

行政学第12回

城山英明

siroyama@j.u-tokyo.ac.jp

2-2 政府間関係 2-2-2 地方政府と地方分権 2-2-2-1 分析視角

(1) 本人代理人関係のパターン cf. 真淵

- 連合型、出先型、連邦型、単一型（連邦型＋出先型）－日本

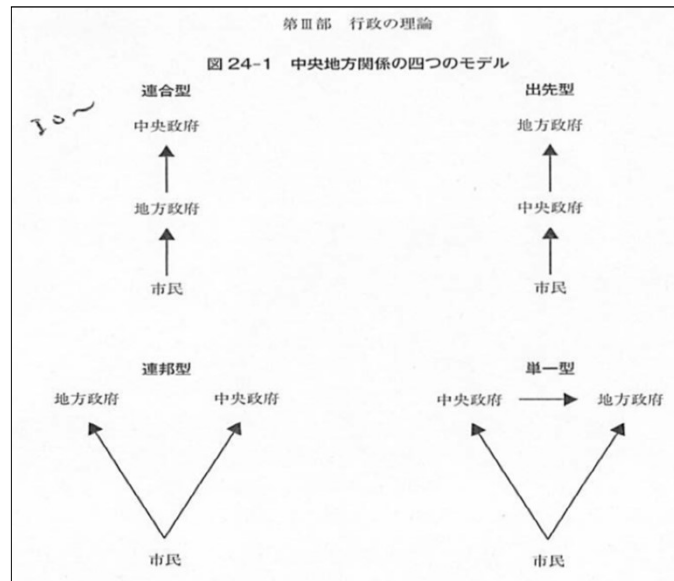
(2) 中央地方関係の類型

- 分権型と集権型－英米とフランス cf. 西尾
- 分離型と融合型－歴史的遺産

分離型：制限列举方式、分離されたサービス提供、内政総括官庁設置無＋出先各省分立

融合型：概括授權方式、総括出先機関である府県通して執行、内政総括官庁有・無

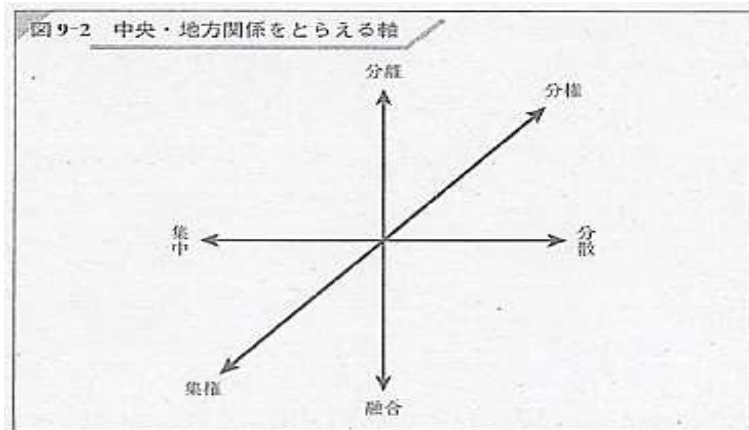
cf.「2重の役割」＝自治事務執行＋国下部機関として委任事務執行



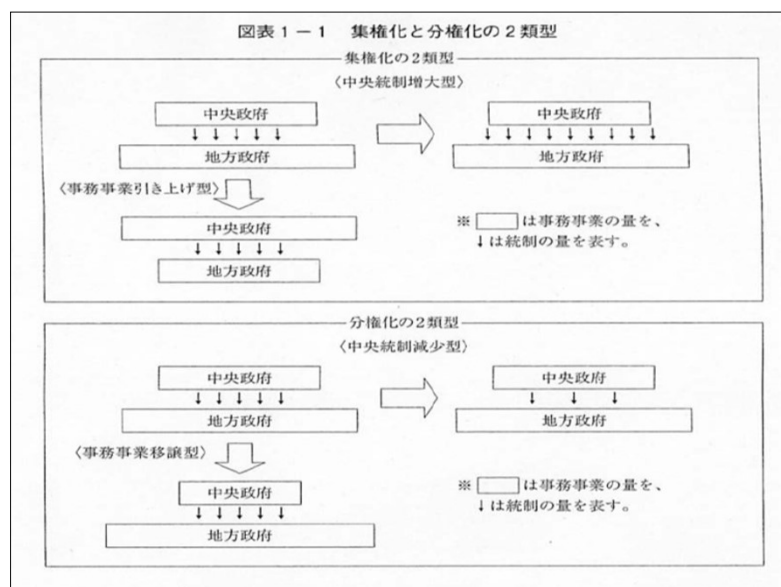
真淵2009 (516) : 本人代理人関係

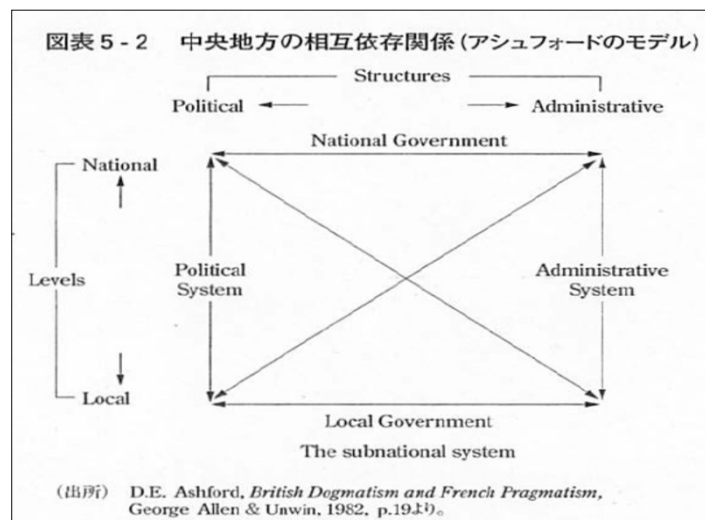
(2) 中央地方関係の類型

- 分離・融合×分権・集権 = 4類型 cf. 天川
- 分離・融合 (単体の意思決定or中央政府と融合した意思決定 – 質的側面) × 分散・集中 (抱える資源の大小 – 量的側面) = 4 類型 cf. 曾我
- 集権化と分権化の2類型 cf. 市川
 - 集権化：中央統制増大型／事務事業引き上げ型
 - 分権化：事務事業移譲型／中央統制減少型
- アシュフォード：相互依存ルートの多元性 cf. 村松の政党チャネルの議論
- (集権) 融合の2つの型 cf. 市川
 - 内務省 (総合的) 人事統制 cf. 黒澤 (政党とも連関) → 機能的集権
 - 集権 (融合) 化の手段 – 補助金、必置規制、人事統制、出先機関



(出典：曾我謙悟、『行政学』，2013)





西尾 2 0 0 1 (70)

(3) 地方自治制度の設計次元 cf. 金井

1) 総合性と非総合性 (一般性と機能的アプローチ)

- 2000年4月実施第1次分権改革：改正地方自治法第1条の2①：自治体は「地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うもの」－総合性指向←→自治体の自主的判断の結果としての「非総合的」選択

cf. アメリカの学校区

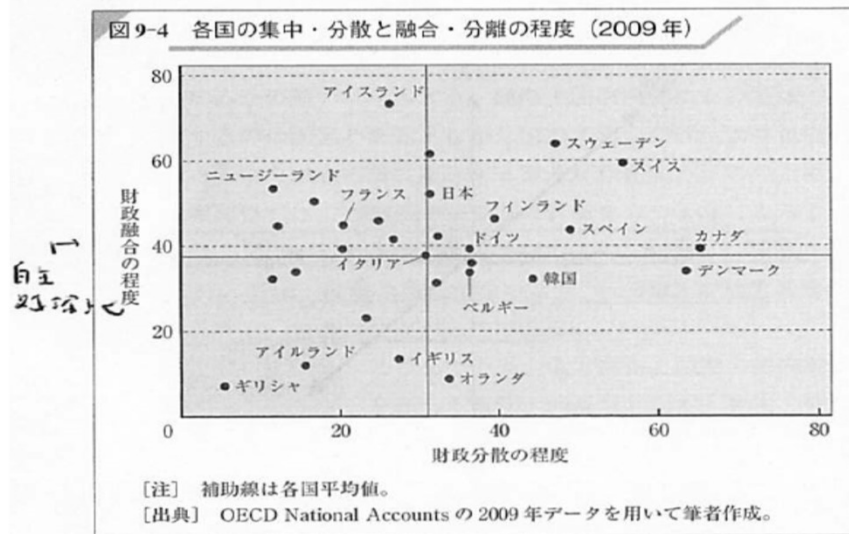
2) 普遍主義と特例主義

- 戦後日本の地方制度は戦前に比べて普遍主義の色彩－制度の普遍主義・運用の特例主義
- 構造改革特区制度－全国的規制改革の突破口と実験という理由で導入正当化：普遍主義への接合を前提とした特例主義

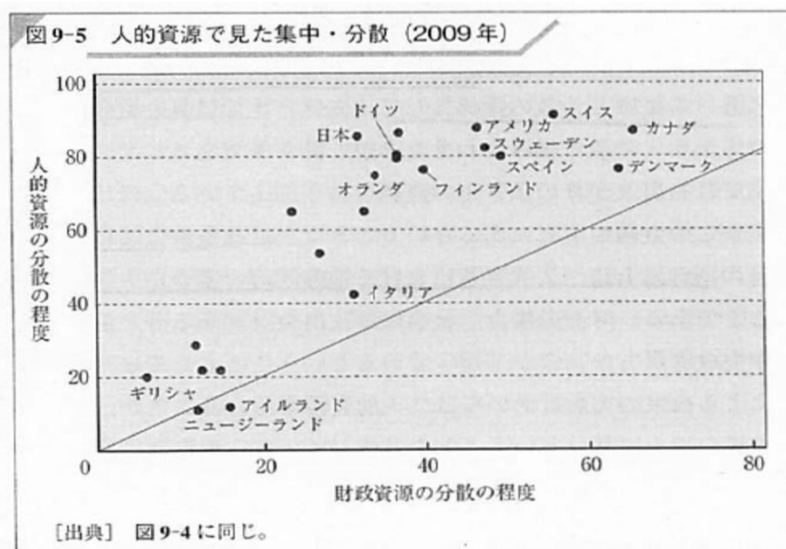
cf. 一国多制度

(4) 定量的分析 cf. 曾我2013 (232)

- 国際比較：集中・分散 (地方支出比率)、融合・分離 (自主財源比率)
cf. イギリスの位置



曾我2013 (232)



曾我2013 (233)

2-2-2-2 中央地方関係の歴史的展開－一般論

(1) IGR (intergovernmental relations) 論

1) アメリカにおけるIGR：1930年代後半以降cf.曾我

- 意味内容－狭域の地方政府（連邦政府と直接関係）、フォーマルな制度以外の活動含む
- フェデラリズム（federalism）との違い
- 背景：都市化、福祉国家化

2) 日本における「政府間関係」

- IGRとの共通面
- 日本の特質－範囲、規範的主張含意－地方政府と呼ばれるにふさわしいもののへの変革

(2) 福祉国家の中央地方関係

- 第一線職員の裁量が大きい
- 福祉国家＝国民個人々々を対象とした対人サービス－分権化の傾向
対象者ごとの個性と個別事情に適切に対応する必要
業務者＝教師・医師・保健婦・看護婦・ケースワーカー等＝専門職裁量大
- 他方で、中央への依存も増大＝財源の依存
生存権の保障というナショナルミニマムに基礎
財源格差の水平的調整、財源不足の垂直的調整が必要になる
- 集権化と分権化の同時進行＝相互依存（interdependence）
- ロウズ：資源配分－中央・立法＋財源保有、地方・サービス実施の組織資源と情報資源優位
- アシュフォード：相互依存ルートの多元性 cf.村松の政党チャンネルの議論
- 地域経済社会環境と地方政府の関係、地域経済社会と全国経済社会の関係への注目
Peterson－資本・労働力移動の可能性とその意義－再分配は連邦？
国際との比較

2-2-2-3 中央地方関係の歴史的展開－日本の場合

2-2-2-3-1 日本の地方制度－地方自治と地方行政 cf.姜

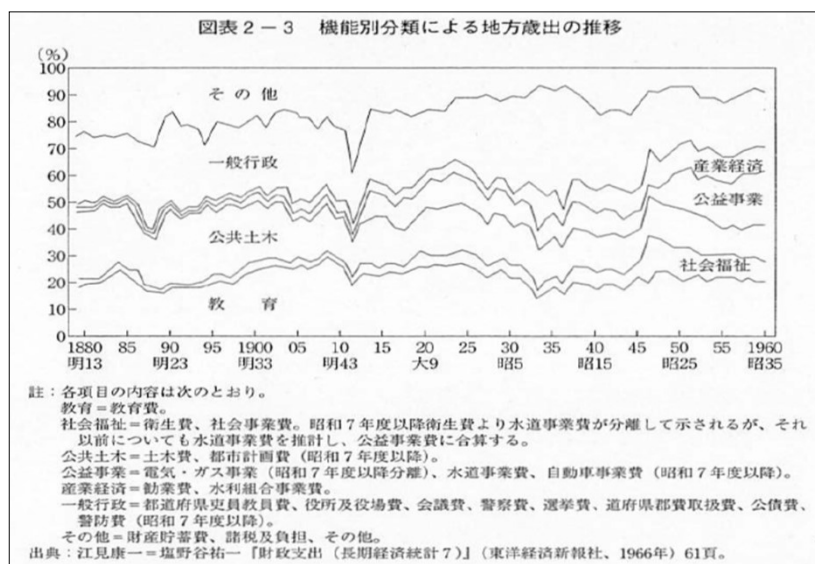
- 地方自治：その地域の自己決定に基づく運営を保障するもの
- 地方行政：広く国の視点に立って、その地域の秩序を維持したり社会基盤を整備するもの
－地方団体がその権限において自主的に行う活動であるところの行政とは区別！
- 地方官官制により国の普通地方行政区画ごとに置かれる普通地方行政官庁：都道府県
- 住民・区域・自治権からなる地方団体：都府県
- 地方官庁をして地方団体たる府県の執行機関を兼ねさせる仕組み
両者の名称と区域は便宜上一致
名称異にする場合：北海道地方費－朝鮮台湾のモデル
経費負担＝庁府県職員の大半は地方費歳入から給与の支払：給与肩代わり
- 市制・町村制：市・町村はまず地方自治の区画とし自治体設置
その上で地方行政区画と位置づけ：自治体の長＝国の機関：機関委任事務法制化

2-2-2-3-2 戦前期の地方制度

- (1) 明治維新时期
 - 1871年戸籍法、72年戸籍調査
戸籍事務処理体制として全国各地に区設置
 - 大区小区制：大区（従来の区）、小区（従来の町村、旧来の村役人は小区の戸長・副戸長）
 - 区：特定目的の行政区画→一般目的の行政区画
- (2) 明治憲法期－1888年：市制町村制、1890年：府県制、郡制
 - 市制・町村制：市・町村はまず地方自治の区画とし自治体設置
その上で地方行政区画と位置づけ：自治体の長＝国の機関：機関委任事務法制化
 - 府県・郡：まず地方行政区画として設置
- (3) 内務省による人事統制～政党政治 cf. 黒澤

(4) 戦時期の変化 cf. 市川

- 勸業政策（産業経済費）と衛生・社会事業政策が重要性を高めた
1935年；地方官官制改正－内務、警察、学務＋経済部
1938年：厚生省設置、国民健康保険法
- 委任事務に関する思想の根本転換：自己調達主義→財源保障主義
1932年：地方財政調整交付金制度要綱案
1936年：臨時町村財政補給金
1940年：地方分与税制度
- コントロールも強化
1943年：市会の選任した人物を内務大臣が勅裁で選任
←1926年：市町村長の選任by市町村会選挙（119）
市長の場合は内務大臣、町村長は府県知事が解職できる規定
法令により委任事務設置可能
←法律勅令によらねばならない：団体委任事務1911年、機関委任事務1929年



2-2-2-3-3 戦後改革

(1) 1946年地方制度改正

- 知事の設置規定を道府県制に置き換えた
内務省：知事、幹部職員を官吏とする従来制度の踏襲を求めたが世論、衆議院議員反発
- 地方行政「制度」の連続
「権限、財源、職員といった政治行政資源に乏しかった地方団体たる都道府県が地方官庁等の豊かな諸資源を丸ごと受け取ったという、あたかも子会社が親会社を呑み込むかのようなことが行われた。その結果、地方公共団体たる都道府県は、地方自治の外套をまといながら、その外套だけでは覆いきれないほど数多くの地方行政上の重荷を抱え込むことになった」
- 連続の現実：警察事務、社会保険関係事務、職業安定関係事務に従事する地方事務官
- 都道府県における機関委任事務の活用←市・町村
- 知事の強い権力（ex.判任官以下の人事しかできなかった官選知事以上）
- 縦割り行政（cf.必置規制）－新しい機能的集権化？ cf. 市川

(2) 新憲法体制の概要

- 戦前に比較すれば分権化、分離化＝制度的側面
- 憲法第8章に地方自治の制度的保障条項
- 都道府県知事の選任方法が内務省官選から直接公選に、市町村長：直接公選へ
- 地方自治法に一括制定＋地方官官制廃止
- 内務省解体
- 警察－自治体警察、義務教育－公選委員で構成される市町村教育委員会所管
- 継承事項－融合型の特色
概括例示方式の維持
自治体を国の地方行政機関とする方式の広範な活用 cf.機関委任事務
but分立型？

図表 1－5 所管省別機関委任事務の設立年次

	1944年以前	1945-49年	1950-54年	1955-59年	1960-64年	1965-69年	1970-74年	計
総理府	1	5	2	3	3	5	10	29
法務省		1	1			1		3
外務省			1					1
大蔵省			1	1			1	3
文部省		8	16	6	2			32
厚生省	6	25	18	12	9	8	4	82
農林省	5	11	16	5	7	6	5	55
通産省		3	10	3	4	2	7	29
運輸省	2	2	5		1	2	1	13
郵政省			1					1
労働省		7	2	1	1	4		15
建設省	5	3	10	6	13	6	4	47
自治省		4	6	1	2	1	3	17
計	19	69	89	38	42	35	35	327

注：東西合同地方財政研究会資料「機関委任事務改革の方向」（1977年）8頁。

出典：高木鉦作「都道府県の事務」全国知事会編集・発行『変動期における都道府県政』（1979年）。

市川2012（43）

（3）講和後の地方制度改革

1）都道府県

- 都道府県：「完全自治体」しかし所管事項減少cf.各省の不信？

- 都道府県の復権

教育委員会委員直接公選制廃止

義務教育学校教員任用事務の都道府県移管

- 市町村警察廃止

都道府県警察創設

2）地方交付税制度－「均衡ある国土の発展」の保障

- 1940年：地方分与税制度

- シャープ税制：分離目指す

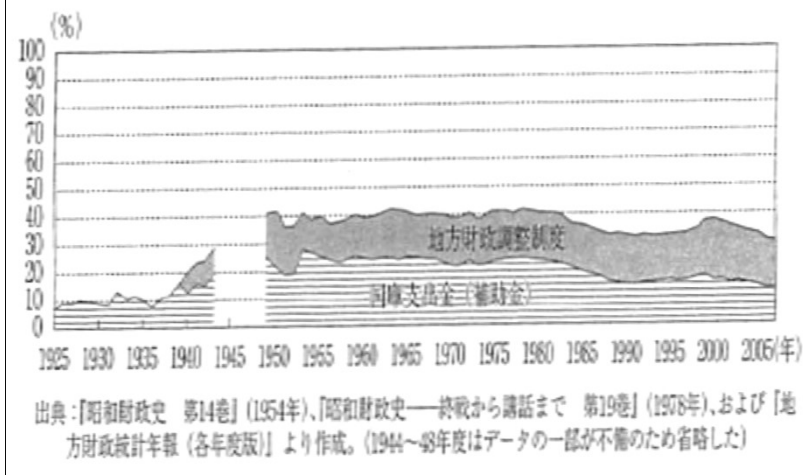
- 1950年：地方財政平衡交付金：行政項目ごとに積み上げ基準財政需要額算定

個別算定積み上げ方式＝一般的事項所管省庁が個別行政を財政的捕捉する手段

- 1954年：地方交付税制度＝国税三税（所得税、法人税、酒税）一定割合を自治体配分総額

- 歳入面での統制大

図表1-2 地方歳入に占める補助金などの比率の推移



市川2012（22）

（3）講和後の地方制度改革

3）町村合併

- 明治の町村合併：7万－1888年1万4000－1万
- 昭和の町村合併：1953年以降財政力強化のため合併、S 30年代半ば3300弱
- 自治体の比重：公務員数：325万／440万人、支出：全政府支出の65%

4）自治省設置

- 各省による地方出先機関・特殊法人・付属施設の濫設傾向
- 戦後顕著になった縦割り行政分立体制の貫徹
- 内務省復活構想→自治省設置
- 道州制案－公選知事＋縦割りに既得権得ていた各省庁反対

(4) インターフェースの管理－国・自治体、自治体間、セクター間関係

0) 個別業務管理－機関委任事務、義務付・枠付、地方事務官制度、個別補助金

1) 制度管理の政治過程－地方税法、地方交付税法、地方財政法、地方公務員法等

- ・対立：国と自治体＝自治体の行政資源調達に深くかかわる
- ・自治省の役割：全自治体の利益の代弁者・擁護者、あるいは統制者・監督者

2) 制度改革の政治過程－地方自治法等をめぐって

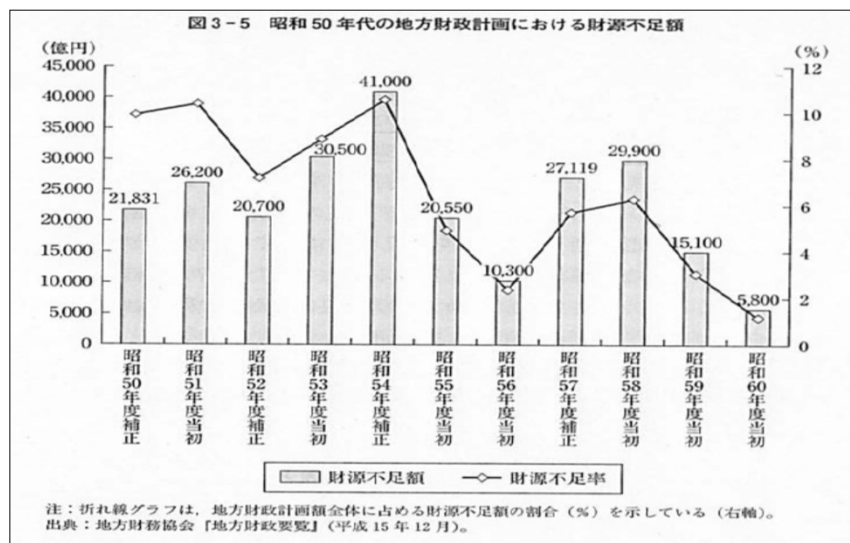
- ・対立：都道府県と市町村、大都市と一般都市、市と町村、地方中核都市と周辺市町村、首長と議会等を巡って
- ・自治省の役割：調整者

3) 制度運用の政治過程－各省所管の個別法令と予算の変更にかかわる争点群

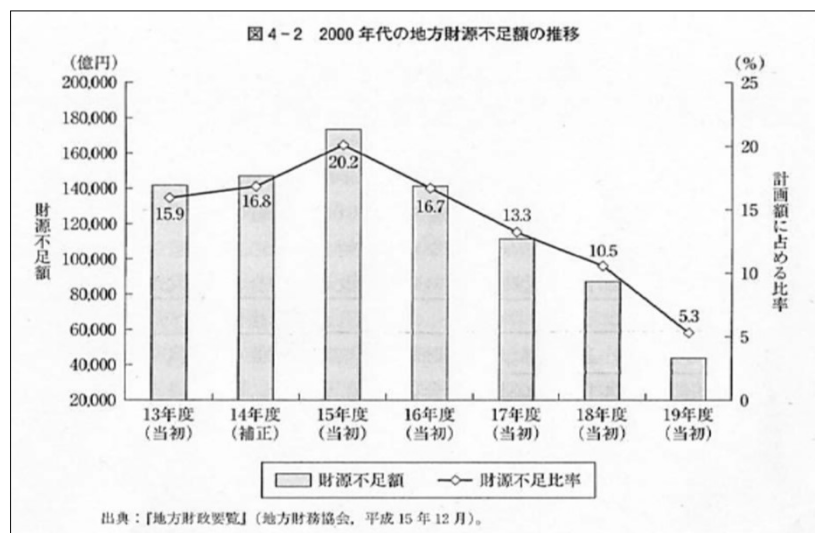
- ・例：出先機関・特殊法人統廃合、機関委任事務の整理・団体事務化、必置規制緩和、補助金一般財源化
- ・対立：国・自治体横断－自治省と各省の合議等の場で
テクノクラート（各省＋自治体専門部局）対トポクラート（大蔵総務自治＋首長総務系）

(5) 自治省の役割再定義－(4) 1) をめぐって⇔内務省

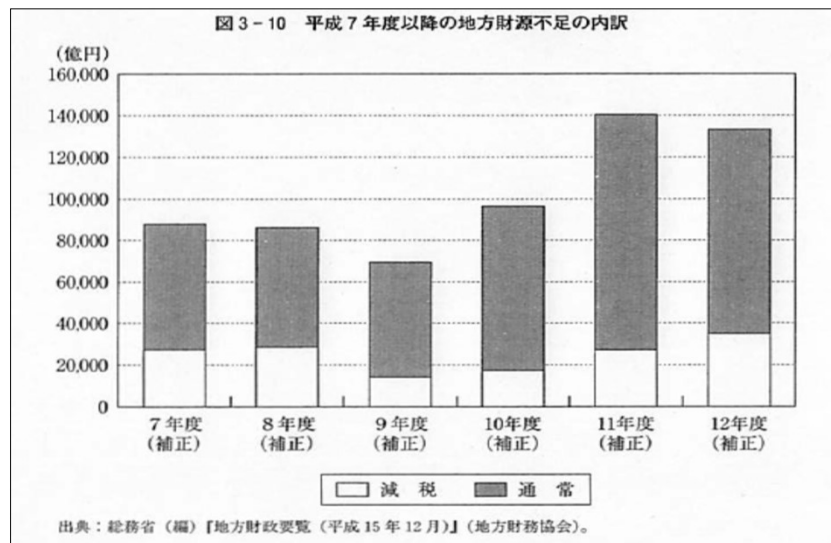
- ・地方財政計画：国会提出が財源確保の担保
- ・自治省の使命：地方財政のマクロな総額確保を図ること
大蔵省との関係－地方財政折衝
- ・地方財政計画：広く国の経済政策や財政方針を地方財政に浸透させるというマクロ経済政策的機能も果たす）－起債統制と地方交付税を連動して運用
- ・暫定的な財政補填措置の要求cf. 北村
地方交付税特別会計の借入
臨時地方特例交付金の交付
地方債の発行に伴う地方自治体への財政的優遇措置
- ・マクロ統制の限界～与党の構造
与野党伯仲の国会運営や革新自治体の台頭に政治的危機感を抱いていた与党自民党が財政支出拡大を志向している以上、火災報知機のごとく自治省が地方予算削減に繋がる財源不足の補填拒否を通報した場合、大蔵省に勝ち目はない
1990年代前半－党派問わずに連立内閣が実施した減税措置等
政治の判断を考慮すると自治省の主張を受け入れざるを得ず



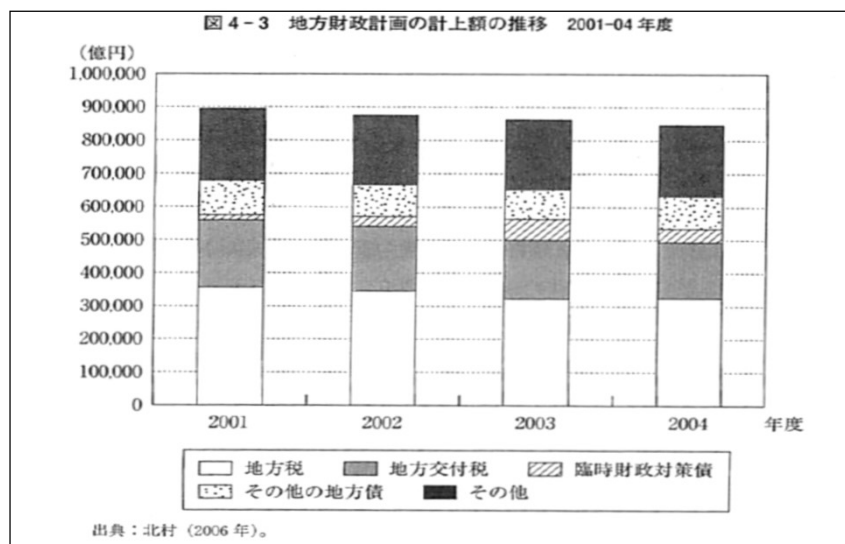
北村2009 (80)



北村2009 (121)



北村2009 (101)



北村2009 (131)

参考文献

- 市川喜崇『日本の中央－地方関係：現代的集権体制の起源と福祉国家』（法律文化社、2012年）
- 姜再鎬「地方制度」森田朗編『行政学の基礎』（岩波書店、1998年）
- 北村亘『地方財政の行政学的分析』（有斐閣、2009年）
- 黒澤良『内務省の政治史：集権国家の変容』（藤原書店、2013年）
- 曾我謙悟「政府間関係」森田朗編『行政学の基礎』（岩波書店、1998年）
- 村松岐夫『地方自治』（東京大学出版会、1988年）
- 金井利之『自治制度』（東京大学出版会、2007年）