

地方分権推進委員会 中間報告（平成8年3月29日） 抜粋

第1章 総論 — 地方分権推進の趣意

はじめに

平成5年6月の地方分権の推進に関する衆参両院決議、平成6年12月の地方分権の推進に関する大綱方針の閣議決定、並びに平成7年5月の地方分権推進法の制定は、国権の最高機関たる国会が率先し、これに内閣が歩調を合わせ、明治期以来の中央集権型行政システムを新しい地方分権型行政システムに変革しようとする決意を表明したものであって、わが国の憲政史上にも稀なる画期的な政治決断であった。これによっていまや、地方分権の推進は論議の段階から実行の段階に入ったと考える。

しかしながら、この変革はわが国の政治・行政の基本構造をその大元から変革しようとするものであり、その波及効果は深く、広い。それは明治維新・戦後改革に次ぐ「第三の改革」というべきものの一環であって、数多くの関係法令の改正を要する世紀転換期の大事業である。したがって、それは一朝一夕に成し得る性格のものではない。相互に複雑に絡まり合っている諸制度の縫い目を一一つ慎重に解きほぐし、システムの変革に伴いがちな摩擦と苦痛の発生を最小限度に抑えながら、諸制度を新たなデザインに基づいて順序よく縫い直して、その装いを新たにしていけるべき事業である。

そこで、地方分権推進法はこの事業を総合的かつ計画的に推進していくために、政府に対して地方分権推進計画の作成を義務づけた。そしてその上で、この地方分権推進計画の作成のための具体的な指針を内閣総理大臣に勧告する機関として、またこの地方分権推進計画に基づく施策の実施状況を監視しその結果に基づく内閣総理大臣に必要な意見を述べる機関として、総理府に地方分権推進委員会を設置する旨定めた。しかも、国会はこの地方分権推進法の有効期限を5年とし、この年限内に着実な成果を上げることが期待している。

このような趣旨の下に昨年7月3日に設置された委員会の責任は重大である。そこで委員会は、この重責に応えるために、具体的な指針の勧告に向けて個別の課題についての調査審議に入るに先立ち、あるいはこれと並行して、地方分権推進の背景・理由、その目的・理念と改革の方向、並びに調査審議の進め方などについて意見を交換してきた。時代認識を共有し、目指すべき分権型社会の姿について合意を形成するためであった。この合意形成の結果を取りまとめたのが、この「総論 — 地方分権推進の趣意」である。

何故にいまこの時点で地方分権か — 地方分権推進の背景・理由

何故にいまこの時点で、地方分権の推進が広く各界からこのように強く求められるようになったのか。あらためてその背景・理由を整理すれば、以下のように要約することができる。と考える。

1. 中央集権型行政システムの制度疲労

明治維新以来徐々に形成されてきた中央集権型行政システムは戦時体制の下で一段と強化された。戦後改革はこの戦前のシステムを大きく変革するものであったが、機関委任事務制度の踏襲と拡張にみられるように、それは中央集権型行政システムを完全に払拭するものではなかった。そしてその後の高度成長期の行政活動の発展と膨張の流れのなかで、通達行政の濃密化と補助金行政の拡大にみられるように、新しい形態の集権化が積み重ねられてきた。この明治期以来の中央集権型行政システムは、限られた資源を中央に集中し、これを部門間・地域間に重点的に配分して効率的に活用することに適合した側面をもち、これが当時はまだ後発国であったわが国の急速な近代化と経済発展に寄与し、比較的短期間のうちに先進諸国の水準に追いつくことに大きく貢献してきた事実は、否定できないところである。

しかしながら、中央集権型行政システムにはそれなりの弊害も伴う。すなわち、国民国家

の統一のために地域社会の自治を制約し、国民経済の発展のために地域経済の存立基盤を掘り崩す。権限・財源・人間、そして情報を中央に過度に集中させ、地方の資源を収奪し、その活力を奪う。全国画一の統一性と公平性を重視するあまりに、地域的な諸条件の多様性を軽視し、地域ごとの個性ある生活文化を衰微させる。それは、脳神経ばかりが異常に肥大しその他の諸器官の退化した生物にも比せられる。

このように、中央集権型行政システムには功罪両面があるのであるが、わが国の政治・行政を取り巻く国際・国内の環境はこのところ急速に大きく変貌してきている。そしてその結果として、今日では中央集権型行政システムが新たな時代の状況と課題に適合しないものとなって、その弊害面を目立たせることになったのではないかと考えられる。言い換えれば、旧来のシステムは一種の制度疲労に陥り、新たな状況と課題に的確に対応する能力を失っているのではないかと考える。

では、国際・国内の環境変化とは何か。そしてこの国際・国内の環境変化と地方分権の推進はどのような関連にあるのか。この点についてのわれわれの認識を整理要約すれば、以下のとおりである。

2. 変動する国際社会への対応

冷戦の終結に伴い、国際社会の枠組みは大きく変動した。経済活動のボーダレス化が急速に進み、政府レベルの国際交流のみならず、地域レベル・市民レベルの国境を越えた交流が活発を極め、政治・経済・社会をめぐる新たな国際秩序の模索が続いている。このような国際情勢の下で、国が担うべき国際調整課題があらゆる行政分野にわたって激増してきている。にもかかわらず、この種の国際調整課題に対する国の各省庁の対応は決して十分に迅速かつ的確であるようには見えない。

そこでこの際、国にしか担い得ない国際調整課題への国の各省庁の対応能力を高めるためにも、地方分権を推進し、国の各省庁の国内問題に対する濃密な関与に伴う負担を軽減することを通して、これを身軽にしその役割を純化し強化していくべきである。

3. 東京一極集中の是正

国内の社会経済構造に目を転ずれば、まず産業の海外進出に伴う国内産業の空洞化現象を深刻に受け止めるべきであるが、純粋に国内の現象にかぎってみても、人口・産業・金融・情報・文化等の東京圏への過度の集中に依然として歯止めがかからない。そこで、東京圏における超過密の弊害は住民の生活環境のあらゆる側面に及んでいるとともに、この巨大都市圏は地震等の大規模災害に対してきわめて脆弱になってしまっている。そして地方圏では過疎化が進み、地域社会の活力が低下し、ところによっては崩壊の危機にさらされている。

そこでこの際、多極分散型の国土形成を実効あるものにするためにも、地方分権を推進し、まずは政治・行政上の決定権限を地方に分散し、これによって東京一極集中現象に歯止めをかけ、地域の産業・行政・文化を支える人材を地方圏で育て、地域社会の活力を取り戻させる必要がある。

なお、首都機能移転はこの課題に対する有効な方策の一つであるのかもしれないが、この大規模プロジェクトへの着手を決断するのであれば、その際に建設される「新首都」を第二の東京にしないためにも、規制緩和と地方分権の徹底した推進が不可欠の前提条件になるはずである。

4. 個性豊かな地域社会の形成

わが国は高度成長によって世界有数の経済力を有する国に発展して、先進国の仲間入りをはたした。そしてこの間に、多くの行政分野でそのナショナル・ミニマムの目標水準を達成し、平和で安全な社会を築き上げた。にもかかわらず、国民の多くはその日常生活の場で真の安らぎと豊かさを実感できないでいる。その原因の少なくとも一端は、中央集権型行政システムの下で全国画一の統一性と公平性が過度に重視され、地域社会の諸条件の多様性が軽視されてきたことにある。ナショナル・ミニマムが概ね達成されたことによって、行政サー

ビスに対する国民のニーズは多種多様になってきた。こうした国民の多様化した価値観に対して全国画一の統一性と公平性の価値基準を押し付けようとするのは、もはや時代錯誤になってきている。

すべての行政分野でナショナル・ミニマムの目標水準を達成し、これを維持していくことは、今後とも引き続き国の担うべき重要な役割である。ナショナル・ミニマムにも達しない地域社会が残存するような地域間格差は国の責任において解消させなければならない。しかしながら、国の各省庁がそれぞれの行政分野においてナショナル・ミディウム又はナショナル・マキシマムというべき目標水準を立て、これをあたかもナショナル・ミニマムであるかのように扱い、全国画一にこの水準まで引き上げようとするのは慎むべきである。ナショナル・ミニマムを超える行政サービスは、地域住民のニーズを反映した地域住民の自主的な選択に委ねるべきものである。その結果として地域差が生ずるとしても、それは解消されるべき地域間格差ではなく、尊厳なる個性差と認識すべきである。

そこでこの際、安らぎと豊かさを日々実感できる真に成熟した社会に発展していくためにも、地方分権を推進し、固有の自然・歴史・文化をもつ地域社会の自己決定権を拡充すべきである。

5. 高齢社会・少子化社会への対応

わが国では今日、他国に類例をみない急激なテンポで人口の高齢化が進み、その反面では少子化が進んでいる。そこで、この人口構成の急激な変動に対応する各種サービスの供給体系の構築が急務になってきており、高齢者に向けては保健・医療・福祉及び生涯学習関連のサービス相互の緊密なる連携が、幼児児童に向けては保育・教育関連のサービスの再編成が要請されている。

また、それは地方公共団体職員による行政サービスの供給だけで対応できるものではなく、各種の公益法人、NPO、ボランティアなどの協力をはじめ、場合によっては民間企業の参入を得て、公私協働のサービス・ネットワークを形成する必要がある。

この種の総合行政と公私協働の仕組みづくりは、国の各省庁別の、さらには各局別の縦割りの行政システムをもってしては到底実現できない。この種の仕組みづくりは地方公共団体のなかでも、住民に身近な基礎的地方公共団体である市町村の創意工夫に待つほかはない。

そこでこの際、来るべき本格的な高齢社会と少子化社会に的確に対応するためにも、地方分権を推進し、行政の総合化と公私協働を促進すべきである。

2. 目指すべき分権型社会の姿 — 地方分権推進の目的・理念と改革の方向

地方分権の推進が求められるに至った上記の背景・理由から明らかなように、地方分権推進の目的・理念を簡潔に要約して言えば、「国と地方」、「国民と住民」、「全国と地域」、「全と個」の間の不均衡を是正し、地方・住民・地域・個の側の復権を図ることを目的に、全国画一の統一性と公平性を過度に重視してきた旧来の「中央省庁主導の縦割りの画一行政システム」を、地域社会の多様な個性を尊重する「住民主導の個性的で総合的な行政システム」に変革することである。これを分解してもう少し詳しく説明すれば、以下のとおりである。

1. 自己決定権の拡充 — 規制緩和と地方分権

それは、究極のところ、身のまわりの課題に関する地域住民の自己決定権の拡充、すなわち性別・年齢・職業の違いを越えた、あらゆる階層の住民の共同参画による民主主義の実現を意味する。この地方自治レベルにおける住民主導と男女協働の民主主義を基礎にして初めて、国政レベルにおける議会政治もまた一層健全なる発達を遂げることになるものと考えられる。

これを裏返していえば、地方分権の推進は、「国から地方へ」の権限委譲であり関与の縮小である。その限りにおいてそれは、「官から民へ」の関与の縮小を求め「官主導から民自律へ」の転換を追求している規制緩和の推進と、軸を一にしている。規制緩和と地方分権は、中央集権型行政システムの変革を推進する車の両輪なのであって、この双方が並行して徹底して推進されたときに初めて、「第三の改革」が成就するのである。

2. 新たな地方分権型行政システムの骨格

では、地域住民の自己決定権を拡充するためには、どのような点を改めるべきなのか。新たな地方分権型行政システムの骨格とは何か。

まず第一に、国と地方公共団体の関係を現行の上下・主従の関係から新しい対等・協力の関係へと改めなければならない。それには、国と地方公共団体を法制面で上下・主従の関係に立たせてきた機関委任事務制度を、この際廃止に向けて抜本的に改革する必要がある。

第二には、この新しい対等・協力の関係を実のあるものにするために、これまで国の各省庁が包括的な指揮監督権を背景にして地方公共団体に対し行使してきた関与、なかでも事前の権力的な関与を必要最小限度に縮小し、国と地方公共団体間の調整ルールと手続きを公正・透明なものに改める必要がある。なお、この新しい調整ルールと手続きを構築するにあたっては、官と民の関係を公正・透明なものにすることを目的にして制定された行政手続法の考え方を参考にすべきである。

第三に、このことは、法令に明文の根拠をもたない通達による不透明な関与を排除し、「法律による行政」の原理を徹底することを意味する。国による地方公共団体の統制は、国会による事前の立法統制と裁判所による事後の司法統制を中心にするものとし、各省庁による細部にわたる行政統制を可能な限り縮小することである。

3. 地方公共団体の自治責任

この地方分権型行政システムは、国・都道府県・市町村の各々が担うべき役割と責任の範囲をできるだけ明確に区分けしようとするものである。したがって、中央集権型行政システムから地方分権型行政システムに移行したときには、地方公共団体の「自ら治める」責任の範囲は飛躍的に拡大することになる。条例制定権の範囲が拡大し、自主課税権を行使する余地が広がることに伴い、地域住民の代表機関として地方公共団体の最終意思の決定に与かる地位にある地方議会と首長の責任は現在に比べ格段に重くなる。そしてまた地方公共団体の職員も、その日々の事務の管理執行において国の各省庁による指示を口実にして主体的な判断を回避することも、困難な事態に直面して安易に国の各省庁の指示を仰ぐことも、もはや許されない。

地方公共団体はこれまで以上に、その政策形成過程への地域住民の広範な参画を要請し、行政と住民・関連企業との連携・協力による地域づくりとくらしづくりに努め、地域住民の期待と批判に鋭敏かつ誠実に応答する責任を負うことになる。

4. 地方分権型行政システムに期待される効果 — 分権型社会の姿

では、国・都道府県・市町村の関係が上下・主従の関係から対等・協力の関係に変わり、「中央省庁主導の縦割りの画一行政システム」から「住民主導の個性的で総合的な行政システム」に転換したならば、その帰結としてどのような効果を期待できるのか。

第一に、知事・市町村長が、「国の機関」たる立場から解放され、「地域住民の代表」であり「自治体の首長」であるという本来の立場に徹しきることができるようになるので、知事・市町村長はこれまで以上に地域住民の意向に鋭敏に応答するようになる。地方議会にとっても、その権能が強化され、知事・市町村長に対する監視・牽制・批判機能の重要性が増す。そしてこのことは、地域住民による各種の新しい運動の展開を促し、自治への住民参画を促すことになるはずである。すなわち、民主主義の徹底である。

第二に、それぞれの地方公共団体による行政サービスが、地域住民の多様なニーズに即応する迅速かつ総合的なものになるとともに、地域住民の自主的な選択に基づいた個性的なものになる。このことは、他面では地方公共団体が相互にその意欲と知恵と能力を競い合う状態を創り出すことになり、そのことがまた地方公共団体の自己改善を促す効果をもつはずである。それぞれの地方公共団体が優先して推進する政策にはこれまで以上に大きな差異が生じることとなり得るが、それは究極においては地域住民自らによる選択の帰結なのであって、これを不満とする地域住民は批判の矛先を自らが選出した地方議会と首長に向けなければならない。

らない。すなわち、地方自治の本旨の実現である。

第三に、これまで国・都道府県・市町村の間で行われていた報告・協議・申請・許認可・承認等の事務が大幅に簡素化され、この種の「官官折衝」のために浪費されてきた多大の時間・人手・コストを節約し、これを行政サービスの質・量の改善に充てることができる。すなわち、公金の有効活用の促進であり、国・地方を通ずる行政改革の推進と国民負担増の抑制である。

要するに、地方分権型行政システムに移行した暁には、まず国・地方を通じて〔行政のスタイル〕が変わり、〔国・都道府県・市町村の関係〕が変わる。これによって〔地方公共団体の姿勢〕も変わり、究極において〔地方公共団体による地域づくりとくらしづくりの方策〕が変わるのである。