

地方分権をめぐる政治風景

中村 征之 (朝日新聞編集委員)

はじめに

地方分権推進委員会(諸井虔委員長)が今、大苦戦を強いられている。国の行政組織スリム化を目指す第五次勧告を前に、省庁側の厳しい抵抗に遭っているのだ。抵抗といえはまだ同じ土俵にある。省庁の態度は土俵にさえ上がらず、「無視の構え」といった方が正確だろう。だが、これは予想された事態だといえなくもない。

委員会が活動を開始するにあたって、地方六団体を通して自治体側の求める分権の姿をただしている。それに対し、自治体からは今ある以上に事務事業の移譲を求める声は上がらず、国の関与縮小の要求がほぼ9割を占めたという。このため、委員会側は国の事務事業を新たに自治体側に移譲するスリム化路線をとらず、機関委任事務の廃止を通して自治体の権限拡大と、国の関与を縮小する路線にとどまったことはよく知られている。そして1997年10月の第四次勧告をもって、ほぼ必要な提案を終えたとしていた。

だが、第四次勧告直後の閣議以来、橋本龍太郎首相(当時)は「引き続き国から市町村への権限移譲に取り組んで欲しい」と発言を重ね、諸井委員長にも直接3回、同じ趣旨を伝えている。確かに関与縮小路線では、自治体に移るのは「権限」だけで、人も財源も動かず、国をスリムにする道に直接結びつかない。1府12省庁体制は示しながらも、その内実が一向に見えてこない行革に、地方分権の側から一石を。首相の判断はそんなところにあったと読むことが出来る。

委員会には特別な政治的権限があるわけではなく、最大のよりどころは、地方分権にかける世論の支持で

あり、自治体の熱意である。そこから十分な追い風がない限り、その時々政治の動向に拘束される局面を避けられなかった。地方分権を巡る潮流は1993年6月、画期的な衆参両院の「推進決議」を直接の起点に重大な政治的課題と位置づけられた。だが、96年から97年にかけて、政局が橋本六大改革路線に収れんしていくにつれ、追い風を失っていくことになる。

今回に限らず、これまで幾度か首相の発言に委員会が動きを大きく封じられる場面があった。そのたびに、地方分権が本来持っていた個人と地域社会、あるいは地域社会と国の関係を問直す論理性が姿を淡いものにしていくと映った。このことを視野に置き、首相発言を第一次勧告当初までさかのぼり、それに対応した省庁の動き、委員会の選択に改めて目を向けたい。

首相要請の背景

首相の「市町村への権限移譲」を求める要請をもって、委員会が本来可能ならばとるはずだった事務事業移譲路線に、再び切り込む好機と見ることも出来なくはない。だが、委員会には強い当惑の色があった。「市町村へ」移譲といっても、どこかの権限を移すのか。「国から」なのか、「都道府県から」なのか。総理の要請は肝心のポイントに触れていなかったからだ。

機関委任事務の廃止だけでも、省庁は族議員を巻き込んで、強力な抵抗を見せた。自らの権限だけでなく、組織そのものを削る改革につながるのであれば、省庁の抵抗は間違いなく前回の比ではない。抽象的な総理の要請が中央省庁の抵抗をしのぐ後ろ盾となりうるのか。委員会側の読みは揺れた。

最終的に要請を拒めないと判断した委員会側は、

目指す第五次勧告が「中央政府のスリム化」を勧告の対象にすることを、はっきり示す首相の態度表明を求めた。閣議決定、あるいは閣僚懇談会での発言で、自らのわきを固めたかったのだ。去年12月26日の閣僚懇での首相発言となったが、官邸側の総理府内政審議室と委員会事務局間の発言文案調整は極めて厳しい空気に終始したという。

事実、首相発言は明確さを欠き、「国・地方を通ずる行政の役割を見直す見地からも……市町村への権限移譲を含む国及び都道府県からの事務権限の移譲などの問題について、さらに検討を進めていただきたい」というにとどまっている。国のスリム化、税財源移譲など具体的課題に触れるところはなく、「中心課題はほかされた」と委員会側は受け取った。

そもそも「国・地方を通ずる行政の役割を見直す」ことは、「見地」などという単なる立場や視点にとどまるのではない。それは地方分権推進法2条、4条で示された基本理念であり、目的そのものなのだ。さらに、中央省庁等改革基本法2条も「中央省庁等改革は国の行政組織、事務・事業の運営を簡素・効率的にする」ことを明記している。それを実現するため、同46条は国の直轄事業の見直し、個別補助金の限定化をも示している。

その上で、例えば巨大省庁になる国土交通省の編成方針として「地方公共団体への権限移譲、国の関与の縮減等を積極的に進める」(22条)ことを明示し、農林水産省に対しても、国、自治体、生産者の「(役割)分担の明確化」「地方分権の徹底を図ること」(23条)を求めている。このように国会の決議をへた法の趣旨を、いともやすやすと省庁が無視できる根拠はどこから導かれるのだろうか。省庁の抵抗は、国と地方がどう仕事を分け合うのか、地方財政をどう充実するのか、徹底した討論を通して地方自治のあるべき姿を具体的に探る道をふさいでいる。

当初から「官」だけでなく「政」も機関委任事務の廃止そのものに反対だった。機関委任事務は市町村長よりも、都道府県知事に多く下ろされている。これを廃止するれば当然、市町村長よりも知事の方が権能を大

きくする。小選挙区で選ばれる代議士よりも、都道府県全域から信託を受けた知事の方が、より大きな政治基盤を持つと見ることできる。その知事が権能を拡大することに、自民党内の反発は厳しかった。

第二次勧告は第6章「地方公共団体の行政体制の整備・確立」の項で、「市町村合併」「広域行政」だけでなく「首長多選の見直し」までも強く求めている。さらに、この章が勧告全体のトーンと明らかに異なる高飛車な調子で、自治体側に「責務を有する」「図るべきである」「強く要請する」と迫る違和感も、その背景に「官」と一体になった「政」の意図を読みとれば、疑問は解ける。

「実行可能」性の壁

このような省庁抵抗の後ろ盾になっているのが、96年11月20日の「現実的で実行可能な勧告をしてほしい」と求めた橋本首相の発言だ、といってもよい。この発言は第一次勧告(96.12.20)を間近に控え、状況報告に訪れた委員会のメンバーに首相から直接伝えられた。

この時点での分権論議の主要なポイントは、中間報告が示した理念・総論を、勧告の中で具体的体系として、どう示すかということだった。それは「地域住民の自己決定権の拡充」を基本理念として、中央集権型の画一的な行政システムを「住民主導の個性的で総合的な行政システム」に変革、国と地方の「対等・協力の関係」をつくり出すことだと描かれていた。主張の明確さに加えて、明治以来100年の中央集権体制に切り込む意欲に満ちたもので、委員会の哲学そのものを示す勧告序論として高い評価を受けた。

この局面での首相発言は、2つの意味を持った。1つは、「実現可能なこと」を「省庁がいやがることはするな」という省庁支援発言との解釈が成り立つ。だが逆に、省庁の対応がどうであれ、委員会が「実現可能」と判断した勧告は必ず実現をと、政府にゲタを預ける根拠にすることも可能だった。

しかし後日、委員会の委員が講演などで話しているが、この発言の翌日には、この言葉はほぼ全省庁に

伝わり、省庁支援の発言だと理解されたという。委員の一人は、われわれは「非常に制約されたという感じを持った」と語っている。この結果、委員会は省庁各局の代表と「グループヒヤリング」（膝詰め談判）を重ね、逐一合意を取り、取れたものだけを勧告に入れる作業を強いられた。別の委員はこう語っている。「（機関委任事務の廃止について）各省庁や国会筋から強い反発を受けました…（その結果）私どもが各省庁との折衝に当たるといふ異例な形態をとったわけで…委員会独自の判断を示して、具体的な処理については政府ゲタを預けるという形での見解を示すことができませんでした」*1。

そういう中で、事態はどう動いていったか。まず、機関委任事務の廃止に伴う事務区分の中で、法定受託事務と整理されるものが明らかに増えていった。もう一つは、法定受託事務の定義が、中間報告から第一次勧告にかけて変わった。中間報告では「専ら国の利害に関係のある事務」と定義され、地方財政法10条の4の「もっぱら国の利害に関係のある事務もの」と同じ表現をとっていた。これは事業の執行に当たって、国が国庫委託金を出す事務であることを意味し、この区分に入るものは国が財源をつけて自治体に受託させることを予測させる。自治事務、法定受託事務の事務区分を明確にすることが、自治体の財源保障につながる可能性をはらんでいたことになる。中間報告の中に、地方財政の充実という地方分権に欠かせない議論につながる回路が読みとれたわけだ。

だが、第一次勧告の中で、法定受託事務の定義は「事務の性質上、その実施が国の義務に属し」と変わり、事務区分を通して財源問題に踏み込む回路は断たれた。そして当初、法定受託事務は2割程度といわれたが、最終的には、自治事務56%、法定受託事務44%というところまで押し込まれる結果になった。

財政構造改革のマジック

首相発言に戻ろう。97年6月17日のことだが、第二次勧告を控えてやはり官邸を訪れた委員会のメンバーに「よほど気をつけてやって欲しい」と直接、要

請があった。第二次勧告で託された「補助負担金の整理統合」「地方の税財源確保」問題がどうまとめられるのか、大いに注目された時期だった。同月3日、政府は財政構造改革会議の最終報告を閣議決定したばかり。委員会側は、この発言を「最終報告以上に踏み込むな」と理解した。聖域が設定されたと理解したわけだ。この結果、勧告の当初案にあった地方への税源「移譲」を図るという表現が姿を消していった*2。

最終報告は集中改革の3年間（1998～2000年）、毎年度、省庁ごとに補助金の1割削減を目指す方針を示していた。ただし、対象になるのは制度的でない「その他補助金」とした。だが、区分の定義は公表されなかった。大蔵省主計局が委員会に提出した資料（98.2.2）によると、「その他補助金」として98年度予算案で削減対象になったのは、補助金総額19兆7,800億円（97年度予算額）のうちの5,313億円だけ。全体の3%にも満たない額だった。ここから737億円を削減し、削減率は13.9%と計算された。この程度の削減でも、対象額を小さく絞り込んでいるので、削減率だけは目標の1割を上回った。

地方六団体を中心に、地方への補助金のうち奨励的補助金と呼ばれる4兆円すべてを整理・合理化の対象にして、しかも単に見直すだけでなく、そこから1～2兆円を地方の一般財源に回すことが語られていた当初の分権構想と比べると、財政構造改革会議の議論は実にささやかな結果にとどまっている。このように補助金の改革だけを見ても、分権の流れは見事に政治の既得権の枠の中に押し込められて終わった。委員会が財政構造改革会議の枠を超えることを、首相発言は遮断したといつてよいだろう。

おわりに

以上見たように、総理発言の周辺をたどるだけでも、委員会が中間報告で描いた「自己決定権にもとづく分権型社会」創造の道を阻む現実の厳しさが浮かび上がってくる。

自己決定権は通例、個人が自己にかかわることがらを自由に決定する権利という意味に理解されている。

憲法13条の「幸福追求権」から導かれるものであり、最近では子供を産む産まないの決定や、結婚後の姓の選択、医療拒否の自由などがその例に挙がる。こう理解すると、自己決定権はあくまでも「私的なこと」がらに対する自由権に過ぎない。とはいえ社会や国家の制度形成、運営に加わる個人の「参政権」「参加権」もまた、古典的な自由主義の主張から発展したものであり、自己決定権の一つだと整理されている*3。

しかし、これだけではいかにも消極的で、中間報告のいう「個人主導の個性的で総合的な行政システム」の主体として、市民が自らからのことを自ら決する積極的権利とはとらえにくい。このような国内の論議とは対照的に、ドイツ法哲学者の討論の中では*4、自己決定権のより積極的な位置づけに触れることが出来る。

そこでは、自己決定は単に外部からの制限や拘束から「自由」になることだけを意味するものではない。人は市民社会の一定の権利を担う具体的な主体として、初めて「人格」と呼ばれる。そのような市民として、絶えず自己決定を不安定なものにする外部世界に向かって、自らの自由を実現するため能動的に決断、決定を重ねていくことが問われる。この意味で自己決定は単なる参加ではなく、「法秩序を自ら制定し」、それを「自ら執行する」権利として積極的にとらえられ、「自治」と不可分の関係にあると論じられている*5。

このこと19世紀アメリカの政治社会を分析したA・トクビルが説く、個人が自分固有のことについて、自由に決する権利を持つと同じく、コンミュンもその固有のことについて、自ら決する権利を有するとする思想*6を重ね合わせるとき、「自己決定権」は憲法92条のいう「地方自治の本旨」そのものと見ることが出来ると思う。

このように「法秩序を自ら制定」「自ら執行」する分権的システム確立の道筋を、中間報告は一機関委任事務を廃止し、国の関与を縮小、「法による行政」を実現することで、自治体の条例制定権、自主課税権が広がり、「自ら治める責任の範囲は飛躍的に拡大する」と描いている。

これを支える大切な柱が「法による行政」であり、まず①国の立法は「地方自治の本旨に適合し」「役割分担の原則に沿ったもの」でなければならない、また②それに基づいて「解釈運用しなければならない」。そして③自治事務には「条例で基準の付加、緩和、複数の基準から選択等が出来るよう配慮」（一次勧告）する原則を求めている。また④法廷受託事務への関与であっても「地方の自主性・主体性を拡大する方向で、積極的に見直す」（中間報告）べきだとしている。

だが、これらの勧告を受けて98年5月29日、閣議決定された「地方分権推進計画」では、①②は盛り込まれたものの、③は「地域の実情に応じて…処理することができるよう特に配慮しなければならない」と、極めて抽象的な内容に改められた。④については、姿を消して見当たらない。自治省はこのような改変に対して、「委員会の勧告は閣議決定もへた拘束性の強いものであり、計画では内在的制約にかかわった形にとどめた」という。

第二次勧告6章に、分権となじまない後見的態度を許したことと合わせ見るとき、「霞が関」で論じ、組み立てられる地方分権の限界と見る思いがする。中央から論じ、地方に策を示す分権の壁を地方自らが破る必要性を示す風景だと考える。

(なかむら まさゆき)

(注)

- *1 成田頼明「分権改革と第二次勧告の意義」『自治総研ブックレット55』1997年
- *2 『朝日新聞』1997年7月9日
- *3 笹倉秀夫「自己決定権とは何か」『現代社会と自己決定権』信山社、1997年
- *4 1995年9月、ドイツ・フライブルグ市で、フライブルグ大学法学部と大阪市立大学法学部が第3回日独法学シンポジウム「現代社会における自己決定」を開いた。前掲「現代社会と自己決定」はその報告集で、注*5の討論がまとめられている。
- *5 同書、カール・クレッシェル「法史学の観点で見た『自己決定』」、アレクサンダー・ホラーバハ「法哲学から見た、法における『自己決定』」
- *6 加茂利男「地方分権再考」『都市問題』第88巻第4号、1997年4月