

地方は何を奪われてきたのか—「地方自治」の観点からの一考察—

山本 公德

(岐阜大学)

1999年における、いわゆる地方分権一括法の成立以来、確かに日本の地方自治体は「活性化」している。しかしながら、では地方自治体の自由度が高まっているかという点、素直に肯首することは難しい。本報告では、そうした現在の地方自治の姿をどうとらえるべきかという問いを念頭に置きつつ、日本の地方自治体は国家としての意思決定にどんな役割を果たしてきたのかという観点から、「地方は何を奪われてきたのか」という問題に接近してみたい。

この問題に取り組むにあたり、本報告では、戦後日本の中央地方関係を、地方分権一括法の制定に向けた動きが本格化してくる1990年代初頭の前後で区分し、前期を開発主義時代、後期を新自由主義時代ととらえて議論を進める。以下、それぞれの時期について概要を述べたい。

前期＝開発主義時代

まず、現代国家の典型と目される福祉国家について、その中央地方関係の特質を確認しておく。一般に、福祉国家の形成期において、中央地方関係はまずは集権的に再編される。地域間の不均等発展を是正する地方財政調整制度の構築、ナショナル・ミニマム保障のための自治体行政の再編といったことを、地方名望家などによる地方的抵抗を排して実行しなければならないからである。

福祉国家における地方分権とは、そうした集権化を前提に、その中央地方関係に地方の声を徐々に反映させるという格好で進められることになる（中央地方関係の民主化）。具体的には三つの契機が重要と思われる。

第一は、社会保障制度の発展である。社会保障が所得保障から現物給付へと拡充されていく中で、サービス実施を主に担当する自治体側の発言力が高まり、次第に政策立案において中央地方の相互依存が深まっていくのである。

第二は、権力分立の再編である。「総力戦体制論」が言うように、現代国家に向けた社会関係の再編は戦時体制下で急激に進むが、そこには「多数派の専制」ともいえるべき権力の暴走が伴っていた。とりわけ日本を含む後発近代国家では、権力分立や市民的自由といった立憲主義的要素の破壊が顕著であった。それに対する反省から、戦後には各国が立憲主義の再建に取り組むことになるのだが、本報告が目指したいのは、この取り組みの中で、地方自治が権力分立の一機構と位置づけられていった点である。具体的には、団体委任事務制度の強化や、二院制議会における第二院を自治体代表で構成するなどの措置がとられた。福祉国家の進展とともに、立法と行政の融合化が進む中、違憲立法審査制の導入を中心とする司法権の強化と並んで、新しいタイプの権力分立として中央地方関係が目立つに至ったのである。

第三は、政党政治の確立である。普通選挙制度を採用する現代国家は、さまざまな利害を意思決定プロセスに表出させることになるため、統一的な国家意思決定に元来困

《シンポジウム》

「地方は何を奪われてきたのか—地方からの新しい政治のために—」

難を抱えている。制限選挙下では、基本的に上層の利害のみが表出されるため集約も相対的に容易であったが、普通選挙下では非和協的關係にあるものも含まれるからである。この点を考えれば、権力分立を質的に拡張し再強化することはその困難を助長することをも意味したが、第二次大戦後の時代には、政党政治がそれをカバーした。とりわけ、保革二大政党制が重要であった。そこでは多様な利害が二大陣営に集約され、「階級妥協」に向けた交渉が単純化されると同時に、中央政党の地方政治への進出を通じて、中央地方との対立の調整も可能になったのである。こうして、政党という統一的国家意思形成の新たな担い手を得て、権力分立としての中央地方関係の安定的な作動が可能となったのであった。

さてそれでは、そうした福祉国家の状況と比べて、現代国家のもう一つの類型である開発主義国家の道を歩んだ日本の中央地方関係はどうだったであろうか。

戦後日本の中央地方関係を考える場合、決定的に重要なのは機関委任事務制度の存在である。この制度自体は戦前から存在したが、敗戦後の占領改革の中で改めて地方制度全体をカバーする形で採用された。こうした歴史的経緯から、同制度は戦前を引きずる遅れたものとみなされがちであるが、本報告ではその現代的性格を強調したい。というのも機関委任事務は、占領期の地方制度改革の中で、政党政治の力量に不安と不信を抱いた日本の官僚機構が、福祉改革等の現代化を、政治を媒介せずに迅速に進めるために、最終的にはGHQの承認を得つつ制度化したものだからである。

機関委任事務制度が採用されたことにより、戦後日本の地方自治体は中央官僚機構の下部機関としての様相を強め、権力分立の役割を果たしえなくなった。むしろ、政党に変わって官僚機構が国家的統一の担い手となるための制度的担保となったと思われる。そこではいわゆるタテ割行政が、政党政治における政党間競争を代替した。逆に政党政治は、官僚主導による効率性を重んじた開発政策に再考を迫り、利益政治システムを通じて大衆的性格をもたせるなど、権力分立的な役割を果たしていくこととなった。

こうした体制の下、戦後日本の地方自治は形骸化し、団体自治、住民自治ともに十全な展開を見ることはなかった。地方は「自治」の契機を収奪されたのである。

後期＝新自由主義時代

だが、上記のような意味で日本の中央地方関係にとって決定的に重要な役割を果たした機関委任事務は、1999年の地方分権一括法によって廃止された。それでは、その廃止後、状況はどう変わったのだろうか。

まず注目すべきは、1990年代以降に本格化する日本の地方分権改革は新自由主義改革の一環として行われたという点である。そこでの分権は、福祉国家型の分権とは異なって、中央と地方の切り離し、ないし地方の中央からの自立を、あるいは中央から地方への移転財源の削減を目的としていた。それは、いわゆる「三位一体改革」が、国庫補助負担金の廃止・縮減と地方税への税源移譲、地方交付税交付金の大幅削減に結実したことを見ても明らかである。

《シンポジウム》

「地方は何を奪われてきたのか—地方からの新しい政治のために—」

この地方財政調整制度の縮小再編に他ならない「三位一体改革」が、地域間格差を助長する懸念については、当時から多くの人々が言及していた。だが、そこに「地方分権」の要素が存在し、地方自治体が奪われて久しかった「主体性」を発揮する余地があったことも確かであり、懸念と同時に多くの期待も当事者によって表明されていた。そしてその期待のゆえに、新自由主義的な地方分権改革が、むしろ抑えつけられていた「主体性」を解放する改革として受け入れられていったのである。

しかしそこで解放される「主体性」が、本来の意味でのそれであるとは、私には思われない。例えば、現政権がローカル・アベノミクスとして展開する「地方創生」についてみておこう。確かにこれは、中央省庁からの指示ではなく、自治体が作成する「まち・ひと・しごと創生総合戦略」を起点とする点で、自治体の「主体性」を組み込んだ制度であるということができる。だが、自治体が主体的に作成した事業が実行に移されるかどうかは、「地方創生推進交付金」や「地方創生加速化交付金」といった、いわゆる新型交付金の支給を受けられるかどうかにかかっている。そしてその審査を行うのは中央であり、その基準としては、民間資金を誘発するなどして将来的に事業として自立できるかどうか重視されているのである。すなわち自治体が発揮するであろう「主体性」は、そのような収益性重視の観点によって強力に枠づけられている。ここには、機関委任事務のような法制度的な行政統制は見られないけれども、財政誘導的な格好で、依然として行政統制が存続しているとみなさざるをえないのである。ここで地方は、新たに「主体性」を剥奪されつつあるといえるだろう。