

地方分権改革の基本的方向性について

はじめに

地方分権のために諸制度改革は、現在に至るまで様々な方面から断続的に進められてきている。その中でも特に注目されるのは平成 19 年 5 月に提出された地方分権改革推進委員会による「地方分権改革推進にあたっての基本的な考え方」及び平成 19 年 11 月に提出された「中間的な取りまとめ」である。これは今後の第二期分権改革推進の方向性を決定付けるとともに、今後予想される個別課題に対する勧告のあり方に大きな影響を与えるものといえる。特に基本的な考え方における 5 つの地方分権改革の目指すべき方向性は、従来の地方分権に関する諸制度改革の枠を超えた内容を含んでいるものと考えられる。そこで、第一期分権改革における地方分権推進委員会中間報告と対比させつつ、その特色について基本部分に絞って論ずることとする。この考察から、これからの地方分権の方向性の課題を探るものとする。

1 地方分権の推移

現在に至る地方分権の推進において、地方分権推進に関する国会決議がひとつの重要な契機であると考えられる。これは「国権の最高機関」である国会が、その権能を行使し国と地方の役割を言及したものとして単なる委員会の提言等とはその重要度において異なる意味を持つものである。この中で決議文は、「国と地方の役割を見直し、国から地方への権限移譲、地方税財源の充実強化等地方公共団体の自主性、自律性の強化を図り、二十一世紀にふさわしい地方自治を確立することが現下の急務である¹」としている。続いて平成 7 年に地方分権推進法が制定され「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²」を示している。この法律において地方分権推進委員会の設置が規定され、同委員会において第一期分権改革における各種の勧告がなされた。続いて第一期分権改革の結論と課題を受ける形で地方分権改革推進法が制定、同法を根拠に地方分権改革推進委員会が設置され、基本的な考え方及び中間的な取りまとめが提示された後、今後随時勧告がなされていくこととなる。以下、地方分権推進委員会と地方分権

¹ 地方分権の推進に関する決議より引用(参議院HP)

² 地方分権推進法より引用

改革推進委員会における基本理念を比較し、現状の方向性について考察する。

2 地方分権推進委員会中間報告

(中央集権型行政システムの制度疲労)

「この明治期以来の中央集権型行政システムは、限られた資源を中央に集中し、これを部門間・地域間に重点的に配分して効率的に活用することに適合した側面をもち、これが当時はまだ後発国であったわが国の急速な近代化と経済発展に寄与し、比較的短期間のうちに先進諸国の水準に追いつくことに大きく貢献してきた事実は、否定できないところである。しかしながら、中央集権型行政システムにはそれなりの弊害も伴う。すなわち、国民国家の統一のために地域社会の自治を制約し、国民経済の発展のために地域経済の存立基盤を掘り崩す。権限・財源・人間、そして情報を中央に過度に集中させ、地方の資源を収奪し、その活力を奪う。全国画一の統一性と公平性を重視するあまりに、地域的な諸条件の多様性を軽視し、地域ごとの個性ある生活文化を衰微させる。それは、脳神経ばかりが異常に肥大しその他の諸器官の退化した生物にも比せられる³⁾」

(変動する国際社会への対応)

「国にしか担い得ない国際調整課題への国の各省庁の対応能力を高めるためにも、地方分権を推進し、国の各省庁の国内問題に対する濃密な関与に伴う負担を軽減することを通して、これを身軽にしその役割を純化し強化していくべきである⁴⁾」

(東京一極集中の是正)

「東京圏における超過密の弊害は住民の生活環境のあらゆる側面に及んでいるとともに、この巨大都市圏は地震等の大規模災害に対してきわめて脆弱になってしまっている。そして地方圏では過疎化が進み、地域社会の活力が低下し、ところによっては崩壊の危機にさらされている。そこでこの際、多極分散型の国土形成を実効あるものにするためにも、地方分権を推進し、まずは政治・行政上の決定権限を地方に分散し、これによって東京一極集中現象に歯止めをかけ、地域の産業・行政・文化を支える人材を地方圏で育て、地域社会の活力を取り戻させる必要がある。なお、首都機能移転はこの課題に対する有効な方策の一つであるのかもしれないが、この大規模プロジェクトへの着手を決断するのであれば、その際に建設される「新首都」を第二の東京にしないためにも、規制緩和と地方分権の徹底した推進が不可欠の前提条件になるはずである⁵⁾」

3 地方分権推進委員会中間報告より引用(地方分権推進委員会HP)

4 同上

5 同上

(個性豊かな地域社会の形成)

「ナショナル・ミニマムを超える行政サービスは、地域住民のニーズを反映した地域住民の自主的な選択に委ねるべきものである。その結果として地域差が生ずるとしても、それは解消されるべき地域間格差ではなく、尊厳なる個性差と認識すべきである。そこでこの際、安らぎと豊かさを日々に実感できる真に成熟した社会に発展していくためにも、地方分権を推進し、固有の自然・歴史・文化をもつ地域社会の自己決定権を拡充すべきである⁶⁾」

(高齢社会・少子化社会への対応)

「わが国では今日、他国に類例をみない急激なテンポで人口の高齢化が進み、その反面では少子化が進んでいる。そこで、この人口構成の急激な変動に対応する各種サービスの供給体系の構築が急務になってきており、高齢者に向けては保健・医療・福祉及び生涯学習関連のサービス相互の緊密なる連携が、幼児児童に向けては保育・教育関連のサービスの再編成が要請されている。また、それは地方公共団体職員による行政サービスの供給だけで対応できるものではなく、各種の公益法人、NPO、ボランティアなどの協力をはじめ、場合によっては民間企業の参入を得て、公私協働のサービス・ネットワークを形成する必要がある。この種の総合行政と公私協働の仕組みづくりは、国の各省庁別の、さらには各局別の縦割りの行政システムをもってしては到底実現できない。この種の仕組みづくりは地方公共団体のなかでも、住民に身近な基礎的地方公共団体である市町村の創意工夫に待つほかはない。そこでこの際、来るべき本格的な高齢社会と少子化社会に的確に対応するためにも、地方分権を推進し、行政の総合化と公私協働を促進すべきである⁷⁾」

3 中間報告についての考察

この中間報告では、前記のとおり①中央集権型行政システムの制度疲労、②変動する国際社会への対応、③東京一極集中の是正、④個性豊かな地域社会の形成、⑤高齢社会・少子化社会への対応という5つの地方分権推進の背景・理由があげられている。その中でまず①に注目すると、中央集権システムについてその功罪両面に言及しているが、結局のところ中央集権システムの「制度疲労」ということに留まり、同システムそのものの完全な解体、変革を唱えるものではない。また、③の東京一極集中に係る記述では「首都機能移転」という文言もあるが、現在ではほとんど見向きもされなくなったものといえよう。国の形を変える方策というよりは、制度上の改善において地方分権という手段を使うことで東京一極集中の改善を図ったものであり、必ずしも中央と地方の対等性を取り上げるまでには至っていない。また②の記述内容にもあるように中央政府の負担軽減という観点から

⁶⁾ 地方分権推進委員会中間報告より引用(地方分権推進委員会HP)

⁷⁾ 同上

の地方への権限委譲ということであり、この点において分権の範疇も限定されるものであったといえよう。地方に関する記述については、④においても「地域社会の自己決定権の拡充」といった記述に留まっている。

4 地方分権改革推進にあたっての基本的な考え方

「行政面だけでなく、財政面、立法面を含めた分権の実現が特に強く求められており、国民・住民のための地方自治を担うべき地方政府の確立に向けた分権改革が待ったなしの状況となっている⁸⁾」「中央政府と対等・協力の関係にある地方政府の確立を目指して、次なる分権改革へと大胆な歩みを刻むべき時機である。これは自治行政権のみならず自治財政権、自治立法権を有する完全自治体を目指す取組みである⁹⁾」「地方分権改革は、国のあり方、国のかたちそのものにかかわる重要な政治改革でもあり、激動する国際社会において我が国としていっそう的確な対応が求められているなか、不退転の決意で進めていかなければならない。なお、こうした取組みを進めることは、将来の道州制の本格的な導入の道筋をつけるものとする¹⁰⁾」

(分権型社会への転換)

「国が地方のやることを考え、押し付けるという中央集権型のシステムは、もはや捨て去るべきである¹¹⁾」「国と地方の役割分担を徹底して見直すことにより、行財政をめぐり国と地方の不明確な責任関係がもたらす両者のもたれ合い状態から、早急に脱却する必要がある¹²⁾」

(地域の活力を高め、強い地方を創出)

「地方自治体は、地域再生に向けて自らの企画力の向上を通じた地域経済基盤の強化をはかる必要がある。¹³⁾」

(地方の税財政基盤の確立)

「税財源の見直しをはじめとする地方税財政全体の抜本的改革を進めなければならない¹⁴⁾」「東京等に税源が偏在している状況も念頭に置く必要がある¹⁵⁾」

(簡素で効率的な筋肉質の行財政システム)

「受益と負担の関係の明確化等によりコスト意識を徹底し、自治体経営のスリム化と効率化を進め、納税者の立場に立った身軽で機動的な地方自治体としていかなければなら

⁸⁾ 地方分権改革推進にあたっての基本的な考え方より引用(地方分権改革推進委員会HP)

⁹⁾ 同上

¹⁰⁾ 同上

¹¹⁾ 同上

¹²⁾ 同上

¹³⁾ 同上

¹⁴⁾ 同上

¹⁵⁾ 同上

い。そのため、国、地方自治体を問わず、自ら積極的に行政改革を推進し、継続的に政策評価を実施していく必要がある¹⁶⁾

(自己決定・自己責任、受益と負担の明確化により地方を主役に)

「条例制定権を拡大して、首長・議会を本来あるべき政策決定機関に変え、自主経営を貫き、地方が主役となる。地方が主役の国づくりを実現するには、自治行政権、自治財政権、自治立法権を十分に具備した地方政府を確立する必要がある¹⁷⁾」

5 基本的な考え方についての考察

前述の中間報告とは異なり、今回の基本的な考え方においては、中央集権システムを捨て去ることを明確にしている。このことはこの10年あまりの経済・社会上の変化に対しては部分的なシステムの改善では対応できないことを対外的に明言したものと考えられる。この方向性は第一期分権改革の延長線上の考え方というよりも、もはや質的にその指向が異なっているのではないだろうか。また最大の特徴は「地方政府の確立」を目指すことを文言として明示していることである。前述の中間報告では、一定割合の制度改善を行い権限を委譲することで身軽な中央政府をつくるという観点があつたが、その一方で地方政府の確立への指向性は必ずしも強くなかった。さらに東京への一極集中の是正という点においても地方政府の概念は成立していない。この地方政府の確立への理由は以下の中間的な取りまとめの文言に集約される。

「人口は、減少局面に突入した。集落としての存続が危ぶまれる地域が多数存在している問題が表面化した。高齢化は進む一方である。中堅層や若い世代が比較的多い大都市部では、今後数十年のうちに極端な形で高齢社会が待ち受けている¹⁸⁾」「国・地方を通じてこれまで累積してきた800兆円を超える多額の債務が打つ手の選択肢を極端に狭めている¹⁹⁾」「この状況を打開するためには、地方分権改革を断行することによって、分権型の新たな未来社会を築くしか道は残されていない²⁰⁾」

6 まとめ

基本的な考え方及び中間的な取りまとめには次のように課題が残されているものと考えられる。第1に中間的な取りまとめの内容は、地方政府という文言に明示されているように非常に画期的なものであるが、地方政府の具体的イメージは明確には提示されていない。それは捉え方によっては地方政府イコール道州制の導入に繋がる見方もできるが、地方政

¹⁶⁾ 地方分権改革推進にあたっての基本的な考え方より引用(地方分権改革推進委員会HP)

¹⁷⁾ 同上

¹⁸⁾ 中間的な取りまとめより引用(地方分権改革推進委員会HP)

¹⁹⁾ 同上

²⁰⁾ 同上

府の「規模」という観点ではそれに限定されるものではない。第2に、地方分権の必要性はもっぱら経済・社会上の変化に対応するためのものであることが強調されている。地方政府の確立が喫緊の課題であるとしても、それは地方に居住する住民からの政治的要望によるものであるという観点は乏しい。換言すれば分権に対する住民の意識は充分には醸成されないまま、地方政府の確立という制度論がなされているものといえよう。このことは、前述の中間報告から今回の中間的な取りまとめの間の10年間に、①国、地方自治体の財政悪化、②経済のグローバル化と地域経済の疲弊、③予想を上回る形での少子・高齢社会の進行があり、それら現実課題への対応が最優先となり、地方分権に対する住民側の要望の盛り上がりは必ずしも大きくはならなかったからといえよう。しかしながら第1の地方政府のあり方については、その地域区分は種々あるが、現実的には道州制が第一の候補として早急に提示されるべきであり、さらに第2の住民の意識醸成に関しては、住民との直接対話等により地方政府に関する各種情報を継続的・積極的に提供していくことが必要不可欠である。

今後、同委員会においては随時個別勧告がなされていくが、重要なことは「自治行政権」、「自治財政権」、「自治立法権」を具備した地方政府が求められていることであり、特に住民参加、議会の役割、地方自治体の条例制定権能と密接に関連した「自治立法権」が注目される。この点について今後の研究対象のひとつとしたいと考えている。最後に、今後提示される個別勧告の結果が真に実効あるものとなるためには、地方分権に対する住民の意識の醸成が必要であり、さらには地方分権に対する地方自治体自らの覚悟が求められている。