

地方自立に向けた行財政システムのあり方について

—中国地方の企業と市町村に対する意識調査結果から—

伊藤 敏 安

はじめに

中国経済連合会と社団法人中国地方総合研究センターは、2002年度から「地方自立に向けた行財政システムに関する調査研究」を共同で実施している。この調査研究は、両団体が96～97年度に実施した「地方分権の推進と広域的行政のあり方に関する調査研究」の続編にあたるものであるが、その後の状況変化をふまえ、今回は市町村合併後をにらんで道州制なども考慮した検討をおこなっていく予定である。

この調査研究の一環として、2002年9月、中国地方の主要企業ならびに市町村長を対象に意識調査を実施した（調査対象、調査方法、回収状況などについては巻末を参照）。この意識調査においては、小泉純一郎内閣による構造改革の案件に対応して、税制、市町村合併、条件不利地域、都道府県制度、道州制・連邦制、国と地方の役割分担などについて質問している。これらを分析・検討し、地方自立に向けた行財政システムのあり方を考えるための基礎資料としたい。

1. 税制全般

(1) 多数派は消費税中心という意見

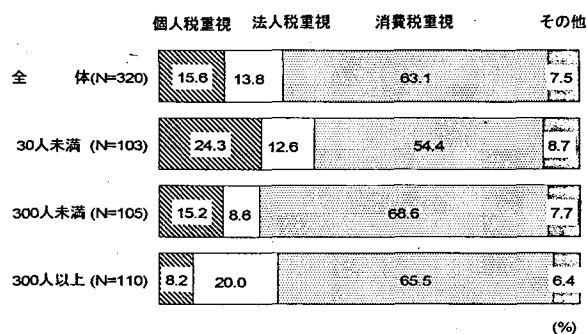
景気低迷が長期化するなか、財源確保に配慮すると同時に企業競争力の向上を図るとの観点から、税制改革に関する議論が活発におこなわれている。

最初に、これからの税制のあり方として主たる課税対象を尋ねた。企業においては、「個人税重視」と「法人税重視」がそれぞれ15%前後と少なく、「消費税重視」という回答が63%、ほぼ3分の2を占めている。一方、市町村の場合、「消費税重視」48%と「個人税重視」33%に意見が分かれたが、「消費税重視」がほぼ半数に達している。

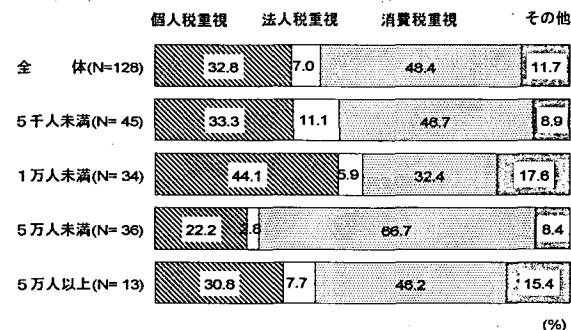
企業・市町村ともに「消費税重視」という意

図表1 課税の主たる対象

a. 企業



b. 市町村



(注) 無回答は全般に少ないため、注意書きをしないかぎり、無回答は「その他」に含めて表示している（以下同じ）。

見が多数派である。これは、財務省が全国5カ所で実施した「税についての対話集会」の参加者を対象におこなったアンケートでも同様であり、「個人税重視」14%、「法人税重視」21%に対し、「消費税重視」が58%という結果になっている（2002年9月発表）。

今回の調査で、企業の回答を従業員規模別にみると、「個人税重視」という回答は30人未満では24%であるが、300人未満で15%、300人以上で8%と順次低下している。

市町村の回答を人口規模別にみると、5千人未満と1万人以上では「消費税重視」という回答が多い（特に1万人以上5千人未満では「消費税重視」が3分の2を占める）。しかし、1万人未満では「個人税重視」がやや優勢であるなど、ばらつきが大きい。全般に「消費税重視」という回答が最も多くなかで、5千人以上1万人未満では例外的に「個人税重視」という回答が最も多くなっている。

(2) 間接税重視が過半

これからの税制のあり方として、直接税・間接税の問題を尋ねた。「直接税重視」と「間接税重視」の回答比率は、企業では26%対68%、市町村では36%対50%であり、いずれも「間接税重視」という回答が過半を占めている。

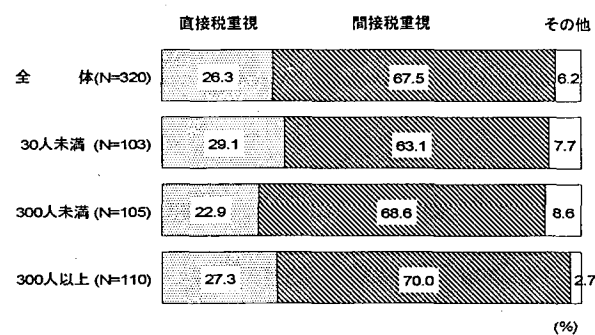
企業の場合、「間接税重視」という回答が全般に多く、従業員規模別にみてもそれぞれ60%から70%に達している。

他方、市町村の場合、1万人以上では「間接税重視」が優勢であるが、1万人未満では「直接税重視」と「間接税重視」という回答が拮抗している。特に5千人以上1万人未満では、例外的に「直接税重視」という回答が「間接税重視」という回答を上回っている。これは、あくまで想像であるが、高齢化が進展している小規模町村では高齢者の消費よりも資産による税収への期待が大きいことが関係しているかもしれ

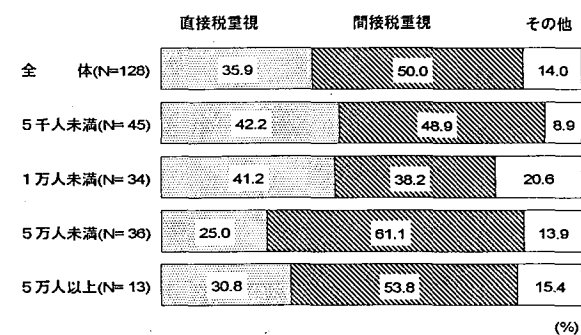
ない。

図表2 直接税・間接税の見方

a. 企業



b. 市町村



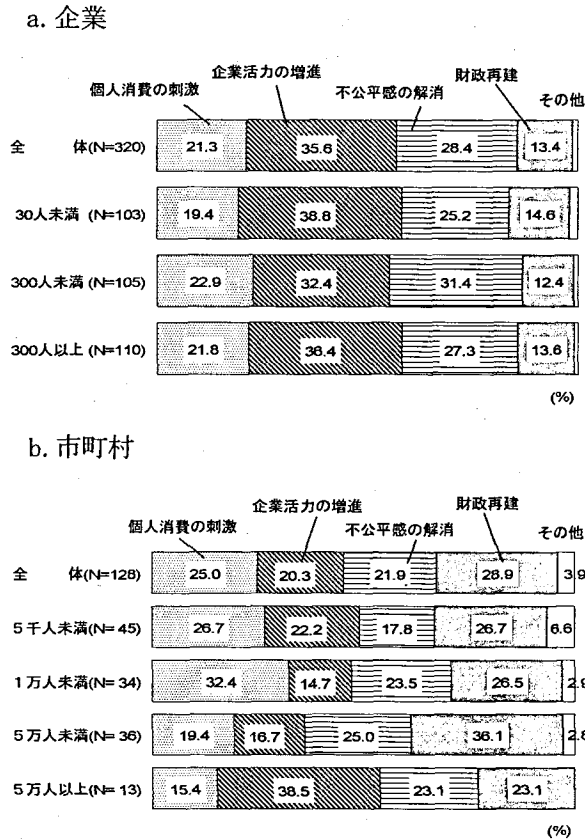
(3) 税制改革の重点

税制改革の重視点については、企業と市町村のあいだで意見が分かれた。企業の場合は、もちろん「企業活力の増進」が36%で最も多く、これに「不公平感の解消」28%、「個人消費の刺激」21%が続いている。これらに較べて「財政再建」という回答は13%と多くない。こういった傾向は従業員規模とは関係なく、ほぼ共通している。

市町村の場合、企業と対照的に「財政再建」という回答が29%で最も多く、「個人消費の刺激」「不公平感の解消」「企業活力の増進」がそれぞれ20%台で並んでいる。全般的にみると、1万人未満では「個人消費の刺激」という回答が「財政再建」と同率かむしろ上回るくらいであるのに対し、5万人以上では「企業活力

の増進」という回答が「財政再建」という回答を上回っている。

図表3 税制改革の重点



(4) 歳入減に対しては行財政のいっそうの合理化で対応

今回の調査は減税の具体的内容が決定される途中の段階で実施したものであるが、減税に伴う国・地方の歳入減に対して、どのような対応が重要かについて尋ねた。

これによると、企業・市町村を問わず「行財政のいっそうの合理化」という回答が非常に多く、それぞれ90%近くに達している。これに次いで、企業・市町村ともに「歳出削減」という回答が多い。このほか「景気回復後に増税」という回答も企業・市町村ともにそれぞれ30%近くみられる。

全体的な傾向は、企業の回答も市町村の回答も似通っているが、「国有・公有財産の売却など」については企業では27%であるのに対し市町村では20%と、やや差が現れている。「公債発行」については企業・市町村ともに1桁にとどまっている。

2. 法人税制

(1) 税率引き下げと広く薄くが同程度

企業に対しては法人税制のあり方を尋ねた。法人税制の見直しの方向については、「実効税

図表4 減税による国・地方の歳入減への対応

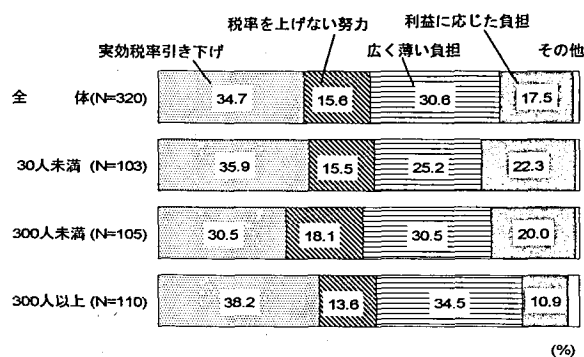
	企業				市町村全体	市町村			
	全体	30人未満	300人未満	300人以上		5千人未満	1万人未満	5万人未満	5万人以上
対象数	320	103	105	110	128	45	34	36	13
1. 公債を発行する	4.7	7.8	1.0	5.5	8.6	8.9	14.7	5.6	-
2. 景気回復後に増税する	26.6	29.1	27.6	22.7	29.7	33.3	26.5	22.2	46.2
3. 歳出削減を進める	45.5	44.7	46.7	46.4	58.6	51.1	55.9	61.1	84.6
4. 行財政のいっそうの合理化	87.8	78.6	90.5	93.6	89.1	80.0	97.1	91.7	92.3
5. 国有・公有財産の売却など	27.2	28.2	24.8	28.2	19.5	33.3	8.8	8.3	30.8
6. その他	4.1	5.8	1.9	4.5	2.3	6.7	-	-	-

(注) 複数回答。複数回答の場合は「その他」に無回答を含まない(以下同じ)。

率引き下げ」35%と「利益とは関係なく赤字法人も含めて広く薄く負担する仕組みにする」31%という回答に意見が分かれた。このほか「現在以上に税率を上げない」と「利益に応じて負担を増やす」がそれぞれ17%前後である。

規模別にあまり大きな差はみられないが、規模が小さくなるほど「広く薄く」という回答が減少し、「利益に応じた負担」という回答が増えている。

図表5 法人税制見直しの方向（企業）



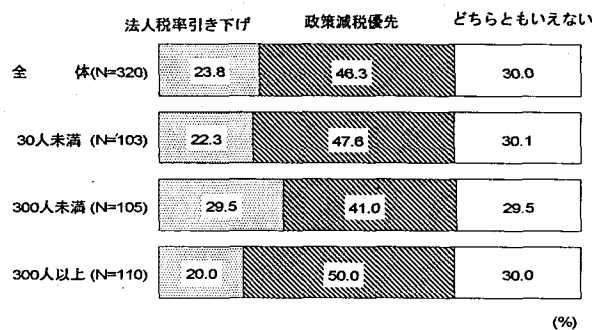
(2) 政策減税意向が強い

当面の地域経済活性化にとって、法人税率引き下げと政策減税のどちらが望ましいか尋ねたところ、「税率引き下げ」24%に対し「政策減税」46%とほぼ2倍近い差が現れた。残り30%

は「どちらともいえない」としている（この調査の実施後、政策減税が優先されることが決まっている）。

なお、今回の調査では「法人税率の引き下げは恒久的である（実施期間が比較的長期にわたる）半面、約3割の企業しか該当しません。また、減税しても企業の借入金返済に充てられ、効果は少ないとの見方があります。一方、政策減税は、分野が特定され恒久的ではない半面、すべての企業の投資意欲や研究開発意欲を刺激することが見込まれます」という注意書きを加えたうえで質問したため、回答に際してある程度のバイアスがかかったこともありうる。

図表6 税率引き下げと政策減税（企業）



図表7 政策減税に対する要望（企業）

対象数	(%)			
	全体	30人未満	300人未満	300人以上
1. 設備投資の償却期間短縮、前倒し償却	39.4	34.0	39.0	44.5
2. 研究開発投資減税（税額控除、寄附優遇、資産の即時償却など）	34.4	34.0	22.9	45.5
3. IT投資減税（税額控除、加速度償却、即時償却など）	23.4	21.4	21.0	28.2
4. 創業・ベンチャー支援減税（欠損金繰越、エンジェル税制拡充など）	32.5	36.9	31.4	29.1
5. 産業の再編・リストラの促進減税（連結納税制度の見直しなど）	29.7	23.3	23.8	41.8
6. その他	1.3	1.9	1.9	-
7. 政策減税は特に必要ない	8.4	12.6	11.4	1.8

(注) 複数回答。

(2) 政策減税の中身

政策減税を実施するとすればという仮定で、その中身を尋ねたところ、「前倒し償却」「研究開発減税」「創業・ベンチャー支援減税」などに意見が分かれた。前項の回答結果にもみられることだが、全般に300人以上の企業で政策減税への関心が高くなっている。

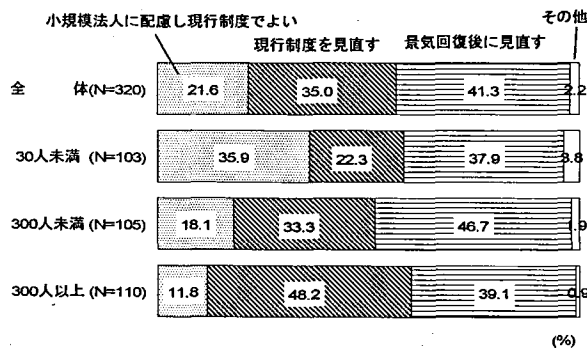
(3) 4分の3は小規模法人税見直しに賛成

小規模法人の場合、税負担の点から赤字を計上することが少なくないとの見方があるため、小規模法人に対して一律に法人課税をするのではなく、「法人の損益を出資比率に応じて出資者の個人所得に合算し、選択的に個人所得課税を行う」ことも検討されている。

このような小規模法人向け課税制度の見直しについては、「小規模法人への配慮は必要であり、現行の法人税制度のままでよい」という回答が22%であった。その一方、「公平の原則からみて疑問があるため、現行制度の見直しが必要」35%、「公平の原則からみて疑問があるが、見直しをすとしても景気回復後に実施するなどの配慮が必要」41%であり、合計で4分の3あまりの企業は見直しが必要としている。

見直しが必要という回答は従業員規模が大きくなるほど拡大しているが、30人未満の企業においても6割が支持している。

図表8 小規模法人向け課税制度（企業）

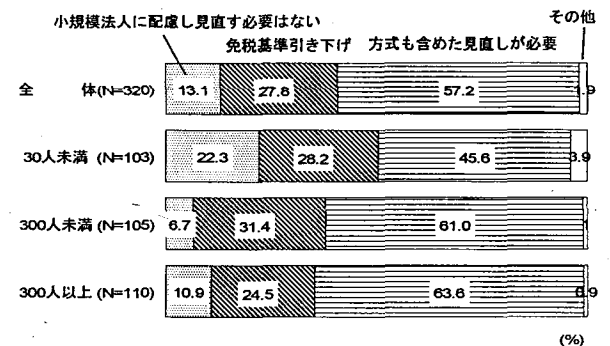


(4) 消費税の益税を問題視する企業は85%

売上高が一定規模以下の事業者に対して消費税が実質的に免除されるという、いわゆる益税問題については、「小規模事業者への配慮は必要であり、見直しは必要ない」という回答は13%であった。これに対し、「免税基準を引き下げる」28%、「公平の原則からみて疑問であり、方式も含めた見直しが必要」57%と、85%の企業が見直しに賛同している。

「方式も含めた見直しが必要」という意見が全般に優勢であるが、これは規模が大きくなるほど顕著である。30人未満の企業では、「見直しは必要ない」という回答が22%を占めているが、残り74%は何らかの見直しが必要とみていることになる。

図表9 消費税特例の見直し（企業）



3. 地方税制

(1) 地方への税財源の移譲を要望

地方の税財源の拡充方策について尋ねた。企業の場合、「国から地方への税財源の移譲」80%という回答が最も多く、これに次いで「用途の特定された国庫補助金の一般財源化」41%があげられている。規模別の差はあまり大きくないが、30人未満では「地方交付税交付金制度の維持・改善」という回答が比較的多く、300人以上では「地方による独自課税の活用（外形標準課税、法定外目的税・普通税）」という回答が

相対的に多くみられる。

企業の場合は、「地方交付税交付金制度の維持・改善」という回答は30%とあまり多くないのに対し、市町村の場合は、「地方交付税交付金制度の維持・改善」と「国から地方への税財源の移譲」という回答がそれぞれ73%で並んでいる。ただし、前者については人口規模が大きくなるほど、後者については人口規模が小さくなるほど、それぞれ支持率が高くなるという違いがある。5千人未満の町村では「税財源の移譲」という回答が56%であり、それ以上の自治体に較べて低い。

これらに次いで「使途の特定された国庫補助

金の一般財源化」42%、「地方消費税率の引き上げ」35%などがあげられている。前者については企業の回答とほぼ同率であるが、「地方消費税率の引き上げ」については企業の回答（18%）を倍近く上回っている。

「地方による独自課税の活用」については、1万人未満の町村では2割程度が関心を示しているが、5万人以上の都市では8%と少ない。5万人以上の都市では、税収増加の余地があるためか「現行の地方税の税収増」という回答が比較的多い。

図表 10 地方の税財源の拡充方策

a. 企業 (%)

	全 体	30 人 未 満	300人 未 満	300人 以 上
対象数	320	103	105	110
1. 国から地方への税財源の移譲（所得税、消費税など）	79.7	74.8	83.8	80.0
2. 地方交付税交付金制度の維持・改善	30.0	39.8	27.6	23.6
3. 使途の特定された国庫補助金の一般財源化	40.6	41.7	41.0	40.0
4. 現行の地方税の税収増（県民税・住民税、固定資産税など）	2.2	2.9	1.0	2.7
5. 地方消費税率の引き上げ	18.4	21.4	16.2	18.2
6. 地方による独自課税の活用（法定外目的税・普通税）	26.9	27.2	20.0	33.6
7. 地方債の自由度の拡大	12.8	10.7	8.6	18.2
8. その他	1.6	1.9	1.0	1.8

b. 市町村 (%)

	全 体	5千人 未 満	1万人 未 満	5万人 未 満	5万人 以 上
対象数	128	45	34	36	13
1. 国から地方への税財源の移譲	72.7	55.6	79.4	83.3	84.6
2. 地方交付税交付金制度の維持・改善	73.4	80.0	79.4	66.7	53.8
3. 使途の特定された国庫補助金の一般財源化	42.4	48.9	32.4	44.4	38.5
4. 現行の地方税の税収増	9.4	4.4	11.8	11.1	15.4
5. 地方消費税率の引き上げ	35.2	28.9	29.4	47.2	38.5
6. 地方による独自課税の活用	15.6	17.8	20.6	11.1	7.7
7. 地方債の自由度の拡大	16.4	15.6	29.4	5.6	15.4
8. その他	1.6	2.2	-	2.8	-

(注) 複数回答。

(2) 地方交付税交付金制度の問題点

① 制度の維持・廃止

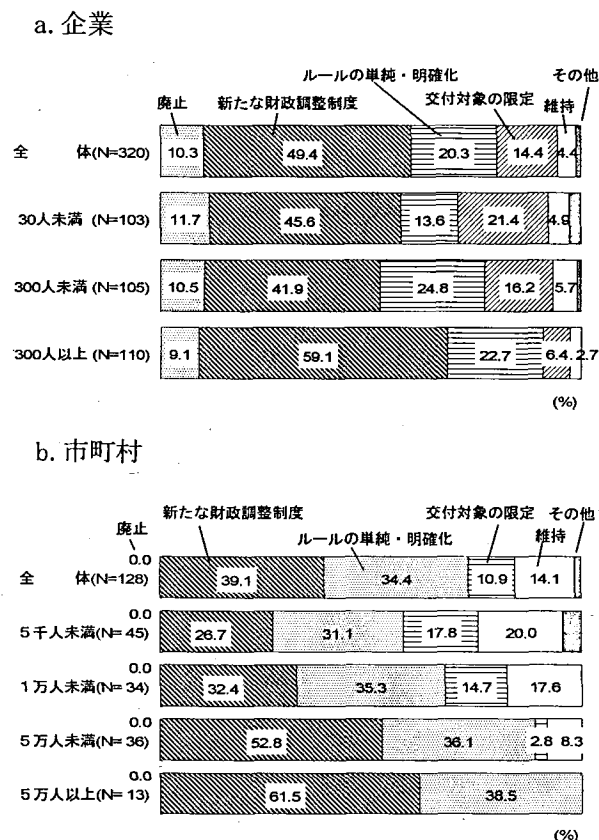
地方交付税交付金制度の維持・廃止に関する意見をみると、企業のほぼ半数は「地方分権に対応した新たな財政調整制度をつくる」としている。特に従業員300人以上の企業では6割近くがあげている。その一方、「地方の自助努力を阻害するので廃止」という意見も1割程度みられる。「現行制度を維持する」という企業は4%と少ない。

市町村の場合、「廃止」という回答はみられない。「新たな財政調整制度をつくる」39%という回答が最も多く、「基本的には現行制度のもとで交付のルールを単純・明確化する」という回答が34%で続いている。「新たな財政調整制度をつくる」という回答は人口規模が大きくなるほど支持率も高くなっている。5万人以上の都市では「維持」という回答はない。

中小規模の自治体においては、「維持」「基本的には現行制度のもとで交付対象を絞る（たとえば財政力が極度に弱い小規模町村など）」

という回答も比較的多い。

図表11 地方交付税交付金制度の維持・廃止



図表12 地方交付税交付金制度の問題点 (市町村)

	全体	5千人未満	1万人未満	5万人未満	5万人以上
対象数	128	45	34	36	13
1. 地方共有の固有財源とされるが、国の介入が強すぎる	52.3	42.2	61.8	61.1	38.5
2. 受益と負担との乖離が大きく、責任の所在が不明確になりがち	14.8	13.3	2.9	19.4	38.5
3. 行財政効率化などにより需要額削減努力とは関係ない	37.5	44.4	32.4	38.9	23.1
4. 収入額が増えれば交付金が削減されるため、地方税増収努力が疎かになりがち	26.6	22.2	23.5	38.9	15.4
5. ほとんどすべての道府県・市町村に交付されるという点で、すでにナショナル・ミニマムの域を超えている	21.1	11.1	20.6	22.2	53.8
6. 小規模町村や条件不利地域の町村に対して相対的に有利なように配分される	18.0	11.1	11.6	27.8	30.8
7. 地域の自立を阻害している	9.4	6.7	2.9	16.7	15.4
8. その他の問題	2.3	2.2	-	2.8	7.7

(注) 複数回答。

② 地方交付税交付金制度の問題点

市町村に対しては地方交付税交付金制度の問題点を尋ねた。全市町村では、「地方共有の固有財源とされるが、国の介在が強すぎる」という回答が52%で最も多く、これに「行財政効率化などにより需要額を減らすための努力とは関係ない」という回答が38%で続いている。

しかし、5千人未満の町村では、「行財政効率化などによる需要額を減らすための努力とは関係ない」という回答が44%で最も多い。逆に5万人以上の都市では、「ほとんどすべての道府県・市町村に交付されるという点で、すでにナショナル・ミニマムの域を超えている」という回答が最も多くなっている。

(3) 外形標準課税については賛否両論

企業の規模や給与などに応じて一律的に課税する外形標準課税に対する賛否について、企業の意見を尋ねた。

それによると、反対意見としては「零細企業や赤字企業の負担が増大するため反対」38%、

「企業活動の減殺につながるため反対」30%など、賛成意見としては「零細企業や赤字企業に過度の負担にならないように配慮されたり、特定の業種に偏らないような仕組みであれば賛成」29%などがあげられた。賛成・反対意見を集約してみると、いずれも半数程度であり、ほぼ拮抗している。

300人以上の企業では、「偏りがなければ賛成」という意見をはじめ賛成意見が優勢であるのに対し、300人未満ならびに30人未満の企業では、特に「零細企業や赤字企業の負担が増大する」という意見を中心に反対意見が賛成意見を上回っている。

なお、今回の調査によると、外形標準課税をすでに導入している市町村は128市町村中2団体(1.6%)、導入を検討している市町村は3団体(2.3%)であった。東京都による銀行への課税について違憲判決が出されたこともあってか、中国地方の市町村の関心はあまり高いといえない。

図表13 外形標準課税に対する意見(企業)

	(%)			
	全 体	30人 未 満	300人 未 満	300人 以 上
対象数	320	103	105	110
[反対意見]	54.4	68.0	61.0	35.5
1. 零細企業や赤字企業の負担が増大するため反対	37.5	59.2	39.0	15.5
2. 地方税制が複雑になるため反対	9.7	12.6	9.5	7.3
3. 企業活動の減殺につながるため反対	30.0	32.0	31.4	27.3
4. その他の反対意見	2.5	3.9	1.9	1.8
[賛成意見]	52.2	42.7	47.6	65.5
5. 零細企業や赤字企業に過度の負担にならないように配慮されたり、特定の業種に偏らないような仕組みであれば賛成	29.1	22.3	27.6	37.3
6. 税の仕組みが簡素化されるのであれば賛成	15.3	13.6	13.3	19.1
7. 景気回復後に導入するなどの配慮があれば賛成	11.3	12.6	12.4	9.1
8. 広く薄く負担するという趣旨で賛成	22.8	15.5	21.9	30.0
9. その他の賛成意見	0.6	1.0	-	0.9

(注) 1. 複数回答。

2. 太字は反対または賛成意見を再掲(両方への回答企業がいるため、合計は100%を超えることがある)。

(4) 環境税・廃棄物税は条件つき容認

法定外目的税として地方自治体が環境税・廃棄物税を設置することについては、「企業活力や国際競争力の減退につながるため、賛同できない」という回答は3%と少ない。だからといって「積極的に導入すべき」という企業は12%である。むしろ「賛同できるが、導入時期や規模には慎重であるべき」33%、「特定の産業や業種に偏らなければ趣旨に賛同できる」30%といったように条件つきで認めている企業が少なくない。

また、「趣旨には賛同できるが、全国一律に実施すべきであり、地方が個別に課税すべきで

はない」40%という企業も比較的多い。

(5) 法人税の均等割り部分の拡充には賛成

法人住民税（市町村税、県税）は、企業の所得にかかわらず課税される均等割り部分と企業が所得に応じて国に納める法人税額に基づく法人税割り部分から構成されている。企業収益の悪化に伴って法人税割り部分が減少しているため、均等割り部分を増やすことが検討課題となっている。

このように均等割り部分を拡充することについては、「広く薄くという趣旨から賛成」34%、「別の法人減税があれば賛成」28%、「地方の

図表14 環境税・廃棄物税の創設に対する意見（企業）

	(%)			
	全 体	30人 未 満	300人 未 満	300人 以 上
対象数	320	103	105	110
1. 積極的に導入すべき	12.2	14.6	8.6	13.6
2. 賛同できるが、導入時期や規模には慎重であるべき	33.4	37.9	30.5	32.7
3. 趣旨には賛同できるが、全国一律に実施すべきであり、地方が個別に課税すべきではない	40.3	40.8	41.0	38.2
4. 特定の産業や業種に偏らなければ趣旨に賛同できる	29.7	23.3	30.5	35.5
5. 別の減税で相殺されるなど、企業の負担が増えなければ賛同	16.6	13.6	18.1	18.2
6. 企業活力や国際競争力の減退につながるため、賛同できない	3.4	-	4.8	5.5
7. その他	2.2	2.9	3.8	-

(注) 複数回答。

図表15 法人税の均等割り部分の拡充に対する意見（企業）

	(%)			
	全 体	30人 未 満	300人 未 満	300人 以 上
対象数	320	103	105	110
1. 広く薄くという趣旨から賛成	33.8	28.2	39.0	33.6
2. 地方の自主財源を拡充するために賛成	10.0	12.6	8.6	8.2
3. 別の法人減税があれば賛成	28.1	25.2	27.6	31.8
4. 企業活力を減殺するため反対	41.9	47.6	41.9	36.4
5. その他	3.1	3.9	1.9	3.6

(注) 複数回答。

自主財源を拡充するために賛成」10%となっている。「企業努力を減殺するため反対」という回答は42%であることから、6割近くの企業は何らかのかたちで賛同しているとみられる。

「反対」という意見は従業員規模が大きくなるほど少なく、30人未満の企業では48%であるのに対し、300人以上の企業では36%である。

4. 市町村合併

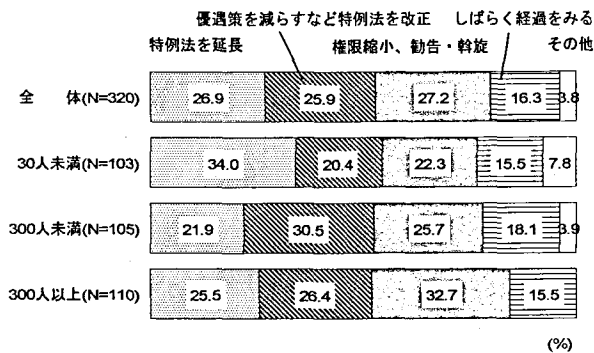
(1) 合併から脱落した市町村の扱い

市町村合併特例法の期限に間に合わない市町村または合併をしない市町村が出てきたときの扱いについて尋ねた。

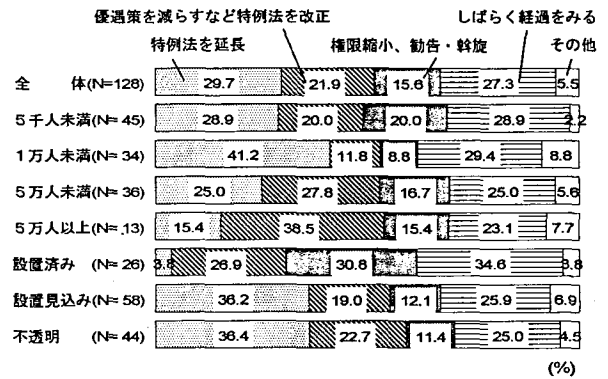
企業の場合、「特例法を2～3年間延長し、現行どおり優遇策を強調して引き続き合併を促進する」27%、「優遇策は少なくともよいので特例法を改正して“第2次、第3次の市町村合併”を促進する」26%、「権限の縮小、地方交付税交付金の削減、知事や総務大臣の勧告・斡旋などにより、市町村合併を急がせる」27%の3項目に意見が分かれた。「しばらく経過をみて、新たな法律などの推進方法を検討する」という回答は16%である。

図表16 合併から脱落した市町村の扱い

a. 企業



b. 市町村



(注) 市町村の区分は次のとおり (2002年9月1日現在)。

設置済み：法定協議会を設置済み

設置見込み：2003年春までに設置見込み

不透明：2003年春までに設置は不透明または研究会などに参加していない

一方、市町村の場合、「特例法の延長」という回答が30%で最も多いが、ほぼ同率で「しばらく経過をみる」という回答が27%で続いている。そのほか「優遇策を減らすなどして特例法を改正」22%、「権限縮小、勧告・斡旋」16%となっている。

市町村の場合は人口規模によって差がみられる。なかでも「特例法の延長」については、規模が小さいほど回答率が高い。これと対照的に「優遇策を減らすなどして特例法を改正」については、規模が大きくなるほど支持率が高くなっている。「権限縮小、勧告・斡旋」と「しばらく経過をみる」については、規模間でそれほど大きな差はみられない。

市町村においては法定協議会の設置状況によっても差が大きい。すでに設置済み市町村の場合は、「特例法の延長」という回答はほとんどなく、その代わりに、「権限縮小、勧告・斡旋」と「しばらく経過をみる」という回答がそれぞれ3割強を占める。これに対し、設置が不透明ならびに研究会等に参加していない市町村の場合は、「特例法の延長」という回答がそれぞれ4割近くを占め、「権限縮小、勧告・斡旋」という回答は少ない。

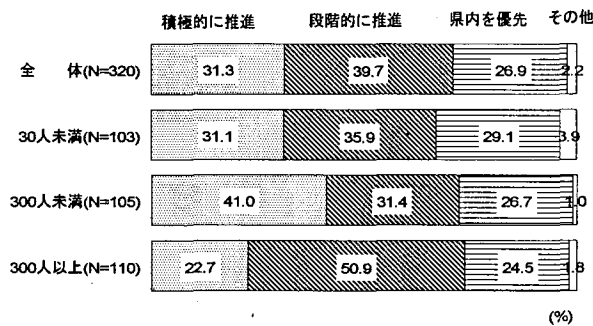
(2) 県境を越える市町村合併

県境を越える市町村合併の扱いについて尋ねたところ、企業も市町村も同じような回答の傾向を示した。

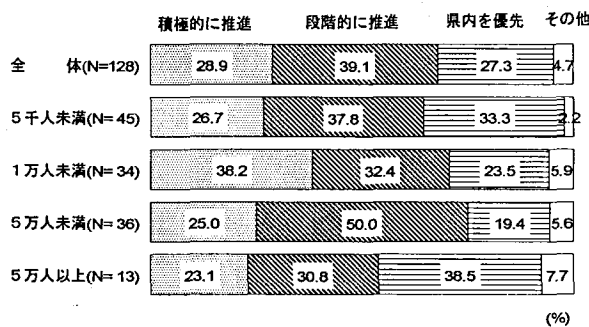
企業・市町村ともに、「都道府県制度の見直しにあわせて段階的に推進」という回答が最も多く、それぞれ40%程度となっている。これに「積極的に推進」という回答がそれぞれ30%前後で続いている。そして、残りのそれぞれ30%弱は、「同一県内の市町村合併を優先し、県境を越えた市町村合併についてはしばらく経過をみる」としている。

図表17 県境を越える市町村合併の扱い

a. 企業



b. 市町村



「経過をみる」という慎重な意見より「推進」という意見が多いが、同じ推進派のなかでは「積極的に」という意見より「段階的に」という意見のほうが優勢である。

(3) 市町村の最低限の人口規模

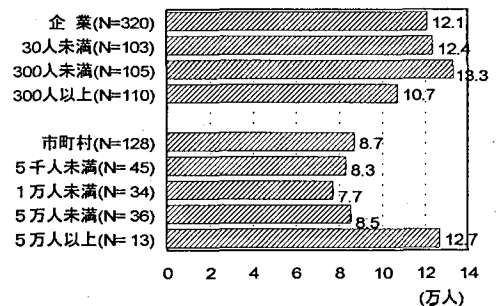
市町村の最低限の人口は、原則的にどの程度が望ましいか尋ねた。その結果を加重平均で見ると、企業では12.1万人、市町村ではこれより3割近く少ない8.7万人である。

市町村の場合、人口5万人未満までは8万人前後という回答であり、あまり差はないが、5万人以上になると12.7万人に増大し、企業の回答(平均)とほぼ同じになっている。加重平均のもととなった選択肢回答の度数分布で見ると、「1~2万人」という回答は、5千人以上1万人未満で21%とやや多いものの、5千人未満では13%であり、全市町村でも15%にとどまっている。

なお、今回の調査では、「基礎的自治体である市町村の最低限の人口規模として原則的にどれくらいが望ましいか」を尋ねた。前回の調査では、都市と町村とに分けて「人々の日常生活行動圏などからみて望ましい人口規模はどれくらいか」を質問した。その回答を加重平均にすると、以下のとおり、都市単独で見ると今回の回答を大幅に上回る(『地方分権の推進と広域的行政のあり方に関する調査研究』1997年6月を参照。調査は1996年4月実施)。

	市町村回答	企業回答
都市の規模	21.4万人	33.9万人
町村の規模	1.7万人	2.1万人

図表18 市町村の最低限の人口規模



(注) 「1~2万人」「3~4万人」といった選択肢で回答を求め、有効回答を加重平均して表示したもの。

(4) 合併後に向けた市町村の課題

市町村合併にある程度見通しがついた段階で市町村は次に何をなすべきかを尋ねた。

企業の場合は「職員定数の適正化」と「議員定数の適正化」が90%弱で並び、これに「重複している公共施設の見直し」と「企業マネジメント手法の導入などによる行財政の効率化」が

60%台で続いている。

他方、市町村の場合、第1位は「職員定数の適正化」75%であるが、第2位に「政策形成能力の向上」63%があげられている。「政策形成能力の向上」という回答は、企業では28%とあまり重きを置かれていないのと対照的である。市町村では、このほか「重複している公共施設

図表19 合併後に向けた市町村の取り組み

a. 企業		(%)			
	全 体	30 人 未 満	300人 未 満	300人 以 上	
対象数	320	103	105	110	
1. 職員定数の適正化	88.1	87.4	90.5	86.4	
2. 議員定数の適正化	87.2	82.5	93.3	85.5	
3. 企業マネジメント手法の導入などによる行財政の効率化	60.3	49.5	59.0	70.9	
4. 政策形成能力の向上	28.1	29.1	26.7	29.1	
5. 専門職員の育成	21.3	28.2	17.1	18.2	
6. 救急・消防、ごみ処理処理などを行う事務組合の整理・統合	48.8	45.6	50.5	50.0	
7. 第三セクターの整理・統合	46.3	46.6	47.6	44.5	
8. 公営企業の整理・統合	47.8	45.6	42.9	54.5	
9. 重複している公共施設の見直し	63.4	62.1	60.0	68.2	
10. 歳出の見直し	50.6	48.5	48.6	54.5	
11. その他	1.9	2.9	1.9	0.9	

b. 市町村		(%)			
	全 体	5千人 未 満	1万人 未 満	5万人 未 満	5万人 以 上
対象数	128	45	34	36	13
1. 職員定数の適正化	75.0	80.0	73.5	72.2	69.2
2. 議員定数の適正化	53.9	57.8	50.0	58.3	38.5
3. 企業マネジメント手法などによる行財政の効率化	48.4	35.6	52.9	61.1	46.2
4. 政策形成能力の向上	63.3	60.0	64.7	69.4	53.8
5. 専門職員の育成	53.1	60.0	50.0	58.3	23.1
6. 事務組合の整理・統合	37.5	35.6	32.4	41.7	46.2
7. 第三セクターの整理・統合	24.2	28.9	26.5	19.4	15.4
8. 公営企業の整理・統合	24.2	26.7	14.7	33.3	15.4
9. 重複している公共施設の見直し	56.3	53.3	47.1	63.9	69.2
10. 歳出の見直し	44.5	31.1	47.1	61.1	38.5
11. その他	3.1	-	-	11.1	-

(注) 複数回答。

の見直し」「職員定数の適正化」「専門職員の育成」の3つが50%台で並んでいる。

市町村の人口規模別にみると、「議員定数の適正化」や「専門職員の育成」については小規模であるほど回答率が高く、「重複している公共施設の見直し」については規模の大きい都市での回答率が高くなっている。

5. 条件不利地域の維持

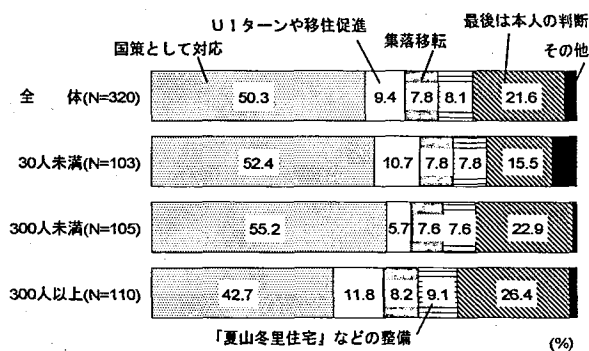
(1) 小規模集落の公益機能を重視

条件不利地域における小規模集落の維持・管理のあり方については、「森林保全や水源かん養などの公益的機能を維持するため、国策としての対応が必要」という回答が最も多く、企業では50%、市町村では73%にのぼっている。

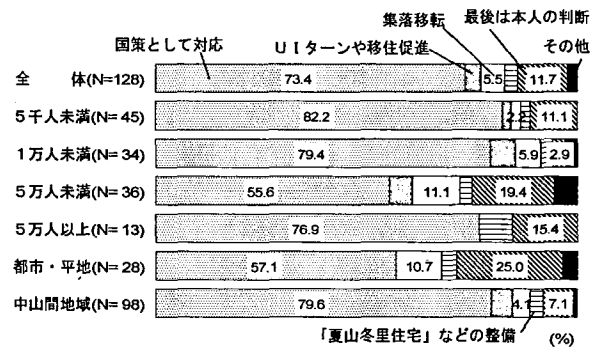
ただし、企業の場合は「これまでのような広く薄い投資はできなくなるので、最後は住んでいる本人の選択に任せる」という回答も22%と少なくない。これに対し市町村の場合、「最後は本人の選択」という回答は企業の半分程度の12%と少ない。しかし、農業地域類型別にみると、都市・平地地域の市町村では25%に達しており、中山間地域の市町村が7%であるのに比べて格差がみられる。

図表20 条件不利地域の小規模集落

a. 企業



b. 市町村



(注) 農業地域類型は、農地の傾斜度などに応じて区分した。都市地域、平地地域、中間地域、山間地域の4類型がある。今回の調査では市町村ごとに主たる農業地域類型を尋ね、類型別に集計した。

このほか「都市からのUターンや移住の促進」「基幹集落などへの移住の促進」「夏山冬里住宅（夏季は農山漁村に在るが、冬季には基幹集落や都市に移り住む）を整備するなど選択肢の拡充」については、それぞれ企業で8～9%、市町村で数%であり、それほど多くない。

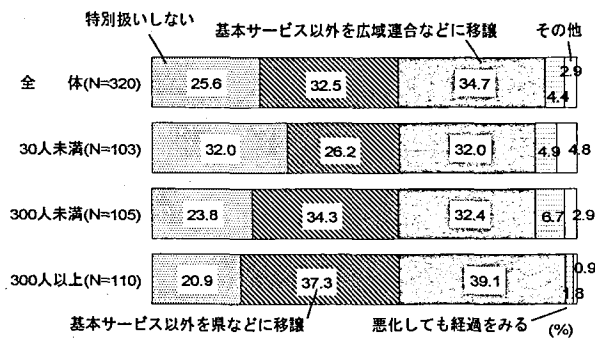
(2) 小規模町村からの垂直移譲を容認

条件不利地域の小規模町村は市町村合併から取り残されることも予想されるが、これらの小規模町村の扱いについて尋ねた。

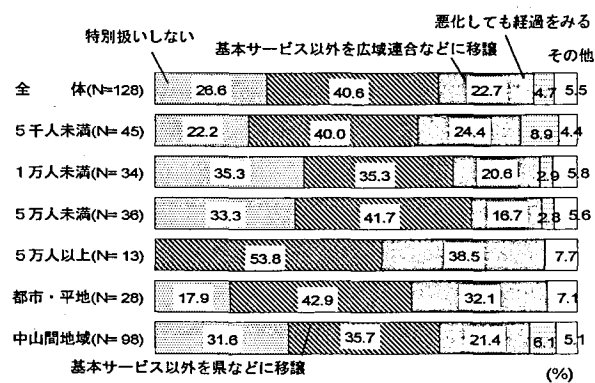
企業の場合、「特別扱いせず、現在の特例法の延長または新しい法律によって合併を促進」という回答が26%、4分の1強を占める。その反面、「基本的なサービスを自町村で実施し、その他の事務・権限は県または規模の大きい都市に移譲」が33%、「周辺町村または県と設置した広域連合に首長、議会、課税権などを持たせ、自町村では基本的な行政サービスを分担」が35%である。つまり、合計で3分の2の企業は、事務・権限の水平的または垂直的な移譲をすべきとみている。この傾向は、企業の規模によってあまり差はない。

図表21 条件不利地域の小規模町村の扱い

a. 企業



b. 市町村



市町村についても、「特別扱いしない」という回答は27%であり、企業の回答とほぼ同じである。また、「県などに移譲」41%と「広域連合などに移譲」23%であり、やはり企業と同じく合計で3分の2程度は、水平的または垂直的な移譲を容認している。ただし、企業の場合は垂直的移譲と水平的移譲の割合がおおむね1対1であるのに対し、市町村の場合はほぼ2対1の割合で「県などに移譲」という回答が優勢である。

特に5万人以上の都市では「特別扱いしない」という回答はなく、過半数が「県などに移譲」としている。5万人以上の都市に代表される都市・平地地域の自治体は、小規模町村は無理に合併せず事務・権限の移譲をすべきとみているのに対し、中山間地域の自治体は、むしろ特別扱いをせず合併を進めるべきという回答が比較的多い。

5千人未満の小規模町村においても、事務・権限を自ら移譲することについては6割以上が前向きの意向を示している。今回の調査後の2002年11月1日に開かれた第27次地方制度調査会第10回専門小委員会において、西尾勝・同調査会副会長が「今後の基礎的自治体のあり方について（私案）」を発表し、そのなかで小規模町村の事務・権限を機械的に縮小することが提案された。これに対して全国町村会が緊急意見をまとめるなど物議をかもししたが、西尾私案は小規模町村の事務・権限を強制的に奪い取るという印象があったから反発を招いたのではなかろうか。小規模町村の自主性を尊重した提案であれば、もっと別の受け止め方もされたように思われる。

なお、「財政事情がもっと悪化し、行政サービスの実施が困難になろうとも、しばらく経過をみる」という回答は、企業・市町村ともに5%に満たない。

(3) 小規模町村を支える自治制度

中国地方は過疎化と少子・高齢化の先行地域であることもあって、特に小規模町村においては自治機能と連携して行政サービスを維持するなどの取り組みが活発である。わが国においては全国一律の市町村制度が行われてきたが、今後は個々の市町村の社会経済条件に応じて多様な自治制度のあり方を検討することも必要と考えられる。

今回の調査では、小規模町村に対してどのような自治の方法が考えられるかを尋ねた。それによると、企業・市町村ともに、「より高度な事務・権限については最寄りの市・県・広域連合などに移譲し、自町村は基本的な行政サービスのみ行う」という移譲を勧める意見が多く、企業で54%、市町村ではほぼ60%を占める。これに次いで、企業の場合は「介護保険制度のように行政サービスの民間委託を進め、その利用

料金を行政が支払うような仕組みを拡大する（一部は自己負担も検討）」37%、「議会の代わりに、住民総会・住民代表総代を設置する」23%などが上位にあげられた。

また、市町村の場合は「町内会、コミュニティ団体、NPOなどに行政サービスの代行を委託する」35%、「介護保険制度のように行政サービスの民間委託を進め、その利用料金を行政

図表22 小規模町村における多様な自治制度の導入

a. 企業

(%)

	全 体	30人未 満	300人未 満	300人 以上
対象数	320	103	105	110
1. 議会の代わりに、住民総会（あるいは住民代表による総代）を設置する	23.4	29.1	25.7	15.5
2. 住民代表が委員会を設置し、議会を代行するとともに委員長が首長を兼任する	19.1	20.4	16.2	20.0
3. 首長や執行機関の幹部については、国・県・都市などの行政経験者と契約して一定期間委託する	8.8	12.6	5.7	8.2
4. 介護保険制度のように、行政サービスの民間委託を進め、その利用料金を行政が支払うような仕組みを拡大する（一部は自己負担も検討）	37.2	31.1	34.3	46.4
5. 町内会、コミュニティ団体、NPOなどに行政サービスの代行を委託する	19.7	21.4	22.9	15.5
6. より高度な事務・権限については最寄りの市・県・広域連合などに移譲し、自町村は基本的な行政サービスのみ行う	54.4	49.5	55.2	59.1
7. その他	2.2	2.9	1.0	2.7

b. 市町村

(%)

	全 体	5千人未 満	1万人未 満	5万人未 満	5万人 以上	都市平 地地域	中山間 地域
対象数	128	45	34	36	13	28	98
1. 議会の代わりに、住民総会・住民代表総代を設置する	17.2	20.0	14.7	16.7	15.4	14.3	14.3
2. 住民代表が委員会を設置し、議会を代行するとともに委員長が首長を兼任する	15.6	26.7	14.7	8.3	-	-	20.4
3. 首長や執行機関の幹部は、国・県・都市などの行政経験者と契約して一定期間委託する	5.5	4.4	8.8	2.8	7.7	3.6	5.1
4. 介護保険制度のように行政サービスの民間委託を進め、その利用料金を行政が支払うような仕組みを拡大する（一部は自己負担も検討）	28.9	22.2	29.4	38.9	23.1	32.1	28.6
5. 町内会、コミュニティ団体、NPOなどに行政サービス代行を委託	35.2	22.2	35.3	52.8	30.8	35.7	34.7
6. より高度な事務・権限については市・県・広域連合などに移譲し、自町村は基本的な行政サービスを行う	59.4	64.4	55.9	55.6	61.5	60.7	60.2
7. その他	4.7	4.4	2.9	8.3	-	7.1	6.1

(注) 複数回答。

が支払うような仕組みを拡大する」29%などが上位にあげられている。

第2位、第3位回答を比較すると、当然のことながら市町村の側は住民との連携意向に強く反応しているのに対し、企業の側は民間委託への関心が強い。

市町村の場合、「事務・権限の自主的移譲」については人口規模別にみても、農業地域類型別にみても、ほぼ60%程度であり、あまり差はない。5千人未満の町村でも64%が支持しているが、これは前項でみた事務・権限の水平的・垂直的移譲に関する賛同意見とだいたい同じ数値である。5千人未満の町村では、「住民代表が委員会を設置し、議会を代行するとともに委員長が首長を兼任する」ならびに「議会の代わりに、住民総会（住民代表による総代）を設置する」という回答がそれぞれ20%台であり、5千人以上の自治体の回答に較べて高い。ここには特に小規模町村において多様な自治のあり方を模索しようとしていることがうかがえる。

「首長や執行機関の幹部は、国・県・都市などの行政経験者と契約して一定期間委託する」については、人口規模を問わず数%の支持にとどまったが、「シティマネージャー制」という注釈を加えれば回答率がもっと高くなったかもしれない。

また、「町内会、コミュニティ団体、NPOなどに行政サービスの代行を委託する」については、5千人未満、1万人未満の町村で20～30台にとどまっているが、5万人未満の自治体においては53%にのぼっている。小規模町村で回答率が存外低いのはすでに実施に移しているからと考えられ、5万人未満の自治体で回答率が高いのはこれから実施に移すことに関心があるからともみられる（この見方は、広島県総括企画監・小中正治氏の示唆による）。

6. 都道府県制度と道州制・連邦制

(1) 都道府県の役割は市町村の補完

基礎的自治体である市町村は、地域における事務等を扱うのに対し、市町村を包含する都道府県は、①地域における事務等のうちの広域事務、②連絡調整事務、③補完事務を扱うこととされる（全国知事会「地方分権下の都道府県の役割」2001年7月）。

市町村合併の進展と市町村への事務・権限の移譲に伴い、都道府県の役割はしだいに狭まることが見込まれるが、都道府県のこれからの役割について尋ねた。

企業の場合は、「市町村を越えて広域に広がる事務や行政サービスの実施」と「専門性や財

図表23 これからの都道府県の役割

	企 業	市町村 全 体	市町村別 (%)			
			5千人 未 満	1万人 未 満	5万人 未 満	5万人 以 上
対象数	320	128	45	34	36	13
1. 市町村を越えて広域に広がる事務や行政サービスの実施	56.9	60.9	64.4	52.9	69.4	46.2
2. 国と市町村間、市町村相互の連絡・調整	38.8	29.7	35.6	35.3	22.2	15.4
3. 専門性や財政的理由により市町村では実施困難な事務や行政サービスの補完	58.1	71.9	68.9	67.6	77.8	76.9
4. その他	1.9	3.1	4.4	-	5.6	-

(注) 複数回答。

政的理由により市町村では実施困難な事務や行政サービスの補完」がそれぞれ60%弱で並んでいる。「国と市町村間、市町村相互の連絡・調整」についても39%があげている。

他方、市町村の場合は、「補完」という回答が72%であり、「広域」という回答の61%を上回っている。「補完」という回答は1万人以上の自治体、なかでも5万人以上の都市で多く、80%近くに達している。逆に「連絡・調整」については、1万人未満の町村では30%以上の支持率があるが、5万人以上の都市では15%にとどまっている。

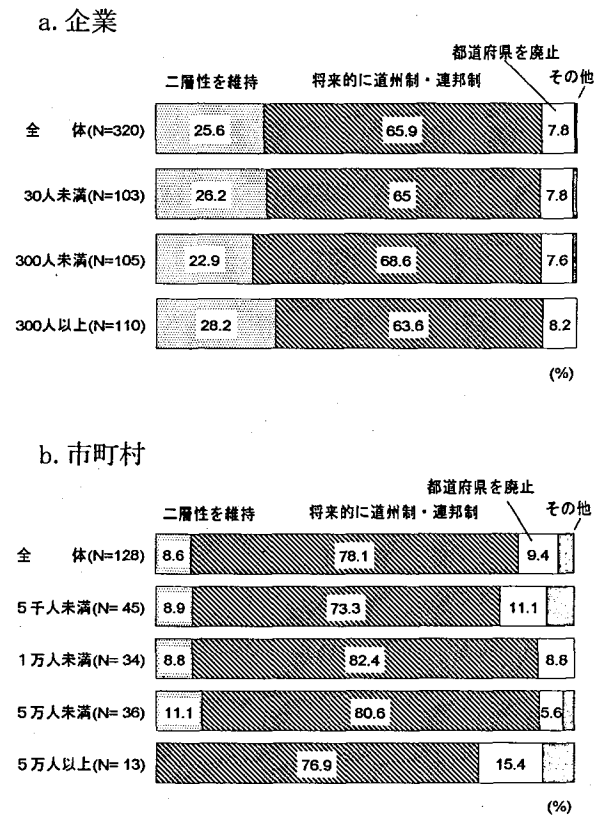
(2) 都道府県は将来的には道州制等へ

都道府県制度は将来的にはどのような姿が望ましいかを尋ねた。

企業では、「都道府県の合併・広域連合を進め、将来的には道州制・連邦制に移行」が66%にのぼっている。その半面、「現行のまま都道府県・基礎的自治体の二層制を維持」という回答も26%を占めた。「基礎的自治体をさらに広域化し、都道府県をなくす」という回答は8%と少数である。

一方、市町村については、「道州制・連邦制に移行」という回答が78%に達し、企業の回答を10ポイントあまり上回る。そのため「二層性を維持」という回答は9%と少なく、その代わりに「都道府県を廃止」という回答が1割弱みられる。特に5万人以上の都市では「二層性を維持」という回答はゼロであり、「都道府県を廃止」という回答が15%になっている。

図表24 都道府県制度の将来

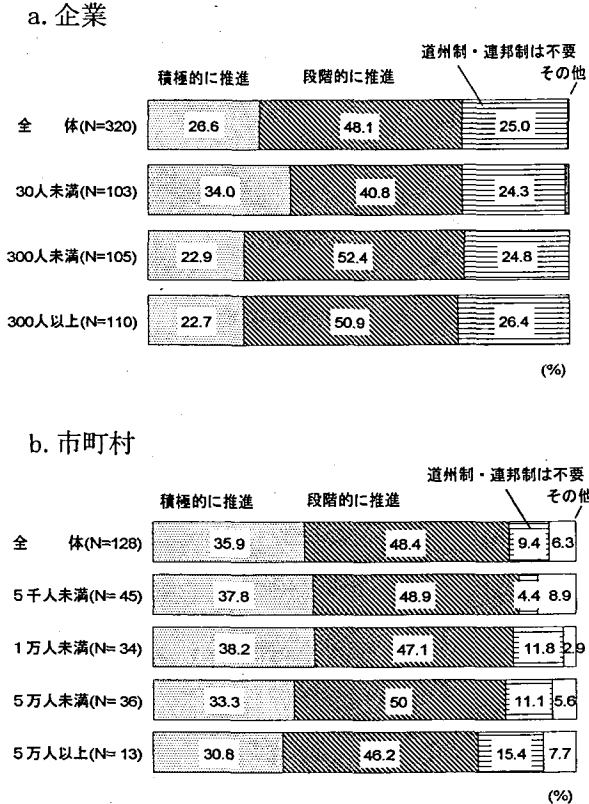


(3) 8割は道州制・連邦制に賛成

複数の都道府県を統合した道州制・連邦制への移行については、企業の場合、「積極的に進める」27%、「都道府県合併や広域連合を経て段階的に進める」48%であり、合計で75%が賛成的見解を示している。その半面、「都道府県合併や広域連合があればよく、道州制・連邦制は必要ない」という回答も25%と少なくない。

市町村の場合、「積極的推進」36%、「段階的推進」48%であり、合計で84%が賛成という見方をしており、「必要ない」は9%である。ただ、1万人以上の自治体、そのうちでも特に5万人以上の都市では「推進」という回答が少なく、「必要ない」という回答が多くみられる。これは、前項の回答と照らし合わせると、むしろ都道府県制度そのものが不要という意見も含まれているからと考えられよう。

図表25 道州制・連邦制の必要性



(4) 道州制・連邦制の意義

複数の都道府県を統合した道州制・連邦制の意義について尋ねた。

企業の回答をみると、「行財政の効率化」が68%で最も多く、これに「広域的な環境保全・国土保全の推進」56%、「広域的な社会資本整備の順位づけ」53%などが続いている。

企業の場合、道州制・連邦制の導入によって特に「行財政の効率化」への効果を期待しているにもかかわらず、前項でみたように、「道州制・連邦制は必要ない」という回答も決して少なくない。これは、道州制・連邦制の導入によって「都道府県－市町村」の上にさらに道州・連邦が加わり、許認可などの事務がますます煩雑化するということへの懸念もあるのではないかと推察される。

市町村の場合は、順番が少し異なり、「広域的な環境保全・国土保全の推進」59%、「国から道州・連邦への事務・権限の移譲による行政手続きの簡便化」51%、「広域的な社会資本整備

図表26 道州制・連邦制の意義

	道州制・連邦制の意義 (%)					
	企業	市町村全体	5千人未満	1万人未満	5万人未満	5万人以上
対象数	320	128	45	34	36	13
1. 広域的な社会資本整備の順位づけ (空港、港湾、幹線道路など)	52.8	50.0	48.9	55.9	52.8	30.8
2. 広域的な産業振興 (工業技術センターやTLOの相互利用、広域共同研究など)	29.7	38.3	35.6	47.1	41.7	15.4
3. 広域的な環境保全・国土保全の推進 (森林保全、公害対策、廃棄物処理、海岸線整備など)	55.9	59.4	62.2	47.1	72.2	46.2
4. 都道府県立教育・文化施設の効率化 (高等教育、美術館、図書館など)	20.9	19.5	26.7	20.6	13.9	7.7
5. 行財政の効率化	67.5	47.7	48.9	44.1	58.3	23.1
6. 国から道州・連邦への事務・権限の移譲による行政手続きの簡便化	49.7	50.8	42.2	52.9	55.6	61.5
7. 自地域のことを自分たちで決定する自治意識の強まり	24.4	28.1	24.4	23.5	33.3	38.5
8. 自立的な経済単位として海外との経済交流が活発となる	7.8	7.8	11.1	2.9	8.3	7.7
9. その他	0.6	1.6	-	2.9	-	7.7

(注) 複数回答。

備の順位づけ（空港、港湾、幹線道路など）」50%などとなっている。「行財政の効率化」という回答は48%であり、企業の回答に比較して多くない。

5万人以上の都市では、それ以下の自治体に較べて「行政手続きの簡便化」という回答が多く、「自地域のことを自分たちで決定する自治意識の強まり」という回答も比較的多い。その半面、「広域的な環境保全・国土保全の推進」や「広域的な社会資本整備の順位づけ」という回答は相対的に少ない。

(5) 国の機関と都道府県による道州制

道州制・連邦制の形態については、企業・市町村ともに、「複数の都道府県と国の地方機関を統合した道州制」という意見がそれぞれ40%台で最も多く、次いで「複数の都道府県を統合した道州制」がそれぞれ20%台で続いている。両方を合計すると、「道州制」という回答は企業で67%、市町村では73%を占める。

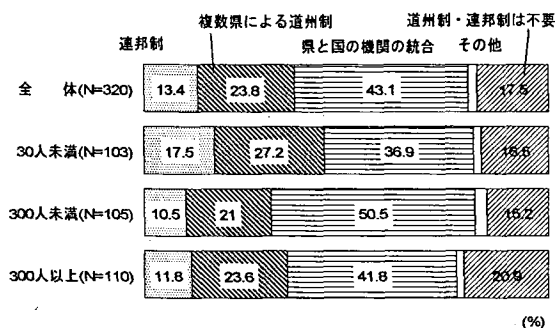
他方、「日本国憲法のもとで一定の立法権などを有する連邦制」という回答は、企業・市町村ともに10%台と少ない（なお、今回の調査では、「国の地方機関を強化した地方庁による道州制」という選択肢は含まれていない）。

企業の場合は「道州制・連邦制は不要」という回答が全体で18%、特に300人以上の企業では21%に達している。

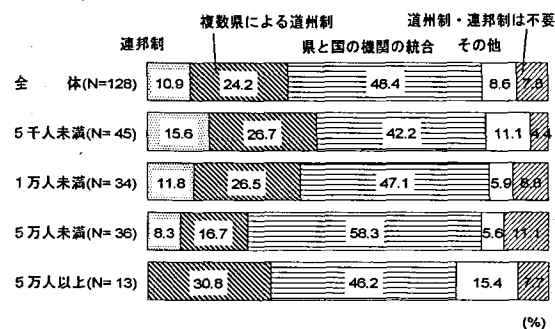
市町村の場合、「その他」という回答が比較的多いが、このなかには、「国—道州・連邦—市町村」となるのであれば、市町村にとっては現行の「国—都道府県—市町村」という図式と変わらないのではないかという思いもあるとみられる。そのような思いも関係してかどうか、5万人以上の都市では「連邦制」という回答はない。

図表27 道州制・連邦制の形態

a. 企業



b. 市町村



(6) 道州制・連邦制の単位は中国地方5県

中国地方で道州制・連邦制を導入するとすれば、どのような組み合わせが望ましいかについて尋ねた。これによると、企業・市町村ともに60%から70%近くは「中国地方5県」としており、少し離れて「中国・四国9県」という回答が企業・市町村ともにそれぞれ20%前後の割合でみられる。その一方、企業の17%、5万人以上の都市の15%は、「道州制・連邦制は必要ない」としている。

従業者規模別・人口規模別の差はあまり大きくない。

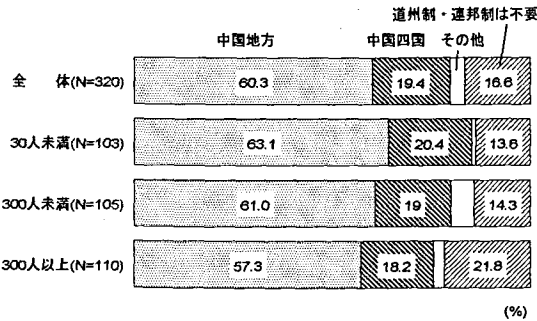
7. 国と地方の関係

(1) 道州・連邦に移譲すべき事務・権限

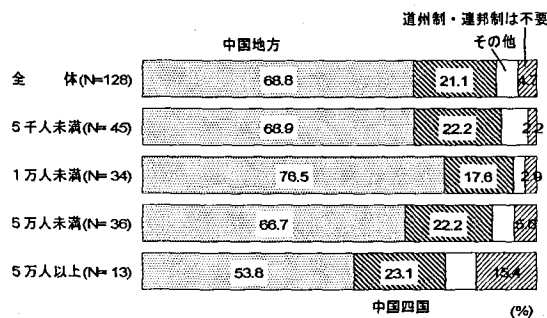
道州制・連邦制が導入された場合、どのような分野の事務・権限を国から道州・連邦に移譲すべきかを尋ねた。

図表28 道州制・連邦制の組み合わせ

a. 企業



b. 市町村



企業の場合は、「地域産業政策」72%、「広域的な社会資本整備」59%、「廃棄物処理・公害防止」58%などが上位にあげられた。30人未満の企業では、「地域産業政策」に続いて「中小企業政策」という回答が第2位にあげられている。

市町村の場合、第1位の「地域産業政策」65%、第2位の「広域的な社会資本整備」63%までは企業と共通しているが、第3位には「農村・中山間地域対策」60%があげられている。特に5千人未満の町村では、「農村・中山間地域対策」という回答は「地域産業政策」と並んで第1位である。このほか「廃棄物処理・公害防止」「地方ブロック計画」「中小企業政策」の3つが50%以上の回答率となっている。

企業・市町村ともに「地域産業政策」を第1位にあげており、「中小企業政策」に対する関

図表29 国から道州・連邦に移譲すべき事務・権限

	(%)									
	企業全体	30人未満	300人未満	300人以上	市町村全体	5千人未満	1万人未満	5万人未満	5万人以上	
対象数	320	103	105	110	128	45	34	36	13	
1. 電気通信にかかる許認可	20.9	25.2	21.9	16.4	21.1	24.4	26.5	13.9	15.4	
2. 放送にかかる許認可	18.1	24.3	18.1	12.7	15.6	17.8	11.8	16.7	15.4	
3. 地域産業政策	71.9	69.9	74.3	71.8	64.8	68.9	55.9	63.9	76.9	
4. 中小企業政策	47.2	56.3	49.5	36.4	50.0	51.1	44.1	50.0	61.5	
5. 地方ブロック計画	44.4	41.7	45.7	46.4	50.8	60.0	38.2	58.3	30.8	
6. 広域的な社会資本整備	59.4	53.4	61.0	62.7	62.5	57.8	50.0	80.6	61.5	
7. 運輸にかかる許認可	28.1	27.2	30.5	27.3	32.8	33.3	29.4	36.1	30.8	
8. 観光にかかる許認可	41.9	39.8	42.9	42.7	42.2	48.9	41.2	30.6	53.8	
9. 治山・治水	41.9	42.7	43.8	39.1	47.7	51.1	38.2	52.8	46.2	
10. 農村・中山間地域対策	44.7	44.7	47.6	41.8	60.2	68.9	61.8	58.3	30.8	
11. 森林保全	38.4	41.7	39.0	34.5	42.2	57.8	26.5	44.4	23.1	
12. 廃棄物処理・公害防止	58.1	53.4	62.9	58.2	55.5	48.9	47.1	66.7	69.2	
13. 職業紹介	25.6	30.1	25.7	21.8	33.6	37.8	35.3	33.3	15.4	
14. 職業能力開発	23.8	29.1	21.0	21.8	30.5	37.8	29.4	25.0	23.1	
15. 医療保険	15.9	18.4	12.4	17.3	18.0	17.8	17.6	22.2	7.7	
16. 年金	8.4	10.7	5.7	9.1	8.6	8.9	11.8	8.3	-	
17. 労働保険	6.3	8.7	5.7	4.5	6.3	6.7	8.8	5.6	-	
18. 高等教育 (大学など)	21.9	26.2	19.0	20.0	26.6	26.7	20.6	27.8	38.5	
19. 科学技術・学術	10.6	14.6	9.5	7.3	11.7	11.1	14.7	8.3	15.4	
20. その他	1.6	3.9	-	0.9	3.1	2.2	5.9	2.8	-	

(注) 複数回答。

心も全般に高い。これらは地域自立のための基礎的条件とみなされていることが分かる。

また、「広域的な社会資本整備」という回答が市町村の人口規模を問わず全般に高いが、これと密接にかかわる「地方ブロック計画」については、市町村全体で51%、5万人以上の都市では31%にとどまっている。

(2) 国はいつその権限移譲をすべき

道州制・連邦制の導入に伴い国の役割は変化することが見込まれるが、国の役割の見直しについて尋ねた。

企業・市町村ともに「国防、外交などを除いて省庁を縮小し、道州・連邦や基礎的自治体に移譲する」という回答が最も多く、企業で71%、市町村では80%に達している。このほか「国会を縮小する（議員定数削減、道州・連邦の代表で代替、一院制化など）」と「国の地方機関を撤廃・縮小する」についても、企業・市町村ともに、それぞれ50~60%程度となっている。

これら3項目に比べ、「内閣を縮小する」という回答は少なく、企業で18%、市町村で11%にとどまる。

(3) ナショナル・ミニマムの考え方

ナショナル・ミニマム（全国的にみて最小限度の行政サービス水準）とは、狭義的には憲法第25条でいう生存権のこととされる。現行の全総計画である21世紀の国土のグランドデザインでは、「汚水処理施設、上下水道、生活道路等は、生活上の必需施設であり、ナショナル・ミニマム達成の観点からの整備を推進する必要がある」という使い方がされている。狭義でのナショナル・ミニマムとは、具体的にはこのように生活環境施設の整備が意図されているとみられる。

一方、広義的には「“国土の均衡ある発展”という概念と結びつき、様々な行政分野において、国民が全国どこでも同等の公的サービスが受けられる状況（又は公的サービスの水準）を意味する」とされる（2001年11月12日の地方分権改革推進会議第7回会議資料）。そのように拡大解釈されたナショナル・ミニマムは、「国民の生活水準が上昇するにつれて、絶対水準から相対水準へ変化する傾向がある」ことが最大の問題点であり、結果として行政システムの肥大化につながったという（竹内佐和子『公共経営の制度設計』2002年）。

図表30 道州制・連邦制の意義

	企業	市町村 全体	（%）			
			5千人 未満	1万人 未満	5万人 未満	5万人 以上
対象数	320	128	45	34	36	13
1. 国防、外交などを除いて省庁を縮小し、道州・連邦や基礎的自治体に移譲する	70.9	79.7	75.6	82.4	86.1	69.2
2. 国の地方機関を撤廃・縮小する	59.7	53.9	46.7	64.7	63.9	23.1
3. 内閣を縮小する	17.5	10.9	11.1	8.8	13.9	7.7
4. 国会を縮小する（議員定数削減、道州・連邦の代表で代替、一院制化など）	60.9	50.0	51.1	58.8	47.2	30.8
5. その他	0.9	0.8	-	2.9	-	-

（注）複数回答。

今回の調査では、図表31のような見方についての賛否を問うかたちで、ナショナル・ミニマムのとらえ方を調べてみた。

これによると、企業・市町村ともに、都市と地方とはちがうという「地方特殊説」についての賛同意見が多く、企業の51%、市町村の59%が支持している。これに較べ、条件不利地域は国が整備すべきという国の責任説については、市町村では46%と半数近くが支持しているものの、企業では28%と差がみられる。

インフラ整備も含めるべきという「拡張説」

については、企業・市町村ともに、それぞれ30%が支持しており、あまり差はない。しかし、最低限に解釈すべきという「限定説」については、企業では27%が支持しているが、市町村では20%にとどまる。また、地域独自の水準を設定すればよいという地域最適説（地方分権改革推進会議の答申でいう「ローカル・オプティマム」にあたる）については、自分たちでそれなりにやっていかざるをえないという懸念があるためか、企業・市町村ともに支持率は10%前後と低い。

図表31 ナショナル・ミニマムの考え方

(%)

	企 業	市町村 全 体						
			5千人 未 満	1万人 未 満	5万人 未 満	5万人 以 上	中山間 地 域	都市平 地地域
対象数	320	128	45	34	36	13	98	28
1. 限定説：ナショナル・ミニマムは本来は社会保険（医療、年金、雇用、労災、介護）、社会福祉、公的扶助（生活保護）、保健衛生などのことであり、これら以外の分野に考え方を拡張すべきではない	27.2	20.3	15.6	14.7	25.0	38.5	18.4	21.4
2. 拡張説：ある程度の規模の都市へのアクセスなどのインフラもナショナル・ミニマムとしてとらえる必要がある	31.6	34.4	44.4	35.3	30.6	7.7	34.7	32.1
3. 地域最適説：ナショナル・ミニマムはすでにかなり達成されているため、それぞれの地域独自の水準を設定すればよい	10.3	9.4	2.2	5.9	19.4	15.4	7.1	14.3
4. 国の責任説：依然として残されている条件不利地域については、国の責任で整備すべきである	28.4	46.1	53.3	61.8	25.0	38.5	51.0	28.6
5. 地方特殊説：都市と地方では受け止め方が違うため、地方の実情を考慮したナショナル・ミニマムの考え方が必要である	50.6	58.6	60.0	50.0	63.9	61.5	59.2	64.3

(注) 複数回答。

市町村の回答について、もう少し詳しくみると、「地方特殊説」については、人口規模別にみても農業地域類型別にみても、それほど大きな差はなく、全般に50~60%程度の支持率を得ている。ところが、「国の責任説」については、5千人未満、1万人未満の町村では50~60%台であるが、5万人未満、5万人以上の自治体では20~30%台であり、支持率はあまり高くない。農業地域類型別に比較すると、中山間地域では51%、都市・平地地域では29%であり、差がもっと顕著となる。

「拡張説」については、5万人未満と1万人未満の自治体で30%台、5千人未満の町村では44%であるが、5万人以上の都市ではわずか8%である。これに対し「限定説」については、5万人未満の自治体で25%、5万人以上の都市で39%と高いが、1万人未満、5千人未満の自治体では15%前後である。「地域最適説」についても、5万人未満、5万人以上の自治体では15~20%近い支持を得ているが、1万人未満、5千人以上の自治体ではわずか数%にとどまっている。

(4) 地域の個性ある発展

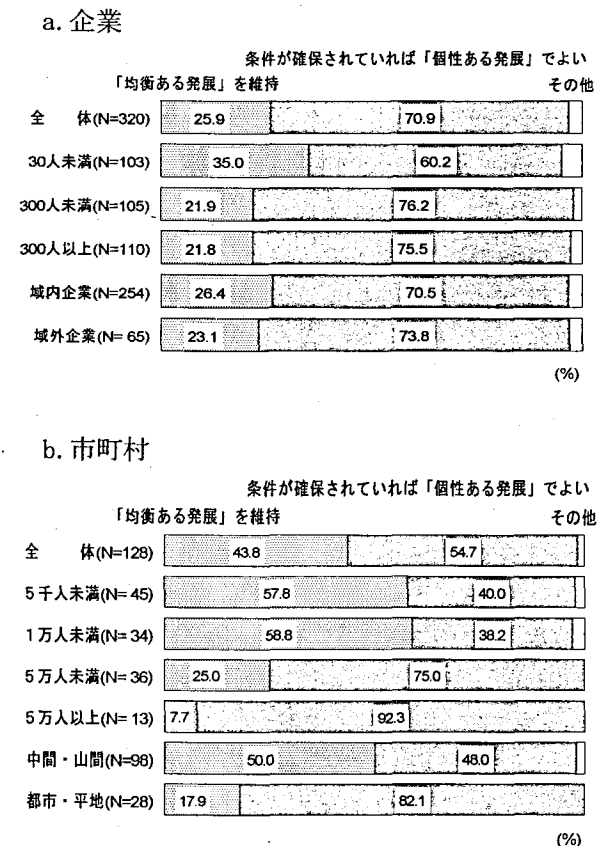
わが国の国土計画では、これまで半世紀あまりにわたって「国土の均衡ある発展」という考えが基本理念となってきた。しかし、国土審議会基本政策部会報告「国土の将来展望と新たな国土計画制度のあり方」（2002年10月）においては、これに代わり「地域の自立と個性ある発展」という考え方が打ち出されている。今回の調査は、この報告が発表されるまえに実施したものであるが、同部会の審議段階で同様の考え方がすでに提示されていたため、今回の調査では、このような国土政策における基本理念の変化について尋ねた。

まず市町村の場合、地方にとって「地域の均衡ある発展」という考えは重要であり、維持し

てほしいという「均衡説」は44%、機会均等や地方分権のような基礎条件が確保されていれば「地域の個性ある発展」を打ち出してもよいという「個性説」は55%であった。「個性説」が過半数を占め優勢であるが、「均衡説」も比較的健闘している。これに対し、企業の場合は、「均衡説」が26%みられるものの、大半の71%は「個性説」を支持している。

市町村についてもっと細かくみると、人口1万人を境に意見が分かれている。1万人未満、5千人未満の町村では「均衡説」が60%近くを占めているが、5万人未満の自治体では25%、5万人以上の都市では8%と低い。5万人以上の都市の92%、都市地域・平地地域の自治体の82%は「個性説」を支持している。

図表32 国土政策の理念の変化



「個性説」については、条件不利地域の自治体を中心に依然として警戒感がある。にもかかわらず、全国町村会においても「他と同じになることに価値を見出す思考の強かったわが国の農村に、他とは違うことに価値を見出す思考が生まれてきたといえます。これは、“均衡ある国土の発展”から“個性ある地域の発展”へと国土開発の考え方が大きく転換し始めたことと軌を一にしています」（2001年10月9日の地方分権改革推進会議第6回会議資料）と、変化を前向きに受け止めるようになっている。

むしろ問題なのは、地方の自立的・自主的な選択を担保されている制度・仕組みが確保されているかどうかということである（これらのことについては、伊藤敏安「地方にとって“国土の均衡ある発展”とは何であったか」『地域経済研究』第14号、2003年3月を参照）。

（いとう・としやす／広島大学経済学部附属地域経済システム研究センター教授）

参考 今回調査の対象と回収状況など

- ① 調査対象 企業（中国経済連合会会員企業・団体662、中国地方の主要企業598）
中国地方の市町村長
- ② 実施期間 2002年9月20日～9月30日
- ③ 調査方法 郵送法
- ④ 調査主体 中国経済連合会・社団法人中国地方総合研究センター
- ⑤ 回収状況

(実数、%)

		合 計	鳥取県	島根県	岡山県	広島県	山口県	その他
企 業	対象数	1,255	84	128	207	614	202	20
	回答数	320	28	38	40	162	49	3
	回収率	25.5	33.3	29.7	19.3	26.4	24.3	15.0
市町村	対象数	318	39	59	78	86	56	-
	回答数	128	17	20	31	38	22	-
	回収率	40.3	43.6	33.9	39.7	44.2	39.3	

(注)「無回答」を表示していないため、合計が一致しないことがある(以下同じ)。

⑥ 回答企業・市町村の属性

(実数)

企 業		320	市 町 村		128
本 社	1. 中国地方	254	人 口 (2000年)	1. 3,000人未満	11
	2. 3大都市圏	59		2. 5,000人未満	34
	3. 地方圏	6		3. 1万人未満	34
業 種	1. 建設	85		4. 3万人未満	26
	2. 製造	60		5. 5万人未満	10
	3. 卸・小売・飲食	51		6. 10万人未満	5
	4. 金融・保険	11		7. 30万人未満	6
	5. 不動産	2		8. 30万人以上	2
	6. 運輸・通信	20	地域指定	1. 過疎地域	66
	7. 電気・ガス・水道	9		2. 半島地域	9
	8. サービス	39		3. 離島地域	15
	9. その他団体など	43	主な農業 地域類型	1. 都市的地域	15
従 業 者 (全 社)	1. 30人未満	103		2. 平地農業地域	13
	2. 30～49人	25		3. 中間農業地域	53
	3. 50～99人	31		4. 山間農業地域	45
	4. 100～299人	49			
	5. 300～499人	21			
	6. 500～999人	25			
	7. 1,000～4,999人	35			
	8. 5,000～9,999人	10			
	9. 1万人以上	19			
資 本 金	1. 3千万円未満	82			
	2. 5千万円未満	29			
	3. 1億円未満	34			
	4. 5億円未満	48			
	5. 10億円未満	3			
	6. 50億円未満	23			
	7. 100億円未満	10			
	8. 100億円以上	44			
	9. その他団体	34			