

混迷する地方分権改革——地方分権の目的から考える

佐藤克廣

はじめに

民主党政権が勢い込んで提出した「地域主権改革」関連法案は、一年に及ぶ国会審議の過程で見ても無惨な形で成立した。肝心のキーワードである「地域主権」も「地域主権改革」も法律名はおろか条文上からも削除され、「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」（平成二三年法律第三七号）となった。「地域主権」という用語が、民主党の発明によるものではなかったにしても（今村二〇一二年a・三、人見二〇一二年・二九一三〇）、国会審議で完全に葬り去られたことは重要であろう。

「地域主権」という用語を巡る議論は、これまでも数多くなされてきており、それらに付け加えるべきことを見つけたのは難しい。本稿では、「地方分権」に向けた大きな改革の一つの流れという

程度に捉え、そうした流れが進んでいるのか、停滞しているのか、進んでいるとして、その進行は早いかゆつくりなのか、という筆者が自治体政治家や自治体職員にとときき尋ねられるものの、答えに窮している質問について考察してみたい。

早いか遅いかは、当然ながら相対的な判断にならざるを得ない。どこに基準を設定するかで評価は異なってくる。そもそも地方分権の流れが早いか遅いかを判断する評価基準は、どのように設定されるのだろうか。評価基準を設定しようとする、地方分権の目的がどこにあるのかを把握する必要はある。目指す方向が定まっていなければ、進んでいるのか後退しているのか、はたまた横道にそれているのかも評価できないからである。ところが、この「地方分権の目的」を考察しようとする、袋小路とも言える状態に陥ってしまう。

とはいえ、そもそも地方分権ないし地方分権改革は何を究極的に目指しているのかを検討してみたい。二〇〇九年九月一六日付けの、鳩山内閣「内

閣基本方針」で述べられている「国民一人ひとりが豊かさを実感できる政策を行う本場の意味での『国民主権』の国家」と「明治以来の中央集権体質から脱却し、地域の住民一人ひとりが自ら考え、主体的に行動し、その行動と選択に責任も負う『地域主権』のそれぞれの「主権」の言葉遣いについては、「国民一人ひとりがまじめに読むことを想定していない」（今村二〇一二年b・六一七）とする見解に賛同するものである。そのことを前提としてなおこだわってみたいのは、「国民主権」については、「豊かさを実感できる政策」とする修飾句があり、「地域主権」については、「住民一人ひとりが自ら考え、主体的に行動し、その行動と選択に責任も負う」とする修飾句があることである。もちろん、どちらがどちらで、正しいとか誤っていると議論をしたいわけではない。「主権」を形容する概念と考えていたらしきものに「豊かさ」という政府政策の実態ないし「実質」を盛り込もうとする意図と、「住民の自主・自立」と

いう、いわば政策決定の「形式」を意味しようとする意図とが混在していることに注意したいのである。「主権」概念をそのように矮小化して捉えることについての違和感をとりあえず脇に置いたとして、「地方分権」の目指す目的は何であるのかを考えるヒントを、この「内閣の基本方針」は与えてくれている。

もちろん、この基本方針は、こつた煮の諸政策（今村二〇一・二・a・三）の羅列に過ぎず、答えは示されていない。しかし、回答が示されていないのは、この「内閣の基本方針」だけにとどまるのであろうか。多くの「地方分権」推進論が、実は、それを意識していないとまでは言い切れないにしても、敢えて避けているのではないかと言ったら、言い過ぎであらうか。¹

雑駁な議論になることをあえて厭わず考察してみたい。

1. 地方分権の目的

地方分権の目的は何であらうか。あるいは、地方分権によりどのような社会状況の達成を目指しているのだろうか。筆者は、あるところで、日本の地方分権改革は、それ自体が目的なのか、地域経済の発展を実現するための手段なのか、と尋ねられたことがある。²前者を仮に「本質的的地方分権」、後者を仮に「手段的的地方分権」と呼んでみよう。しかし、闇雲に理由もなく地方分権や地方自治を

目的にすることは考えにくい。

ここでは、地域住民の自己決定・自立を目的とする地方分権、人々に身近な政治・行政への習熟すなわち、民主主義の発展を目指す民主主義の学校の目的を持った地方分権を（本質的的地方分権）と呼ぶことにしよう。これは、地域自治の充実を目的とした地方分権とみることができ、（地域自治型地方分権）と名付けた方が良いかもしれないが、もう一つの（手段的的地方分権）との違いをあえて鮮明にするため、（本質的分権）としておく。（本質的的地方分権）の考え方は異なり、地方分権は、地域経済の振興・発展のために中央政府の足かせを外すために必要な手段であると見ることがもできる。中央政府が地域に対して必要以上のおせっかいはしているので地域は発展していないとみるならば、そうした関与をなくせば地域は自由により地域経済を振興・発展させることができるので、地方分権が必要だとする見方である。したがって、（手段的的地方分権）は、（地域発展型地方分権）とも言える。

（本質的的地方分権）と（手段的的地方分権）は、同時に達成されるならばこれほど良いことはない。また、同時に達成されるものだと考えられるなら、敢えて分ける必要のない議論となる。しかし、「武士は食わねど高楊枝」ということわざを引き合いに出すまでもなく、「食う」こと（地域経済の振興・発展）と、武士としての「矜持」（見栄）を持つこと（地域住民の自己決定・自立）と

は一致するとは限らない。

（本質的的地方分権）を、民主主義の学校としての地方分権を強調する立場だとすると、実現したいのは、人々が、自ら主体的に公共課題について考察し、取り組み、解決策を生み出す方法を身につけることを目指すことであらう。しかし、このことは同時に、一般的基準からみた経済発展・地域振興につながる場合もあり得る。

地方分権の目的を地域の経済的振興・発展だと割り切ってしまうならば、ことは比較的容易である。評価基準は、地域の人口増減、雇用指標、地域の対外収支、生産高、売上高、消費水準など、デモグラフィックな（人口統計上の）指標や経済活動指標となる。これらの基準が望ましい方向に移動していくことが地方分権の目的となる。そして、これらの基準が望ましい方向に移動する限りにおいて地方分権は必要であるとされるので、そうならない地方分権（地域への権限や財源の移譲）は望ましくないことになる。つまり、（手段的的地方分権）では、分権の歯止めとなる基準が定まってくるので、ひたすら地方分権を求めるといったことにはならない。むしろ、必要以上の権限や財源の移譲は地方分権ではないとして、地域からも拒否されることになる。

2. （本質的的地方分権）

（本質的的地方分権）は、民主主義の学校として

の地域自治を目指すものであるとしても、どのような民主主義を目指すのかは自明ではない。議会型の間接民主主義を中心に想定するならば、権限が移譲される地域の面積規模や人口規模は比較的大きくても構わないことになる。一方、住民の討議を優先するならば、地域規模は大きくない方がよい。この選択肢は、いわば民主主義の方法論に基づくものとなる。

地域規模が大きければ、一般には財政力も強くなり、個別の住民負担も規模の経済の恩恵を得られると考えられるから、多くの政策分野を当該地域で担当することができるようになる。地域規模が小さければ、住民負担の観点からは、扱う政策範囲も一般的には小さくならざるを得ない。逆に言えば、地域の政策規模をどのレベルに設定して地方分権を目指すのかによって、地域規模も違わざるを得ないことになる。この選択肢の方向は、政策規模論に基づくものとなる。

これらのことから、〈本質的的地方分権〉を目指すとしても、地域自治を実現するための方法論を優先して考察するのか、地域が行う政策範囲を設定することを優先して考察するのかという選択肢が生まれてくるのがわかる。前者の観点からは、仮に地域自治を住民主体の討議に求めようとするならば、自治体の地域規模はある程度小さなものに限定されざるを得ない。後者の観点からは、地域政策を限られた分野ではなく、一体のまとまりのある、たとえば都市政策を連関性をもって行おう

とすると、自治体の地域規模はある程度大きなものにせざるを得ないことになる。一般にイメージされていると思われる地方分権・地域自治、すなわち、地域内で一定の連関性を持った政策を、住民の討議によって決定し、実施しようとするならば、そこに地域規模という変数を入れて考える、存外さまざまな工夫が必要になることがわかる。

ところで、「住むことに誇りを持つてまちづく」といったスローガンも、一目では〈本質的的地方分権〉の主張のようにも見える。しかし、そもそも「誇り」の内容はそれほど自明であるわけではない。人によっては経済的に発展していることが「誇り」である場合もあるし、人口が多いことが「誇り」であることもあるだろうし、芸術文化が栄えていることが「誇り」であることもあるだろうし、地域の名称が「市」となっていることを「誇り」と思う人もいるかもしれない。また、住民が他からの拘束を受けずに自由に政策を考え持ち寄り討論し決定する自由があることを「誇り」と捉え、その結果が必ずしも経済発展などにつながらなくても良いことを「誇り」とするとする人もいるかもしれない。したがって、こうしたスローガンは、地方分権推進論の内部に包含されているかもしれない〈対立〉をとりあえず統合しておく役割はあるものの、その〈対立〉が顕在化した場合には、このスローガンの正統後継者争いが開始されることになる。このように考えると、いずれの場合でも〈本質的的地方分権〉においては、どこまでの分権、すな

わち、中央政府からの財源・権限移譲が必要かについて、実のところ歯止めとなるものを設定することが難しい。いわば底なしの分権となり得る可能性を秘めている。

このことに関連して、西尾勝は、地方分権について、「自由度拡大路線」と「所掌事務拡張路線」とが拮抗し混線していると論じていた（西尾二〇〇八・三一五）。この議論に従うならば、目的が地方自治の拡充という〈本質的的地方分権〉においても大きな路線対立が起り得ることになる。「所掌事務拡張路線」は、〈手段的的地方分権〉のようにも見えるが、地域政府の所掌事務を拡張し、総合行政の名のもとに政策的一体性・関連性を求めること自体が必ずしも地域経済の振興・発展につながるわけではない。したがって、両路線とも〈本質的的地方分権〉ととらえるのがよいと思われる。

3. 〈手段的的地方分権〉

〈手段的的地方分権〉は、地域経済の振興・発展のために中央政府の足かせを外すために必要な手段として地方分権を捉え、それを推進しようとすることを目的とする地方分権であるとした。多くの地方分権推進論者からすると、「それを地方自治と言えるのか」とする疑問が出てきそうである。とはいえ、分権改革論議の中で筆者が時々問われることがある質問は、「分権によって地域経済は活性化するか」とするものである。こうした問

いに対しては、「問い自体が意味がない」と切つて捨てることも可能である。しかし、現実問題として、ある地域に住んでおり、そこに住みつづけたいと考える人々、住みつづけたくはないが他にいくところがないと考えている人々にとって重要なのは、今後ともこの地域で自分たちは生きていくのだろうかという問いに答えを出すことである。したがって、この問いに答えることも地方分権の文脈ではそれなりの重要性を持つと言える。

地方分権を手段と考えるとしても、それが単に地域経済の振興・発展が目的のものとすることは当然に反論があろう。手段ではあるが、それだけにとどまらないと言える。とはいえ、地方分権を推進すると言った場合に、地域経済の振興・発展に代表されるような地域興し、地域での生活基盤の充実が図られないのであれば、何のための地方分権なのか、という問いかけも単に素朴なものであるとして切り捨てることのできない重みがあると言える。

〈手段的地方分権〉は、地域経済の振興・発展を目指すものと割り切るならば、地域経済の振興・発展につながる分権（権限や財源の移譲）は、望ましくないものであるとすることが可能となる。また、地域が政策範囲を拡大（地域の役所の所掌事務の拡張）することが、一般的には、サービス提供や地域経済の振興の効率性からは望ましいものと言えるので、このタイプの地方分権は、市町村合併や道州制導入に親和的なものとなるだ

らう。〈本質的地方分権〉では、地域規模は選択の対象であったが、〈手段的地方分権〉においては、小規模地域への分権は限られた政策に限定されるであろう。

4. 分権改革の方向性

多くの場合、〈本質的地方分権〉か〈手段的地方分権〉か、どちらかを一〇〇％目指すのだとする主張は考えにくい。また、両方の視点からの地方分権が同時に成立するならば、それに勝ることはないだろう。したがって、〈本質的地方分権〉を追求していったら、地域の経済発展など〈手段的地方分権〉も実現していたという状態、あるいは、〈手段的地方分権〉を追求する過程で〈本質的地方分権〉を実現せざるを得なくなっていたとされるのが理想であろう。しかし、ことはそう簡単ではないように思える。

以上で見たように、地方分権改革をなぜ行うのかという目的から考えてみるだけでも、合意された地方分権改革を行うのは非常に困難であることがわかる。「地方分権」という同じ言葉を使っている、その内容ばかりか、意図していることが異なる場合がある。あるいは、「地方分権」で何を目標しているのかが異なるので、改革しようとする内容が一致しないことがあると言った方がよいかもめない。

「地方分権」は、前世紀、特に九〇年代の輝き

をもはや失ってしまった、漂流する言葉になってしまっているとも言える。おそらくは、そうした観点から「地方分権」に代わる言葉として「地域主権」が考案されたのかもしれない。しかし、「主権」という怪しげな言葉を入れてしまったが故に、胡散臭さを帯びることになり、忌避されるべき言葉というレッテルを貼られることにもなっている。

現行で国の権限となつていている事項のいくつかを地域に引き渡す必要性があることは、その目的や理由はともかく、地方分権を唱える人々の一致するところであろう。だとすれば、改革自体は進むに違いない。ただし、その改革は、二〇〇〇年分権改革のような大規模で急激なものではなく、緩慢なものにならざるを得ない。むしろ、緩やかなものにして、何のための地方分権なのかをじっくりと見直しながら進んだり引いたりするのが良さそうに思える。

これは、一見分権改革を停滞しないし、後退させる論議であるように思えるかもしれない。しかし、次のようなことを考慮に入れるなら、落ち着いたかな「改革」は、かえって禍根を残すのではないかと思えるのである。

なぜなら現実には、もしかすると〈おこぼれ地方分権〉あるいは〈押しつけ地方分権〉かもしれないからである。中央政府の無駄を削除するというかけ声による行政のスリム化を行うために、余計な仕事、面倒な政策を地方に押しつけることが暗黙の地方分権の意図となつているかもしれない。

以下は、自民党道州制推進本部が、二〇一二年九月六日に発表した『道州制基本法案（骨子案）』の「基本理念」に関わる部分の一部である。

③ 国の事務を国家の存立の根幹に関わるもの、国家的危機管理その他国民の生命、身体及び財産の保護に国の関与が必要なもの、国民経済の基盤整備に関するもの並びに真に全国的な視点に立つて行わなければならないものに極力限定し、国家機能の集約、強化を図ること。

④ ③に規定する事務以外の国の事務については、国から道州へ広く権限を移譲し、道州は、従来の国家機能の一部を担い、国際競争力を持つ地域経営の主体として構築すること。

構想されている道州制は、「国際競争力を持つ地域経営の主体」とされており、〈手段的「地方分権」を指しているかのようにも見える。また、第二八次地方制度調査会の『道州制のあり方に関する答申』（二〇〇六年二月）にほぼ沿ったものであるようにも見る事ができる。もちろん、「従来の国家機能の一部」が何を指すかは自明ではないが、その機能を渡される道州側からの要請というよりは、まさに国からの〈おこぼれ分権〉あるいは〈押しつけ分権〉となる可能性を秘めている。同様のことは、都道府県から市町村への権限移譲についても、「実際のところは、都道府県がその仕事をやりたくないから市町村へ移譲する」（島田・神原二〇〇九・九）とする観察にも見られる。しかしながら、国の権限を身軽にするという意味では一見〈おこぼれ地方分権〉あるいは〈押し

つけ地方分権〉の議論のように見えながら、日本の国会と官僚制との関係に切り込もうとする議論もある。神原勝は、以下のように述べる（島田・神原二〇〇九・一六）。

「国の権限を分権化することによって国は身軽にし、透明度の高いものになれば、国会は政策決定に実質的に大きな影響力を行使できる。いまのような複雑な構造にしているのは官僚の独壇場です。地方分権は、地方自治のためだけでなく、私たちのもう一つの政府である国政府自体を改革していく上でも避けられない大きな課題です。」

ここに見られるのは、筆者が地域経済振興に矮小化した「手段的「地方分権」ではなく、より大きな構想を持った手段としての「地方分権論」と言える。この主張には、筆者自身も異論を挟む余地はない。とはいえ、こうした議論は、改めて「地方分権」の射程の広さを思い知らされるものとも言える。

中央政府官僚制の手玉に取られない地方分権改革を進めるには、結局のところ、自らの地域の課題について、誰がどのように決めて、誰に税金を支払って、誰に課題解決に向けた事務を行わせるのかを、立ち止まって考察することが必要なのである。仮に地方分権改革が進んでいないと評価されたとしても、「自治」とは何かを、地域の当事者たちが自治的に議論し、分権改革の方向を決めるのは国でもなく、都道府県でもなく、場合によっ

ては市町村の役所でもなく、自分たちであるとしつかりと自覚してからでも遅くはないと思われる。「市民から出発する」（福岡二〇一〇・二五）ことである。とはいえ、実際にはどのように「市民から出発する」のかが問われるに違いない。

おわりに

本稿は、前政権下で分権改革の効果が見えず「相変わらずの国の集権手法、拙劣な自治体運営、そうした中で分権改革の議論が継続」している（島田・神原二〇〇九・三）とされた分権改革が、その後の民主党政権による「地域主権改革」で改善されたのか否かを検証しようとして書き始めたものであるが、当初の目的と大きく異なったものとなってしまった。突然の野田佳彦総理大臣の衆議院解散発言（二〇一二年一月一日の国会の党首討論で発言、一六日に解散）で、おそらくは今後は、少なくとも民主党の二〇〇九年総選挙でのマニフェストに書かれたような「地域主権改革」なるものは葬り去られることが明らかとなったことにその理由の一端がある。

国の政権がどのような編成になろうとも、当分の間、地方分権改革は混乱しつつ、しかし、分権改革の名の下でさまざまな改革がなされるだろうと予測する。であるならば、分権改革を論ずる際の視点をどこに定めるのかを考察してみようと考えた。もちろん、すでに優れた論者たちの優れた

分析が数多く存在する。筆者自身の勉強不足は否めないが、「何のために地方分権を目指すのか」という素朴な疑問に、これだという回答を示せないままにきていたところに、「地方分権は目的なのか手段なのか」という質問を投げかけられ答えに窮したことを手がかりにしてみようと考えた。

筆者自身の回答は、さしあたりは地方分権自体を目的と考えたいというところに行き着くもの、考えれば考えるほど、ことはそう簡単ではないことに気づかされる連続である。地域住民の生活を支える政府活動の範囲は何か、行政サービスの効率性や有効性をどのように捉えるか、住民間の討議・討論を自治の基本に据えるとしてもどのような方法を探るべきなのか、地域で活動する各種の団体と住民や役所との関係をどうすべきか、他の地域との連携・協力をどのようにすべきか、など一筋縄では解決しそうでない課題に行き当たる。「よしあたり」の連続で終わってしまいそうである。考え途上のことを単純に文章にするのは、稚拙の誹りを免れないとはいえず、「さしあたり」の時間的制約もあり、このようなものとなってしまった。ここまで読んでいただいた方のご寛恕をお願いする次第である。

【註】

(1) 分権や集権が何を指すのかについてもヴァリエーションがある(市川二〇一二:一四一―一七)。本論では、その問題には、深く立ち入らない。むしろ、地方分権が目指している目的が違っていれば、分権

化が何を指すのかが違ってくると思定しておきたい。

(2) この分類は、筆者が二〇一二年八月三〇日に参加し報告した韓国地方自治学会二〇一二年国際夏期会議での台湾国立成功大学孔憲法博士の質問に示唆を得ている。筆者が稚拙な報告を行った韓国・中国・日本の地方分権比較分科会において「それぞれの国において地方分権は目的なのか手段なのか」と孔博士から質問を受けた。参加していた韓国の気鋭の若手研究者たちは「韓国の場合、それは地域経済の発展のために地方分権が必要だと考えられている」と答えつつも、一部には「持論としては韓国における民主主義の実現のために地方分権が必要だと考えている」とする研究者もいた。中国からの報告者は台風による悪天候のため欠席したため、中国ではどうかという議論を聞くことはできなかった。筆者は、答えに窮しているうちに、日本はどうなのかとさらに追い打ちをかけられてしまった。しどころもどろろな回答にならざるを得なかったが、発せられてみると当たり前すぎて何の変哲もないように見えるこの質問への回答が、筆者のみならず、多くの地方分権推進論者の間でまともに議論されることなく、いわば先送りにされてきているのではないかと、そして、そのことが地方分権に関する議論や政策策定においてさまざまな混迷を生み出している一つの原因なのではないかと考えた。本稿は、ささやかながら、この問いに答える道筋を示すことを目指している。ただし、示されるのは考えるための地図に過ぎず、どの道に進むべきかまでを確認を持って勧めるものとはなっていない。

【参考文献】

・ 市川喜崇(二〇一三)『日本の中央―地方関係 現代理型集権体制の起源と福祉国家』法律文化社
・ 今村都南雄(二〇一三a)「地方分権改革の動向

と課題―『地域主権』改革をふり返って」(『北海道自治研究』第五二三号所収、北海道地方自治研究所)
・ 今村都南雄(二〇一三b)「あらためて問われる『地域主権』改革」(日本地方自治学会編『地方自治叢書24『地域主権改革』と地方自治』所収、敬文堂)
・ 稲葉年計(二〇一三)「市民社会の軌跡―日本の統治の『包摂』の構造」(宮台真司監修・現代位相研究会編『統治・自律・民主主義―パターナリズムの政治社会学』所収、NTT出版)
・ 大河原麻衣「観光開発政策にみる中央と地方―パターナリズムの質的転換」(宮台真司監修・現代位相研究会編『統治・自律・民主主義―パターナリズムの政治社会学』所収、NTT出版)
・ 金井利之(二〇一〇)『実践自治体行政学』第一法規

・ 島田恵司・神原勝(二〇〇九)「対談・分権改革の今日的状況を読む」(『北海道自治研究』第四八〇号所収、北海道地方自治研究所)
・ 自民党道州制推進本部(二〇一三)『道州制基本法案(骨子案)』
http://www.jimin.jp/policy/policy_topics/pdf/pd1077_1.pdf

・ 西尾勝(二〇〇八)「四分五裂する地方分権改革の渦中であって考える」(日本行政学会編『年報行政研究43 分権改革の新展開』所収、ぎょうせい)
・ 人見剛(二〇一三)『地域主権改革』と住民自治(日本地方自治学会編『地方自治叢書24『地域主権改革』と地方自治』所収、敬文堂)
・ 福嶋浩彦(二〇一〇)「自治体にできること、できないこと―市民の公共時代の自治体」(自治体学会編『年報自治体学第二三三号 自治体にできること、できないこと』所収、第一法規)

△さとう かつひろ・北海学園大学法学部教授▽