

# 平成 26 年度「地方分権・道州制セミナー」講演録

## 地方分権改革のこれまでとこれから

中央大学法学部 礒崎 初仁 教授

### 主催者あいさつ

#### 【藤田分権・広域連携監】

愛知県知事政策局 分権・広域連携監の藤田でございます。セミナーの開催にあたりまして、一言ご挨拶を申し上げます。

本日は、大変お忙しい中、「地方分権・道州制セミナー」にご参加いただき、誠にありがとうございます。また、日頃は愛知県の行政に対して格別のご理解、ご協力を頂いておりますことを、重ねて厚く御礼申し上げます。

さて、本日のテーマは、「地方分権改革のこれまでとこれから」といたしました。「これまで」というのは、分権改革の起点となった平成 5 年の衆参両院における「地方分権の推進に関する決議」から 20 年、第 1 次、第 2 次の分権改革であります。

そして、「これから」の一つとして掲げられるのが、今年度から導入された「提案募集方式」であります。国は、地方から改革に関する提案を広く募集し、126 の自治体などから 953 にのぼる提案がなされ、本県からも 39 の提案を昨年、7 月に国に提出いたしました。それらの提案につきましては、関係府省間及び国・地方間で数ヶ月にわたって調整が行われ、その結果が先月末に、「平成 26 年の地方からの提案等に関する対応方針」として閣議決定されたところです。

その中身を見てみますと、岩盤規制と言われていた農地転用許可権限の移譲などについて大きな成果がみられた一方で、本県も含め地方が強く求めておりました「ハローワークの地方移管」や「産業振興に関する事務・権限の移譲」等については、地方への移譲が実現しませんでした。また、「提案の趣旨を踏まえ対応」とされたものの中にも、具体的な対応は引き続き検討していくなどとされ、今後も国の動きを注視していく必要があります。

こうした、地方分権改革の「これまで」をどう評価し、「これから」の分権改革に活かしていくのか、その手がかりを、本日は、中央大学の礒崎初仁（いそぎき はつひと）教授にお話しいただきたいと考えております。

なお、本日、お手元にお配りした封筒の中に、「分権型社会に向けて」というパンフレットをお配りしております。そこにも副題は、「ポスト第 2 次分権改革へ」といたしております。何がポスト第 2 次分権改革の鍵になるのか、これは、本日の先生のご講演に期待するところでありますが、1 つだけ私なりの考えを申し上げますと、これまでの分権改革は、いわば、国主導の改革であった。これからの分権改革には、地方の主体的な取組が重要になるということではないかと考えております。

このセミナーを通じて、本日ご来場の皆様方とともに、これからの分権改革のあり方について考えていければ、と思っております。

以上、簡単ではございますが、このセミナーの開会にあたりましてのご挨拶とさせていただきます。

## 講演

### 【磯崎教授】

#### 序 地方分権改革と私の経験－自己紹介を兼ねて

皆さん、こんにちは。

ただいまご紹介をいただきました中央大学の磯崎と申します。お手元のプロフィールにありますように、私は、大学に移る前に17年間、神奈川県に勤務しておりました。農政、土木、企画などの仕事に従事しておりました。先ほど藤田さんからのご挨拶にもありましたが、1993年の衆参両院の決議を踏まえて、1995年に地方分権推進法ができ、そして5年間の検討・調整の期間を置いて2000年に第1次分権改革が行われました。

私は、実務の中で、土地利用の許認可や大規模開発の事前指導を担当しました。愛知県もそうだと思いますが、神奈川県では経済成長期など開発圧力が強い時代がありまして、その対応に苦勞していました。例えば、1970年代初めにゴルフ場の面積が県面積の2%くらいになろうとしていましたので、これ以上ゴルフ場はいらぬということで凍結方針を出しました。また、同時期に、湘南海岸などでマリーナの整備などの民間開発のために公有水面を埋め立てるという計画も多かったため、行政指導によって民間開発は原則として認めないという方針を立てて、実施してきました。ところが、1990年代に行政手続法ができ、行政指導のままではやっていけないということで1996年に土地利用調整条例を作って、開発計画について事前協議を義務づけて調整を行うという手続きを定めました。この条例をつくる過程で、土地利用についてはいろんな法律があるのに、それを超えるような条例ができるのかなど、いろいろな問題がありました。

当時は、機関委任事務の時代でしたので、土地利用に関するほとんどの事務は法的には国の仕事であり、それを機関としての知事に委任しているだけだという仕組みでした。各省庁が知事に対して指揮・命令できるという仕組みでしたので、その中で条例をつくるということで、非常に苦勞したわけです。土地利用の状況は地域によって大きく異なるのに、全国画一的な法令によって運用されていて、独自の条例をつくらうとすると、そうした法令に抵触するということが大きな壁があったわけです。

そうした経験の中から、やはり地方分権を進めなければならないと個人的にも思っていましたところ、ちょうど国でも分権改革の大きな流れが作られまして、大いに期待したわけです。また、そうした経験をもとに地方分権や条例づくりについて話すよう研究会や学会に誘われたり、地方自治関係の雑誌に寄稿したりしているうちに、ある程度の論文の蓄積ができたため、2002年に県庁を辞めて大学教員になったという次第です。

そういう意味では、自らの実務経験の中で分権改革や、条例づくりなどのいわゆる政策法務にも関心を持っておりまして、今でもその時の経験を基礎にして研究や教育をしているという状況でございます。自己紹介の中で地方分権の話に入ってしまうま

したが、私自身、このテーマには実務での経験と思い入れがあるということを申し上げたいわけです。

藤田さんのご挨拶にありましたように、今年は地方分権推進法ができてちょうど20年という節目の年になります。また近年も、地方分権に関連する法律が順次制定されてきましたが、昨年(2014年)6月に第4次一括法が制定されて、当面の課題に対する対応は終わりました。そこで、この20年をどう総括するか、そしてこれから、20年になるのか30年になるのかわかりませんが、さらなる地方分権をどう進めるのか、私なりに問題提起させていただこうと思います。後半には質疑の時間を取りたいと思いますので、意見交換をさせていただければありがたいと思っております。

それでは、スライドに沿ってご報告したいと思っております。本日の話では、4つの柱を予定しております。まず1つは、私は大学の在外研究の制度を利用して昨年9月まで1年半の間、イギリスに滞在し、イギリスの地方制度について勉強してまいりました。そこでイギリスの地方自治について、いくつかの事を感じましたので、そのことをご報告させていただこうと思います。特にスコットランドへの権限移譲と、そこから続いた英国からの独立に関する住民投票について、私が見知った範囲でご報告しようと思っております。

2つ目からが本論になりますが、2つ目は、先ほども述べました2000年施行の第1次分権改革の内容について確認するとともに、その成果と限界について考えてみたいと思います。だいぶ古い話になりますが、やはり出発点として重要ですので、一緒に確認しておきたいと思っております。

3つ目は、第2期分権改革(第2次分権改革と呼ぶ場合もありますが)の成果と課題についても、法令による義務付け・枠付けの改革を中心にご報告したいと思います。分権改革というと、法的権限の確立・移譲と税財政の確立の2つの柱があると思えます。この間、税財政についてもいくつか改革がおこなわれましたが、必ずしも良い成果を残しておりませんので、本日は法的権限の強化を中心にして、確認や問題提起をしたいと思っております。

最後の4つ目ですが、総括的にこの20年をどう評価するか、そしてこれからどうあるべきかという点について、問題提起したいと思っております。特に「立法分権」という考え方を示して、立法分権って何だろうか、どうやれば実現できるのだろうかという点が後半の大きなテーマになるかと思っております。

## I 英国の地方自治の話ー在外研究の経験から

### 序 英国(連合王国)という国と在外研究のあらまし

さて一つ目のイギリスの地方自治の話です。日本人向けのイギリスのガイドブックや入門書を読みますと、たいてい冒頭に「イギリスという国は存在しない」ということが書かれています。つまり「イギリス」という言葉は「イングランド」という名称がなまったものだと考えられるが、「イングランド」はあくまでも連合王国の一部の地域であり、独立した国ではない、という説明です。日本でいうイギリスは、正式名

称を「グレートブリテン及び北アイルランド連合王国」といいます。すなわちイングランド、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドという4つの地域が連合して国を形成しているわけです。そこで、イギリス国民と思われる人に「あなたはイングリッシュでしょ」と聞くと、少しむっとした顔で「いや、スコッチだ」とか「いや、ウェルシュだ」と言われるかもしれません。イギリス人たちも、自分たちの国を「the UK」と呼んでいますので、日本語なら「連合王国」と呼ぶのが正確だと思います。

なぜそのような話をするのかということですが、これらの4つの地域は、過去には独立国家だった歴史があったり、いまでも英語以外に地域の言語が公用語になっていたりして、アイデンティティ（自己同一性、帰属意識）を持っています。いま「地域」と言いましたが、向こうではカントリー（country）と言いますので、「国」と言ってもおかしくないわけです。ただ、政治的には主権を持っておらず、主権はあくまで連合王国にあります。実は、アメリカやドイツは連邦制国家ですので、各州（state）が主権の一部を持っていますが、英国はあくまで単一主権国家で、これらの地域には主権はありません。近年、これらの地域への権限移譲が進み、連邦制に近づいているという見方もありますが、制度としては州のような立場を得ているわけではありません。

そうかといって、これら4つの地域は、地方自治体でもありません。英国では、地方自治体ではなく地方政府（local government）という言葉が使われますが、地方政府とは、4つの地域の中にあるカウンティとかディストリクトなどを指しています。地方自治の仕組みも4つの地域ごとに異なっています。ですから安易に「イギリスの地方自治は…」などと言うと、いったいどこの地域の地方自治のことか、イングランドの地方自治か、スコットランドの地方自治かと言われてしまうわけです。このへんが日本人にはわかりにくいところですが、逆に英国の面白さ・奥深さにもつながる点ですので、まず「連合王国」だということを念頭に置くことが重要だということを強調したいと思います。

そうは言っても、イングランド以外の3つの地域は、それほど大きなウエイトを占めているわけではありません。最も大きなスコットランドでも、人口規模では連合王国全体の8.3%で、約500万人にとどまっています。この500万人がスコットランドの独立について議論したのが昨年9月のレファレンダム、住民投票だったということです。人口の分布で言いますと、日本の東京と同じで、ロンドンへの一極集中が大きな問題となっています。それからイングランド中部にはバーミンガム、北部に行くとリヴァプールとかマンチェスターなど人口50万から100万くらいの町が点在していますが、圧倒的にロンドンの力が強いという状況です。

さて、私の研究のことを申し上げておきたいと思います。私は、ロンドンから電車で1時間20分程度の交通の便のよいサウサンプトンに滞在し、サウサンプトン大学の研究センターに所属し、英国の政治や地方自治について研究を行いました。サウサンプトンは、イングランドのグレートブリテン島の南端に位置する街で、人口は20万人くらいで、街の中心部は歩いて生活できる範囲のこじんまりした街でした。港町

でして、週末ごとに大きな豪華客船がここから出航していました。皆さんもご存知だと思いますが、あのタイタニック号も、このサウサンプトン港からアメリカに向けて出港し、途中で氷山にぶつかって座礁したという歴史があります。決して楽しい話ではありませんが、サウサンプトン市ではこれを観光の目玉にして、タイタニック記念館を作りまして、生き残った方のインタビューなどを集めて、なぜこういう事故を招いたのかという理性的な分析もしておりまして、なかなか見応えのあるミュージアムになっております。日本人向けのガイドブックにも小さくですが紹介してありますので、英国を旅行された際には立ち寄られるとよいと思います。

それからサッカー好きの方は、サウサンプトンFC（フットボールクラブ）の方をご存じかもしれません。プレミアリーグに属するチームで、吉田麻也選手が長く活躍していますね。イギリスは各地にフットボールのクラブがありまして、これを地元の住民が一生懸命応援するという伝統があります。サウサンプトンも、このチームのホームゲームがあるときは、町中に赤いユニフォームを着た屈強な男たちがお酒も入って大声で歌を歌いながら歩いていたり、子どもたちがはしゃいでいたりして、お祭りのような雰囲気になります。私も1試合だけ応援に行きました。サウサンプトンFCは、最近調子がよく、プレミアリーグでも上位に残っていますので、今年は特に盛り上がっていると思います。

## 1 英国の地方制度改革

さて、中身に入りましょう。イギリスの地方制度の中で、私が一番注目したのは、地方自治の二層制をやめてユニタリー自治体に一本化するプロセスです。

まず英国の地方自治の仕組みですが、先ほど述べたとおりイングランドとウェールズとスコットランドのそれぞれで違っています。日本の地方制度は、府県と市町村の二層制が徹底されており、東京都だけ少し違う仕組みになっている、という程度の説明で足りるわけですが、連合王国はそうはいきません。ただ今日は、イングランドを中心にご紹介したいと思います。ポイントは一層制への改革が進んだという点です。

かつては英国も二層制でした。日本の都道府県よりちょっと小規模なカウンティがあり、その内部に市区町村と同様のディストリクトがあるという形で、二層制の仕組みになっていました。実は、ディストリクトの中にパリッシュ（教区）というコミュニティ組織があり、住民が主体になってより身近な公益的な機能を担っている地域もあります。それは補助的な自治団体で、行政機能の中心はカウンティとディストリクトの2つが掌握していました。

ところが、1980年代のサッチャー政権の頃から、この二層制を一層制に切り換えようという改革が進められました。まず大都市圏においては、大都市のディストリクトをカウンティから独立させて一層制にするという改革を行いました。大都市の上は、県はやめちゃうという発想で、一層制に切り替えました。さらに大都市圏ではない圏域でも、ディストリクトを統合し、カウンティから独立させるような形で「ユニタリー・カウンスル」ということで「統合自治体」とでも訳せるような自治体を置いて、

一層制にしました。その理由ですが、一層制の方がシンプルで意思決定は速いし、効率的だし、住民にも分かりやすくアカウンタビリティ（説明責任）も発揮しやすいという点が強調されて、強引に進められたわけです。しかもこの改革は、保守党政権が進めただけでなく、労働党政権でも継続されました。

今でも二層制は残っているのですが、大都市圏でない地域だけですので、人口規模で言うと一層制の地域の方が多いというのが、イギリスの現状です。6ページの図表1（イングランドの自治体配置図）を見ていただくと、黒く塗られている地域が90年代にユニタリー自治体に切り替えられた地域です。それから薄くグレー色になっている地域がもともと大都市圏で一層制だったところとロンドンになります。これらに対して、真っ白な地域が二層制のエリアということになります。これを見ると、白いところが結構多く、まだ二層制がずいぶん残っているのではないかと思われるかもしれませんが、都市地域は一層制になっていますので、一層制の地方自治のもとで暮らしている住民が多くなっていると言っていいだろうと思います。いずれにしても、まだら模様になっているということです。そういう意味では、「地方自治の実験場」になっていると言ってもよいかと思います。さらに念のためウェールズとスコットランドに目を転じてみますと、地域自体が狭いのですが、もっと早い時期に一層制に転換し、徹底されています。

どうしてこのような自治体を潰すという大胆な改革ができたのだろうかという疑問と、一層制に切り替えて本当によかったのだろうか、問題ないのだろうかという疑問を持って、私は在外研究に行ったわけです。日本のように二層制を徹底している国でも、大都市を府県から独立させて特別自治市などに切り替えると、大都市だけは一層制になるわけですが、未だにそういう改革は行われておりません。しかし、イギリスにおいては、そういう改革がこの間行われてきましたので、日本においても何か教訓を得られるのではないかというふうに思ったわけです。

ちなみにロンドンについては、一極集中ということを行いました。ロンドンはまた独特でして、かつて存在していたGLC（グレーター・ロンドン・カウンシル）という広域自治体を保守党政権の時代にいったん廃止したのですが、労働党政権の時代にGLA（グレーター・ロンドン・オーソリティ）という広域機能の特化した機関を復活させて、ここが様々な広域計画をつくっています。その下に、ロンドン・バラ・カウンシルといったものがあり、住民に身近な地域行政・都市行政をやっていますので、一種の二層制にもどっているという状況です。

この一層制への改革の経過を振り返ってみると、保守党も労働党もユニタリー、一層制にした方が能率的だし、アカウンタビリティも高まるということをおっしゃいました。保守党は、財政改革優先という行政の効率性を求めてきましたので、こういう改革を主張するのは分かりますが、労働党はどちらかというと労働者階級に支持された政党ですので、地域自治のことを大事にするのではないかと思っておりましたが、労働党もブレアが登場してからは「ニューレイバー」といってかなり新自由主義的な考え方を持っていますので、行政の改革を進める上で二層制の地方自治は迂遠である、

非効率であるという考え方で、ユニタリー自治体への転換を進めました。97年にブレアが政権をとって以降、10年余りの間、「ニューレイバー」と呼ばれる政策路線をとりましたので、ユニタリー自治への転換という改革を実行しました。英国は二大政党制の国ですが、その両方が地方自治の制度改革に関しては同じような方針をとり、20年間、断続的に一層制に切り替えるという改革を進めてきたわけです。

それでは、地方政府の側から反撃しなかったのか。これを日本に置き換えますと、県を潰すということになり、全国知事会が黙っていないだろうし、都道府県議長会も政権政党を突き上げて「これから皆さんの選挙はお手伝いできません」といった政治的な反撃も起こるようになると思います。そうすると、いくら政権与党であっても、都道府県を廃止して市町村を合併してひとつの自治体に統合するといった大胆な改革を実際にやるのは難しいと思うのですが、イギリスの場合は、そういう反撃力が必ずしも大きな力になっていないということが言えるかと思えます。

もう一つ背景を考えてみますと、イギリスは、19世紀に地方自治の仕組みをつくり、「地方自治の母国」とされています。イギリスはある制度をつくるのは得意ですが、その後、発展させるのは他の国だと言われています。しかし、既に19世紀に地方自治の仕組みをつくったというのは尊敬すべきことです。ただ、第2次世界大戦後、いろいろな改革が行われ、全体としては集権化が進められてきました。特にサッチャーの時代に、新自由主義的な改革を行い、「小さな政府」に切り替えるということで、地方政府に対する干渉、統制が強くなったというのが特徴だと思います。

そうした背景として、イギリスの政治の特殊性として、一つは国会の力が強いという点が挙げられます。英国の国会は、その所在地から「ウエストミンスター議会」と呼ばれます。その議事堂とビックベンがロンドンの名所として有名ですが、このウエストミンスター議会は、「女を男にし、男を女にする以外は何でもできる」と言われるように、法律をつくって何でもできるという絶対的な権限が歴史的に認められています。そもそも成文憲法がありませんので、憲法による制限も大きなものではなく、アメリカのような権力分立の思想も強くないため、ウエストミンスター議会がどういう改革でもできるという仕組みになっています。

その議会の方針を決めるのは、言うまでもなく政権政党になります。選挙で多数を握った政党が法律案をつくり、政策を決定し改革を実行するわけです。そして政党が政策を打ち出すときには、ご存知の通り「マニフェスト」というものがあり、選挙の度にこのマニフェストを打ち出して議会で多数を占め、政権をとろうとするわけです。特に小選挙区制度により二大政党の傾向が強いため、保守党と労働党が争い、勝った方が自分たちの掲げたマニフェストを実行するという仕組みになっています。日本でも2003年に北川元三重県知事などが提唱して「マニフェスト選挙」が導入されましたが、イギリスでは確かにこのマニフェスト政治が根づいていました。

ただ、英国で思ったのは、若干やり過ぎの部分もあるのではないかということです。マニフェストで思い切った政策や改革を約束して、政権を握ったら「マニフェストで約束したのだから」といって次々と実行する。しかし、マニフェストの政策に対して

は反対意見もあるし、細かい問題まで考えられているわけではないと思います。また、こういう大胆なことをしますと、もう一つの政党は「次の選挙で勝ったらひっくり返してやろう」ということになって、大きくぶれることになる。地方自治制度などは、そう簡単に変えられては困るのに、こういう改革合戦みたいなものに巻き込まれてよいのだろうかという疑問があります。

日本では一時期、毎年のように首相が替わって「決められない政治」ということが言われました。最近、安倍内閣になって様相が異なっておりますが、「決められない政治」だからだめだという声が強かったと思いますが、英国の状況を見ると、むしろ「決められる政治は怖い」とも思います。選挙で自治体を潰すと約束すると、そのとおりに潰してしまいます。せっかく住民と自治体がつながりを持って一定の帰属意識を持っているところに、国政選挙で自治体をこれだけ統合するといったらそれが国民の意思だということで改革できてしまうというのは、ある意味、怖いことでもあったと感じました。

同時に、英国の地方自治・地方政府は、「顔が見えない」という気がしました。というのは、英国の地方政府は、議会選挙で選ばれた議員たちが執行機関を指揮するという「カウンシル制」がとられていて、市長などは議員たちの互選で選ばれるだけです。リーダーシップを発揮することが難しい仕組みになっています。実は最近では、住民投票を実施して首長制を導入することができるようになっているのですが、それもあまり広がっていません。日本では、首長は直接選挙で選ばれますし、幅広い権限を一手に掌握しますので、改革派首長などが現れて、国に要求したり、メディアを通じてアピールすることも少なくないのですが、英国ではそういう存在がいなくて、選挙も盛り上がらないという傾向があると思います。そこから、国民も、中央の政治に比べて、地方政治にはあまり関心がないという気がしました。

英国は、確かに政党政治が根づいているとは思いましたが、そのマイナス面や地方自治の弱さという問題もあるように思いました。

## 2 スコットランドへの権限移譲と独立問題

もう一つ、スコットランドについては、昨年9月に行われた英国からの独立に関するレファレンダム（住民投票）が注目されましたが、実はその前に権限移譲が進められてきたということ、まずご紹介したいと思います。先ほど、英国全体について中央集権化の傾向があるということ、逆によりリージョナルなレベル、先ほど言った4つの地域のうちイングランドを除く3つの地域に対しては、1990年代、日本のちょうど地方分権と同じような時期に権限移譲が進められました。その意味では英国全体としては分権化も進めていたわけですが、ここが複雑なところでして、大きな枠組みとしては権限移譲を進めて中央政府の権限を減らしながら、地方政府についてはその制度やサービスの仕方をしっかり見張っていきますよという両面作戦が進められてきたわけですが、その権限移譲ですが、これには背景があります。

1960～70年代くらいから、これらの地域では、中央政治に対する不満が強くなりま



した。特にスコットランドでは、自分たちのアイデンティティを取り戻そうという動きがありまして、今回の住民投票を仕掛けたSNP（スコットランド国民党）が、スコットランド住民の支持を集めるようになりました。特にサッチャー政権の時代に、人頭税を導入して低所得者からも税金を取るといったことをやったり、財政の改革をかなり強硬に行ったものですから、国民から強い反発を受けました。特にスコットランドでは、もともと保守党の支持者が少ない地域ですから、自分たちが支持していないサッチャーに対する反発、保守党政権に対する反感が強くなりました。その反面、スコットランドのアイデンティティを取り戻そうという機運が強くなり、SNPが議席を増やすという状況がありました。

そうした背景から 1997 年に労働党に政権交代した時に、ブレアは、スコットランドに自治権を認め、そのためにスコットランド議会をつくりましょうという約束をしました。300 年くらい前に英国への統合に伴って廃止されたスコットランド議회를復活させて、スコットランド内部のことについてはスコットランド議会で決めるという仕組みを打ち出したわけです。その改革がちょうど 1999 年ですから、日本でいうと地方分権一括法が作られた年になります。法や秩序、健康の問題、教育の問題、こうしたものを決める権限はスコットランド議会にあるということで権限移譲（ディボリューション）を実現したわけです。

その例として、大学の学費が財政改革によってイングランドでは非常に高いのですが、スコットランドではかなり安く設定されています。スコットランド議会の権限ですので、スコットランドに若い学生に来てもらおうという考えから、大学の学費も安く抑えているわけです。また、高齢者のケアなども特別な手当がなされていて、恵まれています。権限移譲によって、そんな効果が生まれているわけです。

ここで、2つの言葉に注目していただきたいのですが、いま「権限移譲」と申しましたが、英国ではこれを「アドミニストラティブ・ディボリューション」すなわち「行政分権」と「レジスレイティブ・ディボリューション」すなわち「立法分権」に分けて、きちんと使い分けています。前者は行政権・執行権の移譲に過ぎないのですが、後者は立法権を含めて移譲するというものです。そしてスコットランドに対する分権は、レジスレイティブ・ディボリューションすなわち「立法分権」ですから、大学の学費や高齢者ケアの仕組みを変えることができるわけです。これに対して、同時期にウェールズ議会もつくられたのですが、これには「アドミニストラティブ・ディボリューション」すなわち「行政分権」にとどまるものだというふうに区別されています。ここは日本でも学ぶべきポイントではないかと思っております。もちろん制限はありますが、執行権にとどまらず、制度をつくる自由・権限、立法権を移譲するという点に力点が置かれているということに注目したいと思います。

このようにして行われた権限移譲がよい効果をあげたものですから、スコットランドではさらにSNPが支持を伸ばしまして、ついに 2011 年にスコットランド議会の選挙でSNPが単独過半数を獲得するに至りました。地域政党であるSNPが中央の二大政党である労働党、保守党を破り、スコットランド議会の過半数を獲得し、その

党首であるサモンドが第一首相に選ばれてスコットランド政府を組織することになったわけです。そしてもともと、SNPはスコットランドの独立を掲げて組織された政党ですので、中央政府と交渉した結果、中央のキャメロン首相（保守党）が、スコットランドの独立に関する住民投票（レファレンダム）を行い、そこで賛成が多数を占めれば独立を受け入れるという決断をいたします。これが「エディンバラ合意」と呼ばれるものです。

住民投票といっても、スコットランド住民の投票で決めるということであり、英国全体の国民投票ではありません。離脱されるイングランドやウェールズの住民は投票できないわけです。ある意味、懐が深いというか、度量が広いというか、私のような人間ならもし住民投票というなら、独立される方の利害にも関わるから、国民全体の投票が必要だと言い張るのではないかと思います。そうすると過半数が賛成することはまず困難になると思います。しかし、キャメロンはそれを認めた。おそらく、この段階ではスコットランド内であっても、独立派が多数を占めることはないだろうと踏んでいたのではないかと思いますし、SNPが伸びてきたので、一度住民投票をやって独立は無理だということだけでけりをつけた方がよいと考えたのかもしれませんが。

このスコットランド独立の住民投票については、日本でも紹介されましたが、なぜ独立するかということです。その理由としては、第1に、北海油田の利権をスコットランドのものにしたい、中央政府に持っていかれるのはもう嫌だということ、第2に、ロンドン一極集中に対する批判もありますし、第3に、英国全体ではEUからの離脱という主張が増えているのですが、スコットランドはEUとの関係を強めたいという方向にあります。さらに第4に、スコットランドは政策的にも社会民主主義的というか、北欧型の社会をめざしているのに対して、英国全体では保守党が強く、新自由主義的な考えが強く、市場競争を重視する政策が強くなっているため、政策面の違いが大きいという事情も、独立運動の背景になっています。

ただ、独立にはいくつかの障害もありました。日本でも報道されていましたが、第1に、通貨をどうするかという問題です。実はスコットランドでは、英国のポンドを引き続き使いたいという考え方でした。ポンドの国際的信用力は強いですから、独立しても通貨は一緒に使いましょうというのがスコットランド側の考えですが、中央政府はそうはいかないよ、独立したらポンドは使わせない、あるいはポンドという名称を使うのは勝手だが、同一通貨にはしないという考え方を示しました。第2に、スコットランドが独立した場合には、独自にEUに加盟できるかどうか問題になりましたし、第3に、安全保障をどうするのか、独自の軍隊を持つことになりますが、安全保障に問題が生じないか。これらの心配から、スコットランドの中にも反対意見が相当根強くあったという状況です。

住民の賛否の状況ですが、住民投票を実施することが決まってからでも、いろんなアンケートでも、賛成派はせいぜい4割程度で、反対派がいつも5割を超えるという結果が続いていました。だから、中央の政党や政治家も、高をくくっていたという面がありました。しかし、8月下旬、私もテレビで観ていましたが、BBCでTVディ

ベートが行われて、SNPのサモンド党首、この方はずっとスコットランド独立運動に身を投じ、SNPをここまで大きくした立役者だといえると思いますが、この党首の気迫というか姿勢がすばらしいものがありました。反対派の代表者が、独立の障害になる点を細かく指摘して言い立てるのに対して、サモンドの主張や反論は大変分かりやすかったし、理性と感情の両方に訴えて説得力のあるものだったと私も思いました。このディベートやサモンドの姿勢が多少影響していると思いますが、9月上旬になって各種の調査で賛成派と反対派がほぼ拮抗するようになり、調査によっては賛成派が数パーセントですが上回るという状況になりました。英国内は、これで大騒ぎになりました。

それで慌てたのがロンドンの政党・政治家です。主要3党首が、与野党を超えて協力し合う形で揃ってエディンバラ（スコットランドの首都）入りをして、独立しないでくれということを懇願のような形でスピーチをしました。その際には「独立を思いとどまってくれたら、さらに権限・財源を移譲しますよ」といった利益誘導のような約束もしていました。特にキャメロン首相は奮っておりまして、「皆さんは自分のことは嫌いかもしれない。しかし、私は何年か経ったら必ず首相の座を去る。しかし皆さんがここで独立を選択したら、それは永久のお別れになってしまう。そのことをよく考えてください」とスピーチをしました。それから、女王陛下も、普通は政治問題には関与しないのですが、この問題については「慎重に検討するように…」ということを一言述べるということもありました。そのことが影響したかどうかは分かりませんが、最終的には賛成が45%、反対が55%と、少し差がつく形で、スコットランドは独立しないという結論になったわけです。

ただ、独立の議論の中で、中央政府はスコットランドにさらなる権限移譲をするということを約束していますので、これをどう実現するのかということが問題ですし、もともとスコットランドは権限、財源面で恵まれているというか、日本の地方交付税のような仕組みによってスコットランドの財政を支えているという関係がありますので、これ以上の権限・財源の移譲となると、英国の他の地域からは「じゃあ俺たちももっと権限をよこせ」とか「スコットランドばかり優遇されるのはおかしい」という声もすでに聞こえていますので、そういうことが大きな課題になるだろうと思います。

ただ、いずれにしても、地域の住民投票で独立を認めるという英国の政治は奥が深いと思いますし、何でも重要なことは最後は住民投票（レファレンダム）で決めるという仕組みや考え方が日本よりもはるかに定着していると思います。また、国民が賛成派と反対派に分かれて長期間にわたってキャンペーンを展開する、それをメディアが丁寧に理性的に報道し、最終段階ではTVディベートで決着をつけるというプロセスは、大変おもしろいし、民主政治のあり方として有意義だと思ったところです。

### 3 地方自治の日英比較－「地方自治の母国」の現実

ここで、イギリスと日本と比較をしてみたいと思います。第1に、英国は「連合王

国」ですので、そういう特殊性を考える必要があります。一国多制度みたいな制度になっていて、スコットランドなどに対しては大変分権的な仕組みになっています。歴史・文化の違いもあって、画一的な制度や政策ではやっていけないという難しさ、複雑さがあります。

第2に、中央と自治体の関係については、地方分権の停滞と中央集権化の進展という傾向があると思います。国の関与・介入が強まっていて、かつて「地方自治の母国」と言われた雰囲気を感じることはできなかったということです。

第3に、その背景としては、政党政治への信頼があると思います。政党が掲げたマニフェストに基づいて改革を行うために、いわば正当性が与えられてドラスティックな改革も行われる。「決められる政治」が確かに存在するのですが、「決められる政治」は少し怖いというか、副作用もあるのではないかと思った次第です。

第4に、国民やメディアも、地方政府・地方政治に対しては関心が高くないという事情も影響していると思います。だから国の介入が強まっても、「地方分権の応援団」というべきものが存在しないように思えました。逆にいえば、日本でも「地方分権の応援団」というものをしっかりつくる必要がある、国民、メディアの応援を得ることが、我々にとっての大きな課題ではないかと、イギリスを反面教師として思う次第です。

以上に比べて日本の地方自治はどうでしょうか。第1に、われわれはなかなか意識しないことですが、国民統合が容易であり、地域間の分裂という心配は少ないという点が指摘できます。英国に滞在して思ったのは、地方分権が大事だと主張するのはよいのですが、英国などは地方分権を進めると、スコットランド問題で観られたように国全体が分解してしまう可能性がある。国をどう統合するかという配慮も必要なので、日本は議論がしやすいというか、恵まれていると思いました。

さらに英国の場合、考えなければならないのは、EUの存在です。EUは、国家間の調整だけでなく、独自に加盟国の地域に対して地域振興の補助金を交付したり、環境保全の規制を行うなど、地域政策も実施しています。実はスコットランドは、EUからこういう振興資金を交付されていて、直接、お世話になっています。ロンドン自分たちに冷たいが、ブリュッセル（EU本部のあるベルギーの都市）はいろんな支援をしてくれる、こういう関係にありますので、英国内は非常に複雑な仕組みになっています。このような点を考えると、日本は、集権か分権かといった二者択一の選択肢を立てることができ、問題がシンプルというか、英国に比べれば議論がしやすいということは確かだと思います。

第2に、日本では憲法で地方自治が保障されています。憲法92条で「地方自治の本旨」が定められていて、これに反するような法律は、いくら政党がマニフェストで約束して政権をとったとしても、憲法違反だと言われればつくれないという制限があります。たとえば、都道府県を廃止して市町村だけの一層制にするというような法律をつくらうとすると、都道府県も憲法上の地方公共団体であって、その意思に反して廃止するような法律は「地方自治の本旨」に反するといった議論が出てくると思いま

す。この点、英国は成文憲法がありませんし、不文憲法においても地方自治の制度が保障されているとは言われていません。歴史的には、日本の方が地方自治の後進国かもしれませんが、今では法体系としては日本の方が進んでいるというか、日本の自治・分権はそれなりにしっかりした基盤の上に成り立っているといえると思います。

第3に、元気な首長がいるということです。愛知県もそうだと思いますが、もの申す知事、活動する市長というのがいて、地方のことを代表していろいろと主張する、メディアを通じて中央に対しても政治的な影響力を持っている。首長制が定着しているということは、日本の地方自治を支える基礎になっていると思います。

第4に、メディアや国民世論も、地方政治に対して関心を持っているというか、少なくとも一般論としては地方分権には賛成し、国の介入には批判的な態度をとっています。これも日本の地方自治にとっては、重要な環境というか条件になっていると思います。

ということで、日本の地方自治は欧米に比べて遅れているという認識や雰囲気がありますが、少なくとも英国と比較すると、日本の自治・分権の現状には自信をもってよいと思いますし、この方向でさらに発展させることを考えるべきだと思う次第です。

## II 第1次分権改革の成果と限界

### 1 いまなぜ地方分権か

さて、では日本の問題に移して、地方分権の20年をどう振り返るか、そして今後の分権をどう進めるか、これを考えてみたいと思います。

まず、そもそも地方分権がなぜ必要なのかについて、分権改革が進められていた地方分権推進委員会の中間報告の内容から、抽出してみました。それは、①地域の実情や個性に合ったサービスが可能になる、②行政に対する住民の参加や監視がやりやすい、国政よりも住民が参加しやすい、③国の独走とか暴走に歯止めをかけることができる、④行政のムダや非効率を防止しやすいということが指摘されています。

この④については、「いや国で一括してやった方が効率的だ」という主張もあって、水掛け論になる可能性がありますので、ちゃんとデータを出さないといけないのですが、考え方としては、国全体で施策事業を決めると、「受益と負担の関係」が明確でないために、負担のことを考えないで受益だけを求めて過大な施策事業になりがちだということです。これに対して、自治体では自分たちの税金で賄われるという関係が見やすいため、「これほど予算がかかるならこんな施設はいらない」とか、「この事業にお金を使うならあの事業に充てるべきだ」という意見が出てきて、全体として効率的な運営ができるという考え方が分権論のひとつになっているわけです。先週も、埼玉県所沢市で、住民の発議によって、小中学校にクーラーをつけるかどうかを問う住民投票が行われました。その際にも、エアコンを付ける費用を考えて、そこまでは必要ないという意見と、いや子どもたちにちゃんと勉強させる、費用をかけてでも自衛隊の騒音に子どもたちをさらさないようにすべきだという意見がありました。どちらも一理あると思いますが、そういう議論をした上で、予算を使うわけですから、自治

体に判断を任せれば、住民が行政のムダをチェックするという役割を發揮しますし、非効率を是正することになると思います。それから、自治体間でサービスを競争したり、税負担をなるべく抑えるというような自治体間の競争を進めることによって、効率化を促すという働きもあります。

さらに、⑤地域間の均衡ある発展が可能という、特に直近の課題としては、東京一極集中を是正する。この点もいま地方分権が求められる理由だと思います。

もう1つ、ここには書いてありませんが、私は、国には国際的な政策に知恵と力を入れてほしい、そのためにも地方のことは地方に任せてはどうですか、という点を追加したいと思います。これが6つ目の理由になります。現在、霞ヶ関の官僚は、地域の保育園の園児1人当たり面積は〇㎡が必要といったことを政令とか省令で決めており、この決定を「地方に任せよ」というと「保育サービスの水準が維持できない」といった反論をするのですが、霞ヶ関がそんなことにこだわっている余裕があるのでしょうか。グローバル化が進み、日本中の企業だけでなく農家も世界経済の波にもまれている時代に、官僚たちも世界に目を向けて、世界を相手にして日本が何をすべきかを真剣に考えてほしいと思います。私自身も、限られた期間ですが海外で生活すると、日本がいかにか世界に相手にされていないか、痛感させられます。外交的には世界の戦争・暴力・飢餓などの問題に寄与できていないし、経済的にも中国・韓国に押されているし、人材育成でも遅れをとっている。こういう状況を放置しておいて、地域の枝葉末節なことに口を出して仕事をした気になっている。本当に内向きです。どうか国内のことは地方にまかせて、霞ヶ関の官僚はぜひ世界に出て行って、世界のために日本が何をすべきか、日本が世界をリードするにはどうすればよいかを考え、そのための政策や事業を展開してほしいと思います。そうするためにも、地方分権を進めるべきだと思います。

以上に対して、中央集権のメリットも確かにあろうかと思いますが、①全国統一的なサービスを実施するという点で、たとえば住民のアンケートを取ったりすると教育はどこに行っても公平のほうが良いという声が大変強くて、分権を進めると地域による差が出て、不公平だという声が出てきます。国民の側に、多様性よりも、平等や公平ということを重視する価値観があることも事実です。それから、②有効かつ効率的な行政運営を図るとか、③地域の政治ボス等による恣意的な支配に対する歯止めという点も、地方分権に反対する論理として出てくることも確かです。これらの点については留意が必要だと思います。

ただ、現在のような成熟の時代には、やはり地方分権が必要で、先ほどもご挨拶にもあったとおり、現状ではまだ十分な分権になっていない部分がありますので、今後10年、20年を見据えてさらなる分権の戦略を練り、着実に実行していく必要があると思います。

まず総論的な話をしましたが、次は20年の地方分権の歩みを12ページの図表3にまとめてみました。まず「第1次分権改革」は、95年から検討を行い、2000年から施行した改革で、主な内容としては、これまで地方の自主性を縛ってきた機関委任事

務制度を廃止したという点が大きいのですが、国が自治体に関与するときの関与のルールも明確にしました。この改革は、国と自治体を対等・協力の関係にする上で大きな意味があったと思います。次に「三位一体改革」は、小泉政権のときに行われましたが、いろいろな問題を含んでおりまして、結果として地方交付税を大幅に減額し、地方財政をひっ迫化させましたが、当初は地方分権という目的でしたので、この表に挙げておきました。これらをまとめて「第1期分権改革」と呼んでおきたいと思いません。確か、地方六団体がこのような用語の使い方をしていると思います。

さて、その次の「第2期分権改革」ですが、まず自公政権のときに「第2次分権改革」が行われました。この改革では、都道府県から市町村への権限移譲が一つの柱になっていますが、もう一つは義務付け・枠付けについて、法令で細かく決まっていることを自治体の裁量に委ねましょうと、直接的には条例で決められるようにしようという見直しが行われました。その後、民主党政権に変わり、地方分権という理念では不十分だということで「地域主権改革」と看板が変わりましたが、内容は第2次分権改革が完成していませんでしたので、継続課題が多くなっています。先ほどの都道府県から市町村への権限移譲、義務付け・枠付けの見直し、そして新規では国と地方の協議の場の法制化を実現しました。これは、法律に基づいて国と地方の協議機関をつくるという単純な改革ですが、民主党政権で新しく課題とし、実現させたという意味で評価してもよいと思います。これが「地域主権改革」です。さらに、自公政権が復活し、安倍政権下で、積み残した課題について第4次一括法まで制定するとともに、地方分権改革の検証を行い、そこから手挙げ方式と提案方式によりさらなる分権を進めましょうという方針が明らかにされました。これを仮に「新・地方分権改革」と呼んでおきたいと思いません。

本日は、この間、かなり進展のあった法的権限の側面を中心に、第1次分権改革と義務付け・枠付けを中心とした第2期分権改革について取り上げて評価していこうと思いません。

## 2 第1次分権改革の要点

まず第1次分権改革ですが、既に何度か言及いたしました。1995年に地方分権推進法ができ、これに基づいて地方分権推進委員会が中心になって分権化を検討し、その成果として1999年に地方分権一括法が成立しました（2000年施行）。

ポイントの1つ目は機関委任事務です。機関委任事務は、国の事務を、法律に基づいて愛知県知事とか名古屋市長などの自治体の執行機関に委任してこれを実施するよう義務づけるとともに、これについて指揮監督するという制度です。国が直接実施するのは大変ですから、自治体の首長等に実施させるのですが、あくまで国の事務、国の権限ですから、その事務に関しては首長等を国の下部機関とみなして国が「ああしろ、こうしろ」と指示して地方の裁量を認めないという仕組みです。これについては、地方議会は意見を言うことはできますが、議決権は認められません。国の事務ですから、議会が決定することはできないのです。その意味では議会を排除して、住民

自治を制限する仕組みでもあったわけです。これが戦後長く自治を妨げる原因になってきており、これを撤廃すべきだという議論もありましたので、これが実現したというのは大変大きな話だと思っております。この機関委任事務の制度、国の仕事を地方にやらせるという仕組みをやめまして、その事務は自治事務と法定受託事務になりました。自治事務は、まさに自治体の自治に委ねられる事務ですが、法定受託事務は、国が特に適正な処理を図るべき事務で、国が処理基準などをつくって規律できる事務という違いがあります。しかし、いずれにしても機関委任事務という制度がなくなったというのは、大きな成果です。

2つ目は、関与のルールが明確化され、係争処理の仕組みもできて、対等・平等の関係が築かれたということです。自治事務・法定受託事務になったといっても、これについて国からあれこれと口出しされると機関委任事務の時代と変わりません。そこで、国や都道府県の関与・口出しについて、きちんとルールをつくるということになりました。法律に基づいて関与するという「関与の法定主義」を定めるとともに、問題がある場合には、自治体が係争処理委員会という第三者機関に審査を求めることができるという仕組みをつくりました。私はこれを「けんかのルール」ができたと表しています。「けんかのルール」がないと、力が強いものが一方を黙らせるということになってしまいますが、ちゃんとルールがあれば、意見を言えるし、第三者が紛争を理性的に解決することができます。これも大きな意味があったと思います。

3つ目は、必置規制の縮小です。これについてはあまり進んでいませんが、一応、挙げておきたいと思います。

4つ目は、都道府県と市町村の関係も、上下・主従の関係がまだ残っていたので、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ということで、都道府県の優越性を認めたような地方自治法上の規定が廃止されました。これも特筆すべきことだと思います。

### 3 第1次分権改革の成果

さて、その成果ですが、機関委任事務が廃止されたということは、戦後、集権性を支えてきた仕組みがなくなったということですが、具体的に何が変わるのかというと、まず法令の解释权・執行権が拡充するということです。国の解釈ではなく、自らの責任で解釈し運用できるようになった。次に、機関委任事務は国の事務でしたから、およそ条例はつくれなかったのですが、自治事務や法定受託事務に変わって、自治体の事務になりましたので、法令に違反しなければ条例をつくれるようになりました。冒頭でも触れましたが、土地利用についてはほとんどが機関委任事務でしたので、神奈川県が土地利用調整条例をつくらうと思ったら、国の事務を拘束するような条例はつくれないという壁にぶつかったわけです。しかし、いまは基本的に自治事務に変わり、都道府県の事務になりましたので、法令に違反しない限り条例を制定できます。これは大きな変化だろうと思います。

したがって、これらの解释权と立法権を使って良い地域づくりをしていく、あるいは



は住民自治を充実させる、これが「政策法務」が求められてきた背景だと思えます。政策法務が注目されているのは、必然性があることだと思えます。まちづくり条例とか、自治基本条例や議会基本条例などの条例がつくられてきたのも、分権改革が背景にあるということです。

15、16 ページの資料は、第1次分権改革によって制度が変わったということをご確認だければと思えます。図表4については、機関委任事務の時は条例制定ができなかったですし、議会の権限も制限されていましたが、自治事務・法定受託事務は、法令に反しない限り条例をつくれますし、議会の権限も原則及ぶこととなり、大きな転換を遂げたといつてよいと思えます。また図表5ですが、国が自治体に口出しをする、働きかけをする仕組みも、自治事務については○を付けたところは認められるが、○がないところはやってはダメですという原則になりました。法定受託事務についてはかなり○が付いていますが、それぞれ要件があり、それを満たさないダメということです。主に自治事務については権力的な関与は認められないのに対して、法定受託事務には権力的な関係も一部認められるという差は残っていますが、大きな前進であったと評価してよいと思えます。

#### 4 第1次分権改革の限界

しかし、第1次分権改革には限界もあります。1つは、法令が細かいところまで決めすぎているという規律密度の問題です。例えば、農地法の転用許可の基準ですが、以前は通達だったのですが、いつのまにか省令で決めるということで、相変わらず細かい規制が自治体に対して加わるということになりました。規律密度については、地方自治法を改正すればよいというものではなく、それぞれの個別法の法律や政省令を見直さなければなりませんので、この課題は第2期分権改革に引き継がれることになりました。

2つ目、条例制定についてです。機関委任事務の廃止によって条例の対象が広がったことはすでに申しましたが、「法律の範囲内で」という制限は変わっていませんので、たとえば土地利用関係で条例をつくと多数の法律がありますので、これらに抵触して違法になるのではないか、裁判になったら負けるのではないかということが問題になるわけです。これは、憲法上も「法律の範囲内で」という規定がありますので、法律改正の問題というよりも憲法を含めた法解釈の問題であり、分権の理念に合った柔軟な解釈が求められるという問題ですが、これも一つの限界とはいえると思えます。

3つ目、自治体もそんなに胸を張ってられないということですが、まだ自治体側の意識が変わってなくて、国や都道府県に依存している面があります。住民に対して「これは国が決めた基準ですから」といって責任回避をしようとする意識がありますし、新しい法律がつけられるときは、自治事務なのに、国で通知やマニュアルをつくってくださいと要請したりするというのが、実務の現実ではないでしょうか。最近少し雰囲気が変わってきたと思えますが、こういう自治体側の意識も限界の一つだと思えます。

これらのうち、1つ目と2つ目の問題は、第2期分権改革、特に義務付け・枠付け改革とか条例の上書き権の問題に継承されていくこととなりました。

次の三位一体改革については、確認にとどめたいと思いますが、▲はマイナスという意味です。自治体の財源について、税源移譲は進みましたが（3.0兆円）、国庫補助金は4.7兆円の減、地方交付税は5.1兆円の減ということになってしまい、地方分権のはずだったのに、マイナスの方が大きくなってしまいました。その後、これが「地方の反乱」ともいわれるように自民党離れの一因になり、民主党政権につながり、今度の自公政権は地方創生です。三位一体改革みたいなことをやっておいて、いまさら地方創生というのは政策が一貫していないようにも思いますが、その程度の指摘にとどめたいと思います。

### Ⅲ 第2期分権改革の成果と課題

#### 1 第2期分権改革の経過

次に第2期分権改革ですが、経過は簡単に確認するだけでよいと思います。地方分権改革推進委員会を設置し、自公政権の時代に地方分権改革推進計画まで進みましたが、この後、政権が民主党に変わりまして、いくつかの課題が継続課題として引き継がれることになりました。その成果が第1次と第2次の一括法です。ただ、国と地方の協議の場の設置は、民主党のいわばヒット作品になります。これがどの程度機能するかはよく見ておかなければいけません、こういう場ができたこと自体は評価してよいと思います。これらが民主党政権での出来事でした。

その後、民主党は政権を失い、安倍内閣になって、第3次一括法と第4次一括法が制定されました。ただ、中身は第2次分権改革から継続されている課題で、検討当初から7年近くかかって成果をもたらしたというのが、この間の第2期分権改革の流れだと思います。

第2期分権改革の課題と成果を一覧にまとめたのが、20ページの図表6になります。第1に、国から都道府県への権限移譲については、野田内閣の頃に議論されました。広域連合だったら移譲してもよいといった話もありましたが、方針決定のみで終わりましたので、評価としては×を付けざるを得ないと思います。第2に、都道府県から市町村への権限移譲については、ある程度前進したと言っていると思います。

第3に、義務付け・枠付けもある程度前進しました。ここは評価がちょっと分かれるところですが、今年の第4次一括法まで含めると、相当多くの事項が見直されたことは事実です。皆さんの手元には、ちょうど愛知県作成のパンフレットが配られておまして、その中でも、義務付け・枠付けの見直しについて1,316事項が取り上げられ、うち975事項について見直しが行われたと紹介されています。私も、大変な数であり、関係者の努力に敬意を表したいと思いますが、ただ課題もあるということの後ほど指摘したいと思います。

第4に、財政関係については、民主党政権のときに一括交付金制度ができ、自治体の自由度が増したのですが、自公政権の復活によってこの制度が廃止され、揺り戻し

があったと思います。第5に、協議の場の法制化は前進といえるもので、これだけがはっきりと○を付けられる項目かなと思います。

## 2 義務付け・枠付け改革の現実

さて、その中の法令の義務付け・枠付けですが、この改革によってどういうことができるようになったかということ、21 ページにまとめてみました。この表を通じて私が言いたいことは、あまりにも部分的な、細部に関する見直しにとどまっていて、法令の基本的な縛りは変わっていないし、規律密度の問題はあまり変わっていないということです。国も法令で細かい事項まで規定するという基本的な形は変わらず、国にとってあまり重要でない事項を抽出して、そこだけ条例で決めていいよということになったというのが実態ではないかと思います。しかも、委任されたのは技術的な数値基準などが中心ですので、住民にもわかりにくいし、条例案を審議する議会にとっても、どう審議したらよいかわからないという状況だったと思います。一般に政策的な検討をするには、関連する事項を含めて横断的に見直す必要があるので、一部の事項だけ取り出して「決めていいよ」と言われても地域の政策に生かすことは難しい。とはいえ、中には重要な事項もありますので、いくつか中身を見ておきたいと思います。

愛知県内の自治体の取組みもいくつか盛り込ませていただきましたが、たとえば公営住宅の入居基準について、単身者はだめなのですが、例外的に可能な場合を条例で定めることができるようになりました。愛知県も含め、いくつかこれを活用しています。道路構造についても変えられるということで、愛知県のパンフレットにも出ていますが、駐車帯の幅を 1.5m を標準にするということを定めています。さらに道路標識については、日本語に加えてローマ字を併記する場合、そのローマ字は日本語の 50% にしろというのが道路標識の基準だったようですが、それを 65% に拡大するということができるようになりました。ただ、こういうことを一律に決めていたこと自体が驚きだというのが、私の感想です。さらに保育所の基準については注目されましたが、東京都のように地価が高くて保育園がつくりにくいところは、面積基準を緩和できるようにしました。さらに図書館の運営審議会の委員の任命基準について、市民運動をされている方を追加できるようにしました。これも、いままでこんなことさえ自主的に決められなかったのかと驚きました。

そんなふうに一歩前進ではあると思いますし、これを活用しようという姿勢は立派だと思いますが、あまりに微細な事項ばかりになっているのではないかと、こういう見直しをたくさんしたからといって、本当に「改革」になっているのだろうか、いささか視野が狭くなっているのではないかとというのが、私の指摘です。

## IV 分権改革 20 年と今後の分権戦略

### 1 分権改革 20 年をどう評価するか

さて、最後の総括に移りたいと思いますが、このような分権改革の 20 年をどう評

価するかということです。第1に、第1次分権改革については、国と自治体の関係を対等・協力に切り替え、機関委任事務の廃止を中心にして大きな成果を残しました。これが分権のベースキャンプを形成していると言ってよいと思います。第2に、第2期分権改革、特に義務付け・枠付けですが、岩盤をくり抜くように法令の壁に穴をあけたことは事実です。975の事項について穴を開けたのは大きな意味があり、その穴から大きな流れが変わってくるというと思います。

第3に、地方分権の考え方が後押しする形で、自治体独自の条例づくりとか、住民自治の仕組みづくりが広がりました。政策法務とは、政策的な発想による法務、あるいは法を利用した政策づくりと捉えることができますが、分権改革がそうした実践を促し発展させてきたという側面をきちんと評価すべきだと思います。法令だけ読んで出てこない点ですが、社会的にいろいろな独自条例がどんどんできていて、昔は違法ではないかと言われたような条例も憶せずつくれるようになったことは、基本的にはいいことだと思います。

第4に、地方分権の流れの中で、首長が元気になりリーダーシップを発揮するようになりました。その結果、地方政治が活性化していますし、国に対して問題提起や異議申立てをするようになって、地域の政治的な自立性が高まったと思います。このことも広い意味では、分権改革の成果のひとつと考えられると思います。

以上に対して、分権改革を進める障害も少なくないというのがここから申し上げたいことです。私は「法令の過剰過密」の問題と呼んでいます。これを放置していたのでは分権改革はこれ以上は進まないのではないかと思います。本日一番言いたいことはこの点になります。

少し分解して説明しますが、1つ目は、地域の事柄や地域行政について、各省庁が縦割りのままあまりに多くの法律をつくっています。各省庁でまとめてくれたらまだいいのですが、局ごと部課ごとに、それぞれ必要が生じる都度、法律をつくってきたため、おびただしい法令がつくられて、地域行政を縛っている状況です。これが法令の「過剰」の問題です。こんなふうに縦割りのままで法律がつくられると、総合的な対応が難しい。たとえば土地利用の分野は、冒頭でお話ししましたが、多数の法律がいまだに分立したままです。都市計画法の開発許可、農地法の転用許可などが自治体の権限になっても、法律の縦割りの構造はそのままですから、地域の実態に合わせて土地利用をコントロールしたいと思っても、なかなか活用できません。

実は、国は省庁の縦割りですが、自治体は首長に権限が集中しているため総合行政が可能なのに、これが生かすことができない。また、特に市町村では、1つの課や係で数多くの法令を担当せざるを得なくなっていて、それぞれの事務処理に追われて、地域の問題に向き合う余裕がなくなっています。いま自治体職員の定数はギリギリまで削減されていて、ただでさえ余裕がない状況ですから、地方分権だからといって権限が移譲されても、それを処理することで精一杯で、地域の実情に合った法令運用や政策づくりに取り組む余裕がなくなってくる。特に一般市や町村では、一人の職員がいくつもの法令を担当させられて、それぞれのマニュアルや通知を勉強するのも大変で、

それを政策的に活用するといった余裕はなくなると思います。これでは何のための分権かという話になります。

もう1つは、ひとつひとつの法令が細かなことまで規定していて規律密度が高いという問題です。これが法令の「過密」の問題です。その結果、現場でこうしたいと思っても、なかなかそれが上手くいかせません。義務付け・枠付けの改革は、これを見直そう、解消しようと思って行われたものですが、まだ十分ではありません。見直した項目は多いのですが、内容的に不十分だと思います。そもそも国の法令がなぜこれほど細かいことを定めることになるのか。私が思うに、中央の官僚たちは、全国で起こることを想定して自己完結的な法制度をつくらうとします。もともと真面目ですので、いろんなケースを想定して漏れがないような制度を設計しようとする。その結果、非常に密度が濃い法令になってしまうという側面があるのではないかと思います。

そこで評価のまとめですが、これまでの分権改革は、法令の過剰過密の現状に本格的にメスをいれないまま、個別の事項を移譲したり条例に委任したりしているうちに、視野狭窄に陥っているのではないかと思います。その結果、国民の共感、応援が得られないような議論になっているのではないかと。最近、メディアでもほとんど地方分権については触れられなくなっていますが、それは分権改革のこうした特徴にも由来しているのではないかと思います。

現在進められている提案募集方式、手挙げ方式も、非常に重要だと思います。こういうことを一步一步重ねていくことが大事で、愛知県さんが39項目を提案されたということも大変貴重なことで、中身を見るとなるほどと思うものばかりです。ただ、分権改革全体を1つの運動として考えると、細かいネタ探しに走るようになって、議論の視野がさらに狭くなり、国民がよくわからない、共感できない、そういう議論に陥る可能性があるのではないかと思います。

1つ目のテーマで、英国では権限移譲に「立法分権」と「行政分権」に区別されていることを紹介しましたが、日本でも、今までの分権は、がっちりとした法令があって、それを執行してくださいという「行政分権」だったと思います。今後は、制度をつくったり、見直す権限を与えないと、いま地域が抱えている問題には対応できなくなっているのではないのでしょうか。少子化、人口減少、経済活性化など、いまの地域には法令の解釈を変えることによって対応できるような問題は少なくなっているように思います。そんな安定的な社会ではなくなってきているので、私は自治体に制度をつくる自由・権限を与えるべきだと思います。もちろん、既存の法令がたくさんありますから、自治体が条例で別の制度を追加するというよりも、既存の法制度を見直して書き換えたり、統合したりすることが現実的だと思います。それは立法権を与えるということであり、条例をつくる範囲や効果を広げるということです。すなわち、「立法分権」というのが一つのシナリオではないかと思います。

もちろん、従来のように、法令の義務付け・枠付けを個別具体的に見直していくことも必要だと思います。提案募集方式、手挙げ方式も重要だと思いますが、併せて立法権を移譲する、条例制定権を拡大させるという戦略をもう一つの柱にしてはどうだ

ろうかということです。

## 2 今後の分権改革の戦略－「立法分権」への挑戦

24 ページになりますが、第1に「法令と条例のベストミックス」と書きましたが、地域行政に関する法令を統合するとともに、規律密度を引き下げるということです。義務付け・枠付けの見直しでは、個別事項を限定して委任するという方式でしたが、私は、法令と条例の分担のルールを作って、横断的に法令改正を進めるべきだと思うわけです。

第2に、条例による「上書き権」を制度化するということです。急に触れて申し訳ありませんが、第2次分権改革で条例によって法令の規定を補正する「上書き権」が検討されましたが、実際には実現しなかったと言ってよいと思います。法令の改正が進まず、規律密度が変わらないのであれば、その規律内容を条例で「上書き」してしまう、地域にあった基準に補正したり、書き換えることを可能な制度をつくるということだと思います。そういうと、そんなことができるのかと思うかもしれませんが、法律で一定の対象や条件の下で認めれば法令的には可能だと思います。上書き権というものを制度化してはどうでしょうか。

第3に、自治体も自ら努力することが重要であり、「政策法務」をさらに広げる、すでに相当の法的権限が認められているわけですから、これを活用して地域の課題解決に取り組む必要があります。この流れをさらに太くしっかりしたものに切り替えていくということが3つ目の戦略、自治体自身が取り組むべき課題ではないかと思っている次第です。そう考えますと、分権という以前に、日本の行政法の仕組みというのは、構造的な問題を抱えているように思います。構造的な問題を分権改革とともに変えていくというのが、日本の大きな課題ではないでしょうかと思います。条例と法令のベストミックスについて、従来は、規律密度が高いと言いましたが、法律の下に、政省令、規則などがあったわけです。これを今後は、条例に変える、あるいは条例で上書きを認める。それから独自条例の領域も増やすということで、二つの山に切り替えていくということが、これからの分権改革型の法体系ではないかと思いますし、こうしたイメージで分権改革をさらに進めていってはどうでしょうかというのが、私の提案でした。

私からの問題提起は以上にしたいと思います。ご静聴ありがとうございました。

### 質疑応答

#### ●法律の制定過程で規律密度を高める圧力が働いているのではないか

##### 【質問者】

規律密度について一つ質問いたします。規律密度については、新しい法律の方が高いという話もあったのですが、法律の制定過程で審議会の委員の方々は、「あれもこ

れも法律に入れろ」と言うことが多く、逆に「これは決めるな、あれは決めるな」という意見はあまりないような気がします。何か法令をつくるときに、地方六団体も「あれを決めろ、これを決めろ」という圧力が多くて、逆の圧力があまりないような気がします。その辺りについてどうお考えでしょうか。

### 【磯崎教授】

確かにその通りだと思います。国が法律をつくるときは、何か具体的な問題があってそれに対応するために法律をつくるわけですから、いろんな要素を盛り込もうとします。しかも、全国が対象ですので、北海道で実施したらこういうことが問題になるとか、沖縄で実施したらこれだけではうまく行かないというように、いろんなことを想定するために、規律密度が高くなってしまいます。さらに、ご指摘のように審議会の委員さんたちは、自分たちの役割を果たそうとしますから、熱心にあれもこれもと規定したがりです。ちょっと皮肉な結果ですが、みんなが頑張れば頑張るほど、規律密度が高くなって分権の観点からはいい制度にならないというのが、日本の法律のつくり方ではないかと思います。

したがって、事実認識としてはまさにその通りだと思います。そこで、規律密度について一定のルールを作って、これ以上のことは書かないようにするといった歯止めが必要だと思います。たとえば、法律では、主として目的規定、施行の対象事項、施行の基準、施行の手続き、それから審議会の設置や罰則規定などの雑則が考えられますが、このうち執行の基準や執行の手続きについては、法律では基本方針のみにとどめて、詳細は自治体が条例で決めるといったルールが考えられるのではないのでしょうか。たとえば、開発許可に関しては、構造上の安全措置をとることや自然環境への配慮を行うといった方針は法律で書いてよいと思いますが、具体的な安全基準や緑地率等の基準は条例で決めるといったルールが考えられると思います。

審議会の問題については、各専門分野の有識者はどうしても自分たちの見識が法制度に盛り込まれるよう頑張ってしまうのですが、地方六団体などが「そこまで決めるのは問題がある」ということを指摘したり、法律案になった場合には「国と地方の協議の場」で意見を言うことが考えられると思います。私は、もっと大胆な提案をしておりまして、参議院に「地方自治立法監視機構」みたいなものをつくって、自治体の負担になるような新しい法律案や改正案が提出された場合に、事前に地方分権の観点から点検して意見書を提出し、それを踏まえて審議するという仕組みをつくったらどうだろうかと考えています。最後は議員が決めるしかないので、そういうワンクッションがあるだけでも、これからの立法を分権配慮型のものにするために役立つのではないかと考えています。

### ●道州制よりも連邦制が望ましいのではないか

#### 【質問者】

道州制というよりも連邦制国家が望ましいのではないかと強く思っていますが、先

生はいかがお考えでしょうか。

### 【磯崎教授】

重要な指摘だと思います。今回は分権改革を中心にお話しをしましたが、もともとこのセミナーは「道州制セミナー」ということで、年によっては道州制にウエイトを置いて取り上げていると聞いています。私は、道州制については比較的、肯定的に見ております。47都道府県では、広域的な対応に限界がありますし、先ほども「行政分権から立法分権へ」ということを言いましたが、道州制であれば国の立法権の一部を与えるとといった思い切った選択も可能になるように思います。スコットランドへの権限移譲などは、分権型の道州制だという見方もできますし、英国全体が連邦制国家に近づいているという見方もあります。連邦制に近い道州制という意味であれば、考えられる選択肢だと思います。

ただ、厳密な意味での連邦制となると、憲法体系も変えなければならないし、英国の話の中で触れたように、州に主権を譲り渡すという問題ですので、簡単な話ではないと思います。連邦制国家の多くは、歴史的な経緯や文化や言語の違いなどからやむを得ず連邦制を選択しているのであって、何かあると国家としての統合、一体性が崩れるような難しい国家体制です。長く単一主権国家としてやってきた日本に、連邦制のような仕組みはなかなか実態に合わない部分もあるかと思えます。むしろ連邦制に近い道州制というのが、現実的な選択肢ではないかと思えます。

道州制については、どういう区域割りにするか色々と議論があると思えますし、住民が道州に対して帰属意識を持つことができるかという問題があると思えます。現状では、何よりも国民が関心を持ち、もっと支持するようにならないと実現は難しいと思えます。そのためにも、まず都道府県に対して立法分権を進め、実績をつくることによって、道州制に近づけるということになるのではないかと思います。

## ●分権によって自治体間の格差が生じることをどう考えるか

### 【質問者】

地域の実態に即した形で上書きしながら、各種の制度を運用していくというのが、合理的な方法だと思いますが、自治体によっては財政力などで差があり、分権が進むことによって自治体間で格差が生じてしまうように思います。そのため、どこかで中央が線引きする方がよいと思いますが、先生はどうお考えでしょうか。

### 【磯崎教授】

格差が生じるというのはその通りだと思います。そのため、国が決めるべきことはこれからもあるだろうと思えます。立法分権と言いましたが、私の考えは「ベストミックス」であって、法令をやめてしまえというわけではありません。法令として書くべきところは書いてよいと思えます。特に国民の基本的な人権に関わるような内容、先ほど教育の問題に言及しましたが、生活保護など生存権に関わるようなサービスは、こ



れを下回ってはいけないというナショナルミニマムとしての基準は、これからも国が定める必要があると思います。

ただ、この話に財政力の格差は直結しないように思います。法的な仕組みをつくるということですので、財源がなくてもいろいろな工夫ができる。むしろ、住民と相談しながら仕組みをつくることを考えると、規模の小さな自治体ほど住民の合意が得られやすいので、大胆な仕組みをつくれるかもしれません。今は、霞ヶ関で仕組みをつくっているために地域に合わないことも多いわけですが、それを自分たちの身の丈に合った制度に変えていくということですから、どういう自治体でも何らかの対応は可能だと思います。もちろんやる気とか能力の格差はあると思いますが、財政や人口規模で差が出るわけではないように思います。

そうは言っても、自治体間で差が出るのは事実ですので、国が助言や誘導をしたり、ナショナルミニマムを確保するというような対応は必要になると思います。

以上