

未完成のプロジェクト?

——地方分権と改革システムの形成 (一)

大 杉 覚

- 一 はじめに
- 二 「改革なき」地方制度形成
 - 1 外形的診断
 - 2 日本型行政国家のトレンド
 - 3 府県制の維持
 - 4 バッファ・エリア (緩衝領域) の拡張と改革圧力の吸収 (以上、本号)
- 三 「上から」の改革システム——改革推進体制の構造転換
- 四 おわりに
 - 一 はじめに——二つのテキストから

(A) まことにきわどい「地方制」案の辛勝であった。採決に参加した委員三十三名中、地方制の賛成者十七名、今月はじめの小委員会です対七、特別委員会です対四と順調に「地方制案」が多数を制してきたため、地方制の起草委員をは

じめ特別委の賛成者たちは地方制が多数で答申決定をみるものとかなり楽観していた。ところが、十五日総会を開いてみると全国知事会、都道府県議会議長会代表はじめ社会党委員、学識経験者の地方制反対意見は予期以上に強硬で府県廃止の違憲性、地方制の中央集権化を痛烈に攻撃して野村特別委員長はじめ坂、扶間、三好氏ら起草委員との間に激論が交わされた。同夜の運営委員会は「十六日討論打ち切り、採決」との方針を決めて総会第二日に臨んだが、この方針も米山鹿兒島県議会議長の「定刻散会、十七日再開」の動議で簡単にくつがえされ、このころから地方制採決の前途に暗雲がただよいはじめた。

十七日の総会は知事会、府県議長会代表四委員の二時間余にわたる「地方制反対、統合案賛成」の念入りな討論にはじまり、これに二十一氏にのぼる賛否演説がつづいて一時は十八日に持ち込まれるのではないかと思われるほどだった。討論の半ばから一部で票読みがはじまったが容易に判断がつかず、十五人目の討論者長浜政寿氏（京大教授）が両案反対、退席の意思表示をし、森永大蔵次官の出席が明らかになって、どうやら一票の差で地方制案が勝つ見通しがつくというきわどさであった。その間、三好、坂委員らはしきりに地方制賛成者の出席を電話で督促していたといわれる。

採決結果の見通しを混乱させた最初の原因は十一名にのぼる自民党委員の去就である。先の特別委員会での討論では古井喜実氏が賛成して複雑な自民党の事情をのぞかせたが、十七日午前の同党地方制度調査会では小田原評定で結論を得ず、結局党委員は全員退席するハメに立ち至った。もしここで地方案反対者十五名が席を外すと定員の過半数（二十七名）を簡単に割り、総会は流会となったはずである。しかし改革の性質や岸首相、川島幹事長の言明から「とても実現する見込みはない」とタカをくくっている知事会、社会党委員は強いて答申決定を阻もうとはせず、あつさり採決に参加して敗れた。結果的には社会党、知事会委員が地方制案の答申決定に与党委員以上の協力をしたという皮肉な現象である。

ともかくこれで地方制度調査会は去る二月本格的検討を始めてから八ヵ月目、二十七年吉田内閣が諮問していらい実に第四次、六年ぶりに結論を出したわけで、今後政府、与党がこの結論をいつどのような形で実施にとりかかるかが注目される。政府、与党幹部はいまのところ早急に実現に努力する意思をまったくもっていない。ただ自治庁が地方制の区割、事務分掌、政府出先機関統合、法案などを調査研究するため、長官官房に「府県制度改革準備室」を設けようと

している程度で、具体化するにはまことに前途りよう遠の感が深い。なお今次(第四次)調査会は十八日をもって全委員の任期が満了する。二十七年以来つづいた同調査会はこれをもっておそらく終るだろうといわれている。

——『東京新聞』一九五七年十月一八日

(B) 東京・永田町二丁目にある永田町合同庁舎。「土光臨調」の本拠でもあったことから、通称「臨調ビル」と呼ばれる。この古ぼけたビルの四階の一室で、学者グループと役所の幹部数人が向き合い、連日のように「ひざ詰め談判」を繰り返す。委員会など公式の会議とは別に、実務的なやり取りの場になる。

これまでの主要テーマは機関委任事務の後始末。……官僚は地方をコントロールしやすい法定受託事務を少しでも増やそうとし、自治事務にもできるだけ国の関与を残そうとする。

学者グループ「漁港法では地元の利用が中心の第一種漁港の修築までも閣議決定、国会承認の対象になっているが、国会・政府の関与はいらない。地方に任せればよい」

農水省「政府が関与するのは、水産業の発達と国民のたんばく源確保が目的だから。国会の関与をこの場ではまずとは言えない」

農水省は総務審議官のほか担当部局の審議官らが交代で乗り込み、学者グループとこんな談判をする。

役所側は実は折れてもいいと考えているような案件でも一応粘る。「今、所管の審議会でも検討中だ。分権の観点からだけで結論は出せないで、少し時間を欲しい」と決着先送りを主張するかと思えば、「うちの局長が固いので、これだけは勘弁を」と泣きを入れ、返す刀で「代わりにこちらは譲歩する」といった駆け引きに持ち込む。

迎え撃つ学者グループは大変だ。ああ言えばこう言う百戦錬磨の官僚を相手に丁々発止議論するのは不慣れ。機関委任事務廃止に追い込んだように、理念、概念の世界は強いが、ひざ詰め談判のような細かい個別の話になると相手がプロだけに予習が不可欠だ。……

学者グループ主導で役所と談判して決着させる異例の展開になったのは「公式の会議ではどうしても建前論になる」(東田親司事務局長)という事情に加え、議論の対象が膨大、多岐で専門的なため。

本来なら自治省が交渉役になっても不思議ではないが、「自らの身を削る案も示さず分権をテコに権限拡大を狙っている」と各省の自治省への反発は根強く、とても無理。一般の国の審議会では事務局が実質的に取り仕切るが、分権委の場合は各省寄り合い所帯で、情報収集、相互監視はあっても、文字通りの事務作業以上には踏み込めない。

国と地方の新しい枠組みを決める大事な局面で、学者グループの孤軍奮闘ばかり目立つ不思議な状況が続く。

——『日本経済新聞』一九九七年五月十九日

明治維新後の近代国家建設から戦後改革に至るまで、地方制度にはさまざまな改革が加えられてきた。ところが、以降それらに匹敵するような大改革が施されることなく現在に至っている。講和独立後の日本の地方制度改革は、極めて安定的な制度運営を前提とした漸進的かつ部分的改良とまずもって特徴づけられるだろう。そして、単なる地方制度にとどまらない、統治システムのあるべき姿を模索する理念としての「地方分権」は、多くが語られながらもつねに未完成のプロジェクトであり続けてきたのである。

かつて筆者は、講和独立後の日本の地方制度改革の歴史を概観し、「地方制度改革は確固たる決断 decision をもって実行されることなく、かといって改革の必要性がきつぱりと否定されるわけでもなく、どちらともつかない \wedge 不決定 \vee indecision 状態であり続けてきた」と述べたことがある¹⁾。

ここで \wedge 不決定 \vee 概念には、二つの相克する意味合いが込められている点をまず確認しておきたい。一つには、現行制度の問題点が指摘され、改革への要求が高まりながらも制度が硬直的に維持され続けるというイモビリズムの側面である。もう一つは、制度改革が挫折してきたことから一見硬直化したかのように見える制度の下でも、実態に応じた制度運用が展開されていくダイナミズムの側面である。こうしたイモビリズムとダイナミズムという両義性から生じる緊張関係にこそ、日本の地方制度改革の特徴が認められるのではないか、というのが筆者の問題意

識の出発点であった。

たとえば、冒頭に掲げたテキスト(A)は、△不決定▽状況下で体験した緊張関係のなかでも、そのクライマックスの一つをドラマティックに描出したものといえるだろう。⁽²⁾ 周知のとおり、地方制案は実現を見なかつた。しかし、一連のプロセスは激越な「政治」に彩られ、また、改革は未実現に終わりながらも、その後「新中央集権化」はわが国の中央地方関係に着実に浸透していく展開を見せたのである。

ここで注意を要するのは、△不決定▽という言葉の原義にネガティブなニュアンスが含まれるからといって、日本の地方制度改革の歩みに、アプリアリにマイナス評価のみを与えることを意図したわけではない点である。たとえば、同じ分権論者からすれば、分権化が遅々として進まない戦後の地方自治をめぐる△不決定▽状況に対しては、総体的にはネガティブな評価を下すかもしれない。しかし、テキスト(A)の局面については、結果的に府県制度廃止を免れることになった△不決定▽状況に対しては、プラスの評価を与えることになるのではないか。要するに、時代状況に応じて地方制度・地方自治への評価は荒波にもまれるように変転してきたことを踏まえれば、△不決定▽であることをもって一義的に評価することはできない。言い換えれば、△不決定▽という用語の選択自体をもって価値判断の領域にまで踏み込んだことにはならないのである。

しかしながら、一九九〇年代も半ばに至ると、事情はこと異なるといわざるをえない。イモビリズムとダイナミズムの危ういバランスのなかで地方自治を語ってきた段階から脱却し、「地方分権の推進は論議の段階から実行の段階に入り」、⁽³⁾「明治維新・戦後改革に次ぐ『第三の改革』」の時を迎えつつあるとの同時代診断が下された。すなわち、△不決定▽のもつイモビリズムの側面は却下されるべき対象として明確に措定されたのである。

具体的には、一九九五年に設置された地方分権推進委員会が地方分権推進の指針となる四次にわたる勧告を打ち出したことである(一九九八年一月現在)。その内容を概観すると、新しい国と地方公共団体のあり方として対等

・協力という理念をベースとした上で、機関委任事務を廃止し、新しい事務分類方法を提唱したこと、また、国と地方公共団体の関係について新たなルールを作ること、係争処理機関を創設することなど、さまざまな項目が列挙された。

ところで、これら中央集権体制に深く切り込む制度改革の内容もさることながら、 \wedge 不決定 \vee のイモビリズムからの脱却という問題意識をもって見るならば、分権改革の推進手法にも着目すべきではなからうか。たとえば、第二次勧告では、「勧告事項の全てが、……現実的で実行可能な改革案になっている」とある。このように、地方分権推進委員会が実現可能性と自律性を担保する戦略的な活動を遂行してきた点に、この分権改革の最大の特徴を見出したとしても、これまでの累積されてきた \wedge 不決定 \vee の歴史を前にするならば、あながち不当ではなからう。

ここで戦略的とは、単なる地方分権の理念をブレイク・ダウンした改革項目を列挙するのではなく、実現可能性を念頭において、改革システムの設計から改革スケジュール管理までを改革内容と組み合わせつつ展開すること、ととりあえず考えておきたい。詳細は後述に委ね、ここでは具体例をいくつか拾い上げれば、「地方分権推進施策」から着手し、自治体間で対立含みの「地方税財源の充実」は後回しにしてきたこと、実際に勧告をまとめる上での戦術として、いわゆる「検討試案」公表という「ショック療法」で機関委任事務制度の廃止に追い込んだこと、あるいは、事務分類にあたってはグループピアリングによって各省庁の言質を取り付けながら勧告案をまとめ上げる手法をとったこと(テキスト(B)参照)、などが挙げられよう。

さて、それでは、なぜ今回の分権改革ではこのような戦略的展開が可能となったのだろうか。あるいは、逆になぜ今までは出来なかったのか。こうした戦略的分権改革システムは一体どのようなようにして形成されてきたのか。四十年という時間の隔たり以上に、冒頭に示した二つのテキスト(A)と(B)の間には、改革の風景の著しい変容を認めなければならぬだろう。

本稿は、こうした問題意識のもとで、分権改革システムの形成過程、ないしは、改革システムの構造転換を解き明かすことを目的としたものである。

そこでまず二では、「極めて安定的な制度運営を前提とした漸進的かつ部分的改良」という外形的特徴づけの内実を再確認しておこう。戦後、とくに講和独立以降の日本型地方制度改革(の \wedge 不決定 \vee)を存立させてきた政治行政上の論理について考察を加え、本論となる三への準備作業としたい。

*本稿は、一九九七年度日本政治学会(於成蹊大学)の分科会I「地方制度改革の比較研究」で研究報告を行うにあたって、事前に提出したペーパーに、加筆、修正を施したものである。分科会司会の寄本勝美(早稲田大学)、同報告者の大山礼子(聖学院大学)、孫熙斗(韓世政策研究員)、討論者の竹下譲(神奈川大学)、秋月謙吾(京都大学)の各先生方、および当日フロアーより質問をいただいた諸先生方に感謝申し上げます。

(1) 拙稿「戦後地方制度改革の \wedge 不決定 \vee 形成」東京大学都市行政研究会、一九九一年、一頁。

(2) 同紙の検索に当たっては、大久保皓生「わが国の中央・地方関係に関する一試論」片岡寛光編『国と地方』早稲田大学出版部、一九八五年、四三頁、注(24)、を参照した。ただし、引用した版および文言は大久保論文中のものとは一部異なる。

(3) 地方分権推進委員会「中間報告」(平成八年三月二九日)。

(4) 地方分権推進委員会「第二次勧告」(平成九年七月八日)。

二 「改革なき」地方制度改革

1 外形診断

まず、地方制度の流れを便宜的に概括すると、

I、明治政府による地方自治制度創設、⁽¹⁾

II、自治権拡充運動の活発化にともなう明治地方制度の変容、⁽²⁾

III、一九四〇年前後から顕著となった行政機能の肥大化現象、

IV、占領改革による分権的かつ民主的制度の創設、

V、高度成長期に顕著となった日本型「新中央集権」化、

VI、住民運動の噴出や革新自治体の台頭を契機とした「地方の時代」、

VII、臨調・行革審による「行革主導の時代」、

といった、それぞれの画期をもって特徴づけることができるだろう。これらは、公式的に「改革」という容姿をまとうて具現化されることもあれば(I、IV、VII)、小規模な制度改革の積み重ねゆえに「改革」とは認識されないまま実質的な制度変容が促されていくこともありうる(II、III、V、VI)。そして、現在の制度構造は、I、VIIといった画期を起点とする制度や趨勢が相互に刺激し競合する、複合的發展の所産として捉えられるだろう。そして、一九九〇年代後半に至り、

VIII、分権改革の時代、

と呼ぶにふさわしい新たな画期を迎えたともいえよう。

さて、このような複合的發展の系譜を読み解き、今日に至る地方制度の実相を捉える方策として、手始めに直近の「第二の改革」ともいえるべき占領改革と講和独立後の改革に触れておく必要がある。⁽³⁾

まず、占領改革についてであるが、いうまでもなく、その評価は一義的に片づけられるほど容易なものではない。占領改革の決定過程は複雑な政策過程に彩られていたし、また、占領末期には国際政治における冷戦の激化にともなう占領政策の重点が民主化から日本経済の自立や反共へと移行すると、地方制度の分権化の気運は停滞するよ

うになった。⁽⁴⁾そして、内発的な改革ではなかったがゆえに、講和独立後には行き過ぎた民主主義を是正すべく占領政策の見直しが行われ、いわゆる「逆コース」をたどったとされる。

しかしながら、アングロ・サクソン型、とりわけアメリカ型の素朴ともいえる分権的かつ民主主義的理念が、わが国の統治構造に吹き込まれたのは確かであつて、その結果、明治地方制度以来の官治的色彩が払拭された点を閉却するわけにはいかない。代表的な成果を挙げるならば、東京都制・市制・町村制・府県制の改正を経て、GHQの積極的な後押しによって、憲法に「地方自治」の章が設けられ、また、地方自治の基本法として地方自治法が制定されたこと、その制定過程で知事公選制が導入されたこと、そして内務省が廃止されたことである。さらにシャープ勧告にもとづき市町村を優先とする税制改革が行われ、地方税財政面からも分権化が徹底的に追求された。

ついで、講和独立後のいわゆる「逆コース」期に占領改革の見直しが図られ、制度再編成が行われた点も見逃せない。一九五二年の地方自治法改正では、東京都特別区区長の直接公選制が廃止された。一九五四年には警察法改正により、市町村警察が廃止されて都道府県警察が創設され、一九五六年には、教育委員の直接公選が廃止された。また、一九五六年の地方自治法改正では都道府県と市町村の上下関係の明確化、特別市制度条項の削除と政令指定都市制度の創設が行われた。そして、やや時期的に遅れるが、講和独立後の制度再編成の締めくくりとして、一時は課レベルまでに解体の憂き目を見た旧内務省の中樞が、曲折を経て一九六〇年に自治省へと昇格したことも指摘しておかねばならないだろう。⁽⁵⁾

ここでは、以上のように占領統治期や講和独立直後の一時期に集中的に大改革が断行されたのに対して、対照的に改革の名にふさわしい制度改革は以降打ち止めになった点に注目したい。要するに、一九五六年の地方自治法改正あたりをもって「制度改革の時代」と「制度運用の時代」との分水嶺をなしたと捉えることができよう。⁽⁶⁾もちろん、法改正や新たな法制の導入など「制度運用の時代」にも、法制度上の「改革」は存続した。たとえば、

地方自治法の改正は、七次にわたる全面的改正を含めてしばしば行われ、新たな制度導入が随時図られたのも事実である。一九六三年改正では地方開発事業団の制度創設、一九五六年改正では都区間関係の合理化、一九六九年改正では市町村の基本構想の制定など、一九七四年改正では区長公選制および複合的一部事務組合制度の導入が行われた。一九七〇年代半ばより八〇年代にかけて長いブランクがみられたものの、一九九一年には職務代執行制度の見直しなど、ひさびさの大掛かりな改正が行われた。その後も一九九三年には地方六団体の意見具申、一九九四年には中核市・広域連合制度の創設、そして一九九七年は地方自治体の外部監査制度に関する改正がそれぞれ行われた（いずれも主要な改正点のみ）。

地方自治法以外でも、一九六五年地方行政連絡会議法が制定された。また、一九八〇年代の一連の一括法による機関委任事務の整理合理化や一九九〇年福祉八法改正による市町村への事務権限委譲は、その後の分権改革の展開を見極めるうえで重要な意味を持ったといえよう。また、立法にはよらないが、広域市町村圏が全国的に整備され、また、一九九〇年代に入ると、行革の流れのなかから地方分権の突破口として期待されたパイロット自治体制度が実施されてきた。

しかしながら、「制度運用の時代」に入ってから以降、今日に至る一連の「改革」は、「制度改革の時代」のそれに比べて微温的との印象を禁じ得ない。その理由として次のような点が考えられる。

まず第一に、改革の対象範囲と改革度合いが「制度改革の時代」の改革とそれ以降の「改革」とでは明らかな隔たりが見られる、いってみれば改革の規模が縮小したと考えられるからである。改革規模を測定する客観的尺度がない以上、主観的な印象による判断にとどまらざるをえないにせよ、この点は上述の諸「改革」を比較してみれば一目瞭然であろう。もちろん、このことがただちに「制度運用の時代」の「改革」の重要性を否定するわけではない。また、そもそも占領改革が連合国軍による一種の「体制変革」「革命」であってみれば、占領期とその反動期

に大規模な改革が集中し、そしていったん確立した制度の慣性の中で以降小幅な修正が繰り返されたのは自然ともいえる。

しかしながら、「制度運用の時代」以降、抜本改革を要する制度の不整合が認識されなかったわけではない。むしろ改革の可能性をめぐって激論が交わされたのもまた実情である。その典型例が冒頭のテキスト(A)で活写された局面であった。そこで第二に、改革論議と実際の改革との間にギャップが認められる点にも「改革」の微温的印象を感じ取ることになるだろう。

そして、第三に、他国との比較の俎上に載せるとき、「改革」の手ぬるさは増幅して感受されることになる。⁽¹⁾単一主権国家における地方制度再編の世界的潮流に接するとき、改革をめぐる論議が実践へと結実する様相には瞠目すべき点が多々あるといえよう。もちろん、異なる統治構造を持つ国家間の比較には慎重さを要するのだが。

以上、外形的な観点から戦後地方制度をめぐる「改革」状況について診断し、「制度運用の時代」には、「はじめに」で述べたような△不決定Vのイモビリズムをとりあえず確認しておきたい。それでは、「制度運用の時代」、先に示した時代区分で言えばVおよびVI、の趨勢のもとで、なぜ「改革」が行われなかったのか、あるいは、なぜ「改革」ではなく「趨勢」に止まったのか。その「趨勢」のもとで実質的な制度変容がもたらされたのかどうか。こうした疑問点に応えるために、以下では複合的発展の系譜からとくにレリバントなパースペクティブを取り出して考えてみたい。

2 日本型行政国家のトレンド

まずはじめに、日本における行政国家現象の起源を第一次世界大戦前後、ないし、そうした現象の制度化が進められた一九四〇年頃に求め(先述の時代区分Ⅲ)、行政国家現象の中央地方関係の文脈における現われであるニュ

1・セントラリゼーションに着目してみたい。⁽⁸⁾

ここではより具体的に、ニュー・セントラリゼーションを、国政レベルでの総括官庁である内務省地方局（内政の総務省）と機能的集権化を進めるその他個別官庁との対立状況の中央地方関係への投影という図式で定式化しておこう。そして、行政面では知事公選化および内務省の解体、税財政面ではシャープ勧告に伴う税財政改革といった占領期における一連の分権改革が、ニュー・セントラリゼーションがいかなる制度的な発現形態を示すことになるのか、その表現型に決定的影響を与える転換機の役割を果たした点を強調しておきたい。

占領改革は、制度構造面ではニュー・セントラリゼーションに分権の楔を打ち込んだのだが、同時に、その改革過程を彩る組織間関係からすると、ニュー・セントラリゼーションを増幅させたという二面性から説明されなければならぬ。後者については、理念的には素朴な民主主義的分権論と能率主義的集権論の対立・併存といった自己撞着が存在した点が指摘されるが、その実態はGHQにおけるセクションナリズム——民政局（GS）と経済科学局（ESS）・参謀本部（G2）・公安課（PSD）・公衆衛生福祉局（PHW）の対立——を基調とした組織内の対立関係にあった点である。⁽⁹⁾ことに、GHQ各セクションは内務省と対立する各省を支持し、いわば個別行政各分野に向けられようとした分権化を妨げる防波堤の役割を果たしたのである。

(a) ∧分権・分離V志向の欠如

したがって第一に、そもそも転輸手（分権の推進者たるGHQ）自身も改革の行く末を正確に見極めていたわけではなく、知事公選と内務省解体を遂行した後、GHQは「これに代るべき明確でかつ一貫した戦後の地方制度の青写真を持っていなかった」⁽¹⁰⁾がゆえに、分権改革が不徹底に終わったのである。

確かに、機構改革が焦点であった段階では、GHQのなかでも分権志向の強い民政局（GS）の強権のもとで改

革が実践に移された。具体的には教育行政・警察行政の民主化および各種行政委員会の設置などである。しかし、いわゆる天川モデル⁽¹⁾を用いて説明するならば、これら \wedge 分権・分離 \vee 的な制度の多くは、基本的に明治期の創設以来温存されてきた日本の統治構造のなかでは行き場を見出せず、容易に「逆コース」期に「見直し」の対象とされたのである。シャウブ勧告によって提示されたような徹底した \wedge 分権・分離 \vee 志向は、引き続き事務再配分を取りまとめた神戸勧告が打ち出されたときまでには、積極的に受けとめ支持する担い手を失っていたのである。したがって、現時点から振り返れば、「わが国では、 \wedge 分権・分離 \vee 型を明確に志向する勢力がほとんど存在しなかったからこそ、 \wedge 融合 \vee 型の基本が崩れることなく続いている」と回顧されることになる。⁽²⁾

(b) \wedge 集権・分離 \vee 志向の地方制度形成——地方出先機関

第二に、知事公選化にともない、地方における国政事務の処理をいかにすべきかが問題となったとき、地方自治法改正の結果、府県知事を通じた機関委任事務方式が採用されるとともに、中央各省庁の地方出先機関設置による直接処理方式もまた定着し、二元的処理体制が確立された。⁽³⁾要するに、「従来の普通地方官庁の知事を通ずる一元的な中央統制は、タテワリ行政という新しい中央各省による多元的な中央統制に転化⁽⁴⁾」したのである。

その背景として、昭和十年代の戦時行政の段階に入って行政機能が増大し、行政の専門分化が進んだ結果（すなわち行政国家化）、内務省の分化による相対的比重の低下や中央各省庁の役割の相対的増大が進行したことを指摘しておこう。そのため、普通地方官庁である府県知事を通じた国政事務処理体制に矛盾が生じ、中央各省庁は例外とされてきた特別地方官庁 \parallel 出先機関を設けて事務処理に乗り出した、という趨勢の延長上で捉える必要がある。⁽⁵⁾

とするならば、一方では、一九四七年地方自治法改正によって、「各省およびそれを後押しするGHQの各部門の抑制反対に対抗し、それを調整しながら、国の地方行政機関は国会の承認を経なければ設置できないことにし、

その経費を国が負担することを法定化した⁽¹⁶⁾ことで「出先機関の濫設を防止する法的根拠が設けられ⁽¹⁷⁾」た点は、これまででのニュー・セントラリゼーションの趨勢を抑制し、分権改革の所産である公選知事のもとでの府県行政の総合性の確保を志向したともいえる。しかし、他方では、「逆にいえば、国会の承認を得れば設置できることになった⁽¹⁸⁾」ということでもある。実態としては、戦前からの現代行政の飛躍的発達に加えて、住民と直接接する仕事のサービス性の増大、占領改革の結果として機関委任事務を担うようになった地方自治体に対する統制的役割の重視、そして組織の自己増殖力などといった事情から、各省庁の出先機関は急速に増大したのである。とくに高度成長期には、特殊法人の増設とともに、地方農政局の新設、地方建設局の強化など、各省庁が競って出先機関を拡充する傾向が顕著となったのは周知のとおりである。

要するに、中央行政機構の地方実施部門の組織再編という形で、地域レベルの行政課題が対処されたわけであり、中央省庁―地方出先機関のルートで処理される個別行政をめぐる問題は、たとえ地域に密接に関連するものであっても地方自治制度の問題としては顕在化しにくいシステムとなったことを意味する。

(c) \wedge 集権・融合 \vee 構造内部の \wedge 分離 \vee 向——機関委任事務体制

そして、第三に、第二の点と関連し、 \wedge 集権・融合 \vee パターンに \wedge 分離 \vee 志向を入れ子とする機関委任事務体制が確立した点である。⁽²⁰⁾知事を通じて国政事務を行うという点は \wedge 融合 \vee 的であり、公選知事への不信任感から多くの事務が府県から分離されようというときにそのまま府県を通じて処理に引き止めた点は銘記されるべきであろう。

しかしながら、個別の国政事務の指揮監督権限が内務大臣から所管省庁の大臣に移ったことに端的に示されるように、機関委任事務は実質的には \wedge 分離 \vee 的な事務処理方式といえる。たとえば、地方分権推進委員会で機関委任事務の廃止と新しい事務分類の検討が困難を極めた理由の一つとして、機関委任事務が明確に類型化されておら

ず、各省庁所管の個別の法律によって国の関与のあり方が異なり、きわめて多様なことがしばしば指摘された。この点も機関委任事務の \wedge 分離 \vee 的性格を示す証左といえよう。そして、たびたび一括法形式で整理されながらも、地方自治法別表に掲載される機関委任事務の項目数は今日まで一貫して増え続け、機関委任事務体制の拡大再生産が図られてきたのである。

事務処理方式ばかりではなく、融合型の外見を装いつつも、実際は人事(天下りによる特定ポストの独占)・財政(補助金行政)上の統制により \wedge 分離 \vee 志向の制度運営がなされ、それらが相互に補強しあっている点も重要である。前者については、府県の土木部長はほぼ建設省からの出向者によって占められてきたのが典型であり、総括官庁である自治省・大蔵省も同様の手段を講じてきた。後者については、中央省庁がおのおの補助金を通じたコントロール体制を確保し、自治省もまた起債措置による地方単独事業の拡張という方法で実質的な「自治省版」補助金行政を強力に推し進めてきたのである。こうした制度運営があいまって、府県の各部局が対応する中央省庁を「本省」と呼び慣わす意識構造が次第に植え付けられ、中央地方を通じた縦割り行政が貫徹したといえよう。

いずれの論点からもうかがわれるのは、少なくとも地方自治制度の問題として提起されずに、実質的変容を遂げることの可能な仕組みが地方制度の中に組み込まれたということである。社会経済情勢の著しい変化、とりわけ高度経済成長期における地域開発の要請は、地域レベルでの行政機能を飛躍的に拡大させたにもかかわらず、自治制度の大枠を修正する改革に実質的には到らなかつたといつてよい。

3 府県制の維持——国政・地方との連動性の解除

占領改革は、その当初の意図いかに関わらず、 \wedge 分権・融合 \vee 型の制度構造を日本の統治構造に移植する一方で、制度運営にあたっては \wedge 集権・分離 \vee 型へと路線を切り替える転軸機の役割を果たしたことになる。そして、

地方制度改革という視点からすれば、それだけ改革論議の対象となる領域を縮小させたことを意味するのだという点を確認した。

しかし、他方で、制度構造レベルの改革問題が等閑に付されたままでは決してなかつた点も付け加えなければならぬ。占領統治終了直後の最大の改革問題は、府県制をめぐる論議に集約されたのであり、激しい改革論議を潜り抜けて府県制が実質的な改革なしに存続したことの意義は強調されなければならない。

たとえば、天川晃は、「占領の後期から講和前後にかけての一九五〇年代は、『戦後改革』によって作られた地方制度の再調整・再選択が行われた時代」と捉え、制度選択のモデルとして、①中央政府と地方政府を明確に分離させるという戦後改革をより徹底させるシャープ勧告が提出したモデル、②戦後改革によって壊された内務省—府県Vモデルの修復を志向するモデル、③戦後における府県の規模・性格を問題とする戦後版内閣—道州制Vモデル、の三つを指摘した⁽²³⁾。そして、「五〇年代後半にはこれらのモデルが競合的に出されたが、政府関係を分離させるのに使われた」、府県を廃止するという抜本的改革である内閣—道州制Vモデルの「地方」制も十分な支持を得られずに排除され、六〇年の自治省の設置によって戦後版の内閣—道州制Vモデルに落ち着いたと見ることができのではないかと思われる⁽²⁴⁾とする。以上のような天川の指摘を念頭におきつつ、府県制度改革論議の帰結ないしは影響を三点にわたって指摘しておきたい。

(a) 基礎自治体レベルからの改革の連動性の解除

まず第一に、市町村といった基礎自治体レベルからの改革の波及を遮断し、とりわけ大都市の自治権拡充をめぐる八分権・分離V型改革を実質的に封印したことである。

そもそも府県制度をめぐる改革論議が生じた発端の一つは、シャープ税制勧告が「知事公選制の実現を中軸とした占領初期の改革によって形成された行財政の構造、地方レベルにおける公選知事の府県中心の体制を、市町村優先の仕組みに切り替えるという、より徹底した行財政構造の改革を志向」⁽²⁵⁾したことにあった。府県制度を揺るがす要因は相互に関連づけられるいくつかの点からなるが、なかでも、シャープ税制改革による地方税の振り分けをめぐる府県と市町村、とくに大都市との争いや、いわゆる五大市には府県の区域から分離・独立した特別市制を適用すべきとする戦前からの主張が、その背景をなしていたといえるだろう。加えて、シャープ勧告を受けた地方行政調査委員会は、割り当てられた事務を市町村が能率的に処理するためには「受け入れ体制」の整備が必要であると、町村合併による弱小町村の規模の合理化と自治体間相互の協力関係、共同処理を進めるための制度の制定を勧告した。とくに前者の町村合併に注目すると、一九五三年町村合併促進法が制定され、三年間に町村数を三分の一に減少する町村合併が全国的に強行された。こうした町村規模の拡大は、神戸勧告の意図とは裏腹に、二層制の自治システムに動揺を来たし、府県制の性格をめぐる議論の活性化を促したのである。

しかしながら、結論から言えば、シャープ勧告とその後継に位置づけられる神戸勧告に端を発する制度改革論議は、府県制ないし二層制に揺さ振りをかける内容を包含していたものの、いずれも改革の実践を回避する処方箋が付されたのである。とくに特別市制は一時は地方自治法に規定されながらも、一九五六年地方自治法改正をもって政令指定都市制度と引き換えに実施に移されることなく削除された。その後、大都市の府県からの分離・独立への制度改革論議は極小化され、府県・市町村間の争点は財源措置を伴う事務権限の委譲をどこまで進めるかに絞られたといつてよい。そして、後述するように部分的な事務権限委譲を除くならば、第二政令市ともいえる中核市制度発足（一九九四年改正）までは、実質的な改革はなされなかったのである。

この点について副次的に以降の改革論議にもたらしたインパクトとして、「広域」概念が多様化した点と、制度

改革レベルでの「受け皿」論が抑制効果を発揮した点についても、あわせて指摘しておきたい。それまで「広域」という場合、道州制・地方制といったブロック単位ないしは府県合併に見られる「超」府県レベルを通常意味した。先述のように府県制度改革が△不決定▽となった一方で、地域開発行政の単位として「超」市町村レベルに次第に焦点が当てられるようになる。広域市町村圏構想という名称に端的にうかがえるように、次第に府県と市町村との中間レベルをも意味するようになったのである。とくに三全総策定をめぐって早くも一九六〇年代末以降、このレベルでの△統合―分立▽をめぐる中央省庁間の競合関係が熾烈を極めたことを指摘しておきたい。²⁶そして、一九七四年地方自治法改正による複合的一部事務組合制度の導入など、この中間レベルにおける諸施策の充実が、「昭和の大合併」がもたらした後遺症に対する市町村現場レベルでの痛切な体験とともに、経済効率主義に偏し、ちな「受け皿」論議を抑制する役割を果たしてきたといえるだろう。

(b) 内政機構改革との連動性の解除

さて第二に、府県制度改革は内政機構改革と連動して論議されながらも、結果的にその影響から遮断された点である。

一つは、戦時下に比べてさらに進展したニュー・セントラリゼイションのトレンドのもとでは、地方制ないし道州制は、機能的集権化を進める個別省庁の反発を招き、当然ながら支持を調達することはできなかつた点である。

また、かりに個別省庁の分立化傾向を抑制することが可能であったとしても、内閣レベルにおける統合力強化に向けた改革が回避され続けたことが、道州制ないし地方制の実現可能性を希薄にしたのではないかという点である。戦前期の道州制論であれば、総括官庁をも再編の渦に巻き込む抜本的な内閣強化策が前提とされており、たとえば、大蔵省は主計局移管の脅威にさらされ、内務省も存続の保証がなかった。それゆえ、道州制実現への抵抗は

強く、ようやく戦争末期の特殊事情のなかで地方行政協議会、地方総監府といった限定的な形でしか「道州制」は実現しなかったのである。

戦後においても内務省が解体された点を除き、基本的に事情は変わらなかった。たとえば第四次地方制度調査会答申によれば、地方長の任免権は内閣総理大臣に与えられるとされたが、「国及び地方を通ずる総合的な行政運営の体制を確保」⁽²⁷⁾することを目的に掲げながら、地方制を所轄する中央行政機構のありようについてはあえて具体的に言及していない。要するに、解体された旧内務省の官僚、とりわけ内務官僚OBを除けば、中央官僚制内部には地方制ないし道州制の推進主体を見出せないことが確認されたのである。⁽²⁸⁾

そもそも、実質的に自治庁の審議会といわれる地方制度調査会の場合においてすら、「地方制」案は過半数ぎりぎりの賛意しか得られず、結果的に答申を一本化できなかった。したがって、戦後自治官僚が地方制や道州制ではなく、現行府県制度の性格を維持したまま二・三府県の合併によって広域化を進めることで規模の拡大を図る一方、中央内政機構については自治省への昇格をステップに段階的な権限拡大を慎重に模索したのであった。⁽²⁹⁾しかし、後者の自治省を中核とする中央内政機構をめぐる論議は、第一次臨調で終止符が打たれ、内政機構改革と府県制度改革のリンクは一九六〇年代半ばまでには実質的に解除されたといえる。

(c) 府県制度の維持⇨不決定⇩

さて、府県制度改革の持つ三つ目のインプリケーションは、上述の点とも関連して、現行府県制度を維持すること自体に積極的な意義づけが行われたことである。天川の整理にしたがえば、⇨内務省⇩府県⇩モデルから戦後版⇨自治省⇩府県⇩モデルへの転換の内実が問題になるわけである。

端的に言えば、府県レベルでの総合行政の確保が焦点であった。そこには、民主化・分権化によって完全自治体

化した都道府県を自治省自らの勢力に取り込む、ないしは、その力を借りることで、中央省庁レベルでの分立化、地方レベルでの分離化傾向を押し止め、かつ、中央内政機構の拡充を図ろうとの旧内務省地方局の末裔の意図が込められていたのではないか。そして、こうした思考をあとづけたのがいわゆる機能分担論であったといえよう。

機能分担論と称される議論は、一九六〇年代にはいつて自治官僚から本格的に打ち出されたもので、一九七〇年代には地方制度調査会のメンバーであった成田頼明の手で展開されると、機能分担論は「一種の政府間関係論としての構成を²⁹示し、地方制度調査会における改革論議の主導理論になった。しかし、ここで重要なのは、成田によって機能分担論が明確な輪郭をもって描き出されるまでの過程である。

機能分担論の淵源をたどれば、分離型分権を徹底させようとしたシャープ勧告を受けて事務配分を検討し取りまとめた神戸勧告に求められる³³。また、法制上での現われとしては、一九五六年地方自治法改正があった。「地方自治法上の規定に立脚して両者を並列、対等と観念する立場からは、地方自治における都道府県と市町村の二重構造はそのまま重複的構造であるかのごとき論議を發展せしめる端緒ともなり、その相互間の地方自治における分担協力関係の確立にすむよりは、むしろ、相互間の対立的競争的な意識が醸成され、地方自治運営に混乱、競合を生ずる傾向さえ認められるに至った³⁴」との解説に接するとき、もちろん、その背景にある税財源の配分、都市自治権の拡充（特別市問題）、さらに道州制論などの争点をめぐる都道府県・市町村間の熾烈な対立状況を踏まえてのものであったことは容易に了解されよう。しかしながら、今一步踏み込んで解釈するならば、こうした諸々の対立状況を終息させつつ、機能的集権のA分離V傾向に対して、對抗的に総合行政主体を確保するための戦略的拠点として、さらに、都道府県と市町村間に上下関係を持ち込むことで内政の総括的所管権限を確保するための橋頭堡として、都道府県を位置づけようという意図が伏在したといえるだろう。

そしてこの点は、自治官僚による機能分担論の最初期の論文ともいえる宮沢弘（当時、大臣官房参事官）の議論

に端的に示されている。宮沢は、行政事務の再配分に対する「事務を三段階の行政主体の間でどう分担するか、いわば立体的行政機構的な機能分担論」と同時に、広域行政に関して「同一種類同一段階の行政主体の間の機能の分担、すなわち同一地方公共団体間における平面的地域的な機能の分担のあり方」とを提示し、とくに後者に力点を置いたのである。⁽³⁵⁾そして、広域行政について、許認可など「行政権限の集中的処理とそれらの調整に、換言すれば総合行政」という面と、それとは対蹠的に「国土(土地)の合理的計画的な利用、すなわち自然や資源を生かして使うといった面」、すなわち「広域にわたって分散的、機能分担的に行われることが合理的」な面を指摘し、⁽³⁶⁾後者を「数個の府県の区域をあわせることの合理性と必要性……基礎的な原理」としたのである。⁽³⁷⁾宮沢のこの論文は、一面で神戸勧告以来の地方制度改革の \wedge 不決定 \vee 状況に打開を見出すための処方を用意したと同時に、当時臨時行政調査会で論議された「地方庁」構想や機関委任事務方式による事務委譲論などへの対抗案でもあった点を見逃してはならないだろう。

そして、同時期に宮沢論文の主旨と共鳴しつつ、全国知事会が取りまとめた「地域総合行政と府県」という報告書は、府県制にとつて重要な意義を持つものであった。すなわち、機能分担論を梃子にして、国と地方との協力・共同という概念を、府県制廃止につながる道州制論のような広域化を要請するものとしてではなくて、府県制度の安定を導く理念へと解釈替えしたのである。⁽³⁸⁾

もちろん、あくまでも機能分担論は、中央集権体制ないしは \wedge 集権・融合 \vee 型の政府体系を前提にしたうえで、いかに中央地方関係を協力・協同的な仕組みで切り結ぶかという問題に答えようとしたときの一つのアイディアであった。したがって「畸形的中央集権を是正する、いわばニュー・ディセントラライゼーション(New Decentralization)の原理ともいべき理念」⁽³⁹⁾とまでいうならば、過大評価の誇りを免れないことは確かであり、その概念構成の曖昧さからして、分権改革の実践理論として限界があった。⁽⁴⁰⁾後述のように、いよいよ具体的な改革に踏み込むことと

なつた九〇年代の「分権改革の時代」には、機能分担論は影を潜めたのである。

さて、以上のような理解の延長上から導かれる日本の地方制度改革の特徴は次のように要約されるだろう。新中央集権化の潮流の中で、改革のないままに今日の地方制度が個別断片的に形成されてきたと同時に、流れに抵抗するかたちで府県制の地位の再確認が行われたのだ、と。「はじめに」で述べた△不決定▽概念に照らせば、そのダイナミズムは、府県制をめぐる論議に典型的に示されたといえよう。府県制は、占領改革の民主化・分権化政策の象徴であったがゆえに、講和独立後の地方制度改革論議においてつねに「被告の立場」⁽⁴⁾を託つ苦しい位置づけを強いられ、その存続が危ぶまれてきた。第四次地方制度調査会の審議過程をピークとする厳しい批判を堪え忍んだ、その動的均衡としての静態Ⅱ府県制維持こそが△不決定▽なのである。

さて、第四次地方制度調査会から約四十年を経た現在どうであろうか。「自治体関係者や財界筋の地方分権にかける思惑の最大公約数部分を表現しえたものであったことから、いわば「階段の踊り場」に関係者を集める役割を果たした」⁽⁴⁾とされる地方分権推進法制定以降の分権論議のなかでは、少なくとも府県制が段階的な分権推進戦略の要に位置づけられていることだけは確かである。「階段の踊り場」とはいえ、府県自治の強化が地方分権の最大公約数となつたのは、講和独立後の改革論議と対比すれば、大いなる変容といわねばならないだろう。そして現在、地方分権改革と並び行政改革が論じられている。なかでも中央省庁の統合再編がその焦点となりながらも、かつて内閣レベルの統合問題に付随し、府県制度の統廃合をも視野に入れた広域行政をめぐる地方制度論議は、抑制されている。つまり、国政における統合再編の問題と広域行政の問題とが、長年の地方制度改革論議の過程の中で、(少なくとも現時点では)遮断されたことが確認されるのではないだろうか。

4 バッファ・エリア(緩衝領域)の拡張と改革圧力の吸収

さて、「制度運用の時代」のもとでは、「改革」ではなく「趨勢」に止まり、その一方で実質的な制度変容がもたらされたのではないかという問いに対しては、今一つ次のような仮説を検討してみたい。すなわち、「制度改革の時代」がもたらした一連の改革が制度存続の慣性を生み出すように、新たに生じつつある改革圧力を吸収するバッファを内包していたのではないかと。この点を異なる三つの角度から検討してみたい。

(a) 制度的分権化のポテンシャルITY

まず第一に、戦後改革によって獲得した制度的分権化のポテンシャルITYを自治体が有効活用しようとする試みに論拠を求めてみよう。

そこで今一度、占領改革の所産である知事直接公選制に焦点を当て、その論理的系として、府県の性格が自治団体として純化したことから説き起してみたい。⁴³⁾まず第一に、天皇の任免大権に属する官選官吏から直接住民の選挙によって選出される公選官吏へと府県知事の身分が切り替えられるとともに、それまで官制により天皇大権に属していた地方官吏の任免権もまた改められ、府県職員は公吏とした上でその人事権を知事が掌握するところとなった。要するに、府県は国家行政から人事・組織機構的に独立したのである。第二に、知事と府県議会の関係が、原案執行権の行使に象徴される執行機関優位体制を否定し、チェック・アンド・バランスに基づく調整を通じた対等な関係に改められたことである。なお、市町村長も直接選挙で選出されることになったことから、府県・市町村を通じて二元的代表制が採用された点も重要である。そして、第三に、内務大臣が府県の、府県知事が市町村の、それぞれ一般的な監督機関であった点が改められ、法律上、府県と市町村は対等となり、国・府県・市町村の間の上関係がなくなつたことである。もちろん、以上の諸点には、機関委任による事務処理方式をはじめ、あらかじめ、または後の法改正によって、さまざまな制約が課された。しかしながら、戦前との比較において、自治の領域を飛

躍的に拡大させ、府県・市町村ともに「地方政府」としての体裁を整えた点は無視できないだろう。

そこでまず確認しなければならないのは、地方自治体が自主的な施策を推進できる範囲が拡充したこの意味合いである。確かに、戦後改革によって「自治体は統治団体であり、一種の立法的機関としての地方議会をもち、包括的条例制定権により刑事制裁を伴う規制行政を行うことができる」という自治観⁽⁴⁴⁾を「平均的自治観」として日本に定着させた。また、「自治体が条例制定権を活用しての先導行政には瞠目すべきものがあり、国際的に見てもわが国の地方自治の一大特徴であるといつてよい」⁽⁴⁵⁾。さらに、概括例示的に自治体の事務権限が定められているがゆえに、条例に至らないまでも、計画・要綱・憲章などによって先進的な取り組みが多様に展開されてきたことは周知のとおりである⁽⁴⁶⁾。

しかしながら、翻つて、このことの意味を問い直すと、自治体を取り組むべき未開拓の領域があたかも無限の広がりを見せたことでもあり、それらの問題を解決するにあたって、現行制度上保有するに到った潜在的なリソースを自治体はフルに使い切っていないのではないかとという疑念・批判の余地を常に残してしまうことでもある。なぜ一部の先進自治体のみでしかこの問題は対処されていないのか、限界に挑戦すれば当然生じるであろうはずの国と自治体との間での訴訟事件が一九七〇年代から一九八〇年代にかけてほとんどないという「空白期間」は何を意味する⁽⁴⁷⁾のか、などなど。

だからこそ、自治官僚の牧民官的視点からすれば、「地方自治の近代化」というときには、……制度の近代化ではなくて、近代的につくられた制度の運営の工夫によって、地方自治の内容を近代化しよう⁽⁴⁸⁾ということになるし、地方分権を志向する学者も、自治体の持つ可能性の掘り起こしに発破をかける。制度の限界にまでチャレンジする意欲のない地方自治体は「休眠」自治体として叱咤激励の対象となるわけである。

(b) 現行制度の規範的求心力

第二に、戦後分権改革によって獲得された現行制度がシンボル化し、その規範的求心力が制度改革への志向を減殺したのではないかという側面について触れておきたい。

ここでは「タタマエ」としての現行制度ないしはそこに込められた理念こそが本来有るべき姿なのであって、そこから「実際や旧来の方式を批判し、改めることも可能」であるという思考方法が基本となる。革新勢力や革新自治体がその拠り所を憲法の基本理念（たとえば「地方自治の本旨」）に求めることで政治的対抗機能を先鋭化させたのがその好例である。⁽³⁰⁾

しかしながら、このような政治的対抗機能がどれほど制度的対抗機能を高めたのかについては両義的に解釈が可能である。たとえば、革新自治体が、前述のような条例制定権などの制度的分権化のポテンシャルティを活用する形で個別政策領域で革新性を発揮し、とくに福祉・環境政策の分野で多くの成果を挙げたのは周知のとおりである。また、個別政策のあり方に異議を申し立てることで機関委任事務体制や補助金制度の矛盾を突くことにもある程度成功したといえよう。

しかしながら、こうした発想に依拠するかぎり、個別政策レベルの仕組みとしての制度はともかく、政府体系の枠組みとしての地方自治の基本制度構造は、理屈の上では改革の対象たりえないことになる。というのも、制度構造は、そこからの乖離が批判されこそすれ、究極的には収束すべき目標地点だからである。実際に現実の制度改革の政治過程も、「逆コース」期に典型的に見られたように、「改革」の担い手は保守的集権的勢力であって、革新的分権的勢力は受け身ないし現状保守というねじれた構図にあった。したがって、新中央集権あるいは新々中央集権というトレンドから提起された制度構造レベルの改革論議に対して、革新勢力は、積極的な改革の対抗構想を打ち出すよりも、現行制度を守るべく「改悪」であると批判的スタンスをとる「抵抗の理論」として制度的対抗機能を

發揮する場面の方が、より一般的であったといえよう。⁽⁵¹⁾

以上のように、地方制度改革という観点から見ると、あらかじめ、曖昧ながらも「理想」的な分権の理念が法制度（憲法）に盛り込まれた点もまた、改革志向を現行制度の枠組みのなかでの「運用」の問題か、ないしは現状是正という「改正」「改良」程度に止めることに、結果的には貢献したといえるだろう。

(c) 現状追認の政治行政システム

さて第三に、現行制度をゲームのルール・大前提とする政治の展開である。すなわち、個別補助金・地方税・地方交付税・地方債など地方税財政制度が連動し緊密に結びつく仕組みが講和独立後の税財政改革によって組み立てられ、「政権の再生装置」⁽⁵²⁾ともいうべきいわゆる補助金政治システムの基盤が確固たるものとなったことである。⁽⁵³⁾

「一九五五年以後、中央レベルの予算原案作成過程における地方政治家と地方政府の圧力活動は活発になった」とされる制度史的背景は、ここに求められるだろう。シャープ税制下では一時予算総額の十五%あまりにまで補助金額は抑制されたのだが、講和独立後に編成された一九五三年度予算では、ほぼ今日同様の水準の三割にまで回復したのである。⁽⁵⁴⁾また、地方交付税という緻密な計算式が前面に掲げられ客観性を装うことで、人的結合を主として展開された戦前時に比べて利益誘導のルール化は一段と進化・深化したともいえよう。⁽⁵⁵⁾

したがって、選挙という試練にさらされるがゆえにオポチュニスティックな行動をとりがちな地方政治家の目には、根本的な制度構造問題の解決よりも、「努力」と「才覚」次第でさらなる補助金引き出しが可能であるような利益誘導のルールの維持の方が望ましく映ったとしても不思議ではない。全国津々浦々を多彩に彩る活発な地方政治のエネルギ―は、かりに自治体の活動量の目安となりうるとしても、制度改革という視点からするならば、既存のルールの追認・補強に費やされてきた点の確認を怠るわけにはいかないだろう。

(d) 地方「政治」制度改革の欠落

以上「制度改革の時代」に整序された制度が、当初の意図とは関わりなく、制度改革への圧力を減殺するバック領域を拡張させたのではないかとこの観点から、①拡張された活動範囲のポテンシャルティ、②現行制度の規範的求心力、③現状追認の政治システムについて、それぞれ検討した。そこで以下では、これらの論点を踏まえつつ、最後に地方制度の「政治」的側面に関する改革課題が欠落してきた点についても触れておきたい。

そもそも、地方自治のなかでも住民自治の側面については、制度改革の公式的な課題として提起されること自体限定されていたといえる。たとえば、住民自治の一つの側面として、高度成長期の公害問題をめぐって激化した住民運動などに代表される「参加」の問題を例に考えてみよう。住民参加要求は、当時台頭しつつあった革新自治体において受容され、制度化されつつあったものの、地方制度改革の公式的課題からは実質的に排除されていた。むしろ、これまで述べたような分権的ポテンシャルティの活用が十分でない、住民の自治意識はまだまだ発展途上であるという認識を踏まえ、「上からの改革」として、住民の自治意識の向上やコミュニティ施策といった逆説的な課題提起さえうかがわれたのである。⁽⁵⁷⁾

また、かりに住民自治に関わる問題が提起されたとしても、それが実際に制度改革に結びつくことはまれであった。とくに、地方政治家の身分に直接関わる選挙制度など、既存の政治システムを揺るがすような制度改革の実現は、これまでタブー視されてきたともいえる。たとえば、地方議会の半数改選制を目玉とする地方議会の選挙制度改革は、第十六次地方制度調査会答申に議事紛糾の末まとめられたものの、全国の地方議会から答申反対の決議が殺到し、時の自治大臣が国会答弁で選挙制度改革を行わない旨を言明せざるをえなくなるほどであった。⁽⁵⁸⁾一九七四年地方自治法改正による東京都特別区区長公選復活が、「逆コース」期の負の遺産の返上にすぎないといえ、唯一例外的な改革事項といえるだろう。

そして、通常、住民自治に関わる問題は、「政治」改革の問題としては認識されず、「行政」改革上の問題へと転化されがちであった。たとえば、第二臨調では「選択と負担」という理念が強調されながらも、具体的な事項は「地方行革」の課題として対処されたのである。

しかしながら近年は、分権論議の高まりのなかで事情は変化しつつある。たとえば、阪神大震災など災害時におけるボランティアの活躍、情報公開条例を利用した市民グループによる行政の監視活動、原発・産廃施設建設問題などをめぐる住民投票条例制定の要求など、地域レベルからの盛り上がりによって、住民自治があらためて注目されている。また、NPO法案制定が秒読み体制に入る一方、ボランティア・セクター論や企業市民論などの理論的充実も著しい。現段階の分権論議では「官官分権」との批判にもあるように、「受け皿」論議を棚上げしたことの副作用として「団体自治の拡充を優先し住民自治の課題を後回しに」⁵⁹する議事進行が取られてこざるをえなかったにしても、以上述べた一連の住民自治の問題が「分権型社会」にどのように位置づけられていくのかが今後はいっそう問われていくことになるだろう。

(1) 明治期の地方自治制度の起点をどこにとるか自体も重要な論点である。ここでは地方官官制と市制、町村制、府県制、郡制の地方団体法という二元的な法体系によつて構成されて以降とする。

(2) 明治地方制度の性格が変質する点については、高木鉦作「日本の地方自治」辻清明編『行政学講座』第二卷、東京大学出版会、一九七六年、二八四頁以下参照。

(3) 以下の戦後改革に関する記述は、高木鉦作「戦後体制の形成」大森彌・佐藤誠三郎編『日本の地方政府』東京大学出版会、一九八六年、に多くを負う。

(4) 高木鉦作「知事公選と中央統制」溪内謙・阿利莫一・井出嘉窓・西尾勝編『現代行政と官僚制』下巻、東京大学出版会、一九七四年、二八一頁。

- (5) 内務省の解体から自治省の発足までの経緯については、郡祐一・林敬三・荻田保・鈴木俊一・小林与三次「自治省の発足と課題」『自治研究』第三三六巻第八号、一九六〇年、を参照。
- (6) 拙稿「行政改革と地方制度改革」西尾勝・村松岐夫編「講座行政学」第二巻、有斐閣、一九九四年、二八八頁参照。
- (7) 近年の地方自治ないし地方制度改革の世界的な動きについては、木佐茂男「地方自治をめぐる世界の動向と日本」『法政時報』一九九四年十一月号、および、同誌諸論文を参照。
- (8) 一般にニュー・セントラリゼイションとは一九三〇年代のアメリカで看取された集権化傾向をいう。たとえば、長濱政壽『地方自治』岩波書店、一九二五年参照。ただし、従来日本においては高度経済成長期に開発行政を中心とする集権化の動きを批判的に指示する概念として用いられることが多く(たとえば、第一臨調で見られた地方出先機関の濫設の理由づけなど)、定説化されてきたといえよう(先の時期区分でいえばV)。なお、ニュー・セントラリゼイションの過程を「機能的集権化」と呼び、「行政の専門的处理の要請に応じてなされる個別機能別の中央統制手段の増大」と定義する、市川喜崇「戦時・占領期における集権体制の変容」日本地方自治学会編『現代の分権化』敬文堂、一九九五年、一一三頁参照。
- (9) この点の事情については、高木「知事公選と中央統制」二八一頁以下参照。
- (10) 天川晃「昭和期における府県制度改革」日本地方自治学会編『日本地方自治の回顧と展望』敬文堂、一九八九年、八九頁。
- (11) 天川晃「変革の構想」大森・佐藤編前掲書二一九頁、および、西尾勝『行政学』有斐閣、一九九三年、五七頁以下参照。
- (12) 西尾勝『行政学の基礎概念』東京大学出版会、一九九〇年、四二五頁。
- (13) 加えて、機関委任と地方出先機関の混合形態である地方事務官制度を第三の事務処理方式として指摘できる。高木「戦後体制の形成」五六頁。
- (14) 高木「知事公選制と中央統制」二八五頁。
- (15) 同二七九―二八〇頁。
- (16) 同二八二頁。
- (17) 同二八四頁。

- (18) 同上。
- (19) 阿利莫二「出先機関の理論と行政課題」日本行政学会編『出先機関の実態と課題』一九八二年、三八―三九頁。
- (20) △融合Vシステムの中に△分離V志向が寄生する縦割り体制に着目すると、△統合V―△分立Vの軸で捉えるべき論点となる。△統合V―△分立Vの概念規定の詳細については、西尾前掲書四二六―四二七頁参照。
- (21) たとえば、別表創設時に都道府県・市町村分あわせて二五六の項目数が、一九九四年一括法改正後の時点でも、倍以上の五六二項目に上る。
- (22) とくに自治省による府県の総務部長・地方課長ポストなどの独占。宮下正一「天下り人事の実態と反対運動」『月刊自治研』一九九七年七月号、参照。
- (23) 天川前掲論文九三頁以下。
- (24) 同九五頁。
- (25) 高木「戦後体制の形成」六六―六七頁。
- (26) 前掲拙稿八九―九一頁、および、一一〇―一一四頁。
- (27) ただし、第一次地方制度調査会「地方制度の改革に関する答申」(一九五三年十月十六日)では、「中央各省及び地方公共団体間並びに地方公共団体相互間の事務の連絡調整を行ない、地方自治の健全な発達を図るため、中央行政機構を改革し、自治庁及び関係行政機関を整理統合して、地方における行政の総括調整機関として中央機構を設置するものとする」とされ、第三次地方制度調査会「昭和三二年度地方行政に対する措置に関する答申」(一九五五年一月七日)でも、第一次答申の趣旨に基づき中央機構を設置すべきとしている。
- (28) 以降、関西経済連合会や日本商工会議所などの財界が有力な道州制論の担い手となった。なお、冒頭のテキスト(A)の坂(千秋)、扶間(茂)、三好(重夫)は後述するようにいずれも内務省OBである。
- (29) たとえば、片山虎之介「新内政省史論(二)」『自治研究』第四一卷第七号、一九六五年、九五―九六頁。
- (30) 自治官僚による代表的な議論としては、宮次弘「機能的地域的分担」田中二郎編『広域行政論』有斐閣、一九六三年、丸山高満「事務再配分について(一)」「自治研究」第三九巻第八号―第九号、一九六三年。
- (31) 成田頼明「行政における機能分担(上)」『自治研究』第五二巻第九号、一九七五年。
- (32) 今村都南雄『行政学の基礎理論』三嶺書房、一九九七年、三五二頁。

(33) シヤウブ勧告では「割り当て」もしくは「分割」の思想に立脚していたのに対し、神戸勧告では、「共同」もしくは「協力」の思想が表面に打ち出されている」とする、今村前掲書三四七頁、および、神戸委員会の事務局調査第一課長として勧告案作成に携わった佐久間強「神戸勧告の教訓」自治省編「地方自治三十年記念自治論文集」ぎょうせい、一九七七年。ただし、佐久間は、「最近『事務配分論から機能分担論へ』というような文字を見かけることがある。私は、寡聞にしてその論旨をよく知らないが、神戸勧告の事務再配分論を、ただ単純に国の事務か地方の事務かと二者択一に割り切ったもののように前提しての議論のように思える。もしそうであるとすれば、前述の神戸勧告の構成を理解しないものの言といわざるをえない」(同論文七一〇頁)として、機能分担論(厳密に言えば、神戸勧告を含まない機能分担論)という表現に対しては批判的である。しかし、彼の発言の真意を汲み取るならば神戸勧告にいわゆる機能分担論的発想があったことを認める証言とも解釈できよう。

(34) 長野士郎『逐条地方自治法』(第十二次改訂新版) 学陽書房、一九九六年、十五頁。

(35) 宮沢前掲論文四六〜四七頁。

(36) 同四九頁。

(37) 同五四頁。

(38) 前掲拙稿六一〜六三頁参照。

(39) 丸山前掲論文(一)、一〇二頁。

(40) たとえば、第十七次以降、地方制度調査会の委員を務めた塩野宏は、機能分担論は「包括的な制度としての事務配分に関する内容的原理の提示を用意しているわけではない。いいかえれば、機能分担論的発想は一つの考慮すべき要素とはなるが、事務配分の内容的原則を別に探求されなければならないのである」(塩野宏「社会福祉行政における国と地方公共団体の関係」東京大学社会科学研究所編「福祉国家」第四巻、東京大学出版会、一九八四年、三二―八頁)と評価し、塩野と同じく第十七次地方制度調査会より審議に加わった西尾勝は、事務配分にあたって考慮すべき点として、「問題はどの仕事のいかなる側面については誰が決定するかである。これは「事務」概念で処理できるものではなく、「権限」概念で処理すべきものである。機能分担論にいう「機能」の概念はあいまいにすぎるのであろう」(西尾前掲「行政学の基礎概念」三九九頁)と指摘する。なお、実際、第十七次地方制度調査会「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」(一九七九年九月)のなかでは、機能分担論的発想を盛り込むかたわらで、

地方に移譲されるべき内容物は「事務または権限」「事務権限」と示され、地方制度調査会答申の事務再配分に関する文脈において、はじめて「権限」概念が明示的に用いられた。なお、機能分担論については、拙稿「機能分担論再考ノート」『行政の実務と研究』一九九三年、また、改革モデルを整理した、沼田良「地方分権改革」公人社、一九九四年、第三章参照。

- (41) 全国知事会代表の友末洋治茨城県知事の発言。「第四次地方制度調査会第五回総会速記録」一九五七年、一八九頁。前掲拙稿「戦後地方制度改革のA不決定V形成」二七頁参照。
- (42) 兼子仁・村上順「地方分権」弘文堂、一九九五年、七頁。
- (43) 以下の記述は、高木「知事公選制と中央統制」二七二―二七三頁に依拠する。
- (44) 木佐茂男「地方自治行政論」室井力他編『現代国家の公共性分析』日本評論社、一九九〇年、六四頁。
- (45) 兼子・村上前掲書一二九頁。
- (46) たとえば、武藤博己「地方の時代の実績と展望」長洲二監修「地方分権へ」ぎょうせい、一九九四年参照。
- (47) 木佐前掲論文六八頁、および、七二頁注(11)。
- (48) 佐久間前掲書一一四頁。
- (49) 高木「日本の地方自治」三〇二頁。
- (50) 政治的対抗機能については、Kurt Steiner, "Toward a framework for the study of local opposition," Kurt Steiner, Ellis S. Krauss, and Scott C. Flanagan eds., *Political Opposition and Local Politics in Japan*. Princeton, Princeton University Press, 1980. を参照。
- (51) たとえば、第四次地方制度調査会答申の採決にあたって、「地方制」「府県統合」両案に反対したのは社会党選出の委員であったのはその典型例といえよう。前掲拙稿「一九頁参照。
- (52) 広瀬道貞「補助金と政権党」朝日新聞社、一九八一年、十六頁。
- (53) 高木「戦後体制の形成」九四―九五頁。
- (54) 村松岐夫「地方自治」東京大学出版会、一九八八年、四二頁。
- (55) 広瀬前掲書、七九頁掲載表十五および八四頁参照。
- (56) 小原隆治「戦前日本の地方自治制度の変遷」西尾勝編『自治の原点と制度』ぎょうせい、一九九三年、七十頁。

(57) 明治地方制度がその末端に伝統的な部落・部落慣行を包摂することで安定し、部落秩序の動揺に対しては繰り返し補強・再編が行われたこと、そしてそれが今日のコミュニティ対策につながっている点を指摘する、高木「日本の地方自治」二八一頁参照。

(58) 前掲拙稿一〇六一—一〇六頁および一一六頁参照。

(59) 西尾勝「地方分権の推進」日本行政学会編『分権改革』ぎょうせい、一九九六年、六頁。

(おおすぎ・さとる) 日本学専任講師

