

日本の地方政府の 現状と展望

消費者委員会・地方消費者行政専門調査会

2019年8月7日

曾我謙悟（京都大学・法学研究科・教授）

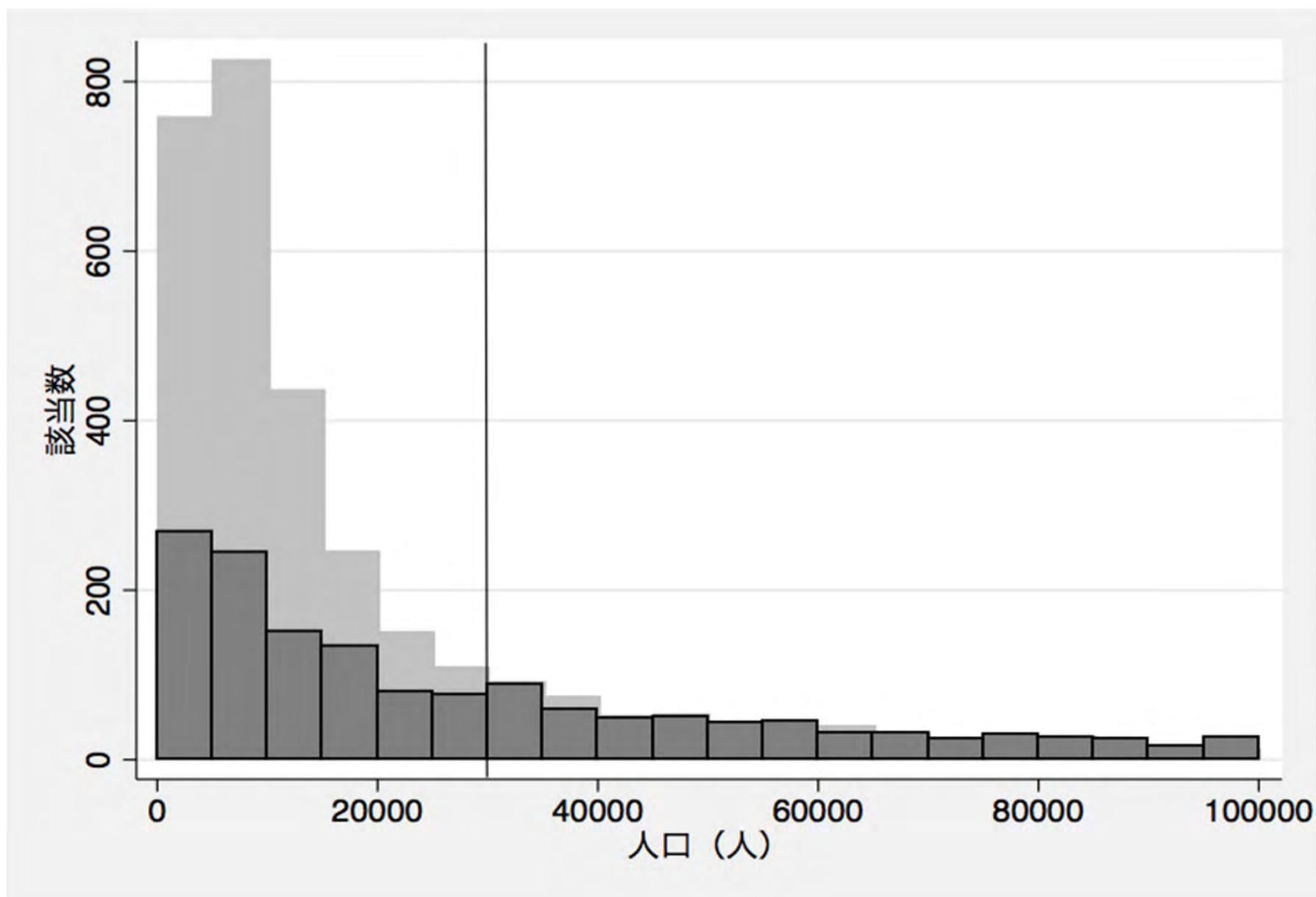
1.報告のスタンスとアウトライン

- 自己紹介
 - 政治学・行政学の立場から地方政府について，広く浅く見てきた→『日本の地方政府』（中公新書，2019年）
- いただいたお題
 - 日本の地方政府の構造と実態について
 - 地方政府における最近の行政分野の力点について
 - 総務省，自治体戦略2040構想について
 - 20年後を見据えた消費者行政充実強化のための望ましい対応策について
- 今日のお話のアウトライン
 - 現在の実態を，歴史的変遷の中に位置づける
 - 現在の特徴が維持できるか否かを出発点に今後を考える

* なお，資料中の図で出典記載のないものは報告者作成。

2. 地域社会・経済と地方政府

- 共通の利害を有する地域社会や経済が地方政府の基盤ではない
- 公共サービスの供給主体として、供給能力を確保することを重視
 - →明治、昭和、平成と中央主導の市町村合併；小学校、中学校を目安に。平成は目安設定せず。
 - 都市部では合併は進まない。農村部でも進んだところとそうでないところではらつき（次のスライド）
- 同時に、市町村間連携も用いる
 - + 公共サービスごとの効率的な規模の追求
 - - 住民意思の反映困難
 - 合併と連携の双方を用いることで、全体として複雑化、不可視化。他方で、調整コストや政治的争点化から合併、連携されないことも。

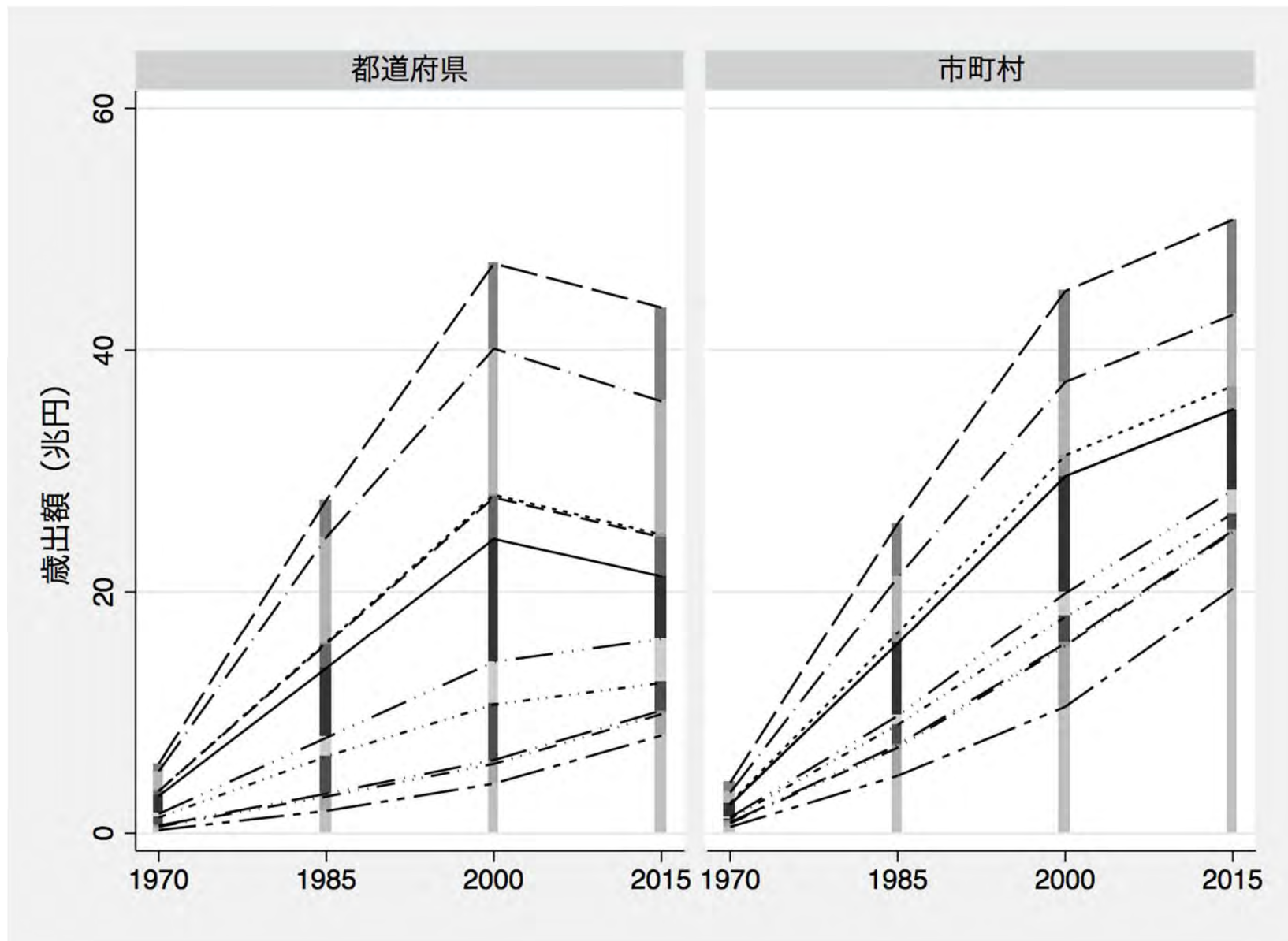


3. 都道府県と市町村

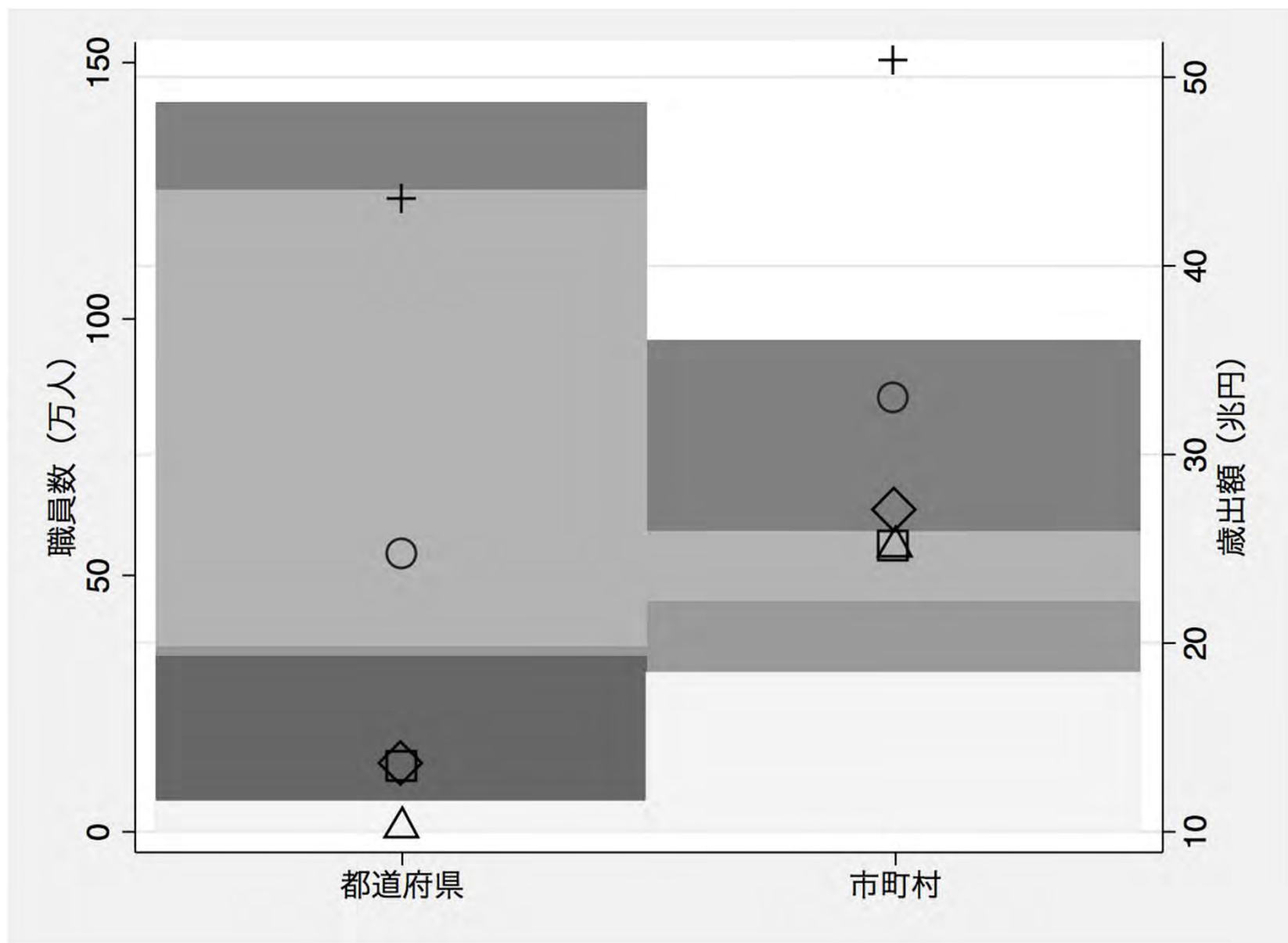
- 全国画一の権限配分
 - そもそも全国に二層制の例外をつくらない
 - 都道府県，市町村それぞれの層の中で画一
 - 市町村が福祉，都道府県が開発と警察・教育人件費
 - よって，都道府県と市町村の配分も画一
 - 実態とのズレ；地方交付税でズレを吸収
 - 大都市制度がほぼ不在；都区制度，政令指定都市
- 100年以上続く二層制
 - 中央政府の総合出先機関としての府県
 - 敗戦後の内務省・府県体制の崩壊が最大の危機
 - 分権改革も一応乗り越えるが，実態は変容
 - 財政的な比重で市町村の重みが増していく；経路依存
 - 府県・市町村関係において，権限再配分が進むところも；大阪都構想などもその流れ

	都道府県	市町村
数	47	1718
平均人口（万人）	269	7.4
平均面積（km ² ）	8043	220
歳出総額（兆円）	49.4	57.9
職員総数（万人）	138.8	135.5

町村	東京都と特別区	指定都市	中核市
都道府県			
	警察，小中学校の教員給与と高校，地域開発		
		都市計画，環境，福祉，衛生関係	環境，福祉，衛生関係
消防や上下水道			
市区町村			
福祉，小中学校の設置，消防，ゴミ収集			



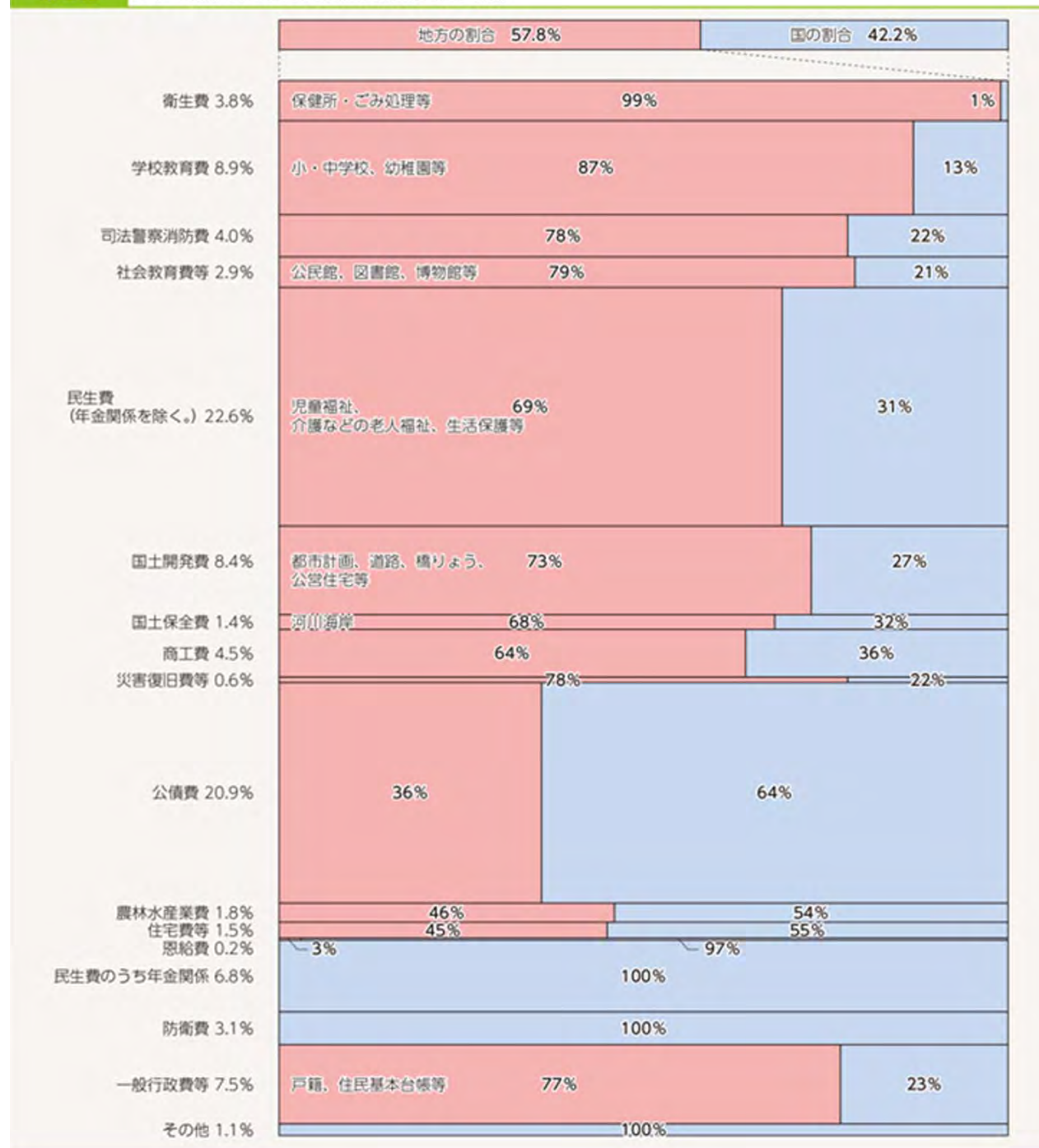
注) 下から順番に、民生費、衛生費、労働費、農水費、商工費、土木費、警察費（市町村は該当しない）、消防費（都道府県では東京都のみ）、教育費、その他合計（議会費や総務費など）の実額。



注) 棒グラフが職員数 (左縦軸), プロットは歳出額 (右縦軸). いずれも下から順に福祉, 警察 (市町村は該当しない), 消防 (都道府県では東京都のみ), 教育, その他一般行政

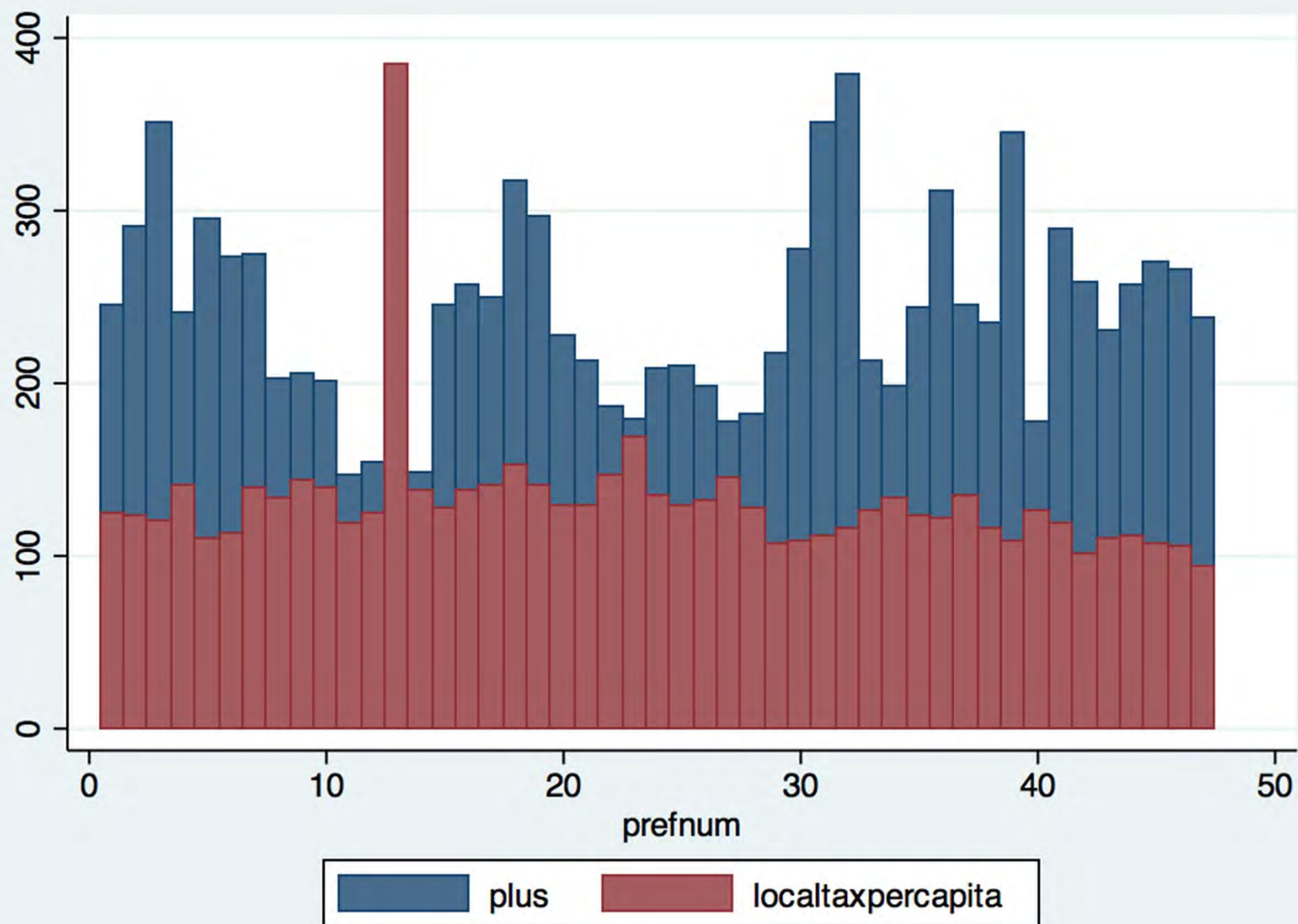
4. 地方政府と中央政府の関係

- 個別と総合の二本のチャンネル
 - 事業官庁；個別補助金，機関委任事務・法定受託事務，事業部局への出向
 - 自治省・総務省；交付税，地方制度，財務・総務部門への出向
 - 個別を総合が下支え→分権改革で総合性強まる
- 中央の委任の多さ＝融合の強さ
 - 分権改革で自律性は強まるが，量は変わらず
 - ほぼすべての政策領域で委任関係（次のスライド）
 - 中央財政の3割が地方へ移転
 - 中央の公務員の極端な少なさ；公務員の地方比率の高さ
- 相当に強い地域間再分配
 - 関係者それぞれの妥協点としての交付税
 - 高度経済成長期を終えてなお継続＝半世紀変わらない



出典) 総務省『地方
財政白書』平成31年
版.

[illegible]



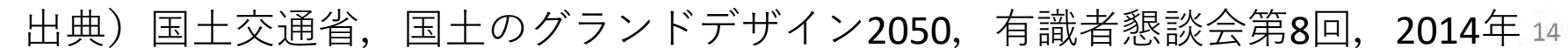
5. 地方政府の政治・行政組織

- 首長の力の増大，政党の根付かない議会
 - 分権改革で首長の魅力は高まる；政策革新につながる
 - 総合性を生かしているか？つまみ食いも
 - ←トップ・マネジメントを可能にする仕組みの欠如
- 分業はあるが，専門化の弱い行政組織
 - 緩いジェネラリスト志向；一定範囲での異動
 - マネジメントの乱立；予算と計画，政策法務，評価
 - 結果，基本的には個別が優先されるボトムアップ志向
- 行政をビジネス化，行政のビジネス化
 - 新規事業のPFI，既存施設管理の指定管理者制
 - 観光，誘致といった外からの呼び込みへの傾倒

6. 今後の展望

- 都道府県と市町村
 - 合併はもう難しい．供給能力に着目しての再編には限界
→需要側から捉え直す契機になるかも（次のスライド）．
「消費」も人口規模で相当違うはず
 - 画一性も断念．一方で市へ権限を回しつつ，小規模町村の補完や連携の仲介に都道府県は存在意義を見いだしていくだろう→それぞれに応じた消費者行政の組み立てが大事
- 権限配分
 - 二層制や全国画一性が崩れるとしたら，東京一極集中や地域間再分配の見直しが政治的な争点化を伴う場合だろう→逆に言えば，当面，二層制を前提に考えることに
 - 福祉の市町村，開発の都道府県の経路依存はかわらないだろう→消費行政の消費者側，生産者側の使い分け

省交通集团



- 中央・地方関係が個別中心，総合が下支えという組み合わせ，地方の行政組織もそれを基礎とするのは変わらない．また，職員数も減少
 - →新規参入で中央の仕事を委任するのは難しい
 - →地方における総合調整部門とのつながり
- 地方政府の受信力は上昇している
 - 具体的な政策ニーズが住民から上がれば対応
 - →そこに消費者行政をもっていけるか
 - 首長がとりあげることで対応
 - →薄く広い利益だが，何らかのきっかけは必要
 - よくあるのは残念ながら事故
 - 後ろ向きではない，「消費者」行政；消費を可能とすることとのリンケージ
- ビジネス化する行政の傾向は強まる
 - →新規の事業は民間との連携と最初からセットで考える
 - →消費者行政への積極性が，その街の「売り」となるようなより大きなストーリーに組み込めるか