

第三次分権改革は可能か

谷 隆 徳

はじめに

「東京一極集中を排除し、国土の均衡ある発展を図るとともに豊かさを実感できる社会を実現するために（略）
地方分権の一層の推進を望む声は大きな流れになっている。（略）二十一世紀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」

一九九三年六月、衆参両院でなされた決議である。現在に続く分権改革はこの国会決議を起点に始まった。
あれからちょうど四半世紀の時が流れた。この間、様々な取り組みが続いたが、地方分権は今、大きな壁にぶ
つかっている。

四半世紀の歩みを取材してきた一人の記者としてこれまでの改革を振り返り、残された課題や改革を巡る現状
について考えたい。

一 分権のメディア露出度

まず、ひとつのデータを紹介したい。メディアに掲載された記事の量である。筆者は「メディア露出度」と呼んでいる。

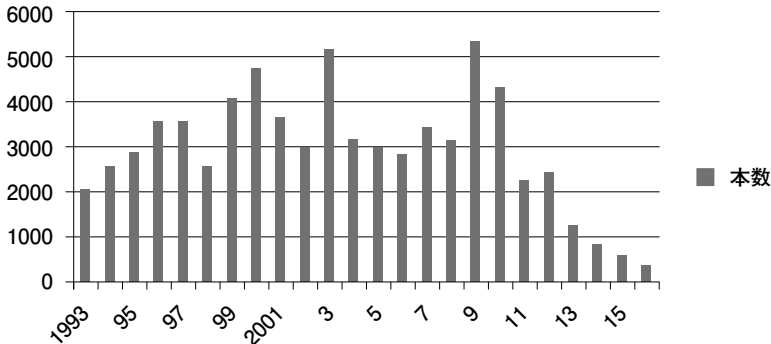
日経、朝日、毎日、読売、産経、NHKを対象に、検索システムで「地方分権」（民主党政権時代は「地域主権」という言葉が入った記事の本数を数えた。その時々に分権がどれだけ注目されたかを推し量ることができる。

九三年の国会決議以降、地方分権に関する記事はおおむね、年間二〇〇〇本から四〇〇〇本掲載されている。そんななかで五〇〇〇本前後に上った年が三回ある。

ひとつは二〇〇〇年の四八〇〇本。機関委任事務の廃止を柱とする地方分権一括法が施行された年だ。二番目は〇三年の五二〇〇本。小泉政権で三位一体改革が始まったところである。三番目は〇九年の五四〇〇本。地域主権改革を掲げた民主党政権が発足した年だ。

この〇九年をピークに記事の本数は減っていく。一三年に一三〇〇

図 地方分権のメディア露出度



(注) 全国紙5紙+NHKに掲載された記事の本数

本と初めて二〇〇〇本を下回り、一四年は八六〇本、一五年は六二〇本、一六年は三八〇本である。地方分権を巡る話題が少なくなり、メディアの関心が著しく低下したといえるのだろう。

ちなみに「地方創生」をキーワードに記事の本数を調べると一六年は七二〇〇本もあった。「地方分権」のメディア露出度は「地方創生」の二〇分の一ということになる。

一二年末に第二次安倍政権が発足して以降、地方分権に関する記事が激減したことになる。国会決議以降、歴代内閣のもとで分権は国政上の主要課題のひとつであり続けたが、もはやそうではなくなったということだ。

この論文では最後になぜ、分権が国政上の主要課題の座から滑り落ちたかについて考察するが、その前に四半世紀の分権改革を簡単に振り返りたい。

二 第一次地方分権

国会での決議を受けて九五年七月に諸井虔氏を委員長に地方分権推進委員会（諸井委員会）が発足した。九八年までに五次にわたって改革案をまとめて政府に勧告し、二〇〇〇年に地方分権一括法が施行された。

最大の成果は自治体を国の下請けと位置付ける機関委任事務の廃止だ。これで国と自治体は法的には「上下・主従」から「対等・協力」の関係に変わった。

国が自治体の仕事に関与する際の原則も定め、それまで横行していた通達行政を改めた。国が自治体に組織などの設置を義務付ける必置規制も見直し、国地方係争処理委員会の設置も求めた。税財政面では法定外目的税の

創設や地方債の許可制度の廃止を決めた。

筆者が分権問題について取材し始めたのは諸井委員会の一次勧告が出た九六年一二月ごろからだ。当時、分権改革は「明治維新、戦後改革に次ぐ第三の大改革だ」と言われていたことを強く記憶している。

同委員会の委員だった西尾勝東大名誉教授がしばしば指摘するように、政府は委員会の勧告を尊重することが法律で明記されていた。その分、関係省庁が了承した項目だけが勧告に盛り込まれ、様々な課題が残された。

諸井委員会は〇一年六月にまとめた最終報告のなかで分権改革は未完成と指摘し、現状を「ベースキャンプを設けたにすぎない」と総括した。具体的な課題として①地方財政秩序の再構築②法令による義務付け・枠付けの緩和③新たな地方自治の仕組みの検討④事務事業の移譲⑤住民自治の拡充と地方自治法による規制の緩和⑥憲法に定める「地方自治の本旨」の具体化——の六つを上げた。

政府は諸井委員会の後継組織として、西室泰三氏を議長とする地方分権改革推進会議を〇一年七月に立ち上げたが、具体的な成果を上げることができず、小泉政権は自ら三位一体改革に乗り出した。地方税、補助金、地方交付税を一体で見直そうという試みだ。

〇三年から三年間続いた三位一体改革で国から地方に三兆円の税源が移譲されたが、一方で四兆七千億円の補助金と五兆一千億円の地方交付税が削減された。税財政面の抜本的な改革に取り組んだのは先にも後にもこの時だけだが、交付税の大幅削減は地方団体にとって大きなトラウマになった。

三 第二次分権改革

第二次分権改革は○七年四月に丹羽宇一郎氏を委員長とする地方分権改革推進委員会が発足して始まった。第一次安倍政権の時代である。丹羽委員会は○九年までに四次にわたって改革案をまとめて勧告した。

自治体に仕事を義務付けたり、そのやり方を定めたりする「義務付け・枠付け」を大幅に緩和した。公営住宅の入居基準や保育所の設置基準、道路の構造などが見直され、幅広い分野で自治体の自由度が高まった。

事務権限の移譲に取り組んだのも丹羽委員会の成果だろう。看護師の養成施設の指定・勧告、商工会議所の定款の変更認可、未熟児の訪問指導など、様々な事務権限が国から地方へ、都道府県から市町村へ移された。

丹羽委員会の第三次、第四次の勧告を受け取ったのは民主党政権である。当時、様々な政策分野で混乱が続いたが、国と地方の協議の場の法制化を実現するなど、民主党政権は地方分権では一定の成果を上げている。

もっとも、民主党が掲げた地域主権改革の具体的な中身は丹羽委員会の勧告を踏襲したものが多く、独自の政策としては、ひも付き補助金の一括交付金化などにとどまる。

実現に取り組みながらも挫折したのが国の出先機関の改革だ。当初は出先機関の「原則廃止」を掲げていたが、途中から国土交通省、経済産業省、環境省の出先機関の業務に絞って、受け皿の整備が進んでいた関西と九州に移管する方針に修正した。

しかし、東日本大震災を契機に中央省庁が巻き返したうえ、全国市長会の一部も都道府県を中心とする組織へ

の移管に難色を示し、民主党は法案を国会に提出できないまま、政権の座から降りた。
現在は第二次分権改革の延長線上にある。

四 道州制と市町村合併

ここまでの改革の流れと並行する形で道州制についても検討された。

その代表が政府の第二八次地方制度調査会が〇六年二月にまとめた答申だ。都道府県を廃止・再編したうえで国の出先機関の機能を吸収し、全国を一〇程度の道州にする再編する案を打ち出した。

米国の州とは違って道州はあくまで自治体と位置付け、住民の直接選挙で知事と議員を選出し、知事の高選を禁止することなども盛り込んだ。国と道州、市町村のおおまかな役割分担なども示した。

〇七年には道州制ビジョン懇談会が設置され、具体案の検討が進んだ。しかし、〇九年に政権に就いた民主党は道州制に否定的だったために、同懇談会は最終報告を出せないままで解散している。

地方分権の基盤を整えることを理由のひとつに「平成の大合併」も進んだ。九九年には約三二〇〇あった市町村は一〇年には一七〇〇台まで減少した。

五 地方からみた分権の歴史

ここまで、政府側からみた形で振り返ってきたが、分権改革は全国知事会を中心とする地方団体の積極的な働きかけがあったからこそ、前進したといえる。そこで、改めて地方側から歩みを確認したい。

国会決議以前にも全国のような首長から改革案が提示されていたが、地方六団体による具体的な動きとしては、九四年の地方自治法に基づく分権推進を求めた意見書の提出がスタート地点になる。九五年には六団体のなかに地方分権推進本部を設置し、政府や諸井委員会に向けて様々な提案や要望を提出した。

全国知事会が一躍、注目を集めたのが小泉政権の三位一体改革のころだ。省庁間の調整では削減する補助金の具体案がまとまらなるとみた小泉首相は地方六団体に具体案の策定を要請した。

それを受けて、「闘う知事会」を掲げた梶原拓会長のもとで、知事会は議論を繰り返し、〇四年八月に新潟で開かれた全国知事会議で改革案をまとめた。二日間、延べ一二時間に及んで各知事が意見をぶつけ合ったこの会議は、「伝説の新潟会議」と呼べるだろう。

梶原氏の後を受けて知事会長になった麻生渡氏は、〇六年一月に神野直彦氏を委員長に「新地方分権構想検討委員会」を発足させた。第二次分権改革が始まる前に地方から改革案を打ち出す狙いがあった。

同検討委は同年十一月に最終報告を策定し、①「地方行財政会議」の設置②国税と地方税の配分を五対五に③「地方共有税」構想の実現④国の地方支分部局の整理⑤地方分権型道州制の検討——などを盛り込んだ。地方六

団体は同年六月に、九四年の時と同様に自治法に基づく分権推進の意見書を提出している。

検討委の案をみると、地方行財政会議のように国と地方の協議の場の法制化という形で実現した項目もあるが、大半は課題のまま残されている。ただし、六団体は現在、道州制や国の出先機関の整理を求めている。

六 安倍政権と地方分権

ここからは一二年末に発足した第二次安倍政権と地方分権について見ていきたい。

安倍政権は一三年四月に神野直彦氏を座長に地方分権改革有識者会議を立ち上げた。かつての委員会とは違って法律に基づく組織ではない点が特徴で、委員の任期もない。

同有識者会議も丹羽委員会が勧告した義務付け・枠付けの見直しに引き続き取り組んだ。すでに民主党時代に第一次一括法（四一の法律を改正）、第二次一括法（一八八法律を改正）が成立していたが、有識者会議の検討を経て安倍政権は一三年六月に七四法律を改正する第三次一括法をつくった。

以降、一四年五月に第四次一括法（六三法律を改正）、一五年六月に第五次一括法（一九法律を改正）、一六年五月に第六次一括法（一五法律を改正）、一七年四月に第七次一括法（一〇法律を改正）と毎年、法案にまわっている。この間の成果としては農地転用の権限移譲と地方版ハローワークの創設などがあげられる。

有識者会議は一四年以降、新たに「提案募集方式」と「手挙げ方式」を導入した。従来の改革は政府が設置した組織が包括的な勧告案をまとめ、それを段階的に実施する形だったが、提案募集方式は自治体から改革が必要

な項目とその理由を募り、関連省庁と交渉する仕組みだ。手挙げ方式は「都道府県」、「市」、「町村」など権限の移譲先をひとくくりにするのではなく、権限を引き受けた自治体だけに移す方法である。第五次一括法以降は提案募集方式に基づいた法改正になっている。

こうみると、第二次安倍政権以降も着実に前進しているように感じるが、実態はやや異なる。新方式では「自治体の事務処理に関わるもの」に対象を絞り込んでおり、国の組織や財政に影響を与える提案は認めていない。

最近の法改正の内容は実に細かい。「改革」と呼ぶよりも、行政事務の「改善」や「簡素化」にすぎない。地方の現場の視点から不都合をコツコツと見直すことは悪くはないが、ひとつひとつが極めて細かいからそれを積み重ねたところで、自治体の自由度が高まったとはいえないだろう。

安倍政権は発足当初、道州制基本法案の提出を掲げていた。内閣に推進本部を設けて道州の区割りや事務分担、税財政制度などを検討し、三年以内にまとめてその後二年をめどに必要な法整備をする方針だった。しかし、道州制に対しては全国町村会を中心に反対論が強く、基本法案の国会提出はできないまま現在に至っている。

この論文の冒頭で分権のメディア露出度を紹介した。安倍政権以降、分権にふれた記事の本数が激減したのは、改革と呼ぶに値する取り組みがなされていない証左である。

七 なぜ、分権が求められたのか

この数年間を除けば、この四半世紀にわたって地方分権は国政の重要課題であり続けた。なぜ、時代が分権を

必要としたのか、改めて考えたい。

まず、国会決議がなされた九〇年代前半は中央集権の弊害が顕在化した時代だった。

政府は戦後、ほぼ一貫して国土の均衡ある発展を掲げ、国土開発に邁進した。日本列島改造論に代表されるように全国に高速道路や新幹線を整備し、テクノポリス法や頭脳立地法など様々な法制度をてこに工場や研究所などの地方分散を進めた。

しかし、東京一極集中は変わらず、画一的な政策はむしろ地方の個性を失わせたという批判が高まった。経済大国になったにもかかわらず、豊かさを実感できない点も中央集権を問い直すことにつながった。

一定の経済水準、生活水準を達成したのだから、この国のあり方を見つめ直し、国は外交や防衛など国でしかないことに注力すべきだという意見も噴出した。

自治体からみれば、地方分権は地方自治の充実に直結した時代だった。機関委任事務が存在したころは都道府県の仕事の七〇八割、市町村の仕事の五割は国の下請け仕事だったから、その見直しは自治を強化するうえで不可欠だったといえるだろう。

そして、国の厳しい財政事情を背景とする行政改革を求める声が分権を後押しした。行政の無駄を省くために国と地方の仕事を分ける必要があった。平成の大合併が地方分権とセットで進められたのも効率的な行政を求める世論と無関係ではないだろう。

八 残された課題

しかし、国会決議から二〇年たった一三年ごろから「改革疲れ」とも呼ぶべき状況に陥った。

日本経済新聞社の自治体向け雑誌である「日経グローバル」が、分権改革二〇年に合わせて一三年一月号に掲載した「地方分権 首長に聞く」と題したレポートは改革疲れを端的に表す結果になった。

全国の市長に基礎自治体への権限移譲について聞いたところ、人口五十万人以上の市では「進めてほしい」と「ある程度進めてほしい」で一〇〇%になった。しかし、人口規模が小さくなるにつれて比率が下がり、五万人未満では「進めてほしい」は一八%にとどまり、「ある程度進めてほしい」を合わせても五六%だった。義務付け・枠付けや地方税財政改革についてもほぼ同様の結果になった。

職員数が少なく、財政面の余力もない小規模市町村にとって地方分権に伴う業務量の増加が重荷になってきたといえるのだろう。分権が自治の強化に直結するとは言いにくい状況になった。

表 全国の市長アンケート

	基礎自治体への権限移譲	義務付け・枠付けの見直し
人口50万人以上	①88% ②12%	①88% ②4%
50万～30万	①58% ②26%	①55% ②32%
30万～20万	①42% ②42%	①50% ②39%
20万～10万	①34% ②37%	①34% ②41%
10万～5万	①29% ②38%	①32% ②39%
5万人未満	①18% ②38%	①23% ②44%

①「進めてほしい」 ②「ある程度進めてほしい」

(注) 日経グローバル13年1月号掲載

当時、知事会長の山田啓二氏にインタビューしたが、その際の発言が印象深い。

地方分権の達成度を聞いたところ、山田氏は「富士山でいえば五合目ではないか。ここまではみんな一緒にバスに乗って登ったが、ここからは思い思いのペースでさらに上を目指すことになる」と話した。その後の状況はまさに指摘通りになった。

しかし、筆者は分権改革の現状を五合目にまで達したとは思っていない。もちろん、頂上の姿をどう描くのかで達成度も変わる。

丹羽委員会は〇七年五月にまとめた「基本的な考え方」で、改革の目標を「地方政府の確立」と定めた。政府の公式文書で「地方政府」という文言が使われたのは初めてだった。自治体の行政権、財政権、立法権を担保し、中央政府と対等にするという趣旨だった。

現状はどうか。「歳出の自治」は高まったが、「歳入の自治」は昔とほとんど変わらない。丹羽委員会は第四次勧告で、国が六割弱、地方が四割強である国と地方の税源配分の割合について「五対五にすることを当初目標にする」と明記した。しかし、この四次勧告は放置されたままだ。税財政面の改革がほとんどなされていない点が、残された最大の課題だろう。今の自治体が地方政府と呼べるほど自立していない点は間違いない。

人口減少が進み、将来不安が高まるなかで「自立」を求めることは難しいのだろうか。最近、さらなる地方分権を求めることが、まるで「市町村潰し」につながるかの論調を耳にすることがあるが、極めて残念である。都市と地方の税収格差をことさら強調する動きも、結果的に税財政面の改革を拒むことにつながっている。

九 ソフトな中央集権に

分権が壁にぶつかっているだけならまだいい。時代状況をみれば中央集権に時計の針が戻り始めているといえるのではないか。

現在は「ソフトな中央集権」の時代である。機関委任事務があった時代は「ハードな中央集権」だった。国が地方行政にこまごまと指図していたからだ。その後、地方分権の時代を経て、ソフトな中央集権に移っている。

安倍政権の地方創生はソフトな中央集権の産物である。自治体がそれぞれ戦略をつくって国が側面支援することはいが、政策の枠組みをつくるのは国だし、交付金の配分権限も国が握っている。政府は地方創生を打ち出すことで、国と地方の権限争いにつながらない地方分権を巧みに棚上げしている。

この間、地方六団体の存在感は大きく低下した。分権改革の大きな成果だった国と地方の協議の場の形骸化がその象徴例だろう。

知事会は協議の場のもとに分科会の設置を求めているが、一顧だにされていない。それどころか、一七年一〇月の衆院選を経て政府は教育無償化の具体案をまとめたが、地方自治に直結する問題にもかかわらず、協議の場は一度も開催されなかった。

知事会は一六年十一月、地方分権に関する研究会を立ち上げた。筆者もその委員の一人として審議に参加したが、翌年六月にまとめた報告書は、憲法改正に向けた提言などを除くと残念ながら内容に乏しい結果に終わった。

分権改革が自治の強化につながる時代は終わったのだろうか。少なくともメディアでは地方分権は死語になりつつある。

明治政府が中央集権化を進めていた一八七七年に福沢諭吉はすでに「分権論」を著している。そのなかで福沢は「政権」と「治権」という言葉を使って国と地方の役割を明確に分ける必要性を強調している。

改革を求める歴史は古く、ゴールははるかに遠い。第三次分権改革が始まる日がいずれ来るのだろうか。

（日本経済新聞社論説委員）