

# 地方分権のあゆみと これからの地方自治

同志社大学政策学部教授 真山達志

地方分権一括法の施行に見られるように、1990年代以降、地方分権が推進されてきた。都市自治体にも、地域の実情に合った政策を形成し、実施することがますます期待されている。地方自治法施行から70年という節目に当たり、これまでの地方分権のあゆみとこれからの地方自治について、自治体の政策形成能力という観点から論じる。

## はじめに

1990年代半ばから、地方分権の大きなうねりが沸き起こった。1993年に衆参両院で地方分権推進が決議されたことは象徴的な出来事である。それから既に25年近くが経過した。この間、2000年にはいわゆる地方分権一括法が施行され、国と地方の関係が根本的に変わったとも言われたし、我が国の地方自治は新しい時代に入ったかのような空気が流れた。しかし、一方で、制度面では地方分権が進んだものの、自治体の意識や具体的な意思決定などにおいては、旧態依然ではないかという思いも払拭できない。

そこで、この四半世紀におよぶ地方分権の動きと、今後の展望を検討しておく。

## 1 地方分権の風

戦後の我が国における大きな社会的、政治的課題の1つが地方自治の確立であった。そ

の典型が地方自治法の制定である。同法施行から70年の歳月が流れた。この間、分権を進める動きと集権化に向かう動きが繰り返されてきたが、1990年代半ばからの分権化の流れは、地方自治の歴史で特筆すべき出来事であった。なぜなら、政財界も学界もこぞって地方分権の推進を唱え、日本中に地方分権の風が吹いたからである。

### (1) 地方分権が進められた背景

90年代に地方分権が推進された背景として、一般的に通用している見解は、当時の「地方分権推進委員会」が示した次の5点であろう<sup>1</sup>。すなわち、①中央集権型行政システムの制度疲労、②変動する国際社会への対応、③東京一極集中の是正、④個性豊かな地域社会の形成、そして⑤高齢社会・少子化社会への対応である。これらの意味については、今さら解説する必要はないだろう。そして、筆者もこ

1 地方分権推進委員会『中間報告－分権型社会の創造－』1996年参照。

これらの背景について基本的に異論はない。ただ、地方分権推進の背景の中で忘れることができない次のような要因がある。

我が国では、1980年代以降、行財政改革が進められてきた。いわゆる「ポスト福祉国家の模索」である。改革の重要な要素の1つが国と地方の関係、役割分担の見直しであった。つまり、国の権限や機能を地方に移し、国の内政における役割を軽減するための地方分権が進められたのである。したがって、地方分権の推進が、国の行財政改革の延長上ないし一環として位置づけられるのである。

また、これらの行財政改革に関連して、欧米、とりわけアングロサクソン系の国々で盛んとなったNPM（新しい公共管理）の考え方があつてはやされたことにも注目しておく必要があるだろう。行政に市場原理や民間の経営手法を積極的に導入しようという考え方では、自治体でもコスト削減、民間委託・民営化、あるいは規制緩和を推し進めることにつながった。

筆者は、これら2つの要因が90年代以降の日本の地方分権推進にある特徴を生み出していると考えている。

## （2）主役とその役割

誰が地方分権を推進するのか、誰が地方分権を担うのかということは、理念的には簡単に答えが出せるが、実態はそう簡単ではない。理念上は、住民自治の観点からすれば地方自

治を担うのは住民であり、自治に関わる公共事務を処理するのは自治体である。したがって、地方分権を推進する主体は住民であり、自治体である。しかし、前述のとおり、90年代の地方分権の動きが国の行財政改革の延長上に位置づけられている側面が大きいため、地方分権推進の主役が国であるよう思える。本来の主役が、脇役か傍観者になっているのではないかという危惧を抱かせるのだ。

例えば、2000年に機関委任事務の廃止に伴い導入された法定受託事務は、国の自治体に対する関与の新たな仕組みを制度化したが、従来の機関委任事務の下での関与法制の核心的部分も維持・継承されたという指摘もある<sup>2</sup>。このような国の自治体への関与の余地に対しても、新たな国の自治体支配の芽を残すことになったとさえ言われる<sup>3</sup>。

また、法定受託事務に関する条例制定権限が及ぶようになることにより、自治体の条例制定範囲は大幅に拡大することが期待されるのだが、地方自治法14条1項により法令に違反する条例は認められない。結局のところ、自治立法が拡充するかどうかは、国が自治体の立法機能に対するコントロールをどこまで緩めるかに左右されると言わざるを得ない<sup>4</sup>。

法定受託事務について言えば、機関委任事務制度の下で形成されてきた自治体の国への従属と依存の発想や習慣などを払拭するに至っていないという、実務家の実感に基づく指摘<sup>5</sup>があることが大きな問題と言えよう。

2 金井利之『自治制度』東京大学出版会、2007年

3 佐藤英善「分権改革の意義と今後の理論的課題」佐藤英善編『新地方自治の思想－分権改革の法としくみ－』敬文堂、2002年

4 宮崎正寿「地方分権改革と条例制定権」地域政策研究第4卷第1号、2001年

5 落合洋人「地方自治体を動かす制度と習慣—機関委任事務制度の廃止を事例にして—」同志社政策科学研究所第14卷第1号、2012年。また、各種の調査結果で機関委任事務が廃止されても実態はあまり変わらないという傾向が指摘されている。比較的大規模が大きく、権限も多い中核市レベルにおいても、事情は大きく変わらないようである。例えば、横須賀市を調査した北村喜宣編著『ポスト分権改革の条例法務—自治体現場は変わったかー』（ぎょうせい、2003年）や、大津市を調査した提中富和「自治体職員の地方分権意識を問う—大津市職員アンケートからー」（自治体法務 NAVI Vol.15、2007年）などを参照。主として意識次元での調査であるので、調査主体や調査対象によって評価に違いが出るが、おしなべて自治体における地方分権の内容や意義についての理解が低いことを示していると言えよう。

ここでは、地方分権推進の象徴とも言える機関委任事務の廃止とそれに伴う法定受託事務の誕生を取り上げただけだが、自治体の主体性と自律性が高まったというより、従来とはあまり変わっていないのではないかというネガティブな見解が少なくない。しかも、上述の条例制定権に関しては、ごく最近にも国の自治体へのコントロールの強い意志を示すような事案が生まれている。

近年の訪日外国人観光客の急増に伴い、各地で「民泊」が話題となっている。観光振興の観点からは、積極的に民泊を促進しようという考えがある一方、地域社会の住環境の維持の観点からは、一定の規制を求める声も多く聞かれる。地域の実情により、どの程度まで民泊を認めるかに認識の違いがある。国は、観光立国をめざす中で積極的に民泊を進めようとする。自治体は、観光振興や地域経済の活性化のために民泊も進めようとする一方で、基礎自治体を中心に住民の意向を反映して規制を強化しようとする地域も現れている。

そのような中、国は「住宅宿泊事業法」(平成29年法律第65号)を定め、民泊を進める法的環境を整えた。同法は2018年6月15日に施行されるが、それに先だって各地の自治体で「通年規制」や「自治体全域規制」を念頭に置いた条例制定の動きが出ている。それらの動きに対して、国は「住宅宿泊事業法施行要領(ガイドライン)」の中で、法律の趣旨に反する条例制定に釘を刺している<sup>6</sup>。この国の動きに呼応して、例えば厳しい規制を求めていた長野県軽井沢町や白馬村に対して、長野県が国の指針に基づくと規制は困難であるとの説明をして理解を求めている<sup>7</sup>。

6 厚生労働省医薬・生活衛生局、国土交通省土地・建設産業局、国土交通省住宅局、国土交通省観光庁「住宅宿泊事業法施行要領(ガイドライン)」2017年、28-29頁参照。

7 信濃毎日新聞(信毎Web)2017年12月29日付「民泊 通年規制難しく 県条例骨子案」(最終アクセス2018年1月7日)  
<http://www.shinmai.co.jp/news/nagano/20171229/KT171228ATI090032000.php>

8 官製ワーキングプア研究会編『なくそう!官製ワーキングプア』日本評論社、2010年参照。

民泊のあり方の是非はともかく、国と地方の関係では、未だに国の見解や方針が優先され、国も自治体の条例制定に対するコントロールを弱めるつもりはあまりないことを表す1つの事例ではある。

### (3) 規制緩和と民間化

80年代以降のNPMの考え方も地方分権の動きに大きな影響を及ぼしている。行政にも顧客満足、コスト意識、成果主義という発想が生まれたことは、おおむね良い効果につながっているだろう。しかし、規制緩和を進め、民間委託や民営化を積極的に採用する動きは、地方分権という観点からすると功罪相半ばするのではないか。

前述の民泊の事例にも見られるように、規制緩和が優先されるため、自治体が地域の実情に応じた独自規制を導入することが難しくなることがある。規制緩和の方向であれば、様々な特区制度が利用できるし、国の補助金や交付金も得やすい。しかし、自治体が独自の規制をかけようとすると、ハードルが高いだけでなく、様々な不利益を覚悟する必要がある。

また、行政が行うサービスは質と効率が悪いが、民間が行えばサービスが良くなりコストが削減されるという、ある種の「民間信仰」が生まれている。しかし、民間の力に依存すれば何事もうまく行くという訳でもない。例えば、指定管理者制度も期待されたほどの効果が出ないことが多いだけでなく、指定替えの時期には公募をかけても応募事業者がほとんどないということになって、競争性が機能していないことも少なくない。

地方レベルで最も深刻な影響は、民間委託によって人件費を下げようという自治体の動きが、いわゆる「官製ワーキングプア」を引き起こしてしまうことである<sup>8</sup>。そして、長期的に見ると、地域の賃金水準を低めに抑えてしまうことにつながりかねない。

地域経済の実情、地域の事業者数、住民が求めるサービスの質と量などを多元的に検討して、適切な公共サービス供給の体制や仕組みを決めていく必要があるが、それができるのは自治体である<sup>9</sup>。しかし、今の自治体は国の意向や社会の風潮を気にするあまり、とりあえず民間化を錦の御旗にしているようである。住民にも民間の方がサービスが良くなる、コストが下がるという思い込みがあるため、行政の直営と民間化のいずれが良いかを冷静かつ合理的に検討することすら十分に行われていないことが多い。

また、「民間信仰」が浸透したためか、民間にもいろいろあることについての検討も不十分である。すなわち、営利企業か非営利組織か、あるいは利益や経済効果が地元経済に還元されるような組織かどうかといったことを慎重に検討し、納得した上で結論を出していくかどうか疑わしい場合も少なくない。

このように、地方分権が進んでいるとはいえ、自治体の政策形成や意思決定には、様々な制約がかかっている。その結果、自治体の中で、自律的に政策形成を行い、地域の実情や住民ニーズを反映した独自の政策を展開しようという意識がなかなか定着しない。そのことが、自治体の政策形成能力を向上させることを阻害している現実が、地方分権を実のあるものにする上できわめて深刻な障害となっているのではないだろうか。

## 2 自治体に求められるもの

地方分権が本当に進んだかどうかを判断するには、必要条件と十分条件の双方が満たされているか否かを検討する必要がある。ここでいう必要条件とは、機関委任事務を廃止するとか権限や財源を地方へ移譲するというような制度面での地方分権が進むことである。一方、十分条件とは、地方分権的になった制度を活用して、自治体が主体的、自律的に政策を展開することである。行政関係者は必要条件に関心を持つが、住民の視点では十分条件の方がより重要になる。

今後の自治体がどうあるべきか、あるいは何をするべきかを検討する際には、十分条件に着目する必要があるだろう。なぜならば、十分条件が満たされることによって、地域の実情や住民ニーズを反映した政策が展開される条件が整えられることになり、そのことによって住民は地方分権の恩恵を受けることができる可能性が生まれるからである。

前節で見たように、地方分権の大きなうねりの中で、必要条件に関わる部分はある程度まで改革が進んだ。しかし、自治体の意識や行動様式が従来とあまり変わっていなかったり、自治体の政策面での主体性や自律性の発揮を阻害する要因があったりする。そのような状況の下で、自治体に何が求められているかについて検討しておく。

### (1) 政策形成能力の向上

地方分権の中で最も重要で注目度の高いものが権限移譲である。権限移譲には少なくとも2つの意義と効果がある。1つは国のスリム化と国への権力の集中を軽減することである。前述のように、今次の地方分権の動きが国の行財政改革に端緒があることを考えると、こ

9 直営か民間委託などを検討することについては、拙稿「るべき政策デリバリー・システムを考える」月刊地方自治職員研修2017年5月号を参照されたい。

の意義が強く意識されている。もう1つは、自治体が主体的、自律的に政策を形成し実施することができるようになる条件整備である。自治体の立場からすれば、こちらの意義と効果の方が重要である。

政策の形成と実施という2つの側面があるが、実施についてはあまり問題がないように思う。なぜなら、行うべき業務が確定しているながら実施（執行）不能になったという事例はほとんど聞いたことがないからである。行政は万能ではないから、過誤や怠慢が皆無とは言えないが、むしろレアケースである。

問題は、形成（作成）の方である。多くの自治体では、自ら必要性を認識し、独自の判断で政策を形成するという経験と実績が乏しい。たしかに、多くの行政計画や条例を策定しているので、形成（作成）能力があり、経験もあるように見えなくもない。しかし、例えば自治体の策定している計画の半数近くに根拠法が存在し、その半数以上は法律によって策定が義務づけられていることを示す資料もある<sup>10</sup>。また、定員管理計画のように、法定ではないものの、国の方針に基づいて策定している計画もある。つまり、自治体が必要性を感じて独自に策定したというよりは、法令に基づいて、あるいは国の指示に則って策定したというケースが多いのである。

もちろん、法定計画が一律に無意味だとか、策定すべきではないと言うつもりはない。問題は、これまでの計画策定によって、計画作りのノウハウは身についたかもしれないが、いつ、どのような計画を、なぜ作るのかとい

うことを、主体的に決める力は養われていないということである。地方分権が自治体に求めていることは、地域の実情を踏まえて、必要な計画や条例などをタイムリーに作成する能力ではないだろうか。そして、そのような計画や条例などを生み出すためには、策定過程への住民の関わり方などを含めて、法定計画とは異なる独自の策定手法と過程を開発することも求められている。ビジョン、方針、要綱、規則などを含む広い意味での政策の形成において、自治体が主体性や自律性を持つことが必要であり、そして形のある政策に作り上げていくスキルを身に付けることが求められている。いわゆる政策形成能力が必要となっているのである。

## （2）都市自治体の政策形成

規模の大小を問わず、基礎自治体は住民に最も身近な存在である。そして、公共サービス供給の最前線で仕事をしている。したがって、基礎自治体の政策形成において重要なことは、日常業務で職員が接している地域社会や住民生活の実情・実態、住民の声なき声を政策に反映しているかどうかということである。一般に、現場とか第一線と言われている職員は、ともすると決まったことを機械的に執行すればそれで良しと考えられがちである。しかし、地域社会や住民の生の情報を最も得ているのが現場（第一線）であることを考えると、そこで活動する職員の知識や経験を政策情報として活用することが必要である<sup>11</sup>。

残念ながら、現状では現場からの経験や情

10 前橋市が「県都まえばし創生本部 有識者会議」の第2回会議（2017年2月17日開催）に提出した資料によると、同市の各分野別個別計画の総数は105であるが、その内、根拠法が明確に存在する計画は51、根拠法によって策定が義務づけされている計画は27である。前橋市 HP「県都まえばし創生本部 有識者会議」（最終閲覧2018年1月10日）[http://www.city.maebashi.gunma.jp/sisci/493/499/p017372\\_d/fil/2shiryou2-3.pdf](http://www.city.maebashi.gunma.jp/sisci/493/499/p017372_d/fil/2shiryou2-3.pdf) 参照。

11 自治体が民営化や民間委託を進める場合、このような現場業務や第一線業務を直営から民間に移行させることが多い。本当に地域や住民に根ざした政策を生み出そうというのであれば、これまでの「現場」という政策情報のチャネルを民間化によって失う可能性がある点にも留意する必要がある。この点については、注9で挙げた拙稿を参照のこと。

報を政策情報として活用する仕組みや手法が確立されていないどころか、活用しようという意識も定着していない。しかし、地方分権の狙いは、国による全国一律の政策では対応できない、地域の実情や住民の意向に沿った政策を生み出すことであるから、この現状を変えることは緊急課題である。

ただ、政策情報を政策に体現するためには、企画立案や調整、さらには法務などのスキルも必要となる。これについては、一朝一夕には高まるものではないが、一定規模以上の都市自治体であれば、従来から企画調整部門を独自に有していたし、総務部門の法規担当者の能力も高い。そして、それらの部署は条例や計画策定において活躍してきた。近年の定員削減によってどこの自治体も手一杯の状態であるが、それでも都市自治体はまだ優位な状況にある。したがって、都市自治体は、地域の問題の発見→課題の抽出→住民の意向や

ニーズの把握→最適な手段・手法の立案と選択という一連の政策形成をいかに展開するかという点で、他の自治体のモデルやお手本になるべきではないだろうか。

### おわりに

地方分権が進んだとはいえ、自治体に権限や財源が十分整ったとは言い切れない。さらなる分権が必要であるが、受け皿である自治体に権限を有効に使いこなす意欲と能力がなければ、これ以上の権限移譲はそう簡単には進まないだろう。

住民と地域社会に直結する政策を担っている基礎自治体の政策形成は、とりわけ重要である。中でも行政の組織力の点で優位な条件を持っている都市自治体は、先進的な政策形成の実績を上げて、地方分権のさらなる推進に貢献することが求められているのではないだろうか。