

地方分権を真に進めるために

田 中 隆 之

一 「改革ブーム」の余波

地方分権改革は、想定されない形で、しかも地味に始まった。

国と地方自治体の関係を見直す分権改革の起点は、一九九三年とされる。内閣府のホームページによると、この年六月、衆参両院本会議で地方分権推進決議が可決されたからだ。

「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」ことを目的とした決議には、以下のような内容が盛り込まれた。⁽¹⁾

「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」

具体的な課題として、国から地方への権限移譲と地方税財源の充実強化などを列挙し、「抜本的な施策を総力

をあげて断行していくべきである」と明記した。自民、社会、公明、そして共産を含む各党の全会一致で可決された。

地方分権の原点となった決議の存在を知る人は、政府や自治体の関係者や研究者を除けば、今や、ほとんどいないだろう。決議の翌日の朝刊各紙でも、一行見出しのいわゆる「ベタ記事」扱いにとどまった。そもそも一九九三年は、地方問題とは無関係な、未曾有の政治的な混乱の一年だった。

発端となったのは、東京佐川事件やゼネコン汚職事件といった疑獄事件である。九三年六月、政界の実力者だった金丸信・前自民党副総裁が逮捕された。金丸氏は、自民党を事実上支配していた竹下派の最高幹部の一人だったため、同派は大混乱に陥り、宮沢喜一内閣の土台も直撃された。

東京地検特捜部による捜査を伝える新聞紙面を「二〇億円の割引債押収」「政治不信」自民を直撃」「私腹肥やす政治の墮落⁽²⁾⁽³⁾」といった見出しが飾った。宮沢内閣支持率は一〇%の危機的水準に落ち込み、政治不信は急速に広がった。追い詰められた自民党は、野党を巻き込んで、衆院選挙制度の見直しを軸とする政治改革に突き進んだ。

だが、自民党は、衆院選に小選挙区制を導入する政治改革関連法案をめぐって、賛成派と反対派が真っ向から対立した。結局、政府・自民党は、自民党が分裂含みとなる中で法案の成立を断念した。国会が混乱するさなか、地方分権推進決議がなされた。その二週間後には、宮沢内閣不信任決議案が野党に加えて、自民党の造反議員らの賛成で可決された。衆院解散・総選挙を経て、大敗した自民党は下野し、非自民党連立の細川護熙内閣が誕生した。

自民、社会両党による「五五年体制」の崩壊で火が付いたのが「改革ブーム」だった。高度成長期を支えた政治・行政システムが制度疲労を起こし、行き詰まっていたとの認識が国民に広く共有されたからだ。

自民党の一党支配を許してきた衆院中選挙区制、億単位の裏金が横行する金権政治、国政をゆがめる派閥間の抗争を一層することが目標とされた。これらは、政権交代を可能とする衆院選挙制度や、政治資金規正法の抜本的強化として結実した。省益優先が目立つ官僚機構も、政治主導を目指す内閣機能の強化で、様変わりした。

改革ブームは、地方問題にも波及した。戦後の地方行政は、「中央集権的なシステムが大きく変わることはなく、むしろ、機関委任事務の拡大にみられるように、それが強まってきた」⁽⁴⁾とみなされたからだ。

当時、分権改革はどうイメージされていたのか。その参考となるのが、鈴木俊一東京都知事が九三年一月、読売新聞のインタビューに答えた発言だ。

「中央集権は強い。地方分権を徹底してやる必要がある。一番簡単なのは、国の許認可の権限を一切廃止、地方に移譲するソフトの分権。本当の地方分権は、国政の中で外交、安全保障、内政の根本にかかわる職能を政府が持ち、一般的な内政は挙げて地方に移譲する、これが必要だ」⁽⁵⁾

鈴木氏は戦前、内務官僚を振り出しに自治行政の中枢を歩み、自治事務次官として地方自治法の制定にも携わった。その後、最大の自治体である東京都知事に転身し、手堅い手法で四期一六年間努めた。「地方自治の生き証人」とも言える鈴木氏は、連邦制度に近い徹底した分権を理想としていた。

米国では、知事は上院議員と並んで大統領の有力な出身母体だが、日本では、公選知事の経験がある首相は、熊本県知事を務めた細川氏だけである。

細川氏が代表の日本新党は九三年衆院選で三五議席に躍進したものの、自民、社会両党に遠く及ばない第六党にとどまった。首相になったのは、水面下の連立工作の結果だった。

細川首相は九三年八月二三日、初の所信表明演説で地方制度について「具体的な成果を上げるべく強い決意で取り組んでいきたい」と強調するにとどまり、具体策には触れなかった。細川氏は、政治改革などの処理に迫われ、地方制度改革に手を付ける前に退陣した。

政界引退後、細川氏は自らの著書のインタビューで、「国は外交・安全保障とか財政、セーフティネットなど一番基本的なことだけをやって、あとは自治体に任せますというのが一番の行革なんでしょう。（中略）無駄が大幅に削れるし、各地が競争して元気になる」⁶と、徹底した地方分権の意義を強調した。

二〇一〇年には、「地方分権革命」を最重要政策に掲げる民主党の菅直人首相が誕生した。菅氏は九月、新宿駅前での街頭演説でこう訴えた。

「日本の形を根本から変えて、江戸時代のように、幕府がやっていた外交、防衛は中央政府がやるが、長州藩、薩摩藩、会津藩がやっていた仕事はすべて地方自治体に移すべきだ。分権革命こそ今やらなければいけない」。

しかし、菅氏の分権革命は、一年の東日本大震災や衆参ねじれ国会への対応に追われる中で頓挫した。野党だった自民党さえ道州制を導入する基本法の成立を訴えていたが、一二年に政権に復帰すると、この旗を静かに降ろした。

一九九三年の国会の地方分権決議は、政府、自治体を後押しし、四半世紀に渡って地方制度が見直される契機となったのは事実だ。この間、国と自治体の権限の手直しや、税財源の部分的な移管は実現した。しかし、決議

にあるような「抜本的な施策」の機運は盛り上がりがなかった。決議が排除を目指した東京への一極集中はさらに進み、人口減にあえぐ地方との格差が広がっている。

最も目に付いた地方政治の変化と言えば、過疎の県を中心に進められた市町村合併だろう。平成の大合併で町村数は六割ほどに減り、多くの住民は役場が遠くなったことを実感するようになった。

地方自治の現状は、鈴木元都知事や細川、菅両元首相が抱いた地方分権の「理想像」からは、ほど遠いまだ。

二 「まつろわぬ者の分権」

万葉集の柿本人麻呂の和歌に「まつろはぬ国を治め」との表現が登場する。「まつろう」は「服従する。従いつく」(広辞苑) ことであり、否定形だと、中央政府に服従しない、抵抗することを意味する。

地方分権は「まつろわぬ者」たちが旗印にしてきた長い歴史がある。起源は明治時代に遡る。一八七四年(明治七年)、初の政党とされる愛国公党がまとめた政綱には、こう記されている。「内治は中央集権に傾かず地方分権を主とすべき事」「我国は封建時代に在て地方分権の度に過ぎ、尾大不掉の政を成せり、(中略、明治維新後は)俄に中央集権に傾き地方漸く衰頹す、我党は正に地方自治の制を興し分権の度宜しきを得せしめんことを期する者なり」⁽⁷⁾。

愛国公党に結集したのは、征韓論で敗れて下野した板垣退助、後藤象二郎ら旧土佐藩の士族だ。結党の三年前、木戸孝允や大久保利通ら薩長閥が指導する明治政府は、廃藩置県を断行し、国家の権限を自らの手に集めようと

していた。自由民権を掲げる板垣らは地方分権を、政府の目指す中央集権でもなく、復古的な幕藩体制でもない、中間的なものと位置づけた。

明治政府は、度重なる地方の造反に手を焼いていた。内務卿の大久保は、暗殺される直前の一八七八年、地方制度の整備を訴える上申書を太政大臣に提出した。その一節にこう記した⁽⁸⁾（現代表記に修正）。

「地方行事の上に於いて、往々至難の事を醸し、現にある数府県下に於いても、凶徒蜂起し、其地方の安寧を妨害したる事あり。皆、中央政権内に在て随て瑣々たる一小官吏即ち戸長の為したる処分の錯誤も、或は中央政権に帰する」

町村長の失策までが反政府感情の一因だったことがうかがえる。大久保は、地方と反政府勢力が結びつくことも警戒したのだろう。一定の自治権を与えることで、地方の不満を抑え込もうとした。

「若し地方会議の法を設立するときは其地方独立権の事に於いては利害得失皆其会議の責即ち其住民公同の責にして中央政権に対しては小怨たるも懷くなく只監督の公力を仰ぐのみ、然るときは地方の安寧は勿論推して国の安寧上に於いても其効大なり」

大久保の提議を踏まえ、政府は、郡区町村編制法、府県会規則、地方税規則からなる、地方制度の初法律「三新法」を整備した。有権者は地主層に限られたが、府県会（議会）には選挙制度も導入された。

それでも府県会は、政府の思惑通りとはならなかった。自由民権運動の高まりと共に、政府との対決姿勢に傾き、政府から派遣された知事をしばしば突き上げた。

自由民権運動や議会開設を受けて、各政党は、綱領に地方自治、地方分権を明記した。例えば、「中央干渉の

政略を省き地方自治の基礎を建つる事」(立憲改進黨趣意書 一八八二年)「中央権の干渉を省き、自治制の發達を期すること」(憲政黨綱領 一八九八年)「余等同志ハ地方自治ヲシテ隣佑團結ノ実アラシメ其社会上及經濟上ノ協同ヲ完全ナラシメムコトヲ図ルヘシ」(政友会綱領 一九〇〇年)⁽⁹⁾などだ。

明治末期から大正時代にかけて、政黨政治が花開く。影響力を高めた政黨の主導による内閣が定着し、男子普通選挙も実現した。それでも、地方自治が脚光を浴びることはなかった。日中戦争、第二次世界大戦と戦時体制が強まるにつれ、国による地方統制が進んだ。

余談だが、日本が最も道州制に近づいたのは戦争末期だ。政府は沖縄戦が終結した後、本土を、北海道や東北、関東信越、東海北陸、近畿、四国、中国、九州の八つに分け、それぞれ「地方総監府」を設置した。各総監府に強い権限を与え、軍と共同して戦いを継続するのが目的だったが、終戦を迎えたことで総監府は廃止された。⁽¹⁰⁾

戦後、連合国軍総司令部(GHQ)による改革の中で、地方自治の柱に位置づけられたのが、「我が国の地方制度の歴史上画期的な変革」⁽¹¹⁾とされる知事の公選制だ。日本国憲法に「地方公共団体の長、その議会の議員(中略)は、その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する」(九三条二項)と盛り込まれた。一九四七年五月三日、憲法と同時に施行の地方自治法にも明記された。

地方自治法によって、東京府長官(現・都知事)や府県知事は、公吏すなわち地方公務員に移行し、「内務大臣指揮を離れる」⁽¹²⁾ことになった。国の統制から外れた知事がその後、地方政治を主導し、場合によっては政府に挑戦し、国政にも一定の影響を及ぼした。

代表例が六〇〜七〇年代の革新首長だ。社会党や共産党の支援で、神奈川の長洲一二、東京都の美濃部亮吉両

知事、政令市である横浜市の飛鳥田一雄市長らが誕生し、老人医療の充実、公害対策、教育制度改革に先鞭をつけた。その後、革新自治体は放漫財政や、イデオロギー色の強い政策の行き詰まりで失速した。

与野党相乗り知事が広がる中で、九〇年代以降、高知の橋本大二郎、三重の北川正恭、宮城の浅野史郎といった「改革派知事」が脚光を浴びた。県政に情報公開や納税者重視、成果主義といった視点を持ち込み、数値目標を盛り込んだ政権公約（マニフェスト）を広げていったのは彼らだ。

三 国政に挑んだ「劇場型知事」

二〇〇〇年代以降には、新たな知事像が生まれた。東京都の小池百合子、大阪府の橋下徹（のちに大阪市長）、長野県の田中康夫、宮崎県の東国原英夫といった知事たちだ。キャスター出身の政治家、テレビ番組で活躍した弁護士、人気作家、テレビタレントと、それぞれ経歴は異なるものの、いずれも高い知名度を誇り、既成の政治との対決を訴え、急進的な改革を志向した。

「劇場型」「ポピュリスト型」と称される彼らのモデルとなったのが小泉純一郎首相である。「自民党をぶっ壊す」と訴え、党内の「抵抗勢力」を駆逐した。「しがみのなま」「リセット」を訴える橋下、小池両氏らは、小泉氏と同じような手法を使った。両氏のブレーンを務めた上山信一慶應大学教授は著書でこう記している。

「大組織の改革は、戦争、特にゲリラ戦に似ている」「ゲリラ戦の基本は敵の力をそぐことにある。敵は強大、こちらは弱小である。敵地に入ったら敵の権力基盤を壊すのが先決だ」⁽¹³⁾

こうした表現は、中国の毛沢東が日中戦争当時の抗日戦略をまとめた「遊撃戦論」を思い起こさせる。地方政治に置き換えると、知事は、行政や議會を「敵」と位置づけ、「争いの構図」を持ち込むことで、改革に同調しない組織を混乱させる。世論が注視する中で、華々しく成果を上げることが狙う。

その反面、デメリットも大きい。いわば「身内」に敵を作ることであり、長期間安定して行政を遂行する支障となりかねない。混乱が広がれば、有権者の支持を維持することも難しくなる。

小池、橋下両氏らのもう一つの特徴は、県政を舞台とした改革派知事と異なり、地方政治に飽きたらず、国政に進出したことだ。橋下氏は日本維新の会、小池氏は希望の党、田中氏は新党日本をそれぞれ結党した。

彼らは、地方制度の抜本的改革を国政の争点に位置づけようとした。維新の会は一二年衆院選の地方政策で「中央集権の打破」究極は道州制」「消費税の地方税化」「地方共有税（新たな財政調整制度）の創設」といったドラステックな政策を盛り込んだ。当時、大阪市長の橋下氏は、大阪府と市を統合する「大阪都構想」を看板政策として進めていた。都道府県を廃止する道州制は、「大阪都」が実現した後の将来的な課題と位置づけていた。

五年後には、小池氏を代表とする希望の党が衆院選公約で「道州制導入を目指し、国の権限と財源を移していく」「政令市が都道府県からの独立性を強める特別自治市の実現を図る」と記した。特に、注目されるのは、「憲法第八章を改正し、地方でできることは地方で行うとの分権の考え方、課税自主権、財政自主権などを位置づける」と、憲法改正による地方制度見直しに踏みこんだことだ。

だが、地方政治の旗手であり、「将来の首相候補」とも称された小池氏も、橋下氏も、国政選挙では振るわなかった。

橋下氏の日本維新の会は一二年衆院選で石原慎太郎・元都知事と組み、自民、民主両党に次ぐ五四議席を獲得した。しかし、その後も、「第三極」の殻を破ることはできなかった。一五年、大阪都構想の賛否を問う住民投票が僅差で否決されると、橋下氏は政界から退いた。小池氏は、民進党衆院議員を吸収する形で一七年衆院選に臨んだが、五〇議席にとどまり、代表を退く結果となった。

国政レベルでは、地方分権論議を主導する有力な政治家が見あたらない状況が続いている。

問題は、地方分権への国民の関心の低さだ。「明るい選挙推進協会」が衆院選ごとに有権者に対して実施しているアンケート調査がある。その中で、「今回の選挙で、どのような問題を考慮しましたか」とする質問がある。⁽¹⁴⁾ 回答の上位を常に占めるのは、年金や医療、雇用である。「地方分権」とする回答は各争点の中で最も低い水準の四〇七％に低迷している。一四年衆院選の調査では「地方分権」に代わって「地域振興」を選択肢に加えたことで、かろうじて一二・三％に増えたが、それでも二〇項目の回答の中位にとどまった。

四 回避された憲法論議

地方分権論が盛り上がりがないもう一つの理由は、憲法との関わりである。

二〇一八年は明治維新から一五〇年となる。この間、国政の仕組みを変えてきたのは、憲法と、憲法の目指す方向に沿った、たゆみない制度改革であった。

例えば、首相の権限は日本国憲法で強化され、その後、内閣法の改正などで、首相の優位が確立した。戦前、「弱

い内閣」は軍の暴走を抑えられなかった。戦後は、強すぎる省庁が内閣の意思決定を遅らせ、「変わらない日本」の一因になったからだ。

旧憲法によって導入された議会は、戦後、国会に生まれ変わり、国政を動かす基盤となった。「百年一日」の印象がある司法でさえ、戦後、違憲立法審査権を手にし、裁判員制度で国民との関わりも様変わりした。

地方制度について、大日本帝国憲法にはそもそも自治の規定がなく、自治体は政府の下部機関にとどまった。日本国憲法も、地方自治の第八章は四か条という簡素な構成にとどまり、自治の方向性を見いだすのは容易ではない。自治のあり方をめぐる十分な議論ができないまま、憲法制定を急がざるを得なかったためだ。

憲法草案を作成したGHQの当初のたたき台は、地方自治に関する急進的な内容を盛り込んでいた。地方の首長と議員の直接選挙は当然のこと、地方自治体に独自の課税・徴収権、地方警察の設置・維持権、憲法と法律に矛盾しない範囲の統治権を与える規定を盛り込んだ。「一種の地方主権」⁽¹⁵⁾とも呼べるような強力な権限だ。

仮にこの案が実現していれば、政府の役割はかなり絞り込まれ、自治体は事実上の地方政府として、独自の基本法を制定し、独自の税財政制度に基づいて運営されることになる。連邦国家の米国やドイツに準じるような、地方制度が日本で生まれたかもしれない。

しかし、たたき台は行き過ぎているとして、GHQ幹部らによって握りつぶされ、政府による地方の統治を重視した内容に修正された。憲法学者西修氏は、政策的な考え方の違いに加えて、GHQ内の人間関係が修正につながった可能性を示唆する。⁽¹⁶⁾その後、GHQと日本政府のすりあわせによって、地方自治の基本原則として「地方自治の本旨」が憲法に明記された。

国会でも、地方自治に関する論議は低調だ。二〇〇五年に衆院憲法調査会がまとめた報告書では、議論が拡散し、改正の論点を絞り込むこともできなかった。⁽¹⁷⁾

憲法第八章の地方自治について、「制度設計の柔軟性確保等の観点から、現行の四か条で十分だ」といった意見と、「簡素すぎるので、具体的な規定を追加するなどして充実させる必要がある」との主張が対立した。憲法に明記された「地方自治の本旨」を巡っても、「明確な表現にすべきである」との見直し論と、「意味内容は憲法の運用や判例の形成のなかで明確になっている」との反論が平行線をたどった。

自民党が野党時代にまとめた憲法改正草案は、「地方の本旨」を分かりやすく説明し、国の財政措置や、国と地方自治体の協力義務などを盛り込んだが、地方制度の現状追認に近い。

多くの地方が直面している人口減少と高齢化、地域社会の機能低下といった課題に、画一的な処方箋はない。それぞれの自治体に一定の権限と責任を与え、自ら解決してもらう必要がある。

だが、国への依存体質から抜け出せない自治体にそれが可能なのか。分権問題を、知事や野党、地方行政関係者に委ねるだけでは、現状を大きく見直すことはできない。私たちは、これまで回避してきた憲法問題に踏み込むべきであろう。七〇年前、生煮えに終わったGHQ内の議論にきちんとした決着をつけないといけない。

(1) 内閣府地方分権アーカイブ・サイト

(2) 読売新聞一九九三年三月七、八日朝刊

(3) 朝日新聞一九九三年三月九日朝刊

- (4) 地域主権改革関連法 自治体への影響とその対応に向けて 川崎政司編著 第一法規 二〇一二年一月六日
- (5) 読売新聞一九九三年一月五日朝刊
- (6) 内訟録 細川護熙総理大臣日記 細川護熙著 日本経済新聞出版社 二〇一五年五月二五日
- (7) 日本政党史辞典 上 村上一郎編著 国書刊行会 一九九八年一月二二日
- (8) 地方自治百年史 地方自治百年史編集委員会編集 一九九二年三月三〇日
- (9) 日本政党史辞典 上
- (10) 地方自治百年史
- (11) 地方自治百年史
- (12) 読売新聞一九四七年五月四日朝刊
- (13) 自治体改革の突破口 上山信一著 日経BP社 二〇〇九年二月二三日
- (14) 公益財団法人「明るい選挙推進協会」調査研究事業サイト
- (15) 日本国憲法制定の過程Ⅱ 解説 連合国総司令部側の記録による 高柳賢三、大友一郎、田中英夫編著 有斐閣 一九九五年九月三〇日
- (16) ドキュメント日本国憲法 西修著 三修社 一九九二年六月一日
- (17) 衆議院憲法調査会報告書 衆議院憲法調査会 二〇〇五年四月

(読売新聞社論説委員長)