商学論纂（中央大学）第58巻第5・6号（2017年3月）

地方分権論の再検討
――経済学の視点から――

御　船　　洋

目　　次

はじめに
1．地方分権改革の流れ
2．地方分権に関する概念整理
3．地方分権擁護論 対 地方分権懐疑論
4．地方分権論の経済学的再検討
おわりに

はじめに

わが国では地方分権推進に向けた積極的な動きが20年以上続いている。地方分権は中央集権よりも優れたシステムであるという認識は，今日，広く共有されている。また，地方自治の重要性は自明のものであり，日本国憲法第92条に登場する「地方自治の本旨」という概念は，「住民自治」と「団体自治」から構成され，これらは住民の福祉の増進のために欠くことのできない2大要因であると言われている。今や，地方分権は国策であり，国是であると言ってよい。

これまで長年にわたり，地方分権の推進のためにさまざまな法律が作られ，制度が設けられ，施策が講じられ，審議会や委員会で審議され，夥しい数の答申や報告書が提出されてきた。そして一方では，こうした現実の

動きに即して，アカデミズムの世界でも法律学，行政学，政治学等において地方分権の研究が進められた。また，経済学の分野でも地方財政論，公共経済学，公共選択論等を中心に地方分権の経済分析の研究が進んだ。

本稿では，地方分権推進の実際の動きと地方分権に関するこれまでの経済分析の成果を踏まえて，地方分権推進の経済学的理由付けや根拠について再検討する。そして，今までさまざまな機会や文書で必ず掲げられてきた地方分権推進の意義・目的・基本理念の内容がきわめて不明確でわかりにくいこと，そして現状では，なぜ地方分権を推進することが望ましいのかに関して，経済学が提供する理由付けや根拠には全く説得力がないことを示す。

議論は以下の順序で進める。次の１．ではこれまでのわが国における地方分権改革の流れをたどる。1990年代から今日までの地方分権改革を３つの期（第１次分権改革，三位一体の改革，第２次分権改革）に分けてできごとを整理する（1-1)。次いで，これまでに制定された法律，公表された決議文，計画，委員会意見書等で表明されている地方分権推進の目的や基本理念を抽出して要約する（1-2)。次に，地方分権改革の一環として進められた，いわゆる平成の大合併の背景・経緯・実態を探り，合併後の現状を，経済学における「最適人口規模論」の推計結果と比較検討する（1-3, 1-4)。続いて，「地方分権の総仕上げ」（増田寛也道州制担当大臣，2007年）と言われる「道州制」を取り上げ，道州制に関する最近の動きをフォローした後，道州制のメリットとデメリットを整理する。

２．では地方分権に関する概念整理を行う。続く３．では地方分権擁護論と地方分権懐疑論のそれぞれの主張を列挙して，検討を加える。まず，地方分権の経済理論に第１世代と第２世代があることを紹介し，両者の違いを整理する（3-1)。そして地方分権擁護論（3-2)，地方分権懐疑論（3-3）を取り上げ，さらに地方分権に関して流布している「誤解」に言及する

(3-5)。そして，海外の論調を紹介する意味も込めて，アメリカの政治学者 Treisman の地方分権論を取り上げて検討する。

そして4．では地方分権に経済理論的根拠を与えたとみなされているモデルを再検討する。まず，市町村合併の際の人口規模の目標設定に一定の根拠を与えた最適人口規模の議論を取り上げ吟味する（4-1)。次に，中央集権よりも地方分権の方が経済学的に望ましいとする議論を展開した Tiebout と Oates のモデルを再検討する（4-2，4-3)。最後に「おわりに」で結論を述べる。

1．地方分権改革の流れ

1-1　これまでの地方分権改革（第1次分権改革，三位一体の改革，第2次分権改革）

まず，わが国における地方分権改革のこれまでの経緯をたどっておこう（表1を参照)。

わが国において地方分権に関する議論は，1970年代の「地方の時代」（長洲一二等）の提唱を皮切りとして1980年代以降も活発に行われていたが，地方分権を国の施策として推進することを公式に宣言したのは，1993年6月に出された衆参両院における決議（「地方分権の推進に関する決議」（衆議院本会議，1993年6月3日，参議院本会議1993年6月4日）である。その決議文は以下のとおりである（決議文の文章は，衆議院と参議院は同一)。

> 今日，さまざまな問題を発生させている東京への一極集中を排除して，国土の均衡ある発展を図るとともに，国民が待望するゆとりと豊かさを実感できる社会をつくり上げていくために，地方公共団体の果たすべき役割に国民の強い期待が寄せられており，中央集権的行政のあり方を問い直し，地方分権のより一層の推進を望む声は大きな流れ

表 1　地方分権改革のこれまでの経緯

年	月	主　な　経　緯	
1993	6	地方分権の推進に関する決議（衆参両院）	
	10	臨時行政改革推進審議会（第 3 次行革審）最終答申	
1994	2	今後における行政改革の推進方策について（閣議決定）	
	5	行政改革推進本部地方分権部会発足	
	9	地方分権の推進に関する意見書（地方 6 団体）	
	12	地方分権の推進に関する大綱方針（閣議決定）	
1995	5	地方分権推進法成立	第 1 次分権改革
	7	地方分権推進委員会発足（→2001年 7 月解散） ※1996年 3 月 中間報告, 1996年12月 第 1 次勧告, 1997年 7 月 第 2 次勧告, 1997年 9 月 第 3 次勧告, 1997年10月 第 4 次勧告, 1998年11月 第 5 次勧告, 2001年 6 月 最終報告	
1998	5	地方分権推進計画（閣議決定）	
1999	7	地方分権一括法成立 ➡ 機関委任事務制度の廃止，国の関与の新しいルールの確率等	
2001	7	地方分権改革推進会議発足（→2004年 7 月解散） ※2003年 6 月 三位一体の改革についての意見	
2002	6	骨太の方針（閣議決定）（毎年）（～2005年 6 月） ➡ 国庫補助負担金改革／税源移譲／地方交付税改革	三位一体の改革
2005	11	政府・与党合意	
2006	6	地方分権の推進に関する意見書（地方 6 団体）	
	7	骨太の方針（閣議決定）	
	12	地方分権改革推進法成立	
2007	4	地方分権改革推進委員会発足（→2010年 3 月解散） ※2007年 5 月 地方分権改革推進にあたっての基本的な考え方 2008年 5 月 第 1 次勧告, 2008年12月第 2 次勧告, 2009年10月第 3 次勧告, 2009年11月 第 4 次勧告	
2009	12	地方分権改革推進計画（閣議決定）	第 2 次分権改革
2011	4	第 1 次一括法, 国と地方の協議の場法 等成立	
	8	第 2 次一括法成立	
2013	3	地方分権改革推進本部発足（本部長：内閣総理大臣）	
	4	地方分権改革有識者会議発足	
	6	第 3 次一括法成立	
	12	事務・権限の移譲等に関する見直し方針について（閣議決定）	
2014	5	第 4 次一括法成立	

（2011年 4 月～2014年 5 月の事項 ➡ 義務付け・枠づけの見直し 事務・権限の移譲（国から地方, 都道府県から））

（出所）　内閣府資料。

となっている。

このような国民の期待に応え，国と地方との役割を見直し，国から地方への権限移譲，地方税財源の充実強化等地方公共団体の自主性，自律性の強化を図り，二十一世紀に向けた時代にふさわしい地方自治を確立することが現下の急務である。

したがって，地方分権を積極的に推進するための法制定をはじめ，抜本的な施策を総力をあげて断行していくべきである。

右決議する。

それを受けて，1994年12月に「地方分権の推進に関する大綱方針」が閣議決定され，1995年５月に「地方分権推進法」が成立した。同法に基づき，同年７月に「地方分権推進委員会が発足し（委員長は諸井虔氏），同委員会は，2001年７月の解散までに，中間報告を１回，勧告を６回出した。そうした中，政府は1998年５月に地方分権推進計画を閣議決定し，1999年７月に機関委任事務制度の廃止，国の関与の新しいルールの確立，権限移譲等を盛り込んだ「地方分権一括法」が成立した（475本の法律を一括改正。施行は2000年４月）。ここまでの改革は「第１次分権改革」と呼ばれている。

地方分権推進委員会の解散後，2001年７月に「地方分権改革推進会議」が発足した（議長は西室泰三氏）。同会議は2004年７月に解散するが，その間，2003年６月に，いわゆる「三位一体の改革」についての意見を出している。三位一体の改革とは，国庫補助負担金改革，税源移譲，地方交付税改革の３つの改革をセットで行うことを指すが，2004～2006年度に実施された三位一体の改革は，① 約4.7兆円の国庫補助負担金の削減，約３兆円の国から地方への税源移譲（所得税の削減と個人住民税の増加），③ 約5.1兆円の地方交付税の削減，という結果をもたらした。

三位一体の改革が終了した2006年度以降今日までの地方分権改革は「第

２次分権改革」と呼ばれる。2006年12月に地方分権改革推進法が成立し，同法に基づき，2007年４月に「地方分権改革推進委員会」が発足した（委員長は丹羽宇一郎氏。2010年３月解散）。同委員会は，発足直後の2007年５月に「地方分権改革推進にあたっての基本的な考え方」を発表した後，2008年５月～2009年11月に４次にわたる勧告を出している。

2009年９月に政権交代で民主党政権が誕生した。民主党政権は「地方分権」ではなく，「地域主権」なる語を用いたが，地方分権改革の位置付けに大きな変化はなく，第２次分権改革は継続された。第２次分権改革の柱は３つある。第１は，地方に対する規制緩和の拡大であり，より具体的には義務付け・枠付けの見直しである。第２は，事務・権限の移譲（国から都道府県へ，都道府県から市町村へ等）である。そして第３は，国と地方の協議の場を求めることである。これらの改革は，2011年４月～2014年５月の４次にわたる一括法の成立，および2011年４月の「国と地方の協議の場法」の成立により，推進されている。なお，2012年12月に民主党政権から自民・公明連立政権（第２次安倍内閣）に移行したが，安倍内閣は2013年３月に「地方分権改革推進本部」（本部長：安倍総理）を発足させた後，同年４月に「地方分権改革有識者会議」を発足させ，上記改革事項の検討を継続して行っている。

1-2　地方分権推進の目的・基本理念

これまでの地方分権改革はいかなる目的や基本理念の下で推進されてきたのであろうか。

この点を知るための最も確実な方法は，文書に残されている法律や計画の内容を精査することである。そこで以下では，過去20年以上の地方分権改革において残された膨大な文書の中から７つの文書を取り上げ，各文書に地方分権改革の目的・基本方針がどのように記されているかを見ていく

ことにしよう。引用文章中の下線はすべて筆者が施しているものだが，その下線部分が地方分権推進の目的・基本方針とみなせる個所である。

⑴ 地方分権の推進に関する決議（衆議院本会議，1993年 6 月 3 日，参議院本会議，1993年 6 月 4 日）（全文，再掲）

今日，さまざまな問題を発生させている東京への一極集中を排除して，国土の均衡ある発展を図るとともに，国民が待望するゆとりと豊かさを実感できる社会をつくり上げていくために，地方公共団体の果たすべき役割に国民の強い期待が寄せられており，中央集権的行政のあり方を問い直し，地方分権のより一層の推進を望む声は大きな流れとなっている。

このような国民の期待に応え，国と地方との役割を見直し，国から地方への権限移譲，地方税財源の充実強化等**地方公共団体の自主性，自律性の強化を図り**，二十一世紀に向けた時代にふさわしい**地方自治を確立する**ことが現下の急務である[1)]。

したがって，地方分権を積極的に推進するための法制定をはじめ，抜本的な施策を総力をあげて断行していくべきである。

右決議する。

⑵ 地方分権推進法（1995年 5 月19日）（抄出）

第 1 章 総則

第 1 条（目的）

この法律は，国民がゆとりと豊かさを実感できる社会を実現することの緊要性にかんがみ，地方分権の推進について，基本理念並びに国及び地方公共団体の責務を明らかにするとともに，地方分権の推進に関する施策の基本となる事項を定め，並びに必要な体制を整備することにより，地方分権を総合的かつ計画的に推進することを目的とする。

1） 下線と強調は筆者による。以下同様。

第 2 条（地方分権の推進に関する基本理念）

地方分権の推進は，国と地方公共団体とが共通の目的である国民福祉の増進に向かって相互に協力する関係にあることを踏まえつつ，各般の行政を展開する上で国及び地方公共団体が分担すべき役割を明確にし，**地方公共団体の自主性及び自立性を高め，個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現を図ることを基本として**行われるものとする。

第 3 条（国及び地方公共団体の責務）

国は，前条に定める地方分権の推進に関する基本理念にのっとり，地方分権の推進に関する施策を総合的に策定し，及びこれを実施する責務を有する。

2　地方公共団体は，国の地方分権の推進に関する施策の推進に呼応し，及び並行して，その行政運営の改善及び充実に係る施策を推進する責務を有する。

3　国及び地方公共団体は，地方分権の推進に伴い，国及び地方公共団体を通じた**行政の簡素化及び効率化を推進**する責務を有する。

第 2 章　地方分権の推進に関する基本方針

第 4 条（国と地方公共団体との役割分担）

地方分権の推進は，国においては国際社会における国家としての存立にかかわる事務，全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動若しくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務又は全国的な規模で若しくは全国的な視点に立って行わなければならない施策及び事業の実施その他の国が本来果たすべき役割を重点的に担い，**地方公共団体においては住民に身近な行政は住民に身近な地方公共団体において処理する**との観点から地域における行政の自主的かつ総合的な実施の役割を広く担うべきことを旨として，行われるものとする。

第 5 条（地方分権の推進に関する国の施策）

国は，前条に定める国と地方公共団体との役割分担の在り方に即して，地方公共団体への権限の委譲を推進するとともに，**地方公共団体に対する国の関与**（地方公共団体又はその機関の事務の処理又は管理及び執行に関し，国の行政機関が，地方公共団体又はその機関に対し，許可，認可等の処分，届出の受理その他これらに類する一定の行為を行うことをいう。），**必置規制**（国が，地方公共団体に対し，地方公共団体の行政機関若しくは施設，特別の資格若しくは職名を有する職員又は附属機関を設置しなければならないものとすることをいう。），**地方公共団体の執行機関が国の機関として行う事務及び地方公共団体に対する国の負担金，補助金等の支出金の地方自治の確立を図る観点からの整理及び合理化その他所要の措置を講ずる**ものとする。

⑶ 地方分権推進計画（閣議決定）（1998年5月29日）（抄出）

第1 地方分権推進の基本的考え方

地方分権の推進は，国と地方公共団体とが共通の目的である国民福祉の増進に向かって相互に協力する関係であることを踏まえつつ，**地方公共団体の自主性及び自立性を高め，個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現を図る**ため，各般の行政を展開する上で国及び地方公共団体が分担すべき役割を明確にし，**住民に身近な行政をできる限り身近な地方公共団体において処理する**ことを基本として行われなければならない。

このため，政府は，地方分権推進法（平成7年法律第96号）に定める基本方針に即しつつ，地方分権推進委員会勧告を最大限尊重して，地方分権の推進に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため，以下のとおり必要な法制上又は財政上の措置その他の措置を講ずるほか，関係地方公共団体に対し必要な要請を行うものとする。

また，本計画を着実に実施するとともに，地方分権の一層の推進に向けて，今後とも積極的に取り組んでいくこととする。

⑷ 地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律（地方

分権一括法）（1999年７月16日）（抄出）

（地方自治法の一部改正）

第一章　共通関係（第一条・第二条）

第一条の二を第一条の三とし，第一条の次に次の一条を加える。

第一条の二　**地方公共団体は，住民の福祉の増進を図ることを基本として，地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担う**ものとする。

国は，前項の規定の趣旨を達成するため，国においては国際社会における国家としての存立にかかわる事務，全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動若しくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務又は全国的な規模で若しくは全国的な視点に立つて行わなければならない施策及び事業の実施その他の国が本来果たすべき役割を重点的に担い，**住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることを基本として**，地方公共団体との間で適切に役割を分担するとともに，地方公共団体に関する制度の策定及び施策の実施に当たつて，**地方公共団体の自主性及び自立性が十分に発揮されるようにしなければならない**。

⑸　地方分権改革推進法（2006年12月15日）（抄出）

第１章　総則

第１条（目的）

この法律は，国民がゆとりと豊かさを実感し，安心して暮らすことのできる社会を実現することの緊要性にかんがみ，旧地方分権推進法（平成七年法律第九十六号）等に基づいて行われた地方分権の推進の成果を踏まえ，地方分権改革（この法律の規定に基づいて行われる地方分権に関する改革をいう。以下同じ。）の推進について，基本理念並びに国及び地方公共団体の責務を明らかにするとともに，地方分権改革の推進に関する施策の基本となる事項を定め，並びに必要な体制を整備することにより，地方分権改革を総合

的かつ計画的に推進することを目的とする。

第２条（地方分権改革の推進に関する基本理念）

地方分権改革の推進は，国及び地方公共団体が共通の目的である国民福祉の増進に向かって相互に協力する関係にあることを踏まえ，それぞれが分担すべき役割を明確にし，**地方公共団体の自主性及び自立性を高めることによって，地方公共団体が自らの判断と責任において行政を運営することを促進し，もって個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現を図る**ことを基本として行われるものとする。

第３条（国及び地方公共団体の責務）

国は，前条に定める地方分権改革の推進に関する基本理念にのっとり，地方分権改革を集中的かつ一体的に推進するために必要な体制を整備するとともに，地方分権改革の推進に関する施策を総合的に策定し，及びこれを実施する責務を有する。

２　地方公共団体は，国の地方分権改革の推進に関する施策の推進に呼応し，及び並行して，その行政運営の改善及び充実に係る施策を推進する責務を有する。

３　**国及び地方公共団体は，地方分権改革の推進に伴い，国及び地方公共団体を通じた行政の簡素化及び効率化を推進する責務を有する**。

第４条（国と地方公共団体との連絡等）

国は，地方分権改革の推進に関する施策の推進に当たっては，地方公共団体の立場を尊重し，これと密接に連絡するとともに，地方分権改革の推進に関する国民の関心と理解を深めるよう適切な措置を講ずるものとする。

⑹　地方分権改革推進にあたっての基本的な考え方―地方が主役の国づくり―（地方分権改革推進委員会，2007年５月30日）（抄出）

１　地方分権改革の目指すべき方向性

（分権型社会への転換）

国が地方のやることを考え，押し付けるという中央集権型のシステムは，もはや捨て去るべきである。明治維新以来の中央集権型のシステムは，近代化と経済発展を効率的に達成することに大きな成果をあげてきた。しかし，経済の高度成長の時代を終え，国・地方を合わせた未曾有の債務残高という負の遺産を抱えるなか，21世紀の人口減少社会においていっそう加速する少子高齢化やアジアにおける競争激化などの大きな変化に的確に対応していくためには，**地方の多様な価値観や地域の個性に根ざした豊かさを実現する住民本位の分権型社会へ，抜本的な転換をはからなければならない**。

そのためには，国と地方の役割分担を徹底して見直すことにより，行財政をめぐり国と地方の不明確な責任関係がもたらす両者のもたれ合い状態から，早急に脱却する必要がある。国は，国が本来やるべき仕事のみに専念して，国民・住民に最も身近なところで，**行政のあり方を国民・住民がすべて自らの責任で決定・制御できる仕組みを構築しなければならない**。このためにも，住民に身近な基礎自治体について，さらなる体制の充実強化が必要である。

それとともに，**情報共有と住民参加の促進を通じて，多様性と創造性にあふれた住民本位の地域づくりを進める**ことが必要となる。これにより，真の民主主義の確立とともに，国民がゆとりと豊かさを実感し安心して暮らすことができる，確かな持続可能性を備えた社会を実現することができる。

（地方の活力を高め，強い地方を創出）

地方の活力なくして国の活力はない。地方のやる気，知恵と工夫を引き出し，地域に住む人たちのニーズや地域の魅力をいちばんとらえることができる地方が，自ら主役となって考え，実行できる体制をつくることが不

可欠である。地方がさまざまな行政分野で独自の施策を展開して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初めて強い地方を創出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。

（地方の税財政基盤の確立）

国と地方の役割分担の徹底した見直しを行い，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等の観点から，税源配分の見直しをはじめとする地方税財政全体の抜本的改革を進めなければならない。それにより，分権型社会にふさわしい地方の税財政基盤を確立する。その際，地域間の財政力格差の縮小をはかり，どの地域に暮らしていても勇気と希望がもたらされる豊かな自治が実現される仕組みにするとともに，東京等に税源が偏在している状況も念頭に置く必要がある。

（簡素で効率的な筋肉質の行財政システム）

地方分権改革の推進により，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し，財政健全化にも資するようにすべきである。国と地方の行政の重複を徹底して排除し，国の地方支分部局等の廃止・縮小をはかる必要がある。また，受益と負担の関係の明確化等によりコスト意識を徹底し，自治体経営のスリム化と効率化を進め，納税者の立場に立った身軽で機動的な地方自治体としていかなければならない。そのため，国，地方自治体を問わず，自ら積極的に行政改革を推進し，継続的に政策評価を実施していく必要がある。

（自己決定・自己責任，受益と負担の明確化により地方を主役に）

地方分権改革においては，**「自己決定・自己責任」，「受益と負担の明確化」により「地方を主役に」の確立を目指すべき**である。「地方が主役」とは，地方が総体として国から自立するとともに，各地域が相互に連帯し

つつ個々に自立する姿である。条例制定権を拡大して，首長・議会を本来あるべき政策決定機関に変え，自主経営を貫き，地方が主役となる。**地方が主役の国づくりを実現するには，自治行政権，自治財政権，自治立法権を十分に具備した地方政府を確立する必要がある**。

以上の方向性を目指す地方分権改革の推進は苦難の道程が予想されるが，行政運営の失敗の影響は住民に及ぶことを踏まえ，住民・首長・議会が自治の担い手としての意識改革を行い，その下で職員も自らの使命をしっかりと自覚して，それぞれが確固たる意志と責任を持って進んでいかなければならない。この歩みが，国と地方の真の対等協力関係を構築し，総合行政の名にふさわしい住民本位の豊かな行政の実現として結実するのである。

2　地方分権改革推進のための基本原則

⑴　基礎自治体優先

補完性・近接性の原理にしたがい，ニアイズベターの観点に立って地方自治体，とくに基礎自治体を優先する。

⑵　明快，簡素・効率

明快な国と地方の役割分担を確立するとともに，「官から民へ」の考え方にもとづき，国・地方を通じ，無駄と重複を排除した，簡素で効率的な行政を実現する。

⑶　自由と責任，自立と連帯

地方の行政及び税財政の基盤を確立し，自由度を拡大して，地方自治体が責任をもって行政を実施するとともに，自立した自治体が国に依存せず，相互の連携・連帯によって支え合う仕組みを実現する。

⑷　受益と負担の明確化

⑶とあわせて，受益と負担の明確化により，住民が主体的に政策の選択と決定を行うようにする。

(5) 透明性の向上と住民本位

情報公開を徹底して，行政の透明性を向上させるとともに，首長と議会がそれぞれの機能を十分に発揮することでガバナンスを強化し，また住民参加の促進やNPOなどとのパートナーシップを確立して，真に住民のための地方分権改革を実現する。

(7) 地方分権改革推進計画（閣議決定）（2009年12月15日）（抄出）

（前文）

地域主権の確立は，鳩山内閣の「一丁目一番地」である重要課題であり，明治以来の中央集権体質から脱却し，この国の在り方を大きく転換する改革である。国と地方自治体の関係を，国が地方に優越する上下の関係から，対等の立場で対話のできる新たなパートナーシップの関係へと根本的に転換し，**地域のことは地域に住む住民が責任を持って決めることのできる活気に満ちた地域社会をつくっていかなければならない**。

このため，地域主権改革の第一弾として，義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大，国と地方の協議の場の法制化，今後の地域主権改革の推進体制について，以下のとおり所要の取組を推進することとする。

なお，本計画が定める取組のうち，法律の改正により措置すべき事項については，必要に応じて一括して所要の法律案を平成22年通常国会に提出することを基本とする。

以上７つの文書で謳われている地方分権推進の目的・基本方針はほぼ共通しているといってよい。共通点（共通の表現，考え方）を列挙すれば，以下のようにまとめることができよう。

① 地方分権を推進すると，地方公共団体の自主性・自立性が高まり，地域に多様性と活力が生まれる。

② 住民に身近な行政は地方公共団体が担うべきだ。

③ 地方分権の推進は行政の簡素化・効率化につながる。

1-3　平成の大合併の背景・経緯

地方分権を推進するためには，地方行財政運営の担い手である基礎自治体の強化が必須であった。そこで，基礎自治体を広域化することで規模の経済を発揮させ，行財政の効率化を図るべく，市町村合併の動きが加速することとなった。今回の市町村合併の動きは「平成の大合併」と呼ばれる。

表 2　市町村数の推移

年	市	町	村	合併件数	合併関係市町村数	合計	
1998	670	1,994	568	0	0	3,232	
1999	671	1,990	568	1	4	3,229	
2000	671	1,990	568	2	4	3,229	
2001	672	1,987	567	3	7	3,226	
2002	675	1,981	562	6	17	3,218	
2003	677	1,961	552	30	110	3,190	
2004	695	1,872	533	215	826	3,100	平成の大合併
2005	739	1,317	339	325	1,025	2,395	
2006	779	844	197	12	29	1,820	
2007	782	827	195	6	17	1,804	
2008	783	812	193	12	28	1,788	
2009	783	802	192	30	80	1,777	
2010	786	757	184	0	0	1,727	
2011	786	754	184	6	14	1,724	
2012	787	748	184	0	0	1,719	
2014	790	745	183	1	2	1,718	
計				649	2,163		

（注）　4 月 1 日現在の数値。ただし，2007，2009，2010年は 3 月31日，1998，2012年は10月 1 日，2014年は 4 月 5 日現在の数値。

（出所）　総務省資料。

平成の大合併は，1999年を起点とし，2005年頃にピークを迎え，2010年3月末に終了したとされる市町村合併の動きを指す。平成の大合併の結果，1998年に3,232であった市町村数（うち市670，町1,994，村568）は，2010年には1,727（市786，町757，村184）になった。この間の市町村合併の件数は649件であった（表2参照）。そこで，以下，「明治の大合併」（1888～89年），「昭和の大合併」（1956～61年）に次ぐ3回目の大合併である平成の大合併の背景や経緯を振り返ってみたい（表3参照）。

市町村合併に関する法律としては，1965年3月に制定された「市町村の合併の特例に関する法律」（「旧・合併特例法」）がある。1990年代になって平成の大合併を誘発する動きが始まり，旧・合併特例法は1995年7月に改正され，合併協議会設置に係る住民発議制度の創設等が盛り込まれた。しかしながら，この段階ではまだ市町村合併は起きていない。

同じ1995年7月に地方分権推進委員会が発足し（表1参照），地方分権の推進が本格化していくが，同委員会は，1996年3月に公表した「中間報告」において，広域行政の推進や自主的合併の推進等を提唱している。また，1996年12月の「第1次勧告」においては，機関委任事務の全面廃止に加え，「市町村の自主的合併を一層強力に推進する」ことを提案している。それを受けて1997年1月には，同委員会の中に，市町村合併等を念頭に置いた「地方行政体制等検討グループ」を設置した。さらに1997年7月に出された「第2次勧告」には，「今まで以上に積極的に自主的な市町村合併を推進する」「都道府県は市町村合併のパターンを提示する」「国は必要な指針を策定する」といった内容が盛り込まれた。

ただし，当初，1995～96年頃は，自治省（現総務省）内には，地方分権の受け皿は都道府県であって市町村では難しいとの雰囲気があったらしい。ところがその後2000年7月に当時の与党（自民党・公明党・保守党）の行財政改革推進協議会が「基礎自治体の強化の観点で，市町村合併後の自

表３　平成の大合併に関連する動き

年	月	で き ご と
1965	3	「市町村の合併の特例に関する法律」（「旧・合併特例法」）成立
1995	3	「市町村の合併の特例に関する法律の一部を改正する法律」成立 ・自主的な市町村の合併を推進 ・合併協議会設置に係る住民発議制度の創設 ・議員定数・在任特例の拡充 ・合併算定替の拡充 ・合併まちづくり分の地方債措置の拡充 ・期限10年延長等
1996	12	地方分権推進委員会第１次勧告 ・市町村の自主的合併の一層強力な推進
1997	1	地方分権推進委員会に「地方行政体制等検討グループ」を設置 ・市町村合併等を念頭に置いた設置
	7	地方分権推進委員会第２次勧告 ・自主的合併の推進 ・地域の実情に配慮した合併促進等 ・合併推進のための都道府県の役割，国の指針の策定 ・地方交付税等による財政上の支援措置の検討 ・住民発議制度をより効果的なものとするための制度的工夫 ・旧市町村代表の合併市町村の執行機関への参加，旧市町村地域単位の組織・仕組みの導入 ・広域連合制度等の活用
1998	4	第25次地方制度調査会「市町村の合併に関する答申」 ・すべての合併前の市町村で住民発議が成立した場合に，合併前の市町村の長は合併協議会設置協議の議案を議会に付議する措置を講じるなどの住民発議制度の充実 ・合併前の市町村の区域を単位として，有識者等から成る組織を設置し，地域の意見を反映 ・市町村建設計画の充実 ・合併算定替の拡充，市町村建設計画に基づく事業等に対する財政措置の拡充 ・合併協議会の設置勧告などの都道府県の役割の拡充
	5	地方分権推進計画（閣議決定） ・市町村の合併の推進 ・広域行政等の推進
	12	「市町村の合併の特例に関する法律の一部を改正する法律」成立 ・市となる人口要件を５万人から４万人に緩和
1999	7	「市町村の合併の特例に関する法律の一部を改正する法律」成立 ・合併協議会設置に関する住民発議制度の拡充 ・地域審議会制度の創設 ・合併算定替（地方交付税の額の算定の特例）の期間延長

		・合併特例債の創設等の諸措置
	8	自治省「市町村の合併の推進についての指針」 ・都道府県に「使用損の合併の推進についての要綱」の作成を要請 ・要綱には，市町村の合併パターンについて，市町村の組合せをわかりやすく地図上に示すことが適当 ・「合併後の人口規模等に着目した市町村合併の類型」を提示
2000	7	与党行財政改革推進審議会 ・「基礎自治体の強化の観点で，市町村合併後の自治体数を1000を目標とする決定」を年内実施可能性を検討すべき当面の事項にするよう要請
	10	第26次地方制度調査会「地方分権時代の住民自治制度のあり方及び地方税財源の充実確保に関する答申」 ・市町村合併については，更なる積極的取組支援のため，税財政面において必要な措置を検討すべき
	11	地方分権推進委員会「市町村合併の推進についての意見―分権型社会の創造―」 ・政府部内への「市町村合併支援本部」（仮称）の設置 ・住民発議制度の拡充と住民投票制度の導入
	11	「市町村の合併の特例に関する法律の一部を改正する法律」成立 ・市となる人口要件を4万人から3万人に緩和
	12	「行政改革大綱」（閣議決定） ・与党行財政改革推進審議会「市町村合併後の自治体数を1000を目標とする」の方針を踏まえ，自主的な市町村合併を積極的に推進
2001	3	市町村合併支援本部の設置（閣議決定）
	8	市町村合併支援本部「市町村合併支援プラン」策定 ・政令指定都市の弾力的な指定を検討（人口70万人に事実上引下げ）
2002	3	「市町村の合併の特例に関する法律の一部を改正する法律」成立 ・合併協議会における住民発議制度の拡充と住民投票制度の導入
	11	第27次地方制度調査会専門小委員会「今後の基礎自治体のあり方について」（通称「西尾私案」） ・市並みの事務処理を目指し，例えば人口○○未満の団体の解消を目標 ・一定の人口規模未満の団体には，事務配分特例法式（都道府県による垂直補完），内部団体移行方式（他の基礎自治体への編入による水平補完）などを検討 ・合併で形成された新しい基礎自治体には，旧市町村単位に創設される自治組織を検討
2003	11	第27次地方制度調査会「今後の住民自治制度のあり方に関する答申」 ・2005年4月以降，新法を制定し，一定期間さらに自主的合併を促す ・現行の合併特例債等の財政支援措置はとらない ・都道府県による合併推進構想の作成，知事による勧告 ・合併困難な市町村に対する特別方策として，都道府県に関わる手続により合併を行う仕組みや窓口サービス等法令上義務づけられた事務の一部のみを処理し，それ以外の事務は都道府県にその処理を義務

		づける特例的団体の制度の導入を引き続き検討
2004	5	合併三法（市町村の合併の特例等に関する法律（合併新法），市町村の合併の特例に関する法律の一部を改正する法律（旧合併特例法），地方自治法の一部を改正する法律）成立 （合併新法） ・合併特例区制度の創設 ・都道府県による合併推進構想の作成，知事による勧告　等 （旧合併特例法） ・2005年３月までの申請に係る経過措置　等 （地方自治法） ・地域自治区の創設 ・都道府県の自主的合併手続等整備 ・議会の定例会の招集回数の自由化 ・条例による事務処理特例拡充　等
	12	「今後の行政改革の方針」（閣議決定） ・市町村合併の推進 ・地方行革の推進
2005	8	市町村合併支援本部「市町村合併支援プラン」策定

（出所）　地方自治制度研究会編（2015）より作成。

治体数を1,000を目標にする決定」をするよう，政府に対して市町村合併を強く要請した。その結果，政府側（自治省）が「方向転換」をしたようだ[2)]。要するに，この間の経緯は以下のようになる。政府は，当初，機関委任事務を全面廃止した後，地方分権の受け皿として都道府県の権能強化を図ることを考えていたが，基礎自治体である市町村こそ強化されるべき，という方針転換がなされた。しかし，地方分権の受け皿として市町村を捉えると，小規模な市町村単独ではとても権能強化は図れない。そこで市町村合併を推進すべきとなった，という次第である。

市町村合併推進を後押しした要因は他にもある。

第１に，いわゆる「西尾私案」がある。西尾私案とは，2002年11月に第27次地方制度調査会専門小委員会において西尾勝副会長が示した，今後の

2)　地方自治制度研究会編（2015），170-171頁。

基礎的自治体のあり方に関す提案のことを指す。西尾私案の主な内容は以下の2つであった。

① 基礎自治体のあり方について，市町村合併によって，基礎自治体を現在市がやっている事務ができるくらいの規模にする。

② 合併ができない小規模自治体（町村）は基本的な一部の窓口業務を残して，その他業務は都道府県がやる制度（特例町村制）を設ける。

このうち②の特例町村制については，全国町村会や全国町村議会議長会が大反対したほか，上記専門小委員会内部でも意見が分かれ，結局答申には盛り込まれなかった。

第2に「地財ショック」と呼ばれる現象が起きた。これは2004年度予算において，一般財源が前年度に比べて2兆9,000億円（12%）減った現象を指す。これは総務省が市町村合併のために地方交付税を絞り込んで来たと解釈され，合併の議論を促したと見られている。

第3は，住民発議の仕組みが使われるようになり，直接請求や住民投票などの数が増え，それらが市町村合併を進める原動力になったと言われている[3)]。

さらに，平成の大合併を促進するために「アメ」と「ムチ」が用意されていた，とされる。「アメ」は「合併算定替」と「合併特例債」の設定のことを指す。合併算定替とは，市町村合併後の10年間は，合併前の市町村ごとに算定した普通交付税の総額を配分するというものである。すなわち，普通交付税の配分総額は，10年間は合併前と変わらないという措置である。配分額は合併11年目から段階的に減らされ，16年目には純粋に1つの自治体として算定される（これを「一本算定」という）。もう1つの合併特例債とは，合併後の新市町村の建設事業費のために特例的に起債できる地

3） 地方自治制度研究会編（2015），194-195頁。

方債のことを指す。事業費の95％まで充当でき，元利償還費の70％を国が交付税措置する。発行期限は合併から15年間（東日本大震災の被災地は合併から20年間）とされた。

一方の「ムチ」は，普通交付税の「段階補正」の削減と地方交付税総額の削減である。段階補正とは，地方交付税（普通交付税）の算定の基礎となる，各地方公共団体の基準財政需要額（＝単位費用×測定単位×補正係数）を計算するときに用いる補正係数の一種である。

各地方自治体は，その規模に関係なく全国一律に提供しなければならない行政サービスがあるため，それに見合った施設・設備・人員を確保しなければならない。そのため，規模の小さい自治体ほど人口１人当たりの行政費が大きくなり，財政支出に占める割合も大きくなる。この規模の違いによる行政費の自治体間格差を是正するために設けられたのが段階補正である。段階補正により，規模の小さな自治体には相対的に大きな補正係数が適用されるので，地方交付税額が「割り増し」となる。

ところが，2002年度以降，段階補正が徐々に引き下げられ，それに伴う地方交付税額が減少していったのである。

また，2004年度以降，すでに見たように，三位一体の改革の下，地方交付税総額が（2006年度までの３年間に）約5.1兆円削減された。

最後に，平成の大合併の結果，市町村の人口規模がどのように変化したかを確認しておこう。表４は平成の大合併が始まった直後の2000年と終了した2010年の市町村の団体数と人口を比較したものである。この表から以下の３点が指摘できる。

第１に，この10年間に市の団体総数（東京都特別区は23区全体を１市として計算）は672団体から787団体へと115団体（約17％）増加した。一方で，町村の団体総数は2,558団体から941団体へと1,617団体（約63％）も減少した。表４では，町村数を一括して計算しているが，町村別の団体数の変化は表

表４　人口規模階級別市町村数および人口（2000年と2010年の比較）

◆市と町村別	2000年			2010年			2000年			2010年		
市	市の数（20.8％）			市の数（45.5％）			市の人口（78.7％）			市の人口（78.7％）		
人口階級	団体数	割合（％）	累積割合（％）	団体数	割合（％）	累積割合（％）	人口（千人）	割合（％）	累積割合（％）	人口（千人）	割合（％）	累積割合（％）
100万以上	12	1.8	1.5	12	1.5	1.5	26,852	26.9	26.9	28,827	24.8	24.8
50～100万	11	1.6	3.4	17	2.2	3.7	6,810	6.8	33.7	11,641	10.0	34.8
30～50万	43	6.4	9.8	43	5.5	9.1	16,728	16.8	50.5	16,691	14.4	49.2
20～30万	41	6.1	15.9	39	5.0	14.1	10,131	10.1	60.6	9,775	8.4	57.6
10～20万	122	18.2	**34.1**	157	19.9	**34.1**	16,487	**16.5**	**77.1**	21,845	18.8	**76.4**
５～10万	217	32.3	66.4	266	33.8	67.9	15,108	15.1	92.2	18,567	16.0	92.4
３～５万	152	22.6	89.0	178	22.6	90.5	6,004	6.0	98.3	7,006	6.0	98.4
３万未満	74	11.0	100.0	75	9.5	100.0	1,746	1.7	100.0	1,804	1.6	100.0
合計	**672**			**787**			**99,865**			**116,157**		

町村	町村数（79.2％）			町村数（54.5％）			町村人口（21.3％）			町村人口（9.3％）		
人口階級	団体数	割合（％）	累積割合（％）	団体数	割合（％）	累積割合（％）	人口（千人）	割合（％）	累積割合（％）	人口（千人）	割合（％）	累積割合（％）
３万以上	117	4.6	4.6	72	7.7	7.7	4,406	16.3	16.3	2,749	23.1	23.1
２～３万	199	7.8	12.4	105	11.2	18.8	4,811	17.8	34.1	2,537	21.3	44.4
１～２万	686	26.8	39.2	283	30.1	48.9	9,609	35.5	69.6	4,151	34.9	79.3

5千～1万	833	32.6	71.8	244	25.9	74.8	6,025	22.3	91.9	1,792	15.1	94.4
5千未満	723	28.3	100.0	237	25.2	100.0	2,209	8.2	100.0	672	5.6	100.0
合計	**2,558**			**941**			**27,061**			**11,901**		

◆市町村全体

	2000年			2010年			2000年			2010年		
人口階級	団体数	割合（%）	累積割合（%）	団体数	割合（%）	累積割合（%）	人口（千人）	割合（%）	累積割合（%）	人口（千人）	割合（%）	累積割合（%）
100万以上	12	0.4	0.4	12	0.7	0.7	26,852	21.2	21.2	28,827	22.5	22.5
50～100万	11	0.3	0.7	17	1.0	1.7	6,810	5.4	26.6	11,641	9.1	31.6
30～50万	43	1.3	2.1	43	2.5	4.2	16,728	13.2	39.7	16,691	13.0	44.6
20～30万	41	1.3	3.3	39	2.3	6.4	10,131	8.0	47.7	9,775	7.6	52.3
10～20万	122	3.8	7.1	157	9.1	15.5	16,487	13.0	60.7	21,845	17.1	69.3
5～10万	217	6.7	13.8	267	15.5	31.0	15,108	11.9	**72.6**	18,617	14.5	**83.9**
3～5万	269	8.3	22.2	249	14.4	45.4	10,410	8.2	80.8	9,705	7.6	91.4
3万未満	2,515	77.9	100.0	944	54.6	100.0	24,401	19.2	100.0	10,956	8.6	100.0
合計	**3,230**			**1,728**			**126,926**			**128,057**		

（注）東京都の特別区は１市として計算。
（出所）国立社会保障・人口問題研究所「人口統計資料集（2016）」より作成。

２を見るとわかる。町の数は2000年の1,990団体から2010年の757団体へと1,233団体（約62％）減少した。村の数は2000年には568団体であったが，2010年には184団体へと384団体（約68％）減少した。以上の結果，市町村全体に占める市の割合は，2000年には20.8％だったが2010年には45.5％へと増大した。

第２に，人口階級別に見ると，2000年と2010年を比較して人口５万～10万人の市の数が最も増加した（217団体から266団体へと39団体（約23％）の増加）。次いで増加数が多かったのは人口10万～20万人の市で，122団体から157団体へと35団体（約29％）増えた。なお，増加率で見ると，人口50万～100万人の市の数の増加率が最も大きく，2000年の11団体から2010年の17団体へと約55％増加している。

一方，町村の数は，すべての人口階級で団体数が減少した。とくに，団体数の減少が著しかったのは人口５千～１万人の町村であり，2000年の833団体から2010年には244団体へと10年間で589団体（約71％）も減少した。また，人口５千人未満の町村の数も723団体から237団体へと486団体（約67％）減少した。

第３に，市町村の住民の数の変化を見ると，興味深い事実が浮かび上がる。総人口のうち，市部の人口は2000年には9,987万人だったが，2010年には1,629万人増えて１億1,615万人になった。市部の人口割合は2000年の78.7％から2010年の90.7％へと12.0ポイント上昇した。市部の人口増加が顕著だったのは，人口50万～100万人の市（2000年の681万人から2010年の1,164万人へと483万人（約70.9％）の増加）と人口10万～20万人の市（2000年の1,649万人から2010年の2,185万人へと536万人（約32.5％）の増加）である。しかし，例えば，人口20万～30万人の市の人口は減少していており（2000年から2010年にかけて約36万人減），その結果，人口10万人以上の市の人口の割合は，2000年と2010年とではほとんど変化していないと言える（正確にはわ

ずかに減少している)。

一方，町村部の人口の分布は大きく変化している。総人口のうち，町村部の人口は2000年には2,706万人だったが，2010年には1,516万人減少して1,190万人になった。減少率は約56％である。町村部の人口割合は2000年の21.3％から2010年の9.3％へと12.0ポイント減少した。人口階級別に人口の変化を見ると，町村部の人口はすべての階級で減少したが，人口割合で見ると，２万人未満の町村人口の町村全体の人口に対する割合は低下し，２万人以上の町村人口の割合は上昇している。

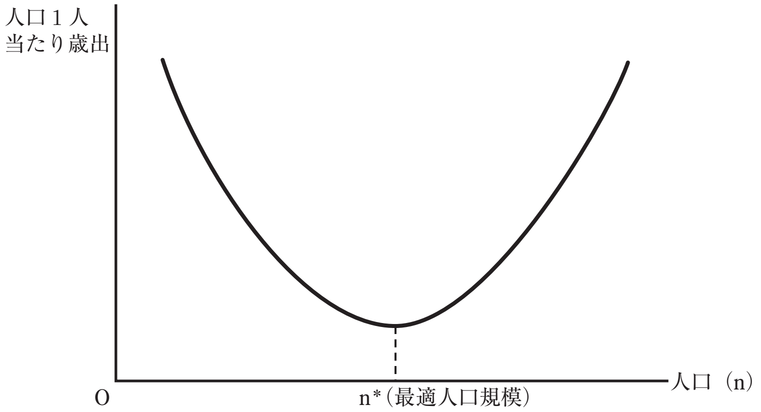
以上の動きが反映されて，市町村全体で見ると，2000年と比べて，2010年には，５万人未満の市町村の人口割合が低下しており，とくに人口３万人未満の自治体の減少（人口および人口割合）が顕著であることがわかる。

1-4　平成の大合併と市町村の最適人口規模

前節で見たように，平成の大合併により市の数および市部の人口が大幅に増えた。人口階級別では，人口５万～10万人の市と人口10万～20万人の市が，団体数，人口ともに大きく増加した。市町村合併の結果，町村部は，団体数は大幅減となったが，相対的に多くの人口を擁する自治体が増えた。この結果はどのように評価できるだろうか。

この問題を検討するに当たって参考になるのが，これまでも地方財政論の分野で盛んに研究されてきた市町村の「最適人口規模」に関する議論である。いま，横軸に各自治体の人口（n）を取り，縦軸に各自治体の人口１人当たりの歳出を取って全自治体についてプロットしてみると，U字型になることがわかった（図１参照）。つまり，人口の少ない自治体では行政コストが相対的に割高になり，住民１人当たりの歳出が大きくなる。人口が多くなるに連れて住民１人当たりの歳出は低下していくが，ある人口水準を超えると今度は逆に住民１人当たりの歳出が増加に転じる。U字型の

図１　市町村の最適人口規模



最低点までの右肩下がりの部分は行政サービスに規模の経済が働いていることの表れと解釈できる。一方，U 字型の最低点よりも人口の多い自治体では混雑現象等の発生により１人当たり歳出が増加していくものと考えられる。

そこで，研究者の関心は，U 字型グラフの最低点はどこか，すなわち，U 字型の最低点は人口何万人の自治体なのかを探ることであった。このときの人口規模（n*）は「最適人口規模」と呼ばれている。

最適人口規模の大きさを推計した，これまでの研究成果をまとめたものが表５である。推計期間，推計方法，推計対象地域の分類の仕方等が研究者によって異なるので，最適人口規模の大きさも異なっているが，非常に大雑把にまとめれば，10万〜20万人あたりが最適人口規模と言ってよさそうだ。

平成の大合併の結果をこれらの研究成果と照らし合わせてみると，最適人口規模に向けて団体数や人口の収斂が起きたと言えるであろう。その意味では一定の評価はできる。しかしながら，最適人口規模の議論自体にい

表5　最適人口規模に関する推計結果

研究者	最適人口規模	
中井（1988）		12.8万人
吉村（1999a）	全国市・特別区	21.6万人
	大都市圏・特別区	18.2万人
	地方圏	18.1万人
吉村（1999b）		20.9万人
横道・沖野（1996）	面積　10m^2	9.1万人
	面積　500m^2	18.1万人
	面積　1000m^2	20.5万人
林正寿（1999）		11.8万人
西川（2002）		17.0万人
林正義（2002）		31～46万人
古川章好（2004）	全国	19万人
	北海道	30万人
	関東などの大都市圏	17～24万人
	東北，中国，九州	15～17万人
古川彰（2006）	621市　議会費	617万人
	対象　総務費	63万人
	民生費	48万人
	衛生費	17万人
	商工費	27万人
	消防費	35万人
	教育費	67万人

（出所）　林（2002）に加筆。

くつか問題点がある。それについては後に4-1で取り上げる。

1-5　道州制に関する最近の主な動き

道州制とは，都道府県制を廃止して，道・州と呼ばれる地域を全国に10程度作り，国の権限を大幅に移管する制度のことである。地方自治体の広域化の構想は戦前からあり，戦後も1950年代から議論されてきている。

最近注目されるようになったのは，言うまでもなく地方分権改革との関

連においてである。表６は，2000年以降の道州制に関する動きをまとめたものである。この表を見ながら，最近の道州制に関する議論をたどっておこう。

2001年４月にスタートした小泉内閣は，同年11月に発足した第27次地方制度調査会に対して「社会経済情勢の変化に対応した地方行財政制度の構造改革」について諮問した。同調査会は2003年４月に「中間答申」を出し，同年11月に「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」（最終答申）を出した。中間答申でも最終答申でも，道州制について言及されており，ブロックの分け方，権限の移管，国の役割・基礎自治体の役割，税財政等々，さまざまな論点を今後検討すべきとされた。

2004年３月に発足した第28次地方制度調査会に対する諮問事項には「道州制のあり方」が盛り込まれた。同調査会は2006年２月に「道州制に関する答申」を公表し，「道州制の導入が適当である」と結論付けた。答申では，まず都道府県制度の現状を展望し，市町村合併の推進，都道府県域を越える広域行政課題の増大等により，都道府県は地方分権改革の担い手たり得ないとした。また，広域自治体改革は単に都道府県制度に関する問題解決への方策であるのみならず，国と地方の双方の政府のあり方の見直しに関わるものであると位置付け，道州制の導入を推進するよう提言した。続いて，道州の性格，区域，移行方法，事務，議会，執行機関，大都市等との関係，税財政制度等，道州制の制度設計について基本的なポイントを指摘したうえで，道州制導入に当たって国民的議論が広範に行われることが期待されている。そして，道州の区域例として９道州，11道州，13道州にした場合が具体的に示されている。

道州制の導入に向けた動きはその後も活発化し，2006年９月に発足した第１次安倍内閣は，道州制担当大臣を置き，さらに道州制担当大臣の下に「道州制ビジョン懇談会」を設置した。同懇談会は2008年３月の「中間報

表 6　2000年以降の道州制に関する主な動き

年	月	で　き　ご　と
2000	6	民主党道州制実現推進本部プロジェクトチーム「連邦 地域主権・連邦型国家を目指して」 ・道州制導入による分権連邦型国家への転換について提言
	11	自民党道州制を実現する会「道州制の実現に向けた提言」 ・現行憲法下での道州制導入について提言
2001	6	地方分権推進委員会「最終報告」 ・市町村合併の帰趨を慎重に見極めながら，道州制等新たな地方制度の提言の当否の検討の必要性に言及
2003	11	第27次地方制度調査会「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」 今後における都道府県の機能のあり方や都道府県合併・道州制の導入の検討が必要であると言及
2004	11	自民党，道州調査会を設置 ・2005年 7 月第 1 次中間報告，2007年 6 月第 2 次中間報告
2006	2	第28次地方制度調査会「道州制に関する答申」
	9	第 1 次安倍内閣発足。道州制担当大臣を置く
2007	1	政府，道州制担当大臣のもとに「道州制ビジョン懇談会」を設置
	1	全国知事会「道州制に関する基本的考え方」を公表
	3	日本経団連「道州制の導入に向けた第 1 次提言」
	5	日本経団連，道州制推進委員会を設置 ・2005年 3 月第 1 次提言，2008年11月第 2 次提言
	11	自民党，道州調査会を道州制推進本部に格上げ
2008	3	道州制ビジョン懇談会「中間報告」 ・地域主権型道州制を提唱 ・「道州制基本法」原案を2010年に作成 ・道州制の導入はおおむね10年後，2018年までに完全移行
	7	道州制ビジョン懇談会「税財政専門委員会」設置
	7	自民党道州制推進本部「第 3 次中間報告」 ・連邦制に限りなく近い道州制 ・「2015年から2017年を目途に道州制を導入すべき」と提言
	7	関西経済連合会「分権改革と道州制に関する基本的考え方」
	9	麻生内閣発足 ・地域主権型道州制を目指す 自公連立政権合意 ・道州制基本法の制定に向け内閣に検討機関を設置 道州制ビジョン懇談会「区割り基本方針専門委員会」設置
	11	日本経団連「道州制の導入に向けた第 2 次提言」 ・平成の「廃県置州」 ・2015年を目途に導入
	11	全国町村長大会で道州制に反対する「特別決議」

	12	地方分権改革推進委員会「第2次勧告」 ・地方分権改革の推進が将来の道州制に向けた確かな道筋をつける
2009	1	地方分権改革推進委員会の丹羽会長と道州制ビジョン懇談会の江口座長の会談 ・地方分権改革を優先することを確認
	2	都市分権政策センター（全国市長会と日本都市センターが共同設置）の「道州制と都市自治体に関する検討会」が「道州制に関する意見」を公表
	9	民主党政権発足
	10	日本経団連「改めて道州制の早期実現を求める」
2010	2	道州制ビジョン懇談会廃止（「最終報告」は作成されず）
2012	11	全国町村長大会で道州制に反対する「特別決議」
	12	衆議院選挙（公示12月4日，投開票12月16日）のマニフェスト ・民主党：中長期的な視点で道州制を検討する ・自民党：道州制基本法を早期に制定，制定後5年以内に道州制の導入を目指す ・公明党：早期に道州制基本法を制定，道州制推進本部と道州制国民会議を設置し，約3年で議論を集約，その後2年間をめどに法的措置を講じる
	12	第2次安倍内閣発足 道州制担当大臣（総務大臣兼務）を復活させる
2013	1	自民党道州制推進本部の今村本部長が，「道州制基本法案」を次期通常国会に議員立法で提出する方針を示す
	1	全国知事会「道州制に関する基本的考え方」を公表
	2	自民党道州制推進本部総会，道州制基本法案を今通常国会に提出する方針を確認（公明党，日本維新の会，みんなの党との共同提出を目指す）
	3	日本経団連，「道州制実現に向けた緊急提言」
	4	自民党・公明党の「道州制に関する立法ワーキングチーム」が道州制推進基本法案（骨子案）をとりまとめ 全国町村議会議長会が道州制の導入に反対する緊急声明を発表
	5	自民党道州制推進本部が地方六団体から道州制（推進基本法）に関するヒアリングを実施
	6	与党が道州制推進基本法案の通常国会提出を見送り道州制推進知事・指定
	7	参議院選挙（公示7月4日，投開票7月21日）のマニフェスト ・自民党：道州制推進基本法を早期に制定，5年以内に道州制の導入を目指す ・公明党：道州制基本推進法を制定，道州制国民会議で3年間かけて制度設計を議論，その答申後2年を目標に必要な法的措置を講じる ・民主党：言及なし
	7	自民党道州制推進本部が道州制推進基本法案（骨子案）の修正を検討
	11	全国町村長大会で道州制に反対する「特別決議」
2014	1	自民党道州制推進本部の磯崎事務局長代理が，26年通常国会に道州制推進基本法案を提出し，成立を目指す考えを表明

3	日本経団連，日本商工会議所，経済同友会等経済10団体連名「道州制推進基本法の早期制定を求める」
7	衆議院選挙（12月２日公示，12月14日投開票） ・自民党のマニフェスト（重要政策集）:「道州制の導入に向けて，国民的合意を得ながら進めてまいります。導入までの間は，地方創生の視点に立ち，国，都道府県，市町村の役割分担を整理し，住民に一番身近な基礎自治体（市町村）の機能強化を図ります。」

（出所） 田村（2004），加茂・岡田・鶴田・角田編著（2009），岡山県作成資料（http://www.pref.okayama.jp/uploaded/attachment/171746.pdf），福島県 HP（http://www.pref.fukushima.lg.jp/sec/01125b/dousyuugoki.html）を基に作成。

告」において「道州制基本法」原案を2010年に作成し，2018年までに道州制への完全移行を達成する，という方針を提案した。

こうした政府の動きに呼応して，自民党内でも道州制導入に向けた議論が活発に行われている。2004年11月に党内に「道州調査会」（その後2007年11月に「道州制推進本部」に格上げ）を設置し，道州制のあり方や導入時期等について検討された。

また，経済界でも道州制導入には積極的であり，日本経団連を中心として道州制導入に向けたさまざまな提言を行っている。

一方，道州制の導入に対する地方自治体側の対応ぶりは，慎重または反対と言ってよいであろう。全国知事会は2007年１月と2013年１月の２回，「道州制に関する基本的考え方」を公表しているが，いずれの文書においても，「全国知事会は，道州制議論において，正に当事者として，さまざまな課題について検討を加えながら真摯に議論を重ね，最も積極的に提案していかなければならない立場にある。」と宣言している。しかし，両文書の内容を比較検討してみると，道州制の基本原則，道州制検討の進め方，具体的な検討課題のいずれについても全く変わっていない。そればかりか，2007年に８項目だった検討課題が2013年には１項目増えて９項目になっている。増えた項目の内容は，この間，「道州制特区」や都道府県を

越える広域連合（関西広域連合等）のような，新たな広域自治体形成の動きがあり，広域自治体のあり方として道州制が唯一のものではないことが明らかになってきたことを背景とする課題の提示である。こうした状況は，2007年以降，国と地方の道州制に関する協議がほとんど進展していないことを意味している。

全国市長会のスタンスも慎重姿勢である。全国市長会と日本都市センターが共同設置している都市分権政策センターの「道州制と都市自治体に関する検討会」は，2009年２月に「道州制に関する意見」を公表したが，そこでは，道州制を議論する前に地方分権改革をきちんと進めることが先決だとの見解が表明されている。

全国知事会や全国市長会が道州制導入に関して慎重姿勢を崩さない一方で，全国町村会は一貫して道州制の導入に強く反対してきた。これまで，全国町村長大会において３回（2008年，2012年，2013年）道州制反対の「特別決議」を行っている。反対の理由は次のとおりである。「これまでの道州制論議は，国民的な議論がない中で，現行の都道府県制度のどこにどういう問題があるのか，道州制は一体何をもたらすのか，道州制での国と道州，基礎自治体の具体的な役割，税財政制度等について明らかにされないまま，あたかも今日の経済社会の閉塞感を打破しうるような変革の期待感だけを先行させ，主権者たる国民の感覚からは遊離したものとなっている。道州制は，地方分権の名を借りた新たな集権体制を生み出すものである。また，税源が豊かで社会基盤が整っている大都市圏へのさらなる集中を招き，地域間格差は一層拡大する。加えて，道州における中心部と周縁部の格差も拡がり，道州と住民の距離が遠くなって，住民自治が埋没する懸念すらある。」（全国町村長大会「特別決議」2012年11月21日）

2009年９月に政権交代が起こって民主党政権が誕生したが，2010年２月に道州制ビジョン懇談会が最終答申を出さないまま廃止されて以後，民主

党政権時代には，道州制に関する議論が進展したとは言えない。その後2012年12月に第 2 次安倍内閣が発足するとともに，道州制担当大臣が置かれ，道州制推進基本法の制定に向けた動きが始まった。しかしながら，現在まで同法案の国会提出は行われていない。

1-6　道州制のメリットとデメリット

以上で見たように，これまでの道州制をめぐる議論においては，賛否両論が展開されている。ここではそれらを整理しておこう[4)]。

まず，道州制導入のメリットとしては以下の点が挙げられている。

⑴　都道府県制度の見直し

都道府県の区域を越える広域行政課題に対処できる。また，市町村合併の進展に伴う都道府県の役割の変化にも対応できる。

⑵　地方分権の一層の推進

基礎自治体が中心となって，住民のニーズにきめ細かく対応した行政サービスの提供が可能となる。また，行政が身近になり受益と負担の関係が明確化する。

⑶　地方の活性化，地域間格差の是正

道州制の導入により，広域経済圏が確立し，地方が活性化する。また，東京一極集中の是正により地域の多様性が発揮され，地域間格差の是正に寄与する。

⑷　国と地方の行財政改革の進展

国と地方の二重行政が解消され，行財政改革が進む。国と道州と基礎自治体の役割分担が明確化され，国は国家戦略や危機管理等の役割に専念できる。

---

4)　以下の議論の整理は原田（2012）に負うところが大きい。

一方，道州制導入のデメリットとしては，以下の点が挙げられる。

⑴ 住民自治の後退

都道府県制と比べ道州制は，自治体と住民との距離をむしろ広げることとなり，住民自治が形骸化するおそれがある。

⑵ 国の調整機能の低下のおそれ

道州知事を直接公選とした場合，知事の権限や権力は強大なものとなる。巨大州の知事と中央政府の意見が対立した場合，その調整が極めて困難になる。

⑶ 集権的な道州制になってしまうおそれ

道州に国の事務を大幅に移譲することが想定されているが，それら事務の執行に対する国の指揮監督権等の関与を認めるのであれば，集権的な道州制となる可能性がある。

⑷ 道州間格差，道州内の一極集中のおそれ

道州間に税負担や行政サービスの格差が生じる。財政調整が必要となるが，各道州の自立性や自己責任とどう両立させるか。また，道州内においても，いわゆる州都への一極集中が進む。

⑸ 市町村合併の促進の可能性

多くの道州制案において，都道府県の事務を市町村に移譲していくことが想定されている。その受け皿として，市町村の体制整備，特に小規模自治体のあり方が課題となる。そのためにさらなる市町村合併が推進される可能性がある。

⑹ 都道府県民のアイデンティティーの喪失

各都道府県がもつ文化，伝統，郷土意識，一体感が失われるおそれがある。

⑺ 道州制以外の広域自治体化

拡大する広域行政需要に対して，現行の都道府県制度の下でも広域

連合制度等の制度の活用で対処できるのではないか。道州制が唯一の選択肢ではない。

道州制のメリットとデメリットは，互いにコインの裏表の関係にある項目もあって，同じ要因が視点を変えるとメリットにもデメリットにもなりうる側面を有していると言えよう。

2．地方分権に関する概念整理

一般的に「分権」とは，国と地方の関係において「中央政府から地方政府への権限の移譲」を指すが，どういった権限を委譲するかによって態様は異なる。集権か分権かで分類すると，表7のように整理することができる。

政治的分権（political decentralization）とは，国の議会における決定事項を地方議会の決定に委ねること。それが税制や歳出に関する事項であれば財政的分権となる。

行政的分権（administrative decentralization）とは，業務遂行における分権のことを指す。

表7　集権と分権の概念整理

	財政的集権 （fiscal centralization）	財政的分権 （fiscal decentralization）
行政的集権 （administrative centralization） 政治的集権 （political centralization）	集権（centralization）	委任（delegation）
行政的分権 （administrative decentralization） 政治的分権 （political decentralization）	移譲（devolution）	分権 （decentralization） 政府内分権（または分散） （deconcentration）

（出所）　伊藤（2009），林（2009）。

通常，政治的集権（分権）と行政的集権（分権）は連動する。政治的分権と行政的分権と財政的分権が徹底されると，究極的には国からの分離独立につながる。

政府内分権または分散（deconcentration）とは，中央政府の機構内での分権を指し，具体的には国の地方出先機関の裁量を増やすことが挙げられる（機関委任事務を行っていた地方＝国の機関の一部の裁量拡大も含む）。

委任（delegation）とは，中央政府が，地方政府に，特定の事務やサービス提供の執行や管理を任せることであるが，その業務の最終的な責任は中央政府にある。

移譲（devolution）とは，中央政府が地方政府に特定の事務やサービス提供の執行と管理を任せる点で委任と同様であるが，その最終的な責任が地方にある点で委任と異なる。

財政的分権（fiscal decentralization）にも 2 種類がある。

歳入分権（revenue decentralization）とは，中央に直接，税目や税率を統制されるのではなく，地方が独自に税目や税率を設定できる状態を指す。

歳出分権（expenditure decentralization）とは，中央が地方の公共サービスや所得移転の水準を決定するのではなく，地方が独自に決定できる状態を指す。

それでは，日本の地方分権の現状は表 7 の分類ではどのセルに属しているのであろうか。すでに見たように，日本では，1999年 7 月に成立した地方分権一括法において機関委任事務を廃止し自治事務と法定受託事務に分けた。これは行政的集権から分権への移行の具体例とみなすことができる。三位一体の改革において国から地方へ税源移譲を行ったことは，一見，財政的分権への動きと捉えられるかもしれないが，これは「地方が独自に税目や税率を設定できる状態」ではないので，「歳入分権」が実現したとは言えない。第 2 次地方分権改革で義務付け・枠付けに関する見直し

が行われているが，その帰趨は明らかでなく，現段階では，せいぜい表７における「委任」の段階に留まっているのではないかと考えられる。「中央集権的分散システム」と呼ばれる日本の地方財政システムの財政的分権への道はまだ先が長いと言わざるを得ない。

３．地方分権擁護論 対 地方分権懐疑論

3-1　地方分権の経済理論の第１世代と第２世代

Oates（2005）によれば，地方分権の経済理論は「第１世代」と「第２世代」に分かれる[5)]。そもそも地方分権への経済学的アプローチ自体，さほど古くからあるわけではなく，その嚆矢は Tiebout（1956）の「足による投票（voting with one's feet)」モデルだと言われている。Samuelson（1954）が初めて定式化した公共財のモデルにおいて公共財の最適供給条件が導出されたが，民間部門に公共財の供給を委ねると「ただ乗り（フリーライダー)」の発生を阻止できず，いわゆる市場の失敗をもたらすとされた。その問題提起を受けて，地方公共財のケースにおいて，住民の地域間移動によって，市場メカニズム的な調整メカニズムが作動することで地方公共財の最適供給が達成できることを示したのが Tiebout であった。

この Tiebout の議論が地方分権の経済理論の発展を促し，やがて Oates（1972）の「分権化定理」が登場して，地方分権の望ましさについて経済学的根拠が与えられた。こうした議論の共通の特徴は，新古典派ミクロ経済学の典型的な応用だということである。20世紀末頃まで続く応用ミクロ経済学としての地方分権論を Oates（2005）は「第１世代」の地方分権理論と呼んだのだが，その最大の特色は政府の性格付けにある。すなわち，第１世代の地方分権の経済理論における政府は「慈悲深い主体」であり，

5）　地方分権の経済理論の「第１世代」と「第２世代」に関する議論は，堀場（2008）が詳しい。

いわば「全知全能の神」的な存在である。政府は公正中立な立場から，完全情報の下，社会厚生関数の最大化を達成目的として行動する，とされた。元々，ミクロ経済学は民間部門の経済行動や市場の動きを分析対象とする学問分野であるから，政府の行動は分析の射程に入っていない。ミクロ経済学において政府が登場するのは「市場の失敗」のケースにおいてであって，政府は市場の失敗を是正する役割を担っているだけで，現実に政府がどのような行動原理を持って行動しているかは，関心の外に置かれていた。

ところが，第 1 世代の地方分権論が展開されていくのとほぼ並行して，政府の活動を経済学的に分析しようという動きが現れた。それが「公共選択論」である。公共選択論では，政府を「慈悲深い主体」でも「全知全能の神」でもない普通の経済主体とみなし，政府自身，私的利益を持ち，それを最大化するように行動するという前提で議論が展開された。また，ミクロ経済学の分野では，不完全情報や不確実性を前提にモデルが構築されるようになり，ゲーム理論や情報理論，契約理論が飛躍的な進歩を遂げた。こうした動きは，当然のことながら，地方分権の経済理論にも大きな影響を及ぼすこととなった。かくして，公共選択論，情報の経済学，ゲーム理論，契約理論等を駆使して，不完全情報と政府が自分の目的関数（社会全体の目的関数とは異なる）に従って行動する社会における地方分権の分析を行う，新しい地方分権の経済理論の展開が盛んに行われるようになった。主として21世紀に入って急速な発展を遂げたこの新しい動きを Oates (2005) は「第 2 世代」の地方分権理論と呼んだのである。

このように，地方分権の経済理論は約60年の歴史を持つが，これまでの議論を振り返ってみると，地方分権擁護論（賛成論）が展開される一方で，地方分権懐疑論（反対論）も展開されてきた。そこで，次に，地方分権の擁護論と懐疑論の内容をそれぞれ見ていこう。

3-2　地方分権擁護論

地方分権を擁護する理論あるいは考え方には，以下のようなものがある。

(1)　足による投票

すでに3-1で触れたように，Tiebout（1956）は，住民の地域間移動によって，地方公共財に対する住民の選好が自発的に顕示され，地方公共財の最適供給が達成できることを示した。ただし，Tiebout モデルには，以下の7つの前提が置かれている。

① 住民の地域間移動は完全に自由であり，住民は自己の選考を最も満足させる地域に移動する。
② 住民は地域ごとの公共支出や課税のパターンの差異について完全な知識を持ち，それに応じて行動する。
③ 住民が選択できる地域の数は非常に多数である。
④ 雇用機会に基づく居住場所の制約はない。あるいは，住民は配当所得（dividend income）によって生計を立てる。
⑤ 各地域において供給される公共財は他地域に外部効果（外部経済・外部不経済）をもたらさない。
⑥ 各地域において供給される公共財のパターンは一定に決められており，そのための費用を最小にするような人口としてその地域の最適規模が定義される。
⑦ 最適規模以下の地域の政府は人口を増加させようと努め，最適規模以上の地域の政府は人口を減少させようと努める。

以上の前提の下で，住民は居住場所の移動という形で地方公共財に対する選好顕示を行い，その結果，私的財が市場メカニズムによって効率的に供給されるように，地方公共財の効率的供給が達成される。かくしてTiebout モデルは，地方分権のメリットに結び付けられるのである。

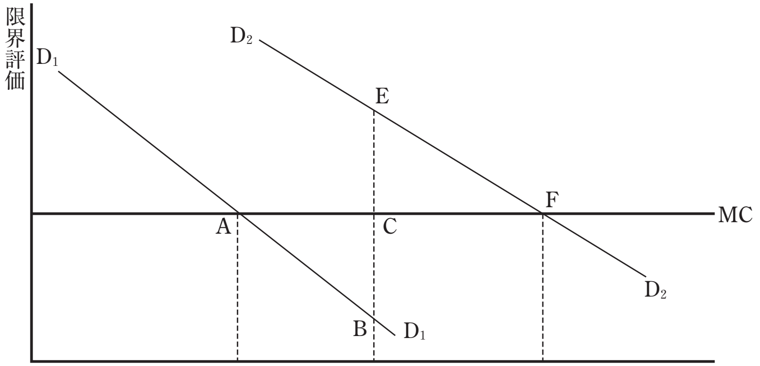
(2)　分権化定理

地方分権が中央集権に比べて効率性の面で優れていることを簡単なモデルで示したのが Oates（1972）の「分権化定理」である。図 2 を用いて分権化定理を説明しよう。

いま，社会に 2 地域のみ（地域 1 と地域 2 ）があるとし，各地域の公共財に対する需要曲線を D_1D_1 および D_2D_2 とする。この公共財の限界費用は一定とし，限界費用曲線を MC で表す。このとき各地域の地方政府が独自に公共財を供給するとすれば，地域 1 の最適供給量は Q_1，地域 2 の最適供給量は Q_2 となる。

一方，この（地方）公共財を地方政府ではなく中央政府が供給するとしてみよう。中央政府は各地域の住民のニーズを十分に把握できないとして，例えば公共財の供給量を（地域 1 にも地域 2 にも）一律に Q_C だけ供給するとしよう。このとき，地域 1 にとっては公共財が過剰供給されることとなり（$Q_2 < Q_C$），地域 2 にとっては公共財が過少供給されることとなる（$Q_1 > Q_C$）。中央政府が地方公共財を供給する場合には供給が効率的に行

図 2　Oates の分権化定理



われないことは，各地域の余剰（社会的余剰。ただし，ここでは限界費用を一定としているので生産者余剰は発生せず，消費者余剰のみ）の大きさを比較すれば明らかとなる。

中央政府が地方公共財 Q_C を供給する場合，地域 1 の余剰は地域 1 の地方政府が独自に公共財を供給する場合の余剰よりも△ABC の面積分だけ小さくなる。同様に，地域 2 の余剰は地域 2 の地方政府が独自に公共財を供給する場合の余剰よりも△ECF の面積分だけ小さくなる。すなわちこの場合には，社会全体で△ABC と△ECF の面積分を合計した大きさの厚生上のロスが発生する。

以上により，効率性の観点から見て，地方分権の方が中央集権よりも望ましいとされるのである。

⑶　住民監視の強化

政府の規模が小さいほど，住民による政府の監視が容易となる。したがって，中央政府よりも地方政府の方がその行動に対する住民監視の目が行き届きやすいから，政府が非効率的な政策を行いにくくなる。よって，地方分権の方が中央集権よりも望ましい。

⑷　ヤードスティック競争

各地域の住民は自分の住んでいる地域の地方政府の政策を，他地域（とくに近隣地域）の地方政府の政策と比較して評価するので，他地域に比べて劣った政策を実施している地域の首長や議員は選挙で落選させられる。そのため，首長や議員は他地域の政策を常に意識して行動するために地域間で政策競争が起きる。これを「ヤードスティック競争」と言う。ヤードスティック競争の下では，ある地域の地方政府が優れた政策をとると，その政策は他の地域でも採用されるので，政策が改善されやすい。中央政府には政策面で比較対象となる地域がないので政策の改善が進みにくい。ゆえに，地方分権は中央集権よりも望ましい。

⑸　政策実験のやりやすさ

多くの地方政府がそれぞれ異なった政策を展開している状況は，各地方政府が政策実験を行っている状況と捉えることができる。その結果，優れた政策が開発されれば他の地方政府の政策に影響を及ぼすことになり，ひいては全地域の利益につながる。仮に政策実験に失敗しても，被害や損失は１地域あるいは１地方政府に留まるので，相対的に小さくて済む。中央政府が政策実験をして失敗すれば，被害や損失は莫大になる。この点，地方分権は政策開発に伴うリスクの分散機能を果たすので望ましい。

3-3　地方分権懐疑論

一方，地方分権に対する懐疑論としては以下のようなものがある。

⑴　地方分権の非効率性

①　スピルオーバー効果

公共財の便益の範囲と行政区域の不一致が起きる（例：感染症予防，環境政策等)。

②　移住外部性

地方分権の下で各地域間を人々が自由に移動している場合，地域人口の配分は私的財の生産量を最大化する人口配分に必ずしもならない。

③　租税外部性

・水平的租税外部性

各地域間を課税ベース（資本や住民）が自由に移動する場合，地方政府による企業誘致政策や移住定住政策の競争が起こり，地方の税率が過小となる可能性がある。こうした地方政府間の競争は，一定の企業数や人口を地域間で奪い合う，単なる「パイの奪い合い」であって，「近隣窮乏化効果」を生むだけであり，結局，「底辺への

競争（race to the bottom）」に陥ると言われる。

・垂直的租税外部性

国と地方が同一の課税ベースを共有している場合，双方とも独立して税率を決定すると国と地方の税率は過大となる点が指摘されている。

④　福祉の磁石（welfare magnet）

社会福祉サービスの受給者は給付条件の良い地域を選ぶ。各地域が独立して社会福祉政策を行うと，高福祉サービスを提供している地方に福祉サービス受給者が集まり，福祉費用が増大する。その結果高所得者や企業が高負担を嫌ってその地方から逃げ出すこととなり，その地方の財政は悪化する。

⑵　地方分権の不公平性

地方分権は地域間の財政力格差の拡大をもたらす。

⑶　地方政府の機能

地方分権擁護論における地方政府の機能は，地方公共財を供給する機能のみであり，所得再分配機能は考慮の外に置かれているか，再分配機能を担わないという位置付けを与えられている。しかるに，日本の現実の地方政府は再分配機能を果たしていると言えるので，ここで取り上げられている地方分権擁護論の，とくに効率性に基づく論拠は日本の地方政府には当てはまらない。

⑷　地方分権擁護論に対する批判・反論

①　ヤードスティック競争

ヤードスティック競争が存在していても，地域政策の相互依存性が存在し，地方政府間の協調が存在しない限り，上記⑴で掲げた地方分権の非効率性は避けられないのではないか。

②　政策実験のやりやすさ

他の地方政府が自前でコストを負担して政策実験を実施してくれて，かつ，その成果にただ乗りできるのであるならば，他の地方政府の政策実験の成り行きを見守っていればよい。そうすると，そもそも自らコストを掛けて政策実験を行おうとするインセンティブは働かず，どの地方政府もリスクを負ってまで新たな政策実験を行わなくなるのではないか。

③　地方分権擁護論の前提となっている地方政府は，地方公共財を提供するだけの政府であり，所得再分配機能は果たしていない。だが，日本の地方政府は所得再分配機能を果たしているので，地方分権擁護論は日本の場合にそのまま当てはめることはできない。

3-4　地方分権の「誤解」

以上の3-1および3-2で述べたことと内容的に重複する部分が多いが，佐藤（2004），伊藤（2009）等の整理によると，地方分権に関して以下のような「誤解」が広がっていると言う。

①　分権化すれば，地域のニーズに即した公共財が提供される。

②　分権化による地方政府間競争の促進は財政の効率化を促す。

③　分権化は地域経済を活性化させる。

④　分権化すれば，政府のアカウンタビリティー（説明責任）は改善する。

⑤　分権化は地方を切り捨てる。

⑥　分権化は中央政府の権限を縮小させる。

これらの諸点について佐藤等は逐一反論しているので，その内容を紹介しよう。

①は，上記3-1(2)のOatesの「分権化定理」によって説明されたステートメントである。すなわち，地方政府の方が中央政府よりも住民のニー

ズを的確に把握できるのに対して，中央政府はそれができないので公共財供給が画一的にならざるを得ず，結果的に効率性が損なわれる。これに対して佐藤等は，近年の「プリンシパル―エージェント理論」に基づき，プリンシパル（中央政府）がエージェント（地方政府）に対して正確な情報を提供するような制度設計は可能だとしている。

② の内容は，住民の監視の強化やヤードスティック競争により地方政府間競争が活発化し，それが地方歳出の無駄の削減につながり，結果的に財政規模の縮小がもたらされるというものである。これに対して佐藤等は，地方政府間競争には，「良い競争」（足による投票，ヤードスティック競争等）と「悪い競争」（租税競争（税率引き下げ競争），租税輸出（ホテル税等），財政的外部効果の放置等）があるので，両方の面を考慮して地方政府間競争の評価をすべきだとしている。

③ は，地方分権を進めると，地域資源が有効活用されるようになり，地域経済が活性化するというロジックである。しかし，佐藤等は，地方分権と経済成長の関係は必ずしも明確ではないという点を指摘している。

④ は，地方分権を進めると，地方政府の行動に対する住民の監視が強化され，地方政府側に緊張感が生まれてアカウンタビリティの改善につながる，という説である。しかし，実際には住民と地方政府間に「情報の非対称性」が存在するために，住民が地方政府の情報をどこまで正確に把握できるか，したがって，住民の監視がどこまで徹底できるかは不明確であるという反論がなされている。

⑤ は，地方分権を進めると国庫支出金や地方交付税が廃止され，それは地方の切り捨てにつながるという心配である。これに対して佐藤等は，地域間所得再分配システムの矛盾を指摘している。国庫支出金や地方交付税のように地域単位で所得再分配を行うと，地域の低所得者のみならず地域の中高所得者も恩恵に与るので，所得再分配効果が減殺される。一方

で，たとえば，地方交付税制度の下では，不交付団体である東京都の低所得者にはその恩恵は及ばない。所得再分配は個人（世帯）単位で行うべきであり，地域間所得再分配から個人間所得再分配システムに移行すれば，地方分権を進めても，地方の切り捨てにはならない。

⑥は，国は国防や外交に特化し，地方はその他の公共財提供を担う，というふうに役割分担をして小さな中央政府を構築しようという考え方であり，それはまさに道州制の導入が目指すところでもある。ただし，佐藤等は，分権化が中央政府の権限縮小につながるとは必ずしも言えないとしている。ただ，この問題は，将来の国と地方の制度設計に係る問題でもあり，道州制の具体的な姿が不明確な現在，詳細な議論はできないと言えよう。

3-5　Treisman の地方分権論

地方分権は世界的な潮流だが，地方分権に関する議論も海外で盛んに行われている。ここではアメリカの政治学者 D. Treisman が Treisman（2007）において展開した地方分権論を取り上げて検討しよう。Treisman は，地方分権擁護論の根拠を分析対象とし，それらに逐一反論を加える形で議論している。Treisman は政治学者なので，彼が分析対象としているのは政治的分権についてである。政治的分権の下では当然ながら異なった地域で異なった政策が行われる。政治的集権の下では一般に異なった地域で同一の政策が行われる。だが，政治的分権の下でも異なった地域で異なった政策を行うことは可能だ，というのが彼の基本スタンスである。地方分権擁護論の根拠とそれに対する Treisman の反論は以下のとおりである。

根拠１：地方政府は地域住民の意向によりセンシティブだ。

反論１：例えば，大きく意見が分かれるイシューについて，中央集権の下で全国民が投票すると多数決で賛成されるが，地方分権の下で地

域住民が投票すると多数決で反対されるとする。この場合，中央集権の下では，全国の多数派が自ら選好する政策を，意見を異にする地方の多数派に押し付けることとなる。一方，地方分権の下では全国的に見ると少数派が支持する政策が採用されることとなる。どちらの多数決結果を採用するかは多分に価値判断の問題であり，その意味で，地方政府の決定が常に妥当だとする見解には留保が必要である。

根拠２：地方分権により，住民が公務員をより適切に監督することができる。

反論２：住民数が数百人を超えると，自発的な協力は起こらなくなる。また，住民の協力は新聞，政党，他の組織が積極的に活動しなければ，得られない。つまり，地方分権化したからと言って住民の監督能力がにわかに高まる保証はなく，その点，住民の中央政府に対する監督能力と地方政府の監督能力の間にはさしたる違いはない。

根拠３：地方分権は地方政府の責任を明確化する。

反論３：中央集権の下では地方政府の責任は不明確となるが，地方分権の下では地方政府の責任が明確になる，という見解だが，必ずしもそうは言えない。地方分権の下でも地方政府の責任が曖昧になるケースが起こり得る。地方分権下で複数層の政府が機能をシェアしている場合，住民は地方政府を評価しづらくなる。すなわち，どんな小さな村政府でも，多機能を果たしていると，村人は評価に困る。

根拠４：地方分権は，政府を人々に近づける。

反論４：地理的な話ならば然りだが，地方有権者の政策選好ならば，然りではない。中央政府の政策と地方政府の政策のどちらに地方有権

者は関心を持っているか，あるいは地方選出の国会議員と地方議員とは，有権者にどちらが近いか，を考えると，地方分権だから住民は地方政府に近いとは一概に言えない。また，中央集権下では，中央政府の政策決定が官僚に左右されるという批判があるが，地方分権下でも事情は同じである。

根拠５：地方分権を自由競争になぞらえ，望ましいとする。

反論５：地方分権の下では地方政府間競争が起こり，住民移動や企業の移動が誘発されて地域が活性化し，住民の便益が増大する，という見解だが，地方分権は必ずしも地方政府間競争を引き起こさないし，たとえ，地方政府間競争が起きたとしても，住民の便益向上よりも住民に害を与える競争になる。また，住民や企業を誘致するために減税政策を行ってもその効果は疑わしい。

根拠６：地方分権は市民意識を涵養する。

反論６：公務員として地方政府に入って働くのは住民全体のうち，ほんの一握りの人たちである。政治参加の方式は間接参加方式であり，この点は中央集権でも地方分権でも同じである。地方分権化したからと言って，それだけで市民意識が涵養されると考えるのは早計である。

根拠７：地方政府の方が地方の条件についてよく知っている。

反論７：情報収集にはコストがかかる。その点で比較すると，中央政府に比べて地方政府に優位性はない。中央政府には情報収集と分析に規模の経済がある。また，住民や企業の情報を地方政府だから容易に聞き出すことができると考えるのは安易である。地方政府に住民情報を獲得する強い動機があるというのは明確でなく，また住民に情報を顕示させる優れた能力があるとは限らない。

根拠８：地方分権は個人の自由を守る防波堤になる。

反論８：地方分権を行うと，民族間の緊張を和らげ，マイノリティに政治特権を与え，独自の教育政策や宗教政策を選ばせることが可能となる。確かにこの点はメリットとなるが，その反面，党派的な地域リーダーにマイノリティの迫害や暴力的な分離運動を誘発する権限を与えてしまい，却って民族対立を煽ることもあり得る。その結果，中央政府の民族融和政策の邪魔をすることになり，この点はデメリットだ。

根拠９：地方分権は財政的インセンティブを与える。

反論９：地方分権を行うと，地方の経済成長が促進され，地方税の増収につながる。また地方政府も歳入増を図り財政規律を高めようとするだろう，という見解である。確かに地方分権により地方政府の財政インセンティブは向上するだろう。しかし，その反面で，中央政府の財政インセンティブが低下する恐れがあり，もしそうなれば，ネットの効果は不明となる。

以上，Treisman の地方分権論の内容を検討したが，Treisman は地方分権反対論者ではない。彼が言いたかったのは，地方分権に関する議論は，すべて高度に条件付きであって，地方分権の帰結はしばしば不明確だということである。地方分権擁護論への反論という形で議論が展開されているが，だからと言って，分権化の危険性についての議論の方が説得的であることを意味しているわけではない。こうした点を踏まえ，彼は以下のように結論付けている。

「要するに，政治的，行政的，財政的分権化が政府の質や経済的パフォーマンスを改善したり改良したりするかどうかについて一般的な結論に到達することは困難である。さまざまな次元のさまざまな方向に向かうたくさんの効果が生じる。これらの効果は多くの条件—その

うちの多くは理論的に解決できないし実際上も特定できないような条件―に左右される。［かくして］実証研究が分権化の帰結について，確固とした，一般的な結果をほとんど何も見出してはいないことは大いに予想されるところである。いつでもどこでも政府を分権化することはきわめて向こう見ずな行動なのである。」[6)]

4．地方分権論の経済学的再検討

これまでに取り上げたさまざまな議論を踏まえて，本節では，地方分権論を経済学的視点から再検討する。そして，従来主張されてきた地方分権の経済学的根拠が実は曖昧であることを述べる。

4-1 市町村合併の経済学的根拠

すでに1-4において見たように，市町村人口１人当たりの歳出が最も低くなる人口規模が存在していることから，市町村合併を促進して各自治体の人口を最適人口規模に近づけることが経済学的視点から望ましいとされた。そして，平成の大合併において，人口５万～20万人の市の数が大幅に増加したことが確認され，まさにこの動きは経済学的に合理的なものと捉えられそうである。

しかしながら，最適人口規模の議論には３つ問題点がある。

第１に，最適人口規模の議論およびその経済学的合理性を受け入れたとしよう。最適人口規模に向けて人口規模の調整が行われることが望ましい。ゆえに市町村合併は正当化される。ここまでは首肯できよう。しからば，最適人口規模より大きな人口を抱える自治体は分割するべきだろう

6） Treisman (2007), p. 274。

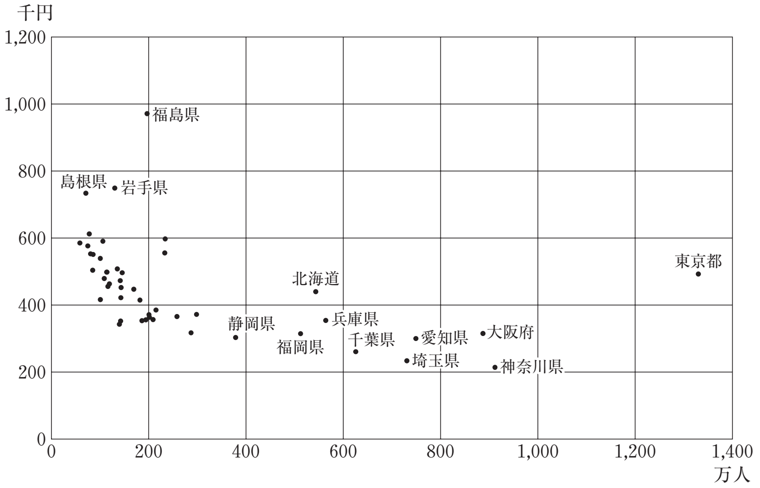
か。人口100万人の都市は人口20万人の都市５つに分割するべきなのか。この点については，最適人口規模論は何も語らないし，平成大合併の際にも大都市の分割については全く問題にされなかった。小規模人口の市町村合併は促進するが大規模人口の都市は何もしなくてよい，というのは経済的根拠の整合性の欠如である。

第２に，都道府県のみが供給する公共財に関する１人当たり歳出額を縦軸に取り，都道府県の人口規模を横軸に取ると，最適人口規模の議論を道州制導入の根拠として利用することができる。すなわち，１人当たり歳出額が最小になる人口規模になるように都道府県の合併を進めればよい，という結論になる。

実際，2014年度の都道府県人口１人当たり歳出額と都道府県人口の関係をプロットすると，図３のような散布図が得られる。グラフの形状は，東京都を含めればかろうじてＵ字型だと言えるが，東京都を除けば，右下がりのグラフである。人口１人当たり歳出額が最小なのは神奈川県である(21.4万円)。神奈川県に近い金額は埼玉県（23.4万円）や千葉県（26.1万円）であった。ちなみに，東京都は49.3万円であり，人口１人当たり歳出額が最大だったのは福島県であった（97.2万円)。

市町村合併の場合と同じロジックを使えば，道州の人口規模を神奈川県(912万人（2015年))や埼玉県（730万人（同))と同じ規模にすればよいということになる。しかし，現行の地方を前提にして道州の区域分けを考えると，そのようにはならない。例えば，東北地方の６県の人口は約915万人，中国地方５県の人口は約753万人なので，「東北州」「中国州」になった場合，１人当たり歳出が低下する可能性があるが，その他の地方では，うまくいかない。例えば，九州７県の人口は約1,322万人であるし，近畿５県の人口は約2,091万人であるので，１人当たり歳出最小の人口規模をはるか超える。その一方で，北海道や沖縄は単一の道州となる可能性が高い

図３　都道府県人口１人当たり歳出と都道府県人口



（出所）　総務省「平成26年度都道府県別決算状況調」「住民基本台帳に基づく人口，人口動態及び世帯数（平成27年１月１日現在）」により作成。

が，人口はそれぞれ543万人と145万人であり，規模の経済が発揮できない。かくして，道州制導入の経済学的根拠も極めて希薄であると言わざるを得ない。

第３に，図１に描かれた最適人口規模を求めるＵ字型のグラフは人口１人当たりの歳出額を表すものであり，つまりは費用曲線であって，自治体が提供する公共財の「供給曲線」とみなせるものである。しかし，ここには公共財に対する「需要曲線」が描かれていない。公共財に対する需要曲線を書き入れ，供給曲線と需要曲線が交わる点に対応する人口規模が実は最適人口規模と言えるのではないか。

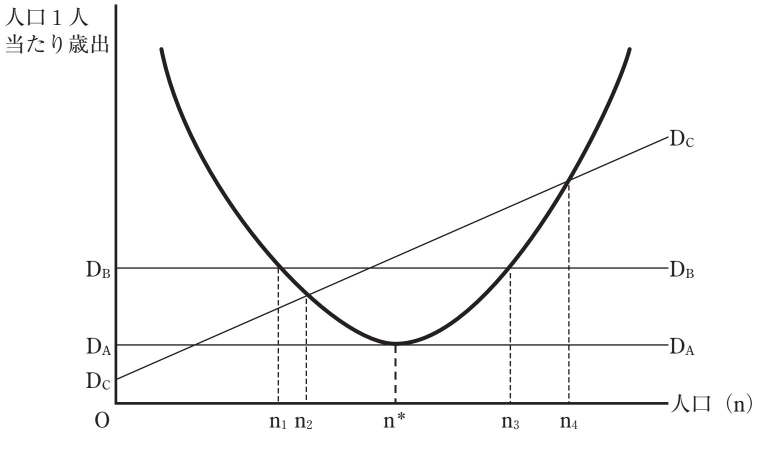
図４は図１に公共財の需要曲線を書き加えたものである。公共財の需要曲線はさまざまなものが描けるが，図４ではそのうち３つのケースのグラフを描いている。まず，人口規模に係らず，全国一律に１人当たり歳出額

を保証するというケースが考えられる。保証額の水準によって，図 3 の D_AD_A 線のケース（ケース 1）と D_BD_B 線のケース（ケース 2）に分けられる。ケース 1 では D_AD_A 線が U 字型曲線の最低点で接しているので，このときの最適人口規模は n^* となる。ところが，ケース 2 では D_BD_B 線が U 字型曲線と 2 か所で交わっていて，各交点に対応する人口規模は n_1 と n_3 となる。このとき，どちらの人口規模が望ましいかは一概に言えない。

図 4 ではもう 1 つ，公共財の「需要曲線」が D_CD_C 線のように右上がりになるケース（ケース 3）も想定している。ケース 3 は，人口規模が大きくなるにつれて 1 人当たり歳出額に対する需要が増えるケースであり，D_CD_C 線と U 字型曲線の交点は 2 か所になる。各交点に対応する人口規模は n_2 と n_4 となる。このときも，どちらの人口規模が望ましいかは一概に言えない。

以上より，人口 1 人当たり歳出額が最小になる人口規模を市町村人口の最適規模とみなすことは適切とは言えず，その人口規模を市町村合併の人

図 4　公共財の供給と需要



口指標にすることは経済学的に見て妥当な目標ではないと言える。

4-2　足による投票モデルの再検討

Tiebout の足による投票モデルについては，3-2(1) でその内容を説明したが，地方政府がたくさんあれば，住民が各地域を自由に移住することによって，結果，地方公共財が効率的に供給されるということが主張されていて，これが地方分権を擁護する理論とみなされてきた。

しかし，このモデルを子細に検討すれば，地方分権擁護論として不明確な部分が見出される。Tiebout モデルには多くの前提が設けられていることはすでに述べた。その中で，例えば，「前提 ③ 住民が選択できる地域の数は非常に多数である。」と「前提 ⑥ 各地域において供給される公共財のパターンは一定に決められており，そのための費用を最小にするような人口としてその地域の最適規模が定義される。」および「前提 ⑦ 最適規模以下の地域の政府は人口を増加させようと努め，最適規模以上の地域の政府は人口を減少させようと努める。」はトレードオフの関係にあると言えるだろう。地方公共財に対する住民の需要を満たすためには前提 ③ は非常に重要な要因となるが，前提 ⑥ ⑦ によれば，地域の数は「最適規模」の人口の大きさによって制約されることになり，前提 ③ と両立しない。地域の数が十分多くなければ，住民は地域間移動が認められてもベストな選択ができない。また，住民の選好に比べて地域の数が相対的に少ないために，住民の選好と移住先の地域の組み合わせにミスマッチが多数出た場合，どのケースが社会的に最も望ましいケースなのか，判定できない。

さらに，「前提 ④ 雇用機会に基づく居住場所の制約はない。あるいは，住民は配当所得（dividend income）によって生計を立てる。」という前提はあまりに非現実的である。

以上より，Tiebout の足による投票モデルの諸前提はあまり現実的とは

言えず，かつ，足による投票の結果が地方公共財の効率的供給の達成につながる保証はないので，このモデルを地方分権擁護の理論的根拠とするには説得力に欠ける，と言わざるを得ない。

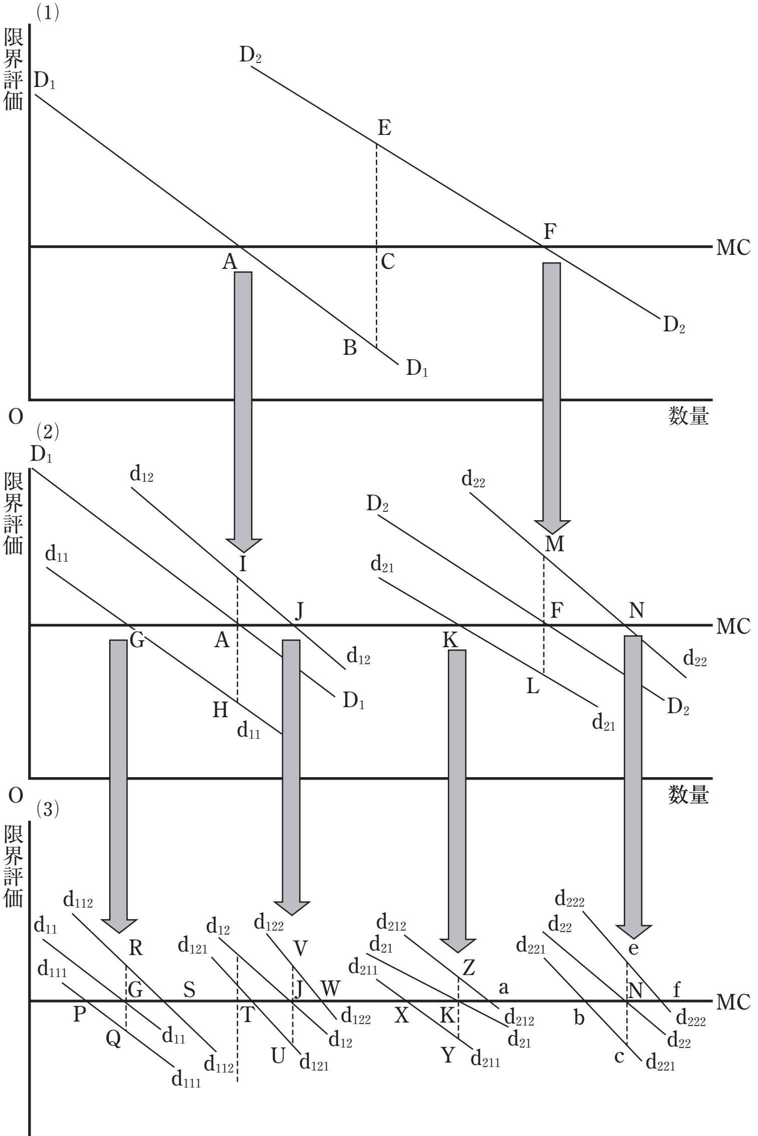
4-3　分権化定理の再検討

Oates の分権化定理の内容や含意については3-2⑵で詳しく説明したが，地方分権が中央集権よりも望ましいことを明確に示していて，地方分権擁護論の理論的支柱の１つとみなされてきた。しかし，このモデルをよりていねいに吟味していくと，地方分権とは何か，という根本的な疑問に行き着くこととなる。なぜそうなるのか，図５を用いて説明しよう。

図５⑴は分権化定理を図示した図２を再掲したものである。D_1D_1 は地域１の，D_2D_2 は地域２の公共財に対する需要曲線である。これらの需要曲線は各地域の需要曲線と呼ばれているが，ここでの議論の大前提は，各地方政府が自分の地域の需要曲線を正確に把握しているが，中央政府は各地域の需要曲線を正確に把握していない，ということである。そこで，中央政府が公共財を供給する場合には，各地域の需要曲線がわからないので，「適当な」量を地域１にも地域２にも一律に供給してしまうことになる。

ところが，これと同じことは地方分権下で地方政府が地方公共財の供給を担う場合にも起きうる。それは，地方政府が地方公共財に対する需要曲線を正確に把握できないときだ。いま，各地域は２つの「町」で構成されているとしよう。そして各町の住民組織を「町会」と呼ぼう。そして，町会はその町の住民の地方公共財に対する需要曲線を正確に把握しているとしよう。この場合の様子は図５⑵に示されている。地域１の第１町の需要曲線が d_{11} d_{11}で表され，第２町の需要曲線が d_{12} d_{12}で表されている。同様に地域２の第１町の需要曲線は d_{21} d_{21}で表され，第２町の需要曲線は

図 5　分権化定理は「地域内分権化定理」か



d_{22} d_{22}で表されている。地方政府は各町の地方公共財に対する需要曲線を正確に把握できないので，地域１の地方政府も地域２の地方政府も，それぞれ「適当な」量を各町に一律に供給してしまう。その結果，各地域内において地方公共財供給に伴い厚生上のロスが発生する。厚生上のロスの大きさは，地域１においては，△AGH と△AJI の面積の合計となり，地域２においては，△FKL と△FNM の合計となる。つまり，地方公共財の供給を地方政府に委ねた場合にも，厚生上のロスは発生するのである。そこで，結論としては，地方公共財の供給は地方政府ではなく，各町会に委ねた方が望ましい，ということになる。

以上より，図５⑵で示されている状況は，図５⑴で示されている状況と全く同じ構造であることがわかる。この議論はさらに進めることができる。今度は，地方公共財の供給が各町会に委ねられた場合を考えるが，地方政府と同様に，町会も町内の住民の地方公共財に対する需要曲線を正確に把握できない，としてみよう。

いま，各町が２つの「集落」で構成されているとして，各集落の住民組織を「集落会」と呼ぼう。そして，集落会はその集落の住民の地方公共財に対する需要曲線を正確に把握しているとしよう。この場合の様子は図５⑶に示されている。地域１の第１町会の第１集落の需要曲線が d_{111} d_{111}で表され，第２集落の需要曲線が d_{112} d_{112}で表されている。同様に地域１の第２町会の第１集落の需要曲線は d_{121} d_{121}で表され，第２集落の需要曲線は d_{122} d_{122}で表されている。一方，地域２の第１町会の第１集落の需要曲線が d_{211} d_{211}で表され，第２集落の需要曲線が d_{212} d_{212}で表されている。同様に地域２の第２町会の第１集落の需要曲線は d_{221} d_{221}で表され，第２集落の需要曲線は d_{222} d_{222}で表されている。

地方公共財の供給を委ねられた各町会は地方公共財に対する需要曲線を正確に把握できないので，４つの町会は（地域１に２つ，地域２に２つある），

それぞれ「適当な」量を各集落に一律に供給してしまう。その結果，各町において地方公共財供給に伴い厚生上のロスが発生する。厚生上のロスの大きさは，地域１の第１町においては，図５(3)の△GPQと△GSRの面積の合計となり，同じく第２町においては，△JTUと△JWVの面積の合計となる。一方，地域２の第１町においては，△KXYと△KaZの面積の合計となり，同じく第２町においては，△Nbcと△Nfeの面積の合計となる。このように，地方公共財の供給を町会に委ねた場合にも，厚生上のロスは発生するのである。

こうした議論はまだ続けられるが，以上の検討から明らかとなるのは，分権化定理が示している地方分権の望ましさは，その根拠が曖昧だということである。Oatesのモデルでは，中央集権と地方分権の違いは中央政府と地方政府の住民の公共財に対する選好の把握度の違いとして認識されていて，その違いが結論に大きな影響を及ぼしている。だが，住民に関する情報を不十分にしか把握できないのは中央政府に限ったことではなく，地方政府でも十分ありうることである。そうだとすれば，地方政府をさらに分割して，いわば「地域内分権」を進めた方が望ましいということになる。しかしそうすると，住民の選好を完璧に把握できる，公共財の供給主体にたどり着くまで，この分割化のプロセスは続く。そして，住民の選好を正確に知っているのは本人のみだとすれば，究極の地方分権は１人１自治体となってしまう。

かくして，議論はふりだしに戻る。地方分権とは何か。地方分権はなぜ望ましいのか。これらの問いに対する明確な解答は未だ出ていないと言えよう。

おわりに

地方分権を進めることは世界の潮流であり，時代の趨勢であり，国民も

熱烈に支持している，いまやあたりまえの方針，政策である。また，地方自治制度は現代社会を支える基本制度であり，住民自治，団体自治といった用語は広く人口に膾炙して，その具体的諸施策は国民生活にすっかり浸透している。

しかし，地方分権はなぜ望ましいのかについて，説得的な根拠が示されていないのではないか，というのが本稿の問題意識であった。１．において，わが国の地方分権改革の流れを細かく追究し，関係する法律の条文，審議会や委員会の答申書，声明文等において地方分権の目的や根拠がどのように記載されているかを丹念に調べたのは，そのためである。

各文書でほぼ共通して指摘されている地方分権推進の目的・基本方針は，以下の諸点であった。

① 地方分権を推進すると，地方公共団体の自主性・自立性が高まり，地域に多様性と活力が生まれる。

② 住民に身近な行政は地方公共団体が担うべきだ。

③ 地方分権の推進は行政の簡素化・効率化につながる。

③の一部に「効率化」という語が使われているものの，ここには経済学的な視点はほとんど登場していない。そこで，1-4，３．と４．において，地方分権を経済学的視点で分析した場合にどのような論点が見いだされるかを検討した。

地方分権の経済学的根拠の双璧はTieboutの「足による投票」モデルとOatesの「分権化定理」である。しかし，この2つのモデルを子細に検討した結果，いずれも地方分権擁護の理論的根拠とするには不十分であることがわかった。

そのうえで，改めて地方分権推進に関する上記3つの目的・基本方針を読むと，曖昧な部分が少なからずあることに気付く。①の「地方公共団体の自主性・自立性が高まり」というのはどういう状態を指すのか，明ら

かでない。また，地方分権と「地域に多様性」がどのように結び付くのか，また，地域に「活力が生まれる」という表現を，地域の経済成長の意味に解釈するとすれば，地方分権と地域の経済成長がどのような因果関係にあるのか，不明確である。

② の「住民に身近な行政は地方公共団体が担うべきだ。」という文言は，まさに「団体自治」を表現したものであり，「地方自治の本旨」と位置付けられるものである。しかし，これにも不明確な箇所が見出される。「住民に身近な行政」とはどういう意味なのか。おそらく距離的な意味で用いられているのだろうが，住民の選好に関する情報の把握度を基準として考えれば，市町村と都道府県と国を比較してどこが最も「身近」なのかは一概に言えない。いずれの行政組織も不完全情報の中で活動しているという点で，条件は同じであるし，住民情報の収集や分析に熱心な都道府県と不熱心な市町村とを比べてどちらが住民の「身近」にいるとみなせるかの判定は難しい。

③ の「地方分権の推進は行政の簡素化・効率化につながる。」という記述も曖昧だ。簡素化と効率化と言えば，市町村合併の謳い文句である。そもそも住民と地方政府との距離が確実に遠ざかる市町村合併がなぜ地方分権改革の一環なのか，理解に苦しむところであるが，確かに市町村合併をすれば，業務の簡素化は進むだろう。また人件費や物件費の削減により費用が節約でき行政の効率化も進むであろう。しかし，すでに十分大きな自治体が市町村合併によってさらに大きくなるのも地方分権と呼ぶのだろうか。4-1でも述べたように，「行政の簡素化・効率化」の観点からすれば，大都市の規模縮小や分割も地方分権の推進に位置付けられてよいはずだが，そういった議論は一切ない。この状況を見る限り「行政の簡素化・効率化」のためという理由は，地方分権推進の理由として相当順位が低いと考えざるを得ない。

以上要するに，地方分権を推進する根拠は曖昧で説得力に欠ける。現状においては，「地方分権が望ましい」というのは単なる「思い込み」か，ある種の「幻想」だとみなされてもしかたがない。地方分権とは何か。なぜ地方分権が望ましいのか。この根本的な疑問に十分に答え得る強固で説得的な理論構築が求められる。

参 考 文 献

伊藤敏安（2009）『地方分権の失敗　道州制の不都合―円滑な推進に向けた経済学的論点整理』幻冬舎ルネッサンス。

佐藤主光（2004）「地方分権を巡る誤解：地方財政理論にも続く分権化の再検証」『ファイナンス』第462号，52-58頁。

地方自治制度研究会編（2015）『地方分権20年のあゆみ』ぎょうせい。

中井英雄（1988）『現代財政負担の数量分析』有斐閣。

西川雅史（2002）「使用損合併の政策評価―最適都市規模・合併協議会の設置確率」『日本経済研究』第46巻，61-79頁。

林正寿（1999）『地方財政論：理論・制度・実証』ぎょうせい。

林正義（2002）「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』第61号，59-89頁。

林正義（2008）「地方分権の経済理論：論点と解釈」貝塚啓明・財務省財務総合政策研究所（編）『分権化時代の地方財政』中央経済社，43-69頁。

林正義（2009）「地域政策と地方財政―地方分権・経済理論・広域自治体―」経済産業省地域経済研究会資料。

原田光隆（2012）「道州制をめぐる議論―これまでの議論と道州制導入の意義及び課題―」『調査と情報』（国立国会図書館）第754号。

古川章好（2004）「地域別最適人口規模」『オイコノミカ』第40巻，第３・４号，81-94頁。

堀場勇夫（2008）『地方分権の経済理論―第１世代から第２世代へ』東洋経済新報社。

横道清孝・沖野浩之（1996）「財政的効率性からみた市町村合併」『自治研究』第72巻，69-89頁。

吉村弘（1999a）『最適都市規模と市町村合併』東洋経済新報社。

吉村弘（1999b）「行政サービス水準及び歳出総額からみた最適都市規模」『地域経済研究』第10号，55-69頁。

Oates, W.E. (1972), *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Javanovich., Inc.（米原淳一郎・岸昌三・長峰純一訳『地方分権の財政理論』第一法規出版，1997）

Oates, W.E. (2005) “Toward a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism”, *International Tax and Public Finance*, Vol. 12, pp. 349-373.

Samuelson, P.A. (1954) “The Pure Theory of Public Expenditure”, *Review of Economics and Statistics*, Vol. 36, pp. 387-389.

Tiebout, C.M. (1956) “A Pure Theory of Local Expenditures”, *Journal of Political Economy*, Vol. 64, pp. 416-422.

Treisman, D. (2007) *The Architecture of Government : Rethinking Political Decentralization,* Cambridge University Press.