

東京大学公共政策大学院

2009 年度事例研究 現代行政 I 提出レポート

地方分権の行方

- 地方分権改革から地域主権改革へ -

平成 22 年 2 月

東京大学公共政策大学院

上野 豊（経済政策コース）

小暮 祐一（経済政策コース）

目 次

1. はじめに.....	4
2. 自民党政権下における地方分権の経緯.....	4
2.1. 第1期 1995年～2000年 地方分権推進委員会主体の改革.....	5
2.2. 第2期 2001年～2006年 三位一体改革.....	7
2.2.1 三位一体改革の経緯.....	7
2.2.2 三位一体改革の成果及び評価.....	10
2.3. 第3期 2007年～2009年 地方分権改革推進委員会の改革.....	12
3. 問題の本質及び対立構造.....	14
3.1 概念定義の曖昧さ.....	14
3.2 税財源問題.....	16
3.3 税財源問題を取り巻くアクターの影響.....	17
4. 民主党内における地方分権の考え方.....	20
4.1. 松下政経塾関連議員と地域主権型道州制.....	20
4.2. 民主党内各議員の地方分権に関する考え方.....	22
4.2.1. 鳩山由紀夫議員.....	22
4.2.2. 原口一博議員.....	23
4.2.3. 逢坂誠二議員.....	26
4.2.4. 小沢一郎議員.....	27
4.2.5. 玄葉光一郎議員.....	28
4.2.6. まとめ.....	30
4.3. 民主党としての地方分権に関する考え方.....	30
4.3.1. 『霞が関の解体・再編と地域主権の確立』の内容.....	31
4.3.2. 民主党政策集 INDEX2009 の内容.....	32
4.3.3. 民主党政権政策 Manifesto の内容.....	34
4.3.4. 結論－民主党の地方分権における理想像とは－.....	35
5. 民主党政権下におけるこれまでの動き.....	37
5.1. 組織編成の動き.....	37
5.1.1. 地域主権戦略会議.....	38
5.1.2. 国と地方の協議の場.....	39
5.1.3. 地方財政審議会.....	42
5.1.4. 地方行財政検討会議.....	43
5.1.5. まとめ.....	45

5.2.	今後のスケジュール	45
5.3.	現政権下における義務付け・枠付けの見直し	47
5.3.1.	義務付け・枠付けの問題点	47
5.3.2.	義務付け・枠付けの経緯	49
5.3.3.	折衝の状況	50
5.4.	まとめ	51
6.	結論	52
6.1.	国と地方の役割分担	52
6.2.	義務付け・枠付け等の規制	53
6.3.	税財源	54
6.4.	基礎的自治体の体制	55
6.5.	地方議会の改革	56
7.	終わりに	58

1. はじめに

我が国における地方分権の議論は 1947 年の地方自治法の制定、1949 年 8 月のシャープ勧告から始まり、現在に至るまで続いている。これまでの流れを概観すると、政府内の委員会等を中心として中央集権から地方分権へという流れを推し進めようと不断の努力がなされてきた。しかし、地方分権を押しとどめようとする力も大きく、なかなか前に進まないものの、苦しみながらある程度の成果をあげてきているという状況にある。

昨年自由民主党から民主党へ政権交代が行われた。民主党は政権交代時のマニフェストの中で「地方分権」を「地域主権」という言葉で表現し¹、鳩山総理大臣は平成 21 年 9 月 16 日の鳩山内閣基本方針で内閣の 2 つの大きな政策の柱のうちの 1 つとして地域主権を位置付けている²。

この「地域主権改革」とは、「日本国憲法の理念の下に、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³」とされており、「住民自治」に類似した概念として捉えることができる。

このように、これまで自民党政権下で思うように進まなかった地方分権改革が民主党政権下では「地域主権改革」として一新され、地方分権が強力に推し進められることが期待されている。とくに、民主党に政権交代後、鳩山政権では新たな組織編成の動きをはじめ、大きな変化が見られる。そのため、これまでの動向を整理し、民主党が目指す地域主権改革の理想像や方向性そして改革の実現性を考察することが有益と考える。

したがって、本稿は、民主党は「地域主権」としてどのようなことを進めようとしているのか、政権交代前後の資料に基づき検証し（4 節及び 5 節）、現実性なども含めその内容を評価すること（6 節）を第一の目標とする。

また、その前段階として、これまでの自民党政権下で地方分権はどのような経緯で進められ、どこまで進んだのかを確認し（2 節）、進まない部分は何か、何故進まないのかなどについて問題の本質を取りまとめた（3 節）。

2. 自民党政権下における地方分権の経緯

本節では自民党政権下における地方分権の経緯の中で特に 1995 年 5 月 15 日の「地方分権推進法」成立に伴い同年 7 月 3 日に設置された「地方分権推進委員会」が 2001 年 4 月 26 日に最終報告を提出するまでを第 1 期、2001 年 4 月 26 日に成立した小泉内閣のもとで 2006 年まで行われたいわゆる「三位一体の改革」を第 2 期、2006 年 12 月 8 日に成

¹ 民主党のマニフェスト 2009 において、地方分権は「原則 5 中央集権から、地域主権へ。」とされている。

² 平成 21 年 9 月 16 日鳩山内閣基本方針より抜粋
「鳩山内閣は、「本当の国民主権の実現」、「内容のともなった地域主権」を政策の二つの大きな柱として、新たな国づくりに向けて、動き出したいと思えます。」

³ 第 2 回地域主権戦略会議（平成 22 年 3 月 3 日）「地域主権改革関連 2 法案の概要」より

立した 地方分権改革推進法に基づき平成 19 年 4 月に内閣府に設置された「地方分権改革推進委員会」が平成 21 年 11 月 9 日に第 4 次勧告を提出するまでを第 3 期として、各期における地方分権改革の経緯を確認したい。

なお、第 3 期は第 3 次勧告が提出される平成 21 年 10 月 7 日前に政権交代が行われていることから、政権交代後の経緯については第 5 節において詳細に確認する。

2.1. 第 1 期 1995 年～2000 年 地方分権推進委員会主体の改革

地方分権推進委員会（以下、「分権委」という。）は、1995 年 5 月 15 日の「地方分権推進法」成立に伴い同年 7 月 3 日に設置された。

分権委は、地方の自己決定を阻んでいる要因として、国の地方自治体に対する法制面と財政面における関与や統制の存在を挙げ、それらを可能な限り縮減し、地方自治体の「自己決定・自己責任の自由の領域の拡充を図ること」を分権改革の目標として掲げていた⁴。この分権委を中心とした第一次分権改革は、「団体自治」の拡充を重視したものであり、結果として、平成 12 年の地方分権一括法の施行によって、機関委任事務制度⁵の廃止という成果があげられた。これにより、国の関与・統制が減少し、自治体の自治行政権は高められた。

なお、分権委が団体自治を優先したことは、西尾（2008）⁶によれば、「当時の地方分権推進委員会が地方六団体から「地方六団体の総意」として提出されてきた改革要望事項を受け、これらについて関係各省庁と折衝し、できるだけその実現を図ることこそみずからの任務と考えて行動したからに他ならなかった。」とされている。ただし、森田（2003c）のように、「団体自治とは、国や地方自治体に対して地方自治体が有する自治権を意味し、住民自治とは、その地方自治体内部における住民による自己決定・自己責任の自由、要するに内部における民主主義を意味すると解釈できる。そうであるならば、両者はどちらかを選択しなければならない競合関係にあるのではなく、団体自治があつて、はじめて住民自治が可能になるという、論理的に団体自治が住民自治の前提をなす関係にあるといえよう」という点を考慮すれば、まず団体自治の拡充を目指した分権委の審議の流れは当然のものでもあったと思われる。

機関委任事務制度の廃止は第一次分権改革における最大の成果であり、それによって自治行政権は拡大したかに思われた。しかし、その後も自治事務に対する法令による義務づけ・枠づけが行われ、実質的には自治行政権の拡充が制限されたという課題が残った。そのため、改革によって自治行政権が確立したとは言い難く、義務付け・枠付けは第一次分権改革での積み残し部分に着手することが重要な課題として残され、

⁴ 森田（2003c）42 頁

⁵ 分権一括法施行以前の地方自治法 150 条において「普通地方公共団体の長が国の機関として処理する行政事務」とされている事務。

⁶ 西尾（2008）6 頁

今現在も取り組みがなされているところである。

さらに、自治体が完全自治体となりうるには、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自らの行政組織、財政、そして条例等が制定されること⁷、つまり自治行政権、自治財政権、自治立法権を確立させることが必要となる。しかし、第一次分権改革では自治財政権、自治立法権については手付かずの状態であった。その他にも、税財源の問題などは行政からの圧力もあり、本格的に議論することができなかつたことなど多くの問題点が残された。そこで、分権委は最終報告⁸において自らの取り組みを「未完の分権改革」とした上で今後の課題を次の6点に整理して示した。

- ①税源移譲による自主財源の拡充
- ②法令等による義務づけ、枠づけの緩和
- ③地方自治制度の再編成
- ④補完性の原理に基づく事務事業の移譲
- ⑤住民自治の拡充
- ⑥地方自治の本旨の具体化

ここで掲げられた項目は、後継組織の地方分権改革推進会議（以下、「分権会議」という。）及び地方分権改革推進委員会（以下、「改革委」という。）で改めて議論され、その一部は議論の進展が見られたものもあるが、今なお課題として残されているものも多くある。

このように分権委は多くの問題点を残しつつも機関委任事務制度の廃止等の一定の成果をあげることができた。これは、分権委が首相の勸告尊重義務⁹に基づき、勸告を提出する前に関係省庁との折衝をした上で共通了解を得られた事項を勸告に盛り込み、それを受けて内閣が地方分権推進計画として閣議決定をするという一連の流れによる部分が大きかった。

反面、勸告尊重義務があったことから、首相を中心とした政府は実現可能な勸告のみを受け取る姿勢を示し、その中で分権委は1996年12月20日の第1次勸告以降は、実現可能性を重視して関係省庁等の共通了解が成立した事項のみを勸告事項とせざるを得なくなった。例えば、1996年3月29日の中間報告において機関委任事務のうち「第1号法定受託事務」に区分されるのは20%程度と想定していたが、各省との折衝を終えた第1次勸告時には結果的に約45%が法定受託事務となるなど、委員が思っていたものよりも後退した内容とならざるを得なかつたのである。また、上に述べたような課題についても政府から財政問題については踏み込まないように暗に示唆されたことから、課題として挙げることはできず、後継組織へ橋渡しをするにとどまらざ

⁷ 西脇（2008）23 - 24 頁

⁸ 平成13年6月14日提出

⁹ 地方分権推進法 第11条「内閣総理大臣は、前条の勸告又は意見を受けたときは、これを尊重しなければならない。」

るを得なかった。以上の内容を簡略化し、整理したものを表 1 に示す。

表 1 第 1 期 1995 年～2000 年の成果等

根拠法	地方分権推進法(1995 年 5 月 15 日成立 2001 年 7 月 2 日失効)
主な取組	事務の分権 (機関委任事務制度廃止と国と地方の役割分担の明確化)
主な成果	機関委任事務制度廃止 しかし、「未完の分権改革」
主要な対立軸	地方分権推進委員会 vs 中央省庁、族議員 地方分権推進法の勧告尊重義務が勧告の現実性に寄与する一方足かせともなる。
経済財政の状況	1991 年バブル崩壊後の経済成長が極端に鈍化した状況 バブル崩壊以前(1973-1991)の平均 GDP 成長率は約 8.0%であったが、 1991 年-2004 年の平均 GDP 成長率は約 0.4% 公共事業の追加と減税を大量の国債及び地方債発行でまかなうことで 財政懸念が顕在化

2.2. 第 2 期 2001 年～2006 年 三位一体改革

2001 年 4 月 26 日に小泉内閣が成立してから、地方分権はこれまでの分権委主導とは異なる経緯で、分権委が次の改革の焦点とした税財源改革に取り組み、一定の成果をあげる。その手法は端的に言えば、補助金や規制を所管する各省及び官僚機構ではなく、国と地方の財政構造改革を強く志向する小泉首相のリーダーシップのもと、地方 6 団体と直接協議をすることで数値目標を定めた上で、各省庁には補助金の削減を、財務省には税源の移譲を迫るという手法であり、この改革は主要な議論の場となった経済財政諮問会議で「三位一体の改革」と称された。この手法は小泉首相が当初から想定したものではなく、財政構造改革を強力に推し進める中で、地方分権もその流れの中に位置づけられて行われたもので、ある程度の成果はあげたものの、結果として地方分権の本旨から離れた改革となってしまった面も否めない。以下、三位一体の改革の経緯及び成果について確認する。

2.2.1 三位一体改革の経緯

2001 年 4 月 26 日の小泉内閣成立後、小泉首相を議長とする「経済財政諮問会議」が小泉改革の議論の場として重要な役割を占めるようになり、例年 6 月ないし 7 月に答申され閣議決定される「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」(以下、「骨太の方針」という。)が政府の方針に大きな影響を与えることとなった。当時の経済財政諮問会議は、①不良債権問題の抜本的解決と経済再生、②国と地方の財政構造改革の 2 点を大きな議論の焦点としていた。地方分権改革も②の観点から経済財政諮問会議の場で議論されることとなった。

2001年6月26日に閣議決定された「骨太の方針2001」においては、「地方の自律性を高めるためには、地方行財政の効率化を前提に、自らの判断で使える財源を中心とした「自助と自律」にふさわしい歳入基盤を確立することが重要である。そうした観点から、地方税を充実確保することとし、国と地方の役割分担の見直しを踏まえつつ、国庫補助負担金の整理合理化や地方交付税のあり方を見直しとともに、税源移譲を含め国と地方の税源配分について根本から見直しそのあり方を検討する。」と同時に「今後、経済財政全体のバランスも考慮して、地方の自律性向上や、国や自治体が国民や住民に最低限保障すべき行政サービス水準の見直し、及び効率化の観点などの改革とあわせ、地方の歳出の水準・内容の見直しを、国の財政健全化と歩調を合わせつつ行うべきである。」とされている。つまり、地方分権における国庫補助負担金、地方交付税、税源移譲といった税財源の課題も財政健全化の一環として位置づけられている。

この問題について2002年6月25日に閣議決定された「骨太の方針2002」においては、

「国庫補助負担金、交付税、税源移譲を含む税源配分のあり方を三位一体で検討し、それらの望ましい姿とそこに至る具体的な改革工程を含む改革案を、今後一年以内を目途にとりまとめる。この改革案においては、国庫補助負担金について、「改革と展望」の期間中に、数兆円規模の削減を目指す。同時に地方交付税の改革を行う。9割以上の自治体が交付団体となっている現状を大胆に是正していく必要がある。このため、この改革の中で、交付税の財源保障機能全般について見直し、「改革と展望」の期間中に縮小していく。」

「廃止する国庫補助負担金の対象事業の中で引き続き地方が主体となって実施する必要のあるものについては、移譲の所要額を精査の上、地方の自主財源として移譲する。」

とされ、国庫補助負担金、地方交付税、税源移譲を三位一体で改革していくということが述べられている。より具体的に言えば、①国庫補助負担金は削減、②国庫補助負担金のうち地方が主体となって実施する必要のあるもののみ自主財源として移譲、③地方交付税も改革の中で縮小という3つの改革を同時に行うということである。この改革は、全く動かない税財政改革をなんとか動かすために、地方団体にとっては国庫補助負担金の削減及び税源移譲をメリットに、地方交付税の削減を迫る、財務省には地方交付税の削減、全体としての国庫補助負担金支出の削減をメリットに、税源移譲を迫る、これらの大きな流れの中で補助金を所管する省庁を押し切るという意図のもとに考えられた改革であり、その目的はあくまで国の支出削減による財政健全化にあった。

しかし、経済財政諮問会議や総務省が主導し、各省庁に国庫補助負担金の削減を迫ったものの、各省庁からは限定的な回答しか出なかった。この状況を動かしたのが、

小泉首相のリーダーシップである。

骨太の方針 2002 における三位一体の改革案の作成に向けて、各省庁や分権会議において議論の進展が見られないなか、小泉首相が中心となり具体的な数値目標などについての調整が行われ（調整は片山総務相（当時）、塩川財務相間（当時）で主に行われた）、経済財政諮問会議において以下のとおり具体案が示された。そしてその具体案は「骨太の方針 2003」にそのまま盛り込まれ 2003 年 6 月 27 日に閣議決定されたのである。

- ① 国庫補助負担金は平成 18 年度までに 4 兆円（3 兆 6 千億円）程度を目途に廃止・縮減
- ② 国庫補助負担金のうち必要のあるものは 8 割程度を目途として地方に基幹税の充実を基幹とした税源移譲。義務的な事業については効率化を図った上全額移譲。
- ③ 交付税総額を抑制。不交付団体の割合を大幅に高める。

しかし、このように具体的な目標が定まっても事態は進展しない。特に 2004 年 4 月 26 日の経済財政諮問会議では、税源移譲を進めるとともに交付税維持を図りたい総務省の麻生大臣（当時）と、財政支出を抑制しつつ、地方への税源移譲を避けたい財務省の谷垣大臣（当時）の主張の対立が顕在化した。

このように意見が対立する状況を打開したのは、5 月 28 日の経済財政諮問会議での小泉首相の以下のような指示である。

「三位一体については、三すくみになっては困る。今、そんな状況だと思う。3 年間で 4 兆円ということで、まず初年度 1 兆円をやり、あと平成 17 年度、平成 18 年度で 3 兆円と決まっている。地方の警戒を解くために 3 兆円、この平成 17 年度、平成 18 年度で税源を移譲する。その代わりに、知事会の方で補助金の削減案をまとめてきてほしい。それで一緒にやるというのはどうなんだ。今みたいな議論をやっているのも同じなので、三すくみを解消して、それから一步進む。それで後の問題をどうするか、少し調整してほしい。」

この小泉首相の指示により、各省庁や財務省の反対で進まない補助金の削減案を地方が取りまとめることとなり、地方 6 団体は具体案の作成を開始した。

原案の作成は全国市長会が 7 月 7 日にとりまとめた「国庫補助負担金等の改革案に関する基本的考え方」、全国町村会が 7 月 8 日にとりまとめた「国庫補助負担金改革の具体案づくりに向けての取組み方針」を踏まえて、全国知事会が取りまとめた。8 月 18 日から開催された全国知事会全体会議で激しい議論が行われ原案を作成し、それを他の 5 団体が承認する形で 8 月 19 日に統一案ができ上がり、8 月 24 日に小泉首相及び経済財政諮問会議に提出された。

この削減案は、削減の具体的な内容については利害関係が異なる地方 6 団体が、ともかくも一体となって提出したということに大きな重みがあった。同案が提出さ

れた 8 月 24 日の経済財政諮問会議で谷垣財務相は「今お話を伺い、大変な御苦労でこの案を取りまとめいただき、私としても、御労苦を心から評価したいと思っている。(中略) 政府として規制改革等を進めていく上でも、大変参考になるものと拝見している。」とし、小泉首相も「せっかく今、六団体の皆さんが、議論百出、賛否両論ある中でまとめてきてくれたのであるから、官房長官を中心にして協議機関を設置することとする。その場で、先ほどなされたような議論をしていただきたい。政府は、責任を持って皆さんの提言を真摯に受け止め、地方分権の本旨に則った三位一体の改革に向かって対応し、まずは 17 年度予算に活かしていくように最大限努力する」としている。

この地方が具体案を作成し、国と地方が政府内部の調整を図るという手法は具体的な財源移譲を進める上での原動力となり、2005 年、2006 年においても同様の手法で調整が進められた。

2.2.2 三位一体改革の成果及び評価

2.2.1 で述べたような経緯で進んだ三位一体改革の成果は 2005 年 12 月 27 日の閣議において次のとおり口頭報告された。

国庫負担金改革	約 4.7 兆円
税源移譲	約 3 兆円
地方交付税改革 (地方交付税及び臨時財政対策債)	約△5.1 兆円

国庫負担金改革は平成 16 年から平成 18 年までの 3 カ年で 4 兆 6,661 億円が実施された。削減された国庫負担金がどのように税源移譲等に結び付いたかを図 1 に示す。

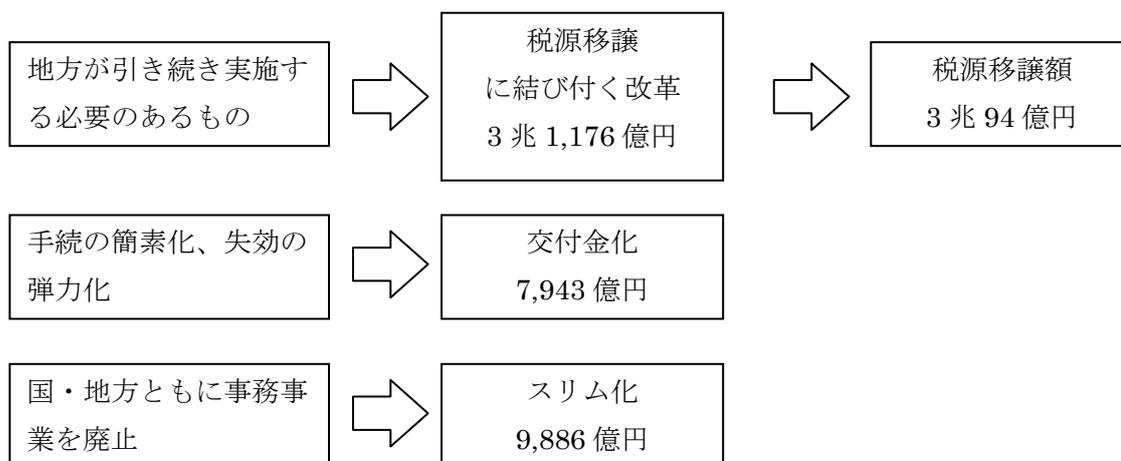


図 1 国庫負担金改革と税源移譲、地方交付金の関係

図1に示したとおり、国庫負担金改革の内、税源移譲がされたのは約3兆円であり、約8千億円が交付金化され、約1兆円が削減された。地方交付税には約8千億円が回されたものの、地方交付税改革としては臨時財政対策債も含めて約5兆円の削減となった。この結果だけを見ても、三位一体改革は地方分権としての税財政改革ということが主目的ではなく、財政再建のための支出の抑制が主目的であり、後者の目的は達成したといえることができる。

このことは、税源移譲の内容を詳細に見ればより分かる。税源移譲に結び付く改革のうち、以下の項目だけで1兆8千億円程度を占める。

義務教育費国庫負担金及び公立養護学校教育費国庫負担金	1兆3060億円
介護給付費等負担金(H18)	1,302億円
児童扶養手当給付費負担金(H18)	1,805億円
児童手当等国庫負担金(H18)	1,578億円

しかし、これらの税源移譲は以下のようにその全てを国から地方に移譲するのではなく、補助率の削減で実施された。

文部科学省	義務教育費国庫負担金	1/2 → 1/3	8,467億円
厚生労働省	児童扶養手当	3/4 → 1/3	1,805億円
	児童手当	2/3 → 1/3	1,578億円
	介護給付費負担金	25% → 20%	1,302億円

したがって、それぞれの手当てに対する国の関与は引き続き維持され、地方分権という観点からは移譲額の規模よりも意義の乏しい改革の内容となっている。

以上述べたとおり、三位一体改革は、小泉首相リーダーシップのもとこれまでと異なる手法で進まない改革を前進させたという点では評価できるものの、そもそもの改革の主な動機が地方分権ではなく財政再建にあったことから、成果としては望ましいものとならず多くの課題を残す結果となったと評価できる。以上の内容を簡略化し、取りまとめたものを表2に示す。

表2 第2期 2001～2006年の成果等

根拠法	地方分権一括法
主な取組	税財源改革（財政再建という観点からの国庫補助金の廃止・削減→税源移譲、地方交付税改革）
主な成果	国庫補助負担金改革 約 4.7 兆円 （但し補助率カットによるものも多い。約 19 兆円残） 税源移譲 約 3 兆円 地方交付税改革 約 -5.1 兆円 財政再建という観点からは一定の評価ができるものの、地方分権に資する内容であったとは言い難い。補助金改革、税源移譲ともに未だ不十分であり、なおかつ交付税の大幅削減によって地方団体には不満が残る。
主要な対立軸	財政再建：小泉首相、経済財政諮問会議 財政再建、税源移譲反対：財務省 分権推進：総務省、地方 6 団体（間接関与から直接関与へ） 現状維持：各省庁、族議員
経済財政の状況	公共事業の追加や減税による危機的な財政、歳出削減圧力強まる

2.3. 第3期 2007年～2009年 地方分権改革推進委員会の改革

2007年4月の地方分権改革推進法に基づき地方分権改革推進委員会が設置された。改革委の分権委との一番大きな相違点は勧告の尊重義務が地方分権改革推進法に盛り込まれなかった点にある。したがって、改革委が勧告を提出してから、内閣が分権計画を策定する際に、勧告の内容をどれほど盛り込むかどうかは内閣に委ねられることとなった。

これは分権委の勧告は現実性があったものの、委員会の勧告に現実的な制限がかかってしまい、本来示したかった内容を勧告に盛り込むことができなかったという反省、そして第一次分権改革以降に残された課題の多くは事前に関係省庁の共通了解を得ることが困難な課題ばかりであったことによるものである。このことで、改革委は分権委と異なり、所管官庁との折衝を行うことなく提言をとりまとめることが可能となったことから、提言の自由度は分権委よりも格段に増した。

改革委は、2007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」において、次のような事項を審議することとした。

I 国と地方の役割分担の徹底した見直し等

国と地方の役割分担の徹底した見直し（分野ごとの見直し、地方支分部局の廃止・縮小、地方自治体の組織・定員のスリム化の推進）。権限移譲の推進。義

務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大。関与の見直し。国の法令による新たな義務付け・枠付け等についてのチェックシステムの整備

II 地方税財政制度の整備

国と地方の役割分担等の徹底した見直し。分権型社会にふさわしい税源移譲の推進。その際、地方税財源の充実確保、地域の税収偏在の是正等の観点から、税源移譲、国庫補助負担金、地方交付税等の税財政上の措置のあり方について一体的に検討。地方債を含めて地方分権にかなった地方税財政制度の整備

III 行政体制の整備及び確立方策

地方自治体が自ら行う行政及び税財政の改革の推進等による地方分権改革の推進に応じた行政体制の整備及び確立方策

以上のように審議項目を決定した後、具体的な審議に入り、2008年5月28日の「第1次勧告」、2008年12月8日に「第2次勧告」、政権交代後の2009年10月7日に「第3次勧告」、1ヶ月後の2009年11月9日に「第4次勧告」を取りまとめ、報告した。これらの勧告のうち、第1次勧告から第3次勧告に盛り込まれた内容は、具体的には次のようなものである。

- ① 義務付け・枠付けに関して、第1次勧告及び第2次勧告において義務付け・枠付けに係る条項（約4,000条項）を見直し対象として特定し、第3次勧告で特に問題のある事項（3つの重点事項）について、個別の条項毎に具体的に講ずべき見直し措置を提示した（892条項）。
- ② 国の直轄事業の範囲を国が責任を負うべき最小限のものに限定し、直轄事業そのものを縮減すること。国の直轄事業負担金について維持管理費に係る負担金については、廃止すべき。
- ③ 国の出先機関8府省15系統の116事項の事務・権限を見直し、出先機関の縮減・廃止を行うべき。

上記のうち、①の義務付け・枠付けの最終的な提言は政権交代後に報告された第3次勧告に盛り込まれたものであり、②及び③については政権交代前に勧告されたものである。これを見ると、改革委では上記の審議事項のうち、I国と地方の役割分担の徹底した見直しの中でも特に義務付け・枠付けについて精力的に見直しを行った。また、III行政体制の整備及び確立方策については国の出先機関の縮減廃止を提言したが、II地方税財政制度の整備については、具体的には国の直轄事業に係る負担金についてのみ提言するにとどまり、根本的な問題は「第4次勧告」において当面の課題及び中長期の課題として示されるにとどまった。

また、これらの勧告のうち義務付け・枠付けの見直しや、直轄事業負担金に関して

は民主党政権のマニフェストと合致するものであり、現政権下で取り組んでいるが、この点については項目5で記述したい。

以上述べたとおり、改革委では義務付け・枠付けの見直しを中心に上記のような提言を行ったものの、改革委の勧告に尊重義務はないため、勧告内容が現実になるか否かは現政権に任されている。また、勧告自体も義務付け・枠付けについて精力的な作業が行われ具体的な提言が行われたものの、税財源の問題を中心に積み残された課題も多くあると言える。以上述べたことを簡単にとりまとめたものを表3に示す。

表3 第3期 2007～2009年の成果等

根拠法	地方分権改革推進法(2006年12月8日成立)
主な取組	義務付け・枠付けの見直し、出先機関の再編成、直轄事業負担金の見直し
主な成果	勧告を受けて現在政府が調整中
主要な対立軸	地方分権改革推進委員会、総務省 vs 各省庁 但し、地方分権改革推進委員会は直接各省庁との折衝を行わない。勧告を受けた実質的な折衝は新政権下になって総務省と各省庁との間で現在行われているところ。
経済財政の状況	バブル崩壊後から緩やかに経済は回復してきたものの、2008年のリーマンショック以降景気が急速に悪化。税収の急減と政権交代後の支出増から財政危機は一気に深刻化。財政再建の目途立たず。

3. 問題の本質及び対立構造

前節では分権委以降現在に至るまでの地方分権改革の動向を考察してきた。本節では、以上のような地方分権改革の経緯を確認する中で見えてきた根本的な問題点を地方分権の概念、税財源問題に分けて整理する。また、各問題点にどのようなアクターが関与し、なぜ問題が解決できないのかということについて考察することで、これまでの分権改革における問題の本質及び対立構造を明らかにする。

3.1 概念定義の曖昧さ

2で見たように、分権改革が進むにつれて、地方分権の推進と財政再建という2つの異なる目的が混同されてきており、地方分権の本質的な目的が理解されていないように思われる。とくに三位一体改革の際にはその点が顕在化し、審議における概念定義の曖昧さから分権委の後継組織である分権会議は委員全員の総意として勧告を取りまとめることができない事態に陥った。当時分権会議の委員であった森田(2003c)は、この点について次のように述べている。

「地方分権改革推進会議の審議過程において地方分権改革の理念や目的、その方向等

の基本的な論点についての認識が関係者の間で一様ではなく、「同床異夢」の状態にあり、課題への取り組みを混乱させ、必要以上に政治争点化させた¹⁰⁾

このような状態が生じたのは、①分権委が改革の方向や方法を示した時点では言葉の意味内容の厳密な確定が必要なかったこと、②分権委が提言した際の前提条件の変化、要するに財政危機の深刻化という背景がある¹¹⁾。

このような概念定義の曖昧さによって、「何のための地方分権か」という分権の哲学に違いが見られ¹²⁾、森田（2003c）はその論理を以下のように分類している¹³⁾。

「地方分権を推進する論理は、地方自治の拡充を普遍的な原理と捉え、現代国家においてその実現を目指す「自治権拡充論」、地方分権を「官から民へ」の論理と同様に、「小さな政府」を実現するための手段として位置づける「行政改革論」、そして政府間の関係にも市場の競争原理を適用しようとする「自治体放任論」の三論に分類できるのではないかと考えている。…これまでの分権改革においても、「分権改革」と「行政改革」は「車の両輪」という表現にみられるように、両者の方向の同一性がしばしば強調されてきた。しかし、「小さな中央政府」を指向する点は共通していても、「分権改革」が公共部門全体としては「小さな政府」を実現しない場合や、逆に「行政改革」が地方分権を否定する場合には、両者の関係が改めて問題となる。…「三位一体改革」では、財政状況の深刻化により、こうした矛盾が顕在化したということができよう。」

このような様々な観点からの概念が混ざり、委員会が地方分権の本旨を実現するという観点からの議論に終始できないのは、地方分権の結果は根本的な国と地方政府のあり方に係るもので、ほぼ全ての行政分野に大きな影響を与えるためである。

そのため、影響を受けるアクターが勧告を取りまとめる過程で影響力を行使し、各自の望むような方向に議論を誘導しようとするのであるが、この点については3.3で詳細に検討したい。

2で見たとおり、この問題は改革委では勧告の尊重義務が根拠法に盛り込まれず、勧告の扱い、実施が内閣に一任されたことで緩和された。しかし、第5節で確認するとおり、改革委でも第4次勧告では現民主党政権に配慮した内容とせざるを得なかったと思われる。

¹⁰⁾ 森田（2003c）38頁

¹¹⁾ 森田（2003c）38頁

¹²⁾ 森田（2003b）33頁

¹³⁾ 森田（2003c）61頁

3.2 税財源問題

地方分権の課題の中で最も利害が対立し、現在でも根本的な解決策を示せていない問題は税財源問題である。

税源移譲の考え方には、(1) 歳出規模と地方税収の乖離の是正と、(2) 地方自治体が何に対してどの程度課税するかを決定できる権限、すなわち課税の有無と税率の決定を行うことのできる権限 - 課税自主権 - の付与、という二つの要素が含まれている¹⁴。

この問題のうち前者については、平成 19 年度時点で図 2 のような状況にある。

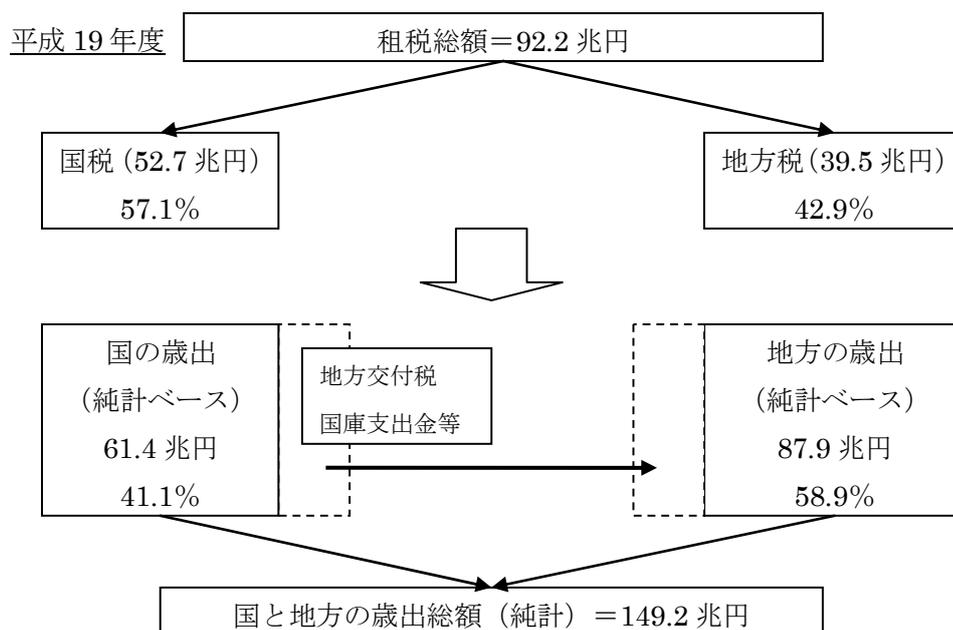


図 2 平成 19 年度の国と地方の租税収入及び歳出額

国と地方は歳出ベースでは国：地方 = 4：6 になっているのに対し、租税収入では国：地方 = 6：4 となっており逆転しているのである。三位一体改革時に総務省はこの不均衡を是正するために少なくとも租税収入を国：地方 = 5：5 を実現すべきとしていたが、2 で見たとおり財政状況の深刻化と相俟って実現されなかった。

ただし、税源移譲にあたっては次の問題を考慮しなければならない。それは、税源の偏在性である。代替措置なしに単純に国から地方へ税源移譲をすると、税源の多い自治体は収入が増加するものの、税源の少ない自治体は税源を移譲されてもそれほど収入が伸びない。さらに三位一体改革では、自治体の財源保障や自治体間の財政力格差の是正等を目的とする地方交付税が大幅削減されたことで、結果として税源の少ない小規模自治体にとってはより厳しい財政運営が予見されることとなった。

森田 (2003c) は、税源移譲、自治体の財源保障に加えて、財政再建の観点からの、

¹⁴ 森田 (2003c) 53 頁

持続可能な財政構造の形成という問題を加えて、これらすべてを満たす解を見つけることは難しいと指摘している。なぜなら、そこには「(1) 歳出を抑制した上で、税源移譲しようとするれば、財政力の格差は拡大し、財源の大幅な減少を招く地方自治体が多数生まれかねない。(2) 歳出を抑制し、かつ格差が拡大しないように財政調整を行おうとするならば、大規模な税源移譲は難しい。そして、(3) 格差が拡大しないように財政調整を行いつつ、税源移譲を行おうとするならば、増税等による歳入増を図らない限り、財政は膨張して破綻へと向かうことになる¹⁵⁾」という「三すくみ(トリレンマ)の問題」が生じるからである(図3に概念図を示す)。

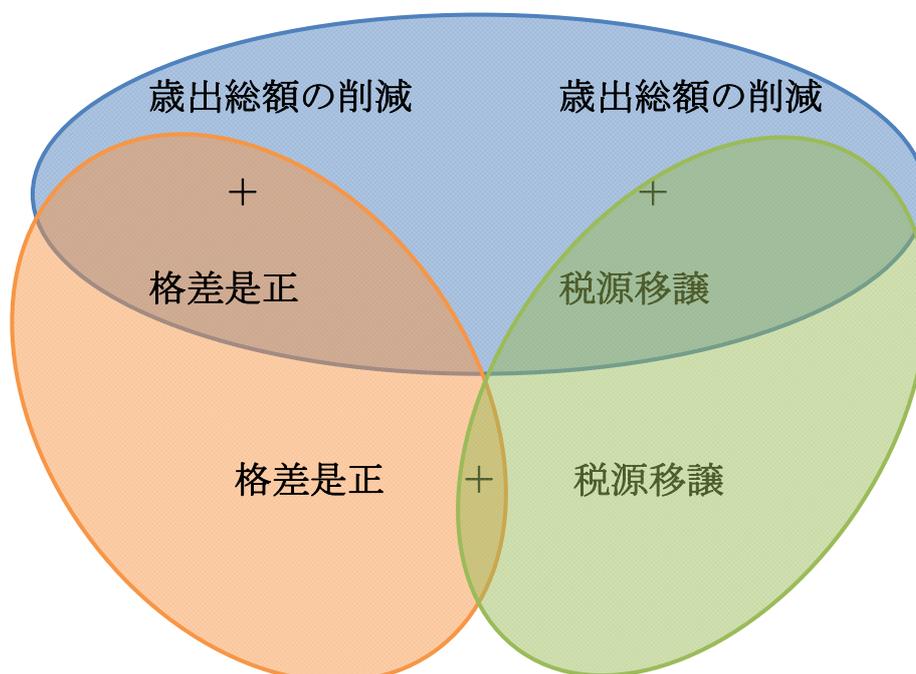


図3 税財源問題におけるトリレンマ

この三すくみの状態を打開すべく、「三位一体の改革」が行われたわけだが、改革においては関係省庁や族議員をはじめとして様々な抵抗が生じた。

3.3 税財源問題を取り巻くアクターの影響

森田(2003b)は、各アクターが審議会に積極的に関与する理由を次のように述べている。¹⁶⁾

「組織法上の審議機関である審議会は、最終的な決定権限は有しておらず、首相をは

¹⁵⁾ 森田(2003c) 41頁

¹⁶⁾ 森田(2003b) 29 - 30頁

じめ制度上の決定権者に意見を具申することが任務であるが、それが多様な利害や意見を代表する複数の委員から構成され、党派的な政治的影響力から距離を置いた場で、しかも多くの場合効果の手続きに従って議論を行い結論を出すことから、参加者全員の合意に基づく意見は政府の決定過程で大きな権威をもつ。

…これまでのわが国の審議会では、ルール上多数決が最終的な決定の方法として定められているにもかかわらず、慣行として、全員一致であることが重視されてきた。異なる意見をもつ委員の同意をも得ることによって、決定の権威と正統性が獲得できるからであり、それを慣行とすることによって、利害対立や紛争を中立的機関の中で解決し、制度上の決定権者はそれを追認する形をとることにより、政治の場の外で厄介な利害調整を行おうとしてきたのである。」

このように、審議会は重要な位置づけとされており、各アクターは審議会の結論を自己に有利なものとするために行動するインセンティブを有していた。これらを踏まえて、ここでは税財源問題が主要な議題となった三位一体の改革における補助金の削減、税源移譲、交付税制度の見直しという三項目に対する各アクター（小泉首相・経済財政諮問会議、財務省、総務省、地方（都市部および農村部）、関係省庁・族議員）の姿勢の違いを整理していくこととする。

まず、基本的な方針を比較すると、先ほどの森田（2003c）における地方分権推進の三論でいえば、経済財政諮問会議および財務省は行政改革論に立脚した立場であり、総務省および地方は自治権拡充論に立脚した立場といえる。それに対し、関係省庁は分権や行革よりも自らが所管する補助金や権限を維持することを目指していた。

つぎに、国庫補助負担金の削減については、財務省、総務省ともに「削減すべき」という立場を示している。しかし、その削減分の取り扱いについては意見に相違が見られ、財務省はそのまま歳出を削減すべきという立場であったのに対し、総務省は事務の義務づけが残る以上は多少の減額はやむを得ないとしても、可能な限り税源移譲によって地方の財源とすべきという立場を貫いていた。さらに補助金を所管する省庁は、補助金削減に反対し、三つ巴の対立構造が形成されていた¹⁷。

つづいて、税源移譲に関しては、同じく行革重視であっても、財務省は税源移譲に消極的であるのに対し、経済財政諮問会議は必要最低限の移譲については認める立場にあった。また先述のように、総務省は補助金削減分の税源移譲を求めている。この税源移譲に関して見解が割れるのは、地方の都市部と農村部である。表面的には両者は税源移譲に賛成の立場であり、地方 6 団体として意見を集約した結果は税源移譲に賛成であった。しかし、先述したように税源移譲にあたっては税源の偏在性という問題があり、都市部と農村部では税源移譲により増加する自主財源に大きな差が生じる。それは税源移譲する項目にもよるが、企業の本社機能が集中し、かつ人口規模も大き

¹⁷ 森田（2003b）34 頁

い大都市部にとっては税源移譲による税収の増加幅が大きい、人口が小規模で過疎化が進む農村部では税源移譲による税収の増加というメリットは少ないからである。他方、関係省庁および族議員は税源移譲についてそれほど関心はないが、補助金の削減とセットで行うというのであれば反対という立場を示していた。

最後に、交付税制度の見直しである。これに関しては、行革重視で財政再建を優先する財務省は削減を目指し、経済財政諮問会議も財政調整の必要性は認めつつも財政が危機的状況であるため、財政再建を優先して交付税については削減という立場を示していた。他方、総務省は国による事務事業の義務付けや自治体間の財政力格差の是正の必要性から、交付税を維持あるいは増額という立場をとっていた。

また、地方にとっても交付税の見直しについては意見が割れる内容であった。農村部は財源に占める依存財源の割合が高いため、税源移譲による税収の増加は少ない上に補助金も削減されるならば、増額が必要という立場であった。他方、都市部は税源移譲さえ行われるのであれば、交付税については増額という積極的な姿勢ではなく、維持という立場を示していた。なぜなら、東京都は不交付団体であるし、その他の都市部も農村部に比べれば、安定的に税収を確保することができ、比較的財政力が豊かであるからである。最後に、関係省庁および族議員は、交付税の見直しについてはそれほど関心がなかったと思われる。

表 4 税財源問題に関する各アクターの相関図

アクター	基本的な方針	補助金の削減	税源移譲	地方交付税
小泉首相・財政諮問会議	○小さな政府を目指す 国の関わりを縮小。地方や民間への移行で効率化。地方政府も移行できる場所は民間に移行。	削減	必要最低限を移譲	必要であるが削減
財務省	○歳出の削減 歳出削減による財政健全化を重視。補助金、地方交付税ともに削減、税源移譲は国の歳入を減らすため抵抗。	削減	極力行わない (国税維持、地方歳出削減)	削減
総務省	○地方分権推進 補助金削減と税源移譲をセット。国と地方の財源と仕事量のバランスを是正。自治体間(とくに都市と農村の間)の格差是正のため、地方交付税は維持・増額。	削減	補助金削減と同額移譲	増額・維持 (理由:国の義務付け、自治体間の財政力格差)
地方(都市部)	○地方分権推進 税源移譲の効果大。不交付団体については地方交付税の議論はあまり関心なし。	削減	補助金削減と同額移譲	維持 (不交付団体は、強い意向なし)
地方(農村部)	○地方分権推進 税源移譲の効果は限定的。地方交付税の減額及び補助金の削減はマイナス。全体としてマイナスになる可能性がある。	削減 (本来は削減はマイナスであるが、削減の意思を示す。)	補助金削減と同額移譲 (本来は同額移譲でも農村部にはマイナスとなる)	増額 (補助金削減が行われるのであれば、維持ではマイナス)
各省庁・族議員	○補助金や権限を守る 各省の権限や予算を維持することを目指す。	死守	反対 (補助金削減とセットなので)	関心なし
対立の構図		小泉首相・財務省・総務省 VS 族議員・各省庁	財務省 VS 総務省・地方	財務省・小泉首相 VS 総務省・地方

以上を整理すると表4のとおりとなる。主な対立の構図として補助金削減については「経済財政諮問会議・財務省・総務省 VS 族議員・各省庁」、税源移譲については「財務省 VS 総務省・地方」、交付税の見直しについては「財務省・経済財政諮問会議 VS 総務省・地方」というように整理することができる。

4. 民主党内における地方分権の考え方

上記2及び3でこれまでの地方分権の経緯と根本的な問題点及びそれに影響するアクターについて整理した。このような経緯と根本的な問題点を踏まえて、今後民主党がどのように地方分権を進めていくのかということを考えるためには、民主党の地方分権の理想像について検討する必要がある。したがって、本節では現在の民主党が掲げている「地域主権」というフレーズを以前から用いており、出身者が民主党の要職についている松下政経塾が提唱している「地域主権型道州制」を確認した後、地方分権に関して民主党のキープレイヤーとなっている各議員の考え方を確認し、民主党の地方分権の理想像がどのようなものなのか確認したい。

4.1. 松下政経塾関連議員と地域主権型道州制

民主党の国会議員には松下政経塾出身者が2010年1月現在30名（衆議院議員27名、参議院議員3名）おり、鳩山内閣においては、総務相で内閣府特命担当大臣（地域主権推進）の原口一博議員、国土交通相の前原誠司議員、財務副大臣の野田佳彦議員、外務副大臣の福山哲郎議員、厚生労働大臣政務官の山井和則議員、国土交通大臣政務官の三日月大造議員、衆議院財務金融委員長の玄葉光一郎議員など、多数の松下政経塾出身者が要職に就いている。

松下政経塾は地方分権に関して地域主権型道州制の導入を主張している。PHP研究所（松下幸之助氏によって創設された研究機関）代表の江口克彦氏は自民党政権下（安倍内閣）の2007年1月に内閣府に設置された道州制ビジョン懇談会の座長を務め、同懇談会の2008年3月の中間報告では「道州制は、日本を活性化させるきわめて有効な手段であり、その実現に向けて国民全体に働きかけて邁進すべきもの」と位置付け、「地域主権型の道州制」が提唱されている。

2007年には江口克彦氏とともに、上記の前原誠司議員、玄葉光一郎議員に加え、内閣府特命担当大臣（公務員制度改革、国家戦略担当）の仙谷由人議員、内閣府特命担当大臣（行政刷新担当）の枝野幸男議員、地方分権、地域活性化及び地方行政担当の首相補佐官であり、地域主権戦略会議の事務局長である逢坂誠二議員、総務省大臣政務官の小川淳也議員、内閣府副大臣及び国家戦略室室長の古川元久各衆議院議員及び政務担当の内閣官房副長官である松井孝治参議院議員も参加している地域主権研究会が発足し、同研究会は2008年9月に『日本を元気にする地域主権 中央集権と官僚制に決別する時がやってきた』という書籍をPHP研究所から発行している。

このことから、地域主権型道州制を推進する松下政経塾の江口氏と民主党のキープレイヤーとなっている議員の関係があることが推測される。しかし、上記の書籍の表題に「道州制」の文字が盛り込まれていないことから、関係する議員全員が地域主権型道州制を推進しようとしているわけではないことも窺われる。さらに、上記書籍の副題が「中央集権と官僚制に決別する時がやってきた」であることから、地域主権もこれまでの政府の在り方との対立軸として打ち出しているものではないかと考えられる。

江口氏の著書である『[図解]地域主権型道州制がよくわかる本』によれば、「地域主権型道州制の導入は、明治維新以来続いてきた中央集権的な国家の統治システムを根本的に変える改革」であり、「中央（国）が地方（自治体）をコントロールするという国の在り方を破壊し、国は国全体にかかわる機能だけを果たし、地域は地域で自分の責任と独自の判断で政策を展開するという仕組みが、『地域主権型道州制』の導入によって実現する」としている。¹⁸

具体的には、国と地域の役割を明確に区分けし、地域がその役割をはたすために必要な独自の財源を確保できるよう、道州は課税自主権、税率決定権、徴税権を持つとともに、拡大された条例制定権、法律修正要請権をもち、住民の積極的な参画と自立した財政基盤の確立を前提に、主体的に地域経営に取り組む。そのためには、財政力を高めるために都道府県を解消して 12 程度の「道」「州」を作ると同時に、市町村を広域化して新しい基礎自治体である 15 万～40 万人程度の「市」をつくり、「国」と併せて三層構造で新しい国のかたちをつくらせようとしている。¹⁹

この発想の背景には、現在の都道府県という行政単位は狭すぎて広域な課題に対応できていない、人口減少は東京への一極集中にも原因があり各地域の繁栄が必要、中央集権はニーズに合わない社会資本の整備などの多くの無駄を生み、地方の個性的な発展を阻害するとともに国民に甘え、たかり、依存心、責任転嫁などの悪い影響を与えたことから税制の肥大化を招き、債務を拡大したなどの問題点があるとしている。²⁰

そして、地域主権型道州制を導入する意義、目的として中央集権の打破、官僚主義の廃止、東京一極集中の是正、国際都市、国際拠点を作ることで国際競争力の向上、財政赤字の解消などを挙げており²¹、このことによって国の支出は 2007 年との比較で 46 兆円削減でき、地方の支出も 7 兆円削減できることから、年間 53 兆円の支出を縮小できるとしている。²²

以上まとめると、地域主権型道州制とは、現在の中央集権の打破や政府の規模の縮小を目的とし、現在の都道府県を廃止して道州に、市町村を市に編成するとともに、

18 『[図解]地域主権型道州制がよくわかる本』 20 頁

19 同文献 28 頁

20 同文献 20 頁

21 同文献 24 頁

22 同文献 76 頁

財政の権限や条例の制定権などを道州政府に与えることで、地域社会が主体の国をつくる仕組みであるということができる。

4.2. 民主党内各議員の地方分権に関する考え方

本項では、民主党の地方分権関係議員の考え方を整理する。

4.2.1. 鳩山由紀夫議員

政府サイドのトップでの総理大臣である鳩山議員の地方分権に関する考え方は同議員のメールマガジンから確認する。

同議員の近年のメールマガジンの中で地域主権に関する記述は以下のとおり。

2009年1月30日

<民主党政権における政治と行政の仕組み>

1. 官僚主導の政権から国民主導の政権への脱皮
2. 政治主導で特別会計も併せて2百数十兆円の国の総予算を国民の優先度に従い全面的に見直し
3. 与党と政府が一体となって政権運営に責任を持ち、政府と与党の使い分けをしないこと
4. 国から地方へ権限と財源を大幅に移譲し地域主権の実現

<民主党政権で日本がこう変わる>

1. 国の無駄遣いがなくなり、財政の健全化が進む
2. 年金、医療、介護、教育、子育て、農林漁業など社会や地域のセーフティネットが再生され、将来の安心が回復する
3. 地域が創意を發揮して元気になり、内需も拡大する
4. カジノ資本主義から『人間のための経済』へ是正される
5. 国民が主権者として政治に参画する
6. 友愛に基づく自立と共生の尊厳ある国家が実現する

2009年5月14日民主党代表選挙立候補にあたっての決意

「日本に政権交代が行われる正常な民主主義を定着させ、「脱官僚」「脱中央集権」を実現し、真の議院内閣制を行っていくための歴史的な選挙であり、民主党はこの戦いに全ての力を結集し、必ず勝利しなければなりません。」

「民主党の目指す社会は、私流に言えば友愛社会です。すなわち、個人の自立・尊厳を前提に互いに支えあう社会です。今日、日本が直面している最大の課題である少子高齢化問題も、友愛精神に基づく下記の政策で解決し、国民が安心して、心豊かに暮せる社会を実現してまいります。」

- ムダづかいを根絶し、税金を官僚の手から国民の手に取り戻す

- 信頼できる年金・医療・介護を作り上げる
- 国民生活への直接支援・減税で可処分所得（平均的世帯）を2割増やす

2009年6月26日

「民主党は地域主権を謳っています。民主党政権が樹立した暁には、国の権限を大幅に縮小させ、地域のことは基本的に地域で解決できるような国と地域の関係に変えていきます。地域主権国家では、人材が豊富な地域がより早く発展していくことになります。したがって、今よりはるかに地域に人材が求められるようになるのです」

2009年7月8日

「最近橋下大阪府知事など、知事のみなさんが地域主権を漸く主張するようになりましたが、民主党は結党当時から「一丁目一番地」の政策として主張してきました。」

以上のような内容からも、鳩山議員は、民主党として地域主権は「一丁目一番地」としているが、「民主党代表選への決意」と題する文章にもあるとおり、党の肩書が外れたときには強く地域主権を訴えることはない。したがって、鳩山議員の中では地域主権は政権交代のためのスローガンであり、官の無駄遣い撲滅の一環としての位置付けでしかなく、同議員が具体的な姿を思い描いていることはない。

このことは、同議員の以下の言葉に端的に表れている。

「自民党と民主党が理念も政策も大して変わらないなら、政権交代しても若干クリーンな政権ができる程度の話で、いずれ民主党も国民に飽きられる。私がどうしてもやらなければならないと思っているのは、本当の意味での市民が主役の地域主権です。小泉政権は言葉では『官から民』『地方分権』を唱えたが、実際は中央集権の部分を残しながら、少しずつ地方に移していくという発想だった。官僚主導の地方分権では、いろいろなことを言っても、結局、変わらない。本質的に変えるには政権交代しかない。」²³

4.2.2. 原口一博議員

原口議員は総務大臣かつ内閣府特命担当大臣（地域主権推進）であり、鳩山内閣の基本方針においても「地域主権の推進については、総務大臣の主導で調整を進めます」と明示されているように今後の政権内における地域主権の推進の中心であり取りまとめ役である。また、原口議員のホームページにおける2009年6月29日の議員日記において、「直嶋政調会長と玄葉分権調査会会長、逢坂事務局長と「次の内

²³ 『新版民主党の研究』331頁より抜粋

閣」総務担当の私で、民主党の地域主権に関するマニフェストの議論をつめました。」とあるように、マニフェストの地域主権に関する内容にも原口議員は深く関わっていることから、民主党政権下の地域主権に関しては今後同議員を中心に進んでいくことが考えられる。

原口議員に関しては、同議員のホームページに掲載されている議員日記（以下、議員日記という。）及び総務大臣になってからの会見等からその考えを確認したい。

原口議員は 2009 年民主党マニフェストについて、2009 年 07 月 30 日「地方主権改革について追加論点（原口試案）」と題する議員日記において以下の 3 つに大きく論点を整理している。

① 三位一体改革による疲弊から、地方を立ち直らせる

「三位一体改革で削減された地方交付税を復元するとともに、景気後退による地方税の減少に対応し、地方財政の運営に支障が生じることのないよう、国の責任で地方交付税を確保することが重要だと考えます。もちろん民主党は、一括交付金による抜本的改革を提案していますが、その間の国税 5 税の算定率を引き上げる法律も、前の国会で準備したところです。」

② 霞ヶ関を解体・再編し、地域主権を確立する

「地域主権改革は霞ヶ関の解体と表裏の関係にあります。肥大化した行政組織を分権化することにより、主権者の不断の監視の下で強固なガバナンスを再構築し、新しい公共の創出に努めます。これは、ある意味で革命に等しい改革ですから、中央組織だけでできる話ではなく明確な理念のもとに幅広い国民運動体を組織して、着実に明快な政策と、そしてそれを実行するためのプログラムが必要となります。」

【【具体策】】

○ 自治体が住民のニーズに対応した行政サービスを展開できるようにするため、国が法令によって自治体を縛りつけている義務付け・枠付けについて、地方分権改革推進委員会の勧告で示された 4076 条項を廃止・縮減する。

【cf.民主党政策集 INDEX2009 「法律や政省令による義務付け・枠付け等の見直し】】

○ 基礎的自治体への事務権限の移譲については、地方分権改革推進委員会の勧告通り、大幅な移譲を実施する（64 法律 359 事務権限）。

【cf.民主党政策集 INDEX2009 「地域主権の確立】】

③ 税制の抜本改革

【政策目的】

○ 地方税を基本として地方の自主財源を充実する。

【具体策】

○ 地方消費税の充実を図るなどにより、偏在性が小さく税収が安定的な地方

税体系を構築する。

- 自動車関係諸税を含めた税制の見直しに伴い自治体に減収が生じる場合には、代替となる地方税財源を確保する。

この整理から見ると、原口議員は民主党のマニフェストに掲げてある一括交付金に加えて、自民党政権下で行われた三位一体改革を意識して、国税 5 税の算定率を引き上げることによる地方交付税の確保について言及している。また、地域主権と霞が関の解体が一体であり、地域主権は革命であることを強調している。一方で、税制の抜本的改革については地方消費税について言及しているものの具体的な姿までは述べていない。

なお、国税 5 税の引き上げについては、平成 21 年 10 月 13 日の閣議後記者会見において、「法定率の引上げ、これは一定以上地方税が減れば、そこで自動的に発動するという法律もあります。地方財政を下支えするためにですね。それも含めて、いくつかのオプションを提示するようということを指示して、1 回目先週出てきたところでございます。」と述べているように、総務大臣就任後に具体的な検討を開始している。

税財源問題については、平成 21 年 9 月 16 日初閣議後の官邸での記者会見では、「地域の独自の財源を作っていく。こういう改革を進めてまいりたいと思います。国から地方へのひも付き補助金を廃止して、基本的に地方が自由に使える一括交付金として交付すること。あるいは、国の直轄事業における負担金制度を廃止すること。私たちは、社民党、国民新党の皆さんと一緒にこういう改革をやらせていただきます。」、平成 21 年 9 月 17 日初登庁後記者会見「たくさんの権限、財源、それを中央に一回お金を集めて地方に分配する。地方は様々な予算については言う権利がないという状況はあってはならないと思っています。依存と分配の政治から自立と創造の政治にするためには、多くの今回マニフェストで約束したことの実現が必要です。」と述べているように、原口議員は自身が作成に深く関与した民主党政策集 INDEX2009 やマニフェストに書かれている公約、特にひも付き補助金の廃止と一括交付金化、直轄事業に対する地方の負担金の廃止を中心として、お金の使い方を中央だけで決めるのではなく地方が決める、決定過程に同じ立場で参画するということを最も強調している。そして、これは中央集権から地域主権へという民主党政権だからできる革命であると主張している。

義務付け・枠付けについては、平成 21 年 9 月 17 日初登庁後記者会見で「勧告で出てきたものについて、特に義務付け、枠付けの撤廃、1 万であるとかですね。そういったものが今後出てくる。そういうものについて私たち民主党のマニフェストに沿ったもの、これはしっかりと受け止めて現実にしていきたいと考えています。」としており、義務付け枠付けについては後述する民主党の政策 INDEX2009 にも見直しを行うとされていることから、民主党のマニフェストに沿ったものについては

改革委の第3次勧告を現実にしていくという姿勢を示している。

なお、道州制については基本的に民主党分権調査会と同様の立場で、積極的に推進するのではなく、地方が採用するのであれば支援する立場をとっている。

4.2.3. 逢坂誠二議員

逢坂議員は元ニセコ町長であり、原口議員とともに地方分権にかかる民主党のマニフェストの作成に深く関与するとともに、現在は地方分権、地域活性化及び地方行政担当の首相補佐官であるとともに地域主権戦略会議の事務局長であり、今後の地域主権に係る政策に原口議員とともに大きな影響を与えられと考えられる。同議員の主張は、上記の文献『日本を元気にする地域主権 中央集権と官僚制に決別する時がやってきた』にまとめられているので、同文献を確認する。

逢坂議員は同文献に「真の分権型社会を構築するために」という文章を掲載している。その内容として以下のことが述べられている。以下は全て同文献から抜粋したものである。

「日本の基礎自治体の形を考える上で、相反する概念である「画一性と多様性」を併せ持った基礎自治体をデザインする必要がある。つまり、基礎自治体が、都市や農村漁村、離島など、地域の多様性を生かしつつ、その地域の実態に合わせた方式で、効率的、効果的な行財政運営を行うことを可能とする多様な基礎自治体の形を創設する必要がある。」

「また、住民サービスの決定や自治の活動は小さく身近な組織が行い、そこで担えないもののみ、より大きな単位の組織で実施するという「補完性の原理」や「近接性の原理」などに照らし合わせると、当面続くであろう広域自治体としての都道府県の機能は現在よりも縮小され、地域実態に応じて基礎自治体に移譲されるべきものと思う。」²⁴

「これまでの分権は全ての手順を国が準備し、自治体は、その議論の過程で意見を述べるにとどまっている。その結果、何を分権するかしないか、どんな制度を創設するかしないかを判断する主体は、あくまでも中央集権構造の頂点に立つ国の官僚が行ってきた。これでは地域の実態を反映した真の分権化は進まない。分権の姿を描く作業を自治体そのものが担うことが重要だ。国の官僚は、完全に事務局に徹する必要がある。分権を議論する仕組みから、そのメンバーの選定、そして分権の絵姿を欠くことまで、すべてを自治体主導で実施する仕組みを法律で担保する。国の官僚は、事務局であると同時に、要請に応じて参考資料の提出や参考意見を述べる役割を果たす。」²⁵

²⁴ 『日本を元気にする地域主権』 187-191 頁

²⁵ 『日本を元気にする地域主権』 191-192 頁

「分権議論の前提として、国と自治体の仕事役割を明確に分けるべきとの議論が多い。国と自治体の仕事を明確に分けることは大変重要なことであり、これが分権の出発点であるとの認識が多い。もちろんこの考えを否定するものではないが、その一方で、必ずしも明確にどちらの仕事か線引きできないものが多いのも事実だ。この明確に分けられるものと、分けられないものがあることを認識した上で、仕事の振り分けをすることが重要だ。つまり、中央集権的に国が行う仕事、自治体が責任を持って行う仕事、そしてこのどちらにも入らない中間的な、国と自治体が共同して行う仕事などがあることを十分に認識する必要がある。」²⁶

以上のように逢坂議員については元ニセコ町長だったこともあり、これまでの分権議論を徹底して地方の側からの視点で見えており、分権を実施する際に地方の実情も十分に加味されなければならない、そのためには分権の制度設計自体を地方自治体が主体となって行わなければならないとの立場に立っている。このような姿勢は地方分権に関するマニフェストを作成した原口議員や玄葉議員と比べても特に強く感じられる。

4.2.4. 小沢一郎議員

現在民主党の幹事長である小沢一郎議員は、党サイドのトップであり、政権交代後の平成 21 年 12 月 17 日には政府に対して、平成 22 年度国家予算与党三党重点要望も提出しており、政策に大きな影響を与えている。小沢一郎議員の地方分権に関する考え方について同議員の著作等から確認する。

地方分権に関する小沢議員の考えを探るに当たり、まずは同議員の政治理念を確認したい。同議員は自身の著作「剛腕維新」の冒頭で以下のように述べている。

「政治腐敗や行政腐敗の元凶は、自民党を中心とする「政・官・業癒着」の権力構造にある。自民党議員と官僚と業者とが「金」「票」「権限」「人事」などを介してもたれ合い、癒着し合ってきた。その権力構造が、年中行事のように繰り返される汚職事件や不正の温床なのである。」

「このままでは、日本に未来はない。政治・行政機構から経済構造、教育・文化、社会保障、税制、安全保障など、あらゆる面で従来の仕組みを改革して、もたれ合いの無責任社会から、自己責任の原則に基づく自立社会に転換していかなければならない。」

このように小沢議員は自民党を中心とする現在の権力構造が問題であることを第一に訴え、根本的な改革を行うことを主張している。

具体的な政策としては同議員のホームページに、①教育、②社会保障、③外交・安全保障、④農業、⑤環境、⑥経済・中小企業、⑦分権・自治、⑧政治・行政改革とされており、分権も政策の柱の一つとして位置づけられている。

²⁶ 『日本を元気にする地域主権』193-195 頁

分権・自治についての具体的な政策として次のようなことが記載されている。²⁷

1 分権国家の樹立

明治以来の中央集権制度を抜本的に改め、「地方分権国家」を樹立する。地方のことは権限も財源も地方に委ねる仕組みに改め、国会議員も国家公務員も国家レベルの本来の仕事に専念できるようにする。

2 基礎的自治体の整備

「地方分権国家」を担う母体を「基礎的自治体」とし、全国を 300 程度の基礎的自治体で構成する。「基礎的自治体」が生活に関わる行政サービスをはじめ、できる事務事業は全て行えるよう、権限と財源を大幅に移譲し、体制を整備する。都道府県は将来的に地方公共団体からはずし、最終的には国と基礎的自治体による二層制の新たな「国のかたち」をめざす。

3 国の役割

中央政府の役割を、外交、防衛、危機管理、治安から、食料、エネルギーを含む総合的な安全保障、教育・社会保障の最終責任、通貨、市場経済ルールの確立、国家的大規模プロジェクトなどに限定する。

4 個別補助金の廃止

中央官僚支配の源泉、利権の温床となっている中央からの個別補助金は基本的に全廃し、地方交付税を含め、地方固有の財源として地方自治体に一括交付する。それにより、真の地方自治を実現する第一歩とする。さらに中央・地方とも補助金に関わる人件費と経費を大幅に削減して、財政の健全化にもつなげる。

以上のように、小沢議員は、基礎自治体重視を鮮明にしており、最終的には国と基礎自治体の二層制を考えている。また、補助金が中央の官僚支配や利権の温床となっていると書かれるなど、現在の権力構造の解体を強く志向していることが分かる。

4.2.5. 玄葉光一郎議員

玄葉議員は現在のところ現政権下では地域主権に係る主要なポストに就いているわけではないが、民主党のマニフェストの元となったと考えられる「霞が関の解体・再編と地域主権の確立」を作成した分権調査会の会長としてこれまでの民主党内の分権議論を主導してきており、原口総務大臣の平成 21 年 9 月 17 日の記者会見においても「改革推進委員会のあり方について検討を早期に重ねていきたいと思えます。分権調査会の玄葉さん、それから逢坂さんとの間では、私たちは一定のこういう方向かなというのは持っています」とあるように、原口総務大臣を通して現政権下でも一定の影響を及ぼすと考えられることから、同議員の考え方も『日本を元気にす

²⁷ http://www.ozawa-ichiro.jp/policy/policy_0611.htm

る地域主権』における記述から確認する。同議員は『「地域主権改革」進め方』²⁸という文章の中で地域主権改革の制度設計として以下のことを述べている。

① 「事業の仕分け」と「補完性の原理」の徹底

中央政府のすべての事業を予算項目ごとに下記のように仕分けする。

- i その事業がそもそも必要かどうか
- ii 必要と判断された事業について、民間で行うべきか行政が行うべきか
- iii 行政と判断された事業について、実施主体を、「補完性の原理」により、まず市区町村（基礎自治体）、そこで担えなければ都道府県とし、中央政府のそれをできる限り限定する

中央政府・地方政府ともに目標を掲げてムダな歳出を削減した上で、補完性の原理を徹底して事業を仕分けする

② 補助金・負担金の一括交付金化

中央政府によって使い道の決められている補助金などを地方政府が自由に使える財源に衣替えする。

一括交付金の配分基準を決める際は、地方政府間の格差拡大の現状や今後の税源移譲の進展に鑑みて、一括交付金化された財政資金の一定程度を地方政府間の財政調整資金に加える必要もあろう。

さらに次の段階では「補完性の原理」により中央政府・広域自治体・基礎自治体の新たな事務配分に基づいて税源移譲（課税権の整理）を行う際に、地方政府間の格差状況を見極めながら、これら一括交付金と現行地方交付税交付金を一本化した新たな財政調整制度を創設する。新制度は「公正性」、「客観性」、「透明性」、「中立性」、「安定性（予見可能性）」という条件を満たす形で基準を決めていく。この配分基準の決定は地方政府も参加して決められるようにする。

③ 地方支分部局の廃止

中央政府が各ブロックに設置している地方支分部局（出先機関）はこれを廃止する。国家公務員約 33 万人のうち約 21 万人は地方支分部局に勤務しているが、その事業の大部分は都道府県連携で対応可能な仕事である。

北海道開発局は廃止し、他ブロックの出先機関も都道府県連携で対応することとする。その結果、国家公務員を大幅に削減できる。

④ 人材の移動

地域主権が進めば進むほど地方政府の企画立案能力を高める必要がある。

権限と財源を有する働きがいのある地方政府が、霞が関や民間の政策立案能力のある人材を有効かつ大量に活用できる仕組みを考える必要がある。

⑤ 地方政府のあり方

²⁸ 『日本を元気にする地域主権』 168-179 頁

基礎自治体（市区町村）中心主義とし、生活に関わる行政サービスをはじめ、基礎自治体が対応できる事務事業はすべて行えるようにする。自治体の自主性を尊重しつつ、第二次平成の大合併を推進し基礎自治体能力の拡大を図る。ただし、我が国には多様な自治体が存在し、地理的条件もさまざまであるため、一定の多様性を許容し人口規模等での機械的な合併区割りは行わない。基礎自治体が担うことを期待されている事務事業が能力的に担えない場合は、近隣の基礎自治体もしくは都道府県がその事務事業を担うことができるようにする。

以上のような記述の内容を見ると、玄葉議員は最も具体的に制度設計の具体像を思い描いているように思われ、次項で確認するとおり民主党としての地方分権の考え方も同議員が中心としてとりまとめられており、同議員の補助金・負担金の一括交付金化、地方支分部局の廃止などの具体的な考え方も多く盛り込まれていることから、今後も民主党政権下の地域主権について影響を及ぼすと考えられる。

4.2.6. まとめ

以上のように、各議員の考え方を確認してきた。こうしてみると、これまで民主党の「地域主権」の中心は玄葉議員、逢坂議員、原口議員であり、現政権下でも原口議員をトップとして、それを地域主権戦略会議の事務局長である逢坂議員が一体的に支え、玄葉議員もある程度の影響を与えることが考えられることから、今後もこれらの議員が地域主権推進の中心的な役割を果たしていくと考えられる。

また、原口議員が盟友と呼ぶ橋下大阪府知事などが委員を務める地域主権戦略会議での議論も影響を与えると考えられる、

政府サイドのトップの鳩山総理大臣は地域主権を1丁目1番地の政策と位置付けているものの、具体的な考えは示していない。党サイドの小沢議員は現在の権力構造を変えろという強い意志のもとで、特に税財政に関する議論や教育に関する議論については明確な意向を示してくると考えられる。

なお、当初松下政経塾関連の議員の多さに注目して、地域主権型道州制との関連を探ってみたが、逢坂議員や小沢議員は明確に基礎自治体重視を示し、原口議員や玄葉議員も積極的に道州制の導入を推進する姿勢を示しているわけではないことから、道州制については今後政府主導で強力で推進するとは考えにくい。

4.3. 民主党としての地方分権に関する考え方

4.2で確認したように、民主党の地域主権の中心は玄葉議員、逢坂議員、原口議員であることから、同議員らを中心として民主党の分権調査委員会がとりまとめ、民主党のネクストキャビネットによって了承された『霞が関の解体・再編と地域主権の確立』

が民主党の地方分権に関する理想像に最も近いのではないと思われる。本項ではその内容と、民主党政策集 INDEX2009 及び民主党マニフェスト 2009 の内容を確認し、比較することで、民主党の地方分権に関する考え方を考察する。

4.3.1. 『霞が関の解体・再編と地域主権の確立』の内容

目的：中央集権制度を抜本的に改め、日本の統治の仕組みを分権型社会に変えることで日本全体を再生する。地方のことは権限も財源も地方に委ねることにより、陳情政治からの脱却を図り、国会議員も国家公務員も国家レベルの仕事に専念できるようにする。

国の形：地方分権国家の母体を、道州のような広域自治体ではなく、住民に一番身近な基礎的自治体とし、全国を最終的には 300 程度の基礎的自治体にすることを目標とする。生活に関わる行政サービスをはじめ、基礎的自治体が対応すべき事務事業が全て行えるよう、権限（立法権・執行権）と財源を大幅に移譲し、国と基礎的自治体による新たな「国のかたち」をめざす。

役割：中央政府の役割を、外交、防衛、危機管理、治安に加え、食料、エネルギーを含む総合的な安全保障、教育・社会保障の最終責任、通貨、市場経済ルールの確立、国家的大規模プロジェクトなどに限定する。国から都道府県・基礎的自治体に対して大幅に事務事業を移譲する。

国から基礎的自治体に移譲する事務事業のうち基礎的自治体が規模の面などから担えないものは、当面都道府県が担い、段階的に基礎的自治体に移行する。また、現在の都道府県の事務事業である産業振興、都道府県立大学・研究機関、大規模災害対応、河川などについても、当面都道府県が担っていく。基礎的自治体への事務事業の移譲により、5～10 年後には都道府県の役割は現在の $1/3 \sim 1/2$ を目指す。

税財源：地域で決めたことを確実に実行できるようにするため、使途が自由な財源を自治体が安定的に確保できるようにする。

現在国から地方に交付されている全ての補助金等を廃止して、自治体が原則としてその裁量により使途を決めることができる一括交付金に改める。一括交付金と地方交付税の一本化を含め、現行の地方交付税制度よりも財源保障と自治体間の財政調整の機能を充実・強化した、地方財政調整等に関する新制度を創設する。

道路・河川・ダム等の全ての国直轄事業における負担金制度を廃止し、地方の約 1 兆円の負担をなくす。

組織：国・都道府県・市町村の事務事業に応じた公務員数とする。国から都道府県・基礎的自治体、都道府県から基礎的自治体への人的資源の再配分を促進する。

霞が関の出先機関である地方支分部局は、原則廃止し、国と地方の二重行政

を解消する。

国から地方に事務事業を大幅に移譲することに伴い、地方議会の条例立案等の機能強化を図る。また、議員数や議員の任期など地方議会に対する法律等の画一的な縛りを極力撤廃して、地域の実情にあった議会運営を自治体自らの選択によって行うことができるようにする。

義務付け・枠付け：政府の地方分権改革推進委員会が「第2次勧告」で示した義務付け・枠付けの見直しは最低限度のものである。自治体の立法権を確立すべく、同委員会が見直しの対象外としている 4,389 条項について更なる見直しを進める。

協議の場：国と地方の協議を法制化し、国と地方の関係を「上下・主従の関係」から真の「対等・協力の関係」へと改めることで、地方も政策遂行の責任を共有する。

新しい公共：都市部ではコミュニティの意識が希薄となっていること、農山漁村部では過疎・高齢化によりコミュニティが崩壊しつつあること等も踏まえ、コミュニティの中心的な活動主体となりつつあるNPOに対して、税制改革等を通じて財政基盤強化のための支援を行い、コミュニティを活性化させる。市民等が自立した活動を展開し、公共サービスの提供者となる「新しい公共」を促進する。

○ 個別議員の考え方との関係

『霞が関の解体・再編と地域主権の確立』については、玄葉議員や逢坂議員の考え方を基礎として、予想以上に小沢議員の考えが強く反映されていた。さらに、上記の議員以外の新たな考えも反映されているとの印象を受ける。

4.3.2. 民主党政案集 INDEX2009 の内容

目的：住民に一番身近な基礎的自治体を重視した分権改革を推進し、中央集権制度を抜本的に改め、地域主権国家を樹立する。

国の形：地域主権国家の母体は基礎的自治体（現在の市町村）とし、基礎的自治体が担えない事務事業は広域自治体が担い、広域自治体が担えない事務事業は国が担う、という「補完性の原理」に基づいて改革を進めます。

役割：国の役割は、外交、防衛、危機管理、治安、食料・エネルギーを含む総合的な安全保障、教育・社会保障の最終責任、通貨、市場経済の確立、国家的大規模プロジェクトなどに限定していきます。

広域自治体については当分の間、現行の都道府県の枠組みを基本とします。都道府県から基礎的自治体への事務事業の移譲に伴い、都道府県の役割は、産業振興、災害対応、河川、基礎的自治体間の調整などに限定されていきます。

都道府県等が効率的な運営を図ることなどを目的として、現行制度を前提とする広域連合や合併の実施、将来的な道州の導入も検討していきます。これらについては、地域の自主的判断を尊重します。

税財源：地方向けの補助金等をすべて廃止して、基本的に地方が自由に使える一括交付金に改めます。真の地方自治を実現する第一歩を踏み出すため、「ひもつき補助金廃止法」を成立させます。

地方交付税制度と一括交付金の統合も含めた検討を行い、現行の地方交付税制度よりも財政調整と財源保障の機能を一層強化した新たな制度を創設します。

国直轄事業に対する地方負担金制度を廃止し、地方の負担をなくします。また、廃止により、各自治体に交付する地方交付税の額が減らないように措置します。これにより、自治体が従来負担金に充てていた財源の使途を自由に決定できるようになる効果も期待できます。

組織：国の機関の組織および定員は行政刷新会議の提言に基づいて抜本的に改めます。大胆な地方分権等の結果、国家公務員の定数も大幅に減少すること等により、国家公務員総人件費を2割以上削減することが可能になります。

国の出先機関である地方支分部局は、その事務を主に都道府県・政令指定都市等に移管することに伴って原則廃止し、国と地方の二重行政を解消します。

地域のことを地域で決める地域主権を確立するため、法律等の画一的な縛りを極力撤廃して、シティマネージャー制度の導入、地方議会定数や地方議会議員の任期の変更など、地方が独自の判断で自治体や議会の仕組みを決められるようにします。

義務付け・枠付け：自治体が住民のニーズに対応した行政サービスを展開できるようにするため、国が法律や政省令によって自治体を縛りつけている実態を改めます。法律や政省令のうち住民の生活に密接に関係するものについては、法律や政省令の規定を廃止する、もしくは地方の条例で変更できる旨や条例に委ねる旨の規定を法律や政省令に設けます。それにより、地域住民の視点に密着した形で事務事業の基準等を決められるようになります。

協議の場：国と地方の協議を法制化し、地方の声、現場の声を聞きながら国と地方の役割の見直しなどの地方分権施策を推進します。これにより、国と地方の関係を「上下・主従の関係」から「対等・協力の関係」に改めます。

住民参加：住民が単に公的サービスの受け手となるだけでなく、公共サービスの提供者・立案者といった自治の担い手として参画する社会を目指す。コミュニティの中心的な活動主体となりつつあるNPOが自立的に活動できるよう、税制改革等を通じて財政基盤強化のための支援を行う。住民投票を地域の意思決定に積極的に取り入れるため、「住民投票法」を制定します。

首長の多選制限：職業選択の自由など憲法上の問題に留意しながら、地方自治体の

首長の4選禁止の制度化について検討していきます。

○ 『霞が関の解体・再編と地域主権の確立』との比較

『霞が関の解体・再編と地域主権の確立』に盛り込まれていて、INDEX2009に盛り込まれていないのは、最終的な基礎自治体の数、都道府県から基礎自治体への事務事業や人員の移譲、義務付け・枠付けの具体的な見直し対象。

逆に INDEX2009 で新たに盛り込まれたのは、道州制の検討という文言、「ひもつき補助金廃止法」の成立、直轄事業負担金廃止時に地方交付税が減らない措置、国家公務員の人件費の具体的な削減額、住民投票法の制定、首長の多選制限の検討などである。

INDEX2009 は選挙向けの公表資料であることから、地方6団体に配慮して、都道府県から基礎自治体への移譲が削られ、直轄事業負担金廃止時の地方交付税が減らない措置について言及されている。しかし、前者については民主党の地方分権推進派の議員は引き続き主張していくと考えられる。

また、道州制の検討も新たに書き込まれているが、これは道州制を主張する産業界への配慮であり、基礎自治体重視という姿勢は変わらないと思われる。義務付け・枠付けについても、個別の項目については利害が交錯するため具体的な項目数などは外されたものと考えられる。

一方で、住民投票法の成立など新たに住民参加をテーマとした政策が加えられている。

4.3.3. 民主党政権政策 Manifesto の内容

『民主党政権政策 Manifesto』（以下、マニフェストという。）の内容は以下のとおり。

原則5 中央集権から、地域主権へ。

「地域主権」を確立し、第一歩として、地方の自主財源を大幅に増やします。

農業の戸別所得補償制度を創設。高速道路の無料化、郵政事業の抜本見直しで地域を元気にします。農林漁業を立て直し、食と地域を再生します。ガソリン税などの暫定税率は廃止し、生活コストを引き下げます。地域を活性化することで、国全体が元気になります。

- 中央政府の役割は外交・安全保障などに特化し、地方でできることは地方に移譲します。
- 国と地方の協議の場を法律に基づいて設置します。
- 国の「ひもつき補助金（社会保障・義務教育関係は除く）」は廃止し、地方の自主財源に転換します。

- 国直轄事業に対する地方の負担金は廃止します。
- ガソリン税、軽油引取税、自動車重量税、自動車取得税の暫定税率を廃止し、2.5兆円の減税を実施します。
- 高速道路は段階的に無料化し、物流コスト・物価を引き下げ、地域と経済を活性化します。
- 「戸別所得補償制度」の創設により、農業を再生し、食料自給率を向上させます。
- 畜産・酪農業、漁業に対する所得補償と林業に対する直接支払いの導入を進めます。
- 地域社会を活性化するため、郵政事業を抜本的に見直します。

○ INDEX2009 との比較

民主党マニフェストにおいては、地域主権の理念等も含めて INDEX2009 の内容から大幅に削られた上、選挙を意識した利益誘導的な、政策とは言えないような事柄の羅列となっている。さらに、補助金についてはじめて全廃ではなく、社会保障・義務教育関係は除くとされており、大きく後退する表現となっている。

また、税財源について、これまでは自治体への事務や権限の移譲と一体的に、相応の税源を移譲するという形で書かれていたものが、無条件で「地方の自主財源を大幅に増やします」という表現に替わっており、これも真の地方分権という理念から離れた選挙的対策的な意味合いを帯びた表現であると理解できる。

4.3.4. 結論－民主党の地方分権における理想像とは－

以上確認してきたとおり、民主党内での地方分権に関する考え方は確認した議員の中だけでも異なる部分があり、その他の議員の考え方も含めると一概に理想像を確定することはできない。しかし、今後の地域主権推進の中心が原口議員であることから民主党の地域主権の理想像とは、民主党内の地方分権に主体的に関わってきた議員の理想像に、小沢議員やその他の議員の考えを加えたもの、すなわち『霞が関の解体・再編と地域主権の確立』に INDEX2009 の住民参加重視の内容を加えた以下のものを民主党の地方分権における理想像とするに最もふさわしいのではないかとと思われる。

目的：中央集権制度を抜本的に改め、日本の統治の仕組みを分権型社会に変えることで日本全体を再生する。地方のことは権限も財源も地方に委ねることにより、陳情政治からの脱却を図り、国会議員も国家公務員も国家レベルの仕事に専念できるようにする。

国の形：地方分権国家の母体を、道州のような広域自治体ではなく、住民に一番身近な基礎的自治体とし、全国を最終的には 300 程度の基礎的自治体にすることを目標とする。生活に関わる行政サービスをはじめ、基礎的自治体が対応すべ

き事務事業が全て行えるよう、権限（立法権・執行権）と財源を大幅に移譲し、国と基礎的自治体による新たなる「国のかたち」をめざす。

役割：中央政府の役割を、外交、防衛、危機管理、治安に加え、食料、エネルギーを含む総合的な安全保障、教育・社会保障の最終責任、通貨、市場経済ルールの確立、国家的大規模プロジェクトなどに限定する。国から都道府県・基礎的自治体に対して大幅に事務事業を移譲する。

国から基礎的自治体に移譲する事務事業のうち基礎的自治体が規模の面などから担えないものは、当面都道府県が担い、段階的に基礎的自治体に移行する。また、現在の都道府県の事務事業である産業振興、都道府県立大学・研究機関、大規模災害対応、河川などについても、当面都道府県が担っていく。基礎的自治体への事務事業の移譲により、5～10年後には都道府県の役割は現在の1/3～1/2を目指す。

税財源：地域で決めたことを確実に実行できるようにするため、使途が自由な財源を自治体が安定的に確保できるようにする。

現在国から地方に交付されている全ての補助金等を廃止して、自治体が原則としてその裁量により使途を決めることができる一括交付金に改める。一括交付金と地方交付税の一本化を含め、現行の地方交付税制度よりも財源保障と自治体間の財政調整の機能を充実・強化した、地方財政調整等に関する新制度を創設する。

道路・河川・ダム等の全ての国直轄事業における負担金制度を廃止し、地方の約1兆円の負担をなくす。

組織：国・都道府県・市町村の事務事業に応じた公務員数とする。国から都道府県・基礎的自治体、都道府県から基礎的自治体への人的資源の再配分を促進する。

霞が関の出先機関である地方支分部局は、原則廃止し、国と地方の二重行政を解消する。

国から地方に事務事業を大幅に移譲することに伴い、地方議会の条例立案等の機能強化を図る。また、議員数や議員の任期など地方議会に対する法律等の画一的な縛りを極力撤廃して、地域の実情にあった議会運営を自治体自らの選択によって行うことができるようにする。

義務付け・枠付け：政府の地方分権改革推進委員会が「第2次勧告」で示した義務付け・枠付けの見直しは最低限度のものである。自治体の立法権を確立すべく、同委員会が見直しの対象外としている4,389条項について更なる見直しを進める。

協議の場：国と地方の協議を法制化し、国と地方の関係を「上下・主従の関係」から真の「対等・協力の関係」へと改めることで、地方も政策遂行の責任を共有する。

住民参加：住民が単に公的サービスの受け手となるだけでなく、公共サービスの提供者・立案者といった自治の担い手として参画する社会を目指す。コミュニティの中心的な活動主体となりつつあるNPOが自立的に活動できるよう、税制改革等を通じて財政基盤強化のための支援を行う。住民投票を地域の意思決定に積極的に取り入れるため、「住民投票法」を制定する。

5. 民主党政権下におけるこれまでの動き

2節及び3節でこれまでの地方分権の流れと根本的な問題を述べ、4節で民主党の地方分権に関する理想像を確認した。民主党が政権についてからの動きは、これまでの流れと民主党の理想像を擦り合わせた結果が表れてくる。そして、3節で指摘したとおり、地方分権は非常に幅広い分野にわたって大きな影響を与えるため、多様なアクターが影響力を行使しようとする。本節では、このような影響を受けた結果としての民主党が政権についてからの動きを最初に取り組みされた組織編成や地域主権改革の枠組みを確認した後、現在示されている当面のスケジュールを確認し、改革委の第3次勧告を受け、現在各省との折衝が進んでいる義務付け・枠付けや税財源問題等について確認したい。

5.1. 組織編成の動き

民主党政権に政権交代が行われてから、まず手をつけられたのが、改革委に替わる民主党政権下における地域主権改革の推進体制の整備である。

新たな組織編成の基本的な方針は、以下の平野官房長官の発言に表れている。

平野博文官房長官は、…「国と地方のあり方」を検討してきた政府の地方分権改革推進委員会（丹羽宇一郎委員長）や道州制ビジョン懇談会（江口克彦座長）も廃止する考えを打ち出した。自公政権が設置した有識者会議などを一度リセットし、リニューアルすることで「政権交代」を印象づける狙いがある。

また、平野氏は、産経新聞などのインタビューで、地方分権改革推進委や道州制ビジョン懇について「いったんリセットした上で作り替えていくべきだ」と明言。今後の会議のあり方については、原口一博総務相ら担当閣僚が検討すべきだとの考えを示した。

産経新聞（平成21年10月3日）

このように、民主党政権では「地域主権」、「政治主導」が掲げられていることから、それらを念頭にした組織編成が目指されており、自民政権下で設置されてきた組織に関しては基本的に廃止あるいは改組するという方針が示された。

また、民主党政権下においてどのような枠組みで「地域主権」を進めていくかについては、政権交代直後から原口総務大臣が中心となって早急に体制を整えていった。

具体的には地域主権戦略局、国と地方の協議の場、地方財政審議会の3つの組織が中心となっていくことが以下の会見概要において示唆されている。

平成21年11月10日 原口総務大臣閣議後記者会見の概要

「体制ですが、この勧告（※筆者注：改革委第4次勧告）を受けて、今幾つも会議がありますけれども、それを大体3つくらいに整理していきたいと思っています。1つが、今お話の地域主権戦略局、エンジンですね。これは、そのトップに鳩山総理になっていただいて、その中で各省大臣、あるいは有識者、この地方分権改革推進委員会からも許せばメンバーに加わっていただきたいかたがたがいらっしゃいます。それともう1つは国・地方協議の場、今、法制化に向けて詰めをさせていただいていますけれども、それと財政審のような中長期の議論を深めていく場、この3つに機構改革をしていきたいと思っています。」

以上に基づき、地域主権改革において核となるであろう3つの組織および当面の議論の中心の場となる地方行財政検討会議についてこれまでの経緯と現状をまとめる。

5.1.1. 地域主権戦略会議

地域主権戦略会議は、平成21年11月17日に閣議決定された「地域主権戦略会議について」に基づき内閣府に設置され、同時に改革委は廃止された。同決定では、「「地域主権」に資する改革に関する施策を検討し、実施するとともに、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」に設置するとされている。

また、構成員は内閣総理大臣、内閣府特命担当大臣（地域主権推進）、副総理、総務大臣、財務大臣、内閣官房長官、国家戦略担当大臣、内閣府特命担当大臣（行政刷新）、その他内閣総理大臣が指名する国務大臣、内閣総理大臣が指名する有識者とされ、現在有識者には次の7名が任命されている。

上田 清司 埼玉県知事

北川 正恭 早稲田大学大学院公共経営研究科教授

北橋 健治 北九州市長

小早川光郎 東京大学大学院法学政治学研究科教授

神野 直彦 関西学院大学人間福祉学部教授

橋下 徹 大阪府知事

前田 正子 財団法人横浜市国際交流協会理事長

人選は原口総務大臣が中心となって行われ、その基準について①改革志向、②コミュニケーション能力、③継続性の3点から人選した旨を述べており²⁹、事務局長として逢坂誠二首相補佐官が任命されている。

²⁹ 原口総務大臣閣議後記者会見の概要（平成21年12月11日）

第1回地域主権戦略会議は、平成21年12月14日に開催され、冒頭で鳩山総理大臣から同会議の役割等について次のように述べられている。

「既に原口大臣を中心に、新政権として「地域主権」に向けて動き出している。正に皆様方にはエンジン役を果たしていただきたい。所信表明でも「必ずしも国の政治の役割はそれほど大きなものではないかもしれない」という言い方をあえてした。政治の役割、政府の役割はどこにあるのか。本物の「地域主権」の世の中に変えていくためには、一人一人がどういった思いを述べられてそれを実現していくのか。その実現の段取り、工程表まで含めて、この戦略会議でお決めに願いたいと思っている。

義務付け・枠付けの問題も含めて、既に動き出している問題もあるし、これから動き出さなければならないテーマも多い。この場で真剣な論戦を交わす中で、国の役割は何か、地方自治体の役割は何か、各位の思いをぶつけていただく空間にしていきたい。」

このように、地域主権戦略会議は地域主権の全体を工程表まで含めて統括とともに、国の役割、地方自治体の役割なども議論する場でもあり、原口総務大臣が述べた3つの組織の中でも全体の司令塔的な役割を果たす最も重要な組織であると思われる。このことは、平成21年12月15日に閣議決定された地方分権改革推進計画で「今後は、内閣総理大臣を議長とする地域主権戦略会議（平成21年11月17日閣議決定）を中心に、地域主権改革の推進に資する諸課題について更に検討・具現化し、改革の実現に向けた工程を明らかにした上で、スピード感をもって改革を実行に移すものとする。同会議については、内閣を助ける明確な権限と責任とを備えた体制とすることにより、地域主権改革をより一層政治主導の下で推進していくため、必要な法制上その他の措置を講ずることとする。」とされていることから明らかである。また、同会議の法制化も現在進められている。

また、第1回会議では原口総務大臣から今後の工程表の案などが示されたが、その内容については、5.2で述べたい。

5.1.2. 国と地方の協議の場

国と地方の協議の場については、4.3.2で確認したとおり民主党政策集 INDEX2009に「国と地方の協議を法制化し、地方の声、現場の声を聞きながら国と地方の役割の見直しなどの地方分権施策を推進します。」とされており、また、改革委の第3次勧告にも「国と地方の双方の代表者が一堂に集まる機会をできるだけ速やかに設け、「国と地方の協議の場の法制化」について率直に意見を交換し、双方の合意を目指すべき」とされており、民主党と改革委の方針が一致していた。

また、地方分権改革推進計画においても「国と地方の協議の場については、法制化に向けて、地方とも連携・協議しつつ、政府内で検討し、成案を得て法案を提出する。」とされており、法制化への準備が着実に進んでいる。

法制化に先立ち、実質的な協議の場として平成 21 年 11 月 16 日に「国と地方の協議」が開催された。その際、地方側より「協議の場の法制化について、国・地方双方の代表からなる検討チームを設けたい」旨の提案があった³⁰ことを受け、少人数の国と地方の協議の場実務検討グループ（以下、検討グループという）が設置された。同グループは松井孝治（内閣官房副長官）、瀧野欣彌（内閣官房副長官）、逢坂誠二（内閣総理大臣補佐官）、津村啓介（内閣府大臣政務官）、小川淳也（総務大臣政務官）、山田啓二（京都府知事）、倉田薫（大阪府池田市長）、古木哲夫（山口県和木町長）で構成されている。

平成 21 年 12 月 18 日に開催された第 1 回会合では、「国・地方会議（仮称）法案要綱（地方案）」（以下、「地方案」）として、地方側の視点から「国と地方の協議の場の法制化」に関して提案がなされた。その中では、法制化後の国と地方の協議の場の名称として「国・地方会議（仮称）」（以下、「会議」）とされている³¹。その後、平成 22 年 1 月 28 日に第 2 回会合が開催され、第 1 回会合で提案された地方案に対して国側の提案がなされ、その内容を表 5 に整理した。「国と地方の協議の場の法制化」にあたっては、地方側と国側の主張にそれぞれ違いが見られ、平成 22 年 3 月に予定されている法制化までにより議論を深めていくことが求められている。法制化によって、これまでの国の政策決定のプロセスが大きく変わり、政策の立案・形成過程に地方自治体が入り込むことで地方自治体の要望・意見を踏まえて政策を実施することができるような場が設置されることが期待される。

³⁰ 国と地方の協議（平成 21 年 11 月 16 日）において、麻生全国知事会会長が提案をしている。（国と地方の協議「議事要旨」6 頁）

³¹ 地方六団体は「地方分権の推進に関する意見書」（平成 18 年 6 月 7 日）にて、「国と地方の協議の場」を法定化した政府間協議組織として「（仮）地方行財政会議」の名称での設置を要望していた。

表5 「国と地方の協議の場の法制化」に対する国と地方の考え方

	地方側(平成21年12月18日提案)	国側(平成22年1月28日提案)
名称	国・地方会議(仮称)法案要綱	国と地方の協議の場に関する法律
目的	1. 国民主権の充実のためにも、地域における住民主体の行政の確立のための国・地方のあり方を検討し、地方分権を推進する。 2. 施策立案段階から国・地方が緊密に連携することにより、行政の無駄をなくし効果的な施策の制度化を図る。	1. 地方分権(地域主権改革)の推進 2. 地方自治に重要な影響を及ぼす政策の効果的、効率的な推進等
会議の構成	議長: 内閣総理大臣 副議長: 地方議員から選出 議員: 内閣官房長官、総務大臣、財務大臣、内閣総理大臣が指定する大臣、「地方公共団体の長及び議会の長の全国的連合組織」の代表者、議長が認める臨時議員 ※法制上の協議の場であるため、地方の代表は法的に明確化(地方自治法263条の3)された全国的連合組織の代表者	(1)定例の構成員 議長: 内閣官房長官 副議長: 地域主権推進担当大臣、地方六団体代表(1名) 議員: 総務大臣、財務大臣 その他の内閣総理大臣が指定する大臣 (2)臨時の構成員 議長は必要があると認めるときは、(1)以外的大臣、地方公共団体の長・議会の議長を、議案を限って、臨時議員として、会議に参加させることができる。地方側は地方公共団体の長・議会の議長の参加を議長に対して求めることができる。
会議の対象事項	政府は、地方に関連する重要な施策の企画・立案をしようとする場合、協議しなければならない。協議事項を明確化するため、「地方財政計画の基本的な内容に関するもの」など14項目[1]を列挙。	次に掲げる事項のうち、地方公共団体に重大な影響を及ぼす国の施策について協議を行う。 (1)国と地方公共団体との役割分担に関する重要事項 (2)地方行政、地方財政、地方税制その他地方自治に関する制度の重要事項 (3)(1)・(2)のほか、経済財政政策、社会保障制度、教育に関する制度、社会資本の整備に関する施策等のうち地方行政又は地方財政に多大な影響を及ぼす重要事項
開催等	会議は議長が、協議に付すべき事項を示して招集、地方議員は招集を請求できる。地方の首長等と政務三役など、政治レベルで交渉を積み重ねていくため、分科会議を置く。	(1)議長は、毎年、会議が定める回数、会議を招集する。ただし、必要があるときは、臨時にこれを招集することができる。 (2)会議の議員は、議長に対して、協議に付すべき事項を付して、臨時の会議の招集を求めることができる。 (3)会議は、専門的事項に係る調査研究のために必要があると認めるときは、特定事項について分科会を設けることができる。
プロセスと拘束力	原則として、全員一致をもって議決。ただし、議員全員が了解した事項は、別途政令で定める方法で議決。 議員は決定された結果を尊重 議員は、議員全員の一致が得られないときは、再議を求めることができる。	協議の場が基本的に互いに知恵を出し合う場であり多数決には馴染まないものであることから、具体的な決定手続は法令では規定せず、合意によることとすることが適当。 協議が調った事項については、会議の議員及び臨時議員は、その結果を尊重しなければならない。 当事者のみが参加している対等な協議において、「再議」を区別して取り扱う必要があることから、法令上の定めはあかず、「再議」は議員の発案により行うことが適当。
会議の結果の取扱い	調整が整わなかった事項に関し、国・地方はそれぞれ国会に意見書を提出。 法令違反と認めるときなど、合理的理由がある場合に審査の申出ができるよう、国地方係争処理委員会の拡充などにより、第三者による仲裁が行われる制度を設ける。	協議が調わなかった事項については、当該事項に係る議案の国会における審議に資するよう、政府は協議の経緯及び協議が調わなかった理由を国会に報告しなければならない。 協議の場の目的が政策形成や合意を目指すものであることから、第三者が仲裁を行う規定を設けることは、なじまない。
その他		(1)運営経費は、国及び地方六団体の負担とする。 (2)上記のほか、運営に関し必要な事項は、政令で定める。 法律名については、「協議」の文言が含まれている方が良い。

5.1.3. 地方財政審議会

地方財政審議会は総務省設置法第 8 条に基づき総務省に設置された審議会であり、地方交付税、地方譲与税、各種交付金、地方公共団体の翌年度の歳入歳出総額の見込額等に関し、法令によりその権限に属させられた事項を審議し、総務大臣に必要な勧告をすることを主な所掌事務としている。

現在の委員は、地域主権戦略会議の委員でもある神野 直彦（関西学院大学人間福祉学部教授）会長他 4 名の委員で構成されている。地方財政審議会は平成 21 年 12 月 18 日に「地域主権型地方財政のあり方及び平成 22 年度の地方財政についての意見」を取りまとめている。

同意見の概要は次のとおり。

○地域主権型地方財政のビジョン

- ・「地域主権」の実現のためには、地方税・地方交付税・地方債・国庫補助負担金を一体的に見直し、地域主権型地方財政を確立していくことが基本。
- ・地域主権型地方財政においては、国と地方の役割分担に応じて 5 : 5 に税源を配分することを当初目標とし、歳入の中心を地方税とすべき。
- ・あわせて、地域主権型地方財政を支える財政調整（格差是正）機能と財源保障機能を一層強化した新たな財政調整制度の創設が必要。
- ・疲弊した地方の再生のため、個性ある地域づくりができるよう、地方が自由に使える財源の充実が重要。
- ・地方自治体の自主性・自立性の強化を図るため、国庫補助負担金を廃止又は縮減すべき。また、一括交付金制度は過渡的な制度と位置付け、できるだけ速やかに地方が自由に使える財源としていくことを前提とすべき。

○地域主権確立への第一歩としての地方自主財源の確保

～平成 22 年度の地方税財政対策～

- ・地域社会での住民生活が危機的状況にある中で、「人間のための経済」を実現し、「国民の命と生活を守る」ため、地方自治体が行う地域医療・福祉サービス等を確保し、雇用創出等の緊急的な課題に対応した施策を実施できるよう、適切に財政需要を把握し、所要の一般財源を確保すべき。
- ・地域経済の疲弊により危機的状況にある地方財政を支えるため、地方交付税の大幅増額が不可欠。さらに、地方交付税の安定性・予見可能性を高めるため、地方交付税の法定率の引上げが必要。
- ・自動車関係諸税の暫定税率の廃止の検討に当たっては、国・地方を通じた税収確保という課題への対応とともに、環境問題に係る地方自治体の役割などについて十分に考慮すれば、地方環境税の創設が必要。

- ・「強制された乗客」の状態からの脱却のため、国直轄事業負担金を廃止すべき。
- ・子ども手当・高校の実質無償化については、目指すべき地域主権の範たるものとなるよう、行政責任明確化の観点から全額国庫負担で実施すべき。

○「緑の分権改革」の推進等による自立する地域のサポート

- ・再生可能なクリーンエネルギー、自然環境、食料等の地域資源を活かした「地域の自給力と富を生み出す力を高める地域主権型社会」への転換を図る「緑の分権改革」の推進が必要。
- ・公共サービス基本法の精神に則り、安全かつ良質な公共サービスが確実・効率的・適正に実施されるよう努めることが重要。

この内容は民主党の理想像に逆行するような内容はなく、そのほとんどは民主党の理想像と合致した内容である。また、原口総務大臣が積極的に提案している「緑の分権改革」を支持する内容を盛り込むなど、政権の中でも特に原口大臣の主張を積極的に取り入れた内容となっている。

5.1.4. 地方行財政検討会議

上記の3つの場以外に、当面の議論の中心となる場として地方行財政検討会議（以下、「検討会議」という）が設置された。検討会議の構成員は、政務三役・地方自治体関係者・有識者等となっており、議長は原口総務大臣であり、これまでに平成22年1月20日と平成22年2月15日の2回開催されている。

検討会議の目的の一つは、「地域主権戦略の取り組みの1つとして、総務省において、地方政府基本法の制定に向け、地方自治法の抜本改正の検討を行うこと³²」とされている。具体的な検討項目の例³³として、

- ① 自治体の基本構造（基礎自治体の区分の見直しや大都市制度との関連、都道府県間あるいは基礎自治体間の広域連携のあり方、国・地方の関係のあり方など）
- ② 住民参加（議会のあり方、住民投票制度、首長の多選制現など）
- ③ 財務会計、財政運営（監査体制の抜本的な見直し、財務会計制度、地方債、地方交付税といった財政運営の見直しなど）
- ④ 自治体の自由度の拡大（執行機関のあり方、議会の組織・定数等の義務的な規定の見直しなど）

が挙げられている。どれも重要な課題であるが、とくに地域主権改革にとっては2番目の論点が重要となるだろう。民主党政権が掲げる地域主権というのは「住民自治」と密接した概念である。この地域主権が実現し、地域住民が責任をもって地域

³² 第1回地方行財政検討会議「議事録」5頁より

³³ 同上、6頁より

のことは決められるようになれば、住民の意思を反映する場としての地方議会の役割の高まり、さらには住民の意識改革とともに意見がより意見を反映しやすい制度を整えることが今まで以上に必要となる。さらに、義務付け・枠付けの見直しを行うことは条例制定権の拡大を意味することからも地方議会の機能強化を図るという視点が重要となる。

また、改革委の第1次勧告においても地方議会の活性化の必要性について以下のように主張されている。

「この地方自治体レベルでもまた、地方議会を活性化するための自治基本条例・議会基本条例の制定運動や首長選挙を政権選択選挙にするためのローカル・マニフェスト運動など、自発的な自治体改革の多様な試みが始まっている。・・・当委員会としては、こうした自発的な自治体改革の試みをさらに一段と加速させ広く波及させていくために、地方自治体における行政委員会の必置規制の緩和、「開かれた議会、討論する議会、衆知を集める議会、行動する議会」に向けた地方議会制度改革、地方自治体の財務会計における透明性の向上と自己責任の拡大、小規模自治体における機関（行政委員会、監査委員等）の共同設置や広域連携の促進など、制度に関する選択の余地を拡大する方向で、地方自治関係法制の見直しを求めていく³⁴」

これらを踏まえると、地方議会の機能、制度について抜本的な改革が必要であると認識されていることがわかり、今後、積極的な議会運営のための努力が求められることになるだろう。

このように、検討会議での検討項目は極めて重要なものが多く含まれている。では、5.1.1で述べた地域主権戦略会議とこの検討会議との関係はどのようなものであろうか。これについては、第1回検討会議において地方政府基本法と地域主権推進法の関係、および戦略会議と検討会議との相互関係を原口総務大臣が以下のように説明している³⁵。

「地方政府基本法と地域主権推進基本法は別のものであると御理解いただきたい。地方政府基本法は、まさに地方自治法の抜本改正による新たな自治のあり方を考えるための法律で、1つの独立したものと考えている。また、地域主権推進基本法は、これから、今年の夏、大綱を策定する予定であるが、そういったことも踏まえて、今後、地域主権をさらに進めていくための基本的な考え方を定めるための法律であり、別である。

³⁴ 地方分権改革推進委員会「第1次勧告」40頁

³⁵ 第1回地方行政財政検討会議「議事要旨」より抜粋

この検討会議と地域主権戦略会議の関係については、最終的には、この会議において決定したものを地域主権戦略会議、総理が出席する場でオーソライズして、そこで決定して実行へ持っていくということに御理解いただきたい。」

以上より、検討会議で議論されたものについて戦略会議でさらに議論を深めるということから、検討会議は重要な位置づけがなされていると思われる。検討会議の動向が今後の地域主権改革を左右することも予想される。

5.1.5. まとめ

以上述べたとおり、民主党政権下では地域主権戦略会議を中心として、国と地方の協議の場、地方財政審議会での議論も踏まえながら地域主権を進めていくこととなる。とくに国と地方の協議の場の法制化の意義は非常に大きい。これまでは事実上の協議の場でしかなかったものを法制上の協議の場として国と地方が対等の立場で話し合うことができれば、地域主権改革の気運が一気に高まることが予想される。

5.2 で今後のスケジュールを詳細に確認するが、当面の動きの中では原口大臣が述べた3つの場に加えて、5.1.4 で述べた地方行財政検討会議も主要な議論の場となると考えられる。

5.2. 今後のスケジュール

今後のスケジュールについては第1回地域主権戦略会議で原口総務大臣が示した資料4 地域主権戦略の工程表（案）【原口議員提出資料】（別紙1参照）に基づき確認したい。

同工程表（案）によれば、各項目につき次のような予定とされている。

①地域主権戦略会議

平成22年3月 地域主権推進一括法案（第一次）作成

戦略会議の法制化及び義務付け・枠付けの見直し

平成22年夏 法律を設置し、地域主権戦略大綱を作成

②規制関連

・義務付け・枠付け

平成22年3月 地域主権推進一括法案（第一次）

改革委第三次勧告を受け関係省庁と調整済みのものを盛り込む

平成22年夏 地域主権戦略大綱

一括法案（第1次）に盛り込めなかったものについて計画を盛り込む

平成22年度後半 地域主権推進一括法案（第二次）

一括法案（第1次）に盛り込めなかったものを実施

・基礎自治体への権限移譲

平成 22 年夏 地域主権戦略大綱

改革委 1 次勧告を基礎として計画を盛り込む

平成 22 年度後半 地域主権推進一括法案（第二次）

③ 予算関係

- ・ 補助金の一括交付金化

平成 22 年夏 地域主権戦略大綱（基本的考え方・論点整理）

平成 22 年度末 関連法案

- ・ 直轄事業負担金の廃止

関係政務官 WT で検討し、平成 21 年度末 関連法案

- ・ 地方税財源の充実確保

具体案なし

④ 法制関係

- ・ 国と地方の協議の場

法制化実務検討グループでの検討

平成 21 年度末 法案

- ・ 地方政府基本法の制定（地方自治法の抜本見直し）

平成 21 年度末 前倒し実施分のみ法案

以降は具体案なし

- ・ 出先機関改革

平成 22 年夏 地域主権戦略大綱（基本的考え方・論点整理）

以上のことから、平成 21 年度末までに動く案件としては、地域主権戦略会議の法制化、国と地方の協議の場の法制化、直轄事業負担金の廃止の法制化、改革委第 3 次勧告に盛り込まれたもののうち関係省庁との調整済みの義務付け・枠付けの法制化の 4 点である。

当面は民主党理想像のうち、具体的に示しているもので実現可能性の高いものを年度内に法制化させ、来年度以降その他マニフェスト等で明言しているものについての議論を行うという予定となっている。税源移譲などのこれまでの地方分権改革で成しえなかった根本的な改革については、現在のところ具体的なスケジュールは示されていない。

また、義務付け・枠付けの未調整分、基礎自治体への権限移譲に関する計画、一括交付金の基本的考え方及び論点整理、出先機関改革の基本的考え方及び論点整理は平成 22 年度夏頃までに整理し、地域主権戦略大綱に盛り込むこととしている。

地方 6 団体からも期待度の高い民主党の地域主権改革が理念だけで終わらずに現実のものとなるかどうか、その改革の道筋についてはこの地域主権戦略大綱にどの程度の内容が盛り込まれるが鍵となる。もし、大綱の内容が乏しいものであれば、民主党

への期待が大きい分だけ、大きな失望へと変わることが予想される。

また、義務付け・枠付けについては既に困難な調整が始まっていることから次項でその状況を確認する。

5.3. 現政権下における義務付け・枠付けの見直し

5.2 で確認したとおり、現政権下で実際に関連省庁との折衝が行われているのが義務付け・枠付けである。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であり、枠付けとは地方自治体の活動について手続、判断基準等の枠付けを行うことである。

本項では、まずこれまでの義務付け・枠付けの問題点及び経緯を確認した上で、現在の折衝の状況を確認する。

5.3.1. 義務付け・枠付けの問題点

第一次分権改革によって、機関委任事務制度が廃止され、自治体の条例制定の余地は大幅に拡大した。しかし、国の法令等の規定が詳細を極め、政策・制度の細部にわたって規律してしまっているために、国の法令等によって占有されていない白地領域はきわめて狭く、条例制定の余地はあまり残されていないのが実態である³⁶。ここで条例制定権と法令との関係を確認しておきたい。

新藤（2002）は、条例制定権とその制約について、憲法第94条³⁷と地方自治法第14条³⁸の規定から「自治体の条例制定権にとって、最も重要な論点は、現に法令が存在している領域での条例制定にある。憲法第94条は、広範な条例制定権を自治体に付与したといえる。だが、地方自治法第14条については、きわめて厳格な解釈が地方自治法制定当初より採用されてきた。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、法令上に委任規定がないかぎり、自治体は条例を制定できないとの解釈である。しかも法令の機能領域とは、法令によって明示された領域のみならず、黙示的にも当然機能していると考えられる領域を含むとされたのである。³⁹」と指摘している。

さらに西尾（2007）は、機関委任事務制度廃止による自治体の裁量の余地の拡大を大きく二つに分類している。それは、条例制定の余地の拡大と法令解釈の余地の拡大である。前者については、制度廃止以前は機関委任事務について地方議会に条例制定が認められていなかったが、制度廃止後は自治事務について地方議会が条例

³⁶ 西尾（2007）67頁

³⁷ 憲法第94条「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。」

³⁸ 地方自治法第14条「普通地方公共団体は、法令に違反しない限りにおいて第二条第二項の事務に関し、条例を制定することができる。」

³⁹ 新藤（2002）37頁

制定できるようになったことである。後者については、自治事務に係るすべての通達通知を地方自治法の改正によって「技術的な助言」に改め、法的拘束力をなくしたことである⁴⁰。

このように通達通知が「技術的な助言」に変わり、自治事務を法的に拘束するのは法令等に限定されたわけだが、新藤（2002）の指摘のように、当初から市町村の事務とされながらも約 330 本の政省令が改正され、画一的な運用が求められた公的介護保険などの事務もあり、通達通知の廃止による条例制定権の拡大は限定的なものであったといえる⁴¹。機関委任事務制度廃止によって国の関与・統制は減少したものの、国の法令とくに政省令による詳細な規定によって条例制定権は制約を受けているのである。したがって、第一次分権改革での積み残し部分に着手することが重要な課題となっており、今まさに見直しに向けた取り組みが進められているところである。

地方分権の観点からは、補完性の原理により、まずは地域住民の代表としての地方議員で構成される基礎自治体の地方議会が条例制定権を確保し、その責任の下で自由に条例を制定することを基本としていくべきであり、義務付け・枠付けは極力緩和、撤廃されるべきである。しかし、この義務付け・枠付けの撤廃が進まない理由としては、国と地方の役割分担が明確になっていないこと及び行政分野によっては国として最低限確保すべき水準がありそれをどうやって担保していくのかについて明確なコンセンサスが未だ形成されていないということが根本的な問題として存在する。

このことについて、改革委は第 3 次勧告において、各府省の主張を次のように要約している。

「各府省から、義務付け・枠付けの見直しによって住民サービスが低下するおそれがあること、規制が緩和されて本来の政策目的が達成されなくなるおそれがあること、国の方針と整合性が確保されなくなるおそれがあることへの懸念が繰り返し表明された。例えば、施設・公物設置管理の基準を条例に委任すれば、その基準に従って地方自治体が提供しているサービスの水準が切り下げられるのではないかと、協議、同意、許可・認可・承認、また、計画等の策定及びその手続が見直されれば、地方自治体の施策は国の方針と整合性を確保し又は適正な手続に従って行われなくなるのではないかと、ということであった。」⁴²

この主張に対して改革委は、以下のように主張している。

「義務付け・枠付けの見直しとは、サービス水準の切下げでも、国の政策目的を阻

⁴⁰ 西尾（2007）67 - 68 頁

⁴¹ 新藤（2002）195 - 196 頁

⁴² 地方分権改革推進委員会「第 3 次勧告」4 - 5 頁

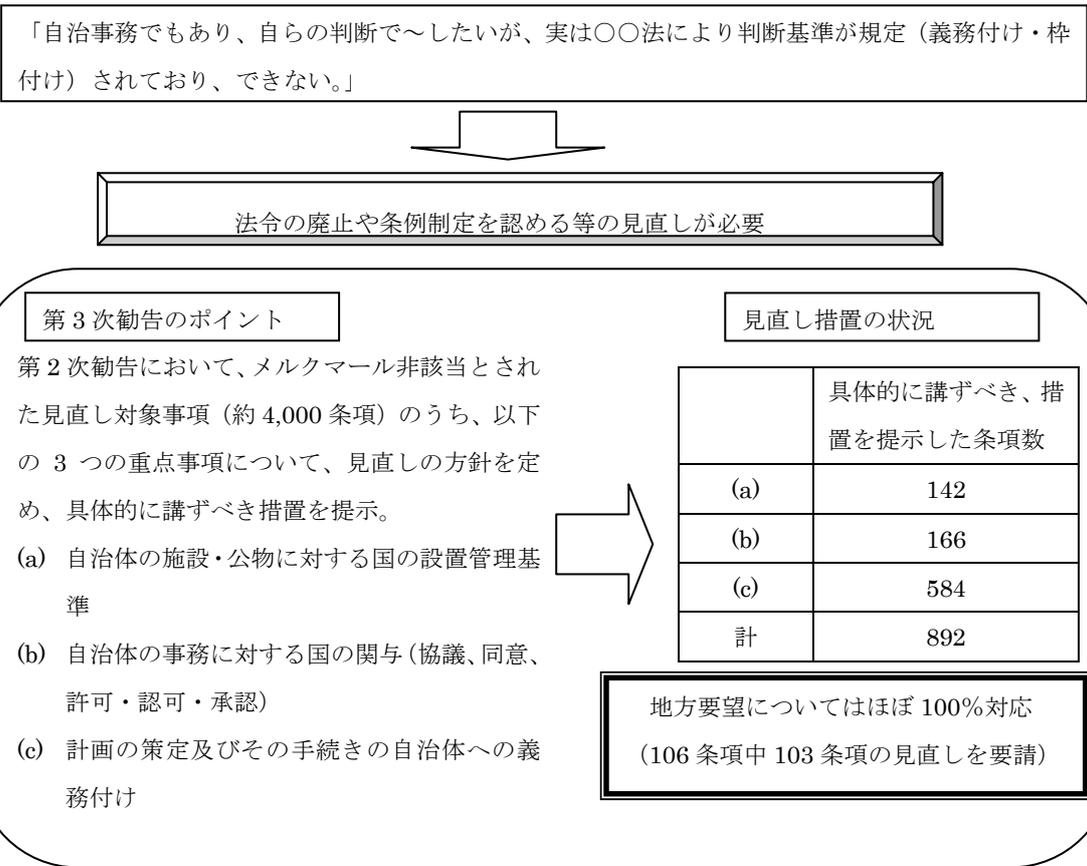
害する地方自治体の施策の許容でもない。国が全国一律に決定し、地方自治体に義務付けていた基準、施策等を、地方自治体自らが決定し、実施するように改める改革であり、これによって、各地域において、その地域の実情に合った最適なサービスが提供され、最善の施策が講じられるよう、国と地方自治体の役割分担を見直すものである。（中略）。地方分権改革を進め、「地方政府」を確立する観点からは、地方自治体がサービス、施策等のあり方についての説明責任を負うべきであり、何らかのニーズに対応する見直しの必要性の判断も、地方自治体の責任において行うようにしなければならないというのが当委員会の基本認識である。」⁴³

このように対立する主張は、各行政分野においての国と地方の役割分担のコンセンサスが取れない限り解決することができず、議論は平行線に終わってしまうのである。

5.3.2. 義務付け・枠付けの経緯

改革委では当初より「義務付け・枠付けの見直し」を課題として据えて、分野横断的な観点から整理を行ってきた。その結果として、最初に「義務付け・枠付けの見直し」に関して具体的な内容を盛り込んだのが第2次勧告であった。第2次勧告では、義務付け・枠付けの存置を許容する場合等のメルクマールを設定し、義務付け・枠付け条項全体（約1万条項）について、メルクマール該当・非該当の判断を行い、改革委の第3次勧告では、第2次勧告において見直し対象とされた義務付け・枠付けに係る条項（約4,000条項）のうち、特に問題のある事項（3つの重点事項）について、個別の条項毎に具体的に講ずべき見直し措置を892条項（うち地方要望分は103条項）について提示した（図4）。

⁴³ 地方分権改革推進委員会「第3次勧告」5頁



(総務省資料より抜粋)

図4 改革委第3次勧告における892項目

5.3.3 折衝の状況

この「義務付け・枠付けの見直し」に関しては、民主党政策集 INDEX2009 に盛り込まれていることもあり、民主党は当初から委員会の勧告を尊重する立場にある。

折衝の実施方法としては、内閣府から関係府省に対して義務付け・枠付けの見直しの検討状況を照会し、関係府省から回答を踏まえ、大臣政務官同士による折衝を実施、大臣政務官折衝の結果を踏まえ再検討を要請していた項目について、政治主導で更なる見直しを促すために、関係府省の副大臣が集まり合同会議を開催するという手法が採られている。平成21年11月5日の第1次回答状況を図5に示す。

義務付け・枠付け見直しの回答状況

	地方要望分			地方要望分以外 (前倒し検討分)		合計	
	勧告条項数 0 内は法律数	勧告どおり 見直し A	勧告内容と 異なる見直し B	勧告どおり 見直し C	勧告内容と 異なる見直し D	勧告どおり 見直し A+C	勧告内容と 異なる見直し B+D
内閣官房	0	—	—	0	0	0	0
内閣府	2(2)	2	0	2	0	4	0
警察庁	0	—	—	0	0	0	0
総務省	0	—	—	2 0	0	2 0<4>	0
文部科学省	30(3)	1	0	2	0	3	0
厚生労働省	32(11)	5	2 1	0	0	5	2 1
農林水産省	8(6)	4	3	0	0	4	3
経済産業省	4(4)	3	1	4	2	7	3
国土交通省	23(9)	1 0	8	0	0	1 0	8
環境省	5(5)	3	1	0	0	3	1
計	104(40)	2 8	3 4	2 8	2	5 6<4>	3 6

※ 各府省の回答を内閣府において精査の上集計したもの。

※ 地方要望分の条項数は、勧告において、見直しとしているものが103条項、一部見直しとしているものが1条の、計104条項である。

※ 「勧告内容と異なる見直し」には、勧告の一部実施を含む。

※ 合計欄<>内は、勧告で具体的に講ずべき措置を示した892条項以外であるが、地方要望に沿って見直しを行うとしている条項数(外書)

出典：平成 21 年 11 月 5 日内閣府資料より抜粋

図 5 義務付け・枠付けの見直しの回答状況

この回答に基づき、更に折衝が行なわれ、平成 21 年 12 月 15 日の地方分権改革推進計画に盛り込まれたのは、地方要望を中心に 63 項目 (121 条項) の義務付け・枠付けの見直しとなっている⁴⁴。第 2 回地域主権戦略会議の資料⁴⁵によれば、第 3 次勧告のうち、第 1 次見直しの残りの義務付け・枠付け 340 項目 (751 条項) について、既に各府省に要請、照会しているところである。また、3 月下旬の各府省からの回答後、戦略会議の議論・政治折衝により、強力に推進することとされている。

5.4. まとめ

以上見てきたとおり、民主党政権下においてはこれまで主に地域主権推進の体制づくりが進んでおり、本年の夏までを目途に民主党がマニフェストで公約した個別事項についての考え方や論点の整理が行われる予定である。

義務付け・枠付けの見直しに関しては、自民政権下では各府省はゼロ回答を続けていたことから調整には困難が予想される。しかし、政権交代後は各府省が見直しに前向きな回答をし始めている。もちろん、本来見直されるべき項目数からすれば、

⁴⁴ 地方要望分については、104 条項のうち勧告どおり実施するものが 36 条項、勧告内容とは異なる見直しが 34 条項で計 70 条項となっている。

⁴⁵ 「地域主権戦略大綱の策定に向けた義務付け・枠付けの見直しについて」(平成 22 年 3 月 3 日)

まだまだ不十分なものであることは間違いないが、ゼロ回答を崩したことは民主党政権に一定の評価を与えることができるであろう。今後の3月下旬の各府省からの回答、さらに先述のように平成22年度夏に策定予定の地域主権戦略大綱で盛り込まれる見直しの項目がどうなるか、今後の動きが期待される。

また、これまでの経緯の中で確認してきたとおり、課題として残され続けてきた税財源に係る、補助金の一括交付金化などについてはより困難な状況が予想され、今年の夏までに民主党の政治主導の真価が問われることとなる。

6. 結論

本節では、これまでの民主党政権での地域主権改革の動向および分権改革の残された課題を踏まえ、今後の分権改革の方向性について、個別課題ごとに検討する。

6.1. 国と地方の役割分担

改革委の「第1次勧告」にも盛り込まれていたが、地方分権を進め上での根本的な問題として国と地方の役割の明確化が挙げられる。5.3でも見たとおり、最終的に国が何を規制するのかということは、国が国民に対して国として何を担保するのか、地方政府として何を担保するのかということにかかっているのであるが、この部分が明確にされなければ、地方分権推進側と各所管府省との議論が平行線に終わってしまう。

もちろん、役割の全てを国あるいは地方に割り当てることは不可能であり、中には線引きが困難なものも存在する。それを踏まえた上で、今後国と地方の役割分担に関する議論が深められていくことを期待したい。

また、この問題は税財源問題や組織の問題についても同様で、まず各分野における役割分担について国全体としてコンセンサスが取れなければそれに必要な財源の分配も、組織の構成も決められない。この部分を決めずに各個別の課題を議論しても、議論が収束せず、地域主権は前進しないと考えられる。

具体的には、4.3で確認した通り、民主党は中央政府の役割を、「外交、防衛、危機管理、治安に加え、食料、エネルギーを含む総合的な安全保障、教育・社会保障の最終責任、通貨、市場経済ルールの確立、国家的大規模プロジェクトなどに限定する。国から都道府県・基礎的自治体に対して大幅に事務事業を移譲する。」としているが、各分野において何を国がするのかについて具体化させなければならない。まずは、その部分を決めなければ議論は結局平行線に終わってしまう。

このような点から、やはり「国と地方の協議の場の法制化」への期待が大きい。これまでの政策の企画・立案プロセスが見直され、企画・立案段階から地方が関わり、国と地方が対等な立場で協議をする現場と実態のずれが解消されていくことが望まれる。法制上の協議の場で、国・地方の双方が役割分担について責任の所在を明確化することなど、これまで曖昧にされていた部分に関して積極的な議論が展開されていくことが求められている。

また、民主党は基礎自治体を重視しており、「国から基礎的自治体に移譲する事務事業のうち基礎的自治体が規模の面などから担えないものは、当面都道府県が担い、段階的に基礎的自治体に移行する。また、現在の都道府県の事務事業である産業振興、都道府県立大学・研究機関、大規模災害対応、河川などについても、当面都道府県が担っていく。基礎的自治体への事務事業の移譲により、5～10年後には都道府県の役割は現在の1/3～1/2を目指す⁴⁶」としている。しかし、広域的な地方自治体と基礎的な地方自治体の関係について義務付け・枠付け、税財源問題、組織の問題の議論をする前に国と地方自治体で議論をし、コンセンサスを得なければ、多く作業の手戻りが発生し、地域主権の推進に支障をきたすこととなると考えられる。これらの点に関しては、現在検討がなされている地方行財政検討会議などにおける議論がさらに深まっていくことを期待する。

6.2. 義務付け・枠付け等の規制

義務付け・枠付けについては、5.3 で確認したとおり民主党政権下でも相当に困難な折衝が予想される。これは、義務付け・枠付けに関してこれまで詳細な議論がなされてきており、容易に撤廃できないもの、すなわち国が何を担保するのかという根本的なところに係るものが残っているからである。6.1 で述べたとおり、国と地方の役割分担が明確にされない限り、詳細な部分での細かな議論での平行線に終始し、根本的な解決は図れないと思われる。

義務付け・枠付けに関して、次の点がより重要である。義務付け・枠付けが減少し、自治体の条例制定権が拡大することで自治体の裁量が高められる。しかし、義務付け・枠付けと補助金はセットであり、義務付け・枠付けがなくなることは補助金もなくなることを意味する。現在の国・地方の財政状況は深刻化しており、仮に自治体に権限が与えられたとしても、その権限を担う財源さらには人がいなければ、分権は進まない。

平成の大合併により、行財政運営の効率化が図られ、現在も自治体では職員数の削減など効率化が進められている。しかし、公共サービスの提供主体である自治体の職員が減少することはできる仕事があってもそれを担う人手が不足することも考えられる。また、合併自治体はいずれ交付税の合併算定替⁴⁷がなくなり、財源は大幅に減少することが予想されている。

財源を自治体の自主財源の範囲内で賄うことが理想であるが、現状ではそれが難しく、また今後より一層厳しさが増していくことが考えられる。そのため、義務付け・

⁴⁶ 『霞が関の解体・再編と地域主権の確立』

⁴⁷ 合併後10カ年度は、合併がなかったものと仮定して毎年算定した普通交付税の額を保障。さらに5カ年度は激変緩和措置。

(総務省HP、「合併相談コーナー」<http://www.soumu.go.jp/gapei/sochi.html>より)

枠付けの廃止と同時に補助金を打ち切るのではなく、何らかの財政的な措置を施さなければ、自治体の行財政運営はますます悪化してしまいかねない。財政再建が急務となっている中、地域主権改革において財源の確保をどうするかという視点が重要となっている。

6.3. 税財源

税財源問題は最も利権が絡む問題である上、3.2 で述べたような三すくみの問題があり、三位一体改革でも結局は地方分権の本旨に沿わない改革となってしまった。6.1 の根本的な問題を除いたとしても、税財源問題には考えなければならない問題が多いことから、具体的な論点を挙げて検討したい。

まず、税源移譲にあたっては、3.1 で述べたように概念を明確にした上で議論をすることが必要である。税源移譲は「課税権の移譲」なのかそれとも「税収の移転」なのか。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だろう。

次に、税源移譲の税目である。税源移譲では「受益と負担の原則」に基づき、自主的な課税が行ないやすく、税源の偏在性も少なく、安定して税収を確保できる税目が望まれる。それらを満たした税目としては具体的には個人住民税と地方消費税が考えられる。ただし、ここで問題となるのは、民主党では消費税による税源移譲という政策がないことである。民主党は、政権交代後 4 年間は消費税増税をしないことを明言している。

では、個人住民税はどうであろうか。これについて、森田 (2003c) は、「ある程度の財政力の格差を拡大することになっても、所得税の一部をフラット税率の個人住民税として移譲することは、- もちろんその規模によるが、この税では地方自治体が税率を決定することができ、まさに歳入の自治に結びつくことから - 税源移譲のあり方として望ましいと思われる。…ただし、個人住民税の場合、理念としてはともかく、現実には、地方自治体の政治的リーダーたちにとって、住民に対して税率の引き上げによる負担増を求めることが難しいことはまちがいない。しかし、住民に情報を公開し、住民に対する説明責任を果たしつつ、最大限の行政改革の努力をした上で、住民に受益に応じた負担を求めることこそがめざすべき自治の姿といえよう。⁴⁸⁾」という提案をしている。

たしかに、これが実現すれば、自主財源の拡充にとって有益であろう。しかし、森田自身も指摘しているように地方議員が地域住民に負担を求めるというのは非常に難しいと思われる。ただし、民主党が掲げる地域主権という理念が地域住民みずから責任をもって地域のことを決めることを目指したものである以上、住民も受益に応じた負担をすることが今まで以上に求められ、さらに地方議員も自治体の厳しい

⁴⁸⁾ 森田 (2003c) 54 - 55 頁

財政状況について説明責任を果たし、住民に負担を求めることが必要となる。

最後に、民主党のマニフェストにも掲げられている「一括交付金」について触れる。これは、国の縛りのある補助金を廃止して、自治体が裁量に基づいて使用することのできる財源として一括交付金として交付するという新しい財政調整制度である。宮脇（2009）は、一括交付金について「各府省の縦割りを排除し国の縛りをなくすことが目的であり、極めて有用な提案である」と評価している。その上で、「交付基準は大括りの客観的な基準により明確化することが大前提となる。一括する括りが各府省単位であったり、地方自治体の個別実情を配慮するものであれば、一括交付金は名ばかりとなり、国から地方への暗黙の権力関係がより強固になりかねない。一括交付金化による補助申請等の業務負担軽減を実現するためにも制度を複雑化してはならない。」と課題認識を示している。

一括交付金化によって、自治体の裁量を拡大することは「義務付け・枠付けの見直し」と同様に重要であることは間違いない。しかし、それぞれの地域主権の確立を目指すにはやはり、課税自主権も含めた議論がなされるべきではないだろうか。分権委における審議が開始されてから現在まで税財源問題は常に課題であり続けているが、どの審議会においても勧告にて中長期的な課題として先送りがなされてきた。他方で、90年代の不況により、国・地方の債務残高は膨張を続けており、財政危機の深刻さがより一層増している。政治家にとって、有権者に負担を求めるのは難しいことであるかもしれないが、政治家がしっかりと説明責任を果たされなければ、地域主権は理念で終わってしまう。

また、民主党政権では、これまでのような有識者のみで構成された審議会を改め、内閣総理大臣を議長とし、さらに総務大臣など関係各大臣も含めた地域主権戦略会議を発足させた。会議に総理大臣も入ることにより、会議決定の影響力が増すとともに、決定した事項から順次、実現に移すことのできる体制が整えられた。しかし、会議を構成する議員が地方財源の充実確保について議題とすることがなければ、今までと同様に進展は望めない。したがって、地方税財源問題に関しては、今後法制化がなされる国と地方の協議の場において地方側から積極的に働きかけること、あるいは戦略会議と相互に関連のある地方行財政検討会議における議論が重要となってくるだろう。

6.4. 基礎的自治体の体制

基礎的自治体の体制についても議論を進展させるには、まず6.1で述べたような根本的な役割分担について議論を深める必要がある。また国から地方自治体、とくに基礎自治体へ権限や予算を移譲した場合、現在の基礎自治体を取り巻く状況で適正に運用がなされるかという問題もある。これまで地方分権推進の組織体制の整備の一環として、「平成の大合併」による基礎自治体の規模・能力の充実、行財政基盤の強化が図ら

れてきた。結果として、平成 11 年 3 月 31 日時点で 3,232 あった市町村が平成 22 年 3 月 31 日には 1,730 まで減少する予定である。しかし、ここで問題なのは、人口一万人未満の小規模市町村が 471 存在し、かつそれらは都市とは連たんしない一群をなしているものや離島など地理的な隔たりのあるものが多くを占めていること、その他の未合併市町村についても合併を望んだが、協議が不調に終わったというケースも多いということである。したがって、市町村合併によって権限や予算の移譲先としての基礎自治体の行財政基盤を強化するという方策は今後有効な手段ではないだろう。

より重視すべきは、現在総務省が進めている「定住自立圏構想⁴⁹」など、現在の体制のままでも市を中心として基礎自治体間で相互に連携するしくみを充実させること、さらには平成 22 年に期限切れを迎える過疎対策法などを過疎地域の自立を促進するしくみづくりである⁵⁰。このような相互連携が定着するとともに、それと平行して義務付け・枠付けの見直しなどが進み、自治体の裁量の及ぶ範囲が拡大していくことが地域主権確立の第一歩となるだろう。また、国と地方の協議の場など、地方側から意見を主張できる場が法制化されていく中で、地方 6 団体内の意見集約のプロセスにおいて全国市長会や全国町村会などが自らの意見をどれだけ最終的な意見に反映させることができるかが重要となる。地域主権改革では、「住民自治」を重視し、事務事業の移譲にしても、役割分担の明確化にしても何が住民にとってよりよいサービスなのか、という視点から改革の方向性を考えていくことが必要である。

さらに、基礎自治体への権限移譲も重要な論点である。これに関して、第 2 回地域主権戦略会議において、「道道と町道を一体とした形での除雪作業を周辺市町村と共同で行ないたいと提言したが、道路法上、市には移譲できるが、町村には移譲できないとのことであった。(北海道の首長)」「公立小中学校教職員の人事権を市町村に移譲すべき。人事権が都道府県にあるため、市町村への帰属意識の低さや監督責任の在り方にも課題がある。(福岡県の首長)」などの地方から寄せられている意見が取り上げられていた。このような実態を受けて、より望ましいかたちで地方が施策を展開できるしくみをつくっていくことが求められている。

6.5. 地方議会の改革

これまでに見てきたように、民主党政権が掲げる「地域主権」というのは「住民自治」と密接した概念である。「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

⁴⁹ 中心市と周辺市町村が協定に基づく相互連携により圏域を形成し、周辺市町村が中心市の機能（たとえば、医師の派遣など）を積極的に活用できるようにするというもの。ただし、中心市の条件として①人口 5 万人程度以上（少なくとも 4 万人超）、②昼夜間人口比率 1 以上などの条件が設けられている。

⁵⁰ これらを含め、原口総務大臣からも「市町村間の広域連携制度を充実を図っていく」ことについて言及がなされている（総務委員会における総務大臣発言（平成 21 年 11 月 20 日）

うにする⁵¹』ということは、住民の意思を反映する場としての地方議会の役割をますます高めることとなる。さらに、義務付け・枠付けの見直しがなされ、自治体の条例制定権が拡大することも議会の機能強化の必要性を強めている。しかし、今の地方議会はその役割を果たせるだけの機能を有しているだろうか。

地方自治体の政治体制は、選挙を通じて住民から選出された首長と同じく住民の代表としての地方議員で構成される地方議会という二元代表制がとられている。それに対し、国は「議会のみが民主的に選出され、その議会の正統性を基盤として内閣が成立するために、民意は一元的に代表される⁵²」議院内閣制がとられている。そのため、後者のほうがより権力集中的な制度といえる。しかし、日本においては議院内閣制が適切に理解されていない。

森田（2003a）は、「わが国の内閣制度の通説的説明では、わが国は厳格な三権分立制が採用されており、三権の一つである国会と同じく三権の一つであり、内閣を含む行政府とが対峙し、相互に牽制しあう関係、あるいは抑制と均衡の関係にあるとされている。たしかに憲法では、第4章で「国会」、第5章で「内閣」と規定されているが、内閣総理大臣を国会が選出するという制度の下で、両者が対等の地位にあつて相互に牽制しあうという理解は、いかに内閣総理大臣に国会の解散権があるとしても、不自然ではないか。主権が国民に存在し、民主主義を原理とする制度にあつては、主権者たる国民が直接選出する国会がまず民主的正統性を有し、内閣総理大臣は、国会に指名されることによって、その存在の正統性を付与されると考えることが素直で、筋の通った理解ということができよう。とするならば、国会と内閣の関係は、完全に対等というよりは、国会優位と理解する方が自然であるとも考えられる。⁵³」と指摘している。

平成22年1月1日総務大臣決定により、地方行財政検討会議の開催が決定した。その後、平成22年1月28日に開催された第1回検討会議の資料⁵⁴によれば、「地方自治法は、厳格な二元代表制を採用しているが、長と議会が対立的な関係になって、住民の意見が適切に反映されず、また、効率的な事務の処理を阻害していることもあるのではないか。地方自治体の基本構造のあり方をどう考えるか。」という検討項目の例が示されている。当面、憲法改正の論議はしないこととされており、憲法解釈上の論点や二元代表制を前提とした地方自治体の基本構造の多様化に関する議論が主となることが予想されているが、今後、地域主権戦略会議および検討会議での議論を通じて、地方自治法改正の動きが強まることが予想されるとともに、地方議会における議院内閣制の導入も含めた議論がなされていくことも考えられるだろう。

⁵¹ 第2回地域主権戦略会議（平成22年3月3日）「地域主権改革関連2法案の概要」より

⁵² 飯尾（2007）18頁

⁵³ 森田（2003a）11頁

⁵⁴ 参考資料2「検討の視点（イメージ）」

その際、忘れてはならないのは、上記の森田（2003a）の指摘である。地方自治体での議院内閣制の導入を実現した場合には、現在の二元代表制のように首長と議会が相互に抑制と均衡の関係を保つ関係ではなく、議会優位が確立しなければならない。地域主権改革が進み、住民の意思を反映する場としての議会の役割が強まっていけば、地方議会の改革がきわめて重要となる。北海道福島町議会の先進的事例などを踏まえつつ、改革委が「中間的な取りまとめ⁵⁵」で主張していたような「休日、夜間の議会開催、議員による条例提案の活発化など」、さらには議長にも議会の招集権を付与することといった地方議会の活性化の具体的な方策を今後打ち出していくことが必要となる。

7. 終わりに

どの分野の議論においても同様であるが、ある事象は色々な観点から見ることで異なる側面を持つ。それが限られた事象であっても、色々な観点からの様々な意見を調整しコンセンサスを得ることは難しい。まして、地方分権は国のあり方に根本的に影響を及ぼすことから、対象となる事象はほぼすべての行政分野に及び、この全ての分野についてコンセンサスを得ることは非常に困難で、不可能に近いとも思われる。

しかし、このような複雑で影響する事象が大きい問題であるからこそ、根本に立ち返って、そこから建設的な議論を地道に積み重ねていくことしか解決方法は存在しない。影響をうける全てのアクターがそれぞれの観点からの意見を一方的に述べるだけでは事態は進展しないし、十分な時間を取らず一方的な議論をただけで結果を出してしまった場合、その選択は最善のものとはならない。

地方分権においても、地方分権の観点からのみの主張を押し通すのではなく、いろいろな観点からの主張を聞き、お互い理解する姿勢を示しつつ、それぞれの主張を取り込みながら建設的な議論を積み重ねていくことこそが最善の道であり唯一の解決策であると考えられる。

⁵⁵ 平成 19 年 11 月 16 日提出、9 頁

謝辞

本稿は、東京大学公共政策大学院の事例研究「現代行政Ⅰ」を通じて行った研究である。本稿の執筆にあたり、多くの方々にお世話になった。東京大学公共政策大学院森田朗教授および増田寛也客員教授からは、毎回の授業を通じて大変有益なアドバイスを頂くとともに熱意のあるご指導を頂いた。加えて、授業外にもヒアリングをご快諾いただき、数々の非常に有益なコメントを頂いた。さらに、事例研究「現代行政Ⅰ」受講者の皆様にも多くのご指摘を頂いた。

また、総務省自治行政局合併推進課併任市町村課 新田一郎理事官にも大変お忙しい中ヒアリングに応じて頂き、有益なコメントおよび研究に役立つ資料等を頂いた。この場を借りて、すべての方々に厚くお礼を申し上げる。

なお、本稿における主張および誤りはすべて著者たちに帰属するものであり、お話を伺った方々の見解を示すものではないことをご了承いただきたい。

参考文献等：

飯尾潤（2007）『日本の統治構造 - 議院内閣制から官僚内閣制へ』中公新書

西尾勝（2008）「四分五裂する地方分権改革の渦中において考える」『年報行政研究』第 43 号、2 - 21 頁、ぎょうせい

森田朗（2003a）「第 2 章 内閣制度の改革」総務庁『行政のボーダーレス化と機能的再構築に関する調査研究報告書（平成 11 年度報告書）』平成 15 年 2 月、9 - 26 頁

森田朗（2003b）「地方分権改革の政治過程 - 「三位一体改革」と地方分権改革推進会議」『レヴァイアサン』第 33 号（2003 年 10 月）、26 - 51 頁

森田朗（2003c）「地方分権改革の理念と方向に関する一考察」『自治研究』第 79 巻 12 号（2003 年 12 月）、37 - 62 頁

宮脇淳（2008）「地方分権改革の新展開と地方政府の確立」『年報行政研究』第 43 号、22 - 41 頁、ぎょうせい

・道州制関係

江口克彦著『[図解]地域主権型道州制がよくわかる本』平成 21 年 8 月 6 日発行

江口克彦・前原誠司 編 地域主権研究会著『日本を元気にする地域主権 中央集権と官僚制に決別する時がやってきた』平成 21 年 9 月 9 日発行

加茂利男、岡田知弘、鶴田廣巳、角田英昭編著『幻想の道州制 道州制は地方分権改革か』平成 21 年 2 月 20 日発行

田村秀『道州制・連邦制 これまでの議論・これからの展望』平成 16 年 10 月 10 日発行

道州制ビジョン懇談会『道州制ビジョン中間報告』平成 20 年 3 月 24 日

自民党道州制推進本部『道州制に関する第 3 次中間報告』平成 20 年 7 月 29 日

日本経済団体連合会『道州制の導入に向けた第 2 次提言』平成 20 年 11 月 18 日

・民主党関係

塩田潮著『新版民主党の研究』平成 21 年 6 月 30 日

伊藤惇夫著（自民党本部、新進党、太陽党、民政党、民主党事務局長など歴任）『民主党 野望と野合のメカニズム』平成 20 年 11 月 20 日

- ・ 鳩山由紀夫議員メールマガジン
<http://archive.mag2.com/0000074979/index.html>
 アクセス日時:2010.03.23 20:15
- ・ 原口一博議員ホームページ（議員日記）
<http://www.haraguti.com/diary.php>
 アクセス日時:2010.03.23 20:15
- ・ 小沢一郎議員ホームページ
<http://www.ozawa-ichiro.jp/>
 アクセス日時:2010.03.23 20:16
- ・ 民主党分権調査会『霞が関の解体・再編と地域主権の確立』平成 21 年 4 月 22 日
www.dpj.or.jp/news/files/kasumigaseki.pdf
 アクセス日時:2010.03.23 20:16
- ・ 民主党政策集 INDEX2009
<http://www.dpj.or.jp/news/files/INDEX2009.pdf>
 アクセス日時:2010.03.23 20:16
- ・ 民主党マニフェスト 2009
http://www.dpj.or.jp/special/manifesto2009/pdf/manifesto_2009.pdf
 アクセス日時:2010.03.23 20:16
- ・ その他
 経済財政諮問会議「経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針（骨太の方針）」
 2001年 <http://www.keizai-shimon.go.jp/cabinet/2001/0626kakugikettei.pdf>
 アクセス日時:2010.03.23 20:17
 2002年 <http://www.keizai-shimon.go.jp/cabinet/2002/0625kakugikettei.pdf>
 アクセス日時:2010.03.23 20:17
 2003年 <http://www.keizai-shimon.go.jp/cabinet/2003/0627kakugikettei.pdf>
 アクセス日時:2010.03.23 20:18
 2004年 <http://www.keizai-shimon.go.jp/cabinet/2004/0604kakugikettei.pdf>
 アクセス日時:2010.03.23 20:18
 2005年 <http://www.keizai-shimon.go.jp/cabinet/2005/0621kakugikettei.pdf>
 アクセス日時:2010.03.23 20:18
 総務省資料「三位一体の改革の成果」平成 18 年 2 月 7 日、
http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/pdf/060207_f.pdf、アクセス日時:2010.03.23 20:19
 総務省HP「合併相談コーナー」<http://www.soumu.go.jp/gapei/sochi.html>

アクセス日時：2010.03.22 17:19

地方分権改革推進委員会「地方分権改革推進にあたっての基本的な考え方」（平成 19 年 5 月 30 日）

www.cao.go.jp/bunken-kaikaku/iinkai/torimatome/070530torimatome1.pdf

アクセス日時:2010.03.23 20:19

地方分権改革推進委員会「第 1 次勧告」（平成 20 年 5 月 28 日）

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

アクセス日時:2010.03.24 13:05

地方分権改革推進委員会「第 2 次勧告」（平成 20 年 12 月 8 日）

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

アクセス日時:2010.03.24 14:40

地方分権改革推進委員会「第 3 次勧告」（平成 21 年 10 月 7 日）

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

アクセス日時:2010.03.24 14:40

地方分権改革推進委員会「第 4 次勧告」（平成 21 年 11 月 9 日）

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

アクセス日時:2010.03.24 14:41

第 2 回地域主権戦略会議（平成 22 年 3 月 3 日）

「地域主権改革関連 2 法案の概要」

<http://www.cao.go.jp/chiiki-shuken/kaigi/kaigikaisai/kaigidai02/2shiryoku01.pdf>

アクセス日時:2010.03.23 16:13

第 2 回地域主権戦略会議（平成 22 年 3 月 3 日）

「地域主権戦略大綱の策定に向けた義務付け・枠付けの見直しについて」

<http://www.cao.go.jp/chiiki-shuken/kaigi/kaigikaisai/kaigidai02/2shiryoku04.pdf>

アクセス日時:2010.03.06 02:16

第 2 回地域主権戦略会議「地方における施策の展開例・地方から寄せられている意見」（平成 22 年 3 月 3 日）

<http://www.cao.go.jp/chiiki-shuken/kaigi/kaigikaisai/kaigidai02/2shiryoku06.pdf>

アクセス日時:2010.03:24 19:19

第 1 回地方行財政検討会議「議事録」（平成 22 年 1 月 20 日）

http://www.soumu.go.jp/main_content/000058838.pdf

アクセス日時:2010.03.24 17:21

第 2 回地方行財政検討会議「地方行財政検討会議の検討の方向性について」（平成 22 年 2 月 15 日）

http://www.soumu.go.jp/main_content/000054458.pdf

アクセス日時:2010.03.24 17:08

内閣府 HP、「義務付け・枠付けの見直しの回答状況」（平成 21 年 11 月 5 日記者発表資料）、

<http://www.cao.go.jp/chiiki-shuken/gimuwaku/091105kishyashiryoku01.pdf>

アクセス日時:2010.03.23 20:19

原口総務大臣初登庁後記者会見の概要（平成 21 年 9 月 17 日）

原口総務大臣閣議後記者会見の概要（平成 21 年 9 月 16 日、10 月 13 日、11 月 10 日、11 月 13 日、12 月 25 日）

産経新聞（平成 21 年 10 月 3 日）「普天間、地方分権委 続々廃止へ 平野官房長官 リニューアルで政権交代アピール」