

日本の地方分権 —地方分権は終わったのか—

光多 長温*

1. はじめに

地方自治とは、地域・地方の運営について、地方の住民の意思に基づき行うことをいう。地方自治は民主主義の理想に近い政治であり、住民が直接政治に参加して民主主義を実践・学習できる場であることから、「民主主義の学校」とも呼ばれる。民主主義にはコストがかかるし、非効率的な面があるともされるが、運用の仕方によってはコスト安かつ効率的な場合もある。これはコストや効率性の基準・考え方によるものであろう。特に、住民の生活満足度を成果基準とすると地方自治の方が結果的にコスト安、効率的な場合がある。

地方自治とは国による統治に対立する側面を有しており、住民自治と団体自治の二つの概念を持つ。住民自治は「地方自治はその地域社会の住民の意思によって行われるべき」という概念であり民主主義的側面が強く、団体自治は「地方自治は国（中央政府）から独立した地域社会自らの団体（組織・機関）によって行われるべき」という概念であり自由主義的側面（地方分権的側面）として捉えられる¹。

地方自治の類型としては、イギリスやアメリカなどで発達したアングロ・サクソン型（分権・分離型）とフランスなどで発達したヨーロッパ大陸型（集権・融合型）があるといわれる[4]。わが国では1990年代の地方分権の熱気はどこにいったのであろうか。他方、中央集権主義のイメージが強いフランスでは1990年代以降、地方分権が形成され、イギリスでもイングランドの地方分権が進展している。逆に、日本では近年地方分権への逆の動きが多い。これはなぜであろうか。以下、わが国の地方分権の推移、この地方分権停滞、逆噴射の背景を考えてみたい。尚、以下の論旨の大部は、有馬晋作（前宮崎公立大学学長、現鹿児島大学客員教授）著「地方自治全史」2025年10月 筑摩書房による。氏の地方自治への造詣と経験と熱意に謝するものである。

*当財団理事長

¹ 日露戦争後の地方改良運動においては、地方自治とは自主独立の地方自治ではなく、国家目的を自発的に受け入れ、国家財政に負担をかけない自立性を意味していた。現在でもなお、地方自治にこの側面が残っている。論者は「新たな公」にもその側面があると感じる（議論があるところであろう）。

II. 地方分権改革の推移

1. 戦前の地方自治

江戸時代は、地方分権であった。全国 300 近くの藩が存在し、人の移動が制限され、藩単位で経済振興が図られていた。明治維新後に、廃藩置県が行われ、明治政府は富国強兵のため、中央政府主導型の地方制度を構築した。

西南戦争後の明治 10 年代は、憲法や会計法等わが国の政治行政の骨格となる制度が議論され制定されていったが²、その中の一つが地方自治制である。

そもそも、世界の地方自治制度は大きくアングロサクソン型とヨーロッパ型とに分かれる。アングロサクソン型は、国と自治体との権限分担は制限列举され、国や地方が行政サービスを行う場合に自治体とは別個に行政の下部機関等様々な主体が提供する。一種の契約関係にあると言っても良い。これに比べて、ヨーロッパ大陸型の地方自治は、自治体を地域の総合行政主体と位置づけ、自治体の権限は（制限列举ではなく）概括例示され、国や州等はその事務を自治体またはその長に委任して執行する包括授權型となっている³。そして、国と自治体とが共同して事務事業を執行する「融合型」が基本となる。また、ヨーロッパ大陸型では内政の総括官庁としての内務省が存在し、地方自治体警察や地方自治制度を総合的に所管する内務省が存在するが、アングロサクソン型では存在しない。

日本は、行政法等はドイツをモデルとしてヨーロッパ型を採用した。即ち、1888 年に自治を重視した市町村制、次いで 1890 年、府県制・群制が公布された。県知事は国の役人が任命され、市の執行機関は合議制の参事会（市長と助役および名誉職参事で構成）で、町村の執行機関は町村長であり、市長は市会が推薦する三人の候補者の中から内務大臣が選任し、町村長は町村会において選ばれ議長を兼務した。中央政府は府県を統治し、自治体というより国の出先機関の色彩が強く不完全自治体であり、府県が市町村の後見的な監督権を持つ 3 層制であった。この強固な中央集権体制を構築するにあたり、中央政府が地方を統治するために大きな権限を持つ内務省を設置しこれに当たらせた。

その中央—地方関係を示す代表的な制度が機関委任事務である。これは、国の事務を地方自治体に委任するもので、国が地方を差配する典型的な制度であった。国は包括的な指揮監督権を有し、これを制度的に担保するものとして職務執行命令に関する弾劾裁判制度（戦後は職務執行命令訴訟制度に改定）が存在した。戦前においては、市町村の執行機関のみに適用されていたが、戦後改革により都道府県が「完全自治体化」されたものである。また、第一次大戦以降の戦時に対応するための時局匡救事業において国庫補助率を大幅に引き上げたり、市町村の起債制度が創設された。この起債は町村債の市場発行が見込めないため、大蔵省資金運用部の融通（直接引き受け）が行われた。これらは地方分権の例外措置であるが、これらは現在に至るまで地方自治体を国が統治する手段となっている。このような、時局救済的な制度がそのまま現在の国が地方を統制する制度として変質しつつも底辺に残っており、

² その中の一つが、天皇親政に関する伊藤・井上対大隈・福澤の対立であり、その結果としての明治 14 年政変である。

³ 日本の地方自治法二条二項は、「普通地方公共団体は、地域における事務及びその他の事務で法律又はこれに基づく政令により処理することとされるものを処理する」と包括的に規定している。

地方分権の議論の際には陰に陽に出てくるのである。

日本は、江戸時代まで数百年間、地方分権国家（平安、戦国、江戸時代毎にその構図は異なる）であった。江戸幕府第15代将軍徳川慶喜は、大政を奉還し江戸時代の地方分権制度を維持する300諸侯による合議制を考えていたとされる。しかし、明治新政府は列強諸国に対するには中央集権が必要として、徳川幕府を葬り去り中央集権体制を構築した。本稿の結論めくが、この中央政府—内務省による中央集権体制から（一度葬り去られた）地方分権とするにはこの150年の間に付着した様々な利権・垢を洗い流して新たな制度にすることが必要となる。

なお、明治当初、市町村は江戸時代の字単位であり、7万以上あったが、小学校が運営できる単位にまで合併が行われ、約1万6千に減少した、明治の大合併である。わが国市町村合併の第1号である。

2. 戦後改革

第二次大戦後、GHQによる改革が行われたが、その中の一つが地方自治制度であった。戦争体制の一つとして形成された「国が地方を統治する」というピラミッド型の地方自治制度の改革が行われた。都府県制、市制町村制が改正され、選挙権が満20歳以上の男女に拡充されるとともに、知事市町村長の公選制が定められた。その他、長と議会との二元代表制が採用され、国による地方自治体統治に大きな役割を持っていた内務省も解体された。このように、一見、戦後地方自治制度は近代化したとみなされるが、根本的には戦前の姿が残ることとなる。

これを表すものが戦後憲法における地方自治に関する規定である。

GHQは、日本が戦争に走った原因の一つは、行き過ぎた中央集権との考え方が強く、GHQ民政局は、日本の地方制度について①中央集権から地方分権へ、②知事・市町村長の直接公選制の導入を考えた。また、③「地方への権限と責任の分与」を重視し、都道府県および市町村に一定の範囲内で地方自治を認める規定を設けるべきであると提案した。そして、「GHQ草案」では、「地方行政」の章に、①住民が、知事、市長、町長、議員、主要職員を直接選挙する（第86条）、②首都・市・町住民が財産、事務および行政を処理し、住民が国会が制定する法律の範囲内において憲章（charter）を定める権利を保障する（第87条）、③国会が特定の地方に対する特別法を制定する場合には有権者の同意を条件とする（第88条）との規定が置かれた。しかし、日本側は地方自治に関する規定を改正憲法の中に取り入れることには極めて消極的であり、第8章の名称を「地方自治」とし、冒頭に「地方公共団体ノ組織及運営ニ関スル規定ハ地方自治ノ本旨ニ基キ法律ヲ以テ定ム」という、GHQ草案にはない規定を置いた（第101条）。日本側がこの規定を挿入した理由は、地方自治に関する条項を憲法に置く以上、総則的なものを置いた方がよい、という考えに基づくものであった。また、GHQ草案の各条では、地方自治体の種類を、府県、市、町などと書き分けてあったものを、「地方公共団体」という言葉で一括した。これにより、どの自治体が「地方公共団体」として自治権を持つかを、法律で定めることも可能となった。そして、「法律ノ範囲内ニ於テ条例及規則ヲ制定スルコトヲ得」となり、住民の定めることができるのは、「憲章」

ではなく、「条例」であることとした。さらに、GHQ との交渉を経て、「地方公共団体ハ、…法律ノ範囲内ニ於テ条例ヲ制定スルコトヲ得」と規定され、条例制定権の主体が、住民ではなく地方自治体に変更された。その上で、日本国憲法において新たに設けられた地方自治の規定の趣旨に基づき、地方自治法等が制定され、地方自治の様々な制度が整えられた。あくまで、中央政府が地方政府を従属主体として位置付ける体系が残された。

この結果、日本国憲法においては地方自治について次のように凡そ憲法の表現とは認められない「事実記述」となっている。

第8章 地方自治

第92条 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。

第93条 地方公共団体には、法律の定めるところにより、その議事機関として議会を設置する。

② 地方公共団体の長、その議会の議員及び法律の定めるその他の吏員は、その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する。

第94条 地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる。

第95条 一の地方公共団体だけに適用される特別法は、法律の定めるところにより、その地方公共団体の住民の投票においてその過半数の同意を得なければ、国会は、これを制定することができない。

表面上、多少民主化された表現とはなっているが、住民による憲章規定は削除され、他も個別法たる地方自治法レベルの「事実記述」となっている。更に、機関委任事務制度が導入された。戦前市町村に対して国が執行義務を伴う事務事業を委任する機関委任事務制度が存在したが、戦後、これを府県にも拡大することとした。融合型地方制度であるからこそであろう。

次に、地方税制改革、いわゆるシャウプ勧告への対応である。シャウプ勧告は、国と府県、市町村の行政事務を明確に分離し、それぞれの責任を明確化するとともに、住民に最も身近な市町村が地方自治の主体であるべきという考えであった。具体的には、①国税と地方税、都道府県税と市町村税の分離、②地方財政平衡交付金制度(地方交付税制度の前身)の創設、③機関委任事務制度の廃止、④市区町村優先の事務権限の移譲、であった。正にアングロ・サクソン型の地方財政であり、融合型の地方自治制度のわが国は到底受け入れられることは不可能で、この中の②地方財政平衡交付金のみが採用された。

これら戦後の GHQ の地方制度改革はヨーロッパ型・融合型のわが国地方自治制度をアングロ・サクソン型に変更せんとするものであり、到底受け入れられるべきものではなく、ほぼ全面拒否を貫いた、というよりもわが国国体が崩壊するとの危惧さえ抱かれた。結局、戦前の国が地方を統治すスキーム(府県への機関委任事務の導入はこれを強化したとも言える)は、底流として今日にまで至っており、思想的にも行政機構的にも地方分権の大きな障害となっている。

3. 高度経済成長期

戦後の高度経済成長期においては、経済成長に併せて社会資本整備が行われ、国から地方自治体への地方交付税交付金、補助金が制度化され、地方自治・財政制度に大きな変更はなく、むしろ、国による地方統制は制度化されたとさえいえる。機関委任事務は都道府県事務の約8割、市町村事務の約3割を占め、地方財政は国に依存する体質が確固たるものとなって推移した。

これに加えて、例えば、都市計画関係の都市施設の建設、変更等に関しては、地方自治体は箸の上げ下げまで全て国の許認可、指導を仰ぐ事態となり、地方分権はほぼわが国では忘れ去られた「語」となっていた。この間、1970年代の地方の時代には、革新系首長による改革が大きくなるとなったが、やがて、地方財政面を始め様々な圧力がかけられ、結局、既存体制に飲み込まれてしまった。また、関西や九州を中心とする地方からの道州制の議論が大きな反響を呼んだが、結局、これらに消極的な勢力に抑え込まれてしまい本稿で言う地方分権改革にまでは至らなかった。

なお、昭和20年代後半に昭和の地方自治体合併が行われ、戦後、1945年時点で10,520市町村が存在したが、1961年には3,472市町村に減少した。これは自治体の最小単位を中学校に合わせたものであり、明治の自治体合併と同じく教育環境整備が主たる理由であった。

4. 第一次地方分権改革（1995年）

バブル経済崩壊後の1990年代から、地方分権の動きが起こる。これ以降の地方分権の動きは、これまでの中央集権と縦割り行政、そこに入り込むいわゆる族議員等、そこまでの既得権益団体とのせめぎ合いがあり、複雑である。この複雑な背景が折に触れ表面化して、地方分権を推進したり、曲折したり、後退したりしていく。

表面的起点は、1994年6月の衆参両議院による「地方分権の推進に関する決議」の採択である。当時の政治状況は、自民党最後の政権宮沢内閣が倒れ、細川内閣が成立し、地方の時代と言われた。この背景には、バブル経済から取り残され、大都市との格差がますます拡大した地方からの不満があったが、それに加えて経済界からのわが国の国際競争力への懸念、期待があった。1980年代、日本の経済力が世界で注目される一方、経済界内部からはわが国経済・金融制度が国際経済競争に立ち向けていけるかの懸念が深くあった。行政の硬直化、縦割り行政と族議員とが結びついた強力な規制、国と地方との複雑かつ重複した事務手続きの煩雑さ等々の中で、経済界が今後の国際化に立ち向かう経済環境の中でやっていけるのかとの懸念である。背景には、先進諸国にはない膨大な財政赤字があった。国と地方の行政体制、制度がこのままではわが国経済は立ちいかなくなるのではないかとの懸念である。

これらを打開するために、「行政改革」推進論が経団連を中心とする経済界から強まった。1983年、中曽根康弘内閣期に、第一次臨時行政改革推進審議会が設置され、経済界を中心に行政改革が議論された。これらの行革審で、国と地方自治体との関係を改革し「地方分権」を図るとともに、各種の規制緩和や民営化を推進することにより経済環境を整えることが提言された。2000年の経団連提言「地方行財政改革への新たな取組み」の中での「地方自治

体の煩瑣な許認可などの申請手続きや庁内の縦割り行政等が、効率的・合理的な企業活動の展開を阻害し、事業コストを押し上げ、グローバルな市場競争面での障害となっている」からもよく分かる。

この地方制度の改革で経済界が提言したものの一つが道州制である。1989年の「第二次行革審」第二次答申では、国際競争に打ち勝つために都道府県制に代わる新たな「地域行政主体」の形成をめざすべきと提言された。また、第三次答申（1993年）でも、道州制について検討を行う必要があるとされた。この道州制は、官僚機構ではトンデモナイ話とされたが、経済界からは折に触れ出てくる。小泉純一郎内閣の2003年第27次地方制度調査会答申では、市町村合併とともに都道府県の合併・道州制についての提言を行った。

このような背景は、橋本内閣下の「グローバル国家」論に繋がる。「グローバル国家」論というのは、多国籍企業の時代において、日本が世界のなかで中心的な役割を維持するためには、国と地方の行政体制を統合、効率化していく必要があるとするものである。この「グローバル国家」論に基づき、抜本的な規制改革とともに、中央政府のスリム化と省庁再編（1府22省庁を1府12省庁に再編）が行われたが、これもこのような行政改革の中で行われたものであり、社会変革乃至は地方分権の思想の中で行われたわけではない。橋本行革は、①国と地方の役割分担の明確化②機関委任事務の廃止③国の関与のルール化であった。

日本経団連の道州制では、2007年の道州制「第一次ビジョン」で骨格が描かれている。即ち、①府県を廃止し、10程度の州を設ける、②市町村合併を促進して、最終的に300基礎自治体にする、③国と道州政府、基礎自治体の「役割分担」を明確にし、国は外交、軍事、通商政策、道州政府は産業基盤、経済政策、高等教育政策等、基礎自治体は医療、福祉、義務教育等住民に身近な行政サービスを担当する、④地方交付税は廃止し、財政調整は「水平的調整」のみにする、⑤地方自治体の不足財源は、地方消費税率引き上げと「新しい公共」によって賄う、⑥州議会議員数は、現在の府県議会議員総数の3分の1程度に削減する、というものであり、自民党道州制推進本部もこれに沿った提言を行っている。

この国や地方を合併、効率化するという考えに立つ「地方分権改革」では先ず、小規模で効率性が低い市町村合併の促進であった。1999年に市町村合併特例法が制定され、「平成の大合併」が始動した。道州制導入のための基礎自治体の再編が推進された。3232市町村を1000程度に集約する方針が閣議決定され、これを推進するために、合併特例債の交付等合併促進策が講じられ、2009年度末の市町村数は1751となる（現在、1718。それでも目標未達）。

これまで見たように、わが国の地方分権改革は、中央、しかも経済界からの規制緩和及び行政の効率化要求から起こったものであり、地方から起こったものではなかった。フランスのような歴史的帰結でもないし、政治綱領としておこってきたものでもなかった。中央官庁（特に、旧自治省）はこれに対してはいわば被告席でもあり、基本的にはこれに対する抵抗勢力であった。これが、これから後の地方分権が、その時々々の政治情勢の中で紆余曲折する、常に逆噴射の要素を内在していくことの背景となる。

第一次地方分権改革の内容は、次のようなものであった。

第一の「国と地方の役割分担の明確化」については、大規模開発等の事業を行う際に国が

口出しをすることの煩わしさから、国と地方の関係の明確化、主に大都市の自治体とデベロッパーの関係で国を排除して地方自治体単位で規制緩和を行って地域単位で開発を行っていくというものであった。その代表例が東京湾岸のアクアライン、関西新空港、中部新空港等の建設であり、それらは経団連や関西経済連合会、中部経済連合会が要求した大規模プロジェクトであった。

第二の「機関委任事務の廃止」は、第一次分権改革の最大の目玉である。機関委任事務は首長を国の出先機関の長として扱い包括的な指揮監督の下に置くもので、国と地方を上下関係に位置づけるものとして以前から問題視されていた。国直轄の事務を除き機関委任事務を廃止し、全ての事務を自治体本来の事務である自治事務と法定受託事務とに振り分けた。この明治以来の地方自治体と国との関係の基幹項目である機関委任事務の廃止がいともあっさり実現できたことに驚いた向きもあったが、内実は、国も細かなことにまで地方をコントロールすることに煩わしさを感じていたこともある。

第三の「国の関与のルール化」とは、従来、国、中央省庁が、その所管事務を機関委任事務として実施するために通達や通知を出して自治体を指揮命令していたが、機関委任事務廃止に伴い、国の地方への関与については、「法定主義の原則」「一般法主義の原則」「公正・透明の原則」という三つの原則に従うこととなったものである。

これら明治時代以来の国が地方を統治するスキームが廃止されたことには、特に、大都市で国の地方への関与が開発の障壁となり、経済界が国の担当者を引っ張り出して非難をしたこともあった。また、国も、特に機関委任事務や補助金の箇所付けについては余りの膨大な事務量に悲鳴を上げていた面もある。国と地方の融合型関係の中で新たな中央集権体制を模索していた時期でもある。

第一次地方分権改革は種々の実績をあげたが、未完の分権改革と言われるように積み残しも多かった。2001年、地方分権推進委員会は小泉首相に最終報告を行い、「残された六つの課題」について報告を行った。即ち、①地方税財源の充実・確保、地方財政秩序の再構築②法令による義務付け枠付けの廃止・縮減と法令の規律密度の緩和③事務権限の移譲④「平成の市町村合併」の結果を踏まえた「地方自治制度の再編成」⑤住民自治の拡充⑥憲法改正に備えた「地方自治の本旨」の具体化であった。この中には、各省庁の官僚が第一次地方分権改革で同意せず実施できなかったいわゆる「積み残し」が多く、これ以降の地方分権改革は残された困難な課題に立ち向かうこととなる。

この6つの中の「地方税財源の充実確保」は、小泉政権で三位一体改革として行われることとなる。元来、わが国の地方財政は地方税が歳入の3割ほどしかなく「3割自治」と言われるほど脆弱であった。また、国と自治体の事務事業の配分割合が4:6であるのに対して、国税と地方税の配分割合は6対4と逆転していて、事務事業の実施では常に財源不足に遭遇し自治体は国の補助金や地方交付税に依存する状態であった。そのため、地方財政の自立性を高めるために、国から自治体への補助金を削減しその分を地方税の税源として自治体に移す「地方への税源移譲」が「経済財政諮問会議」リードで進められることになる。この中で「税と補助金と交付税を一体的に改革する」ことから「三位一体改革」とされた。その後、各省庁が補助金削減に抵抗する等の紆余曲折を経て、2005年、「3年間で、国庫補助負担金

削減 4.7 兆円、国から自治体への税源移譲 3.1 兆円、地方交付税削減 5.1 兆円」となった。この結果の評価はいろいろあるが、地方交付税削減 5.1 兆円/3 年間は地方財政に深刻な影響を与えた。西尾勝も、三位一体改革は思いもよらない惨めな結末になった改革であり途中で挫折した改革であったと指摘している。

5. 第二次地方分権改革（2007 年～）

小泉政権下の 2006 年、これまでの地方分権の推移に不満を持つ全国知事会等がより一層の地方分権改革を求める意見書を提出し、安倍政権下の 2006 年「地方分権改革推進法」が制定され、2007 年、地方分権改革第二次分権委員会が設置され、第二次地方分権改革が始まった。この第二次地方分権委員会は、国から都道府県へ、都道府県から市町村への権限移譲、国が法令で自治体の事務事業の実施や内容を決めてしまう義務付け・枠付けの廃止・緩和基準の設定、国の出先機関の事務事業の抜本的見直しによる職員 3 万 5000 人削減等の勧告を行った。さらに自民から民主への政権交代直後の 2009 年勧告でも、義務付け・枠付けの廃止・緩和について列挙提言した。しかし、地方分権改革推進法は、勧告に際して各省庁の了承を得る規定がなかったため、勧告しっぱなしに終わったケースが多く実現に至る緊迫感に欠けるものであった。

この動きは、2009 年の民主党政権移行後は若干趣を変えて継続する。民主党政権は、「地方分権改革」を「地域主権改革」と言い換え、地域主権改革を「日本国憲法の理念の下に、住民に身近な行政は、地方公共団体が自主的かつ総合的に広く担うようにするとともに、地域住民が自らの判断と責任において地域の諸課題に取り組むことができるようにするための改革」とした。そして、地域主権改革は単なる国の権限の一部を地方に移譲する地方分権ではなく、地域こそ主権者であるという発想に立って改革を進めようとするものでもあった。具体的には、①義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大②基礎自治体への権限移譲③ひも付き補助金の一括交付金化④地方税財源の充実確保⑤直轄事業負担金の廃止⑥緑の分権改革の推進⑦地方政府基本法の制定(地方自治法の抜本的見直し)(8)自治体間連携・道州制⑨国の出先機関の原則廃止(抜本的な改革)の改革項目が示された。この地域主権は、地方分権の行政実務的にも現場的にもオーソリティであった片山総務相ならではの改革であったが、地域「主権」というコンセプトは、明治以来、第二次大戦後の国と地方自治体との関係の経緯からすれば、地方に「主権」とは許容できるものではないとして中央官庁の受け入れるところとはならず陰に陽に反発が起きた。地域主権改革のシンボルとも言える「地方政府基本法」も制定に至らなかったし、自治体運営に住民意思をより強く反映させるため公の施設の住民投票制度等を導入する地方自治法改正を目指したがことであろうに地方 6 団体の反対で実現できなかった。地域主権改革の中の「ひも付き補助金の一括化」等は、自治事務に詳しい片山総務大臣のリードの下、それなりの成果も挙げたが、民主党政権が終了するとともに頓挫した。この片山地方主権改革が実現していればわが国の地方分権改革も大きく進んだであろうと考えられ残念である。

6. 安倍政権以降の地方分権—新自由主義時代の地方分権（2012年～）

第二次安倍内閣以降、地方分権コンセプトは後退し、「経済成長のための地方創生」に移行する。地方分権推進体制は地方分権改革推進本部を設置し、この推進本部に有識者で構成する地方分権改革有識者会議を置くというもので、それまでの地方分権改革推進体制に比べ簡易な態勢となった。スケールも小さくなった感は否めない。西尾勝は、「細々とした散発的な事項の寄せ集めに過ぎない」と指摘した。

ただ、大きな成果としては、政令市や中核市など特に人口の多い市への権限移譲が大幅に進んだことがある。病院の開設許可権限、学級編成基準等の決定の権限等が政令市に移譲され、中核市には幼・保連携型認定こども園以外の認定こども園認定等の事務・権限等の事務・権限が移譲された。しかし、これも成長戦略の一環で中小都市への措置は限られていた。

そして、地方分権改革の方向は大きく変化し、地方分権改革から地方創生に舵を切ることとなる。地方分権が成長戦略の中に組み込まれてしまうということである。この契機となったのが、2014年の増田レポートによる「自治体消滅」論であった。条件不利地域の人口が減少し消滅するということは当該地域選出の政治家には大きなショックとなった。自民党の2014年総選挙の政権公約には、「道州制の導入に向けて、国民的合意を得ながら進めてまいります。導入までの間は、地方創生の視点に立ち、国、都道府県、市町村の役割分担を整理し、住民に一番身近な基礎自治体（市町村）の機能強化を図ります」と書かれていた。合併という選択肢に加えて中核都市をコアにした連携都市圏づくりと人口戦略のトップダウン的な推進体制の構築を図った。そのための制度的枠組みとして、2018年「自治体戦略2040構想」では、2040年までの人口減少を大前提におき、その前に情報技術を活用することで自治体職員を半減させるとともに、広域的な情報システムを構築し、都道府県や市町村という二層制の地方制度ではなく、中核都市以上の大都市を核にした圏域行政に行財政権限を与えることや、都道府県域を超えた広域行政体づくりを提言した。その底流にあるのは、国の「統治機構」の一環としての地方自治体のとらえ方であり、地方分権的立場ではない。

安倍内閣の地方創生においては、「個性を活かし自立した地方をつくる」との謳い文句で、地方の「発意」と「多様性」を重視した自治体からの「提案募集方式」と「手挙げ方式」の導入が図られた。規制緩和については、国家戦略特区のように国全体を通して成長のために障害となる規制を外すこととした。この安倍内閣における地方創生は、地方創生のメニューを中央政府が列挙しこれに膨大な補助金を出すものであったが、KPIも明確でなく内閣府も認めているようにほとんど効果がなかった。

菅内閣は新型コロナウイルス対策に追われて地方分権を顧みる余裕はなかったし、岸田内閣もデジタル田園都市国家構想に見るようにデジタル化を軸として地方の活性化を図ることに移行し、地方分権よりは地方創生という安倍内閣路線を継承し地方分権改革は後退した。

問題は、2024年の国が地方自治体への指示権を規定した地方自治法改正である。問題の発端は、新型コロナウイルス対応で都県を跨ぐ地方自治体間の調整が難航したこと等とされる。通常、国の自治体への指示権は、災害対策基本法や感染症法など個別法に規定がある場合に行使できるが、当改正は「国民の安全に重大な影響を及ぼす事態」であれば、個別法に規定がなくても国が自治体に必要な対策の実施を指示できるようにするというものであった。

国と地方の関係を「対等・協力」とする地方分権の原則に反するもので地方分権改革に逆噴射するものであった。しかもこれを特別法でやるのではなく、こともあろうに地方自治法改正でやったことは地方分権の流れに掉さすものであった。しかし、新型コロナに端を發した面もあり、地方からの反対論は高まらなかった。全国知事会等の地方団体からもほとんど目立った反対の動きはなかった。「国民の安全に重大な影響を及ぼす事態」が何を指すのか政府の考えは今一つ分からないが、特に地方自治法改正で行われたことから沖縄辺野古埋立てにおける国と自治体との対立問題に適用されるのではないかと、様々な憶測を呼んだ。本法改正成立時に国会本会議場で松本総務大臣が深々と頭を下げていたがその心情を推し量ることはできない。本改正は、明治時代の地方制度の特色であった国による地方への監督権と同じような考えが復活したものであり、1990年代から始まった地方分権改革の終了を意味するものでもあった。特に、今後の地方行政の最大の柱である福祉関係からこのような事象が生まれたことは、地方自治体の総務省不信につながり、この覆水を盆に返すのは生易しいことではない。本稿の「地方分権は終わったのか」もここからの問題提起である。

更にこれに追い打ちをかけるように、現在、地方自治体技術系職員の再配置問題が現実問題としてクローズアップされている。政府は、市町村が担いきれない自治体の技術的業務を都道府県が担うなど、市町村事務の再編・統合に向けた検討に入っている。朝日新聞によると、「1999年の地方分権一括法成立以降、住民の意思をより反映した行政が主体的に行われるよう国から都道府県へ都道府県から市町村へと財源や権限の移譲を進めてきたが、近年、地方の市町村で技術職などを中心に公務員のなり手が不足し事務処理に支障が生じかねない状態になっているとして、①市町村の事務を都道府県に移す②近隣の市町村が広域で連携し対応する③デジタル化を進めるといった例を示し、都道府県が中心になって市町村と協議して今後の業務の分担のあり方を模索するよう促した。」とする。そして、2025年2月第34次地方制度調査会を開催しこれを諮問した。諮問事項として、「人口減少により深刻化する人材の不足や偏在、デジタル技術の進展等の課題に対応し、将来にわたり地域の特性に応じた持続可能かつ最適な形で行政サービスを提供していくため、国・都道府県・市町村間の役割分担、大都市地域における行政体制その他の地方制度の在り方について調査審議を求めるとあるが、市町村から都道府県に技術系職員を移していくことを目指しているとも言われる。もし、技術系職員が市町村からいなくなった場合は、特に、小規模市町村はいかなる形態になるのであろうか、正に、アメリカのMunicipalに類するような自治体となっていくことが懸念される。日本において単純に市町村をMunicipalとして、社会インフラは県で行うという形態は地方分権を無にするものではないだろうか。地域のインフラをいかに整備していくかは重要な課題ではあるが、これを県で行うとすれば財源移動も併せて行われるであろうし、市町村の意思を反映できる形でのインフラ整備ができなくなる懸念がある。第1回目の会議では総務省寄りの発言が目立つ。真摯な議論をお願いしたいものである。

Ⅲ. なぜ、地方分権は後退するか

1990年代以降、地方分権は最重要の政治課題の一つであった。そして、以降、様々な形態で地方分権が進められた。しかし、紆余曲折があり地方分権は徐々に萎みつつある。本稿

の表題にあるように「地方分権は終わったのか」である。他方、アメリカは州制であり、地方の独立性は極めて高い。また、ヨーロッパでも（ドイツは戦後連邦制であり各州は高い独立性を保っている。また、フランス、イギリスは近年地方分権が急速に進展している。

ではなぜ、わが国では地方分権が進展しない（最近では影すら見えない）のであろうか。第一の、かつ最大の問題は、「地方分権」の国是がないことである。明治時代以来の中央集権制度の中で中央官庁構造、中央と地方の地方自治制度が強固な中央集権国家を作り上げ、中央官庁は族議員と一体となった利害共同体が形成されている。この構造が地方分権と対立することこれまで見てきたとおりである。フランスのように、国の形として、政治の役割は市民、住民のための公共サービスとし、これを効率的に提供することとする国是ができていない。地方分権レベルのことでこれまでの長い歴史の中で形成されてきた構造が変わるとは思えないことである。

第二に、第一とも関連するが、推進者不在と大きな抵抗勢力の存在である。明治時代以降、わが国は最大の課題である条約改正問題に対応するために、完全なる中央集権体制を敷き地方は国の管理下に置かれた。国の下部機関として県が置かれ、市町村はこの県に組み込まれることとなった。これを統括するために設置されたのが内務省であり、これがその後自治庁・省を経て現在の総務省となる。現、総務省は地方の立場に立つとの大義名分の下に地方を統治する伝統・体質を持つ。

以下、論者著「動都一第2章第2節「崩壊する霞が関官僚」からの抜粋であるが、そもそも、官僚は、国、または一定の地域の実権者が何らかの政策を行うことから生まれる。そして、実権者の形態と社会の状況によって官僚に求められる機能が規定される。（中略）わが国官僚制度が築かれたのは、明治時代であったが、その萌芽は江戸時代享保年間に遡ることができる。江戸時代は農業経済国家であったが、18世紀初頭には新田開発も一段落し、耕地面積の伸びも鈍化した。併せて人口の伸びも鈍化した。そこで、拡大生産においては露呈しなかった社会の矛盾が明らかになり、また、農業の多様化、商業の萌芽に合わせた新たな社会経済政策が必要となってきた。8代将軍徳川吉宗は、1721年わが国初の全国人口調査を行い、徴税を公平化・規準化するとともに、小石川養生所等の医療政策、郷蔵等の飢饉政策、防火・物価対策等の都市・社会政策、河川普請等の防水政策等、わが国でこれまで見られなかった社会経済政策を行った。

これら政策を実施するために、新たに幕府内に官僚制が形成された。徴税、財政支出が中心となるため勘定奉行の中に置かれたが、武術より事務能力が重視され、家禄が低くても有能であれば取り立てられ「足高の制」により石高が上積みされ、業績に応じた出世(昇進)も可能となった。この官僚制において、思想的礎を築いたのが荻生荻生徂徠である。儒教精神に基づき、仁義礼智をベースとする考え方を説き、官僚にもこれら思想を入れ込んだ。現在に至るわが国官僚の節度、礼節、滅私的な倫理観の基礎を築いたのである。この官僚制形成の基礎となったのが公文書制度と監察官制度であった。この発案も荻生徂徠と言われている。また、官僚制を チェックするため、大目付、国目付、目付といった官僚制の監察制度を築いた。さらに、勘定吟味役は、「勘定書での金穀の出納、封地の分与、幕僚の年貢の徴収と郡代・代官の勤怠、金銀の改鋳等の一切の監査」を行った（中略）。

明治維新後、わが国は欧米先進国を目指して近代化を図る。不平等条約改正が喫緊の課題と

され、殖産興業、富国強兵が唱えられた。江戸幕府の官僚は、明治の藩閥政治に移行し、天皇の官僚(官吏)となる。(中略) 明治憲法制定、国会開会、府県・市町村制度創設等の全国統治機構が構築されたが、これらに先立って1885年内閣制度の創設と併せて近代官僚制が整備された。これを主導したのは伊藤博文である。伊藤はプロイセン・ドイツのシュタインの考え方を導入したが、その特徴は、行政官僚による政治支配とも言うべき行政官僚主導型の政治行政機構であった。マックス・ヴェーバーがいう「官僚制による合法的支配」である。官僚は、「天皇の官吏」から「国民全体への奉仕者」である国家公務員となる。(中略) GHQは、新たな国家公務員法を成立させ、アメリカ型の職階制・政治任用制の導入を織り込んだが、明治以来のドイツ型官僚制を基本とするわが国には馴染まず、結局採用されなかった。

この官僚制は、江戸時代は儒教精神をベースとしていたが、明治維新後、更には戦後には、旧内務省が一種の利権官庁化し、水面下で地方自治体との対立関係が複雑に展開する。これを中野晃一は次のように述べる(中野晃一「戦後日本の国家保守主義—内務・自治官僚の軌跡」岩波書店)。

国家保守主義が規定する国家と社会関係には、時には緊張をはらみながらも相互に関連する二つの位相が指摘できる。第一の位相はいわば「国家主義的な保守」としての特徴とも言える。国家を全ての権威のよりどころとし、その規定する価値秩序に社会を従属させる(まつろわす)ことを内実とする保守主義である。明治以降、国家機関で養成されたエリート国家官僚が、物質的な近代化を牽引しつつも前近代的な価値体系と権力秩序の護持を図りつづけたのは、まさにこの位相の現れである。

丸山眞男の指摘するところによると、明治以降の近代国家形成過程においても、儒教的な徳治主義を背景にあくまでも国家の体現する「内容的価値の実体」に支配の根拠をおき、ヨーロッパ近代主権国家の「技術的・中立的性格」を拒絶しつづけたことは日本に特徴的なことであった。この特徴は、例えばアメリカの主流をなす、個人の自由、所有権、武装権などを尊ぶ「反国家・反政府」的な保守思想の伝統と比べれば明らかであるし、また、自由主義(多元主義)的な政治制度を前提に、国家権力などによる合理主義的な社会改良を忌避するマイケル・オークショットに代表されるような、戦後のイギリス的な保守思想とも明らかに一線を画している。平たく言えば、これは究極的には、社会や政治のなかの多元主義・自由主義を拒絶し、国家が価値や知識の独占的源泉として存立することに依拠する保守支配の形態である。戦後において、このような国家の権威の回復は内務・自治官僚ら保守エリートにとっての至上命題であった。

第二の位相は、いわば「保守的な国家」ともいうべき側面であり、ここで観念される「権威ある国家」は、同時にあくまでも前近代的な儒教的道徳観に裏打ちされた国家なのである。天皇制と家族国家観を基調とした「忠孝一致」や「愛国奉公」の「国民道徳」の意味するところを突き詰めれば、秩序の維持や近代化にかかわる負担や責任を、国家ではなく社会に肩代わりさせることだと言える。教育勅語の説くように、あるべき国民の姿は、国家に忠誠を誓い従属するだけでなく、国家のお荷物にならぬよう国家の意志を自ら進んで追求するのである。こうした国家主義のあり方は、例えばフランス流の「共和国」とその基盤たる人権思想や平等概念を前提とした

国家主義とは明白な違いを見せている(ド・ゴール主義にしても社会主義にしても)。(中略) 社会統制のため、また国家そのものに過剰な負担をかけないため、戦後日本の国家保守主義が勢力を取り戻すなかで数々の準国家機関が作られ、社会の負担によって国家の政策実現がなされる体制が再構築されていった。このような国家保守主義の制度的基盤として明治以降形成され、戦後にも再生が図られた国家のありようを、ここでは保守国家と呼ぶ。

さらに、とりわけ1980年代以降、新自由主義が世界的な隆盛を迎えると、政財官界の保守統治エリートは、「強くて小さな国家」が社会に押しつける「自己責任論」にある種の親和性を見出し、新自由主義経済がもたらす社会的コストやリスクにかかわる責任を放棄し、自己利益の追求に奔走していくことになる。いうなれば、1970年代後半までに保守国家の権威の回復に一定の成功を収めた内務・自治官僚たちは、やがて新自由主義転換と軌を一にして、私益を求め、天下り先となる準国家機関のさらなる増殖に乗り出していくのであった。

デヴィッド・ハーヴェイが指摘したように、「新自由主義とは何よりも、強力な私的所有権、自由市場、自由貿易を特徴とする制度的枠組みの範囲内で個々人の企業活動の自由とその能力とが無制約に発揮されることによって人類の富と福利がもっとも増大する、と主張する政治経済的実践の理論である」が、現実には「新自由主義的原理がエリート権力の回復・維持という要求と衝突する場合には、それらの原理は放棄されるか、見分けがつかないほどねじ曲げられる」のであった。日本でも同様に、新自由主義転換は保守統治エリートが彼らの権益を確保・拡大するために使われたが、同時に、そのなかで国家保守主義そのものも大きく変質していった。

戦後の焦土のなかから旧内務官僚たちの目指した国家機構の権威の再建は、1970年代後半までに一定の成果を挙げた。しかし、豊かさのなか、社会の多様化が進展し、保守的な価値秩序への国民統合はかえって困難を極めた。政党政治においては保革伯仲時代に突入するとともに、保守支配はむしろ危機に瀕するところとなった。そこに、保守統治エリートの反転攻勢としての新自由主義転換が1970年代末より始まる。彼らが地方政治で革新自治体を切り崩し、中央政界で臨調行革路線による革新陣営の社会的基盤への攻撃を推し進めたなかに、やはりまた旧内務官僚たちの姿があったのである。

国家保守主義には、「国家主義的な保守」として国家の権威の発揚を図る第一の位相と、「保守的な国家」を掲げ、国家に過度な負担をかけることなく前近代的な規範のもとに国民を統合する第二の位相が内在する。新自由主義転換は、実はこの第二の位相を新自由主義的言説にすりかえ、市場における個々人の経済的自由(とりわけ消費者としての選択の自由)拡大の名のもとに、国民統合にかかるコストを国家が放棄し、社会に押しつけることにほかならなかった。こうして新自由主義転換が進むにつれ、国民統合、社会統制、人民教化のための「国家の触手」として存在していたはずの準国家機関は、次第に内務官僚の末裔が国家の権威を笠に着て自らの権益を確保するための道へと変質していったのであった。このことは、国家保守主義の深刻な空洞化を意味していた。そもそも新自由主義とは、国家の支配に対して市場の論理の優越性を説くものであり、国家を身軽にする(「小さな政府」)志向は国家保守主義の第二の位相と一定の親和性を有するものの、むしろその本質において国家の権威に対する挑戦をはらんでいるものであった。さらには、新自由主義的な自己利益に基づいた行動が一般化どころか規範化さえされていくなかで、政治のなかで国家の概念がリアリティを失い、官僚たちまでもが国家の格威や国家へのアクセス

を切り売りするような天下り行動をとるようになっていった。かくして加速度的に官僚たちが権威を失うという悪循環が形づくられていったのである。

このように、新自由主義転換によって国家官僚制が大きく変質してしまった結果、今日、保守統治エリートが振りかざす国家保守主義の残骸のようなものは、極めて空疎で観念的な国家しか構想できなくなっている。国家の制度的基盤たる官僚制において、新自由主義転換を受け入れてしまったがため、足腰を欠いた幽霊のような観念的復古主義が席卷するところとなり、国民統合のために何の術も持たないことをむやみやたらと道德や教育の問題にすりかえて、国家保守主義のそぶりをするごまかしに堕している。日本における新自由主義政策のひとつの大きな頂点をなした小泉純一郎首相と、そのあとを継いだ安倍晋三の内閣において、とりわけこの観念的な反動傾向が顕著であると言えるだろう。

民主党は「政治主導」を掲げて2009年に政権交代を果たした。しかし、官僚の権益に対するインパクトは事業仕分けにとどまり、それさえ将来的に持続性があるものかは疑わしい。しかし中長期的に見たときに、それよりはるかに重要な変化は、自民党の世襲政治家たちが、新自由主義化、また観念化した国家保守主義の担い手として、政財官界の保守統治エリートのなかで指導的な地位を占めるに至ったことであろう。

国家が養成した官僚達が、新自由主義転換の中で権威を失い、そしてまた国家の権威を笠に着て、あるいは国家へのアクセスを私企業に切り売りするようにして、自らの権益の確保と拡大に汲々とし、さらに力を失っていく—その傍らで、保守統治エリート内でのし上がってきたのが、学歴や能力ではなく、国家権力の行使に携わる父や祖父を持ったという出生の偶然だけをその階級基盤とし、ありていに言えば国家に寄生する特権階級(フランスで言う政治階級)としての世襲政治家であった。国家権力を世襲財産であるかのようにみなす彼らは、天下り官僚たちとはまた別の意味で国家の権威と権力を私物化し空洞化する者たちにほかならないが、この現実を覆い隠すためにこそ、観念と情緒に偏る復古的ナショナリズムをもてあそぶのである。

国家の権威の下に保守的な価値秩序へと国民統合を図る国家保守主義は、もはやその制度的基盤である国家官僚制が脆弱化し、国民統合のための物質・財政的資源にも事欠くような張り子の虎と化している。また、保守統治エリートがいくら保守的な道德や秩序を社会に押しつけようとしても、私物化の進んだ国家の権威はゆらぎ、もはや価値や情報の独占的源泉としての正統性を失っている。新自由主義転換のコストやリスクを自己責任論で社会に押しつけることを観念的復古的ナショナリズムで埋め合わせようとしても、安定的な統治をもたらすことはできない。こうした不安定な政治状況は、一方では特権的な政治階級の側から、空洞化した保守国家の物理的実体を回復させようとする反動を惹起せざるをえないだろう。国家保守主義による支配が成立していく過程でいったんは日本社会から消し去られた市民たち—国家をひらき、権力を民主化し、多様性の理重と連帯による社会統合を目指す市民たち—が、自由を踏みにじり、民主主義をないがしろにする特権的な政治階級に対峙政治勢力の再生を果たすことができるのだろうか。

中野晃一は、準国家機関たる様々な機関への天下りを膨大な作業で丁寧分析しつつ、わが国の官僚制の変質を説いている。この旧内務省⇒自治庁・省は、1990年代以降旧郵政省を統合し、総務省として巨大な権限を持ち地方に対して大きな差配力を持っている。しかも、中野によると明治時代・戦前から1990年までは儒教精神に裏付けられた国家保守主義の立

場に立っていたが、90年代の新自由主義時代以降、自らの権威・権力を守ることに腐心している。

彼らの行動規範からすれば、地方分権は自らが持つ権力を崩すものである。地方分権、ましてや地方主権は自らの権力を削るものであり、到底許容できるものではない。内容がはつきりしない道州制も同じである。

本来、他省庁の行政権威から地方自治体を守る立場にあり、他省庁と常に緊張状態を持ち、霞が関の異端児とも言われた旧自治省は、90年代以降総務省という巨大組織になり、地方の利益を守ることよりは自らの権力を守り抜き、更なる権勢の増幅を図る方向に舵を切っている。地方分権は忌避すべきものであり、これに対する反対勢力にもなっている。2024年の、国が地方自治体に指示することを地方自治法改正で認めた法律改正はこれを事象的に明らかにしたものである。

この総務省の行動規範の変化は、地方自治体団体にも敏感に影響している。元来、機関委任事務で長い間国の下部機関との訓練を受けてきた都道府県知事会は、総務省の名代として地方分権に反対する。町村長会も歴史的に都道府県知事会の影響を強く受けてきた経緯を持ち、全国知事会の下部機関的な行動を取っている。また、全国市長会は、市の規模が大規模市と小規模市とで100倍以上の差があり、まとまりに欠ける。この地方6団体が地方分権の推進者となることは期待できない。自治体の首長でも、1970年代の革新首長のような骨がある首長はいなくなっている。

学会でも西尾勝先生が亡くなられ、総務省の言いなりの御用学者が多くなり、地方分権を推進しようとする学者は極めて少なくなっている。要するに、阻止勢力は多いが、推進者（Träger）が見当たらないのが実情である。

2023年に全国の首長を対象に行われた地方分権に関するアンケートで見ても、「地方分権を進めるべきか」という問いに、全体の半数の首長が「今のままでよい」と答え、規模の小さい自治体ほど地方分権の必要性を感じなくなっている。この結果は、自治体の半数は地方分権の熱意を失い、かつ自治体間の分断が進んでいることを示している。自治体の地方分権改革への熱意が低下する原因としては、地方分権の中の自由度拡大に当たる「法令による義務付け・枠付けの緩和・廃止」は、財政的に余裕のある自治体は歓迎するが、十分な行財政能力がない自治体は負担が増えるので「歓迎されざる改革」になるという指摘がある。また、規模の小さい自治体ほど権限委譲で仕事を増やしても職員を増員する余裕がないこと、つまり権限移譲に対応できないことがあげられる。行政改革による職員増の抑制や地方分権による権限移譲などでの業務増によって、業務の遂行に精一杯で、ルールや基準を見直すという意識そのものが欠落する傾向があるとされる。法令解釈の力量不足もある。人口減少時代における人手不足の時代では、この傾向がますます強まる恐れがある。そもそも、現在のわが国は、（現状に満足しているわけではないにもかかわらず）変化を好まない、変化できない雰囲気がある。これまで実質的に立法を担ってきた霞が関の立法能力も低下している。停滞型保守主義となっている。

自治体の現場では、地方分権改革を経験したものの、依然として、国と自治体が共同して事務を行う「融合型」の事務事業の方が、財源保障もあり総じて業務を行いやすいという

意見も強い。また、自治体は、団体自治の向上につながる分権改革は望むが、住民自治の向上は望んでいないということもある。また、前者に関しても自己決定・自己責任といわれる完全な分離型のシステムも望んでいないといえる。

次の課題は、わが国の国と地方自治体との関係性に関するものである。前述のように、わが国の国と地方自治体との関係は、国が事務を自治体またはその長に委任して執行する包括型授権方式となっている。そして、国と自治体とが共同して事務事業を執行する「融合型」が基本となっている。これは、ヨーロッパ型とも言われるが、各国それぞれの歴史から様ではない。その中で、明治時代以来、わが国は国が圧倒的に強い立場で地方自治体を統治しており、その統治の方法として融合型、即ち、国と自治体とが一緒に事務を執り行う方式を取ってきた。機関委任事務がその典型であった。地方自治体は、Noとは言えない融合関係なのである。

対等ではなく上下関係にある国と地方との融合であり、これが分権するスキームはどのようなものとなるであろうか、中々イメージがわからない。アングロサクソンの制限列举型であれば比較的容易に地方分権のイメージが湧くが、今から、わが国の国—地方関係をアングロサクソン型の制限列举型にシフトするのは現実的に不可能であろう。では、融合型の地方分権とはいかなる形となるであろうか。うまくいけば得も言われぬ芸術的な地方分権スキームが誕生する可能性はあるが、前述のように現在の霞が関にそのような雰囲気も熱気もない。

第三の課題は、地方財政問題である。わが国の地方財政は、極めて厳しい状況にある。欧米先進国でこれほど地方自治体の債務が大きい国はない。フローの財政収支も極めて厳しい。地方分権とするにしてもいかなる財政制度にするのかが大きな課題となる。いかなる地方独自財源を創出するかが明確でないと地方分権はできない。これまでの膨大な借金をいかに処理するのも大きな課題となる。

本来、地方自治体は、収入に見合う範囲内で住民サービスを行っていくのが原則である。日本の場合は補助浦借入金や国が補償を確約した債務等様々な借入金があり、債務不感症となっている。いかなる地方財政制度を構築するかは地方分権の前提となる議論である。

その他、地方議会のあり方等地方分権に関して議論すべき課題は多い。前述の、地方制度調査会では、総務省の誘導もあり、目先の議論ばかりやっていて地方分権に関する議論は行われる可能性は低い。委員会メンバーの自覚を促したい。

IV. 地方分権の方向

これまで見たように、地方分権は四面楚歌である。ヨーロッパ社会における「補完の原則」はわが国では、なぜ定着しない（どころか議論さえされない）のであろうか。第一次分権改革は、機関委任事務廃止等、前近代的な制度の改革に終わっており、その後、着々と新中央集権とも言える体制が構築されている。国は人事、資金双方で地方自治体に出向し直接的統治を行っている。2021年現在における国から地方自治体への出向者数は、1,766人（内、都道府県への出向者数1,179人、市町村への出向者数587人）、地方自治体から国への出向者数は3,172人（内、都道府県からの出向者数2,511人、市町村からの出向者数661人）と

なっている（内閣府「国と地方公共団体との間の人事交流の実施状況」）。一見、国・地方の人事交流が行われているように見えるが、国から地方へは幹部ポストに、地方から国へは事務的ポストに出向している。即ち、国から地方への出向ポストは、都道府県：部長級以上 12%、次課長 28%、その他 60%、市町村：部長級以上 50%、次課長等 24%、その他 26% となっているのに対し、地方から国への出向ポストは、都道府県⇒国：室長以上 0%、課長補佐級 24%、その他 76%、市町村⇒国：室長以上 0%、課長補佐級 9%、その他 91% となっている。とても対等な人事交流とは言えない。

これら国から地方への出向も影響し、国の省庁出身者の地方自治体首長は都道府県知事の中で過半数の 24 人（総務省 11 人、経済産業省 5 人、国土交通省 5 人、財務省 1 人、農林水産省・外務省各 1 人）となっている。総務省出身知事 11 人のうち 7 人は、自らの出身地ではなく副知事などとして出向した先の自治体で選挙に出て知事になっている。国から地方への出向ポストは指定席もあり、決して人物本位ではなく中央政府の地方支配の大きなツールとなっており、国は資金面に見ならず地方行政の現場にまで立ち入り関与を深めているのである。戦前の中央の地方支配よりも精緻なスキームで新中央集権体制ができ上がっている。むしろ、地方自治体サイドでは国の官僚の奪い合いさえ行われている。これでは、地方自治体に有能な人材は集まるはずがない。

このような地方分権に対する四面楚歌（地方分権は終わったのか）の中で地方分権をどう考えるべきであろうか。残念ながら、「当分の間、幕を下ろす」とすればホッとする向きもおられるであろうが、わが国では永遠に現在の中央集権体制が続くことになる。国の形としてこれで良いのであろうか。

論者は、地方分権の立場に立つ者であるが、そこからしても改めてこれまでの地方分権の動きを顧みることが必要と思う。90 年代の地方分権への動きと具体化の中で、国民に明るいもの、期待を抱かせるものがなかった面がある。地方分権の灯を続けるについて、先ず地方分権の楽しさともいえるべきことを考えてはいかがであろうか。地方分権が実現すれば、地方のことは地域単位で考える、これまで全国画一で中央からの指示通りに動いていたことから地域毎に住民参加でいろいろなやり方を考える。これに関して、田中秀明編著「人口半減ショック 地域の新戦略—賢く縮み乗り越える」日本経済新聞出版 2025 年の中で、第 1 部 4 章：「多様性による豊かさの追求アメリカの『強靱な連邦』論を手掛かりに」の中で廣光俊昭氏が興味深い論を展開している。即ち、地方分権になると、いろいろなことを地域毎にいろいろなやり方で進めていき、最適解を見出すことができる、そしてそれが国の経済成長につながるというものである。

地方分権の可能性を残すには次のいくつかのことを検討してみてはいかがであろうか。

第一に、政令都市・地方中核都市を厚くすることである。政令都市・中核都市は相当程度分権されているケースも多いし、アクティブな都市であることも多い。これを増やしていき、周辺市町村も政令都市の中に合体していくことである。政令都市と何らかの関係があれば、距離が離れていても構わないのではないだろうか。

第二に地方分権のモデル地区を作ってみてはいかがであろうか。論者は、現在大阪府が推

進んでいる副首都構想の中で、立法機能や第二次大戦後の GHQ 案にあった憲法（憲章）を持ってはいかがであろうかと考える。地域自らが自らのやり方で進めることで地域のポテンシャルが高まるし、ひいては国全体の経済成長にもつながるのではないだろうか。イギリスの最近の地方分権の目的の一つにも経済成長が書かれている。90年代にイギリスで PFI 方式を導入して国全体の成長につながったとしてわが国で PFIPPP を導入した経緯もある。

第三に、今後の地方自治の最大事項は福祉関係（社会保障・医療・健康等）である。この福祉関係に限って地方分権を図ってみることはいかがであろうか。これには、現在のピラミッド型の地方行政組織では難しいので、アングロサクソンに見られるカウンティ制度を使ってはいかがであろうか。ここに独自財源を規定して、広域的な地域毎にそれぞれの地方のやり方で行っていくものである。この成果を見て、他の自治体業務にまでこのカウンティ方式を拡大していく。これは比較的現実的ではないだろうか。なお、現在、総務省がいう広域自治制度は現制度の延長線上にあり、これとは厳然と区別する必要がある。

最後に、やはり、道州制である。道州制は、その時々的情勢に応じて様々な形で現れる。1960年代は関西州構想、次いで九州構想。更には北海道でのモデル試み等様々な形で現れる。第一次地方分権では「平成の大合併」が一段落すると、次の段階ともいえる都道府県の再編、すなわち「道州制」の議論が活発化してくることを期待した。「平成の大合併」も影響して、国や経済界そして自治体においても、都道府県をより広域的な「道・州」に再編し、国から道州に大幅に権限移譲して税財源の移譲も行う「道州制」導入の議論が高まった。国でも、2006年地方制度調査会（会長諸井諸井虔）「道州制のあり方に関する答申」においても「平成の大合併の効果を踏まえて、現在の都道府県に代えて道州を置く」とした。即ち、①国の出先機関の事務を道州に移譲する。②現行の都道府県の事務を大幅に市町村に移し、道州は広域事務に重点をおく、③府県は廃止する、というものであった。

翌2007年の安倍政権下では、特命担当大臣の下に道州制ビジョン懇談会が設置された。そして、道州制の導入時期を、おおむね10年後までに道州制に完全移行すべきとした。また、国の役割を外交や安全保障等16分野に限定し、道州は公共事業や産業振興等の広域行政、市町村は社会福祉や教育等を行い、国の権限は道州に、都道府県の権限は市町村に大幅に移して国の出先機関は廃止するとした。ただ、民主党政権下の2010年、懇談会は最終報告を取りまとめることなく廃止された。

これらを考えても、わが国の堅固な中央、地方の制度、更には国・地方を通じた中央集権に馴らされた現状を突き崩すことは容易ではない。第一次地方分権の契機の一つが経済界からの、現状の制度では国際化の時代に経済活動を行うことは困難であるとの認識から道州制が提言されたことであることからすると、やはり、経済界からの道州制への動きが必要であろう。道州制については、その後中央省庁の出先機関を中心とする道州制、府県の合併を伴わない道州制等様々なスキームが提言されており霞が関の抵抗も大きなものがあるが、やはり今後の地方分権の突破口であることは間違いない。論者は道州制の進め方について、府県合併⇒道州制とすると、県廃止のイメージが強く、現在の中央集権的な国—地方構造からは相当抵抗が強いので、先ず現在の府県を州にして、州毎に立法機能等を持たせてその後、州の合併を行っていくやり方を提唱しているが、いずれにしても論議が活発化することを願

うものである。なお、最近も経団連から新たな道州制の考え方が示される等、引き続き様々な動きが続いている。

現在、完成しつつある新中央主権でいくのか、地方分権を再構築するのか、地方制度をどうするのか、「この国の形」が問われる。

(以上)