

戦後日本の政府間関係に関する一考察

辻 琢也

本論文の目的と構成

「日本の大学における社会科学の研究教育は、グローバルスタンダードをみたしていない」と、近年、よく批判される。理工系の大学研究者から、そう批判されるばかりではない。「そういうあなたは、いつ勉強したんだ」と逆切れして聞き返したくなるような民間経営者や文部科学省関係者にまで文句を言われる。国立大学文系学部に所属する研究者は、俄かに肩身の狭い毎日を送っている。

社会科学を専門とする大学に所属し、大学経営にも携わっている筆者としては、こうした現状に言い訳したいことは山のようにある。しかし、それはそれとして、本論文が主張したいことは、戦後日本の社会科学が密接にかかわってきた公共政策のなかには、世界に誇るべきものが存在しているということだ。そして、その世界最先端に位置しているものの一つが、地方自治法が根幹を規定してきた政府間関係（中央・地方関係）である。

半世紀あまりを経て現在の形に整えられてきた日本の地方自治は、世界的にみて優れた制度である。その制度設計や制度運営に若干なりとも貢献できたとすれば、それは筆者の最大の喜びである。以下、これまでの論点を実証的な行政学研究の立場から総括しながら、戦後日本の政府間関係の軌跡を辿り、その成果と課題を明らかにして、超高齢・人口減少社会に転じる日本に求められる政府間関係のこれからの姿を、大局的な見地から論じてみたい。

戦後日本の政府間関係については、これまでも様々に論じられてきた。古くは、連邦主義(Federalism)に基づく連邦制国家に対して、日本を英国・仏国と並べて単一主権国家として位置付けて、その集権性を強調する法制度論が支配的だった。⁽¹⁾ もっとも、中央政府の強さを素朴に主張する実践論も根強かったが、近年は、さすがにこうした主張は、少なくなってきた。

替わって、日本を含めた各国の中央・地方関係の多様な実態を、より統合的な枠組みで説明しようとしたのが、天川モデルである。⁽²⁾ 中央・地方関係を整理するために、「集権—分権(Centralization/De-centralization)」からなる第一軸のほか、「融合—分離(Intertusion/Separation)」からなる第二軸を設定し、「集権・融合型」「分離・融合型」「集権・分離型」「分権・分離型」という四類型を提示した。

こうした総括的な制度論を踏まえて本論文は、根拠法や財政措置、人口動態等を分析して、政府間関係の実相をより具体的に明らかにしようというものである。以下、政府間関係論の視点から地方自治法について論じた「一、地方自治法と政府間関係」、地方政府の行政体制や財政運営の変遷について論じた「二、地方自治体の行財政体制」、政府間関係の観点から戦後日本の人口動態について分析した「三、産業間調整と政府間関係」、これか

らの大都市のあり方に焦点をおいて政府間関係について論じた「四、超高齢社会の政府間関係」、そして最後に論文の結論と政策的含意について総括した「五、政府間関係のパラダイム」から構成されている。

一 地方自治法と政府間関係

一九四七年五月以来、日本の政府間関係の根幹を規定してきたのは、地方自治法である。ちなみに、連邦制を採用する米国は、連邦政府として地方自治法に匹敵する法律を持たない。州政府単位で各様の地方自治のルールを定めている。なかには、地方自治法に相当する法律をもたない州政府が存在するほど、自治の多様性は極まっている。つまり、地方自治法による全国統一規定をもつこと自体が、政府間関係の安定化に寄与しているものと考えられる。

地方自治法は、制定時から「地方公共団体における民主的にして能率的な行政の確保を図るとともに、地方公共団体の健全な発達を保障することを目的とする。」と規定している。³⁾しかし、この第一条に続く「第一条の二」は、地方公共団体の役割と国による制度策定等の原則を規定するもので、一九九九年の地方分権一括法による抜本改正時に新たに設けられた。そして、この抜本改正をメルクマールに、戦後七〇年間におよぶ日本の政府間関係は、「戦後改革がおこなわれた制定時から、一九九九年の地方分権一括法が制定されるまでの前期」と、「地方分権一括法が施行され、第七次までの改革推進一括法や地方公務員法や地方自治法の一部を改正する法律が成立する今日までの後期」に大別できる。

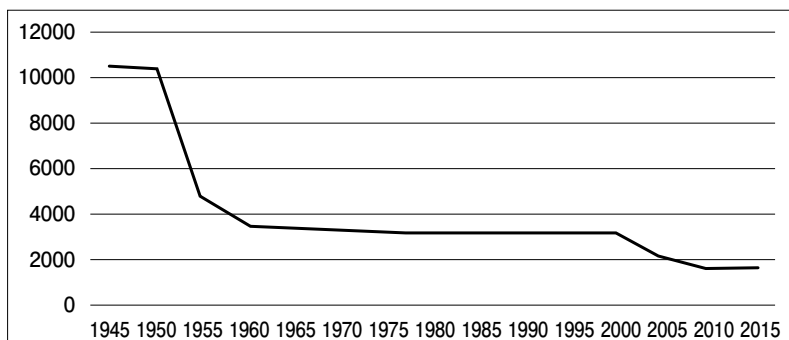
前期における政府間関係の最大の特徴は、機関委任事務制度である⁽⁴⁾。前期において地方公共団体は、自らの事務である団体事務（自治事務）の他、機関として国から委任された事務（すなわち、機関委任事務）を行った。そして、この国の機関委任事務を行う限りにおいて、住民公選の首長も国の機関とされ、主務大臣の指揮・監督に従わなければならない下級行政機関として位置付けられた。一連の戦後改革が終わった後、高度成長で変貌し続けた日本社会と好対照をなすように、しばらく地方自治法を改正しない時代が続いた。

当時の機関委任事務の実態を、自治や分権、分離といった概念でどこまで説明できるかについては、議論の余地がある。また、機関委任事務制度によって、国の機関としてではあれ、地方公共団体がより多くの事務執行に携わることになり、結果として後の分権改革を引導した側面もある。現在でも、英国や韓国等多くの国において、教育職員や警察職員は、一般財源に担保された単純な地方公務員とはなっていない。

時代を大きく画したのは、一九九九年に行われた一連の抜本改正である。機関委任事務制度が廃止され、その大半が自治事務及び法定受託事務に再編された。法定受託事務といえども、国の関与が法定されている地方公共団体の事務である。あわせて、「関与の法定主義」「関与の必要最小限の原則」「関与規定の整備」「法定受託事務に係る処理基準の設定」「国地方係争処理制度の創設」「条例による事務処理の特例制度の創設」などが行われた。これによって戦後日本の政府間関係は、国・都道府県・市町村を上下・主従の関係から対等・協力を基本とする法制度に移行した。

さらに後期の政府間関係においては、地方公共団体の自由度を高める改革や民間活用を図りやすくする改革が行われてきた。「指定管理者制度の導入」（二〇〇三年）、「都道府県の局部数の法定制度の廃止」（二〇〇三年）、

図1 戦後日本における市町村数推移



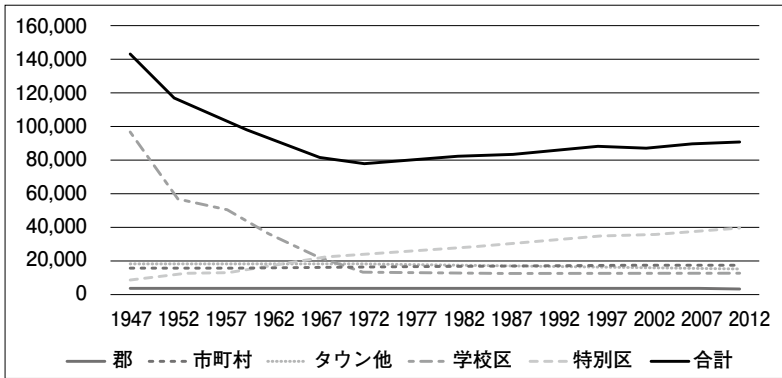
総務省資料等より筆者作成

「条例による事務処理特例の拡充」(二〇〇四年)、「財務会計制度の見直し」(長期継続契約の対象範囲拡大、支出命令の簡素化)(二〇〇四年)、「出納長・収入役制度の廃止等(出納長・収入役の廃止、市町村の助役を副市町村長へ)」「(二〇〇六年)」、「監査委員定数の増加の自由化」(二〇〇六年)、「吏員の廃止」(二〇〇六年)、「財務会計制度の見直し(クレジットカード納付、行政財産の貸付範囲の拡大等)」「(二〇〇六年)」、「地方分権改革推進計画に基づく義務づけの廃止」(二〇一一年)、「国等による違法確認訴訟制度の創設」(二〇一二年)などである。

二 地方自治体の行財政体制

さて、こうした政府間関係の下で、自治体の行政体制や財政運営がどのように変容してきたのか。次に、この点を瞥見してみよう。(図1)は、地方自治法施行以来の市町村数の推移を概括的に示したものである。戦後日本においては、一貫して市町村数は減少傾向にありながら、昭和の合併と平成の合併という二度にわたって大きな減少を経

図2 米国の地方政府数の推移（1947-2012年）



Census of Bureau USA データから筆者作成

験してきたことを改めて確認できる。次節でも論じるとおり、都市化・近代化が進行する人口拡大期にあって、旧来からの農村社会に基盤を有する町村はその役割を減じ、住民サービスを総合的かつ組織的に供給しやすい都市に人口が集中する。

この場合、分権改革が行われたあとの後期においても、平成の合併において市町村数が半分強に減少している点に留意されたい。この点は、米国の動向と対照的である。（図2）は、一九四七年から二〇一二年までの米国における地方政府数の推移を示したものである。伝統的に自治を担ってきた学区区（School District）やタウンシップ（Township）等が戦前・戦後を通じて減少してきている点は、米国も日本と同様である。しかし、シテイやタウンは、住民増加や郊外開発とともに、依然として微増傾向にある。

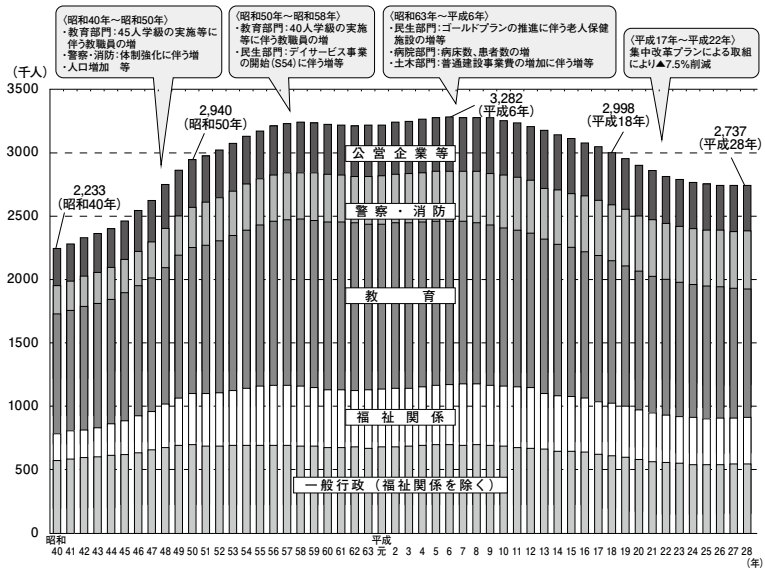
さらに、米国においては、上下水道や公共交通、消防、病院、公園、都市開発、図書館、公共施設管理など、さまざまな公共公益的なサービスに関して、その特定サービスを提供するただけに、独自の課税権や公選首長・議員をもつ地方政府（特別区／Special District）を創設できるが、その特定サービスを供給する特別区が、

顕著に増加している。日本と同様にサービス供給を包括的に一つの自治体にゆだねるのではなく、個別に民間企業と市場取引するのと同じ感覚で、特定事業のために特定の政治・財源・事務局を有する小さな地方政府を積みあげていくという手法が、米国では健在なのである。このため、米国においては、地方政府数も地方公務員数も増加基調が続いている。

これと対照的なのが日本である。(図3)は、一九六五―二〇一六年間の地方公務員数の推移を示している。まだ、日本の総人口が増加していた一九九九年から、日本の地方公務員数は減少に転じている。高齢化の進展に伴う医療・福祉需要の増加に鑑み、民営化や指定管理者制度、地方独立行政法人等を活用して、これらサービスを民間部門で対処できることにしたことが、地方公務員数の抑制に大きく寄与している。また、かつて一〇％を超えていたラスパイレース指数も、ここ一〇年間強は一〇〇をやや下回る水準で推移している(図4)。国家公務員と均衡する給与水準を維持しながら、そこを上回らない節度をもって、抑制的に推移している。つまり、自治体の自由度を高める改革は人件費の高騰という副作用を伴うことなく、地域住民の負託にこたえて、抑制的な勤務条件において、サービスを供給させてきたのである。

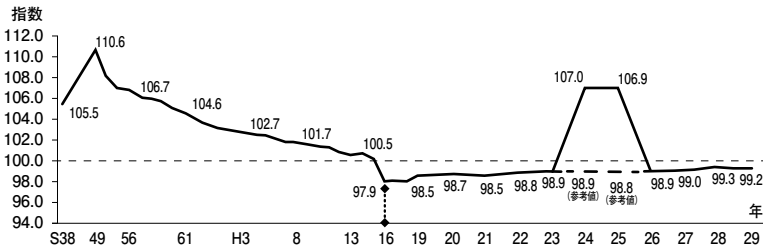
ここで、三〇年間弱の地方財政計画の歳出推移を示した(図5)をみて欲しい。職員の高齢化が進んだにもかかわらず、地方公務員数の削減や給与水準の抑制などで、給与関係費は若干ながらも右肩下がりで推移している。一方、社会保障関係費等の一般行政経費は、一九八九年の一二兆円から二〇一六年の三六兆円まではほぼ三倍になっている。逆に、投資的経費については、ガットウルグアイラウンド対策や景気対策でピークを迎えた一九九六―一九九七年の三一兆円水準から、現在はほぼ三分の一強の一兆円に圧縮されている。

図3 地方公共団体の総職員数の推移（1965～2016年）



※出典：1965～1974年は地方公務員給与実態調査、昭和50年以降は地方公共団体定員管理調査による（各年4月1日現在）。

図4 地方公務員のラスパイレス指数推移



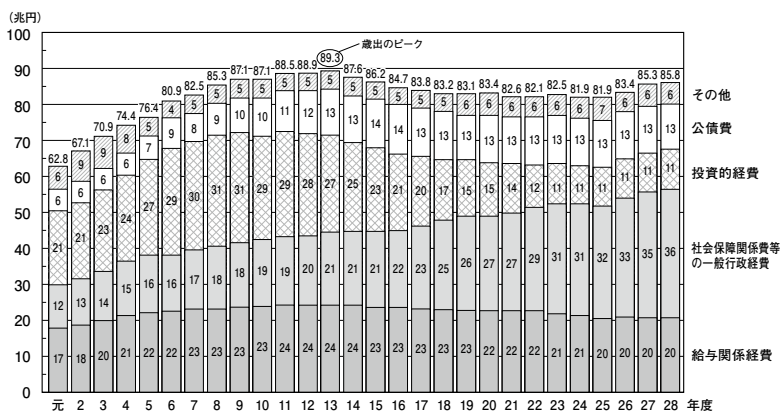
※参考値：給与改定・臨時特例法による国家公務員の給与削減措置がないとした場合の値。

- ・地域手当補正後ラスパイレス指数 全地方公共団体平均 99.1
(ラスパイレス指数との差△0.1)
- ・ラスパイレス指数に指定職を含めた場合の試算値 全地方公共団体平均 98.6
(ラスパイレス指数との差△0.6)

出典：総務省

戦後日本の政府間関係に関する一考察

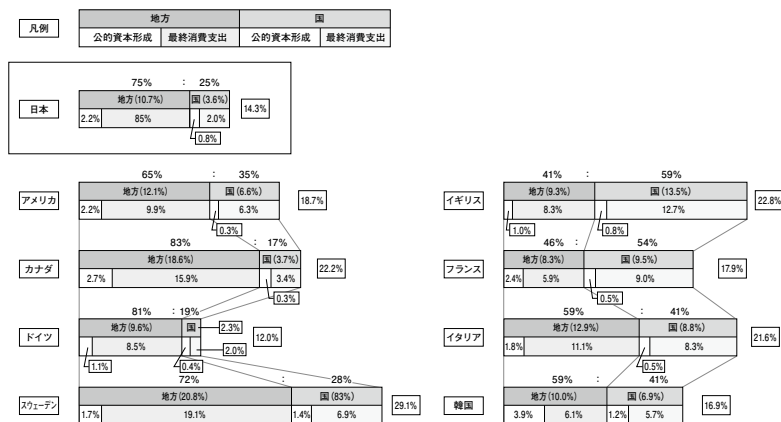
図5 地方財政計画の歳出推移



出典：総務省

図6 一般政府支出の対GD比率のP国際比較（2007年）

一般政府支出(社会保障基金を除く)の対GDPの国際比較(2007)



注 1) 内閣府提供資料に基づき作成。
2) 韓国は2006年のデータ。

出典：総務省

以上、自治事務と法定受託事務による新しい政府間関係へと移行しながら、少子高齢化の進む地域社会の構造変動に対応して、給与関係費は抑制しながら、公共事業から社会保障へとダイナミックに政策転換が図られつつあることを、改めて確認できる。しかも、「職員の勤務条件を安定的に担保し、一般財源によって裁量的・総合的に自治経営しよう」とする日本と、「財源と職員を特定して、限られた事務事業のみを行う小さな政府を積み上げて、効率的に自治経営しよう」とする米国の間で、その差異は、さらに拡大してきているのである。

最後に、政府間関係に係る一般政府支出を国際比較した(図6)をみて欲しい。図中の八国に關していえば、日本の地方政府の支出割合は、連邦制を採用しているドイツやスウェーデンに比べれば低いが、同じ単一主権国家に整理される英国や仏国に比べれば大きい。既存の単一主権国家とも、また、連邦制国家とも異なるシステムにおいて、単純に分離型や集権型で割り切れない日本の自治体の役割の大きさが、そこに存在している。

なお、平成の合併以後は、日本においても、合併はあまり進んでいない。これを補うため、事務の共同処理を進めやすくする改正が、近年、なされている。「行政機関等の共同設置の対象の拡大」(二〇一一年)、「一部事務組合等からの脱退手続きの簡素化等」(二〇一二年)、「新たな広域連携(連携協約、事務の代替執行)の制度の創設」(二〇一四年)等である。また、これら流れと並行して民間部門を含めて、自治体間連携を進める政策が打ち出されている。定住自立圏構想が先行して進められ、地方自治法に新たに創設された連携協約制度を活用して、連携中枢都市圏構想が進められている。これら制度がどの程度の効果を発揮するかは、今後の課題である。

三 産業間調整と政府間関係

それでは、こうした政府間関係が狭義の行財政体制を超えて、大きく変動してきた社会構造のなかにどのように位置づけられるのか。また、翻って社会構造にどのような影響を与えてきたのか。政策運営の所与であると同時に、政策運営の目標でもある人口動態に焦点をおいて、分析を進めてみることにする。

一九四七年に七、八一〇万人を記録した日本の総人口は、二〇一〇年には一二、八〇六万人まで増加した。地方自治法施行の過去七〇年間は、人口急増を所与として、それに対応することが求められた時代だったのである。一方、こうした人口急増にもかかわらず、一九四七年に五、二二四万人いた町村（郡部）人口は、二〇一〇年には約五分の一にすぎない一、一九〇万人まで減少した。⁽⁵⁾この人口変動をどのように解釈するかが、戦後日本の政府間関係を政策評価するためのカギである。そこで、当時の状況について、もう少し詳しく検討しよう。

一八八〇年から一九四〇年までの戦前日本においては、農業就業者数一、四〇〇万人、農家戸数五五〇万戸、耕地面積五五〇万ヘクタールで、安定的に推移した。工業化・近代化の初期段階にあった当時、日本の総人口は増加し、農村の窮乏化は進んでいたが、「百年不変」と言われた零細小規模の農家経営は固定的だったのである。⁽⁶⁾これが農村における過剰人口の滞積となって、都市と農村の間に大きな所得格差を生み出した。

一九三二年の救農国会時において、自作農を対象とした家計費は都市世帯の四割の水準にあったと報告されている。ここから、収穫の半分以上を地主に収奪された小作農の家計費平均は、都市世帯のその三割以下と類推

された。そのなかでも最底辺の小作農の生活は悲惨さを極めたと言われる。こうした農村の貧困問題は、百年不変の固定的な構造に支えられて容易に克服されずに、地方自治法スタート時の日本が抱えていた最大の課題の一つとなった。

果たせるなか、戦後日本において百年不変の農村構造は、あっさりと瓦解した。終戦直後の混乱のなかで、一八〇〇万人まで増加した農業就業者は、その後、急速なスピードで減少し続けた。農業就業人口にして、一九六〇年一、四五四万人、一九七〇年一、〇二五万人（－38%）、一九八〇年六九七万人（－32%）、一九九〇年四八二万人（－31%）、二〇〇〇年三八九万人（－19%）、二〇一〇年二六一人（－33%）と、ほぼ十年間で三割のペースで農業就業人口が減少している。⁽⁷⁾一方、農家戸数に関しては、減少ペースが遅かった。一九六〇年代までは、およそ五〇〇万戸体制を維持しており、それ以後は、一九七〇年五三四万戸（－12%）、一九八〇年四六六万戸（－13%）、一九九〇年二八四万戸（－18%）、二〇〇〇年二二二万戸（－19%）、二〇一〇年二五三万戸（－19%）と、徐々に減少スピードをあげて、今日に至っている。

つまり、長男が農家を継いだ戦前に対して、戦後は、長男を含むすべての子供が農外に転出した。このため、当初、世帯構成員が多かった農家戸数は、農業就業人口ほど減らなかったが、次第に世帯構成員が減って高齢単独世帯や高齢夫婦のみの農家戸数が増加し、近年は、農業就業人口なみに農家戸数も減少する時代に突入しつつある。「長男は家を継いだ」百年不変の時代から、「親は残り、子供はいなくなる」世代間移動の時代へと変遷し、今や、その親世代が死亡とともに自然退出する最終局面を迎えているのである。

農業労働力移動が激しく進んだ一九七〇年前後して、都市世帯と農家世帯の所得はほぼ均衡した。当時の農

村においても、農業労働力としては依然として過剰であったと推測されるが、農村に農家のまま住み続けて、農外所得（兼業所得）を向上させることが、所得均衡の決め手となった。これには、農作業の省力化や自家用車の普及など農家自助努力や、国境維持や価格政策といった国策によるもののほか、農業基盤整備、地方への企業立地、道路整備、上下水道の整備等住環境の改善、小売り・流通対策など、自治体の農業対策・過疎対策・辺地対策・条件不利地対策・地域振興策等も大きく貢献している。この点に関して、戦後日本に展開した政府間関係は、効果的に機能した。

ただし、百年不変の貧困問題が、人口減少や過疎化とともに解消したというのは、なんとも皮肉である。「二兼滞留」しやすい環境を政策的に作り出して、「世代内移動」でなく、「世代間移動」として時間をかけて労働力移動を行ってきたという実情もある。産業内調整を犠牲にして事実上の産業間調整を図ったことにもなるので、将来性のある生産性の高い産業・企業・団体に、資本や労働が集積されているとは限らない。ちなみに、今日、社会増を記録する過疎の町村が散見されだした。しかし、それは、地方に戻ってくる働き盛りの者が増えていることを必ずしも意味しない。かつては出ていった中学生・高校生が減少していたり、定年後に故郷に戻ってくる高齢者が増えたりしている側面もある。社会減少を克服して地方創生を図るとしたまち・ひと・しごとの総合戦略とは、別のメカニズムも明らかに作用している。

四 超高齢社会の政府間関係

ところで、地方自治法施行の七〇年間は、一九四七年に二、五八六万人しかいなかった市部人口が、二〇一〇年には四倍以上の一、六一八万人まで膨らむ都市化の時代でもあった。二〇一五年三月三十一日の時点においては、総人口の九五％近い二、〇一〇万人が、都市計画区域に住んでいる。大勢としては、都市の一部に住民が集住する時代となっている。都市規模に即していえば、人口二〇万人以上の都市に居住する人口割合は一九四七年の一五・三％から二〇一五年には五三・一％まで増加した。また、二〇〇〇年代に入ってから、全人口の半分以上が大都市圏に住んでいる。

そして、こうした人口急増した大都市こそが、戦後日本の政府間関係においてもっとも改革がおこなわれてきた領域の一つである。「特別区長の公選制を廃止」（一九五二年）や「指定都市制度創設」（一九五六年）に始まり、「東京都特別区長公選制の採用」（一九七四年）、「都と特別区の事務配分、都の配属職員制度の廃止」（一九

表1 都市計画区域・市街化区域・用途地域

総括表

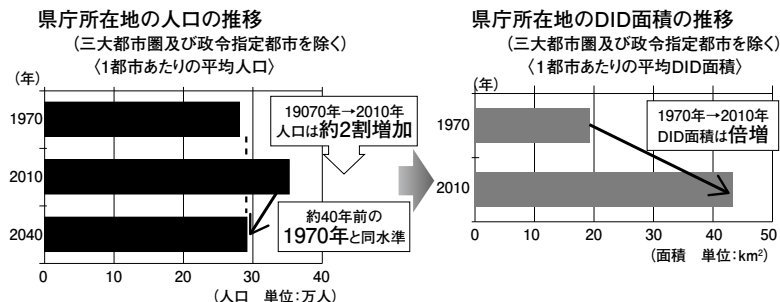
2015年3月31日現在

都 市 計 画 区 域			市街化区域及び市街化調整区域					人口集中地区 (平成22年)	
			市街化区域			市街化調整区域			
区域数	面積	現在人口	面積	現在人口	計画人口	面積	現在人口	面積	人口
	ha	万人	ha	万人	万人	ha	万人	ha	万人
1,062	10,191.119	120,103	1,448.850	88.516	71,166	3,816.221	10,947	1,270.278	94,577

用途地域														計	備考
第1種低層住居専用地	第2種低層住居専用地	第1種中高層住居専用地	第2種中高層住居専用地	第1種住居地	第2種住居地	準住居地	近商地	隣業地	商地	業地	準工業地	工業地	工業専用地域		
ha	ha	ha	ha	ha	ha	ha	ha	ha	ha	ha	ha	ha	ha	ha	
338,631.9	15,911.9	258,266.6	100,502.0	423,025.7	87,554.6	28,453.9	76,093.2	74,125.7	203,711.4	106,022.1	147,494.5	1,859,793.5			

出典：国土交通省

図7 県庁所在地の人口と DID 面積の推移



出典：国勢調査

国立社会保障・人口問題研究所 (2013年3月推計)

七四年)、「中核市制度及び広域連合制度の創設」(一九九四年)、「特別区を『基礎的な地方公共団体』として位置づけ、特別区の自主性・自立性の強化、清掃事務等の移譲」(一九九八年)、「特別市制度の創設」(一九九九年)、「中核市の要件緩和」(一九九九年、二〇〇二年、二〇〇六年)、「指定都市制度の見直し(区の分掌事務に係る条例制定、総合区制度の創設、指定都市都道府県調整会議の設置)」(二〇一四年)、「中核市制度と特別市制度の統合」(二〇一四年)などである。改革が難しいと言われる大都市にあつて、基礎的な地方公共団体として位置付けた特別区へ権限移譲を進める方向で、都と特別区の合意を積み上げて法制度改革が行われてきたことは、評価されてよい。

ちなみに、都市に人口移動が進んだといっても、DID地区の人口密度は下がる方向で都市が形成されてきたことに留意されたい。東京都中央区・千代田区や大阪市中心部の一部などの都心区域は、高度成長期に居住人口を減らして業務機能を高度に集積してきた。また、(図7)によれば、三大都市圏及び指定都市を除く県庁所在地の自治体に関しても、一都市あたりの平均人口は、一九七〇年から二〇一〇年までの四〇年間で約二割増加した。これに対して、一都市あたりの

平均DID地区面積は同時期に倍増している。郊外に安価で広い土地を取得して、都心の混雑性を緩和するという形で、豊かな都市が形成されてきたのである。

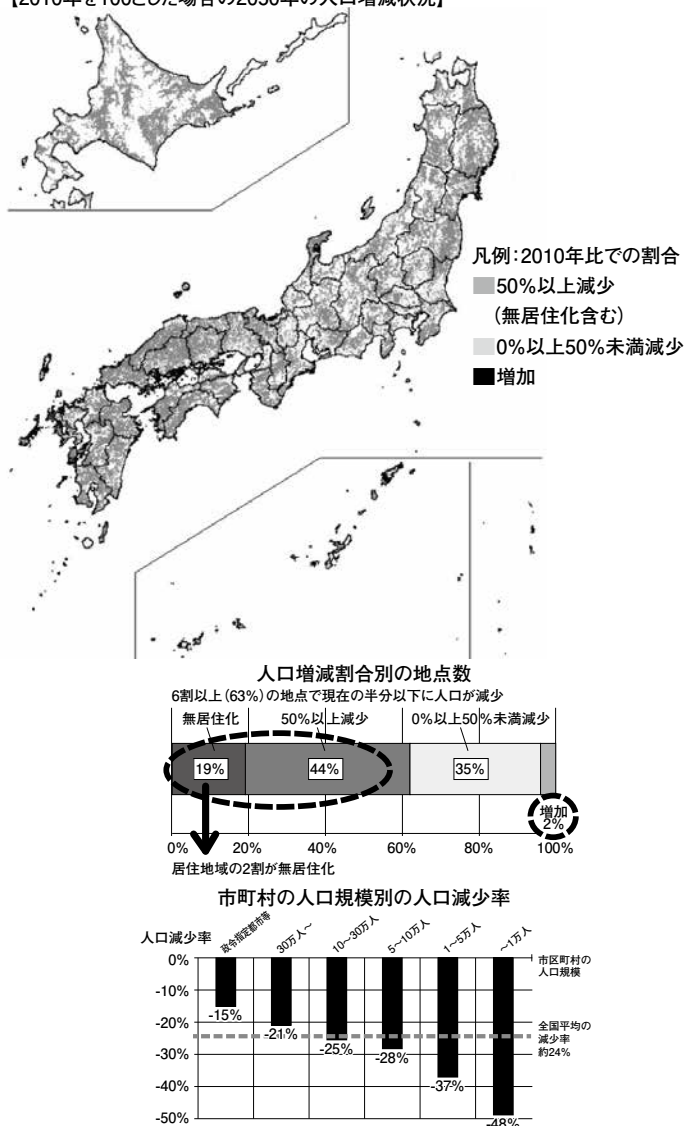
ところが、今後は、日本全体で人口減少が進み、都市全体においても人口減少が進む。全国を一平方キロメートル毎のメッシュ（地点）で見ると、現在の居住地域は国土の約五割を占めているが、二〇五〇年にはそのうちの六割以上で、人口が半分以上となる（図8）。人口が増加する地点の割合は約二%にすぎない。また、（図7）の県庁所在地の都市平均でいえば、二〇四〇年前後の時点で一九七〇年時点の人口にほぼ回復する。言い換えれば、二〇四〇年の高齢化が進んだ段階で、住民一人当たり二倍のDID地区を維持しなければならないのである。実際、既成市街地にランダムに空地や空家が広がるスポンジ化現象がすすんでいる。県庁所在地の都市のなかには、二〇%を超える空家を抱えている団体もすでに出現している。

一極集中を批判されることがある東京都に関しても、二〇二〇年頃から人口減少に転じ、二〇五〇年の人口は約一割減少する。東京の人口減少は、全国と比べて緩やかだが、その分、高齢者の増加が著しい。七五才以上人口は倍増の見込みで、高齢単独世帯が約二割を占める。もう少し詳しくいえば、町村部では、半数以上減少するメッシュが約四割を占める一方、減少率が相対的に低い区部においても、四〇%以上の減少が見込まれる地域から、タワーマンションが林立し一〇%以上の増加が見込まれる地域までが混在する。市部においては、三割を超えるメッシュで二〇%以上減少する。都内においても空家率が三割近くに達し、地域コミュニティの喪失や資産デフレの進行が懸念される状況となっている⁽⁸⁾。

ちなみに、後期高齢者の増加という点では、三大都市圏全体で目立つ中、首都圏周辺部の自治体で著しい（表

図8 人口の低密度化と地域偏在性

【2010年を100とした場合の2050年の人口増減状況】



出典：総務省「国勢調査報告」、国土交通省国土政策局推計値により、国土交通省作成

表2 後期高齢者の見通し
後期高齢者（75歳以上人口）の見通し

	75歳以上人口		増加数 (万人)	順位	増加率 (%)	順位
	2015年 (万人)	2025年 (万人)				
東京都	147.3	197.7	50.5	1	34.3%	11
東京都区部	98.7	129.8	31.1		31.5%	
東京都市町村部	48.6	68.0	19.4		40.0%	
神奈川県	101.6	148.5	47.0	2	46.2%	3
大阪府	107.0	152.8	45.8	3	42.8%	5
埼玉県	76.5	117.7	41.2	4	53.9%	1
千葉県	71.7	108.2	36.6	5	51.0%	2
愛知県	81.7	116.6	34.9	6	42.8%	4
高知県	12.7	14.9	2.2	42	17.0%	39
佐賀県	12.2	14.3	2.1	43	17.2%	38
秋田県	18.8	20.5	1.7	44	9.2%	46
山形県	19.0	20.7	1.7	45	8.8%	47
鳥取県	9.0	10.5	1.4	46	16.0%	42
島根県	12.3	13.7	1.4	47	11.2%	44
全 国	1,645.8	2,178.6	532.7		32.4%	

一都三県の
増加数

175.2
万人

全国の増加数の
3分の1を占め
る。

資料：国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口」（2013年3月推計）

出典：まち・ひと・しごと創生会議（第6回：2015年6月27日）資料

2）。後期高齢者の増加や高齢単独世帯の増加は、人口ひとり当たりの行政需要を増加させる。また、被生活保護率に関しては、大阪市や東京二三区の一部の区域が全国最高水準にある。かつて日本を悩ませた貧困問題の中心は、もはや地方・農村の町村から、大都市へと移行しつつある。さらに、待機児童数は大都市圏郊外部の自治体で高い。大都市圏での福祉・医療に係る行政需要は、今後も増加が見込まれている。

しかも、自治体間の財政調整は、地方交付税等を通じて交付団体間では、包括的に行われるが、二三区を含めて一括算定されて不交付団体となっている都区部と、既に交付団体となっている大都市自治体の間においては、限定的にしか行われていない。つまり、戦後日本の政府間関係においては、「市VS町村」「大都市VS農

村」など交付団体間の財政調整には成功してきたが、「区部VS市町村部」「東京都VS神奈川県・埼玉県・千葉県・愛知県・大阪府」など、大都市圏内を含めて交付団体と不交付団体の調整が、今後の大きな課題である。

超高齢社会となる大都市が先行して提起しているのは、単なる財政調整問題だけではない。今から言えば地域社会や会社組織、そして家族兄弟の束縛から、自立した個人を解放することが、戦後日本の政府間関係を支え、地域住民の満足度を高める重要な基本原理だった。農地改革や持家政策、都市化、社会保障の充実などは、自立した個人を支える重要な政策であり、その充実が図られてきた。しかし、今や超高齢社会となって、高齢単独世帯が珍しくなくなるなかで、個の自立を促進する政策のマイナス面も目立ち始めている。

気ままな一人暮らしは、わがままが許される最大の贅沢の一つだが、公私両面で負担しなければならない単位費用は高い。家計や財政が逼迫しているなかで、どこまでそれを続けるべきかという金銭問題がある一方で、土地や持家が「負」動産となったり、生活保護世帯に転じやすいリスクがあり、将来不安やわびしさもつきまとう。地域や会社、家族のあり方という根本原理から、もう一度、公私両面から個人の生き方を見直すことが、求められているのである。

最後に、議会改革とコミュニティ対策に言及する。戦後日本の地方自治は、戦前・戦中期からは一転して民主的には安定してきた。それは、民主化が遅れた韓国と対照的である。「教育委員の公選制廃止」（一九五六年）されたり、住民投票が限定的に用いられてきた歴史はある。公職選挙法違反が問われたり、津軽選挙が話題になったりはしたが、選挙の実施自体を忘れたり、やめてしまうことはなかった。

地方自治法も議会改革には心を砕いてきた。「議会の定例会と常任委員回数の制限」（一九五六年）、「議会運営

委員会等の設置」(一九九一年)、「外部監査制度の導入」(一九九七年)、「条例制定権、議会の検査・調査、監査委員の監査等の規定の整備」(一九九九年)、「議員定数制度の見直し」(一九九九年)、「議案提出要件及び修正動議の発議要件の緩和」(一九九九年)、「地方議会制度の充実(議員派遣についてその根拠及び手続を明確化等)」(二〇〇二年)、「議会の定例会の招集回数自由化」(二〇〇四年)、「議会制度の見直し(臨時会の招集請求権を議長へ付与、委員会の議案提出権の創設等)」(二〇〇六年)、「議員定数の法定上限の撤廃」(二〇一一年)、「議決事件の範囲の拡大」(二〇一一年)、「条例による通年会期の選択制度の導入」(二〇一二年)、「臨時会の招集権を議長へ付与」(二〇一二年)、「議会運営に係る法定事項の条例委任等」(二〇一二年)、「議会の調査に係る出頭等の請求要件の明確化(議員修正)」(二〇一二年)、「政務調査費制度の改正(議員修正)」(二〇一二年)、「議会と長との関係の見直し(再議制度、専決処分制度等)」(二〇一二年)など、対応事項は数多い。

しかし、これら改革を行っても、議員や首長を志す候補者は減少している。多選や無投票当選が増えて、選挙における競争性は低下傾向にあり、この点をいかに改善すべきかが、最大の課題となっている。もともと、政策の専門性・錯雑性が増していることなど、議員・議会側の改革だけでなくすべてを解決することはできない。

これと並行して、地域住民の直接参加や地域活動を促進する改革も進めてきている。「直接請求の要件緩和等(解散・解職の直接請求の署名収集要件の緩和等)」(二〇〇二年)、「住民訴訟制度等の充実(訴訟類型の再構成(被告…長や職員個人→執行機関)等)」(二〇〇二年)、「地域自治区の創設」(二〇〇四年)、「直接請求制度の改正(請求代表者の資格制限の創設等)」(二〇一一年)、「直接請求の要件緩和(解散・解職に必要な署名数要件の緩和)」(二〇一二年)、「認可地縁団体が所有する不動産に係る登記の特例」(二〇一四年)などである。

五 政府間関係のパラダイム

以上、「地方自治法施行後の我が国の社会経済の著しい変化と進展」⁽⁹⁾を一瞥してきた。戦後日本の政府間関係の基本と骨格を定めた地方自治法が「我が国の戦後の復興と発展の基盤」形成に寄与し、翻って、その構造のものに根本的な変革をもたららし、様相を激変させてきたことを、改めて確認できる。それが、「明治維新」「戦後改革」に続く、「第三の改革」と称される一九九九年の「地方分権改革」を生み出した。

そして、その地方分権改革から、現時点においてもすでに二〇年弱の時間が経過している。しかし、長い戦前・戦後の近代・現代史にあって、分権改革後の後期の政府間関係に関して、その歴史的成果と課題を客観的に分析できる状況には、いまだ至っていない。今後、半世紀近くの時間をかけて進展する超高齢・人口減少社会においては、はじめてその真価が問われると考えるべきである。

アフリカや西南アジアなど、これから人口爆発する国が世界では目立つ。こうしたなかで、日本において超高齢・人口減少がさわやかに先行する。総人口一億人規模で、高齢化率が四割にも達する高齢者大国は、人類史上、類例をみない。日本にとって政策全般を後追いすべき規範国は、もはや存在しない。世界に先駆けて日本が、「ローカルに考え、グローバルに行動する」ことを積み重ねて、自ら進むべき道を開拓していかなければならないのである。

この場合、基本となるのは、自治事務と法定受託事務からなる政府間関係である。地方自治法施行の七〇年間

の試行錯誤の歴史は、こうした国・地方関係こそが効果的であることを雄弁に物語っている。それは、国からの指導と補助金をもつばらあてにして、地方が施策実施する世界ではない。また、それは、国と地方それぞれが独自の権限と財源において勝手に政策展開するものでもない。自治事務と法定受託事務が規定する行政関係と、地方財政計画に担保された財政関係において、日本全体が「ローカルに考え、グローバルに行動する」ことが求められている。

ただし、これからの日本社会は人口オオナスを覚悟しなければならない。地方自治法施行の七〇年の歴史は、このことに関連して、次の三点を注意喚起していた。第一に、行政境界を超えた活発な市場経済活動が担保されなければならない。戦後日本社会の特徴は、旺盛な経済成長力を背景に、産業間調整に時間をかけながら、完全雇用を達成し、一九七〇年前後には都市勤労世帯と農家世帯の所得格差を解消できた。人口減少社会となつて、行政単位に固執する民間経済では、各自治体毎に閉鎖的・独占寡占的・固定的な経済体制となつてしまひ、地方経済の活力は大きく失われてしまふ。民間経済の競争性・広域性を確保することは、極めて重要である。

第二に、最小限にして簡素な公的世界でなければならない。下方硬直的になりやすい行政の世界においては、人口減少に転じる段階で相対的に公的部門が膨らみやすい。一般財源による自治運営や政策運営に対する最大の攻撃ポイント^⑩は、身内に甘い「多すぎる地方公務員と高い給与」である。幸いにして、戦後を通じて、とりわけ分権改革後の後期において、地方公務員の人件費は節度ある水準を維持することができていた。もつとも、二〇一七年度においては、地方公務員数は二三年ぶりに増加に転じ、ラスパイレス指数は九九・二%に達している。社会保障関係費の膨張が想定される今後においては、給与関係費を一定水準に抑制することが不可欠である。

そして、第三に、現行の人口密度を維持し、範囲の経済性が期待できる地区を自治体内に確保しなければならない。これまでは、拡大するDID地区における人口増加を前提に、公共・公益施設整備を進め、より高次の都市的サービスを新たに提供することができた。ところが、今後はDID地区や市街化区域においても、人口減少することが常態となる。これに対して、人口密度を維持できる地区を一定範囲で定めて、公共施設が過剰とならないようにし、民間投資を誘導して民間施設の更新を進めて、一定水準の地価や税収を確保することが重要になっている。これがコンパクトシティ形成⁽¹⁾であり、まちなかに賑わいを回復することも期待できる。

コンパクトシティには、これまで人口減少に泣かされてきた過疎の町村や地方都市を中心に拒否反応が強い。逆に大都市圏の自治体のなかには、その必要性自体を疑問視する団体もある。しかし、立地適正化を進めないとい人口減少とともにあらゆる地区でランダムに人口減少が進みだす可能性が高まる。翻っていえば、この「③コンパクトシティ形成」を含めて、「②簡素な公的世界の維持」、「①行政境界を超える旺盛な市場活動の確保」という三つの要素を満たすことによって、分権改革を持続的に進めていくことが、超高齢・人口減少が進む日本の府間関係にとって肝要なのである。

- (1) 中央・地方関係について整理した古典的な文献としては、大森彌・佐藤誠三郎編著『日本の地方政府』東京大学出版会・一九八六年。近年動向を含めて整理したものの一つとしては、磯崎初仁・金井利之・伊藤正次『ホーンブック地方自治』北樹出版・二〇〇七年。
- (2) 天川晃「広域行政と地方分権」『ジュリスト増刊総合特集二九 行政の転換期』良書普及会・一九八一年。
- (3) 地方自治法第一編総則第一条第一条

- (4) 既に数多く論じられてきた機関委任事務や自治事務、法定受託事務等については、他に譲り、本論文は詳しく論じない。地方自治制度研究会編著『地方分権二〇年のあゆみ』(ぎょうせい・二〇一五年)や宇賀克也『地方自治法概説・第六版』(有斐閣・二〇一六年)等を参照のこと。
- (5) 以上はすべて国勢調査人口である。
- (6) ここで論じた農村の状況については、辻塚也「政府介入の政治経済過程」(東京大学大学院総合文化研究科・博士論文／一九九三年)
- (7) 農林水産省「農林業センサス」「農業構造動態調査」
- (8) 辻塚也「地方創生に改めて問われる東京の都市構造と地方自治」『都政研究』(二〇一五年一〇月号／都政研究社) pp.4-9
- (9) 『逐条地方自治法・第九次改訂版』p.1
- (10) 総務省「平成二九年地方公共団体定員管理調査結果の概要」(二〇一七年二月二六日) http://www.soumu.go.jp/main_content/000624356.pdf
- (11) 詳しくは、国土交通省都市局都市計画課『立地適正化計画策定の手引き』(二〇一七年四月二九日改訂)。 <http://www.mlit.go.jp/common/001181578.pdf>

(一橋大学理事・副学長、大学院法学研究科教授)