

【論 説】

第2次地方分権改革の現状と課題

石 見 豊

目 次

- 1 はじめに
- 2 分析の視点の設定
- 3 第1次分権改革の遺したものと三位一体の改革
- 4 地方分権改革推進委員会と道州制
- 5 民主党政権がめざす地域主権改革
- 6 おわりに

1 はじめに

わが国では、1995年5月の地方分権推進法の制定、同年7月の同法に基づく地方分権推進委員会の設置以降、今日まで連綿と地方分権改革が続けられてきた。しかしその成果は、2000年4月に施行された地方分権一括法を除いて、あまり大きなものではないと言える⁽¹⁾。地方分権一括法の施行に結実した1995年から2000年までの改革は、一般的に「第1次分権改革」と呼ばれる⁽²⁾。一方、それ以降の改革の動きは「第2次分権改革」と呼ばれる⁽³⁾。この第2次分権改革が第1次分権改革並みの成果を残すことができなかつたのはどうしてなのか、その背景・要因などを明らかにし、今後、さらに分権改革を進める際に必要な課題などを提示することが小論の目的である。

2009年8月の総選挙により、自民党が歴史的な大敗を期し、政権交代が実現し、同年9月には鳩山民主党政権が誕生した。民主党は、マニフェスト（政権公約）においても「地方分権」の語に代えて、「地域主権」という語を用い

第2次地方分権改革の現状と課題（石見）

ている。「地方分権」には、自民政権時代に推進された古い政策イメージが付いてまわり、また、上（国）から下（地方自治体）に権限等を与えるイメージがあり、それを避けるために、「地域主権」という新しい看板を掲げた⁽⁴⁾。地域主権の語を単なる看板の掛け替えに終わらせないためにも、第2次分権改革の問題点を反面教師とし、その中から、今後の地域主権改革を成功に導くための教訓を導出することは意味のあることであると思う。

そこで、小論は、次の方法により、上記の小論の目的に近づきたいと考えている。まず、第2次分権改革の問題点などを引き出すための分析の視点を設定する。この分析の視点は、伝統的な中央地方関係論と最近の政府間関係論の動向を参考にして、設定するつもりである。そして、それに続いて、第2次分権改革の内容を整理し、設定した分析の視点に基づいて、第2次分権改革の特徴、課題・問題点などを明らかにしたいと思う。

2 分析の視点の設定

本節では、はじめに述べたように、第2次分権改革の流れを掴み、その特徴や問題点などを整理するための分析の視点を設定する。その際、伝統的な中央地方関係論と最近の政府間関係論の双方を参考にして、その分析の視点を得たいと思う。

まず、地方分権と中央地方関係論が、どのような関係にあるのかという点から考えていきたい。地方分権とは、一般的に国（中央）から地方（自治体）に権限を委譲（もしくは移譲）することであると定義できる⁽⁵⁾。これは、一つの政策であり、制度改革を伴うものである。その意味では、政府などが地方分権（分権化）を進めようとする場合には、「地方分権改革」という形態をとり、これは、中央省庁体制の改革や道路公団・郵政の民営化と同じく、行政改革、さらに大きく言えば制度改革の一種ということになる。

制度改革に対する分析枠組みとしては、これまでにさまざまな政策決定モデルが提案されてきた⁽⁶⁾。その一つに、ゴミ箱モデルや政策の窓モデルがある。

ゴミ箱モデルとは、組織の決定が、合理的にきちんと整理された過程の中で行われるのではなく、実際にはいろいろな問題や解決案がごちゃまぜに入った「ゴミ箱」の中で行われる点を主張するものであった⁽⁷⁾。政策の窓モデルは、ゴミ箱モデルを改良したものであり、ゴミ箱モデルでは単に「無秩序」と見なされた政策決定のプロセスを「組織化された無秩序」と見て、「組織化された」という点により力点を置くものであった⁽⁸⁾。分権改革をこのようなゴミ箱モデルもしくは政策の窓モデルの視点から見たものには、西尾勝の研究がある。地方分権推進委員会の委員とその後の地方分権改革推進委員会の委員も務め、自らが分権改革の当事者であり、観察者（研究者）である西尾は、第1次分権改革の始動（地方分権推進法の制定）を可能にさせた要因として、連立政権下という「とき」（タイミング）とキーパーソンの存在という「ひと」の要素が重なったことの重要性を指摘した⁽⁹⁾。このように政策決定モデルを分析の道具として用いることにより、なぜ制度改革が始まったのか、またはなぜ改革が実現したのか（実現しなかったのか）という点については、その要因・背景・構造などが整理できる。しかしながら、その一方で、どのような改革であったのかという改革の中身・内容の分析に対しては、政策決定モデルは十分な解答を出すことができない。それが、小論が政策決定モデルではなく、中央地方関係論を分析枠組みとして用いる理由である。

しかしながら、これだけでは、政策決定モデルを分権改革の分析枠組みとして用いない理由であっても、中央地方関係論を用いる理由の説明にはなっていない。中央地方関係論は、文字どおり、中央政府と地方自治体の関係のあり方を考えるものであるので、それと分権改革が親和性を有することは、感覚的に理解できる。ただし、より積極的に有意義な理由を見いだすとすれば、それはやはり、中央地方関係論が、権限や人間、財源などのリソース（資源）と、立法・行政・司法などの統制のアプローチ（方法）に注目することが、分権改革の中身・内容の分析枠組みとして最も適当に見えるからである。

前置きが長くなったが、次に中央地方関係論を用いて分析の視点を設定したいと思う。まず、伝統的な中央地方関係論者として、アッシュフォードの議論

第2次地方分権改革の現状と課題（石見）

について見たい。アッシュフォードは、英仏の比較研究を通じて、中央地方関係の特徴を発見しようとした。アッシュフォードは、中央政府および地方政府の政策決定および実施に影響を与えるものに注目し、政策の規則性、つまり「制度」を発見した。そして、この「制度としての中央地方関係」を「中央地方連関構造（subnational system）」と名付け、政治的関係、行政的関係、財政的関係という3つの関係と捉えられた⁽¹⁰⁾。また、R. A. W. ロウズは、中央地方関係を相互依存的な関係として捉え、また、それをマイクロ、メゾ、マクロの3レベルに分けて、特徴を整理した。マイクロ分析では、中央地方関係を資源（権限、財源、情報など）の交換過程として描き、メゾ分析では、中央地方関係を「政策共同体」の概念を使って説明した。マクロ分析では、中央地方関係をそれを取り巻く社会経済関係との関係（影響）の面から捉えた⁽¹¹⁾。

ロウズは、その後、中央地方関係をより大きな「ガバナンス」の枠組みの中で捉えるようになった。カバナンスは、ロウズの母国であるイギリスのみならず、世界的に新しい統治のあり方を示す語である。協治や統治という訳語があてられることもあるが、「ガバナンス」とカタカナで記されることが定着しつつある⁽¹²⁾。ガバナンスという概念が登場した背景としては、各国で行政改革が課題になり、民営化などにより、政府部門を縮小し、民間部門に切り替える動きが見られ、また、政府部門の運営にも民間部門の経営手法を応用する管理改革の動きが見られるようになったこと（ニュー・パブリック・マネジメント論）、市民や社会の多様で新しいニーズには政府だけでは対応できなくなり、政治過程への市民の参加や協力が必要になったことなどが挙げられる。そのような新しい統治のあり方、アクターの広がりや「ガバナンス」と呼んでいる。ロウズも定義を試みているが⁽¹³⁾、それは変革途上にある新しい統治のあり方ないし方向性（傾向）を整理したものにはすぎず、固まった定義とは言えない⁽¹⁴⁾。言葉の定義の問題より重要なのは、中央地方関係をガバナンス的に捉える場合、それは、国（中央政府）と地方（自治体）だけの話ではなく、中央および地方レベルでの経済界、多様な市民セクターなどもアクターとして視野に入れなければならないということであろう。

最後に、最近の政府間関係研究の動向を簡単に記したい。ここでは、曾我謙悟によるレビューを下敷きにして、そこからいくつかの特徴を紹介したい。そもそも曾我のレビュー論文では、「政府間ガバナンス」に関する最近の研究をレビューの対象としている。曾我は、論文において、そう明示している訳ではないが、中央地方関係および政府間関係が、より広い「政府間ガバナンス」という概念の下で捉えられるようになり、それが定着つつあることを示していると言える。曾我は、中央地方関係（政府間ガバナンス）に関する最近の研究を、中央地方関係が独立変数として扱われるものと、従属変数として扱われるものに分けて整理している。つまり、前者は、中央地方関係が、政治や経済の質(状態)にどのような影響(帰結)を与えるのかという点に注目するものであり、後者は、何が影響を与えて、中央地方関係が形成されているのかを見る見方であり、中央地方関係の成立要因を探るものである。小論の主題である第2次分権改革の分析に役立ちそうなのは、後者の従属変数としての中央地方関係のほうであろう。そこで、曾我の後者に関するレビューだけを振り返ると、曾我は、それを次の4つのタイプに分類している。①制度設計者としての政治家による連邦制と単一制の選択に関するもの、②演繹モデルによって、国家規模（中央地方関係）の選択について考えるもの、③中央地方関係（連邦制）が維持される条件について考えるもの、④中央地方関係の変化（集権化）を政治家たちの選択の変更（交渉ゲーム）の結果として説明するものの4つである⁽¹⁵⁾。

このように伝統的な中央地方関係論および最近の政府間関係論の流れについて概観してきたが、それを踏まえて、小論の分析の視点を設定したいと思う。

- ① アッシュフォードの枠組みを参考にして、第2次分権改革の議論や改革の内容について見る際、それを政治的関係、行政的関係、財政的関係という3つの面から見ることにする。
- ② ロウズについては、ミクロ・レベルでの資源交換モデルを参考にして、第2次分権改革の過程において、地方自治体側からどのような情報の発信や提案があったのかという点について着目して見る。
- ③ 曾我の最近の政府間ガバナンス研究に関するレビューを、特に中央地方

第2次地方分権改革の現状と課題（石見）

関係に従属変数として捉える研究を参考にすると、いずれも政治家の制度設計や選択変更において果たす役割に注目するものであるという共通点が見られた。この点を踏まえて、第2次分権改革において、中央および地方の政治家たちがどのような役割を果たしたのかという点に注目したいと思う。

3 第1次分権改革の遺したものと三位一体の改革

(1) 分権委最終報告と三位一体の改革

はじめにのところで「第1次分権改革」とは、2000年4月の分権一括法の施行に帰着する1995年から2000年にかけての時期が対象になり、「第2次分権改革」⁽¹⁶⁾とは、それ以降、つまり2000年4月以降に展開された分権をめぐる改革の動きということになる。確かに、第1次分権改革の頂点は、機関委任事務制度の廃止を中心とする分権一括法の施行時であった。しかし、その改革を主導した地方分権推進委員会（分権委と略す）は、当初の任期を一年間延長して、2001年6月末まで活動を続け存続した。その間に公共事業の分権化を中心とした第5次勧告を政府に提出（1998年11月19日）したが、自民党族議員と公共事業官庁の官僚たちの抵抗にあい、見るべき成果を挙げるができなかった⁽¹⁷⁾。そこで、この一年間（2000年4月～2001年6月）を第1次改革の延長部分として捉えるか、第2次改革の一部として捉えるかは、意見の分かれるところである。ただし、ここではそれについては、これ以上深く検討しないことにする。と言うのは、上記のように、この期間については、第5次勧告に代表されるように分権改革の進捗にとってそれほど大きな動きが見られないからである。そこで、小論では、第2次改革の実質的なはじまりを分権委の解散後と捉えたい。

ただし、第2次改革の方向性を決定づけたものとして、分権委の最終報告の内容について確認しておきたい。分権委は、任期切れ前の2001年6月14日、「最終報告」を提出した。これは、1996年3月に分権改革の理念や方向性につ

いて述べた「中間報告」に対応するもので、第1次分権改革で実現できなかった点、第2次改革や第3次改革の必要性や課題などが述べられたものであった。よく知られた内容であるが、それは、①地方財政秩序の再構築、②地方公共団体の事務に対する義務づけ・枠づけ等の緩和、③地方分権や市町村の合併の推進をふまえた新たな地方自治のしくみに関する検討、④事務事業の移譲、⑤制度規制の緩和と住民自治の拡充方策、⑥「地方自治の本旨」の具体化の6点であった⁽¹⁸⁾。第2次分権改革は、基本的にこの最終報告の挙げた課題の線に沿って進められたと言える。

そして、分権委の後継機関として、地方分権改革推進会議（分権会議）が設けられた。第1次分権改革では、実現可能性を重視したために、中央各省（官僚たち）の了解が困難な問題は先送りされた。その代表格が、税財源の分権化と事務事業の移譲である⁽¹⁹⁾。つまり、上記の最終報告の①と④である。そこで、分権会議がそれらの課題について検討することになった。分権会議は、まず、事務事業の移譲のほうから検討を始めた。この点については、2001年12月12日の「中間論点整理」に始まり、2002年6月17日の「事務・事業の在り方に関する中間報告」、同年10月30日の「事務・事業の在り方に関する意見」など、数回に及ぶ報告書や意見書が政府に提出された。社会保障、教育・文化、公共事業、産業振興、治安の5分野に関する事務・事業の見直し方針を示した。

分権会議にとって事務事業の移譲よりさらに重要な課題は、税財源の分権化に関する検討であった。この税財源の分権化をめぐる問題は、「三位一体の改革」と呼ばれたが、そもそも「三位一体」の語が用いられる契機となったのは、2002年5月に経済財政諮問会議に提出された当時の片山総務相による次のような改革提案であった。①国税と地方税の割合を1対1にする、②その第1段階として、5.5兆円の国庫支出金の地方税への振替の先行実施、③第2段階として、地方交付税の地方税への振替という提案であった。つまり、①国税と地方税の配分見直し、②補助金の削減廃止、③地方交付税制度の改革を一体的に取り組むということから「三位一体の改革」と呼ばれるようになった⁽²⁰⁾。そ

第2次地方分権改革の現状と課題（石見）

して、小泉政権下では官邸主導の政治を進める上で中心的・戦略的な役割を果たしていた経済財政諮問会議は、三位一体の改革の具体案の検討を分権会議に任せた⁽²¹⁾。しかしながら、分権会議は、結論から言えば、三位一体の改革の進め方をめぐって分裂してしまった。国の財政事情に関係なく、税財源の分権化を進めようとする「地方分権推進派」と、行政改革の推進を重視し、分権化を行革の一環と捉え、歳出総額の削減という行革の目的を優先する「国の財政再建重視派」の2つに分かれてしまった。前者の背景には、総務省や自治体関係者があり、後者には、財務省や経済界が応援団として付いていた。結局、分権会議内でのこの両者の対立は解決できないで、政治の場に委ねられることになった⁽²²⁾。

2003年6月、経済財政諮問会議は、「骨太の方針2003」を決定したが、その中に4兆円規模の補助金の廃止・縮減とそれに代わる基幹税の移譲を盛り込んだ。翌年、2004年6月の「骨太の方針2004」では、3兆円規模の国から地方への税源移譲が明記され、その具体案づくりを地方自身に求めた。地方六団体は、全国知事会を中心に、2006年度までに総額3.2兆円、161項目の補助金を廃止する案を小泉首相に提出した。ボールを投げ返された政府は、与党との調整が難航し、廃止する補助金は、目標の3兆円に届かなかった。その時もめたものに、義務教育費国庫負担の廃止問題などがある⁽²³⁾。結局、三位一体の改革については、経済財政諮問会議という分権会議より強力な政治の場と力によっても十分な改革を実現することができなかった。

(2) 平成の大合併

分権の受け皿論（分権を推進するためにはどのような地方制度に再編するのがよいのか）を論じ始めると、都道府県と市町村の対立や都市と農村の対立などが始まり、そこから議論が進まなくなることが予想され、第1次分権改革においても、当初はその種の論議は慎重に避けられていた。しかし、平成の大合併は着々と進んでおり、分権委もその問題を見做ることができなくなり、第1次勧告以降、地方行政等検討グループが設けられた。しかし、第1次分権改

革の時点においては、合併問題は分権委にとってメインの争点になることはなかった。と言うより、それ以外に取り組みなければならない課題が山積していたからかもしれない。第1次分権改革が終わると、第2次改革では、この合併問題に正面から向き合わなければならなくなった。そして、その役割は、分権会議ではなく、第27次地方制度調査会（第27次地制調）が担うことになった⁽²⁴⁾。

第27次地制調は、2001年11月19日に第1回総会を開催して審議を開始し、2年後の2003年11月13日の第7回（最終）総会において、「今後の地方制度のあり方に関する答申」および「当面の地方税財政のあり方についての意見」を小泉首相に提出して、その活動を終えた。この第27次地制調では、当初、大都市制度や地方税財政問題なども審議課題として挙げられていたが、次第に市町村合併と道州制問題をメインの課題として論じるようになった。第27次地制調で最も注目されたことは、「西尾私案」なる提案を提出したことであった。これは、第27次地制調の副会長であった西尾勝が発表した「今後の基礎自治体のあり方について（西尾私案）」を指している。その西尾私案の意味するところは、基礎自治体（市）の人口は最低1万人とし、それ以下で、合併の可能性がないところ（引き受け手のない町村）は、属する都道府県に事務の執行を委託するか、所掌事務を住民の生活に最低必要なものに限定するという提案であった⁽²⁵⁾。これに対して、強制的に合併を進める案であり、小規模町村つぶしにつながるなどの批判が、地方自治体やマスコミから寄せられた⁽²⁶⁾。

(3) 小結

ここまでの三位一体の改革と市町村合併の過程を、上記の分析の枠組みに基づいて考察してみたい。①まず、三位一体の改革については、中央地方関係を財政面から再編成しようという改革であり、アッシュフォードの枠組みで言えば、財政的關係を対象にしたものであった。しかしながら、三位一体の改革の限界は、省庁間（財務省と総務省）で調整ができなかったことはもちろんのこと、分権会議の場においてさえ、改革の進め方などに関する意見の対立を調整

第2次地方分権改革の現状と課題（石見）

できなかったことである。つまり、行政による調整の限界を露呈し、経済財政諮問会議という高次の政治調整の場に委ねられた。②また、ロウズの枠組みに基づいて考えると、地方自治体側からの積極的な情報発信や政策提案というかたちではないが、国（小泉首相）から投げられた補助金の削減リストを地方（自治体）側が自らまとめるという宿題に対して、それを地方が結束して成し遂げたという点で、地方の資源（自治体としての補助金利用に関する経験、自治体間での調整力）の活用が見られたと言える。③以上の点は、曾我が政府間ガバナンスに関するレビュー研究で得た知見とも合致する。小泉首相からの宿題に応えた地方六団体も、その働きにおいては、全国知事会が先導的かつ調整的な役割を果たした。知事は、都道府県という地方行政の首長であると共に、住民から直接選挙によって選ばれ、かなり強大な権限を有する独任制の（大統領的な）地方政治家である。三位一体の改革は、経済財政諮問会議という中央の政治による勢力と、全国知事会という地方政治家の協力によって、十分とは言えないにしても、改革の一步を踏み出すことができた改革と言える。その意味で、曾我が言う政府間ガバナンスにおける政治家の制度変更に果たす役割の大きさを証明していると言える。しかし、その政治の力をもってしても、まだ部分的な改革に留まっており、それは、政治の力と言ってもどういう政治の力なのか、その政治の質によって、どれぐらい制度変更が進むのかという新たな問題を示唆していると言える。

もう一つの改革の動きである市町村合併についてはどうか。そもそも市町村合併が地方分権の推進に貢献するものなのか否かという本質的な疑問がある。政府（総務省）は、地方分権の推進（事務権限の移譲）のためには、強力な受け皿づくりが必要であり、そのためには市町村合併が必要だと説明した。しかしこれが建前論にすぎないことは言うまでもない。国の本音が、国の財政負担の軽減にあったことは周知の事実である。つまり、財政力の弱い小規模町村が多くあると、それらの町村に配分するための地方交付税が多く必要になる。財政状況の厳しい国としては合併によって弱小町村が減れば、それだけ交付税が少なくて済むというのが合併推進の実際の理由であろう。そのように考えると、

市町村合併は、地方分権とは異なる論理、つまり行政改革のために取り組まれたものと言える。それでは、なぜ、分権委や第27次地制調が、分権の立場からこれに関与したのか、その理由を考えることが必要である。

分権委と第27次地制調の両方に関わった西尾勝の手記によれば、平成の市町村合併は、総務省や自民党による強力な推進により不可避的な流れになり、そうであれば、自治・分権の視点から、それに対して出来る限りの手当や準備をするというねらいから、関与したと言うことである⁽²⁷⁾。つまり、合併により規模が広域化した市町村に対して、住民から遠い存在になってしまった市と住民をつなぐ拠点として地域自治組織⁽²⁸⁾を提案したり、合併から取り残された町村が、住民に必要なサービスを提供するための方法を考えるということである。そのように言うと、これは、自治・分権の目的に資するものであるということになる。このような複雑な性格を持つ市町村合併を上記の分析の枠組みを用いて、整理するとどのようになるのだろうか。①国の言い分では、市町村合併は、分権の受け皿づくりのためであり、その点で言えば、行政的な関係の線が強いと言える。しかし、実際には、国の財政負担の軽減に目的があり、その点では、財政的な関係が背景にある改革であると言える。規模が拡大した市と住民の間に、住民自治の拠り所を作るという提案は、政治的な関係に関する話であり、合併できなかった町村が住民に必要な行政サービスを提供するための手当は、行政的関係に関するものである。②市町村合併は、実際には、市町村が主役であるが、合併へ向けての誘導策などを次々に提案して推進したのは、国（総務省）であり、地方（自治体）からの情報発信や政策提案は、合併問題については乏しかったと言える。それは、自治体側は、合併の荒波にさらされ、終始受け身で、積極的に何かを提案する余裕がなかったものと思われる。③合併については、総務省および財務省が主な推進勢力であるが、自民党もその依頼を受けて推進に協力した。政治家が前面に出て旗振り役を務めたわけではないが、基本的には、合併に関しても曾我の枠組みはあてはまると言える。

4 地方分権改革推進委員会と道州制

(1) 地方分権改革推進委員会の審議経過

2006年12月、地方分権改革推進法が制定され、2007年4月、地方分権改革推進委員会（分権改革委）が設置された。分権改革委の任期は3年間で、2010年3月には新分権一括法案を提出することが予定された。分権改革委の検討課題とされたことは次の4点である。①法制的な仕組みの見直し等、②個別の行政分野・事務事業の抜本的見直し・再検討、③国の出先機関の見直し、④地方税財政改革その他、の4点である。この4つの課題について少し説明したい。①は、非常に抽象的な表現であるが、第1次分権改革以降、個別の事務事業の執行に対して、中央各省が規則や通達などによって自治体の自主的な活動を拘束していたことが次第に明らかになった。これは、法令の「規律密度」を緩めることを意味している。②は、第1次分権改革（分権委）はもちろんのこと、分権会議においても十分に達成できなかった事務事業の移譲について、それを進めることである。③は、文字どおり国の出先機関の整理・統合をめざすものであり、④は、不十分な状態で中断している三位一体の改革を再開することを指している⁽²⁹⁾。

分権改革委の特徴は何だろうか。それは、次の4点にまとめられる。①本委員会中心の審議の進め方が採られたことである。分権委では、部会や検討グループという親委員会以外の組織が作られ、多用されたが、分権改革委ではそのような組織は設けられなかった⁽³⁰⁾。②地方分権改革推進法では、勧告に対する「内閣の尊重義務」の語が削除された。これには2つの解釈ができる。一つは、「内閣の尊重義務」が、法文上で明記されていると、分権改革委は、内閣が実現できる事項しか勧告に盛り込むことができず、結果として消極的な勧告にならざるを得ない。分権委が、実現可能性を重視し、一つずつの事務事業をめぐる中央各省と膝詰め論議を行い了解を取ったのも、この条文に縛られてのことであった。そこで、自由な立場から理想の改革案を提案するために削除された

と説明された。しかし、これにはもう一つの別の解釈をすることもできる。それは、第1次分権改革の頃と異なり、この時期に残されている課題はいずれも実際には改革の困難な問題ばかりである。そう考えると、いずれの事項も、第1次分権改革の頃のように中央各省の了承を得ることは望めない。もし、「内閣の尊重義務」という条文を残し、中央各省の抵抗に遭い、分権改革委の勧告事項を実現できなかった場合、内閣がその責任を追及されることになる。そこで、そのような危険性を初めから取り除いておこうということである。いずれにせよ、この語がなくなったことにより、分権改革委にしても内閣にしても、勧告および改革の実行に向けた責任感が希薄化したと言える⁽³¹⁾。③内閣に「地方分権改革推進本部」を設置したことである。これは、全閣僚によって構成された。②との関連で考えると、「内閣の尊重義務」の語を削った代わりに、全閣僚が参加する体制を作ることにより、内閣一丸となって分権改革に取り組む姿勢をアピールしようとしたものである。④分権改革委の審議の様子をインターネット上で動画配信したことである。これは、情報公開という面で評価できる取り組みである。

分権改革委の審議経過についても少し触れておきたい。分権改革委は、2007年5月30日、地方分権推進にあたっての基本的な考え方を提出し、同年11月16日には、個別の行政分野・事務事業の抜本的見直し・検討などに関する中間的な取りまとめを行った。これらの基本的な考え方などを踏まえて、2008年5月28日には第1次勧告が提出された。そこでは、くらしづくり分野とまちづくり分野の2つに分けて、重点行政分野に関する抜本的見直し案が示された。また、同年8月1日には、国の出先機関の見直しに関する中間報告、同年9月16日には、道路・河川の移管に伴う財源等の取扱いに関する意見、同年12月8日には、国の出先機関の統廃合を中心にした第2次勧告を提出した。さらに、2009年10月7日の第3次勧告では、国が法令で自治体の仕事内容を縛る「義務づけ」の原則廃止を提案した。そして、最後の勧告となった2009年11月9日の第4次勧告では、国と地方の税源配分を5対5にする税財政改革案を提案した。

第2次地方分権改革の現状と課題（石見）

(2) 道州制をめぐる動き

a. 第27次地制調答申

市町村合併の問題に目途が着いた段階で登場したのが、道州制をめぐる問題である。わが国では、道州制を求める論議は戦後の歴史を通じて度々繰り返されてきたが⁽³²⁾、上記のように、第27次地制調でも主要な課題の一つとして検討された。第27次地制調の最終答申では、道州制問題を市町村合併後の都道府県のあり方の問題として、都道府県合併と道州制という2つの案を示した。府県合併については、現行の自治法の規定では、都道府県の発意による自主的な合併はできないことになっているので、その手続きの整備を求めた。道州制については、次の6点を提案した。

- ① 現行府県は廃止し、道州と基礎自治体の2層制にする。
- ② 道州の長と議会の議員は公選とする。つまり、道州は自治体としての性格を持つ。
- ③ 国の機能はできる限り、道州や基礎自治体に委譲する（委譲できるものは原則、基礎自治体に委譲する）。道州は、産業振興、雇用、国土保全、広域防災、環境保全、広域ネットワークなどの圏域全体にわたる事務のみ担う。
- ④ 各省の地方出先機関の事務は、原則、道州に移管する。
- ⑤ 道州の設置方法としては、全国一斉に行う方式と順次行う方式の両論を併記した。ただし、いずれの場合も、法律で定めることが必要である。
- ⑥ 道州には権限に応じた自主財源（地方税）を付与する。

b. 第28次地制調答申

第27次地制調に続いて第28次地制調が、2004年3月に設けられた⁽³³⁾。第28次地制調は、2006年2月に「道州制のあり方に関する答申」を提出するまで、5回の総会と38回の専門小委員会を開催したが、そのほとんどの時間は道州制をめぐる審議のために費やされた。その意味では、第28次地制調は、道州制について審議することを目的としていたと言ってもよい。

2006年2月28日に提出された答申は、基本的に上記の第27次地制調の最終答申における6点を継承するものであった。ただし、いくつかの点は新たな提案や第27次地制調より踏み込んだ提案を盛り込んだ。

- ① 道州の区域（区割り案）について具体的に提案した。区域の考え方（資料1参照）を示した上で、9道州，11道州，13道州という3パターンを提案した。
- ② 道州への移行方法について、全国同時移行を原則とするとした。ただし、関係都道府県と国の協議により先行して移行できるとした。
- ③ 道州制下における税財政制度については、次の3点を明記し、第27次地制調最終答申より踏み込んだ表現で提案をした。
 - ・国からの事務移譲に伴う適切な税源移譲を実施する。
 - ・偏在度の低い税目を中心とした地方税の充実などを図り、分権型社会に対応し得る地方税体系を実現する。
 - ・税源と財政需要に応じた適切な財政調整制度を検討する⁽³⁴⁾。

【資料1】道州の区域の考え方

- 道州の区域は、社会経済的・地理的・歴史的・文化的条件を勘案して確定。
- 区域については様々な考え方。答申では区域例（各府県の地方支分局の管轄区域に基本的に準拠）を3例示す。
- 区域の画定手続は次のとおり。
 - ・国は道州の予定区域を示す。
 - ・都道府県は意見（変更案等）を定めて国に提出できる。
 - ・国は意見を尊重して区域に関する法律案を作成。
- 東京は周辺県と合わせて一の道州とすることが基本。ただし、東京都の区域のみをもって一の道州等とすることも考えられる。

出典：地方制度調査会『『道州制のあり方に関する答申』の骨子』

第2次地方分権改革の現状と課題（石見）

c. 自民党と政府の動き

自民党は道州制の導入に向けて積極的な動きを見せた。2004年11月に政務調査会の下に道州制調査会（会長：杉浦正健）を発足させ、道州制の議論を進めてきた。2007年1月には、5つの小委員会（小委員長：額賀福志郎、遠藤武彦、大島理森、中川義雄、大野功統）を設置し、道州制の基本方針、国と道州の役割分担、税財政制度などについて議論した⁽³⁵⁾。同年11月には道州制推進本部を設置し、2008年7月には「道州制に関する第3次中間報告」を出した。ここでは、あるべき道州制の姿を示し、2015年～17年を目途に実現すべきであると明記した。また、2008年11月、推進本部内に道州制基本法制定委員会を設置し、基本法案の骨子の検討を進めた⁽³⁶⁾。

一方、政府は、上記の第28次地制調答申に呼応して、2006年の「骨太の方針」に「道州制導入の検討促進」を盛り込んだ。また、同年9月には、安倍内閣が発足したが、その際、初の道州制担当相を置いた。2007年2月には渡辺善美道州制担当相が私的懇談会として、「道州制ビジョン懇談会」（会長：江口克彦、PHP総合研究所社長）を設置した。このビジョン懇は、出井伸之ソニー最高顧問、堺屋太一元経企庁長官など14人で構成された。ビジョン懇は、2008年3月、「地域主権型道州制」を理念とする中間報告を公表し、さらに区割りや税財政に関する制度設計に取り組んだ。道州制の導入目標は、自民党道州制推進本部と大差ない2018年までとした。

(3) 小結

この分権改革委における審議と道州制をめぐる動きについて、分析の枠組みに基づいて分析するとどうであろうか。①分権改革委の審議内容は、行政的関係に関することと、財政的関係に関することがほとんどであった。政治的関係に関することは皆無であった。②地方からの情報発信や政策提案についてはいかがか。分権改革委のメンバーの中には2人の自治体関係者（地方の代表）が入っている。また、分権改革委は、審議の過程で、数回、自治体関係者へのヒアリングを行ったりしたが、特に地方側からの目立った提案などはなかった。

三位一体の改革と比べて、地方の影は薄かったと言える。③地方分権改革推進法は、安倍政権で成立し、分権改革委の任期中には、安倍、福田、麻生、鳩山の4代の内閣が交代した。最後の鳩山政権は、民主党政権であり、それまでの自民政権とは、分権に対する姿勢や分権改革委への対応も当然に異なるが、自民党時代の3つの内閣も、取り立てて分権改革に積極的だったわけではない。そもそも地方分権改革推進法の制定や分権改革委の設置のアイディアは、小泉政権の末期に竹中平蔵総務大臣によって立ち上げられた地方分権21世紀ビジョン懇談会（21世紀ビジョン懇）の報告書に基づいている。その意味では、小泉構造改革の一部と言える。小泉政権によって方向づけられた路線を、その後の3つの内閣が受身的に（主体性なく）継承したという見方ができる。

一方、道州制についてはどうか。①地方制度調査会（特に第28次地制調）、自民党道州制推進本部、政府のビジョン懇ともに、検討が進んでいるのは、道州制の理念・目的、区割り案と道州が担う事務などの行政的関係に関すること止まりである。道州に与えられる税財源の問題は、抽象的な表現が使われておりまだ不透明な状況にある。財政的関係に関することはあまり進んでいないと言える⁽³⁷⁾。さらに、全く議論が抜け落ちているのが、立法権に関する議論である。道州制が実現した場合、国会と道州議会の間で立法機能をどう分担するのかという議論がほとんどない⁽³⁸⁾。その意味では、少なくともこれまでは政治的関係に関するものにはなっていないということである。②地方からの発信については、賛否の分かれるところである。地方6団体の中でも、全国町村会は道州制に強く反対し、一方、全国市長会は対照的に賛成派が多い。全国知事会は賛否が分かれている。ただ、いずれにせよ、地方（自治体）の道州制への関心は高い。③自民党がこれだけ道州制に積極的に関わっているのは不思議なくらいである。その意味では、自民党をはじめ、政府（道州制担当相、ビジョン懇）も含めて、政治（家）が道州制論議を推進していると言える。その一方で、総務省（官僚）は道州制に慎重もしくはクールだとも言われている⁽³⁹⁾。ただし、自民党の中にもいろいろな思惑の下で道州制が論じられている。つまり、道州制論を推進していても、その目的・ねらいは異なるようである⁽⁴⁰⁾。

5. 民主党政権をめざす地域主権改革

2009年8月の総選挙の結果、政権交代が起こり、同年9月には鳩山民主党政権が発足した。民主党は、2009年の衆院選のマニフェストにおいても、「地方分権」に代えて「地域主権」の語を用いた。はじめにでも述べたように、「地方分権」は、自民政権において取り組まれた政策というイメージが強く、また遅々として進まない負の印象が強い。それに加えて、「分権」とは一般的に国から地方への権限委譲を意味し、“トップ・ダウン”的なイメージを持つ。そこで、自民政権の政策と決別し、民主党による新しい改革であることをアピールするために「地域主権」の語を用いた。原口総務相は、2009年11月9日、2010年3月末に任期切れをむかえる分権改革委に代わる新しい推進機関を設置する方針を明らかにした。後継の機関は、鳩山首相をトップとする「地域主権戦略本部」で、関係閣僚と有識者、地方の代表などで構成するというものであった。自民政権時代は、分権改革委など有識者で構成する審議会が改革案を提案し、それを政府（閣僚で構成する地方分権推進本部）が実施計画にまとめるという手続きが取られた。この進め方では、スピードが遅く、また、各省（官僚）の抵抗や関与が入り込む余地があるとし、両者を一元化し、政治主導で推進するしくみが提案された⁽⁴¹⁾。そして、同年12月14日、地域主権戦略会議の初会合が開かれ、地域主権の実現へ向けた工程表（資料2挿入）も示された⁽⁴²⁾。

【資料2】鳩山政権の地域主権戦略工程表

《第1段階》（2010年夏まで）

● 10年通常国会に以下の関連法案提出

- ①義務づけ見直し
- ②国直轄事業の地方負担金のうち維持管理分を11年度から廃止
- ③地方自治法の一部改正
- ④国と地方の協議の場の法制化

●補助金の一括交付金化、政府の出先機関改革などの考え方を盛り込んだ「地域主権戦略大綱」を10年夏に策定
《第2段階》(10年夏～13年夏)
●義務づけ見直しの第2次法案を11年通常国会に提出
●一括交付金化を11年度から段階実施
●地方自治法を抜本的に見直す「地方政府基本法」を検討
●3年間の改革の点検に基づく「地域主権推進大綱」を13年夏までに策定

出典：「朝日新聞」2010年1月9日

それに先立って、11月25日、鳩山首相は、首相官邸において全国都道府県知事会議を開催した⁽⁴³⁾。その際、全国知事会長の麻生渡福岡県知事が、政府と自治体の役割分担などを定める「地域主権基本法」の制定を求めたのに対して、鳩山首相は「真剣に考えたい」と述べ、法制化を目指す考えを明らかにした。知事側が上記の提案をした背景には、自民党政権下では、官僚の抵抗にあり、分権の具体案づくりがほとんど進まなかったことへの批判と焦りが背景にある。また、鳩山首相は、減少傾向にある地方交付税の増額についても、「応急措置としてその必要があろうかと思う」と述べた⁽⁴⁴⁾。首相は、財源問題については、「中間的なものとして一括交付金、さらに将来的には税源移譲」という考えのようだが、財務省がそれを受け入れるかどうかは不透明な状況である。もう一つ、地域主権を実現するしくみとして民主党がマニフェストにも掲げ導入を目指しているのが、「国と地方の協議の場」の法制化についてである。自民党政権下では、自治体の声は参考意見として聞く程度だった。それに対して法的な位置づけを与える法案を2010年1月18日から始まる通常国会に提出する予定にしている⁽⁴⁵⁾。

地域主権の実現へ向けた民主党の取り組みは始まったばかりである。現時点においてそれを評価することはできないが、その方向性や特徴については、小論が参照する分析の枠組みに基づいて位置づけることはできるだろう。①民主党が掲げる地域主権改革の中身は、いまのところ義務づけの見直し、補助金の

第2次地方分権改革の現状と課題（石見）

一括交付金化などであり、行政的関係や財政的関係が対象になっていると言える。②地方からの情報発信や政策提案については、上記の全国知事会議における知事側からの提案を見ると、積極的な印象を受ける。また、今後、「国と地方の協議の場」が設定されれば、それは安定的な発言の機会が保障され、さらに促進されるだろう。しかし、問題は、個別の問題に対する地方の声を調整できるか否かにかかっている。例えば、ダムなどの公共事業は、各府県でその態度が異なる問題である。また、市と町村でも利害が対立する。③地域主権戦略会議という政治主導の舞台を整え、取り組んでいることから、政治家が前面に立った改革の進め方であることは言うまでもない。あとは、どれだけ各省（官僚）の抵抗を抑えられるかにかかっている。しかし、それについては、既に悲観的な状況も見られる。原口総務相は、分権改革委の勧告に基づいて、自治体が強く要望する104の「義務づけ」の見直しを各省に求め、1カ月半かけて各省の政務三役を説得したが、勧告通りに見直されたのは、わずか36にすぎなかった⁽⁴⁶⁾。地方分権（地域主権）の難しさを表す一つのエピソードである。

6. おわりに

小論では、第2次分権改革が、第1次分権改革並みの成果を上げることができなかったのはなぜか、その背景・要因を明らかにすることにねらいがあり、それを中央地方関係論の知見から得られた分析の視点から整理・検討してきた。この小論の目的に立ち返って、全体のまとめを試みたい。

分析の視点として設定した3点に引き付けて言えば、第2次分権改革には次のような特徴が見られる。①アッシュフォードの枠組みに則して見ると、第2次分権改革は、中央地方間の財政的関係もしくは行政的な関係の改革をめざしたものであったとすることができる。三位一体の改革や市町村合併は、財政的關係に関するものであり、分権改革委の審議や道州制は、行政的關係に関するものであった（分権改革委は一部、財政的関係の改革についても提案したが）。いずれにせよ、政治的関係の改革に関する議論は全く見られなかった。②また、

ロウズの枠組みに基づいて見ると、地方からの情報発信や政策提案については改革ごとに異なりが見られた。三位一体の改革では、地方自身が補助金の削減リストづくりを行うという大きな役割を担ったが、市町村合併では受け身の態度に終始した（西尾私案に対する町村の反発は別にして）。分権改革委の審議に対しても、地方からの積極的な提案や発言などはなく、道州制問題については、地方の関心は高いが、取り立てて、積極的な行動は行っていない。③曾我の研究を参考にした政治家の果たす役割の面から見ると、政治家（特に政権与党の自民党）は、分権改革委の審議を除いて、他の改革については積極的な役割を果たしたと言える。三位一体の改革は、経済財政諮問会議という高次の政治調整機関の働きによって部分的な改革が実現した（政治の力を持ってしても、完全な改革には至らなかった）。市町村合併の推進は、与野党を挙げた国会議員の総意であった。分権改革委は、小泉構造改革の遺物であり、安倍、福田、麻生の各政権は、その敷かれたレールの上を歩んだにすぎなかった。

分析の視点に基づいて整理すると、以上のようにまとめられるが、それを踏まえて、第2次分権改革の問題点と今後の課題を最後に示したい。比較的改革が容易なものは、そのほとんどが第1次分権改革で取り上げられ実現した。その意味では、第2次分権改革には、難しい問題ばかりが持ち込まれたので、改革がスムーズに実現しないのは当然の結果だとも言える。加えて、1995年以降、15年間も連綿と改革を続けていると、国民やマスコミの関心も低くなりがちである。その一方で、官僚の改革を阻止しようとする抵抗は益々強くなってきた。そのような停滞した雰囲気の中で、2009年の政権交代があった。民主党政権は政治主導を掲げ、官僚から統治の実権を取り戻そうとしている。また、地方分権についても「地域主権」という新しい看板を掲げ、仕切り直しの舞台を整えた。上記の3点にわたる分析の視点に基づく整理からも、改革を進める上で、政治家の果たす役割が大きいことは言うまでもない。ただし、その際、国（中央）の政治家だけではなく、地方の政治家（特に地方議員もしくは地方議会）も、主体的な分権改革に取り組む意識を持つことが必要であろう。分権とは自治の問題であり、国や政党や審議会のみが取り組むべき問題ではな

第2次地方分権改革の現状と課題（石見）

く、地方も主体的な認識を持って取り組むべき問題だと言える。加えて、中央地方関係の行政的関係と財政的関係の改革を論じるだけでは、従来の分権改革とあまり変わらず、結果も同じようなものになることが予想される。民主党政権には、これまでの枠組みを超えた政治的関係の領域に踏み込むことを期待したい。その一つの切り口が道州制問題である。民主党は、まず地域主権改革(権限委譲や税源移譲など)を先に進めて、道州制問題はそれからという手順で考えているようである。しかし、分権改革を従来の枠組み内に納めず、いま一度、国民の関心を喚起するためにも、立法機能の国(国会)と道州(議会)との再配分についてもぜひ議論してほしいと思う。

注

- (1) 第1次分権改革の内容については、以下の文献を参考にした。分権改革の当事者の参与観察であり、また、研究者としての分析の両方の性格を持つものとして、西尾勝『地方分権改革』東京大学出版会、2007年。地方分権推進委員会事務局に勤務し、第1次分権改革の特徴や課題などを分析したものとして、島田恵司『分権改革の地平』コモンズ、2007年。
- (2) 第1次分権改革とは、分権委が、最終報告において、自らの活動を総括する際に用いた語が、その後も広く使われるようになったものである。
- (3) 第2次分権改革の全体としての性格を明らかにしようとした先行研究として、大杉覚「分権一括法以降の分権改革の見取り図と今後の展望」(『都市問題』東京市政調査会、2009年8月)。大杉は、第2次分権改革を、累積的・複線的・回帰的という3つの性格を持つ改革であると位置づけた。また、第1次分権改革から第2次分権改革までを総体的に捉えようとした先行研究として、伊藤正次「国による『上から』の分権改革：コア・エグゼクティブの変動と『併発型』改革の展開」(森田朗・田口一博・金井利之編著『分権改革の動態』東京大学出版会、2008年)。総体的に捉えるという点は、小論と共通している。ただし、伊藤論文は、副題が示すように、コア・エグゼクティブ(官邸および与党幹部など)の動き(姿勢、関与など)に関心がある。「併発型」とは他の行政改革、政治改革、財政改革、規制改革などとの関係性を意味している。つまり、分権改革は、他の改革の影響を受けるということである。
- (4) 鳩山首相は、「地域主権」を政権の「一丁目一番地」と位置づけた。また、「地域主権」を「国民主権」と同じ意味を持つと説明した。「第1回 地域主権戦略会議 議事要旨」2009年12月14日
- (5) 現代政治学事典によれば、集権や分権は「上位組織と下位組織のあいだの権限

- ないし権能の垂直的な分配関係にかかわる概念である」と説明している。
- (6) アクター面に注目したものとして、エリート論、多元論、官僚政治論、コーポラティズム論などがある。また、政策決定に与える制度の影響に注目したものとして、(歴史的)制度論、新制度論(合理的制度論)、公共選択論、ゲーム理論などがある。
 - (7) ゴミ箱モデルの代表的研究として、Cohen, M. D., March, J. G., and Olsen, J. P., "A Garbage Can Model of Organizational Choice", *Administrative Science Quarterly* 17, 1972
 - (8) 政策の窓モデルの代表的研究として、Kingdon, John. W., *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Little, Brown and Co., 1984
 - (9) 西尾勝編著『分権型社会を創る:その歴史と理念と制度』ぎょうせい, 2001年, p. 26
 - (10) Ashford, Douglas, *British Dogmatism and French Pragmatism*, Allen & Unwin, 1982
 - (11) Rhodes, R. A. W., *The National World of Local Government*, Allen & Unwin, 1986, p. 17
 - (12) 「ガバナンス」という概念が普及する一つの契機になったのは、1998年にガイ・ピーターズ(ピッツバーグ大学)とコリン・キャンベル(当時、ジョージタウン大学)が、『ガバナンス』という学術誌を刊行したことが挙げられる。
 - (13) Rhodes, R. A. W., *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Open University Press, 2001, p. 54
 - (14) 中邨章『自治体主権のシナリオ:ガバナンス・NPM・市民社会』芦書房, 2003年, p. 17
 - (15) 曾我謙悟「政府間ガバナンスに関する最近の研究動向」(日本政治学会編『年報政治学 2008- II : 政府間ガバナンスの変容』木鐸社, 2008年)
 - (16) 第2次分権改革の始点をいつに置くかは論者によって分かれている。地方分権改革推進法制定以降の段階を第2次分権改革と位置づける見方や、三位一体改革を第2次分権改革とし、地方分権改革推進法制定以降を第3次分権改革と位置づける見方もある(伊藤正次「今次分権改革の位置づけと課題:行政学の観点から」『ジュリスト』第1355号, 2008年, p. 86)。西尾は、2000年4月の分権一括法が施行された時点以降の分権改革を第2次分権改革と呼んでいる(前掲, 西尾, 2007年, pp. 122-123)。小論での第2次分権改革の捉え方は、西尾のものと同じである。
 - (17) 西尾も第5次勧告は失敗に終わった勧告と見ている。同上, p. 122
 - (18) 分権委は、最終報告の中で「分権改革は一朝一夕に成し得るものではないが、達成可能な最大限の改革を成し遂げた」と自己評価した。
 - (19) 分権改革を進めるための手法(戦略)には、「国の関与の縮減」と「事務事業の移譲」という2つの選択肢があった。第1次分権改革では、実現可能性が重視されたので、比較的容易な前者を中心とした改革に取り組んだ。その結果、困難が予想された後者については、そのほとんどが手つかずのまま第2次分権改

第2次地方分権改革の現状と課題（石見）

革の課題として残されていた。

- (20) 片山プランは、国税と地方税の割合を1対1にする手だてが2段階に分かれていた。つまり、5.5兆円の国庫支出金の地方税への移譲が、地方交付税の地方税への振替に先行して実施されるというアイディアであった。それが、三位一体の改革と呼ばれるようになったため、税源移譲の先行実施が消え、交付税改革と同時にセットで改革されるように、片山プランの当初の意味が変更された。
- (21) 前掲、西尾、2007年、pp.176-177
- (22) 分権会議内の対立と分裂の状況については、森田朗「地方分権改革の政治過程：『三位一体改革』と地方分権改革推進会議」（『レヴィアサン』第33号、木鐸社、2003年）
- (23) 義務教育費国庫負担金のうち、中学校教職員給与分（8000億円）を一般財源化するという点が問題になった。全国知事会の中でも賛否が分かれ、中教審においても、義務教育制度の趣旨からして、現行（当時の）制度の維持を求める声が多かった。結果的には、四大臣と与党政調会議において、小学校分と中学校分の区別なく、負担率を2分の1から3分の1に引き下げることにした。前掲、西尾、2007年、p.194
- (24) 西尾は、第27次地制調が、市町村合併の問題を担当することになったことについて、「市町村合併にゴー・サインを出した地方分権推進委員会の当事者に市町村合併の後始末まで命じられた観があった」と表現している。同上、p.129
- (25) 西尾私案に盛り込まれた他の点について述べると次の3点である。①都道府県から合併後の市町村へ事務権限を移譲する場合の方法には、全ての市町村に同じ事務事業を移譲するパッケージ方式と人口規模に応じて移譲する内容に差を付ける人口段階別移譲方式があるが、この2つの方式を組み合わせることにする。②平成の大合併により都道府県間の市町村には規模のアンバランスが見られ、これは自治制度の面から適当ではない。そこで、いま一度合併を進める必要があるが、地方交付税の削減という方法より、合併の目安（市町村の最低人口規模）を示すほうがましである。③地理的な条件（離島など）により合併ができなかった町村に対して、さらなる都道府県からの事務権限の移譲は適当ではなく、国から義務づける事務権限の数を減らし（限定し）、議員も無報酬にして、身軽にすべきである。同上、pp.133-136
- (26) 西尾私案への反対の姿勢を特に強く打ち出したのは、全国町村会や全国町村議会議長会であった。新聞に反対の広告を載せるとともに、2003年2月25日には、町村会と町村議会議長会が合同で「町村自治確立総決起大会」を開催し、強制合併反対を訴えた。
- (27) 西尾によれば、自民党が市町村合併に積極的だったのは、分権（機関委任事務制度の廃止）の結果、都道府県（特に知事）の権能が強化されることへの懸念が背景にあったようである。自民党は、強化されるべきなのは、都道府県ではなく、基礎自治体としての市町村であると考えた。権限委譲に備えて、弱小市

町村の合併が必要であると考えた。分権委の諸井委員長が野党各党の意向を打診してまわったところ、「市町村合併の促進は与野党の壁を越えた国会議員の多数意見」であると認め、分権委として合併問題に取り組むことになった。前掲、西尾、2007年、pp.38-40

- (28) 結果的に、2004年の合併特例法改正によって「合併特例区」という制度が誕生した。合併特例区は、法人格を有し、特別職の区長を置くこともできる強い権限を持つ地域自治組織である。また、2004年の地方自治法改正によって「地域自治区」の制度も設けられた。こちらは、法人格はなく、合併特例区に比べて権限が弱い。地域自治区には、合併に関係なく設置できる「一般」のものと、合併市町村のみが設置できる「特別」のもの2種類がある。
- (29) 地方分権改革推進法の趣旨、特徴などを解説する代表的なものとして、金井利之「第3次分権改革の展墓と地方分権改革推進法」(『地方自治』第712号、2007年)。
- (30) 前掲、伊藤、2008年、p.88、参照
- (31) 同上、p.87、参照
- (32) 道州制に関する論議の歴史的変遷については、田村秀『道州制・連邦制：これまでの議論・これからの展望』ぎょうせい、2004年、が参考になる。
- (33) 第28次地制調では、西尾勝氏(国際基督教大学教授)が臨時委員になったため、副会長は小早川光郎氏(東京大学教授)に替わったものの、会長は諸井虔氏(太平洋セメント(株)相談役)、専門小委員長は松本英昭氏((財)自治総合センター理事長)で、第27次地制調のままであった。この点からも、第27次地制調との継続性がうかがえる。
- (34) 地方制度調査会「『道州制のあり方に関する答申』の骨子」
- (35) 川田一義「道州制と地方自治のあり方」(日本地方自治研究学会編『地方自治研究』第44号、2001年)、p.2
- (36) 「ガバナンスレビュー：杉浦正健」(『月刊ガバナンス』第93号、ぎょうせい、2009年1月)、p.12
- (37) 日本経団連が地方消費税の拡充や地方共有税の創設などを提案している。また、麻生首相(当時)は、法人税の道州への移譲について明言したのが、例外的に目立つ提案で、その他には道州制の税財源に関する具体的な案が見られない。人羅格『『廃県置州』は離陸できるか：複雑に絡み合う政府、政党の思惑』(同上『月刊ガバナンス』)、p.20
- (38) 増田寛也氏は、道州制が実現すれば、国の機能は外交や防衛、通貨などに限られ、国会議員も現在の数は必要なくなり、かなりの数が道州議会に移動することになるかもしれないと述べている。また、その点に関する国会議員の抵抗も大きいことを予想している。「増田寛也前総務大臣(前道州制担当相)に聞く」(同上『月刊ガバナンス』)、p.17
- (39) 前掲、人羅、2009年、p.21
- (40) 分権改革と道州制が対立するような場面も見られる。自民党道州制推進本部の

第2次地方分権改革の現状と課題（石見）

総会においても、分権改革委が進める改革と、道州制の整合性に疑問の声をあげる議員がいる。分権改革の「主役争い」という見方もある。同上， p.22

- (41) 「朝日新聞」2009年11月10日（朝刊）
- (42) 「朝日新聞」2010年1月9日（朝刊）
- (43) 政府主催の全国知事会議は、予算編成前の11月に開催されるのが恒例となっている。「朝日新聞」2010年11月26日（朝刊）
- (44) 同上
- (45) 同上
- (46) 「朝日新聞」2010年1月9日（朝刊）