

# 地方分権改革の新段階

## —第2次地方分権改革にむけて—

鳴海 正泰

関東学院大学経済学部教授

### 1 第1次地方分権改革の評価をめぐって

1995年に全会派一致で成立した「地方分権推進法」に基づき、これまで地方分権推進委員会が第1次から第5次までの勧告をおこなった。それを受けて「地方分権推進計画」が作成され、「地方分権一括法案」が1999年7月に国会で可決された。2000年4月から施行される。今、国も地方もその準備に追われている。

ここまでの経過と分権改革を第1次地方分権改革とすれば、来年4月以降の21世紀にはいつからの改革を、第2次地方分権の課題と呼ぶことができる。

地方分権推進委員会の中心となってきた西尾勝委員が、「今回の改革を十分とは思っていない。ただし、次の改革へのつなぎはつけたつもりだ。長い中央集権体制を変えるには時間がかかる。あとは自治体と市民の努力次第だ」と述べているように、2000年は「地方分権」から「地方主権」への第2次地方分権改革の出発年ということになる。

ここでは、今回の一括法案の内容の紹介と検討は最少にして、第2次地方分権へむけての課題を中心に述べることにしたい。

第1次地方分権改革の評価について、自治体、研究者、マスコミ、市民とさまざまな見解がだされているが、総じて肯定的な評価が多かったといえる。しかし、そのなかにも高低それぞれの見方がある。

①地方分権推進委の出発時の理念と構想からみると、官僚の抵抗の後に後退を続け、機関委任事務の振り分けも法定受諾事務と自治事務の割合が5分5分程度になってしまったし、国の関与の改革も十分ではない。「官・官分権」の色彩が強国国の注文にはまってしまった。さらに国・地方との税財源配分の改革がゼロに等しいという低い評価である。

②の見方は①を踏まえた上で、強固な中央集権体制のなかで、ともかく機関委任事務制度が廃止され、明治以来の中央集権体制の柱を取り払ったことを評価し、これまでの国・地方の制度改革のなかでは、一歩前進したものと評価する。

③は上の二つの見方を踏まえて、明治以来の第3の改革というほどではないが、機関委任事務のうち約300が自治事務となり、国と地方との関係に大きな変化が生じたことを評価し、自治体の自主性が拡大されたことを評価する。かつ今後のやり方次第で、さらに具体的に自治を拡大できる手掛かりが沢山あるという、より積極的な評価である。

この三つの評価のいずれの立場をとるにせよ、全体では第1次地方分権改革の不十分さを認めつつも、一つの時代転換をなす改革として認める点では一致していよう。

### 2 地方分権の時代潮流をめぐる論点

地方分権の主張は決して新しいものではない。欧米でもわが国でも、これまで集権的主権国家に

対する批判として多くの議論があり、すでに明治時代に自由自治論とか分権論がかわされてきた。しかし、それらは近代国家の形成期におけるそれであった。

その近代主権国家が形成してきた国際システムの矛盾と疲労が、地球的規模で今日問題となっているのである。その一つの解決策が国連を中心とした新しい国際システムの再構築であり、もう一つが集権型国家から分権型国家への転換による新しい福祉型社会システムの構築の問題である。

そうした課題に対応するために、わが国においても地方分権改革が必要だという世論が高まるのだが、その主張にはいくつかの複数のベクトルがはたらいっている。大きく分けると二つの力が働いている。

一つのベクトルは、肥大化・官僚化による制度疲労を起こしている中央政府を改革して、いかに小さく強力で国際的課題に対応できる政府に改造するかという立場で、レーガン、サッチャー政権にみられる新保守主義の政策である。そのための地方分権で、中央のイニシアティブの範囲でしか許容されない。

もう一つのベクトルは、肥大化かつ官僚化した中央政府を改革し、活性化した新しい福祉型社会を目指すためには、地方分権による中央政府の干渉を最小限にした自治体の充実が必要だという考え方で、すでに欧米各国でもさまざまな実践が試みられている。このベクトルを強める必要はいうまでもない。

さらにもう一つ付け加えると、地方分権は必要だとしても、中央による民主集中を制約しない範囲でという思想が、依然として残っていることにも留意しておきたい。また、一部の研究者のなかには、今回の地方分権改革は、新保守主義の政治勢力と市民主義派の合同による中央体制の延命策として位置づける見方もある。

こうした三つの潮流の対抗のなかから今回の改革が生まれてくるわけだが、地方分権に託すそれ

ぞれの立場が、逆に国会での法案審議の議論を低調にした要因ともなっている。

### 3 地方分権推進の政治過程について

わが国における具体的な地方分権改革の動きは、バブル経済の崩壊を目前にした1991年の第3次行革審に始まる。この時期は国際的状況のみならず、米ソ東西対立構造の融和が進み、さらに中央集権型社会主義国家の崩壊と並んで、近代主権国家のあり方が問われはじめるという大きな時代転換のさなかのことであった。

さらに国際的にはボーダーレス世界が進行し、ECでは国境を取り払ったEUの結成が進められ、そのなかであらためて都市自治と市民の権利の確立がテーマになってきた。1985年に採択された「ヨーロッパ地方自治憲章」がそのことを示している。さらに北欧では、肥大化、官僚化した中央集権型福祉国家の改革が課題となり、地方分権型福祉国家への転換が進められる。フリー・コンミュンの実験などである。そこでは地方分権改革による民主主義と福祉社会の再生が課題となるのである。

こうした国際的潮流のなかでの問題点は、わが国においても同様の課題であったにもかかわらず、強固な現状維持の官僚体制と族議員との共同戦線の抵抗の前に、地方分権推進委員会はたびたび孤立し、次のような状況のなかで改革は難航せざるをえなかった。

第一はバブル経済崩壊のなかで、国家財政が破綻状況におちいり、財政構造改革が優先し、税制改革、国庫補助金をはじめとする国と地方との財政改革が後回しにされてしまった。さらに分権は不況問題のなかに埋没されてしまった。

第二はそうしたなかで、当時の橋本内閣が推進委員会の勧告の内容に対して、「実現可能なもの」という制限をはめたことにより、中央省庁によ

る現状維持の抵抗を実質的に認知したことである。抵抗は勧告が進むに従って強くなり、ついに第5次勧告は骨抜きにされ、第6次勧告は見送られてしまった。

第三は、地方分権改革が中央省庁改革を含む行政改革大綱の一つに位置づけられ、国の行政事務改革の一環としての印象が強められ、地方分権の世論が予想したほどには盛り上がらなかったことである。

第四は、自治体側の姿勢の問題である。地方分権改革は戦後一貫して自治体側の要求ではあったが、自治体側は自己責任の増大、財源移転の先送りを前に、大きな運動として展開しなかったことがあげられる。とくに、国から府県への事務権限の分権が先行し、市町村の動きに活発さを欠いたことも原因の一つである。また、既得権の喪失を恐れた医師会をはじめとする多くの利益団体の動きも同様であった。

こうしたさまざまな条件のなかでの分権改革であることを踏まえ、たうえで、どのように総括すべきかが、第2次分権改革への教訓と課題となるであろう。

#### 4 日本型地方分権の特徴

わが国で地方分権が突然課題となったのではない。地方分権改革を必然化する具体的な条件が成熟してきたのであって、ゼロからの出発ではないことに留意する必要がある。その日本型分権とも呼ぶべき特徴として、次の3つをあげることができるであろう。

①「実務蓄積型分権」である。戦後改革のなかで生まれたわが国の地方自治制度は、三割自治といわれ、画一的、統制的な性格をもっているが、二元代表制にたつ民主的な制度として、一応は評価されてきた。しかも、自治体の扱う事務についてみ

ると、欧米の自治体と違って多くの分野で大量の仕事が任せられている。国・地方を通じる行政の約7割りを担当しているのは、わが国では自治体である。そうした行政実務の実績と蓄積があることが、欧米自治体との大きな違いである。

その大部分が国が実施についての権限をもち、自治体に裁量の余地がない機関委任事務ではあるが、これまでもかなり自主的な運用をしてきたし、さらに分権改革ではそうした事務の多くが、自治体の権限となり、自主的な執行が可能となる。

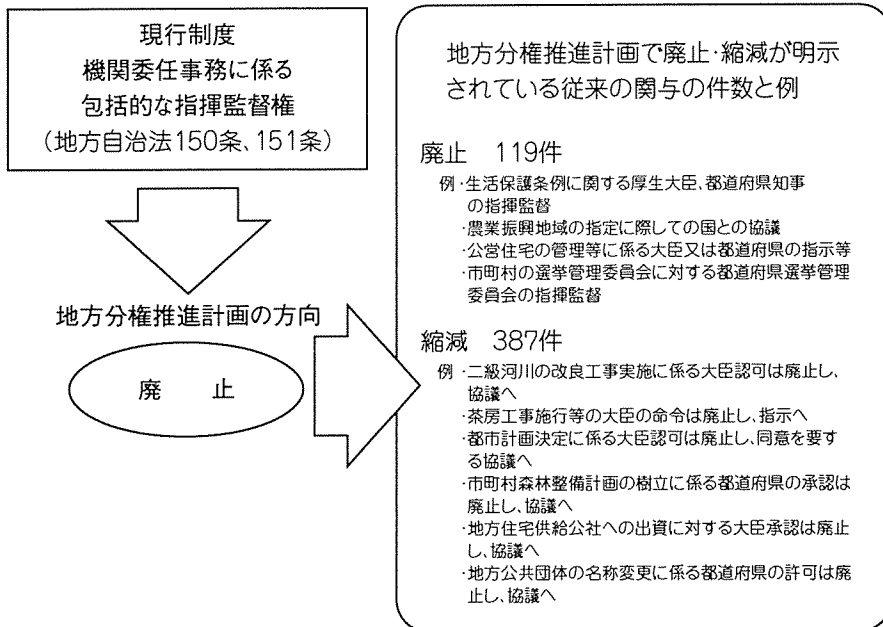
②「都市自治型分権」である。1960年代を前後して農村人口の都市人口への大規模な移動がおこり、農村型社会から都市型社会への転換が進んできたことである。そして高度成長期におこった都市問題の解決、生活環境整備は、国よりも身近な自治体にたいする期待として高まった。

自治体はシビル・ミニマムの充足をはじめ、公害、開発、緑、福祉などの分野で、国に先駆けたさまざまな行政を市民参加のもとに進めてきた。また70年代では情報公開、環境アセス、文化行政、民際外交など、「地方の時代」を象徴するさまざまな行政が国に先行して実施してきた。自治体、とくに市町村の行政能力が飛躍的に高まってきた。この時期に分権型行政は、すでに自治体の現場で実践されていたのである。

③「市民成熟型分権」である。都市型社会の成熟にともない、地縁、血縁に左右されない、市民の権利意識に目覚めた住民の厚みが増してきた。全国に住民運動が叢生し、さらに80年代にはいつて提案型市民運動へと発展してきた。行政への参加や監視が、市民の権利として当然のこととなってきた。また、55年体制の崩壊とともに既成政党はなれが進み、支持政党なしの有権者が半数にものぼった。

これまでの地方分権改革を進めてきた基本的な原動力は、こうした都市型社会と市民自治の成熟のうえにたつて、地方自治の確立を求めてアクチュアルに活動を続けてきた戦後自治体と市民活

## 国の関与のあらまし



動の成果にあることを評価することが、まず重要だと考えたい。

### 5 地方分権はどんな社会を目指すべきか

第1次地方分権改革が、その期待に反して不十分なもととなったことは指摘される通りである。しかし、これまで推進委員会が追求してきた理念と構想は、第2次分権改革に継承されねばならない。第1次地方分権改革が追求しきれなかったものを含めて、引き継がれるべき本来の課題を、あらためて提起しておきたい。

#### ①国・地方を対等な関係に

地方分権推進委員会は1996年の中間報告のなかで、地方分権改革の理念と目標を示したなかで、第一にあげたのが、国と地方との関係を対等なものにするということであった。

明治以来、国と地方との立場には上下、主従の関係が貫かれてきた。これを短期間で対等な関係

に改革することは、容易なことではない。推進委員会は国の事務権限の地方への委譲よりも、機関委任事務の廃止、国の地方への関与の縮小、行政統制から立法・司法統制へ改革することを重視し、さらにその保障として第三者機関として国・地方係争処理委員会の新設などの改革にとりくんだが、やはり壁は厚かったといわざるをえない。

機関委任事務の55%しか自治事務にならなかつたばかりか、自治事務にたいする各省大臣の「是正要求」への是正義務を課したことや、第三者機関の独立性の確保、今後の法定受諾事務増加への歯止めなど、多くの課題が残されている。

#### ②国と地方の行政のあり方を変える

政府とはなにをなすべき所なのか、国の仕事と地方の受け持つ仕事の役割分担を明確にし、国民の眼に見えるようにするというのが、分権改革の重要な目的の一つであった。そのために自治体の自主性を高め、国主導の画一行政から、地域の実情に応じた多様な行政が展開できるシステムの確立が期待されてきた。

しかし、第5次勧告に盛り込まれるはずであった国直轄の公共事業の地方への委譲、国庫補助金改革などが、省庁の強い抵抗のもとで挫折したように、国の行政体質を変えることはできなかった。各省庁の縦割りの指揮監督による、国→府県→市町村→住民という上下の行政の流れが依然として変わらないといわざるをえない。

なかでも地方自治体間において、府県と市町村との関係はより対等になるべきなのにも関わらず、府県に依然として国に代わる市町村への監督機関としての性格が残されている点も、今後の大きな問題点である。

### ③これまでの自治体のあり方を変える

推進委員会は地方分権改革の最終目的として「自己決定権」の拡充をあげてきた。機関委任事務を廃止して自治事務化を進めたこと、国の地方への関与を縮小したことなど、すべて自治体自身の責任による自主的な行政を容易にすることにあった。

もちろん不十分な点はあるにしても、自治体は多くの点で、これまでのように「国の制度や指導によって」という言い逃れができなくなった。自治体が責任をもって総合行政ができる組織になることが求められている。

自己決定権の拡充ということは、自治体の自己責任の拡大ということとイコールなのである。それにもっとも重要なのは、情報公開の徹底である。地方分権と情報公開は不可分のものである。

さらに自治体の二元代表制の本来の機能をどう回復するかが重要となる。権限が増加する執行機関にたいして、議決機関を単なる議案の承認機関としてではなく、行政への監視と提案の機能を果たす本来の住民代表機関とすることが不可欠である。議会の制度改革だけでなく、たとえば情報や会議公開など議会自身の自己努力が求められよう。

いずれにしても、ここでは制度改革にとどまらず、自治体と市民自身が分権の主体となろうとする強い意思と、地方政府としての自治能力の向上

が問われることとなる。

### ④地域や住民の暮らしを変える

地方分権改革の目的は、単に国と地方との間の事務権限の再配分にとどまらないことはいうまでもない。「官・官」分権で終わることなく、「官・市民」分権でなければならないことは、繰り返し強調されてきたことである。そこに地方分権改革が、単なる行政改革のレベルの問題をこえて、社会全体のシステムの改革に関わるこの意味がある。

自己決定権と拡充とは、有権者市民自身の自己決定権の拡充でなければならない。いいかえると、市民が自治体のあり方に責任を負えるようにすることである。自治体の組織や機構を、市民が自ら決め管理できるようにするために、自治体がそれぞれアメリカの自治体のような自治憲章ないし自治基本条例の制定を目指すべきである。

そのなかで、首長や議会のリコールを含む直接請求制度を、もっと市民が使い易い制度に改革することも急務である。また、住民投票制度の導入など、自治体行政への市民意思の反映方法の改善も課題として残っている。

地方分権は自治体の自己責任の増大となるだけではない。市民自身の自己責任も同時に問われることとなる。行政を変えていく力は市民にしかないことをあらためて考えたい。

## 6 第2次地方分権改革に向けて――

多くの課題を抱えながらも、ともあれ来年4月から第1次地方分権が発効することとなる。それは同時に、次なる改革へのスタートでなければならない。

改革すべき制度や法令の論点は、第1次改革のなかでほぼ明らかになっていると思うので、ここでは地方分権を実効あるものにするために、いま自治体が押さえておくべき4つの問題にしぼって述

べておきたい。

### ①税財源問題について

第2次分権改革に課せられた最大の課題は、国と地方との間の税財源の配分見直しであろう。そのことは政府も認めているし、自治体はそのことを今後も強調していく必要がある。しかし、問題は地方分権にともなう財源や人手が不足であることを理由に、自治体が自らの改革責任を放棄してはならないことである。

今日の経済不況は循環型の景気変動ではなく、国際的状況のなかでの構造的なもので、かつてのような経済成長による財源の自然増収は、国も自治体も期待できないと知るべきであろう。一方で高齢化の進行による財源増は着実に進行する。経済成長と自然増、国の財源配分に頼ってきたこれまでの行政財政運営の姿勢を、自治体が自らの力で改革していかなければならないという厳しい課題である。

### ②権限なき行政から権限ありの行政へ

先に、今日の地方分権改革は、戦後の地方自治体と市民の活動の成果の上にあることを強調した。全国の自治体は1960年代から70年代にわたって、権限もなく財政も厳しいなかでも、さまざまな先進的な行政を国に先駆けて展開してきた。国の法令の基準を超えるような自治体独自の行政を「権限なき行政」と呼んで、知恵と工夫によって福祉、公害、開発などの分野で市民生活環境を守ってきた実績がある。

これからはそうした権限なき行政が、権限をもつようになる。政策と工夫によって、より自治体の自主的行政が可能になるはずである。自治体は地方分権で「なにがどう変わるか」ではなく、「なにをどう変えるか」というポジティブな姿勢にたって欲しい。そうした視点にたてるかどうか、「寝たきり自治体」となるか「目覚めた自治体」になるかの分かれ目になるであろう。それを見分ける市民の眼も厳しさを増すであろう。

### ③自治体内部からの市民分権へ

これまで法令と条例に基づいて予算を編成し、

それを役所として事業を執行するのが自治体の役割だとされてきた。しかし今日、自治体の行政と市民とのパートナーシップのあり方が問題となっているように、既成の役所的行政観から、いまや新しい地方政府観による行政のあり方（ニューガバナンス）が求められている。

市民生活にとって必要な事業は、税をつかって役所が行うだけでなく、すでに広がっているように、民間企業やNPO、市民ボランティアなどさまざまな主体が地域の「公共」サービスにかかわっていくことになる。

「公共」はすでに、法と事業を執行する組織という役所ないし行政の独占ではなくなってきた。これからの自治体は、市民の合意形成と地域課題を解決する「公共」サービスのコーディネーターとしての役割を果たすことが求められよう。

そのために、国と地方の間の分権にとどまらず、府県と市町村間の分権、さらに自治体内分権、特に大都市行政内部の分権ないし分節が課題となるであろう。

### ④自治体連携による広域自治への対応

分権の仕方は、それぞれの地域の特性や規模によって異なるが、住民生活に身近な行政は、できるだけ小さな単位、コミュニティーレベルまでの狭域の分権が理想である。

同時に今日、小さな単位での自治による解決とともに、より広域的解決を必要とするものも増えている。府県制度のあり方にも関わるが、それぞれの自治体の自立性を生かした広域連携による対応、広域的自治のあり方が、今後の大きな課題となるであろう。

また、政府は分権の主体として自治体機能の強化と広域課題への対応のために、市町村合併の必要を強調している。地域や自治体によって合併も必要ではあるが、上からの合併ではない住民投票制度を含む住民意思の反映方法が課題である。

（なるみ まさやす）