

行政学第13回

城山英明

siroyama@j.u-tokyo.ac.jp

2-2-2 地方政府と地方分権

2-2-2-3 中央地方関係の歴史的展開－日本の場合

2-2-2-3-4 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／税・財政制度／市町村合併・地方政府（都道府県・市町村）間関係
- 融合集権型の維持or変容（分立性→総合性、分離型の議論）
cf. 融合集権型の福祉国家におけるメリットの議論－北山

(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

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
- cf. 社会福祉：医療保険（団体委任）・生活保護（機関委任）→法定受託、年金（機関委任）→国
- 総合化

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 cf. 経済財政諮問会議とは異なる
- 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）三位一体改革－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

- 与党幹部が財政再建に向けて政策大転換 cf. 北村
 ←コア・エグゼク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
- 財務省による問題設定－経済財政諮問会議による骨太方針への反映 cf. 曾我
- 選挙制度改革の影響：小選挙区下で地方議員系列を補助金で維持するインセンティブ減
- 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
 But「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く
- 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
- 三位一体改革：地域間再分配の程度低下－but正面からは論じられず cf. 曾我
 都市重視への方向転換は小泉限り：郵政民営化、タワーマンション規制緩和、大店法廃止

(3) 第2次地方分権改革 cf. 木寺

1) 2006年12月：地方分権改革推進法

- 2007年4月：地方分権改革推進委員会設置←竹中総務大臣私的諮問機関：地方分権21世紀ビジョン懇談会の提言
- 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
- 橋下徹：融合から分離主張

3) 安倍政権

- 2018年第8次地方分権一括法に至る cf. 曾我
- 地方政府の権限の自律性向上、中央の権限の地方への移譲
- 主たる推進力は見当たらず－現場の声に基づく着実な改革
- 官邸の関与－特区、地方創生
- 大都市制度 cf. 都政、指定都市、中核市、特例市（2014年地方自治法改正で中核市に吸収）
大阪都構想－2012年大都市地域特別区設置法
権限や財源の中身は国ではなく道府県と指定都市の協議により決める
都の権限強化も区の権限強化も可能－地方政府の政治的意思決定

(4) 市町村合併 cf. 木寺

- 市町村中心の地方分権－1990年福祉八法、中核市制度1994年
- 1994年：地方分権の担い手を当面都道府県と観念
- But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？
- 平成の大合併－権限追加はなし、地域差大、小規模自治体残る
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）
- 政治的理由：小選挙区制下での国政政治家の集票戦略の変化－都市部有権者へのアピール必要

(5) 地方政府間関係 cf. 曾我

- 都道府県は安定的：1890年以後変動なし
- 市町村は三度の大規模合併
- 南欧型：合併再編行わず、地方政府間連携や広域地方政府への吸い上げ
- 北欧型：合併により市町村の行財政能力強化
- 都道府県と市町村の役割分担 – 近年の変化
- 都道府県の最大の役割：警察と教育の金銭負担 – 地域間再分配
- 都道府県から市町村への権限移譲：第2次分権改革
- 都道府県と市町村の歳出額 – 2000年代：市町村歳出拡大 – 福祉サービス、都道府県減少
- 都道府県と市町村の職員数 – 都道府県職員の圧倒的多数は教員、警察
- 都道府県安定の理由としての市町村 – 新たな行政需要受け入れ – 国民健康保険
- 福祉政策の責任が地方政府 = 市町村が日本の特徴 cf. 北山
国民健康保険（早期にUHCの達成）、生活保護、年金の差異
国民健康保険への支援：被用者組合との財政調整、都道府県の関与
介護保険においては広域連合、市町村への財政面・事務面の負担軽減等活用

2-2-2-4 地方政府内部運営の特徴・課題 cf. 曾我

(0) 首長直接公選による政権交代

(1) 政党政治

- 選挙区定数のばらつき
- 中選挙区、大選挙区で選ばれる議員からなる地方議会では政党数多くなりやすい
- 政党執行部弱い・議員が自律的
- 選挙区定数が大きくなるほど有効政党数も大きくなる
- 帰結としての政党政治の欠如 – 地方議会は提案権をほとんど行使していない

(2) 政治行政関係

- 県庁や市役所が1つの組織 – 総合性
- 乏しい政治任用職 – 非公式プレーン利用
- 地方政府の政官関係議論されてこなかった
- 財務部局が財務省ほど強い存在とは認識されていない
- 計画行政との連動but企画部門は「ホッチキス部門」と揶揄
- 事務事業評価との結びつき – NPM
- 「国産の」政策法務という発想
- 多元的統制 – マネジメント部門の乱立

2-2-2-5 途上国の地方自治－インドネシアの場合

2-2-2-5-1 従前の体制

- 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

2-2-2-5-2 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

- 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
- 各省庁の持っている出先の機能は地方政府に統合
- 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
- 分権の対象となるのは県・市
- 州と県・市のヒエラルキー関係をなくした
- 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
- 地方政府の人事についても地方議会、地方政党が影響力
- 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

- 歳入分与（revenue sharing）
- 交付金：一般交付金であるD A U（国内歳入の最低25%）、使途限定特別交付金のD A K

2-2-2-5-3 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・チームーセクター間調整

- 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

2-2-2-5-4 地方分権化のダイナミズム

(1) インドネシアの分権化の特質

- 改革が迅速かつラディカル
- 州の回避

(2) 背景ー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

2-2-2-5-5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

2-2-2-5-6 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
- 戦後日本の漸進的分権化のモデル性－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）
- 曾我謙悟『日本の地方政府：1700自治体の実体と課題』（中央公論新社、2019年）
- 北山俊哉『福祉国家の制度発展と地方政府：国民保険の政治学』（有斐閣、2011年）