

# 地方分権改革に関する研究

調査研究サブ・ディレクター 澤 弘一

## 【要旨】

本稿は戦後の地方分権改革を概観することを通じて、地方公共団体が果たすべき役割について考察することを目的としている。法律上では国と地方公共団体では、役務を提供する対象や果たすべき役割が異なっているにも関わらず、国が一貫して地方に関する事務や財源、権限を握り続ける統治体制が執られており、地方公共団体への事務移管は遅々として進んでいない。

その原因の一つに、都道府県が果たすべき役割が明確になっていないことがある。国と市町村の間の中間的存在である都道府県に求められる役割は、様々な勧告や答申が示されるたびに猫の目のように変わっている。戦後の地方分権の議論は国と市町村による二層の統治体制を目指すのか、或いはその中間に都道府県を置く三層の体制とするのか、即ち都道府県の役割をどう考えるか、ということを中心に大きな論点にしていた。この問題を解決しないまま、道州制への移行に議論が着手されているが、それでは十分な成果は望めない。

こうした状況を解決する手だてとして、1950年に出された「行政事務再配分に関する勧告」（通称：神戸勧告）を取り上げた。この勧告は、国が担うべき事務を明確に限定した画期的なもので、国による地方に対する財源保障及び地域間の不均衡是正を伴ったナショナル・ミニマムの実現が盛り込まれている。このことは地方公共団体にとって、法定受託事務等支出の義務づけがある予算及び事務は全て国に返上することを意味する。こうした体制が実現すれば、社会資本整備がある水準までは国の責任での実現が期待されることから、鳥取県のような財政基盤が脆弱な地方公共団体にとって望ましい。

その結果、地方公共団体の予算規模は縮小するものの、執行に裁量のある予算だけが残る。今後は質的な観点、自律度を高める観点から地方分権を求めていく必要がある。

## 1. はじめに

現行制度下では地方行財政は国の動向に左右されるところが多く、その内実は独立したものとは言い難い。この状況の打開を目指すものに、地方分権を推進する動きがある。これまでの取組みに第1期分権改革（1995～2001

年）があり、機関委任事務の廃止等を盛り込んだ「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」（いわゆる「地方分権一括法」）に結実した。しかし、その後特に大きな進展はなく、2007年に発足した地方分権改革推進委員会で、分権型社会への転換を目指し、国と地方の役割分担の見直し等の

議論が行われているところだ。これは、第2期分権改革に当たるもので、現在の地方公共団体を自治行政権だけでなく、自治財政権、自治立法権までも備えた地方政府へと作り替えることが目指されている<sup>1</sup>。本論は第2期分権改革が変革の対象としている、現在の国と地方の役割分担がどのように生まれたのかについて経緯を辿ると共に、その弊害及びその解決を目指して繰り返された様々な勧告や答申の検証を通じて、地方分権改革のあり方についての考察を行う。

まず次章では憲法と地方自治法を比較することで、国と地方の役務提供対象者の相違について検証を行い、そこからそれぞれに求められる役割について考察を行う。

続く章では、考察対象を都道府県に移し、戦前戦後で性格を変えたことが持つ意味とそれが生んだ現在にまで至る混乱、そしてそれに対処しようとした様々な勧告や答申の中から、シャープ勧告及び神戸勧告、それらと対照的な第4次地方制度調査会勧告の比較を通じて、都道府県に求められる役割について検証する。

最後に以上を踏まえ、質的な観点で地方分権を実現する一例として、地方から国への権限移譲について考察を行う。

## 2. 地方公共団体と国

### 2.1 住民と国民

地方公共団体の存在規定及びその自治権に関し、以下の二説がある。

- ・固有権説：地方公共団体は国家とは別の独自の起源を有し、自然権的な固有権をそもそも備えているとするもの
- ・伝來說：地方公共団体は国家の承認により

初めて存在するもの、乃ちその存在及び権利は国家から伝来したものととするもの

このうち、伝來說が通説とされている。その根拠は、近代法治国家では、地方自治の自治権の根拠等は国の法の下で認められていることによる<sup>2</sup>。日本が近代中央集権的国家の成立を目指す中で、それまでの伝統的で自然な生活の単位である「むら」は、国によって地方行政を推進するための単位である行政村へ転換した<sup>3</sup>。この時地方公共団体は、国無くして存在しえないものとして生まれた。

しかし、憲法と地方自治法を比較すると、国と地方公共団体とでは事務や役務提供の対象とする相手が異なっていることが分かる。

日本国憲法はその前文を「日本国民は・・・」と始めており、第三章の章名も「国民の権利及び義務」となっている。つまり、日本国民を守備対象としており、その定義については国籍法によるところとされ、そこでは次のとおり規定されている。

第二条 子は、次の場合には、日本国民とする。

- 1 出生の時に父又は母が日本国民であるとき。
- 2 出生前に死亡した父が死亡の時に日本国民であったとき。
- 3 日本で生まれた場合において、父母がともに知れないとき、又は国籍を有しないとき。

例外的に出生地主義がとられている第3号の規定を除き、基本的には親の国籍により、子の国籍を決定する血統主義が取られている。

対して地方自治法では「地方公共団体は、

1 地方分権改革推進委員会。2008。「第1次勧告～生活者の視点に立つ『地方政府』の確立～」

2 松本（2007:3-4）

3 中川（1985:181-182）

住民の福祉の増進を図ることを基本<sup>4</sup>とし、その住民を「市町村の区域内に住所を有する者は、当該市町村及びこれを包括する都道府県の住民<sup>5</sup>と定義している。乃ちここではどこに居住しているのか、という属地主義が取られていることから、住民でさえあれば「その属する普通地方公共団体の役務の提供をひとしく受ける権利を有<sup>6</sup>することとなる。地方公共団体はそこに居住している日本国民のみならず、外国人や無国籍者（以下、「外国人等」とする。）に対しても、その地方公共団体内に住所さえあれば、役務を提供しなければならないこととされている。逆に外国に居住する日本国民は地方公共団体の役務提供の対象とはならない。このように国と地方公共団体では役務提供の対象が異なっている。地方公共団体は国によって存在してはいるが、国が役務提供としていない対象を対象としている部分があり、少なくとも日本国内においては、地方自治法の適用対象者のほうが憲法のそれよりも広いことが法律で定められている。

地方公共団体は国によって地方自治の自治権を認められていることは既に述べたが、地方と国では統治を行う対象が異なっている。国は国籍のみを条件とする「国民」という統治対象に対して、統一的な役務を提供することが求められる。一方、地方公共団体は「住民」に対して、居住による地域性及び特殊性を勘案した役務の提供が求められる。国と地方公共団体で役務対象が異なることは、それぞれが果たすべき役務内容の相違にも帰結する大きな相違点である。このように、地方公共団体と国でその事務や役務提供の対象とす

る相手が異なっている以上、行政組織を「国・県・市町村」と一括りに同質のものとして捉え、規模が異なるだけだ、とする認識には誤りがある。地方公共団体が規模拡大すれば、その大きさだけは国に近づいてはゆくが、役割は重なることはない。

にもかかわらず、次章で取り上げるとおり、国はこの相違を乗り越え、地方に関する事務を国が行う統治体制が執られているのが実態だ。地方公共団体がやるべき業務に対して国が何らかの方向付けを行うこと、或いは国が直接実施することは、全国一律の行政が行われ、地域性や特殊性への配慮を欠いた結果となってしまうことを意味している。

## 2.2 住民としての外国人等

国と地方で役務提供対象が異なることは、住民であって国民ではない人々（つまり、外国人等）においては、地方のサービスは享受出来ても、国のサービスは享受出来ない<sup>7</sup>ことを意味する。近代国民国家においては、自国民以外の人々と権利の付与等を巡って軋轢が生じることがある。地方公共団体は国籍が異なる人々に対しても、“住民”として遇し、日本国民である住民と等しいサービスを提供することでその軋轢を解消させる役割を担っている。国家が自国民と他国民とを峻別し、それぞれに異なった対応を行うのに対し、地方自治体にとってみれば、日本人も外国人等も無く、等しく住民という存在がある。

既述したように、地方公共団体は「住民」にその存立基盤を置いている。住民について地方自治法は、自身が属する普通地方公共団体の役務の提供をひとしく受ける権利を持ち、

4 地方自治法第一条の二

5 地方自治法第十条第1項

6 地方自治法第十条第2項

7 以下に述べる参政権（一部公務員就任権を含む）についての制限がある。

それに対応する負担を分任する義務を負うものと規定している<sup>8</sup>。これが「負担分任」という考え方である。住民が地方公共団体から提供して欲しいサービスを調整するために設けられた制度が選挙である。投票所で住民は自分たちが税金等対価を支払う代わりに提供して欲しいサービスを選択してくれるであろう代表に票を投じる。しかし、日本国憲法は勿論、地方自治法もその権利を日本国民のみに限定している。地方自治法が地方公共団体への参政権等を規定した条文からは「住民」の前に「日本国民たる普通地方公共団体の」という条件が設けられ、これらの権利者から外国人等は排除されている。日本国憲法が公務員の選定等の権利を国民固有の権利としていること<sup>9</sup>で、日本国民以外に選挙権は認められていない<sup>10</sup>。日本国民のみならず、広く外国人等を含む住民に対してサービスを行うことが法律上要請されているにもかかわらず、外国人等の意思を取り入れ、それらのニーズを反映したサービスを提供するための決定が行えるような体制にはなっていない。国と地方公共団体が異なる存在である以上、国の代表を選択することと地方の代表を選択することの意味は法律上、大きく相違しているが、公職選挙法は国・地方を束ねて日本国民にのみ選挙権を付与する制度設計となっている。地方公共団体においては、外国人等が生活しやすい環境を整えていくためにも、また、提供するサービスがミスマッチに終わらないためにも、様々な形で外国人等のニーズ把握を行うための方策を練り、等しく住民としてサービスを楽しむことができる仕組みを作ることが必要である。

### 3. 都道府県から見た地方分権の歩み

#### 3.1 地方分権改革推進委員会の勧告から

2008年5月、地方分権改革推進委員会は「生活者の視点に立つ『地方政府』の確立」というサブタイトルを付した第1次勧告を内閣総理大臣に行った。これに先立ち、2007年5月には「地方分権改革推進にあたっての基本的な考え方」が示された。そこでは「中央政府と対等・協力の関係にある地方政府の確立」を目指すことが謳われている。地方政府とは、自治行政権・自治立法権・自治財政権を有するものであり、その中でも基礎自治体である市町村の充実強化の必要性が強調されている。この基本原則に忠実に第1次勧告が行われた。

この動きは第2期分権改革といわれ、機関委任事務の廃止等を目玉とする地方分権一括法を制定した地方分権推進委員会による第1期分権改革（1995～2001年）を継ぐものである。地方分権推進委員会の最終報告には残された課題として、国・都道府県・市区町村相互の事務事業の分担関係を見直し、適正化することが挙げられている。そこで掲げられているのが、役割分担に際しては基礎自治体を最優先し、次いで広域自治体を優先し、そこで担うにふさわしくない事務のみを国が分担する、という「補完性の原理」の考え方だ。

この度の地方分権改革推進委員会も補完性の原理を重視しているが、それは第1期分権改革とは異なって、「住民に身近な行政は、できる限り、より住民に身近な地方自治体たる市町村が担うことが望ましい」と、より近接性の原理が重視された結果、基礎自治体優先が強調されている。しかし、近接性によっ

8 地方自治法第十条第2項

9 日本国憲法第十五条第1項

10 但し、最高裁判所は、立法政策上永住外国人には、地方公共団体の長、その議会の議員に対する選挙権を付与しても違憲ではないとしている（最高裁平成7年2月28日）。

て分担すべき事務を議論する際には、前章で指摘したような国と地方の相違を無視し、住民との距離感のみに頼って議論を先に進めてしまうことで、国と地方のあるべき役割分担が歪められることがないように十分な配慮が必要である。

国と地方の役割分担については、地方分権一括法の制定（1999年）を受けて改正された地方自治法では、「国際社会における国家としての存立に関わる事務、全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動若しくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務又は全国的な規模で若しくは全国的な視点に

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」が国が重点的に担う役割として明記された<sup>11</sup>。しかし、一の事務はできるだけ一の主体に専属的に割り振る、という1949年のシャウプ勧告の一元的配分の考え方を受けた1950年の「行政事務再配分に関する勧告」（いわゆる神戸勧告）においては、国が行うべき事務が具体的に列挙されており（表2）、これらの具体的な勧告こそ今後の地方分権の実現に際して、見るべきものを多く含んでいる。戦後、シャウプ勧告が出されることとなった背景とその意味について、次節で考察する。

表1 地方分権の主な歩み

1947年	地方自治法制定
1949年	シャウプ勧告
1950年	地方行政調査委員会 「行政事務再配分に関する勧告」(第1次神戸委員会勧告)
1951年	第2次神戸委員会勧告
1957年	第4次地方制度調査会 「地方制度の改革に関する答申」
1981年	第18次地方制度調査会 「地方行財政制度のあり方についての小委員会報告」
1995年	地方分権推進法制定、地方分権推進委員会発足
1999年	地方分権一括法制定
2000年	地方分権一括法施行
2001年	地方分権推進委員会最終報告 地方分権改革推進会議発足
2003年	地方分権改革推進会議 「三位一体の改革についての意見」
2004年	地方分権改革推進会議 「地方公共団体の行財政改革の推進等行政体制の整備についての意見」 *道州制の検討の必要性を指摘
2006年	地方分権改革推進法制定
2007年	道州制ビジョン懇談会発足 地方分権改革推進委員会発足

第1次地方分権改革  
三位一体の改革  
第2次地方分権改革

11 地方自治法第一条の二第2項。

表2 「行政事務再配分に関する勸告」（通称：神戸勸告）による国の事務とすべきもの

<p>国の事務とすべきものは、概ね次のような事務に限定すべきである。</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1 外交に関する事務</li> <li>2 幣制に関する事務</li> <li>3 国の組織及び財政に関する事務</li> <li>4 司法及び行刑に関する事務</li> <li>5 海難審判に関する事務</li> <li>6 国家警察及び海上保安に関する事務</li> <li>7 郵便、電信電話、電波監理及び航空保安に関する事務</li> <li>8 専売に関する事務</li> <li>9 貿易及び検疫に関する事務</li> <li>10 全国的な統計調査及び測量に関する事務</li> <li>11 国土総合開発計画に関する事務</li> <li>12 国の直轄する河川、道路、林野、土地改良事業等に関する事務</li> <li>13 国有鉄道及び国営保険に関する事務</li> <li>14 国立の大学、博物館、図書館、試験研究施設、検査施設、医療施設及び福祉施設に関する事務</li> <li>15 航行、気象及び水路に関する国の施設に関する事務</li> <li>16 重要な文化財の保護に関する事務</li> <li>17 無体財産権に関する事務</li> <li>18 度量衡の基本に関する事務</li> <li>19 麻薬取締に関する事務</li> <li>20 労働基準及び全国的規模における労働関係の調整に関する事務</li> <li>21 医師、薬剤師等の試験及び免許に関する事務</li> <li>22 遠洋漁業に関する事務</li> <li>23 銀行業、保険業、鉱業、電気事業、地方鉄道及び軌道事業、海上運送事業等の監督に関する事務</li> <li>24 重要な船舶及び船員に関する事務</li> <li>25 公正取引の確保に関する事務</li> <li>26 食糧管理、物資及び物価の統制に関する事務</li> <li>27 農地制度及び漁業権制度の改革に関する事務</li> <li>28 公職適否資格審査、覚書該当者の動静観察、外国人登録、解散団体、賠償等に関する事務</li> <li>29 引揚者の応急援護に関する事務</li> </ol>
---

出所：「行政事務再配分に関する勸告」（1950）より抜粋

### 3.2 憲法改正による都道府県の変貌

明治憲法下の府県は不完全自治体と言われる。府県とは先ず国の行政区画であり、同時に地方公共団体の区域であった。知事は内務大臣が任命する官吏であり、国の総合的出先機関であり、同時に府県の長であった。基本的に国の省庁は地方機関を設けず、国の地方にかかる一般行政事務は知事に執行させていた。国の地方機関が今でもそうであるように、戦前の府県は構成住民を持たなかった。つまり、戦後地方自治法が制定されるまで“県民”は存在しなかった。

対して、市町村は戦前から間接選挙によって市町村長を選出し、構成住民を持つ完全自治体であった。しかし、監督権限は府県知事が持っていた。国全体の出先機関である府県知事の人事権を持ち、知事を通して市町村もコントロールできた内務省は、他の省庁に比べて優位な立場に立っていた。

こうした体制は戦後に解体された。憲法改正の結果、知事は直接公選により選出されることとなった。しかし、このことで大きな問題が生じた。それは「これまで知事に執行させていた国の事務は一体誰がやることになる

のか」ということだ。知事が国の官吏でなくなった以上、それまでのやり方を続けることは出来なくなったためだ。この問題への対処として、以下のような二つの考えが対立した<sup>12</sup>。

- ・内務省地方局案：官吏としての知事が処理していた国政事務を公吏となった知事が事務委譲等によりそのまま処理できるような仕組みに切り替える。
- ・内務省を除く主管省庁案：主管省庁それぞれが地方出先機関を設け、そこで処理する仕組みに改める。

これらのうち、前者は戦前との連続性の中に都道府県の業務を位置付けるもので、後者は戦前の都道府県の業務を国に引き上げ、地方出先機関に執行させるものだ。つまり、案の提示元が権限を握ろうとする対立であって、新たに性格を変えて誕生した都道府県の役割や固有の事務とは何か、という議論はなかった。

結果として、内務省案は採用されず、戦前は例外とされていた国の地方機関<sup>13</sup>が新增設され、地方における国の事務はそこで執行されることとなる。しかし、内務省案は完全に滅びたわけではなく、地方自治法に機関委任事務、及びそれに関する主務大臣の監督権限という形で盛り込まれ、生き延びることとなった。こうして、戦前からの内務省による一元的で強力な地方統制は終焉を迎えたものの、新たな中央省庁による多元的地方統制へと取って代わられたに過ぎなかった。戦前の官使としての知事が行っていた地方における国の事務は、公吏としての知事と国の地方機関によって二元的に行われることとなり、結果としてこの解決策は行政同士の事務の競合も併せて

発生させた。市町村、都道府県、国と地方出先機関の四重行政ともいわれる行政の競合である。これは都道府県を地方公共団体に作り替えながら、国が戦前も戦後も変わらず一貫して地方の事務も執行していることに起因する。地方自治法が施行されても、地方分権一括法が施行されても、この体制は基本的には変化せず、現在まで続いている。

こうして、都道府県は戦後地方公共団体になりながら、戦前と変わらず国の事務も執行することになった。地方分権一括法によって機関委任事務は廃止され、国と地方の役割の見直しの後、法定受託事務に名称変更されたが、廃止前の機関委任事務は都道府県事務の7~8割を占めており、法定受託事務に変わった後も3割を超えている<sup>14</sup>。地方公共団体は国の業務を担うといういわば鵠的な性格を備えているが、その傾向は国と市町村の間にある都道府県において色濃く現れている。

### 3.3 シャープ勧告と神戸勧告

戦後の都道府県の性格変更によって複雑化した国、県、市町村の地方における行政を見直そうとしたのがシャープ勧告である。一般的にシャープ勧告は地方税制上の勧告として著名であるが、国と地方の行政上の関係についても触れている。そこでは国、県、市町村の「事務の配分および責任の分担が不必要に複雑でありまた重複している」<sup>15</sup>ことが重大な弱点とされている。中央と地方の間でのこうした事務の再配分を行うことが勧告され、そのための委員会の原則として打ち出されたのが「一つの行政機関には一つの特定事務を割り振るべし」とする一元的配分方式による

12 高木（1986:54）、市川（1994）。高木は、こうした対立は1940年代に戦時体制の推進を巡って現れたと指摘している。

13 戦前の地方機関は鉄道や郵便などの現業事務に限定されていた。

14 吉川（2003:207）

15 「シャープ使節団日本税制報告書」（地方自治制度研究会、1995）

事務配分であり、その配分の優先順位は市町村、都道府県、国の順とされ、国の事務は地方の指揮下では有効に処理できないもののみとすること（先に触れた「補完性の原理」）とされた。占領初期の府県中心の体制を市町村優先に見直したものである。またシャウプ勧告については、国と市町村の二層制の統治体制の可能性を提示したものとする指摘もあり<sup>16</sup>、次節で取り上げる都道府県廃止論を生み出すきっかけとなったと言える。

シャウプ勧告が示した原則を具体化することを目的として、市町村、都道府県および国の行政事務の再配分を調査するために地方行政調査委員会（通称：神戸委員会）が設置された。この委員会による「行政事務再配分に関する勧告」（通称：神戸勧告）はシャウプ勧告で示された原則を重視しながらも、シャウプ勧告が最優先とした市町村の事務について検討するという手法はとっていない。まず、国と地方公共団体との事務配分を考え、次いで都道府県と市町村との事務配分を考えるという順序はシャウプ勧告とは正反対である。シャウプ勧告では国・都道府県・市町村の3段階の区分が問題とされていたのに対し、神戸勧告ではまず国と地方公共団体が、次いで都道府県と市町村が区分の対象とされていることから、改正後の憲法の整理に則って検討を行う、慎重な姿勢が指摘できる。この結果、29事務が国の事務として限定的に列挙された（表2）。それ以外は全て地方の業務としたうえで、それを原則全て市町村の業務とする。そのうち、市町村の範囲を超えるものや市町村による処理が非効率もしくは不適当なもののみを都道府県の業務と整理した。この章の冒頭で触れた地方分権改革推進委員会の第1

次勧告と比較してみれば、事務分担上の曖昧さが少なく、明確な分担が可能な勧告となっている。また、神戸勧告が示した国の事務には郵便や電信電話、引揚者対応等現在では既にその範疇とすべきでないものも含まれている。なお、道州制ビジョン懇談会の中間報告ではもっと少ない16の事務が国の事務として挙げられているが、そこには「生活保護、年金、医療保険等のナショナルミニマムならびに警察治安・広域犯罪対策」については国と地方の果たす役割が未整理とされたままとなっている。

シャウプ勧告と神戸勧告は連続性を指摘されることが多いが、神戸勧告には占領初期の改革（＝府県中心体制推進）の見直しを行おうとしたシャウプ勧告（＝市町村優先体制推進）を修正しようという側面が指摘できる。

連合国総司令部の一部は神戸委員会の事務配分案に対し、福祉国家的な側面から集権化が必要であるとの観点から、反対意見を表明している<sup>17</sup>。アメリカで過去、福祉や公衆衛生に関する事務を地方公共団体に任せて失敗していることがその背景にあった。こうして神戸委員会はシャウプ勧告と連合国総司令部との板挟みにあった。シャウプ勧告の原則に従うと、一つの事務が複数の行政機関に割り当てられることはなく、かつ、国が引き受けるのは地方では有効に処理できない事務だけとされる。よって、福祉や公衆衛生といった事務が地方でやれないものでない以上、国の事務とすることはできない。対して、連合国総司令部の一部は、地方だけで完結せず、国の関与を必要とする事務を指摘した。

板挟みの中で神戸委員会は、シャウプ勧告の一元的配分方式を重視することで行政責任

16 高木（1986:84）

17 市川（1994）



の所在が明確にされることを選択したものの、公衆衛生福祉局が懸念する行き過ぎた地方分権についても配慮を示している。勧告の中には次のような文言がある。

地方公共団体の事務とされたものであっても、なんらかの意味で国家的な影響をもち、又は国民的関心の対象となっているものが少なくないから、国が主として情報を公開し、援助若しくは助言又は勧告を与え、著しい不均衡を調整し、最低水準の確保を図る等のことを必要とする場合も考えられる。但し、この機能はあくまで好意ある援助であり、サービスであって、権力的な監督であってはならない<sup>18</sup>。

これは即ち、福祉や公衆衛生に関する事務に留まらず、地方に対する財源保障及び地域間の不均衡是正を伴った形での国によるナショナル・ミニマムの実現を意味している。憲法が国民に保障している「健康で文化的な最低限度の生活」<sup>19</sup>を、国の財源と国の地域間調整によって全国一律に実現し、その上で地方公共団体は地方自治法に則り、住民の福祉の増進を図り、シビル・ミニマムを充実することは、これら法律が要請している国と地方公共団体の役割分担の姿である。こうした分担のかたちは、特に本県をはじめとする財政基盤の脆弱な地方公共団体にとっては望ましい分権のかたちであることは次章で触れることとし、ここでは神戸勧告が地方公共団体の強化を目指す中、一部集権が求められる動きに対して、あるべき集権の形を提示したことを指摘しておく。

しかしながら、神戸勧告はそれを受け入れ

れば権限を失う中央省庁と連合国総司令部の反対によって棚上げにされ、実現されなかった。以後60年以上に亘る多重行政を克服できない歴史の始まりである。

### 3.4 都道府県制廃止答申

シャープ勧告や神戸勧告は国と市町村の間で中間的な、鶴的な色彩の濃い都道府県の性格を巡り、以下のような議論を生んだ。

- ・都道府県と市町村は同じ性格の自治体。ただそれぞれが処理する事務の種類、内容が異なる。
- ・都道府県と市町村は異なった性格の自治体。純然たる自治体である市町村と異なり、国と自治体の中間的な性格を持つ。

前者は憲法改正によって都道府県が市町村と同じく地方公共団体となった点に双方の同質性を見出すものであり、後者は都道府県に国との近似性を見ることで、市町村とは異なる独自の性格を強調するものだ。

この二つの見解の対立は更なる対立に発展した。後者を支持する側が現行の都道府県制度の廃止を訴えたのである。1957年第4次地方制度調査会は府県を廃止し、全国を7ないし8ブロックに区分した「地方」（仮称）という中間団体を置くことを答申した<sup>20</sup>。この答申内容は現在議論されているような都道府県制から道州制への移行を訴えた類のものではなく、市町村重要視に留まらない都道府県不要論といえるものだ。「地方制度の改革に関する答申」で都道府県制の問題とされている主な点を以下、要約する。

18 総論 第2 1「国と地方公共団体との基本的な関係」

19 日本国憲法第二五条第1項

20 地方自治制度研究会、2006。「地方制度の改革に関する答申」

- ・現在の府県の区域は狭隘で、行政の能率的運営、経費節減の観点から、より広域においての事務処理が合理的。
- ・府県事務は国家的性格を有するものが大半であるが、戦後の府県の性格変更と知事公選改革は国との協同関係を確保し、一定水準の行政保障に欠ける結果をもたらした。
- ・その結果、国の地方出先機関の濫設を招き、行政の複雑化をもたらした。

こうした問題の解決として、市町村の充実強化を図ることで、地方自治の本旨の実現に資するとともに、「現行府県はこれを廃止」するとした。

廃止する府県に代わって置くこととされた「地方」は地方公共団体と国家の性格を併せ持つ中間団体で、そこには住民の直接選挙による議員からなる議決機関を置くものの、執行機関の長である「地方長」は総理大臣が「地方」議会の同意を得て任命する国家公務員とされている。併せて、「地方」には国の総合地方出先機関である「地方府」を置き、その長は「地方長」を充てる、とされた。つまりこれは、都道府県が国の出先機関であった戦前の体制の復活に他ならず、改正憲法による知事公選制の否定であり、いわゆる逆コースの一つと捉えることが出来よう<sup>21</sup>。

しかし、この答申は棚上げにされた。その理由は採決の状況が「地方」案への多数による賛成といえる状況ではなく<sup>22</sup>、かつこの答申には「地方」案とは全く異なる少数意見が併記された、異例の答申であったためだ。少数意見は知事公選制を肯定的に評価し、基本的には現状を維持すべしとした上で、しかしながら経済・社会の発展を勘案すると広域的

行政が可能な体制の確立が必要であり、概ね3～4府県の合併が必要とするものである。併せて、国の地方機関については廃止若しくは県への統合が盛り込まれた。

結果として棚上げされたこの「地方」案答申は、1981年の第18次地方制度調査会で「白紙に戻す」と表明され、実質的な廃案となったが、非常に刺激的な「地方」案を含む第4次地方制度調査会の答申を無視できた一因に高度経済成長がある、とされている。国・県・市町村の行政機関の間で、機能分担的な事務配分を行って事務を執行することが、広域行政への要請に対する適切な対応と考えられた。国が出先機関を作って自ら事務処理をするより、地方の実情をよく知る地方公共団体に事務を委任することの方が、より効率的なサービス提供が可能となる、とされた。こうした仕組み、つまり機関委任事務を増加させ、全国的に統一的なサービスを地域の実状を勘案しながら供給することで、高度成長によって拡大しがちな地域間格差に歯止めをかけることが出来たのである<sup>23</sup>。しかし、高度経済成長が終わると、画一化による弊害、多重行政による財政の非効率、地方公共団体の主体性の欠落等問題点が目立つようになり、未解決のまま現在に至っている。

### 3.4 小括

以上述べたことの延長線上に近年の道州制、地域分権改革の議論がある。現在の道州制ビジョン懇談会や地方分権改革推進委員会の動きを見ても、併記された少数意見案に近いところで議論が進められている。しかし、都道府県や道州といった中間的性格を持つ地方自治体がどういう役割を担い、果たしていくべ

21 この「地方」案を推進したのは旧内務官僚の委員であった（高木:1986:102）。

22 「地方」案派が17委員、少数意見派が12委員、残りの4委員は賛否表明せず、であった（高木:1986:110）。

23 砂原（2006）

きかといったことについては十分な議論がなされていない。

地方自治法で市町村は基礎的な地方公共団体とされ、以下に述べる都道府県が処理するものとされている以外の普通地方公共団体の事務を処理するものとされている<sup>24</sup>。対して、都道府県の手務は、

- ① 広域にわたるもの
- ② 市町村に関する連絡調整に関するもの
- ③ 規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でないと認められるもの

と規定されている<sup>25</sup>。これは市町村の手務が「住民の日常生活に直結する事務処理を幅広く包括的に」規定されていると解されている<sup>26</sup>のに対し、安定感を欠いている。①については、国との関係で国の事務に吸収されたり、市町村合併によってある程度市町村にその事務が担われている可能性があり、②についても市町村合併により、その事務量は減少している。また、③については地方自治法第二条第3項の但書を参照すると、事務処理可能な規模及び能力を市町村が持ち合わせている場合は市町村の手務となり、その意味では本来市町村が可能であれば行うべき事務であることが分かる。このように、都道府県が行うべき事務の存在基盤は脆弱である。都道府県が行う事務は市町村単位に分解されるか、或いはそのまま国に吸収される可能性を備えている。

先に触れたシャープ勧告、都道府県制を廃止する答申は、国と市町村による二層の統治体制を目指したものであり、それを修正する神戸勧告等の動きはその中間に都道府県を置

く三層の統治体制を目指したものであった。つまり、戦後の地方分権の議論は都道府県の役割をどう考えるか、ということを中心に論点に置いていたと言える。

現在、政府の道州制ビジョン懇談会は10年後の2018年までに都道府県を廃し、10程度の道州を設置する道州制への完全移行を目指し、その作業を進めているが、そこでは道州の役割を

- ① 基礎自治体の範囲を越えた広域にわたる行政
- ② 道州の手務に関する規格基準の設定
- ③ 区域内の基礎自治体の財政格差などの調整

としている<sup>27</sup>。地方自治法での規定同様に①では広域性が、③では連絡調整に留まらず、財政格差調整が挙げられている。特に注意すべきは②で、ここでは道州が行うべき事務は道州自らが決定することとされている。この部分の議論を充分に行い、その役割を明確にする必要がある。具体的には国が行っている地方に関する事務は勿論、国の業務とされていても道州の規模が実現すれば対応可能となる事務をどれだけ道州に持って来れるか、ということだ。道州という枠組みではなく、そこで果たすべき機能や事務の議論を行わなければ、道州制への移行は、ただの都道府県合併に終わってしまう可能性がある。規模ばかり大きくて、それに見合った事務を持ち合わせない道州では、「国と市町村による二層の統治体制」を望む声に十分な反論が出来ないであろう。「新しい国のかたち」をつくる、というスローガンを掲げた以上、「地方のかたち」が変わっただけの結果に終わってはな

24 地方自治法第二条第3項

25 地方自治法第二条第5項

26 松本 (2007:180)

27 道州制ビジョン懇談会中間報告

らない。

#### 4. 地方から国への権限返上

ここまで、第2章では役務提供対象から見る国と地方の相違を、第3章では戦前戦後の都道府県の性格の変貌とそれに伴う地方分権改革の動きの中で、近代日本の一貫した統治構造として“国が地方の事務を行う”体制が執とられ続けていることを確認した。

こうした体制を見直すものとして、「生活者の視点に立つ『地方政府』の確立」を目指す地方分権改革推進委員会や、「『新しい国のかたち』をつくる」ことを目指す道州制ビジョン懇談会の取り組みがあるが、いずれにしても、国の事務の見直しに着手し、それを具体的に限定してしまわないで、地方の事務のあり方を検討するのは難しい。具体的には、国は地方に関する事務は一切行わない、という合意の下、国が行うべき事務を具体的に限定した上で、その後に残った事務を基礎自治体である市町村に移譲し、広域自治体である道州が市町村による処理では不都合が生じる事務のみを補完的に処理する、といった神戸勧告が示した順序による作業が最も確実なものであると考えられる。

しかしながら、国の中央省庁の改革は一向に着手される気配が無い。また、国から地方への権限移譲についても状況は同様で、地方分権改革推進委員会における議論でも不協和音が響いている。移譲されるのは権限だけでなく人と財源の裏付けが無いのでは、という地方公共団体の疑念があり、県の権限を市と同様に移譲されても充分対応できないので困るといった町村の声もある<sup>28</sup>。当然中央省庁からの反発は大きい。

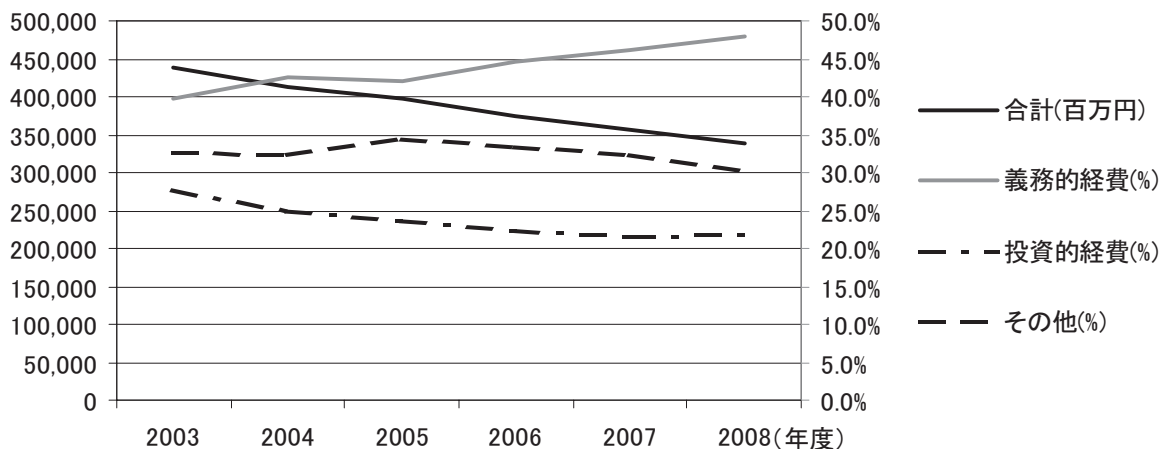
このように地方分権が遅々として進まない状況下、改めて神戸勧告の意味を考えたい。第3章3節で触れた“財源保障及び地域間の不均衡是正を伴った形での国によるナショナル・ミニマムの実現”についてである。これを具体的に実行することを考えると、地方自治体から国への権限移譲、権限返上が考えられる。法定受託事務や国直轄事業負担金、法律等で地方公共団体からの支出の義務づけのある予算は全て国に返納し、事務も国が直接責任を持って行う、という形だ。このことを鳥取県の財政に即して考察する。

鳥取県の一般会計予算をみると、2003年度以降毎年200億円前後の規模で縮小を続けている（図1）。義務的経費（人件費、扶助費、公債費により構成）は性質的にそれほど減少せず、高止まりしているために、普通建設事業費や貸付金の減額によって削減額の大部分を賄っている（図2）。この結果、一般会計当初予算に占める義務的経費の割合は2005年度以降毎年上昇し、2008年度は48%と予算の約半分を占めるに至ったのに対し、投資的経費（普通建設事業費、災害復旧事業費により構成）は20数%と低い水準を維持している（図1）。これは年々財政の硬直性が高まり、将来の富の形成に財政投資を向ける余裕を失ってきていることを意味する。

続いて、当初予算に占める国庫支出金は年々減少しているものの、予算総額に占める割合は2006年度を底として上向いてきている（図3）。国庫支出金は使途が法律等によって限定されており、収入額の増によって財政運営の面では楽にはなっても、地方の自由裁量で使えるものではない以上、国主導の財政支出に終わり、地域の必要性を勘案した事業執行に

28 官庁速報(2008.7.2)「丹羽委員長の心配（地方分権推進委）」、官庁速報(2008.5.26)「権限下ろすと町村困る？」時事通信社

図1 年度別鳥取県一般会計当初予算額の推移(性質別)

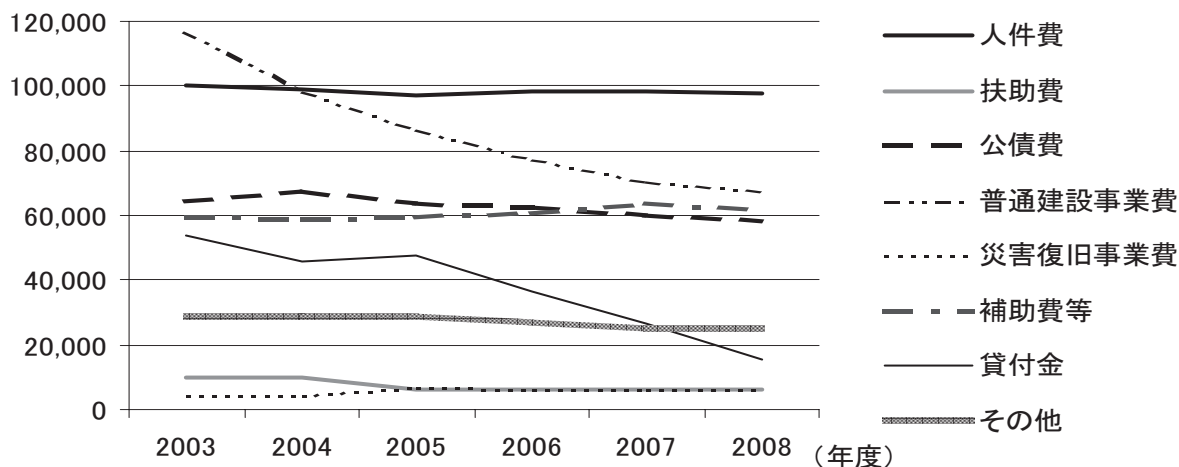


出所: 鳥取県財政課「財政状況資料等」より作成。

注1) 左軸は予算額合計、右軸は予算額に占める義務的経費、投資的経費、その他の割合を示した。

注2) 2003年度、2007年度は6月補正後を示している。

図2 年度別鳥取県一般会計当初予算額の推移(性質別内訳別、単位: 百万円)



出所: 鳥取県財政課「財政状況資料等」より作成。

注) 2003年度、2007年度は6月補正後を示している。

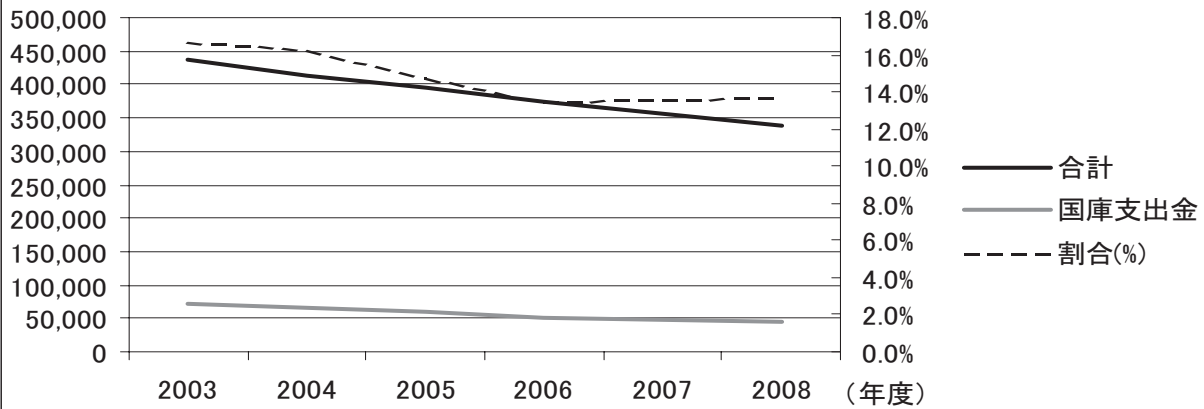
結びつかない懸念がある。

こうした環境下で、神戸勧告を実現するならば、国庫支出金は著しい不均衡を調整したり、最低水準の確保を目指して行うべき事業に係る国の支出という整理となり、同時にその範囲での執行に留めることが出来る。地方側においては、自由裁量を伴わない財源は国へ返上し、企画立案を行った国が自らの責任の下、

その効果測定も忘れずに対応していくことが可能となる。これによってシャープ勧告の一元的配分が実現され、責任所在の明確化を果たすことが可能となり、多重行政の無駄は減少が期待される。

続いて、当初予算に占める普通建設事業費は確かに減少の割合が大きい。しかし、そのうち、国が行う道路事業だとか土地改良事業

図3 年度別鳥取県一般会計当初予算に占める国庫支出金額とその割合の推移(単位:百万円)

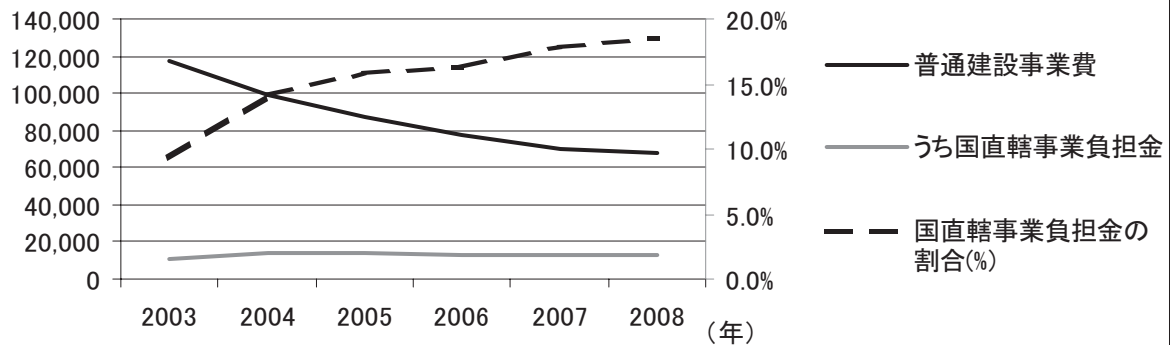


出所:鳥取県財政課「財政状況資料等」より作成。

注1)左軸は予算額合計及び国庫支出金、右軸は予算額に占める国庫支出額の割合を示した。

注2)2003年度、2007年度は6月補正後を示している。

図4 年度別鳥取県一般会計当初予算の普通建設事業費に占める国直轄事業負担金の推移(単位:百万円)



出所:鳥取県財政課「財政状況資料等」より作成。

注1)左軸は普通建設事業費及び国直轄事業負担金、右軸は国直轄事業負担金の割合を示した。

注2)2003年度、2007年度は6月補正後を示している。

における地方の負担分として、国から地方に一方的に負担を求められる国直轄事業負担金は殆ど変化が見られず、その結果、普通建設事業費に占める国直轄事業負担金の割合は増加傾向にある(図4)。そもそも神戸勧告では「国の直轄する河川、道路、林野、土地改良事業等に関する事務」は国が本来的に行うべき事務として、即ちナショナル・ミニマムとして整理されている。こうした予算は地方の負担ではなく、国自身の財源から手当てする

必要がある。

“国が地方の事務を行う”体制は、市町村・都道府県・国による三層体制によって、それぞれがナショナル・ミニマムとシビル・ミニマムの双方を担う統治体制である。対して、地方に対する財源保障及び地域間の不均衡是正を伴った神戸勧告の実現は、全国一律の最低限度の生活水準(=ナショナル・ミニマム)を国の全責任で実現し、地方はその上に地域独自の住民ニーズに対応したサービス(=シ

ビル・ミニマム) を効率的に提供する体制である。

後者のような体制を実現することで、はじめて国が行うべき事務が明確にされ、国民のチェック機能が働きやすくなる。その事務の内容や手法が適正であれば、適正な水準でのナショナル・ミニマムが実現され、それに合わせた税等の国民及び住民負担の水準が明確にされることにもつながる。但し、その水準が高すぎたり、低すぎたりしないよう、どこまでが必要でどこからが無駄なのか、或いはどこまでのサービスを最低限とするのか、といった観点も含めて、充分議論を行う必要がある。

また、このことは地方公共団体にとってもメリットがある。地方に裁量が与えられていない国庫支出に頼っている、地方分権の実現は不可能だ。義務的に支出しなければならない予算で徒に総額を増やすより、少額でも自由にその投入先を選択できる予算執行体制をとることは、地方分権の実現の一つの形である。権限の国への返上によって、地方公共団体に裁量のある予算が残れば、予算編成・事業執行に自由度や透明度が増す。そうすれば、その配分についても議会や住民の間で議論が活発化することが期待できる。併せて、一つの事業に複数の行政機関の財源が充てられている現状を見直し、一つの事業に一つの行政機関の負担が割り振られる体制が実現すれば、行政の責任が明確になることにも繋がる。

また、こうした体制の実現は、鳥取県のような財政基盤が脆弱な地方公共団体にとって特に望ましい。地域間格差の解消や社会資本整備がある水準までは国の責任によって実現される。逼迫する財政事情の中からこれまでナショナル・ミニマムの実現のために負担してきた部分は、地域でのシビル・ミニマムの実現及びその充実に振り返ることが出来る。

こうした環境が整うことで、道州制ビジョン懇談会が掲げたような都道府県が自分の役割を自分で明確にする、という体制が確立される。これまでは移譲される法律の数といった量的な観点から地方分権が推進されてきたが、権限の返上により併せて財源が減少しようとも、質的な観点、自律度を高める観点で地方分権を求めていく姿勢こそ重要なものとなる。

### 【参考文献】

- 「行政事務再配分に関する勧告」. 1950. 地方自治制度研究会編.1995『地方分権推進ハンドブック』ぎょうせい
- 「シャープ使節団日本税制報告書」.1949. 地方自治制度研究会編. 1995『地方分権推進ハンドブック』ぎょうせい
- 「地方制度の改革に関する答申」. 1957. 松本英昭監修・地方自治制度研究会編. 2006『道州制ハンドブック』ぎょうせい
- 地方分権改革推進委員会. 2008. 「第1次勧告」
- 道州制ビジョン懇談会. 2008. 「中間報告」
- 市川喜崇. 1994. 「占領改革における集権と分権」『行政社会論集』福島大学行政社会学会
- 砂原庸介「国と地方の権限配分についての論点整理」. 2006. 財務省財務総合政策研究所、中国国务院発展研究中心『「中央と地方の役割分担と財政の関係」に関する共同研究最終報告書』
- 高木鉦作. 1986. 「戦後体制の形成」『日本の地方政府』東京大学出版会
- 中川剛. 1985. 『憲法を読む』講談社.
- 松本英昭. 2007. 『要説地方自治法 第五次改訂版』ぎょうせい
- 吉川浩民「6 地方公共団体の事務」伊藤祐一郎編著. 2003. 『最新地方自治法講座①総則』ぎょうせい