

日韓の地方分権改革比較 ―市民自治から見た課題―
(2009年2月14日：於虎ノ門パストラルホテル)

セッション1：地方分権改革の概要

「現代日本における地方分権改革

～戦後地方分権改革の沿革を踏まえて」(未定稿)

木村佳弘（東京市政調査会研究員）

はじめに

1993年6月、衆議院および参議院において、「地方分権の推進に関する決議」が可決された。これを受け、1995年5月に地方分権推進法が成立、同7月には地方分権推進委員会が発足した。地方分権推進委員会は5次に渡る勧告を行った後、2001年にその役割を終えたが、その後継組織として同年7月には地方分権改革推進会議が発足した。さらに2007年4月には地方分権改革推進委員会が発足し、2008年12月現在で2次の勧告を行い、今日まで活動を継続している。つまり、「地方分権改革」は、十数年に及び我が国の改革議題であり続けた。

にもかかわらず、「地方分権」に対して明瞭で統一的なイメージを国民が共有している状態にあるとは言えない。これは、一口に「地方分権改革」と言っても、改革手段・目的・帰結はまことに多様であることの一つの反映でもある。本稿は現代日本における地方分権改革の多義性とそのゆえんに対し、戦後以来の地方分権の歴史的経緯の要路を概観しながら若干の整理を試みるものである。

分析枠組み

最初に、幾つかの概念を簡単に整理しておきたい。まず、自治とは、「個人が他者の統制に縛られず、みずからの規範、準則、目的といった基準を定立し、みずからの意思がみずからの行為を律すること」(西尾勝[1990:373])と定義される。ここから、地方自治とは、他者(上位政府)の統制に縛られず、地方政府の意思が地方政府の行為を律することであるとひとまず整理できる。

ここで、ひとつの論点が浮上する。つまり、「地方政府の意思」とは何か、という問題である。地域住民の声を吸収するためにいかなる回路を開くのか、その声がどのように実際の行政施策に反映されるか、地域住民をいかなる形で決定に参加せしめるか。「地域住民の総意」をどのように把握し、いかにして地方政府の統治の実態をそれに近づけるか。地方自治と民主主義(地域住民)が直接の接点を持つのはこの領域である。

言い換えると、中央政府との関係で地方政府の相対的自律性の幅を指して団体自治と呼び、地方政府に住民の多様な意思を反映させ、あるいは直接立法(条例制定)・及び行政過程への参加を確保する回路を開くのが住民自治である。

そして、地方分権改革とは、上位政府の統制を撤廃ないし緩和することを通じて、相対的自律性の幅を広げ、団体自治を可能とすることを主目的とする改革である。(西尾[2007:246])つまり、住民自治の問題は、直接の射程とはされない。

以上をもって地方分権改革の目的は、地方自治論の側面からは、尽きる。しかし、これは(地方)自治を達成すべき価値ある目的として分権を捉えた場合にのみ完結する。自治を価値ある目的としない場合、或いは自治を多様な価値や目的の一つと考えた場合、異なる

る多様な価値や目的を達成するひとつの手段として分権を捉える。この場合、地方分権は、地方自治を必ずしも促進しないケースも生じる。

例えば自治体の行政執行力を高めるための「受け皿論」と住民自治の関係には緊張が存在する。また、「役割分担論」は、それが国と地方の事務の精査を伴わない場合、機関委任事務と類似した処理を行わざるを得ず、「他者の統制に縛られ」るため、団体自治の促進と必ずしも結びつくわけではない。さらに、行政改革のための人員削減を受入れるならば、地域住民のニーズに応じられない事態が生じ、住民自治との緊張感は強まる。「はじめに」に叙述した「分権」概念の共有化が図られないゆえんは、実はこの点にもとめられる。にもかかわらず、地方分権改革は、異なる多様な価値との共存を図らない限り、国政上の課題として設定されることはない。従って、地方分権をめぐるどのような議題設定がなされたのか、どのように改革議題の優先順位が付されたのかを確認することが重要になる。ここから、本稿では、政府内で「地方分権」の名が掲げられた委員会の設置により地方分権改革を機械的に時期区分する。それは、「地方自治」とは異なる目的や価値達成の手段のために「地方分権改革」が議題設定され、「解決」されることを射程に載せるためである。

ところで、中央政府と地方政府の関係を論じる上では、①事務事業の政府間配分、②事務事業の（法制上）の執行権限、③事務事業の企画・立案権限（立法権・条例制定権）、④事務事業を執行する際の財源に着目する必要性が指摘されている。（武智秀之[2001：63]）

そして、これを一先ず満たしているのが、企画・立案権（及び財源配分面）での集権一分権軸と、事務事業の執行（最終政府支出時点で支出した政府）面に着目した集中一分散軸の二つの軸を用いつつ、国際比較を念頭にした政府間関係の類型化モデル（神野直彦[2002：293-294]）である。このモデルは、最終政府支出の大きさと地方政府の自律性を混同する弊を避け得ると共に、行政的側面と財政的側面を分離して考察することを可能とする分析枠組みと評価し得る。

また、①権限・機能面に加え、②活動と行動の公式化、③活動の専門性などの他要因（複雑化など）に分解して着目すべきとの指摘（武智[1994：231-26]、武智[1996：13-17]）もある。この指摘は、必置規制によって置かれる専門職と、選挙による選出された首長の間緊張を曖昧にするなどの欠陥を持つものの、前述の類型化のうち、集権一分権軸を精緻に捉え得る可能性を持つ。

以上の叙述に基づき、本稿では地方分権論を整理する上で五つの分節点に着目し、分節点同士の関係の変化に留意しながら叙述を行う。第一に、団体自治と住民自治、第二に、地方自治を目的とする分権論と、他の目的の手段とする分権論、第三に、事務執行と事務企画・立案権限、第四に、行政面と財政面、第五に、集権一分権軸内の分節（集権化、公式化、複雑化）である。

シャープ勧告とその崩壊

我が国における地方分権の理念・規範・アイデアの重要な源となっているのは 1949 年に行われた第一次シャープ勧告である。シャープ勧告は、行政面では①行政事務の中央・府県・市町村間での明確な区分、②事務の効率的執行の確保、③市町村優先の事務再配分の三点に要約できる。また、財政面では、独立税原則、都道府県税と市町村税の分離（都道府県税として付加価値税、市町村民税として住民税と地租家屋税を配分）、個別補助負担金の整理と地方財政平衡交付金の創設が目指された。（石見豊[2004 : 75-76]）

シャープが、厳密な実行における困難さを知りながらも、能う限り事務配分を分離し、中でも市町村に事務を配分せよと勧告した理由は、政治権力を国民に身近なものとし、その監視を容易にすることだった。さらに、減税をして個人の購買力を増すことよりも、増税をして地方団体がサービスを行うことが、国民の健康・安全の保障・機会の増大に貢献すると論じられている部分は示唆的である。（Shoup Mission[1949]）

しかし、シャープ勧告における税源配分では、国税 5760 億円に対し、都道府県税は 710 億円、市町村税は 1190 億円に過ぎない。もちろん、改革前の配分（国税 6350 億円、都道府県税 710 億円、市町村税 790 億円）に比べれば自治体、中でも市町村への配分は目立つが、それでも税収の 75.1%は国に留保されている。シャープ勧告は応能主義に基づく公平原則を目指しており、そのための所得税、法人税などの基幹税は国税に配分されていたのである。（今井勝人[1993 : 14]）

（想定された）事務配分と、税源配分の乖離を補うのが、使途を制限されない一般財源としての地方財政平衡交付金である。その尖兵として、既存の国庫補助負担金 600 億円のうち、482 億円分を地方財政平衡交付金へ振り替える作業が大蔵省によって試みられた。この結果、補助負担金削減対象の太宗は生活保護費負担金と義務教育国庫負担金に集中した。

しかし、①一般財源化した際の地方側の資金配分の保証がないこと、②基準財政需要の算定手法の不明瞭性を理由に厚生省、文部省は反対を続けた。厚生省は、生活保護は中央の責任で行われるべきことに加え、生活保護不服申立て制度の創設を理由に絶対反対の態度を崩さず、これを大蔵省が認めて生活保護負担金は存続した。一方、文部省は地方財政平衡交付金組み入れを認めたものの、「標準義務教育費の確保に対する法律案」を作成した。これは、経常的経費としての標準的義務教育費の支出義務化と、その義務に反した場合の文部大臣の勧告権、さらに地方財政平衡交付金の減額または返還の措置請求を行えると規定したものである。（今井[1993 : 19-21]）

生活保護負担金の地方財政平衡交付金への組み入れ挫折は、地方税と地方一般財源の二大支柱にのみ地方行政の財源を仰ぐことを不可能とした。シャープ勧告に基づく地方行政調査委員会議（いわゆる神戸委員会）は、国の事務を 29 に限定し、市町村・府県に事務と権限を移譲する勧告を行ったが、「遅々としてまだみるべき成果をあげ」なかった。わずかに市町村・府県内の事務配分に生かされたに過ぎない。さらに、拡大した事務配分・権限配分に付随したはずの「受け皿論」としての市町村合併勧告部分は、ドッジラインに端を発する地方財政危機に対する解決策の一つとして位置づけられたのである。それは、占

領政策の転換期における民主化政策の終焉と、事務の性質・機能に基づく事務配分を行うことを目指したとはいえないこと（今井[1993：31]）、事務配分の整理以前に財源配分を整理した手順の失敗にもよるが、すでに地方財政平衡交付金以外の国から自治体への資金配分ルートが存置されることが決まってしまうがゆえでもある。

また、シャープ勧告を根拠とし、第一次地方財政委員会後に発足した地方自治庁は解体されることとなった。これを受け、同庁は国務大臣を委員長とする地方自治委員会案を作成したが、GHQ折衝により、地方行政に関する事務や地方財政の企画立案を担当する地方自治庁と、内閣から独立して地方財政関係の法令の執行を中心とする地方財政委員会を分離することになった。このうち、地方財政委員会の最大の事務は、地方財政平衡交付金の総額を算定し、中央一般会計予算に計上するように内閣に勧告することであった。しかし、地方財政平衡交付金法が、地方財政平衡交付金の勧告に対して、それを受入れるかどうかを内閣に委ねる条文となっていた。つまり、具体的な総額確保を事実上、予算折衝に委ねたのである。このため、地方財政委員会の勧告は1950年度1200億円、1951年度で1210億円、1952年度で1300億円を示したのに対し、内閣決定は1950年度で1050億円、1951年度で1100億円、1952年度で1250億円と減額され（今井[1993：30-34]）、地方財政平衡交付金総額確保上の不安定さが地方団体側からも指摘されることとなった。

こうした中で、「標準義務教育費の確保に対する法律案」で示された個別行政費の標準支出義務化は、独立後の1952年地方財政平衡交付金法改正により、教育費を越えて地方財政平衡交付金の条文として組み入れられた。（今井[1993：30]）。この条文は、地方財政平衡交付金の予算折衝時の不確実性を減じる意義を持った。しかし、地方財政平衡交付金が、厳密な意味での用途制限を持たない一般財源ではなく、各省が作成する標準的な行政経費の財源に用途を限定される側面を持つことになった。この側面は、存置された国庫補助金、国庫負担金の補助要綱・補助要領の財源保障として地方財政平衡交付金が用いられるようになると、一層強固に作用することとなる。これに加え、付加価値税と事業税の並存に加え、都道府県住民税の設立、たばこ税の税源共有化などにより、税源分離原則も崩壊した。

だが、シャープ勧告の打ち出した行財政改革の方向性は「未完の戦後改革」として分権改革の目指す重要な目標となり続けることになる。

シビル・ミニマム論と革新自治体

高度経済成長期において、事務再配分を勧告した第一次臨時行政調査会は、その原則として、①現地性の原則、②総合性の原則、③経済性の原則を掲げた。ここからは、シャープ勧告が掲げた、事務配分の分離、市町村優先の原則は抹消されている。また、中央省庁が、企画・調整・援助指導などの管理機能を果たすことを明確にうたっており、はっきりと集権型に舵を切っている。さらに、個別の事務ごとに法律ないし政令で知事・市町村長、自治体の行政委員会を主務大臣の機関と位置づけ、事務の執行を委ねる機関委任事務制度

(新藤宗幸[2002 : 34]) は、事務の分離を想定したシャウプ勧告では限定的に用いられていたが、これをはっきりと強化することを明瞭に書き込んだ。これは、機関委任事務制度を円滑に遂行するための法律・政省令・通達による機関・組織・施設・職の必置義務（必置規制）をも強化することを意味する。

この背景には、道路法や河川法の改正による知事権限の国への吸い上げ、地方出先機関や各省所管の特殊法人の設立増加など、集権型集中システムへの志向（「新中央集権」）があったとされる（石見[2004 : 90-92]）。これに対する自治省-府県の対抗軸（市川喜崇[2005 : 120-121]、金井利之[2007 : 108]）として、事務配分のみを確保するために、総合性の原則が打ち出されたのである。

この場合、自治体に留保されているのは、ただ事務事業の執行のみであり、権限・機能（企画・立案権）は中央政府に保持されている。また、補助負担金・交付税に加え、起債許可を通じた地方債統制は連動して機能しており、財源配分の面でも中央政府各省の力は極めて強い。団体自治は実態面のみならず、理念の面からも著しく窮屈化することとなる。

一方、中央政府、経済界主導の開発行政の問題を鋭く指摘したのが、各種の住民運動であり、住民運動を背景として地方政界を風靡した革新自治体である。その理論的指導者の一人であった松下圭一は、革新自治体が提起した社会的要求を整理した概念としてシビル・ミニマムを唱えた。その特徴は三つに整理されている。第一に、シビル・ミニマムとは、社会保障中心のナショナル・ミニマムと異なり、都市における生活を前提に、社会保障、社会資本、社会保険などの問題を抱合した広い概念であること。第二に、ナショナル・ミニマムが国レベルの政策課題の表現であるのに対し、シビル・ミニマムは市民ないし自治体による政策公準の自主設定であり、それに伴う国レベルの政策転換を意図したものである。第三に、シビル・ミニマムは市民的「最低生活」基準であり、ミニマム以上は自由な選択に委ねられるべきであるとしている。（松下圭一[1973 : 3-4]、石見[2004 : 103]）

シビル・ミニマムに体现される革新自治体の様々な行政施策の展開は、高度経済成長期における都市集中化時点での上水道、下水道、住宅、公共交通機関など都市社会資本の未整備や、開発による環境破壊（公害問題）に対する対応の遅れを突いたものであり、都市政治における争点の明示化に貢献した。そして、地域住民のたえざる欲望水準の上昇を行政に反映させる点で、地域住民の選好と合致した。その結果、前述の団体自治制約の桎梏の中であって、住民自らの選好を選挙による長の選出、直接の住民参加によって自治体に反映しようとする住民自治の運動は、政党支持を超えて地域住民の幅広い支持を得た。1963年の統一地方選挙で、横浜、京都、大阪、北九州とその他 78 都市で「革新」市長が誕生し、1967年の美濃部東京都知事が誕生した。1964年に発足した全国革新市長会は、当初加入市数は 52 に留まっていたが、1974年のピーク時には 142 を数えるに至った。（大森彌[1986 : 215]）

しかし、1973年のオイル・ショックを境に、革新自治体の成長は鈍化する。その理由は主に以下の三点である。

第一に、高度経済成長が終了し、マイナス成長・安定成長に転じたことである。社会資本整備要求は高度経済成長に伴う自然増収を所与とし、その配分の変更を要求する運動であった。従って自然増収が見込めず、超過課税を行わなければ、住民サービスの向上は自治体財政赤字に帰着する。

しかし、「財政上特別の必要があると認める場合のほかは標準税率の課税が望ましい」とした1969年2月22日の自治省財政局長通達、また、超過課税の解消又は軽減を行った場合に交付税において措置することを協議済であるとした同年2月25日の市町村税課長内かんは、市町村民税所得割での超過課税を激減させた。このため、超過課税は専ら企業利潤に対する法人税割に向かう（其田茂樹・清水雅貴[2008：305-310]）こととなり、企業と革新自治体との関係を緊張させた。

さらに、適債事業列举主義である地方債許可制度下では、経常財政収支の赤字を補うための地方債は許可されない。以上のことは、革新自治体が問題解決のために確保できる財政的な資源に限られることを意味する。

第二に、保守政党、中央政府による争点吸収である。高度経済成長が鈍化する中で、（事後的な）需要創出を目指した財政政策が取られた。公園や下水道などの都市基盤整備事業が、第3次全国総合開発計画の重点事業に位置づけられたことに象徴されるように、シビル・ミニマムの整備は最早革新自治体の専売特許ではなくなった。「市民福祉」や「環境保護」や「住民参加」などの論点は、少なくとも選挙戦術において、保守・革新の差なく用いられることとなった。このことは、1970年代中葉において、革新自治体に代わり、保守・中道、保・革相乗りの官僚政治家が首長に選出される傾向を生み出すこととなる。（大森[1986：219-229]）

第三に、住民運動と団体自治を構成するアクター間の衝突である。革新自治体期の団体自治を構成するアクターは選挙で選出される首長、議員（および政党）に加え、地域住民運動（市民）層、自治体職員労働組合の四極構造であるが、市民団体が一定以上の政策立案能力・対抗能力を持つことを許容する「革新の革新」は、首長、議員、自治体職員労働組合の何れも望まない。（寄本勝美[1986：192-193]）

松下圭一が望んだように、革新自治体の都市問題への提起は、国政の資源配分の一部を民生費へと転換させることに成功した。しかし、最低限の市民生活公準を公共的な討議の下で自治体独自に定めるシビル・ミニマムは、中央政府各省主導の下に定められた画一的基準（ナショナル・ミニマム）へと換骨奪胎されることとなった。そして、住民自治運動の停滞の中で、政府間関係の緊張を先鋭にする事件が起こる。一般消費税構想の導入挫折に端を発する「増税なき財政再建」である。

増税なき財政再建

1981年7月の第2次臨時行政調査会第一次答申は、①地域特例に伴う補助負担率かさ上

げを財政再建期間に限り引き下げ、②国庫補助負担金全体について一律一割の削減を求めた。この方針は1984年の臨時行政改革推進審議会意見書『当面の行政改革推進方針に関する意見—国の行政改革と地方行革の推進』に引き継がれ、1985年に国の補助金等の整理及び合理化並びに臨時特例等に関する法律が制定される。この法律によって、補助負担率が1/2を超える高率補助負担金を対象にして補助負担率削減が実施された。この補助負担率削減分は、ただちに自治体の負担となったわけではなく、地方交付税や調整債の発行による補填、さらには臨時財政特例債の発行と元利償還費の地方交付税への基準財政需要への組み入れが行われている。しかし、同時にそれは財源間の機能的対応関係をこれまで以上に曖昧にし、補助金と地方交付税、地方債の機能的連動をより強めるものとなった。(金子勝[1994: 166-169])

注目すべきことに、1981年11月には、厚生省社会局保護課長・監査指導課長通知第123号「生活保護適正実施の推進について」が発出されている。通称123号通知と呼ばれるこの通知は、増税なき財政再建路線に伴う行財政改革の一環として、①新規申請の場合には、資産の保有状況、収入状況について克明に記入させ、当該記入内容が事実と相違ない旨署名捺印した書面を申請者から提出させる、保護実施機関の収入状況調査に関する同意書面も提出させる(書面、記入内容を証明する資料提出及び調査を拒んだ場合は保護申請の却下を検討)、②保護受給中の場合も収入源別の収入状況を克明に記入させた上で、記入内容が事実と相違ない旨署名捺印した書面を提出させ、不正受給が確認された場合は保護費の徴収さらに刑事告発、資料提出を拒んだ場合は保護停止措置を検討することを自治体に示達したのである。さらに、厚生省は監査方針として「丁寧な相談」を行うよう自治体を「指導」した。そして、こうした行政指導の執行は、1985年の高率補助負担金削減分を補うための生活保護臨時財政調整交付金を受給するための要件とされた。これと相前後し、自治体内の生活保護事務をめぐる人事異動は活発化された。(大友信勝[2000]) このことは、自治体内の第一線公務員の、専門職としての職業倫理に基づく組織命令からの逸脱を抑止し、自治体職員を文字通りの中央政府の意思の執行職員として用いる組織体系が形成されたことを意味する。

一方、この時期に身体障害者福祉法、老人福祉法、児童福祉法、知的障害者福祉法など、福祉分野の4法律17事項を含む17法律33事項において、機関委任事務は団体委任事務化された。しかし、団体委任事務化によって改正された法律には、「政令の定める基準に従い条例で定めるところにより」という一項が加えられ、「統制された分権」と称された。(辻山幸宣[1993]) 国際的にみて相対的経済繁栄を謳歌した1980年代は、政府間関係においては新々中央集権、或いは地方自治にとっての「冬の季節」(新藤[2002: 65])の到来でもあった。

第一次分権改革と財政構造改革

国政上、分権改革という議題の設定を可能にしたのは、①リクルート事件に端を発する政党政治内の政治改革運動、②細川政権（非自民連立政権）～村山政権（自社さ連立政権）に至る、自治体首長経験者による連立政権、③第三次行革審中間報告以来の規制改革と地方分権の共存路線である。村山内閣期の五十嵐官房長官が歩行者天国実施の先陣を切った旭川市長であったことに象徴されるように、地方分権は革新自治体からの蓄積の側面を持つ。しかし、地方自治とは異なる価値を追求する一群の人々との混声合唱によってのみ、地方分権改革の政策の窓は開かれたのである。実際、1995年の地方分権推進法は、地方分権改革の課題として、①役割分担論に基づく事務配分、②権限委譲、③関与、④必置規制、⑤機関委任事務、⑥負担金・補助金の整理合理化、⑦地方財源の充実確保、自治体側の責務として⑧行政の公正の確保、住民参加の充実、⑨行政体制の整備及び確立という多様な目標を羅列した。

これに対し、地方分権推進委員会が掲げた戦略は、『中間報告』によって暗示的に示されている。つまり、①機関委任事務制度、国の関与の改革に関する調査審議を優先し、②必置規制と国庫補助負担金の改革に取組み、③地方税財源の充実確保と地方行政体制の整備を後回しにすることを試みた。（西尾[2007：31]）換言すれば、与野党政治家内に、根拠の乏しい「制度いじり」（金井[2007：83]）のアイデアとして常に浮遊し続ける「受け皿論」に、地方分権推進委員会として検討を行う時間的余地を作らず、政権与党や関連業界団体の不満と衝突する国庫補助負担金改革や必置規制は先送りし、専ら中央政府の官僚機構のみが利害を持つ領域であり、かつ地方六団体の結束が乱れない領域に焦点を絞った。そして、機関委任事務制度の廃止、団体事務化・法定受託事務化、関与の基本類型、行政手続法から着想された関与手続きの具体化（書面主義、許認可判断基準の設定・公表、標準処理期間の公表等）、通知・通達の法的拘束力の剥奪などは、まさに地方（団体）自治のための地方分権改革であった。また、分権改革は政府間行政関係のみならず、自治立法面（条例制定権）の幅を広げる改革を目指したこと、そして将来における法令解釈の差異をめぐり、紛争解決のために国地方係争処理委員会を設置したことに見られるように、政府間関係において三権分立を機能させようとする試みでもあった。

しかし、1996年12月に第一次勧告を提出した後、自由民主党行政改革推進本部をはじめ、国政に携わる政治家は政党を超えて市町村合併を要求した。（西尾[2007：38-40]）このため、機関委任事務廃止に伴う事務区分を整理した1997年9月の第二次勧告に、市町村合併に関連する勧告が行われることとなった。さらに、地方分権推進委員会は、第二次勧告の提出から、2001年6月の最終報告まで、実に4年近い歳月に渡って存在し続けた。このため、「先送り」のはずが「受け皿論」執行のための時間的猶予を与えることとなった。結果、「地方分権のための市町村合併」のための市町村合併特例法改正が、地方分権のための475本の法律改正を同時に行った地方分権一括法に含まれることとなった。

こうした合併促進を明確に後押しした背景には、細川連立政権下での国民福祉税構想が破綻したこと、およびこれに端を発する1997年の財政構造改革会議発足がある。橋本龍太

郎政権下に設置された同会議が、6月3日に示した「財政構造改革の推進方策」は、①2003年度までに財政健全化目標（財政赤字対GDP比3%、赤字国債発行ゼロ）の達成、②今世紀中の3年間を「集中改革期間」と定め、その期間中は、「一切の聖域なし」で歳出の改革と縮減を進めることを示した。さらに、地方財政は、再建目標期間を通じた地方一般歳出の伸び率について、国と同一基調で抑制を図り、名目成長率以下とする。また、地方財政計画上の地方単独事業費の抑制等を踏まえ、当面の地方交付税の算定や地方債の配分に当たって、各地方公共団体における歳出の抑制を促すような措置を講じるとした。財政構造改革会議にとって、地方分権はその実現を図るための一手段であり、その手段の一部として「市町村の合併について、集中改革期間中に実効ある方策を講じ、積極的に支援」する方針を明確に打ち出したのである。このことは、財政再建のための政策グリップとして、地方分権が位置づけられたことを意味した。

財政構造改革路線自体は1998年12月の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を受けて沈静化した。しかし、「政治の一突き」としての市町村合併への要求は継続した。さらに2001年の小泉政権の成立により、再度、財政構造改革の手段として地方分権は位置づけられることとなるのである。

第二次分権改革（「三位一体の改革」）

三位一体改革とは、第一次分権改革期に積み残された課題の一つである財源面での分権改革について、相互に関連する税源移譲、国庫補助負担金の削減、地方交付税改革を同時に行おうとするアプローチである。税源移譲財政面における地方分権改革が政治課題として明確に位置づけられたのは、2002年6月25日の「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002」（閣議決定）、いわゆる骨太の方針2002においてである。

さらに、2002年5月に片山総務大臣による「片山プラン」が経済財政諮問会議に提示される。その骨子は、①将来的に税と地方税の割合を将来的に1対1にする、②その先行実施として5.5兆円の国庫支出金の地方税への振替を目指す。具体的には、個人住民税を10%の比例税率とし、所得税から住民税へ3兆円を移譲し、地方消費税を1%から2%とすることで、2.5兆円を国税から地方税へと移譲する。③これとの見合いで国庫支出金を5.5兆円減らす。④第二段階では、地方交付税を地方税へと振り替えるとしていた。ここで重要なことは、この提案は基幹税である所得税の比例部分と累進部分の機能的な分離を行った上で、比例部分に関して住民税として移譲するという、抜本的税制改革提案であったことに加え、国と地方を通じて財政中立的な提案であることである。

しかし、地方分権改革推進会議の「三位一体の改革についての意見」（2003年6月6日）では、国庫補助負担金を数兆円削減することは明示されたが、具体的にどの税源を移譲するかは示されなかった。地方交付税の改革については、歳入面での財政力の格差を、地方政府同士で水平的に調整する「地方共同税」が提案された。また、共同税は地

方交付税の法定率分に限定され、それを補う「財政調整交付金」は、従来の使途自由な一般財源から、特定財源への変更が提案された。加えて、財政調整交付金は、将来の廃止が視野に入っていた。こうした財政再建を重視する提案に対し、委員間の意見は割れ、最終的には地方分権改革推進会議は機能不全に陥った。この結果、有識者主導の地方分権推進委員会とは異なり、三位一体の改革は政治調整に委ねられることとなった。

しかし、政治調整の初年度である 2003 年 12 月に閣議決定されたことは、国庫補助負担金の 1 兆 300 億円の削減（ただし実質的に自治体の自由度を高めるのは公立保育所運営費削減のみ）に対し、税源移譲は僅か 4249 億円（税源移譲予定特例交付金分を併せても 6558 億円）に加え、地方交付税総額の 1.2 兆円の減額＋臨時財政対策債の 1.7 兆円の減額を 2004 年に行うことだった。財政中立性とは程遠く、自治体の自律性の向上には資することのない決定である。

これに対し、2004 年 6 月 4 日の「骨太の方針 2004」では、「三位一体の改革」として、3 兆円の税源移譲を先行決定し、3 兆円の国庫補助負担金改革は地方団体に具体案をまとめることを要請した。地方六団体は、これに応じ「国庫補助負担金等に関する改革案」を提示する。そこでは、「三位一体の改革」の全体像として、8 兆円の税源移譲と 9 兆円の補助金削減が示され、2004 年度の 3 兆円補助金削減の具体案として、①経常的な国庫補助金 0.6 兆円（協同農業普及事業交付金、小規模企業等活性化補助金など）、②経常的な国庫負担金 0.6 兆円（保健事業費等負担金（保健事業費負担金）、公営住宅家賃対策等補助など）、③施設整備に関する国庫補助負担金 0.6 兆円（公立学校施設整備費負担金、廃棄物処理施設整備費補助など）、④公共事業等投資的な国庫補助負担金 0.6 兆円（農道整備事業費補助、河川改修費補助など）、⑤義務教育費国庫負担金 0.8 兆円（中学校教職員給与費相当分）が掲げられた。さらに、この提案の冒頭に、国と地方を対等の協議相手とする「国と地方の協議の場」を要求した。

しかし、地方案に要求のない、前年度の交渉で取り下げられていた生活保護費国庫負担金の再提示や、国民健康保険国庫負担金の負担率の引き下げ提示が厚生労働省から示される一方、各省の提案は専ら交付金化に留まった。さらに公共事業については建設国債を財源とする以上、税源移譲は不能であるとの財務省見解が各省によってあいついで反復された。そして、「ラストバッター」のはずの義務教育費国庫負担金の削減を巡って、自治体と中央政府の交渉が、「華々しく」戦わされたのである。

以上の交渉経緯の結果、三位一体の改革では、4 兆 6661 億円の国庫補助負担金が廃止・削減されたのに対し、税源移譲は 3 兆 94 億円で留まった。そして、対応関係がほとんど見出せない 5 兆 1000 億円の一般財源（地方交付税＋臨時財政対策債）が削減された。橋本政権以来の財政再建の手段としての「地方分権」は、かくて、貫徹した。

これほどの財政削減改革にもかかわらず、国庫補助負担金改革は交付金改革に留まった。交付金が補助金等適正化法の列挙対象となり、関連する国庫補助負担金の補助要綱・補助要領が残置される以上、自治体の企画・立案権の向上に資する改革幅は限られ

たものとなる。

わずかに税制面において、基幹税である所得税が地方所得比例税へと移譲されたことのみが三位一体の改革の成果である。しかし、地方比例所得税改革構想は、本来、国税所得税の改革構想と連動するものである（関口智・伊集守直[2006]）。これを欠いた場合、地方税理論上の負担分任原則を満たすものの、財政上の所得再配分機能を損なうこととなる。（望月正光・野村容光・深江敬志[2008]）

また、この間の地方交付税削減は、第一次分権改革以来「棚上げ」とされてきた市町村合併を推進するために、自治体関係者に「誤解」を与えるもの（金井[2007:134-136]）だった。神戸委員会勧告と同様に、税財源上の分権を伴わないままで、自由度に付随するはずの「受け皿」の整備だけが「ほとんど恫喝ともいえる様相」を呈しながら、多様な政策手段（金井[2007:48]）を駆使して遂行された。合併推進施策の検討を小泉首相から付託された第27次地方制度調査会で示された「西尾私案」は、地域住民の意思によって設置される、議決権を持つ「新たな地方自治体の創設」（部分団体）の創設を示していた。しかし、内閣法制局の法令協議、自民党政務調査会総務部会の調整を経て、一般市区町村の発意による協議会に格下げされた。その一方、都道府県による合併勧告制度は採択され「合併三法」に結実した。（西尾[2007:133-139]）市町村合併は、その弊害を緩和するキーストーンを欠いたまま、強力に推進されたのである。

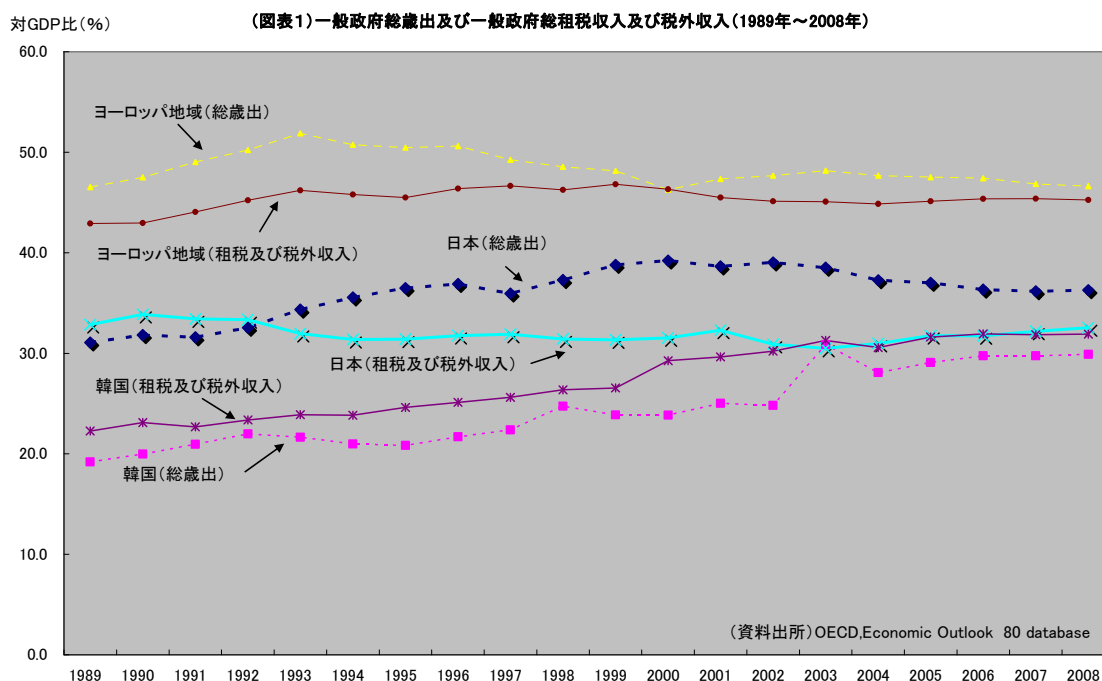
より深刻な焦点が、生活保護事務を巡る国と地方の論争から垣間見られる。厚生労働省側は、地方政府間の保護率に地域較差が存在し、地方側が濫給を行っている（フリーライダー論）との主張を展開した。この論理からは、高率負担を引下げれば濫給は抑制される。これに対し、地方六団体側は、①生活保護費は憲法25条に定められた国の責務、②地方政府間の保護率の地域較差は失業率、高齢化率、世帯同居率で殆ど説明が付き、社会的・経済的要因である、③人件費を増やして生活保護事務の適正実施に勤めており、地方側に裁量権限が全くない生活保護事務の地方への移譲は分権の趣旨に逆行すると主張した。

計量経済学的に明らかにされているように、地方六団体側の②の主張は正しい。しかし、既に確認したように、自治体から実質的な裁量権限が剥奪されたのは、1980年代の高率補助負担金一割削減と、当時の厚生省による生活保護臨時財政調整交付金の交付を発端としている。そして、生活保護の「適正化」とは、123号通知に端を発する、厚生労働省の法的拘束力を持たない助言または勧告に自治体が忠実に従っていることを意味する。なにより、厚生省が地方財政平衡交付金を破壊してまでも、生活保護負担金を維持したのは、それが憲法25条に基づく国の責務であることを主張したためである。厚生労働省が仕掛けたこの筋の悪い論争は、結果として、行政機関の国民に対する「相互無責任」（赤木須留喜[1978]）を印象づけた恐れなしとは言えない。

また、1990年代中葉以降の社会経済情勢において、労働市場では派遣労働者に代表される不安定就労層が増大する一方、企業内福祉は削減されていった。租税特別措置の下で個別企業が供給する福祉に依拠し、稼ぎ手を成人男性に特定した上で核家族の教育・医療な

ど対人社会サービスを委ね、労働市場に包摂されえない高齢者、障害者など残差部分を公共部門によって行う日本型の福祉システムは、その中枢である企業社会において変容していた。(宮本太郎[2008])しかし、少なからぬ自治体においては、かつての革新自治体が生じた社会的争点明示機能を示すことはなく、「行政改革による政府支出削減」を国と競った。

この結果を示したのが図表1である。日本における対GDP比での税収及び税外収入は縮小し、2003年には韓国を下回るまでになった。日本の財政赤字は、公共部門の拡大ではなく、特に2000年代においては、その縮小下に累積された。シャープ勧告が示した地域民主主義の活性化による地方団体需要の充足と乖離した行財政運営の姿の帰結とも言える。



第三次分権改革（「地方分権改革推進委員会」）

2006年12月、地方分権改革推進法が制定された。政治主導の色彩の強い三位一体改革と異なり、地方分権推進委員会と同様に、八条委員会形式の「準主導官庁」として地方分権改革推進委員会は発足した。しかし、地方分権推進法を参酌した地方分権改革推進法も、①役割分担論および補完性の原理をうたう事務配分、②権限移譲、③自治体に対する事務処理方法及び義務づけ、④関与の整理合理化、⑤負担金・補助金・地方交付税、税源配分措置、⑥行政及び財政改革の推進、⑦行政の公正確保・透明性の向上、⑧住民参加の充実がうたわれた。混声合唱は継続したのである。

これに対し、地方分権改革推進委員会は、第一次勧告の時点では、①国と地方の役割分

担論の整理と、②道路・河川・農地転用など第一次分権改革で積み残した権限移譲、③地方支分部局の見直し、④法令による義務づけ・枠づけの緩和の順に検討していた。しかし、委員長代理の総務大臣就任などを経て地方分権改革推進委員会のメンバー構成に変容が起こり、第二次勧告に向けた検討作業の段階では、①法令による義務付け・枠付けの緩和（法令改革）、②国と地方の役割分担の見直し、③個別行政分野の役割の見直し（権限移譲）、④地方支分部局の見直しの順で優先順位を与えていたと伺える。（丹羽宇一郎[2008:5-8]）

この方針に沿い、地方分権改革推進委員会では、自治体の事務処理に対し、義務づけ・枠づけを行うと各省が考えるものを各省に提出させ、条文の項単位ごとに一定のメルクマール（i 私有財産、法人制度等、ii 補助対象資産、国有財産、iii 地方自治に関する基本準則、iv 自治体相互間又は自治体と国等の機関との協力に係る事務で全国的統一が必要な場合、v 広域的被害蔓延防止、vi 国際的要請に関する事務）の下に、①該当（継続）、②非該当（廃止）、③非該当だが自治体裁量を上げた上で存置の三区分に振り分けた。

このメルクマールは、①自治制度の根幹部分の全国統一基準存置や、②政令レベルでの検討の不十分さ、③各省提示以外の規律の存置に繋がる可能性に見られるように制約や課題もあるものの、個別行政では大きな変容をもたらす可能性がある。たとえば、河川行政において、河川整備基本計画での二級河川部分に関する国との協議や、ダム、堤防などの構造の技術的基準などの義務づけ、枠付けは非該当に分類される。従って、自治体の条例制定権（立法権）は飛躍的に増す可能性があり、極めて大きな意義を持つ。しかし、「第二次勧告」における条項の一覧とメルクマールの一覧は、その条文と照らし合わせない限り意義・内容が判明しない。つまり、報知手法としては判りやすいものであったとは言えない。

さらに、第二次勧告前後では、地方分権改革推進委員会内での路線対立（行政改革的側面の強い地方支分部局の見直しを前面に出すか否か）が存在した。このため、第二次勧告では、「国の出先機関改革に関する試算」も別添資料として提示された。この試算は、①15系統存在する出先機関のうち6系統（農林水産省地方農政局、経済産業省経済産業局、国土交通省地方整備局・北海道開発局・地方運輸局、環境省地方環境事務所）を総合出先機関（地方振興局、地方工務局）へ再編、②存置する機関も含めた定員数96000人を、総合出先機関31000人、存続30400人、道路・河川・その他の事務事業の移管を通じた地方移管23100人、スリム化11500人へと再編するとしたものである。この資料自体が物議を醸すに十分な内容だったことに加え、この資料の勧告上の取扱を巡って報道が集中した。数値目標を掲げたことで「地方分権改革推進委員会第二次勧告」は新聞の一面を飾ることに成功したが、地方自治に資するはずの法令改革は殆ど取り上げられることはなかった。

また、事務配分→税源配分→一般財源配分の手順は、かつて国庫補助負担金の一般財源化（財源配分の見直し）→事務配分の見直しを行ったシャウブ・神戸委員会路線の蹉跌を踏まないためのものである。しかし、事務配分をめぐるっては、特に個別の都道府県知事レベルで消極的な意見が多く示されている。これは、「三位一体改革」における財政中立的提

言が反故になったことに加え、行財政改革の一環として地方分権改革が位置づけられ、財政中立的な政府間財源配分に対する予見を不可能としていることに由来する。中央政府が事務配分に応じた税財源配分の確約を示さない以上、この逡巡には合理的な理由がある。しかし、報道は専ら知事の「分権に対する姿勢」を問うのみに終わり、政府に対して財政中立を要求するものは見られなかった。

おわりに

まず、本稿の結論を、五つの分節点に適宜留意しながらまとめておこう。

シャープ勧告と神戸委員会は、住民自治・団体自治双方のために、市町村中心・役割を分離した事務再配分にもとづく事務執行権限、事務企画立案権をセットにした大規模な権限移譲を目指した。その財源として、独立税主義の税源配分に加え、足らざるを用途の限定を行わない一般財源で補うことを目指した。換言すれば、分権型分散システムを目指したのである。しかし、国庫補助負担金の地方財政平衡交付金への統合に失敗し、事務の再配分は行われなかった。地方財政平衡交付金は、その用途を限られた上に、国庫補助負担金との連動を継続した。かくして戦時期に淵源を持つ（神野[1993]）集権的分散システムは形成された。

高度経済成長期においては、出先機関や特殊法人の増加に見られるような、集権的集中システム（新中央集権）への志向が中央省庁に見られた。これに対抗するため、機関委任事務の再編強化により、集権性をより強化する方向で分散は維持された。一方、社会資本整備や企業内福祉の枠外にある高齢者福祉の不足、環境破壊などの諸問題を突いた革新自治体の運動が、争点明示機能を果たし、住民自治を活発化させた。桎梏下にあった団体自治の中で、住民自治と団体自治は結合を果たしたのである。

しかし、安定成長期に入ると、争点の奪還が行われ、団体自治は脱イデオロギー色を強め、集権的分散システムを所与としたまま、企業内福祉の充実を前提とした社会資本整備が推進された。争点を喪った革新自治体内は「革新の革新」に失敗し、首長、市民団体、議会、職員団体間での亀裂が鮮明となり瓦解した。さらに、一般消費税構想の頓挫に端を発した財政再建期に、中央政府の各省庁は、高率補助負担金の一割削減と、その補填時の交付手段を梃子とし、自治体の専門性を集権的運用に資する範囲に限定する動きを見せた。

1990年代に入ると、革新自治体の遺産に加え、政治改革、規制改革、財政再建などの行政改革の手段として地方分権は国政上の改革課題に位置づけられる。第一次分権改革は地方自治のための分権に焦点を絞り、機関委任事務の廃止によって集権性を弱めることに成功した。しかし、第一次分権改革期中の国民福祉税構想の破綻を端緒とし、財政再建の手段として地方分権は位置づけられるに至った。第二次分権改革では、歳入面の自治を回復できず、財源面での集権型分散システムの構造に大きな変革をもたらさないまま、「受け皿」論を根拠とする市町村合併に翻弄された。自治体首長は国民福祉税構想の破綻、三位一体

改革による財源保障の後退という二重苦の中で、地方行政改革に血道をあげることとなり、企業内福祉の崩壊に対応した新たな行政サービスを提示するという、革新自治体期に見られた争点明示機能を果たすことは必ずしも多くなかった。

仕切り直しとなった第三次分権改革でもこの構図は維持されている。法令改革は法令の中身に分け入って大綱化することで、実質的な立法権（企画・立案権）を移譲し、立法・行政面から集権型分散システムを分権型分散システムへと変革する潜在力を秘めている。しかし、行政改革のための地方支分部局削減が議題設定され、「地方自治のための改革」は困難に直面している。

第一次分権改革は、既存国制（省庁の同意を得たもののみ）の枠内での改革であった。また、第二次分権改革も、突き放して見れば、自治（総務）省（交付税）、財務省（税源）、事業官庁・関連部会国会議員（国庫補助負担金をめぐる配分権限）という、国の意思決定に参与するアクター内での「三すくみ」（北村亘[2006]）を、「三方一両損で解決」することを図ったものであった。地方分権改革推進委員会が、既存の国の意思決定システムの論理の枠を超えて地方分権改革を推進するためには、GHQという圧倒的な権力がない以上、世論の支持を必要とする。

住民ニーズを的確に把握し得る自治体による、国政上の政党支持を超えた社会問題発見・解決機能（政治的争点明示機能）の再活性化は、そのための一つの方法である。

例えば北海道釧路市の生活保護自立支援プログラムは、厚生労働省のモデル事業の枠内ではあるものの、生活保護受給世帯に対し、日常生活意欲向上支援プログラム、就業体験的ボランティア事業プログラム、就業体験プログラム、就労支援プログラムの多層な段階を設定している。また、多重債務支援者自立支援プログラム、DV被害者自立支援プログラムなど、社会的参画に具体的に必要な事業との連携や、プログラム段階毎に独自の活動を行っていたNPOや公益法人、病院などの社会資源の活用を行っている。（櫛部武俊[2007]）「中間的就労」概念の設定や、地域に密着した自治体ならではの社会資源の積極的活用は、生活保護に限定されている事業であるとはいえ、従来の「就労成果」に限定した形式的かつ機械的な指標重視の自立支援プログラムとは一線を画している。

また、第一次分権改革期に示された、立法・行政・司法の分立の一端を担う、地方政府の統治機能としての地方議会改革も、遅まきながら始動している。つまり、計画段階での議会の参加方式の確立や、議員（条例）立法、委員会の議案提出権を駆使し、また議会基本条例を梃子とした一般議会への住民の参加（江藤俊昭[2004]）を通じて、寄本勝美が指摘した「四すくみ」を超えようとする萌芽である。こうした萌芽が広がり、国による争点奪還を行うのを困難にするほど、地域の実情に応じた多様な行政施策の展開が広がった先にのみ、中央省庁官僚と国政政治家の手になる「制度いじり」を超えた地方分権改革が、国民の共感を得られる可能性が生じると考えられる。

参考文献

- 赤木須留喜[1978]『行政責任の研究』岩波書店
- 市川喜崇[2005]「道州制・都道府県論の系譜」日本地方自治学会編『地方自治叢書 18 道州制と地方自治』敬文堂
- 今井勝人[1993]『現代日本の政府間財政関係』東京大学出版会
- 石見豊[2004]『戦後日本の地方分権』北樹出版
- 江藤俊昭[2004]『協働型社会の構想』信山社
- 大森彌[1986]「革新」と選挙連合」大森彌・佐藤誠三郎『日本の地方政府』東京大学出版会
- 大友信勝[2000]『公的扶助の展開』旬報社
- 金井利之[2007]『自治制度』東京大学出版会
- 金子勝[1994]「国庫補助・負担金」佐藤進・林建久『地方財政読本 第4版』東洋経済新報社
- 北村亘[2006]「三位一体改革における中央地方関係の変容」東京大学社会科学研究所編『「失われた10年を超えて」 II 小泉改革への時代』東京大学出版会
- 櫛部武俊[2007]「地域の社会資源とのつながりを活用した支援」『賃金と社会保障』第1453号
- 神野直彦[1993]「日本型」税・財政システム」岡崎哲二・奥野正寛編『現代日本経済システムの源流』日本経済新聞社
- 神野直彦[2002]『財政学』有斐閣
- 新藤宗幸[2002]『地方分権 第2版』岩波書店
- 関口智・伊集守直[2006]「税制改革の将来構想」神野直彦・井手英策編『希望の構想』岩波書店
- 其田茂樹・清水雅貴[2008]「地方環境税としての住民税超過課税の活用」日本財政学会『財政再建と税制改革』有斐閣
- 西尾勝[1990]『行政学の基礎概念』東京大学出版会
- 西尾勝[2007]『地方分権改革』東京大学出版会
- 丹羽宇一郎[2008]「地方主役の地方分権で国のかたちを変える」『地方財政』第47巻第4号
- 武智秀之[1994]「コントロールの行政理論」『法学新報』100巻5・6号
- 武智秀之[1996]『行政過程の制度分析—戦後日本における福祉政策の展開』中央大学出版会
- 武智秀之[2001]『福祉行政学』中央大学出版会
- 辻山幸宣[1993]「八〇年代の政府間関係—統制のとれた分権体制の構築」日本行政学会編『年報行政研究 新保守主義下の行政』ぎょうせい
- 松下圭一[1973]「シビル・ミニマムの都市政策」『岩波講座 現在都市政策 XI』
- 宮本太郎[2008]『福祉政治』有斐閣

望月正光・野村容光・深江敬志[2008]「地方住民税のフラット化による税収予測と再配分効果」『地方財政』第47巻第2号

寄本勝美[1986]「四極構造による政治化」大森彌・佐藤誠三郎『日本の地方政府』東京大学出版会

Shoup Mission[1949] *Report on Japanese Taxation Appendix Volume iii*, General Headquarters supreme commander for the allied powers