

ホームページ公開版

※無断転載等をご遠慮ください。

地方分権改革の これまでとこれから



愛知県

「地方分権・道州制セミナー」

とき:2015年2月19日(木)

場所:愛知芸術文化センター

磯崎初仁(中央大学法学部・
大学院公共政策研究科)

写真:平成25年3月地方分権改革推進本部(内閣府HPから入手)

本日の講演の骨子

I 英国の地方自治の話－在外研究の経験から

- 1 英国の地方制度改革
- 2 スコットランドへの権限移譲と独立問題
- 3 地方自治の日英比較－「地方自治の母国」の現実

II 第1次分権改革の成果と限界

- 1 いまなぜ地方分権か
- 2 第1次分権改革の要点
- 3 第1次分権改革の成果
- 4 第1次分権改革の限界

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
- 2 義務付け・枠付け改革の現実

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
- 2 今後の分権改革の戦略－「立法分権」への挑戦



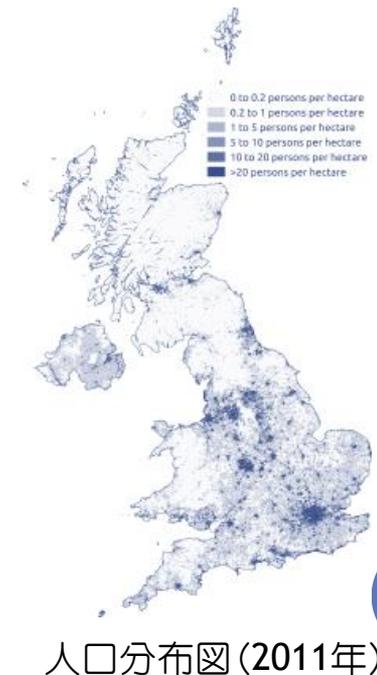
I 英国の地方自治の話ー在外研究の経験から

●英国(連合王国)という国

=「グレートブリテン及び北アイルランド連合王国」

～4つの国(country)による連合国家、人口6,318万人(2011年)

～イングランド5,301万人(83.9%)、スコットランド525万人(8.3%)、ウェールズ306万人(4.8%)、北アイルランド180万人(2.8%)



●在外研究のあらまし

◆英国サウサンプトン大学

◆2013年4月～2014年9月

★サウサンプトンとは？

- ・イングランド南部の地方都市、国際港町
- ・人口 228,600人(2007年)
- ・サウサンプトンFC～吉田麻也選手



サウサンプトンの港と歴史的なバーゲート

1 英国の地方制度改革

(1) 一層制改革(ユニタリー自治体)の特徴

- ①ユニタリー自治体信仰 = 保守党も労働党も、ユニタリーこそ能率的、応答的
- ②地方政府(特にカウンティ)側の反撃力の弱さ ~メディア、国民の地方政府への「共感」の欠落
- ③中央集権化する英国 ~福祉国家化・新自由主義改革による集権化

(2) 地方制度改革の背景—英国政治の特殊性

①ウェストミンスター議会(国会)の全権限性

~成文憲法の不存在、男を女にする以外何でもできる? →法律による自治体の廃止・統合

②政党政治システムとマニフェスト選挙

~二大政党制による政権交代、争点化する地方制度改革、政党政治の道具? →「決められる政治」の弊害・過激化?

③新自由主義的サービス改革と画一性

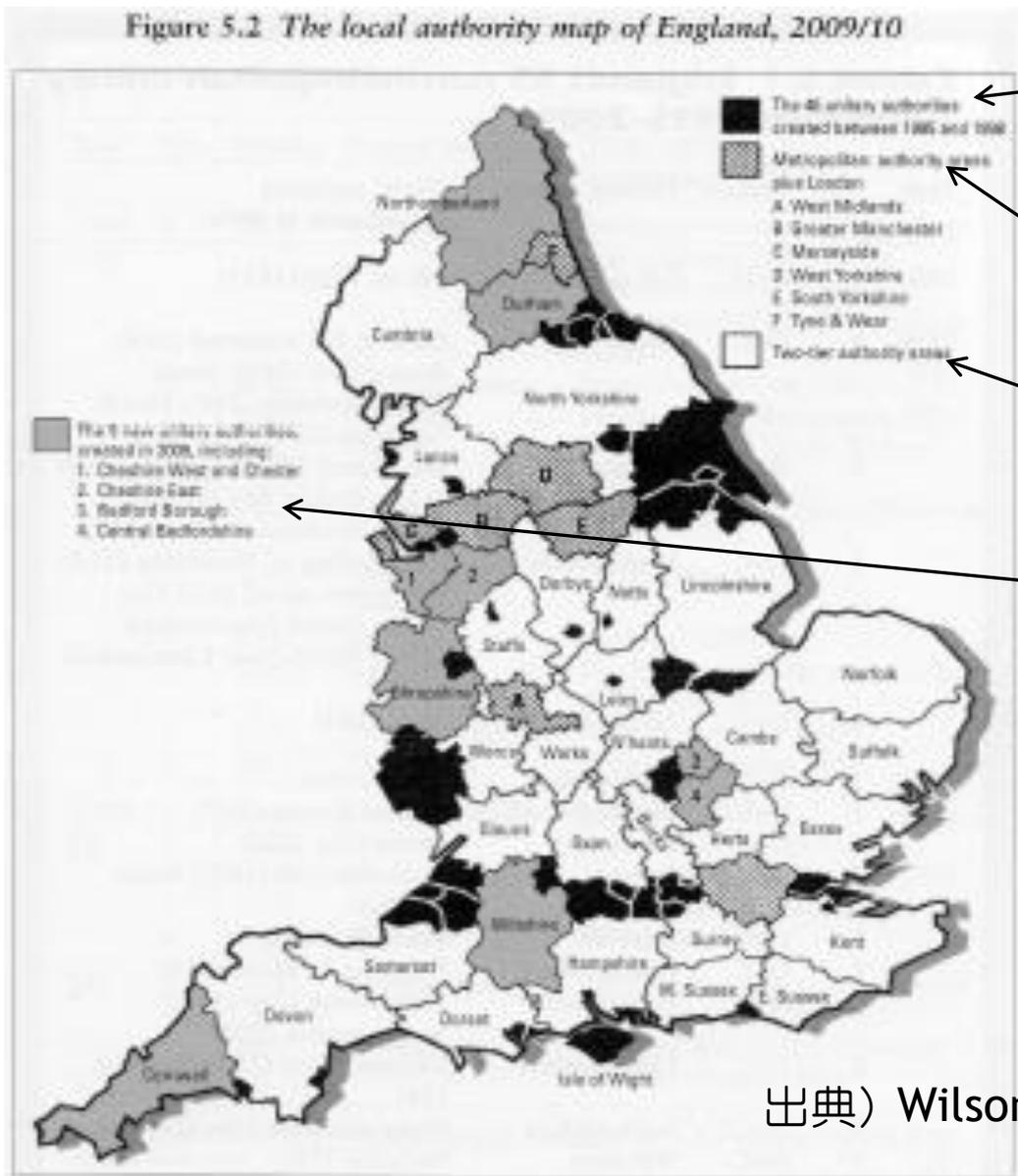
~サービス評価の浸透、官僚を監視する官僚 →改革に悪乗りする中央政府?

④国民の地方政府への無関心、傍観

~首長のいない地方政府(評議会制)、盛り上がらない地方選挙



図表1 イングランドの自治体配置図(2009/2010年現在)



46ユニタリー自治体
(1995~98年設置)

大都市圏:オーソリティ
及びロンドン

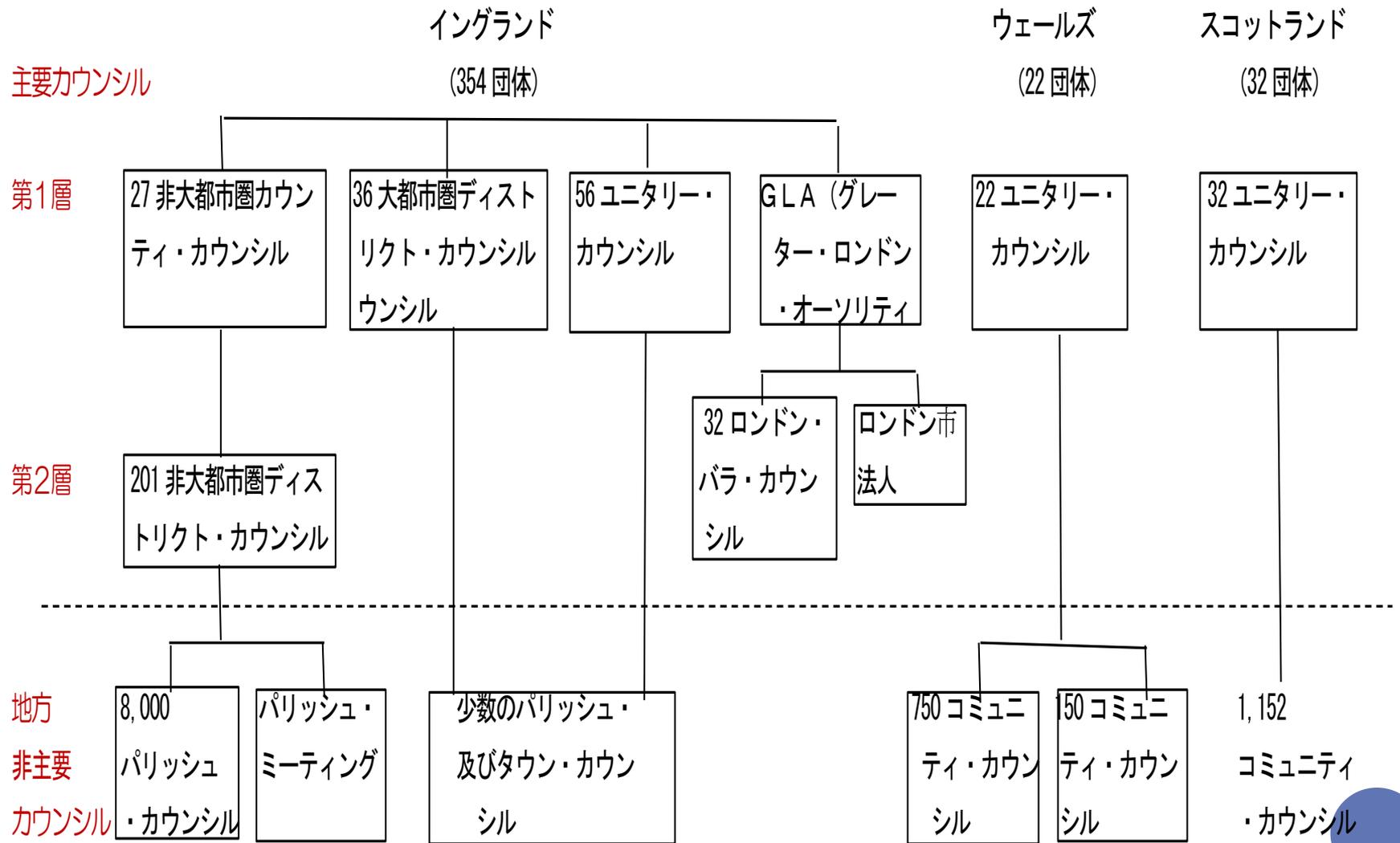
二層制エリア

9ユニタリー自治体
(2009年設置)

出典) Wilson & Game 2011:69



図表2 英国の地方政府体系図(北アイルランド除く、2009-2010年)



出典) Wilson & Game 2011:86

2 スコットランドへの権限移譲と独立問題

(1) スコットランド等への権限移譲

- 1960～70年代 英国政治への不満、アイデンティティの復活
→SNP(スコットランド国民党)の台頭
 - 1990年代後半 ブレア政権＝権限移譲を支持し、議会設置のレファレンダムを提案
 - 1999年 **スコットランド議会の設置と権限移譲**
 - ①基礎的な立法権:法と秩序、健康、教育、交通、経済開発等の権限(立法分権)
 - ②税制を変える権限(所得税の割合を3%まで増減可)
- ※行政分権(Administrative devolution)と立法分権(legislative devolution)の区別

(2) 住民投票実施の合意

- 2011年 スコットランド議会選挙:独立を掲げるSNPが単独多数を獲得
- 2012年 キャメロン政権(2010～):独立の可否を問う住民投票の実施に同意(**エディンバラ合意**)

(3) 独立の根拠と障害

- 【独立論】
- ①北海油田利権:イギリス政府の掌握への不満
 - ②ロンドン一極集中への批判
 - ③欧州連合(EU)との関係
 - ④新自由主義的政策:北欧型の社会民主主義

- 【障害】
- ①**通貨問題**:英国ポンドの使用ができるか
 - ②**EU加盟問題**:EU加盟が可能か
 - ③**安全保障問題**:英国軍の円滑な分割が可能か



(4) 住民投票(レファレンダム)の結果とその影響

・2014年2月7日時点:賛成43%、反対57%

→同年9月7日時点:賛成51%、反対49%(サンデータイムズ調査)

←初めて賛成派が上回った

～=TVディベート(8月、BBC)でのサモンド首相の気迫・執念の影響か？

・党首たちのスコットランド入り:さらなる権限移譲の約束、女王の一言

・レファレンダムの結果(2014年9月18日)

賛成 1,617,989 (44.7%)	有効投票数 3,619,915
反対 2,001,926 (55.3%)	投票総数 3,623,344
	投票率 84.59%
	有権者数 4,283,392

➡サモンド首相:「スコットランドの人々は現時点で独立をしない決定をした。それを受け入れる」

【今後の課題】

①スコットランドにどこまで権限を移譲するか？

②英国の他の地域からの要求にどう対応するか？

*英国政治のおもしろさ

①英国の懐の深さ・穏健さ

②住民投票(多数者民主主義)への信頼

③国民的議論の重視、プロセスの評価



3 地方自治の日英比較―「地方自治の母国」の現実

(1) 英国政治の状況と特殊性

①「連合国家」とスコットランド等への権限移譲

→複雑な政治構造・地方制度、一国多制度、分権的な国家？

②地方分権の停滞・中央集権化の進展

→財政危機に基づく中央の介入、行政評価の氾濫

③政党政治の伝統と「決められる政治」

→マニフェストによる改革、二大政党による揺れる政策

④自治体への国民・メディアの無関心

→地方分権の“応援団”の不在

(2) 日本の地方自治をふり返る

①国民統合の容易な日本(地域分裂がない)は恵まれている

②地方自治への憲法保障は意義がある

③日本の自治・分権の現状に自信を持ってよい

④元気な首長の存在意義は小さくない

⑤国民の共感・メディアの関心を得ることが重要

Ⅱ 第1次分権改革の成果と限界

1 なぜいま地方分権か

①地域の実情や個性に合った施策やサービスが可能

②行政に対する住民の参加や監視が可能

③国(中央政府)の独走や横暴に歯止めをかける

④行政の無駄や非効率を防止しやすい

～受益と負担の関係が明確、自治体間の競争

⑤地域間の均衡ある発展が可能(東京集中の是正)

→「成長時代」には中央集権も有効だったが、多様な価値観が共存する「成熟時代」には地方分権が不可欠



【参考】中央集権のメリット(分権のデメリット)

①全国統一的な施策やサービスを実施(国民の平等を確保)

②有効かつ効率的な行政運営が可能

③地域の政治ボス等による恣意的な支配に歯止め

図表3 地方分権改革の全体像

大区分	改革	時期	中心的な機関	主な改革
第1期分権改革	第1次分権改革	1995～2000年	地方分権推進委員会	①機関委任事務の廃止 ②関与のルール化と係争処理制度 ③必置規制の緩和 ④都道府県・市町村関係の見直し
	三位一体改革	2004～2006年	地方分権改革推進会議、経済財政諮問会議	①国庫補助金の整理縮小 ②国から地方への税源移譲 ③地方交付税制度の見直し
第2期分権改革	第2次分権改革	2007～2009年	地方分権改革推進委員会	①都道府県から市町村への権限移譲 ②法令の義務付け・枠付けの見直し →地方分権改革推進計画の策定
	地域主権改革	2009年～2012年	地域主権戦略会議	【継続】 ①都道府県から市町村への権限移譲 ②法令の義務付け・枠付けの見直し 【新規】 ③国と地方の協議の場の法制化
	新・地方分権改革	2013～2014年	地方分権改革推進本部等	【継続】義務付け・枠付け見直し等 【新規】地方分権改革の総括

(出典)磯崎初仁作成

2 第1次分権改革の要点

- **地方分権推進法** (1995年)に基づく地方分権推進委員会における検討
- **地方分権一括法**の制定 (2000年施行)

【要点】

①「機関委任事務」制度の廃止と「自治事務・法定受託事務」化

～国の包括的な指揮監督権を否定。通達の法的効力の否定

②関与のルールの特明確化と係争処理の制度化

～国の関与は必要最低限にすること等を明確化。国地方係争処理委員会への審査申出を含めて「けんかのルール」ができた

③必置規制の縮小

ex, 図書館司書の配置基準廃止。保健所所長の医師資格は維持

④都道府県と市町村の関係の見直し

～上下・主従の関係から、対等・協力の関係へ

3 第1次分権改革の成果

=法律に基づいて自治体の首長等を国の機関(下部機関)とみなして国の事務を執行させる制度

→当該事務については国(大臣)が**包括的な指揮監督権**をもつ(旧地方自治法150条)

～戦後の国・地方関係の**集権性**を支えてきた

【廃止による変化】

①法令解釈権(執行権)の拡充

～機関委任事務が「自治体の事務」となり、自治体に法令の解釈運用権限が認められた

②条例制定権(立法権)の拡大

～機関委任事務は「国の事務」であり条例制定が認められなかったが、条例制定の対象が大幅に拡大

→自治体はこの権限を活用して、自治体施策の推進や住民参加の保障につなげるべき (**政策法務の重要性**)

図表4 新しい事務区分の制度上の扱い

	機関委任事務		自治事務	法定受託事務
条例制定権	不可	➔	法令に違反しない限り可	法令に違反しない限り可
地方議会の権限	<ul style="list-style-type: none"> ・検閲、検査権等は自治令で定める一定の事務(国の安全、個人の秘密に係るもの並びに地方労働委員会および収用委員会の権限に属するもの)は対象外 ・100条調査権の対象外 	➔	原則及ぶ (地方労働委員会および収用委員会の権限に属するものに限り対象外)	原則及ぶ (国の安全、個人の秘密に係るもの並びに地方労働委員会および収用委員会の権限に属するものに限り対象外)
監査委員の権限	自治令で定める一定の事務は対象外			
行政不服審査	一般的に、国等への審査請求が可能	➔	原則、国等への審査請求は不可	原則、国等への審査請求が可
国等の関与	包括的指揮監督権 個別法に基づく関与	➔	関与の新しいルール	

(出典)自治省(当時)資料

図表5 関与の類型

関与の類型	自治事務	法定受託事務
①技術的な助言・勧告(245条の4)	○	○
②資料提出の要求(245条の4)	○	○
③是正の要求(245条の5)	○	
④同意		○※
⑤許可・認可・承認		○※
⑥指示(245条の7)		○
⑦代執行(245条の8)		○
⑧協議	○※	○※

(注)○印は地方自治法で定められている関与の基本類型を示す。※印は地方自治法の規定のほか、個別法の規定を要するものを示す。(出典)自治省(当時)資料

- 地方自治法では、関与の基本類型として8つの類型を規定
- 自治事務では権力的な関与は例外、法定受託事務はより幅広く、かつ権力的な関与まで認められている

4 第1次分権改革の限界

①個別の法律はほとんど改正されず、法令の「規律密度」は維持

ex,農地法の転用許可基準:通達から省令へ、介護保険法:省令、
告示で詳細決定 →第2期分権改革へ

②条例制定における「法律の範囲内」という制限は不変

ex,都市計画法の開発規制→まちづくり条例で開発規制(上乗せ条例)は違法?

③自治体の国等への依存・責任回避の姿勢が残存

ex,新しい法律の制定→通知・マニュアルを求める、国の法令を言い訳に

→自治体の法令解釈権・条例制定権はなお制限される

→第2期分権改革の課題に

ex,義務付け・枠付け改革、条例の上書き権など

【参考】三位一体の改革(2003～06年)の成果

【改革の結果】

①国庫補助金

- ▲約4.7兆円 自治体の裁量拡大ならず

②税源移譲

- △約3兆円 部分的な改革！

③地方交付税

- ▲約5.1兆円 予定外の削減！

→国の負担は軽減されたが、自治体の自由度は拡大せず、財政強化にもならず。

～2007.7参議院選挙で与党大敗（地方の反乱？）

→秋学期の「財政運営」で取り上げる

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

(1) 第2次分権改革の経過

地方分権改革推進委員会の設置(2007～09年):4次まで勧告
→地方分権改革推進計画の策定(2009.12閣議決定)

(2) 地域主権改革の経過(民主党政権での改革)

- ①地域主権戦略大綱の策定(2010.6.22閣議決定)
- ②「国と地方の協議の場に関する法律」の制定(2011.4)
～関係の大臣と地方六団体代表による協議の場を設置
- ③第1次一括法の制定(2011.4)
～義務付け・枠付けの見直し(41法律の改正)
- ④第2次一括法の制定(2011.8)
～1)基礎自治体への権限移譲(47法律の改正)
2)義務付け・枠付けの見直し(160法律の改正)

(3) 新たな地方分権改革(自公政権復活後の改革)

- ⑤第3次一括法の制定(2013.6)
～義務付け・枠付けの見直し、事務権限の移譲(74法律の改正)
- ⑥第4次一括法の制定(2014.5)
～国から地方、都道府県から指定都市への権限移譲(63法律の改正)

図表6 第2期分権改革の成果と評価(要点)

課題	改革の状況	評価・今後の課題
①国から都道府県への権限移譲(国の出先機関の廃止・統合)	実現していない ※道路、河川等の広域連合への移譲方針が決定	×方針決定のみ
②都道府県から市町村への権限移譲	第2次一括法により、市に対する権限移譲(47法律) 第4次一括法により指定都市への権限移譲(63法律)	△ある程度前進 ・法令の枠付けを残したままでの移譲には限界
③法令の義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の活用	第1次一括法、第2次一括法により、 ①施設・公物の設置基準、②計画等の策定、③協議・同意・許認可等について見直し 第3次一括法でも見直し	△ある程度前進 ・条例委任の事項が細かすぎる ・規律密度の引き下げが重要
④自治財政権の強化	一括交付金制度を導入 ①2011年度 都道府県に導入 ②2012年度 政令市にも導入	△ある程度前進 →自公政権の復活により廃止
⑤国と地方の協議の場の法制化	国と地方の協議の場に関する法律により法制化	○前進

2 義務付け・枠付け改革の現実

事項	条例の内容	自治体	区分
1.公営住宅 の入居基準	55㎡以下の住宅については、単身でも入居可能に	静岡県袋井市	緩和
	離職者は、単身でも入居可能に	愛知県	緩和
	同居親族要件を改めて設定	愛知県	緩和
2.道路構造	郊外部についても、交差点の幅員を縮小可能とし、 右折レーンの設置を容易化	香川県	緩和
	すり抜け防止、違法駐車対策のため、停車帯の幅員 を1.5m標準に規定	愛知県	その他
3.道路標識	ローマ字の大きさを、文字(漢字、かな)の50%から 65%に拡大	静岡県	その他
	安全上支障のない範囲で、道路標識の寸法を縮小 可能と規定	香川県	緩和
4.保育所の 設備等	乳児室等の面積基準を3.3㎡以上にする一方、待機 児童が多い地域は年度途中の受入れに限り2.5㎡以 上に緩和	東京都	強化・ 緩和
	国の基準を上回る基準で保育士を配置	京都市	強化
5.特別養護 老人ホーム	特別養護老人ホームの居室定員について2人以上4 人以下も可に、ユニット型の居室定員を12人以下に 規定	東京都	緩和
6.図書館運 営審議会等 の委員	任命基準に図書館において市民活動を行う団体の 代表者、公募による市民を追加	愛知県豊田市	その他
	委嘱基準に地域の活動を行う者を追加	愛知県碧南市	その他

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

(1) 分権改革の成果(確認)

- ①第1次改革:自治体の法的権限を強化し「対等・協力」の原則に
- ②第2期改革(義務付け・枠付け見直し):法令の壁を一部突破し、条例委任を広げた
- ③独自条例の制定など「政策法務」を進展させた(分権モード)
- ④首長のリーダーシップを高め、地域の政治的自立を進めた

(2) 「法令の過剰過密」の障害

- ①地域行政:多くの法律が縦割りのまま制定→総合的対応が困難
例:土地利用=都市計画法、農地法、森林法など多数の法律が分立
→1つの課・係が数多くの法令を担当→事務処理に追われ、地域の問題に向き合う余裕がない
～特に市町村への権限移譲が進むと、矛盾が拡大
- ②法令の規律密度が高く、執行現場の知恵を生かせない
例:介護保険法、景観法など新しい法律ほど規律密度が高い
【背景】官僚たち:全国で生じうる事案を想定して、自己完結的な制度を設計→その完全主義が規律密度を高め、執行現場を窒息

(3) 従来の方権改革の問題点

- 分権改革＝「法令の過剰過密」の現状を維持のまま、事務の性格を変更or 条例委任を導入
 - ①議論が細かくなり、改革全体が「視野狭窄」に陥った
 - ②国民の共感(応援)を得られない議論に
- 現在の分権改革＝提案募集方式、手挙げ方式
 - 関係者を「ネタ探し」に走らせ、改革論議の視野を狭めるのでは？

(4) 「行政分権」から「立法分権」へ

- この間の改革＝現在の法制度を前提として、自治体の法令執行権(行政権)を確立する～「行政分権」
- しかし、少子高齢化、過疎化など地域の問題＝法令の執行の仕方を変える程度で対応できるものではない
- しかも、法制度自体が「過剰過密」
 - 自治体に制度をつくる力＝立法権を与える「立法分権」を

2 今後の分権改革の戦略－「立法分権」への挑戦

①地域行政に関する法令を統合＋規律密度を引き下げる

→「法令と条例のベストミックス」を実現

* 限られた条例「委任」ではなく、法令と条例の「分担」のルールをつくり、横断的に改正を進める

例:法令では基本的な事項を、具体的な規定は条例事項に

②条例による「上書き権」を制度化

→法令のあり方を条例で補正して乗り越える

* 上書き権＝第2期改革でも検討されたが、実質的には実現しなかった。改めて実現に向けた検討を

③自治体自身による「政策法務」を進める

～法的権限を活用して地域の課題解決に取り組む

* 1990年代から、まちづくり条例、自治基本条例など独自条例の制定が進み、政策法務への取組みが進んできた

←分権改革はこの面での意識改革をもたらしたことに注目

→条例制定権の理論的な検討、政策条例の制定などにより、この流れをもっと太く確かなものに

～日本の行政法システムは構造的な問題を抱えている。分権改革はその改革とともに進めるべき

★条例の上書き権を認めるか



●上書き権とは？

:条例で法令と異なる規定を定めた場合に、条例の規定が優先して適用される制度 ～「書き換え条例」を適法にする制度

●地方分権改革委員会における検討

第2次勧告(2008.12)から検討を開始

→第3次勧告(2009.11)では、条例委任+参酌基準への移行も『上書き』を許容するものとした。～制度化を実質的に断念

●上書き権の評価

法令の委任でなく、条例で法規範を書き換えることを認めるもの。

ローカルルール優先の思想を示す画期的なもの →制度化すべき

●導入の方法

a) 一般法方式:地方自治法等の一般法に根拠規定を置く方式

b) 個別法方式:個別法にそれぞれ根拠規定を置く方式

→個別法方式(個別規定方式)が妥当

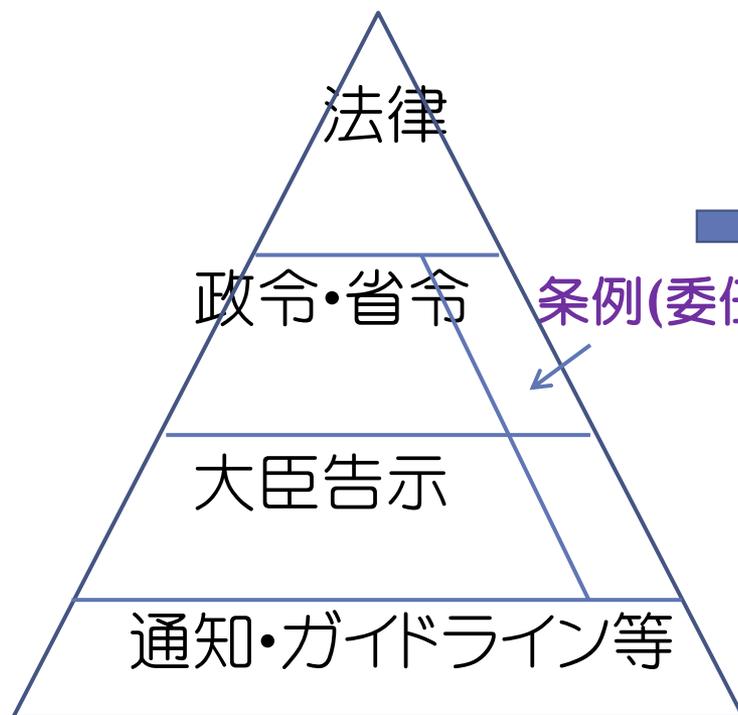
【理由】 ①「特別法は一般法を破る」の原則の下で法的効果に疑問

②個別法の趣旨・思想を軽視するのは乱暴

図表7 法令と条例のベストミックス(イメージ)

A:集権型の法体系

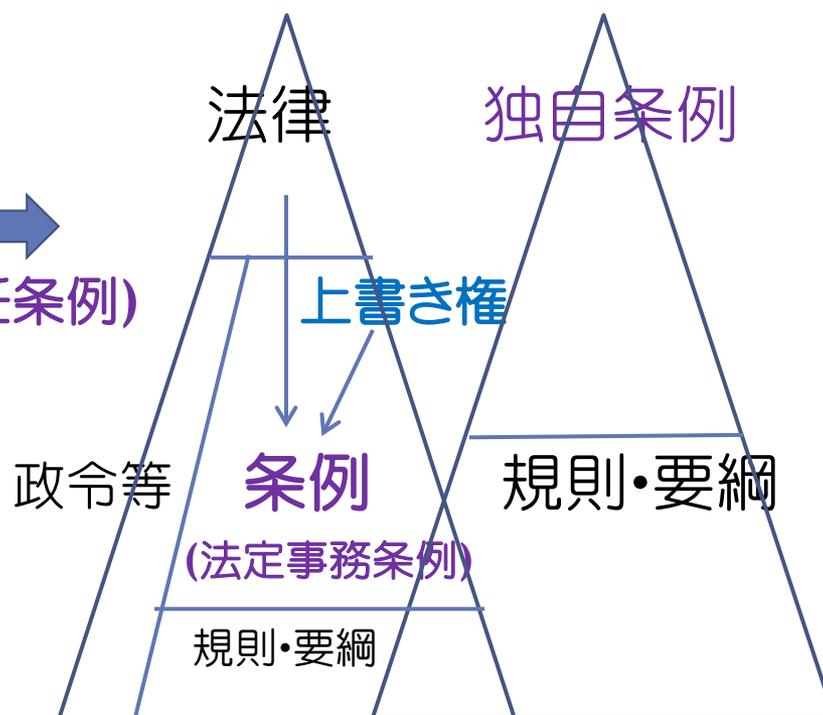
—法令の過密—



法定事務の体系

B:分権型の法体系

—法令と条例のベストミックス—



法定事務の体系

条例事務の体系

【参考文献】

- アンドリュー・スティーブンス(石見豊訳)(2011)『英国の地方自治－歴史・制度・政策』芦書房
- 磯崎初仁編著(2010年)『変革の中の地方政府』中央大学出版部
- 磯崎初仁(2011年)「都道府県・市町村関係と自治紛争処理－我孫子市農用地利用計画不同意事件を題材として」自治研究87巻11号、12号
- 磯崎初仁(2012年)『自治体政策法務講義』第一法規
- 磯崎初仁(2013年)「分権クローズアップ－有識者へのインタビュー第6回」内閣府HP「分権クローズアップコーナー」
- 岩崎忠(2012年)『「地域主権」改革』学陽書房
- 石見豊(2012年)『英国の分権改革とリージョナリズム』芦書房
- 川崎政司編著(2012年)『ポイント解説「地域主権改革」関連法－自治体への影響とその対応に向けて』第一法規
- 小堀眞裕(2005)『サッチャーリズムとブレア政治』晃洋書房
- 新藤宗幸(1998年)『地方分権』岩波書店
- 西尾勝(1999年)『未完の分権改革－霞が関官僚と格闘した1300日』岩波書店
- 西尾勝(2007年)『地方分権改革(行政学叢書5)』東京大学出版会
- 増田寛也編著(2014年)『地方消滅』中央公論新社
- 松本英昭(2000年)『新地方自治制度詳解』ぎょうせい
- 山崎幹根(2011)『「領域」をめぐる分権と統合－スコットランドから考える』岩波書店