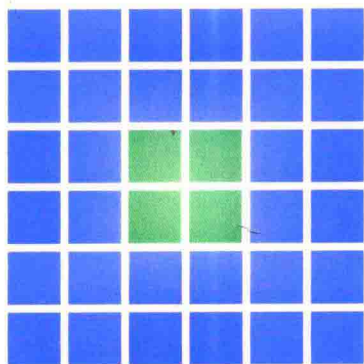


地方分権

新藤宗幸

*Iwanami
Textbooks*

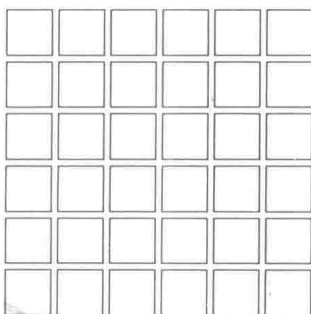


岩波書店

地方分権

新藤宗幸

*Iwanami
Textbooks*



岩波書店

新藤宗幸 (しんどう むねゆき)

1946年神奈川県生まれ

中央大学大学院修士課程修了後、東京市政調査会研究員、
専修大学法学部助教授をへて

現在一立教大学法学部教授

専攻一行政学

著書一『福祉行政と官僚制』(岩波書店, 1996年)

『財政破綻と税制改革』(岩波書店, 1989年)

『行政指導』(岩波新書, 1992年)

『行政ってなんだろう』(岩波ジュニア新書, 1998年)

『市民のための自治体学入門』(ちくま学芸文庫,
1996年)

『日本の予算を読む』(ちくま新書, 1995年)

地方分権

岩波テキストブックス

1998年5月25日 第1刷発行

著者 しんどうむねゆき
新藤宗幸

発行者 大塚信一

発行所 株式会社 岩波書店
〒101-8002 東京都千代田区一ツ橋 2-5-5

電話 案内 03-5210-4000

印刷・理想社 カバー・錦印刷 製本・桂川製本

© Muneyuki Shindo 1998
ISBN4-00-026014-6 Printed in Japan

〔R〕<日本複写権センター委託出版物> 本書の無断複写は、著作権法上での例外を除き、禁じられています。本書からの複写は、日本複写権センター(03-3401-2382)の許諾を得てください。

地方分権

はしがき

日本国憲法には第8章に地方自治が定められながらも、戦後日本の中央—自治体関係は、高度に集権的であるとされてきた。集権性がいわれる理由は数多く存在する。直接公選で選出された自治体の首長を中央各省大臣の地方機関とする機関委任事務、それと密接に関係している補助金や必置規制の多さばかりではない。中央各省の地方機関を通じた直轄事業や公団・事業団などの事業が展開され、自治体の行政や財政を誘導してきたためでもある。

このようななかで、1995年5月に地方分権推進法が制定され、それにもとづき地方分権推進委員会が設置された。地方分権推進委員会はこれまで4次にわたる勧告を首相に提出した。そこでは、戦後の中央—自治体関係の集権性を象徴するとされてきた機関委任事務制度の廃止が勧告されたばかりか、中央各省の自治体にたいする関与に一般的なルールを設けることや、両者の紛争を審査する国地方係争処理委員会の設置が提示された。これらの勧告は、中央と自治体との関係を、主従の関係から対等な関係に移行させようとするものである。近々、憲法と同日に施行された地方自治法には大きな改正が加えられよう。この意味で日本の中央—自治体関係には、戦後50年余にしてようやく集権体制から抜け出す道筋が、法制度上に切り開かれた。

とはいえ、50年余にわたる体制は、さまざまなオリを堆積させてきており、機関委任事務制度が廃止されたからといって、それで自治体が住民に身近な総合的な地方政府になるわけではない。中央—自治体を貫く行政や財政の体制には、まだまだ多くの改革すべき点が残されている。そればかりか、集権体制が自治体側に中央への依存指向を生み出しつつ強めてきたのも事実であり、地方分権への道筋を確実なものとするため

にも、この依存指向を自治体から払拭する必要がある。

この本は、中央—自治体関係の転換期にあたって、地方分権とはいったい何であり、どのような条件に支えられるべきなのかを解説したテキストであり、大学で地方自治論や行政学を学ぶ学生、地域のさまざまな問題の解決に取り組み自治体行政の自立を追求する市民や職員の方々に役立つならば幸いである。

わたしは1996年10月から12月までNHK人間大学で「地方分権を考える」を講じた。その際に同名のテキストが出版された。だが当時は地方分権推進委員会の第1次勧告もだされていなかった。この本は人間大学のテキストを原型としているが、その後の経緯を踏まえて大幅に加筆しほぼ書き下ろしに等しくなった。

この本は岩波書店編集部の佐藤司さんの熱心なアドバイスにささえられて出来上がった。感謝の意を表したい。

1998年4月

新藤宗幸

岩波テキストボックス

A5判並製

政治学入門	阿部 齊 (放送大学教授)	本体2000円
二十世紀の政治思想	小野紀明 (京都大学法学部教授)	本体2000円
西欧政治思想	田中治男 (成蹊大学法学部教授)	本体2000円
EUの政治	田中俊郎 (慶應義塾大学法学部教授)	本体2200円
地方分権	新藤宗幸 (立教大学法学部教授)	本体2000円
刑法原論	内藤 謙 (創価大学法学部教授)	本体2000円
開発経済論	原洋之介 (東京大学東洋文化研究所教授)	本体2000円
農業経済学	荏開津典生 (千葉経済大学経済学部教授)	本体2000円
国際通貨システム	山本栄治 (甲南大学経済学部教授)	本体2200円
アメリカの経済	春田素夫 (日本大学経済学部教授) 鈴木直次 (専修大学経済学部教授)	本体2200円
日本語概説	渡辺 実 (京都大学名誉教授)	本体2200円
日本語史要説	渡辺 実 (京都大学名誉教授)	本体2000円
言語表現法講義	加藤典洋 (明治学院大学国際学部教授)	本体2100円
教育方法学	佐藤 学 (東京大学教育学研究科教授)	本体2000円

—岩波書店刊—

定価は表示価格に消費税が加算されます

1998年5月現在

目 次

はしがき

- 1 政治課題となった地方分権 1
 ふるくて新しい課題／地方分権推進法と分権推進の
 枠組み／なぜ急速に政治課題となったのか／ローカ
 リズムとグローバリズムの波／考察の課題と焦点
- 2 どのような地方分権か 13
 流行語と政治／一層制を基本とする大胆な地方分権
 構想／地方主権と連邦制構想／道州制と九州府構
 想／地方分権は「遠い地方政府」でよいだろうか／
 府県一市町村制のもとでの地方分権／「多様な分
 権」と「統制のとれた分権」／中央政府のリストラ
 ラ、自治体のリストラ／中央政府と地方政府の対等
 な関係
- 3 戦後地方制度改革の実際 29
 明治近代化と地方制度の特徴／戦後改革のなかの地
 方自治／戦後改革の裏面／条例制定権とその制約／
 シェアアップ税制改革／神戸勧告とその挫折
- 4 高度経済成長のもたらしたものの 45
 占領の終結と戦後改革の見直し／地方財政平衡交付
 金制度の廃止と地方交付税交付金制度／不安定な府
 県制度／高度経済成長と新中央集権体制／工業化と
 「中央に直結した地方自治」／公害・都市問題と「革
 新自治体」の叢生／「革新自治体」の政策実験－そ
 の1／「革新自治体」の政策実験－その2

5 「地域の自立」の追求…………… 63

進行した自治体の政策実験／「地方の時代」の提唱／財政再建と自治体への統制強化／オール与党体制の強まりと自治体間政策格差／「地域の自立」と自治体の取り組み／「民間活力」による開発と地域の対応／自治体外交の展開

6 地方分権推進委員会の勧告…………… 79

地方分権推進委員会の基本的スタンス／上下関係を前提とする中央の関与／機関委任事務の廃止と新たな事務分類／機関委任事務から自治事務へ／機関委任事務と法定受託事務／機関委任事務から直接執行事務へ／必置規制の緩和と廃止／協議・関与のルールと第三者機関

7 公共事業はだれのものか…………… 103

阪神・淡路大震災の教えるもの／巨額の予算をもつ公共事業／機関委任事務と公共事業——河川・道路／法定受託事務と河川・道路管理／事業間の調整を欠く割拠的な公共事業／分野別シェアの固定化と政治・行政スキャンダル／公共事業の地方分権改革と行政改革

8 土地利用規制とまちづくり…………… 121

「建築の自由」と都市／都市計画法の枠組み／だれが都市計画を決定するのか——きびしい規制の意味／割拠的な土地利用規制／自治体の試みと法令の壁／1992年の都市計画法の改正／地方分権推進委員会の勧告と土地利用／「計画なければ開発なし」への道程

9	高齢化社会と地域福祉のゆくえ	137
	急速な高齢化と要介護者の増大／地方分権改革のさ きがけ／福祉8法の大改正と市町村重視の原則／分 権改革に残る集権性／ゴールドプランと市町村行 政／総合的地域保健・福祉行政への基礎条件／公的 介護保険制度の新設／公的介護保険と地方分権	
10	問われる自治体の自己点検	157
	「知識の分権」と政策法務／説明責任と自治／監査 委員制度の改革／行政手続きの透明性と公開	
11	市民の政治参加を豊かに	171
	二元的代表制への「安住」／地方議会の閉鎖性と自 己改革／限定されている住民の政治参加／住民投票 制度と意思決定／定住外国人住民の政治・行政参加	
12	地方分権改革に残された課題	185
	関与の緩和から大胆な権限移譲へ／法定受託事務の 次のステップ／補助金改革問題の論点／自治事務・ 法定受託事務と補助金等／奨励的補助金の廃止と一 般財源化／自治体間の政府間関係の再考／自治体連 合制度の活用と政策連合	
	明治以降の地方自治・制度の歩み	201
	重要用語解説	205
	索引	209

1 政治課題となった地方分権

ふるくて新しい課題

「地方分権」という言葉がマスコミをにぎわすようになるのは、1990年代に入ってからである。全国各地で地方分権についてのシンポジウムや研究会などが、自治体や市民団体によって開かれている。1995年5月には地方分権推進法が制定され、同年7月からは首相の諮問機関として、地方分権推進委員会が活動を開始した。同委員会は96年12月20日に、「第1次勧告」を首相に提出し、その後97年10月までに、4次にわたる勧告を行ってきた。地方分権は、いまや時代の流行語でもあるし、行政改革や財政構造改革とならんで、政治が取り組むべき大きな課題とされている。

とはいえ、地方分権は、決して近年に急に浮上した政治課題ではない。第2次大戦後の民主改革にあたって、地方制度の分権的改革は、農地改革や経済改革などとならぶ重要な課題とされた。実際、日本国憲法には第8章に「地方自治」が規定された。それを受けて地方自治法が、憲法と同日の1947年5月3日に施行された。しかし、この地方制度改革は徹底さを欠き、なお不十分と当初からいわれた。

50年あまり前に戻らずともよい。地方分権改革の必要性は、1960年代の後半以降、自治体の首長やその全国組織、地方自治に関心をもつ研究者、一部の政治家から、さまざまな機会に指摘されてきた。しかし、その中心となったのは、自治体革新運動を支えた市民や首長であり、それらは特定の政治的立場からの主張とみなされ、政治の世界に大きな共感を呼び起こすまでにはいたらなかった。

ところが、90年代に入ると一転して、地方分権改革への表立った批判は姿を消し、政治の世界での共通の関心事となった。93年6月には、国会史上初めて、衆参両院において「地方分権の推進」が決議された。93年7月の総選挙では、当時の社会党・公明党・民社党・日本新党などは、いずれも地方分権の推進を掲げた法案要綱を作成し、総選挙で地方分権の実現を訴えた。

この総選挙では、約38年間におよんだ自民党単独政権にピリオドが打たれた。替わって登場した7党1会派からなる細川連立政権は、総選挙での公約にもとづいて地方分権の推進に取り組むことを、首相の最初の所信表明演説で確約した。そして94年には、内閣の行政改革推進本部のなかに、地方分権部会を設け、学識者や各界の代表を専門員に加え検討を開始する。

連立政権の構成は流転するが、94年6月に成立した自民党・社会党（現・社民党）・新党さきがけによる村山内閣は、行政改革推進本部での検討を継続し、同年の12月に「地方分権推進大綱」をまとめた。この内閣での検討と前後して、全国知事会や市長会も地方分権の推進の方向とそれを実現する新しい法律の制定を求めた。村山政権の動きは、これら外部の動きに支えられたものでもある。

地方分権推進大綱を基本として、村山内閣は95年の通常国会に地方分権推進法案を提出し成立をはかった。さきの国会決議もさることながら、国会が「地方分権の推進」と銘の打たれた法律を成立させたのは、史上初のことである。こうして、戦後日本が当初からかかえた地方分権なる課題は、改めて新しい政治課題として脚光を浴び、地方分権推進委員会による具体的改革作業がスタートしたのである。同委員会は、委員7名のもとに地域づくり部会、くらしづくり部会の2部会を構成する専門委員、さらに税財政や事務配分を検討するグループを形づくった参与からなる大規模な審議機関であった。

地方分権推進法と分権推進の枠組み

地方分権推進法の成立は、たしかに画期的なことである。この法律は、「国及び地方公共団体が分担すべき役割を明確にし、地方公共団体の自主性及び自立性を高め、個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現を図ることを基本」とするとの理念を謳いあげている。そして、この理念にもとづいて「地方分権の推進に関する事項を総合的に策定し、及びこれを実施する責務」が、国にあると規定した。

この法律は、地方分権の推進方法を次のように定めた。まず、内閣の諮問機関として、国家行政組織法第8条にもとづき地方分権推進委員会を設置する。委員会は地方分権の推進に関する基本事項を調査審議し、地方分権の具体的指針を内閣に示す。内閣は、委員会の勧告または意見を尊重して地方分権推進計画を策定し、必要な法的・行政的措置を実施に移す。

ところで、地方分権の推進が政治的共通の関心事とされながらも、中央省庁にとってみれば、そのあり方いかんによって、権限・財源・組織に大きな影響がでてくる。中央省庁間の利害は必ずしも一致していないが、地方分権には消極的ないし否定的行動を強めることにもなる。地方分権推進法には、こうした省庁の利害に配慮した要素が残ったのも事実である。

それらを概括しておくとして、第1に、今後の国の責務として、「全国的な規模で若しくは全国的な視点にたって行わなければならない施策及び事業の実施」なる一文が、さりげなく挿入されたことである。法の解釈にもよるが、こうした理由のもとに、河川や道路、港湾の建設をはじめとした大規模公共事業が実施されてきた。それは政治腐敗の温床ともなり、地方分権を必要とする世論の高まりを促す背景のひとつであった。ともあれ、この一文は、公共事業官庁の既得の利益に配慮したものといえる。

第2に、地方分権推進計画にもとづく分権の実施とはいうが、法律は、

この計画に盛り込む事項を明記していない。地方分権にとって重要課題とされている機関委任事務(第2章参照)についても、「整理及び合理化その他所要の措置を講じる」とされたにすぎない。法案の成立直前になって村山内閣は、「その他所要の措置」のなかには、機関委任事務の廃止を含むとの見解を表明したが、地方分権推進計画は内閣の裁量事項であり、その意味で省庁官僚制の抵抗の余地が残された法形式となった。

第3に、地方分権推進法は、5カ年間の時限立法として制定された。したがって法律は、延長されなにかぎり2000年7月には失効する。地方分権推進計画は、早くても99年度にならないと実施に移されない。地方分権推進委員会は、地方分権のための基本事項の勧告にらんで、実施のあり方にも意見を提示できるとされている。だが、法律が延長されなにかぎり、委員会の存立はその根拠を失う。こうした時限立法では、明治近代化以来、100年以上にわたって営々と築かれてきた集権体制に、どれほどのインパクトをもたらすことができるだろうか。これは、法案作成時から疑問視されてきた点である。地方分権に関する法の制定を求めた提言の多くは、根拠となる法律を時限立法とするのではなく、地方分権推進計画を5年ないし7年の時限的なものとして作成し、その達成状況を評価して、第2次・第3次の推進計画を作成・実施するように求めた。このある種の換骨奪胎は見事であるとさえいえる。

このような地方分権推進法の限界ないし欠陥は、この一大政治課題を考える際に、きちんと認識しておく必要があるように思える。とはいえ、それは地方分権の推進が、初めから堅い壁に阻まれていることを、必ずしも意味するものではない。地方分権推進計画の中身、時限立法の延長などは、この法律によって作られた地方分権推進委員会の活動に期待するだけでは、およそ意味をなさない。ひろく社会的レベルで、地方分権改革がなぜ必要とされているのか、またそれがいかなる社会を築くものなのか、という必要性と将来ビジョンが共有されるか否かが、問われているのである。

なぜ急速に政治課題となったのか

地方分権改革にたいする表立った異論は、いまや姿を消している。実際、地方分権の語感には、民主主義政治体制の深化といった意味が伴っているように、明らかに国家権力の強化を主張してきたと思える政治家までもが、地方分権の推進を訴えている。ふるくからの地方分権論者には、なぜあの政治家、集団までが地方分権の推進を提唱するのか、いぶかり戸惑ったかもしれない。こうした状況を「混声合唱としての地方分権」と表現する人もいる。

なるほど、地方分権に込められた意味が、同じかどうかは吟味されなくてはならないし、それを通じてどのような地方分権改革が望ましいのか、熟慮してみるべきだろう。「混声合唱」に戸惑うのではなく、「混声」の生じる意味が考えられるべきである。それについては第2章以降で考えていく。その前に、なぜ、近年になって地方分権を求める声が急速に高まったのかを、振り返っておこう。それは、次の4点に要約してよいだろう。

(1) ポスト近代化と地域の多様さ

近代国家としての日本が追求してきた目標は、先進経済国に「追いつけ・追い越せ」であった。この目標は、戦後日本においても軍事的覇権の追求こそ否定されたものの、基本的に変わらなかった。多くの発展途上国の政治・行政構造にみられるように、この目標を効率的に追求するには、中央政府の官僚制に権限を集中して政策や事業を企画し、一元的に実施するのが近道である。

実際、戦後日本の経済発展は、一方において業界ごとの保護法(業法)を制定し、官僚制に仕切られた市場をつくり上げてきた。市場への参入規制にはじまり、製品の質と価格、製造施設、さらには企業の役員までが、許認可のもとにおかれた。しかしそれは、官庁の一方的規制ではなく、官庁と業界との一種の利益共同体をつくり上げるものであった。企業は業界内でシェアを拡大することはできなかったが、なんらかの理由

によって経営不振に陥れば、監督官庁による補助や融資によって助けられたのである。

他方で、各省庁は、経済発展のための条件整備にむけて、自治体の事務・事業を、機関委任、補助金、政府融資などによって統制するとともに誘導してきた。土地利用規制による統制やコンビナート建設のための補助金や融資などは、その典型といえよう。また、経済発展に伴って生じる社会の歪みについても、かぎられた範囲で一元的に対応してきた。経済発展のために必要とされた中央集権体制は、さらにその過程において強化されてきたのである。

なるほど、この体制によって、日本は「追い付き型」近代化を果たしたばかりか、GDP(国内総生産)などのマクロの経済指標でみるかぎり「経済大国」となった。だが、この目標の達成とともに、ふと足元をみるならば、地域間の経済水準は格差をひろげていたばかりか、一見繁栄を謳歌する地域においても、社会資本は貧弱である。

「豊かさとは何か」が80年代末に問われだす。「豊かさ」を実感できないのは地域の生活・経済を市民が決定できないがためであるとみなされた。つまり地域デモクラシーの機能不全と表裏をなす問題である。中央集権体制の近代化への貢献を評価しつつも、ポスト近代化時代に到達した現在、政治・行政の集権システムを改革し、地域のことを地域で決めるシステムの構築が、求められたのである。

(2) 高齢化社会の到来

日本の近代化は、人口の年齢構成面で見ると若年層に裾野をひろげたピラミッド型のそれに、支えられてきた。だが70年代後半以降、急速に高齢化が進行している。日本が国連統計にいう「高齢化した社会」(65歳以上人口が全人口の7パーセントに達した段階)に入ったのは、1970年であり、95年には14パーセントを超えた。

ところで、従来の社会福祉行政は、特定の階層を集権的に選別したうえで、金品の給付や施設への入所措置をとるものであった。だが、同じ

高齢化といっても65歳以上人口が依然7パーセント程度のところもあれば、すでに40パーセントを超えているところもある。このような状況の出現は、集権的に基準を設定したサービスの提供を不可能とする。しかも、高齢化が誰しにも避けられない問題であるとき、地域社会での年齢を越えた連帯の輪が作られていなくてはならない。ここからも、生活に最も身近な政府である自治体の役割の強化が、必要とされるのである。

(3) 政治改革としての地方分権

1980年代末から90年代初頭にかけて次々と政治スキャンダルが噴出した。なかでも、金丸信・元自民党副総裁の土建業界との癒着に発する巨額脱税事件は衝撃的であった。もちろん、問題の基本は政治家のモラルにある。だが、近代化を果たし終えたにもかかわらず温存され、さらには肥大した集権体制が、長期政権の継続とあいまって政治腐敗の温床となったのは、否定できない事実だろう。巨大な公共事業が集権的に決定され、有力政治家が事業の展開箇所の決定や請負業者の選定にまで介入する。そして選挙区である地元からは票を、業者からは政治資金を調達する。政治改革は、政治資金の規正や政治倫理の確立、選挙制度改革に限定されないのであって、地方分権改革が、政治改革の有力な支柱とされねばならないと認識されたのである。

(4) 内政重視型中央政府の限界

中央政府主導の近代化は、いやおうなく内政重視型となる。地域社会のこまごまとした事項にまで中央省庁は介入する。その結果として、国際社会の変動に的確に対応できなくなる。発展途上時には、それも致し方ないとしても、国際社会にそれなりの重みをもつ国となった時点では、決して好ましいことではない。国際社会において日本がどのように生きるべきかについては、多くの論争があるし、また大いに議論されるべきである。だが、その前提として中央政府は、国際社会の情報や動きを的確に把握しつつ、政策をつくり出さなくてはならない。