

我が国の地方自治の成立・発展 第9期

## 第9期 地方分権推進期（1）（1993－2000年）

小西 敦

全国市町村国際文化研修所調査研究部長

財団法人 自治体国際化協会（CLAIR）  
政策研究大学院大学 比較地方自治研究センター（COSLOG）

本誌の内容は、著作権法上認められた私的使用または引用等の場合を除き、無断で転載できません。  
引用等に当たっては出典を明記してください。

## 問い合わせ先

財団法人 自治体国際化協会（交流情報部国際情報課）

〒102-0083 東京都千代田区麴町1-7相互半蔵門ビル

TEL: 03-5213-1724 FAX: 03-5213-1742

Email: [webmaster@clair.or.jp](mailto:webmaster@clair.or.jp)

URL: <http://www.clair.or.jp/>

政策研究大学院大学 比較地方自治研究センター

〒106-8677 東京都港区六本木7-22-1

TEL: 03-6439-6333 FAX: 03-6439-6010

Email: [localgov@grips.ac.jp](mailto:localgov@grips.ac.jp)

URL: <http://www3.grips.ac.jp/~coslog/>

## 序

(財)自治体国際化協会及び政策研究大学院大学では、平成17年度より「自治制度及び運用実態情報海外紹介等支援事業」を実施しています。同事業は、現在、海外に対する我が国の自治制度とその運用の実態に関する情報提供が必ずしも十分でないとの認識の下、我が国の自治制度とその運用の実態に関する外国語による資料作成を行うとともに、国内外の地方自治に関する文献・資料の収集などを行うものです。

平成21年度には、前年に引き続き、『自治関係の主要な統計資料の英訳』、『アップ・ツー・デートな自治関係の動きに関する資料』、『分野別自治制度及びその運用に関する説明資料』、『我が国の地方自治の成立・発展』の作成を行うとともに、比較地方自治研究センターに収蔵すべき国内外の地方自治関係文献・資料の調査を行うこととしました。

本事業の内容などについてご意見があれば、(財)自治体国際化協会国際情報課、又は政策研究大学院大学比較地方自治研究センターまでお寄せいただくようお願いいたします。

平成22年3月

財団法人自治体国際化協会 理事長 香山 充弘  
政策研究大学院大学 学長 八田 達夫



## はしがき

本冊子は、平成 17 年度より、政策研究大学院大学比較地方自治研究センターが財団法人自治体国際化協会と連携して実施している「自治制度及び運用実態情報海外紹介等支援事業」における平成 21 年度の成果の一つをとりまとめたものです。同事業は、「自治制度及び運用実態情報海外紹介等支援事業に関する研究委員会」を設置し、それぞれの細事業ごとに、「主査」、「副査」をおいて実施されています。

同事業のうち、『我が国の地方自治の成立・発展』（全 10 冊）の作成については、我が国の地方自治の成立、発展の経緯、歴史について研究を進めることは、今後の各国における地方自治の発展を考える上で参考になる点が多いとの考えのもと、平成 20 年度からその検討を進めることとしました。以下の委員を中心に検討が進められ、21 年度から 22 年度にかけて、各委員により冊子として順次とりまとめられる予定になっています。

- (主査) 井川 博 政策研究大学院大学教授  
上子 秋生 立命館大学政策科学部教授
- (副査) 小西 敦 全国市町村国際文化研修所調査研究部長  
小山 永樹 前筑波大学大学院図書館情報メディア研究科准教授  
(平成 21 年 3 月まで)
- 中平 真 金沢大学大学院人間社会環境研究科教授 (平成 21 年 5 月から)  
松藤 保孝 高崎経済大学地域政策学部教授

本冊子は、『我が国の地方自治の成立・発展』シリーズの No.9 として、1993-2000 年（第 9 期）における日本の地方自治の発展の経緯、歴史について、小西委員によって執筆されたものです。

第 9 期（1993-2000）は、戦後、長年、続いてきた政党体制が変化する中で、地方分権の推進が本格化し、機関委任事務制度の廃止などの成果が生まれた時代であるといえます。本稿では、この時代の地方分権、政界再編、行政改革などの歴史を紹介しています。

今後とも、我が国の地方自治の成立・発展について、研究、検討を進め、本シリーズの充実を図っていくつもりです。

ご執筆いただいた小西委員をはじめ、貴重なご意見、ご助言をいただいた研究会の委員各位に、心から感謝申し上げます。

平成 22 年 3 月

「自治制度及び運用実態情報海外紹介等支援事業に関する研究委員会」座長  
政策研究大学院大学教授 井川 博



## 第9期 地方分権推進期（1）（1993—2000年）

全国市町村国際文化研修所 調査研究部 部長

小西 敦

### はじめに

この時代のキーワードは、地方分権、政界再編、大震災、行政改革、経済対策である。

第一に、この時代には、地方分権の推進が本格化した。1993年6月の衆参両議院の「地方分権の推進に関する決議」を嚆矢として、地方分権推進法の成立、地方分権推進委員会による5次にわたる勧告、地方分権推進計画の閣議決定、地方分権一括法の制定などを経て、機関委任事務を廃止するなどの第1次地方分権改革が実現した。ただし、残された課題も多く、「未完の分権改革」とも称される（注1）。

第二に、この時代には、自由民主党が政権からおりるといふ、政治史上大きな出来事があった。1955年以来続いていた、自由民主党が与党、日本社会党が野党の中心をなすといういわゆる55年体制（注2）が、1993年の細川内閣の成立により崩壊した。その後、自由民主党は、与党に復帰するが、この時代には、多くの政党が生まれ、離合集散が繰り返された。1993年から2000年の8年間に、宮澤、細川、羽田、村山、橋本、小渕、森と7人の内閣総理大臣が生まれ、内閣の交替が頻繁に行われ、政権は不安定な時期が多かった。こうした政権交代が頻繁だった理由の一つには、選挙制度をはじめとする政治改革を巡る意見対立があげられる。

第三に、この時代には、阪神淡路大震災という、戦後最悪の被害をもたらした地震災害が発生した。その貴重な教訓に基づいて、緊急消防援助隊の整備をはじめとする災害対策の充実強化が図られた。地震などの自然災害のほかにも、地下鉄サリン事件や原子力施設におけるわが国初の臨界事故などが発生し、地方自治体においても、危機管理の重要性が強く認識されるようになった。

第四に、この時代には、中央省庁を1府12省庁に再編するなどの中央省庁等改革のための法律が成立した。中央省庁等改革が実行されたのは、原則として、21世紀（2001年）初めからであったが、中央省庁等改革を中心とする行政改革の内容が決定されたのは、1993年の臨時行政改革推進審議会「最終答申」、1997年の行政改革会議「最終報告」、1998年の中央省庁等改革基本法制定など、この時代においてである。

第五に、この時代には、バブル経済の崩壊による経済成長の低下への対応として累次の経済対策が行われた。経済対策には、地方財政も、投資的経費の増加などで協力し、一時は、景気が上向きの局面もあった。しかし、国・地方を通じて財政は急速に悪化し、それを防ごうと、橋本内閣は、財政構造改革に着手しようとしたが、経済環境の悪化により途中で挫折した。

この時代には、以上のほか、高齢化・情報化・国際化が急速に進むなど、わが国の社会的

な基盤が大きく変化していく時代であった。

本稿では、こうした変化の激しいこの時代について、上記に記した項目を中心に論じていきたい。ただし、この時代については、本稿執筆の時点（2009年8月）において、歴史的な評価が固まっていない事項も多く、識者による分析も多様である。したがって、以下の記述においては、できるだけ客観的な事実を中心に述べることを心がけたが、そうした事実の抽出にも当然、筆者の主観が影響している。その意味で、この小論は、多くの批判を浴びるべきものであるが、地方自治に関する現代史の一試論として、読者の議論の一助となれば幸いである。

## **1 地方分権の推進**

### **1.1 地方分権の推進に関する決議**

1993年6月3日、衆議院本会議において、同月4日、参議院本会議において、「地方分権の推進に関する決議」が、全会一致で可決された。この決議は、その結論部分で、地方分権を積極的に推進するための法制定をはじめ、抜本的な施策を断行していくべきと主張している（注3）。このような決議がなされたことは、日本の憲政史上初めてのことであり、地方分権の推進のスタートを表わす出来事の一つである。この時期に、このような決議が可能となった理由としては、地方制度調査会、地方六団体、臨時行政改革推進審議会（第3次行革審）、経済界（関西経済連合会、経団連、民間政治臨調）などが地方分権に関する論議を活発に行ったことや、こうした論議を背景にして、各政党が地方分権の推進のための法案づくりを行い（注4）、総論としての地方分権の推進については政党間で異論がない状況となっていたことなどがあげられる。

### **1.2 地方自治法改正 地方六団体の意見提出権**

#### **(1) 地方自治法改正による地方六団体への意見提出権の付与**

1993年6月4日、地方自治法の一部を改正する法律案が、参議院地方行政委員会から提出された。この法案は、参議院本会議と衆議院地方行政委員会を経て、6月11日に衆議院本会議にて全会一致で可決され、成立した。なお、この法案を可決した参議院本会議は、前記の「地方分権の推進に関する決議」の日と同日の本会議である。

この改正内容は、都道府県知事・都道府県議会議員・市長・市議会議員・町村長・町村議会議員のそれぞれの全国的連合組織で自治大臣（現、総務大臣、以下同じ。）へ届出をしたものは、地方自治に影響を及ぼす法律又は政令その他の事項に関し、自治大臣を経由して内閣に対し意見を申し出、または国会に意見書を提出することができるとするものである（地方自治法263条の3第2項）。ここでいう全国的連合組織とは、具体的には、全国知事会・全国都道府県議会議員会長会・全国市長会・全国市議会議員会長会・全国町村会・全国町村議会議員会長会のいわゆる地方六団体である。

この改正は、1993年6月18日に、平成5年法律73号として公布・施行された。

## (2) 最初の意見書提出

### ア) 概説

1994年9月26日、地方六団体は、上記の地方自治法改正により新設された制度を用いて、初めての意見書提出を国会と内閣に対して行った。この意見書の題名は、「地方分権の推進に関する意見書－新時代の地方自治－」である。この意見書には、「地方分権推進要綱」が別紙として添付されている。この「要綱」は、国が策定する予定であった「地方分権に関する大綱方針」の内容に地方の意見が反映されることを意図してとりまとめられた。

### イ) 意見の内容

この「要綱」は、この後の地方分権推進において議論される多くの点（注5）について、地方六団体の主張を示している。その主な内容は、①国の事務の限定、②機関委任事務制度の廃止、③国の出先機関の整理・統合の推進、④地方事務官制度の廃止、⑤国の関与の限定、⑥税のあり方の見直し、⑦課税自主権の尊重、⑧交付税率を含めた地方交付税制度の抜本的な見直し、⑨国庫補助負担制度のあり方の見直し、⑩地方分権委員会の設置、⑪条例制定手続へ「住民投票制度」の導入、⑫外部監査制度の導入、⑬地方分権委員会の裁決を取消請求する訴訟制度の創設、⑭条例無効宣言判決制度の創設、⑮「地方分権の推進に関する法律」の制定などである。

## 1.3 地方分権推進法

### (1) 成立

#### ア) 「地方分権の推進に関する大綱方針」閣議決定

1994年12月25日、村山富市内閣は、「地方分権の推進に関する大綱方針」を閣議決定した。この大綱方針は、「第1 地方分権の推進に関する基本理念等」、「第2 地方分権の推進に関する基本方針」、「第3 今後の推進方策の在り方」によって構成されている。この大綱方針は、地方分権の推進に関して、政府による計画の策定、委員会の設置、法律案の次期通常国会への提出の3点を明示している。

#### イ) 地方分権推進法の成立

1995年2月28日、村山内閣は、地方分権推進法案を閣議決定し、同日国会に提出した。同法案は、国会において一部が修正された後、同5月15日に成立、同月19日に平成7年法律96号として公布され、同年7月3日、施行された。地方分権推進法は、次に示すように4章と附則で構成されている。

### (2) 内容

#### ア) 総則（第1章）

この法律の目的は、地方分権の推進について、基本理念と国及び地方公共団体の責務を明

らかにするとともに、地方分権施策の基本となる事項を定め、必要な体制を整備することにより、地方分権を総合的かつ計画的に推進することと規定されている。

#### イ) 地方分権の推進に関する基本方針（第2章）

国と地方公共団体との役割分担、地方分権の推進に関する国の施策、地方税財源の充実確保、地方公共団体の行政体制の整備及び確立についての規定がおかれている。

#### ウ) 地方分権推進計画（第3章）

地方分権推進計画とは、政府が、地方分権の推進に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、地方分権の推進に関する基本方針に即し、講ずべき必要な法制上または財政上の措置その他の措置を定めるものであり、この計画について、政府には、策定義務・国会への報告義務・要旨の公表義務が課されている。

#### エ) 地方分権推進委員会（第4章）

地方分権推進委員会は、内閣府に設置され、その所掌事務は、①地方分権の推進に関する基本的事項について調査審議し、その結果に基づいて、地方分権推進計画の作成のための具体的な指針を内閣総理大臣に勧告すること、②地方分権推進計画に基づく施策の実施状況を監視し、その結果に基づき内閣総理大臣に必要な意見を述べることなどである。

なお、内閣総理大臣は、委員会の勧告を受けたときは、これを国会に報告することとされている。この部分は、前述の国会における一部修正によって追加された部分である。

委員は7人である。委員は、優れた識見を有する者のうちから、両議院の同意を得て、内閣総理大臣が任命する。委員は非常勤であり、委員長は、委員の互選により定める。

#### オ) 有効期間

当初、この法律は施行から5年間の時限法と規定されていた。この期限は、2000年に1年延長され、2001年7月2日までとなった。

### 1.4 地方分権推進委員会

#### (1) 委員会発足

1995年7月3日、地方分権推進法が施行され、同日、地方分権推進委員会の第1回会議が開かれた。会議の席上、村山内閣総理大臣は、「地方制度調査会、地方六団体、行革審の提言等により、段々機が熟してきたことを背景にして、政府は昨年12月に地方分権推進大綱を閣議決定し、この大綱方針に基づいて本年5月に地方分権推進法が成立したところであります。大変長い年月の経験等を踏まえて、法律としてようやく日の目を見たという感じがするわけでありまして、画期的な歴史的な出来事であり、地方議会を経験した者といたしましては、誠に感慨深いものがあります（中略）。この分権が本当の意味で進められることは、ある意味

では、日本の行政を土台から変えていくことになる。同時にまた、日本の政治を大きく変えていくことになるものであり、大きな仕事であると心から思うのであります」と述べ、地方分権の推進が、日本の行政や政治を変えることになるとの認識を示している。

## (2) 地方分権推進委員会中間報告

### ア) 概説

1996年3月29日、地方分権推進委員会は、中間報告を提出した。この中間報告は、政府及び各界の要請に応え、地方分権推進委員会のこれまでの調査審議の状況を取りまとめたものであり、委員会の基本認識と基本方針を広く世の中に周知させようとする意図（注6）も込められている。

中間報告は、「第1章 総論—地方分権推進の趣意」、「第2章 国と地方の新しい関係」、「第3章 地方公共団体における行政体制等の整備」、「第4章 地域づくり部会関係」、「第5章 暮らしづくり部会関係」の5章で構成されている。

中間報告は、この後の勧告とは異なり、各省庁等との事前の合意形成等を行ってはず、地方分権推進委員会としての率直な考え方を示している。特に、第1章と第2章は、委員会の基本認識と基本方針を明示しているため、両章の要点を以下に掲げる。

### イ) 地方分権推進の趣意

地方分権推進の背景・理由として、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の5点をあげている。

地方分権推進の目的・理念として、「国と地方」、「国民と住民」、「全国と地域」、「全と個」の間の不均衡を是正し、地方・住民・地域・個の側の復権を図ることを目的に、全国画一の統一性と公平性を過度に重視してきた旧来の「中央省庁主導の縦割りの画一行政システム」を、地域社会の多様な個性を尊重する「住民主導の個性的で総合的な行政システム」に変革することを指摘している。

### ウ) 国と地方の新しい関係

①国と地方の役割分担の基本的考え方、②機関委任事務制度の廃止、③地方公共団体が担う事務の整理、④従前の機関委任事務の取扱い、⑤国・地方公共団体間の関係調整ルールの創設、⑥必置規制、⑦国庫補助負担金と税財源、⑧その他の事項について、委員会としての考え方などを述べている。委員会としては、既にこの時点で、「機関委任事務制度そのものを廃止する決断をすべきである」と明言している。

## (3) 第1次勧告

1996年12月20日、地方分権推進委員会は、第1次勧告を提出した。同勧告は、「第1章

国と地方の新しい関係」、「第2章 新たな地方自治制度の枠組み」、「第3章 地域づくりと地方分権」、「第1章 暮らしづくりと地方分権」の4章で構成されている。別紙として、「機関委任事務を自治事務（仮称）に区分するもの」や「機関委任事務を法定受託事務（仮称）に区分するもの」などを添付している。第1次勧告の要点は、①機関委任事務の廃止、②新たなルールの提言、③個別分野における権限委譲等の3点である。

#### (4) 第2次勧告

1997年7月8日、地方分権推進委員会は、第2次勧告を提出した。同勧告は、「第1章 国と地方公共団体の新しい役割分担」、「第2章 国と地方公共団体の関係についての新たなルールの創設」、「第3章 必置規制の見直しと国の地方出先機関のあり方」、「第4章 国庫補助負担金の整理合理化と地方税財源の充実確保」、「第5章 都道府県と市町村の新しい関係」、「第6章 地方公共団体の行政体制の整備・確立」、「第7章 地方分権の推進に伴い必要となるその他の措置」の7章で構成され、別表として、「主要な機関委任事務の整理」、「機関委任事務の区分」、「必置規制の見直し事項別整理」を添付している。

#### (5) 第3次勧告

1997年9月2日、地方分権推進委員会は、「第3次勧告」を提出した。同勧告は、地方事務官制度の見直しと、引き続き検討することとされていた一部の機関委任事務のうち、駐留軍用地特別措置法に基づく土地等の使用・収用に関する事務及び駐留軍等労務者の労務管理等に関する事務の区分について、委員会としての結論を出した。

#### (6) 第4次勧告

1997年10月9日、地方分権推進委員会は、「第3次勧告」の1月後であったが、「第4次勧告」を提出した。地方分権推進委員会は、この第4次勧告によって、第3次までの勧告とあわせて、地方分権推進のための課題のすべてについて具体的指針を一通り勧告したこととなった（注7）。

#### (7) 第5次勧告

1998年11月19日、地方分権推進委員会は、第5次勧告を提出した。同勧告は、地方分権推進委員会の勧告としては、最後のものである。地方分権推進委員会としては、第4次勧告を最終勧告となるものと考えていた。にもかかわらず、第5次勧告が作成されたのは、橋本龍太郎内閣総理大臣からの、①都道府県から市町村への事務権限の移譲についての移譲リストの追加と②事務の地方移管を進める方策の工夫の2点について検討して欲しいという要請によるものとされる（注8）。

地方分権推進委員会としては、この②部分についての検討を行い、結論が得られた事項を、第5次勧告として提出した（注9）。第5次勧告は、「第1章 公共事業のあり方の見直し」、

「第2章 非公共事業等のあり方の見直し」、「第3章 国が策定又は関与する各種開発・整備計画の見直し」の3章で構成されている。

#### (8) 地方分権推進委員会意見（2000年8月8日）

2000年7月までの予定であった地方分権推進委員会の設置期限は、地方分権推進法附則改正により、2001年7月まで1年間延長された。

地方分権推進委員会は、「地方分権推進計画に基づく施策の実施状況を監視し、その結果に基づき内閣総理大臣に必要な意見を述べる」ことを所掌事務の一つにしている（地方分権推進法10条2項）。

この規定に基づいて、地方分権推進委員会は、監視活動の一環として、地方分権推進計画・第2次地方分権推進計画の作成、地方分権推進一括法・関連政省令などの作成、国庫補助負担金の整理合理化、当面の地方税源の充実確保策、法令における条例・規則への委任のあり方、個別法に関する諸点等について、関係機関との意見交換を経て、2000年8月8日、「意見」を提出した。

「意見」は、「第1章 国庫補助負担金の整理合理化と当面の地方税源の充実確保策について」、「第2章 法令における条例・規則への委任のあり方について」、「第3章 個別法に関する諸点について」の3章で構成されている。

#### (9) 地方分権推進委員会「市町村合併の推進についての意見」

2000年11月27日、地方分権推進委員会は「市町村合併の推進についての意見」を提出した。この「合併推進意見」は、①地方分権の推進、②市町村行政の広域化、③国・地方の財政状況への対応、④担税者としての国民の意識への対応という4点の理由をあげ、市町村合併を強力に推進する必要があるとしている。

この「合併推進意見」は、市町村合併のメリットとデメリットをあげたうえ、関係市町村の協議の中で十分な検討を行い、合併についての行財政措置を十分に活用することなどによって、デメリットの解消を図る必要があるとしている。

この「合併推進意見」は、合併特例法の期限である2005年3月までに十分な成果が上がるよう、既に講じられている措置に加え、新たに、①合併支援体制の整備、②住民発議制度の拡充と住民投票制度の導入、③合併推進についての指針への追加、④財政上の措置、⑤旧市町村等に関する対策、⑥情報公開を通じた気運の醸成の措置を講ずることを提言している。この「合併推進意見」を受け、政府は、合併推進策を強化することとなった。

### 1.5 「第1次地方分権推進計画」

#### (1) 概説

1998年5月29日、橋本龍太郎内閣は、第1次地方分権推進計画を決定した。この計画は、地方分権推進委員会の第1次から第4次までの勧告を受けて作成された。この計画は、「第1

地方分権推進の基本的考え方」、「第2 国と地方公共団体との役割分担及び国と地方公共団体の新しい関係」、「第3 必置規制の見直しと国の地方出先機関の在り方」、「第4 国庫補助負担金の整理合理化と地方税財源の充実確保」、「第5 都道府県と市町村の新しい関係」、「第6 地方公共団体の行政体制の整備・確立」、「第7 地方分権の推進に伴い必要となるその他の措置」で構成されている。この内容については、地方分権一括法（後記 1.7）を参照されたい。

## (2) 法改正時期

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1999年の通常国会に提出するとされていた。

## 1.6 第2次地方分権推進計画

1999年3月26日、小渕恵三内閣は、第2次地方分権推進計画を閣議決定した。この計画は、地方分権推進委員会の第5次勧告を受けて、作成された。第2次計画では、公共事業の見直しがメインテーマであり、その主な項目は、①公共事業の在り方の見直しの基本的考え方、②直轄事業等の見直し、③補助事業の見直し、④補助金の廃止、⑤国が策定又は関与する各種開発・整備計画の見直しである。

## 1.7 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（地方分権一括法）

### (1) 経緯

小渕内閣は、1999年3月26日、地方分権一括法を閣議決定し、同月29日に国会へ提出した。同法案は、一部、追加・修正を経て、同年7月8日成立し、同月16日公布、原則として2000年4月1日から施行されることとなった。

### (2) 改正対象法律

この法律は、1つの法律で、475の法律を改正するものであり、各法律の改正内容は、「地方分権推進計画」にほぼ沿ったものとなっている。

第1章では、共通関係として、地方自治法と国家行政組織法の改正を行い、第2章以下では、府省庁ごとの所管法律の改正を行っている。

事項別改正法律数は、次のとおりである。なお、同一法律において複数の事項を改正している法律があるため、次の数字の合計数（848）は改正法律の数（475）に一致しない。

- ① 機関委任事務の廃止に伴う改正 351
- ② 関与関連の規定の整備 191
- ③ 権限委譲の規定の整備 35
- ④ 必置規制の整理 38
- ⑤ 手数料規定の整理 63

⑥ その他の改正事項 170

(3) 内容

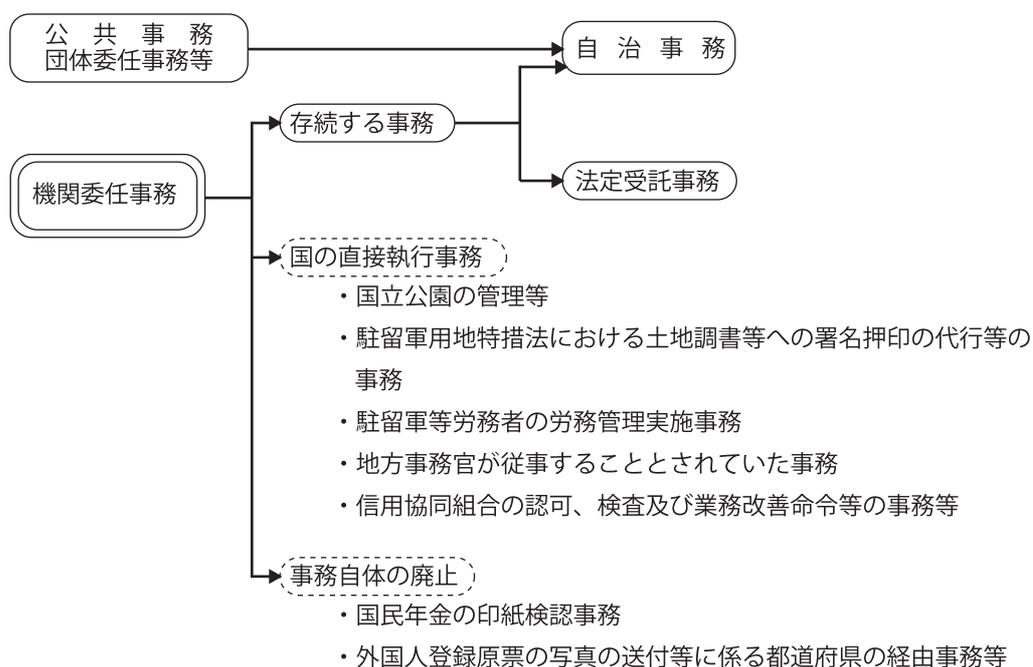
この法律の主な内容は、次のとおりである。

- ① 国及び地方公共団体が分担すべき役割を明確化する。
- ② 都道府県知事や市町村長を国の機関と構成して国の事務を処理させる仕組みである機関委任事務制度を廃止し、主務大臣・都道府県知事の指揮監督権、都道府県知事の取消・停止権、職務執行命令等の規定を削除する。
- ③ 従来の機関委任事務のうち、事務自体を廃止するもの以外、すなわち存続する事務は地方公共団体の事務とするか国の直接執行事務とする。従来の機関委任事務を含む地方公共団体の処理する事務を自治事務と法定受託事務とに再構成し、関連規定を整備する（図1参照）。
- ④ 国の関与等のあり方全体を抜本的に見直し、包括的指揮監督権を廃止し、地方自治法において、国の関与の原則、基準、手続等について新たなルールを創設する。
- ⑤ 国の関与に不服がある地方公共団体が審査の申し出を行うことができるなどの国と地方公共団体との間の係争処理の仕組みを創設する。
- ⑥ 個別法の改正により、国の権限を都道府県に、都道府県の権限を市町村に委譲する。
- ⑦ 地方自治法等の改正により、20万以上の人口規模を有する市に権限をまとめて委譲する「特例市制度」を創設する。
- ⑧ 地方自治法の改正により、都道府県から市町村への権限委譲を進めるため、「条例による事務処理の特例制度」を創設する。これは、知事等の権限に属する事務の一部について、都道府県の条例（条例の制定に当たって、知事はあらかじめ市町村長と協議）で、委譲する事務、対象となる市町村を規定し、市町村が処理することとする制度である。
- ⑨ 個別法の改正により、地方公共団体の自主組織権を尊重し、行政の総合化・効率化を進めるため、必置規制を廃止・緩和する。
- ⑩ 「市町村の合併の特例に関する法律」（後述のように、1995年に改正延長されたもの）を再改正し、住民発議制度の拡充、知事による合併協議会設置の勧告、普通交付税の算定の特例（合併算定替）の期間の延長（合併から10か年度（従来の2倍）は合併しなかった場合の普通交付税を全額保障。その後5年度間で激変緩和）、合併特例債の創設（市町村建設計画に基づく、公共的施設の整備事業や基金の積立て等の事業で特に必要と認められるものは、10か年度に限り、地方債を充当でき、元利償還金の一部は、地方交付税の算定の基礎となる基準財政需要額に算入）、地域審議会の設置、市となるべき要件の特例（市と市、市と町村の新設合併で要件を備えない場合でも市となることが可能）などの制度改正を行う。
- ⑪ 地方議会の活性化のため、地方自治法を改正して、議案提出要件及び修正動議の発議要件を緩和する（現行1/8以上→1/12以上）。

- ⑫ 議員定数は条例で定めることとし、人口区分に応じた上限数を設定する。
- ⑬ 地方自治法を改正して、中核市（1993年の地方自治法改正により制度創設、後述）指定の要件のうち、人口30万以上50万未満の市について必要とされていた昼夜間人口比率の要件を廃止する。
- ⑭ 法律の施行期日は、原則として2000年4月1日とする。

なお、この法律による改正のポイントについては、井川博「日本の地方分権改革15年の歩み」(注10)8頁以下を参照されたい。

図1 地方公共団体の事務の再構成



## 1.8 分権に向けての体制整備等

### (1) 広域連合と中核市制度

#### ア) 経緯と概要

1993年4月19日、第23次地方制度調査会（柴田護会長）は、宮澤喜一内閣総理大臣に、「広域連合と中核市制度に関する答申」を提出した。

この答申は、多様化している広域行政需要への適切な対応と、一定規模以上の都市の事務権限の強化を図り、地方分権を推進するための制度として、広域連合制度及び中核市制度を創設することが適当であるとしている。

1994年4月28日、羽田孜内閣は、地方自治法の一部を改正する法律案を国会に提出した。この法案は、同年6月22日に成立、同月29日公布された（平成6年法律48号）。この改正は、前記の1993年4月地方制度調査会答申にのっとり、広域連合に関する制度の創設及び中核市に関する事務の配分の特例等を行おうとするものである。

## イ) 広域連合

広域連合は、多様化した広域行政需要に適切かつ効率的に対応するとともに、国からの権限移譲の受け入れ体制を整備するために創設された。広域連合は、普通地方公共団体及び特別区またはその執行機関の事務で、広域にわたり処理することが適当であると認めるものに関し、広域計画を作成し、必要な連絡調整を図るとともに、これらの事務の一部を広域にわたり総合的かつ計画的に処理するために設置される特別地方公共団体である。

国及び都道府県知事等は、その権限等のうち広域連合等の事務に関連するものをその広域連合等に委任することができ、また、都道府県の加入する広域連合は国の行政機関の長に対し、その他の広域連合は都道府県知事等に対し、広域連合等の事務に密接に関連する権限等を委任するよう要請することができるものとしている。

広域連合側にも、一定の場合、その広域連合を組織する地方公共団体に対し、規約を変更するよう要請する権限等を与えている。

広域連合においては、その議会の議員または長の選挙の方法を一定のものに限定している。広域連合の区域内に住所を有し、かつ選挙権を有する者は広域連合に対し、条例の制定改廃や議員・長の解職などの直接請求を行うことができる。広域計画に定める事項を一体的かつ円滑に推進するため、広域連合は、その長及び国の地方行政機関の長等をもって組織される協議会を設置することができる。

## ウ) 中核市

中核市制度の創設の目的は、指定都市以外の都市で、規模能力が比較的大きな都市について、その事務権限を強化し、できる限り住民の身近で行政を行うことができるようにすることである。中核市は、指定都市が処理することができる事務のうち、都道府県が都道府県の区域にわたり一体的に処理することが効率的な事務その他の中核市において処理することが適当でない事務を除き、政令で定めるものを、政令で定めるところにより、処理することができるものとしている。

中核市となる要件について、当初は、人口 30 万以上及び面積 100 平方キロメートル以上を有することとしていたほか、その市の人口が 50 万未満の場合においては、さらにその市を含む周辺の地域における経済社会生活圏の中核としての機能を有する都市として政令で定める基準を満たさなければならないものとしていた。

中核市は、政令でこれを指定することとし、自治大臣がその政令の立案をしようとするときは、関係市からの申し出に基づき、これを行うものとし、関係市が、この申し出をしようとするときは、あらかじめ、その市の議会の議決を経るとともに、都道府県議会の議決を経た都道府県の同意を得なければならないものとしている。

## (2) 市町村の合併の特例に関する法律の改正

1995 年 2 月 9 日、村山内閣は、市町村の合併の特例に関する法律の一部を改正する法律案

を国会に提出した。この法律案は、同年3月17日に成立、同月29日公布された（平成7年法律50号）。

この改正は、自主的な市町村の合併を推進し、あわせて合併市町村の建設に資するため、第24次地方制度調査会「市町村の自主的な合併の推進に関する答申」（1994年11月22日）にのっとり、市町村の合併の特例に関する法律の有効期限を2005年3月31日まで延長するとともに、新たに合併協議会設置の請求に関する制度等の特例措置を定めるものである。

### **(3) 都区制度改革**

1998年3月10日、橋本内閣は、地方自治法等の一部を改正する法律を国会へ提出した。同法案は、1998年4月30日成立、5月8日に公布された（平成10年法律54号）。

この法律は、地方制度調査会の答申にのっとり、大都市の一体性及び統一性の確保の要請に配慮しつつ特別区の自主性及び自立性を強化するとともに、都から特別区への事務の移譲を行い、都と特別区との間の役割分担の原則を定める等の改正を行うものである。

## **2 55年体制の崩壊と連立政権の成立**

### **2.1 宮澤内閣不信任案可決と新党結成**

#### **(1) 宮澤内閣不信任案可決・衆議院解散**

1993年6月中旬、宮澤首相は党内情勢を考慮し、政治改革法案の成立を次期国会に先送りする意向を固めた。1993年6月18日、衆議院本会議において、内閣不信任決議が、投票総数475のうち、可255、否220で成立した。同日、宮澤内閣総理大臣は、日本国憲法7条により、衆議院を解散した。

宮澤内閣不信任決議が成立した理由は、政治改革を巡る自由民主党内の対立により、羽田孜氏らのグループなどが、野党が提出した不信任決議案に賛成票を投じたことによる。

宮澤内閣の期間中に、国会において「地方分権の推進に関する決議」がなされている。

#### **(2) 新党の結党**

1993年6月18日、武村正義氏ほか10名が自由民主党を離党し、同月21日、武村氏を代表とする新党さきがけを結成した。同月23日、羽田孜氏らのグループ44名が自由民主党を離党し、羽田氏を代表、小沢一郎氏を代表幹事とする新生党を結成した。細川護熙氏を代表とする日本新党は、1992年5月22日に発足している。

### **2.2 細川護熙内閣**

#### **(1) 第40回総選挙、55年体制崩壊**

宮澤内閣総理大臣の衆議院解散により、1993年7月18日、第40回総選挙が行われた。結果は、自由民主党223、「非自民・非共産」243、日本共産党15、無所属30であった（合計511）。自民党は過半数を割り、社会党も大幅に議席を減（136→70、66議席減）した。同月

22日、宮澤内閣総理大臣は、退陣を表明した。同月30日、自由民主党は、総裁に河野洋平氏を選出した。

## (2) 8会派連立細川内閣成立

日本社会党・新生党・公明党・民社党・社会民主連合・民主改革連合（参院会派）の6党派は、細川護熙衆議院議員を首班候補とすることで、日本新党・新党さきがけとの連立を行い、1993年8月9日、細川内閣総理大臣による8会派連立内閣が38年ぶりの非自民党政権として成立した。細川氏は、79代首相となった。なお、同氏は熊本県知事を経験しているが、公選知事を経験後、首相になった初めての人である。自由民主党は、1955年の党結成後初めて与党でなくなり、いわゆる55年体制が終わった。

細川内閣においては、長年の懸案であった政治改革について一応の成果が得られた。すなわち、1994年1月29日、国会において、衆議院における小選挙区（300議席）比例代表（200議席）並立制導入などを内容とする政治改革関連法案の修正政府案が成立した。当時、細川内閣はマスコミによる世論調査などで、高い支持率を得ていた。

細川内閣では、総理自身のほか、武村氏など、地方公共団体の長等を経験した者が政権の中枢にいて、国・地方の関係等の改革に関する大綱方針を1994年度内目途に策定することを決定するなど地方分権の推進に寄与した。

## (3) 細川内閣総辞職

しかしながら、①関税貿易一般協定（ガット）の新多角的貿易交渉における日本のコメ市場の部分開放（ミニマム・アクセス）と関税化の受け入れ、②消費税を福祉目的税に改めたうえ、税率を3%から7%に引き上げる国民福祉税構想の突然の発表とその撤回、③与党内における対立、④細川首相自身の借入金未返済疑惑などにより国会は空転し、同年4月8日、細川首相は、退陣を表明し、同月25日、細川内閣は総辞職した。

## 2.3 羽田孜内閣

1994年4月25日、細川内閣総辞職後、連立与党は、細川首相の後継として、副総理兼外相であった羽田孜氏を、衆参両院本会議において、内閣総理大臣に指名した。ところが、連立与党のうち新生党・日本新党・民社党などが、衆議院で統一会派「改新」の結成を発表した。同月26日、日本社会党は、この首相指名後の統一会派発表という動きに反発し、連立政権から離脱した。この結果、同月28日に発足した羽田内閣（羽田氏は、80代首相）は、当初から少数与党内閣となった。羽田内閣は、前年度中に成立していなかった1994年度当初予算を、6月23日に成立させた。

予算成立後、内閣不信任決議が、自由民主党から衆議院に提出され、自由民主党・日本社会党の賛成多数で可決される見込みとなったため、羽田内閣は、6月25日に、自発的に内閣総辞職を行った（注11）。

## 2.4 村山富市内閣

### (1) 村山内閣成立

1994年6月29日、羽田内閣総辞職後、自由民主党は、日本社会党と提携するのが、他の選択肢より良いと判断し、新党さきがけを含めた自社さ共同政権構想に合意した。新生党など連立与党は海部俊樹氏を統一候補に指名した。同日、首班指名が行われたが、衆議院で過半数に達せず、決選投票となった。その結果、日本社会党の村山富市氏が海部氏を破って内閣総理大臣に指名された(注12)。

6月30日、河野洋平自由民主党総裁が副総理・外務大臣、武村正義新党さきがけ代表が大蔵大臣となる自社さ連立による村山内閣が成立し、村山氏は81代首相となった。

12月10日、野党となった非自民連合側は、新生党、公明党の衆院議員(公明新党)、民社党、日本新党などが合流して新進党(海部俊樹党首・小沢一郎幹事長)を結成した。

村山内閣は、地方分権推進法を成立させ、地方分権推進委員会の論議をスタートさせるなど、地方分権の推進に尽力した。

### (2) 第17回参議院選挙

1995年7月23日、第17回参議院選挙が行われた。獲得議席は、自由民主党は3年前の獲得議席67を下回り46となり、与党計で65議席、非改選86議席とあわせて151議席となった。野党では、新進党が40議席と躍進し、野党と無所属計で61議席、非改選40とあわせて101となった。比例区の得票では新進党が自由民主党を上回った。この結果が、同年秋の自由民主党総裁選で、河野総裁の退陣につながる。

## 2.5 橋本龍太郎内閣

### (1) 橋本内閣成立

1995年9月22日に投・開票が行われた自由民主党総裁選では、橋本龍太郎氏と小泉純一郎氏が争い、橋本氏が総裁に選出された。

1996年1月5日、村山首相は首相官邸における記者会見で辞任を発表した。自由民主党、日本社会党、新党さきがけの与党三党は政権の枠組み維持と政策調整を行ったうえで、首相指名選挙の与党統一候補として橋本自民党総裁を擁立する方針を決めた。1月11日、衆参両院により内閣総理大臣に指名された橋本氏は、同日中に組閣を完了、82代首相となった。なお、同月19日、日本社会党は党名を「社会民主党」に変更した。

### (2) 第41回総選挙

1996年9月17日、鳩山由紀夫氏(新党さきがけ)・鳩山邦夫氏(新進党)・菅直人氏(新党さきがけ)・岡崎トミ子氏(社会民主党)等により、民主党設立委員会が結成された。

こうした動きを見て(注13)、橋本総理は、9月27日、臨時国会冒頭で、衆議院を解散した。

9月28日、大半の新党さきがけ議員、新進党・社会民主党の一部の議員らが参加して民主

党が発足した（衆議院議員 52、参議院議員 5）。

10月20日、小選挙区比例代表並立制による初の選挙として第41回衆議院議員総選挙が行われた。総議席数 500（小選挙区 300 比例代表 200）に対し、与党は、自由民主党 239、社会民主党 15、新党さきがけ 2、計 256、野党等は、新進党 156、民主党 52、日本共産党 26、民主改革連合 1、無所属 9 であった。

### (3) 第2次橋本内閣成立

1996年11月7日、総選挙結果を受け、第2次橋本内閣が成立（橋本氏は83代首相）、社会民主党・新党さきがけは閣外協力となり、3年ぶりの自由民主党単独内閣となった。

橋本内閣は、中央省庁等改革を始めとする行政改革に尽力し、「第1次地方分権推進計画」の閣議決定も行った。経済状況も好転の兆しがあり、橋本内閣は、財政構造改革にも着手したが、景気の急速な落ち込み等により頓挫した。

### (4) 社会民主党・新党さきがけ閣外協力解消

第18回参議院選挙前の1998年6月、社会民主党と新党さきがけは、自由民主党への閣外協力を解消し、1994年からの4年間の自社さ体制が終了した。

### (5) 第18回参議院議員選挙・橋本首相退陣表明

1998年7月12日、第18回参議院議員選挙が行われた。与党、自由民主党は44、非改選59とあわせて103となり、過半数（127）を確保できなかった。野党・無所属ほかは、民主党27、日本共産党15、無所属20等で、計82、非改選67とあわせて149となった。この選挙結果を受け止め、同月13日、橋本首相が退陣を表明した。

## 2.6 小渕恵三内閣

### (1) 小渕内閣成立

1998年7月24日、自由民主党総裁選が行われ、小渕恵三氏が新総裁に選ばれた。

同月30日、橋本内閣は、臨時閣議で総辞職を決定した。同日に召集された臨時国会の衆議院本会議では小渕氏が内閣総理大臣に指名された。しかし、参議院では、1回目の投票では過半数を獲得する者がいず、決戦投票では、投票総数247票のうち、菅直人氏が142票を獲得し、内閣総理大臣に指名された。両院の指名結果が異なったため、両院協議会が開かれたが合意に至らず、憲法67条2項の規定（注14）によって、小渕氏が第84代首相となった。小渕政権は、そのスタートから、このように厳しい環境に置かれていた。

### (2) 小渕内閣改造、自由党と連立

1999年1月14日、小渕首相は、内閣改造を行い、自由党議員の野田毅氏が自治大臣・国家公安委員会委員長として、閣僚入りし、自由民主党と自由党による連立内閣となった。

### (3) 小渕内閣第2次改造、公明党と連立

1999年10月5日、小渕首相は、第2次内閣改造を行い、自由党の二階俊博氏を運輸大臣・北海道開発庁長官、公明党の續訓弘氏を総務庁長官とする、自自公3党連立内閣を発足させた。この内閣は、景気回復のため、地方単独事業の増額を含む大型補正予算などによる累次の経済対策等を実施した。

### (4) 自由党連立離脱、自由党分裂、保守党結成

2000年4月1日、自由民主党、公明党、自由党の与党3党の党首会談が開催され、政権運営の基本的考え方について意見が一致せず、自由党が連立を離脱し、同党が分裂し、同月3日、同党のうち連立政権への残留を望むグループが保守党を結成し、扇千景（林寛子）氏が党首となった。

### (5) 小渕首相緊急入院・小渕内閣総辞職

2000年4月2日、小渕恵三首相が脳梗塞で緊急入院し、同月3日以後、青木幹雄内閣官房長官が内閣総理大臣臨時代理となった。小渕首相の早期回復が困難との判断から、政府は「内閣総理大臣が欠けたとき」に当たると判断し、同月4日に、小渕内閣は総辞職した。

## 2.7 森喜朗内閣

### (1) 森内閣成立

2000年4月5日、自由民主党において、党大会に代わる両院議員総会で、森喜朗氏が総裁に決定された。同日、内閣総理大臣の指名の投票が行われ、衆参両議院において過半数の投票を得て、森氏が指名された。同日、森氏は、内閣総理大臣以外の全閣僚を再任して組閣し、85代首相となった。5月14日、小渕前首相は死去した。

### (2) 第42回総選挙

2000年6月25日、第42回衆議院議員総選挙が実施された。自由民主党は議席を減したものの233、公明党31、保守党7と与党3党合計で安定多数となる269議席以上の271議席を確保した。野党ほかは、民主党127、自由党22、日本共産党20、社会民主党19などで計209議席であった。この選挙から、比例代表選挙区の定数が20削減されており、小選挙区300、比例代表選挙区180の定数で実施された。

### (3) 第2次森内閣成立

第42回総選挙の結果を受けて、2000年7月4日、第2次森喜朗内閣が発足し、森氏が86代首相となった。公明党の続訓弘参議院議員を総務庁長官、扇千景保守党党首を建設大臣・国土庁長官に起用し、自民・公明・保守の3党連立体制が継続した。

#### (4) 森内閣改造

2000年12月5日、森総理大臣は、2001年1月6日に実施される中央省庁再編に備え、内閣改造を行い、再編後の各省にあわせて大臣等の兼務発令等を行った。

### 2.8 選挙制度改革をはじめとする政治改革

#### (1) 政治改革の国政上の課題としての位置付け

この時代は、小選挙区制度の導入などの選挙制度改革をはじめとする政治改革が、前記のような政党再編とも関係して、国政上の大きな課題となった。政治改革に関する議論は、紆余曲折を経て、1994年の細川内閣において、一応の決着を見た。

1988年にリクルート事件が生じて以来、政治不信の高まりに対応するため政治改革が国政上の大きな課題となり、自由民主党の「政治改革大綱」（1989年5月22日）など各政党は、それぞれ改革案を提示した。

1991年10月、海部俊樹首相は政治改革関連法案が廃案となった責任をとり、任期満了に伴う自由民主党総裁選挙への立候補を辞退した。1993年には、前述のように、政治改革を巡る意見対立などにより宮澤内閣不信任が可決し、55年体制の終焉につながった。1993年から翌年にかけて、市長・知事・大臣が、贈収賄事件で逮捕され、政治と金の問題への対応が重要課題となった。

#### (2) 政治改革関連法成立

1993年9月17日、細川内閣が、政治改革関連法案（公職選挙法改正案、衆議院議員選挙区画定審議会設置法案、政治資金規正法改正案、政党助成法案）を閣議決定し、国会に提出した。10月5日、自由民主党も、政治改革関連法案を国会に提出した。

10月13日、政府案や自民党案の趣旨説明、これらに対する各党質疑などが行われ、審議入りした。その後、11月18日、細川首相が、河野自民党総裁との会談で提示した事項等に沿った修正政府案を提出し、衆議院では、同法案は可決した。

1994年1月21日、参議院本会議において、修正政府案が、投票総数248、賛118、否130により否決された。同月26日、両院協議会が設置、2回開催されたが、合意に至らず、28日、土井たか子衆議院議長の斡旋で細川首相と河野自民党総裁が会談し合意が成立した。主な合意事項は、次のようなものであった。

- ① 比例代表選挙は、ブロック名簿、ブロック集計とし、ブロックは、第8次選挙制度審議会の答申の11ブロックを基本とする。
- ② 企業等の団体の寄附は、地方議員及び首長を含めて政治家の資金管理団体（一に限る。）に対して、5年に限り、年間50万円を限度に認める。
- ③ 戸別訪問は、現行どおり禁止する。
- ④ 衆議院において、小選挙区選出議員の数は300人、比例代表選出議員の数は200人とする。これを受け、1月29日、第3回両院協議会が開催され、両院協議会成案ができ、施行期日

を削除の上、衆参両院の本会議において、この案が成立した。

### (3) 政党助成法

前記の政治改革関連法の一つとして、政党助成法（平成6年法律5号）が、1994年に成立した。その主な内容は、次のとおりである。

- ① 国は、法人である政党に対して、政党交付金を交付する。毎年の政党交付金の総額は、「直近の国勢調査人口×250円」を基準として予算で定める。
- ② 政党交付金の交付の対象となる政党は、次のうちいずれかに該当する政治団体である。「衆議院議員または参議院議員を5人以上有するもの」、「衆議院議員または参議院議員を1人以上有し、かつ、前回の衆議院議員総選挙、あるいは前回または前々回の参議院通常選挙において全国を通じた得票率が2%以上であるもの」。ただし、実際に政党交付金の交付を受けるに当たっては、「政党交付金の交付を受ける政党等に対する法人格の付与に関する法律」の規定に基づき法人となっていることが必要である。
- ③ その他に、各政党の政党交付金の額の算定、政党交付金の使途等の報告などの規定が置かれている。

### (4) 国会議員の定数削減等

2000年2月2日、公職選挙法の一部を改正する法律が成立し（平成12年法律1号）、これにより、衆議院の比例区の定数が20削減され、180となった。

2000年10月26日、公職選挙法の一部を改正する法律が成立し（平成12年法律118号）、これにより、参議院比例区が非拘束名簿式となり、参議院の定数が10削減された。

## 3 阪神淡路大震災など災害・事件の発生と消防防災体制の整備

### 3.1 阪神淡路大震災等

#### (1) 北海道南西沖地震等

1993年7月12日、北海道南西沖地震が発生し、死者行方不明者230人以上等の被害となった。1994年12月28日、三陸沖地震が発生し、287人が死傷した。2000年7月8日、三宅島で雄山が17年ぶりに噴火し、8月1日、全島避難発令が出た。10月6日には、鳥取県西部大地震が発生した。

#### (2) 阪神・淡路大震災

1995年1月17日5時46分、「平成7年(1995年)兵庫県南部地震」（後に、阪神・淡路大震災とされる）が発生した。この地震の強さは、神戸市須磨区鷹取・長田区大橋・兵庫区大開・中央区三宮・灘区六甲道・東灘区住吉、芦屋市芦屋駅付近、西宮市夙川等、宝塚市の一部、淡路島北部の北淡町、一宮町、津名町の一部において、震度7とされた。この地震の被害は、死者行方不明者6,437人、負傷者43,792人、住家被害639,686棟、公共建物被害1,579棟、

非住家非公共被害 40,917 棟、出火件数 293 件、焼損床面積 835,858 m<sup>2</sup>、焼損建物 7,574 棟にのぼり、戦後最悪の犠牲の震災となった（注 15）。

### **3.2 地下鉄サリン事件等**

#### **(1) 地下鉄サリン事件等**

1994 年 6 月 27 日、松本サリン事件、1995 年 3 月 20 日、地下鉄サリン事件が発生した。

#### **(2) 茨城県東海村 JCO 臨界事故**

1999 年 9 月 30 日、茨城県東海村 JCO において臨界事故が発生した。これは、国内初の臨界事故であり、作業員ら 150 人が被曝し、茨城県が半径 10 キロ以内の約 31 万人に屋内退避勧告を行った。12 月 21 日には、作業員が死亡、日本原子力開発史上初の死亡事故となった。

#### **(3) 北朝鮮弾道ミサイル「テポドン」発射、三陸沖太平洋に着弾**

1998 年 8 月 31 日、北朝鮮は、弾道ミサイル「テポドン」を発射し、三陸沖太平洋に着弾した。

### **3.3 災害対策基本法改正等**

阪神・淡路大震災等の教訓を踏まえて、災害対策の強化等のために、政府は、次のような措置を行った。

#### **(1) 災害対策基本法改正**

1995 年 5 月 23 日、村山内閣は、災害対策基本法の一部を改正する法律案を国会に提出し、同法は、6 月 9 日に成立、同月 16 日に公布された（平成 7 年法律 110 号）。

この改正は、阪神・淡路大震災において災害応急対策に係る車両の通行が著しく停滞した状況等にかんがみ、災害時における緊急通行車両の通行を確保するため、都道府県公安委員会による災害時における交通の規制に関する措置を拡充するとともに、車両の運転者の義務、緊急通行車両通行の確保のための措置等を定めるものである。

#### **(2) 地震防災対策特別措置法制定**

1995 年 6 月 8 日、衆議院災害対策特別委員会委員長は、地震防災対策特別措置法案を国会へ提出した。この法律は、翌日（6 月 9 日）に成立し、同月 16 日に公布された（平成 7 年法律 111 号）。この法律は、地震防災緊急事業 5 カ年計画の作成及びこれに基づく事業に係る国の財政上の特別措置、地震に関する調査研究の推進のための体制の整備等を定めることにより、地震防災対策の強化を図り、震災から国民の生命、身体及び財産を保護しようとするものである。この法律は、同年 7 月 18 日に施行された。

### (3) 防災基本計画修正

1995年に、防災基本計画(注16)のうち、自然災害対策部分について全面修正がなされた。阪神・淡路大震災の教訓を踏まえ、国、公共機関、地方公共団体、事業者等の各主体それぞれの役割を明らかにしつつ、具体的かつ実践的な内容とされた。

### (4) 災害対策基本法及び大規模地震対策特別措置法の改正

1995年10月13日、村山内閣は、災害対策基本法及び大規模地震対策特別措置法の一部を改正する法律案を国会に提出、同法案は、一部修正を経て、12月1日に成立、同月8日に公布された(平成7年法律132号)。

この改正は、災害対策の強化を図るため、災害対策のための組織を充実し、緊急災害対策本部長等の権限を強化し、警戒区域の設定等災害応急対策のため必要な権限を災害派遣を命ぜられた部隊等の自衛官に付与するなどの措置を講ずるものである。

## 3.4 緊急消防援助隊

### (1) 緊急消防援助隊創設

1995年6月、緊急消防援助隊が創設された。緊急消防援助隊は、阪神・淡路大震災の教訓を踏まえ、大規模災害等において被災した都道府県内の消防力では対応が困難な場合に、国家的観点から人命救助活動等を効果的かつ迅速に実施し得るよう、全国の消防機関相互による援助体制を構築するためのものである。緊急消防援助隊は、2008年12月末までに、22災害に出動した。

### (2) 消防組織法改正

1995年10月3日、村山内閣は、消防組織法の一部を改正する法律案を国会に提出した。この法律は、同月20日に成立、27日に公布された(平成7年法律121号)。この改正は、消防事務の円滑な運営に資するため、消防本部に消防職員委員会を置くとともに、災害の規模等に照らし緊急を要する場合等における消防の応援に関する特例を創設するなどを行うものである。

### (3) 第1回緊急消防援助隊全国合同訓練の実施

1995年11月28・29日、首都直下地震を想定して、第1回緊急消防援助隊全国合同訓練が、東京都において行われた。98消防本部、1,500名の隊員が参加した。この緊急消防援助隊全国合同訓練は、技術や指揮・連携活動能力の向上を図るため、消防庁の主催により、2008年までに3回、開催されている(第2回:2000年10月23・24日:東京都、第3回:2004年11月15・16日:静岡県)。

## **4 中央省庁等改革をはじめとする行政改革と地方行革**

### **4.1 第3次行革審最終答申**

1993年10月27日、臨時行政改革推進審議会（第3次行革審）は、「最終答申」を細川内閣に提出した。この「最終答申」は、「官と民の役割分担の見直し＝規制緩和」と「国と地方の関係の見直し＝地方分権の推進」を2本の柱に据えた。地方分権の推進としては、「抜本的な地方分権の必要性」、「国と地方の役割分担の本格的な見直し」、「国からの権限の移管等の推進」、「地方自治体の財政基盤の強化」、「自立的な地方行財政体制の確立」、「地方分権に関する立法化等の推進」などを提言している。

### **4.2 「今後における行政改革の推進方策について」（行政改革大綱）**

1994年2月15日、細川内閣は、「今後における行政改革の推進方策について」（行政改革大綱）を閣議決定した。この中では、地方分権の推進を図るため、国・地方の関係等の改革に関する大綱方針を1994年度内目途に策定することが示されている。これを踏まえ、1994年12月25日、村山内閣は、「地方分権の推進に関する大綱方針」を閣議決定した（前述（1.3（1）ア）参照）。

### **4.3 「行政改革プログラム」**

1996年12月25日、橋本内閣は、「行政改革プログラム」を閣議決定した。

このプログラムの中の「国民の主体性を尊重する行政の実現」の一項目に、「地方分権の推進」があげられ、地方分権推進委員会第1次勧告（1996年12月20日）を最大限尊重し、地方分権推進計画を作成するために必要な作業に着手することや地方行革を推進することが述べられている。

### **4.4 中央省庁等改革**

#### **(1) 行政改革会議最終報告**

1997年12月3日、行政改革会議は「最終報告」を、橋本内閣へ提出した。この報告書は、「Ⅰ 行政改革の理念と目標」、「Ⅱ 内閣機能の強化」、「Ⅲ 新たな中央省庁の在り方」、「Ⅳ 行政機能の減量（アウトソーシング）、効率化等」、「Ⅴ 公務員制度の改革」、「Ⅵ その他」の6つの部分で構成されている。

#### **(2) 中央省庁等改革基本法成立**

橋本内閣は、行政改革会議の最終報告を最大限に尊重する旨の閣議決定を行い、法案策定作業を進め、1998年2月17日、中央省庁等改革基本法案を国会に提出した。この法律は、6月9日に成立、6月12日に公布された（平成10年法律103号）。

この法律の17条は、総務省の編成方針を示している。その中の地方行財政に関する部分は、次のとおりである。

「国の地方自治に関する行政機能の在り方については、地方自治が国の基本的な制度であり、かつ、地方自治を維持し、及び確立することが国の重要な役割であることを踏まえるとともに、地方分権の推進に伴い国の地方に対する機能を縮小することを基本とし、地方分権の推進の状況を勘案しつつ、中期的な観点にも立って、各省の関連する行政の見直しと併せて、次に掲げるところにより、国の地方公共団体に対する関与を必要最小限のものとするよう、その見直しを行うこと。

- イ 地方公共団体の組織運営に関する事務については、基本的に地方公共団体の自主性を尊重しつつ、国は、広域行政制度その他の地方自治に関する制度の整備、国と地方公共団体との間の調整等地方自治に関する制度の企画立案及び管理を行う立場から必要な範囲のものを行うこと。
- ロ 自治省から引き継ぐ地域振興に関する事務については、地方公共団体の創意工夫を尊重した政策の企画立案を行うことを基本とすること。
- ハ 地方公共団体の歳入及び歳出に関する個別の関与については、財政収支が著しく不均衡な状況にある団体等に関するものを除き、地方公共団体の自主性を尊重したものとすること。
- ニ 地方税制について、地方公共団体の課税権の自主性を尊重したものとすること。
- ホ 地方公共団体間の財政の調整については、財源の均衡化を図り、行政の標準的な水準を確保するという本来の目的に照らして必要な範囲に限定し、その算定事務について一層の簡素化及び透明化を進めること」(同条4号)。

「消防行政について、次に掲げるところによること。

- イ 消防制度の企画立案及び全国的見地から広域的に対応する必要がある事務にその機能を集中させること。
- ロ 個別の地方公共団体に対する関与及び補助については、真に必要な範囲にとどめること。
- ハ 検査、検定その他の安全の確保のための規制については、その目的に照らして必要最小限のものとするほか、民間の能力の活用を進めること」(同条5号)。

### (3) 省庁改革関連法成立

1999年7月8日、省庁改革関連法として、総務省設置法(平成11年法律91号)を含む17本の法律が成立した。

旧自治省の組織は、総務省の一部となった。総務省設置法3条は、地方自治に関する総務省の任務を、地方自治の本旨の実現及び民主政治の基盤の確立、自立的な地域社会の形成、国と地方公共団体及び地方公共団体相互間の連絡協調、消防を通じた国民の生命、身体及び財産の保護を図ることとしている。総務省の所掌事務(4条)中にも、地方自治関係の事務が掲げられている。

1999年12月に成立した省庁改革施行関連法は、省庁改革関連法律の施行日を原則として

2001（平成13）年1月6日と定めた。こうして、再編後の中央省庁体制は、21世紀の冒頭からスタートすることとなった。

## 4.5 監査制度改革等

### (1) 経緯・概要

1997年3月12日、橋本内閣は、地方自治法の一部を改正する法律案を国会に提出した。この法案は、第25次地方制度調査会「監査制度改革に関する答申」（同年2月24日）等を受けて、①外部監査制度の導入、②監査委員制度の充実、③その他を内容とするものである。この法案は、国会での修正を経て、同年5月28日に成立、同年6月4日に公布された（平成9年法律67号）。

### (2) 外部監査制度

外部監査制度の概要は、次のとおりである。

外部監査契約の相手方は、①弁護士となる資格を有する者、②公認会計士となる資格を有する者、③国の行政機関や地方公共団体において監査等に関する行政事務に従事したことにより監査に関する実務に精通している者、④税理士となる資格を有する者である。この④は、国会修正で追加されたものである。

議会は、外部監査人の監査について説明を求め、意見を述べることができる。包括であれ個別であれ、外部監査契約締結の際には、監査委員の意見を聞くとともに、議会の議決を経なければならない。

外部監査契約には、包括外部監査契約と個別外部監査契約がある。

包括外部監査契約に基づく監査は、地方公共団体が、その組織及び運営の合理化等を図るために、毎会計年度、包括外部監査人が必要と認める特定の事件について受ける監査である。都道府県、政令指定都市、中核市においては、その実施が義務づけられ、その他の市町村は条例により導入することができることとされている。長は、毎会計年度、会計年度に係る包括外部監査契約を速やかに締結しなければならない。地方公共団体は、連続して4回、同一の者と包括外部監査契約を締結してはならない。

個別外部監査契約に基づく監査は、事務の監査の請求、議会からの監査の請求、長からの監査の要求又は住民監査請求があった場合において、個別外部監査人がその請求又は要求に係る事項について行う監査であり、地方公共団体は条例により導入することができる。条例を定めた地方公共団体の長は、一定の要件を満たすときに個別外部監査契約を締結しなければならない。

### (3) 現行の監査委員制度の充実

監査委員のうち、その地方公共団体の職員であった者は1人を上限とする。町村の監査委員の定数を2人とし、町村にも監査委員事務局を設置できることとする。

#### (4) その他

都道府県が法定の局部数を超えて局部を置こうとする場合の事前の自治大臣への協議を届け出に改め、手続を簡素化する。

### 5 バブル崩壊・金融対策・経済対策と地方財政

#### 5.1 バブル崩壊・経済不況

##### (1) バブル崩壊

わが国の経済は、1980年代後半にいわゆるバブル景気の状態にあった。1988年度の日本経済は、急激な円高を克服して順調に発展し、卸売物価は安定基調、失業率は2.2%にまで下がっていた。企業の利益は史上最高、倒産件数は近年最低、株価と地価は急騰を続け、大都市には大型開発が、地方にはリゾート開発が進められていた。株価は1989年大納会の日(12月29日)に、最高値38,915円87銭をつけた。

1990年代に入ると、株価が、続いて地価も急速に下落、いわゆる「バブルの崩壊」が起こり、日本経済は、景気後退期に入ることとなった。例えば、1992年8月18日、東証平均株価終値は反落し、14,309円41銭をつけ、6年5カ月ぶりの低水準となった。

一方、円高は進行し、1993年8月17日、1ドル=100円40銭となり、1994年6月22日には、NY外国為替市場で1ドル=99円85銭をつけ、戦後初めて1ドル100円割れとなった。

景気の後退を示す指標も、次のように戦後最悪の数字を示した。1995年4月には完全失業率が3.2%と1953年以来過去最悪となった。1997年度国内総生産は、前年度比0.7%減となったことが、1998年6月12日に発表された。マイナス成長は23年ぶりで戦後最悪の数字であった。表1に示したように、この時期の国民所得の平均増加率は、0.1%にとどまっている。

しかし、1990年代前半には、まだ、長かった成長の余韻が残り、株価や地価の再上昇を期待する気持ちが強く、経済状況を深刻に受け止めるには至らなかった。

表1 人口、国民所得、国の歳出、地方歳出、地方税収、消費者物価指数の推移

(単位：千人(人口)、兆円(国民所得)、十億円(国と地方の歳出、地方税収)、100(消費者物価指数2005年)、%(増減率))

年(年度)	人口	増減率	国民所得	増減率	国の歳出	増減率	地方歳出	増減率	地方税収	増減率	消費者物価指数	増減率
1992	124,567	-	369	-	77,141	-	89,560	-	34,568	-	98.9	-
1993	124,938	0.3	372	0.8	79,353	2.9	93,076	3.9	33,591	△ 2.8	100.2	1.3
1994	125,265	0.3	374	0.5	79,985	0.8	93,818	0.8	32,539	△ 3.1	100.8	0.6
1995	125,570	0.2	381	1.9	86,480	8.1	98,945	5.5	33,675	3.5	100.7	△ 0.1
1996	125,864	0.2	381	0.0	87,315	1.0	99,026	0.1	35,094	4.2	100.8	0.1
1997	126,166	0.2	382	0.3	84,909	△ 2.8	97,674	△ 1.4	36,156	3.0	102.7	1.9
1998	126,486	0.3	369	△ 3.4	92,313	8.7	100,198	2.6	35,922	△ 0.6	103.3	0.6
1999	126,686	0.2	364	△ 1.4	101,935	10.4	101,629	1.4	35,026	△ 2.5	103.0	△ 0.3
2000	126,926	0.2	372	2.2	100,726	△ 1.2	97,616	△ 3.9	35,546	1.5	102.2	△ 0.8
平均増加率		0.2	-	0.1	-	3.4	-	1.1	-	0.3	-	0.4

注) 以下の資料に基づき著者が作成した。

- 1 人口に関しては、1999年度までは『県民経済計算年報(昭和50年度-平成11年度)』(内閣府)、2000年度『平成18年度県民経済計算』(内閣府)による。
- 2 国民所得に関しては、1995年度までは『平成10年度国民経済計算年報』(内閣府)、1996-2000年度は『平成18年度国民経済計算年報』(内閣府)による。
- 3 国の歳出は、(財)地方財務協会『地方財政要覧』平成19年12月による。国の歳出額は、一般会計と交付税及び譲与配付金、国有林、特定土地改良工事、港湾整備、道路整備、空港整備、治水、石炭及び石油対策、厚生保険、電源開発促進の特別会計の純計決算額である。
- 4 地方歳出、地方税収に関しては、『地方財政白書』各年版(総務省)による。
- 5 消費者物価指数は『新版日本長期統計総覧』(第4巻)総務省統計局監修による。

## (2) 住専問題・金融機関の破綻

1990年代後半になると、不動産業向け融資による不良債権を抱える「住宅金融専門会社」の整理を行い、金融機関の損失をはっきりさせることが不可欠と判断され、財政資金の投入を含む処理策(いわゆる「住専問題」の処理策)がとりまとめられた。1996年6月、「特定住宅金融専門会社の債権債務の処理の促進等に関する特別措置法」(平成8年法律93号)が成立した。

この後、銀行の経営破綻や証券会社の自主廃業など金融機関の破綻等が顕在化した。こうした事態に対して、1998年には、金融関係の法改正や新法制定が相次いだ。具体的には、2月16日、預金保険法改正(平成10年法律4号)・金融機能の安定化のための緊急措置に関する法律(平成10年法律5号)制定、同年6月5日、「日本版ビッグバン」を具体化する金融システム改革のための関係法律の整備等に関する法律(平成10年法律107号)制定、同年10月16日、債権管理回収業に関する特別措置法(平成10年法律126号)など金融再生関連法制定・金融機能の早期健全化のための緊急措置に関する法律(平成10年法律143号)制定などの措置がとられた。なお、同年6月22日には、大蔵省から金融検査監督部門が分離・独立、金融監督庁が発足した。

## 5.2 消費税率の改定と地方消費税の創設

### (1) 消費税率改定

1993年8月23日、細川護熙首相が、所信表明演説中で、所得、資産、消費のバランスのとれた税体系の構築について、総合的な検討を行っていく方針を出した。1993年、政府税制調査会が出した中長期的な税制のあり方についての答申は、所得税の累進性の緩和によって社会の活力を維持する、一方、高齢化社会に備えて消費課税の充実を図っていくべきだ、という基本的な考え方をとっている。

1994年2月3日未明、細川首相は、1997年4月1日から消費税を廃止して、税率7%の国民福祉税とする構想を、1994年1月1日からの所得税・住民税等の総額6兆円の減税とあわせて発表した。しかし、この構想は、性急にすぎ与党の合意を得ていないなど政策決定過程上の問題があり、2月8日に撤回され、1994年度に総額6兆円規模の減税を先行実施するということとなった。

1994年9月22日、村山内閣時、与党内調整の結果、地方消費税の導入と消費税の引き上げが決着した。すなわち、1997年4月から、消費税率を4%に引き上げ、消費税率1%相当の地方消費税を導入、消費税全体としての税率を5%とし、所得税・住民税減税と一体の法案として処理することとなった。

### (2) 地方消費税創設

地方消費税は、国税である消費税と同様に、国内での販売、サービスの提供、輸入貨物に対して課税される都道府県税であり、活力ある豊かな福祉社会の実現を目指し、地方分権の推進や地域福祉の充実などのために必要な地方財源の充実を図るために、1994年11月創設された。

地方消費税の税率は、全国一律で、消費税額の25%とされ、国の消費税率は4%であるので、地方消費税は、消費税率に換算すると、1%に相当する。この結果、消費税と地方消費税を合わせて、消費税の税率は5%となった。

地方消費税は、事業者が、所在地等を所轄する税務署に、国の消費税と併せて申告納付する。地方消費税は都道府県税のため、本来は都道府県に申告納付すべきものであるが、事業者の事務負担を最小限に抑えるため、当分の間、この方式がとられている。

## 5.3 経済対策と地方財政

### (1) 概況

この時代の経済等の数値概況は、表1に示すとおりである。

バブル経済崩壊後のこの時代、政府は、内需を中心とした持続可能な成長の実現を目標とし、累次の補正予算を含む政府予算編成や地方財政計画において、景気やガット・ウルグアイ・ラウンド対策等に配慮した施策を実施するため、公共事業関係費や地方単独事業費の増額等を行った。表1にみるように、国の歳出は、平均で年3%以上も伸びている。

橋本内閣は、財政構造改革に取り組み、公的債務残高の GDP 比が上昇しない財政体質の実現などを目指した。しかし、1997 年初期を頂点として景気は下降局面に入り、財政構造改革への取り組みは、時期の悪いものとなり、頓挫した。橋本内閣の後の小渕内閣は、景気回復のため、累次の経済対策を実施したため、1998 年度の国の歳出は、対前年度比で 1 割近い大きな伸びとなり、財政赤字は、拡大した。

地方財政については、歳出面では、景気対策のための公共事業や地方単独事業等により歳出が増加した。ただし、表 1 に示されているとおり、地方歳出は、平均で年 1%程度の伸びであり、同時期の国の歳出と比較した場合、抑制的であった。歳入面では、税制改正による減税や景気後退等による税収減等により歳入が減少した。表 1 にみるように、この時代、毎年の地方税収の伸び率は、単純平均で 0.4%と低いものであった。こうした税収の伸び悩み等に対し、毎年度の地方財政対策において、地方債の増発、地方交付税の特例加算、地方交付税特別会計の借入などで対応した。

## (2) 財政構造改革法の制定と執行停止

### ア) 経緯

橋本内閣は、6 つの改革を掲げ、そのうちの一つに、財政構造改革があり、財政健全化を目指した。

1997 年 1 月 21 日、政府与党の財政構造改革会議が発足した。この会議では、元首相経験者らをメンバーとし、プライマリー・バランスを達成する（国債費を除く歳出を租税収入の範囲内に抑制する）ことを具体的な目標として、財政構造改革を進める論議が進められ、1997 年 3 月 18 日、財政構造改革 5 原則が提示された。

9 月 29 日、橋本内閣は、「財政構造改革の推進に関する特別措置法」（財政構造改革法）案を国会へ提出し、11 月 28 日に、同法は成立した（平成 9 年法律 109 号）。

### イ) 財政構造改革法の内容

i) 財政構造改革の当面の目標は、次のとおりであった。

- ① 2005 年度までに、一会計年度の国及び地方公共団体の財政赤字額の国内総生産に対する割合を 3%以下とする。
- ② 1998 年から 2004 年度までの間の各年度に特例公債を発行する場合には、原則として、その発行額の縮減を図りつつ、一般会計の歳出は、2005 年度までに特例公債に係る収入以外の歳入をもってその財源とする。
- ③ 2005 年度の予算における公債依存度を 1997 年度の予算における公債依存度に比して引き下げる。

ii) 各歳出分野における改革の基本方針

集中改革期間（1998 年度から 2000 年度）における主要な経費の量的縮減目標、政府が

講ずべき制度改革等を示していた。

### iii) 地方財政の健全化

- ① 地方公共団体は、国の財政構造改革の推進に関する施策に呼応・並行して、財政構造改革に努め、その財政の自主的かつ自立的な健全化を図ることとされた。
- ② 政府は、地方公共団体の財政の自主的かつ自立的な健全化が円滑に推進されるよう、適切に行政上及び財政上の措置を講ずることとされた。
- ③ 地方一般歳出の額が抑制されたものとなり、1998年度地方財政計画における地方一般歳出の額が、1997年度の地方一般歳出の額を下回るよう、必要な措置を講ずるものとされた。

### iv) 財政構造改革法の執行停止

小渕内閣は、1998年11月16日、100万人規模の雇用創出を目指し、総事業費17兆円という大規模の緊急経済対策を決定し、同年12月には、経済状況等を踏まえ、景気回復を優先するために、「財政構造改革の推進に関する特別措置法の停止に関する法律（平成10年12月18日法律第150号）」を制定、財政構造改革法の多くの条文を執行停止とした。

## (3) 「地域振興券」交付事業

1998年11月の緊急経済対策において、地域振興券交付事業（交付総額7,000億円程度）の実施が決まった。この事業の目的は、若い親の層の子育てを支援し、老齢福祉年金等の受給者や所得の低い高齢者層の経済的負担を軽減することにより、個人消費の喚起と地域経済の活性化を図り、地域の振興に資するためとされた。

この事業の概要は次のとおりである。実施主体は市町村、財源は全額国が補助する。交付対象者は、15歳以下の児童が属する世帯の世帯主（15歳以下の児童1人につき2万円）や老齢福祉年金の受給者等（2万円）である。地域振興券は、額面は1,000円で、物品（商品券等を除く）の購入等の支払いとして使用できる。地域振興券の使用できる期間は、市町村が地域振興券の交付を開始した日から6ヶ月間に限られる。使用できる店舗は、原則として、地域振興券を発行した市町村の区域内とするが、市町村が地域の実情（店舗が少ないなど）に応じて広げることも可能である。この事業は、自治省が担当することとなり、自治省は、12月15日、地域振興券交付事務費補助金に係る交付要綱を定めた。

## (4) 地方特例交付金

1999年度の地方財政対策において、地方特例交付金が創設された。これは、総額6400億円の交付金であり、地方交付税の交付・不交付にかかわらず、減税による減収額で案分して、地方団体へ配布するものである。地方特例交付金は、地方税としての扱いで基準財政収入額にも算入されるが、第二交付税的な、あるいは新譲与税的な財源であり、特に不交付団体等

に対する減税による減収の補填策として有効であった。このような特例交付金は、1960年、66年、67年に行われた沿革があり、1999年は32年ぶりの措置である。

## 6 高齢化・過疎化・情報化・国際化社会

### 6.1 高齢化対策

表1で示したように、この時代、わが国人口の毎年の増加率は、0.2%程度であった。こうした中、社会の高齢化が急速に進んだ。2000年9月15日の総務庁推計値によれば、65歳以上人口が2190万人となり、人口の17.3%となった。また、1998年度の社会保障給付費は、初の70兆円台になった（2000年12月28日国立社会保障・人口問題研究所発表）。

こうした社会の高齢化を踏まえて、①年金における満額支給開始年齢の引き上げ（1994年改正）や報酬比例部分5%カット（2000年改正）等、②議員立法による高齢社会対策基本法（平成7年法律129号）の制定、③高齢社会対策基本法に基づく高齢社会対策大綱の閣議決定（1996年7月5日）などが行われた。

この時代の高齢化社会への対応の重要な新制度として、1997年12月9日、成立し、同月17日公布された介護保険法（平成9年法律123号）による制度がある。この介護保険制度の概要は、次のとおりである。

- ① 保険者は市町村であり、これを国、都道府県、医療保険者、年金保険者が重層的に支え合う。
- ② 被保険者は、65歳以上の第1号被保険者、40歳以上の64歳以下の医療保険加入者の第2号被保険者の二種類があり、第2号被保険者については、脳卒中、初老期痴呆等老化に伴って生じた要介護状態に対して保険給付を実施する。
- ③ 保険給付については、被保険者が保険給付の対象となる要介護状態等に該当するかどうかの確認（要介護認定等）を行った上で、在宅・施設両面にわたり多様な医療サービス、福祉サービス等を提供する。
- ④ 利用者負担は、保険給付の対象費用の1割とし、施設においては、食費のうち平均的な家計において負担する部分は利用者の負担とする。
- ⑤ 公費負担は、総給付費の2分の1とし、国：都道府県：市町村の負担割合は、2：1：1とする。
- ⑥ 介護保険制度の施行に当たっては十分な準備期間を置くこととし、新ゴールドプランの達成状況等を見極め、2000年度から在宅サービス・施設サービスを同時に実施する。

### 6.2 過疎化対策

#### (1) 過疎地域自立促進特別措置法の制定

2000年3月14日、衆議院地方行政委員長は、過疎地域自立促進特別措置法案を国会に提出し、この法律は、同月24日成立し、同月31日公布された（平成12年法律15号）。

これは、1990年に超党派の議員立法により制定された過疎地域活性化特別措置法が、2000

年3月末日に有効期限を迎えようとしていたことに対応したものである。

## (2) 過疎地域の要件

人口と財政力の両方の要件に該当する市町村の区域を過疎地域とする。

### ア) 人口要件

下記のいずれかに該当する市町村。

- ① 1960年から1995年までの35年間人口減少率が30%以上
- ② 35年間人口減少率が25%以上で高齢者比率が24%以上
- ③ 35年間人口減少率が25%以上で若年者比率が15%以下
- ④ 1970年から1995年までの25年間人口減少率が19%以上等

### イ) 財政力

1996年度から1998年度の平均財政力指数が0.42以下の市町村であること等。

## (3) 過疎地域自立促進方針・計画

過疎地域自立促進対策を総合的かつ計画的に推進するため、都道府県が内閣総理大臣と協議して定める過疎地域自立促進方針に基づき、市町村及び都道府県はそれぞれ過疎地域自立促進計画を策定し、相互連携により過疎地域自立促進対策事業を実施する。

## (4) 過疎地域自立促進のための特別措置

過疎地域の自立を促進するため、①国の負担または補助の割合の特例、②過疎対策事業債の発行、③基幹的な市町村道等の都道府県による代行整備事業等、④過疎地域における製造業・旅館業を中心とした税制上の特例等などの特別措置を行う。

## (5) 合併団体への配慮

合併する過疎地域市町村の区域における過疎対策事業が合併後においても円滑に推進できるよう、合併後の市町村が過疎地域の要件に該当しなくても、旧過疎地域の区域について引き続き過疎地域とみなして、過疎地域自立促進特別措置法上の特別措置を適用する。

## (6) 法律の有効期間

過疎地域自立促進特別措置法は、2000年4月1日から施行、10年後の2010年3月31日に失効。

## 6.3 情報化社会

### (1) 住民基本台帳ネットワーク

1998年3月10日、橋本内閣は、住民基本台帳ネットワークシステム、すなわち、居住関係を公証する住民基本台帳をネットワーク化し、住民票の記載事項として新たに住民票コードを加え、住民票コードをもとに、全国共通の本人確認ができるシステムを構築するため、住民基本台帳法の一部を改正する法律案を国会に提出した。この法律案は、個人情報保護に対する漠然とした不安・懸念などから、なかなか国会審議に入ることができず、1999年4月13日に衆議院本会議における趣旨説明が行われた後、審議を経て、個人情報の保護に万全を期するため、速やかに、所要の措置を講ずる旨の修正などを加え、同年8月12日、成立し、同月18日公布された（平成11年法律133号）。

デジタル・ネットワーク社会の急速な進展の中で、住民サービスの向上及び国・地方を通じた行政改革のためには行政の高度情報化の推進が必要不可欠であり、住民基本台帳ネットワークシステムは、こうした要請に応えるため、電子政府・電子自治体の基礎となる「全国的な本人確認システム」である。

住民基本台帳ネットワークシステムによって生まれるメリットとしては、パスポートの発給申請などの際に住民票の写しを提出する手続の省略、恩給の受給権調査の簡易化、年金裁定の添付書類の省略、住民票の写しの広域交付、転出転入手続の簡素化、e-Taxなどの電子申請が可能になるなどがあげられている。

### (2) 高度情報通信ネットワーク社会形成基本法

森喜朗内閣は、2000年10月17日、高度情報通信ネットワーク社会形成基本法案を国会に提出した。この法律は、同年11月29日に成立し、同年12月6日公布された（平成12年法律144号）。

この法律は、高度情報通信ネットワーク社会を形成するために必要となる施策を迅速かつ重点的に推進するため、基本理念とこれに基づく基本的な施策の枠組みを定めるものである。この法律の主な内容は、次のとおりである。①「すべての国民が情報通信技術の恵沢を享受できる社会の実現」、「経済構造改革の推進及び産業の国際競争力の強化」、「ゆとりと豊かさを実感できる国民生活の実現」、「活力ある地域社会の実現」、「民間主導の原則と適切な官民の役割分担」、「情報通信技術の利用機会の格差の是正」の6つの基本理念の提示。②「世界最高水準の高度情報通信ネットワークの形成」、「教育及び学習の振興並びに人材の育成」、「電子商取引の促進」、「行政の情報化」、「ネットワークの安全性の確保」、「研究開発の推進」、「国際的な協調等」を施策策定の基本方針とすること。③推進体制として、内閣に高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部を設置、内閣総理大臣を本部長とすること。④戦略本部が策定する重点計画については、原則として施策の具体的な目標や達成の期間を付すべきこと等。

## 6.4 国際化社会

### (1) 長野オリンピック冬季競技大会、長野パラリンピック冬季競技大会開催

1998年2月7日～22日、16日間、長野県の長野市等において、第18回冬季オリンピックが開催された。日本における冬季オリンピックの開催は、1972年の札幌オリンピック以来2回目である。72か国・地域からの参加選手・役員は、3,769人、実施競技・種目は7競技、68種目であった。

その後、3月5日～14日、10日間、長野市等において、障害者の競技大会である第7回冬季パラリンピックが開催された。アジア初の冬季パラリンピックであった。32か国からの参加選手・役員数は、1,146人、実施競技・種目は、5競技34種目であった。

### (2) 九州・沖縄サミット開催

2000年7月、日本・米国・フランス・ロシア・カナダ・英国・ドイツ・イタリア・ECが参加（ロシアは蔵相会合には不参加）して、沖縄県名護市において、首脳会合（7月21日～23日）、宮崎県宮崎市において、外相会合（7月12日～13日）、福岡県福岡市において、蔵相会合（7月8日）が開催された。九州・沖縄サミット首脳会合は、日本で初めての地方開催であった。この会合では、「一層の繁栄」、「心の安寧」及び「世界の安定」がキーワードとなり、紛争予防をはじめ、IT革命、重債務貧困国救済、感染症対策、貿易問題、国際犯罪や薬物対策、生命科学及び環境問題などについて討議が行われ、その成果は「G8コミュニケ・沖縄2000」として採択され、世界に発信された。これに関連して、期間中には、「グローバルな情報社会に関する沖縄憲章（IT憲章）」、「G7首脳声明」、「朝鮮半島に関するG8声明」、「地域情勢に関するG8声明」が採択され、公表された。

#### 【注】

- 1 行政学者であり、地方分権推進委員会の委員として、委員会の理論的な支柱の一人でもあった西尾勝教授の1999年の著作名は、『未完の分権改革—霞が関官僚と格闘した1300日』（岩波書店・1999年）である。地方分権推進委員会自身も、2001年6月の「最終報告」で、今次の改革を「未完の分権改革」と称している。
- 2 55年体制とは、1955年に、右派社会党・左派社会党が日本社会党に再統一したこと、これに呼応して、日本民主党と自由党が統一（保守合同）し自由民主党を結党したことによって、自由民主党と日本社会党とにより構築された二大政党体制のこと。
- 3 両院の決議の内容は、多少の文言の違いはあるが、ほぼ同じであるので、衆議院の決議内容を次に紹介する。衆議院「地方分権の推進に関する決議」「今日、さまざまな問題を発生させている東京への一極集中を排除して、国土の均衡ある発展を図るとともに、国民が待望するゆとりと豊かさを実感できる社会をつくり上げていくために、地方公共団体の果たすべき役割に国民の強い期待が寄せられており、中央集権的行政のあり方を問

い直し、地方分権のより一層の推進を望む声は大きな流れとなっている。このような国民の期待に応え、国と地方との役割を見直し、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、二十一世紀に向けた時代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。したがって、地方分権を積極的に推進するための法制定をはじめ、抜本的な施策を総力をあげて断行していくべきである。右決議する」

- 4 1992年11月の日本社会党「地方分権推進法案」、1993年の公明党「地方分権基本法」、民社党「地方分権推進基本法」、日本新党「地方主権確定基本法案」など。
- 5 この要綱は、次の8つの柱で構成されている。「第1 総則」、「第2 地方公共団体と国との関係」、「第3 財政自主権の確立及び地方分権の堆進に伴う財源の保障」、「第4 地方分権堆進計画の作成等」、「第5 地方分権委員会の設置」、「第6 地方公共団体の行財政運営の民主化、公正・透明化及び効率化」、「第7 地方公共団体と国との裁判的調整」、「第8 地方分権の堆進に関する法律の制定」
- 6 西尾勝『地方分権改革』（東京大学出版会・2007年）29頁。
- 7 諸井虔「地方分権推進委員会第4次勧告の提出にあたって」
- 8 西尾（2007年）47頁。
- 9 ②部分を、第5次勧告の「はじめに」は、「本年6月に中央省庁等改革基本法が成立し、中央省庁等改革推進本部が設置されたことから、同本部における検討作業に関連する部分、すなわち中央省庁のスリム化に関連する部分」と表現している。
- 10 財団法人自治体国際化協会・政策研究大学院比較地方自治研究センター「アップ・ツー・デートな自治関係の動きに関する資料No.4」（2008年）
- 11 羽田氏自身は、次のように述べている。「予算成立直後、少数だから信任ができないという主な理由で、自民党から内閣不信任案が提出されました（中略）。私は、解散ではなく内閣総辞職の道を選んだのであります。新しい選挙制度をつくるために命をかけてきた私にとって、古い制度で国民の信を問うことは政治改革そのものを否定するものであり、円高、サミットと難問が山積する折に40日にも及ぶ政治空白をつくってよいのか、熟慮を重ねた上での決断であったのであります」（1994年7月20日衆議院本会議における質問）。
- 12 参議院においては、1回目の投票総数244、過半数は123に対し、村山氏148、海部氏63であった。
- 13 （民主党の旗揚げ後）「自民党、共産党を除く各党は内部の動揺が激しく、初めての小選挙区比例代表制度による総選挙によって、国民の政党に対する審判を行うタイミングと橋本首相は判断した」（自民党のあゆみ）。
- 14 衆議院と参議院とが異なった指名の議決をした場合に、法律の定めるところにより、両議院の協議会を開いても意見が一致しないときは、衆議院の議決を国会の議決とする
- 15 以上のデータは、総務省消防庁「阪神・淡路大震災について（確定報）」（2006年5月19

日)による。

- 16 防災基本計画は、災害対策基本法第 34 条に基づき中央防災会議が作成する防災分野の最上位計画として、防災体制の確立、防災事業の促進、災害復興の迅速適切化、防災に関する科学技術及び研究の振興、防災業務計画及び地域防災計画において重点をおくべき事項について、基本的な方針を示すものである。

### 【参考文献】

- 井川博『日本の地方分権改革 15 年の歩み』(『アップ・ツー・デートな自治関係の動きに関する資料 No. 4』、財団法人自治体国際化協会・政策研究大学院比較地方自治研究センター、2008 年)
- 草野厚『歴代首相の経済政策 全データ』(角川書店、2005 年)
- 自由民主党 ([http://www.jimin.jp/jimin/jimin/ayumi/sousai\\_17.html](http://www.jimin.jp/jimin/jimin/ayumi/sousai_17.html), 2009. 9. 22 取得)
- 総務省『地方財政白書』(各年版)
- 総務省消防庁『阪神・淡路大震災について(確定報)』(2006 年 5 月 19 日)
- 総務省統計局監修『新版 日本長期統計総覧 第 4 巻』(日本統計協会、2006 年)
- 地方財務協会『地方財政要覧』(同協会、各年版)
- 内閣府『国民経済計算』(各年度版)
- 西尾勝『未完の分権改革ー霞が関官僚と格闘した 1300 日』(岩波書店、1999 年)
- 西尾勝『地方分権改革』(東京大学出版会、2007 年)
- 吉川弘文館編集部編『近代史必携』(吉川弘文館、2007 年)

## 年表 第9期(1993-2000年):地方分権推進期(1)

時代の動き・国政の動き	地方自治の動き(地方行政・地方税財政)
1993年 宮沢内閣不信任案可決(6月)(国)	1993年 地制調答申 広域連合・中核市制度(4月)(行)
1993年 北海道南西沖地震(7月)(時)	1993年 衆参「地方分権の推進に関する決議」(6月)(行)
1993年 第40回総選挙自民過半数割れ社会減(7月)(国)	1993年 地方自治法改正 地方六団体意見具申権(6月)(行)
1993年 宮沢首相退陣表明(7月)(国)	
1993年 自民党総裁河野洋平選出(7月)(国)	
1993年 8党派連立細川護熙内閣成立(8月)(国)	
1993年 第3次行革審最終答申(10月)(国)	
1994年 行政改革大綱閣議決定(2月)(国)	1994年 政治改革関連法成立(1月)(行)
1994年 社会党連立離脱(4月)(国)	1994年 中核市制度等の地方自治法改正(6月)(行)
1994年 羽田孜内閣成立(4月)(国)	1994年 税制改革・地方消費税創設(11月)(財)
1994年 1ドル戦後初100円割れ(6月)(時)	
1994年 自社さ連立村山富市内閣成立(6月)(国)	
1995年 阪神淡路大震災(1月)(時)	1995年 合併特例法10年延長(3月)(行)
1995年 地下鉄サリン事件(3月)(時)	1995年 地方分権推進法成立(5月)(行)
1995年 急激大幅円高。1ドル=79円75銭(4月)(時)	1995年 緊急消防援助隊創設(6月)(行)
1995年 災害対策基本法改正(6月)(国)	1995年 消防組織法改正(10月)(行)
1995年 地震防災対策特別措置法成立(6月)(国)	1995年 第1回緊急消防援助隊合同訓練実施(11月)(行)
1995年 第17回参議院選挙新進党議席増(7月)(国)	
1995年 高齢社会対策基本法成立(11月)(国)	
1995年 災害対策基本法等改正(12月)(国)	
1996年 橋本龍太郎内閣成立(1月)(国)	1996年 地方分権推進委員会中間報告(3月)(行)
1996年 住専処理法成立(6月)(国)	1996年 地方分権推進委員会第1次勧告(12月)(行)
1996年 「高齢社会対策大綱」決定(7月)(国)	
1996年 第41回総選挙(10月)(国)	
1996年 第2次橋本内閣成立社さは閣外協力へ(11月)(国)	
1996年 「行政改革プログラム」閣議決定(12月)(国)	
1997年 消費税改定3→5%(国)	1997年 地制調答申 監査制度改革(2月)(行)
1997年 行政改革会議最終報告(12月)(国)	1997年 地方消費税施行(4月)(財)
1997年 介護保険法成立(12月)(国)	1997年 外部監査制度等の地方自治法改正(6月)(行)
	1997年 地方分権推進委員会第2次勧告(7月)(行)(財)
	1997年 地方分権推進委員会第3次勧告(9月)(行)
	1997年 地方分権推進委員会第4次勧告(10月)(行)
	1997年 財政構造改革推進特別措置法成立(11月)(財)
1998年 金融再生関連法成立(10月)(国)	1998年 総合経済対策決定(4月)(財)
1998年 長野オリンピック開催(2月)(時)	1998年 都区制度改革地方自治法改正(5月)(行)
1998年 中央省庁等改革基本法成立(6月)(国)	1998年 「地方分権推進計画」閣議決定(5月)(行)
1998年 第18回参院選自民減(7月)(国)	1998年 緊急経済対策(11月)(財)
1998年 小淵恵三内閣成立(7月)(国)	1998年 地方分権推進委員会第5次勧告(11月)(行)
1999年 小淵内閣改造 自由党と連立(1月)(国)	1999年 「地域振興券」交付(1月)(財)
1999年 省庁改革関連法成立(7月)(国)	1999年 「第2次地方分権推進計画」閣議決定(3月)(行)
1999年 茨城県東海村JCO臨界事故(9月)(時)	1999年 地方分権一括法成立(7月)(行)
1999年 小淵内閣改造 自公3党連立(10月)(国)	1999年 住民基本台帳法改正(8月)(行)
1999年 省庁改革施行関連法成立(12月)(国)	
2000年 自由党連立離脱(4月)(国)	2000年 公職選挙法改正 衆比例区20減(2月)(行)
2000年 自公保連立森喜朗内閣成立(4月)(国)	2000年 過疎地域自立促進特別措置法成立(3月)(行)
2000年 小淵前首相死去(5月)(国)	2000年 地方分権推進委員会意見(8月)(行)
2000年 第42回総選挙 与党3党安定多数維持(6月)(国)	2000年 公職選挙法改正 参比例区非拘束名簿(10月)(行)

2000年 第2次森内閣成立(7月) (国)	2000年 地方分権推進委員会意見 合併推進(11月) (行)
2000年 九州沖縄サミット開催(7月) (国)	
2000年 高度情報通信ネットワーク基本法成立(11月) (国)	
2000年 「行政改革大綱」閣議決定(12月) (国)	
2000年 森内閣改造(12月) (国)	

注) 「(時)」は「時代の動き」に関する事項を、「(国)」は「国政の動き」に関する事項を、「(行)」は「地方行政」に関する事項を、「(財)」は「地方財政」に関する事項を、それぞれ示している。