



巻頭論文

地方分権改革の総括と展望

東京大学名誉教授
神野直彦



地方分権改革の新たなステージでの船出にあたって地方分権改革有識者会議は、『個性を活かし自立した地方をつくる～地方分権改革の総括と展望～』（2014（平成26）年6月24日）を取りまとめた。この『総括と展望』では、20年にわたる地方分権改革を総括し、理念を確立するとともに、具体的な改革も進み、「法的な自主自立性の拡大」していると評価している。

その上で『総括と展望』は20年にわたる地方分権改革の成果を、操作像として動かしてみる段階に入っていると唱える。というよりも、成果を活かし、そのメリットを国民が実感すれば、それが新しいステージでの地方分権改革の推進力になると位置づけている。国民つまり住民の想いが地方自治体を動かし、地方自治体の主導のもとに、地方分権改革を推進する段階へと進まなければならないと展望している。

「国主導による集中的な取組み」から、「地方に根ざした息の長い取組み」へと地方分権改革を前進させ、「個性を活かし自立した地方をつくる」ことを目標とし、未来への大海に船出することを、『総括と展望』は訴えている。

はじめに

日本が地方分権を推進する方向に舵を切った起点は、1993（平成5）年に衆参両院で全会一致によって可決された「地方分権の推進に関する決議」に求めることができる。つまり、日本が地方分権改革に着手し始めてから、奇しくも20年の歳月が流れたことになる。人間でいえば、1度死んで生まれ変わる成年式を迎えたということができる。

もちろん、20年という時間の流れの区切り自体に、特別な意味があるということとはできないかも知れない。とはいえ、新年を迎える元日という日それ自体に、特別な意味がなくとも、元日という区切りの日に、人間は不思議と人生を振り返り、新たな決意を固めるものである。そうだとすれば、地方分権改革が20周年を迎えるという区切りの時に、これまでの地方分権改革を振り返って総括し、新たな決意で未来を展望することには、十分な意義があると考えられる。しかも、地方分権改革の内実をみても、後に述べるように、潮の変わり目を迎えているといっていよい。

新藤義孝内閣府特命大臣（地方分権改革担当）は就任されるや、20年にわたる地方分権改革を総括して、その成果を発展させていくとともに、新たなステージで地方分権改革に取り組む体系的な方針を展望することに情熱を燃やし、地方分権改革有識者会議に「地方分権改革の総括と展望」を策定するよう指示された。2013（平成25）年4月に発足した有識者会議では、「総括と展望」について審議を重ね、2013年12月の第11回会議において、『中間とりまとめ』を決定したのである。

有識者会議ではこの『中間とりまとめ』に関して、2014（平成26）年2月14日に埼玉県で、2月20日に福岡県で、地方懇談会を開催するとともに、1月17日から30日間にわたって、パブリックコメントを実施し、可能な限り広く国民の意見を求めた。こうした地方懇談会の開催やパブリックコメントの実施などに加え、有識者会議では地方六団体を招いてヒヤリングを行っている。有識者会議は地方懇談会、パブリックコメント、ヒヤリングなどで寄せられた意見、さらには土地利用制度に関わる海外調査などを反芻しながら、『中間とりまとめ』を充実させるべく審議し、2014年6月に「最終とりまとめ」を作成したのである。

本稿ではこの「最終とりまとめ」、つまり地方分権改革有識者会議『個性を活かし自立した地方をつくる～地方分権改革の総括と展望～』（平成26年6月24日）を取りまとめた者として、私見を交えながら、それを説き明かし、地方分権改革の「昨日・今日・明日」を考えてみたい。

1 地方分権改革の到達点

未来の大海原に向かって、地方分権改革が新たな船出をしようとするれば、新たな海図を描く必要がある。こうした海図を描こうとするれば、目指すべき目的の港と、出帆する現在の港の位置を確定しておかなければならない。つまり、地方分権改革の目的と、現在の位置を見定める必要がある。

それには20年におよぶ地方分権改革を「総括」しておかなければならない。地方分権改革は国会の全会一致の決議で着手されたけれども、それは何をめざした改革だったのかという目的を改めて認識する必要がある。というのも、改革は目的を見失うと、たちまちダッチロール現象を起こしてしまうからである。しかも、現在の位置を確定しようとするれば、目的と関連づけて、改革がどこまで進んできたのかという到達点を評価しておかなければならないのである。

1993年の国会決議は地方分権を推進する目的を、「ゆとりと豊かさを実感できる社会」を築くことにありと高らかに謳っている。そのために「地方公共団体の果すべき役割に国民の強い期待が寄せられており、中央集権的行政のあり方を問い直し、地方分権のより一層の推進を望む声大きな流れとなっている」と指摘した上で、「このような国民の期待

にんえ、国と地方の役割を見直し、国から地方への権限移譲、地方税財源の充実強化等地方公共団体の自主性、自律性の強化を図り、21世紀にふさわしい地方自治を確立することが現下の急務である」と決議したのである。

このように地方分権改革は、「ゆとりと豊かさを実感できる社会」を目的として、「地方公共団体の自主性、自律性の強化」を目指して着手されている。こうした意図のもとに着手された地方分権改革の20年という「昨日」を振り返ると、いわゆる「三位一体改革」を間に挟んで、第一次分権改革と第二次分権改革とに区分することができる。

第一次分権改革は1995（平成7）年に成立した地方分権推進法にもとづいて発足した地方分権推進委員会の活動を基軸にして展開した。諸井虔委員長のもとで地方分権推進委員会は、5次にわたる勧告を実施し、そうした勧告にもとづいて、1999（平成11）年に地方分権一括法が成立することになる。

この第一次分権改革の成果を総括すると、第1に、地方分権改革の理念を構築したということを目指さなければならない。つまり、国と地方自治体との関係を、上下・主従関係から、対等・協力の関係に転換するという地方分権改革の理念を構築したのである。

第2に、こうした地方分権改革の理念にもとづいて、地方自治体の自主性・自律性を高める基盤を確立したと評価することができる。つまり、機関委任事務を廃止するとともに、国の関与の新しい基本ルールを確立したのである。

このように第一次分権改革は、地方分権改革の理念を構築し、地方自治体の自主性・自律性を高める基盤は築いたけれども、権限移譲や義務付け・枠付けの見直しなど、具体的な改革については必ずしも十分な成果が実現したとはいえない。第二次分権改革は、こうした第一次分権改革の残された課題に取り組み、具体的な改革を積み重ねたといえる。

第二次分権改革は2006（平成18）年に成立した地方分権改革推進法にもとづいて発足した、地方分権改革推進委員会（丹羽宇一郎委員長）によって推進されている。地方分権改革推進委員会は第一次から第四次にわたる勧告を出し、それにもとづいて、2011（平成23）年に第一次一括法と第二次一括法、2013（平成25）年に第三次一括法、2014（平成26）年に第四次一括法が成立する。しかも、2011年には「国と地方の協議に関する法律」が成立し、国と地方自治体との協議の場が法制化されることになる。こうして4次にわたる一括法の成立や、国と地方自治体との協議の場の法制化によって、地方分権改革推進委員会の勧告事項については、一当たり検討して対処したということができる。

このように二次にわたる地方分権改革を振り返ると、地方分権改革の理念や国の関与の基本的ルールを確立し、それにもとづいた義務付け・枠付けの見直しや権限移譲などの具体的な改革も進み、地方分権の基盤は、概ね固められたということができる。こうした意味でも、地方分権改革は新たなステージを迎えたのである。

2 ミッション、ヴィジョン、アプローチ

地方分権改革を総括して、その目的と現在の到達点を確認した上で、新たなステージで船出をする海図を描かなければならない。有識者会議ではこの海図のフレームワークを、ミッション、ヴィジョン、アプローチとしてまとめている。

ミッションとは新たなステージでの地方分権改革の目的のことである。もちろん、既に再確認したように、地方分権改革の約束の地は、「ゆとりと豊かさを実感できる社会」を築くことにある。こうした地方分権改革の原点を、二次にわたる地方分権改革の成果を考慮しながら咀嚼して、新たなステージでのミッションを「個性を活かし自立した地方をつくる」と設定したのである。

いうまでもなく地域社会には多様な個性が存在する。ゆとりも豊かさも実感できないのは、地域社会の多様な個性を、中央集権的に決定された全国画一的な公共サービスに合わせなければならないからである。それだからこそ地方分権改革は、多様な地域の個性に合わせた公共サービスを提供することを目指している。しかも、そのために地方自治体の自主性・自律性を高め、地域社会の個性を活かすことが求められるのである。

こうしたミッションをより具体的なフェーズにブレイク・ダウンした達成目標が、ヴィジョンである。ヴィジョンは「行政の質と効率を上げる」、「まちの特色・独自性を活かす」、「地域ぐるみで協働する」の3点から構成されている。このようなヴィジョンの内実をみれば、ミッションを実現するには、地域社会の構成員である住民が、公共サービスの受身の消費者にとどまるのではなく、積極的に参加して行動する生活者となることを要請していることが理解できるはずである。

アプローチとは地方分権改革を推進する体制を意味している。現在の地方分権を推進する体制としては、政府に内閣総理大臣を本部長に、全閣僚から構成される地方分権改革推進本部が設置されている。この地方分権改革推進本部において、地方分権改革にかかわる政策が、検討・決定されることになる。

地方分権改革推進本部のスタッフとして、地方分権改革担当大臣のもとに、地方分権改革有識者会議が設けられている。この有識者会議はあくまでもスタッフとして、推進本部の検討内容を充実させるために、調査・審議を担うことになっており、推進本部と有識者会議の役割は、明確に弁別されている。

有識者会議のもとに、重要課題ごとに専門部会が開催されている。現在は雇用対策部会、地域交通部会、農地・農村部会という3つの専門部会が存在している。後に述べる「提案募集方式」については、地方自治体からの提案を真正面から受け止め、恒常的に改革を推進するために、有識者会議に専門部会を開催し、専門性を確保しながら、検討を進めることにしている。

3 画像から操作像へ

これまでの地方分権改革を「総括」すると、制度改正に評価すべき進展が認められ、地方自治体の自主性・自律性が向上したことは、既に述べたとおりである。しかし、国民が地方分権改革の成果を実感できているかといえば、必ずしもそう評価することはできない。その大きな要因に、地方自治体が地方分権改革の成果を活用できていないことが考えられる。もちろん、既に多くの地方自治体が、地方分権改革の成果を活用した取組みを実施していることも事実である。そうだとすれば、国民に地方分権改革の成果を実感させるためには、情報発信を強化する必要もある。

とはいえ、地方分権改革を新たなステージへとステップ・アップしていくためには、国民が地方分権改革の具体的なメリットを実感している必要がある。というよりも、地方分権改革の具体的な成果を、国民が実感できないのであれば、そもそも地方分権改革を推進する意義がないとすらいえる。そう考えてくれば、地方分権改革は画像の段階から操作像の段階へと歩を進める必要があると考えられる。

「マイフェア・レディ」としてミュージカル化されたバナード・ショーの戯曲に、ギリシャ神話に題材をとった「ピグマリオン」がある。ギリシャ神話の「ピグマリオン」は、キプロス島の王が象牙で作った女性の像に恋をし、愛の女神アフロディテに生命の息吹きを与えてもらい、妻としたという物語である。象牙で作った像は画像であり、生命が与えられると操作像になるということが出来る。地方分権改革も画像の段階から、改革の成果を動かす操作像の段階にステップ・アップさせなければならない。

地方分権改革を画像から操作像へとステップ・アップさせ、国民が地方分権改革のメリットを実感できれば、それが地方分権改革の推進力となり、さらにレベルの向上した制度改革を進めることができる。このように地方分権改革の成果の住民への還元と制度改革との好循環を、住民の能動的行動を推進力として形成していくことが、新たなステージでの地方分権改革のシナリオとなる。

こうしたシナリオは、従来の地方分権改革が「法的な自主自立性の拡大」をめざしたのに対して、新たなステージでの地方分権改革が地方自治体の「自主自立性」が高まったことを前提にして、「真の住民自治の拡充」へと前進していくことを意味している。しかも、それは「上からの地方分権改革」から「下からの地方分権改革」へと転換していくことを含意しているのである。

4 提案募集方式と手挙げ方式

住民の声に根差した「下からの地方分権改革」は、地方自治体の「発意」にもとづいた永続的な取組みとならざるをえない。しかも、「下からの地方分権改革」は、地域社会の多様性を重視した取組みとなる。

これまでの地方分権改革は、時限的に委員会を設ける「国主導による集中的な取組み」だった。しかし、新しいステージでの地方分権改革では、地方主導の地方分権改革に転換するため、その手法として「提案募集方式」を導入することとしている。

「提案募集方式」とは地方自治体から全国的な制度改正の提案を募る改革手法である。この「提案募集方式」による提案の対象は、権限移譲と義務付け・枠付けの見直しなどの規制緩和となっている。提案することのできる主体は、地方自治体と地方自治体が構成員となる任意組織などとなっている。つまり、住民の声を地方自治体が集約するということが期待されている。

さらに多様性を重視した改革手法として、「手挙げ方式」を導入することになっている。「提案募集方式」は制度改正を企画するための手法であるのに対して、「手挙げ方式」とは地方分権改革の実施局面における手法である。より具体的に表現すれば、権限移譲に関して、地域社会の「多様性」を重視し、地方自治体の「発意」で選択的に実施するという方式である。

もちろん、国民と地方自治体の役割分担を明確にするという原則からすれば、全国一律に権限移譲を実施することが基本となる。とはいえ、地域社会の多様性に合わせるように公共サービスを提供しようとするならば、必ずしも全国一律の権限移譲に拘る必要もない。というよりも、全国一律の権限移譲に拘ると、かえって権限移譲を抑制してしまうことにもなりかねない。

「手挙げ方式」は全国一律の権限移譲が進み難い場合に、新たな突破口になることは間違いない。しかも、この「手挙げ方式」で実績が積み上がれば、他の地域社会にも波及していくことが期待できる。もちろん、「手挙げ方式」によって権限移譲が、次々に広汎な地域に普及していけば、全国一律の移譲にも結び付いていくことにもなる。

地方主導の地方分権改革を有効に機能させるためには、地方自治体の発意や提案を尊重し、それを真摯に受け止める体制が整備されていなければならない。こうした体制整備には、既に活動している地方分権推進本部と地方分権改革有識者会議を活用すべきだということは、前述したとおりである。

「提案募集方式」では内閣府が地方自治体からの提案を受け付け、その実現のために関係府省との調整をすることになる。内閣府は提案が出揃った段階で整理し、重要提案については有識者会議や専門部会が活用されることになっていることは、既に触れたとおりである。有識者会議では制度改正事項の優先度や制度間・政策分野間の整合性などについて、十分な調査・審議を重ねていくことになっている。有識者会議では常に地方分権改革のあるべき全体像・将来像を省察しながら、調査・審議を進めていくつもりである。

おわりに

地方分権改革が新たな未知の大海に船出をする海図として、私見を交えながらも地方分権有識者会議『個性を活かし自立した地方をつくる～地方分権改革の総括と展望～』（平成26年6月24日）を説き明かしてきた。この海図を描くにあたって、奇しくも20年の歳月が流れた地方分権改革を総括し、地方分権改革の現在の到達点つまり出航する港を明確にしている。もちろん、地方分権改革の最終目標つまり目的地である港を、「個性を活かし自立した地方をつくる」として再確認している。

これまで説き明かしてきた海図の概要は、図のようにまとめることができる。みられるように、この海図では20年に及ぶ地方分権改革の理念と成果を継承し、「発展」させることを意図している。「発展（development）」とは「包む（envelop）」ことの反対概念であり、包みを「開く（develop）」こと、つまり前段階に内在していたものを開くことを意味する。卵が幼虫に、幼虫がさなぎに、さなぎが成虫にと、内在していたものが開かれていくことが「発展」である。外側からの圧力で形を変えることは発展ではない。木が机に発展したとはいわないはずである。

地域社会の発展も、内在している個性を活かすことが重要となる。地方分権改革では前段階に内在している制度改革の成果を開花させ、操作像を形成していくことが求められている。操作像として動かしてみて、その不具合な点を制度改革という画像に、フィードバックしていくことが必要となっているからである。

停泊している港から、目的の港までへの適切な海図を描いてみたところで、帆船であれば、順風の風が吹かなければ意味がない。出帆できないからである。順風とは国民あるいは住民の地方分権改革への情熱である。国民が未来に希望を燃やし、地方分権改革への情熱が燃え盛ることを願うばかりである。

図 個性を活かし自立した地方をつくる ～地方分権改革の総括と展望（概要）～



資料：地方分権改革有識者会議『個性を活かし自立した地方をつくる～地方分権改革の総括と展望』（2014年6月24日）。