

## 《論 説》

# 地方分権化と財政改革の課題

——地方分権推進委員会第2次勧告を中心に——

坂 本 忠 次

## はじめに

わが国では、国の行財政改革と並行し、地方分権の推進も重要な政策課題となっている。しかし、国債・地方債の累積に伴う国・地方にわたる未曾有の財政危機のもとで行財政改革が主要な政策課題となり、地方分権の推進の前途にも幾多の障害が見られ出している。地方分権とこれに伴う財政改革は21世紀に向けて重要な政策課題であることはいうまでもない。本稿では、地方分権化と行財政改革の課題、特に1997年7月発表の地方分権推進委員会の第2次勧告について、特に財政改革との関連を中心に取り上げ検討していくこととする<sup>(1)</sup>。

1997年7月8日、『地方分権推進委員会第2次勧告一分権型社会の創造』(以下『第2次勧告』と略す)が地方分権推進委員会(諸井 虔委員長)から橋本龍太郎首相に提出され公表された。『第2次勧告』では先の『中間報

---

(1) 摘稿「機関委任事務の廃止と財政改革——地方分権推進委員会『中間報告』によせて——」『岡山大学経済学会雑誌』第28巻第4号、1997年3月、「分権化をめぐる若干の論点——事務振り分け案と合併の住民発議制をめぐって——」同上誌、第29巻第1号、1997年6月、参照。

告』及び『第1次勧告』を受けて、国が自治体に代行させていたる機関委任事務廃止後の事務区分について、「自治事務」を6割としたが「法定受託事務」も約4割を占めることとなり、国の関与をかなり残すところとなった。

『第2次勧告』の骨子は、①国の政策を誘導するための奨励的補助金は原則として廃止・縮減する、②個人住民税の制限税率の廃止や法定外普通税の許可制の廃止等課税自主権の尊重、③地方債発行の許可制を事前協議制に変える、④自治体職員の資格や定数、組織に対する必置規制の廃止・緩和、⑤中核市に準じた市の特例創設など地域の実情に応じた市町村合併の推進（合併を進めるための住民投票制度の活用）などを主要な中身としている。

しかし、一方で、機関委任事務の「自治事務」への振り分けに伴う中央から地方への税財源の移譲は事実上提案されず、国と地方の紛争を処理する裁定機関構想等については結論が先送り（9月）された<sup>(2)</sup>。

以上の経過を見る限り、地方分権化に向けての委員会のこれまでの努力は近来にないものであり、また、その提案も機関委任事務の廃止とその事務振り分け案に象徴される通り従来になく大膽な画期的ともいえる提案ではあったが、第2次勧告で最も重要なべき財政改革については、その核心となるべき地方税源の拡充などは、将来の国税の地方税への移譲は示唆されてはいるもののその具体的な税目や税率等への提案は見られず不徹底に終っているといわざるを得ない。

そこで本稿では、今回の『第2次勧告』を中心に、その勧告の意義と問題点、今後への分権化に向けての財政改革の課題について述べておくことにし

(2) 『第2次勧告』をめぐる評価については、地方分権推進委員会の当初の見込みである自治事務8割、法定受託事務2割の目標を達成できなかつたが、その中身も重要とする意見（例えば、高木健二「第2次勧告の解説と評価」『自治総研』（財）地方自治総合研究所、1997年7月号）、この振り分け案が事務の本来の帰属主体など法的な検討を行わずに進められているとの根源的な批判（例えば『住民と自治』自治体問題研究所、1997年9月号掲載の白藤博行氏の報告）などが見られる。なお、『都市問題研究』97年10月号は、神野直彦、和田八束他の特集号となっている。

たい。なお、本稿は、1996（平成7）年11月の日本地方自治学会大会での報告に基づき、その後『第2次勧告』での財政改革の勧告等を踏まえて執筆していることをお断りしておきたい<sup>(3)</sup>。

## 1. 戦後の機関委任事務行政と補助負担金の拡大

わが国の機関委任事務の歴史的沿革は、すでに明治地方自治制成立期にまでさかのぼる。この点については、すでにふれてきた<sup>(4)</sup>ので本稿では省略するが、わが国の政府間関係では国から地方への事務委任一特に機関委任一に伴う国・地方間の経費の負担区分の基準はその時々の事情に応じて決められており、きわめてあいまいであり不明確であったことは否定できなかった。そうして、この関係は、戦後の新しい政府間関係にも引き継がれていると思われる所以まずこの点から見ておこう。

第二次大戦後、1949年にシャウプ勧告が行われ、国・地方を通じた行政事務の再配分について三原則を提案したことは周知のところである。それは、(1)行政責任明確化の原則、(2)能率の原則、(3)地方自治の尊重、とくに市町村優先の原則、の3つであり、行政事務の配分についていわばアメリカ型の完全分離モデルを提案した。

これを受けた日本政府の地方行政調査委員会議（いわゆる神戸委員会）は、1950年12月、その具体化を検討しとりまとめた勧告（いわゆる神戸勧告）を政府に提出した。その中で国の方への事務の委任の方法については2つの点を中心に提言しているが、それは、①機関委任の方式と②委託の方

(3) 本稿は、日本地方自治学自治叢書10、敬文堂、1997年11月刊に若干の補足を加えて掲載されることになっていることをお断りし、同年報をもあわせ参照されたい。

(4) 抽稿、前掲、「機関委任事務の廃止と財政改革」参照。なお、国庫補助負担金をめぐる歴史的沿革等についてくわしくは、拙著『日本における地方行政財政の展開』御茶の水書房、1996年、第3章第1節、第4章第4節なども参照されたい。

式である<sup>(7)</sup>。

この勧告では、①については、「国の責任とされた事務を地方公共団体の機関に委任して行うことは極力避けるべきである」が、例えば国会議員の選挙、国勢調査等国指定統計、食糧管理他については認められてよいとしている。ただ最小限にとどめるべきである。「その事務の処理のために地方公共団体に経費を負担させることは絶対に避けなければならないし、また、その監督の方法も合理化することが必要である」とした。また、「機関委任の認められる事務の範囲は、地方自治法別表において明示し、将来無制限に増加されることのないようにすべきである。」と述べていたことが注目される。

一方、②の委託方式については、「国の营造物に関する事務については、国は、地方公共団体との契約により事務の一部を委託する事ができる」がこの場合にも「地方公共団体に受託の義務はなく、国の監督権は認められない」とした。委託方式については、道路、河川のような国の营造物に限ることとしており、地方の側に引受義務のない、契約方式の委託を考えていたと思われる。

なお、シャウプ勧告及び神戸勧告の国の経費負担の規定では、国庫負担金は全面廃止はとらないが極力廃止する。国庫委託金は前述のものなどに限つてある程度は止むを得ない。この場合全額国庫負担を原則とする。その他、奨励的補助金は一部存続すべきであるが、低く抑えることなどを指摘していた<sup>(8)</sup>。

シャウプ勧告とこれを受けた地方行政調査委員会議の勧告については、その後、①機関委任事務の整理合理化とは逆に同事務が増加の一途をたどった

(7) 以下の点成田頼明「機関委任事務の廃止とこれに伴う諸問題（上）（下）」、『自治研究』72-6, 72-7, 1996年6月, 7月を参照。

(8) 拙稿「国庫補助負担金の現状と改革の課題(1)(2)」『岡山大学経済学会雑誌』18-4, 19-1, 1987年, 同「国庫補助金制度改革の現代的課題——農業関係補助金の事例を中心——」前提誌, 26-1, 1994年6月。

こと、②それに伴って国（各省庁）の補助負担金も漸次拡大して行ったこと、そして、③事務再配分の三原則のうち(2)の能率の原則のみがその後の市町村合併の具体化の中で実現されたことである。これは、市町村優先主義の事務再配分の受け皿となるものとされ、地方分権推進委員会の第2次勧告でもその考え方方が再び採用されている（この問題については後述）。

1952（昭和27）年の地方自治法の改正により、別表3・4が追加され、都道府県知事と市町村長等の機関に委任される国の事務が列挙された。その後は、この手直しがないまま放置され今日に至っている。

ところで、わが国政府間関係における国と地方の経費の負担区分の考え方については、1948年の地方財政法の第10条に規定されているが、各個別法で規定されてきている。例えば、1952年の義務教育費国庫負担法（法律第306号）では、教育の機会均等とその水準の維持向上をめざし、義務教育費関係教職員給与の国・都道府県の各2分の1負担が定められた。また、1950年の生活保護法では、生活保護行政は国の行う事務とされると共に国の経費負担の割合（当初10分の8、その後いくつかの変遷をへて現在は10分の7.5）が定められた。

ここに、各法の制定を通じて国・地方間の経費の負担区分が定められたが、これらは、国の事務責任の程度一したがって国の関与も前提していた一によって定められたのではなかったかと考えられる。

1960年代の高度成長期及び1973年以降のポスト高度成長期にかけ、工業開発、地域開発に伴う社会資本整備、都市計画、公害・環境保全行政、土地利用規制、消費者行政等の分野で新たな立法措置が見られ、個別法で国・地方の経費負担区分が規定されて行った。機関委任事務の項目数も同時に急増して行き、ここに機関委任事務を中心とする融合型の中央集権システムの形成が見られこれに伴い国から地方への特定補助金も拡大して行ったのである。

なお、この間及び、1980年代～90年代における地方制度調査会（「地制調」と略す）、臨時行政調査会（「臨調」と略す）と行政改革審議会（「行革審」と

略す) 等でいくつかの改善・改革提案が見られたが、これらの勧告には、整理合理化又は廃止の方向に積極的なものと消極的なものとがあった。、

この点について簡単に見ておくと表1の通りとなる。見られる通り、自治省に関連する審議会の地方制度調査会の答申では整理合理化や廃止の方向に積極的なものが多く(民間政治臨調の提言も同じ)、政府側の臨時行政調査会(第1次~第3次)の提言には消極的なものが多くなっている<sup>(9)</sup>。

表1 機関委任事務の改善・改革の提案

〈積極型〉

1963年12月の「行政事務の再配分に関する答申」(第9次地制調)

1986年2月の「機関委任事務等に係る当面の措置についての答申」(第20次地制調)

1993年1月の「民間政治臨調」の「地方分権に関する緊急提言」

1994年11月の「地方分権の推進に関する答申」(第24次地制調)

〈消極型〉

1964年9月の「行政事務の配分に関する改革意見」(第1次臨調)

1979年9月の第17次地制調答申

1981年3月以降の第2次臨調と行革審、第3次臨調の提言

注) 〈積極型〉、〈消極型〉の評価は、当面の筆者の判断であり、答申が両論に渡っているものもある。

ただ、いずれの答申や提言でも、経費・財源問題との関連では殆どふれられていないことが特徴的である。

この間、国からの特定財源である国庫補助金については、高度成長期を中心に拡大し総花的となると共に、石油危機以降特に1985年度からの国の財政危機を反映したいわゆる高率補助金のカットへと進んだ(表2参照)。また、一部の補助金の整理・統合、メニュー化・総合化・廃止等が見られ、一般財源(地方交付税等)への振り替えも行われた。

しかし、今日、国の補助金等はなお国家財政のかなりの比重(1995年度歳入総額の14.9%)を占め、その内国庫負担金が88.5%、委託金が4.8%、その他(奨励的補助金が16.6%を占める。また、都道府県支出金の内国庫財源を

(9) 成田、前掲論文、上、などを参考にして筆者が判断した。

表2 高率補助金の補助率削減措置

| 年 度                  | 1984 | 1985 | 1986   | 1987, 1988 | 1989    | 1990～                        |
|----------------------|------|------|--------|------------|---------|------------------------------|
| 生活保護費等               | 8/10 | 7/10 | →      | →          | 3/4:恒久化 | →                            |
| 措置費等                 | 8/10 | 7/10 | 1/2    | →          | 1/2:恒久化 | →                            |
| 義務教育費等               |      |      |        |            |         | → 1990年度までの暫定措置, 1990年度以降1/2 |
| 恩 給                  | 1/2  | →    | 1/3    | →          | 一般財源化   |                              |
| 追 加 費 用 等            | 1/2  | →    | 1/3    | →          | 1/3     |                              |
| 長 期 給 付              | 1/2  | →    | →      | 1/3        | 3/8     |                              |
| 公共事業費<br>(例)道路改築(内地) |      |      |        |            |         |                              |
| 一 般 国 道 直 輪          | 3/4  | 2/3  | →      | 6/10       | 6/10    | →                            |
| 〃 補 助                | 3/4  | 2/3  | 6/10   | 5.75/10    | 5.75/10 | →                            |
| 河 川 改 修 直 輪          | 2/3  | 6/10 | →      | 5.5/10     | 5.5/10  | →                            |
| 〃 補 助                | 2/3  | 6/10 | 5.5/10 | 5.25/10    | 5.25/10 | →                            |

(注) 大蔵省『財政の現状と展望』1990年3月による。

伴うものが56.8%を占める(表3, 表4参照)。

地方分権推進委員会の『中間報告』及び『第1次勧告』では、経費・財源の問題には抽象的にしかふれられず先送りとされた。今回の『第2次勧告』で国庫補助金の整理等を中心にある程度まで取り上げられた。

## 2. 機関委任事務の廃止と財政改革

今回の地方分権推進委員会の『中間報告』、『第1次勧告』及び『第2次勧告』を通じて共通して指摘された国の機関委任事務の原則的廃止・整理の提案が、これまでの臨調や地制調の答申にも全面的な形では見られなかったという意味では「画期的」提案であった点をまず評価しておきたい。それは、『第2次勧告』の副題にも見られる通り、文字通り「分権型社会の創造」に向けて、国と地方公共団体の関係の新たなルールの創設を目指したものであったといえよう。

表3 国庫支出金の状況 (1995年度, 千円, %)

| 区分      | 都道府県      | 市町村   | 純計額        | 構成比    |
|---------|-----------|-------|------------|--------|
| 義務教育費   | 2 861 693 | 28.6  | —          | 19.0   |
| 生活保護費   | 167 061   | 1.7   | 987 391    | 19.4   |
| 児童保護費   | 181 924   | 1.8   | 319 387    | 6.3    |
| 結核医療費   | 9 686     | 0.1   | 7 014      | 0.1    |
| 精神衛生費   | 26 949    | 0.3   | —          | 26 949 |
| 老人保護費   | 7 810     | 0.1   | 371 328    | 7.3    |
| 普通建設事業費 | 4 804 039 | 48.1  | 1 807 494  | 35.6   |
| 災害復旧事業費 | 304 884   | 3.1   | 294 381    | 5.8    |
| 失業対策事業費 | 8 778     | 0.1   | 14 718     | 0.3    |
| 委託金     | 203 260   | 2.0   | 157 668    | 3.1    |
| 普通建設事業  | 20 306    | 0.2   | 9 580      | 0.2    |
| その他の    | 182 954   | 1.8   | 148 088    | 2.9    |
| 財政補給金   | 3 947     | 0.0   | 5 984      | 0.1    |
| その他の    | 1 414 697 | 14.1  | 1 115 740  | 22.0   |
| 合計      | 9 994 728 | 100.0 | 5 081 105  | 100.0  |
|         |           |       | 15 075 833 | 100.0  |
|         |           |       |            | 100.0  |

注)『地方財政白書』平成9年(1997)版による。

しかし、『中間報告』や『第2次勧告』でも指摘されているような、中央集権型行政システムから地方分権型行政システムへの変革を、明治維新・戦後改革に次ぐ文字通り「第3の変革」「世紀転換期の大事業」として実現することは、「一朝一夕」にできるものでないこともまた、いつわらざる事実であろう。

そこでは、(1)機関委任事務の整理と法的受託事務ないしは特に自治事務への振り分けに対して権限と関与の喪失を恐れる国(各省庁)側からの抵抗の問題をはじめ、(2)自治事務への移行に伴う各個別法に基づく国・地方間の経費の負担区分の維持ないしは変更をめぐる問題、(3)国の地方への関与を見直し機関委任事務を整理し分権型社会の創造を目指して行くに際しての税財源拡充のあり方等が課題とされてくるからである。

これらの点について、『第2次勧告』ではかなりくわしい検討がなされ、また機関委任事務の整理、必置規制の見直し等を中心に各省庁からのヒアリン

グ等を精力的に行った努力と苦心の跡が見られることは、ひとまず評価しておきたい。

表4 都道府県支出金の状況

(1995年度, 千円, %)

| 区分         | 実額        | 構成比   |
|------------|-----------|-------|
| 国庫財源を伴うもの  | 1 471 920 | 56.8  |
| 児童保護費負担金   | 142 030   | 5.5   |
| 老人保護費負担金   | 81 394    | 3.1   |
| 普通建設事業費支出金 | 663 896   | 25.6  |
| 災害復旧事業費支出金 | 71 595    | 2.8   |
| 委託金        | 158 517   | 6.1   |
| 普通建設事業     | 33 081    | 1.3   |
| 災害復旧事業     | 688       | 0.0   |
| その他の       | 124 748   | 4.8   |
| その他の       | 354 488   | 13.7  |
| 都道府県費のみのもの | 1 120 526 | 43.2  |
| 普通建設事業費支出金 | 434 378   | 16.8  |
| 災害復旧事業費支出金 | 1 149     | 0.0   |
| その他の       | 684 999   | 26.4  |
| 合計         | 2 592 446 | 100.0 |

注) 出典は表2に同じ。

上記の内(1)については、前稿までにすでに若干ふれてきたので、本稿では特に、(2)の自治事務への移行に伴う国・地方間の経費の負担区分をめぐる問題、(3)の分権型社会の創造に向けての税財源拡充の課題等について、これまでの勧告との関連において検討を加えておくことにしたい。

#### (1) 機関委任事務の廃止と国・地方間の経費の負担区分をめぐる問題

周知の通り、わが国における政府間関係つまり国・地方の財政関係が、国・地方の行財政関係の交錯に見られる中央・地方の相互依存の関係を前提にしていることは周知のところである。それは、国・地方の経費配分がほぼ4対6に対して税源の配分は、6対4と逆の関係となっており、その差額

は、国側からの地方交付税や地方譲与税、国庫補助負担金等で、また、地方公共団体の国直轄事業負担金も一方で見られるなど政府間の移転財源によって補填されていることにあらわれている。このような中央・地方間の財政の交錯・移転財源の大きさは、わが国政府間財政関係の国際的な特徴となっていることはすでに多くの指摘のあるところである。

ところで、地方自治の物質的基盤をなすものは財政であり、今回の機関委任事務の廃止・整理と法的受託事務や自治事務への移行提案等に伴う国・地方の経費の負担区分のあり方が同時に課題となることはいうまでもない。地方分権推進委員会の『中間報告』及び『第1次勧告』までの段階では、機関委任事務の廃止・整理の提案と財政問題とは切り離して考えるという方針が取られてきた。しかし、国の機関委任事務の廃止・整理と財源問題とは本来表裏一体のものとして機能しているのであり、現実には切り離して論ずることはでき難いと思われる。したがって、今回の行政レベルをめぐる画期的提案は、当然、地方分権の実現のための税財政改革をも同時に伴うものでなくてはならないのである。

折しも、国は、「財政構造改革」の期間中であり、国及び地方の財政赤字の縮小のため財政健全化目標が設定されており、それとの整合性が図られねばならない季節を迎えており、分権化に向けての財政改革の課題にはきわめて厳しい現実が横たわっているといわねばならないのである。

いずれにしても、この問題は、国・地方の経費の負担区分といった戦後の地方自治法及び特に地方財政法の根幹にかかわる問題を含んでいる。

この問題について『第2次勧告』では、第4章のⅠ—Ⅱで具体的にふれて いる。そこでの考え方としては、まず、1. 国と地方の経費負担区分の原則として、「地方行政の自主的な運営の確保、行政責任の明確化等の観点から、地方公共団体の担う事務に要する経費については当該地方公共団体が全額を負担するという原則を堅持する」としている。また、「地方公共団体の担う事務について、国が経費の全部又は一部を負担又は補助する場合、国庫委託

金、国庫負担金及び国庫補助金に区分されるが、その中で国庫負担金と国庫補助金の区分を明確にすることが特に重要と考えられる」としている。そして、「その区分に応じて地方財政法や関係法令の規定等も整理することとする」としている。

この提案は一体いかなることを意味するのか。『第2次勧告』では、国と地方の経費負担区分について、現行の地方財政法に定められた「当該事務に対する国の利害の度合等に応じ」た考え方を基本とすることが適当であるとの立場に立ちつつも、新しい事務区分との関係については、次のような方向で整理することとしている<sup>(10)</sup>。即ち

- (1) 地方公共団体の担う事務に要する経費については、原則として当該地方公共団体が全額負担することとする。
- (2) 上記の例外として国がその経費の全部又は一部を負担するのは、次のものに限ることとする。なお国はその負担すべき割合に応じ、毎年度確実に負担することとする。
  - ① 法定受託事務のうち、専ら国の利害に関係のあるもの
  - ② 法定受託事務又はその実施内容、方法等の基本的枠組みが法律若しくはこれに基づく政令で定められている自治事務のうち、ナショナル・ミニマムの維持達成のためにはその運営につき国が進んで経費を負担する必要があるもの、又は、全国的な規模・視点から国民経済に適合するよう総合的に樹立された計画に従って実施しなければならない根幹的社會資本整備等に係るもの
  - ③ 災害救助事業、災害復旧事業
- (3) 法定受託事務又は法律に定めのある自治事務のうち地方公共団体が実施を義務付けられているものについては、国は、そのために要する財源について必要な措置を講じなければならないこととする。

---

(10) 『地方分権推進委員会第2次勧告』43ページ以下。

また、地方公共団体が法定受託事務又は法律に定めのある自治事務として新たな事務を負う場合においては、国は、そのために要する財源について必要な措置を講じなければならないこととする。

ここでは、ほぼ現行の地方財政法の精神が踏襲されているといえる。まず、(1)の地方公共団体の担う事務に要する経費を原則として当該地方公共団体が全額負担するというのは同法第9条の規定である。地方公共団体の事務については地方自治法第2条の②（その事務事例は同条③～⑨長の管理・執行権については同法148条など）に掲げられているが、この事務事例の中にも地方公共団体の固有事務以外に国からの委任事務がいくつか混在していると見られることが注意される。

ここでの経費の支弁については地方自治法第232条①に規定されており、「当該普通地方公共団体の事務を処理するために必要な経費」を支弁することが記されている。一方同条②では、「法律又はこれに基づく政令により普通地方公共団体又はその長、委員会若しくは委員若しくはこれらの管理に属する機関をして国の事務を処理し、管理し、又は執行させる場合においては、国は、そのために要する経費の財源につき必要な措置を講じなければならない」としている（傍点筆者）。

これは、(2)の上記の例外として国がその経費の全部又は一部を負担する場合と関連しているが、勧告では、(2)の①で法定受託事務の内の「専ら国の利害に關係のあるもの」、②では、自治事務でも国が進んで経費を負担する必要があるケース、根幹的社会資本整備等に係るものを規定している。

③では災害救助事業、災害復旧事業について、また(3)では、「法定受託事務又は法律に定めのある自治事務のうち地方公共団体が実施を義務付けられているものについては、国は、そのために要する財源について必要な措置を講じなければならない」こと、以上の内、地方公共団体が「新たな事務を負う場合において」は、国は、そのために要する財源について必要な措置を講じなければならない、とした。

『第2次勧告』における以上のような国と地方の経費負担のあり方に対する新たな考え方については、われわれが当初から抱いている懸念についての抽象的ではあるが1つの回答であると評価することもできる。

われわれの当初からの懸念は、機関委任事務の廃止・整理への画期的提案の意義を評価しつつも、その法定受託事務（仮称）及び自治事務（仮称）、特に自治事務への区分についてはこれに伴う経費負担、財源措置（国から地方への税源移譲を含む）を伴わない限り実効ある提案となり得ないことへの大きな危惧であったからだ。

また、いま1つのわれわれの関心は、これまでの国の各法律で定められた経費負担割合が、機関委任事務の整理振り分けによって自治事務に移行された場合にどのように変更されるか、その場合、各個別法や経費負担区分に関する基本法としての地方財政法や地方自治法をはじめとする関係法がどのように変更されるのか（あるいは変更されないのか）、また国の経費負担を伴いつつ国の関与をなくすることがどこまで可能かの問題でもあった。

ちなみに現行の地方財政法の規定では、すでに述べた通り、地方公共団体又は地方公共団体の機関の事務（つまり地方公共団体が実施主体となる事務・事業）を行うために要する経費は地方公共団体が全額これを負担する（第9条）ことを原則としている。しかし、次のような観点から、地方公共団体の行う事務について、国が経費の全部又は一部を負担しなければならないとしている。即ち、

- ① 専ら国の利害に関係のあるもの（これは国庫委託金で、地方財政法第10条の4で規定）
- ② 国と地方の相互に利害関係があり、国が進んで費用を負担する必要があるもの（国庫負担金で地方財政法第10条）
- ③ 総合的に樹立された計画に従って実施されるべき建設事業（国庫負担金、地方財政法第10条の2）
- ④ 災害救助・復旧事業（国庫負担金、地方財政法第10条の3）

⑤ 施策の実施又は地方公共団体の財政上特に必要があると国が認めるもの（奨励的補助金・財政援助的補助金、地方財政法第16条）

のような場合である。この規定は、抽象的であり、一面であいまいさを残すものであろう。もし、機関委任事務が廃止され「自治事務」とされた場合、このような現行の地方財政法に基づく地方が行う各種事務・事業への国（及び都道府県）の負担義務がどうなるのか、「自治事務」への国の関与が排除されるかないしは必要最低限のものにとどめられたとしても、現行の国の負担割合が基本的に維持され得るのかが問題となる。地方財政法における第10条～第10条3までの規定は、各個別法で国の責任、国・地方・国民等の責任が分担され規定づけられているものだからである。

いわゆる高率補助金をめぐる問題については、1985（昭和60）年度の予算編成から国の財政危機を背景に問題となり、漸定措置として何年かを区切って補助率が切り下げられた。補助率の切り下げは、特別の地方債や地方交付税によって措置されたとされているが、その後切り下げたままの負担率にとどまっているもの、ある程度の負担率の復元が実現したものも見られるところである。

例えば、いくつかの事例を上げて見ると、生活保護行政については、生活保護法（昭和25年、法律第144号）により「国が…必要な保護を行い」（第1条）と規定されている通り、国の責任（したがって経費負担も）が明確にされているが、この負担区分は従来の  $\frac{8}{10}$  が国の財政の都合で  $\frac{7}{10}$  とされ、その後  $\frac{7.5}{10}$  ( $\frac{3}{4}$ 、地方の負担割合は  $\frac{2.5}{10}$ ) とされ定着化された。生活保護関係事務は法定受託事務を原則とするが、被保護者の自立助長のための相談、助言等の援助事務は自治事務とする提案が96年12月の『第1次勧告』で出されている。しかし、『第2次勧告』では生活保護事務の「自治事務」への移行までは実現しなかった。したがって、これまでの国・地方間の経費負担区分の変更も基本的にはなく、『第2次勧告』の提言では、国が確実に負担すべきとされているものの一つであろう。

なお、このような国と地方の経費の負担区分は、歴史的には国の行政責任のあり方と地方自治体（住民を含む）側からの要求の闘争の中で定着化してきたものもあったと思われる。生活保護法は、戦後の国の社会保障政策一国の負担責任を定めた一の根幹となる法の一つでもあったからである。

児童福祉法（昭和22年、施行は昭和23年1月1日、法164）は、満18歳未満の児童に対する育成や、生活の保障を定めた法律だが、児童育成の責任は、「国及び地方公共団体」（第2条）の両方にあるとされている。国・地方の共同事務（もちろん国民＝家族の責任もあるが）といえるものであろうか。

ちなみに、児童相談所の設備並びに都道府県の設置する児童福祉施設の設備及び職員の養成施設に要する費用（同法第50条の9）と市町村の設置する児童福祉施設の設備及び職員の養成施設に要する費用（第51条）に対しては、国庫は政令の定めるところにより2分の1を負担するとしている。都道府県が残りの4分の1を負担するケースもある。

経費を国と地方が2分の1ずつ負担する義務についての扱いが課題となるが、勧告では、児童福祉法に基づく指定療育機関の指定（第21条の9第4項）ほかは都道府県の自治事務とする（大臣の権限行使は、国民の利益を保護する緊急の必要がある場合に限定）、無認可保育所施設等の無認可児童福祉施設に対する報告徴収、立入検査等の指導監督（59条）は、都道府県の自治事務とする（当該権限を、厚生大臣が直接執行することを認めるが、大臣の権限行使は、前項と同様に限定）としている。

この場合、児童福祉法に定める経費の負担区分（同法第49条の2以下）が変更されないと考えてよいのかが課題となるだろう。

いま一つ、老人福祉法（昭和38年、法133）は、「老人の福祉に関する原理を明らかにするとともに、老人に対し、その心身の健康の保持及び生活の安定のために必要な措置を講じ、…老人の福祉を図る」ことを目的としている。ここでも、国・地方とは記していないので、国と自治体及び国民（家庭・地域社会を含む）に責任がある事務といえようか。

老人福祉における居宅における介護等（同法第10条の4第1項）及び老人ホームへの入所等（第11条第1項）並びに市町村が設置する養護老人ホーム及び特別養護老人ホームの設備に要する費用、については、市町村の支弁とするとしている（同法第21条）。また、都道府県も、都道府県が設置する養護老人ホーム及び特別養護老人ホームの設備に要する費用を支弁することとなっている（同法第22条）。

都道府県は市町村の費用の4分の1（ないしは2分の1）、国は、政令の定めるところにより、市町村又は都道府県が支弁する費用（同法第21条第2号、第3号、第22条）の2分の1を負担又は補助するものとしている。

『第2次勧告』では、有料老人ホームの設置者に対する報告徴収、立入検査等の監督上必要な措置（29条第3項、4項）は、都道府県の自治事務とする。当該権限を厚生大臣が直接執行することは現行どおりできるものとするが、監督上必要な措置については、都道府県が第1義的に事務を処理すべきであることから、大臣の権限行使は、国民の利益を保護する緊急の必要がある場合に限定することとしている。このような自治事務への移行が、経費の負担関係の変更を伴うものでないのか、あるいは、経費負担（負担金、補助金等）の変更が地方交付税、地方税等一般財源によって保証されることが必要となるだろう。

身体障害者福祉法（昭和24年、法283）は「身体障害者の自立と社会経済活動への参加を促進する」（第1条）ことをめざす法律であるが、そのための「援助と必要な保護（「更生援護」）を総合的に実施する責務は、国、地方公共団体及び国民にある」（第3条）としている。

身体障害者の更生援護に要する費用の支弁については、市町村及び都道府県が支弁する。但し市町村が支弁する費用の一部については都道府県が政令に基づいて4分の1ないし10分の5を負担する（第37条①）。国は政令に基づいて市町村及び都道府県が支弁する費用の10分の5を負担又は補助する（第37条の2、①、②）とされている。

『第2次勧告』では、身体障害者法に基づく指定医療機関の指定（19条の2第1項、4項）、指定医療機関の診療内容及び診療報酬の請求の審査、診療報酬の額の決定（19条の5第1項）…等は、都道府県の自治事務とする。なお、指定医療機関に対する監督上必要な措置については、…大臣の権限行使は、国民の利益を保護する緊急の必要がある場合に限定する。なお、身体障害者手帳の交付に係る障害程度の認定について疑義があるときは、厚生大臣は直接執行（則5条）することができるものとする、としている。

自治事務は、都道府県のケースが多くなっている。ここでも、自治事務への移行によって先の経費負担区分がそのままなのか、変更され得るのかが課題とされよう。

ここでは、福祉関係の基本法についていくつかの事例をとり上げて見たが、同様な負担区分については、他の諸法においても、「法律に定めのある自治事務」に振り分けた場合、地方財政法第11条の規定（法律又は政令）との関係がどうなり国・地方（都道府県と市町村の関係を含む）の負担区分にどのように影響を受けるのかが課題とされるだろう。

なお、戸籍法（昭和22、法224）に基づく戸籍事務は、法務省（法務局）から市町村への委託事務であるが、財政的には地方交付税で措置されている（戸籍住民基本台帳費、世帯数を測定単位としている）。戸籍の事例に見る通り、今後、勧告でいわれているような法に基づく自治事務への振り分けが具体化する場合、自主財源の措置に代えて一般財源としての地方交付税の基準財政需要額に算入する方法が重要な方策の一つとなるべきとも考えられる。

以上、機関委任事務の整理に伴う財源措置のあり方についてまとめて見ると、最大のポイントの一つは、法定受託事務（仮称）への振り分けが国の関与等において実質的には従来と変わらない側面——したがって経費の負担区分についても基本的に従来と変わらないもの——とすれば、問題は、自治事務（仮称）の内「法律に定めのある自治事務」のうち地方公共団体が実施を義務づけられているものについては、国が、「そのために要する財源につい

て必要な措置を講ずる」ことがどのように具体的に実施されるかである。

ここで国が講ずるべき必要な措置については、勧告にもいう国庫負担金で確実に措置するか、一般財源としての地方交付税の基準財政需要額に算入する方法しかないであろう。そうして、前者よりも後者がより望ましい道であることはいうまでもない。

一方、法律に定めのない自治事務の実施に要する経費は、地方公共団体が自主財源としての地方税（目的税等を含む）でまかなうことが要請される。地方公共団体としては財源調達との関係でより厳しい選択を迫られることになることは、明らかな点なのである。

このような点は、いわゆる必置規制を廃止した場合にも同様の問題点が発生してくることはいうまでもなく、今後の検討課題だろう。

## (2) 国庫補助負担金の整理合理化

『第2次勧告』は、国庫補助負担金の整理合理化について、ふれ提言している。

①整理合理化を積極的に進めること、②既に目的を達成し、あるいは社会経済情勢の変化に伴い存在意義の薄れた事務事業及びこれに対する国庫負担金は廃止すること、③単に国庫補助負担金を削減するため補助負担率の実質的な引き下げを行うような手法はとるべきでないとしている。そうして、

- (1) 地方公共団体の経常的な事務事業に係る国庫補助負担金については、一般財源化を図る。
- (2) 人件費補助に係る補助金、交付金等については、一般財源化を図るとともに、当該職員設置に係る必置規制等を見直す。
- (3) 少額のもの、国庫補助負担事業部分が一部にすぎないもの等については、廃止又は一般財源化を図る。
- (4) 国庫補助金についてはサンセット方式、一定期間（5年）の終期を設ける。

国庫負担金については、毎年度の予算編成における見直しの外、一定期間（概ね10年）ごとに基本的な見直しを行う。

つぎに、国庫補助負担金及び国庫負担金の区分に応じた整理合理化の方策を打ち出している。

(1) 国庫補助金の整理合理化については、

- ① 地方財政法第16条に基づく国庫補助金の廃止、縮減（災害等を除く）
- ② 補助率が低いもの（3分の1未満）の廃止又は一般財源化
- ③ 零細な補助金の原則的廃止又は一般財源化
- ④ 新規の国庫補助金の抑制、スクラップ・アンド・ビルド原則の徹底
- ⑤ 負担金としての性格を持つ国庫補助金の法律改正による地方財政法第10法、10条の2、10条の3への位置づけと経費の種目算定基準及び負担割合等を法律又は政令で定めること（地方財政法第11条）

(2) 国庫補助金削減計画の策定については、

- ① 国の「財政構造改革の推進について」（平成9年6月3日閣議決定）との整合を図る
- ② 特別会計や特殊法人等から交付される国庫補助金の廃止・縮減
- (3) 経常的国庫負担金については、社会経済情勢等の変化を踏まえ、その対象を生活保護や義務教育等の眞に国が義務的に負担を行うべきと考えられる分野に限定。その負担割合に応じ、毎年国が確実に負担。

(4) 建設事業等に係る国庫負担金

その対象を国家的プロジェクト等広域的効果をもつ根幹的な事業などに限定するなど投資の重点化を図る。負担割合に応じて国が確実に負担する。生活基盤の整備等に係るものは、国の補助負担対象の縮減・採択基準の引上等を図り、地方の単独事業に委ねる。

全国的に一定の整備水準が達成された事業に係る国庫負担金は廃止・縮減する。

(5) 災害関係の国庫負担金

地方財政法第16条に関連する災害関係の国庫補助金の内国庫負担金としての性格を有するものは地方財政法10条の3に位置づける。

(6) 国庫委託金

きわめて少額でも委託金交付に伴う間接コストが多大のもの等についてはそのあり方を検討する。

(7) 国直轄事業負担金

地域の受益と広域的効果等を総合的に勘案し、見直しを行う。

地方公共団体に対するアカウンタビリティ（説明責任）の観点から積極的公開を進める。

事業の範囲について客観的な基準などにより、明確化を図る。

公共事業等の事務費の対象となる経費や範囲等について均衡のとれたものとする。

3 必要な地方一般財源の確保

国庫補助負担金の廃止・縮減とともに地方税・地方交付税等必要な一般財源の確保

A 存続する国庫補助負担金に係る運用・関与の改革（勧告のⅢ）

1 国庫補助負担金の統合・メニュー化、補助条件の緩和、補助対象資産の有効活用、転用等、と共に

2 国庫補助負担金の制度・運用のあり方をめぐる国と地方の関係に関する新たなルールの確立

事務の執行の適正化、事前手続の簡素化、交付決定の迅速化、弾力化等につとめる。

B 個別の国庫補助負担金の整理合理化及び運用・関与の改革等、について（勧告のⅣ）

1 国庫補助負担金の廃止については、

国立公園等環境保全管理金

土地利用規制等対策費交付金

- 地方生涯学習振興費補助金  
他 計 9 件
- 2 国庫補助負担金の一般財源化  
人件費補助等に係るもの（医療関係者養成確保対策費等補助金ほか），その他計14件
- 3 国庫補助負担金の交付金化  
中小企業指導事業費補助金など 7 件，交付基準のうち客観的指標に基づくものの比率を引き上げる
- 4 国庫補助負担金の重点化  
林道改良事業費補助など計13件，採択基準の引き上げ等も検討する。
- 5 国庫補助負担金のあり方の見直し  
協同農業普及事業交付金など 6 件
- 6 国庫負担金と国庫補助金の区分の変更  
森林資源管理費補助金など 2 件
- 7 国庫補助負担金の統合・メニュー化，運用の弾力化  
漁業振興事業費補助金など 3 件
- 8 補助条件の適正化・緩和  
生活保護指導監査委託費の見直し等12件
- 9 事務手続の簡素化等  
物価安定対策事業費補助金など31件
- 10 補助対象資産の有効活用  
へき地児童生徒援助費補助金のうちスクールバス・ボート購入費補助について，1 件
- 11 国直轄事業に関わるもの  
民有林直轄治山事業など 2 件
- およそ以上のような整理合理化の勧告となっている。ここで，『第2次勧

告』における国庫補助負担金の整理合理化の提案の特徴と問題的についてまとめておくとすれば、まず

第1に、国庫補助金の整理削減（廃止、一般財源化、サンセット方式の導入ほか）の方向はひとまず評価できる。また、

第2に、国庫負担金についても10年ごとに基本的見直しをすること、経常的国庫負担金は、生活保護や義務教育など国が義務的に負担すべき分野に限定すること、建設事業関係については、広域的根幹的事業に重点化を図ることなど、それ自体としては評価され得る点であろう。

しかし、一方で、①国庫補助負担金の整理合理化については、2000件以上もあるといわれる中で廃止9件、一般財源化14件など計約98件の整理改善の提案にとどまっていること、②整理合理化の大部分が福祉・保健・教育等民生関係に集中していること、③削減した後に必要な一般財源をどのようにして確保するか具体的な手順が示されていないこと、などいくつかの問題点を残すものとなっている。

### (3) 分権化と地方税財源の充実確保

地方税財源の充実確保、その拡充への提案は、分権化への財政的基盤の確立に向けてきわめて重要な位置を占めるものである。

『第2次勧告』では、まず、機関委任事務の廃止・整理に伴っては「地方税等の必要な地方一般財源の確保を図ること」を条件とすることがうたってある。そうして、まず、

1 地方税については、課税自主権の尊重、を提案しているが、これについては、①法定外普通税の許可制を事前協議制にすること（但し国との合意が必要）、②法定外目的税の創設（国との合意が必要）、③標準税率を採用しない場合の国への事前の届出の廃止、④個人市町村民税の制限税率の廃止、などが提案されている。次に、

2 地方交付税については、地方交付税が、「税源の偏在による財政力の格

差を是正」すると共に、「一定水準の行政の計画的運営を保障する」上で、その財政調整機能はきわめて重要であると位置づけ、今後とも総額の安定的確保を図ることが必要としている。

その算定方法については、「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」に併せて、「実施事業量に応じた」動態的な算定方法についても、適切に活用すること、算定方法の簡素化を進めること、特別交付税についても、できる限り簡明な方法により財政需要を算定していくこととすること。

また、地方交付税の算定方法について地方公共団体が意見を申し出ることができることとする等の法令に基づく制度を設ける、としている。

その他、各地方公共団体の課税努力、自主的な財政再建努力や行革努力等を促す観点、市町村合併を支援していく観点からの財政需要を反映できるように地方交付税の算定のあり方を検討していくこと、地方債の元利償還金に応じ基準財政需要額に算入する措置や基準財政収入額の算定に当たり個別法に基づき地方税の課税免除等による減収相当額を控除する措置等についてそのあり方を見直すとともに、新たな措置については必要最小限のものとする、ことなどを勧告している。最後に、

3 地方債については、①地方債許可制度を廃止し、国又は都道府県との事前協議を行うこととする。但し、②財政構造改革期間中は許可制を維持すること、③地方債の発行に係る手続について一層の弾力化・簡素化を図る、④地方債の発行条件の改善を図るとともに、資金調達方法の多様化、共同発行の促進に努める、などを提言している。

4 その他、(1)国から地方公共団体への事務・権限の移譲に伴う地方一般財源の確保のため、地方財政計画の策定を通じて所要財源を明確にする、(2)機関委任事務に係る地方公共団体の手数料については、同事務の廃止後は条例で定めることを原則とする、などとしている。

ここで、『勧告』における地方税財源の充実確保の提言への問題点と課

題を中心にまとめておくとすれば、まず、

- (1) 『勧告』において、「必要な地方一般財源の確保を図ること」としているのは抽象的な規定にとどまっている。
- (2) 『勧告』の最大の問題点として、国税から地方税への税源移譲問題に直接ふれられていないことであり、『勧告』の内容を不完全なものにとどめている。

今後、高齢社会が進展し、地域の共同的な業務が増加し分権化が必然の課題であるとするならば、地方税源の充実拡充はその経済的基盤として最も重要な課題となろう。現在の国の財政事情からして、政府・大蔵省側からの国税の地方移譲案への抵抗は強かったかも知れないが、当面（短期的に）はともあれ、中長期的には現行の中央・地方間の税源配分62対38（94年度）を、中央50%台、地方40%台、さらに将来的には両者をほぼ50対50に持って行くという展望を持たねば、わが国的地方分権化への実質的な前進はあり得ないことであろう。

大正期の政友会内閣時代にも、わが国で国税の地租及び営業税（大正末期から営業収益税）を地方税源として移譲せよという運動が行われたが、これは「物税」的性格の強い税の移譲提案であった。この案も結局当時には実現しなかったが（戦後、事業税・固定資産税等として事実上実現）、平成の今日の地方税移譲案の中心は何といっても国税の中軸を占める所得課税（いわゆる人税）であり、その大半を占める所得税が対象となることはいうまでもない<sup>(12)</sup>。

前述の中央・地方の税源の配分割合（62対38）を改善していくため、当面現行の国税の所得税と地方住民税の割合の変更で可能となるところから、所得税の税率を一部下げる、地方住民税所得割の税率（道府県2段階、市町村民税3段階）に上乗せすることの検討から始めることは可能であろう。

その場合、地方における個人所得課税（住民税）の拡充が地域格差を拡

大しないかとの懸念もあるが、所得税の一部を減らし地方住民税の税率に上乗せした場合にも、増減税同額とした場合、現状と比べ変動係数にはほとんど変化はないとするシミュレーション分析結果も報告されている<sup>(13)</sup>。北欧のスウェーデンで導入されている地方所得税のように、わが国の住民税の税率もできるだけフラット化（比例税化）していくことが応益性の観点からも望ましいかも知れない。

なお、1997年4月から消費税の税率が3%→5%に上昇し、その内の1%が地方税とされた。徴税主体はなお国にあるが、将来的には地方税課税当局（将来の地方税庁）にゆだねられるべきとも考えられる。

- (3) 『第2次勧告』が課税自主権について、法定外普通税の事前協議制、法定外目的税の創設、個人市町村民税の制限税率廃止などを提案したことは、ひとまず評価しておいてよいが、ただ国との合意（同意）という条件付きとなっていることにはなお問題点が残されている。
- (4) 地方の課税自主権を自主課税をめぐるメリットと若干の問題点については、筆者もかつて論じたことがあるが<sup>(14)</sup>、今後、法定外普通税については、流動人口の増大や環境問題の激化（炭素税、汚水税等環境税の導入等）に対応する税制——地方税拡充を含む——のあり方を模索し各自治体の実情に応じて導入の検討を図るべきであろう。

流動人口の大きい都市・農村のたばこ税収入を無視できないと同様に観

- 
- (11) 筆者のヒアリングでは、生活保護の認定基準の策定とその実施は全国的な統一を要するナショナルミニマムの行政であり、個々の自治体の個別の決定と実施にはなじみにくいとする見解も東京都をはじめとするいくつかの自治体当局者から聞かれた。
  - (12) ここで、現代の税源移譲論が消費課税を中心に置くか、所得課税を中心に置くかの課題があるが、人税としての地方所得税の充実化を分権的税制の基幹—消費税等はその補完一として当面考えておきたい。
  - (13) 東京都の税源移譲をめぐるシミュレーション分析を参照。東京都職員研修所調査職員研修所調査研究室『地方分権に伴う今後の地方税制度のあり方に関する調査報告書—税源移譲のシミュレーション』（座長 星野泉教授）による。
  - (14) 披露「分権化と地方税拡充の課題」『地方税』地方財務協会、1997年1月号、参照。

光流入人口を想定した間接税（アメリカ州の売上税の地方付加税やホテル利用税等）も今後わが国で参考とされ得るかもしれない。

- (5) いま一つは、アメリカの財産税の例に見られるような地方税の税率（制限税率を含む）への住民投票制を可能とするような地方税法の改正も、わが国で検討されてよい方向ではなかろうか。次に、
- (6) 地方交付税については、『勧告』にもある通り、今後のわが国でも地域財政力の格差是正に大きな役割を果たすことは否定できないだろうが、中長期的には自主財源としての地方税の拡充が、一般財源ではあるが依存財源（中央省庁）である地方交付税の相対的な削減へと向かわざるを得ないこともまた認識しておくべきであろう。
- (7) 地方交付税に関する『勧告』の中身は基本的には評価できるが、ただ問題点の一つとして提言(6)にあるような地方交付税の算定方法を「市町村合併を支援していく観点等からの財政需要を反映できる」方向に変えこの政策を強化していくことは、交付税の政策化・補助金化を助長するものであり『邪道』というべきであろう。地方交付税はあくまで、過疎地の学校維持や福祉等シビルミニマム（ナショナルミニマム）の確保などに限定し抑制しつつ活用を図って行くべきである。
- (8) わが国の地方交付税の将来について筆者は、今後ドイツに見られるような水平的財政調整（逆交付税）の導入の可能性を当面道府県などを中心に模索していくべきこと、また、国・道府県・市町村間の「共同税」のあり方——例えばわが国のたばこ税等——も検討していくべきではないかと考えている。次に、
- (9) 地方債については、まず、『勧告』にもふれてある通り、地方債許可制度の廃止→事前協議制（国と都道府県、都道府県と市区町村）への移行は、原則的に望まれるところである。
- (10) ただ、現行の許可制を残したまでの事前協議の導入は、それ自体としては意義あるものであろうが、戦後地方自治法施行50年を経た今日、これ

まで続いてきた地方自治法第250条、同施行令第174条の廃止（又は改正）から当面始めるべきであろう。しかし、今日、国の公共投資政策等の影響で、減税及び特に景気対策のための補正予算に100%の地方単独債を認める等、事実上の起債統制の政策的緩和が進行している。今日、府県を中心に地方債残高は著しく増大し、地方財政ストックのポジションの悪化をもたらしている。

- (1) 地方債の地方自治体連合公庫、または金融公庫による共同発行（引き受け）の道を検討してゆく必要があろう。
- (2) 地方財政における地方債借入金（債務負担行為額を含む）の累積と資金ポジションの悪化は、現代の地方財政運営におけるストック分析への視点の重要性を示唆している。

各種財政力指標に注意し、一定の公債費比率を上回った場合の新規起債のストップ等はもちろんあるが、特に、地方財政における複式予算の導入等ストック会計のあり方の検討が、分権的財政の確立に向けて急務となるだろう。

### むすびにかえて

『第2次勧告』との関連では、その他、分権と住民参加（画）との関連での検討課題をいくつか残している。先に述べた地方税の税率（制限税率）への住民投票制への道も、地方税財政へのアカウンタビリティを高めて行く意味で重要な検討方向の一つとなるだろう。

財政への住民の直接請求の慣行を促進し、また、直接請求制度の対象に地方税問題を含めるための法的措置をわが国でも整備してゆくべきだろう。

ただ、『第2次勧告』において分権の受け皿を整備する名目での市町村合併の推進にのみ住民投票の導入を奨励する考え方は、合併特例法に基づく住民発議制と共に、住民自治の本来的あり方、今後の分権型社会の創造との関

連でも問題点を残すものとなっている。市町村合併を住民自治（住民投票制を含む）の手続で行うことが望まれることはいうまでもないが、分権型社会の広域行政は一方で狭域行政をも含むものとして、住民自治との関連で位置づけられねばならないと思われる。

以上、今回の地方分権推進委員会の『中間報告』『第1次勧告』『第2次勧告』を前提に、機関委任事務と財政改革をめぐる諸局面について検討を加えてきた。

最後に分権型社会に向けての機関委任事務の整理・廃止と国・地方間の経費負担区分の検討、地方交付税や地方税・地方債のあり方等地方税財源の拡充策とは表裏一体の関係にあること、そのためには、現行の地方自治法、地方財政法、地方税法をはじめ、各種法律、政令等の財源・経費問題に関連する部分の総合的な検討と見直しが同時に必要とされてくることを述べておきたい。

## The Tasks for Decentralization and Financial Reform

### —Concerning the Second Report of the Local Decentralization Promoting Committee—

Chuji Sakamoto

In my last two papers, I have studied some points of issue on local decentralization, concerning the interim report and the first report by the local decentralization promoting committee.

In this paper, we investigate on the historical aspects and the present situation of Kikaninin-Jimu (agency delegated functions) in Japan, and then, we study the intergovernmental financial reforms after the abolition of 'Kikaninin-Jimu'. We are discussing the rationalization of special grants, the intensification of local taxes and the reforms of the floating system of local debts, relating to the second report of the local decentralization promoting committee in 1997.