地方分権のこれまでと今後

1．日本の地方自治制度の系譜

　地方自治法は、日本国憲法との同日の1947年5月3日に施行された。この事実が示すように、地方自治法は、我が国の戦後民主化の中で重要な位置を占めている。同時に、地方自治制度は、戦後まったく新しいものとして導入されたものでもない。

戦後の地方自治制度改正は、敗戦の翌年である1946年、戦前の地方自治制度の基本法である市制、町村制、府県制、都制等の法律を改正し、知事及び市町村長に直接公選の制度を導入するなどの改正が行われ、翌1947年に、これらの法律を集大成して現在の地方自治制度の基本法典である地方自治法が制定された。このように我が国の地方自治制度は、戦前の制度をもとに成立しており、その原型は、市制町村制（1888年制定）にある。

　明治政府は、大日本帝国憲法の制定（1889年）の前年に、市制町村制を、翌年に府県制を制定した。明治政府のリーダーたちは、近代国家の建設に当たり、地方自治制度の存在が不可欠と考え、明治維新から約20年をかけて、地方自治制度の整備に心血を注いだ。

　制定の当初の地方自治制度は、中央集権的､統制的な色彩が濃いものであったが、デモクラシーの高まり、政党政治の確立の動きの中で、男子普通選挙制度の導入、内務省の関与の縮小など民主的な改革も行われ、自治権が拡大されていった。しかし、戦時色が濃くなるにつれ、このような改革は頓挫し、首都の防空体制の強化を主たる目的として、東京府と東京市の一体化による東京都の創設（都区制度）などが行われている。



　地方自治法の施行以来、60年余を経過し、数多くの改正も行われているが、次の事項を基本とする地方自治制度の根幹は変化していない。

・長と議会の議員を住民が直接選挙する二元代表制

・すべての地域に、広域自治体である都道府県と基礎自治体である市区町村の二層制を適用

・代表民主制を基本とし、条例の制定に関する直接請求、議会の解散請求及び長と議会議員の解職請求に関する住民投票など直接参政制度を補完的に取り入れた住民自治制度

・事務の種類を限定せず、法令に違反しない限りにおいて地域の事務を処理することができるとする総合行政主体として地方公共団体を位置づけ

2．地方分権がめざすもの

　地方分権が何を目指すかについては、さまざまな議論があり得るが、少なくとも、次のような内容を含む改革と運動であると考えられている。

○国の権限、財源、組織、人員を地方自治体に移譲

併せて、広域自治体（都道府県）から基礎自治体（市町村）にも移譲

○地方自治体の自由度の拡大

法律、政令、省令などから地方自治体の条例へ

○中央政府のスリム化など国・地方を通ずる政府の再構築

　一方、地方分権を進めて行くに当たっては、たとえば、次のような課題への対応が求められると考えられてきた。

○住民の意見を地方自治体の運営に的確に反映

○地方自治体の公正で透明な運営の確保

○地方自治体の行政体制の整備（市町村合併など）

　地方分権という言葉は、改革志向的な響きを伴っているが、我が国おける取り組みの歴史は古い。

　市制町村制（1888年）に付けられた長文の「理由」は、「本制ノ趣旨ハ自治及分権ノ原則ヲ実施セントスルニ在リ」で始まる。また、我が国おいて束の間花開いた政党政治の時代における内政問題のテーマのひとつが地方分権であった。たとえば、1928年に執行された衆議院議員選挙において立憲政友会は、地方分権を前面に押し出して選挙戦を展開した。



さらに、戦時色が濃くなっていた1936年に開催された地方長官会議に出された意見の中には、地方分権の拡充、中央省庁の権限の地方への移譲、主務大臣の関与の整理、内閣調査局への地方代表の参与など、現在議論されている項目と酷似したものが見られる。80年以上、地方分権は、格段に進んだとは言えないという指摘もあり、地方分権の推進は、それだけ各方面の利害が絡み合う、非常に難しい内政課題であり続けてきたとも言える。

3．地方分権一括法の制定

　戦後における地方分権改革でもっとも大きな改正は、地方分権一括法（1999年）による改正であり、その主要な項目は、次のとおりである。

○国と地方自治体の役割分担の明確化

・地方自治体は、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担う

・国は、

①国際社会における国家としての存立にかかわる事務

②全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動又は地方自治に関する基本的な準則に関する事務

③全国的な規模、全国的な視点に立って行わなければならない施策及び事業の実施

　その他の、国が本来果たすべき役割を重点的に担う

　ただ、この原則は、個別の法令の分野では、かならずしも徹底されておらず、役割分担の明確化は、引き続き課題であり続けている。

○機関委任事務の廃止

　機関委任事務は、地方自治体の執行機関（知事、市町村長など）が大臣の指揮監督の下に国の機関として処理する国の事務のことで、明治期にドイツ法を参考にして導入され、国が地方自治体を使って自らの事務を処理させる手段として活用されてきた。この制度の廃止は、長年の懸案であった。

○関与の法定化と係争処理手続きの整備

　この制度改正により、地方自治体は、独立の行政主体、法的な主体として、その関係は、法律により規律される原則が確立された。国による関与が法律によって類型化され、是正の要求、是正の指示などの大臣からの関与に不服がある地方公共団体は、第三者機関に審査を申し出ることができ、さらに高等裁判所に出訴する制度が設けられた。



4．市町村合併 ― 行政体制の整備 ―

　地方分権は、地方自治体がより多くの事務権限を、より多くの人員と財源を活用して処理するようになることを重要な要素として含んでいるが、その重要なステージにおいて提起された課題が、地方自治体とくに市町村の行政体制の整備である。

　市町村の行政体制の整備のために進められたのが、市町村合併であり、３つの時期に、集中して進められ、市町村数は減少した。



　平成の合併は約10年にわたって推進されたが、2010年3月の法改正により、一区切りをつけることとされた。合併に対しては、社会保障などの分野で専門的な職員､部署の配置、行政コストの削減が進んだなど評価する意見がある一方で、周辺地域が寂れた、基礎自治体としての一体感が薄れた、など批判的な意見もある。

5．現在進められつつある地方分権改革

　2009年の政権交代後発足した鳩山内閣、菅内閣は、これまでの地方分権改革を「地域主権改革」と定義し直し、法整備を含め、改革を進めようとしている。

　改革の鳥瞰図的なイメージを、下図のように描いてみた。



　確かに、地方分権一括法により、地方自治法に、国と地方自治体との役割分担に関する規定が置かれたが、現実には、国は、出先機関を中心に、住民生活と密接に関連する多くの事務を処理している。その結果、国の出先機関は、地方自治体、特に都道府県､指定都市との間で二重行政を行っている側面もあり、そのような面での非効率も見受けられる。

　また、国は、広範な事務について、詳細な基準を法令で規定し、画一的な規制を行っているため、地方自治体が地域の実情に応じた行政を展開できにくくしている。さらに、国による許可、承認、協議などが義務づけられることも多く、地方自治体に交付される補助金は、使途が限定されているため、真に地方自治体が必要とする行政ニーズに応えられない一方、陳情、事前調整、報告などの折衝コストも膨大なものに上っている。

　住民のニーズが多様化し、国・地方を通ずる財政状況も厳しさを増す中にあって求められる改革は、国と地方自治体との役割分担を、地方自治法の原則に立ち返って明確にすることである。このことは、国の役割を縮小することではない。むしろ、国の役割を純化・強化し、国は、 国防、外交、海上保安、通貨、司法、私法秩序の形成、公正取引の確保、直轄国道、河川(重要なものに限る)、大規模災害など国家の司令塔としての役割をしっかりと担うようにすることが求められる。 国の役割が求められながら 必要な人員・予算が措置されていない分野については、必要な手当を行っていくことが必要である。

　その上で、地方自治体が自らの判断で、地域における行政を幅広く担うことができるようにすることが改革の眼目である。

　具体的な改革の項目は、おおむね次のとおりである。

○国の出先機関の整理・合理化

　＊あわせて、国の出先機関の権限を都道府県、指定都市に移譲



○国の関与等の縮減

・国の法令による基準の設定を縮減し、条例に委ねる範囲の拡大

・明確なルールに基づいた国の関与・基準の設定等

・許可、承認、同意などの個別関与の廃止・縮減





○都道府県の権限を市町村に移譲

○国と地方自治体の代表との協議の場を法定化

○一括交付金の創設による補助金の整理合理化

6．日本社会の変容と地方分権の今後

　今後、地方分権改革を進めて行く上で、我が国の社会がどのように変容していくかを念頭に置いておくことは重要である。これは誰もが認識していることだが、日本社会は、これから長く続く人口減少社会、超高齢社会となる。



　また、昨年は、住民基本台帳や戸籍に登録され、実在しているはずの多くの高齢者がすでに死亡していたり、行方不明になっていることが大きな社会問題となった。我が国が“無縁社会”になっていることがクローズアップされ、その背景には、 家族や地域共同体が衰退していることが浮き彫りになった。また、戦後の経済成長をささえて企業は、従業員に終身雇用や家族を含めた福利厚生を提供してきたが、そのような｢カイシャ｣の存在も衰退しており、多くの国民が、将来に対して不安を抱えている。

「人間はひとりでは生きられない。しかし、家族や地域や会社は、面倒を看てくれないかもしれない」という不安である。

　一方、国家財政の状況は危機的であり、また、東京を中心とする大都市に人口集中するとともに、限界集落、シャッター通りに象徴されるように、地方の疲弊が目立ってきている。

　このような状況を考えたときに、広い意味での公共サービスが果たす役割は大きい。社会保障を中心とするセーフティネットの強化・拡充が図られなければならない。近年の議論では、現金給付は国によって、また、現物給付は、地方自治体によって提供すべきであり、このような観点から、事務権限の移譲を行うべきとの議論が高まっている。

　また、今後の地方分権にあたって重要な課題は、 国・地方関係の再構築である。

国と地方の協議の場を法制化するなど、十分な協議調整を強化していくことが必要であるが、国と地方自治体の意思がどうしても合致しない場合には、その調整の仕組みが求められる。とくに、法律解釈の違いをめぐって意見の相違が解消されない場合には、司法的手続きによって解決が図られるよう、訴訟手続きの制度化が必要である。大きな方向は、事前規制から事後是正へということであろう。

　権限、財源、組織・人員の移譲が進めば、地方自治体の役割は一層大きなものとなる。地方自治体の運営に、住民の意向の反映がより適切かつ鋭敏に反映されなければならない。このような観点からは、とくに、地方自治体の団体意思の決定機関である議会のあり方が問われている。

また、代表民主制を補完する住民参画手法として、住民投票の制度化も課題である。

　家族や地域共同体の機能の衰退は、地方自治体が、ＮＰＯや企業、住民団体と協働しながら、ばらばらになりつつある住民ひとりひとりに手をさしのべることによって補われなければならない。

　我が国の基礎自治体（市町村）は、市町村合併によって全体として規模の拡大が図られたが、行政と住民との距離は遠くなったという側面もある。また、大都市においても、従来から同様の指摘もなされている。

　基礎自治体の域内における分権をすすめ、たとえば、一定の組織、財産を有する｢自治区｣の制度を創設し、より小さな単位で、住民サービスを提供し、住民の相談に応じていく体制をつくりあげていくことが課題となる。地方自治法には、現在、地域自治区の制度があるが、地域自治区に法人格を付与し、住民の参画を得ながらその役割を強化することが考えられる。このような意味で、従来から、韓国の邑・面・洞の制度が注目され、研究者による研究も行われているが、そのような制度も参考にしながら、制度を拡充していくことが求められている。

　また、都区制度（1943年創設）、指定都市制度(1956年創設)をはじめとする大都市制度は、その後の社会経済情勢の変化に対応し切れていない。都道府県と指定都市との二重行政の排除、大都市に集中する税源のあり方、域内分権の推進などの視点を交えながら、見直すべき時期に来ている。



