

# 「地方分権改革」と新自由主義

山本公德（岐阜大学地域科学部准教授）

昨年12月20日に第46回東海自治体学校の拡大実行委員会を開催しましたが、その時に岐阜大学の山本公德さんをお迎えして「地方自治をめぐる今日の情勢」というテーマで講演をしていただきました。本稿はその講演内容を事務局でまとめ、山本先生にも一部加筆していただいたものです。

## 1. はじめに

今日は、東海自治体学校第1回（拡大）実行委員会の学習会講師として、話す機会を与えていただき、ありがとうございます。

今日は、『「地方分権改革」と新自由主義』と題してお話させていただき、地方自治をめぐる今日の状況について、問題関心の交流が出来ればと思います。よろしくお願ひします。

日本における「地方分権改革」、最近では「地方創生」と言われたりもしており、政権与党が地方分権を積極的に掲げていますが、昔からそうであったわけではなく、1990年前後からの現象といえます。そのきっかけは、経済のグローバル化と「小さな政府」路線、新自由主義改革にあります。

この分権改革は、地方分権一括法から、三位一体の改革、平成の大合併、地方創生と大きなメニューが掲げられてきました。地方分権そのものは、運動団体においても、研究者の間でも戦後一貫して追求されてきたものです。しかし、政権与党が進めた1990年前後からの分権改革においては、中央政府の思惑が先行し、財政支出削減という課題とセットで進められ、団体自治の拡充については一定進

められたものの、住民自治への考慮は希薄なものとなっています。

今日の報告では、1990年代以降の「地方分権改革」を新自由主義型地方分権にとらえ、その観点からいくつかの問題提起を行いたいと思います。

まず、新自由主義型地方分権のめざす自治体像とはどのようなものかといえば、「完全自治体」（2007年に発足した地方分権改革推進委員会が示した考え方）を目指すものといえます。

「完全自治体」とは、「自治行政権」「自治財政権」「自治立法権」の三つを兼ね備えた自治体のことをいいます。

自治行政権とは、中央政府と地方政府を上下関係にあるものとしてではなく、対等なものにすることです。第一次分権改革の中で、中央政府と地方政府の対等化をめざし、地方分権一括法で機関委任事務が廃止されましたが、こうした動きは、自治行政権の確立を目指すものでした。

自治財政権は、自治体に財政的自立を求めるものです。平成の大合併で自立できる受け皿づくりが進められ、地方税・国庫補助負担金・地方交付税交付金という自治体収入の3本柱の改革を一体的に進める三位一体の改革において、国庫補助負担金・地方交付税が減額され、地方税を増やす形で財政的自立が進められました。この改革は確かに地方税収入の増加をもたらしましたが、交付税総額が5.1兆円減らされるなど、財政調整機能が弱められ自治体間格差が広がる状況を作り出しています。

自治立法権は、第二次分権改革の中で実施された義務付け・枠付けの見直しなどがあります。

こうした新自由主義の自治体像を前提に、次に分析の視点を示したいと思います。

## 2. 分析の視点-中央地方関係の類型化論

地方分権といっても様々な類型があり、新自由主義型地方分権については、批判的にとらえていく必要があるのではないかと、思います。そのための分権の類型枠組みを示しておきます。

日本の中央地方関係を論じるにあたっては、日本の強力な中央集権国家に対する批判が焦点だったこともあり、もっぱらく集権-分権>という単一の評価軸が使われてきました。

こうした視点に対し、1980年代に入ってから、政治学や行政学の分野において「日本型多元主義論」と言われる研究潮流が台頭してきました。彼らは、政府決定の権限において中央政府と地方政府のどちらが強いかという<集権-分権>の評価軸に加えて、中央政府と地方自治体の管轄・関心領域が重複しているか否かという<融合-分離>の評価軸を設定しました。これら二つの評価軸を使うと、例えば機関委任事務が多用された日本の中央地方関係は、中央が設定した国政事務を自治体が執行するという分担（融合）関係があり、しかもその国政事務の委任が集権的に決定されるという意味で、「集権・融合」ととらえられます。そして、融合関係があるところでは、地方自治体の活動量が多くなり、そのことが地方におけるノウハウの蓄積に基づく発言力の強化に繋がるのだという理屈で、そこに一定の分権の進展を見出そうとしました。参考文献にあげた天川晃氏や村松岐夫氏の議論が典型的であり、行政学においては一定浸透している考え方となっています。

今日の報告では、これらの枠組みを、新自由主義時代の中央地方関係に応用し、新自由主義が目指す「完全自治体」が、「分権・分離」型中央地方関係を目指すものと定義した

と思います。「分離」とは、中央と地方が干渉しあわないことを理想とし、お金の面でも自治体に自立を求め、調整機能の縮小を目指すものであり、格差問題が発生してしまうものといえます。

「分権・分離」型のポイントは、①機関委任事務を廃止し（1999地方分権一括法）、団体自治を強化する、②地方自治体の経済的・財政的基盤を強化し、中央財政からの自立化を促進する（中央財政の負担軽減）、③自立的自治体運営（経営的管理）のために首長権限を強化する（住民自治の軽視）、ことにあります。

こうした改革は、確かに「地方分権改革」ではありますが、評価すべき分権とはいえないのではないのでしょうか。

私は、こうした「分権・分離」型ではなく、国と地方の対等な関係に基づく「分権・融合」型にすることが必要ではないかと考えています。「集権・融合」型では、地方は多くの仕事をしながら機関委任事務を通じて集権的に統制されていたわけですが、国と地方を対等な関係に転換し、国からお金が出るような仕事内容についても、地方が国に対して口を出せ、影響力を行使できるような形に転換し、「分権・融合」型の地方分権が目指されるべきだと思います。

こうした視点に基づき、戦後の中央地方関係を振り返りながら、地方自治をめぐる今日の状況を整理していきたいと思います。

## 3. 戦後改革・戦後復興期（1945～60）における日本型中央地方関係の形成

この時期の状況については、今日は時間がありませんので、ごく簡単に触れるにとどめざるを得ません。

戦後、新憲法に「地方自治」の章が盛り込まれました。これは、世界的潮流である現代民主主義の一環として、占領改革期に進められたものですが、こうした法的枠組みの中で、公職追放を免れた中央官僚機構は、知事公選制では一定の譲歩を強いられつつ、政党や地

方自治体に不安と不信を抱き、政治を媒介とせずに改革を進める手法を模索しました。中央官僚も改革自体には意欲があり、戦前からあった機関委任事務の拡充・強化を通じ、中央官僚主導による社会保障の整備が進められました（「集権・融合」型の中央地方関係形成）。こうした動きに対しては、急いで改革を進めたいGHQも、官僚機構を活用する改革を選択・承認しました。

その結果、具体的には、福祉六法（1946年生活保護法、1947年児童福祉法、1949年身体障害者福祉法、1960年精神薄弱者福祉法、1963年老人福祉法、1964年母子福祉法）、国民皆保険体制（医療保険、年金保険）などが整備されていきました。

#### 4. 新自由主義型地方分権改革の展開

話を先に進めますが、先程述べたように、その後1990年代に新自由主義型「地方分権」改革が進められました。このグローバル化・小さな政府を進めるという新自由主義時代の「地方分権」が置かれている政治経済的文脈について、三点あげておきます。

一つ目は、地方自治体への国家からの財政移転の削減を進め、中央政府の財政赤字の削減を目指すというものです。

三位一体の改革で財政を削減し、NMP改革（市場化テスト、指定管理者、エージェンシー制度など）を通じて組織のスリム化=効率化を進めました。

二つ目は、「国民的競争国家」（ドイツのヒルシュが提唱した、所得再分配・市場規制を行う福祉国家に対して、グローバル化時代の競争力強化のために資源を集中する国家のこと）への転換です。

これは、財政赤字改革とは異なる文脈での新自由主義の表れで、大都市の再開発=大都市の世界都市化、東京圏のメガ・リージョン化を進めるものであり、地方制度改革では、道州制、連携中枢都市圏構想を進めるものです。メガ・リージョンについては、参考文献にあげた細川昌彦さんが触れていますが、細

川さんは経済産業省の官僚だった方で、東京の成長力を高めるしかない、それによって地方も潤うというトリクルダウンの発想、東京一極集中の肯定が、政権の中核の発想の中にあることが分かります。こうした発想での地方制度改革が進められているとみることができます。東京オリンピックの開催も、そのひとつの表れといえます。連携中枢都市圏構想については、自治体戦略2040構想でも出てきますが、増田レポートあたりから出てきたもので、選択と集中で各都市圏の中心に自治体の機能を集約し、全体のスリム化を図るものといえ、自治体間格差は一層広がるでしょう。これは、財政再建とは異なる文脈ではありますが、地方制度改革の一つの考え方となっています。

三つ目は、大都市開発と重なりつつ、やや異なるものとして、地方自治体の新自由主義的主体化、自治体間競争体制の構築ということです。ふるさと納税で税収を競わせるようなことが行われているのも、その一つの表れといえます。大都市圏だけでなく、地方圏においても稼げる自治体を目指させるものとなっています。昭和の大合併の際は、いろいろ問題はあったにせよ、教育と福祉を自治体が柱として担うということを念頭において、中学校区を単位に合併を進めるというものでしたが、平成の大合併はそうではなく、自治体の自立を求めるものとなっており、地方間で稼げる自治体へと競わせる形が進んでいます。「新しい公共」、官民協働・公私協働、ガバナンスなども、地域をあげての主体化を求めるものといえます。

地方創生については、2014年に始まりました。地方創生先行型交付金・地方創生加速化交付金、地方創生推進交付金などの新たな交付税措置が行われましたが、これらは、必ずしも申請しなくてもよいという点では従来の行政統制的手法とは異なるものの、収益をあげる方に財政誘導するものとなっています。また、地方創生の中で、それまで複数存在していた「圏域」概念を一本化し、「連携中枢

都市圏」構想が打ち出されました。先に少し触れたように、これは、いくつかの自治体が連携して「連携中枢都市圏」をつくり、その中心部に集中的に財政支出を行い、そこに都市機能を集約すると言うもので、「選択と集中」により中心部に都市機能を復活させ、そこに「人口ダム機能」（増田レポートなどでも使われていました）を構築するとしています。この「人口ダム」によって東京への人口移動をせき止めることにより、東京一極集中の緩和を目指そうというものになっています。連携中枢都市の要件も示されていますが、圏域としては50ちょっとという数字（三大都市圏以外の政令市と中核市）があげられたりしており、これはほぼ都道府県の数に見合う数字であり、圏域化が進めば都道府県は形骸化し、次は道州制へと展開することも考えられます（小選挙区制にみあう300という数字も出ています）。こうした連携中枢都市の役割としては、戦略的な産業育成・観光振興など圏域全体の経済成長の牽引、医療・交通・教育・研究など高次都市機能の集積・強化、圏域全体の生活関連サービス向上がうたわれています。

## 5. 新自由主義型地方分権=「分権・分離」型中央地方関係の問題点

次に、こうして進められている新自由主義型地方分権改革の問題点を整理しておきます。

一つ目は、行政サービスの水準低下です。新自由主義型地方分権の下では、地方自治体が常に財政支出削減の圧力にさらされており、どの支出を削減するかを選ぶ自由としての「地方自治」となってしまうという点です。

二つ目は、地域間格差が拡大するという問題です（参考文献：市川宏雄2015、細川昌彦2008参照）。多国籍企業の誘致を念頭においたとき、公共投資先として最も有効なのは東京圏であり、この文脈がある限り、地域間不均等発展が是正されることは難しいといえます（最近話題の「カジノ」の問題も、同様です）。先ほどいった「人口ダム機能」も、人

口移動を緩めることはあるかもしれませんが、流れを逆流させることはありません。あえて「ダム」という表現をとったのは、「ダム」自体が水の流れをせき止めて緩めることはあっても、逆流させることはないことを知っていて、あえて使ったのではないかと穿った見方をしたくなります。

三つ目は、住民自治・団体自治の形骸化です。自治体間競争は、自治体に「経営体」になることを迫るものであり、そこではトップダウンが有効となります。また、自治体間競争は市場で商品売るという形をとることはできませんので、競争的資金の獲得競争という格好をとり、教育・福祉から産業振興への転換をとまっています。同時にこのことは、自治体の政策が競争的資金への申請及び中央省庁による審査を経てなされる、つまり、地域にとっての重要な政治課題が、中央の行政的プロセスの中で決定されることになり、政治ではなく、行政の中で決定されることになり、望ましいこととは言えません。

四つ目は、「主体性」の枠付けという問題です。新自由主義が地域間格差を助長するであろうことに対しては、すでに多くの批判がなされていますが、にも関わらず新自由主義的地方分権改革が進められてきた理由としては、自治が奪われて久しかった自治体の自立への期待が、格差への懸念を上回っていることにあるのではないかと考えられます。つまり、地方自治体の「主体性」を解放するものとして新自由主義的分権改革が位置づけられているということです。しかし、そこで発揮される「主体性」は、強力に枠づけられています。それは、競争関係の成立を前提とする自己責任のアナロジーに過ぎません。

## 6. おわりに

新自由主義型地方分権改革では、東京一極集中は止まらず、地域格差は是正されません。

今日目指されるべきは、「分権・分離」型ではなく、「分権・融合」型地方自治ではないでしょうか。

そして、そうした分権の型を「福祉国家型地方分権」と名づけたと思います。この分権は、「自立化」ではなく「民主化」を目指し、自治体の経済財政的基盤の強化より、融合関係における中央・地方の対等な関係に基づく中央への影響力強化をめざします。そのためには、枠づけられた「主体性」ではなく、新自由主義に対抗する批判的主体形成、あるいは「主体性」の奪還と言ってもいいかもしれませんが、そうした主体形成が不可欠です。その契機を抜きには、今日における福祉国家型分権の形成は困難といえるでしょう。

同時に、その有効性を示すには、黄昏といわれる国民国家的政治秩序及び国民経済の重要性を示す必要があり、そのためには、グローバル資本主義を規制するための福祉国家連合が求められているといえるでしょう。

### 【参考文献】

- 秋月謙吾『行政・地方自治 社会科学の理論とモデル9』東京大学出版会、2001
- 天川晃「変革の構想」大森爾・佐藤誠三郎編『日本の地方政府』東京大学出版会、1986
- 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『日本地方自治の解雇と展望 地方自治業書2』経文堂、1989
- 市川宏雄『東京一極集中が日本を救う』ディスカヴァー提書、2015
- 市川喜崇『日本の中央-地方関係 現代型集権体制の起源と福祉国家』法律文化社、2012
- 佐藤幸治『立憲主義について 成立過程と現代』左右社、2015
- 進藤兵「地方分権「改革」と自治体運動」渡辺治編『講座現代日本4 日本社会の対抗と構想』大月書店、1997
- 進藤兵「革新自治体」渡辺治編『日本の時代史27 高度成長と企業社会』吉川弘文館、2004
- 長浜政寿『地方自治』岩波書店、1952
- 長浜政寿『中央集権と地方分権』日本評論社、1953
- 細川昌彦『メガ・リージョンの攻防』東洋経済新報社、2008
- 丸山真央『「平成の大合併」の政治社会学 国家のリスケーリングと地域社会』御茶の水書房、2015
- 村松岐夫『地方自治』東京大学出版会、1988
- 山本公德「シャープ勧告における地方制度改革構想と地方自治」『年報行政研究』47、2012.5

R. A. W. Rhodes, Control and Power in Central-Local Government Relations, Sage, 1981