

【論 説】

戦後日本における地方分権論議の分析

石 見 豊

目 次

1. はじめに
2. 諸外国における分権論議——分権の種類と性格
3. 戦後分権論議の変遷
4. 90年代の分権論議
5. おわりに

1. はじめに

昨年（2000年）4月、地方自治法が大幅に改正され、近年盛んに論議されてきた地方分権改革が実現した。わが国で分権が論じられるのは今回がはじめてではなく、これまでに幾度も論議され、改革が求められてきた。そうした戦後分権論議の変遷に注目し、これまでの論議と今改革がどのように関係しているのか、また、わが国分権論議の特徴は何かを明らかにすることが小論のねらいである。その意味では、小論は「戦後分権論議の歴史的分析」をめざしている。

小論が分析の対象にするのは、あくまでも分権をめぐる「論議」であり、分権を検討・審議する「政治過程」は分析対象ではない。つまり、今改革における分権に関係する諸アクターの動きや、戦後各時代の分権論議でも、政治過程は分析の対象外である。それでは、小論でいう「論議」の分析とは何を意味するのか。それは、戦後各時代において研究者や実務家によって展開された分権をめぐる論議を再検討することである。そこでは、次の3つの視点を手がかり

戦後日本における地方分権論議の分析（石見）

に検討を進めるつもりである。①各論者は、どのような社会経済的な環境の中で分権を論じたのか。②分権を論じる論者の思想的背景・理論的前提は何か。③具体的な地方制度改革に関連して、どのような主張をしたのか。この3つの視点によって、戦後分権論議を整理・検討する。

小論では次の順で検討を進める。まず、戦後分権論議の分析の前に、分権とはどういう時に求められ必要とされるのか、そもそも分権とはどういう種類・性格の問題なのかを考える。わが国の分権論議の性格を相対化させるねらいから、諸外国における分権論議を整理する。そして、次に、戦後分権論議を5つの時期、①戦後改革期、②逆コース期、③高度成長期、④行政改革期、⑤90年代の論議に分け、上記の3つの視点に基づいて整理・検討する。

2. 諸外国における分権論議——分権の種類と性格

(1) 分権化傾向

分権化とは何か。分権化の性格を定義することは難しいが、B.C. スミスによれば、次の5つの特徴を持つものと整理できる。①分権化の概念は、伝統的な中央地方関係より広い概念であり、地理的意味と統治構造上の意味の双方を含むものであり、②分権化は、先進国・途上国ともに、経済（状況）や社会的・政治的目的と関係していて、③分権化は、目的への手段であり、ドグマやそれ自体が目的ではない。④分権化は、本質的に変化する過程である。そして、⑤分権は、意思決定に対する責任を伴う権限委譲を意味しており、それらを伴わない委任や出先機関の分散とは区別されるべき概念である⁽¹⁾。

ちなみに、このうち、③④の性格に関連して、集権と分権は程度問題であり、絶対的概念ではなく相対的概念であることは、わが国においても長濱政寿や西尾勝が指摘してきた⁽²⁾。また、⑤に関しては、古くはH.ファイナーが、「分権」(Decentralization)と「分散」(Deconcentration)を分類し、アンドレ・ラジョワが、「政治的分権」「行政的分権」「行政権委譲」を区別して用いているのと同じ意味である⁽³⁾。

近年、この分権化は洋の東西を問わない世界的な現象であるといえる⁽⁴⁾。旧社会主義諸国や発展途上国では、従来の集権的・武断的政治手法からの脱却をめざして、分権的手法を志向している。これらの国々では、分権化は民主化の要請と結び付いている。また、先進工業国では、分権化は行政改革の一環として捉えられており、効率性の要請と結び付いて求められている⁽⁵⁾。

西欧諸国に限定して見れば、分権化の歴史は古く、1970年代から分権化傾向が見られるようになった。L.J. シャープは、1960年代までの西ヨーロッパの民主主義諸国では、集権化傾向を示しており、集権化を論じる論議が多かったが、70年代以降、各国は分権化傾向を示すようになり、また、それを論じた論議が見られるようになったことを指摘している⁽⁶⁾。西欧諸国の比較研究に取り組んだY. メニーも同様の傾向を指摘している⁽⁷⁾。

また、アメリカでは、1930年代にニューディール政策の展開や所得税制度の確立により、連邦制の変容が見られ、「ニュー・セントラリゼーション」と呼ばれる集権化傾向を見せ始めた。以後、アメリカでは、連邦・州・地方政府間の関係を捉える概念として、「政府間関係」⁽⁸⁾という語を用いるようになった。1980年代に入りレーガンによる「新連邦主義」の提唱までは、基本的には集権化傾向が続いていたと考えてよいだろう。

(2) 分権化の要因

それでは、どのような時に分権は求められ、必要とされるのか。今日の分権化の背景としては、①グローバル化のような国際環境の変化、②旧社会主義諸国に見られる「反中央」の動き、③社会経済の成熟にともなう個性化・地域化の動向などがあげられる⁽⁹⁾。また、いち早く1970年代に集権化から分権化に転じた西欧諸国をめぐる一般的な状況としては、次のようなことがいえる。つまり、福祉国家体制の行き詰まりが見られるようになり、肥大化した中央政府機構改革の必要性が認識され、中央・地方関係の見直しが行われた。

しかしながら、もう少し、分権化の要因を詳しく知る手がかりとして再びB.C. スミスの論議を参考にしたい。スミスは、分権化があまり進展しない場

戦後日本における地方分権論議の分析（石見）

合の要因と、進展する場合の要因を整理している。進展しない場合の要因としては、①政治体制内の対立が大きい場合（官僚制が支配階級内の利益を媒介する場合）、②権威的体制、③分権化の地域と出先機関の地域が同じ場合、④中央の職員の能力が高い場合、⑤全国政党のイデオロギーや組織が集権的な場合、⑥社会的同質性が高い場合、⑦経済に対する中央政府の役割が大きい場合の7点をあげている。

一方、分権化が進展する場合の要因としては、①政治的イデオロギーが多元化している場合、②行政の機能分化が進み、集権型の地方制度では対応できない場合、③政治的安定性が低い場合、④自治体の能力が高い場合、⑤領土が拡大し、人口が増加する場合、⑥地域に歴史的伝統がある場合の5点をあげている⁽¹⁰⁾。

これらの要因は、分権化傾向一般に関する説明であり、今後、より地域と時代を限定した分権化の背景・要因を整理することが必要であると考えている。ただ、上記の整理から、少なくとも分権化が必要とされる要因・背景として、次の2つのことが指摘できる。一つは、行政的必要性と政治的要望・要因による整理であり、もう一つは、空間的要因と機能的要因による整理である。これらの点を手がかりに、小論のまとめの部分で、わが国分権論議の特色を明らかにしたい。

- (1) Smith, B.C. (1980), "Measuring Decentralisation," in G.W. Jones, ed., *New Approaches to the Study of Central-Local Government Relationships*, Gower, p. 137
- (2) 長濱政寿『中央集権と地方分権』日本評論社、1953年。西尾勝『行政学の基礎概念』東京大学出版会、1990年、pp. 404～405、参照
- (3) Lajoie, Andree (1968), *Les Structures Administratives Regeonales*, Les Presse de l'Universite de Montreal, p. 6. ラジョワは、分権を政治的分権 (political decentralization)、行政的分権 (administrative decentralization)、行政権委譲 (deconcentration) の3つに分類した。政治的分権は中央当局と優劣関係にない地方政体間での権限分割、行政的分権は中央当局と優劣関係にある地方政体間での権限分割、行政権委譲は中央当局に従属した機関に権限の一部を委譲することと定義した。

- (4) 中邨章「分権論議の国際比較とわが国分権論の特色」（『季刊行政管理研究第77号』行政管理研究センター，1997年3月号），p. 3, 参照
- (5) 同上，p. 5, 参照
- (6) L.J. シャープは，1970年代後半からの西欧諸国における分権化の動きとして，次の3つの特徴を指摘している。①都市地域における近隣住区への分権化，②地方政府再編の動き（自治体統合など），③リージョナル・レベルにおける新しい代表体の創設。
Sharpe, L, J. (1979) *Decentralist Trends in Western Democracies*, Sage Publications, pp. 21
- (7) Meny, Yves, and Wright, Vincent, eds. (1985), *Centre-Periphery Relations in Western Europe*, George Allen & Unwin
- (8) アメリカにおける政府間関係発展の経緯については，大森彌「連邦制国家——「政府間関係」の変転」（佐藤誠三郎編『自由と統合』日本経済新聞社，1985年）が詳しい。デイル・ライトの整理を分かりやすく紹介している。
- (9) 秋月謙吾『行政・地方自治』東京大学出版会，2001年，pp. 159～163, 参照
- (10) Smith, "Measuring Decentralisation," pp. 142-144

3. 戦後分権論議の分析

(1) 戦後改革期

a. 主な制度改革と論議

戦後改革期には，抜本的な地方制度改革が行われた。その主なものをあげると，1946（昭和21）年10月には，府県知事・市町村長が直接公選になり，公民規定が廃止されるとともに，住民の直接請求制度が制定された。翌47（昭和22）年5月には，戦前の府県制，市制町村制などの団体ごとの法規と人事に関する地方官官制が地方自治法に一本化されるとともに，知事などの都道府県官吏が公吏（地方公務員）に改められ，府県は完全自治体となった。その一方で，都道府県にも機関委任事務制度が拡大・導入された。また，1948（昭和23）年には，自治体警察が創設され，教育委員も公選になり，警察・教育行政が分権化・民主化された。

この時期は，占領期であり，改革を主導したのは連合国総司令部（GHQ）

戦後日本における地方分権論議の分析（石見）

であった。戦後改革では、いずれの改革も民主化が目指されたが、上記の分権化を目指した改革も民主化をねらいとしたものであった。GHQの分権化構想は、民主化構想と言い換えてもよいものであり、次の3点の特徴を持っていた。①英米の伝統的自治観に基づく住民自治を重視し、②アメリカ地方自治の歴史をふまえた民主主義的な制度を導入し、③アメリカ本国におけるニュー・セントラリゼーションの動きをふまえて、中央統制のしくみにも留意した⁽¹¹⁾。

その一方で、わが国行政側の対応としては、時期や各省によっても若干の差はあるが、総じて戦前の官治・集権体制の温存に固執したとあってよいだろう⁽¹²⁾。当時の社会経済的な環境としては、国の財政窮迫や食糧危機があげられるが、こうした状況が中央各省の戦前型システム温存の理由として用いられた。

b. 分権論議

ア. 知事公選制をめぐる論議

この時期の分権論議の特徴をはじめにまとめると、理論的には、憲法における地方自治規定をめぐり、具体的な問題としては、知事公選制や警察・教育の民主化をめぐり、新しい地方自治のあり方が論じられ、その関連で分権についても論議された。

まず、知事公選制をめぐる田中二郎の論議を検討するが、その主張の背景を自治観に遡って確認したい。田中によれば、「新憲法も、地方公共団体の固有の自治権の思想を背景としながら、国家の統治機構の一部であることを承認している」⁽¹³⁾とし、地方公共団体を一種の地縁的協同団体、国家の統治組織の一部としての公共的機能団体と位置づけている。また、教育・警察の民主化にふれて「教育とか警察の如き、国家的に重要な関係のある事務についても、殆ど一切の国家的監督権を否定するに至ったことも（中略）多少、行き過ぎ（中略）地方自治の確立を説くのは当然のこととして、（中略）一定の限界の存する」⁽¹⁴⁾と述べている。また、知事公選制に関しては、「知事公選制度こそ地方自治制度の根幹であり、地方行政民主化の最も重要な要素（中略）憲法は（中略）知事公選制度を保障しているものと解すべき」⁽¹⁵⁾と主張した。

また、行政実務家の中にも、知事公選制を主張する論者があった。内務事務官の金丸三郎は、知事公選制の政治的意義は地方分権にあると考え、「知事を公選とすれば、地方分権の制は明瞭に、かつ確実に強化される」⁽¹⁶⁾と主張した。

もう一人、長濱政寿の論議を見てみたい。長濱の自治思想は、基本的に英米の伝統的自治観に立ち「民主主義の根底が地方自治の培養にあることは（中略）歴史的にも証明された公理（中略）憲法が地方自治を保障したのは（中略）論理的必然」であり、「憲法は（中略）地方分権主義と人民自治主義との尊重を宣言」⁽¹⁷⁾したものであるとの理解を示した。また、知事公選問題に関しては、直接その是非を論ぜず、次のように2つの点で論議の際の留意点を示した。一つは、対官僚政治としての「手段的意義に於て知事公選論を支持するとしても、府県制度それ自身の改革は（中略）尚問題として残される」。もう一つは、「公選論の論議の一つに自治の擁護と伸張とがある（中略）伝統的自治の理念は国家と市民社会との対立的把握を前提とし（中略）然し、それを国家と社会との対立観によりつつ遂行するためには、時代は余りに進みすぎ（中略）どの程度の地方団体にどの種の行政機能を自律さすべきであるか」⁽¹⁸⁾が問題であると指摘した。

この時期の論議では、自治権思想をめぐる固有権説と伝來說という2つの理論対立が見られたが、田中は、その中間の制度保障説を取り、その延長線上で知事公選制を主張した⁽¹⁹⁾。一方、長濱は、理論的には、英米の伝統的自治観の影響を受けているが、1930年代のアメリカの観察から、ニュー・セントラリゼーションの状況、地方自治の危機、「国家と社会の自同化」の可能性を指摘した。また、知事公選問題に関しては、上記のとおり、公選の是非を論じるのではなく、公選問題を論じる際の留意点を指摘した。次に集権と分権の関係を論じた論者として辻の論議を見てみたい。

イ. 辻清明の論議

辻の自治思想は、イギリスを地方自治のあるべき姿、中央集権と地方分権の調和の「理念型」として捉えた。辻は、J.S. ミルの「知識的集権、権力的分権」

戦後日本における地方分権論議の分析（石見）

の考え方や、ラスキの中央統制論を参考にし、また、議会による立法的統制の歴史や治安判事の果たした役割を重視した。その上で、わが国の地方自治が抱える課題を次のように指摘した。

わが国に限らず現代国家が直面している課題は、「原子的な地方分権がそのまま有機的な中央集権を形成している場合とは異なった（中略）社会的中央集権が（中略）生起しつつある」ことであり、この社会的中央集権とは「『計画』とも呼ばれるべき性質の中央集権である」。この状況は、「ミルに示されたような中央集権と地方分権との有機的結合を成立せしめている市民社会的地盤の動揺を意味する」と指摘した。そしてさらに、わが国地方自治の困難な任務は、「あたえられた近代的分権によって旧き官僚制的中央集権を克服しながら、同時に新しい社会的中央集権の要求を満足せしめねばならないところにある」と、わが国特有の問題点を指摘した⁽²⁰⁾。

また、行政実務家の中にも国と地方の協力・分担の必要性を認識している論者もあった。内務省選挙課長の小林与三次は、地方自治とは、結局国家行政、官僚行政に対する概念であるが、「地方自治の本当の意味と価値とは、国家行政との関連においてのみ、これを捉えることができる」とし、続いて「国家行政と自治行政との分担協同の関係を明らかにすること」⁽²¹⁾の必要性を指摘している。もちろん、これは国の統制を温存させる論理とも理解できるが、協力・分担の必要性に関する認識が内務官僚の間にあったことは否定できない。

はじめに記したように、この時期の論議は、憲法と地方自治のあり方が主題であり、分権はその主題との関わりの中で論じられていた。そして、分権の意味内容としては、団体自治の保障や民主化の意味で捉えられていた。また、知事公選制に関しては、田中のような研究者ばかりではなく、実務家にも賛成論が見られた。さらに、既にこの時期に、研究者・実務家ともに、集権と分権の調和の必要性を指摘する意見が見られたという特徴があった。

(11) 平野孝『内務省解体史論』法律文化社、1990年、p. 133, 参照

(12) 内務省が内相の知事解職権を維持しようとした点や、各省（特に大蔵、商工、

農林の各省）の出先機関問題への対応などは、わが国行政側の分権への意識・熱意の低さを示している。自治大学校編『戦後自治史V』1963年，pp. 123～124, p. 94, 参照

- (13) 田中二郎「新憲法の下における地方自治」（『地方自治』1948年3月号），p. 5, 参照
- (14) 田中二郎「地方自治の基本原則」（『国家学会雑誌』第63巻第4号），p. 197, 参照
- (15) 田中二郎『地方制度改革の諸問題』有信堂，1955年，p. 169, 参照
- (16) 金丸三郎「地方制度改革の諸問題（二）」（『自治研究』第22巻第5号），p. 29, 参照
- (17) 長濱政寿『地方自治』岩波全書，1952年，pp. 24～25, 参照
- (18) 長濱政寿『知事公選の諸問題』有斐閣，1946年，pp. 86～90, 参照
- (19) 鳴海正泰「地方自治体と中央政府」（『都市問題』1979年1月号），pp. 33～34, 参照
- (20) 辻清明『新版日本官僚制の研究』東京大学出版会，1969年，p. 153, 参照
- (21) 小林与三次「地方自治の見方，考え方」（『地方自治』1947年10月号），pp. 2～3, 参照

(2) 逆コース期

a. 主な制度改革と論議

1947（昭和22）年3月の「トルーマンドクトリン」，朝鮮の南北分裂，東西対立の激化などの国際情勢の変化により，アメリカの対日政策は大きく転換した。1947年の2.1ゼネストに対するGHQの禁止指令，1948（昭和23）年1月のロイヤル陸軍長官の演説などが，対日政策の転換の明確な表明の機会となった。以後，アメリカは，日本経済を自立させ，極東における「全体主義（共産主義）」の防波堤とする方針をとった。

そうしたアメリカの対日政策の転換をうけ，占領期の民主的改革を見直す動きが出てきた。戦前体制への回帰という意味をこめて，逆コースの時代とよばれる。地方自治制度についても逆コース的な改革が行われた。その代表は，自治体警察の再編と教育委員会の公選制の廃止である。その他，大規模な町村合併がくり広げられるとともに，府県制度改革が論議され，道州制論が展開された。また，1952（昭和27）年の地方自治法改正において東京都特別区の区長

戦後日本における地方分権論議の分析（石見）

公選制が廃止されるとともに、1956（昭和31）年の自治法改正において特別市制度が廃止され、政令指定都市制度が制定された。

こうしたむしろ集権化をねらいとした地方制度改革の一方で、本格的な分権をめざした論議も行われていた。シャウプ勧告や神戸勧告がそれである。シャウプは、税制に関する検討を目的として来日したが、次第にわが国の地方自治全般について検討し、①中央・府県・市町村間の事務の明確な区分、②事務の効率的執行の確保、③市町村優先の事務再配分の三原則を打ち立てた。続く神戸勧告は、国と地方間の事務再配分について検討した。

また、1952（昭和27）年8月には地方制度調査会が設けられた。地方制度調査会は、首相の諮問を受けて地方制度全般について検討する審議会である。設置当初の審議事項としては、a) 道府県制度——道州制、b) 国の地方出先機関、c) 首都制度および大都市制度、d) 地方公共団体の機構、e) 地方財政制度、f) 国と地方との行政事務の適正な配分などがあげられたが、次第に道州制論議と事務配分問題が中心になり、特に第4次調査会では、道州制論がメインの論議となり、道州制案と府県統合案をめぐって激しい対立が見られた。

b. 分権論議

ア. シャウプ勧告・神戸勧告をめぐる論議

この時期の分権論議でも、憲法をめぐる地方自治のあり方が主問題である。また、具体的な問題としては、シャウプ・神戸勧告や逆コースの影響もあり、警察・教育再改革も含めた事務再配分問題や道州制問題などに関連して分権が論じられた。

まず、各論者がシャウプ勧告・神戸勧告をどのように捉えているか確認したい。蠟山政道、長濱政寿、吉富重夫などの政治学者・行政学者の理解には、共通点が見られる。蠟山は、シャウプ勧告の趣旨を「地方分権」と考えた⁽²²⁾。長濱も、シャウプ勧告を地方自治・地方分権を進めるためのものであり、民主主義を推進するためのものであると捉えた。さらに長濱は、シャウプ勧告の背景として、アメリカ本国における中央集権化の傾向、事務再配分の要請を指摘した⁽²³⁾。吉富もシャウプ勧告を「民主政治の原則を徹底する趣旨における地

方分権の実現」⁽²⁴⁾と位置づけた。つまり、三者の共通点は、シャウプ勧告を地方自治・地方分権を推進するためのものであり、民主主義の育成をねらいとしたものであると捉えたことである。これは、いわば英米の伝統的自治観、地方自治を政治的教育の場と、地域情報の把握という点で捉える考え方に基づく理解である。その一方で、長濱に代表されるようにシャウプ勧告の背景として、アメリカにおける集権化傾向、それに対応した新しい分権化の要請という認識も持っていた。

一方、神戸勧告に関しては、行政実務家の間で評価や論議が盛んに行われた。地方自治庁連絡課長の佐久間彊は、神戸勧告を「シャウプ勧告の趣旨に従い、国・府県・市町村間の事務再配分を行い、新憲法の理想とする地方分権を確立」するためのものであると位置づけ、シャウプ勧告との関係については「シャウプ勧告の原則を採用」⁽²⁵⁾するものと連続的に捉えている。しかしながら、その反面、機関委任事務制度に関しては、その有効性を強調している⁽²⁶⁾。また、地方自治庁次長の鈴木俊一は、神戸勧告と同時期に設けられた政令諮問委員会答申との相違点を問題にし、神戸勧告は「地方自治至上主義、市町村中心主義」であり、政令委答申は「地方自治事項を国全体の行政簡素化の中で捉えており、国・府県・市町村間に差はない」⁽²⁷⁾と整理した。この鈴木の整理の中に、シャウプ勧告・神戸勧告の市町村優先の原則への批判が伺える。同様の主張は、総理府事務官の岸昌の主張にも見られる。岸は、市町村優先の原則とは「すべての場合に市町村第一主義を述べたものではなく、国・府県・市町村が競合する場合のみ」⁽²⁸⁾適用されるものと理解している。

このように見てくると、神戸勧告に関する実務家の捉え方には、シャウプ勧告の原則を堅持しながらも、その修正を図るねらいがあるようである。つまり、シャウプ勧告をめぐる研究者の論議では、能率と人民統制という自治・分権に関する2つの価値のうち、その調整の必要性を認識しながらも、後者に力点を置いた論議が中心だったのに対して、神戸勧告をめぐる実務家の論議では、前者への重心の変化が観察できる。

イ. 道州制をめぐる論議

上記の通り，1952（昭和27）年8月，地方制度調査会が設けられた。この時期に相当するものとしては，第1次調査会から第4次調査会における論議である。神戸勧告以後，事務配分が問題になっていたが，調査会論議でも事務配分と府県制度をめぐる問題が争点になった。この2つは相互に関連した問題である。しかしながら，調査会論議では次第に府県制度問題が論議の中心となっていた。この府県制度問題が主な争点として論じられたのは，第2次調査会と第4次調査会であり，そこでは，道州制案と府県統合案が対立した。特に，その対立が激しかった第4次調査会における論議を通して，各論者の分権に関する主張を検討したい。

第4次調査会では，道州制案は「地方制」案という形をとって提案された。また，府県統合案は，「県」案と呼ばれた。地方制案の要点は，現行の府県を廃止して全国に7～9ブロックの「地方」を置き，その長を官選にするという提案であった。一方，県案は，現行の府県制度を基本的に存置して，3～4県の区域的統合を図る提案であった。区域的な広さの点では，両案には大きなちがいはなかったが，戦後改革で導入された知事公選制を堅持するか放棄するかという点が最大の論点であった。

地方制案を提唱したのは，坂千秋，狭間茂，三好重夫などの元内務官僚であった。彼らの提案の背景には，公選知事への不信感があったものとおもわれる。一方，県案を中心になって提案したのは，東京大学教授の田中二郎である。田中は，当時行われた町村合併により市町村規模が拡大し，それにともない府県制度の改革の必要性は認識しながらも，戦後地方制度改革の基本である知事公選制，つまり完全自治体としての府県の性格は変えるべきではないという考えに基づくものであった⁽²⁹⁾。

戦後改革期のところでも見たように，田中は，新憲法の「政治的・歴史的意義」を認めて公選知事の性格を変えない県案を主張した。一方，三好ら元内務官僚は，国の地方出先機関を「地方」に整理統合するためにも，「地方長」は官選であることが必要であると主張し，県案を「学者の観念論」と批判し

た⁽³⁰⁾。

本節ではあまり、警察や教育の再改革に関する論議を検討できなかったが、それも含めた研究者の論議として、最後に蠟山政道の論議を見たい。蠟山は、イギリス地方自治研究に取り組んでおり、イギリスの中央政府と地方団体の関係を背景として、次のような自治概念を展開した⁽³¹⁾。それはつまり、「権威的官僚政治による中央集権的主張の時代錯誤であることはいふまでもないが、(中略)官僚政治に対抗する個人的又は集团的動機に基く地方分権的主張の浅薄低劣さも自覚されなければならぬ」と指摘し、主権的意思の基盤があれば、中央政府と地方団体とは協同関係が可能であると主張した⁽³²⁾。

そして、道州制問題に関しては、「一挙に府県制を廃止して道州制のような広域を画一的に設けることは不可能であろう。(中略)漸を追うて社会的経済的構造に合致した新道州制に向かわなくてはならない。(中略)如何なる国家と雖もその中間機関には国家関与の必要のために自治権に若干の制限を与えることはやむをえない。(中略)府県区域問題は、新道州制の設置を目標としつつ、当面の必要を解決する段階的改変を実現すべき」⁽³³⁾であると主張した。また、警察・教育再改革に関しては、「教育の問題とか、特殊の警察とか、大規模な保安的事案などについては、中央機関を必要とするであろう(中略)しかし、それらの理由は、決してこの改正案の主張するような民主化と地方化とを犠牲にしてしまう中央集権的制度でなければやれないというものではない」⁽³⁴⁾と指摘した。

このようにこの時期の論議を見てくると、この時期の分権論議の特徴として、次の3点がいえる。第1は、分権の意味内容としては、戦後改革期と同じく自治とほぼ同じ意味で捉えられていたことである。第2は、戦後改革期には官治・集権と自治・分権を対立的にとらえる傾向が強かったのに対して、この時期では、集権と分権を調和的に把握する捉え方に変った。つまり、分権の意味内容が変わったのではなく、その捉え方が変わったのである。第3は、神戸勧告の捉え方や道州制論への対応などの面で、研究者と実務家の間にちがいが見られるようになったことである。戦後改革期には、占領下という特殊事情もあり、

戦後日本における地方分権論議の分析（石見）

実務家の中には知事公選制を支持する意見も見られたが、この時期では逆コース期の影響もあり戦前の官治・集権体制へ回帰するような意見が見られた。神戸勧告の受け止め方において若干その傾向が見え始め、道州制論において決定的となった。

- (22) 蠟山政道「地方行政改革の方向」（『都市問題研究』1950年5月号），p. 1，参照
- (23) 長濱政寿「課題としての『事務の再配分』」（同上，『都市問題研究』），pp. 15～20，参照
- (24) 吉富重夫「行政分権の基準」（同上，『都市問題研究』），pp. 59～60，参照
- (25) 佐久間彊「地方行政調査委員会議の誕生」（『自治研究』第26巻第1号），p. 53，参照
- (26) 佐久間は、まず、出先機関を設けるより委任方式の方が、①経費節減、②地方住民の意思の反映の面で優れていると述べ、次に、地方議会が積極的に発言する必要があるような事務はむしろ自治事務にすべきであり、消去法的に機関委任方式が最も妥当であると主張した。佐久間彊「地方出先機関の問題」（『自治研究』第27巻第4号），pp. 35～41，参照
- (27) 鈴木俊一「自治制に関する二つの勧告」（『自治研究』第28巻第1号），p. 21，参照
- (28) 岸昌「事務再配分の課題と論理」（『自治研究』第27巻第1号），p. 62，参照
- (29) 田中二郎・俵静夫・鶴飼信成『府県制度改革批判』有斐閣，1957年，pp. 5～21，参照
- (30) 天川晃「『地方分権』の時代」（『占領と戦後改革』岩波書店，1995年），p. 164，参照
- (31) 蠟山政道『英国地方行政の研究』国土社，1949年，参照
- (32) 蠟山政道「地方自治」（同氏編『新憲法講座』第2巻，1947年），p. 374，参照
- (33) 蠟山政道『地方制度の改革』中央経済社，1958年，pp. 63～67，参照
- (34) 同上，p. 132，参照

(3) 高度成長期

a. 主な制度改革と論議

高度成長期には、開発政治を中心に集権化の動きが見られた。具体的には、道路法や河川法の改正による知事権限の国への吸い上げ、地方出先機関や特殊法人の濫設などの動きがあげられる。これらの動きは、逆コース期のように制

度改革を通じた集権化ではなく、制度運用による集権化であり「新中央集権」と呼ばれた。都道府県をめぐる問題も経済成長のための広域化の視点から論じられるようになった。再び地方制や府県合併案（府県連合案も）が論議されたが、導入の趣旨が変わり、推進勢力も財界が中心となった。

一方、地方分権に関する論議としては、第9次地方制度調査会（1963年）、第10次地方制度調査会（1965年）、第12次地方制度調査会（1968年）がそれぞれ行政事務再配分やそれにとまなう財源再配分に関する答申を提出した。これらの事務配分論は、シャープ勧告や神戸勧告を踏襲し集大成したものである。また、第1次臨時行政調査会は、行政事務増加の状況に鑑み事務再配分の新原則として、①現地性、②総合性、③経済性の3原則を掲げた。これらは、シャープの3原則と似ているが、基本的に異なるものである。たとえば、機関委任事務制度に関する評価でも、シャープ勧告は当時の状況下では妥当としたが、第1次臨調ではより積極的に活用すべきであると提案した。

b. 分権論議

ア. 機能分担論

この時期は、経済成長という社会経済状況の変化に適応した中央地方関係のあり方、具体的には事務再配分や広域行政を論じる意見は多く見られたが、分権そのものに関する論議はあまり見られなかった。しかしながら、その後の分権論議に影響を与えたという意味から、機能分担論の意味について考えてみたい。

そもそも機能分担という考え方は、第9次地方制度調査会答申で登場したものである。答申は「現代国家における両者（国と地方公共団体）の基本的関係はそれぞれ機能と責任を分かちつつ、一つの目的に向かって協力する協同関係でなければならない」と主張した。ただし、この答申では、国と地方の協力・協同関係の必要にこそ力点があり、「機能分担」という言葉にはそれほど具体的な意味はないという見方が多い⁽³⁵⁾。一般的な機能分担の意味としては、国・地方にまたがる共同事務、共管事務の増大が背景となり、従来の専属的配分を目的とした「事務配分論」から、併立的協力協同的な「機能分担論」への

戦後日本における地方分権論議の分析（石見）

発想の転換の必要性を強調したものであった。

この機能分担をめぐる論議は、まず、元自治事務次官の宮沢弘によって問題提起され、その後、丸山高満、久世公堯を経由して、成田頼明によって体系化された。しかしながら、機関委任事務の評価などをめぐり、論者によってかなりちがいが見られる⁽³⁶⁾。ちなみに、成田の機能分担論には、次の4点の特徴があった。①「公の手」と「私の手」との間の機能分担、②立法権限（および司法権）の国と地方の機能分担、③併立的協同関係の制度的成立（企画や決定に地方公共団体も参加し、実施に国も協同する）、④都道府県機能の再検討、の4点である⁽³⁷⁾。

イ. 高度成長後期における分権論議

高度成長期も後期に入ると、経済成長のマイナス面が顕在化し、それにともない各地で住民運動が展開し、革新自治体が誕生した。この時期にその後の分権論議に影響を与える動きが見られるようになる。それは、革新自治体で取り組まれた3つの先進的な政策的試みである。一つは、公害防止のために国の基準より厳しい規制を課す条例を自治体が制定する動きである（「上乘せ・横出し」条例といわれた）。二つ目は、乱開発を抑制するための首長による行政指導としての要綱行政の展開である（「権限なき行政」といわれた）。三つ目は、市民参加による計画行政の推進である⁽³⁸⁾。

これらの試みは、これまで小論が扱ってきた研究者や実務家による分権をめぐる論議とは異なり、政策的な試みであるが、その背景には、松下圭一のシビル・ミニマムの思想などを前提にしている。また運動論的には、この時期に取り組まれた試みが、次の行政改革期において、自治体側から「地方の時代」という自発的な論議を生むことにも影響を与えているものとおもわれる。

つまり、この時期に見られた機能分担論にせよ、革新自治体による政策的な取組みにせよ、間接的にその後の時代における分権論議に影響を与える媒介的な役割を果たしたといえる。機能分担論は分権そのものを論じたものではなかったが、中央地方関係を見直す契機をつくり、分離論から融合論への発想の転換を図り、いわば、後に分権と融合が結び付く環境整備を行った。また、革新

自治体による政策的取組みは、以降の時代における自治体の自発的な取組みの基礎となった。

- (35) 佐藤功「行政事務の再配分」（『公法の理論下 I』有斐閣，1977年），p. 1854，参照。大久保皓生「わが国の中央・地方関係に関する一考察」（片岡寛光編『国と地方』早稲田大学現代政治経済研究所，1985年），p. 29，参照。荒木昭次郎「国と地方の機能分担」（『都市問題』1981年1月号），p. 20，参照
- (36) 晴山一穂「行政事務再配分論の沿革と背景」（室井力編『行政事務再配分の理論と現状』勁草書房，1985年），p. 23，参照
- (37) 成田頼明「行政における機能分担（上）」（『自治研究』第51巻第9号，pp. 19～20），参照
- (38) 新藤宗幸『地方分権』岩波書店，1998年，pp. 58～60，参照

（4）行政改革期

a. 主な制度改革と論議

80年代に入ると、財政再建が政治課題となり、1981（昭和56）年には第2次臨時行政調査会が設けられた。第2次臨調は、第3次答申で国と地方の機能分担について論じ、地域性・効率性・総合性という基本的視点に立って見直しを図ることを提案した。また、第5次答申では地方出先機関、地方事務官、補助金、機関委任事務、国の関与・必置規制の整理合理化などについて提案した。続く、第1次行革審でも機関委任事務制度について論じられ、第2次行革審では、都道府県連合や市町村連合、地方中核都市の設置を提案した。第3次行革審では、パイロット自治体制度を提案するとともに、「官から民へ」（規制緩和）と「国から地方へ」（地方分権）の方針を明確にした。

この時代の特徴としては、この時代に展開された分権論議において、今日の改革論議で問題になっているほとんどの項目が出揃っており、今日の論議との関連性が強いことがあげられる。また、国の負担を軽減するという「効率性」の側面から分権が論じられたという特徴がある。高度成長期の分権論議でも経済成長を推進する視点から「効率性」の問題は意識されていたが、行政改革期では国の負担軽減のねらいから「効率性」が前面に出てくる。その一方で、地

域の個性化や「地方の時代」などといった「効率性」とは異なるトーンでの論議も見られた。

b. 分権論議

ア. 新々中央集権と政府間関係

この時期、学界では、国・地方関係を捉える新しい概念として、「政府間関係」という考え方が登場した。行政学者を中心とする学者グループがこの時期に「政府間関係」なる考え方を提唱したのは、第2次臨調論議における「新々中央集権」的な傾向に危機感を募らせたからである。彼らが「政府間関係」概念で主張したことは次の3点である。①中央統制型の中央地方関係ではなく、ボトムアップ型・調整型の中央地方関係を形成すること、②自治体を国と対等で自律的な政治主体と認めること、③立法・行政・司法の三権を通じて、国・地方の調整ルールを確立すること、の3点であった。そして、具体的提案として、機関委任事務制度の廃止、補助金の一般財源化、国から都道府県、都道府県から市町村への権限委譲などをあげた⁽³⁹⁾。これらの主張や提案は、その後、90年代分権論議の基調となり、さらには地方分権推進委員会の戦略となっていた。

それでは、学者グループが理論的前提とした「政府間関係論」とはどのような考え方か。元来、「政府間関係」(Intergovernmental Relations)という用語は、アメリカで用いられるようになったものである。小論の第2節で記したように、1930年代における連邦制の変容にともない、新しい連邦・州・地方政府間の関係を表現するための用語として使われるようになった。中央地方関係との概念的なちがいは次の3点である。①各国間の比較研究ができるという視点の有効性、②中央と地方との垂直レベルの政府間関係だけでなく、地方と地方との水平レベルの関係も対象にしている。③地方政府という概念が前提となり、自治体は自律的な政治単位であるという規範的な意味がこめられている⁽⁴⁰⁾。このように整理してみると、この「政府間関係」という概念は理論というより、新しいアメリカ連邦制の状況を説明するための説明モデルとしての性格が強いことが分かる。

戦後改革期以降、集権と分権の調和、中央地方間の協力関係の必要性が認識されながら、理論的には、伝統的な地方自治論、規範的な分権・分離論が論じられてきた。それが、高度成長期に機能分担論を経由し、この時期に「政府間関係」概念を吸収することにより次のような2つの変化が見られた。①集権・分権とは異なる次元として、分離・融合の次元が設定され分権と融合が結び付いた⁽⁴¹⁾。②主張の背景となる理論の性格が、規範的なものから、主張をより分かりやすく説明できる分析的なものに変わった。

イ. 制度改革とパラダイム転換

また、少し現実の制度改革に目を向けると、1990年に福祉8法が改正された。この改正では、機関委任事務の「団体事務」化が行われた。この団体事務化とは、機関委任事務から団体委任事務に委任方式を変更するとともに、国の補助率を削減し自治体の財政負担を増大する方法である⁽⁴²⁾。沼田良の観察によれば、この改革をめぐっては批判が多かったが、大森彌はこの新たな国・地方の事務処理方式を「事務の分有」⁽⁴³⁾と呼び、国の関与を縮減する現実的な分権化戦略であると評価した。また、西尾勝は、機能分担論における「機能」概念のあいまいさを指摘し、事務配分論に代えて、意思決定における「権限」配分の問題の重要性を主張した⁽⁴⁴⁾。

ここに、従来の事務配分論から権限配分論へのパラダイム転換と、集権・分権概念から分離・分有概念への2つのパラダイム転換が起こり、これが、90年代の改革論議において、地方分権推進委員会が、事務権限の委譲戦略と国の関与の縮減戦略という2つの戦略を整理し、より現実的な戦略として後者を採用することにつながっていく。また、同じく分権委が、国と地方の事務配分や機能分担という言葉に代えて、役割分担という言葉を使ったこともこのパラダイム転換の影響と考えられる。つまり、この時期に90年代改革を可能にする理論枠組み（説明モデル）が形成されたのである。

(39) 「政府間関係」研究集団（代表西尾勝）「新々中央集権と自治体の選択」（『世界』1983年6月号），参照。この論文の中で、新々中央集権の特徴として、①

戦後日本における地方分権論議の分析（石見）

地方政治の否認，②地方自治の画一化，③自治組織権への介入の3点を指摘している。

- (40) 政府間関係論については，Wright, Deil S. (1988), *Understanding Intergovernmental Relations*, 3rd ed. Brooks/Cole ならびに，前掲，大森「連邦制国家」。西尾勝「政府間関係の概念」（前掲『行政学の基礎概念』），参照
- (41) 集権・分権概念に加えて，融合・分離概念の設定に関しては，天川晃「変革の構想」（大森・佐藤編『日本の地方政府』東京大学出版会，1986年），参照
- (42) 辻山幸宣「80年代の政府間関係」（日本行政学会編『年報行政研究28』ぎょうせい，1993年），参照
- (43) 大森彌『現代日本の地方自治』放送大学教育振興会，1995年，p56，参照
- (44) 沼田良『地方分権改革』公人社，1994年，pp.120～124，参照

4. 90年代の分権論議

(1) 90年代における分権化の動き

90年代に入り，さらに地方分権を求める論議が盛んに行われるようになった。細川連立内閣は，政権の看板として「規制緩和」と「地方分権」を掲げ，1993（平成5）年6月には国会衆参両院で地方分権推進が決議され，翌94年12月には内閣が地方分権大綱をまとめた。この大綱を下敷きとして，1995（平成7）年5月15日，地方分権推進法が成立し，同年7月，同法に基づき地方分権推進委員会が設けられた。

また，この時期，分権の受け皿論が盛んに論じられた。廃県置藩論や連邦制論，道州制論や府県連合案，第二政令指定都市構想など，さまざまな改革構想が論じられた。結果的には，これらの受け皿論は部分的な地方制度改革として実現した。パイロット自治体（地方分権特例制度），広域連合，中核市制度の創設などがそれである。つまり，部分的な改革を先に行うことにより，それ以上の論議が押さえ込まれた。

はじめに記したように，2000年4月に実現した分権改革を主導したのは地方分権推進委員会である。分権委は，設置から8か月ほど経った1996（平成8）年3月29日に「中間報告」を提出した。この中間報告は，分権委が考える分

権の理念と改革の目的を謳い、分権型社会のあるべき姿を描いたものであった。この中間報告以後、分権委は5次にわたる勧告を順次提出していった。政府はこの勧告を受けて、1998（平成10）年5月29日、第4次勧告までの内容をまとめた「地方分権推進計画」を閣議決定した。第5次勧告分については、後に「第2次計画」として同じく閣議決定した。この両計画を合わせて、1999（平成11）年3月29日、分権一括法として国会に提出され、同年7月8日に同法は成立した。

（2）90年代論議の特徴

90年代は、辻山氏が「『分権』の大合唱という様相を呈している」⁽⁴⁵⁾ というように、地方六団体、財界、政党、政府審議会、マスコミ、学界などによって、夥しい数の分権論議が展開された。しかしながら、理論的に新しい主張は見られなかった。80年代の行政改革期までに形成された理論枠組み（説明モデル）に依拠して、実際に改革に取り組むことが90年代に課された課題であった。そこで、90年代の分権論議の性格は、改革推進のための手続き論や戦略論となった。この手続き論、戦略論は、地方六団体、地方制度調査会、内閣行革本部などの論議を通じて、次第に形が整えられ、95年5月の分権推進法と翌96年3月の分権委の中間報告において、プログラムは完成した。

行政改革期のところで既に記したように、事務配分論から権限配分論、集権・分権概念から分離・分有概念という2つのパラダイム転換の結果、事務権限の委譲戦略と国の関与の縮減戦略という2つの戦略が整理され、結果的には、容易に実現可能な後者の戦略が採用された。

90年代前半には、「政府間関係」を冠した著作が多く見られた⁽⁴⁶⁾。分権委が設けられてからは、専ら勧告をめぐる評価・批判が中心になった。情報過多の分権論議の渦の中、実は自治・分権に関する規範論や新たな分析モデルを模索する論議はほとんど見られなかったといえる⁽⁴⁷⁾。

(45) 辻山幸宣『地方分権と自治体連合』敬文堂、1994年、p. 1、参照

戦後日本における地方分権論議の分析（石見）

- (46) 一例として、新藤宗幸編著『自治体の政府間関係』学陽書房、1989年。社会保障研究所編『福祉国家の政府間関係』東京大学出版会、1992年、参照
- (47) 諸外国の分権改革との比較的視点を持った例外的なものとして、遠藤宏一・加茂利男『地方分権の検証』自治体研究社、1995年、参照

5. おわりに

小論では、わが国の分権論議の特徴を明らかにすることがねらいであった。これまでの戦後分権論議の変遷から明らかになったことは、繰り返しになるが次のことである。戦後改革期や逆コース期には、集権と分権の調和の必要が認識されながらも、対立的に捉える伝統的自治観、規範的な論議が中心だったのに対して、高度成長期の機能分担論を経由し、行政改革期には説明モデルとしての政府間関係論を吸収することより、90年代改革で分権・分有的な分権改革構想を述べることが可能になった。つまり、理論的前提と主張（改革構想）が一致したのである。

第2節で整理した、諸外国における分権論議の特徴に照し合せて、わが国分権論議の性格を考えると、政治的要望・要因や空間的要因により、分権論議が求められたことは少なかった。機能分担論の登場には、高度成長期における開発政治の影響も部分的には見られ、また、道州制や府県統合論も地理的な空間を問題にした。ただし、わが国では道州制論に代表される地方制度改革論議、受け皿論は、分権化の名の下に実際には集権化をねらいとした場合が多く、機能分担論も直接政治的要因と結びつくものではない。そのような点を考えると、わが国における分権論議は、事務配分を中心とした行政的・機能的要因による論議が中心であったといえる。本文ではあまり触れなかったが、90年代論議では当初、空間的な論議として、東京一極集中の是正が、分権推進の大きな要因としてあげられた。分権委の中間報告にも、分権推進の背景として掲げられている。ただ、バブル崩壊の影響もあり、その後の分権委論議では次第に消えていった。

はじめに設定した3つの視点のうち、社会経済的な環境の視点はあまり活かすことができなかつた。大まかにいえば、戦後改革期の占領・民主化や、逆コース期の戦前体制への回帰、高度成長期の開発志向、行政改革期の財政悪化は、それぞれの時代の論者の主張に影響を与えているといえる。たとえば、逆コース期については、その環境変化が研究者と実務家の主張のちがいに影響を与えたことを示したが、まだ全体的には不明確な部分が多い。環境変化と論者の主張の関係については、引き続き今後の課題としたい。また、90年代には、「この国のかたち」という表現で、官民、中央地方の役割見直しが求められた。国際化・情報化・高齢化が急速に進展する中で、これらの社会環境変化が、90年代の分権改革にどのような影響を与えたのか、もし少し細かく検討していきたい。

最後に、小論では、分権論議を暗に政治論争（political discourse）の一つとして検討してきたが、本来、政治論争の分析であれば、そのための分析枠組みが必要であろう。例えば、一般的には利益（interest）、制度（institution）、価値（ideology）の3つが要素として考えられる⁽⁴⁸⁾。戦後改革期や逆コース期には、「制度」の形成をめぐり、「価値」の対立が見られた。高度成長期や行政改革期には、「利益」を追求して、「制度」の運用をめぐる論議が中心であった。さらに、90年代には、「利益」を求めて、「制度」の解体と再編が取り組まれたといえる。また、分権論議を政治論争として捉え、分析するためには、他の政策領域の政治論争と分権論議のちがいを、分権論議の政治論争としての特殊性も認識しなければならない⁽⁴⁹⁾。この点についても今後の課題としたい。

(48) 前掲、秋月『行政・地方自治』、pp. 173～178、参照

(49) たとえば、政策に関わる政治論議でも、防衛論議や福祉論議と、地方分権論議では性格が異なると考えられる。政策の性格上の分類については、山口二郎の整理（『大蔵官僚支配の終焉』岩波書店、1987年、p. 51）が役立つ。地方分権改革は、構造の基本設計に関わる政策であるが、防衛や福祉などは、個別機能の実施設計に関わる政策というちがいがある。防衛論争については、大嶽秀夫『日本の防衛と国内政治』三一書房、1983年、参照。福祉論争については、新藤宗幸『福祉行政と官僚制』岩波書店、1996年、参照

戦後日本における地方分権論議の分析（石見）

参考文献

- ・高木鉦作「知事公選制と中央統制」（阿利莫二他編『現代行政と官僚制』下，東京大学出版会，1974年）
- ・村松岐夫『地方自治』東京大学出版会，1988年
- ・大杉覚『戦後地方制度改革の〈不決定〉形成』東京大学都市行政研究会，1991年
- ・市川喜崇「占領改革における集権と分権」（福島大学『行政社会論集』第6巻第3号，1994年）
- ・S.R. リード『日本の政府間関係』木鐸社，1990年