

《研究ノート》

地方自治体における施策の優先順位に関する一考察

－中四国地域の主要自治体からのアンケート調査結果による－

平野正樹・谷口圭三¹

1. はじめに

地域経済が活性化し、地域住民が生き活きと生活できることが住民全員の願いといえる。こうした住民の経済的な豊かさを含む「豊かさ」全般をより向上させるために、各地方自治体²（以下では単に「自治体」という）は、住民の福祉を含めた様々なニーズに応えるべく、各種施策の効率性や効果を勘案しながら、行政サービス³を提供している。実際、地方自治法第2条では、「地方公共団体は、その事務を処理するに当たっては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない」と定めている。また、地方自治法第1条の2の規定において、国と自治体との役割分担が明確にされている。すなわち、自治体は住民の福祉増進のため、「地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割」を担うとされている。ここで、「地域における行政」とは地域的な性格を持つ行政を、「自主的かつ総合的に実施する」とは自らの判断と責任に基づいて企画、立案、選択、調査、執行などを一貫して処理することをそれぞれ意味している⁴。

国と自治体との役割分担が法的に明確に規定されてきているのは、国から自治体に権限や財源を移譲し、自治体の独自性に任せるという地方分権⁵の趣旨を反映したものである。この地方分権のメリットについては、第二次世界大戦後、様々な視点から議論されてきた⁶。特に、地方分権は中央集権との比較で、自治体は住民の選好に基づいて行政サービスが適切に提供できるため、効率的な資源配分が可能になるというのが一般的な理解である。このためには、財源は依存財源である地方交付税や国庫

1 岡山大学大学院社会文化科学研究科政策科学専攻地域公共政策コースを修了（2010年9月）。現在、岡山県議会議員。本稿は本学大学院社会文化科学研究科平野教授の指導の下で谷口圭三が作成した研究報告書（谷口2010）に基づき、平野が加筆修正を行ったものである。

2 地方自治体とほぼ同じ用語として、地方公共団体、地方団体、地方政府などがある。

3 行政サービスとほぼ同じ用語として、公共サービス、公共財（国家的公共財、地方公共財など）などがある。

4 松本〔2000〕第二章参照。

5 中央集権的に行政サービスを一律に提供するよりも、地方分権的に行政サービスを提供した方が社会全体の厚生水準が高くなるという考え方として、オーツ「分権化定理」やティプー「足による投票仮説」などがある。

6 地方分権を推進する最大のメリットは、地域住民の選好に応じた多様な経済的性質を持つ行政サービスを効率的に提供できることにある。

支出金（補助金）ではなく、地方税である自主財源を充実させることが求められる。

しかし、こうした地方分権の議論とは対照的に、例えば、高度経済成長期以降、税収が大幅に増大した時期があったにもかかわらず、独自財源である地方税の充実策が⁶特段に講じられたわけではない。むしろ、自治体は国からの依存財源である地方交付税や補助金を通じて、住民の様々なニーズに応えてきたと考えられる。確かに、経済社会環境が良好で、国の財政にある程度の余裕があるあるいは財政実態がそれほど深刻でない場合には、自治体は国の依存財源を通じて行政サービスを提供していてもそれほど大きな問題は生じないだろう。

しかしながら、バブル経済が崩壊した1990年代以降の自治体を取り巻く経済社会環境は激変し、国、自治体ともに財政事情は悪化の一途をたどっている。例えば、少子化による人口減少問題、高齢化による扶助費の増大、地域経済の疲弊による税収減、国の三位一体改革による依存財源の減収⁷などにより、自治体は非常に苦しい行財政運営を強いられているのが現状である。

岡山県においても例外ではなく、地方債の発行などによる累積債務が1999年度に一般会計ベースで約1兆円を超えたほか、2004年度には三位一体改革⁸による地方交付税ショックにより依存財源は大幅な減収となった。2007年度の県税収入は景気を持ち直しを反映してプラスの伸びを示したものの、単年度収支では200億円の赤字となっている。その解消のため、岡山県は財政非常事態宣言を発し、財政構造の根本的改革を図るプランを策定し、2009年度より実施している。

一方で、近年、住民ニーズは、大きく膨らむとともにますます多様化している状況にある。特に、生活保護費や老人医療費などを中心とする扶助費の伸びは著しく、地方財政を硬直化させている大きな原因の1つとなっている。例えば、以前は個人や家族で解決していた問題でも、時代の変化とともに社会のニーズに転化するケースも増えており、行政の守備範囲が拡大してきている⁹。

こうした中で、地方財政の健全化のために各自治体においては各種の行政サービスの見直しなど行財政改革が進められている。とりわけ、この10年間は義務的経費よりも投資的経費の方に、歳出カットへの圧力が強まっている。しかしながら、ここにきて、投資的経費の不足を懸念する声もある。住民の適切なニーズを反映した投資的経費の増大に対応するためには、扶助費などの義務的経費といえども、その更なる削減が必要かもしれない。投資的経費や義務的経費の見直しは行政サービスの低下を招くとの指摘もある。自治体はわれわれの生活に密着した社会インフラの整備や福祉・ゴミ処理サービスなどの行政サービスの提供を担っており、その機能が低下することはわれわれの暮らしの不安定さに直結してしまう懸念がある。このため、今後、自治体が行政サービスを提供するにあたって、ど

7 3兆円の税源移譲(所得税から住民税)を得るために、補助金約4兆円と地方交付税約5兆円の合計約9兆円が削減され、自治体からみたトータルバランスは、約6兆円のマイナスとなったとみられる。

8 2002年6月の閣議で補助金、地方交付税、税源移譲を含む税源配分のあり方を三位一体で検討することとされた。

9 ナショナル・ミニマムあるいはシビル・ミニマムの水準は、経済成長によって個人の所得水準が高くなるにつれて上昇する傾向がある。基本的人権に関する理念をみても、従来のような単なる「生存権の保障」から、今日では、健康で文化的な「生活権の保障」というように拡大解釈されてきている。また、自治体は全く新しい行政サービスを提供するように要請されている。例えば、従来ならば、個人や家族が問題の解決を図れたものが、保育に欠ける児童や独居老人の増加のように、女性の社会進出や核家族化の進行によって社会的に解決しなければならない問題が増加している(問題の社会化)。

ういう優先順位で施策を展開すべきなのかを本稿では考察したい。

以下では、以上の議論を踏まえたうえで、研究の背景をもう少し具体的にみしてみる。

今後、道州制の導入論議を含めた地方分権化の流れや財政事情の更なる悪化が見込まれる中で、国や自治体は政策の効率性や効果を踏まえた一層の地方行政システム改革に取り組んでいかざるをえないだろう。そうなると、今まで以上の投資的経費の確保はおぼつかなくなってしまうのではないかと考える。限られた投資的経費の中で他の行政サービスをどのように展開していくのか。施策の優先順位は何を基準に判断すべきか。政治判断の材料となる客観的指標をどのように整備していくのかなど、施策展開のための優先順位の考え方が重要になってくると考えられる。

前述したように、自治体は、限られた人員と財源で効率的かつ効果的な施策を展開しなければならない。このためには、今後の自治体には、施策の「選択と集中」の考え方やスタンスがより一層が求められる。この「選択」をいかなる方法で行うのか。施策展開の優先順位に関して、住民に対して明確な考え方を示すことなくして、「選択」への住民の理解は得られないであろう。そして、施策の優先順位を考えるにあたっては、政策評価¹⁰が必要不可欠である。現在、国のレベルだけでなく自治体の間でも、政策評価を取り入れる試みが行われている。通常、政策とは政府の活動方針を意味し、政策評価とは政策が期待した評価をあげているかどうかを判断することを指している¹¹。

政策評価がこの10年ほどの間に注目されるようになった背景には主として、国や自治体を取り巻く環境の変化がある。

第一は、財政赤字が増大するなど、財政事情の悪化が挙げられる。とくに、ストック面からみた借金の残高は国・自治体ともに、事務事業の見直しにもかかわらず急増しており、2010年度末には、国全体で900兆円程度（名目GDP比で約1.8倍）に達する見込みである。

第二は、地方分権の推進が挙げられる。1995年度には地方分権推進法が可決されたことから、地方分権推進委員会が設けられた。そして、この委員会での審議を得て、2000年4月には地方分権一括法が施行され、地方分権が一層進展することとなった。地方分権とは自治体みずからが考え実行することを意味し、自治体の合理的な意思決定のためには政策評価が必要不可欠になった。

第三は、住民意識の高まりの中で、自治体が住民に対して政策評価という形でアカウントビリティ（説明責任）を果たす必要性が増していることが挙げられる。

以上の議論を踏まえたうえで、本稿では中四国の主要な自治体にアンケート調査を実施し、財政健全化の方策や施策の優先順位などについて考察したものである。

10 政策評価手法において重要な位置を占めるものとして「費用便益分析」があるが、これは道路などの公共投資などを行う場合、その費用と便益を算定した後、費用便益指標を求めることによって、公共投資あるいはプロジェクトなどを実施するのが望ましいかどうかを社会経済厚生観点から評価する手法である。

11 山谷〔1997〕を参照。

2. アンケート調査からみた重点施策と予算配分

(1) アンケート調査¹²の概要

以下では、財政健全化策や施策展開の優先度などを回答してもらうこととした。

- ①調査地域 中四国9県と各県3市（人口上位3市）
- ②調査対象 中四国9県・27市の企画担当者および財政担当者
- ③調査方法 郵送によるアンケート調査
- ④調査時期 2009年12月
- ⑤サンプル数 9県（有効回答率89% 有効回答数8件）
27市（有効回答率85% 有効回答数23件）
合計36県・市（有効回答率86% 有効回答数31件）
- ⑥主な調査項目 今後の財政課題
財政健全化の方策
施策の予算配分上の優先順位（増額された施策、減額された施策）
客観的な評価制度の採否
投資的経費および扶助費の考え方
シビル・ミニマムの具体的な内容、など

(2) アンケート調査結果の概要

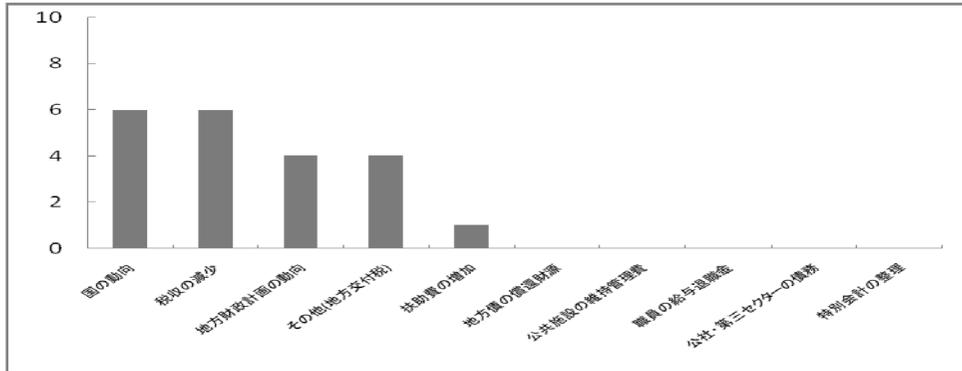
以下の項目は基本的に最大3項目まで選択できる形で尋ねたものである（複数回答）。

①今後、5年間の財政課題

（中四国地域8県）「国（財政）の動向」、「税収の減少」、「地方財政計画の動向」、「地方交付税」の4項目に集中している。

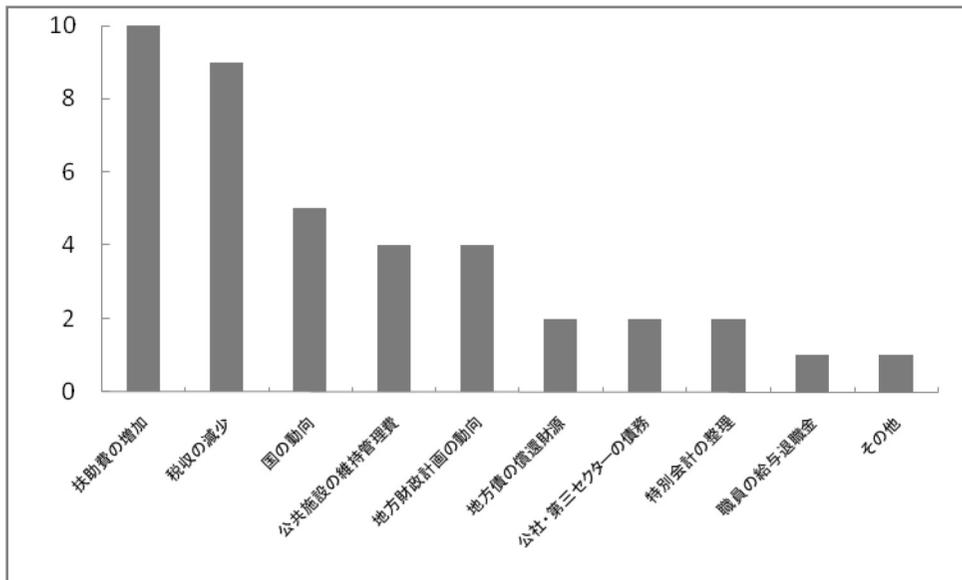
12 アンケート調査にご協力いただいた自治体の方々にはこの場を借りてお礼を申しあげる。

図1 今後5年間の財政課題（中四国地域8県、団体数で表示）



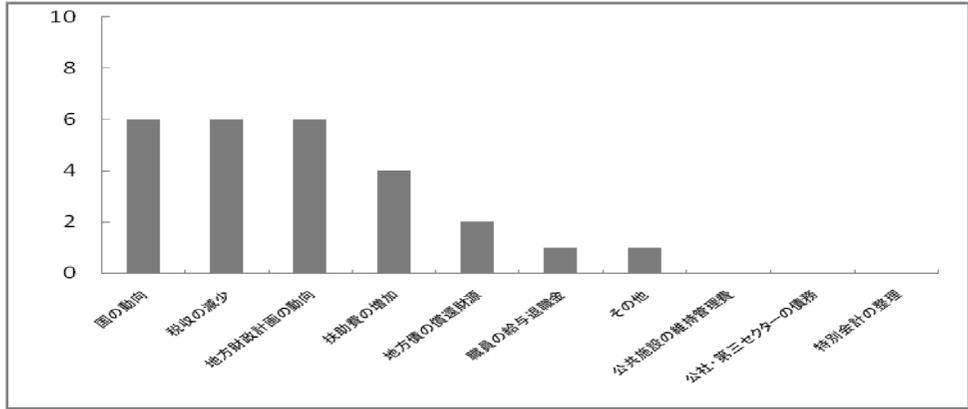
(中国地域14市) 「扶助費の増加」と「税金の減少」を挙げる団体が多い。また、10項目すべてに回答があった。

図2 今後5年間の財政課題（中国地域14市、団体数で表示）



(四国地域9市) 「国の動向」、「税金の減少」、「地方財政計画の動向」で上位回答となった。四国地域の多くの市は国の動向を重視している。

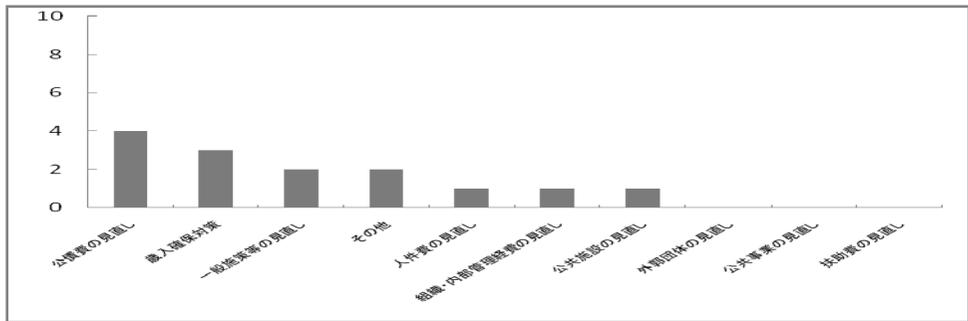
図3 今後5年間の財政課題（四国地域9市、団体数で表示）



②財政健全化の方策

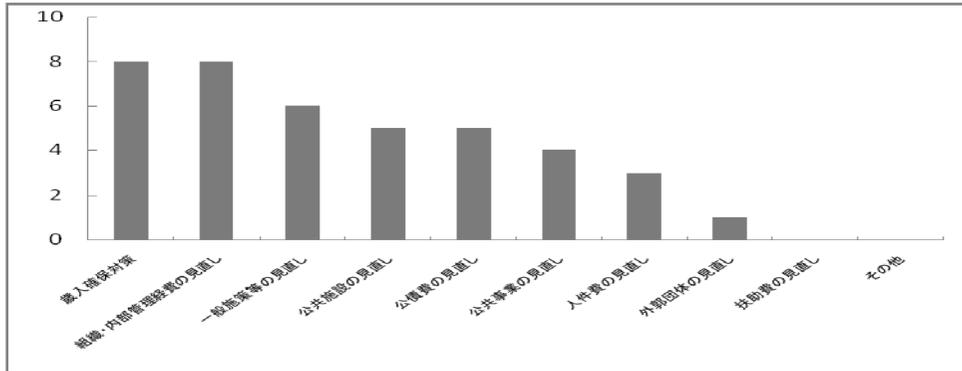
（中四国地域8県）「公債費の見直し」と「歳入確保対策」で約半数を占めている。「外郭団体」、「公共事業」、「扶助費」の見直しについては回答がなかった。

図4 財政健全化の方策（中四国地域8県、団体数で表示）



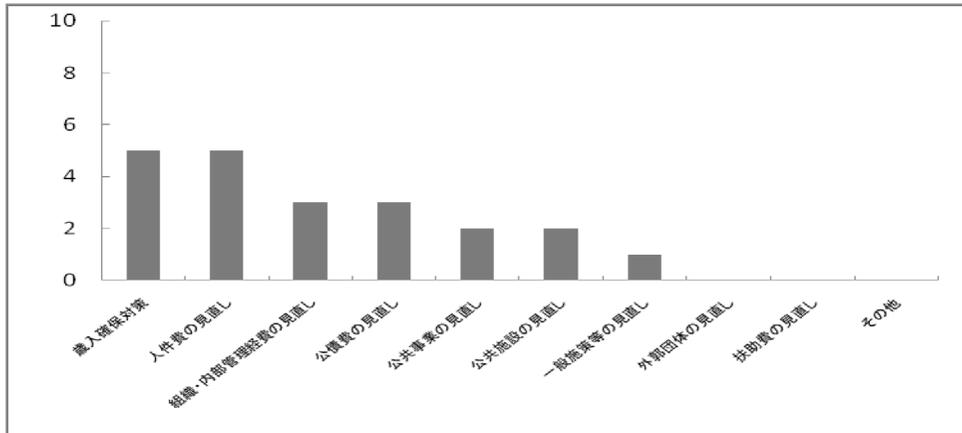
（中国地域14市）「歳入確保対策」、「組織・内部管理経費の見直し」が上位回答であった。「扶助費の見直し」については回答がなかった。

図5 財政健全化の方策（中国地域14市、団体数で表示）



（四国地域9市）「歳入確保対策」、「人件費の見直し」で約半数の回答となった。「扶助費」、「外郭団体」の見直しについては、回答がなかった。

図6 財政健全化の方策（四国地域9市、団体数で表示）



③財政健全化のための具体的な事例

財政健全化に向けて具体的に取り組まれている事例について記述式により尋ねた。4県、15市から回答があった。具体的な内容は次のとおりである。

（県回答）

- ・ 財政運営の誘導目標を設定（基金残高、借入金残高等）
- ・ 県債の発行抑制、地方税滞納機構の設置、県有財産の売却、ネーミングライツ¹³

13 スポーツ施設などの名称を付ける権利。施設所有者が企業などに売る命名権。

使用料・手数料の見直し

- ・給与カット、未収金対策、業務棚卸

(市回答)

- ・指定管理者制度¹⁴の導入
- ・公共施設、地方公社の見直し指針の策定
- ・行政評価（補助金等の見直し）の実施
- ・専門委員会を設置し、外郭団体の経営状況の分析、改革プランの策定
- ・「納税よびかけセンター」を設置し収納率の向上
- ・財政健全化計画を策定
- ・中長期定員適正化計画に基づく職員定数の適正化
- ・高金利の公的資金について繰り上げ償還の実施
- ・財務部査定方法の見直し
- ・予算編成方針において施策をゼロベースで検討
- ・建設事業債の発行抑制（前年度当初予算以下に設定）
- ・新規採用職員の抑制
- ・特別職、管理職手当等の臨時的減額
- ・市税の口座振替制度の促進
- ・受益者負担の適正化を図るため、使用料・手数料の見直し
- ・人件費抑制（当分の間、退職者の4分の1採用）
- ・アウトソーシングの推進
- ・公立保育所の民営化

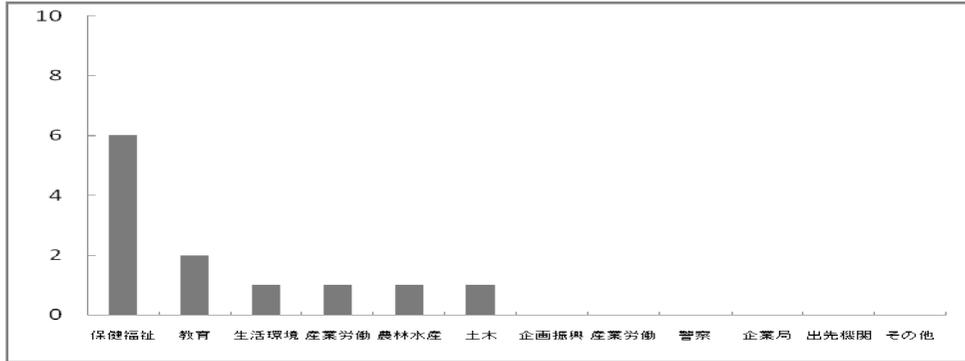
④優先的に予算配分された部局

優先的に予算配分された（減額幅が総じて小さかった）部局について、12項目から最大3項目まで選択できる形で尋ねた。

（中四国地域8県） 回答の約半分を「保健福祉」が占めている。「企画振興」、「産業労働」、「警察」については回答がなかった。

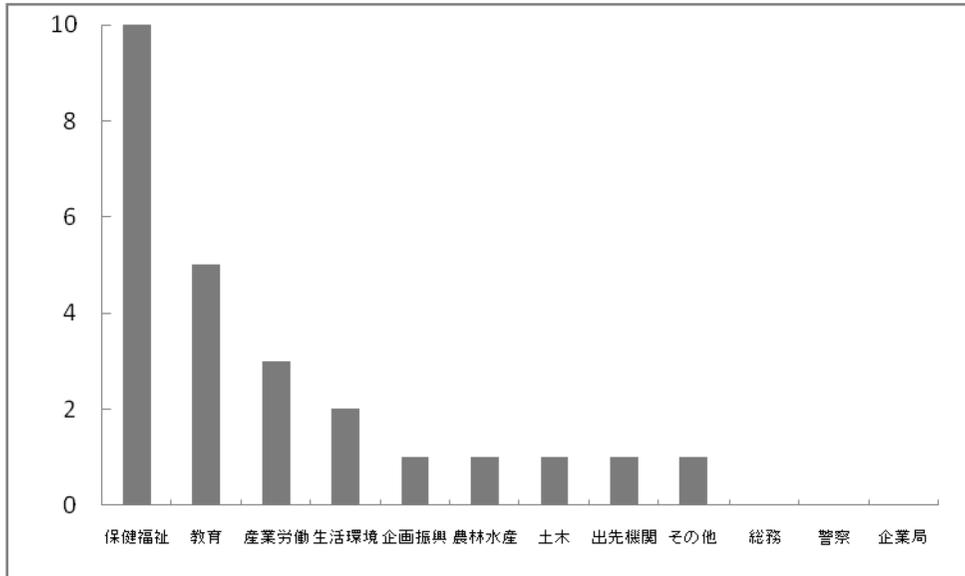
14 自治体が住民の福祉増進を目的として設置した施設（「公の施設」）を、民間事業者・団体等を指定して管理運営させる制度。

図7 予算配分の優先部局（中四国地域8県、団体数で表示）



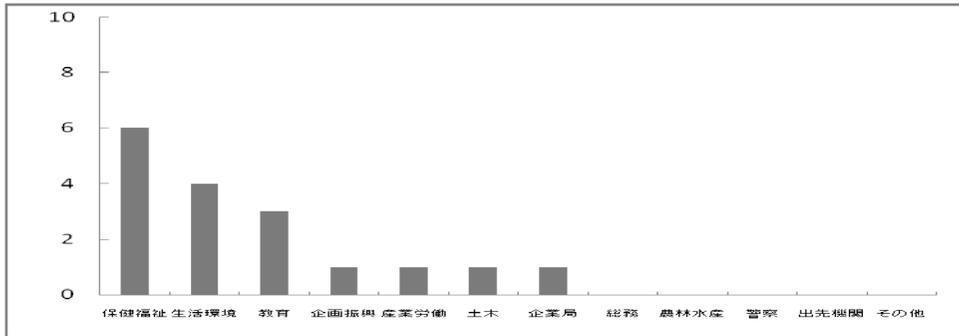
（中国地域14市）「保健福祉」が最も多く、続いて「教育」となっている。両分野で半数以上を占める。「総務」については回答がなかった。

図8 予算配分の優先部局（中国地域14市、団体数で表示）



（四国地域9市）「保健福祉」、「生活環境」、「教育」で回答の約7割を占めた。「総務」、「農林水産」については回答がなかった。

図9 予算配分の優先部局（四国地域9市、団体数で表示）

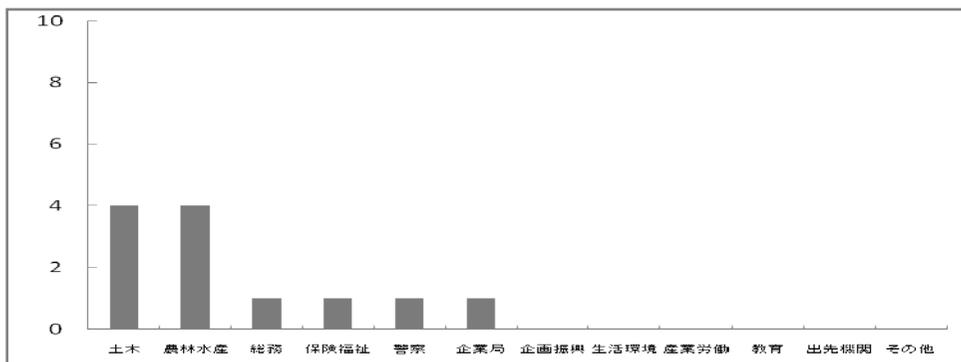


⑤予算が減額された部局

予算が減額された（減額幅が総じて大きかった）部局を12項目から最大3項目まで選択できる形で尋ねた。

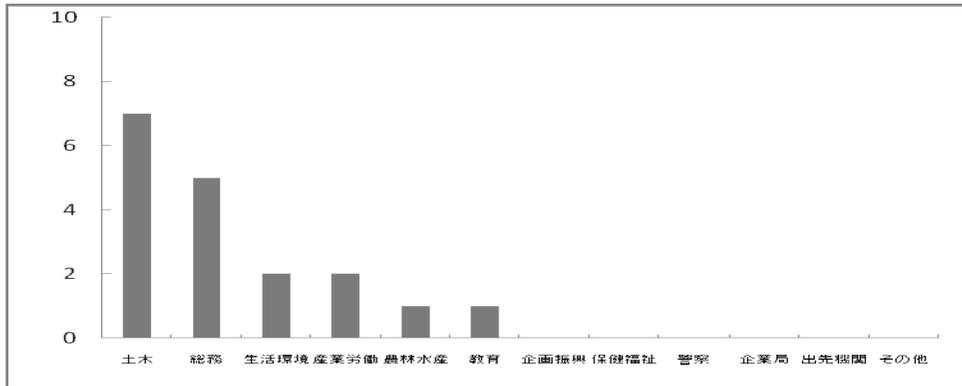
（中四国地域8県）「土木」、「農林水産」で半数を占めた。「企画振興」、「生活環境」、「産業労働」、「教育」、「出先機関」については回答がなかった。

図10 予算配分の減額部局（中四国地域8県、団体数で表示）



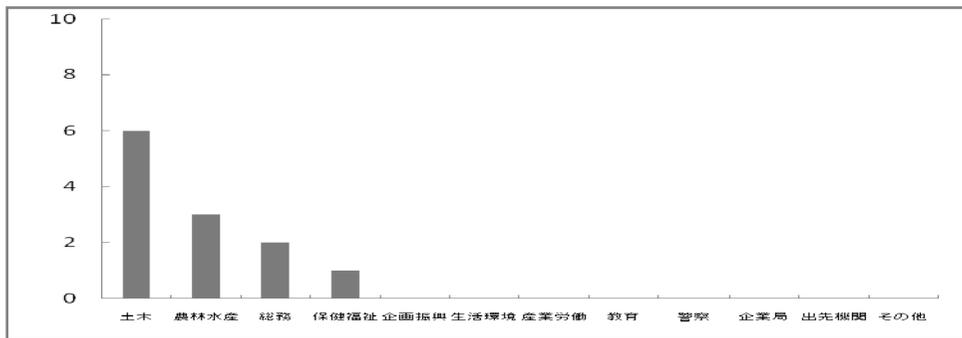
（中国地域14市）「土木」、「総務」で約7割を占めた。「企画振興」、「保健福祉」、「出先機関」については回答がなかった。

図 11 予算配分の減額部局（中国地域 14 市、団体数で表示）



（四国地域 9 市）「土木」と「農林水産」を合わせると 7 割を超えている。「企画振興」、「生活環境」、「産業労働」、「教育」、「出先機関」については回答がなかった。

図 12 予算配分の減額部局（四国地域 9 市、団体数で表示）

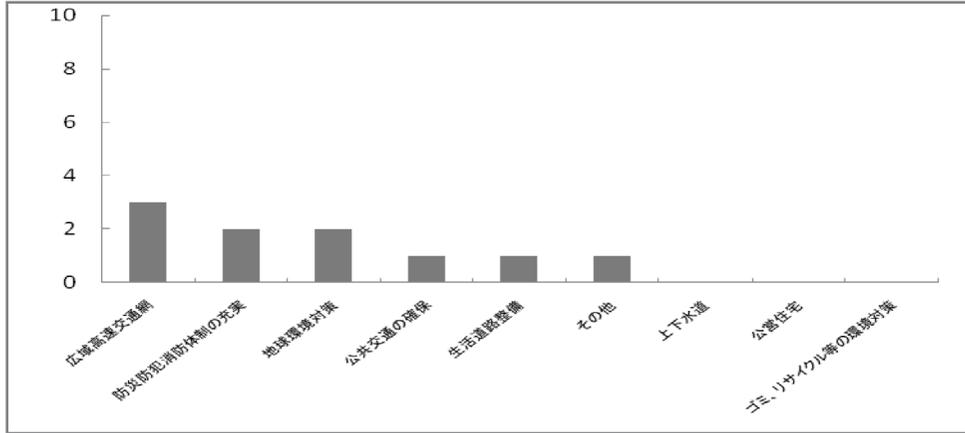


⑥優先的に取り組まれている施策

予算配分上、優先的に取り組まれている（減額幅が総じて小さかった）施策について、生活環境面、医療福祉面、教育文化面、産業面の 4 項目に分けて尋ねた。

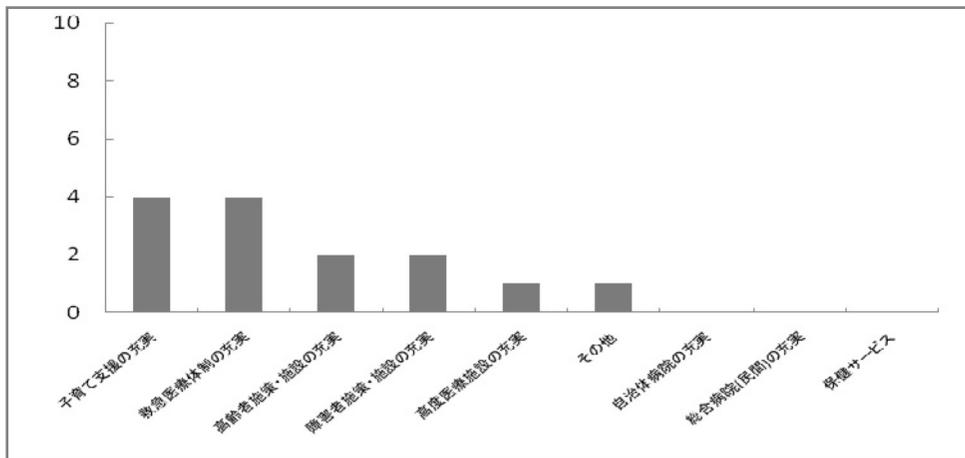
（中四国地域 8 県）「広域高速交通網」、「防災防犯消防」、「地域環境」が上位回答。「上下水道」、「公営住宅」については回答がなかった。

図13 優先施策 ー生活環境面ー (中四国地域8県、団体数で表示)



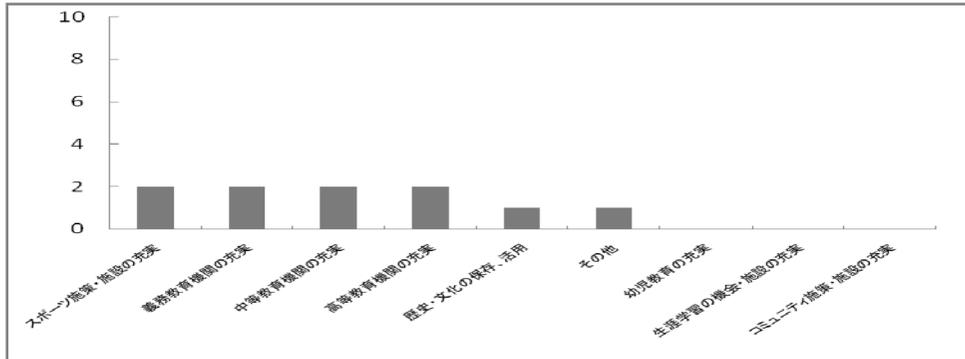
(中四国地域8県) 「子育て支援」、「救急医療」で約半数を占めている。「自治体病院」、「総合病院(民間)」、「保健サービス」については回答がなかった。

図14 優先施策 ー医療福祉面ー (中四国地域8県、団体数で表示)



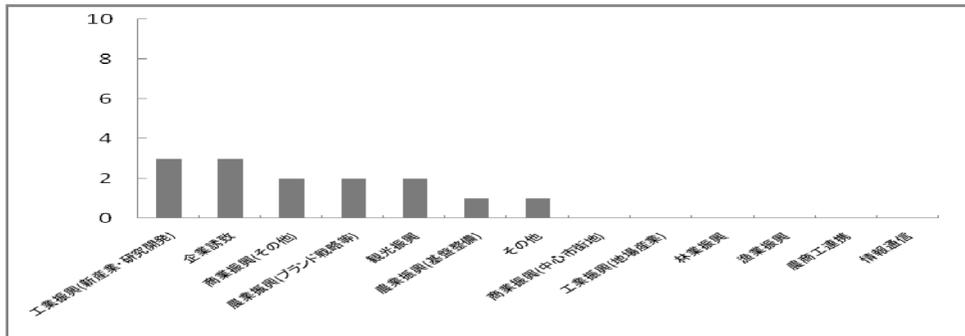
(中四国地域8県) 「スポーツ」、「義務教育」、「中等教育」、「高等教育」が優先されている。一方、「幼児教育」、「生涯学習」、「コミュニティ」の項目には回答がなかった。

図 15 優先施策 ー教育文化面ー (中四国地域 8 県、団体数で表示)



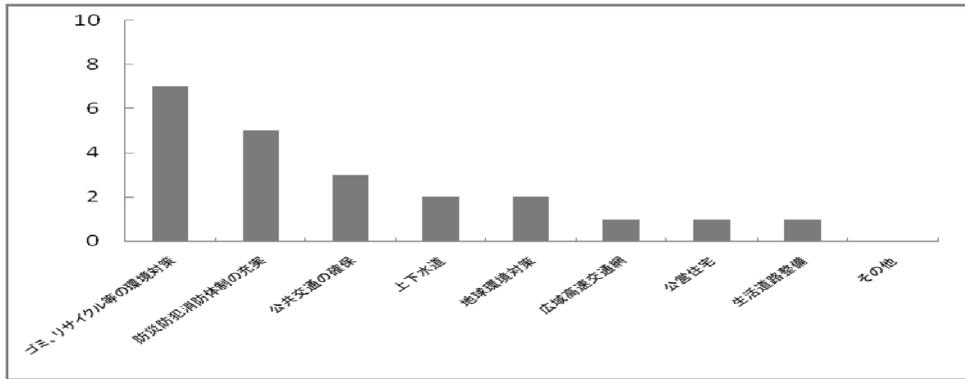
(中四国地域 8 県) 「工業振興」、「企業誘致」を挙げる団体が多い。「商業」、「工業 (地場)」、「林業」、「漁業」の振興、「農商工連携」、「情報通信」には回答がなかった。

図 16 優先施策 ー産業面ー (中四国地域 8 県、団体数で表示)



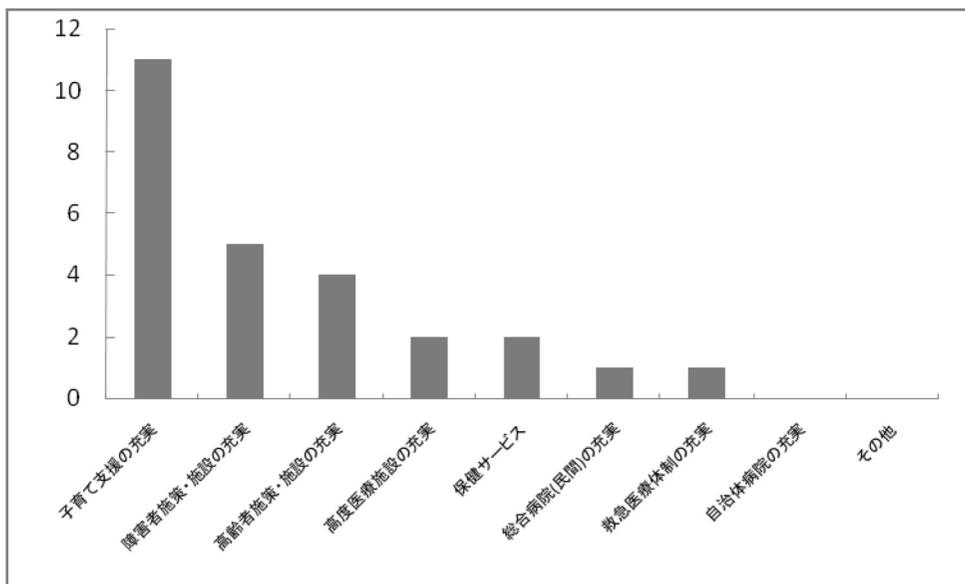
(中国地域 14 市) 「ゴミ、リサイクル」、「防災防犯消防」が上位回答。また、「その他」を除く全項目に回答があった。

図17 優先施策 —生活環境面— (中国地域14市、団体数で表示)



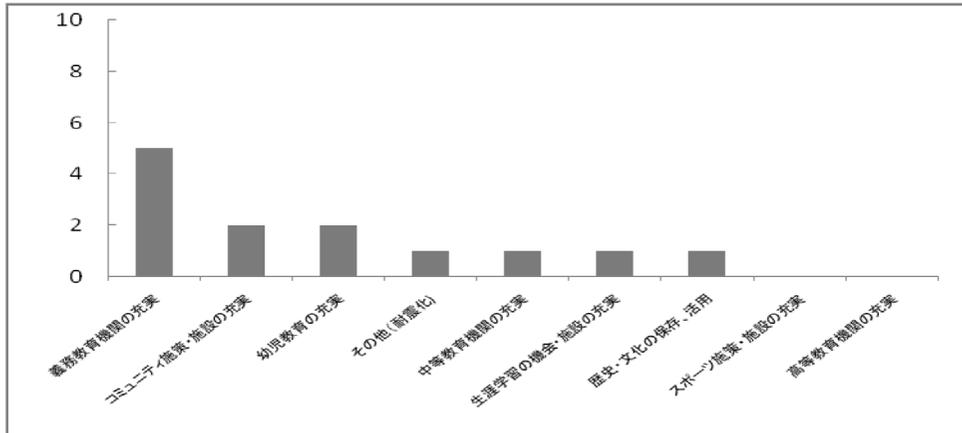
(中国地域14市) 「子育て支援」が群を抜いている。項目中、「自治体病院」のみ回答がなかった。

図18 優先施策 —医療福祉面— (中国地域14市、団体数で表示)



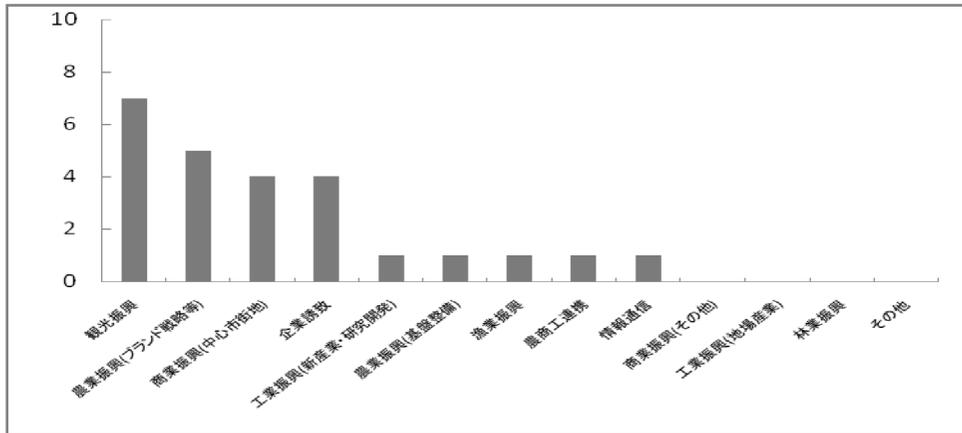
(中国地域14市) 「義務教育」が4割弱を占めている。「スポーツ」、「高等教育」については回答がなかった。

図 19 優先施策 —教育文化面— (中国地域 14 市、団体数で表示)



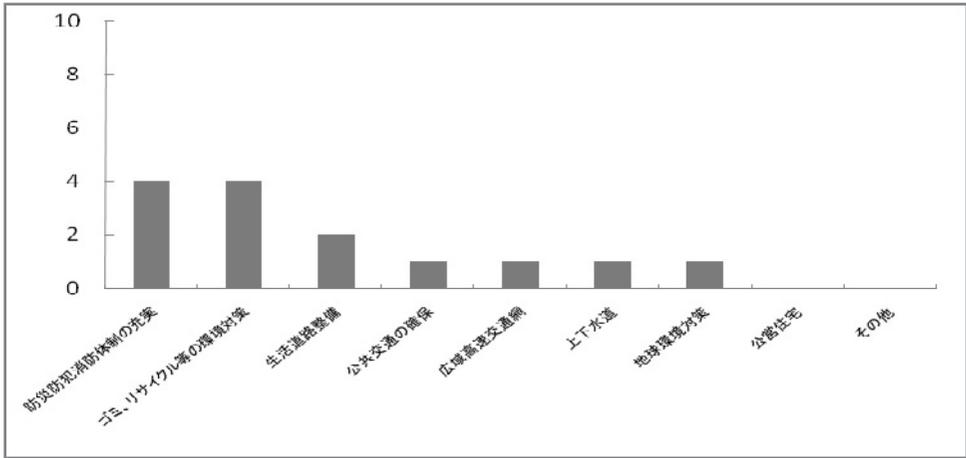
(中国地域 14 市) 「観光振興」、「農業振興 (ブランド戦略)」、「商業振興 (中心市街地)」、「企業誘致」の 4 項目で回答のほとんどを占める。「商業 (その他)」、「工業 (地場)」、「林業」には回答がなかった。

図 20 優先施策 —産業面— (中国地域 14 市、団体数で表示)



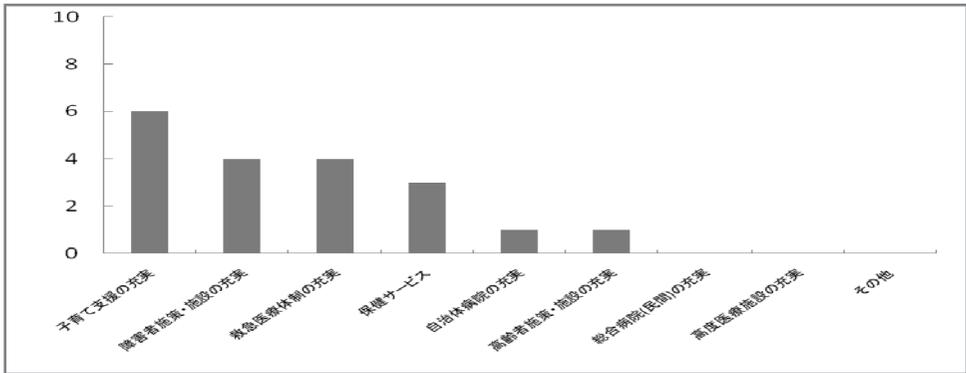
(四国地域 9 市) 「防災防犯消防」、「ゴミ、リサイクル」を挙げる団体が多い。「公営住宅」については回答がなかった。

図 21 優先施策 -生活環境面- (四国地域9市、団体数で表示)



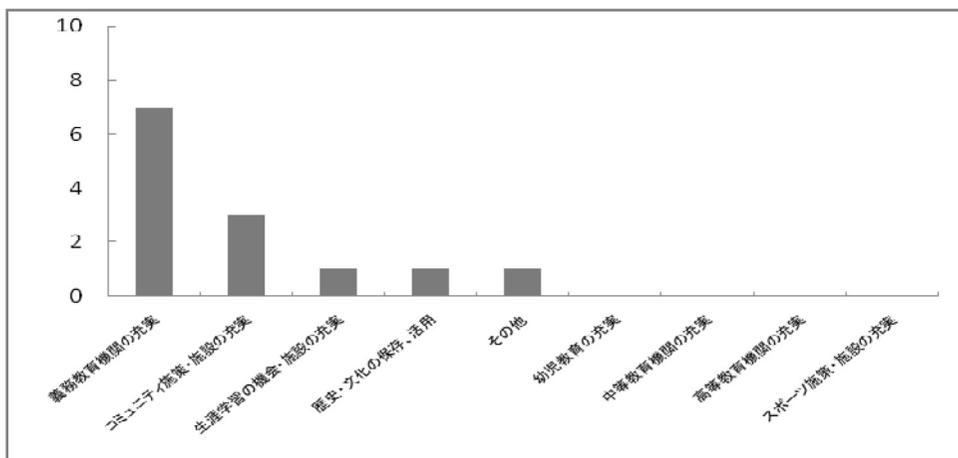
(四国地域9市) 「子育て支援」、「障害者」、「救急医療」が上位回答。「総合病院」、「高度医療」については回答がなかった。

図 22 優先施策 -医療福祉面- (四国地域9市、団体数で表示)



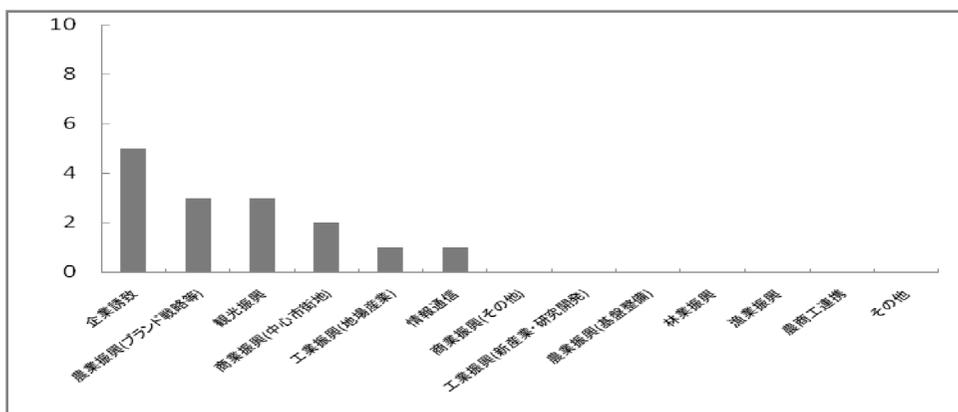
(四国地域9市) 「義務教育」が最大の優先施策となっている。無回答の項目が多く、「幼児教育」、「中等教育」、「高等教育」、「スポーツ」の4項目にわたる。

図 23 優先施策 —教育文化面— (四国地域 9 市、団体数で表示)



(四国地域 9 市) 「企業誘致」、「農業振興 (ブランド)」、「観光振興」を挙げる団体が多い。半数の 6 項目については回答がなかった。

図 24 優先施策 —産業面— (四国地域 9 市、団体数で表示)

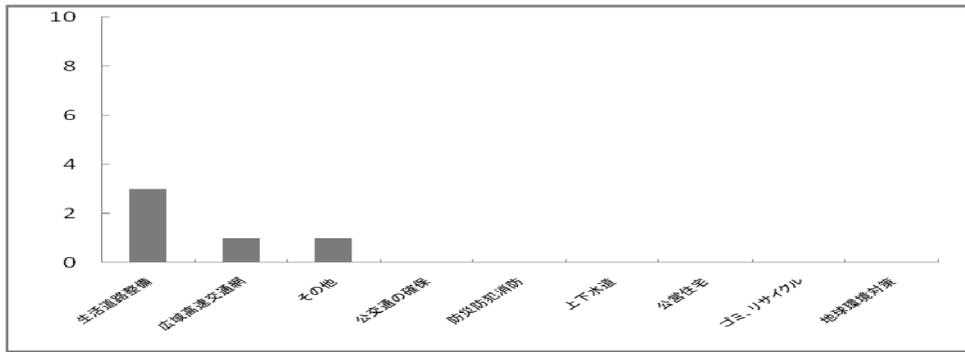


⑦減額された施策

予算配分上、減額された (減額幅が大きかった) 施策について、4 項目に分けて尋ねた。

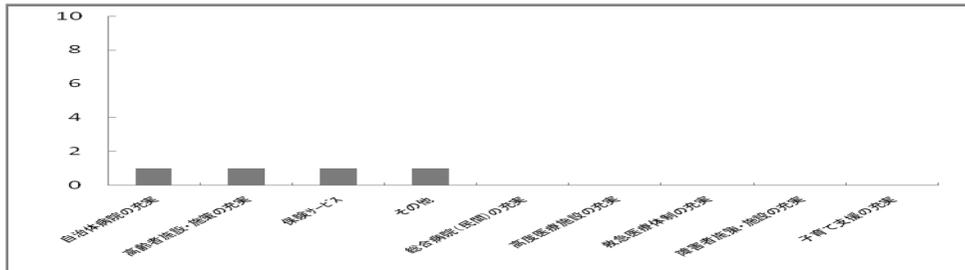
(中四国地域 8 県) 「生活道路」と「広域高速交通網」を予算減額された施策としている。6 項目は無回答となっている。

図 25 減額施策 ー生活環境面ー (中四国地域 8 県、団体数で表示)



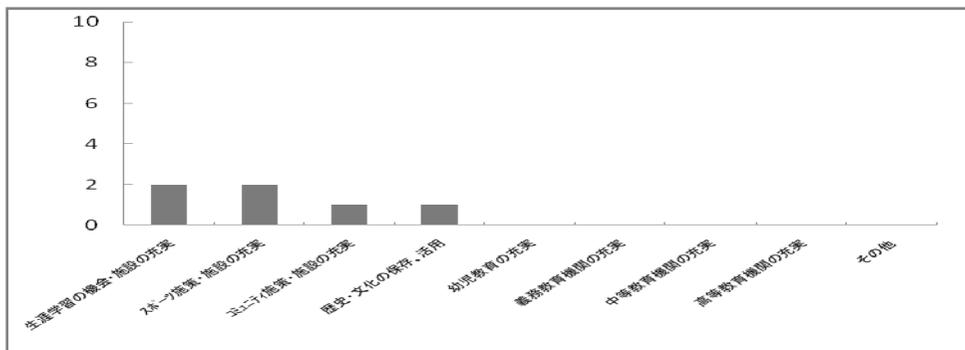
(中四国地域 8 県) 「自治体病院」、「高齢者」、「保健サービス」、「その他」の 4 項目で全回答となっている。残り 5 項目には回答がなかった。

図 26 減額施策 ー医療福祉面ー (中四国地域 8 県、団体数で表示)



(中四国地域 8 県) 「生涯学習」、「スポーツ」、「コミュニティ」、「歴史・文化」を合わせた 4 項目で全回答となっている。残り 5 項目には回答がなかった。

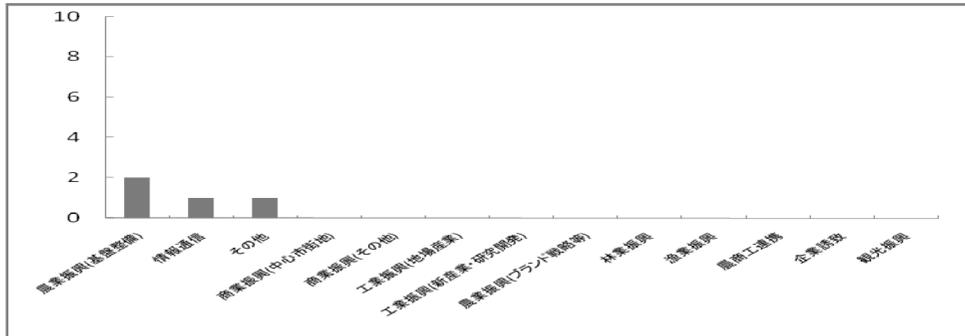
図 27 減額施策 ー教育文化面ー (中四国地域 8 県、団体数で表示)



(中四国地域 8 県) 「農業（基盤整備）」、「情報通信」、「その他」を合わせた 3 項目で全回答となっている。残り 10 項目には回答がなかった。県においては、減額された施策は偏っ

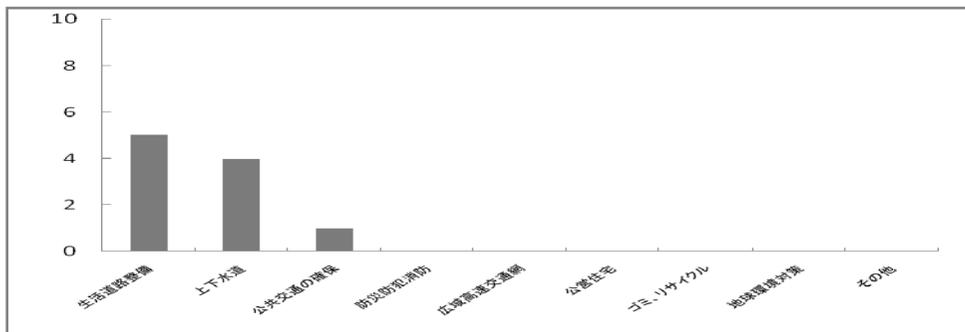
ている。

図 28 減額施策 一産業面一 (中四国地域 8 県、団体数で表示)



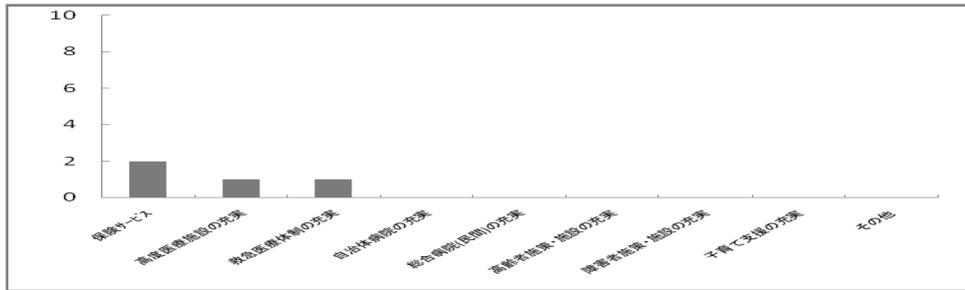
(中国地域 14 市) 「生活道路」、「上下水道」、「公共交通」を合わせた 3 項目で全回答となる。他の 6 項目には回答はなかった。

図 29 減額施策 一生活環境面一 (中国地域 14 市、団体数で表示)



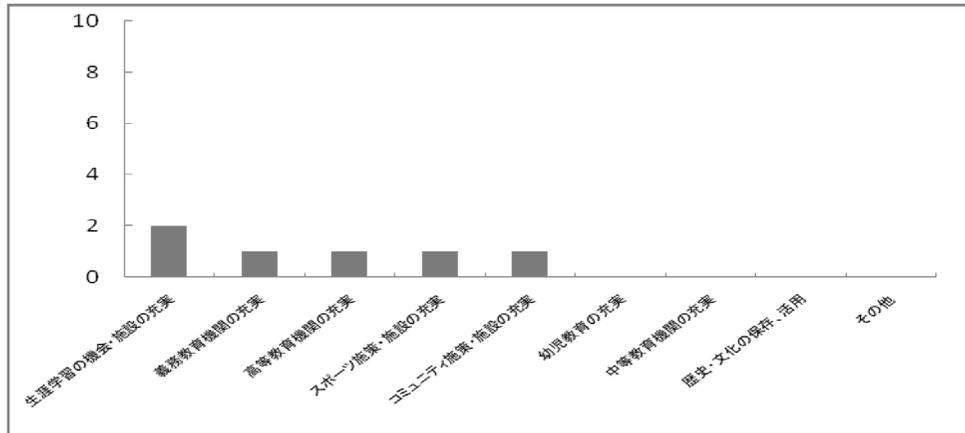
(中国地域 14 市) 「保健サービス」、「高度医療」、「救急医療」の 3 項目で全回答となっている。他の項目には回答がなかった。

図30 減額施策 —医療福祉面— (中国地域14市、団体数で表示)



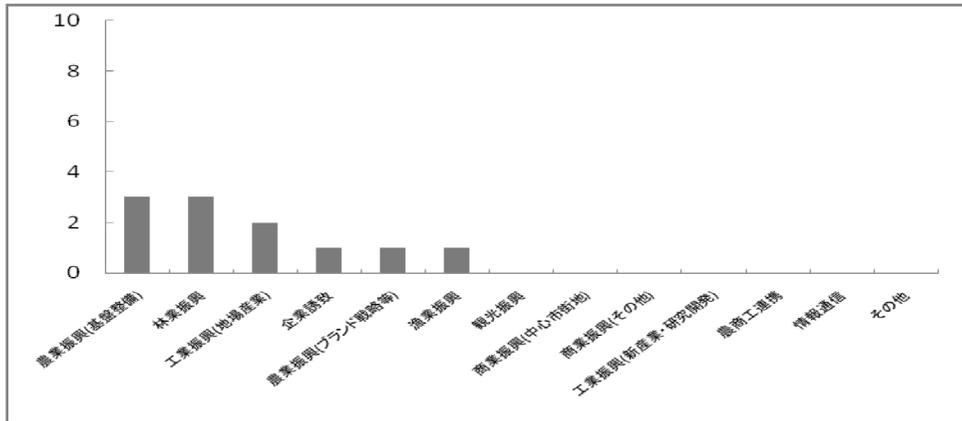
(中国地域14市) 「生涯学習」、「義務教育」、「高等教育」、「スポーツ」、「コミュニティ」の5項目に回答があった。残る4項目には回答がなかった。

図31 減額施策 —教育文化面— (中国地域14市、団体数で表示)



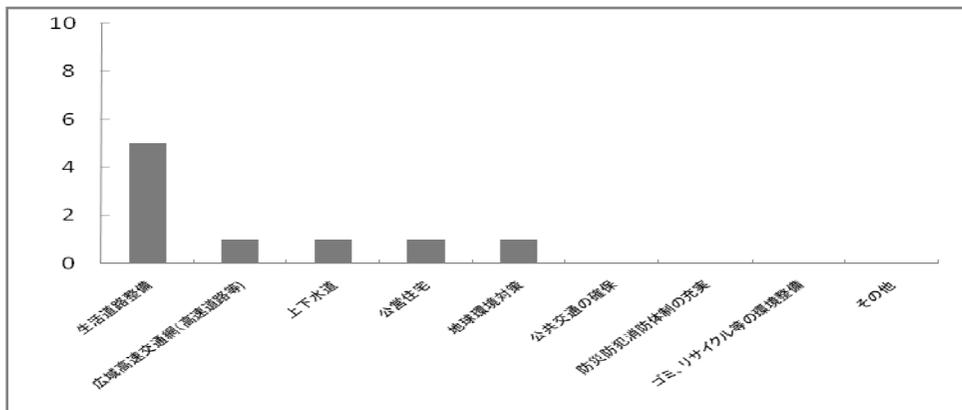
(中国地域14市) 「農業(基盤整備)」、「林業」、「工業(地場)」、「企業誘致」、「農業(ブランド)」、「漁業」の6項目に回答があった。農林漁業関連が減額施策の対象となっている。

図 32 減額施策 -産業面- (中国地域 14 市、団体数で表示)



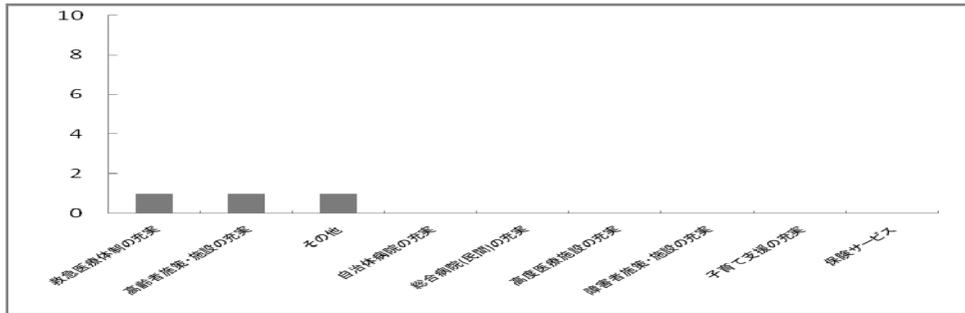
(四国地域 9 市) 「生活道路整備」が際立っている。「広域高速交通網」、「上下水道」、「公営住宅」、「地球環境」の 5 項目で全回答となっている。4 項目には回答がなかった。

図 33 減額施策 -生活環境面- (四国地域 9 市、団体数で表示)



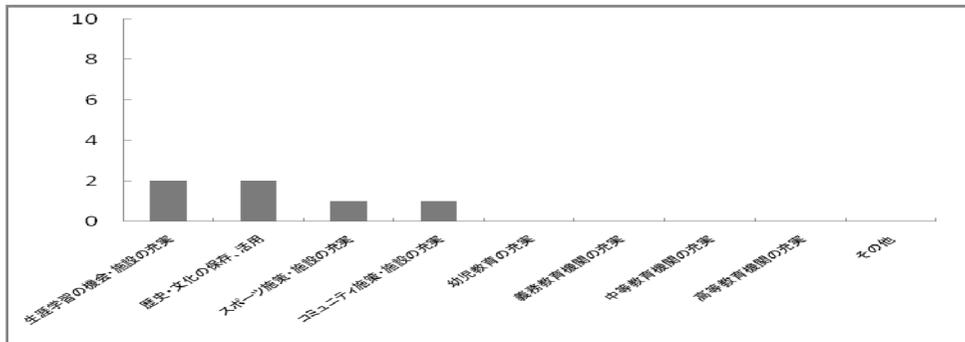
(四国地域 9 市) 「救急医療」、「高齢者」、「その他」の 3 項目で全回答となっている。

図34 減額施策－医療福祉面－（四国地域9市、団体数で表示）



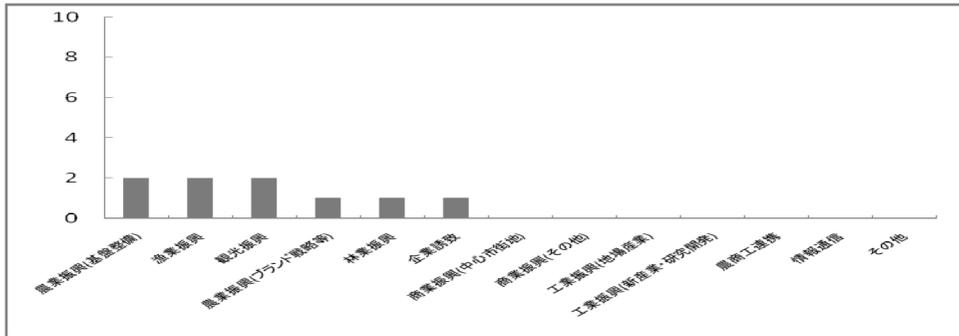
（四国地域9市）「生涯学習」、「歴史・文化」、「スポーツ」、「コミュニティ」を合わせた4項目で全回答となっている。教育関連の4項目は無回答となっている。

図35 減額施策－教育文化面－（四国地域9市、団体数で表示）



（四国地域9市）「農業（基盤整備）」、「漁業」、「観光」、「農業（ブランド）」、「林業」、「企業誘致」を合わせた6項目で全回答となっている。中国地域と同様に四国地域においても、農林漁業関連施策が減額対象となっている。

図 36 減額施策 一産業面一（四国地域 9 市、団体数で表示）



⑧今後の施策展開における優先度の高低

今後の施策展開における高低について、変化があるかどうかを尋ねた。

県は、全県が「変化なし」、市においても 86%が「変化なし」としている。この回答から、自治体における内部での施策の優先順位はほぼ確定していると考えられる。

図 37 今後の施策展開における優先度の高低（中四国地域 8 県）

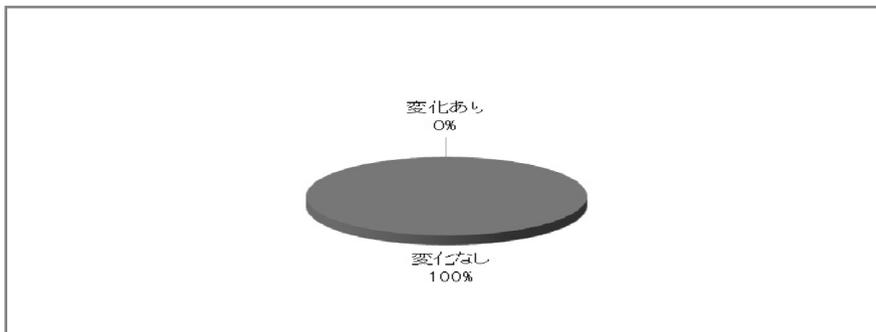
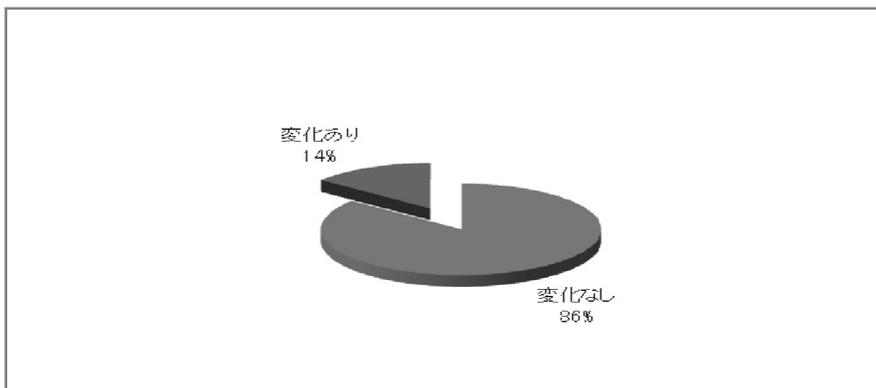


図 38 今後の施策展開における優先度の高低（中四国地域 23 市）



○「変化あり」回答の理由と新たな取り組み項目

- ・今後の状況によっては、弾力的に対応
- ・政権交代による国の方針が決まってくると変化する可能性
- ・市民の健康づくり、地域協働によるまちづくりを主体とした施策に重点
- ・新総合計画、マニフェスト実施プランを策定し、これらの事業について優先的に実施
- ・新ごみ処理施設の完成により、今後は学校施設及び消防庁舎の耐震化を行うこととなるため、教育等に予算をシフト

⑨客観的な評価制度の採否

政策選択を行うにあたり、客観的な制度（費用便益分析、事業評価システム等）を採り入れているかどうか、記述式で尋ねた。4県、9市より回答があった。具体的な内容は次のとおりである。

(県回答)

- ・公共事業評価委員会を設置し、事前評価や再評価を実施
- ・予算要求時にトータルコスト（人件費+事業費の概算）を算出し、査定の参考
- ・「政策評価システム」による評価結果や、「住み良さ指標」の状況等を踏まえつつ、総合的な観点から施策を構築
- ・政策評価制度
- ・行政評価システム（政策・事務事業評価、外部評価、大規模建設事業事前評価）

(市回答)

- ・行政評価システム
- ・ゼロベース評価
- ・事務事業評価システム
- ・事業評価委員会及び外部評価委員会
- ・事業評価を次年度に反映させるため、総合計画の施策体系と予算配分における資源配分を連動させる「施策別包括的予算編成制度」を導入
- ・事業仕分け

⑩投資的経費および扶助費の考え方

投資的経費および扶助費について、国家財政との関係でどのように考えているか、記述式で尋ねた。4県、17市より回答があった。具体的な内容は次のとおりである。

(県回答)

- ・投資的経費（特に公共事業）については国家財政の影響を大きく受けるが、自治体にとって真に必要な高速道路の整備などは国家政策として国が責任を持って整備すべきである。扶助費についても

国民の最低限の生活を保障するという国家政策として自治体に負担を押し付けるのではなく国が責任を持ってあり方を根本から検討していくことが必要と考える。

- ・投資的経費に含まれる公共事業や、扶助費に含まれる社会保障関係経費については、全国画一的に行われるべきものではなく、自治体の実情に応じて行われるべきものが多数あることを踏まえ、権限および財源をできる限り自治体へ移管し、自治体の裁量を拡大すべきと考える。
- ・投資的経費については、一般的に自治体の基盤整備はその整備方針に沿って行われるものと考えているが、国による国庫補助金制度や地方財政措置の動向などは、自治体の整備方針に大きく影響するものである。扶助費については、社会保障関係費など、国の制度設計に基づくものが大半であり、国の責任において、国庫負担や地方負担部分に対する地方財政措置などが適切に講じられるべきものである。
- ・いずれも国と自治体の役割分担を明確にしたうえで、国が自治体に必要な財源の手当てをすべきである。

(市回答)

- ・国の責務で実施する事業は、国費で賄っていただきたい。
- ・投資的経費については、国庫補助を活用した事業が多いため、国の公共事業の配分に大きく左右される。扶助費は、少子高齢化の進行により自治体の財源は厳しくなっており、今後、国の負担割合が増加しなければ、地方財政は立ちいかなくなる恐れがある。
- ・地方分権の議論の中で、国と自治体の役割分担については、補完性の原理¹⁵や近接性の原理¹⁶を十分踏まえたうえで、制度設計を行うべきである。また、地方分権には、施策を実行するための財源が必要であり、国の財政改革の面からだけの地方分権では意味がないと考える。
- ・事務配分については、県に代わって行っている事務については、所要額が措置されるよう配分割合を高めることが必要である。
- ・投資的経費は、国の補助事業については国予算の影響を大きく受ける。扶助費は、国の制度、施策および高齢化等により影響を受けている。
- ・扶助費については、社会保障費として法に基づき国策として支出するものについては、事務費も含め、全額、国庫対応すべきである。投資的経費については、先般の事業仕分けで「まちづくり交付金」事業等は自治体へ移管されることとされたが、財源まで移管されるかが不透明である。国として重要な施策を推進するための自治体への財政的協力の意義があいまいになっている。
- ・高齢化の進行や格差社会の拡大に伴う生活保護費などの扶助費は年々増加しており、団塊の世代の退職による退職手当の増加など、義務的経費の増加も見込まれることから、地方財政は非常に厳し

15 近年の地方分権改革推進の理念的支柱とされる概念。「個人ができることは個人が行い、個人ができないことを家族が助け、家族もできないことを地域のコミュニティが助け、地域のコミュニティでもできないことを市町村が助け、それでもできないことを都道府県が助け、そして、それでもできないときに初めて国が乗り出すべき」という原理。

16 「問題はできるだけ住民に身近なところで解決されるべき」という原理。身近であればあるほど、実情や特性に応じた解決が可能になるはずであるという考え方が根底にある。

い状況にあることを考慮した上での、自治体と国の役割分担の抜本的な見直しが必要である。

- ・近年の扶助費の増加は、地方財政を硬直化させている。福祉施策などは、国と自治体が対等の立場で十分協議を行い、制度のあり方や今後の方向性などを決めていく必要がある。
- ・地域の住民が、きめ細やかな行政サービスをその地域にあった形で迅速に受けるためには、身近な自治体である市の役割が大きいと考える。しかしながら、扶助費のように、法で定められた生活保障等については、国の役割が大きいのではないか。また、地域間格差を解消するような投資的経費や災害復旧事業費等も国の役割が大きいと考える。
- ・投資的経費については、自治体への財源配分により自治体の裁量が拡大するものの、扶助費の財源移譲については、少子高齢化により今後経費が増大することを考慮すれば、自治体への負担転嫁の感は否めず、国で主体的に実施すべきと考える。
- ・投資的経費、扶助費について、市町村単独実施部分については、地方財政計画を通じて財源保障されている。これは、地方交付税をもって措置されているものである。自治体の特別事情により、単独実施部分が地方財政計画と乖離した場合、国と自治体の役割分担の中で、明確な財源保障を得られていない部分があり、問題であると考えられる。
- ・投資的経費については、地方財政計画の増減に関わらず喫緊の課題について対応する臨時的経費であるため、国の政策誘導は必要なく、財源を自治体に移管（一括交付金）することも検討すべきであると考え。扶助費については、ほとんどが国の法律に基づいて支出される義務的経費であることから、国庫負担（地方交付税によらないもの）が必須であると考え。
- ・扶助費については全額、国庫負担とすべきである。（特に生活保護（国4分の3、地方負担分4分の1））最低生活の保障は国がすべきであるし、地方負担分を交付税措置としているがそれならばきりと国負担とすべきである。投資的経費についても、国庫負担金のあり方を検討してほしい。市の実情にあった補助内容にすべきである。例えば、補助金があるから道路を造ると必要以上に幅が広がったり、単価が高くなる。
- ・国の補助制度等がある事業については、より有利な補助制度の検討など財源確保に努めている。
- ・投資的経費にしても扶助費にしても、まず、国と自治体の役割分担を明確にし、国の役割であるが自治体が行うものについては、所要の財源を保障すべきである。自治体の役割とされるものについては、地域間の税源が偏在していることにより生じる財政力格差を調整する地方交付税を確保し、住民にどこに住んでいても標準的なサービスが享受できる仕組みが必要であると考え。
- ・三位一体改革に伴い、地方交付税や国の負担金・補助金を大幅に削減されたが、それに見合うだけの税源移譲がなされていないため、市町村の負担は扶助費も含め増大し、財政の硬直化が著しく進行した。
- ・当市の投資的経費に占める補助事業の割合は、2008年度決算で45%となっており、国の政策による影響が大きい。扶助費は、景気の悪化に伴い年々増加傾向にあり、生活保障的な性質のものは今後も増加する見込みである。

⑪シビル・ミニマムの具体的な内容

自治体が備えなければならない最低限の生活保障・医療福祉基準（シビル・ミニマム）とは、どういふことであるかについて、記述式で尋ねた。具体的な内容は次のとおりである。

(県回答)

- ・投資的経費（特に公共事業）については国家財政の影響を大きく受けるが、自治体にとって真に必要な高速道路の整備などは国家政策として国が責任を持って整備すべきである。扶助費についても国民の最低限の生活を保障するという国家政策として自治体に負担を押し付けるのではなく国が責任を持ってあり方を根本から検討していくことが必要と考える。
- ・「住民が安全に安心して生活できる」ということであり、そのためには道路や河川といったインフラの整備による利便性や安全性の向上、公害の規制、公園や医療施設の充実などの快適性の向上が必須である。現在の地方財政制度において、「地方間の税収格差」が問題となっており、地方間でシビル・ミニマムに大きな格差を生じるおそれがあることから、この問題の解決のためにも、地方交付税の財源保障、財源調整制度の拡充や、さらには、自治体への大幅な税源移譲をも含めた税制の抜本的な改革が行われるべきである。
- ・シビル・ミニマムについては、各自治体において、個々の住民ニーズをとらえ自治体の財政状況も勘案しながら、検討する必要があるが、そのための自治体の税財源は不足している状況であり、この充実が喫緊の課題である。

(市回答)

- ・シビル・ミニマムは本来国の責務であり、自治体が行う場合は、補助金や地方交付税により財源が手当てされる必要がある。住民に最も近い場所にいる市町村は、市民にきちんとサービス提供がなされ、必要とされている質や量が確保されているか、サービスの配分を考えていかなければならない。
- ・憲法第25条（生存権の規定）の趣旨からいっても、国民が健康で文化的な最低限の生活は国が担うべき役割であり、生活保護をはじめとするセーフティ・ネットは国の責任で行うべきと考える。自治体は、その地域の実情に合わせて、補完、充実、削減などを行うべきではないかと思う。
- ・シビル・ミニマムとは、社会の成熟状況に応じて変化するものであり、定義付けは困難である。自治体がシビル・ミニマムを独自に設定する前提として、自治体が地域住民の参加と協働のもとに自らの判断と責任で行政を決定し実行できる真の地方分権の確立が不可欠である。そうやってはじめて、自治体が受益と負担を十分に勘案しつつ、シビル・ミニマムの水準を決定していくことが可能となる。
- ・すべての住民が生活していくうえで、必要な最低限の住民サービスを提供する制度、施策である。
- ・従前、都市が当然備えるべきシビル・ミニマムは、各自治体による社会資本の整備や公衆衛生の向上等により、概ね達成できたといえる。しかし、近年の諸課題（急激な少子高齢化、経済成長の低迷、膨大な自治体債務、増大したハードの維持管理費）は、これまでとは質的に異なる弱者と住民

ニーズを生んでいる。この状況下、自治体がこのずれを埋め、全ての部面で新たなシビル・ミニマムを達成することは、財政的に大変厳しい。よって自治体は、現在の財政状況や政策的課題を積極的に住民に開示し、住民と知識や責任を共有した上で、新たなシビル・ミニマムの優先順位をつけ実践しなければならない。

- ・自治体が住民の生活のための最低限の生活環境を整えることは当然の責務であるが、現在の自治体の業務は多岐に亘っており、最低限の生活環境だけに業務を限定することは困難な状況にある。
- ・国が行うべき全国的に設定されたナショナル・ミニマムに加えて、それぞれの地域ごとに、住民のニーズに応じた多様な水準のシビル・ミニマムがあるべきであり、地域にあった環境及び福祉の質を確保することではないかと考える。
- ・地域の特性や住民ニーズの違いにより、地域ごとにシビル・ミニマムの評価は異なるものであると考える。このため、国においては、自治体により柔軟に対応できるよう制度等を定めるべきである。
- ・憲法第25条に規定される「健康で文化的な最低限度の生活保障」は、法定受託事務である生活保護制度によって各自治体が行っている。この生活保護基準をベースとして、各自治体の地域性を加味した保健・医療・福祉の連携が図られることで、最低生活に上乗せされた形で自治体ごとのシビル・ミニマムが形成されるものとする。扶助費については、予算に占める割合に関係なく支出せざるを得ない経費であるが、上乗せ部分については予算上の制約を受けるため、国の財政的支援が欠かせない施策であるとする。

3. 施策の優先順位に関する一考察¹⁷

わが国の財政は国・自治体ともに、危機的状況を呈している。このままでは、わが国の財政は破綻の道をたどることになるかもしれない。こうした事態を回避するためには、小手先の財政構造改革ではなく、行政サービスの水準そのものを見直さなければならない。特に、歳出全体（国・自治体合算）の6割程度を占めている自治体施策の守備範囲の明確化、すなわち根本的な自治体施策の見直しが必要である。

これまで、自治体の行政施策の守備範囲は拡大を続けてきた。市民生活は、公共部門（国や自治体）と民間部門、そして双方から供給されるサービスによって安定的に営まれているが、その双方から供給される中間的な行政サービスが多くなっている。その内容は大きく4つの分野に分かれていると考えられる。

まず、一つ目は、社会的な倫理観に基づいて公共部門が進出した分野である。具体的には、社会保障や教育、社会施設整備などがこれに該当する。二つ目は、外部効果の拡大を求めて公共部門が進出した分野である。外部効果とは、間接効果や波及効果が期待される施策で、社会経済活動を通じて社会の進歩に寄与する分野と考えられる。具体的には、産業振興施策、各種の教育活動などが該当する。三つ目は、投資的役割を持つ分野である。具体的には、地場産業の支援、起業家支援、未成熟産業支

17 本章の多くは、林 宜嗣 [2009] を引用・参考にした (pp.135-140)。この場を借りて、お礼を申し上げたい。

援、先端技術の育成などが考えられる。四つ目は、行政側の使命感に基づいた分野である。地域づくりのリーダーシップを行政側が取るべきであるとする使命感に基づく施策である。例えば、イベントの開催、芸術文化活動の展開、あるいは、町おこし・村おこしなどが考えられる。

以上の四点が行政の守備範囲を拡大させてきたグレーゾーンと称すべき事業分野である。いずれも市民ニーズの高まりに伴って、拡大してきた領域でもある。

こうした中で、今こそ、あるべき公共政策の中に「新しい公共性」の理念を描いて、新しい社会の政策公準を設定することこそが、要請されていると考える。その際、参考になるのがイギリスの動向である。

改革先進国であるイギリスでは効率性の追求から Best Value に改革の軸足を移していった。それは、たとえ効率的に行政サービスが生産されたとしても、それが住民ニーズに合わなかったり、逆に住民が必要としているにもかかわらず、効率性の観点からサービス提供がなされなかったりしたのでは住民福祉にはマイナスであるという考え方である。

そこで、イギリスのブレア政権は、効率性に加えて住民のニーズに対し最も価値のある行政サービスを提供することによって、住民の満足を最大にするという Best Value の考え方を重視したのである。換言すれば、「同じサービスなら最少のコストで」「同じコストなら最大のアウトプットを」という Value for Money を重視することである。その意味では、「最少の経費で最大の効果¹⁸」と規定するわが国の地方自治法には、すでに Best Value の考え方が盛り込まれているといえるのではないかと考える。

しかしながら、Best Value を目指す前にチェックしなければならないことがある。「そもそも行政の守備範囲は妥当なのか」ということである。現在提供されている行政サービスは、①市民生活に大きな影響を与えており引き続き行政の守備範囲にとどめるもの、②本来、行政の守備範囲とすべきではないもの、③かつては行政の守備範囲にあったが社会経済情勢の変化の中でその必要性が失われてきたもの、④行政の守備範囲とすることの必要性は認められるが、限られた財源の中で行政サービスとして取り上げるには優先順位が低いもの、⑤行政内部で重複実施が見られるもの、などに分類することができる。しかし、実際の行政においては、こうした分類を適用することなく、いったん開始された事務事業はよほどのことがない限り存続する傾向がある。

また、昔は個人や家族で解決していた問題でも、時代の変化とともに解決困難になっていることが多い。これを「問題の社会化」というが、個人的なニーズが社会のニーズに転化したとしても、そのすべてを行政が吸い上げなければならないわけではない。問題の社会化が発生しているとしても、その問題は民間企業や地域社会で解決することが可能な場合も多いためである。

行政の守備範囲かどうかを検討するためには、「行政需要」という言葉を慎重に吟味しなくてはならない。需要とは「支払う意思をともなった欲求」である。対価を支払う意思を持たない欲求は単なる欲求であり、需要とは言わない。ところが行政サービスの場合、税負担と受益とが連動していないために、負担を考慮せずに自治体に要求するという事態が起こりがちである。「税を負担してでも必

18 経済学的には一般的に、生産の効率性（最少の経費）と配分の効率性（最大の効果）の二つの意味を含んでいる。

要と考えるかどうか」を住民に問うことで「需要」か「欲求」かを見極めることが必要である。今日の地方行政サービスの中には、かつては行政の守備範囲として適当であったものが、その後の社会経済情勢の変化によって守備範囲から外すべきものも存在する。創設当初の意義や目的が現時点でも妥当なのか、行政以外にニーズを充足する主体は存在しないのか、といった再点検が必要である。

逆に、行政需要として顕在化しない社会のニーズも存在する。行政需要として認識されるかどうかには、政治家等を通じた住民の働きかけが大きく影響するため、行政との交渉ルート持つ住民の声が行政需要として認識されやすい。しかし、住民全般の利害に関係するようなニーズは、情報収集の手段に欠いていたり、政策調整に手間取るなどの理由で、むしろ行政需要として認識されにくい。こうした「声なき大多数」(silent majority)のニーズに対して自治体はアンテナを張りめぐらせておく必要があると考える。

4. 結びに代えて

本稿では、自治体における施策の優先順位について考察してきた。施策の優先順位についての現状やその考えを把握するため、中四国地域9県と中四国地域27市(各県人口規模上位3市)の政策担当者にアンケート調査を行った。具体的には、財政健全化のための方策、施策の優先順位、政策選択を行う上での客観的制度、シビル・ミニマムなどの項目についての質問を行った。調査結果は、各自治体において一部の例外を除き大きな差異はなかった。自治体の多くは総じて、投資的経費の削減や内部管理費の削減により、厳しい財政状況に対処している。さらに、政策選択の客観的な制度については、運用している自治体が多いことが判明したが、政策選択に大きく寄与しているとは考えにくい結果であった。今後、政策選択の客観的な制度の構築が求められる。

続いて、自治体施策の守備範囲の明確化について考察した。グレーゾーンといわれる行政サービスの施策に切り込まなくてはならないと考える。そのためには、行政の守備範囲の明確化が必要となる。そして、限られた財源や人員で行政サービスを展開するためには施策の優先順位を「選択」しなければならないと考える。

政策選択にあつて、同じ部の施策については客観的な判断材料を用いて政策選択を行っている面も見受けられるが、異なる部署の施策選択については客観的な判断材料を持ち合わせていないように思える。今後、税の投入が真に必要としている人々に限定するターゲット効率性¹⁹や、各種の行政サービス間の施策選択基準の制度化が今後の課題であると考えられる。

本稿では、自治体における施策の優先順位についての考察を行ったが、突き詰めて考えると、行政の守備範囲、中でも社会保障サービスに関しては、その担い手は誰(どの組織や機関)になるのか、ということである。

19 社会保障のあり方を考える基準の1つである。限られた財政資源を用いて効果的に社会保障を行うためには、給付の対象は支援を真に必要とする者に限るべきであるとする考え方である。支援を受ける必要のない者にまで社会保障の利益が及ぶと、必要な財源が多くなるだけでなく、非受益者との間の不公平も発生する。特に、福祉政策が普遍主義化した今日、受益者は中高所得者にまで及んでおり、ターゲット効率性の確保は重要なポイントであると考えられている。

これまで、社会保障サービスの担い手として、家族や企業が大きな役割を果たしており、国や自治体が社会保障サービスの担い手ではなかった。例えば、成人した子供が失業すれば、親が経済的な支援をしてきたし、現在も支援している。また、企業、特に大企業の多くでは社宅など様々な法定外福利厚生費が支出されており、従業員は手厚い保護の下にあった。しかし、近年、家族や企業のあり方が変容する中で、家族や企業以外で、新たな社会保障サービスの担い手が求められている。それは、社会保障の担い手として、国や自治体、コミュニティやNPOなどが大きな役割を果たさなければ、住民一人ひとりの社会保障水準が低下しかねないからである。この社会保障サービスの担い手をどのように考えるかによって、施策の優先順位も変わってくるのは間違いない。施策の優先順位と関連が深い社会保障サービスのあり方は住民一人ひとりにとって最も身近な問題であるだけに、住民各層からの建設的な議論が盛り上がるのが期待される。

参考・引用文献・資料

- Oates, W. E. [1972] *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, New York.
- Tiebout, C. [1956] "A Pure Theory of Local Public Expenditures", *Journal of Political Economy*, vol. 64, PP.416-24
- 浅羽隆史 [2009] 『格差是正の地方財源論』 同友館。
- 足立 伸 [2005] 『地方財政（地方交付税）に関する共同研究 最終報告』。
- 稲沢克佑 [2009] 『自治体財務情報の課題と今後の方向性』 クライシス 自治体財政。
- 伊多波良雄編 [1999] 『これからの政策システム』 中央経済社。
- 井堀利宏 [1998] 『政府と市場―官と民の役割分担』。
- 小野達也・田渕雪子 [2001] 『行政評価ハンドブック』 東洋経済新報社。
- 金澤史男 [2009] 『逼迫する地方財政と自治体運営の課題』 クライシス 自治体財政。
- 小西砂千夫 [2002] 『地方財政改革論』 日本経済新聞社。
- 小西砂千夫 [2008] 『地方財政健全化に向けての改革と今後』 ジュリスト 有斐閣。
- 佐々木隆志 [2008] 『新たな指標をめぐる問題』 ジュリスト 有斐閣。
- 進藤栄一 [2005] 『シビル・ミニマム論を超えて公共政策の新しい視座が求められている』 『エコノミスト』 東洋経済新報社。
- 橋木俊昭 [2007] 『政府の大きさと社会保障制度』 東京大学出版会。
- 谷口圭三 [2010] 「地方自治体の歳出入構造の変容と施策の優先順位に関する一考察―中四国地方の主要自治体からのアンケート調査結果による―」 岡山大学大学院社会文化科学研究科研究報告書。
- 西森光子 [2004] 『地方財政の三位一体改革の概要と現状』 国立国会図書館。
- 八田達夫編 [2000] 『エコノミクス3 [財政再建特集]』 東洋経済新報社。
- 林 宜嗣 [2009] 『分権型地域再生のすすめ』 有斐閣。
- 林 宜嗣 [2008] 『地方財政 新版』 有斐閣。
- 林 宜嗣 [2006] 『新・地方分権の財政学』 日本評論社。
- 平岡和久 [2009] 『財政健全化法が自治体政策を変える』 クライシス 自治体財政。
- 平野正樹 [2002] 『地方財政論』 慶応義塾大学出版会。
- 平野正樹ほか [1999] 『受益と負担の経済学』 日本評論社。
- 福田淳一 [2009] 『日本の財政』 東洋経済新報社。
- 松下圭一 [1971] 『シビル・ミニマムの思想』 東京大学出版会。
- 松本英昭 [2000] 『新地方自治制度 詳解』 ぎょうせい。
- 持田信樹 [2004] 『地方分権の財政学』 東京大学出版会。
- 森 裕之 [2008] 『地方財政健全化法と財政改革』 信州自治研。
- 山谷清志 [1997] 『政策評価の理論とその展開』 晃洋書房。
- 地方財政 [2008] 『地方行革の取り組み状況』 (財) 地方財務協会。
- (財) 岡山経済研究所 [2007] 「地方都市の自立方策についての調査研究報告書」。

総務省編『平成22年版 地方財政白書』。

地方財政調査研究会編『平成19年版 地方財政統計年報』（財）地方財務協会。