

地方分権一括法の成立

佐藤文俊

—

平成二年七月八日、「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」、いわゆる「地方分権一括法」（以下「一括法」という。）が参議院本会議で可決、成立した。この法律は、平成五年六月の衆参両院における「地方分権の推進に関する決議」に始まる第一次地方分権改革の到達点をなすものといつてよいだろう。

私は、当時自治省の地方分権推進室長としてこの法律の立案、国会審議等に携わった。もう二〇年近くも前のことであり、記憶も薄れてきているが、当時の様子や印象深いできごとを記してみたい。

平成一〇年四月、地方分権推進室長を命ぜられた私は、三年近く総務部長として勤務した山梨県を離れ、自治省に復帰した。

この時期は、平成五年六月の衆参両院における決議、平成七年五月の地方分権推進法の成立、同年七月の地方分権推進委員会の発足等を経て、同委員会が平成八年一二月から平成九年一〇月にかけて四次にわたる勧告を出しており、いよいよその勧告を実施に移すときに当たっていた。地方分権推進室（以下「分権室」という。）は、いわゆる霞が関というタコ部屋（大がかりな法律や制度の創設、改正をするときに、臨時に人材を集めて集中的に作業を行わせるための組織）であり、その使命は、地方分権推進委員会の勧告を最大限に尊重して地方分権推進計画を策定すること、そしてそれを実施するために必要となる地方自治法の改正を中心とする法律案を作成し、成立させることであった。

分権室は私が着任する前年に設置されていたものであり、既に地方自治法の改正について検討を開始していた。平成一〇年四月時点のメンバーは、私を室長とし、課長補佐が赤穂敏広、山口英樹、齋田陽介（茨城県より出向）、古田孝夫（裁判所より出向）、主査が本間和義、長谷川孝、事務官が上坊勝則、藤井比早之、折原亮（千葉県より派遣）、石原智弘（姫路市より派遣）の諸君であった。その後、平成一一年七月に一括法が成立し、実質的にその使命を終えるまでに、主査坂越健一、事務官橋本桂芳（富山県より派遣）の両君が加わった。これを、

伊藤祐一郎課長をはじめ山崎重孝理事官、田谷聡課長補佐等を中核とする行政局行政課が全面的にバックアップするという体制で作業が進められることになった。また、行政局長等を歴任しこの問題に深く関与されてきた松本英昭事務次官が直接陣頭指揮をとられた。

私が着任して間もなく平成一〇年五月二十九日に地方分権推進計画を閣議決定することになるのだが、率直にいつてこの間の記憶はあまり鮮明でない。分権室が前年末に地方自治法の改正素案を作成し、各省庁に示してそれぞれの所管法律の改正の検討を促していたこともあり、省庁間で厳しく対立する内容もそれほど多くはなかったからではないかと思う。また、私個人としては、当時全国的に広がりを見せていた公費の不正支出の処理やオウム真理教事件の後始末など現場の問題に忙殺されていた山梨県時代から、一転して膨大な法律改正を担当するということで、あれこれ悩む余裕も無くただただ必死で取り組んでいたことにもよるのかも知れない。

三

地方分権推進計画を閣議決定した後、いよいよ法案化作業にとりかかる。計画は冒頭で、「法律改正により措置すべき事項については、所要の法律案を平成一年の通常国会に提出することを基本とする」と定める。いわばおしりが切られたのであるが、概ね八〜九か月の時間があることから、まあ何とかなるだろうと楽観的な気持ちでいた。地方分権推進委員会の四次にわたる勧告とそれを最大限に尊重してとりまとめた地方分権推進計画は相当詳細に法律改正すべき内容を記述しているので、それを忠実になぞって法文化することは、それほど難しい

こととは思わなかったのである。ところがこれが甘い考えであることはすぐに認識させられることになる。勧告や計画に記述された表現は、そのまま法文化するには適當でないものが多く、ことばひとつひとつを丁寧に法律的になじむものとするものが求められた。また記述された内容について、立法技術的な観点や制度間の整合性を確保する観点から必要な調整を行うことは避けられなかった。さらに、勧告、計画の段階では必ずしも明らかでなかった点については、合理的解釈を加えて補足することも必要な場合があった。

特に検討にかなりの労力と時間を要した地方自治法の条文を掲げる（これらの規定の検討の経緯については、その詳細を「自治研究」（第七五卷第一二二号、第七六卷第一、二、三、五、七号）に寄稿しているので興味のある方はご覧いただきたい）。

- ・ 国と地方の役割分担のあり方に関する第一条の二の規定。
- ・ 第一条の二第二項に定める国の配慮義務の趣旨を更に敷衍する第二条第一項から第一三項の規定。
- ・ 機関委任事務制度の廃止に関し、個別法に定める事務を機関委任事務でなくするための一括法附則第一五九条の規定。
- ・ 普通地方公共団体の権能を定める第二条第二項の規定。
- ・ 法定受託事務の定義を定める第二条第九項の規定。
- ・ 法定受託事務を網羅的に定める別表。
- ・ 法定受託事務にも条例制定権が及ぶとする第一四条第一項の規定。
- ・ 関与のうち自治事務に対する是正の要求を定める第二四五条の五の規定。

・係争処理手続きを定める規定。

・条例による事務処理の特例を定める第二五二条の一七の二から第二五二条の一七の四の規定。

内閣法制局の審査が本格化した秋口以降の日々は次のようなものであった。室長以下分権室の全員で侃々諤々の議論をして条文案を取りまとめる。課長補佐以下で内閣法制局に持ち込み、説明する。内閣法制局参事官のあらゆる角度からの厳しい質問、指摘を受ける。分権室に持ち帰り、議論を重ね、答えを用意し、再び内閣法制局に持ち込む。いつ果てるとも知らぬ繰り返しの毎日。秋から冬へと季節が移りゆく中で、分権室のメンバーは、それぞれ粉骨砕身、昼夜兼行で作業に没頭した。

内閣法制局で法案の審査を担当したのは、私と自治省同期入省の松永邦男参事官であった。タフな頭脳と体力、法律に関する深い学識を備えた人であり、憲法上の論点まで含めて法制的な詰めがしっかりとできたのは、まさに松永参事官のお陰といえる。時に分権室の課長補佐たちは、松永参事官の指摘が高尚すぎて、なかなかその真意を理解できないこともあったようだ。夜、内閣法制局から帰ってきて議論しているのを聞いてみると、どうも松永参事官の発言の意味を巡って延々と議論している。つい私は「質問の意味が分からないんじゃない、答えの書きようもないだろう。わかるまで帰ってくるな。」と指示する。しばらくのちに松永参事官から電話があり、「君のところの人たちは最近素直じゃないんだよね。どういう意味ですか、と何度も何度も聞いてなかなか帰らない。何とかならないの。」との話であった。

法定受託事務の別表を巡るやりとりも忘れ難い。当初法定受託事務は個別法ではなく地方自治法においてその区分を行うという考えがあり、法定受託事務の創設的な別表を地方自治法におくことが検討された。結果的には、

個別の事務を規定する当該法律において区分することとしたため、仮に地方自治法に別表をおくとしても確定的な意味しかもたないものになる。それでも設けることが必要か、適当かという議論である。法文化の作業も終盤を迎え、時間との競争という面も出てきた頃のことである。松本事務次官が別表の作成を強く主張された。私たち分権室のメンバーは、法的な意義に乏しいこと、一覧表を作成して公表するなどの代替案もありうること、何よりも別表作成には更に数週間の作業が必要となり一括法案の国会提出が期限に間に合わなくなるおそれがあることなどを理由に再考をお願いするが、頑としてきいてくれない。行政課の山崎理事官が「死人が出ます」と泣き落としの援護射撃をしてくれたがそれも不発に終わる。日を変えて何回かやりとりするもらちがあかず、意を決して事務次官室にはいり「それは職務命令ですか？」と問うたところ、松本事務次官は一瞬の間ののち「そうだ。」と答えられた。私の長い公務員生活の中で、この種の問いを発したのは後にも先にもないことであった。

法文化作業の中で、私の大学時代の恩師である行政法の塩野宏先生（東京大学名誉教授）にたびたび教えを乞うた。先生には、作業にとりかかったはじめの頃、「機関委任事務制度をめぐっては、戦後研究者や実務家がどれだけ多くの論文を書いたかわかっていますね。あなたは、それらをすべて反古にする制度改正をやるうとしているんです。その重さを自覚してくださいね。」という激励をいただいた。まさに身の引き締まる思いであった。また、のちに作業の難しさ、厩大さに圧倒されそうになった私が思わず弱音を吐いたときには、「あまり完璧なものを作られると、私たち研究者が論文を書く余地がなくなるんです。食いぶちを残しておいてくださいね。」という言葉もいただいたものである。

四

こうしてようやく一括法案ができあがり、平成一一年三月二六日に閣議決定、同三月二九日に国会に提出された。

一括法案は、地方分権推進計画に盛り込まれた事項の中で法律改正を必要とするものを一括してとりまとめ、一本の法律の形で実現しようとするものであった。地方自治法をはじめ本則における改正法律だけで四七五本を数え、法律案本文、いわゆる改め文で一二〇〇頁余、新旧対照条文等を合わせると全体で四〇〇〇頁（四分冊）にも達するかつてない規模のものとなった。ちなみにあまり意味のあることではないが、この四〇〇〇頁（四分冊）を積むと厚さ一八・四cm、重さ八・八kgになり、これが国会審議のときにひとりひとりの議員の席におかれている様は、一種壮観であった。

一括法案の国会提出後まもなくのある日、松本事務次官のお供をして橋本龍太郎前総理大臣に報告に伺ったことがある。風呂敷に包んだぶ厚い一括法案をかかえて個人事務所を訪問した。松本事務次官が一括法案四分冊を前総理大臣にお見せし、これまでのご指導に感謝する旨申し上げたところ、前総理大臣は、「ほう」と嘆声を発せられるとソファーからすつと立ちあがって私たちにむかい深々と頭を下げられた。帰り際に、持ち帰るために一括法案を包みなおそうとすると、前総理大臣が「よければ置いて行ってくれないだろうか。しばらくながめていたいから。」とおっしゃったので、そのままにして辞去した。なかなかよい気分であったことを覚えている。

一括法案は、当時も、ひとつの大きな課題であった中央省庁の再編に係る関連法案とともに、国会に特別委員会が設置されて審議されることになった。五月一三日衆議院本会議において趣旨説明およびこれに対する質疑が行われた後、「行政改革に関する特別委員会」に付託、同委員会における質疑、公聴会等を経て、六月一日日本会議において可決した。参議院においては、六月一四日本会議で趣旨説明及びこれに対する質疑が行われた後、「行財政改革・税制等に関する特別委員会」に付託、同委員会における質疑、公聴会等を経て、七月八日本会議において可決、成立した。

国会における審議は、月曜日から金曜日まではほぼ毎日、原則として朝九時から夕方五時まで行われ、衆参両院あわせて一三五時間余にも及んだ。国会審議中は、課長補佐を中心に翌日分の質問と行方を行う。夕方ぐらいから順次判明していき、夜の九時か一〇時頃にひととおり出揃う。判明した分から課長補佐たちが答弁を書き出す。私が内容を見て直しを入れ、行政課長に確認してもらう。何十問という数になるので、これが終わるのが夜中の二時か三時頃。それから帰宅し、二―三時間の仮眠をとり、再び登庁し、早朝の大臣、官房長官等へのレクチャーを行う。その後、朝九時から夕方五時まで委員会審議に同席。夕方からまたこの繰り返しとなる。月曜日、火曜日ぐらいは、まだ元気がいいものの、みるみるへばってゆき、金曜日などは国会の階段を一階分あがるのにも難儀するような有様であった。

国会の質疑は、一括法案の内容を反映して、極めて広い範囲におよび、専門的な法律論が展開されることも多かった。一括法案の国会提出から衆議院の審議が始まるまで一か月半の期間があったので、その間審議に備えて周到に想定問答を準備していたつもりだったのだが、現実の審議では、予想もしなかったような質問や、微妙な

ニュアンスの質問なども多く、準備していた想定問答では十分には対処しきれなかった。バッティングセンターでマシンの球を打つのと、本番の試合で相手方ピッチャーの生きた球を打つのとの違い、とでもいおうか。

国会審議のときの自治大臣は野田毅衆議院議員であった。当時野田大臣が所属されていた政党が政府委員の廃止を提唱していたこともあったと思うが、ほとんどすべての答弁をご自分でされた。地方分権の理念、哲学から個別の改正事項に係る細かい法律論に至るまで膨大な内容を自家葉籠中のものとされ、自在に答弁されていたと思う。さすが政策通との評価の高い大臣と、私たちはただただ感心してやりとりを見つめていたものである。野田大臣は、私たちの準備した答弁資料にはない、ご自身のことばで語られることも多かった。特に印象深かったのは「(この改革は)小さな一歩のように思われるかもしれませんが、鉄道のレールのポイントの切りかえみないなどところがありまして、これが将来に向けて非常に大きな意味を持つ踏み出しであるというふうに私は考えております。」という答弁であり、一括法案の性格、意義を見事にひとことと表現されていると思う。

五

前記の自治研究への寄稿の中で、私は、地方分権推進の意義とその全体像、一括法の成果、今後の課題について述べた。少し長いが当時の問題意識がわかるので、以下にその概要を紹介する。

「戦後五〇年を経て、現在のわが国は、政治、経済、社会の広範囲な分野にわたって構造改革が求められている。国、地方を通ずる行政の基本的システムを転換し、自主、自立の真の地方自治を確立することを目指す地方分権

の推進は、その一環をなすものであり、極めて多くの課題を含んでいる。今回の一括法の制定をもってそれらがすべて達成されたということはできず、今後更に山積する課題に取り組まなければならない。課題の全体像を国、地方公共団体、住民の三者を視野に入れ、三つの観点から整理してみる。

第一に、国と地方公共団体との新たな関係の構築である。国と地方公共団体との適切な役割分担と国のコントロールの縮小がキーワードといえる。一括法により、役割分担の基本の明確化、権限移譲の推進、機関委任事務制度の廃止と関与の抜本的見直し、必置規制の廃止、緩和等が実現された。これは制度的に大きな前進であり、国と地方公共団体との基本的な関係を転換する基礎は築かれたというべきである。役割分担の原則に沿った更なる権限移譲や法令の大綱化、枠組法化等立法的コントロールの縮小が今後の行政制度面の課題である。同時に、財政制度面のコントロールの縮小も必要である。国と地方の税財源配分のあり方を抜本的に見直し、地方税の充実拡大を図るべきである。

第二に、地方公共団体の体制の整備である。地方公共団体は分権型社会の担い手としてふさわしいものでなければならぬ。まずは、市町村の合併が避けることのできない課題となる。その延長線上には都道府県のあり方も問われることになる。地方公共団体の内部の問題としては、議会の活性化が強く求められており、議会の組織・運営のあり方、議員の身分や処遇など検討すべき課題は多い。また、人材の育成・確保、行政評価・政策評価制度の導入も重要である。

第三に、住民自治の充実である。一括法による改革は主として団体自治の拡大にかかわるものであるが、地方分権の成果を住民が主体的に享受できるようにするためには、地方公共団体と住民との関係を問い直し、真に住

民自治が機能するような方策を工夫することが必要である。この分野の課題としては、まず、様々な新しい住民参加の手法が開発され導入されることである。計画策定過程への参加、行政評価・政策評価への参加、パブリック・コメント制度の導入など参加の分野を拡大するとともに、インターネットの活用等により参加の手段の多様化を図ることも必要である。また、間接民主制の補完として、直接請求制度の見直し、拡大や住民投票の制度化、NPO、NGOなどとの連携、協働、より小さな単位、コミュニティレベルでの住民組織の育成、活性化、情報公開制度の導入、充実などが検討されるべきであろう。これら住民自治の充実にかかわる課題は、必ずしも法律制度がなければ取り組めないというものではないし、逆に一律的な制度化が地方公共団体の柔軟な対応を阻害することのないように慎重な配慮が必要である。それぞれの地方公共団体がそれぞれの実情を踏まえて創意工夫していくべき余地の大きい課題であり、地方公共団体の自らの努力が期待されている。」

当時考えられる課題を網羅し、整理してみたものである。一括法の成立から二〇年近くが過ぎたが、この間、第二次地方分権改革ともいうべき様々な取り組みが行われた。ひとつひとつは掲げないが、右に示した諸課題の中で実現されたものは多い。このような長年にわたる関係者の努力の結果、今日、地方分権は相当のところまできているといつてよいのではないかと思う。地方分権推進の努力を止めてよいというのではない。政府の地方分権推進本部においては、平成二六年から提案募集方式が導入され、地方からの提案を受けて、事務権限の移譲、義務付け・枠付けの見直し等が毎年進められている。中央集権に向かう力が常に働いていることを思えばこうした努力は営々と続けていかなければならないと思う。そのうえで取って代わりたいのだが、今は大きな制度改革の時代というよりも実践の時代ではないか。少子高齢化の進行、人口の減少という極めて難しい社会情勢に直

面する中で、地方創生が内政上の最重要課題と位置づけられている。どのようにして地域が生き残り、活力・魅力ある地域づくりを進め、住民福祉の向上を図っていくのか。今こそ、この二〇年間の地方分権推進の成果、それがもたらした地方自治の力を最大限に発揮すべきときではないか。そういう思いを深くしている。

（株野村総合研究所顧問）