

片岡研究会「地方政府の政策イノベーション」
2000年度秋学期 研究レポート

総合政策学部	4年	泉 清彦
学籍番号	90012011	
ログイン名	y00201ki	

小田原市「市税の滞納に対する特別措置に関する条例」の波及
- その初期段階の考察 -

はじめに

バブル経済の崩壊以降、税収が伸び悩み、全国のほとんどの自治体は財政難に喘いでいる。自治体の地方財政統計年報によると、98年度に徴収できなかった地方税は繰り越し分を含めて、2兆2,900億円に上る。これは85年度の約9,600億円の2倍強である。

このようななか、神奈川県小田原市は2000年2月16日、悪質滞納者に対する氏名の公表や、行政サービスを停止するなどの特別措置を盛り込んだ、「市税の滞納に対する特別措置に関する条例」を発表し、同年7月1日より施行した。

この小田原市の施策は全国初のケースであり、地元紙はもちろんのこと全国紙にも大きく取り上げられ、以降、同市には多くの自治体から問い合わせが寄せられている。

そこで今回、この条例による施策の波及についてアンケート調査により、波及した場合どのような理由があったのか、一方、波及しなかった場合、波及を阻害した理由は何なのか、さらには、導入しなかった自治体と小田原市にはどのような違いがあったのかについて、その相互関係を各種の要因により探ってみることとする。

調査対象自治体

全国 235自治体

調査内容

アンケート調査方式により、条例の認知から政策決定過程の間を調査

本論

1. 研究の目的

先駆自治体の政策に次々と別の自治体が続く現象を政策波及と言う。しかし、自治体が追随するのはなぜか、そうした自治体を動かしている要因は何かなど、そこには当然、自治体における決定要因が存在する。これまで、研究会でも数多く考察されたところであるが、小田原市の政策をサンプルとし再度、この決定要因を探ってみたい。

2. 小田原市「市税の滞納に対する特別措置に関する条例」の概要

波及要因を探るに当たり、小田原市の施策について簡単に触れておく必要があるであろう。

2.1 条例制定の理由及び経過

納税義務の履行をいかにして実効的に促しそれによる税収を確保するかは、徴収率低下に悩む各自治体に共通する課題である。

小田原市においても、1991年度以降徴収率は低下し、1998年度決算における市税の累積滞納額は約26億円に昇り、納税義務者19万8千人中滞納者は1万2千人に相当している。市ではこうした状況を憂慮し、徴収率向上に向け、全庁職員による滞納整理応援体制等の対策の実施と併せて、市長の強力なリーダーシップにより、悪質滞納者に対する氏名公表の可否について収納課内部での検討に着手した。その後、法律的側面からの研究が必要であるとの判断から、法律学者、弁護士、税理士、市民から成る「市税徴収制度懇話会」を設置し、検討を委ねた。

懇話会は、「行政サービスの制限の拡大と氏名の公表」については、市民として享受し得る権利あるいは基本的人権や生活権等を侵さない範囲において、措置を講じることは可能であるとし、ただしその執行に当たっては、執行するに足る明確な根拠や客観的基準が設定され、市民のコンセンサスが得られている必要があるとの、提言をまとめた。

これを受けて、小田原市は「市税滞納審査会」を設置し、行政サービスの制限の拡大と氏名の公表の制度化に向けた新たな条例の制定を検討し、実施に踏み切った。

2.2 条例の概要

条例の目的は、1条において、市税滞納の放置が市民の納税義務履行についての公平性を阻害することを考慮し、市税の滞納につき著しく誠実性を欠く者に対し、納税を促進するための特別措置を講じることで、市税の徴収に対する市民の信頼を確保することとしている。

2条では、この目的規定を受けて、徴収吏員が現行法に規定されている督促、財産の差押え等の滞納処分手続きを厳正に執行すべきことを改めて規定している。

6条は、滞納処分手続き等によってもなお滞納状態が解決しない場合、法令による措置のほか、行政サービスの停止、許認可の拒否等の措置を講ずることができるとし、さらに、

これと併せて、滞納者の氏名、住所その他必要と認める事項を公表することができる旨定めている。ただしこれらの措置を講ずるにあたっては、7条において、市長は第3者機関である「市税滞納審査会」に関係資料を提出し、その意見を聴かなければならないとされ、且つ、9条で、その意見を尊重しなければならないとされている。なお、審査会は、8条により、必要があるときは、滞納者の出席を求めて滞納に至った事情を聴くことができ、市長は、10条により、行政サービスの停止等又は滞納者の氏名等の公表が必要であるときは、滞納者に弁明の機会を与えなければならないとしている。

また、11条は、滞納者の氏名等の公表方法について、明示している。

2.3 条例に対する関係者の意見

小田原市が条例により施行する、悪質滞納者の氏名公表は全国的にも極めて異例で、「個人のプライバシーや公務員の守秘義務に抵触する恐れがある」と言った、危惧する声も聞かれる。しかし、法律学者の大勢意見としては、「行政サービスは住民の税で賄われているという応益原則からすると、理由のない滞納はただ乗り。厳正なチェック機関を通すなら、公表もやむを得ない。」ということであり、また、神奈川県知事も「地方分権の趣旨から、各自治体が工夫を行うのは当然のことであり、小田原市の自主性を尊重したい。県として指導することはない。」とし、今回の条例を支持している。

なお、国は、マスコミに対しては、「職員の守秘義務を定めた地方税法並びに地方公務員法に抵触する恐れが大きい。」と述べてはいるが、小田原市あるいは神奈川県に対して正式見解は示していないのである。

3. 調査の概要

3.1 「市税の滞納に対する特別措置に関する条例」を波及研究の課題とした理由

この施策を選定したのは、バブル経済の崩壊以降、ほとんどの自治体において徴収率が落ち込み、結果として財政状況が苦しくなっており徴収率向上施策を模索している、国が明確な姿勢を示さず静観視していることで、国の影響が小さい、マス・メディア等を通じて政策の情報を全ての自治体が得ており、情報の伝達に偏りが無い、等の理由から、自治体個々の属性が政策波及にどう影響するのか考察しやすいからである。

3.2 調査対象自治体

小田原市の施策は、地元紙はもちろんのこと全国紙にも大きく取り上げられ、また、自治体専門雑誌や税専門雑誌によっても全国に向けて発信されたものである。地方紙の扱いなどで情報量の濃淡はあるにせよ、政策情報は各市町村に「偏りなく」伝達されたといつてよいであろう。

そこで、今回の調査研究では、無作為に抽出する方法（全国均等）を取り調査自治体を選定した。なお、これらの自治体と併せて、調査研究を補強する視点から、相互参照および

横並び傾向がより強く表れると考えられる、神奈川県内市町村や状況類似団体も調査自治体に加えることとした。

以上により、調査自治体数は235自治体となり、その内訳は、特別区5、市159、町68、村3、である。

3.3 調査方法

この調査は、調査票を郵送配布(2000.11.16)・郵送回収(2000.11.30期限)する方法とし、有効回収票数は211(89.8%)である。なお、回答の結果、検討中とした31自治体に対しては電話インタビューによる補足調査を実施している。本研究の記述は、これらの調査によって得たデータをもとにしている。

4. 波及の分析

それでは、調査結果について調査票(別添資料1)に沿って分析してみることにする。

調査票は15項目の設問により構成されているが、設問1から8は自治体の基本的指標であり、設問12以降に対する説明変数として取り扱うこととする。

(設問1)自治体名	(設問2)担当課名	(設問3)人口
(設問4)歳入総額に占める市税の割合	(設問5)市税現年度徴収率	
(設問6)職員数	(設問7)首長選挙予定時期、現首長当選回数	
(設問8)財政指標〔財政力指数、経常収支比率、公債費比率、実質収支比率〕		

4.1 情報伝達の分析

そこで設問9、“小田原市の施策の認知”である。政策情報の伝達にはしばしば距離により差異が生じる場合があるが、全国紙に数回大きく取り上げられたこともあり表1で分かるように100%に近い自治体が認知していた。つまり、マス・メディア等によって政策情報は全国の自治体に満遍なく伝わったと考えられる。

これは、今回の施策が財政難に悩む自治体にとってドラスチックなものであり、非常に関心が高かったからであろう。そこで、この設問、きっかけ要因については、情報量の濃淡はあるにせよ自治体にとって政策情報は一定であると考え、分析対象から除外する。

表1 設問9

	回答数	割合
知っている	207	98%
知らない	4	2%
合計	211	100%

次に、設問10、“小田原市の施策の認知媒体”についてである。表2で示しているが、マス・メディアの中でも新聞に対するアテンションは非常に高い。これは、仮に税務担当者が見過ごしていても、自治体内の広報担当部局より関連記事のコピーが送られてくることにも大きく関係するのではないだろうか。また、続くものとして、行政の専門誌が多い

のは、各自治体ともに新しい施策を積極的にキャッチアップしようとしていることからであろうし、例えば担当課の書籍に掲載されていないなくとも企画部門からの資料提供は頻繁に行われているからだと考える。

設問 1 1、“小田原市への施策の照会方法”については、表 3 で見てみると、照会していない自治体が 3 割程度あったものの、照会自治体では、電話によるもの（電話・電話による資料請求の合計）が 33%あり、とかく文書主義といわれる自治体において予想に反する結果であったが、文書による照会も 24%とやはり高い比率は示している。また、施策が重要であったからであろう視察もかなり行われていることが分かる。その他については、小田原市と隣接する自治体からで税務協議会等であった。なお、照会を行っていないと回答した自治体でも他部局が行っていることは十分考えられるであろう。ところで、朝日新聞（2001.1.11 朝刊）によると、小田原市には他の自治体からの問い合わせは約 440 件、視察に来た自治体は 150 を超えているとのことである。

表 2 設問 1 0

	回答数	割合
新聞	97	47%
税専門雑誌	66	32%
自治体専門雑誌	19	9%
その他	10	5%
他自治体	5	2%
テレビ	4	2%
他部局	3	1%
議会	3	1%
合計	207	100%

表 3 設問 1 1

	回答数	割合
照会していない	60	29%
文書により資料請求	49	24%
電話	39	19%
電話により資料請求	28	14%
視察を実施	27	13%
その他	4	2%
合計	207	100%

4.2 政策波及の分析

「市税の滞納に対する特別措置に関する条例」に対し、国はいまだ正式な見解を表明していない。このような状態は、伊藤修一郎氏の文献（自治体の政策決定要因 - 情報公開条例波及の視点から - ）によると、中央政府の介入がないか、弱いインセンティブしかもたらさない場合であり、水平的波及に分類される。

水平的波及は、革新的自治体による試行錯誤から波及が始まり、その経験を見極めた追随自治体が採用に踏み切るといった経過をたどるために、政策波及はゆっくりと進んでいくとのことである。従って、小田原市が施行（2000年7月）してまだ1年経過していない現時点での政策波及の研究はいささか時期尚早だと考えるが、“波及の初期段階の考察”という位置付けで回答結果を見てみることにする。

まず、設問 12 の“悪質滞納者の氏名公表についての自治体の取り組み状況”についてである。表 4 で示す回答結果からは、残念ながら「実施している」そして「実施予定である」

という自治体は無く、「現在検討中」も15%に過ぎず、85%という大半の自治体は「実施予定なし」であった。これは、前述した水平的波及の特徴である“ゆるやかな波及”途中であり、各自治体とも政策導入について模索している段階であると考えられる。しかしながら、15%の自治体は検討を開始しているわけであり、政策が波及するにはどのような要因がどれほど効いたのか考察する必要があるであろう。

表4 設問12

	回答数	割合
実施している	0	0%
実施予定である	0	0%
現在検討中	31	15%
実施予定なし	176	85%
合計	207	100%

そこで、まず、政策として取り上げる時のきっかけとなる環境要因に注目したい。自治体にとって、直面している課題の緊急性や深刻さの程度、つまり環境要因により政策としての取り組み方は違ってくる。今回の施策は、各自治体共通の課題であるだけに、波及要因の中でも高いウエイトを示すと考えられる。そこで、環境要因を探るにあたり、人口規模、普通会計に占める市税割合、市税徴収率、財政力指数、経常収支比率の、5つを指標（仮説）として取り上げることとした。

なお、この5つを指標（仮説）として設定した理由は、については、今回の施策の性格から100万人を超える自治体と数千人のそれとでは、政策効果という面で取り組み方も異なるであろう。次に は、依存財源に頼っている割合の大小によって徴収率低下の影響は異なる。つまり、普通会計に占める市税割合が低い自治体は徴収率が多少低下したとしても、予算全体で捉えればその影響は少なく、一方、高い自治体にとっては、徴収率低下の影響をストレートに受けるからである。 は、今回の施策の本質とするところであり、徴収率の低い自治体は積極的に取り組もうとすると考えたからである。 は、財政需要に対し自前の収入調達力がどのくらいあるかということで、設定理由は とほぼ同様である。最後に は、財政運営の弾力性を判断する数値であり、財政構造が硬直化している自治体ほど税収増への施策には積極的であると考えたからである。

そこで、それぞれの指標（仮説）が「検討中」、「実施予定なし」とした回答結果に影響を与えたのかどうか、相関関係により見てみることにする。なお、相関関係はその係数が±1に近いほど関係は強いということになる。

次頁の表5を見る限りにおいて、各指標とも±1には程遠い数値が示されており、このことから、指標（仮説）と「検討中」、「実施予定なし」との関係は無相関であると判断しなければならない。ただ、相関関係を算出するにあたり、「検討中」を1、「実施予定なし」を2と定義付けしたのに対し、指標側は係数（自治体それぞれの数値）にかなり幅があった。従って、このことを考慮すると、「普通会計に占める市税割合」と「財政力指数」の二つの指標（仮説）は政策形成過程に若干影響を与えたと判断しても良いのではないかと考える。すなわち、「普通会計に占める市税割合」及び「財政力指数」が高い自治体ほど、徴収率低下は財政運営に支障を及ぼし、その解決策として「検討中」とする割合が高くなる

ということである。

なお、以下では、検討の指示は誰から出されたのか。そして、徴収率の低下は多くの自治体が共通の政策課題として直面しているにもかかわらず、なぜ波及しなかったのかについて、回答結果を基に上記のそれぞれの指標（仮説）ごとに探ることとする。これは、政策が波及するにはどのような要因が政策の採用にどれほど効いたのかの裏返しの考察である。

表5．相関関係

単相関	波及	人口	市税割合	徴収率	財政力	経常収支
波及	1.0000					
人口	0.1237	1.0000				
普通会計に占める市税割合	0.2294		1.0000			
徴収率	-0.0070			1.0000		
財政力指数	0.2572				1.0000	
経常収支比率	0.0502					1.0000

(1) 検討中である自治体の考察

設問13、実施している・実施を予定している、には該当する自治体が多かったため、設問14の“現在、検討中である自治体”における検討の指示者及び検討段階での障害事項について検討してみる。

まず、検討の指示はだれから出されたかであるが、この設問は政策形成過程における首長及び議会のリーダーシップを考察するために設けたものである。

表6を見ると、小田原市の政策への検討指示は第1位に主管課、第2位が首長、そして第3位議会となっている。つまり、このことから政策形成過程においては、首長等からのトップダウンによる強いリーダーシップは発揮されていなかったということである。もっとも、現場は日々税務行政に携わっており徴収率向上施策について関心を示すのは当然で、ボトムアップによる政策形成過程はうなずける。ただ、首長、議会も施策については認知していたはずであり、また財政悪化を改善する施策の必要性は強く感じていたはずであることを考えると、やはり今回のような住民にペナルティーを与えるといった施策については抵抗感があり、ポジティブな関与はしないということであろう。

表6 設問14

	回答数	割合
首長	8	26%
議会	2	6%
主管課	21	68%
合計	31	100%

次に、検討段階における障害事項について検討してみる。これは政策波及を阻害する要因を探るものであり障害事項の設定は、プライバシーの保護、公務員への守秘義務等法令との関係、氏名公表と効果との関係、条例等、施策実施に向けての事務作業、他部

局、 議会对応、 住民対応、 国の見解、 都道府県の見解、 他自治体の状況、 その他とし、自治体にはこの中から度合いの強い順に最大3つまで選んでもらうこととした。

そこで、検討している31の自治体による回答結果を表7で見たい。なお、回答を障害度の強い順に選んでもらったことから計では順位にウェイト差（1位3点、2位2点、3位1点）をつけ算出している。まず、障害度の1位はプライバシーの保護、公務員に課せられている守秘義務等法令への抵触で、全体のほぼ半数を占めており、やはり、公務員に課せられている（地方税法、地方公務員法）守秘義務が足かせとなっているようである。この問題は小田原市の制定過程においても最大のポイントであった。次には

表7 設問14 (全体)

	1位	2位	3位	計	割合
プライバシー	25	2	2	81	47%
公表効果	4	11	3	37	22%
作業事務		5	3	13	8%
議会对応			3	3	2%
住民対応	1	2	3	10	6%
国の見解	1	2	2	9	5%
県の見解			4	4	2%
他自治体		6	2	14	8%
	31	28	22	171	100%

氏名公表と効果との関係が多い。これは、小田原市が条例を施行して1年経過していないことから、徴収率向上への効果というものが、数値で示されていないということ。さらに、「氏名公表しても悪質滞納者への効果はあまり期待できないのではないか」との判断があるからであろう。なお、国（自治省）が今回の小田原市の条例について、「職員の守秘義務を定めた地方税法や地方公務員法に抵触する恐れが大きい」と述べているにも係わらず、国の見解を障害事項に挙げた自治体が少ないのは、第1位の法令への抵触に内包されているからであると考えられる。

次に、上記で考察した事項を環境要因を探るにあたり指標（仮説）として取り上げた、人口規模、普通会計に占める市税割合、市税徴収率、財政力指数、経常収支比率の、5つの指標ごとに区分し再度検討してみたい。これは、自治体が置かれている環境により障害となる事項はどう変化するのか、という目的での考察である。

表8は人口規模別に見たものであるが、公表効果で興味深い数値が示されている。人口2万人未満と10万人以上の自治体では公表効果に疑問を感じているが、2万人～10万人未満ではその比率は小さいようである。つまり、自治

表8 人口規模別

	全体	2万人未満	2万～10万	10万以上
プライバシー	47%	45%	47%	51%
公表効果	22%	23%	13%	30%
作業事務	8%	5%	13%	4%
議会对応	2%	2%	2%	2%
住民対応	6%	9%	5%	2%
国の見解	5%	6%	7%	2%
県の見解	2%	5%	2%	0%
他自治体	8%	5%	12%	9%
	100%	100%	100%	100%

体規模の小さい自治体では行政運営が住民に依存しているところが多く、氏名公表という強い施策は適さないということであろう。また、大規模な自治体では人口が多いということから氏名公表しても効果がないということであろう。つまり、氏名公表という施策は2万人～10万人未満の自治体において適しているということになる。この結果と一部関連するものが住民対応である。人口規模が小さいほど住民との関係が深く、施策導入には慎重にならざるを得ないようである。

次に、歳入に占める市税の割合別（表9）では、人口規模別同様に公表効果において特徴的な結果が出ている。いわゆる自主財源の多いところは公表の効果を疑問視しているということであるが、自主財源の多い自治体は概ね自治体規模が大きく新住民の割合も多いということから、人口規模別とリンクする結果が表れているのであろう。さらに興味深いのが、国の見解である。市税割合が低い自治体ほど比率が大きくなっている。

これは、国からの依存財源に頼っていることから国の支持に従わざるを得ないということであろう。

表10の徴収率別では、徴収率が低い自治体ほど住民対応が難しいという結果が出ている。これは、徴収率が低いということは地域の経済が沈滞しているということでもあり、税金を納めていないという事実だけをもって氏名公表に踏み切れない諸事情があるのであ

うし、また、徴収率が低いということは対象となる住民が多いということでもあり、当然の結果であると考えられる。

次に、財政力指数別（表掲載省略）であるが、これは歳入に占める市税割合とほぼ同様の傾向を示しており、また、経常収支比率別（表掲載省略）においても公表効果について、財政状況が裕福で弾力性のある自治体、つまり都市化された新住民の多い自治体ほど効果を疑問視している。ただ、この経常収支比率別の結果で特徴として表れたのが他自治体の

表9 歳入に占める市税割合別

	全体	20%未満	20～50	50%以上
プライバシー	47%	50%	45%	52%
公表効果	22%	19%	20%	33%
作業事務	8%	10%	9%	0%
議会対応	2%	0%	3%	0%
住民対応	6%	5%	4%	15%
国の見解	5%	12%	4%	0%
県の見解	2%	5%	2%	0%
他自治体	8%	0%	14%	0%
	100%	100%	100%	100%

表10 徴収率別

	全体	95%未満	95～98	98%以上
プライバシー	47%	45%	47%	50%
公表効果	22%	21%	19%	27%
作業事務	8%	0%	13%	2%
議会対応	2%	0%	2%	2%
住民対応	6%	16%	4%	0%
国の見解	5%	8%	3%	7%
県の見解	2%	5%	0%	5%
他自治体	8%	5%	10%	7%
	100%	100%	100%	100%

動向である。財政構造が弾力的な自治体ほど他自治体の動向を気にしているのである。これは、財政状況からすぐにアジェンダセッティングする必要はないものの、他自治体の動向しだいでは施策の導入を考えるとといったネガティブな横並び現象の表れであろう。

以上のことから、検討している自治体でも指標ごとに見てみると、検討する段階において障害となっている事項は異なっていることが分かった。ただ、サンプル数が少ないこともあり分析結果の有意性については若干不安の残るところである。

そこで、この結果を補強、さらには検討状況の詳細を把握するため実施した電話でのインタビュー結果について述べていきたい。

インタビューの結果、31自治体の内、導入を断念 - 8自治体、検討課題の一つとして取り上げたに過ぎない - 3自治体、検討結果、現在保留中 - 15自治体、実施に向け更に検討中 - 5自治体、であった。

まず、“導入断念”の自治体についてその理由は、第1に法に抵触するが4自治体で、やはりプライバシーの保護や守秘義務への抵触の問題があり実行できないと判断したようであるが、この背景には国の見解がかなり影響しているようである。第2は自治体規模が小さく施策として馴染まない(3自治体)ということであった。具体的には、住民との関係が強く強硬手段は取り難いといったことや、施策を実行した場合登校拒否等の問題が生じる恐れがあるとの判断である。第3には、実効性がないとの判断で、これは1自治体であったが、人口構造上社会増減が激しく大口滞納者の転出も多く、また、この施策はアナウンス効果を期待するものであり実際には公表には踏み切れないであろうことから、逆効果となるとの判断である。

次に、“検討課題の一つとして取り上げたに過ぎない”といった自治体は、徴収率向上施策の一つとして検討したに過ぎず、よって担当者レベルでの検討の域を出ていない。また、議会からの質問であり、何らかのアクションを起こさなければならなかったため資料を取り寄せ形式的に検討した程度、といったことで具体的な前向きな検討はなされていなかった。やはり、現場としてはできるだけトラブルを起こすような施策は実施したくないという意識が働いているのであろう。

“検討結果保留”とした自治体は、プライバシーの保護や守秘義務への抵触の問題があり、15自治体中14の自治体がこの不確実性を払拭させてくれる国の見解や他自治体の追隨を待っているとのことで、つまり、追隨する自治体が現れれば再度検討を開始したいとしている。また、小田原市の効果を見てその実効性により判断したいとする自治体も重複回答として5自治体ほどあった。

最後に、“実施に向け更に検討中”である自治体では、議会との合同視察を実施し、審議会メンバーの構成や悪質滞納者の基準等、詳細な部分まで検討している自治体があった。一方では方向性としては実施であるが小田原市の効果等を今しばらく見たい、或いは実施したいが2番手では目立つので2、3の自治体実施後追隨したいといった、今年度中の実施ではなく一歩引いた形で実施を睨んでいるようであった。なお、この実施検討自治体の

人口規模を見ると、1万人未満の2自治体を含み2万人規模以下が4自治体占めており、政策形成過程において馴染まないとされた小さな自治体でも積極的に施策導入を検討していることが確認できた。

また、アンケート調査自治体ではなかったが、調査時に得た情報によりインタビュー調査を実施した自治体がある。福井県の人口11,000人の自治体だが、町長より「税金を納めている町民が不公平感を抱くことは町政の運営に支障をきたす、町を守る意味からも、納入者と未納入者が同じであってはならない」との強い指示により検討を重ね、遅くとも2001年6月議会に条例案を提出する予定となっている。

実施に向け検討している自治体を見てきたが、検討させた要因としては、表11でも確認できるように、5自治体中4自治体が首長・議会からの指示（福井県の自治体も首長の指示）であったことであろう。インタビュー調査からも「現場としては本音はやりたくないが、首長や議会からの強い意向があるので検討している」との率直な声も聞かれ、実施に向けた検討には首長そ

表11 検討支持者

	検討指示者		
	首長	議会	主管課
導入断念	2		6
検討課題の1つ		1	2
保留中	3		12
実施に向け検討中	3	1	1

して議会からのポジティブな関与があったことが確認できた。このことは、小田原市での政策形成過程における「出来ないことを前提として考えては前進しない」と言った市長の強い姿勢と関連するもので、施策形成過程における首長のリーダーシップの重要性が再確認できた。

(2) 実施予定なしの自治体の考察

実施予定なしとする自治体が大半を占めたが、なぜ予定なしとしたのかアジェンダとして取り上げなかったのか、その理由について考察してみる。予定なしとした理由の設定は、

首長の方針、他に重要課題がある、実施するほど徴収率が悪くない、他の滞納処分を強化する、プライバシーの保護、公務員への守秘義務等法令に抵触、氏名公表と効果、議会対応、住民対応、国の見解、他自治体の状況、その他、とし、自治体にはこの中から度合いの強い順に最大5つまで選んでもらうこととした。そこで考察に際しては、“現在、検討中である自治体”と同様の手法を用い順位にウェイト差（1位5点、2位4点、3位3点、4位2点、5位1点）をつけ算出している。

それでは、“実施予定なし”とした176の自治体について、その理由を考察してみる。表12を見ると、第1位は“法令に抵触の恐れ”であった。これは、現在、検討中である自治体においても障害となっている最大の理由であったが、やはりここでも公務員に課せられている（地方税法、地方公務員法）守秘義務が足かせとなっているようである。なお、このことは第3位である“国の見解がない”ともリンクするもので、施策が国によりオー

ソライズされなかったことが法令をネガティブに解釈させた要因であろう。また、第2位の滞納処理の強化については、氏名公表という強い行政行為を行う以前に法令に定められた差押え等の滞納処分の余地ありと判断したものであろう。ただ、別の見方をすれば、法令に抵触の恐れがあるので止むを得ずこの方法に帰着したとも考えられる。いわゆる、スピルオーバー的現象ではないだろうか。

表12 設問15(全体)

	1位	2位	3位	4位	5位	計	割合
首長の方針	6	1	1	3	4	47	2%
他に重要課題ある	2	1	4	4	3	37	2%
徴収率悪くない	1	7		1	5	40	2%
滞納処理の強化	40	35	30	9	8	456	22%
法令に抵触の恐れ	86	29	16	5	1	605	30%
効果期待できない	11	10	14	10	10	167	8%
議会に理解されない	2	2	13	9	7	82	4%
住民に理解されない	5	15	14	10	2	149	7%
国の見解がない	14	32	12	11	6	262	13%
他自治体も実施なし	6	13	12	16	13	163	8%
その他	3	3	2	1		35	2%
	176	148	118	79	59	2043	100%

次に、この考察においても環境要因を探るにあたり指標(仮説)として取り上げた、人口規模、普通会計に占める市税割合、市税徴収率、財政力指数、経常収支比率の、5つの指標ごとに区分して検討してみることとする。

それでは、人口規模別よりその理由を考察してみる。表13を見ると、人口規模の大きい自治体は、法令等専門的部分を理由とし、その結果無理だとの判断で滞納処理の強化を選択したようである。一方、小さい自治体は、コミュニティーが狭いこともあり、議会に理解されない、住民に理解されない、また、国の見解がないといった、ある面目先の問題点を理由としている。

表13 人口規模別

	全体	2万未満	2~10万	10~30	30万以上
首長の方針	2%	1%	4%	1%	3%
他に重要課題ある	2%	0%	1%	2%	3%
徴収率悪くない	2%	2%	3%	2%	1%
滞納処理の強化	22%	18%	22%	21%	30%
法令に抵触の恐れ	30%	27%	26%	32%	34%
効果期待できない	8%	12%	8%	7%	7%
議会に理解されない	4%	7%	5%	3%	2%
住民に理解されない	7%	10%	8%	7%	3%
国の見解がない	13%	13%	12%	16%	8%
他自治体も実施なし	8%	9%	9%	7%	8%
その他	2%	1%	3%	1%	1%
	100%	100%	100%	100%	100%

次に、歳入に占める市税割合別(表14)を見てみ

たい。この指標においても前述の人口規模別と同様の状況がうかがえる。これは、自主財

源の割合と人口規模とが概ねリンクしているからであろう。つまり、市税割合の高い自治体は都市部に多く人口規模も大きいのである。従って、市税割合の高い自治体では、法令に抵触する恐れ・滞納処分の強化に傾斜し、一方、市税割合の低い自治体は、議会に理解されない・住民に理解されないといった比率が大きくなっている。なお、市税割合の低い自治体で、国の見解がない・他自治体も実施なしが多いのは、国からの交付税・補助金等の依存財源に頼っていることから国に従順にならざるを得ず、従って突出できないということであろう。

続いて、徴収率別である。表15で示す回答結果からは特徴的な動きは見取れないようであるが、徴収率の低い自治体では、滞納処理の強化の比率が大きいようである。これは、氏名公表という強行手段に出る前に、まだ税法に定められている滞納整理で対応できる余地があるということであろう。一方、徴収率が高くなるに従って、徴収率が悪くないからという比率が大きくなるのは至極当然であろうし、さらに、国の見解がないという比率も大きくなるのは、徴収率が高ければ早急に施策を導入する必要性もなく、国により施策の不確実性が払拭されるまで待つという姿勢の表れだと考える。

次に、財政力指数別区分により実施を予定しない理由を表16で見ると、財政力指数が低くなるに従って、議会に理解されない・住民に理解されない・他自治体も実施なし、といった理由の比率が大きくなるという傾向が見られる。逆に、財政力指数の高い自治体では

表14 歳入に占める市税割合別

	全体	20%未満	20~50	50%以上
首長の方針	2%	1%	3%	2%
他に重要課題ある	2%	0%	2%	2%
徴収率悪くない	2%	1%	2%	3%
滞納処理の強化	22%	16%	21%	26%
法令に抵触の恐れ	30%	26%	29%	31%
効果期待できない	8%	8%	8%	9%
議会に理解されない	4%	9%	4%	2%
住民に理解されない	7%	15%	8%	5%
国の見解がない	13%	16%	13%	12%
他自治体も実施なし	8%	9%	8%	6%
その他	2%	0%	2%	2%
	100%	100%	100%	100%

表15 徴収率別

	全体	95%未満	95~98	98%以上
首長の方針	2%	4%	2%	2%
他に重要課題ある	2%	1%	2%	2%
徴収率悪くない	2%	0%	1%	3%
滞納処理の強化	22%	26%	21%	23%
法令に抵触の恐れ	30%	28%	31%	28%
効果期待できない	8%	11%	7%	9%
議会に理解されない	4%	2%	4%	4%
住民に理解されない	7%	9%	7%	7%
国の見解がない	13%	10%	13%	14%
他自治体も実施なし	8%	8%	9%	6%
その他	2%	1%	2%	2%
	100%	100%	100%	100%

滞納処理の強化・法令に抵触の恐れ・効果期待できない、といった理由の比率が大きくなっている。この傾向は、人口規模別そして歳入に占める市税割合別でも確認されたもので、この二つの指標と財政力指数別とはお互いにリンクする指標であると考え。よって、財政力指数別で表れている傾向については、この二つで述べた理由と同様であると考え。

最後に、経常収支比率別（表 17）により実施予定なしの理由の相違を見てみたい。経常収支比率の高い、つまり財政構造が硬直化し自由に使える予算の少ない自治体では、どうしても単独事業ではなく国からの補助事業に依存する部分が大きくなる。その影響があるのか、経常収支比率の高い自治体では、法令に抵触する恐れ・国の見解がない・他自治体も実施なし、といった理由の比率が大きい。やはり国の支持に従順、突出できないといった意識が働いているのであろう。一方、健全財政である経常収支比率の低い自治体では、効果が期待できない・議会に理解されない、の比率が大きい。議会に理解されない理由としては、財政状況が厳しくないなかで、強行施策を実施する場合その必要性の是非を問われるからであろう。なお、効果が期待できない理由については、残念ながら考察することはできなかった。

5. 分析のまとめ

以上、アンケート調査並びに電話でのインタビュー結果をもとに小田原市の政策について、

表 16 財政力指数別

	全体	0.5未満	0.5~0.9	0.9以上
首長の方針	2%	1%	3%	1%
他に重要課題ある	2%	0%	2%	3%
徴収率悪くない	2%	2%	3%	1%
滞納処理の強化	22%	19%	23%	24%
法令に抵触の恐れ	30%	27%	30%	30%
効果期待できない	8%	7%	8%	9%
議会に理解されない	4%	9%	3%	3%
住民に理解されない	7%	13%	7%	4%
国の見解がない	13%	13%	12%	13%
他自治体も実施なし	8%	9%	8%	7%
その他	2%	2%	1%	3%
	100%	100%	100%	100%

表 17 経常収支比率別

	全体	75未満	75~90	90以上
首長の方針	2%	4%	2%	2%
他に重要課題ある	2%	1%	2%	3%
徴収率悪くない	2%	2%	2%	3%
滞納処理の強化	22%	21%	23%	20%
法令に抵触の恐れ	30%	29%	28%	34%
効果期待できない	8%	12%	9%	5%
議会に理解されない	4%	6%	4%	1%
住民に理解されない	7%	8%	8%	5%
国の見解がない	13%	9%	13%	14%
他自治体も実施なし	8%	7%	7%	11%
その他	2%	0%	2%	2%
	100%	100%	100%	100%

政策が波及するには、どのような要因が政策の採用にどれほど効いたのか、一方、波及しなかった場合、波及を阻害した要因は何だったのかについて、その相互関係を各種の要因により考察してきた。

まず、きっかけ要因となる政策の認知については、全国紙に大きく取り上げられたこともあって 100%に近い自治体が認知していた。つまり、情報量の濃淡はあるにせよ政策情報は一定であったと考えられる。従って、この要因は波及を左右させるものではないと言える。

次に、環境要因である。地方税徴収率は、自治省の地方財政統計年報によると、1998 年度に徴収できなかった地方税は繰り越し分を含めて、2兆2,900億円に上る。これは、1985年度の約9,600億円の2倍強となっている。また、財政指標についてもほとんどの自治体において厳しい状況にある。地方自治体の財政状況を全国的に見てみると、平成6年度（1994年）以降毎年度、大幅な財源不足と高い公債費依存が続いている。これは、地方税収等の落ち込みや減税を補填するとともに、数次の景気対策のための地方債を増発した等により、近年借入金が増加したからであり、平成10年度（1998年度）決算で、財政硬直化の警戒ラインといわれる公債費負担比率15%以上の団体が、全体の60.2%（1976団体）となっている。また、このことは、財政の弾力性を見るもう一つの代表的指標である経常収支比率にも影響を与えている。平成10年度（1998年度）決算において、市では適正値の上限といわれる80%を超えている団体が、全体の84.4%（585団体）、また、町村も全体の82.6%（2116団体）が適正値（上限75%）を超えているのである。

以上のことから、環境要因である徴収率の低下や財政指標の悪化は多くの自治体で共通の政策課題であり、よって波及要因としての差異はほとんど無いと考えられる。なお、このことは、波及との相関でも有意な結果が得られなかったことということで証明してきた。

それでは、政策を導入しようとしている自治体とそうでない自治体とでは何が違っていたのであろうか。今回の施策は、住民にペナルティーを課すもので政治家である首長の好むものではないであろうし、また、現場としてもできれば実行したくない施策である。さらに、自治省が正式見解ではないものの「職員の守秘義務を定めた地方税法や地方公務員法に抵触する恐れが大きい。」と述べているグレーゾーンの施策であるだけに、施策導入に一步踏み出せない状況にあった。

このような中、施策を検討中の自治体の中で積極的に実施へと進んでいる自治体では、首長そして議会からの強いリーダーシップが発揮されていた。他の自治体が、人口規模から馴染まないとか、国の見解・他の自治体の動向を見たいと静観視しているなか、首長・議会は施策形成にポジティブに関与し、人口規模の小さい自治体においても施策実行へと進んで来たのである。つまり、政策を導入しようとしている自治体とそうでない自治体との違いは、首長そして議会が施策形成に向けリーダーシップを発揮したかしないかの違いであった。また、このことは小田原市との違いでもあると言える。

それでは次に、施策の波及を阻害した要因について述べたいが、前述から言えばそれは首長そして議会のリーダーシップ不足だということになるが、その他の要因についても確認

してみたい。まず、プライバシーの保護、公務員に課せられている守秘義務への抵触の問題が波及を阻害している大きな要因であった。これは、今回の施策に対して、中央政府が正式ではないものの守秘義務に抵触するとの見解を示したことで、施策がオーソライズされずに、逆に不確実性を高めた結果であろう。また、このことにより、徴収率が下がり財源不足から悲鳴をあげているにもかかわらず、自治体はその後の国の動向さらには他自治体の動向をみさだめようと、待ちの姿勢となったのであろう。次に大きい阻害要因としては、滞納処理の強化と公表効果が挙げられる。滞納処理の強化については、氏名公表という強い行政行為を行う以前に法令に定められた差押さえ等の滞納処分の余地ありと判断した自治体と、法令に抵触の恐れがあるので止むを得ず政策アジェンダの選定として、滞納整理の強化を選定した自治体があると考えられる。また、公表効果については、小田原市の施策導入後の効果が明らかになっていないこと、さらに、「氏名公表しても悪質滞納者への効果はあまり期待できないのではないか」との判断があるからであろう。

以上、施策の波及を阻害した要因を確認してきたが、阻害する要因には行政組織が持つ資質及び数多くの要因の相互作用によるところが大であろう。このことは、人口規模、普通会計に占める市税割合、市税徴収率、財政力指数、経常収支比率の、5つの指標ごとに阻害要因の度合いが変化することからも確認できることである。

おわりに

小田原市が施行（2000年7月）してまだ1年経過していない現時点での政策波及の研究はいささか時期尚早であり、ともすれば研究は失敗するのではないかと考えたが、調査対象の235自治体の中から数自治体で追随する動きが見られる。このことは、全国の自治体の1割に満たない調査であることを考えると、今回の政策は初期段階の波及としては成功した、いや成功しそうであると言ってもよいであろう。

ところで、今回の政策波及を研究して、改めて政策過程における首長のリーダーシップの存在の大きさを確認させられた。確かに、波及を左右する要因は数多くあるが、首長が如何に施策を本気で進めるのか、その意思の強さであろう。そういった意味で、首長選は大変重要である。また、政策形成段階における、国の考え方、並びに相互参照・横並び競争にみられる他自治体の影響は大きく、この要因も波及要因の中では高いウエイトを示すとが分かった。

最後になるが、アンケート結果からも分かるように、数多くの自治体が「他の自治体の動向を見たい」「小田原市の効果を見てから」と回答していることから、具体的に追随する自治体の出現そして小田原市の2000年度の徴収率の結果が出る2001年6月以降、波及への新たな展開が出てくるのではないだろうか。大いに期待したい。

参考資料

小田原市資料

参考文献

片岡正昭 / 地方政府の政策イノベーション研究 - 現状と課題 - / 2000 年 10 月

伊藤修一郎 / 自治体の政策決定要因 - 情報公開条例波及の視点から -

伊藤修一郎 / 2000、序章 自立的政策形成の動態モデル

資料 1

「小田原市『市税の滞納に対する特別措置に関する条例』の波及状況」調査書

慶応義塾大学 総合政策学部

片岡正昭研究会 泉 清彦

バブル経済の崩壊以降、税収が伸び悩み、全国のほとんどの自治体は財政難にあえいでいます。このような中、神奈川県小田原市が悪質滞納者に対し、市税の滞納に対する特別措置に関する条例を制定し、本年7月1日より施行しました。

つきましては、この施策について貴職の考え方をお聞かせ下さい。

○すべての自治体にお尋ねします。

1. 自治体名 ()
2. 担当課名 (課 係、TEL)
3. 人口(総人口 - 外国人含む) (人)
4. 歳入総額に占める市税の割合(普通会計) (%)
5. 市税現年度徴収率(国保除く) (%)
6. 職員数 (人)
7. 首長選挙予定時期 (平成 年 月) 現首長当選回数 (回)
8. 財政指標(平成11年度決算ベース)

財政力指数	経常収支比率	%
公債費比率	% 実質収支比率	%

○以下につきましては該当項目の にレ印を入れて下さい。

9. 小田原市の施策をご存知ですか。

知っている(質問10へ) 知らない(ご協力ありがとうございました。)

10. 小田原市の施策は何からお知りになりましたか。

新聞 自治体専門雑誌 税専門雑誌 テレビ 他部局
議会 他自治体 その他()
(質問11へ)

11. 小田原市への施策照会の方法についてお尋ねします。

電話での照会 電話により資料請求
文書により資料請求 視察(電話・文書による照会後の視察含む)
その他() 照会は行っていない
(質問12へ)

12. 悪質滞納者の氏名公表について、現状をお尋ねします。

実施している (質問13へ) 実施予定である(質問13へ)
現在、検討中である(質問14へ) 実施予定なし(質問15へ)

13. 実施している、実施を予定している自治体にお尋ねします。

実施時期（実施予定時期） 昭和 平成 年 月 日
施策の根拠 条例 規則 その他（ ）
施策形成主体 首長からの指示及び決定 主管課からの政策提起
その他（ ）

実施（予定）する理由（この質問につきましては、実施《予定》する理由を度合いの強い順に 1・2・3と最大3つまで番号を記入してください）

首長の方針 議会からの指示 住民からの要望 徴収率が低い
近隣の自治体の実施（予定）している その他（ ）

実施（予定）するにあたって障害となった事項は何ですか（この質問につきましては、障害の度合いを5段階で表してください。最大を5、最小は1とし、なお、障害とならなかったものは空白としてください）

市長 議会 都道府県 住民 滞納者
守秘義務等法令との関係 その他（ ）

（ご協力ありがとうございました。）

14. 現在、検討中である自治体にお尋ねします。

検討の指示は誰からですか

首長からの指示 議会からの指示 主管課として検討
他部局 その他（ ）

障害となっている事項は何ですか（この質問につきましては、障害の強い順に 1・2・3と最大3つまで番号を記入してください）

プライバシーの保護、公務員への守秘義務等法令との関係
氏名公表と効果との関係 条例等、施策実施に向けての事務作業
他部局 議会対応 住民対応 国の見解 都道府県の見解
他自治体の状況 その他（ ）

（ご協力ありがとうございました。）

15. 実施予定なしの自治体にお尋ねします。

予定のない理由は何ですか（この質問につきましては、予定なしとする理由について度合いの強い順に 1・2・3・・・と最大5つまで番号を記入してください）

首長の方針 他に重要課題がある
実施するほど徴収率が悪くない 他の滞納処分を強化する
公務員に課せられている守秘義務等、他法令に抵触する恐れがある
効果が期待できないと考える 議会に理解が得られないと考える
住民に理解が得られないと考える 国の明確な見解がない
他自治体も実施を予定していない その他（ ）

（ご協力ありがとうございました。）