

# 民主党政権「地域主権」改革の評価と検証

岩 崎 忠

## はじめに

2012年暮れの衆議院総選挙で自民党が圧勝し、民主党政権から自公政権に政権交代が行われた。それまでの民主党政権は、国の権限の一部を自治体に移譲する従来の地方分権では限界があると考えて、地域にこそ主権があるという発想にたって、「一丁目一番地」の重要施策とした「地域主権」改革を進めようとした。しかし、その改革の目的を明確に示すことができず、政治主導が行き詰まると改革は失速した。

本稿では、こうした「地域主権」改革が、1993年の衆参両議院による「地方分権の推進に関する決議」（以下「分権推進決議」とする。）から動き出した地方分権改革の中でどのような効果を生んだかについて評価した上で、「地域主権」改革の重点施策について評価・検証し、これを踏まえ、最後に、今後の地方分権改革のあり方について展望することにした。

## 1. 一連の地方分権改革における「地域主権」改革の成果

### (1) わが国の地方分権改革の特徴と分析の視点

分権推進決議により始まった地方分権改革の特徴として、以下の3点を挙げることができる。

第一に、国の様々な制度改革の中で地方分権改革は、「国政為政者が自らの権力基盤を弱める決定をすることを求める」<sup>(1)</sup>という点にある。したがって、自治体に権限や財源を移譲させる分権改革は、国の役割と機能を縮小させるため、基本的には成就

---

(1) 金井 (2013) 21頁

されないのである。仮に、分権改革が進められるとしても、国の意向が反映されやすく、必ずしも分権化の方向に進まずに、集権化の方向に進む可能性を常にもっているといえる<sup>(2)</sup>。つまり、分権改革は「集権」指向か、「分権」指向かという視点で考察する必要がある。

第二に、わが国の地方分権改革は、自治省（総務省）と有識者たちが参加する審議機関が中心的な役割を担っている点を挙げることができる。自治省（総務省）は財務省（大蔵省）などと同様に制度を所管する制度官庁であり、組織の存続の観点から、常に事業官庁との差別化を図り、制度改革を図ろうとしている。とりわけ、地方分権改革の文脈では自治省、総務省など地方自治制度を所管する「自治制度官庁」（金井（2007）3頁）として制度改革を推進した。地方分権改革における自治制度官庁と他省庁との関係、とりわけ各省庁が関係する審議機関の役割を考察する必要がある。

第三に、戦後一貫して、地方制度調査会等で審議して分権改革が求められながらも、分権推進決議に至るまで分権改革の抜本的な改革が進められなかったことも特徴の1つといえる。つまり、行政内部だけでは、分権改革を進めることは困難である。この点から分権改革における政治（議員）と行政（官僚）の関係を考察する必要がある。

こうした特徴をもとに、第1次分権改革以降の地方分権改革の動向を分析する。

## （2） 第1次分権改革

第1次分権改革が政治課題として浮上した背景について、西尾勝氏は1993年の3つの事件を挙げる。すなわち、①国会による衆参両議院による超党派の分権推進決議、②その直後の内閣不信任案議決に続く解散総選挙と自民党の分裂、③細川内閣の第3次行革審最終答申（内閣総理大臣の強力なリーダーシップを求めたことと、今後1年程度を目途に大綱方針を策定し、これに沿って地方分権推進法の制定を目指すという具体的な方法論を明示したこと）である。そして、第1次分権改革は、1980年代からの行政改革と1990年代からの政治改革が合流して初めて可能になった構造改革だとしている<sup>(3)</sup>。また、新藤宗幸氏は、ポスト近代化と地域の多様さ、高齢化社会の到来、政治改革としての地方分権、内政重視型中央政府の限界の4点を挙げている<sup>(4)</sup>。いずれも「政治改革としての地方分権」を挙げていることから政治改革の必要性が支柱

---

(2) 金井（2007）59～60頁

(3) 西尾（2007a）49頁

(4) 新藤（2002）5～8頁

にあったことは間違いない。

さらに、西尾勝氏は、「第1次分権改革において、地方分権推進委員会が、地方六団体の改革要望をもとに中央省庁を説得することを任務としたため、対象事項は地方六団体の要望が中心になった。この要望のほとんどが住民自治に関する要望ではなく、団体自治に関する要望ばかりであり、しかも、住民に身近な基礎自治体の事務量を拡大する所掌事務拡張路線に属する要望は比較的少なく、自由度拡大路線に属する要望がほとんどであった」と指摘する<sup>(5)</sup>。

このような第1次分権改革の成果について、西尾勝氏が「地方分権を推進するにあたっては、事務権限移譲と関与縮小廃止という2つの方式がある。……勧告のうち90%以上のものが関与縮小廃止に関するものになっていて、事務権限移譲というべきものは1割にも達していない<sup>(6)</sup>と述べているが、そのとおりの結果になったのである。

したがって、第1次分権改革は、機関委任事務の廃止、関与のルール化と係争処理制度、必置規制の緩和のように自治体の事務の執行方法や量に直接関わる改革ではなく、あくまでも国と地方の関与・関係を変える分権改革であったということが出来る。事務権限移譲に関わるものといえば、市町村への事務委任制度の廃止と条例による事務処理特例制度を創設した都道府県と市町村の見直しを行ったにすぎなかった。

このような第1次分権改革は、地方分権一括法の成立によって、機関委任事務制度を全面廃止するなど具体的な成果をあげることで、これまで「上下・主従」の関係であった国・地方の関係を「対等・協力」関係に改めることに成功した<sup>(7)</sup>。このような「成功体験」は、「改革＝分権指向」という過大な期待と先入観となる分権神話を自治体関係者に持たせてしまうことにつながる<sup>(8)</sup>ともいえよう。

それでは、なぜ第1次分権改革が成功したのか、その成功要因を分析することにした。

第1次分権改革の成功の要因として、市川喜崇氏は、地方制度調査会とは異なる地方分権推進委員会を設置して機能させることが大きかったとする。すなわち、地方制

---

(5) 西尾 (2013) 68頁

(6) 西尾 (1999) 137～138頁

(7) 伊藤 (2011 a) 36～37頁

(8) 金井 (2013) 22頁

度調査会は、自治省（総務省）、地方六団体からなる地方自治政策コミュニティ<sup>(9)</sup>（旧自治省、地方六団体）の中では、合意調達を図るのに都合のいい審議会である。しかし、地方分権改革のような機関委任事務や補助金を対象として改革を行う場合は、他の政策コミュニティ（省庁、族議員、利益団体）、具体的には、個別行政に関わる福祉、文教、公共事業等の他の政策コミュニティの利害と激しく対立する問題が生じてしまう可能性があり、実際に問題を生じる。そこで、政府は、地方制度調査会とは異なる地方分権推進委員会という内閣総理大臣直結の一段階権威の高い審議会を設置し、その審議会を機能させることによって地方分権改革を実現させたとしている<sup>(10)</sup>。

また、「コア・エグゼクティブ（執政中枢部）の構造と変遷」と「諸改革との連結又は不整合」が分権改革に影響を与えたとする考え方<sup>(11)</sup>がある。コア・エグゼクティブとは、「中央政府を調整したり、政府機構の各部門間の紛争を最終的に調停したりするすべての組織や手続」のことであり、首相、内閣、閣僚委員会、各省幹部職員、与党幹部のほか、諮問機関や非公式な会合等を含めた公式・非公式の制度ネットワークを指す。そして、コア・エグゼクティブは、恒常的な支配構造と異なり、政権によってコアの範囲・構成アクター・意思決定手続が異なる。「コア」の範囲を限定して、首相のトップダウンで意思決定する「集権型」コア・エグゼクティブや「コア」の範囲を拡大した政府・与党幹部の合意形成を重視する「包摂型」コア・エグゼクティブも考えられる<sup>(12)</sup>。

この考え方を第1次分権改革にあてはめると、機関委任事務を廃止できたのは、多数の拒否権プレイヤーを抱え込むために、不安定となる「包摂型」コア・エグゼクティブから一定の距離を持った地方分権推進委員会が、各省庁と渡り合う「準官庁」として霞ヶ関ルールに則って機密性の高い政府内政治に取り組んだことによる。地方

---

(9) 政策コミュニティとは、政策分野ごとに形成されているプロフェッショナル集団のつながりのことであり、利益集団や企業もその一角を占める。例えば、土木職の分野では、行政職員のほかに、国会議員、自治体議会議員、コンサルタント会社、大学教授等、政治、行政、民間の壁や国・自治体の違いを超えて連携を図り、政策形成、政策決定、政策執行に強い影響を与えている。このような政策コミュニティは、原子力、福祉、医療、農業、税務等の同様の役割がある（岩崎（2013 a）24～25頁）。本稿における地方自治政策コミュニティは、地方自治制度改革を推進することで存在意義を示す地方6団体、旧自治省系の官僚などを指し、市川喜崇氏の造語である。

(10) 市川（2012）231頁

(11) 伊藤（2008）20頁

(12) 伊藤（2008）20頁

分権推進委員会は、各省庁と渡り合う「準官庁」、すなわち「霞ヶ関ルール」を遵守する「政府内政治」のアクターとして、行動したことを要因に挙げることができる<sup>(13)</sup>。

西尾勝氏は、第1次分権改革の成功要因について、地方分権推進委員会の勧告には尊重義務が課されていたことを強調する。そして、著書『未完の分権改革』（岩波書店）の中で、「勧告をするに当たっては極力、現実的で実現可能な勧告をつくろうと考えたのです。……私どもの委員会が勧告したならば、政府はそれを尊重しなければならないという尊重義務が法律に書かれています。……そこで考え出したのが、『グループ・ヒアリング』というもので、これは別名『膝詰め交渉』と呼んでいます。……『グループ・ヒアリング方式』で合意に達したものが勧告に書かれているという仕組みになっています」としている<sup>(14)</sup>。

地方分権推進委員会は、ヒアリング等を事務局主導で行う一般の審議会とは異なり、委員自らが各省庁を相手にヒアリングを行うなど委員主導で行われた<sup>(15)</sup>。すなわち、第1次分権改革の勧告内容は、既に官僚と合意済みだったので、勧告した内容のかなりの部分を実現したということである。このグループ・ヒアリングは、議事録が作成されずに、非公開で行われたことから、「政府内政治」を密室に局限化することに成功した。自治制度官庁としての自治省が「黒子役」として、分権委員会の学者グループの各省庁との粘り強い折衝をサポートし続けたためである<sup>(16)</sup>。

また、西尾勝氏は、地方分権推進委員会を設置するところまでは「普通でない政治」の力を必要としたものの、それ以降は「行政」的に進めることで、政治の推進力を必要としなかったのであるとする<sup>(17)</sup>。

2001年6月に提出された地方分権推進委員会の最終報告では、残された6つの課題を提示する。①地方税財源の充実確保・地方財政秩序の再構築、②法令による義務付け・枠付けの廃止・縮減と法令の規律密度の緩和、③事務権限の移譲、④「平成の市町村合併」の結果を踏まえた「地方自治制度の再編成」、⑤住民自治の拡充、⑥憲法改正に備えた「地方自治の本旨」の具体化である。

これらの課題は、各省庁の官僚が第1次分権改革で同意しなかったものであり、こ

(13) 伊藤（2008）25～26頁

(14) 西尾（1999）123～130頁

(15) 幸田（2002）233頁

(16) 伊藤（2008）26頁

(17) 西尾（2002）3頁

れ以降の分権改革は、困難が予想された。

西尾勝氏はこの最終報告が地方分権改革の次の段階へと継承発展させるために書かれたものとし、地方分権一括法が施行された時点以降の地方分権を第2次分権改革と呼んでいるが、本報告では、第1次分権改革以降の分権改革を「三位一体の改革」、「第2次分権改革」、「地域主権」改革という分類で整理した。なお、地方六団体は、第1次分権改革と三位一体の改革を第1期分権改革とし、第2次分権改革以降を第2期分権改革としてとらえている。

地方分権推進委員会による「第1次分権改革」は、いわゆる55年体制下の日本政府の意思決定の慣習手続であった「霞ヶ関ルール」を尊重し、これに則って進められた「行政主導」の改革であり、それ以降、「三位一体の改革」から今日まで続けられている一連の地方分権改革は、行政主導での改革を限界として、「政治主導」に期待をかけた改革であった<sup>(18)</sup>ということができる。

### (3) 三位一体の改革

三位一体の改革は、小泉首相の政治主導・リーダーシップにより進められた。この改革は、第1次分権改革において手付かずであった税財政の領域に分権改革を及ぼそうとする地方分権の流れと、補助金や地方交付税による自治体への財政移転が国の歳出の少なからぬ部分を占めていることから国の財政再建を図ろうとする行財政改革の流れによるものであった。

三位一体の改革のねらいは、①国の各省庁が自治体行政を縦割りで差配する手段になっている個別補助金を削減すると同時に、②個別補助金の財源になっていた国税を減税する分を自治体に地方税として税源移譲し、あわせて③税源移譲により自治体間の税収格差が広がるのを避けるために地方交付税の格差是正を強化することにあつた<sup>(19)</sup>。その結果、4兆7,000億円の補助金の改革と引き換えに、3兆円の税源移譲は実現したものの、これを上回る5兆1,000億円の地方交付税と臨時財政対策特例債の削減が行われ、自治体側は徒労感と幻滅感だけが残ることになった<sup>(20)</sup>。三位一体の改革は、地方財政規模が総額で6兆円以上削減されたことから国の行財政改革には貢献したといえるが、税源移譲について地方分権の観点から一定の評価ができるものの、補助金

---

(18) 西尾 (2013) 60頁

(19) 小原 (2010) 91頁

(20) 西尾 (2013) 83頁

改革については自治体の自律性の増大にはつながらなかった。三位一体の改革では、地方分権改革推進会議が設置されるものの、第1次分権改革のように専門の研究者が自治制度官庁と他省庁との間を取り持つような審議会は設置されることなく、複数年度にわたって改革案がまとめられた。つまり、地方分権改革推進会議は、地方分権を推進するという点で十分に機能しなかったのである。いずれもデッドラインに間に合わせた形で次年度予算編成としてまとめられた。例えば、補助金については、全国知事会が中心となって地方六団体が具体案をとりまとめたが、中央省庁と文教族、厚生族、農政族、建設族など補助金にかかる全ての族議員の猛反発にあい、最終的にまとめられた政府・与党合意は、地方六団体の案とは似ても似つかないものになった<sup>(21)</sup>。この三位一体の改革は、小泉内閣の「集権型」コア・エグゼクティブによる「上からの」改革によって推進されたということができよう。

なお、この間に、地方側の要望に基づいて、国と地方の「協議の場」が設けられ、2004年9月～2005年12月まで合計14回開催されている。協議自体が法的根拠や協議の規定をもたずに意思決定はあくまでも政府内部の調整に委ねられていたため、政府決定に影響を与える場としては限界があったが、地方の代表が政府と直接交渉を行った事実そのものは歴史的意義があったといえよう<sup>(22)</sup>。

#### (4) 第2次分権改革

2007年～2009年の自公政権のもとでは、第1次分権改革で積み残しになった課題について、地方分権改革推進委員会を中心にして更なる地方分権改革の検討が行われた。

2006年の臨時国会において、第1次分権改革と同様に議論を行う委員会の組織・権限等基本的事項を定める枠組法として地方分権改革推進法を成立させた。同法は、竹中平蔵総務大臣時代の私的諮問機関である「地方分権21世紀ビジョン懇談会」の提言を受けたものである。第2次分権改革はこれに基づいて設置された地方分権改革推進委員会において議論された。

地方分権改革推進法は、第1次分権改革の根拠法である地方分権推進法に準じた内容になっている。すなわち、時限立法であって、地方分権改革推進委員会において基本的事項を調査審議して政府に勧告または意見提出するとされ、その勧告・意見を受け、政府が講ずべき必要な措置を定めた地方分権改革推進計画を閣議決定し、国会に

(21) 市川 (2012) 229頁

(22) 岩崎 (2012) 179～181頁

報告することとした。

しかし、同法の下では、地方分権推進法とは異なり、勧告に対する内閣総理大臣の尊重義務の規定が削除されたこと<sup>(23)</sup>により、地方分権改革推進委員会は、勧告内容について関係省庁と調整しないで勧告を出しうる一方で、政府は未調整の勧告内容を政治判断で取捨選択できるようになった<sup>(24)</sup>。つまり、政治主導により改革を推進できるようになったのである。

この尊重義務を課さなかった点について、西尾勝氏は、第1次分権改革の時に「地方分権推進法に定められた首相の勧告尊重義務は、委員会の権威を高めその影響力を強化する規定として働かず、むしろこれを制約する規定に逆転した」<sup>(25)</sup>と述べ、尊重義務を課したことがむしろ分権改革の流れを遮断したとして第1次分権改革の手法の

---

(23) 尊重義務が削除されたのは、1999年に成立した「中央省庁等改革のための国の行政組織関係法律の整備等に関する法律」、「中央省庁等改革関係法施行法」等によって、審議会等の「尊重義務」が諸法律から軒並み削除されたのと同様の流れである。これは、行政主導から政治主導への流れの中で行われたものである。すなわち、当時の国会の質疑の中で、1999年6月4日衆議院行政改革に関する特別委員会において、審議会の整理・廃止に関する質問に対して、太田誠一国務大臣（当時）は、「尊重義務がつけば、大臣が政治家として思っていないことでも、答申を尊重しなくちゃいかぬということで、それをそのまま法案として出してくるということになるわけでございますから、このプロセスこそ、政治主導あるいは内閣の責任でもって法律案を提案する、つまり、政治家の責任でもって法律案を提案するという内閣法の本質そのものを損なうものであるというふうに考えたわけであります。」と答弁をしている。このことから明らかなように、2006年の臨時国会で成立させた地方分権改革推進法も行政主導を限界として、政治主導への移行を望んだ点において同様の趣旨であったと考えられる。

また、尊重義務があってもなくても、審議会等の意見を尊重するのは当然であり、行政（内閣）は責任をもって判断するので尊重義務の有無の影響は大きくないとする行政主導の意見もある。1999年11月18日衆議院行政改革に関する特別委員会において、続国務大臣（当時）は、「尊重義務」廃止をめぐる審議の中で「百十一の審議会の中で、尊重義務を課しているのが二十二ございました。今回それを整理しておりますけれども、その趣旨は、行政責任は内閣にある、行政府にある、したがって、仮に審議会に意見を求める、その意見の具申は当然のことながら尊重する、したがって、言わずもがなの規定であるので私どもは今回整理をした、こういうことでもあります。今おっしゃるように、尊重は当然のことでもあります。しかし、最終の判断は行政、内閣が判断をする、責任を持って判断する、こういうことでございます。御理解を賜りたいと存じます。」と答弁している。尊重義務がなくなったことで、審議会等の答申と異なった内容を政治主導で内閣が行うことを可能にしたものであり、尊重義務があってもなくても審議会の意見を尊重するのは当たり前と考えるのはいかにも官僚的・役人的見解であろう。むしろ、尊重義務がなくなったことは政治主導で改革を進める上で大きな意義があったと考えるべきである。

(24) 大森（2011）62頁

(25) 西尾（2007 a）34頁



問題点を指摘している。

また、第2次分権改革における地方分権改革推進委員会での議論は、西尾勝氏の次のような発言にみられるように多方面かつ多角的な分権改革が期待されていた。

「戦後、ずっと長い間、地方制度調査会で議論されてきたことは、いつも事務配分の話だった。国が担うか、都道府県が担うか、市町村が担うかということです。……戦後一貫して伝統的に議論してきたことは、私の言葉でいえば『所掌事務拡大』路線です。それが1990年代から再び地方分権改革がいわれ出した時は自由度拡大路線であった。世の中がいうところの第2期分権改革は、平成の市町村合併の進展と道州制論議が再燃してきた自由度拡大路線と所掌事務拡張路線の双方を同時並行的に追求する改革になっている。しかも、第29次地方制度調査会で議論されているようなことを考えますと、団体自治の領域を超えて、住民自治の領域まで初めて踏み込み始めている。住民自治の拡充を模索する改革になってきつつある……第2期分権改革は、あらゆるところへ手を広げましたので、地方団体の一致団結を期待することはできません……自由度拡大路線と所掌事務拡張路線との同時並行的な追求は矛盾が伴う。片方で義務付けを廃止縮小したいという改革を進めながら、片方で所掌事務拡張をやりますと義務付けをやらざるを得ない。……事務配分の変更に伴った税財源の移譲を確実にしなければならない」西尾勝氏は、このように報告した上で、こうした改革の方向性に対して、「焦点が拡散した全方位作戦」と称したのであった<sup>(26)</sup>。

そこで、第2次分権改革は、第1次分権改革に比べその具体化が多いことを踏まえ、第1次のように非公開で各府省と詰めを行って合意した事項のみを勧告等に反映させる霞ヶ関ルールや政府部内協議型を脱却して、委員会の自由な審議を目指した<sup>(27)</sup>のである。この時点で、既に政官スクラム型リーダーシップは崩壊していた<sup>(28)</sup>こともあり、政治の強いリーダーシップが期待されていたのである。

第2次分権改革に関わる審議機関は、「焦点が拡散した」という言葉通り、地方分権改革推進委員会以外に経済財政諮問会議、規制改革会議、道州制ビジョン懇談会等が存在し、さらに、2007年には第29次地方制度調査会が設置されるなど分権改革を推進しようとするさまざまな組織が乱立した。しかし、第2次分権改革は、2009年に政権交代が行われたことから、検討段階にあるうちに民主党政権に引き継がれ、「地域

(26) 西尾 (2008)

(27) 宮脇 (2010) 92頁

(28) 村松 (2010) 2頁

主権」改革が行われることになった。

## (5) 「地域主権」改革

民主党政権は、政権交代によって内閣を司令塔として強化し、内閣が政治主導を実現することを訴えた<sup>(29)</sup>。

民主党政権は、首相官邸の政策立案や調整機能を強化するための「政府の政策決定過程における政治主導の確立のための内閣法等の一部を改正する法律案」（＝政治主導確立法案）を政権交代の翌年の2010年2月に国会に提出し、小泉政権が改革の原動力にした経済財政諮問会議よりも権限を強化した国家戦略局を国の主要な政策決定（予算編成を含む）の「内閣」の組織として位置づけようとしていた。そして、経済財政諮問会議を廃止して、内閣府の重要政策会議（内閣府設置法第18条）として行政刷新会議を位置づけようとした。

「地域主権」改革も、政治主導の1つとして推進しようとして、地域主権戦略会議を内閣府の重要政策会議と位置づけようとしていた。そのため、「地域主権改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律案（＝地域主権一括法案）」第3条による内閣府設置法第18条第1項の改正を考えていた。

「地域主権」改革は、自民政権時代の構造改革路線、市場万能主義に象徴されるようなトリクルダウン型モデルとは異なり、人間の尊厳を保障することで泉が湧き出すように人々の力や地域の力を引き出して人権と自由を守っていこうとするファウンテン型モデルを目指すとされていた<sup>(30)</sup>。2009年の政権交代を経て誕生した鳩山内閣は、閣議決定した「基本方針」（2009年9月16日）やその後行われた所信表明演説（2009年10月26日）において地域主権の推進を積極的に取り上げており、さまざまな改革の中でも「地域主権」改革を「一丁目一番地」の重要課題とした。

もともと、その内容の多くは第2次分権改革で検討された内容を引き継ぐものであり、本来は、両者を一体にしてとらえるべきかもしれないが、本報告では、政権が重要政策の1つとして推進しようとした意義を重視し、「地域主権」改革を中心に評価・検証することにする。

### ① 地域主権戦略会議

従来、地方分権改革では、地方分権推進委員会もしくは地方分権改革推進委員会

---

(29) 山口（2012）66頁

(30) 原口（2013）

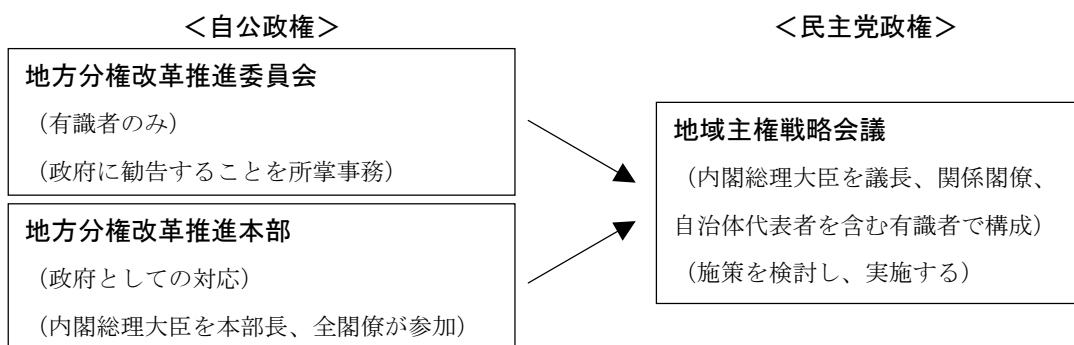
が勧告、意見を出して内閣がこれを受け止めて、次に内閣が改革の推進計画を閣議決定した上で法律を制定して改革を実現する仕組みであった。一方、「地域主権」改革は、内閣総理大臣を議長として、関係閣僚と自治体代表を含む有識者で構成されていたため、そこでの決定は、内閣と直接連動する仕組みになっていた（図表1参照）。このため、第三者の勧告・意見を待たずに、「政治主導」で改革を推進していくことが期待されていた。

また、地域主権戦略会議を内閣府設置法第18条の「重要政策に関する会議」（＝重要政策会議）として法制化し、「地域主権」改革を永続性のある改革にしようとしていた。このことは、従来の分権改革のように、時限法を立ち上げて改革を推進しようとする手法を踏襲しておらず、小泉政権が直接主導権を握ろうとした経済財政諮問会議と同様の形で位置づけようとしていたことから裏付けられる<sup>(31)</sup>。

「地域主権」改革は、単なる国の権限の一部を地方に移譲する地方分権では限界があると考え、地域にこそ「主権」があるという発想にたって改革を進めようとした。これに対して、今村都南雄氏は「単一主権国家の国のかたちを前提にして、法制面で『国民主権』と並べることができるのは、せいぜいのところ『住民主権』でしかない<sup>(32)</sup>と「地域主権」という言葉に否定的な見解を示した。

「地域主権」関連法案も、「地域主権」という用語が、「地域が主権を持つこと」になることを意味するのではないかと懸念されたり、自公政権の中で既に「地域主権型道州制」という言葉が広域自治の担い手として使われていたことから、そ

図表1 地方分権の検討組織の変化（自公政権と民主党政権との比較）



(31) 伊藤（2011b）6頁

(32) 今村（2009）

の用法や解釈の点で批判された。そして、内閣法制局が「国民主権」の国民に換えて「地域」を付する「地域主権」という四文字を認めなかったのは確かである<sup>(33)</sup>。その結果、「地域主権」という用語は、地域主権戦略会議の設置規定とともに法案から削除された。地域主権戦略会議は、法設置機関ではなく、閣議決定機関にとどまったのである。

兼子仁氏は、「『地域主権』は、地域自治権の強調語であって、しかも『地域』が住民自治による自治体自治の主體的な場だと含意しているのだと理解できよう。したがって、『地域主権』が法律用語化されなかったのは、言葉のせいというよりも、『地方分権』推進を言う野党との政治的経緯によるところと考えている<sup>(34)</sup>としている。確かに、理論的には、地域に「主権」があるとは考えづらいが、地域主権戦略大綱（2010年6月22日閣議決定）における「地域主権改革」の定義にある「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改革」を推進することは重要であろうと思われる。

また、地域主権戦略会議の法制化に失敗したことについて、今村都南雄氏は、「地域主権」改革の推進に対して極めて大きな影響をもたらすとした上で、次のようにいう。

「小泉内閣時代における経済財政諮問会議と同様な位置づけを地域主権戦略会議に付与することによって、政治主導の推進を図ろうとしたのだが、この目論見がここで頓挫してしまった。……『地域主権戦略大綱』では、『地域主権改革の工程』について、『取組に当たっては、内閣総理大臣を議長とする地域主権戦略会議を中心に、よりいっそう政治主導で集中的かつ迅速に地域主権改革を推進する』とされていた。しかし、それはもはや画餅に帰してしまった」そして、「閣議決定で地域主権戦略会議を設置した際（設置した当初）、担当大臣である原口総務大臣は、『法律ができ次第、（内閣府の地域主権戦略室を）地域主権戦略局に格上げしたい』とし、総理大臣の恒常的諮問機関である地方制度調査会についても、地方財政審議会と合体改組した『中長期のビジョン・メイキングをしていく機関の設置』を構想していた<sup>(35)</sup>と述べている。

このことから、民主党政権が「地域主権」改革を担う恒常的な組織を設置し、

---

(33) 大森（2011）195頁

(34) 兼子（2012）4頁

(35) 今村（2012 a）24頁

強力な組織運営により推進していこうとしていたのである。

## ② 工程表による進行管理及びワーキンググループの検討

地域主権戦略会議の初会合（2009年12月14日）では、地域主権推進の内閣府特命担当大臣を兼ねる原口総務大臣から「地域主権戦略の工程表（案）原口プラン」が示された。2010年の夏までのフェーズⅠの中に盛り込まれた地域主権戦略大綱の作成は、2010年6月22日に予定どおりに閣議決定された。

「地域主権」改革は、「地域主権戦略の工程表（案）原口プラン」の中で個別の「規制関連」「予算関連」「法制関連」といった3つのカテゴリーに分類して、第1次分権改革で残された課題を網羅的に推進しようとしているところに特徴がある。「規制関連」では、法令による自治体への義務付け・枠付けの見直し、基礎自治体への権限移譲が検討され、「予算関連」では、ひも付き補助金の廃止・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検討された。さらに「法制関連」では、地方政府基本法の制定、自治体間連携、国の出先機関の原則廃止、国と地方の協議の場の法制化が検討された。合計10項目の重要課題が掲げられた。

これらは、第2次分権改革で検討課題として挙げられた項目をベースにしているが、民主党政権下になってから、地方政府基本法の制定（地方自治法の抜本見直し）、ひも付き補助金の一括交付金化、国の出先機関の原則廃止（抜本的改革）、緑の分権改革の推進など検討項目が追加されて、自公政権の時と比べて、さらに総花的になり、よくいえば、さらに多方面化したといえることができる。

この10本の柱の中で、地域主権戦略会議が重点的に議論をしてきたテーマは、「地域主権改革に資する各種検討課題のうち、特に喫緊かつ重要と考えられるものについて……各課題の論点を抽出・整理すること……」として4分野に区切られ、各分野に担当主査（指名された時点の職名）が指名された。①義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大（小早川光郎東京大学大学院法学政治学研究科教授）、②基礎自治体への権限移譲（前田正子（財）横浜市国際交流協会理事長）、③ひも付き補助金の一括交付金化（神野直彦関西学院大学人間福祉学部教授）、④出先機関の抜本的改革（北川正恭早稲田大学大学院公共経営研究科教授）である。これらの4つの重点課題はそれぞれ担当主査の下で検討され、基本的考え方・論点の整理が地域主権戦略大綱に盛り込まれた。

地域主権戦略会議は、「地域主権」改革のうち以上のような4つの課題を重点に

審議したのであり、このことから、国・地方の政府間関係に関する調査審議を行ったといえることができる。

### ③ 検討組織の多元化と事務次官等会議の廃止

先に述べたように、自公政権の下で行われた第2次分権改革では、地方分権改革推進委員会のほかに経済財政諮問会議や道州制ビジョン懇談会、地方制度調査会等、地方自治制度改革を議論する場が多角的に並立した。

民主党政権の下で行われた「地域主権」改革でも同様に、地域主権戦略会議の他に地方政府基本法を含めた地方自治法の抜本的見直しを審議する「地方行財政検討会議」、地域の自給力と創富力を高める地域主権型社会の構築について議論する「緑の分権改革推進会議」、そして地域決定型特例措置（わがまち特例：特例期間、特例割合を条例委任）の創設等を検討する「地域の自主性・自立性を高める地方税制度研究会」等が総務省に設置された。また、「国と地方の協議の場に関する法律」が成立したことにより、法定組織としての「国と地方の協議の場」が設置された。内閣官房長官、総務大臣、財務大臣及び地方六団体代表を中心に構成され、「地方自治に影響を及ぼす国の政策の企画及び立案ならびに実施」に関して協議を行うとされた。

さらに、鳩山政権は当初、地方制度調査会は廃止を含めて検討するとされたが、菅政権になると、途中から地方自治法改正を検討する場として、地方行財政検討会議に代わり、第30次地方制度調査会が設置された。

こうして「地域主権」改革を検討する場が多元化されることで、多角的な視点で審議が可能になる一方で、改革の全体をとりまとめる内閣府地域主権戦略室のかじ取りの重要性が高まったといえる<sup>(36)</sup>。

地域主権戦略室長であった逢坂誠二氏は、「閣議決定（2010年11月17日）により地域主権戦略会議が設置されたときに事務局に入ったが、公的な役職でなかったために国会で問題視された。その後、内閣総理大臣補佐官の肩書きにより地域主権戦略室の室長として各省庁と交渉した。交渉相手は、各省庁の大臣、副大臣、政務官の政務三役である。従来は、事務次官等会議や党政調部会等を経て意思決定がなされていたためスピードが遅かったが、民主党政権になり事務次官等会議が廃止されたことで、地域主権戦略室に各省庁から来ている官僚と政務三役が了解して閣議決

---

(36) 木佐 (2012) 69～70頁

定すれば、即座に法案提出に移るという仕組みになった。しかしながら、民主党政権も時間が経つにつれ、自民党の族議員と同じような議員が登場したことにより、各省庁と連携して党の決定がないと閣議決定できないシステムに変わってしまったので意思決定がなかなか進みにくくなった<sup>(37)</sup>と逢坂誠二氏は述べている。

## 小 括

民主党政権下では、第1次分権改革と異なり、「地域主権」改革が、自由度拡大路線だけでなく、所掌事務拡張路線に拡がり、多方面化したことで、強力な政治のリーダーシップが求められたことから同政権は、強力な組織体制を構築しようとした。しかし、国家戦略局、行政刷新会議を法設置機関と位置づけようとした政治主導確立法案は2011年5月に撤回を余儀なくされた。また、地域主権戦略会議を重要政策会議として法設置機関と位置づけようとした「地域主権改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律案」（＝地域主権一括法案）は、「地域の自主性及び自立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案（第1次一括法）」に名称を変更するとともに、改正条文の中から地域主権戦略会議の設置が削除された。

「地域主権」改革を進める上で、その根拠となる法律を制定できなかったことは極めて大きな影響を与えたといえる。組織を法制化して、組織の永続性を確保することで強力な組織体制をつくったならば、改革を推進できたとも考えられるからである。

例えば、地域主権戦略会議は、内閣総理大臣を議長として位置づけ、関係閣僚と自治体代表を含む有識者会議として構成され、そこでの決定は内閣の意思決定と直接連動していた。これは、従来型の地方分権改革推進委員会が勧告や意見を発して、これを内閣が推進計画を閣議決定し、法律を制定して改革を実現してきたやり方と大きく異なった。この点から第三者機関の勧告、意見を待たずに「政治主導」で改革を推進していく仕組み（制度）になっていたという点で評価できる。しかし、実際には、法的権限を持てなかったことから、地域主権戦略会議は、その権威を失った。

さらに、従来は、事務次官等会議により各省庁間の協議を行い、ここで了承されないと閣議決定できなかった仕組みであったが、民主党政権によって事務次官等会議が廃止され

---

(37) 逢坂 (2012) 24～25頁

たことで、政務三役が了解して閣議決定すれば法案提出できる仕組みにしたため、各省庁は大臣の指示に従わざるを得なくなっていた。これもまた「政治主導」で改革を推進していく仕組み（制度）として評価できる。しかし、民主党議員が族議員化し、各省庁と連携する中で、党の決定がないと閣議決定ができなくなり、事務次官等会議を廃止した効果は失われたのである。

2010年7月の参議院議員選挙で民主党が惨敗し、いわゆる「ねじれ国会」になってからは、コア・エグゼクティブが動揺する中で、東日本大震災や「暴走する地方自治」（田村秀）に対応しなければならなかったこともあり、民主党政権はこれまで述べたような特色を持つ「地域主権」改革を実効性の高い制度として運用できなかったといえよう。

そして、民主党政権の「地域主権」改革は、政治主導で施策を進めようとしたものの、実際には民主党の一部のエリート議員（政務三役等）による政党運営が行われたことで、政治主導というまで政権与党内を統合することができず、成熟しなかったといえる。「地域主権」改革についていえば、逢坂誠二氏等の一部の「政治家」による「政治家」主導にとどまったため、政治全体としての改革が推進されなかったといえよう。

## 2. 「地域主権」改革の個別重点施策の評価

民主党政権は、「地域主権」改革を一丁目一番地の改革課題とした上で、2010年6月22日の地域主権戦略大綱において、「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」と定義した。

そして地域主権戦略大綱においては、①義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大、②基礎自治体への権限移譲、③ひも付き補助金の一括交付金化、④地方税財源の充実確保、⑤直轄事業負担金の廃止、⑥緑の分権改革の推進、⑦地方政府基本法の制定（地方自治法の抜本見直し）、⑧自治体間連携・道州制、⑨国の出先機関の原則廃止（抜本的な改革）という9項目を課題として掲げた。地域主権戦略大綱には掲げられていなかったが、地方六団体の長年の念願であった⑩国と地方の協議の場の法制化が求められた（図表2参照）。



図表2 「地域主権」改革の成果

地域主権改革の施策	地域主権改革の成果
① 義務付け・枠付けの見直しと 条例制定権の拡大	第1次一括法制定（2011年4月）、第2次一括法制定 （2011年8月）、第3次一括法案の国会提出・廃案 <sup>(38)</sup>
② 基礎自治体への権限移譲	第2次一括法制定（2011年8月） 第3次一括法案の国会提出・廃案
③ ひも付き補助金の一括交付金化	投資に係る補助金を対象、都道府県向け9事業対象（2011年）、指定都市に制度拡大、対象事業18事業に拡大（2012年）
④ 地方税財源の充実確保	地域決定型地方税制特例措置（「わがまち特例」創設の中間報告） 2012年の税制大綱に沿った消費税収の地方分確保（2014年～）
⑤ 直轄事業負担金の廃止	維持管理に係る負担金制度廃止
⑥ 緑の分権改革の推進	緑の分権改革モデル事業への支援
⑦ 地方政府基本法の制定 （地方自治法の抜本見直し）	地方自治法改正（2011年改正、2012年改正） 「原発避難者特例法」制定（2011年8月） <sup>(39)</sup> 「大都市地域特別区設置法」制定（2012年8月） <sup>(40)</sup>
⑧ 自治体間連携・道州制	関西広域連合の設立、九州広域行政機構成立への動向など
⑨ 国の出先機関の原則廃止 （抜本的な改革）	「国の特定地方行政機関の事務等の委託に関する法律案」 閣議決定、法案提出できず。「ハローワーク特区」2箇所（埼玉県・佐賀県）開始。
⑩ 国と地方の協議の場の法制化	「国と地方の協議の場に関する法律」の制定（2011年）

## （1） 地方政府基本法の制定（地方自治法の抜本見直し）

### ① 地方行財政検討会議での検討

民主党政権下の地方自治制度改革は、政治主導のスピード感をもって実現すべきとの判断の下、従前、地方自治法など地方制度に関する重要事項の調査審議を行ってきた、内閣総理大臣の諮問機関である地方制度調査会（以下「地制調」とす

(38) 第1次～第3次一括法とは、「地域の自主性及び自立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」の略であるが、それぞれ提出時期・内容が異なるため、第1次～第3次と分かれている。

(39) 原発避難者特例法とは、「東日本大震災における原子力発電所の事故による災害に対処するための避難住民に係る事務処理の特例及び住所移転者に係る措置に関する法律」の略。同法の制定過程については、今井照「原発災害事務処理特例法の制定について」『自治総研（2011年9月号）』地方自治総合研究所が詳しい。

(40) 大都市地域特別区設置法とは、「大都市地域における特別区の設置に関する法律」の略。同法の制定過程については、岩崎忠「大都市地域特別区設置法の制定過程と論点」『自治総研（2012年10月号）』地方自治総合研究所が詳しい。

る。)にかえて、新たに総務省に地方行財政検討会議(平成22年1月1日総務大臣決定)を設置した。

民主党政権が発足して間もない参議院本会議(2010年5月25日)において、当時の平野博文官房長官は、石田真敏議員(自民党)の質問に対して、地制調について「昨年(2009年)7月以降、委員が任命されておらず、当面の開催を考えていない。地域主権改革の推進体制の中でそのあり方について廃止を含めて、所要の見直しを検討してまいる所存です」と答弁していたことから、地方自治法改正に向けた検討組織を地制調から地方行財政検討会議に変更しようとした意図を読み取ることができる。

地域主権戦略大綱においては、「地域主権」改革の一環として、地方自治制度を抜本的に見直すこととなった。そして、地方行財政検討会議の検討結果は、「答申」という形でまとめられずに、総務省が会議での検討状況を踏まえた「考え方」としてとりまとめられた。そして、成案が得られた事項から順次国会に提出するとされた。

地制調と地方行財政検討会議との違いは、第一に、地制調が地方制度調査会設置法という法設置の審議会であったのに対して、地方行財政検討会議は法律に根拠を持たず、「地方行財政検討会議の開催について(平成22年1月1日総務大臣決定)」という通知を根拠とした研究会であったことを挙げることができる。

第二に、地制調が内閣総理大臣の諮問に基づき内閣府に設置された(地方制度調査会設置法第2条)のに対して、地方行財政検討会議は総務省が設置し、総務大臣が議長を務める研究会であったという点である。

第三に、地制調のメンバーは、地方六団体、与野党国会議員、学識経験者と幅広い層により構成され、実際の運用も学識経験者を中心とした専門委員会での審議、総会での答申の決定、内閣総理大臣への提出、関係省庁での検討、法案化という流れであった。これに対して、地方行財政検討会議のメンバーは、政治主導で早急にまとめるため、議長が総務大臣となり、地方六団体や与野党国会議員に参画を求めず、総務省の政務三役が会議に参加し、学識経験者と議論したのである。また、地方行財政検討会議はあくまでも総務省の研究会であったため、ここでまとめられた考え方・意見について、内閣は尊重義務等を負わないものとなっていた。そのため、地方行財政検討会議でとりまとめられた考え方・意見については、地域主権戦略会議において報告され、オーソライズされていた。

一方、「地方政府基本法」の制定に向けた取り組み等にみられるように、本来は国と地方の政府間関係を検討する場として考えられていた地域主権戦略会議に諮るべき検討事項が地方行財政検討会議に持ち込まれ検討された。また、地方行財政検討会議での検討事項は、「地域主権の確立を目指した地方自治法の抜本的な見直しの案」をとりまとめることとされていたが、具体的に検討された内容は、大阪府提案への対応であったとすることができる。つまり、「二元代表制を前提とした自治体の基本構造のあり方」、「長と議会のあり方」であり、地方政府基本法、議会議員による執行機関の構成員の兼職、議会の招集権、専決処分、再議制度などであった。

地方行財政検討会議第2回本会議（2010年2月15日）において、西尾勝氏が「地方政府基本法についての意見」と題する文書を提出し、地方政府基本法と諸法との関係について、「地方政府基本法は、……、憲法と地方公共団体の組織及び運営に関する事項について定めた通常の諸法との中間に位置し、憲法と通常の諸法とを媒介する機能を期待された基本法なのであろうか」「通常の法律に優越する法的効力を有する基本法なるものを制定する余地がそもそもあるのかないのかという論点こそが、絶対に避けて通ることのできない、最も基本的な論点となって浮上して来ざるを得ない」と問題提起して以降、地方行財政検討会議では、地方政府基本法についての具体的な議論が行われなかった。

地方政府基本法は、憲法第92条が「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」と規定しているのを受けて、「組織運営の基本事項は、憲法的効力を持つ基幹法で定めること」として制定することは可能であるという見解もある<sup>(41)</sup>。

にもかかわらず、具体的な議論が地方行財政検討会議で行われなかったのは、二元代表制を含む政府形態のあり方を自治体自らが選択する制度として改正するだけであれば、現行法の改正だけでも可能であり、必ずしも通常の諸法に優越する「基本法」として新たに法体系を組み替える必要はないと考えたからなのか。それとも、自治制度官庁としての総務省が、地方自治法の解釈権をもって、総務官僚としての「利益」をどうしても譲りたくないものと判断して、地方政府基本法の議論を再燃させなかったのか。さらに、地方政府基本法は、原口一博氏の肝いりであった

---

(41) 北村（2010）

だけなので、片山善博氏ほかのそれ以降の総務大臣は関心を示さなかったためなのか、疑問が残る。

いずれにしても、「地域主権」改革のシンボルともいえるべき「地方政府基本法の制定」が議論されなくなってしまい、地方自治法という枠組みを変更することなく「地方自治法の抜本見直し」という名称で地域主権改革を進めざるを得なくなったために、「地域主権」改革が大きく後退したことは否定できない。

## ② 第30次地方制度調査会での議論

2010年7月に参議院選挙が行われ民主党は大敗し、その直前に発足した菅内閣は9月に内閣を改造し、鳥取県知事の経験がある片山善博氏が総務大臣に就任した。

片山善博氏は、鳩山由紀夫政権下の第174回通常国会参議院総務委員会（2010年4月16日）に参考人として招致され、「地方六団体は（総務省の）天下り団体です。……民主党政権は、この天下り団体に対してその見直しを積極的に進められております。……何ゆえに、れっきとした堂々たる天下り団体を政府の協議相手として法律に位置づけるのか」と地方六団体の問題点を述べ、地方六団体の長年念願であった「国と地方の協議の場に関する法案」に対しても、反対の立場で意見を述べていた。そして、その片山善博氏が総務大臣に登用されたのであった。この段階で、その後、片山善博総務大臣と地方六団体との間で意見対立がおこることはある程度予想できたであろう。

就任後の2010年10月18日に開催された地方行財政検討会議第6回本会議では、片山善博氏は住民自治の強化が重要であることを強調し、とりわけ、直接請求の対象外とされている税条例、住民投票について具体的に言及したこともあり、その後の審議は、直接請求、住民投票が中心となった。そして、2011年の地方自治法の改正に向けて同年1月26日に総務省が発表した「地方自治法抜本改正についての考え方（平成22年）」の中では、住民投票（大規模な公の施設の設置を対象）、地方税等の賦課徴収を直接請求の対象とすることについて、「速やかに制度化を図る」としたのである。

しかし、その後、地方六団体から反対意見が出された。例えば、住民投票については、全国市長会から「住民から直接公選で選ばれ、住民からの負託を得ている長と議会の双方がその設置を承認している大規模な公の施設について、住民投票に付することができるという制度改革を行うとしているが、①長と議会の双方が賛成しているものについて、なぜ住民投票に付し、拘束力を持たせるのか、②大規模な公

の施設として、法令上どのような施設が対象とされ、また除外されるのか、③その対象施設に係る住民への情報提供を、どの程度まで示す義務があるのか（施設の規模、財源、設置場所など）、④住民投票に付する施設についての事前の議会承認の内容、及びその時期はどうするのか、⑤住民投票で否決された場合、否決の効力はいつまで及ぶこととなるのかなどについて、明らかにされていない。まずは、これらの問題点や疑問点について明らかにし、さらに引き続き慎重に検討していくべきである」といった内容の意見（2011年2月18日）が出された。全国知事会、全国町村会からもほぼ同様な意見が出された。

これに対して総務省は、「住民投票制度の立案に当たっては、地方公共団体の自主的な判断を尊重する観点から、制度の導入を一律に義務付けるのではなく、条例で選択する仕組みとしております。また、多様な利害を反映した柔軟な解決手法の選択を困難にする恐れがあるなどの問題も指摘されていることから、その対象を限定して立案することとし、今後、実施状況をよく見極めた上で制度の見直しを検討していくこととしています。具体的には、今日の厳しい財政状況の中で、住民の多くが行政サービスに関する受益と負担の関係や、将来世代への負担のあり方に多大な関心を寄せている状況を踏まえ、直接住民が利用する中核的な行政サービスである大規模な公の施設の設置に限定しています」と回答（2011年2月28日）したが、双方の意見は平行線になった。

このような中、2011年3月11日に東日本大震災が発生し、「東日本大震災における原子力発電所の事故による災害に対処するための避難住民に係る事務処理の特例及び住所移転者に係る措置に関する法律（＝「原発避難者特例法」）」を制定する等、国は、震災対応を優先したため、地方自治法改正案提出に向けた作業は中断し、結局、2011年の地方自治法改正法案として提出されなかった。

その後、東日本大震災への対応が整備される中で、地方自治法改正案の国会提出に向けてどのように作業を進めていくかが課題になった。

第177回通常国会衆議院総務委員会（2011年4月19日）で、片山善博総務大臣（地域主権推進担当大臣）は、坂本哲志議員（自民党）の質問に対して、「これらの地方制度調査会のあり方、活用の仕方については担当大臣として考えて行きたいと考えております」と答弁しており、地制調の設置を望む声が国会でも出されるようになった。約1年前の参議院本会議（2010年5月25日）における平野官房長官の国会答弁とは全く違った答弁内容になったのである。まさに1年で情勢は急変した

のであった。

このように、ねじれ国会での状況下で野党議員の理解を得て進める必要があったこと、地方六団体から地制調での審議を望む意見があったことを踏まえ、与野党議員や地方六団体を交えて地制調で議論することが合意され、2011年8月24日に第30次地方制度調査会を発足させたのであった。

第30次地方制度調査会では、内閣総理大臣から3つの事項が諮問された。①議会のあり方を始めとする住民自治のあり方、②我が国の社会経済、地域社会などの変容に対応した大都市制度のあり方、③東日本大震災を踏まえた基礎自治体が担うべき役割や行政体制のあり方であった。

上記の経過で地方制度調査会が設置されたこともあり、片山善博総務大臣の要請により、これらの諮問事項に先立って地方自治法改正案のうち地方六団体との間で特に議論になっている事項について審議し、意見をとりまとめることになった。例えば、①大規模な公の施設の設置について住民投票を制度化すること、②直接請求（条例制定・改廃請求）の対象に地方税等の賦課徴収を含めること、③解散・解職請求に必要な署名数要件の緩和、④条例・予算の専決処分について議会が不承認としたときに長が必要な措置を講じること、⑤自治体議会を通年会期にすることができるようになること、⑥一部事務組合等からの脱退手続の簡素化の6項目であった。

これらの事項は、地方制度調査会専門小委員会において5回にわたり審議された。慣例上、小委員会は有識者のみで審議するとされていたが、今回の審議では、異例ともいえるが、5回中3回の審議に地方六団体が参画した。

その結果、2011年12月15日に「地方自治法改正案に関する意見」がとりまとめられ、第30次地方制度調査会会長から内閣総理大臣に提出された。地方税等の賦課徴収を直接請求の対象にすることについては「制度化を図るべき」としながらも、「制度化の時期については、今後の経済状況の推移や改革の実施状況等を十分見極めて検討する必要がある」とした。また拘束型住民投票制度を導入することについては「引き続き検討すべきである」とされ、2012年地方自治法改正案には盛り込まれなかったのである。

片山善博総務大臣が住民自治を重視して導入しようとした住民投票、直接請求は、地方六団体の意向を反映して実現できなかった。先に、地方政府基本法の制定に失敗した民主党政権は、「住民自治」を強調し、民主党政権の独自性を出そうとしたが、これもまた失敗に終わったのである。当初、民主党政権は、地方六団体をメン

バーからはずして地方自治法の抜本的な改正を行うべく地方行財政検討会議を進めようとしたが、その後は地方六団体の意見を尊重して地方自治法改正を審議せざるを得なくなったことを踏まえれば、「地方六団体主導改革」であったといえよう。

また、民主党政権は、「地域主権」改革を進めるための1つの方策として、地方自治法の抜本見直しを行おうとしていたが、現実には、東日本大震災対応として「原発避難者特例法」を制定したり、また「暴走する地方自治」（田村秀）として取り上げられた大阪、名古屋等への対応に翻弄された。例えば、鹿児島県阿久根市長が行った専決処分、名古屋市長が主導した議会解散リコールといった長と議会の対立への対応（再議制度、専決処分等）、東京都国立市や福島県矢祭町における住民基本台帳ネットワークへの接続拒否への対応（国等の違法確認訴訟制度の創設）という事案に対して地方自治法を改正したり、大阪維新の会が提案した「大阪都構想」は、民主党・無所属クラブ、自由民主党・無所属の会、国民の生活が第一・きづな、公明党、みんなの党、国民新党・無所属会、改革無所属の会の7会派により法案が提出されたことにより、事態の収拾にあたり「大都市地域における特別区の設置に関する法律」（＝大都市地域特別区設置法）を成立させるなどしている。このようなことから、民主党政権の地方自治制度改革は、理念のもとに制度改革を行う「理念型制度改革」ではなく、一部の地域（自治体）に対するその場その場の状況に対応した「環境適応型制度改革」であったといえる。

## （2）義務付け・枠付けの見直し

義務付け・枠付けの見直し作業については、地方分権改革推進委員会での反応は乏しく、これらが素人では対応困難なテーマであったことから、行政法学者の小早川光郎委員にほとんど全権委任した形になった。第1次勧告までは北村喜宣氏（上智大学教授）や大阪府職員など数人の研究会が、第2次勧告までは若手研究者などを動員した作業部隊が、第3次勧告までは小早川光郎委員と高橋滋委員（一橋大学教授）、斎藤誠委員（東京大学教授）の3人体制によるワーキンググループが対応にあたった。小早川光郎委員が中心となって行政法学者とともにとりまとめを行ったのであって、各府省と膝詰めのヒアリングをして調整することなく、淡々と見直し作業の結果を勧告にとりまとめた<sup>(42)</sup>のである。

---

(42) 大森 (2011) 65頁

第2次勧告では、義務付け・枠付けの対象範囲を整理し、その存置を許容する場合等のメルクマール（判断基準）を設定した上で、メルクマールに該当しない4,076条項の見直し対象について条例制定権の拡大の方向で見直しをする必要があるとした。

見直し内容は、①義務付け・枠付けの廃止、②手続、判断基準等の全部を条例に委任又は条例による補正（上書き）を許容、③手続、判断基準等の一部を条例に委任又は条例による補正（上書き）を許容のいずれかに見直しを行うこととした。

第3次勧告では、4,076条項のうち、特に問題であるとされた「施設・公物設置管理の基準」、「協議、同意、許可・認可・承認」及び「計画等の策定及びその手続」について、その具体的な見直し措置等を行った。

その後、「地域主権」改革では、地方分権改革推進委員会の第2次勧告、第3次勧告を継承した第1次一括法（2011年4月制定）において41法律が、第2次一括法（2011年8月制定）において160法律がそれぞれ改正され、合計201本の法律改正が行われた。第3次一括法案では、地方からの提言等があった事項に係る事項に関する69法律の改正案が2012年3月に提示されたが、衆議院解散により廃案になった。この法律案に第4次見直し分を加えた74法律の改正を盛り込んだ新第3次一括法案は、2013年4月に国会に提出され、同年6月に制定された。

義務付け・枠付けの見直しは、地方分権改革推進委員会において重要課題とされ、唯一議論の構造化を着実に展開した分野<sup>(43)</sup>ということができる。自治制度官庁は、かつて「自治憲章」の代わりに導入した基本構想の義務付け<sup>(44)</sup>を放棄してまで、義務付け・枠付けの見直しに協力した<sup>(45)</sup>。

義務付け・枠付けの見直しについては、見直し事務が限定されているとか、見直し方法がメルクマールによる外形的・客観的な見直しであり局所的な改正にとどまっているとか、自治体の立法形式を「条例」に指定したことは「新たな義務付け」になったとか、「上書き権」は「参酌すべき基準」に置き換えられたとか、見直しの対象は許認可手続（期間の短縮等）の方が望ましかったという自治体の意見もあるなど課題は山積している<sup>(46)</sup>。確かに、第2次分権改革・「地域主権」改革の中でも華々しい成果があげられなかったが、一定の成果を示すことはできたといえよう。

---

(43) 宮脇（2010）150～151頁

(44) 松本（2011）204頁

(45) 木寺（2012）171頁

(46) 岩崎（2012）49～51頁、嶋田（2013）21～23頁



### ① コピー方式・リンク方式を採用した自治体

今回の義務付け・枠付けの見直しについては、「施設・公物の設置管理基準の見直し」に伴う条例化が自治体の見直し作業の中心になった。見直し対象が施設・公物の設置管理基準であるため、専門的・技術的であることに加え、国が政令・省令基準の根拠を示さず条例化までの検討時間が短かった上、更に国が新しい政令・省令を示した時期が遅れたことから、政令・省令の基準内容をそのままコピーするか、政令・省令の基準を条例にそのままリンクさせるといった手法を選んだ自治体も多くあったことも確かである<sup>(47)</sup>。こうした自治体にとっては、今回の見直しは、条例改正に伴う手間が付加されたのみで、立法コストがかかっただけという評価もあったであろう。

### ② 独自基準を設定した自治体

一方で、内閣府がホームページ上で「義務付け・枠付けの見直しに関する地方独自の基準事例」を1回から5回掲載（2013年7月31日現在）している。また、義務枠見直し条例研究会編『義務付け・枠付け見直し独自事例集』（ぎょうせい、2013年）には、多くの独自事例が紹介されている。このようにかなりの独自事例があることから、今回の見直しに伴う条例化を「国からのやらされ感」という言葉で総括すべきではない。つまり、今回の見直しの対象が、専門的・技術的であったにもかかわらず、こうした多くの独自事例が作られた要因をしっかりと分析する必要がある。

第1次分権改革においては、地方分権一括法に伴う条例制定作業は、総務・企画部門、とりわけ政策法務部門が中心になって行われたが、今回の見直しは、対象の専門性・技術性が高かったことから、事業課が中心になって行われたといえることができる。つまり、土木・福祉等の現場、事業課が、日常運用レベルで実施してきたこと、課題として把握し対応しようとしてきたことを今回の一括法に伴う条例化の作業の中で取り入れ、公式化、条例（ルール）化したと分析することができるので、一定の成果を示すことができたといえる。

### ③ 条例化したことの評価

さらに、今回の義務付け・枠付けの見直しは、人口規模・面積等がさまざまな形態をもつ全国の自治体に対して一律に条例という法形式で、国の政令・省令を分任<sup>(48)</sup>

(47) 藤島（2012）

(48) 北村（2013b）

し、全国一律に自治体が条例を制定もしくは改正したという点で意義がある。すなわち、自治制度官庁からすれば、他省庁に対してどんなに小さな自治体でも条例化できた（自治体に任せても大丈夫）という「証（あかし）」を示せたことは有意義であったといえよう。そういう意味では、次回の見直しが行われるならば自治体が独自性を発揮しやすい、裁量幅が広い分野を対象とすることも考えられる。

### （3） 基礎自治体への権限移譲

基礎自治体への権限移譲については、第2次一括法において、主に地方分権改革推進委員会第1次勧告に掲げられた事項を対象として、地域主権戦略大綱でまとめられた内容を中心に47法律が改正され、主として「市」に対して都道府県の権限が移譲された。

地域主権戦略大綱によると、①市町村合併の進展等により、基礎自治体の行政体制整備が進み、「県内分権」の意識が高まった中で都道府県知事の権限に属する事務の一部を都道府県条例の定めるところにより市町村条例が処理することができる制度「条例による事務処理特例制度<sup>(49)</sup>（地方自治法第252条の17の2）」を活用した権限移譲が進んでいると現状分析し、この基礎自治体への権限移譲の背景を説明し、基礎自治体が地域における総合行政を担うことができるよう都道府県から市町村に法令による権限移譲を進めたとしている。他の自治体でも事務処理特例に権限移譲ができたのだから、全国の基礎自治体に権限移譲できると考えたのであろう。

また、②権限移譲に対しては、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にした。このように「市」への権限移譲が進んだことで基礎自治体と町村との格差が広がるとともに、政令指定都市、中核市、特例市への権限移譲が進むことで都道府県機能の空洞化が懸念される。

その一方で、第1次勧告では、「市までの移譲」とされながら、「第2次一括法」で「市町村」まで移譲された事務がある。例えば、身体・知的障害者相談員への委託

---

(49) 条例による事務処理特例制度は、第1次分権改革において、国の下請機関的な役割を担うことで市町村に対して指導監督を行う規定が設けられてきた都道府県の業務を見直し、「対等・協力の関係」に転換するため、都道府県・市町村関係の見直しを行った成果の1つである。この他、都道府県の機能における統一的事務の削除、市町村における統制条例制度の廃止、市町村への事務委任制度の廃止などが行われた。この改革は、都道府県が国の下請機関から本当の意味での広域自治体に転換することが求められたことに加え、都道府県と市町村の関係を見直した点で有意義な改革であった（磯崎（2012）172頁）。

による相談対応・援助（身体障害者福祉法・知的障害者福祉法）、未熟児の訪問指導等（母子保護法）、農地等の権利移動の許可（農地法）、都市計画の決定（都市計画法）、育成医療の支給認定等（障害者自立支援法）がそれである。

こうして法により一方的に権限移譲された事務に対しては、基礎自治体では対応が困難な場合も想定できる。地域のことは地域の住民が決定するという自治のための分権と考えた時に、権限移譲を行うことで分権を進め、負担を増やすことは自治を拡充する方向ではなく、反対に自治を削ぐ結果になることも想定できる<sup>(50)</sup>。その場合、移譲を望まない市町村から都道府県への「事務の返上手続き」<sup>(51)</sup>を整備することも考えられる。今回の「地域主権」改革の中で、実際に東京都の24市（保健所政令市の八王子市、町田市を除く）が、水道法関連の事務について東京都が引き続き事務を行うように事務の委託（地方自治法第252条の2）を行ったことも一例である。一方、2011年4月の地方自治法改正で可能になった「行政機関等の共同設置」を活用した大阪府内の4市町（池田市、箕面市、豊能町、能勢町）による共同事務センターの例のように、移譲事務を共同処理する例も出てきている。

単独自治体で事務処理が困難な場合は、効率性、経済性という面では垂直的な補完も水平的な補完もどちらも可能であるが、地方分権改革が、自治体の自由度を拡大するとともに、市民にとって身近な基礎自治体の事務量を増やすことも大切であると考えれば、移譲された事務は住民との近接性に優れている水平的な補完を原則とし、極めて高度な専門性を要する場合に限り例外的に垂直的な補完により対応すべきである<sup>(52)</sup>。

第30次地方制度調査会の「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」（2013年6月25日）においても、都道府県から中核市・特例市への権限移譲について、「一定の事務の移譲は法令で行うが、その他については条例による事務処理特例制度を活用することとすべきである」としており、「事務移譲に伴う人的支援、財政措置に関しては、……都道府県において地域の実情を踏まえた運用上の工夫を行う必要がある。」とした。現行制度は都道府県の意向が強く、財源措置が不十分ではないかと指摘された点を反映したものといえよう。また、「移譲事務の内容については、平成16年の地方自治法改正により、市町村長が議会の議決を経て都道

(50) 小原（2010）97頁

(51) 辻山（2011）

(52) 岩崎忠「実務で斬る！ 地方自治制度改革第28回義務付け・枠付けの見直し及び権限移譲（第4次見直し）の方向性」『地方自治職員研修（通巻646号）』公職研、2013年4月

府県知事に対して特定の事務の移譲を要請できることとされた。この場合においては、都道府県知事は市町村長と速やかに協議しなければならないこととされている。しかしながら、未だ活用実績がないことから、市町村の意向を反映するためには、市町村の側が本制度を積極的に活用することが必要である。」として事務処理特例制度の活用を市町村にも促した上で、「さらに何らかの制度の見直しが必要かどうか、引き続き検討する必要がある。」とした。

今後は、都道府県と市町村の事務配分は、「法」による一方的な権限移譲よりもむしろ「条例による事務処理特例制度」を有効に活用できるようにすることの方が自治を充実する上で望ましいのではないかと考える。

#### (4) ひも付き補助金の廃止と一括交付金

国から地方への「ひも付き補助金」については、基本的には廃止して自治体が自由に使える一括交付金（＝地域自主戦略交付金）にするとし、可能な限り特定目的に限定されないものでなければならないとした。地域主権戦略大綱では、税源移譲を前提とした過渡的な措置か否か、その扱いは不明であった。一方、地方六団体は将来的には国から地方へ税源移譲を行うことや地方交付税の充実・強化につなげることを望んでいた（第12回地域主権戦略会議資料）。

地域自主戦略交付金は、自治体が交付対象事業を束ねて一括して横断的な事業計画を作成したとしても、交付決定時においては個々の事業について所管省が定める交付要綱に縛られてしまう。つまり、従来型の縦割りの国庫補助金の域を超えないことは明らかであり、自治体が作成する事業計画の総合性が損なわれる現状と同じ事態が生じる恐れがある。また、自治体が交付申請を行う際に、事業計画を作成し、事前調整をするなど、多大な労力が割かれているのが現実である。このような状況から「地域

自主戦略交付金」は、民主党政権から自公政権に代わってすぐに廃止された<sup>(53)</sup>。

また、地域自主戦略交付金は、当初から三位一体の改革のように国の財源捻出のための制度改正になるのではないかと懸念されていた。実際、2011年度の地域自主戦略交付金の対象となった9本の補助金等の総額は、前年度（2.54兆円）と比較し5.5%削減され、2.4兆円（さらに5%分の執行抑制を留保）になった。また、各都道府県への継続事業等見込み額（5,158億円）は、23%減の交付総額（3,954億円）となったのである。さらに、2012年度の交付限度額（一般分：4,050億円）は各都道府県の継続事業量等の見込額（5,927億円）より30%減で大きく下回った（全国知事会一括交付金PT資料）。結果、地域自主戦略交付金は、三位一体の改革のような国の財源捻出のための制度改革になってしまったのである。

#### (5) 国の出先機関原則廃止（出先機関改革）

出先機関改革については、まず、民主党政権は公開討議を行った上で、地域主権戦略大綱に基づいて、各府省に出先機関の事務・権限に関する「自己仕分け」を実施した。次に「アクション・プラン～出先機関の原則廃止に向けて～」を2010年12月28日に閣議決定し、改革を強力に推進するために、2011年1月25日に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た。さらに委員会の下に直轄道路・直轄河川チーム、公共職業安定所（ハローワーク）チーム、その他の共通課題に

---

(53) 地域自主戦略交付金を制度設計する際に、神野直彦氏は、できるだけ国の関与を残さないようにするため、チェック体制を簡素化しようとしたが、実際には「PDCAサイクルを通じて制度を評価・改善を図る。その際、会計検査院の検査を活用する」という文言が新たに加えられたり、また、「地方が自己決定できる財源」にしようとしたが、「一括交付金の制度設計について、地域主権戦略会議を中心に関係府省と共に検討し、予算編成過程を通じて一括交付金の内容を決定する」と変更され、国の関与が強まった制度になったといえよう。しかし、東日本大震災を受けた自治体が、防災・災害対策に優先配分できたという点を考慮すれば、地域自主戦略交付金の制度見直しを行った上で、存続することも検討すべきであっただろう。手続きが複雑であるのと緊急時の行政対応にとって有意義であったかは別であろう（地域自主戦略交付金の制定過程については、岩崎（2012）150～178頁が詳しい）。政権交代したからといって、2005年に自公政権が導入した地域再生基盤強化交付金のような地域自主戦略交付金と同じような手続きで行われる交付金を残しておきながら、民主党政権が作った交付金というだけで地域自主戦略交付金を廃止するのは望ましくない。複雑な環境が自治体を取り巻く今日、最初から課題のない政策を立案することは困難なので、課題を克服し、政策を運用しながら精度を高めてより良い政策にすることが求められると考える。政権交代後の自公政権は、地域自主戦略交付金について、まずは制度改善の検討を行うべきであった。（岩崎忠「地域主権改革と今後の地方分権改革」『都政新報（2013年3月1日）』記事）

係るチームを設けて、出先機関改革を具体的に進めようとした。

「地域主権」改革では、このように、個別課題ごとに審議体制が逐次構築され、公開討議や「仕分け」手法を用いて改革過程の可視化を図ろうとされたことが特徴である。議論の透明性を強調し、意思決定過程を可視化することで世論を味方につけようとした政治主導の改革を目指していたことがよくわかる。

また、包括的な権限移譲のために都道府県の広域連合（特定広域連合）に対する権限移譲に限定する形で、「国の特定地方行政機関の事務等の移譲に関する法律案」（2012年11月15日閣議決定）が策定された。この法案は、対象が広域連合等のため限定的であり、大幅な国の関与（並行権限の行使など）などかなり問題が多く含まれており、最終的には、国会に提出されなかった。とりわけ、全国知事会と全国市長会との意見対立もあり、法案に対しては、特に全国市長会が反対して、法案の中の「事務の実施にあたって」は、関係市町村の意見を「反映するように努めなければならない」という当初の文言を「反映しなければならない」と変更せざるを得なかった。この点も「地方六団体主導改革」ということができよう。

一方で、ハローワーク特区制度が埼玉県・佐賀県で提案され、県知事と厚生労働大臣の間でハローワーク特区協定が締結されている。県知事は、労働局長に対してハローワークの業務に関し必要な指示をすることができるという内容である。「必要な指示」とは、ともすると地方事務官時代の都道府県知事の指揮監督を想起させるものであるが、このハローワーク特区制度の今後の事業展開に期待したい<sup>(54)</sup>。

## （6） 「国と地方の協議の場に関する法律」の制定

国と地方の協議の場の法制化への検討は、地域主権戦略会議のもとで行われた。2009年11月16日に開催された国と地方の協議において、地方側からの提案に基づき、「国と地方の協議の場実務検討グループ」が設置された。検討グループのメンバーは、国側は、内閣官房副長官、内閣総理大臣補佐官、内閣府大臣政務官、総務大臣政務官であり、地方側は、京都府知事、大阪府池田市長、山口県和木町長であった。会議は、2009年12月～2010年2月までの間に合計3回開催された。この検討グループでは、国地方双方から制度骨子の提案を行い、これをたたき台に具体的な制度内容を詰める方法で行われた。主な争点は、①会議の構成、②協議事項、③協議結果の扱いであった。

---

(54) 岩崎（2012）147～149頁

第一に、会議の構成については、地方側からは内閣総理大臣の参加を要求したのに対して、国側は、内閣総理大臣の政務スケジュール等会議の日程に拘束されるといった理由から内閣官房長官を最高責任者と主張し、制定法は国の主張を優先したことになった。構成メンバーに内閣総理大臣が入ってその場で意見を整理し、すぐに内閣の方針として閣議決定をするべきと考える。

第二に、協議事項については、地方側が14項目の具体的な内容を列挙したのに対して、国側は、限定列挙では議題が制約されるということで抽象的な表現にとどめることを主張し、制定法はやはり国の主張を優先した。協議事項については、国と地方が毎年対立する財政問題等だけでなく、地制調等で議論されている制度改革を含む地方自治に関する重要課題についても広範囲にしっかりと扱うべきであるからこそ、曖昧かつ抽象的な表現ではなく、重要審議事項をしっかりと例示しておくべきであった。

第三に、協議結果の扱いについては、地方側は拘束力をもった議決を重視したのに対して、国側は国会での議決を前提に関係議員に尊重義務を課すこととし、協議の成立の有無にかかわらず、議長による協議結果の報告を義務付けることを提案した。この点も制定法では国側の主張が尊重されたが、実効性を確保する意味でも拘束力をもたせた議決を国会で行うべきである。

「国と地方の協議の場に関する法律」は、地方自治に影響を及ぼす国の政策の企画及び立案並びに実施の際に、関係各大臣並びに自治体の長及び議会の議長の全国連合組織（地方六団体）が協議を行う場に関して、その構成及び運営、協議の対象などを定めたものである。例えば「毎年度4回開催する」と定期的に開催するといった具体的な協議の進め方については「国と地方の協議の場運営規則（平成23年6月13日決定）」で定められていることから、同規則の内容が実質的に重要になっている。

「国と地方の協議の場」以外にも国政へ地方の意見を反映させる制度としては、審議会への地方代表の登用、地方自治法の意見提出権（自治法第263条の3第2項）、事前情報提供制度（自治法第263条の3第5項）等がある。

審議会への地方代表の登用は、地方制度調査会のように法律で規定されている場合もあるが、全ての審議会に首長等が参加するところまでは定められていない。また国と対等の立場で意見を反映させるだけの法的担保が保障されていない点が課題である。

地方自治法の意見提出権は、内閣の回答義務があるものの、国と地方が対等の立場で議論するというレベルまで制度化されていないのが現状である。類似の制度として地方財政法第13条の新たな事務を伴う財源措置についても意見書提出制度があるが、

地方自治法の意見書提出制度と同様にあまり活用されていないのが現状である。さらに、地方自治法の事前情報提供制度は、法律案や政令が閣議決定される以前に地方六団体に施策内容を情報提供することにより、地方六団体に意見提出の機会を与え、意見反映する制度であるが、運用上、地方の意見を反映できるだけの時間的余裕がないため本来の役割を果たしていない。

こういった状況を踏まえると、地方自治に影響を与える国の政策について、「恒常的に」「国と地方が対等の立場で」「協議を行う」ためには、さらなる活用が求められよう。また、法律や政省令で国が地方に対して一律に自治体の政策を決めるのではなく、国と地方が話し合い・協議を通じて政策を推進できれば、自治体の取り巻く外部環境の変化にも臨機応変に対応できるものとして期待される。今後は、この「国と地方の協議の場」を通じて、地域の実情に応じた政策展開がなされることに期待したい。

## 小 括

「地域主権」改革は、あまりにも多岐にわたる10の課題がそれぞれ相互関連性の薄いものであった。そのため、「地域主権」改革というような言葉による漠然とした目標ではコントロールすることができなかったといえる。

第1次分権改革が国の関与の整理縮小を掲げて機関委任事務の廃止を含む一連の改革を成功させたのに対して、「地域主権」改革は、新政権としての改革の論理や必然性が不明確な「ごった煮」<sup>(55)</sup>となってしまう十分な成果をあげることができなかった。

一方で、「地域主権」改革の対象が、第1次分権改革で残された課題、実現できなかった課題であったため、中央省庁の反対・抵抗も予想される中で、改革を推進したといえることができる。国が法令により自治体の事務や事務処理方法を縛ってきた「義務付け・枠付け」の見直し、関与を縮小する法律を第1次一括法、第2次一括法として2度にわたり整備した。さらに、地方六団体の長年の要望であった「国と地方の協議の場に関する法律」を成立させた。

その一方で、「地方政府基本法の制定（地方自治法の抜本改正）」の例にみるように、

---

(55) 磯崎（2012）183頁、今村（2012b）3頁



地方六団体をメンバーから外した地方行財政検討会議で議論を行おうとしたが、原口一博氏から片山善博氏に総務大臣が変わると全く審議されなくなってしまった。その後、地方六団体がメンバーである第30次地方制度調査会を設置して、「地域主権」改革の独自性を出そうと住民自治を強調し、拘束型住民投票制度や地方税等の直接請求制度を導入しようとしたが、地方六団体に主導権を握られ、制度導入に失敗した。つまり、「地方六団体主導の制度改革」であった。

また、「地域主権」という理念のもとに地方自治法の抜本改正を行おうとしていたが、現実には、東日本大震災への対応や『暴走する地方自治』への対応に追われ、理念型制度改革でない、「環境適応型制度改革」になってしまった。

さらに、「ひも付き補助金の一括交付金化」「出先機関改革」などでは、中央省庁の抵抗のみならず、自治体間の対立などがあり、思うように改革を進めることができず、民主党政権独自の成果はほとんど打ち出せなかったといえる。

このような中で、西尾勝氏は、「地域主権」改革の成果について、「この2年間、民主党政権は分権改革に大きな成果をあげてきた……」と評価した上で、「『ものすごい成果』をあげたにもかかわらずメディアが関心を払わないのはいったい、どうしたことか」「自公政権であれば細々した結果に終わったことに間違いない。政権交代があると、いいことが起こる好例である」と評価している<sup>(56)</sup>。

地方分権改革推進委員会の第2次勧告、第3次勧告が「各省庁との膝詰めのヒアリングをしたわけではなく、淡々と見直し作業の結果を勧告に取りまとめた」<sup>(57)</sup>ことや、第3次勧告を行う前に民主党政権に交代し、地方分権改革推進委員会が法改正・制度改革を行うに足りるだけの議論を尽くしたという段階に至らなかったこと<sup>(58)</sup>などの状況を考慮に入れた上で、民主党政権は、政務三役（大臣、副大臣、政務官）が中心になって義務付け・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、「国と地方の協議の場」の法制化を実現した点を西尾勝氏は評価すべきであるとしたのである。

確かに、国と地方の協議の場に関する法律が成立したこともあって、地方六団体から出された意見に対して総務省が回答するといった両者のやり取りが可視化されたことや、出先機関改革において工程表を用いた公開討議や「仕分け」手法を用いて改革過程の可視化を図ろうとしたことで国民に「見える改革」を行おうとしたことは評価できる。

(56) 西尾（2011）、西尾（2013）92～94頁、逢坂（2012）22～23頁

(57) 大森（2011）65頁

(58) 木寺（2012）170頁

「地域主権」改革については、「あまりにも多岐にわたる10の課題は相互関連性が低かったので、もっと絞り込んで改革が実のあるように努力すべきであった。」<sup>(59)</sup>という意見もあるが、地域主権戦略会議は、実際に4つの重点課題に対してワーキンググループを作って取り組んだのであり、これ以上絞り込みをするのは難しかったであろう。4つの重点課題のうち、第2次分権改革から引き継いだ義務付け・枠付けの見直しと基礎自治体への権限移譲については、第1次・第2次一括法を制定させたので一步前進といえる。その一方で、民主党政権の独自施策であったひも付き補助金の一括交付金化は、各省庁の枠を超えた制度設計にすることができなかつたし、第2次分権改革（自公政権）で進めることができなかつた出先機関改革についても、「国の特定地方行政機関の事務等の委託に関する法律案」を閣議決定したものの、この法律案は国会には提出されなかつた。実際には法案自体にも並行権限の行使など国の関与をかなり残す内容になってしまった。これらの点からは、中央省庁の抵抗により改革を進めることができなかつたといえよう。

### 3. 今後の地方分権改革の展望

最後に、今後の地方分権改革を展望するために、これまでの地方分権改革に対して「集権一分権」「融合一分離」モデルをもとに考察することにした<sup>(60)</sup>。

自治制度官庁は、制度官庁であるがゆえに、制度改革がないと存在意義を示すことは難しい。また、自治制度官庁は、自治体の総合性の確保を目指すアクターである。戦前の地方自治体が中央政府の行政機能を「融合」させている制度は、内務省の存在とその機能とが不可分に関連し合ってきた。府県が、国の総合出先機関であることが、「地方自治に対する中央政府の責任部局」としての内務省の高いプレゼンスの根拠であった。

集税行政が大蔵省の税務署に移管されたのを皮切りに、商工省、厚生省などが相次いで特別地方行政官庁を設立し、「分離化」傾向が強くなる中で、内政の総務省の地位のみならず、地方行政の総務省における地位は、相対的に低下したのである<sup>(61)</sup>。

戦後制度の下では、自治制度官庁である総務省は、首長の下で統合された自治体の総合

---

(59) 磯崎 (2012) 184頁

(60) 政府間関係の分析モデルについては、「国と地方の政府間関係ってどんな関係？」(岩崎 (2013 a) 71~79頁)を参照されたい。

(61) 天川 (1986) 118~124頁

性の確保を目指すのである。したがって、機関委任事務の廃止は、集権の度合いを低下させ、分権に進む一方で、融合が維持されることを自治制度官庁である総務省は目指したのであった。また、自治体が、財政を通じて他官庁のコントロールを強く受けるのであれば、地方行政が首長により統合されているとはいえず、単なる個別的な総合出先機関にすぎないものになってしまうので、財政調整機能と財源保障機能の両者の性格を併せ持つ地方交付税制度は、自治制度官庁にとって維持されるべきものであった<sup>(62)</sup>。さらに、自治制度官庁は、自治制度官庁と自治制度官庁からの自治体への出向者とが中心的役割を担ってきた<sup>(63)</sup>ということができる。

こういった自治制度官庁の自治体総合性重視論は、都道府県への総合性に止まらず、今回の「地域主権」改革においては、市町村を総合化させようとした総務省の姿勢にもつながるのである。また、所掌事務拡張路線として出されている基礎自治体への権限移譲、出先機関の廃止に伴う広域連合等への権限移譲、ひも付き補助金の一括交付金化などは、自治体の総合化を通じた関係を生みだし、自治制度官庁にとって極めて有益な制度改正であったことは間違いない。機関委任事務の廃止、市町村合併などの施策は、自治制度官庁、自治政策コミュニティの存在意義を示した施策といえよう。

我が国の地方分権改革は、まずは、自治制度官庁が存在意義を示していくと認知され、そのアイデアを政治が受け入れれば、改革の推進となってムーブメントとなる。その意味で、「地域主権」改革における主要課題であった地方政府基本法は地方自治法の解釈権を有する自治制度官庁が受け入れることができない施策であったのである。つまり、政治課題になるまえに、アイデアとして認知されなかった。

今後の地方分権改革は、2012年12月に行われた衆議院総選挙で大勝した自民党が「道州制導入を検討する」ことを公約に掲げており、公明党、みんなの党、維新の会も積極的であることから道州制に向けた議論が中心になる。

道州制構想に向けた検討を行う中で、以上のような自治制度官庁（総務省）の利益を中心とした制度改革が行われるか、それとも自治制度官庁を無視した政治主導の道州制論議が行われるか注目される。

自治制度官庁が中心になって行う道州制は、都道府県を総合化した都道府県合併で終わる可能性がある。一方で、国からの権限移譲を含む役割分担強化の道州制を行おうとすれば、自治制度官庁以外の他省庁との調整も必要となり、大胆な政治主導の改革が行われな

---

(62) 木寺 (2012) 186～187頁

(63) この点については喜多見 (2012) が詳しい。

ければ、その実現は困難であろう。ただ、政治主導といっても族議員を優先とした政治では、仮に大胆なアイデアを打ち出すことができても、詳細部分の段階では族議員の背後にある各省庁の利益やそれぞれの地域の実情を反映させなければならぬため調整ができずに失敗に終わる可能性が高い。

民主党政権が行った例を用いれば、事務次官等会議を廃止して、各省庁の政務三役の意向を反映するような「内閣（大臣）主導の意思決定過程」を構築するのか、それとも、公開討議を行ったり、仕分け方式を用いて意思決定過程の透明化を図り、議論を可視化させることで、世論を味方に付ける「公開型の意思決定過程」を構築するかとなる。これに加えて、官僚機構の補助・補佐機能を高め政権が構想する戦略の実現を行っていく<sup>(64)</sup>ことも考えられる。今後、どのような意思決定により政治主導を貫いて改革を行おうとしても、道州制の実現に向けては、かなりの困難が予想される。

**【追記】** 本稿は、2013年度日本行政学会総会・研究会（愛知大学名古屋キャンパス：2013年5月18日）分科会A「政府間関係の動態」における筆者報告「民主党政権『地域主権』改革の評価と検証」に加筆・修正を施したものである。本稿掲載にあたっては、日本行政学会からあらかじめ承諾いただいた。当日の拙い報告に対して、司会者（山崎幹根氏＜北海道大学＞）、討論者（久邇良子氏＜東京学芸大学＞）、パネラー（藪長千乃氏＜東洋大学＞、玉井亮子氏＜山梨県立大学＞）及びフロアの方々から貴重なご意見をいただいた。この場を借りて厚く御礼を申しあげる。

（いわさき ただし 公益財団法人地方自治総合研究所研究員）

キーワード：地方分権改革／地域主権改革／民主党政権／  
政治主導／地方自治

---

(64) 新藤 (2012) 132頁

## 【参考文献】

- 天川晃（1986）「変革の構想 — 道州制論の文脈」大森彌・佐藤誠三郎『日本の地方政府』東京大学出版会
- 出石稔（2010）「義務付け・枠付けの見直しと条例による上書き権～自治体の条例制定権への影響～」『都市問題研究（通巻709巻、第62巻第1号）』都市問題研究会
- 磯崎初仁（2010）「法律の規律密度と自治立法」『ジュリスト（1396号）』有斐閣
- 磯崎初仁（2012）『自治体政策法務講義』第一法規
- 市川喜崇（2012）『日本の中央—地方関係～現代型集権体制の起源と福祉国家』法律文化社
- 伊藤正次（2008）「国による『上から』の分権改革～コア・エグゼクティブの変動と『併発型』改革の展開」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
- 伊藤正次（2011 a）「地方分権改革」『改訂版 ホーンブック 地方自治』北樹出版
- 伊藤正次（2011 b）「『地域主権改革』の構造と課題」『地方自治（第765号）』ぎょうせい
- 伊藤光利（2006）「官邸主義型の政策決定と自民党：コア・エグゼクティブの集権化」『レヴュアイアサン（38号）』木鐸社
- 伊藤光利（2007）「官邸主導型の政策決定システムにおける政官関係：情報非対称性の縮減の政治」日本行政学会編『行政改革と政官関係』（年報行政研究42号）ぎょうせい
- 伊藤光利（2008）『政治的エグゼクティブの比較研究』早稲田大学出版部
- 今村都南雄（2000）『自治・分権システムの可能性』敬文堂
- 今村都南雄（2009）「おぞましい『地域主権』の用語」『自治総研（2009年10月号）』地方自治総合研究所
- 今村都南雄（2012 a）「あらためて問われる『地域主権』改革」『地域主権改革と地方自治』日本地方自治学会編、敬文堂
- 今村都南雄（2012 b）「地方分権の動向と課題～『地域主権』改革を振り返って」『北海道自治研究（No.523）』北海道地方自治研究所
- 岩崎忠（2012）『「地域主権」改革～第3次一括法までの全容と自治体の対応』学陽書房
- 岩崎忠（2013 a）『自治体の公共政策』学陽書房
- 岩崎忠（2013 b）「法令の規律密度と自主解釈権」『ガバナンス（2013年8月号）』ぎょうせい
- 逢坂誠二（2012）『自治体のカタチはこう変わる～地域主権改革の本質』ぎょうせい
- 大杉寛（1991）『戦後地方制度改革の＜不決定＞形成 — 地方制度調査会における審議過程をめぐって —』東京大学都市行政研究会研究叢書4
- 大森彌（1998）「日本官僚制の分権改革：機関委任事務制度の終焉」山脇直司他編『現代日本のパブリック・フィロソフィ』（ライブラリ相関社会科学）新世社、99～142頁
- 大森彌（2011）『政権交代と自治の潮流』第一法規
- 金井利之（2007）『自治制度』東京大学出版会
- 金井利之（2013）「分権政策と政局～『地域主権』から『地域守権』へ」『ガバナンス（2013年1月号）』ぎょうせい
- 兼子仁（2012）『変革期の地方自治法』岩波新書
- 川崎政司（2012）『ポイント解説「地域主権改革」関連法』第一法規
- 上林陽治（2009）「日本における最近の地方分権改革議論の動向～政権交代は分権改革の終わりの始まりか～」韓国地方自治学会
- 木佐茂男監修（2012）青山彰久・国分高史『地方自治制度の“再編論議”の深層』公人の友社

- 喜多見富太郎（2012）『地方自治護送船団 — 自治体経営規律の構造と改革』慈学社出版
- 北村喜宣（2010）「憲法降臨！ 地方政府基本法の位置づけ」『自治実務セミナー（No.578）』第一法規、23頁
- 北村喜宣（2013 a）「2つの一括法による作業の意義と今後の方向性 — 『条例制定権の拡大』の論点から —」『自治総研（2013年3月号）』地方自治総合研究所
- 北村喜宣（2013 b）「分任条例の法理論」『自治研究（第89巻第7号）』第一法規
- 北村亘（2011）「民主党内閣の下での地方分権改革」『連合総研ブックレット（vol.6）2011年1月』
- 小泉祐一郎（2011）『地方分権一括法の解説』ぎょうせい
- 木寺元（2012）『地方分権改革の政治学』有斐閣
- 幸田雅治（2002）「自治省の政策形成過程」城山英明・細野助博『続・中央省庁の政策形成過程』中央大学出版部
- 小早川光郎（2011）『解説地域主権改革』国政情報センター
- 小原隆治（2010）「分権・自治をどう進めるか」山口二郎編『民主党政権は何をなすべきか』87～103頁
- 斎藤誠（2012）『現代地方自治の法的基層』有斐閣
- 佐藤克廣（2012）「混迷する地方分権改革～地方分権の目的から考える」『北海道自治研究（No. 526）』北海道地方自治研究所
- 嶋田暁文（2013）「『第2次分権改革』の総括と自治体に求められる工夫～地域の実情に合った基準の設定および運用を目指して～」『季刊行政管理研究（2013.6 No.142）』行政管理研究センター
- 島田恵司（2007）『分権改革の地平』コモンズ
- 島田恵司（2013）「民主党『地域主権改革』と政治主導」『市政研究（2013年春号）』大阪市政調査会
- 城山英明（2006）「内閣機能の強化と政策形成過程の変容 — 外部者の利用と連携の確保」『年報行政研究』第41号、60～87頁
- 新藤宗幸（2002）『地方分権』岩波書店
- 新藤宗幸（2012）『政治主導～官僚制を問い直す』筑摩書房
- スティーブ・R・リード（1990）『日本の政府間関係』木鐸社
- 曾我謙吾（2008）「首相・自民党議員・官僚制のネットワーク構造～日本のコア・エグゼクティブ」伊藤光利編著『政治的エグゼクティブの比較研究』早稲田大学出版部
- 高木健二（1999）『分権改革の到達点』敬文堂
- 田村秀（2012）『暴走する地方自治』筑摩書房
- 辻山幸宣（1994）『地方分権と自治体連合』敬文堂
- 辻山幸宣・菅原敏夫編（2011）『基準設定と地方自治』公人社
- 辻山幸宣（2011）「法律による移譲、条例による移譲 — 第2次一括法成立に思う —」『自治総研（2011年9月号）』地方自治総合研究所
- 飛田博史（2010）「一括交付金の検証」『自治総研（2010年10月号）』地方自治総合研究所
- 西尾勝（1999）『未完の分権改革～霞が関と格闘した1300日』岩波書店
- 西尾勝（2002）「分権改革の到達点と課題」松下圭一・西尾勝・新藤宗幸編『自治体の構想1 課

題』岩波書店

西尾勝（2007 a）『地方分権改革』東京大学出版会

西尾勝（2007 b）『地方分権改革の道筋～自由度の拡大と所掌事務の拡大～』地方自治土曜講座ブックレットNo.115、公人の友社

西尾勝（2008）「『第2期分権改革』は焦点が拡散した全方位作戦」日本自治学会第8回総会・研究会報告書（2008年11月）

西尾勝（2011）「住民参加へ地方議会も変革を」毎日新聞（2011年9月15日）記事

西尾勝（2013）『自治・分権再考』ぎょうせい

原口一博（2013）「地域主権改革の評価と課題」『月刊自治研（No.643）』自治労サービス

藤島光雄（2012）「コピー方式×リンク方式のメリット・デメリット」『地方自治職員研修（通巻639号）』公職研、2012年11月

堀内匠（2010）「『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考え方』を中心に —」『自治総研（2010年7月号）』地方自治総合研究所

牧原出（2009）『行政改革と調整のシステム』東京大学出版会

松本英昭（2011）『自治制度の証言』ぎょうせい

松本英昭（2013）『要説地方自治法（第八次改訂版）』ぎょうせい

真淵勝（2009）『行政学』有斐閣

宮脇淳（2010）『創造的政策としての地方分権～第二次分権改革と持続的発展』岩波書店

村松岐夫（2010）『政官スクラム型リーダーシップの崩壊』東洋経済新報社

森田朗（2003）「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」『レヴェア  
イアサン（33号）』木鐸社

山口二郎（2012）『政権交代は何だったのか』岩波書店