

地方分権改革と選挙の行政体制

堀 内 匠

<要 旨>

一連の地方分権改革は自治体選挙の行政体制にどのような変容をもたらしたのかを検討する。①一般行政および政党政治からの独立を指向する緯糸と、②総務省—選挙管理委員会間を行政的、法的、財政的に統制する経糸で理解される自治体選挙行政体制は、機関委任事務廃止等②経糸に関する重要な変革が行われた第1次分権改革において直接的な影響をほとんど受けなかった。だが第1次分権改革後の「未完の分権改革」のうち、住民自治の拡充方策を継承した地方制度調査会が守備範囲を自治体選挙制度に肥大化させつつあり、近年は選挙方式など中核的体制について行政課設置の研究会等と言及されている。戦後大きく揺らぐことなかった自治体選挙行政体制は、中央レベル・水平方向での棲み分けから変化している。

はじめに

2000年の地方分権改革（第1次分権改革）は、当時「明治維新、戦後改革に次ぐ第三の改革」と言われるなど大きな期待を背負って行われたものであったが、選挙学界においてはそこまで大きな関心を集めてこなかった。管見の限り、行政的な側面にまで注目して、一連の分権改革と選挙行政の関係性について詳細に検討するものは見られなかった。第1次分権改革から四半世紀経ち、近年、自治体選挙制度改革に関する言及が増える情勢において、いまあらためてこの点に焦点をあてておく必要がある。

そもそも日本における他の行政分野と同様、選挙行政体制も、機関委任事務を軸に市町村を最前線と位置づけ、国、都道府県の関与を前提に構築された体制であった。それに対して第1次分権改革は、国の事務を自治体が執行するこれまでの機関委任事務を廃止し、これらの事務を自治体の事務である法定受託事務、自治事務のいずれかに割り振ることとなった。だが選挙制度は国の統治の基本に位置づけられるものであり、それを司る所管省庁側としては、たとえ分権改革によって地方自治の世界が充実したとしても、戦後構築された垂直的關係性について逸脱を許したくないはずである。第1次分権改革に際して、選挙行政がどのようにこの垂直的な体制を維持したのか資料から整理することが本稿の第一のテーマである。

また、分権改革は第1次分権改革に終わらず、その後いまに至るまで20年以上継続する一連の改革によって「分権型社会」への転換を指向してきた。「分権改革」の射程をそこまで広げた場合、その影響は一過性の制度改正にとどまらない変化をもたらしているはずである。例えば国自治体間の上下・主従の領域を改めるだけでなく、第1次分権改革と時を同じくして行われた省庁再編以後の総務省の役割、あるいは「未完の分権改革」として現在まで進行している一連の動向からは、自治行政局内における行政課系統と選挙部系統における棲み分け状況の変化＝選挙行政の独立性に関する水平関係の変化が見られるのではないか。こうした近年の動向を考察することを本稿の第二の目的とする。

1. 戦後自治体選挙行政体制

(1) 民主化・独立性

分権改革の影響を検討する前に、戦後構築された自治体選挙行政体制の成り立ちについてあらかじめ確認しておこう⁽¹⁾。

これを把握する第一の軸は、選挙行政体制の緯糸になるもので、各機関の水平的関係性にある。中心的なものは、行政委員会制度の導入による中立性と独立性の確保であろう。首長公選制の導入を契機に採用されることになった選挙管理委員会は、首長の専制を許さず（林田1958：350）、行政委員会として導入することそのものが民主化改革としてとらえられており、長らく内務省の統制下に置かれた自治体行政体制から独立させることを企図したものだ（小林1966：170）。また合わせて、有権者を選挙の執行体制に組み込む選挙会や開票管理など選挙の都度設置される選挙管理機関の仕組みは選挙の民衆化として位置づけられ水平的関係を支えた。

選挙行政機関の独立性もまた民主化の一要素として挙げられるが、それは歴史的経験から発想される政党政治からの独立⁽²⁾と、さらに首長部局＝一般行政からの干渉を防ぐものとしての独立性（松村1960：3）が企図されたものだった。その点からも行政委員会制度が支持されるものとなった⁽³⁾。

国に目を転じると、選挙行政を司る部署としては内務省解体に伴って設置された全国選挙管理委員会は行政委員会の形をとっていたが、旧地方局が「地方自治の責任官庁⁽⁴⁾」として自治省へ統合・再編される過程において、全選管は吸収され、「自治庁からは独立した機関的性格を持つ」その他の組織として内部化されることとなった。全選管のもっていた事務局権能の多くは自治庁選挙部に引き継がれ、選挙の一般的な指揮監督は同部のうちの選挙課へ、1976年からは政党の関係については政治資金課の

(1) 本稿の主題の前段に過ぎないこの部分での詳述を避けるが、詳しくは拙稿（2018）の第1部を参照されたい。

(2) 選挙管理委員会制度では不偏不党を「少なくとも一党一派に偏せず公正妥当な事務処理を至上目的とすべき」と読み替える。ノン・パルチザンではなく委員構成によるbi-partisanshipもしくはbalance of powerによる中立性の担保である。

(3) 選挙行政の独立性を担保する仕組みについて、居相（1968：30）参照。

(4) 「地方自治委員会をして地方自治体の行政、財政及び選挙に関する事務を総合的に処理させることを必要とする理由」（自治大学校1966：153-155）参照。

所管になり、参議院全国区選出議員と最高裁判事の国民審査については選挙管理課がその事務を担当することとなる⁽⁵⁾。

このとき、自治庁内においては以後も旧地方自治庁を中心とする行政局と、旧全選管事務局を中心とする選挙局へと局を隔てることとなった。その後選挙局については、佐藤内閣の「一省庁一局削減」の閣議決定に基づき1968年8月1日付けで部に格下げとなった（行政機構研究会1974：69）が、行政課系統については部制を持たない（自治）行政局にあって部制を敷いたことは、事務の面において相当程度の独立性、省内においては不可侵性を有してきたと見なせる。内務省地方局を淵源とする国の選挙行政機関の変遷については本稿末尾に**参考資料1**として掲載した。

（2） 国地方関係

戦後改革によって構築された自治体選挙行政体制の第二の軸＝経糸は、国地方関係である。国政選挙の執行を万全なものとするのが企図されるなかでは、公選首长制のもとでの自治体における事務執行を確実なものとするための体制を整える必要がある。

この関係性についてはGHQ占領下に完成を見たものとは言えないが、都道府県知事の直接公選制導入（完全自治体化）を受けた機関委任事務の都道府県への拡大のほか、市町村が行う当該市町村選挙以外の選挙は機関委任事務として位置づけられてい

（5） 国において選挙行政を司る総務省選挙部は、公職選挙法を所管する部署であることから、政省令の制定に大きな影響力を持っている。とりわけ、選挙公営等、選挙執行の実務に関わる規定については、単純に法に現れる文言以上に、総務省選挙部の解釈・判断は重要となる。「べからず法」と揶揄される公職選挙法は、選挙に携わる者をして、「選挙運動」と「政治活動」をよく区別するのは難しいといわしめるほど（遠藤1958：12）グレーゾーンが多く、個別のケースがどのように判断されるのかは、候補者や有権者にも、また個別の選挙管理委員会にも判別がつきづらい。したがって、これを判断するための基準を司る総務省選挙部がもつ情報は、行政管理のための第一のリソースとなる。

また、総務省選挙部は、常時・臨時啓発を取り仕切る立ち位置にあって、自治体選管に対して上級官庁としての振る舞いを可能にしている。啓発事務は総務省、明推協及び選挙管理委員会の協働によって成り立っているが、この際、選挙啓発に関する事業予算は総務省選挙部がもつ。予算に関しては、合わせて、個別の自治体への配分について恣意的に行うことはできないまでも、国会議員の選挙等の執行経費の基準に関する法律を所管する総務省選挙部は、選挙執行に関する財政的側面を司る。総務省選挙部がもつ第二のリソースは、予算及び政策的イニシアティブである。総務省選挙部はこうしたリソースを駆使して、選挙執行の根幹を担任する司令塔としての役割を果たしてきた部署である。

る。また、1954年に常時啓発事務を市町村に義務付け、選挙行政機関の常設化が方向づけられたことで地方行政委員会廃止論を退ける⁽⁶⁾と、戦前からの選挙粛正運動の流れを汲むピラミッド型の組織である明るい選挙推進協会（当初は公明政治連盟）との協働により上からの国民運動を指導する体制を確立している。

さらには公職選挙法による国・地方選挙法の一本化である（cf. 拙稿2017）。この一本化は、単に法を手続法に過ぎないものにしたわけではなく、選挙総合法として、選挙行政体制の根本を規定する機能をも果たしている。法の統合を背景に、戦前の流れの延長として行われた選挙公営の拡大や過大ともいえる選挙運動規制、及び1954年改革における常時啓発の自治体事務化は、自治体選挙行政機関をして事務執行における国への依存を強めることになった。また財源の側面からも、交付税措置の基礎が国政選挙の事務費の算定方法に準拠するなど自治体選挙においても国からの財政統制が効く形になっている（cf. 拙稿2020 a）。

（3） 選挙の技術的・専門的管理執行

このような経糸＝国・地方関係、緯糸＝一般行政・選挙行政関係から構成される戦後自治体行政体制の作用によって、事務局支配の体制が構築されることになった。他方、内務官僚は戦後の選挙行政機関立ち上げに際して戦前の選挙干渉の主犯とされていたが、省が解体される危機から逃れる方策の一つとして、選挙行政の技術的・専門的管理執行体制の側面を強調した。これ自体は地方への関与は「functionalなもの」に限定すべきとしたGHQ民政局ケーディス（Kades, Charls）の言⁽⁷⁾に即したものであったが、これを淵源として、首長部局からの〈不当な支配〉を排除し、情報・法・財源・人材の各リソースについて中央への依存と中央統制の行政体制を整えてきたといえるだろう。この体制は、政党からの介入に加え新たに公選化がなされた首長等政治家の介入を「技術的・専門的」事務としての建前で保護しつつ、民主化に伴って生じた無産階級や女性層に対する現職政治家による障壁を築く役割を果たすことにもなった。

いみじくも1955年体制成立直前期に確立された選挙行政体制は、単なる機関委任事

(6) 地方行政委員会廃止論については佐藤（2006）参照。特定の事件によって廃止論を却下する結論を得たというより、廃止を唱える声が進んでいった、というのが実情のようである。

(7) 地方自治を司る省庁を設置することについての意見であって、必ずしも選挙事務を指してはいなかった。

務制度によってのみ支えられていたというよりも、より複雑な中央依存誘因装置であったと理解できる。この構造が自治体選挙制度において極めて安定的な制度環境をつくりあげることとなり、ひいては1955年体制を支える基盤として機能してきたのである。しかも1955年体制崩壊後もいまに至るまで自治体選挙制度（ゲームのルール及び執行管理のいずれについても）の大規模な改革は行われていない。

市町村選管の選挙執行一括受託体制、統一地方選挙等による選挙の一括実施、選挙運動の原則禁止と例外的許可という選挙公営制度下における執行管理の多忙さ、事務局の脆弱さと首長系統からの干渉の形式的排除、法の技術的手続的側面の強調、そして自治体選挙法の不存在といった自治体選挙の自治性をスポイルする構造のいずれもが、戦後改革期以降変動しておらず、むしろ強化の一途をたどってきた。

本節のまとめ

戦後まもなくの改革は、当初は表1横軸（B）をめぐる展開されたものの、その後は縦軸（A）の体制構築に注力されるようになっていった。

政治家の再選ゲームのルールたる公職選挙法は、常に国会議員の関心の中心に置かれるため、地方自治の本旨や自治体行政の利害得失は基本的に蚊帳の外に置かれる。したがって、地方自治の観点からは、あるべき自治体選挙について法を改めるというようなアプローチは極めてとりづらい状況に置かれてきた。その代わり、選挙行政の技術的側面あるいは財政的側面においては国政選挙に準拠する形をとる以上不足しないような配慮がなされるようにもなった（cf. 拙稿2020 a）。

自治体選管の側から見れば、中央への依存を招くような構造が成立している。戦後民主化によって、自治体が執行する選挙の種類及び頻度は増した。とりわけ市区町村選管は名簿を管理し、すべての選挙に関する実働部隊となっている一方で、選挙執行

表1 選挙行政体制の縦軸と横軸

	一般行政	選挙行政
国	(各省各部局)	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;"> 総務省選挙部 A </div>
地方	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;"> 首長部局 B </div>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;"> 選挙管理委員会 </div>

(出典) 筆者作成

の際のみに業務量が激増する事務の性質から、通常の事務局職員の数は限られ、兼務職員で構成されがちである。選挙の際には、選挙運動管理の煩雑さ、複雑さに忙殺され、一時的に増強されるスタッフにはこれを自律的に解釈し運用する余裕は確保され得ない。事務局は能力と人材が枯渇するなかで、中央ヘリソースを依存する構図になる。さらに、市町村自身の選挙以外は機関委任事務または法定受託事務であって法令を所管する自治省選挙部からの行政的統制が及ぶ。こうしたなかでの統一地方選挙など複数種類の選挙が一括執行される仕組みは、自治事務についても自治的に執行する意識を奪う。このように、機関委任事務の「楔」は自治事務の根幹部分にまで届いており、自治事務と国の事務とを区別せず中央に依存する体制としてのいわゆる「機関委任事務体制」が築かれていたことは、選挙行政においても如実に表れているだろう。

ところで、自治体における選挙を規定するもう一つの法として残されている地方自治法は、先述の通りその成立により市、町村および都道府県に関する選挙規定を統合した基本法となったものの、公職選挙法成立をもっていったんはその役割を終えた。だが削除された第四章は、1952年に復活される。地方自治法が、地方公共団体の組織および運営に関する基本法として整備されるべきであり、議会の議員および長の選挙についての基本的規定はそのなかに規定される必要があるとの理由で、ごく簡潔な条文だけ復活させられることになった（『逐条研究』：370）⁽⁸⁾のである。であるならば、技術的・手続法としての性格が強調される公職選挙法に対して、地方自治法は、多くの選挙実務を担う自治体の組織を規定しながら、同時に憲法上の「地方自治の本旨」を具体化する基本法としての役割を担う形となっているはずである。ただ官僚の手による解説書では公職選挙法と地方自治法の関係性はあくまで形式的なもの（松本2017：248）とされ、これまであまり議論の対象にされてこなかったように思われる。本稿後半の議論に関わる点として、地方自治法は主として行政課系統、公職選挙法は選挙部、という所管の区別がある点に予め注意を促しておきたい。

このように、選挙行政の中央統制モデルについては、戦後の国地方関係の基盤の一部をなしてきた。ところが、国家体系としての国地方関係そのものについては、2000年分権改革を経て大きく変化することとなった。機関委任事務の廃止と関与のルール化を主要な成果としつつ、「積み残された課題」として掲げた各項目についての改革

(8) なお、第四章の復活については、ほかに、地方自治法の別表に事務を掲記することとなった点に関連して、立法技術的に必要であったとの指摘がある（松本2017：247）。

の断行を志向する「未完の分権改革」はすでに20年以上にわたって継続されている。本稿では、以下でこのことによる自治体選挙行政体制への影響と、変化の兆しについて考察していく。

2. 地方分権改革による中央地方関係への影響

1995年の分権型社会の実現を目指す地方分権推進法にもとづいて2000年に第1次分権改革が実現されて、いま四半世紀が経過しようとしている。とりわけ第1次分権改革の動きは様々な政治・経済勢力の「混声合唱」（cf. 辻山1994）として実現したものであり、中央集権型行政システムの制度疲労、変動する国際社会への対応、東京一極集中の是正、個性豊かな地域社会の形成、高齢社会・少子化社会への対応を背景として実施されることとなったとされる（地方分権推進委員会「中間報告」（1996年3月））。戦前戦後を通じた⁽⁹⁾制度として100年にわたり日本の国地方関係を強く規定してきた機関委任事務制度が廃止されたことをはじめとして、国の関与の抜本的見直し、権限移譲、条例による事務処理特例制度の創設、必置規制の見直し、国庫補助負担金の整理合理化等にもみるように、その成果は垂直的政府間関係に関する成果が強調されることが一般的である。

本節では、地方分権改革について、2000年分権改革を指す「第1次分権改革」を中心に、それ以後、三位一体改革期を経て地方分権改革推進委員会（2007年9月～2010年3月）、そして毎年のように提案募集制度による第n次一括法を制定し続けている「第2次分権改革」まで含めて、分権改革がもたらした自治体選挙行政関連の改正事項とその経緯について考え、表1におけるAの領域についての分権改革の成果を検討する。

(1) 第1次分権改革による選挙行政関連の改正

第1次分権改革では、選挙行政関連においても公職選挙法の改正や政治資金規正法が改正され、機関委任事務が法定受託事務や自治事務に組み替えられ、また関与の体系が改められる等、他の法律分野と同様の枠組みに則って改正されることとなった。

公職選挙法について、自治省選挙部に対するヒアリングは1996年7月31日に実施されている。この際の自治省側提出資料によれば、公職選挙法について「選挙は、国政

(9) 単純に温存されたわけではないとする見方について、市川（2012）参照。

選挙、地方選挙を通じ、中央選挙管理会（衆・参の比例代表選挙に限る。）、都道府県の選挙管理委員会、市町村の選挙管理委員会、投票管理者、……選挙長、選挙立会人などの各種の選挙管理機関が、法令の規定にのっとり、一連の事務を執行するという性格のものであり、公職選挙法は、これらの事務失効手続きを定める各選挙に共通する手続法としての性格を有するものである。」として、戦後改革以降のセオリー通りその内容の技術的側面を強調するとともに、政策的側面については触れていない。

さらに選挙部はこのような公職選挙法上の機関委任事務の見直しについて「公職選挙法上の主な機関委任事務については、現在、都道府県の選挙管理委員会等に対する機関委任事務とされているが、もっぱら国の利害に関係ある事務であり、また、現行の事務処理体制が効率的であることから、法定受託事務（仮称）として整理したい。」として法定受託事務への振り分けのメルクマール1（メルクマールの一覧は本稿末尾に**参考資料2**として掲載している）に該当するとし、また都道府県の選挙における都道府県と市町村の関係についても「同様の整理としたい」とする。

国政選挙についての地方の役割は次のように整理されている。

A. 衆議院比例代表選出議員の選挙及び参議院比例代表選出議員の選挙

① 国

中央選挙管理会が選挙全体を管理することとされ、中央選挙管理会が選任した選挙長が、名簿の届出の受理、選挙会に関する事務（当選人の決定）などを行う

② 都道府県

都道府県の選挙管理委員会が選任した選挙分会長が、選挙分会に関する事務（当該都道府県における得票数の計算等）などを行う

③ 市町村

市町村の選挙管理委員会が選任した投・開票管理者が、投・開票に関する事務などを行うほか、市町村の選挙管理委員会は、他の市町村の選挙人名簿に登録されている者に係るものを含めた不在者投票事務などを行う

B. 衆議院小選挙区選出議員の選挙及び参議院選挙区選出議員の選挙

① 都道府県

都道府県の選挙管理委員会が選挙全体を管理することとされ、都道府県の

選挙管理委員会が選任した選挙長が、立候補の届出の受理、選挙会に関する事務（当選人の決定）などを行う

② 市町村

市町村の選挙管理委員会が選任した投・開票管理者が、投・開票に関する事務などを行うほか、市町村の選挙管理委員会は、他の市町村の選挙人名簿に登録されている者に係るものを含めた不在者投票事務などを行う

他方、都道府県の選挙の場合は国政選挙の選挙区選出議員選挙と同じ枠組みが用いられ、このとき市町村は都道府県の選挙における投開票事務や名簿管理を行うことになる。なるほど公職選挙法は手続法であるとの位置づけの通り、選挙の執行手続はどのレベルの選挙であっても市町村を下請け化する枠組みが共通して用いられるものとなっており、そのために、都道府県レベル、市町村レベルのいずれにおいてもこれら手続きからの逸脱が許されないものとなっていることが確認できる。

この点、専門委員からは国の選挙をモデルとしても地方にとってやりやすい選挙になっているのかという疑問や、自治体選挙に関しては、条例で全然別の制度を考えていくことを検討してはどうかといった意見が提示された。対する選挙部は、「投票とか開票という手続というのは、基本的にはこれは全部共通をするというもの」であって、特に「いわゆる名簿制度というのが各選挙で全部共通しておりますから、それによって有権者が確定をされ、具体的には投票所、開票所というのは、これは選挙の種類を問わず全く同じ手続きに乗るもの」で、「そういう意味で都道府県の選挙も国の選挙も基本的には対応関係は同じ」であるとする。その上で「その土台である選挙制度の仕組み、そのものをいわば国と地方とは現実には変わっておる訳ですが、それを一つの法律から離して、それぞれもう少し仕組み自体が融通ができるような形にやるかどうかというのは、かなり高度な立法政策の話だろう」とかわしている。選挙部はここでも公職選挙法をあくまで単なる投開票の手続法であると規定しようとするのだが、それだからといって自治体選挙が「同じ手続きに乗る」理由の説明にはならない。単に「そういう意味での手続的な面ではなくて基本論はやっておりません」とのみ述べて手続きについての議論の説明に終始してしまった。

選挙執行体制の中軸に据えられた名簿管理を担う市町村選挙管理委員会は、選挙の執行を担う実動部分とも位置づけられており、国はもとより都道府県もこれに代わることはできない。自治の根幹を市町村に依存しなければならない都道府県は自治体と

して不完全の印象を禁じ得ないが、融合型の自治制度である日本の行政体制上では特段不自然なこととはされてこなかった。都道府県選挙においても国政選挙においても、ルールづくりや監督を中央が担う一方で機関委任事務によって事務の実施は市町村が担う構図は、他の行政分野と何ら変わることはなかった。

選挙行政における問題点は、こういった執行体制において市町村選挙管理委員会がすべての選挙を一括して引き受けるために、それが市町村の自治事務であるのか国の事務なのか、都道府県の事務なのかの区別なく、共通した手続きで、自主的に解釈する余地なく単に技術的に機械的に選挙が執行される点であった。これを改める機会であるはずだった第1次分権改革における当局の姿勢からうかがえるのは、そもそも地方自治の観点からの自由な選挙のあり方を構想することを度外視している自覚もない点である。分権改革と選挙行政改革とを結びつけることについて、自治省選挙部はあくまで消極姿勢を貫き、最大限の行政統制下に置くよう振る舞った。

a. 法の共有による自治権の侵害状況

選挙人名簿の調製・保管、選挙に関する啓発・周知、投票管理者の選任その他国政選挙及び都道府県選挙の管理執行に関する事務は、結果として選挙部の要求通りメルクマール1（国家の統治の基本に密接な関連を有する事務）に該当するとして法定受託事務とされた⁽¹⁰⁾。

この結果、公職選挙法が国、地方の選挙法を一本化した結果つくられた法律とされたことによる特質から、国政選挙に関する市町村・都道府県事務は法定受託事務である一方、都道府県・市町村レベルの選挙については、片方で法定受託事務とされている条文・規定を共有して執行されるにもかかわらず、事務の性質は自治事務とされるという特異性を有することになった。

また、選挙人名簿に関する事務も法定受託事務（メルクマール1）とされたが、その元となるのは住民基本台帳である。これに関する事務が自治事務であることからすれば、名簿事務もまた法定受託事務と自治事務との鶴的なものとして位置づけられたことが分かる。

条文を共有するため、一方で国の統治の基本に密接な関連を有する法定受託事務

(10) 公職選挙法を含む具体的な各法・各条の事務の振り分けについて、本稿末尾に資料として掲載するので参照のこと。

であるとしながら他方では自治体の本来事務である自治事務と規定するということは、法定受託事務が自治事務を上書きするようにして、自治体選挙についても事実上国の強い関与に服せしめる形をとり、このことは自治権を著しくスポイルする。自治事務であるはずの自治体選挙事務や、名簿事務についても事実上の国の事務であるメルクマール1「国家の統治の基本に密接な関連を有する事務」に連なるものとして、自治体の事務ではないかのような錯覚をもたらすことになる。選挙関連事務については、第1次分権改革を経てもなお、自治事務に関する機関委任事務の推定という、機関委任事務時代の構造が温存されている。

b. 国地方関係の一般原則

この他に、2000年分権改革においては、国地方関係の一般原則が書き換えられたことに伴って中央選管から自治体選管に対する関与のルール化が行われた。具体的には中央選管について規定した第5条に第5条の3（技術的な助言及び勧告並びに資料の提出の要求）、第5条の4（是正の指示）、第5条の5（処理基準）が追加されたことが最大の変更とし、その他に市町村の選挙についての都道府県の関与が縮小される等の変更が行われた⁽¹¹⁾。

c. 選挙管理委員会間関係

第1次分権改革では、都道府県・市町村間関係に変化をもたらしたが、選挙管理委員会間関係についても変更があった。

(11) とりわけ興味深いのは公職選挙法第5条の3で、次のような規定となっている。

「3 都道府県又は市町村の選挙管理委員会は、中央選挙管理会に対し、衆議院（比例代表選出）議員又は参議院（比例代表選出）議員の選挙に関する事務の管理及び執行について技術的な助言若しくは勧告又は必要な情報の提供を求めることができる。」

地方から中央に対して、法定受託事務に関する技術的助言、情報提供、さらには勧告を求めることができるという規定である。一方で国政選挙のうち選挙区選挙に関して管理すると規定された（公選法第5条）都道府県選管に対して、市区町村選管が同様の要求をすることができる旨は規定されていない。

もともと、旧245条第5項では、国に監査を求めた上で、「その結果に基づく技術的な助言又は勧告を求めることができる。」とされていた経緯はある。だが、分権改革で国による監査の規定が削除されたにもかかわらず、このような形で合議制の執行機関たる行政委員会に対する「勧告」が残されていることには違和感を覚える。そもそも、この勧告が、どういった場面を想定しているのか判然としない。行政委員会論としても、また地方分権改革の流れからみても、奇妙な規定である。

戦後導入された選挙管理委員会制度は、当初、府県の選管は市町村の選挙に関して全く指揮監督権限を有せず、市町村の選挙に関して当該選挙管理委員会を指揮監督するものは、一般監督機関たる府県知事とされていた。そこで、選挙管理の民主化の方策としての選挙管理委員会の独立性の確保のため（藤井1947）、自治法186条第2項が「都道府県の選挙管理委員会は、市町村の選挙管理委員会を指揮監督する。」とし、選挙管理委員会への関与は同じ選挙管理委員会に限ることとした経緯がある。市町村の自治事務について都道府県選管が指揮監督することは、現在の価値観では違和感があるが、首長部局からの切断はそれほど重視されてきた。

また自治法151条第1項は「都道府県知事は、その管理に属する行政庁又は市町村長の権限に属する国又は当該都道府県の事務につき、その処分が法規に違反し、又は権限を犯すと認めるときは、その処分を取り消し、又は停止することができる。」と定めていた。選挙の事務について、とりわけ国政選挙については国の事務であるので、合議制の機関である選挙管理委員会に対しても国の指揮監督が及ぶものとされていた⁽¹²⁾。

この151条第1項及び186条第2項が、2000年の分権改革で機関委任事務の廃止及び都道府県と市町村との対等・協力関係等を踏まえて共に削除された。都道府県選管による市区町村選管への関与は、指揮監督関係から第二号法定受託事務に基づく手続きで実施されることへ変更され、法の上では対等関係に改められたことになる。

ただし中央地方関係についても同様のことだが、分権改革による選挙管理業務の実態に関する変化について、その前後でどれほどの変化があったものかに関する研究・レポートは管見の限り見当たらない。上に見てきた第1次分権改革の際のヒアリング等の経緯からは、分権改革の波に対して選挙部の姿勢は防波堤として機能したと言える。

(2) 第2次分権改革期の選挙行政関連改正と事件

地方分権改革は地方分権推進委員会を母体とした2000年の第1次分権改革の後、

(12) この指揮監督の及ぶ範囲については、国政選挙や都道府県の選挙を市町村の選挙管理委員会が管理執行する場合に限り、当該選挙に関して都道府県の選挙管理委員会が市町村の選挙管理委員会を指揮監督するものであって、市町村の選挙について一般的な指揮監督権を持つものとは解されていなかった。これは全選管法に「国の選挙に関する事務について」とあるものを受けて自治法が規定したものであって、教育委員会法と同様の趣旨であると解すべき（地方自治研究会1956：185-186田中二郎発言）とされている。

「積み残された課題」に取り組むべく、舞台を地方分権改革会議へ移して続けられることになる。三位一体の改革や平成の市町村合併を推進した後、2006年に地方分権改革推進法を成立させ、2007年からは地方分権改革推進委員会によって義務付け・枠付けの見直し、都道府県から政令指定都市への権限移譲等を主題にして第2次分権改革がスタートしている。

この第2次分権改革は民主党政権期の地域主権改革等をまたいで進行している。しかし第2次分権改革で目指された法令の規律密度の緩和について、公職選挙法に関連する部分は対象外とされた⁽¹³⁾。選挙関連事務はもともと第1次分権改革で法定受託事務化されたものが多く、地方分権改革推進委員会の義務付け・枠付けの見直しが自治事務を対象とするものであったことから、議論の埒外に置かれた感がある。本稿で指摘したような法文の共有に伴う構造的な問題については話題にもならなかった。

その後政府は、分権改革推進委員会の勧告に基づく事務・権限移譲や義務付け・枠付けの見直し等の推進はすでに一定の進展をみた、として2014年からは新たに提案募集方式を導入し、以後、毎年のように累次にわたる分権一括法を制定させる等、長い道のりをたどっていて、いまなお進行中である⁽¹⁴⁾。

-
- (13) 義務付け・枠付けの存置を許容する場合のメルクマール iii（地方自治に関する基本的な準則（民主政治の基本に関わる事項その他の地方自治体の統治構造の根幹）に関する事務を処理する場合、及び他の地方自治体との比較を可能とすることが必要と認められる事務であって全国的に統一して定めることが必要とされる場合）および一部 iv の e（国・地方自治体間、地方自治体相互間の情報連絡・意見聴取（協議・調整を除く。）に係る規定のうち、都道府県に対して国への情報連絡を義務付けるもの、市町村に対して国・都道府県への情報連絡を義務付けるもの、また、都道府県に対して国の意見反映を義務付けるもの、市町村に対して国・都道府県の意見反映を義務付けるもの（民間事業者と同等の情報連絡を義務付けているものを除く。）以外のもの）としてすべて許容された。
- (14) この間、分権改革は規制緩和等の行政改革や新自由主義と一体となって進行しており、かつての自治分権路線から著しく乖離した姿はもはやイデオロギーと化しており、「永遠に未完の」分権改革であると評する声もある（白藤2013：103）。

図1 地方分権改革のこれまでの経緯



（出典） 地方分権改革・提案募集方式ハンドブック（令和3年版）「第1章 地方分権改革について知りたい」を元に筆者作成

a. 立候補届に必要な添付書類の見直しに関する提案

選挙行政分野については、第2次分権改革には、この間見るべき成果がない。

それが「分権改革」と呼ぶべきものかという評価は置くとして、ようやく選挙関連の改革がなされたのは、兵庫県及び同県播磨町が行った地方議会議員選挙の立候補届に必要な添付書類の見直しに関する提案（令和元年度・地方に対する規制緩和）で、内閣府地方分権改革推進室による令和元年地方分権改革に関する提案募集による第10次一括法で実現されたものである。

具体的な支障事例としては、町議会議員選挙において、県内に住所を有していないにもかかわらず県内に居住するとして立候補届を提出する事例が発生したことによる。候補者が必要書類を形式的に不備なく提出した場合、「立候補届出の受理に当たっては、候補者が被選挙権を有するか否か等実質的な審査をする権限を有せず、開票に際し、選挙会において被選挙権の有無を決定すべき」とする最高裁判例（1961年）から、住所の記載内容に疑義があっても受理せざるを得ない。立候補届受理後に住所要件を満たさず被選挙権がないことが確認されれば、被選挙権のない

候補者に対する投票は、公職選挙法の規定により全て無効投票として取り扱うこととなる、というものであった⁽¹⁵⁾。

最終的にはこの提案には高松市、五島市等追加共同提案団体⁽¹⁶⁾から支障事例が出され、また全国市長会から積極的な検討を求める意見が出される等自治体側からの支持が集まることとなった。法改正は令和2年6月10日号外法律第41号で行われた（cf. 星野2020）が、改正は立候補の際の宣誓書に住所に関する要件を満たす者であると見込まれることを追加して宣誓することにしたのだから新たな義務付けであって、地方に対する規制緩和ではなくなったわけであるし、単に実質的要件の充足の有無を形式的に確認する手段を整備したに過ぎないため、法的な意味合いがどれほどのものかについては定かではない。むしろ、同改正の立法事実が、国会議員を有するN国党の候補者による事案であったことに鑑み、通常の議員立法ルート・閣法ルートのいずれも用いづらく、そこで地方分権に係る一括法に紛れ込ませたとみるのが妥当であろう⁽¹⁷⁾。

b. 千葉県議会議員選挙浦安市選挙区の選挙実施拒否問題

2000年分権改革以降の選挙行政上の出来事として記憶すべき出来事もある。この箇所では触れるのはいささか据わりが悪いが、備忘としてこの場で触れておく。

2011年の東日本大震災直後に実施されることとなった千葉県議会議員選挙において浦安市が執行困難を理由に延期を主張し、一部県議会議員選挙が執行されなかった事件があった。この際は県選管が市選管に対して地方自治法に基づく是正の指示を行うに至ったが、投票日当日の投票実施には至らなかった。浦安市選管は、浦安市長の協力を得られず、市選管が投開票事務を行えなかったと指摘。現行法はこのような事態を想定していなかったとして、市町村長に、協力させるための実効性ある法的措置や選挙管理委員会による法的措置を可能にすることを求め、地方自治法と公職選挙法の改正を求める要望書を国に提出した。県選管は「市選管へ是正勧告を行ったが、強制力がないため、選挙をやることができなかった」と法改正の必要

(15) 「令和元年 地方分権改革に関する提案募集提案事項」総務省 最終的な調査結果、管理番号196。

(16) 盛岡市、宮城県、小平市、川崎市、松原市、神戸市、宝塚市、南あわじ市、高松市、大村市、五島市、熊本市、中津市、宮崎市。

(17) これとは異なる筋だが、2023年11月7日、日本維新の会は、自治体選挙における居住要件の撤廃を含めた「選挙等改革推進法案」を衆院に提出した（第212回国会衆8）。

性を強調している⁽¹⁸⁾が、結局、空席浦安市選挙区のみ再選挙となり、5月13日に告示、22日に投開票が行われた。管見の限り、その後目立った動きは見られず沙汰止みとなった⁽¹⁹⁾。

3. 場の転換：自治制度改革のなかの自治体選挙制度

2000年の第1次分権改革は機関委任事務の廃止等によって一般に国地方行政体制に大きな転換をもたらしたとしても、選挙行政体制における国地方関係については従前の戦後型行政統制モデルをほぼそのまま引き継ぐ形となった点をこれまでに見てきた。地方分権改革をタテの系列の改革として捉えようとした場合には、選挙行政に関する目立った成果を見いだすことはできない。

では横軸について見た場合どうか。結論を先んじて述べれば、第1次分権改革後20年を経るなかで、積み残された課題すなわち「未完の分権改革」を推進しようとする力によって、本稿第1節に見た選挙行政体制の表1における国レベルの横軸方向＝一般行政と選挙行政の間の関係性については、徐々に変化が見られるようになってきているものと考えられる。

2000年前後は分権改革のほか政治制度改革や政党システムなど様々な変化が起きている時期でもあるため、こうした流れを構造的に把握するためには様々な点を検証していく必要があるが、能力・紙幅には限りがある。分権改革の影響を考察する本稿の関心からは、さしあたり法改正のための審議の場の存在について焦点をあててみたい。そこで自治体選挙制度改革のアーナとして浮上してきた地方制度調査会について、その役割の変遷と選挙制度への接近状況を近年の動向から確認していくことにする。

(18) 千葉日報2011年10月29日「浦安の再選挙問題で法改正を国に要望 千葉県選管」

(19) 選挙の執行の可否を選管ではなく市長が判断しての実力行使に出たこと、県選管が市レベルの意向を無視したこと、実施の可否について選管側も投票所の職員の確保に限定しての議論に終始しており、有権者による選挙執行の原則に対する配慮に欠けていたこと、等紛争の当事者双方を批判的に検討する余地が多い事件となった。執行不能と主張した県議選の1週間後には浦安市議会議員選挙が実施されるなど、当時の市長が主張した投票所が避難所になっており使用不能など執行体制の整備面の主張については事実関係についても疑義が残る。

(1) 地方ルートによる法改正の増加

第1次分権改革とその後の議論が、いわば「行政分権」論にとどまっていたのに対して、地方分権改革推進委員会のもとで企図されたいわゆる第2次分権改革は、「立法分権」に踏み込んだことで、自治制度に関しても議会改革が一気に政治課題化した（白藤2013：174）とされている。そのなかで、地方議員のなり手不足問題や議員の法的位置づけの規定の曖昧さに起因する議論が活発化している。いわゆる首長政党が台頭するなかでは政令指定都市選挙区選出の都道府県議会議員をめぐっての選挙制度改革が俎上に載ったこともある。

自治体選挙に関連してすでに制度化されたものを見た場合でも、東日本大震災など災害状況を受けて、議会選挙の選挙区への定数配分に関する特例制度（原発避難者人口特例）が設けられた⁽²⁰⁾。「平成合併」で意味が薄れた「郡市の区域による」規定を削除し⁽²¹⁾、いわゆるローカル・マニフェストに関する公営⁽²²⁾や、町村レベルの選挙での公営を拡大する等、選挙制度をめぐっても環境変化に対応する必要が生じている。また議員の請負制限の緩和についても議員立法によって実現した。

これら近時における改正は、議員立法、閣法のいずれからも行われているが、起点となっているのは地方六団体や自治体レベルである。内容も、従前のような投票や選挙運動に関する条件整備論にとどまらず、選挙制度の中核部分に踏み入る性質のものも含まれている。こうした議論環境の変化がどのような舞台で行われるようになったのかについて考える必要があるだろう。このような動きは、分権改革以後、選挙制度と自治制度改革の動向とが合流したなかで生じるようになったものと考えられるから

(20) 最初にこの問題を取り上げたのは福島県議会で、その後県と総務省選挙部との間で見解の確認などが行われた後、県議会として総務省、復興庁、県選出国会議員へ要望活動を行った。これを受けて自民党を中心とした超党派の共同提案として国会に特例法が提出されることとなった。詳細については拙稿（2019b）を参照。

(21) 第29次地制調で議会制度の自由度を高める観点から議員定数の上限撤廃が答申されたことをきっかけとして、都道府県議会議長会から、選挙区の規定についても全国一律とするのではなく、例えば「郡市の区域による」の規定を撤廃し地域の実情に応じて自主的に選挙区を設定できるようにすべき、との緊急要請（2009年10月27日）が出された。これを皮切りにして全国都道府県議会議長会は複数回にわたり要望書を提出し、これが国会審議で取り上げられることとなり、法改正につながった。詳細については拙稿（2015）参照。

(22) 二十一世紀臨調の提言（2004年5月28日）を踏まえ、「政権公約（マニフェスト）推進議員連盟」で議論が重ねられ、いくつかの地方議員連盟が立ち上げられることとなったが、その後、二十一世紀臨調の「知事・市町村長連合会議」が中心となった緊急提言に答える形で全国知事会の要望に含まれることになった。詳細については古賀（2007）参照。

である。

(2) 地方制度調査会と「未完の分権改革」

国の統治機構改革としての第1次分権改革はその後三位一体改革を経て第2次分権改革へと継続していくことになるが、分権改革の成果については、受け手となる自治体側への変革を促す動き＝地方制度改革がさらにこれに続く形で引き継がれることとなった。

2000年分権改革以降20年以上続いている地方分権改革は、①地方財政秩序の再構築、②地方公共団体の事務に対する法令による義務付け・枠付け等の緩和、③地方分権や市町村の合併の推進を踏まえた新たな地方自治の仕組みに関する検討、④事務事業の移譲、⑤制度規制の緩和と住民自治の拡充方策、⑥「地方自治の本旨」の具体化、という第1次分権改革における「積み残された課題」への対応を軸として政権政策として進行してきた。

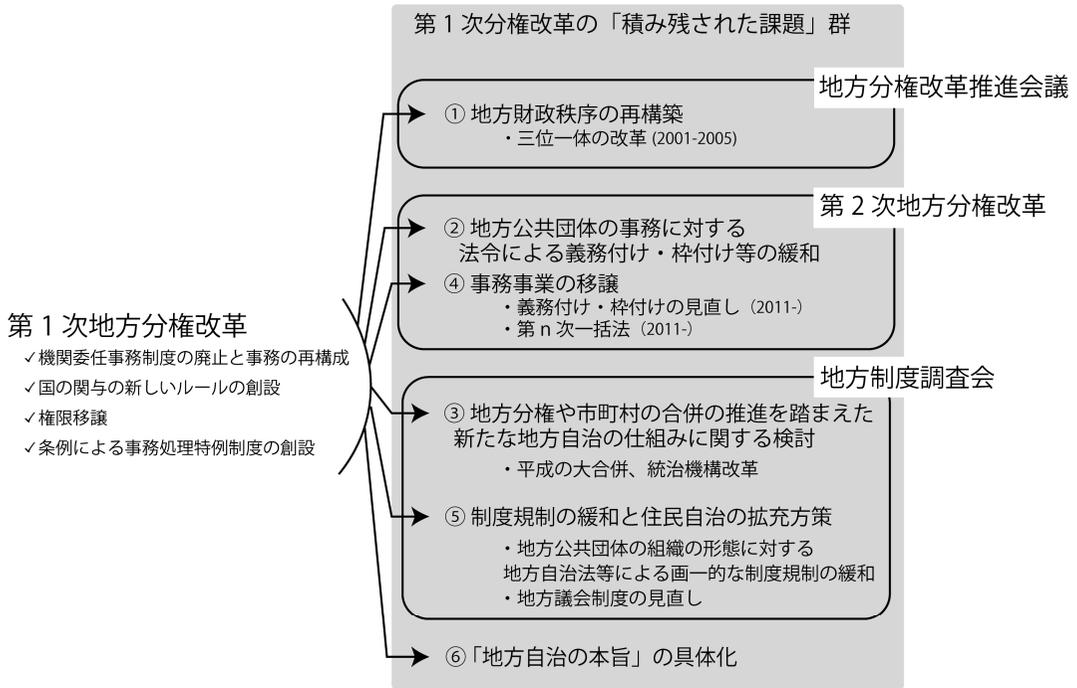
これら「積み残された課題」群は、その後20年間の改革の動きを観察すると、概ね図2のように振り分けられたものと言える。

まず①については、「最優先される喫緊の課題」（西尾2013：78）として最初に着手されたが、地方分権改革推進会議や、あるいは経済財政諮問会議などを舞台に三位一体の改革につながって実施されることとなった。

つぎに②および④は法令による義務付け・枠付けの見直しとして2007年発足の地方分権改革推進委員会、2013年地方分権改革推進本部や地方分権改革有識者会議などを舞台に第n次一括法としてまとめられて成立させており、これらは内閣府によって「第2次地方分権改革」と呼称されている。

③は第1次分権改革が棚上げした「受け皿論」であり、平成の大合併として推進されることとなった。また実現には至らなかったものの、道州制の検討についても③として数えられるものとなる。また⑤でいう「規制」とは、行政府による行政決定にもとづく拘束・介入をあらわす「関与」に加え、立法府による立法措置に基づく拘束・介入まで対象に含める趣旨を明確にするため、とされる（西尾2002：39-40）。「制度規制」のうち政府体系に対する規制は地方自治法・公職選挙法など、いずれも総務省（旧自治省）所管の一般法令に定められている（同上：41）もので、経済分野における規制緩和とはニュアンスが異なるものとなる。⑤に含まれるもう一つの柱が住民自治の拡充方策としての地方議会制度の見直しである。③と⑤は、主に地方自治法に

図2 「未完の分権改革」の継承



(出典) 筆者作成

関する改革であるため、地制調が舞台となって検討や改革が進められてきた。議会のあり方の見直しにかかる⑤は、二元（的）代表制のうちの議会についてのみ選挙制度改革に関する議論を行う場が設定されたことを意味した。

最後に⑥は国会による集権的な立法に対する歯止めの必要性として唱えられた。地方自治の本旨を具体化する立法原則の確立、自治体参加の立法手続、国地方の係争に関する判例法主義の確立による自治権拡充と整理されている（西尾2002：46－54）。⑥については、国と地方の協議の場など一部実現したものもあるが、多くは憲法問題となる。知事会の要望などで取り上げられたり、憲法調査会での審議が及んだこともあるが、①～⑤とは異なり「永遠に未完」である⑥は、①～⑤を継続させる指導的原理でありつつも、これを検討する個別的な舞台が設定されたわけではなかった。

このように、「積み残された課題」は分割され、内閣府主導のもとで改革に移されていったが、その多くを担うこととなったのが地方制度調査会であった。地方制度調査会は、1952年に制定された設置法に基づく内閣総理大臣の諮問機関だが、庶務は総

務省自治行政局行政課が担当する。1952年に第1次地制調が設置されて以来、ほとんどの期間設置されてきた地制調は、本稿執筆時点の2023年12月現在は第33次地制調での審議が進行している等、継続性が特徴的である。地方制度調査会は分権改革と民主党権期を経て役割を変化させており、議論の幅がさらに広がってきている点も現在の自治体選挙制度改革論議に影響を与えている。分権改革以降の地方制度調査会の中長期的な変化⁽²³⁾からその点を確認してみよう。

a. 第1次分権改革・未完の分権改革との併走（24次から28次）

かつて地制調が「自治・大蔵百年戦争」の現場とされた所以は、委員に自治省と大蔵省の現職の事務次官、それに財界、労働団体を含む各界代表者が名を連ねた委員構成にあった。これによって毎年の財政措置に関する議論を行う土台として機能し、また基本的な合意を得ることが可能なだけの当事者性を備えた会議体であった。一方で近年の状況については様相がだいぶ異なっており、「中心的なアリーナ」とはほど遠いとの指摘もみられる⁽²⁴⁾。

90年代以降の地方制度調査会に生じた変化の第一は、分権改革との併走状況である。第1次分権改革に重なる第24次の地制調からは、地方分権推進委員会の中心人物であった西尾勝が委員として加わったことで、以降、第1次分権改革と併走する形で審議が行われることとなっていく。1994年11月22日「地方分権の推進に関する答申」および「市町村の自主的な合併の推進に関する答申」、1996年4月16日「地方分権の推進に伴う地方行政体制の整備・確立についての専門小委員会報告」を答申した。

つづく第25次は監査制度改革に関する答申（1997年2月24日）と市町村合併に関する答申（1998年4月24日）が行われたが、2000年の第1次分権改革一括法成立を挟んだ第26次では「地方分権時代の住民自治制度のあり方及び地方税財源の充実確保に関する答申」（2000年12月25日）が出されることとなる。図2で見た通り、この時期から地制調は「未完の分権改革」の残された課題への対応に取り組むことと

(23) 近年の地制調のあり方の整理について、今井（2022）参照。また本稿で扱う地制調に関する分析については各次報告書に関する拙稿（2016、2019 a、2020 b）でも論じているので、合わせて参照されたい。

(24) 「存在感薄れる地制調」（『日本経済新聞』2015年12月7日付）等、31次地制調あたりから新聞には地制調の果たす役割について疑問を呈する論説が度々掲載されるようになったように見受けられる。

なっており、その最初に住民自治制度のあり方すなわち直接民主制と地方議会制度のあり方に関する審議が行われている。

その後は、第27次には西尾勝副会長のもとで「今後の基礎的自治体のあり方について（私案）」（いわゆる西尾私案）が提出されるなど平成の大合併を強力に推進することが謳われたが、このなかでも「基礎自治体における住民自治充実や行政と住民との協働推進のための新しい仕組み」が盛り込まれた。また第28次には道州制に関する答申（2006年2月28日）が注目を浴びた。第28次については、もう一つの柱は地方議会であって、2005年12月9日「地方の自主性・自律性の拡大及び地方議会のあり方に関する答申」が提出されていた。ここまで地制調は、第1次分権改革の「積み残された課題」群の実行者としての役割を忠実に果たしてきた。

ところが、第1次安倍政権・菅義偉総務大臣時代の第29次地方制度調査会からは運用が変わり、マスコミ、労働界、財務省などといった充て職をやめている。政治決着した三位一体改革に見られるようにこの間の分権改革は経済財政諮問会議などが中心となって財務省が主導権を握るものであったことと無関係ではないだろう。とりわけ財務省については28次からは現職の事務次官が委員として参画することがなくなっており、29次には委員中、事務次官は自治省の元職が入るのみとなっている。

それに併せて、29次地制調以降は毎年出されていた「地方税財源のあり方についての意見」が地制調から出されることがなくなった。第28次までで、地制調の役割は、地方財政に関する自治・大蔵両省による攻防／調整の舞台としての役割を放棄したのである。

この時期の地制調は、第1次分権改革の追従にはじまるが、第1次分権改革後には、政府に設置された地方分権推進会議や経済財政諮問会議で進められていく三位一体改革や平成合併等と併走しつつ、地方議会のあり方など他の「未完の分権改革」項目について取り組む形をとった。2000年分権改革以降、住民自治の拡充は自治制度改革の主要な柱として急速に浮上していったといえる。

b. 分権改革路線からの分離と新たな役割（29次以降）

地方分権改革推進法が成立した2006年12月から地方分権改革は第2次へと移行していくが、地方分権改革推進委員会で義務付け・枠付けの見直しや国から地方への事務・権限の移譲、都道府県から市町村への事務・権限の移譲などが行われるのを

脇に、地制調の審議はこれと併走した形となっていない。

また内閣府における地域主権改革の推進と地方行財政検討会議での地方政府基本法（のちに地方自治法の抜本改正）という政権構想が稼働するに至って地制調は休眠状態となり、そのために第2次分権改革の推進役としての位置づけも失うことになった。

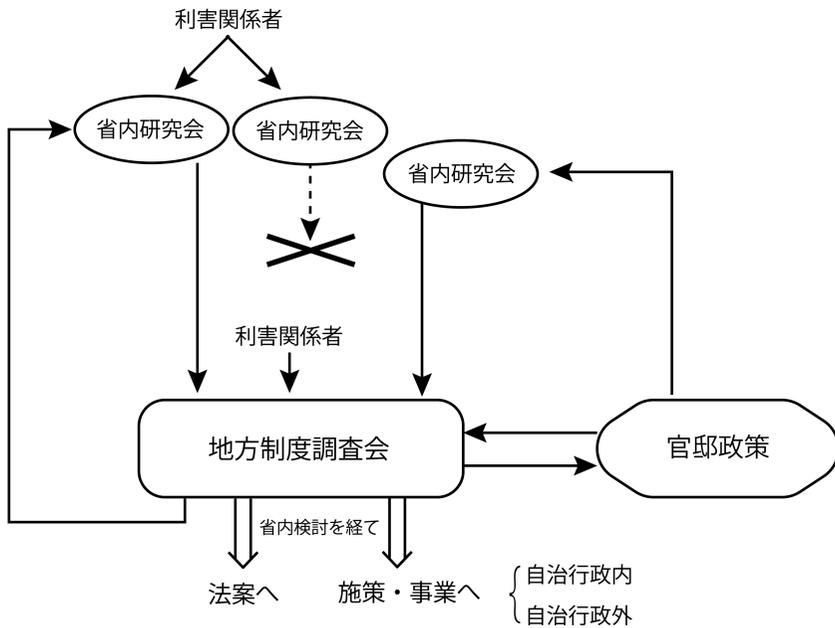
民主党政権を挟んで設置された30次地制調は、民主党政権が新たに設置した総務省の地方行財政検討会議で出された答申について六団体側から不満が噴出してデッドロックに陥ったことを受け、休眠状態だった地制調を復活させる形で設置されたものであった。東日本大震災を踏まえた基礎自治体の担うべき役割や行政体制のあり方について諮問に盛り込まれたものの、西尾会長をして「何を問われているのか」と戸惑いを隠さない様子で、委員に混乱をもたらす審議となった。

その後の地制調を概観すると大略次の通りである。第30次地制調も住民の意向をより一層地方公共団体の運営に反映できるようにする見地からの議会のあり方をはじめとする住民自治のあり方が諮問されており、住民自治は柱の一つに位置づけられた。

第31次については地方消滅論のいわゆる「増田レポート」と併せて発足し、その後の「地方創生」と併走する形をとろうとした。また第32次は発足の2日前に発表された「自治体戦略2040構想研究会」第2次報告を継承する諮問がなされており、31、32次はそれぞれの思惑を色濃く反映した立ち上げとなった。ただ、政府からはこれらのレポート・構想をオーソライズすることが期待されたわけだが、2年の任期中に政策のステージが変わったり、独特の思いをもった担当官が異動したりして、当初の諮問のままとは言いがたい答申（今井2022）がまとめられている。

元来当事者間討議による狭い守備範囲において合意調達が困難な課題に取り組む〈不決定〉形成の場として機能してきた地制調だが、29次以降は当事者不在での広い守備範囲を対象とし、総務省内に別に立ち上げられた複数の研究会と委員を重複させながら運営され、そうした総務省全体の政策と、内閣の重要政策との平仄を合わせ、オーソライズする場として機能するようになっていっている（図3）（cf. 拙稿2016）。

図3 地方制度調査会の政策過程関係



(出典) 拙稿 (2020 b) p. 80図2 を一部修正

c. 地制調の守備範囲論：地方議会への関心の広がり選挙制度への言及

この間地制調では自治体議会のあり方が柱として確立するなかで、自治体議会の選挙制度論にも本格的に踏み込む内容になっている。そのなかでも地制調の守備範囲に関する議論が必ず伴っていることについても注目したい。

例えば第31次地制調では、選挙制度の抜本改正が必要であるとの委員の発言に対して、現在の選挙制度が地方議会の監視機能、意見集約機能、政策決定機能等を阻害している部分があれば取り上げる必要はあろうが、望ましい選挙制度のあり方は別の場で検討すべきであり、地制調に対しそこまで諮問されているのかは疑問であるとしてやはりブレーキをかける議論もなされている（第10回専門小委員会官地行

政課長による発言まとめ⁽²⁵⁾。

選挙制度についての議論を進めることについては第30次では碓井委員長から「今の大山委員の御発言からしますと、今期の地方制度調査会でももちろん十分、問題点として意識はしているけれども、本当に議論を詰める際には、また改めて例えば選挙制度なら選挙制度で議論すべき課題とか、そういうものもあると。今の大都市圏域行政も慌てて具体的なことを言うよりは、むしろ問題を喚起することにとどめるほうが賢明かもしれないという感じもいたします。」（第30次地方制度調査会第22回専門小委員会）とする場面もあった。

每期こうした議論は繰り返されており、枚挙にいとまがないのでこれ以上は控えるが、選挙制度に踏み込む話題に出るたびに歯止めをかけようとする議論が散見されるのは、地制調における審議が、従来の守備範囲に対する攻勢をかけている事実の裏返しともいえよう。

（3） 行政課の研究会における自治体選挙制度

守備範囲をめぐる選挙制度にまで踏み出すことを躊躇する地制調であったが、自治制度改革の文脈からの選挙制度論として、より下位に位置づけられる自治行政局行政課の研究会が地制調と多くの委員を重複させながら設置されると、そのなかでは地方議会のあり方に関する本格的な議論のなかで選挙への言及が行われるようになった。

総務省では、2013年8月から「地方議会のあり方に関する研究会⁽²⁶⁾」（2014年2

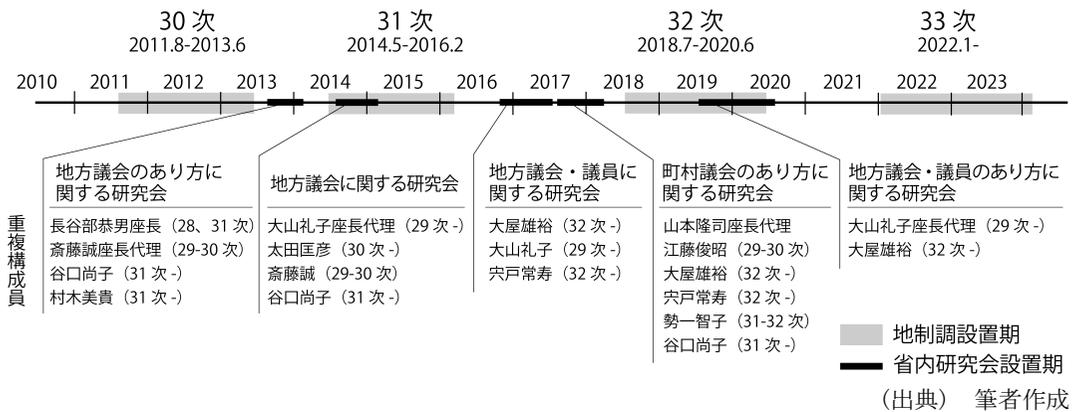
(25) 「私の意見ではないので言わなくていいのかもしれませんが、ちょっと気になっていることがあります、5ページの上から3つ目の○です。選挙制度についての書き方です。これは、一部議論する必要があっても、基本、望ましいあり方は別の場で検討すべきだといって、選挙制度は基本、取り上げない方向でいこうというベクトルのまとめですが、こういうまとめが書かれる前提としては、もうちょっと選挙制度も視野に入れたほうがいいのではないかという意見があり、それは広く理解して、入っているものと思ってくださいという一連の問答があったと記憶しています。それは武藤委員あるいは大山委員だったかよくわかりませんが。その議論が再現されないまま3番目の○があるのはどうもまとめ方として変ではないか。選挙制度はやりたくないという事務局の意向はよく伝わりますが、まとめ方としては変ではないかと思えます。」（第31次地方制度調査会第10回専門小委員会・太田委員）と疑問が呈される。武藤委員もこれに同調し、地制調で本格的に議論すべきと主張している。

(26) 時期は重複しないものの地制調の委員を務めた構成員としては、大橋真由美（32次一）、大屋雄裕（32次一）、牧原出（32次一）、村木美貴（31次一）が該当する。

月に報告書)、2014年7月から「地方議会に関する研究会⁽²⁷⁾」(2015年2月に報告書)、2016年から「地方議会・議員に関する研究会⁽²⁸⁾」(2017年7月に報告書)、2017年からは議員のなり手不足問題にフレームをシフトした「町村議会のあり方に関する研究会⁽²⁹⁾」(2018年3月に報告書)、そして2020年6月から「地方議会・議員のあり方に関する研究会⁽³⁰⁾」(2021年8月に報告書)がそれぞれ立ち上げられているが、いずれも行政課が担当していて、選挙部は後景に退いた感がある。いずれの研究会においても地制調の委員と相当数の構成員が重複していて、強い連続性を有する(図4)。この時期以降の地制調は、地方議会関連の事項への言及において、単に住民自治の拡充方策に限定せず、議会不信や議員のなり手不足など、地方議会を課題を抱える存在として扱うようになっている。

なかでも2015年の「地方議会に関する研究会」報告書以降は供託金や選挙区の問題まで幅広く選挙制度に関する検討を進めてきており、2017年の「地方議会・議員に関する研究会」報告書と2021年の「地方議会・議員のあり方に関する研究会」報告書は都道府県議会議員選挙における比例代表制の導入を含む選挙制度改革提言が盛り込まれ注目を集めたが、実現には至らなかった。

図4 総務省設置の地方議会・議員関係研究会と地方制度調査会の関係



(27) ほかに時期は重複しないものの地制調の委員を務めた構成員としては出雲明子(33次-)、大橋真由美(32次-)、大屋雄裕(32次-)、牧原出(32次-)が該当する。
 (28) 斎藤誠(29-30次)も構成員となっているが、研究会以後地制調の委員は務めていない。
 (29) 山本隆司は32次地制調で専門小委員長を務めることになる。
 (30) なお岩崎美紀子(26-28次)も構成員だが、研究会以後地制調の委員は務めていない。

ところがこうした議論の場において、地方団体⁽³¹⁾は当事者として参加を求めるようになっており、影響力を強めてきている。例えば「町村議会のあり方に関する研究会」では参加を認められなかった町村議会議長会や市議会議長会は研究会の結論に大きな反発を示し、その後設置された「地方議会・議員のあり方に関する研究会」には参加枠を確保し、改革要望事項を提出している。選挙制度に関する議論が行われる場への地方団体の参加は、具体的な法改正へ向けた研究会の実効性を高めているものといえる。

現在の地方制度調査会は、各研究会の結論を得るか、あるいは並行した審議を進める形をとるようになってきている点はすでに指摘した。とりわけ32次地制調は、大山副会長らが所属する地方議会・議員のあり方に関する研究会と並行したかたちで審議を行っており、審議においても度々研究会の状況が話題にのぼったほか、地制調答申には同研究会の審議の結果が色濃く反映されることになっている。ここでの議論は最終的に33次地制調において議員のなり手不足解消策に関する答申へと結実した。政治家にとって中核的な関心事となる選挙方式ではないものの、条件整備に関する法改正に当たるものとして、自治体選挙制度改革の地方制度調査ルートは今後の注目に値する。

本節のまとめ

第1次分権改革で中心的な役割を担った西尾勝が同時期の24次以降の地制調に参画するようになって以降、地制調は第1次分権改革を「未完の分権改革」とするアジェンダを引き継ぐ形で審議が推移した。その結果、第1次分権改革による構造変化として、地方制度改革の流れのなかに選挙制度改革が位置づけられるようになった。

「未完の分権改革」のなかにある「住民自治の拡充」方策は、自治体議会および議員に関する制度改革も中心的な課題とされており、これを反映するかたちでの選挙制度改革も分権型社会における制度改革として位置づけられるようになっている。

国政選挙における選挙制度改革のうち中核部分については同じく内閣府の選挙制度審議会が担うべきものであるはずだが、選挙制度審議会は第1次分権改革が本格化する以前の1991年をもって休眠状態に入っており、国・地方含め選挙制度改革の中心的なアリーナが存在しない状況となっている。

(31) 圧力団体としての地方六団体に関する研究については阿利莫二の研究（阿利1960）等があるが、分権改革期以降の動静についての検討はさらに必要であろう。

そこで、自治制度改革の文脈から地制調の審議では自治体選挙制度改革に繰り返し言及を試みるものの、守備範囲論が繰り返し行われることとなる。これまで選挙制度審議会は自治体選挙制度改革議論について十分な役割を果たしてこなかった。分権改革を経てもなお中央地方の選挙法の一体不可分性を継承した選挙法体系のもとでは地制調など自治制度改革からのルートを用いるにはいまだ葛藤がある様子である。

一方で地制調は、第28次を最後に省庁間の調整機能を喪失し、また民主党政権下で廃止の危機を経た後はその存在意義について自問自答を繰り返し、審議のなかで守備範囲論を自ら問いながら役割を変化させてきた。その結果、従前の自治・大蔵百年戦争における〈不決定〉形成の場から、現在は、自治行政局の政策的方向性と政権政策のベクトルをすりあわせ、オーソライズする関門として機能するようになっている。こうした当事者不在の広い守備範囲+省内研究会と政権政策の平仄あわせ路線において、「自治行政局の審議会」たる地制調は審議内容の幅を拡大させてきており、議会制度の本質論に関する言及を増やしている。国の審議会において自治体選挙制度改革を議論するよう位置づけられた場はこれまでなかったもので、管見の限り、こうしたアリーナの現出ははじめてのことである。ここに向けて、地方団体が参画してきている点は、選挙される側や一般行政側による選挙行政領域への介入の契機にもなっている。

このように、第1次分権改革以降に自治行政が守備範囲を拡大させ、肥大化したことによって自治体選挙行政体制は中央・水平レベルで変化の兆しがある。とりわけ消滅可能性自治体論などが盛んになってきて以降は、「課題」として地方議会が取り上げられるなかで地方自治法改正の場で地方選挙に関する議論がなされている。そこから公職選挙法にも踏み込む形が興ってきたことで、結果として硬性の体制を動揺させつつあるのではないかと考えられる。

おわりに

(1) 分権改革に伴う自治行政の肥大化の中における自治体選挙制度論

選挙事務は、立法府を統制するという国家統治の基本に関し高度な政治性を有する行為であって、立法府を構築する行為に関するモデリング・ポリシーにほかならない。そして政治資金や政治団体に関する事務を含め、選挙事務を所管することは、省庁に

としては全政党に対して影響力を有するため、ある種の権力の源泉としての重要な役割を持つ。

戦前期の普選導入によって厳格な選挙運動規制や治安警察法等が導入されたこと、戦後改革に伴って首長公選制が導入され機関委任事務が再構築されたことにより、それぞれ変化してきた選挙行政に関する行政統制の必要性については、第1次分権改革で国地方関係が再構築されたことにより新たな局面を迎えたことになる。この事態に際して、目的を変えつつも体制を維持しようとする選挙部側のベクトルがあることを確認した。

地方分権改革は、基本的には、機関委任事務制度の廃止、関与のルール化、国と地方の協議の場の設置など第1次分権改革についても、あるいは三位一体改革から義務付け・枠付けの廃止、都道府県から市町村への権限移譲など第2次分権改革についても、国と地方の垂直的関係性について規定していたルールや資源配分の改革として理解される。しかしそうした地方分権改革の成果を受けた今日の広範な自治制度改革の動向は、本稿で見てきた通り、むしろ国レベルで水平方向に生じていると考えることができる⁽³²⁾。

分権改革を表2におけるAの評価軸のみで捉えた場合はめばしい成果があがっているとは言い難いものの、選挙行政分野に関する限りでは、Cすなわち総務省自治行政局内での選挙行政管轄部局である選挙部と、一般行政を司るその他自治行政局との関

表2 分権改革の選挙行政体制への影響評価軸

	一般行政		選挙行政
国	総務省行政課	C	総務省選挙部 A
地方	首長部局		選挙管理委員会

(出典) 筆者作成

(32) こうした傾向は、選挙行政だけでなく、同じく一般行政からの独立を原則としてきた教育行政においても観察されるものでもある。例えば第1次分権改革による改正を経た後の地教法2015年改正における教育委員長と教育長の一本化は首長への集権化を伴うものであったが、第28次地方制度調査会答申（教育委員会の廃止を可能とする選択制を提言していた）及び全国市長会・町村会からの要望がこれを後押ししている。

係性の変化を射程に含めて捉えれば、変化の兆しが確認できる。また、地方レベルにおける選挙行政組織である選挙管理委員会及びその事務局の影響力以外に、執行部三団体と議会三団体を加えた地方六団体が国の一般行政部局を動かすかたちでのルール改正を行うことが可能となった点をも読み込まねばならない。

戦後、首長公選制導入に伴っての選挙行政体制が確立した頃とくらべると首長選挙あるいは首長のあり方論についての議論はほとんど見られない。それに対し、分権型社会の到来を掲げるなかで現在議論が集中しているのは自治体議会に関する事項である。法令解釈権について、従来の機関委任事務では国が包括的な指揮監督権をもってきたものが、機関委任事務の廃止により自治体が実際に担当する事務は法的にも自治体の事務となり、自治体が法令に抵触しない限り条例をつくることができるようになった。これに対して近年では「行政計画の洪水」（今井2018、磯崎2021）などによる統制手法が用いられる傾向が増している点が指摘されるようになっている。そのこととあわせて、「住民自治の根幹としての」という枕詞を伴って論じられる自治体議会のあり方について、旧自治省行政局の範疇から議論が展開されるようになっていることについても留意が必要であろう。

総務省内研究会を観察すると、すでに議会や議員に関する問題状況への対応を議論する受け皿ができてきており、自治体選挙制度を含むこれらの課題は行政課が担当している。中央レベルにおける水平方向の関係性の再構築＝一般行政と選挙行政の境界の融解状況は、分権改革による力場の変化を下敷きにして展開されていて、自治制度改革については選挙行政の研究において今後も注視する必要がある。

（2）分権型社会における自治体選挙制度

分権改革に伴って総務省行政課系統が「行政」の枠を超えて肥大化し地域政治＝自治体議会のあり方に関与を強める傾向は地方自治の本旨を侵す危険性があるし、いうまでもなく、一般行政による選挙行政への干渉は、戦前のような形でなかったとしても強首長制といわれる地方制度の傾向を助長する可能性もある。地方団体もまた選挙される側の当事者であるのだから、この関与は中立性の原理からは危うさもあり、棲み分け・線引きを慎重に行う必要がある。

他方、自治制度改革のなかに自治体選挙制度改革が位置づけられつつあることは、戦後構築された自治体選挙行政体制について地殻変動を促すことになっており、地方自治の観点からは概ね好ましい影響をもたらす得る。例えば近年実現された自治体議

員の法的位置づけについて議論を広げることによって、国会議員と異なる自治体議員の役割が法文に明記されることによって、戸別訪問の解禁やクォータ制の導入等、自治体独自の選挙制度の可能性が広がる。選挙制度が国会議員や総務省選挙部の独占物でなく、地方自治の観点から構築されるとすれば、自治体政治家と有権者の紐帯回復に資するだろう⁽³³⁾。

近年、地方分権改革によって生じた統治システムの変化に伴う政党の動態への影響を指摘する砂原（2017）の業績や、第1次分権改革に先立ち行われた90年代の政治制度改革と合わせて、自治体選挙制度が日本の二大政党制形成を阻害する要因となっていることを指摘する研究⁽³⁴⁾が見られるなかで、自治体選挙のあり方そのものについての注目が高まっている⁽³⁵⁾。本稿は、自治行政局系統の制度改革の議論環境の転換に伴って自治体選挙制度改革の流れが生じている点を検討してきたが、審議の場について検討を行うにとどまったため、政官関係論として見た場合、体制を構成してきた受容側すなわち選挙部や国会議員側の動きについて検討できていない⁽³⁶⁾。改革の潮

(33) 地方自治の充実の観点からは手放しで歓迎できるわけではない傾向もある。議論の場が規定されたことにより、政治制度改革から連想される地方政治の政党化論が組上に載ることになってきている。国政政党の二大政党化がはかばかしい成果をあげないことを理由としたような地方政治の政党化は、本稿冒頭述べた戦後自治体選挙行政体制の形成期に忌避された歴史的経緯と合わせ、地方自治の上では必ずしも望ましい結果を生むことにはならない（現代の地方自治の文脈からは木寺（2018）、谷（2017）参照）。比例代表制の導入は、選択肢として存在することは否定しないが、政党化の地域政治への影響を考えるならば、地方自治の観点からはあくまで地域の事情に適応させるための多様な選択肢の一つと位置づけるべきである。

(34) 代表的には、建林（2017）の議論を参照。

(35) 大西裕らによる一連の「選挙ガバナンス」研究をはじめ、選挙行政および選挙管理に関する研究が近年増えており、年報政治学2018-IIは「選挙ガバナンスと民主主義」として編まれた。

(36) 1990年代の小選挙区制等導入をめぐる一連の政治制度改革の過程においても、自治体選挙のあり方は地方政治家をファミリーとして後援会コミュニティを形成してきた自民党にとって一大事のはずだが、国会議員選挙制度改革を越えたものとして議論された形跡が見つからない。管見の限りでは、宮澤内閣期の政治倫理法案と国会法改正案以外の各法案を付託された政治改革に関する調査特別委員会5月26日の理事会で配布された、与野党間の争点をまとめた資料（「論点の整理（未定稿）」）の最後3 考え方の整理が必要と考えられる事項 において、「参議院議員の選挙制度との関係」とならび「地方選挙のあり方」が記載された（佐々木1999：133）場面や、国会審議においても、各党の検討状況を報告する場面で一部言及されているものの、検討の必要性を指摘するにとどまっており、内容が深まった様子は見られない（第126回国会衆議院政治改革に関する調査特別委員会 第8号平成5年4月20日等）。また第8次選挙制度審議会の議事録は秘匿されており議論の詳細について知ることは困難であるため、本稿での検討については断念した。

流の変化は、政治制度改革に伴う国・地方政治家間関係の変化、省庁側の役割の変化、分権改革のほか政治制度改革なども含めた一連の改革の影響による自治体側の変化、地方六団体の変化等各方面から広範に生じているものとも考えられる。

ただし、現在に至ってもいまだ自治体選挙制度及びその行政体制については抜本的な改革が成ったわけではない。選挙制度の根幹に関わる部分については、国会側にイニシアティブがある。それが自治体選挙に限定されるものであったとしても、大規模な制度改革についてはいまだ国会議員側で本格的な検討には至っておらず、改革への道のりはいまだ遠い。自治体選挙制度が自治制度改革の流れに位置づけられたとして、いかなる力学的変化が既存の岩盤を切り崩し得るのか。複数の文脈の合成としての分析については、今後の課題としたい。

なお本稿は、2022年度日本選挙学会における分科会G「【制度・法律部会1】選挙法をめぐる三権の動向」における報告原稿をもとに加筆・修正した。

(ほりうち たくみ 北海学園大学法学部准教授)

キーワード：自治体選挙／選挙制度／行政体制／地方分権改革／地方制度調査会

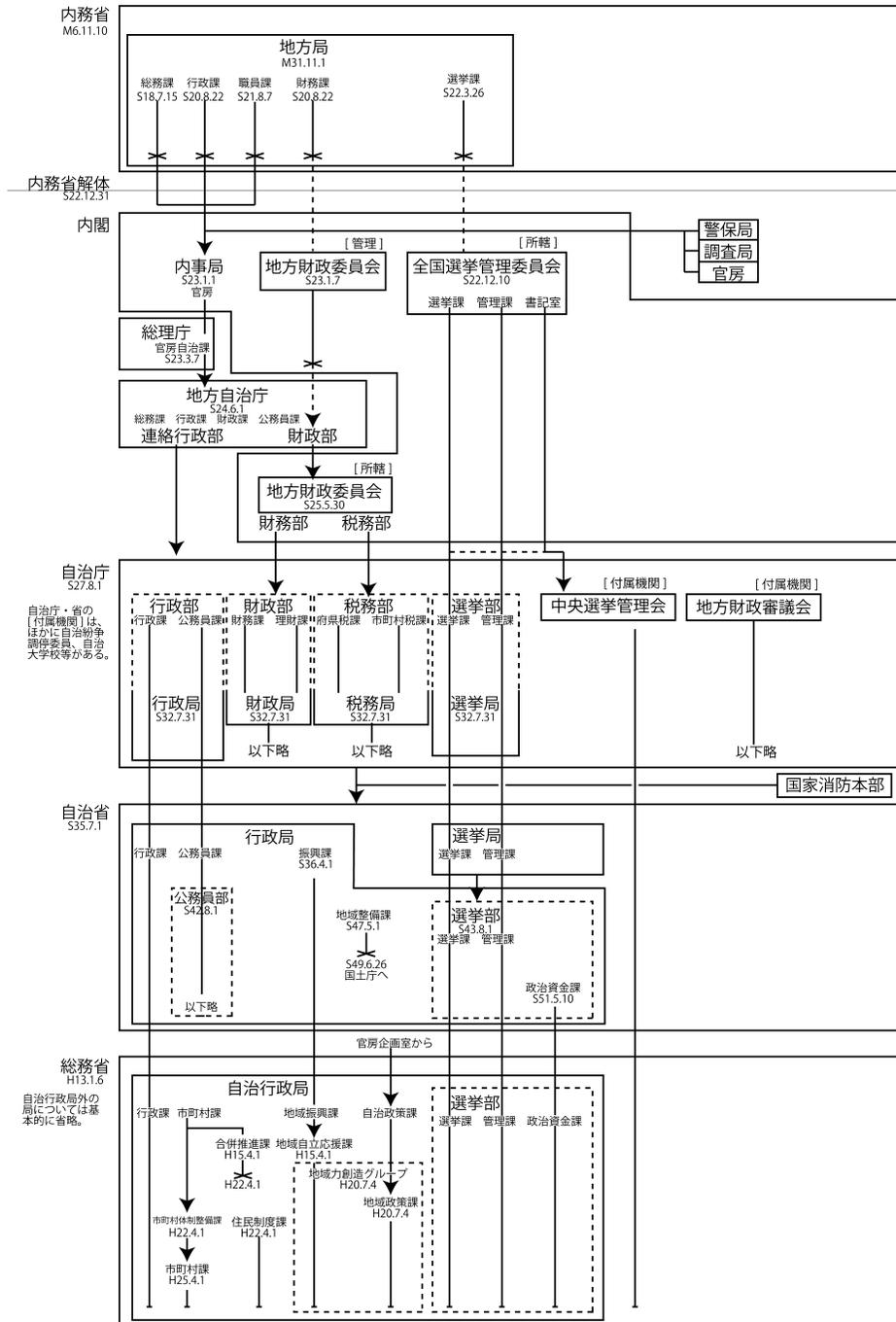
【引用文献一覧】

- 阿利莫二（1960）「地方六団体——地方自治をめぐる全国組織」『日本政治學會年報政治學』11号
- 居光光臣（1968）「行政委員会たる選挙管理委員会の機能」『選挙時報』17巻10号
- 磯崎初仁（2021）『立法分権のすすめ——地域の実情に即した課題解決へ』ぎょうせい
- 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
- 今井照（2018）「『計画』による国—自治体間関係の変化～地方版総合戦略と森林経営管理法体制を事例に」『自治総研』2018年7月号
- 今井照（2022）「デジタル社会の陥穽——第33次地制調の発足に寄せて」『自治総研』2022年2月号コラム
- 遠藤利信（1958）「選挙管理委員の政党等所属と政治活動についての管見」『時の法令』282号
- 大杉覚（1991）「戦後地方制度改革の＜不決定＞形成」東京大学都市行政研究会
- 大西裕編著（2017）『選挙ガバナンスの実態 世界編——その多様性と「民主主義の質」への影響』ミネルヴァ書房
- 大西裕編著（2018）『選挙ガバナンスの実態 日本編——「公正・公平」を目指す制度運用とその課題』ミネルヴァ書房
- 木寺元（2018）「地方選挙制度改革と政治工学 総務省『地方議会・議員に関する研究会 報告書』の検討と分析」『自治総研』2018年3月号

- 行政機構研究会（1974）『自治省』教育社新書
- 古賀浩史（2007）「公職選挙法の一部改正（選挙運動用ビラの頒布）について」『選挙時報』56巻4号
- 小林與三次（1966）『私の自治ノート』帝国地方行政学会
- 佐々木毅（1999）『政治改革1800日の真実』講談社
- 佐藤俊一（2006）「地方行政委員会に関する一考察」『法学新報』112巻7・8号
- 自治大学校（1966）『戦後自治史 第8（内務省の解体）』自治大学校
- 白藤博行（2013）『新しい時代の地方自治像の探究（現代自治選書）』自治体研究社
- 砂原庸介（2017）『分裂と統合の日本政治 — 統治機構改革と政党システムの変容』千倉書房
- 建林正彦（2017）『政党政治の制度分析 — マルチレベルの政治競争における政党組織』千倉書房
- 谷聖美（2017）「政党システム中心の選挙制度改革論と地方自治 — 異なる価値前提を巡る若干の考察」『岡山大学法学会雑誌』第67巻第2号
- 谷本有美子（2018）「中央省庁の『地方自治に関する行政機能』についての一考察」『横浜市立大学論叢社会科学系列2018年度：Vol. 70 No.2』
- 地方自治研究会（1956）『自治論集第5（地方行政委員会制度論）』地方自治研究会
- 地方自治総合研究所（2002）『逐条研究 地方自治法 I 総則—直接請求』敬文堂
- 辻山幸宣（1994）『地方分権と自治体連合』敬文堂
- 西尾勝（2002）「『地方自治の本旨』の具体化方策」『分権改革の新展開に向けて』日本評論社、所収
- 西尾勝（2013）『自治・分権再考～地方自治を志す人たちへ～』ぎょうせい
- 西尾勝（2007）『行政学叢書5 地方分権改革』東京大学出版会
- 日本政治学会編（2018）『年報政治学 2018—II 選挙ガバナンスと民主主義』木鐸社
- 林田和博（1958）「行政委員会論 — 選挙管理委員会の諸問題」『法政研究』第25巻2・3・4号
- 藤井貞夫（1947）「選挙管理委員会規定の改正」『内務時報』13号（8月）
- 星野皓二（2020）「第十次地方分権一括法による公職選挙法の一部改正（地方議会議員選挙の立候補に係る見直し）について」『選挙時報』2020年10月号
- 堀内匠（2015）「公職選挙法の一部を改正する法律～都道府県議会議員の選挙区『郡市の区域による』の廃止～（平成25年12月11日法律93号）」『地方自治関連立法動向 第2集 第181臨時会～第186常会』地方自治総合研究所、所収
- 堀内匠（2016）「第31次地方制度調査会答申を読む — 地制調の役割の変化にも着目して —」『自治総研』2016年5月号
- 堀内匠（2017）「自治体選挙法の消滅 公職選挙法への統合をめぐる」『自治総研』2017年10月号、11月号
- 堀内匠（2018）『戦後自治体行政体制の成立と展開』法政大学大学院博士学位論文
- 堀内匠（2019 a）「第32次地方制度調査会『2040年頃から逆算し顕在化する地方行政の諸課題とその対応方策について』の中間報告』の読み方」『自治総研』2019年9月号
- 堀内匠（2019 b）「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に規定する指定都道府県の議会の議員の選挙区に関する臨時特例法（平成30年4月20日法律第18号）」『地方自治関連立法動向 第6集 第196常会～第197臨時会』地方自治総合研究所、所収

- 堀内匠（2020 a）「選挙にまつわる財源保障と財政の自治」『公共政策志林』8号
- 堀内匠（2020 b）「第32次地方制度調査会「2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申」を読む」『自治総研』2020年8月号
- 松村清之（1960）「選挙法の改正と選挙管理委員会の強化」『選挙時報』9巻4号
- 松本英昭（2017）『新版 逐条地方自治法（第9次改訂版）』学陽書房
- 宮田昌一（1999）「公職選挙法の改正とその選挙事務への影響」『地方分権』1999年12月号

<参考資料1> 内務省地方局関係省庁局部課の変遷（2020年まで）



(出典) 筆者作成
組織間のつながりを点線で表したものは事務局の移動を表す。

<参考資料2> 地方分権推進計画で示された法定受託事務のメルクマール

1. 国家の統治の基本に密接な関連を有する事務
2. 根幹的部分を国が直接執行している事務で以下に掲げるもの
 - ① 国が設置した公物の管理及び国立公園の管理並びに国定公園内における指定等に関する事務
国立公園内における軽微な行為許可等に関する事務
国定公園内における特別地域・特別保護地区等の指定等に関する事務
 - ② 広域にわたり重要な役割を果たす治山・治水及び天然資源の適正管理に関する事務
 - ③ 環境保全のために国が設定した環境の基準及び規制の基準を補完する事務
環境基準の類型当てはめ（水質・交通騒音）に関する事務
総量規制基準の設定に関する事務
大気汚染、水質汚濁、土壌汚染、交通騒音の状況の監視に関する事務
 - ④ 信用秩序に重大な影響を及ぼす金融機関等の監督等に関する事務
 - ⑤ 医薬品等の製造の規制に関する事務
 - ⑥ 麻薬等の取締りに関する事務
3. 全国単一の制度又は全国一律の基準により行う給付金の支給等に関する事務で以下に掲げるもの
 - ① 生存にかかわるナショナル・ミニマムを確保するため、全国一律に公平・平等に行う給付金の支給等に関する事務
 - ② 全国単一の制度として、国が拠出を求め運営する保険及び給付金の支給等に関する事務
 - ③ 国が行う国家補償給付等に関する事務
4. 広域にわたり国民に健康被害が生じること等を防止するために行う伝染病のまん延防止や医薬品等の流通の取締りに関する事務
 - ① 法定の伝染病のまん延防止に関する事務
 - ② 公衆衛生上、重大な影響を及ぼすおそれのある医薬品等の全国的な流通の取締りに関する事務
医薬品等の取締りに関する事務
食品等の取締りに関する事務
農薬等の取締りに関する事務
5. 精神障害者等に対する本人の同意によらない入院措置に関する事務
6. 国が行う災害救助に関する事務
7. 国が直接執行する事務の前提となる手続の一部のみを地方公共団体が処理することとされている事務で、当該事務のみでは行政目的を達成し得ないもの
8. 国際協定等との関連に加え、制度全体にわたる見直しが近く予定されている事務