

地方分権の現在地

(1) 地方分権の始まり

1993年6月、当時の宮澤喜一内閣の下で地方分権の推進に関する決議が採択された。これを境にして日本の地方分権は初めの一步を踏み出したといえるだろう。それから25年が経過した2018年現在、はたして日本の地方分権は進んだといえるだろうか。この質問には多くの人が首を振るだろう。今日でも日本の中核機能は東京に集中しており、地方への権力移譲が達成できていない状況がうかがえる。ただ、政府がこれまでに何も政策を打ち出してこなかったのかと聞かれれば、そうではない。1993年の決議から25年間、政府は地方分権について模索を続けてきた。

(2) 第1次地方分権改革

1993年6月の地方分権の推進に関する決議から1999年7月の地方分権一括法成立までの期間は第1次地方分権改革とされている。この期間では地方分権に関して大きく4つのポイントに分けて政策が進められてきた。1つ目は「機関委任制度の廃止と事務の再構築」、2つ目は「国の新しいルールの創設」、3つ目は「権限移譲」、4つ目は「条例による事務処理特例制度の創設」である。これらのうち「機関委任制度の廃止と事務の再構築」、「国の新しいルールの創設」、「権限移譲」の3点については、第1次地方分権改革の集大成として成立した地方分権一括法においてある程度の達成はなされた。機関委任制度は廃止され、事務システムの再構築が行われた。また、国の関与の法定化、および農地転用の許可権限が国から県へと移譲されるといった改革がなされた。ただ、この地方分権一括法は地方分権の過程においてそこまで大きな改革とはならなかった。

その後2001年4月に発足した小泉純一郎政権の下で、国庫補助金負担改革、税源移譲、地方交付税改革を3本の柱とする三位一体の改革が行われた。この改革によって2004年には国庫支出金が1兆300億円削減され、6600億円の財源移譲が決定した¹。

その一方で、財源移譲額よりも補助金削減額のほうが大きかったため、自治体からは税源移譲が不十分ではないかという意見があがった。それに加え、地方交付税と財源対策債が合わせて2兆9000億円削減されたことも自治体に大きな衝撃を与えた。このような経緯によって地方からの不信感が高まってきたため、政府は3兆円規模の税源移譲を行うことを決定し、これをもって三位一体の改革に一応の区切りがつけられた形となった。

この改革で3兆円という大規模な財源移譲が行われたことについて地方六団体は「これまでにない画期的な改革であり、今後の地方分権を進めるうえにおいて大きな前進」と一定の評価はしたものの、「もともと地方の改革案から除外していた生活保護費が盛り込まれなかったこと、税源移譲率には課題があるが施設整備費を対象に採り入れたことは地方の意見が反映されたものとなっているものの、一方、児童扶養手当や児童手当、

義務教育費国庫負担金の負担率の引き下げなど我々地方が主張してきた真の地方分権改革の理念に沿わない内容や課題が含まれている」と批判もした²。また、この改革は財務省が主導し、地方分権というよりも国の財政再建の理論が先行してしまい、結果としては地方分権の推進は図られなかったとする声もある。

このように三位一体の改革に対してはさまざまな意見が出されたが、成し遂げた成果には大きなものがあつたのではないかと感じている。まず3兆円という大きな金額が地方へと移譲したこと、それに伴い国の財政のスリム化も図れたことは大きな成果であると言えるだろう。地方分権は地方と国どちらかだけでは達成できない課題である。双方が目標達成のための行動をしていくことによって、最終的に地方分権という目標を達成することができるだろう。したがってこの改革によって地方と国の双方にとってメリットがある改革ができたことは、地方分権の達成にむけて大きな一歩となったのではないかと考える。

この過程でもう1つ地方分権にとって大きな成果となったものとして「平成の大合併」と呼ばれる大規模な市町村合併が挙げられる。1999年から政府主導で行われ、2010年までの間に市町村数が3232から1727まで削減された³。これに対しての世論は肯定派と否定派様々であるが、私としてはこれによりもたらされた成果は大きなものであると考える。まず、地方分権という観点から考えたとき、市町村が多過ぎると分権もやりにくいだろう。1を10に分散することと、1を100に分散するのでは大きく異なっている。また、財源の委譲ということを考えても、同様に数が少ない方がやりやすいと言えるだろう。

ただ、これに伴い弊害が現れていることも否定できない。市町村合併により吸収される側になった立場から見ると、合併は良いことばかりではないだろう。特に行政に関わる立場の人間、すなわち公務員の立場からすれば、吸収された側は吸収した側からすればよそ者というように捉えられるだろう。吸収された側は今までとは異なる業務のプロセスや立場を強いられることになる。市長や町長、村長のような首長の立場にいた人間も、そのポジションは失われることになる。また、合併により1市町村の規模が大きくなることで、住民の声が届きにくくなるだろう。それと同様に1市町村あたりの負担も増えることになり、行政サービスが行き届かなくなることも懸念されるだろう。

ただ、小規模で財源が少ない自治体よりも、大きく財源も多い自治体であるほうがより良いサービスが提供できるようになるということも言えるだろう。そのためには行政による広域的な管理が必要であり、結論としては市町村合併が成功となるのか失敗で終わるのかはそれぞれの自治体がどれだけしっかりと働けるかによるだろう。現行の状況を見ると北海道夕張市のように財政破綻してしまったような自治体も残念ながら存在するものの、その他の自治体においては適切な運営管理が行われているように思われる。したがって平成の大合併は成功か失敗かで言えば成功であると言えるだろう。

(3) 第2次地方分権改革

ここまでの地方分権の中の第1次地方分権改革に当たる。改革では国と地方の関係が「上下、主従」から「対等、協力」の関係に変わり、機関委任事務制度の廃止や国の地方に対しての関わり方の基本ルールの制定など、地方分権の基本理念、基盤が形成されてきた。2006年12月から現在まで続く第2次地方分権改革では、地方に対する規制緩和、国から地方への事務、権限委譲、都道府県から市町村への事務、権限委譲などが大きな柱である。

この改革に先立ち、まずは地方分権改革推進法が第1次安倍晋三内閣のもとで成立した。この法律は国から地方へ権限と税財源を移すための基本理念と手続きを盛り込んだものである。この法案が成立した翌年の2007年4月には分権のあり方を内閣総理大臣に勧告する地方分権改革推進委員会が設置された。この委員会は伊藤忠商事会長、社長、日本郵政株式会社取締役などを歴任した丹羽宇一郎氏を委員長とし、猪瀬直樹氏など7人で構成され、2年をかけて第1次から第4次までの具体的な策を内閣総理大臣に勧告した⁴。政府はこれらの勧告に基づいて地方分権改革推進計画を作成し、2011年をめぐりに分権一括法を制定する予定であったが、政権交代なども重なり果たすことができず、2010年3月に地方分権改革推進法は失効し、第1次安倍政権下での地方分権改革は幕を閉じた。

その後旧民主党鳩山由紀夫内閣のもとで地方分権改革推進計画が策定され、地域主権推進計画一括法として上程し、それに地方自治体への「義務づけ」「枠づけ」などといった事務処理等の見直しなどが盛り込まれた。ただ、2009年9月から2012年12月まで続いた旧民主党政権下ではあまり地方分権の動きは進まなかった。菅直人内閣時代では地方分権の動きは国と地方の協議の場法の成立にとどまり、そこに東日本大震災の発生も相まって、ほとんど地方分権の政策は行われなかった。その後の野田佳彦内閣においても東日本大震災からの復興に尽力が注がれ、同様に大きな進展はなかった。

ただ、全く何もなされなかったというわけではない。菅直人内閣では第1次、第2次地方分権に係る一括法が成立した。この法律の正式名称は「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」である。第1次一括法では、地方自治体の自主性を強化し、自由度の拡大を図るための義務づけ、枠付けを見直すということが主な内容である。第2次一括法では第1次一括法と同様に義務づけ、枠付けの見直し及び基礎自治体への権限委譲といったことが盛り込まれている。その後政権与党は旧民主党から自民党へと変わり、第2次安倍晋三内閣が発足したが、これらの一括法は安倍政権においても引き継がれ、2017年4月には第7次一括法が成立した。このような法整備が進んでいくとともに、各都道府県では義務づけ、枠付けの見直しとしてさまざまな地方独自の基準が用いられるようになった。

(4) 地方分権の事例

義務づけ、枠付けの見直しの事例の1つとして長崎県における道路基準の緩和について

で紹介したい。長崎県長崎市は市街地のおよそ7割が標高20メートル以上、勾配5度以上の斜面地であり、急な坂が非常に多い地域となっている。しかし、国が定める道路構造令では道路の勾配は全国一律で最大12パーセントと規定されていた。そのため、斜面地に沿った道路整備を行うためには、道路を迂回させなければいけなくなり、多くの用地が必要になってしまう。その結果、道路整備費が増加するとともに、完成までに長期間を要してしまうことが課題であった。しかし、第1次活法により、道路法が改正され、地方道路の道路構造の技術的な基準が条例に委任されるようになり、地域独自の基準を定められるようになった。この改正によって、長崎市は急な坂が多い市の実情に配慮して、市道の新築、改築時に道路の勾配を最大で17パーセントまで引き上げ可能とする市独自の基準を条例に制定した。それにより、急な坂が多い地域においても直線に近い形での道路整備が可能となり、移動時間の短縮や緊急時の円滑な車両通行が図られた⁵。

この事例から分かるように、国の基準では地方のニーズにマッチしないようなものは多くある。その例として幼稚園の基準が考えられる。国は幼稚園における全国一律の基準として、1学級の人数の上限、園舎、運動場の面積、教育内容などが定められている。ただ、今日の少子高齢化や待機児童の増加といった問題が取り上げられている中で、このような基準を完全に遵守するという事は難しいだろう。各地域で幼児の数は異なることはもちろんのこと、保育士の人数も異なっているだろう。幼稚園建設に使うことができる土地面積も変わってくるだろう。こういった基準を各地域で決めることが出来れば、それは大きな地方分権と言えるだろう。保育士の人数が十分にいない幼稚園では他の幼稚園より多くの人を受け入れる、土地が十分に確保できない地域では国の基準よりも小さなものでも建設できるというような基準を定められるようになれば、各地域でのニーズに対応することができるようになるだろう。こういったことから、一括法に「おける義務づけ、枠付けの見直しが進められることによって、地方分権も進展していくことができるだろう。

権限委譲についても事例を一つ紹介したい。これまで工場敷地内における緑地面積率などの割合は工場立地法によって定められた国の基準によって、全国一律で敷地面積に対して緑地を含めて25パーセント以上の環境施設を確保する必要があった。そのため、豊かな自然が残る地域においても都市部と同じ割合の環境施設を設置する義務が課せられていた。それにより国の基準がネックになり、工場周辺に森林や農地が残る地域であっても、工場の増設ができないことが課題となった。その後第2次一括法により工場立地法が改正され、基準の策定権限が県および指定都市からすべての市に委譲された。これにより、各地域の実情に応じて、環境保全を図りながら工場立地を推進するため、場所に応じて国の基準を緩和する市独自の基準を定める条例を制定できるようになった。宮崎県西都市では工業地域では10パーセント、準工業地域では15パーセントなど、区分に応じて国の基準の緩和を行った。これにより既存立地企業は環境保全と調和

した敷地内での工場増設が可能となった。また、それにより新たな企業誘致も促進され、地域産業の促進を図るとともに、雇用機会の拡大へとつながった⁶。

より身近な権限委譲の例として、パスポートの手続きがある。従来パスポート発給事務は都道府県知事が行う事務とされ、市町村では実施することができなかった。神奈川県相模原市では、市内にある県営のパスポートセンター出張所は週1回のみでの開設で申請を行うことしかできず、受け取りは厚木市内の県央支所となってしまう。そのため、戸籍謄本を市役所で取得した後、パスポートの申請と取得で市内外の窓口に出向く必要があり、二度手間となっている。その後2004年の旅券法改正を踏まえ、事務処理特例制度を活用し、パスポート発給事務の委譲が行われた。それにより、県のパスポート発給事務が市町村でも可能となるように、神奈川県条例が改正された。これを受け、相模原市市内に新たにパスポートセンターを2箇所開設するとともに、戸籍謄本などを発行可能な区役所の連絡所も併設された。これによりパスポートの申請、受け取りがワンストップで可能となり、市民のパスポート取得者のおよそ9割が利用している。権限の委譲によって事務の効率化及び住民の利便性向上が図られた⁷。

(5) 本当の地方分権とは

ここでもう一度地方分権とは何なのかということについて考えてみたい。文字通りの意味を捉えてみると「地方に権限を分ける」となる。これまで述べてきたように、国から地方への権限委譲は進められている。実際に地方分権は進められていると言っても過言ではないだろう。ただ、地方分権が進んでいるという現状が私達からするとあまり感じることができない。ただ、それは仕方が無いことなのかもしれない。制度や仕組みが変わったということ私達が肌で感じ取るということは難しい。実際にそこに関わっている人であればより身近に感じることができるが、そこに関わらない人からすれば言ってしまうと外の世界の話になってしまう。そうすると私達が地方分権ということを実感するには何か大きな目に見える動きが必要なのである。その1つが地方への首都機能の移転ということになるだろう。

ただ、日本の首都が東京都定められてから日本は東京を中心として発展を続けてきた。実際に東京で暮らす人々からは東京に一極集中していることに対して疑問を抱くことは少ないだろう。むしろ都合が良いと感じる人のほうが多いかもしれない。そうすると地方分権は単なる地方のエゴなのではないかとも感じてしまう。こう考えると、首都機能の移転ということは日本という国家にとっては実現が難しいことであるのかもしれない。アメリカやロシアのような大国であれば1つの場所から国家のすべてを管理するという事は難しい事であるかもしれない。ただ、日本ではそれができているように感じる。そう考えると地方分権を進めていくことが正しい事なのか分からなくなってしまう。地方分権の推進が長く提唱され続けている中で、なかなか進展が見られないように感じる背景にはこのようなジレンマがあるからかもしれない。

今回の調査の過程で、私が生活する那須塩原市の現役職員に話を聞くことができた。

⁸勤続 20 年を超えており、市町村合併も経験している。その人物に対してまず那須塩原市における地方分権の進展について伺ったところ、「制度面においては国や県からの権限委譲が進み、より市町村の判断で決定できる事が以前に比べて増えている事は確か。」と、ある程度地方分権の進展に実感を抱いている一方で、「住民の方々が直に分権の効果を感じられるような場面はほとんど無いのではないか。」とも感じているようだ。また、地方分権に関して率直な意見を伺ったところ、「あくまで地方分権は国、県、市町村の行政間における事務処理の簡易化にすぎないのではないかと感じる。」という厳しい意見をいただいた。また、「地方分権とは言うものの、国がメインで改革が進んでしまっていて、地方の意見が反映されていないように感じてしまう」ともおっしゃっていた。最後に今後の地方分権改革に期待することは何か伺ったところ、「国と地方が一体となって改革を進めていくこと。もっと国が地方サイドに歩み寄って着てくれることを期待したい。」とおっしゃっていた。

今回のインタビューを行ったことで、国と地方間のギャップが浮き彫りになったと言えるだろう。国が地方分権改革を推し進めている一方で、地方としてはそれによる効果を十分に実感することができていない。また、地方が望んでいることと国が推し進めていることに差異があることもうかがえた。これらのことから、地方分権ということが地方のための改革ではなく国主体のものになってしまっているのではないかという疑念が浮かんだ。その一方で、行政手続き等の制度面においては地方分権の進展による効果が表れていることも分かる。地方分権により地方にも利益が生まれていることは間違いないだろう。ただ、現状ではその利益があまりにも微少なものであり、満足いくものとはほど遠い状況であるということも感じられる。

地方分権の現在地としては、今はゴールの半分より手前で足踏みしているといったところだろう。財源や権限の委譲は進められてきたが、そこから先の進み方が見えなくなっているといった状況だろう。実際に現安倍政権の下では一括法が毎年のように出されてはいるものの、それ以外に大きな進展は見られない。また、2014 年から地方公共団体等に地方分権に関する提案を募集する提案募集方式が導入されたことから、国として地方分権のためにできることは出尽くしたということも考えられる。いずれにしても、これまでの経緯、そして現状を考えると地方分権は茨の道をたどっていくことになるのかもしれない。

(6) 地方分権のこれから

では、今後地方分権はどのように推移していくのだろうか。第一に考えられることとして、地方分権が停滞するということが考えられるだろう。前述にもあるように、地方分権は今足踏みの状態にあると言えるだろう。この状況は何か国家レベルの大きな政策、施策が打ち出されない限り改善することは不可能だろう。地方分権は1つの都道府県や市町村のレベルでは扱うことができる問題ではない。そのため、国主導による取り組み

が必要不可欠である。

ただ、すべてを国に丸投げするわけにはいかない。地方分権の結果として主役となるのは地方であり、地方が分権のプロセスに参加しないことには成し遂げられるものではない。したがって、地方もこれまで以上に国に対して働きかけを行っていく必要性があるだろう。実際に 2014 年から地方の声をより聞き入れようということを目的として、地方公共団体等が「事務・権限の委譲」、「義務づけ・枠付けの見直し」等について、具体的支障事例や制度改正による効果と合わせて提案をする「提案募集方式」が導入された。⁹この制度が始まった初年度における提案の実現、対応の割合は 76.5 パーセントと非常に高い割合となっている。

このように、国全体で見ても地方をより重視するような風潮が高まりつつある中で、地方もその期待に応えるような働きをしなければならない。そのためにも、国としては地方の権限をより高める、地方としては与えられた権限を最大限に活かすことが求められるだろう。そうすることで、国と地方双方のパワーバランスの均衡がとれた社会を実現することができるだろう。そのような社会が実現すれば、国と地方が同じ立場で地方分権を進めていくことができるだろう。

その中で理想の地方分権を実現する場として、「地方分権全国会議」の開催を提案したい。これは 47 都道府県の首長、そして内閣総理大臣が一堂に会して地方分権について協議を行うものである。もちろん 48 の意見をまとめることは簡単ではないだろう。ただ、意見がまとまる、まとまらない以前に、まずは日本、そして都道府県のトップが集まり地方分権について語り合う場を作るということが重要だろう。完全な地方分権は国と地方、どちらか一方の存在だけでは完成させることができない。地方分権の推進が停滞しつつある今、双方が互いの意見、考えを共有し、双方が考える理想の地方分権の形はどのようなものなのか、話し合う場が必要だろう。それが「地方分権全国会議」である。この開催が実現となり、今後定期的な開催が可能となることによって、国と地方双方にとって理想的な地方分権、すなわち完全な地方分権の実現がなされるだろう。

¹ 総務省資料「三位一体の改革の成果(2004～2006)」(2018 年 5 月現在)

http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/pdf/060207_f.pdf

² 「三位一体の改革」に関する政府・与党合意に対する声明(2005 年 12 月 1 日)より引用(2018 年 5 月現在)

http://www.mayors.or.jp/p_opinion/documents/old/rokudantai/youbou/h171201sanmi/seimei.pdf

³ 総務省広域行政・市町村合併資料「平成の合併」による市町村数の変化(平成 11 年 3 月 31 日～平成 22 年 3 月 31 日)参照(2018 年 5 月現在)

http://www.soumu.go.jp/gapei/pdf/090416_09.pdf

⁴ 地方分権推進委員会「中間的なとりまとめ(平成 19 年 11 月 16 日)」P43 参照(2018 年 5 月現在)

<http://www.cao.go.jp/bunken-suishin/doc/071116torimatome1.pdf#page=46>

⁵ 内閣府地方分権推進室資料「地方分権改革事例集 ～分権改革の成果を活かし、豊かさと安心が実感できる地域を作る～(2015 年版)」P22～23 参照(2018 年 5 月現在)

http://www.cao.go.jp/bunken-suishin/doc/jirei30_h27_08.pdf

⁶ 内閣府地方分権推進室資料「地方分権改革事例集 ～分権改革の成果を活かし、豊かさと安心が実感できる地域を作る～（2015年版）」P48～49 参照(2018年5月現在)

http://www.cao.go.jp/bunken-suishin/doc/jirei30_h27_21.pdf

⁷ 内閣府地方分権推進室資料「地方分権改革事例集 ～分権改革の成果を活かし、豊かさと安心が実感できる地域を作る～（2015年版）」P38～39 参照(2018年5月現在)

http://www.cao.go.jp/bunken-suishin/doc/jirei30_h27_16.pdf

⁸ 2018年6月16日における那須塩原市役所職員とのインタビュー（匿名希望）

⁹ 内閣府地方分権推進室資料「地方分権改革・提案募集方式ハンドブック(2017年版)P12～31 参照(2018年6月現在)