

新しいステージでの分権改革

神 野 直 彦

一 画像から操作像へ

キプロスの王ピグマリオンは、象牙で作製された彫刻に恋をした。愛の女神アフロディテは、その彫像に生命の息吹を与え、キプロス王は目出度く彫像を妻とすることができた。

このギリシャ神話を、ノーベル文学賞に輝いたイギリスの劇作家バーナード・ショー (George Bernard Shaw) は、「ピグマリオン」として戯曲化する。戯曲「ピグマリオン」はミュージカル化されると、「マイ・フェア・レディ」となり、世界の数多くの国で上演され、映画化されれば、アカデミー賞にも輝くことになる。

今は亡き玉野井芳郎教授に従うと、ギリシャ神話のピグマリオンで、象牙の彫像を画像だとすれば、アフロディテによって生命が与えられると、画像から操作像になったということができる。二〇一三年（平成二五年）三月に第二次安倍内閣のもとで、内閣総理大臣を本部長とする地方分権改革推進本部が発足し、翌四月には地方分権

改革の本部のスタッフとして、地方分権改革有識者会議が設けられた。その地方分権改革有識者会議の座長を務めることになった私に対して、地方分権改革担当の新藤義孝内閣府特命担当大臣は、地方分権改革を「画像」の段階から、「操作像」の段階へ進めるべきだと主張されたのである。

新藤大臣が地方分権改革を「画像」の段階から、「操作像」の段階へ進めるべきだと主張する背後には、地方分権改革の推進力が失われてしまっているのではないかという危機意識がある。つまり、地方分権改革を推進すべきだという国民的情熱が消えかかっているのではないかという課題認識が存在していたのである。

それは二〇年にもわたって、地方分権にかかわる制度的改革を推進してきたけれども、国民がその成果を実感していない点に起因しているのではないかと新藤大臣は指摘された。つまり、国民が地方分権改革の成果を実感し、国民が地方分権改革を推進すべきだという情熱を燃やさない限り、地方分権改革を進めることは至難の業ではないかと考えられたのである。

とはいえ、新藤大臣は地方分権改革の推進に、激しい熱情を燃えたぎらせていた。というのも、地方分権改革の推進力は消失しつつあるけれども、地方分権改革を推進する歴史的使命はむしろ高まっていると認識されていたからである。

地方分権改革への消えかかりつつある推進力を再び点火し、新たなステージで地方分権改革を推進するためには、地方分権改革を「画像」の段階から、「操作像」の段階へと進める必要がある。私もこうした新藤大臣の構想に賛同し、地方分権改革を「操作像」の段階で推進していく作業に取り組んでいくことになる。

「操作像」の段階とは、ギリシャ神話のピグマリオンの如くに、「画像」を動かしてみる段階のことである。二

〇年にもわたって地方分権改革にかかわる制度的改革を進めてきた以上、少なくとも一定の成果はあったはずである。それにもかかわらず、国民の地方分権改革への意欲は沮喪している。それは地方分権改革の成果が活用されていないために、地方分権改革のメリットが認識されていないからではないかと考えられる。

そうだとすれば、これまでの地方分権改革の成果を活用して、そのメリットを享受する段階に到達したのではないかという認識が、当然のことながら生じてくるはずである。時恰も一九九三年（平成五年）の「地方分権改革の推進に関する決議」が衆参両院で全会一致によって可決され、日本が地方分権改革に着手してから、奇しくも二〇年の歳月が流れた。二〇年という歳月は、人間でいえば、一度死んで再び生まれ変わるといふ宗教観念に結びつく成年式を迎えることになる。

そこで成年式にもあたる二〇年の歳月の流れを機に、地方分権改革を「画像」から「操作像」という問題関心を抱きながら、これまでの地方分権改革を回顧し、新たなステージでの地方分権改革を模索しようと、私が座長を務める地方分権改革有識者会議では決意した。こうして地方分権改革有識者会議は二〇一四年（平成二六年）六月三〇日、「個性を活かし自立した地方をつくる」地方分権改革の総括と展望」（以下、「総括と展望」と略す）をまとめ発表したのである。

二 グローバル化とローカル化

「点」には長さも面積もない。ただ位置だけを示している。物事には必ず、その物事をその物事たらしめる「点」

のようなものが存在する。物事には妥協がつきものである。しかし、妥協とは「点」を失わない限りにおいて実施するものである。「点」を失うような妥協は、もはや妥協ではない。「点」を見失えば、事態はダツチロル現象を起こしてしまう。

日本が地方分権改革へと舵を切ったのは、一九九三年（平成五年）の「地方分権の推進に関する決議」にもとづいている。一九九三年六月三日に衆議院で、同年六月四日に参議院で議決された。この国会決議は、いずれも全会一致という画期的な国会決議だったのである。

この全会一致という国会決議にこそ、地方分権改革の「点」が高らかに謳われている。ここにそれを示すところのようになる。

今日、さまざまな問題を発生させている東京への一極集中を排除して、国土の均衡ある発展を図るとともに、国民が待望するゆとりと豊かさを実感できる社会をつくり上げていくために、地方公共団体の果たすべき役割に国民の強い期待が寄せられており、中央集権的行政のあり方を問い直し、地方分権のより一層の推進を望む声は大きな流れとなっている。このような国民の期待に応え、国と地方との役割を見直し、国から地方への権限移譲、地方税財源の充実強化等地方公共団体の自主性、自律性の強化を図り、二十一世紀に向けた時代にふさわしい地方自治を確立することが現下の急務である。したがって、地方分権を積極的に推進するための法制定をはじめ、抜本的な施策を総力をあげて断行していくべきである。

右決議する

この「国会決議」を反芻すれば、地方分権改革の追求する「点」としての目的が、「国民が待望するゆとりと豊かさを実感できる社会」にあることを理解できるはずである。「国会決議」を受けて、翌年の一九九四年（平成六年）には地方六団体が、「地方分権の推進に関する意見書」を提出している。この「意見書」では、「経済成長が所得水準の向上をもたらしたものの、多くの国民は、それを実感できず、真の豊かさを求めようとしている」と、「ゆとりと豊かさを実感できる社会」を国民が求めていることを指摘し、「成長優先の政策から生活重視の政策への転換」を唱えている。その上で、この「意見書」は「生活重視となれば、生活に身近な地方公共団体の果す役割への期待が高まるのは当然」であり、地方分権を推進しなければならないのだと主張していたのである。

このように地方分権改革の「点」を求めて省察すると、日本国民が地方分権を推進することを決意したのは、「ゆとりと豊かさを実感できる社会」を築くためであり、社会目標を「成長優先」から「生活重視」へと転換するためだったことがわかる。こうした地方分権改革の「点」を見失うと、地方分権改革はダッチロール現象を起してしまうのである。

もともと、地方分権改革の潮流は、日本だけに見い出せる現象ではない。一九八〇年代からヨーロッパを中心とする先進諸国にとって、「共通の道程（common paths）」だといってもよい。こうした共通の現象の背景には、経済がボーダレス化し、グローバル化したために生じた「国民国家の黄昏」という現象の存在することがある。

石油ショックが生じた一九七三年に、ブレトンウッズ体制のもとにおける固定為替相場制が最終的に崩壊し、変動為替相場制へ移行するとともに、資本が国境を越えて自由に動き回るグローバル化が生じる。しか

し、アメリカが主導するグローバリゼーションに対して、ヨーロッパはヨーロッパには「ヨーロッパのやり方」があるとして、「ヨーロッパ社会モデル」を追求していく。

こうした動きは一九八五年の「ヨーロッパ地方自治憲章」に結実し、この「ヨーロッパ地方自治憲章」が国際的に地方分権改革のうねりを巻き起こしていく。既に英和辞典に「グローカリゼーション (glocalization)」という言葉が登場しているように、ヨーロッパではグローバリゼーションに対応するために、グローバル化とローカル化という現象を同時進行させる。つまり、国民国家の機能をEU（ヨーロッパ連合）のような国民国家を越える超国民国家と、地方自治体というように、上方と下方に分岐させていく。

このように国民国家の機能が上方と下方に分岐していくことは、第二次大戦後に先進諸国が挙って目指した福祉国家の行き詰まりを表現している。福祉国家とは市場の外側で現金を給付することによって、国民生活を保障する所得再分配国家だといってよい。しかし、社会保険にしろ公的扶助にしろ現金給付は、国家が中央集権的に実施するしかない。

というのも、地方自治体は国家と相違して、国境を管理しない入退自由なオープン・システムの政府だからである。入退自由なオープン・システムとしての地方自治体は、現金給付による所得再分配を実施することは不可能である。現金給付を手厚くすれば、入退自由なために、その地方自治体は貧困階層が流入する。そうになると、地方自治体は富裕階層への課税を強化しなければならない。もちろん、富裕階層への課税を重くすれば、富裕階層はその地方自治体から流出してしまうのである。

ボーダレス化あるいはグローバル化と呼ばれる経済現象が生じてくると、国民国家が国境を管理しているが故

に可能だった現金給付による生活保障が不可能になってくる。つまり、福祉国家の行き詰まり現象が生じる。そこで現金給付による社会保障を、現物給付（サービス給付）による社会保障へとシフトする動きが形成されてくる。

既に述べたように、国境を管理しない地方自治体では、現金給付による生活保障は不可能である。しかし、現物給付による生活保障ならば可能である。というよりも、福祉、医療、教育という対人社会サービスによる社会保障は、中央政府には不可能である。というのも、現物給付を中央政府が実施しようとすれば、地域社会での生活実態に応じて、地域社会ごとに出先機関を設置せざるをえないため、地方自治体が担うことと同じ結果になるからである。

日本でも一九八一年に設置された第二次臨調が、地方分権を打ち出す。しかし、それは国の財政再建のために、口実として利用された地方分権に過ぎなかった。そのため国庫補助負担金の補助率が、大幅に引き下げられていく。しかし、負担を地方財政に転換するとすれば、地方自治体の行政効率を高めなければならない。そこで一九八〇年代には、合併論や道州制論という受け皿論が盛んに議論されていく。こうした一九八〇年代の地方分権の動きは、むしろ中央集権強化のシナリオだったといつてよい。

もともと、日本でも一九九〇年代に設置された第三次行革審の「豊かなくらし部会」が、「国民生活重視と国際化対応」として地方分権を打ち出す。こうした分権への胎動は、一九八九年に「ゴールド・プラン」が、一九九四年には「エンゼル・プラン」が作成されたことに対応しているといつてよい。というのも、「ゴールド・プラン」にせよ、「エンゼル・プラン」にせよ、現金給付の社会保障から現物給付による社会保障へのシフトを意

味しているからである。

こうした現金給付から現物給付への社会保障のシフトを背景に日本でも地方分権改革への胎動が生じる。そうした動きが一九九三年の国会による「地方分権改革の推進に関する決議」に結実するのである。

三 地方分権改革の総括

「国会決議」を開演のベルとする地方分権改革は、一九九五年（平成七年）の「地方分権推進法」の成立をもって開幕する。この「地方分権推進法」にもとづいて諸井虔委員長のもとに、地方分権推進委員会が組織され、活動を開始する。

それ以降の地方分権改革は、大きく第一次地方分権改革と、第二次分権改革に分類されている。先述した地方分権改革有識者会議でも、この第一次地方分権改革と第二次地方分権改革という分類方法を採用している。

第一次分権改革とは、一九九三年（平成五年）の「地方分権の推進に関する決議」から、一九九九年（平成一年）の「地方分権一括法」の成立までの地方分権改革とされている。それは諸井虔委員長のもとでの地方分権推進委員会による地方分権改革だったといつてよい。

地方分権推進委員会は一九九六年（平成八年）に「中間報告」を公表した後に、第一次から第五次にわたる勧告を発表した。こうした勧告を実現すべく、一九九八年（平成一〇年）に地方分権推進計画が閣議決定される。この閣議決定を現実化するため、四七五本の法律を一括改正する「地方分権の推進を図るための関係法律の整備

等に関する法律」、つまり「地方分権一括法」が一九九九年（平成十一年）に成立したのである。

地方分権改革有識者会議の「総括と展望」では、この第一次地方分権改革の歴史的意義を、「地方分権改革の理念構築」にあると高く評価している。つまり、「国と地方の関係を上下・主従の関係から対等・協力の関係に変え、地方分権型行政システム（住民主導の個性的で総合的な行政システム）を確立する」という理念を構築して、地方分権改革の道筋を第一次地方分権改革は示したのである。

しかも、こうした改革理念にもとづいて、第一次地方分権改革では、「明治時代に淵源を有する機関委任事務制度を廃止し、国の関与の見直しなどにより国と地方との関係の基本ルールを確立した」と評価できる。つまり、「機関委任事務制度の廃止」と「国の関与の基本ルールの確立」によって、「地方全体に共通の基盤制度の確立」を実現したのである。

もともと、第一次地方分権改革が残した課題も多いと評価できる。というよりも、地方分権改革推進委員会それ自体が、第一次地方分権改革を主導した西尾勝東京大学名誉教授の言葉で表現すれば、第一次地方分権改革を「未完の改革」と自己評価していた。つまり、「最終報告」は「今次の分権改革は第一次分権改革と呼ぶべきものであって、分権改革を完遂するためには、これに続いて第二次、第三次の分権改革を断行しなければならない」と指摘していたのである。

こうした「未完の改革」という視座から「最終報告」は、残された課題を、（一）地方財政秩序の再構築、（二）地方公共団体の事務に対する法令による義務付け・枠付け等の緩和、（三）地方分権や市町村の合併の推進を踏まえた新たな地方自治の仕組みに関する検討、（四）事務事業の移譲、（五）制度規制の緩和と住民自活の拡充

策、(六)「地方自治の本旨」の具体化、の六点到整理している。

この残された課題のうち、財政構造を分権型に改める「地方財政秩序の再構築」は、地方分権改革推進会議のもとで、二〇〇四年(平成一六年)から二〇〇六年(平成一八年)にかけて、「三位一体改革」として実現した。しかし、「三位一体改革」は税源移譲が約三兆円実現するものの、国庫補助負担金改革が約四・七兆円実施されるとともに、地方交付税が約五・一兆円削減されてしまう。つまり、地方自治体にとって使途の自由な一般財源が大幅に削減され、地方分権改革の「点」を見誤ったとしかいいようがない改革が実行されたのである。

とはいえ、「未完の改革」としての地方分権改革を再稼働すべく、地方自治体は二〇〇六年(平成一八年)に、国会と内閣に「地方分権の推進に関する意見書」を提出する。こうした動きを受けて、二〇〇六年(平成一八年)に「地方分権改革推進法」が成立し、第二次地方分権改革がスタートしたのである。「地方分権改革推進法」にもとづいて発足した「地方分権改革推進委員会」(丹羽宇一郎委員長)は、二〇〇八年(平成二〇年)に第一次勧告と第二次勧告を、二〇〇九年(平成二一年)に第三次勧告と第四次勧告を公表する。こうした勧告を受けて、二〇一一年(平成二三年)に「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」つまり「第一次一括法」が、さらに同年に「第二次一括法」が成立する。続いて二〇一三年(平成二五年)に「第三次一括法」が、二〇一四年(平成二六年)には「第四次一括法」が目の目を見ることになる。もっとも、既に述べたように、地方分権を推進する体制が、二〇一三年(平成二五年)に内閣総理大臣を本部長とする地方分権改革推進本部と、私を座長とする地方分権改革有識者会議とに再編されている。したがって、「第三次一括法」と「第四次一括法」は、新しい体制のもとで引き継がれて実現したことになる。

第二次地方分権改革を評価すれば、第一次地方分権改革で十分に踏み込むことができなかった具体的な規制緩和、つまり義務付け・枠付けの見直しや、権限移譲にかかわる改革を積み重ねたと認めることができる。しかも、第二次地方分権改革の成果として、強調しておく必要のある点は、国と地方自治体との協議の場が、二〇一一年（平成二三年）の「国と地方の協議の場に関する法律」によって法制化されたことである。

以上のような第一次と第二次にわたる地方分権改革を総括して地方分権改革有識者会議は、新たなステージにおける地方分権改革の方向性を導き出そうとした。私自身が地方分権改革の「点」を省察してみても、約束の地としての「ゆとりと豊かさを実現できる社会」に近づいているという期待を、国民が抱けているかといえば、逆方向に向かっているという失望に陥っているのではないかという危惧すら生まれてしまう。

そうした危惧を裏打ちするように、国民の地方分権改革を推進しようとする情熱は、弱まりつつあるという指摘も首肯できる。とはいえ、この二〇年間の二次にわたる地方分権改革で、「地方分権改革の理念を構築」し、「地方全体に共通の基盤制度の確立」をしたことも事実である。それにもかかわらず、地方分権改革の成果が実感できないのは、改革の効果が活用できていないからではないかと考えたのである。

それ故に既に述べたように、地方分権改革を「画像」の段階から「操作像」の段階へと舵を切り換えたといつてよい。それは地方分権改革の理念に立ち返ると、「国と地方の関係を上下・主従の関係から対等・協力の関係に変え」る改革は進展したとしても、「住民主導の个性的で総合的な行政システム」としての「地方分権型行政システム」を形成することが進んでいないと言い換えてもよい。つまり、これまでの第一次と第二次の地方分権改革では、「地方公共団体の法的な自主自立性を拡大」し、団体自治の拡大は進展したものの、「住民自治の拡充」

という点では、踏み込み不足だったと総括したのである。

四 歴史の「峠」を越えるために

地方分権改革が行き詰っていてもなお、推進しなければならないのは、地方分権改革が未来と生活を決定する権限を、国民一人ひとりの手に移譲していくことだからである。もちろん、地域社会で営まれている多様な人間生活に合わせて、地域社会での共同の困難を解消するための公共サービスを、地域社会の構成員が自己決定でき、こそ、「ゆとりと豊かさ」が実感できることになる。

地方分権改革有識者会議は地方分権改革をなお推進するとすれば、「団体自治」の段階から「住民自治」の段階へと歩みを進めなければならない。しかも、「住民自治」を活性化するポインントは、手の届く身近な公共空間を形成することにあることを忘れてはならない。

「画像」から「操作像」へ、「団体自治」から「住民自治」へという新しいステージでの地方分権改革のミッションは、「個性を活かし自立した地方をつくる」ことにあると、地方分権改革有識者会議は位置づけた。その上で、ミッションを追求することによって、住民が実感できる豊かさは、次の三つのヴィジョンから導き出されるとしている。

この三つのヴィジョンとは、「行政の質と効率を上げる」、「まちの特色・独自性を活かす」、「地域ぐるみで協働する」の三つである。いずれも「住民自治」の活性化と密接に結びついている。

「行政の質と効率を上げる」では、単なる効率性ではなく、質の向上を重視している点を指摘しておきたい。公共サービスの質は、地域社会の住民のニーズに、合致すればするほど高まる。住民のニーズに合致して、公共サービスが提供されるか否かは、「住民自治」が活性化しているか否かによって、決定されることはいうまでもない。

もちろん、「住民自治」が活性化すれば、「まちの特色・独自性を活かす」ことは実現する。しかも、「住民自治」は選挙の度ごとに、選挙権を行使するだけでは活性化しない。住民やNPOなどの市民組織、企業、教育機関、関係団体などの多様性に富んだ主体による参加民主主義が活性化する必要がある。

しかも、プロセスは必ず結果に含まれることを忘れてはならない。「画像」の段階つまり「団体自治」の段階の地方分権改革では、時限付きの委員会方式によって、集中的に取り組む国の主導の上からの改革プロセスが有効であったかもしれない。しかし、「操作像」の段階つまり「住民自治」の段階の地方分権改革のプロセスは、大地から泉が湧き出るように、地方自治体が主導する下からの改革プロセスでなければならないと考えられる。

そこで地方分権改革有識者会議は下からの改革プロセスとして、「提案募集方式」を提起した。「提案募集方式」とは地方自治体から、全国的な制度改正の提案を、募る方式である。地方自治体からの提案を受けると、内閣府が受け付けた提案の実現に向けて、関係する府省と調整することになる。しかも、重要と思われる提案については、地方分権改革有識者会議で集中的に審議することになっている。こうして地方自治体からの提案への対応方針をまとめ、地方分権改革推進本部さらには閣議決定を経て、所要の法律案を国会に提出するという手続きが進められる。

「提案募集方式」とともに、地方分権改革有識者会議は「手挙げ方式」の導入を提起した。「手挙げ方式」は地方自治体の発意にもとづいて、全国一律に権限移譲をするのではなく、選択的に権限を移譲するという方式である。もちろん、「手挙げ方式」は地域社会の多様性を重視し、「個性を活かし自立した地方をつくる」ためである。新しいステージでの地方分権改革を進める下からの改革プロセスである「提案募集方式」は「住民自治」を活性化させることと、有機的に結びついている。「提案募集方式」を有効に機能させるためには、住民が積極的に声をあげる必要がある。つまり、「住民自治」が活性化する必要がある。

ところが、「提案募集方式」では住民が声をあげれば、それが住民のニーズに合致した公共サービスの提供と結びつく。つまり、質の高い公共サービスが提供されることになる。

それによって地域住民は、豊かさや幸福を実感する。住民が声をあげると、豊かさや幸福を実感できるのであれば、住民はますます地域社会で解決すべき共同の困難に関心をもつ。しかも、その解決に取り組もうとする。つまり、「住民自治」が活性化し、地方分権改革における「改革の好循環」が形成されることになる。

誰もが認識しているように、現在では人間の歴史が方向性を喪失し、混乱を深めている。もしも、未来は誰にもわからないという事実と、どんな人間にも掛け替えない能力があるという事実を、真理だと認めるのであれば、未来への意思決定は、すべての社会の構成員が、掛け替えない能力を発揮して共同意思決定をしたほうが誤りが少ないことになる。

それにもかかわらず、ポピュリズムという言葉が流行しているように、国民は政治を顧客として楽しむ傾向がある。そうした「顧客社会」から、社会の共同の困難の問題解決者として自発的に行動する「参加社会」へと転

換しなければ、新しいステージで人間の歴史は混乱し、新しき時代は形成できない。そうだとすれば、地方分権改革を推進する歴史的意義が容易に理解できるはずである。

新しいステージで「個性を活かし自立した地方をつくる」ことができれば、一つ一つの地域社会が岩のような存在となる。砂の上に家を築けば、雨降り風吹けば家は崩れ落ちてしまう。ところが、岩の上に家を築けば、雨降り風吹こうとも崩れることはない。

人間の歴史が混乱している現在では、世界からいつ何時、荒波が押し寄せてくるかわからない。国民の家たる国家を、砂のようになった地域社会の上に築けば、国家は簡単に崩れてしまう。国民の家は岩のようになった地域社会の上に、築かれなければならないのである。

（東京大学名誉教授・日本社会事業大学学長）