

地方分権と農業政策

〔要 旨〕

1. 現在の地方自治制度の原型が形成されたのは明治維新以降であり、明治政府は自由民権運動に対抗し国家統治のため中央集権的な地方自治制度を確立した。戦後改革によって民主的な地方自治法はできたが、機関委任事務制度が維持されるなど、中央集権的構造はその後も続いた。
2. 中央集権的行財政機構への批判、地方分権の主張はかねてからあったが、地方分権化の議論が本格化するのは90年代に入ってからである。日本で中央集権的構造が続けられてきたのには理由があるが、中央集権的行政システムは時代の状況と課題に適合しておらず、20世紀の最後になって地方分権改革が行われた。
3. 政府は国民生活の安定のために存在し、経済学では「市場の失敗」があるため政府が存在すると説明している。その政府部門は中央と地方のどちらが担うべきかという問題があり、公共経済学のなかで研究が進んだが、地方公共財は分権化したほうが望ましいとされている。
4. 農政思想には地域主義の伝統があり、70年代から地域農業、地域農政、自治体農政が唱えられるようになり、農政も地域主義的手法を取り入れるようになったが、農林水産省は今回の地方分権化には消極的であった。しかし、結果的には、農地法、農振法の分権化が行われ、新基本法にも地方分権の考え方が盛り込まれた。
5. 地方分権は時代の要請であるが、農業政策のなかには国全体で取り組むべき課題もあり、冷静な議論が必要である。しかし、これまでの中央集権的農政・農業財政は反省すべきところもあり、また今後、農業の行政機構や農業関係団体の再編も課題になってくようが、そのためにも情報公開と政策評価をいっそう充実する必要がある。

目 次

- | | |
|----------------|---------------------|
| 1．はじめに | 4．政府の役割と地方分権の理論 |
| 2．地方自治制度の歴史と構造 | 5．地域農業論の系譜と農政の地方分権化 |
| 3．地方分権改革の背景と内容 | 6．今後の課題 |

1．はじめに

日本経済にとって1990年代は、80年代後半のバブル経済が崩壊したあと金融問題、不良債権問題に揺れ、「失われた10年」と称されることがある。しかし、90年代は、旧来型の政治・行政機構の改革が進んだ「改革の10年」でもあった。特に、93年に連立政権が誕生して以降、「55年体制の終焉」が唱えられ、行政改革論議が本格化した。その結果、機関委任事務制度の廃止を柱とする地方分権一括法が成立するとともに、中央省庁再編が行われ、また同時に、情報公開法が制定され、政策評価制度も導入された。21世紀の日本の政府・行政機構の枠組みが20世紀の最後になってようやく整ったといえよう。

しかし、制度はできただけでは意味がなく、この制度をどう生かしていくかは今後の運用と国民の活用に依存する。そのためにも、一連の改革の意味を理解し、今後の日本の国家機構、行財政をどういう方向に持っていくかを考えることは、国民一人一人の課題であるといえよう。

こうした行政改革は農業政策にも当然影

響を与えることになるが、90年代において農業関係者の関心は主にウルグアイラウンドや新基本法に向いていたこともあって、地方分権や政策評価制度に関してはあまり活発な論議が行われていないと思われる。そこで、本稿では、地方分権改革の意義を歴史的、理論的に整理するとともに、農業政策にとって地方分権とは何を意味するのかを考えてみたい。

2．地方自治制度の歴史と構造

まず、今回行われた地方分権化の意義を理解するために、日本の地方自治制度の歴史を概観してみたい。

(1) 近代国家形成のための中央集権的地方制度

幕藩体制下の日本では、各藩は江戸幕府から半ば独立した地方政府の色彩を有しており、農村にも農民の生活単位としての村組織が存在していたが、今日の地方自治制度の原型が形成されたのは明治維新以降のことである。幕藩体制が崩壊したあと、新しい近代国家を形成しようとした明治政府は多くの制度を欧米に学び、国家体制、諸

制度を確立していった。^(注1)

明治政府は、明治維新直後の1871年(明治4年)に廃藩置県を行ってそれまでの統治機構(幕藩体制)を解体し、1878年(明治11年)には「三新法」(郡区町村編制法、府県会規則、地方税規則)により地方制度を整えた。府県には議員によって組織された府県会を制度化し、1880年(明治13年)には区町村会を設置し、自治的要素を賦与した。

しかし、当時、国会開設を巡って各地で自由民権運動が激しくなり、明治政府は地方が混乱しつつあるとの認識から国家体制強化のため地方制度の再編・強化を行った。1881年(明治14年)には自由民権運動の要求に応じて「国会開設の詔」を發布し国会開設を約束したが、地方制度に国会の意見が反映されることを懸念した政府は、国会(帝国議会)開設(1890年)前に地方制度を確立することを急いだのである。その結果、1886年(明治19年)に地方官制度(中央政府から派遣された地方官が地方において国の行政を行う)、1888年(明治21年)に市制・町村制、1890年(明治23年)に府県・郡制を設け、今日まで至る中央集権的な地方自治制度が築かれた。^(注2)

こうして作られた町村は、国の出先機関的な存在であった府県(知事は官選)の監督指導のもとに置かれた。また、郡には官選の郡長(主に地元の地主層が就任)が置かれ、官政府と民自治体との調整役となった。選挙権も地主等の一部資産家に限定されており、この時期の地方自治制度は、地方の地主階層を国家統治のために利用した

「名望家体制」と呼ばれている。このように、日本の地方自治制度は統治機構強化のため中央政府主導で構築されたのであり、そのことが今日に至る中央集権的構造を基礎づけることとなった。なお、1889年(明治22年)には憲法(大日本帝国憲法)が公布されたが、この憲法のなかには地方自治の規定は設けられなかった。このことは、この時代の明治政府の地方自治に対する考え方を象徴しているといえよう。

(注1) 欧米の制度を学ぶために行った最初で最大の視察が「岩倉使節団」であり、1871年(明治4年)から1年10か月にわたり、日本政府の主だったメンバー約50名と留学生約60名が欧米を視察して回った。欧米の制度を視察して学び日本のなかに取り入れるという手法はこの岩倉使節団に原型があり、この形式と精神構造はその後も今日まで引き継がれている。

(注2) 明治期の地方自治制度構築の中心人物が内務大臣であった山県有朋である。山県有朋は、この地方制度に関して「自治制ノ効果ハ、童ニ民衆ヲシテ其ノ公共心ヲ啓暢セシメ併セテ行政参助ノ知識経験ヲ得シムル」と書いており、地方の人材育成・啓蒙という視点はあったものの、一方で「自治分権ノ法ヲ施スハ、即チ立憲ノ制ニ於テ国家ノ基礎ヲ鞏固ニスル所以ノモノナリ」とし、国家体制強化という意図があった。なお、産業組合制度導入の中心人物である平田東助、品川弥二郎は山県有朋と密接な関係にあった。

(2) 国権と民権との対抗

明治期の地方自治制度は自由民権運動との対抗関係のなかで確立したものであり、その過程において「国権」と「民権」の鋭い対立があった。この対抗関係の構図は「官」と「民」、「政治(議員)」と「行政(官僚)」の対抗関係として戦後も引き継がれた。

明治維新直後の日本にはミル、ベンサ

ム、ルソー等のイギリス、フランスの市民革命思想、民主主義の思想が多く紹介され、自由民権論者はこれらの思想の影響を受け、民主的な地方制度の導入を当初から主張していた。しかし、明治政府は国家の枠組みを構想するなかで次第にドイツ（プロシア）の思想、制度の影響を受けるようになり、憲法、地方自治制度もドイツから多く導入することとなった^{（注3）}。その結果、天皇を中心とする強固な中央集権的な国家統治機構が構築されたのである。

国家体制を整えた日本は、その後、日清、日露、第一次大戦と10年置きに戦争を経験するなかで、次第に帝国主義的な対外進出を行っていった。この過程で国から地方自治体に委任する業務が増大していったが、一方で、国内的には民衆の自覚的運動も起き、大正期には大正デモクラシーと呼ばれる民主化運動が沸き上がった。こうした運動の影響もあって、1923年（大正12年）には郡制が廃止され、1925年（大正14年）には普通選挙制（男子のみ）が導入されるなど、地方制度も一部民主化が進んだ。

しかしながら、昭和経済恐慌を契機に政府は次第に国家統制的色彩を強めていく。特に、太平洋戦争の時期には、すべての権力、経済機構を中央政府に集中させる国家総動員体制をとることとなった。この中央官庁が経済全体に関与するという構造は戦後改革が行われた後も引き継がれている面があり、これをもって「1940年体制」と称されることもある。

（注3） 地方自治制度の構築においてはドイツの

モッセが深く関与し、憲法の策定にもドイツ、オーストリアの学者（シュタイン、グナイスト、ブルンチュリ）が大きな影響を与えた。なお、明治期の自由民権運動の衰退過程において加藤弘之（東京大学初代総長）が果たした思想的役割が特に重要である。興味深いことに、その思想転換（天賦人権説からの離脱）に大きな影響を与えたのはダーウィン、スペンサー、ヘッケルの進化思想であった（松岡八郎『近代日本の政治と法の理論』（1990）、中村雄二郎『近代日本における制度と思想』（1967））。

（3）戦後の地方自治制度

終戦直後の日本はGHQの占領下に置かれ、封建的・前近代的な諸制度の改革が行われた。財閥解体、農地改革、労働民主化、教育改革が主なものであり、また、国民主権を基本原則とする新憲法（日本国憲法）（1947年）が公布され、同時に、民主的内容を持った地方自治法が施行された。憲法のなかには地方自治の条文も盛り込まれた^{（注4）}。また、選挙制度も改められ、女性も含めた完全な普通選挙制度が導入された。さらに、戦前の国家による地方統治の中心的存在であった内務省が解体され、その後、地方自治の企画・立案・指導のための官庁として地方自治庁（のちの自治省）が設立された。

このように法制度としては民主的な地方自治制度が導入されたわけであるが、国と地方の関係については、国—都道府県—市町村という上下関係が続き、地方自治体の首長（知事、市町村長）を国の下部機関として位置づける機関委任事務制度は維持された。さらに、高度経済成長期には、政府部門の拡大もあって中央から地方への交付

金・補助金が増大し、機関委任事務の数が増大するなど、中央集権化がいっそう進展した。^(注5)

60年代後半からは都市部を中心に全国各地に革新自治体が生まれ、地方自治の拡充・民主化が進み、また、公害反対運動などの住民運動の蓄積や地方自治の研究の進展も見られたが、行政の中央集権的構造は改革されずに維持された。ところが、80年代後半のバブル経済とその崩壊を契機に、それまでの官僚制度、行政機構の問題点が噴出し、90年代に一気に改革が本格化することになったのである。

(注4) 地方自治に関する条文は憲法第8章にあり、92条で地方自治の基本原則(地方自治の本旨)、93条で議会、選挙、94条で地方公共団体の機能、95条で地方特別法について定めてある。なお、戦後の地方自治制度が導入されたこの時期に、設立したばかりの農業総合研究所は農村自治に関する調査を行っており、嵯山政道『農村自治の変貌』(研究叢書第3号、1948年)、平野義太郎『農村民主化と農村自治制度』(研究叢書第8号、1949年)が刊行されている。両著とも、農村民主化のため実態を把握しようという意欲あふれる内容であった。

(注5) 機関委任事務制度とは、地方自治体の首長を「機関」として国が事務を委任することで、1888年(明治21年)から続いている制度である。地方議会のチェック機能が働かないなど、かねてから地方自治の研究者、自治体関係者から批判を浴びてきた。機関委任事務は制度廃止前には561項目(都道府県379、市町村182)あり、機関委任事務が列記してある当時の地方自治法の別表を見ると、その数の多さに驚くばかりである。

3. 地方分権改革の背景と内容

(1) 地方分権化の経緯

日本の中央集権的行政財政構造に対する批判はかねてからあったが、地方分権化の論

議が本格化し具体化していくのは90年代に入ってからである。そこに至るまでの地方分権論議の経緯をたどってみると、地方分権化の背後には「地方自治の民主化」と「行政の効率化」の二つの流れがあったことがわかる。

まず第一に、地方分権化の主張は、戦前から引き継がれた日本の中央集権的行政機構の非民主的性格に対する批判であったということである。地方分権は中央の支配を脱し民主的で住民本位の地方自治を実現したいとする地方自治体の長年の主張であり、また地方自治論、行政学、地方財政学の研究者の多くが主張していたことであつた。^(注6) このことは、今回の地方分権改革が地方自治体、行政学者、地方財政学者の主導で実現したことによく現れている。

しかし、一方で、地方分権化は臨調以来の行政改革路線の延長線上でもあったといえる。それは、「官」主導の経済から「民」主導の経済に構造を変えたい、行政をスリム化し税負担を軽減したいという経済界の主張であり、地方分権化は規制緩和、行政効率化の一つの手段として唱えられたのである。

今日に至る行政改革論議に最も大きな影響を与えたのは、第二次臨時行政調査会^(注7)(1981~83年、いわゆる「土光臨調」)である。この臨調の中心テーマは「許認可等の整理合理化」(規制緩和)であり、その後規制緩和論が一世を風靡する起点になった。第二臨調は80年代のレーガン、サッチャー等の新自由主義の流れに呼応したものであり、

金融自由化，農業保護削減，貿易自由化もこの時代の潮流を反映していたものであった。

第二臨調の第3次答申(82年)では「国と地方との機能分担及び地方行財政に関する改革方策」という項目が盛り込まれ，さらに，89年には，第二次行革審の答申「国と地方の関係等に関する答申」が出された。これらの答申のなかには，その後の地方分権論議の内容がほぼ盛り込まれているが，これらは行政の効率化・合理化という観点が貫かれており，「地方分権」という言葉はほとんど使われていない。

90年代に入ると，バブル経済が崩壊するなかでそれまでの中央集権的官僚機構の問題点が噴出し，「地方分権」が現実的な政治課題として浮上してきた。93年6月には，衆参両院で全会一致で「地方分権の推進」決議が行われ，同年8月に「55年体制の終焉」を唱える細川連立内閣が成立すると，地方分権化の流れは一気に加速し，同年10月に出た第三次行革審の最終答申には「地方分権化」が盛り込まれた。

さらに，95年5月には，村山内閣のもとで地方分権推進法(5年の時限立法)が成立し，地方分権推進委員会が発足した。この推進委員会は多数の会議，各省庁との協議を行い，「壮大・壮烈な努力」の結果，99年7月に地方自治法の改正を中心とする地方分権一括法が成立(施行は2000年4月)したのである。

この間の経緯をたどってみると，地方分権化は「地方自治の民主化」と「行政の効

率化」の二つの流れが90年代に合流することで実現したということができ，「自治体・学者・経済界」のトライアングルによって明治期以来の強固な官僚機構の改革を成し遂げたということができる。

(注6) 地方分権論の軌跡については，鳴海正泰『地方分権の思想』(1994)参照。なお，島恭彦は，「中央集権は悪で，地方自治は善」であるという考え方は図式主義で，思想的混乱を起こし情勢を見誤らせるとし，対置すべきは「民主主義的中央集権」と「官僚主義的中央集権」であると主張した(『現代地方財政論』(1951))。島はその後この立場を自己批判して地方自治の拡充を擁護するようになるが，分権化がそのまま民主化につながるわけではないという指摘は今日でも通用する重要な指摘だと思う。

(注7) 池田内閣の時に第一次臨調(1962～64年)が設けられたが，大きな成果をあげずに終わった。第二次臨調のあと，83年から93年にかけて3次にわたって臨時行政改革推進審議会(行革審)が設けられ，その後，行政改革委員会(94～97年)，行政改革会議(96～97年)を経て，中央省庁再編や独立行政法人制度の導入が行われることになった。

(2) 中央集権の論理と地方分権の 必要性

このように20世紀の最後になって地方分権化論議が盛り上がり制度改革まで至ったのであるが，これまで日本で中央集権的な行政機構が維持されてきたのにはそれなりの理由があると考えられる。一つには，日本は明治期において短期間で近代国家体制を確立する必要があり，国民が民主主義的運営に習熟していなかった段階で国家統治のために急いで中央集権的な地方自治制度を構築したという歴史的要因があった。しかし，その後100年以上現在に至るまで中央集権的構造が維持されたのは，以下のよう

な国の論理があったためであると考えられる。

全国どこの地域でもナショナル・ミニマム（必要な最低限の生活水準）を実現するため、国が全国共通の政策を行う必要がある。

国が国家的視野で策定した総合計画を全国的に遂行する必要があるが、国の出先機関は限られており、地方自治体を実施してもらう必要がある。

地域間の財政格差を是正するため、財源を国に集中し再配分する必要がある。

財政資金は中央集権的に利用した方が効率がよい。

地方自治体には十分な企画・立案能力がなく、国が立案・指導する必要がある。

こうした国の論理の一方で、地方自治体の側にも中央集権的構造を支えてきた以下のような要因があったといえよう。

中央集権的構造のままのほうが財源を自ら集める必要がなく、国に依存できる。

国の指導の通り業務を行っていれば、自治体自身が責任をとらなくて済む（国に責任を転嫁できる）。

過疎地等の小規模自治体には十分な能力、資格をもった職員がおらず、自治体単独では事業を遂行することは困難である。

こうして、中央官庁が立案した法案を国会が審議・承認し、財政資金（補助金、交付金）を地方に配分しながら政策を実行していくことが続けられた。そして、国は具体的な事務について細部にわたるまで政省令、要綱、通達で定め自治体に指導を行い、一方、市町村は判断を都道府県に仰ぎ、都

道府県は判断を国に仰ぐという構造が続いたのである。

こうした中央集権的構造に対して、地方分権推進委員会は中間報告（1996年3月）で、分権化が必要な理由として以下の5項目をあげている。

中央集権型行政システムの制度疲労

中央集権型行政システムは、後発国であった日本の経済発展には貢献したが、現在は制度疲労に陥っており新たな時代の状況と課題に適合しないものになっている。

変動する国際社会への対応

経済活動のボーダレス化が進み国が担うべき国際調整課題が激増しているが、こうした課題への各省庁の対応能力を高めるためにも、国内問題に対する濃密な関与を軽減する必要がある。

東京一極集中の是正

東京への一極集中により東京圏の過密化等の弊害が現れており、多極分散型の国土形成のために地方分権を進める必要がある。

個性豊かな地域社会の形成

全国画一の統一性と公平性を重視するあまり、地域の多様性を軽視し多様な行政サービスのニーズに対応しきれなくなっている。地方分権により固有の自然・歴史・文化をもつ地域社会の自己決定権を拡充すべきである。

高齢社会・少子社会への対応

高齢化、少子化により医療、福祉、教育サービスの再編成が必要であり、NPO、ボランティアの協力、民間企業の参入を得る

必要があるが、これまでのような国の省庁別の縦割り行政システムでは対応できず、住民に身近に接している市町村の創意工夫が必要になっている。

このなかでは、あえて財政問題や行政の効率性の問題は書かれていないが、背後には当然、財政赤字、財政構造問題があったといえよう。

(3) 地方分権改革の内容

中央省庁再編とあいまって、20世紀の最後になってようやく21世紀の日本の行政の枠組みが整ったが、99年に成立した地方分権一括法の内容を整理すると以下の通りである。

国と地方公共団体が分担すべき役割の明確化（地方自治法第1条）

機関委任事務制度の廃止，事務区分の再構成（自治事務＋法定事務）

国の関与等の見直し（法定主義，一般法主義，公正・透明の原則）

権限委譲の推進

必置規制の見直し（付属機関，職員資格等）

行政体制の整備・確立（合併推進，議員定数見直し）

地方自治法の第1条には、「住民に身近な行政はできる限り地方公共団体に委ねることを基本とする」という文章が入り、国の果たすべき役割を以下の四つに限定した。

国際社会における国家として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

い国民の諸活動に関する施策・事業

地方自治に関する基本的な準則に関する事務

全国的な規模または全国的な視野に立って行わなければならない施策・事業

今回の地方分権化の内容は広範囲にわたり、今回の改革をもって明治維新、戦後改革に次ぐ第三の改革と称する人もいる。しかし、今回の地方分権改革は法制面の改革に過ぎず、地方財政制度については一部の改革（地方債起債許可制度の廃止、統合補助金の創設、課税自主権の拡大）にとどまっており、地方財政改革は今後の課題として残っている。また、制度の枠組みは改革したが、真の分権化は日常の具体的な業務のなかで実現していくものであるといえよう。

4．政府の役割と地方分権の理論

(1) 政府の役割

封建制社会においては国家は支配統治機構であり、明治国家もそうした性質を一部引き継いでいた。しかし、近代市民社会では政府の役割は変化しており、現在の日本では、少なくとも制度的には財政や政策の決定過程は民主化され、国民の意思が反映する仕組みになっている。

一般には、政府は国民生活の安定のために存在し、その目的を果たすため政府が社会のルール（法制度）を定め統制することにより社会秩序を維持していると考えられている。こうした政府の機能として、議会、

司法，警察，外交，などがある。しかし，今日の政府部門はそれ以外の多くの分野で活動しており，特に，資本主義経済の発展過程のなかで起きた様々な問題（失業，貧困，インフレ等）に対処し，これらの問題が大きな社会的混乱に発展しないようにするための政策も行われてきた。具体的には，社会保障，労働政策，産業政策，財政・金融政策がそれにあたり，農業政策もその一つであるといえよう。

経済学（公共経済学）では，競争市場は「パレート最適」で効率的であるが，現実の世界は完全な市場ではなく「市場の失敗」が発生するため政府が存在すると説明している。スティグリッツは，「市場の失敗」として以下のものをあげている（スティグリッツ『公共経済学』）。

A．競争の失敗

規模に関する収穫逓増等により，現実の市場は完全競争市場ではなく，寡占的・独占的になっている場合が多い。

B．公共財

市場では供給されず（あるいは過少供給），政府部門が供給したほうが効率的になる財（道路，信号，公園等）がある。

C．外部性

経済活動に伴って公害，廃棄物等が発生するが，これらは市場経済のもとでは適切に処理されない。

D．完備していない市場

保険市場，資本市場などのリスクのある市場はうまく機能しないことがあり，公的保険制度など政府が補完的役割を果たす必

要がある。

E．情報の不完全性

現実の経済主体は完全な情報を有しておらず，一方が情報を持っているが他方は十分な情報を持っていない場合（情報の非対象性）は市場が機能しなくなる。

F．失業・インフレ・不均衡

資本主義経済は，景気変動に伴って失業や物価変動が起きたり，所得の不均衡が生じる。そのため，政府が財政・金融的手法で介入して経済安定化を行う必要がある。

こうした政府の経済的機能を，マスグレイブは，以下の通り，資源配分機能，所得・資産再分配機能，経済安定化機能，の三つに分類した。

資源配分機能

A～Eのように，現実の経済は完全競争市場ではないため，政府が補完的機能を果たしている。また，市場では十分供給されない財があり，これらは政府が供給したほうが社会全体にとって利益がある。資源配分機能として，義務教育，基礎研究，道路建設，検査制度，登録制度などがある。

所得・資産再分配機能

パレート最適原理は市場の効率性のみを議論しており，分配問題は無視している。公平性，平等を保ち，社会の安定，インセンティブを維持するため，政府が一定の機能を果たしている。社会保障がその代表的なものであり，そのほか災害時の補償や租税制度（累進税制，資産課税，相続税）がある。

経済安定化機能

資本主義経済には不安定性、不均衡があるため^(F)、政府が財政・金融政策（補助金、税制、低利融資）、貿易政策によって経済の安定化を図っている。1930年代以降本格化したもので、「ケインズ政策」とも言われている。

このように「市場の失敗」があるため政府が存在するとされているが、政府も万能ではなく「政府の失敗」も指摘されている。「政府の失敗」の要因として、政府の得られる情報は限られている、民間市場に対して限られた支配力しかない、政治過程の制約（圧力団体の存在等）がある、などがあげられる。こうした理由により、政府の活動は財政赤字や非効率の問題が発生しやすいと指摘されている。

（２） 地方分権の理論

政府部門はどの範囲でどの程度の役割を果たすべきかという問題がある一方で、その機能を中央政府が担うべきか地方政府が担うべきかという問題がある。一般には、社会が発展し所得水準が向上すると中央集権型から地方分権型に移行していくと言われているが、それぞれの国の歴史的背景により各国の構造は異なっている。例えば、米国、ドイツは連邦国家であり州の自立性が高いが、フランスは中央集権的国家である。また、米国は分権的国家だとされているが、農業政策に関してみれば多くの政策を連邦政府（USDA）が担っているし、欧州では基本的な政策はEUで決定している。このように分権と集権の問題はそれほど単

^(注8)
純ではないことがわかる。

分権と集権に関しては公共経済学において研究が進んでおり、その議論の出発点になったのがティボーによる「足による投票」という仮説である。ティボーによれば、地方公共財（local public goods）の供給内容、供給量が地域によって異なっていると、住民は自分の望ましいと選好する地域に移り住むようになるため（足による投票）、地方公共財は地方が供給し決定過程も分権化したほうが望ましいとした。^(注9)

ティボー仮説は特殊な仮定に基づいた理論であるが、この理論を巡ってその後研究が進み、オーツは住民の移動を考えなくても分権化が効率的で望ましいことを示した（オーツの分権化定理）。オーツによると、地方分権が望ましいのは、地域により住民の選好が異なっている、地域で供給すると効率的に供給しようというインセンティブが働く、地方政府は実験と革新が可能である、支出の意思決定がコストに結びつけられ、住民の公共サービスに対するチェック機能が働く、としている。また、アカウントビリティ（住民に説明し納得のうえで行政を実施する）という点でも、地方分権が望ましいとされている。^(注10)

しかし、分権化定理で議論しているのはマスグレイブの３機能のうち資源配分機能のみであり、一般には、所得・資産再分配機能、経済安定化機能は中央政府が担うべき機能であるとされている（ただし、この三つの機能は互いに関係しあっており、明確に区分できないものもある）。また、外部性、規模

の経済の働く事業は広域的に供給したほうが望ましいし、完全な分権化は無政府状態になってしまい、地方政府を調整するという役割も中央政府にはある。

地方分権に関する経済学的研究は主に米国で発達したものであり、日本のような古い歴史を有し国土面積も小さい国と、米国のように広大な面積を有し国民の地域間の移動も容易に行われる連邦国家とを、同じレベルで議論はできないであろう。とはいえ、米国における公共経済学の議論は日本の分権化論議にも大いに参考になると思われる。

(注8) 日本の行政システムでも、多くの事務・事業を市町村で行っているが、これは「分散型システム」であって、決定権、財源を自治体が多く有しておらず、「分権型システム」ではない。なお、EUのマーストリヒト条約では、「事務・事業を政府間で分担する際は、基礎自治体を最優先すべきであり、国等の上位機関はそれを補完する役割を担うだけである」という「補完性の原理」が採択されている。

(注9) C.M.Tiebout "A Pure Theory of Local Expenditures", Journal of Political Economy, October, 1956. この論文は、公共財の水準を最適に決定する分権的価格システムは存在しないというサミュエルソン、マスグレイブによる「純粋公共財」の概念を批判したものであり、その後の「地方公共財」の議論の出発点になった。

(注10) W.E.オーツ『地方分権の財政理論』(1972, 邦訳は1997), 堀場勇夫『地方分権の経済分析』(1999)参照。

5. 地域農業論の系譜と農政の地方分権化

(1) 農政における地域主義の伝統

地方分権の議論は1990年代に大きく盛り上がったが、日本の農政学者は早くから地域に着目しており、地域に焦点をあてた農

業・農村政策も行われてきた。例えば、明治期には、前田正名の「町村是」、山崎延吉の「農村自治論」があり、新渡戸稲造は「地方学」を提唱し、地域の経済・文化の研究を奨励した。また、柳田国男も「自治農政」という小論で農村の自立的精神・自治を主張している。

こうした農政思想の影響もあって、政府は、町村是運動(明治期)、農村経済更生運動(昭和初期)を行い、また、戦後も農山漁村の活性化をめざした新農山漁村建設事業が行われた。このように、日本では、地域から積み上げ運動として農村経済を再建・再生し地域づくりを行おうとする政策がたびたび行われてきたことがわかる。しかし、いずれも国が企画し、地方に下ろし、全国一律に市町村単位で取り組ませるという中央集権的構造であったと指摘することができよう。特に、戦後の農業基本法に基づく農業構造改善事業はメニュー方式の補助事業であり、全国画一の事業が展開され補助金が配布された。

(2) 地域農業論の隆盛と農政への影響

しかし、70年代には、こうした全国画一の中央集権的農政に対する批判が強まり、農業関係者のなかで地域農業、地域農政、自治体農政という言葉が盛んに唱えられるようになった。農業経済学においても地域農業論が盛んに研究され、この時期に地域農業に関する論文、著作も多く書かれた。^(注11) 今日でも「地域農業」という言葉がよく使われているが、この言葉は70年代から特別

な意味で使われるようになったのである。

70年代における地域農業論の隆盛に大きな影響を与えたものとして、次の二つがあったと考えられる。

一つは、東畑四郎が中心となってまとめた「日本農業進歩への途—農業の装置化とシステム化—」(1969年)という経済審議会農業問題研究委員会の報告書である。この報告書では、小農規模農業からの脱皮を行うために、農業の技術進歩(装置化)に対応して農業を地域として再編(システム化)しなければならないとし、農業管理センターの導入を提言した。この報告書の背景には、農業技術の進展により農業機械化や畜産のふん尿処理等個別農家単位では解決できない問題が出てきたことがあり、この報告書は「システム」という当時の流行語を使ったこともあって農業関係者に大きな影響を与えた。^(注12)

もう一つ70年代の地域農業論に大きな影響を与えたのは、玉野井芳郎を中心とする地域主義の運動であった。玉野井芳郎は70年代初頭より地域主義に関心を持つようになり、76年に増田四郎、古島敏雄、河野健二らと「地域主義研究集談会」を立ち上げ、その後の地域主義展開の思想的支柱となった。^(注13)

農林省も、地域農業論の影響を受け、77年度より「地域農政特別対策事業」を開始した。この事業は、それまでの中央からの画一的農政を反省し、地域からの発想を重視した内容になっており、78年から始まった第三次農業構造改善促進事業(新農構)に

も地域主義的手法が盛り込まれた。

また、農林省は70年代より農村整備事業を本格化させており、76年に出された「農村整備のビジョンを求めて」(農村整備問題懇談会報告書)の中に「地域複合システム」という言葉が出てくるし、「80年代農政の基本方向」(80年)にも「地域農政の総合的展開」という項目がでてくる。こうした農政の展開の背後には、農振法の制定(69年)を受けて70年代に農振計画の策定が進んだこと、74年に国土庁が設置され(79年に農村整備課設置)、地域主義の影響を受けた三全総(77年)が策定されたことがあった。

農協系統も、こうした農政の動きを受けて、76年の第14回全国農協大会で「地域農業振興計画」構想を打ち出し、79年の第15回大会で本格的な取組みが決議され、地域農業振興計画の策定が進んだ。^(注14)

(注11) 例えば、小野誠志編著『地域農業と自治体農政』(1975)、高橋正郎・森昭『自治体農政と地域マネジメント』(1978)、大谷省三編『地域農政のあり方を問う』(1978)。

(注12) 『アグリシステム』(「日本の農業66・67」1970)、農林省図書館編『農林文献解説—農業の装置化とシステム化—』(1973)参照。この報告書を受けて、その後システム農学や組織論の研究が盛んになった。

(注13) 玉野井芳郎著作集『地域主義からの出発』(1990)参照。玉野井芳郎は、宇野弘蔵のもとマルクス経済学の研究者として出発したが、60年代に米国に留学して近代経済学を吸収した。しかし、70年代初頭からボラニーやドイツ歴史学派の影響を受けてエコロジー思想や地域主義にめざめ「広義の経済学」を提唱した(「ドイツ歴史派経済学再訪」『近代経済学の系譜』(1976)所収)。

(注14) 農協系統は、地域農業振興計画の前に、既に60年代より「営農団地構想」に取り組んでいる。農協系統の地域農業への取組みについては、近藤博彦『農協の農業戦略』(2001)、木原久「地域農業再編と農協の役割」(農林金融2000.5)参照。

（３） 地方分権化に対する農林水産省の対応

このように、70年代に地域農業論，地域農政論は盛んになり，農政も地域主義的手法を取り入れていったが，今回の地方分権化に対しては，農林水産省は，食料の安定供給，食料安全保障は国の責務であるという立場から消極的であり，地方分権推進委員会^{（注15）}の指摘，改善提案に強く抵抗し，対立した。

農林水産省は，地方分権推進委員会の勧告を受けて，機関委任事務に関して，「農林水産行政は，食料の安定供給，国土・環境の保全等の国家的課題の遂行を任務として，全国各地での施策展開を特長とするため，機関委任事務が相当のウェイトを占め，施策の遂行上，重要な役割を有している」との認識のもと，「機関委任事務制度の維持に固執するわけではないが，仮にこれを廃止するのならば，農林水産行政の推進に支障を及ぼすことのないような仕組みとすることが必要である」という見解を表明した。そして，「国の基本的な施策，国全体の視点をもって行うべき事務は，法定受託事務に位置づけるべきであり，国の判断が地方公共団体の判断より優先されるよう所定の仕組みが必要であり，そのことを担保する措置が必要である」と主張した。

農林水産省は，本省（霞ヶ関）のほか全国に七つの地方農政局を有し，各県に食糧事務所，統計情報事務所，農業水利事務所等の出先機関はあるものの，基本的には農政の執行（農家，農業団体の窓口）は都道府県，市町村が多くの部分を担っており，農

林水産省の主張はその意味では理解できる面もある。しかし，結果としては，国が地方自治体を下部機関として位置づけてきた機関委任事務制度は廃止され，地方自治体の業務は法定受託事務と自治事務に再編された。地方分権一括法のなかで農林水産省関連の法律改正は76本にも及んだが，その主な内容は，「委任する」という文言を「事務を行う」に修正したこと，「承認」を「同意」に修正したこと，「省令」を「政令」に修正したこと，等であり，国と地方の関係をこれまでの上下関係から対等の関係にし，機関委任事務制度の廃止に沿った改正を行った。

ただし，「同意」という地方自治体に対する国の関与は残り，法定受託事務も多く残った。しかし，「同意」というのはあいまいな表現であり，今後，国と地方自治体で見解が相違したときに調整問題が出てくるであろう。また，今回の地方分権化は国と地方の法的関係の改革が中心であり，補助金制度，財源問題は根本的な改革には至っておらず，補助金の整理・統合，財政の分権化は今後の課題として残されている。

（注15） 田中保広「農政と分権」（『第三の改革を目指して』「分権型社会を創る」第12巻，2000）所収。

（４） 土地利用計画の分権化

今回の地方分権化に伴う改正のなかで，農業分野で最も重要なのは農地法と農振法の改正である。この改正は，地方分権推進委員会，行革委員会の勧告・提言に沿った改正内容になっており，規制緩和の一環と

して行われたものである。

農地法に関しては、2 ha以上の農地の転用許可は農林水産大臣の権限であったものを、2～4 haに関しては都道府県に権限委譲された（法定受託事務）。また、制限つきではあるが、株式会社の農地所有も認められることになった。

農振法に関しては、農振地域整備基本方針の策定が都道府県の自治事務になり（ただし国との事前協議が必要で、一部については国の同意が必要）、農振計画の策定は市町村の自治事務（一部同意が必要）になった。なお、都市計画法も改正され、都市計画区域の指定、市街化区域の決定等が都道府県の自治事務になり、一部については市町村に権限委譲された。

土地利用計画の分権化は、まちづくりを自治体の判断で行うことができるようになったという意味で肯定的に評価することもできるが、一方で、地域経済の活性化の名のもと開発業者の意向を反映して農地が侵食される懸念もあり、今回の改正を「理念なき分権・規制緩和」とする批判もある^{（注16）}。今後、まちづくりという観点から地方自治体が確固たる理念をもって土地利用計画を策定・運用することが重要な課題になっているといえよう。

（注16） 今回の土地利用計画の規制緩和、分権化に対する批判として、原田純孝「農業・農地からみた規制緩和と地方分権論」（法律時報69巻4号、1997）、石井啓雄「農地転用規制の分権的緩和と株式会社の農地取得解禁問題」（協同組合経営研究月報、1998.12）、石田頼房「都市計画法の改正と土地利用権・土地利用計画・土地利用規制」（日本不動産学会誌2000.9）がある。

（5）新基本法と地方分権

農林水産省は地方分権化に必ずしも積極的ではなかったが、99年に制定された新基本法（食料・農業・農村基本法）には、地方分権の理念に沿った内容が盛り込まれている。

具体的に説明すると、旧農業基本法では、第3条に「地方公共団体は、国の施策に準じて施策を講ずるよう努めなければならない」と書かれており、地方自治体の自主性は認められていない表現になっていた。しかし、新基本法では、第8条に「地方公共団体は、基本理念にのっとり食料、農業及び農村に関し、国との適切な役割分担を踏まえて、その地方公共団体の区域の自然的経済的社会的諸条件に応じた施策を策定し、及び実施する責務を有する」とあり、地方分権改革に沿った内容になっている。

また、旧基本法では、第23条で「国及び地方公共団体は、……施策を講ずるにつき、相協力するとともに、行政組織の整備及び行政運営の改善に努めるものとする」と書かれていたが、新基本法では、「行政運営の改善」を「行政運営の効率化及び透明性の向上」とより明確な表現にしており、これも情報公開法や政策評価制度に沿った内容になっている。

なお、そのほか行政改革の影響としては、省庁再編に伴って生産調整の業務が食糧庁に移ることになり、各県の食糧事務所が「地域水田農業再編緊急対策」の実施に関与することとなった。国の出先機関が具体的な農政の推進にかかわることになり、食糧事務所は都道府県、市町村と新たな関

係を築く必要があろう。また、農林水産省は、従来の陳情型の行政を廃止し地方分権化に対応するため、本省と地方農政局に「地方提案推進室」を設け、地方自治体、農林水産団体からの提案、相談に対応する体制を整えた。このように、農林水産省は地方分権化に対応した改革を行いつつあるが、それがどう実を結ぶかは今後の取組みにかかっているといえよう。

6．今後の課題

地方分権化は時代の要請であり、分権化は行財政の効率化のためにも効果があると考えられる。しかし、現在進められている「構造改革」もそうであるが、地方分権化、規制緩和は時代の風潮のようになって冷静な議論が行われない恐れがあり、分権化だけで問題がすべて解決するわけではないことを銘記する必要がある。

農業政策においても、農林水産省の主張にあるように、食料安全保障は地方自治法（第1条）で整理したなかの「国家としての存立にかかわる事務」であり、価格支持政策、直接所得補償なども国全体で行うことが望ましいと考えられる。また、農地制度も、食料生産の安定的確保という点からも、安易な地方分権化、規制緩和は慎むべきである。^{（注17）}

とはいえ、中央で政策を決定し詳細な要綱・通達とともに補助金を地方に配分するというこれまでのやり方は改革する必要がある。例えば、現在行われている中山間

地域対策においても、地域の工夫の余地を取り入れたといっても、市町村や農家の側からすれば細かいところまで国が決めすぎており地域の実情に合わない部分もあるとの批判がある。霞ヶ関では全国すべての事情を知ることにはできず、国はあまり細かいことは決めずに、市町村や農家の裁量の余地をより広げるべきであろう。

また、すでに指摘したように、今回の分権改革では地方財政制度の抜本的な改革は行われておらず、補助金の整理統合、国から地方への財源の移転等については、今後課題を残している。中山間地域の市町村は地方交付税に依存する割合が高く、今後も財政調整は必要であるが、現在のような補助金に依存した公共事業依存体質を改革し、地方自治体、地域住民がコスト意識、政策評価の視点を持つ必要があり、そのために財政の分権化が必要になっている。^{（注18）}

さらに、現在の農業に関する行政機構、農業団体の機構が本当に望ましい姿であるかについても、再検討すべきであろう。農協、土地改良区、農業共済組合、農業委員会、農業改良普及制度は戦後の農業発展に大きく貢献したと評価することができるが、農家戸数の減少、財政難のなかで無駄を省き効率化を進める必要があり、場合によっては再編も必要になろう。また、国の出先機関と都道府県、都道府県の出先機関と市町村の調整の問題も課題になってくるであろう。

行政を効率的にし、納税者、国民の納得感を得るためには、情報公開と政策評価の

充実が不可欠である。一部のマスコミ，学者による農林水産省，農業政策，農業財政に対する批判には誤解に基づくものもあると思われる。こうした誤解を取り除くためにも，情報公開の充実が必要である。これについては，情報公開法が制定され政策評価制度が導入されるなど，近年のインターネットの普及とあいまってかつてよりは格段の進歩をみせているが，わかりやすく使いやすい情報公開になっているかということ，疑問視せざるをえないところがある。特に，農業財政，補助金，地方財政については，現在の情報公開は不十分でわかりにくいと言わざるをえない。

このような地方分権化の動向は農協系統にとっても無縁ではないであろう。一つは行政との付き合い方であり，農協は地方分権改革によって市町村の土地利用計画等の問題に関与すべき局面が増えてくると思うし，地域社会に果たす役割と責任も増大するであろう。また，農協金融はJAバンクシステムを進めているが，集権と分権をどう組み合わせていくのかは農協組織にとっても大きな課題であり，地方分権の論議，研究はこの点でも参考にすべきことが多いと思う。

(注17) 農業政策の規制緩和に対する包括的批判として三島徳三『規制緩和と農業・食料市場』(2001)がある。

(注18) 地方財政改革の必要性については，吉田和男『地方分権のための地方財政改革』(1998)が(農業政策に対する無理解はあるが)明快であり，日本の地方財政制度は「財政錯覚」によりムダを生むメカニズムを持っていると指摘している。地方分権の視点を持った農業財政の研究として，今村奈良臣『補助金と農業・農村』(1978)があるが，地方自治体の農業財政の研究は多くない。まとまった研究として，三重社会経済研究センター『自治体における農業行財政の構造改革』(1984)，石原健二『農業予算の変容』(1997)があるが，近年の地方分権改革まで視野に入れた農業・農村財政の研究は，保母武彦「中山間地域活性化と市町村財政」(田畑保編『中山間の定住条件と地域政策』1999所収)，船津準二・白石正彦「地方分権と農村財政構造の考察」(東農大農学集報46(1)，2001)くらいしかなく，当面の緊急かつ重大な研究テーマであると思われる。

参考文献

- ・渡辺隆喜『明治国家形成と地方自治』吉川弘文館，2001年
- ・藤田武夫『現代日本地方財政史(上，中，下)』日本評論社，1976，78，84年
- ・大島太郎『日本地方行財政史序説』未来社，1968年
- ・堀場勇夫『地方分権の経済分析』東洋経済新報社，1999年
- ・貝塚啓明「地方分権の政治経済学」(『日本の財政システム』東京大学出版会，1994年，所収)
- ・西尾勝『未完の分権改革』岩波書店，1999年
- ・小池恒男「自治体農政の役割と課題」(藤谷築次編『現代農政の課題と展望(現代農業政策論)』家の光協会，1988年，所収)
- ・分権ネット(地方六団体 地方分権推進本部ホームページ) <http://www.bunken.nga.gr.jp>

(清水徹朗・しみずてつろう)