

地方分権の歴史的沿革・意義・国際的な位置づけ と日本型中央集権財政システムの今日的な問題点

- 国と地方の税財政関係の再構築を方向づける
地方分権のベクトル分析という視点から —

松 田 直 樹
〔 税 務 大 学 校 〕
〔 研 究 部 教 授 〕

要 約

1. 研究の目的

戦後、日本国憲法が、地方自治について第8章を設け、中央集権体制の権化であった内務省が廃止されたことにより、日本における地方自治は新たな時代を迎えた。しかし、その後の地方分権が実際に辿ってきた道のりは、決して平坦なものではなかった。長きにわたり、地方自治の実態は、財政的には、「三割自治」という言葉に揶揄されるような状況から抜け出すことができず、法的には、「法律先占論」や「ウルトラ・バイリーズ（‘ultra vires’）の原則」（通常、「権限踰越の原則」と訳されている）に代表されるような中央集権主義的な考え方との闘争を経ることを余儀なくされたというレベルのものであった。

しかし、地方自治を拡充しようという流れは絶えることはなかった。その流れは、長らく大きな潮流となることはなかったが、1980年代から1990年代にかけて、主な国々において、地方分権の伸張に繋がる措置が講じられるとともに、世界的な規模で今日的な地方自治原則を謳った宣言や憲章が採択されるようになると、バブル経済の崩壊に伴う諸問題に苦悩する我が国でも、地方分権を促進する法的措置が次々と講じられ、歴史的な重みにも支えられた中央集権行政システムが大きく揺らぐこととなった。

これらの措置は、地方分権推進論者の言葉を借りれば、明治維新、戦後改革に次ぐ「第三の改革」というべきものの一環であり、地方分権型行財政システムを構築するための主な手段として、目下、市町村合併の推進は勿論、補助金・地方交付税制度改革及び地方への税源移譲を一体的に実現せんとする「三位一体の改革」が進められているところである。「三位一体の改革」は、市町村の合併と相俟って、国や地方の税体系や税務行政のあり方にも大きな影響を及ぼすものとなる。

地方への行政権限の移譲のあり方が地方への財政権限の移譲のあり方を

左右するように、地方分権の潮流のベクトルは、国と地方の税財政関係の再構築のあり方を大きく方向づける蓋然性を有している。もっとも、百家争鳴の地方分権と言われるように、地方分権論や地方分権構想にはかなりの多様性が認められ、地方分権の潮流が今後どのようなベクトルを有しながら地方分権の「受け皿」の整備を進め、国と地方の財政関係をどのように再構築していくかについては、予断を許さないところである。

地方分権を具体化する措置が税体系や税務行政に対してどのようなインパクトを与え得るかという問題を考察するに当たっては、地方分権の潮流の内容如何が重要なポイントとなると考えられるため、その歴史的な沿革、今日における国際的な位置づけ、今後の方向性等を解明することが必要となると考えられる。但し、税体系と税務行政の再構築という問題については、地方分権という時代の潮流の趨勢に大きく影響されることがあっても、どのような租税原則が重視され、どのような税体系や税務行政が求められているかという視点が見失われることがあってはならないと思料する。

上記のような問題意識を踏まえたうえで、本稿では、先ず地方分権の歴史的沿革・意義と国際的な動向を考察し、昨今の地方分権という大きな潮流を構成している主要な流れを分析することを試みる。つづいて、「三位一体の改革」の主な原因とされている日本型中央集権財政システムの今日的な問題点を検討し、今後の税体系や税務行政の再構築の方向性に影響を与えている地方分権のベクトルの実態を探ることとする。本稿は、現在手がけている地方分権の流れの中で再構築される税体系や税務行政のあり方等の個別具体的な研究の足がかりとも位置づけられるものである。

2. 研究の概要

第1章では、本研究を行うこと理由・問題意識等を「問題の所在」というかたちでまとめるとともに、本稿の意義や本稿で採り上げる諸々の論点の本研究における位置づけなどを述べている。本テーマの研究の前提条件でもある地方分権の歴史的沿革、意義、今日的な位置づけというような問題は、

過去においても、国と地方の税財政関係のあり方を大きく左右してきた。このような関係は、将来においても変わらないものと考えられるが、このような関係を巡る問題は、これまでは、地方分権論者等、すなわち、地方分権を推進すべしと主張する側から研究がされてきたという経緯がある。本研究成果が、このようなこれまでの学術的な傾向に少しでも新たな変化を加える契機的一端となることを希望している。

第2章では、我が国の地方分権の制度的背景と歴史的沿革・意義を考察し、地方分権の歩みとその理念を分析している。つまり、我が国の地方分権の歴史において、どのような時代にどのような地方分権を促進する措置が講じられ、そのような措置がどれほど地方自治の拡充に繋がったかなどを検討するとともに、我が国の地方分権の歴史において、どのようなベクトルを有した分権の潮流が存在し、どのようなうねりをもってどの程度まで日本型中央集権体制を修正することができたのか、また、それらの地方分権の軌跡は、歴史的にはどのような意義を有していたのかなどを考察している。このような研究を通じ、我が国のこれまでと今後の地方分権のベクトルを地方自治の歩みというパラダイム上に位置づけることを試みている。

第3章では、最近の世界的な地方分権の潮流の源流となった主要国における地方分権の動きと世界的な地方自治の諸原則の概要・意義を考察する。最近の我が国の地方分権は、この世界的な地方分権の潮流と無関係に発生したわけではなく、その将来的な方向性もこの世界的な潮流のベクトルと無関係ではあり得ない。地方分権の潮流には、「新自由主義的分権」と「民主主義的分権」の二つの大きな流れがあるという。ここでは、これらの流れが主要国においてどのように現れているのかを探っている。

また、グローバル・スタンダードともなりつつある地方自治の諸原則の内容・レベルはどのようなものであり、我が国の今後の地方分権にどのような理念を提供し得るのかを検討している。とりわけ、「補完性の原則」は、我が国においても、事実上、地方分権の指導原理となりつつあるほか、最近、具体的な動きも見られるようになった「道州制」構想等の理論的なバック・ボ-

ンとなっている「地方主権」論の今後の趨勢にも影響を及ぼし得るものである。

第4章では、地方分権推進委員会等が掲げる最近の地方分権の根拠を考察し、最近の地方分権論が、どのような時代の要請に応えようとしているのかを再確認している。主な根拠として挙げられるのは、中央集権型行政システムの制度疲労、変動する国際社会への対応、東京一極集中の是正、個性豊かな地域社会の形成、高齢社会・少子化社会への対応などである。その他の根拠としては、神野直彦が主張する「セイフティ・ネット張替え論」もある。これらの地方分権の根拠から一義的な地方分権の流れの方向性を把握することは困難であるが、実際のところ、「新自由主義的分権」という潮流の勢いが「民主主義的分権」という潮流を凌駕しているようである。

第5章では、地方分権の二大潮流の趨勢が国と地方の税財政関係の再構築のあり方をも大きく左右するという理解に立って、百家争鳴とも言われている最近の地方分権構想において、特に重要なポイントとなる自治体再編成論を類型化し、本章では、具体的に進展している最近の市町村合併を巡る議論と今後の改革の方向性を展望している。基礎的自治体の大規模な合併は、「新自由主義的分権」の流れを汲むものであり、我が国における地方分権の二大潮流の趨勢を物語るものでもあるが、「平成の大合併」にも様々な問題点や課題がある。少なからぬ地方分権論者等や地方自治体は、「アメとムチ」を使った合併策や合併の効果を疑問視しており、今後も「新自由主義的分権」がどれほど主要な潮流であり続けるかについては、未だ予断を許さないところでもある。

第6章では、かつてはイデオロギーの域を脱し切れなかった「地域主権」論や「道州制」構想等の概要を把握するとともに、近時において、これらの構想が「補完性の原則」や「地方主権」論と有機的に結びつき、かなり具体化する方向に進んでいる背景を確認する。また、これらの構想が実現せんとしている地方分権が、国と地方の税財政関係や税務行政の再構築という問題に対して、どのようなインプリケーションを有し得るのかについて考察を加

えている。「道州制」構想等の下では、「民主主義的分権」の進展も予想されるとともに、地方自治体の独立性や効率性も高まる可能性もあるが、大幅な行財政権限の地方への移譲という問題や州間の競争原理の下で拡大し得る州間の行財政格差の問題など、難しい課題も立ちはだかっている。もっとも、道州制が実現することとなれば、国と地方の税財政関係や税務行政のあり方は抜本的に再構築されることとなる。

第7章では、日本型中央集権システムの功罪を探るとともに、歴史上、時代の要請でもあった日本型中央集権システムの強化が、従来の「ナショナル・ミニマム」論から今後も正当化されるかについての議論の趨勢を考察している。日本型中央集権システムは、資本主義の進展に伴う弊害を是正し、全国的に「ナショナル・ミニマム」を達成するうえで大きな功績を残したが、今日では、その否定的な側面が強調されるようになってきており、これまでの「自治の原則」と「均衡の原則」のバランスのあり方を再検討することが必要となってきたことの背景を探っている。

第8章では、「自治の原則」と「均衡の原則」の歴史上のバランスの決定において主要な機能を果たしてきた国庫補助金制度と地方交付税交付金制度が最近惹起しているとされる問題点を考察している。これらの制度は、地方分権の主要な根拠とされる中央集権システムの制度疲労の中核をなし、「三位一体の改革」の対象ともされているものである。国庫補助金制度については、責任の所在の不明確性、非効率性、地方自治体の中央依存体質の醸成、財政錯覚、超過負担の問題等を探り上げている。地方交付税交付金制度については、交付金額が時代とともに顕著に増加し、いわゆる「ナショナル・ミニマム」水準が非常に高くなっており、その財源保障・財政調整機能が国際的にも突出したレベルにあることに焦点を合わせている。

第9章では、地方交付税交付金制度の機能と最近の交付額の規模について、シャープ勧告の理念やグローバル・スタンダードからの乖離の程度を分析し、交付税制度の財源保障・財政調整機能の高さが、地方自治体の自立を妨げているという指摘に目を向けている。また、交付税制度がシステム面に

において有するとされる歪みにスポット・ライトを当て、交付税額決定プロセスのブラック・ボックス化、地方交付税の第二補助金化、地方自治体の自助努力に対して与え得るディスインセンティブの可能性、地方自治体における受益と負担の乖離、財政力の高い自治体と低い自治体との間の「逆格差」と言われる問題等を考察している。

3. 結論にかえて

本稿は、国と地方の税財政関係及び税務行政の再構築の方向性に大きな影響を与える最近の地方分権という潮流のベクトルの分析、並びに「三位一体の改革」の原因となる日本型中央集権財政システムの今日的な問題点の考察を主な目的としている。本稿の研究成果を踏まえて、今後の地方分権という大きな潮流の中で、国と地方の税財政関係及び税務行政がどのように再構築される蓋然性があるか、或いはどのように再構築されるべきであると考えられるかについて、今後、個別具体的に検討していく予定である。

我が国においては、地方行政における団体自治的側面よりも住民自治的側面の強化の方が重要であるというような見解もあるが、主な国々及び我が国における最近の地方分権の二大潮流の趨勢に鑑みた場合、税財政システムや税務行政の再構築を方向づける事実上の指導原理は、原則として、最近の我が国の地方分権において主流となっている潮流の根底に流れる理念に則ったものとなる蓋然性がある。しかしながら、他方では、「三位一体の改革」においては、「民主主義的分権」を伸張させることが重要であるという意見も少なくない。

とりわけ、最近の税源移譲を含む国と地方の税源配分の見直しに関する議論では、地方自治体の課税自主権の伸張に加え、地方税の応益性・負担分任性という性質が特に重要なポイントであるとされているところでもあり、税体系の再構築については、地方分権の二大潮流の趨勢とは異なる視点に重きをおくようなアプローチも十分あり得よう。また、税務行政のあり方については、さらに異なる独自の視点が求められるかもしれない。

このような問題は、今後も議論が必要とされるところであり、そのあり方は地方分権の流れのベクトルと無関係に論じ得るものではないと考えるが、地方分権の潮流は、近時、益々、そのうねりを激化しており、場合によっては、二大潮流の趨勢にも重大な変化が生じ得る。この場合、そのうねりのスピードや規模次第では、税財政制度や税務行政が再構築される態様は、質量的にも、これまでとかなり異なったものとなる可能性が秘められている。

目 次

序論	102
第1章 問題の所在	106
第2章 地方分権の歴史的沿革と意義	110
1. 憲法が定める地方自治の理念と現実	110
2. シャウプ勧告及び神戸委員会勧告の理念と現実	111
3. 「新中央集権主義」の進展と広域行政への対応	113
4. 「地方政府論」と自治体の革新行政	116
5. 「地方の時代」の提唱と地方行政改革	119
6. 「第二臨調路線」と「新・新中央集権主義」	121
7. 国と地方の財政関係の再構成（新局面から新次元へ）	123
第3章 最近の世界的な地方分権の潮流	125
第1節 主要国における最近の地方分権のベクトル	125
1. 世界的な地方分権化の潮流を構成する二つの大きな流れ	125
2. 米国における新自由主義と地方分権	126
3. 英国及び英連邦諸国における新自由主義と地方分権	127
4. 欧州大陸の典型的な中央集権国家における最近の地方分権化	130
5. 北欧における地方分権の実験の意義	132
6. ドイツにおける地方自治と「ラシュテーデ判決」の意義	134
第2節 ヨーロッパ地方自治憲章と世界地方自治宣言の意義	136
1. 地方分権のグローバル化を象徴する動きと昨今の地方自治原則	136
2. 「補完性の原則」の定義と位置づけ	138
3. 我が国における「世界地方自治憲章草案」等の意義	140
第4章 我が国の最近の地方分権化と地方分権構想	143
第1節 昨今の地方分権の根拠	143
1. 地方分権推進委員会が掲げる地方分権の根拠	143
2. 昨今の地方分権の根拠としての「セイフティ・ネット張替え論」	145

3. 地方分権の必要性という問題に対する回答の不明確性	146
第2節 昨今の地方分権の特徴と意義	147
1. 「民主主義的分権」と「新自由主義的分権」の関係	147
2. 「新自由主義的分権」の進展	149
3. 平成14年「構造改革と経済財政の中期展望」の発想	151
4. 地方分権化の二大潮流の趨勢	152
第5章 自治体再編成論の諸類型と市町村合併の特徴	154
第1節 「新自由主義的分権」と地方分権の「受け皿」論	154
1. 今後の地方分権化を巡る議論の趨勢	154
2. 「受け皿」の整備の態様（自治体再編成論の諸類型）	157
第2節 市町村合併の特徴と効果	159
1. 自治体再編成論の類型①の主な根拠・目的・実行手段	159
2. 「平成の大合併」の目的と実行手段	160
3. 「平成の大合併」を巡る議論と再編成論の今後の方向性	162
第6章 再編成論の諸類型：組合・連合方式と「道州制」等	165
第1節 組合・連合方式と「道州制」構想等の位置づけ	165
1. 自治体再編成論の類型③「組合・連合方式」の根拠・問題点	165
2. 再編成論の類型②「道州制」構想等の歴史的沿革	166
3. 「道州制」構想の問題点と歴史的な位置づけ	167
第2節 「地方主権」論と「道州制」構想の今日的意義	169
1. 「地方主権」論と「道州制」構想	169
2. 最近の「地方主権」論と「道州制」構想等の特徴	171
3. 最近の「道州制」構想等が包含する可能性と課題	172
第3節 最近の「道州制」構想等の特徴と昨今の趨勢	173
1. 最近の「道州制」構想等の特徴	173
2. 最近の「道州制」構想等の勢い	175
3. 「道州制」構想等の財政的なインプリケーション	177
第7章 日本型中央集権財政システムの特徴	179

1. 「自治の原則」と「均衡の原則」の歴史的なバランス	179
2. 「自治の原則」と「均衡の原則」のバランスの再検討	180
第8章 国と地方の財政関係の今日的な問題点	182
第1節 地方財政と補助金行政の現状	182
1. 地方財政の特徴	182
2. シャウプ勧告の補助金改革論と昭和50年代の補助金改革の実際	184
3. 国庫補助金の問題点	185
第2節 我が国の地方財政調整制度の特徴	187
1. 地方財政調整制度の歴史の変遷と特徴	187
2. 「地方交付税交付金制度」の特徴と規模	188
3. 「ナショナル・ミニマム」を超えた行政サービス	189
第3節 主な国々の財政調整制度	191
1. 財政調整規模の国際比較	191
2. 財政調整制度の類型	192
3. 英国とフランスにおける税収の地域間格差と財政調整の程度	194
4. 我が国における地方税収の地域間格差と財政調整の程度	195
第9章 「地方交付税制度」の今日的な問題点	197
第1節 交付税制度と交付税額の位置づけ	197
1. 地方交付税額のグローバル・スタンダードからの乖離	197
2. シャウプ勧告からの乖離	199
第2節 地方交付税制度が有する歪み	201
1. 地方自治体間における受益と負担の乖離	201
2. 地方交付税制度が惹起するモラル・ハザード	203
第10章 結語	206

序論

我が国における昨今の地方分権化には目を見張るものがあり、行政権限の大幅な地方への移譲が進展している。行政権限の地方への移譲の程度は、財政権限の地方への移譲の規模にも影響するわけであるが、この度、平成16年度税制改正大綱がまとまった。大綱では、補助金、地方交付税及び地方への税源移譲のあり方を巡る「三位一体の改革」論について、「平成18年度までに所得税から個人住民税への本格的な税源移譲を実現することとする。この本格的な税源移譲を実現するまでの間の暫定的措置として、平成16年度税制改正において所得税与税を創設し、所得税の一部を税源移譲する。」とされている。

これまで、主に行政権限の大幅な地方への移譲が先行して実現し、国の財政難が深刻化する中で地方への税源移譲という歴史的にも非常に稀で困難な問題については、長らく議論が紛糾したという経緯があったわけであるが、今回、ようやく1つの方向性が示されたわけである。平成16年度については、1兆円規模の地方向け国庫補助金等の削減や1兆円規模の地方交付税交付金額の削減も予定されているところであり、地方分権という潮流の勢いは、今後益々加速し、国と地方の財政制度上の関係が変革されることは勿論、国と地方の税務行政のあり方にも少なからぬ影響を及ぼすことが確実視される⁽¹⁾。

地方分権という流れの中で、地方への権限移譲のプロセス・態様は、行政分野毎に異なるものになると考えられるが、税務行政において地方分権化が推進されるとすれば、他の行政の場合とは異なった視点からのアプローチが必要とされるかもしれない。しかし、昨今の地方分権化の潮流は、非常に急速かつ強力であるため、税務行政もそのベクトルに従っていやおうなしに変更されてしまうという蓋然性もある。

例えば、地方分権の「受け皿」の整備は、国と地方の税務管轄区域の再編成

(1) もっとも、社会保障関係費の大幅な増加等により、地方向け補助金等の総額としては、前年度より400億円程度増加している。地方特例交付金も1千億円ほど増加するようである(<http://www.mof.go.jp/seifuan16/yosan.htm>、2月22日)。

を余儀なくするとともに、税務行政のあり方とも深い関連性を有するものである。さらに、国と地方の財源配分という問題は、「三位一体の改革」を通じて、税務行政のあり方を大きく方向づけるものである。したがって、税財政的なインプリケーションを有する国と地方の関係の抜本的な再構築のあり方については、本来、当然のことながら、税務の執行面も踏まえたうえで決定されるべきものである。

ところが、国と地方の財政上の関係は、財務省と総務省を中心とした関係省庁の利害・力関係や政治的な要因等により左右されがちであるほか、最近になって急激に勢力を得て大きなうねりとなって押し寄せてきている地方分権という時代の潮流に飲み込まれる形で決定される蓋然性もあり、税務行政の在り方という観点からの検討は、その決定プロセスにおいて背後に押しやられてしまうことも懸念されることである。

実際、地方分権という潮流のベクトルの大きさ、速度及び方向性は、国と地方の財源関係をどのようなプロセスを辿りながらどれほど再構築するのかを決定づける非常に大きな要因となると考えられる。したがって、その行方を探るには、昨今の地方分権化のベクトルを総合的に解明することが肝要となるが、そのためには国と地方の相互関係や地方自治体のあり方についての理論及び歴史的な沿革・意義等について、多角的な研究が必要となることである。

このような研究は、予てから主に地方分権論者や地方税関係当局（つまり「権限や財源を求める側」）によって、憲法に定める地方自治の理念や地方分権の推進という観点から行われてきたという経緯があり、今日では、それだけ理論上の整備も図られてきている⁽²⁾。他方、「権限や財源の移譲を求められる側」からの積極的な検討は必ずしも十分に行われてこないまま、過去における議論においては、政治論や政策論等で対応するというような側面があったのではないかと個人的には考える次第である。

(2) 本稿では、非常に大括りではあるが、地方分権の推進というイデオロギーを高々と掲げる学者、研究団体（例えば、地方制度調査会）及び自治体連合（例えば、全国知事会）等を、便宜上、「地方分権論者等」と表現する。

本研究の主な目的・意義は、昨今の激しい地方分権の潮流を構成する大きな流れを分析し、その最近の趨勢とベクトルを踏まえたうえで、国と地方の税財政制度及び税務行政は、今後どのような方向で再構築される蓋然性があり、また、どのような原則に導かれて再構築されるのが望ましいと考えられるかという問題を検討することにある。

上記のような問題に取り組むに際しては、①地方分権の歴史的沿革にはどのような特徴が見受けられ、各時代の地方分権に繋がる動き・理念は、どのようなものであり、どのような意義を有していたのか、②地方分権を巡る主な議論と論点はどのようなものか、③我が国の昨今の地方分権化は、最近の世界的な地方分権の潮流の中でどのように位置づけられ、今何故地方分権なのか、④地方分権を推進する主な選択肢にはどのようなものがあり、地方分権という潮流のベクトルの大きさや方向性はどうか、⑤国と地方の財政関係を司る主な制度の今日的な問題点はどのようなものであるのか、⑥地方分権のベクトルを踏まえたうえで考えられる「三位一体の改革」や国と地方の税務執行の選択肢にはどのようなものがあり、いずれの選択肢が望ましいと考えられるのか、などのテーマに焦点を当て、地方分権と国・地方の税財政関係の過去、現在及び未来を展望する。

これらのテーマは、非常に多くの論点を含むものであり、その全てをカバーするような研究を行うことは困難であるが、上記⑥のテーマを研究の中心的な課題と捉え、先ず上記①～⑤を中心としたテーマを「地方分権化の歴史的沿革・意義・国際的位置づけと日本型中央集権財政システムの今日的な問題点」と題して本研究の「前編」を構成するものと位置づけることとする。したがって、この「前編」における研究成果は、「後編」において採り上げる予定である上記⑥のテーマを巡る議論の足がかりとなるものでもある。

なお、本稿で述べている意見等は、あくまで個人的な見解である。本研究が、「権限や財源を求められる側」や国税側から、地方分権の時代における国と地方の今後の税財政関係及び税務行政のあり方を議論する際において、参考となるような材料を少しでも提供することができ、国と地方の税財政関係の再構築

のあり方についての議論が今後益々高まるようなことになれば、望外の喜びとするところである。本稿を作成するに当たっては、東京大学法学部の宇賀克也教授から貴重なご意見を戴いた。この場を借りてお礼を申し上げたい。

第1章 問題の所在

地方自治に関する規定を有しない大日本帝国憲法下における地方分権は、廃藩置県後、「市制及び町村制」（明治21年法律第1号）や「府県制」・「郡制」（明治23年法律35・36号）が敷かれてからも、明治政府の強力な中央集権体制の下、極めて困難な時代を経てきた。大正時代には、大正デモクラシーの思想の下、地方自治や地方分権を求める動きの活発化が見られたが、昭和初期の頃になると、挙国一致の戦時体制が確立していく中であって、地方分権や地方自治という思想は極めて限られた影響力を有することとどまった。日本帝国憲法の下にあっては、地方自治体は、概念上も実態上も、国の下部機関的な存在の域を脱し切れないものであることは、地方行政の要を成していた府県の知事やその他上級職員が国の官吏であったことから明らかであった。

しかし、敗戦は日本を大きく変えた。戦後の日本国憲法は、第8章第92条において「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基づいて、法律でこれを定める。」と規定し、第93条において地方自治体の長等の直接選挙制を定め、第94条は、「地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する機能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる」と定めている。さらに、昭和22年には、地方自治法が制定され、中央集権体制の権化であった内務省も解体されるなど、地方自治を促進するための法的な後ろ盾を得た戦後の地方分権論には新たな息吹が吹き込まれた。

ところが、米国の対日占領政策が変更され、中央集権体制維持派が戦後改革に部分的な軌道修正を図ると、地方分権化には大きなブレーキがかかった。また、高度経済成長の下においては、過密化・過疎化が進展する中で、行政水準の高度化・均質化への需要が高まり、税収の伸張性や行政の効率性を向上させ、資本主義経済の発展に伴う地域間格差を是正するなどの現実的なニーズへの対応が求められてくると、「新中央集権主義」が幅を利かすようになった。憲法第93条の「地方自治の本旨」という規定振りの曖昧さは、「機関委任事務」や「補助

金行政」に代表される中央集権型の行財政システムの復権を容易にし⁽³⁾、行財政における地方自治は、「三割自治」という言葉に象徴されるような実態から長らく抜け出すことが出来ないという状況に陥ったのである。

他方、1960年から1980年代にかけて、欧州では地方分権が大きく進展したほか、地方分権が既にならかなり確立している連邦制国家を含む主な国々においても、地方自治を充実させる政策が採られるなど、地方分権は世界的な趨勢となっていた。このような趨勢が直ちにわが国に大きな変化をもたらすことはなかったが、「ヨーロッパ地方自治憲章」や「世界地方自治宣言」が採択された後の1990年代になると⁽⁴⁾、日本経済が長期に停滞して地方財政の累積赤字が深刻化し、その主な原因の1つが中央政府への権限の過度の集中であるという認識が高まり、規制緩和と地方分権が声高に叫ばれるようになると、地方分権は急展開を見せるようになった⁽⁵⁾。

すなわち、平成5年6月には「地方分権の推進に関する決議」が衆参両院で可決され、臨時行政改革推進審議会（「第3次行革審」）は、平成5年10月の「最終答申」において、地方分権の青写真を示した。この「最終答申」では、21世紀を展望した行政システムの改革の基本方針は、官主導から民主導への転換、

(3) 「機関委任事務」とは、平成11年法87号による改正前の地方自治法第150条が規定していたもので、法律又は政令により下位の執行機関に委任される事務である。当該事務の処理にあたっては、都道府県知事は主務大臣、市町村長は都道府県知事及び主務大臣の指揮監督を受け、職務執行命令訴訟手続による事務の代執行や処分の取消し・停止も認められる（参照：金子宏他「法律学小辞典」125頁、有斐閣、昭和47年）。最近の機関委任事務に係る職務執行命令訴訟の代表例としては、沖縄駐留軍の基地使用に関する最高裁平成8年8月28日大法廷判決（平成8年（行ツ）第90号、民集50巻7号1952頁）がある。

(4) ‘European Charter of Local Self-Government’ は、1985年にヨーロッパ評議会が採択したものである。‘World Wide Declaration of Local Self Government’ は、国際自治連合が1985年と1993年の世界大会で採択したものである。詳細については、第3章第2節参照。

(5) 平成3年の地方制度調査会や行政改革審議会等の答申を受け、政府の行政改革推進本部に地方分権部会が設置された平成4年頃、地方分権の機運は一気に高まった感がある。

地方分権の推進、総合的・一体的な行政システムの構築であるとされ、地方分権については、①国と地方の役割分担を本格的に見直す、②国から地方への権限移管を進め、機関委任事務・国の関与等の大幅な削減・合理化を図る、③地方税財源の充実強化、地方交付税・補助金・地方債に係る制度を見直す、④市町村の自主的な合併を進めるべきである、などとされたのである。

さらに、平成7年5月には、「地方分権推進法」（平成7年法律第96号）が成立し、翌月には同法に基づき、地方分権推進委員会が設立されたのである。「第3次行革審」の「最終答申」で示された方針を引き継いだ同委員会は、平成8年に「中間報告」を発表し、その第1章（総論）は、「地方分権推進の衆参両院の決議、地方分権推進大綱方針の閣議決定、地方分権推進法の制定は、国権の最高機関たる国会が率先し、これに内閣が歩調を合わせ、明治期以来の中央集権型行政システムを新しい地方分権型システムに変革しようとする決意を表明したもので、わが国憲政史上にも稀なる画期的な政治的決断であり、これにより、いまや、地方分権の推進は議論の段階から実行の段階に入ったと考える。この変革は、明治維新、戦後改革に次ぐ第三の改革というべきものの一環であり、数多くの関係法令の改正を要する世紀転換期の大事業である」と謳っている。

地方分権推進委員会が行った第1次から第5次にわたる勧告を受けて、平成11年には、「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」）が制定された。その結果、「機関委任事務」や「地方事務官制度」が廃止され⁽⁶⁾、「必置制度」が大幅に修正されるなど⁽⁷⁾、国の地方への関与を削減する措置が次々と講じられた。当該措置は、関係省庁の475本にも及ぶ法律改正を実現させたが、とりわけ、国と地方の関係をこれまでの上下関係

(6) 地方事務官とは、その人事権は主務大臣にあるが、機関委任事務を執行する知事の指揮監督の下、都道府県庁に勤務する国家公務員である。

(7) 必置制度とは、機関委任事務の執行と関係するものであるが、法令や通達等により、一定の行政機関や特定の職の設置を地方自治体に義務づけるという制度である。例えば、地域保険法により、都道府県や市には、医師である保健所長がいる保健所の設置が義務づけられている。なお、保険所長の医師資格保持という条件の維持・撤廃という問題については、依然として議論が紛糾しているようである。

から対等の関係にするものとも位置づけられる「機関委任事務制度」の廃止は、地方分権の歴史において一時代を画するものであった。地方分権化の次なる目標は、地方財源を充実させるというものであり、補助金・地方交付税交付金制度の見直し及び地方への税源移譲を一体的に行うという「三位一体の改革」が、最近の地方分権改革の大きな目玉となっているわけである。

かつての「三割自治」という言葉に象徴されたように、国と地方の財政関係のあり方は、地方自治のレベルを知る上で重要な指標であり、地方財政及びそのシステムも地方分権の歴史的な浮き沈みに合わせて変貌してきた。昨今の急激な地方分権の波が国と地方の財政関係の抜本的な再構築に繋がらないわけではなく、少なからぬ地方分権論者等が不十分であると評する今回の「三位一体の改革」は、その序章にすぎないものであろう。しかし、混声合唱とも言われているように、地方分権化を今後どの程度の規模・スピード・手段で推進すべきであるのかについては、地方分権論者等の間でも、必ずしも1つの明確な答えが打ち出されているわけではない。

国と地方の財政関係をどのように再構築するかという議論が紛糾しているのも地方分権改革の方向性が明確ではないからであるという見方もあろう。実際、地方分権とは、1つの方向性を有する単純なベクトルではない。地方分権と国・地方の税財政関係を把握するには、そのベクトルの歴史的な沿革・変遷を辿り、地方分権化と国・地方の財政関係の変貌は、どのような考え方に支配され、両者の間にはどのようなベクトルが作用してきたのかなどを考察することが肝要であると考えられる。

また、主な国々の最近の地方分権の特徴やグローバル・スタンダード化しつつある地方自治の諸原則が我が国の今後の地方分権にどのような影響を及ぼし得るのか、さらには、地方分権の「受け皿」の整備の選択肢とそのインプリケーションは、どのようなものであるのかを考察することは、今後の地方分権と国と地方の税財政関係の再構築の方向性を分析するうえで必要不可欠であると思料する。以下、このような問題意識の下で考察を進めることとする。

第2章 地方分権の歴史的沿革と意義

1. 憲法が定める地方自治の理念と現実

明治憲法は地方自治についての規定を有していなかったのに対し、日本国憲法が、第8章において地方自治に関する規定を設けたことは、実に画期的な出来事であった。しかし、憲法が定めた地方自治は、長きにわたり苦難の歴史を辿ることとなった。その大きな原因としては、そもそも我が国の地方自治は、①歴史的に住民が育み或いは勝ち取ってきたものではなく、米国により起草され、当時の政府が数々の重大な修正を加えた後に成立したものであったこと⁽⁸⁾、②憲法第92条が規定する「地方自治の本旨」の内容が曖昧であったこと⁽⁸⁾、③憲法第93条（「地方団体の長の直接公選制」）及び94条（「条例制定権」）は、住民自治と団体自治とを合わせた完全な自治を保障していると一般的には解されているものの、その内容は必ずしも判然としないということ、などが先ず挙げられよう。

例えば、地方自治体の財政自主権を巡る議論においても、地方自治に関して「固有権説」、「伝來說」、「制度的保障説」、「新固有権説」などの諸説が唱えられるなど⁽⁹⁾、我が国における地方自治は、その意義・位置づけも十分に明らかでないまま、その後の歴史の流れに翻弄されていったとも言えるものであった。また、地方分権という歴史の流れの中で1つの大きな問題となったのが、「機関委任事務制度」であった。憲法第93条は長の直接公選制を定めたものの、「機関委任事務制度」が、都道府県知事や市町村長を下級

(8) 法律学者の中には、「地方自治の本旨」は確定概念であるという立場をとる者もいるようであるが、一般的な解釈とはなっていないようである。

(9) 「固有権説」では、地方団体は前国家的な不可侵の自治権を有するとされる。「新固有権説」については、本章4参照。「伝來說」や制度否認説とも言われる「承認説」では、「固有権説」とは逆に、地方団体の自治権の範囲は、国家や法律により与えられた限りにおいて存在するとされる。昭和50年大牟田市電気ガス税訴訟でも認められた「制度的保障説」（多数説）では、地方団体には、地方自治という歴史的・伝統的に形成されてきた公法上の制度が保障される。本訴訟については、本章4参照。

機関としてコントロールの対象とするという機能を果たしたのである。しかも、機関委任事務については、地方議会の審議権・調査権が及ばないほか、監査委員の監査対象や住民の監査請求の対象ともならないが⁽¹⁰⁾、他方で地方自治体側において金銭的な負担を伴うことも少なくなかった。このような特徴を有する機関委任事務は、憲法制定直後は150～160件程度であったが、件数はその後増加の一途を辿り、我が国の地方自治の前に大きな壁として立ちだかったのである⁽¹¹⁾。

憲法第94条についても問題があった。同条を受けて制定された地方自治法(法律67号)の第2条2項(「普通地方公共団体は、その公共事務及び法律又はこれに基づく政令により、普通地方公共団体に属するものの外、その区域内におけるその他の行政事務で国の事務に属しないものを処理する。」)は、法令により地方自治体の事務範囲を縮小する方向に解釈することを可能にした。また、地方自治法第14条1項(「普通地方公共団体は、法令に違反しない限りにおいて、(中略)、条例を制定することができる。」)という規定も、「ウルトラ・バイリーズ」(‘ultra vires’)の原則⁽¹²⁾や「法令先占論」⁽¹³⁾に代表されるような憲法94条の厳格解釈を招いた。

2. シャウプ勧告及び神戸委員会勧告の理念と現実

我が国憲法が定める地方自治は、上記のような問題を包含していたが、憲法第8章を受けて、戦後まもなく、地方公共団体の自治権と民主化を規定し

(10) 調査や監査の対象となるには、平成3年の地方自治法改正まで待たなければならなかった。

(11) 新藤宗幸(「地方分権(第2版)」34頁、岩波書店、平成14年)参照。

(12) 英国における国と地方の伝統的な権限関係を表す言葉として有名であるが、我が国では「権限踰越」の原則と言われ、地方自治について、特に「伝來說」や「承認說」を前提とするような場合に典型的に妥当するような原則である。

(13) 法律や政令が明示的或いは黙示的に規定している領域においては、法令上に委任規定がない限り、地方自治体は条例を制定できないという理論である。「法律先占論」が問題となった事件としては、例えば、本章4で言及している昭和46年の「武

た地方自治法や地方財政の健全性の確保等を目的とする地方財政法（法律109号）が制定された⁽¹⁴⁾。さらに、昭和25年には内務省が解体され、警察行政や教育行政等における自治体の役割が大幅に伸張するなど、地方自治体の権限が拡大したほか、昭和24年のシャープ勧告は、地方自治を大きく伸張させる契機となった。同勧告は、地方税財政体系や地方自治についても先端的な理念を掲げ、国と地方の行財政関係を抜本的に再構築する上で非常に示唆に富むビジョンを示した。同勧告を受けて構築されたシャープ地方税体系は、確かに勧告内容をかなり修正したものではあったが、我が国において近代的な地方税制を確立し、戦後の極めて厳しい財政難に喘ぐ地方自治体の地方税源を充実させた。

シャープ勧告に基づいて設立された地方行財政調査委員会（いわゆる「神戸委員会」）は、昭和25・26年に「国庫補助金制度等の改正に関する勧告」及び「行政事務の再配分に関する勧告」を政府に提出した。とりわけ、「行政事務の再配分に関する勧告」では、「機関委任事務制度」の廃止が提唱され、「地方公共団体の区域内の事務は、できる限り地方公共団体の事務とし、国は、地方公共団体においては有効に処理できない事務だけを行うこととすべきである」とされた。このような見解は、後述する20世紀末に採択された「ヨーロッパ地方自治憲章」（‘European Charter of Local Self-Government’）や「世界地方自治宣言」（‘World Wide Declaration of Local Self Government’）等で謳われている「補完性の原則」（‘subsidiarity principle’）に相当するような理念であった⁽¹⁵⁾。

ところが、国庫補助金の削減と地方への行政事務配分を優先する「神戸委員会」の勧告は、昭和25年の朝鮮戦争を契機とするGHQの対日政策の転換

蔵野市宅地開発指導要綱訴訟」がある。

(14) 地方自治法では、例えば、知事や市町村長の公選制が採用されたほか、住民には条例制定等の直接請求権が付与された。

(15) 「ヨーロッパ地方自治憲章」、「世界地方自治宣言」及び「補完性の原則」については、本稿第3章第2節1・2参照。

に伴って強まっていった中央省庁の反対の前に実現しなかった。シャウプ勧告が掲げた税財政改革は、国と地方の事務配分の明確化を前提とするものでもあり、「神戸委員会」の勧告が実現しなかったことは、シャウプ勧告の税財政改革も不十分なものにならざるを得ないという事態に陥ったわけである。実際、シャウプ勧告を受けて昭和25年に構築されたシャウプ地方税財政体系は、とりわけ、応益課税、補助金の削減、地方債の発行に伴う裁量権の拡大などの点において、十分な成果が上がらず、その結果、地方自治体の財政上の自主権も限られたものにとどまったのである。

しかも、中央集権体制の復権が徐々に進展するに伴い、シャウプ勧告が掲げた地方自治の理念は益々崩壊して行った。例えば、東京23「特別区」の区長公選制を廃止するなどの措置を講じた昭和27年の地方自治法第4次改正⁽¹⁶⁾、いわゆる「措置要求」(旧地方自治法第246条の2)を認めて国及び都道府県の監督権の強化を図った昭和31年の同法第6次改正等は⁽¹⁷⁾、中央集権的な制度の再編を進めようとしたものであったと解釈する向きもある⁽¹⁸⁾。戦後の地方自治体の権限拡大を象徴する教育行政や警察行政についても、やがて教育委員の公選制と自治体警察が廃止されるなどの措置が講じられた。

3. 「新中央集権主義」の進展と広域行政への対応

昭和20年代後半から昭和30年代にかけて、我が国は戦後経済復興を成し遂げ、さらに高度経済成長の時代へと突入するが、この間、国が地方行政に関与し、統制を加えることとなる手段も徐々に整備され、「新中央集権体制」

(16) 同改正では、内閣総理大臣及び都道府県知事に対し、地方自治体の事務について助言と勧告の権限や自治体間の紛争の調停権等が付与された。

(17) 「措置要求」規定の創設により、地方自治体の事務処理や収入確保が明らかに不当である場合について、是正や改善のための措置を講じることを求める権限が内閣総理大臣や都道府県知事に付与された。

(18) したがって、中西啓之(「日本の地方自治—理論・歴史・政策」161頁～166頁、自治体研究社、平成9年)は、これらの改正が戦後改正の中でも極めて重要な改正であったと位置づけている。

とも言われるシステムが構築されていった。例えば、昭和27年には地方財政法が改正され、国庫補助金支出の根拠規定（第10条の2）が整備されたほか⁽¹⁹⁾、シャープ勧告が重要視した「地方財政平衡交付金制度」の管理主体が地方財政委員会から自治省へと変更された。

地方自治体の財政需要も高まり、「新中央集権主義」が台頭する中であつて⁽²⁰⁾、機関委任事務の件数や国庫補助金額が増加の一途を辿り、国の指揮監督権に基づき、都道府県による市町村への関与も事実上強まっていった。しかも、戦後の六・三制義務教育の施行に伴う財政負担は市町村を直撃し、地方財政の厳しさが増す中で、地方自治体の行財政能力の強化を図るため、昭和28年に制定された「町村合併促進法」等に基づいた大規模合併（以下、「昭和の大合併」という。）が進められた⁽²¹⁾。

道府県のあり方も問題となった。昭和31年の改正により、地方自治法第2条が設けられ、市町村は「基礎的な地方公共団体」、都道府県は「広域の地方公共団体」と定められたが⁽²²⁾、高度経済成長が進むにつれ、道府県の区域は狭小であるという見方が強まっていった。このような状況の下、地方財政の行き詰まりへの対応、二重行政や非効率性の弊を是正する必要性、公選

(19) 地方財政法9条が、地方自治体の事務に要する経費について、原則として全額自己負担を定めたのに対し、同法10条は、その例外規定として、国がその全部又は一部を負担する法令に基づいて実施しなければならない事務に要する経費について規定し、国庫補助金支出の包括的な根拠規定として機能した。

(20) 福祉国家の理念に基づく行政需要の増大、行政内容の均質化・高度化等の要請から、地方行政に国家的な関与が強化され、関与の内容が複雑化していることが「新中央集権主義」と称される（金子宏他「法律学小辞典（増補版）」654頁、有斐閣、昭和64年）。わが国においては、1950年以降の国と地方の財政関係を「新中央集権体制」と称することもあるという（参照：鳴海正泰「戦後自治体改革史」、日本評論社、昭和57年）。

(21) 「昭和の大合併」による町村規模の拡大は、周辺の旧村に対する過疎化を促進するという結果を生んだという指摘もある（中西、前掲163頁）。

(22) このような措置については、都道府県と市町村の関係を序列化し、都道府県を上位に位置づける意図があったのではないかとの指摘もある（兼子仁他「地方自治法」21頁、学陽書房、昭和63年）。

知事への国側の不信等から、昭和32年には第4次地方制度調査会が「府県廃止論」や「府県統合論」を採択すると、府県制を廃止して「道州制」を導入すべきであるという提言もなされるようになった⁽²³⁾。これらの構想は具体化しなかったものの⁽²⁴⁾、社会・経済の発展や交通手段の発達等を伴う都市の過密化と地方の過疎化は、地方自治体における広域行政の必要性を高めた。

もともと、上記のような広域行政に対する需要は、部分的には、昭和39年の道路法の改正や新河川法の制定に代表されるような中央省庁の権限の吸い上げというかたちでの対応がなされ、中央省庁が直轄事業を行うための地方支分部局や特殊法人等が濫立されていった。昭和25年制定の「国土総合開発法」に基づいて策定された「全国総合開発計画」（昭和37年）で掲げられた開発目標や拠点開発方式等に代表される地域開発も、当時の都市と地方の人口比率・経済力格差の拡大を抑制する方向に働いたが⁽²⁵⁾、新産業都市に指定されると補助金や地方交付税が増額されるという措置が講じられたため、「新中央集権主義」という潮流を激化することとなった。

しかも、昭和29年には、「地方財政平衡交付金制度」に代わって「地方交付税交付金制度」が創設されたが、昭和31年頃に始まる高度経済成長に伴い、地方財政需要が増加し、都市部と農村部の地域間格差が拡大する中において、交付金額は年々顕著に増加するという傾向が長く続いた。国庫補助金の額についても、昭和31年に始まる「経済自立五ヵ年計画」等に基づく公共事業

(23) 沼田良（「地方分権改革」66頁、公人社、平成6年）は、「道州制構想の嚆矢と言えるのは、昭和2年に政友会田中内閣が提案した州府設置案」であると述べている。なお、昭和27年に第4次地方制度調査会が答申した「道州制」は、府県を廃止し、中央政府と市町村との中間に地方団体としての性格と中央政府の総合出先機関的な性格の両面を持った「地方」を置くという内容のものであった。

(24) 昭和38年には地方制度調査会が「府県連合」という府県の自治権や行政区域等の変更を伴わない自治行政単位の創設を提唱したが、成案には至らなかった。同調査会は昭和40年には府県の合併を答申したが、これを受けた「都道府県合併特例法」案も国会を通ることはなかった。

(25) 地域格差の是正にはそれほど繋がらなかったという指摘もある。例えば、遠藤宏一（「地域開発の財政学」、大月書店、昭和60年）。

費の拡大に伴い、増加の一途を辿った。このような状況の下、中央政府主導による経済成長や「地方財政再建計画」によって昭和30年代前半には地方財政の再建が概ね実現した。

4. 「地方政府論」と自治体の革新行政

機関委任事務、必置規制、国庫補助金、地方支分部局等の増加が顕著であった1960年代は、正に「新中央集権体制」が確立した時代であった⁽²⁶⁾。地方自治体の財政は改善したが、歳入に占める地方税割合、国からの機関委任事務の増大と地方自治事務の相対的な少なさは、「三割自治」と揶揄されるものとなり、地方自治体は、その後もこのような状態から長らく脱出できないという状況が続いたのである。「新中央集権体制」は、少なからぬ地方自治体が、「中央に直結した地方自治」というスローガンを掲げながら、国庫補助金等を得て地域の工業化を図らんとして中央省庁への陳情合戦を繰り広げることなどを通じて、さらに強固なものとなっていった。

昭和30年代後半の新産業都市建設促進法の制定や「全国総合開発計画」の策定は、上記のような傾向を助長するものであったが、急激な都市化・工業化はその弊害も顕在化させた。都市圏における住民の生活を取り巻く環境が大きく変化し、既存の法令によって住民の生活権を擁護することが益々困難な状況が生じたのである。このような状況の下、市民参加の活発化や「シビル・ミニマム」論が台頭する中で⁽²⁷⁾、「住民に直結した地方自治」をスロー

(26) 地方分権推進委員会が平成8年3月に出した「中間報告」によると、昭和27年頃の法律規定別の機関委任事務の件数は凡そ260（都道府県に対するものは160ほど）であったのに対し、昭和37年以降は400（都道府県に対するものは280ほど）を超えるようになっている。

(27) 松下圭一は、市民が地域政治にどのように参加するかを重視する「地域民主主義」が今後の地方自治体改革においては重要であり、「シビル・ミニマム」を確保して住民サービスを保障することが地方自治体改革を行う上で必要であるとした。「シビル・ミニマム」という概念は、昭和40年代の美濃部革新都政の「東京都中期計画1968」や武蔵野市の「長期計画」に取り入れられて一般的なものとなっていった（鳴海正

ガンとして掲げるような革新的な自治体による先進的な行政が見られるようになった⁽²⁸⁾。美濃部革新都知事は、昭和45年2月の東京都議会において、東京都は地域の政府であり、都民の意思を尊重して自主的に判断して行動し、ときには中央政府の方針と必ずしも一致しないこともあるが、地方自治の保障した憲法の下ではむしろ健全な姿であると発言した⁽²⁹⁾。このいわゆる「地方政府論」と称されるようになった発言内容は、昭和40年代において、「対話」、「福祉」、「直接民主主義」等の言葉で象徴される「革新自治」を標榜する地方自治体による先進的な行政に拍車を掛けることとなった⁽³⁰⁾。

上記のような革新的な行政は、福祉、医療、環境等の分野において顕著であり、昭和39年に横浜市が企業と結んだ公害防止協定や昭和44年に東京都が制定した公害防止条例はその典型であった。これらの条例は、法令よりも厳しい規制基準（「上乘せ」）を設け、法令よりも規制対象を拡大（「横だし」）するというものであり、全国レベルで画一的な行政を行うという伝統的な「法令先占論」と矛盾するものであった。都市計画や建物建築等の分野においては、地方自治体の首長が指導要綱を策定して行政指導を行い、福祉・医療分野においては、医療費の無料化など独自の施策も採られた。

地方自治について、従来の「固有権説」を評価し直し、憲法の基本原理である国民主権と密接に関連するものとして位置づける「新固有権説」が唱えられるようになったのもこの頃であるが⁽³¹⁾、このような先進的な行政は、時には「権限なき行政」とも言われた。実際、例えば、昭和46年に武蔵野市

泰、「地方分権の思想」73～78頁、学陽書房、平成6年）参照。

(28) 例えば、昭和42年、川崎市は団地造成等施工基準を独自に設定し、翌年の昭和43年には、川口市が自治省・大蔵省の反対を押し切って交通災害共済制度を発足させた。

(29) 鳴海（前掲「思想」112～122頁）参照。

(30) 昭和40年代には住民の生活権を擁護するため、宅地開発指導要綱や日照指導要綱等の制定や無認可保育所への助成等が国の反対にあいながらも実行された。

(31) 伊藤正巳（憲法「新版」592頁、弘文堂、平成5年）は、「新固有権説」は、制度的保障説とは理論的枠組みが異なるが、地方自治の内容の具体的な捉え方においてさ

が制定した宅地開発指導要綱を巡る訴訟（東京地裁八王子支部昭和59年2月24日決定）⁽³²⁾、昭和48年に摂津市が国を相手として起こした保育所建設国庫補助金請求訴訟（いわゆる「摂津訴訟」、東京高裁昭和55年7月28日判決、昭和51年（行コ）第89号）⁽³³⁾、昭和50年に大牟田市が国を相手として起こした電気ガス税訴訟（福岡地裁昭和55年6月5日判決、昭和50年（ワ）第329号）⁽³⁴⁾において、地方自治体は苦渋を舐めた。

しかしながら、これらの革新行政は、地方自治の意義を再検討する契機となったほか、後追いで国が法律改正や新政策の導入を行うきっかけとなり、ナショナル・ミニマム水準を引き上げるのにも資するものとなった⁽³⁵⁾。こ

したる差異がないように思われると述べている。

- (32) 決定（刑月16巻1・2号136頁）では、武蔵野市長が、建築基準に関して法律より厳しい基準を求める市の要綱に従わない者に対して給水拒否を行ったことは、水道法違反とされた。もっとも、平成元年11月8日最高裁決定（昭和60年（あ）第1265号、判例タイムズ710号274頁）は、建築確認の留保を行う要綱行政に対しては、権限なき行政としての限界を認めながらも、要綱自体は否定しなかった。
- (33) 本訴訟は、地方自治体側の「超過負担」の存在を認め、「超過負担」のその後の部分的な解消に繋がるという意義を有すると評されている（木佐茂男「国庫負担金の争訟方法—摂津訴訟」、磯部力他編『地方自治判例百選（第三版）』198～199頁、別冊ジュリストNo.168、有斐閣、平成15年）。但し、当該訴訟における自治体の敗訴は、行政訴訟において国を相手に争うことの難しさを再認識させ、それ以降、国の機関を相手とする行政訴訟が殆ど提起されなくなったという側面もあるという（木佐茂男「保育所建設に関する国庫負担金と補助金適正化法」p.156～157、ジュリストNo.125、平成5年）。
- (34) 本訴訟において、福岡地裁は、地方税法が地方自治体の財政的自立を脅かすことがあれば、違憲である余地があるとしたものの、「制度的保障論」を採用して、立法裁量論に終始している。もっとも、地方自治体の自主財政権ないし自主課税権は憲法によって保障されていると判示したことは画期的であるとされる（確井光明「地方税法上の非課税措置と自主財政権」、前掲『百選』8～9頁）。例えば、鴨野幸雄は、「地方税等の国の法律による非課税措置は必要最低限にとどめるべきという観点から、当該措置は地方の自主財政権の侵害であるとしている（日本財政法学会編「戦後50年と財政法研究(2)」27頁、財政法叢書14、龍星出版、平成10年）。
- (35) 国レベルでの老人医療無料化の年齢水準上げや公害物質排出基準の設定等は地方自治体の独自行政の影響を受けて実現したものである。

のように、昭和40年代後半以降の地方行政は、旧来の地方自治から脱皮するという側面も有するものであった⁽³⁶⁾。とりわけ、徳島市公安条例訴訟（最高裁昭和50年9月10日大法廷判決、昭和48年（あ）第910号）において⁽³⁷⁾、地方自治法第14条について、官治的な「法令先占論」が修正されて「規範抵触論」への理解が示されたことは⁽³⁸⁾、積極的な地方行政が我が国における地方自治に新境地を開いたものと解することができるものであった⁽³⁹⁾。実際、昭和50年代以降も、生活環境や福祉の分野における実に様々な条例が各地で制定され、これまでの経済・開発優先政策から市民生活優先の政策への転換が図られ、伝統的な国と地方自治体と住民との間の関係が変化し、三者間の関係を支配するベクトルの方向も軌道修正がなされた。

5. 「地方の時代」の提唱と地方行政改革

「新中央集権主義」に対するアンチ・テーゼとして提起され、上記のような具体的な成果をあげることができた革新自治体の理念であった「地方政府

(36) 鳴海（前掲「思想」116～118頁）は、このような自治体観の根本的な転換は、自主財源や行政権限の幅を三割自治から如何にして量的な拡大を図るかという従来の「三割自治観」からの脱却であり、「創意性と正しい政策が市民に支持されているならば、三割自治は10割自治にも活用することができる」という議論が自治体内部からも出てきた」と述べている。

(37) 最大判昭和50・9・10刑集29巻8号489頁、判タ327号120頁、判時787号24頁。

(38) 「規範抵触論」とは、法令と条例の関係について、法令に規定がない事項については国の事務でない限り、法令の不備を補う地域的規制条例が可能であるが、法令規制事項については、法令に遺脱の不備な場合のみ規制条例が可能であるとする見解である。

(39) 最高裁は、法令と条例が同一の目的に出たものであっても、国の法令が必ずしもその規定によって全国的に一律に同一内容の規制を施す趣旨ではなく、それぞれの普通地方公共団体において、その地方の実情に応じて、別段の規制を施すことを容認する趣旨であると解されるときは、国の法令と条例との間には何ら矛盾抵触はなく、条例が国の法令に違反する問題は生じない」と判示した。本判決の評釈については、工藤達朗（「法律と条例」、高橋和之他編『憲法の争点（第3版）』280～281頁、ジュリスト増刊、有斐閣、平成11年）参照。

論」は、昭和48年と昭和54年のオイル・ショックにより決定的となった高度経済成長の終焉により大きな打撃を受けた。地方自治体の先導的な行政は、その後も色々な分野で継承されたものの⁽⁴⁰⁾、地方財政が厳しい状況へと追い込まれるにつれて、革新行政は「バラマキ福祉」であるというような批判を強く受けるようになり、革新勢力は急速にその勢いを失っていった。しかも、この頃の地方財政危機は、減収補填債の発行と交付税不足額の資金運用部資金借入れにより対応するという構造をつくりだし、地方の国への依存体質は益々強まっていったのである。

もともと、「地方政府論」を理念として展開されていった地方自治体の革新行政は、その後「地域主義論」という概念へと継承されるとともに⁽⁴¹⁾、昭和50年代は「地方の時代」とも称された⁽⁴²⁾。「地方の時代」が掲げる理念は、国の出先機関的な性格が強い道府県を真に広域的な地方政府へと改革し、府県の国政への参加機能を高めるとともに、市町村から国政への上昇型制度を構築するというものであった⁽⁴³⁾。確かに、「地方の時代」が構想した地方分権は、イデオロギーの域を脱し切れないもので、具体的な成果にも乏

(40) とりわけ、川崎市においては、最終的には議会で否決されたものの、昭和48年に米国の都市自治体の基本憲法である都市憲章に習い、「都市憲章条例」案を作成した。また、昭和51年には環境アセスメント条例を全国の自治体に先駆けて制定するなど先進的な活動を展開した。都市憲章の意義については、例えば、米国の「ホーム・ルール」(本稿第3章第1節2)や黒沼稔(「都市憲章条例の構想」ジュリスト総合特集1(現代都市と自治)有斐閣、昭和50年)参照。

(41) 「地域主義論」の提唱者とされる玉野井芳郎は、「地域主義とは一定地域の住民が風土的個性を背景に、その地域の共同体に対して一体感を持ち、みずからの政治的自立性と文化的独自性を追求すること」と定義している(「地域主義の思想」10頁、農文協、昭和54年)。「地域主義論」は、当時、成熟経済に差し掛かっている多くの先進国において1つの大きな潮流となろうとしていた。

(42) 「地方の時代」という言葉を公式に提唱したのは、昭和50年に神奈川知事に就任した長洲一二革新首長であるという(鳴海、前掲「思想」219~220頁)。

(43) 「地方の時代」の意義と「地域主義」との関係の詳細については、新藤(前掲60~61頁)参照。

しかつたが⁽⁴⁴⁾、地方分権化の中で道府県はどうあるべきかという議論の将来的な趨勢に大きな影響を及ぼすものであった。

6. 「第二臨調路線」と「新・新中央集権主義」

米国や英国で「小さな政府」論が台頭してきた昭和50年代には、我が国においても石油危機を契機とした財政危機が生じ、地方分権化も新たな試練に直面した。すなわち、国・地方における行政改革が活発化し、国側からは「財政再建元年宣言」や第二次臨時行政調査会（「第二臨調」）の答申等を受けた「行革路線」が打ち出され、「地方行革大綱」に代表されるような中央政府主導の通達等による画一的な内容の地方行政改革が実行されたのである。特に、「財政再建元年」でもあった昭和55年には、地方一般財源の拡充がないまま、国の補助率が2分の1を超えるものについて補助負担率を引き下げる措置が講じられたのである⁽⁴⁵⁾。

地方自治体も、「都市経営論」を旗印に自主的な地方行政改革を行うなどの動きを見せたが、地方行財政改革の主導権を握っていたのは「第二臨調」であり、その改革の方向性は「臨調路線」と言われた。「臨調路線」に則つて、地方交付税特別会計や地方債の発行許可を通じた地方行革の誘導も行われたという指摘もされており、このような国と地方の財政関係を再構築するところの理念は、「新・新中央集権主義」とも称された⁽⁴⁶⁾。

実際、「第二臨調」が昭和57年に提出した「基本答申」では、国と地方の協力関係の強化と地方自治体の合併・広域再編の必要性が主張されたほか⁽⁴⁷⁾、「今や地方公共団体の標準的な行政サービスについては、基本的にはほ

(44) 新藤宗幸（前掲「地方分権」61頁）によると、実際の成果は、地方自治法第153条2項に基づく府県知事に委任された機関事務の市町村長への再委任、府県職員と市町村職員の台頭な立場での人事交流、府県の地域事務所の統合と現場対応能力の強化などであった。

(45) 例えば、生活保護にかかる補助率は10分の8から10分の7に引き下げられた。

(46) 新藤（前掲「地方分権」63～64頁）参照。

(47) 優先順位は市町村合併に劣後するものの、府県の再編についても、舞台裏では、「道

ば同程度の水準に達したものとみられる⁽⁴⁸⁾。今後は地域の独自性に基づく行政サービスについては、基本的には、受益者である地域住民の選択と負担によって行われるべきものである」と述べられた。

このような見解は、我が国における従来の「新中央集権主義」が限界の域に達してきているという認識を表したものであると解することができ、国と地方の財政関係が新たな局面を迎えていることを意味するものであったと言えよう。確かに、昭和60年代に入ると、国庫補助金の削減や国庫負担率の引下げが更に進み、地方歳入総額に占める補助金の割合が、昭和55年度の約23%から昭和63年度には約13%まで減少する一方⁽⁴⁹⁾、事業規模や事業費は原則として変更されなかったため、地方自治体の財政負担のみが増加することとなった。

さらに、暫定的措置とされていた国庫補助金の削減や国庫負担率の引下げは、平成元年には関係する根拠法が変更されて恒常的なものとなった。もともと、他方では、昭和61年には臨時行政特例債の発行が地方自治体に認められたほか、様々な「ふるさと創生」運動が繰り広げられる中⁽⁵⁰⁾、「まちづくり特別対策事業」の創設等に伴い、単独事業の地方債の元利償還金を交付税で措置するという画期的な仕組みがこの頃初めて出来上がり、昭和63年度決算では、国の補助事業を地方の単独事業が上回った⁽⁵¹⁾。

州制」の具体的な案が検討され、今後引き続き検討すべき課題であるとされた。

(48) 他方、中西（前掲276～278頁）は、「現在、全国の自治体の行政水準は決して標準的な水準には達していない…このことを象徴的に示したのが平成8年に起った豊島区の母子餓死事件である」と述べている。重森暁も、福祉・医療・保険・子育て・環境面において標準水準が達成されていないことを指摘する（本稿8章第2節3参照）。

(49) 和田八東他（「現代の地方財政（新版）」51頁、有斐閣ブックス、平成14年）参照。

(50) 少なからぬ地方自治体が、「一村・一品」・「町おこし」運動、「まちづくり条例」の制定、民間企業と共同出資の「第三セクター」の設置、自治体外交等、地域の自立性と独自性を高めるための様々な取組みを行った。

(51) 遠藤安彦（「分権時代の地方財政」、『地方財政改革の国際動向』160頁、勁草書房、平成11年）参照。

7. 国と地方の財政関係の再構成（新局面から新次元へ）

昭和50年代後半から見られた「新・新中央集権主義」により、国と地方の財政関係は新たな局面に移行し、この新たな関係は地方の自助努力の必要性を高めた⁽⁵²⁾。さらに、バブル経済が崩壊する頃になると、新たな海外の地方分権化の波が我が国に具体的な影響を及ぼすようになった。例えば、平成3年には、北欧の例に習い、第三次行政改革審議会の暮らし部会が「パイロット自治体」構想を打ち出した。当該構想については、「地方分権を実現するために中央集権に風穴を空けるのが狙いである」という細川氏（後の総理大臣）の言葉にもあるように、多くの期待が寄せられた。

しかしながら、この地方分権の実験は、中央各省庁の強い反対に遭い、実際に閣議決定された内容は、実験を行う地方自治体に対し、法律の制定・改正を要しない範囲で可能な特例措置を講じることを認めるにとどまった。しかも、市町村のアイデアに対する都道府県の積極的な協力がなく、実現したのは手続の簡素化や迅速化等にとどまり、抜本的な改革には到底及ばないものであった⁽⁵³⁾。実験の成果が不十分なものであったことは、当時における地方分権化の流れの勢いをそのまま映し出したものであったが、「新中央集権主義」からの方向転換を図るという動きと地方分権を促進すべきであるという主張は、決して消えることはなかった。

もともと、昭和50年代後半から昭和60年代の国と地方の税財政関係を、補助金の一方的な削減に代表される新局面から、地方への税源移譲を伴う「三位一体の改革」に代表される新次元へと移行させるには、バブル経済の崩壊に伴う財政難の深刻化が決定的に重要であったと言えよう。海外の国々においても、財政難が地方分権の最も大きな原因であったという例は少なくない。

(52) 平成3年～平成5年には4～8千億円規模の交付税の特例減額も行われた（遠藤安彦・前掲「分権時代の地方財政」158～159頁）参照。

(53) パイロット自治体の実験については、太田良一郎他（「地方自治の論点101」60～61頁、時事通信社、平成10年）参照。

我が国における昨今の地方分権の潮流をさらに的確に位置づけるために、次の第3章においては、最近の主要国における地方分権化の特徴や世界的な地方分権の潮流のベクトルを検討する。このような検討を通して、我が国と海外の国々の地方分権にはどのような類似点や相違点があり、我が国の今後の地方分権化のベクトルがどのような特徴を有したものになろうとしているのかを把握することを試みる。

第3章 最近の世界的な地方分権の潮流

第1節 主要国における最近の地方分権のベクトル

1. 世界的な地方分権化の潮流を構成する二つの大きな流れ

現代の地方分権化には、「小さな政府」や民営化の促進を目指す新自由主義的な発想に立脚するものと、民主主義の学校とも言われる地方自治（とりわけ住民自治）の推進を図らんとする民主主義的な発想に立脚するものがあるという⁽⁵⁴⁾。地方分権は、「新自由主義的分権」及び「民主主義的分権」という二つの大きい潮流により構成されるというこのような見解においては、例えば、ソビエト連邦の解体により、各共和国が主権国家となり、東欧諸国や多くの発展途上国でも中央集権的な政治や中央統制的な経済体制が変貌を遂げてきていることも、経済の停滞というよりは、むしろ自由主義と民主主義の圧力であったとされる。

ソ連や東欧の状況と我が国の状況とは地方分権の次元がかなり異なるが、我が国の地方分権も、昭和40年代に特徴的であった市民参加や独自の指導要綱等の制定に代表される先進的な地方行政の活発化などにより推進されてきたほか、昭和50年代後半から昭和60年代にかけての行政改革や昨今の規制緩和という課題とも密接に関係しており、「新自由主義的分権」と「民主主義的分権」の両面を有していると解することが妥当であろう。

地方分権の潮流をなすこの二つの大きな流れは、最近の主な国々において異なるバリエーションを見せながら、時期的には我が国にやや先行して、国と地方の関係を揺さぶった。昨今の我が国の地方分権を推進する動きは、これらの海外における地方分権の潮流と無関係に発生した歴史的事実ではない。以下においては、昨今において急激に世界的な潮流となりつつある地方分権化の流れを生み出すうえで重要な源流と位置づけられる主な国々にお

(54) 宮本憲一他（「二一世紀への地方自治の展望」、『日本における地方自治の探究』102

ける最近の地方分権の動きに目を向ける。

2. 米国における新自由主義と地方分権

「小さな政府」を目指して規制緩和や民営化を推進した1980年代のレーガン政権において、「新自由主義」は強く信奉された。「新自由主義」は、当時、「新連邦主義」という名の下、連邦政府の負担を軽減するために、連邦政府の権限の多くが州とその下部団体に移譲されるという形で具体化され、米国の地方分権は、この頃、急速に進展したと一般的に考えられている⁽⁵⁵⁾。したがって、レーガン行財政改革は、地方自治体の権限を拡大したが、確かに、「財源なき指令」(‘unfunded mandate’)と言われるように、連邦補助金の大幅な削減を伴うものであったため、地域間の経済力格差の拡大に繋がるという結果を招いた⁽⁵⁶⁾。

州や基礎的自治体等における地域間格差は、1987年には、州や地方の歳出の非効率を惹起するおそれがあるとの視点から、「一般歳入分与制度」(‘General Revenue Sharing’)が廃止されたことでさらに拡大するという側面も見受けられた。もっとも、連邦補助金の削減や「一般歳入分与制度」の廃止が必ずしも地方における歳出削減にそのまま繋がったわけではなく、「総合予算調整法」の下で進展した補助金の包括化等により、地方自治体の政策面での裁量権は拡大し、財政面での自助努力が喚起され、多くの自治体において独自の対抗措置が講じられるなど、地方自治が伸張したという見方

頁、大月書店、平成13年)参照。

(55) 小林良彰編(「地方自治の実証分析—日米韓3カ国の比較研究」26頁、慶応義塾大学出版会、平成10年)参照。本書の米国に関する部分(第2章21～57頁)は、シカゴ大学のTerry N. Clark教授等の執筆内容を翻訳したものであるが、同教授とLorna C. Ferguson教授は、地方分権の波は、それ以前に、地方政府の予算を削減したことに端を発しているとして、この通説を批判しているという。

(56) 星野泉他(「現代の地方財政(新版)」265～266頁、有斐閣ブックス、平成14年)では、この政府間無財源マニフェストは、1995年のマニフェスト改革法により歯止めを掛けられたが、目に見えない中央集権化であったとされている。

がされているようである⁽⁵⁷⁾。

実際、地方自治体の多くは、「新連邦主義」の下、行財政改革と住民参加を進め、その過程において地方自治は実質的に伸張したという評価や⁽⁵⁸⁾、米国のこのような動きは、競争的な地方自治を促進して古典的な地方自治へ回帰するような改革が行われたものであるというような評価が一般的である⁽⁵⁹⁾。地方自治体においても、最近は手数料等その他収入が顕著に増加する傾向が見られ、地方自治体の財政面での自助努力の高まりが認められる。クリントン政権の下でも、連邦政府の地方分権は引き続き進められ、1996年には、福祉政策の実質的管轄権を州政府に与える福祉改革法が成立した。また、「ホーム・ルール」(‘Home Rule’)により、自治体憲章に基づいて、事実上、州から下部自治体へ権限移譲が行われるという傾向も見受けられるなど⁽⁶⁰⁾、地方分権が着実に進展している⁽⁶¹⁾。

3. 英国及び英連邦諸国における新自由主義と地方分権

憲法において地方自治が保障されているわけではない英国において地方自治を確保するためには、地方財政責任の明確化、課税自主権を伴う地方税源の拡大、国と地方が対等の立場で財政問題を協議する機関の創設等が必要であると主張するいわゆる「レイフィールド委員会報告」(‘Local

(57) 例えば、小林編(前掲26～27頁)参照。

(58) 米国の1980年代における地方分権化の概要については、土岐寛(「アメリカの地方分権」、『特集海外の地方分権事情』13～42頁、藤岡純一編、自治体研究社、平成7年)参照。

(59) 例えば、宮本憲一他(前掲「地方自治の展望」、『探求』123頁)参照。

(60) 「ホーム・ルール」とは、下部自治体が起草した自治憲章に基づいて州と下部自治体の権限配分を行うという原則であり、この結果、下部自治体は州の事前の許可を得ないで立法を進めることができることになる(Steven H. Gifis, ‘Law Dictionary’, p. 383, Barron’s, 1996)。米国におけるいわゆる‘pre-emption’(「法律の先占論」)に代表される上位法優位の原則(例えば、312 U.S. 52; 350 U.S. 497)の修正となるものであると考えられる。

(61) 小林編(前掲28～30頁)参照。

Government Finance, Report of the Committee of Enquiry, Chairman Frank Layfield, Cmnd. 6453, HMSO, May 1976') が発せられ、戦後における英国の地方財政改革の理論的な指針となった⁽⁶²⁾。具体的には、例えば、1980年前後において、地方自治・計画・土地法（'Local Government, Planning and Land Act 1980'）による包括補助金の導入が実現するとともに、補助金額や「歳入援助交付金」（'Revenue Support Grant'）の総額の引下げが行われた。

同報告書で示された考え方や地方財政改革の方向性は、規制緩和と民営化に代表される「新自由主義」を代表する1980年代のサッチャー政権に概ね引き継がれた。サッチャー政権においては、地方自治体に対する規制緩和や地方自治体の歳出削減が強力的に推進される一方で⁽⁶³⁾、1985年には地方自治法が制定され、都市の簡素化と行財政責任の所在の明確化を図る目的で大都市部の一層制が進められた。また、都市自治体が有している権限や事務を自治体内部の下位組織へ移譲するという「都市内分権化」が進展していった⁽⁶⁴⁾。1988年には地方財政法も制定された⁽⁶⁵⁾。

1990年代に入ると、民間企業の経営手法である PFI (Private Finance Initiative) が地方自治体でも積極的に実施されるなど、地方自治体は行政

(62) 因みに、英国では、1972年に地方自治法が制定されて大規模な基礎的自治体の統合が行われた（西尾勝「自治の原点と制度」15頁、ぎょうせい、平成5年）。

(63) サッチャー政権は歳出削減を大きな課題としており、講じられた諸措置は、地方自治体の行政サービスの制限、支出抑制の要求に従わない地方自治体への歳入援助交付金の減額及びレイトの税率の上限設定等を含むものであった。このような地方財政のスリム化に繋がる措置は、新自由主義を信奉するその他の国々の改革でも見受けられた。因みに、小林編（前掲49頁）は、「サッチャーは劇的な地方分権を行った。」と述べている。

(64) 英国の都市内分権については、猪谷実他（「世界の地方自治—分権・参加・自治への挑戦—」17～30頁、海外地方自治研究会編、自治体研究社）参照。

(65) 地方財政法も、それ自体は、地方自治を伸張させる内容ばかりではなかったが、結果的には、住民の監査機能が強化されるという方向へと働いたようである。竹下譲他（「イギリスの地方税」116頁、梓出版社、平成9年）では、このようなことが

サービスを提供するという主体から、委託した行政サービスの確実な提供を管理する主体へと変貌を遂げて行った⁽⁶⁶⁾。また、住民を行政サービスの消費者と位置づける「シティズンズ・チャーター」(‘Citizen’s Charter’) が中央官庁や多くの地方自治体で創設され、地方自治体の決定権限や市民参加も伸張した。財政面においては、地方税であったレイトが地域住民の受益と負担の関係を曖昧にしているなどの問題を有していたことに鑑み⁽⁶⁷⁾、住居に対する固定資産税で応益原則に則ったカウンシル・タックス(‘Council Tax’) が1993年に導入されるなどの改革が行われた⁽⁶⁸⁾。

地方自治の伸張に大きな足かせとなってきた「ウルトラ・バイリーズ」の原則についても、そもそも地方自治体がPFI契約の当事者になれるのかという問題に関連して1997年には部分的な法律上の例外措置が手当てされたが、1999年には、当該原則の大幅な修正となる「2000年地方自治法案」(‘The Local Government Bill 2000’) が国会に提出された。この法案が成立すれば、法律で許されたことしかできないという状態から、法律で制限されるまでは何でもできるという状態が生まれ、地方自治体は地域のニーズに応じた包括的な地域サービス戦略を立てることが可能になると期待されている⁽⁶⁹⁾。

レーガン政権やサッチャー政権の下で進められたこれら一連の行財政改

英国が「地方自治の母国」とされる所以であると述べられている。

(66) 我が国でも、例えば、平成14年1月25日に閣議決定された「構造改革と経済財政の中期展望」において、公共事業の効率性・透明性の向上のためにPFIをより一層活用することが推奨されている。実際、少なからぬ地方自治体において具体的な取組が見受けられる。

(67) 事業用レイトが国税化されて地方自治体の人口比に応じて再分配されるようになったのもこのような理由によるものとされる(財務省財務総合政策研究所編「地方財政システムの国際比較」111頁、平成14年)。

(68) もっとも、カウンシル・タックスは、1989年に導入された人頭税である「コミュニティ・チャージ」(‘Community Charge’) に替えて導入されたため、地方政府に占める地方税割合は10%ほどに半減したという(北村裕明「現代イギリス地方税改革論」23～94頁、日本経済評論社、平成10年)。

(69) 小谷野聡(「英国自治体に付与される新しい機能—地方自治法案より—」、<http://www.clair.or.jp/j/forum/jimusho/126LOND/INDEX.HTM>、2頁、3月8日)

革は、「ニュー・パブリック・マネージメント」（‘New Public Management’）と称されるものであるが、民間経営手法を政府部門でも採用するという動きは、英連邦を構成するオーストラリア、ニュージーランドでも顕著であり、これらの国でも1980年代中頃から急速に規制緩和が推進され、地方分権も進展した。地方への補助金が削減・廃止される一方で、地方自治体法等の改正により、地方自治体の合併⁽⁷⁰⁾や権限の拡大が実現したのである⁽⁷¹⁾。とりわけ、1984年に始まったニュージーランドにおける行財政改革は、極めて徹底したものであり、当時崩壊寸前であった経済が急速に競争力を回復し、国民総生産の10%ほどであった財政赤字も改革着手後まもなく黒字に転じるなど、「ニュージーランドの奇跡」とも称されるものであった。

4. 欧州大陸の典型的な中央集権国家における最近の地方分権化

「新自由主義的分権」が主流である英米や英連邦諸国に比べ、欧州大陸における最近の地方分権には、「民主主義的分権」の潮流も顕著に認められる。地方分権化は、長きにわたり欧州における典型的な中央集権国家であると称されてきたフランスや同じラテン系国家であるイタリアにおいても、最近かなり進められた。とりわけ、フランスにおいては、ミテラン政権の下、1982年にいわゆる「ドフェール法」（「市町村、県及び州の権利と自由に関する法律」）が制定された後の数年の間に、分権化改革に繋がる法律が次々と成立した⁽⁷²⁾。これらの法律により、広域行政の受け皿としての地位しか有し

(70) オーストラリアでは1991年には820超あった地方自治体は1999年には620ほどに統合された。他方、ニュージーランドでは、主に国主導による合併が推進され、1989年には220ほどあった自治体が1999年には70にまで減少した。

(71) オーストラリアの地方自治体は、例えば、サービス分野では個別の法律による根拠を要せずに事務を行うことが可能となった。ニュージーランドでも規制行政分野以外において地方自治体の権限拡大が見られた。本稿で述べているオーストラリアとニュージーランドにおける最近の地方制度改革の詳細については、久保田治郎（「新版世界の自治制度」296～350頁、竹下譲編、イマジン出版、平成4年）参照。

(72) 例えば、伊藤祐一郎（「地方自治新時代の地方行政システム」7頁、ぎょうせい）

ていなかった州が公選による議会を設置して完全な自治体となったため、三層の地方自治制度が確立したほか、地方に対する国の後見的監督が原則として廃止され、国による監督は事後的な審査という形態に変わった⁽⁷³⁾。

また、国の権限と事務の多くが地方に移譲され、各省庁の補助金の包括一元化もほぼ達成された。もっとも、財源移譲は十分ではなく、地方分権化による自治体間の財政格差と弱小市町村の財政赤字が顕著となったため⁽⁷⁴⁾、市町村事務組合や広域市町村等各種の地方自治団体間の協力組織が設置されたほか、地方自治体への財政移転額が増加した⁽⁷⁵⁾。1998年度では、地方財政の歳出規模は国の約半分強であり、歳入の内訳は、地方税収入が約49%、国からの交付金が約29%、地方債収入が約9%となっているが⁽⁷⁶⁾、最も基礎的な自治体であるコミューンの地方税収入は地方歳入の凡そ60%を占めているという⁽⁷⁷⁾。

イタリアも伝統的に中央集権国家的色彩が強く、最近まで分権化が遅れていた。しかし、1970年には、憲法に「固有の権限と機能を有する自治体」として定められながらも実現していなかった州の制度化と州議会選挙が実施され、1972年には国の権限の多くが州に移譲されるとともに、国の機関とし

は、ミテラン大統領の地方分権に対する期待は、「権力は分権することによって制御できる」という言葉に表れていると言う。

- (73) もっとも、コミューンの合併がなかなか進展しない中、1988年の「分権化改善法」などにより、一部コミューンに対する後見的監督が復活した。
- (74) 1971年の「マルスラン法」等によりコミューンの合併が推進され、合併しない自治体には交付金を減額する措置等が講じられたが、コミューンの数は、その後20年間で約3%が減少したにとどまり、その数は依然として3万6千を超えており、殆どのコミューンは人口2千人未満と小規模である。
- (75) フランスのように、1970年代後半から1980年代後半にかけて国からの財政移転額が6～7%も増加しているのは、日本を除けば、主要国の中でも珍しい。
- (76) 2000年度との比較については、本稿8章第3節2参照。徴税事務は、ごく一部の例外を除いて、国税徴収機関が地方自治体に代わって行っている。主な地方税は職業税、固定資産税、住民税などである。
- (77) 本稿で述べているフランスの1980年代前半における地方分権化の詳細については、大山礼子（「フランスの地方分権」、前掲『特集』187～217頁）参照。

て官選知事が統治していた県の権限は大幅に縮小された。憲法118条に規定された州から県や基礎自治体であるコムーネへの権限移譲も、コムーネの規模に格差があるなどのために容易ではなく、コムーネの強い補助金依存体質もなかなか改善されなかったが、1976年には「コムーネ行政の分権及び市民参加に関する法律」（法律第278号）が制定され、コムーネの再編成、コムーネ行政の広域化、市民参加の活発化等が進展した。

1990年には「新地方自治法」も創設された。「新地方自治法」では、新設が認められる県やコムーネの規模に最低人口の条件が加えられており、効率性と行財政能力の高い行政単位の創設への動きが見受けられる。1989年には営業税、1993年には固定資産税が導入され、地方税源の拡充が図られた結果、1989年度にはコムーネの歳入の僅か17.5%に過ぎなかった税収割合は、1995年度には40.1%となり、コムーネが補助金に依存する割合も57.5%から43.8%に減少したという⁽⁷⁸⁾。

5. 北欧における地方分権の実験の意義

1980年代中頃から1990年代初頭にかけて行われた北欧諸国における「フリー・コミュニティ」の実験は、我が国の「パイロット自治体の実験」のモデルともなったが、北欧諸国の最近の地方分権化には、とりわけ目を見張るものがある⁽⁷⁹⁾。公共部門の肥大化による財政悪化への対応と規制緩和の必要性が高まる中、最初に実験に着手したスウェーデンの場合、最近の地方分権

(78) 本稿で述べているイタリアの1970年以降における地方分権化の詳細については、宗田好史（「イタリアの地方分権」、前掲『特集』147～186頁）参照。

(79) 実験はアイスランドを除く北欧諸国において、各国が幾つかの基礎自治体と県を指定して開始された。デンマークの「フリー・コミュニティ」の実験の実施を提案する法案には、その目的として、①地方自治を拡充すること、②地方の実情に地方自治をもっと適合させること、③公衆に対するサービスを改善すること、④地方自治体の活動における資源の利用を改善すること、が掲げられていた（ハラルド・ボーデシュハイム他編「北欧の地方分権改革」53頁、大和田健太郎他訳、日本評論社、平成7年）。

改革は1951年から開始されたコミューンの合併により基礎づけられたものであった⁽⁸⁰⁾。合併は、1974年にほぼ終了し、この間にコミューンの数は、当初の約10分の1にまで減少し⁽⁸¹⁾、コミューンの行政能力の向上が概ね図られたとされる⁽⁸²⁾。

1984年以降、「フリーコミューン」に指定された地方自治体は、申請に基づき、地方自治体とその事務を定めた国の法律や規制から免除された。適用除外事項は、最終的には数百にも及び、国が法律に基づいて行う地方自治体への管理・監督は大幅に縮小・廃止された。実験の成果を踏まえて地方自治法も改正され、国庫補助金の大部分を占めていた特定補助金の全廃と一般補助金化が1993年に実現した⁽⁸³⁾。さらに、1996年には自治体間の財源を均等化する措置が導入されたほか⁽⁸⁴⁾、一部の地方所得税源のコミューンへの移譲も実現し、同国の地方分権化は一応の完了を遂げたとされる⁽⁸⁵⁾。

スウェーデンにおける実験と概ね同様な成果は他の北欧諸国でも認めら

(80) スウェーデンは1980年代初め頃に財政危機に見舞われており、「フリーコミューン」の実験は、地方自治に経営革命を持ち込む1つの手段でもあったと言われている。

(81) 基礎的な地方自治体であるコミューンの数は、1995年で288であり、いずれのコミューンも人口3千人以上（約4割は2万人以上）を有している（伊藤祐一郎「地方自治新時代の地方行政システム」91頁、ぎょうせい）。

(82) 他方、スウェーデン国内では、急激な合併により、地域民主主義が悪化したほか、自治体の総経費が以前より減少することはなく、効率性の面でも殆ど改善がされていないという評価もあるという（例えば、藤岡・前掲「世界の地方自治」46頁、沼田・前掲「地方分権改革」159頁）。

(83) 竹下讓編（前掲「新版世界の地方自治制度」123～132頁）。

(84) 自治体の一人あたりの課税所得と全国平均の差額の95%までを埋めるように交付金や負担金が支払われ、一人あたりの課税所得が全国平均より高い団体は負担金を支払うという措置である。

(85) 本稿で述べているスウェーデンの「フリーコミューン」の実験や地方分権化の概要については、藤岡純一（「スウェーデンの地方分権」、前掲『特集』73～103頁、「スウェーデンにおける補助金改革」29～43頁、東京市政調査会『都市問題』第89巻第1号、平成10年）参照。

れる⁽⁸⁶⁾。例えばデンマークでは、1960年代に地方自治体数が合併により約5分の1にまで減少したほか、1979年頃には特定補助金がほぼ全廃され、包括補助金制度が導入された。最近では、県から市町村、さらに市町村から住民への分権も顕著であるという。ノルウェーでは1986年に包括補助金が導入されると、使途についての各自治体の裁量が拡大したほか、自治体の責任意識も大きく変わったと言われており、フィンランドでは、1993年に特定補助金が廃止され、包括補助金制度が導入されたことで、自治体の経営感覚が高まったという。

6. ドイツにおける地方自治と「ラシュテーデ判決」の意義

ドイツ基本法第30条は、「国家的機能の行使及び国家的任務の遂行は、この基本法が別段の定めをなさない限り、州の権限に属する」と定められており、国家的な諸活動については、原則として、先ず州に無制限の所管権限が与えられ、連邦の権限は、基本法に列挙された事項に限定されているという⁽⁸⁷⁾。地方主権の国とも称されるドイツでも、確かに、1940年末頃から1970年代初期頃までは「協動的連邦主義」により行財政の集権化が見られたが、1970年代以降には、行財政権限の州への移譲が次第に実現するなどの分権化が図られた。

水平的な財政調整制度を有するドイツ連邦では、16州の多様性が顕著である州が有する税収や責務に比べ、基礎的自治体である「ゲマインデ」の財政規模や歳入に占める地方税割合は比較的小さく、分権化政策による地域間格差や財政難の進展に対し、「ゲマインデ」の合併が推進されたという経緯や

(86) 竹下編（前掲「新版世界の地方自治制度」176～177頁、243～245頁）。

(87) 片木淳（「三位一体の改革の日本と地方主権の国・ドイツ」、『アカデミア』8頁、市町村アカデミー、平成15年）参照。片木は、「ドイツにおいては、三位一体改革はいわばとっくの昔に実現しているともいえる。」とし、「ドイツにおいては、租税をいかに連邦と州との間で分け合うかについても、州を基本においた考え方がとられている」と述べている。

広域的行政への動きもあった⁽⁸⁸⁾。しかし、スイス連邦の場合と同様⁽⁸⁹⁾、住民の手でつくりあげてきたものという歴史を有する「ゲマインデ」の独立性は決して低くないようである。

例えば、1975年にドイツ連邦法が改正されて廃棄物の処理が「ゲマインデ」から府県に移管されたことに反対したドイツ北部のラーシュテデーという市が起こした訴訟に関する1988年のドイツ連邦憲法裁判所の判決は、「ゲマインデ」の独立した優先的な地位・権限を再確認させる重要な意義を有するものであった。本判決において、ドイツ連邦憲法裁判所は、地域共同体に基づいて住民生活と特有な利害関係を持つ事柄の全てがゲマインデの自治の対象となり、それは法で他の団体の事務であると定められていない限り、一切の制約を許さない不可侵の領域であると判示した。

さらに、上記の領域外の事務であっても、自治事務には常にゲマインデ優先の原則が働き、下からの民主主義を目指す憲法の意味に反して、これを制約することはできないと判示されたのである⁽⁹⁰⁾。当該判決は、行政処理能力が府県と市のいずれにおいて高いかを考慮しないで所管となるべき自治体が決定されたものと判断できるものであり、ドイツの府県と市の関係において、地方自治の重要な理念であるとされる「補完性の原則」が確立していることを象徴する出来事であったと評されている⁽⁹¹⁾。

(88) 星野泉他（伊東弘文「ドイツの地方財政」、『現代の地方自治』306頁、有斐閣ブックス、平成14年）によると、1997年における共通税と固有税を合わせたところの税源配分割合は、連邦42%、州40%、市町村12%、EU 6%である。

(89) スイス連邦は20の州と6つの半州とで構成されており、その下に約2800の市町村（ゲマインデ）がある。ゲマインデの半分以上は人口千人以下であり、数十人しかない村もあるが、最近、経済力格差が拡大する傾向が見受けられ、組合の組織化等がゲマインデ間で進展している。他方、ゲマインデ間の合併はなかなか実現していない。スイス地方自治については、松田聡（前掲竹下編「新版世界の地方自治制度」66～87頁）参照。

(90) 「ラーシュテデー判決」については、白藤博行（「西ドイツの地方自治における補完性原則と比例性原理（2）」241頁、名古屋大学法政論集128号、平成元年）参照。

(91) 中村征之は、「補完性の原則」とは、「下位の共同体が遂行できることを、より大

第2節 ヨーロッパ地方自治憲章と世界地方自治宣言の意義

1. 地方分権のグローバル化を象徴する動きと昨今の地方自治原則

第1節で採り上げた主な国々において、ここ数十年の間に講じられた国と地方の関係を再構成することとなる措置の全てが、中央集権体制の一角を崩して地方分権を推進するという方向性を有していたというわけでは勿論ない⁽⁹²⁾。しかし、地方分権化は、これらの国においては勿論、世界的にも時代の趨勢となってきたことは否定し難いものとなってきた⁽⁹³⁾。20世紀の欧州における地方分権の集大成としては、1985年にヨーロッパ評議会において採択された「ヨーロッパ地方自治憲章」(‘European Charter of Local Self-Government’)がある⁽⁹⁴⁾。本憲章は、2003年末現在、評議会に加盟する41カ国のうち37カ国の政府により署名され、約34カ国により批准されている⁽⁹⁵⁾。同憲章の前文には、「加盟国は、(中略)、欧州の異なる国々において地方自治を保護・強化することが、民主主義と地方分権の原則に立脚する1つのヨーロッパ建設に重要な寄与をなすことを認識し、そのためには、民主的な決定機関や責務を遂行するうえで、広範な自治・手段・財源を有する地

きい社会に委ねるのは不正である」と解釈されるものであると述べている(『世界の流れの中で』、『地方分権の足音』250～259頁、朝日新聞社地域報道部編、公人の友社、平成9年)。

(92) 特にレーガン政権やサッチャー政権の下での行財政改革(本章第1節2・3)参照。

(93) 1980年代から1990年代にかけて、韓国、台湾、インドネシア、フィリピン等でも行政の分権化、地方自治の拡充、財政権の地方移譲が行われるなど、地方分権はアジアでも次第に大きな潮流となってきた。

(94) 条約としては、Council of Europe の European Treaty Series — No. 122—Local —Government, 15. X. 1985 にあたるものである。

(95) 批准国は憲章の規定を国内法に反映させなければならない。これに対しては、国内問題への干渉であるなどとして、英国、フランス及びアイルランドは批准しておらず、連邦国であるスイスとベルギーも、中央政府には地方自治体の取決めにかかわる権限がないという理由から未批准である(朝日新聞社編、前掲『地方分権の足音』262頁)参照。

方自治体が存在することが必要であると主張し・・・」と謳われている⁽⁹⁶⁾。

また、地方自治体の国際的な連合組織である「国際自治体連合」(IULA)⁽⁹⁷⁾は、「ヨーロッパ地方自治憲章」の理念や原則は欧州だけでなく、世界各国で実現されるべきであるという観点から、1985年と1993年のIULA世界大会において、「世界地方自治宣言」(‘World Wide Declaration of Local Self Government’)を採択している⁽⁹⁸⁾。同宣言は、例えば、第8条「地方自治体の財源」(‘The resources of local authorities’)において、①地方自治体は、他の政府レベルの財源とは区別された独自の十分な財源を有し、その権限の範囲内で、その歳入を自由に処分する権利を有する(1項)⁽⁹⁹⁾、②地方自治体への財源の割当ては、当該地方自治体が遂行する任務と合理的な比例関係にあるものとする、(中略)。新たな責務の地方への移譲は、その責務を果たすために必要な財源配分を伴わなければならない(2項)と規定されている⁽¹⁰⁰⁾。

(96) 原文は、‘The member States of the Council of Europe, signatory hereto, ..
 ·Aware that the safeguarding and reinforcement of local self-government in the different European countries is an important contribution to the construction of a Europe based on the principles of democracy and the decentralization of power; Asserting that this entails the existence of local authorities endowed with democratically constituted decision-making bodies and possessing a wide degree of autonomy with regard to their responsibilities, the ways and means by which those responsibilities are exercised and the resources required for their fulfillment, Have agreed as follows;’

(97) IULA (‘International Union of Local Authorities’)は、本部をオランダのハーグに置く1913年に創設された最古の国際的な自治体組織であり、日本を含め世界中の国々から100近くの自治体とその関係機関が加入している。

(98) 各条項(英文)については、(<http://www.iula-int.org/iula/upload/template/templatedocs/iulaworldwidedeclaration...>)参照。

(99) 原文は、‘Local authorities shall be entitled to adequate financial resources of their own, distinct from those of other levels of government and to dispose freely of such revenue within the framework of their powers.’

(100) 原文は、‘The allocation of resources to local authorities shall be in

また、同条は、③地方自治体財源のうち合理的な部分は、地方自治体が自らその率を決定することができる地方税、手数料、課徴金から構成されるものとする（3項）⁽¹⁰¹⁾、④地方自治体が財源の再配分を定めるルールを決定する過程へ適切な方法により参加する権利は、特に認められなければならない（6項）⁽¹⁰²⁾、⑤補助金の交付は地方自治体はその地域において遂行する政策へ不当な干渉を正当化するものではない（7項後段）⁽¹⁰³⁾、などの規定を有している。

2. 「補完性の原則」の定義と位置づけ

「ヨーロッパ地方自治憲章」も、第9条「地方自治体の財源」（‘Financial resources of local authorities’）において、上記の「世界地方自治宣言」第8条の諸規定とほぼ同様の内容の規定を有しており、このような規定は、地方の財政自主権を確立するために非常に重要性が高い理念である。もっとも、地方自治全般に関しては、「世界地方自治宣言」の第3条「地方自治の範囲」（‘The scope of local self-government’）で掲げられている「補完性の原則」が、欧州連合の憲法とも言える「マーストリヒト条約」（‘Maastricht Treaty’）や「ヨーロッパ地方自治憲章」の前文にも盛り込まれている理念であり、地方自治にとって最も重要な基本理念であると見る

reasonable proportion to the tasks assumed by them. (中略). Any transfer of new responsibilities shall be accompanied by an allocation of the financial resources required for their fulfillment.’

(101) 原文は、‘A reasonable proportion of financial resources of local authorities shall derive from local taxes, fees and charges of which they shall have the power to determine the rate.’

(102) 原文は、‘The right of local authorities to participate, in an appropriate manner, in framing the rules governing the general apportionment of redistributed resources shall be expressly recognised.’

(103) 原文は、‘The provision of grants shall not justify any undue intervention in the policies pursued by local authorities within their own jurisdiction.’

向きが少なくない⁽¹⁰⁴⁾。「ヨーロッパ地方自治憲章」の第4条も、「公的な債務は、一般的には市民に最も身近な当局が優先的に遂行するものとする。他の当局への責務の配分は、その責務の範囲と性質及び効率性と経済性の要請を勘案してなされなければならない。」(3項)⁽¹⁰⁵⁾と規定している。

「ヨーロッパ地方自治憲章」及び「世界地方自治宣言」は、国連が起草した「世界地方自治憲章草案」(‘Progress Report on the Preparations of the Proposed World World Charter of Local Self-Government’、初版ドラフト発表は1998年)⁽¹⁰⁶⁾にも大きな影響を与えており、「世界地方自治憲章草案」の前文では、「補完性の原則は民主主義と参加の発展の基礎であり、いかなる事務や責任の配分もこの原則に従わなければならないと確信し、(中略)、明確な役割と責任及び十分な財源を有し、透明な参加手続を伴った強固な地方自治体の存在が、市民の社会・経済的發展を促進する・・・」と記されている⁽¹⁰⁷⁾。また、同草案の第4条3項では、「公的責務は一般的に市民に最も近い当局が果たすこととするという補完性と近接性の原則に従い、責務の

(104) 同条1項前段には、‘Public responsibilities shall be exercised by those units of local government which are closest to the citizen.’と規定されている。

(105) 原文は、‘Public responsibilities shall generally be exercised, in preference, by those authorities which are closest to the citizen. Allocation of responsibility to another authority should weigh up the extent and nature of the task and requirements of efficiency and economy’.

(106) 憲章草案については、<http://www.unchs.org/unchs/english/wcharter/crp7.htm>参照。

(107) 原文は、‘Convinced that public tasks and responsibilities shall be exercised by those authorities which are closest to the citizens and that this principle of subsidiarity is the basis for democratic and participatory development and that the allocation of tasks and responsibilities should abide by this principle. ... Convinced that the existence of strong local authorities with clear roles and responsibilities and adequate resources, accompanied by transparent and participatory processes, ensure services which are both effective and close to the citizens and thus promote their social and economic development.’

他の当局への配分は、技術的或いは経済的な効率性の要請に基づくもので、なおかつ市民の共通の利益によってのみ正当化される。」と述べられている。

3. 我が国における「世界地方自治憲章草案」等の意義

「ヨーロッパ地方自治憲章」、「世界地方自治宣言」及び「世界地方自治憲章草案」の諸規定は、「ヨーロッパ地方自治憲章」を批准した国々以外にとっては、地方自治に関する理念でしかないが、これらの規定は、今日ではグローバル・スタンダード化しつつあり、我が国の地方自治を考察する上でも無視できないものであると考えられる。これらの理念の中でも、上記で採り上げた「補完性の原則」と「地方財源」に関する諸規定が我が国の地方分権化にとってとりわけ参考となり得るのは、我が国の法令等でこれまでの地方分権改革により未だ適切に措置されないままである主なものが、正しくこの「補完性の原則」と地方自治体の税財政に関する基本原則であるからにほかならないという指摘もある⁽¹⁰⁸⁾。

確かに、例えば、山内健生は、我が国における「補完性の原則」は、シャープ勧告の「市町村優先の原則」により地方自治の指導理念となったが、あくまで理想論にとどまり、後に「パートナーシップ原理」にとって代わられたと主張している⁽¹⁰⁹⁾。恒松制治も、シャープ勧告や神戸勧告の「市町村優先の原則」は、時が経つにつれ、影を薄くし、国と地方が共通の目的に向かって相協力して行政の処理にあたるという機能分担論、俗にいう「車の両輪」論が登場してきたと述べている⁽¹¹⁰⁾。

(108) 西尾勝（「地方分権」207頁、ジュリストNo. 1192、平成13年）。平成13年11月12日に開催された第7回地方分権改革推進会議の小委員会合同会議議事録（<http://www.8.cao.go.jp/bunken/h13/007/gijiroku.html>）5頁によると、「補完性の原則」に基づいて移譲できることがたくさん残っているのではないかという議論がされたようである。

(109) 山内健生（「グローバル化する地方自治(5)」100頁、『自治研究』78巻6号、平成14年）参照。

(110) 恒松制治（「連邦制のすすめ」39頁、学陽書房、平成5年）参照。

しかし、我が国の憲法が規定する「地方自治の本旨」の内容は、通説に従って、不確定概念であると解釈するにしても⁽¹¹¹⁾、これらの原則が国連の「世界自治憲章草案」等の核となるものとして謳われ、もはやグローバル・スタンダードとなりつつある昨今に至っては、「補完性の原則」も憲法第93条が規定する「地方自治の本旨」（通常、‘principle of local autonomy’ と訳される）⁽¹¹²⁾の主要な内容を成すものであると考えることも可能であるかもしれない⁽¹¹³⁾。

成田頼明は、「地方自治の本旨」の観念は、自治制度の歴史的伝統によって定まる部分がないとはいえないが、時代の変遷と価値観念の変化によって変わりうるものであると主張する⁽¹¹⁴⁾。宮本憲一も、「地方自治の本旨」を一種の傾向的概念と捉え、当該概念の具体的な内容を判断する際、その判断について幾つかの選択肢が存在する場合には、憲法が命ずる選択は、住民自治及びその派生としての団体自治を強化、推進、又は充実する方向において行われるべきであるという見解を有している⁽¹¹⁵⁾。

法的な解釈については議論の余地があるとしても、昨今の我が国の地方分権化は、正に新たな次元へと突入してきており、「補完性の原則」も、次

(111) 例えば、室井力（「地方自治」19頁、三省堂、昭和55年）参照。

(112) 室井力（前掲「地方自治」16～17頁）は、「英文の principle は原理を意味するから、若干のニュアンスの差はあれ、文理からいえば、地方自治の意義と同質的にとらえるのが自然であるといえる」とし、両者を異質なものとする説は、ほとんど共感者をもたないようであると述べている。

(113) 白藤博行は、山内の「パートナーシップ原理」に対して、「我が国の補完性の原理が地方自治の指導原理に値しない、あるいは単なるパートナーシップ原理であると断じることについては、ただちに同意しがたい。」と述べている（「日本国憲法における地方自治保障と自治体像」、室井力編『現代自治体再編論』131頁、日本評論社、平成14年）。

(114) 成田頼明（「地方自治の本旨」、小島和司編『憲法の争点（増補）』204～205頁、ジュリスト増刊、有斐閣、）。

(115) 「傾向的概念」については、宮本憲一他（室井力「日本国憲法と地方自治および地方公務員」、『日本における地方自治の探究』76～79頁、大月書店、平成13年）参照。

の第4～6章で考察するように、少なくとも政策的には、地方分権の事実上の指導原理であると考えられるようになってきているほか⁽¹¹⁶⁾、最近の「道州制」構想等の理論的なバック・ボーンともされている「地方主権」論と相俟って、地方自治を伸張させる牽引力となることも考えられる⁽¹¹⁷⁾。

(116) 本稿第4章第2節3参照。

(117) 特に本稿第6章第2節4参照。

第4章 我が国の最近の地方分権化と地方分権構想

第1節 昨今の地方分権の根拠

1. 地方分権推進委員会が掲げる地方分権の根拠

第3章で考察したように、最近、多くの主要国において地方分権化が進展し、政策としての地方分権及びイデオロギーとしての地方自治は、正に世界を席卷しつつある。このような地方分権政策及び地方自治観は、我が国の地方分権にも計り知れない影響を及ぼしてきているところであるが、昨今の我が国の地方分権化はどのような特徴を有しているのであろうか。我が国における昨今の地方分権に対し、各人が抱くイメージや期待等にはバラツキがあるが⁽¹¹⁸⁾、そもそも地方分権を推進すべしという議論の根拠はどのようなものであろうか。我が国における地方分権化の根拠についても、次の本章第2節で述べる地方分権構想の多様性に見られるように、地方分権論者等の間でも、多少なりとも異なる見解が存在するところである。

もともと、一般的には、平成8年の地方分権推進委員会の「中間報告」が、「何故にいまこの時点で地方分権か」という問いに対して、①中央集権型行政システムの制度疲労、②変動する国際社会への対応、③東京一極集中の是正⁽¹¹⁹⁾、④個性豊かな地域社会の形成⁽¹²⁰⁾、⑤高齢社会・少子化社会への対応

(118) 平成5年の日本世論調査会の調査では、地方分権のイメージについての回答結果は、①首都機能を移転し一極集中を是正する(27.4%)、②国の許可・認可権限を地方自治体に移す(20.4%)、③国と地方自治体の財源配分を見直す(19.9%)、④都道府県制の見直しや道州制の導入など自治体制度を改革する(17.6%)、⑤無回答(4.4%)、であった。

(119) 八幡和夫(「東京集中が日本を滅ぼす」119～122頁、講談社、昭和62年)は、その手段として、地域格差を生じやすい地方分権より地方分散、すなわち、道州制などの集権分散的な方法にも目を向けるべきであると主張する。

(120) 都村敦子は、「新行革審が1992年に国から地方へという理念に基づく改革を急務としたのは、行財政の効率化のためだけでなく、人間性豊かな生活をつくりあげていくためには不可欠な政策転換であるとの認識からであったと思う」と述べている

⁽¹²¹⁾、などを地方分権の主な根拠として挙げている⁽¹²²⁾。「中間報告」は、①について、中央集権型行政システムが、我が国の急速な近代化と経済発展に寄与したことの功績は認められるものの、当該システムは、今日では一種の制度疲労に陥っており、新たな状況と課題に的確に対応する能力を失っているのではないかという見解を示している。

上記の「制度疲労」という言葉には、無駄や非効率の発生という意味も含まれていると考えられる。また、「新たな状況」の代表的な例として挙げられているのが②ということであろう。「中間報告」では、最近の複雑な国際情勢の下、あらゆる行政分野で激増しているところの国が担うべき国際調整課題について、各省庁の対応能力を高めるためには、各省庁の国内問題に対する濃密な関与に伴う負担を軽減する必要があると述べられている⁽¹²³⁾。

③については、確かに、東京圏の人口は、昭和30年には約1500万人で対全国シェアは17%程度であったのが、平成5年には3200万人を超え、対全国シェアも26%ほどまでに増加している⁽¹²⁴⁾。その結果、人口・産業・金融・情報・文化等が東京圏へ集中し続け、超過密による弊害と地方の過疎化が顕著なものとなっているため、政治・行政上の決定権限を地方に分散し、地域

（「シンポジウム—高齢化と地方財政」、『高齢化時代の地方財政』13頁、勁草書房、平成10年）。

(121) この点について、例えば、前掲（『地方分権の足音』19～21頁）は、福祉事務所と保健所を合併して1つとなって高齢者に対して総合的な行政サービスを提供することが、ごく最近まで法律上問題があったことの非効率性と非柔軟性を広島県の例を挙げて説明している。

(122) 新藤宗之は、③を除いたところの①～④の理由を「何故今地方分権なのか」という問いに対する回答として挙げている（前掲『地方分権の足音』12頁）。

(123) 他方、平松守彦（「日本合州国への道」44～47頁、東洋経済新報社、平成7年）は、今後は自治体による非政府組織の海外開発援助として、実務的な交流を中心とした地域間外交の重要性が高まるため、地方への権限移譲が必要であるとしている。

(124) 東京圏や三大都市圏への人口流入は昭和48年の石油ショックや平成不況など経済の停滞に伴いブレーキが掛かるという傾向がある。昭和50年代前半には「Uターン」や「地方の時代」という言葉が盛んに使われた。

社会の活力を取り戻させる必要があると主張されている⁽¹²⁵⁾。

④については、「ナショナル・ミニマム」が概ね達成された昨今においては、国民の多様化した価値観に対して全国画一の統一性と公平の基準（以下、「均衡の原則」という。）を押し付けることは、もはや時代錯誤であり、「ナショナル・ミニマム」を超える行政サービスは地域住民の自主的な選択に委ねるべきものであると主張されている⁽¹²⁶⁾。

⑤については、来るべき高齢化・少子化社会においては、各省庁局別の縦割り行政システムでは対応不可能な総合的な住民ニーズを踏まえた行政サービスと公私協働によるサービス・ネットワークの構築が必要であると述べられている。確かに、平成4年6月に閣議決定された「生活大国5ヵ年計画」も、生産者中心から生活重視・生活者主権の政策運営を基本方針としている。

2. 昨今の地方分権の根拠としての「セイフティ・ネット張替え論」

神野直彦の「セイフティ・ネットの張替え論」も、上記⑤と同様な見解に立脚する地方分権の根拠の1つであると考えられるが、より具体的には、次のような認識を踏まえたものである⁽¹²⁷⁾。すなわち、地方自治体の公共サービスは、核家族化や少子高齢化などの様々な要因が重なり合って、個々人に割り当てることが不可能な地方公共財から、福祉・医療・教育などの個々人

(125) 例えば、平松（前掲34～44頁）は、東京一極集中は地方の過疎化を招き、過疎地域である林業地帯は十分な手入れがされておらず、過疎化は国土の崩壊にも繋がる。中央集権体制を打破する地方分権において他に国土の歪みを根本的に解決することはできないと述べている。

(126) 「均衡の原則」とは、地方自治体の独立性・独自性の確保を目的とする「自治の原則」に対比されるもので、一種の平等主義原則である。

(127) 「セイフティ・ネット張替え論」は、（「地方自治体壊滅」128頁以降、NTT出版、平成13年）や神野他（「地方分権なんでも質問室」160～161頁、ぎょうせい、平成11年）等で紹介されている考え方である。伊藤祐一郎（「地方自治新時代の地方行政システム」42～44頁、ぎょうせい、平成14年）も「セイフティネットの再生」の必要性を説いており、概ね同様の主張となっている。

に割り当てることが可能な準私的財という対人社会サービスの供給に重点をシフトしてきているという状況が生じているという（すなわち、換言すれば、従来の「セイフティ・ネット」を張り替える作業が進んでいるということである）。

ところが、地方自治体に対して需要が急増する対人社会サービスという現物給付は、どこまでが「ナショナル・ミニマム」なのかは統一的に定めることが困難であり、地域毎に異なる需要に応じて「シビル・ミニマム」を住民の意思に基づいて決定することが必要であるが、このようなことを実現するためには、自治体と住民の「ワーク・フェア原理」をキー・コンセプトとする地方分権化（とりわけ、現在の住民負担のあり方・地方税負担割合や地方税の課税根拠の再検討等が重要課題となる）が前提となるとの見解が示されている⁽¹²⁸⁾。

3. 地方分権の必要性という問題に対する回答の不明確性

地方分権の代表的な根拠としては、一般的には上記のようなものが挙げられているところであるが、分権化の必要性という規範的な問題に対する地方分権推進委員会の答えが必ずしも十分に明確でないという見方もある。曾我謙悟は、同委員会の分権化の必要性に対する答えを考察すると、日本社会全体を自立した責任のある主体的な決定を下せるような社会にすることが分権改革の1つの基調になっていたと考えられるが、今回の分権改革において目標としていたと考えられる自己決定型社会の構造とその政府体系への具体的効果について、その効果が十分に達成できるか若干の疑問をもたないわけではないと述べている⁽¹²⁹⁾。

曾我謙悟が特に問題と考えるのは、仮に地方政府が行政サービス提供の有

(128) 「ワークフェア原理」については、神野直彦他（「地方に税源を」13～18頁、東洋経済新報社、平成13年）参照。

(129) 曾我謙悟他（「第2章地方分権をめぐる二つのなぜ—その必要性と実現性—」、『地方分権改革』23～25頁、法律文化社、平成12年）。

効性という点において比較優位性をもっているにしても、その有効性を維持・強化していくには、住民との距離の近接さが要請される場所であるが、行政サービス提供の能率性の向上を目標とする市町村合併の推進は、これと矛盾しており、いずれの目標を重視するのかの判断・方向性を地方分権推進委員会が打ち出せなかったことが、「地方分権改革のなぜ」であると指摘する⁽¹³⁰⁾。

上記のような指摘は、個人的には、正に、次の第2節で問題提起するところの「民主主義的分権」と「新自由主義的分権」という地方分権の二大潮流の関係如何という視点で捉えることが可能かつ適切であり、地方分権推進委員会の地方分権改革の方向性についての判断の不明瞭性に対する疑問も、結局のところ、両者の今後のバランスと趨勢という実際上の問題に実質的には収斂するものであると思料する。

第2節 昨今の地方分権の特徴と意義

1. 「民主主義的分権」と「新自由主義的分権」の関係

本稿第2章において、我が国の地方分権の歴史の変遷を考察したわけであるが、我が国のこれまでの地方分権は、「民主主義的分権」と「新自由主義的分権」の微妙なバランスの上に立ち、各々の時代において、軸足を変えながら歩みを進めてきたという沿革がある。しかしながら、「新中央集権体制」の下、概ね国が設定した国と地方の関係を律する枠の中で進められた「民主主義的分権」には、とりわけ乗り越え難い壁が立ちはだかつてきたように思われる。

確かに、シャープ勧告がある程度実現し、地方自治体の革新行政が特定の分野において先進的な行政や市民参加の拡大を図り、意義の有る成果をあげたことは、「民主主義的分権」の輝かしい例であったと考えられるが、「民主

(130) 曾我他（前掲25～29頁）。

主義的分権」により地方自治を拡充せんとするイデオロギーが、これらの例のように大胆なかたちで具体化したようなその他の顕著なケースは、非常に限られていたのではないだろうか。

ところが、バブル経済の崩壊後の経済停滞による国と地方の財政危機は、「民主主義的分権」と「新自由主義的分権」が一気に長足の進歩を遂げるための契機となったのである。すなわち、平成3年に設立された地方分権推進委員会の5次にわたる勧告が、やがて「地方分権推進法」や「地方分権一括法」として具体化されると、地方行政に対する国の関与が大幅に廃止・緩和され、地方自治体は、国のコントロールから格段に解放されて地方自治を伸張させる手段を得たのである⁽¹³¹⁾。

とりわけ機関委任事務制度の廃止は、「神戸委員会」の勧告以来約50年の時を経てようやく実現されたものであり、国と地方の関係が従来の上下・主従のものから、対等・協力のものへと質的に変化したことを意味するものであった⁽¹³²⁾。

「機関委任事務制度」の廃止により、地方自治体の事務は、「法定受託事務」と「自治事務」のいずれかに分類され⁽¹³³⁾、法定受託事務の処理基準に係る通達等を除き、通達や訓令指示等のような法的根拠を有しない国の指示・命

(131) 平成7年の総務庁調査によると、国による許可、認可、承認、命令、指示、監査、検査、勧告、助言及び国への届出や報告等を通して行われる国の地方自治体への関与は、3300件を超えていたという。

(132) もっとも、機関委任事務の廃止については、「法定受託事務については、許認可、指示、代執行まで、旧来の機関委任事務と同じような権力的な国の関与が認められており、また、自治事務についても、土地利用に関する事務等は、国との事前協議が義務づけられ、国と地方が合意に達しなければならず許認可と何ら変わらないと言ってもいい」という指摘がある（加茂利男「中間報告・第一次勧告を振り返って」、自治体問題研究所、『地方分権への提言』19～20頁、平成9年）。

(133) 最近まで道府県が実施していた事務の凡そ85%及び市町村が実施していた事務の凡そ45%を占めると言われた機関委任事務（関係する法律560件超）は、これを機に廃止されたものや国の直轄事務とされたもの以外は、自治体の「法定受託事務」か「自治事務」となった。

令的関与は無効となった。

これまでの通達も「技術的な助言」と位置づけられることとなったため、地方公共団体の法令解釈権は大幅に拡大したほか⁽¹³⁴⁾、自治体は、自治事務か法定受託事務に関係なく、法令に反しない限り、条例を制定することが可能となった。法的根拠を有する関与も、書面主義・理由附記等を原則とする最小限のものとなり、国の関与の不当性・違法性に関する問題等に対応するために、平成11年には、「国地方係争処理委員会」（自治法250条の7）が設置されたほか⁽¹³⁵⁾、訴訟への道も新たに開かれている。

伊藤雄一郎（前掲156頁）は、このような都道府県と市町村の関係を切り崩した機関委任事務の廃止が「ヨーロッパ地方自治憲章」や「世界地方自治宣言」で謳われている「補完性の原則」の理念の我が国における実現にとって大きな一歩を印すものであり、機関委任事務の廃止は、都道府県の市町村に対する関係こそ大きく変えるものであるという見方をしている。

2. 「新自由主義的分権」の進展

上記からも明らかなように、昨今の地方分権化の推進という課題において地方分権推進委員会の勧告が果たした役割は計り知れないほど大きなものである。しかし、本章第1節3で述べた曾我の疑問が示す通り、同委員会が

(134) もっとも、この権限の大きさ如何は、第一次勧告が行政分野別に設置することを提言している国と地方の紛争処理のための第三者機関の性格如何にかなり影響され、国の立場がこれまでよりも強化され得るのではないかという危惧も表明されている（加茂・前掲「中間報告」21頁）。

(135) 「国地方紛争処理委員会」の勧告が最初にされたのは、横浜市の「勝馬投票権発売税」に関するもの（平成13年7月24日勧告、平成13年国地係第1号）である。本件では、総務大臣が地方税法669条及び671条に基づいて行う法定外税に対する同意制度のあり方が問題となった。委員会は総務大臣の不同意要件は、国の経済施策に「重要な」影響を及ぼす場合に限られるほか、客観的な基準による判断が必要であるとしながらも、総務大臣と横浜市の協議再開を勧告した。結局、平成15年1月、総務大臣は同意をしないという決定を行った。本勧告の詳細については、判例タイムズ1073号128頁参照。

示す分権化の方向性は一義的に明確であるわけではない。宮本憲一も、「分権推進委員会の理念は、「中間報告」にみるように、新自由主義的改革の一環である小さな政府—規制緩和と一体的な分権化である。つまり、規制緩和によって民間を主体とした市場制度を発展させ、その枠組みの中での自治体をつくることである…（中略）…分権推進委員会のメンバーの中には、新自由主義に反対な研究者もいる」と述べている。

また、宮本は、「中間報告の第三の改革という旗印の中には民主主義の前進としての分権を主張することが含まれていたのであろう。しかし、地方分権委員会の理念である新自由主義的改革という大きな枠組みの中では、この民主主義的分権は限界があったのではないか…（中略）…両者を混合しようとしたのかもしれないが、それはまちがいであろう。」と述べ⁽¹³⁶⁾、「今後の日本で問題なのは新自由主義的分権である」という見解を示している。

確かに、昨今の地方分権は、幾分「民主主義的分権」の進展に厳しいという状況を呈しているようである。1970年代以降、「小さな政府」を目指した行財政改革は世界的なトレンドとなり、我が国でも、昭和50年代後半から昭和60年代にかけて新局面に突入した国と地方の財政関係を主導したのは「臨調路線」であった。また、平成10年1月には規制緩和委員会が設立されるなど⁽¹³⁷⁾、規制緩和は我が国においても正に時代の趨勢となっている。

しかも、最近の地方財政悪化の主な原因は、バブル経済後長期にわたり停滞する経済情勢による地方税収入の低迷にもかかわらず、地方歳出規模がなかなか低下しないからであり、歳出削減のための構造改革の断行が先ず重要であり、構造改革には地方分権化の推進が不可欠であるという見方もかなり一般化しつつある。規制緩和の財政的なインプリケーションとしても、地方分権は昨今の財政危機に対してマイナスには働かないという見方も浸透し

(136) 宮本他（前掲「地方自治の展望」、『探求』102・117頁）参照。

(137) 平成9年12月20日の閣議決定「規制緩和の推進等について」に基づいて設置されたもので、平成11年4月6日以後は規制改革委員会と改称されている。

てきている⁽¹³⁸⁾。

3. 平成14年「構造改革と経済財政の中期展望」の発想

平成14年1月に閣議決定された「構造改革と経済財政の中期展望」（以下、「中期展望」という。）では、「民間でできることは民間で」、「地方でできることは地方で」を原則にして、簡素で効率的な政府を構築することが今後の政府のあり方の指針であるとされた⁽¹³⁹⁾。前述のように、「ヨーロッパ地方自治憲章」等で規定されている「補完性の原則」が、我が国の地方自治の歴史においてどれほど具体的な指導原理であり、今後どれほどの指導原理たり得るかについては、法律論的な議論はあるが⁽¹⁴⁰⁾、この「地方でできることは地方で」という発想は、「補完性の原則」に相当するような考え方である。

このような理念が「新自由主義的分権」の進展に繋がる構造改革の展望というコンテキストにおいて閣議決定されたことは、「民主主義的分権」という観点からも非常に大きな意義を有するものであると考えられるほか、「補完性の原則」が、昨今の我が国においても、少なくとも政策上の原則として、地方分権の事実上の指導原理であると捉えられているものと解されるという点においても極めて有意義なものではないだろうか。

実際、平成14年3月には、地方自治法等の一部を改正する法律（以下、「改正自治法」という。）が成立し、同法第1条2の②には、「国は、…地方自治体に関する制度の策定及び施策の実施に当たって、地方公共団体の自主性

(138) 地方分権が「地方財政危機」の軽減に資するかについては、神野他（前掲「質問室」142頁）は、「地方分権で自治体の仕事と責任が増えると、住民の税負担が増えるのではないですか」という質問に対し、「地方分権で住民の負担が増えるということはありません。国税を合わせた租税負担という点で見れば、地方分権によって負担は逆に減少するかもしれません。というのは、補助金や負担金が整理合理化され、無駄や非効率が減少するからです。」と回答している。

(139) 「中期展望」の3「構造改革を中心とする経済財政政策の在り方」の(3)「政府の在り方」で述べられている（<http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2002/0125tenbou.html>, 10頁）。

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」という規定が盛り込まれた。また、「改正自治法」により、直接請求制度の要件緩和、住民監査制度の充実、住民訴訟制度における訴訟類型の再構築、中核市の要件緩和等が行われるなど、民主主義的分権の進展が見られた。

もっとも、上記の「中期展望」で示されている「簡素で効率的な政府の構築」という考え方は、本稿3章で考察した最近の米国や英連邦諸国等における地方分権化において特徴的であった新自由主義と同様な発想に基づくものであり、我が国における「新自由主義的分権」の進展の蓋然性を示すものであると思料される。実際、行財政改革の一環としての地方歳出規模の削減については、昭和60年の「第一次地方行改革」の場合と同様、平成6年には、「第二次地方行革」が自治省事務次官通知により着手され、地方自治体では行政改革大綱が作成され、諸々の合理化措置が講じられてきているところでもある。

4. 地方分権化の二大潮流の趨勢

我が国における最近の地方分権の中味を見ると、昭和50年代後半から昭和60年代に勢いを得た「新自由主義的分権」が、平成バブルの崩壊による財政難を背景として、さらに大きな潮流となって押し寄せてきているという側面が顕著であり、この点は米国や英連邦諸国の最近の地方分権改革の潮流と軌を一にしているところがある。もっとも、上記のように、「民主主義的分権」による地方自治の直接的な伸張に繋がることとなる諸改革が実行されているところでもあり、いずれの潮流の勢いも増してきているのは明らかである。

「民主主義的分権」と「新自由主義的分権」のいずれが、今後の地方分権化において、どれほど主要な潮流となるかによって、地方分権の規模・スピード、実現する地方分権の中身及び地方自治の拡充の程度等に差異が生じると考えられる。次の第5章で考察する多様な地方分権構想のうち、市町村合併

による「受け皿」の整備を図って分権化に対応するという最も現実的な手段は、その主要な目的が地方自治体の行財政能力の向上であるという点に鑑みした場合、「新自由主義的分権」の考え方に立脚する部分が大きい⁽¹⁴¹⁾。

そもそも市町村の合併を平成の地方分権の「受け皿」とするという分権化構想は、平成5年の第3次行革審の中間報告で打ち出され、行政改革の基本は規制緩和と地方分権であるとされたものの、経団連等の財界の意向が強く反映され、主導権は当初から規制緩和型地方分権に握られていたという見方（「規制緩和先行・分権化伴走型」の行革）がある⁽¹⁴²⁾。

したがって、今後の我が国の地方分権においては、「新自由主義的分権」がさらに大きな主流となり、今後の課題である国と地方の税財政関係の再構築も、原則として、「新自由主義的分権」の主要な効果である効率性の向上が図られるという方向で実行される蓋然性が高いと考えることは十分に可能であろう。もっとも、次の第5章で考察するように、地方自治体再編成論や地方分権構想が、近年に至り、また新たな展開を見せようとしており、地方分権の二大潮流の今後の趨勢についても、未だ予断を許さないという状況が生じてきているのも事実である。

(141) 宮本憲一は、「とくに市町村合併については、交付税の特例を認め、また都道府県でモデルをつくって推進することがもとめられている。これは、明らかに新自由主義的改革がもめている行財政の効率—「小さな政府」の路線である。地球環境政策を考えるならば、市町村合併などの広域行政は逆コースといつてよい。」と述べている（前掲「地方自治の展開」、『探求』131頁参照）。

(142) 二宮厚美（「小泉構造改革と自治体の新自由主義的再編」6～20頁、前掲・室井力編『現代自治体再編論』）参照。

第5章 自治体再編成論の諸類型と 市町村合併の特徴

第1節 「新自由主義的分権」と地方分権の「受け皿」論

1. 今後の地方分権化を巡る議論の趨勢

我が国における昨今の地方分権化は、第2章で考察した地方分権推進委員会が示した根拠等に鑑み、主に同委員会の答申を踏まえて具体化されてきた。これまでの分権化のプロセスは、主に国の関与を縮小・廃止するとともに、国の行政権限を地方に移譲するという方法で行われてきたが、地方分権を今後どのような手段によりどの程度のペースで進め、どのように地方自治の拡充に繋げていくべきであるかは、一般国民は勿論⁽¹⁴³⁾、地方自治体や地方分権論者等においても、意見が多少なりとも分かれるところである⁽¹⁴⁴⁾。

行政権限の地方への移譲のあり方は、税財政権限の地方への移譲のあり方をかなりの程度決定するという側面を有しており、地方自治体の行政体系が今後どのように再構築されるかは、国と地方の税財政体系がどう再構築されるかを大きく方向づけるものである。地方分権論者等の上記のような見解の相違がどう調整され、どのような方向性が示されるかは、今後の我が国における地方分権が、「新自由主義的分権」と「民主主義的分権」の双方に各々

(143) 平成5年に日本世論調査会が行った「地方分権に関する世論調査」では、地方分権の推進について、「大胆に進めるべきである」(15.1%)と「段階的に進めるべきである」(64.6%)という回答が大勢を占めている。

(144) 朝日新聞が平成9年に全国の自治体の首長を対象として行ったアンケート結果(知事・特別区長・政令指定都市市長の回答率は100%、その他の市長は約92%、町長は約85%、町村長は約80%)によると、約8割から9割の知事・特別区長・政令指定都市市長は地方分権を早急に進めることが必要であり、約8割が権限や財源の移譲に対応可能であると回答しているのに対し、その他の市長・町長・村長の場合は、約8割が地方分権は徐々に進めるべきであり、権限や財源の移譲も徐々に行われるのであれば対応可能であると回答している(前掲『地方分権の足音』277～278頁参照)。

どの程度の重さが置かれて推進されて行くのかという問題も左右する。

地方分権論者等の中には、地方自治体の行財政の効率化を最も重視して、「新自由主義的分権」の考え方に主に立脚するような地方分権構想を掲げる者もいると考えられるが、これらの者の構想にもかなりの多様性が認められる。確かに、地方分権による権限移譲がかえって地方自治体の負担を高めたというようなケースも見受けられるわけであり⁽¹⁴⁵⁾、地方への権限移譲が地方分権や地方自治の前提条件であるかについても、議論がないわけではない。

例えば、河野惟隆は、規制緩和を否定するような地方分権も1つの見解であるが、地方交付税制度の維持を前提とする「三位一体の改革」は、その限りで規制緩和の観点とは完全に背馳しているように思われると述べている⁽¹⁴⁶⁾。少数意見ではあるが、「新自由主義的分権」を絶対視するなどして、国からの税源移譲がなくても、国の租税統制を緩和すれば、地方自治体は必要な財源を調達し、歳入と歳出の乖離を埋めることができるという見方（「規制緩和論」とも称される）もある。

他方、より「民主主義的分権」を重視する観点からは、市町村の合併等による「受け皿」の整備如何に関係なく、行財政権限を地方に与えさえすれば、地方の完全な発達は自然にやってくるという主張もある。大正デモクラシーの時、当時有力政党であった政友会の選挙ポスターには、「地方に財源を与えれば、地方の完全な自治は自然にやってくる。地方分権というものは丈夫なものであって、地方は独り歩きできる。中央集権は不自由なものであって、地方の足をやせさせてしまって、つえをもらわないとだめになってしまう。」

(145) 平成8年に中核市（政令指定都市に準じたものとなる）に昇格したにもかかわらず、福祉・保健を中心とした権限の県から市への移譲に伴う負担増や県からの補助金カットにより財政難となったところも少なくない。その代表的な例とされる岡山市や宇都宮市の状況については、前掲（『地方分権の足音』134～138頁）参照。

(146) 河野惟隆（「地方分権の動きと地方財政改革」130頁、日本財政法学会編、前掲「戦後50年」、財政法叢書14）参照。

と書かれていたようである⁽¹⁴⁷⁾。

恒松制治も、「受け皿論には大きな問題がある。それは「受け皿」としてふさわしいかどうかの判定が中央省庁に握られていることである。…(中略)…実際には、…(中略)…まだまだといて、結局、権限の委譲は実現しない。実現したとしても、極めて部分的で「おすそわけ」程度のことにしかならない。…(中略)…つまり、準備ができれば分権するのではなく、準備が来ていようがいまいが自治権を認めるという考え方にならなければならない」と述べている⁽¹⁴⁸⁾。

このような見解の相違はあるが、「受け皿」の整備は無関係という上記の見解については、歴史を紐解いても、地方自治の理念における「均衡の原則」の実現という要請と地方自治体の行財政能力如何に関する議論が、常に高い壁として立ちばだかつてきたという事実がある⁽¹⁴⁹⁾。したがって、「受け皿」整備と「三位一体の改革」をどれほど明示的・直接的に結びつけるかについては、地方分権論者等の間でも立場・見解上の相違が見受けられるものの、多くの地方分権論者等は、財源移譲を伴わない一連の地方分権改革は「未完の改革」にとどまり⁽¹⁵⁰⁾、財源移譲が実現しなければ行政権限の移譲も実態を伴わないと主張する一方で⁽¹⁵¹⁾、「受け皿」の整備状況如何は税源移譲の内

(147) 神野直彦（「平成14年5月憲法調査会地方自治に関する調査委員会」2頁）参照。

(148) 恒松制治（前掲「連邦制のすすめ」37頁）参照。

(149) 政府税制調査会も、国と地方の関係について、「先ず税源移譲ありき」や「税源移譲を突破口にする」等の考え方はとっていないとしている（「税制調査会基礎問題小委員会（第26回）後の石会長記者会見の様様（平成15年4月8日）」6頁、<http://www.mof.go.jp/singikai/zeicho/gijiroku/kaikenkiso.26htm>、3月15日）参照。

(150) 平成13年6月の地方分権推進委員会の最終報告では、今次の分権改革の成果は、登山に例えれば、まだようやくベースキャンプを設営した段階であると評価されている。

(151) 例えば、地方分権推進委員の長州一二氏が具体的に述べている見解がそうである（前掲『地方分権の足音』42頁参照）。

容を含む今後の地方分権のあり方と無関係ではないと考えている⁽¹⁵²⁾。

実際、今後、仮に「新自由主義的分権」が我が国においてさらに大きな潮流となろうとも、財源を含めた権限の移譲が行わなければならないというのが多くの地方分権論者等の主張であり、「三位一体の改革」とともに「市町村の合併」の重要性が謳われているところでもある。「中期展望」も、「地方の自立性を高めるためには、地方行財政の効率化を前提に、自らの判断で使える財源を中心として「自助と自立」にふさわしい歳入基盤を確立することが重要である。」としているが⁽¹⁵³⁾、ここでも、「地方行財政の効率化」の鍵を握るのは、「市町村合併」の行方如何であると考えられていると判断するのが最も妥当な見方であろう。

2. 「受け皿」の整備の態様（自治体再編成論の諸類型）

地方分権の「受け皿」の整備は、税務管轄区域の変更を伴う。「昭和の大合併」では、原則として、統合された市町村は、規模の大きい方の税務署の管轄区域に取り込むことで対応されたが、「平成の大合併」では、納税者利便や行政効率等を総合判断した上で管轄区域の多様な変更パターンが採られる可能性もある⁽¹⁵⁴⁾。それに伴い、国税や地方税組織や税務行政における広域事務運営のあり方及び国と地方の税務協力体制のあり方も再構築されることとなろう。この再構築のあり方に方向性を与える大きな要因となるのが地方分権のベクトルであり、自治体再編成論の行方である。

したがって、地方分権論者等が主張する自治体再編成論の趨勢は、地方分権及び国と地方の税財政関係のあり方を考察する際の大きなポイントであ

(152) 例えば、今回改正された「市町村の合併の特例に関する特例法」でも、市町村の合併は地方交付税制度の特例措置と直接的に結びつけられている。

(153) 「中期展望」の3の(3)「国と地方の役割分担」で述べられている。

(154) 「平成の大合併」では、県境を越えた合併が行われる可能性もある。例えば、岐阜県中津川市と長野県山口村の合併について行われた投票方式の住民意向調査では、合併賛成が投票数のおよそ3分の2を占めたという（「東京新聞」平成16年2月23日朝刊）。

るが、地方への行財政権限の移譲に伴って地方分権の「受け皿」をどう整備すべきかについては、地方分権論者等の間でも少なからぬ見解の相違が認められるが、「受け皿」の整備をどう行うかは、地方自治体の再編成のあり方について先ずどのような構想を描いているかということが核となる。地方分権論者等が地方自治体をどう再編成することを念頭に置いているのかによって、自治体再編成論は凡そ次の三つの類型に大別することが可能であると考えられる。

先ず、自治体再編成論の類型①は、あくまで国・都道府県・市町村という現行の三層制行政システムの基本的枠組みを維持することを前提としたうえで、主に市町村の合併の実現を通じて地方分権の「受け皿」を整備しながら、垂直的な権限移譲を実現していくというものである。「昭和の大合併」に関係する諸法令を一本化した「市町村の合併の特例に関する特例法」（昭和40年法律第6号、以下「合併特例法」という。）の適用期限を延長した後、平成11年に所要の改正を施して進められている市町村の合併（以下、「平成の大合併」という。）に見受けられる構想が、正にこれに該当するものである⁽¹⁵⁵⁾。

類型②は、現行の三層制の行政システムを抜本的に変革し、独立性・自立性の高い地方自治体を編成するというものである。後述する「連邦制」構想や「道州制」構想がその代表例である。類型③は、現行の行政システム・区画を原則として変えることなく、補完的な行政機構・組合を組織化して権限の地方移譲に対応しようというもの（「広域行政圏施策」とも言われるもの）であり、事務組合、協議会、「広域連合」、「地域中核都市」等が代表的な例である⁽¹⁵⁶⁾。このような仕組みは、他の多くの国においても、時代とともに

(155) 平成12年に閣議決定された行政改革大綱では、「合併特例法」の期限が到来する平成17年3月末までに、市町村数を1,000ほどにすることが目途とされている。

(156) 昭和31年地方自治改正により創設された政令指定都市制度は、二重行政の弊害の排除という観点に重きを置き、都道府県と並ぶ行財政能力を要件として厳格に運用されてきた。他方、平成6年地方自治法改正により導入された「中核市制度」は、

高まってきた広域行政の必要性に対する現実的な対応策として多用されているところである。

第2節 市町村合併の特徴と効果

1. 自治体再編成論の類型①の主な根拠・目的・実行手段

上記の自治体再編成論の三類型の中で最も一般的なものが類型①であろう⁽¹⁵⁷⁾。我が国は勿論、諸外国でも、地方自治体の行財政能力を高めるために市町村の合併という手段が講じられてきたという経緯があり、一定の成果を遂げたケースも少なくない⁽¹⁵⁸⁾。「昭和の大合併」は、第2章で考察したように、六三制の義務教育の実施に伴う地方の財政負担の増加を背景として、シャープ勧告に基づく昭和24年に設置された地方行政調査委員会（いわゆる「神戸委員会」）の勧告を踏まえて行われたものである。

「昭和の大合併」を実行するにあたっては、「合併特例法」の制定に先立ち、「平衡交付金の算定上の特例期間や起債の優遇などの財政支援策を講じる

人口要件（30万人）を満たした市の規模能力に応じた権限移譲を実現せんというもので、中核市には、事務配分上の特例や行政関与の特例が一定の範囲で認められる。なお、中核市に適用される特例の一部については、平成12年の地方分権一括法による地方自治法の改正により創設された「特例市」（人口要件20万人）にも認められる。

(157) 地方自治体の境界の保護と連合権については、ヨーロッパ地方自治憲章の第5条・第10条、世界自治宣言の第4条・第9条及び世界地方自治憲章草案の第5条・第11条に各々規定がある。いずれも地方自治体の連合権を認めるとともに、地方自治体の境界の変更については、法律に基づき、関係地方共同体の事前の協議や住民投票を行うことを求めている。なお、「平成の大合併」については、平成11年の「市町村の合併に関する特例法」の改正により、合併協議会の設置を請求できる住民発議制度が設けられた。

(158) 島脩は、「昭和の大合併があったからこそ、その後の日本の経済情勢の変化と発展、国、地方を通じる各分野の行政の展開に市町村が一定の役割を果たすことができ、シビル・ミニマムの達成にも基礎的自治体として貢献できたと思う。」と述べ、「平成の大合併」も時代の要請であるとしている（前掲「論点101」70頁）。

ために、「町村合併促進法」（昭和28年）が定められた。また、「新市町村建設促進法」（昭和31年）及び「新市町村建設促進法」（昭和36年）等が制定され、地方自治体の財政力を高めるため、各自自治体の規模は概ね8千人以上（1町村が公立の新制中学校を建設維持できる能力を有するために必要であると考えられた凡その人口規模）とすることが目標とされた。

他方、「平成の大合併」について、「今なぜ合併か」という問いに対しては、今回の市町村合併の背景には、行政圏と生活圏の大きなずれが発生しており、効率的な財政運営や地方自治体の政策・経営能力の向上を可能にするスケール・メリットが求められているという事情が存在しており、合併は、各地方自治体の自治能力の向上、少子高齢化への対応⁽¹⁵⁹⁾、地方の行政改革、新しいまちづくりという観点から理由づけられるという指摘がある⁽¹⁶⁰⁾。

さらには、分権対応の必要性だけでなく、情報通信発達・道路網の整備・日常生活圏の拡大の考慮、ゴミの焼却とダイオキシン問題への対応、介護保険の効率的な運用といった要請も今回の合併促進の要因になってきているという指摘もある⁽¹⁶¹⁾。総務省も、市町村の合併により、住民の利便性の向上、行政サービスの高度化・多様化、行財政能力の向上、資本投資や都市計画の広域化・効率化等の効果が期待できるとしている⁽¹⁶²⁾。

2. 「平成の大合併」の目的と実行手段

「平成の大合併」は、昭和40年に制定された「合併特例法」の改正（以下、「改正合併特例法」という。）というかたちで進められているため、「昭和の大合併」の場合と同様に、地方分権の「受け皿」の整備は、地方分権の推進のための重要な施策であり、「昭和の合併」の際の「住民の意思を尊重した

(159) 前自治事務次官の遠藤康彦も、近年の少子化は市町村が強力に住民のための施策を講じるための行財政規模を維持することを困難としていると指摘している（前掲「論点101」78～79頁）。

(160) 佐々木信夫（「市町村合併」31～33頁、ちくま新書、平成14年）参照。

(161) 神野他（前掲「質問室」116頁）参照。

自主的な合併」であるという建前も維持されている⁽¹⁶³⁾。もっとも、必ずしも我が国の場合に限った措置ではないが⁽¹⁶⁴⁾、市町村の合併が地方交付税制度の改革と直接的に結びつけられ、地方自治体を巧みに合併に誘導するものとなっていることも「昭和の大合併」の場合と同様である⁽¹⁶⁵⁾。

すなわち、「昭和の大合併」が、合併する市町村に対しては、平衡交付金、起債、補助金という「アメの論理」を適用する一方で、合併しない市町村に対しては、交付金の削減を行うという「ムチの論理」を適用するなど⁽¹⁶⁶⁾、アメとムチを巧みに組み合わせて、ほぼ目標とする市町村数を実現したように、同様な「アメとムチ」を使った合併促進策が、今回の「平成の大合併」においても採られているのである。

すなわち、例えば、①合併による地域人口の合算に伴う住民税負担の増加や事業所税の賦課を5年間凍結する、②合併後の町づくり推進事業に係る地方債の元利償還の一部及び合併後の増加人口等を指標として算定される臨時的経費を基本財政需要に算入（「合併補正」）する、③合併後の市町村に対して合併前の市町村単位で計算した地方交付税額を保障する「合併算定替え」期間の適用延長などの措置が、合併する地方自治体に対して用意されているのである⁽¹⁶⁷⁾。

(162) 総務省（「地方財政の状況（平成15年版）」32頁）。

(163) 「昭和の大合併」は「平成の大合併」の場合と異なり、国主導の合併でないという主張もある（例えば、財団法人自治体国際化協会編「日本の地方自治」65頁、平成14年）。

(164) 例えば、フランスの場合については、第3章第1節4で述べている「マルスラン法」の下での交付金減額措置参照。

(165) 総務省は、改正された「合併特例法」が期限切れとなる平成17年3月までには、市町村数は現在の3分の2の約2千にまで減少すると見込んでいるとも報じられている（「日本経済新聞」平成15年11月16日）。

(166) 特に、最も合併が推進されていた昭和29年に行われた交付金のカットと財政支援を半減させる措置は、市町村の財政危機を深刻化させたという（佐々木・前掲106頁）。

(167) 平成14年11月、地方制度調査会で示された西尾勝副会長の私案は、合併しない自治体の権限縮小や強制的な合併の可能性をも示唆するもので、市町村にとっては更

3. 「平成の大合併」を巡る議論と再編成論の今後の方向性

目下、市町村の大規模合併が進展しているわけであるが、最近の自治体再編論のベクトルには複雑な変化が見受けられるようになってきている。再編成の直接の当事者である地方自治体においても、そのあり方についてかなりの見解の相違が存在しているところである。例えば、財政指数が相対的に低い小さな地方自治体ほど急激な地方分権には難色を示し、国への依存体質から脱却することの困難性を表明するという傾向が見受けられる。

また、地方分権のあり方・進め方において、都道府県や政令指定都市と市町村の間では、かなりの見解の相違や温度差が存在しているようである⁽¹⁶⁸⁾。このような見解の相違や温度差は、上記の地方分権構想の諸類型についての考え方に表れているのは勿論のこと、目下推進されている市町村の合併の是非についても、当然見受けられるところである。

合併に伴う「アメとムチ」を前にして、「受け皿」整備の効果について、そもそも十分に納得できない自治体が依然として合併反対の意見を述べており、市町村の規模の拡大は財政の効率化に直接つながらないという見解や、「平成の大合併」が「受け皿」の整備のために理想的であるかについて市町村の適正規模という観点から疑問視する向きがある⁽¹⁶⁹⁾。確かに、基礎的自治体の合併は、これまで多くの国で推進されてきており、市町村の合併は、一般的には、「規模の経済」による地方行政の簡素化・効率化・広域化という効果を生むと考えられるが、規模の不経済という負の効果も生じ得る⁽¹⁷⁰⁾。

に厳しい内容のものであった。

(168) 例えば、朝日新聞の全国自治体首長アンケート（前掲「地方分権の足音」277～291頁）では、市町村合併に賛成は約13%、自主的な合併には賛成だが強制的な合併には反対が約73%、反対約6%、その他約10%となっている。

(169) 例えば、埼玉県志木市の穂坂邦夫市長の意見がそうである（「東京新聞」平成15年4月2日）。

(170) 例えば、老人介護の問題等においては寧ろ「規模の不経済」が生じるケースも十

「新自由主義的分権」を具体化することとなるはずの基礎的自治体の合併について、諸外国でもその効果を疑問視する向きがないではない。例えば、スウェーデンでは、コミューンの合併により1950年から1974年の間にコミューン数が約9分の1に減少し、日本の1市町村あたりの人口（約3.3万人）ほどになったが、第3章第1節5の脚注で述べているように、自治体経費の削減や効率性の向上という効果については否定的な見解もあるほか、「コミューンの議員数の減少によって政治家と市民との距離が広がり市民の声が反映されにくくなった」などの問題点の指摘がされているという⁽¹⁷¹⁾。「平成の大合併」による合併を選択した市町村の現状についても様々であり、合併が状況を改善するケースばかりではないと考えられる⁽¹⁷²⁾。

上記のような様々な議論を惹起している「改正合併特例法」の期限も平成17年3月末には到来し、市町村の合併も1つの区切りを迎える。確かに、市町村の合併は万能ではなく、特に「民主主義的分権」の推進という観点から問題点が指摘されているところではあるが⁽¹⁷³⁾、昨今の厳しい財政難の下、行財政の効率化に資する自治体形態という視点はとりわけ重要であり、市町村の合併の成果が注目される場所である。

類型①の今後の展開については、各地方自治体の規模は最低限の基準を満た

分有り得るし、行政コストばかりではなく住民の満足度という観点からも市町村の規模のあり方が検討されるべきであるという意見がある（御船洋「シンポジウム—高齢化と地方財政」、『高齢化時代の地方財政』40～41頁、勁草書房、平成10年）。

(171) 藤岡純一「スウェーデンにおける補助金改革」、東京市政調査会『都市問題』1頁、第89巻第1号、平成10年）。

(172) 保母武彦（「小さくても元気な自治体」13～14頁、自治体研究社、平成4年）は、合併のモデルケースのように言われてきた兵庫県篠山市の場合でも、財政状況は依然として厳しく、合併して同市内の周辺部になった旧町の住民の7割ほどが合併は失敗であったというアンケート結果があることを例に挙げ、合併が状況をむしろ悪化させることは十分にあり得るとしている。

(173) 保母（前掲「元気な自治体」39～40頁）は、「財政危機の下で推進されている平成の大合併は、歳出削減のための効率性追求であるから、合併すると中心部だけが発展して周辺部が割を食うような事態が発生するのである。効率性追求のための合併は、地方自治に矛盾する。」と述べている。

すように合併が行われる必要があるという見解もあり⁽¹⁷⁴⁾、強制的合併の可能性を懸念する見方のほか⁽¹⁷⁵⁾、衆議院小選挙区の数に合わせた市町村数（すなわち、最低人口を30万人規模として300程度）を実現する合併が必要となるというような議論（以下、「自治体300」構想という。）もある⁽¹⁷⁶⁾。このような合併が実現すると、市町村数が現在の税務署数を下回ることにもなり得るため、税務署管轄区域や税務署数の変更は勿論、税務行政の変革も時代の要請に合致するベクトルに従って実行されることが求められてくることとなる⁽¹⁷⁷⁾。

(174) 適正な市町村の規模という点については、佐々木信夫は、人口10万人程度の市になると福祉医療、都市計画、情報処理などの専門能力を持つ職員を揃えることができると説明している（「日本経済新聞」平成9年1月21日）。

(175) 保母（前掲「元気な自治体」14～15頁）は、平成17年4月以降は、「合併特例法」の期間は延長されず、強制的な市町村再編成という段階への質的な転換が行われる蓋然性があると述べている。もっとも、強制的合併の場合、第6章第1節2で後述するが、伊藤正巳の見解によると、憲法上の問題が生じることとなる。

(176) 平成13年6月12日国会衆議院総務委員会議事録1頁（<http://www.soumu.go.jp/gapei/gijiroku/146/no14.html>）のよると、最近の経済財政諮問会議でも議論されたようである。最低30万人の自治体規模については、ニュージーランドが50万人の都市づくりで成功しているという例を引用する委員もいる（平成13年11月14日の国会参議院予算会議録1頁、<http://www.soumu.go.jp/gapei/gijiroku/146/no.31.html>）参照。

(177) 平成17年3月末以後の合併策については、平成16年3月9日の閣議決定を経て、各県知事が市町村合併の後押しをする役目を担うという「合併新法案」が国会に提出されるようである（毎日新聞平成16年3月9日朝刊）。

第6章 再編成論の諸類型：組合・ 連合方式と「道州制」等

第1節 組合・連合方式と「道州制」構想等の位置づけ

1. 自治体再編成論の類型③「組合・連合方式」の根拠・問題点

昨今、地方分権を推進するにあたり、「受け皿」の整備として市町村の合併が推進されているところであるが、自治体再編成論としては、市町村の合併の他にも、第5章第1節で述べたところの類型②及び類型③に分類されるようなものもある。類型③の場合、我が国の場合、時代の要請に対応するために、広域行政事務組合や広域連合（平成6年法律第48号）等が組織化されてきたという歴史的沿革がある⁽¹⁷⁸⁾。これらの組織的な行政は行政効率を高める上で一定の成果を収め、このような手段によって地方分権への対応は今後も可能かつ十分であるという意見も存在する⁽¹⁷⁹⁾。

重森暁は、東京一極集中傾向の是正や効率的な経済構造への転換のためには地方行政における団体自治的な側面が確かに重要であるが、日本においてそれ以上に必要なのは住民自治の強化であるという観点から、国際的な比較から見ると日本の地方自治体の規模は決して小さくなく、むしろ自治体の規模が大きすぎるのが行政と市民の関係を疎遠にして過疎化等の問題が適切に処理されていないと指摘する。さらに、「受け皿」論として自治体の行政能力が問題とされているが、自治行政を推進させる能力も重要であり、必要に応じて広域的な市町村連合や一部組合方式等を活用することで広域的な

(178) 広域行政は、地方自治法上、事務組合・協議会・委員会・地方開発事業団等の共同設置、事務委託、職員派遣、公的施設の共同利用、広域連合等が認められている。最も結合範囲が広範なのが広域連合であり、大分県や長野県地域等に設置されている。

(179) 保母武彦は、合併しなくても市町村で協力し合う方法はいくらでもであると主張している（前掲「元気な自治体」10～11頁）。

行政への対応も可能であろうと述べている⁽¹⁸⁰⁾。

確かに、主な国の基礎自治体の平均人口を比べた場合、日本の約3万8千人というのは、英国の約12万人、ニュージーランドの約4万7千人、アイルランドの約3万9千人に次いで4番目に大きい⁽¹⁸¹⁾。しかし、効率性な行政の実現に重点を置く自治体再編成論では、一般的に自治体の行政能力は自治体の規模に比例するため、自治体規模の拡大は必要であるという結論となる。また、合併によらない広域行政は、関係する市町村全ての意見の一致がないと進まないため、どうしても限界があるという見方もある⁽¹⁸²⁾。このような見解に立脚すると、地方分権の実行性をあげるためには、市町村の合併、或いはさらに抜本的な自治体再編成が必要であるということとなる。

2. 再編成論の類型②「道州制」構想等の歴史的沿革

さらに抜本的な自治体再編成を必要とするという上記のような構想が類型②に該当するものである。このような構想は、昭和28年の第4次地方制度調査会の答申で「地方制」が提言されてから以降、様々な府県の統廃合案が打ち出されたという経緯がある。このような府県統廃合案は、行政の能率的運営、行政経費の削減、広域行政という時代の要請に応じた狭隘な現行府県区域の拡大等を基本的な認識とする点において共通しているが、その構想には様々なバリエーションがある⁽¹⁸³⁾。

これらの構想の中でも、「道州制」構想は、府県と市の二重行政の弊を除

(180) 重森暁（「柔らかな地方分権への税財政改革」、自治体研究所編『地方分権の焦点』80～82頁、自治体研究社、平成8年）。

(181) なお、米国の場合は約7千人、ドイツは約5千人、フランスは約1500人、スウェーデンは約3万人、イタリアは約7千人、オーストラリアは約2万7千人であるという（岩崎美紀子編「市町村の規模と能力」294頁、ぎょうせい、平成12年）。

(182) 柴田啓次（前掲「論点101」82頁）は、「確かに日本のような縦社会では首長どうしが協力するという横の連合には限界があるのは事実であろう」と述べている。

(183) 第4次地方制度調査会が昭和32年に答申した「地方制」案は、昭和44年の関西経済連合会や昭和45年の日本商工会議所が提言した「道州制」構想と異なり、首長公

去し、道府県の機能回復を図るとともに⁽¹⁸⁴⁾、各道州が経済的に自立できる規模になるように府県の統合化・連合化の実現を前提として、地方自治体への事務・権限の移譲を大胆に行うというものである⁽¹⁸⁵⁾。府県を廃止するという「道州制」構想は、地方制度調査会で何度か議論されたが、昭和39年の同調査会の最終報告で一般的な意義を有しないとされたため、その後は類型③に近い「府県連合論」や「府県合併論」が政治的に採り上げられ、平成6年の地方自治法の改正による「広域連合制度」の創設に繋がったという歴史的な沿革がある⁽¹⁸⁶⁾。

3. 「道州制」構想の問題点と歴史的な位置づけ

「道州制」構想は、地方自治体の行政能力の向上、広域行政の要請への対応、縦割り行政の弊害是正、地域間に競争原理の導入等の観点から主張される地域再編成論であり、確かに広域行政への対応を巡る議論に新たな視点を提供するものではあった。しかし、「道州制」構想が上記のような歴史的沿革を辿った背景には、府県の廃止を伴うような「道州制」構想については、憲法上の問題もあった。すなわち、憲法上には、「地方公共団体」と規定されているだけであるが⁽¹⁸⁷⁾、市町村と都道府県の二段階制を憲法が保障して

選であった。

(184) 平成6年に第23次地方制度調査会答申に基づいて地方自治法が改正され、人口条件等を満たす市については、政令指定都市と同様に、府県事務の一部を処理することが可能となる中核市制度が導入されたことは、都道府県の存在意義を脅かしかねないものであったと言われている（例えば、新藤、前掲「地方分権」20頁）参照。

(185) 道州の数は、通常、7～9ほどであり、各道州の人口は1千万人程度とするような構想が多い。

(186) 第10次地方制度調査会が昭和40年に提出した「府県合併に関する答申」を踏まえ、政府は「都道府県合併特例法案」を国会に提出したが、結局、成立しなかった。

(187) 例えば、昭和38年3月27日最高裁大法廷判決（刑集17巻2号121頁）は、地方公共団体として扱われるためには、事実上の社会・生活基盤と地方自治の基本的機能を有する団体であるという沿革が存在することが必要であるとし、特別区は憲法93条2項の地方公共団体には該当しないと判示した。

いるかという議論については、歴史的経緯等を重視する積極説と全くの立法政策論に立脚する消極説が並立してきたという経緯がある⁽¹⁸⁸⁾。

もともと、最近では、二段階制の保障自体は憲法上の要請であるが、道州制のような地方公共団体を設けるかどうかは、地方自治体の諸機能が維持されている限り、立法政策の問題であるというような折衷案が唱えられるようになるなど⁽¹⁸⁹⁾、積極説と消極説の相対化が生じていると言われている⁽¹⁹⁰⁾。例えば、伊藤正巳も折衷案を妥当であろうとしながらも、都道府県合併や連合が強制的に行われる場合には合憲性の問題を議論する必要があるとしている⁽¹⁹¹⁾。憲法解釈の最近の趨勢は、「道州制」構想を真っ向から否定するものとはなっていないのである。

しかし、長い伝統と実績に支えられた中央集権体制と府県間の調整という非常に困難な課題を克服しなければならない「道州制」構想のこれまでの歴史は、一部の地方自治体における具体化に向けた微かな始動を除けば、多分にスローガンとしての域をなかなか脱し切れず、現実的な地方自治体再編成論として採り上げられることは、これまでほとんどなかった⁽¹⁹²⁾。

地方分権推進委員会が平成7年10月に公表した「地方分権推進に当たっての基本的考え方」も、「道州制の導入など現行の地方制度そのものを見直すべきである」との意見があるが、まず、地方公共団体に十分な権限や財源を付

(188) 「固有権説」に立脚すると肯定的な立場となり得るところであろう（同様な見解としては、大隈義和「特別区と憲法上の地方公共団体」、『憲法判例百選Ⅱ』436～437頁、別冊ジュリストNo. 131、平成6年）。憲法が地方自治体の二重構造を保障しているとする見解としては、例えば、前掲（「注釈日本国憲法」1376頁）がある。

(189) 伊藤正巳（「憲法」〔新版〕594頁、弘文堂、平成5年）参照。同様な見解としては、例えば、前掲「注釈日本国憲法」1377頁。

(190) 廣澤民生（「地方公共団体の意義」276～277頁、ジュリスト『憲法の争点〔第三版〕』有斐閣、平成11年）参照。

(191) 伊藤正巳（前掲「憲法」594頁）参照。

(192) 昭和40年頃、中部経済団体連合会が愛知県・岐阜県・三重県について、「東海三県統合構想」を打ち出したほか、大阪府・奈良県・和歌山県の合併議論が盛んとなった。

与することを急ぐべきであり、当面現行の市町村・都道府県という二層制の地方制度を前提に・・・」という内容のものであった⁽¹⁹³⁾。ところが、最近では、次の第2節で述べるような事情を背景として、「道州制」構想等に新たな息吹が吹き込まれてきている。

第2節 「地方主権」論と「道州制」構想の今日的意義

1. 「地方主権」論と「道州制」構想

地方分権の「受け皿」の整備については、町村の合併に向けた動きの他にも、殆どの地方自治体において、スリムな地方政府を目指し、地方自治体の職員数や職員給与の削減等一般的経費の縮減は勿論、事業の見直し・民営化や地方公営企業の廃止・統合等による投資的経費の縮減が行われるなど、具体的な進展が見受けられるところである。また、地方自治法の改正や地方分権一括法の創設等の一連の措置に基づいて、「行政改革特区」による地方自治体独自の施策、地方債及び発行条件等の多様化、様々な法定外税の採用、地方独自の方法による多様な行政サービス提供等により、地方自治体の独自性と独立性も徐々に醸成されてきている。未だ財政改革や職員の政策能力という点において改善すべき点を指摘する向きもあるが⁽¹⁹⁴⁾、歳入・歳出の両面において、地方分権の「受け皿」は段々と整備されつつある。

しかし、一部の地方分権論者等は、あくまで中央集権的な体制を前提とする伝統的な地方分権では新しい地方自治は発芽しないとして、地方分権は、「地域主権」を前提としたうえで国と地方の関係を再構築する必要があると

(193) もっとも、このような考え方も道州制の導入を否定しているものではなく、地方自治体への権限や財源の移譲を先ず急ぐべきであるとしているに過ぎないと解釈することは可能であろう。

(194) 朝日新聞のアンケート結果（前掲『地方分権の足音』276・289頁参照）によると、権限や財源が移譲されても対応が困難であるとした1～2割の町村長がその理由として選択した回答の殆どは、財政改革の必要性和職員の政策能力の向上であった。

いう考え方の下で推進されなければならないという主張を行っている⁽¹⁹⁵⁾。このような主張は、昭和40年代から昭和50年代の革新的な自治体行政を支える思想として掲げられた「地域主権論」や「地方政府論」の流れを汲むものと考えられるが、前述の大正デモクラシーを背景とした政友会の選挙ポスターの主張やシャープ勧告等の「市町村優先の原則」にも通じるところがある。

最近では、地方分権は地方自治体側に「受け皿」の準備ができていないか否かに関係なく自治権を認めるという考え方の下で推進しなければならないという「地方主権」論も主張されている⁽¹⁹⁶⁾。「地域主権」論や「地方主権」論は、国の権限を地方に分け与えるという我が国の地方分権化において支配的であった日本型中央集権主義と基本的に異なる発想のものであるが、とりわけ、「地方主権」論については、最近では、「道州制」構想等を掲げる地方分権論者等の多くにおいて⁽¹⁹⁷⁾、その理論的なバック・ボーンとして提唱されているところのものとなっている⁽¹⁹⁸⁾。この場合の「道州制」構想等におい

(195) 例えば、江口克彦（「脱中央主権国家論」18～24頁、163～167頁、PHP研究所、平成14年）は、「地域主権」とは、これまでの国と地方の関係を清算し、地方自治体が自分自身の足で立ち、自らの意思と力で地域を治めるという状態であり、そのためには、「富士山型」ではなく、自治体同士がお互い競い合えるような「日本アルプス型」の「州府制」（全国を人口7百万～1千万規模単位の12州に分割、市町村も15万人～35万人規模で広域化して府とする）の創設が望ましいと主張する。

(196) 「地方主権」という言葉は、垣松治治（「連邦制のすすめ—地方分権から地方主権へ」、学陽書房、平成3年）等で提唱されているものであり、「地方主権を主張することは、単に市町村を強化して地方政府を形成することだけではなく、都道府県を新しい州政府に生まれ変わらせ、連邦国家を形成することを意味する」（101頁）とされる。

(197) 例えば、平松守彦（前掲「日本合州国への道」113～120頁）も現行の都道府県連合のような一部事務組合的な連合制度では地方分権の受け皿とはならないとして、「日本合州国」の建設のために、先ず「九州府構想」を提唱している。

(198) もっとも、最近の公明党、民社党、日本新党等の選挙公約等においても、「地域主権」や「地方主権」が掲げられているが、そこで掲げられている「地方主権」の全てが「道州制」構想や「連邦制」構想に立脚しているものでは必ずしもないようである。

ては、受身的な「受け皿」の整備の手段としての自治体再編成論という側面が希薄化されることとなる。

2. 最近の「地方主権」論と「道州制」構想等の特徴

実際、最近の「道州制」構想等の多くは、旧来の「道州制」構想と異なり、「地域主権」や「地方主権」を共通の原則とし、市町村を地方自治の基本に置いて地域再編成を行うという特徴を有していると言われている。したがって、伝統的な府県再編成論の手段としての「道州制」構想と異なり、「地方主権」論に立脚する最近の「道州制」構想等は、シャープ勧告や神戸委員会勧告の「市町村優先の原則」及び「補完性の原則」との関連性・類似性がかなり強く認められる。

他方、例えば、「連邦制」を掲げる恒松治は、地方主権を提唱することは、単にシャープ勧告や神戸勧告といった原点に復帰することや観念論ではないと述べている⁽¹⁹⁹⁾。また、憲法上、主権が国民にあるように、「主権の担い手として市町村が存在し、市や州の条例と国との法律との間に相違がある場合には、市や州の条例が優先する」としている⁽²⁰⁰⁾。「地方主権」を掲げる「市町村サミット・革新自治体による世直し提言」でも、国の法令を条例で上書きすることを認めるために、「地方主権通則法」の制定が提唱されている⁽²⁰¹⁾。

また、例えば、日本青年会議所の地域主権型の地域再編成構想では、人口何万人以上とか自主財源が何億以上であるとか画一的な基準によることなく、各地域の青年会議所や連絡協議会の議論を踏まえたうえで、「339市町村案」が打ち出されている。当該案では、広域行政の実行性をあげるためには、類型③に該当する一部事務組合や協議会とさして変わらない「広域連合」で

(199) 恒松(前掲「連邦制のすすめ」41頁)

(200) 恒松(前掲「連邦制のすすめ」50頁)

(201) (平成15年10月14日発表「市町村サミット・改革自治体からの世直し提言」、『地方向け補助金等の整理合理化資料集』42頁、平成15年11月27日財務省主計局) 参照。

は不十分であり、「広域連合」についても、その権限が拡大するに伴い、都道府県合併や「道州制」を導くための過渡的・誘導的な機能を有するものと位置づけられるべきものであるという見方がされている。

3. 最近の「道州制」構想等が包含する可能性と課題

上記のように、最近の「道州制」構想等は、「補完性の原則」や「地方主権」論と密接に関係してきているところであるが、「ヨーロッパ地方自治憲章」等は、「補完性の原則」のほかにも国と地方の関係の見直しを求めることとなる現代的な地方自治原則を定めた規定を有している。例えば、「世界地方自治宣言」第3条2項は、「地方自治体は、他の当局に排他的に配分されていない、又は地方自治体の権限から明確に除外されていない事項の全てについて、自らの発意に基づいて活動することができる一般的な権利を有する」と規定している⁽²⁰²⁾。

上記の「世界地方自治宣言」の規定と同様な内容は、「ヨーロッパ地方自治憲章」の第4条2項や「世界地方自治憲章草案」第4条1項にも規定されているところであり、これらの規定は、「ウルトラ・バイリーズ」の原則を実質的に否定するものであると捉えることができるものである。もっとも、この場合、「地方自治体の権限から明確に除外されていない事項」とは果たして何であるかが地方分権を巡る議論において大きな問題となるのは、憲法第94条の「条例制定権」との関係において、地方自治体が「法令先占論」と格闘したという歴史的経緯からも明らかである。

「道州制」構想等では、各地方自治体の独立性・自己決定権が大幅に拡充されるのは勿論、中央政府の権限を外交や安全保障等必要最小限の分野に限

(202) 原文は、‘Local authorities shall have a general right to act on their own initiative with regard to any matter which is not exclusively assigned to any other authority nor specifically excluded from the competence of local government.’

定することが重要なポイントとなるため⁽²⁰³⁾、「ウルトラ・バイリーズ」の原則を実質的に否定する上記のような規定の効果が最大限に発揮されることとなる。正しくこの点において、「地方主権」論及び「道州制」構想等は非常に大きな可能性を有する反面、伝統的な中央集権主義・体制の根本的な変革という極めて困難な課題と直面することとなる。この場合における「道州制」構想の強みは、理論的には、次の第3節で述べるところの実現可能とされる州間の競争原理に立脚した経済財政向上効果と「民主主義的分権」の伸張であり、実際的には、昨今の具体化に向けた動きである。

第3節 最近の「道州制」構想等の特徴と昨今の趨勢

1. 最近の「道州制」構想等の特徴

地方自治体間の競争原理に基づいて地方自治を伸張させるという側面を強調するのが大前研一が掲げる「道州制」構想であり、各州の独自性、経済的自立性、住民参加、アカウンタビリティ等は十分であるため、一部の自治体が行政サービスの受益と負担における乖離を顕著に生じさせて州が衰退するというようなことはない想定されている。また、国からの補助金や交付金がなくなり、道州間の財政調整も最低限に抑えられるため、道州間は競争を強いられるが、競争により生じる経済格差は、賃金格差に着目した企業の生産拠点の選択等により是正される方向に自動的に働くと考えられている⁽²⁰⁴⁾。

様々な「道州制」構想等の中でも、連邦国家を範とする「連邦制」構想や「州府制」構想において、地方主権的な発想はとりわけ顕著となる。経済学

(203) 江口克彦（前掲「脱中央集権国家論」70～72頁）は、国が果たすべき機能は、①外交・国防・エネルギー対策といった国の安全保障に関するもの、②最低限の社会保障・公共サービスの提供、③日本全体の社会秩序維持のための共通ルールの設定と監視、④全国規模で行うべき調査・研究に限定されるべきであるとする。

(204) 大前研一（「新・大前研一レポート」講談社・平成5年、「平成維新」56頁・講談

者である斎藤精一郎の「州府制」構想では、全国の都道府県が12州に再編され、市町村は人口15万～35万人を目安として257府に改組され、国と地方の税源が2対8となるように配分比率の変更が行われる。その結果、12州における税収格差は最大7倍程度となり、東京と大阪を除く州間の税収格差は約4倍に収まる。この格差は、州間の水平的調整制度により部分的に埋められる。また、地方自治体は課税の自主権と税率決定権を有し、国からの垂直的な財政移転制度は廃止される⁽²⁰⁵⁾。

上記のような構想に代表される「道州制」構想は、基礎的自治体の多様性・独立性等に着目し、前述した「補完性の原則」が徹底しているドイツやスイスにおける「ゲマインデ」のような基礎的自治体、州及び連邦政府との関係を理想とするようなものが少なくない。平松守彦は、大前研一が提唱する上記のような特徴を有する「道州制」は、ドイツやスイスの連邦制を念頭に置いたものではないかと評しており、例えば、片山淳は、我が国の地方分権の将来像として、ドイツの例を挙げている⁽²⁰⁶⁾。

もっとも、我が国が単一性国家であることの現実、憲法上の問題及び我が国の地方分権化の歴史と現状等に鑑み、とりわけ「連邦制」構想に対しては、地方分権論者等の間でも、かなり否定的な意見が見受けられるというのが現状である⁽²⁰⁷⁾。また、「地方主権」に立脚するという点において「連邦制」構想と路線を一にする「道州制」構想に対しても、ことさら都道府県側を利するものであるとして市町村側等からかなり批判的な評価が下されてきたと

社文庫・平成3年）参照。

(205) 斎藤精一郎（「日本再編成計画－無税国家への道」PHP研究所）で提案されている。

(206) 例えば、片山淳の「地方主権の国・ドイツー徹底討論、決断して実行ー」（ぎょうせい、平成15年）の副題は、「三位一体の改革、連邦制ー地方分権改革の未来形がドイツにある」であり、ドイツの地方自治制度のメリットが数多く挙げられている。

(207) 例えば、岩崎美紀子（「分権と連邦制」、ぎょうせい、平成10年）は、「はしがき」において、「分権のためには日本を連邦制にすべきだ、あるいは連邦制にすれば分権は実現する、といった乱暴な主張に遭遇し、分権と連邦制をめぐる大混乱に驚愕した。…連邦制について言及する安易さに憤りすら覚えた」と述べている。

というような経緯もあった。

確かに、最近の一連の分権化措置により都道府県の権限の強化が図られてきたという側面はある。しかし、児童扶養手当の受給資格認定権限の市への移譲、中核市の指定要件の緩和、特例市制度の創設など、都道府県の市町村に対する関与の緩和・権限の移譲を実現させる措置も講じられてきており、昨今の地方分権改革は、国と地方の関係の変革は勿論、基礎的な地方自治団体である市町村と都道府県のこれまでの関係をも抜本的に変貌させてきている⁽²⁰⁸⁾。例えば、改正前の地方自治法14条3・IVが規定していた「統制条例」では、市町村の行政事務に関する条例が都道府県の条例に違反する時は、当該市町村の条例はこれを無効とするとされたが、当該規定が廃止されたことなどにより、府県再編成論にも拍車が掛かってきているのである。

2. 最近の「道州制」構想等の勢い

上記のような法改正以外にも、府県再編成論に具体的な拍車を掛けることとなる動きが見受けられる。すなわち、「平成の大合併」の進展に伴い、府県の役割論が再燃したという経緯もあるが⁽²⁰⁹⁾、何よりも「地域主権」や「地方主権」を選挙公約等において掲げる政党の増加し、有力な政党メンバーによる改憲論や改憲不要論⁽²¹⁰⁾等が提唱されるようになると、「道州制」構想が、前述のような地方分権推進委員会の考え方から更に一步踏み出して動き始めたのである。

(208) 西尾勝(「未完の分権改革」116頁、岩波書店、1999年)も、市町村と都道府県の関係の変革が「未完の分権改革を完成させる側面がある」と述べている。

(209) 総務省が、平成11年、各都道府県に対し「合併指針」を発し、都道府県内市町村の合併パターンの作成を要請したところ、県内の市町村数が三つとなるような県が存在したため、府県がいかなる役割を果たすべきかが問い直されたという経緯もあるようである(伊藤、前掲「憲法」156頁)。

(210) 例えば、自民党の岩永峯一氏は憲法改正不要、鳩山民主党代表は必要であれば改正するのも辞さないという見解を示している(<http://members.jcom.home.ne.jp/doshu/kenpou.html>)。

実際、平成13年10月の国会参議院総務委員会において、片山旧総務大臣は、「市町村合併が落ち着いてきたら、次は都道府県制度をどう考えるか」が課題となろうという前提に立ったうえで、「道州制」構想の問題についての意見を述べている⁽²¹¹⁾。さらに、地方自治体や民間事業者等の自発的な発案により、地域の特性に応じた規制の特例を導入する特定区域の設定を認めるという「構造改革特別区域法」（平成14年法律第189号）が制定されると⁽²¹²⁾、自民党が衆議院選挙において、北海道が推進している道州制特区構想を支援するという政権公約を行い、小泉首相がその実現を指示したのである。

小泉首相の指示を受けた経済財政諮問会議や地方制度調査会では、「道州制」導入の検討が開始されており⁽²¹³⁾、地方制度調査会では、「道州制基本法」（仮称）や「道州制推進委員会」（仮称）の創設も提言される見通しもあるという⁽²¹⁴⁾。実際、市町村の合併後には、県の統合や「道州制」への移行を検討している自治体も出てきている。その代表例が「東北特別県」構想であり、青森、秋田、岩手の三県は、地域主権の実現という観点から、当該構想を平成22年に実現し、将来的には東北州への移行をも視野に入れているようである。具体化に向けての動きには格差があるが、「東北特別県」構想以外にも、隣接する県を地域連合とするなどの地域圏構想がほぼ全国的に存在するに至っている。

(211) 議事録1頁 (<http://www.soumu.go.jp/gapei/gijiroku/146/no26.html>) 参照。

(212) 特区制度の導入により実現すべき主な目標は、①特定の地域における構造改革の成功事例を示すことにより、十分な評価を通じ、全国的な構造改革へと波及させ、我が国全体の経済の活性化を実現すること、②地域の特性を顕在化し、その特性に応じた産業の集積や新規産業の創出、消費者・事業家利益の増進等により、地域の活性化に繋げることでありとされている（平成15年1月24日閣議決定された「構造改革特別区域基本方針について」参照）。

(213) 平成15年12月に開かれた経済財政諮問会議に招かれた北海道知事は、「全国への導入が10年かかるとされる道州制実現の第一歩だ」と述べたと報じられている（平成15年12月19日「四国新聞」）。

(214) 「日本経済新聞」平成16年3月2日朝刊

3. 「道州制」構想等の財政的なインプリケーション

「道州制」構想等では、「民主主義的分権」の進展が期待されるほか、各州間に働くこととされる競争原理により効率性も高まるとされており、その経済効果について、自民党道州制議連の前身である「道州制を実現する会」は、「道州制の導入により10兆円の歳出削減が可能であると試算しているようである⁽²¹⁵⁾。他方、「日本全体が道州制になっていけば、年間で30数兆円の合理化が可能となる。」という見方もある⁽²¹⁶⁾。

さらに、「道州制」構想が具体化すれば、市町村の合併の場合と異なる方向性や規模を前提とした国と地方の財政関係の再構築と税務行政の変革が求められることとなる。第27次地方制度調査会の「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」（平成15年11月13日発表）も、「道州制」を導入するに当たっては、自立性の高い道州を実現する観点から、自主財源である地方税を大幅に拡充することを基本とし、道州の規模、権限、経済力等を踏まえ、新たな財政調整の仕組みを検討するものとするとしている⁽²¹⁷⁾。

前述の「東北特別県」構想によると、地方債の共同発行のほか、職員の二割削減等による行政コストの引下げ等が可能となると想定されているが、「東北特別圏」の下では、地方財政調整制度は、「ナショナル・ミニマム」ではなく「ローカル・オプティマム」を実現する程度に縮小され、基幹税の充実やバランスのとれた地方税体系を構築することが重要であり、国と地方の徴税機関の一本化や納税者番号制度の導入などが検討されなければならないと提言されている。

確かに、「道州制」構想等が具体化した場合、各州の行財政力能力の格差

(215) 「日本経済新聞」平成16年3月2日朝刊

(216) 平成13年11月14日国会参議院予算委員会議録1頁 (<http://www.soumu.go.jp/gapei/gijiroku/146/no31.html>) 参照。

(217) 本答申は、「連邦制」については、我が国の成り立ちや国民意識の現状や憲法の根幹部分の変更の必要性等に鑑みた場合、制度改革の選択肢とすることは適当ではないとしている。

は相当なものになることが予想されるため、各州の独立性が高く、州間の競争原理も働くとはいうものの、この州間格差にどう対応してその格差拡大を防ぐかということも、やはり重要な課題となるものと考えられ、その前途には、クリアしなければならぬであろう政治・経済的な問題が数多く横たわっている。

しかし、最近の「補完性の原則」のグローバル・スタンダード化等に鑑みると、我が国における「地域主権」論や「地方主権」論も単なる理念という域を脱し、主たる指導原理となって今後の地方分権を牽引していくことも考えられないわけではなく、この場合、「道州制」構想等も、具体化に向けて益々大きく前進することになるだろう。

第7章 日本型中央集権財政システムの特徴

1. 「自治の原則」と「均衡の原則」の歴史的なバランス

戦後長きにわたり、我が国の地方分権がなかなか進展しなかったのは、中央集権的な行財政システムが、「新中央集権主義」という時代の要請に後押しされ、復権を遂げたことが大きな原因であると考えられる。このような歴史的な沿革は、異論もあり得るであろうが、地方自治の実現にとってマイナスにしか働かなかったというわけではない。すなわち、地方自治の理念には、各地方自治体の独立性・独自性が保障されなければならないという「自治の原則」に加え、各地方自治体においては負担に応じた受益が確保されなければならないという「均衡の原則」が含まれるため、経済成長に伴い拡大する地域間の経済的格差については、中央集権体制により調整するということも、地方自治の実現にとっては必要なことであったわけである。

高度経済成長時代は勿論、その後の経済停滞が続くような時期においても、経済理論的にはケインズ政策に支えられ、恒久的減税や膨大な公共事業費に代表される積極的な財政政策が採用され続けたわけであるが、資本主義経済の進展がもたらす問題を緩和する福祉国家的な施策を求める地方財政需要の高まりとナショナル・ミニмум水準の確保の必要性等を根拠とする「新中央集権主義」は、膨大な補助金や交付税等を媒介として、資本主義の発展に伴う地域間格差の拡大を抑制する方向に作用した。また、今日のこれほど高水準の行政サービスを全国的なレベルで実現することができたのは、ほかならぬ日本型中央集権的行財政システムの大きな功績であった。

大半の地方分権論者等は、上記のような日本型中央集権体制の歴史的な功績を多少なりとも認めているようである。もっとも、日本型中央集権体制は、「自治の原則」と「均衡の原則」という往々にして相反する要請に応えるにあたり、「均衡の原則」を重視し過ぎてきたという状況にあって、縦割行政、多くの許認可制度、受益と負担の曖昧さなどを通じて行政サービスの供給に無駄を発生させており、このような問題を発生させる日本型中央集権体制こ

そが我が国の財政が破綻寸前であることの元凶であるというような見解も存在する⁽²¹⁸⁾。

2. 「自治の原則」と「均衡の原則」のバランスの再検討

平成13年6月に閣議決定された「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」（以下、「基本方針」という。）では、「ローカルな公共事業にまで国が実態的には関与している…(中略)…国はこうした関与に応じて、補助金や地方交付税によりその財源を手当てし、全国的に一律の行政サービスが提供されてきた。しかし、こうした仕組みは、一方で、地方自治体が独自に地域の発展に取り組む意欲を弱め…(中略)…国の非効率が地方の非効率につながる仕組みである」、また、「こうした仕組みの下では、歳出の抑止力が働きにくく、結果として、国も地方も、政府の規模がふくらみ、財政赤字に苦しむという悩みをかかえている。」と述べられている。

上記の内容は、日本型中央集権行財政システムには、国の地方への必要以上の関与と地方の国への依存体質を強めることで効率性を阻害するという誘因が内在しており、最近の年々累積する財政赤字の下においては、このような問題点は、もはや無視できないものとなっているということを表現したものと解すことができよう。すなわち、日本型中央集権行財政システムの制度的疲労が既に顕在化しており、「自治の原則」と「均衡の原則」についてのバランスを再検討すべき時期が来ていると考えられているわけである。この中央集権行財政システムの制度疲労は、第4章第1節1で考察したように、まさしく地方分権推進委員会が挙げる地方分権の根拠の1つでもあり、地方分権を推進することにより、上記のような弊害が是正され、我が国の財政状況も改善されることが期待されている。

実際、最近の「三位一体の改革」を含む一連の分権化措置が実現しようとしているのも、基本的には、「均衡の原則」に置かれてきた軸足を「自治の

(218) 江口（前掲47～54頁、82～86頁）参照。

原則」へと移すという方向性である。もともと、どのような手段による地方分権が中央集権行財政システムの制度疲労の緩和に最も効果的であり、どのような地方分権が地方自治の拡充にも繋がるのかについては、更なる検討が必要となるところであろう。

「平成の大合併」が一段落する平成17年3月末以降の自治体再編成論が、主な潮流として、「自治体300」構想等或いは「道州制」構想等のいずれの方向に流れるかによって、「均衡の原則」と「自治の原則」に置かれるウェイト及び「民主主義的分権」の進展の度合が異なり、今後の国と地方の財政関係が再構築される方向性にもかなりの差異が生じ得ると考えられる。

今後の地方分権化の方向性や手段については、主に上記のような選択肢が有力なわけであるが、先ず以下の第8・9章においては、そもそも地方分権の根拠とされる日本型中央集権財政システムの今日における制度疲労の発生によって、そもそも財政上どのような問題が生じているのかについて、地方分権論者等を中心として行われている議論を考察する。

今後の自治体再編成論がどのような方向に流れようと、少なくとも制度疲労を緩和する方向で財政システムが改革されなければならないということには変わりはないわけである。財政制度の疲労の実態を考察し、本研究の後編で主に扱うことを予定としている「三位一体の改革」のあり方等の検討材料とすることとしたい。

第8章 国と地方の財政関係の今日的な問題点

第1節 地方財政と補助金行政の現状

1. 地方財政の特徴

終戦直後、地方の歳出規模は数年で急速に拡大し、瞬く間に国の歳出規模を超える規模に膨らんだ。例えば、昭和36年度の地方の歳出額は1兆4千億円ほどに過ぎなかったが、平成13年度には凡そ95兆円（普通会計決算・最終支出ベース）というレベルにまで達している⁽²¹⁹⁾。国と地方の歳出の割合を見ても、最近では凡そ4：6（平成13年度は凡そ37.4：62.6）という状況であり、我が国は、正に連邦制国家の歳出規模を持つ単一制国家であると言えよう。また、地方自治体行政のシェアが大きいという観点からすると、非常に地方分権的な体制であるということも可能であろう⁽²²⁰⁾。

もともと、地方自治体の独自財源は、長きにわたり「三割自治」と揶揄されてきたように、歴史的にも抜本的な充実策が殆ど講じられないまま今日に至っている⁽²²¹⁾。最近、幾らかの改善がなされてはいるものの、平成13年度においては、我が国の国レベルでの歳入額は凡そ82.7兆円である。他方、地方税収入は、35.5兆円（道府県税収が15.4兆円で市町村税収は20.1兆円）であり、地方歳入決算額である100兆円に占める割合は35.5%となっている⁽²²²⁾。地方歳入の約20.3%の約20兆円が地方交付税等によるものであり、約

(219) 総務省（「平成15年度版地方財政白書（平成13年度決算）」I頁）参照。

(220) 地方歳出割合が高いのは、国が本来やるべき事務や事業を地方が代わりにやっているからであるという見方も可能であり、景気対策等はその典型的な例であるとされる。神野直彦（「分権型税財政制度を創る」26頁、ぎょうせい、平成12年）は、このような状況になっている我が国の制度を「集権の分散システム」と称している。

(221) 平成12年度決算では、都道府県においては約38%、市町村において約55%がいわゆる「二割自治」以下である（総務省「日本の地方税制2002」17頁）

(222) 前掲・総務省「白書」IV・V頁参照

14.5兆円が国庫支出金による収入である⁽²²³⁾。

上記から明らかなように、我が国の場合、地方歳出規模の大きさの裏には、地方の歳入と歳出間における顕著な乖離という事実が存在しているわけである。実際、過去においては、長きにわたり、主な税目や税率が地方税法によりほぼ全国画一的に定められてきたほか⁽²²⁴⁾、地方債の自由な発行も長らく地方財政法等により制限を受けてきたという歴史的沿革があった。その結果、地方公共団体の自主財源（地方税、地方債、分担金・使用料）は、その比率が上昇傾向にある最近においても、全体の歳入の約63%程度にとどまっている⁽²²⁵⁾。

しかも、この自主財源比率の地方自治体間格差がかなり大きいがために、「均衡の原則」を実現するためには、相当規模の国庫支出金及び地方交付税交付金は、無くてはならないものであった⁽²²⁶⁾。しかし、このような状況は、国の地方への関与を強めるとともに、地方の国への依存体質からの脱却を困難なものにするという結果を招いた。しかも、国と地方の財政関係は、地方

(223) 前掲総務省「白書」IV参照

(224) したがって、例えば、英国の場合と異なり（本章第2節4参照）、我が国においては、地方税率は地方自治体が必要とするコストと殆ど無関係に決定されることとなる。実際、我が国の標準税率と制限税率の差は、都道府県及び市町村の法人住民税において最大の1.2倍止まりであり、制限税率が撤廃された市町村住民税の個人均等割でも1.3倍程度であるというのが実情である。

(225) しかも、地方支出の中身を見ると、平成14年度の地方財政計画では、地方自治体に自己決定権のない支出が、公債費を除く一般歳出のおよそ半分に達すると算定されている（資料：神野直彦「地域再生の経済学」137～139頁、中公新書1657、平成14年）。

(226) 地方自治体の課税権を法律で制限する根拠は、国民全体の税負担と地方自治体間の住民負担の均衡と財政力の格差是正であるとされた（田中二郎「租税法」75～76頁、有斐閣、昭和43年）。しかし、この見解については、「現憲法の地方自治の保障の理念、趣旨、目的とは相容れない見解のように思える・・・（中略）・・・行政サービス1つをとっても、その必要度と充足度の判断と決定は本来当該住民の自主的な決定と選択に委ねられるべき事柄であり、行政サービスの質及び量と、それに付随する財政需要及び税負担も自治体間で異なるのが本来の姿のはずである」という意見がある（太田周二郎「本来的条例主義」44頁、前掲『戦後50年』、財政法叢書14）。

自治法や地方財政法等のほか、国庫支出金、地方交付税交付金、地方税等に関する法律により規律されており、これらの制度の運用に係る国の政策判断にも大きく影響されるものであった。その結果、地方自治体の歳出の内容については、事務の実施だけでなく、実施の水準をも国が決定し、地方自治体における基本的行政サービスの多くについて、国の政策・行政上の指導が色濃く反映されてきたのである⁽²²⁷⁾。

2. シャープ勧告の補助金改革論と昭和50年代の補助金改革の実際

国の政策・行政上の指導を地方に実行させるのに特に効果的であったのが、国庫支出金制度であった。国庫支出金は、①国庫負担金（地方財政法第10条が規定し、国と地方自治体が共同責任で仕事をする場合に交付されるもので、生活保護費や義務教育費等における国の負担分）、②国庫補助金（地方財政法第16条が規定し、国による特定施策の実施の奨励や財政支援を目的として交付されるもの）、③国庫委託金（国が本来行うべき施策を効率性や経済性等の観点から地方自治体に委託するもので、国政調査や国勢選挙に係る委託金など）に大別される⁽²²⁸⁾。

シャープ勧告も国庫支出金の改革の必要性を認識し、事務は地方が行うが費用は国が全額負担する類の国庫支出金は廃止すること、国と地方が負担を分担する国庫支出金は交付金化することなどを提唱した。確かに、特定事業の奨励を目的とする国庫補助金や公共事業に対する補助金の削減については、シャープ勧告は、当時、必ずしも積極的ではなかった。しかも、シャープ勧告が提唱した国庫支出金改革は、極めて不十分なかたちでしか実行されず、その後も「補助金行政」と言われるほどに補助対象範囲と補助金額は年々

(227) このような状況を、神野直彦は、「歳入の自治がないために歳出の自治も奪われてきた」と表現している（前掲『地方分権の足音』76～77頁）。

(228) 国庫支出金から委託金を除いたものが国庫補助負担金である。平成15年度における国庫支出金に占める委託金の割合は、1.5%であり、その他については、負担金57.2%、補助金28.5%、交付金10.5%、補給金2.3%となっている（資料：財務省主

拡充されていった。とりわけ、「土建国家」という言葉に象徴される多額の公共事業費の大きな部分を占める国庫補助金の額は、その後も増加の一途を辿っていったのである⁽²²⁹⁾。

確かに、国庫補助金については、金額交付を巡る不正が激増したため、「補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律」（昭和30年法律第179号）が制定されたという経緯があった。また、昭和50年代から、ようやく国庫補助金の削減と国庫負担率の引下げが行われ、国庫支出金が一般会計予算に占める割合は、昭和36年度の約33%から昭和50年代には27%前後にまで低下した。しかし、これらの補助金削減措置は、シャープ勧告の内容と異なり、地方の一般財源の拡充を伴わないもので、地方行財政改革の一環として国側の負担を軽減する目的で行われた側面が強く、例えば昭和48年の「摂津訴訟」で問題とされた地方自治体側における「超過負担」等の問題を再び深刻化させるという側面も有していた。

3. 国庫補助金の問題点

国庫支出金が一般会計に占める割合は、平成8年には約25%に低下し、その後も若干低下したが、金額的には昭和36年度の約14兆円から最近(平成15年度)は20兆円ほどの規模まで増加しているというのが実態である⁽²³⁰⁾。地方分権推進委員会の第2次勧告は、国庫支出金の中でも、国庫補助金が有する問題点について、①国と地方公共団体における責任の所在の不明確さを招きやすい、②国庫補助負担金を通じた各省庁の関与が地方公共団体の知恵や創意を生かした自主的な行財政運営を阻害しがちである、③国庫補助負担金の細部にわたる補助条件や煩雑な交付手続等が、行政の簡素・効率化や財政資

計局「地方向け補助金等の整理合理化資料集」3頁、平成15年11月27日)

(229) 都道府県の歳出総額の5～6割が国庫補助関連事業であるという。

(230) 昭和36年度における補助金の内訳は、公共事業関係が36.1%、文教関係が24.5%、社会保障関係が20.7%であった。平成15年度の場合は、公共事業関係が16.0%、文教関係が21.0%、社会保障関係が50.5%となっている(資料：財務省主計局、前掲

金の効率的な使用を妨げる要因となっている、などを問題点として指摘している⁽²³¹⁾。

国庫補助金については、その他の問題点として、補助基準が不明確であることや、地方自治体と地域住民において「財政錯覚」という受益と負担意識の乖離が生じることなどが指摘されることが多い。とりわけ、受益と負担に関する「財政錯覚」は、国庫支出金総額の年々の増加に伴って悪化し、地方自治体の国への財政的な依存体質を強めるとともに、地域住民のコスト意識を麻痺させる結果を招いたとされる。さらに、用途が特定される国庫支出金については、国の過剰な関与と地方公共団体の分捕り合戦を招き、「超過負担」の問題のほかにも、財政の硬直化及び受益と負担の不明確化（画一的な事業と不十分な費用損益分析）、補助金の確保を優先した行政等の問題を深刻化させているという指摘も数多く見受けられるところである。

上記のような問題点は、国庫支出金の中でも、国庫補助金において顕著であり、地方分権という観点からも、国庫補助金には、とりわけ批判が集中する傾向がある。もっとも、このような状況は我が国に限ったわけではなく、第3章で考察したように、補助金は各国においても行財政改革の大きな目玉となり、地方分権化の過程において、その削減が図られてきたという経緯がある。また、「ヨーロッパ地方自治憲章」第9条7項前段は、「地方自治体に対する補助金は、可能な限り、その用途を特定の事業に限定してはならない。」と規定し⁽²³²⁾、同様な規定は「世界地方自治宣言」第8条7項前段や「世界地方自治憲章草案」9条7項前段にも見受けられるところであり、主要な

「合理化資料集」4頁）。

(231) 省庁別の縦割り補助による無駄の発生という問題について、前掲（「地方分権の足音」16～18頁）は、所掌官庁が異なるため隣接する地域に其々の下水の最終処理場が設置されたが、事業が一本化されていたら事業費の約3分の1は節約可能であったはずであるとも言われている鳥取県の例を挙げている。

(232) 原文は、‘As far as possible, grants to local authorities shall not be earmarked for the financing of specific projects.’

国々においては既に包括補助金化がかなり進展している⁽²³³⁾。

第2節 我が国の地方財政調整制度の特徴

1. 地方財政調整制度の歴史的変遷と特徴

本章第1節における問題点の指摘からも明らかなように、地方分権論者等は地方税源の不十分さと国庫補助金の統制機能・非効率性等を問題視し、その改革を求めているわけであるが、「三位一体の改革」と称されているように、改革の対象は「均衡の原則」を実現する上で大きな役割を果たしてきた地方交付税制度にも当然に及んでいる。我が国の財政調整制度の萌芽は、昭和12年に導入された「臨時地方財政給付金」であるが⁽²³⁴⁾、本格的な財政調整制度としては制度化されたのは昭和15に創設された「地方分与税制度」である⁽²³⁵⁾。

当該財政調整制度は、地域間財政格差をある程度縮小させるよう機能したが、シャープ勧告は、「地方分与税制度」の配付率が、毎年の変動が激しい所得税と法人税の一定割合であるため、地方自治体に分与される額が安定しないほか、財政需要の算定方法についても各地方自治体の実情を適切に反映

(233) 我が国においては、平成12年度予算で「統合補助金」が創設されて、包括補助金化が始動はしたものの、自治体を対象とした調査結果ではそれほど評価されなかったことについて、小滝敏之（「地方政府の財政自治と財政統制」154頁、全国会計職員協会、平成14年）参照。

(234) この財政調整制度は、大正デモクラシーの中で主張された地方への地租と営業税の移譲（「両税移譲運動」）が国会で可決されず、税だけでは財政的に疲弊した農村を救済することはできないという考えから、両税を国税として徴収して道府県に配布するという方式が、当時の三大政党を中心として法制化されたものであった（平田敬一郎他「第10回地方税」、『昭和税制の回顧と展望（下巻）』4～5頁、大蔵財務協会、昭和54年）。

(235) 制度の発案者であるかについては議論があるが、制度導入の最大の功労者は、内務事務官三好重夫（元公営企業金融公庫総裁）であるという（石原信夫「新地方財政調整制度論」17頁、ぎょうせい、平成12年）。

していないという問題を有していることに着目した。

上記のような問題を踏まえて導入された「地方財政平衡交付金制度」は、交付総額を国税や地方税の一定割合と限定することなく、国と地方の代表から構成される地方財政委員会が各地方自治体の財源不足額を地方行政の個別経費ごとに積み上げ、基準財政需要額が基準財政収入額を上回る部分が財源不足額とするという方式を法律上採用したのである⁽²³⁶⁾。基準財政収入額は、法定普通税の標準税率の7割とされた。「地方財政平衡交付金制度」の創設は、当時の主要国等の地方財政調整制度についての研究が、まさにシャープ勧告に取り入れられた結果であった⁽²³⁷⁾。

2. 「地方交付税交付金制度」の特徴と規模

「地方財政平衡交付金制度」に代わって昭和29年に採用された現行の「地方交付税交付金制度」（以下、「地方交付税制度」という）は、地方税収見込額である「基準財政需要額」から標準的な行政に要する財源額である「基準財政収入額」の差額を一般財源で全額補填するという「地方財政平衡交付金制度」で採用されていた方式を引継ぎ、一定水準以上の行政を全ての地方公共団体に保障する制度である。

もともと、「地方交付税制度」においては、「地方分与税制度」の場合と同様に、地方自治体への交付総額については、国税（当初は、所得税・法人税・酒税）の一定の法定割合とされたため、当該制度は「地方分与税制度」へ回

(236) しかし、実際のところ、交付額の総額は地方財政計画上の地方財源不足額から算定されていたため、交付金総額は現実の地方財源不足額を大きく下回り、国と地方の間で地方財政計画の妥当性についての争いが絶えなかったようである（丸山高満「日本地方税制史」444頁、ぎょうせい、昭和60年）。

(237) 「地方財政平衡交付金制度」は、当時の英国の財政調整制度或いはニューヨーク州の教育費の分配方式を模範にしたという説が有力であるが、神野直彦は、「確たる証拠はないものの、当時のカナダの財政調整制度がシャープ博士の念頭にあったのではないかと述べている（「第9回ESIR－経済政策フォーラム－『地方税制のあり方』平成14年7月17日議事録9頁、経済社会総合研究所）。

帰する部分を有しているが、実際は、制度導入後における国の地方に対する事務の義務付けと基準財政需要の政策的な拡大により、地方交付税金額は、GDPや地方の財政規模を超える率で増加し、ここ50年で地方歳入に占める割合としてはほぼ倍増し、金額的には約20倍にまで膨れ上がったのである⁽²³⁸⁾。最近10年間で、平成6年度から平成10年度における地方交付税額の平均は16.6兆円であったが、平成11年度から平成15年度における平均額は20兆円と増加している⁽²³⁹⁾。

このような交付金額の増加傾向は、上記と同じ年度間における地方歳出規模の増加の平均額の推移が84.6兆円から88.1兆円というレベルに抑えられていたという状況に鑑みた場合、特に注目すべき事実である⁽²⁴⁰⁾。交付税総額がこのように年々ほぼ増加し続けたのは、我が国の戦後の新中央集権体制が、「新中央集権主義」の台頭を背景として、「自治の原則」よりも「均衡の原則」を重視した結果にほかならないと言えよう。

3. 「ナショナル・ミニマム」を超えた行政サービス

上記の「均衡の原則」の理論的支柱となったのが、いわゆる「ナショナル・ミニマム」論であった。「ナショナル・ミニマム」とは、全国的な規模で必要最低限供給されなければならない公共サービスのレベルと通常定義されるが⁽²⁴¹⁾、「ナショナル・ミニマム」水準の全国的な達成という使命を担った

(238) 昭和58年度を100とした指数で見ると、平成15年度には名目GDPは約160、地方一般歳出は146、社会保障関係費は208であるのに対し、地方交付税等は238となっている（資料：財務省主計局『地方財政関係資料』29・37頁、平成15年11月27日）。

(239) 昭和30年における地方交付税額は約1400億円で、地方一般歳出に占める割合も14%であったのに対し、平成15年には、交付税額が17兆円で、地方一般歳出に占める割合も27%を占めるに至っている（資料：財務省・前掲『地方財政関係資料』28頁）。

(240) 財務省主計局（前掲『地方財政関係資料』13頁）参照。

(241) 土井丈朗氏は、「国債の発行に頼らずに国民全体でみて現在の所得・資産水準にふさわしい租税負担で賄える水準」と定義している（「地方交付税制度の実態とあり方について」25頁、租税研究、日本租税研究協会、平成10年）。

「地方交付税制度」は、裕福な地方自治体から財政力に乏しい地方自治体への財政移転や財政力に乏しい地方自治体に傾斜した財源移転を行ってきた⁽²⁴²⁾。昨今においても、我が国の場合、道路・河川・港湾等のハード面でのインフラ整備はかなりの水準が達成されているものの、保健福祉や環境等のソフトの面については、ナショナル・ミニマムが未だ達成されたとはいえないという意見もある⁽²⁴³⁾。他方、第4章で考察したように、地方分権推進委員会の「中間報告」では、地方分権の根拠の1つ(④個性豊かな地域社会の形成)に関連して、「ナショナル・ミニマムが概ね達成された昨今においては…」と述べられている。

確かに、最近では、地域の財政力や人口規模とはかけ離れた公共事業が実施されるなど、「ナショナル・ミニマム」を超える行政が行われているという指摘が多い。例えば、地方財政計画が地方交付税を通じて達成せんとしている水準は、例えば地方交付税法第2条第6号が、単位費用について「標準的条件を備えた地方団体が合理的、かつ、妥当な水準において地方行政を行う場合又標準的な施設を維持する場合に要する経費を基準とし…」と規定されていることから、「ナショナル・ミニマム」というより、むしろ「ナショナル・スタンダード」と呼ぶべきであるという見方や、さらには、現行の地方交付制度が「ナショナル・ミニマム」を超えて「ナショナル・マキシマム」を保障する規模を有するものとなっているという見解があるなど、最近の地方交付税額が必要以上に過大となっているという見方は、かなり一般的なものとなってきている⁽²⁴⁴⁾。

(242) 平成13年度では、財政力指数が0.7～1.0の道府県においては、地方交付税額が道府県税の3分の1以下であるのに対し、半数程度の都道府県においては、都道府県税額より地方交付税額の方が多という状況である(資料:財務省・前掲『地方財政関係資料』17頁)。

(243) 例えば、重森暁他(「地方交付税の改革課題」45頁、自治体研究社、平成14年)、石川満(「保健福祉と地方分権」138～140頁、前掲自治体問題研究所編『地方分権の焦点』)。

(244) 地方分権推進委員会の平成8年の「中間報告」や平成13年の「最終報告」にもほぼ

第3節 主な国々の財政調整制度

1. 財政調整規模の国際比較

我が国においては、地方税源が地方歳入の三割程度に抑えられ、地方自治体における地方債の発行や税率操作権等が歴史沿革上かなり制限されてきたという状況の下⁽²⁴⁵⁾、相当規模に上る地方の歳入と歳出の乖離は、国から地方への主な財政移転手段である国庫支出金と地方交付税の額を必然的に大きなものとした。もっとも、このような状況は我が国に限ったわけではない。主要国の中でも、例えば、英国においては、主要な地方税源が固定資産課税に限定されているため、1998年度においては、地方税と国税の割合が、英国の場合、5：95と我が国より遥かに低く、地方歳入に占める国庫補助金額の割合は38%、交付金額の割合は、23%となっている⁽²⁴⁶⁾。

フランスの場合も、地方自治体の税収は、ほとんど固定資産課税によるものであるが、地方歳入に占める割合は、我が国の場合よりやや多く、最近のフランスの自治体における一般交付金や補助金が地方歳入に占める割合は約4割、地方税収割合は約5割であるという⁽²⁴⁷⁾。もっとも、英国やフランスの地方歳出規模は国の歳出規模の約3分の1であるため、国と地方の歳出

同様の見解が示されている。

(245) もっとも、ここ数年で、地方債の発行条件が緩和されたほか、平成16年度税制改正では固定資産税についての制限税率が撤廃されるなど、税率操作権の拡大も順次行われてきている。

(246) 財務総合政策研究所(前掲「国際比較」14頁)参照。北村(前掲「現代イギリス地方税改革論」8頁)によると、1996年度における地方歳入に占める国庫補助金の割合は49%、交付金額の割合は27%である。星野泉他(「イギリスの地方財政」、前掲『現代の地方財政』284頁)によると、1994年度は、地方歳入に占める地方税収の割合は10%、歳入援助交付金の割合は26%、特定補助金は25%である。

(247) もっとも、地方税の減免措置に対する補填として交付される国からの交付金が地方税に含まれているため、これを除くと、地方税収の比率は39%以下となるという(財務総合政策研究所編、前掲「国際比較」14～15頁及び73・75頁)参照。1998年度との比較については、本稿3章第1節4参照。

を逆転させるほどの規模の財政移転は行われていない⁽²⁴⁸⁾。

しかも、フランスの場合、1999年における地方自治体間の税率格差は、必要財源額に応じて税率設定ができるため、税目によって、1.7倍～4.6倍程度となっている⁽²⁴⁹⁾。他方、英国においては、基礎的自治体の所管事項が極めて広いなど、そもそも分権型・分離型の母国であると称されているほか⁽²⁵⁰⁾、各自治体は、歳入不足見積りに応じて、1989年までは唯一の地方税であったレイト（‘Rates’）の税率を変更することから、殆ど全ての自治体が超過課税を実施しており、2000年度においては約3倍を超える税率の格差が存在するという⁽²⁵¹⁾。

2. 財政調整制度の類型

第3章第1節3・4から明らかなように、英国及びフランスでは補助金の包括化がかなり進展している。また、上記から明らかなように、税率操作権や課税自主権という点に関しても、英国やフランスにおける地方自治体の財

(248) 財務総合政策研究所（前掲「国際比較」11頁）参照。星野泉（前掲『現代の地方財政』284頁）によると、1994年度の地方財政規模は、約717億ポンドで、中央と地方を合わせた歳出の25%である。

(249) 財務総合政策研究所編（前掲「国際比較」49頁）参照。星野泉他（前掲『現代の地方財政』294～295頁）では、1997年度における自治体間税率格差は、人口2万人以上のコミューンの場合でも、最も格差が少ない職業税において9倍ほどであったとされている。

(250) 西尾勝（前掲「自治制度の原点と制度」15頁）参照。星野泉他（前掲『現代の地方財政』26・283頁）も、英国では、行政機能分担が、中央と地方、県と市でかなり明確に区分されており、地方政府の責任と決定権が大きい国の代表が英国であると述べている。

(251) 財務総合政策研究所編（前掲「国際比較」110頁）参照。財務省（前掲『地方財政関係資料』19頁）では、近年、超過課税を実施する自治体は全体の98%。北村（前掲154～155頁）では、確かに、1989年に導入されたコミュニティ・チャージ（‘Community Charge’）に替わって1993年に導入されたカウンシル・タックス（‘Council Tax’）では、自治体の税率操作権は制限される方向へと進んだが、それでも制度導入当初の最高税率と最低税率の差は3倍ほどであったとされている。

政上の自治は、地方の歳出規模や地方歳入に占める税源割合や補助金・交付金の割合が示唆するほど低いものではない。しかも、地方の歳出規模が比較的小さいため、我が国の場合ほど受益と負担の乖離が生じないものとなっている⁽²⁵²⁾。さらには、これらの国の財政調整制度と我が国の地方交付税制度は、交付総額決定において重要な要素となる（１）税収格差の存在、或いは（２）税収格差是正の程度・プロセスにおいて、かなりの相違が認められるのである。

まず、主要国における国と地方の財政調整制度は、①地方の財政力基準又は需要基準のいずれかを考慮するもの、②地方の財政力基準又は需要基準の双方を考慮するものの、それぞれ別個に調整する、③地方の財政力基準と需要基準の双方を連動して纏めて調整する⁽²⁵³⁾、というパターンに大別することができる⁽²⁵⁴⁾。カナダの「平衡交付金」（‘Equalization Transfer’）などが①に該当し、フランスの「一般交付金制度」（「DGF」と言われる「經常総合交付金」）がその約6割を占める⁽²⁵⁵⁾やスウェーデン等の北欧諸国の制度が②である⁽²⁵⁶⁾。

わが国の「地方交付税制度」や英国の「歳入援助交付金」（‘Revenue Support Grant’）は③に該当する。②や③に該当する財政調整制度は、地方の財政力

(252) フランスの場合、地方自治体は法定外税の採用が認められていないが、地方税目の数は50を超えるという（財務総合政策研究所編、前掲「国際比較」126頁）。

(253) イギリスやスウェーデン等においても、財政調整に必要な地方自治体の標準税収を算定するために標準税率に相当するメルクマールが便宜上利用されるが、我が国のような毎期一定の一律に定められた税率が実際に存在するわけではない。

(254) この財政調整制度の類型化については、財務総合政策研究所編（前掲「国際比較」85～86頁）を参照した。

(255) ‘Dotation Globale de Fonctionnement’ と称されるものである。

(256) スウェーデンやデンマークの財政調整制度では、市町村への財政移転額は、実際の地方税収入と平均的課税ベースに平均的税率を乗じた場合に得られる標準的税収入との差額の一定割合に限定される。ノルウェーの場合は、「客観的基準」によって測定されたニーズの違いは100%均等化するが、税収入の格差の均等化は不完全にしかな行われぬ（持田信樹「地方分権と財源問題の展望」41頁、ジュリストNo.1090、平成8年）。

基準と財政需要の双方をベースとしたうえで財政移転を行うため、交付総額が相対的に大きくなる傾向があるが、例えば、英国の交付総額の決定プロセスは、基準財政需要額の算定指標が比較的少なく、我が国の場合より単純であるという⁽²⁵⁷⁾。

3. 英国とフランスにおける税収の地域間格差と財政調整の程度

次に、英国の地方自治体間における税収の地域格差と財政調整制度による格差是正の程度については、例えば、2000年度における住民1人あたりの地方税収の地域（首都圏、大都市圏、地方圏）間の格差は⁽²⁵⁸⁾、法人所得に課税する地方税が存在していないなどの理由から、全国平均を1とすると、大都市圏の変動係数は0.94、地方圏の変動係数は1.06であり、その水平的格差は総平均の上下10%以内)の範囲に収まるといふ。

しかし、財政調整機能として、譲与税化された事業用レイトや大都市圏における特殊需要を勘案した「歳入支援交付金」（‘Revenue Support Grant’）等の配分がなされることにより、大都市圏の係数は1.25、地方圏の係数は0.10となるという⁽²⁵⁹⁾。すなわち、大都市圏と地方圏の水平的格差も拡大するほか、両圏における住民1人あたりの歳入も逆転するのである。

他方、フランスの場合、個人事業者や法人に課税される職業税（‘Taxes Professionnelle’）が地方税収に占める割合がかなり高い（1998年における地方税収の約37%）ため、上位地方団体である県（‘departement’）における住民1人あたりの税収格差が比較的大きく、2000年度については、県の全国平均を1とすると、95県のうち下位の10県の税収は平均を0.24ほど下回り、上位10県の税収は、平均を0.36程度上回る。「一般交付金」の配分によ

(257) 星野泉他（前掲『現代の地方自治』285頁）参照。

(258) 大都市圏とは、主要都市を中心として36自治体を有する6つの地域、首都圏とはロンドン郊外の33自治体、地方圏とは、これら以外の319の自治体であるとされている（財務総合政策研究所編、前掲「国際比較」71～72頁）。

(259) 財務総合政策研究所編（前掲「国際比較」114頁）参照。

り、この水平的格差は0.88～1.24に縮小するにとどまり、均等化効果は、それほど大きいものではないという⁽²⁶⁰⁾。

4. 我が国における地方税収の地域間格差と財政調整の程度

最近の我が国においては、住民1人あたりの地方税収の都道府県間の財政力格差は、最大の東京都と沖縄で約3倍の差があり、東京都は全国平均を7.5割ほど上回り、沖縄県は全国平均を約4.5割下回っているなど、地域間の水平的格差がとりわけ顕著である⁽²⁶¹⁾。我が国の場合、地方税収の地域間格差が比較的大きいことは歴史的な事実であるが、我が国の財政調整制度は、理論上、財政力格差の完全均等化を前提としているため、調整される割合も非常に大きい。実際、1990年頃までは、都道府県及び市町村における住民1人あたりの地方税の変動係数（標準偏差を平均値で割ったもの）は、地方税交付金の配分前後において、いずれについても、凡そ半減したという⁽²⁶²⁾。

地方交付税の配分により上記のように低下した変動係数は、水平的財政力調整の程度を示すものであるが、例えば、1985年度における交付金の配分前後においては、都道府県では変動係数が0.31から0.19へと変化し、市町村では0.28から0.10へと低下したという⁽²⁶³⁾。もっとも、変動係数の交付金配分前後における変化の程度は、近年小さくなる傾向にあり、地方交付税の原資となる国税5税の法定割合も、地方自治体の基準財政需要額と基準財政収入額の差を埋めるには、甚だ不十分なものとなっているが⁽²⁶⁴⁾、地方交付税

(260) 財務総合政策研究所編（前掲「国際比較」132～133頁）参照。青木宗明（「フランスの地方財政」、星野泉他・前掲「現代の地方財政」298頁）も、DGFの地域格差は正効果は高いとは言いがたいと述べている。

(261) 総務省編（前掲「地方財政」28頁）を参考にして計算した数字である。

(262) 赤井伸郎他（「地方交付税の経済学」43～45頁、有斐閣、平成15年）

(263) 赤井他（前掲「経済学」45頁）。

(264) 国税5税の法定割合分に比し、基準財政需要と基準財政収入の差額が著しく大きくなる場合には、法定割合の変更を行うことが地方交付税法に規定されているが、なかなか実行されず、例えば、1966年から1988年までの間、税率（所得税・法人税・

別会計からの多額の借入れや地方債の増発という手段を通じて⁽²⁶⁵⁾、かなり徹底した税率格差の均等化が依然として行われているのである⁽²⁶⁶⁾。

酒税の各32.0%)の変更は行われなかった。

(265) 平成13年度からは、地方交付税特別会計からの借入れが縮小され、減少分については、国負担分を一般会計から繰り入れ（特例加算）、地方負担分を臨時財政対策債（特例地方債）の発行により対応がされてきた。平成15年度は、特会借入れが完全に解消したが、特例加算額及び特例地方債の発行額が各5.5兆円となっている（資料：「その他地方交付税を巡る諸問題」81頁、前掲『地方財政関係資料』）。

(266) ここ数年、交付すべき額と交付財源とのギャップが毎年度10数兆円ほどに達しており、借入残高も国と地方負担分を合わせておよそ49兆円（平成15年度）に上っている。

第9章「地方交付税制度」の今日的な問題点

第1節 交付税制度と交付税額の位置づけ

1. 地方交付税額のグローバル・スタンダードからの乖離

地方交付税法第1条は、地方交付税の目的について、「この法律は、地方団体が自主的にその財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する機能をそこなわずに、その財源の均衡化を図り、及び地方交付税の交付の基準の設定を通じて地方行政の計画的な運営を保障することによって、地方自治の本旨の実現に資するとともに、地方団体の独立性を強化することを目的とする」と規定している。本規定は、地方交付税制度を通じた適切な財源の均等化により地方団体の独立性を強化することを目的としていると解釈できよう。

もともと、「自治の原則」と「均衡の原則」が往々にして二律背反の関係にあるため、財源の均等化が必ずしも地方団体の独立性の強化に繋がるとは限らず、それどころか、財源の均等化がかえって地方団体の独立性を損なう可能性も十分にある。ヨーロッパ地方自治憲章第9条5項が、財政調整制度と地方の自立性のあり方について、「財政力の乏しい地方自治体を保護するためには、財政収入及び財政負担の不均衡による影響を是正するための財政調整制度又はこれに準ずる仕組みを設けることが必要となる。但し、これらの制度や仕組みは、地方自治体が自己の責務の範囲において行使する自主性を損なうようなものであってはならない」と規定しているのも、この可能性を考慮しているからであると考えられる⁽²⁶⁷⁾。

(267) 原文は、‘The protection of financially weaker local authorities calls for the institution of financial equalization procedures or equivalent measures which are designed to correct the effects of the unequal distribution of potential sources of finance and of the financial burden they must support. Such procedures or measures shall not diminish the discretion local

実際のところ、地方自治体の自主性を損なわずに財源の均等化を図ることは容易ではない。第8章で考察したように、我が国の「地方交付税制度」は、規模及び財政格差の調整という点において、世界に冠たる社会福祉国家の制度をも凌駕するほどのものである。他のG7諸国と比べ、我が国では戦後一貫して地方財政支出の中で公共投資の占める割合や規模が非常に高かったことも、財政移転額が大きくなった1つの大きな原因であったと考えられ、地方交付税総額は概ね右肩上がりが増加してきた。もっとも、最近では、経済停滞による税収入の減少が著しく、地方自治体における基準財政需要額と基準財政収入額の乖離も拡大しているが、地方交付税の財源となる国税分の法定割合の総額は13兆円程度にとどまっている。

実際に地方へ交付される額である約20兆円と交付税財源となる国税の法定割合分（約13兆円）との差額は、地方自治体の歳出削減などによる財政運営というより、むしろ国の一般会計からの加算と特別会計借入金で埋められてきたというのが実態である⁽²⁶⁸⁾。財政移転額が大きいということは、裏を返せば、「地方交付税制度」が、ナショナル・ミニマムの保障並びに国が地方団体に義務づけた事務に対する財源保障機能を果たして自治体間の財政格差を是正するだけでなく、「交付税のひもつき財源化」とも言われるように⁽²⁶⁹⁾、国の統制・政策誘導の手段としても機能する側面が強まってきているということである。

authorities may exercise within their own sphere of responsibility.’

(268) 平成15年度においては、法定割合分は約10.6兆円、交付税額は18.1兆円となっている（参照：財務省・前掲『地方財政関係資料』12頁）。

(269) 国の政策誘導の典型的な例が、竹下内閣の「ふるさと創生事業」であり、地方交付税額算定の際の基準財政需要額に1億円が加算された。地方交付税制度が地方自治体をコントロールするための手段となっていることは事実であるが、それは国の意向というよりも所得再分配を望む地方の意向を踏まえた国会議員により構成される国会が決定したものであるという点を強調するものとして、河野惟隆（「地方分権の動きと地方財政改革」119頁、前掲『戦後50年』、財政法叢書14）がある。

2. シャウプ勧告からの乖離

(1) 地方交付税の規模に関する問題

財源の均等化という要請と地方自治団体の独立性の確保という問題について、シャウプ勧告は、上記ヨーロッパ地方自治憲章第9条5項の規定よりも単純かつ明快な基準を打ち出している。すなわち、同勧告では、第2章「政府間の財政関係」において、「平衡交付金に関する国のコントロールは最小限とすべきである。…（中略）… 平衡交付金が地方自治を損なう程度は、交付額と交付の結果生じる地方自治体の中央依存の程度により異なる。したがって、交付金額は均等化を実現するための最小額に制限することが望ましいであろう。この場合、幾らかの裕福な地域は交付金を通常受け取らないこととなるであろう。」と主張されている⁽²⁷⁰⁾。すなわち、同勧告によると、地方交付税額の必要以上の拡大は望ましくないということになる。

最近は、長期化する経済停滞による税収の低迷も大きく影響し、数少ない不交付団体であった地方自治体の多くも交付団体へと転じている。平成12年度は、不交付団体数が1都道府県・74市町村、平成15年度は、不交付団体数が1都道府県・114市町村となっているが⁽²⁷¹⁾、経済停滞の長期化に伴い、法人所得課税に偏る都道府県や地方交付税交付金の恩恵を受けることが少ない大都市圏における財政の悪化が進んでいる。基準財政収入額を

(270) 原文は、‘…， national controls in connection with an equalization grant be reduced to a minimum. … The degree to which the equalization grant might impair local autonomy would vary with the amount of the grant and the resulting extent of local dependence. It would be desirable, therefore, to restrict the grant to the smallest amount that would be consistent with equalization. If this were done, some of the richer local areas would not ordinarily receive grants.’（Report on JAPANESE TAXATION BY THE SHOUP MISSION, Chapter 2 「INTERGOVERNMENTAL FISCAL RELATIONS」 Section H（Equalization Grants）

(271) 平成2年における不交付団体の数は、都道府県が4、市町村が168であったのが、それ以降平成12年度まで概ね毎年減少し続けており、平成12年度の不交付団体数は最小となった（資料：「国と地方の財政事情」63頁、前掲『地方財政関係資料』）。

基準財政需要額で除した数値（財政力指数）が0.3を下回る市町村が全体の43%を占め、1.0を超える市の約半分は1.1以下であり、全市町村のなんと半分以上が税収の2倍以上の地方交付税を受けているなど、地方自治体の交付税への依存体質は最近益々顕著なものとなってきている。

（2）地方交付税の制度設計に関する問題

シャウブ勧告は、「地方分与税制度」における分与税の決定基準・プロセスが不透明で恣意性が働く余地があるほか、分与税額が地方自治体の実際の財政力と財政需要を反映したものとなっていないことを批判した。このような観点から、地方財政需要と地方財政能力についての地方自治体の意見を反映させる手段として、地方財政委員会の創設が必要とされたわけであるが、地方財政委員会の廃止に伴い、交付額や配分に関する実質的な決定が、旧自治省に移り、地方財政調整制度は、住民による財政的なコントロールが及ばない中央集権的かつ政策誘導的な機能を有する制度となった。

さらに、単位当りの費用の差を基準財政需要額に反映させるために測定単位の数値に割増率や割落率を乗じる「補正係数」の適用拡大に見られるように、基準財政需要額の算定方法が緻密化した。基準財政需要額に入らない特別需要及び過大に算定された財政収入等を調整する特別地方交付税も創設された。このような一連の措置により、交付金額が全体的に増加したほか、交付額決定のプロセスのブラック・ボックス化も進んだとされる。因みに、このような状況は、「ヨーロッパ地方自治憲章」等に照らした場合、問題視される余地を残し得るものであったと考えられる⁽²⁷²⁾。同憲章第9条6項は、「地方自治体は、再配分される財源が自らに割り当てられる方法について、適切なかたちで意見を求められるものとする。」と規定している⁽²⁷³⁾。

(272) もっとも、最近の地方交付税法の改正により、地方公共団体に「交付税の算定方法に関する意見の申出権」を認める規定が追加された。

(273) 原文は、‘Local authorities shall be consulted, in an appropriate manner, on the way in which redistributed resources are to be allocated to them.’

第2節 地方交付税制度が有する歪み

1. 地方自治体間における受益と負担の乖離

地方交付税制度に係る不公平感は、交付団体と不交付団体間だけでなく、交付団体間においても存在する。都市圏の地方自治体等の見方によると、現行の地方交付税制度は地方圏の地方自治体にかなり手厚いものとなるように制度設計されている部分があるという。例えば、地方交付税の算定においては、農村部や小規模町村等ではスケール・メリットが働かず、基礎的行政サービスにかかる行政コストは必然的に割高になるため、このような地方自治体については、財政需要額の割増調整（「段階補正」）が行われるのである⁽²⁷⁴⁾。

他方、大都市や中核都市に関しては、地方自治法第252条の19の規定に基づく事務配分の特例に伴う財政需要があるにもかかわらず、動態的な都市の財政需要の算定が十分でない地方交付税制度の下では、画一的な財政需要算定方式に基づき、地方団体特有の財政重要が交付税の算定上、過少に算入されるか、あるいは算入対象外経費とされてしまうという⁽²⁷⁵⁾。

「世界地方自治宣言」第8条6項及び「世界地方自治憲章草案」もほぼ同様の内容の規定を有しているが、地方自治体は財源再配分の決定装置の設計に関与することで足りるのか、その実際の運用にも関与することが求められているのかについて、微妙に表現が異なる。

(274) 「段階補正」は、交付税額の算定上、大規模団体では多くの経費について「規模の経済」が働くのに対し、小規模団体ほど住民1人あたりの需要額の単価が高くなることに対応するための経費割増の手段であるが、平成10年からは、「四千人未満の割増の頭打ち」が実施されており、小規模団体の基準財政需要額を一定範囲で削減することが実現している。

(275) 例えば、基準財政需要額への算入が不十分である経費としては、都市部における交通、上下水道事業に係る費用等が挙げられる。これらに関連する指定都市における4事業（バス事業、高速鉄道事業等、下水道事業、病院事業）の平成12年度予算ベースの経費については、基準財政需要に算入されない額が2370億円ほどに達するという（指定都市「平成13年度大都市財政の実態に即応する財源の拡充についての要望」の説明資料から）。

上記のような交付税額算定基準における取扱いの違いが、地方圏と都市圏の地方自治体間の受益と負担に対する不公平感を醸成していると言われていいる。都市圏と地方圏における住民1人当りの地方税収額の差は、最近、約2倍となっているのに対し⁽²⁷⁶⁾、住民1人当りの最近の行政投資額は、地方圏では大都市圏の1.5倍ほどとなっている⁽²⁷⁷⁾。

また、大都市圏を抱える自治体では、地方交付税の財源として税収の7割程度が国税として徴収され、交付税配分後の1人当たりの歳出額は、財政力指数が最低(0.3未満)の都道府県グループについては、財政力指数が最も高い(1.0以上で東京都を除く都道府県)グループの2倍程度にもなるという⁽²⁷⁸⁾。しかも、このような状況は、ここ数年より顕著なものとなってきている⁽²⁷⁹⁾。

財政力のある自治体とそうでない自治体との間にどれほどの「不公平」が存在するかは、「逆格差」という現象を指摘することによって最も強烈に訴えられている。「逆格差」の最たる例としては、平成8年度における鳥取県と愛知県の関係に見出すことができる。すなわち、例年、財政力指数が低い鳥取県は人口1人当たりの交付税が最高となるが、その額は東京都に次いで高い人口1人当たりの地方税収を有する愛知県の1.8倍にも及ぶため、両県の最終的な1人当たりの一般税源(当初の県税額と交付税額の合計額)は、2.4倍ほど逆転するという現象が生じるのである⁽²⁸⁰⁾。

(276) 東京都、大阪府、神奈川県及び愛知県を都市圏、その他の圏を地方圏とした場合である。

(277) この格差は、1990年初め頃から拡大傾向にあり、一人当たりの県民所得の格差も減少傾向にあるという。

(278) 戸谷裕之「地方税制改革—地方分権推進委員会第2次勧告を中心に—」59～61頁、東京市政調査会『都市問題』第89巻第1号、平成10年)。財政力指数は平成4年～6年のデータによるものである。

(279) 平成13年度では、財政力指数が0.3未満の団体と0.7～1.0の団体に対する1人当たりの交付税額の格差は、凡そ6倍～10倍へとさらに拡大している(財務省・前掲『地方財政関係資料』17頁から計算)。

(280) 星野泉他(青木宗明「地方交付税の問題点」、前掲『現代の地方財政』89～90頁)

本章第1節2(1)の冒頭で考察したように、「地方財政平衡交付金制度」のあり方に関するシャープ勧告の内容 (Chapter 2、Section H) は、「交付金額は均等化を実現するための最少額に制限することが望ましいであろう」というようなものであったが、この内容に照らした場合、上記のような諸々の状況を生じさせている膨大な交付金総額や地方交付税制度の仕組みは、必要以上に地方自治を損なっているのではないかという疑問も生じ得るところであろう。

2. 地方交付税制度が惹起するモラル・ハザード

地方交付税制度においては、交付される税額は、基準財政収入と基準財政需要の差に基づいて算出されるため、地方自治体をして基準財政需要額の算入費目にある事業（例えば、過疎対策事業）や公債費が基準財政需要額に算入される事業へと駆り立てたという指摘がある⁽²⁸¹⁾。例えば、小規模市町村が過疎対策事業を単独事業として行う場合、その必要資金の100%の地方債（過疎債）発行が認められ、後年度における過疎債の元利償還費の70%が基準財政需要額に算定されるため、過疎債を多く利用した公共事業を実施することに対し、かなりのインセンティブが働くわけである。

また、地方自治体が特定補助金による事業を補助する目的で実施する補助事業については、交付税の交付と地方債の起債が認められる。この場合、地方債で事業費の大部分が調達されれば、その元利償還金は後年度の交付税で賄われるため、単独事業と異なり、地域住民の追加的な負担をほとんど伴わ

参照。近年、若干是正されてきているものの、平成13年度決算でも、財政力指数0.7から1.0のグループの筆頭にある愛知県と財政力指数が0.3未満のグループでも最下位の高知県の人口1人当たりの地方税収入は各々13万円と7万円ほどであるのに対し、1人当たりの交付税収入が各々2万円と26万円であるため、人口1人当たりの一般財源は、愛知県の場合が15万円であるのに対し、高知県の場合は33万円となっている（資料：前掲『地方財政関係資料』16・17頁）。

(281) (土井丈朗「地方交付税制度の実態とあり方について」17～18頁、租税研究、平成12年12月号)、

ず、受益と負担についての財政錯覚が生じることとなる。また、地方自治体の公共事業費の地方負担額及びその財源に充てられた地方債の元利償還金等を指標とし、それらの一定割合を基準財政需要額に割増算入する「事業費補正」についても⁽²⁸²⁾、平成13年5月の経済財政諮問会議において、「事業費補正により公共事業等の各団体の実際の財政負担を交付税の算定に反映する仕組みが地方の負担意識を薄める」という意見が述べられたという経緯がある⁽²⁸³⁾。このような仕組みは、国による地方自治体の財政運営の誘導と自治体の財政自立に対するディスインセンティブ効果という問題を惹起させたとされている。

他方、地方交付税法第14条（「基準財政収入額の算定方法」）に関して、地方自治体の行財政改革の努力や地方公共団体の課税・徴収努力が交付金額に十分に反映されないという問題も指摘されてきた⁽²⁸⁴⁾。すなわち、地方交付税への依存体質を改善せんと地方自治体が標準税目の地方税率を引き上げて税収の増加を図った場合⁽²⁸⁵⁾、各地方団体における標準的な税収のうち、基準財政収入額に算入されない「留保財源」（都道府県にあっては標準的税

(282) 平成9年度の事業費補正による基準財政需要額への増加分は、需要額総額の4.0%（都道府県分）と6.4%（市町村分）を占めるという（関野満夫他「地方税財源の改革課題」183頁、自治体研究社、平成13年）。

(283) 実際、総務省は、事業費補正については、国が長期計画や予算で計上した事業を確実に執行するため、その全面的な廃止はできないとしながらも、平成13年8月に発表された「片山プラン」に従い、平成14年度以降の新規事業については事業費補正率の交付税算定の際の算入割合を、現行の約6～7割から約3割に引き下げるなどの変更が行われた。

(284) もっとも、最近では、一部業務の民間委託等により経費削減を図っている場合、交付税額算定にあたり、単位費用に折り込まれるようになるなど、問題解消に向けた動きが見られる。

(285) 実際、税収を増加させることに対するインセンティブや手段は限られていた。逆に、固定資産税の評価率を低めにするなどして基準財政収入額の見積りを低くするインセンティブも働き得るため、旧自治省がかつて固定資産税の評価率が低い地方自治体には交付税を減額するという方針を表明したという経緯もある（土井丈朗、前掲「地方交付税制度の実態とあり方について」16～19頁）。

収の20%、市町村分にあつては標準的税収の25%)があり、そのあり方が問題とされるのである。

基準財政収入額 = (1 - 留保財源率) × 標準税率による普通税収 + 地方譲与税である。この計算式には「留保財源率」が存在するため、徴税努力による税収増加分の全額が基準財政収入額に算入されて交付金が同額減るということはない。上記のように、各地方団体で税収が増えた場合に地方交付税額から削減される率(「基準税率」)は、都道府県では増収額の80%、市町村では増収額の75%に相当する額にとどまるのであるが、かつての「地方財政平衡交付金制度」の下では、留保財源率は一律30%であり、課税・徴税努力に対するインセンティブ付与機能は、より大きかったのである⁽²⁸⁶⁾。

(286) 基準財政収入額に算定されるのは、法定普通税等の見込額の全額ではなく、「基準税率」を乗じた額である。この場合の差額が「留保財源」である。「留保財源」の根拠としては、①基準財政需要額の補足は完全ではありえない、②地方独自の行政を行うための財源を確保しておく必要がある、③地方自治体の徴税努力を必要以上に損なわないようにすることなどが挙げられる。

第10章 結語

最近の地方分権一括法の制定や地方自治体に関する諸々の法律等の改正により、国と地方の関係は、手続法上も実体法上も、地方分権化を大幅に推進する方向へと改められた。とりわけ、機関委任事務制度の廃止、必置規制の大幅緩和、国と地方の関係を律する一般的なルールの制定、国地方紛争処理委員会の設置等は、国の地方への関与を格段に縮小させ、地方自治を伸張させる措置であった。

また、第8・9章で考察した国庫支出金や地方交付税交付金制度に関する問題点についても、平成13年5月の経済財政諮問会議の「今後の経済財政運営や経済社会の構造改革に関する基本方針」等において、是正する方向性が示されているほか、最近の地方自治法や地方財政法等の改正により、順次、具体的な改善策が講じられてきているところである。

第7回地方分権改革推進会議では、「補完性の原則」に基づいて移譲できることがたくさん残っているのではないかという議論もあり、さらなる地方分権の促進や地方自治の拡充を図るため、今後どのような措置が講じられるか注目される場所であるが、インフラ整備や公共事業等ハード面における質的な変革に繋がる地方分権化は勿論、福祉・医療・教育等のソフト面においても地方自治体の裁量性が高まる分権改革の進展が予想される。

もともと、地方分権化は地方自治を拡充するための手段でしかないという立場からすると、地方への権限移譲が地方自治を高めるのに資することが肝要である。したがって、このような観点からすると、住民参加や地方自治体のアカウンタビリティを更に高めるような措置が講じられ、「民主主義的分権」が伸張することが非常に重要視されよう。

実際のところ、機関委任事務の廃止に代表される地方分権化において非常に重要な法律上の措置が最近講じられてきているにもかかわらず、少なからぬ地方自治の現場では必ずしも大きな変化が感じられないという声も聞かれる。その原因としては、戦後50年を超える中央集権行財政システムの歴史的な重み

に加え、昨今の一連の地方分権化を促進する措置が中央政府主導で行われてきた側面があり、多くの地方自治体や住民の意識改革に必ずしも十分に繋がっていないことなどが考えられよう⁽²⁸⁷⁾。

機関委任事務制度が廃止され、通達は通知と形を変えたが、国の意向に沿った従順な業務執行という点では従来と殆ど変化はなく、県と市町村の行政事務の執行の実態も、数年前に改正された法律に則った県と市町村の新たな役割分担とは乖離しているような状況が依然として見受けられるという指摘もされている⁽²⁸⁸⁾。また、機関委任事務が廃止されても、法律・政令等が諸々の行政分野において網の目のように基準を設定している状況の下では、地方自治体はその限りにおいて裁量的な行政の範囲は制限されているという指摘もある⁽²⁸⁹⁾。

他方、多くの地方分権論者等は、地方への権限移譲が地方自治を高めることに直接繋がっていない、或いは十分に繋がることも期待できないことがあり得るとすれば、その主な原因は、多くの場合、地方への権限移譲が財源の移譲を伴っていないからであるという見方をしている⁽²⁹⁰⁾。地方分権推進委員会の5次にわたる答申を踏まえた実行された21世紀を迎える直前の一連の地方分権改

(287) 太田良一郎氏は、昨今の地方分権は住民の意識が非常に低いという現実の中で進行しており、分権の受け皿となる地方自治は「住民自治」の面で成熟していないと述べている（前掲「地方自治の論点101」51～52頁）。

(288) 都市圏における地方行政の現場の実際の声を聞いたところ、例えば、旧地方自治法153条3項「都道府県知事は、その権限に属する事務の一部を市町村の職員をして補助執行させることができる」は、最近廃止されたが、県職員が行うべき業務を従前通り、市職員が行っているような例が依然として見受けられるということであった。

(289) 新藤（前掲22～23頁）は、例えば、都市計画区域内の市街化区域に用途地域を設定することが建築基準法で定められているが、市町村は自分の裁量で用途地域の指定や建ぺい率の設定ができないなどの現状を問題視している。

(290) 例えば、小滝敏之は、「機関委任事務が法定受託事務に代替されても、財源的に十分に措置されていることを保障するものではないため、財政面では本質的な変化は生じていない」と述べている（「地方政府の財政自治と財政統制」179頁、全国会計職員協会、平成14年）。

革が、地方分権論者等に見れば、「未完の改革」でしかないとされたのも、税財源の地方への移譲が未だ実現していなかったことが大きな理由であった。

平成16年度の税制改正大綱の内容は、国と地方の関係の歴史的な沿革や上記のような視点等に鑑みた場合、地方分権化及び地方自治の拡充のプロセスにおいて非常に意義のあるものであると考えられる。しかし、今回の「三位一体の改革」は、地方分権論者等の間では、地域間の財政力格差を拡大するという意見や、甚だ不十分なものであるなどの見解も見受けられる。確かに、今回の平成16年度税制改正大綱が掲げる「三位一体の改革」は、本稿第8・9章で考察した日本型中央集権財政システムの今日的な問題点を一気に根こそぎ解決する性格・規模のものではないし、国と地方の税務行政のあり方についても、「平成の大合併」に必然的に伴う税務管轄権の変更という問題を除けば、早急な変更を迫るものではない。

しかし、地方分権という潮流は、近時、また新たな勢いを得ようとしている。例えば、「自治体300」構想や「道州制」構想等が具体化する方向に動き出すことになれば、それに伴い、「三位一体の改革」も抜本的でスケールも大きい内容を求められ、課税自主権の伸張、財政調整制度の機能の再検討、国と地方の税務行政のあり方等を巡る議論も益々活発化することとなろう。最近、我が国においても、「新自由主義的分権」が地方分権の潮流において特に大きな流れとなっており、この潮流のベクトルが今後の国と地方の財政関係の再構築をさらに進めていくことが十分に予想されるところである。

税体系や税務行政のあり方もこの地方分権の潮流のうねりと無関係ではあり得ないが、最近の税源移譲を含む税源配分の見直しに関する議論では、地方自治体の課税自主権の伸張に加え、地方税の応益性・負担分任性が特に重要な原則とされているところでもあり、税体系の再構築については、地方分権の潮流の趨勢とは異なる視点に立ったアプローチが重要かつ有効であるという考え方も十分あり得よう。もっとも、このような場合においても、税務行政のあり方については、また異なる独自の視点が求められるのではないかと個人的には思料する。

上記のような問題は、今後も議論が必要とされるところであり、そのあり方は地方分権の流れのベクトルを踏まえたうえで論じるべきであると考えられる。本稿で考察してきた地方分権の歴史的沿革と今日的な位置づけ、世界的な規模で進展する地方分権の潮流とグローバル・スタンダード化しつつある地方自治に関する諸原則の我が国における意義と「地方主権論」の今後の趨勢、我が国における現行の国と地方の財政関係を司る制度の問題点等を踏まえたうえで、「三位一体の改革」が包含する課題、財政調整制度改革の選択肢・方向性、激化する地方分権化の潮流の中で求められる新たな税務体系・税務行政のあり方等について、「後編」と位置づけられる研究において個別具体的な考察を行うこととしたい。