

分権改革の旅はまだ終わらない

人 羅 格

「分権改革は、もう幕引きでしょうか」。昨今、政界や霞が関でこういったやり取りをよく聞く。

確かに、数年前に比べて「分権」という言葉にふれる機会はかなり減ってしまった。折しも地方自治法が施行されて七〇年が経った。これまでの改革をどう評価し、今後の国・地方関係のメインテーマに何を設定していくのか。さまざまな点で、戦後自治それ自体が曲がり角にあると言ってもおおげさではないだろう。

一 「戦前」と決別した第一期改革

ここ二〇年にわたり、分権改革はまぎれもなく国・地方関係をめぐる政治のメインテーマであった。

地方への権限移譲は時代の要請であるというコンセンサスを支えに、政党もメディアも分権の推進という大方針では足並みをそろえてきた。

分権問題はよく「総論賛成、各論反対」だといわれる。だが、「分権は是なるもの」という価値観がイデオロギー

的な対立を持ちこまず形成されたことが重要である。

戦後五〇年にあたる一九九五年五月、地方分権推進法が成立し、第一期分権改革が始まった。地方分権の推進に関する国会決議が九三年に採択されたことが、その導線となった。

一期分権改革のピークは、二〇〇〇年に地方分権一括推進法が施行され、機関委任事務が廃止されたことであろう。

戦前の自治制度において、都道府県は知事官選下で中央の下部機関だった。さらに市町村は、都道府県と実質的には上下関係に置かれていた。

戦後、日本国憲法とともに地方自治法が制定され、首長、地方議会を直接に選ぶ戦後自治が始まった。

ただし、かつて国の権限だった事務の多くはなお、国が包括的な指揮監督権を持つ、機関委任事務として引き継がれていた。都道府県事務の約八割、市町村事務の約四割を占めていたとされる。

分権一括推進法は国と地方の関係を「上下・主従」から「対等・協力」に改める理念を機関委任事務の廃止という形で具体化した。

新憲法下でなお残されていた「戦前的なもの」の解消——。これが戦後五〇年を契機に進んだ第一期分権改革にこめられた主題だったのではないか。地方自治を戦前の桎梏から解放する意味において、機関委任事務の廃止は象徴的であった。

時代状況も有利に働いた。高度経済成長が終わりを迎え、バブル経済が崩壊するなど経済的要因が影響した。高度成長下で中央から地方への配分が潤沢でハード整備などを急ぐ段階では、中央主導のスピード感、画一性

はむしろ好都合ですらあった。

だが、低成長に入りパイの配分が減ると、自治体は自ら能動的な対応を迫られるようになる。首長が「中央と太いパイブ」を誇示して事足りるような時代は去り、むしろ中央の「統制」が地域の発展を阻害するものとして意識され始めたのである。

政治状況も分権にはプラスだった。一九九〇年の東西冷戦終結、九三年の非自民連立政権の発足、九五年の「自社さ」政権発足などの変動は明治以来の中央集権の岩盤を揺るがした。その結果、相対的に「地方」の発言力が強まった。

二 二つの挫折

ところが、一括法の施行を境として、分権改革は陰影も帯び始める。

第一幕は、小泉政権下における税・財政をめぐる「三位一体改革」の攻防だった。

一括法に呼応するように、都道府県では公共事業の見直しや情報公開に取り組み、中央官庁の方針に異を唱えるいわゆる「改革派知事」が台頭した。

一方で財政状況の悪化に伴う小泉改革が進み、市町村は「平成の大合併」の波に洗われた。そうした中で、地方税・財政をテーマとする攻防が国・地方間で展開されたのである。

だがこの改革は、税源移譲による権限拡大を目指す地方側と、地方交付税の圧縮を図る財務省の思惑が最初か

ら食い違っていた。結局、三兆円の税源移譲と引き替えに地方交付税が五兆円削られたため、地方に挫折と徒労感が残された。

「改革を主導しようとしたら、逆に墓穴を掘ってしまった」。三兆円の税源移譲はそれなりに評価すべきだろうが、一連の経緯が地方側にかなり深刻なトラウマを残してしまったことは間違いない。

それでも二〇〇七年の第一次安倍内閣発足をうけて、第二期分権改革が始まった。

成果をあげたのは地方行政の自由度拡大や、都道府県から市町村への地方間分権の分野だ。

国が地方自治体の行政基準を縛る「義務づけ・枠づけ」の廃止・縮小は、機関委任事務の廃止後も残されていた統制をさらに縮小する意味があった。

政権交代で二〇〇九年に民主党政権が誕生すると、分権改革は「地域主権改革」と名を改めた。ただし、その路線は従来の分権改革をおおむね踏襲するものであった。

二〇一一年、かねて地方側が求めていた国と地方の協議の場が法制化された。地方に関係する政策の企画・立案段階から国と地方が協議し、合意事項に双方に尊重義務を定めた枠組みが誕生した。

だが、民主党政権が挑んだ国の出先機関の地方への移譲は、無残な失敗に終わった。国家公務員三〇万人のうち約三分の二を占める出先機関を奪われることに、中央官庁は頑強に抵抗した。

とりわけ、東北地方の太平洋岸に未曾有の被害をもたらした東日本大震災（二〇一一年三月十一日）は出先機関の見直しに大きな影響を与えた。甚大な津波被害からの復旧・復興では、国土交通省地方整備局など出先機関が先頭に立った。こうした状況が、危機管理的な観点から出先機関の存続論に勢いを与えたのである。

出先機関の移譲をめぐっては、地方側も一枚岩とはいえなかった。事務権限の受け皿となる都道府県が積極的な一方で、基礎自治体の市町村からは慎重論が噴出した。

「分権改革は是なるもの」というコンセンサスが世論からも、地方の結束という点からも動揺を来したのである。三位一体改革とともに、「二つの挫折」は分権改革の前途と推進に暗い影を投げかけた。

三 記事掲載にみる退潮

第二次安倍内閣が二〇一二年に発足してからも、分権改革は続いている。国から地方へ約五〇項目の権限移譲が法制化された。都道府県から市町村へ事務・権限を移す第四次一括法が一四年に成立した。全国一律ではなく、希望する自治体に権限を移す「手あげ」方式や提案募集型の分権が現在、数次にわたり進められている。

ただ、その先にある「第三期分権改革」についてのイメージは混沌としている。政党、地方、メディアはそろってその方向性を示せずにいる。

分権改革に対する政治的関心や、エネルギーは近年、顕著に低下しているように思われる。

その傾向を測るひとつの指標として、分権改革のメディアでの登場頻度がある。

毎日新聞で「地方分権」と「地域主権」という言葉のいずれかを含む記事がどれくらいの数（地方版を含む）掲載されていたかを、データベースに基づき集計してみた。

興味深い事実が浮かぶ。分権一括法が施行された二〇〇〇年の一七五三本をピークとして、記事数は市町村合

併の旋風が吹いた〇二年の七一一本を除き、〇三年まではおおむね一〇〇〇本以上の水準を確保していた。

その後、三位一体の改革を経て政府が二期分権改革に取り組んだ〇四年から〇八年までは記事数六〇〇〇〜七〇〇〇と比較的落ち着いた水準で推移した。とりわけ、政権交代で「地域主権改革」が脚光を浴びた〇九年は記事数が一三六六、一〇年は一一三〇にのぼり、「分権、地域主権改革」への関心の高まりを反映した。

ところが、東日本大震災が起きた二〇一一年に記事数は一気に五九八に減少する。これを境に「分権」の掲載度は減少モードに移り、一三年の掲載数は三二三、一四年は二四一に落ち込んだ。

その後▽一五四（一五年）▽一二五（一六年）▽一四七（一七年）と低空飛行が続いている。これは「全盛期」の一〇分の一程度の水準であり、メディアにおける「分権」の存在感低下は顕著である。

四 改革に三つの課題

地域主権改革の際には「革命」的熱気すら感じさせた分権改革はなぜ、かくも冷え込んだのだろうか。

三つの原因を挙げたい。第一に指摘されるのは、地方側に「分権をさらに推進したい」という熱気が失せたことである。

先述したように、三位一体改革と、国の出先機関見直しの挫折は、地方側に分権の壁を強く意識させることになった。

確かに、二期にわたる分権改革で、自治体行政は自由度を増した。ただ、市町村などの現場感覚はどうか。「義

務付け、枠付け」見直しなどで認められた権限を消化するので手一杯であり、消化不良すら起こしかねない、という感じではないか。

逆に言うと、自治体や住民はこれまでの分権改革が地域の行政を向上させたという「実感」をそれほど得ていない可能性がある。

たとえば、民主党政権時代に創設された使い道が緩やかな一括交付金制度は自公の与党復帰であえなく廃止された。本来なら地方側から批判が起きてしかるべきだが、そうした声はほとんど聞かれなかった。「中途はんぱな交付金にするぐらいなら、使い道が決まった補助金や、一般財源の地方交付税の方がいい」と受け止めているフシがある。

第二の理由は、地方の分断傾向が進み、一枚岩の対応が難しくなっている点である。

出先機関の見直し失敗も、都道府県と市町村の温度差が背景にあった。

とりわけ、今後注意すべきは「大都市圏V S 地方」の利害対立が税制や財源保障をめぐり深まっていくことであらう。

人口減少に悩む多くの自治体は税収確保に危機感を募らせ、税源の偏在是正を訴えている。一方で東京を中心とする大都市圏も、後期高齢者人口の爆発的な増加に伴い今後急増することが確実な医療、介護需要などに備えるための財源確保を迫られている。しかも、東京や大都市圏への人口・産業集中と地方経済の空洞化が進むにつれ、税収の格差は拡大していく。

こうしたジレンマに、政府は苦しい対応を迫られている。消費税率5%から8%への引き上げに際し、地方税

である法人住民税の一部を「地方法人税」として国税化し、地方交付税として再配分する仕組みを構築した。消費税率一〇%の引き上げにおいても同じ手法を用いる予定だ。

ただ、大都市圏と地方の分断は、今後ますます加速していくおそれがある。本来、縁ある地方の応援手段のはずだった「ふるさと納税」は返礼品競争が過熱し、大都市圏は税収減への懸念を強める一方だ。今や都市と地方の不協和音のシンボルと化している。

平成三〇年度の税制改正をめぐることは、地方消費税の配分基準の見直しをめくり、東京都などが激しく反発した。人口の要素を従来以上に強めることで大都市圏への配分が圧縮されるためである。

昨秋の衆院選では、希望の党の代表だった小池百合子東京都知事が大阪府、愛知県三知事との連携による「三都物語」を提唱し注目された。結局、目論見通りに連携は進まなかったが、大都市圏が独自の権益を優先していることとする動きの表れだろう。実際、小池氏の「三都物語」に多くの他県知事は警戒感をあらわにしたのである。三つ目の要因は多くの自治体にとって、人口減少問題への対処がより優先すべき課題として受け止められるようになったことだ。

分権報道と対照的に、地方の人口減少対策である「地方創生」に関する記事数は顕著に増加している。先ほどと同様、毎日新聞の記事データベースで集計すると、安倍晋三首相が地方創生をスローガンとして掲げた二〇一四年六月一五日付紙面を嚆矢に、一七年末までの掲載記事数はすでに六〇〇〇を超している。一五年には二三八八本に達し、一五四一本（一六年）、一二四九本（一七年）と高止まりで推移している。メディアにおいて分権と地方創生は実態的にすでに「取ってかわった」状態である。

五 「道州制」は切り札なのか

こうした状況を踏まえて分権改革は今後、何を追求でき、どこにその必要性があるのかが吟味されなければならない。

まず、今後の候補として組上に載せるべきかが検討され得るのは、現行の都道府県を廃止し、数ブロックの道州に再編して国の事務権限を移譲する「道州制」構想であろう。さきの衆院選でも、複数の政党が公約で導入推進を掲げている。

道州制をめぐるのは東京、大阪など大都市圏の自治体や都市部に基盤を置く政党が前向きなのに対し、それ以外の地域はおおむね反対論が優勢という「分断の構図」がここでも浮かんでいる。

自民党には、参院選挙区の合区解消に向けて憲法に「都道府県」を明記しようという議論が現在、起きている。もし、憲法に「都道府県」が明記されるのであれば、道州制論議に事実上、ピリオドが打たれることになる。ただし、定数格差是正が次第に進むにつれ、与党内でも大都市圏選出議員の発言力は次第に強まっている。一人区解消のため憲法に「都道府県」を明記する道は、実際にはかなり厳しいのではないか。

その一方で、都道府県を「道州」に再編するようなエネルギーが政治に生まれるかについても疑問がある。

「四七都道府県体制」は香川県が分離独立した一八八八年以来、実質的に一三〇年間続いており、行政のみならず社会、文化的な単位として国民に遺伝子のように定着している。もし、これを否定するのであれば、国民が

納得するに足る、相当な大義名分が必要だ。

国の出先機関の事務移譲すら、東日本大震災を境に壁に当たっている。行革の視点から単なる効率化を進めるのが目的であれば、都道府県合併と変わらない。分権に本当に資するのか、現状ははなはだ疑問だと言わざるを得ない。

分権本位の発想で進める強い政治力と覚悟が無い限り、道州制論議は政治エネルギーのいたずらな空費に終わりがねない。人口減少が進んでいく市町村の行政を補完する役割を増やすなど、都道府県の役割を再定義していく方が現実的ではないか。

六 地方「共益税」の議論を

人口減少に対応し、持続可能な自治体像を構築する観点から分権改革を仕切り直すという発想もある。

「地方創生」の取り組みは、地方の人口減少を緩和するため観光、地域資源の活用などを通じて雇用を創出することに主眼が置かれている。その一方で、人口減少を前提としたまちづくりや、都市整備などの防衛的な議論は後手に回った印象がある。

政府は広域的な枠組みである連携中枢都市圏構想や、定住自立圏構想で自治体の機能集約と役割分担を図っている。市町村合併によらない形で自治の持続を図るための取り組みである。

ただし、人口減少時代の地方自治は空き地・空き家増加に伴う都市機能の低下や、インフラ老朽化など、さま

さまざまな課題への対処を行政に迫っている。持続可能な都市や町村の再構築を推進するため、行政の自由度を増す必要がある。土地利用分野などにおける分権推進がその際には候補になるだろう。

そして、三位一体改革以来積み残されている、税・財源の分権を放置してはなるまい。

地方が総論的に税源移譲を求めても、大都市圏とその他地域で足並みが乱れることはすでに指摘した通りだ。中央官庁から足元をみられるだけであろう。

地方自治体同士が地方税の水平調整、再配分に関与するような自治体間での水平的な財源保障がやはり必要になってくる。いわゆる地方共同税をめぐる議論である。

地方共同税はかつて、国主導の地方交付税減らしの思惑絡みで提起された不幸な経緯がある。このため、いまだに地方側には警戒感が強い。税収を再配分することが課税自主権との関係で説明できるのかという、本質的な問題もある。

とはいえ、地方消費税などの税源が拡充されるたびに「国税化」して再配分するような、いびつなやり方にはおのずと限界があるのではないか。

全国知事会の研究会は二〇一二年「ナショナル・ミニマムの実現を前提に、プラスアルファの共通課題に対応するため」として、地方共同税の試案を示している。地方交付税の確保を前提に、少子化対策などに必要な税源を確保して融通する制度として、共同税を位置づけたものだ。

地方の利害関係の対立は、今後も激化が予想される。

地方の「共通益」追求に向けて税収の再配分システムを構築し、国に税源の移譲を迫っていく。こうした戦略

を意識的に構築していくことが地方の分断を食い止める観点からも必要だ。地方共同税という表現に抵抗があるのであれば、いわば「地方共益税」構想として捉え直してはどうか。

七 国と地方の「対等」とは

憲法改正問題についてもふれたい。分権改革はもちろん、今後の国・地方関係に深く影響する可能性があるためだ。

日本国憲法は第八章の九二条から九五条において、地方自治に関して定めている。

ただし、首長と地方議会議員の直接公選制を定めた点などを除いては九二条がうたう「地方自治の本旨」も含めて、必ずしも内容は明確ではない。このため、「地方自治」が改憲論議の対象として今後、浮上してくる可能性は決して小さくないだろう。

とはいえ、先に記したように、参院一人区の温存目当てに「都道府県」を明記しようとするような議論は実現性は乏しい。

仮に、八章をめぐる改憲論議が動くのであれば、やはり「地方自治の本旨」の具体化という論点は外せない。

憲法に自治体の自主課税権や自主財政権をめぐる表現を明記したり、国の行政範囲を限定したりする条文を追加する議論がすでに政党レベルでは起きている。さきの衆院選ではこうした考えを公約に盛り込んだ政党もあった。

こうした条項を加えることは地方の税・財源の確立やいわゆる「補完性の原理」を憲法上の要請にするという点で、分権にも資する。政党側も、分権の加速という観点から、こうした改正方針について、説明している。

一方で、地方交付税制度を前提とする現行の枠組みで「自主課税」を強調することは、交付税削減を目指す財務省などに利用されかねない、という慎重論もある。

地方の役割についても仮に「住民に身近な行政」というような表現が記されれば、逆に広域自治体の存在意義を否定しかねない、と警戒する声もある。

こうした意見にはいちがいに「陰謀論」と言い切れぬ面もある。改憲論議でいったい何を指し、どんな実態的な変化を及ぼそうとするのか。「走りながら考える」手法は、こと改憲論議に関しては禁物である。

地方自治の本旨という意味では、〇〇年施行の分権一括法が打ち出した国と地方の「対等・協力」関係の制度的な保障も論点になるだろう。

国の政権運営と、個々の地方自治体の判断が食い違うことは、少なくない。沖縄の米軍基地問題、原発立地などに代表される安全保障、エネルギー問題などは「国策優先」という区分けでくくられがちだ。だが、現実には、単純化した二分論では十分に調整しきれていない。

自治体に国との「対等・協力」関係を認めるのであれば、国策に関わる場合の国と地方の衝突をどう調整していくべきだろうか。少なくとも、現行の国・地方係争処理委員会の枠組みは十分とは言いがたい。

改憲問題には全国知事会も動き始めている。プロジェクトチームがこのほど公表した「改憲草案」では自治体に「住民に身近な公共的事務について処理する固有の権能を有する。この権能は、国政において尊重されなければ

ばならない」との条項が盛り込まれている。自治体固有の自治権をうたおうという、野心的な提案であろう。

ただし、「住民に身近な公的事務」で自治体固有の権能を明記するのであれば、その具体的な範囲をどう考えるのか、さらにそれ以外の課題は「国優先」で割り切るかが、やはり問題となってくる。

その意味で、知事会試案は、まだ議論の「たたき台」ととどまる。とはいえ、「対等・協力」の具体化は今後の地方自治の二〇年を考えるうえで議論に足るテーマであろう。

八 おわりに

分権改革の受け皿としての自治体の体制整備も一層求められる。

「車の両輪」といいながら現行の二元代表制は首長に権限が集中し、地方議会は政策努力を発揮しにくい仕組みとなっている。

地方議会は住民に遠い存在で、住民には自分たちの代表という意識が乏しい。多くの地方議会は改革に取り組んでいる。だが、残念ながら現状では、政務活動費問題に代表されるような不信のスパイラルは加速していく一方ではないか。

現行の地方制度において、地方議会の機能強化は最優先課題に思われる。選挙制度、議会の運営方法、人材確保も含めた再点検を急ぐべきだ。

また、地方議会はこれまで、住民投票にみられるような直接的な住民参加を敵視する傾向があった。だが、イ

インターネットやSNS、さらにAIは今後も急速に情報伝達や生活様式を変え、行政の意思決定システムに影響していく。こうした変化への機動的な対応がこれまで以上に求められるようになってくる。

最初の問いかけに戻れば、分権は確かに曲がり角にある。それでも、人口減少が進む中で日本の社会が活力を失わないためには、地域が多様性に富み、さまざまな個性を発揮していくことが欠かせない。

それは決して地方がパイを奪い合い、分断していくことではない。地方が共通目標を失わず、国と対峙していくことだ。

画一性を脱し、地域の民主主義を根付かせていくことは成熟国家・日本に与えられた課題でもある。だからこそ、分権改革を終わりにしてはならない。

(毎日新聞社論説副委員長)