

地域主権改革と地方行財政

山田光矢

- 一、地方行財政改革の沿革
- 二、マニフェスト二〇〇九のスローガンと地域主権
- 三、マニフェスト二〇〇九の総論と地域主権
- 四、マニフェスト二〇〇九の各論と地域主権
- 五、地域主権改革の流れとその議論
- 六、戦後改革と地方行財政制度
- 七、地域主権改革と地方行財政制度改革の目的と方向性

一、地方行財政改革の沿革

社会は流動的であり常に変化し続けている。そうした社会で人間はさまざまな集団を形成して共同生活を営んでいる。共同生活を平穩に営むためには、集団生活の継続を前提とした制度や組織あるいは規則や規制などが必要となる。人間は主体性を持った個人として自由に生きる権利があるとともに、社会人としてルールに従い社会生活を営まなければ生きていけない存在でもある。個人生活は私的社會の中で自己責任を前提として営まれることになるが、公的生活は国家や地方公共団体に代表される公的組織の中で営まれる。本来は国民や住民を中心とした「ひと」が納付する税金等を中心にして営まれる公的集団が、自己目的化して、自己増殖を図る場合があることも否定できない。

それゆえパーキンソンは、そうした行政組織の現状を皮肉って、いわゆる「パーキンソンの法則」を提示したのである。そのパーキンソンの第一法則は、「役人の数はなすべき仕事の軽重、時には有無にかかわらず、一定の割合で増加する」というものである。パーキンソンはそれに付随する関連法則の一つとして、「ある組織の立派なビル等の建設計画は、常にその機関の崩壊点において達成されるものであり、完成は終息であり、死を意味する」と述べた¹⁾。このように制度や組織あるいは規則や規制の完成は、それを必要とした事象の終盤になって完成するのであり、それゆえそれらは絶えず社会の変化に応じて、改正や修正あるいは改革や改変などを必要とするものなのである。ただし、社会的な安定性の面から見た場合には、一定の制度や規則などが継続されることも必要である。そこから、何を継続させ、どこを改革すべきかが絶えず社会では問題となり、あまり複雑なものや煩雑なケースでは、先送りといった現象さえみられることになり、必要な改革が放置されうる可能性さえ認められるのである。

戦後日本の地方自治制度の確立と変遷の歴史を俯瞰すると、GHQの指導の下で制定された日本国憲法と地方自治法、地方財政法、地方税法その他の地方行財政関連法規などの制定を通じて行われてきたことがわかる。日本の民主化を前提とした戦後改革では、理想的な制度が追及された反面、戦後復興に応じた現実的な対応が求められた。民主化の象徴の一つとして都道府県知事の公選制の導入を上げることができる。この公選知事制度の導入によって都道府県は、法制度上は明確な権利義務を有する地方公共団体となった。またGHQは、ドッジラインやシャープ勧告などを通じて、戦後インフレからの脱出と市町村優先主義を前提とした事務の再配分と税制改革などを通じた地方自治制度の確立と推進を図っていったのである。

ただし戦後改革期の混乱と地方公共団体の行財政能力の脆弱さは、国家主導の戦後改革の実践を求めたことも事実である。戦時体制を通じた集権制の強化によって運営されていた国家には自治制度拡充への理解が強かったとはいえず、中央省庁も戦前の体制を前提とした国主導による上からの復興と発展を図ったという側面も認められる。国はブロックを前提とした地域を単位として地方出先機関を拡充させるとともに、機関委任事務制度の強化や交付金や補助金などを通じて、国家が地方をコントロールできる体制を強化してきた。続く高度経済成長期には地域格差が拡大し、自治能力の相違への国家の対応が求められた反面、行財政能力の脆弱な地方では、国からの地方交付税や、国の行政計画に沿うことで配分される補助金などで実施される公共事業を通じた地域発展を推進していったという側面が認められる。こうした流れの中で昭和の大合併が一九五三（昭和二八）年から六年にかけて実施された。

高度経済成長の中で進展していた現象の一つに過密・過疎現象がある。この問題への解決策として一九六二（昭和三七）年に池田内閣が採用したものが、「地域間の均衡ある発展」を基本目標とした全国総合開発計画（全総）である。

国は全総推進のために同年に新産業都市建設促進法を、一九六四(昭和三九)年には工業整備特別地域整備促進法を制定し、全国に一五の新産業都市と六つの工業整備特別地域を設定した。一九六九(昭和四四)年に高速鉄道、高速道路、本四架橋、本土と北海道を結ぶ海底トンネルなどの整備あるいは建設という大型プロジェクト構想を通じた、豊かな環境の創造を目的とした新全国総合開発計画(新全総)が閣議決定された。新全総は合併ではなく、広域市町村圏と大都市周辺地域広域行政圏や地方生活圏による事務の共同処理方式を採用した。

一九七三(昭和四八)年のオイルショックは、安定成長のもとにおける自然豊かな地方圏への定住促進を前提とする、第三次全国総合開発計画(三全総)を一九七七(昭和五二)年に閣議決定させた。その基本目標は「人間居住の総合的環境整備」であった。一九七九(昭和五四)年七月には広域市町村圏や地方生活圏を前提にしたモデル定住圏が各都道府県に一圏域ずつ設定された。一九八七(昭和六二)年の第四次全国総合開発計画(四全総)は、「総合保養地整備法(リゾート法)」制定一ヶ月後に、「東京一局集中の是正」と「国土の均衡ある発展」を基本に、「多極分散型の国土の形成」を基本目標にした計画として閣議決定された。一九九二(平成四)年には東京都、大阪府、神奈川県を除く四四道府県に「地方拠点都市地域」が八五圏域設定され、首都機能移転も論じられた²⁾。

一九九八(平成一〇)年には参加と連携を開発方式とし、多極型国土構造の形成を基本目標とする、「二一世紀のグランドデザイン(五全総)」が作成された。そこでは東京一極集中の改善策として「多軸型国土構造」の形成が目標とされた。二〇〇八(平成二〇)年には、一〇年間を前提とした新しい全国総合開発計画ともいえる、「国土形成計画(六全総)」が閣議決定された。背景には平成の大合併の終焉と道州制への移行問題が認められる。この二つの計画の中で一九九九(平成一一)年に地方分権一括法が制定された。平成の大合併も推進されることになった。道州制を意

識した「広域ブロック」と、平成の大合併の後の「生活圈」である「定住自立圏構想」は、道州制への移行を前提としつつ、目標どおりには達成されなかった平成の大合併に対する新たな対応策の方向性が見えてくる。³⁾

全国総合開発計画は、基礎自治体の広域化と産業発展を前提に、地域の行財政能力の拡充を求めた改革ともいえる。しかし国策による地域開発は、自立性を高めた大都市と国家依存を余儀なくされたその他の圏域との相違を拡大させた。また高度経済成長から安定成長への転換は、地域格差をより助長する結果となった。ただし高度成長という単一目標による成長は、地方公共団体に同一方向の行動を要求することになった。安定成長期への転換は、各地方公共団体に、地域ごとにそれぞれの特性を前提にした地域開発を求めらるようになっていった。それゆえ各地方公共団体ごとの独自性を発揮できるような、地方分権拡充の実現が求められるようになっていったのであり、それを保障する財源の確保が求められたのである。特に財源問題については、GDPの二倍ともいわれるような赤字公債の累積の実態を受けて、国と地方が歩調を合わせる形で構造改革を実施し、行財政改革を推進することが求められたのである。

民主党政権誕生前の地方自治制度改革は、基本的には、国家行政組織法第八条機関として、関係法律の制定を通じて設置された「審議会」の答申や勧告を受けて政策が策定され実施されてきた。しかし、民主党政権は、「主に政権交代前に出された地方分権改革推進審議会の勧告を踏まえた政策を実施するため、新たな組織である地域主権戦略会議を二〇〇九(平成二一)年二月一七日の閣議決定に基づき内閣府に設置し」、改革を推進することにしたのである。その理由として「従来の地方分権改革推進委員会は、有識者のみで構成される審議会であり、政府に対して勧告を行うことを所掌事務としており、政府における対応は、内閣総理大臣を本部長として全閣僚が参加する地方分権改革推進本部で決定する体制になっていた」ことから、「内閣を助ける明確な権限と責任を備えた体制とするため、内閣総

理大臣を議長とし、内閣特命担当大臣（地域主権推進）を副議長とし、関係閣僚と有識者により構成される」という二つの組織を通じた改革体制を批判し、「施策を検討し、実施する」地域主権戦略会議を設定することによって、「第三者機関の勧告・意見を待たずに『政治主導』で改革を推進」していくこと⁴にしたのである。しかし政府内改革は政権の混乱とともに効果的な改革は推進できなかったといわざるを得ない。

二、マニフェスト二〇〇九のスローガンと地域主権

「地域主権」は、民主党の二〇〇九年七月二七日の『民主党政権政策 Manifesto』（Manifesto2009：以下「マニフェスト二〇〇九」と表記）の「鳩山政権の政権構想」の五原則の中で示された概念である。その五つの原則とは、

原則1 「官僚丸投げの政治から、政権党が責任を持つ政治家主導の政治へ」

原則2 「政府と与党を使い分ける二元体制から、内閣の下の政策決定に一元化へ」

原則3 「省庁の縦割りの省益から、官邸主導の国益へ」

原則4 「タテ型社会の利権社会から、ヨコ型の絆（ぎずな）の社会へ」

原則5 「中央集権から、地域主権へ」

というものである。その前提として、「ひとつひとつの命を大切に。他人の幸せを自分の幸せに感じられる社会」である「友愛社会」の構築が強調され、その具体策として「税金のムダづかいを徹底的になくし、国民生活の立て直しに使う」ことが約束されている。

五原則の具体的な内容として、「政治とは、政策や予算の優先順位をつくることです。私は、コンクリートではな

く、人間を大事にする政治をしたい」とのべ、「官僚任せではなく、国民の皆さんの目線で考えていきたい」ことや、「縦に結びつく利権社会ではなく、横につながり合う『きずな』の社会をつくりたい」こと、さらに「すべての人が、お互いに役立ち、居場所を見出すことのできる社会をつくりたい」として、政策の方向性を明示している。それはマニフェスト二〇〇九のなかで五策として提示されている。それは、

第1策 政府に大臣、副大臣、政務官（以上、政務三役）、大臣補佐官などの国会議員約一〇〇人を配置し、政務三役を中心に政治主導で政策を立案、調整、決定する。

第2策 各大臣は、各省の長としての役割と同時に、内閣の一員としての役割を重視する。「閣僚委員会」の活用により、閣僚を先頭に政治家自ら困難な課題を調整する。事務次官会議は廃止し、意思決定は政治家が行う。

第3策 官邸機能を強化し、総理直属の「国家戦略局」を設置し、官民の優秀な人材を結集して、新時代の国家ビジョンを創り、政治主導で予算の骨格を策定する。

第4策 事務次官・局長などの幹部人事は、政治主導の下で業績の評価に基づく新たな幹部人事制度を確立する。政府の幹部職員の行動規範を定める。

第5策 天下り、渡りの幹旋を全面的に禁止する。国民的な観点から、行政全般を見直す「行政刷新会議」を設置し、全ての予算や制度の精査を行い、無駄や不正を排除する。官・民、中央・地方の役割分担の見直し、整理を行う。国家行政組織法を改正し、省庁再編を機動的に行える体制を構築する。

というものである。

「五策」では、政府のあり方や官邸機能のあり方と政府の意思決定のあり方を中心に、退職後のことも踏まえた官

僚機構の改革などを通じて、国と地方の役割分担を見直し整理を行うという視点からしか地方に関するテーマは示されていない。国政改革に関連して地方制度の改革も見ていこうとする姿勢が読み取れる。そこではイギリス型の、多くの議員を政務三役として登用することで官邸機能を強化し、官僚機構をコントロールするという姿勢が見えている。中央・地方の役割分担を見直すことで地域主権を確立し、地方重視の政治・行政制度の確立を目指していることが推測される。民ができることは民に、地方ができることは地方に任せるという姿勢からは、マニフェスト二〇〇九が補完性の原則を前提に作成されているという側面が存在することが読み取れる。すなわち、政治主導の具体的な姿が提示され、国家の役割を限定することによって残りは地方に移譲することで地域主権の確立を目指す政治姿勢が強調されているといえる。

続けて鳩山代表は、五原則と五策の具体的な内容として、「政治とは、政策や予算の優先順位をつくることです」とのべ、優先順位を、「すべての予算を組み替え、子育て・教育、年金・医療、地域主権、雇用・経済に税金を集中的に使います」、「生活の安定が希望を生み、意欲につながった心がこの国を押し上げていきます」、「国民を苦しめている古い仕組みを終わらせ、すべての人が生きがいと働きがいを持てる国を、あなたと民主党で作り上げようではありませんか」と訴えたのである。

マニフェスト二〇〇九の最初のページに掲げられた「暮らしのための政治を」では、地域主権は五原則の原則5に「中央集権から地域主権へ」として出てくるだけであり、具体策としては五策の中の第5策で「官・民、中央・地方の役割分担の見直し、整理を行う」と記載されているだけである。⁵⁾ 民主党は、日本の地方制度を中央集権であると断言し、国民の生活安定にとって地域主権の確立が必要不可欠であることは強調したものの、地域主権がいかなるもの

であるかという明確な解説はしていない。それゆえ地域主権という言葉だけが先行し、それぞれの立場から自由な解釈がなされて使用されているのである。

「地域主権」という言葉に対しては、是とする意見と、疑問視する意見と、反対する意見が混在している。それは、本来「『地方制度』とは、国土を分割した国の行政区画に伴う行政制度と、一定の地域ごとの自治に関する制度とが、表裏一体に張り合わされて成立した制度」⁶⁾であり、「要は、国の『地方』出先機関であるとともに、『地方』自治体であるということであり、…略…このような『地方』概念の両義性あるいは貫通性は、現在まで続いているものである」⁷⁾という考え方が存在するためである。それゆえ、「『地方自治』は確定語だとしても、『地方』は、がんらい『中央』の反対語で、国の各省の『地方支分部局』などもあって、自治用語として問題をはらんでいた。それに対し『地域』とは、各自然条件のもとで自立した産業経済・政治行政・文化・歴史を生み出す特色ある人間社会の地理的単位であって、住民と自治体にとっての自治の基盤を意味しえよう」⁸⁾という賛成論が一方ではみられるのである。

地域主権の主張に至る地方分権改革の流れは、平成五年六月の宮沢内閣の時代になされた国会決議である「地方分権の推進に関する決議」の成立と、同年八月の細川内閣誕生という、与野党間の政権交代を受けた急激な政治変動の流れを受けたものである。細川内閣は、翌年八月に「第二十四次地方制度調査会」を発足させ、地方分権改革の端緒となった。平成七年五月に村山内閣のもとで「地方分権推進法」が成立し、「地方分権推進委員会」が発足した。同委員会の五次にわたる勧告は、平成一一年七月の小淵内閣での「地方分権一括法」に結びついた。平成一一年は十年にわたる平成の大合併が開始された年でもある。修正された地方自治法は、第一条の二が付加され、その①「地方公団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く

担うものとする」と、第三条の⑬「法律またはこれに基づく政令により地方公共団体が処理する事務が自治事務である場合においては、国は、地方公共団体が地域の特性に応じて当該事務を処理することができるように特に配慮しなければならぬ」との規定を置いて、「地域」を地方自治の用語として条文で用いた。ここから「地域」という語が「地方」と混在する形で広く用いられるようになったのである。⁹⁾

三、マニフェスト二〇〇九の総論と地域主権

マニフェスト二〇〇九は、具体策として五つの項目を立て、それぞれの宣言と目標と具体的な政策を示している。ここでは、「1『ムダづかい』…税金は、官僚と一部政治家のものではありません。国民の税金を、国民の手に取り戻します」と宣言し、その目標として

- ・ 国の総予算二〇七兆円を全面的に組み替え
- ・ 税金のムダづかいと天下りを根絶します。
- ・ 議員の世襲と企業団体献金は禁止し、衆院定数八〇を削減します。

を掲げている。続けて、「国民の生活にとって必要なものは何か?」、「必要なものは増やし、そうでないものは削る」、「明確な基準ですべて組み替えた予算が、あなたの暮らしをよくします」と宣言し、その具体策として、「今の仕組みを改め、新しい財源を生み出します」では、「①国の総予算二〇七兆円を徹底的に効率化。ムダづかい、不要不急な事業を根絶する」において、総予算二〇六・五兆円から、公共事業「川辺川ダム、八ツ場ダムは中止。時代に合わない国の大型直轄事業は全面的に見直す」、「道路整備は費用対効果を厳密にチェックしたうえで、必要な道路をつく

る」としたうえで、これによって一・三兆円が削減可能だとしている。さらに人件費等の削減で一・一兆円、庁費等と委託費と施設費と補助金削減や見直しで六・一兆円、議員定数削減による歳費カットや予算査定の厳格化で〇・六兆円の小計額九・二兆円の節約が可能としている。また「②税金などをため込んだ『埋蔵金』や資産を国民のために活用する」としたうえで、『埋蔵金』の活用で四・三兆円、政府資産の計画的売却で〇・七兆円の小計額五兆円の活用額が存在することを強調している。さらに「③租税特別措置などを見直す」では、「不透明な租税特別措置をすべて見直し、効果の乏しいもの、役割を終えたものを廃止する」、「『控除』から『手当』へ転換するため、所得税の配偶者控除・扶養控除を廃止し、『子ども手当』を創設する」ことによつて、二・七兆円の削減が可能だとしている。すなわち合計で平成二五年度に一六・八兆円の予算削減が可能なることを強調している。

また「②『子育て・教育』…子育ての心配をなくし、みんなに教育のチャンスをつくります。」では、その目標として、

・ 中学卒業まで、一人あたり三二万二〇〇〇円の「子ども手当」を支給します。

・ 高校は実質無料化し、大学は奨学金を大幅に拡充します。

を掲げている。続けて「経済的な理由で十分な教育が受けられない。どこの国でもない、日本の話です」、「民主党は、すべての子どもたちに教育のチャンスをつくります」「社会全体で子育てする国にします」と宣言し、「安心して子育てと教育ができる政策」として「出産時に五五万円の一時金を支給します」、「『子ども手当』は子ども一人当たり年三二万二〇〇〇円（月額二万六〇〇〇円）を中学卒業まで支給します」、「公立高校生の授業料を無償化し、私立高校生には年一二〜二四万円を助成します」、「大学生、専門学校生の希望者全員が受けられる奨学金制度を創設します」、「生活保護の母子加算を復活し、父子家庭にも児童扶養手当を支給します」、「空き教室などの活用で保育所を増やし、

待機児童解消を目指します」と強調している。

さらに「3 『年金・医療』…年金、医療、介護の不安をなくし、だれもが安心して暮らせるようにします」では、その目標として、

・「年金通帳」で消えない年金

・年金制度を一元化し、月額七万円の最低保障年金を実現します。

・後期高齢者医療制度は廃止し、医師の数を一・五倍にします。

を掲げている。続けて「高齢化社会の不安を解消する第一歩は、国への信頼を取り戻すことです」、「『消えた年金』被害を補償するとともに、国民全員が受け取れる年金制度を確立」、「十分な医療・介護サービスを提供し、ひとつの生命を大切にします」と宣言し、「安心した生活を実現する政策」として、年金問題への集中的な対応や、後期高齢者医療制度の廃止、医学生の一・五倍増など九項目を提示している。

「4 『地域主権』…地域のことは地域が決める。活気に満ちた地域社会をつくります」では、その目標として、

・「地域主権」を確立し、第一歩として、地方の自主財源を大幅に増やします。

・農家の戸別所得保障制度を創設

・高速道路の無料化、郵政事業の抜本見直しで地域を元気にします

を掲げている。また付随的な項目として、「農林漁業を立て直し、食と地域を再生します」、「ガソリン税などの暫定税率は廃止し、生活コストを引き下げます」、「地域を活性化することで、国全体が元気になります」を掲げている。さらに「地域を再生させる政策」として、「中央政府の役割は、外交・安全保障などに特化し、地方でできることは

地方に移します」、「国と地方の協議の場を法律に基づいて設置します」、「国の『ひもつき補助金（社会保障・義務教育関係は除く）』は廃止し、地方の自主財源に転換します」、「国の直轄事業に対する地方の負担は廃止します」、「ガソリン税、軽油取引税、自動車重量税、自動車取得税の暫定税率を廃止し、二・五兆円の減税を実施します」、「高速道路は段階的に無料化し、物流コスト・物価を引き下げ、地域と経済を活性化します」、「『戸別所得補償制度』の創設により、農業を再生し、食料自給率を向上させます」、「畜産・酪農業、漁業に対する所得補償と林業に対する直接支払の導入を進めます」、「地域社会を活性化するため、郵政事業を抜本的に見直します」を掲げ、高速道路無料化の経済効果を「現状の土日一〇〇〇円で一・七兆円生じており、完全無料化にすると七・八兆円生じることを強調している。

最後に、「5『雇用・経済』…あなたの町の小さな会社や工場を支え、安心して働き続けられるようにします」では、その目標として、

- ・ 中小企業の法人税率を一一％に引き下げます
 - ・ 月額一〇万円の手当つき職業訓練制度により、求職者を支援します
 - ・ 地球温暖化対策を強力に推進し、新産業を育てます
- を掲げ、「この国の最大の資産は『人』です」「雇用と環境を柱に、人を大事にする新しい経済を実現します」とし、「雇用と経済を育てる政策」として中小企業保護政策や雇用や賃金対策、二〇二〇年までの温暖化ガスの二五％削減を中心とした環境対策などを提示している。さらに「日本の経済成長戦略」として、家計の可処分所得の増加などを通じた内需主導型の安定した経済成長の実現や、先端技術の開発・普及の支援や地球温暖化対策技術等の向上、農林水産業への所得補償や、医療・介護の処遇改善などを通じた大きな雇用の創出などを強調している。さらに「自立し

た外交で、「世界に貢献」では、主体的な外交戦略構築での対等な日米関係の構築や東アジア共同体の構築、北朝鮮の核兵器等の開発の停止や拉致問題の解決、国際的な主体的役割の実施、核兵器廃絶やテロの脅威の除去などを掲げている。

マニフェスト総論では地域主権は独立した五つの達成目標の一つとして強調されているように見えるが、地域主権以外の四つの項目が主張する、予算削減や減税あるいは各種手当等雇用や経済対策を通じた生活の安定化やセーフティネットの拡充、地球温暖化対策を通じた住環境の整備などは、国家の役割の限定と地方自治体の権限拡充を下支えするものである。「地域主権改革」が政権交代の一丁目一番地と強調した鳩山政権の主張は、マニフェスト二〇〇九の政策の大半が地域主権の確立(地方分権の拡充)を前提としたものであったことを物語っている。中央省庁の官僚の手から多くの行政権を地方公共団体に移譲し、地域を住民が主体となって改革していけるような、地域財源の確保を前提とした行財政能力の拡大、住民生活や住民生活に関わる社会福祉の増進、住民の雇用保障や環境の改善、住環境の保全や整備などが主張されたのである。ただしここでも地域主権に対する明確な解説は行われてはいない。⁽¹⁰⁾

四、マニフェスト二〇〇九の各論と地域主権

民主党は、「マニフェスト政策各論」の4「地域主権」で、八つの具体的政策を掲げその内容を表示している。それは、

27. 霞ヶ関を解体・再編し地域主権を確立する
28. 国の出先機関、直轄事業に対する地方の負担金は廃止する

29. 目的を失った自動車関連諸税の暫定税率は廃止する
30. 高速道路を原則無料化して、地域経済の活性化を図る
31. 戸別所得補償制度で農山漁村を再生する
32. 食の安全・安心を確保する
33. 郵政事業を抜本的に見直す
34. 市民が公益を担う社会を実現する

というものである。マニフェストでは、それぞれの項目に対する具体的な政策を「政策目的」と「具体策」で提示している。

「27. 霞ヶ関を解体・再編し地域主権を確立する」の政策目的の第一は、「明治維新以来続いた中央集権体制を抜本的に改め、『地域主権国家』へと転換する」、第二は、「中央政府は国レベルの仕事に専念し、国と地方自治体の関係を、上下・主従の関係から対等・協力の関係へ改める。地方政府が地域の実情にあった行政サービスを提供できるようにする」、第三は、「地域の産業を再生し、雇用を拡大することによって地域を活性化する」というものである。またその具体策の第一は、「新たに設立する『行政刷新会議（仮称）』ですべての事務事業を整理し、基礎的自治体が対応可能な事務事業の権限と財源を大幅に移譲する」、第二は、「国と地方の協議の場を法律に基づいて設置する」、第三は、「国から地方への『ひも付き補助金』を廃止し、基本的に地方が自由に使える『一括交付金』として交付する。義務教育・社会保障の必要額は確保する」、第四は、「『一括交付金』化により、効率的に財源を活用できるようにするとともに補助金申請が不要となるため、補助金にかかわる経費と人件費を削減する」というものであった。

「28. 国の出先機関、直轄事業に対する地方の負担金は廃止する」の政策目的の第一は、「国と地方の二重行政は排し、地方にできることは地方にゆだねる」、第二は、「地方が自由に使えるお金を増やし、自治体が地域のニーズに適切に応えられるようにする」である。またその具体策の第一は、「国の出先機関を原則廃止する」であり、第二は、「道路、河川、ダム等の全ての国直轄事業における負担金制度を廃止し、地方の約一兆円の負担をなくす。それに伴う地方交付税の減額は行わない」というものであった。また「29. 目的を失った自動車関連諸税の暫定税率は廃止する」では、政策目的の第二で「二・五兆円の減税を実施し、税制に対する国民の信頼を回復する」をきっかけ、具体策の第一では「ガソリン税、軽油取引税、自動車重量税、自動車取得税の暫定税率は廃止して二・五兆円の減税を実施する」としている。

「30. 高速道路を原則無料化して、地域経済の活性化を図る」では、具体策として「割引率の順次拡大などの社会的実験を実施し、その影響を確認しながら、高速道路を順次無料化していく」として、その所要額を一・三兆円程度と計算している。また「31. 戸別所得補償制度で農山漁村を再生する」では政策目標の第一に「農山漁村を6次産業化(生産・加工・流通までを一体的に担う)し、活性化する」、第二に「主要穀物等では完全自給をめざす」とし、具体策では「戸別所得補償制度の内容」や「森林管理・環境保全直接支払制度」を導入することを論じ、その所要額を一・四兆円程度と見積もっている。さらに「32. 食の安全・安心を確保する」では政策目的を「国民が安全な食料を、安心して食べられる仕組みをつくる」と「食品安全行政を総点検する」とし、そのための所要額を三五〇〇億円程度と見積もっている。さらに「33. 郵政事業を抜本的に見直す」では、その具体策の第一として『日本郵政』『ゆうちょ銀行』『かんぽ生命』の株式売買を凍結するための法律(郵政株式売局凍結法)を可及的速やかに成立する」をか

かけ、その意向の強さを強調した。

最後の「34. 市民が公益を担う社会を実現する」では、その政策目標の第一として「市民が公益を担う社会を実現する」、第二に「非特定営利活動法人をはじめとする非営利セクター（NPOセクター）の活動を支援する」を掲げた。さらに、その具体策としては第一に「認定NPO法人制度を見直し、寄付税制度を拡充するとともに、認定手続きの簡素化・審査期間の短縮などを行う」、第二に「国際協力においてNGOの果たす積極的な役割を評価し、連携を強化する」とした。さらにその所要額を一〇〇億円程度と試算している。¹¹⁾

以上八つの地域主権に関する項目を見た場合、それに直接かわるものは、「27. 霞ヶ関を解体・再編し地域主権を確立する」と「28. 国の出先機関、直轄事業に対する地方の負担金は廃止する」と「34. 市民が公益を担う社会を実現する」といえる。それらの根底にもあるものは、前掲の地方自治法第一条の二の①と、②の「国は、前項の規定の趣旨を達するため、国においては国際社会における国家の存立にかかわる事務、全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動若しくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務又は全国的な規模で若しくは全国的な視点に立つて行わなければならない施策及び事業の実施その他国が本来果たすべき役割を重点的に担い、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることを基本として、地方公共団体との間で適切に役割を分担するとともに、地方公共団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」を具体化することを目的としたものといえる。すなわち自由民主党を中心とする連立政権は、自らが制定した地方分権一括法の規定の実施を怠ってきていたとして、それを非難したということができる。

地方主権改革の必要性の前提として、民主党はマニフェスト二〇〇九の「地域主権」の最初で、「明治維新以来続いた中央集権体制を抜本的に改め『地域主権国家』へと転換する」必要性を明示し、これまでの日本の地方自治制度を中央集権的と断言している。ただし、現在の日本の地方自治制度は中央集権的か地方分権的かの判断については争いがある。西尾勝氏は、「神野直彦氏は、日本の行政システムを集権的分散システムであると規定している。このシステム分類では、政府体系を構成する各級政府が人々に提供する行政サービスの提供業務が上級の政府に留保されている度合いが強ければ強いほど集中的なシステム、その逆は分散的なシステムとされている。そして、これらの行政サービス提供業務の実質的な決定権が上級の政府に留保されている度合いが強ければ強いほど集権的なシステムで、その逆は分権的なシステムとされている。この集中・分散と集権・分権の両軸の組み合わせで各国の行政システムを類型化すれば、日本のそれは集権的分散システムに該当する」と判断したことを示している。

そして、西尾氏は「事実、日本の公務員総数に占める自治体公務員の割合は約四分の三、日本の国と自治体の歳出純計に占める自治体の歳出割合は約三分の二である。この代表的な二つの代替指標に照らせば、日本では行政サービス提供業務のおおよそ七割前後は自治体によって担われていることになる。これは、先進諸国のそれに比べ、きわめて高い比率である。日本は、神野直彦が指摘するように、確かに相対的には分散的なシステムなのである。…略…『事務事業』は大幅に都道府県と市町村に分散されているものの、実質的な決定権は国に高度に保有されているのである。確かに日本は、相対的には集権的なシステムなのである」¹³として、日本を中央集権的な国家と断言しているのである。また西尾氏は「日本の行政システムが集権融合型Ⅱ地方制度であるということは、地方分権改革にとって何を意味するのか。日本の行政システムを先進国並みのグローバル水準に近づけようとするれば、差し当たりまずは、日本独自

の機関委任事務制度を全面廃止し、国と自治体の融合の度合いを大幅に緩和することが求められる。これが実現したからといって、それだけで集権的分散システムの持つ集権制を抜本的に解消することにはならないが、その集権制の度合いを大幅に緩和することには寄与する。この機関委任事務制度の全面廃止に際して、従来機関委任事務とされていたものを、それぞれ『現住所主義』に立って、当該自治体の事務に切り替えることとすれば、それはこれまでの『国の事務』とされてきたものをこれからは『自治体の事務』に改めることを意味するので、法制度上の事務の分散性はさらに一段と高められる結果を招く¹⁴として、機関委任事務制度の全面廃止が地方分権の推進にとっての第一歩であることを強調しているのである。

機関委任事務の廃止は一九九九（平成一一）年七月の地方分権一括法の制定によって実現され、あとは前述の地方自治法第一条の二の実現に向けた改革が求められてきたのである。自民党を中心とする連立政権は「地方分権」の推進でこの要請にこたえようとしてきたが、民主党はマニフェスト二〇〇九においてこれを不十分とし、国と地方の役割分担の推進は「地域主権」改革によって推進すべきだとして、「地域主権」という言葉を用いたのである。

五、地域主権改革の流れとその議論

地方分権一括法により、地方自治法に「地域」という言葉が導入されるとともに、機関委任事務制度廃止による地方分権化の傾向が強化された後も、地方分権の拡充に向けた動きは継続されていった。二〇〇一（平成一三）年には小泉内閣の下で「地方分権改革推進審議会」（七月）と「第二十七次地方制度調査会」（二月）が発足し、二〇〇四（平成一六）年五月のいわゆる合併三法（市町村の合併の特例に関する法律の一部を改正する法律）「市町村の合併の特例に関する

法律」「地方自治法の一部を改正する法律」が制定され、平成の大合併が促進された。小泉改革のもう一方の改革は、二〇〇四(平成一六)年度から二〇〇六(平成一八)年度にかけて実施された「三位一体の改革」である。国庫補助負担金改革、税源移譲、地方交付税の見直しを一体として行うことを目的としたことから、「三位一体の改革」とよばれるこの改革は、二〇〇二(平成一四)年六月の「基本方針二〇〇二」において初めて使用されたものであり、「基本方針二〇〇四」(二〇〇六)において目標が定められ実施されたものである。二〇〇六(平成一八)年一月には安倍内閣の下で「地方分権改革推進法」が制定され、二〇〇七(平成一九)年四月には「地方分権改革推進委員会」が、五月には「地方分権改革推進本部」が発足している。

政権交代があったことから、地方分権改革推進委員会の第三回答申(二〇月)と最終答申(二一月)は二〇〇九(平成二一)年に鳩山内閣に提出されているが、鳩山内閣は同月に内閣府に「地域主権戦略会議」を設置し、一二月には「地方分権推進計画」を閣議決定し地方分権改革から地域主権改革へ舵を切った。二〇一〇(平成二二)年一月に「地方財政検討会議」の設置が総務大臣により決定され、三月には「国の直轄事業にかかわる都道府県等の維持管理負担金の廃止等のための関係法律の整備に関する法律」が公布されたが、四月の地方自治法の一部改正案、地域主権改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律案、国と地方の協議の場に関する法律案からなる、いわゆる「地域主権改革三法案」は継続審議になったままで鳩山内閣は退陣した。

菅内閣誕生直後の二〇一〇(平成二二)年六月には「地域主権戦略大綱」が閣議決定され、一二月には「アクションプラン―出先機関の原則廃止に向けて」が閣議決定され、出先機関廃止にかかわる権限移譲の受け皿としての側面を有する「関西広域連合」の設置が総務大臣によって許可されている。二〇一一(平成二三)年四月には「地域の自

主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」(地域自主自立改革推進法、いわゆる第一次一括法)が、五月には「国と地方の協議の場に関する法律」が制定されている。国と地方の協議の場に関する法律の前身となったものが、一九九三(平成五)年六月の地方自治法改正で制定された地方自治法第二六三条の規定である。そこではいわゆる地方六団体に「地方自治に影響を及ぼす法律または政令その他の事項に関し、自治大臣(現在は総務大臣)を経由して内閣に対して意見を申し出、又は国会に意見書を提出することができる」ことを認めたものである。小泉内閣は地方六団体の要求を受けて、「三位一体の改革を議論する『国と地方の協議の場』」を開催した。この経験が法律の制定に結びついていったのである。さらに八月には「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」(地域自主自立改革推進法、いわゆる第二次一括法)が制定されたのである。¹⁵⁾

前述のように、「地方」あるいは「地方制度」という言葉には混乱が見られる。西尾氏は「日本では地方自治制度という概念に代えて『地方制度』なる独特の概念が戦前から使用され続けた」ことを前提として、戦前の日本の地方制度を、「日本で『地方制度』と称されてきたものは、地方行政制度と地方自治制度を表裏一体に張り合わせた制度であった」とし、地方行政制度を「国の地方行政官庁とされていた府県知事・郡長またはこれに準ずる国の地方機関とされていた市町村長が国の地方行政区画である府県・郡・市町村において実施する国の地方行政に関する制度である」とし、また地方自治制度を「自治体として承認・創設された市区町村・郡・府県などの住民みずからの区域内において行使する自然権に関する制度である」と説明しているのである。戦後の地方制度に対しては、「統一的な地方自治法が制定された。そして、市町村長・都道府県知事はいずれも直接公選職とされ、これによって都道府県は完全

自治体化したと説明されてきた。しかし、戦後の地方自治法と国家行政組織法には機関委任事務制度の根拠規定が残されただけでなく、機関委任事務は、戦前のように市区町村の執行機関に対してだけではなく、戦後は完全に自治体化した都道府県の執行機関にも拡大適用されるに至った。いかえれば、戦後の地方自治法は地方行政制度と地方自治制度の双方を合わせて統一的に定めるものになったのである¹⁶⁾と論じているのである。

一九九九(平成一一)年の地方分権一括法の制定に伴う機関委任事務制度の改革が、二〇世紀最後の地方制度改革であったとすれば、その廃止の受け皿づくりとして論じられてきたものが、都道府県の合併による道州制への移行と、平成の大合併による広域型の基礎自治体の創設ということができる。平成の大合併は、地方公共団体の行財政能力の拡充を通じた、国や都道府県からの権限移譲の受け皿づくりという側面も強かった。そうした中で小泉改革を中心とした改革が実施された後に政治混乱が生じ、「地域主権」が独り歩きしている感が強くなってきている。そこには、「たしかに『地域主権』は、多くの公法学者からも、『国民主権』の原義に沿わず政治用語に過ぎない¹⁷⁾とする意見も根強い。それゆえ二〇一一(平成二三)年の四月と八月に成立した「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」(第一次一括法と第二次一括法)には「地域主権改革」ではなく、「地域の自主性及び自立性を高めるための改革」すなわち「地域の自主自立改革」という表現にとどまっているのである。

地域主権をめぐる二〇一〇(平成二二)年二月五日の衆議院予算委員会での審議を見ると、自民党の石破茂議員の「地域主権という言葉をよくお使いになりますね。主権てなんですか」との質問に対して、原口総務大臣は「憲法の中には、国民主権とそれから国権という言葉があるわけです。国権というのは、…略…主権者たる国民がみずからの国の形を決めるということでございます。地域主権というのは、憲法九十二条において、補完性の原則、団体自治

の原則、そして住民自治の原則、これが定められておるわけですから、主権者たる国民がみずからの地域についてみずから責任を持つという意味」と答えている。総務大臣の答えは、「『地域主権改革』とは、『日本国憲法の理念の下に、住民の身近な行政は、地方公共団体が自主的かつ総合的に広く担うようにするとともに、地域住民が自らの判断と責任において地域の諸課題に取り組むことができるようにするための改革』である」とし、「『地域主権』は、この改革の根底をなす理念として掲げているものであり、日本国憲法が定める『地方自治の本旨』や、国と地方の役割分担にかかわる『補完性の原則』の考えと相まって、『国民主権』の内容を豊かにする方向性を示すものである」と「地域主権戦略大綱」に述べられている内容を要約したものに過ぎない¹⁸。結果的に民主党は、補完性の原理に基づく国民主権の解釈に取り組んでいるのであり、国民主権と補完性の原則を合わせて考えた場合に、地域主権は国民主権の最先端のものとして地方自治行政を支える強力な概念と捉えていると判断せざるをえない。

「国家主権」と「地域主権」を対比した場合、地方自治法第一条の二を前提にすれば、行政権を国家の権限と地方の権限に明確に区分し、それぞれが国家主権と地域主権の名のもとに独自に責任を持って遂行すべきものと考えざるを得ない。すなわち自治権を固有権ととらえ、その実施主体である地域に主権が存在することを明確にするものではない。地域主権は単に地方分権を言い換えたものにすぎないということになる。地域主権戦略大綱の文言は、そうした地域主権の性格が色濃くにじみ出てくるのである。

また、地域主権改革大綱の「第3 基礎自治体への権限移譲」の「1 基本的な考え方」には以下のような規定がみられる。それは、

「主権者たる国民が、自らの住む地域のことは自らの責任で決定できる、活気に満ちた地域社会をつくっていくこ

とを、地域主権改革は目指している。この改革においては、住民に最も身近な行政主体である基礎自治体に事務事業を優先的に配分し、基礎自治体が地域における行政の自主的かつ総合的な実施の役割を担えるようにすることが必要不可欠である。

いわゆる『平成の合併』により、全国的に市町村合併が進展し、市町村数は二二二二二(平成二一年三月末)から一七二七(平成二三年三月末)となった。これによって市町村では行政規模や能力の拡充が図られ、地域の将来を見据えた様々な特色ある取組が行われるとともに、行政運営の効率化の取組も進められている。また、『条例による事務処理特例制度』の活用も進んでおり、基礎自治体が現行法の想定を上回る行政能力とともに、地域主権型社会の担い手たらんとする意欲をも併せ持っていることを示している。

以上を踏まえ、都道府県と市町村の間の事務配分を『補完性の原則』に基づいて見直しを行い、可能な限り多くの行政事務を住民に最も身近な基礎自治体が広く担うこととする¹⁹⁾と書かれている。民主党は平成の大合併を高く評価し、合併後の自治体を地域主権型社会の担い手と捉えていることが主張されている。

たしかに、平成の大合併は市町村全体の六五%にあたる二〇一二市町村を対象に実施され、市町村数は約七〇%減の五八九市町村となった。参加市町村では市町村数は四分の一近くまで減少したが、一一三〇市町村と東京二三区は合併せず、全体ではほぼ半減にとどまった。合併市町村の平均人口は約九万人で平均面積は約三五七km²であり、非合併市町村の約五万人と一三七km²に比べて二倍に近い規模となっている。二〇二二(平成二四)年四月一日現在、政令市は一〇一市(指定都市二〇、中核市四一、特例市四〇)で、市全体の一三%であるが、五万人以下の市も二五八市で市

全体の三三%存在している。三六〇万人強の横浜市から四万四千人強の歌志内市まで多様な市が存在する。町の基準は都道府県条例によるが八千人（二二の県）と五千人（二道一府一九の県）が標準となっている。五万人台の四町から一二〇〇人の早川町まで多様な町が存在し、八千人未満の町は二三四で町全体の三一%となっている。村も五万人台の滝沢村から一七〇人の青ヶ島村まで多様な村が存在する。五千人以上の村は四二で村全体の二三%、一千人未満の村も二五村で村全体の一四%となっている²⁰。このことから、平成の大合併は逆に地方公共団体の自治能力の格差を拡大したといわざるを得ない面を内在しているのである。

六、戦後改革と地方行財政制度

地方財政は、それぞれの地方公共団体が住民から徴収する租税を前提に予算化され、執行されるものであることが望まれる。それゆえ「地方政府が教育、保育、介護、保健医療、環境衛生等の対人社会サービスを中心に公共サービスを展開していくためには、自主財源を拡充する自己決定権を認めなければならない」のである。しかし「地方政府に課税権を認めるだけでは…略…地方自治を支える自己決定権は確保できない」²¹のであり、「自己決定権を実現するためには、財政調整制度が必要」²¹なのである。というのも「すべての地方政府が同じ税制を持っていたとしても、供給できるサービスの水準は団体によって異なるのである。その理由としては、団体間で住民の所得水準に格差があるために人口一人あたりの地方税収入が異なること、住民の年齢構成・所得状況などに基づいて公共サービスのニーズが異なること、自然条件によって公共サービスの供給コストや税外収入が異なるため」²²とされている。

この「財政調整制度は『第1次世界大戦の落し子』と呼ばれている。というのも、財政調整制度…第1次世界大戦

後の経済的混乱に苦悩していたドイツのワイマール共和国のもとで、一九二三年の財政調整法をもって誕生した⁽²³⁾からである。日本の財政調整制度は、「日中戦争を契機とした総力戦の遂行過程において、一九四〇(昭和十五年)年の税制改革として結実」したものであり、「新地方財政制度は、地方公共団体が付加税あるいは独立税のとして課税するもの(直接課徴形態の地方税)と国が特定の租税を国税として課徴し、これを地方分与税として地方団体に交付するもの(間接課徴形態の地方制に分けられた)」のである。⁽²⁴⁾この地方分与税は還付税と配付税から構成されていた。「このような地方分与税の創設によって、地方税収の構造は大きく変化した。一九二九年度(昭和一四年度)から一九四三年度(昭和一八年度)の変化をみると、道府県独立税・同付加税および市町村独立税の比重が五一・六%から一五・二%に減少したのに対して、国からの移転財源は一七・一%から四五・八%へと増大したのである⁽²⁵⁾」という変化をもたらしたのである。

地方還付税と地方配付税から構成される「地方分与税は、①地方団体への財源保障(財源付与)、②地方団体間の財源調整、③国と地方団体との財源調整の三つの機能を果たしており⁽²⁶⁾」、国庫からの「交付金」と「間接課税形態の地方税」という性格の二重性を持つといわれている⁽²⁷⁾ものであった。このなかの地方配付税は、戦後の民主化過程における地方財政需要を反映して地方配付税の繰入率が引き上げられ、また六三制の実施や自治体警察の発足による市町村での財政需要の急増に対応するため、一九四八年度(昭和二三年度)に「地方配布税法」を制定して市町村への配分を増やしたのであり、地方分与税の性格を大きく変えている。戦後の日本では地方分与税の機能のなかの、「③国と地方団体との財政調整」の側面が強化されたのである。これはその後の予算編成をめぐる大蔵省と地方財務委員会の対立を生む原因の一つともなっている。⁽²⁸⁾

戦後日本の地方行財政改革のスタートは、日本国憲法第七章に「財政」が設けられたことに始まる。これをうけて一九四七（昭和二三）年に財政法が制定され、一九五二年（昭和二七）年には会計法が財務会計の手法として改正された。そこでは、財政運営の基本原則としては、公債発行の制限・日銀引き受けの禁止、余剰金の二分の一の公債償還などが規定され、財政統制の強化では、組織別予算編成方式が占領軍の抵抗を押し切って採用されている²⁹。それゆえこうした改革には「戦後改革によっても温存された官僚機構が、戦後改革の一環をなす財務統制を結局のところ流産させてしまった³⁰」との評価もなされている。地方財政においても、日本国憲法第八章に「地方自治」がおかれ、「地方財政法、地方自治法、地方税法などが新たに制定されて、地方財政システムの法的枠組みが地方自治の本旨のもとに整えられた。しかしここでも、戦前の官治的自治制が基本的には地方自治法に受け継がれ、国と地方の政府間財政関係や地方税制も一旦はシャープ勧告に基づく平衡交付金や付加価値ベースの事業税が制定され新たな地方税財政システムが成立したが、講話独立後には集権的税財政システムへ向けた改正が次々と加えられていった³¹」という評価がなされているのである。

戦後改革に向けてGHQは一九四八（昭和二三）年に経済安定化九原則を提示し、財政に関しては総合予算の真の均衡化と徴税の厳格化を求めた。「これを受けてドッジ・プランはインフレ収束をターゲットとし、一般会計、特別会計、政府関係機関そして地方財政も含めて均衡予算を指示した。またシャープ勧告は、公平で安定的な税制の確立、地方自治の財政面の強化、税務行政の改善などを基本目標に掲げ、税行政システムの改革案を一九四九（昭和二四）年に発表した。均衡予算は一九四九年度から生まれ、税制改革は勧告に従って一九五〇（昭和二五）年度に実施された³²」のである。経済安定化九原則を受けて作成された一九四九年度（昭和二四年度）予算編成において、大蔵省は配

布額を七二〇億円と、地方財政委員会は八五五億円と算出して対立した。最終的にはGHQによって五七七億円とされ、繰入率は三三・一四%から一六・二九%へと半減された。この事実は、地方配布税が国庫からの交付金であり、国庫財政の事情に応じて削減されうる、③の国家財政と地方財政との財源調整機能を果たしていたことを強く示したものである。⁽³³⁾

シャウプ勧告は日本の税制の改正に関する多くの指針を示した。それは日本の民主化を推進するため、地方自治を強化することが必要であり、そのためには地方財源の強化が図られなければならないことを前提とするものであった。そのための具体策として、シャウプ使節団は、都道府県及び市町村に対する独立財源の付与、国庫補助金の整理、平衡交付金制度の創設勧告している。また行政事務の再配分では、現行の事務配分に検討を加え、国、都道府県、市町村の三者の間の行政責任が明確に区分されるように行政事務の適正な再配分が必要なことも勧告しているのである。

こうしたシャウプ勧告の要点を整理すると以下ようになる。それは

- ①市町村を基礎的自治体として位置づけ、その財政収入の充実を図る。
 - ②付加税制度を廃止し、都道府県と市町村のそれぞれに独立税を与え、税務行政の責任を明確にする。
 - ③地域間における地方税負担の均衡を図るために、全税目について税率を明確に規定する。
 - ④地方税として不適當であり、課税効率が悪い税を廃止し、所得税および財産税に対する課税を強化する。
- の四点に整理することができる。基礎的自治体である市町村の基幹税は、固定資産税と市町村民税とされた、両税目は今日でも市町村の二大税目である。道府県には消費課税である入湯税と遊興飲食税などが設けられた。

シャウプ使節団の、財源調整制度としての地方財政平衡交付金制度導入の勧告を受けて、政府は一九五〇(昭和

二五)年に地方配布税を廃止し地方財政平衡交付金を導入した。平衡交付金の名称が示すように、この制度においては、地方公共団体の財政収入額が財政需要額よりも不足する場合、その不足部分を国が補填するという財源保障機能の強化が特徴となっている。しかも、財源保障の総額は、各地方団体の財源不足額を積み上げ方式で決定することとされた。しかし実際には、国は財源不足の影響もあり、各地方公共団体の財源不足額の積み上げ額を計上することはできなかった。他方、地方公共団体は、財政運営の厳しさの原因を地方財政平衡交付金の少なさに求め、行政サービスの不十分さを国の責任とした。こうした国と地方公共団体の対立を背景に、一九五三(昭和二八)年に国から地方公共団体への財政移転の方法は、不足額の積み上げ方式から国税の一部(所得税、法人税、酒税)とリンクさせる方式である地方交付税制度に改められた。

地方交付税の財源は、現在では、国税である所得税と酒税の三二%、法人税の三四%、消費税の二九・五%、たばこ税の二五%の総額とされている。それゆえ地方交付税は、地方公共団体が、等しく合理的かつ妥当な水準で自主的にその事務を遂行し財産を管理することができるよう、必要な経費(基準財政需要額)と、標準的な状態において徴収が見込まれる税収額(基準財政収入額)を算定し、収入が経費に不足する場合に、その差額を国が交付する税³⁴⁾ということになる。

シャープ勧告が生み出した平衡交付金制度とそれに連なる地方交付税交付金制度には、「地方財政システムは、国が地方を監視し、国策を推進する代わりに、財政的に支援し倒産させないことが大原則となっている。戦後改革として、占領軍は日本の民主化を進めるために、民主化とセットとして地方分権を進めようとし、とりわけ市町村中心の地方自治という原則を打ち立てた。それ自体はけっして間違った方向性ではなかったが、現実の地方財政の姿とはあ

まりにもかけ離れたところがあった。当時、経済は疲弊の極にあったし、市町村の役所は自治体として多くの仕事を行うスタッフも財源もなかったからである。そこで、国―県―市町村の縦のラインで上意下達として仕事を進めていく方式や地方交付税による財源措置という制度が定着³⁵させたものであるとの評価がある。

国―県―市町村の縦のラインは、「時期がくれば役割が縮小するはずの過渡的な存在である」が、実際はそうはならなかった。「過密・過疎化の進展による財政力格差の拡大や、オイルショック等の景気変動など、制度改革のタイミングは難しかったとはいえ、経済成長が進み豊かな社会になってなお、戦後的な発想で作られた制度は抜本的に変革されることなく、多くの贅肉をつけるにとどまっていた」のである。それゆえ、「国による地方自治体への関与は、地方分権推進委員会が機関委任事務の全廃をターゲットに掲げて風穴をあけ、二〇〇〇(平成一二)年四月に地方分権一括法が施行されたことによって、ようやく変えられることとなった。実にシャープ勧告以来、五〇年が経過していた。それでも、国や県の市町村への関与のあり方が全面的に変わったという実感はまだ伴っていない」ばかりか、「地方交付税の方は、バブル崩壊後の財政運営のなかで四〇兆円を超えるような借入金³⁵を特別会計のなかで抱えることになり、制度として破綻した。戦後の経済循環のなかでは考えられなかったような超長期の経済不況が、財政運営の失敗をもたらした」という評価がなされている。

シャープ勧告の前提は「市町村優先主義」であり、その保障手段として「税制改革と事務の再配分」を掲げている。その本質は近年強調されている「補完性の原則」に沿うものであるといえる。ただし、シャープ勧告に沿った「自治体警察、自治体消防」の理念は、当初双方とも市町村に配置するとされたが、財政上の問題もあり、消防は市町村消防として維持されたが、警察は都道府県警察に改編された。また消防組織には一部事務組合や広域連合が設置されて

いるところも多く、そうした行財政改革を目的として、市町村合併が推進されてきたといえる側面も小さくはない。

シャウプは国の財政状況に応じて配布額が決定される、国税の地方公共団体への垂直的調整制度である一九四〇（昭和一五）年に創設された地方分与税が、一九四八（昭和二三）年の地方配布税に移行した。これらは国が徴収する国税の一部を、国が国家財政の状況等を勘案して配分額を決定する、国主導の垂直的財政調整制度としての性格が強いものであった。それゆえシャウプは、税の一定額を地方税として国が徴収し地方に配分すべきものであり、景気にあまり左右されない中で、地方公共団体間の水平的調整機能の役割を果たすものである平衡交付金制度へ移行することを提唱し、それは一九五〇（昭和二五）年に導入されたのである。平衡交付金制度は一九五四（昭和二九）年に地方交付税交付金制度へと発展していったのである。

七、地域主権改革と地方行財政制度改革の目的と方向性

地方財政をめぐる国家財政と地方財政の関係が、実質的には中央集権的であり、これを地方分権型に変革すべきであるとする意見が、地方交付税交付金が創設された後も継続的に主張されてきた。それを受けて地方交付税算定方法が継続的に改善されてきたが、地方の不満を解消するにはいたらなかった。そうした流れに抜本的な改革を求めたものの一つが、一九九五（平成七）年に成立した地方分権推進法に基づいて設置された地方分権推進委員会の一九九七（平成九）年七月にだされた第二次勧告である。それを受けて政府は一九九八（平成一〇）年五月に地方分権推進計画を閣議決定し、九項目にわたる地方交付税改革案を提示した。これを受けて二〇〇〇（平成一二）年四月に地方分権一括法が制定され、地方自治体の意見申し出制度が法制化された。また合併特例債の新設も決定されたことから、平

成の大合併が進展されることになったことが理解できる。⁽³⁶⁾

一九九三（平成五）年の細川内閣の誕生以降、日本の政治、行政、地方自治等に対する改革への動きが活発となった。ただし、細川内閣以降の政権が短命であったこともあり、改革の基本的な枠組みは一九九九（平成一一）年に橋本内閣によって形成され、二〇〇一（平成一三）年以降の小泉内閣で具体化されていくことになった。省庁再編推進法に基づいて省庁再編が実施されるとともに、地方分権一括法をうけて「平成の大合併」が推進されることになったのである。橋本内閣の企画を小泉内閣が推進したといえる流れがここには存在する。その後の改革は短命内閣の連続という政治的混乱の影響を受け、目立った成果はみえていない。政権交代によって「地域主権」改革も提示されたが、地方財政改革においては目立った動きはみられていない。

地方分権改革の方向性は、神野によれば「集権的分散システム」を「分権的分散システム」に改めることである。そのためには財政調整制度すなわち地方交付税の改革が位置づけられなければならない。垂直的財政調整制度においては事務権限の配分と、課税権の配分という二つのレベルの調整の実施が必要となる。このことはシャープ勧告の「事務の再配分」と「税制改革」以来、各所委員会や調査会などで継続的に議論されてきたものである。ただし改革が明確に動き出すのは地方分権一括法以降ということになる。この中で事務権限の配分は、中央政府と地方政府にそれぞれ執行する行政任務を配分することであり、課税権の配分は、配分された行政任務を中央政府と地方政府が執行できるように課税権を配分することである。例えば地方に行政任務を配分すれば、地方政府に財政需要が生じることになるが、財政需要や課税力には地方政府間で格差があり、財政需要と課税力とに起因する地方政府間の財政力格差を是正する水平的財政調整が必要となる。

ただし、垂直的調整において事務権限を身近な地方政府に配分しても、必ずしも分権型となるわけではない。垂直的財政調整において、機関委任事務に代表されるように、行政任務の多くが地方政府に配分されていても執行任務の決定権は中央政府が握っている「決定と支出の非対称」と、地方政府に事務権限を多く配分しながら、それに対応した課税権を設定しないという状況をいう「行政任務と課税権の非対称」という「二つの非対称」が生じている場合には集権型にとどまるのである。日本の支出つまり行政任務を中央政府と地方政府に四対六あるいは三対七で配分しながら、税源配分では国税と地方税が六対四あるいは七対三となっている状態は、後者の典型的な例といえることができる³⁷。

二〇一二（平成二四）年の国家予算を見ると、一般会計は九〇・三兆円であり、税収が四二・三兆円、公債発行額は四四・二兆円で、税収よりも公債発行額が多くなっている。特別会計の総支出額は二九四・一兆円で、会計間のやり取りや国債の借り換えを除く純計額は一九〇・五兆円となっている。国は二〇八・八兆円の予算を執行しているのである。地方税制計画を見ると総額は八一・九兆円であり、自主財源である地方税は三三・七兆円、地方債一一・二兆円、地方交付税等が一七・六兆円、地方譲与税が二・三兆円、その他が五・四兆円となっている。ひも付き財源とされる特別会計から地方政府への移転財源である国庫支出金は一一・八兆円となっている。国は借金をしながら地方交付税や国庫支出金を地方に支出しているという状況が見られる。そこに国と地方を一体的に見た行税制改革が必要になる³⁸。

垂直的財政調整の手段の一つとして、地方分権一括法によって機関委任事務が廃止され、地方公共団体の事務は自治事務と法定受託事務とされた。また地方行政制度改革の一環として、地方公共団体の効率化を目的の一つとして平成の大合併が推進された。その過程の中で推進された財政改革の代表的なものが三位一体の改革である。これは、二〇〇一年四月に発足した小泉政権の下、経済財政諮問会議の『骨太の方針』に『地方への税源移譲』が明記された

ことが端緒である。二〇〇三(平成一五)年六月、地方分権改革推進会議意見は「三位一体の改革についての意見」を、翌年には「地方公共団体の行財政改革の推進等行政体制の整備についての意見」公表した。そうした流れを受けて二〇〇五(平成一七)年に三位一体の改革が推進されたのである。

小泉改革の中で、二〇〇五(平成一七)年一月三〇日、税源移譲、補助金の廃止・縮減、地方交付税改革を内容とする改革案が政府・与党において合意された。それは二〇〇六(平成一八)年度までに所得税から個人住民税へ三兆円の税源移譲を、補助金カットとセットで行うというものであった。この「三位一体の改革」の開始は、小泉改革が始まって約四年半後のことであった。それゆえ二〇〇〇(平成一二)年四月に施行された「地方分権一括法」による改革を第一次分権改革とするなら、三位一体の改革は第二次分権改革と位置づけることができるという評価もなされている。

ただしそこには、「しかし、国家財政の再建を最優先課題とする財務省、地方の権限を強化し地方への税源移譲を求める総務省、補助金を介した地方への権限を保持したい各省庁とのせめぎ合いのなか、三位一体改革への道は決して平坦」ではなかったものであり、「ようやく決着を見た改革であったが、三兆円という税源移譲の目標を達成するために、土壇場になってとられた策は、義務教育、児童扶養手当、児童手当といった、国が基準を決め地方が実施する経費の国庫負担率の引き下げであり、『数字合わせ』の色彩を濃くおびたものであった。これでは国と地方を合わせた財政支出の削減には結びつかず、また、『地方分権の原点を見失った三位一体改革』と批判されてもしかたがない面も有して」いたとする評価も見られるのである。³⁹⁾

たしかに財政調整制度は「地方自治を支える財政的な分権の観点からは、地方税を中心とする自主財源が最も重要

である。しかし同時に、国民としての一体感が存在することも事実である。特に対人社会サービスに関しては、標準的なサービスを行うのに必要な一般財源を補償することが求められる。また、人間が一生の間に居住地を移動する権利を有すること及び水・森林・農地などの国土利用・保全を考慮すれば、都市と農山漁村は相互依存関係にあるといえる。そして、全ての地方政府が同じ税制を持っていたとしても、供給できるサービスの水準は団体によって異なるのである。：略：したがって財政調整は、市場主義的な想定を大きく超えて、地域社会の安定を図る制度である。：略：この『公平な分配』をめざす制度は特定補助金によって画一的サービスを行う『結果の平等』ではなく、あくまでも『機会の均等』を実質化する制度⁴⁰なのである。

二〇〇六（平成一八）年に九月に誕生した安倍内閣の下で、一二月に旧地方分権改革推進法を改正し、旧法の成果を踏まえつつ地方分権改革を総合的かつ計画的に推進することを目的とした地方分権改革推進法が成立した⁴¹。法律の制定を受けて二〇〇七（平成一九）年地方分権推進委員会と地方分権推進本部が発足した。地方分権推進委員会は二〇〇八（平成二〇）年五月の第一次勧告「生活者の視点に立つ『地方政府の確立』」を福田内閣に答申した。同年一二月には第一章「国と地方公共団体の新しい役割分担」と、第二章「国と地方公共団体の関係についての新たなルール」の創設、第三章「必置規制の見直しと国の出先機関のあり方」、第四章「国庫補助負担金の整理合理化と地方税源の充実確保」、第五章「都道府県と市町村の新しい関係」、第六章「地方公共団体の行政体制の整備・確立」、第七章「地方分権の推進に伴い必要となるその他の措置」を中心とする第二次勧告を麻生内閣に答申した。また二〇〇九（平成二一）年一〇月には、「自治立法権の拡大による『地方政府』の実現へ」をメインタイトルとし、第一章「義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大」、第二章「地方自治関連法制の見直し」、第三章「国と地方の協

議の場の法制化」を柱とする第三次勧告を、同年一二月には「自治財政権の強化による『地方政府』の実現へ」を内容とする第四次勧告を鳩山内閣に提出してた。⁴²

民主党の鳩山首相は「『地域主権』という考え方は、『国民主権』と同じような意味を持つと考えており、皆様方一人ひとりが、自分の思いで、このふるさとに暮らして、本当にすばらしいな、自分の思いと発想が、行動が実現できる。いわゆる『補完性の原理』に基づいた新たな国と地域の在り方」（木佐要約：地域主権戦略会議第一回会議）を示すもので、地域主権の実現は「一丁目一番地」の改革であると説明している。⁴³しかし地域主権の定義はなく、民主党政権も短命に終わったことから目立った改革は行われていない。

二〇一〇（平成二二）年の第二回地域主権戦略会議においては、「義務づけ・枠付け等」すなわち「義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大」、「基礎自治体等」すなわち「基礎自治体への権限移譲」、「一括交付金化」すなわち「ひも付き補助金の一括交付金化」、「出先機関等」すなわち「出先機関の抜本的改革」が重点的な検討課題とされた。これらの課題は地域主権戦略会議の目新しい政策ではなく、自民党政権下で設置された地方分権推進委員会の答申等を受けたものである。

二〇一〇（平成二二）年三月の第一七四国会に「地域主権改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律案（第一次一括法案）」と「国と地方の協議の場に関する法律案」と「地方自治法の改正案」の三つの法案いわゆる「地域主権改革三法案」が提出された。法案審議は「地域主権」の定義をめぐる紛糾し、翌年四月の第一七七国会でようやく成立した。第一次一括法は関係法律四二の整備を行うことを目的としたものであった。その中の四一の法律は、義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大が目的とされていた。「地域の自主性及び自立性を高めるための改革

の推進を図るための関係法律の整備に関する法律案」(第二次一括法案)は二〇一一(平成二三)年四月に第一七七回通常国会に提出され、八月に成立した。第二次一括法は一八八の関連法律の整備を行うものであるが、そのうち①基礎自治体への権限移譲が四七法律、②義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大が一六〇法律となっていた。それゆえ第一次・第二次一括法は主として条例制定権の拡大を目的とした法律であったといえる。残る「ひも付き補助金の一括交付金化」は一割程度実施されたが、安倍内閣によつて各省庁が配分を決定する補助金に戻された⁴⁴。

こうした地方財政制度の実態と必要性和改革をめぐつて、最近では消費税をめぐる理論が展開されている。国家財政の赤字は、財政調整制度への国の交付能力の低下を表すことになる。赤字公債等の発行によつて問題を先送りしても、のちの世代に問題を預けることになるだけである。また、市場の原理を前提とした地域間競争を展開していった場合には、企業や人の流入を目指す地方政府は減税政策や過剰な給付政策を導入することになりやすい。その際に流出を防御しようとする地方政府との間に、減税競争や給付行政の拡大競争を導くことになってしまうことは疑いの余地がない。減税競争を回避しながら、安定財源の確保を地方政府が望むとすれば、全国一律の消費税に頼ることが最も簡易な対策となる。確かに国ごとに直接性を前提にした国税負担率が異なつたとしても、それを理由に国家間の移住を行おうとする人はそんなに多くないはずである。特に収入格差が大きい場合には、税負担とは逆転した人の流れも考えられる。

たしかに日本の国家における財政赤字の問題は避けて通れない問題である。しかし国家財政赤字の補填として消費税の増税額を国税として対応すれば、地方のいたずらな減税競争と、地域格差を拡大する可能性が高い。資本の国際間移動の厳しい現代社会にあつて、少なくとも資本の大都市集中は避けがたい現象といわざるを得ない。国土はヒ

ト・モノ・カネの集中する大都市と、第一次産業を中心とした田園地帯に分かれていくことは避けがたい現象といわざるを得ない。国土は産業の集中と展開を前提とする都市型社会と、自然や環境の維持が大切な田園地帯に分かれることになる。

都市部と田園地帯は、相互の長所を生かしつつ、共存可能な国土経営が求められることになる。地域的特性を生かした地域開発や自然環境の保全や回復が必要な行政を展開していくには、明確な地方分権の推進と、合理性の認められる財政調整制度の展開が必要となる。地方の主体性を維持した地域政策にとって、安定した財源の確保も重要な課題となる。その場合には消費税は重要な財源であるといわざるを得ない。地域主権改革は政権交代のための単なる政治的スローガンに過ぎない側面が強いだけで、きちんとした計画性のない地域政策に過ぎなかったといわざるを得ない。地方分権改革か地域主権改革かといった不毛な議論は終わりにするべきである。政治家や政党の都合ではなく、分権と財源保障を前提とした実りある地方自治制度の改革を展開する必要がある。

- (1) C.Parkinson, "Parkinson's Law", Houghton Mifflin Company, 1957. 森永晴彦『パーキンソンの法則』他参照
- (2) 四次にわたる全国総合開発計画関係の内容については、自治省行政局振興課『平成六年改定 広域行政圏要覧』第一法規(平成七年)を参照した。
- (3) 国土形成計画については、国土交通省国土計画局『国土形成計画(全国計画)』日経印刷を参照し整理した。
- (4) 岩崎忠著『地域主権』改革 第3次一括法までの全容と自治体の対応』学陽書房、二〇一二年、七―八頁参照
- (5) これまでの民主党の主張は、「民主党『政権交代』 民主党の政権政策 Manifesto 国民の生活が第一』民主党 www.dpj.or.jp」の「暮らしのための政治を」から抜粋したものである(民主党マニフェスト 二―三頁)。

- (6) 姜再鎬著「地方制度」森田朗『行政学の基礎』岩波書店、一九九八、七一頁
- (7) 金井利之著『地方制度』東京大学出版会、二〇〇七、三頁
- (8) 兼子仁著『変革期の地方自治法』岩波新書(新赤版) 一三四九、六頁
- (9) 内閣府ホームページ「地方分権関係の主な経緯(過去二〇年) 参照 www.cao.go.jp/bunken-kaikaku/ayumi.pdf」。条文等の特徴については関係については、兼子 前掲書 六頁参照
- (10) 民主党マニフェスト 四―一五頁
- (11) 民主党マニフェスト 一九―二〇
- (12) 西尾勝著『地方分権改革』行政学叢書⑤、東京大学出版会、二〇〇七、八頁。西尾はこの本の中で、神野直彦の著書として『システム改革の政治経済学』岩波書店、一九九八、『希望の島』への改革―分権型社会をつくる』日本放送出版協会、二〇〇一、『三兎を得る経済学―景気回復と財政再建』講談社、二〇〇一、『地域再計の経済学―豊かさを問い直す』中央公論新社、二〇〇二、『財政学』有斐閣、二〇〇二などを紹介している。
- (13) 西尾 前掲書 八―九頁
- (14) 西尾 前掲書 一―三頁
- (15) 年表については、「内閣府 前掲pdf」および「兼子・前掲書末の年表」等を参照した。なお地方自治法第二六三条の三の制定過程や、国と地方の協議の場に関する法律の制定過程については、原田光隆著「地方公共団体の国政参加をめぐる議論」、国立国会図書館『レファレンス二〇一〇・九』(www.ndl.go.jp/data/publication/refer/pdf/071606.pdf)を参照し整理した。
- (16) 西尾 前掲書 一二頁
- (17) 兼子 前掲書 四頁
- (18) 衆議院予算委員会の審議は、kokkai-sokuhou.iza.ne.jp/blog/entry/2440990/を参照して要約した。「地域主権改革の定義」は「地域主権戦略大綱」(平成二二年六月二二日閣議決定)を参照した。

- (19) 『地域主権戦略大綱』（平成二二年六月二二日閣議決定） www.cao.go.jp/chiki-shuken/doc/100622taiko01.pdf
- (20) 地方公共団体の実態に関しては、国土地理協会『住民基本台帳人口要覧―市区町村別の男女・年齢別人口、世帯数、人口動態―平成二三年版』国土地理協会、平成二三年八月を参照して整理した。なお平成の大合併は当初ゆつくりと推進され、平成一一年三月二一日現在での三三三二市町村は平成一六年三月三一日には三一〇〇市町村へと、五年間でわずか一二二市町村の減少にとどまっていたが、合併特例の影響もあったことから、平成一八年三月三一日には一八二二市町村となっており、わずか二年で一二七九市町村が減少している。平成の大合併が終了した平成二二年三月三一日には一七二七市町村となっており、四年間でわずか九四市町村の減少にとどまっている。その後も市町村合併はゆつくり進展しており、現在は一七一九市町村となっている（<http://www.soumu.go.jp/kouiki/kouiki.html>参照）。
- (21) 池上武彦著、第1章「財政調整の理論と制度」、神野武彦・池上武彦編『地方交付税 何が問題か』東洋経済、二〇〇三年、三頁
- (22) 池上 前掲書第1章 九頁
- (23) 神野直彦・池上武彦著、終章「地方交付税改革のシナリオ」、神野・池上 前掲書 二四六頁
- (24) 武田勝著、第2章「日本における財政調整制度の生成過程」、神野・池上 前掲書 四六頁
- (25) 大蔵省昭和財政史編纂室編『昭和財政史』第一四巻「地方財政」東洋経済新報社、一九五四年、二四七―二五〇頁参照
- (26) 奥野誠亮・柴田護著『地方財政法講和』地方財務協会、一九四九年、八五―八七頁
- (27) 持田信樹著『都市財政の研究』東京大学出版会、一九九三年、二三七頁
- (28) 武田 前掲書第2章 四九頁
- (29) 兼村高文著『ガバナンスと行財政改革システム』税務経理協会、平成一六年、四七頁参照
- (30) 兼村 前掲書 四七―四八頁
- (31) 兼村 前掲書 四八頁
- (32) 兼村 前掲書 四六頁

- (33) 武田 前掲書第2章 四九―五〇頁、石原信夫著『新地方財政調整制度論』二〇〇〇年、四〇―四二頁参照
- (34) 新自治用語辞典編纂会編集『新自治用語辞典 改訂版』ぎょうせい、平成二四年、「シャウプ勧告」(四二七頁)、「地方交付税」(六二六頁)等参照
- (35) 小西砂千夫著『地方財政改革論』日本経済新聞社、二〇〇二年、二一―三三頁参照
- (36) 池上武彦著第四章「地方交付税」、神野武彦・池上武彦編『地方交付税 何が問題か』東洋経済、二〇〇三年、三頁
- 地方分権推進計画のなかに掲げられた地方交付税改革の要点を整理すると、
- ① 地方交付税総額の安定的確保を図る
 - ② 人口・面積等の基本的な指標を基礎とする静態的な算定方法に加えて、実施事業量に応じた動態的な算定を適切に活用する
 - ③ 国・地方の役割分担見直しや法令等による事務義務づけの廃止・緩和に応じて算定方法の簡素化を進める
 - ④ 信頼度の高い客観的統計数値がある場合、補正係数による算定から単位費用による算定に切り替え、特別交付税の算定も簡明化を図る
 - ⑤ 算定方法について地方団体が意見を申し出る制度を整備する
 - ⑥ 地方債の元利償還金を基準財政需要額に算入する措置は地方交付税制度の趣旨に沿うものに限定し、新設は必要最小限のものとする
 - ⑦ 個別法による地方税の課税免除等による減収を基準財政需要額から控除する措置を見直し、新設は必要最小限のものとする
 - ⑧ 地方公共団体の課税努力・自主的財政再建努力・行革努力を促す観点と市町村合併を支援する観点からの財政需要を反映する
 - ⑨ 地方交付税を国の一般会計を通さずに交付税特別会計に直接繰り入れる措置の是非について検討する
- というものである(黒田武一郎著「分権型財政調整制度」神野直彦編『分権型地方財政制度を創る「分権型社会を創る」第5

卷』ぎょうせい、二〇〇〇年、二五二―二六二頁参照）。

- (37) 神野・池上 前掲書終章 二四九―二五二（3 2つの非対応）参照
- (38) 西田安範編著『図説 日本の財政 平成二四年度版』東洋経済、二〇一二年、二八〇―二九六頁参照
- (39) 林宜嗣『新・地方分権の経済学』日本評論社、二〇〇六年、i―ii頁参照
- (40) 神野直彦・池上岳彦編『地方交付税 何が問題か 財政調整制度の歴史と国際比較』東洋経済新報社、二〇〇三年、九―一〇頁。なお同書では、一〇頁末の註において、「Ruggeri and Strain[2001]は、ローゼンやセンを援用しつつ、財政調整が、「機会均等」を実現するために必要な制度であることを強調している」と解説している。
- (41) 新自治用語辞典編纂会編「地方分権改革推進法」六五一頁参照
- (42) 地方分権改革推進委員会勧告については、内閣府の地方分権推進委員会勧告・報告等 <http://www.cao.go.jp/bunken-kaikaku/inikai/torimatome/torimatome-index.html>を参照し整理した。
- (43) 木佐茂男「^地域主権V改革を考える」、三重県政策部企画室編『地域政策』二〇一〇年・春季号・No.35 公人の友社、七頁
- (44) 岩崎忠著『「地域主権」改革』学陽書房、二〇一二年、第2章から第4章参照

最後に

私が奥村先生と最初に御会いしたのは、先生がマスターを取得してロンドン大学から帰ってきた時でした。高山岩男研究室の先輩・後輩であったことからその後先生の薫陶を受け、国士舘大学政経学部の非常勤講師、専任講師、助教授、教授となった時に、仲間を集めて御祝の会を開催していただいたことは楽しい思い出です。ほんとうに色々御世話になりました。ありがとうございます。

二〇〇〇年四月に日本大学法学部にもどってきた時にもお世話になりました。この度退官される政治経済学科の学科改革やカリキュラム改革のお手伝いができたこともいい思い出になりました。経済系の先生から政治系の改革案に従うので案を出してほしいといわれ、先生の研究室で連日作業をしたことも楽しい思い出です。ただし改革案が最後に抵抗を受けて思ったほどにならなかったことが残念です。

先生との経験を糧にこれからも頑張ります。先生も御身体に気をつけられ益々御活躍くださることを祈念し、御礼とさせていただきます。

