

シリーズ「国のかたちを問う」地方分権のススメ

分権国家化への壁？—再集権化の動き

佐々木信夫¹

目次

1. 再集権化への動き？	1
2. 現場には危機感が	2
3. 日本の分権改革の現状	3
4. 2つ、プラス1の地方自治タイプ	4
5. 中央地方関係からみた分権化	9
6. 日本の地方分権はどこをめざす	13
7. 触り感のある地方自治への転換	16

1. 再集権化への動き？

—「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、地域の特性に応じて、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必要な地方制度の在り方について、調査審議を求める」（第34次地制調諮問文）—
この1月から日本の地方制度を変える際に審議する地方制度調査会が2年間の予定で始まった。昭和27年12月に総理府（当時、現内閣府）に首相の諮問機関として第1次調査会が設置されて以来、今回で34回目となる。筆者も第31次の委員を務めた経験があるが、国会で地方制度に関わる法律等を改正する前に必ず専門家の集まるこの調査会に諮問し、答申を得た上でなければ変えることができない仕組み。1つの改革ゲートとも言える。

平成の大合併もここでの議論を経て実行された。その結果についてのフォローアップがなされていない、やや言いつばなし、やりつばなしの感を否めない調査会ではあるが、各界の専門家の目で見えて一定の方向性を定め、答申するという意味で注目されてよい。

今回は、市町村でできない仕事は府県に戻す、市町村行政に府県が深く関わるべきといった、これまでの国から都道府県、市町村へ権限、仕事、財源を移譲すべきである、通達行政などによる規制、関与を緩和・廃止すべき、という2000年に行われた分権改革の流れに逆行するようなトーンが出始めている。ここをどうみるかだ。

単なる小規模で「やれないから」「技術、知識が不足しているから」「弱小で人手不足だから」といった経営、効率化の視点からだけみての再集権化でよいかどうか。運転席に座って歴史を後ろ向きに走っていくことにならないか。こうした再集権化ではなく、分権化

¹ 中央大学名誉教授、当財団特別研究員

を進めながら問題を解決していく他の方法はないのか。タテの政府間関係だけではなく、公共私役割分担見直し、官民関係の再構築まで視野に入れた解決方向をめざすことはできないのか。拙速な動きを危惧しながら、以下、筆者なりの視点で問題を提起してみたい。

2. 現場には危機感が

たしかに、各地から聞こえてくる声からして、各地の自治体は人口規模を含め多様化しており、地域ごとに様々な課題があることは確かだ。人口減少や東京一極集中による地方からの人口流出、それに伴う深刻な人材不足は喫緊の課題となっており、そのことは規模にかかわらず共通している。とくに土木建築系、IT系の専門人材の確保については困難な状況が続いている。そのことは、昨今の下水道管の老朽化に伴う道路陥没事故などに象徴される基幹的な老いる都市インフラ、増える集中豪雨や地震に伴う大規模災害、医療・介護・子育て分野への対応に重大な影響を及ぼしかねない状況になっていることは確かだ。

今後、ますます多様化するであろう行政ニーズに的確に対処し、持続可能な行政サービスを提供していくために、AIなどデジタル技術の活用やBPRなどにより生産性を向上させる必要がある。しかし、それを各自治体がこれまでのように個々にフルセットで賄うやり方が適切かどうか、そもそもやれるのか、やるのがよいのか、基本に遡って考え直す時期に来ているのではなかろうか。

各自治体は地勢や産業構造、地域資源など様々な特色を有するが、しかし共通する課題も少なくない。その施策について共同実施や行政資源の相互利用、核となる中核自治体への依存、補完など、弱みを相互に補う広域連携を充実させる方途もあるのではないか。広島、山口、島根の3県にまたがる33の市町で構成される広島広域都市圏では、ヒト・モノ・カネ・情報を圏域内で循環させる「ローカル経済圏」の構築をめざしているようで、医療や教育などの高次都市機能の集積・強化を図り、そうした機能を圏域内の住民が容易に享受できるよう、充実した広域的な公共交通網の整備など様々な連携事業への取り組みを始めている。こうした新たな動きは、従来の自治体合併ではない新たな方式と診る。

ただ、その際でも注意すべきは、国、府県・市町村間の役割分担の見直しする際、最終的には住民に最も近い基礎自治体が優先されるという原則（市町村優先の原則）を忘れてはならない。近接性の原則を維持しながら、それを広域自治体たる府県、国が補完する、いわゆる補完性の原則でカバーする。住民に身近な基礎自治体が今後、いかに持続可能な形で行政サービスを提供していくか、その在り方を構築していく視点を失ってはならない。

もちろん、そこから外れる大規模災害やナショナルスタンダードが必要な業務など国、



府県、市町村にまたがる事務については、縦軸として最適な事務配分、執行方法などの役割分担の在り方を、また横軸として地域の特性や事務の性質に応じた実効的な広域連携の在り方をデジタル技術などうまく活用することで持続可能な行政サービスとして提供する。その体制構築していくことが必要なことは言うまでもない。いま行われているような、行き当たりばったり、小手先の間に合わせ的な制度設計は厳に慎むべきである。

3. 日本の分権改革の現状

戦後地方自治における地方分権の改革について少し整理しておこう。戦後 80 年経ったとはいえ、日本の分権化はここ 4 分の 1 世紀の動きに過ぎない。それもどんな地方自治が営まれる国をつくるのか、方向性すらはっきりしない、未だ確たる哲学を持たないまま、やみくもに「分権化」「分権化」を叫びながら改革が行きつ戻りつ進んできた感がある。

大きなエポックとなるのが 2000 年の分権改革。これは、2000 年 4 月に施行された「地方分権一括法」に基づき、国と地方の上下関係を対等・協力関係へ転換した構造改革とされた。国が上から目線で地方に事務を処理させる「機関委任事務」制度の廃止、国の関与のルール化、自治体の事務・権限の拡大、財源移譲（三位一体の改革）の改革であった。

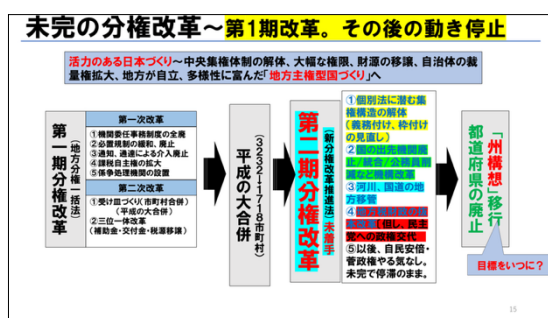
具体的にいうと、そのときの分権改革は

①地方分権一括法の施行(2000 年 4 月)。正式名称の「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」として約 470 本の関連法律が改正・整理された。②

機関委任事務の廃止。国の事務を地方の首長（知事、市町村長）に命令で行わせてきた集権的な制度を廃止した。自治体の事務を「自治事務」と「法定受託事務」に分け、7 割近くは自治事務に置き換えられ、自治体の独自性を高めた。③国と地方の対等化。国の関与を「必要最小限」に抑えるルールを確立し、上下・主従関係から対等・協力の関係への転換を図った。国と地方が争った場合の紛争処理機関として「国地方係争委員会」を設置した。④結果はともかく、「三位一体の改革」の実行。国庫補助負担金の削減、税源移譲、地方交付税の 3 つをセットで見直す、地方の財政的自立（「地方にできることは地方に」）を目指したのであった。これについては 6 兆円の地方財政削減改革に止まったという評価が付きまとうが、ともかく税財政に風穴を開けようとした。

これらの改革により、2000 年以降、自治体が自らの判断と責任で行政を展開する「分権型社会」への転換が図られ、分権国家化がスタートしたというのが一般的な見方である。

その後はパツとしない。2006 年（平成 18 年）の地方分権改革推進法の制定で始まった第 2 次分権改革は、自民党政権から民主党政権への政権交代もあって、あまり進展しなか



った。敢えて評価するなら、第1次改革で確立された「国と地方の対等な関係」という土台を活かし、個別の法令による「義務付け・枠付け」の緩和や、具体的な事務・権限の移譲をさらに推し進めたと言えよう。①義務付け・枠付けの見直しは、これまで法令で細かく決められていた施設（保育所、道路、公営住宅など）の設置・運営基準を、自治体が「条例」で自ら定められるようにした。②事務・権限の移譲は、国から都道府県へ、あるいは都道府県から市町村へと権限を移し、より住民に近い窓口で行政サービスを一元的に提供できる体制を整えた。③国の関与の廃止・縮小は、自治体の事務に対する国への協議、届出、報告義務などの廃止が進められ、事務の簡素化・迅速化が図られた。

この程度に止まるが、さらに2014年（平成26年）からは地方からの具体的な提案に基づいて規制緩和や権限移譲を進める「提案募集方式」が加わり、個別の課題解決を通じた「継続的な改革」が行われている。

ただ、税財政の分権化やタテ割省庁の壁を破れなかったに政治（政権）の力量不足もあって、機関委任事務制度という集権化の1つの柱を外すことに成功したものの、地方の実質的な自立につながる税財源や立法権拡充はできず、片足は自由になったが、もう片足は鎖に繋がったまま動けない、この状況が固定していまに至っている。住民意識の問題でもあるが住民参画の制度保障といった面も進まず、「未完の分権改革」状態が続いている。

4. 2つ、プラス1の地方自治タイプ

原則理論に立ち戻って地方自治のあり方をみておきたい。先進諸国の地方自治についてアングロ・サクソン系かヨーロッパ大陸系かというわけ方がある。

アングロ・サクソン系の地方自治制度は、イギリスを母国とし、オーストラリア、ニュージーランドなど英連邦諸国に広がり、アメリカに普及した自治制度を指している。その地方自治制度は次のような特徴をもつとされる。

第1に、自治体の権限は、法律上、「制限列举方式」がとられていること。つまり連邦制国家の場合は州が、単一制国家の場合は国が法律などで自治体に授権することになるが、その権限は個別に列举されているということである。

つまりアングロ・サクソン系諸国の自治体は、原則として、法律で与えられた限定した事務事業についての役割を果たすことが期待され、制限列举方式で授権された権限しか行使することはできない。もし自治体はその範囲を越えて越権行為をした場合、国や州から訴訟を起こされ、裁判所によって違法と判断されれば無効となる。新しい行政課題について自治体と州・国のどちらが行うべきか争いが生じたときも、同様に司法の判断を仰ぐ。

第2に、各政府レベルの権限が明確に分かれているため、国や州の行政サービスを自治体に委託・委任することはなく、直接、国や州の地方出先機関が行うのが一般的である。

第3に、基本的には内政の総括省は存在しないこと。地方自治制度を含めた内政を総合

的に所管する官庁、内政の総括官庁（例えば内務省）は存在しないのが通例である。

これに対し、フランスやイタリア、ドイツなどのヨーロッパ大陸系諸国、さらに日本の地方自治制度は、アングロ・サクソン系とは異なる制度となっている。これをヨーロッパ大陸系の地方自治と呼んでいる。

その特徴は、第1に、自治体の権限は、制限列举方式ではなく、概括例示方式（概括授權方式）で規定されている。つまり、それぞれのレベルの自治体が果たすべき役割が明示的に示されておらず、包括的な業務を法律や政令に基づいて処理する形となっている。

第2に、ヨーロッパ大陸系の自治制度は、一般に自治体が地域の総合行政主体と位置づけられており、国や州等はその事務を自治体又はその長に委任して執行する方式がとられる。従って、自治体は自治体自身の仕事に加え、こうした上位政府から委任・委託された事務も執行するので、幅広い行政サービスの担い手となっていることが多い。しかし、事務の執行では法的にも財政的にも国や州等の統制を受けやすいしくみになっている。

第3に、内政の総括官庁が存在することが多い。警察や地方自治制度を総合的に所管する場合が多く、日本では戦前は内務省、戦後は解体されたとはいえ、自治省（現在は総務省）という形で地方自治に関する総括的な官庁が存在する、ということである。

この2つのタイプを比較する視点から、代表的な国として前者はイギリス、後者はフランスをみておきたい。

アングロサクソン系の地方自治を代表するイギリスはイングランド、ウェールズ及びスコットランド、北アイルランドからなる連合王国であるが、地方制度はそれぞれ異なっている。イングランドについてみると、「都市化が進んだ圏域」と「その他の圏域」に分けて制度化されている。「都市化が進んだ圏域」は一層制の地方制度を基本とする。そのうち大ロンドン地域においては、シティとロンドン特別区（ロンドン・バラと呼び 32 区に分かれる）が置かれている。ここでは基礎自治体としての全ての業務が行われているが、それとは別にロンドン広域交通局、ロンドン消防庁などの特別機関があり、また内務大臣の管轄下にメトロポリタン・ポリスが置かれている（ただし、シティも独自の警察権を持つ）。

かつて広域自治体に相当するロンドン都庁といわれたGLCがあったが、サーチャー政権のもとでこれは廃止された。しかしその後、簡素なかたちに変わりブレア政権のもとで広域調整機能を持つ大ロンドン庁（GLA、グレーター・ロンドン・オーソリティ）として復活している。複数のロンドン・バラにまたがる分野や、ロンドン全体として対応しなければならぬ分野の戦略決定や計画調整の役割を果たしている。

首都のロンドン以外で「都市化が進んだ圏域」には、都市圏ディストリクトが置かれている。ここでは基礎自治体として必要な全ての業務を行っているが、交通計画やごみ処理、消防などの広域対応が合理的な事業は都市圏事務組合をつくって対応している。

他方、都市化が進んでいない「その他の圏域」は、二層制の地方制度を基本としている。

広域カウンティの下に非都市圏ディストリクト（バラの呼称を使うところもある）が置かれている。広域自治体に当たるカウンティは、広域の開発計画、交通計画、消防の事務、専門職員や特別な施設を要する教育、社会福祉などを担当するが、この下におかれる非大都市圏ディストリクトは、道路管理、食品衛生、ごみ収集、口外行政、建築基準、住宅、公園、墓地などの事務を担当している。

近年は再編により二層制のほか、カウンティに属しないユニタリーが置かれた一層制の地域も生まれている。ユニタリーは自治体のすべての業務を行うが、交通計画、ごみ処理、消防などは事務組合で対応しているところが多い。

なお、イングランド以外のウェールズ、スコットランド、北アイルランドの3地域では、従来の二層制から一層制に地方制度が変わっている。

イギリスの場合、従来の自治体の組織機構は、公選議員からなる議会（カウンシル）を中心とし、議会が議決機関と執行機関の役割を果たしていた。議会の本会議（フルカウンシル）の委任を受け行政施策の決定と執行の指揮監督を行うため、主要分野ごとに委員会が設けられていた（カウンシル制度という）。

しかし、2000年以降、こうした画一的な制度は見直され、多様化の方向を辿っている。

2000年に地方自治体法が制定され、自治体の組織機構について3つの選択肢が示された。現在は、①公選の首長及びキャビネット（内閣）、②リーダー・オブ・カウンシル及びキャビネット、③公選の首長及びカウンシル・マネージャーの3つの中から各自治体を選択するよう義務付けられている。また公選の首長制を採用しようとする場合は、その選択の有無を住民投票に付すことも義務付けられている。実際、幾つかの自治体で住民投票を行い①ないし③の制度導入を決めたところもある。一部、否決された自治体もある。人口85000人以下の自治体において、住民投票で公選首長制が否決された場合は従来のカウンシル制を維持する途も残されている。

2000年に発足した広域自治体に当たる大ロンドン庁は、公選首長と公選議員からなる議会を有するものとなっている。さらにイギリスの場合、基礎自治体のなかにパリッシュ（地区議会）など住民に身近な自治団体が置かれるところもあり、法人格を有する団体として公共的な活動を行っている。なお、イギリスの自治体は国の法律で制限列挙された事務のみを行うことされる。

これに対し、ヨーロッパ大陸系の地方自治を代表するフランスを見ておこう。戦前日本の地方制度は、ドイツ・プロイセンの制度から次第にフランスの集権的な制度をモデルにつくられていった経緯がある。

そのフランスは日本と同様、単一制国家であり、いわゆるヨーロッパ大陸型の自治制度を採用している代表的な国である。フランスは、大統領を元首とする共和制の国家だが、同国は19世紀初めにナポレオンによってつくられた中央集権的な地方制度を長い間維持

してきた。それが変わり始めるのが 1981 年のミッテラン政権の誕生である。同政権の誕生後、1982 年にいわゆる「地方分権法」が制定され、以後 85 年頃までに多くの関連法律が整備された。

さらに 2003 年のシラク政権下では、地方分権を進めるための憲法改正が行われ、フランス共和国の組織は「地方分権的とする」という規定が加えられた。現在、自治体に法律の定める範囲内において地方税の税率や課税標準の決定権を認め、固有の税収を自治体を持つことを決定できるようになっている。また最近では市民参加の充実や民主的統制の強化、広域行政の強化、近隣自治組織の制度化など住民自治の面でも様々な改革が進められている。

フランスの場合、地方制度は 3 層制を採用している。レジオン（州ないし道）、デパルトマン（県）、コミューン（市町村）の 3 層がそれで、州と県には国の行政官である知事が派遣されている。22 州、96 県、約 36,000 市町村だが、市町村についての役割はそう大きくなく、また規模の小さいところも多い。市町村の約 7 割近くは人口 700 人未満の小規模団体で、業務遂行上、事務組合を初め広域行政の仕組みがいろいろな形で存在する。

コミューンは、以前は国の後見的監督により強い統制を受けていたが、分権改革後は都市計画の策定や建築許可の権限などを持ち、現在、国は事後監督（事後的統制）を行うようになっている。コミューンには、①議決機関である議会、②執行機関であるメール（長）、③メールを補佐する助役等内部機構がある。議会の議員は住民から直接公選されるが、長は議員の中から互選される。ユニークな点は助役も議員の中から選任されることなど。

首都のパリについては特例的な制度をとっている。首都という同一区域にコミューンとしてのパリ市とデパルトマンたるパリ県が二重におかれ、パリ議会は市議会と県議会を兼ね、1 人の議会議長がパリ市長とパリ県の長を兼ねる独特の制度である。なお、パリ市と周辺の 7 つのデパルトマンの区域がレジオン（州）のイル・ド・フランス州となっている。

パリのほかりヨン、マルセイユの三大都市には「特別区」が設けられ、各区に「区議会」と「区長」が置かれている。区議は区全域を選挙区とした選挙で選ばれ、上位三分の一の者はコミューンの市議会議員を兼務している。

このように、フランスの自治制度は公選議員が一定程度上位団体の議員や長を兼務するという極めてユニークな形になっている。

デパルトマン（県）のもっとも重要な仕事は、社会福祉であり、福祉施設の設置や運営を担っている。またレジオン（州）は、もともとは自治体ではなく、特定の公役務を担う公施設法人として国会議員及び自治体の議会議員の代表からなる評議会と国の任命する知事により運営されていたが、1982 年分権改革で完全自治体となった。ここでの主な仕事は広域の経済計画や国土開発計画に関するもので、州の政策決定は州議会で行われ、議長の指揮監督の下で執行されることとなっている。議長は議員の互選だが、議会の多数派から

選ばれるのが通例である。

州と県には国の行政官としての知事が置かれるが、それは日本のような公選知事の役割と異なり、行政官知事の権限は域内の国の出先機関を調整することにある。ちなみに州、県を代表し、その行政に責任を負う執行機関は州議会、県議会の議長である。議長＝執行機関となっており、議長の住民による直接公選は認められていない。いわゆる一元代表制を採用する形になっている。コミューンも基本的には州、県と同様で、36000に及ぶコミューンの議会は住民が議員を直接公選し、その議員からコミューンの長（市長）を選ぶ形の一元代表制で、これは全国一律の制度となっている。

じつは、この大きく2つのタイプとは別な北欧のスウェーデンを取り上げておきたい。というのも、日本の分権改革がどの国をモデルに進めようとされているか、あとで述べる関係からだ。スウェーデンは、立憲君主制をとる単一国家であり、世界で最も進んだ福祉国家のひとつとされる。地方制度や自治体統治の仕組みは国の地方自治法で定められており、広域自治体のランスティング（県）と基礎自治体のコミューンからなる二層制を地方制度の基本としている。ただし、ゴットランド地域では一層制、また首都ストックホルム地域では特別法に基く首都行政制度がとられている。

21県、289コミューンだが、市町村にあたるコミューンは戦後2回にわたって大合併を行い、現在の数と規模になっている。市町村合併が繰り返される点は日本に似ている。

ランスティング、コミューンとも、住民の直接公選による議会があるが、日本のような公選首長に該当する執行機関はなく、一元代表制の形となっている。議会において、議会の党派構成に比例する形で行政の執行を担う執行委員会など各種委員会の委員が選ばれる。そのもとに置かれる各事務部局が実際の行政実務を担当するしくみである。執行委員会は自治体の内閣に相当し、行政の総合調整や議案の作成、予算編成を行うなど重要機関であり、必ず置かなければならない必置機関となっている。

近年、スウェーデンでは地方分権の推進がめざましく、先進的な取り組みが様々な形で行われている。例えば1991年からが全ての県、コミューンは組織づくりが自由化され、国の監督を緩和する「フリーコミューン」制度が出来ている。日本でかつてこれを模倣し“パイロット自治体をつくった”こともあるが成功しなかった。

また補助金についても、多くの特定補助金が廃止され、一般補助金化する制度改革が進められている。日本では自治体の規模により基礎自治体である市町村を市と町村を分けて呼ぶ慣わしがあるが、スウェーデンの場合、市町村は規模に関わらず、その区別はなく、すべてコミューンと統一的に呼んでいる。1つの学ぶべき哲学かも知れない。

また総合的な高齢者対策を行うため、県にあった老人医療に関する権限はコミューンに移譲され、1992年以降、コミューンが老人医療と老人福祉を統合して運営するしくみに変わっている。

5. 中央地方関係からみた分権化

比較地方自治論のような話になってしまい恐縮ですが、ここからが本稿の本論である。国と地方、府県と市町村の関係をどう設計するかだ。

国（中央政府）と地方（地方政府）の関係を、タテの関係という意味で垂直的政府間関係という。行政の分野では一般にこれを中央地方関係と呼んでいる。他方、A州（県）とB州（県）の関係、X市とY町の関係といった横の関係、これを水平的政府間関係という。一般にこれを自治体間関係と呼んでいる。

ここでは前者の中央地方関係を扱うが、現在の日本は、国、都道府県、市町村という3層の政府体系となっている。中央地方関係を日本ではよく「国と地方の関係」と呼ぶ慣わしがあるが、その場合の地方は都道府県、市町村をひと括りにしている。

フランスの場合、国、道（region）、県（department）、市町村（commune）の4層の政府体系になっており、イギリスの場合、国、府県（county）、市町村（district）、そして農村地域ではその下に区（parish）がおかれ、一部4層になっている。逆に大都市では大ロンドン都庁（GLC）を廃止したことで、GLAという広域調整機構があるとはいえ、基本的に国と基礎自治体の2層になっている。いずれにせよ、一国の政府体系を構成する縦の政府間関係を中央地方関係と呼んでいる。その意味で、中央地方関係は地方自治制度と密接な関係にある。

以下、少し類型化した話になるが、行政システムについてどのように説明し、どのような評価を加えるべきか。それは公共サービスのあり方と提供の仕方に大きく関わる。

（1）集権的分散システム

日本の行政システムは「集権的分散システム」という見方がある（神野直彦）。政府機能を構成する各レベルの政府が、人々に提供する行政システムの提供業務が上級の政府に留保されていなければいる度合いが強ければ強いほど、「集中的なシステム」、その逆は「分散的システム」である。そして、これらの行政サービス提供業務の実質的な決定権が上級の政府に留保されている度合いが強ければ強いほど「集権的システム」でその逆は「分権的システム」である。

この集中・分散と集権・分権の両軸の組み合わせで各国の行政システムを類型化すれば、日本のそれは「集権的分散システム」に該当するというのである。

事実、日本の公務員総数に済める自治体職員の割合は約4分の3、国家全体の歳出額に上乗せる自治体の歳出割合は約三分の二、この代表的な指標に照らしてみれば、日本では行政サービス提供業務のおよそ七割が自治体によって担われていることになる。

しかし、このことをもって日本は世界に冠たる地方自治の国であると誇れるかと問われれば、そうとはいえない。

なぜなら、自治体が担う行政サービス提供業務の範囲、仕組み、基準の設定、法制化はもとより、その執行に関する執行マニュアルの策定に至るまで、国が決定している度合いが強いからである。事務事業は大幅に府県、市町村に分散しているものの、実質的な決定権が国に高度に留保されているのである。

このことは、地方分権の改革を進める際に何を意味するか。日本の行政システムを先進国並みの水準にしようとするならば、何よりも重要なことは、行政サービス提供業務をこれまで以上に国から自治体へ移譲することではなく、既に自治体の事務事業とされている行政サービス提供業務に対する実質的な決定権を自治体に移譲することにほかならない。ここが大事である。日本ではマスコミも含め「分権化」というと権限、財源を上位政府から下位政府に移すことを指すことが多いが、そうではなく、いま行っている多くの国の事務を自治体事務化し、固有事務化することがポイントとなるのである。この誤解は解かないとならない。

(2) 集権融合型のシステム

こうした集権的分散システムという見方に対し、日本の地方自治制度は「集権融合型システム」であるという見方がある（西尾勝）。

これは集権・分権と分離・融合の両軸の組み合わせで説明しようとする。すなわち、国の事務と分類される行政サービスが多ければ多いほど「集権型」、自治体の事務とされる行政サービス提供業務が多ければ多いほど「分権型」という。そして、国の事務は国の諸機関が直接執行し、自治体の事務は自治体が直接執行するというように、国と自治体の任務の分担関係が整然と切り分けられている度合いが強ければ強いほど「分離型」、これとは逆に国の事務の執行をも自治体の任務にしており、国と自治体の任務分担が不明瞭な形態を「融合型」とする。日本の行政システムは、これを組み合わせると「集権融合型」というように説明できるという見方である。

神野のいう集権的分散システムという説明は、もっぱら行政サービス提供業務＝事務事業の政府間の配分量を重視していて、事務事業の法制度上の区分、決定権の所在についてはいっさい問題にしていない。これに対し、集権融合型の説明は、国の事務と自治体の事務の法制度上の区分を重視している。

観点を変えると、見せかけ上、自治体の事務であっても実質は国の事務で自治体の委任されたもの（これまでの機関委任事務）が多いという点を重視しているのである。三割自治という表現があるが、もともとは国税と地方税の租税総額に占める地方税の割合が三割程度しかない状態を表す表現として使われた。地方財政の脆弱性を表現した言葉だが、加えて集権的な仕組みを説明するには、自治体の業務量の多さの割合に決定権の少ない状態を表しているとも言えよう。事務の分野でも3割自治といった状況が長く続いてきた。

さて、これを評価する視点に話を進めよう。

一般に先進国の行政もそうだが、日本でも中央集権のメリットとされる①統一性、②公平性、③国の指導力よりも、地方分権のメリットとされる①多様性、②迅速性、③市民との協働の方に相対的な価値を認める動きにある。大きな社会潮流がこれである。

ただ、集権体制に慣れている省庁官僚や族議員は集権のメリットは依然大きいとして既得権を死守しようとする。他方、分権体制に活路を見出そうとする自治体の首長や議員は分権のメリットを強調し、様々な改革提案をする。この構図を守旧派と改革派の攻めぎ合いとすると、それは様々な分野での中央地方の戦いの構図とも見て取れよう。

ともかく、2000年の地方分権一括法の施行で「分権の矢」が放たれて以降、三位一体改革、交付税改革、税制改正と分権化を軸に次々と改革が行われている。行きつ戻りつの感はあるが、日本の改革方向は今後も「分権化」を軸に進むことは間違いない。これがまた逆戻り、逆コースの動きにあるというのが、「市町村ではやれないから」の理由づけで行われようとしているのが問題なのである。

もとより、日本の分権改革はここまでも確たる「哲学」があったようには見えない。地方分権に踏み切った以上、後戻りはできないが、めざす分権国家のあり方について、そこに到る過程の改革について「合意」を得る必要があるのではないか。中央地方関係の形態について少し深めた議論が必要である。

自治体の自治権は、どれぐらいの範囲と量の仕事をどの程度の裁量権を持って企画立案、実施できるかによって決まる。仕事の範囲と量は自治体の活動量を規定し、裁量権の程度は自治体の自律度を規定するが、この自治体の活動量と自律度が拡大する方向に向かうことを「分権化」といい、逆に縮減する方向に向かうことを「集権化」という。

自治体を実施しうる権限を国の法律でどのように決めるか（授権方式）について、イギリスなどアングロサクソン系の国は制限列举方式を採用しているのに対し、フランスなどヨーロッパ大陸系の国では概括例示方式を採用している。

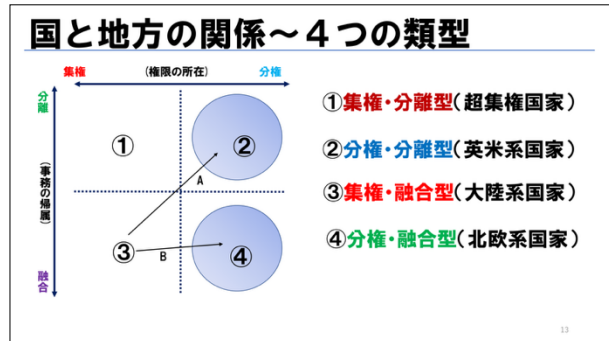
前者のもとでは、自治体は法律で明示的に授権された事務権限しか行使してはならず、その範囲を逸脱すると越権行為となり、裁判で違法となれば無効となる。この方式の場合、国と自治体の事務権限は分離されており、国、府県、市町村はそれぞれ守備範囲内において自己決定・自己責任で行動する。

他方、後者のもとでは、自治体の事務権限を1つひとつ個別に列举せず、例示をして国に属さないものを処理するように決めている。そのため、国と自治体の事務権限は整然と分離されず、同一の事務の処理に国、府県、市町村といった複数の政府が関与する融合や重複が起りやすい。

日本の場合、こうした概括例示方式の下で、かつ国の事務権限の施行を公選首長（地方機関とみなす）に委任するという機関委任の方式が多用されてきた。機関委任事務制度がそれだが、これは2000年の分権一括法の施行で全廃されている。

さて、この事務処理における分離か融合かと、この権限配分における分権か集権かを組み合わせて、国家における統治形態を類型化してみよう。

タテ軸に「事務の帰属」をとり、ヨコ軸に「権限の所在」をとると、4つの事象が生まれる。事務の帰属について、自治体自らが独自に決定、実施できる裁量事務が明示的に決められている（制限列举）場合、それを〈分離〉とおき、他方、1つの事務に国と自治体関わって仕事が完結する（概括例示）場合、これを〈融合〉としよう。



権限の所在について、相対的に中央政府（国）に権限が集中している場合を〈集権〉、逆に地方（自治体）に権限が集中している場合を〈分権〉としよう。

①の集権・分離型では、国がほぼ完結的に事務処理をしており、自治体は権限も責任も持たない。国は地域レベルまで出先機関を配置し行政を進めるから自治体の存在自体を必要としない場合も多い。社会主義国家などに見られる形態で戦前の日本もこれに属しよう。

②の分権・分離型では、逆に一定領域について自治体の責任で事務処理が独自に行われ、国の関与は行われぬ。こうした形態では自治体の行うべき事務事業が制限列举されている場合が多く、イギリスなど英米系の国家に多く見られる形態である。

③の集権・融合型では、ある事務処理について国が権限、財源を留保し、その執行だけを自治体に委ねるといった事務処理の委任方式が採られる。国に留保された権限、財源は自治体の行政執行をコントロールする手段に用いられる。この形態では、自治体に対する国の機関委任事務、団体委任事務が多くを占める。フランスなど大陸系の国家に多くみられる形態で、戦後の日本はこれに属しよう。

④の分権・融合では、ある事務処理について国はガイドラインの設計や財源調整という形で外形上関与するが、実際の事務事業の企画、実施、評価に関する裁量権は自治体がある。福祉国家化が進むスウェーデンなど北欧諸国に見られる形態である。

地方自治が充実している国としては、分権・分離型国家（②）と分権・融合型国家（④）を挙げることができる。しかれば、日本がめざすべき分権国家像はどこなのか。

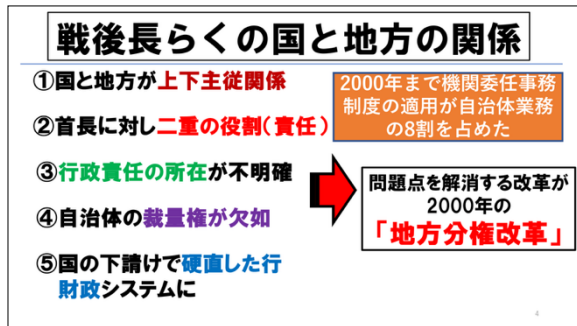
戦後、新憲法制定からまもなくシャープ勧告があった。市町村優先を掲げ、国、府県、市町村の役割分担の明確化するよう勧告だったことから、同勧告が日本に求めた国家像は分権・分離型（②）であったと言えよう。しかし、戦後日本が選択した道は集権・融合型（④）であった。国と地方を上下主従関係に固定し、国の事務を大幅に自治体に執行委任する機関委任事務、団体委任事務が自治体の太宗を占めた。そこでの中央地方関係には次

の特徴がみられた。

- ①法律的な上下関係（通達、許認可など）
- ②財政的な上下関係（補助金、交付金など）
- ③人事的な上下関係（出向人事、必置規制など）
- ④行政指導の上下関係（特定の地域振興、行財政指導など）

結果として、日本の中央地方関係には 5 つの問題点があることになる。

- 第 1. 国と地方が上下主従関係にある
- 第 2. 首長に対し二重の役割、二重の責任を負わせる
- 第 3. 国と地方における行政責任の所在が不明である
- 第 4. 各自治体の裁量権が狭く、地域の実情に合わない
- 第 5. 国のタテ割り行政が、地方の行財政システムを硬直化



6. 日本の地方分権はどこをめざす

さて問題は 2000 年から始まる分権改革についてである。分権化という以上、指向するのは②か④ということになる。1995 年に始まった地方分権推進委員会の「中間のまとめ」は、国の役割を限定し、自治体の裁量権、自治権を最大限に増やすよう求めている。その点、矢印の A（③から②への移行）を指向したと見られる。しかし、実際の改革は国の役割を限定する方向はとらず、機関委任事務制度の全廃に見るように、自治体への権限委譲と国の関与の縮小・廃止に止めた。その後の三位一体改革も同様に、一部の補助金廃止と税源移譲に止まっている。

ここから読むと、わが国の分権改革は矢印 A の分権・分離型国家を指向しているのか、B の分権・融合型国家を指向しているのか、はっきりしない。めざすべき分権国家像が国論として統一されないまま、なし崩し的に“分権化”を叫んできたように見える。

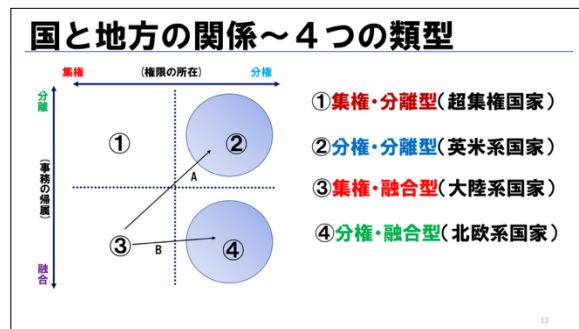
確かに地方自治の質が高く、将来めざすべきは英米系の分権・分離型国家であろう。府県、市町村が固有の権限と財源を保有し、地域住民の参画によって地域ニーズに沿った独自の政治行政が行われることが望ましいと思う。第 2 期改革は「地方政府」という言葉をキーワードに改革を進めようとしている（「中央政府と対等・協力の関係にある地方政府」という表現）。

2000 年に始まる第 1 期分権改革（地方分権一括法施行）でどのような改革が行われたか。整理すると、次の 5 点である。①機関委任事務制度の全廃、②必置規制の緩和、廃止、③通知、通達による介入廃止、④課税自主権（法定外税）の拡大、⑤係争処理機関の

設置である。それに加え、分権の受け皿として市町村合併（平成の大合併）が進められた、また 2004～2006 年にかけて三位一体改革（補助金、交付金、税源移譲）が行われた。これをどうみるかである。

（再掲）

分権化を進めたこと自体に問題はないが、問題は矢印の A なのか B なのかがはっきりしない点である。21 世紀前半の日本がめざす分権改革の方向は B ではなかろうか。都市と農村では不均衡が著しく経済基盤が大きく異なる。こうした現実と集権体制が長く続いてきたわが国



の歴史を加味して考えると、わが国がめざすべき分権国家像は矢印 B の分権・融合型国家ではなかろうか。自治体の権限は実質担保する、財源は地方交付税等で保障しながら、その用途については指示統制しない（カネは出すが口は出さない）。願わくば、地方財源を共有税という形で集める、これを地方団体が共同で管理し分配する。ここにスウェーデンに代表される北欧諸国の中央地方関係を注目すべきポイントがあるのである。

日本は機関委任事務制度を全廃し、7割近くを自治事務に置き換えた以上、国は政策のガイドラインの作成や財政力格差の是正といった外形上の関与の役割に限定する改革に応えるべきである。ひも付き補助金の改革で補助率を下げるだけで個別の関与権限を残そうとする姿勢は基本的に間違っている。

自治体が事業官庁から政策官庁に脱皮するよう求める筆者の考えは、国の関与を外形上のものに限定するのはよいが、実質的に政策形成の権限を自治体に委ねた結果、今までの国が設計したナショナルミニマム以下に“政策が劣化”するなら、分権改革は失敗だったと評価されかねないからだ。そうあってはならないと考える。

否、分権改革を進めたら、これまで以上に政策の多様化が進み、問題処理が迅速化し、政策の総合化が自治体の手で行われ、国民の行政サービスに対する満足度が高まったという結果が生まれなければならない。

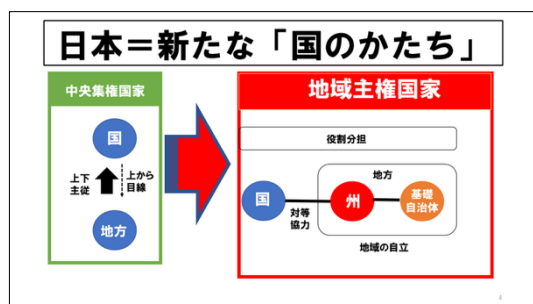
今後続けなければならない次期分権改革は、国の関与を制限し、自治体の裁量権を確立する明確な分権・融合型国家像（④）を共有して行われなければならない。これが答えだ。

地方分権改革はいまだ未完である。第1次分権改革に力を注いだ西尾勝は『未完の分権改革』（岩波書店、1999年）という著書を残し世を去っている。これを継ぐべきである。地域主権国家の形成という21世紀の日本に近づくには、更なる分権改革は不可欠である。

もとより、地方分権を進めても、地方にできない領域もある。外交や防衛、危機管理、司法、金融、通貨管理、景気対策、国土形成、さらに福祉や医療、教育、文化、農政、イ

インフラ整備など政策の骨格をつくる役割は、国家経営の視点から国が主導することが望ましい。その点、国と地方の役割分担を明確にする必要がある。

日本は依然地方不信が強い。しかし「国が面倒をみる」という表現にあるような、いわゆるパートナーリズム（父親的温情主義）は、もはや時代錯誤であるということ。今回、市町村が行えないのではないのではないのか、として府県に事務を引き上げるという発想は間違っている。現場を持たない府県に住民のことは分からない。県民、国民といった瞬間、統計上の数値になってしまう。地方に仕事を義務付け、すべての政策領域に微に入り細に入り関与するやり方（箸の上げ下げまで）は、自治体の政策能力が乏しかった時代の産物である。自治体が変わろうとしても、国の過剰介入が阻害要因となる。これではならない。今後は国家の役割を限定し、それを法律で制限列挙すべきである。



日本の自治体は、裁量的な政策環境が整えば自立可能なところが多いと見る。職員層も一定規模の自治体では揃っている。要は磨かれていない点が問題である。この点を捉え、ビジネスチャンスを与えず、「ビジネスが育っていない」と言っている国の姿勢は自己矛盾のそしりを免れない。地方と関わる政策分野で、国が果たすべきことは、政策のガイドラインを示す、財政力格差を是正するといった外形上の関わりに限定することが望ましい。

これからの分権改革の課題

- ① **個別法に潜む集権構造の解体**
(法律の義務付け、枠付けの見直し)
- ② **国の出先機関廃止/統合/公務員削減**
- ③ **河川、国道の地方自治体移管**
- ④ **地方税財政の抜本改革(分権化)**
- ⑤ **府県制度見直し** ➡ 州制度へ移行

例えば、次のような改革課題が続くべきテーマと言えよう。

- ① 地方税財源の充実確保、新たな地方財政秩序の構築
- ② 法令による義務づけ、枠づけの廃止縮減、法令の規律密度の緩和
- ③ さらなる事務権限の移譲（国から府県、府県から市町村へ）
- ④ 市町村の適正規模確保、府県制度から道州制への移行
- ⑤ デジタル化など新たな情報通信技術の広範な活用
- ⑥ 住民自治の拡充方策
- ⑦ 地方自治の充実を明確化する憲法改正

これは、①と②が自治体の自由度の拡大する改革、③はむしろ自治体への新たな義務づけを伴うもので、自治体の所掌事務の範囲を拡大する改革を意味しよう。④は自治体独自の努力に期待し、⑤は広域か全国でのネットワーク化のテーマであり、⑥⑦は統治機構の

あり方について更なる憲法保障条項を明確化することである。

7. 触り感のある地方自治への転換

地方自治がしっかり営まれている国は民主主義の成熟度も高い。歴史的にみると、地方自治は主として英米系の国で発達し、イギリスを民主主義の母国とも評した。他方、ドイツ、フランスなど大陸系の国では、中央集権の傾向が強かった。民主主義が不十分な集権国家と評された。もとより、今日では両者の傾向はだんだん融合しつつある。分権化が行き過ぎた国は集権化によって修正され、集権化が行き過ぎた国は分権化によって修正されるという具合に。日本では、戦前は大陸系を模範としてきたが、戦後は憲法によって地方自治が保障され、英米系の地方自治の制度やしきみを導入しようとしてきた。

だが、戦後も戦前の集権的なしきみが色濃く残った機関委任事務制度下の地方自治にあったことは否定しえない。

多くの分野で法的にも政策的にも国の決定的優位が認められ、また地方の自主財源が乏しく、国の財政的援助に頼らざるをえず、住民の協働参画といっても、事実上、「遠い政治」「遠い行政」の実感をぬぐえない状況にあった。これを 2000 年以降の分権改革によりパラダイム転換しようとした。国と地方を対等な政府間関係に置き換えようという改革、これが地方分権改革であった。生かし現在でも行財政面に限らず、法的面でも旧来の体制が残存し改革課題になっている。

地方自治 (local self-government) は、一定地域の住民が、国の法律と中央政府に制約を受けつつも、その地域の公共的な事例を自主的に決定し処理することをいう。この場合の「自主的」とは、一定地域にその管轄権の及ぶ自己政府＝地方政府 (自治体) の存立と、その地方政府の形成と政策決定に対する住民の参加である。前者が「団体自治」の側面であり、後者が「住民自治」の側面である。この 2 つが車の両輪である。

したがって、地方自治のあり方は、国と地方政府の関係のあり方 (集権、分権の程度) と同時に、地方政府と住民の関係のあり方 (情報公開、参加の程度) によって規定されるといえる。団体自治のみなら独裁やボス支配も可能だが、住民自治を不可欠の要素と考えれば、それは民主的な政治行政とならざるを得ない。ここに両者が車の両輪でなければならない理由があるし、住民自治の重要性がある。

とはいっても、住民自治が成熟するには、その前提として団体自治が保障されなければならない。国の関与、法的、財政的な規制との関わりで団体自治の程度も相当変わってくる。

例えば、市町村が幼稚園の空き教室を利用して保育所を設置しようとしても、児童福祉施設最低基準により保育所には調理室を設けることが義務づけられており、有効活用できない。また、1 級河川のある地域で、県管理区間の河川整備計画について、住民代表が参

加し川づくりのあり方を策定しても、最終的には許可権者である国の意向に沿う形での修正を余儀なくされる。

こうしたことは、2000年施行の地方分権一括法で機関委任事務が廃止されるなど、法律上、国と地方は、上下・主従の関係から対等・協力の関係になったはずだが、依然、地方自治に対する財政・法制両面からの国の過剰な関与は残っている。規律密度は薄まっていない領域がまだ圧倒的に多い。「未完の分権改革」と言われるゆえんがそれである。

国主導により、全国に統一的で画一的なサービスを提供するのが中央集権である。それに対し、サービスに多様性と迅速性を求め、身近な自治体が主導して問題解決を図るのが地方分権といえる。もとより、分権と自治は同じではない。地方分権が進むと自動的に地方自治が成熟するわけではない。分権化という「制度上の自治」が充実しても、住民の自治活動が活発化する「事実上の自治」が伴うとは限らない。分権は国と地方の権限配分の変更であって、それ以上のものではない。確かに分権化で相対的に身近な政府は強くなる。

しかし、自ら関わる課題を自らの手で決め、結果責任を自ら負う住民自治はこれと連動する保障はない。それは自治体の力量次第であり、住民の自治力で決まってくるからである。地方分権の推進は住民自治を拡大するチャンスである。だが、その分権化が自動的に地域の自治を豊かにするわけではない。そこに「住民自治」の重要性を認めなければならない。

民主主義にとって、どの国でも地方自治は必要である。その理由は、①独裁や専制政治に対する防波堤となる、②政治の地域的実験が可能となる、③民主政治の基礎である、④民主的な社会改革への道である、⑤地方自治は地域の特性や民意の多様性を反映できる仕組みである。いま、この重要性を高市政権が行おうとしている集権化と照らし合わせてみたらどうか。私たちが選択すべき道は自ずと明らかになって来るのではないか。

地域にはその成り立ち、風土、習慣、人情、歴史などの違いがある。政治、行政においても、その地域の多様性が反映されていくことが望ましい。地域の問題への迅速な対応、総合的な対応、多様な対応に地方自治は不可欠である。

これまでの中央集権体制のもとでは、政策づくりは国の役割であり、権限と財源を持つ中央省庁に対し各自治体は陳情を繰り返し、そこに示された政策に沿って補助金をもらい、地域指定を受けてまちづくりを行ってきた。この結果、一定レベルの国づくりに成功した。どこに住んでもいても、そこそこ道路は舗装されており、コミュニティ施設や集会施設もあり、文化事業も行われている。この点、全国に均一な行政サービスを提供しようとするナショナル・ミニマム行政はプラスの評価をしてよい。

だが、全国をひとつの地域のように捉え、均一に施設配置をし、同一の手法でまちづくりを行ってきた結果、地域の文化や伝統、産業は衰え、どのまちも同じ顔をもつ金太郎飴となってしまっている。

この集権体制の機能障害を取り除き、各自治体が裁量をもって政治行政を営めるよう改革しようというのが、地方分権の推進であり、価値である。地方分権を進めることは、人々の価値観が多元化しニーズが多様化した時代にふさわしい行政スタイルの改革を行うことである。多様なモノサシで地域づくりができ、住民の参画でまちづくりができる。こうして初めて手ざわり観のある地域づくりが可能となるのではないか、筆者はそう考える。

歴史の歯車を逆戻りさせてはならない。地方分権の熱気が冷めたのではなく、税の多寡を操作することも含め、国民に政治行政を操作している手触り感が持てない仕組みが問題なのである。国、地方の選挙制度も含め、統治のしくみの抜本改革が必要な時期にきている。土光臨調、第2次臨調から半世紀経つ。人口が増え、経済が成長し、税収が増え、政府機構を大きくした「右肩上がりの時代」は終わった。その認識のないまま、強い経済とか積極財政を叫ぶ政権が出来ているが、独りよがりの感を否めない。成功するはずがない。

そうではなく、人口は減り、経済は成長しない、税収も増えず、身の丈に合った政府機構に国地方を「賢く畳む」時代の始まりである。ここは第3次臨時調査会を設置し、大所高所から政治的利害関係を離れて、次の時代の国のかたちを再設計すべきである。第34次地制調も綻びを繕う「修繕型」改革方策ではなく、分権化を進めながら地方自治が充実し地域の問題を解決する実感を住民、国民が持てるような「創造型」改革方策の提案をして欲しい。それをもとに法制度改革が行われるなら、日本は前に進むことができる。

【参考文献】（佐々木信夫著）

- ①『現代都市行政の構図』（ぎょうせい、1985年）
- ②『現代地方自治の座標』（勁草書房、1987年）
- ③『政策学への発想』（ぎょうせい、1898年）
- ④『都市行政学研究』（勁草書房、1990年）
- ⑤『自治体プロの条件』（ぎょうせい、1992年）
- ⑥『新しい地方政府』（芦書房、1994年）
- ⑦「自治体政策学」（ぎょうせい、1995年）
- ⑧『視点/論点 分権時代を問う』（ぎょうせい、1999年）
- ⑨『地方分権と地方自治』（勁草書房、1999年）
- ⑩『現代行政学』（学陽書房、2000年）
- ⑪『自治体の公共政策入門』（ぎょうせい、2000年）
- ⑫『自治体の「改革設計」』（ぎょうせい、2002年）
- ⑬『政策の潮流、改革のうねり』（ぎょうせい、2005年）
- ⑭『自治体政策』（日本経済評論社、2008年）

- ⑮『現代地方自治』（学陽書房、2009年）
- ⑯『日本行政学』（学陽書房、2013年）
- ⑰『大都市行政とガバナンス』（中央大学出版部、2013年）
- ⑱『人口減少時代の地方創生論』（PHP研究所、2015年）
- ㉑『新たな「日本のかたち」』（角川SSC新書、2013年）
- ㉒『地方議員の逆襲』（講談社現代新書、2016年）
- ㉓『老いる東京』（角川新書、2017年）
- ㉔『この国のたたみ方』新潮新書、2019年』