

東京大学公共政策大学院

2010年度事例研究 現代行政 I 提出レポート

## 『地域主権改革の課題と展望 ―民主党政権への提言―』

平成23年2月

手塚貴代美（国際公共政策コース）

藤田 墨（公共管理コース）

武藤 淳（公共管理コース）

### 目次

1. 序論 ―何のために「改革」するのか―	3
2. 政権交代と地方分権（地域主権）改革	4
2.1. 改革の経緯	4
2.1.1. 自民政権下における地方分権改革	4
2.1.2. 民主党政権下における地域主権改革	6
2.1.3. 政権交代前後の分権改革（ヒアリング）	7
2.2. 政権交代前後の主要な相違点	8
2.3. 改革の阻害要因	11
2.3.1. 想定される阻害要因	12
2.3.2. 改革の抵抗勢力（ヒアリング）	13
3. 「完全自治体」の実現と住民自治の強化に向けて	15
3.1. 「完全自治体」の要件と課題	15
3.1.1. 自治立法権	16
3.1.2. 自治行政権	16
3.1.3. 自治財政権	17

<b>3.2. 自治立法権と住民自治の強化</b> .....	<b>21</b>
3.2.1. 二元代表制 .....	21
3.2.2. 地方議会改革 .....	24
3.2.3. 住民参加の拡充 .....	27
3.2.4. 住民参加の拡充（ヒアリング） .....	29
<b>3.3. 役割分担論</b> .....	<b>30</b>
3.3.1. 国と地方の役割分担 .....	30
3.3.2. 自治体間の役割分担 .....	33
3.3.2.1. 「水平補完」関係 .....	34
3.3.2.2. 「垂直補完」関係 .....	35
3.3.3. 役割分担論（ヒアリング） .....	36
<b>4. 結論 —地方自治の理想モデルと民主党政権への提言—</b> .....	<b>38</b>
<b>4.1. 地方自治の「理想モデル」</b> .....	<b>38</b>
4.1.1. 国（行政府） .....	38
4.1.2. 地方自治体（地方政府） .....	39
4.1.3. 地方議会 .....	39
4.1.4. 住民 .....	40
<b>4.2. 民主党政権への提言</b> .....	<b>41</b>
4.2.1. 「受け皿」としての広域ブロックの整備 .....	41
4.2.2. 自治組織権の強化（二元代表制との関係において） .....	41
4.2.3. 国民に対する説明と実行力の確保 .....	42
4.2.4. 国家公務員制度改革との一体的な改革 .....	43
＜参考文献＞ .....	43

## 1. 序論 ―何のために「改革」するのか―

本稿は、自民党政権から民主党政権に至る地方分権（地域主権）改革について概観したうえで政権交代の影響を分析し、地方分権の時代における各アクター（国、自治体、地方議会及び住民）のあるべき姿を示すとともに、現在の民主党政権に対して政策提言を行うものである。

2011（平成23）年1月24日に開会した第177回国会の施政方針演説において、菅首相は地域主権改革について「内閣の大方針である」と言い切ったが、国民のこの改革に対する盛り上がりは今一つである。それは、何のために改革をするのか、また、それによってどのようなメリットがあるのかが国民に十分認識されていないからであろう。このことを念頭において、この改革のあるべき姿や今後議論されるべき点を明らかにしながら考察を進める。

まず第2章では、1990年代以降の地方分権（地域主権）改革の流れを概観することによって改革の現在地を確認する。また、増田元総務大臣に主に自民党政権時代の地方分権改革についてのヒアリングを実施し（2010年12月20日）、小川元総務大臣政務官に民主党政権の地域主権改革についてのヒアリングを実施（同月21日）したので、自民党政権と民主党政権の改革へのスタンスの相違を明らかにするとともに、その内容を踏まえたうえで改革の阻害要因について考察する。次の第3章では、「完全自治体」と「住民自治の強化」をキーワードとして団体自治と住民自治の観点から、現在の地方自治に欠けている点を明らかにするとともに、それを補完する制度について考察する。最後に第4章において、筆者3人が考える地方分権の理想モデルに基づいて、前述の提言などを行うこととする。

なお、本稿は、平成22年度冬学期に東京大学公共政策大学院において増田寛也客員教授が担当された「事例研究（現代行政Ⅰ）」の課題レポートとしてまとめたものである。レポート作成に当たって、増田先生には適切な御助言をいただくとともに、元総務大臣・岩手県知事としてヒアリングに応じていただいた。また、小川淳也衆議院議員（元総務大臣政務官）には民主党政権の地域主権改革について、貴重なお時間を割いて御説明いただいた。この場を借りてお礼申し上げたい。

もとより、本稿の記述に誤りや不十分な点があれば、全て筆者3人の責任である。

## 2. 政権交代と地方分権（地域主権）改革

自民党政権下の地方分権改革と民主党政権下の地域主権改革では、どのような相違がみられるか。本章では、改革の経緯を振り返ったうえで、政権交代前後の主要な相違点を明らかにするとともに、改革の阻害要因について検討する。

### 2.1. 改革の経緯

1990年代から現在に至るまで、地方分権はどのような流れで進んできたのか。自民党政権下、民主党政権下においては、それぞれどのような動きがみられたのか。本節では改革の経緯を概観する。

#### 2.1.1. 自民党政権下における地方分権改革

##### (1) 第1次分権改革

第1次分権改革の直接の起点は、1993（平成5）年6月の国会の衆参両院による「地方分権の推進に関する決議」にあったとみることができる<sup>1</sup>。この決議はリクルート事件以来の一連の政治改革の流れの中から生まれ、衆議院で6月3日、参議院では翌4日に、全会一致で可決された。

1995（平成7）年7月、地方分権推進法が施行され、同法に基づき6年間の時限機関（存置期間が1年延長）として地方分権推進委員会が発足した。その役割は、①地方分権の推進に関する基本的事項について調査審議し、その結果に基づき、地方分権推進計画の作成のための具体的な指針を内閣総理大臣に勧告する、②地方分権推進計画に基づく施策の実施状況を監視し、その結果に基づき内閣総理大臣に意見具申する、というものであった<sup>2</sup>。

1996（平成8）年に提出された中間報告<sup>3</sup>においては、「国と地方公共団体との関係を抜本的に見直し、地方自治の本旨を基本とする対等・協力の関係とする行政システムに転換させるためには、この際機関委任事務制度そのものを廃止する決断をすべきである」とされ、機関委任事務制度の廃止に向けた同委員会の強い姿勢が示された。

その後、同委員会は5次にわたって勧告を提出している。第1次勧告では機関委任事務制度そのものを廃止することが勧告され、第4次勧告までの間に機関委任事務制度の廃止後の事務の取り扱いについて勧告された。

これらを踏まえ、政府は、1998（平成10）年5月に地方分権推進計画を閣議決定し、1999（平成11）年7月に地方分権一括法が成立した。

第1次分権改革の要点は、地方への関与の縮小・廃止、自治立法権の拡大、地方税財源の充実などいくつかあるが、最大の主眼は機関委任事務制度の全廃であったといえよう。

<sup>1</sup> 西尾勝編『分権型社会を創る～その歴史と理念と制度～』（ぎょうせい、2001）30頁参照。

<sup>2</sup> 地方分権推進委員会事務局 <http://www8.cao.go.jp/bunken/bunken-iinkai/bunken.html>

<sup>3</sup> 地方分権推進委員会中間報告

<http://www8.cao.go.jp/bunken/bunken-iinkai/middle/index.html>

機関委任事務制度は廃止され、地方公共団体の事務は自治事務と法定受託事務に再編成された。

### (2) 第1次分権改革後の動き

2001（平成13）年7月、地方分権推進委員会が解散すると、同月、小泉首相（当時）の諮問を受けて地方分権改革推進会議が発足した。同会議は、国と地方公共団体の役割分担に応じた事務及び事業の在り方、税財源の配分の在り方、地方公共団体の行財政改革の推進等行政体制の整備その他の地方制度に関する重要事項について、地方分権の一層の推進を図る観点から調査審議することとされた<sup>4</sup>。

2002（平成14）年10月に「事務・事業の在り方に関する意見」、2003（平成15）年6月に「三位一体の改革についての意見」、2004（平成16）年5月に「地方公共団体の行財政改革の推進等行政体制の整備についての意見」と、三回にわたって意見書を提出した。

### (3) 第2次分権改革

2006（平成18）年12月、地方分権改革推進法が成立し、2007（平成19）年4月に地方分権改革推進委員会が発足した。同委員会は第4次勧告まで提出しているが、自民党政権下で出されたのは第2次勧告までで、第3次勧告以降は民主党政権下で出されている。

まず、安倍首相（当時）の要請を受け、2007（平成19）年5月30日、「地方分権改革推進にあたっての基本的な考え方<sup>5</sup>」が取りまとめられた。分権改革の目指すべき方向性として、①分権型社会への転換、②地方の活力を高め、強い地方を創出、③地方の税財政基盤の確立、④簡素で効率的な筋肉質の行財政システム、⑤自己決定・自己責任・受益と負担の明確化により地方を主役に、といったことが示された。改革推進のための基本原則として、①基礎自治体優先、②明快、簡素・効率、③自由と責任、自立と連帯、④受益と負担の明確化、⑤透明性の向上と住民本位、といったことが掲げられた。

2008（平成20）年5月28日に提出された第1次勧告<sup>6</sup>では、国の役割を限定し、国と地方の二重行政を排除する観点から、地方に事務・権限を移譲することを基本とする国と地方の役割分担の考え方が示された。その他、基礎自治体への権限移譲と自由度の拡大などが勧告された。

同年12月8日に提出された第2次勧告<sup>7</sup>においては、地方分権改革は、住民に身近な行政に関する企画・決定・実施を一貫してできる限り地方自治体に委ねることを基本として「地方政府」の確立を目指しつつ、国と地方の役割分担を徹底して見直す取り組みである、

<sup>4</sup> 地方分権改革推進会議について <http://www8.cao.go.jp/bunken/kaigi.html>

<sup>5</sup> 「地方分権改革推進にあたっての基本的な考え方」

<http://www.cao.go.jp/bunken-kaikaku/iinkai/torimatome/070530torimatome1.pdf>

<sup>6</sup> 第1次勧告

<http://www.cao.go.jp/bunken-kaikaku/iinkai/torimatome/080528torimatome1.pdf>

<sup>7</sup> 第2次勧告

<http://www.cao.go.jp/bunken-kaikaku/iinkai/torimatome/081208torimatome01.pdf>

と示された。そして、「義務付け・枠付けの見直し」、「国の出先機関の見直し」、が 2 つの柱とされた。

## 2.1.2. 民主党政権下における地域主権改革

2009（平成 21）年 9 月に政権交代がなされ、地方分権改革から「地域主権改革<sup>8</sup>」という言葉が用いられるようになった。

鳩山首相（当時）は、内閣総理大臣就任直後の第 173 回国会における所信表明演説<sup>9</sup>で、「『人間のための経済』を実現するために、私は、地域のことは地域に住む住民が決める、活気に満ちた地域社会をつくるための『地域主権』改革を断行します。」と述べた。

第 174 回国会における施政方針演説<sup>10</sup>では、地域主権改革の実現は「一丁目一番地」と掲げ、改革への意欲を示した。その第一段として、地方分権改革推進計画に沿って義務付け・枠付けの一切廃止、直轄事業負担金の廃止について言及した。加えて、地域主権戦略大綱の策定を打ち出した。

同年 10 月 7 日に提出された地方分権改革推進委員会第 3 次勧告<sup>11</sup>では、義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大、国と地方の協議の場の法制化、などが示された。

同年 11 月 9 日に提出された第 4 次勧告<sup>12</sup>では、地方税財政の諸課題を当面の課題と中長期の課題に区分し、それぞれについてあるべき地方税財政制度の再構築に向けた提言がなされた。

政府は、地域主権改革に関する施策を検討し、推進していくとともに、地方分権改革推進委員会の勧告を踏まえた施策を実施するため、同月 17 日、内閣府に地域主権戦略会議を設置することを閣議決定した。

そして、地域主権改革の第一弾として、義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大、国と地方の協議の場の法制化、今後の地域主権改革の推進体制について、所要の取組を推進することとし、翌 12 月 15 日、地方分権改革推進計画<sup>13</sup>を閣議決定した。

2010（平成 22）年 6 月 22 日には、地域主権戦略大綱<sup>14</sup>を閣議決定した。本大綱では、まず、地域主権改革の全体像として、地域主権改革の意義及び定義、地域主権改革の工程

---

<sup>8</sup> 「地域主権改革」とは、「日本国憲法の下に、住民に身近な行政は、地方公共団体が自主的かつ総合的に広く担うようにするとともに、地域住民が自らの判断と責任において地域の諸課題に取り組むことができるようにするための改革」である（地域主権戦略大綱より）。

<sup>9</sup> 第 173 回国会における鳩山内閣総理大臣所信表明演説

<http://www.kantei.go.jp/jp/hatoyama/statement/200910/26syosin.html>

<sup>10</sup> 第 174 回国会における鳩山内閣総理大臣施政方針演説

<http://www.kantei.go.jp/jp/hatoyama/statement/201001/29siseihousin.html>

<sup>11</sup> 第 3 次勧告

<http://www.cao.go.jp/bunken-kaikaku/iinkai/torimatome/091007torimatome01.pdf>

<sup>12</sup> 第 4 次勧告

<http://www.cao.go.jp/bunken-kaikaku/iinkai/torimatome/091109torimatome01.pdf>

<sup>13</sup> 地方分権改革推進計画 <http://www.cao.go.jp/chiiki-shuken/doc/091215keikakutou01.pdf>

<sup>14</sup> 地域主権戦略大綱 <http://www.cao.go.jp/chiiki-shuken/doc/100622taiko01.pdf>

などを示している。その他、義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大、基礎自治体への権限移譲、国の出先機関の原則廃止（抜本的な改革）、ひも付き補助金の一括交付金化、地方税財源の充実確保、直轄事業負担金の廃止、地方政府基本法の制定（地方自治法の抜本見直し）、自治体間連携・道州制、緑の分権改革の推進といった項目について、今後の進め方等について示している。

さらに、同年 12 月 28 日、「アクション・プラン～出先機関の原則廃止に向けて～」<sup>15</sup>が閣議決定された。出先機関の事務・権限をブロック単位で移譲することを推進するための広域的实施体制の枠組み作りのための法整備、地方自治体が特に移譲を要望している事務・権限の取扱い等について挙げられており、出先機関改革の方向性が示された。

なお、地域主権の確立を目指した地方自治法の抜本の見直しの案をとりまとめるため、総務省において地方行財政検討会議を開催することが、同年 1 月 1 日、総務大臣決定された<sup>16</sup>。この会議において成案が得られた検討結果については、「地域主権戦略の工程表」に沿って、地方自治法改正案として取りまとめ、順次、国会へ提出していくこととされている。

### 2.1.3. 政権交代前後の分権改革（ヒアリング）

○増田寛也元総務大臣

一自民党政権時代に目指された地方分権の方向性とその評価について  
（方向性について）

第 1 次分権改革のとき、地方分権推進委員会は第 5 次勧告まで提出している。最後のときに積み残した課題を示しているが、その積み残された課題（義務付け・枠付けの見直しが不十分、財政面での地方の自立性を増す、といった列記された課題）を解決するということが麻生政権まで目指した。すなわち、義務付け・枠付けの見直しをする、財政面の自立といったことである。小泉政権下では一部財政的な自立を進めるということで三位一体の改革により 3 兆円の税源移譲を行った。地方交付税のカットという点で批判はあるが、3 兆円の税源移譲自体は評価すべき部分もある。分権と併せて、行革的な意味合いもあるが、出先機関を改革して整理するといったことが自民党時代に検討された。総じていうと、二元代表制という制度の中で、首長あるいは議会の自由度を高めて、分権にふさわしい体制づくりを目指していた。

（評価について）

まだまだ途上であり、2007（平成 19）年から地方分権改革推進委員会を立ち上げて三位一体の改革の後、もう一度分権をきちんと行おうということで始められた委員会の途中で

<sup>15</sup> アクション・プラン [http://www.cao.go.jp/chiiki-shuken/doc/101228action\\_plan.pdf](http://www.cao.go.jp/chiiki-shuken/doc/101228action_plan.pdf)

<sup>16</sup> 地方行財政検討会議の開催について  
[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000049993.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000049993.pdf)

政権交代が起きた。第1、2次勧告までは自民党政権下でなされたが、その勧告を受けた計画を作るに至らずに政権交代した。第3、4次勧告は民主党政権下でなされたが、それを受けて地域主権改革戦略大綱が作成された。総じて、自民党政権下で地方分権は必ずしも進展したとは言えない。一方で、国が主導権をもって仕事をしていかなければならないということで、分権について自民党内にも抵抗感があったことは事実である。族議員等を中心としてそのような意向があり、分権があまり進展しなかったといえる。

○小川淳也元総務政務官

一地方分権改革（地域主権改革）をめぐる政策のうち、政権交代により一番大きく変わったことについて

第一に、基本理念である。「分権」すなわち国が持つ権限を地方に分け与えるという概念から、「地域主権」という地域が本来時代に合わせて備えるべき自己決定権の回復という理念へ変更された。

第二に、権限、財源、責任を移譲することはこれまでも議論され、一部は実践されてきた。一括交付金の議論、出先機関の見直し、義務付け・枠付け<sup>17</sup>の見直しなど、法律は成立していないという批判もあるが、自民党時代よりもスピード感を持って取り組んでいる。

## 2.2. 政権交代前後の主要な相違点

前節では1990年代以降から現在に至るまでの地方分権（地域主権）改革についての流れを概観したが、政権交代前後の改革の相違点としてどのような事項が挙げられるであろうか。マニフェスト、推進体制、改革へのスタンスの3点に注目して分析を行う。

### (1) マニフェスト

まず、2009（平成21）年の衆議院選挙と2010（平成22）年の参議院選挙におけるマニフェストにおける自民党と民主党の地方分権に関する政策の比較を試みる。2009年の自民党のマニフェスト<sup>18</sup>には地方分権に関する政策として次の事項が掲げられていた。

---

<sup>17</sup> 義務付けとは、「一定の課題に対処すべく地方自治体に一定種類の活動を義務付けること（一定種類の活動に係る計画策定の義務付けを含む）」であり、枠付けとは、「地方自治体の活動について組織・手続き・判断基準等の枠付けを行うこと」である。

<sup>18</sup> 『自民党 政策BANK』、26頁参照。

[http://www.jimin.jp/jimin//jimin/sen\\_syu45/seisaku/pdf/2009\\_bank.pdf](http://www.jimin.jp/jimin//jimin/sen_syu45/seisaku/pdf/2009_bank.pdf)



**【2009年自民党マニフェスト】**

- ① 国と地方の役割分担や国の関与のあり方の見直し
- ② 都道府県から市町村への権限移譲
- ③ 国の出先機関の廃止・縮小
- ④ 法令等による義務付け・枠付けの見直し
- ⑤ 地方税財源の充実確保のための補助金・交付税・税源配分の見直し
- ⑥ 直轄事業の維持管理費負担金の平成22年度からの廃止
- ⑦ 国と地方の代表者が協議する機関の設置を法制化
- ⑧ 道州制の導入（検討機関設置、基本法制定を含む）
- ⑨ 地方が自由に使える財源を充実確保（中期的には地方消費税の充実や地方交付税の法定率の見直し等を含む）

これらの項目は自民党政権時代に出された地方分権改革推進委員会の第1次勧告における基本的考え方（国と地方の役割分担の見直し、基礎自治体優先の原則など）や第2次勧告で示された方向性（義務付け・枠付けの見直し、国の出先機関の見直し）を踏まえた内容であると考えられる（⑧を除く）。また、①から⑤の項目については「新地方分権一括法案」として2009（平成21）年中に国会へ提出することをマニフェストの中で謳っている。

一方、同年の総選挙まで野党であった民主党のマニフェスト<sup>19</sup>には地域主権に関する項目として次の事項が掲げられていた。

**【2009年民主党マニフェスト】**

- ① 霞が関を解体・再編し、地域主権を確立する（国と地方の役割の見直し、国と地方の協議の場の設置、ひもつき補助金の一括交付金化）
- ② 国の出先機関、直轄事業に対する地方の負担金は廃止する
- ③ 目的を失った自動車関連諸税の暫定税率は廃止する
- ④ 高速道路を原則無料化して、地域経済の活性化を図る
- ⑤ 戸別所得補償制度で農山漁村を再生する
- ⑥ 食の安全・安心を確保する
- ⑦ 郵政事業を抜本的に見直す
- ⑧ 市民が公益を担う社会を実現する

これを見ると、2009年の民主党マニフェストには霞が関解体や国の出先機関の廃止など、自民党と比べてかなり大胆な改革を提示していたことが分かる。

<sup>19</sup> 『民主党 Manifesto 2009』、19頁から20頁参照。  
[http://www.dpj.or.jp/special/manifesto2009/pdf/manifesto\\_2009.pdf](http://www.dpj.or.jp/special/manifesto2009/pdf/manifesto_2009.pdf)

次に、2010（平成 22）年の自民党マニフェスト<sup>20</sup>と民主党マニフェスト<sup>21</sup>における地方分権（地域主権）に関する項目を以下に示す。

**【2010 年自民党マニフェスト】**

- ① 義務付け・枠付けの見直し
- ② 地方税、地方交付税等の一般財源の確保
- ③ 直轄事業負担金制度の抜本的見直し
- ④ 国の出先機関の廃止・縮小
- ⑤ 道州制の推進（基本法制定を含む）
- ⑥ 地方税財政の充実（地方消費税の充実、地方交付税の法定率の見直し、地方法人課税のあり方の見直しによる地域偏在是正の検討含む）

**【2010 年民主党マニフェスト】**

- ① ひも付き補助金の一括交付金化
- ② 国直轄事業に対する地方負担金廃止
- ③ 義務付け・枠付けの見直し（施設設置基準など）

まず、全般については、双方のマニフェストとも基本的には地方分権改革推進委員会の勧告を踏まえた（民主党政権になって出された第 3 次、第 4 次勧告も含めて）内容であると考えられる。一方、各項目を見てみると、自民党のマニフェストは前年のマニフェストと同様に網羅的に項目を掲げているのに対して、民主党のマニフェストについてはまず一見して項目数が大幅に減少していることが分かる。首相を議長とする推進組織である地域主権戦略会議を設立したことや地方分権改革推進委員会の勧告を受けて地方分権改革推進計画を閣議決定したこと等により民主党政権としては一定の成果があったと判断した可能性もあるが、国・地方の役割の見直しや地方分権改革推進委員会第 4 次勧告にあった自治財政権の強化に関する項目が含まれていないのは、前回のマニフェストと比べて後退と捉えられても致し方ないのではないかと考えられる。

## (2) 推進体制

民主党政権が掲げる地域主権改革を推進する組織として閣議決定に基づいて地域主権戦略会議が設置されたが、同会議は「地方分権改革推進委員会の勧告を踏まえた施策を実施する」ことを設置目的としており、基本的に自民党政権時代から検討が続けられてきた第二次地方分権改革の流れを受け継ぐ組織であると考えられることができる。

<sup>20</sup> 『自民党政策集 J-ファイル 2010』、23 頁参照。

[http://www.jimin.jp/jimin/kouyaku/22\\_sensan/pdf/j\\_file2010.pdf](http://www.jimin.jp/jimin/kouyaku/22_sensan/pdf/j_file2010.pdf)

<sup>21</sup> 『民主党 Manifesto 2010』、17 頁参照。

<http://www.dpj.or.jp/special/manifesto2010/data/manifesto2010.pdf>

### (3) 改革へのスタンス

自民党政権時代の分権改革は、総論賛成だが各論になると自らの権限や組織を温存したい官僚とそこにある利権を手放したくない族議員が結託して改革が骨抜きにされるということが繰り返され、改革がなかなか前進しなかったと言われる<sup>22</sup>。それに対して、民主党政権は改革へのスタンスの違いとして「スピード感の違い」を挙げる。これについては肯定と否定の2つの見方が出来よう。

肯定的な見方としては、例えば民主党政権発足から1年3か月ほどの2010（平成22）年末において一括交付金と出先機関改革についての一定の前進があったと評することができよう。一括交付金<sup>23</sup>については当初の各省提示額の合計が28億円であったものを政治主導により初年度は都道府県を対象に約5000億円を計上予定であること、出先機関改革について言えば原則廃止に向けた前出のアクション・プランを閣議決定したことである。

逆に、否定的な見方としては、一括交付金化については9種類の補助金や交付金を並べてその中から選ばせる「補助金のメニュー化」となっており自治体の裁量の余地は限られている。また、出先機関改革の中で労組側の巻き返しがあってハローワークの地方移管が実現しなかったことなどが挙げられている。

### (4) 小括

基本的に民主党政権も自民党時代から続けられてきた第二次分権改革議論を受け継いでいるためマニフェストベースで見ると改革に挙げられているメニューに大きな違いはない（自民党は分権の受け皿として道州制を念頭に置いていること、民主党は住民自治に重点を置いていることの違いはある）。いずれにしても、民主党政権が地域主権戦略大綱で謳っている項目が改革を実行する段階で「骨抜き」にならないことが重要であるのは論を待たない。

## 2.3. 改革の阻害要因

以上概観したように地方分権（地域主権）改革は、（各政権でその推進力に強弱はあるものの）自民党政権・民主党政権を通じて、一貫して推し進められてきた。にもかかわらず、今日に至ってもなお改革は「道半ば」である。これほど長きにわたって政治の場でクロウズアップされていながら未だに完結していない。とすれば、そこに何らかの「阻害要因」があると考えるのが自然である。そこで本節においては、地方分権改革の阻害要因の正体を探る。また、政権交代前後で同じ要因であるのか否かについても分析する。

<sup>22</sup> 例えば、麻生政権時代に政府が出先機関統廃合について示した工程表においては、地方分権改革推進委員会の2次勧告にあった人員削減の数値目標やブロックごとに事務を統合する「地方振興局」などの具体案が抜け落ちていた。（朝日新聞、2009年4月5日付社説参照。）

<sup>23</sup> 『地域主権戦略交付金（仮称）』 <http://www.cao.go.jp/chiiki-shuken/doc/10shiryoku2.pdf>

### 2.3.1. 想定される阻害要因

まず、中央省庁の抵抗が考えられる。地方分権とは文字通り、現在国（中央政府）が握っている権限や財源を地方に「分け与える」ことであるから<sup>24</sup>、「分権」が実現すれば、その分、国の権限等は削減される。これに対して権限や財源を手放す側になる中央省庁が抵抗するのは当然である。制度改革は、既存の意思決定や権力関係の構造・国制の制約下でしか進まないために、常に手付かずの聖域が残ることになる<sup>25</sup>。特に自民党政権下においては、主導官庁により政策立案がなされる傾向が強かったと考えられるため（民主党などが批判していたいわゆる「官僚主導」）、中央省庁にとって都合の悪い改革はなかなか前進しなかったのは、想像するに難くない。

それでは、民主党政権下ではどうであろうか。我が国の場合、公務員制度にはいわゆる「メリットシステム<sup>26</sup>」が採用されているため、政権交代によって中央省庁のメンバーが大きく変わることはない。ゆえに、中央省庁の抵抗は引き続き存在する。ただ、民主党政権は「政治主導」を掲げているので、政治が強力なリーダーシップを発揮すれば、改革は大きく前進するはずである。言い換えれば、改革に目立った成果が見られない背景には、政治が必ずしも十分なリーダーシップを発揮し得ない状況があるのではないか。この点確かに、民主党にとっては労働組合が重要な支持母体の一つであるので、国家公務員の定数削減につながる地域主権改革には、そのような観点から消極的にならざるを得ない一面もあろう。しかし、果たして原因はそれだけであろうか。以下に述べるように、今後「完全自治体」を目指すに当たっては、自治立法権の確立が極めて重要である。すなわち、立法権を分権していくことになる。それは同時に、国会の権限縮小、ひいては国会議員の定数削減を意味する。するとこの問題は、国会議員自らの地位の存立に関わる。これだけ中央集権の弊害と地方分権改革の必要性が叫ばれている現在において、改革に表立って反対する国会議員はほとんどいないが、実際には、改革にあまり積極的ではない国会議員も少なからず存在しており、この事実が改革の阻害要因として働いていることも否めないのではないか。

このように、地方分権に消極的な勢力としては、一般的に想定される中央省庁のみならず、国会議員も含まれていると推測できる。加えて、権限や財源を受け取る側である地方自治体、さらには住民自身も、地方分権に必ずしも積極的であるとは言えないのもまた事実である。自治体は総論としては分権に賛成であるが、各論になると消極的になることも

---

<sup>24</sup> 民主党はこのようなニュアンスを嫌って（自民党政権時代の「地方分権」を「国と地方の上下関係を示すものだ」などと批判して）、「地方分権」ではなく「地域主権」という用語を用いているが、これに対しては、「地域」が「主権」を持つというのはおかしいとの批判も強く、自民党は「憲法では『国民主権』をうたっている。地域に主権があるという言い方は問題」であるとしている。（朝日新聞、2010年11月25日付記事参照。）

<sup>25</sup> 金井利之『行政学叢書3 自治制度』（東京大学出版会、2007）55頁参照。

<sup>26</sup> 一般的に、職業公務員は、中立的な人事行政機関によって実施される資格試験の合格者から選抜される。このことをメリットシステム（資格任用制）という。

多々ある。一方、住民の間には、自治体よりも国に任せておいた方が安心だという感覚が根強いと考えられる。昨今の愛知県名古屋市や鹿児島県阿久根市などに見られる市長と市議会の対立も、住民の議会に対する不信感に由来している側面が強い。議会が十分に機能していないとの評価から、議会に対して強権的な態度で臨む市長が一定の支持を集めている。従って、自治体が分権の「受け皿」として十分な役割を發揮するには、住民の信頼を勝ち取ることが必要である。そのためには、まず自治体自身の改革を行うとともに、住民も自ら強い参加意識を持って自分達の地域の政治課題に主体的に取り組む姿勢が求められよう。

地方分権推進委員会の最終報告においては、「未完の分権改革」という用語が用いられている<sup>27</sup>。これは第1には、明治維新・戦後改革に続く「第3の改革」としての分権改革は、ベースキャンプ構築に過ぎない未完のものであるという視点を示すものであり、第2には、2000年改革のテーマは、「未完の戦後改革」以来の残された課題が多かったことによるものであるとの見方である<sup>28</sup>。しかし、それから10年以上が経過した現在においてもなお、改革は「未完」である。その要因は、全体的には改革が完結に向けて前進しているように見えている（実際に改革は行われている）ものの、その改革のアクター自身に内在する様々な「抵抗勢力」が存在していることにある。従って、現状が継続する限り、今後も「終わりの見えない改革」が続くであろう。

### 2.3.2. 改革の抵抗勢力（ヒアリング）

○増田寛也元総務大臣

—総務大臣当時、地方分権がなかなか進まなかった背景（抵抗勢力）について

よく抵抗勢力は各省だと言われている。確かに補助金などを自治体に渡すことは抵抗している。しかし、国会議員も与野党を問わず、あまり分権を進めると自分達の地位が軽んじられて、地方議員が台頭してくるという意識が強かったのではないか。中央省庁だけでなく、立法府も含めて、分権を進めることに抵抗していた。地方に本当に権限を使いこなすことができるのかということとはよく言われた。多くの国会議員は分権にそれほど積極的ではない。

○小川淳也元総務政務官

—地域主権改革を進める上で、阻害要因となっているものはあるか。あるとすれば、それは何か

第一に、中央官庁の抵抗がある。それぞれの仕事にそれぞれの担当者がいて、そこに予算や権限が張り付いているため、それを地方に移せということに対しては、組織を挙げて抵抗する。第二に、地方自治体の側にも、あまり覚悟が足りていない。権限も財源も欲し

<sup>27</sup> 金井、前掲書、51頁から52頁参照。

<sup>28</sup> 同上、52頁参照。

いが責任は要らないでは通用しない。各関係者や一部の国会議員も含めてその辺りを懸念している。これらの利害関係者は、今手にしている、あるいは関与している権限を手放したくないということもあるかもしれない。変化を恐れる国民感情も背景にあるのではないか。一步踏み出す勇気を皆で持たないと、なかなか前に進まないだろう。

—増田元総務大臣が上記ヒアリングの際、国会議員が地方分権に消極的であったと指摘した点について

人によるが、一つには、国から権限を移せば、国会議員の仕事はその分においてはなくなるので、漠然と抵抗感を感じている人はいるかもしれない。もう一つ感じるのは、自治体に任せることに懸念を抱く人もいるということである。住民の中にも結構そういう意見がある。知事や市長、議会の議員は、そういう声に対しては真摯にレベルの向上や信頼感の醸成に努力してもらわないといけない。

### 3. 「完全自治体」の実現と住民自治の強化に向けて

前章では、地方分権（地域主権）改革の経緯を概観するとともに、自民党政権と民主党政権の改革に対するスタンスの違いや改革の阻害要因について議論してきた。それでは、この改革を推進するに際して必要な視点はどのようなものであろうか。本章では「完全自治体」と「住民自治の強化」をキーワードとして、議論を進める。

#### 3.1. 完全自治体の要件と課題

地方自治体には次の権能<sup>29</sup>があるとされる。

- (1) 自治立法権：条例や規則などの法規を制定する権能
- (2) 自治行政権：自治体が自ら担当すべき事務の範囲を定め、自ら処理する権能
- (3) 自治財政権：地域の行政需要をまかなう財源としての課税権、起債の権限
- (4) 自治組織権：自治体の長、議会等の組織について定める権能
- (5) 参加権：国の行政施策、法令制定手続に自治体が意見を述べる等の手段により関与する権能

これらの権能を兼ね備えることによって、地方自治体は「完全自治体」であると言えることができる。しかし、自民党政権時代に地方分権改革推進法に基づき設置され、民主党政権成立後も地方分権改革について調査審議を行った地方分権改革推進委員会（2007（平成19）年4月～2010（平成22）年3月）はその基本的な考え方<sup>30</sup>において「地方が主役の国づくりを実現するには、自治行政権、自治財政権、自治立法権を十分に具備した地方政府を確立する必要がある」という考えを示していた。それでは、現在の地方政府（自治体）はこれら3つの権能を十分に具備していないのであろうか。そのためにはまず戦後の地方分権をめぐる経緯を簡単に整理しておく必要がある。

終戦までの地方自治体は不完全自治体であった。府県には官選知事が置かれたが、知事は内務省の高級官僚であり、内務大臣から人事・組織上の統制を受けつつ、各省大臣の指揮監督の下で中央の仕事遂行の機関であった。また、自治体には住民や団体の権利を規制したり義務を課す「権力的行政」の権能はなく、中央各省の地方機関である知事の権限であり、一部が知事の指導の下で市町村長に委ねられたに過ぎず、地方団体としての権能は、財産や営造物の管理などに限定されていた。

戦後 GHQ は知事の直接公選制導入を求めた。しかしそうすると、官選知事に執行を委ねてきた中央政府の事務を直接に公選知事に委ねることは法理上困難となる。そのまま知事公選制が導入されると、知事による事務の直接執行に切り替わるため、結果として地方へ大幅な権限移譲を行わなければならない。そこで、戦前の体制を温存することを志向する

<sup>29</sup> 塩野宏『行政法Ⅲ 行政組織法〔第三版〕』有斐閣、2006、156頁から174頁参照。

<sup>30</sup> 『地方分権改革推進にあたっての基本的な考え方』、2007年5月30日安倍総理に報告。

<http://www.cao.go.jp/bunken-kaikaku/iinkai/torimatome/070530torimatome1.pdf>

官僚側は、直接公選制を受け入れる引き換えに機関委任事務制度を考案した。機関委任事務においては、知事は国の大臣の下級機関であり、これによって中央政府は自治体への大幅な権限移譲を避けることができた。

一方、第2章で述べたとおり、2000（平成12）年の4月1日の地方分権一括法の施行により、国と地方は形の上では対等の関係になった。しかし、この改革を経ても実質的には国による地方支配の構図は残されている。具体的にはどういったことか、以下自治立法権、自治行政権、自治財政権に分けて論じる。

### 3.1.1. 自治立法権

地方自治体が完全自治体であるためにはまず自治立法権を確立している必要がある。それについて憲法第94条は、「地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる。」としており、自治体には広範な条例制定権が付与されているとされる。一方、地方自治法第14条第1項では「普通地方公共団体は、法令に違反しない限りにおいて……条例を制定することができる。」と定められている。つまり、法律のみならず委任立法である政令の規定が存在する領域においては、法令上の委任規定がない限り自治体は条例を制定できない。このことを法令先占論というが、これは法令が明示した場合だけでなく黙示的に規定している領域についても条例を制定できないとする理論である。これによって、自治体の条例制定権は大きく制限されている。

民主党政権が定めた地域主権戦略大綱では地域主権改革の全体像を示したうえで、各論の最初の項目で「義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大」を謳っている。義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大を行うことがなぜ自治立法権の確立に資することになるのか。それは、このことが法制面における地方の自由裁量の拡充に向けた改革であり、国の立法的関与の廃止・縮小につながるからである。義務付けの見直しは、地方自治体が自らその事務事業の範囲を決定する選択権を拡充する改革であり、枠付けの見直しは、事務執行における自由裁量を拡充する改革である。第一次地方分権改革ではこの点について手付かずであったため、第一次改革の成果である地方の事務を自治事務と法定受託事務に整理した意義が薄れ、自治事務でも地方の裁量の余地を奪っているのである。

ところで、地方自治体の自治立法権が不十分である実態は上に述べたとおりであるが、他方で地方に権限を移譲したところでそれをうまく使いこなせるのか、住民の満足度向上につながるのかという議論がある。そのことについては、第2節において議論することとする。

### 3.1.2. 自治行政権

自治行政権は、自治体が自ら担当すべき事務の範囲を定め、自ら処理する権能である。地方自治法第2条第2項では「普通地方公共団体は、地域における事務及びその他の事務



で法律又はこれに基づく政令により処理することとされるものを処理する」と定めている。つまり、自治体はその存立にかかわる公共事務（自治体の組織の維持、租税・使用料・手数料の徴収、住民生活に必要な学校、清掃などのサービスの供給）及び法令で自治体に委任された事務（団体委任事務）を執行できることとなる。しかし、公共事務であっても自治体の完全な自治的裁量が認められている訳ではない。2007（平成19）年7月に全国知事会が公表した資料<sup>31</sup>には、国から都道府県への関与による支障事例が62件、国から市町村への関与による支障事例が30件掲げられている。例えば、老人デイサービスセンターは、老人福祉法に根拠を持つ施設であるが、設置は自治体に義務付けられていない。だがこれを設置するときには、生活指導員、寮母、看護師などの配置とその配置基準が通達によって定められている。これに反する内容の施設は、老人デイサービスセンターとはみなされず、補助金支出の対象とならない。このように、法令による厳格な必置規制はもとより、若干緩やかと思える規制も中央による財政統制に支えられており、自治体側から見れば、自治行政権に対する強い規制となっている<sup>32</sup>。

自治行政権の確立についての処方箋は明確であり、地域主権戦略大綱においても掲げられている。すなわち、自治立法権の項で述べた「義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大」により地域のことは地域で決められる仕組みを作るとともに、「基礎自治体への権限移譲」により住民に近いところで決定と執行がなされるようにすることである。

### 3.1.3. 自治財政権

自治財政権とは、地方自治体が必要とする財源が国や他の自治体に依存することなく自主財源により賄われ、また、課税や起債等について国や他の自治体による規制を受けずに自律的に決定しうることである。しかし、その自治財政権も地方税法や地方自治法によって厳しく統制されている。例えば、地方税法は地方税制の基準法とされるが、税目とそれぞれの課税客体、課税標準、税率を詳細に定めており、自治体には独自の税政策の余地はほとんどない（一部の税は標準税率を超えて課税できる税率に上限や制限税率が設定されている。道府県民税と市町村民税の法人税割、事業税、自動車

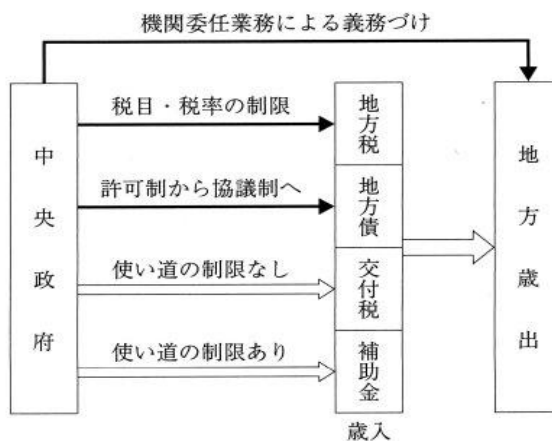


図1 国による地方財政コントロールの仕組み  
(神野直彦『財政の仕組みがわかる本』岩波ジュニア新書 P161)

<sup>31</sup> 2007年7月25日に行われた麻生全国知事会会長及び山田全国知事会地方分権推進特別委員会委員長と政府の地方分権改革推進委員との懇談において提出された『「第二期地方分権改革」への提言』と併せて提供された資料。例えば、国から都道府県への関与の事例として「保健所所長の医師資格要件」等、国から市町村への関与の事例として「老人福祉施設の設置・運営基準の緩和」などが挙げられている。 [http://www.nga.gr.jp/news/20070725\\_02.pdf](http://www.nga.gr.jp/news/20070725_02.pdf)

<sup>32</sup> 新藤宗幸『地方分権〔第2版〕』岩波書店、2002、76頁参照。

税、固定資産税ほか)。また、歳入総額に対する自主的に歳入しうる財源（自主財源）の比率である自主財源比率は3～4割の自治体が多く、歳入の多くを地方交付税や国庫支出金（補助金等）に依存している。

それでは、自治財政権を確立するためにはどのような政策が考えられるであろうか。地方の主な収入は、地方税、地方交付税、補助金（国庫支出金）及び地方債であるから、それぞれに分けて以下で述べることにしたい。

### （1）地方税

地域主権戦略大綱には「地方税財源の充実確保」の項目が掲げられ、「国と地方の役割分担の大幅な見直しと併せて、それぞれの担う役割に見合った形へと国・地方間の税財源の配分のあり方を見直す」とし、具体的には「社会保障など地方行政を安定的に運営するための地方消費税の充実など、税源の偏在性が少なく、税収が安定的な地方税体系を構築する」こととしている。国・地方間の税財源配分のあり方を見直す場合に考慮すべき点は何か。

国から地方へ税源移譲した場合、税収の地域間格差が拡大すると言われる。例えば、都道府県別の人口一人当たり地方税収額について全国平均を100とした場合、東京都は176、沖縄は58となり、3倍の格差が生じる。この原因は、地方税が景気に左右されやすく地域的な偏在の大きい法人二税（法人住民税・法人事業税）に著しく依存してきたことによる<sup>33</sup>。地方自治体は住民に様々なサービスを提供しており、地域主権改革が進展すれば地域のことを地域で完結させる傾向がますます増加するし、また、住民の応益負担の観点から見ても、景気の動向等による税収のブレが少なく安定的な財源である地方消費税の充実という大綱の掲げる方向は望ましいものである。一方、最近では消費税を社会保障目的税化すべきだという議論が盛んである。現在一般に“消費税5%”と言っている税は、国税としての消費税4%と地方税である地方消費税1%を合わせたものであるが、社会保障目的税化と言った場合に、5%すべてを指しているのか国税分のことを指しているのかははっきりしない。しかし、いずれにしても大綱が示している地方消費税の充実という方向と社会保障目的税化の議論に矛盾はないのか。2010（平成22）年12月に政府が出した「平成23年度税制改正大綱」では、「少子高齢化が進み、社会保障制度を支えている地方自治体の役割がますます増大する中で、社会保障など地方行政を安定的に運営するための地方消費税の充実など、税源の偏在性が少なく、税収が安定的な地方税体系を構築します」としてはいる。しかし、地域主権戦略大綱に掲げられた地方消費税についての扱いについては巷間あまり議論が聞かれない。民主党政権は今後の消費税見直しの議論の中で、この部分をどのようにしようとしているのか国民に明確に説明すべきではないか。

---

<sup>33</sup> 森信茂樹『日本の税制 何が問題か』岩波書店、2010、309頁から312頁参照。

## (2) 地方交付税

地方交付税は「国が地方に代わって徴収する地方税」であり、自治体財政の独立性を担保するため、①財源の均衡化と②財源の保障の2つの機能を持っている<sup>34</sup>。

(1) で述べたとおり、地方消費税の改革を行ったとしても、地域間格差は解決するわけではない(例えば、高度に産業が集積した東京都のGDPは日本全体の5分の1から6分の1であるから、単純計算で日本全体の地方消費税収のうち5分の1から6分の1が東京都で生じることになる。一方で、第1次産業の比率が高い地方圏ほど地方税収面で不利になる)。従って、何らかの地域間の調整措置が必要になってくるが、現実的には地方交付税制度による調整を将来も続けることになる。その場合、交付税に改革すべき点はないか。

地方交付税は本来、使い道の制限のない財源であるが、バブル崩壊後の財政危機を乗り切るために景気対策を誘導する財源保障機能を強め、そのうえ、市町村合併を促進するため合併した市町村が財源として発行する合併特例債の7割を国が後から補填することを約束するといった形で政策誘導の役割を付加されたため、「第二補助金」と見られるようになってきた<sup>35</sup>。

地方交付税は国税5税の一定割合(所得税・酒税の32%、法人税の34%、消費税の29.5%)が原資であり、一見すると地方への配分は国が決めるのが正当な感じもする。しかし、2005(平成17)年2月の衆議院本会議において、当時の小泉総理大臣はその性格について、「地方交付税改革の中で交付税の性格についてはという話ですが、地方交付税は、国税5税の一定割合が地方団体に法律上当然に帰属するという意味において、地方の固有財源であると考えます」と答弁している(傍線筆者)。“地方の固有財源”を国が政策手段として補助金のように使うのは本末転倒である。これに対し、地方6団体は「地方交付税は国から恩恵的に与えられるものではなく、『自らの財源を他の自治体のために融通しあうことにより、全ての自治体が国に依存せずに、住民に対して一定水準の行政サービスを提供できるようにすべきである』との考え方に基づく、セーフティネットとしての性格を持つものである」とし、上記法定率の見直しや特別会計への直入などを主張している<sup>36</sup>。方向性としては、国が地方に義務付けた仕事の財源の面倒をみるという「財源保障機能」を小さくし、貧しい自治体の歳入を確保する「財政調整機能」を残すということであろう。確かに、これによって交付税が政策誘導のために使われることを防ぐことができるし、地方固有の財源としての性格を強化することができよう。一方で、地方自治体側としてはこれまでのように歳入が足りなくても国に保障してもらうことができなくなるため、一層の意識改革が求められる。これまでのようにフルセット主義で「あれもこれも」行う姿勢から脱却し、真に住民に必要なサービスを多様な選択肢の中から「あれかこれか」で選択していくことが肝要

<sup>34</sup> 佐々木信夫『自治体をどう変えるか』ちくま新書、2006、174頁参照。

<sup>35</sup> 同上、174頁参照。

<sup>36</sup> 地方6団体『地方分権の推進に関する意見書』、2006、5頁参照。

[http://www.nga.gr.jp/news/20060607\\_01.pdf](http://www.nga.gr.jp/news/20060607_01.pdf)

である。

### (3) 補助金

国庫補助金の問題点は何か。整理すると次のようになる<sup>37</sup>。

- ①少額の補助金でも地方の歳出構造に大きな影響を与える。
- ②補助金の申請から交付までの手続きが煩雑であり、決定までに時間とコストがかかる。
- ③補助事業は国の縦割り行政が関与し、種々の非効率、ムダを発生させる。

地域主権戦略大綱には「ひも付き補助金の一括交付金化」の項目があり、2010（平成 22）年末に「地域自主戦略交付金（仮称）」として予算案に計上されることが決まった。第 2 章で述べたが、この交付金には対象事業が定められているがそれは以下のとおりである。

- ・社会資本整備総合交付金の一部（国土交通省）
- ・農山漁村地域整備交付金の一部（農林水産省）
- ・水道施設整備費補助（厚生労働省）
- ・交通安全施設整備費補助金の一部（警察庁）
- ・学校施設環境改善交付金の一部（文部科学省）
- ・工業用水道事業費補助（経済産業省）
- ・自然環境整備交付金の一部（環境省）
- ・環境保全施設整備費補助金（環境省）
- ・消防防災施設整備費補助金（総務省）

一括交付金化によって上記の問題点は解決するであろうか。①については、補助金に付随する自治体の裏負担や国の交付税による補填などの財政悪化要因は解決しないし、③についても、相変わらず縦割りを引きずっている。また、②については一見すると若干の改善が見込まれるように感じられるが、自治体内でかえって調整コストが発生する可能性も考えられる。将来的には補助金廃止と並行して税源移譲を進めるのが望ましいものの、当面の目標としては、「メニュー化」の改善と交付金枠の拡大ではないか。交付金枠については、法律に基づく補助はすぐには移行が難しいが、予算に基づく補助については交付金への統合が比較的容易であろう。

### (4) 地方債

2006（平成 18）年 4 月に自治体の起債は許可制から事前協議制に移行した。許可制については、かつて東京都が「借金の自由を奪う」として起債訴訟を準備したこともあったが、今後は自治体の自己責任により発行することとなる。しかし、自治体の借金はその地域の将来世代へのツケまわしでもあり、また、夕張市のような粉飾決算の事例もあることから、今後は議会や住民によるチェックがより重要視されることになろう。

---

<sup>37</sup> 佐々木、前掲書、179 頁参照。

## 3.2. 自治立法権と住民自治の強化

地方に権限を移譲したところでそれをうまく使いこなせるか、住民の満足度向上につながるのかという議論がある。それに対して、二元代表制の問題点、地方議会の改革、住民参加の拡充というテーマについて、順を追って述べることとする。

### 3.2.1. 二元代表制

前節で述べたとおり、義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大が実現すれば、法制度における地方の裁量が拡充される。それは条例制定改廃の決定権を有している地方議会の役割が今以上に増すことを意味する。

では、地方議会は、住民の信頼を得て、期待される役割を十分に果たしているといえるだろうか。地方議会のあり方を議論する前提として、地方自治体の基本構造である二元代表制について検討する。

#### (1) 現在の二元代表制

日本国憲法第93条<sup>38</sup>は、議事機関として議会を設置することを明記し、長と議会の議員を住民が直接選挙することを定めている。これにより、地方自治体が基本構造として二元代表制を採用しているものと考えられている。

地方自治体の議決機関である議会と執行機関である長とは、ともに住民の選挙によって選ばれるものであり、それぞれ独立の立場において相互に抑制し、その均衡と調和の上に行政運営が行われることが期待されている<sup>39</sup>。

しかしながら、従来、二元代表制が意図する狙いが達成されているとは必ずしもいえない状況であったといえる。つまり、議会が十分にその機能を発揮していないことが考えられる。議会の機能不全の原因として、議会の総与党化が考えられる。総与党化とは、首長のよって立つ基盤と議会の多数派が一致していることである<sup>40</sup>。首長と議会の多数派が一致している場合、議会は追認機関になりやすく、議会は可能な限り速やかに首長から提案された議案を通すことに専念する結果となる。これでは、議会が監視機能を果たしているとは到底言えない。

片山総務大臣は、「自治体議会には与党と呼ばれる会派がある。与党、野党というのは議院内閣制の産物だから本来ならば二元代表制には与党も野党もないし、会派拘束もないはず。この状況はいささかおかしいのではないか。」と指摘する<sup>41</sup>。

---

<sup>38</sup> 日本国憲法第93条

①地方公共団体には、法律の定めるところにより、その議事機関として議会を設置する。

②地方公共団体の長、その議会の議員及び法律の定めるその他の吏員は、その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する。

<sup>39</sup> 山本信一郎編『議会 新地方自治法講座⑥』（ぎょうせい、1997）526頁参照。

<sup>40</sup> 木佐茂男編『自治立法の理論と手法』（ぎょうせい、2001）118頁参照。

<sup>41</sup> 「特別編 住民の意思を反映しやすい地方自治の仕組みを」『ガバナンス』（2011年1月号）から引用。

## (2) 長と議会の対立

しかし、最近では、二元代表制の新たな問題が顕在化するようになった。名古屋市や阿久根市の事例にみられるような、長と議会の対立構造は、二元代表制のあり方そのものについて考えさせる契機になっている。

### ①名古屋市の事例

2009（平成 21）年 4 月に市長に就任した河村たかし氏が、マニフェストで掲げた「恒久的な市民税 10%削減」を実現するために、市議会議員報酬と議員定数の半減を提案した結果、議会が反発した。河村市長は、議会がマニフェストの実現を妨害するという理由で議会の解散を求めるリコールを自ら先導し、議会との対立が深まった。

### ②鹿児島県阿久根市の事例

竹原信一氏は市議を経て 2008（平成 20）年 8 月の市長選で初当選するが、議員定数の削減案などをめぐって議会と対立し、2 度の不信任決議を受けて失職した。2009（平成 21）年 5 月の出直し市長選で再選を果たすが、議会出席や招集を拒否し、代わりに議員や職員の給与削減や副市長の選任などの専決処分を乱発するなど、その後も議会との対立は深刻化した。（2010（平成 22）年 8 月にリコール運動が始まり、同年 12 月 5 日の住民投票で失職。翌 1 月 16 日の出直し市長選に出馬するも落選した。）

## (3) 二元代表制の問題点

では、現在の二元代表制の問題点はどこにあるのか。

第一に、首長と議会が対立した場合、現行制度は、(ア)議会の不信任決議と長による議会の解散、(イ)議会が議決すべき事件を議決しないとき等における長の専決処分、(ウ)条例又は予算に関する議決等に対する長の再議の制度を用意しているのみで、第三者による仲裁等の制度がないことが考えられる。

地方行財政検討会議の「地方自治法抜本改正に向けての基本的な考え方<sup>42)</sup>」（平成 22 年 6 月 22 日）によれば、「しかしながら、(ア)については、不信任された長が再び選挙で選ばれた場合、また議会が解散権行使をおそれ、長との対立が深刻化しても不信任決議を行わない場合など、対立構造が解消されないという問題が指摘できるほか、(イ)、(ウ)についても長が議会との対立を表面化させることをおそれるため、解決手段として適切に行使されないのではないかという問題が指摘できる。」という認識を示している。

第二に、議会の招集権についてである。現行の地方自治法<sup>43)</sup>では、議会の招集の権限は長

<sup>42)</sup> 「地方自治法抜本改正に向けての基本的な考え方」（平成 22 年 6 月 22 日）

[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000071923.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000071923.pdf)

<sup>43)</sup> 地方自治法第 101 条

①普通地方公共団体の議会は、普通地方公共団体の長がこれを招集する。

②議長は、議会運営委員会の議決を経て、当該地方公共団体の長に対し、会議に付議すべき事件を示して臨時会の招集を請求することができる。

③議員の定数の四分の一以上の者は、当該地方公共団体の長に対し、会議に付議すべき事件を示して臨時会の招集を請求することができる。

に専属する。議長及び議員には招集権はない。議員定数の 4 分の 1 以上の議員から臨時会招集の請求があった場合、首長は 20 日以内に招集しなければならないと定めるが、長が請求に応じなくても罰則規定はない。

第三に、専決処分についてである。専決処分の制度<sup>44</sup>は、議会において議決すべき事件又は決定すべき事件に関して、必要な議決又は決定が得られない場合などにおいて、長と議会の調整を図るための手段として認められたものである。長が専決処分をしたときは、次の会議においてこれを議会に報告し、その承認を求めなければならない。議会がこの報告を受けた時はこれを承認するかどうか議決をすることになるが、議会の承認が得られない場合であっても当該専決処分が無効になるとは明記されていない。

#### (4) 地方自治法改正の動き

新たに浮上した長と議会の対立問題を背景に、地方自治法改正に向けた動きがみられる。

2011（平成 23）年 1 月 1 日毎日新聞によれば<sup>45</sup>、長と議会の対立解消のルールを法制化するため、総務省は同月招集の通常国会に地方自治法の改正案を提出する。改正案では、議長に臨時会の招集権を与え、長による議会無視に歯止めをかける。また、専決処分の対象から副知事、副市町村長の人事を外すほか、専決処分がその後の議会でも承認となった場合は、実質的に無効となるよう補正予算案や条例改正案の再提出を義務付けることとしている。

#### (5) 地域政党

2011（平成 23）年 4 月の統一地方選を控え、地域政党の結党が相次ぎ、注目を集めている。橋下大阪府知事の「大阪維新の会」、河村名古屋市長の「減税日本」がその代表格であるが、地域政党は「首長主導型」と「議員主導型」に区分できる。「大阪維新の会」や「減税日本」は、首長主導型といえる。これに対し、岩手県の「地域政党いわて」、京都市の「京

---

④前二項の規定による請求があつたときは、当該地方公共団体の長は、請求のあつた日から二十日以内に臨時会を招集しなければならない。

<sup>44</sup> 地方自治法第 179 条

①普通地方公共団体の議会が成立しないとき、第百十三条ただし書の場合においてなお会議を開くことができないとき、普通地方公共団体の長において議会の議決すべき事件について特に緊急を要するため議会を招集する時間的余裕がないことが明らかであると認めるとき、又は議会において議決すべき事件を議決しないときは、当該地方公共団体の長は、その議決すべき事件を処分することができる。

②議会の決定すべき事件に関しては、前項の例による。

③前二項の規定による処置については、普通地方公共団体の長は、次の会議においてこれを議会に報告し、その承認を求めなければならない。

<sup>45</sup> 2011 年 1 月 1 日毎日新聞

<http://mainichi.jp/select/seiji/news/20110101k0000m010074000c.html> (2011 年 2 月 1 日最終アクセス)

都党」、大阪府吹田市の「龍馬プロジェクト×吹田新選会」などは議員主導型といえる<sup>46</sup>。

既存の全国政党の地方支部は、十分に機能していないといわれる。地域政党とは、住民に根ざし、行政側や全国政党では拾い上げることのできない住民の声を反映させることが期待される。本来、二元代表制においては、首長と議会は抑制・均衡しあうことが想定されているが、首長が主導する形でつくられた地域政党が議会の主導権を握ることになると、その機能が十分に果たされないのではないか。地域政党の動きが住民自治の強化につながるのかどうか、今後注視していく必要がある。

### 3.2.2. 地方議会改革

長と議会は、車の両輪のように、自治体としての意思決定を行っていく共同責任を担っている。そして、議会は住民にもっとも身近な代表であり、議会を通して住民の意思がより反映されなければならない。つまり、議会が本来の役割を果たさなければ二元代表制は機能しない。

しかしながら、片山総務大臣は、「一般的に、地方分権について多くの国民は肯定的だ。ところが、地方分権とは究極のところ自治体の議会に決定権が移ることだと了解した途端に、多くの人が地方分権に否定的な態度を示すようになる。自分たちが選んだ身近な代表に必ずしも信頼を寄せていないことの表れである。」と指摘する<sup>47</sup>。

住民の信頼が得られていない議会のままでは、真の分権とはならないだろう。そこで、住民の信頼を獲得すべく何らかの議会改革が必要となるのではないか。以下で検討する。

#### (1) 議会の役割

議会の本来的な機能としては、立法権と監視権が挙げられる。すなわち、議会は、団体意思の決定機関、及び執行機関を監視する機関としての役割を担っている。これらの役割を果たすために政策形成機能、多様な住民の意見の反映、利害の調整、住民の意見の集約の機能を持ち、これらの機能を十分に発揮することが期待されている。

しかしながら、地域主権戦略大綱においては、「議会の現状を見ると、政策議論や監視が十分でない、『住民の縮図』として多様な層の幅広い住民の意見を反映できていない、また、議会と長が対立した場合の解決手段が適切に行使されていない」（第 8 地方政府基本法の制定）ことを問題提起している。

---

<sup>46</sup> 2011年1月8日朝日新聞

<http://www.asahi.com/politics/update/0105/NGY201101050028.html>（2011年2月1日最終アクセス）

<sup>47</sup> 『『完全自治体』への道—第2期分権改革の展望』『ガバナンス』（2008年1月号）29頁から引用。



## (2) 被選挙権の見直し

### ①被選挙権

地方自治体の議会の選挙の被選挙権については、憲法の明文により具体的に法律に委任されてはいない。

一方、被選挙権は、地方自治体の議会の選挙に関する極めて基本的な事項であり、憲法第 92 条<sup>48</sup>の規定の趣旨から、法律で規定されるべきものである。地方自治法第 19 条第 1 項は「普通地方公共団体の議会の議員の選挙権を有する者で年齢満二十五年以上のものは、別に法律の定めるところにより、普通地方公共団体の議会の議員の被選挙権を有する。」と定める。具体的には、公職選挙法において定められる。

### ②議会構成の問題点

議会は、本来、多様な層の住民の意見が反映されるべきである。しかしながら、現実の構成は、必ずしもそうではない。小川元総務政務官が指摘するように<sup>49</sup>、議員に選ばれる層が偏っているのである。

地方行財政検討会議が取りまとめた「地方自治法抜本改正についての考え方」では、「議会は多様な層の住民の意見を反映する『住民の縮図』であるべきだが、現実の議員構成は、サラリーマンや女性が少ない」などの指摘を取り上げている。そのうえで、「多様な幅広い住民が議員として活動できるようにするための環境整備が必要であり、労働法制（休暇制度、休職制度、復職制度）について、住民の政治参加を促進する観点から、今後、国民的な議論が幅広く行われることを期待する。公務員が地方公共団体の議会の議員として活動することについても、職務の公正な執行や職務専念義務のあり方等に配慮しつつ、併せて議論の対象としていくべきである。」としている。

1997（平成 9）年 9 月の地方分権推進委員会第 2 次勧告においても、女性や勤労者等の立候補を容易にするために必要な環境の整備について言及されたが、そのような環境は未だ整備されていない。議会が真の「住民の縮図」となるよう、この喫緊の課題に取り組む必要がある。

## (3) 開かれた議会へ

議会を活性化するには、何より住民が議会に対して関心を持つことが必要だ。そのためには、議会活動をできるだけオープンにしていくことが求められる。とりわけ、これまで議会に参画することが困難な状況に置かれてきたサラリーマンや女性の関心をいかに取り込んでいくかが課題である。

### ①休日・夜間の議会開催

休日・夜間に議会を開催するなど、議会の運営に関して工夫することは重要である。1997

---

<sup>48</sup> 憲法第 92 条

地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める。

<sup>49</sup> 12 月 21 日ヒアリングによる。

(平成9)年の地方分権推進委員会第2次勧告では、地方議会活性化のための措置の1つとして「議会活動に対する住民の理解を深めるため、地方公共団体は、休日、夜間議会の開催、住民と議会とが直接意見を交換する場の設定等に努めるものとする」を挙げている。

その後、全国の地方議会ですさまざまな取り組みが行われるようになり、一部では休日・夜間の議会開催も見られるようになってきている<sup>50</sup>。今後もこのような議会運営に関しての工夫が必要である。

## ②議会報告会

積極的な広報活動として、議員が各地域に出向き、直接住民に対して議会活動の状況を報告・説明する「議会報告会」の活用も期待される。

例えば、議会改革の先駆的な事例で知られる北海道栗山町では、議会が住民に信頼され民主的なまちづくりを実現し、効率的な行財政運営を図るには議会と町民との連携が重要であるとの観点から、2005(平成17)年3月に、全国では2例目となる議会報告会を実施した<sup>51</sup>。

このような報告会は、単なる広報活動というだけでなく、住民による議会の監視という観点からも大きな意義があるといえる。住民の目が行き届くことにより、議員にも緊張感が生まれ、議員個人の「質」向上が期待できる。

## (4) 議会事務局の強化

### ①議会事務局の役割

議会事務局は、議会の事務を処理することを任務とする機関である。

自治体の議会事務局規程では、「事務局長(又は書記長)は、議長の命を受け議会の庶務を掌理する」等と規定する。議会の庶務を大別すれば、議会の会議事務と行政事務とに分類できる。前者としては、議会の全体に関する事務、会議及び委員会の運営に関する事務、議長の権限に伴う事務、会議録及び委員会記録の調製等がある。後者としては、人事、会計、議場の維持管理等の事務、図書室に関する事務などが挙げられる<sup>52</sup>。

---

<sup>50</sup> 例えば、山形県上山市議会では1998(平成10)年から降雪期や農繁期以外の日曜日に開催している。傍聴者数は当初、1日200人に達し、今も平日の倍近くという。なお、全国市議会議長会などによると、2008(平成20)年に夜間・休日議会が開催された市・特別区は19か所、08年6月までの1年間に開かれた町村は56か所(読売新聞、2010年4月11日「来信返信」参照)。また、熊本県御船町議会では、仕事などで平日に傍聴できない町民に来てもらうことを目的として、2011(平成23)年3月13日(日曜日)に本会議を開催する予定である(読売新聞、2011年1月20日、西部朝刊参照)。

<sup>51</sup> 栗山町HP「議会改革・議会活性化」参照。

[http://www.town.kuriyama.hokkaido.jp/parliament/g\\_houkoku.html](http://www.town.kuriyama.hokkaido.jp/parliament/g_houkoku.html)

<sup>52</sup> 山本、前掲書、567～568頁参照。

## ②議会事務局の課題

議会の政策立案能力を向上させるためには、議員を補佐する議会事務局の充実が重要である。議会事務局を十分に機能させていくうえでは、事務局職員の任免権について検討すべき課題が残ることは軽視できない。

議会事務局職員の任免は議長が行う<sup>53</sup>。しかしながら、実態をみると、議会事務局はほぼ首長部局から出向した行政職員によって構成され、議長が行政職員以外から任命するということはほとんどない。議会事務局は行政職員によって占められている<sup>54</sup>。事務局職員にとっては、自分が数年後に執行機関に戻ることを考えると、議会と執行機関とが対立するような場合においては、執行機関側に立った対応を取るのではないか。議員を全力でサポートする環境の整備が急がれる。

増田元総務大臣、小川元総務政務官ともに、議会による職員の独自採用を肯定する。その上で、増田元総務大臣は、自治体ごとの独自採用が可能であればその方がよいが、小規模な自治体では人材を確保するのが困難であり現実的ではないとし、例えば、市町村共同採用の方法もあるのではないかと提言している<sup>55</sup>。

1997（平成9）年の地方分権推進委員会第2次勧告においては、「機関委任事務制度の廃止に伴い議会の権限が拡大することを踏まえ、地方公共団体は、議員とそれを補佐する議会事務局職員の調査能力、政策立案能力、法制能力等の向上を図るための研修機会の拡大と研修内容の充実にも努めるものとする。」として、議会事務局の体制整備を勧告している。

この点について、地域主権戦略大綱には議会事務局のあり方については取り上げていない。議会を本来の機能を十分発揮できる環境を整備する上でも、今後何らかの方向性を打ち出す必要がある。

### 3.2.3. 住民参加の拡充

間接民主制では民意を十分に反映できないこともありうる。また、近年では、首長と議会が対立して二元代表制が機能不全に陥る事態も発生している。そこで、間接民主制を補完する直接民主制的な制度の拡充が議論されている。ここでは、そのための重要な手段として、直接請求制度と住民投票制度を取り上げる。

#### (1) 直接請求制度

現行の地方自治制度は、代表民主制を前提とした上で、それを補完するものとして直接民主制的な制度を取り入れている。すなわち、(ア)条例の制定改廃請求、(イ)事務監査請求、(ウ)議会の解散請求、(エ)解職請求である。

地方行財政検討会議が取りまとめた「地方自治法抜本改正についての考え方(平成22年)」

<sup>53</sup> 地方自治法第138条

<sup>54</sup> ⑤事務局長、書記長、書記その他の職員は、議長がこれを任免する。

<sup>54</sup> 木佐、前掲書、127頁参照。

<sup>55</sup> 12月20日及び21日ヒアリングによる。

においては、「住民の意見を地方公共団体の行政運営に的確に反映させるという観点から、二元代表制による現行の代表民主制を前提としつつ、これを補完するものとして、現行の直接請求制度の拡充を図るとともに、住民投票制度の導入についても検討することとする。」としている。そして、直接請求制度の具体的な項目については、有権者数の規模に応じた解職・解散請求に必要な署名数の緩和や署名収集期間の延長、地方税の賦課徴収並びに分担金、使用料及び手数料の徴収に関する条例を制定・改廃請求の対象とすること等が挙げられている。

なお、2011（平成 23）年 1 月 24 日に開会した通常国会に提出される地方自治法改正案では、議会解散や解職請求に必要な署名数を、有権者数が 16 万人を超える中規模以上の都市では緩和される予定である<sup>56</sup>。住民意見の反映や行政監視を重視する片山総務大臣の考えに沿った改正案であると考えられる。

## （2）住民投票制度

近年、住民一人一人が直接その意思を表明し、政治に参画できる手法として、住民投票の活用が叫ばれている。地域の重要な問題や将来のあり方について住民が意思を表明していくことは、住民自治の観点から大きな意義があると言える。

片山総務大臣は、「間接民主制を補完する意味で住民投票がもう少し活用されていいのではないか。自治体の将来や現在の重要な問題を決めるに当たって、すべてを間接民主制で代表たちに任せてしまうのか。それとも本当にごく重要な局面では、住民の意思が直接参酌される仕組みがあってもいいのではないか」とし<sup>57</sup>、住民投票の法制化に強い意欲を示している。

しかしながら、住民投票制度の導入に当たっては、なお課題も残る。例えば、増田元総務大臣が指摘するように<sup>58</sup>、迷惑施設の立地などについて住民投票を実施した場合、住民の同意を得るのは困難である<sup>59</sup>。あるいは、特定の政治家や団体が投票結果を左右するような大衆扇動的な事態を引き起こす可能性も否定できない。

なお、総務省は地方自治体の重要課題の是非を問う住民投票制度を法制化する方針を固めた。自治体が建設する「大規模な公の施設」の設置が対象で、投票結果に法的拘束力を持たせる<sup>60</sup>。これについても、2011（平成 23）年 1 月 24 日に開会した通常国会に提出する地方自治法改正案に盛り込み、地域主権改革の推進に合わせて、住民のチェック機能が強化される予定である。

---

<sup>56</sup> 2011 年 1 月 27 日朝日新聞

<sup>57</sup> 前掲『ガバナンス』（2011 年 1 月号）より引用。

<sup>58</sup> 12 月 20 日ヒアリングによる。

<sup>59</sup> 例えば、1996（平成 8）年に新潟県巻町で実施された原子力発電所建設の是非を問う住民投票では住民の 6 割が建設に反対した。

<sup>60</sup> 2011 年 1 月 27 日朝日新聞

### 3.2.4. 住民参加の拡充（ヒアリング）

○増田寛也元総務大臣

—地方議会の立法能力について

一般的に、地方議会の立法機能は十分ではなく、議員が政策条例を提案することはほとんどない。最近では政策提案条例を制定する議会も見られるが、まだまだ一部に止まる。これを変えていくには、国でいう議院法制局的な、政策法務を高めるための組織が必要。

議会を活性化するためには、できるだけ議会活動を透明化してオープンにすること。議会に政策条例をつくってもらうなど、これまで経験していないことを議会にやってもらう。

国の方でも、議会に緊張感を持たせるため、議論はあるがリコール制度のハードルを下げることを考えている。例えば、署名の数や期間の要件を緩和して、より署名が集まりやすくするなど、ハードルを下げてよいのではないか。そうすれば、議会の意識も変わるだろう。

—議会事務局職員の独自採用について

独自にやればよいが、小規模な自治体などでは新たに人材を確保するのは困難な場合もあり、現実的ではないだろう。例えば、市町村共同で採用する方法もあるのではないか。

—議会活性化のため、必要なことについて

住民向けの説明会を定例化していくことや政務調査費の透明性を高めることが挙げられる。議会が活性化すれば、住民が関心を持つことにつながる。

—住民投票について

間接民主制を原則とした住民によるコントロールは現状では十分ではない。

住民によるコントロールを補完する手段として、住民投票条例を拡大すべきであろうが、むやみに拡大すべきでない。

制度設計の問題として拘束性の有無が重要である。拘束性を認めてしまうと、利用しにくいものになってしまう。事柄の性質上、住民に聞くのが適切でない例としては、議員報酬の決定や迷惑施設の立地などが挙げられる。

○小川淳也元総務政務官

—議会活性化のために必要なことについて

選挙の仕組みと議会の習慣の両面で必要なことがある。

（議会の習慣について）

年4回フルタイムで2週間、昼間に議会を開催すると、一般のサラリーマンや主婦が議会に参画できない。平日の夜、週末などに議会の開催日を設定できるようにすれば解消できるだろう。

（選挙の仕組みについて）

第一に、今、地方議会の議員は選ばれる層が偏っている（土建、農家、士業など）。自分自身がそうであったように、会社を辞めて選挙に出ることは大変で、よほどの思いが

なければ踏み切れない。世襲や兼業のできる人たちしか潜在的な候補者たりえないのが現状である。そのためには、例えば、選挙に休暇を取って出馬して、当選すれば議員として仕事をし、落選したなら元の職場に戻れるような柔軟性があってよい。

第二に、地方議会の選挙制度として大選挙区制に限界があるのではないか。政策より、地域代表色が非常に濃くなって、政策面で質の高い議員が育つ土壌が形成されにくくなっている。

立候補のしやすさを含めた選挙制度の改革と、議会の慣行をできるだけ一般の人々が参加しやすいものにしていく。そのときは当然報酬などの見直しも必要になってくるかもしれない。総合的な改革を構造的にやっていくのが大事である。

―被選挙権についての地方自治法改正の動きについて

多様性を認めていこう、推奨していこうとする改革案に着手している。法律で縛られているのを緩めることは、改革を前進させることにつながる。

―議会スタッフの独自採用について

大いにやるべき。首長側でなく、議員の顔を見て仕事をする環境を整えるべき。

―住民投票について

自分の意見としては、総論だと、条例を拘束するような（自治）基本条例などは住民投票にかけるのがふさわしいのではないか。各論だと、町の基本的な指針にかかわるよう重大な政策決定ないし政策変更。例えば、予算額の大きな事業で住民に争いのあるもの（公共事業など）を思い切って住民投票で方向付けしていくこと、納得していくプロセスを作ることが大切だ。

### 3.3. 役割分担論

それでは、自治体が分権の十分な「受け皿」たり得るためには、どのような「かたち」を考えればよいであろうか。ここではまず、国と地方の役割分担と自治体間の役割分担という 2 つの観点から検討したい。その後、自治体間の補完関係として、基礎自治体（市区町村）間の連携である「水平補完」関係と、基礎自治体と広域自治体との間の連携である「垂直補完」関係のあり方について考察する（なお、広域自治体（都道府県）間の連携としての「水平補完」関係については、国と地方についての役割分担論の中で論じる）。

#### 3.3.1. 国と地方の役割分担

国と地方の役割分担のあり方については、地方分権改革推進委員会第 1 次勧告及び地域主権戦略大綱において、それぞれ以下のように述べられている。

- ・地方分権改革推進委員会第 1 次勧告  
（役割分担の基本）

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、国と地方

の行政の重複を排除し、国と地方の明快な役割分担を確立することが必要である。外交、防衛など国家としての存立に関わる事務をはじめとする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。

・地域主権戦略大綱

(国と地方の役割分担の考え方)

「補完性の原則」に基づき、住民に身近な行政はできる限り地方自治体が担い、国は、国が本来果たすべき役割(地方自治法第1条の2第2項)を重点的に担うこととなるよう、現行の国と地方の役割分担を見直す。

表現の違いはあるものの、打ち出している方向性は概ね同じであると言えよう。すなわち、いわゆる「国と地方の二重行政」を排除するとともに、国(中央政府)の役割は、「本来果たすべき役割」に限定し、「住民に身近な行政」はできる限り地方自治体に移譲するというものである。

以下では、国と地方の役割分担のあり方を巡るトピックとして、出先機関改革、道州制論、そして、「関西広域連合」や「九州広域行政機構」に見られる都道府県単位での広域連携について取り上げる。

(1) 出先機関改革

出先機関改革については、既に地域主権戦略大綱において、「国の出先機関の原則廃止(抜本的な改革)」という方向性が示されていたが、これを受ける形で、2010(平成22)年12月28日に「アクション・プラン ～出先機関の原則廃止に向けて～」が閣議決定された。その中では、「出先機関の事務・権限をブロック単位で移譲することを推進」することとしており、具体的には、以下の4点を列挙している。

- ①広域連合制度を活用するための諸課題について検討を行った上で、新たな広域行政制度を整備(具体的意思を有する地域との間で、十分な協議・調整)
- ②出先機関単位で全ての事務・権限を移譲することを基本
- ③移譲対象機関の職員の身分取扱い等に係る所要の措置を講ずる  
また、移譲される事務・権限の執行に必要な財源を確保(税源移譲も検討)
- ④平成24年通常国会に法案提出、26年度中の事務・権限の移譲を目指す

このアクション・プランにおいては、「一の都道府県内でおおむね完結する事務・権限については、都道府県に移譲」と述べられており、都道府県を「受け皿」の単位の一つに挙げているが、今後出先機関の原則廃止を実現していくに当たっては、上記①で指摘されているように、広域連合制度等の広域行政制度を活用していく必要があると考えられる。

なお、アクション・プランでは事務・権限の移譲に向けて、「円滑かつ速やかな実施のための仕組みを地域主権戦略会議の下に設ける」こととなっており、それを受けて「アクションプラン（行動計画）のための推進委員会」（委員長：片山総務大臣）を設置することが2011（平成23）1月25日の地域主権戦略会議で決まった。

## （2）道州制論

道州制については、自民党政権下において出された第28次地方制度調査会答申及び道州制ビジョン懇談会中間報告において、それぞれ以下のように述べられている。

### ・第28次地方制度調査会答申（2006（平成18）年2月28日）

広域自治体改革を通じて国と地方双方の政府を再構築し、新しい政府像（「国の役割を本来果たすべきものに重点化して、内政は広く地方公共団体が担うことを基本とする」）の確立を目指すための具体策として、道州制の導入が適当と考えられる。

### ・道州制ビジョン懇談会中間報告（2008（平成20）年3月24日）

「地域主権型道州制」は、国家の統治構造を、「国の権限は国家に固有の役割に限定し、国民生活に関する行政の責任は一義的には道州と基礎自治体が担い、広域的な補充は道州が行う」という構造に転換するものである。

なお、道州制ビジョン懇談会は2009（平成21）年度中に最終報告を出す予定であったが、政権交代により、同年8月4日を最後に開催されなくなり、翌年2月に廃止された。地域主権戦略大綱においては、「地方や関係各界との幅広い意見交換も行いつつ、地域の自主的判断を尊重しながら、いわゆる『道州制』についての検討も射程に入れていく」と述べられており、道州制について一応言及はされているものの、「広域自治体の在り方については、地域の自主的判断を尊重しつつ、自治体間連携等が自発的に形成されていくことが重要である」とされている。このような点から、民主党政権は自民党政権に比べて、少なくとも国が主導して道州制導入を推進することには消極的であると考えられる。但し、2009（平成21）年12月11日に、総務省と日本経団連が道州制について意見交換を行う作業部会として、「道州制タスクフォース」が設置された。

## （3）「関西広域連合」<sup>61</sup>・「九州広域行政機構」<sup>62</sup>等

関西広域連合は、現行制度の下での府県の主体的な取り組みにより、府県では受けることのできない広域的な事務、権限の受け皿となる広域連合制度の活用を目指し、いずれも「関西広域機構」<sup>63</sup>に参加している、滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、和歌山県、

<sup>61</sup> 関西広域連合HP <http://www.kouiki-kansai.jp/>

<sup>62</sup> 「九州広域行政機構（仮称）の設立を目指して」（大分県HP）  
<http://www.pref.oita.jp/uploaded/attachment/117502.pdf>

<sup>63</sup> 関西広域機構は、「関西の府県、政令指定都市及び経済団体等が、ともに考え、ともに行動



鳥取県、徳島県の2府5県によって、2010（平成22）年12月1日に発足した。複数の府県を含む広域連合としては、日本で初めてのものである。「設立のねらい」としては、①分権型社会の実現、②関西全体の広域行政を担う責任主体づくり、③スリムで効率的な行政体制（国と地方の二重行政の解消）を挙げている。なお、道州制が新たな法律に基づく広域行政体であるのに対し、広域連合は現行の地方自治法に基づく特別地方公共団体であり、広域連合がそのまま道州に転化するものではない。

また、九州地方知事会では、2010（平成22）年10月18日、国の出先機関の事務・権限・人員・財源等について、「丸ごと」受け入れ、これを自らの手で運営するために、「九州広域行政機構（仮称）」の設立を目指すことで合意した。機構設立の効果として、①事務の迅速化と地域ニーズに合った形での実施、②政策の連携・相乗効果の発揮、③住民による監視の容易化と税金の効率的で無駄のない活用を挙げている。なお、機構の組織等については、「現行の広域連合とは異なるものを想定することから、九州地方知事会としても引き続き検討を深め、政府に対して新たな立法を求めていく」としている。

その他にも、複数の都道府県による広域連携を推進しようという動きが、全国各地で見られる。

### 3.3.2. 自治体間の役割分担

自治体間（特に、広域自治体と基礎自治体との間）の役割分担のあり方については、地方分権改革推進委員会第1次勧告及び地域主権戦略大綱において、それぞれ以下のように述べられている。

#### ・地方分権改革推進委員会第1次勧告

「補完性・近接性の原理」にしたがい、地域における事務は基本的に基礎自治体である市町村が処理し、都道府県は、市町村を包括する広域自治体として、広域にわたるもの、市町村に関する連絡調整に関するもの、その規模又は能力において市町村が処理することが適当でないものを処理することとする。（中略）

権限移譲に際しては、市町村合併の進展等により行政体制の整備が進んでいることを踏まえ、市に優先的に移譲を進めることとする。

#### ・地域主権戦略大綱

主権者たる国民が、自らの住む地域のことは自らの責任で決定できる、活気に満ちた地域社会を作っていくことを、地域主権改革は目指している。この改革においては、住民にもっとも身近な行政主体である基礎自治体に事務事業を優先的に配分し、基礎自治体が地域における行政の自主的かつ総合的な実施の役割を担えるようにすることが必要不可欠で

---

し、域内の多様な個性を尊重しつつ関西全体としての総合力を発揮して、広域連携の一層の強化と分権改革の推進を図り、もって活力と魅力あふれる地域として関西が自立的に発展することを目的」（関西広域機構規約第3条）として、2007（平成19）年6月15日に設立された。関西広域機構HP <http://www.kippo.or.jp/ku/>

ある。

どちらも、基本的に基礎自治体を重視していることに違いはない。すなわち、都道府県から市町村へ権限移譲し、身近なサービスは身近なところで受けられるようにするということである。ただ、小規模市町村等においては、単独では「受け皿」となることが困難な場合があると思われる。そこで、こうした問題への対策として考えられるのが、自治体間の「水平補完」と「垂直補完」である。なお、以下に取り上げるいわゆる「西尾私案」<sup>64</sup>とは、第27次地方制度調査会副会長であった西尾勝氏が、2002（平成14）年11月1日の会議に提出した資料「今後の基礎的自治体のあり方について（私案）」のことである。ここでは、合併特例法が期限（2005（平成17）年3月）を迎えた後の一定期間、解消すべき市町村の人口規模を法律上明示して、財政支援策によらずにさらに強力で合併を推進するとされている。その上で、さらに一定期間経過後に、一定規模に満たない小規模団体には後述する例外的な取扱いをすると述べられている。

### 3.3.2.1. 「水平補完」関係

複数の基礎自治体で互いの機能を補完し合うものである。ここでは、関連するトピックスとして、地方公共団体の組合、定住自立圏、「西尾私案」について取り上げる。

#### (1) 地方公共団体の組合

地方公共団体の組合については、地方自治法第284条に規定されている。一部事務組合（事務の一部の共同処理）、広域連合（広域処理が相当である事務の処理）、全部事務組合（事務の全部の共同処理）、役場事務組合（執行機関の事務を共同処理）の4種がある<sup>65</sup>。このうち、広域連合については、2006（平成18）年6月の「健康保険法等の一部を改正する法律」成立を受け、全国の都道府県において、各市町村を構成団体として設立された47の後期高齢者医療広域連合のほか、廃棄物処理や介護保険に関する事務、ふるさと市町村県計画策定や事業実施に関する事務を取り扱う広域連合などが設立されている<sup>66</sup>。

---

<sup>64</sup> 西尾私案については、西尾勝「今後の基礎的自治体のあり方について（私案）」（国立国会図書館HP）

[http://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/997626/www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/singi/chihou\\_seido/singi/pdf/No27\\_senmon10\\_s1.pdf](http://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/997626/www.soumu.go.jp/main_sosiki/singi/chihou_seido/singi/pdf/No27_senmon10_s1.pdf) 及び越田崇夫「地方制度調査会の『西尾私案』—基礎的自治体のあり方と市町村合併を巡る議論について—」（国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 417 (Mar.28.2003)／国立国会図書館HP）

<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/issue/0417.pdf>

<sup>65</sup> 但し、全部事務組合・役場事務組合は、1959（昭和34）年10月1日以降、例がない。宇賀克也『地方自治法概説〔第3版〕』（有斐閣、2009年）60頁参照。

<sup>66</sup> 関西広域連合HP [http://www.kouiki-kansai.jp/q\\_a.html#0401](http://www.kouiki-kansai.jp/q_a.html#0401)

## (2) 定住自立圏

定住自立圏とは、中心市（おおむね人口 5 万人以上）と周辺市町村が人口定住のために必要な生活機能を確保するため役割分担、連携することを明記した協定を締結することによって形成される圏域である<sup>67</sup>。従前の広域行政圏施策のように、都道府県知事が関係市町村や国と協議して設定するものではなく、中心市と周辺市町村が協定を結ぶという分権的仕組みに特色があるとされる<sup>68</sup>。

## (3) 「西尾私案」

西尾私案における上述の「例外的取扱い」のうち、水平補完の考え方によるものが、「内部団体移行方式」である。これは、①小規模団体は他の基礎的自治体に編入され、内部団体となるとともに、②事務や組織は基礎的自治体の条例で定め、基礎的自治体からの移転財源を除き、住民の負担で運営するというものである。

### 3.3.2.2. 「垂直補完」関係

広域自治体と基礎自治体が共同して課題に対処するものである。ここではまず、補完性の原理を踏まえて、どのように事務配分をしていくべきかを検討する。その上で、「西尾私案」と広域連合による実際の取組みを紹介する。また、参考事例として、昨今議論を巻き起こしている、府県と政令指定都市の再編について取り上げる。

#### (1) 補完性の原理と具体的な事務配分

事務の配分に当たっては、都道府県と市町村の間で十分な協議が必要である。住民に近いサービスは市町村で完結することが望ましいが、広域的な対応が地域の競争力向上や業務の効率化につながるものについては、都道府県に事務を集中することが望ましい。また、小規模市町村の事務で広域的な対応が困難なものに関しては、都道府県から市町村に人員を配置して対応することも選択肢となりうる。

#### (2) 「西尾私案」

上述の「例外的な取扱い」のうち、垂直補完の考え方によるものが、「事務配分特例方式」である。これは、①小規模団体は窓口サービス等を処理することとし、他の事務は都道府県に処理を義務づけるとともに、②組織を簡素化し、長と議会を置くが議員は無給とするというものである。

---

<sup>67</sup> 2010（平成 22）年 12 月 15 日現在、「宣言中心市」が 60 市、「定住自立圏」が 47 圏域、「ビジョン策定市」が 36 市となっている。

総務省HP [http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/kenkyu/teizyu/index.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/teizyu/index.html)

<sup>68</sup> 宇賀克也『地方自治法概説〔第 3 版〕』（有斐閣、2009）60 頁参照。

### (3) 広域連合による取組み

京都府においては、2009（平成 21）年 8 月に、京都府と府内全市町村（京都市を除く）の徴税事務と課税事務を共同で行う広域連合である、「京都地方税機構」が設立された。京都府はさらに、国民健康保険の都道府県単位での一元化を提言している<sup>69</sup>。また、この他に府県を構成団体に含む団体としては、埼玉県の「彩の国さいたま人づくり広域連合」、「静岡県地方税滞納整理機構」、「隠岐広域連合」がある<sup>70</sup>。

#### ・（参考）府県と政令指定都市の再編

都道府県と市町村の関係を考えるに当たって参考になると考えられる事例が、「大阪都構想」と「中京都構想」である<sup>71</sup>。これらは、いずれも府県と政令指定都市のいわゆる「二重行政」を解消し、無駄を省いて効率的な行政を実現することを目的として打ち上げられた構想である。このうち大阪都構想は大阪府の橋下徹知事が主唱しており、大阪市・堺市などを廃止し、現在の東京都区部と同じように、特別区を設置しようというものである。特別区の長と議員は公選されることから住民自治は強化されるとの見方がある一方、「都」に権限が集中してしまうとの批判もある。また、中京都構想については大村秀章愛知県知事や河村たかし名古屋市長が主唱者であり、現時点ではまだあまり具体化されていないが、愛知県と政令指定都市である名古屋市を再編するという点において、大阪都構想に類似したものであると考えられる。

### 3.3.3. 役割分担論（ヒアリング）

#### ○増田寛也元総務大臣

##### ―出先機関改革について

出先機関の見直しをすると、国家公務員から地方公務員に身分を移すことが必要となる。すなわち、身分の切り替えを伴う改革であり、公務員制度そのものに関わってくるため、慎重な制度設計が必要となる。公共事業関係は地方に移してもいいのではないか。但し、全ての業務を移すことには反対である。意味があるものだけを移すべきであり、例えば、法務局については移管すべきでない。

#### ○小川淳也元総務政務官

―道州制については自民党時代よりも地方の自主的な判断を尊重されているように感じられるが、国として積極的に推進するというスタンスとは違うと考えてよいか

かつて民主党は野党時代に全国を 300 くらいの市町村に再編するという、「一層制」

<sup>69</sup> 京都府の事例については、「特集 都道府県と市町村―もう一つの分権論』『ガバナンス』（2009 年 10 月号）20 頁から 24 頁参照。

<sup>70</sup> 関西広域連合HP [http://www.kouiki-kansai.jp/q\\_a.html#0401](http://www.kouiki-kansai.jp/q_a.html#0401)

<sup>71</sup> この他、2011（平成 23）年 1 月 25 日には、新潟県の泉田裕彦知事と新潟市の篠田昭市長が、県と政令指定都市が合併して「新潟州（都）」を目指す構想を発表した。

を主張したことがある。あまり日本は道州制になじまないのではないかという議論をしたという経緯があって、そういう意味では、道州制に対する積極的な姿勢がその分遅れているということがある。ただ勿論、否定するわけではないし、特に中堅・若手には道州制論者が多いような気がする。一方で、国が一律にブロック分けするのは現実的かどうかという不安もある。関西広域連合の他、九州でも広域行政機構の議論が大分出てきている。また、こういう議論をするまでもなく、沖縄や北海道は地域的に一塊になっている。地域的にまとまりやすいところ、発意が強いところから徐々に進めていって、そこで良い成果を出せれば、他の地域も必ずそれに引き続いて積極的になってくるはずなので、画一的に進める必要はない。現に今回の民主党の地域主権調査会の提言案も政府側の地域主権戦略大綱も、都道府県への移管が念頭に置かれているが、手を挙げたところ、覚悟と準備ができたところから順次移せばよいのであって、画一的に分権を進める必要はないという考え方を大原則としては採っており、そのような考え方にも非常に馴染むものであると思う。

一大綱では基礎自治体への権限移譲を進めることとなっているが、逆に、ある程度規模が大きい方が良いと考えられる事務については広域で担うことを（国側で）推進することはないか／基礎自治体への権限移譲が進めば広域自治体の事務が空洞化するという議論もあるが、広域自治体が将来担うべき役割についてはどのようにお考えか

若干個人的な見解を含むが、民主党は補完性の原理を強調している。まず身近なところでできることは身近なところで担い、それが難しいものは広域自治体で担うという優先順位をはっきりさせている。従って、基本的には基礎自治体を重視していく。ただし、ここで言う広域自治体を都道府県とすると、例えば国民健康保険や介護保険は本当に市町村が運営主体でいいのか。そういったものについては都道府県が主体になるのが良いのではないか。また今後、道州制も視野に入ってくると思う。ここは私見が入るが、全国の道州（ブロック）ごとに経済・産業政策を競い合って、富を作り出すことを競い合うというのを1つの理想モデルとして考えている。市町村は、ブロック内で作られた富を、住民のニーズに密着した形で、効率的に無駄なく分配していく。直接的には、教育・医療・福祉・衛生などの対面サービスで、市町村が力を発揮していく。そういうイメージが近い将来の日本の姿ではないか。

## 4. 結論 —地方自治の「理想モデル」と民主党政権への提言—

本稿では、第2章において地方分権（地域主権）改革の経緯を振り返るとともに実際に改革に携わった政治家へのヒアリングを通して政権交代の影響や改革の阻害要因について分析し、第3章において完全自治体と住民自治の強化をキーワードとして改革のあるべき方向性について議論してきた。

本章では、これまでの議論の結びとして、我々が考える地方自治の理想モデルを描くとともに、現在の民主党政権への地域主権改革を進めるに当たっての提言を行う。

### 4.1. 地方自治の「理想モデル」

まず、我々が考える地方自治の理想モデルについて、現状を踏まえたうえで、国、地方自治体（地方政府）、地方議会、住民の4つの主体に分けて述べる。

#### 4.1.1. 国（行政府）

小川元総務政務官へのヒアリングにおいて「現在はいろいろな施設の設置基準などあらゆることに国が口を出してそれが地域の実状に合わなくなっている。一方で、国は本来専念すべき外交安全保障問題などへ割くエネルギーが少なくなっている。このねじれを正していく、最終的には国としての健全な発展と地域住民の満足感、この両方をともに引き上げていくことが必要だ」との発言があった。国政においては、時の政権の外交政策が次々と批判にさらされ、地方においては住民のニーズが多様化するとともに迅速な意思決定が求められるようになっており、的を射た発言である。

そのため、国は立法面において全国一律のルールを法令で細部にわたるまで決めるのではなく、最低限の方針などを示すに止め、細部は地域の実状に合わせて自治体が条例によって定める形が望ましいのではないかと。

また、財政面においては、補助金の一括交付金化は改革の第一ステップであり、将来的には地方が権限にも財源にも責任を持って政策を遂行できるように税源移譲を行うべきである。ただし、税源移譲する際には国がかかえる膨大な債務について考慮する必要がある。地方自治体は交付税や補助金を必ずしも有効に使ってきたとは言えない部分もあり、国の債務膨張の責任の一端は地方側にもある。したがって、地方も応分の負担をすべきであるが、債務の返済に当たっては与信力の面で国の方に分があるので、税源移譲の際には本来移譲すべき分の一部を国債償還用に国に残した方がトータルの金利負担の面から公的負担が減少するであろう。

なお、内政においては、比較的安定した政権基盤の上に政策を執行することが望ましいと考えれば、近年の国政における短期政権の繰り返しを考慮すれば、任期4年をベースにした地方の首長によるガバナンスに期待した方が良いとの考え方もできよう。

#### 4.1.2. 地方自治体（地方政府）

地方に権限を移譲しても、自治体はこれまで中央が決めた政策の執行機関であったし、利権に近いためにうまく権限を使いこなせないのではないかという議論がある。それに対して、国では住民自治の強化の一環として住民投票制度の法制化を進めようとしている。しかし、地方自治体の側でもそれに備えてできることがあるのではないか。例として、「政策立案能力の向上」と「真の総合行政機関化」の2つを挙げたい。

まず、政策立案能力の向上であるが、これは現在の自治体職員の能力向上という意味もあるが、外部の人材や知識の活用が考えられるのではないか。自治体職員の場合、3～4年程度で人事異動を繰り返すことが多いが、これに対して国家公務員は一般に特定の分野でスキルを高めてきた人が多い。そこで、分権化に備えて出向ではなく中途採用の形で国家公務員を採用してその力を活かすことができないか。また、業務委託などにおいても、価格競争だけでなく民間のアイデアを活かすための企画コンペの推進なども自治体としての企画立案能力の向上に役立つであろう。

次に、真の総合行政機関化であるが、これまで地方自治体の組織は国の省庁の縦割りに合わせる形で構成されることが多かった（総務部、土木部、農林水産部など）。例えば、防災や救急救命などの業務は総務省（消防庁）のラインに合わせて総務セクションが担当するが、災害救助業務（救護所の設置や炊き出しなど）は厚生労働省のラインに合わせて福祉セクションが担当していることなどが挙げられる。総合行政機関である自治体では霞が関ではなく住民に資することを考えて組織を構成する工夫の余地があろう。

#### 4.1.3. 地方議会

片山総務大臣は、「地方分権の時代とは議会の時代と言っても過言ではない」と発言している<sup>72</sup>。そうであるならば、今後、議会の果たす役割はこれまで以上に大きくなるとともに、住民による監視の目はより厳しくなるだろう。

##### (1) 議会の構成

議会は多様な層の幅広い住民の意見を反映する「住民の縮図」となるべきである。しかしながら、地域主権戦略大綱において指摘されているように、多様な層の幅広い住民の意見を反映できるような構成にはなっていない。

そこで、とりわけこれまで議会に参画することが困難であったサラリーマンや女性が議員として活動できるよう、被選挙権の見直しが検討されるべきである。

##### (2) 開かれた議会へ

議会が活性化するには、住民が議会に対して関心をもち、そして議会は住民の信頼を獲得していくことが求められる。その前提として、議会活動を可能な限りオープンにしてい

<sup>72</sup> 前掲『ガバナンス』（2008年1月号）29頁から引用。

くことが重要である。

休日・夜間の議会開催、議会報告会などの積極的な広報活動を展開し、住民がいつでも議会の情報にアクセスできる環境が整備されていることが望ましい。

### (3) 政策立案能力の向上

分権が進めば、これまで以上に議会の果たす役割は大きくなり、議員立法などの政策立案能力向上が求められることになる。そのためには議会事務局のあり方を見直すことが必要であろう。

とりわけ事務局がほぼ行政職員によって占められていることは軽視できない。議会・議員を全力でサポートできる環境の整備が望まれる。

## 4.1.4. 住民

住民は、地方自治の最も重要なアクターであり、ステークホルダーである。従って、住民参加の方法を拡大していくこと、すなわち住民自治を強化していくことは、地方自治の理想を追求するに当たって避けては通れない課題である。そして、そのためには、「制度改革」と「意識改革」を進めていく必要があると考える。

### (1) 制度改革

間接民主制が原則であるので、住民自治の強化のための改革は、あくまでも議会改革が中心である。しかし、それを補完するものとして、住民参加の道を広げていくための、直接民主制的な制度の整備が必要となる。例えば、直接請求制度の拡充や住民投票制度の整備が挙げられる。但し、住民投票については、どのようなテーマについても実施することは却って危険である。また、投票結果に法的拘束力を持たせるのは適切でないように思われる。

### (2) 意識改革

これまでは、「お任せ民主主義」と言われても仕方ない状況が、地方自治の現場において数多く見られてきた。地方自治が十分に機能してこなかったという問題については、住民自身にも責任の一端があると言わざるを得ない。従って、住民自ら課題を設定し、その結果に責任を負うという姿勢が求められる。確かに、上述のような住民参加制度の整備はそれを促すことにはなるが、住民の意識改革が進まなければ、「絵に描いた餅」になってしまう。制度改革に加えて住民の意識改革が達成されて初めて、住民自治が確実に機能することになると思われる。また、制度改革を行うと、住民の意識の違いにより自治体間で格差が生じることになり、結果として住民が「本気」になる可能性もある。



## 4.2. 民主党政権への提言

最後に、地域主権改革を推進するに当たっての民主党政権への筆者3人の提言をまとめ、本稿の結びとする。

### 4.2.1. 「受け皿」としての広域ブロックの整備

今後、出先機関改革を実のあるものにしていくためには、その「受け皿」の整備が急務となることは言うまでもない。まずは都道府県が権限の移譲先として考えられるが、現在の都道府県では、「受け皿」としては規模が小さすぎる事務も多々あると思われる。昨今、都道府県の広域連合に注目が集まっているのは、そのためであろう。そして、現在の民主党政権は、そのような各地方における自主的な取組みを歓迎する姿勢をとっているようである。しかし、完全に各都道府県の自主性に委ねたのでは、参加しない県や事務ごとに複数の広域連合に重複して参加する県などが現れ、権限移譲を進めるに当たって不都合が生じることも予想される<sup>73</sup>。そこで、現在の地方支分部局の区割りを参考にして、全国を一律かつ排他的な「広域ブロック」に区分すべきであると考え。国がこのような画一的な区分を行うことに対しては、地方分権（地域主権）の流れに逆行するとの批判も考えられるが、権限移譲をスムーズに実施するためには必要であろう。その結果、都道府県連合たる各ブロックにおいて、幅広い分野にわたる広域行政を実現することが可能になる。また、この「広域ブロック制」は直ちに道州制につながるものではないが、将来的に道州制が導入される場合には、道州へのスムーズな移行にも寄与するであろう。

### 4.2.2. 自治組織権の強化（二元代表制との関係において）

二元代表制を巡っては現在、人口約370万人の神奈川県横浜市から人口200人弱の東京都青ヶ島村まで、一律の制度になっている。すなわち、首長と議員それぞれが住民の直接選挙によって選ばれている。この点、二元代表制自体は憲法上の要請であるため、憲法を改正しない限り変更は許されない。また、種々の問題はあっても、二元代表制は我が国の地方自治にとって、基本的にはふさわしい形態であると言えよう。しかし、海外では、自治体の統治機構として、人口規模の違いや地域により複数の制度を併存させている国も見られる。そこで、我が国においても、より効率的で住民本位の地方自治を実現するために、二元代表制の枠内で、人口規模や地域の特性に合わせ、多様な制度設計を認めるのが妥当である。具体的には、自治体はかなり自由に制度設計を認めるか、少なくとも複数のオプションから自治体が自由に選択できるようにするのが望ましいであろう。例えば、公選の首長を置きつつも象徴的な地位とし、首長とは別に「シティ・マネージャー」のような役職を設置して、実質的な自治体経営を委ねるという方策があり得る。また、特に小規

---

<sup>73</sup> 現に、関西広域連合には「関西」に含まれる奈良県が参加していない一方で、本来「中国」に含まれる鳥取県と「四国」に含まれる徳島県が参加している。また、鳥取・徳島両県は、一部の分野についてのみの参加となっている（2011（平成23）年2月現在）。

模な町村については、現在は事実上死文化している町村総会<sup>74</sup>の制度を参考に、住民が政治に直接参加できるような制度を整備することも検討に値する。民主党政権には、そのための地方自治法等の改正を望む。

#### 4.2.3. 国民に対する説明と実行力の確保

##### (1) 国民に対する説明

まず、地域主権に対する国民の関心を高めていくことが必要である。

新聞報道によれば<sup>75</sup>、民主党政権発足から1年近く経った2010（平成22）年9月上旬の段階で、「地域主権改革」を「知っている」と答えた人は33%にとどまり、「知らない」が66%に達した。年齢別でみると、20代の81%、30代の75%が「知らない」と回答した。この結果からは、国民を巻き込んだ議論が進んでない状況が浮き彫りになった。

2010（平成22）年1月に召集された第174回国会における施政方針演説では、鳩山首相（当時）は、地域主権改革の実現を「一丁目一番地」の改革と言った。しかしながら、その後の関連法案の成立の遅れなどから考えて、地域主権改革が民主党政権における優先課題であるとの実感はない。世論調査結果は、その証左と言えよう。従って、地域主権改革を行う目的や改革によってもたらされる暮らしの変化について、国民に対する丁寧な説明を行うとともに、政策課題の優先順位における格上げを求めたい。

##### (2) 実行力の確保

従来から自民党と民主党で分権に対する基本的な方向性は一致しており、これまでのところ、政権交代前後によって大きな変化はみられないといえる。

しかし、政権交代によってさまざまな議論がなされるようになったことは大きな意味があったと評価できる。例えば、「地方分権」から「地域主権」という言葉が用いられるようになったこともその一つといえよう。特に、片山総務大臣就任後は、これまでよりも「住民自治の拡充」という方向性が強く打ち出されるようになった。住民投票制度の拡充やリコール要件の緩和等といった地方自治法改正に向けての動きに、その一例をみることができる。

自民党時代にはなかなか改革が進まなかったこと踏まえると、民主党には改革を断行する「実行力」が求められる。地域主権改革の制度設計のためには国が動く必要があり、地域主権が進むか否かは偏に国会議員に依るところが大きい。首相は地域主権改革を断行するという姿勢を強く打ち出し、改革の各項目について期限を区切って進めていくべきである。

---

<sup>74</sup> 地方自治法第94条は、「町村は、条例で、（中略）議会を置かず、選挙権を有する者の総会を設けることができる。」と規定している。

<sup>75</sup> 「地域主権、世論熟さず 乏しい改革実感」『毎日新聞』、2010年10月23日朝刊11面（特集面）。

#### 4.2.4. 国家公務員制度改革との一体的な改革

地方分権（地域主権）改革により国の出先機関が持っていた権限が地方自治体に移譲されると、その事務の一部を担うために国家公務員を地方自治体が受け入れる必要が生じると考えられる<sup>76</sup>。一方で、国家公務員が地方自治体に出向することは現在でも頻繁に行われているが<sup>77</sup>、このような場合にその出向職員は国に在籍しているときよりも自治体ではより高い職位に就くのが普通である。従って、このような慣行がそのまま権限移譲後も続くことになる、地方自治体にとっては、確かに権限は移譲されたが同時に多くの管理職も押し付けられたということになりかねない。また、逆にスタッフ職としての転籍となると、転籍組の職員の働くモチベーションが低下することも考えられる。それではどのような解決策が考えうるであろうか。

地方分権改革と同様に1990年代以来議論が続いている改革に国家公務員制度改革がある。幹部職員の一元管理や天下りの根絶などいろいろなテーマがあるが、国家公務員の地方自治体による受入れに関しては、国家公務員制度改革の検討の枠組みの中に組み込むことができるか。つまり、国家公務員のキャリアプランのメニューの1つとして「地方自治体への転籍」を加えるのである。つまり、これまでは国が担っていた業務が分権で地方に移管されることにより、転籍組が地方自治体で携わることができるようになるし、毎日の通勤ラッシュからも解放されるという未来が描ければ、自ら転籍を希望する者も少なからず現れるのではないか。

一方で、上述したように地方にとって「管理職ポストを押しつけられた」という事態にならないため、管理職への採用に当たっては同一の昇格試験を課したうえで行うなどの対応が考えられよう。また、市町村合併や企業合併などにおいて、人事面でうまく対処した事例などを研究してその知恵を活かすといったことも求められる。

#### 【参考文献】

宇賀克也『地方自治法概説〔第3版〕』（有斐閣、2009）

片山善博「自治体議会の改革こそ急務」「『完全自治体』への道―第2期分権改革の展望」『ガバナンス』（ぎょうせい、2008.1）

---

<sup>76</sup> 関西広域連合を代表して橋下大阪府知事が2010（平成22）年12月16日に地域主権戦略会議において提出した『国の出先機関改革について～関西広域連合への移管～』によれば、国との間で人員の移管手続きについても協議することとしている。

<http://www.cao.go.jp/chiiki-shuken/doc/9shiryou3-3.pdf>

<sup>77</sup> 2011（平成23）年1月21日に総務省が公表した国と自治体との人事交流状況によると、国から都道府県や市町村に出向している職員は1666人で、調査を始めた1999年（平成11）以降で最多となった。

時事通信HP <http://www.jiji.com/jc/zc?k=201101/2011012100566>（2011年2月1日最終アクセス）

- 片山善博「特別編 住民の意思を反映しやすい地方自治の仕組みを」『ガバナンス』（ぎょうせい、2011.1）
- 金井利之『行政学叢書 3 自治制度』（東京大学出版会、2007）
- 木佐茂男編『自治立法の理論と手法』（ぎょうせい、1998）
- 京都府「『住民起点』から府と市町村の新たな役割分担・協働を模索」『ガバナンス』（ぎょうせい、2009.10）
- 佐々木信夫『現代地方自治』（学陽書房、2009）
- 佐々木信夫『自治体をどう変えるか』（ちくま新書、2006）
- 佐々木信夫『道州制』（ちくま新書、2010）
- 塩野宏『行政法Ⅲ 行政組織法〔第3版〕』（有斐閣、2006）
- 新藤宗幸『地方分権〔第2版〕』（岩波書店、2002）
- 神野直彦『財政の仕組みがわかる本』（岩波ジュニア新書、2007）
- 西尾勝編『分権型社会を創る～その歴史と理念と制度』（ぎょうせい、2001）
- 増田寛也、菅沼栄一郎構成『地域主権の近未来図』（朝日新聞出版、2010）
- 森田朗・田口一博・金井利之編『分権改革の動態』（東京大学出版会、2008）
- 森信茂樹『日本の税制 何が問題か』（岩波書店、2010）
- 山田啓二「国保は都道府県が中心的に担うべき。財政的な理由だけで役割を放棄するなら、都道府県はなくなった方がいい」『特集 都道府県と市町村—もう一つの分権論』『ガバナンス』（ぎょうせい、2009.10）
- 山本信一郎編『議会 新地方自治法講座⑥』（ぎょうせい、1997）
- <Web 掲載資料>（いずれも 2011 年 2 月 1 日最終アクセス）
- 網野光明「地方分権改革と自治立法権」『地方再生：分権と自律による個性豊かな社会の創造：総合調査報告書』（国立国会図書館、2006）  
<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/document/2006/200601/20060105.pdf>
- 宮脇淳「新しい公共と自治立法権の確立」『政策研究 2010 No.2』（富士通総研）  
[http://www.pppnews.org/files/research/2010/re2010\\_02\\_100525.pdf](http://www.pppnews.org/files/research/2010/re2010_02_100525.pdf)
- 前田高志「地方公共団体の課税自主権—法定外税を中心として—」『産研論集 37 号』（関西学院産業研究所、2010） <http://kgsaint.kwansei.ac.jp/sanron37/37-6.pdf>
- 高橋洋一「社会保障を人質に理屈なき消費税増税を狙う消費税の社会保障目的税化は本当に正しいか」『DIAMOND Online』（ダイヤモンド社、2011.1.27）  
<http://diamond.jp/articles/-/10908?page=6>
- 越田崇夫「地方制度調査会の『西尾私案』—基礎的自治体のあり方と市町村合併を巡る議論について—」（国立国会図書館、2003）  
<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/issue/0417.pdf>