

## 地方分権四半世紀

佐久間 護

### はじめに

一九九〇年代に議論が本格化した地方分権のうねりは、地方支局での修行を終えた駆け出し記者の筆者が、中央で政治や行政政策の取材を本格的に始めた時期と重なる。衆参両院で九三年に「地方分権の推進に関する決議」が行われた翌年、今はなき人事院ビルにあった自治省の記者クラブである「内政クラブ」の所属になった。二〇〇四年に第一線取材を卒業するまで、たまに他省担当へも「出向」しながら、気持ちの上で本籍は自治・総務省に置いていた。まさに第一次分権改革と共にあった。

ここでは、論考の格調は学識経験者、実務家の方々にお任せし、「地方分権」という四文字熟語が世間で一気に浸透する時期にたまたま居合わせたウォッチャーとしての回顧録で参加させていただく。当時の事実認識の甘さや曲解が随所に露呈するであろうが、当時の拙い取材メモと危うい記憶力に基づく放談の類とご容赦願いた

い。(肩書等は当時)

## 一 地方分権推進法成立

分権推進の国会決議は自民党の宮沢政権下だったが、分権推進を標榜する細川連立内閣が発足して論議が加速。九四年暮れに自社さ政権の村山内閣で地方分権推進大綱が閣議決定され、翌九五年五月一五日に地方分権推進法（分権法）の成立を見た。

細川護熙氏は元熊本県知事、村山富市氏は大分市議と大分県議の経験者、村山政権時の五十嵐広三官房長官は元旭川市長、野中広務氏自治相は元京都府副知事だ。これら地方政治を知り尽くしたキーマンの存在が、分権法制定に大きく寄与したと言えるだろう。

当日の共同通信の配信記録を繰ると、分権法の成立を伝える「本記」以下、解説、識者談話、法案全文・要旨・骨子とフルメニューで、地下鉄サリン事件の続報や中国の地下核実験と並ぶ新聞一面候補としての仕立てだった。別途、連載企画もこの日からスタートし、論説委員による社説も出稿されている。

ちなみに連載のタイトルは「姿見えぬ分権」。書き出しでは「（同法には）中央集権の象徴のような機関委任事務の扱いや、自治体の自立を助ける財政面の保証など、分権の具体的な姿は見えない」とやや辛口にした。自治省の幹部から「本番はこれからのだからくさすなよ」と小言をもらったのを記憶している。

法律の性格としては分権の理念をうたった基本法で、地方分権推進委員会（分権委）の設置法の意味合いが強

かった。あおられることへのいらだちも分かる。しかし、分権推進の国会決議以降、大綱の骨抜きや分権委の権限縮小を狙った特定省庁の動きなどを通して中央対地方の対立構図がある程度鮮明になっており、そのことも意識した記事の意義付けをした。同業他社もおおむね同じようなトーンだった。

## 二 地方分権推進委員会発足

九五年六月一三日に閣議決定された分権委の顔ぶれは、委員長に就任する諸井虔秩父小野田会長（日経連副会長）以下、長洲一二前神奈川県知事、山本壮一郎元宮城県知事、堀江湛慶応大教授、西尾勝東大教授、桑原敬一福岡市長と、評論家の樋口恵子氏の七人。選任の過程では、他にも複数の名前が浮かんでは消えた。人事報道でこれほど翻弄されたことは後にも先にもない。あえて恥をさらす。

委員長候補では、鈴木俊一前東京都知事や分権に積極的な関西経済連合会出身の宇野収地方制度調査会長も浮上したが、高齢などを理由に早い段階で名前が消え、本命を諸井氏に絞り込んだ。諸井氏には身内の財界が「地方分権に消極的」と指摘して官邸に再考を申し入れ、これに官僚主導の人選に反発した与党のさきがけなどが同調したため打ちが遅れた。分権に反対の大蔵省が手を回して諸井氏が残った、五十嵐官房長官が独断で決めたなど諸説あったが、少なくとも諸井委員長が決して分権消極派ではないことはその後のお付き合いでよく分かった。

委員では「地方の時代」を提唱した長洲氏について、その革新色に一部から拒否反応があり、いったんは「就

任見送り濃厚」と書いた。その後、社会党が苦肉の策として労働団体枠で押し込むのは想定外だった。

満を持して「ほぼ固まった」と七人を打ったのは六月一日。しかしそこには高原須美子元経済企画庁長官と石弘光一橋大教授の名前があった。翌二日には市町村代表の委員を求める声を受けて石氏が外れて桑原氏に決まり、記事を差し替えた。そしてあとは閣議決定を待つばかりと構えているところに、高原氏がフィンランド大使に就任するという耳を疑うニュースが飛び込んでくる。最終的に女性枠は樋口氏に決まり、痛恨の二度目の「内定」記事を配信したのは七日だった。

結果誤報に弁解の余地はない。ただ、高原氏の大使就任の裏取り取材先では、一様に動揺の色が見えた。人事に敏感な霞が関にあつて情報共有ができていなかったとすれば、その後の審議と調整の難航がそこで暗示されていたと考えるのがち過ぎだろうか。ちなみに、自民党本部裏の合同庁舎に構えた事務局では、各省からの出向者による混成部隊内でさや当てや諜報戦が常態化し、異様にぎすぎすした空気に包まれていたことは今でも酒肴になる語り草である。

### 三 第一次分権改革

国会での分権推進決議から分権委の第一次～五次勧告と最終報告、それを受けた地方分権推進計画の閣議決定と地方分権一括法の成立による機関委任事務の廃止や国の関与の新しいルールづくりまでがいわゆる第一次分権改革期間と認識している。順を追ってたどる。

(一) 基本的考え方

分権委発足後、初めてのメッセージとなったのは九五年一〇月一九日に示した「地方分権に当たっての基本的な考え方」だった。この先に続く取材合戦のスタートでもあった。

基本的考え方では、分権改革を明治維新と戦後改革に次ぐ「第三の改革」と位置付けた。当初は「第三の革命」とするとの情報があり、のっけから物騒な言い回しは反対派をいたずらに刺激しないかと気になった。「改革」に落ち着いたのは賢明だったが、それでもなお、不快感を示す向きはあった。

焦点の機関委任事務は「存続の可否を検討した上で積極的に団体事務化を図る」として全廃には踏み込まなかった。諸井委員長は記者会見で「議論が詰まっていない現時点では慎重な表現にならざるを得ない」としている。当日の解説記事では「部会にフリーハンドを与えた」「省庁が部会に送り込んだOBらを使ってガードを固めるのは必至」と書いた。分権委発足後に設置した地域づくり部会とくらしづくり部会には、大蔵、農水、建設、厚生、自治五省の事務次官経験者が名を連ねていた。

機関委任事務をなくすということは、省庁側をなだめながらの大仕事になる以上、この時点でのメッセージの歯切れが悪いのはある程度やむを得ないと思う。しかし、翌年には指針勧告が迫っており、理念の繰り返しを看過できず、どうしてもあおる論調になった。

(二) 中間報告

分権委の踏み込んだ宣戦布告とも言えるのは、九五年末に発表された検討試案だ。機関委任事務の大半を国の

承認がいらない自治体事務とし、国の事務として残す場合には国の出す指示に自治体の異議申し出を認めることなどを盛り込んだ。これは「自治事務」「法定受託事務」として結実するが、まだこの段階では、省庁側へのショック療法的な意味合いだった。各省庁が、国優位の立場を温存しかねない地方との「共同事務」論を主張していたのに対抗する戦略だった。

九六年が明けると、勧告の前哨戦として三月に予定される中間報告に向けて、二つの部会でのヒアリングを主戦場に、分権委と省庁のせめぎ合いは激しくなってくる。省庁側は検討試案を受け、それまで「全国的統一性のため機関委任事務は必要」と強気だった姿勢を転換、「機関委任事務は国と地方の共同事務で整理は困難」と唱えて地方との上下関係の維持を図る。各論でも省庁側は、地域の細かい事業分野にまで国の責任を強調して、機関委任事務の必要性を訴えた。特に農水、建設両省の抵抗は激しく、二月の地域づくり部会後、成田頼明部会長が「これでは無限責任。私に言わせれば無責任と同じだ」と怒りをあらわにしている。

九六年三月二十九日に橋本龍太郎首相に提出された中間報告は、中央集権型行政システムの抜本的改革をうたい①機関委任事務の廃止②国・地方間の問題調整をする第三者機関設置③国から地方への関与の法定化と通達の排除―が柱となった。分権委が省庁側を押し切った形だが、一方で、補助金制度改革や地方税財源の充実については、審議の道筋を示す程度にとどまったのは、審議時間の制約上致し方なかった。

直後に共同通信が実施した全国知事アンケートでは、四七人全員が「評価する」「まあ評価する」と回答した。インタビュー記事で諸井委員長は、中間報告を「一一〇点の出来」と胸を張った。

## (二) 第一次勧告

中間報告の記事では「『地方分権は実行の段階に入った』と強調しており、指針勧告が中間報告より後退することは許されない」と書いた。諸井委員長も「組織防衛エゴのような圧力には負けない」と言い切っていた。

しかし予想通り、初勧告に向けたヒアリングでは省庁の反撃は熾烈を極めた。農地転用、土地収用、教育長任命権、保健所長の医師資格規制などを巡り、分権推進の国会決議や閣議決定を忘れたかのごとく巻き返しに躍起になる。さすがに中間報告で明記した機関委任事務の廃止を覆そうという動きは減っていったが、五六一項目の機関委任事務を少しでも多く法定受託事務に押し込めようとする省庁とそれを最小限に抑えたい分権委の攻防は顕在化した。

そうした中、橋本首相の発言が流れを一変させる。勧告期限まで約一カ月に迫った一一月二〇日、情勢報告のため官邸を訪れた諸井委員長らに対し首相は「勧告は現実的で実行可能なものにしてほしい」と要請。これは「省庁が合意した事項だけを書け」という首相の底意と伝わり省庁側を勢いづかせ、勧告づくりに水を差した。

かくして、初の勧告は九六年一二月一九日に提出される。一面トップを想定した記事の大見出しは、当然ながら「機関委任事務廃止」。中間報告でも同様の見出しを用いたが、首相に尊重義務が課せられる勧告本体であり、高揚感が違った。

調整が難航していた農地転用の都道府県許可権限は二畝以下から四畝に拡大し、都市計画区域指定は自治事務に、都道府県教育長任命の文部相承認は廃止とした。一方、原案段階で自治事務だった二級河川の管理は、建設省が全国バランスの確保を訴えて法定受託事務に引き戻した。

社会福祉法人の設立認可などは調整がつかず先送りとなり、区分けできた機関委任事務は一九一項目にとどまった。法定受託事務には四割近くが分類され「原則自治事務」の狙いは遂行されたとは言えなかった。しかし、そこに至る過程の難渋を知る身としては、よくここまでたどり着いたという感慨が大きく、勧告本文がうたう「国と地方を対等・協力の関係とする行政システムへの転換」を期待させた。

#### (四) 第二次勧告

焦点は、残りの機関委任事務の扱いに加え、国庫補助負担金や税財源問題にどこまで切り込めるかであった。第一次勧告に併せて示した税財政関係の中間取りまとめでは、法定外普通税の許可制度廃止や、地方債共同発行システムの整備などを色濃く出したかった分権委の狙いは大蔵省などの厚い壁に阻まれていた。

ここでも、実行可能性のある勧告を求めた橋本首相への付度は引き継がれる。省庁の率直な意向を探るため、分権委は従来の審議会形式にこだわらず「グループヒアリング」という非公式の「ひざ詰め」協議を百回以上繰り返し、徐々に省庁の言い分を受け入れるスタイルとなっていく。政治家も軸足をゆかりの官僚側に移していった感があった。

その結果、九七年七月八日に提出された第二次勧告は、「明日にでも取り組める」（諸井委員長）内容となった。焦点の税財政改革では①奨励的補助金の原則廃止②個人市町村民税の制限税率廃止など課税自主権の尊重③地方債発行の事前協議制への移行——などを盛り込んだ。

機関委任事務を廃止した後の振り分けの追加や補助金の整理合理化を書き込んだ点では、一定の評価はでき



た。しかし悲願の税源移譲は大蔵省が取り合わず、自民党税調の反対もあり「中長期的に検討」とするにとどまる。直前に決まった政府の「財政構造改革の推進方策」の域を出ることはできず、物足りなさは残った。

中核市に準じた市の特例措置などを含む市町村合併の推進が盛り込まれ、地方交付税による財政措置や住民発議による合併協議会の義務付けなどは、後の「平成の大合併」を誘導する仕掛けとなった。

## (五) 第三次勧告

分権委は現実的で実現可能な勧告とするために当該官公庁との合意を前提にしてきたが、駐留軍用地特別措置法に絡む機関委任事務を扱った九七年九月二日の第三次勧告は様相を異にした。

機関委任事務の全廃を危うくするデリケートな案件故に、グループヒアリングは防衛施設庁に偏り、もう一方の相手方である沖縄県とは最小限の折衝しかできず、合意形成もないままに勧告に踏み切らざるを得なかったのである。分権委内の議論も秘密会議扱いにして、内容は公表していない。ちなみに、分権委の会議を非公開にして内容も明かさずに結論を出したのは他に記憶がない。取材も独特のやりにくさがあった。

内閣法制局との調整も困難を極め、分権委が出した結論は、関連する機関委任事務のうち収用委員会に裁量の余地がある審理・決裁のみ法定受託事務とし、ほかの代理署名や代執行、首長の決裁申請書の公告・縦覧は国の直接執行事務とすることだった。沖縄県の大田昌秀知事は勧告後、「圧倒的多数の県民が市町村や県が関与できる仕組みで残すべきだとして国の直接執行事務とすることに反対していると分権委にも説明したのに、勧告には全く反映されていない」と厳しく反論し、問題の難しさを改めて浮き彫りにした。

第三次勧告では、やはり積年の課題である地方事務官制度について、廃止して社会保険事務所を国の出先機関とすることを盛り込んで決着を見た。

#### (六) 第四次勧告

第三次勧告までに積み残した都道府県から市町村への権限移譲と、結論が先送りされていた国地方係争処理委員会を柱にした第四次勧告は九七年一〇月九日に提出された。係争処理委でなされた判断を法的拘束力のある「裁定」とするかどうかで折り合いが付いていなかったが、省庁側の反発を受けて結局は「勧告」にとどまった。当初「紛争処理」としていたが、対等・協力関係での調整なので「係争処理」に落ち着いた。

機関委任事務の廃止に伴う整理で残された区分けも四次勧告で全て終了。機関委任事務は都道府県に偏重し、市町村への権限移譲は後回しにされていたが、自治体の規模に応じた権限移譲も盛り込まれ、主に都道府県の事務権限三四項目を市町村に移譲するとした。

当初の理解では、これが最終勧告だった。しかし急きょ、橋本首相の指示で第五次勧告が追加される。

#### (七) 地方分権推進計画

分権法に基づく地方分権推進計画は、追加発注の第五次勧告を待たずに九八年五月二九日に閣議決定される。第四次勧告で「試案」としていた条例の違法確認訴訟など落ちた項目もあったが、「実現可能な勧告」が、奏功として、既視感満載の形で落ち着いた。

記事本記の見出しは、「国、地方は対等・協力関係 機関委任事務を廃止 補助金は整理・合理化」、解説記事は「財源移転など課題山積」だった。

#### (八) 第五次勧告

橋本首相が求めた第五次勧告のオーダーは、市町村を含む権限移譲で、省庁再編で巨大事業官庁が生まれることなどを背景に国と地方の役割分担を見直す流れだった。当然、建設省、農水省、運輸省の既得権益御三家とリベンジマッチの様相となった。語弊はあるが、省庁間のせめぎ合いは、取材をしていて独特の面白さがあり、しんどい中にもそれなりにやりがいはある。しかし第五次勧告を巡っては、ストレスと疲労感に苛まれた。

ここでは一転して橋本首相が「省庁と合意するに越したことはないが、合意しなくてもかまわない」と分権委にフリーハンドを与えたかに見えたが、橋本内閣は参院選の敗北で勧告を待たず退陣する。

これを引き継いだのは、景気対策最優先の小渕内閣。公共事業が大盤振る舞いされる中で、分権委は自民党の関係部会からやり玉に挙げられる。省庁側の意趣返しやヒアリングのサボタージュにも遭い、審議は行き詰まった。結局、九八年一月一九日の第五次勧告には、事業ごとに国が地方自治体に配分する個別補助金を改め、自治体の計画に沿って複数の補助金をまとめて配分する「統合補助金」の創設は明記したが、国の直轄事業の見直しで目指した客観基準の明文化は盛り込めなかった。勧告後、分権委委員の西尾勝東大教授が行政関係検討グループ座長の辞任を申し出たことは、第五次勧告の策定作業が分権推進の観点でいかに不毛だったかを物語っている。

(九) 地方分権一括法

中央省庁等改革法、情報公開法と並ぶ行革三法の一角として九九年七月八日に成立、二〇〇〇年四月一日に施行された。成立日の記事では「対等・協力の関係に」を大見出しに取り①機関委任事務の廃止②国地方係争処理委員会の新設③市町村合併④地方議会の定数上限設定と調査権拡大⑤自治体への権限移譲⑥自治体の法定外目的税導入⑦条例制定権の拡大を列挙した。各方面からの反応としては、国と地方の新時代の到来を歓迎する一方で、先送りされた税財源問題への不満が地方の首長らから多かった。

一括法における最大のヒットは自治体の条例制定権の拡大だろう。機関委任事務の廃止による事務の振り分けで法定受託事務になっても、自治体が自らの判断と責任でそれを遂行する必要がある、その根拠を明確にした。勧告では除外されていたが、自治省の地方分権推進室が内閣法制局と詰め切って明文化にこぎ着けたファインプレーだった。

第一次分権改革当初の自治相である野中官房長官の肝いりで法案審議がスムーズにいったのも良かった。野田毅自治相が「小さな一步に見えるかもしれないが、鉄道レールのポイント切り替えのようなもの。将来的に大きな意味を持つ」と答弁したのが印象的で、しばしば引用させてもらった。

(一) 最終報告

分権委の卒論である最終報告は○一年六月一四日、発足時の村山首相から数えて五人目の小泉純一郎首相に手渡された。五年の任期に一年の留年を余儀なくされた六年間の総括と今後の課題を書き連ねながら「ようやくベースキャンプを設営した段階にすぎない」として、さらなる分権の進展を求めた。

特筆すべきは、地方税財源充実確保方策についての提言で、税源移譲の必要性を強調し、分権推進の立場を鮮明にした。作成過程のヒアリングでは当然のように財務省が国税死守の強硬姿勢を示したが、最終的に目玉として残すことができたのは、国の財政構造改革と連動した「将来的なテーマ」と時期をばかして抵抗感を和らげる手法が奏功したからだろう。ただ、分権委はタイトルを「充実強化方策」としたかったが、財務省は税源移譲につながると拒絶して書き込めなかった。

この地方税財源の充実確保策の言及が、直後に控えた小泉改革で初めてとなる経済財政諮問会議の「骨太の方針」に「国から地方への税源移譲の検討」と明示される流れを固めたとは言える。

四 地方分権改革推進会議

名称に分権改革推進を掲げながら、分権委が築いた「ベースキャンプ」から頂を目指すどころか、そこから撤回しかねない残念な結果に終わった。取り上げるべきか迷ったが、何らかの教訓になればと思い、あえて思い起こすことにする。

そもそも○一年七月三日の発足時点で、議長と議長代理が財政制度等審議会の委員ということに違和感があった。国の財政再建優先のスタンスで会議が運営され、○三年六月六日に小泉首相に提出された「三位一体の改革についての意見」は、税源移譲を先送りする内容となった。当然に、分権推進派の委員は反発し、意見書には一人の委員のうち四人が反対、一人が賛成留保したことを明示する異例の事態となった。われわれはこれを「血判状」と呼んだ。

地方も一斉に反発した。多くの議会で反対の意見書が採択され、西室泰三議長の所属する東芝の不買運動も取り沙汰される前代未聞の騒動となった。結局、これをきっかけに同会議は存在感を大きく後退させることになる。その後の○四年五月一二日に出された自治体の行政体制整備の意見も、耳目を大きく集めることなく三年の任期を終え、第一次改革と第二次改革のはざまでもいずれにも属さない空白期となった。

## 五 おわりに

国会の地方分権推進決議からはや四半世紀。その改革の前半期において、国と地方の関係を縦から横に変えるという最も躍動した転換期に遭遇したのは幸運だった。官僚のドグマのぶつかり合いを目の当たりにして大変勉強になった。分権に鍛えてもらったと思っている。

筆者が前線を退いた後の第二次分権改革でも、地方の裁量の拡大が図られたが、最近では「分権疲れ」という言葉をよく耳にするようになった。新自由主義に傾倒する中であって「地行族」にとっては表向き、風々、かもしれ

ない。しかし、地方分権改革推進会議の「血判状」の中心人物である神野直彦東大名誉教授は「塹壕戦」の時だとおっしゃっている。それは現実から次の課題を見つけていく時期ということであろう。その意味では、これまでの成果を活用しながら、地方分権改革有識者会議が進めている提案型募集方式などで「分権力」を蓄積された。それを生かした改革が求められる時がまた必ず巡ってくるはずである。

最後に、過去の仕事を振り返り、改めて拙い筆を諫める機会を与えていただいたことに感謝申し上げます。

（共同通信社編集委員兼論説委員）