

# 地方統治機構の改革経緯と新しい動き

## — 国と地方の関係を考える —

前第三特別調査室 笹口 裕二

### 1. はじめに

国の統治機構に関する調査会は、平成25（2013）年8月に設置され、1年目は「議院内閣制における内閣の在り方」について調査を行い、2年目は「国と地方の関係」について調査を進めていくこととされている。

本稿では、まず、地方統治機構に関し、明治期に近代的な制度が導入され、戦後改革を経て見直しが行われてきた経緯を、国と地方の関係という観点から特に広域行政に焦点を当てながら概観する。次に、地方分権改革の中で国と地方の関係について大きな転換点となった第1次地方分権改革<sup>1</sup>が地方行政の現場に与えた影響とそれに対する学識者の評価を概観する。また、積み残しとされてその後行われた義務付け・枠付けの見直しについても現場への影響と評価を概観する。最後に、地方分権改革において残された課題に触れた後、ICT（情報通信技術）を活用した地方自治に関する新しい動きを紹介する。

### 2. 地方統治機構の改革

#### （1）地方統治機構の近代化

##### ア 明治初期

明治政府は中央集権国家の建設を進め、明治2（1869）年の版籍奉還と明治4（1871）年の廃藩置県を経て地方制度の整備を進めた。府県よりも下位の行政機構として、戸籍整備に併せて明治5（1872）年に府県内を大区に分け、その下に小区を置く大区小区制を導入し、江戸時代の近世的な村落に代わる近代的な統治機構の整備を図った。大区小区制は旧来の区域や支配層を基にして設置され一定の機能を果たしたが、なお並行して存続した村落共同体に一定の秩序維持の役割を依存しており、近代的な統治機構として完成したものではなかった。また、地域によっては、旧来の区域や支配秩序と非連続的に設置されたため<sup>2</sup>、混乱を生ずることもあったようである<sup>3</sup>。この混乱への対応などから、明治11（1878）年に郡区町村編制法、府県会規則、地方税規則の地方三新法が制定されて大区小区制は廃止され、明治13（1880）年に区町村会法が制定された。

<sup>1</sup> 地方分権推進法（平成7年法律第96号）により設置され改革を行った地方分権推進委員会（諸井虔委員長）は、最終報告において自ら取り組んだ改革を「第1次分権改革」と称した。政府や多くの学識者においても、同委員会が取り組んだ平成13（2001）年までの地方分権改革を「第1次地方分権改革」、平成18（2006）年に地方分権改革推進法（平成18年法律第111号）が制定され、翌年地方分権改革推進委員会が設置された以降の改革を「第2次地方分権改革」と位置付けている。本稿においてもその区分に従う。

<sup>2</sup> 長谷部弘「大区小区制下の村—長野県小県郡上塩尻村の事例にみる<村>の連続と非連続—」『ヘスティアとクリオ』No.6（平成9年）38頁

<sup>3</sup> 伊藤正次ほか『ホーンブック 地方自治』（北樹出版 平成19年）24頁

## イ 近代的地方制度の確立

府県会を政治的拠点として民権運動が盛んになる一方、憲法発布と国会開設を控え、明治政府は天皇主権の憲法原理にふさわしい地方制度を整備することが求められ、明治21（1888）年に市制町村制が、明治23（1890）年に府県制と郡制が制定された。町村は、公選議員から成る町村会を置き、条例・規則制定権が付与され、町村長は町村会が選挙することとされて自治体としての性格が強かったのに対し、府県・郡は、府県会、郡会が置かれたものの条例・規則制定権がなく、府県知事、郡長は内務省が任命する国の官吏とされて国の行政区画・地方行政機構としての性格が強かった。内務大臣の山縣有朋は、府県・郡と市町村を同じ原理下の統一的な地方自治制度とする原案を作成したが、法制局長官の井上毅との間で論争となり、府県制と郡制について修正が行われ、市制町村制と異なる原理が適用されたためである。内務省や法制顧問のアルベルト・モッセの考えは、自治体内で利害を調整させて中央政府と人民の直接的な対立を避けるとともに、国の事務を三層の自治体に能力に応じて振り分け、地方有力者が地方議会で政治の知識と経験を得て国政の担い手となって立憲君主体制を支えていくというものであり、府県・郡、市町村が同一の自治原理の下で制度構築されることが必要と考えられていた<sup>4</sup>。一方、井上毅は自治が民主主義を発展させ天皇主権体制を脅かすものになることを懸念し、自治制度は必要最小限度の範囲である市町村までとすればよく、府県・郡については、議会の権限を弱め、官僚支配を維持すべきと考えた<sup>5</sup>。その後、府県制・郡制は明治32（1899）年に改正され、府県・郡<sup>6</sup>は公共団体と規定され、法人格も付与されたが、住民規定や権利義務規定は設けられず、執行機関である府県知事も官選のままであり、自治体としての性格は不完全であった<sup>7</sup>。

## ウ 地方制度の特徴と戦時体制化

戦前の中央と地方の関係は、知事を官選とし、また、内務大臣が府県と市町村の一般的監督権を持つ集権的な体制であり、府県は費用負担団体でもあって国政事務の処理費用は府県税収入で賄われた。内務省は、人事統制と強制予算などの事後的矯正権限によって地方を統制した。府県知事は、自治体の長としての性格とともに、国の総合的出先機関としての性格を強く持ち、国内行政の執行体制の中核を担った。内務省以外の各省も個別行政を所管し、地方を指導したが、補助金等の技術的統制手段が未発達であったこともあり、内務省ほどにはその意向を地方に浸透させることはできなかった。しかし、昭和恐慌と総力戦体制の進展によって地方行政の専門分化が進行し、人事統制による地方指導は限界を呈し始めたため、各省出先機関の新設・拡充と補助金の増大、地方財政調整制度の整備が行われることとなった<sup>8</sup>。

<sup>4</sup> 居石正和『府県制成立過程の研究』（法律文化社 平成22年）42頁、55頁、354頁、355頁

<sup>5</sup> 前掲4 117頁、361頁

<sup>6</sup> 郡制は大正10（1921）年に実績に乏しいとして廃止された。

<sup>7</sup> 前掲4 370頁

<sup>8</sup> 市川喜崇『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 平成24年）79～83頁

## (2) 戦後改革

### ア 憲法制定

日本国憲法には第8章「地方自治」が設けられているが、日本政府は旧憲法を前提としてその修正により対応する方針であったため、GHQに提出された日本側作成の「憲法改正要綱」<sup>9</sup>には旧憲法と同様、地方自治に関する規定は含まれていなかった。一方、日本政府に渡されたGHQ草案には第8章として「LOCAL GOVERNMENT」という章が置かれていた。米国の占領政策は日本の非軍事化と民主化を基本としており、その一環として分権化が考えられていたためである。米国の認識によれば、日本は内務省が任命する知事が地方行政を行う中央集権的な行政システムであり、地方の民意を反映できるように分権化する必要があった。ただし、GHQの中でも、地方自治を強化すべきとの主張がある一方、中央省庁を通じて占領政策を遂行していた部局は分権に消極的であり、積極的な分権方針でまとまっているわけではなかった。

GHQ草案の「地方自治」の章について、日本側は特段の違和感を持つことなく受け入れたとされ、日本側から章の冒頭に総則的な条文を追加することを提案し、「地方自治の本旨」という表現が取り入れられた。起草に当たった佐藤達夫は、「法的表現として必ずしも完璧とは言えないかもしれないが、これが、一般にいわれている団体自治と住民自治と、この二つを根幹としていることはおのずから明らかであると思う」としている。また、GHQ草案では、府県、市、町と自治体の具体的種類が記述されていたが、日本側は、自治体の種類を明記し、地方自治の二層制を憲法で規定することは行き過ぎであり、立法政策に委ねることが適当と考え、「地方公共団体」という表記で統一されることとなった<sup>10</sup>。

### イ 知事公選化

地方制度改革で日本側とGHQ側が鋭く意見対立したのは、長の直接公選制であった。内務省は、日本では政党基盤が確立していないなど知事直接選挙の実施上の問題点を挙げ、間接選挙への修正を提案した。直接選挙により民意を背景とする強力な知事が誕生し、中央政府による統制が不十分となることに対する懸念がその背景にあった。GHQは地方制度、特に府県の民主化を最重要課題としており、知事の間接選挙の提案はGHQには受け入れられなかった。当時の世論も知事の直接選挙を望む声が大きかった。しかしながら、なおも知事の直接公選に懸念を抱く日本政府は、知事を直接公選とするものの、その身分を従来どおり官吏とする地方制度改革案をまとめたが、議会や世論の反発は大きく、結局、衆議院の審議過程で公選知事を官吏の身分とする部分は否定された<sup>11</sup>。日本政府の抵抗にもかかわらず実現した知事の直接選挙は昭和22(1947)年4月に行われ、選出された知事のうち、他県での知事経験を持つ2名を含めて28名が官選知事経験者であった。

<sup>9</sup> 内閣に置かれた憲法問題調査委員会(松本丞治委員長)において松本の私案を基にして作成。

<sup>10</sup> 天川晃ほか『地方自治と司法改革』日本国憲法・検証1945-2000資料と論点第6巻(小学館 平成13年)34頁、37頁~41頁、第15回国会衆議院予算委員会議録第20号25頁(昭28.2.10)

<sup>11</sup> 前掲10天川ほか53頁、58~61頁、第90回帝国議会衆議院東京都制の一部を改正する法律案外三件委員会議録第16回(昭21.8.30)207~210頁

## ウ 内務省解体

占領下の地方制度改革で、知事の公選化と並んで大きな意味を持ったのが内務省の解体である。米国は、国家神道、警察・消防制度を支配し、徴兵制、戦時価格統制、総選挙を所管する内務省の影響力が、国家全体とはいえないまでも国民の家庭生活にまで及んでいると見ており、GHQは警察制度の民主化と地方分権のために不可欠として内務省の解体を命じ、地方財政委員会、国家公安委員会等の組織に分割された<sup>12</sup>。

GHQは分権化を進めたが、それは民主化の手段という限りにおいてであり、また、GHQ内においても、民政局以外の部局は対応関係にある日本の中央各省が所管の行政の実施について集権的な統制手段を維持することを支援した。民政局以外の部局は、米国本国から与えられたプログラムを日本政府の各省を通じて実施することを使命としていたためである。内務省だけは分権化が進められ、解体されてしまったが、カウンターパートである民政局が担うプログラムは機構改革が多く制度改正で完結してしまい、内務省と協力して具体的な施策を実施する必要がなかったためとされる<sup>13</sup>。

## エ シャウプ勧告

戦後の地方制度改革の一つにシャウプ勧告による税財政改革がある。勧告は、地方税体系の整備と地方税財源の強化を目指すものであったが、同時に広く地方自治の確立、国と地方の事務再配分の必要性にまで及ぶものであった<sup>14</sup>。税財政については、都道府県税・市町村税の整備や地方財政平衡交付金<sup>15</sup>の創設等の改革が実現した。事務の再配分については、地方行政調査委員会<sup>16</sup>を設けて調査を行い、同会議が、国の事務を限定し、地方公共団体、特に市町村に優先的に事務を配分すべきこと、自治体の事務に対する国の関与を限定すべきこと、機関委任事務については極力避けるべきこととの勧告を行った<sup>17</sup>。占領改革見直しの時代<sup>18</sup>の中、同会議の勧告は実現しなかった。

## オ 機能分担論

事務再配分の考え方に対し、1960年代以降、自治官僚を中心に機能分担論が主張された。現代国家においては、中央政府と地方政府の共管領域に属する事務が必然的に増大し、両者は計画・基準作成・実施などの諸機能を分担しつつ協力・共同して一つの事務を行う関係にあるという認識であり、そもそも地方の実施している事務を国の事務と地方の事務に峻別することはできないという立場である<sup>19</sup>。機関委任事務にしても、自治事務にしても、地方の事務総量が増えれば地方の利益になるという考え方であった<sup>20</sup>。

<sup>12</sup> 前掲10 天川ほか71頁、前掲3 28頁

<sup>13</sup> 前掲8 154頁

<sup>14</sup> 前掲8 174頁

<sup>15</sup> 昭和29(1954)年度から地方交付税制度に移行した。

<sup>16</sup> 国と地方の事務配分の調整に関する計画を調査立案し、内閣及び国会に勧告するため昭和24(1949)年に法律により総理府に設置。神戸正雄前京都市長が委員長。

<sup>17</sup> 前掲10 天川ほか94～95頁、前掲8 178頁

<sup>18</sup> 米ソ冷戦が激化した1949年頃を境に、逆コースと呼ばれる占領改革の見直しが行われ、地方制度についても警察行政や教育行政で再集権化が行われた。

<sup>19</sup> 前掲8 222頁

<sup>20</sup> 山崎重孝「地方分権の20年を振り返って②」『地方自治』No.796(平26.3)26頁

### (3) 中央地方関係の変容

#### ア 集権・分権と分離・融合

こうした戦後改革の前後で中央と地方の関係に変化はあったのだろうか。政治学者の天川晃は集権と分権、融合と分離の2軸によって中央と地方の関係を分類するいわゆる天川モデルを提示して戦前、戦後の中央と地方の関係を分析し、多くの研究に影響を与えた。集権と分権の軸とは行政資源の配分権が中央と地方のどちらにあるかという軸であり、融合と分離の軸とは地域の行政サービスの提供について中央政府関与の下自治体が総合的に提供するのか、中央政府と自治体が別々に提供するのかという軸である。天川は、戦前の中央地方関係を集権・融合型とし、戦後改革において、GHQは分権・分離型、内務省は集権・融合型、内務省以外の各省は集権・分離型、府県は分権・融合型を主張し、戦後、全体的な方向として分権・融合型へ変化したとしている<sup>21</sup>。

#### イ 戦前戦後の連続論と断絶論

行政学者の村松岐夫は、福祉国家化した現代国家においては、中央政府と自治体は人員や財源等の行政資源を相互に依存し合う関係にあると認識した。従来の行政学者の通説的見解である戦前の集権的体制が戦後に引き継がれているという考え方を戦前戦後連続論と位置付けて批判し、戦後憲法の下では、自治体が国会議員等を通じた政治的影響力を有して中央と地方は相互依存しており、その関係性は戦前とは別物になったという戦前戦後断絶論を主張した。村松の研究は、地方重視の論者から批判を受けるが、戦前戦後連続論が行政的側面からの分析であるのに対し、断絶論は政治的側面まで視野に入れた分析であり、中央地方関係論、地方自治研究を大きく進展させる契機となったとされる<sup>22</sup>。

#### ウ 福祉国家と集権

福祉国家化と関連付けて中央地方関係の変化を分析したのが行政学者の市川喜崇である。中央政府が社会保障や経済政策を積極的に実施し、福祉国家の要請であるナショナル・ミニマムを確保するためには、個別機能別の実施統制手段を通じて行政の標準化を図りつつ、地域格差によって行政水準に差が生じることのないよう、地方財政調整制度などによって財政的な裏付けを保障するという機能的な集権体制が求められる。市川は、人事という包括的な統制を中心とする戦前の古い集権体制が、戦後の福祉国家機能の拡大、さらに高度経済成長期の地域開発推進という過程の中で、補助金と機関委任事務の増大、国の地方出先機関の設置・拡充という個別的な技術的統制手段や直接実施手段の拡大により、内務省に代わって各省が地方を統制する新しい機能的集権体制へと変容、発展してきたと分析する。変容については、制度改正に着目し、確実に事務を執行させるため財政調整による統制が導入された戦時期から始まっているとしている<sup>23</sup>。戦前戦後連続論では機関委任事務が残存したことをもって明治以来の集権体制が維持さ

<sup>21</sup> 前掲3 23頁

<sup>22</sup> 前掲3 33頁、村松岐夫「戦前戦後断絶論と中央地方の「相互依存関係」仮説・再訪」『季刊行政管理研究』145号(平成26年)4頁、7頁

<sup>23</sup> 前掲8 11頁、125頁～133頁、202頁～212頁

れ、第1次地方分権改革によって終焉したとされるが、市川は上記の理解の下、そうではなく、福祉国家としての機能的集権体制は継続しており、昭和の新しい統制手段の一つであった機関委任事務が不合理なものとして廃止されたと捉えるべきとしている<sup>24</sup>。

#### (4) 道州制構想

##### ア 戦前・戦時期

中央地方関係についてこれまで議論が繰り返されながら実現してこなかったのが、道州制の導入である。政府における最初の具体案は、昭和2（1927）年に田中義一内閣において地方自治強化のためにまとめられた州庁設置案<sup>25</sup>である<sup>26</sup>。その後、戦時期となって、地方事情を考慮する知事を外し、中央政府が強力に統制する行政体制として道州制が構想された。それらの構想は実現には至らなかったが、戦時統制の連絡調整のため、昭和18（1943）年に府県知事と国の出先機関の長を構成員とする地方行政協議会がブロック単位で設置され、昭和20（1945）年には国土分断状態での統治を想定して八つの地方総監府へと改組された。その長である地方総監は知事や出先機関の長に対する指揮監督権限を有していた（終戦後の同年11月に廃止）<sup>27</sup>。

##### イ 戦後占領期

戦後においても、引き続き道州制の議論が行われ、昭和23（1948）年には、行政調査部<sup>28</sup>が広域行政体制として①都道府県の上に国の行政機関として地方行政庁を置く案、②都道府県を廃止して国の行政機関として州を置く案、③都道府県を廃止して自治体である道を置く案の三つを公表した。広域行政の在り方とともに、公選知事に対する中央の指揮監督権の確保が課題であった。講和条約が締結されると占領改革の是正が政治のテーマとなり、道州制の議論の中でも長の選任が公選か官選かが論点となった<sup>29</sup>。

##### ウ 第4次地方制度調査会

都道府県の在り方と関連し、大きな議論となっていたのが特別市制度であった。戦前から大都市が要求してきた特別市制度は昭和22（1947）年の地方自治法（昭和22年法律第67号）制定時に制度化されたが、都道府県と大都市が激しく対立し、実際に特別市が指定されることなく、昭和31（1956）年に制度が廃止され、代わりに政令指定都市制度が設けられた。大都市制度問題に一応の決着を見た後に発足した第4次地方制度調査会では、第1次地方制度調査会以来懸案となっていた都道府県の在り方が道州制と併せて議論されることとなった。道州制が導入されると、大都市側から見れば、区域が拡大し

<sup>24</sup> 市川は、機関委任事務制度が戦後の地方自治にとっての著しい制約要因であるとするならば、この制度の廃止によって地殻変動的な大きな変化が起きていなければならないはずである。しかし、2000年分権改革が実現し、すでに10年以上が経過しているが、これまでのところ、そうした変化は観察されていないとしている（前掲8 225頁）。

<sup>25</sup> 府県を完全自治体化した上で残し、それとは別に国の行政機関として六つの州庁を置く案。

<sup>26</sup> 原田光隆「道州制をめぐる議論—これまでの議論と道州制導入の意義及び課題」『調査と情報』754号1頁、田村秀『道州制で日本はこう変わる～都道府県がなくなる日～』（扶桑社 平成25年）27頁

<sup>27</sup> 前掲26 原田1頁、前掲10 天川ほか113頁

<sup>28</sup> 行政機構、公務員制度等の改革を目的として内閣に設置された。後の行政管理庁。

<sup>29</sup> 前掲10 天川ほか114頁、115頁、前掲26 田村28頁、29頁

特別市が独立する影響度が小さくなり、また、国側から見れば、都道府県が廃止されて長を官選とし中央と地方の指揮命令関係が復活する可能性があったことが背景とされる。第4次調査会では、昭和32（1957）年、都道府県を廃止し国と地方公共団体の性格を併せ持つブロック単位の「地方」（道州に相当する行政組織）を設置する案と複数の府県を統合する案で大議論の末、僅差で「地方」案が答申として採用され、府県統合案も少数意見として答申に添付される結果となった。「地方」の長は国の任命とされており、全国知事会等の強い反対もあって答申が具体的に検討されることはなかった<sup>30</sup>。

## エ 高度経済成長期

高度経済成長とともに、大都市問題や国土開発などに対応するため広域行政に関する議論が活発になり、昭和30年代後半にかけて東海地方や関西で自治体や経済界から都道府県合併などの提言<sup>31</sup>が行われた。こうした動きを受けて第10次地方制度調査会では、昭和40（1965）年に府県の自主的な合併を前提とする「府県合併に関する答申」を行った。答申を踏まえた法案も国会に提出されたが、関係自治体の足並みが揃わないなど合併の機運が高まらず、法案が成立することはなかった<sup>32</sup>。その後も地方や経済界では道州制の議論が行われたが、国レベルでの議論が活発に行われることはなかった。

## オ 平成期

第1次地方分権改革に取り組んだ地方分権推進委員会では、当面、現行の二層制の地方制度を前提に議論を進め、道州制の議論は行わないこととされた。第27次地方制度調査会は平成15（2003）年に道州制の導入の検討の必要性を答申し、続く第28次地方制度調査会は道州制について検討を行い、平成18（2006）年に「道州制のあり方に関する答申」をまとめた。答申では、広域自治体改革が「国のかたち」の見直しに関わるものと位置付けられるならば、具体策としては道州制の導入が適当との提言を行っている。都道府県に代えて道州を置く二層性の地方制度とし、基本的な制度設計と区域割りの具体例も提示している。また、北海道からの提案を受けて道州制導入の検討に資することを目的とし「道州制特別区域における広域行政の推進に関する法律」（平成18年法律第116号）が制定された<sup>33</sup>。翌年、第28次調査会答申を受けて、道州制ビジョンの策定に向けて道州制ビジョン懇談会が道州制担当大臣の下に置かれ、平成20（2008）年に中間報告がまとめられた。その後は政権交代もあり、政府による検討に大きな動きはない。

道州制構想について、学識者の態度は、憲法との関係を問題にして反対する主張や統治構造や地域構造を改革する観点から必要とする主張もあるが、論者によって主張が多様であり、意義を認めつつも多くの利害が関係することから早急な導入には慎重とする姿勢が少なくない<sup>34</sup>。

<sup>30</sup> 前掲26 田村33頁、34頁、38頁、前掲26 原田2頁、前掲10 天川ほか115頁、116頁

<sup>31</sup> 東海三県統合構想（昭和38年）、阪奈和合併構想（昭和38年）

<sup>32</sup> 前掲26 田村45頁～47頁

<sup>33</sup> 倉田保雄「道州制の先行的取組のシステムを構築～道州制特区法案～」『立法と調査』No. 260（平18.10）

<sup>34</sup> 西尾勝『自治・分権再考～地方自治を志す人たちへ～』（ぎょうせい 平成25年）164頁、大森彌「分権改革と地方自治のゆくえ」（平成21年4月30日ひろしま自治人材開発機構における講演）、第180回国会参議院行政監視委員会会議録第2号14頁（平24.3.19）

### 3. 地方分権改革

#### (1) 総括と展望

戦後改革が行われた後も地方分権について多くの提言等がなされたが、大きな改革は行われてこなかった<sup>35</sup>。平成5（1993）年、衆参両院で「地方分権の推進に関する決議」がなされたことを契機として、第1次・第2次地方分権改革が行われ、本格的な取組が進められた。政府は、地方分権改革有識者会議<sup>36</sup>を開催し、平成26（2014）年6月に今後の改革の進むべき方向をまとめる前提として第1次・第2次地方分権改革を総括して「個性を活かし自立した地方をつくる～地方分権改革の総括と展望～」（以下「総括と展望」という。）を取りまとめ、その中で次のような評価を行っている。①国と地方の関係を上下・主従の関係から対等・協力の関係に変え、地方分権改革の理念を構築した、②国が主導する形で期間を区切って集中的に取り組み成果を上げた、③機関委任事務制度の廃止や地方に対する事務・権限の移譲、義務付け・枠付けの見直しなどにより地方全体に共通する基盤となる制度を確立した、④住民自治の拡充、財政的な自主自立性等については踏み込み不足であった、などである。

#### (2) 機関委任事務の廃止（第1次地方分権改革）

第1次地方分権改革の最大の成果は機関委任事務制度の廃止とされる。地方分権改革有識者会議は、明治時代に淵源を有する機関委任事務制度<sup>37</sup>を廃止し、国の関与の見直しなどによって国と地方の関係の基本ルールを確立することにより、地方公共団体の官治主義的要素を払拭し、真に自立した行政主体に変革したとの評価を行った。政府が有識者を集めて行ったいわば自己評価に対し、関係者や学識者の評価はどのようなものであろうか。

確認できた範囲で地方の行政現場の状況を全国的かつ体系的に調査した研究はないが、地方自治体、研究機関、学識者がアンケート手法を中心として調査対象や地域を限定した形で調査・分析を行っている。第1次地方分権改革を実行するための地方分権一括法<sup>38</sup>が施行された直後の平成13（2001）年に知事や市長等に対して行われたアンケート調査では、行政運営や政策形成のやりやすさは変わっておらず、移譲された事務によって負担が増えたとの意識が示された。市長の回答にその傾向が強いが、知事の回答は市長よりも改革を肯定的に評価する傾向にあった<sup>39</sup>。その後現在までの間に幾つかの調査が行われているが、結果はおおむね、行政現場において運用や意識に「変化がある」という回答と同程度かそれ以上に「変化がない」とする回答があったというものである<sup>40</sup>。こうした傾向について、

<sup>35</sup> 前掲34 西尾62頁、前掲3 32頁

<sup>36</sup> 地方分権改革の推進に関して調査・審議するため、内閣府特命担当大臣（地方分権改革）が有識者を集めて開催。神野直彦座長。

<sup>37</sup> 戦後、地方自治法の制定に際し、市町村長を対象としていた機関委任事務制度が都道府県知事にも採用された。

<sup>38</sup> 地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律（平成11年法律第87号）

<sup>39</sup> PHP総合研究所『全国知事・市長への「地方分権の現状と課題に関するアンケート」調査結果』（平成13年）、大森彌「第1次分権改革の効果」『レヴュアアサン』No.33（平成15年）12頁～15頁

<sup>40</sup> 三重県地方自治研究センター『地方分権と行政改革及び市町村合併に関する自治体職員アンケート結果報告書』（平15.2）、愛知県「市町村の自律拡大に関するアンケート調査」（平成17年）、土野賢「市議会議員の分権などに関する意識調査」（平成20年）、福島県「地方分権等に関する市町村アンケート調査」（平成22年）、



機関委任事務を通じて形成された通達・通知への依存という習慣が形成されているとする指摘や国等の意向に沿うことにメリットがあるためとする自治体職員の指摘がある<sup>41</sup>。

学識者においても、機関委任事務制度廃止の意義は高く評価され、第1次地方分権改革の最大の成果とされている。それまで国の事務である機関委任事務については条例を制定することはできなかったが、条例制定権の範囲が拡大し、法定受託事務も含めて条例制定が可能となった。また、自治事務については、通達・通知が「技術的な助言」に改められて拘束力を失い、地方自治体が法令の解釈によって独自に工夫する余地が生まれたとされる<sup>42</sup>。第1次地方分権改革の実際の効果は制度運用次第であり、地方自治体は取組の意欲と能力が問われることになったとされる<sup>43</sup>。地方自治体内における法務支援の体制整備や地方の実情を踏まえた施策形成も積極的に行われているとの指摘がある一方<sup>44</sup>、機関委任事務廃止の意義をいかした行政運営を行っている地方自治体は少ないとの指摘も多い。現場に大きな変化が見られなかった原因として、国の法令による事務の義務付け、事務事業の執行方法や執行体制に対する枠付けが緩和されなかったことが現場の意識改革を妨げたこと、国の法令の規律密度が高く地方自治体が条例を制定する余地が実質的にないこと、効果が現れるまでには時間が必要であることが挙げられている<sup>45</sup>。義務付け・枠付けは第1次地方分権改革においても地方分権推進委員会の最終報告で改革課題として取り上げられており、積み残しとして第2次地方分権改革に引き継がれることとなる。

### (3) 義務付け・枠付けの見直し(第2次地方分権改革)

第1次地方分権改革の積み残しであった義務付け・枠付けの見直しについて第2次地方分権改革で一定の成果を上げたことにより、総括と展望は、地方分権の基盤がおおむね構築されたとした。具体的には、4,076条項について検討を行い、見直すべきとされた1,316条項のうち975条項について見直しが行われ、施設等の設置基準を廃止や条例委任とするなどの措置が講じられた。条例を制定できる範囲が拡大して地方に自ら考える機会が提供されるとともに、全国一律の国の法体系の中にあつて、地方自治体が地域課題を踏まえた多

---

名古屋市「第8回ネット・モニターアンケート 地方分権・広域行政に関する市民意識について」(平成22年)、弘前大学大学院地域社会研究科檜楨研究室「地域主権改革と都道府県のあり方に関するアンケート調査」(平成24年)、中部経済連合会「地方分権に関するアンケート」(平成24年)、浅野鉄也「第1次地方分権改革による市町村における変化の実態—東三河地域の自治会等役員、市町村議会議員、行政職員及び愛知県内市町村への調査結果比較」『地域政策学ジャーナル』第3巻第1号(平成25年)。弘前大学大学院檜楨研究室の分析は、市町村に対する地方分権の効果を都道府県に尋ねており、改革が高く評価されている。

<sup>41</sup> 落合洋人「地方自治体を動かす制度と習慣—機関委任事務制度の廃止を事例にして—」『同志社政策科学研究』14巻1号(平24.9)132頁、立岩信明「第1次地方分権改革後の政府間関係の実態について—通達の廃止による技術的助言の運用から—」『自治総研』385号(平22.11)31頁~34頁

<sup>42</sup> 前掲34西尾72頁~75頁

<sup>43</sup> 前掲39大森11頁

<sup>44</sup> 井川博「日本の地方分権改革15年の歩み」(財団法人自治体国際化協会・政策研究大学院大学 アップ・トゥー・デートな自治関係の動きに関する資料No.4 平成20年)11頁、北村喜宣「第1次地方分権改革と自治体の対応—法律実施条例をめぐるいくつかの動き」『都市問題』101巻6号(平成22年)61頁~69頁

<sup>45</sup> 西尾勝「地方分権改革の成果を自治体は活かすべきだ—地方分権改革、10年の成果と課題」『月刊ガバナンス』(平23.4)23頁、磯部力「地方分権の20年を振り返って④」『地方自治』No.798(平26.5)22頁、前掲39大森16頁、嶋田暁文「地方分権と現場変革 分権改革による現場へのインパクトはなぜ乏しいのか」北村喜宣編著『ポスト分権改革の条例法務—自治体現場は変わったか』(ぎょうせい 平成15年)95頁

様な法的対応を採ることを可能とするものであり、地方の自主性・自立性の向上に貢献していると評価している。

見直しを受けて地方自治体の対応はどうであったらうか。内閣府によれば、平成24(2012)年度末までに各自治体で必要と判断される条例が全国の自治体で制定済みであり、中核市より大きな自治体においては100%、それ以外の自治体においても8割が条例により何らかの独自基準を定めている。分野別にみると、公営住宅の入居基準、保育所や特別養護老人ホームの設備・運営基準等について独自基準を定めた割合が高い。機関委任事務の廃止は事務の性格の変更にとどまり現場の対応まで求めるものではなかったが、義務付け・枠付けの見直しは一定期間で多くの条例策定という具体的な行動を地方自治体に求めるものであった<sup>46</sup>。一方で、一律に条例制定を求められ、内閣府から督促があったことが、意識改革、能力向上の契機になったという地方自治体側の受け止めもある<sup>47</sup>。地方自治体側では、条例制定事務や法制執務が必ずしも自治体職員の標準的な業務とは言えないことから、支援も含めた体制整備が重要であったようである<sup>48</sup>。

総括と展望における前向きな評価に対し、学識者から同様の積極的な評価はこれまでのところなされていないようである<sup>49</sup>。見直された条項の範囲が義務付け・枠付けの全体像からすると限定的なものにとどまっており、この見直し手法を続けていけば半永久的な作業になるとの指摘がある<sup>50</sup>。このため、通則法である地方自治法に一般規定を置くことで、他に明示的な法律の制限がない限り、地方自治体が法定事務に関して条例制定できるようにすべきとの指摘がある<sup>51</sup>。また、具体的な実務上の検討を行うことなく条項ごとに定型化的見直しが行われたため、基準を条例に委任しさえすれば見直し済みとなって国の統制が形を変えて存続することができたとの批判がある<sup>52</sup>。さらに、範囲を国が定めて条例制定しない自由を与えず、一律に強制したことについて、任意主義とすべきであったとの批判もある<sup>53</sup>。個別の見直し内容のうち、保育所の居室面積基準の緩和については、子供の人権、発達保障の観点から、地域事情とは関係なく、子供に保障しなくてはならない最低限の水準であるとの強い反対論が出された。ナショナル・ミニマム保障のため国による義務付け・枠付けが必要な分野があるのではないかと指摘がある<sup>54</sup>。

<sup>46</sup> 日野稔邦「佐賀県における一括法対応とそこから見えたもの」『自治総研』415号(平25.5)28頁

<sup>47</sup> 前掲46 45頁、津田啓次「自治体における義務付け・枠付けの見直しへの対応—大阪府松原市の取組から—」『自治総研』422号(平25.12)98頁

<sup>48</sup> 前掲46 40頁～42頁

<sup>49</sup> 北村喜宣「「個性を活かし自立した地方をつくる：地方分権改革の総括と展望」を読む 枠付け見直しの観点から」『自治総研』430号(平26.8)4頁

<sup>50</sup> 北村喜宣「二つの一括法による作業の意義と今後の方向性—「条例制定権の拡大」の観点から—」『自治総研』413号(平25.3)66頁、斎藤誠「義務付け・枠付け見直しの展望と課題」『都市問題』101巻6号(平成22年)51頁

<sup>51</sup> 前掲50 斎藤57頁、前掲50 北村58頁～60頁

<sup>52</sup> 磯崎初仁(地方分権改革有識者会議ヒアリング(平25.10.11))

<sup>53</sup> 前掲50 北村54～56頁、67頁、前掲52

<sup>54</sup> 市川喜崇「ナショナル・ミニマムと地方分権 国と地方の責務はどうあるべきか」『月刊自治研』No.608(平22.5)34頁

#### (4) 残された課題

これまでの地方分権改革の成果の中心である地方自治体の自由度の拡大という観点から、機関委任事務の廃止、義務付け・枠付けの見直しを中心に概観してきたが、総括と展望は、今後取り組むべき改革の対象分野として、住民自治の拡充、財政的な自主自立性の確立を挙げている。また、改革の進め方について、国が主導する短期集中型のスタイルで全国一律の共通制度を改革するというこれまでのスタイルを改め、地方から制度改正の提案を募集する「提案募集方式」と個々の地方自治体の選択に応じて権限移譲を行う「手挙げ方式」を導入すべきとしており、現在、提案募集により地方から集められた改革提案を基に議論が行われているところである。

### 4. 新しい動き

#### (1) 住民自治とオープンガバメント

住民自治の本旨が住民自治と団体自治で構成されるとされながら、これまでの地方分権改革では団体自治ばかりが取り上げられ、住民自治の拡充が地方分権改革で残された課題の一つとなっている。住民自治には大きく分けて「参加」と「協働」という二つの側面がある。「参加」とは首長や議員の選挙、苦情相談、陳情請願、監査請求などである。「協働」とは公共分野の活動を公と民が協力して行うことである。我が国では従来から住民自治を担ってきたものとして自治会等の地縁的なコミュニティがあるが<sup>55</sup>、近年は、NPO等の同じ目的や関心で結び付いたコミュニティがインターネットを利用して新しい形のつながり方を発展させている。住民自治の核心は、首長及び議会やその補助機関である職員機構と、住民やこれらのコミュニティとの間の意思疎通の度合いである。そこで、コミュニケーションの革新技術であるICTを用いて住民と地方自治体との意思疎通を容易にし、住民自治の取組を深めようというオープンガバメントの動きがある。インターネットに馴染みのある住民層を住民自治に新たに取り込もうという狙いである。

オープンガバメントとは、米国のオバマ大統領が選挙の勝因となったインターネットを通じた市民との結び付きを政府の実際の業務に持ち込もうとしたオープンガバメント・イニシアティブを契機とした取組である。同イニシアティブは、①透明性、②参加、③協働という三原則を掲げており、地方自治においては、それぞれ①自治体の説明責任の向上と市民への情報提供（透明性）、②市民参加による自治体の効率性と意思決定の質の向上（参加）、③市民・省庁・地方の連携に革新的技術を活用（協働）という形で展開されることになる<sup>56</sup>。オープンガバメントの流れを受けて、欧米を中心に公共データの積極的な活用を促進する「オープンデータ」（公共データの民間開放）への関心が高まり、中央政府や地方自治体も含めて取組が進められている。我が国においては、平成25（2013）年6月に策定された「世界最先端IT国家創造宣言」（IT総合戦略本部決定）においてもオープンデータの推進が盛り込まれた。公共データを保有する地方自治体も透明性の向上、公民協働の

<sup>55</sup> 前掲34西尾36頁、37頁、51頁

<sup>56</sup> 奥村裕一ほか「オープンガバメントからオープンガバナンスへ：欧米の動向を踏まえて」『日本情報経営学会誌』144号（平成26年）106頁

推進などの観点からオープンデータに取り組んでいる。

## (2) 地方自治体における実践

### ア 藤沢市

神奈川県藤沢市では、平成9（1997）年から「藤沢市市民電子会議室」を設けてインターネットを活用した市民参加のための電子自治体化に取り組み、市民による市政への提言、市民と行政職員のやりとりによる問題解決、政策形成過程への市民参加等への利用という実績を上げた。当初は、市民から市政への提言があると、全庁に周知した上で、担当課で検討し、市民にも回答が行われた。その後、市民からの情報提供の段階で行政が対応するようになり、提言の形になる前に問題解決が図られるようになったようである。政策形成過程においても、総合計画の策定や見直し等について、担当課と市民の間で意見交換方式での議論が進められた。その際、他の市民との意見交換や市からの説明によってより深い意見交換が行われる効果が見られたようである。市民電子会議室の運用の中で、市民が行政に要求するばかりでなく、自ら問題解決に貢献しようという動きも現れてきた。

市民電子会議室の課題としては、インターネット利用ということで利用者の範囲が限定されてしまうことがあるが、幾つかの市民参加の場のうちのひとつと考えられるようになった。また、幅広い意見が集まり、特に対立的な議題である場合には、提言としての取りまとめが困難となったようである。さらに、トップの姿勢や市民電子会議室の庁内での位置付けの重要性が挙げられる。重要政策と位置付けていた市長が交代すると行政側の積極性が低下してしまったとのことである。長きにわたり運営され多くの成果を上げると同時に、課題も明らかにする役割を果たしてきた藤沢市電子市民会議室であるが、事業仕分けによりNPO法人との公民連携事業へ移行したのち、平成26（2014）年度から、市民のコミュニティサイトとして運営されている<sup>57</sup>。

### イ 千葉市

千葉市では、ICTを活用して街の課題を市民にレポートしてもらい、その課題を市民と市役所が共有し、協働して解決する「ちば市民協働レポート」（愛称：ちばレポ）を平成26（2014）年10月から本格実施している。具体的には道路の陥没、街路灯の電球切れなど地域課題を発見した市民がスマートフォン等を使って投稿し、ネット上で市民と市役所が情報を共有して素早い課題の解決に取り組むものである。様々な課題が取り上げられるため、課題を「市民やコミュニティの力で解決できるもの」と「市役所でなければ解決できないもの」に区分し、行政単独の責任とせず、市民と行政の協働による地域課題の解決を目指す。

千葉市では、住民が地域に愛着を持ち参加意識を持つことでまちづくりに住民を呼び込むためのツールとしてちばレポを位置付けており、市民シンクタンクや市民参加協働

<sup>57</sup> 田中美乃里「藤沢市市民電子会議室にみるオープンガバメントの学びと可能性」『行政&情報システム』Vol. 50（平26.4）21頁～26頁

事業へと発展することが期待されている<sup>58</sup>。本格実施に先立って行われた実証実験の結果として、参加した市民の範囲が限定されたという課題がある一方、参加した市民の地域課題への関心を高め、まちづくりへの参加意識を醸成する効果が確認された。また、情報提供しても対応が進まないなどの意見が寄せられており、迅速な対応に加えて市民と行政のコミュニケーションの在り方が課題とされる。行政側においても、地域の課題把握が容易になるなどコスト削減の効果が期待されている<sup>59</sup>。

#### ウ 鯖江市

福井県鯖江市では、市民との協働によるまちづくりのため、平成22（2010）年に市民主役条例を制定し、その中の市民との情報共有に関する規定を踏まえ、民間からの提案を受けて利用しやすい形でデータを公開する「データシティ鯖江」に取り組み始めた。公園のトイレ情報、AEDの位置情報、コミュニティバスの位置情報等を鯖江市が提供し、これらの公開データを利用する多くのアプリケーションが民間で作成されている。また、オープンデータの取組を他の地域にも普及するため、イベントを開催するとともに、新たに取組もうとする地方自治体に対し参考となる情報を提供している<sup>60</sup>。

### 5. おわりに

明治期に中央集権体制整備の中で地方制度の近代化が図られ、明治憲法制定に合わせて自治体の性格が強い市町村と、国の出先機関としての性格が強い府県という天皇主権国家体制に即した地方制度が確立された。戦後占領期の民主化改革の中で、地方制度の民主化が図られた。最も大きな改革が都道府県知事の公選化であり、都道府県が完全な自治体に改められた。戦後から高度経済成長期にかけて福祉国家化が進展し、全国で一定の行政水準を確保するため集権的統制が求められ、機関委任事務制度が活用されるとともに、地方財政制度が整備された。また、行政需要の広域化を受けて都道府県の性格が議論となり、主に地方行政の在り方の観点から道州制が検討された。経済界や地域において検討が継続された後、近年、中央と地方を通じた統治機構改革論として道州制が再び政府において議論されることとなった。（都道）府県は、議論の末に府県制が制定されて以降、中央と地方の接点として在り方についての議論が繰り返され、役割も大きく変わったが、その区域については大きく変わることなく現在に至っている。

東京一極集中問題の高まりの中で、地方分権が行政改革として位置付けられ、本格的に進められた。第1次地方分権改革では機関委任事務制度が廃止され、地方自治体が国の事務から解放され、国と地方は上下・主従の関係から対等・協力の関係となった。第2次地方分権改革では地方自治体に対する法令による規制の緩和が進められた。地方自治体の事務の自由度が拡大されたが、緩和の範囲が不十分である、また、その自由度が十分に活かされていないとの指摘もある。

<sup>58</sup> 熊谷千葉市長定例記者会見（平26.8.28）

<sup>59</sup> 千葉市市民局「ちば市民協働レポート実証実験～ちばレポ 地域課題解決のための新たな仕組みづくりへの挑戦」『道路行政セミナー』（平26.3）

<sup>60</sup> 総務省『平成25年版 情報通信白書』（平成25年7月）199頁

以上のような経過をたどってきた地方統治機構であるが、単一国家であり福祉国家が要請される我が国においては、国と地方の関係はいわゆる融合型とならざるを得ないのではないか。国民としての視点と住民としての視点が多く分野で併存する。地方分権改革において条例制定権の拡大や地方財政の拡充が議論となるが、国民共通で考えるべき最低水準に関わる問題なのか、地域独自で考えてよい問題なのかに応じて考えることが基本ではないか。国民として与えられる権利を地域が奪うべきでなく、地域独自の創意工夫で取り組むべきものを他の地域が財政負担する合理性は低いであろう。基本理念としてはそれでよいとしても、制度の経緯や現状が持つ重みは無視できず、具体的な区分も困難かもしれない。しかし、制度の設計や改正ありきではなく、現場の問題を起点とし、地方自治体はその解決方策を探る中で、国に要求、提案し、情報提供を要請する一方、国は基本理念に即しつつ、地方の求めに応じて問題解決に向けて協働することが重要である。国と地方の協議の場が法定化され、政府は国主導の改革をやめて提案募集方式や手挙げ方式に改めようとしている。地域のことをよく知る地方自治体が住民のために勇気を持って取り組み、国は地方が国に働き掛けやすい環境や仕組みを整えることが求められる。問題解決を積み重ねることによって、住民が地方分権改革の成果を実感し、改革を推進する力も生まれてくるのではないか。

地方自治の中で住民自治こそ最重要とされながら、充実のための改革は十分に行われてこなかった。行政施策、特に国の政策としては馴染みにくい面もあるかもしれない。その中で、地方自治体がICTを活用して住民と新たな形でコミュニケーションを深めようとする取組を始めており、大きな動きになることが期待される。

#### 【参考文献】

- 天川晃ほか『地方自治と司法改革』日本国憲法・検証 1945-2000 資料と論点第6巻（小学館 平成13年）
- 市川喜崇『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 平成24年）
- 奥村裕一ほか「オープンガバメントからオープンガバナンスへ：欧米の動向を踏まえて」『日本情報経営学会誌』144号（平成26年）
- 居石正和『府県制成立過程の研究』（法律文化社 平成22年）
- 北村喜宣「第1次地方分権改革と自治体の対応—法律実施条例をめぐるいくつかの動き」『都市問題』101巻6号（平成22年）
- 北村喜宣「二つの一括法による作業の意義と今後の方向性—「条例制定権の拡大」の観点から」『自治総研』413号（平成25年3月）
- 田村秀『道州制で日本はこう変わる～都道府県がなくなる日～』（扶桑社 平成25年）
- 西尾勝『自治・分権再考～地方自治を志す人たちへ～』（ぎょうせい 平成25年）
- 西尾勝ほか「巻頭座談会地方分権の20年を振り返って①～⑦」『地方自治』No. 795～No. 801（平成26年）

（ささぐち ゆうじ）