

地方分権改革の流れと展望

地方自治確立対策協議会地方分権改革推進本部顧問 西 尾 勝

はじめに

「地方分権改革の20年」を回顧する企画が続き、本年は地方自治制度70周年を記念する企画が続いているが、地方分権改革のこれまでの流れと、現時点での足踏み状態の原因、これから採るべき方策についての私の見解を申し述べたい。

I 行政改革と地方分権改革のこれまでの流れ

1 第17次地方制度調査会の決断：地方分権改革を行政改革の流れに乗せる

① 第17次地方制度調査会は1977年9月から1979年9月の任期。会長は林敬三、専門小委員会委員長は柴田護。

② 第17次地方制度調査会が1979年9月10日に提出した答申は、その「前文」の最終項「答申事項の推進体制の整備」において、以下のよう

に記していた。
「この際、内閣に強力な推進体制を整備し、地方公共団体との意見調整を図りつつ、その速やかな実現を図るよう強く要請するものである。」

これに続く答申の「本文」では、

「国・地方を通ずる制度改革を推進する場合、その改革の方向は次の二つであると考え。すなわち、(1) 国・地方を通ずる行財政の簡素効率化、(2) 地方分権の推進」と述べ、このうちの(2) 地方分権の推進については「自主性・自律性の強化」、「地域的多様性の重視」、「広域及び近隣の行政需要への適切な対応」、「自治意識の向上」を進めるための諸方策について詳述していた。

③ これは前例のない異例の答申であって、地方制度調査会及びその事務局を務める自治省がみずからの力不足を自覚し、他省庁をも巻き込んだ内閣レベルのより強力な推進体制による行政改革に望みを託したものであった。

④ この答申の2年後には「第二次臨調」(土光臨調)が誕生し、その後は、1993年まで第一次行革審、第二次行革審、第三次行革審が設置され続けた。

この一連の流れの中で、地方分権改革に関連する事項としては、福祉行政分野の機関委任事務の「団体事務化」が進められ、地方議会の条例制定権の範囲の拡張が図られた反面、この分野の事務に対する国庫補助負

担金の補助率の引き下げが断行された。これは、地方制度調査会や自治省が期待した行政の簡素効率化や地方分権の推進ではなかった。

しかしながら、第二次行革審以降になると徐々に、「パイロット自治体」の試行を始めるなど、「地方分権の推進」の観点に立つ施策が取り上げられ始めていた。

- ⑤ 自治省関係者はこのころから、自民党及び社会党の「地行族」議員との接触を深め、これが1993年6月の国会による地方分権推進決議に結実することになる。だが、ここに至るまでには、もうひとつ、政治改革の気運の盛り上がりが必要であった。

2 行政改革の流れと政治改革の流れの合流

- ① 政治改革の流れはリクルート事件に端を発している。まず自民党が1989年5月にまとめた政治改革大綱には、その一項目として、「利益誘導型政治を生んでいる大きな原因のひとつとして、補助金・許認可などの権限の中央政府への集中が指摘されている」として、地方分権の確立が盛り込まれた。
- ② 1992年5月になると、細川護熙が「明治以来の集権的国家システムとその中枢にある中央官僚制に根ざした巨大な構造障壁を除去しないかぎり、生活優先の社会の建設も国際協調・国際貢献するための日本経済の体質改善も不可能だ」とする新党結党宣言を出し、日本新党として同年の参院選で国会に進出した。
- ③ これに刺激を受けた社会党もその参院選で地方分権推進法の制定を提唱していたが、同党の「影の内閣」の自治委員長を務めていた五十嵐広三は、同年12月に「自立する地方：地方分権推進法とプログラムの試み」をまとめ、国と地方の役割分担の適正化や機関委任事務の原則的廃止、分権推進委員会の設置など、その後の地方分権推進法の原型というべき構想を発表し、分権推進の国会決議を提案している。
- ④ 1993年に入ると、公明党は地方分権基本法、民社党は地方分権推進基本法の制定を提唱し、自民党政調会地方行政部会でも、先の政治改革大綱の地方分権条項の具体化について検討を始めていた。
こうした政治状況のなかで、社会党と自民党の幹部の間で政策協調が進み、同年6月には国会の衆参両院で超党派の地方分権推進決議が行われた。
- ⑤ そしてその直後に、自民党が分裂し、宮沢内閣に対する不信任議決が可決され、7月に実施された解散総選挙の結果、非自民大連立の細川内閣が誕生した。
- ⑥ 同年10月には、第三次行革審の最終答申が提出され、これからの行政改革は「規制緩和と地方分権」を二つの柱にして推進すべきであるとし、地方分権に関する大綱方針の策定と地方分権推進に関する基本的な法律の制定とを提言していた。これを受けた細川首相は地方分権に関する大

綱方針を明年内に策定する旨を公約し、この公約はこれに続く羽田内閣・村山内閣に継承され、1995年に地方分権推進法が成立した。

3 地方分権改革の20年：行政改革に伴走する地方分権改革の時代

- ① 村山内閣における地方分権大綱方針の策定過程では、行政改革委員会の傘下に地方分権推進部会を設置してはどうかとする論議もあったが、最終的には行政改革委員会と地方分権推進委員会を別立てにする案に結着した。
- ② 地方分権改革はあくまで行政改革の一環と位置づけられていたが、それぞれを審議する諮問機関として、行政改革委員会（規制改革会議）と地方分権推進委員会とが二元的に並立する体制に変わった。
両者は決して「車の両輪」ではなく、地方分権推進委員会（諸井委員会）が一段下に格付けられていたので、「併走」と言わず、「伴走」と表現している次第である。
なお、橋本内閣の時代になると、橋本首相が経済審議会・行政改革委員会・地方分権推進委員会との調整、ことに「規制改革と地方分権改革」の調整を図ってほしいと指示したので、三機関の会長会談が一、二回は開かれたものの、いつのまにか開かれなくなった。
- ③ 行政改革の目的と地方分権改革の目的とは容易に両立し得ない。にもかかわらず、地方分権改革は行革推進勢力の支持なしには決して政治課題に浮上し得ないという厳しい現実を自覚していた分権推進勢力は、こうした政治状況下でどのようにしてみずからの目的を追求するか、難しい判断を迫られていた。
- ④ 結果はどうだったか。地方分権推進委員会が勧告した「機関委任事務制度の全面廃止と行政的な関与の縮減等」は、行政改革に寄与するところが乏しいとして、経団連を初めとする行革推進勢力には概して不評であった。また、次の地方分権改革推進委員会（丹羽委員会）が勧告し、民主党政権下で実施に移された「法令等による義務付け・枠付けの見直し」もまた、これが地方交付税総額の削減に寄与するのではないかと期待していた竹中平蔵経済担当大臣・総務大臣等の見込みに反する結末になった。行革推進勢力にもそれなりに評価されているのは、まことに皮肉なことに、分権推進勢力が当初は乗り気でなかったにもかかわらず、与野党を越えた国会議員の大合唱に応えて、これにゴーサインを出さざるを得なくなった「平成の市町村合併」のみである。
- ⑤ 行革推進勢力と分権推進勢力の間の溝は徐々に深まってきている。両者間の思惑の相異が決定的に表面化した最初の事例が「三位一体の改革」の不幸な結末であった。
- ⑥ 私は現在、現政権に対しては「道州制国民会議設置法案」の国会上程を断念することを求め、分権推進勢力に対しては行革推進勢力と袂を分かち、行政改革の流れに乗って地方分権改革を推進する路線から訣別して、

みずからの進むべき道について改めて沈思黙考すべきときではないかと説いている。

II 「出先機関の原則廃止」の問題点

1 「出先機関の原則廃止」方針の出自

「出先機関の原則廃止」方針は、小泉内閣末期の経済財政諮問会議が策定した「歳出歳入一体改革」の中で打ち出された歳出削減方針の目玉であり、その具体化方策の調査審議が地方分権改革推進委員会に振り付けられたものである。その狙いは、国家公務員数の大幅削減にあったのであって、地方分権改革の推進にあったものでは全くなかった。

2 地方分権改革推進委員会での論議

- ① にもかかわらず、当時の全国知事会はこの「出先機関の原則廃止」方針に強く共鳴し、なかでも都道府県単位に設置されている出先機関の全面廃止と都道府県への全面移管を強く要望した。地方分権改革推進委員会の第三次勧告に際して委員間で意見が対立したのは、全国各地に設置されているハローワークのすべてと都道府県単位に設置されている労働局の全面廃止及び都道府県への全面移管をめぐるものであった。
- ② 論点になったのは、(1) ILO 87号条約の解釈をめぐる問題、(2) 労働局が担当している雇用保険料の徴収事務をめぐる問題、(3) 求人情報システムの運行管理事務をめぐる問題の3点であった。勧告案文の作成を担当した私は部分移管を主張していたのだが、その他の委員の賛同を得られず、委員長の裁断に基づいて勧告は全面廃止・全面移管を求める趣旨の文案に書き改められた。

3 地域主権戦略会議での論議

- ① この問題は、民主党政権下の地域主権戦略会議に引き継がれ、その検討項目の一つとされ、北川正恭議員がその担当主査に指名された。北川正恭主査は厚生労働省と折衝を続けられた模様であるが、この折衝は結局のところ完全に暗礁に乗り上げた。
- ② その後、全国知事会側が方針を変更し、廃止する出先機関の事務の受け皿を47都道府県ではなく、北海道・沖縄と都道府県の広域連合・広域行政機構を整えた地域（関西圏と九州圏）に限定するとともに、全面廃止・「丸ごと移管」を要求する当面の対象を3府省の3機関（地方整備局・経済産業局・環境事務所）に限定した。しかし、関係省庁の同意は得られず、これまた暗礁に乗り上げた。

4 出先機関改革のあるべき姿

私は、行政改革の観点から企てるにしろ地方分権改革の観点から企てるにしろ、出先機関とその所掌事務の再編成を行おうとするときには、それぞれの所掌事務の性質を慎重に見分け、引き続き「国の事務」として残すべきものと「地方公共団体の事務」に変更して都道府県等に移管しても差し支えないものとの区分けする作業が不可欠だと信じている。

そして、この作業を着実に行っていけば、相当数の出先機関について組織規模の縮小・職員数の削減が可能ではあるものの、依然として「国の事務」として残さざるを得ないものが必ず残るはずで、その全面廃止が可能になるケースはほとんど皆無に近いという結末になると信じている。

Ⅲ 「道州制構想」の問題点

1 「道州制」とは何か

「道州制構想」は「出先機関の原則廃止」と「都道府県の再編成」を合わせて同時に達成しようとする構想である。

しかし、これまでに各方面から提言されてきた数々の道州制構想を見ても、新たに創設される「道州」が、(1) 連邦国家を構成する単位国家(州・邦・共和国等)であるのか、(2) 国(中央政府)の地方機関であるのか、(3) 国の地方機関であると同時に広域自治体の性質をも併せ持つ不完全自治体であるのか、(4) 純然たる広域自治体であるのか、十分に論議されておらず、「道州」の性格についていまだにコンセンサスが成立していない。

2 「道州制構想」に対する私のスタンス

私は、「道州制構想」の積極的な推進論者でも、原理的な反対論者でもなく、慎重論者である。

しかし、近年論議されてきている「道州制構想」、なかでも政界で論議されている「道州制構想」には、危惧の念を覚えざるを得ない諸点が含まれているので、この種の「道州制構想」の実現には強く反対せざるを得ない。

3 私の危惧する諸点

① 「道州」にできるだけ広範囲の事務を下ろせば下ろすほど分権型国家になると誤解している人々が多いように思われる。この誤解ほど恐ろしいものはない。できるだけ広範囲の事務を下ろそうとして純然たる「国の事務」まで「道州」に移管すれば、国(中央政府)の各府省がこれらの「国の事務」に対する統制権限を留保しようとして必死に画策することは必然であって、その結果はむしろ集権型国家にならざるを得ないのである。

現在論議されている「道州制構想」には、国(中央政府)を「小さな政府」に改めようとする行政改革の願望が過剰に働きすぎていて危険であ

る。第一次安倍内閣時代に設置された道州制ビジョン懇談会の江口座長は、「道州制の実現こそ究極の行政改革である」と繰り返し高言していた。岡田克也代表時代の民主党のマニフェストに掲げられていた「連邦制的道州制」や、民主党に大敗した総選挙で自民党の政権公約に掲げられていた「地域主権型道州制」にも、同様の危惧を覚えた。

- ② 現在論議されている種々の「道州制構想」は、ほとんど例外なく、47都道府県の全面廃止を前提にしている。しかし、これでは東京圏や関西圏に創設される「道州」がその他の「道州」に比べて不均衡に巨大なものにならざるを得ず、「道州制構想」を実現しても東京一極集中を抑制・是正することにならない。それどころか、全く逆の結果になる可能性が高い。東京一極集中を抑制・是正することを一つの目的とするのであれば、不均衡に巨大な「道州」を創設しないことが肝要なのであって、そのためには、少なくとも東京圏や関西圏については例外的に「道州」の傘下に都道府県を残す余地を許容すべきである。

なお、東京一極集中を抑制・是正する観点から地方圏の活力を強めようとするのであれば、北海道と沖縄についてはその他の「道州」より以上の準国家的な諸権限を賦与する「特例型」の「道州」とすべきである。言い換えれば、画一的な道州制を創設するのでは分権型国家にならず、分権型国家にしようとするのであれば一国多制度を許容する覚悟が求められる。

- ③ 現在論議されている「道州制構想」の推進論者たちには、道州制を実現するためには（あるいは道州制を実現した暁には）、市区町村の更なる合併が必要であると論じている人々が多い。しかし、この点についてはすでに全国町村会及び全国町村議会議長会から強硬な反対意見が表明されているごとく、「平成の市町村合併」の幕引きを図ってからまだ日の浅い現時点で、更なる市区町村合併を持ち出すことは、非現実的な構想と言わざるを得ない。

IV 地方分権改革の当面の推進方策

1 第32次以降の累次の地方制度調査会において、基礎自治体である市区町村の議会のあり方について継続的に集中審議し、「住民自治」の側面の改革を進める。

- ① 都道府県議会と市区町村議会を一括して地方議会と称し、両者を一括して論じることをやめ、当面は、基礎自治体である市区町村の議会を対象を限定して議論する。
- ② 市区町村議会では、議会基本条例を制定し、市区町村議会を「住民に開かれた議会」、「討論する議会」、「行動する議会」に改めようとする努力が重ねられていることは評価に値するが、この議会基本条例の制定を進めるだけでは、市区町村議会を構成する議員の世代別構成、性別構成、

職業別構成の偏りを是正し、これを住民の世代別、性別、職業別構成に近づけることはできない。そこで、市区町村議会議員の選挙制度のあり方と、議会の会期制度のあり方、議員報酬と政務活動費のあり方にまで立ち返って再検討するものとする。

- 2 市区町村を保険者とする介護保険行政では、介護サービスのコスト削減方策の探求が進められ、在宅福祉サービスの要であったホームヘルプ・サービス事業とデイケア・サービス事業を介護保険財政の枠外に切り離し、これらを市区町村事業に改めようとされている。この制度変更の特段の財政措置が講じられなければ、在宅福祉サービスの後退は避けられないので、市区町村の単独事業を支える新たな財源を確保するため、住民税の標準税率の引き上げを求めていくべきである。
- 3 都市計画法、農地法、農振法、森林法等に代えて総合的な都市農村計画法（仮称）を制定し、基礎自治体がすべての土地の利用について計画を策定し、この計画に基づいて利用を規制する新たな仕組みを構築する課題については、引き続き市長会のリーダーシップを期待する。
- 4 「国と地方の協議の場」は、地方分権改革方策の進め方について国と協議する場としてよりもむしろ、東日本大震災の救援と復興、地方創生など、国が新たに打ち出してきた施策の進め方について協議する場として活用していくべきである。国と闘争する場としてよりも、国との連携協力を促進する場として活用する。分権化を促進する場としてよりも、国による集権化を抑制する場として活用する。
- 5 広域自治体である都道府県のための地方分権改革の進め方についての議論を深めるためには、「道州制構想」をどのように考えるのか、知事会と都道府県議会議長会それぞれの内部で徹底した討論をすることが不可欠である。

おわりに

地方分権改革が依然として「未完」である。しかし、分権推進勢力はこれから暫くの間は雌伏し、再び「政策の窓」が開く次の時機の到来を待つべきである。