

国と地方の政府間関係と地方分権の方向性

The relationship between central government and local governments,
and the direction of decentralization of governmental power

吉岡 正和

Masakazu YOSHIOKA

大阪経済法科大学 21 世紀社会研究所

目 次

- I. はじめに
- II. 地方分権国家の類型と日本の政府間関係
- III. 政府間関係における諸課題と日本の問題
- IV. 分権分離型地方分権国家への指向

キーワード：地方分権、政府間関係、融合型、分権分離型、地方自治

I. はじめに

立法・司法・行政のいわゆる三権分立は一個の政府の内部での権力分立の仕組みであるのに対して、政府権力を一括して分割し分散させているのが政府体系の仕組みであって、こちらの方が三権分立に先行する、より根源的な権力分立である⁽¹⁾。すなわち、国と地方の政府間関係⁽²⁾は、集権的か分権的であるかをはじめとして、例えば地方自治体⁽³⁾に対する法の規律密度や行財政制度がどのようになっているかなど、民主主義国家において極めて重要なものである。中でも、国の地方自治体への行政関与⁽⁴⁾がどのようになされるかは、日本の地方分権に関する議論とその進行に密接に関係する。

1996 年の衆議院予算委員会において、憲法第 65 条の「行政権は、内閣に属する」の行

政権に自治体の行政権も含まれるかとの質問に、内閣法制局長官は新しい解釈を行い、含まれないと答弁した。これにより中央政府に対する自治体の従属が終わり、対等な関係へ切り替わって、その後の分権改革が進むことになったという⁵⁾。このような地方自治体の主体性の確立が、分権改革で実現した「対等・協力の関係」につながっていった。

2000年の地方分権改革（以下「分権改革」という）では、国の地方への行政関与について、機関委任事務制度が廃止され、国の地方自治体への関与法定主義が採られるとともに、関与方法も非権力的な内容を柱としたものに改められた。しかし、分権改革後においても、地方自治に叶った国と地方の基本的関係はどうあるべきか、どのような地方分権国家を目標とすべきかは依然重要な課題である。

筆者は、団体自治を強化し、住民自治を実現して地方分権を達成していく上で、日本は分権分離型の地方分権国家を目指すべきであるとし、かつてそのことを提唱した⁶⁾。日本の政府間関係は融合型が前提となっている。現行の地方自治法でも「地方公共団体は、・・・地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする」（同法第1条の2第1項）と規定しながら、地方公共団体は国と協力するような仕組みを残している。そして、地方分権については、分離か融合かといった政府間関係のあり方ではなく、どちらかといえば地方の財源や権限を充実させることであると受け止められているように思う。しかし、地方にいくら財源や権限が揃えられても、国の自治体に対する関与のなされようによっては、地方分権にはならないおそれがある。この点で政府間関係のあり方が、地方分権の行方を決めると言っても過言ではない。

地方分権を巡って、国の関与の縮小は評価しても、政府間関係のあるべき姿についての表立った議論は必ずしも多くないようである⁷⁾。政府間関係については、現状あるいは結果の分析に止まっている感がある。そこで、その重要性を含めて、日本は分権分離型の地方分権国家を指向する必要があることを改めて主張してみたい。

Ⅱ．地方分権国家の類型と日本の政府間関係

1 行政学における地方分権国家の類型

① 融合型と分権分離型

行政学では、地方分権国家の類型を「融合型」と「分権分離型」に区分する。

融合型国家では、国が地方自治体の事務処理に関与し、財政援助等も行うなど国と地方

自治体が相互に関係し合う。国が自治体という手足を使って政策を進め、事業を行うとの見方も可能である。一方、自治体は国への意思表示などによって、国に意向を反映させる。一般に自治体の事務量は多く、その機能は総合的である。内政の総括官庁が置かれ、自治体に対して行政的統制が行われる。財源移転過程での種々の関与や相互の依存関係により、自治体の事務が独立したものとならないが、融合型では相互依存関係の存在を地方自治への絶対的な阻害要因とは見ない。

これに対し、分権分離型国家では、国と自治体の事務がそれぞれ別々に行われる。自治体の事務が限られる反面、基本的に固有財源に基づいて意思決定と執行がなされる。基礎自治体は自立可能な状態で形成され、担当する事務量によって様々な形態を採ることがある。自治体事務が限定列举され、自治体に帰属する事務以外は国が行うことになるので、国はそのための地方機関を持つ。国に内政の総括官庁はなく、自治体の統制は立法と司法を中心になされる^[8]。

融合型は大陸諸国において、分権分離型はアングロ・サクソン系諸国で発達した。王侯諸勢力を統合することによって統一国家を形成した大陸諸国では、中央集権的構造の中で自治が形成されたが、中央と地方勢力が顕著な対立をみなかった後者では、住民を基礎とする自治が残ったとされている。これは、融合型国家での団体自治、分権分離型国家での住民自治という自治形態の特徴につながった。

② 両類型の接近と現状

ところが近代国家では、分権分離型国家でも国から自治体への委任事務が発生するなど、純粹に分離されているとはいえなくなり、自治体は国との協力、共同の関係にあるといわれる。一方の融合型国家では、地方分権が進められるとともに^[9]、自治体行政への住民参加も重要視されてきている。これによって、両類型間には相互接近が見られるという。

特に、第二次世界大戦後の先進福祉国家においては、国は生活管理機能の大半を地方政府に依存することになり、地方政府はこの責任遂行のために必要な財源の大半を国に依存する結果となって、相互に依存と協力の関係に置かれることになった。

2 日本の政府間関係の特徴

① 分権改革前

戦前の日本の制度では、周知のように本来の意味での地方自治は認められず、国は都道府県を、都道府県は市町村を監督する中央集権体制となっていた。それは、地方行政制度

と地方自治制度を表裏一体にしたものであり、国の地方行政と自治体の地方自治がほぼ完全に融合した集権融合型の地方自治制度の一つの典型であったといわれる¹⁰⁾。

戦後の新憲法の下で日本の地方制度は、戦前に比べれば大幅に分権化され、また分離したものとなった。警察や教育の事務が地方自治体の所管とされるなど、分権分離型国家の要素が導入された。関与の方法でも、戦前のような都道府県、市町村に対する強力で広汎な国の後見的監督権を廃止し、機関委任事務でさえも事務執行を通じた関与へと変わった¹¹⁾。

しかし一方で、戦前は市町村のみに適用されていた機関委任事務制度が都道府県レベルにも拡大されるなど、集権融合型の特徴も色濃く残ることになった。また、戦後における福祉国家時代の到来により、国と地方の相互依存関係は不可避なものとなり、国の地方自治体への関与が強まる中で、国は行政サービスの多くに設定されたナショナル・ミニマム達成のため、自治体の提供するサービスについても通達によりその遵守を要請する。このために財源を地方政府に配分するが、その操作を通して自治体の行動を誘導しようとした。これは新中央集権と呼ばれ、日本では機関委任事務の増大、通達行政の深化、補助金行政の膨張となって現れた。日本の場合、もともとの融合体制にこれらが上乗せされることになった¹²⁾。

② 分権改革による変化

分権改革前の地方自治法（以下「旧法」という）は、地方自治の本旨に則り、普通地方公共団体の自主性、自律性尊重という方針の下で、普通地方公共団体の行政は一切住民の責任において、悪果も良果も住民に帰属するという建前の下に運営されるべきとの考え方が採られていた¹³⁾。しかし、国は地方自治体に対して、自治事務には原則として非権力的関与で臨む一方で、機関委任事務については権力的な関与も可能であった。旧法第 150 条では、普通地方公共団体の長が国の機関として処理する行政事務について、主務大臣等の包括的で一般的な指揮監督権を規定するとともに、旧法第 151 条では知事に市町村長が行った処分を取り消し、停止する権限を認めるなどしていた。

これに対し、分権改革後の地方自治法に包括的、一般的な指揮監督の規定はない。関与について法定主義が採られ、地方自治法を根拠にして行うことのできる行政関与は、自治事務については「助言又は勧告」、「資料の提出の要求」、「是正の要求」に限られ、法定受託事務については、「助言又は勧告」、「資料の提出の要求」、「是正の指示」、「代執行」となっている。国と地方公共団体との関係について、分権改革後の平成 13 年に長野逐条を引

き継いで松本英昭氏によって編まれた「新版逐条地方自治法」では、「従来から相互に協力的なものとされてきたが、実際には、制度的にも実態においても程遠く、これを『上下・主従の関係』から『対等・協力の関係』に、『パワー・ベース』から『ルール・ベース』に、とかく『非公開かつ不透明な関係』から『公開かつ透明な関係』に、抜本的に転換することが明確にされ、制度が整備されたことは、誠に大きな意義があったと評価されている」としている¹⁴⁾。

③ 政府間関係への問題提起

総務省が平成 23 年 1 月に取りまとめた「地方自治法抜本改正についての考え方（平成 22 年）」には、「地方自治法が制定から 60 年以上が経過するが、地方分権一括法における改正を除けば、制定時の大枠がほぼ維持されてきた」とある。その意味で、分権改革は地方自治法制定当初の大枠に初めて変更を加えるものであった。

また、「地方自治法に基づく地方自治制度は国民に定着し、地方公共団体は幅広い事務を処理するようになっている」とする。一方、「地方公共団体の行政運営に対する住民の関心、地方選挙を巡る投票率の低下傾向」を指摘し、「平成の大合併によって規模、能力の拡充が進んだ基礎自治体を前提に、地方公共団体が住民に身近な行政は自主的、総合的に担うようにすること」、「地方自治法が定める国と地方の役割分担、法令の立法原則等が、地方自治の本旨と相まって、制度保障として十分機能しているかが問われる」としている。これについては、国民が現行の地方自治制度をどのように受け止め、また、関係者が理解しているか、議論の余地があると思われる。さらに、地方政府の自治権は国が保障したものではなく、主権者である国民の授権によるのであるから、国民が現行の制度をどのように受け止めているかという問いかけが、依然として問題になる。

憲法第 92 条は、「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める」と規定し、地方自治の本旨については、従来、団体自治と住民自治がその内容であるとされてきた¹⁵⁾。団体自治では国との関係が、住民自治では自治体内における住民参加などが問題となってきたが、これを具体的に法で定めるに当たっては様々な選択の可能性があるはずである¹⁶⁾。それは、融合型国家の延長線上の分権融合型国家なのか、分権分離型国家を目指すかにつながるものである¹⁷⁾。

総務省の抜本改正の考え方でも、「現行の地方自治法は、真の意味での地方自治の基本法として十分でないという指摘もある」としている。この不十分との受け止めへの対応が必要である。

分権改革において当初は、分離型が指向されたとの指摘もなされている¹⁸⁾。しかし結果的に、強い融合関係を弱めて融合型が維持されたのであり¹⁹⁾、融合型でありながら分離型の要素を併せ持つ日本で、現状を継続するかどうかの議論が必要となるのである。

Ⅲ．政府間関係における諸課題と日本の問題

1 分権改革後の残された課題

国と地方の相互依存、融合関係の存在とそこから起こる問題については、地方自治への絶対的な阻害要因と受け止めるかどうかはさておき、あまたの政治、行政の現実が示している。最近では整備新幹線の3区間着工（北海道、北陸、九州新幹線）はその例であるが、融合型は集権に作用しやすい²⁰⁾。国土交通省が地方分権に極めて消極的であるのは、霞ヶ関だけが反対なのではなく、関係国会議員などと一体化しているからである。以前は政、官、財のトライアングル構造が指摘されたが、今日、疲弊する地方の経済を支えるためには建設事業を呼び込むほかはない現実がある。それ故に整備新幹線の新規着工などにも歯止めがかからなかったと見るべきであろう。地方の社会、経済を維持するのに、公共事業が不可欠との考え方を完全に否定することは難しく、現行体制の下で、日本の国と地方の関係に地方自治への大きな阻害要因が存在することは疑いないと思われる。これは福祉国家における相互依存関係とは異質なもので、融合の深刻な負の側面として捉えなければならぬ²¹⁾。

また、法令の規律密度については、分権改革後においてもその高さが、条例制定権の制約とともに立法関与の大きな課題となっている²²⁾。この規律密度の高さは市町村の主体性を損ない、執行現場での混乱を招いているという²³⁾。

なお、分権改革は都道府県と市町村の関係についても対等・協力の関係に変えることを求めるものであったが、今なおその関係は変わっていない面が少なくない。国と地方自治体の関係とは異なり、都道府県の条例で市町村事務について定めることはできず、都道府県は、基本的には法律に基づく市町村の事務に介入する立場に立つものではない。都道府県の関与は、広域的事務を行う場合と、市町村に関する連絡調整を行う場合に限られ、連絡調整については法定受託事務の場合を除いて非権力的な関与に限られると考えられる。ところが、都道府県の関与の姿勢と自己認識には、市町村自治の尊重と都道府県の役割に対する認識が不足している面もある²⁴⁾。

2 政府間財政関係における課題

① 集権的分散システムの問題

融合関係における日本の財政制度が、集権的分散システムであるとの捉え方がある²⁵⁾。公共サービスを主に中央政府が提供していれば集中システム、地方政府が提供していれば分散システムであるが、日本は公共サービスの多くを地方政府が提供する分散システムとなっている。しかし、重要なのは公共サービスにかかわる決定権限の所在であって、それが主として中央政府であれば集権システム、地方政府であれば分権システムだとすれば、日本は集権システムである。この集権的分散システムを分権的分散システムに切り替えていくことが、日本における分権改革のアジェンダなのである。

集権的分散システムの特徴は、中央政府からの指令と補助金の二つのルートで支えられているが、指令というルートについては、分権改革により機関委任事務が法定受託事務と自治事務に区分されることによって改められた。しかし、補助金については、一括交付金化が進められているものの、道半ばといったところである²⁶⁾。

② 歳出の自治と地方交付税制度

集権的分散システムの下では、国の課税統制などを通じて地方の自己決定権が著しく制約されるなど、行財政運営のあり方が極めて集権的なものであった。収入の額やその使い方は国が集権的に決めるが、執行は自治体において分散して行われてきている。この結果、自治体には歳入のあり方を決める「歳入の自治」がない。

特に、戦後の日本の地方自治は、税財源や地方交付税、補助金といった国から獲得した歳入をどのように支出するか「歳出の自治」に専念したものであり、住民にどれだけの税負担を求めるかの「歳入の自治」をおろそかにしてきたといわれる。国からの財源確保のための行動が集権化につながり、融合型の地方自治が集権型の地方自治になりがちなのひとつの例証であるとされている²⁷⁾。

福祉国家の進展による新たな集権化を財政面から支えたのが地方交付税制度であり、この制度は地方自治体にかなり幅広い事務を担当することを可能にした²⁸⁾。本来、地方交付税は、自治体の収入額と行政需要額の不均衡を埋めるものであり、自治体にとって使途の自由な財源のはずである。

しかし、この位置付けは国が地方交付税を政策誘導に用いたことなどにより、大きく損なわれた²⁹⁾。代表例として、基礎自治体の規模拡大を目的にした平成の市町村合併がある。

平成の市町村合併は、住民に身近な事務を基礎自治体に総合的に担わせるとともに、行政経費の節減などの効率化を図ることを目的に進められた。既に基礎自治体が多くの特務を担当している日本で、さらに役割を広げようとするものである³⁰⁾。

この合併を進めるため様々な行財政措置が採られたが、交付税に関しては主なものだけでも、合併後における合併しなかった場合の普通交付税額の全額補償（10年間）や段階的調整（5年間）、合併特例債については元利償還金の70%に普通交付税を措置することなどが行われた³¹⁾。分離的な制度が融合した悪しき例である。合併後に増額交付されていた地方交付税が本来の水準に戻る中で、合併市町村が財政に行き詰まるなどの問題も伝えられている。

このほかにも、臨時財政対策債の問題がある。国の地方交付税特別会計の財源不足に対処する地方交付税額減額の穴埋めに、各自治体の責任において自治体自らが地方債を発行する制度であるが、その償還に必要な費用は後年度の地方交付税で措置される。臨時財政対策債は地方交付税の代替財源となり、国の借金を肩代わりするものであるが、地方交付税を先食いしている³²⁾。

3 相互依存関係と日本の課題

それでは、このような相互依存はどのようにして生まれてきたのだろうか。これを日本型システムと捉えて、高原基彰は次のように述べている³³⁾。

① 日本型システムの形成

国と地方が相互依存関係にあり、その意味で同罪と言うべきで、一方に加担することには意味がないが、このような日本を創り上げてきたのが、「日本型システム」というべきものである。それは、「豊かで安定した社会」という戦後日本の自画像を実現すべく、整備されていった社会制度である。特に都市—地方関係を規定してきた「自民党型分配システム」を前提に地方が形成されてきた。それは、1970年代中盤に完成したもので、分配の対象となったのが地方と業界団体であった³⁴⁾。

何度かの転換を経つつも、日本における「地方」は、「自民党型分配システム」が順調に稼働していることを前提として、一貫して「中央」に従属・依存する形で形成されていた。しかし、東京を「中央」に置くことを前提に、そこへの資源の供給源として「地方」を最適化していったこのシステムは脆弱である。「地方」は、自主性も独自の創造性や生産性も必要とされない、あくまで「中央」に従属する存在だった³⁵⁾。

戦後日本の中央—地方の関係の形成が、明治期以来の不平等と貧困を解決するという真摯な目的を持っていたことは否定できない。そのいびつさは、「中央」と「地方」の利害対立、つまり地方は中央に搾取され続けたと主張し、中央は地方の負債を負担させられ続けたとして描かれてきた。しかし、こうした利害対立の強調にはあまり意味がなく、「中央」と「地方」は、相互に依存し合いながら、共通のシステムを形成しようとしていた。

② 新たな構想の欠如

「地方」の内部について言えば、「自民党型分配システム」が、自治体から商工会議所、業界団体に至る多様な地方の主体を、単なる国からの分配を受け取るように最適化していた。このシステムには、国家への寄生が同居している。また、戦後復興の延長線上に作られた構想であり、後には中央からの経済的分配を目的としたが、このシステムにより他の構想が失われていくことになった。「都市」と「地方」双方の不満は、画一的なシステムを前提とするのではなく、片方が機能を喪失してももう片方が生存可能となるような、相互に自律的な分散型システムを構想することでしか解決しない。

しかし、現実に関心する目標として明言する各種の「改革」は、成功していない。1990年代後半から2000年代前半にかけて進行した「構造改革」によっても、この基本構図は残存しているのではないと思われる。権限や決定権が自治体へ委譲されたが、財源を伴わないものであったため、地方の自立は進まなかった。委譲された権限に基づき、各地方は中央に申請を行い、中央の審査を通過したものに助成金が分配される仕組みとなり、各地方自治体は経験もノウハウもない地域開発を突如として義務付けられることになった。これは空虚なボトムアップである³⁶⁾。

結論として、個別の主体がカネをよこせというだけでしかない主張を繰り返すことをやめること、また制度設計として「公共」に向けた合意形成への意志と、正当な権限委譲の手続を地道に整備していく以外の方法はない³⁷⁾、という。

この指摘には共感できる部分が多い。このような深刻な問題の存在と、融合型の日本において、地方の疲弊、農山漁村の衰退がこれほど顕在化し、国家的な危機が見え隠れする中では、公共事業に代わる地域振興策をどうするかといった次元ではなく、未来を築いていくための政府間関係や行政のあり方が問われる。

これまでの融合関係の下で道を切り開いていくことができないのなら、国と地方の関係を抜本的に改めていく必要がある。

IV. 分権分離型地方分権国家への指向

こうした状況からすれば、日本が融合型から分権分離型国家を指向する方向性、もしくは分権分離の要素をさらに強めていくことは的外れではないと考える。意識するしないは別にして、分権的分散システムをはじめとする主張はこの方向でなされているとも言える。

ただ、分権分離型の国家体制はシステムの整備にとどまる。分権分離体制を土台にした具体的な政策は、システムの上に展開されるものである³⁸⁾。ここでは、日本の現状を踏まえて分権分離型国家につながるいくつかの糸口について論じたい。

1 完全分離の困難性と分離化

① 国との分離と法の規律密度

融合型国家と分権分離型国家における基礎的自治体の差異、すなわち、融合型国家の基礎自治体が総合性を持つものに対して、分権分離型国家のそれは事務が限定的なものとなっていることは、それぞれの類型の大きな特徴となっている。日本の基礎自治体は、地方自治法第1条の2第1項で、地方公共団体は地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うと規定し、また、市町村合併が目指したところも総合性を持った基礎自治体の形成であることから、前者となっている。そこで、このような総合性のある基礎自治体、そして都道府県を国との関係でいかに分離的に位置付けていくかが課題となる。

地方自治法第1条の2第2項では、国は地方公共団体との間で適切に役割を分担するとされているが、国が方針を決めて自治体が執行すればよいとする機能分担論によれば、融合行政の中で国が自治体を広くコントロールする可能性がある。これに対して、個々の権限ごとに峻別して、分配すべきという権限再配分論が存在する。分権改革では、そのいずれの用語も使わずに役割という言葉を使い、今後の事情に応じて、国と自治体間で権限の分配を変更していく可能性を認める考え方が強いように感じられる。今後の立法で、自治体の自主性を広く認める法律ができれば自治体の決定権限は大きく広がり、自治体の決定に細かく指示を与えるような立法であれば、機能分担論に非常に近くなる³⁹⁾。言うまでもなく、機能分担論では地方分権は進まないと考えられる⁴⁰⁾。

現状では、地方自治体に関する法令の規律密度は極めて高いが、地方公共団体に関する法令の規定は、地方自治の本旨に基づき、かつ、国と地方公共団体との適切な役割分担を

踏まえたものでなければならない（地方自治法第2条第11項）こと、解釈と運用においても同様に規定（同第12項）されていることを踏まえて立法、解釈、運用されなければならない。

地方公共団体の条例制定権については、分権改革で法定受託事務に関する条例制定が可能となり、最近では公の施設の設置基準の一部が条例で決められるようになるなど⁽⁴¹⁾、徐々にではあるが地方分権が進んでいる。保育所の面積や公営住宅の入居基準、道路の規格などを自治体で決められるようになっている。

② 国による基準の提示と関与

国が全国基準を示すためにガイドラインを設定して指導助言を行うなど、地方自治体への一定の関わりの下で行政を進めることは融合型と理解されている⁽⁴²⁾。消防を例にすると、消防組織法第51条第4項に基づき、消防庁は「消防学校の施設、人員及び運営の基準」（昭和46年、消防庁告示第1号）、「消防学校の教育訓練の基準」（平成15年、同第3号）を告示している。そこでは都道府県と政令指定都市が当該事務を行うに当たっての標準、あるいは基準が示されている。消防学校の教育訓練の基準では、標準とすべき教科目や時間数となっている。これらの消防の事務は自治事務であるが、ナショナル・ミニマムを無視することはできないため、国が基準を示している。

しかし、この基準は絶対的なものではない。自治体に対する強制力はなく、依るべき判断材料との位置付けである。これを国の関与とまでいえるか疑問の余地はある。このことは、教科書的な性質を持つ、消防職員と消防団員の基礎的な訓練礼式等について定めた「消防訓練礼式の基準（昭和40年、消防庁告示第1号）」についても、同じように感じられる。また、分権分離型国家の関与方式は主として立法と司法が中心であるが、上記のような国による基準の設定は行政関与だとしても、立法関与による規律密度を高くしないため、あるいは細部については立法が行政に委ねたものとして、その内容によるが、融合にはならないと考える余地もあるのではなかろうか⁽⁴³⁾。

法の規律密度を低くし、行政関与を縮減することによって、分離的な状態に近づけることはできると考える。

2 歳入の自治と住民自治強化

① 財政調整制度の是正

地方自治体への財政調整制度である地方交付税は、不交付団体がさらに減少して平成24

年度は55団体となった。47都道府県と1,719市町村（平24.1.4現在）のうち、都道府県の不交付は東京都のみ、政令指定都市の不交付は平成23年度に続きゼロとなった。経済不況による自治体の税収減はあるものの、現状からすれば自治体の事務の範囲や行政水準について、先ず再検討が必要と考えられる。

また、地方交付税を国の政策を誘導するために使うことは、根本的に制度の趣旨に反している。地方債の償還金に措置するなどはもつてのほかであり、本来の財政調整制度としての原点に戻らねばならない。これは、神野名誉教授が主張する集権的分散システムを分権的分散システムに改めていくことにつながる⁽⁴⁴⁾。

② 歳入の自治の実現

地方自治法は、分権改革の前後から地方自治体の内部組織や議員数に関する規定の緩和など、地方自治拡充の方向で改正されてきたが、総務省の「地方自治法の抜本見直し」の方向に沿って、既に議会の議員定数の法定上限が撤廃されるなどの改正が行われている。また、住民自治に関する改正としては、直接請求制度における署名数要件の緩和等、大規模な公の施設の設置に係る住民投票制度の創設などがある。

しかし、住民の条例制定・改廃の直接請求の対象に地方税に関する条例を加えることや、住民投票の法制化で多額の地方債を発行する場合には投票の対象とすることなどは、全国知事会など地方六団体の反発に配慮して、その意義を認めつつも先送りとなっている。また、自治体が地方税を決められるかと言えばそうではなく、制度自体が自治体にとって硬直したものとなっている⁽⁴⁵⁾。集権的分散システムの下では、国の課税統制などを通じて地方の自己決定権が著しく制約されているのである。

このように、歳入の自治の具体化には困難が待ち受けているが、受益には負担が伴うことを明確にすることが不可欠である⁽⁴⁶⁾。打出の小槌であるかのような幻想によって国に依存する要望行政から脱却し、自立した地方財政を築いていく必要がある。

分権改革前における、普通地方公共団体の自主性、自律性尊重の下、普通地方公共団体の行政は一切住民の責任において、悪果も良果も住民に帰属するという建前の下に運営されるべきもの、との考え方自体は正しい。しかし、融合関係がその実質化を阻んできた。地方の国への依存をなくし、財源を地方で用意して、歳入の自治を確保する必要がある。このことは、とりもなおさず住民自治の実現に大きく寄与する。

3 司法国家への展望

① 行政関与と対等・協力の政府間関係

国と地方が対等となった中で、地方自治法には自治事務、法定受託事務について、国の地方公共団体への関与規定が置かれ、国の行う関与は法的な根拠に基づくものである。

ところで、分権改革前の集権体制の象徴とも言えた機関委任事務が廃止され、自治事務と法定受託事務に振り分けられたが⁴⁷⁾、一連の過程では、国と地方の関係を権利関係に置こうとされた。自治事務については、国と地方の紛争に際して自治体から提訴できるようにするため、国の自治体への是正要求に個別の法的拘束力を持たせることなども行われた。国と地方公共団体は「上下・主従の関係」から「対等・協力の関係」に、「パワー・ベース」から「ルール・ベース」に、とかく「非公開かつ不透明な関係」から「公開かつ透明な関係」に、抜本的に転換することが明確にされ、制度が整備された。

そこでは、国と地方は権利関係の当事者となり、異なる行政主体として対等の立場に置かれることになった。このように、分権改革後の国と地方の関係は水平化し、権利義務関係となり、そこからは、法定受託事務を含めて民事の契約関係が連想される⁴⁸⁾。

地方自治法の行政関与はこのような中で規定されているものであり、国と地方の基本的な関係は対等な契約関係である⁴⁹⁾。これは、特別法はともかくとして、コモンローによる規律を隔てなく適用している英米系の分権分離型国家と共通し⁵⁰⁾、そうすると違いは行政関与の規定なり関与の存在のみにあるということになる。

② 自治体統制方法の転換

融合型の日本で自治体に法令執行などの不都合があれば、国はまず地方自治法その他の規定に基づく行政関与によって是正することになる。国と地方の間で紛争となれば、分権改革により制度化された国地方係争処理委員会、そして、地方から国に対しては裁判所への提訴の道も開かれている。そこでの国と地方は権力関係ではない⁵¹⁾。さらに、現在、自治事務、法定受託事務に関する自治体の不作為に、国から違法確認訴訟を提起できる制度が設けられようとしている。これは司法関与であるが、このような国から地方に対する司法統制を強めることは、地方自治への侵害、介入になるとの考え方もあると思われる。しかし、法執行の適法性確保のための訴訟制度をそのように捉えるのは誤りである。行政統制を弱めることに対応する自治体の統制方法として必要となるからである。

とはいえ、現状では国の地方への関与は行政によるものが中心である。しかしながら、こうした見方はどうであろう。日本の戦後の裁判制度は、行政裁判を区別していない。戦前は大陸流の行政裁判所が置かれていたが、戦後は英米流の司法国家に倣って裁判所は一

元化された。国と地方の基本的関係を対等・協力の権利（契約）関係とすることと、この裁判制度のあり方は通じる。現状でも、行政関与に基づく紛争では客観的な第三者による判断が適当な場合に特に訴訟提起できるほかに、国と地方が一般的な民事上の当事者として訴訟することは可能である（例：摂津訴訟）。なお、民事上の争いでは、地方自治への介入といった問題は起こらない。

行政関与に関しては法の規定に基づき、そうでない場合にも、司法による関与、判断を幅広く導入する。それと同時に自治体への行政関与を減らし、自治体統制を行政統制から司法統制に転換していく。日本の裁判制度は、本来そのような状態に対応できるはずである。英米系諸国の司法統制は、地方自治体の事務が限定列举であることから、その権限の範囲を巡ってなされることが多いといわれるが、日本の場合、基礎自治体が広汎な事務を担当し、前提条件に違いがあるとは思いますが、訴訟の対象がどのようなものであれ、自治体統制を司法によっていく方向性が重要である。行政国家から司法国家への転換につながるこの視点は、分権分離型国家への鍵となる⁵²⁾。

4 結 び

神野名誉教授は、地方分権とは人間の社会や生活にかかわる共同意志決定権限を、より身近な公共機関に移譲していくことであるとしている⁵³⁾。このためには、日本の場合、ひとまず当面は、行政関与に関して団体自治を確立するとともに、住民自治が強化されねばならない。双方の質を高めなければ、地方自治は強固なものとならず、日本の地方分権は実現しない。そしてさらに、権限配分を内容とした立法関与の下で国と地方自治体が行政的に分離し、自治体統制が司法統制を中心とするものになれば、そこでは住民自治を基調とする分権分離国家が実現したといえよう。

(1) 西尾勝『行政学（新版）』（有斐閣、2001年）55頁。

(2) 国と地方自治体の関係と同義。本稿では、単に政府間関係ということがある。

(3) 本稿では、都道府県、市町村を基本的には地方自治体と表記する（単に自治体、あるいは地方とすることもある）が、地方自治法についての記述などでは、法律上の用語である地方公共団体も使用する。

(4) 国が都道府県、市町村に対する場合だけでなく、都道府県が市町村に行うことも含む。

(5)平成 22 年 6 月 23 日付朝日新聞夕刊「窓『憲法 65 条のふたり』」。この答弁を書いたのは、1996 年当時、内閣法制局参事官で、現在は全国知事会会長を務める山田啓二京都府知事である。山田氏は、首長の行いに首相が責任を取ることはない、責任を取らない人に権利のあるはずがないと考えたという。

(6)吉岡正和「地方分権改革における分権分離型の提唱」『法政策学の試み—法政策研究(第四集)』(信山社、2001 年) 73 頁以下。

(7)筆者の知る限りでは、佐々木信夫中央大学教授や神野直彦東京大学名誉教授の主張などがある。

(8)西尾勝『行政学』(有斐閣、1993 年) 60 頁以下。同『行政学の基礎概念』(東京大学出版会、1990 年) 420 頁以下。

(9)西ドイツでは、戦後改革に際して、ナチス時代の中央集権体制への反省から連邦制が採られ、また地方自治が強化された。

(10)西尾・前掲注(1)78、79 頁。

(11)この限りでも日本の制度は、ドイツやフランスのような自治監督制度のある国とは異なったものとなっていた。

(12)西尾・前掲注(1)69、86 頁。

(13)長野士郎『逐条地方自治法(第 1 2 次改訂新版)』(学陽書房、1995 年) 937 頁。

(14)松本英昭『新版逐条地方自治法』(学陽書房、2001 年) 8 頁。

(15)地域のことはその地域の住民がみずから決定するという「住民自治」が不可欠であり、住民自治を実現するためには、その地域における事務が国から独立して行われるべきものとする「団体自治」が要請される。浦部法穂『全訂憲法学教室』(日本評論社、2000 年) 569 頁。

(16)分権改革前の強い融合の象徴であった機関委任事務制度の存在などを取り上げるまでもなく、どのような地方自治制度とするかについては幅広い選択の余地がある。

(17)佐々木信夫『地方分権と地方自治』(勁草書房、1999 年) 12 頁以下。

(18)座談会「地方分権改革の意義と課題」(ジュリ増刊 2000 年 5 月号)での小早川光郎発言。

(19)「分権改革によって、日本の地方自治の集権性と融合性が緩和されたことは確かであるが、集権融合型から分権融合型に移行したと言い切れるか、はなはだ疑わしい。まして、分権分離型に転換したのでは全くない」という。西尾・前掲注(1)94 頁。

(20) このため、西尾行政学では分権融合型とせずに融合型としている。政治による利権誘導はもちろんであるが、筆者の京都府職員としての経験からいえば、立地を要望する国の施設を実現するため、地元出身の国会議員とも協力して、府職員が所管省庁はじめ大蔵省主計局などにまで要望を行っていた。京都迎賓館の調査費の予算化に際しては、担当副知事が大蔵省に要望を行うのに同行した。調査費の予算化は基本設計、実施設計につながる重要なものである。こうした箱物や建設事業は国へのたかりの面もあり、特に国土交通省の建設事業では顕著に感じられた。

(21) 日本の行政には官官接待など、多くの問題があった。このため、平成 12 年には接待禁止などを内容とした国家公務員倫理法が成立するなど、一定の対処がなされた。それはそれで結構なことであるが、より深く根本的なところで、行政システムにおける融合を排除していく必要がある。

(22) 阿部泰隆『行政法解釈学 I』（有斐閣、2008 年）444 頁。

(23) 礒崎初仁「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」自治研究第 87 巻第 12 号、53 頁。

(24) 礒崎・前掲注(23)。自治研究第 87 巻第 11 号、46 頁以下。同第 12 号、34 頁以下。

(25) 神野直彦東京大学名誉教授の見解。以下は、同名誉教授の「地方財政の動向 より良い民主主義を追求する出先機関改革」国際文化研修 2012 夏 vol. 76、36 頁以下の要約ないし引用。

(26) 神野名誉教授は、国の出先機関改革（国の特定地方行政機関の事務等の移譲に関する法律案）において、指令というルートから広域連合がコントロールされてしまう危惧は解消されつつあるとしながら、財源確保に問題のあることを指摘している。

(27) 西尾・前掲注(1)84 頁。一方、国の財政においては必要な歳入を確保できず、多額の借金を積み重ねている。こちらは財政規律が失われている。

(28) 西尾・前掲注(1)83 頁。

(29) 吉岡・前掲注(6)83、84 頁。

(30) フランスの基礎自治体の事務量は、日本の半分程度である。なお、融合型国家における基礎自治体の事務は概括列举方式であるが、日本の場合、現行地方自治法は包括的な形で定めている（旧法では例示であった）。

(31) 合併特例債の発行期限は 5 年間延長され、東日本大震災の被災地では合併後 20 年間、被災地以外では 15 年間にわたり特例債の発行が可能になった。

(32) 全地方債発行額 13 兆円のうち、8 兆円が地方交付税に替わる役割を担って発行される臨時財政対策債である。残高ベースでも、全地方債 142 兆円の約四分の一に当たる 31 兆円あまりを占めている。予算規模で 8 千億円台の京都府では、臨時財政対策債は平成 20 年度の 303 億円から平成 23 年度には 841 億円となり、府債発行総額 1,466 億円の半分以上を占めるようになった。深刻な国の財政事情により、財政的にもこのようなところまで国と地方はつながっている。

(33) 「第 3 章 東日本大震災にみる日本型システムの脆弱性—復興を転機とするために」『大震災後の社会学 遠藤薫編著』（講談社現代新書、2011 年）123 頁以下。なお、本節タイトルの①、②は筆者による。

(34) 1970 年代を最後に、地方自治をめぐる問題が日本で本格的に議論される機会が、永遠に逸せられたという。そのとおりかもしれない。

(35) 地方の供給能力が喪失されたとき、存在意義が消失してしまうことになるという。

(36) これまで当事者たちの声があまりに無視されていたからといって、当事者を集めて話し合いさえすれば最適な結論が導き出されるはずだという考えは、首肯しがたいという。

(37) 「日本型システム」の最大の罪は、こうした単純で原理的な問題をめぐる議論をしないままに済ませられるという幻想を長くもたらしたことではないかという。

(38) そこでは、要求型の民主主義や他者への依存を脱して、日本人自身が立たねばならないであろう。また、分権分離型諸国における国と地方に関する法令運用や政策の Recherche が必要である。

(39) 前掲注(18)座談会での大津浩発言。なお、鈴木庸夫教授は、地方自治法第 1 条の 2 第 2 項は、国の役割と地方自治体の役割を完全に分離しようとする完全分離論や分権分離論が、そこでは採用されなかったことを意味するとする。鈴木庸夫「地方公共団体の役割及び事務」（ジュリ増刊 2000 年 5 月号）63 頁。

(40) 鈴木・前掲注(39)では、機能分担論は否定されたとしている。

(41) 平成 23 年 4 月に成立した「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」。

(42) 佐々木・前掲注(17)。

(43) 分権分離国家においても、国から地方への事務委任が行われているとすれば、そこには執行に関して行政関与が存在すると思われる。しかし、その Recherche は筆者の能力を超えており、実態を御教示いただけるならありがたい。

(44) 大阪維新の会を率いる橋下大阪市長は、地方交付税は廃止して消費税を地方税化し、それを財源とした自治体の財政調整制度を地方が構想すべきであると主張している。

(45) 前総務大臣の片山善博慶応大学教授は、地方自治は、事業のための収入を住民がどう負担するか、税を決めることがその原点であると指摘する。

(46) 片山教授は、橋下市長の消費税の地方税化について、消費税は国が決めるものであり真の自治とは言えないという。

(47) 法定受託事務は本来国がなすべき事務であるが、自治体の事務とされている。

(48) 法定受託事務は、従来の機関委任事務における上下関係のもとにおける委任ではなく、国と地方公共団体との対等の関係における事務処理の委託である。浦部・前掲注(15)573、574 頁。

(49) これと歩調を合わせるように、地方から国への「要望」は「提案」と位置付けようとしてきたし、さらに国と地方の協議の場の設定へと発展してきている。

(50) 阿部・前掲注(22)68 頁。英米法系では、公法と私法の区別を知らず、司法裁判所がコモンローを創造して、一元的に支配している。ただ、行政活動に対する救済方法としてはコモンローだけでは十分でなく、特別法が発展しているという。

(51) 阿部・前掲注(22)79 頁。

(52) 日本の司法は行政に対して自己抑制的であり、消極司法として批判されているが、司法の立ち位置を変えていくことになると思われる。

(53) 神野・前掲注(25)。