規模が拡大し、都市的産業の新たな集積が見込まれること、(9)市町村合併による地域産業構造の変革により、一層の生活環境基盤の充実や産業用社会資本の整備が期待できること、(10)市町村合併による住民参加という形の住民と地方行政の新たなかわりを実現されることである。

これらの点に関しては、市町村合併の実現によって、その解決が図られたかを検証してゆく作業は、今後に残された課題である。以下では、経済学的手法を用いて議論することができる(2)の生活圏拡大による受益と負担の不一致の問題と、(7)の合併による規模の経済を発揮する余地に関する問題を議論することとする。

#### 人口規模と規模の経済——その理論的・実証的根拠——

今回の市町村合併推進政策では、人口10万人程度を標準規模として想定している側面があった。この人口規模が理論的根拠を持つのは、規模の経済を最も発揮できる人口規模となることが実証的に支持される場合である。いま地方自治体が供給する地方公共財には費用  $C$  がかかるとし、その費用は固定費用  $C_0$  と、人口規模  $P$  に応じて決まる変動費用  $C_1(P)$  から構成されているとする。このとき地方公共財の供給費用は、以下のとおりである。

$$C = C_0 + C_1(P) \quad (3)$$

いまここで平均費用と呼ばれる一人あたり供給費用を求めると、以下のとおりである。

$$\frac{C}{P} = \frac{C_0 + C_1(P)}{P} \quad (4)$$

(4)式で示される地方公共財の平均費用曲線の形状は、先験的には自明ではないが、一般的には縦軸に平均費用  $\frac{C}{P}$ 、横軸に人口規模  $P$  を取ったグラフ上で、人口規模  $P$  に関して  $U$  字型を描くものと考えられている。そして最も平均費用が最小となる  $U$  字型曲線の底となる人口規模を  $P^*$  と表現すると、この人口規模は、最も規模の経済を発揮する水準となる（最適人口規模・最小効率人口規模）。

実証分析では、この  $U$  字型曲線となる平均費用曲線を推定し、その最適人口規模を導出する分析が行われている。このタイプの研究は数多く行われているが、林 [57] が包括的なサーベイと比較研究を行っている。林 [57] の研究では、その最適人口規模が 11.8～29.6 万人の範囲に分布することが示されている。これより人口 10 万人程度という合併基準は、規模の経済を最も発揮する人口規模という観点から、政策根拠となることが支持されている<sup>25)</sup>。

しかしこの人口規模の実現を目標とした合併基準は、次なる 2 点の問題を残している。第 1 は、この合併により発揮される規模の経済の成果は、だれに帰属することになるのか明確でないことである。この規模の経済の発揮は、合併前と同一水準のサービスを提供した上で、その供給費用の節約が実現されるという意味を持っている。すなわち合併後の地方自治体の歳出が節約できることを意味している。この節約された歳出を住民負担の軽減という形で還元する場合（地方税・負担金の軽減）、住民に自発的に合併しようとする誘因を与えることになる。しかしこの節約された歳出が地方交付税交付金の削減という形で政府に還元される場合には、住民との負担関係が曖昧となり、直接的な合併を促す誘因とはならなくなる。規模の経済に関する議論は、この成果に関する帰属が曖昧となっている問題がある。

第 2 は、地方自治体の人口規模の拡大が、住民自治の機能を制約する可能性があることである。特に条例制定や事務監査請求、首長・議員の解職請求、議会の解散請求の直接請求権は、ある一定数以上の有権者署名を集めることが、その請求要件となっている。単純に有権者規模（人口規模）が 2 倍になれば、直接請求のための署名数は 2 倍となり、その権利行使のためのハードルが上がることになる。直接請求権は、住民自治を担保する重要な制度の一つである。一般に都道府県や政令指定都市では、これらの直接請求権を行使することは難しい現状があり、市町村合併による人口規模の拡大は、権利行使を制約する可能性があるものと考えられる<sup>26)</sup>。

25) 吉村 [68] は、人口規模から見た規模の経済に関する包括的な研究である。一般に規模の経済は、そのサービス生産において固定費用の存在が前提されているが、吉村 [68] はその要因として地方自治体の職員数を考えている。また市町村が保険者となっている国民健康保険の規模に関しても同様の議論があり、岸田 [33] はその規模の経済に関する実証分析を行っている。

表1 地方自治体モデルと市町村合併の現状

モデル	市町村イメージ	その応用	予想される合併態度 合併事例	高島（2002）の議論
ブキャナンのクラブ財	町村（地域固有の共同利用財産や施設の維持管理）	財産区（原発・産廃・軍事施設等の補償財源を含む）	態度：合併反対 事例：伊方町（愛媛県）	財産価値の将来的な消耗と、長期的な視野の必要性（p. 87）
地理的受益に注目した地方公共財	町村（地理的条件から隔離された地域）	一村自治・一島自治	合併態度：？ 事例：久米島町（沖縄県）・高山市（岐阜県）	周辺市町村が地域全体の振興を図るという高い立場からの連携と合併模索（p. 90）
ティボーの地方自治体モデル	市（地方交付税不交付団体等の富裕団体）	都市周辺のベッドタウン	態度：合併反対 事例：？	東京都の都区制度：23区の都区制度は解体、いくつかの政令指定都市に再編（p. 105）
都市経済学における地方自治体機能	都市（中心区域に企業集積がある地域）	企業城下町・交通の要所・県庁所在地・政令指定都市	態度：？ 事例：静岡市（静岡県）・豊田市（愛知県）	都道府県一政令指定都市構想（p. 104）

出所）筆者作成

### 市町村合併の誘因とその街のすがた

高島 [46] の議論では、市町村合併を通じて1都道府県1政令指定都市構想の実現を図ろうとする点にも特徴がある。この構想は、CBD（都心）に立地する企業集積地を中心に通勤圏・生活圏が規定され、その都市構造を基準に地方自治体がサービスを提供すると考える都市経済学における地方自治体機能の議論に非常に近い。すなわちこの構想自体は、経済学的な理論的根拠がある提案であるといえる。しかし北川 [35] でも議論されているように、日本の市町村の大半は離島や中山間地にあり、この構想のみによって市町村合併そして政令指定都市構想を推進することには難点がある。以下では、これまで議論してきた経済学における地方自治体モデルを利用して、どのような地域性が市町村合併に対する態度を規定するのか、もしくは予想することができるのか、その実際の事例と対応させながら、高島 [46] の議論を検討しようと考えている。

表1は、地方自治体モデルと市町村合併の現状をまとめたものである。ここで利用する地方自治体モデルは、ブキャナンのクラブ財・地理的受益に注目した地方公共財・ティボーの地方

26) この直接請求権の請求要件が重要な意味を持つのは、首長の行政運営規律に影響を与える可能性があるからである。実際には、直接請求に基づき解職請求に至ることは少ない。しかし請求要件が低い（有権者数が少ない）自治体では、首長はいつでも解職されるという脅しに常に直面している（伝家の宝刀）。このような脅しの存在が、首長に住民の意向をなるべく行政に反映させようとする努力を促すことになる。市町村合併により請求要件が引きあがることで、この首長の行政努力を緩める可能性があるといえる。この点は、松並潤（神戸大学）氏との議論に拠るところが大きい。ここに記して感謝いたします。

自治体モデル・都市経済学における地方自治体機能の4つである。表の第1列目はそのモデルの名称について、第2列目はモデルにおいて想定される市町村について、第3列目はその応用としての具体的な地域特性について、第4列目は当該地域において予想される合併態度やその事例について、最後の第5列目はこれらの要因に対する高島 [46] の議論を要約している。

ブキャナンのクラブ財議論は、農業設備・水利権・漁業権・入会権のように地域固有の共同利用財産や施設があり、その設立や維持管理が地域の主な存立基盤となっている地方自治体が最もモデルの想定に近い。すなわち財産区自体が地方自治体となっている場合である。現在では、当該地域における原発立地や産廃施設、軍事施設立地に対する補償財源もある種の財産となっている。これらの財産を抱える地区から構成される市町村では、他の市町村と合併することによって、財産を持つ市町村住民の受益が、財産を持たない市町村住民に移転する可能性があり、基本的には市町村合併に反対の態度を取ることが予想できる<sup>27)</sup>。これに対して高島 [46] では、原発等の財産価値は永続的に続くものではなく、長期的な視野に基づいた議論が必要であるとされている。

地理的受益に注目した地方公共財議論は、山間地で谷間となっている盆地地域や離島のように、地方公共財の受益が地理的に制約されている地方自治体が最も想定に近い。そのような地域では、一村自治や一島自治と呼ばれる地方自治体が成立する可能性があり、地域内で市町村合併が自発的に成立する可能性がある。この論拠に基づく合併事例としては、久米島町（沖縄県）・高山市（岐阜県）などがあげられる。しかしこのような離島や中山間地の市町村では、海や山岳地帯を越えた合併が模索される場合がある。この場合には、離島や中山間地を区域に含むことになる市町村において財政負担の懸念から消極的な合併態度に終始し、また離島や中山間地の市町村においても何ら受益の変化がないため積極的な合併態度を取らない場合がある<sup>28)</sup>。これに対して高島 [46] では、地域全体の振興を図るという立場から周辺市町村は連携と合併の可能性を探るべきだとされている。

ティボーの地方自治体モデル議論は、地方交付税交付金等に依存しない独立した財政構造を持ち、近隣に類似した地方自治体があって競争関係にあり、人口の流動性が比較的高い地域にある市町村であり、主に都市周辺に形成されるベットタウン街が該当する。これらの市町村に

---

27) 例えば、原発が立地していることが主因で市町村合併が紛糾した例として、伊方原発を抱える伊方町（愛媛県）、玄海原発を抱える玄海町（佐賀県）などがある。また原子力発電所の建設と地方財政の関係を分析したものとしては、西川 [52] がある。

28) 高島 [46] では、黒澤上野村村長との議論が紹介されており、そこで「生活圏域がすでに一体化している都市周辺の町村は合併すべきだが、ご自身の上野村のような山間僻地では難しいということであった（p. 45）」と述べている。また北川 [35] では、財政力が乏しいにも関わらず合併協議をしていない町村は、合併効果がほとんど見込めないような離島や中山間地域にあることを明らかにしている。特に海を隔てて合併を模索する広域合併では紛糾することが多く、その例として中島町（愛媛県）・下甕村（鹿児島県）などがある。

は、まったく市町村合併の誘因はないことが予想される。これは、そもそも独立した財政構造を持ち、近隣市町村との競争によって、効率的な地方公共サービス供給を行っているので、何ら合併することに意義を見出せないためである。特に東京 23 区周辺で、都心通勤圏に含まれる市町村には、この合併態度の傾向が強い<sup>29)</sup>。これに対して高島 [46] は、東京都の都区制度の見直しを含め、周辺市町村の合併を通じたいくつかの政令指定都市再編を提案している。

都市経済学における地方自治体機能の議論は、CBD（都心）に立地する企業集積地を中心に通勤圏・生活圏が規定され、その都市構造を基準に地方自治体がサービスを提供する機能が考えられている。この議論は高島 [46] で述べられる 1 都道府県 1 政令指定都市構想と類似している。この合併事例としては、静岡市（静岡県）があり、政令指定都市ではないものの生活圏の一体化を目指した豊田市（愛知県）・中津川市（岐阜県）などがあげられる。しかし一体化された生活圏内にある複数の市町村が、自発的に合併しようとする誘因を持つか否かは自明でなく、これらの合併事例の研究は重要な意義を持つものと考えられる<sup>30)</sup>。

この数年に実施されてきた市町村合併推進政策は、特例法の失効に伴い 2005 年 3 月に一応の終結を迎えた。しかし当初の数値目標で掲げた 1000 市町村を実現することはできなかった。このため 2005 年 4 月からは、新たに合併特例法（平成 16 年法律第 59 号）を制定し、新しい枠組みでの市町村合併推進政策が始まった。この新しい合併特例法では、各都道府県知事に市町村合併に関する勧告権を与えて、その政策を推進することとなった。総務省は、その勧告基準として「自主的な市町村の合併を推進するための基本的な指針（2005 年 5 月 30 日報道発表資料）」を公表した。ここでは、特に人口 1 万人未満の小規模な市町村に関して、地理的な条件や人口密度・経済事情を考慮して、その勧告対象（市町村合併対象）から外すことが可能であることが明記されている。このように近年では、市町村合併における地理的要因の重要性が認識されている。

## 4.2 市町村合併推進政策とその意義

最後に市町村合併推進政策とその意義についてまとめることとする。先の議論をまとめると、住民にしても市町村自身にしても、自発的に市町村合併に向かおうとする誘因が非常に弱いことが最大の特徴である。このような自発的な誘因が弱いなかで、政府の市町村合併推進政策は多くの難題に直面したと言える。そして北川 [35] で明らかにされているとおり、最終的

29) 北川 [35] では、財政的に良好な集団で東京都心に近い市では、人口規模の割に合併議論が出てきていないことを明らかにしている。

30) 事実、破綻した例もある。熊本市（熊本県）は、周辺市町村である西合志町・植木町との合併を模索したが、両村の法定合併協議会設置の是非をめぐる住民投票で反対が支持され、熊本市の政令指定都市昇格は難しくなった。

に市町村合併に取り組むことになるのは、財政力の弱い市町村であった<sup>31)</sup>。この意味で政府は、市町村合併の推進のためには、市町村の財政力を弱め、窮乏化による半自発的な合併誘因を引き出し、その政策推進を実施する他なかったと考えられる。これが近年における地方交付税改革の別の側面であったともいえる。

しかし高島 [46] は、改革の思想は共通しているものの、市町村合併と地方交付税の関係は否定している。ただし地方交付税の今後の見通しについて、次のように述べている。「問題は、このマクロ、ミクロの改革が行われてどうなっていくかということなのですが、ありていに言えば、交付税の配分が地方から都市へ、財政力の低い団体から高い団体へ、規模の小さい団体から規模の大きい団体へウエイトが移るということは否定できません (p. 178)」。仮に全国の市町村が、この見通しを地方交付税改革の政策の方向性であると信じるならば、遅かれ早かれ自らの市町村財政の窮乏化は明らかなため、市町村合併に取り組む誘因を高めるものと考えられる。しかし高島 [46] でも紹介されているように、「合併しない宣言」を行った矢祭町町長が述べた「困ったら決して国は見捨てない。地方交付税も国も減らせるわけがない」というコメントのように、全国市町村が地方交付税改革の見通しを“信じるに足らない脅し”と理解する可能性がある<sup>32)</sup>。この見通しを信じるに足るものにするには、実際に地方交付税を減額して交付する必要がある。近年の地方交付税交付金の削減が、全国市町村における地方交付税聖域論の本質に迫り、その政府見通しに関する見解を変化させ、結果として市町村合併への取り組みを促した可能性があるものと考えられる<sup>33)</sup>。

そしてこのように政府が、市町村合併に強い意欲を持ち、その政策推進を考えている場合、地方自治や地方分権改革と相反する部分が出てくることが予想される。この相反すると考えられる部分は、財政的な側面と住民自治の側面の2つである。現在、地方分権の推進の一環として、地方税改革や国から地方への財源移譲が検討されていた。しかし市町村が合併を検討する一番の誘因が当該自治体の財政難であるとするならば、これらの地方財政的な改革が先行した場合、各市町村は財政力を持つこととなるため、合併への取り組みに対する誘因を下げることになる。すなわち地方税改革や財源移譲は、市町村合併推進政策の妨げとなることを意味している。仮に政府の政策優先順位が市町村合併にあるとするならば、政府が地方税改革や財源移

31) これに対して、市町村の合併協議会の設置に関して分析を行った西川 [53] では、(1)自主財源の高い市部で合併協議会の設置確率が高くなる、(2)合併に対する危機感が強くなると、面積の大きい町村部では消極性が維持される(協議会設置確率が殆ど上昇しない)、(3)将来的に合併へ積極的になる自治体は、面積が大きく自主財源率の高い自立した市部、それと面積の小さい町村部であると結論している。

32) そもそも地方交付税交付金制度は、地域間の行政サービス格差をなるべく小さくすることを目標として、その費用負担を財政的な側面から支える制度であったためである。しかしこの制度設計に対して、その歪みを指摘する見解もある。赤井・佐藤・山下 [15] は、次のように述べている。「交付団体してみれば合併せず、地方交付税に依存し続けることが得になってしまうことにならないであろうか、問題なのは、現在の交付税が小規模自治体に手厚いため、市町村合併を行う「誘因」を歪めていることである (p. 25)」。

議を積極的に進めることは難しいと考えられる。

もう一つは、住民自治の側面である。市町村合併は、当該市町村のあり方やサービス提供方法に関して重大な影響を与える政策であるので、その意思決定に住民が参加することは、住民自治の観点からは望ましいと考えるのが相当である。その一つの形として、住民の表決によって、その是非を問う住民投票がある。この市町村合併に関する住民投票は、法制化されておらず、基本的には従来に実施されてきた産廃施設・原発・軍事施設等の迷惑施設に関する投票形体と同じ条例制定による住民投票である<sup>34)</sup>。このタイプの住民投票について、高島 [46] は「住民投票の結果は民意を反映するか」の節で、次のように述べている。「また、経済理論で想定される理想的な経済人として、住民の方すべてが投票行動を行うことも現実的には困難であり、個々の住民の投票行動がすべての論点を総合評価して行われることをすべての住民に期待するのは空理空論ではなからうか (p. 115)」。この高島 [46] の疑問に答えるには、これまでに実施された市町村合併をめぐる住民投票に関する研究が待たれているといえる<sup>35)</sup>。

しかし高島 [46] の指摘にも関わらず、市町村合併をめぐる住民投票は実施され、その結果が当該市町村の方針を規定している。この本質的理由は、首長が住民投票を実施した以上は、その結果に異論があろうとも、政治的に無視することができないことに由来している<sup>36)</sup>。仮に政府が市町村合併を推進することに強い意欲を持っているのならば、条例制定による住民投票の実施を制約する方向の政策に強い関心を持つことになる。住民の表決による意思決定、すな

---

33) ただし政府が、その思うままに地方交付税交付金を裁量的に減額することは、法律や制度的な側面は別として、現実的には難しいと考えられる。これは、地方交付税交付金制度が、ある地域に生活する人がいることを条件として給付される補助金であるため、この補助金を抑制することは地方の公共サービス水準や質の低下をとおして、人口移動（地方から都市への移住）を引き起こす可能性があるからである。過去の国内産業構造は、都市における高度先進産業、地方における農水産物生産・大企業製造業の組立加工・観光サービスという分業体制によって成り立っていたが、この20年近くの産業構造の変革によって、地方が担っていた部分の多くは、輸入品急増と海外移転に取って代わられてしまった。このため地方の多くは、地方交付税交付金や国庫補助金を源泉とする公共工事によって少なくない雇用を支えている側面がある。ここで地方交付税交付金を削減すると、地域経済の窮乏化、そして地域からの人口流出が発生する可能性がある。このような地域間の人口再配分は、政治的にも経済的にも難しい問題となる可能性があり、地方交付税交付金の大幅な減額は現実的には難しいと考えられる。

34) 市町村合併に関しては、合併協議会の設置を住民発議によって提案し、その設置に関する賛否を住民投票で問う形体の投票がある。これは法定投票制度である。

35) 結局、このような議論が出てくる背景には、日本の地方自治制度において、住民自治とは何か、住民自身が決すべき事項とは何か、そしてその住民の意向を反映する政治的な仕組みは何であるのかが明確でない点に由来している。特に近年では「住民参加」という表現が利用されることがあるが、それは「住民自治」と同義なのかという点すら明瞭ではない。

36) 例えば合併に積極的であった首長が、新しい市の名前として「南セントレア市」を提案したことで合併議論が紛糾し、その後実施された住民投票にて合併が否決された美浜町・南知多町（愛知県）の事例があったが、首長はその投票結果に従い、合併を断念している。また合併に消極的であり続けた首長が、直接請求に基づく解職請求を受け、解職請求に関する住民投票が実施され、解職が成立しなかった御浜町（三重県）と、解職が成立した河内町（茨城県）の事例がある。

わち住民投票が、住民自治とどのような関係を持つかは今後に議論が求められるテーマであるが、少なくとも住民投票の実施を制約する方向の政策は、住民自治を拡充する方向とは考えにくい。すなわち政府が市町村合併推進政策に高い優先順位を置く場合、住民投票をめぐる改革を期待することは非常に難しいものと考えられる。

## 5. 結 論

この論文の目的は、地方税や地方公共サービス供給に関する日本の地方自治制度を念頭において、近年に実施されてきた地方自治や地方分権に関する改革と、市町村合併推進政策に関する意義とその問題点を検討することであった。日本の地方自治体は、独自に税収を求め、自立した財政運営を行うという意味での自律性が制約されており、その財政は政府が交付する地方交付税交付金に依存する側面が強かった。これに対して地方分権改革では、地方自治体の裁量性を高める課税裁量権の拡大や、国から地方への財源移譲が議論検討された。同時に地方自治体が行う政策について、住民の意向をより反映させる仕組みとしての住民参加のあり方も検討された。しかし近年に進められている市町村合併推進政策では、これら地方分権改革で議論されてきた地方自治体の財政力強化や住民参加の拡充と相反する側面が出てきている。これは、全国の市町村が市町村合併に取り組む一番の誘因は当該自治体の財政難であるため、政府が積極的に地方財源を拡充する政策の方向性とは相違があると考えられるためである。また住民自治という地方自治体が立脚する理念を尊重するのならば、市町村合併こそは住民自らが意思決定すべき事項、すなわち住民投票テーマの一つとなる。仮に住民自治もしくは住民参加が市町村合併の推進を阻む要因となるのであれば、その制度的拡充は市町村合併推進政策の方向性とは相反することになる。これらの問題は、日本の地方自治体はどのような姿が望ましいのかに関する論点に、十分な合意がないまま政策が実施されていることに端を発している。地方自治体とは、住民が自発的に集まり、地域のことは自己責任によって解決を図ってゆく共同体的な組織が基礎なのか、それとも行政サービスの高度化・複雑化に対応した国と地方の分業体制としての行政機関機能が基礎なのか、今後検討されるべき重要なテーマであると考えられる。

最後に本稿の議論から導かれる多くの仮説をまとめることとする。その仮説群は、次のとおりである。(i)市町村合併が、歳出に関する規模の経済(スケール・メリット)の存在を根拠として実施されるとする。このとき節約された歳出が地方交付税交付金の削減として埋め合わされるとする。この場合、住民には自発的な意思に基づく市町村合併を行おうとする誘因はないのではないか。(ii)市町村合併は、ある人口規模を持つ自治体の形成を目標にしているとする。このとき現在の地方自治法に定められる直接請求権行使のための署名数は、比例的に増加する。このような請求要件の事実上の引上げは、住民自治を制約する方向に働くことはないであろうか。(iii)いま全国の市町村は、その財政難を理由として、市町村合併に取り組んでいると考え

る。このとき政府が積極的に市町村合併推進政策を進めようとする誘因を持っているとすると、現在の地方自治体に財政力をつけることになる政策は当面の間は望ましくない。したがって市町村合併推進政策を進める限りは、課税裁量権に関する地方税改革や国から地方への財源移譲を進めることはないのではないだろうか、(iv)いま市町村合併こそ住民自治の根幹をなすものであり、最も住民投票に相応しいテーマであると考え、このとき市町村合併に関する住民投票とその投票結果が、市町村合併推進政策を阻む要因となっているとする。このとき市町村合併を推進したいと考える政府は、なるべく住民投票の活用を制約する方向に強い意識を持つことにならないであろうか。以上の仮説は、その妥当性の議論と合わせ、政治学や行政学からの仮説検定が求められていると考えられる。

### 参考文献

- [1] Bar, J. L. and O. A. Davis., An Elementary Political and Economic Theory of the Expenditures of Local Governments, *Southern Economic Journal*, Vol. 33, 1966, pp. 149-165.
- [2] Bergstrom, T. C. and R. P. Goodman., Private Demands for Public Goods, *American Economic Review*, Vol. 63, 1973, pp. 280-296.
- [3] Borchering, T. E. and R. T. Deacon., The Demand for the Services of Non-Federal Governments, *American Economic Review*, Vol. 62, 1972, pp. 891-901.
- [4] Bowen, H. R., The Interpretation of Voting in the Allocation of Economic Resources, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 58, 1943, pp. 27-48.
- [5] Buchanan, J. M., An Economic Theory of Clubs, *Economica*, Vol. 32, 1965, pp. 1-14.
- [6] Downs, A., *An Economic Theory of Democracy*, Haper & Row, 1957. (古田精司監訳, 『民主主義の経済理論』, 成文堂, 1980年.)
- [7] Goldstein, G. S. and M. V. Pauly., Tiebout Bias on the Demand for Local Public Goods, *Journal of Public Economics*, Vol. 16, 1981, pp. 131-143.
- [8] Gronberg, T. J., The Interaction of Markets in Housing and Local Public Goods: A Simultaneous Equations, *Southern Economic Journal*, Vol. 46, 1979, pp. 445-459.
- [9] Hotelling, H., Stability in Competition, *Economic Journal*, Vol. 39, 1929, pp. 41-57.
- [10] Mills, E. S., An Aggregative Model of Resource Allocation in a Metropolitan Area, *American Economic Review*, Vol. 57, 1967, pp. 197-210.
- [11] Oates, W. E., The Effect of Property Taxes and Local Public Spending on Property Values: An Empirical Study of Tax Capitalization and the Tiebout Hypothesis, *Journal of Political Economy*, Vol. 77, 1969, pp. 957-971.
- [12] Pauly, M. V., A Model of Local Government Expenditure and Tax Capitalization, *Journal of Public Economics*, Vol. 6, 1976, pp. 231-242.
- [13] Sonstelie, J. C. and Portney, P. R., Profit Maximizing Communities and the Theory of Local Public Expenditure, *Journal of Urban Economics*, Vol. 5, 1978, pp. 263-277.
- [14] Tiebout, C. M., A Pure Theory of Local Expenditure, *Journal of Political Economy*, Vol. 64, 1956, pp. 416-424.
- [15] 赤井伸郎・佐藤主光・山下耕治, 『地方交付税の経済学——理論・実証に基づく改革』, 有斐閣, 2003年.
- [16] 五百旗頭真, 「占領改革の三類型」, 『レビューアサン』, 第6号, 1990年, pp. 97-120.
- [17] 生田希保美・越野誠一, 『アメリカの直接参加・住民投票』, 自治体研究社, 1997年.
- [18] 今井一, 『住民投票』, 日本経済新聞社, 1997年.
- [19] 今井一, 『住民投票——観客民主主義を超えて』, 岩波新書, 2000年.

- [20] 上田道明,『自治を問う住民投票——抵抗型から自治型の運動へ』,自治体研究社,2003年。
- [21] 碓井光明,『要説 自治体財政・財務法』,学陽書房,1999年。
- [22] 碓井光明,『要説 住民訴訟と自治体財務』,学陽書房,2000年。
- [23] 碓井光明,『要説 地方税のしくみと法』,学陽書房,2001年。
- [24] 大住荘四郎,『ニュー・パブリック マネジメント——理念・ビジョン・戦略』,日本評論社,1999年。
- [25] 大住荘四郎,『NPMによる行政革命——経営改革モデルの構築と実践』,日本評論社,2003年。
- [26] 兼子仁,『地方自治法』,岩波新書,1999年。
- [27] 金本良嗣,「第3章 地方公共財の理論」,岡野行秀・根岸隆隆『公共経済学の展開』,東洋経済新報社,1983年,pp.29-48。
- [28] 金本良嗣,「遷都の経済学——東京集中の不経済と遷都の分析」,『ESP』,第191号,1988年,pp.51-55。
- [29] 金本良嗣,「第5章 都市問題:都市規模の経済学」,伊藤元重・西村和雄編著『応用ミクロ経済学』,東京大学出版会,1989年,pp.145-172。
- [30] 金本良嗣,「序章 公共部門の政治経済学」,金本良嗣編著『公共セクターの効率化』,東京大学出版会,1991年,pp.3-29。
- [31] 金本良嗣,「土地取引規制の経済学的側面」,『日本不動産学会誌』,第9巻第2号,1994年,pp.9-20。
- [32] 金本良嗣,「第9章 都市財政」,金本良嗣著『都市経済学』,東洋経済新報社,1997年,pp.223-268。
- [33] 岸田研作,「国民健康保険の事務費と規模の経済——近畿7府県の国保のパネルデータを用いた分析」,『日本経済研究』,第45号,2002年,pp.246-261。
- [34] 岸本哲也,「第7章 政治過程」,岸本哲也著『公共経済学』,有斐閣,1986年,pp.163-204。
- [35] 北川雅敏,「地方分権改革と市町村合併」,『レヴァイアサン』,第33号,2003年,pp.52-76。
- [36] 北村亘,「都道府県の法定外税導入の分析」,『レヴァイアサン』,第35号,2004年,pp.30-58。
- [37] 桑原正史・桑原三恵,『巻原発・住民投票への軌跡』,七つ森書館,2003年。
- [38] 小林良彰,「地方自治体の財政をめぐる政治学」,『レヴァイアサン』,第6号,1990年,pp.69-92。
- [39] 小林良彰,「第1章 公共支出における政治家行動——地方自治体財政における政治的ノイズの計量分析」,金本良嗣編著『公共セクターの効率化』,東京大学出版会,1991年,pp.33-52。
- [40] 佐々木公明・文世一,「第9章 都市における公共サービス」,佐々木公明・文世一著『都市経済学の基礎』,有斐閣,2000年,pp.215-246。
- [41] 佐藤主光,「地方自主財源の拡充と財政責任の確立——共有税の構想」,『エコノミックス』,4月号,2000年,pp.164-179。
- [42] 澤野孝一郎,「住民投票における投票率とその決定要因」,『レヴァイアサン』,第33号,2003年,pp.111-129。
- [43] 澤野孝一郎,「ニュー・パブリック・マネジメントと契約理論——自治体業務の外部委託を中心に」,『オイコノミカ(名古屋市立大学経済学会)』,第41巻第3,4号,2005年,pp.55-65。
- [44] 塩澤健一,「沖縄県民投票に関する計量分析——迷惑施設をめぐる有権者の投票行動」,『レヴァイアサン』,第35号,2004年,pp.105-130。
- [45] 柴田弘文・柴田愛子,「第5章 準公共財」,柴田弘文・柴田愛子著『公共経済学』,東洋経済新報社,1988年,pp.189-218。
- [46] 高島茂樹,『市町村合併のそこが知りたかった』,ぎょうせい,2002年。
- [47] 高橋青天・宮本由紀,「地方歳出における中位投票者仮説の再検証——都道府県別パネルデータによる集計」,『日本経済研究』,第50号,2004年,pp.88-104。
- [48] 東京都住民監査請求研究会編著,『住民監査請求の実務 事例・解説集』,ぎょうせい,1996年。
- [49] 土居丈朗,「第5章 地方歳出における中位投票者仮説の検証」,土居丈朗著『地方財政の政治経済学』,東洋経済新報社,2000年,pp.135-166。
- [50] 中村良平・田淵隆俊,「第16章 公共サービスと都市・地域計画」,中村良平・田淵隆俊著『都市と地域の経済学』,有斐閣,1996年,pp.289-308。
- [51] 長峯純一・奥井克美,「中位投票者モデル vs. 平均投票者モデル——県別目的別経費のうち単独事業費を用いた推定」,『公共選択の研究』,第33号,1999年,pp.10-28。
- [52] 西川雅史,「原子力発電所の建設と地方財政」,『公共選択の研究』,第34号,2000年,pp.72-83。

- [53] 西川雅史, 「市町村合併の政策評価——最適都市規模・合併協議会の設置確率」, 『日本経済研究』, 第46号, 2002年, pp. 61-79.
- [54] 西川雅史・横山彰, 「地方政府の徴税インセンティブ——徴収率の格差と地方交付税制度」, 『日本経済研究』, 第50号, 2004年, pp. 165-179.
- [55] 八田達夫, 「巨大都市の経済学」, 『経済セミナー』No. 447-460, 日本評論社, 1992年.
- [56] 林健久・務台俊介, 『地方独自財源探索記 茨城県の核燃料等取扱税が生まれるまで』, ぎょうせい, 1999年.
- [57] 林正義, 「地方自治体の最小効率規模——地方公共サービス供給における規模の経済と混雑効果」, 『フィナンシャル・レビュー』, 2月号, 2002年, pp. 59-89.
- [58] 伴義聖・大塚康男, 『実務 住民訴訟』, ぎょうせい, 1997年.
- [59] 平野浩, 「日本の投票行動における業績評価の役割」, 『レヴァイアサン』, 第13号, 1993年, pp. 147-167.
- [60] 藤澤昌利, 「地方自治体における政権交代と財政規律——「権腐十年」の実証分析」, 『公共選択の研究』, 第42号, 2004年, pp. 20-33.
- [61] 堀場勇夫, 『地方分権の経済分析』, 東洋経済新報社, 1999年.
- [62] 村松岐夫, 「政策評価における政治と行政——成果主義という観点から」, 『都市問題研究』, 第53巻第10号, 2001年, pp. 3-15.
- [63] 森嶋道夫, 『政治家の条件——イギリス, EC, 日本』, 岩波新書, 1991年.
- [64] 山崎福寿, 「第6章 地方分権はむだな公共工事を排除できるか」, 山崎福寿著『経済学で読み解く土地住宅問題』, 東洋経済新報社, 2001年, pp. 129-146.
- [65] 山下耕治, 「地方政府の課税インセンティブ——超過課税に関する実証分析」, 『日本経済研究』, 第43号, 2001年, pp. 155-169.
- [66] 山下耕治, 「地方分権に対応した地方税のあり方」, 『郵政研究所月報』, 11月号, 2001年, pp. 74-81.
- [67] 横田清, 『住民投票 I なぜ, それが必要なのか』, 公人社, 1997年.
- [68] 吉村弘, 『最適都市規模と市町村合併』, 東洋経済新報社, 1999年.

(2005年11月16日受領)