

国と自治体の分担関係と相互関係の改革の検証と今後の改革方策

小泉, 祐一郎 / KOIZUMI, Yuichirou

(発行年 / Year)

2016-03-24

(学位授与番号 / Degree Number)

32675甲第374号

(学位授与年月日 / Date of Granted)

2016-03-24

(学位名 / Degree Name)

博士(公共政策学)

(学位授与機関 / Degree Grantor)

法政大学 (Hosei University)

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00013071>

博士学位論文
論文内容の要旨および審査結果の要旨

氏名	小泉 祐一郎
学位の種類	博士（公共政策学）
学位記番号	第 594 号
学位授与の日付	2016 年 3 月 24 日
学位授与の要件	本学学位規則第 5 条第 1 項(1)該当者(甲)
論文審査委員	主査 教授 杉崎 和久 副査 教授 廣瀬 克哉 副査 教授 武藤 博己

国と自治体の分担関係と相互関係の改革の検証と今後の改革方策

本審査小委員会は、博士学位申請者小泉祐一郎氏からの博士（公共政策学）学位請求論文「国と自治体の分担関係と相互関係の改革の検証と今後の改革方策」の提出を受けて、慎重に審査を行ってきた。

1 本論文の主題と構成

本論文は、1995（平成 7）年に設置された地方分権推進委員会が始めた地方分権に関する大きな流れについて今日にいたるまでの 20 年間で丹念に跡づけ、国と地方の関係を理論的に整理しつつ、幅広い分野について検証し、さらに今後の方向性を考察した論文である。

この 20 年の間には、2000（平成 12）年の地方分権一括法（正式には、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、以下「地方分権一括法」という）が成立し、関係する法律が改正された。その後も 2001（平成 13）年に地方分権改革推進会議が設置され、さらに 2007（平成 19）年には地方分権改革推進委員会が設置され、2015（平成 27）年 6 月には第 5 次一括法が成立した。これで地方分権が終わったわけではないが、「地方分権改革がスタートして 20 年が経過し、現在進行中の第 2 次分権改革もピークを過ぎた状況にある中で、国と自治体の行政上の関係の何がどう変わったのか、また、その改革の対象や手法が妥当であったのかについて検証すべき時期に来ていると考えられる」（p.5）と述べられているように、今の段階で 20 年を振り返ることは貴重な地方分権の研究となることは間違いない。

本論文の目次は、以下の通りである。

国と自治体の分担関係と相互関係の改革の検証と今後の改革方策

第1章	はじめに
第1節	研究の背景・目的、構成
第2節	先行研究と本論文の位置づけ
第3節	分権改革に至る改革の経緯と論理
第2章	国と自治体の分担関係の改革の検証
第1節	国と自治体の分担関係の改革の状況
第2節	国道の管理の分担関係
第3節	一級河川の管理の分担関係
第4節	農地転用許可事務の分担関係
第5節	保安林の指定・解除事務の分担関係
第6節	自然公園事務の分担関係
第7節	改革の重点対象となった事務の検証の小括
第3章	国と自治体の分担関係の理論的整理と今後の改革方策
第1節	事務の切り分論
第2節	分権改革における権限移譲の分析
第3節	分権改革における権限移譲の総括と今後の改革方策
第4節	主な事務の分担関係の改革方策
第5節	事務の分担関係の改革の検証と改革方策の小括
第4章	国と自治体の相互関係の改革の検証
第1節	関与の定義と分類
第2節	第1次分権改革による国の関与の改革
第3節	第2次分権改革による義務付け・枠付けの見直しの状況
第4節	第2次分権改革による義務付け・枠付けの見直しの検証
第5章	国の関与の改革の理論的整理と今後の改革方策
第1節	事務の段階に着目した国の関与の改革の検討
第2節	国の関与の量的側面と質的側面に着目した検討
第3節	事務の性質の違いに着目した検討のための概念の整理
第4節	第1次分権改革における事務区分の見直しの検証
第5節	第2次分権改革における法令基準の改革の検証
第6節	事務の相互関係の改革の検証と改革方策の小括
第6章	国と自治体の分担関係と相互関係のルール整備
第1節	国と自治体の関係のルールの法制度の状況
第2節	分担関係のルールの整備
第3節	相互関係のルールの整備
第4節	国と自治体の分担関係と相互関係のルールの総括
第5節	個別法の改革と基本ルールの整備の相互関係

参考文献（50音順）

なお、本論文は、A4版で272ページであり、字数にして約24万字強となっている。

2 本論文の要旨

本論文は6章立てで構成されているが、各章毎の内容はおおよそ以下のとおりである。

まず第1章「はじめに」では、第1節において「研究の背景・目的、構成」が述べられている。まず、「地方分権改革の状況」として、1993（平成5）年の国会決議から始まったことが指摘され、今日までおよそ20年が経過した年表が示されている。続いて、「日本における中央集権の課題と本論文の目的」として、「①国の府省による自治体の事務処理への過剰な拘束の是正と、②社会経済状況等の変化に対応した国と自治体の役割分担の見直し」という2つの課題に焦点を当てて、地方分権改革における行政関係の改革の成果と課題を検証するとともに、今後の地方分権改革のあるべき改革方策を提示すること」とされている。その後、本論文の構成が示されている。

第1章第2節「先行研究と本論文の位置づけ」では、集権・分権の概念、集権・分権の概念の内容、戦後の日本の地方制度の問題認識、政府間関係論と地方分権改革という本論文のキーとなる概念が解説され、そして「本論文の位置づけ」として、西尾勝のいう「日本の融合型の地方制度を前提に、西尾が示した政府間関係の3つの視点のうち、分担関係と相互関係の2つの視点から、第1次分権改革及び第2次分権改革を対象に改革の対象と手法が妥当であったのかを検証し、「集権融合型」から「分権融合型」に向けた今後の改革方策を提示することとする」と述べられている。

第1章第3節「分権改革に至る改革の経緯と論理」では、「1 戦後の地方制度改革から昭和30年前後の法改正まで」において、（1）戦後の地方制度改革、（2）地方行政調査委員会議の勧告、（3）昭和30年前後の法改正が扱われ、「2 臨調及び第9次地制調の答申と機能分担論」では、（1）第9次地方制度調査会の答申（昭和38年12月27日）、（2）臨調答申（昭和39年9月27日）が解説されている。「3 第17次地制調、第2次臨調、行革審、第2次行革審の答申」では、（1）第17次地制調答申、（2）第2次臨調の答申、（3）行革審の答申、（4）第2次行革審の答申、が扱われている。「4 第3次行革審の答申と役割分担論」では、（1）第3次行革審における機能分担論から役割分担論への転換、（2）第3次行革審の答申と役割分担論の意義、が扱われている。そして、「5 改革の論理の比較」では、（1）機能分担から役割分担へ、（2）機能分担と役割分担の違い、（3）なぜ役割分担なのか、という本論文にとって重要な「機能分担」と「役割分担」についての考察がなされている。

第2章「国と自治体の分担関係の改革の検証」では、第1節「国と自治体の分担関係の改革の状況」として、「1 国と自治体の分担関係の改革の種別ごとの状況」では、（1）各

分野に共通する分担関係の改革として機関委任事務制度の廃止があり、(2) 特定の行政分野における分担関係の改革として個別の権限移譲があること、また、後者には①第1次分権改革における権限移譲の検討対象と②第2次分権改革における権限移譲の検討対象にそれぞれ重点分野があることが述べられている。そして、「2 本章における特定の行政分野の検討対象」では、「第1次・第2次分権改革において、国から自治体への権限移譲の焦点となり、一定の改革の方向が示された①国道の管理、②一級河川の管理、③農地転用許可、④保安林の指定・解除、⑤自然公園の5つの事務について、個別に検討を加えることとする」として、第2節につながっていく。

第2章第2節「国道の管理の分担関係」では、上記①国道の管理について、国道の管理についての歴史と分権改革の経緯が丁寧に記述されている。

第2章第3節「一級河川の管理の分担関係」では、上記②一級河川の管理が扱われている。

第2章第4節「農地転用許可事務の分担関係」では、上記③農地転用許可が扱われている。

第2章第5節「保安林の指定・解除事務の分担関係」では、上記④保安林の指定・解除が扱われている。

続いて個別分野の検討の最後となる第2章第6節「自然公園事務の分担関係」では、上記⑤自然公園が扱われている。ここでも同様に、自然公園の歴史と分権改革の経緯が丁寧に記述されている。

第2章の最後である第7節「改革の重点対象となった事務の検証の小括」として、「分担関係の改革の重点対象となった事務の主な問題点は、第一に、分担の基準が不明確なことであり、改革に当たっては明確な基準を設定する必要がある」こと、「第二の問題点は、都道府県の事務処理に依存して国が権限を持ち続けるという国の自治体への不適切な依存関係である」ことが指摘されている。

第3章「国と自治体の分担関係の理論的整理と今後の改革方策」では、分担関係の改革の総論的な検討が行われ、従来の各論的な検討では見落とされてきた視点に基づいて、新たな改革の方策を提示されている。

まず第3章第1節「事務の切り分論」では、「1 事務配分における事務の中身の切分け方」として、4類型が示されている。続いて、「2 事務の切分けの多段階性」では、事務の切り分けが個別行政ではどのように行われているかを示した後、それがすべての段階で行われている自然公園のような分野があることが指摘されている。

第3章第2節「分権改革における権限移譲の分析」では、「1 権限移譲が実現していない事務」と「2 権限移譲が実現した事務」が扱われている。

第3章第3節「分権改革における権限移譲の総括と今後の改革方策」では、第1次分権改革及び第2次分権改革における権限移譲の状況が総括されている。

第3章第4節「主な事務の分担関係の改革方策」では、「1 国と自治体の分担の改革に

における2つの方法」、「2 事務の切分けの線引きを変えずに事務の対象を移動する方法」が述べられている。

第3章第5節「事務の分担関係の改革の検証と改革方策の小括」では、「国と自治体の分担関係の改革は、各分野に共通する改革である機関委任事務制度の廃止と、特定の行政分野における改革の2種類」があり、前者は「自治体を実施している事務の位置付けを国の事務から自治体の事務へと転換させ、自治体による条例の制定を可能にしたという点において、従来の機能分担論（企画は国、実施は自治体）から脱却し、役割分担論（企画機能の国、自治体の二元論）に基づき自治体にも企画機能を認めたもの」と指摘され、また後者については、「特定の行政分野における改革については、第1次分権改革が作業別区分の事務を対象にしたことは、国が自治体に依存して権限を留保するという不適切な依存関係を解消し、自治体の事務の実施の自主性を高めたもの」であるが、「今後は、役割分担の観点から見直しを行っていく必要がある」と指摘されている。

つづいて、第4章「国と自治体の相互関係の改革の検証」では、国の自治体に対する関与が考察されている。第1節「関与の定義と分類」では、「1 国と自治体の相互関係における国の関与の課題」、「2 関与の定義」、「3 問題となる関与と必要な関与」が解説され、「4 関与の改革の対象の変遷」では、本論文で扱われる関与は、「立法関与、準立法的行政関与、行政的行政関与（一律的行政関与、個別的行政関与）」であるとされ、さらにこれらは本論文の独自の名称であることが述べられている。

第4章第2節「第1次分権改革による国の関与の改革」では、「1 国の関与の改革の意義」、「2 第1次分権改革の成果の概要」、「3 第1次分権改革による国の立法の原則の導入」、「4 第1次分権改革による機関委任事務制度の廃止」、「5 第1次分権改革による関与のルール制度化」、「6 第1次分権改革による個別的行政関与の見直し」、「7 第1次分権改革の課題」が論じられている。

第4章第3節「第2次分権改革による義務付け・枠付けの見直しの状況」では、第2次分権改革において行われた「義務付け・枠付けの見直し」が考察の対象とされている。「1 地方分権改革推進法に基づく分権改革委員会の勧告」、「2 政府による義務付け・枠付けの第1次見直しと第1次一括法」、「3 政府による第2次見直しと第2次一括法」、「4 政府による第3次見直し」、「5 政府による第4次見直し」、「6 提案募集方式による新たな取組み（第5次見直し）」が検討されている。

第4章第4節「第2次分権改革による義務付け・枠付けの見直しの検証」では、改革の内容が関与の形態別に分類され、考察されている。「1 義務付け・枠付けの見直しの定義」、「2 義務付け・枠付けの見直しの検証の視点」、「3 事務の実施の義務付けの見直しの検証」、「4 自治体の事務処理の枠付けの見直し」、「5 法令基準による関与の見直し」、「6 個別的行政関与の見直し」、が考察されてから、「7 枠付けの見直しの総括」が論じられている。

第5章「国の関与の改革の理論的整理と今後の改革方策」は本論文のもっとも中心的な

考察が行われている部分である。第1節「事務の段階に着目した国の関与の改革の検討」では、「1 事務の各段階における国の関与手段と自治体の運営手段」、「2 事務の段階から見た改革の対象」、「3 事務の段階から見た国の関与の改革のあり方」が扱われている。

第5章第2節「国の関与の量的側面と質的側面に着目した検討」では、「1 関与の改革における量的限定と質的限定」、「2 分権改革における量的限定から質的限定への移行」、「3 規律強度の改革の進め方」が考察されている。

第5章第3節「事務の性質の違いに着目した検討のための概念の整理」では、「1 法定自治体事務」という概念が説明されている。続いて、「2 根拠規範と規制規範」、「3 規制行政と施設管理行政」、「4 規制行政」、「5 施設管理行政」が対象とされていることが解説されている。

第5章第4節「第1次分権改革における事務区分の見直しの検証」では、「1 第1次分権改革による事務区分の見直し」において、従来の事務区分が「Ⅰ機関委任事務」、「Ⅱ団体委任事務」、「Ⅲ公共事務」、「Ⅳ行政事務」の4つであったが、第1次分権改革後では、「A法定受託事務」と「B自治事務」にまず分けられ、後者はさらに「①法律に定めのある自治事務」、「②法律に定めのない自治事務」に分けられることになった（参照下記表）。

〔表5-7〕 第1次分権改革による事務区分の見直し

第1次分権改革前	第1次分権改革後	
Ⅰ 機関委任事務（国から首長へ委任）	A 法定受託事務	
Ⅱ 団体委任事務（国から自治体に委任）	B 自治事務	①法律に定めのある自治事務
Ⅲ 公共事務（自治体固有の事務）		②法律に定めのない自治事務
Ⅳ 行政事務（独自条例による規制）		

続いて「2 規制行政に関する第1次分権改革の前後の状況と比較」、「3 施設管理行政に関する第1次分権改革前後の状況比較」、「4 第1次分権改革の隠れた論点」、「5 法律に基づく事務と法律に規律された事務への国の関与の違い」が考察されている。

第5章第5節「第2次分権改革における法令基準の改革の検証」では、「1 第2次分権改革における法令基準の改革の論点」、「2 改革の対象」、「3 改革の手法」、「4 今後の法令基準の改革方策」が考察されている。

第5章第6節「事務の相互関係の改革の検証と改革方策の小括」では、「国の関与の改革は、法令基準の見直しにおいても量的限定よりも質的限定を中心に改革が行われている。国の関与の質的限定によって、自治体の自主性が発揮されやすくなっている点は評価できるが、自治体の条例による基準の設定に国の詳細な統制が及んでいることは役割分担としては不十分な面がある」と結論づけられている。

最後の第6章「国と自治体の分担関係と相互関係のルールの整備」では、本論文のまとめであり、これまでの議論を整理するとともに、今後の方向性が示されている。第1節「国

と自治体の関係のルール of 法制度の状況」では、表 67、68 によって、第 1 次分権改革前と第 1 次分権改革後を比較しつつ、整理されている。

第 6 章第 2 節「分担関係のルールの整備」では、「1 事務の分担は法律で定める「事務分担法律主義」の導入」、「2 事務の切り分けの原則の法定化」が提案されている。

第 6 章第 3 節「相互関係のルールの整備」では、「1 枠組みレベルの関与のルールの導入」、「2 法令基準レベルの関与のルールの導入」、「3 運用基準レベルの関与のルールの充実」、「4 個別処理レベルの関与のルールの充実」が考察されている。

第 6 章第 4 節「国と自治体の分担関係と相互関係のルールの総括」では、これまでの提案が表 69、70 によって整理されている。

第 6 章第 5 節「個別法の改革と基本ルールの整備の相互関係」では、「第 1 次分権改革前の行政改革、第 1 次分権改革、第 2 次分権改革を……振り返れば、①個別法の改革による先行事例の実績づくり、②一般法による基本ルールの確立、③基本ルールに適合しない個別法の例外規定の縮減、という 3 段階での取組みが成果を挙げるポイントであった」と指摘され、「1 第 1 次分権改革前の行政改革による先行事例の実績づくり」、「2 第 1 次分権改革による機関委任事務制度の廃止と個別的行政関与のルール化」、「3 第 2 次分権改革による個別的行政関与の見直しの意義」、「4 第 2 次分権改革による法令基準の改革の意義と課題」、「5 第 1 次・第 2 次分権改革による国から自治体への権限移譲の実績」について、要約的にまとめられている。「6 今後の分権改革の進め方」では、第 6 章第 5 節で最初に引用した地方分権改革の進め方として、第 1 段階では個別の改革による先行事例による実績づくり、第 2 段階では個別の改革の実績を踏まえた基本ルールの整備（例外の許容）、そして第 3 段階では基本ルールに適合しない個別法の例外規定の縮減、という手順で進めるべきと締めくくられている。

3 本論文の特色と評価

本論文は、地方分権改革についての研究である。本論文は次のような諸点において、評価しうる価値ある研究であると考えられる。

第 1 に、本研究は 20 年にわたる地方分権改革についての研究であるが、長期にわたる改革であるため、通史的に考察した文献はまだ存在しない。この意味で貴重な研究であり、これから研究する若い研究者にとっては、地方分権改革を学ぶ基礎的文献となるであろうし、すでに地方分権改革を経験し、なんらかの形でかかわった研究者にとっても、20 年を振り返り、著者の一定の理論的な整理に基づく考察は、きわめて有用であろう。

第 2 に、本論文は社会人大学院生による研究である。この研究の背景として、著者自身の地方分権改革にかかわった経験があり、このような研究者自身の経験を学問的に昇華させようとする研究として、きわめて高く評価することができる。著者は、1995 年の地方分権推進委員会の事務局員として、地方分権改革に直接的にかかわっており、論文の節々に

内部でしか知り得ない知見を踏まえた洞察が見られる。著者は、2009年に法政大学大学院政策創造研究科博士後期課程に入学し、社会人としての勤務をこなすかわら、研究を継続して、7年の歳月をかけて、この研究をまとめ上げた。地方分権改革にかかわったという社会人としての経験がないものにとっては、完成させることが困難な研究作業であったと思われる。こうした努力と忍耐、経験と洞察のたまものとして、この研究が完成したことについて、敬意を表したい。

第3に、地方分権改革を理論的な側面から整理した研究であり、これまでに見られない貴重な研究である。すなわち、地方分権改革は、自治体の要望をまとめ、それを国の省庁に対して地方分権推進委員会、地方分権推進会議、地方分権改革推進委員会が折衝して、地方分権改革を進めるという手法で進められた。その結果として、自治体からの多様な広範の要望について、何らかの一貫した考え方とか理論的に整理されて要望が出されたわけではなく、実務上において自治体が地方分権を進めて欲しいという項目が十分に整理されないままに出され、それに対応してきたものである。そのため、どのような切り口で地方分権を進めるかについては、要旨の中で指摘したように、混乱した状況がうかがえるのである。それを事務の切り分けという視点と事務の性質という観点から理論的に整理して、第1次分権改革と第2次分権改革の歴史的な流れの中で位置づけ、分析・考察した研究として、評価することができる。

第4に、個別行政についての地方分権改革の研究としても評価できる。本書で扱われている個別行政分野としては、①国道の管理、②一級河川の管理、③農地転用許可、④保安林の指定・解除、⑤自然公園であるが、これらの個別行政についての広く深い知見と正確な実務的知識を高く評価することができるが、これらは著者が勤め先である県庁においてこれらの個別行政分野に関する一定の実務経験があるからこそできたことと考えられる。

こうした点について、本研究は20年にわたる地方分権改革に関する優れた研究として、高く評価できるものである。課題として指摘すべき点はほとんどないが、あえて指摘すれば、次のような点が手薄である。

まず第1に、本論文では、地方分権改革の成果に関する自治体側の状況について、あまり触れられていない。すなわち、自治体側での事務の企画・執行業務について、どのような影響を及ぼしたのか、あるいは及ぼしていないのかについて、論述がない。確かに本論文の趣旨は、地方分権改革の流れを追い、理論的に整理しながら、今後の方向性を考えることあるため、触れなかったのであろう。著者の別の著書（小泉祐一郎、『地域主権改革一括法の解説——自治体は条例をどう整備すべきか』、ぎょうせい、2011（平成23）年）では論じられているため、本論文の弱点としては小さなものであるかもしれない。

第2に、本論文は自治体の運営にとって重要な財政の分権化に関する若干の経緯の説明はあるが、「三位一体の改革」などの財政改革に関する考察がほとんどされていない点を指摘することができよう。確かに、財政の地方分権改革として見るべきものはほとんどない状況であるものの、三位一体改革による自治体への影響という意味では、考察すべき点も

ある。しかしながら、本文でも指摘されているように、財政が絡むと地方分権は進まないという現実があり、本論文の弱点というより、国と地方のそもそもの関係にその原因を求めるほうが正しいとも考えられる。

以上のように、課題を指摘することもできるが、審査小委員会としては、本論文がオリジナリティを備えた、価値ある研究成果であり、研究者としての研究能力を実証するに十分な業績であり、博士の学位を授与するに値する業績であると認めるものである。

4 口頭試問

審査小委員会は、2016 年 1 月 23 日に小泉祐一郎氏の口頭試問を実施し、本論文を中心とし、それに関連のある学識確認の試問を行った結果、同氏が博士学位の授与に値する学識と研究能力を持っていると判定した。

5 結論

以上を踏まえ、本審査小委員会は、小泉祐一郎氏が、研究能力並びに学位論文に結実した研究成果の到達度の両面において、博士（公共政策学）の学位を受けるに十分値するものと判断した。

以上