

第5回 現代の「地方分権」論と規制緩和・民営化

京都橘大学教授 岡田 知弘

「中央集権」と「地方分権」の対立構図

1980年代後半に入ると、国が主導する形での「地方分権」論が台頭してきます。「地方分権」という言葉は、明治憲法下の時代からありました。当時は、「中央集権」と対立する民主主義的な要求として捉えられていました。

戦後の憲法や地方自治法では、地方自治体の団体自治とともに住民自治が地方自治の2側面として重視されたことは、すでに見てきたとおりです。しかし、その後、憲法上の地方自治の理念と実態との乖離が長らく続いていました。それは、地方自治体の財政自治権が不十分であるうえ、国からの機関委任事務が多く、地方自治体は独自の行政サービスを自由に展開できないというところに大きな原因がありました。

1999（平成11）年7月に成立し、2000年4月から施行された「地方分権一括法」は、この機関委任事務を廃止したという点で一つの画期をなすものでした。けれども、財政自治権の内実については強化されず、逆に、地方交付税も国庫補助金も大幅に削減されることになり、財政危機に陥る自治体が増えていきました。

このころ、マスコミの論調の多くが、「中央集権」=悪、「地方分権」=善、であるという考え方で報道していました。しかし、一般に「中央集権」を志向しがちな政府が、なぜ自ら「地方分権」を推進しようとするのでしょうか。明治憲法下の「地方分権」論とは全く違う意味で、1980年代後半以降の「地方分権」論が語られているといえます。

「地方分権」論の台頭と道州制導入論

そこで1980年代の政治経済状況をふりかえって

みたいと思います。1970年代に2度の石油ショックで日本経済は大きな打撃をうけ、国や地方自治体の財政赤字が膨らんでいました。それらを打開するために、「行政改革」をすべきだという声が経済団体連合会（経団連）など、財界中心に強まりました。そこで、まず、中曽根康弘内閣期の1983（昭和58）年に第一次臨時行政改革推進審議会（行革審）が設置され、会長には、第二次臨時行政調査会（第二臨調）で国鉄や電電公社、専売公社の民営化を提言した土光敏夫元経団連会長が就任します。中曽根首相は、さらに1987（昭和62）年に「第二次行革審」を設置します。会長には、やはり経団連会長を務めた大槻文平が就任します。

これらの行革審では、国と地方自治体との関係を改革し「地方分権」を図るとともに、各種の規制緩和や民営化を推進し、地方自治体の大規模開発がしやすい制度づくりを、政府に答申していきました。中曽根内閣は、その規制緩和・民営化施策を大規模に導入した、第四次国土総合開発計画を立案し、推進していくことになります。その代表例が東京湾岸のアクアライン、幕張メッセなどの建設、関西での関西新空港、関西学研都市の建設、愛知県での中部新空港の建設であり、それらは経団連や関西経済連合会、中部経済連合会が要求した大規模プロジェクトでした。

もう一つ注目したいのは、これらの大規模開発計画と結びついた形で、道州制論が登場したことです。1989（平成元）年の「第二次行革審」の第二次答申では、国際競争に打ち勝つために都道府県制に代わるべき広域的な地域行政主体の形成をめざすべきと提言されました。また、第三次答申（1993年）でも、道州制の意義などについて検討を行う必要があるとされ、小泉純一郎内閣期の2001

(平成13)年に設置された第27次地方制度調査会の答申(2003年)では、市町村合併とともに都道府県の合併・道州制についての提言を行うことになりました。このときの会長は、諸井^{もろいけん}虔・元日経連副会長でした。日経連(日本経営者団体連盟)は、2002年に経団連と合併し、日本経団連となる財界団体のひとつです。

では、なぜ、経済団体の幹部が、このころに行政改革、規制緩和、民営化を一体のものとしてとらえ、政府に対して要望するとともに、自ら重要審議会の会長に就任し、「地方分権」を声高に主張するようになったのでしょうか。

そのヒントは、日経連と統合する前の経団連が2000年12月19日に発表した『地方行財政改革への新たな取組み』という文書のなかの次の一文にあります。

「例えば、中小規模の自治体における電子化への取組みの遅れとともに、地方自治体ごとの煩瑣な許認可などの申請手続きや庁内の縦割り行政等が、効率的・合理的な企業活動の展開を阻害し、事業コストを押し上げ、グローバルな市場競争面での障害となっている」

つまり、小さな市町村や県の存在が、グローバルな市場競争をとりくんでいる大企業にとって「障害」となっており、企業の成長を図るためには、市町村の合併とともに都道府県の合併、もしくは道州制の導入が必要だという認識です。

このような考え方は、橋本龍太郎内閣下での「橋本行革」の動きに対して、1996(平成8)年に経団連が要望した「経団連ビジョン」のなかで示した「グローバル国家」論に源流があります。「グローバル国家」論というのは、現代の世界は、多国籍企業の時代になっており、日本が世界のなかで中心的な役割を維持するためには、内外の多国籍企業に選んでもらえる国づくり・地域づくりが必要であるという議論です。そのために、法人税率の引き下げ(併せて消費税率の引き上げ)、雇用制度の流動化(派遣などの非正規雇用形態の拡大)、

医療や福祉、教育分野での新自由主義的な規制改革を求めたのでした。この「グローバル国家」論では、抜本的な規制改革とともに、中央政府のスリム化と省庁再編、「地方分権」なども提言していました。コロナ禍で問題になった保健所の弱体化は、この「地方分権」改革の一環として1997年に施行された改正地域保健法に端を発しています。

日本経団連の道州制ビジョンの問題性

日本経団連が描く道州制については、2007(平成19)年の「第一次ビジョン」で骨格が描かれています。

ここでは、①府県を廃止し、10程度の州を設ける、②市町村合併を促進して、最終的に300基礎自治体にする、③国と道州政府、基礎自治体の「役割分担」を明確にし、国は外交、軍事、通商政策、道州政府は産業基盤、経済政策、高等教育政策等、基礎自治体は医療、福祉、義務教育等住民に身近な行政サービスを担当する、④地方交付税は廃止し、財政調整は「水平的調整」のみにする、⑤地方自治体の不足財源は、地方消費税率引き上げと「新しい公共」によって賄う、⑥州議会議員数は、現在の府県議会議員総数の3分の1程度に削減する、というものであり、当時自民党道州制推進本部が提起していた道州制構想と酷似していました。

日本経団連は、この道州制導入を「究極の構造改革」とも位置付けていましたが、そこには住民自治や住民の福祉向上をはかる憲法の視点はまったくありません。むしろ、広域行政体をつくることによる企業としての経済的メリットを最も重視していたといえます。さらに、③の役割分担論でいくと沖縄県をはじめとする基地をもつ自治体が、基地問題に口を挟むことができない(それは、国の専権事項になるからです)構造となっています。TPPなどの通商交渉も含めて、明治憲法下の国と地方公共団体との主従関係に逆戻りしていることがわかります。ここでは、団体自治権も住民自治権も否定されており、まさに「戦争ができる国のかたち」といえます。だからこそ憲法九条改正と現代の「地方分権」論は一体のものなのです。