

2013年2月

## 事例研究(現代行政 I)

### 地域主権改革にみる地方分権の進展と今後の在り方について

公共政策大学院1年

51-128002 伊山遼

#### 目次

- 1.はじめに
  - 2.なぜ地方分権が必要か
  - 3.地方分権改革の経緯
  - 4.民主党政権下における地方分権(地域主権)改革
  - 5.地域主権改革を振り返って
  - 6.完全自治体は実現したかー今後に向けた課題
  - 7.おわりに
- 〈参考文献〉

#### 1.はじめに

2009年夏、民主党による政権交代がなされた。2010年の通常国会冒頭で鳩山由紀夫総理大臣(当時)は、地域主権改革を内閣が実行すべき改革の「一丁目一番地」と呼び、地域のことは地域で決定するというを基本理念として、地方分権を推進することを宣言した。

地方分権はこれまでもその必要性が叫ばれ、幾多の改革が実行されてきた。他方で、改革は常に多数の障壁に直面し「未完の分権改革」であるとの指摘もなされてきた。こうした状況において、政治主導を掲げ、改革の目玉として地方分権を取り上げた民主党政権には地方分権推進への高い期待がかかっていたといえるのではないか。

本稿は、2012年12月の衆議院選挙において民主党が政権を退いた現在、民主党政権下における地域主権改革<sup>1</sup>の取組みを振り返り、今後の地方分権改革を考えるための示唆を得ようとするものである。

まず、第2章において我が国の地の地方自治制度を簡単に振り返るとともに地方分権の必要性を確認する。続く第3章において、自民政権下における地方分権改革の沿革を追い、民主党政権下における地域主権改革がどのような状況で開始されたのかを把握する。第4章では地域主権改革の一連の流れを整理し、具体的な成果を記述する。続く第5章で

---

<sup>1</sup> 以下において、民主党政権下における地方分権改革を「地域主権改革」とし、その他の政権下における地方分権改革と区別する

は、個別の政策形成プロセスを取り上げることを通じて昨今の分権改革の中での地域主権改革の位置づけを行うとともに、今後の地方分権の方向性を考えたい。最終章においては自民党のマニフェストに触れつつ本稿を締めくくりたい。なお、本稿を執筆するにあたり、文献調査のみならず、内閣府地域主権戦略室及び国土交通省へのヒアリングを実施した。該当箇所においては脚注を付している。

## 2. なぜ地方分権が必要か

### 2-1. 我が国における中央地方関係

我が国の地方自治制度の歴史を振り返れば、1871年の廃藩置県にまで遡る。その後、大区小区制度・三新法体制を経て、1888年市制町村制、1890年府県制・郡制が制定されるに至り、ここにおいて明治地方自治制度が形成された。その特徴は、第一に、国の行政区画・地方行政機構という性格と自治体としての性格を有するという二面性、第二に、機関委任事務制度による中央から地方への事務執行体制の確立による集権・融合型<sup>2</sup>の地方自治体制という点が挙げられる。こうした特徴は我が国の地方自治制度において根強く維持されており、戦後以降のこの集権化した制度をいかにして分権化していくかという課題が存続し続けることとなった<sup>3</sup>。戦後になり、GHQによる地方自治制度改革が進められたが一方で、依然として機関委任事務制度の存続や、自治省の設置、地方項税制度の創設に見られるような融合型の基本的な性格は維持されたのである。

### 2-2. 地方分権の方向性としての完全自治体の実現

我が国において地方分権の必要性が繰り返し訴えられてきた。それでは、なぜ地方分権が必要であると考えられるのか。本節では、なぜ、地方分権を行わなければならないのか、また、どのような方向で進められるべきであるのかという点について記述する。

#### 2-2-1. なぜ地方分権か

集権－融合体制は我が国の中央－地方関係の特徴である。これは、いかなる点で問題とされるのか。この点、自治体の権能には（1）自治立法権、（2）自治行政権、（3）自治財政権、（4）自治組織権、（5）参加権の5つの権能があるとされ、これら五つ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」とであるとされる<sup>4</sup>。我が国においては

---

<sup>2</sup> 中央地方関係を表すモデルとして、集権－分権という軸と融合－分離という二つの軸を利用した考え方による。集権－分権という軸は、行政資源の配分に関する決定権を中央か地方どちらが持つかに係る尺度であり、融合－分離とは、地域における行政サービスの提供に対する中央・地方政府の役割分担の在り方に関する尺度である。ここでいう集権－融合的性質とは、行政資源の配分は中央で決定されるとともに、その実施においては自治体が広く行う一方で中央政府の広範な関与が予定されているということの意味する。

<sup>3</sup> 磯崎（2007）p24～p27

<sup>4</sup> 塩野（2006）p156～p174

従来から、中央政府が補助金や通達といった手段によって自治体をコントロールしているとする批判が存在してきた。また、国の事務への自治体議会の関与の否定し事務執行を拒む首長への職務執行命令訴訟制度による強制が認められていたように、中央政府が自治体を統制する手段として機関委任事務制度が活用されていることが、地方自治の発展を阻害してきたとの批判もなされてきたのである。実際、中央政府による画一的な行政の執行は、少子高齢化や国際化が進む中で地域の課題を実情に即した形で対応することを妨げているという議論が1980年代以降有力になったものである。一方で、「三割自治」という言葉に表されるように、自治体の歳入と歳出の不均衡とそれを補う形での中央政府から自治体への財政移転の在り方に関する批判も存在し、国と地方の関係性を見直す議論も行われてきた。以上を踏まえれば、我が国の地方自治制度においてはとりわけ自治立法権、自治行政権、自治財政権が十分に確立されていないとの認識が抱かれてきたものと考えられるのであり、それらを備えた「完全自治体」の実現が志向されるのである。実際、後述するように自民党政権下においても、「地方が主役の国づくりを実現するためには、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」と謳われたのである<sup>5</sup>。

## 2-2-2. 「完全自治体」とその具体的内容

「完全自治体」であるためには「自治立法権」、「自治行政権」、「自治財政権」を備えている必要がある。これらが具体的に意味するところは次のようなものである。

「自治立法権」とは、条例や規則などの放法規を制定する権能である。この点、憲法は94条において、「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」と定めている。一方、地方自治法第14条第1項では、「普通地方公共団体は、法令に違反しない範囲内において…条例を制定することができる。」と定められている。このことから、自治体は、法律のみならず法律の委任を受けた政令が存在する限り、条例を制定することができない（ただし、条例が法律の委任を受けている場合はその限りではない）。したがって、自治体の条例制定権は法律の存在により著しく制約を受ける場合がある。そうした制約を縮小・廃止することが自治体の「自治立法権」の拡充に資するのである。

また、「自治行政権」とは、自治体が自ら担当すべき範囲を定め、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ているものを処理する」としている。また、地方自治法第2条では、自治体の事務を法定受託事務と自治事務に区分している。法定受託事務とは、法律又はこれに基づく政令により、地方公共団体が処理するものとされているなかで、国が本来果たすべき役割に係るものであって、国においてその

---

<sup>5</sup> 『地方分権改革推進にあたっての基本的な考え方（以下、「基本的な考え方」）』、2007年5月30日に安倍総理（当時）に報告。

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

適正な処理を特に確保する必要があるものとして法律又はこれに基づく政令に特に定めるものをいう（法第2条第9項1号）。自治事務とは、地方公共団体が処理する事務から、法定受託事務を控除したものである（法第2条第8項）。自治事務であれば、自治体が自由な裁量に基づいて事務の執行を行えるはずであるが、実際には国によるさまざまな規制のために自由な執行が行えない場合があることや、そもそも自治体の自治事務であるべきはずの事務が法定受託事務とされ国による統制が正当化されているという批判がなされる。「自治行政権」の拡充とは、自治事務の範囲を広げること、また自治事務に対する法律による規制を緩和することであると考えられることができる。

最後に、「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などによる規制を受けずに自律的に決定できることである。一方、地方税法や地方自治法の定めにより「自治財政権」は大幅な制約を受けているということが出来る。具体的には、（1）地方税財源の不足、（2）地方交付税への自治体財政の依存、（3）補助金による自治体行財政への国によるコントロールと自治体の自主性の阻害、（4）地方債の起債制限といった問題がある。こうした課題を解決し、自治体が自ら行うべき事務を執行するために十分な財源を確保することが、「自治財政権」の拡充の意味するところである。

### 2-2-3. 「団体自治」と「住民自治」

前節では、政策的重要性という点から「自治立法権」、「自治行政権」、「自治財政権」に関する説明を行った。地方分権を考える上で、上記に加え「団体自治」と「住民自治」という概念が重要であると考えられる。すなわち、憲法92条は「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づいて、法律でこれを定める」としている。「団体自治」と「住民自治」とは、ここでいう「地方自治の本旨」の内実をなすものである<sup>6</sup>。住民自治とは、地方自治が住民の意思に基づいて行われるという意味であり、団体自治とは、地方自治が国から独立した団体に委ねられ、団体自らの意思と責任の下でなされるということの意味する。地方自治の拡充とは、「住民自治」と「団体自治」両方の拡充を意味するものでなければならない。

具体的政策の場（後述）においても、「国は、国が本来やるべき仕事のみ専念して、国民・住民に最も身近なところで、行政のあり方を国民・住民がすべて自らの責任で決定・制御できる仕組みを構築しなければならない」といったものや、「地域のことは地域に住む住民が決める<sup>8</sup>」といった表現がみられるが、これらは地方自治の持つ住民自治の側面を強調したものであると考えられる。

---

<sup>6</sup> 芦部（2011）p356～p357

<sup>7</sup> 「基本的な考え方」（前出）

<sup>8</sup> 第173国会所信表明演説において鳩山由紀夫内閣総理大臣（当時）はこのような表現を行ったものである。

### 3. 地方分権改革の経緯

本章においては自民党政権下での地方分権改革を扱う。具体的には地方分権委員会のもとでの第一次分権改革から、小泉政権下における地方分権改革推進会議における中間改革、地方分権改革推進委員会のもとでの第二次分権改革（ただし、自民党政権下では第二次勧告まで）の流れを概観する<sup>9</sup>。

#### 3-1. 第一次分権改革

第一次分権改革は、1993年6月の国会での衆参両院における「地方分権の推進に関する決議」に遡ることができる<sup>10</sup>。この決議はリクルート事件以降の一連の政治改革の流れに端を発し、この間地方分権推進法の策定を公約した細川政権が誕生したことによって、政治過程へと登場した。

公約通り、1995年7月には地方分権推進法が施行され、同法に基づき6年間の時限機関として地方分権推進委員会が発足した。本委員会は、地方6団体の代表者及び学識経験者などから構成され、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>11</sup>。

以上の目的に沿い、1996年3月には中間報告が発表された。報告においては、「国と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、この機関委任事務制度そのものを廃止する決断を下すべきである」<sup>12</sup>とされ、地方分権改革の突破口としての機関委任事務の廃止が強く意識されている。中間報告以後、地方分権推進委員会は5次にわたる勧告を行ったが、とりわけ第1次から第4次勧告の中で機関委任事務制度の廃止に関して勧告がなされている。

以上の勧告を踏まえ、1998年、地方分権推進計画が閣議決定され、翌1999年7月、地方分権一括法が成立したのである。本法によって、委員会の当初の目論見通り(1) 機関委任事務制度の廃止と付随する事務区分の再構成が達成されるとともに(2) 国の関与等の見直し、(3) 必置規制の緩和、(4) 地方事務官制度の廃止が行われたのである。

なお、地方分権一括法の成立後、第5次勧告が行われ、その中において公共事業の見直し等事務権限の移譲に関する勧告が行われている。

---

<sup>9</sup> 改革の区分と名称については論者によって異なるが、本稿では分権改革の実施主体に沿った便宜的な区分けを行っている。

<sup>10</sup> 西尾(1999) p2~p9

<sup>11</sup> 地方分権推進委員会事務局

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

<sup>12</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>

### 3-2. 中間改革（小泉政権下における改革）

2001年7月に地方分権推進委員会は解散されたが、直後に小泉首相（当時）の諮問を受ける形で地方分権推進会議が発足した。同会議において、「国と公共団体の役割分担に応じた事務及び事業の在り方並びに税財源の配分の在り方、地方公共団体の行財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」調査審議することが求められた。

同年6月に、同政権内で立ち上げられた経済財政諮問会議は「経済財政運営及び経済社会の構造改革の基本方針二〇〇一（骨太の方針二〇〇一）」を策定した。本方針は、地方税財源の充実確保と法令等による事務の義務付け、枠付けの緩和を図る方策の検討を地方分権改革推進会議の任務として振り付けたのであった。

以降、本会議は「事務・事業の在り方に関する意見」（2002）、「三位一体改革についての意見」（2003）、「地方公共団体の行財政改革の推進等行政体制についての意見」（2004）を提出した。

### 3-3. 第二次分権改革

2006年12月、地方分権改革推進法（3年間の時限立法）が成立した。この法律に基づき、2007年4月には地方分権改革推進委員会が設置された。

本委員会では安倍首相（当時）の要請を受ける形で、同年5月に「地方分権改革推進にあたっての基本的な考え方<sup>13</sup>（以下、「考え方」とする）」を発表した。ここにおいて、目指すべき方向性として、（1）分権型社会への転換、（2）地方の担う事務と責任に見合った地方税財源の充実確保、（3）自己決定・自己責任、受益と負担の明確化による地方の自立などが掲げられた。さらに、調査審議の方針として、（1）国と地方の役割分担の徹底した見直し、（2）分権型社会にふさわしい国から地方への税源の移譲の推進、（3）地方自治体による行財政改革の推進、行政の公正確保・透明性の向上、住民参加の充実などが挙げられた。

「考え方」に沿い、地方分権改革推進委員会のもと4次にわたる勧告がなされた。なお、先述したとおり、自民党政権下では第二次勧告までがなされたものである。

2008年5月に提出された第一次勧告では、「基礎的な自治体である市町村の自治権を拡充し」、これを生活者の目線に立った「地方政府」に近づけるという目的も持ちつつ、具体的には（1）国と地方の役割分担の徹底、（2）基礎自治体への権限移譲、（3）重点行政分野への見直し等が示された。

同年12月には、第二次勧告がなされ、国と地方自治行政における「二重行政」の集中的な見直しを行うべく、（1）義務付け・枠付けの見直し、（2）国の出先機関の見直し等が掲げられた。この点、後述する地域主権改革との連続性が顕著に見られるものである。

---

<sup>13</sup> 基本的な考え方」（前出）

### 3-4. 自民党の地方分権改革の課題

以上、自民党政権下での地方分権改革を振り返った。その中で最大の成果は第一次分権改革においてなされた機関委任事務の廃止であったといえることができる。以降、小泉政権下においては「三位一体の改革」など、地方分権に関わる改革が実行されたが、そうした改革は基本的に国家の行財政改革に重きを置いたものであり、必ずしも地方自治の拡充を目指すものではなかった。こうした事情を踏まえ、以降の分権改革における課題を挙げ、本章を終えることとする。第一に、地方税財源の充実確保であり、第二に法令等による義務付け・枠付けの緩和であり、第三に事務権限の移譲であり、第四に地方自治制度の再編成であり、第五に住民自治の拡充であり、第六に「地方自治の本旨」の具体化である。第一点目は、第一次分権改革において改革の俎上に乗らず、その後の改革において必ずしも地方自治にとって十分な形で実行されなかった地方財政面に係る改革であり、第二点目から第三点目は、第一次分権改革では必ずしも十分ではなかった点であり、第四から第六の点はそれぞれ改革の中で議論はされたものの必ずしも政治過程に現れたものではないものである<sup>14</sup>。民主党政権以降、残された課題として議論の必要があるものである。

## 4. 民主党政権下における地方分権(地域主権)改革

2009年、「地域主権」を掲げる民主党が政権交代を果たした。本章では、民主党がどのような改革を掲げ、どのような過程で地域主権改革を行ったのかを振り返る。

### 4-1. 民主党マニフェストにみる地域主権改革

民主党は政策理念として「中央集権から地域主権へ」というスローガンを掲げていた。具体的には、大要以下のとおりである<sup>15</sup>。住民に一番身近な基礎自治体を重視した分権改革を推進し、明治維新以来続いた中央集権体制を抜本的に改め、「地域主権<sup>16</sup>国家」への転換を図るものである。これは、中央政府の役割を国レベルの仕事に限定し、国と自治体との関係を、上下・主従の関係から対等・協力の関係へと改めるものである。その際には「補完性の原則」を前提に、地方にできることは地方に委ねるべきである。地方政府が地域の実情に合った行政サービスを提供できるようにするため、国から地方への権限・財源を大幅に委譲するとするものであった。

具体的に掲げられた政策は以下のとおりである。(1) 基礎自治体への権限・財源の大幅な移譲、(2) 国から地方への「ひも付き交付金」を廃止し、基本的に地方が自由に使える

---

<sup>14</sup> 西尾 (2007) p114~p115

<sup>15</sup> 政策 INDEX2009・マニフェスト

<http://archive.dpi.or.jp/policy/manifesto/seisaku2009/index.html>

<sup>16</sup> 「地域主権」という文言に対しては、「国民主権」との兼ね合いから批判する意見も多い。しかし、「地域主権」という文言自体は自民党政権下での地方分権改革時から使用されてきたものであり、民主党政権が新たに創出した言葉ではない。

「一括交付金」を創設する、(3) 法律や政省令による義務付け・枠付け等の見直しを行う、(4) 国の出先機関を原則廃止する、(5) すべての国直轄事業における負担金制度を廃止する、(6) 国と地方の協議の場を法律に基づいて設置する、(7) その他の項目である。

#### 4-2. 地域主権戦略会議の設置と各種の改革の進展

以上が、民主党マニフェストに掲げられた内容である。本節では政権交代後の地域主権改革の動向を記述するとともに、改革の内容を(1) 規制関連分野、(2) 予算関連分野、(3) 法制関連分野に分けて記述する。

##### 4-2-1. 地域主権改革のアウトライン

2009年11月、閣議決定に基づき地域主権戦略会議が内閣府に設置された。この会議は、内閣総理大臣を議長とし、内閣府特命担当大臣(地域主権推進)を副議長とし、関係閣僚と有識者により構成される。政府に対して勧告を行うことがその所掌事務である。同会議は、ワーキンググループの設置により4つの重点課題を設定した。すなわち、(1) 義務付け・枠付け等(担当主査、小早川光郎東京大学大学院教授)、(2) 基礎自治体等(担当主査、前田正子(財)横浜市国際交流会理事長)、(3) 一括交付金化等(担当主査、神野直彦関西学院大学教授)、(4) 出先機関等(北側正恭早稲田大学大学院教授)である。

同年12月、同会議の初会合において、「地域主権戦略の工程表(原口プラン)」が提示された。これは、地域主権改革の進行を、推進体制の確立から「地域主権戦略大綱」策定に至るまでの段階(フェーズⅠ)と、「地域主権戦略大綱」を通じたマニフェスト事項の実現から「地域主権基本法」の制定へ至る段階(フェーズⅡ)に分解し工程を示すものであった。なお、フェーズⅡにおいては、平成25年度夏を目途に「地域主権推進大綱」の作成を通じた工程の見直しを予定していた。

2010年6月には、「地域主権戦略大綱<sup>17)</sup>」が閣議決定された。これを受け地域主権関連法は翌年4月に成立した。なお、この際、「地域主権」という文言を巡る批判が集まり、地域主権戦略会議は法設置機関ではなく、設置法を持たない閣議決定機関にとどまることとなった。2010年12月には「アクション・プラン～出先機関の原則廃止に向けて<sup>18)</sup>」が策定された(具体的な内容は後述)。2012年12月には「地域主権戦略大綱<sup>19)</sup>」が閣議決定された。

##### 4-2-2. 「規制関連」分野の改革

「規制関連」分野では、法令による自治体への義務付け・枠付けの見直しと基礎自治体への権限移譲が検討されていた。

---

<sup>17)</sup> 地域主権戦略大綱

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

<sup>18)</sup> アクション・プラン～出先機関の原則廃止に向けて

[http://www.cao.go.jp/chiiki-shuken/doc/101228action\\_plan.pdf](http://www.cao.go.jp/chiiki-shuken/doc/101228action_plan.pdf)

<sup>19)</sup> 地域主権推進大綱

<http://www.cao.go.jp/chiiki-shuken/doc/121130taiko01.pdf>

義務付け・枠付けの見直しは、二度にわたる「地域の自主性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」（２０１１年４月には第１次一括法、同年八月には第２次一括法が成立。なお、第３次一括法も２０１２年３月に国会提出され、その後継続審議となっていたが、２０１２年１２月の衆議院解散により廃案）によって、改革が進められた。具体的な内容は、施設・公物管理の基準の見直し、協議・同意・許可・認可・承認の見直し等である。

基礎自治体への権限の移譲については、２０１１年の第２次一括法に定められた。しかし、地方分権推進委員会の第一次勧告で提示された項目の半数近くが残っており、爾後の更なる移譲が必要であるとされた。

#### 4-2-3. 「予算関連」分野の改革

「予算関連」分野では、ひも付き補助金の廃止と一括交付金化、地方税財源の充実確保、直轄事業負担金の廃止、緑の分権改革の推進が挙げられた。

ひも付き補助金の一括交付金化に関しては、「地域自主戦略交付金」を創設し、年度を追って段階的に実施されることとなった。投資補助金については都道府県分を対象に２０１１年度以降段階的に、経常に係る補助金・交付金については２０１２年度以降段階的に実施されることとなった。また、２０１２年度は対象事業の拡大（８府省１８事業）、政令指定都市への導入が検討された。

地方税財源の充実確保に関しては、「平成２４年度税制改正大綱<sup>20</sup>」において、地域主権改革の推進及び国と地方を通じた社会保障制度の安定財源の確保の観点から、地方消費税を充実するとともに、地方法人課税のあり方を見直すことなどにより、税源の偏在性が小さく、税収が安定的な地方税体系を構築することが示された。

直轄事業負担金の廃止に関しては、２０１０年３月、「国の直轄事業に係る都道府県等の維持管理負担金の廃止等のための関係法律の整備に関する法律」が成立した。これにより、２０１０年度から維持負担金を廃止するとともに、２０１０年度から２０１３年度までに、現行の直轄事業負担金制度の廃止とその後の在り方について結論を得ることとなった。

なお、緑の分権改革については具体的な進展は見られない。

#### 4-2-3. 「法制関連」分野の改革

「法制関連」分野では、地方政府基本法の制定、自治体間連携、国の出先間の原則廃止、国と地方の協議の場の法制化が挙げられた。

地方政府基本法の制定に関しては、住民に身近な行財政基盤の整備という観点から進められた。２０１１年には、地方自治法の一部改正が行われ、（１）地方公共団体の自由度の拡大を図るための措置、（２）直接請求制度の改正が行われた。また、２０１２年３月には、「地方自治法の一部を改正する法律案」が提出されたが、その後継続審議となっている。

国の出先間の原則廃止に関しては、２０１０年１２月に、「アクション・プラン～出先間

---

<sup>20</sup> 平成２４年度税制改正大綱

[http://www.mof.go.jp/tax\\_policy/tax\\_reform/outline/24taikou\\_gaiyou.pdf](http://www.mof.go.jp/tax_policy/tax_reform/outline/24taikou_gaiyou.pdf)

の原則廃止に向けて」が策定された。これにより、地域主権戦略会議の下にアクションプラン・推進委員会を設置し、議論を進めることとされた。なお、2012年度中に広域の実施体制の枠組みに関する法律案を閣議決定することが予定されていたが、市町村からの強い反対を受け結論が得られなかったものである。

国と地方の協議の場の法制化に関しては、2011年4月、「国と地方の協議の場に関する法律」が制定された。

## 5. 地域主権改革を振り返って

以上、1990年代から地域主権改革に至るまでの記述を行った。本章では、一連の地方分権改革の中における地域主権改革の位置づけを行うとともに、具体的な政策プロセスの検討を通じて改革の推進要因を分析するとともに、その限界点を示し、今後の分権の方向性を示したいと思う。

### 5-1. 分権改革になかでの位置づけ

地域主権戦略会議の中において4項目（義務付け・枠付けの緩和、基礎自治体への権限移譲、一括交付金等、出先機関の廃止）が重点的な検討項目として検討された。以下では、これらの項目を中心に検討を行うこととする。

#### 5-1-1. 各項目の位置づけ

第一に、義務付け・枠付けの緩和という点である。先述したように、第一次分権改革においてなされた機関委任事務の廃止は、国による自治体への行政的な関与の縮小・廃止を目指すものであった。これはすなわち、自治体の裁量の余地を増大させるものであった。ここでいう裁量の余地とは、第一に条例制定権の余地の拡大であり、第二に自治体の法令解釈の余地の拡大である。第一の点に関して、機関委任事務制度下において自治体は機関委任事務に関して条例制定権を持たなかった。そうした事務が自治体の自治事務とされたことにより、条例制定が可能になったのである。また、第二の点に関しては、自治事務に係る通達・通知が「技術的な助言」に過ぎないとされたことに伴い、自治体は国との平等な立場に立って自らの判断で事務の実施を行うことが可能となったということである。さらに「枠付け・義務付けの廃止」は第一次分権改革後にも残された課題として提示されていたのだが、これは自治体の条例制定権の余地を広げるものである。これら一連の流れは、政策・制度の企画立案権の国から自治体への移譲、すなわち立法権の移譲に他ならないのであった<sup>21</sup>。地域主権改革における第一次、第二次一括法において実現された義務付け・枠付けの廃止は、第一次分権改革以降、自治立法権を拡充する取り組みの延長線上に位置づけられる。

第二に、基礎自治体への権限移譲である。この論点に関しても、第一次分権改革以降、

---

<sup>21</sup> 西尾（2007）p260

常に検討課題とされてきた問題である。また、第一次分権改革においては国から都道府県への権限移譲が議論されていたのに対し、第二次分権改革では基礎自治体優先の原則から市町村への権限の移譲が問題とされたのである。こうした流れの中で、地方分権改革推進委員会の第一次勧告を引き継いだ地域主権戦略会議は、基礎自治体優先主義という基本原則に基づいた審議を行うことになったのである<sup>22</sup>。ここでいう事務権限の移譲とは、すなわち個別法によって都道府県または市区町村の事務として授權されているために自治体の裁量の余地が乏しい事務（法定事務）の執行権を自治体へ授權するという意味合いのものである。法定事務のうち、第一次分権改革においては「法定受託事務」か「自治事務」かの区別が重要となった。また、「自治事務」においては、自治体に執行を義務付けている自治事務「義務的事務」か、執行の是非も自治体の裁量に任されている「任意的事務」に区分することが可能である。また、行政的関与の在り方という観点から、地方自治法に定める一般ルールによる統制に服する事務事業か、行政手続法が適用される事務事業かの区別が可能であるとされる<sup>23</sup>。事務権限の移譲は、事務の性質を「法定受託事務」を「法定自治事務」へ変更すること、「義務的事務」から「任意的事務」へ変更すること、事務の処理に対する国からの行政的関与を緩め、自治体の法令等の解釈権を拡充することを目指して行われる限りにおいて、自治体の自治行政権を拡充することを意味する。第一次、第二次一括法における事務権限の移譲は、（とりわけ基礎自治体における）自治行政権の拡充という性質を持つものである。

第三に、出先機関の原則廃止である。この点についても、地域主権改革推進委員会のもとで提出された第二次勧告の内容に沿ったものである。出先機関の廃止は、国の行政機関のスリム化を図るという点で行政改革としての性格が強い。事実、アクションプラン推進委員会における議論でもこの点が繰り返し議論<sup>24</sup>され、国土交通省へのヒアリングにおいても重要な視点として述べられていた。他方で、国の出先機関の自治体への移譲は、国と地方の事務配分の在り方を再検討することにほかならないものである。

第四に、一括交付金についてである。これは、先述のとおり、国庫補助負担金の縮減とそれに伴う自治体の財政的自由度を高めることを意図するものであった。自治体にとっての財政的な課題として、義務付けられた事業に見合うだけの税財源に加え、自治体の任意的事務を実施するための税財源を確保することが必須の課題である。そのため、自治体としては税財源の移譲を求めることとなる。しかし、国と地方を通して増税を行わないという条件の下では、国税から地方税へ税源を移譲した分だけ、その他の歳出額すなわち国庫補助負担金と地方交付税を縮減しなければならない。これ故に始められたものが「三位一体の改革」であったのである<sup>25</sup>。その政策意図を貫徹するためには、国庫補助負担金事業を

---

<sup>22</sup> 岩崎（2012） p117～p118

<sup>23</sup> 西尾（2007） p254～p256

<sup>24</sup> 第8回アクションプラン推進委員会

<http://www.cao.go.jp/chiiki-shuken/doc/ap-promotion8-gijiroku.pdf>

<sup>25</sup> 西尾（2007） p259

ゼロにすることが最終的には求められる。他方で、一括補助金はむしろ自治体が自由に使える予算を増やすという点で自主財源の拡充に近い立場をとっているように思われる。とはいえ、自治体の「歳出の自治」を拡充するという点では、従来からの問題意識を引き継いでいるものといえるのではないか。

### 5-1-2. 全体の位置づけ

以上において、地域主権改革における重点分野の検討を行った。結論として、地域主権改革は従来の地方分権改革において問題とされてきた点を下敷きにした取り組みを延長・発展する方向で改革を行ってきたと考えられる。すなわち、地方分権を目指す運動の連続性を実感することができる。この点を捉え、民主党の地方分権に対するアジェンダ設定を堅実なものとして評価する者もある<sup>26</sup>。同時に、従来指摘されてきたように団体自治の拡充を目指す方向を引き継いでいるという点で、地域主権改革の限界を見ることができるのではないか。すなわち、第一点目（枠付け、義務付けの廃止）、第二点目（事務権限の移譲）及び第四点目（一括交付金）については団体自治の質を高めるという方向性、第三点目に関しては団体自治の範囲を広げるといった意味合いが強かったと考えられる。もちろん、住民自治の拡充に係る議論は政府内で行われていたが（例えば地方行財政検討会議）、それが政治的な議論の場に現れることはなかった。その意味で、「地域主権」を掲げる民主党による分権改革は団体自治の拡充を目指す従来の分権改革の枠を出なかったものではないか。

### 5-2. 政治的意思決定工程

ここでは、アクションプラン推進委員会での議論に焦点をあてる。なお、ここで工程とした理由は、個別の政策の意思決定にかかるプロセスのみならず、「原口プラン」の策定からアクションプラン推進計画などの各種閣議決定などを含めた政策形成プロセスまでも対象とする意図によるものである。また、対象とする具体的政策は出先機関の原則廃止を取り上げるものとする。これは、国の事業を地方へ移管する従来からの重大な議論となっていたものであり、そうした課題への対応を取り上げることで地域主権改革における改革の推進要因やその限界を明らかにすることができると考えたためである。

#### 5-2-1. 前例との比較

出先機関の廃止というアジェンダ設定は、地方分権改革推進委員会の下で提出された第二次勧告での提言の延長線上にあるものと考えられる<sup>27</sup>。しかし、議論自体はそれ以前の地方分権推進委員会の下でなされた第五次勧告にまで遡ることができる。ここにおいて、先に記述したように出先機関の廃止が提言されたのである。しかし、機関委任事務の廃止に代表されるような、あらかじめ自治体が担っている事務への国の関与を緩和する改革とことなり、国の事務・権限を丸ごと自治体へ移譲するこの改革内容に関しては、当初から難

<sup>26</sup> 荒田英知（政策シンクタンク PHP 総研）による

<http://zasshi.news.yahoo.co.jp/article?a=20121005-00000001-voice-pol>

<sup>27</sup> 事実、地域主権戦略室へのヒアリングにおいてもそのような連続性を指摘された。

航が予想された。事実、建設・運輸省（当時）へのヒアリングにおいても具体的な成果は得られなかったという。例えば、委員会の分権委員側による以下のような質問、すなわち中央省庁再編に伴う事業のスリム化と自治体が公共事業に対して責任を負っているのではないかというものに対して、建設省（当時）からは「公共事業の見直しに関しては、公共事業に係る国の直轄事業及び公共事業に係る国が直接管理する公物については、その範囲は、これまでも特に重要な事業、区間等に限定しており、基本法四六条一号規定の趣旨に沿った対応をしている。これ以上の見直しを進めれば、国土を整備・管理する国としての役割と責任が果たせず、これ以上の縮小の余地はない<sup>28</sup>」等といった回答が寄せられたのだった。その後も、グループヒアリングによる打開が目指されたが、結局は公共事業体質を持つ地方の反対や関係議員の省官僚が結束という状況を生み出し、「グループヒアリングという交渉の場はいわば空っぽになってしまった<sup>29</sup>」のである。

このように、出先機関の廃止という政策は当初より困難を極めた。一方で、地域主権改革において、広域連合への移譲を含む一括法の閣議決定が実現されなかったとはいえ、個別の事業について自治体への移管が実現された事例（国土交通省より御堂筋（国道 25 号）の大阪市への移管。平成 24 年度より実施）をはじめ、その他自治体への移管に向けた調整を行うとしたもの<sup>30</sup>や、特区制度を利用したハローワークの自治体への移管など、進展も見られたと言えるのではないかと。

### 5-2-2. 政治目的の明示とプロセスの具体化

民主党政権下において用いられた、地域主権戦略室を中心に学識経験者によるグループヒアリングという手法は、地方分権推進委員会の下での改革の進め方と同様であったと考えられるとすると、以上のような進展はなぜもたらされたのだろうか。

第一に、考えられる点として、総理大臣を中心として政府の方向性として掲げるとともに、その実体化を図ってきた点が考えられる。そもそも、出先機関の原則廃止は政権交代時の民主党のマニフェストに掲げられたことである。また、総理大臣や与党政治家がさまざまな場でマニフェストの遵守という視点から出先機関の原則廃止を推進する発言を行っていた<sup>31</sup>。もっとも、総理大臣自身の意思のみで改革が進むほど簡単なことではない。事実、第一次分権改革においては首相の強い意向の下はじめられた議論だったが<sup>32</sup>、最終的には各省と議論さえできなかったのである。民主党政権下では、原口プランの提示以降、重要な決定をある程度区間を区切って閣議決定するという手法が用いられた。そのため、201

<sup>28</sup> 大森（2000）

<sup>29</sup> 大森（2000）

<sup>30</sup> 国土交通省の資料によると、直轄国道に関して全国 80 路線・2521 km、河川に関しては全国 6 水系につき、移管する方向で今後更に調整を進めていくものとしている（その他、国道 61 路線、4385 km、河川 20 水系については、移管の可能性につき引き続き協議するものとしている）。

<sup>31</sup> 一例として、「アクション・プラン」推進委員会（第 3 回）

<http://www.cao.go.jp/chiiki-shuken/doc/ap-promotion3-gijiroku.pdf>

<sup>32</sup> 西尾（1999）p218 以下参照

0年12月には「アクションプラン推進計画」が閣議決定され、推進機関が設置された。このように政権として、出先機関改革へコミットすることを明確に示し続けてきたのである。政権の明示的な意思は、各省が改革への協力を拒否できないように作用したと考えられる<sup>33</sup>。もちろん、安全性の見地や事業の性質上国が引き続きに担うべき事務が存在し、やみくもに出先機関を廃止すればいいという訳ではない。議論の土台を形成するという意味で、政治家による改革へのコミットメントは意味を果たしたものと考えられる。

### 5-3. ステークホルダーとしての自治体代表者の参加

以上に加え、地方の代表者の主体的な参加が、地域主権改革の推進に寄与したと考えられる。この点、引き続き国の出先機関の廃止という政策を引き合いに出せば、第一次分権改革においても自治体代表者の議論への参加はあった。しかし、先に述べたように出先機関の廃止及び事務の移譲に対しては消極的な姿勢だったようである。当時、地方自治体代表者からは「地方分権推進委員会の基準案は、現場や地域の実情を考えていないので、勧告を出しても何も動かないと思う」といった消極的な意見が相次いで出され、こうした状況が、国会議員や党を改革へ消極的な姿勢を示させる影響を及ぼしたとの見解もある<sup>34</sup>。一方、地域主権改革においては地域主権戦略会議の中で地方六団体の代表者は積極的に出先機関の廃止を訴え、事務の移譲を求めているのである。広域連合への移管に関する議論では、関西や九州の主張が主導的な役割を果たし、ハローワークの移管に関しては埼玉県知事による強い働きかけがなされていた<sup>35</sup>。こうした、自治体側の主体性が改革の推進に寄与したと考えられる。

## 6. 完全自治体は実現したかー今後に向けた課題

先述のように、地域主権改革は「完全自治体」の実現を目指す従来の分権改革の延長線上にあるものである。また、それゆえに改革の内容は「団体自治」の拡充に重点が置かれ「住民自治」の拡充は疎かになったものと考えられる。

それでは「団体自治」の拡充は進んだのか。この改革を通して、二次にわたる一括法による義務付け・枠付けの緩和が進んだ。また、河川・道路などの公共事業やハローワークなどの事務権限の移譲が進んだ面もある。すなわち、「自治立法権」、「自治行政権」の拡充という意味では前進があったと評価できるのではないか。他方で、「自治財政権」の拡充を目指す方向性として、「一括交付金」という自治体が自由に使える補助金を創設された。「自治財政権」の拡充のためには税源の移譲による一般財源の移譲が望ましい。しかし、税源

---

<sup>33</sup> 国土交通省へのヒアリングにおいては、「政府の方針として出先機関の廃止をしようとしている以上我々が反対する理由はなく、改革自体には賛成である」という趣旨の発言があった。これをもって各省が積極的に改革に協力するという訳ではないが、本文で述べるように、少なくとも議論に参加しなければならない立場を明言した点に着目したい。

<sup>34</sup> 大森（2000）

<sup>35</sup> 第8回アクションプラン推進委員会（前出）

の移譲は国・自治体間の税・財政改革の中でも非常に困難な問題である。したがって、特定財源をできる限り一般財源化、すなわち用途規制のついた補助金などの規制緩和を求める主張が生じるのである<sup>36</sup>。こうした見方をするならば、民主党政権による「一括交付金」の創設は「自治財政権」を確立するための突破口としての取り組みであったといえることができる。しかし、こうした補助金については、補助金の使い道は限定されなくとも自治体に義務付けられている事務が存在しているとか、そもそも一括交付金自体、自治体がまったくの自由に使えるものではないといった批判も存在している。これが示唆することは、補助金改革のためには、法定受託事務の範囲を「国家の統治の基本に密接な関連を有する事務」に限定し、それに係る経費については委託—受託の基本的性格に照らして中央政府の負担を決める必要がある。さらに、先の法定受託事務の整理を基本的視点として、中央政府が担うべき一部の行政権限を除いて事務手続きの自治事務化、及び自治体への権限の移譲が行われるべきであるという点である<sup>37</sup>。ここにおいて、国による行政的関与の縮減・廃止及び事務権限の移譲という問題の解決と密接な関係を有するものである。以上から、「完全自治体」の拡充は一応の進歩は見られたが、これをもって十分な進展があったとは言えないだろう。

それでは、今後「完全自治体」を実現するためにはどのような取り組みが求められるのだろうか。この点、その実現の上で「住民自治」の拡充は必要不可欠であると考えられる。行政的関与の縮減とは、現に地方が処理している事務について、できるだけその決定権を自治体に移譲し国の関与の縮減を図るものである（機関委任事務の廃止、義務付け・枠付けの緩和）。また、事務権限の移譲とは、国の事務を限定し、できるだけ多くの事務を地方に移管し、移管した後はその立案・決定・執行の権限も移譲することを内容とするものである（事務・権限の移譲、出先機関の廃止と事務の移譲）。両者は究極的には、「いかなる事務を国が担い、いかなる事務は自治体が担うべきか」という問題に行きつくものと考えられる。国・都道府県・市町村の間で共通理解が得られず議論がまとまらなかった出先機関の廃止の問題や公共事業の自治体（ないし広域連合）への移管の問題は、国と自治体の役割の在り方に関する調整の失敗という側面があったと言えるのではないかと考えられる。また、行政サービスの提供という観点で、国の法令による事務の義務付けや事業方法の執行方法や執行体制に対する枠付け等を大幅に緩和することは、全国どこでも一律に最低限度保証されるナショナル・ミニマムとはなにかということを見直すことに他ならない。

本稿において、自治体首長による積極的な活動が分権改革を進める要因の一つであることを挙げた。これらの首長は民意があつてこそ、その政治的な役割を果たすことができると考えられる。いかなる権限と責任を自治体が引き受けるかということは、いかなる権限と責任を住民が負うかということに他ならないのではないだろうか。「住民自治」が住民に

---

<sup>36</sup> 新藤（2002）p199～p200

<sup>37</sup> 新藤（2002）p202

よる自己決定・自己統治を意味するものであれば<sup>38</sup>、「住民自治」が今後の分権改革を考える上で重要であると考ええる。

## 6. おわりに

2012年12月、衆議院解散に伴う総選挙において自民党が294議席を獲得し、政権交代を果たした。その自民党は、民主党政権下で進められた国の出先間事務の広域連合への移管には反対の姿勢を示している。一方で、中央省庁の役割を見直し、事務・権限を地方に移管は視野に入れているようである。この点、出先機関改革の方向性は不透明である。しかし、出先機関改革にとどまらず地方分権改革全般に関して、先行きは不透明であると言えるだろう。実際、総選挙時に掲げられた政権公約では、震災復興、経済対策等が優先事項として感じ取られる一方、地方分権改革に関しては、わずかな記述にとどまるのみであり、今後、劇的な地方分権改革が進展するとは思えない状況である。分権改革の残された課題としては、自治体への税財源の移譲の問題、道州制の問題などが存在し、これらの改革の実施の上で国の関与は不可欠である。一方で、自治体同士の利害関係も先鋭化する問題においては国からの一方的に改革を進めることは難しい。自治体自らが創意工夫を重ねる中で必要な改革の実施を求め、自治体相互で利害を調整する関係を整えること、そのために住民自治を拡充するという意味で、「下からの分権改革」を進めていく必要があるのではないかと考える。

### 〈参考文献〉

- 芦部信喜「憲法（第5版）」（岩波書店、2011）
- 磯崎初仁、金井利之、伊藤正次『ホーンブック地方自治』（北樹出版、2007）
- 岩崎忠『「地域主権」改革』（学陽書房、2012）
- 逢坂誠二『自治体のカタチはこう変わる』（ぎょうせい、2012）
- 大森彌「変化に挑戦する自治体」（第一法規、2008）
- 「公共事業の分権改革—分権五次勧告の形成過程とその帰結—」『公共事業の改革』（ぎょうせい、2000）
- 金井利之『自治制度』（東京大学出版、2007）
- 北川正恭「出先機関改革成立に多くの関門 国・自治体・国民の覚悟必要」『日経グローカル』（日本経済新聞社、日本経済消費研究所、2012）
- 小林良彰『政権交代』（中公新書、2012）
- 塩野宏『行政法Ⅲ』（有斐閣、1995）
- 新藤宗幸「地方分権」（岩波書店、2002）

---

<sup>38</sup> 磯崎ほか（2007） p15

- 西尾勝『行政学』（有斐閣、1993）
- 『未完の分権改革』（岩波書店、1999）
- 『地方分権改革』（東京大学出版、2007）
- 「四分五裂する地方分権改革の渦中において考える」『分権改革の新展開』（ぎょうせい、2008）
- 日本地方自治学界『「地域主権改革」と地方自治』（敬文堂、2012）
- 堀内匠「「地域主権改革」の動向について－地方行財政検討会議「地方自治法抜本改正に向けての基本的な考え方」を中心にして－」『自治総研通巻 381 号』（地方自治総合研究所、2010）
- 増田寛也、菅沼栄一郎構成『地域改革の近未来図』（朝日新聞出版、2010）
- 増田寛也「「大阪都構想」内容の説明不可欠 義務付け・枠付けの見直しの成果を」『日経グローバル』（日本経済新聞社、日本経済消費研究所、2012）
- 「分権改革の本質は住民自治の改善 誠実な政権を確かな眼力で選べ」『日経グローバル』（日本経済新聞社、日本経済消費研究所、2012）
- 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）
- 山口二郎『政権交代とは何だったのか』（岩波書店、2012）