

2. 制度論

2-2 政府間関係

2-2-1 地方制度と地方分権

2-2-1-2-3 分権改革

(0) 分権改革における論点

制度的次元：機関委任事務／合併／交付税制度

融合集権型の維持 or 変容

(1) 第1次分権改革

1) 経緯

1993年6月：衆参両院超党派で地方分権推進決議

1993年8月：細川内閣成立

1993年10月：第3次行革審－今後の行革の柱としての規制緩和、地方分権推進

1994年6月：村山内閣成立

1994年10月：地方六団体提言書政府・国会に提出

1994年12月：地方分権推進大綱方針閣議決定

1995年5月：地方分権推進法制定公布－7月：地方分権推進委員会設置

1996年3月：中間報告－機関委任事務廃止決断打ち出す

1996年12月：第一次勧告（機関委任事務廃止明示）

1997年にかけて：二・四次勧告

1998年：地方分権推進計画作成

1999年：地方分権一括法案立案

2) 第1次分権改革の到達点

①焦点：団体自治拡充、その中でも関与の縮小廃止方策＝特に通達行政に重点

機関委任事務振分け－廃止、国に返上、自治体の事務：法定受託事務（条例制定可）・自治事務

②上下・主従の関係から新しい対等・協力の関係に cf. 係争処理制度

③国と自治体との接触頻度低下？ cf. 真淵

3) 第1次分権改革過程の特質 cf. 伊藤

審議会主導の「上から」の改革－古典的審議会⇔経済財政諮問会議等

地方分権推進委員会の「準官庁」化と「政府内政治」アリーナの極限化

各省庁に対する文案事照会、事前了承もなく「中間報告」公表

関係省庁の同意を得た閣議決定可能な勧告を作成する姿勢（霞ヶ関方式）に転換
－グループヒアリング（膝詰め談判）方式 cf. 西尾

議事録を作成せず、非公開で行われたことから「政府内政治」を密室に極限化

同時代的に進行していた各種の改革と直結することを防止

4) 機関委任事務廃止を可能にした要因 cf. 西尾

財界の支持

受け皿論凍結の意味

必置規制、補助金との政治的抵抗の差 cf. 西尾

自治省の支持 cf. 木寺

内務省入省組の意識：戦後、各省庁が個別ばらばらに都道府県を指揮監督するという現象への抵抗感

1970年代半ばから後半：総務部長に出向した自治制度官僚を中心とした全国知事会地方
行財政基本問題研究会－たびたび機関委任事務制度の廃止提言

都道府県の危機感←市町村中心の地方分権（1990年福祉八法、中核市制度1994年）に対する危機感

(2) 市町村合併 cf. 木寺

1994年：地方分権の担い手を当面都道府県と観念

地方分権推進委員会中間報告：都道府県と市町村も対等協力の関係

第一次勧告：市町村優先主義－日本型補完性原理

市町村も「総合行政主体」としての役割期待

cf. 2層の「完全自治体・総合行政主体」は論理矛盾

cf. 昭和の大合併－新制中学校の設置管理等明確な事務

1999年以後：積極的な合併推進－財政支援措置（合併特例債等）

2000年：与党行財政改革推進協議会における1000目標

cf. 自治制度官庁は1000目標に最後まで抵抗－最終的には支持

2005年～：合併特例法による国・都道府県の積極的関与

2010年：1730←3232（1999年）

（3）交付税総額削減と制度改革の試み

1）地方分権推進委員会その後

1996年10月：総選挙－財政構造改革会議設置

1997年6月：「財政構造改革の推進方策」：「その他補助金」の毎年1割削減を打ち出す

「国の省庁をスリム化するための分権改革」というアジェンダを付加

族議員の支援を受けた公共事業官庁は行政関係検討グループを折衝の相手方とは見なさず

2）地方分権推進会議・経済財政諮問会議・閣僚間調整・国と地方の協議の場

2001年7月：地方分権改革推進会議

2002年6月：「基本方針2002」の閣議決定を受け、小泉首相から、国庫補助負担金の廃止、

国から地方への税源移譲、地方交付税見直しを一体的に進める「三位一体改革」に関する検討を指示された

国の財政再建を重視し地方交付制度の抜本的見直しを求める財政再建派（財務省派）

地方への税源移譲を先行し、地方交付財政度の維持を強調する地方分権派（総務省派）

2003年6月：「三位一体改革に関する意見」11名中地方分権派4名反対、1名記名拒否

経済財政諮問会議等の場を活用しつつ、具体的作業を担当閣僚間の調整に委ねたうえで、最終的に首相が決断するという手法の採用

2003年6月17日：首相、総務・財務両大臣、経済財政担当大臣が非公式折衝を行い、2006年度までに3年間で4兆円規模の補助金削減、最低8割の税源移譲を「基本方針2003」に盛り込むとの裁定

2004年6月「基本方針2004」：地方6団体に補助金削減の具体案取りまとめを要請

2004年8月：全国知事会は義務教育国庫負担金8500億円を含む総額3.2兆円の補助金削減案提示－首相指示に基づき官房長官主宰「国と地方の協議の場」開催

2004年11月26日：政府与党合意－「4大臣会合」（官房長官、財務相、総務相、経済財政担当相）主導

義務教育国庫負担金削減は中央教育審議会に委ねることに－2005年10月答申：現行制度維持の結論－2005年11月政府与党合意で負担率を3分の1に引き下げる結論

3）評価

三位一体改革 cf. 北村

与党幹部が財政再建に向けて政策大転換

←コア・エグゼキュティブの重要性増大－内閣制度強化とのリンク

経済財政諮問会議の利用－『骨太方針』は地方交付税の総額決定を拘束

2005年10月：竹中総務大臣 but 制度改革は実現せず cf. 木寺

交付税抜本改革の必要性はこれまでも多くの経済学者が唱えてきた

「竹中チーム」は地方財政に関わる専門知識を持つ自治制度官僚を欠いていたプロセスの問題－各論の処理に十分な時間かけなかった cf. 市川

（4）その後の地方分権改革 cf. 木寺

1）第2次分権改革

2006年12月：地方分権改革推進法成立

2007年4月：地方分権改革推進委員会設置 cf. 人選をめぐる混乱

竹中総務大臣時代の私的諮問機関：地方分権21世紀ビジョン懇談会の提言を受けたもの

2009年11月：第四次勧告を提出し、終了

「義務付け。枠付け」の見直しは一定の成果

but 膝詰め談判ではなく両論併記を許容

出先機関改革等について主導アクターは官僚制内に現れず

2) 民主党政権

2009年11月：地域戦略主権会議－有識者・専門家で構成された地方分権改革推進委員会と
閣僚で構成される地方分権改革推進本部を一本化－経済財政諮問会議型

cf. 橋下徹：融合から分離主張

2-2-1-3 途上国の地方自治－インドネシアの場合

2-2-1-3-1 既存の体制

1974年法律第5号地方行政基本法

村長は直接選挙、県知事・市長は内務大臣の任命、州知事は大統領の任命

二重機能－地方政府の首長は自治体の長であると同時に中央政府出先代表としての役割

2-2-1-3-2 地方分権化の内容

(1) 経緯

1999年5月：地方行政法（1999年法律22号）、中央地方財政均衡法（1999年法律25号）

(2) 地方行政法等制度的側面

①中央政府の機能：外交、国防・治安、司法、金融・財政、宗教、マクロレベル国家計画、
開発管理の政策、財政均衡資金、国家機構及び国家経済組織、人的資源の開発等に限定

②各省庁の持っている出先の機能は地方政府に統合

③県知事・市長は、内務大臣による任命ではなく、県議会・市議会によって選出

④分権の対象となるのは県・市

⑤州と県・市のヒエラルキー関係をなくした

⑥多くの国家公務員が州政府、県・市政府に移管－180万－220万人以上

⑦地方政府の人事に関しても地方議会、地方政党が影響力

⑧知事の二重機能は分散機能（deconcentration）の担い手として持続

(3) 中央地方財政均衡法等財政的側面

①歳入分与（revenue sharing）

②交付金：一般交付金であるDAU（国内歳入の最低25%）、使途限定特別交付金のDAK

2-2-1-3-3 分権推進組織体制

(1) 内務省

(2) 地方分権諮問委員会（DPOD）

構成：中央省庁等代表6人、地方代表9人（うち州連合、県連合、市連合から各2人選出）

(3) 分権実施のためのワーキング・チーム－セクター間調整

内務省とセクター省庁（鉱業省、林野省、漁業省、法務省、交通省）との対立の構図

2-2-1-3-4 地方分権化のダイナミズム

(1) インドネシアの今回の分権化の特質－改革が迅速かつラディカル、州の回避

(2) 背景－ハビビのイニシアティブ

(3) その後の修正

2004年の法改正（2004年法律第32号）

地方自治体の首長の地位が地方議会に対して強化

州と県・市間にヒエラルキー関係はないとする規定は削除

州政府には、県・市の活動を監督し、調整することが求められる

2-2-1-3-5 インドネシア分権化の課題

(1) 地方政府の能力・準備－段階的対応の必要

(2) 地方政府に対する規制の明確化－テクニカル・ガイダンス等

(3) 州の再定位

(4) 人事－地方政府移管とダウンサイジング・流動性の課題

2-2-1-3-6 小括－日本の経験との比較

スハルト体制－戦前日本との類似性

分権化後の体制－戦後日本との類似性

cf. 戦後日本の漸進的分権化モデルのモデル性－都市成長管理としての地域的再分配

<参考文献>

木寺元『地方分権改革の政治学：制度・アイデア・官僚制』（有斐閣、2012年）

西尾勝『未完の分権改革』（岩波書店、1999年）

城山英明「地方分権化の国際比較」下村恭民編『アジアのガバナンス』（有斐閣、2006年）

伊藤正次「国による「上から」の分権改革－コア・エグゼカティブの変動と「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、2008年）。