

戦後70年、自治は進展したか

グローバルインタビュー

元官房副長官

石原 信雄氏

いしはら・のぶお 1926年生まれ。88歳。52年、東大法卒、地方自治庁（現総務省）入庁。82年自治省財政局長、84年事務次官。87年から95年まで官房副長官として、竹下登氏から村山富市氏まで7人の首相に仕える。現在は公益社団法人日本広報協会会長、一般財団法人地方自治研究機構会長。広報協会のサイトでは今なおコラムを執筆する。



県単位の広域行政、限界露呈 政令市も巨大化、権限を区に

8月15日、日本は終戦70周年を迎えた。安全保障法案が違憲問題も含めて社会全体で論争を巻き起こすなど、日本は歴史的な転換点に立っている。一方で地域に目を転じれば、消滅可能性都市が話題となり、その未来が危ぶまれる。この70年、果たして地方自治は進展したのだろうか。長く地方自治の問題に携わってきた石原信雄・元官房副長官（地方自治研究機構会長）に聞いた。

Q 70年間を俯瞰して、現在の地方自治をどう総括しますか。

A 戦後体制の大きな特色は戦前の軍国主義的な独裁国家から、民主主義を基調とする平和主義の国になったことだ。その集大成としてできあがったのが日本国憲法で、地方行政もその流れで改革が行われた。地方自治法の施行は1947年5月3日。知事も市町村長も全て公選になり、基礎自治体が優先されることが法律にうたわれた。形の上では戦前の体制が大きく変わったといえるが、実体的には行政事務の多くの部分は国政事務、すなわち国の移管事務が大半だった。

地方への権限委譲で大きな節目となったのは95年、村山（富市）内閣の時に成立した「地方分権推進法」だ。この法律により、機関委任事務制度

が全廃された。地方の行政事務は従来、それぞれの国の主務大臣が、自治の機関である知事や市町村長を指揮命令するという形で実行されていた。今は国と地方が契約で委託、受託と対等の立場になった。地方の立場が強くなり、財源が十分でない時は拒否できる。機関委任事務の全廃はまさに画期的な出来事だった。今は国と地方が同じテーブルにつくまでになった。

Q 地方財政の面ではどうか。

A 戦後すぐは、地方の仕事がどんどん増えていくのに十分な財源が確保されず、県も市町村も苦しんでいた。多くが国庫補助金や国からの交付金（当時は地方配付税）などに頼り、私が役人になった後の1954年度決算では、確か沖縄を

除く46都道府県のうち36県が赤字団体だった。

こちらの転機は65年。当時の福田赳夫蔵相の大英断で、地方交付税が29.5%から32%に上がったことだ。

60年代は「岩戸景気」「いざなぎ景気」などの好況が続く。その入り口で税率が上がったことで、地方財政はほぼ健全になり、自立できる体制ができあがった。ただ、その後起きたオイルショックやバブル崩壊では税収の落ち込みを交付税会計からの借りに頼ることが続いた。何回か改革はあったが、特例債は今でも残っている。戦後70年で地方分権、権限委譲は相当進んだが、地方財政に関しては完全に健全化したとはいえない。

Q 昨年からはじめた「地方創生」の流れについてはどう見ているか。

A 地方創生は地方分権というより地域政策だ。人口の都市集中、日本経済の流れとある程度、かわりがある。雇用の場は特定の地域に集中している。若者が雇用機会を求めて、特定の地域に集まる。それが全国的な過疎地帯を広げ、人口消滅の問題に行き着いた。地方創生は雇用機会をつくるのがポイントとなる。

伝統的な製造業だけでなく、観光を含めてあらゆる分野で若者の雇用機会をつくるのが重要だ。各自治体は総合計画を作成中だが、私の経験からすると、大変な作業になる。経済的に特定の地域へ仕事や人が流れるのはなかなか止まらない。地方がいろいろ知恵を出すのは大事だが、中央政府が一体となって取り組まないと効果は上がらない。経済界にも働きかけて、総力戦である必要がある。自治体だけで、いくら絵を描いても実効は上がらない。

知恵を出す人材も都会に集まっている。人材もろとも地方へ目を向ける努力が必要だろう。社会全体として、「地方が衰退する」という危機感を持って取り組まないと、流れは変えられない。アベノミクスによる経済立て直しについても個別企業の論理だけでは無理だ。地方自治体だけ、いくら尻をたたいても経済は良くならない。

表 戦後地方自治の歩み

| | |
|-----------|---|
| 1946年 | ○東京都制、府県制、市制、町村制改正 【日本国憲法制定（11月3日公布）】 |
| 47年 | ○地方自治法制定（4月17日公布） 東京都制・道府県制・市制・町村制の統合、知事以下の都道府県職員の身分を官吏から地方公務員へ ○日本国憲法とともに、地方自治法が施行（5月3日） |
| 48年 | 【地方財政法制定】 |
| 49年 | ○ドッジ・ライン（財政緊縮策） 地方配付税の税率半減（約33%から約16%に） |
| 50年 | ○シャープ勧告（シャープ使節団第2次報告書） 地方税制の確立。シャープ3原則に基づく行政事務の再配分 ○地方公務員法制定、地方税法制定 【公職選挙法制定】 |
| 52年 | ○地方自治法改正 都道府県、市町村の執行機関の組織の簡素化、特別区長の公選制廃止など |
| 53年 | ○町村合併促進法制定 3年間の時限立法。「昭和の大合併」が始まる |
| 54年 | ○地方交付税制度の創設 地方財政平衡交付金廃止 |
| 56年 | ○政令市制度の創設 （地方自治法を改正。特別市制度を廃止） |
| 66年 | ○地方交付税の税率を29.5%から32%に引き上げ （地方財政は窮地を脱する） |
| 75年 | ○市町村合併特例法改正 有効期間を10年間延長 |
| 94年 | ○中核市制度及び広域連合制度の創設（地方自治法を改正） |
| 95年 | ○地方分権推進法制定 |
| 99年 | ○地方分権推進一括法制定 機関委任事務制度を廃止 ○市町村合併特例法改正 合併後10年間の財政優遇策。この後、「平成の大合併」が始まる |
| 2002年～05年 | ○小泉内閣の三位一体改革 国庫補助負担金改革、税源移譲、地方交付税改革 |

Q 「平成の大合併」はじめ自治体の再編については、どう見ているか。

A 終戦後は小さい規模の自治体が多かった。53年に議員立法で3年間の時限立法である町村合併促進法ができた。これを契機に1万近くあった市町村の数がほぼ3分の1になる「昭和の大合併」が生まれた。しかし、地方団体の自治権を考えると、まだ不十分だった。もっと行財政能力を高めるために「平成の大合併」を通して、市町村は1700のレベルになった。これにより、それぞれ自治体の規模は大きくなった。これ以上、制度的に全国的な合併を進めることはないだろう。

一方で、都道府県に目を転じれば、1888（明治21）年に香川県ができたのを最後に、今の府県は全く変わっていない。市町村は7万から1700に集約されたのに、である。交通通信体系が飛躍的に広がり、経済もグローバル化の時代。本当の意味の広域行政を考えれば、今の府県は不自然だ。少なくともブロック単位でやった方がいいという道州制の議論も説得力がある。ただ道州制の議論は選挙も絡む。法的に府県合併は可能だが、道州制の実行は憲法改正以上の困難を伴う。

関西広域連合のような広域連合は大賛成だ。地方自治法に制度があり、自らの判断で広域連合は可能だ。市町村が力をつけており、府県の役割はだんだんと少なくなる。広域行政の担当単位としては明らかに今の府県は小さすぎる。時間はかかるかもしれないけど、広域連合からやってみるのはいいと思う。各地域で再編が進めば、自然な形で道州制ができる。道州制に移行するかどうか、最終的には政府の決断となるが。

Q 住民投票で否決された「大阪都構想」についてはどう評価するか。

A 地方自治体の仕事は住民に身近な市町村に任せ、市町村ができないものだけ府県がやるのが戦後一貫した流れだった。その中で、戦時体制のためにつくられた東京の特別区は例外だった。大阪都構想は二重投資を防ぐのは意味がある。ところが、橋下さん（徹・大阪市長）は府に集約するという考えだった。大阪市を解体して戦時体制下でつくられた東京都制のようなものを大阪でつくって、大阪経済を復活させようという発想だ。東京都のような生き方がいいという見方もある。だけど、戦後の地方自治の改革の流れと違うことは間違いがない。

全国の政令市がより権限を求めている。府県より市町村にという考えは正しい。ただ、政令市も巨大化している。政令市の中でも川崎市は都市内分権で、行政区に権限を下ろしている。一方で大阪市は下ろしていない。区長は公選制にするかどうかはまた議論はあるが、地域の問題は可能な限り、行政区に下ろした方がいい。

Q 今の自治体にあえて、もの申すとすると、課題は何か。

A 何か問題があると国へ要請する傾向は今でも残っている。もちろん個別の問題があると、制度改正等を国に要請するのは必ずしも悪いことではない。制度的に全国的に改革しなければいけない分野はある。しかし、自治体自身の判断で処理しなければいけない分野は広がっている。その分野に関しては人のせいにはしないで、自分で解決する姿勢があっていい。

かつては昔ながらの大地主が町長を代々やっている市町村があった。市長が右と言ったら右を向いた。今は民主的な形で選ばれた人が多くなった。それに反比例して、小粒になったともいえる。最近の市長さん、町村長さんはカリスマ性のあるユニークな人は少なくなってきた。それでも、多くの人の中から平等に選ばれた人が中心となるのは必然の流れ。社会全体の変化を考えると、ボス的な人が減ってくる。みんなの知恵をまとめていく、まさに民主主義の形が徹底していかざるをえないのではないか。

質問を終えて▶▶

1時間半に及んだインタビューのうち、ほぼ半分の時間は戦後の地方自治の歩みを振り返った。まるで手元に年表でもあるように。一部に誤差はあったものの、出来事のあった年号も正確に記憶している。まさに「地方自治の生き字引」ともいえる存在である。「財政的な問題は残ったが、戦後の地方分権は間違いなく進んだ」。何度もこう繰り返した。

仕えた7人の宰相の中で「誰を評価するか」との問いに竹下登氏と並び、村山富市氏を挙げた。阪神大震災では指導力を疑問視される向きもあった村山氏だが、「初動は不幸が重なった。途中からの判断は見事だった」と言い切る。戦後民主主義を見つめてきた目からは、カリスマ型よりも合議型リーダーにより魅力を感じるのかもしれない。

（編集長 高木 伸治）