

地方分権と創意あるまちづくり

桜井良治

はじめに ———— 個性的なまちづくりの理念 ————

高度成長期以降、日本の都市は、全国いたるところ変わりばえのしない同質の町並みで埋め尽くされてしまった感がある。まちの顔である駅を中心として、全国系列のデパートやスーパー、ホテルなどが立ち並び、駅に着いてもどこの街なのかすぐには判別できないほど同質化してしまった。似通った都市ばかりになってしまい、旅行の楽しみは薄れてしまった。ヨーロッパの歴史のある都市が、街の広場を中心として、中世からの古い町並みを大切にしていることと対比的に、歴史や文化を犠牲にして近代化のみが推し進められてしまった感がある。

日本でも歴史のある街は、かつてそれぞれの街が、個性的な城下町や商業都市、産業都市等として、街の特色を持っていた。急速な経済成長のみを追い求めた結果として、日本全国の都市がすべて同じ顔になり、都市の個性が失われてしまった。都市の個性の喪失は、同時にその都市の歴史や文化の喪失をも意味している。

最近日経新聞が行った、訪れるとしたらどの都市が一番魅力を感じるかについてのアンケート調査の結果が、「私の好きな都市ランキング」に示されている。それによれば、大都市（東京と政令指定都市）では京都、中都市（人口20万人以上）では金沢、小都市（人口20万人未満）では松江が、一位にランクされている。日本人の心のふるさとを思わせる都市に人気が集積している。

一位に挙げた理由の中で、最も多く使われているキーワードは、歴史、文化、自然、落ち着きである。歴史的な遺産を大事にしているかどうかによって、街の評価は変わってくる。もっとも、人気上位の歴史的都市が、必ずしも歴史的町並みの保存を十分に実施しているとは言えない。むしろ、他の都

市が、高度成長期に経済活動優先の風情のない都市ばかりになってしまったことの裏返しとみるべきであろう。

単に古い歴史を残している都市だけでなく、「哲学」が失われていない都市も高く評価されている。長崎は、「路面電車がこの都市の哲学を示している」として、中都市の5位にランクされている。尾道は、「いまどき瀬戸内海の街のにおいを残す唯一の都市」として、小都市の中で5位にランクされている。震災前の神戸は、「スケッチの対象が多様でスマートな街」として、大都市の4位にランクされている（『日経新聞』平成8年1月3日）。

高度成長とバブル経済期の開発優先の時代が終わった昨今では、都市の個性をとりもどすための街づくりが芽生え始めている。とりわけ、良好な開発や保全を推進するための条例の制定を基盤として、ユニークなまちづくりが実施され始めている。国の都市計画法や国土法の枠内で、それらに不足した部分について、より具体化しようとする動きである。

個性的なまちづくりと地方自治とは、不可分の関係にあると考えられる。まだ先進的な自治体に限られているとはいえ、自治体の置かれた状況に応じて、創意工夫に満ちたまちづくりの実践例がふえつつあることは、地方自治の萌芽として、歓迎すべきことである。

1. 地方分権論の経緯 — シャウプ勧告と神戸勧告 —

地方自治体が独自のビジョンに基づいたユニークなまちづくりを実施できるようにするためには、都市計画に関する権限が与えられていなければならない。また、事業の実施を支える財源が与えられなければならない。

地方分権については、昭和24年のシャウプ勧告及び同25年の神戸勧告以来、長年にわたって、その推進が唱えられてきた。これらの勧告に示されているのは、①行政責任明確化の原則、②能率の原則、③地方公共団体優先の原則の三原則である。これらの原則が、戦後の地方分権推進論議の出発点になっている¹⁾。

(1) シャウプ勧告

シャウプ勧告では、国と地方の事務の再配分を勧告し、この目的のために特別に創設され、かつ内閣に対して勧告する権限をもつ特別な国の委員会の

設置を要望している。この委員会の仕事は、次の一般原則の上に立つものとしている。①あとうかぎり、又は実行できる限り、3段階の行政機関の事務は明確に区別して、1段階の行政機関には一つの特定の事務が専ら割当てられるべきである(行政責任明確化の原則)。②それぞれの事務は、それを能率的に遂行するために、その規模、能力および財源によって、準備の整っているいずれかの段階の行政機関に割当てられる(能率の原則)。③地方自治のために、それぞれの事務は適当な最低段階の行政機関に与えられる。市町村の適当に遂行できる事務は都道府県または国に与えられないという意味で、市町村には第一の優先権が与えられる。第二に、都道府県に優先権が与えられ、中央政府は地方の指揮下では有効に処理できない事務だけを引き受けるとしている(地方公共団体優先の原則)²⁾。

シャープ勧告ではまた、地方へ権限を移譲した場合の問題点についても指摘している。「地方自治に対する反対論はある。時には独立の地方団体が創造力に欠け、無能であり、あるいは腐敗していることもある。時には誤謬を犯すこともある。地方によっては適切な地方行政を維持するにはあまりにも貧困であるかあるいは立遅れていることもある。地方的に処理できる税収には限りがあるので、実際多くの地方は完全に自給自足をするまでに立ち至ることができないのである。これらの理由の故に、地方自治の概念は極端にまでもっていくべきではない」としている³⁾。

地方自治の確立のためには地方自治体の創造力が大切だとしている点は、注目される。自治体ごとの行政能力や財政力の格差を考慮したうえで、限定的な地方自治の実現を訴えているのである。ある程度の財政調整の必要性を認め、過度な財政自主権を抑制しようとしていることが、うかがえる。

(2) 神戸勧告

シャープ勧告の趣旨を尊重し、これを具体化するために昭和25年に実施された神戸勧告(『行政事務再配分に関する勧告』昭和25年12月22日)でも、同様の趣旨の提言がなされている。

神戸勧告では、シャープ勧告の三原則をより具体化して、「国と地方公共団体との間における事務の配分」を定めている。「国と地方公共団体との間における事務配分の調整は、その事務の性質上当然国の処理すべき国の存立のために直接必要な事務を除き、地方公共団体の区域内の事務はできる限り地方公共団体の事務とし、国は地方公共団体では有効に処理できない事務だけを

行うべきである」としている。

この原則から、国の事務とすべきものは次のようになるとしている。①国の存立のために直接必要な事務、②政策上全国的規模において総合的に行う企画に関する事務、③府県の区域をこえる事務で府県においては有効に処理できない事務、④全国的見地から地方公共団体の意思にかかわらず統制しなければならない事務、⑤権力的作用を伴わない国民に利便を供するための施設で、地方公共団体の行うことが著しく非能率且つ不適當なものについては、国と地方公共団体とがある程度重複して行うことはさしつかえない。この場合でも、国は、地方公共団体の創意を損なわないようにすべきである⁴⁾。

「新しい国と地方公共団体との関係の確立」についても、力説されている。(1)市町村又は府県の責任とされた事務については、市町村又は府県は、それを遂行し且つ自らの財源によってこれを賄うことについて全責任を負うべきであって、国は、従前のようにその成否について後見的な配慮や懸念をなすべきではない。(2)しかし、このようにして地方公共団体の事務とされたものであっても、国家的な影響をもち、又は国民的関心の対象となっているものについては、国が主として情報を公開し、著しい不均衡を調整し、最低水準の確保を図ることが必要な場合もある。(3)同時に、国の責任とされた事務の処理を地方公共団体に委任することができる場合には、必要やむをえない最小限にとどめ、地方公共団体が国の代行機関として働く範囲を極力限定すべきであるとしている⁵⁾。

「地方公共団体に対する国の関与」については、(1)当該地方公共団体又はその住民にのみ関係があり、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は、国は原則として関与すべきでない。(2)国の地方公共団体に対する関与の方法としては、許可、認可、承認、命令、取消、変更、代執行等のいわゆる権力的な監督は、原則としてこれを廃止すべきであるとしている⁶⁾。

機関委任事務については、「国の責任とされた事務を地方公共団体の機関に委任して行うことは、極力避けるべきである」としている。例外的に委任しても良い事務として、「国会議員の選挙、国の行う指定統計調査、食糧管理のように地方公共団体の事務と密接な関係を有するものについては、地方行政の円滑なる運営、住民の利便等を考慮し、出先機関を設けなくて地方公共団体に委任して行うことが望ましい」としている⁷⁾。

シャウプ勧告やそれを実施に移すための神戸勧告において、地方公共団体

への権限の移譲と国の下請け的な機関委任事務の廃止が主張されたことは、時代的背景を考えれば、ある意味で当然のことである。終戦直後のアメリカの占領下で、戦前のように国家に権限が集中することを避けるために、国家の地方への影響力を抑制しようとしたことは、うなずけることである。地方公共団体に対する国家的統制を排除して全体主義的な国家の復活を抑制しようとした当時の時代的背景からみれば、当然のことである。財源の地方への移譲についても、地方自治体の権限の基盤となる財政自主権を強化するための当然の措置であると思われる。

2. 地方分権推進法の制定と機関委任事務の改革

(1) 地方分権推進法制定と基本理念

シャープ勧告や神戸勧告の理念を受け継いで、国から地方自治体への権限委譲の道筋を示す地方分権推進法が、平成7年5月15日に成立した。第三次行革審の最終答申（平成5年10月）に基づいて審議されていたものである。細川政権の規制緩和推進政策と軌を一にして、時代の波に乗って制定された法律である。

これまでの地方分権に向けてのさまざまな答申や閣議決定は、地方分権推進法の制定に向けての動きであったので、この法律の制定は、時代を画すできごとであった。

地方分権推進法によって、地方分権についての基本理念が示された。しかし、機関委任事務の廃止や地方債許可制度の見直し等についての具体的な道筋についての議論はこれからである。また、肝心の財源の地方委譲が伴わなければ権限の地方委譲は困難であるとの見方が有力である。

しかし、重要なことは、仮に財源を地方へ委譲しても、地方自治体がそれぞれ独自のまちづくりのビジョンを持たなければ、本当の地方分権の時代を実現することはできないということである。

地方分権推進法が5月15日に成立したのを機に、共同通信社が全国の都道府県を対象として、この法律についての評価や国から地方に移譲すべき権限などについて、アンケート調査を行った。その結果、具体的な権限移譲の項目としては、都市計画決定や農地転用、保健福祉、医療・地方税財源などを求める声が多いことが分かった。

地方分権推進法を評価する理由としては、「分権推進計画の指針を勧告し、実施状況を監視する分権推進委員会が設けられた」という項目を選んだ人が、43人と最も多かった。「国の機関委任事務の整理合理化が打ち出された」という項目を選んだ人も7人あった。

国から地方へ移譲すべき最も重要な権限（複数回答）は、①公園、街路など都市計画（36人）、②農地転用（20人）、③一般的な土地利用（16人）、④保健福祉・医療（14人）、⑤保安林の指定（13人）、⑥地方債許可制廃止など税財源関係（10人）の順で要望が大きいことが分かった（『静岡新聞』平成7年5月22日）。

（2）機関委任事務の整理合理化問題の焦点

最近話題になっている破たん信組の処理についての日経新聞の調査によれば、都道府県の半数が「国が財政負担をすべきだ」と考えていることが、分かった。信用組合の経営や行政監督のあり方について、現在、金融制度調査会が審議している。「破たん処理は委任事務の対象外」と主張する地方と、監督業務を担う自治体はその「結果責任」は負わないとするのはおかしいとする大蔵省の主張がぶつかり合っている。今後難航しそうなのが、地方間の資金負担である。今回の調査では、破たん処理は国に求めながらも、地方分権を推進するという立場が障害となったせいか、指導監督は「現行通り」とする自治体が目立った（『日経新聞』平成7年10月8日）。

地方分権推進委員会（諸井委員長）では、機関委任事務について、廃止の方向で検討している。機関委任事務は、現在562もある。たとえば、都市の美観維持のための街路樹の管理の権限も国にあり、地方が実際の業務を代行するという形をとっている。こういった事務が地方の仕事の3分の2を占めている。機関委任事務の廃止は、同委員会の最も重要なテーマの一つになっている。

シャープ勧告の事務配分の原則に照らせば、地方の方が良く事情を知っていて国家としての利害関係がうすい街路樹の管理権限などは、地方自治体に任せばよいということになる。

（3）機関委任事務の事例と具体的改革

前述の日経新聞が行った47都道府県知事を対象にしたアンケート調査では、機関委任事務について、廃止を求める自治体が39都道府県に上った。具

体的には、農地転用や都市計画関係の権限を早期に移譲する自治体が多い。反面、宗教法人や信用組合の指導監督などにかかわる権限は、国への返上を望む声が大きかった。

〔農地の転用〕

具体的な機関委任事務のうち、早期に権限を移譲すべき事務として、最も多くの自治体が挙げたのは、農地転用の許可である。大阪府など24自治体が指摘している。面積が2 haを超える農地転用の権限は国にあるが、審査機関が長すぎるとして、知事の権限への移行を求めているものである。

〔都市計画権限（都市計画区域の指定等）〕

次いで多いのは、都市計画区域の指定など都市計画に関する権限であり、栃木県など23自治体が求めている。「国による全国一律の指導では独自の街づくりを進めるうえで限界がある」（栃木県）という不満が根強い。また、保安林の指定・解除権限（自治体数13）、社会福祉事業など福祉に関する権限（同8）、工場立地に関する指導監督（同5）などの移譲を求める自治体も多いことが分かった。

〔宗教法人の認可〕

一方、早期に国に返上すべきだと考える機関委任事務については、4自治体が宗教法人の認証事務をあげている。信用組合の指導監督権限を返上したいとする自治体も、同じく4つあった。

宗教法人の認証では、「認可法人が広範囲に活動しているケースが多く、一括して国が管轄すべきだ」（秋田県）との意見が強い。信組では、「信用秩序に影響を与えるため」というのが、理由になっている（『日経新聞』平成7年10月5日）。

〔軍用地代理署名（強制使用）〕

米軍用地強制使用に関する機関委任事務の拒否を表明した太田昌秀沖縄県知事は、「地方の利害に反するものを（機関委任事務として）やらせるのは不合理な制度である」と述べ、地方自治法に基づいて、首相が職務執行命令訴訟をおこした場合、県の立場を主張して争う考えを表明している（『日経新聞』平成7年10月12日）。

機関委任事務については、すべてを一括して論じることはできない。住民の支持を背景として、住民に密着したサービスを提供する地方公共団体では実施しにくい国家的な見地から必要な事務も含まれている。公共用地の強制的な取得のための代執行は、その典型的な例である。

権力の乏しい行政範囲の限られた地方公共団体では実施しにくい事務のか
なりの部分については、むしろ国家的な事務とすべきである。最近の事務処
理の高度化・多様化の進展に伴って、現状では地方に委ねられている事務に
ついて、事務再配分の必要に迫られているように思われる。軍用地の代理署
名以外にも、宗教法人の認可・監督や信用組合の指導監督などは、その典型
的な事例である。

機関委任事務の全廃が現実的かどうかは別として、国と地方の事務の再配
分が今日ほど求められている時はない。シャープ勧告の「事務配分の明確化
の原則」に基づいて、国と地方の事務を再配分する必要にせまられている。
その際、一地方の利害関係のみに左右されてはならない事務や一国の経済や
治安にかかわる事務は国家に帰属させ、それ以外のまちづくり権限など地方
の実情に即して実施すべき事務は、明確に地方に固有の事務とすべきである。

3. 個性的なまちづくりの障害となる画一行政の弊害

地方分権は、今年実を結ぶか否かの正念場に立たされている。平成8年3
月の中間報告に向けて、地方分権推進委員会（諸井委員長）は、平成8年1
月10日から機関委任事務などの国の規制について、具体的な点検作業を始め
ることになっている。

〔中央官庁指導の画一的なまちづくりプラン〕

群馬県伊勢崎市では、数年前、「特色ある都市育成」を目指して、将来の都
市イメージをまとめた。国土庁の補助事業だったが、「同時に報告書をまとめ
た前橋、高崎地域と計画内容が同じで、地名を入れ換えるとどちらか分から
なくなる」ような同質な計画になってしまった。「そもそも、調査にかかわる
シンクタンクが最初から決まっていて、地元の意向を反映しにくかった」と
いう問題もあった。街の独自の発想が乏しい場合、全国的に活躍しているシ
ンクタンクに任せてしまうことがよくある。この場合、全国一律の計画を
チェックできなかった自治体の責任も大きい。

〔除雪作業の行政区分〕

新潟県上越市では、行政区分が障害となって、雪国につきものの除雪作業
に困難が生じている。除雪作業は、道路法13条などにに基づき、原則として、
国道を国と県、県道を県、市町村道を市町村が受け持つことになっている。
会議や連絡による調整はあるが、出動は別々になっている。このため、「同じ

交差点でも除雪の作業にズレが生じて、渋滞や事故を招く」(宮越市長)結果をもたらしている。宮越市長は、「ほとんどが地域内に住み、天候急変にも対応できる市町村職員に道路管理を一任すべきだ」と提案している。

〔都市公園の画一規制〕

県庁所在地に28,000人を収容する立派な陸上競技場を持つある県は、国体開催に備えて、別の市に新しい総合運動場の建設を進めている。開会式を開くには2千人分の客席増設で済むのに、わずかな増改築もできずに断念した。ネックになったのは、都市公園施行令第8条である。「都市公園に設ける運動施設の敷地面積は、全体の2分の1を超えてはならない」という規定に阻まれたのである。都市公園である同運動場は、徐々に増築を重ね、運動施設面積は49.77%と限度ぎりぎりになっていたためである(『日経新聞』平成8年1月8日)。

〔港湾地区指定の見直し〕

中央省庁による規制が地方自治をがんじがらめにしている。無数の省令や通達は、しばしば重複・矛盾し、その調整にかかる負担は、地方に重くのしかかっている。縦割り行政が国の規制をさらに増幅し、大きな無駄と非効率を生み出している。

鹿児島県港湾課の職員は、鹿児島港の「隣港地区」指定の見直し作業に追われている。県は隣港地区に指定した約78haについて、一部指定を解除し、埋立地などを新規に指定しようとして、78年、84年、88年の三度にわたり、指定範囲の変更を計画した。しかしその度に、国との協議が難航し、中断した経緯がある。「より広い範囲の指定を求める運輸省と、逆に縮小したい建設省との対立が解消できなかった」(県港湾課)ことに原因があった。たまりかねた鹿児島市は、平成7年11月に、県に早期見直しを求めた。

地方分権推進委員会の事情聴取で、全国知事会など地方団体は、平成7年秋に、「隣港地区の指定・変更に関与は廃止してほしい」と求めた。しかし運輸省は、「全国的、長期的観点から国の関与が必要」と主張し、譲らなかった。地方の不満をよそに、建設省と運輸省は、92年6月に一片の通達を出した。隣港地区について、「適宜、港湾行政及び都市行政上の規制を重層的に適用する」として、二重の関与を明示する結果となっている(『日経新聞』平成8年1月15日)。

〔都市計画区域の線引き問題〕

農地と市街地の「線引き」も地元市町村の思うようにはいかない。第二東

名インターチェンジ（IC）設置が決まっている静岡県岡部町は、予定地周辺で乱開発の不安を抱えている。山林や農地に囲まれたIC予定地は現在、開発を抑制する市街化調整区域に指定されている。町が作成した整備構想では、IC完成後は、工業団地、商業施設、低層住宅などを計画的に配置することになっている。そのために、岡部町では、調整区域から市街化区域への早期編入を求めている。しかし、山林や農地に囲まれた「飛び地」を市街化区域に編入するためには、住居系なら50ha以上、工業系なら20ha以上のまとまった土地でないと原則的に認められないという問題がある（『日経新聞』平成8年1月15日）。

ただし、複雑な利害がからむ市街化区域への編入については、地元自治体のみに指定権限が与えられた場合は、地元の利害に左右されて、大局的に望ましい広域的な全体計画がゆがめられるという危険性がある。地元の利害に直接かかわっているだけに、利権にからむ動きが続出して調整しにくい場合が生じやすい。地元自治体の利害を優先すると、直接の利害関係を有する地権者が目先の利益を追い求める場合、開発指向に走る場合がある。逆に、宅地開発に伴う行政負担を緩和するために、また旧来からの住宅環境の既得権を優先して、開発抑制型に偏る場合もある。

これらの弊害が除去され、大局的かつ長期的視点からみて、関連市町村全体にとって有益な開発及び保全策が講じられるような権限移譲が検討されなければならない。

〔下水と汚水処理（縦割り行政の弊害）〕

農水省の補助で作った汚水管の下を、建設省の補助で作った下水管が走っている地区がある。建設省の下水道と農水省の農業集落排水事業のパイプが近づいていても、一つの処理場で汚水処理することはできない。パイプを接続したら維持管理費は安くなるが、国から補助金の返還を求められることになる。みかねた大蔵省は、平成7年12月に、「今後は処理場が2キロ以内と想定される場合は、十分な調整をすること」などの申合せを作った。しかし、すでに完成している処理場には触れていない。調整が困難なことを示している。下水道と農集排を合わせた国の事業は、96年度予算案で1兆3千億円にものぼっている。

4. 都市計画権限の移譲、規制緩和とまちづくり

(1) 都市計画権限の移譲とまちづくり

平成元年12月に土地基本法が制定されたことが、重要である。このことによって、近年になって、開発規制の面では、バブル経済期の乱開発の反省から、土地の公共性を重視する理念が、定着しつつある。しかし、現行の国の法体系が未だに土地所有権絶対主義を基盤にしていることが、自治体の規制の障害になっている。

まちづくり・都市計画の面では、現行の都市計画法が、開発の推進及び規制の両面において画一的で、地域の様々な実情に対応できていない点が、最も大きな問題となって立ちふさがっている。

日本の都市計画法では、地域毎の地区詳細計画が存在しないことが、開発規制及び良好な開発の両面にとっての妨げになっている。先進的な自治体では、都市毎の地域地区制度の詳細区分を定める方向で開発規制の実効を高める試みがなされていることは、注目される。

近年の都市計画法の改正で盛り込まれた都市マスタープランの策定が、地区毎の大局的な将来構想を支える計画になるはずである。日本の都市計画法で、市民が意見を述べられ規定があるのは、80年の地区計画制度の導入、92年の市町村・特別区へのマスタープラン義務づけなどがあり、市民が参加できる範囲は拡大してきた（『日経新聞』平成7年8月1日）。

市町村はいま、都市の骨格を決めるマスタープラン作りにいそがしい。東京都の足立区などでは、多くの住民の参加によって、プランが作られている。地方分権機運の高まりの中で、都市計画権限の市町村への移譲を要求する声が高まっている。

しかし、容積率などの規制緩和を求める声も強まっており、市町村に任せっきりにしたら、個別の要求に屈して都市計画がゆがめられてしまうという警戒感もある。都市計画の権限移譲がないままの市町村マスタープラン作りは、権限を国に残したままで進められている。市町村は、用途地域指定などを完全に任されたわけではないので、マスタープラン作りや市民への呼びかけにも、いまひとつ力が入らない状態である（『日経新聞』平成7年8月2日）。

現行の都市計画法の下でも、各自治体では、様々な独自の開発・保全施策

を講じている。都市計画法や国土法を補う条例に基づく独自の開発支援策は、今後の全国のまちづくりの参考になるものと思われる。目下のところ、自治体が独自の条例を制定して国の法律の上乗せ規制や横出し規制を通じて抑制しないかぎり、乱開発をまぬがれないという現状にある。

この点は、神奈川県真鶴町の開発規制条例や掛川市の土地条例等によって、明らかである。真鶴町では、バブル期の大都市の過剰資金によるがけ地を中心としたリゾートマンション開発に対して、条例による規制を実施している。都市計画法の地域地区制を詳細化した開発規制条例によって、ゾーニングを詳細化して、開発を抑制している。条例による規制は、バブル経済の崩壊と重なったこともあり、乱開発の抑制に功を奏している。

静岡県掛川市でも、土地条例を定めて、いくつかの地区毎に、地権者と住民が中心となって、特別協定地区を定めて、乱開発の抑制と良好な開発の推進についての独自のプランを定め、実行している。

農地を基盤にした宅地開発の面では、大阪府の「緑住タウン支援事業」が、先進事例である。大阪府の市街化区域農地では、宅地化農地について、基盤整備をともなった良好な区画形質の宅地を供給するための大阪府の支援事業が、実施されている。生産緑地を含んだ一団の農地について、乱開発を抑制し、良好な宅地開発を計画の作成や資金の面で支援する計画である。農住組合を結成して、国の補助金や低利融資を引き出して、都市農地の良好な宅地化を推進する計画が、実施に移されている。

(2) 規制緩和とまちづくり

政府は、平成7年3月末の「規制緩和推進5か年計画」の策定に向けて、3月10日にまとめられた中間報告の内容を拡充することを決めた。追加策として、耕作を放棄した農地の宅地転用を促進するほか、住宅の容積率の緩和など、10数項目を盛り込むことが、3月16日までに固まった。3月31日の閣議で最終報告を決定する予定になっている。

農水省は、産業界から農地の有効利用を求める声が強いため、都市部の耕作を放棄した農地の宅地などへの転用を促すことになっている。農地法で農業以外への転用を制限しているため、今までは転用が困難であった。同省は放棄地の洗い出しを進め、平成7年6月をメドに具体的な転用策を決めることになっている。

建設省は、容積率規制の緩和を盛り込むことになっている。敷地内に公園

や緑地を備えた建築物について、現在は敷地の1.75倍となっている上限規制を95年度中に緩和する考えである（『日経新聞』平成7年3月17日）。

現在はむしろ宅地供給が過剰なので、規制緩和はますます地価の下落を促進する可能性が強い。長期的な視野では歓迎すべきことだが、短期的には必ずしも歓迎できない面が多い。

開発規制については、緩和すべき規制とそうでないものがあることは、当然のことである。いくら規制緩和の時代であるといっても、宅地の開発規制については、これ以上緩和されることは望ましくない。

国の規制がゆるやかな場合、一地方自治体の条例によって国より厳しい規制をかけることは、住民の反対が強く、容易なことではないという自治体側の声も聞かれる。国が一律に規制緩和を行うのではなく、むしろ国が全国一律に厳しい規制を実施して、地方自治体が必要に応じて部分的に緩和できるような仕組みに改善する方が望ましいとも考えられる。そうでなければ、住民サービスに密着する地方自治体にとって、実効ある政策を実施することは困難であるという意見も有力である。

5. 個性豊かなまちづくりをささえる財政制度

地方分権の推進のためには、現行財政制度の改革が不可欠である。しかし、一口に自主財源の拡充といっても、その具体的な手だてについては、必ずしも明確に語られていない。過疎地や産業の乏しい財源の限られた自治体をどうするのかといった問題も大きい。

(1) シャウプ勧告の財源配分原則

国と地方の間の事務と財源の配分原則を明記した昭和24年のシャウプ勧告では、地方自治の実現の障害となっている地方財政の問題点として、以下の点を指摘している。①市町村、都道府県及び中央政府の事務の配分および責任の分担が不必要に複雑で重複している。②以上の三段階の統治機関の間の財源の配分が不適當であり、また中央政府による地方財源の統制が過大である。③地方自治体の財源が不足している。④国庫補助金および交付税は独断的に決定されることが多い。中央政府が地方に対して、細かい点において国の統制を行使することになる。⑤地方団体の起債権限は、きわめて厳重に制限されるとしている⁸⁾。

(2) 第3次行革審の最終答申（平成5年10月28日）

〔一般財源化の推奨〕

第3次行革審の最終答申では、「地方自治体が自律的・主体的に行財政改革を行うことができるよう、地方税財源の充実強化を図っていくこと」が、うたわれている。税源の地域間格差を是正する手段としては、地方交付税など一般財源によることを基本とすべきである」としている。これに応じて、「補助金等は、国と地方の役割分担の見直しに応じ、逐次削減ないし一般財源化を図るほか、補助基準の緩和・弾力化、統合・メニュー化等を進める」としている⁹⁾。

地方自治体の個性的な発展を妨げている一因は、縦割り行政の下での画一的なメニューの開発制度の押しつけにある。従って、自主財源を柱とした一般財源化を推進することは、望ましいことである。

補助金制度については、抜本的な改革が必要になっている。現行の財政制度の下では、ナショナルミニマムを実現するための国の規格に合致した事業には、多額の補助金が与えられる。しかし、全国画一の大規模開発事業は、都市の負担になることも多く、必ずしも都市の将来の発展を約束するものではない。

画一的な補助金制度の改革は、急務の課題である。画一的な補助金制度が、島根県の宍道湖・中海の干拓、岐阜県の長良川河口せきの建設等の国家資金の浪費と環境破壊を引き起こしてきたことは、疑う余地がない。川枯れの温床となるダム建設や「一県一空港」をスローガンとする国の空港計画に基づく必要のない地方空港の建設も、補助金制度が生み出した産物である。補助金制度が、地元住民にとって意義の乏しい大規模自然改造型の開発の温床となってきたことは、否定しがたい。

しかし、地方交付税による一般財源化が課税自主権の確立を柱とする地方分権の進展と合致しているかどうかについては、議論の余地がある。現状の地方交付税制度そのものが、補助金的色彩が濃いという批判もある。全国一律の行政水準を達成しようとするこの制度が、真の意味での地域格差の是正に貢献してきたのかどうかについても、議論の余地がある。

経済の成長速度が減速し、産業構造が変化して、大都市一極集中が減速した今日では、バブル経済の崩壊もあいまって、大都市一極集中と過疎化が終局に近づきつつある。そうすれば、国による地域間格差是正策の意義は減少

するはずである。地域間格差を全国一律の基準で極度に是正しようとする現行の地方交付税制度は、地方毎の自主努力を減退させる結果をまねく可能性がある。過疎と過密を食い止めるだけの政策効果を持たなかったと言わざるをえない。また、適地定住の観点からみれば、人や資源の自然経済的な配置を攪乱することにもつながっている。地方交付税制度は、地方自治の発展にとって、様々な問題を含んでいる。

(3) 地方制度調査会「地方分権の推進に関する答申」平成6年11月

また、地方制度調査会の「地方分権の推進に関する答申」では、「国と地方公共団体の役割分担の見直しに伴って国から地方公共団体への事務事業の移譲を行うに当たっては、同時に、地方公共団体が事務事業を円滑に執行できるよう、税源の移譲など地方税財源の充実強化を図ることが必要である」と指摘している¹⁰⁾。

〔閣議決定「地方分権大綱」(平成6年12月)〕

地方分権法の成立に先立って、地方分権の基本理念や推進方策を定めた地方分権大綱(『地方分権の推進に関する大綱』平成6年12月25日閣議決定)では、「地方分権を進めるに当たっては、地方公共団体が事務事業を自主的、自律的に執行できるよう、事務配分に応じた地方税財源を安定的に確保していく」ことが必要であると指摘している。また、「地方税については、地方における歳出規模と地方税収入との乖離をできるだけ縮小するという方向で、課税自主権を尊重しつつ、充実・確保をはかっていく」ことを指摘している¹¹⁾。

〔『地方分権推進法』平成7年5月19日公布、7月3日施行〕

地方分権推進法第6条では、「国は、地方公共団体が事務及び事業を自主的かつ自立的に執行できるよう、国と地方公共団体との役割分担に応じた地方税財源の充実確保を図るものとする」と規定している。地方公共団体がその地方の実情にあった個性あふれる行政を展開できるようにするためには、地方税を中心とした財源の充実を図る必要があることを指摘している¹²⁾。

平成7年5月19日に制定された地方分権推進法の第2条では、「地方分権の推進は、地方公共団体の自主性及び自立性を高め、個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現を図ることを基本として行なわれる」と規定している。¹³⁾ 経済成長期に全国に誕生した画一的な都市から個性あふれる都市への脱皮が唱えられている点は、注目に値するところである。

高度成長期以降の画一的な経済発展がすべてに優先した時代から個性豊か

な地域社会の実現に向けて、最初の第一歩を踏み出した立法と考えられる。戦後一貫して全国一律の開発計画を繰り返してきた国の国土開発計画の行き詰まりを認識し、多様性に向けた方向転換を行う必要性が生じてきたことを背景として、制定されたものと考えられる。画一的なまちづくり手法を用いる縦割り行政の改革がなければ、個性的なまちづくりは実現しない。そのため規制緩和ならば、必要である。

しかし、これらの規定では、抽象的すぎて、税財源の内実が不明である。また、事務事業の移譲にみあった税源の移譲を行うことで本当の課税自主権の拡大といえるかどうかは疑問である。いずれにせよ、地方毎の独自の財政需要を反映した独自の財源の確保が重要な課題となっているものと理解される。

(4) 創意あるまちづくりを支える財政制度

将来の分権化時代に向けての財政制度の抜本的な改革を論じる前に、現在の財政制度の枠組みの中でどこまで地方分権が達成できるかについて、真剣に検討すべきである。国や上部団体からの依存財源を含む事業であっても、市町村独自の計画の受け皿があれば、財源を個性的なまちづくりのために有意義に活用することが可能である。

地方への財源委譲を論じる前に、創意あるまちづくりが促進されるような財政制度の運用を模索する必要がある。現行制度の下での地方独自の法定外普通税や超過課税の導入、さらに寄付金制度の運用等による自主財源の拡充策についても、もっと真剣に論じるべきである。

依存財源のみに頼ってはいない個性的なまちづくりは不可能である。しかし、いちがいに依存財源といっても、その運用形態は多種多様である。現行の地方交付税や補助金制度の活用、地方債の運用方法の改善などによって、地方独自のユニークな施策を推進する手だてを検討すべきである。

財源の移譲については、今日では、慎重に論じられなければならない。行政サービスの大きさが税率の高さに比例しているとして納得する住民は少ない。自治体側でも、課税の強化を実施に移そうとする動きは少ない。むしろ、住民の立場とそれを反映した自治体双方の考え方として、「税負担は低ければ低いほど良い」とする風潮が支配的である。「高負担・高サービス」を宣言するほど勇気のある自治体は、ほとんど存在しない。したがって、財源を移譲すれば低負担競争になる可能性が強いことは、目に見えている。

バブル経済期の地価高騰の時代には、固定資産税を課税強化して土地保有コストを高めることによって地価を下落させようとする土地政策上の主張が強かった。それにもかかわらず、税率を標準税率以上に高くして課税強化した地方公共団体は、ほとんどなかった。このことは、地方団体の課税強化のインセンティブが低いことを良く示している。あげくのはてには、同じ土地に二重課税となる地価税という国税新税を固定資産税に上乗せ課税せざるをえなくなったのは、周知のことである。

自治体と住民の意識が変わらないかぎり、現状の固定資産税の課税方法のように、自治省が毎年全国的に統一した評価額を定め、全国一律の標準税率で課税する方が、自治体にとっても課税しやすいことは、否定できない。

地方分権を旗印として出現した細川政権の誕生以来、地方分権が喧しく叫ばれている昨今である。しかし、地方独自に定めることができる法定外普通税や超過課税の課税実態をみると、むしろ世論の動向に逆行して先細り傾向にある。法定外普通税や超過課税といった地方毎の地域的特色に合わせた財政需要に応じて選択できる財政制度についても、その運用の実態の解明と今後の発展が追求されなければならない。法定外普通税の実態については、現在全国に先駆けて別荘税を実施している熱海市の長年にわたる取組が、参考になるものと思われる。

6. 地方拠点法（平成4年5月）に基づく地方拠点都市構想

平成4年5月には、地方拠点都市地域の整備及び産業業務施設の再配置の促進に関する法律が、制定された。これは、バブル経済期の東京をはじめとする大都市への一極集中現象の後始末としての新しい地方の拠点都市づくりをめざしたものである。地域整備のため、休眠中の特殊法人を活用した融資制度や税制上の優遇策による都市開発等を中心とした地域整備事業が中心となっている¹⁴⁾。

静岡県の沼津市を中心とした県東部拠点都市地域（沼津、三島、富士、富士宮市、長泉、清水、芝川町）については、平成5年に静岡県知事の承認を受けている。そのプログラムは、拠点地区形成のための支援事業や、都市間の連携と地域の一体的な社会資本整備のための支援事業などを盛り込んでい

る。主な支援事業は、沼津駅周辺地区（約102ha）の鉄道高架事業、歩行者専用道整備（中央公園香貫線）等となっている（『静岡新聞』平成7年3月31

日)。

浜松市や浜北市など県西部地域 22 市町村で構成する県西部地方拠点都市地域でも、平成 7 年度から約 10 カ年かけて、地方拠点都市法に基づいた地域整備を目指すことになっている。地域整備の基本計画によると、「都市的魅力と自然環境が融合した生活環境の形成を図るとともに、東京圏からの業務機能の受け皿づくりを進める」ことになっている。

静岡県は、平成 7 年 3 月 30 日に、浜松市など 6 市 14 町 2 村から申請のあった県西部拠点都市地域整備基本計画を発表した。人口約 105 万人 (90 年国勢調査)、面積約 1,986 ha の対象地域をインテリジェントゾーンなど 4 ゾーンに分け、高次都市機能の形成、居住環境の整備、未来型産業の集積などを推進することになった。これにより、「水とみどりの中で新たな産業と文化を育む交流未来都市圏」を 95 年度から、おおむね 10 年間で整備する構想となっている (『静岡新聞』平成 7 年 3 月 31 日)。

縦割り行政の下で温存された金融や地域開発のための特殊法人の活用を図るこのような制度が、地方分権の一助となりうるものかどうかについては、疑問の余地がある。この制度は、華々しく打ち上げられたにもかかわらず、その後の展開をみると、停滞を隠せない現状となっている。国の官庁によって画一的な開発行為等が実施されるような中央官庁指導型のいわゆる「上からの地方分権」については、その意義が問われる結果となっている。

7. 第 3 次行革審と地方分権特例制度 (パイロット自治体制度)

(1) 臨時行政改革推進審議会答申 (平成 2 年 10 月)

細川元首相の下で平成 2 年 10 月に発足した臨時行政改革推進審議会 (第 3 次行革審) では、地方分権の先進事例を構築する目的で、地方分権特例制度 (パイロット自治体制度) が提言された。細川元総理が部会長を務めた「豊かな暮らし部会」において、地方分権の突破口として提言されたものである¹⁵⁾。

平成 4 年 6 月 19 日に提出された第 3 次行革審の「第 3 次答申」には、このことが盛り込まれた。「地方分権特例制度」は、地域づくりのための個性的・建設的な発想やそれを具体化していくための知恵のある地方公共団体に対し、国及び関係都道府県が一体となって支援・協力する制度である¹⁶⁾。

国や都道府県が、ビジョンをもって創意あるまちづくりを行う公共団体を支援する内容になっている。この制度の創設時点での理念には、くみ取るべきものがある。

「第3次答申」ではまた、地域の個性を発揮した地域づくりのイメージのひとつとして、「古来の城下町の歴史を活かし、都市計画、文化財保護、建築基準、河川関係施設の弾力化等による、古い天守閣と水の豊かな掘割の復元、伝統的な様式による橋の再建、城下の武家屋敷街の町並み保存などを組み合わせた城下町観光によるまち興し」があげられている。掛川市の城下町風まちづくりを理念的に表現した内容となっている。

その後で、「この際、何よりも重要なのは、自らのまちを自らの意欲とアイデアでより良いものへと変革していこうという、地方のイニシアチブである」と適切に表現している。個性的なまちづくりを重視した理念が展開されていることが、注目される¹⁷⁾。

地方分権特例制度についての「閣議決定案」(平成4年12月8日)では、臨時行革審の「第3次答申」(平成4年6月19日)をうけた形で、地方分権特例制度の説明がなされている。「対象とする市町村は、原則として人口(市町村が共同で申請する場合には関係市町村の人口の合計)が20万人以上であるものとし、地域づくりの内容が本制度の趣旨・目的に合致する場合には、人口20万人未満であっても適用対象とすることができる」と規定している。まちづくり、福祉、衛生、保健、教育、文化など地域づくりに関連して適用市町村から申請のあった許認可について、市町村の自主性・自立性を可能な限り生かし、迅速な処理を行う規定となっている¹⁸⁾。

パイロット自治体制度については、平成5年4月に実施要領が決定されて、具体的にスタートを切り、同年11月に第1次指定(15団体)が、平成6年11月に第2次指定(15団体)が行われている¹⁹⁾。

第3次行革審は、このような経緯を踏まえて、平成5年10月28日に、「最終答申」を細川総理大臣に提出した。この最終答申では、官と民の関係の見直しと国と地方の関係の見直しの二つを重視して、規制緩和と地方分権を二つの柱として取り上げている。

第三次行革審の最終答申では、今までの臨調、行革審での論議の集大成として、①抜本的な地方分権の必要性、②国と地方の役割分担の本格的な見直し、③国からの権限の移管等の推進、④地方自治体の財政基盤の強化、⑤地方行政体制の確立についてそれぞれ提言をまとめた上で、地方分権に関する

立法化の推進を提言している²⁰⁾。

(2) パイロット自治体制度の指定状況と実態

平成4年6月の第3次行革審の答申を受けて、同年12月に閣議決定された制度で、市町村が都道府県との協議を経て総務庁に申請することになっている。特例措置として認められるのは、①許認可事務の委任や審査の簡素化、②補助金の適用基準の緩和や交付手続きの簡素化、③地方債の起債特例、④機関委任事務の指導監督の弾力化、などである。一定の条件を満たさないと指定されない政令指定都市や中核市制度とは違って、市町村ならばどこでも申請できるのが特徴である。

同制度による指定は、当初、平成5年、6年の2年間だけ実施する予定だったが、地方からの要望で1年間延期された経緯がある。制度そのものは98年度まで有効で、今後も指定済市町村は新たな特例措置を追加申請できるが、第4次の新規指定は見送られる可能性が強くなっている。

日経新聞の調査によって、パイロット自治体制度の指定市町村をみると、第1次指定(平成5年11月)は共同申請を含め15団体(20市町村)、第2次指定(平成6年11月)は15団体(19市町)、第3次指定(申請予定)は3市となっている。

平成7年8月に締め切られるパイロット自治体制度の第3次指定に応募するのは、神奈川県横須賀市など3市にとどまり、昨年度に比べて5分の1に落ち込むことが分かった。すでに指定されている自治体で追加申請するものも、静岡県掛川市など3市のみにとどまる見通しである。第3次の応募がふるわなかったことで、新規指定は今回で打ち切られる公算が大きい。

特例措置の申請内容は、横須賀市が下水道と防衛施設の整備にかかわる補助金の申請手続きの簡素化、廿日市市は緊急医療対策に関する補助金の弾力化と既存公民館の住民向け窓口への転用、延岡市は地方拠点都市での農振地域の解除手続きの簡素化などを求めている。

すでに指定されている市町村の追加申請をした3市をみると、掛川市は国民年金の事務の合理化など6件を申請し、相模原市は国有地管理の運用弾力化、田川市が不動産登記に関する特例を要求している。「パイロット自治体会議」(代表世話人・榛村純一掛川市長)は、全国の市長に参加を求める信書を送ったが、反響は乏しかった(『日経新聞』平成7年8月27日)。

第3次行革審の目玉として、地方自治の先進事例を構築するために鳴り物

入りで登場したパイロット自治体制度は、官僚の抵抗で、「現行法の範囲内での運用」という大きな足かせをはめられてスタートした。実際には政令の改正すら認められず、平成6年度は申請件数の4分の1が不許可になった。都道府県との協議の段階で申請が認められなかったものもかなりあったと言われている。平成7年度の低調な応募をみて、分権への意欲が予想以上に弱いとの見方も出ている（『静岡新聞』平成7年8月27日）。

パイロット自治体の成果としては、一次指定された京都府宇治市で児童数が減って生じた空き部屋を老人福祉施設に転用する計画を申請して認められた例がある。その後、埼玉県川越市、所沢市、東京都調布市、町田市の各市が、翌年の申請でこれに追随した（『日経新聞』平成7年3月27日）。

平成7年9～10月にかけて、日経新聞がパイロット自治体に対して行ったアンケート結果がある。地方分権への取り組み姿勢の強い全国のパイロット自治体（全39市町村）とパイロット自治体会議加盟の自治体（全6市町村）のうち、30自治体から回答が寄せられている。それによれば、市町村が国・都道府県から早期移譲を望んでいる権限の分野は、「都市計画・土地利用」（29自治体）が最も多い。次いで多いのが、「福祉」（27自治体）、「産業」（鎌倉市など9自治体）、「交通」（掛川市など8自治体）と続いている。

改善が望まれる機関委任事務で最も多かったのは、都市計画決定に関する建設大臣と知事の承認（相模原市など13自治体）であった。平成4年の都市計画法の改正で、市町村は土地利用に関するマスタープランの作成が認められることになった。それを受けて、「基礎的自治体である市町村がまちづくりを主体的に進めるためには、用途地域の指定などでも自らの判断で決められることが必要」（相模原市）との声が高まっている。

次いで多いのが農地の転用許可で、8自治体が移譲を求めている。農地転用は、面積が2haを超える分は国、2ha以下は知事の権限になっている。都道府県の多くが2ha超の農地転用許可の廃止を国に求めているが、市町村側は国の許可権限とともに、知事権限の移譲も求めている。転用の際の審査事務は市町村の農業委員会が手掛けており、国・都道府県の事務は二度手間になっている。

とりわけ、知事の許可案件に対しては、「工場や学校など大半の施設が2ha以下なのだから、市町村の権限にすべき」（掛川市）との声が根強い。2ha以下の知事案件の場合、「申請から許可まで通常、50～80日かかるが、市町村が処理すれば20～50日と1ヵ月程度早まる」（同市）との声も聞かれる。（『日

経新聞』平成7年10月15日)

パイロット自治体制度の成果は、未だに、現行法の枠内で認められるさ末な手続きに関するものがほとんどである。さ末な手続きの簡素化などの積み重ねも地方分権へのステップとして評価すべきであろうか、あるいはもはやこのような小手先の特例制度の積み重ねによって分権への風穴を開けようとする方策は限界に達しているとみるべきであろうか。この点については、議論の分かれるところであろう。いずれにしても、既得権益を死守しようとする中央官僚の統制の下で、タテ割り行政をそのままにして、行政手続きの簡素化などを特定の市町村に認めるというこの制度によって、本格的な地方自治の時代が推進されるとは、とても考えられない。中央官僚の既得権を調整する政治的な指導力がまたれるところである。

8. 地方制度調査会による中核市制度の推進

(1) 中核市制度の内容

中核市制度の導入によって、まちづくりの権限が、部分的にせよ一部の中核機能をもつ地方自治体に認められることになった。地方制度調査会の『広域連合及び中核市制度に関する答申』（平成5年4月19日）では、広域連合制度とならんで、中核市制度が推奨されている。ここでは、国と地方の事務の再配分、権限委譲などのための地方制度の改革が、となえられている。「多様化している広域行政需要への適切な対応と、一定規模以上の都市の事務権限の強化を図り、地方分権を推進するための制度として、当面、都道府県及び市町村の区域を超える新しい広域行政体制のあり方、並びに都市の規模に応じた事務移譲を含む都市制度のあり方を中心として審議を進めてきたが、今般、それぞれ広域連合制度及び中核市制度を創設することが適当であるとの結論に達したものである」と記されている²¹⁾。

「規模能力が比較的大きな都市について、その事務権限を強化し、できる限り住民の身近な行政を行うことができるようにして、地域行政の充実に資するため、以下のような中核市制度を創設する」としている。

中核市の要件として、①人口30万人以上、②面積100ha以上の都市であることをあげている。さらに、①、②の要件を満たす市であっても、人口50万未滿の市の場合には、当該地域において中核的な機能を有していることも、

要件となっている²²⁾。

「事務配分等の特例」として、中核市には、指定都市に移譲されている事務の中から、①国道・県道の管理等の広域性のある事務、②児童相談所の設置等の事務量からみて施設を設置して行うことが非効率な事務等、③歴史的風土特別保存地区における行為の許可等、法の適用される地域が大都市圏域などに限定されている事務を除外し、その他の事務を一括して移譲する建前になっている。中核市に移譲される事務については、地方交付税の算定上所要の措置が講じられることになっている²³⁾。

具体的には、福祉、衛生、まちづくり等の事務が移譲されることになる²⁴⁾。

(2) 中核市指定の見通し ——静岡市・浜松市を中心として——

中核市制度は、平成6年6月の地方自治法の改正で誕生したものである。このほど宇都宮市や新潟市など全国12市が指定された。静岡県内では、静岡市と浜松市の二市が、平成8年4月の中核市への移行に向けて準備を急いでいるところである。浜松市では、中核市への移行は、政令指定都市への移行のステップととらえている（『日経新聞』平成7年12月12日）。

一次指定では全国で12市が指定を希望しているが、一県で二つの市が指定を目指すのは、静岡県のみである。

中核市に移行する準備について、自治省の内諾を得た静岡県の静岡・浜松両市では、両市長が平成8年4月の指定を目指して、中核市指定に向けた法的手続きを進めている。静岡市では、中核市への移行について、政令指定都市への移行のための第一歩と考えて、全国の指定希望の自治体の中でも先行的に準備を重ねてきた。清水市との合併で70万都市になった時に実現する政令指定都市へのステップとして取り組んできたのである（『静岡新聞』平成7年8月30日）。

〔静岡市〕

静岡市では、中核市の指定を周辺都市との合併を伴う政令指定都市に至るステップとして位置づけている。静岡市議会の臨時会最終本会議では、平成7年9月7日に、中核市指定の申出に関する議案を可決し、来春の中核市指定に向けて前進することになった（『静岡新聞』平成7年10月12日）。

静岡市によると、中核市への移行に伴って、都市計画や児童福祉など44項目、具体的には、保育所の設置認可、大気汚染の規制など、723件の事務が移譲されることになる。例えば、土地区画整理組合の設置認可、大気汚染の規

制など723件の事務が移譲される。それに伴って、受け付け・認可事務の迅速化など各種市民サービスの向上が期待されている。例えば、土地区画整理組合の設立認可などは、県の事務処理が省かれ、処理日数は現行の21日から14日に短縮が可能となる。

反面、権限移譲に伴う財政負担は17億5千万円余りが見込まれ、事務量の増加に伴う職員の労働強化とともに、対応策が市議会臨時会でも問題視されている。市当局は、財政負担は増額する地方交付税で賄える確信を示している。静岡市では、中核市を政令指定都市へのステップとして位置づけているため、周辺都市との広域合併も現実的に取りくまなければならない課題となっている（『静岡新聞』平成7年9月8日）。

〔浜松市〕

浜松市では、中核市の移譲権限の中に都市計画に関するものが多いことから、中核市への移行の効果の一つとして、「個性的なまちづくりの推進」を挙げている。中核市指定にともなって、全移譲権限の3分の1、249件が、「都市計画・建設行政に関する事務」である。ただし、計画決定に関する権限は、依然、県に握られたままである。都市計画の分野では、都市計画施設、市街地開発事業内の建築許可や土地区画整理組合の認可など、政令指定都市とほぼ同様の権限が移譲されることになっている。しかし、用途地域の指定や都市計画道路、公園などの計画決定、市街地再開発、区画整理事業などは、これまでと同様、県都市計画地方審議会と知事の承認が必要とされる。移譲されるのは、都市計画決定後の許認可だけということになりかねないとの心配も出ている。

また、移譲権限の大半に政令指定都市とは違って、「監督特例」（県の監督権）が残されたため、国に補助金を要望する際も従来通り県を通過せざるをえず、進展がみられない状況となっている。

ただし、中核市によって、違反広告物の撤去などの権限が移譲されるため、環境美化が迅速に行なわれることになるという期待もある。ただし、広告物の禁止と制限が1,600件、違反広告物が年間4,000件もあるので、全体で6人程度の職員の増員が必要になる可能性が高い（『静岡新聞』平成7年10月13日）。

中核市の指定は、政令指定都市と同様に、都道府県の中に新たに独立の権限を持つ団体をつくることで、「二層式」の地方自治をかたちづくることになる。力量のある団体にのみ権限の移譲を行うという点では合理的だが、この

制度が住民に密着した行政サービスの提供という点で、地方自治の飛躍的な前進につながるかどうかは、疑問の余地も残されている。

以上のように、地方分権といっても、現状では、縦割り行政の下での様々な特例制度によって、その実験がなされているにすぎない。しかも、国の現行法の枠内での制度の運用の簡素化などが例外的になされているにすぎない。これが地方自治の前進なのか、あるいは単なる試行錯誤にすぎないのかについては、事例が少なすぎることもあり、未だに十分な解答が得られていない段階である。

おわりに

最近では、一方で行政水準の画一化が全国的に進むなかで、他方では、行政サービスの水準が多様性してきた面もある。近年の著しい都市化と、高齢化の進展にともなって、都市毎の行政コストの較差が拡大しつつある。自治体毎の年齢構成や人口密度、自然資源の残存状況等の格差に伴って、行政コストに格差が生じている。要求される行政サービスの水準も多様化しつつある。求められる生活の質の多様化もあいまって、行政コストの格差が増大し、自治体毎の住みやすさの格差も増大しつつある。

国民健康保険の負担についても、低所得で病気がちな老人の多い市町村と元気で働き盛りの若者が多い市町村とでは、格差が増大する傾向にある。同一の医療サービスを受けようとすれば、各自治体で国民健康保険料の格差が生じてくることは避けられない現実がある。

水道水の供給も、その典型である。全国的にみると、自然環境と水資源にめぐまれ、水源から加工しないで供給できる最低料金の市町村（山梨県河口湖町）と水源が乏しく水需要の多い大都市近郊にあって、広域下水道で費用をかけて加工して供給しなければならない最高料金の市町村（宮城県松山町）とでは、水道料金に8倍もの格差がある。水道の供給コストについては、もちろん水道料金の格差という形で、「高負担」と「低負担」が、すでに実現している。

ゴミ処理についても、まだ処理能力にゆとりがあり処理コストの低い市町村と大都市圏の過密地域で処理コストが高い市町村とでは、税金や手数料の負担の較差が広がる傾向にある。

今日では、ゴミ処理費用の高騰など、低負担では解決できない緊急の課題

も増大しつつある。自治体によっては、「高負担・高サービス」を宣言せざるをえない状況が生じてきている。遠からず、増税するか使用料・手数料を値上げするかを選択に迫られることになる。

その場合、増税することに比べて、使用料・手数料の値上げの方が、社会的な処理コストの高さを意識するという点ですぐれた面がある。行政サービスの享受と密接に関連して住民の不満が生じにくいといった面があることも、無視できない。

近年になって、行革審答申や地方分権推進法に基づいて、地方自治を推進するための様々な特例制度が、押し進められてきた。しかし、これらの様々な特例制度は、現行法の枠組みをそのままにして、その運用方法を変えたものにすぎない。

地方拠点都市構想に代表されるように、たて割り行政を温存したままの中央官庁主導型の特例的な分権構想は、地方自治の発展にとって、限界がある。中央省庁に直結した開発や融資を担当する特殊法人を使って、一部地域の開発をテコ入れしようとする計画も多くみうけられる。バブル経済期に複数の関連省庁の参加で実施されたリゾート法（総合保養地域整備法）と同様の結果をもたらしている。地域の事情を良く知らない中央官庁によって持ち込まれた開発計画の限界は、リゾート法の失敗がよく物語っている。リゾート法は、保養地域の整備と地域振興という美名の下に、環境破壊とバブルの後遺症を残したにすぎない。

このような特例的な開発制度が、抜本的な地方分権への途を切り開くための一助となるかどうかについては、大いに疑問である。実施面を見ても、当初の計画だけは勢いがあるものの、一般的な普及をみる前に幾多の困難に立ち至っている場合が多くみうけられる。様々な計画ばかりが続出して、実効性に乏しいという感は否めない。

第3次行革審の目玉として登場した地方分権特例制度（パイロット自治体制度）も、この制度の実施段階では、制度の適用対象範囲が限定されたこともあって、いま一つ盛り上がりには欠ける結果となってしまった。

中央官庁の手続きを簡素化する程度の改革がほとんどであるにもかかわらず、中央官庁の抵抗にあって、停滞ぎみになっている。平成7年8月に締め切られる自治体側の第3次応募がふるわなかったことから、今回で打ち切られる公算すら出てきた。

重要なまちづくり権限のほとんどを中央に残したまま、書類の申請手続

きや日数のみを改善するといった小手先だけの分権化だけでは、もはや地方自治実現の要求に応えることができないことは、明白である。

平成5年4月の地方制度調査会の答申で打ち出された中核市制度は、一部の権限を除いて、政令指定都市にならった権限移譲を行うという点で、画期的な制度である。政令指定都市への移行を視野に入れている都市にとっては、現在実施可能な権限移譲の第一歩として、現実的な措置である。

しかし、政令指定都市への権限移譲も含めて、都市計画権限の移譲が不十分であるという意見も強い。また、中核機能を有する特定の市町村だけに優先的に認められた「二層式の」特権的な制度である点も無視できない。この制度を市町村全体の分権化への通過点と考えるか、あるいは一部の都市が政令指定都市へ移行するための準備段階にすぎないと考えるかは、考え方の分かれる所であろう。いずれにしても、今後の実施がまたれるところである。

個性的なまちづくりの基本となる課税自主権の拡大については、臨時行革審や地方制度調査会の答申によって、理念的には様々に語られてきた。しかし、現行法の枠内でも認められている超過課税や法定外普通税の実施状況を見ると、むしろ課税自主権の拡大は衰退気味であることが、注目される。税収が少ない割には規制が大きすぎるという問題がある。中央官僚の統制化での膨大な事務手続き量や微税コストの大きさ等も衰退をもたらした要因であとすれば、事務的な改善が望まれるところである。

中央の財源への依存度が高い現行の行財政制度の下では、自治体が個性的な計画を実現しようとする場合、中央政府の計画にのって、有利な補助金を引き出すこともやむをえない場合が多い。このことを一概に否定することはできない。しかし、交付税や補助金などの依存財源をいかにうまく引き出したにしても、住民の意向を尊重した自治体独自の発想に基づくビジョンがなければ、個性的なまちづくりを実現することはできない。

その意味で、最近の掛川市を代表とする独自のまちづくりを行っている先進的な自治体の事例を学ぶことは、地方分権を考えるうえで、大いに参考になるものと思われる。独自のまちづくりを実施するための自前の資金集めの方法がユニークである。

他方、中央官庁の構想する様々な特例施策にのって、国の資金を引き出して、独自のまちづくりに利用している面も注目される。ユニークなまちづくりと財政調整の共存という観点からも様々な示唆を与えてくれるものと思われる。独自のまちづくりのビジョンがあれば、中央依存型の財政システムの

下でも十分に分権的なまちづくりが可能であることを示している。このことは、シャウブ勧告以来の地方の財政自主権の確立という課題を考えるうえでも、参考になるものと思われる。

<注>

1. 総務庁・自治省『逐条解説地方分権推進法』ぎょうせい、1ページ
2. 『シャウプ使節団日本税制報告書』昭和24年8月27日(『地方分権推進ハンドブック』ぎょうせい、121ページ)
3. 前掲書、118ページ
4. 地方行政調査委員会『行政事務配分に関する勧告』昭和25年12月22日(『地方分権推進ハンドブック』ぎょうせい、126～127ページ)
5. 前掲書、130～131ページ
6. 前掲書、132ページ
7. 前掲書、133～134ページ
8. 『シャウプ使節団日本税制報告書』昭和24年8月27日(『地方分権推進ハンドブック』ぎょうせい、117ページ)
9. 臨時行政改革推進審議会事務室『第三次行革審提言集』ぎょうせい、204～205ページ
10. 自治省行政局行政課『逐条解説地方分権法』ぎょうせい、解説76～78ページ、本文169～177ページ
11. 前掲地方分権法、解説77～78ページ、本文178～180ページ
12. 前掲地方分権法、75～78ページ
13. 『地方分権推進ハンドブック』ぎょうせい、55ページ
14. 『地方拠点都市地域整備必携』ぎょうせい、1～8ページ
15. 『地方分権推進ハンドブック』ぎょうせい、3ページ
16. 臨時行政改革推進審議会事務室『第三次行革審提言集』ぎょうせい、170ページ
17. 『地方分権推進ハンドブック』ぎょうせい、212ページ
18. 臨時行政改革推進審議会事務室『第三次行革審提言集』ぎょうせい、269～271ページ
19. 『地方分権推進ハンドブック』ぎょうせい、3ページ
20. 前掲書、5ページ
21. 前掲書、260～268ページ
22. 前掲書、266ページ
23. 前掲書、267ページ
24. 前掲書、274ページ