

地方分権改革とその課題

間島, 正秀 / MAJIMA, Masahide

(出版者 / Publisher)

法政大学社会学部学会

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

Hosei journal of sociology and social sciences / 社会志林

(巻 / Volume)

66

(号 / Number)

3

(開始ページ / Start Page)

219

(終了ページ / End Page)

233

(発行年 / Year)

2019-12

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00022518>

地方分権改革とその課題

間 島 正 秀

地方分権改革の推進に関する国会決議（1993年）に始まり、地方分権推進法（プログラム法）の制定、同法に基づく地方分権推進委員会（首相の諮問機関）の設置、同委員会による5次にわたる内閣への勧告、勧告に基づく「地方分権推進計画」（第1次、第2次）の閣議決定と「地方分権一括法」の成立（1999年制定、2000年4月施行。多くの政策領域に関係する475本の法律の一括改正）に至る、2000年地方分権改革（第1期改革）は、それ以降、今日まで継続されている、地方自治に係る諸制度改正の基準点、原点として位置づけられるものである。そのため、2000年分権改革の理念と枠組みについて、20年を経た今日、いま一度振り返ることは、今後の日本の地方自治のあり方を展望するうえで不可欠の作業であると考えられる。

本稿では、2000年分権改革のうち、その基軸に位置づけられる地方分権推進委員会第1次勧告（1996年）の中心的論題であった、国、広域自治体（都道府県）及び基礎自治体（市町村）3層の政府相互間における行政事務再配分の構図に焦点をあてて、その特色と課題について分析する。あわせて、2000年改革で積み残された宿題の一つである住民自治の制度改革のうち、本格的な住民投票制度導入の方向性について検討したい。

1. 2000年分権改革の目標

地方分権推進委員会の活動の経緯や分権改革に携わった専門家などの意見を総括すると、2000年分権改革（2000年改革を超えて、さらに長期的な視点に立った、「永続」的な分権改革の思想をも含む）が目指した目標は、以下の3点に集約しうる。

なお、分権改革とは、まずはすぐれて法制度の改革である。地方自治制度はもとより、自治体（都道府県、市町村）が担う諸政策の領域全般に係る法制度について、地方自治強化の視点に立って、抜本的に見直す作業から出発するものである。

- ① 日本の政治・行政システムについて、明治期以来の「開発・集権」型から「成熟・分権」型に移行すること
- ② 政府間関係を再構成して、中央政府と地方政府それぞれの「役割と責任」を制度的に明確に峻別すること

- ③ 地方政府と住民との関係について、住民自治の拡充など地域民主主義の視点から制度的に再構築すること

地方自治は、「団体自治」（自治体の自治権）と「住民自治」（住民の自治権）双方の要素をともに尊重することによってはじめて開花するという理念にしたがえば、上記②は団体自治強化という課題に、上記③は住民自治強化という課題に、そして上記①は団体自治と住民自治双方の強化という課題に対応するものであるといえよう。

2. 2000年分権改革の戦略

（1）改革の焦点に位置づけられた自治行政権

2000年分権改革においては、戦略的観点から、とくに、上記②の政府間関係の見直し、即ち団体自治強化の達成にエネルギーが傾注された。地方政府への住民参加の促進を始めとする住民自治の展開には、地域社会と地域課題を「所管」する自治体における政治的・行政的基盤の整備・強化が必要条件となるものと考えられるからである。なぜならば、住民参加の手続きを踏まえて自治体がある政策決定をしようとしても、その最終的決定権が中央省庁に留保されている限り、自治体レベルでの決定が覆される可能性があるからである。そのようなケースが多くなれば、住民にとっては、自治体行政への参加は、意味をなさない、虚しいものと認識されることであろう。

自治体の自治権を構成する要素としては、自治行政権、自治組織権、自治立法権、自治財政権、国政への自治体参加権が挙げられる。2000年分権改革においては、それまでの地方自治に関する多様な議論の蓄積の上に、団体自治全般の見直しを視野に入れつつも、自治行政権強化のための制度構築が、改革の中心課題として位置づけられた。したがって、法律と条例との関係見直しなどに係る立法分権や自主財源と国庫移転財源との関係見直しなどに係る財政分権は、次のステージで集中的に検討されるテーマとされたのである。

自治行政権強化の視点から政府間関係の再構成を検討するにあたって、その検討課題としては、大別して、地方自治制度に関する「戦後改革」の積み残し課題と現代的課題の二つに分類される。

（2）「戦後改革」の積み残し課題

戦後まもなく日本政府の招請に応じて来日したシャープ税制使節団は、日本政府に対する税制勧告（1949年勧告、1950年勧告）のなかで、国税と地方税の配分を定める前提として、さらには地方税制を強化・拡充する前提として、国、広域自治体および基礎自治体3層の政府間における行政事務の再配分を行うための基準を提示している。有名な「シャープ3原則」であり、以下のとおりである。

i) 行政責任明確化の原則

一単位の事務を国、広域自治体、基礎自治体いずれかのクラスの政府に完結的に配分しきることにより、各級政府が担うべき政治・行政上の責任を明確にするという原則である。

ii) 市町村優先原則

まず、住民の批判と監視を受けやすい基礎自治体に事務が優先的に配分される。次に、基礎自治体で担うことが困難であるとの証明がなされた場合に広域自治体に配分される。そして、広域自治体でも担うことが困難であると証明されれば国に配分されるという原則である。これは、今日の用語でいうと、ヨーロッパ地方自治憲章（1985年、多国間条約）を基本にして作成された世界地方自治憲章草案（2000年）において明文化された、事務配分における補完性原則のことである。

iii) 能率性原則

最も能率的に事務を執行し得るクラスの政府に、事務を配分する原則である。

シャープ3原則を踏まえて、行政事務を政策分野ごとに、かつ、各級政府毎に具体的に再配分した内容の勧告（地方行政調査委員会議（神戸委員会）勧告、1次勧告1950年、2次勧告1951年）が政府に提出された。しかし、日本の独立回復後、所掌している行政権限を確保したい中央省庁の抵抗や中央集権型の政治・行政体制の強固な基盤などから、半世紀の間、各級政府をまたがる行政事務総体の見直しを踏まえた上での行政事務の再配分は、ほとんど実現していない状況にあった。

なお、シャープ勧告においても、地方行政調査委員会議勧告においても、全国的な町村合併の必要性がうたわれている。その理由としては、基礎自治体に優先して、かつ全国均一的に事務配分をするためには、基礎自治体間の財政力格差を一定程度是正する必要があること、小規模町村については合併により少なくとも中学校区以上の人口規模にすることが要請されることなどが示されている。その背景としては、当時、義務教育が6年制から9年制に延長され、新制中学校の設置・管理は基礎自治体の事務とされたことや、市町村警察の制度が導入されていたことが挙げられる。そして、これが、「昭和の町村大合併」であり、皮肉なことに、両勧告で挙げられた事務再配分関係の事項の中で唯一実現したものであった。

シャープ3原則も参考にしつつ、現代行政における諸政策領域全般にわたる行政事務の再配分について、新たな視点から進めることが、2000年改革の任務として位置づけられたのである。

(3) 現代的課題

新しい社会・経済の展開と市民意識の成長、自治体における行政能力や政策能力の蓄積、さらに

は地方自治とは地域における住民の「自己決定原理」の尊重であるという思潮の高まりを踏まえて、新たな視点から行政事務再配分が設計されるべきであるとの認識が強まってきた。そのため、地方政府では対応が困難な全国課題や国際課題に係る政策枠組みづくりの分野に中央政府の役割を限定する。そして、地域課題に係る政策や制度の「決定権」は、住民の信託を受ける地方政府が所管すること、次に、中央政府、とくに中央省庁が「タテワリ」で自治体の事務執行に関与する行政統制を極力、廃止・縮減すべきこと、この二つを目標とすることが、分権改革の任務として新たにクローズアップされてきた。

その象徴が、2000年改革における最重要の「成果」の一つといわれる、明治地方制度以来の機関委任事務制度の廃止である。この制度は、日本で独自に設計され、独自に発展した仕組みであるといわれ、中央省庁が所管行政を全国展開するにあたってきわめて都合のよい、使い勝手のよい仕組みであった。

すなわち、機関委任事務は、i) 国（中央省庁）が法令に基づき、都道府県・市町村の首長などの執行機関に直接委任する事務であること（団体としての自治体に委任する事務、すなわち団体委任事務の制度は別に存在していた）、ii) しかもそれは国家事務であって自治体の事務ではないとされたことから、事務執行に当たっては、自治体は中央省庁による包括的な指揮監督権に服し、さらに、自治体議会による関与が厳しく制限されること（議会の関与を排除することがこの制度の本質である）、iii) 機関委任事務は自治体の事務の大宗を占め、国から独立した地方政府である自治体とその職員を、あたかも中央省庁の地方出先機関とその職員のようにみなすことから、国と自治体の関係を「上下関係」として位置づけるものであること、等々の理由から、自治体行政の自己決定原理を著しく損なうものと認識されたのである。

機関委任事務制度廃止に至る経緯のなかで特記すべきは、地方分権推進委員会が当該制度の廃止を勧告するに際して、中央省庁からの根強い抵抗があったことである。その理由は、行政権限が弱まることへの恐れや所管行政の全国的実施に支障が生じる危惧などが挙げられる。他方、国会議員の多くは機関委任事務問題そのものについては関心が低く、その結果として、機関委任事務の制度廃止については、専ら省庁の行政官僚との交渉事項とされたのである。また、当時の首相から、機関委任事務制度の廃止勧告については、事前に関係省庁の了解を得るようとの指示が同委員会になされたことが、事前協議に入る直接の契機となった。

同委員会では、すでに「地方分権の推進に関する意見書」を自主的に作成して国会・内閣に提出していた、全国知事会を始めとする自治体の全国連合組織や専門家などから、機関委任事務の問題点と廃止に関する具体的な提言や要望をヒアリングして理論構築を図るなどして、態勢を固めた。そのうえで、同委員会（学識経験委員の役割が大きい）と省庁幹部との直接交渉（当時、「膝づめ談判」といわれていた）により、紆余曲折を経ながらも合意形成がなされ、制度廃止を内容とする委員会第1次勧告がまとめられた。なお、同委員会の活動と並行して、水面下では、省庁相互間において、実務的な調整が進められていたといわれる。

この委員会第1次勧告とその後の勧告（第2次～第5次）を踏まえて、政府の「地方分権推進計画」が閣議決定された。それを基に作成された法案が国会に提出され、国会での審議・議決により、地方分権一括法が成立した。これにより、「市制町村制」に導入されて以来一世紀を超える歴史を有する機関委任事務制度は、全廃されたのである。なお、このような、中央政府の付属機関である委員会が中心となって制度改革を推進するプロセスは、その後の各種政府改革のモデルになったものと考えられる。

機関委任事務制度の撤廃により、自治体が所掌する行政事務はすべて自治体の事務として「純化」され、また、中央省庁による自治体行政への関与は縮減されるとともに、恣意的な関与を防止するために、すべての政策領域に適用される「関与の一般ルール」が地方自治法に規定された。併せて、中央省庁から自治体に対する「通達」（法令の解釈通達と法令の運用通達があった）の制度が自治体の事務執行を事実上縛る機能を有していたために廃止され、自治体は法令の規定のみに従うこととされた。

機関委任事務制度の廃止は、全国課題を担当する中央政府と地域課題を担当する地方政府との役割・責任の峻別という分権改革の目標実現に大きく貢献するものとして、評価される。

3. 中央・地方政府間関係の種類とその選択

(1) 中央・地方政府間関係の三類型

行政事務の各級政府への配分の類型としては、次の3つのタイプが挙げられる。

1) 集権体制か分権体制か

公共課題、なかでも地域課題に係る政策・制度の「決定権」の所在に着目した分類である。その決定権の多くについて中央政府が担う、ないし留保する行政システムを集権体制、その決定権が専ら地方政府に担われる行政システムを分権体制という。

日本は、明治期以来、基本的に集権体制を採用してきたといえる。とくに戦後の高度成長期において、地方政府の行政権限が中央政府に吸い上げられ、あるいは、行政活動分野の拡大によって機関委任事務が急増するという事例に象徴されるように、「新中央集権」といわれる潮流が強化されたことが指摘される。

2) 集中体制か分散体制か

政策・制度の「執行権」の所在に着目した分類である。執行とは、決定された政策・制度を具体的に社会や人々に適用することをいう。その執行権の多くについて中央政府が担う行政システムを集中体制、執行権が専ら地方政府によって担われる行政システムを分散体制という。言い換えれば、中央政府による決定事項（例えば法律）を全国規模で執行する場合に、中央省庁の地方出先機関（地方支分部局）に担当させるか、地方政府に担当させるか、の違いである。

日本では、法律やそれに基づく権限の執行の多くを地方政府に委ねている点（その際に、機関委任事務制度により中央省庁の統制下に自治体を置くシステムが発達したのである）、多くの行政サービスが地方政府を通して住民に提供される点（国が住民に対し直接提供する行政サービスは、年金などの社会保障分野、外交・安全保障分野、公共事業のうちの直轄事業などに限られている）において、分散体制を採用してきたことが了知される。自治体行政の「間口」がきわめて広いことが、日本の特徴である。

3) 融合体制か分離体制か

各級政府への行政事務配分のあり様による分類である。一単位の行政事務を各級政府相互に、多元的に、かつ連携して分担する行政システムを融合体制、一単位の行政事務を一段階の政府に完結的に担わせる行政システムを分離体制という。

例えば義務教育行政を一単位の事務とすると、日本では、国（教育行政の方針、公立小中学校教職員の給与負担）、広域自治体（教職員の人事権や給与負担）、基礎自治体（公立小中学校の設置・管理）がそれぞれ行政事務を分担する体制を採用しており、このような方式は多くの政策領域に普遍的にみられることから、日本は融合体制のタイプを採用しているといえる。それに対し、分離体制においては、例えば義務教育行政の事務を、基礎自治体のみで完結的に担わせるといった方式をとるのである。さらに、米国などの分離体制の国では、連邦政府や州政府が所管する行政事務の相当数が直轄事務とされ、それぞれの政府の地方出先機関が執行する体制を採用していることが指摘されている。

また、機関委任事務制度は、自治体に国家事務を担わせ、国は自治体の事務執行に対し指揮監督権を行使する方式であることから、融合体制の一類型であるともいえる。さらに、膨大の数の機関委任事務の存在により、日本は「過度」の融合体制の国であったということが指摘できる。

融合体制の欠点は、政治・行政上の責任が各級政府に分散し、住民にとって責任の所在が不明瞭になることである。それに対し、分離体制においては、どのクラスの政府に責任があるのか、責任の所在が明確になる。シャープ3原則の一つである「行政責任明確化の原則」は、行政事務の配分において、分離体制を採用することを勧告するものであったということが理解されよう。

(2) 新たな政府間関係への移行

2000年分権改革では、日本の政治・行政システムについて、「集権・分散・融合」体制から「分権・分散・分離」体制へ移行させることを目標に位置づけていたものと考えられる。そして、機関委任事務制度は「集権・分散・融合」体制を一本に貫く主軸として機能していたため、その制度廃止は、政治・行政体制の改革を促進するうえで、戦略的にもきわめて有効な働きをしたことが理解されよう。

1) 分権体制への移行という目標

第一に、分権体制に移行することである。

2000年分権改革により、「地域事務」というコンセプトが新たに導入され、地域事務については自治体が専ら担当する事務として位置づけられている。

さらに、分権を推進する手法として、行政事務・権限（ここでいう「権限」とは、主として、行政事務中、許認可権、承認権、指定権、決定権などの権力的色彩の強い行政行為などを指す）の移譲方式と中央政府による行政統制の廃止・縮減の方式（いわば規制緩和の自治体版）の2つが採用されている。

このうち前者の方式について説明すると、これは多くの政策領域にわたる行政事務・権限を自治体に移譲するものである。まず、機関委任事務制度の廃止に伴い、機関委任に係る「国家事務」のほとんどが自治体の事務・権限に移譲された。次に、改革の当初は、「2段ロケット方式」が採用され、極力、国の事務・権限を広域自治体に移譲し、次に広域自治体の事務・権限を基礎自治体に移譲することとされていた。しかし、分権改革が進むなかで、この方式よりは、基礎自治体、就中、都市自治体に国と広域自治体双方の事務・権限を直接、移譲する流れが強まったことが指摘される。とくに、本来的に基礎自治体が担うべき住民の生活・暮らしに係る行政分野とまちづくりに係る行政分野において、その傾向がみられる。

後者を例に挙げると、まちづくりの根本は、都市計画をはじめとする、計画的な土地利用規制にある。2000年分権改革により、都市計画の決定権の所在の中心が、広域自治体から基礎自治体に移行したことは重要である。都市計画のみならず農地、森林などにわたる総合的かつ実効的な「土地利用総合計画」の策定主体は、本来、基礎自治体であるべきものであり、基礎自治体が住民参加の下に主体的に担うものであるとの将来ビジョンの樹立が必要である。このような長期的な視点に立った土地利用制度の改革が、2000年分権改革から今日に至るまで、段階的に進行してきている。

このように、土地利用規制の行政分野をみても理解されるように、事務・権限の移譲には非常に長い時間がかかる。そのことから、分権改革は、常に「未完の改革」であり続ける運命にあるといえよう。なぜならば、日本の分権改革は「平和裡」に進む改革であり、一つひとつの法令ごとに中央省庁など関係機関との合意を形成しながら見直しを行い、前進するという手法を選択しているからである。

2) 分散体制の維持という目標

第二に、分散体制についてである。自治体の行政事務執行上の自律原則を極力確保する視点から、機関委任事務制度の廃止および中央省庁による行政関与の廃止・縮減とその一般ルール化により、従前の姿を大きく修正したうえで、分散体制を維持することが、2000年改革では選択されている。

一方、機関委任事務制度廃止の動きをきっかけにして、中央省庁がその事務を自治体から国に引き揚げ、自らの地方出先機関に担当させる可能性、すなわち集中体制に転換する恐れも否定できない。このこともあって、機関委任事務全体を総点検し、行政事務の再配分の一環として、一部の機

関委任事務を国の直轄事務にすること（「逆移譲」；都道府県知事の機関委任事務であった信用協同組合の監督権や国立公園の管理事務など）を認めること、さらに、自治体の事務を「自治事務」と「法定受託事務」に二分し、自治事務を基本としつつ、自治事務と比して国の強い関与が認められる「法定受託事務」という新しいコンセプトを例外的に導入することなどの方針が採用された（もっとも、法定受託事務は、当初、国政選挙の実施事務や旅券発行事務など国から委託された事務に限定する考えであったが、省庁サイドからの強い要求によって、その射程範囲が著しく拡大してしまったという経緯がある）。以上の方針により、ほとんどの機関委任事務は自治体の事務に移行され、新たな形で分散体制は維持されたのである（法定受託事務は国家事務ではなく、自治体の事務である）。

なお、機関委任事務を国の直轄事務に移行する場合には、各省庁の定員を大幅に増員することと経費の増加に対応した予算の確保が必要となる。しかし、前者については、「行政機関職員定員法」の改正が求められるが、このような改正法案の提案理由では、国会で可決されることは事実上困難である。後者についても、国家財政逼迫の折から必要額確保の実現は難しい。このように、現実としては、直轄事務への「逆移譲」はほぼ不可能に近い状況にあったのであって、このことが分散体制の確保には「幸い」したといえよう。

3) 分離体制への移行という目標

第三に、分離体制である。過度の融合体制の原因でもあった機関委任事務制度が廃止されたことにより、分離体制に一步、近づいたということはできる。さらに、従前は、全国課題はもとより、地域課題であっても、政策・制度の企画・立案と決定は中央省庁が担い、その執行のみを自治体が担うという、国と自治体との「機能分担」原則が採用されていた。しかし、これでは政治・行政上の責任の所在が不明確であったことから、2000年分権改革により、国と自治体との「役割分担」、「責任分担」の原則が新たに採用された。すなわち、地域課題に係る政策・制度については、その企画・立案と決定、執行という一連の政策過程を完結的に、包括的に自治体に担わせる体制を強化し、地域課題解決に関する政治・行政上の責任は主として自治体が負うというシステムの導入である。

しかし、一単位の事務を複数のクラスの政府が分担するという構造は、多くの政策領域において、依然として根強く生き続けている。このことから、今日、2000年改革によっても、融合体制から分離体制への移行が十分にはなされていないとの批判がみられるのである。

分離体制に移行する狙いは、政治・行政上の責任がどのクラスの政府にあるのかを住民に明確に示すことにあるが、機関委任事務が廃止された今日、焦点になっている課題の一つは、広域自治体と基礎自治体がともに分担しあう行政事務の分野である。これについては、広域自治体と基礎自治体が担当している行政事務の再整理と再配分を進める必要があるが、その検討にあたっては、基礎自治体、とくに都市自治体に、都市の人口規模に応じた形で重点的にシフトさせるという方向性が認められる。このようなシフトは、2000年改革以降今日まで、段階的に進められつつある状況に

ある。

4. 「行政事務再配分」の今後の課題と展望

以上、2000年分権改革、とくに地方分権推進委員会第1次勧告を中心にして、政府相互間の行政事務再配分における構図を概観した。その構図を踏まえながら、今後の課題と将来展望について考察したい。

(1) 地域総合行政とその将来

現行地方自治法において、「地域総合行政」の担い手として自治体が位置づけられていることについてである。

これは、分散体制の維持を選択したことと裏腹の関係にある。さまざまな政策領域にわたる地域課題の解決に係る行政事務を広く、包括的に担う責任があるという、自治体の性格は、分権改革以前から地方自治分野の関係者の間では長らく認められてきた理念であり、2000年改革においてもその理念は引き続き受け継がれたのである。

また、分離体制への転換が不十分な状況にある理由の一つも、分散体制の維持を優先したことにある。分離体制の選択のみであると、多くの政策分野における相当数の行政単位が中央政府に厚く再配分されることへの歯止めが利かなくなるという危惧があり、したがって、まずは少なくとも事務の執行については、自治体がしっかりと把握することが戦略的にも重要であるとの認識である。分散体制の枠組みを維持・強化することによって、多くの行政単位が中央政府へ「逆移譲」される動きを防止し、緩和しようとする判断が、2000年分権改革においてなされたものと考えられる。

これまで多くの自治体は地域総合行政の理念の下、種々の幅広い行政活動を通して、あるいは失敗事例をも経験しつつ、政策や制度の企画能力や執行能力を蓄積してきた。とくに、戦後復興期から近年まで、基礎自治体における行政活動の自立と自律に向けての支援も含めて、総合行政の発展に広域自治体が果たしてきた基幹的役割には非常に大きなものがある。

また、住民生活において、生活上発生する諸問題は多くの政策領域に関係するものである。したがって、住民生活の維持・展開にとっても、身近な政府である自治体が地域総合行政の担い手として存在することには、積極的な意義があるものと評価されよう。

しかし、人口減少時代に移行した今日、長期的にみれば、総人口と地域人口の急速な減少、地域企業の廃業・撤退、それらによる自治体の税収総額の停滞と縮減傾向は不可避の状況にあるといわれる。このような見通しの下において、自治体は地域総合行政の体制を今後とも維持しうるのか、大きな課題として位置づけられる。

この課題に対しては、さまざまな処方箋が考えられるが、行政事務再配分の分野においては、分離体制をいまよりは強化し、例えば、基礎自治体行政の補完としての役割を有する広域自治体においては、重点的にいくつかの政策分野に特化した、「地域特定行政」を専ら担う行政主体として再

構築することも方策の一つではないか、と考えられる。補完性原則の徹底であり、近年の「大阪都構想」（基礎自治体を廃止して広域自治体に統合する構想）とは真逆の構想でもある。

「地域特定行政」の担い手としての広域自治体という構想は、現行の都道府県制度においても検討されるべき課題であると思われる。さらに、将来、複数の都道府県による自主合併がなされるケース（自主合併の手続については地方自治法に規定がある）や、新たな広域自治体である道州制の創設が検討されるケースにおいて、より妥当性の高い構想になるものと考えられる。それと並行して、人口減少時代に対応した行政体制にソフトランディングするために、広域自治体、基礎自治体ともに、自治体相互の連携・協力関係の強化や新設された仕組みである複数の自治体による「連携協約」の締結などを進めることは、もとより必要不可欠である。

複数の自治体によって構成される、広域共同機構である広域連合の仕組みが、基礎自治体レベルでは広く活用（116団体設置）されているのに対し、広域自治体レベルでは関西広域連合（8府県4指定都市により設立）の1団体しか設置されていないのは如何なものであろうか。広域連合制度は、あくまでも自治体の存立維持を前提にして、それぞれの自治体が所管する特定の行政事務を持ち寄り、その特定事務を一体として、広域的、計画的に担うための仕組みである。

したがって、広域自治体レベルにおいて相当数の広域連合が設置されれば、どのような政策分野の特定事務が多く選択されているかが明らかになるのであって、広域自治体の性格を再構築するにあたっての参考になるものと考えられる。なお、関西広域連合においては、医療、環境、廃棄物（家庭ごみと産業廃棄物）、産業、広域観光・文化、広域防災などの行政事務が担われている。

（2）行政事務再配分のための方式の再検討

2000年分権改革では、機関委任事務全体を総点検する必要性もあって、制定されている法律ごと（例えば「生活保護法」）に、その法律に規定されている国や自治体の事務・権限（申請の受理・調査、保護の決定、生活保護の相談など）を一つひとつ取り出して、それらを広域自治体や基礎自治体に再配分することが妥当か否か、その事務は自治事務か法定受託事務か、検証を行うという、緻密な作業が積み重ねられた。そして、法律単位に具体的な事務再配分の方針案が法律の所管省庁に提示され、それを基にして当該省庁と地方分権推進委員会との協議が実施され、合意が形成される、というプロセスをたどっている。行政実務上、手堅く、かつ有効な手法であったことはいうまでもない。

しかし、2000年改革から20年を経過し、日本社会も大きな転換期を迎えつつある今日、近い将来、再度、政府相互間の行政事務の再配分を根本的に検討し直すことが要請されるのではなかろうか。その際、再配分の検討にあたっては、個々の法律単位ではなく、施策（例えば、PPBSというプログラム）単位ごとにどのクラスの政府が担当することが妥当であるか、という方式を採用することが適切であると考えられる。それは、現行のあまりにもタテワリに細分化された法律の条文の立て方を所与の前提として検討する枠組みから脱却し、施策分野ごとに政府間関係のあり方を根本的に問い直す作業を通して事務再配分の姿を明らかにすること、その新たな構図を踏まえて、個々の法

律の立て方自体を再検討する（例えば、施策分野単位で1本の法律に統合するなど）ことが必要であると思われるからである。

すでに福祉行政、介護行政分野や都市計画分野などについては、広域自治体中心から基礎自治体中心に事務配分の物差しがシフトしており、逆に、国民健康保険行政では保険財政単位が基礎自治体から広域自治体に移行している。このような見直しが先行する施策分野での動向を踏まえつつ、改めて行政全般にわたる事務再配分について、さらなる地方分権の観点から総合的な評価をすべきである、ということである。

そして、補完性原則を強化して、公共課題解決に向けての住民自治活動の尊重から出発すること、次に基礎自治体の行政事務を広く確定すること、そして基礎自治体で担うには困難な特定事務は何かを検証した上で、広域自治体や国の事務を確定する、という検討作業の順番が重要である。現行の中央政府の事務・権限を所与のものとして、そこからその一部を地方政府に順次「移譲」する、というこれまでの作業の順番では、適正な答えを求めえない時代に入っていると考えられるからである。

また、新たな事務再配分において、分離体制をどの程度まで強めるかということも、大きな課題である。先に述べた、広域自治体を地域特定行政の行政主体として組み替える構想は、分離体制の強化につながるものである。

さらに、分権改革の長期的な将来目標の一つとして、米国の都市自治体にみられるような「都市憲章」（ホームルールチャーター）の仕組みを日本の基礎自治体に応用できないか、というテーマが挙げられる。自治体憲章ないし憲章自治体といわれるもので、その根拠規定を地方自治法などの法律に位置づけ、憲章自治体になるか否かはそれぞれの基礎自治体と住民の選択に任せる。選択した基礎自治体は、条例の上位法に位置づけられる憲章（住民参加を始めとする住民の自治権に関する基本ルール、政府形態の選択（大統領制か否か）、当該自治体が担う行政事務の範囲、税財政に関する基本ルール、議会に関する基本ルール等々）について、制憲議会で審議・議決した上で住民投票に諮って決定する。

このように、自治体憲章制度は、団体自治と住民自治の結節点に位置づけられるものであり、行政事務再配分の事項に限ってみても基礎自治体が自主的、主体的に行政事務を選択するという、これまでの発想の大転換を要請するものである。そして、自ら選択した行政事務は当該自治体で完結的に担当することになることから、憲章自治体の制度構想はすぐれて分離体制になじむものである。したがって、将来、憲章自治体の制度を採用することを選択するとすれば、分離体制への移行が要請されるものと考えられる。

5. 残された課題としての住民自治の仕組み

2000年分権改革では、直接請求制度の署名要件が緩和されるなどの制度改正がなされた。しかし、それ以降、住民自治制度について、地方分権推進委員会や地方制度調査会などの審議会や政府部内

で検討はなされたが、大きな改革は今日までなされていない。前述したように、団体自治の強化は、究極的には住民自治の充実のためにあるはずである。

本稿では、住民自治制度のうち、とくに地方政府の行政過程への住民参加と住民参加の延長線上に位置づけられる住民投票制度について、簡潔に整理する。

(1) 住民参加

地域レベルにおける住民参加は、社会参加、地方政府の行政過程への参加、地方政府の議会活動への参加の3つに分類できる。本稿では、地方政府の行政過程への参加に焦点をあてる。

地方政府の行政過程への住民参加は、直接民主主義的な仕組みではあるが、反対意見を含めた多様な意見や住民提案を首長その他の行政機関、さらには議会における政策選択と自治体経営に直接反映させることに、基本的な意義があるものと思われる。また、地方政府が自治体経営の視点から住民参加の仕組みを企画・実施するにあたっては、「情報なくして参加なし」である。すなわち、地方政府には、政策情報の公開・提供による、住民との情報共有を進める責務があり、そのためには少なくとも公文書管理条例、情報公開条例、行政手続条例の整備など、住民参加の制度的基盤を強化することが不可欠である。

住民参加には、地方自治法などの法律や住民参加条例・自治基本条例などの条例に根拠のあるものと制度上は根拠がないもの、自治体へ実施が義務づけられたものと任意のもの、参加メンバーについて、区民会議など住民全員を対象とするものや審議会など行政が委嘱した者に限られるもの、公募メンバーを重視するものなど、多様な形態があるが、いずれの住民参加においても、そこでの議論の結果が即自治体の意思を法的に拘束するものではない。もとより、事実上の影響力は認められ、地方政府において住民の意見を尊重しなければならない。しかし、自治体の意思を確定するための直接民主主義原理に基づく仕組みとしては、自治体の主権者である有権者全員による、議決権が認められた住民総会方式と後述の拘束型住民投票方式の2つしか、現段階では、考えられないのである。

これまで自治体では、自治体経営の観点から多様な住民参加の方式が考えられ、蓄積されている。今日、住民参加なしでは、自治体の行政運営はもはや困難になっているといっても過言ではない。実効性の検証は必要ではあるが、参加方式を例示すると以下のとおりである。

政策過程全般への参加としては、独立型の市民委員会方式、まちづくり条例に基づくまちづくり協議会方式、コミュニティ条例などに基づくコミュニティ協議会方式が、政策形成過程への参加としては、条例の制定・改廃に係る直接請求制度（イニシアティブ）、ワークショップ方式、市民提案方式、公共事業計画原案作成へのパブリック・インボルブメント、公募メンバーによるプランニング・ツェレ（計画づくりの小部屋）、住民の政策づくりや市民立法活動へ専門家を派遣するアドボカシシステム、予算編成過程に住民や専門家が参加する「事業仕分け」方式、さらには自治体の長期計画原案を市民自らが作成する方式などが挙げられる。また、政策実施過程への参加としては、公共施設の維持・保全のためのアドプト（里親）制度、種々の行政委嘱ボランティア（福祉や

観光案内・美術館案内のボランティアなど）、NPO支援条例などに基づくNPOと自治体とのパートナーシップ協約による協働事業、公共施設の住民による自主管理などが挙げられる。

残された課題の一つは、地方政府の政策決定過程への住民参加である。政策決定直前に行われるものとしては、行政手続条例に基づき計画案や規則案について住民から広く意見を求めるパブリック・コメント、自主条例である住民投票条例に基づく諮問型住民投票がある。問題は、政策決定そのものを住民参加方式で行うには、どうしたらよいか、ということである。それには、住民投票制度の検討が不可欠である。

（２）住民投票制度

地方政府における政策過程のうち、政策決定段階への住民参加方式が、住民投票であるといえよう。

住民投票制度には、憲法や法律に根拠がある住民投票と自主条例による住民投票がある。前者は法的拘束力があると解されている拘束型住民投票であり、後者は法的拘束力が認められないとされる諮問型住民投票ないし非拘束型住民投票である。

法律と条例の優先関係については、今日では立法分権の視点から種々の意見があるが、現段階では、一般的には、法律は条例の上位にあり、条例の規定では法律の規定を「破る」ことができないものと解されている。

そして、地方自治法は議会制民主主義原理を基本とし、その補完として直接請求制度を位置づけている。同法の規定により、自治体の意思（「団体意思」）については、条例制定や予算の議決などの重要事項は議会に決定権（議決権）が、その他の事項は首長などの行政機関に決定権が付与されている。

なお、住民投票制度そのものの課題としては、住民投票においては、賛否いずれかを問う二者択一方式が基本であり、多数決原理に従うものであること、したがって、中間的意見を選択するというケースでは、住民投票より議会での審議の方が適していることである。このように、住民投票は意思決定のツールとしては限界がある。そして、投票前における正確な情報提供と公開討論の実施が、住民投票実施の必要条件である。

1) 拘束型住民投票

憲法や法律に根拠のある住民投票であり、法的拘束力が認められるものである。すなわち、投票の結果がその自治体の団体意思や議会・首長その他の行政機関の行動を拘束するものであり、いわば、住民投票の結果が最終決定権を有するものといえよう。現行制度においては、拘束型住民投票は、以下のものに限られている。

すなわち、地方自治特別法の同意（日本国憲法第95条）、直接請求制度のうち議会の解散や議員・首長などの解職請求に係る住民投票（地方自治法第76条～第85条）、市町村の合併協議会設置の同

意（市町村合併特例法第4条，第5条），指定都市等を廃止して特別区を設置することを関係議会が可決した場合の同意（大都市地域特別区設置法第7条）である。

今後の検討課題としては，一つは，地方自治法に規定する条例の制定・改廃に係る直接請求制度を改正して，住民自らが提案する条例の制定・改廃について，議会を通さずに直接に，または議会が否決した場合に，住民投票に付すという方式の導入である。いま一つは，自治体の個々の重要政策や個々の重要事項について，自治体が義務的に，または任意的にその可否を住民に示し，住民投票により住民自らの意思が表明される方式の創設である。義務型のケースでは改正後の地方自治法の規定が直接適用されるが，任意型のケースでは，投票の実施を選択した自治体が住民投票条例を制定する必要がある，当該条例の根拠規定を地方自治法に位置づけて，法的拘束力を付与するというものである。

また，住民投票にかけられる事項を法律に列挙するポジティブリスト方式と住民投票になじまない事項を列挙するネガティブリスト方式がある。いずれの方式でも，当該自治体の権限に属さない事項は，拘束型の住民投票の対象とはなりえないとする点では共通している。

なお，民主党政権下の2011～12年に，大規模な公の施設（公共施設）に係る住民投票制度の創設を盛り込んだ改正地方自治法の原案が総務省で作成されたが，政府の地方制度調査会による「検討が不十分」とする意見を踏まえ，結局は当該規定案は国会に提出されなかった。その原案の内容は，当該自治体の公の施設のうち，条例で定める大規模な施設の設置を議会が承認した後，住民投票を実施し，住民投票で過半数の同意を得なければ，その施設は設置できない，というものであった。総務省においては，拘束型住民投票制度の拡大には慎重な意見が多いことから，将来世代に大きな負担が予想される大規模施設の建設・設置に関する投票に限定してスタートしようという意図があったといわれる。

拘束型住民投票制度の拡充については，議会制民主主義体制とのバランスを図りつつも，積極的な検討がなされてしかるべきものと考えている。

2) 諮問型住民投票

自治体の自主条例である住民投票条例（テーマごとに個別に設けられるタイプと常設型のタイプがある）に基づく住民投票であり，自治体の団体意思，議会・首長その他の行政機関の行動を法的には拘束しえないとされるものである。そして，投票の効果としては，議会や首長その他の行政機関に尊重義務を課す条例が多い。したがって，投票結果には法的拘束力はないものの，政治的な影響力には大きなものが認められるものである。

住民投票条例案の提案者に着目すると，首長が提案するもの，議会が議員立法として提案するもの，条例制定に係る直接請求制度により住民が条例原案を添えて提案するもの（議会には首長が条例案を提出）の3タイプがある。前2者のなかに，議会や首長等が意思決定をするにあたって住民の多数意見を認識するために提案するものも認められ，これは建設的な動きであると評価できる。

住民投票条例の嚆矢は，高知県窪川町の原子力発電所立地に関する町民投票条例（1982年）で

あるが、それ以降、今日までに、相当数の条例が制定されている（条例案が議会で否決されるケースが多い）。条例の対象事項を分類すると、市町村合併など自治体の存立に関するもの、施設の立地に関するもの（当該自治体の施設、基礎自治体の区域に立地する都道府県や国など他の行政主体の施設、米軍基地施設、原子力発電所や産業廃棄物処理施設など「民間」の施設）が多い。

諮問型住民投票については、議会や首長等が自治体の政策や制度を決定するにあたり、住民の多数意見と少数意見の双方を改めて認識することに意義があるのであり、また、投票結果を尊重しつつ、最後は制度上の決定権者である議会・首長等が自己の責任で政治的決断をするものなのである。よって、自治体の政策過程において大きな貢献をなすうる諮問型住民投票制度は、積極的に評価すべきものであると考える。

拘束型住民投票と諮問型住民投票には、それぞれ異なる役割がある。また、前者については法的拘束力が認められるものの、当該自治体の権限に属さない事項は投票の対象とすることができない。一方、後者は法的拘束力が認められないものの、当該自治体以外の事業主体による施設立地などについて、広く、かつ柔軟に投票の対象にすることが可能である。

将来、拘束型住民投票制度が拡充されたとしても、自主条例に基づく諮問型住民投票が有する積極的な存在意義は、依然としてあり続けるものと考えられる。

[参考文献]

- 金井利之（2007）『自治制度』行政学叢書 東京大学出版会
- 金井利之編著（2019）『縮減社会の合意形成 人口減少時代の空間制御と自治』第一法規
- 兼子仁（2018）『地域自治法学論集』編集工房悠々
- 住民参加有識者会議（2001）『地方分権と住民参加を考える～住民投票の論点をめぐって』社会経済生産性本部
- 新藤宗幸編著（1999）『住民投票』ぎょうせい
- 西尾勝（1999）『未完の分権改革』岩波書店
- 西尾勝（2007）『地方分権改革』行政学叢書 東京大学出版会
- 森田朗，村上順編著（2005）『住民投票が拓く自治—諸外国の制度と日本の現状』公人社