定期総会記念講演会

分権改革30年と「立法分権」の可能性

中央大学法学部　教授
礒崎　初仁

はじめに

みなさんこんにちは。ご紹介いただきました中央大学の礒崎と申します。このような貴重な機会を与えていただきまして誠にありがとうございます。大きいテーマになりますが、分権改革三〇年を振り返って、何が変わり、何が変わらなかったのか。今後どうあるべきかについて、皆さんと一緒に考えてみたいと思い、この演題とさせていただきました。

分権改革のスタートは、一九九三年の衆参両議院の分権推進決議です。各会派、政党が賛成し、「地方分権を進めるのだ」という狼煙を上げたわけで、そこから今年で三〇年になります。その後、一九九五年に地方分権推進法ができましたし、これに基づいて地方分権推進委員会が設置され、分権改革のあり方を検討して、地方分権一括法が施行されたのが二〇〇〇年四月となります。これらも節目の年になりますが、突破口を開いたのは一九九三年ですので、今年で三〇年というわけです。

話を進める前に、会場の皆さんに確認したいことがあります。皆さんの中で二〇〇〇年四月以降に自治体職員等の現職に就職した方は、挙手していただけますか。全体の三分の一くらいでしょうか。いま手を挙げた方々は分権世代、分権後に地方自治に関わった方ということになります。一方で、私もそうですが、それ以前の機関委任事務の時代を知っている方もいらっしゃることになりますので、今日は第一次分権改革の前後の話からさせていただこうと思います。

そもそも分権が進んだとか集権が進んだと言っても、その判断基準が必要になります。そこで、最初にその判断基準を明らかにした上で、中央地方関係の変容を分析してみたいと思います。また、分権改革は第1期と第2期に分類されていますので、私も同様の分け方を行い、第1期改革と第2期改革で何が変わり、何が変わらなかったのか、その効果と限界を明らかにしたいと思います。さらに、二〇一〇年代には三つの危機が自治体にやってきたと考えています。この危機がどのような影響をもたらしたのか。これについても指摘したいと思います。

そうした整理を踏まえて、今後の分権改革について、私なりの提案をしてみたいと思います。これからの展望については、さまざま意見がありうるところですが、私自身は先ほど佐藤理事長のご紹介にもありましたとおり、『立法分権のすすめ』（ぎょうせい、二〇二一年）を刊行しており、これからは「立法分権」を進めるべきだと考えていますので、この考え方について問題提起してみたいと思います。

1　中央地方関係の分析方法と整理

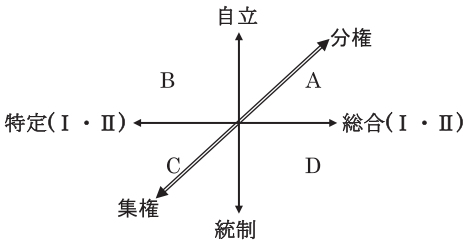
(1)　集権と分権の評価軸を設定

さて、中央地方関係の分析にあたり、いくつかの枠組みを設定しておきたいと思います。

まず、中央地方関係を分析する上で必要なのは、

集権と分権の評価軸になります。それを分かりやすく説明するために、マトリックス図を作成しました（**図表1**）。横軸は自治体が担当する事務事業の広さを示していて、事務事業の範囲が広い場合を「総合型」、狭い場合を「特定型」と呼びます。日本の自治体は一般的に守備範囲が広く、いろいろな仕事をやれるし、やらされているため、基本的には「総合型」ということになりますが、第2期分権改革で、都道府県は市町村への権限移譲が進みましたので、座標軸の左側、「特定型」に近づいたといえます。類型としては変わらなくても、立ち位置は左右に変動するわけです。縦軸は、担当する事務事業において自治体の裁量が広い場合を「自立型」、狭い場合を「統制型」と呼びます。

図表1　集権－分権の評価軸



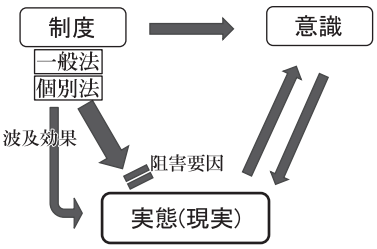
（出典）礒崎2023：4。

これらをクロスさせて、事務事業の範囲が広い「総合型」で、かつその仕事について自由度が高く裁量権がある「自立型」になるほど、「分権」が進んだと言えるのではないでしょうか。というのも、自治体の守備範囲が限定されていれば、成果を出したくても出せませんので、仕事の範囲を広くする必要があります。「総合化」を進めるということです。しかし、その仕事について一から一〇まで国の法令や指示に縛られるのでは、「分権」とは呼べません。「自立化」を進める必要があります。そこで、「総合型かつ自立型」を「分権型」と定義したいと思いますし、変化としては「総合化」または「自立化」が進むことが「分権化」になると理解したいと思います。それに対し、仕事の範囲が狭くなったり、意思決定の自由度が狭くなると「集権化」が進みます。のちほど分権改革三〇年のまとめで、「分権」の方に傾いたのか、「集権」の方に傾いたのかを検討したいと思いますので、この**図表1**を覚えておいていただければと思います。

(2)　中央地方関係に影響する制度・意識・実態の関係とは

次に、分権改革が中央地方関係にどのような影響をもたらしたのかを見ていく上で、どういう経路というか因果関係を想定するかという問題があります（以下、**図表2**）。分権改革というと制度の改正に注目しがちですが、制度の変化だけを見るのでは不十分だと思います。制度の変化は法律改正で分かります。その中には一般法の改正と個別法の改正がありますが、制度の改正が実態の変化につながるとは限らない。実態は複雑ですので、法律は変わったのに、効果を阻害する要因があるために実態が変わらない場合もあります。逆に法律や制度の改正によって、その直接的な効果だけでなく、波及効果が生じることも考えられます。特に一般法の改正は、こうした波及効果を期待しているともいえます。

図表2　制度・実態・意識の関係



（出典）筆者作成。

さらに制度が変われば、自治体の首長・議員や職員のほか、国の政治家や官僚の意識が変わることもあります。少し時間がかかるかもしれませんが、分権改革が進めば、関係者も国と地方は対等・協力の関係にあるべきだという意識が広がり、国と地方の実態が変わっていく。こうした変化の「経路」も意識しながら、中央地方関係の構造的な変化を捉えてみたいと思います。

(3)　分権改革には3種類ある－行政分権、財政分権、立法分権

さらに、分権改革と言ってもいろいろな類型があります（**図表3**）。従来の分権改革は、法令の執行権、行政権を拡充する「行政分権」でした。これにも、すでに担当している事務事業に関する裁量を拡大する「自由度拡充方式」と、担当する事務事業の範囲を拡大する「権限移譲方式」があります。後述するとおり第一次分権改革は、機関委任事務制度を廃止して、自治体の裁量を拡大する改革ですので、「自由度拡充方式」です。これに対して第2期分権改革のうち、義務付け・枠付

図表３　分権改革の類型区分

	立法分権	行政分権		財政分権
		自由度拡充方式	権限移譲方式	
一般法改革（OS型）	条例制定権の拡大 条例の上書き権 立法過程への自治体参加	機関委任事務廃止 国の関与のルール化 係争処理制度	役割分担原則の変更	税源移譲 地方交付税拡充
個別法改革（アプリ型）	法令の統合・簡素化	義務付け・枠付けの見直し	権限移譲	補助金改革（廃止・削減）

（出典）筆者作成。

けの見直しは「自由度拡充方式」ですが、市町村への権限移譲も進められたため、「権限移譲方式」の要素を有しています。ただ、いずれにしても「行政分権」と位置付けられると思います。

これに対して三位一体改革は、十分な成果は挙げられませんでしたが、税財政の分権化をめざしましたので、「財政分権」といえます。後ほど取り上げます。

以上の二つでは、制度をつくる権能、すなわち立法権を拡充するという視点が抜け落ちてしまいます。これまでの分権改革では、国が法制度をつくり、自治体がそれを運用するという役割分担が前提になっていますが、それでは国の画一的な制度を微修正する程度の改革になりがちです。そもそも自治体は条例制定権を持っていますので、法制度をつくる段階から自治体の判断を生かすことが重要です。そこで立法権の拡充を図る「立法分権」をめざすことが考えられます。これについては、後半でお話ししましょう。

２　分権改革以前の中央地方関係－機関委任事務体制は集権的だったのか

(1)　機関委任事務体制下における自治体の裁量－村松理論の問い

さて、本論に入る前に、もうひとつ明確にしておくべき課題があります。それは、第一次分権改革以前は本当に集権的なシステムだったのか、という問題です。機関委任事務体制の下でも自治体には一定の裁量があったのではないか、制度は集権的であっても実態はかなり分権的だったのではないかという問題です。

この問いを提示したのは、行政学者の村松岐夫先生です。村松先生によると、日本の地方自治は集権的だ、中央が府県を媒介として地方を支配しているという見方が、政治学・行政学の通説的な立場を占めてきた。国が通達や補助金のような行政ルートを通じて地方を統制しているとみるため、こうした見方を「垂直的行政統制モデル」と呼ぶことができる。しかし実態を見ると、地方は中央に追従しているというより、地方選出の国会議員を通じて補助金や公共事業など国の決定に影響を及ぼしているし、自治体間で競争して主体的に利益実現を図っている。このように政治ルートと地域間競争が重要になっているという見方は「水平的政治競争モデル」と呼ぶことができる。村松先生はそう説明するわけです（以上、村松一九八八）。

この見方によると、機関委任事務制度といってもその影響力は限定的なものであり、国と地方は言われてきたほど集権的ではないということになります。そこで、機関委任事務制度を廃止した第一次分権改革の意義は、限定的だということになります。実際に村松先生は、第一次分権改革は、「従来の中央地方関係を一八〇度転換させる改革」ではなく「現状の自治体の行財政能力と戦後の実績を追認し、中央が地方に関与する法制度を廃止する改革」であると抑制的に評価するわけです（村松二〇〇一：八九－九一、一〇七）。

実は私自身も、神奈川県職員の時代に七つの県の許認可事務の実態を分析し、論文を書きましたが（礒崎二〇二三：四二七－所収）、当時の機関委任事務の下でも都道府県にはそれなりの裁量権がありましたし、市町村も重要な役割を担っていました。

(2)　村松理論に対する疑問

しかし、だからといって機関委任事務体制が集権的なシステムではなかったと主張するとすれば、言い過ぎだと思われます。

第一に、地方は地元選出の政治家を通じて国の決定に影響を与えられると言いますが、集権的なシステムだからこそ地方は陳情せざるを得ないの

であって、これを地方の自立性を示す現象ということはできません。第二に、確かに国と地方は相互依存関係にあって、一方的な支配・服従の関係ではありませんが、われわれはその構造の中で国がどこまで統制し、自治体がどこまで自立性を有しているかを問題にしているのであって、相互依存関係にあるからといって集権的でないといえるわけではありません。第三に、相互依存関係の下で自治体が有しているのは政策実施の部分的裁量であって、政策決定の裁量ではないし、国に政策変更を求める対抗力を持っていたわけでもありません。

やはり分権改革以前は、国が政策決定の権限を有していたし、政策実施に対しても強い統制を及ぼしていました。自治体には、政策実施の現場における裁量はありましたが、国が許容する範囲で事実上認められたものにすぎなかったし、政策の決定や変更の自由が認められていたわけではありません。トータルで見るとやはり集権的な行財政システムだったとみるべきでしょう。そう考えると、機関委任事務体制を廃止した第一次分権改革は画期的な改革だったといえるのではないでしょうか。

3　第1期分権改革の概要と成果、そして課題

では、いよいよ分権改革三〇年の経過をたどってみましょう。

私は、過去の分権改革を、第1期分権改革（一九九五～二〇〇六年）と第2期分権改革（二〇〇七年～現在）に分けることが適切だと思います（**図表4**）。第1期は、国と地方を対等・協力の関係に転じるため、法権限面で機関委任事務制度の廃止を中心とする第一次分権改革が行われ、税財政面で三位一体改革が行われました。第2期は、第二次分権改革から始まりましたが、民主党政権の下で「地域主権改革」と呼ばれ、自公政権の復活後は再び「地方分権改革」という呼称に戻ったため、これを「新・地方分権改革」と呼ぶことができます。これらは、政権交代による変化はありましたが、義務付け・枠付けの見直しや権限移譲など共通するテーマを連続して検討してきたため、まとめて第2期分権改革と捉えられると思います。

以下、この枠組みに沿って評価していきましょう。

図表4　地方分権改革の概要

区分	改　革	時期	検討組織	主な改革
第1期分権改革	第1次分権改革	1995～2000年	地方分権推進委員会	①機関委任事務制度の廃止 ②国の関与のルール化と係争処理制度 ③必置規制の見直し ④都道府県と市町村の対等化
	三位一体改革	2004～2006年	地方分権改革推進会議、経済財政諮問会議	①国税から地方税への税源移譲 ②国庫補助金の廃止・削減 ③地方交付税の見直し
第2期分権改革	第2次分権改革	2007～2009年	地方分権改革推進委員会	①国から自治体への権限移譲 ②都道府県から市町村への権限移譲 ③法令の義務付け・枠付けの見直し →地方分権改革推進計画の策定
	地域主権改革	2009～2012年	地域主権戦略会議	[継続]上記の①～③を継承 →第1次、第2次一括法の制定 [新規] ④一括交付金制度の導入 ⑤国と地方の協議の場の法制化
	新・地方分権改革	2013年～現在	地方分権改革推進本部、地方分権改革有識者会議	[継続]上記の②と③を継承 →第3次、第4次一括法の制定 [新規]提案募集方式（2014年度～） →第5次～第13次一括法の制定

（出典）筆者作成。

(1)　第1次分権改革（1995～2000年）の概要と成果

まず第一次分権改革の中身をみておきたいと思います。この改革の成果は、地方分権一括法（二〇〇〇年四月施行）に結実したのですが、大きく四つあります。①機関委任事務の廃止と自治事務・法定受託事務の創設、②国・都道府県による関与のルール化と係争処理制度の創設、③必置規制の緩和、④都道府県と市町村の関係の見直しの四つです（**図表5**）。

①　機関委任事務制度の廃止と自治事務・法定受託事務の創設

まず機関委任事務制度の廃止は、戦後五五年間にわたり集権体制を支えてきた制度がなくなりました。この制度は、自治体の首長等に国の事務を処理させ、国が包括的な指揮監督権を持つという制度でした。この制度がなくなり、新たに区分された自治事務・法定受託事務はいずれも、自治体に条例制定権と法令解釈権が認められましたので、中央地方関係の大きな転換になりました。具

体的には、従来、所管省庁から出されていた膨大な「通達」に法的拘束力がなくなり、自治体はこれに従う義務がなくなりました。実際には、個別法（政省令・告示を含む）の規律密度（枠付け）が変わっておらず、自治体はこれには拘束されるのですが（第２期分権改革でこの枠付けの見直しが行われた）、通達の拘束力がなくなったことは大きな変化です。右欄に書いた改革の評価としては「◎」としました。

図表５　第１次分権改革の成果

改　革	改革の内容	評価と限界
①機関委任事務制度の廃止と「自治事務・法定受託事務」の創設	・機関委任事務制度（包括的な指揮監督権により首長等の裁量を制約）を廃止 ・自治体の法令解釈権と条例制定権が拡大	◎原理レベルで画期的な効果 ・規律密度(枠付け)により自由度は制限 →第２期改革へ
②国等による関与のルール化と係争処理制度の創設	・関与のルールの明確化 ～①法定主義、②必要最小限の原則、③関与手続の公正・透明原則 ・国地方係争処理委員会(自治紛争処理委員)への審査申し出、高裁への提訴	◎「対等・協力」のため重要な改革。係争処理制度もある程度活用
③必置規制の緩和	・必置規制（特定の行政組織・施設や職、資格等を義務付け）を緩和 例：図書館司書の配置基準を廃止	△改革は不徹底 例：保健所長の医師資格を残存
④都道府県・市町村関係の見直し	・対等・協力の関係に転換するため、統一的事務の削除、統制条例の廃止、事務委任制度を廃止 ・条例による事務処理特例制度の創設	○重要な改革 ・市町村に対するいくつかの関与は残存

（出典）筆者作成。

機関委任事務制度の廃止によって何が変わったかを説明する上で、何かデータが必要だろうと思い、苦肉の策として作ったのが**図表６**です。対象の分野を地域づくりと暮らしづくり分野の主要事務から一五事務を抽出して、改革前に国の統制がどう変わっていたか、改革後にそれがどう変わったのかをまとめたものです。

これによると改革前は、政省令と通達の両方で規律する「Ａ ダブル規律型」が一〇事務と最も多いという結果になりました。政省令で規律する「Ｂ 政省令型」は該当例がなく、通知通達で規律する「Ｃ 通知通達型」も五事務と限定的です。つまり、政省令と通知通達の両方で統制するタイプが多かったということです。

それが第一次分権改革でどう変化したか。通知通達型から政省令に転換した「Ⅰ 政省令型」は二事務、ダブル規律型から法定受託事務における処理基準に転換した「Ⅱ 処理基準移行型」は四事務ありましたが、ダブル規律型か通知通達型から技術的助言に転換した「Ⅲ 技術的助言移行型」が九事務と最も多いという結果でした。つまり、機関委任事務では法的拘束力のあった通知通達が、政省令や処理基準に転換されることなく、法的拘束力のない技術的助言に変わったのであり、それだけ自治体の裁量、条例制定権と法令解釈権が拡大したということができます。もちろん国の通知通達に追従する自治体もあると思いますが、少なくとも制度としては自治体の裁量は拡大したわけです。第一次分権改革は、一般法の原則が変わっただけでなく、個別法の仕組みも変わったのであり、大きな成果を挙げたといえると思います。

図表６　主な機関委任事務の執行基準の変化

分　野	対象事務	分権前の状況	分権による変化
Ⅰ．地域づくり分野	①都市計画法・開発行為許可	A．ダブル規律型	Ⅲ．技術的助言移行型
	②農振法・開発行為許可	C．通知通達型	Ⅲ．技術的助言移行型
	③農地法・農地転用許可	C．通知通達型	Ⅰ．政省令移行型
	④森林法・開発行為許可	C．通知通達型	Ⅲ．技術的助言移行型
	⑤自然公園法・行為許可	C．通知通達型	Ⅰ．政省令移行型
	⑥道路法・一般国道の整備管理	A．ダブル規律型	Ⅱ．処理基準移行型
	⑦河川法・１級河川等の管理	A．ダブル規律型	Ⅱ．処理基準移行型
	⑧廃棄物処理法・産廃処理施設許可	A．ダブル規律型	Ⅲ．技術的助言移行型
Ⅱ．暮らしづくり分野	⑨生活保護法・保護の実施	A．ダブル規律型	Ⅱ．処理基準移行型
	⑩児童福祉法・児童福祉施設認可	A．ダブル規律型	Ⅲ．技術的助言移行型
	⑪.医療法・病院等開設許可	A．ダブル規律型	Ⅲ．技術的助言移行型
	⑫.感染症法・就業制限等の措置	A．ダブル規律型	Ⅱ．処理基準移行型
	⑬食品衛生法・飲食店営業許可等	A．ダブル規律型	Ⅲ．技術的助言移行型
	⑭学校教育法・学校設置等の認可	A．ダブル規律型	Ⅲ．技術的助言移行型
	⑮私立学校法・学校法人設立認可	C．通知通達型	Ⅲ．技術的助言移行型
合　計	事務：15	A：10、C：5	Ⅰ：2、Ⅱ：4、Ⅲ：9

（出典） 礒崎2023：39。

②　関与のルール化と係争処理制度の創設

図表5に戻りますが、第二に、機関委任事務制度を廃止したのに、国が無制限に関与・口出ししたのでは困りますので、関与のルールが定められましたし、このルールに反して国や都道府県が関与した場合に、第三者機関が審査して是正させる係争処理制度がつくられました。関与のルールとして、①関与の法定主義（関与には法的根拠が必要）、②必要最小限の原則（関与は必要最小限でなければならない）、③関与手続の公正・透明原則（関与は公正・透明な手続に基づかなければならない）という三つの原則が定められました。

また、国の関与（権力的関与）が違法または不当だと思えば、自治体は国地方係争処理委員会に審査の申し出ができますし、都道府県の関与（権力的関与）が違法または不当だと思えば、市町村は自治紛争処理委員に審査の申し出ができ、これらに不服があれば高等裁判所に訴訟を提起できることになりました。私はこれを「けんかのルール」ができたと表現しています。独立した機関の間では「けんか」が生まれますが、それを解決するルールがないと強い者が勝ってしまいます。係争処理制度によって「けんかのルール」ができたことは、大きな意味があると思います。この改革も「◎」と評価できるでしょう。

③　必置規制の緩和

第三に、必置規制の緩和です。必置規制とは、法律で自治体の特定の行政組織・施設や職の設置やその資格等を義務付けるものですが、保健所長は医師でなければならないなどの規制が取り上げられながら残されたことなど、改革は不徹底に終わりました。評価としては「△」と言わざるを得ないですね。

④　都道府県・市町村関係の見直し

第四に、従来は都道府県と市町村の関係も上下・主従の関係になっていたため、国と自治体の関係と同様に、対等・協力の関係に切り替えるため、統一的事務の削除、統制条例や事務委任制度の廃止などいくつかの規定が変わりました。実際に二〇〇〇年前後で都道府県の姿勢は変わったように思います。徐々にですが、市町村に下部組織のようにあれこれと指示するような関与は少なくなったと思いますが、いかがでしょうか。逆にいうと、分権改革によって都道府県は何をやるべき自治体なのかがあいまいになった面があり、自信喪失に陥ったという面もあります。とはいえ、分権改革としては必要な見直しでしたので、評価としては「○」としておきたいと思います。

以上のことからも、現在の国と地方の基礎をつくったのは第一次分権改革だった、ということを改めて指摘しておきたいと思います。

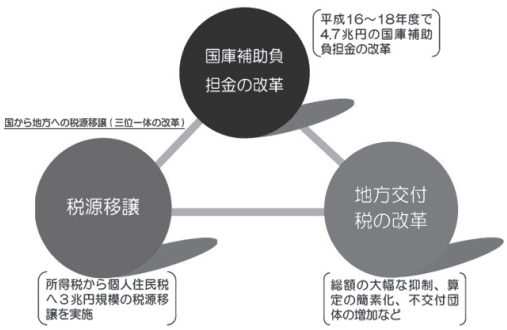
(2)　三位一体改革（2004～2006年）の成果と問題点

次に、税財政の分権化をめざして「三位一体改革」が行われました（**図表7**）。「三位一体」ですから三つのものを一体的に改革しようということですが、その三つとは、①国庫補助金の削減、②税源移譲、③地方交付税の見直しです。

①の国庫補助金については、その用途と支出基準が指定され、自治体の自主性を制約することから制度自体の廃止が求められましたが、義務教育費や生活保護費の国庫補助制度は大きな論争になったものの、国の補助割合を減らすだけで終わってしまいました。補助金制度が残ると、自治体側がこれを申請しないわけにはいかないため、結局、国の財政負担は減ったのに、国の制度や意向には縛られるという状況が続くことになりました。地方財政としては、四・七兆円の減額になりました。

②の税源移譲については、国税から地方税への転換が進められましたが、約三兆円ということで、めざした水準には達しませんでしたし、そもそも税源の少ない中山間地域などではメリットの少な

図表7　三位一体の改革の結果



【改革の結果】

国庫補助負担金改革	約　4.7兆円
税　源　移　譲	約　3兆円
地方交付税改革 （地方交付税及び臨時財政対策債）	約△ 5.1兆円

（出典）総務省ウェブサイト「三位一体の改革の全体像」

い改革でした。

③の地方交付税については、そういう地域を含めて必要な財源を確保する制度でしたが、国の財政状況が厳しいこと等が強調され、なんと約五・一兆円の減額になりました。地方交付税は、全国の自治体の最低限のサービスを維持するとともに、自治体間の財政均衡を図るために必要な制度ですから、制度の簡素化や改善は必要だとしても、金額を減らすという選択はありえないと思いますが、それが実行されてしまった。

地方財政全体としては、合計九・八兆円減って三兆円増えたので、差し引き六・八兆円の減額ということになります。その後、地方交付税については見直しが行われましたが、三位一体改革は、財務省ペースの改革になってしまい、分権化につながらなかった。地方側にとっては「してやられた」というか、痛い経験になったように思います。

(3) 第1期分権改革による波及効果

以上、第1期分権改革の要点と直接的な効果をみてきましたが、この改革から地方分権にとってポジティブな「波及効果」もあったことを見逃してはいけないと思います。

① 政策法務の広がり

その一つとして、独自条例の制定が進み、政策を実現するための法律実務を実現するという「政策法務」が広がりました。たとえば北海道では、ニセコ町が第一次分権改革施行年の二〇〇〇年に象徴的なまちづくり基本条例（自治基本条例）を制定しました。また、栗山町は二〇〇六年に全国初の議会基本条例を制定しました。これらは分権改革の直接的な効果ではありませんが、これからは地方分権の時代だから、自治体が「自治体の憲法」を制定したり、地方自治法とは別に議会のあり方を定める基本条例を定めることは当然だという意識で制定されました。冒頭に述べたように、「制度」がすぐ「実態」を変えるのではなく、「制度」が「意識」に働きかけて「実態」を変えていく。そんな一例といえるのではないかと思います。

② 地方政治の活性化

二つ目は、首長、議会という自治体の代表機関・政治機関が活性化したことです。記憶されている方もいらっしゃると思いますが、二〇〇三年の統一地方選挙から、首長選挙で「マニフェスト」という数値目標などの具体的な政策の実現を約束して、当選後にリーダーシップを発揮してこれを実現するという「マニフェスト政治」の取組みが広がりました。地方議会でも、会派や議員個人がマニフェストを掲げる例が注目されました。その背景には、地方分権の時代だから自治体が独自の政策を掲げるのは当然だとか、国中心の政策が古くなっているため地方から改革すべきだといった考え方がありました。分権改革が影響したと思います。

③ 住民自治の拡大・活性化

三つ目は、住民参加、住民協働など住民自治の活動が拡大し、活性化したことです。地方自治は、自治体の団体としての自立性を守る「団体自治」と、自治体運営で住民が中心になるという「住民自治」という二つの側面に分けることができます。分権改革は、主に団体自治を強化する改革ですが、自治体の決定権が拡大するならそこに住民が関わる必要があるということで、住民の直接請求や住民投票の動きも活性化しました。また、ＮＰＯ・ボランティアなど市民活動の役割が広がり、「新しい公共」が注目されました。これらは、地方分権だけの影響ではありませんが、それが活性化の一因になっていると思います。

以上のように、第1期分権改革（特に第一次分権改革）は、課題も残していますが、国と地方の法的な関係以外にも波及効果をもたらしたのであり、日本の地方自治を一段、高い次元に押し上げたと評価できると思います。

(4) 第1期分権改革を阻害した出来事

そうした一方で、第1期分権改革の効果、対等・協力の関係づくりを阻害した出来事もあるのではないか。これも見ておきたいと思います。

① 自治体財政の緊縮と職員削減、平成の市町村合併

一つは、自治体財政の緊縮と職員削減が進められるとともに、平成の市町村合併が進められたため、自治体側に分権改革の成果を生かすという余裕がなかったことです。一九九〇年代からの長期

不況による税収の減少によって、自治体財政のひっ迫が進み、一般行政職員の数が大幅に削減されていました（一九九四年：約一一七万人→二〇一九年：約九二万人、七八・六％）。第1期分権改革が行われたのは、職員が削減されて余裕のない状況でした。

また、地方分権の受け皿づくりとして平成の市町村合併（一九九九～二〇〇五年度）が進められ、市町村の数が五割強に減少しました（一九九九年：三二二九→二〇一〇年：一七三〇、五三・六％）。自らの自治体の存続が問題になっているときに、分権改革の成果を生かそうという発想を持つことは難しいでしょう。

②　社会福祉の基礎構造改革実施

二つ目は、社会福祉の基礎構造改革が進められ、制度の画一化と規定の詳細化によって自治体の裁量の余地が制約されました。最も象徴的なのは、地方分権一括法と同時に行われた介護保険法の施行（二〇〇〇年）です。私も神奈川県庁でこの法律の施行準備に携わりましたが、介護保険法では、要介護認定、介護給付、事業者指定、介護報酬などの仕組みがつくられ、法律、政省令、大臣告示で細かいことまで定められて、身動きがとれない仕組みになっています。国民みんなの保険料で支える制度ですので、画一的な仕組みが必要だという理屈は理解できなくもないのですが、老人福祉法の措置時代に比べると、制度の画一化が進み、自治体は決められた制度を運用するだけで精一杯の状況になりました。障がい者支援や保育制度でも契約制度が導入され、制度の標準化・画一化が進みました。

第1期分権改革の前後にはこうした動向や改革があり、地域独自の施策を広げるとか、分権改革を推進するという意識が妨げられたことは軽視できないと思います。

4　第2期分権改革の概要と成果、そして課題

(1)　第2期分権改革（2007年～現在）の概要

次に、第2期分権改革の話にいきましょう。先にみた**図表4**のとおり、三位一体改革が国主導のまま終わりを迎えると、すぐに自公政権の下で「第二次分権改革」が行われました。その後、民主党政権の下で「地域主権改革」が行われ、その後、自公政権の復活後に「新・地方分権改革」が行われました。しかし、冒頭に述べたとおり、これらは取り組んだ改革は共通しているため、ここでは「第2期分権改革」としてまとめて評価したいと思います。

図表8では、第一二次一括法までの成果をまとめましたが、今年五月に第一三次一括法が可決されました。毎年「提案募集方式」といって全国の自治体から出てきた提案をもとに内閣府が所管省庁と調整をして決着した法律改正を、地方分権関係の一括法として成立させています。

第一に、第2期分権改革の中では、「法令の義務付け・枠付の見直し」が最も長く検討されましたし、三四六法律が改正されるなど大きな改革になりました。法令の一部を条例委任にするなどの

図表８　第２期分権改革（第12次一括法まで）の成果

改　革	改革の内容	評価と限界
①法令の義務付け・枠付けの見直し	法令で自治体に一定の事務を行わせる「義務付け」と、その事務の処理方法を拘束する「枠付け」を是正し、条例委任を拡充。計346法律	○法令の一部を条例委任にしたアリバイづくりや視野狭窄に
②国から自治体への権限移譲	国から都道府県への権限移譲。計60法律 例：看護師等の資格者養成施設等の指定・監督等	△低調。出先機関改革は頓挫
③都道府県から市町村への権限移譲	政令市、中核市、一般市に事務事業を移譲。計90法律 例：都市計画決定、県費負担教職員の給与負担等の権限、病院の開設許可、公有水面埋立免許　等	○政令市、中核市、一般市の権限は拡大（府県の役割縮小）
④自治体財政の強化	一括交付金化（国庫補助金の使途の範囲を拡大）：地域主権改革で一部導入（2011年度～都道府県、 2012年度～指定都市）→自公政権で廃止	×一時成立したが、廃止
⑤国と地方の協議の場の法制化	2011年４月地域主権改革で法律制定 ＝地方自治に影響を及ぼす国の政策について、関係大臣と地方連合組織の代表者が協議を行う場	○実現。形骸化の可能性も

（出典）筆者作成。

見直しが行われたため、評価としては「○」となりますが、アリバイづくり的な改革になって、十分な成果とはいえないと思います。これについては後ほど説明します。

第二に、「国から地方への権限移譲」が進められました。第一二次一括法までで合計六〇法律が改正されたのですが、全体として低調だと言わざるを得ません。「△」としました。

第三に、「都道府県から市町村の権限移譲」は、合計九〇法律とかなり進みました。例えば、都市計画決定や教職員の給与負担等を政令市に移譲する、病院の開設許可を移譲する、指定市町村に農地転用の許認可を移譲するなど、重要な権限が移譲されました。評価としては「○」をつけておきたいと思います。国は、国から都道府県に権限を移譲することには慎重ですが、都道府県から市町村に移譲するのは結構積極的だった、と少々嫌味っぽく言っておきたいと思います。

第四に、財政面では、民主党政権の下で、国庫補助金制度をまとめて使途の範囲を拡大して自治体の裁量を認める「一括交付金」化を実施しました。私は意味のある改革だったと思いますが、残念ながら自公政権の復活によってすぐに廃止されてしまいましたので「×」となります。これについては、研究者もメディアも、もっと取り上げるべきだったように思います。

成功したものもありました。第五に、民主党政権時につくられた「国と地方の協議の場の法制化」です。協議の場ができたといっても、国に協議を義務付けるとか、地方の同意が得られなければ法改正ができないなどの拘束力はないのですが、これが法律に基づく常設機関となりましたので、一定の意味があると思います。これからの分権改革でももっと活用すべきではないかと考えています。

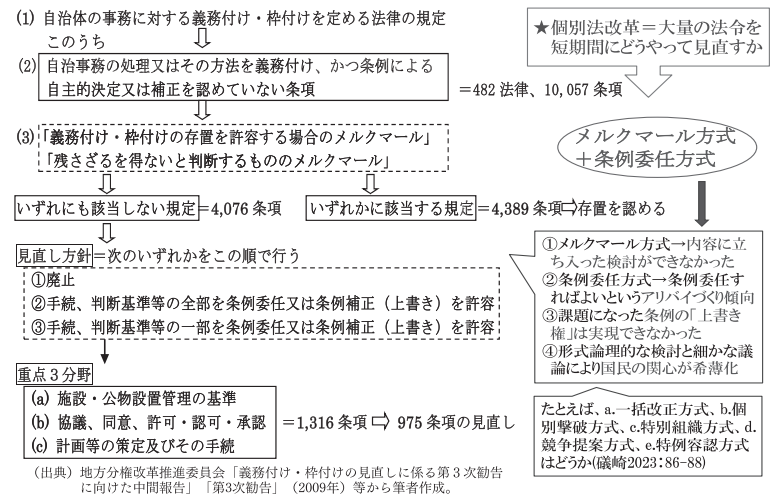
(2) 義務付け・枠付けの見直しの課題

このうち「法令の義務付け・枠付けの見直し」について、方法論として問題がなかったかという点を指摘したいと思います。この改革では、**図表9**のような考え方、フローで見直しを進めました。まず自治事務に関する義務付け・枠付けで、条例による決定または補正を認めていない条項が四八二法律・一万五七条項に及ぶということで、これを見直しの対象にしました。そのうえで、義務付け・枠付けを許容するためのメルクマールを設定し、これに該当しないもの四〇七六条項に絞って、廃止するか条例委任等を認めるという選択を求める方法をとりました。さらに施設管理など重点三分野を定めて、一三一六条項を対象にして九七五条項を見直すという成果をもたらしました。

この方法は、大量の条項について客観的な基準を設定して見直すという合理的な方法のように見えますが、まず、条例による決定・補正を認めているか否かなど外形的な基準・メルクマールで対象を設定したために、実質的な判断や議論ができなかったという問題があると思います。条項の中には、必要以上に細かい基準を定めているものもあるし、条例による決定といっても法令のごく一部を委任しているものもありますので、その内容に即して見直しを行うべきでしょう。それを外形的な基準で割り切ったために、必要な議論にも立ち入れなかったと思います。

また、「見直し方針」においても、所管省庁が、①廃止や、②手続等の全部の条例委任という選択をするはずがないため、③手続等の一部の条例委任が現実的な選択肢になりますし、条例委任の規定さえ定めれば、見直しをしたことになりますので、アリバイづくり的な見直しで済んでしまいま

図表9　義務付け・枠付けの見直しの検討フロー（第3次一括法まで）



（出典）地方分権改革推進委員会「義務付け・枠付けの見直しに係る第３次勧告に向けた中間報告」「第3次勧告」（2009年）等から筆者作成。

す。ここでも、どう見直すべきかという実質的な検討にならなかった点に問題があると思います。

さすがに「重点三分野」については、枠付けの内容に立ち入った検討が行われましたが、ここでも条例委任の規定を設ければ見直しをしたことになるため、細かい見直しで終わったという印象です。

図表10では、どういう見直しが行われたか、またそれを生かして条例でどういう基準を定めたか、国の資料の中から具体例を抽出してみました。たとえば、公営住宅の入居基準について、未就学児童や高齢者のいる世帯だけでなく、条例を制定することによって新婚世帯も入居できるようにしたという例があります。悪いことではないと思いますが、そもそも自治事務なのにここまで国の法令で細かく定めるべきか、疑問があります。

また、社会教育委員の資格について、条例で公募委員を追加できるようになったという例も挙げられています。こんなことは自治体の判断に委ねればいいことで、国の法令でこんな細かいことまで規制すること自体が問題だと思います。

以上のような条項は早く廃止するか、大幅に簡素化・枠組み化すべきであり、条例に書いたら認めますというような小出しの緩和・見直しをすべきではない。こういう「見直し」を分権改革の成果として例示する感覚がおかしいと思いますし、分権改革を視野狭窄に陥らせ、先細りにしてしまったと思うのですが、いかがでしょうか。

さらに条例による「上書き権」も議論になりましたが、実現はしなかった。この上書き権については最後に説明したいと思います。

図表10　第１次～第３次一括法の見直しに係る条例の独自基準の例（抜粋）

区　分		項　目	国の基準と独自基準	該当自治体
１．第１次・第２次一括法に係る条例（2012年12月時点）	まちづくり	①公営住宅の入居基準	裁量階層の対象範囲：未就学児童、高齢者がいる世帯等⇒新婚世帯を追加　緩和	福岡県、山形県金山町、徳島県神山町等
		②道路構造に関する技術的基準	歩道の幅員：原則2.0ｍ以上⇒歩道整備促進のため、1.5ｍに縮小　緩和	福島県白河市、北海道当別町等
			車道の幅員：原則7.5ｍ以上⇒津波避難路については、８ｍ以上とすることを規定　強化	宮城県
	くらしづくり	①児童福祉施設の設備・運営に関する基準	1歳児のほふく室の面積：1人当たり3.3㎡以上⇒待機児童が多い地域の保育所については2.5㎡以上に緩和　緩和	埼玉県
			遊戯室：任意設置⇒原則として必置　強化	仙台市
		②特別養護老人ホームの設備・運営に関する基準	食堂の基準：機能訓練室と合わせて３㎡以上⇒食堂の面積を2㎡以上とし、居室がある階ごとに食堂を設置することを義務化　強化	岡山市
２．第３次一括法に係る条例（2014年３月時点）	くらしづくり	①居宅介護支援事業者等に関する人員・運営基準等	居宅介護支援事業者と地域包括支援センターとの連携を明記　強化	岡山市
			居宅介護支援事業者のサービスの質の評価方法：自主評価⇒ 第三者評価を追加　強化	岡山県倉敷市
		②社会教育委員の資格	社会教育委員の資格：学校教育及び社会教育の関係者、家庭教育の向上に資する活動を行う者並びに学識経験者⇒「公募委員」を追加　緩和	北海道旭川市、岩手県雫石町等多数

（出典）内閣府地方分権改革推進室「義務付け・枠付けの見直しに係る条例制定状況調査の概要(第４回)」(2013年２月)、「同(第６回)」(2015年３月)内閣府Webサイトから筆者抽出。強化・緩和・抽象化は筆者挿入。

5　2010年代以降、自治体を取り巻く3つの危機―中央地方関係に与えた影響とは

第1期と第2期の分権改革の概要と課題をみてきましたが、二〇一〇年代以降、自治体は三つの危機に直面します。これが国・地方関係にどういう影響を与えたのかをみてみたいと思います。

(1)　東日本大震災（2011年）と震災復興事業

一つ目は、東日本大震災とその後の震災復興事業です。二〇一一年三月に東日本大震災が発災し、福島原発事故も生じ、東日本に大きな被害をもたらしました。これを踏まえて東日本大震災復興基本法（二〇一一年）が制定され、復興庁が設置され（二〇一二年～）、約三一兆五〇〇〇億円の復興事業（二〇二一年度まで）が実施されてきました。

これによって、被災自治体はもちろんですが、全国の自治体で防災分野では国に何とかしてもらわなければいけないという形で、国に依存する姿勢が常態化・常識化したのではないでしょうか。もちろん復興事業について、リスク分散の観点から国が全力をあげることは大事なことです。これを被災地任せにされても困るのですが、その後も毎年のように生じる自然災害の経験もあって、自治体側の姿勢として、災害対策について国に期待

し依存する姿勢が強まった面があると思います。

(2) 人口減少と地方創生「運動」（2014年）と2040構想（2018年）

第二に、人口減少時代の到来と地方創生「運動」の影響です。二〇一〇年代から日本は本格的な人口減少時代に突入し、二〇一四年にはいわゆる「増田レポート」が若年女性の減少に着目し、「消滅可能性都市」が全国市町村の約半分に及ぶと指摘したことをきっかけとして、少子化・人口減少問題への対応がクローズアップされました。当時の安倍内閣は、まち・ひと・しごと創生法を制定し（二〇一四年）、巨額の地方創生関係交付金を用意しました。これを受けて全国の都道府県・市町村が「地方版総合戦略」を策定して交付金を申請し、「地方創生運動」に参加。現在、その2期目を迎えています。

国が少子化・人口減少に苦しむ地域を応援するという理念は悪くはないと思いますが、この政策では大都市地域を含めて広く浅く交付金を配分する仕組みをとり、しかも五年間で成果を挙げるという枠組みをつくったため、全国の自治体が補助金獲得競争に乗り遅れないよう短期的な「地方創生」のストーリーをつくって「運動」に参加しています。

さらに、総務省に設置された「自治体戦略２０４０構想研究会」では、人口減少等によって「二〇四〇年頃にかけて迫り来る危機」を指摘し、スマート自治体への転換、圏域マネジメントなど新しい行政システムのあり方を提示しました。この考え方が第32次地方制度調査会答申（二〇二〇年六月）にも継承されています。このような問題提起自体はあってよいと思いますが、こうした「危機の強調」が自治体の不安と萎縮を生んで、かえって長期的・主体的な地域づくりを阻害しているのではないでしょうか。

このように人口減少をきっかけとする補助金獲得競争と危機意識によって、「地方分権などと浮かれたことを言っている場合ではない」という意識が生まれ、国主導の行財政関係が固定化しつつあるように思われます。

(3) 新型コロナウイルス感染症の対策（2020年～）

第三に、新型コロナ感染症の危機です。今年に入ってようやく日常にもどったような状況も見られますが、この三年間は本当に大変な状況でした。新型コロナは未知の感染症のパンデミックですから、感染対策の基本方針やワクチンの開発・確保には、専門的な知見が必要ですし、財政負担の点からも国の役割が大きいと思います。ただ、人々の移動や感染状況は地域によって異なりますし、医療機関や福祉施設などの状況は地域によって異なりますので、具体的な感染対策や感染者の入院・療養対応は、都道府県や保健所設置市が主体的に判断すべきでしょう。実際に知事が直接住民にメッセージを送ったり、「○○モデル」と言われるような独自の対策を打ち出した自治体もありますが、国の新型コロナウイルス感染症緊急包括支援交付金等の補助金に依存せざるを得ないこともあって、全体としては国の方針と財源に依存する傾向が強まったと思います。

以上のように、二〇一〇年代以降の自治体の状況を見ると、地方の萎縮と中央依存が進むとともに、地方分権とか地域の自立といった姿勢が失われてきたように思われます。三つの危機は、結果として国の「統制化」をもたらしたと思います。

6 第1期・第2期分権改革と中央地方関係の変容（まとめ）

(1) 分権改革30年で中央地方関係はどう変わったか

さて、議論をまとめましょう。三〇年間の主な出来事を整理したものが**図表11**です。個々の出来事が国地方関係をどう変えたかをまとめました。本来はエビデンスを収集して認定すべきですが、ここではあくまで改革や出来事の内容から「こうなっているはずだ」という論理的な推論を立てたものですが、マクロな分析としては一定の意味があるのではないかと考えてまとめてみました。改めて冒頭で述べた評価軸（**図表1**）と照らし合わせて、どう変わったのかを見てみましょう。

まず左欄の「総合化か特定化か」については、自治体の守備範囲が拡大したら総合化、狭くなったら特定化と分類しました。これをみると、自治

図表11　分権改革以降の中央地方関係の変化（1993～2022年）

分析枠組み / 政策・改革	総合Ⅰ・Ⅱ⟷特定	自立⟷統制	全体的方向
①機関委任事務体制	総合Ⅰ型	統制型	総合・統制型(D型)
②第１次分権改革	（総合型）	自立化	分権化(自立化)
③政策法務と条例の進展	総合Ⅱ化	自立化	分権化(A型化)
④平成の市町村合併と三位一体改革	（総合型）	統制化	集権化(統制化)
⑤マニフェスト運動と議会の活性化	総合Ⅱ化	自立化	分権化(A型化)
⑥第２期分権改革	総合Ⅰ化	自立化	分権化(A型化)
⑦東日本大震災復興と地方創生	総合Ⅰ化	（統制型）	分権化(総合化)
⑧新型コロナ対策	総合Ⅰ化	統制化	集権化(D型化)

（出典）筆者作成。

体の事務事業は一貫して増えています。②第一次分権改革と④市町村合併は「総合型」のままで変化しませんが、それ以外は事務事業を増やす方向に働いてきました。守備範囲が広がったので分権化につながったわけですが、裁量が広がらなければ「負担が増えただけ」とも言えると思います。

一方、真ん中の欄の「自立化か統制化か」については、元の機関委任事務体制は統制型でしたので、それが②第一次分権改革でなくなったことによって自立化し、その結果進められた③政策法務と条例の進展も自立化につながりました。他方で④平成の市町村合併と三位一体改革は、自治体の国依存を進めましたので、統制化につながりました。⑤マニフェスト運動と議会の活性化や⑥第二期分権改革は、自立化と言ってよいと思いますが、⑦東日本大震災復興と地方創生には両面があって統制型のままだと思われますが、⑧新型コロナ対策は自治体の中央依存を進め、統制化につながりました。総じて、自立化をもたらす出来事の方が多かったが、統制化をもたらす出来事もあって、やや自立化が進んだ程度にとどまっているというのが、公平な見方ではないでしょうか。

この両方の評価を合わせると、②は分権化（自立化のみ）、③・⑤・⑥は分権化（総合化＋自立化）、⑦は分権化（総合化のみ）となります。これに対して、④は集権化（統制化のみ）、⑧は集権化（特定化＋統制化）となります。これらは定性的な評価に過ぎず、「合計」することはできませんが、総じて分権化が進んだものの、集権化の要素も多く、特に二〇一〇年以降は国依存の傾向が強まり、集権化の傾向が強くなっている、と総括できるのではないでしょうか。

⑵　都道府県・市町村別の影響、行政分野別の評価はどうか

次に、少し各論になりますが、集権化・分権化と言っても、都道府県と市町村では影響が異なります。第一次分権改革では、機関委任事務で縛られていた都道府県が国から自立し、分権化の影響はより大きかったと思います。その分だけ、政策的な主体性を発揮できるか、市町村と対等・協力の関係を築けるかが、より厳しく問われたとも言えます。しかし、第２期分権改革では、都道府県から政令市・中核市等への権限移譲が進みましたので、特にこうした都市の多い大都市圏の都道府県の所管事務が減少しましたし、政令市・中核市と町村の所掌事務の格差が拡大しました。すなわち、第２期分権改革では、都道府県の「特定化」と政令市・中核市の「総合化」が進んだと言えると思います。

また、行政分野別にみると、土地利用・まちづくり分野では、かつて機関委任事務の強い拘束力の下にありましたが、第一次分権改革で自治体の「自立化」が進み、第２期分権改革では都市計画権限が政令市・中核市等に移譲されましたので、都道府県の「特定化」と政令市等の「総合化」が進みました。環境、産業、教育等の分野も同様の変化が生じたと言えるでしょう。これに対して、社会福祉分野は、第一次分権改革以前から「団体事務」とされていましたし、二〇〇〇年前後の基礎構造改革によって法令による画一化という形で

「統制化」が進みました。行政分野による違いもあることに注意したいと思います。

(3) なぜ地方分権は進まないのか

このように過去三〇年、地方分権が必要だと叫ばれ、少なくとも建前としては一貫して分権改革が行われてきたはずなのに、実質的な地方分権が進まないのはなぜなのか、地方分権の成果を実感できないのはなぜなのか、という問いが生まれてきます。国が本音として地方分権に消極的なのは、自らの権益を失うわけですから当然ですが、特に自治体側が「本気」にならないというか、分権を進めようとしていないのはなぜなのかという問題です。この点について、いくつかの仮説を考えてみたのが**図表12**です（作成にあたり嶋田二〇一七を参考にしました）。

一つ目は、制度改革が不十分だから成果が出ていないのだという単純な仮説が考えられます。これをA「未完の改革仮説」と呼んでおきたいと思います。制度改革が完成しないまま三〇年経ってしまったので、十分な成果がないのは当然だという考え方で、国地方関係は「制度」によって左右されると考えると、合理的な仮説だということになります。

二つ目は、自治体側の努力が足りないという仮説が考えられます。制度はそれなりに改革されたのに、それを生かそうとしていない、あるいは改革に向けて努力していないために、改革が実感できないし、中途半端なままになっているという考え方です。たとえば西尾勝先生は「改革の成果が生かされていない点がまことに残念」と述べています。これをB「努力不足仮説」と呼びたいと思いますが、さらになぜ努力しないのかという点まで考えないと、仮説としては不十分だと思われます。

その努力しない理由として、まず、そもそも地方分権によって地域をよくするという意識・意欲が欠けているというB1「意識不足仮説」が考えられます。次に、先ほども財政のひっ迫や職員の削減を指摘しましたが、自治体側に人員や財源の面で改革の成果を生かすとか、改革を求める余裕がないというB2「余裕不足仮説」も説得力があると思います。さらに、人は自らの損得勘定で動く存在だから、自らの利益につながらなければ分権改革を求めようとも、生かそうともしないというB3「損得勘定仮説」も考えられます。ここでは詳細を論じることはできませんが、いずれも一定の説明力を持っていると思います。

三つ目は、中央地方関係は様々な改革や施策によって形成されるものだから、分権改革が行われても、異なるベクトルの改革や出来事によって相殺されて、その効果は限定的にならざるを得ないという仮説も考えられます。これをC「改革合成仮説」と呼ぶことができるでしょう。地方分権も過去三〇年間にわたり行われてきましたので、その間の改革や出来事の影響を受けることは当然だと考えられます。

私自身は、いずれも一定の説明力があると思いますが、関係者の努力不足という問題はどんな改

図表12　地方分権が進まない（成果が現れない）理由

仮　説	仮説の内容と主張例	評　価
A　未完の改革仮説	制度改革が不十分だから成果が表れていない 例：松本英昭「岩盤が残っているために、そこから次から次に地方分権の理念とは違う制度と仕組みが生じてきています」（地方自治制度研究会2015）	説明力あり
B　努力不足仮説	一定の改革が行われたのに、自治体側がその成果を生かす努力をしていない 例：西尾勝「この大きな成果が活かされておらず、その恩恵が地域住民にまで及んでいない点がまことに残念」（西尾2013）	努力しない理由が重要 →３つの仮説
B１　意識不足仮説	地方分権によって地域をよくするという意識が欠けている 例：嶋田暁文＝変化の乏しさの原因を「自治体職員の働き方」に求める「自治体職員の認識・意識・力量不足」仮説が「未完の分権改革」仮説よりも説明力が高いとする（嶋田2017）	ある程度、説明力あり
B２　余裕不足仮説	自治体側に改革の成果を生かす余裕がない、財源や人員などの資源が不十分だ 例：礒崎初仁＝「余裕がない」症候群が分権を阻害（礒崎2021）	説明力あり
B３　損得勘定仮説	関係者は自らの利益につながらなければ、分権改革の成果を生かそうとしない 例：秋月謙吾＝政治的アクターの行動の要因として①利益、②制度、③イデオロギーに着目し、地方政府は制度上の違いや社会経済的ギャップによって分権に反対することもある（秋月2001）	ある程度、説明力あり
C　改革合成仮説	中央地方関係は様々な改革や施策によって形成される。集権化をもたらす改革や施策により効果が打ち消された（例：礒崎2023）	説明力あり

革にもつきものであり、それを「もっとがんばれ」と言っても建設的ではないように思います。やはり制度改革の不十分さと他の改革・出来事との総合効果を問題にすべきだという意味で、A「未完の改革仮説」とC「改革合成仮説」が合理的な捉え方ではないかと思います。

7　第3期分権改革を考える―立法分権のすすめ

(1)　分権改革を続けるべきか

以上の考察を踏まえて、これからどうすべきでしょうか。ここからは将来の話になります。私の話を聞いているだけでは退屈でしょうから、参加者の皆さんに私から質問したいと思います。これからも分権改革を進めるべきでしょうか、それとも進める必要はないでしょうか。挙手していただけますか。…「進めるべき」という方が六割、「進める必要はない」という方が一割くらいとお見受けしました。

実は、分権改革を理論的にも実践的にも牽引されてきた西尾勝先生は、地方分権を振り返るある座談会で「『分権改革を続けろ、続けろ』と言うことをしばらくお休みにする。（中略）そうして自力を蓄え、次に絶好のチャンスが巡ってくるときに備えて弾込めをする」と語っておられます。また、神野直彦先生も、同じ座談会で「今はどちらに転ぶかわからないところで動いていますので、戦略的に言うと差し当たりは塹壕戦かなと思っています」と述べておられます（以上、地方自治制度研究会編二〇一五）。

両先生のご見解は国政における情勢判断に基づくものだと思いますが、私は、ここで分権改革の提案や要求を休止したのでは、日本の地方分権はこれが精いっぱいだったということになり、今後のチャンスも到来しないのではないかと思います。

そもそも、西尾先生も作成に加わられた地方分権推進委員会の「中間報告」（一九九六年）では、「この改革はわが国の政治・行政の基本構造をその大元から変革しようとするものであり、（中略）明治維新・戦後改革に次ぐ『第三の改革』というべきものの一環であって（中略）一朝一夕に成し得る性格のものではない」と位置付けられています。そういう歴史的認識を前提にすれば、まだ目標の一部しか実現していない現段階で、改革の旗を降ろすべきではないと思います。建前であっても地方分権を継続しているという現在の状態を生かして、さらなる改革への突破口を切り拓く努力をすべきだと思います。

(2)　どのような分権改革が必要なのか

では、どのような分権改革をすべきでしょうか。繰り返しになりますが、第一次分権改革は「行政分権」でしたし、三位一体は「財政分権」で、大きな成果は挙げられませんでした。第2期分権改革では、条例委任という選択肢を掲げましたが、法令の細かい条項の一部を条例で定めれば例外を認めるという矮小化された立法権の使い方でしたので、基本は「行政分権」だったと言うことができます。

しかし、国が制度設計をほぼ独占したまま、「行政分権」を進めても、自治体の裁量は拡大しないし、地域は自立できないと思います。また、今後、本格的に人口減少時代を迎えて、人員・財源などの政策資源が減少することを考えると、いまのようなフルセットの法制度、自治事務なのに法律・政省令・大臣告示で細かいことまで書きこんだ過密な法制度では、執行のコストが大きすぎるし、そもそも担当職員が理解できず「執行漏れ」が相次ぐか、マニュアル依存が進んで、いずれ破綻するのではないかと思います。

そこで、「国が制度・政策の骨格をつくり、自治体が細部を設計し、かつ執行する体制」に転換する必要がありますし、そのために、自治体の制度・政策をつくる権限（立法権）を拡充する「立法分権」を行うべきだと思います。例えば、開発許可権限について、国の法律に開発行為には開発許可が必要だという規定は置いてよいと思いますが、開発許可の基準や手続は自治体が条例で定めるべきです。そうすれば、地域で起こりうる行為を想定してシンプルな基準で足りるし、状況に合わなくなれば変更すればよいわけです。

「立法分権」を目標に掲げて、第3期分権改革に切り替えていくべきではないでしょうか。

(3)　なぜ立法分権が必要なのか

結論を言ってしまった感がありますが、改めて

なぜ「立法分権」が求められるのか、説明したいと思います。

一点目は、法令の過剰・過密の問題です。「過剰」とは法律がたくさんあることです。たとえば土地利用の分野が典型的ですが、各省庁が様々な目的を掲げて法律を制定するため、頑張れば頑張るほど多数の法律ができてしまいます。また、「過密」とは、一つひとつの法律や政省令や大臣告示で細かいことを定めているという問題です。これを「規律密度」とも言いますが、分権改革以降につくられた法律ほど規律密度が高い傾向になっています。

図表13をご覧ください。例えば『都市計画法六法』をみると、法律七三本のほか、政省令、告示、通知等が合計三〇六本掲載されて、全体で四七一五頁になっています。『介護保険六法』は、法律一九本、政令八本、省令二九本とここまではまあ問題ないのですが、大臣告示が一二〇本、通知等が二四八本が掲載されており、全体で三五八頁に及んでいます。こんな膨大な法令を読みこなすことはできませんので、担当職員は国のマニュアルや通知に基づいて仕事をしようとします。自主的な解釈運用や条例制定といったことを考えられる職員は、いたとしてもごく例外ということになります（前述の努力不足仮説より余裕不足仮説が正しいと思うゆえんです）。

地方分権の成果が出ていないと言いますが、実は分権改革以前の方がまともでした。**図表14**を見ていただくと、例えば墓地埋葬法の文字数は二七一七字でしたが、介護保険法は二一万六三六六字です。中身が違いますし、法令のつくり方も異なりますので、字数だけでは比較できませんが、全体として新しい法律ほど規律密度が高いことは指摘できると思います。

図表13　行政分野別六法（例）の法令数等の状況

単位：本数（割合:%）

六法（法令集）名	法律	政令	省令	告示	通知等	合計	総頁数
都市計画法令要覧　平成29年（国土交通省監修、ぎょうせい）	73 (23.9)	59 (19.3)	56 (18.3)	9 (2.9)	109 (35.6)	306 (100)	4,715
農地六法　平成29年版（農林水産省編監修、新日本法規）	17 (8.5)	16 (8.0)	27 (13.6)	9 (4.5)	130 (65.3)	199 (100)	3,174
環境六法Ⅰ，Ⅱ　平成26年版（中央法規）	142※1 (19.9)	104 (14.6)	178 (24.9)	271 (38.0)	19 (2.7)	714 (100)	6,565
介護保険六法　平成27年版（中央法規）	19 (4.5)	8 (1.9)	29 (6.8)	120 (28.3)	248 (58.5)	424 (100)	3,558
障害者総合支援六法　平成29年版（中央法規）	22※2 (4.5)	20 (4.0)	49 (9.9)	107 (21.7)	296 (59.9)	494 (100)	2,935
合　　計	273 (12.8)	207 (9.7)	339 (15.9)	516 (24.1)	802 (37.5)	2,137 (100)	20,947

（注）本来の対象法令に限定し、関連法令は除いた。※1は条約13を、※2は条約１を含む。
（出典）各六法の「目次」から筆者作成。

図表14　主な法律の条数・字数

法律名（制定年）	法律/条例		政令（施行令）/規則（施行規則）		省令（施行規則）	
	条数	文字数	条数	文字数	条数	文字数
公有水面埋立法（1921年）	53	9,404	33	4,963	18	5,016
墓地、埋葬等に関する法律（1948年）	20	2,717	－	－	10	2,193
生活保護法（1950年）	109	36,502	17	6,863	44	15,116
農地法（1952年）	75	41,078	36	13,267	108	46,373
河川法（1964年）	133	43,878	111	37,768	111	32,676
都市計画法（1968年）	149	71,992	96	35,721	118	38,908
介護保険法（1997年）	363	216,366	126	100,586	475	197,154
景観法（2004年）	109	41,906	29	11,973	32	7,645

（出典）法令は「e-Gov 法令検索」から、条例は各自治体の例規システムから筆者作成（2018年５月現在）。
（注）字数は各条文（附則は削除し別表は含む）をコピーし、Word のカウント機能によりカウントした。

こうした法令の過剰・過密によって、どのような問題が生じているでしょうか。

第一に、国の法制度が「過剰過密」であるため、「法律の範囲内」（憲法九四条）とされる条例（自治立法）の可能性が限定されてしまいます。第二に、国の法制度が縦割り・画一的であるため、多様な地域課題への対応が困難になります。特に人口減少時代には、自治体の知恵と工夫が求められますので、この弊害は大きいと思います。第三に、前述のとおり、国のフルセットの法制度を執行するのはコストがかかりすぎます。自治体の条例なら地域課題に照準をあわせてシンプルな制度にすることができます。第四に、自治体の制度・政策なら執行状況を踏まえて迅速・柔軟に改正できるし、住民の意向も反映しやすいです。

もちろん国の法令も、基本的な事項を定めるうえで引き続き重要ですから、「法令と条例のベストミックス」をめざすべきだと思います。

実はイギリスにおいてもDevolution（権限移譲・分権）には二つの方法があると考えられています。一つは、Administrative Devolution（行政的分権）で、政治的権力が中央に集中されていることを前提として、地域的な利益やアイデンティティを考慮するような調整が行われることを指しています。もう一つは、Legislative Devolution（立法的分権）で、地域に議会をつくりそこに立法権を付与すること、政策形成の力が中央から地域の議会に移ることを指しています。日本では、すべての自治体にすでに議会がありますが、ここにきちんとした立法権を保障することが必要です。

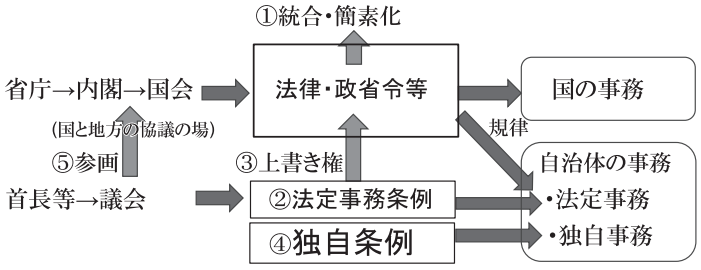
法令を統合しスリム化して、自治体の立法権を拡充する「立法分権」を進めるべきです。

8 「立法分権」のための5つの戦略

では、「立法分権」を進めるために、どのような方策が考えられるでしょうか。私は五つの戦略を提案しています（**図表15**）。

第一に、法令の統合と簡素化（スリム化）を進めることです。まず法令の「過剰」の現状に対しては、行政分野ごとに法令を廃止・統合することが考えられます。その際、土地利用、生活環境、地域産業、地域福祉などの分野ごとに統合することが考えられます。次に法令の簡素化のためのルールとしては、①政策的要素によるルール、②全国的統一性の類型によるルール、③規定の性質によるルール、④規定の形式に着目したルールが考えられます。

図表15　「立法分権」戦略の相互関係



第二に、法定事務条例の可能性を拡げることです。法定事務条例とは、法律に基づく事務について必要な事項を定める条例（法律実施条例）で、法律の委任に基づく「委任条例」と法律の委任によらずその執行に必要な事項を定める「執行条例」に分けられます。このうち、特に執行条例の可能性を拡充し、実際に制定を増やすことが重要です。

第三に、条例による「上書き権」を制度化することです。「上書き権」の制度化とは、法律に基づいて、条例に、法令の規定の一部を変更（上書き）できる効力を付与することです。これについては、第2期分権改革でも検討されましたが、国会は「国の唯一の立法機関」とされていること（憲法四一条）や、条例は「法律の範囲内」で制定されること（同九四条）から、今後も慎重に検討することとされました。これについては憲法上問題があるという意見もありますが、法律自身で一定条件の下で「上書き」を許容するのであれば、憲法には反しないと解されます。

例えば、地方自治法に「自治事務の基準又は手続きに関する法律の規定について、当該事務を処理する地方公共団体が条例で当該法律の規定と異なる規定を定めたときは、当該地方公共団体の区域においては、当該条例の規定を適用する。但し、当該法律の規定のうち、国が果たすべき役割に係るものであって当該法律で特に定めるものについては、この限りでない」というような条文を置くことが考えられます。この但し書によって、個別法で上書き権を認めない事項をネガティブリスト

として列挙するわけです。こうした制限付き、例外ありの「上書き権」であれば、国会の立法権を過度に制約するものではないと思います。上書き権は、「立法分権」の象徴的な改革になると思います。

第四に、自主条例（独自条例）の可能性を拡げることです。先ほどの法定事務条例と異なり、自主条例とは、法律とは別に独自に自治体の事務を創設して、その基準や手続を定める条例のことです。最高裁徳島市公安条例事件判決（最判昭和五〇年九月一〇日刑集二九巻八号四八九頁）では、自主条例が「法律の範囲内」か否かの判断は、法令と条例の対象事項と規定文言を対比するだけでなくそれぞれの趣旨、目的、内容及び効果を比較し、両者の間に矛盾抵触があるか否かによって決すべきとされています（私は実質的判断説と呼んでいます）。これも常識的な判断ですが、さらに地方分権の趣旨を生かして、①条例原則適法説、②法律標準規定説、③合理的規範優先説など、新しい解釈に転じることができないか、検討が必要だと思います。

第五に、国の立法過程に対する自治体参画のルールを充実させることです。先ほど法令の過剰・過密の問題を指摘しましたが、仮に「立法分権」によってこうした法令の改革が行われても、新しく制定・改正される法律が再び集権的な法制度になったのでは、意味がありませんので、今後の立法過程にも自治体の意見・監視を働かせることが必要です。そのため、①個別の自治体及び地方六団体に提案や意見提出を求める、②「国と地方の協議の場」で協議を義務付ける、③両議院（または参議院）に「地方関係立法審査会」（仮称）等の組織を設置する、といった改革をすることが考えられます。

以上の改革論については、冒頭で紹介した『立法分権のすすめ』の「第四章」にまとめましたので、参考にしていただけると幸いです。

分権改革三〇年の成果と課題を正確に認識して、第3期分権改革につなげる必要があるのではないか。本日言いたかったことは、このことでした。ご清聴いただきありがとうございました。

〈いそざき　はつひと〉

【参考文献】

秋月謙吾二〇〇一『行政・地方自治』東京大学出版会

礒崎初仁二〇二一『立法分権のすすめ』ぎょうせい

礒崎初仁二〇二三『地方分権と条例』第一法規

北村喜宣二〇〇四『分権改革と条例』弘文堂

北村喜宣二〇一八『分権政策法務の実践』有斐閣

斎藤誠二〇一二『現代地方自治の法的基層』有斐閣

嶋田暁文二〇一七「自治体職員の働き方改革と自治体行政システムのあり方」阿部昌樹・田中孝男・嶋田暁文編『自治制度の抜本的改革』法律文化社

曽我謙悟二〇二二『行政学（新版）』有斐閣

地方自治制度研究会編二〇一五『地方分権二〇年のあゆみ』ぎょうせい

西尾勝二〇〇七『地方分権改革』東京大学出版会

西尾勝二〇一三『自治・分権再考』ぎょうせい

村松岐夫一九八八『地方自治』東京大学出版会

村松岐夫二〇〇一『行政学教科書（第2版）』有斐閣

本稿は、二〇二三年六月一九日に開催した第五九回定期総会記念講演会での講演をまとめたものです。　文責・編集部