



3 戦後における展開と地方分権改革

中川, 丈久

(Citation)

ファンダメンタル地方自治法 (第2版):49-68

(Issue Date)

2009-04

(Resource Type)

book part

(Version)

Version of Record

(Rights)

発行元の許可を得て登録しています。

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/0100503464>



2 地方自治の沿革 ③戦後における展開と 地方分権改革

1 戦後地方自治制度の出発点

(1) 地方自治法制定の前後

▶戦後最初の地方制度改革 1946(昭21)年11月3日、日本国憲法が成立し、明治憲法にはない「地方自治」の章(第8章)が置かれた。

これに先立ち、内務省(当時)は、占領軍総司令部(GHQ)の地方制度に関する方針に沿って、都制、府県制、市制町村制の一部改正作業を進めていた。そして1946(昭21)年9月、帝国議会において、府県知事・市町村長等を住民の直接選挙とすること、府県議会の権限強化、選挙管理委員会や監査委員の導入、リコール等の直接請求制度の導入などを盛り込んだ法改正が行われた。このとき、府県制は道府県制に改称されている。これが戦後最初の(日本国憲法成立直前の)地方制度改革であり、その内容の多くが現在の地方自治法に引き継がれている。

▶知事の身分をめぐる批判 もっとも、知事は、公選でありながら引き続き官吏としての身分を有するとされていた。そのため、帝国議会では批判が強く、結局、提出された改正案は「知事ヲ官吏トスル」の文言が削除されて成立した。また、都道府県の首長およびその部下をすべて公吏とする等のため法改正を求める旨の付帯決議も行われた。

▶地方自治法の成立 そこで再度の法改正の準備が行われ、日本国憲法成立後の1947(昭22)年4月に、都制、道府県制、市制町村制をすべて廃止し、これらを包括する新法として、地方自治法が成立した。

1947(昭22)年5月3日、地方自治法(以下地自法)は、憲法92条の予定する地方公共団体の組織・運営を定める法律の一つとし

て、憲法と同時に施行された。地自法は、2000（平12）年に分権改革による大幅改正が行われるまでの間、頻繁な小幅改正を繰り返すこととなる（以下、2000年以前のを「旧地自法」と呼ぶ）。

- ▶地方財政法と地方公務員法 1948（昭23）年には、国と地方の財政負担区分を示す地方財政法が、1950（昭25）年には地方公務員法が制定された。

（2）地方自治法の特徴

- ▶都道府県の位置づけ 1947（昭22）年制定の地自法は、都道府県を市町村と同じ性格の地方公共団体として位置づけ、知事その他の職員の身分を、「官吏」から「公吏」へと変化させた点に最大の特徴がある。
- ▶機関委任事務 他方、戦前との連続性も強く残している。第1に、それまで都道府県知事が国の地方機関（地方長官）として処理してきた事務については、戦前に国と市町村長の間で行われた、機関委任と呼ばれる特殊な事務処理方式を利用して、引き続き都道府県知事に処理させることとした。そのため、機関委任事務に関する一般的な規定が置かれた（旧地自150）。
- ▶地方事務官 第2に、都道府県職員は、知事を含めてほぼ全員が公吏となったが、例外として、もっぱら機関委任事務を処理する職員のうちの一部、すなわち「政令で定める事務に従事する都道府県の職員」は、「当分の間、なお、これを官吏とする」こととされた（旧地自附則8）。いわゆる地方事務官である。この政令は、いくたびかの改廃を経て、1953（昭28）年以降、特定の年金・医療保険、車検登録・輸送監理、職業安定・失業保険の3種の事務を定めるに至った（旧地自法施行規程69）。
- ▶連続する小幅改正 地自法の小幅改正は、同法制定の1947（昭22）年に早くも行われ（第1次改正）、機関委任事務に関する職務執行命令訴訟の導入等が行われた。翌1948（昭23）年（第2次改正）には、地方公共団体の処理しうる事務の例示規定の新設（旧地自2Ⅲ）のほか、地方議会の権限強化、住民監査請求や納税者訴訟が規定された（納

税者訴訟は、1963〔昭38〕年の旧地自法改正の際、規定整備とともに名称も住民訴訟に変更された。

(3) 地方分権をめぐる論議

- ▶適切な自主性と自立性を求めて 日本国憲法と地自法は、地方制度の骨格を定めているにすぎない。地方制度の具体的なあり方は、個別の行政法令やその運用実態、地方財政のあり方などの総体として決まってくるものである。そして、地方公共団体には、国の地方支分部局と違って、適切な自主性・自立性が認められるのでなければ、その存在意義がなくなる。地方分権とは、地方公共団体の自主性・自立性を現状よりも広げる方向で、諸法令や財政のあり方を変更することをさす。制度変更の度合が特に大きい場合には、分権改革と呼ばれる。
 - ▶事務配分 戦後の分権議論で繰り返し現れた論点をまとめておこう。第1に、法律が行政活動を定めるとき、国と地方公共団体の間で、どのように担当事務を配分するべきかの問題がある。戦後繰り返し、事務の再配分、すなわち事務権限の委譲が求められた。
 - ▶事務処理の自由度 第2に、法律が地方公共団体に事務ないし権限を配分する場合、事務処理の自由度がどの程度認められるか、具体的には、国の法令による基準設定や、国の機関（中央省庁）による地方公共団体への関与がどの程度に縮限されるべきかという問題である。とりわけ関与のあり方の公正化が求められ、なかでも機関委任による事務処理の存在そのものが問題視された。
 - ▶財源の充実 第3に、地方公共団体が、自主性・自立性をもって事務処理するための財源の充実が求められ、特に、国庫補助負担金のあり方が問題とされた。
 - ▶規模の適正化 第4に、地方公共団体（市町村）が事務処理にふさわしい行政能力を有する規模になっているかが問題とされ、市町村合併がその処方箋としてしばしば用いられた。
- 以上の四つが主たる論点である。次に、時系列に沿ってこれを

みてみよう。

2 占領期 (1945~1951年)

▶概 説 終戦直後の占領期には、GHQの指示の下、地方分権の徹底がめざされた。警察、消防、教育制度の抜本改正が行われ、これらは地方公共団体に専属する事務とされた。また、地域住民のみが利害関係者であるようなローカルな行政活動は、住民による批判と決定に委ねられるべきであり、国の法令による基準設定や、中央省庁による関与は、必要最小限に止めるという理念を徹底する方向で、地方制度のあり方が構想された。

▶警察・消防・教育法制の抜本改正 まず、いくつかの個別法令が抜本改正された。内務省が1947(昭22)年12月に解体され、同省が直轄していた警察や消防は、いずれも市町村の事務とされた。同年制定の旧警察法により、公安委員会制度が設けられ、警察は市町村がもつぱら行う事務とされ、市町村警察が生まれた。消防も、同年制定の消防組織法により、市町村の専属的な事務となった。

教育制度の大幅刷新は、1946(昭21)年の米国教育使節団の報告書に基づき、1947(昭22)年に教育基本法と学校教育法が制定されたことによって行われた。1948(昭23)年には教育委員会法に基づき、住民の選挙による教育委員によって構成される教育委員会制度が導入された。

▶社会福祉3法 社会福祉分野では、1946(昭21)年に生活保護法(50年に新法へ改正)、1947(昭22)年に児童福祉法、1949(昭24)年に身体障害者福祉法が制定された(福祉3法)。ここでは、機関委任事務方式が活用された。なお、1951(昭26)年社会福祉事業法の制定の後には、1960年代までこの分野での立法はない。

▶シャウプ報告による財政改革 シャウプ(当時米コロンビア大学教授)を団長とする調査団が、1949(昭24)年に日本税制報告書を出し、税制全般および地方財

政制度の改革について勧告した。地方財政に関しては、新たな地方税制度の導入、および地方団体間の財政均衡のため国が必要額を交付する制度の創設を求めた。これに基づき、1950（昭25）年に地方税法と地方財政平衡交付金法が制定されている。

▶シャープ
3原則

ところで、同報告書の「附録A：地方団体の財政」は事務配分のあり方にもふれている。すなわち、国、都道府県、市町村の3段階の間の事務配分が複雑にすぎ、行政活動の責任の所在が不明であること、国民は税金が有益な行政活動となって返ってきているかを理解しづらいことを指摘し、国、都道府県、市町村の間で「事務の再配分」をするよう勧告した。各論的検討は別の委員会に委ねるとしつつ、再配分の方針として、シャープ3原則として著名な次のような基準を示している。

すなわち、第1に、国、都道府県、市町村それぞれに、一つの特定の事務が専属的に配分され、責任が明確にされるべきこと、第2に、事務はそれにふさわしい規模、能力、財源を備えた団体に割り当てられるべきこと、第3に、事務は可能な限り、住民に近い市町村への配分から優先的に検討されるべきことである。

▶神戸勧告
の内容

そこで1949（昭24）年12月、総理府に神戸^{かんべ}正雄（京大教授、京都市長の経験をもつ。財政学が専門）を議長として地方行政調査委員会が設置された。1950（昭25）年12月に出された行政事務再配分に関する勧告は、まず、国と地方は「機能を分かちつつ一つの目的に向かって共同する」べきであるが、「どのような形で協力するか」について、シャープ3原則に照らすと、国すなわち中央省庁が行う関与のうち、権力的な監督（許可、認可、承認、命令、取消、代執行等）は原則として廃止し、「監査及び勧告は、法律の根拠がなければ行うことができないものとする」としている。

「行政事務再配分の基本方針」という項目では、この3原則に基づき、「国は、地方公共団体においては有効に処理できない事務だけを行うこと」とし、29の事務を列挙した。

続いて、「国と地方公共団体の関係」という項目において、地方公共団体による事務処理の自由度につき、次のように述べる。第1に、「当該地方公共団体又はその住民のみに関係があり、他の地方公共団体に対する影響も国家的影響も少ない事務」について、「国は、原則として、関与すべきではない。法律によって規準を定め又は処理を義務づけることはもとより、非権力的な関与をすることもできないものとすべきである」とする。第2に、「地方公共団体の事務で国家的影響のあると認められるもの」について、「どのような事務を、どのような形で行うかという発意は、地方公共団体が自ら行うことが望ましいのであって、法令では、必要な最低限度の水準を定める程度にとどめるべき」であるとする。第3に、法律上、国に配分された事務については、原則として国の機関（地方支分部局を含む）で処理すべきであり、地方公共団体に委任することは「極力避けるべきである」とする。

＊ 勧告は、以上の総論の下、各論として、国立大学の地方移管、都市計画や生活保護を市町村の事務とすることなど、全行政分野にわたって大幅な再配分を求め、さらにその受け皿として、町村合併も求めた。

▶採用されなかった神戸勧告

後の2000年分権改革に比べても徹底した分権を求めた神戸勧告は、しかし、「中央省庁の強い抵抗」(1964〔昭39〕年第1次臨調答申の表現)にあい、ほとんど実施されなかった。その背景に、冷戦下におけるGHQの占領政策の変更があった。マッカーサーの後を受けたりっジウェイの1951(昭26)年声明に基づき、同年、政令諮問委員会が内閣総理大臣の諮問機関として設置され、翌1952(昭27)年までの間に多方面にわたる答申をした。その答申の方向性(本章3参照)と、神戸勧告は相容れなかったのである。

神戸勧告のうち当時実現されたと評しうるのは、本章3で述べるように、わずかに、1952(昭27)年の地自法改正で機関委任事務の増加抑制策として別表方式が導入されたこと、そして1953

(昭28)年に町村合併促進法が制定されたこと程度である。

3 独立回復と経済復興(1952~1959年)

▶概 説

日本は、サンフランシスコ条約の発効により1952(昭27)年に独立を回復した。政府は、政令諮問委員会の答申に基づき、占領期の改革法制を大幅に見直し、警察、教育、独占禁止、エネルギー、労働などの諸分野において個別法令の改正を始めたが、地方制度も例外ではなかった。これが、日本政府が1960(昭35)年までの間歩むことになる、いわゆる「逆コース」である。

この間、1955(昭30)年に自由民主党および日本社会党が結成され、同年から1993(平5)年まで、長期の自民党政権が続く。日本経済は、1950(昭25)年勃発の朝鮮戦争特需ののちも、引き続き好景気に恵まれた。1956(昭31)年の経済白書は「もはや戦後ではない」と、戦後復興経済の終了を宣言した。

▶地方自治法の再編

「逆コース」時代の旧地自法の改正は、次のとおりである。

1952(昭27)年(第4次改正)には、内閣総理大臣に都道府県の、都道府県知事に市町村の事務への助言・勸告権限、相互間紛争の調停権を与え、特別区の区長公選制を廃止した(公選制は1974〔昭49〕年に復活する)。また、旧地自法に別表3および4が追加され、機関委任事務が列挙された。この別表への事務追加にあたっては、同法を所管する自治庁(1952〔昭27〕年設置)がひとつひとつ審査することとされた。

※ 1956(昭31)年(第6次改正)には、都道府県と市町村の機能区分を明確化し、国と都道府県による監督を強化する改正が行われた(措置要求制度)。また、政令指定都市制度を導入して、市民生活に直結した事務であって都道府県知事の権限に属する事務を、政令市において処理することとした。この第6次改正で、独立後の地方制度の再編は一応完了したとされる。1960(昭35)年には自治庁が自治省に昇格している。ま

た「昭和の大合併」が行われたのもこの時期である。

▶地方財政法
制の再編

地方財政の建て直しのため、平衡交付金制度にかえて、1950（昭25）年に地方交付税法が制定された。

また、1952（昭27）年に地方財政法が改正され、国庫支出金のルールが変更された。地方公共団体が行う事務経費の国と地方の間の経費負担区分原則について、従来はそれぞれの有する利害の程度に応じることとされていたが、改正により全額地方公共団体の負担となり、例外的に、特定の事務に限って国が経費の全部または一部を負担することとなった（地財9条）。

▶警察・教育
法制の再編

1954（昭29）年に新しい警察法が制定され、市町村警察が都道府県警察に再編された。また、国に警察庁を置き、都道府県警察本部の警視正以上を国家公務員とし（地方警務官、警56 I）、これら幹部人事に対する国（国家公安委員会）の監督指揮権限を強化し、警察における中央集権化が進められた。

1956（昭31）年には地方教育行政法（新教育委員会法）が制定され、国、都道府県、市町村が一体となった教育行政がめざされることとなった。同法により、教育委員会の公選制が廃止され、知事や市町村長による任命制となった。また、都道府県の教育長には文部大臣の、市町村の教育長には都道府県教育委員会の承認が必要となった。

▶社会保障法
制の整備

この時期、社会保険分野で一応の法整備をみる。厚生年金保険法（1942年法）が1954（昭29）年に新法に改正され、1959（昭34）年には国民年金法が制定された。いずれも都道府県知事への機関委任による事務処理方式を活用していた（前述した地方事務官の職域である）。この後1961（昭36）年からの保険料徴収開始をもって、「国民皆年金」となった。なお、医療保険としては、健康保険法（1922〔大11〕年）に加えて、1958（昭33）年に自営業者等のための国民健康保険法が制定されている。

4 高度経済成長（1960年代～1973年）

▶概 説 1960（昭35）年の新日米安保条約の締結をめぐる政治的混乱による岸信介内閣の総辞職後、池田勇人内閣は、経済成長に政策目標を絞り込み、所得倍増計画を掲げて幅広い国民の支持を受けた。すでに1950年代後半から始まっていた高度経済成長は、日本社会を様変わりさせ、行政需要も変化させた。すなわち、地域格差を是正するための地域開発行政においては広域的処理が、また、福祉国家理念の下で公衆衛生、社会福祉、社会保険、義務教育等においては全国均等に事務処理することが求められた。このように行政活動における広域処理と均等処理の要請が極めて重視されるようになり、その結果、中央集権型行政スタイルが拡大した。機関委任方式の積極的評価と活用はその一例である。

▶地域開発行政における地方公共団体の役割

この時期、地方公共団体は、経済発展に伴う地域格差を是正する行政活動の前線を担うことが期待された。

例えば、大都市への人口集中・産業集中の弊害を是正するため、地方拠点都市を整備するという観点に立ち、1963（昭38）年に新産業都市建設促進法が、翌1964（昭39）年には工業整備特別地域整備促進法が制定された。

※ このうち新産業都市建設促進法は、地方に重化学工業基地の建設を推進しようとするもので、都道府県の申請に基づき、内閣総理大臣が新産業都市の区域指定をすると、関係地方公共団体に補助金や地方交付税が増額される仕組みになっていた。都道府県は、地域開発を主導する役割を担ったわけである。

▶社会福祉行政における地方公共団体の役割

1940年代に福祉3法等（本章2参照）が制定された後、しばらく立法がなかったが、1960（昭35）年に精神薄弱者福祉法、1963（昭38）年に老人福祉法、1964（昭39）年に母子福祉法がそれぞれ

制定され、先の3法とあわせていわゆる福祉6法が整備された。

社会福祉行政は、ナショナル・ミニマム実現のため、第一線である地方公共団体による大量かつ統一された事務処理を必要とすることから、機関委任による事務処理方式が活用された。国からの財政支援を要するものであったこともあわせて、中央集権型行政の典型を形づくった。

▶中央集権型
行政スタイルの拡大

こうした広域性・均等性の要請を理由に、法律の定める基準、そして中央官庁による法的または事実上の関与を通じて、中央集権型行政スタイルが一般化していく。

▶シャープ3
原則に代わる3原則

池田内閣下に発足した第1次臨調（臨時行政調査会）が1964（昭39）年9月に出した答申は、そうした様子をよく表している。国民に「便利で、親切で、しかも迅速・経済的な行政を行うには」、「機関委任の方式をとることがもっとも適当である」と述べている。そして、シャープ3原則を否定し、これに代わる事務配分の基準として、「現地性」、「総合性」、「経済性」の3原則を提示した。このうち現地性の原則は、「企画事務は中央省庁に保留するが、実施事務はできる限り地方公共団体、特に市町村に優先的に配分」というものであった。

▶機関委任
事務の増加

この答申に基づき、1968（昭43）年の行政改革計画（第1次）以降、住民に身近な行政活動（とりわけ実施部分）を地方公共団体に下ろすという権限の委譲が、機関委任による事務処理方式を活用することで、次々と行われた。その結果、かつて機関委任事務の増加を抑制するために導入された別表方式は、有名無実化することとなった。

▶事務の
逆再配分

広域行政の必要から、「事務の逆再配分」と呼ばれた現象も生じた。1964（昭39）年の道路法改正により、道路についての一級・二級の区別を廃止して一般国道として統合し、高速道路と指定国道を建設大臣（当時）の直轄下に置いた。また、河川法改正により、主要河川を一級と二級に分け、前者について、上流の県

(水資源の立場)と下流の県(利水の立場)を調整するため、その管理を建設大臣(当時)が直轄することとした。

5 経済大国化と行財政改革(1974~1980年代)

▶概 説

1973(昭48)年の石油ショックを機に、高度成長は終焉し、安定低成長経済に移行したが、1980年代には日本は経済大国を自認するようになる。他方、日本列島改造を掲げた田中角栄内閣(1972~1974年)に象徴されるように、1970年代を通じて地域開発のための公共工事支出と、社会保障支出とが膨張した。その結果、1970年代末には巨大な財政赤字がもたらされた。

以後、国、地方をあげての事務の効率・合理化、すなわち行財政規模の縮小(スリム化)が、一貫した目標となった。1981(昭56)年の第2次臨調(臨時行政調査会)が「増税なき財政再建」を掲げて発足し、1983(昭58)年に第1次行革審(臨時行政改革推進審議会)が続いた。権限委譲や機関委任事務の整理合理化が提言されたが、これらは、効率性の観点から行われたものであり、機関委任方式の活用により、引き続き中央集権型行政スタイルは積極的に維持されたことに注意する必要がある。以下、具体的にみてみよう。

▶第2次臨調 の方針

第2次臨調が標榜した「増税無き財政再建」は、事務の合理化(補助金や社会保障の削減)、人員削減(公務員定数削減)、国・地方から民への事務委譲(民間委託・民営化、自己負担化)をもって、処方箋とした。国と地方の関係については、国の事務の合理化・支出削減の観点から、いわゆる必置規制の緩和、国から地方への権限委譲、機関委任事務の整理合理化を提言した。

▶国と地方の 機能分担3 原則

1982(昭57)年に、第2次臨調の第3部会第3次答申は、「国と地方の機能分担の合理化」という言葉を用い、機能分担にあたっては、「地域性」「効率性」「総合性」の3原則を挙げ、地域

性の原則に沿って権限委譲が必要であるとした。しかしその際には「全国的な統一性、公平性を担保できるものについては、機関委任事務方式の活用」が必要であるとのスタンスをとっている。

▶行政スリム化としての機関委任事務の取扱い

同時に、国の行政活動全般の効率化という観点から、機関委任事務について、①必要の乏しくなったものを廃止し、②中央省庁による関与の必要性が高くないものを団体事務化（地方公共団体に帰属する事務とすること）し、③都道府県から市町村への権限委譲を進める（機関委任先の変更）という三つの作業を行うという趣旨で、機関委任事務の各省1割削減を打ち出した。

これを受けて、一括整理法が1983（昭58）年に制定された（「行政事務の簡素合理化及び整理に関する法律」）。

▶第1次行革審の方針

第1次行革審も、第2次臨調と同様の考えにより、機関委任事務の整理合理化を求める答申を行い、一括整理法が1986（昭61）年に制定された（「地方公共団体の執行機関が国の機関として行う事務の整理及び合理化に関する法律」）。同法は、社会福祉領域（生活保護を除く）の機関委任事務を対象とし、例えば保育所等の入所措置事務の団体事務化を行った。

もっとも、細目を条例に委任することはあまりせず、また、福祉行政の団体事務化に、国の経費負担割合の削減をリンクさせる特別の取決めがなされていた。機関委任事務と同じ中央集権型の実質を保ちつつ国庫負担を減らす便法が、団体事務化だったわけである。

第1次行革審は機関委任事務制度そのものについても一定の改善を求め、1991（平3）年の旧地自法改正で、機関委任事務に対する議会と監査委員による監査、職務執行命令訴訟の簡略化と長の罷免制度の廃止が行われた。

6 自治体政策の提案（1960年代～）

▶革新自治体の登場

以上のように、1960年代以降中央集権型行政スタイルが広汎に確立されていった。その一方で、一部の地方公共団体は、国の法令が取り込んでいない行政ニーズを発見して、独自条例その他の方法で政策化し実施に移して、その独自の存在意義を示していた。これはすでに1950年前後から散発的にみられた現象であったが、流れとして顕在化したのが、1960年代のいわゆる革新自治体の時代である。

高度成長と裏腹に生じた諸種の社会問題、すなわち公害問題や福祉問題への地方公共団体としての独自対応や、地方行政への住民参加の重視などを掲げて、1963（昭38）年から1973（昭48）年にかけて、社会党や共産党の支持や推薦を受けた地方公共団体の首長が、数多く生まれた。こうした革新首長たちは、保育所等の増設、老人医療の無料化、国の公害防止諸法よりも厳しい公害防止条例の制定など、独自施策をつくって実施し、やがて、国の施策に影響を与えることとなった。

▶革新自治体の意義

革新自治体は、地方自治の法制度そのものに変更をもたらしたわけではない。中央集権型行政スタイルの枠組のなかで、国とは異なる政策（いわば自治体政策）の提案を行って、地方自治の存在意義、地方公共団体のポテンシャルを示したという意義をもつ。

※ 革新自治体は、その政策内容が国の公害・福祉施策に取り込まれるにつれ、1973（昭48）年を境に退潮する。しかし独自政策の提案というスタイルは、その後、多くの地方公共団体の間で共有されることとなる。

▶協定・指導要綱

1960年代には、地方自治体の独自政策を実施する手段として、協定や指導要綱の活用がみられ始めており、こうした工夫は行政法学にも多くの刺激を与えた。地方公共団体が公害防止やまちづ

くりのために行う行政指導について、行政法学の側で肯定的な評価が高まったのは1970年代後半のことである。

▶地方の時代 そして、地方自治体の活発な政策提案の状況を、1978（昭53）年に長洲一二神奈川県知事は、「地方の時代」と表現した。さらに1980年代後半には、「自治体法務」という言葉を意識的に使う動きが始まった。自ら政策課題を発見する“先進的な”地方公共団体が、自らの政策を実現するための方策を探り始めたのである。

▶地方公共団体による訴訟 1970年代には、地方公共団体が国を訴えるという、わが国では珍しい訴訟が2件起きている。いずれも地方財政に関わる紛争であった。

まず、1973（昭48）年に摂津市が、同市の保育所建設の費用につき、厚生大臣（当時）のした国庫負担金の決定金額が過小であるとして、国に対し差額の支払いを求めた。いわゆる摂津国庫負担金訴訟である（東京高判昭55・7・28行集31巻7号1558頁）。1975（昭50）年には、電気税を市税条例により課していた大牟田市が、特定産業の産業用電気消費への課税を禁止する地方税法489条1項・2項の憲法14条、29条違反を主張し、国を被告に国家賠償を請求した。いわゆる大牟田電気税訴訟である（福岡地判昭55・6・5判時966号3頁）。

▶情報公開・個人情報保護の進展 このほか、情報公開条例が1982（昭57）年に神奈川県、埼玉県、そして1984（昭59）年に川崎市で制定されている。行政事務の電算処理化に伴う個人情報保護条例は、1975（昭50）年に国立市で制定された後、各地に拡大し、1990（平2）年に都道府県レベルで初めての条例が神奈川県で制定されている。

7 2000年分権改革（1990年代）

(1) 概 説

▶バブル崩壊と政治改革 1980年代末から1990年代はじめにかけて、日本は大きな転機を迎えた。国内的には、1987年頃から土地や株への投機的投資によ

る地価・株価の暴騰現象が生じたが（バブル経済）、1991（平3）年に地価・株価が暴落してバブルが崩壊し、平成不況と呼ばれる不景気が始まった。

国際関係では、1989（平元）年にベルリンの壁が崩壊し冷戦が終結した。国内政治の保革対立構造も流動化の度合を強め、長期にわたる自民党単独政権における様々な汚職が発覚し、政治改革を求める動きが始まる。

- ▶中央集権型行政の見直し こうしたなか、中央集権型行政スタイルに対する見直し、1993（平5）年以降、国政レベルで始まり、やがて2000（平12）年分権改革に結実する。

（2）地方分権への胎動

- ▶一極集中への危機感 地方分権への国政レベルでの流れは、三つの方面から生じた。第1は、東京一極集中への強い危機感である。すでに1980年代に生じていた東京一極集中がバブル経済を経て強化され、地方の活力は極めて低下した。そこで地域活性化のため、多極分散型国土形成が課題となり、その手段として、地方分権に期待するという考え方が生まれた。

- ▶政治改革 第2に、政治改革である。いわゆるリクルート事件の反省に基づき、1989（平元）年に自民党がまとめた「政治改革大綱」は、政治資金問題、衆議院議員選挙制度改革を取り上げるとともに、利益誘導型政治を生んだ原因の一つとして、許認可や補助金などの権限が中央官庁に集中していることを指摘して、地方分権の必要性を盛り込んだ。

- ▶行革審の路線変更 第3は、行革審の路線変更である。1987（昭62）年に発足した第2次行革審は、1989年に「国と地方の関係等に関する答申」を総理大臣に提出したが、行政における全国的公平性や統一性を、第2次臨調や第1次行革審ほどには強調しなくなった。

1990（平2）年に設置された第3次行革審は、こうした路線変

更を明確にした。当時のバブル経済による好調な税収を背景に、1980年代行革の財政再建の旗を降ろし、かわって、経済大国化しながらその実質が伴っていない国民的不満に対処することを課題としたのである。そこで、豊かさを実感できる生活重視型行政、国際化対応の行政、行政手続法制の整備の三つを課題とし、「国から地方へ」（地方分権）、「官から民へ」（規制緩和）、「行政の透明性・公平性」（行政手続）をめざした。

▶地方分権の
推進に関する
決議

以上を伏線として、1993（平5）年6月、衆参両院においてそれぞれ、「地方分権の推進に関する決議」がなされた。「中央集権的行政のあり方を問い直し、地方分権のより一層の推進を望む声は大きな流れとなっている」とし、「地方分権を積極的に推進するための法制定をはじめ、抜本的な施策を総力をあげて断行していくべきである」ことを求めたものである。

▶細川内閣と
第3次行革審

1993（平5）年7月の総選挙で自民党が敗れ、38年ぶりの政権交代が起きた。改革を旗印とする非自民連立政権の細川護熙内閣の誕生である（元熊本県知事。第3次行革審の「豊かなくらし部会」の部会長であったがすでに辞任していた）。

第3次行革審は、1993（平5）年10月に最終答申を出し、地方分権に紙幅を割いた。地方分権特例制度（パイロット自治体）のほか、内閣が地方分権への手順を示す「地方分権に関する大綱方針」を1年をめどに策定し、これに沿って地方分権推進に関する基本的な法律の制定をめざすことを求めた。

この答申を受け、細川内閣は、翌1994（平6）年2月に「行政改革大綱」を閣議決定し、そのなかで、地方分権の大綱方針を94年内に策定して直ちに法制化をめざすことを定めた。ここに、分権改革への具体的な道筋が付けられた。

▶行政改革推進
本部の設置

1994（平6）年5月、「行政改革大綱」の実施体制として、内閣に行政改革推進本部（本部長・内閣総理大臣）が置かれた（そのうちの行政手続部会で、行政手続法制が検討された）。部会の一つとし

て、地方分権部会が設置され、大綱方針のあり方について意見集約の作業を行うこととなった。

▶地方6団体の動き

この作業に影響を与えたのが、地方6団体（全国知事会、全国都道府県議会議長会、全国市長会、全国市議会議長会、全国町村会、全国町村議会議長会）の動きであった。地方6団体は前年に独自の委員会を発足させており、検討結果を1994（平6）年9月に内閣に提出した。そこで提案されていたのは、これまで分権への支障となってきたいわゆる受け皿論を棚上げして、権限委譲や機関委任事務廃止などの問題に集中すべきこと、検討の場として強力な権限をもつ機関を設置する法律を定めるべきことなどであった。

▶地方分権の推進に関する答申

行革推進本部地方分権部会は、こうした地方6団体の意見や、それとほぼ同内容となった第24次地方制度調査会の中間報告を聴取した後、11月に意見集約を行い、①国の役割を一般的に限定する、②機関委任事務の原則廃止、③地方分権推進法は5年程度の時限立法とする、④推進委員会は、内閣に勧告権、監視権をもち、独立した事務局をもつ、という方向でとりまとめた。その成果は村山富市首相に「地方分権の推進に関する答申」として提出された。これを受けて村山内閣は1994（平6）年12月25日に、「地方分権の推進に関する大綱方針」を閣議決定した。

▶地方分権推進法の成立

その後、直ちに法案化作業が行われ、翌1995（平7）年5月に地方分権推進法が成立した。

地方分権推進法は、5年の時限法であり、総理府（当時）に第三者機関として地方分権推進委員会を設置し、その勧告を受けて政府が、必要な法律改正事項を盛り込んだ「地方分権推進計画」を定めるというスキームを規定していた。また同法5条は、分権のための手法を列举し、権限委譲を進めるほか、関与・必置規制・機関委任事務の抜本的再検討、国の負担金・補助金等の支出金の整理合理化を挙げている。

ちなみに翌1996（平8）年には、総理府（当時）に行政改革会

議（橋本龍太郎首相が会長）が設置されており、その成果に基づき1998（平10）年中央省庁改革基本法が成立し、同年、中央省庁等改革推進本部において中央省庁の統合再編が行われた。

▶地方分権推進委員会勧告 地方分権推進委員会は1996（平8）年に中間報告「分権型社会の創造」を提出したあと、同年12月に第1次勧告、1997（平9）年に第2次勧告、第3次勧告、第4次勧告を相次いで公表した。

▶新しい国と地方の関係 これらの勧告において、地方分権推進委員会は、中央省庁と地方公共団体の関係（法制度上の関係や、事実上の影響力の行使）を透明化し、公正化することを最大の関心事とした。

すなわち、第1に、機関委任という特殊な事務処理方式を廃止することとした。第2に、その後始末として、法律が地方公共団体に処理させる事務を、自治事務と法定受託事務とに分け、関与のあり方に差をつけた。第3に、そうした関与方法を類型化して、法律の根拠の要否を整理するとともに、行政手続法に似た手続的規律を及ぼした。関与をめぐる国と地方公共団体の間の見解対立を、対等当事者として処理する国地方係争処理委員会および処理委員の制度も導入した。第4に、法律やそれに基づく政令によらない必置規制も、原則廃止とした。なお、機関委任事務の廃止に伴い地方事務官制度も廃止すべきこととした。

▶必置規制と権限委譲 このほか、個別の法律や政令の定める必置規制の一部見直しや、権限委譲も提言しているが、この点についてはそれほどの紙幅が割かれているわけではない。

▶地方財政 地方財政についても控えめである。まず、依存財源の公正・透明化策として、国庫補助負担金の整理合理化のほか、今後も存続すべき国庫補助負担金については中央省庁による関与の公正化、そして交付金の算定方法の簡素化・透明化が提言された。自主財源の充実策としては、地方税における法定外普通税の許可制度の廃止（事前協議制へ）、法定外目的税の新設等が提言された。しかし、税源移譲については、税制調査会など他機関との調整が必要

であり成果が得られなかった。このほか、地方債の起債許可制度の廃止（事前協議へ）が提言されている。

(3) 地方分権推進計画と新地方自治法

▶地方分権 推進計画

政府は、地方分権推進委員会の4次わたる勧告を受けて、1998（平10）年5月に、「地方分権推進計画」を閣議決定した。同年11月に第5次勧告（国の直接執行事務のうち、河川および国道の管理の見直し）が出されると、政府は1999（平11）年3月に「第二次地方分権推進計画」を作成し、国が行う公共事業や国の補助事業等の見直しを定めた。

▶地方分権 一括法

「地方分権推進計画」に基づき政府内で関係法令の改正作業が進められ、1999（平11）年にいわゆる地方分権一括法（「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」）案が国会に提出された。同年7月にこれが成立したことにより、旧地自法を含む475の法律が改正され、2000（平12）年4月から、新地自法と、個別法の改正部分のほとんどが施行された。同年4月18日には、国地方係争処理委員会が初会合を行っている。なお、積み残し課題の多い地方税財源の充実確保について、早急に検討することとの一文が、地方分権一括法の附則251条に設けられている。

※ 地方分権一括法施行の3ヶ月後に地方分権推進法は失効する予定であったが、地方分権推進委員会に地方分権一括法の運用状況を監視させ、積み残し課題を検討させるため、同法の1年延長の立法が行われた。

▶地方分権推 進委員会 の解散

地方分権推進委員会は、2000（平12）年8月に、その活動結果をまとめた「意見」（国庫補助金等の整理合理化や法人事業税における外形標準課税の早期導入など）、同年11月には「市町村合併の推進についての意見」を、森喜朗首相に提出した。延長された推進法の期限切れ（2001年7月）を前にした6月に、推進委員会の監視活動結果や、地方税財源の充実確保を求める「最終報告」を小泉純

一郎首相に提出し、2001（平13）年7月2日、根拠法の失効とともに解散した。

- ▶地方分権推進会議の設置 同年7月3日には、地方分権推進委員会の後継的機関として、地方分権改革推進会議が、政令に基づき3年に限って内閣府に設置され、地方の自主自立の観点から引き続き事務事業の見直しを行い、かつ税財源配分問題等についても検討することとなった。
- ▶地方財政の三位一体改革 他方、2002（平14）年6月には、小泉内閣において、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002」が閣議決定され、国庫補助負担事業の廃止・縮減、および「三位一体改革」（大幅な税源移譲とひきかえに、国庫補助負担金の廃止・削減や地方交付税交付金の削減を検討すること）がめざされることになった。地方分権改革推進会議は、同年10月に「事務事業の在り方に関する意見」を小泉首相に提出した後、この基本方針に基づき地方財政問題について検討し、2003（平15）年6月には「三位一体の改革についての意見」を提出している。三位一体改革については、経済財政諮問会議を中心に、検討が進められることとなった。