

地方自治と地方分権序説

中川 政樹*

Masaki NAKAGAWA

Localgovernment and decentralization.

[キーワード：地方自治，地方分権，住民自治，住民参加，地方議会]

序章 研究の目的 —問題の所在—

かつて筆者らは、地方活性化論議の高まりの中で、地方自治における地方議会の役割をどのように高めていくかをテーマとして、地方議会と議員の活動の調査研究を実施し、その結果を報告した¹⁾。その際、我々の当時の問題意識は、次のようなものであった。すなわち、地方分権論の新たな盛り上がりのなかで、権限や財源の地方への移譲が中心テーマとなっている。権限や財源の地方への移譲がされたとしても、その受け皿がしっかりしていなければ、地方自治の本旨が実現される保証は全くない。地方自治の主役は、もちろん我々住民であることはいうまでもないが、住民とともにその身近な代表である地方議員の役割は、これまで以上に新たな重要性をもってくると思われる。地方分権のもとで、政策形成や行政監視に住民を代表して積極的な活動が求められる地方議会と議員は、その役割を十分担いうるであろうか。

我々が地方議会と議員に注目したのは、次のような理由からである。従来、地方自治において、とすれば首長を始めとする自治体執行部の自律性が強調され、地方議会の役割は低く取り扱われてきた²⁾。しかし、近年地域活性化の掛け声とともに全国各地で展開されているサバイバル作戦には、国と地方の関係を見直すと同時に、地方自治体は自らの政策形成能力を高めることが肝要となっている。その際、首長を始めとする自治体執行部の役割が重要であるが、地方自治の主役である住民の多様な意見を代表する地方議会は、特色ある地域づくりを進める政策の形成に、より積極的に参加することを求められる。このような時、地方議会あるいはその構成員である地方議員が、どのような役割を果たしうるのであるのかという

問題は、すぐれて今日的な問題となってくるのではなからうか³⁾。

21世紀を目前にした1999年7月8日、第145国会において「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」（平成11年法律第87号）、いわゆる地方分権一括法（以下、一括法と略記する）が成立した。一括法案自体が、関連する475の法律の改正を一括して行う膨大な法案であり、その成立は、昭和22年の地方自治法制定以来50数年振りの大きな地方制度の改革といえることができる。一括法の成立に至るまでの近年の流れを追ってみると、地方分権推進は一つの潮流となった観がある⁴⁾。1993年4月6日、臨時行政改革推進審議会（第三次行革審）はその審議経過をまとめた中間報告を内閣総理大臣に提出した⁵⁾。同報告は、行政改革の基本は規制緩和と地方分権であるとして、中央集権的規制社会の改革を求めた。その基本理念は、公的規制を極力削減し分権的な社会をつくること、真の民主的で活力ある社会の原点であるとするものであった。さらに、同年6月、衆議院解散前の国会では「地方分権の推進に関する決議」が衆参両院でそれぞれ全会一致で採択され、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という宣言がなされた⁶⁾。

総選挙後の非自民7党1会派による連立政権の誕生は、地方分権の推進に強い力を与えた。地方分権の推進は連立与党に共通の政策目標とされ、それは単なる看板の塗り替えではなく、政策の座標軸の転換を意味するものとなった。こうして地方分権の確立や規制緩和の議論はかつてないほど盛んになってきた。連立与党内でも、日本新党は「地方主権確立基本法」、社会党は「地方分権推進法」など、それぞれ地方分権推進策を打ち出した⁷⁾。

* 島根大学教育学部社会科研究室

それらは、国の役割を外交、防衛、国土総合開発計画などに限定し、それ以外は地方に権限を移譲する、それに伴い、国と地方の財源配分を改めるといった内容を持つものであった。さらに、1993年10月、臨時行政改革推進審議会は細川首相に、「地方分権に関する大綱方針を今後1年程度をめどに策定する」とした最終答申を提出し、地方分権の流れを決定的にした。

翌94年9月、地方6団体が「地方分権の推進に関する意見書－新時代の地方自治－」を国会と内閣に提出した。同年11月には、第24次地方制度調査会が村山首相に「地方分権の推進に関する答申」を提出して、地方分権推進法の制定、地方分権推進委員会の設置などを求めた。臨時行政改革推進審議会の最終答申を基に、同年12月政府は「地方分権の推進に関する大綱方針」⁸⁾を閣議決定し、地方分権推進の一步を踏み出した。翌95年5月、大綱方針を踏まえた「地方分権推進法」が成立し、さらに7月には同法に基づく「地方分権推進委員会」が発足した。この流れは、自民党の政権回復によっても、党内に地方分権への根強い抵抗が渦巻いていたが、変わらなかった。地方分権推進委員会は、延べ500回以上の会議を開き、一括法のベースとなる中間報告および第1次から第5次までの勧告を提出した⁹⁾。これらの勧告は、改革に対する各省庁の強い抵抗で不十分なものになったと伝えられているが、これらの勧告に基づいた一括法の成立は、我が国の地方自治に大きな前進をもたらすものと期待する向きもある¹⁰⁾。

そこで、本稿は上述のような地方分権推進の流れの中で出てきた諸問題を踏まえ、地方自治と地方分権の在り方について検討しようとするものである。その際、望ましい地方自治の在り方として押さえておくべきことは、自治への住民参加が可能なかぎり実質的に保証される制度の実現ということである。この原則からすれば、一括法の内容は「官官分権」の域を越えないという意見も妥当するであろうが、それをさらに望ましい住民自治の方向へ推し進めていくことが、一括法成立後の課題と言えよう。そのような視点から、地方自治の現状、一括法の内容そして今後の地方自治の在り方について検討することが、本稿の目的である。

第1章 行財政改革と地方分権

第1節 地方分権の理念

現代国家は、行政主導による産業の振興、公共事業の増大、福祉政策の拡大などによって、中央財政の大幅な

膨張をもたらし、官僚機構を肥大させた。その結果、国家財政の歳出超過や行政官僚への権限集中などの早急に解決しなければならない諸問題を抱えている。その解決の試みは、財政問題の解決と集権的官僚制の打破をめざす行財政改革であり、新たな政治体制の構築を模索するものである。それゆえ、この行財政改革は、単なるリストラではなく、中央および地方を通じた政府機構の再構築、つまり中央と地方の権限を根本的に見直し、官僚主導の政治ではなく住民本位の政治を実現することでなければならない。

我が国では、1981年の土光臨調以降、行財政改革の流れは中央財政の歳出削減に重きがおかれてきた。すなわち、国家財政の膨大な赤字を解消するために、行政をスリム化し、財政支出を減らすということが課題となってきたのである。しかし、中央財政の歳出削減を中心とする行財政改革だけで、改革を論ずることはできない。規制緩和や民営化、情報公開、地方分権などの問題が、同時並行的に論じられなければならない。また、地方分権に関して、住民本位の政治すなわち住民自治を実現するためには、中央政府だけでなく地方自治体自身の改革も必要になる。中央・地方を通じた政府機構全体の再編が課題となっているのである。

地方分権とは、地方自治体（都道府県・市町村）を中央政府から独立した自律的な存在である地方政府と認め、地域の自主選択を尊重して、固有の権利を与えることと理解する必要がある。中央政府から地方政府（自治体）への単なる権限・財源の移譲では、官官分権に終わってしまう。国と地方自治体、あるいは都道府県と市町村の間の権限・財源の再配分問題に議論が終始していたのでは、地方分権の本義から外れることになる。中央政府に集中した権限を地方政府へ移譲するだけでなく、住民参加に基づく地方自治をめざさなければならない。そのため、官僚とくに中央省庁の官僚に握られている権限のうち、地域の自主選択に任せる方が適切だと考えられるものは、地方政府に委ねることが必要である。それは、身近な政府の方が住民の意見を実現しやすいからであり、地方の自主決定権を住民の手に取り戻すことになるからである。

その場合、住民は、しばしば指摘されてきたような「行政頼りの住民」でなく、意思表明と行動によって政府を動かす主体的な人々でなければ、住民の自治を制度的に保証することにはならない。政府機構の改革において、政策の実質的な決定は、試験で選ばれた官僚ではなく、選挙で選ばれた政治家が行うという原則が確認されていなければならない。したがって、政治家を選ぶ住民

の意思が政治に反映される仕組みを確立することが肝要である。このように、住民レベルまで地方政治・行政に巻き込み、「わが町」に関して自己決定する仕組みを構築することこそ地方分権である。中央政府には、分権のための法律の改正のほか、情報公開法の制定、タテ割り行政の是正、公務員制度改革などを、効率的にしかも公正に遂行することが課題となる。

また、地方分権には、権限・財源の移譲のほかに規制緩和が伴わなければならない¹¹⁾。権限・財源が移譲されても、許可、認可、承認、指示など各種の規制によってがんじがらめに縛られていたのでは、分権は名ばかりである。規制緩和は、政治や行政の面では、中央省庁の権限にメスを入れて、各種の規制を見直し地方に自己決定権を保障することになる。また、中央・地方を問わず政府の事業のうち、公営でなくてもよいものについては民営化を図ることも求められる。それは、政府の仕事の多くを市場の判断に委ね、役所の判断ではなく市場の判断が優先するシステムを採用することである。そこでは、競争原理の導入により、地域の活性化や住みやすい町づくりをめぐる、自治体間の競争が生まれる。いわゆる護送船団方式からの決別が求められるのである。

第2節 分権の基本原則

中央・地方を通じた政府機構全体の再編にあたっては、中央から地方への単なる権限の移譲、すなわち官官分権に終わらないために、以下のような分権の基本原則が必要となるであろう。その第一は、「補完性の原則(Subsidiarity)」である。1992年6月、欧州連合(EU)結成にあたって加盟各国によって調印された「欧州連合に関する条約」(マーストリヒト条約)では、その前文で「補完性の原則」が謳われた。すなわち、「補完性の原則に従ってできる限り市民に近いところで決定が行われるような、欧州の諸国民の間より緊密な連合を創設する…」¹²⁾。これは、国家間の連合体である欧州連合における政治や行政の原則を明確に表明したものである。この原則は、「人であれ組織であれ、自らのことは自ら決め、上の機関に頼らず、上位機関もまたいたづらに口出しをしない原則」¹³⁾であり、地方でできることは地方が行う、地方でできないことは国が行う、そして国ができないことを欧州連合が行う、というものである。ここには、各地方自治体、加盟各国、欧州連合三者の分権の在り方が適確に示されている。

この考え方は、我が国でも珍しいものではなく、地域の自主選択を尊重して住民自治を保障するために、唱え

られてきたものであり、我が国における分権の在り方を考える際に基本的な原則として位置づけられるべきものである。補完性の原則を我が国の制度にあてはめれば、市町村でできることは市町村が行う、市町村でできないことを都道府県が行う、そして都道府県でできないことは国が行う、ということになる。これは市町村優先、住民の自主選択権優先の原則といえることができる。市町村には実力が伴わないとの理由でこの原則が徹底しておらず、地方自治は今日まで都道府県優先主義に止まっている。これでは地域に生活している住民の自主選択権が尊重されず、不十分な分権といわざるをえない。地方分権論議では、この原則に基づいて、市町村の役割、都道府県の役割、そして最後に国の役割を明確にし、政府機構全体の再編を考えることが必要である。

市町村、都道府県、国それぞれの役割分担を明確にしたうえで、住民自治の実現のため、地方政府自身も改革の対象としなければならない。これまで、自治体に対する国の政策は、産業界に対するそれに劣らず、護送船団方式の典型であった。全国的に均一の行政サービスを提供するという名目で、国は落ちこぼれの自治体が出ないようあらゆる面でテコ入れしてきた。自治体側もその体制にとっぷりと浸かっていた。しかし、こんどはそれを自分の責任で実行する体制を整備しなければならない。中央と同じく、役人の専横を防ぐための議会の強化、情報公開、オンブズマン、規制緩和や民営化が必要になる。民間非営利組織(NPO)と連携や共同作業を行うことも求められる¹⁴⁾。

第3節 機関委任事務

地方分権論議において、現在自治体にとって大きな問題となっているのは、いうまでもなく機関委任事務である。自治体の長が「国の機関として処理する行政事務」は機関委任事務と呼ばれ、該当する事務が地方自治法に定められている。「機関委任事務は形式上は国の事務とされているが、その内容をみると、そのほとんどは地域的利害に係わる事務である。また、地方公共団体の機関がこれを執行し、その費用は第一次的には地方公共団体が支弁するのであるから、その実質は自治事務とかわるところはない。」¹⁵⁾ その数は、年とともに次第に増え、都道府県の事務では八割以上、市町村でも四割以上を占めている。量の多さもさることながら、地方自治法では「都道府県にあっては主務大臣、市町村にあっては都道府県知事及び主務大臣の指揮監督を受ける」(第150条)と規定され、施行義務を課すだけでなく、その方法まで

も各省庁の基準で細かく規制を受けることになっている¹⁶⁾。自治体はその基準に縛られ地域の実情にあった施行ができず、しゃくし定規な適用が問題となっていることは周知の事実である¹⁷⁾。さらに、自治体の長が国の出先機関となって、事務を遂行するため、地方議会はこれにほとんど関与できない。機関委任事務が前述のように自治体事務のかなりの部分を占めるにもかかわらず、自治体が国の完全な下請け機関となっている状況では地方の自立による自治は望めない。

第4節 国による地方自治体への「縛り」

つぎに、国による地方自治体への「縛り」を緩和することが課題となる。権限が移譲されても、自治体の活動ががんじがらめに縛られていれば、分権の実を挙げることは難しい。緩和されるべき縛りの一つに、条例の制定へのそれがある。憲法では「地方公共団体は…法律の範囲内で条例を制定することができる」（第94条）として、地方自治体に、条例を制定することが認められている。すなわち、地方自治体は、自らの規則を条例という形で制定する権限を与えられているのである。ところが、「法律の範囲内で」という条件づけによって、市町村や都道府県はさまざまな法律の網の目で縛られており、この条例制定権が現在は大幅に制約されている。たとえば、地域振興のために町づくりの条例を制定しようとしても、都市計画法、建築基準法、農地法などの法律によってがんじがらめに縛られており、それらの法律に反したり、その制限規定を強化したり緩めたりするような条例は制定しえない。

そのため、自治体は条例ではなく要綱を定めて行政指導を行うことが多い。しかし、本来自治体に認められた条例制定権を行使しえず、要綱による行政に依らざるをえないということは地方自治の精神を逸脱しているといわざるをえない。また、自治体にとって必要な条例を制定できない状況は、住民を代表して条例の制定に係わる地方議会の存在意義を危うくする。地方議員の仕事が選出地区への利益誘導としか考えられていない状況があるのは、議会の機能が余りにも低いことがその理由の一つであろう。その地域の実情にあったルールを条例で決められるよう、法律自体の縛りを緩やかにし、自治体に条例制定権を保証することが求められる。

また、国による地方自治体への「縛り」として、事務執行にあたって国の承認、許可、協議などを必要としたり、報告や届け出の義務付ける、いわゆる国の「関与」がある。年々その数が増え、現在では約3300事項に上る。

このうち約1200事項が権力的関与、すなわち強制力のある関与となっている。さらに、自治体に対して施設や機関の設置を義務づけたり、職員などに特定の資格を求めるいわゆる必置規制も多く存在する¹⁸⁾。これらは、国と自治体の関係を上下・主従の関係にしてしまっている。地方分権には、両者の関係を対等・協力の関係として機関委任事務制度の不都合を見直し、関与や必置規制の整理することが必要となっている。そのためには、前述の「補完性の原則」に基づいて、対等・協力の関係にある国と自治体の役割はそれぞれどこまでかの境界線を明確にした上で、国と自治体の仕事を区分することが必要になるのである。

第5節 地方自治体の財政

地方分権によって権限がいくら移譲されても、自前の財源がなければ権限の行使はおぼつかない。護送船団方式を止め地方の自立を図るとしても、そのために直面する困難は財源である。財源なき権限は絵に描いた餅に等しい。現在、国から地方交付税を配分されていない自治体は、都道府県では東京都だけ、市町村では3232のうち122団体で約4%弱にすぎない¹⁹⁾。また、地方交付税の配分を受けていない自治体でも補助金は受けている。大半の自治体が国から財源を支給されなければ財政が成り立たないという制度は、地方自治の制度とは言い難い。こうした事態を改めなければ自治はまったくの空論となる。自主財源を増やして財政面で3割自治といわれている現状を変えることが焦眉の課題であり、それは国の厳しい財政統制から自治体を解放し、地方行政に自主性を保障することにつながる。『地方財政白書（平成11年版）』によって、98年度の国と地方の財政支出の規模を比較すると、重複分を除いた歳出純計額148兆円のうち、国は52兆円、地方が96兆円であり、三分の二以上が、地方政府の支出となっている²⁰⁾。一見して、財政においては地方政府の比重が極めて高い。ところが税源をみると、地方の比率は全体の租税総額の四割以下である²¹⁾。

税源の主なものが国に押さえられているため、当然地方は財源不足となっている。そこで、財源の足りない自治体に国が「国税のうち所得税、法人税、酒税、消費税およびたばこ税のそれぞれの一定割合の額」²²⁾を原資にして、使途に制限のない一般財源として支給するのが地方交付税である。それによって、地方公共団体の財源の不均衡を調整し、どの地域においても一定の行政サービスを提供できるよう財源を保証する。しかし、この制度は不足払いの制度であり、財政状態が悪ければ悪だけ

支給され、逆に改善すれば支給が少なくなるという欠陥がある。ほとんどの自治体が当然のように地方交付税を受けているため、財政を健全化して不交付団体になる気にならない。地方交付税の制度が、地方の財政努力の熱意を奪う結果となっている。

日本の財政構造は、国が税源と財源配分権を握り、地方が財政的に統制されている形態であり、逆にいうと地方の中央依存システムである。しかも、財源の配分にあたって、極めて厳しい財政統制が行われている。地方交付税・地方譲与税や補助金の配分はもちろん、本来自主的に行えるはずの起債も許可制であり、また、地方税も税目の改廃や税率の変更を自治体が自由に行うことはできない。地方政府の財源の中で、地方議会が全く自由に決定できるものは少ない。地方分権によって、このシステムを改め地方の自主財源を増やすことこそ、地方の自主性を保証する前提になる。

このような財源配分は、歳入面で地方自治体を統制するだけでなく、当然歳出面でも地方の自主性や自由を奪うシステムとなっている。その最たるものは補助金制度であろう²³⁾。補助金の問題点としては、タテ割りの弊害、申請に手間がかかること、支給にあたって厳格な条件が付けられていることなどが指摘されているが、補助金制度そのものにも地方の自主性を奪う大きな問題がある。すなわち、自治体は補助金を受けても、それは当該事業に必要な満額を受けとるのではなく、自治体が不足分を工面しなければならない。そのような場合、補助金を受けた事業については、起債が比較的容易に認められる。そして、その元利償還は地方交付税で行うよう中央が財源配分に配慮してくれる。そのため、補助事業を獲得することが、財政力の弱い自治体にとってはぜひとも必要になる。

また、地方の中央財政依存システムのもとでは、補助事業や補助金の獲得が首長の業績とされるため、何があんでも補助事業を獲得する競争に向かって、各自治体は邁進せざるをえない。こうして、自治体の歳出内容が、国の事業計画の影響を強く受けることになっている。しかし、そこでは、その補助事業が当該自治体にとって必要な事業かどうかに関係なく、補助金によって行いうる事業であるために、自治体が飛びつくという状況が生まれている²⁴⁾。このような個別事業を対象にする補助金制度は、自治体の自己決定権を最大限尊重する立場から見直されなければならない。見直しの方向として、補助金の一般財源化あるいは「大きな政策カテゴリーごとにまとめた一括補助金とすること」²⁵⁾が挙げられる。補助金に伴う縛りやタテ割り行政から地方財政を解放し、地方

の主体性を確保するには、用途を限定しないで自由に使える財源とすることが適当だと考えられる。

第2章 地方分権一括法

第1節 一括法の主な内容

一括法が、中央省庁等改革基本法とともに、参院本会議で賛成多数で可決・成立した。この国会は、日米防衛指針関連法案、国旗・国歌法、通信傍受法、憲法調査会設置法、改正住民基本台帳法など、我が国の今後の方向を定める多くの重要法案が上程されていたが、一括法は、昭和22年の地方自治法制定以来の大きな地方制度改革を意図したものであり、地方自治の在り方について一石を投ずるものと言ってよい。同法案は、地方分権推進委員会の審議の結果である第1次から第5次までの勧告に基づいている。「とはいえ、地方分権推進委員会勧告が、改革に対する各省庁の強い抵抗で不十分なものになったことはつとに知られている。また、一括法案には勧告をねじ曲げた部分も含まれている²⁶⁾。」

しかし、本稿の目的は、地方分権推進委員会勧告の内容と一括法の条文との比較にあるのではなく、地方自治の現状と一括法成立後の地方自治の在り方を問題としているので、ここでは、まず一括法で新たに盛り込まれた点を押さえておくことにする。

[国と地方自治体の役割の明確化]

- 地方自治法で地方自治体の役割と国の配慮に関する規定を設けることにより、国と自治体が分担すべき役割を明確にする。
- 国は国際社会における国家としての存立にかかわる事務、全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動もしくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務などの役割を重点的に担い、住民に身近な行政は出来る限り自治体に委ねる。

[機関委任事務制度の廃止]

- 都道府県知事や市町村長を国の機関とみなして国の事務を処理させる機関委任事務制度を廃止する。
- 機関委任事務は自治体が主体的に担う自治事務と国が法令に基づき自治体に委託する法定受託事務に再構成する。

<自治事務の例>

- 都市計画の決定
- 土地改良区の設置認可

飲食店営業の認可
 病院、薬局の開設許可
 <法定受託事務の例>

国政選挙
 旅券の交付
 国の指定統計

- 米軍用地の強制収容手続きや信用組合の指揮監督などは国が直接執行する事務とする

[地方事務官制度の廃止]

- 都道府県で社会保険業務に従事している地方事務官を廃止し、厚生事務官とする。
- 都道府県の機関として置かれている保険課、国民年金課及び社会保険事務所を社会保険庁の地方支分局に改め、都道府県単位の地方社会保険事務局の下に社会保険事務所を設ける。
- 職業安定関係地方事務官が従事する事務は国の直接執行事務とし、関係地方事務官は労働事務官とする。
- 都道府県労働基準局、都道府県女性少年室及び都道府県職業安定主務課を統合し、都道府県労働局を設置する。

[国の関与の見直し]

- 機関委任事務にかかる国の包括的な指揮監督権を廃止し、基本類型に沿った必要最小限のものにする。

関与の基本類型

<自治事務>

助言または勧告
 資料の提出要求
 協議
 是正の要求

<法定受託事務>

助言または勧告
 資料の提出要求
 協議
 同意
 許可、認可または承認
 指示
 代執行

関与の廃止・縮減例

- 教育長の任命にかかる文部大臣及び都道府県教育委員会の承認を廃止
- 生活保護事務に関する都道府県や市町村に対する厚

生大臣の指揮監督並びに市町村に対する知事の指揮監督の廃止

- 市町村営の土地改良事業計画の策定にかかる知事認可を同意を要する協議に改める
- 関与についての国と自治体のトラブルを処理するため、総理府に国地方係争処理委員会を設置する

[権限移譲]

- 権限移譲を積極的に推進し、国の権限を都道府県に、都道府県の権限を市町村に移譲する。

権限移譲の例

<国から都道府県へ>

重要流域以外の流域内にある民有林にかかる保安林の指定、解除。

<都道府県から政令指定都市へ>

都市計画の決定権限（特に広域的な判断を要する都市計画を除く）

<都道府県から市町村へ>

市町村立高校の通学区域の指定

[必置規制の見直し]

- 国が自治体職員の配置基準などを定めた必置規制は廃止・緩和を推進する。

必置規制の廃止例

農業委員会に置く農地主事
 青年学級主事、青年学級講師
 公立図書館館長の司書資格規制の廃止

[市町村合併の推進]

- 都道府県知事が必要と認める場合に関係市町村に合併協議会の設置を勧告できるようにする。
- 合併後の旧市街地の衰退を防ぐため、旧市町村の区域ごとに市町村長の諮問を受けて意見を述べる地域審議会を設置できるようにする。
- 合併後の普通地方交付税の算定に当たって減額しない特例期間を五年から十年に延長する。
- 公共施設の整備などに活用できる合併特例債を新設し、十年間発行できるようにする。
- 人口二十万人以上の市を対象に申し出によって指定する特例市制度を創設する。

[地方議会の活性化]

- 議員定数の法定制を廃止し、人口別に上限の範囲内

で条例で定めるように改める。

- ・議員の議案提出要件を現行の定数の八分の一以上から十二分の一以上に緩和する。

[地方税財源の拡充]

- ・地方債を発行する場合、現在の国の許可制から事前協議制に改める(二〇〇六年度から)。
- ・法定外普通税を新設する場合、現在の国の許可制から事前協議制に改める。
- ・特定の政策目的に充てる法定外目的税を創設する。

以上が一括法の主な内容であるが、地方自治の在り方にかかわる問題点を整理してみよう。一括法に対する評価は、功罪半ばしている。それは、同法が、地方自治にとって、一歩前進と見るか、まだまだ不十分であると見るかの違いにある。

前者の立場からは、「明治以来続いてきた官僚による中央集権体制に風穴を開ける点で画期的」であり、「戦後の地方自治の歴史を振り返ると評価すべき点も見逃せない」とされる²⁷⁾。その評価すべき点としては次のようなものがある。第1に、国と自治体が分担すべき役割を区分し、国の仕事を国家的業務に限定したこと、そして、地方は地域づくりを自らの責任で実施し個性を活かす方向が明確し、住民に身近な行政は出来る限り自治体に委ねるという原則が取り入れられたことである。そのため、国から自治体への権限移譲を積極的に推進し、国の権限を都道府県に、都道府県の権限を市町村に移譲するとされた。それは、地域のことは地域住民が決定し、自らが責任を負う自己決定、自己責任を原則とする行政システムに改めることにより、個性的で多様な地域づくりを可能にするという地方分権の目的にかなうものである。ただその場合、一括法の権限移譲が、地方分権の諸原則に合致しているかを注意深くみる必要がある。

第2は、機関委任事務を廃止し、自治体が主体的に担う自治事務と国が法令に基づき自治体に委託する法定受託事務への再構成についてである。機関委任事務の廃止で、「包括的な指揮監督権」を盾に、法的根拠がないまま国が地方に仕事をやらせるという事態が解消されることは大いに評価できる。分権の理念に照らしてなお不十分だが、国が知事や市町村長を下請け機関として指揮監督する機関委任事務を廃止したことで地方が自立する余地が広がった。中央集権型システムの根幹であった機関委任事務制度を廃止し、その大半を自治事務とした分権改革の意義は大きいと言われている。もちろん、ここでは自治体が主体的に担う自治事務に、制約・制限がどの

程度あるかを検討しなければならない。

第3は、国が自治体職員の配置基準などを定めた必置規制の廃止・緩和を推進し、資格のある職員を置くなどの自治体への必置規制も緩和することについてである。「国が自治の形にまで口出しされ必置規制も緩和され、自治体の裁量権が大きくなったことは間違いない。問題は大きくなった権限を使ってどんな地方自治を行うかだ」との意見もある²⁸⁾。

第4は、国の関与についてである。一括法では以下のような内容が盛り込まれた。すなわち、国の包括的な指揮監督権を廃止し、基本類型に沿った必要最小限のものにする。また、国の地方への関与は法律や政令などでルール化する。さらに、国の関与に不満のある自治体が審査を申し出る国地方係争処理委員会を設置する。ここで注目すべきは、関与を法律や政令などでルール化し、関与に不満のある自治体が審査を申し出ることを制度化したことである。これは、国と地方の関係を上下・主従の関係から対等・協力のそれに改め、これまでの中央省庁による行政統制から、事前の立法統制と事後の司法統制へ転換することを意味する。立法であれ司法であれ、いずれにしても中央省庁による統制は残るといってもできるが、これによって何事においても事前に中央省庁にお伺いを立てなければ仕事が進まない、という状況を解消することができる。

とはいえ、衆参の国会審議で野党が集中的に追求したのは、自治事務に対する国の是正要求(国の関与)と税財源の地方への移譲問題であった。地方自治法改正案は、自治事務の処理が法令に違反していると認めるとき、または著しく適性を欠き、かつ、明らかに公益を害していると認めるときは、各大臣は知事に対し是正を求めることができ、知事に指示して市町村長に対し是正を求めさせることができると規定した。そして、是正の要求があった場合には、自治体にその改善義務が課せられた。現行法にも是正措置要求の制度はあるが、これには改善義務が課せられておらず、しかも内閣総理大臣のみに認められた権限であった²⁹⁾。これが各大臣にまで拡大されたのである。地域住民の自己決定と自己責任により処理される自治事務に、このような国の関与を認めることが適切であろうか。

政府は「法律の施行が地域で異なることになってはいけない」と、国の是正要求の削減は認めなかったが、是正の内容については自治体に任せる姿勢を示した。しかし、自治体の自由な裁量に任されたはずの自治事務にも国の是正要求が認められ、自治体が改善義務を負うことになり、野党は強く反発した。機関委任事務が廃止され

が、他方で「各省大臣の自治事務への是正措置命令や地方の改善義務規定の新設など、分権逆行の面すらある」と、多くの批判がこの点に向けられている³⁰⁾。

さらに、問題とされるのは税財源である。地方分権推進論議では、中央から地方へ仕事とカネ（税財源）をどう移管するかが問われ続けてきた。税財源については、地方分権推進計画で「地方の歳出規模と地方税収との乖離をできるだけ縮小するという視点に立って、地方税の充実確保を図る」とされていたが、法律に積極的な税財源の移譲は含まれなかった。宮沢喜一蔵相らは「現在の経済情勢は異常。経済成長率が二％程度に回復しないと国と地方の税財源見直しはできない」と述べ、税財源見直しは景気が回復してからとの考えを変えなかった³¹⁾。肝心の税財源の移譲には触れず見送られたため、自治体からは「財源の裏付けが無いのに仕事だけ増えるのか」との批判や「仕事だけ押し付けられた」という不満が残る結果となったことは否めない³²⁾。こうして、地方の一括法への不満は税財源の移譲がないことに集中した。

「地方」の視点に立てば権限・税財源の移譲は不十分である。また、前述のように自治体の決定に国が口を挟む（是正要求）権限を認めており、自治体側に不満が残る内容になった。このほか、自治体行財政の調査など一般ルールとは別に地方自治法固有の関与が定められていたり、議会の運営に関する詳細で画一的な規定が残されるなど、一括法の内容は、自治体の自主性・自立性の確立にはなお検討を要するものとなっている³³⁾。これでは、国と地方が「指導・服従」の関係から「対等・協力」の関係に変わるとは言い難い。それゆえ、改革は「未完」であり、「通過点」に過ぎず、「今回は第一次分権改革」と考えるべきだということになる³⁴⁾。当然、次の分権プランが用意されなければならないとの感が否めない。この改革が国と地方の役所間の「官官分権」に終わることのないよう次の分権プランを考えることが必要になってくるのである。

第3章 地方の行財政改革

第1節 自治組織の改革

地方自治体は国の下請け業務の多くから解放される一方、自治体経営の能力を試されることになる。それによって、自治体間の格差が広がってくる。地方レベルでも、既成の行政システムは、財政の硬直化や情報公開の遅れなどから随所で不効率や矛盾を露呈している。中央省庁の行財政改革とは別に、地方自治体の行財政改革が必要

とされる所以である。地方分権の受け皿づくりという意味でも、自治体改革は今後の大きな課題になってくる。そこで、本章では今後の自治組織の在り方などについて検討することしよう。

人口移動の激しい自治体とそうでない自治体、人口の過密に悩む自治体と逆に過疎に悩む自治体、産業経済の集中した都市と農林水産業が主体の町村、歳入・歳出の規模において大きい自治体と小さい自治体など、地方自治体の姿は多様である。自治体の多様性にもかかわらず、地方自治体の組織はすべて同じで画一的である。自治体の基本構造はすべて法律で画一的に決められており、自治体は法律が認める枠内で若干の裁量権を持つに過ぎない。たとえば、議員の数は自治体ごとに定めること、執行機関において、副知事を二～三人にすることや部局・課の数を変えることなどである。このような画一的な自治組織は明治の初めから一貫して続いてきた。しかし、自治体は千差万別であり、とくに最近、自治体の多様性が顕著になってきたことから、各自自治体に見合った運営形態の採用を考える時期にさしかかっている。

第2節 地方議会の改革

我が国の地方自治制度においては、議員だけでなく、執行機関の長も住民が直接公選する首長制が採用されており、議員と首長がそれぞれに、いわば二元的に住民を代表する形になっている。その利点は、議員と首長がともに住民によって公選されているために、互いに対等の立場に立ち、両者のチェック・アンド・バランスが図られること、そして、執行において首長が住民に直接責任を負うようになっていることなどが挙げられる。しかし、実際にはそのようになっていないことが多い。議会と首長の力関係如何にもよるが、議会の権限が制約されており、ほとんどの意思決定が首長部局でなされることから、首長主導の行政となっている。それゆえ、地方自治を実質的なものにするために、地方議会の活性化が必要となる。

通常、議会は議決権を有する立法機関と考えられている。ところが、地方議会の権限は地方自治法の規定によると極めて限られたものになっている。その権限の一つに「条例を設け又は改廃すること」があるが、地方議会は自由に条例を定めることはできない。地方議会の議決する条例は、法律や政令に違反してはならないということになっているため、実際には法律を実施するための細目を定めることくらいしかできないのである。しかも、これまで、機関委任事務については、地方議会は条例を

定めることができず、さらに市町村議会の場合は、その属する都道府県に関連する条例があれば、それに違反できないという制約もあった。地方議会の立法権は大きく制約されている。このように地方議会はいわば脇役的立場に置かれているため、特に市町村レベルでは、無用の長物という扱いを受けることも多い。

しかし、地方議会は本来、地方自治そして民主政治の中核的な存在である。このところ頻りに、住民の素朴な感覚や意見を積極的に政治や行政の領域に取り込むことが必要といわれているが、住民に最も近いところにいる、アマチュア集団としての側面をもつ地方議員が、それを行うのにもっとも適している。議員にこのような機能を果たさせるには、住民が議会に注目するような活動ができるように、権限を大きくすることが必要である。権限のない議会には、そもそも期待することは無理である。近代議会史を紐解けば、議会のもっとも基本的な権限は課税に関する決定権である。ところが、我が国の地方議会にはこのような課税権が認められていない。地方税の税額は、実質的にはすべて法律で全国一律に定められている。地方議会の権限強化の一つとして、地方税額の決定権を与えることが考えられる。そのことは地域間競争と地方財政の自立のためにも必要である。地方税額は地方議会が決定するということになれば、住民は議会の審議状況を監視することになる。それが議会の活性化につながるであろう。

予算編成も議会の重要な機能であるが、現在、地方議会にはこの権限もない。予算編成の発案権は執行部にあり、議会にできることは提案された予算案について審議することである。しかし、その審議も若干の細かな修正は可能であるが、地方自治体の予算は中央省庁の補助金や地方債に大きく依存しているため、議会が予算案に手を加えることは実際には難しい。発案権の侵害となるような修正ができないこともあって、微細な修正に止まり、実質的な修正は現実には不可能になっている。このような議会には、住民は誰も期待するところはない。住民の地方議会への極端な無関心の原因はここにある。地方税額の決定権を地方議会に与えれば、当然、住民は自治体はその地方税を自主財源として自由に使って、どのような事業を行うかにも関心を抱かざるをえない。住民の議会への期待はいつそう高まるはずである。それが議会を活性化させてくる。一括法では税財源の移譲が見送られたため、地方財政の自立性はほとんど望めない。税財源の移譲とともに、予算について地方議会がもっと関与できるような仕組みが真に求められる。

第3節 地方議会の活性化

我が国の地方議会が機能していないと感じられるのは、議員が現実あまり議会活動で活躍していないためでもある。前述のように地方議会には予算策定権、税額決定権、立法権などはないが、財政や立法に関する権限がないことを理由に現状に甘んじていたのでは、地方分権の実は上がらない。議員にはそれでもいくつかの権限が与えられており、それを有効に行使すれば、議会の存在価値を世に示せるはずである。たとえば、議会での執行部に対する質問権を行使し、住民が必要とする情報を明らかにしていくならば、住民も議会に関心を寄せるようになる。住民の関心が高まれば、議会の影響力も大きくなっていく。予算についても、たとえ実質的な修正権がないとしても、議会で真摯にそれぞれの自治体の事業について議論をし、それを住民に還元していけば、住民は議会の活動を評価することになる。

ところが、現実には、こうした議会活動に熱心に取り組もうという議員はあまりいない。かつて、筆者らが行った調査でも、重要と思う議員活動は「議会での活動（質問や賛否の表明等）」や「行政に対する政策提起や調査、研究」であるとの回答が多かったが、実際の活動では「地元住民の世話・相談」や「住民と行政との仲介」などの活動に精を出している議員が多かった³⁵⁾。ほとんどの議員は自分の地元で有利となるように執行部に圧力をかけたり、影響力を発揮できる委員ポストや委員長ポストの獲得に熱意を燃やしているという議員像が浮かび上がってくる。議員が地元への利益誘導に熱心なのは、もちろん選挙のためであるが、新しい地方自治の在り方としては評価しえない。議員が住民の立場に立つて、地域にとって有益な政策を立案し、積極的に議会に提案することが期待される議員活動である。

そこで、障害となっているのが議員の議案提出要件である。議員が議案を提出するには、現行では議員定数の八分の一以上の同意が必要である。これが、すでに第2章で示したように、一括法では十二分の一以上に緩和された。しかし、それでも一人会派や小会派の議員には、実質的に発案権がないともいえる。大会派に所属する議員も、議案を提案するには、まず会派の説得という壁を越えねばならない。議案提出のハードルが高いのである。これでは議員が政策提案に消極的になるのも当然であろう。個々の議員に発案権を認めないのは議事の円滑な運営を図るためだと、一般には説明されている。しかし、議会の存在意義は住民の意思がそこに表明されることにある。地方議会を活性化し、議員が政策立案に積極的に

なるようにするには、こうした制約を除去することが必要である。その他、議会の活性化には、議会の審議方法、議事を住民にオープンにすること、議会事務局による議員の政策立案能力の補佐体制の整備などが課題になる。

中央との関係では、これまでの機関委任事務については、法律で中央省庁の指揮に従うことが義務づけられており、地方自治体がそれに抵抗するのは難事であった。機関委任事務において、首長が国の機関として行政事務を処理することになっていても、実際に中央省庁の指示を受けるのは首長でなく、各自治体の関連部局である。この指示が、通達、通牒、指導などの名のもとに日常的に行われているため、現在では中央省庁と自治体の関連部局は「上司」と「部下」のような関係になっている。その結果、地方自治体の事務も、中央省庁ごとの「タテ割り行政」に組み込まれ、「分節型」の行政になっている。こうした行政は、国民全体に公平なサービスをするというメリットがある一方、サービスが画一的であるため、それぞれの地域の実情や自治体の事情を反映した行政が行われにくいという欠点がある。一括法が施行されても、「法定受託事務」のような形で自治体を実施させる中央省庁の事務は残る。省庁ごとの「タテ割り行政」に組み込まれ、「分節型」の行政が維持されるならば、実質的な地方分権にならず相変わらずの中央集権的行政になってしまう。地方分権推進のためには、中央省庁のバラバラの指示が自治体ごとに統合され、自治体の状況に応じて整理されるような転換、いわば「分節型」から「統合型」への転換が必要である³⁶⁾。

第4節 市町村合併と住民参加

政府は、自治体改革と分権の「受け皿」として市町村合併の推進に力を入れている。1995年に「市町村合併特例法」が改正され、(1)合併問題を話し合う協議会の設置を住民が発議できる制度を創設する、(2)地方交付税や過疎債などの面で、合併を促すように財政支援する、(3)合併後も、当座それまでの議員定数を維持できる特別措置を設けるなど、合併推進のための条件整備を行った。さらに、一括法においては、(1)都道府県知事が必要と認める場合に、関係市町村に合併協議会の設置を勧告できるようにする、(2)合併後の旧市街地の衰退を防ぐため、旧市町村の区域ごとに市町村長の諮問を受けて意見を述べる地域審議会を設置できるようにする、(3)合併後の普通地方交付税の算定に当たって減額しない特例期間を五年から十年に延長する、(4)公共施設の整備などに活用できる合併特例債を新設し、十年間発行できるようにする、

(5)人口二十万人以上の市を対象に申し出によって指定する特例市制度を創設するなど、合併促進のための制度整備に益する規定が盛り込まれている。

現在の市町村は、過去二回の大規模な合併で形作られた。その第一回目は、1890(明治23)年に市制町村制の施行に際して実施された。それまで七万以上もあった町村が、一挙に一万六千弱に減少した。第二回目は、1953(昭和28)年の「町村合併促進法」に始まり、市町村数は約三分の一になった。それ以降も、わずかではあるが合併が進み、94年時点の市町村数は3235となっている³⁷⁾。これまでの市町村合併では、行政の無駄を省き能率的にという意識が強く働いていた。確かに、現代社会においては、社会の発展にともなって地域構造が大きく変化しており、その結果、生活圏と行政単位のギャップが広がってきている。その変容に行政も合併して組織対応する必要がある、という考えにも一理ある。行政効率の面から見ても、過疎化が進み、財政的にも、人的にもますます自立が困難な町村が増えているが、合併することによって行政の無駄を排除でき、加えて専門性のある職員の雇用もしやすくなる。また、こんにち大きな問題となっているダイオキシン対策や介護保険制度への対応についても、中小の市町村が単独で対応することは困難である。

そのため、94年に地方自治法が改正されて広域連合制度が発足した後、市町村が区域を超えて連携し、広域行政に取り組む広域連合が増えている。しかし、第25次地方制度調査会答申は「広域行政に対応するには広域連合などの活用があるが、合併の方が意思決定が容易になって効率的である」として、行政効率の観点から合併推進論を表明し、前述のように一括法でも合併を推進する方向が目指されている。

それでは、行政効率から自治体の適正規模はどのくらいか、ということが問題になる。行政効率を住民1人当たりの歳出額から考えると、人口十五万人前後で歳出額は最も少なくなる。それを超えて大きな都市になっても、効率はそれ以上改善しない。むしろ悪化する。住民の経済生活の視点から適正規模の都市を考えると、複合度の高い都市機能を設定できる三十万人都市ということになる。コミュニティ自治の面からは、基礎自治体の規模が大きくなるほど、住民と議員・行政担当者との距離は遠くなる。そのため、七千人規模は適当とされている。自治体の規模については、「大きすぎても行政は非効率になる」というのが定説である³⁸⁾。

それゆえ、「行政の効率化、即市町村合併」というのでは、住民を自治体の意思決定に参加させるという住民自治の観点が欠けており、話が短絡過ぎる。地方自治、

特に住民の生活に最も近いところにある地方行政を効率一辺倒で考えることには、しばしば危険が伴う。そこに自治体の広域連携を検討する余地がある。すなわち、市町村の範囲や既成の枠組みを超えて地方分権の方法や分権の「受け皿」を考え直すことが求められる。広域行政に関してはこれまでも、行政事務の共同処理や、文化スポーツ施設の共同利用などに取り組む一部事務組合制度などがあった。一部事務組合の場合は、行政効率を高めるというところに連携の重点がある。それに対して広域連合は、土地利用計画や産業政策などでの連携も射程に政策連合を組み、地方分権の「受け皿」機構になることが期待されている。とりわけ、2000年から実施の介護保険制度や深刻化するダイオキシン問題については、財政基盤が脆弱で専門的な知識をもった人的資源を欠く中小市町村の場合、単独対応は困難である。そこで広域連携に対する関心が急速に高まっている。市町村の間に広域連合に対する関心生み出しており、広域的連携の推進がますます必要になってくる³⁹⁾。

最後に、地方自治への住民参加の問題に言及しなければならない。今日住民の地方自治への関心は、社会福祉や生活環境の問題を巡って高まってきている。しかし、住民参加という視点からは、不満足な状況と言ってよい。住民参加としては、地元企業や市民グループの代表者が呼ばれて福祉や環境問題を考えるまちづくり協議会、住民総参加のミュージカル・演劇祭や体育祭、都市計画マスタープラン作成のための協議会など多彩な事例がある。しかし、行政が人選から活動経費まで丸抱えで世話をしているケースが大半で、そこには「官製住民参加」の限界がある。すなわち、そこでの議論の結論は行政当局によって用意されたものであるか、参考意見として行政を拘束するものとはならない例が多い。住民が不平不満を述べて終わるガス抜き住民参加になってしまう。問題は、住民参加を制度的に保証し、それが行政を拘束するように制度化することであろう。そのためには、住民参加の組織が法的に担保された組織として設立される必要がある⁴⁰⁾。自治体の自己決定権が、できる限り広範囲の市民参加によって担保され、実質的なものになるには、ぜひこのことが考慮されなければならない。

終章 おわりに

地方分権とは、一般には、中央政府の権限・財源を地方自治体に移譲することだと解されている。事実、地方分権推進委員会の勧告をみても、地方自治体への事務移譲が中心的な課題となっている。国と地方自治体の間の

権限・財源の再配分問題に議論が終始していたのでは、官官分権に終わってしまう。その官官分権の面からみても、一括法の内容は、自治体側とりわけ市町村側からは不満の残るものとなった。権限の移譲や規制緩和などの点で、残された問題は多い。

しかし、地方自治の問題は、権限の移譲や規制緩和では終わらない。もっとも重要なものは、私たち自身の問題すなわち住民参加の問題である。住民が積極的に地方政治・行政に参加し、「わが町」に関して自己決定する体制をどのように作り上げていくか、これが、これからの私たちの課題である。地方自治法は、「町村は、条例で、〈中略〉議会を置かず、選挙権を有する者の総会を設けることができる」(第94条)として、間接民主制の議会を設置せずに、その代わりに直接民主制の町村総会を設けることを認めている。これは米国などにあるタウンミーティングに相当するものである。究極の住民参加は、「わが町」の意思決定に全員が参加することであり、自治体の自己決定権は、できる限り広範囲の住民の参加によって担保される必要がある。その意味からも、それが可能な過疎地の小規模町村では、町村議会に替えて町村総会を設置することも考えられよう。

さらに、自治体の意思決定に直接参加するのみならず、住民が行政の場にどのように参加するかも、重要な問題である。現在、多くの自治体においては、行政は住民の保護者として、行政サービスを実施する責任・義務を全面的に負い、他方、住民はサービスの受け手となっている。そこでは、行政は住民の不満や要望を聴き、その不満の解消や要望の実現に努力する。しかし、行政側が保護者あるいは責任者として位置づけられ、行政にサービス実施の全責任があるという認識が一般にある限り、住民は何でも行政がやってくれるという行政依存の姿勢から脱却できない。こうした姿勢が、住民参加に限界をもたらすのは当然である。

そのような状況を、住民と行政が対等の立場に立ち、相互に協力しようという住民参加へと変えていく試みが必要であり、時には、住民がイニシアチブをとり、行政に提案する住民参加が求められる。現在、オンブズマン運動の高揚や情報公開によって、住民は行政に関する多くの情報を得ることが可能になっている。住民と行政の協働型の住民参加を容易にする条件は、かつてないほど整いつつある。今後、自治体が活性化するには、行政が保護者ではなく、住民の協力者として行動するような住民参加の方策を本格的に検討すべきだと思われる⁴¹⁾。

注

- 1) 中川政樹・中村明美、『地方議員調査研究－島根県八束郡鹿島町町議会議員調査－』、島根大学教育学部政治学研究室、1991。中川政樹・小林悟、「地方議員の活動－島根県加茂町における調査研究－」、島根大学教育学部紀要第25巻、1991。中川政樹・小林悟、「岡山県西部地域市町村議会議会の研究」、島根大学教育学部紀要第25巻、1991。中川政樹・植田真理・岡田佐織、「地方議員の研究（Ⅰ）－島根県松江市及び仁多郡における調査研究－」、島根大学教育学部紀要第26巻、1992。中川政樹、「地方議員の研究（Ⅱ）－地方議員と地方自治－」、島根大学教育学部紀要第27巻、1993。
- 2) 坂田期雄、『明日の首長・議員・公務員』、ぎょうせい、平成元年、110～111頁。村松岐夫・伊藤光利、『地方議員の研究』、日本経済新聞社、昭和61年、15～20頁。
- 3) 中川政樹、前掲「地方議員の研究（Ⅱ）」、3頁。
- 4) 参照、朝日新聞社地域報道部、『地方分権の足音－新たな自治を目指して－』、公人の友社、1997年、37頁。
- 5) 『日本経済新聞』1993年4月7日。
- 6) 『日本経済新聞』1993年8月15日。
- 7) 『日本経済新聞』1993年8月21日。
- 8) 地方分権推進委員会編、『地方分権推進委員会第1次勧告』、ぎょうせい、平成9年、223～6頁。田島義介、『地方分権事始め』、岩波書店、1996年、67～96頁。
- 9) 参照、地方分権推進委員会、『地方分権推進委員会第1次勧告－分権型社会の創造－』、平成8年12月。同委員会、『地方分権推進委員会第2次勧告－分権型社会の創造－』、平成9年7月。同委員会、『地方分権推進委員会第3次勧告－分権型社会の創造－』、平成9年9月。同委員会、『地方分権推進委員会第4次勧告－分権型社会の創造－』、平成9年10月。同委員会、『地方分権推進委員会第5次勧告－分権型社会の創造－』、平成10年11月。
- 10) 『朝日新聞』1999年7月9日。
- 11) 規制緩和は、通常行政による民間への各種規制の緩和を指していわれることが多く、行政内部におけるそれを含まないとの解釈も可能である。しかし、地方政府を中央政府と対等の存在と考えると、中央政府の地方政府に対する規制の緩和も、いわゆる規制緩和に含まれるべきであろう。したがって、ここでは広く中央政府の地方政府に対する規制の緩和をも、規制緩和として論ずることとする。
- 12) また、第一編「共通規定」では「この連合においては、できる限り市民に近いところで決定が行われる」と規定している。田畑茂二郎・高林秀雄編、『ベーシック条約集』、東信堂、1997年、55頁。
- 13) 朝日新聞社地域報道部、前掲書、255～259頁。
- 14) 参照、世古一穂、『市民参加のデザイナー－市民・行政・企業・NPOの協働の時代－』、ぎょうせい、平成11年、13～45頁。
- 15) 原田尚彦、『地方自治の方としくみ』（全訂2版）、学陽書房、1995年、61～63頁。参照、地方自治法第148条2、3項、別表3、4。
- 16) 機関委任事務についての「助言」や「勧告」なども、行政指導と考えることができる。参照、新藤宗幸、『行政指導』、岩波書店、1992年、50頁。
- 17) 生活困窮者の援護について、生活保護法では、都道府県知事、市長および福祉事務所を管理する町村長は「この法律に定めるところにより、保護を決定し、且つ、実施しなければならない」（第19条）と規定し、施行義務だけでなく、厚生省基準で、その方法までも細かく規定している。このため、たとえばクーラーを撤去させるなど、不適切な施行が問題となっている。
- 18) たとえば、都道府県にも市町村にも必ず、福祉事務所を設置しなければならないし、狂犬病予防員もいなければならない。また、保健所の所長は医師でなければならない。これが必置規制と呼ばれるもので、689事項のうち533と圧倒的に厚生省関係が多い。次いで文部省の80である。『日本経済新聞』1996年4月27日。
- 19) 自治省編、『地方財政白書（平成11年版）』、大蔵省印刷局、平成11年、59頁。
- 20) 自治省編、前掲書、2頁。
- 21) 自治省編、前掲書、2頁。
- 22) それぞれの一定割合の額は、「所得税、法人税および酒税の収入額のそれぞれ32%に相当する額、消費税の収入額の29.5%に相当する額並びにたばこ税収入見込額の25%に相当する額」となっている。自治省編、前掲書、58頁。
- 23) 1999年度予算案で自治体向けの補助金は一般会計分で1兆7000億円であるが、社会保障関係費、文教および科学振興費、公共事業費の三つで95%を占める。中でも、義務教育国庫負担金、国民健康保険助成費、生活保護費、老人福祉費、下水道事業費などが大きい。自治省編、前掲書、25頁。
- 24) 参照、原田尚彦、前掲書、212頁。

- 25) 参照, 政治改革推進協議会(民間政治臨調), 「地方分権に関する緊急提言」, 自治体問題研究所編, 『解説と資料 地方分権』, 自治体研究社, 1993年, 167~178頁。
- 26) 参照, 「分権型システム確立のために『地方分権一括法案』の見直しを求める研究者の声明」(以下, 「研究者の声明」と略記)。
- 27) 毎日新聞 1999年7月9日。
- 28) 日本経済新聞 1999年7月9日。
- 29) 「内閣総理大臣は, 普通地方公共団体の事務の処理又はその長の事務の管理及び執行が法令の規定に違反していると認めるとき, 又は確保すべき収入を不当に確保せず, 不当に経費を支出し, 若しくは不当に財産を処分する等著しく事務の適正な執行を欠き, 且つ, 明らかに公益を害しているものがあると認めるときは, 当該普通地方公共団体又はその長に対し, その事務の処理又は管理及び執行について違反の是正又は改善のため必要な措置を講ずべきことを求めることができる。」(地方自治法第246条の2)。これについては, 「研究者の声明」は「自治事務に対してさえ地域における自己決定よりも国の省庁の判断を優越させる以下のような規定があり, 問題である」として, 次のように批判している。「地方自治法改正案は, 都道府県を国と並ぶ市町村への関与機関としている。たとえば, 新設される第11章第1節のタイトルは『普通地方公共団体に対する国又は都道府県の関与等』であり, 条文にも同様の表現を多用している。これでは, 『普通地方公共団体』は, 市町村のみを指しているかの様にも見え, 実際にも, 市町村は都道府県の機関から広く関与を受ける規定になっている。都道府県の市町村に対する関与を限定するとともに, 関与の主体を明確に書き分けるべきである。」
- 30) 「研究者の声明」は, この点について以下のように論じている。「地方自治法改正案は, 自治事務の処理が法令に違反していると認めるとき, または著しく適性を欠き, かつ, 明らかに公益を害していると認めるときは, 各大臣は知事に対し是正を求めることができ, 知事に指示して市町村長に対し是正を求めさせることができると規定している。しかも, 是正の要求があった場合には自治体にその改善義務が課せられているのである。現行法にも是正措置要求の制度はあるが, これには改善義務が課せられておらず, しかも内閣総理大臣のみに認められた権限である。これを各大臣に拡大ししかも改善義務を課すのは明らかに改悪といわざるをえない。〈中略〉地域住民の自己決定と自己責任により処理される自治事務にこのような国の関与が必要であろうか。もし, 同条が予定するような違法状態あるいは著しく不適正で明らかに公益を害する事態が発生したときには, 国の関与をまたず地域においてその是正が図られることこそ地域の自己責任というものである。よって, このような規定は削除されてしかるべきと考える。
- 31) 毎日新聞 1999年7月9日。
- 32) 毎日新聞 1999年7月9日。
- 33) 「研究者の声明」
- 34) 毎日新聞 1999年7月10日。
- 35) 中川政樹, 前掲「地方議員の研究(Ⅱ)」, 51~52頁。
- 36) 日本経済新聞 1996年5月6日。
- 37) 自治省編, 前掲書, 246~247頁。
- 38) 日本経済新聞 1996年5月8日。
- 39) 古川俊一編著, 『連邦制—究極の地方分権—』, ぎょうせい, 平成5年, 128~137頁。
- 40) 世古一穂, 前掲書, 46~51頁。
- 41) 世古一穂, 前掲書, 49~51頁。

(平成11年9月10日)