

地方制度調査会の発足

今村 都南雄

講和独立直後の地方制度調査会設置

一九五二（昭和二七）年四月二八日、対日講和条約と日米安保条約が発効となった。それから三カ月後の自治庁発足（八月一日）にあわせて、その前日、第一三回国会の最終日に、地方制度調査会設置法が成立した。同法の公布は、吉田茂首相の「抜き打ち解散」で知られる第一四回国会三日（八月一八日）のことであるが、同法に基づく第一次地方制度調査会の発足は同年暮れまで待たなければならなかった。突然の解散により、二年前に制定された公職選挙法に基づく最初の総選挙（第二三回衆議院議員選挙）が一〇月初めに行われ、その結果をうけて第四次吉田内閣が成立したのが同月末のことだったからである。第一次調査会発足時の総理大臣挨拶によれば、「新政策の一環として、地方制度の改革をとりあげ」たのは、「わが国の実情に則し、一層合理的な安定した地方制度を確立」するためのものであった。

なお、同一名称の諮問機関設置はこれ以前にもあった。終戦後の第一次地方制度改革をうけて、

さらに地方自治法の制定に向かうにあたり、「地方自治制度改正要綱」等を審議するために勅令で地方制度調査会が設置され、短期間でその答申を取りまとめている。戦前期においても、第一次近衛内閣で農村自治制度について審議した地方制度調査会の実例がある。

講和独立から間もなく設置が決まった地方制度調査会（略称「地制調」）は、国家行政組織法の規定に基づき、総理府の附属機関として、委員五〇人以内で組織するものとされた（第二条、第三条第一項）。また委員については、「国会議員、関係各行政機関の職員、地方公共団体の議会の議員、地方公共団体の長及びその他の職員並びに地方制度に関し学識経験のある者のうちから、内閣総理大臣が任命する」と定められた（第六条第一項）。任期は一年であった（同条第二項）。

現在に至るまで総理大臣の諮問機関であることに変わりはなく、法形式も同一であるが、委員の任期、任命委員の対象範囲、委員の人数などは改正されている。これらの改正点については次項でまとめて取り上げることしよう。しかしその前に、調査会の設置段階で内閣提出法案に重大な修

正があったことに触れないわけにはいかない。

制定時の法案修正とその後の改正点

調査会設置法の国会審議では、当時のいわゆる「逆コース」の時代風潮が影響してのことか、これに参議院地方行政委員会の審議でブレーキがかかった。すなわち、「割合簡単な法案」だから提案理由と法案内容の説明聴取後、一日で採決したいとする委員長の心づもりだったのが、質疑開始後さつそくに野党議員から異論が提起された。このままでは「恐らくは逆コースの線に沿うたところの反動的な結論がここに誘導されて来るにきまつている」というのである。「旧内務省の復活……内務省が中心になつて、地方行政を全面的に管轄支配していたときの形態に帰して行こうというところの考えがやはり基本になつている」との懸念も表明された。

そこで、提出法案の第一条に新たな設置目的規定を挿入したいとする意見に従って日程変更が行われ、その具体的な修正案は次々回の委員会に提出された。この法律は、日本国憲法の基本理念を充分に具現し、且つ、総合的一体性を有するよう現行地方制度を改革するため、これに全般的な再検討を加えることを目的とする。委員会での満場一致の合意成立を願って提出された提案であったが、ことに後半部分については複数議員の異論があり、さらに翌日の委員会で修正案の再提案が行われる運びとなった。

こうして法案審議開始後四回目の委員会で、修正案に対して委員の賛否を表明する討論に入ることができた。「地方制度調査会における調査審議の基本精神を明確ならしめる必要がある。」これが修正理由であり、新たに挿入される第一条の規定は次のように簡潔なものに改められた。

第一条 この法律は、日本国憲法の基本理念を十分に具現するように現行地方制度に一般的な検討を加えることを目的とする。

挙手による採決の結果、修正案は全会一致となり、その部分を除く衆議院送付案についても同様となった。そして、参議院本会議での修正議決を経て、冒頭で記したように、第一三回国会最終日の衆議院本会議において参議院修正案に対する同意議案が採決に付され、起立多数により地方制度調査会設置法が成立した。

参議院修正により挿入された第一条の目的規定は、現行法でも変わりはない。その第一条の挿入により一条ずつ繰り下げとなった他の六箇条の条文のうち、会長・副会長に関する第四条、部会設置に関する第五条についても変更はない。ただし、以下の①④の改正が、それぞれ時期を異にして行われている。

①一九七二（昭和四七）年の本法一部改正により、委員の任期が一年から二年に改められた。

②一九七八（昭和五三）年の「審議会等の整理等に関する法律」により、任命委員の対象から「関係各行政機関の職員」が削除された。

③一九八三（昭和五八）年の第一〇〇回国会に

において国家行政組織法の一部改正が行われた際、関連して各省庁設置法等についても改正が行われたのに伴い、「総理府設置法の一部を改正する等の法律」により、調査会設置法の設置・所掌事務に関する規定ぶりも改められ、「附属機関として」の表記が削除となった。

④一九九九（平成一一）年の「中央省庁等改革のための行政組織関係法律の整備等に関する法律」により、地方制度調査会が設置される機関につき、旧総理府から新設の内閣府へと改められ、併せて委員の人数についても、従前の五〇人以内から現行の三〇人以内で改められた。

存廃が問われる羽目になった地制調

戦後日本の地方制度改革は、周知のように、九〇年代に入ってから地方分権改革により大きく展開した。講和独立後におけるそれまでの地方制度改革の歴史については、第二次地制調までの軌跡を丹念に追跡した研究者により、「確固たる決断をもって実行されることなく、かといって改革の必要性がきつぱりと否定されるわけでもなく、どちらともつかない〈不決定〉indecision状態であり続けてきた」と総括されている（参考文獻中の大杉寛著参照）。地制調は「地方制度改革に関わる当事者が網羅的に参集する場」である（同上）。そうであるゆえにこそ、地方制度改革をめぐる「不決定」状態の形成に中心的な役割を果たしてきたと言えるのかもしれない。

ところで、その後の地方制度改革をめぐる政策展開の中で、地制調それ自体の存廃が問われる状況が現出した。二〇〇九（平成二一）年の政権交代により民主党を中心とする連立政権が成立し、「地域主権改革」が推進されたことである。

政権交代後、急ぎ閣議決定で設置された地域主権戦略会議について内閣法改正による法制化が目論まれ、また「地方自治法の抜本見直し」の審議も、総務大臣決定で総務省に設置された地方行政検討会議に委ねられてしまい、さらには「地域主権改革三法案」に含まれた地方自治法一部改正法案に関してすら、地制調への諮問が行われなかった。かくして、二〇一〇（平成二二）年五月の衆議院本会議における質疑において、地制調の存続について内閣官房長官から、「廃止を含め所要の見直しを検討してまいる所存」であるとの答弁が行われるに及んだのである。

これなどは、忘却の彼方に追いやるにはまだ早すぎるエピソードである。

へいまむら つなお・山梨学院大学教授

【参考文獻】萩田保「地方制度調査会の歩み」日本行政学会編『地方自治の三十年（年報行政研究14）』

（京ようせい、一九七九年）、大杉寛『戦後地方制度改革の〈不決定〉形成―地方制度調査会における審議過程をめぐって―』（東京大学都市行政研究会研究叢書4、一九九一年）、黒澤良「自治省創設への政治過程」坂本一登・五百旗頭薫編著『日本政治史の新天地』（吉田書店、二〇一三年）所収