

# 地方分権改革 の今後—歴史的 文脈に照らして

第2回 地方分権に関する研究会

関西学院大学 小西砂千夫



## これまでの地方分権の歩みを振り返る必要性

- 地方分権改革は、一定の成果を得たことで、この次、何を進めていくかの方向性に関するコンセンサスの形成という難しい局面を迎えている
- 歴史的文脈に沿って、来し方行く末について整理すべきではないか



## 地方分権改革を歴史的文脈で考察する 際に想起される基本的な疑問

- 地方自治法は、占領統治下、日本国憲法と同時に施行されている
- 地方分権改革は、占領政策の柱の1つ
- 敗戦後、分権国家としてスタートしたはずのわが国が、なぜこれほどまでに中央集権的な国家と認識されるようになったのか

# 国の統治機構等に関する調査報告（参議院 国の統治機構に関する調査会、中間報告、平成27年6月）から 西尾勝先生のご発言

- 地方分権改革の推進には、大きく分けて所掌事務拡張路線と自由度拡充路線と呼ぶべき手法がある。
- これまでの分権改革の成果は、主として自由度拡大路線であり（①④）、現状はこれまでの成果を着実にかたちにすることに専念すべき（②）
- シヤウプ勧告は基本的に所掌事務拡張路線を志向しており（③）、近年でも所掌事務拡張路線での改革の動きが顕著だが、逆に集権化につながる危険がある（⑤）
- 所掌事務拡張路線を進めるにしても乱暴な議論を避けて、慎重に進めるべきである（⑥⑦）

- ①地方分権改革20年の評価として、地方分権推進委員会の勧告に基づく機関委任事務制度の全面廃止、国による地方自治体への関与の縮小・定型化は、第一次分権改革と総称され、シャープ勧告に基づく改革以来の大改革と言える。その後の地方分権改革推進委員会の勧告に基づく義務付け・枠付けの見直し、都道府県から市町村への事務権限の移譲、国と地方の協議の場の法制化などは、地方分権推進委員会の流れを継承した大きな成果と評価できる。
- ②これらの改革は行政面にとどまり、国と地方の税財源配分については成果を上げることができず、未完の改革と言わざるを得ない。しかし、現在の国と地方の財政状況の下で財政面の改革に着手することは極めて難しい。そのため、地方は当分の間、国に地方分権改革を審議する大掛かりな諮問機関の設置を求めず、個々の地方自治体が分権改革の成果を積極的に活用して公共サービスを充実し、その効果を住民に還元することに専念すべきである。
- ③シャープ勧告は、国と都道府県、都道府県と市町村の事務配分を改め、合わせて税財源の配分構造を改めようとした。それ以来、国から都道府県へ、都道府県から市町村への事務権限の移譲を地方分権の推進と考える社会通念が確立された。その後の地方制度調査会による度重なる答申も基本的にはこの考え方を踏襲している。このように、国から地方自治体へ事務を移して所掌事務を拡張する手法、中でも基礎自治体の所掌事務を拡張する手法を所掌事務拡張路線と呼んでいる。
- ④地方分権推進委員会で最大の勧告事項となった機関委任事務制度の全面廃止、国による地方自治体への関与の縮小・定型化等の一連の措置は、所掌事務拡張路線に属するものではない。機関委任事務制度の全面廃止は、都道府県や市町村に委任されていた事務を原則として自治事務か法定受託事務に改めたものであり、国、都道府県、市町村の事務配分は変更せず、国による関与の仕組みのみを変更した。このように、自治事務に区分けされた事務への通達、通知を技術的な助言に改めるなど、地方自治体の裁量、地域事情に即応した創意工夫の余地を広げる手法を自由度拡充路線と呼んでいる。
- ⑤最近、地方からは旧来の所掌事務拡張路線への回帰を求めて、より大胆な改革構想が続出している。例えば、大阪都構想、特別自治市構想、国の出先機関の原則廃止、道州制などの改革構想は、大規模な事務権限の一括移譲を求めるもので所掌事務拡張路線に属する。  
こうした大胆な改革構想には危険な面があり、所掌事務拡張路線を進める場合には十分な留意が必要である。特に国の出先機関の原則廃止や道州制の改革構想は、国の行政改革の観点からは、できるだけ多くの機関の廃止・縮小、国家公務員の大幅削減への期待が出てくる。その実現のため、大幅な事務権限の移譲を行おうとする可能性がある。
- ⑥関係省庁は事務権限を都道府県、広域連合等に移譲する場合でも、法定受託事務にすることを最低限の要件とし、場合によっては大臣に特別な指揮監督権を行使する余地を留保しようとした。このような、いわゆるひも付きの事務権限が多くなるほど、移譲を受けた地方自治体は国の下請機関の性格を強めていかざるを得ない。こうした改革は分権改革の趣旨に合わない。
- ⑦国が最終責任を負うべき事務権限は、純粋な国の事務として留保し、地方自治体に移譲してはならない。こうした改革構想を具体化する際には、国の事務として留保するものか、地方自治体の事務として移譲するものかについて、事務権限ごとに精査しなければならない。この仕分け作業は民間有識者で構成される諮問機関だけでは対応できないため、実務に詳しい、国と地方自治体の職員の助力が不可欠である。  
原則廃止、丸ごと移管というような論議では、丁寧な仕分け作業を行う必要性が軽視されることを危惧している。国の出先機関の廃止・縮小に反対ではないが、全てを移譲する議論は危険であり、道州制論議でもこのような議論が必ず再現することを強調しておきたい。

## 内務省解体の意味するところ

- GHQは内国統治において内務省は不要（①）であり、それは占領軍が望む日本の国家の弱体化にもつながると考えていた（②）
- 内務省の抵抗むなく（③）、内務省が解体されると、各省は公選首長への牽制の意味で出先機関を乱立させ、それにGHQも同調した（④）
- 内務省解体と出先機関の乱立は、戦前の内務省の地方への関与のあり方に照らすと、地方分権の推進にはつながらず（⑤⑥）、国と地方の統治機構のねじれをもたらした（⑦）
- 戦後の統治機構で、地方分権は一種の永久運動として運命づけられた（⑧）

- ① (GHQ)民政局の担当者の考え方は、地方自治法が制定された以上、地方局のような、地方行政を所管する国の機関は全く不要であり、地方財源を十分に地方団体に与えてやればそれですむ。地方団体相互間の連絡調整等の事務は、知事会とか市長会、町村長会がやればよく、また、地方制度に関する法律案の作成等は国会がやればよいという意見が支配的であった（坂田期雄『地方自治制度の沿革』ぎょうせい、昭和52年、104頁）
- ②アメリカの管理政策の基本は、民主主義の復活強化という大義名分に基づく日本の弱体化であった。そして、それは、彼らが考えたところの戦前戦中を通じて日本の社会を支えてきた強大な集中的権力構造を、解体分散することによって、強行された（小林與三次「地方自治の他動的確立から主体的確立へ」『地方自治30年記念自治論文集』昭和52年、677頁）
- ③内務省としては、総理府とも相談をしましたが、全体の空気としては、やはり地方自治体と中央との連絡を図り、地方自治体に代ってその利益を中央に対して主張し擁護するために、中央に内務省的な一省を置くことは必要である」（対談 郡祐一・林敬三・荻田保・鈴木俊一・小林與三次「自治省の発足と課題——内務省解体経緯から自治省設置過程を中心に」（『自治研究』第36巻第8号、昭和35年、54頁）における林の発言）
- ④（内務省解体に対して）中央各省は公選知事に対する不信の念から、これに国の事務を委任することを嫌い、従来地方長官に権限に属していた事項を主務大臣の権限に引き上げたり、国政事務の統一的処理の観点から地方に直轄の特別行政機関を設置する傾向が極めて顕著となった（『地方自治百年史 第2巻』、「第3章 地方自治法の制定」における「第8節 内務省の廃止と各省出先機関の設置」、144頁）←出先機関の設立に対して、GHQはすでに日本政府の力を弱めることには関心を失っていたこともあって、GHQ内部で民政局以外の部局が賛成
- ⑤内務省の支配は、身分上のもものは別として、地方制度上のもものは、むしろ、観念的、形式的であった。地方自治に対する、もっとも実体的な、個別的、具体的な支配は、個々の実態法規による行政的支配であり、財源の配分及び補助負担行政を通ずる財政的支配である。この各種の、広汎な行政的、財政的支配から、地方自治を守るものは、内務省においては外にはない。内務省以外のすべての中央各省は、国会とともに、中央の支配の強化には関心と熱意を持つが、この排除や制限には徹底的に反対する。都道府県と市町村を、国会の立法のままに、各省の恣意のままに、さらすことは、極言すると、虎狼の群の中に、羊群を遺棄するようなものである。地方分権を強化し、地方自治を確立しようとして、逆に、中央集権を強化し、地方自治を弱体化する以外のなにものでもない（小林與三次「自治雑記(15)」『地方自治』第210号、昭和40年5月、34～35頁）
- ⑥旧憲法による後見的一般的監督権（権力的関与）から新憲法下では財源、指導、援助という協同協力の関係（非権力的関与）となったものの、内務省と官選知事の系統による総合的な統制ルートに代わって、中央各省が新たに設けた実定法によって縦割り統制ルートができあがった。戦前において、各省の不当な介入を抑え、各省に対する砦の役割を内務省が果たすことで、地方自治体は総合的な仕事の仕方が相当広く認められる分野があったとして、地方分権という意味で、戦後改革が前進したとは必ずしもいえない（坂田期雄『地方自治制度の沿革』（ぎょうせい、昭和52年）の戦後自治制度改革の評価に触れた箇所（79～80頁）の要旨）
- ⑦内務省が解体されて出先機関ができたことに対して、市長市会型のアメリカ型に地方制度は統一されたものの、国政事務が機関委任事務として首長に委任され、地方事務官が知事の指揮監督を受けて国政事務を処理しているという大陸型が残存する結果となった（鈴木俊一「自治制度の改革と民政局の態度」『地方自治30周年記念自治論文集』昭和52年の要旨）。
- ⑧内務省的なものの力を弱めて、民政局がめざしたような統治構造にすれば、国の地方への影響は排除できるが、GHQ自体が総体としてそれに踏み切れなかったように、国家運営の効率性や政策効果の確保をめざすことができなくなる。一方、内務省のコントロールを外し、国の各省の地方への関与を許せば、その排除と制限を進めるための改革が不断に必要となる。現代日本において地方分権改革を、道州制のような体制整備のアプローチではなく、補助金改革や国の地方への関与のあり方の緩和という方向をめざす場合、それが一種の永久運動となる構図は、内務省解体によって始まったとさえいえる（小西砂千夫『日本地方財政史』有斐閣、近刊）

## 地方財政法の制定と改正

- 内務省解体後、国と地方の負担区分を法令上の原則として明文化し、地方財政の基盤を守ろうとした
- 制定当初は、事務の執行による利害の帰属による負担区分（国庫負担金） ← 融合型事務配分を前提
- シャウプ勧告・神戸勧告では、行政事務の再配分によって分離型の事務配分をめざすものの、占領統治が終わり実施されず
- シャウプ勧告による地方財政平衡交付金は、皮肉にも国庫負担金による国と地方の負担区分を担保するしくみとして機能し、占領統治終了後の昭和27年に地方財政法の負担区分は現行の規定に改正
- 補助金改革の中心は国庫補助金となる



# 事務の性格・国の関与の度合いと国と地方の負担区分の多層的關係

法令に基づく実施の義務付け	地方公共団体が法令に基づいて実施しなければならない事務		義務付けがされていない事務
是正等に関する国の関与	法定受託事務	自治事務	
利害の所在	専ら国の利害に関係のある事務 (地方財政法第10条の4)	一部または専ら地方の利害に関係のある事務	
		国と地方の相互の利害	専ら地方の利害
国による費用負担の根拠		<p>○その円滑な運営を期するためには、なお、国が進んで経費を負担する必要があるもの(地方財政法第10条)</p> <p>○地方公共団体が国民経済に適合するように総合的に樹立された計画に従って実施しなければならない土木その他の建設事業に要する経費(地方財政法第10条2)</p> <p>○災害に係る事務で、地方税法又は地方交付税法によってはその財政需要に適合した財源を得ることが困難なものを行うために要する経費(第10条の3)</p>	<p>国は、その施策を行うため特別の必要があると認めるとき又は地方公共団体の財政上特別の必要があると認めるときに限り、補助金を交付できる(地方財政法第16条)</p>
	補助事業 国庫委託金	補助事業 国庫負担金	補助事業 国庫補助金
基準財政需要額への算入	着実に算入		包括算入あるいは留保財源対応

単独事業

単独事業



## シャープ勧告・神戸勧告の事務再配分の 考え方についての評価

- 勧告の内容が理想にすぎた（①）とは、どのような意味で理解すればよいか→方向性の議論としてはあり得る（③）ものの、自治と統治のという意味ではバランスが悪いと解するべきか
- 地方への事務配分は量的には十分であるが、機関委任事務や地方事務官制度に問題あり（②）
- わが国の地方自治制度は、戦前の欧州型と戦後のアメリカ型の折衷にならざるを得ない（④）
- 分離型の事務配分を急進的にめざした改革には無理があるのではないか（⑤）

- ① 地方行政調査委員会議は、設置以来二年間にわたり、詳細に調査研究を遂げ、国と地方における事務再配分、これに対応する税財政制度の改革、必要な機構改革について二回にわたり勧告を行ったのであるが、秋恰かも占領時代の末期に当たっていたことや、その内容が余りに理想にすぎたこと等もあって、遂にその殆んどが日の目をみるに至らなかったのである。地方自治法施行以来構話発効までにおけるこの時代の特色は、制度としては、主として、地方自治制度といういれ物の整備に主力が置かれ、その内容の整備という点は特に財政基盤の強化に各種の努力が図られたと言ってよい。然し、残念ながら、その結果は、必ずしも十分なものではなく、地方自治団体に処理させるべき地方的な事務も機関委託事務として各省大臣の指揮監督下に置かれたり、各省の出先機関が作られたりして地方自治制度の前途多難を思わせるものがあった（柴田護「地方自治20年の回顧と展望」『地方自治法20周年記念自治論文集』44~45頁）
- ② シャウブ勧告に端を発する行政事務の国、府県、市町村間の再配分ないし配分の見直しの問題は、今日に至るも、明確な結着がついていない。私は、率直に言って、わが国における公的行政の量的配分は、地方分権の主張は堅持するものの、それほど、中央に偏在し、地方に少いとは思わない。事実、中央と地方の公行政の事務量の配分の国際比較においても、決して、中央偏重とはなっていない。否、むしろ、『地方に委譲している公行政の量的割合は、世界の自治体の中で最も高い』という事実を承知しているからである。唯、問題は、独仏等ヨーロッパ大陸型の機関委任事務方式による事務配分方法を、戦前の自治制以来の惰性として、今日に至るも、なお、引きつゞき採用しているところにある。これを、かりに、委任方式をとるにしても、団体委任方式に全面的に切り替えるべきである。そして、更に付言するならば、地方団体の組織の中において、一般地方公務員と机を並べて仕事をしているにも拘らず、形式的に国政事務に従事するの故をもって、未だに地方事務官という国家公務員の身分を温存し、戦前の方式をそのまま踏襲存続させている弊風を速かに打破せよと言いたい（鈴木俊一「自治制度百年の変遷とその評価」『地方自治法施行40周年・自治制公布百年自治論文集』、1987年）、762頁）
- ③（神戸勧告は）その実現度が芳しくなかったといわれている。事務再配分の具体案は、東京都と特別区の間、五大市とその所在府県の間については、ほぼ勧告どおりに実現されたが、このような特殊な部分を除いては、全体として実現の成績は悪い。しかし、国、都道府県及び市町村間の事務配分の基本原則については、神戸勧告の趣旨が昭和三十一年の地方自治法の改正で明文化された。これによって個々の事務についての事務配分が確定したわけではないが、立法の指針を示したものとして一応の意義をもつ（佐久間疆「神戸勧告の教訓」『地方自治30周年記念自治論文集』、1977年）、707~08頁）←（小西注）そこでいう昭和31年の地方自治法の改正とは、昭和28年の地方制度調査会答申を受けて、都道府県と市町村間の事務配分の整理を行い、それぞれの地位・機能の明確化を行った部分を指すものと思われる。昭和31年の改正では、特別市が、適用例がないままに廃止され、政令指定都市制度が創設されたときでもある。すなわち、神戸勧告の考え方は、地方制度調査会による事務配分に受け継がれ、それが少なくとも考え方ということでは、地方自治法等に浸透しているとしている。
- ④ 地方自治制度としての戦後改革は府県規模の合理化、地方分権の徹底、若干の行政技術的問題はあるにしても、明治の初期に導入された欧州型自治制の上に、アメリカ型自治制の長所を導入して、日本型の自治制のシステムを確立したものとして、評価されて然るべしと些か自画自賛の嫌いはあるが申し上げることを許して頂きたい（鈴木俊一「戦後自治制度の改革」『地方自治法50周年記念自治論文集』、1997年）、547頁）
- ⑤ 明治期に大陸型の国と地方の事務配分が融合型で協力しながら政策運営を行うかたちでの地方自治制度を作り上げてきたわが国において、アメリカ型の分離型の事務配分をもち込むことは、白紙で国家を作り上げることでない以上、徹底させようとするほど、それが現実的ではないということを指していると考えられる。日本国を弱体化させることが目的ならば地方自治の徹底でもよいが、そうではなく政策運営の合理的な姿を達成するという立場に立てば、あくまでその実現をめざすものではない。言い換えれば、シャウブ勧告の理念や神戸勧告の絵姿は、地方自治の徹底という一面の真理を追究したものであるが、その実現を優先すべきものではなく、あくまで方向性の議論として意味があるということになる（小西砂千夫『日本地方財政史』、有斐閣、近刊）



## 地方財政三大訴訟を振り返る

- 昭和48年 摂津訴訟（補助金のいわゆる超過負担問題の是正）←その後、実質的には是正が段階的に進む
- 昭和52年 東京都起債訴訟（起債にかかる国の関与の不当性：平成11年の地方分権一括法で協議制度の導入
- 平成22年 安曇野訴訟（第三セクター等への損卒保証契約の無効性）：首長の裁量権の濫用に当たらないという判断



## 振り返ってみて、それでは、なぜわが国は中央集権国家といわれてきたのか

- 内務省が解体されたものの、国の府省の地方自治体への関与を防ぐ装置が十分用意できなかった
- 摂津訴訟のような超過負担問題も、財源面で国の不当な扱いも深刻な問題を引き起こしていた
- 一方、シャープ勧告以来の所掌事務拡張路線（地方制度調査会等が受け継ぐ）は実現しないままくすぶり続け、道州制等の議論につながっていく
- 近年では市場主義的な改革に支持が集まるなかで、地方債制度や地方交付税制度などの統制的なしくみに対して過小な評価しか下されない傾向がある



## 財政面での地方分権改革

- 三位一体改革で取り組まれた税源移譲や補助金の一般財源化は重要だが、国の財政難のなかで実現にはハードルは高い
- 直轄事業負担金改革で維持管理分が廃止されたことは一定の成果
- 地方財源の強化について、地方税の標準税率の引き上げについて、特に地方単独事業の財源確保の観点から、地方から発意することを考えればどうか
- また、地方交付税の財源の充実につなげるために国税の増税について、地方から強く提案すればどうか



## 自由度拡充路線に連なる財政面での改革

- 前頁の改革課題は、どちらかといえば所掌事務  
拡張路線に近いが、財政面の改革で自由度拡  
充路線として考えられるものがあるのではないか
- 地方債制度の見直しについては一定進捗
- 補助金の交付金化に向けての取り組みを地方の  
発意によって進めればどうか
- すべての補助金にかかる補助要綱を遡上にあげ、  
補助金の使途の制限による過剰関与がないかど  
うかを点検し、補助要綱の記述の簡素化や形式  
の統一などを求めていけばどうか、一定の進捗が  
あがった段階で、義務づけ・枠付けの見直し同様  
に、手上げ方式で行えばどうか