

分権改革の展開とナショナル・ミニマム

本多 滝夫

1 分権改革の展開

「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法律87号。以下「分権推進一括法」という）が施行されてから12年が経過した。分権推進一括法は、地方分権推進委員会（1995年7月～2001年7月）の第一次から第四次までの勧告を具体化したものであり、そこで提言された「国と地方公共団体との役割分担の原則」に基づいて、それまで自治体の執行機関を国に隷属させていた機関委任事務を廃止し、自治体の事務を自治事務と法定受託事務に再編成するとともに、国等による自治体に対する行政的関与を定型化・法定化し、これを自治体が法的に争う手続を確立した。この改革によって、自治体は、創意工夫に富んだ自主条例の制定および法律の自主解釈を通じて、自主的で総合的な地域の行政を行うことが可能となるとともに、国による権力的な行政関与に対する争訟手続の創設を通じて、国との関係において対等性を獲得するものと期待された。

もっとも、分権推進一括法は、事務の帰属の再編、関与法制の整備だけを目的とするものではなかった。同法は、市町村合併特例法を改正する条項——合併協議会設置勧告権の都道府県知事への付与、合併特例債制度の創設、地域審議会を設置など——も含んでおり、分権改革が「分権の受け皿」として自治体の領域的な再編をも目的としていたことにも目を向けておくことが必要であろう。

さて、2000年に行われた分権改革は、地方分権推進委員会の最終勧告（2001年6月）自体が認めるように、「第一次分権改革」であって、同報告

が「第二次分権改革」と位置づけた「地方税財源の充実確保」の問題は、政府においては直ちに手が付けられる状態になかった。また、同報告は、同委員会が手がけた分権改革の現状を「未完の分権改革」として評価し、前記の「地方税財源の充実確保」に関する改革に加えて、①「地方財政秩序の再構築」（地域住民から見てもその受益と負担の関係が分かりやすい税財政構造に改めること）、②「地方公共団体の事務に対する法令による義務付け・枠付け等の緩和」（国の個別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等を大幅に緩和すること）、③「地方分権や市町村の合併の推進を踏まえた新たな地方自治の仕組みに関する検討」（現行の都道府県と市区町村の二層の地方公共団体からなる現行制度を見直すこと）、④「事務事業の移譲」（「補完性の原理」に照らして事務事業の分担関係を適正化すること）、⑤「制度規制の緩和と住民自治の拡充方策」（地方公共団体の組織の形態に関する画一的な制度規制を緩和すること）、⑥「『地方自治の本旨』の具体化」（「地方自治の本旨」の内容を具体化し、分権型社会の制度保障を確固たるものにすること）に関する改革の必要性を説いていた。

分権改革をめぐる議論は、その後、政府レベルでは、地方分権改革推進会議（2001年7月～2004年7月）、地方分権改革推進委員会（2007年4月～2010年3月）といった分権改革を専門的に審議するために特別に設置された審議会、および、従前より地方制度に関する調査審議を行ってきた地方制度調査会（第27次～第29次）に引き継がれた。「第一次分権改革」以降の分権改革にかかる主要な法制度上の改革を時系列的に挙げるならば、おおむね次のとおりである。

・2002年 地方自治法等の一部改正法（平成14年法律4号）この改正によって、直接請求制度の要件の一部緩和、調査のための議員の派遣、住民監査請求・住民訴訟制度の改革（監査委員による執行停止制度の導入、差止請求の要件の緩和、損害賠償等の代位請求から執行機関等に対する損害賠償請求・不当利得返還請求の義務付けの請求への転換）が行われた。

・2002年 構造改革特別区域法（平成14年法律189号）この法律によって、自治体が、その区域内の教育、物流、研究開発、農業、社会福祉分野等の活性化を図るために計画を作成し、内閣総理大臣に申請してその認定を受けると、当該区域が構造改革特別区域となり、そこにおける特定事業について、この法律に定められた法律に関して特例措置を受けることができるといったように、特定の事項について自治体の申請に基づいて当該区域内における国の規制を緩和する仕組みが導入された。

・2003年 地方自治法の一部改正法（平成15年法律81号）この改正によって、都道府県の局部・分掌の法定制が廃止され、公の施設への指定管理者制度が導入された。

・2003年 「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」（いわゆる「骨太の方針 2003」）（平成15年6月27日閣議決定）この閣議決定に基づいて、国庫補助負担金、地方交付税交付金、税源移譲を含む税源のあり方の改革を相互に関連させて同時に行う改革、いわゆる「三位一体の改革」が、2004年度、2005年度、2006年にかけて行われた。4兆7000億円の国庫補助負担金改革が行われ、そのうち3兆円が税源移譲に用いられ、7900億円は交付金化され、残りの9900億円が削減された。さらに、地方交付税交付金も3年間で累計5兆1000億円が削減された。

・2004年 地方自治法の一部改正法（平成16年法律57号）この改正によって、都道府県の自主的合併に関する手続、地域自治区制度が新たに定められた。なお、地域自治区制度の創設に併せて、市町村合併特例法の一部改正（平成16年法律58号）および市町村合併等特例法の制定（平成16年法律59号）が行われ、合併前の旧市町村を特別地方公共団体とすることができる合併特例区制度が創設された。

・2006年 地方自治法の一部改正（平成18年法律53号）この改正によって、中核市の面積要件の廃止、議会制度の見直し（臨時会招集請求権の議長への付与、長の専決処分要件の明確化、常任委員会の機能の強化、議会事務局の強化）、行政財産の貸付範囲の拡大などが行われた。

・2006年 道州制特別区域広域行政推進法（平成18年法律116号）この法律によって、道州制の先行モデルとして、北海道地方または自然、経済、社会、文化等において密接な関係が相当程度認められる地域を一体とした地方の区域に含まれる3以上の都道府県から成る、政令で定められた特定広域団体が、政府の定めた道州制特別区域基本方針に従って道州制特別区域計画を作成し、法令の特例措置の下で、当該区域において広域行政を行うことが認められた。

・2011年 地域の自主自立改革推進整備法（平成23年法律37号）、国・地方協議法（平成23年法律38号）、地方自治法の一部改正法（平成23年法律35号）および地域の自主自立整備法（平成23年法律105号）二つの整備法によって、懸案であった「地方公共団体の事務に対する法令による義務付け・枠付け等の緩和」と「事務事業の移譲」が表現した。義務付け・枠付け等の緩和については、のべ201本の法律において行われ、たとえば、「施設・公物設置管理の基準」の設定が自治体の条例事項とされ、国による直接拘束的な規律が廃止された。事務事業の委譲については、47本の法律において都道府県等から市町村に権限が移譲された。国・地方協議法によって、国の所定の大員等といわれる地方6団体とが地方自治に関する事項、地方自治に影響を及ぼす国の政策に関して協議を行う場が創設されることになった。地方自治法の一部改正法によって、地方公共団体の自由度の拡大を図るための措置として、議員定数の法定上限の撤廃、議決事件の範囲の拡大（法定受託事務に係る事件についても、条例で議会の議決事件として定めることができることとした）、行政機関等の共同設置、全部事務組合等の廃止、市町村基本構想策定等義務付けの廃止が行われた。

上記の法制度に関する改革の流れからは、まず、自治体の自主的決定の範囲を拡大するといった改革とともに、自治体における自主決定の仕組みを強化する改革が行われていることを看取することができよう。この二つの改革は、団体自治および住民自治の拡充を図るという点で、地方自治の保障を充実しようとする日本国憲法の傾向的要請に沿ったものといえよう。しかし、三位一体の改革の帰結を見ると、分権改革は、国民生活の保障に対する国家の責任を、国から自治体へ転嫁するものとしても現象している。

また、市町村合併の促進、道州制への誘導は、単一の自治体による団体自治の対象事務の拡大および区域の拡大ではあるが、住民自治の質の希薄化を招来するものとなることは否定できないであろう。