



Title	第二次地方分権改革の基本理念に関する考察 : 「中間的な取りまとめ」から見る分権改革の理念と方向性
Author(s)	宮脇, 淳; Miyawaki, Atsushi
Citation	年報 公共政策学, 2, 37-82
Issue Date	2008-03-31
Doc URL	<a href="https://hdl.handle.net/2115/43254">https://hdl.handle.net/2115/43254</a>
Type	departmental bulletin paper
File Information	APPS2_001.pdf



# 第二次地方分権改革の基本理念に関する考察 —「中間的な取りまとめ」から見る分権改革の理念と方向性—

宮脇 淳\*

## 1. はじめに

地方分権改革を総合的かつ計画的に推進するため、2006年12月に公布された地方分権改革推進法（法律第111号）<sup>1)</sup>に基づき、2007年4月の同法施行とともに地方分権改革推進委員会（以下「委員会」）<sup>2)</sup>が設立されている<sup>3)</sup>。地方分権改革推進法は3年間の時限立法（2006年4月～2009年3月）であり、この期間中に地方分権改革に集中的かつ一体的に取り組み、政府が策定する地方分権改革推進計画、新地方分権一括法案に盛り込むべき内容に関して勧告等を行うことが委員会の役割となっている。本稿は、こうした役割を担う委員会が2007年11月16日に公表した「中間的な取りまとめ」の基本理念に関する主要論点を中心に考察する。なお、以下で論じる点は、筆者の地方分権改革推進委員会事務局長<sup>4)</sup>としての視点ではなく、北海道大学公共政策大学院教授としての視点から考察するものである。

第一に本稿で中間的な取りまとめをなぜ重視するのか。それは、委員会が中間的な取りまとめを「(2008年)春以降に順次行う勧告に向けて結実させる起点として位置付け、今後の委員会の検討姿勢や認識している課題への対応の方向性を明確にするものであり、この意味から中間的なとりまとめは、いわば勧告に向けた「羅針盤」といえる。( ( ) 部分は筆者加筆 )<sup>5)</sup>としているからである。中間的な取りまとめに示された内容は、委員会の政府に対する今後の勧告等の土台を形成するものであり、最終

\* 北海道大学公共政策大学院

E-mail: bx8a-mywk@asahi-net.or.jp

- 1) 本法律の詳細は、地方自治制度研究会（2007）「逐条解説地方分権改革推進法」ぎょうせいを参照。
- 2) 委員会の詳細は、<http://www.cao.go.jp/bunken-kaikaku/iinkai/iinkai-index.html> を参照。中間的な取りまとめは、<http://www.cao.go.jp/bunken-kaikaku/iinkai/torimatome/071116torimatome1.pdf>。
- 3) 本稿では、委員会が最終的に新地方分権一括法案等作成に向けた勧告を主たる役割として、いることから2004年4月施行の地方分権一括法に焦点を絞り、その法案作成に向けて1995～2000年に進められた分権の取り組みを第一次分権改革、2007年4月から施行された地方分権改革推進法に基づき新地方分権一括法に向けて進められる分権の取り組みを、第二次分権改革と位置付ける。
- 4) 筆者は、2007年4月から内閣府本府参与として地方分権改革推進委員会事務局長に就任（非常勤）。
- 5) 委員会「中間的な取りまとめ」p.2。

的に政府が策定する地方分権改革推進計画、新地方分権一括法案の内容の基底となるものである。したがって、中間的な取りまとめの主要論点を考察することは、第二次分権改革の道筋と課題を明確化することに繋がる。なお、「羅針盤」たることについて、大森彌氏は、委員会が2007年5月30日にまとめた「基本的考え方」<sup>6)</sup>で示した副題たる「一地方が主役のくにづくり」が中間的な取りまとめでの副題からは削除されていることに対して工夫の必要性を指摘している<sup>7)</sup>。第一次分権改革の地方分権推進委員会では終始「分権型社会の創造」を掲げ続けていたのに対し、今回は羅針盤といたしながら名無しになっている点に懸念を示したものである。確かに、改革を担う委員会の一連の意思表示において、いわゆる「御旗」となるメッセージを明確にして基本姿勢を可視的に貫徹することが必要であり勧告等に向けて工夫すべき点といえる。

第二に本稿が基本理念に関する主要論点になぜ重点をおくのか。それは、地方分権改革の議論が既存の事実関係に基づく「現実的妥当性の議論」に吸引され、「基本理念に裏打ちされた規範的思考」による議論が欠落することのないように検証していくためである。規範的思考とは、基本理念の議論に関する時間軸に支えられた歴史的構造化をもった思考であり、断片的・感性的な事実認識に依拠した時間軸のない思考、思考の伴わない単なる前例主義とは当然異なるものである<sup>8)</sup>。地方分権改革に限らず制度改革や政策形成において現実的妥当性が重要な要素となることは、政治的な実現可能性の確保、さらに国民的取組みに昇華させるためにも忘れてはいけない点である。一方で、そのことのみを重視し現実的妥当性に偏り規範的思考が欠落し「現実的妥当性と規範性の緊張関係」が失われたとすれば、事務事業や税財政に関する断片的・感性的な性格を持つ地方分権改革の限定的成果は得られても、既存の中央集権体制に実質的に包摂された地方分権しか実現しない。なぜならば、歴史的構造化に裏打ちされた基本理念に基づく議論、現実的妥当性と規範性の緊張関係が維持された議論がなければ、既存の権力構造に対する体系化された抵抗力がなく、形成される結論が「生れついたままの感性の尊重と、他方では既成の支配体制への受動的追随」<sup>9)</sup>となりやすいためである。とくに、政治的な変動期においては現実的妥当性が無秩序に優先され、規範的思考に基づく歴史的構造化はさらに劣化しやすい。「本来無時間的にいつもどこかに在ったものを配置転換して陽の当たる場所に取り出してくるだけのことであるから、それはその都度日本の「本来の姿」や自己の「本来の面目」に還るものとして認識され、誠心誠意行われている」<sup>10)</sup> ことになるとする指摘に十分留意すべきである。

6) 基本的考え方は、<http://www.cao.go.jp/bunken-kaikaku/iinkai/torimatome/070530torimatome1.pdf>を参照。

7) 大森(2008) p.24

8) 丸山真男(1957)、pp.6-7。

9) 丸山真男(1957)、pp.14-15。

10) 丸山真男(1957)、pp.9-11。

2007年4月の委員会発足以来、2007年夏の参議院議員選挙（第21回）をはじめとして政治的な変動期にある。こうした時期であるほど、現実的妥当性と規範的思考が緊張関係を持ち断片的・感性的な事実認識だけに翻弄されない委員会議論が展開される必要がある。そのことによって、はじめて既存の権力構造に対する体系的見直しと一体化した地方分権改革が実現し、中間的な取りまとめが指摘する小手先の改革ではない国のありようを根本から改める大改革が現実のものとなる<sup>11)</sup>。

## 2. 第一次分権改革との連関性と時代的变化

### 2.1 第一次分権改革との連関性

第二次分権改革の位置づけ、とくに2000年4月の地方分権一括法施行に向けた地方分権推進委員会<sup>12)</sup>を中心とする第一次分権改革との連関性について中間的な取りまとめは、「地方分権改革は、言うまでもなく、今に始まった改革ではない。第一次分権改革によって平成12年に地方分権一括法が施行され、地方を縛ってきた国からの機関委任事務の制度が廃止されるなど、国と地方の関係の根幹にかかわる改革を行ってきた。しかし、時代状況は、今日、大きく変化した。これまでの延長線上で地方分権改革をとらえて推進していくことだけでは、国民の理解と共感を得ることはできない。」<sup>13)</sup>としている。すなわち、第一次分権改革の成果を踏まえつつも単純な延長線上の取り組みだけでなく、第二次分権改革としての新たな取り組みを行うことを明示している。第一次分権改革は、「分権型社会の創造」を掲げ、地方分権推進のベースキャンプを形成した。そのベースキャンプから出でて次なるベースキャンプへと改革のルートに登攀するのが第二次分権改革である<sup>14)</sup>。この登攀において、第一次分権改革の示したルートをどこまで伸ばし、どこから新たなルートを切り開くかが課題となる。

まず、延長線上、新たな取り組みを問わず第二次分権改革が基本的理念として第一次分権改革と共有するべき点はなにか。それは、国と地方自治体間を上下・主従の関係ではなく「対等・協力の関係」と位置付ける点である。この点に関し、中間的な取りまとめでは、「地方レベルの政府を確立することが不可欠である。地方政府は中央政府と対等・協力の関係に立つものであり、そのような地方政府をつくることは、国のあり方、かたちを根本から見直し、「地方が主役」の国づくりを行うことを意味する<sup>15)</sup>。」とし、さらに「地方政府の確立は、自治行政権、自治立法権、自治財政権を有する完全自治体を目指す取組みでもあり、その運営は「自由と責任、自立と連帯」、

11) 委員会「中間的な取りまとめ」、p1。

12) 地方分権推進委員会概要は、<http://www8.cao.go.jp/bunken/bunken-iinkai/index-bu.html>を参照。

13) 地方分権改革推進委員会「中間的な取りまとめ」(2007/11/16) 1頁。中間的な取りまとめ全文については、<http://www.cao.go.jp/bunken-kaikaku/iinkai/torimatome/071116torimatome1.pdf>を参照。

14) 委員会「地方分権改革推進にあたっての基本的考え方」(2007/5/30) 参照。

15) 委員会「中間的な取りまとめ」、p8。

「受益と負担の明確化」の基本原則にもとづき展開されるべきである<sup>16)</sup>。」としている。地方自治体を「政府」と位置付けることは、国との関係を政府間関係として対等・協力の理念で貫くことで初めて成立する。

対等・協力の基本理念の下で第一次分権改革の成果として具体的に踏まえる点は何か、そして第二次分権改革としての新たに重点として取り組む事項は何か。少なくとも第一次分権改革との歴史的構造的性を担保し、地方分権改革の議論を進化なき循環構造、すなわち「永遠の未完」に陥らせないために前者の整理は重要となる。加えて、委員会自らが新しいと認識している事項がその実態としては「本来無時間的にいつもどこかに在ったものを配置転換して陽の当たる場所に取り出してやるだけのこと」<sup>17)</sup>に陥っていないか常に留意するため後者の検証が重要となる。具体的にみると、2000年4月の地方分権一括法の施行でひとつの結実をみた第一次分権改革では、機関委任事務制度の全面廃止とそれに伴う法定受託事務、自治事務の事務区分の導入、関与の定型化・ルール化と係争処理制度の導入、必置規制の緩和など国と地方自治体間の行政的関与の分権化・透明化・一般法化を中心とした国と地方の根幹にかかわる改革を実現している。その反面、地方分権推進委員会の委員であった西尾勝氏<sup>18)</sup>が指摘したように第一次分権改革は「未完の分権改革」<sup>19)</sup>と位置付けられており、地方分権改革委員会の最終報告、第一章「第一次分権改革を回顧して」の「IV 未完の分権改革」のほか、第四章「分権改革の更なる飛躍を展望して」においても「未完の分権改革」の内容が指摘されている<sup>20)</sup>。最終報告「第一章IV 未完の分権改革」で示された第二次分権改革以降の改革で焦点となる未完事項としては、「地方税財源の充実確保方策とこれを実現するために必要な関連諸方策」を掲げ、第四章で「①地方税財源の充実確保、②法令等による義務づけ、枠づけの緩和、③事務権限の移譲、④地方自治制度の再編、⑤住民自治の拡充、⑥地方自治の本旨の具体化」を上げている。こうした未完事項すべてを、3年間の時限的取組みである第二次分権改革で完結させることは困難である。困難なだけに①～⑥の未完課題のどこに焦点を絞り、どこまで完結度を求めるのか現実的戦略が極めて重要となる。そこで、最終報告第四章で示された事項のうち、まず、④地方自治制度の再編、⑤住民自治の拡充、⑥地方自治の本旨の具体化、について第二次分権改革が如何に取り組もうとしているかを以下で順次整理し、その後、①地方税財源の充実確保、②法令等による義務づけ、枠づけの緩和、いわゆる法令の規律密

16) 委員会「中間的な取りまとめ」、pp. 8-9。

17) 丸山真男（1957）、pp.10-11。

18) 西尾 勝（1999）参照。なお、西尾勝氏は地方分権推進委員会委員であったとともに、2007/11/20に地方分権改革推進委員会委員に就任（増田寛也委員が国務大臣に就任したことに伴う補充人事）。

19) 佐藤英善（2002）pp. 9-12。

20) 地方分権推進委員会最終報告は<http://www8.cao.go.jp/bunken/bunken-iinkai/saisyu/index.html>を参照。

度の問題、③事務権限の移譲、について整理することにしたい。もちろん、①～⑥の事項は程度の違いはあっても直線的な因果関係ではなく相互に関連し合っている。たとえば、①～③の事項は密接に関連しその結果として未完性が生じているだけでなく、②の法令による義務づけ、枠づけ、③の事務移譲の問題は④と⑤に密接に関連している。加えて、⑥地方自治の本旨の具体化は、残された課題の根本に位置することを忘れてはならない。

こうした未完性の検証は、委員会運営の形態にも大きな影響を与える。第一に指摘できる点は、地方分権推進委員会で採用した「グループ・ヒアリング方式」の採用は第二次分権改革では適切とはいえないことである。地方分権推進委員会では、「現実的で実行可能な、着実な改革」を目指すとして、グループ・ヒアリング方式を採用し審議が進められたことは有名である<sup>21)</sup>。グループ・ヒアリング方式の導入によって功罪両面があったことは最終報告自体にも記されている。罪としては、「①調査審議事項の範囲が地方公共団体の総意として提示された改革要望事項に限定されがちであったこと、②勧告事項が各省庁と合意に達した事項に限られたこと、③実質的な意見交換に関する情報が非公開となり議論の透明性が問題となったこと」、などが指摘されている。反面、功としては、各省庁との合意事項を基本に勧告に盛り込んだことから地方分権推進計画の記載事項、そして地方分権推進一括法の法制化において勧告事項が最大限尊重され実行率を高めることができた点が指摘されている。このため、第二次分権改革の対象としては、グループ・ヒアリング方式では合意できない事項が中心となって残されており、各府省と合意の上で勧告することが困難な領域を委員会は対象としている。このことから委員会の審議において各府省との合意を前提としそれに向けて非公開で議論するグループ・ヒアリング方式の採用は、第二次分権改革の成果を当初から極めて限定的なものにすると同時に、グループ・ヒアリング方式の罪を含め第三次分権改革以降の取り組みに対して歴史的構造的な欠落させる要因ともなる。

第二は、委員会自身の地方分権改革に向けた基本理念を明確にし、その基本理念に基づく規範が断片的・感性的な現実妥協性や組織・地域の個々の実情で伸縮することがないようにしなければならない。

理念やそれに基づく規範が個々の実情や断片的・感性的現実認識で伸縮することになれば、公開の場で展開している議論の信頼性が失われるだけでなく、第一次分権改革の成果をも進化させることができない結果に陥るからである。この点は、政治的情勢からも同様のことが指摘できる。政府の審議会や委員会は、国会における与党勢力が安定的な状況でもっとも威力を発揮する。審議会等の議論展開で各府省そして政府与党の合意を得られれば、法案として提出し国会において成立することができる。しかし、2007年夏の参議院議員選挙以降の衆議院と参議院の議員構成のねじれ現象下で

21) 成田頼明 (2001)、pp.17-22。

は、政府与党との合意だけでは法律として成立させることを難しい状況としている。<sup>22)</sup> こうした中では、委員会として自らの基本理念とそれに基づく規範の尺度を明確して議論を進めることが不可欠となる。仮に、第一次分権改革時のように非公開の中で各府省と合意しその上で勧告というプロセスを経ていったとすれば、委員会自らの基本理念ではなく各府省との合意そしてその裏にある妥協について、委員会自らが国会そして国民に対して説明する責任を負うことになる。また、第一次分権改革時のグループ・ヒアリング方式に対する功罪でも記載されているように「調査審議事項の範囲が地方公共団体の総意として提示された改革要望事項に限定されがちであったこと」などと同様の問題に陥らないためにも委員会自らの基本理念とそれに基づく規範の尺度を明確にし、かつそれが伸縮しないよう議論を検証していくことが重要である。

### 2.1.1 地方自治制度の再編

「④地方自治制度の再編」に関しては、道州制の具体的ビジョン自体は総理の私的諮問機関である道州制ビジョン懇談会<sup>23)</sup>に委ねているものの、中間的な取りまとめにおいて「国と地方の行政体制の問題についても、次の主要論点を整理する必要がある。これらについては一体として認識し議論する必要性があり、そして、何よりも行政体制の問題が役割分担や税財源のあり方、国の新たなガバナンスの姿、さらには将来における道州制のあり方にも結び付く重要な課題だからである。」<sup>24)</sup>とし、地方自治制度の再編の議論を将来の道州制を視野において議論することを示している。こうした点は、第一次分権改革が都道府県の再編や道州制の移行などの「受け皿」議論を実質的に棚上げしたのに対して、第二次分権改革では行政体制論を明確に受け止めて議論することをおおむね明らかにしているといえる。行政体制の議論では、総理の諮問機関である地方制度調査会<sup>25)</sup>との関係が常に問題となる。委員会との関係では、第29次地方制度調査会が2007年7月に立ち上がっており、当時の安倍総理から「市町村合併を含めた基礎自治体のあり方、監査機能の充実・強化等の最近の社会経済情勢の変化に対応した地方行財政制度のあり方について」諮問されている。地方制度調査会は、設置法第2条において地方制度に関する重要事項を調査審議すると定められている。この関係で委員会と地方制度調査会間の役割分担を如何に形成するかは、限られた時間の中で地方分権改革に多くの成果を得るためには重要な点といえる。委員会において詳細な制度設計まで議論することは時間的にも困難であり、地方制度調査会の議論に委ねるべき点も少なくない。一方で、機能・制度・組織は一体の問題であり、一体の問題についてふたつの機関が分離分担することは相互に抑制的關係や一方の結論先行

22) 青山 (2008)、pp.31-32。

23) 詳細は、<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/doushuu/index.html> を参照。

24) 委員会「中間的な取りまとめ」p.35。

25) 地方制度調査会については、<http://www.soumu.go.jp/singi/singi.html> を参照。

が地方先送りイメージを形成する危険性もある。こうした点を踏まえれば、機能・制度・組織について縦割りで役割分担し議論するのではなく、地方分権改革全体の視点から基本的枠組みを委員会が明確にし、その具体的な制度設計を地方制度調査会に委ね委員会がその内容を検証するといった融合型の役割分担が適切と考えられる。

中間的な取りまとめでは整理すべき行政体制の主要な論点として、議会のあり方のほか広域連携の充実、大都市制度のあり方、地方支分部局等の見直しを掲げている<sup>26)</sup>。なお、中間的な取りまとめで示されている基礎自治体優先と補完性の原理の理解、そして広域連合の充実の具体的内容とも密接に関係するものとして第二次分権改革で市町村合併を如何に位置づけて地方分権改革を描いているか重要な点となる。道州制という新たな国の姿を睨む一方で、人口減少の中で離島、限界集落等必ずしも合併だけでは対応困難な市町村の今後のあり方を如何に考えるか地方自治の原点的課題である。

### 2.1.2 住民自治の充実

中間的な取りまとめでは住民自治の充実に向けて「地方政府」の概念を明確化し、第一次分権改革が行政面を中心とした分権であったのに対して、立法面も含めた分権改革を目指すとしている。具体的には、「財・サービスの供給者の視点を中心としてこれまで担われてきた国中心の縦割り行政を脱却し、利用者たる住民の視点に立って、地域にあった財・サービスを適切かつ効率的に提供できるのは、地方自治体レベルでの総合行政の展開にほかならない。したがって、地方分権改革の実現により、行政を総合的に担える地方レベルの政府を確立することが不可欠である。地方政府は中央政府と対等・協力の関係に立つものであり、そのような地方政府をつくることは、国のあり方、かたちを根本から見直し、「地方が主役」の国づくりを行うことを意味する。」<sup>27)</sup>とし、「地方政府」の語句を積極的に活用している。そして、「地方政府の確立には、行政権の分権だけでなく立法権の分権が不可欠であり、立法権の分権を目指すことは政治改革に連動している。そのため、自治立法権を担う地方議会の機能、制度などについて抜本的改革が必要となるとともに、休日、夜間の議会開催、議員による条例提案の活発化など積極的な議会運営が求められる。また、国によるさまざまな義務づけ・枠づけ、関与などを明快な基準にもとづき徹底的に見直すことで廃止するとともに、条例により法令の規定を「上書き」する範囲の拡大を含めた条例制定権の拡大をはかっていくことは、自治立法権を確立していくことにつながる。」<sup>28)</sup>としている。また、地方政府の確立には、「完全自治体」であることを前提としている。本来、完全自治体とは、首長や議員が公選制によって選ばれ、その選ばれた代表者によって

26) 委員会「中間的な取りまとめ」pp.35-37。

27) 委員会「中間的な取りまとめ」p.8。

28) 委員会「中間的な取りまとめ」p.9。

自らの行政組織、財政、そして条例等が制定されることを意味する。中間的な取りまとめで「地方政府の確立は、自治行政権、自治立法権、自治財政権を有する完全自治体を目指す取組みでもあり、その運営は「自由と責任、自立と連帯」、「受益と負担の明確化」の基本原則にもとづき展開されるべきである<sup>29)</sup>。」と記されており、とくに団体自治に加え、さらに住民自治の面からの立法権の拡充を重視している。地方政府の概念、さらに上書きに関する論点については「3. 2. 1 地方政府の意味」、「4. 2. 1 義務付け、枠づけと上書き」の節でそれぞれ整理する。

住民自治とは、地域の住民の意思によって住民のための政治が議会や行政組織において展開されることを意味する。ここでは、条例等は実存する住民の意思・利益を確認表明するものであり、そのために条例等につき直接請求制度を整備するとともに、議会による条例の制定などが住民による決定としての実体をもつように「半代表性」を確立することが必要となる<sup>30)</sup>。さらに、住民が直接的に地方自治体の方針を決定できる直接民主制度の具体化も検討すべきである。

### 2.1.3 地方自治の本旨の具体化

地方自治の本旨の具体化については、基礎自治体優先の原則、補完性の原則、完全自治体など中間的な取りまとめにおいてその方向性は明確化されているものの<sup>31)</sup>、憲法第92条の「地方自治の本旨」に関する抽象的内容を具体化することを憲法改正との関係では指摘していない。しかし、憲法改正の政治的議論において「地方自治の本旨」を如何にとらえるかは国の統治機構を考える上で不可欠な課題であり、第二次分権改革でもその内容を明確化しておくことが求められている。

杉原泰雄氏は、中央集権体制の弊害として①地方公共団体の下請け機関化、②利益誘導政治と汚職構造、③全国民の代表と主権者・国民の不在の状況、④各地域の発展の困難性、そして⑤中央集権体制の破壊的性格として、特定の方針を全国的に貫徹し、その他の考慮に値する方針を排除すること、住民を政治の傍観者としてしまうことなどを上げている。そして、「充実した地方自治」の体制とは、「人権の保障を目的として「人民主権」を原理とする以下のような特色をもった在り方の地方自治を保障する国家の体制を意味する」としている。特色としては、①充実した住民自治の原則、②充実した団体自治の原則、③地方公共団体優先の事務配分の原則、④事務配分の原則にみあった自主財源配分の原則、⑤「地方政府」としての地方公共団体を掲げている<sup>32)</sup>。そして、「地方自治の本旨」の具体的な内容について、「地方公共団体の政治も、中央政府の政治と同じく、人権保障のためのものであり、人権の最大限の尊重

29) 委員会「中間的な取りまとめ」、pp. 8-9。

30) 杉原 (2002)、pp.160-165。

31) 委員会「中間的な取りまとめ」、p. 9。

32) 杉原 (2002)、pp.46-54。

が義務づけられている」とする人権保障の目的性を第一に掲げ、住民自治と団体自治、事務配分の原則、自主財源配分の原則などによって構成する考えを示している<sup>33)</sup>。第92条から第95条及び関連条項も含めて憲法は、以上の指摘のような地方自治の本旨に関して具体的な意味を明示していない。このため、地方行財政制度のあり方について如何なる理念系から地方自治に接近するかでその本旨の姿はまったく異なったものとなる。「おおぜいの人がおなじ場所で、おなじ樹をながめたとする。でもその人のたっている場所に依じて、その「見え」はすこしずつちがう」、そして「その樹をながめるにいたるその個体の過去の経緯、眺めたあとの将来の変化を考えると、同一の個体はとうてい存在し得なくなる」、「差異の原理」に関する説明である<sup>34)</sup>。地方分権改革を通じて地方自治の充実を図るには、人権に関する議論の歴史的構造を踏まえ「地方自治の本旨」の内容を具体化し、地方自治を眺める立ち位置を明確にすることが不可欠である。それなしでは、地方自治の本旨は、過去から将来に対して断片化・感性化を深めることになり、そこで展開される地方分権改革の議論は永遠の未完に陥る危険性を持っている。

#### 2.1.4 基本制度・基本政策に関する事項

第一次分権改革で積み残された課題として上げなければならない点として「基本制度・基本政策」に関する事項がある。基本制度・基本政策とは、各府省の所管主要業務の根幹を支える制度や政策であり、個別事務事業の幹となる制度・政策を意味する。第一次分権改革の地方分権推進委員会におけるグループ・ヒアリング方式では、各府省にとって幹となる制度・政策の見直しについて合意することは難しく、この点に関する見直しは多くの点が残された課題となっている。中間的な取りまとめでは、この点に関連して「個別事務事業の抜本の見直し・検討」の章で「重点事項」なる節を設定している<sup>35)</sup>。「重点事項」として、主な個別事務事業と区別して整理しているひとつの理由は、現行の基本制度等のままで国と地方自治体間の役割分担等を議論しても、基本制度等に大きな機能上の問題があるため適切ではないと判断されるところにある。現行の制度や政策の機能を再構築したうえで、地方分権に適ったそこでの国と地方自治体の役割分担を構築する必要が求められるものである。たとえば、国民健康保険における運営の広域化等について中間的な取りまとめでは「このように地域医療における都道府県の権限と責任の強化がはかられる場合には、地域保険のあり方についても都道府県単位を軸として検討を進める必要がある。国民健康保険については市町村主体の現状において厳しい運営がなされている。現在、都道府県単位での保険財政安定化対策や財政調整等が行われているところであり、後期高齢者医療制度の創

33) 杉原 (2002)、pp.153-179。

34) 中山 (2000)、pp.200-203。

35) 委員会「中間的な取りまとめ」、pp.16-21。

設も踏まえ、保険財政の安定化や保険料の平準化の観点から、国民健康保険の運営の都道府県単位による広域化の推進や都道府県の権限と責任の強化について検討を進める必要がある<sup>36)</sup>。」としている。また、生活保護制度については、「昭和25年の制度創設以来50年以上が経過したが、この間大きな制度改革は行われてこなかった。少子高齢・人口減少社会の到来、家族形態の変容、就業形態の変化等の社会経済状況の変化に必ずしも十分に対応できず、近年の保護率、被保護世帯数等の上昇傾向のなか、制度疲労を起しているのではないかとの意見が強い。このため、当面、生活扶助基準や級地の見直しなどの検討を進め、平成20年度中に確実に実施すべきである。あわせて、給付の適正化をはじめ、高齢者世帯の割合が受給者の半数余りを占めていること、医療扶助が保護費の半分以上を占めていること、自立支援のあり方などさまざまな点が課題として指摘されている。この問題について国と地方の協議の場を直ちに立ち上げて、制度全般について総合的な検討を行い、抜本的な改革を実施すべきである。あわせて、次のような点にも留意すべきと考える。地域における保護の実情を踏まえ、被保護者のために何がよいのかという観点に立って、現行の給付内容を国が責任を持つべき部分と地方が責任を持つべき部分とに分けて考えるべきではないか。その際、例えば就労可能な者については、有期保護設定の考え方も取り入れるなど、自立・就労に向けて地方自治体が主体となった自立支援の取組みを推進すべきではないか。医療扶助については、生活扶助と分けることも含めて制度を再設計すべきではないか。また、医療費負担適正化の観点から、必要な実態把握を行い、制度改革をすべきではないか。基礎年金や最低賃金の水準との関係も考慮すべきではないか。抜本的な改革にあたっては、生活保護によるセーフティネットは、自助や共助があったうえでの最後のよりどころとなるべきものであり、国民の自助自立の精神と調和した制度とすべきである<sup>37)</sup>。」としている。以上の指摘は、今日の基本制度自体が十分に機能していないと考えられる中で、既存の制度を前提として国と地方自治体間の役割分担を検討することは適切ではなく、各所管府省に対して制度の抜本的見直しをまず求める内容である。なお、こうした基本制度も含め今後の勧告内容が地方分権改革推進計画、さらには新地方分権一括法などに反映されていくためには、各府省の審議会での所管事項に関する審議等との関連、優先順位を如何に整理するかが重要な課題となる。こうした課題は、内閣における政治的リーダーシップが求められる点といえる。また、委員会審議においても各府省の所管事項に関する計画、政策検討の時間軸を認識し留意しつつ議論を進めることが必要となる。なお、中間的な取りまとめの「個別の行政分野・事務事業の抜本的見直し・検討」などに関して、第一次分権改革のリターンマッチであり関係省庁は簡単に認めない<sup>38)</sup>とする指摘がある。この指摘は、第二次分権改

---

36) 委員会「中間的な取りまとめ」、pp.16-17。

37) 委員会「中間的な取りまとめ」、p17。

革議論が「進化なき循環構造」に陥ることを懸念したものといえる。確かに、「個別の行政分野・事務事業の抜本的見直し・検討」などにおいては、第一次分権改革で仕掛けとなった事項が多く含まれている。この仕掛け状況となっている事項を完結させるため、地方支分部局議論など他の関連要素と連動する中で第二次分権改革として如何に新たな視点を組み込むかは勧告に向けた今後の現実的戦略にかかっているといえる<sup>39)</sup>。

### 2.1.5 地方税財政の充実確保

第一次分権改革の最終報告で示された次の段階の改革の焦点が、「地方税財源の充実確保方策とこれを実現するために必要な関連諸方策」であったことはすでに整理したところである。第一次分権改革の税財政議論は、補助金等の廃止縮減を行い地方自治体が使途の制限を受けずに自由に活用できる一般財源化を進めることで地方自治体の歳出面での自立性を高めることにまず大きな主眼があった。その上で、地方自治体の受益と負担の関係を明確にして歳入の自由を拡大させるために、国税の一部を地方自治体に税源移譲する流れの取組みが進められた。しかし、その成果の大半は残念ながら第一次分権改革では未完となり次の改革に引き継がれることになった。第二次分権改革においても、国と地方の税源配分を見直し地方自治体の税源を充実するとともに、国からの依存財源を縮減し、地方自治体の税財政の自立性を高めることが大きな柱となっている。そして、地方政府の概念は自己決定の充実にあることから、歳出・歳入の両面における自治を実現するため事務事業に加えて地方自治体において自立的な税財政構造を構築できる仕組みをつくり上げることに本質的目的がある。そして、地方分権の中で、国、地方の財政の持続可能性を如何に担保するかが最終的な課題となる。

税財政の問題は、②法令等による義務づけ、枠づけの緩和、③事務権限の移譲の問題と密接不可分の関係にあるほか、税財政問題自体が国の財政、地方自治体間の財政問題などと深く関連するため、その一部について先行して議論し実施することは制度相互間の既存抑制関係を壊す要因となり、制度官庁を含めた各府省、地方自治体間の利害関係が対立し議論の進展を難しくする要因となる。こうした実態は、地方分権改革が共通の政策課題として当然のことながら各府省の縦割りの構造の中に浸透していないことを示すものであり、さらに細分化された各局所管とそこから連なる地方支分部局の問題に至ればさらに議論は細分化し深層化する。税財政に関する議論閉塞のイメージは、第一次分権改革、三位一体改革、第二次分権改革と地方分権への取り組み

38) 大森 (2008)、p.25.

39) 個別事務事業分野に関して委員会地方分権懇談会で市町村長から寄せられた意見については、委員会事務局「地方分権懇談会が示唆するもの」『地方財政』(2007.10)、pp.219-225を参照。

に時間を要するほど強固なものとなり、イメージが議論の閉塞性をさらに既定化させる。この既定化したイメージは、税財政議論の閉塞性を前提とした議論を生み出す要因ともなる。このため、一体的同時並行議論は逆に制度相互間、組織相互間の実質的連帯を強固にすることで議論を停滞させる要因となる場合も少なくない。三位一体改革でも顕著に現れた点である。最終的に当初意図したとおりの改革にたどり着く取り組み内容としても、一体的な実施の表明の下で一部の改革先行が生じた時点で、先行に乗り遅れた利害は先送りとの評価を下す。その評価は、改革の流れを分断するものとなる。また、税財政議論は地方自治体間の税収格差が大きくなるほど問題が複雑となる。マクロの視点から歳入中立的に地方交付税、補助金等の削減額と同額の税源移譲を実現しても税を生み出す経済力に差があることから、税収の偏在はミクロの視点では拡大する。国、地方自治体を通じた歳出総額の削減が強く機能しているほど規模の小さい地方自治体への影響は大きくなる。ここでは、地方交付税の見直しなど財政調整システムが重要な鍵を握ることになる<sup>40)</sup>。完全自治体の要件となる自治財政権の確立、そして自主財源配分の原則では、①地方自治体に自主課税権が保障されること、②自主財源の調整制度が確立すること、の二点が重要となる。地方政府として活動するための自主財源の保障には自主的な課税権の保障も含まれる。また、国税と地方税の配分調整だけでは事務配分のみあった自主財源の確保が難しい場合、各地方自治体の物質的基礎を確保するための調整制度として補助金等の交付によって地方自治体の自治権行使を制約しない包括補助金等の方法による調整制度が必要となる。こうした調整制度は地方自治体の担当事務の効果的遂行を妨げることはあってはならない<sup>41)</sup>。

地方分権の総論賛成、各論反対の根幹に位置する課題が税財政問題にはある。その点に関して森田朗氏は次のように整理する。「その哲学において整理するならば、まだ第一は、地方分権を推進することがわが国の統治構造として望ましく、民主主義の理念にも適う。したがって、その実現のためには、地方の財政的自立性を高めることが必要であり、国の財政事情とは関係なく、分権、とくに財政面における分権を進めるべきである。他方、それに対して、第二は、財政における構造改革を重視し、「官から民へ」という規制緩和論や「小さな政府」論と同様の観点から、「国から地方へ」という分権を推進すべきであるという考え方である。この考え方では、地方分権は、国の地方統制のための巨大な官僚機構を不要とするがゆえに国・地方を通じたスリム化に貢献することになる。要するに、行政改革重視であり、分権はスリム化に貢献することから望ましいというものである。しかし、このことは分権がよりコストがかかる場合には、それは望ましくないという見解でもある。さらに第二の考え方と類似したものとして、第三に、自由放任論的な分権論もある。これは、国と地方の役割分担

---

40) 森田 (2003)、pp.26-51。

41) 杉原 (2002)、pp.176-178。

を明確にし、国と地方を完全に切り離してしまい、発展も消滅も地方の自己責任に委ねるべきであるという考え方である。したがって、交付税制度のような財政調整の制度は不要であり、地方を市場原理の支配する競争に晒すべきである」と主張する<sup>42)</sup>。2007年度予算段階で国税、地方税合わせた租税総額は87.1兆円、これに対して国と地方の歳出総額純計は150.6兆円であり、歳出全体に占める租税総額の割合は約六割にとどまる。委員会として以上の主張に対する回答が税財政問題において求められている。ただし、第一次分権改革で目指した融合・統合型の国と地方の関係を第二次分権改革でも前提とするのであれば、第三の自由放任的な分権論は選択し得ないことになる。したがって、第一の考え方が第二の考え方が、あるいはそれ以外の考え方を示すのかである。

より具体的に国と地方の税財政問題にはトリレンマ問題が存在すると森田氏は指摘している。トリレンマ問題とは、①歳出総額の削減を前提として、税源移譲を一定の規模で行うと、財政力の格差は拡大する、②歳出総額の抑制を前提として、格差を是正し財政調整と財源保障を行おうとすると、税源移譲は難しくなる、③税源移譲を行った上で格差の是正を図ろうとすると、歳出は膨張し増税しない限り財政の債務が膨張するという図式である<sup>43)</sup>。三位一体改革で①歳出総額の削減を前提として税源移譲を一定の規模で行い、地方自治体間の財政力の格差は拡大した。そして、第二次分権改革では税源移譲を行いかつ地方自治体間の格差を是正することが求められている。ここでは③で指摘されているように増税しない限り財政の債務は膨張することになる。この点に関して、2008年度の税制改革でいかなる組み込みがなされているか。2008年度税制では消費税を含めた抜本的改革が実現するまでの暫定措置として法人事業税の約半分にあたる2兆6000億円（消費税1%相当）を国税の地方法人特別税とし、これを地方特別譲与税として人口と従業員数で都道府県に配分する制度の導入を提示している<sup>44)</sup>。この暫定的導入は、地方交付税財源である国の消費税を地方税である地方消費税に移行し、代わりに地方法人事業税などを地方交付税の財源とすることを睨んだものといえる。こうした税源交換により地方交付税消費税の基幹税化を図り、その上で消費税増税議論を展開する流れである。具体的にみると、現行制度では消費税5%のうち1%ポイント分は地方消費税、残り4%ポイント分は国税とされている。この国税4%のうちから29.5%（5%消費税分に換算して1.2%分）が地方交付税制度を通じて地方自治体に配分される。この地方交付税制度を通じて配分される分を直接地方消費税とし、一方で偏在性の強い地方法人事業税について国の地方交付税を通じて地方自治体に配分する財源とする考えである。税源という場合、その言葉には三つの意味が含まれる。第一は、税を生み出す経済力の格差、第二は税制自体が生み出す格差、

42) 森田（2003）、pp.26-51。

43) 森田（2003）、pp.26-51。

44) 自由民主党（2007/12/13）、「平成20年度税制改正大綱」、pp.10-12。

第三は結果としての税収の格差である<sup>45)</sup>。今回の法人事業税の措置は、まず第三の結果としての税収の格差を是正し、それをベースに第二の税制が生み出す格差の是正に取り組もうとしているといえる。

なぜ、消費税を地方自治体の基幹税化するのか。この点においてまず主張される点は、消費税収の偏在が小さいことである。しかし、消費税は元来的に地域的偏在が小さい税目ではない。消費税はそもそも人の消費活動を課税のターゲットとしている以上、地域の人口や消費の水準によって税収額が決まってくる。このため、都市部に税収が多く集まることは法人を対象とする課税と本質的には同様の傾向を持つ。とくに人口減の状況が強まり都市部への人口集中が進めば地方自治体間の税収格差はより大きなものになる。現行制度で消費税収の地域間格差が小さいのは「清算」を制度的に実施していることによる。地方消費税の清算は、小売年間販売額とサービス業対個人事業収入額の合計額、人口、従業員数などを基準にして行われ配分される。清算後の地方消費税収は、最大の東京都の最小の沖縄県に対する倍率は2.0倍となる。しかし、清算前では最大の東京都の最小の奈良県に対する倍率は10.5倍であり法人二税の地方自治体間格差に比べても決して小さいとは言えない。この意味からは、地方法人二税についても清算措置を強化すれば地方自治体間の偏在をさらに少なくすることは可能である。しかし、消費税を地方自治体の基幹税とする理由は、税収の安定性にある。法人課税が法人の所得を課税のターゲットとしている以上、景気動向に大きく左右され、また、企業のグローバル化等の影響も大きく受けやすく、税収としての変動が激しい。このため、住民に対して生活密着型のサービスを提供する基礎自治体たる市町村をはじめ地方自治体の財源としては適切性が低いという問題がある。この点、消費税は逆進性の問題等はあるものの生活に必要な消費を幅広く課税対象とすることから景気動向に左右されにくく税収としての安定性は高い。ただし、関連する問題として仮に税源交換が実現し地方交付税の財源として法人関係税の比率が上がるため、基準財政需要を担保するため財源調整を行う地方交付税の安定性は現在より低下することになる。すなわち、①、②による税源交換と消費税の基幹税化を実現することによって地方自治体の税源を厚くし、その分、現在の財源調整の仕組みは縮小する。税源交換に限定した場合、地方自治体の税収は地方消費税が厚くなることで全体的には安定的となるほか、清算方法によって地域間偏在も是正される。反面として、地方交付税の安定度が低下することから、地方交付税の機能そのものの見直しも必要となる。

消費税の地方税における基幹税化に関して整理しておかなければならない点がある。第一は、消費税増税議論において社会保障関係への目的税化をどのような内容で明確に位置付け、この点に関して地方自治体が如何に受け止めていくかである。目的税化あるいはそれに近い内容となった場合、対象とする社会保障の範囲によって国と

---

45) 黒田 (2007)、pp.9-11。

地法自治体間での消費税配分が異なる結果となる。たとえば、社会福祉施設や保育所人件費等を含めるか否かでも大きくその比率は異なるものとなる。また、現行制度を前提とすれば高期高齢者を含めた老人医療、国民健康保険、生活保護など社会保障の多くのものが基礎自治体たる市町村だけで担うことが困難な実態にある。消費税が担うべき社会保障の範囲を如何に定め国と地方自治体の役割分担を形成するか、消費税税率の引き上げをめぐっては少子高齢化の進展によって急増する社会保障の安定財源確保の側面と地方財政充実の側面がぶつかり合い激しい争点とならざるを得ない。

第二の問題は、税に対する地方自治体の自主性の問題である。税源移譲の本質が「課税権の移譲」なのかそれとも「税収の移転」なのかの問題ともいえる。地方分権を地方政府の自己決定の拡充ととらえれば税率決定も含めた課税権の移譲が本質となる。その際に付加価値税方式の消費税を地方自治体の主たる税源とする場合、税率の決定を地方自治体自身がどこまで決定できるのかの問題がある。税の性格、徴税システムのコストや含め消費税率も含めた消費税制について自主的な決定が困難に限られる場合、国によって具体的課税内容が決定される税を基幹税として位置付けることについて地方自治体の税に対する自主決定の概念からもどのように整理し考えるかの問題である。

第三の問題は、より本質的な問題として、地方分権の視点、そして国家としての統治の視点から国からの義務づけなどの有無とは切り離して、どこまで地方自治体の財源保障が必要なのかの問題である。国から義務づけなどがあることによって財源保障が必要となることはこれまでも論拠とされてきた。これのみでは国から地方自治体への義務づけなどが見直されていけば財源保障の範囲は自動的に縮小する。義務づけなどの有無とは切り離し、地方自治の本旨の面から具体的に根拠づけることが求められる。たとえば「基準財政需要」との関係などの論理的整理も必要となる。この点に関して、中間的とりまとめは「地域間の財政力格差の縮小をはかる観点から、地方交付税の制度改革を含め財政調整のあり方についても検討する必要がある。また、地方交付税の算定を透明なものとし、地方自治体の予見可能性や国民への説明責任の向上をはかるための見直しを行う必要がある。今後の地方分権改革における国庫補助負担金、地方交付税、税源移譲を含めた税源配分の一体的な改革と税源の偏在是正とは、一体不可分のものとして行う必要がある。地方税源の充実にあたっては、応益性を有し、薄く広く負担を分かち合うものであること、さらに、地域的な偏在性が少なく、税収が安定したものであることが望ましく、国と地方の税体系の観点から見直しを行う必要がある。」と記載するにとどめており、今後の課題となる。

また、中間的な取りまとめでは、税財政問題のうち税源移譲については具体的数値等を示すには至っていない。「国と地方の役割分担を徹底して見直し、権限移譲をさらに進めていく際に、受益と負担の明確化や課税自主権の拡大という観点も踏まえ、地方の担う事務と責任に見合った地方税財源の充実確保をはかる必要がある。」

地方の役割分担に見合った税財政構造を構築し、地方自治体が自立的に運営できる基盤づくりが必要である。地方が自らの責任で効率的な自治体経営を行うため、地方税財源に占める地方税の割合を引き上げることが不可欠である。そのためには、国と地方の歳出比率が4：6であるのに対し税源配分が6：4であることや、国と地方が対等・協力の関係にあることを前提とすると、当面、国と地方の税源配分について、地方から主張されている5：5を念頭におくことが現実的な選択肢となる<sup>46)</sup>。」としている。この中でまず「地方が自らの責任で効率的な自治体経営を行うため、地方税財源に占める地方税の割合を引き上げることが不可欠である。」としており、国から地方自治体への税源移譲の必要性を明確にしている。ただし、国と地方の税源配分については「5：5」の数字は掲げているものの「地方からの主張を念頭におくことが現実的な選択肢」という表現にとどめており、委員会自らの目標として税源配分5：5を掲げたものとなっていない。その理由は、2007年度予算ベースで「5：5」を実現しようとするれば国庫補助負担金を6兆円前後廃止し地方自治体の税源とすることが必要となる。2007年度の国庫補助負担金総額は19兆円程度でありそのうち13兆円弱が老人医療、生活保護、介護等の社会福祉関係、残りが義務教育と公共事業関係となっている。補助負担金費目をみても明確なように、国と地方自治体間の役割分担の大きな争点になる事項となっている。その意味で役割分担論を明確に行うことが「5：5」も含めて税財政議論を行う際の前提とならざるを得ない。また、トリレンマ問題についてはすでに紹介したとおりであり、中間的な取りまとめでは「地方税率を高めていくための具体的な方策については、今後の地方税財政全体の改革議論のなかで検討していく。」としている。そして、「今後の地方分権改革では、国と地方の財政状況や抜本的な税制改革の動向にも留意しつつ、地方が自らの責任で効率的な自治体経営を行えるよう、国庫補助負担金、地方交付税、税源移譲を含めた税源配分の見直しについて一体的に検討し、地方債を含め分権にかなった地方税財政制度の改革を進めていく必要がある<sup>47)</sup>。」としている。

なお、地方税財源充実の方策は、用途が特定された国庫補助金の財源を減らし地方自治体の税源として一般財源化して移譲することが基本となる。しかし、単に③事務権限の移譲を行っても、地方自治体の事務に対して法令の大綱化を意味する②法令等による義務づけ、枠づけの緩和が実現しなければ地方自治体に移譲した税源は自由な一般財源としての意味を持たない。したがって、①地方税源の充実と、②法令等による義務づけ、枠づけの緩和、③事務権限の移譲、は一体の議論として取り組むことが求められる。どこかひとつの事項の検討が先行することは、第二次分権改革では事務移譲、規律密度の緩和議論を行いつつ、税財政議論の展開を基本としている。こうし

46) 委員会「中間的な取りまとめ」、p32。

47) 委員会「中間的な取りまとめ」、p32。

た議論の展開が制度間、府省間などの閉塞的連帯感を打ち破る決定的な手法とはなっておらず、むしろ現実的可能性と妥協する流れを生みだしかねない点に今後注意を要する。とくに制度官庁間では、規律密度の緩和、事務事業の見直しなどに伴う補助金等の削減に関しては同じ方向で取り組むことができる。しかし、削減された補助金等の額の取り扱いについては、事務の義務付け等が多少とも残る中で地方財源として可能な限り地方自治体へ移譲する考えと債務返済、歳出削減に充てる考えとが対立しやすい。今後においては、前述した消費税増税議論も加わりより議論は先鋭化する。

中間的な取りまとめでは、国庫補助負担金改革のひとつとして補助対象財産の転用等について「補助金適正化法は、補助対象財産について処分制限期間（注）を経過していない場合でも、各府省の長の承認がある場合には財産処分を容認しており、これにもとづいて承認基準の弾力化や手続の簡素化が進められてきている。しかしながら、当委員会の調査結果によると、事後の報告・届出等をもって承認があったものとみなす取扱いの適用にばらつきがあり、また、転用・譲渡等における用途や相手先が強く制限されるなど、措置状況は十分とはいえない。（注）処分制限期間を経過すると、国の承認の有無にかかわらず、財産処分が可能となる。」とし、「経済社会情勢の変化や地域活性化の観点等を踏まえた地域の創意工夫に対応するため、また既存ストックの効率的な活用のためにも、財産処分に対する制限は、補助目的の達成や補助対象財産の適正な使用を確保するうえで必要最小限にとどめるように改め、また、手続の簡素化をはかるべきである<sup>48)</sup>。」としている。こうした取り組みによって、地方自治体の資産改革の推進にも資することを期待している。

## 2.2 時代状況の変化

第一次分権改革との関連性を整理したうえで、さらなる時代状況の変化として中間的な取りまとめは、「日本の人口はついに減少局面に入り、社会構造は激変を始めた。少子高齢化は、とどまるところを知らない。日本各地で、集落としての存続が危ぶまれる地域が出てきた。都市部においても、過疎と言っても過言ではないほど、中心部の空洞化が進み出している。首都東京においても、華やかさとは裏腹に、極端な出生率の低下など危機が現実のものとなっている。さらに、グローバル化や情報化のうねりは強まる一方であり、各都市が直接世界との競争に直面する状況が出始めている。一方、国・地方の財政状況の過酷さは厳しくなるばかりである。国・地方を合わせて800兆円を超える債務残高は、無視できない状況にある。そして今も増え続けている。地域間格差の是正、地域の活性化など地方分権改革と密接不可分の大きな政策課題が今年夏の参議院選挙以降、改めてクローズアップされている。」<sup>49)</sup>と記述している。

48) 委員会「中間的な取りまとめ」、pp.33-34。

とくに、グローバル化、情報化の進展については「経済社会のグローバル化、情報化の進展は地方分権改革を不可欠なものとしている。戦後半世紀、日本経済を驚異的な成長に結び付けてきた大量生産・大量物流・大量消費を基本とする産業国家の時代においては、規格や水準を画一的に定めひとつの国を単位とする中央集権型の仕組みが有効に機能してきた。しかし、国境を越えて資金、人材、情報などが行き来する時代にあっては、国を一つの単位とする中央集権型の仕組みの有効性は大きく揺らいでいる。それでも日本だけが国の意向に沿って一色に塗り固められた国の姿を目指すとしたら、それは、脆弱性を増すことはあっても、強さを発揮することにはならない。グローバル化、情報化の時代は、多様な知恵による新たな創造の時代であり、地方にある個性豊かな資源を掘り起こし、その資源を地方の自立した創意工夫によって多様に活用していく時代である。分権型の社会こそが強みを発揮する。国と地方の関係だけではなく、ともに支え合う地方同士の関係の充実が重要である。自立した地方が互いに連携しつつ、地域の個性やそれぞれが持っている異なる資源を結び付けることで各々の魅力をさらに発揮し、住民が高いメリットを感じるとともに、世界の各地域とも競争をしていくことが可能となる。情報が飛び交い、それぞれの地域社会が独自に近隣アジアをはじめ世界と結び付くなかにあって、それぞれの地域社会が緩やかなネットワークを通じて相乗効果を発揮することが日本の強みとなる。今や、地域の豊かな個性と資源、そしてそのネットワークによって我が国が支えられる時代であり、まさに「自立と共生」が創造される時代でもある。地方分権改革なくして、こうした新たな可能性をもった時代を切り開くことはできない。」<sup>50)</sup>としている。以上の社会経済構造と地方分権の関係について以下考察する。

### 2.2.1 国と地方の前近代・近代の連続性

第一の課題は、こうした時代の変化に対して前述した税財政との関係で「地方分権を推進することがわが国の統治構造として望ましく、民主主義の理念にも適う。したがって、その実現のためには、地方の財政的自立性を高めることが必要であり、国の財政事情とは関係なく、分権、とくに財政面における分権を進めるべき」と考えるのか、それとも「財政における構造改革を重視し、「官から民へ」という規制緩和論や「小さな政府」論と同様の観点から、「国から地方へ」という分権を推進すべきである」と考えるのか、さらには「自由放任論的な分権論もある。これは、国と地方の役割分担を明確にし、国と地方を完全に切り離してしまい、発展も消滅も地方の自己責任に委ねるべき」<sup>51)</sup>と考えるのか、委員会として第四の考え方を示すのか税財政議論の根底に位置する問題としてその明確化が求められる。

49) 委員会「中間的な取りまとめ」、p.5。

50) 委員会「中間的な取りまとめ」、p.6。

51) 森田 (2003)、pp.26-51。

さらに、ここで重要な点は、国を取り巻く構造変化が新たな時代状況として認識されていることに対して、少子高齢化が進む国をグローバル化、情報化に対応して如何に外に開いていくかの問題とともに、外に開く中で如何に国の新たな統治形態を築くかの内部問題が一体として存在している点である。それは、外部との関係の見直しは同時に内部の見直しを意味するものであり、内部の見直しとして国の統治体系、そのなかに国家行政組織、都道府県－市町村の二層制とさらに都道府県、市町村の内部の見直し、大都市制度のあり方が一体として存在する。この点に関して中間的な取りまとめでは、「地方政府をつくることは、国のあり方、かたちを根本から見直し、「地方が主役」の国づくりを行うことを意味する。」<sup>52)</sup>と記載している。「国のあり方、かたちを根本から見直し」することは、新たな時代状況の認識において表裏一体のものとして認識すべきであり、その見直しの重要な選択肢が地方分権の実現とそれに続く道州制の姿と位置付けられるべきである。そのことは、中間的な取りまとめの「1. はじめに」における「袋小路に入ってしまったかのような状況を打開し、未来に希望を感じる日本にするためには、小手先の改革では間に合わず、国のあり方を根本から改める大改革が必要である。その最有力の手段が地方分権改革であるとの確信をさらに深めた。もはや、現状を徐々に改革していく手法を取っては、打開の道は展望できない。根本改革によって分権型社会を創造するという未来設計図を示し、その理想に向かって進むことが不可避である。」<sup>53)</sup>との記載においても示されるようになって

外に対する関係の見直しと一体となった内部関係たる国の統治体系、国と地方自治体の関係の見直しを的確に実現するには、見直すべき現状としての国と地方の関係を現実妥協型ではなく規範的な緊張関係をもった目で整理する必要がある。日本の経済社会が前近代的な要素と近代的要素を混在してまいり、結果として「鶴」的な仕組みとなっていることが指摘されている<sup>54)</sup>。この前近代的要素と近代的要素の連続的混在は、国と地方自治体の関係にもみることができる。仮に現実妥協的な議論を展開すれば、最後まで前近代と近代の連続的混在の中を往復する閉塞的議論にとどまるからである。日本の近代化における国家行政組織の形成は、ヨーロッパ大陸の政治的集中、官僚制を前提とした合理主義に基づく法治国家の理念を基本にしている。これに対して、地方自治制度は底辺の共同体的構造を維持しつつ官僚機構と連動させるためその社会的触介として地主たる名望家支配、家族国家観<sup>55)</sup>を形成したとされる<sup>56)</sup>。グローバル化、情報化の時代変化に対して見直しが求められる今次の日本の国と地方の関係

52) 委員会「中間的な取りまとめ」、p. 8。

53) 委員会「中間的な取りまとめ」、p. 1。

54) 小室（2003）、pp.266-268。

55) 家族国家論とは、国民を祖先を同じくする一大家族として喩えて国体をとらえる論。

56) 丸山（1957）、pp.32-33。

の根底には、合理的官僚制を柱とする中央集権的近代化のトップダウンのプロセスと直観的感覚や権威と温情から構成される家族共同体的な地域社会の機能様式が国の制度や政策に還流するボトムアップのプロセスが連続的に共存するシステムが存在することである。

この点に関連し丸山真男氏は著書「日本の思想」の中の「制度の進展と「人情」の矛盾」の節で、「明治以降の近代化は政治、法律、経済、教育等あらゆる領域においてヨーロッパ産の「制度」導入と、その絶えまない「改良」という形をとっておこなわれた限り、合理的な機械化にも徹しえず、さりとて「人情自然」にだけでも依拠できない日本帝国はいわば、不断の崩壊感覚に悩まねばならなかった。それは一方で、制度化が「淳風美俗」を破壊するという支配的イデオログの側からの不断の憂慮と警告となって現れるとともに、他方「下」からも官治が「形式に偏」し、「地方の実情」と遊離しているという苦情が繰り返し繰り返し陳情され—略—農村の「実情」に直接座を占めている中小地主など反中央・反官僚主義の発酵源となった<sup>57)</sup>」している。さらにこうした構造の中に依存する複雑な矛盾として、第一に「実情」が共同体的習俗に根をおろしている限り、それは本来合理化=抽象化一般とは相いれないこと、第二に「制度」は既製品として、しかも各部門でバラバラに輸入され、制度化のプロセス抜きに実施されることが少なくないので、いよいよ現実との間に悪循環を起こし、その「改善」はいわゆる役人の機構いじりとなること、第三に制度が「情実」に規制されて伸縮するので、尺度としての衡平をも果たし得なくなること、が指摘されている。

以上の指摘は、理念に関する議論の歴史的な構造化が十分に行われず、断片的、感性的な議論が流れる従来の体質の下で、今日の国と地方自治体間、そして都道府県と市町村間においても内在する構造といえる。合理化=抽象化一般とは本来相いれない構造を今次の地方分権改革が如何に変革できるのか、中間的な取りまとめにおいては未だ明確にされているとは言えない。議会改革が求められる背景もこうした実情構造にあると言える。片岡善博氏は「地方議会が現状のままでは、新の地方分権など望むべくもないし、わが国の地方自治の将来も暗い」と指摘している<sup>58)</sup>。これに従えば、地方政府を目指す地方分権階下の実現に向けては、議会改革、そして地方分権改革には内在する実情構造を脱却することが前提となる。また、国と地方の縦の関係だけでなく、地方自治体間の横の関係にも重要な影響を与える。地方自治体がそれぞれの情実によって制度の規制を伸縮させたとすれば、地方自治体間の実情がぶつかり合い地方分権に対する個別のイメージを形成する。中央省庁の縦割りだけでなく地方自治体ごとが個別のイメージによる縦割りの構造に陥ったとすれば、そうした多様なイメージは地方分権改革に対する規範性を失わせ現実的妥当性の流れを強めるなかで、中央

---

57) 丸山 (1957)、pp.34-35。

58) 片山 (2008)、pp.27-29。

集権の構造を支える要因となる。この問題を克服するには、地方自治体個別のイメージにとどまることなく、異なる実情やイメージを積極的に受け入れ広げていく行動様式が不可欠となる。以上の点はグローバル化や情報化にも密接に関係する。各地方自治体が個別イメージの中にとどまりつつ、極めて画一化したグローバル化や情報化に対応していけばその成果は限られたものにならざるを得ない。

## 2.2.2 地方活性化の近代性

中間的な取りまとめで特色的なことは「地方分権改革は、地域住民の力を地方自治に結集し、地方自治体が住民意思にもとづいて政策を実施することで地域の多様な資源をいかし、地方活性化を目指していく取組みである。地方活性化なくして「地方が主役」にはなり得ない。また、地方がさまざまな行政分野で独自の施策を展開し地方の魅力を引き出しつつ、民主導の地域再生を実現することではじめて強い地方、そして地方活性化を実現することが可能となる。国は、そのための条件整備を積極的に行うとともに、地方自治体は、地域再生に向けて自らの企画力の向上を通じた地域経済基盤の強化をはかる必要がある<sup>59)</sup>。」とし、地方分権改革が地域活性化に結び付けていくことを示している。この点に関して次の三点に留意する必要がある。

第一は「地方」の概念である。地方分権改革でいうところの「地方」とは、中央政府たる国に対する地方政府たる地方自治体であり、都市部、非都市部を問わずすべての地方自治体を意味する。この点の確認は、権限移譲、規律密度の緩和、税源移譲などにおいて重要な意味を持つ。これに対して地方活性化でいうところの「地方」とは、格差是正などにおいて非都市部の地方自治体、過疎地などを意味することが多い。地方分権改革における「地方」概念は、まず国に対する地方自治体すべてであり、地方分権改革によって都市部、非都市部を問わず現状より地域が自立して活動し元気になることを求めていくことが重要である。仮に、国と地方自治体の政府間関係議論を都市部と非都市部を分けて分権改革議論を展開した場合、現実妥協型の格差是正によって中央集権体質に包摂された地方分権の結論しか得られない危険性が常に存在する。

第2は、「差異と魅力」の問題である。地方の魅力を引き出すことが地域再生、地方活性化の前提であり、地方の魅力を引き出すためには地方がさまざまな行政分野で独自の施策を展開できるように地方分権改革を進めることが必要となる。地方の魅力とは、他の地方にはない価値であり、それは地方間の差異と呼ぶことができる。地方間の差異は何によって生まれるのか。それは、その地方の地理的位置づけ、過去の経緯、将来の変化などによって発生する。その差異の数だけ地方活性化への可能性が存在する。差異は、決して現状だけで生まれるものではない。過去から将来にわたる時間軸全体の中で構造化される。地方分権改革は、そうした差異を積極的に認め生かし

59) 委員会「中間的な取りまとめ」、p.9。

ていく取り組みであることが求められる。

第3は、認識すべき「経済体質」の問題である。地方分権改革は地方活性化の必要条件ではあるが十分条件ではない。なぜならば、地方分権改革を実現し地方の差異を引き出す制度や政策を展開したとして、現実の経済活動の中での活性化を志向するのであれば経済体質そのものとの関係を踏まえる必要がある。たとえば、経済政策の場合、地域間格差を是正するという理想に対していかなる手段を選択するのか、少子・高齢化が進む中で活力ある経済社会の実現に向けていかなる手段を選択するかなどである。経済政策を考える場合、根底的に踏まえなければならない点がある。それは、課題を克服する際に、①その国が前提としている経済システム自体を自ら変革する抜本的な取り組みをするのか、それとも、②既存の経済システムを前提としつつそこで展開される活動がもたらす問題点を修正することを政策として選択するのかの違いである。具体的に言えば、日本の場合、現時点において前提とする経済システムは資本主義経済システムである（完全であるか否かは別として）。前者①の場合は、資本主義経済システム自体を変革する中で日本が抱える経済課題を克服する方法であり、後者②は資本主義経済システム自体を前提としつつ、そこで展開する活動がもたらす問題点を資本主義経済システムに反しない範囲で修正することを意味する。

以上の点は、当り前のことではあるものの極めて重要な点である。日本で展開されている政策がこの①と②を認識し展開されているか。仮に、①を選択して展開するのであれば、グローバル化が進む中で資本主義経済システムとは異なる独自の経済システムを形成し、世界経済において競争し必要な資源を確保する努力をしなければならない。この決断ができなければ、②を選択することになる。しかし、この場合にも極めて重要な留意点がある。それは、資本主義経済システムがもつ本質的法則に反しない政策を展開することである。なぜならば、資本主義経済システムの持つ法則に反する政策を実施すれば、必ず資本主義経済システムからの強い反撃や副作用を受けることになる<sup>60)</sup>。もちろん、欧米といえども完全な意味での近代における資本主義システムを実現しているわけではない。実現しておらず、且つ資本主義経済システムに反する行動をとるからこそ、バブル崩壊がありサブミナブルローン問題などが発生するのである。ただし、完全に実現することができなくても、法則を認識しその法則を踏まえた政策を選択するのか、それとも法則自体を十分に認識しないで法則自体に反する政策を選択し大きい副作用を無認識で誘発させ、その副作用に対して再び認識なき副作用をもたらす政策を選択してしまうのか、その結果は大きな違いとなる。

前述したように日本のシステムは、「鶴」であると揶揄される。それは、前近代的な資本主義経済が色濃く残る中で近代的資本主義的活動を展開していることを意味する。こうした「鶴」の存在であるとすれば、そこで展開される経済政策は、何を原則

---

60) 小室 (2003)、pp.259-265。

として踏まえることが適切なのか見えてこない。そして、重要な点は、②の政策を適切に展開するとしても、前近代的な資本主義経済、近代的な資本主義経済の両者から副作用を受ける結果とならざるを得ないことである<sup>61)</sup>。そして、この両者からの副作用に対処すべくさらに「鶴」に対して認識なき政策を打てば、副作用はさらに深刻化し本格的な病巣へと転移する。こうした実態は、経済政策に限られない。日本のさまざまな制度が抱える問題である。

### 3. 地方分権のモデル

#### 3.1 国家単一モデル

第一次分権改革が形成した国と地方自治体間のモデルは何か。それは、融合・統合型国家単一モデルといえる。佐藤英善氏は、現行憲法規範上の国と地方自治体間の関係は、中央政府の法令によって行政権及び立法権の範囲が規定されていることなどから国家単一モデルに属しているとし、その上で、憲法規範上の国と地方自治体間の関係は、①地方自治体が国の包括的な支配監督権の下におかれる関係、②地方自治体と国の関係は対等・併存関係にあり、地方自治体は自治体固有の事務を有しその点においては国の指揮監督外にあるものの、法令を定めて地方自治体の権限などを制約する程度が高まると国の支配領域が拡大する関係、③地方自治体と国が対等・独立の関係にあり、両者の権限が憲法レベルで明記されている関係に分けている。こうした分類に従えば、日本の国と地方自治体との関係は大日本帝国憲法下では①の包括的支配監督関係の国家単一モデル、現行憲法下では②の対等・併存関係の国家単一モデルといえるとしている<sup>62)</sup>。

第一次分権改革では機関委任事務の廃止という成果から現行憲法下でも残され続けていた①の実態を②に移行する偉業を成し遂げたと評価することもできる。これに対して、すでに見たように、第二次分権改革が道州制を睨んでいることを踏まえても、②の対等・併存関係内での取り組みであり、法令による地方自治体への制約を如何になくし、国の支配する領域を狭めるかが大きな目的となる。その意味からも、①地方税財源の充実確保、②法令等による義務づけ、枠づけの緩和（法令の規律密度）、③事務権限の移譲、の推進がまず大きな課題となることは間違いない。次にこの点を確認するため、第二次分権改革で基本理念としている対等・併存関係の質を掘り下げる必要がある。なお、国と地方自治体の関係を整理する場合、憲法規範上のモデルと同時に前章で見たように国と地方の関係の根底には、合理的官僚制を柱とする中央集権的近代化のトップダウンのプロセスと直観的感覚や権威と温情から構成される家族共同体的な地域社会の機能様式が国の制度や政策に還流するボトムアップのプロセスが

61) 小室（2003）、pp.265-268。

62) 佐藤（2002）、pp.5-9。

連続的に共存することに留意する必要がある。

### 3.2 対等・協力の質

国と地方自治体の対等・協力関係に関して中間的な取りまとめは、「中央政府・地方政府が対等・協力の関係に立ちそれぞれの役割を果たすには、「明快、簡素・効率」の基本原則に立脚し、国と地方の明快な役割分担を確立し、国と地方の行政の重複を徹底して排除するとともに、国と地方を通じた簡素で効率的な筋肉質の行財政システムを構築することが必要である。グローバル化した社会における国家としての存立にかかわる事務、その他の国が本来果たすべき役割を重点的に担うように中央政府の役割を限定し、住民に身近な行政は地方自治体に移譲し地方の裁量と責任のなかで実施することが基本である。国は、地方自治体の自治事務に対しても、法令にもとづいてさまざまな義務づけ・枠づけ、関与などを行っており、これが地方自治体の実質的な裁量権と責任ある判断を大きく制約している。地方自治体に与えられた事務や権限について本当の意味で判断の自由度と責任を確保し、権限移譲を実質的に進めていくためには、国が担う役割についての明快な基準を設定し、これにあてはまらない義務づけ・枠づけ、関与等は廃止するとの基本方針のもと、徹底的な見直しを行う必要がある。<sup>63)</sup>」としている。対等・協力の中で国と地方自治体の関係において中央政府たる国の役割を限定化し、両者の役割についての明確化を求めている。

#### 3.2.1 地方政府の意味

まず、地方政府の意味について整理する必要がある。すでにみたように中間的な取りまとめで「地方政府」の語句を明確に提示した理由は、自己決定権と自治責任に支えられた統治体としての地方自治体を確立することにある。第一次分権改革は、国と地方の関係において行政関係に重点が置かれた行政分権としての性格を強くしている。中央政府たる国の行政機能と行政組織が強く意識され、そこから地方自治体についても行政機能、行政組織が中心的対象になったものといえる。しかし、自己決定権と自己責任の確立は、行政機能、行政組織だけでなく住民の公選により選ばれた地方自治体の長と議会が担う政治的意思決定とそれに基づく行為全体を対象とし、国からの自律性を高めなければ実現しない。その象徴的存在が条例制定権である。中間的な取りまとめでは、統治体としての地方政府の確立、その前提となる条例制定権の拡充、さらにそれを支える団体自治としての自己決定機能、住民自治としての自己決定機能の充実を意図しているといえる。なお、統治体は通常、立法・司法・行政の三権を有していることが求められる。今回、中間的な取りまとめが求めている地方政府の確立に於ける統治体の機能は立法と行政であり司法を含まない概念である。こうした

---

63) 委員会「中間的な取りまとめ」、p.8。

概念が政府として成立するか否かについて理論的議論は当然存在する。その議論の中で、立法・司法・行政の三権を並列的な並べることは適切ではなく、国と地方の立法権、行政権の紛争を裁く機能としての司法権の形態とは区別すべきという指摘もされている<sup>64)</sup>。こうした指摘に基づけば、憲法第92条の地方自治の本旨に基づきかつ憲法の制約の範囲内で統治体たる地方政府概念を形成することは可能と考えられる<sup>65)</sup>。また、「充実した地方自治」の体制、すなわち人権の保障を目的として「人民主権」を原理とし地方自治を保障する国家の体制としては、①充実した住民自治の原則、②充実した団体自治の原則、③地方公共団体優先の事務配分の原則、④事務配分の原則にみあった自主財源配分の原則、⑤「地方政府」が必要となるとする指摘があることはすでに紹介したところである<sup>66)</sup>。加えて、以上の諸原則を持つ地方自治の体制においては、地方自治体は単なる行政団体ではなく、統治団体・地方政府となるとされ、「中央政府と地方公共団体の間に於ける事務配分の原則からみても、地方公共団体は、その担当する事務について立法権をもつことになる」こと、さらに「地方公共団体に自治事務として配分されたものにつき、中央政府がなお事務処理の方針を定めることは、原則として背理ということにならざるをえない」<sup>67)</sup>ことの指摘がある。また、自治事務として地方自治体に配分した事務に対する中央政府の関与に関して、地方自治体に固有の自治権はないとする伝來的な考え方では自治の原則とその例外が逆転するような中央政府による関与が行われがちであるが、中央政府の政治が国民代表性を原則とし「人民による政治」から離れがちであることや、一般的抽象的法規範としての法律に従って政治をする中央政府の担当になじまない性質・性格の事務があり、地方自治体が主としてそれを自治事務としていることなどから、中央政府が団体自治を否定するような介入は「地方自治の本旨」に反するという指摘もなされている<sup>68)</sup>。

### 3.2.2 融合・統合モデルと総合性

国と地方自治体の事務や権限に関する対等・協力関係については、「融合・分離」と「統合・分立」のふたつの視点から整理することができる。「融合・分離」についてみると、融合は国と地方自治体が同一の事務事業に相互に関わる形態であり、その形態は様々である。事務事業、権限と補助負担金等が輻輳して関わる形態もあり、具体例としては義務教育や道路の維持管理、様々な経由事務などがあげられる。これに対して分離とは同一の事務事業については国と地方自治体が相互に関わることなく明確に切り分けられ役割分担されている形態である。次に、「統合・分立」についてみると、統合

64) 松下 (1996)、p.21。

65) 佐藤 (2002)、pp.24-28。

66) 杉原 (2002)、pp.46-54。

67) 杉原 (2002)、p.54。

68) 杉原 (2002)、pp.166-167。

とは国や地方自治体を通じて個別分野ごとに縦割りになっていない状況を意味する。これに対して分立とは 国や地方自治体を通じて個別分野ごとに縦割りで事務事業が実質的に執行されている状況を意味する。日本の国と地方自治体の関係においては総合行政を目指す下で「融合・統合」型を目指してきた<sup>69)</sup>。しかし多くの場合、実質的には融合・分立型となっている。融合・分立型の実態から国と地方自治体の関係は投網のように国からの規律を受ける結果となっている。こうした融合・分立型の実態は、集権融合型の実態を生み出す。その実態は、「公共事業の大半は補助金であって自治体によって消化される。逆にいうと、見せ掛けだけであれ自治体財政は補助金消化の条件を備えていなければなくてはならない<sup>70)</sup>。」といった財政構造にも関係する中央集権型の構造を生み出している。

なお、国と地方自治体の事務事業の重複性について、中間的な取りまとめは、「『二重行政』の問題を考える場合も、財・サービスの供給者たる国の視点から考えるのではなく、住民のニーズに合ったものか財・サービスの受け手の視点から考える必要がある<sup>71)</sup>。」としている。たとえば、融合・分離を考える場合、財・サービスの供給者の視点から見た場合供給目的、すなわち政策の意図が異なっていれば政策の帰着点と同じでも分離と評価し重複はないとの判断になる。しかし、財・サービスの受け手である国民や地域の視点からは、政策の意図ではなく政策の帰着が重要であり、政策の帰着点が同様であれば重複と判断すべき課題となる。中間的な取りまとめでは、この点について後者の立場をとることを明確にしている。ここで重要となるのは、地方自治体に求められている「総合行政」における総合性の意味である。中間的な取りまとめにおいても「地方分権改革を推進し、国は地方自治体に政策・制度の企画立案をゆだね、地方自治体は住民ニーズにもとづいて意思決定を行う仕組みを構築することにより、縦割り行政から脱却し、国と地方の行政の重複をなくして、総合行政を担う地方府の確立を目指さなければならない。<sup>72)</sup>」としている。

総合行政とは、融合・統合型の行政を意味する。同一の事務事業について明確な基準に基づき国と地方自治体が相互に関わると同時に、国の行政の縦割りに拘束されることなく事務事業を執行することである。前者の融合に関しては明確性が、後者の統合に関しては縦割りの排除が重要な課題となる。とくに、後者の統合について単に事務事業を複合的に執行することが統合ではなく、地方自治体自らが国の府省による縦割りを超えて制度設計や政策企画が可能なることを意味する。たとえば、文部科学省、厚生労働省の縦割りによる幼稚園、保育所行政について、認定子ども園制度がスタートする以前から幼稚園と保育所を併設し実質的に幼保一元化への取り組みを進めて

69) 金井 (2007)、pp.16-18。

70) 新藤 (2004)、pp. 7-8。

71) 委員会「中間的な取りまとめ」、p.12。

72) 委員会「中間的な取りまとめ」、p. 7。

きた地方自治体も少なくない。そうした取り組みは、縦割り行政の中で極めて重要な点として評価し得るものの、制度設計、政策執行に対して地方自治体が自ら担い一元化しているものではなく複合の域にとどまり統合には至っていないといわざるを得ない<sup>73)</sup>。現状の認定子ども園制度も実質上縦割り分立を温存した制度といえる。したがって、統合は単に行政権の問題にとどまらず地方自治体の立法権の問題として認識することが重要である。

総合行政を語る場合、立法権を視野に入れず行政権だけを対象に語ったとすれば総合性の名の奥に隠された制度設計や政策立案に対する中央集権、縦割り構造が温存され融合・統合の表面は維持しつつも、その実態が融合・分立たる仕組みを地方分権改革の下に形成しかねない。そして、総合性なる概念は、自治体の事務とされながらも法定受託事務、法定自治事務など地方自治体が行政として担う領域を自主的に形成できないなかで、地方交付税制度や市町村合併政策にもつながる根幹の問題を生み出している。

融合・統合を目指す総合行政は、規律密度や関与、そして補助金などの存在から各府省の縦割り構造を内在させており、融合・分立の実態にある。この実態を規律密度や関与、補助金などの抜本的見直しによって融合・統合を図り政策という視点からの総合化、すなわち自治体制度の総合化<sup>74)</sup>を図る必要がある。総合化を図る際に基礎自治体優先の原則との関係のみをみることは重要となる。市町村優先の原則は、各段階での行政機関の責任を明確化にし、国が無原則に地方自治体に対して介入することを排除する下で、事務の配分にあたっては市町村を優先することを原則とする考え方である<sup>75)</sup>。シャープ勧告では、①能う限り、または実行できる限り、三段階の行政機関の事務は明確に区分して、一段階の行政機関には一つの特定の事務が専ら割り当てられるべきである、②それぞれの事務は、それを能率的に遂行するため、その規模、能力及び財源によって準備の整っている何れかの段階の行政機関に割り当てられるであろう、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であろう。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であろう。第二は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ことになるであろう、としている。そして、今後の分権議論で重要となるのは権限の移譲が進む中で基礎自治体優先の原則により拡大する事務事業を担うに耐えられない市町村に対して合併をさらに求めていくのか、それとも広域連合の拡充、NPO等多彩な補完性をあり方を整備しながら自ら担う事務事業の選択や特化を認めるなど市町村の形態の多様化を模索するのか方向性を明確にする必要がある。

73) 金井 (2007)、p.15。

74) 金井 (2007)、p.15。

75) 辻山 (2002)、p.54。

青山彰久氏は、約10年の分権の流れを振り返り四つの勢力があると整理する。第一は、地方に権限や財源の拡充を認める伝統的な「自治・分権派」、第二は、行革に源流をもつ「小さな政府派」、第三は、自立した自治体の出現は歓迎しながらも、どの自治体も分権に耐えられるとは限らないと考える「行政統制派」、第四は、緩やかな中央集権体制の擁護派としている。そして、現状は、集団擁護派が息を吹き返してくる構図が生まれつつあるとしている<sup>76)</sup>。こうした分権の流れの中で、委員会が市町村の今後のあり方に対してどのような処方箋を書くのか重要となる。

### 3.2.3 事務区分の相対性

融合・分離の問題は、事務区分の相対性の問題に密接に関係する。第一次分権改革では事務の再編に際して本籍を明確にして分権化できる事務がある反面、本籍不明で国・地方自治体と分けて処理し得ない事務があるとし、後者については国と地方自治体が併存し協力して処理する事務とした。このことから分離をとらず融合型を選択している。このことが、現住所主義に基づく事務区分の相対性を生み出し国と地方の役割分担を不明確にする要因となっていることは否定できない。加えて、この点は役割分担に基づく税源移譲などの議論も難しくしている。中間的な取りまとめでは、「グローバル化した社会における国家としての存立にかかわる事務、その他の国が本来果たすべき役割を重点的に担うように中央政府の役割を限定し、住民に身近な行政は地方自治体に移譲し地方の裁量と責任のなかで実施することが基本である<sup>77)</sup>」とし、国の役割の限定化することを基本としている。こうした限定化論は、国への過重負担を軽減させ、国が基幹的課題に全力を集中できるようにするための分権改革であり、その裏面として、内政は広く自治体が担う路線となることに加え、国の役割を限定列挙し、その他の事務は自治体の役割りと推定させることで、国が関与や直接執行を望むときには、国からその理由を証明させる狙いがあるとされる。その結果、役割限定論は、国の直接執行への事務吸い上げに対する抵抗力が増すという作用が期待されるほか、分離を主張するのではなく、分離を抑制し、融合を維持する機能を持つと評価されている<sup>78)</sup>。こうした観点から、第二次分権改革においては国の役割を明記し、本籍が明確にできない事務でも住民生活に密接な関係を有する事務は自治事務となるとする考え方を導入するなどの方法が選択肢としてありえることになる<sup>79)</sup>。国民の視点から本籍が不明となるような複雑な仕組みをもつ事務の存在が正当化されるのかなどの観点も重要となる。

---

76) 青山 (2008)、p.31。

77) 委員会「中間的な取りまとめ」、p. 8。

78) 金井 (2007)、pp.20-23。

79) 佐藤 (2002)、pp.34-35。

## 4. 自治立法権の拡充

### 4.1 自治立法権拡充の意味

地方政府の確立を掲げ、その重要な柱として自治立法権の拡大、とくに条例による法令への上書きの制度設計を明確にした点が中間的な取りまとめの大きな特色といえる。上書き権を中心とする条例制定権の拡充について整理する前に、自治立法権の拡充の意味について整理することにしたい。第一次分権改革、地方分権一括法ともに地域のことは地域で決める「自己決定権の拡充」を大きな理念として位置付けており、第二次分権改革においてもこの点についてはまったく同様の位置づけにある。ただし、第一次分権改革が国と地方自治体の行政関係を見直すことを中心として地方自治体の自己決定権の拡充を意図したのに対して、中間的な取りまとめでは地方自治体の立法権の側面からより積極的に自己決定権の拡充を実現することを意図している。中間的な取りまとめでは、この点に関して「地方政府の確立には、行政権の分権だけでなく立法権の分権が不可欠であり、立法権の分権を目指すことは政治改革に連動している。そのため、自治立法権を担う地方議会の機能、制度などについて抜本的改革が必要となるとともに、休日、夜間の議会開催、議員による条例提案の活発化など積極的な議会運営が求められる。また、国によるさまざまな義務づけ・枠づけ、関与などを明快な基準にもとづき徹底的に見直すことで廃止するとともに、条例により法令の規定を「上書き」する範囲の拡大を含めた条例制定権の拡大をはかっていくことは、自治立法権を確立していくことにつながる。<sup>80)</sup>」としている。そして、こうした上書き権を実効性あるものにするためには、条例を制定する議会としての機能強化とともに、その前提となる住民自治の拡充を図っていくことが不可欠である。具体的には、自治立法制定に関する住民関与に関する現行制度の検証と見直しである。この点は、地方自治体、地域住民が自治責任を貫徹する上でも重要となる。

### 4.2 自治立法権拡充の範囲

中間的な取りまとめは、地方分権の確立には、立法機能の観点から地方自治体の自主性を強化し、政策や制度の問題を含めて自らの判断と責任において行動できる仕組みを構築することが必要であるとしている。この仕組み構築に対して、上書き権を中心とする条例制定権の拡充が具体的に提示されている。条例制定権の拡充については、国と地方自治体間の問題、都道府県と市町村の関係に分けられる。さらに、拡充に関してその範囲と限界、すなわち拡充の対象となる事務の範囲や法令との関係が問題となる。まず、国と地方自治体間、範囲と限界の問題を中心に整理する。

---

80) 委員会「中間的な取りまとめ」、p.9。

#### 4.2.1 義務づけ、枠づけと上書き

条例制定権の拡充を考える場合、国との関係で制定権の制約となっている義務づけ・枠づけの態様をまず明確にする必要がある。「義務づけ」とは、一定の課題に対処するため、地方自治体に一定種類の活動を求めることであり、一定種類の活動に係る計画策定の義務づけを含む概念である。具体的な法態様としては、①法令による義務づけをしない（単なる奨励にとどまる場合を含む）場合と、②法令による義務づけをする場合に分けられる。次に、「枠づけ」とは、地方自治体の活動について組織・手続・判断基準等による制約を設けることである。具体的な法態様としては、①法令による枠づけをおよそしない、又は、枠づけをするが、条例で、自主的な枠づけを設定し、若しくは法令による枠づけを補正することを認める場合、②法令による枠づけをおよそしない、又は、必要事項を法令で定めるのではなくすべて条例に委任する場合、③必要事項を法令ですべて定めるのではなく、一部を条例に委任する場合、④法令の規定について条例による補正（補充・調整・差替え）を許容する場合、⑤法令によって枠づけをし、条例で枠づけをしたり法令による枠づけを補正したりする余地を認めない場合などの法態様がある。

中間的な取りまとめでは、「義務づけ・枠づけについて、廃止・縮減、全部・一部の条例委任、又は条例による補正の許容などの見直しを行い、これらによって条例制定権の拡大を図るべき<sup>81)</sup>とする原則を示し、「このうち、条例による補正の許容は、地方自治体による法令の「上書き」を確保しようとするものである。地方自治体の自主性を強化し、自らの責任において行政を実施する仕組みを構築する観点から、自治事務を対象として、そのうち、法令による義務づけ・枠づけをし、条例で自主的に定める余地を認めていないものを対象とする。次のとおり義務づけ・枠づけの存置を許容する場合のメルクマールを設定し、これに該当しない場合に、義務づけ・枠づけを原則として廃止することを、各府省に求めることとする。各府省からは、1)メルクマールに該当するか否かの分類、2)該当しないものについては具体的な廃止のための案、3)該当しないが、なお存置する必要があるとするもの（条例で自主的に定める余地を認めただうえで存置する必要があるとするものを含む。）についてはその理由、について回答を得て、これを公表するとともに、その内容について当委員会として検証を行う。なお、自治事務でありながら、義務づけ・枠づけをしている場合についてここで何ら回答がなかったときは、義務づけ・枠づけの必要がないものという前提で作業を進める。<sup>82)</sup>」としている。

条例による補正の許容を拡充することで、地方自治体による法令への「上書き」を実現しようとするものである。見直し具体的手順としては、地方自治体の自主性を強

81) 委員会「中間的な取りまとめ」、p.13。

82) 委員会「中間的な取りまとめ」、p.13。

化し、自らの責任において行政を実施する仕組みを構築する観点から「自治事務」をまず条例制定権拡充の対象とし、とくに、自治事務の中で法令による義務づけ・枠づけがあり、条例で自主的に定める余地を認めていないものを第一の対象としている。いわゆる、法定自治事務を主たる対象として見直しを進める方針が示されていることになる。地方自治体の自主性を強化し、自らの責任において行政を実施する仕組みを構築する観点から、前節でみた法令による義務づけ・枠づけを行い、条例で自主的に定める余地を認めていないものについて、法令による義務づけ・枠づけを廃止するか、又は、枠づけに関し条例で自主的に定める余地を認めることを原則とする見直しを実施する。なお、自治事務でありながら法令による義務づけ・枠づけをし、条例で自主的に定める余地を認めていないものには、非権力的関与である協議等の義務づけも含むものとしている。

見直しの進め方としては、義務づけ・枠づけの存置を許容する場合のメルクマールを設定し、これに該当しない場合に、義務づけ・枠づけを原則として廃止することを、各府省に求めるものとなっている。許容するメルクマールとしては、①地方自治体が私有財産制度、法人制度等の私法秩序の根幹となる制度に関わる事務を処理する場合、②補助対象資産又は国有財産の処分に関する事務を処理する場合、③地方自治に関する基本的な準則(民主政治の基本に関わる事項その他の地方自治体の統治構造の根幹)に関する事務を処理する場合、及び他の地方自治体との比較を可能とすることが必要と認められる事務であって全国的に統一して定めることが必要とされる場合、④地方自治体相互間又は地方自治体と国その他の機関との協力に係る事務であって、全国的に統一して定めることが必要とされる場合、⑤国民の生命、身体等への重大かつ明白な危険に対して国民を保護するための事務であって、全国的に統一して定めることが必要とされる場合、⑥広域的な被害のまん延を防止するための事務であって、全国的に統一して定めることが必要とされる場合、⑦国際的要請に係る事務であって、全国的に統一して定めることが必要とされる場合、をあげている。こうしたメルクマールの設定は、義務づけ・枠づけを正当化する根拠を提供するものであり、駆け込み寺的になる危険性を有している。メルクマールに関連し、「関係省庁が該当すると答えやすい幅広の規定になっていること」、「補助金適正化法の適用問題の見直しに対してメルクマールが挫折要因とならないように」<sup>83)</sup>という懸念が示されている。このため、上記のメルクマール事項については極めて限定的にとらえることが必要となり、メルクマール事項に該当するか否かも委員会を通じたオープンな場で議論し外部的にも検証可能な状況で進める必要がある。

具体的な検討手順として、中間的な取りまとめ後、速やかに、各府省が所管する法令のうち、自治事務でありながら法令による義務づけ又は枠づけをし、条例で自主的

---

83) 大森(2008)、pp.25-26。

に定める余地を認めていないものを対象に、期限を切って以下の点を提示するよう求めることとしている。① 上記メルクマールに該当するもの、上記メルクマールに該当しないものに分類すること。② 分類の結果、上記メルクマールに該当しないものについては具体的な廃止のための案を提示すること。③ ②に該当するにもかかわらず、各府省において、上記メルクマールに該当しないが、なお存置する必要があると考えるもの（条例で自主的に定める余地を認めた上で存置する必要があると考えるものを含む。）についてはその理由を提示すること。自治事務でありながら、法令による義務づけ・枠づけをしている場合について何ら回答がなかったときは、委員会においては、法令による義務づけ・枠づけの必要がないものという前提で作業を進める。

以上が上書きを中心として中間的な取りまとめが示した条例制定権の拡充である。こうした整理に対して次のような主要論点を踏まえる必要がある。第一は、そもそも論としての法令体系からの問題である。地方自治法第14条第1項で条例制定権の範囲について「法令に違反しない限りにおいて」と定められている法令問題を如何に考えるかの問題である。この点に関しての代表的判決は、1975年の徳島市公安条例事件最高裁大法廷判決（最大判昭和50年9月10日刑集29巻8号489頁）であり、「両者の対象事項と規定文言を対比するのではなく、それぞれの趣旨、目的、内容及び効果を比較し、両者の間に矛盾抵触があるかどうかによって決しなければならない」としている。この点に関して、第一次分権改革で地方分権推進委員会第一次勧告では、「法律と条例の関係についての考え方は、国と地方の新しい関係の下においても維持されるものである」<sup>84)</sup>としている。このため、詳細に法令によって事務に関する事項が定められている場合には、条例で制定する余地がなくなるなどについて本質的な見直しは行われていない。その意味からも、法令による義務づけ、枠づけに関する抜本の見直しを進めることは、結果として地方自治体の条例制定権を拡充するものとなる。そして、国と地方自治体が対等・協力関係と位置付けられている限り、地方自治法第2条第12項で定められている「地方公共団体に関する法令の規定は、地方自治の本旨に基づいて、かつ、国と地方公共団体との適切な役割分担を踏まえて、これを解釈し、及び運用するようにしなければならない」という内容に即して解釈し適用しなければならない<sup>85)</sup>。したがって、条例制定権の範囲についてもとくに自治事務に関しては法令で詳細に規定することは、地方自治の本旨に反するものと解釈し地方自治体側に上書きによって修正する機能を設定することも有益といえる。法令の形式的妥当性はその内容を問わず正当化しなければならない。その意味で、地方分権推進委員会第一次勧告の「法律と条例の関係についての考え方は、国と地方の新しい関係の下においても維持されるものである」考え方は妥当性を有する。しかし、法令の実質的妥当性について

---

84) 田村 (2002)、pp.82-85。

85) 松本 (2000)、p.80。

は常に検証し議論されるべきであり、国と地方自治体の新しい関係において地方自治法が新たに規定しなおされ地方自治の本旨を踏まえる姿勢が必要といえる。この点からも、憲法92条の地方自治の本旨の具体化が求められるところとなる。

第二の問題は、対象とする事務範囲の問題である。すでに述べたように中間的な取りまとめは、条例制定権の拡充をまず自治事務に絞り込んで実現するプロセスを設定している。現実的戦略論としては、ひとつの選択肢といえる。一方で理論的に見た場合、地方自治法は自治事務に限らず法定受託事務も現住所主義に基づき地方自治体の事務としている。そして、法定受託事務も含めて地方自治体で処理・執行される事務に関しては基本的に条例制定権が可能な事務と位置付けられている。この意味からは、とくに対象範囲としての事務を自治事務に限定することは必要とはならない<sup>86)</sup>。ただし、この点については、そもそも第一次分権改革で本籍不明の事務として現住所主義が採用となり分離・統合ではなく融合・分離型となったものであり、法定受託事務と自治事務間の位置づけが相対的なものであれば、むしろ形式的に地方自治体の事務に近い部分から条例制定権を拡充することも正当化されよう。

また、法定受託事務の条例制定に関しては、地方自治法第245条の9で定めている「処理基準」の位置づけも問題となる。国等が示した法定受託事務の処理基準に対して地方自治体は基準を定めることができるか、この点も実質的に上書きの問題としてとらえることができる。この点に関して田村は、「処理基準と異なる処理が行われたこと自体が即座に違法とされるわけではないこと、つまり、処理基準の違法性判断は処理基準の有無とは切り離されていると、考えてよいであろう」とし、さらに「違法性の判断も、国等が処理基準への準拠を確保するために行う関与（是正の指示）をめぐる紛争処理のなかで行われ、最終的には裁判所によって行われてはじめて確定することになる。したがって、処理基準の制定が即座に自治体を拘束することにはならず、その意味で、自治体が、「処理基準にしたがって事務を処理する法的義務を負うものではない」。その上で「条例制定との関係では、法定受託事務の処理にかかわる基準について、条例における定めと、国等が「処理基準」として設定したものがある場合には、両者は法的にいわば「並列的」な位置関係にあることになり、したがって「処理基準」が定められたことだけをもって、条例制定権が排除されることにはならない」と結論づけている<sup>87)</sup>。

なお、中間的なとりまとめにおいて地方政府、そして完全自治体の概念を前提とすることは、自己決定権の拡充にある。自己決定権の拡充は、地方自治体が自らの体制、組織を自主的・主体的に形成できる権限を保障することにある。憲法第92条において「地方自治体の組織及び運営に関する事項は、地方自治体の本旨に基づいて、法律で

86) 田村 (2002)、pp.82-83。

87) 田村 (2002)、pp.84-85。

これを定める」としており、国が法律で地方自治体の組織に関する基本事項を定めることを原則としている<sup>88)</sup>。しかし、地方自治の本旨の面からは法律で定める事項は大綱的な内容にとどめ、地方自治体が自らの組織を広く自主的に形成できることが必要である。その意味から、条例制定権の拡充や上書きについて地方自治法なども対象とすることが前提となる。

#### 4.2.2 関与

地方分権改革の核心は、国のさまざまなコントロールを廃して地方自治体の実質的な決定権と自治責任を高めていくことにある。中間的な取りまとめでは、「地方自治体の行政に対する国等の関与（市町村の行政に対する都道府県の関与を含む。）は、市町村合併の進展等により基礎自治体の行政体制整備が進んでいること等を踏まえ、自治事務に対する関与の基本類型に該当しない同意、許可・認可・承認、指示等の特別の関与の見直し等、さらなる見直しを行う<sup>89)</sup>。」としており、関与の見直しについては、第一次分権改革の当時と比較して、市町村合併の進展等により基礎自治体の行政体制整備が進んでいること等を踏まえて検討するとしている。具体的には、主要行政分野における国と地方の役割分担の見直しに際しては、国・都道府県による個別的な関与についても、法定受託事務の自治事務化による関与の縮減、自治事務に対する関与の基本類型に該当しない同意、許可・認可・承認、指示等の特別の関与の見直し、自治事務・法定受託事務に対する基本類型に該当する関与でも必要な最小限度のものになっているかの検証を行う。また、基本類型に該当しない関与については、主要行政分野における国と地方の役割分担の見直しで取り上げられた事項以外の事項を含めて引き続き検討する。さらに、地方自治体が行った処分について、地方自治法等個別法の規定に基づき国等が審査請求・再審査請求の手続を通じて関与する裁定的関与は、行使される場面は限定的でも地方自治体の判断を直接に否定することもできる関与と位置付けるべきである。地方自治体に対する関与自体が国の役割のひとつとして存在していると認識すべきであり、その認識に立てば関与法制の十分な再検証が求められる。

また、地方自治体の自由度を拡大し、責任をもって行政を実施する仕組みを構築するためには、義務づけ・枠づけや関与を縮小していく必要があり、現実にはむしろ毎年の新たな法令の制定や改正を通じてこれらの新設が行われていることへの対処が必要となる。義務づけ・枠づけ、関与の見直しの検討を進めても毎年の新たな法令により、引き続き義務づけ・枠づけ等の新設が行われるとすれば、改革の実効性が担保できないからである。このため、中間的な取りまとめでは、今後、制定される法令は、地方

---

88) 田村（2002）、pp.219-221。

89) 委員会「中間的な取りまとめ」、p.41。

分権改革の推進後の新たな国と地方の役割分担等を踏まえた、義務づけ・枠づけ等に関する諸原則に沿ったものとなるよう、各府省及び政府全体としてのチェックシステムの整備を検討するとしている。

このチェックシステムのあり方について、地方六団体が提案している地方行財政会議<sup>90)</sup>の活用なども提案されている<sup>91)</sup>。

#### 4.3 条例による事務処理の特例条例

都道府県から市町村への権限移譲の法制化の推進も中間的な取りまとめは求めている。地方自治法第252条の17の2に、都道府県知事の権限に属する事務の一部を都道府県条例の定めるところにより市町村が処理することを可能にする制度（以下「条例による事務処理の特例制度」という）が創設されている。この制度は、地域の主体的な判断に基づき、市町村の規模能力等地域の実情に応じ地域において事務配分を可能とすることにより、住民に身近な行政は、できる限りより住民に身近な地方自治体である市町村が行うことができるようにするものである。市町村合併の進展等によって、基礎自治体の行政体制整備が進むとともに、「県内分権」意識の高まりもあり、この条例による事務処理の特例制度は各都道府県において積極的に活用されている。中間的な取りまとめでは、この制度の対象となっている主な法律の状況を分野ごとに紹介している。概観すると次のとおりであるとしている<sup>92)</sup>。

- ①まちづくりに関係するものとして、例えば都市計画法の開発行為の許可、土地区画整理法の組合の設立認可や換地計画の認可関連の事務などは多くの都道府県において移譲されている。また、農地法の農地転用許可についても対象としているところが多い。
- ②環境関係では、大気汚染防止法のように、法令上、一部の市に権限移譲されていても、さらに、都道府県の判断でそれ以外の一般市にも移譲している例もある。また、浄化槽法の浄化槽の設置や水質検査に関する事務も移譲している都道府県が多い。
- ③商工関係では、商工会議所法や商工会法の定款変更の認可等の事務、工場立地法の特定工場の新設の届出受理等の事務などが比較的多くの都道府県で移譲されている。
- ④福祉関係については、老人福祉法の特別養護老人ホームの設置認可や介護保険法の介護保険サービス事業者の指定・監督に関連する事務を移譲対象としている都道府県もある。

---

90) 地方六団体「地方分権推進に関する意見書」(2007/6) [http://www.nga.gr.jp/upload/pdf/2006\\_6\\_x07.PDF](http://www.nga.gr.jp/upload/pdf/2006_6_x07.PDF) を参照。

91) 大森 (2008)、p26。

92) 委員会「中間的な取りまとめ」、pp.14-15。

都道府県と市町村の「協議」によって進められるこれらの権限移譲は、住民の利便性の向上、住民の意向の的確な反映、地域の活性化等の観点から、大いに評価すべきである。また、この制度により、複数の都道府県において、小規模な市町村も含め移譲がなされている事務は相当数に及んでおり、このような事務は、いずれの地域にとっても、本来市町村の事務として位置づけられるべきものと考えられ、市町村の事務として法令上制度化することを検討する必要があるとしている。この検討は、市町村の統合行政の概念にも密接に関連する事項となる。

## 5. 行政体制

### 5.1 大都市制度

第一次分権改革は、機関委任事務の廃止という偉業を成し遂げた一方で、「未完の分権改革」と呼ばれるように、税財源問題をはじめとして積み残した課題が少くない。そのなかでもほとんど議論されてこなかったのが「大都市制度の問題」である。もちろん、大都市制度については、2000年改革で「特例市制度」が法制化され、さらに特別区の基礎自治体化に向けたいくつかの取り組みも図られており、地方分権改革の取り組みが大都市制度と無縁であったということとはできない<sup>93)</sup>。しかし、東京都制度・特別区制度と並んで大都市制度を議論するには欠くことのできない「政令指定都市制度」のあり方に関しては、実質的に議論されずに終わっている。必ずしも議論が活発化しなかった背景として、暫定的措置として設けられた政令指定都市制度が半世紀を経過するに伴い、行政体制のなかで独自の領域を形成することにより、制度的に一定の安定期に入り、改革へのインセンティブが必ずしも強くなかったこと、などがあげられる。政令指定都市制度は、終戦直後に制度化された「特別市制度」に端を発する。1947年に制定された特別市制度は、当時の府県の区域外に独立した市を設ける制度であり、市としての事務のほか、府県と同様の機能を有する地方自治体と位置づけている。特別市は当時の東京・大阪・京都・名古屋・神戸・横浜の六大都市を既存の府県から独立させ、一層制の地方自治体制度にすることを内容とした制度であった。この制度は、大都市部の府県の反対などで現実化することなく、その代わりに妥協的の制度として市が道府県の役割を兼ねる政令指定都市制度が暫定的に設けられることになった。

暫定措置としては東京都の特別区と異なり、政令指定都市が設けることができる「区」は、政令指定都市の市長の事務を分掌する行政区であり、区役所が政令指定都市の出先機関としての性格に留まることなどにあらわれている。その他、財政上、行政組織上、地方交付税の措置などいろいろな特例が設けられているが、そのほとんどは暫定的な性格を有している。また、政令指定都市は、道府県から独立した存在では

93) 本田 (1995)、pp.41-75。

なく、道府県の区域に包括された地方自治体であり、都道府県－市町村制度の二層制を前提にした基礎自治体に位置づけられている。市としての事務のほかに、道府県からの一定の移譲事務を担うことになっている。なお、同じ大都市制度である都・特別区制度は、1943年に制定されており、都は府県としての事務のほかに、市の業務として統一的処理の要請が強い事務を行う。特別区はおおむね市と同様の事務を行うものとしている。特別区は、都の区域内に包括された特別地方自治体と位置づけられている。大都市の自治体が抱える様々な問題を解決しようとする場合、特例市や中核市などの都市自治体制度に加え、より大きな権能を有する大都市への地方分権を確立することが必要となる<sup>94)</sup>。第二次地方分権改革と並行して道州制も視野に入れた議論が展開されるなかで、暫定的な大都市制度である政令指定都市を国の新たな姿の中で如何に位置づけるか再度検討すべき時期に入っている。その際の主な論点を以下に見ていくことにしたい。なお、特別市制度が基本的に持っていた問題点としては、①大都市たる特別市と周辺地域との一体性を如何に確保するか、②特別市を分離した後の府県を如何に位置づけるかの二点をあげることができる。

政令指定都市に関する第一の論点は、地方分権改革、そして道州制議論のなかで政令指定都市をいかに位置づけるかにある。すなわち、道府県や道州政府のなかに包括し、一般市と同等の基礎自治体として取り扱うのか、それとも、特別市構想と同様に、道府県や道州政府からは独立した一層性の基礎自治体として制度設計するか、の問題である。政令指定都市は、大都市の特例として道府県の実務の一部を担い、大都市行政の総合性を高める方向に貢献しているものの、そのしくみは実質的に不安定、不完全なものに留まっている。また、大都市制度の根底には、二重行政の弊害を排除する意図が存在する。第二次分権改革では、都道府県と国の地方支分部局による二重行政の排除が大きなテーマとして既に掲げられている。道府県と政令指定都市間にも同様の問題が横たわっている。確かに、地方自治法などにより大都市に関する特例が設けられており、二重行政を改善する取組みが図られている。しかし、それは個別項目ごとの便宜的な措置であり、大都市行政としての機能面の総体的一元化には至っていない。すなわち、制度全体して二重行政を排除するしくみとはなっていないのが現状である。大都市行政の一元化、総合化を実現するには、計画・執行・管理などの事務過程全体にわたって、広域的処理を必要とする判断されるもの以外は、少なくとも政令指定都市に事務移譲することが適切と考えられる。

第一の位置づけの問題は単に、行政体制の課題に留まらない。第二の論点である財源配分問題と密接に関係する。現在の二層制の下での政令指定都市制度は、地域間財源調整の役割を果たしている。政令指定都市地域での地方税収は、全てが政令指定都市の税収となるのではなく、政令指定都市を包括する道府県の税収ともなる。この税

94) 本田 (1995)、pp.165-171。

収は道府県の歳出政策を通じて、主に道府県内の非大都市部の財源として再配分される。こうしたしくみは二層制によって道府県が政令指定都市を包括していることによって法的権限として正当化されている。仮に、特別市として政令指定都市が道府県から独立した場合、この道府県内での非都市部への財源配分のしくみに制約が生じることになる。道州制の検討においても同様の枠組みが存在し、道州政府に包括する政令指定都市と包括しない政令指定都市の位置づけでは、道州政府内の財源調整のしくみに大きな違いを生じさせる。政令指定都市の財政は、歳入・歳出両面から大きな構造的変動が生じ、多くの都市で今後急速に悪化せざるを得ない。そうしたなかで、道府県、そして政令指定都市の税源配分問題も大きな争点となる。こうした争点は、地方自治体間の財源調整問題にも絡む課題となる。

第二の論点は第三の論点、すなわち議会の在り方を誘発する。特に、道府県の議会では今日においても、政令指定都市の選挙区から選出された道府県議会議員の機能について議論が生じている。政令指定都市を包括する道府県の主な機能や関心事は、政令指定都市地域に対する歳出政策ではなく、政令指定都市地域からの歳入政策、すなわち、税収確保の正当性確保により大きな重点がある。しかし、政令指定都市が道府県から独立した存在となった場合、当然、政令指定都市地域選出の道府県議員の位置づけは大きな見直しを迫られることになる。これは行政体系の問題だけでなく、自治立法権にも関連した問題となる。

第四の論点は、政令指定都市の基礎自治体としての位置づけをいかに考えるかである。人口、面積などが大規模化している政令指定都市では、市民との距離が大きくなり、行政区としての区役所が基礎自治体としての機能を高め始めている。政令指定都市は、全体として基礎自治体としての位置づけを確保することで、日本の地方自治制度の基本である二層制を維持している。区を中心とする域内分権が充実する流れが高まれば、道府県と政令指定都市どちらかの位置づけを再検討し、二層制の新たな姿を求める議論も強まる可能性がある。こうした動きは、基礎自治体の位置づけを政令指定都市から区に実質的に移すことであり、政令指定都市の空洞化をもたらす。その結果、道府県からは政令指定都市を廃止し、区を市とすることで、政令指定都市の領域を包括する考え方が生じてくる。

第二次分権改革議論の1つの柱は、二重行政の排除にある。地方支分部局を含めた国の機関と地方自治体の関係、都道府県と市町村の関係、そして、大都市制度の議論は、人口が減少するなかでの都市部への人口集中と非都市部の過疎化という大きな課題のなかで避けて通れない問題となる。

## 5.2 地方支分部局

行政体制の検討は、国と地方の役割分担の新たな姿を描いた上で進めるものであり、その意味で、事務事業の見直しなどが前提となることは言うまでもない。しかし、政

策議論において、全てを段階的に積み上げていく必要はなく、むしろ、そうしたやり方は地方分権改革のスピードだけでなく、内容自体を歪めた構造にする危険性も有することに留意すべきである。段階的接近法は現実的妥協性を深める。その結果、規範的思考との緊張関係が段階的に失われ、最終的に到達する点は現行の統治体制に包摂された結論となる。国と地方自治体、そして都道府県の将来のあり方にも密接に関係する地方支分部局のスリム化と統廃合問題は、第二次分権改革において重要な課題と位置づけられている。委員会で地方支分部局の見直しを行う契機は、2007年5月25日の経済財政諮問会議民間議員ペーパー（以下、「民間議員ペーパー」）にあった。民間議員ペーパーでは、地方分権改革を進めるにあたって、「国の出先機関たる地方支分部局の見直しが不可欠である」とし、その見直しにあたっては、「国の果たすべき役割を限定し、それ以外の事務は、地方へ移譲する」という基本方針を示した。具体的には、現在の地方支分部局が担当している事務について、①国に残すもの、②地方に移譲可能な事務のうち、現在は主に国のみでその事務を行っているもの、③地方に移譲可能な事務のうち、地方でも同様の事務を行っているもの、の3種類に試行分類している（図表1）。このうち、①国に残すものとしては、税関、防衛など、国家としての存立に関わる事務、航空管制、気象など全国的な規模や視点で実施すべき事務、を挙げている。②地方に移譲可能で、主に国のみで事務を行っているものについては、仕事と人員の地方移譲を検討しており、具体的例として労働基準監督署を挙げている。③地方に移譲可能で地方でも同様の事務を行っているものとしては、交通基盤整備、廃棄物処理を例に挙げ、地方へ移譲により人員削減が可能としている。委員会でも民間議員ペーパーの試行的分類を参考にさらに細かい調査分析を行い、地方支分部局の見直しを進めることになっている。すでに、委員会でも地方支分部局の組織などに関する調査を実施しており、その結果、民間議員ペーパーで「②ないし③」に該当する地方支分部局の出張所などの設置機関数は、全体で3,438機関となっている（2007年10月10日現在）。府省別地方支分部局の機関数で最も多いのは、国土交通省で1,326機関（38.6%）である。次いで多いのは、厚生労働省で973機関（28.3%）、農林水産省450機関（13.1%）と続いている。これら上位3省で全体の8割を占めている。所在地別では、北海道が一番多く298機関、次いで新潟県119機関、福岡県117機関、東京都113機関となっている（図表2）。国家公務員33万人のうち約7割の21万人は、地方支分部局の職員であり、民間議員ペーパーによると、そのうちの95,898人が「地方に移譲可能な業務に従事していると試行分類」された業務に携わっている。人数で最も多いのは、国土交通省で35,965人、(37.5%)、次いで厚生労働省で23,256人（24.3%）、農林水産省の20,927人（21.6%）が続いている。この3省で全体の83.4%を占めている。なお、一機関あたりの単純平均人数は約28人である。所在地別職員数では、北海道が1番多く10,489人、次に東京都の5,620人、大阪府5,432人となっている。北海道では北海道開発局の5,776人が大きく、東京都や大阪府には、規模の大きい地方支分部局

が位置していることによる（図表3）。

以上で見た地方支分部局の機関、職員数に加えて、今後は、予算などの調査・分析を進めていくことが必要である。また、民間議員ペーパーによる業務の試行的分類を再検証するなかで、地方へ移譲すべき業務、移譲すべき場合の前提となるスリム化の方策、受け皿となる都道府県の組織形態などについても検討していくことが求められる。これらは道州制の枠組みそして本質にも密接に関係することになる。

## 6. おわりに

地方分権改革の取り組みは、国と地方自治体の関係を再構築し「地方自治の本旨」に適うように組み替えることを意味する。こうした改革を第二次分権改革だけで完結させることは困難である。しかし、地方自治の本旨を具体化し、そこに至る道筋を明確にすることは可能である。このことが地方分権改革の規範性を強く担保し、現実的妥協性への強い緊張関係をもたらす。この緊張関係が中央集権の実態に包摂されない、自立した地方分権社会を生み出すことになる。

2008年度は、委員会が勧告を行う年となる。以上みてきた中間的な取りまとめの内容とそこに内包している課題が如向に進化、克服され勧告へと結びついていくか引き続き多面的に検証していく必要がある。

図表1 「民間議員ペーパーによる試行分類」

府省名		地方支分部局名	諮問会議試行的事務分類
内閣府	本府	沖縄総合事務所	(他に連動)
	宮内庁	京都事務所	①
	公正取引委員会	地方事務所	①
	国家公安委員会	管区警察局	①
		警察情報通信部・府県情報通信部	①
総務省		管区行政評価局・沖縄行政評価事務所・評価事務所	①
		総合通信局・沖縄総合通信事務所	②
法務省		矯正管区	①
		地方更生保護委員会・保護観察所	①
		法務局・地方法務局	③
		地方入国管理局	①
	公安調査庁	公安調査局・公安調査事務所	①
財務省		財務局・財務事務所	①
		税関・沖縄地区税関	①
	国税庁	国税局・沖縄国税事務所	①
文部科学省		水戸原子力事務所	①
厚生労働省		地方厚生局・沖縄麻薬取締支所	③
		都道府県労働局 [労働基準監督署・公共職業安定所]	②・③
	中央労働委員会	地方事務所	②
農林水産省		地方農政局・北海道農政事務所・農政事務所	②・③
	林野庁	森林管理局	①・③
	水産庁	漁業調整事務所	③
経済産業省		経済産業局	②・③
国土交通省		地方整備局	②・③
		北海道開発局	②・③
		地方運輸局・運輸支局	②・③
		地方航空局	①・③
		航空交通管制部	①
	気省庁	管区气象台・沖縄气象台・地方气象台	①
		海洋气象台	①
	海上保安庁	管区海上保安本部	①
環境省		地方環境事務所	③
防衛省		地方防衛局	①

(資料) 地方分権改革推進委員会調査資料をもとに作成

(注) 「諮問会議試行的事務分類」欄の丸付き番号の意味は下記の通り。

- ①：国に残すもの
- ②：地方に移譲可能な事務のうち、現在は主に国のみでその事務を行っているもの
- ③：地方に移譲可能な事務のうち、地方でも同様の事務を行っているもの

図表2 ②・③に該当する地方支分部局の機関数

府省名		②・③に該当する地方支分部局は、ミカン色	諮問会議試行的事務分類	機関数
内閣府	本府	沖縄総合事務所	連動	35
	宮内庁	京都事務所	①	
	公正取引委員会	地方事務所	①	
	国家公安委員会	管区警察局	①	
総務省		警察情報通信部・府県情報通信部	①	
		管区行政評価局・沖縄行政評価事務所・評価事務所	①	
法務省		総合通信局・沖縄総合通信事務所	②	11
		矯正管区	①	
		地方更生保護委員会・保護観察所	①	
		法務局・地方法務局	③	539
		地方入国管理局	①	
	公安調査庁	公安調査局・公安調査事務所	①	
財務省		財務局・財務事務所	①	
		税関・沖縄地区税関	①	
	国税庁	国税局・沖縄国税事務所	①	
文部科学省		水戸原子力事務所	①	
厚生労働省		地方厚生局・沖縄麻薬取締支所	③	8
		都道府県労働局	②・③	47
		労働基準監督署	②・③	327
		公共職業安定所	②・③	584
	中央労働委員会	地方事務所	②	7
農林水産省		地方農政局・北海道農政事務所・農政事務所	②・③	309
	林野庁	森林管理局	①・③	135
	水産庁	漁業調整事務所	③	6
経済産業省		経済産業局	②・③	14
国土交通省		地方整備局	②・③	1,008
		北海道開発局	②・③	119
		地方運輸局・運輸支局	②・③	116
		地方航空局	①・③	83
		航空交通管制部	①	
	気省庁	管区气象台・沖縄气象台・地方气象台	①	
		海洋气象台	①	
	海上保安庁	管区海上保安本部	①	
環境省		地方環境事務所	③	90
防衛省		地方防衛局	①	
総計				3,438

(資料) 地方分権改革推進委員会調査資料をもとに作成

(注) 「諮問会議試行的事務分類」欄の丸付き番号の意味は下記の通り。

- ①：国に残すもの
- ②：地方に移譲可能な事務のうち、現在は主に国のみでその事務を行っているもの
- ③：地方に移譲可能な事務のうち、地方でも同様の事務を行っているもの

図表3 ②・③に該当する地方支分部局の職員数

府省名		②・③に該当する地方支分部局は草色	諮問会議試行的事務分類	職員数(人)
内閣府	本府	沖縄総合事務所	連動	988
	宮内庁	京都事務所	①	
	公正取引委員会	地方事務所	①	
	国家公安委員会	管区警察局	①	
総務省		警察情報通信部・府県情報通信部	①	1,439
		管区行政評価局・沖縄行政評価事務所・評価事務所 総合通信局・沖縄総合通信事務所	②	
法務省		矯正管区	①	11,090
		地方更生保護委員会・保護観察所 法務局・地方法務局	③	
財務省	公安調査庁	公安調査局・公安調査事務所	①	11,090
		財務局・財務事務所	①	
文部科学省	国税庁	税関・沖縄地区税関	①	623
	厚生労働省	国税局・沖縄国税事務所	①	
厚生労働省		水戸原子力事務所	①	623
		地方厚生局・沖縄麻薬取締支所	③	
農林水産省		都道府県労働局	②・③	5,625
		労働基準監督署	②・③	
農林水産省		公共職業安定所	②・③	12,090
		中央労働委員会	②	
農林水産省		地方事務所	②	30
		地方農政局・北海道農政事務所・農政事務所	②・③	
農林水産省	林野庁	森林管理局	①・③	4,707
	水産庁	漁業調整事務所	③	
経済産業省		経済産業局	②・③	1,852
国土交通省		地方整備局	②・③	21,368
		北海道開発局	②・③	
国土交通省		地方運輸局・運輸支局	②・③	4,478
		地方航空局	①・③	
国土交通省		航空交通管制部	①	4,343
		気省庁	管区気象台・沖縄気象台・地方気象台	
環境省		海洋気象台	①	381
		海上保安庁	管区海上保安本部	
防衛省		地方環境事務所	③	381
		地方防衛局	①	
総計				95,898

(資料) 地方分権改革推進委員会調査資料をもとに作成

(注) 「諮問会議試行的事務分類」欄の丸付き番号の意味は下記の通り。

- ①：国に残すもの
- ②：地方に移譲可能な事務のうち、現在は主に国のみでその事務を行っているもの
- ③：地方に移譲可能な事務のうち、地方でも同様の事務を行っているもの

## 参 考 文 献

- 青山彰久 (2008) 「豊かな自治を求める強い意志を」『ガバナンス』No81 (2008年1月)
- 薄井一成 (2006) 『分権時代の地方自治』有斐閣
- 宇賀克也 (2004) 『地方自治法概説』有斐閣
- 江藤俊昭 (2004) 『協働型議会の構想』信山社
- 大石嘉一郎 (2007) 『近代日本地方自治の歩み』大月書店
- 大森 彌 (2003) 「第一次分権改革の効果」『レヴァイアサン』No33 (2003秋)
- (2006) 『官のシステム』東京大学出版会
- (2008) 「第二次分権改革と自治体職員」『ガバナンス』No81 (2008年1月)
- 岡田章宏 (2005) 『近代イギリス地方自治制度の形成』桜井書店
- 岡本全勝 (2003) 『地方自治入門』時事通信社
- 片山善博 (2008) 「自治体議会の改革こそ急務」『ガバナンス』No81 (2008年1月)
- 金井利之 (2007) 『自治制度』東京大学出版会
- 兼子 仁・村上 順 (1995) 『地方分権』弘文社
- 金子仁洋 (2007) 『地方再興』マネジメント社
- 北村喜宣 (2004) 『分権改革と条例』弘文堂
- 黒田武一郎編著 (2007) 『三位一体の改革と将来像』ぎょうせい
- 久邇良子 (2004) 『フランスの地方制度改革』早稲田大学出版
- 小林 武 (2006) 『憲法改正と地方自治』自治体研究社
- 小室直樹 (2003) 『論理の方法』東洋経済新報社
- 坂田期雄 (2001) 『地方分権次のシナリオ』ぎょうせい
- 佐々木信夫 (2004) 『地方は変わるか』ちくま書房
- 佐藤英善編著 (2002) 『新地方自治の思想』敬文社
- 佐藤俊一 (2002) 『地方自治要論』成文堂
- 自治・分権ジャーナリストの会 (2005) 『フランスの地方分権改革』日本評論社
- 清水真人 (2008) 「08年度税制改正戦記」『ガバナンス』No81 (2008年1月)
- 白石克孝編 (2004) 『分権社会の到来と新フレームワーク』日本評論社
- 新藤宗幸 (2004) 『分権と改革』世織書房
- (2002) 『地方分権』岩波書店
- 神野直彦・澤井安勇編著 (2004) 『ソーシャル・ガバナンス』東洋経済新報社
- 嶋津隆文 (2005) 『どうなる日本、どうなる分権』ぎょうせい
- 杉原泰雄 (2002) 『地方自治の憲法論』勁草書房
- 柴田徳衛 (2007) 『東京問題』クリエイツかもがわ
- スーザン・ストレンジ (1998) 『国家の退場』岩波書店
- 高寄昇三 (1995) 『地方分権と大都市』勁草書房
- 地方自治制度研究会編集 (2007) 『地方分権改革推進法』ぎょうせい

- 辻山幸宣（2002）「事務区分論の系譜と分権改革」『新地方自治の思想』敬文社
- 外川伸一（2001）『分権型社会における都道府県改革の視座』公人の友社
- 中山 元（2000）『思想の用語辞典』筑摩書房
- 日本地方自治学会（2002）『どこまで来たか地方自治改革』敬文社
- 日本地方自治学会（2005）『分権型社会の制度設計』
- 成田頼明（2001）『分権改革の法システム』第一法規
- 並河信之・竹下 譲・後藤 仁（1999）『論点・地方分権』イマジン出版
- 西尾 勝（1999）『未完の分権改革』岩波書店
- （2007）『地方分権改革』東京大学出版会
- 西尾 勝・新藤宗幸（2007）『いま、なぜ地方分権なのか』実務教育出版
- 白藤博行・山田公平・加茂利男編著（2004）『地方自治制度改革論』自治体研究社
- 白藤博行+自治体問題研究所編（2000）『改正地方自治法を超えて』自治体研究社
- 本多 弘（1995）『大都市制度論』北樹出版
- 松下圭一（1996）『日本の自治・分権』岩波新書、岩波書店
- （1999）『自治体は変わるか』岩波新書、岩波書店
- 牧田義輝（2001）『機能する地方自治体』勁草書房
- 眞鍋貞樹（2006）『地方自治の理想と幻想』富士社会教育センター
- 丸山真男（1957）「日本の思想」『現代思想』岩波書店
- 宮崎正康+地方研究会編（2003）『地方分権』山川出版
- 宮本憲一（2005）『日本の地方自治その歴史と未来』自治体研究社
- 森田 朗（2003）「地方分権改革の政治過程」『レヴァイアサン』No.33（2003秋）
- 藪野祐三（2005）『ローカル・デモクラシー I』法律文化社
- 山崎 正（2006）『地方政府の構想』勁草書房

# **Fundamental Principles and Direction of the Second Decentralization Reform in Japan: An Examination of the Interim Report**

**MIYAWAKI Atsushi\***

## **Abstract**

The Decentralization Reform Committee is established in the Cabinet Office in April 2007 to promote decentralization in a comprehensive and systematic manner. And the committee released the Interim Report on November 16, 2007. This report presents guidelines for this new decentralization reform. The purpose of this paper is to examine this report from the viewpoint not only of actuality based on the existing system but also of normative based on fundamental principles of decentralization.

## **Keywords**

Decentralization reform in Japan, The Interim Report of the Decentralization Reform Committee

---

\* Public Policy School, Hokkaido University