

## 地方自治法施行七〇周年の軌跡についての所感

松本英昭

### 一 日本国憲法の地方自治の保障

#### (一) 憲法及び地方自治法施行七〇年

平成二九年（二〇一七年）は、昭和二二年（一九四七年）、憲法及びその附属法典である地方自治法が施行されて七〇年の年であった。この重要な節目の年にあたり、かねてから話題とされてきた憲法改正という大きな政治的課題もクローズアップされることとなった。憲法の改正事項としては、憲法第九条の規定に関して激しい論争があることは周知のとおりであるが、その他の事項の中には、憲法第八章の地方自治条項の改正も、多くの論議において俎上に載せられている。

憲法の改正事項として、地方自治条項が取り上げられることとなるかどうかは、今後の憲法改正論議の推移によることとなるが、この憲法及び地方自治法の施行七〇周年の節目の年を経て、戦後の日本国憲法の地方自治条

項の下での今日までを総括しておくことは、有意義なことではないかと思う。

(二) 憲法第八章の地方自治条項と「地方自治の本旨」

憲法第八章の地方自治条項としては、第九二条から第九五条までに四箇条が規定されている。そして、第九二条が地方自治の保障の総則的規定と理解されており、「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める。」と規定されている。「∴地方自治の本旨に基づいて、法律でこれを定める。」としていることについては、その論理等、規定の背景、経緯等について、多くの議論があることは周知のことであるが、ここでは深掘りしない。ともかく、結果としては、「地方自治の本旨」には、憲法の下での地方自治のあり方や国と地方公共団体との関係等について、地方自治にとって好ましいメッセージが込められているものとして受け止められてきたことは間違いない。

「地方自治の本旨」の意味については、地方自治の指導原理としての、地方自治の「本来の『建前』」、「基本原理」、「理念(あるべき姿)」といったことであろうが、それでは、何が「『建前』」「基本原理」「理念(あるべき姿)」なのか分からない。憲法の地方自治条項の作成にかかわってこられた佐藤達夫氏は、「地方住民に身近な公共の事務は、これらの住民の意思に基きその構成する組織を通じて自主的に処理されることが中心の観念を成すもの」とされる(佐藤達夫「憲法第八章覚書」(「町村合併促進法施行一周年・地方自治総合大展覧会記念、自治論文集」(一九五五年)。四八頁))。これが、法的理解としては、地方的な事務に関する意思の形成に関するものとして、意思形成にかかる住民の政治的参加の要素に着目した「住民自治(人民自治)」と、地域の団体の国家からの独立した意思形成の点に着眼した「団体自治」の概念で説明されている(塩野宏『行政法Ⅲ・行政組織法』

(第四版)(有斐閣) 一二七頁参照。

ここで注目すべきは、「地方自治の本旨」は解釈に開かれた概念であって、近年では、「国と地方公共団体の適切な役割分担」「住民との協働の関係・パートナーシップ」等も読み込む考え方もみられることである。

## 二 「地方自治の本旨」の達成に向かつての歩みの二つの視点

地方自治法施行後の七〇年の軌跡は、「地方自治の本旨」の達成に向かつての歩みの歴史であり、そこには二つの視点が窺える。

一つは、「済ませていない宿題を終える。」という視点であり、他の一つは、「経済社会の推移に対応する。」という視点である。

(一) 「済ませていない宿題を終える。」

ここで、「宿題」とは何かということである。

戦後の日本の税制について調査勧告をするために来日した(昭和二四年及び昭和二五年)シャープ使節団は、主として税制の改革に重点を指向したとされるが、日本の地方自治の完成を目標の一つに掲げ、地方自治の必要性、日本における可能性とそのための方について、三原則を提示した。すなわち、

- (1) 行政責任の明確化の原則
- (2) 能率の原則

(3) 地方公共団体優先及び市町村優先の原則

である。そして、住民の意思に基づき、自主的な処理をする体制について大きな二つの課題を提示した。それは、地方公共団体の権能の面における行政事務再配分と、財政の面での地方の財政力の強化ということであった。

行政事務の再配分ということは、今日においては、国と地方公共団体との間に適切な役割分担を定め、明確化し、それを踏まえて地域における政治・行政を運用することである（地方自治法第一条の二第二項、同法第二条第一一項及び第一二項参照）。ここで、国と地方公共団体との適切な役割分担とは、国と地方公共団体との「仕事の仕分け」と、「国の地方公共団体へのかかわりのあり方」とを含む国と地方公共団体との間の総体的な適切な関係のあり方を指すものと理解される。このことに関連して述べると、ヨーロッパ自治憲章や世界地方自治憲章草案では、地方自治の権限は、「通常、包括的かつ排他的でなければならない。」と規定している。

我国において、行政事務再配分については、シャープ勧告を受けて、地方行政調査委員会（通称・神戸委員会）で具体的に審議され、勧告が行われた（昭和二五年一二月、昭和二六年九月）が、勧告の実現は、程遠いものであった。そうした状況で、第九次地方制度調査会（昭和三八年一二月）及び第十次地方制度調査会（昭和四〇年九月）は、行政事務再配分の問題を集中的に取り上げ、基本的な考え方と具体的事務事項について勧告を行ったが、抵抗が強く、今日に至っても未解決なものが少なくない。このように、行政事務再配分の宿題は終わっていないのである。

次に、地方公共団体の財政力の強化についてである。

地方税源としては、普遍性があり、安定性のある基幹税を持つことが望ましい。

シャープ勧告においては、付加価値税の導入が勧告され、同じくシャープ勧告で提案された地方財政平衡交付金の創設（地方財政平衡交付金法の制定による。）と共に、昭和二五年の地方税法の改正で規定された（それまでの事業税は廃止）。付加価値税の施行は昭和二七年度からとされていたが、日本の独立の年である昭和二七年度においては一年先送りされ、昭和二八年度にも再び先送りされたうえ、昭和二九年度の改正で付加価値税の規定は廃止され、現行に続く事業税が成立した。その後も付加価値税の導入（法人課税の外形標準化）は、引き続き地方側の強い要望であった（例えば、第一六次地方制度調査会の「地方財政の硬直化を是正するためとするべき方策を中心とした地方行財政改革のあり方に関する答申」において、事業税の課税標準に、「所得金額のほか」、事業の規模ないし活動量を適確に示すことのできる、外形標準を導入することについては検討するべきである。」としている（同答申第二・2「(1)地方税」）。）が、その実現は困難を極め、平成一五年に至り、法人事業税に外形標準課税を一部導入する（平成一六年度から適用）地方税法の改正が行なわれた。しかし、この点における「宿題が終わっている。」とは云えない。

地方財政平衡交付金制度については、昭和二九年に同制度に代えて地方交付税制度が創設された。地方交付税制度は、爾来、地方公共団体間の財政調整と地方公共団体の財源保障の両面において大きな役割を果たしてきたが、ずっと国の一般会計を通じて交付税及び譲与税配分金特別会計に繰り入れる仕組みとなっており、税収を特別会計に「直入」することは実現していない。また近年は法定の繰り入れ率だけでは地方交付税の原資の総額が大幅に不足する年度が続いており、制度の趣旨が達せられているとは言い難いと思われる。つまり、この面でも「宿題は終わっていない。」のである。

結局、いずれも手は付けられていても「宿題は済んでいない。」のである。

(二) 「経済社会の推移に対応する。」

地方自治法施行後七〇年間、我国の経済社会は、様々な推移を経ている。地方自治の政治・行政は、それぞれの時代の状況に適切に対応するという視点から、政治・行政の基本的な方向を定め、政治・行政の内容、体制等の選択と整備を図ってきた。このことについて、時代を追って「ざっくり」と説明すると次のとおりである。

戦後の復興期においては、国民生活の安定、社会の安寧の確保、民主化の普及推進、教育改革、農地改革等の戦後改革への対応、国の資源開発と効率的集中的活用などといった課題に地方の政治・行政が対応してきた。地方分権一括法による改正前の地方自治法第二条第三項の地方公共団体の事務の例示は、昭和二三（七月）の改正で定められたものであるが、当時の地方公共団体への期待が窺える。

昭和三〇年代前半には、「もはや戦後ではない。」と云われる時代になり、我国はその後高度経済成長期となったが、高度経済成長の過程で顕在化した諸課題への対応に、地方の政治・行政は向き合わなければならなかった。「公害対策」、「過疎・過密問題」、「土地利用の調整」、「青少年の健全育成」等が挙げられる。

二度にわたるオイルショックを経て、日本の高度成長期は終焉し、成熟化社会に移向したが、高度経済成長期での諸課題への対応がなお続く中で、「量から質へ」、「画一から多様へ」、「形成的平等・公平から実質的平等・公平へ」等の価値観の変化、「公共的価値の多様化」、「地域的公共価値概念の確立」等がみられ、「創意工夫」を育み、生かす地域の役割の重要性が強調されるようになった。一方で、低成長期を迎え、行政の守備範囲の見直し、行政の合理化等の要請がますます高まった。こうした背景等もあって、地方分権・地方自治の充実強化とい

うことが重要な政策課題として取り上げられるようになった。そして、平成五年六月、衆議院及び参議院の両院において「地方分権の推進に関する決議」が全会一致で行われた。そして、第一次地方分権改革が推進され、その後においても、地方分権に係る改革措置が続いている。

今日に至って、急速な少子高齢化社会の進展に伴い、多くの地域において高齢化と若者の減少に因る政治・行政課題への対応、住民の日常生活の維持・確保のための措置が求められている。また、多くの市町村が地方自治体としての存立が危惧されていることに対して、地方創生が全国的な政策・施策の大きなテーマとなっており、移住等の推進等が全国的に進められている。

### 三 地方自治法施行七〇年間の概括

地方自治法施行後の七〇年間の大きな流れを概括すると次のようになる。

- (一) 昭和二二年五月三日に施行された日本国憲法において、第八章に地方自治の保障に関する規定が設けられ、憲法附属の法典として地方自治法が施行された。
- (二) シャープ使節団が、昭和二四及び昭和二五年に來日し、行政事務の再配分、地方公共団体の財政力の強化等について勧告した。昭和二五年に地方税制の改革が行われ、また地方財政平衡交付制度が創設された（昭和二九年に、地方財政平衡交付金制度に代わって、地方交付税制度となった）。シャープ勧告の具体化を調査研究し、勧告するため、昭和二四年（一二月）、地方行政調査委員会（いわゆる「神戸委員会」）が設置され、同調査委

員会議は、昭和二五年（一〇月）に「国庫補助金制度改革」を、昭和二五年（一二月）に「行政事務再配分に関する勧告（第一次）」を行い、昭和二六年（九月）に「行政事務配分に関する第二次勧告」を行った。しかし、地方行政調査委員会議の勧告は、結局、その多くが棚上げされてしまった。

(三) 昭和二七年四月対日講和条約が発効した後、占領期のGHQ主導の政策の見直しが進められ、教育委員会制度の改正、警察制度の改正、農業委員会制度の改正等のみならず、付加価値税の廃止と事業税の恒久化が行なわれた。

(四) 義務教育の六・三制の円滑な実施等のため町村合併を促進することとされ、昭和二八年（九月）に町村合併促進法が制定され、その期限到来に伴い昭和三一年（六月）に新市町村建設促進法が制定され、これらの下において市町村の合併が進められた結果、市町村の数は約三分の一近くにまで減少した。

(五) 昭和二八年地方制度調査会（第一次）は、大都市制度に関して「差しあたつて事務及び財源の配分により大都市行政の運営の合理化を図る」とした。これを受けて、昭和三一年の地方自治法の改正により、地方自治法の施行当時から規定されていた特別市制度（具体的な特別市の指定はなかった。）は、廃止され、指定都市制度が設けられた。

(六) 昭和三二年（一〇月）、第四次地方制度調査会は「地方制度の改革に関する答申」において、「地方（制）」案を多数意見として答申し、同時に、全国的に府県を再編成する「県」案（「府県統合」案）が少数意見として答申された。これらの案についてはいずれも具体的な案は策定されなかったが、個々の具体的合併に対応するものとして、第一〇次地方制度会の「府県合併に関する答申」（昭和四〇年（九月））があり、「都道府県合併特例法」

案が三回国会に提出されたが、いずれも成立しなかった。

(七) 広域行政体制及び地方公共団体の協力、開発の仕組みとして、第八次地方制度調査会が「地方開発都市に関する答申」（昭和三十七年一〇月）で、市町村の連合体及び地方開発事業団の設置等、地方開発都市の建設等を答申した。地方開発事業団は、多くの修正のうえ創設されたが、市町の連合に関する制度は、この時点では実現せず、また、第一三次地方制度調査会が「広域市町村圏および地方公共団体の連合に関する答申」（昭和四四年一〇月）をしたが、連合制度については紆余曲折の結果所期の目的を達しなかった。自治省は、昭和四四年に、「広域市町村圏振興整備措置要綱」を定めた。なお、建設省は、「地方生活圏の設定について」を通知した。

(八) 行政事務の再配分に関して、第九次地方制度調査会は「行政事務再配分に関する答申」（昭和三八年一二月）及び第一〇次地方制度調査会は「行政事務再配分に関する第二次答申」（昭和四〇年九月）を提出した。また、臨時行政調査会（第一次）の答申（昭和三九年九月）において、行政改革の意見として「行政事務の配分に関する改革意見」を盛り込んだ。しかし、これらに基づく具体的措置についてはその後あまり進まなかった。

(九) 昭和三〇年代後半から昭和四〇年代の後半に至る高度経済成長期において、地方から大都市への人口の大幅かつ急速な移動等に伴う地域社会構造の激変、過疎と過密の現象の進展、公害・環境問題の深刻化、土地利用の整序の要請など高度経済成長に伴う諸課題に地方の政治・行政が対応することを余儀なくされた。

(一〇) 昭和四八年（一〇月）、第一次石油ショックが起り、国、地方通じる経済社会、政治行政に多大の影響をもたらし、その後、昭和五〇年代の第二次石油ショックを経て、我国の高度経済成長が終焉し、低成長時代、成熟化社会の到来を迎えた。

(二) 昭和五六年(七月)、臨時行政調査会(第二次)の「土光臨調」が「行政改革に関する第一次答申」を提出した。同調査会は昭和五八年の「行政改革に関する第五次答申」までの答申を提出した。この臨時行政調査会(第二次)は、「行革路線」(国、地方を通じる行財政の簡素効率化、合理化、規制緩和等)に重点を置いていた。政府は、昭和五八年五月、「臨時行政調査会の最終答申後における行政改革の具体化方策について」(新行革大綱)を決定した。これに基づき、当時の国鉄の民営化等の改革、機関委任事務の整理合理化等が進められた。

(三) 臨時行政調査会(第二次)の「行革路線」の過程と推移の中においても、地方分権改革の意義や理念が次第に明確になるとともに、地方分権の推進に関する基本的な考え方やスタンス、取り組み方針とプロセス等をめぐる論議が広い範囲でみられるようになり、民間の団体、経済界、マスコミ、有識者、地方自治関係者などにおいて、内外の大きな変化を踏まえ、地方分権改革の意義と地方分権の推進についての認識が高まってきた。

(三) 昭和六二年(六月)、「第四次全国総合開発計画」(四全総)が策定され、多極分散型国土形成が掲げられ、地域主導による地域づくりを推進することとされた。この「四全総」を受けて、昭和六三年(六月)、多極分散型国土形成法が制定された。

(四) 昭和六二年(十一月)に成立した竹下内閣は、「ふるさと創生」をスローガンに掲げ、その考え方の基本に、「地方が企画し(知恵を出し)、国が支援する。」という従来とは逆の発想に基づいて、地方が思い切った施策を推進することを推奨した。

経済団体等においては、経済同友会、政治改革推進協議会(民間政治臨調)、経済団体連合会等が地方分権に係る提言等を行い、政党等においても地方分権に関する関心が高まった。政府においても、臨時行政改革推進審

議会（第三次行革審）に地方分権についてのプロジェクトチームを設け、精力的に審議を進めた。かくして、「地方分権の『混声合唱』」ともいわれる状況になった。

(五) 平成五年（六月）、国会の衆議院及び参議院において、「地方分権に関する決議」が全会一致で行なわれた。この決議において、「地方分権を積極的に推進するための法制度をはじめ、抜本的な施策を総力をあげて断行してゆくべきである。」としている。

第三次行革審は、平成五年一〇月の「最終答申」において、「官と民との関係の見直し」と「国と地方の関係の見直し」の二つが特に重要であるとし、規制緩和と地方分権の推進ということを二つの大きな柱とした。

(六) 平成六年（九月）、地方六団体が、「地方分権の推進に関する意見書」を内閣及び国会に提出した。政府は、同年（十二月）に「地方分権の推進に関する大綱方針」を閣議決定し、地方分権の推進に関する基本理念と基本方針を明らかにするとともに、法律の制定をめざすこととした。

(七) 平成七年（五月）、地方分権推進法（五年間の限時法）が制定され、平成七年七月から施行された（平成二年（五月）の改正により、一年間延長）。同法は、地方分権推進委員会を設置し、同委員会が政府が作成する地方分権推進計画の具体的な指針を勧告し、必要な意見を述べる等とすることとしていた。地方分権推進委員会は、平成八年（三月）に中間報告を行い、五次にわたる勧告を行った。政府は、これらの勧告に基づき、地方分権推進計画を作成し、それを踏まえて制度改革を実施するため「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律案」（地方分権一括法）を国会に提出した。同法案は、同年七月（七日）に成立し、原則として、平成一二年四月一日から施行することとされた。地方分権一括法は、自治法等の四七五の法律を一括して改正す

るもので膨大なものとなった。

地方分権一括法の制定を主軸とする地方分権改革は、地方分権の総則的事項、原理・原則に係る改革の方向を示し、措置を講ずる等が中核となっており、これにより、①国と地方公共団体の関係を、上下・主従の関係から対等・協力の関係に、②「パワー・ベース」から「ルール・ベース」に、③「不透明な関係」から「公開かつ透明な関係」に、改変していくことを目標としている。その内容は多岐にわたるが、特に、従来之国と地方公共団体との関係を象徴し、中央集権型行政システムの中核的部分を形成しているといわれてきた機関委任事務制度を廃止し、関連する制度について改革したことには大きな意義があったと評価されている。一方で、この第一次地方分権改革においては、各行政分野での個々具体的措置等については、機関委任事務制度の廃止に係る措置以外では、あまり進んでいないという批判もある。地方分権推進委員会は、任期が一年延長され、平成一三年（六月）、「最終報告」を提出した。この「最終報告」には、残された課題として、「地方財政秩序の再構築」（税源配分を改め、地方税収入を充実することなど）「地方公共団体の事務に対する義務付け・枠付け等の緩和」「新たな地方自治の仕組みに関する検討」「事務事業の移譲」「制度規制の緩和」と住民自治の拡充策」「地方自治の本旨」の具体化」を掲げている。地方分権推進法は、同年七月期限が到来したが、同時に「地方分権改革推進会議令」が制定され、三年間の期限の地方分権改革推進会議が設置された。同会議は、国と地方公共団体との役割分担に応じた事務及び事業の在り方並びに税財源の配分の在り方、地方公共団体の行財政改革の推進等行政体制の整備その他の地方制度に関する重要事項で緊急に検討すべきものを調査審議することとされていた。同会議は、平成一四年（一〇月）、「事務・事業の在り方に関する意見」を提出して、平成一六年七月、期限が到来した。

(六) 「昭和の大合併」以降の経済社会の変化、交通通信手段の発達、情報伝達技術の進展、日常生活・活動圏域の拡大などの推移と、構造的改革の要請の一環としての地方分権の推進の成果を生かすことができる体制の整備として、市町村の合併の推進を図ることとされ、「平成の大合併」の推進がとり上げられることとなった。平成七年、当時の市町村合併特例法の期限を一〇年延長するとともに、趣旨規定を「自主的な市町村合併を推進する」とし、合併推進策が加えられた。その後、平成一一年の地方分権一括法による市町村合併特例法の改正及び平成一四年の改正等により、合併推進措置が強化され、また充実された。平成一五年(一一月)第七次地方制度調査会は、「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」において、「一般的には、基礎自治体の規模、能力はさらに充実強化することが望ましい。」とし、「現在進められている市町村合併は、……市町村を再編するものと位置付けることができる。」という認識を示した。この答申を勘案して、平成一六年、「市町村の合併の特例等に関する法律」(五年間の限時法)等が成立した。その内容として、市町村の自主的な合併を推進する観点からの一層の措置等が盛り込まれており、その中には、市になるべき要件の特例、総務大臣による基本指針の策定、都道府県による構想の作成等、合併協議会の設置の勧告、合併協議会によるあっせん及び調停、協議の推進の勧告などが定められていた。

平成二二年三月末で失効する市町村合併特例等に関する法律後の対応として、第二九次地方制度調査会は、「全国的な合併推進運動については、平成二二年三月末までで一区切とすることが適当である。」とした。こうして「平成の大合併」の推進は、一応終止符が打たれた。なお、市町村は、平成三〇年一月一日現在で、七九一市、七四四町、一八三村、計一七一八市町村である。

(元) 平成一三年六月、経済財政諮問会議の取りまとめを経て、閣議決定された「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」（いわゆる「骨太の方針」）において、「個性ある地方の競争—自立した国・地方関係の確立」ということが掲げられ、翌年（平成一四年）六月に閣議決定され「経済財政運営と構造改革に関する基本方針二〇〇二」（「骨太方針二〇〇二」）において、「国庫補助負担金、交付税、税源移譲を含む税源配分のあり方を三位一体で検討し、…具体的な改革工程を含む改革等を、今後一年以内を目的にとりまとめる」ととされた。その「具体的な改革工程を含む改革案」は、翌年の「骨太方針二〇〇三」に示され、その概要は、「改革と展望」の期間（平成一八年度まで）において（又は期間中に）、国庫補助負担金について、概ね四兆円程度を目的に廃止、縮減等の改革を行い、地方交付税について、総額を抑制し、財源保障機能を縮小し、不交付団体（市町村）の人口の割合を高めていくなどとし、税源移譲については、基幹税の充実を基本に行い、廃止する補助負担金の対象事業が引き続き実施される必要があるものについて義務的な事業については所要額の全額、その他のものは概ね八割程度を目安として移譲するというものであった。

以降、この概要と工程に従って「三位一体の改革」が具体化された。総括すると、約四兆七〇〇億円の国庫補助負担金の改革、約三兆円の国の所得税から地方の住民税への税源移譲、地方交付税（地方交付税の振替えに相当する臨時財政対策を含む。）約五兆円規模の抑制（うち、スリム化は約二兆円）となった。このような「三位一体の改革」の結果については、国から地方への三兆円という大きな規模の税源移譲が実現したことは、画期的なこととして評価されるが、他方で、①国庫補助負担金の改革は、多くのものが単に国の補助負担率の削減（カット）によるもので、地方公共団体の裁量の余地の拡大、自律性の強化となっていないこと、②国庫補助負

担金の削減額と税源移譲の額（交付金化された額があるとしても）との差が大きいこと、③地方交付税の規模の抑制が大きいこと、④税源の多い地方公共団体と税源の少ない地方公共団体との間の財政格差が拡大したこと、などについて批判がある。

(三) 平成一三年（六月）、期限が一年延長されていた地方分権推進委員会は「最終報告」を提出したが、この「最終報告」は残された課題として、上述のとおり課題（17参照）を掲げた。これらのうち、地方財政に関しては、上述した「三位一体の改革」においても検討された。

平成一八年（一二月）、地方分権改革推進法が制定された。同法は、地方分権推進委員会の「最終報告」を念頭に地方分権改革を一層推進することとしたものと理解されており、地方分権改革推進委員会が設置され、審議検討が進められた。同法は、基本方針において、「国は……地方公共団体に対する事務の処理又はその方法の義務付けの整理及び合理化その他所要の措置を講ずる」と規定した。地方分権改革推進委員会は、平成一九年四月に発足した。

地方分権改革推進委員会は、平成一九年（一二月）に「中間的な取りまとめ」をし、順次、勧告等を提出した。これらの地方分権改革推進委員会の勧告に対しては、政府において地方分権改革推進要綱を決定し、地方分権に関する一括法を制定するなどにより措置を講じてきた。平成二六年から地方分権改革に関する提案募集方式を導入することとし、各年の地方からの提案等に関する対応方針を閣議決定し、一括法などにより措置が講じられてきている（平成二七年（六月）第五次一括法の制定、平成二八年（五月）第六次一括法の制定、平成二九年（五月）第七次一括法の制定）。

#### 四 地方自治法施行七〇年の軌跡の評価に関する所感

概括してきた地方自治法施行後の推移に鑑み、その評価等について所感を述べたい。

(一) まず第一に、「宿題は終わっていない。」ということである。地方自治法制に託されたと思われる「地方自治の本旨」の実現に向かつての多くの宿題が未完である。

憲法は、「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基づいて、法律で定める。」(憲法九二条)とされていることに鑑みて、国が定める法律が多くの宿題を終えていないことである。そればかりではない。国の法令の中には、「地方自治の本旨」に鑑みて首を傾げたくするような規定も少なくない。

筆者は、国の側にこの宿題を終える「モチベーション」がずっと欠けてきたとは考えたくない。先に述べたように、地方分権の「混声合唱」とも言われた時期には、宿題に向かう「モチベーション」は高まっていた。にもかかわらず、所期の目的が達成できていないことについては、内心忸怩たる思いがする。このことについて、地方の側からも、国の側からも、多くの面において明確で力強い改革の姿が示せないことに要因があるような気がする。ちなみに、機関委任事務制度の廃止については、明確な改革の姿が示されたからこそ実現したものと考えられる。

(二) 地方の政治・行政は、現地適格性をもって、経済社会に適切に対応できるところにメリットがあることは指摘されるところである。かくして、地方の政治・行政において創意工夫が育まれ、活かされることが期待できる。

地方が国の施業の先導的役割を果たし、果たしてきていることは、多くの政治・行政の分野においてみられるところである。しかし、一方で、貴重な地方の創意が多く、*のしがらみ*の中で埋没してしまったことは少なくない。その*のしがらみ*は、国の各官庁、関係業界、各利害にかかわりのある者、そして、それらを代弁して政治活動をする人達などによってもたらされる。こうした状況に対して、近年になって特区の制度とか、提案募集の制度などが導入されてきたが、こうした制度の導入によっても隘路は抜本的には打開され難い。多くの場合、制度的でなくとも事実上の事前調整の過程があつて、その段階で折角の知恵も挫折を余儀なくされる。筆者がかつて、スウェーデンのフリーコミュニケーション制に関心があつて、我が国でも類似の制度を導入できないかと提言したことがあつた。これが第三次行革審で話題になつた「パイロット自治体の制度」であるが、組上に載るや否や多くの消極的見解が出され、大幅な修正を強いられ、骨抜きになり、結局、制度改正は行わないで運用だけを見直すという「地方分権特例制度」（パイロット自治体制度）となつた。この「地方分権特例制度」で地方の創意が活かされたといった評価は聴いたことがない。

(三) 戦後の地方自治制度七〇年の歴史の中で、地方自治に関係する多くの改革が進められてきたことは事実であるが、それでは今日地方自治が充実強化され、地方分権が進んできているという実感のある者がどれだけいるだろうか。筆者も疑問を持つ一人である。何故か。それは多くの改革があつても、中央集権の*の岩盤*を崩すような改革や、地方自治の*の地平*を広げるような改革は、機関委任事務制度の廃止を除けば、ほとんどなかったと云つても決して過言ではない。ここで、「地方自治の*の地平*を広げるような改革」（筆者の造語であるが）とは、例えば、「立法権の分権」あるいは「立法権の共有」、「国が地方公共団体と協議することを一般的制度として国

に義務付ける」などが考えられる。個々の改革について、近年の都市計画決定における改革、農地転用許可等の改革、地方版ハローワークに関する措置など、地方自治の充実強化、地方分権にとって大きな意義を有する改革が実現したことは認められる。ただ、留意すべきことは、こうした個別分野についてみれば大きな改革であっても、全体的な地方自治の充実・強化、地方分権の実現の評価とは直ちには結びついていないことである。つまり、ミクロの改革の積み重ねがあっても、マクロの改革になることには必ずしもならないのである。

どのような改革が「中央集権の〳〵岩盤を崩す〳〵改革」や「地方自治の〳〵地平を広げる〳〵改革」になるのか、筆者の考えるところを、紙幅の関係もあるので、項目だけ掲げておく。

- (1) 国と地方公共団体との真の役割分担の確立
- (2) 国庫支出金の一括交付金化
- (3) 地方財源の構造的転換
- (4) 立法の分権化・共有化
- (5) 地方自治の防衛的保障
- (6) 地方公共団体が課す義務の履行確保
- (7) 国の政策に対する地方の有効な参画の確保

## 五 憲法改正論議における地方自治条項の改正について

地方自治法施行七〇年を経ても、憲法の地方自治の理念の実現に対して、*「宿題が終わっていない」*ということと考えれば、その*「宿題を終える」*ことに対して抵抗勢力が根強いことを物語っている。このことに鑑みれば、憲法の地方自治条項の改正が地方自治の充実強化や地方分権にとって好ましい方向になるという保障は必ずしもない。地方自治の充実強化や地方分権の推進に潜在的にでも好意を持っていない勢力は、憲法の改正の機会に、地方自治の充実強化や地方分権の推進を抑えるような文言を盛り込むようなことを意図することが考えられなくもない。憲法の地方自治条項の改正に当たっては、このことに十分に留意しておかなければならないと思う。

(一般社団法人地方公務員共済組合協議会会長)