

# ポスト分権改革の20年

今井 照

(公財) 地方自治総合研究所主任研究員

## 地方分権像の拡散

1993年6月に衆参両院で可決された「地方分権の推進に関する決議」を嚆矢として、1990年代後半から1999年にかけて、おそらく史上初めて、国政を舞台とした本格的な地方分権政策が取り組まれた。まさに歴史的偉業であった。本稿ではこれらの動きを「2000年分権改革」とする。2000年分権改革については既に多くの成果物があり、ここで改めて取り上げることはしない。本稿はその後の「ポスト2000年分権改革」の流れを概観し、論点を整理することを目的とする(表1)。

一般に「2000年分権改革」は「第1次地方分権改革」と表記される。ただしその場合、では「第2次」「第3次」とは何かということが問われる。内閣府や総務省が作成する資料では、2000年までを「第1次地方分権改革」とし、2006年以降現在までを「第2次地方分権改革」としている(内閣府地方分

権改革推進室 2018)。また、第1次は「地方分権の理念・基礎が形成」、第2次は「①地方に対する規制(義務付け・枠付けなど)の緩和」「②国などの事務・権限の移譲」と説明される。しかしこの「正史」によると、第1次と第2次の間の6年余りがすっぽり抜け落ちる。加えて、そもそもこの定義による第2次が、第1次と区分されるべき性質を備えているかという学術的な疑問も沸く。

現在はあるべき「地方分権」像が拡散し、その結果、とりわけ自治体関係者に忌避感や厭戦感が漂っているのではないか。このように考えると、そもそも何をもって「地方分権」と言うのか、というところまで深くたどらなければならなくなる。

## 「正史」からの排除

まず分権改革の「正史」から排除された地方分権改革推進会議(以後「推進会議」)から振り返ってみたい(内閣府の一部資料では、この時期を「三位一体の改革」と名付けているが<sup>1</sup>、当時の認識では、「地方分権」を意図していたことは疑いない)。この会議は2001年7月9日、当時の小泉純一郎首相から諮問を受け、3年弱の間に、43回の会議と52回の小委員会を開き、「事務・事業の在り方に関する意見」(2002年10月30日)、「三位一体の改革についての意見」(2003年6月6日)、「地方公共団体の行財政改革の推進等行政体制の整備についての意見」(2004年5月12日)の3つをまとめている。少なくとも

### いまい あきら

大田区役所職員を経て、1999年から福島大学行政政策学類教授。2017年より現職。

近著に『2040年自治体はこう変わる!』(学陽書房)、『地方自治講義』『自治体再建—原発避難と「移動する村」』(ちくま新書)、『福島インサイドストーリー—役場職員が見た原発避難と震災復興』(公人の友社)等。

表1 国政上の地方分権の主な動き

1993年 6月	地方分権の推進に関する決議（衆参両院）
1995年 5月	地方分権推進法成立
1995年 7月	地方分権推進委員会発足（諸井虔委員長）～2001年7月
1999年 7月	地方分権一括法成立
2001年 7月	地方分権改革推進会議発足（西室泰三議長）～2004年7月
2006年 12月	地方分権改革推進法成立
2007年 4月	地方分権改革推進委員会発足（丹羽宇一郎委員長）～2010年3月
2011年 4月	第1次一括法成立（以降、現在まで第8次一括法成立）
2013年 4月	地方分権改革有識者会議発足（神野直彦座長）～現在
2014年 4月	提案募集方式導入

（出所）各種資料に基づき筆者作成

も活動量やそのテーマにおいては、他の同様の組織の活動と比べても遜色はない。

しかしこの会議は経済財政諮問会議に翻弄された。党内基盤の弱い小泉内閣は経済財政諮問会議を最大限活用して政府と党を統制しようとしていた。2001年の経済財政諮問会議では「地方交付税の1兆円カット」と言った乱暴な議論が出たため、総務省は2002年の経済財政諮問会議に向けて、国庫補助負担金、地方交付税、税源移譲の「三位一体の改革」をしかけた。その結果2002年のいわゆる「骨太の方針」には、「地方分権改革推進会議の調査審議も踏まえつつ、国庫補助負担金事業の廃止・縮減について年内を目途に結論を得る」という文言が取り込まれる。つまり突如として新たな使命がこの会議に負わされることになったのである。

これを受けてまとめられた「事務・事業の在り方に関する意見」では、焦点となっていた義務教育費国庫負担金（教員給与の一部国庫負担）をはじめ、各行政分野における国庫補助負担金の削減と地方単独事業化という課題に踏み込んでいる。ところが削減後に必要となる自治体の財源補填について委員の意見が割れ、「関係者間で十分に協議・調整が行われるべき」と他者に預ける文言になった。翌年の「三位一体の改革についての意見」では、

11人の委員のうち4人の委員が「意見」に対する反対声明を出すに至る。これらの経緯は「正史」から見えにくい(森田 2003)。

### 期待を裏切られる自治体

この会議とほぼ同時に第27次地方制度調査会（2001年11月19日～2003年11月13日。以後「地制調」）が設置されていた。諸井虔会長、西尾勝副会長という体制であり、2000年分権改革を主導した地方分権推進委員会のリーダーが属している。こちらは総務省が投げかけた「三位一体の改革」に沿い、国庫補助負担金の削減とともに税源移譲を押し出していた。

結果的に「三位一体の改革」では歴史的な税源移譲が成立し、地制調側の意向が一定程度反映された結果に落ち着き、税源移譲を明記できなかった推進会議は空中分解したという評価になっている。しかし、これを自治体側から見ると別の様相になる。「三位一体の改革」の結果、自治体が受けたショックは財務省筋の国庫補助負担金の削減でもなければ、総務省筋の税源移譲でもなかった。地方交付税の大幅な減少だったのである。このようになるとは誰からも説明を受けていなかったからこそ、その衝撃は大きかった。

2003年度から2004年度にかけて地方交付税と臨時財政対策債の合計額は12%も減少した(地方財政計画ベース)。自治体財政は定常的な経費がほとんどを占めるから、その他の政策経費における交付税減額の影響はこの数字をはるかに超えるものだったと推測できる。もちろん、国の理屈としては、たとえば税源移譲で一定額の増収が見込まれること、廃止された国庫補助事業もあることなどの理由で、表面的なバランスがとれているはずだった。

ところが個別の自治体では現実にはそうならなかった。たとえば、4兆6661億円の国庫補助負担金の削減に対して財源移譲は3兆円になる(2004～2006年度)。なぜなら、削減額の一部は税源移譲に結びつかないものとして削られたからである。つまり国庫補助事業が廃止されれば、補助金はそのまま減額され、なおかつその裏負担としての地方交付税も減額される。さらに税源移譲されたとしても地域によって増収額に差ができる。とりわけ小規模市町村は将来への不安を抱えた。

後述する「フルセット型の総合行政主体論」とともに、地方交付税減額の2004ショックが、いわゆる「平成の大合併」を促進させたことは疑いない。すなわち、個別の自治体にとっては、財務省筋と目された推進会議にも総務省筋と目された地制調にも期待が裏切られたことになる。

## 「ちまちま」とした改革

その後、「正史」が「第2次地方分権改革」と位置付ける期間が始まる。分権改革を推進する協議体としては、2007年4月に地方分権改革推進委員会(丹羽宇一郎委員長)が発足する(～2010年3月)。さらに、2013年4月に地方分権改革有識者会議(神野直彦座長)が立ち上がり現在に至る。

ここでキーワードとなっているのは「義務付け・枠付けの緩和」である。これまで10年余りにわたってこのテーマが取り組まれ、法律としては2011年4月の第1次一括法から、2018年6月の第8次一括法までが成立し、今後も続くと思われる(表2)。

さて問題は「義務付け・枠付けの緩和」を中心とした10年余りの歩みを地方分権という視点からどのように評価するかということである。国会審議では議員から「今回の八次分権、内容を見ましても、地域の自主性、自立性を高めるという法に資するとはとても言い難い」と私は思うんです。ちょっと言葉は適切ではないかもしれませんが、ちまちましたものが多いですよ」と言われている(2018年5月31日参議院内閣委員会における相原久美子議員の発言)。なぜ「ちまちました」ものに見えてしまうのか。

## 「上書き」の挫折

「義務付け・枠付けの緩和」のスタートは2000年分権改革を主導した地方分権推進委員会が2001年6月に出した最終報告にある。ここで「国の個別法令による事務の義務付け、事務事業の執行方法や執行体制に対する枠付け等を大幅に緩和する必要がある」という宿題が与えられた。この任務にあたることになったのが2007年4月に発足した地方分権改革委員会である。

この委員会は発足直後の5月13日、「地方分権改革推進にあたっての基本的な考え方」を首相に提出し、そこには「条例による法令の上書き権を含めた条例制定権の拡大」と書かれていた。北村喜宣によれば「とりあえず法令で決定されている内容を、事務処理権限を有する自治体が地域特性に適合させるべく、条例で修正する」という内容で理解されていた(北村2016:10)。こうして自治立法権の拡大を図る象徴として「上書き」という言葉に期待が集まった。

この委員会は「自治事務を対象として、そのうち法令による義務付け・枠付けをし、条例で自主的に定める余地を認めていないもの」を検討する。その数は482法律10,057条項にのぼり、そのうち義務付け・枠付けを存置する必要がないものとして4,076条項を抽出した。これだけでも天文学的な作業になるが、実際に現在までに法改正されたのは表2のとおり1割程度できわめて限定的である。

当事者の労苦の多さに比べて、これらの作業に

表2 「第2次地方分権改革」一括法一覧

	公布	事務・権限の移譲	義務付け・枠付けの緩和	自治体からの提案総数
第1次一括法	2011年5月	—	41法律	—
第2次一括法	2011年8月	47法律	160法律	—
第3次一括法	2013年6月	2項目2法律	64項目86法律	—
第4次一括法	2014年6月	36項目68法律	—	—
第5次一括法	2015年6月	14項目12法律	7項目8法律	953
第6次一括法	2016年5月	9項目11法律	4項目4法律	334
第7次一括法	2017年4月	3項目4法律	6項目6法律	303
第8次一括法	2018年6月	2項目3法律	10項目14法律	311
計		147法律	319法律	—

(注) 法律数は延べ数であり、実際には重複するものが多数あるため改正法の実数とは異なる。  
また第1次一括法については、両分野以外の1法律を省いている。

(出所) 各種資料から筆者作成（現時点で確認できる暫定集計）

ついでの評価は低かった。なぜなら、まず自治事務に限定され、より義務付け・枠付け度合いの強い法定受託事務が対象にならなかった。通則法方式などではなく、一括法とは言え個別法の集合体という形式をとった。また作業の過程で、条例へ委任する基準について「従うべき基準」「標準」「参酌すべき基準」の3分類が示され、このうち「参酌すべき基準」については「異なる内容を定めることは許容される」として、これが「上書き」の意味だとした(詳細は、上林(2015)参照)。

## 提案募集方式の限界

加えて2014年4月から提案募集方式が導入される。これは毎年1回、自治体から提案を募集し、内閣府が関係府省と提案自治体との間での調整を行い、さらに必要に応じて地方分権改革有識者会議やそこに置かれた提案募集検討専門部会で審議した上で、地方分権改革推進本部(本部長首相)、閣議を経て所要の法律案を国会に提出するしくみである。提案募集方式については、上林陽治がその都度、詳細に分析している(上林 2018)。

たとえば、2017年の提案についての流れを見ると、311件の提案が自治体からあり、そのうち関係

府省の第1次回答に対して提案自治体が再検討を求めなかった、すなわち自治体そのまま受け入れたもの等が104件あった。残りの207件が検討対象になり、多少なりとも提案の趣旨を踏まえて関係省庁が対応したものなどが186件で、実現できなかったものが21件とされている。この数字だけを見ると実現率は極めて高い。ただし法改正に結びついたのは前掲のとおり12項目なので、実現したとされるもののほとんどは自治体と関係府省との間にコミュニケーションが成立したことによって解決したことになる。確かにそれも成果と言えば成果だろうが、果たして「地方分権改革」という名に値する成果であろうか。

そもそも自治体からの提案対象は、事務・権限の移譲と義務付け・枠付けの見直しや必置規制の見直しに限られていて、国と自治体との税財源配分や税制改正、予算事業の新設、国が直接執行する事業の運用改善等が除かれている。つまり入口が狭められているので、法改正に結びつくような提案に限られる。したがって根本的な議論にはならず、どうしても「ちまちま」した印象になるのは避けられない。

## 政治・行政的共同体としての自治体

「義務付け・枠付けの緩和」が問題になるのは、既に業務が自治体に存するということが前提で、その自由度を高めるという企図があり、それはもう一つの事務・権限の移譲という柱とともに、自治体の業務量を増やすという一方向に向かう。その背景には基礎的自治体を「フルセット型の総合行政主体」と見なす考え方がある。

自治体を総合行政主体とする考え方そのものは1960年代後半から一般化してきたが、その内容は、第一に国の府省縦割りに基づく政策を個々の住民や地域に適合化するための統合性であり、第二に国の政策を起点とするのではなく、自治体自らが政策立案から、決定、執行、検証に至る一貫性を持つという意味が込められていた。

これに対して「フルセット型の総合行政主体」とは、いわゆる「平成の大合併」を促進させるために総務省が編み出した後付けの理屈である（今井2018a）。関係する論文から抜き書きすれば、2000年分権改革による地方自治法改正により、「今後の市町村は、福祉国家において住民が必要とするサービスの根幹部分を自主的・自立的に実施できる団体となる必要がある」が、「人口一万人未満の市町村においては」「市町村の総合行政の範疇からはずれ」とされ、「一〇万人ないし三万人規模の新たな基礎自治体が市町村合併により形成されていくことが望ましい」とある（山崎2014-15）。ちなみにこの時期から国は「基礎的自治体」という言葉を「基礎自治体」に置き換えた。つまり基礎的自治体の意味を変換させたのである。

こうして、「ナショナルミニマムサービス」の提供主体として、「できる」市町村と、「できない」市町村が振り分けられ、「できない」市町村は合併するしかないと説かれる。今また同じ論理で、「できない自治

体」は「圏域化」するしかないと言われている（今井2018b）。しかしこれらは自治体を行政組織としてしか認識していない片肺飛行である。自治体はまさに「自治」を担う政治機構でもある。

政治と行政は相互に独立して存在するわけではない。しかし自治体が行政組織として純化すればするほど、政治は国によって回収される。これは集権化以外の何ものでもない。さまざまな事例検証からも明らかなおと、現在は「地方分権」の旗の下に集権化が進められている状態にある（今井2018c）。果たしてこのような時期を「第2次地方分権改革」と呼べるのだろうか。■

### 《注》

- 1 たとえば、<https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/archive/archive-index.html>（2018年12月4日閲覧）。

### 《参考文献》

- 今井 照（2018a）『『スタンダード化』という宿痾—広域連携と合併との振り子運動から脱却するために』『ガバナンス』2018年9月号
- 今井 照（2018b）「自治体戦略2040 構想研究会報告について」『自治総研』480号（2018年10月号）
- 今井 照（2018c）『『計画』による国—自治体間関係の変化—地方版総合戦略と森林経営管理法体制を事例に』『自治総研』477号（2018年7月号）
- 上林陽治（2015）「経済財政諮問会議的分権改革と『条例による上書き権』」『自治総研』442号（2015年8月号）
- 上林陽治（2018）「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律—第8次一括法—（平成30年6月27日法律66号）」『自治総研』481号（2018年11月号）
- 北村喜宣編著（2016）『第二次分権改革の検証』敬文堂
- 内閣府地方分権改革推進室（2018）『地方分権改革・提案募集方式ハンドブック（平成30年版）』
- 森田 朗（2003）「地方分権改革の政治過程」『レヴューアサン』33号。
- 山崎重孝（2014-15）「新しい『基礎自治体』像について」『自治研究』2004年12月号～2005年1月号