

はじめに

1990年代より、日本の中央-地方関係は分権改革の時代に入りました。シャウブ勧告(1949年)と神戸^{かんべ}勧告(1950年)による地方分権改革構想が挫折した後、「分権」は長らく「かけ声」に過ぎなかったが、1990年代初頭から地方分権を求める議論が沸き起こり、それは2000(平成12)年の分権改革に結実した。その後も、2003~05年度のいわゆる三位一体の税財政改革や、民主党政権下の「地域主権」改革などに見られるように、分権改革は断続的に進められている。その中には、必ずしもその成果を手放して喜べないものや、果たして「分権」の名に値するかどうか議論の余地がありそうなものも含まれているが、いずれにしても、日本の中央-地方関係が、再び変革の時代に入りましたことは間違いないところである。

さて、地方分権が叫ばれ、一定の分権化が実現した後も、なお引き続きその必要性が唱え続けられているということは、現在の日本は何らかの意味で集権的であるということである。それでは、現在進行中の地方分権改革が変革の対象としている日本の集権体制は、いつ、いかなる要因で成立したのであろうか。

マス・メディアなどでしばしば見受けられるのは、「明治以来の集権体制」という表現である¹⁾。研究者のあいだでも、この認識は根強く支持されている。この認識に基づくならば、今日の日本が変革の対象としている集権体制は明治以来のものということになる。たしかに、明治も今も一貫して集権体制が続いていることに疑問を挟む余地はないであろう。問題は、集権体制が明治以来の

1) 例えば、内閣府の「地域主権改革」のウェブサイトのトップページは、以下の文言から始まっている。「地域主権改革は、地域のことは地域に住む住民が責任を持って決めることのできる活気に満ちた地域社会をつくっていくことを目指しています。このため、国が地方に優越する上下の関係から対等なパートナーシップの関係へと転換するとともに、明治以来の中央集権体質から脱却し、この国の在り方を大きく転換していきます」(最終確認：2012年9月15日。傍点は市川)。

ものであるにしても、日本の集権体制は明治以来その基本的性格を変えないまま現代まで持ち越されているのか、それとも、何らかの大きな変容を経て現在に至っているのかということである。

「明治以来の集権体制」という通俗的な理解とは異なり、研究者のあいだでは、現代日本において福祉国家型の中央-地方関係が成立しているという認識が一般化してすでに久しい。もし仮に、福祉国家型の中央-地方関係が成立しているとすれば、日本の集権体制が「明治以来」そのままということはありません、歴史のどこかの時点で福祉国家に適切な集権体制へと変容を遂げているはずである。しかし、日本の行政学はこれまで、この課題の解明に積極的に取り組んでこなかった。その結果、「明治以来の集権体制」という理解と、「福祉国家型の中央-地方関係」という認識が、未整理のまま混在している状況である。

本書は、現代日本がまさに変革の対象としている集権体制が、いついかなる要因で成立したのかを解明することを課題としている。あらかじめ結論を述べれば、筆者は、現代日本の集権体制は、占領期に形成されたものと考えている。それは、それぞれ別々に起きた次の2つの過程が足し合わさった結果、生じたものである。第1の過程は、「民主化」を求める連合国軍最高司令官総司令部(以下「総司令部」と略称)が、内務省を中心とする旧来の集権体制の存続を許さなかったことである。次いで、第2の過程であるが、これは、基本的に、第1の過程と独立したものとして起こった。それは、戦時期から占領期にかけて、本書のいう「機能的集権化」が進展したことである。総司令部は、一般に信じられているところとは異なり、総体としてみれば、日本の徹底的分権化を求めたというわけではなかった。総司令部は、一方で旧来の集権体制の存続を拒絶しつつも、他方で機能的集権化を促進し、結果的に、新たな集権体制の形成に手を貸すことになった。以上の2つの過程が足し合わさった結果、「明治の集権体制」は「昭和の集権体制」へと変容したのである。そして、現在、日本が対応を迫られているのは、まさにこの「昭和の集権体制」である。

これまで、日本の行政学では、いわゆる温存説が長く通説の地位を占めてきた。占領改革が不十分であった結果、戦前の集権体制がその基本的性格を維持したまま、戦後に持ち越されてしまったという理解である。明治期に起源をもつ機関委任事務制度の残存が、その主たる論拠とされてきた。この制度が占領

改革を経ても生き残ってしまい、その結果、戦後の地方自治は最初から大きな制約を負ってスタートしたと認識されてきた。機関委任事務制度は、2000年分権改革(2000年4月施行の地方分権一括法による改革)の結果、廃止されている。もし温存説がいうように、明治以来の機関委任事務制度が決定的な制約要因であったとすれば、日本の地方自治は、2000年分権改革の結果、地殻変動的な大変化を遂げているはずである。分権改革後すでに10年余りが経過しているが、そのような変化は、いまのところ観察されていない。戦前の集権体制の存続を主張する温存説は、日本の中央-地方関係史を誤って理解していた可能性が大きいといわざるをえない。

本書は、温存説に代わって変容説を主張する。集権体制は、「占領改革にもかかわらず温存された」のではなく、「占領改革の結果、別の集権体制へと変容した」のである。本書は、この新しい昭和の集権体制を、機能的集権体制と名づける。機関委任事務制度は、占領改革を経て生き残った明治期に由来するほぼ唯一の集権的な統制手段であった。明治生まれのこの制度は、しかし、昭和の機能的集権体制に適合し、補助金や必置規制などとならんで、それを支える主要な構成要素のひとつとなっていた。

機関委任事務制度を廃止させた2000年分権改革は、明治以来の集権体制を終焉させたのではなく、昭和の機能的集権体制を、その基本的な性格を維持したまま、より好ましいものへと組み直したものである。主要な骨組みのひとつであった機関委任事務制度を抜き取り、別の骨組みを差し込んで、しかし、構造物自体は基本的に維持しようと試みた。その過程で、不合理な、また不必要な統制の排除や、より適切な統制への切り替えが図られたのである。

本書の叙述の主たる対象となる時代は、戦時期と占領期である。この時代に、旧集権体制から新しい集権体制への変容が起きたからである。本書の第1の目的は、この変容の過程を描き出すことである。しかし、それだけでは不十分である。仮に温存説を棄却し、変容説をとる場合、日本の中央-地方関係史が、全体としてどのように解釈され直すかを示さなければならないだろう。シャウブ勧告や神戸勧告、あるいは機能分担論といった戦後の諸改革論議や、高度成長期のいわゆる「新中央集権化」現象、最近の2000年分権改革や三位一体税財政改革などがその対象である。そこで、第2の目的として、本書は、「変容説」

の立場から、ここに列挙した諸現象や諸改革および改革論議が、どのように整合的に再解釈されるべきかを提示するものである。このような中央-地方関係史の包括的な再解釈が行われて初めて、変容説は説得力をもつことになるであろう。そして、最後に、第3の目的として、本書は、福祉国家における集権と分権の関係を規範的に考察する。

集権と分権は、一筋縄では行かない難しい問題である。もし仮に、現在の集権体制が「明治以来」の「過去の遺物」であれば、話は簡単である。そのような時代遅れの国の統制は、この際一切やめてしまえばよい。しかし、占領改革によって「明治の集権体制」はすでに過去のものとなり、その唯一の残滓であった機関委任事務制度も、2000年分権改革によって廃止された。現在の集権体制は、基本的に、現代の産物なのである。そして、その少なからぬ部分は、福祉国家における中央政府の責務にかかわるものである。

最近の改革論議のなかから事例を拾えば、三位一体改革の折、義務教育費国庫負担金の存廃をめぐる、全国知事会のなかで、知事の意見が大きく割れた(2004年)。それは、基本的に、義務教育における国と自治体の責務をどう考えるべきかをめぐる対立であった。義務付け・枠付けの緩和をめぐる議論の際には、保育所の設置基準の設定権を国に留保するか自治体に移譲するかをめぐる、世論が大きく分かれた(2009年)。しかし、これらは決して目新しい議論ではない。いまから半世紀以上も前に、シャープ勧告と神戸勧告への対応をめぐる、激しいやりとりが交わされているが、これらもまた、基本的に、福祉国家における国と自治体の責務をめぐる論争として理解できるものである。

温存説による理解では、占領末期のシャープ勧告と神戸勧告は、「明治の集権体制」の克服を目指したものであるとされ、その挫折が古い集権体制の存続を許したものと考えられてきた。しかし、本論で詳述するように、この認識は正しくない。シャープ勧告と神戸勧告は、成立まもない昭和の機能的集権体制と対決し、挫折したのである。そして、この、新しい昭和の集権体制が、その基本的性格を維持したまま、現在まで続いているのである。

もとより、福祉国家に関係するからといって、国の統制のすべてが正統化されるわけではない。そこにこの問題の難しさがある。さらにいえば、現在ある国の統制のすべてが福祉国家に関係するわけでもない。分権改革を進めるにあ

たっては、国の統制手段の何を廃止し、何をどう存続させるかを慎重に吟味しなければならない。

いずれにしても、現代日本の集権体制の歴史的形成過程とその要因に関する正確な理解を欠いたまま、中央-地方関係の今後の制度設計を導くことなど出来ないはずである。

多くの歴史研究がそうであるように、本書もまた、「現在」を解き明かし、「未来」に寄与することを目的としている。本書は、現代日本の集権体制の歴史的形成過程を解明することを通じて、中央-地方関係の今後の制度設計への貢献を果たそうと意図するものである。

本書は、以上の問題意識に基づいて、行政学を専攻する研究者を主たる読者と想定して執筆された。しかし、この分野がきわめて学際的で、また実務とのかかわりの大きな領域であることを反映して、本書の想定する読者もそれにとどまらない。行政学に加えて、財政学、行政法学、教育行政学、福祉国家研究、総力戦体制論、占領研究などの分野や主題にかかわる研究者、地方分権に関心をよせる実務家、そして一般の方々にも、広く本書をお読みいただくことを願っている。