

# 地方分権をどのようにすすめるか

—市町村中心の改革の実現を—

山崎 幹根

北海道大学公共政策大学院教授

## はじめに

### さまざまな地方分権に対する考え方

地方分権は先の総選挙においても争点のひとつとして取り上げられ、また、改革派首長の言動を通じてメディアの報道でもしばしば取り上げられており、多くの人々にとってしばしば目に触れる言葉であろう。程度の差はあれ、地方分権に言及しない政党はほとんど存在しない。しかしながら、地方分権というコトバの内容は、多様であり、論者によって意味するところは相当異なる。ある人は、国から地方へ権限が移譲され、地方自治体が行う事務と組織規模が拡大することが分権と考え、ある人は、地方自治体の財政自主権、特に地方税源が拡充することを主張する。また、市町村合併や道州制など、現行の市町村と都道府県制の再編が主眼とされることもある。さらには、地

方自治体が行っている現行の事務量は変わらない一方で、自由度を拡充する方法もある。

これらの地方分権（改革）は、全ての地方自治体に同一の効果を及ぼすものでないことにも注意を要する。ある改革は、大きな恩恵を享受する自治体と、そうでない自治体との利害の差を生じさせる。また、分権の名の下で進められる改革が、国と地方との対立の構図を先鋭化させることもありうる。また国と地方の役割分担がどうあるべきかを整理する作業は極めて困難である。

ここでは以下、1990年代から今日に至るまでの間、どのような地方分権（改革）が論じられ、また、実行されてきたのかを概観し、今後の分権改革の進め方について検討したい。

## 「関与の縮小」を目指した 1990年代の地方分権改革

1980年代後半頃より、日本の行政システムが中央集権的であり、地方自治を制約し、非効率なしくみである点が問題視されるようになった。すなわち、地方自治体が地域の課題を解決しようとしても、国の全国画一的な法律や政令などによる規制、補助金の執行に際しての細かい条件付け、担当省庁の部局との公式・非公式の交渉や折衝などが、地方の自由な政策づくりを制約している実態が明らかにされた。例えば、当時の農林水産省と建設省それぞれの補助金に

### やまざき みきね

1967年生。北海道大学大学院法学研究科博士課程単位取得退学。法学博士。専攻は地方自治論。北海道大学助教授を経て現職。

著書に、『国土開発の時代—戦後北海道をめぐる自治と統治』（2006年）、『戦後北海道開発の軌跡』（2007年、編著）、『グローバル化時代の地方ガバナンス』（2003年、編著）など。

よって下水道を整備しようとした自治体が、下水最終処理場を別個に設置せざるを得なかった事例や、保健・医療・福祉関係の3施設を統合しようとした自治体が結局は、ひとつの建物の中に3施設を並存せざるを得ず3つの看板を掲げなければならなかった事例などが、典型的な弊害の象徴として紹介された。

こうした中、当時の細川内閣をはじめとした歴代内閣も地方分権改革に対して積極的な姿勢を示し、1995年の村山内閣において地方分権推進法が制定され、有識者で構成された地方分権推進委員会が発足し、分権改革が具体的に検討されはじめた。地方分権改革推進委員会は1997年までに4次にわたる勧告を提出し、その成果は1999年に地方分権一括法として結実した。

90年代に分権委員会によってすすめられた地方分権は、「関与の縮小」を基本方針としていた。すなわち、国から地方へ行財政権限を移譲するというよりも、現在、地方自治体が行っている事務の総量を変えることなく自由度を拡充することに力点が置かれていた。また、分権改革をめぐる地方自治体間の利害対立が生じないように、地方6団体（全国知事会、全国都道府県議長会、全国市長会、全国市議会議長会、全国町村会、全国町村議会議長会）の総意に基づいた分権改革が進められ、「関与の縮小」はすべての自治体関係者の合意事項であった。具体的には、住民によって選出された首長が主務大臣の指揮監督の下に置かれる機関委任事務制度の廃止、通達通知の性格を国から地方自治体への「技術的な助言」に変更、図書館や博物館など自治体が設置する機関に従事する職員の資格や人数などを義務付けていた必規制置の見直し、一部補助金の整理合理化、国と自治体が法令解釈を争うための国地方係争処理委員会の設置が実現した。

これら一連の改革によって、国と地方自治体との関係は、上下主従の関係から、対等協力の関係へと改められ、国の地方自治体に対する関与には、国が尊重すべき原則が設けられた。

## 地方分権改革の成果と課題

それでは、90年代を通じて進められた地方分権改革は実際にどのような成果を生じさせたのであろうか。2002、2003年に地方6団体によって都道府県・市区町村を対象に行われた地方分権推進事例調査によれば、2ヶ年でのべ514件の事例が寄せられた。具体的には、幼保一元化、保健・医療・福祉部門の総合化、学級編成の弾力化、通学区域の弾力化、下水道と農業集落排水事業の統合、審議会等の廃・統合、独自課税の創出など、さまざまな実践が全国の自治体で行われた。

無論、この地方分権推進事例調査によつてのみ、すべての地方分権改革の成果が把握されているわけではないが、当時の地方自治体総数3000余りと比較すると、一部の自治体によって実践された事例であると見ることもできる。また、今回の分権改革の中で国と地方自治体の対等な関係を象徴する形で設置された国地方係争処理委員会は、今日まで一つの案件しか取り扱っていない。

同調査の514件の内訳をみると、都道府県が177件、市区町村が337件となっており、それぞれの自治体数を勘案すると、都道府県の方が分権改革後の対応に積極的であったことがわかる。

この背景には、都道府県が行う事務に占める機関委任事務の割合が、市町村よりもかなり高かったことがあり、これは今までも多くの論者によって指摘されてきた。それゆえ、分権改革による効果が都道府県のほうが市町村よりも大きかったことがうかがえる。これに対して、市町村は自治体によって分権に対する姿勢の差が大きく表れているといえる。

また、地方分権に対する市町村の受け止め方を知るひとつの手がかりとして、2007年に日本都市センターが全国の市・区に対して行ったアンケート調査を参照すると、以下のような様相が浮かび上がる。これまでの地方分権改革に対する評価を問う回答を見ると、「地方分権は有益であったと思うか」という問

いに対して、「おおいに有益」1%、「有益」32%、「特に変わらない」45%、「有益でなかった」19%であった。さらに、「地方分権改革によって住民の意向の地域の政策への反映が可能になったか」という問いに対しては、「可能」が2%、「やや可能に」が36%、「変化していない」が55%、「実現が困難に」が4%であった。

この都市センターのアンケートは、基礎自治体のうち市・区のみが対象であること、また、設問にある「地方分権改革」は三位一体の改革を含めた「一連の制度改革の総称」としていることに留意が必要である。しかしながら、一部の自治体が創意工夫をこらした実践をしながらも、大半の自治体に変化を意識していないという現実、筆者が日頃接している市町村関係者から得る実感とも一致する。

それでは、このような現状をどのように考えるべきであろうか。先ず第一に、国から自治体への権限移譲を伴わない「関与の縮小」という分権改革は、自治体の業務を大幅に変えるものではなく、工夫を凝らした独自の条例制定などを行わなくても、従来どおり事務を行うことも可能である。現在、目だった実践がなかったとして、将来にこれを行う自由が自治体に確保されていればよいとも考えられる。

第二に、90年代の分権改革では、機関委任事務制度の廃止が最大の焦点となっていたが、機関委任事務制度は自治体の自由度を制約する、あくまでもひとつの要因であった。それ以外の要因、たとえば、国庫補助金の執行に伴う手続、法令等による自治体への義務付け・枠付けなどによっても、依然として自治体の活動は制約されており、これらを改革しないことには、自治体の創意工夫は十分に発揮されない。実際、地方分権一括法が施行された後も、構造改革特区制度を活用した法令の特例的な規制緩和を通じて自治体の独自の活動が可能になった事例もあった。

第三に、現在の地方自治体を取り巻く今日の環境が、地方分権の実践に積極的に向かわせていない実情がある。三位一体改革による地方交付税の減少

や、いっそうの行政改革による職員・予算の削減などによって、前向きな政策づくりを行う余裕がなく、現状維持志向の自治体も少なくない。

このようにみると、地方分権改革の成果を実践する市町村の努力が求められる一方で、自治体の自己決定権を強化するためのいっそうの分権改革が必要であることがわかる。

## 新たな改革課題への対応

その後、市町村合併の促進、三位一体改革による地方財政改革によって地方自治体を取り巻く環境は大きく変化した。こうした中、2006年に地方分権改革推進法が制定され、中央政府によって再び分権改革が進められた。今回の分権改革を90年代のそれと比べると、地方分権の意味する内容が多様化している点に特徴がある。すなわち、国による関与の縮小をいっそう進めるための法令等の義務付け・枠付けの見直しに加えて、国から都道府県への道路・河川管理権限の移譲、国の地方支分部局の統廃合、国と地方との税財政の見直しなど、従来の改革ではできなかった大規模な制度改革を含んでいる。さらに、教育、医療、福祉などの分野を重点事項として、個別の政策分野での分権をすすめるようとしている。これまでのところ、分権委員会は2次にわたる勧告を発表し、現在、第3次勧告の発表に向けた準備が進められている。

## これからの地方分権改革

それでは、このように進行中の地方分権はどのように進められるべきであろうか。以下、地方分権改革推進委員会による第1・2次勧告、そして現在取りまとめられている第3次勧告概要を中心に言及しつつ、結びに代えたい。先ず第一に、地方分権の成果を基礎自治体である市町村および住民が実感できるよう、法令等の「義務付け・枠付け」の見直しに重点が置かれるべきである。その意味で、特に、地方分権

改革推進委員会が従前より指摘している幼稚園と保育園を一体的に運営できる「幼保一元化」や、公立学校の学級編成の弾力化などが先行的に進められるべきである。こうした自治体の自己決定権の拡大にかかわる改革が着実に実現することによって、地方分権に対する市町村および住民の理解と関心をいっそう高めることが期待できよう。

第二に、国から地方への権限移譲に関しては、これに伴う財政的、人的な移行を合わせて行うためのルールを確立すべきである。分権委員会による第1次勧告では、現行の都道府県制度を前提とした上で、直轄国道や一級河川の管理権限の一部を都道府県に移譲する提案が盛り込まれたが、都道府県側の反応は一様ではない。三位一体改革において、自治体の側が被った影響は記憶に新しく、新たな地方負担になることへの警戒感があった。国は、権限移譲が地方の一方的な犠牲によって成り立つ改革ではないことを明らかにする必要があり、特に、財政的、人的な円滑な移行のルールを明確に示すことが求められる。

第三に、国一都道府県一市町村という現行の地方自治制度を抜本的に再編するような改革に関しては、政党があるべき地方自治の将来像、改革によって達成すべき目標を明確に提示した上で進めるべきである。分権委員会が勧告した国の地方支分部局の統廃合、あるいは一部の政治家や経団連が進めようとしている道州制に関しても、その意図は立場によって、国家公務員数を削減するという国の行政改革であったり、ブロック内での税収の範囲内で行政を行うような自己完結型の道州制を目指している場合もあ

り、論者によって目指すべき内容がかなり異なる。また、こうした改革は必然的に国と地方の役割の抜本的な見直しを伴う。であるからこそ、大幅な地方自治制度の再編を伴うような改革を提示する際には、それが地方分権に適合するのか、あるいは、どのような地方分権を目指すのかを、われわれが注意深く見守り、また、問い質してゆくことも必要である。

無論、これ以外にも、住民自治にかかわる諸改革や、国と地方の税財源の見直し、国と地方自治体との協議の場の法制化も重要な課題である。地方分権改革の第4次勧告、あるいはそれ以外の場で、これらの点が論じられることが期待される。重要なことは、基礎自治体である市町村そして住民が、分権改革の成果を実感を伴って受け止め、活用できるかにある。■

#### 《参考文献》

- 朝日新聞社地域報道部『地方分権の足音 新たな自治を目指して』 公人の友社、1997
- 木佐茂男『分権改革の法制度設計』 地方自治総合研究所、1997
- 東京市政調査会『分権改革の新展開に向けて』 日本評論社、2002
- 地方6団体『地方分権推進事例調査結果の概要』 2003 (<http://www.bunken.nga.gr.jp/siryousitu/suishinjireigaiyou.pdf>)
- 西尾勝『地方分権改革』 東京大学出版会、2007
- 日本行政学会編著『分権改革の新展開 (年報行政学会 43)』 ぎょうせい、2008
- 日本都市センター『分権型社会の都市行政と組織改革に関する調査研究—市役所事務機構アンケート調査結果報告』 2008