

第1章 地方分権化とは何か

第1節 地方分権化の経緯と課題

地方分権が語られてから久しい。1947（昭和22）年に地方自治法が制定されて以来、数次にわたる改正のたびに、あるべき地方分権の見地からその不徹底さが論じられてきた。また、日本社会の構造変化につれてさまざまな地方自治制度の枠組みづくりが模索されたが、これらもまた真の地方分権をもたらさない、あるいは地方分権推進の障害となるとして批判を受けてきた。しかし、時代が平成に移ると、「地方分権」が「規制緩和」とならんで政界・民間あげて積極的に推進されることになった。この平成における地方分権への取り組みの中で、地方分権推進法が国会において成立し、1995（平成7）年7月3日より施行されるに至ったが、今後の成りゆきについてはまだ予断を許さない状況にある。

この節では、地方分権推進法制定までの地方分権化の経緯と問題点、及び今後の地方分権について考察する。

1. 地方分権推進法制定の経緯

(1) 地方自治法の制定と中央集権化

まず地方自治の基本理念について考えてみると、日本国憲法第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」とある。「地方自治の本旨」とは、国政から独立した地方公共団体が自己責任において事務を処理する権限の保障（団体自治）と、地方公共団体の意志形成への住民参加の必要（住民自治）であり、前者は国家権力の単一機関への集中による権力濫用の危険を抑制しようとする自由主義、後者は民主主義の観点によるものと一般に考えられている。

したがって、地方自治の全国的しくみについて規定する地方自治法は、「地方自治の本旨」という憲法が直接保障する基本理念に立つべきものであったが、団体自治の面で成立の当初から内在的限界を持っていた。

この原因は戦後日本の地方自治制度の生い立ちに見ることができる。地方自治法により、戦前から中央集権的な地方行政を担ってきた内務省が解体され、府県自治体の知事公選制が導入されたことで、これまでの一元的で垂直

統合的な地方制度が廃止された。しかし、中央省庁の抵抗のため新制度を補完する国から地方への十分な権限と財源の委譲が伴わず、反対に地方出先機関を通じ、あるいは機関委任事務の形式で知事・市町村長・行政委員会を通じ、中央省庁が直接・間接に地方行政に関与し続けることになった。とりわけ、機関委任事務は地方自治制度に大きな影を落とすことになり、現在の地方分権論議の中においてもその制度の廃止が強く求められている。

この機関委任事務とは、中央省庁（主務大臣）が所管の事務処理を自治体の長やその他の執行機関に委任するもので、この場合、受任庁（自治体の長・執行機関）は主務大臣の指揮監督のもとにその事務を国の下級機関として処理することになる。それゆえ、機関委任事務は地方自治体の自主・独立の運営にとって大きな弊害となるものであった。

ところが、機関委任事務は高度経済成長期の工業化・都市化の進展に伴い登場してきた都市計画・土地利用、公害・環境、消費者行政などの住民生活に直結する行政分野で激増する。さらに、土地利用規制では、建設省所管の都市計画区域と農林水産省所管の農用地規制等が全く別個に扱われるなど、省庁間の縦割り行政の弊害が加わり、状況を一層複雑にした。そして、今日でも都道府県の事務の 8 割、市町村の事務の 4 割が機関委任事務であるとされ、特に都道府県はほとんど地方出先機関と変わらない現状にある。

(2)高度経済成長期における府県再編論

ここでは、1980年代からの分権論についてみていく前に、日本が高度成長にあった1960年代の府県再編論とその後続く市町村連合案について概略をみていくことにする。

1950年代の後半までに、国一都道府県一市町村の序列化や財政出分の見直しなどの今日にいたる地方自治制度の中央集権的再編が進んだ。さらに1960年代に入ると、池田内閣の所得倍増計画や全国総合開発計画を背景に、政界・官界から都道府県の枠を越えた国土・資源の効率的利用や、地方広域行政体制の確立による地方行財政の効率化を目指す府県再編論議が活発になされた。この論議の中で、都道府県を廃止し、代わりに全国を数ブロックに分け「道」または「州」を置くという道州制論が出された。しかし、府県合併や道州化された場合の中核都市と周辺地域間の経済的・社会的格差の発生や住民の参政権の後退などのデメリットが指摘され、議論は次第に鎮静化していった。その後、1960年代末から1970年代前半にかけて、自治省が中心となって導

入を目指した「広域市町村圏」構想の登場を契機に、第十三次地方制度調査会は「市町村連合案」を答申のなかに盛り込んだ。しかし、この案も市町村連合の地域的拡大と権限強化により府県の実存意義を失わせ、将来の府県統合・道州制導入の前段階的役割を果たすものとして野党などから警戒され、その法制化には大福な修正が加えられた。結局「市町村連合案」は、1994年の地方自治法改正による「広域連合」(自治法 291 条の 2 以下)制度の導入まで実現を待たねばならなかった。

(3)1980 年代の分権論議と地方行革

1980 年代に入ると地方分権論議は、第二次臨時行政調査会(1981~1983 年)や第一次行革審(1983~1986 年)を舞台に、地方制度改革論議として行われていた。しかし、これらは専ら「増税なき財政再建」がらみで論じられ、「地方行革」がその中心であった。地方行革とは、国と地方の関係の見直しを図るとともに自治体に地方行財政の減量化・効率化を求めたもので、これが進展して初めて国全体の行革の成果があがるという考え方に立っていた。

このうち前者は、国の自治体に対するこれまでの過剰な関与や介入を緩和・排除するために機関委任事務の整理・合理化、地方出先機関の整理統合、許認可権限の委譲などを勧告し、実現を目指すものであった。しかし、これが地方自治の強化を狙いとするものではなく、地方行革のムチに対する飴にとどまるものであったことは、提言を受けて行われた機関委任事務の整理・合理化などの成果の乏しさに示されていた。

これに対し後者は、行政の守備範囲論や市町村の財政能力・行政サービス水準の平準化を理由に、住民の受益者負担と地方公務員の給与・手当への抑制により行われるべきことが予想されていた。

したがって、1980 年代における一連の行政改革は、「中央政府の過度の統制を拜し、地方公共団体の自立性・独自性を強めていく」という「地方分権」をもたらすものではなく、国から地方への具体的な権限委譲が伴わない国から地方への「つけまわし」というべきものであった。

(4)1990 年代の分権論議とパイロット自治体制度

1990 年代に入ると、第三次行革審(1990~1993 年)の「豊かなくらし部会」において地方制度改革が審議されることになった。この審議の中で、「地方分権特例制度(パイロット自治体制度)」が提案された。この制度は、国家的な

利害や国民の権利などに影響しない権限と、地方が自主的に行うことが望ましい事業などの補助金を人口規模、地域的広がり、行財政能力を備えた市町村に一般財源として移管し、また起債の弾力的運営や地方税の重点配分、機関委任事務の地方移管を特例的に認めることで自治体の力を強め、「新たな基礎自治体」づくりの先がけとしようとしたものであった。

ところが、この制度の導入に際して既得権限を失うことになる中央省庁の執拗な抵抗にあい、実際導入された制度の内容は部会答申にくらべ大福な後退を余儀なくされた。例えば、許認可では国の権限を移管するという当初の方針を断念し、許認可の申請処理手続きの簡素化・迅速化を図るなど、審査のスピードアップを促すだけにとどまることになり、「都道府県の機関委任事務」に限って移管の可否を検討することになるなど、制度の中心的な部分が全く骨抜きにされてしまった。

しかし、パイロット自治制度を提言した答申の内容は、地方分権で何をなすべきかについて従来と異なる新しさをもっており、今後の地方分権の方向性を示しているものといえる。

(5)地方分権推進法の制定

パイロット自治体制度が地方分権に目立った成果をあげられそうにないことが明らかになるのと入れ替わるように、「地方分権推進法案」についての議論が登場した。そもそも、地方分権の推進に基本法づくりから始めようとする提言は、貝原俊民兵庫県知事の「中央集権制限法」構想（1992年）などにみられ、この提言の中で、地方分権の新たな枠組みづくりを目指す「道州制」「連邦制」等の構想についての論議（受け皿論）を棚上げにし、「とりあえず今の都道府県に権限を移し、実態に合わない部分は後で修正すべきである」という論議（権限委譲論）を先行させることが主張された。

その後、この提言に沿った内容をもつ法案が社会党・民社党などから提唱され、現行の地方自治制度を前提に中央政府の役割を限定し、第三者機関の監視のもとに期限を切って地方に権限委譲を行おうとする地方分権構想は、折しも政治改革論議と関連してまたとない追い風を受けることになった。

さらに、1993（平成5）年6月衆参両議院において「地方分権推進に関する決議」がなされ、次いで熊本県知事在职中から一連の地方分権論議に深く関わってきた細川護熙首相の連立内閣（1993年8月～1994年4月）が成立し、地方分権論議は空前の盛り上がりを見せることになった。

同年 10 月には第三次行革審の「最終答申」が示され、今後の行革の柱に「規
舗援和」とともに「地方分権」を据えるように提言された。この中で、国は
外交・防衛など「国家の存立に直接関わる政策や全国的規模での実施の必要
な施策」を重点的に分担すること、「地域に関する行政は地方自治体で立案・
実施する」との原則を提示し、そのために国から地方への権限移管や補助金
の一般財源化による自治体の財政基盤強化の必要があるとしていた。そして
これらの事柄を実現するために、政府はまず国と地方の役割を抜本的に見直
す理念や手頂を盛り込んだ「地方分権大綱」を 1 年をめどに策定し、その後
大綱に沿って分権を推進するための基本法の制定を目指すべきだとしていた。

その後の地方分権推進法制定までの手順は、この通りに推移することにな
った。しかし、この答申の策定や後の大綱の制定過程において、これまでと
変わらず官僚側の激しい抵抗・巻き返しを受け、そのつど内容が大福に後退
することになった。1994 年 12 月に政府が決定した地方分権大綱の最終案で
は、地方分権推進法が時限立法とされておらず、また機関委任事務について
「整理合理化を積極的に進めるとともに機関委任事務制度について検討す
る」として、その廃止または廃止に向けた検討は明確にされていないなど、
相も変わらぬ官僚側の抵抗により骨抜きにされてしまったのである。

その結果、年が明けると地方分権の熱気は急速に失われてしまい、地下鉄
サリン事件や円高問題の深刻化などのため、マスコミや国民の関心が十分に
向けられない状況で、地方分権推進法（案）が国会に提出・可決されたので
あった。

地方分権推進法の内容はおおよそ次の通りであった。第一章総則の「目的
規定」では、この法律は「国民がゆとりと豊かさを実感できる社会を実現す
ることの緊急性にかんがみ」地方分権を推進することが重要であるとし、第
二章以下で地方分権を推進する具体的手だてが明らかにされた。まず、国と
自治体の役割分担が、先に示された地方分権大綱に沿うかたちで規定された。
ついで、国から自治体にどのような行財政権限を委譲したらよいか、自治
体が権限委譲の受け皿となる行財政体制を整備・確立するために国はどのよ
うな支援措置を講じたらよいか等について、必要な法制上・財政上の諸措
置を定める地方分権推進計画の作成が政府に義務付けられた。さらに、地方
分権の推進を見まもる地方分権推進委員会が総理府に設置されることになっ
た。また、地方分権推進法はこの法律の付則で施行日から起算して 5 年経過
後に当然に失効するとされ、時限立法となった。

しかし、地方分権推進計画には政府が国会に対して報告する以外の権限は認められず、地方分権推進委員会の独立行政委員会化も見送られるなど、大綱における失地をわずかながら取り戻したとはいえ、今後の地方分権へどれほどの効果をもたらすのか疑問視せざるを得ないものであった。

このように地方分権への取り組みは、権限と財源の委譲を求める地方と既得権限を手放そうとしない中央（官僚勢力）の対立により、また将来の地方制度再編をにらんだ都道府県と市町村の思惑の違い、政財界の意向などが複雑に絡み合い、現在まで目立った成果をあげるに至っていない。

次項では、地方分権のもたらす効果と課題についてみていくことにする。

2. これからの地方分権を考える

(1) 地方分権の効果

これまで中央から地方へ権限や財源の委譲を求める地方分権への取り組みについてみてきたが、ここでは実際に地方分権がなされるとどのような効果・利点があるのかみていく。

第一に、地域に根ざした自由で独自の発想に基づく施策を実行し易くなることがあげられる。現状では、地方はその施策の財源を国からの補助金にたよらざるを得ず、また全国的に一定のサービス水準を保つという目的をもつ補助金制度が地方独自の計画に適用されにくいことから、地域独自の施策を執ることはそれほど容易ではない。また、許認可や補助金制度は省庁ごとに分かれており、縦割り行政の弊害がそのまま地方に及ぼされ、柔軟な対応を地方独自の判断でとりにくいことが多い。さらに、分権論議で常に最大の問題となる機関委任事務の存在が地方行政を決定的に縛ることになっている。このような状況では、いわゆるアイデア首長や住民運動の活動も制度的限界にどうしても突き当たることになってしまう。

第二に、煩雑な手続きの解消や不要な投資を行うといった無駄を少なくできるということがあげられる。微に入り細にわたるおびただしい中央省庁の許認可業務は、本来地域の多様な行政の立案・処理に向けられるべき自治体の労力を大幅に削ぐことになっている。また、毎年恒例の地域行事の開催にそのつど何十種類もの書類の提出を求められるなど、きわめて無駄が多い。さらに、中央で一度決定された事業は余程のことがない限り計画が変更されることがなく、地域のニーズの変化に迅速に対応できず、結果として不要な

ものに投資し続けることになり、そのツケは地域住民にかかっていくことになってしまう。地域への権限と財源の委譲が進めば、住民に身近な自治体が中央省庁の意向に気兼ねする事なくより効率的な行政運営にあたれ、その効果が住民の利益に還元されるものと考えられる。

第三に、自治体の中央依存体質が改善され、行政能力の向上につながるものがあげられる。中央とのパイプを拡げ補助金獲得を図るため、官僚出身者を知事にむかえ、幹部のポストを継続的に中央省庁の出向者に担当させるなどの問題の改善が指摘されてから久しいが、一向に改善されていない。また、自治体の中央依存体質は「国の機嫌を損ねたくない」との“事なかれ主義”を生むとともに、「国の言う通りにすれば間違いない」といった意識を生み、自治体の政策立案能力の低下をもたらしている。この問題は自治体の意識・行動面の改革も必要ではあるが、自治体が置かれている現状を考えると、地方分権という制度的な面の改善が進まないかぎり変わることは困難にみえる。

以上、3点についてみてきたが、地方分権によって期待できることは「住民に身近な自治体が、そのときどきの地域のニーズにあった行政を迅速・柔軟に行えるようになる」ということのように思える。しかし、中央から地方への権限や財源の委譲という上からの変革を自治体側が待っているだけでは当然地方分権が十分実りあるものになるとは言えず、自治体側が中央依存体質から脱却し、地方分権への取り組みを粘り強く続けていく中で、地域独自の行政を立案・実行していく意欲と能力をもつという、いわば下からの変革もまた求められているのである。最後に将来に向けた課題についてみていくことにする。

(2) これからの地方分権の課題

これまでみてきたように、地方分権推進には依然多くの困難な問題があるが、権限や財源の委譲を求める地方の側にも課題は多いと言わねばならない。首長や地方議員のあいつぐ汚職、議会のオール与党化による緊張感の低下、議長職のタイ回しなどは、地方分権後を担うもう一方の主役である地域住民の議会・行政への信頼、関心をなくしてしまうだけでなく、地方分権に抵抗する官僚勢力の口実ともされるものである。また、赤字のたれ流しを続ける第三セクター等の問題に目を向けてみれば、責任の所在の不明確な点やさまざまな計画、非効率な業務運営など、今後分権が進み自治体が自己責任によ

る行政運営をせまられた場合の懸念すべき点がみられる。

しかし、これらの問題を懸念しているだけでは現状を越えることはできないのであり、自治体の地方分権に向けた主体的な取り組みが必要である。また、あらゆることを行政に任せたままにしておきがちな我々住民の意識改革も重要であり、中央・地方双方の地方分権に向けた取り組みに注意深く目を向けていくとともに、住民主導の地域運営実現を目指した積極的行動が求められている。

これまで地方分権化の経緯と課題についてみてきた。次節では、国主導のプロジェクトの限界についてみていく。