

地方制度と地方分権 解題

伊藤 正次（東京都立大学教授）

【総説】

本資料集には、シャープ勧告を受けて設置された地方行政調査委員会（いわゆる神戸委員会）、第1次から第24次までの地方制度調査会、地方分権推進法に基づいて設置された地方分権推進委員会を中心に、占領期から1990年代に至る日本の地方制度・地方分権に関する調査審議機関の諸資料を収録している。あわせて、地方自治に関する統計、条例、規則および法令解釈等に関する資料である『地方自治月報』（第1号～第56号）、地方自治法の改正経過を記録した『改正地方制度資料』（第1部～第25部）を収録している。ここでは、戦後日本の地方制度・地方分権の大まかな流れを整理し、本資料集に収められた各資料の位置付けを明らかにしておきたい。

第二次世界大戦に敗戦した日本では、戦前・戦中の中央集権的な地方制度の民主化と分権化が課題となった。1940年代後半には、占領国軍総司令部（GHQ）の指示に基づき、首長直接公選制の導入や地方選挙への女性参政権の付与、日本国憲法および地方自治法の制定、さらには内務省の解体等が矢継ぎ早に行われた。また、いわゆるシャープ勧告によって地方財政の充実強化が求められ、地方財政平衡交付金制度が導入された。

本資料集の第一部に關係資料が収録されている地方行政調査委員会（神戸委員会）は、このシャープ勧告を受けて1949年12月に設置され、国庫補助金制度の見直しや国・都道府県・市町村間の行政事務の再配分について調査審議を行った合議制機関である。行政事務再配分に関する神戸委員会の勧告は、全体として具体的な制度改革には結びつかず、戦前から続いてきた機関委任事務制度、すなわち、国が自治体の長を下部機関と見なして事務を執行させる仕組みは存続した。さらに、戦後、知事公選制の導入によって自治体化した都道府県に対しても機関委任事務制度が拡大適用され、国地方関係における中央集権的な要素は残存していくことになった。ただし、市町村への事務配分の前提として神戸委員会が提案した市町村合併は、1950年代にいわゆる「昭和の大合併」として推進された。

他方、1952年4月の占領終結を睨んで、1940年代末以降、占領期に行われた各種制度改革の見直しが進められた。1950年代には、市町村警察の廃止や教育委員公選制の廃止、特別区の区長公選制の廃止等が行われ、占領期地方制度改革の「行き過ぎ是正」が目指された。また、シャープ勧告で廃止された義務教育費国庫負担制度の復活、地方財政平衡交付金制度の廃止と地方交付税制度の導入等が行われた。

こうした中で、戦後の地方行財政制度に関する調査審議を行う場として設置されたのが、地方制度調査会である。1952年12月に内閣総理大臣の諮問機関として総理府に設置された第1次地方制度調査会以降、同調査会は継続的に設置された。本資料集第一部に

は、第 24 次地方制度調査会（1994 年設置）までの関係資料を収録し、占領終結後、1990 年代に至る長いスパンで地方制度改革構想を跡づけるための素材を提供する。

ところで、1950 年代後半までは、第 4 次地方制度調査会が「地方」案（都道府県を廃止し、官選の長を戴く広域団体としての「地方」を設置する案）を提言するなど、地方制度の再改革を求める動きが散発的に観察された。だが、「昭和の大合併」が一段落し、高度成長期を迎えた 1960 年代以降、大規模な地方制度改革は行われず、我が国の地方制度は運用局面に入る。

しかし、制度運用の時代にあっても、各次の地方制度調査会の答申等に基づいて、特別地方公共団体としての地方開発事業団の創設（1963 年）、都道府県を越えるブロック単位の地方行政連絡会議の設置（1965 年）、広域市町村圏施策の開始（1969 年）、特別区の区長公選制の復活（1974 年）、広域連合、中核市制度の創設（1994 年）等の改革が行われた。これらの改革の過程は、第一部の地方制度調査会関係資料と、第三部に収録されている『改正地方制度資料』を検討することで追跡できる。また、地方自治法の運用に関する各自治体の取り組みに関しては、第三部所収の『地方自治月報』で追うことができる。

さて、1970 年代末以降は、財政赤字の拡大と人口構成の高齢化を背景に、国・地方を通じて行政改革が進められることになり、地方制度も転換期を迎える。地方行財政の簡素化・効率化が求められる一方、各種課題に自治体が創意工夫を凝らして取り組むことを可能にするため、地方分権の推進が日本の政治・行政上の課題として共有されていくことになったのである。この地方分権推進の流れは、1990 年代前半の政界再編とも連動し、1993 年 6 月の国会衆参両院における「地方分権の推進に関する決議」を経て、1995 年 5 月の地方分権推進法の制定へと結実する。

そして、同法に基づいて設置された地方分権推進委員会の精力的な調査審議活動を踏まえ、機関委任事務制度の廃止、国による関与のルール化、必置規制の見直し、国地方係争処理制度の創設等を内容とする地方分権改革が実現した。このいわゆる第 1 次地方分権改革は、かつて神戸委員会が追求した、国と地方の役割分担の明確化を実現したという一面をもっていた。第 1 次地方分権改革によって、地方制度の「長い戦後」は終わり、我が国の地方制度は新たな段階に踏み出したのである。この第 1 次地方分権改革の過程は、第二部に収められた地方分権推進委員会の関係資料によってたどることができる。

【第一部】

第一部は、地方行政調査委員会議と、第1次から第24次までの地方制度調査会の関係資料を収録している。

地方行政調査委員会議は、1949年9月に公表されたシャウプ勧告を踏まえ、同年12月に臨時の機関として当時の総理府に設置された合議体である。経済学者で当時京都市長を務めていた神戸正雄が議長に就任したため、神戸委員会とも呼ばれている。神戸委員会は、シャウプ勧告が掲げた3つの原則、すなわち、行政責任明確化の原則、能率の原則、地方公共団体優先及び市町村優先の原則を指針として、国庫補助金制度の見直しや国・都道府県・市町村の行政事務再配分に関する調査審議を行い、1950年10月14日に「国庫補助金制度等の改正に関する勧告」、同年12月22日に「行政事務再配分に関する勧告」（いわゆる第1次勧告）、1951年9月22日に「行政事務再配分に関する第2次勧告」を内閣と国会に提出した。

これらの勧告とその作成過程については、本資料集所収の『地方行政調査委員会議資料』に詳しい。同資料の附録には、神戸委員会の専門委員が執筆した論稿も収録されている。また、神戸委員会が行った自治体の実態調査に関する報告書（「行政事務実態調査報告書」）は、勧告作成過程を明らかにすることのみならず、当時の自治体が置かれていた状況を知る上でも参考になるだろう。

ところで、神戸委員会の勧告で提案された内容のうち、行政責任明確化の原則に基づく国・都道府県・市町村の行政事務の再配分は、全体として具体化されることがなかったと評価されている。ただし、大都市（特別市）と所在府県、東京都と特別区については、第2次勧告の内容に従って事務配分が行われた。大都市や都、特別区等に関する実態調査報告書や、北海道に関する制度の沿革等の報告書は、事務配分の特例の形成過程を分析する上でも貴重な資料である。

また、第1次勧告では、行政事務再配分の受け皿となる市町村、とくに町村については「おおむね人口七、八千程度」という適正規模を提示していた。こうした適正規模論は、1953年の町村合併促進法と1956年の新市町村建設促進法に基づく市町村合併、いわゆる「昭和の大合併」を促した。本資料集にも収録されている『町村合併の理論と実際（第2版）』（1956年刊）は、町村合併の理論的根拠を明確にし、合併に関する実務の手引書となることを目的として、神戸委員会の事務局が編集した書物である。

さて、1952年4月に占領が終結し、占領期の地方制度改革の見直しに向けた機運が高まる中で、「日本国憲法の基本理念を十分に具現するように現行地方制度に全般的な検討を加えることを目的」として（地方制度調査会設置法第1条）、1952年12月に内閣総理大臣の諮問機関として設置されたのが、地方制度調査会（以下「地制調」という。）である。地制調は、2020年11月現在、第32次まで設置されているが、本資料集には、第1次から第24次までの地制調の関係資料を収録している。

本資料集に収録した第24次までの地制調では、次年度の予算編成等に関連して地方財政

上の当面の措置に関する答申を提出することが通例となっていた。同時に、地制調の答申には、具体的な制度改革にはつながらなかったものの、話題を呼んだものも多い。たとえば、第4次地制調の「地方制度の改革に関する答申」（1957年10月18日）は、都道府県を廃止して官選の長を戴く広域の「地方」を設置する提案を行ったが、委員の中から「地方」案への異論が相次ぎ、異例の多数決で答申案を決する事態になった。また、第9次地制調の「行政事務再配分に関する答申」（1963年12月27日）は、神戸委員会が試みた行政事務再配分を改めて提唱した。

他方、地制調の答申が具体的な制度改革につながったり、すでに関係者間で合意が得られている制度改革を後押ししたりしたことがある。地方開発事業団や地方行政連絡会議の創設につながった第8次地制調の「地方開発都市に関する答申」（1962年10月1日）や、広域市町村圏施策を打ち出した第13次地制調の「広域市町村圏および地方公共団体の連合に関する答申」（1969年10月15日）、特別区の区長公選制復活等を提言した第15次地制調の「特別区制度の改革に関する答申」（1972年10月26日）、広域連合・中核市の制度設計を行った第23次地制調の「広域連合及び中核市に関する答申」（1993年4月19日）などが、これに該当するであろう。

さらに、地制調は、大規模な制度改革の潮流に対応するための具体的な提案も行っている。第17次地制調の「新しい社会経済情勢に即応した今後の地方行財政制度のあり方についての答申」（1979年9月10日）は、1980年代に本格化する行政改革の潮流に対応して、国・地方を通じた行政の簡素化や国と地方の機能分担に関する論点を提示した。第24次地制調の「地方分権の推進に関する答申」（1994年11月22日）と「市町村の自主的な合併の推進に関する答申」（1994年11月22日）は、後に第1次地方分権改革として実現する改革の目指すべき方向性を明らかにしていた。

本資料集に収録されている総務省作成の『地方制度調査会の経過の概要・第1次～第27次』を分析すると、地制調の調査審議の体制や手法は、長い歴史の中で変遷を遂げていることが明らかになる。中央省庁等改革に伴う審議会の整理合理化を経た今日の地制調は、委員数は30人以内とされ、第1回総会で学識経験者からなる専門小委員会を設置した後は、主に専門小委員会で調査審議が行われる。国会議員委員や地方六団体代表委員も出席する総会は、答申等を決定する場合に開催されるに過ぎず、いわば「専門小委員会主導型」の審議体制がとられている。

これに対し、本資料集に収録されている時期の地制調は、50人以内と多数の委員で構成され、まずは総会を数回開催した後、必要に応じて小委員会や特別委員会、行政部会、財政部会といった会議体で具体案を検討するという審議方法がとられていた。とくに初期の地制調では総会が比較的頻繁に開催されており、「総会主導型」の審議体制となっている。現行の地制調のように、第1回総会で直ちに専門小委員会を設置するようになったのは、第24次地制調からであることがうかがえる。

こうした審議体制の変遷にも留意しつつ、本資料所収の関係資料を詳細に分析すること

によって、戦後地方制度改革史の全体像に迫ることができるだろう。

【第二部】

第二部には、第 1 次地方分権改革の調査審議を主導した地方分権推進委員会の関係資料を収録する。この関係資料は、①地方分権推進委員会議事録、②地方分権推進委員会配布資料、③地方分権参考資料の 3 つの資料群で構成されている。ここでは、①の議事録を中心に、地方分権推進委員会の議事録の特徴を明らかにした上で、その審議体制と調査審議活動を概観してみたい。

地方分権推進委員会の議事録は、発言者名は明記されていないものの、発言の詳細がわかる「議事要録（詳細版）」が中心となっている。これに要旨のみを記した「審議概要（速報版）」が付されている場合があり、まずは公表版として速報版を作成した上で、後日詳細版の議事要録を作成し、保存していたことがうかがえる。なお、後述する地域づくり部会・くらしづくり部会が単独で開催された場合の記録は、「議事要旨」という名称になっている。

地方分権推進委員会は、1995 年 7 月 3 日に第 1 回委員会を開催した後、精力的に調査審議を進めた。同委員会は、1996 年 3 月 29 日に「中間報告」を公表した後、機関委任事務制度の廃止と新たな事務区分の提示等を内容とする「第 1 次勧告」（1996 年 12 月 20 日）に続き、国の関与の新たなルールや必置規制の見直し、国庫補助負担金の整理合理化と地方税財源の充実確保等をうたった「第 2 次勧告」（1997 年 7 月 8 日）、地方事務官制度の廃止と駐留軍用地等に関する事務の国の直接執行事務化を提言した「第 3 次勧告」（1997 年 9 月 2 日）、国地方の係争処理制度の創設等を盛り込んだ「第 4 次勧告」（1997 年 10 月 9 日）を、それぞれ内閣に提出した。

これらの第 4 次までの各勧告を受け、政府は 1998 年 5 月 29 日に地方分権推進計画を閣議決定した。一方、地方分権推進委員会は、当時の橋本龍太郎首相の要請に従い、公共事業等に関する国から地方への権限移譲に取り組んだ。しかし、一部の国道・河川等の管理権限を都道府県に移譲することや、国庫補助負担金の整理合理化を行うこと等を提言した「第 5 次勧告」（1998 年 11 月 19 日）は、与党と公共事業官庁の激しい抵抗に直面し、その提言内容を実現することは叶わなかった。

最終的には、第 2 次地方分権推進計画の閣議決定（1999 年 3 月 26 日）を踏まえ、1999 年 7 月には、総計 475 本の関係法律を一括改正する地方分権一括法が制定され、2000 年 4 月の同法施行によって、我が国の地方自治制度は新たな段階に移行した。国から地方への権限移譲や地方税財源の充実強化に関しては具体的成果を上げることができなかったものの、機関委任事務制度の廃止、国による関与のルール化、必置規制の見直し、国地方係争処理制度の創設等を内容とする地方分権改革が成し遂げられたのである。

他方、当初 5 年間とされていた地方分権推進委員会の設置期限は 1 年間延長され、同委員会は、市町村合併の推進方策等についての検討も求められることになった。地方分権推進委員会は、国庫補助負担金の整理合理化等に関する「意見」（2000 年 8 月 8 日）、市町村合併の意義と推進方策を盛り込んだ「市町村合併の推進についての意見」（2000 年 11 月 27 日）を提出した後、第 1 次地方分権改革の成果と残された課題を整理した「最終報告」（2001

年 6 月 14 日) を提出し、6 年間に及ぶ調査審議活動を終えた。

地方分権推進委員会は、諸井虔委員長を含む 7 人の委員で構成されたが、個別行政分野の課題を検討するため、1995 年 10 月に地域づくり部会(部会長・成田頼明)とくらしづくり部会(部会長・大森彌)を設置し、合計 24 人の専門委員を委嘱した。しかし、官庁 OB を含む部会では実効的な審議が困難になり、第 1 次勧告の作成に向けて、一部の委員・専門委員と新たに委嘱した参与で構成されるグループが設置され、機関委任事務廃止後の新たな事務区分や地方税財源の充実強化等に関する制度設計を担うようになる。

具体的には、1996 年 4 月 25 日に行政関係検討グループ(座長・西尾勝委員 [西尾の座長辞任後は大森くらしづくり部会長が座長に就任])、同年 5 月 9 日に補助金・税財源検討グループ(座長・神野直彦専門委員)、さらに、第 2 次勧告の作成に向けて必置規制のあり方等を検討する地方行政体制等検討グループ(座長・堀江湛委員長代理)が 1997 年 1 月 23 日に、それぞれ第 1 回会合を開催し、以後、グループ単独での会合や、委員会と部会の主要メンバーとグループの構成員で構成される合同会議が調査審議活動を主導することになった。とくに、行政法・行政学の研究者で構成される行政関係検討グループは、各省庁と個別の事務の区分について折衝を行うグループヒアリングを積み重ねて成果を上げた。このグループヒアリングの様子は、②の配布資料からもうかがい知ることができる。

地方分権推進委員会は、6 年間に及ぶ調査審議活動の中で、委員会を 245 回、地域づくり部会を 121 回、くらしづくり部会を 117 回、行政関係検討グループの会合を 138 回、補助金・税財源検討グループの会合を 62 回、そして地方行政体制等検討グループの会合を 29 回開催している(合同会議を含む)。各回の議事録と配布資料を丹念に追跡することで、地方分権推進委員会の活動の全体像を明らかにすることができるだろう。

また、全国知事会等が編集した③の参考資料には、全国知事会をはじめとする地方六団体の要望・提言や、地方分権推進法の制定につながる第 3 次臨時行政改革推進審議会の関係資料も含まれている。本資料第二部に収録した諸資料を読み込むことによって、第 1 次地方分権改革が何を目指し、何を達成し、何を課題として残したのか、改めて検証することが可能になるだろう。

【第三部】

第三部には、『地方自治月報』と『改正地方制度資料』を収録している。

『地方自治月報』（以下『月報』という。）は、1947年4月の地方自治法の制定を受けて、地方自治に関する統計、条例、規則および法令の解釈等について、おおむね2年に1回、総務省（旧自治省）が公表してきた資料である。本資料集には、1947年8月発行の第1号から、2013年3月発行の第56号までを収録している。

『月報』は、行政事務関係条例の制定状況（2000年の地方分権一括法施行後は、義務を課し又は権利を制限する条例の制定状況）、直接請求（条例の制定改廃請求、監査の直接請求、議会の解散請求、主要公務員の解職請求等に関する調）、議会関係（議員定数、議会の検閲・検査・監査の請求、いわゆる百条調査、政務調査費（現・政務活動費）、議会の解散、委員会の設置状況、議員提案条例、議員の懲罰等に関する調）、執行機関関係（都道府県の内部組織・出先機関、長の再議、長の不信任議決、監査委員制度等に関する調）、財務関係（決算不認定、指定金融機関、住民監査請求・住民訴訟、職員の賠償責任等に関する調）、その他（自治紛争処理委員による調停、地方自治法上の争訟、財産区等に関する調等）、という構成になっており、地方自治法の運用状況を長期にわたって追跡するための豊富なデータを提供している。同時に、初期の『月報』は、都道府県が制定した特徴的な条例の概要や、都道府県の定員、幹部名簿等に関する情報も収録しており、歴史的にも貴重な資料となっている。

これに対し、『改正地方制度資料』は、戦後の「国家更新の際に当り、地方自治制度の画期的改革の理由及び経緯を明らかにし、立法の精神の完全なる理解に便ならしめんがため」に編纂された資料である（『改正地方制度資料』第1部、木村小左衛門内務大臣による「序」〔旧字体は新字体に改めた〕）。同資料は、第90回帝国議会における地方制度改正の経過に関する資料を収録した第1部を内務省が1947年10月に刊行して以来、地方自治法やその関係法令の改正に関する国会での審議経過等を記録した資料として、内務省の後継機関である自治制度官庁（内事局、地方自治庁、自治庁、自治省、総務省）によって編纂が進められてきた。本資料集には、第25部（2000年12月刊行）までを収録している。

この『改正地方制度資料』は、基本的には、地方自治法や関係法律の改正案が提出された国会各回の審議経過の概要、衆参両院における委員会の審議経過、本会議の審議経過、関係資料（関係政省令、告示、通知、大臣答弁資料、関係する地方制度調査会答申等）で構成されている。本資料各部に記録されている地方自治法やその関係法律に関する国会審議を追うことによって、上に引用した第1部「序」が述べる「立法の精神」、すなわち地方自治法等の「立法者意思」を明らかにすることができるだろう。

なお、本資料第7部は、1950年に制定された地方公務員法の審議経過に関する資料となっている。また、本資料第3部は、日本国憲法の制定を踏まえた地方制度改革を検討するために1946年10月に設置された地方制度調査会（本資料集第一部所収の地方制度調査

会〔1952年設置〕とは別の調査審議機関）に関する資料であり、第11部は1952年に設置された第1次地方制度調査会に関する資料、第13部は、「地方」案を答申した第4次地方制度調査会に関する資料となっている。『改正地方制度資料』には、地方自治法と密接に関連する法律や、戦後地方制度の抜本的な改革を提言した地方制度調査会の審議経過を収録した部も存在することにも留意しておきたい。