

# 甦れ 地方分権

2026年6月

公益財団法人 都市化研究公室

## 目 次

1. 甦れ 地方分権 光多長温
2. 「分権国家化への壁？—再集権化の動き」 佐々木信夫
3. 「日本の地方分権—地方分権は終わったのか—」 光多長温
4. 「第34次地方制度調査会第一回会議の報道記事を読み感じたこと」 広瀬 榮
5. 「イングランドにおける地方自治体再編・地方への権限委譲の進展及び労働党政権発足後（2024/7）の新たな政策の展開」 関屋宏彦
6. 補論—英国の地方選挙の結果と労働政権による地方分権政策への影響
7. 「フランスの地方分権」（Ⅰ） 広岡裕児
8. 「フランスの地方分権」（Ⅱ） 広岡裕児  
【資料1】1981年国民議会本会議「市町村、県、州の権利と自由に関する法案」に関するガストン・ドゥフェール内務兼分権大臣演説  
【資料2】国の管轄業務
9. 終わりに—融合型地方分権について— 光多長温

# 甦れ 地方分権

光多長温<sup>1</sup>

## 目次

|                    |   |
|--------------------|---|
| 1. 日本の地方制度の特徴..... | 1 |
| 2. 地方分権の動き.....    | 1 |
| 3. 地方分権後退の背景.....  | 2 |
| 4. 海外の動向.....      | 2 |
| 5. 今後の地方分権.....    | 3 |

### 1. 日本の地方制度の特徴

日本の国・地方関係は、明治維新後ヨーロッパ型の「包括授権型」、「融合型」が採用された。また、内政の総括官庁としての内務省を設置して地方の統治に当たらせた。

戦後のGHQ改革により、アメリカの連邦制度をモデルに地方分権制度を導入せんとしたが、抵抗もあり戦前の「国が地方を統治するシステム」をほぼそのまま残存させた。その後、戦後復興期、高度経済成長期にはこの国が地方を行政的にも財政的にもコントロールする戦前型システムで推移し、これが経済成長には効果を発揮した。

国の行政機構は、基幹交通体制の整備等、国が行う事業を直轄するとともに、都市計画、農業、医療等、住民生活に関わる地方行政のあらゆる分野を詳細に統治するシステムを構築し、旧内務省が復活し、人的・財政的システムを利用し戦前よりも強固な地方統治システムが構築された。

### 2. 地方分権の動き

戦後、道州制や革新首長の誕生等、地方分権の動きは散発的に起こるが、結局、国が地方を統治するシステムは強固に継続した。

その中で、地方分権への動きは、1980年代後半の経済の国際化時代に始まる。即ち、更なる経済社会成長のためにはより高次の行政システムが必要との主張がなされ、全国画一的な制度・規制の改革が必要とした。

1990年代は地方分権の時代であった。地方分権改革推進法が成立し、推進委員会がリードして、前近代的な機関委任事務の撤廃等を行った。これを担保するために、市町村合

---

<sup>1</sup> 当財団理事長

併や三位一体改革等が行われたが、これらは地方分権を後押しする役割を果たすことはできず、その後、地方分権の動きは停滞する。

2000年以降、地方分権はむしろ後退を続ける。地方分権に代わって、地方創生が言われるようになった。しかし、国がメニューを定めて地方がこれに応募するという中央集権型地方創生ではその成果を挙げることはできなかった。

その後、地方分権は、大幅に後退し、財政的・人的にも新中央統治システムが完成していく。地方自治体においても地方分権を期待する意見はほとんど聞かれなくなってきている。高市政権においては、地方分権はおろか地方創生なる語もほとんど言われなくなった。また、最近の中央の地方統治の手段として、「問い合わせ統治」が言われる<sup>2</sup>。元鳥取県知事片山義博が総務省からの地方自治体経営改革プラン策定・提出を拒否したような骨のある首長がいなくなった。

近年、地方分権は更に後退する。2024年、国が地方自治体への指示権を規定した地方自治法改正が行われ、現在、更に市町村の技術職職員の再配置が議論されつつある。この議論の推移次第によっては、市町村は手続き役所の場となってしまう。

### 3. 地方分権後退の背景

地方分権は、なぜ後退したのであろうか。まず、日本の中央集権・地方統治システムを破るには「国の形」としての大きな構想・骨格が必要であるが、1980年代後半に起こった地方分権の動きはこの強固な国の地方統一システムに立ち向かうには余りにも弱かった点が指摘される。何のための地方分権である。更に言えば、地方分権を進めた時にいかなる希望ある社会を現出させることができるかである。

更に、中央政府の性格の変化がある。わが国の官僚制度は歴史的に儒教精神を内包しつつ社会を変革していく気概があった。しかし、新自由主義経済時代に、「政策」「計画」「評価」という官僚機構のベースが無用とされ、その後官僚機構は族議員と一体となって自らの権威、権力を守ることに腐心し、その中で地方はこれを誇示する対象となり新たなより強固な中央集権体制が構築された<sup>3</sup>。地方統治のツールも多様化している。

### 4. 海外の動向

日本で地方分権は後退し「終わったのか」とさえ言われるのとは逆に、先進諸国では地方分権が進展している。アメリカ、ドイツは元来連邦制であり、建国以来地方分権を国是

---

<sup>2</sup> 例えば、地方公共交通計画策定等、本来地方の自主性に委ねるべき事項について進捗状況を問い合わせることによって間接的に地方統治を進めるというものである。

<sup>3</sup> 中野晃「戦後日本の国家保守主義」岩波書店2016年

としている。

イギリスでも、1990年代以降イングランドの地方分権が進められている。保守党はこれに対して消極的であるが、労働党政権で着実に進められている。また、フランスでも1980年代ミッテラン政権以降地方分権が着実に進み確立しつつある。この両国の地方分権の内容については別稿を参照していただきたいが、やや異なる面があると感じる。イギリスの地方分権は、経済・社会政策を地方主体で行い、このために、一定規模（例えば人口150万人）の地域でこれを行うことが必要とし、一定規模以上の地域を組成するために地方自治制度を創っていくとするものである。元来、制限列举主義で国と地方との役割分担が明確であることもあり、順調に進展している。いわば、経済成長のための地方分権である。複数の自治体にまたがる広域戦略的自治体を権限移譲の対象とするのは、①市町村単独では対応できない広域的課題（交通ネットワーク、住宅開発、インフラ整備等）への効果的対応、②狭い行政区画にとらわれない地域成長戦略・投資誘致・イノベーションの推進、③自治体のスケールアップによる行政の効率化と財政の統合管理等である。これら自治体を戦略的自治体（Strategic Authority）と位置付け、中央政府から地方政府への効果的な権限移譲を迅速かつ容易にし、地方政策の責任の明確化等の諸課題について、迅速に達成しようとするものである。

フランスの場合は、そもそも国家とはいかなる役割を持つかというフランス国家成立に遡る考え方がベースにある。公共の役割は「市民への公共サービスの提供」を通じて市民生活を守るとするものであり、このためには、「補完の原則」に固執する。これを機に、政権党にかかわらず一貫して地方分権を国是としてきている。国と地方との関係は、元々、日本と同じく、ヨーロッパ型の包括型・融合型であったが、アングロサクソン流の制限列举型に大きく変更している。また、中央官僚もむしろ地方で働くことを求めわが国のような支配的関係の人的関係はない。市民生活への公共サービスを最適に提供するための地方分権とも言えよう。

この二つの国の地方分権への動きに共通することが二つある。第一に、先ず、地方行政の業務を地域住民への行政サービスと位置づけ、行政種目により様々な地方行政組織を二重三重に創っていることである。イギリスのカウンティ、パリッシュ、フランスのコミューン等、住民関係の地方行政組織が（歴史的に）しっかりしているからこそ、広域行政への改組、地方分権が可能となる。第二に、地方自治体が経済の牽引力となり、行政種目に相応しい行政規模を構築し、地方分権を梃子にして経済成長や市民生活の改善等新たな社会を切り開いていこうとするものである。国民は、地方分権に対して期待、希望を持っている。

## 5. 今後の地方分権

わが国における地方分権は殆ど虫の息である。それどころか地方自治体でも地方分権に

消極的な意見が多くなっている。この背景は先に見たが、今後の地方分権について、どう考えるか。論者は地方分権の立場に立つものであるが、現下の状況では「地方分権店じまい」とも思う。しかし、わが国の社会にとって国民生活に希望を与える政策もない。先の衆議院選挙でも、各党ともに（政策ツールである）減税論に終始し、政策そのもの、佐々木信夫が言う「この国の形」を論じた政党は見られなかった。

イギリス、フランスは地方分権を梃子に市民・国民生活に新たな世界が現出しようとしている。わが国でも「夢のある地方分権」を考えてみてはいかがであろうか。では、いかなる地方分権があり得るか。今後、議論していきたいと思うが、ここでは三つほど述べておきたい。

第一に、佐々木信夫がいう「この国の形」をどう考えるかである。B/C でいえば、Benefit は何かということであろう。明治時代から戦前にかけては中央統治のピラミッド型の下で、条約改正、富国強兵を目指していった。中央—地方関係もその中に飲み込まれた。戦後、復興期から高度経済成長期にかけては、量的成長を実現すべく、ピラミッド型構造でただひたすら高度経済成長を目指した。その前には外部不経済も地方も大きな問題ではなかった。しかし、1967年（明治100年）佐藤内閣の経済社会発展計画以降、質的成長が求められてきた。そこでは、Benefit は量的成長のみならず質的成長、例えば、国民生活や地域社会維持・形成等が求められた。しかし、90年代以降の新自由主義経済の中では「市場が全て」「企業の利益が目的」の時代となり、政策、計画、評価が劣後になり、中央政府も大きく変質した。地方問題もその中に飲み込まれてしまった。

現在、After 新自由主義社会が模索されている中で、イギリス、フランスの例に見るように、国家とは本来何を指すのかが問われている。広井良典は、After 新自由主義として、「地方性」「多様性」を唱えている。Benefit の内容は多様性を求められているのである。地方自治も効率性のみで論ずることは適当ではない。現在、議論されている地方技術者問題も、効率性のみ（従来型 B/C の）視点で議論されることは、地方分権にとって大きなダメージを受けることとなる。懐の広い創造的な議論が必要である<sup>4</sup>。

しばしば中央政府からは地方自治体の非効率性が言われる。極端な言い方をすれば、地方分権は国を亡ぼすという向きもある。しかし、地方自治は民主主義の基盤であり、また、地方自治への参加を通じて住民が民主主義のあり方を学ぶという「民主主義の学校」でもある。憲法での表現は様々な経緯から曖昧ではあるが、「日本国憲法第8章地方自治では、地方自治制度の本質的内容は法律をもってしても変えることができないと解され、憲法上の制度として厚く保障されている。」とされる。

第二に、明るい地方分権を目指すべきことである。これまでの30年間の地方分権は、分権か集権かでギクシャクしたものになっていた面がある。本来地方分権を下支えするはずの合併特例債プロジェクトも、地方負担分債務もあり無用の長物となっているものも多

---

<sup>4</sup> フランスでは、国に技術職員をプールし、地方自治体主導でこれをリースしている。

い。地域運営組織もピラミッドの一角を成している。明るい特定政策テーマを pickup し、地方分権モデルを創ってみることを考えることが必要である。安倍内閣における中央ロード型地方創生の効果がなかったことの反省からすれば、イギリスの Strategic Authority 的なものを果敢に創ってこれを戦略的に進めていくことである。例えば、健康加齢の増進にはコミュニティ、医療体制、食事等住民生活に直結する多くの要素が含まれるし、地域差も大きい。全国画一のスキームで行うことは再び失敗する可能性が高い。各地域の独自政策を進めることが地方分権の突破口になるかも知れない。

第三に、これまで後退した地方分権を逆戻しすることは、よほど大きな政治力が必要であり、現状の政治情勢では現実的ではない。そこで、道州制を梃子に動かしていくことである。といっても、そう簡単ではない。道州制にもいくつかのスキームがあるであろう。市民・国民に夢を与えるようなスキームを改めて創ることが必要である。地方選挙制度も関係してくる。地方分権の突破口として、一步でも半歩でも進めることが必要である。

現在の日本は、先行きが見通せない。2025年 GDP は、インドに抜かれ世界第5位に転落し、一人当たりは世界第38位である。更に、問題なのは国民生活に関する世論調査（内閣府）で、今後の生活が良くなっていくが約8%に対し、悪くなっていくは30%超である。政策の劣化が言われ少子化や地方創生等政策の効果は芳しくない。特に、政策目標がマクロの経済成長よりはミクロの住民・市民の生活に関係するものが多くなっていることから、これを中央統制型で実施しても効果が見通せないことは地方創生等で実証済である。これら行政サービスは地方主体で住民と行政が一体となって行うことにより効果が現れる。

地方分権という語も、行政権限を分散するというやや古いイメージがある。権利ではなく地域単位で行う活動の総和が国の行政となる。イギリスでも、English Devolution and Community Empowerment と言っている。

わが国の地方分権の形として、いきなり制限列举型は無理であろう。「融合統治型」から「融合型地方分権」を考えることが必要である。この融合型地方分権の具体的イメージを描き切れていないが、関係各方面からのご意見を賜りたい。

(以上)

# 分権国家化への壁？—再集権化の動き

佐々木信夫<sup>1</sup>

## 目次

|                    |    |
|--------------------|----|
| 1. 再集権化への動き？       | 1  |
| 2. 現場には危機感が        | 2  |
| 3. 日本の分権改革の現状      | 3  |
| 4. 2つ、プラス1の地方自治タイプ | 5  |
| 5. 中央地方関係からみた分権化   | 10 |
| 6. 日本の地方分権はどこをめざす  | 15 |
| 7. 触り感のある地方自治への転換  | 19 |

## 1. 再集権化への動き？

—「人口減少により深刻化する人材の不足や偏在、デジタル技術の進展等の課題に対応し、将来にわたり、地域の特性に応じて、持続可能かつ最適な形で行政サービスを提供していくため、国・都道府県・市町村間の役割分担、大都市地域における行政体制その他の必要な地方制度の在り方について、調査審議を求める」（第34次地制調諮問文）—

この1月から日本の地方制度を変える際に審議する地方制度調査会が2年間の予定で始まった。昭和27年12月に総理府（当時、現内閣府）に首相の諮問機関として第1次調査会が設置されて以来、今回で34回目となる。筆者も第31次の委員を務めた経験があるが、国会で地方制度に関わる法律等を改正する前に必ず専門家の集まるこの調査会に諮問し、答申を得た上でなければ変えることができない仕組み。1つの改革ゲートとも言える。

平成の大合併もここでの議論を経て実行された。その結果についてのフォローアップがなされていない、やや言いばなし、やりっぱなしの感を否めない調査会ではあるが、各界の専門家の目を見て一定の方向性を定め、答申するという意味で注目されてよい。

今回は、市町村でできない仕事は府県に戻す、市町村行政に府県が深く関わるべきといった、これまでの国から都道府県、市町村へ権限、仕事、財源を移譲すべきである、通達行政などによる規制、関与を緩和・廃止すべき、という2000年に行われた分権改革の流れに逆行するようなトーンが出始めている。ここをどうみるかだ。

---

<sup>1</sup> 中央大学名誉教授、当財団特別研究員

単なる小規模で「やれないから」「技術、知識が不足しているから」「弱小で人手不足だから」といった経営、効率化の視点からだけみての再集権化でよいかどうか。運転席に座って歴史を後ろ向きに走っていくことにならないか。こうした再集権化ではなく、分権化を進めながら問題を解決していく他の方法はないのか。タテの政府間関係だけではなく、公共私役割分担見直し、官民関係の再構築まで視野に入れた解決方向をめざすことはできないのか。拙速な動きを危惧しながら、以下、筆者なりの視点で問題を提起してみたい。

## 2. 現場には危機感が

たしかに、各地から聞こえてくる声からして、各地の自治体は人口規模を含め多様化しており、地域ごとに様々な課題があることは確かだ。人口減少や東京一極集中による地方からの人口流出、それに伴う深刻な人材不足は喫緊の課題となっており、そのことは規模にかかわらず共通している。とくに土木建築系、IT系の専門人材の確保については困難な状況が続いている。そのことは、昨今の下水道管の老朽化に伴う道路陥没事故などに象徴される基幹的な老いる都市インフラ、増える集中豪雨や地震に伴う大規模災害、医療・介護・子育て分野への対応に重大な影響を及ぼしかねない状況になっていることは確かだ。

今後、ますます多様化するであろう行政ニーズに的確に対処し、持続可能な行政サービスを提供していくために、AIなどデジタル技術の活用やBPRなどにより生産性を向上させる必要がある。しかし、それを各自治体がこれまでのように個々にフルセットで賄うやり方が適切かどうか、そもそもやれるのか、やるのがよいのか、基本に遡って考え直す時期に来ているのではなかろうか。

各自治体は地勢や産業構造、地域資源など様々な特色を有するが、しかし共通する課題も少なくない。その施策について共同実施や行政資源の相互利用、核となる中核自治体への依存、補完など、弱みを相互に補う広域連携を充実させる方途もあるのではないか。広島、山口、島根の3県にまたがる33の市町で構成される広島広域都市圏では、ヒト・モノ・カネ・情報を圏域内で循環させる「ローカル経済圏」の構築をめざしているようで、医療や教育などの高次都市機能の集積・強化を図り、そうした機能を圏域内の住民が容易に享受できるよう、充実した広域的な公共交通網の整備など様々な連携事業への取り組みを始めている。こうした新たな動きは、従来の自治体合併ではない新たな方式と診る。



ただ、その際でも注意すべきは、国、府県・市町村間の役割分担の見直しする際、最終的には住民に最も近い基礎自治体が優先されるという原則（市町村優先の原則）を忘れてはならない。近接性の原則を維持しながら、それを広域自治体たる府県、国が補完する、いわゆる補完性の原則でカバーする。住民に身近な基礎自治体が今後、いかに持続可能な形で行政サービスを提供していくか、その在り方を構築していく視点を失ってはならない。

もちろん、そこから外れる大規模災害やナショナルスタンダードが必要な業務など国、府県、市町村にまたがる事務については、縦軸として最適な事務配分、執行方法などの役割分担の在り方を、また横軸として地域の特性や事務の性質に応じた実効的な広域連携の在り方をデジタル技術などうまく活用することで持続可能な行政サービスとして提供する。その体制構築していくことが必要なことは言うまでもない。いま行われているような、行き当たりばったり、小手先の間に合わせ的な制度設計は厳に慎むべきである。

### 3. 日本の分権改革の現状

戦後地方自治における地方分権の改革について少し整理しておこう。戦後 80 年経ったとはいえ、日本の分権化はここ 4 分の 1 世紀の動きに過ぎない。それもどんな地方自治が営まれる国をつくるのか、方向性すらはっきりしない、未だ確たる哲学を持たないまま、やみくもに「分権化」「分権化」を叫びながら改革が行きつ戻りつ進んできた感がある。

大きなエポックとなるのが 2000 年の分権改革。これは、2000 年 4 月に施行された「地方分権一括法」に基づき、国と地方の上下関係を対等・協力関係へ転換した構造改革とされた。国が上から目線で地方に事務を処理させる「機関委任事務」制度の廃止、国の関与のルール化、自治体の事務・権限の拡大、財源移譲（三位一体の改革）の改革であった。



具体的にいうと、そのときの分権改革は①地方分権一括法の施行(2000年4月)。正式名称の「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」として約470本の関連法律が改正・整理された。②機関委任事務の廃止。国の事務を地方の首長(知事、市町村長)に命令で行わせてきた集権的な制度を廃止した。自治体の事務を「自治事務」と「法定受託事務」に分け、7割近くは自治事務に置き換えられ、自治体の独自性を高めた。③国と地方の対等化。国の関与を「必要最小限」に抑えるルールを確立し、上下・主従関係から対等・協力の関係への転換を図った。国と地方が争った場合の紛争処理機関として「国地方係争委員会」を設置した。④結果はともかく、「三位一体の改革」の実行。国庫補助負担金の削減、税源移譲、地方交付税の3つをセットで見直す、地方の財政的自立(「地方にできることは地方に」)を目指したのであった。これについては6兆円の地方財政削減改革に止まったという評価が付きまとうが、ともかく税財政に風穴を開けようとした。

これらの改革により、2000年以降、自治体が自らの判断と責任で行政を展開する「分権型社会」への転換が図られ、分権国家化がスタートしたというのが一般的な見方である。

その後はパツとしない。2006年(平成18年)の地方分権改革推進法の制定で始まった第2次分権改革は、自民党政権から民主党政権への政権交代もあって、あまり進展しなかった。敢えて評価するなら、第1次改革で確立された「国と地方の対等な関係」という土台を活かし、個別の法令による「義務付け・枠付け」の緩和や、具体的な事務・権限の移譲をさらに推し進めたと言えよう。①義務付け・枠付けの見直しは、これまで法令で細かく決められていた施設(保育所、道路、公営住宅など)の設置・運営基準を、自治体が「条例」で自ら定められるようにした。②事務・権限の移譲は、国から都道府県へ、あるいは都道府県から市町村へと権限を移し、より住民に近い窓口で行政サービスを一元的に提供できる体制を整えた。③国の関与の廃止・縮小は、自治体の事務に対する国への協議、届出、報告義務などの廃止が進められ、事務の簡素化・迅速化が図られた。

この程度に止まるが、さらに2014年（平成26年）からは地方からの具体的な提案に基づいて規制緩和や権限移譲を進める「提案募集方式」が加わり、個別の課題解決を通じた「継続的な改革」が行われている。

ただ、税財政の分権化やタテ割省庁の壁を破れなかったに政治（政権）の力量不足もあって、機関委任事務制度という集権化の1つの柱を外すことに成功したものの、地方の実質的な自立につながる税財源や立法権拡充はできず、片足は自由になったが、もう片足は鎖に繋がったまま動けない、この状況が固定していまに至っている。住民意識の問題でもあるが住民参画の制度保障といった面も進まず、「未完の分権改革」状態が続いている。

#### 4. 2つ、プラス1の地方自治タイプ

原則理論に立ち戻って地方自治のあり方をみておきたい。先進諸国の地方自治についてアングロ・サクソン系かヨーロッパ大陸系かというわけ方がある。

アングロ・サクソン系の地方自治制度は、イギリスを母国とし、オーストラリア、ニュージーランドなど英連邦諸国に広がり、アメリカに普及した自治制度を指している。その地方自治制度は次のような特徴をもつとされる。

第1に、自治体の権限は、法律上、「制限列举方式」がとられていること。つまり連邦制国家の場合は州が、単一制国家の場合は国が法律などで自治体に授権することになるが、その権限は個別に列举されているということである。

つまりアングロ・サクソン系諸国の自治体は、原則として、法律で与えられた限定した事務事業についての役割を果たすことが期待され、制限列举方式で授権された権限しか行使することはできない。もし自治体はその範囲を越えて越権行為をした場合、国や州から訴訟を起こされ、裁判所によって違法と判断されれば無効となる。新しい行政課題について自治体と州・国のどちらが行うべきか争いが生じたときも、同様に司法の判断を仰ぐ。

第2に、各政府レベルの権限が明確に分かれているため、国や州の行政サービスを自治体に委託・委任することはなく、直接、国や州の地方出先機関が行うのが一般的である。

第3に、基本的には内政の総括省は存在しないこと。地方自治制度を含めた内政を総合的に所管する官庁、内政の総括官庁（例えば内務省）は存在しないのが通例である。

これに対し、フランスやイタリア、ドイツなどのヨーロッパ大陸系諸国、さらに日本の地方自治制度は、アングロ・サクソン系とは異なる制度となっている。これをヨーロッパ

大陸系の地方自治と呼んでいる。

その特徴は、第1に、自治体の権限は、制限列举方式ではなく、概括例示方式（概括授權方式）で規定されている。つまり、それぞれのレベルの自治体が果たすべき役割が明示的に示されておらず、包括的な業務を法律や政令に基づいて処理する形となっている。

第2に、ヨーロッパ大陸系の自治制度は、一般に自治体が地域の総合行政主体と位置づけられており、国や州等はその事務を自治体又はその長に委任して執行する方式がとられる。従って、自治体は自治体自身の仕事に加え、こうした上位政府から委任・委託された事務も執行するので、幅広い行政サービスの担い手となっていることが多い。しかし、事務の執行では法的にも財政的にも国や州等の統制を受けやすいしくみになっている。

第3に、内政の総括官庁が存在することが多い。警察や地方自治制度を総合的に所管する場合が多く、日本では戦前は内務省、戦後は解体されたとはいえ、自治省（現在は総務省）という形で地方自治に関する総括的な官庁が存在する、ということである。

この2つのタイプを比較する視点から、代表的な国として前者はイギリス、後者はフランスをみておきたい。

アングロサクソン系の地方自治を代表するイギリスはイングランド、ウェールズ及びスコットランド、北アイルランドからなる連合王国であるが、地方制度はそれぞれ異なっている。イングランドについてみると、「都市化が進んだ圏域」と「その他の圏域」に分けて制度化されている。「都市化が進んだ圏域」は一層制の地方制度を基本とする。そのうち大ロンドン地域においては、シティとロンドン特別区（ロンドン・バラと呼び32区に分かれる）が置かれている。ここでは基礎自治体としての全ての業務が行われているが、それとは別にロンドン広域交通局、ロンドン消防庁などの特別機関があり、また内務大臣の管轄下にメトロポリタン・ポリスが置かれている（ただし、シティも独自の警察権を持つ）。

かつて広域自治体に相当するロンドン都庁といわれたGLCがあったが、サーチャー政権のもとでこれは廃止された。しかしその後、簡素なかたちに変更しブレア政権のもとで広域調整機能を持つ大ロンドン庁（GLA、グレーター・ロンドン・オーソリティ）として復活している。複数のロンドン・バラにまたがる分野や、ロンドン全体として対応しなければならない分野の戦略決定や計画調整の役割を果たしている。

首都のロンドン以外で「都市化が進んだ圏域」には、都市圏ディストリクトが置かれている。ここでは基礎自治体として必要な全ての業務を行っているが、交通計画やごみ処理、消防などの広域対応が合理的な事業は都市圏事務組合をつくって対応している。

他方、都市化が進んでいない「その他の圏域」は、二層制の地方制度を基本としている。広域カウンティの下に非都市圏ディストリクト（バラの呼称を使うところもある）が置かれている。広域自治体に当たるカウンティは、広域の開発計画、交通計画、消防の事務、専門職員や特別な施設を要する教育、社会福祉などを担当するが、この下におかれる非大都市圏ディストリクトは、道路管理、食品衛生、ごみ収集、口外行政、建築基準、住宅、公園、墓地などの事務を担当している。

近年は再編により二層制のほか、カウンティに属しないユニタリーが置かれた一層制の地域も生まれている。ユニタリーは自治体のすべての業務を行うが、交通計画、ごみ処理、消防などは事務組合で対応しているところが多い。

なお、イングランド以外のウェールズ、スコットランド、北アイルランドの3地域では、従来の二層制から一層制に地方制度が変わっている。

イギリスの場合、従来の自治体の組織機構は、公選議員からなる議会（カウンシル）を中心とし、議会が議決機関と執行機関の役割を果たしていた。議会の本会議（フルカウンシル）の委任を受け行政施策の決定と執行の指揮監督を行うため、主要分野ごとに委員会が設けられていた（カウンシル制度という）。

しかし、2000年以降、こうした画一的な制度は見直され、多様化の方向を辿っている。

2000年に地方自治体法が制定され、自治体の組織機構について3つの選択肢が示された。現在は、①公選の首長及びキャビネット（内閣）、②リーダー・オブ・カウンシル及びキャビネット、③公選の首長及びカウンシル・マネージャーの3つの中から各自治体が選択するよう義務付けられている。また公選の首長制を採用しようとする場合は、その選択の有無を住民投票に付すことも義務付けられている。実際、幾つかの自治体で住民投票を行い①ないし③の制度導入を決めたところもある。一部、否決された自治体もある。人口85000人以下の自治体において、住民投票で公選首長制が否決された場合は従来のカウンシル制を維持する途も残されている。

2000年に発足した広域自治体にあたる大ロンドン庁は、公選首長と公選議員からなる議会を有するものとなっている。さらにイギリスの場合、基礎自治体のなかにパリッシュ（地区議会）など住民に身近な自治団体が置かれるところもあり、法人格を有する団体として公共的な活動を行っている。なお、イギリスの自治体は国の法律で制限列挙された事務のみを行うことされる。

これに対し、ヨーロッパ大陸系の地方自治を代表するフランスを見ておこう。戦前日本

の地方制度は、ドイツ・プロイセンの制度から次第にフランスの集権的な制度をモデルにつくられていった経緯がある。

そのフランスは日本と同様、単一制国家であり、いわゆるヨーロッパ大陸型の自治制度を採用している代表的な国である。フランスは、大統領を元首とする共和制の国家だが、同国は 19 世紀初めにナポレオンによってつくられた中央集権的な地方制度を長い間維持してきた。それが変わり始めるのが 1981 年のミッテラン政権の誕生である。同政権の誕生後、1982 年にいわゆる「地方分権法」が制定され、以後 85 年頃までに多くの関連法律が整備された。

さらに 2003 年のシラク政権下では、地方分権を進めるための憲法改正が行われ、フランス共和国の組織は「地方分権的とする」という規定が加えられた。現在、自治体に法律の定める範囲内において地方税の税率や課税標準の決定権を認め、固有の税収を自治体が持つことを決定できるようになっている。また最近では市民参加の充実や民主的統制の強化、広域行政の強化、近隣自治組織の制度化など住民自治の面でも様々な改革が進められている。

フランスの場合、地方制度は 3 層制を採用している。レジオン（州ないし道）、デパルتمان（県）、コミューン（市町村）の 3 層がそれで、州と県には国の行政官である知事が派遣されている。22 州、96 県、約 36,000 市町村だが、市町村についての役割はそう大きくなく、また規模の小さいところも多い。市町村の約 7 割近くは人口 700 人未満の小規模団体で、業務遂行上、事務組合を初め広域行政の仕組みがいろいろな形で存在する。

コミューンは、以前は国の後見的監督により強い統制を受けていたが、分権改革後は都市計画の策定や建築許可の権限などを持ち、現在、国は事後監督（事後的統制）を行うように変わっている。コミューンには、①議決機関である議会、②執行機関であるメール（長）、③メールを補佐する助役等内部機構がある。議会の議員は住民から直接公選されるが、長は議員の中から互選される。ユニークな点は助役も議員の中から選任されることなど。

首都のパリについては特例的な制度をとっている。首都という同一区域にコミューンとしてのパリ市とデパルتمانたるパリ県が二重におかれ、パリ議会は市議会と県議会を兼ね、1 人の議会議長がパリ市長とパリ県の長を兼ねる独特の制度である。なお、パリ市と周辺の 7 つのデパルتمانの区域がレジオン（州）のイル・ド・フランス州となっている。

パリのほかりヨン、マルセイユの三大都市には「特別区」が設けられ、各区に「区議会」と「区長」が置かれている。区議は区全域を選挙区とした選挙で選ばれ、上位三分の一の

者はコミューンの市議会議員を兼務している。

このように、フランスの自治制度は公選議員が一定程度上位団体の議員や長を兼務するという極めてユニークな形になっている。

デパルトマン（県）のもっとも重要な仕事は、社会福祉であり、福祉施設の設置や運営を担っている。またレジオン（州）は、もともとは自治体ではなく、特定の公役務を担う公施設法人として国会議員及び自治体の議会議員の代表からなる評議会と国の任命する知事により運営されていたが、1982年分権改革で完全自治体となった。ここでの主な仕事は広域の経済計画や国土開発計画に関するもので、州の政策決定は州議会で行われ、議長の指揮監督の下で執行されることとなっている。議長は議員の互選だが、議会の多数派から選ばれるのが通例である。

州と県には国の行政官としての知事が置かれるが、それは日本のような公選知事の役割と異なり、行政官知事の権限は域内の国の出先機関を調整することにある。ちなみに州、県を代表し、その行政に責任を負う執行機関は州議会、県議会の議長である。議長＝執行機関となっており、議長の住民による直接公選は認められていない。いわゆる一元代表制を採用する形になっている。コミューンも基本的には州、県と同様で、36000に及ぶコミューンの議会は住民が議員を直接公選し、その議員からコミューンの長（市長）を選ぶ形の一元代表制で、これは全国一律の制度となっている。

じつは、この大きく2つのタイプとは別な北欧のスウェーデンを取り上げておきたい。というのも、日本の分権改革がどの国をモデルに進めようとされているか、あとで述べる関係からだ。スウェーデンは、立憲君主制をとる単一国家であり、世界で最も進んだ福祉国家のひとつとされる。地方制度や自治体統治の仕組みは国の地方自治法で定められており、広域自治体のランスティング（県）と基礎自治体のコミューンからなる二層制を地方制度の基本としている。ただし、ゴットランド地域では一層制、また首都ストックホルム地域では特別法に基く首都行政制度がとられている。

21県、289コミューンだが、市町村にあたるコミューンは戦後2回にわたって大合併を行い、現在の数と規模になっている。市町村合併が繰り返される点は日本に似ている。

ランスティング、コミューンとも、住民の直接公選による議会があるが、日本のような公選首長に該当する執行機関はなく、一元代表制の形となっている。議会において、議会の党派構成に比例する形で行政の執行を担う執行委員会など各種委員会の委員が選ばれる。そのもとに置かれる各事務部局が実際の行政実務を担当するしくみである。執行委員会は

自治体の内閣に相当し、行政の総合調整や議案の作成、予算編成を行うなど重要機関であり、必ず置かなければならない必置機関となっている。

近年、スウェーデンでは地方分権の推進がめざましく、先進的な取り組みが様々な形で行われている。例えば 1991 年からは全ての県、コミューンは組織づくりが自由化され、国の監督を緩和する「フリーコミューン」制度が出来ている。日本でかつてこれを模倣し“パイロット自治体をつくった”こともあるが成功しなかった。

また補助金についても、多くの特定補助金が廃止され、一般補助金化する制度改革が進められている。日本では自治体の規模により基礎自治体である市町村を市と町村を分けて呼ぶ慣わしがあるが、スウェーデンの場合、市町村は規模に関わらず、その区別はなく、すべてコミューンと統一的に呼んでいる。1つの学ぶべき哲学かも知れない。

また総合的な高齢者対策を行うため、県にあった老人医療に関する権限はコミューンに移譲され、1992年以降、コミューンが老人医療と老人福祉を統合して運営するしくみに変わっている。

## 5. 中央地方関係からみた分権化

比較地方自治論のような話になってしまい恐縮ですが、ここからが本稿の本論である。国と地方、府県と市町村の関係をどう設計するかだ。

国（中央政府）と地方（地方政府）の関係を、タテの関係という意味で垂直的政府間関係という。行政の分野では一般にこれを中央地方関係と呼んでいる。他方、A州（県）とB州（県）の関係、X市とY町の関係といった横の関係、これを水平的政府間関係という。一般にこれを自治体間関係と呼んでいる。

ここでは前者の中央地方関係を扱うが、現在の日本は、国、都道府県、市町村という3層の政府体系となっている。中央地方関係を日本ではよく「国と地方の関係」と呼ぶ慣わしがあるが、その場合の地方は都道府県、市町村をひと括りにしている。

フランスの場合、国、道（region）、県（department）、市町村（commune）の4層の政府体系になっており、イギリスの場合、国、府県（county）、市町村（district）、そして農村地域ではその下に区（parish）がおかれ、一部4層になっている。逆に大都市では大ロンドン都庁（GLC）を廃止したことで、GLAという広域調整機構があるとはいえ、基本的に国と基礎自治体の2層になっている。いずれにせよ、一国の政府体系を構成する縦の政府間関係を中央地方関係と呼んでいる。その意味で、中央地方関係は地方自治制度と密接な関係にある。

以下、少し類型化した話になるが、行政システムについてどのように説明し、どのような評価を加えるべきか。それは公共サービスのあり方と提供の仕方に大きく関わる。

#### (1) 集権的分散システム

日本の行政システムは「集権的分散システム」であるという見方がある（神野直彦）。政府機能を構成する各レベルの政府が、人々に提供する行政システムの提供業務が上級の政府に留保されていればいる度合いが強ければ強いほど、「集中的なシステム」、その逆は「分散的システム」である。そして、これらの行政サービス提供業務の実質的な決定権が上級の政府に留保されている度合いが強ければ強いほど「集権的システム」でその逆は「分権的システム」である。

この集中・分散と集権・分権の両軸の組み合わせで各国の行政システムを類型化すれば、日本のそれは「集権的分散システム」に該当するというのである。

事実、日本の公務員総数に済める自治体職員の割合は約4分の3、国家全体の歳出額にしめる自治体の歳出割合は約三分の二、この代表的な指標に照らしてみれば、日本では行政サービス提供業務のおよそ七割が自治体によって担われていることになる。

しかし、このことをもって日本は世界に冠たる地方自治の国であると誇れるかと問われれば、そうとはいえない。

なぜなら、自治体が担う行政サービス提供業務の範囲、仕組み、基準の設定、法制化はもとより、その執行に関する執行マニュアルの策定に至るまで、国が決定している度合いが強いからである。事務事業は大幅に府県、市町村に分散しているものの、実質的な決定権が国に高度に留保されているのである。

このことは、地方分権の改革を進める際に何を意味するか。日本の行政システムを先進国並みの水準にしようとするれば、何よりも重要なことは、行政サービス提供業務をこれまで以上に国から自治体へ移譲することではなく、既に自治体の事務事業とされている行政サービス提供業務に対する実質的な決定権を自治体に移譲することにほかならない。ここが大事である。日本ではマスコミも含め「分権化」というと権限、財源を上位政府から下位政府に移すことを指すことが多いが、そうではなく、いま行っている多くの国の事務を自治体事務化し、固有事務化することがポイントとなるのである。ここの誤解は解かないとならない。

#### (2) 集権融合型のシステム

こうした集権的分散システムという見方に対し、日本の地方自治制度は「集権融合型シ

システム」であるという見方がある（西尾勝）。

これは集権・分権と分離・融合の両軸の組み合わせで説明しようとする。すなわち、国の事務と分類される行政サービスが多ければ多いほど「集権型」、自治体の事務とされる行政サービス提供業務が多ければ多いほど「分権型」という。そして、国の事務は国の諸機関が直接執行し、自治体の事務は自治体が直接執行するというように、国と自治体の任務の分担関係が整然と切り分けられている度合いが強ければ強いほど「分離型」、これとは逆に国の事務の執行をも自治体の任務にしており、国と自治体の任務分担が不明瞭な形態を「融合型」とする。日本の行政システムは、これを組み合わせると「集権融合型」というように説明できるという見方である。

神野のいう集権的分散システムという説明は、もっぱら行政サービス提供業務＝事務事業の政府間の配分量を重視していて、事務事業の法制度上の区分、決定権の所在についてはいっさい問題にしていない。これに対し、集権融合型の説明は、国の事務と自治体の事務の法制度上の区分を重視している。

観点を変えると、見せかけ上、自治体の事務であっても実質は国の事務で自治体の委任されたもの（これまでの機関委任事務）が多いという点を重視しているのである。三割自治という表現があるが、もともとは国税と地方税の租税総額に占める地方税の割合が三割程度しかない状態を表す表現として使われた。地方財政の脆弱性を表現した言葉だが、加えて集権的な仕組みを説明するには、自治体の業務量の多さの割合に決定権の少ない状態を表しているとも言えよう。事務の分野でも3割自治といった状況が長く続いてきた。

さて、これを評価する視点に話を進めよう。

一般に先進国の行政もそうだが、日本でも中央集権のメリットとされる①統一性、②公平性、③国の指導力よりも、地方分権のメリットとされる①多様性、②迅速性、③市民との協働の方に相対的な価値を認める動きにある。大きな社会潮流がこれである。

ただ、集権体制に慣れている省庁官僚や族議員は集権のメリットは依然大きいとして既得権を死守しようとする。他方、分権体制に活路を見出そうとする自治体の首長や議員は分権のメリットを強調し、様々な改革提案をする。この構図を守旧派と改革派の攻めぎ合いとすると、それは様々な分野での中央地方の戦いの構図とも見て取れよう。

ともかく、2000年の地方分権一括法の施行で「分権の矢」が放たれて以降、三位一体改革、交付税改革、税制改正と分権化を軸に次々と改革が行われている。行きつ戻りつの感はあるが、日本の改革方向は今後も「分権化」を軸に進むことは間違いない。これが

また逆戻り、逆コースの動きにあるというのが、「市町村ではやれないから」の理由づけで行われようとしているのが問題なのである。

もとより、日本の分権改革はここまでも確たる「哲学」があったようには見えない。地方分権に踏み切った以上、後戻りはできないが、めざす分権国家のあり方について、そこに到る過程の改革について「合意」を得る必要があるのではないか。中央地方関係の形態について少し深めた議論が必要である。

自治体の自治権は、どれぐらいの範囲と量の仕事をどの程度の裁量権を持って企画立案、実施できるかによって決まる。仕事の範囲と量は自治体の活動量を規定し、裁量権の程度は自治体の自律度を規定するが、この自治体の活動量と自律度が拡大する方向に向かうことを「分権化」といい、逆に縮減する方向に向かうことを「集権化」という。

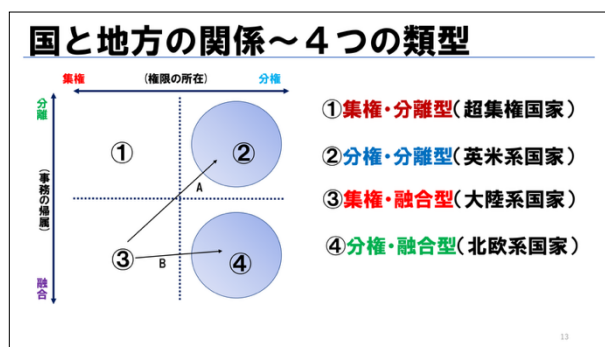
自治体を実施しうる権限を国の法律でどのように決めるか（授權方式）について、イギリスなどアングロサクソン系の国は制限列举方式を採っているのに対し、フランスなどヨーロッパ大陸系の国では概括例示方式を採用している。

前者のもとでは、自治体は法律で明示的に授權された事務権限しか行使してはならず、その範囲を逸脱すると越権行為となり、裁判で違法となれば無効となる。この方式の場合、国と自治体の事務権限は分離されており、国、府県、市町村はそれぞれ守備範囲内において自己決定・自己責任で行動する。

他方、後者のもとでは、自治体の事務権限を1つひとつ個別に列举せず、例示をして国に属さないものを処理するように決めている。そのため、国と自治体の事務権限は整然と分離されず、同一の事務の処理に国、府県、市町村といった複数の政府が関与する融合や重複が起こりやすい。

日本の場合、こうした概括例示方式の下で、かつ国の事務権限の施行を公選首長（地方機関とみなす）に委任するという機関委任の方式が多用されてきた。機関委任事務制度がそれだが、これは2000年の分権一括法の施行で全廃されている。

さて、この事務処理における分離か融合かと、この権限配分における分権か集権かを組み合わせて、国家における統治形態を類型化してみよう。



タテ軸に「事務の帰属」をとり、ヨコ軸に「権限の所在」をとると、4つの事象が生まれる。事務の帰属について、自治体自らが独自に決定、実施できる裁量事務が明示的に決められている（制限列举）場合、それを〈分離〉とおき、他方、1つの事務に国と自治体関わって仕事が完結する（概括例示）場合、これを〈融合〉としよう。

権限の所在について、相対的に中央政府（国）に権限が集中している場合を〈集権〉、逆に地方（自治体）に権限が集中している場合を〈分権〉としよう。

①の集権・分離型では、国がほぼ完結的に事務処理をしており、自治体は権限も責任も持たない。国は地域レベルまで出先機関を配置し行政を進めるから自治体の存在自体を必要としない場合も多い。社会主義国家などに見られる形態で戦前の日本もこれに属しよう。

②の分権・分離型では、逆に一定領域について自治体の責任で事務処理が独自に行われ、国の関与は行われぬ。こうした形態では自治体の行うべき事務事業が制限列举されている場合が多く、イギリスなど英米系の国家に多く見られる形態である。

③の集権・融合型では、ある事務処理について国が権限、財源を留保し、その執行だけを自治体に委ねるといった事務処理の委任方式が採られる。国に留保された権限、財源は自治体の行政執行をコントロールする手段に用いられる。この形態では、自治体に対する国の機関委任事務、団体委任事務が多くを占める。フランスなど大陸系の国家に多くみられる形態で、戦後の日本はこれに属しよう。

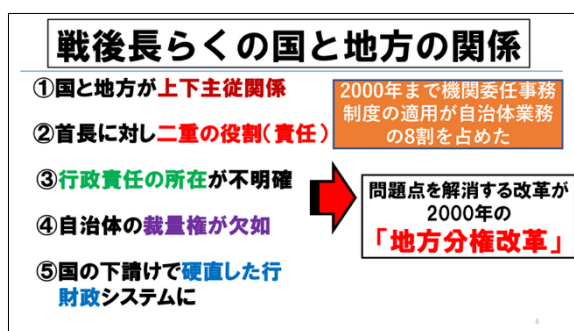
④の分権・融合では、ある事務処理について国はガイドラインの設計や財源調整という形で外形上関与するが、実際の事務事業の企画、実施、評価に関する裁量権は自治体がある。福祉国家化が進むスウェーデンなど北欧諸国に見られる形態である。

地方自治が充実している国としては、分権・分離型国家（②）と分権・融合型国家（④）を挙げることができる。しからば、日本がめざすべき分権国家像はどこなのか。

戦後、新憲法制定からまもなくシャープ勧告があった。市町村優先を掲げ、国、府県、

市町村の役割分担の明確化するよう勧告だったことから、同勧告が日本に求めた国家像は分権・分離型（②）であったと言えよう。しかし、戦後日本が選択した道は集権・融合型（④）であった。国と地方を上下主従関係に固定し、国の事務を大幅に自治体に執行委任する機関委任事務、団体委任事務が自治体の太宗を占めた。そこでの中央地方関係には次の特徴がみられた。

- ①法律的な上下関係（通達、許認可など）
- ②財政的な上下関係（補助金、交付金など）
- ③人事的な上下関係（出向人事、必置規制など）
- ④行政指導の上下関係（特定の地域振興、行財政指導など）



結果として、日本の中央地方関係には5つの問題点があることになる。

- 第1. 国と地方が上下主従関係にある
- 第2. 首長に対し二重の役割、二重の責任を負わせる
- 第3. 国と地方における行政責任の所在が不明である
- 第4. 各自治体の裁量権が狭く、地域の実情に合わない
- 第5. 国のタテ割り行政が、地方の行財政システムを硬直化

## 6. 日本の地方分権はどこをめざす

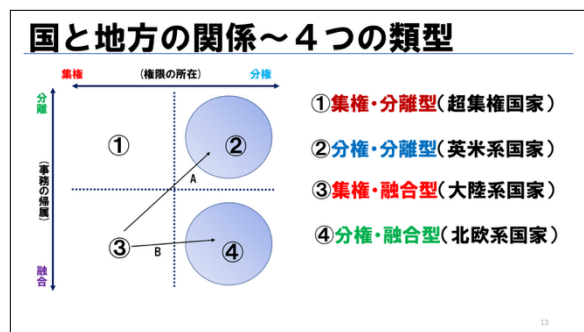
さて問題は2000年から始まる分権改革についてである。分権化という以上、指向するのは②か④ということになる。1995年に始まった地方分権推進委員会の「中間のまとめ」は、国の役割を限定し、自治体の裁量権、自治権を最大限に増やすよう求めている。その点、矢印のA（③から②への移行）を指向したと見られる。しかし、実際の改革は国の役割を限定する方向はとらず、機関委任事務制度の全廃に見るように、自治体への権限委譲と国の関与の縮小・廃止に止めた。その後の三位一体改革も同様に、一部の補助金廃止と税源移譲に止まっている。

ここから読むと、わが国の分権改革は矢印Aの分権・分離型国家を指向しているのか、Bの分権・融合型国家を指向しているのか、はっきりしない。めざすべき分権国家像が国論として統一されないまま、なし崩し的に“分権化”を叫んできたように見える。

確かに地方自治の質が高く、将来めざすべきは英米系の分権・分離型国家であろう。府県、市町村が固有の権限と財源を保有し、地域住民の参画によって地域ニーズに沿った独自の政治行政が行われることが望ましいと思う。第2期改革は「地方政府」という言葉をキーワードに改革を進めようとしている（「中央政府と対等・協力の関係にある地方政府」という表現）。

2000年に始まる第1期分権改革（地方分権一括法施行）でどのような改革が行われたか。整理すると、次の5点である。①機関委任事務制度の全廃、②必置規制の緩和、廃止、③通知、通達による介入廃止、④課税自主権（法定外税）の拡大、⑤係争処理機関の設置である。それに加え、分権の受け皿として市町村合併（平成の大合併）が進められた、また2004～2006年にかけて三位一体改革（補助金、交付金、税源移譲）が行われた。これをどうみるかである。

（再掲）



分権化を進めたこと自体に問題はないが、問題は矢印のAなのかBなのかがはっきりしない点である。21世紀前半の日本がめざす分権改革の方向はBではなかろうか。都市と農村では不均衡が著しく経済基盤が大きく異なる。こうした現実と集権体制が長く続いてきたわが国の歴史を加味して考えると、わが国がめざすべき分権国家像は矢印Bの分権・融合型国家ではなかろうか。自治体の権限は実質担保する、財源は地方交付税等で保障しながら、その用途については指示統制しない（カネは出すが口は出さない）。願わくば、地方財源を共有税という形で集める、これを地方団体が共同で管理し分配する。ここにスウェーデンに代表される北欧諸国の中央地方関係を注目すべきポイントがあるのである。

日本は機関委任事務制度を全廃し、7割近くを自治事務に置き換えた以上、国は政策の

ガイドラインの作成や財政力格差の是正といった外形上の関与の役割に限定する改革に  
えるべきである。ひも付き補助金の改革で補助率を下げるだけで個別の関与権限を残そう  
とする姿勢は基本的に間違っている。

自治体が事業官庁から政策官庁に脱皮するよう求める筆者の考えは、国の関与を外形上  
のものに限定するのはよいが、実質的に政策形成の権限を自治体に委ねた結果、今までの  
国が設計したナショナルミニマム以下に“政策が劣化”するなら、分権改革は失敗だったと  
評価されかねないからだ。そうあってはならないと考える。

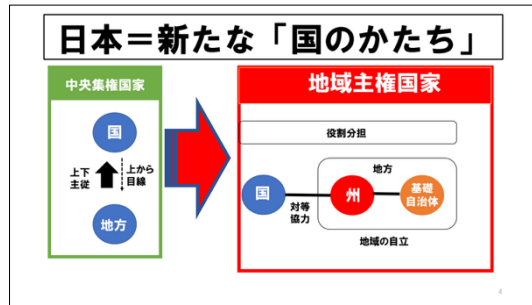
否、分権改革を進めたら、これまで以上に政策の多様化が進み、問題処理が迅速化し、  
政策の総合化が自治体の手で行われ、国民の行政サービスに対する満足度が高まったとい  
う結果が生まれなければならない。

今後続けなければならない次期分権改革は、国の関与を制限し、自治体の裁量権を確立  
する明確な分権・融合型国家像(④)を共有して行われなければならない。これが答えだ。

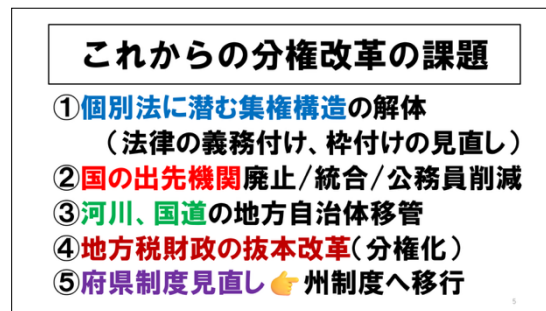
地方分権改革はいまだ未完である。第1次分権改革に力を注いだ西尾勝は『未完の分権  
改革』(岩波書店、1999年)という著書を残し世を去っている。これを継ぐべきである。  
地域主権国家の形成という21世紀の日本に近づくには、更なる分権改革は不可欠である。

もとより、地方分権を進めても、地方にできない領域もある。外交や防衛、危機管理、  
司法、金融、通貨管理、景気対策、国土形成、さらに福祉や医療、教育、文化、農政、イ  
ンフラ整備など政策の骨格をつくる役割は、国家経営の視点から国が主導することが望ま  
しい。その点、国と地方の役割分担を明確にする必要がある。

日本は依然地方不信が強い。しかし「国が面倒をみる」という表現にあるような、いわ  
ゆるパターンリズム(父親的温情主義)は、もはや時代錯誤であるということ。今回、市  
町村が行えないのではないのではないのか、として府県に事務を引き上げるという発想は間  
違っている。現場を持たない府県に住民のことは分からない。県民、国民といった瞬間、  
統計上の数値になってしまう。地方に仕事を義務付け、すべての政策領域に微に入り細に  
入り関与するやり方(箸の上げ下げまで)は、自治体の政策能力が乏しかった時代の産物  
である。自治体が変わろうとしても、国の過剰介入が阻害要因となる。これではならぬ。  
今後は国家の役割を限定し、それを法律で制限列挙すべきである。



日本の自治体は、裁量的な政策環境が整えば自立可能なところが多いと見る。職員層も一定規模の自治体では揃っている。要は磨かれていない点が問題である。この点を捉え、ビジネスチャンスを与えず、「ビジネスが育っていない」と言っている国の姿勢は自己矛盾のそしりを免れない。地方と関わる政策分野で、国が果たすべきことは、政策のガイドラインを示す、財政力格差を是正するといった外形上の関わりに限定することが望ましい。



例えば、次のような改革課題が続くべきテーマと言えよう。

- ① 地方税財源の充実確保、新たな地方財政秩序の構築
- ② 法令による義務づけ、枠づけの廃止縮減、法令の規律密度の緩和
- ③ さらなる事務権限の移譲 (国から府県、府県から市町村へ)
- ④ 市町村の適正規模確保、府県制度から道州制への移行
- ⑤ デジタル化など新たな情報通信技術の広範な活用
- ⑥ 住民自治の拡充方策
- ⑦ 地方自治の充実を明確化する憲法改正

これは、①と②が自治体の自由度の拡大する改革、③はむしろ自治体への新たな義務づけを伴うもので、自治体の所掌事務の範囲を拡大する改革を意味しよう。④は自治体独自の努力に期待し、⑤は広域か全国でのネットワーク化のテーマであり、⑥⑦は統治機構のあり方について更なる憲法保障条項を明確化することである。

## 7. 触り感のある地方自治への転換

地方自治がしっかり営まれている国は民主主義の成熟度も高い。歴史的にみると、地方自治は主として英米系の国で発達し、イギリスを民主主義の母国とも評した。他方、ドイツ、フランスなど大陸系の国では、中央集権の傾向が強かった。民主主義が不十分な集権国家と評された。もとより、今日では両者の傾向はだんだん融合しつつある。分権化が行き過ぎた国は集権化によって修正され、集権化が行き過ぎた国は分権化によって修正されるという具合に。日本では、戦前は大陸系を模範としてきたが、戦後は憲法によって地方自治が保障され、英米系の地方自治の制度やしきみを導入しようとしてきた。

だが、戦後も戦前の集権的なしきみが色濃く残った機関委任事務制度下の地方自治にあったことは否定しえない。

多くの分野で法的にも政策的にも国の決定的優位が認められ、また地方の自主財源が乏しく、国の財政的援助に頼らざるをえず、住民の協働参画といっても、事実上、「遠い政治」「遠い行政」の実感をぬぐえない状況にあった。これを2000年以降の分権改革によりパラダイム転換しようとした。国と地方を対等な政府間関係に置き換えようという改革、これが地方分権改革であった。生かし現在でも行財政面に限らず、法的面でも旧来の体制が残存し改革課題になっている。

地方自治 (local self-government) は、一定地域の住民が、国の法律と中央政府に制約を受けつつも、その地域の公共的な事例を自主的に決定し処理することをいう。この場合の「自主的」とは、一定地域にその管轄権の及ぶ自己政府＝地方政府（自治体）の存立と、その地方政府の形成と政策決定に対する住民の参加である。前者が「団体自治」の側面であり、後者が「住民自治」の側面である。この2つが車の両輪である。

したがって、地方自治のあり方は、国と地方政府の関係のあり方（集権、分権の程度）と同時に、地方政府と住民の関係のあり方（情報公開、参加の程度）によって規定されるといえる。団体自治のみなら独裁やボス支配も可能だが、住民自治を不可欠の要素と考えれば、それは民主的な政治行政とならざるを得ない。ここに両者が車の両輪でなければならない理由があるし、住民自治の重要性がある。

とはいっても、住民自治が成熟するには、その前提として団体自治が保障されなければならない。国の関与、法的、財政的な規制との関わりで団体自治の程度も相当変わってくる。

例えば、市町村が幼稚園の空き教室を利用して保育所を設置しようとしても、児童福祉

施設最低基準により保育所には調理室を設けることが義務づけられており、有効活用できない。また、1級河川のある地域で、県管理区間の河川整備計画について、住民代表が参加し川づくりのあり方を策定しても、最終的には許可権者である国の意向に沿う形での修正を余儀なくされる。

こうしたことは、2000年施行の地方分権一括法で機関委任事務が廃止されるなど、法律上、国と地方は、上下・主従の関係から対等・協力の関係になったはずだが、依然、地方自治に対する財政・法制両面からの国の過剰な関与は残っている。規律密度は薄まっていない領域がまだ圧倒的に多い。「未完の分権改革」と言われるゆえんがそれである。

国主導により、全国に統一的で画一的なサービスを提供するのが中央集権である。それに対し、サービスに多様性と迅速性を求め、身近な自治体が主導して問題解決を図るのが地方分権といえる。もとより、分権と自治は同じではない。地方分権が進むと自動的に地方自治が成熟するわけではない。分権化という「制度上の自治」が充実しても、住民の自治活動が活発化する「事実上の自治」が伴うとは限らない。分権は国と地方の権限配分の変更であって、それ以上のものではない。確かに分権化で相対的に身近な政府は強くなる。

しかし、自ら関わる課題を自らの手で決め、結果責任を自ら負う住民自治はこれと連動する保障はない。それは自治体の力量次第であり、住民の自治力で決まってくるからである。地方分権の推進は住民自治を拡大するチャンスである。だが、その分権化が自動的に地域の自治を豊かにするわけではない。そこに「住民自治」の重要性を認めなければならない。

民主主義にとって、どの国でも地方自治は必要である。その理由は、①独裁や専制政治に対する防波堤となる、②政治の地域的実験が可能となる、③民主政治の基礎である、④民主的な社会改革への道である、⑤地方自治は地域の特性や民意の多様性を反映できる仕組みである。いま、この重要性を高市政権が行おうとしている集権化と照らし合わせてみたらどうか。私たちが選択すべき道は自ずと明らかになって来るのではないか。

地域にはその成り立ち、風土、習慣、人情、歴史などの違いがある。政治、行政においても、その地域の多様性が反映されていくことが望ましい。地域の問題への迅速な対応、総合的な対応、多様な対応に地方自治は不可欠である。

これまでの中央集権体制のもとでは、政策づくりは国の役割であり、権限と財源を持つ中央省庁に対し各自治体は陳情を繰り返し、そこに示された政策に沿って補助金をもらい、地域指定を受けてまちづくりを行ってきた。この結果、一定レベルの国づくりに成功した。

どこに住んでもいても、そこそこ道路は舗装されており、コミュニティ施設や集会施設もあり、文化事業も行われている。この点、全国に均一な行政サービスを提供しようとするナショナル・ミニマム行政はプラスの評価をしてよい。

だが、全国をひとつの地域のように捉え、均一に施設配置をし、同一の手法でまちづくりを行ってきた結果、地域の文化や伝統、産業は衰え、どのまちも同じ顔をもつ金太郎飴となってしまう。

この集権体制の機能障害を取り除き、各自治体が裁量をもって政治行政を営めるよう改革しようというのが、地方分権の推進であり、価値である。地方分権を進めることは、人々の価値観が多元化しニーズが多様化した時代にふさわしい行政スタイルの改革を行うことである。多様なモノサシで地域づくりができ、住民の参画でまちづくりができる。こうして初めて手ざわり観のある地域づくりが可能となるのではないか、筆者はそう考える。

歴史の歯車を逆戻りさせてはならない。地方分権の熱気が冷めたのではなく、税の多寡を操作することも含め、国民に政治行政を操作している手触り感が持てない仕組みが問題なのである。国、地方の選挙制度も含め、統治のしくみの抜本改革が必要な時期にきている。土光臨調、第2次臨調から半世紀経つ。人口が増え、経済が成長し、税収が増え、政府機構を大きくした「右肩上がりの時代」は終わった。その認識のないまま、強い経済とか積極財政を叫ぶ政権が出来ているが、独りよがりの感を否めない。成功するはずがない。

そうではなく、人口は減り、経済は成長しない、税収も増えず、身の丈に合った政府機構に国地方を「賢く畳む」時代の始まりである。ここは第3次臨時調査会を設置し、大所高所から政治的利害関係を離れて、次の時代の国のかたちを再設計すべきである。第34次地制調も綻びを繕う「修繕型」改革方策ではなく、分権化を進めながら地方自治が充実し地域の問題を解決する実感を住民、国民が持てるような「創造型」改革方策の提案をして欲しい。それをもとに法制度改革が行われるなら、日本は前に進むことができる。

#### 【参考文献】（佐々木信夫著）

- ①『現代都市行政の構図』（ぎょうせい、1985年）
- ②『現代地方自治の座標』（勁草書房、1987年）
- ③『政策学への発想』（ぎょうせい、1898年）

- ④『都市行政学研究』（勁草書房、1990年）
- ⑤『自治体プロの条件』（ぎょうせい、1992年）
- ⑥『新しい地方政府』（芦書房、1994年）
- ⑦「自治体政策学」（ぎょうせい、1995年）
- ⑧『視点/論点 分権時代を問う』（ぎょうせい、1999年）
- ⑨『地方分権と地方自治』（勁草書房、1999年）
- ⑩『現代行政学』（学陽書房、2000年）
- ⑪『自治体の公共政策入門』（ぎょうせい、2000年）
- ⑫『自治体の「改革設計」』（ぎょうせい、2002年）
- ⑬『政策の潮流、改革のうねり』（ぎょうせい、2005年）
- ⑭『自治体政策』（日本経済評論社、2008年）
- ⑮『現代地方自治』（学陽書房、2009年）
- ⑯『日本行政学』（学陽書房、2013年）
- ⑰『大都市行政とガバナンス』（中央大学出版部、2013年）
- ⑱『人口減少時代の地方創生論』（PHP研究所、2015年）
- ⑳『新たな「日本のかたち」』（角川SSC新書、2013年）
- ㉑『地方議員の逆襲』（講談社現代新書、2016年）
- ㉒『老いる東京』（角川新書、2017年）
- ㉓『この国のたたみ方』新潮新書、2019年』

# 日本の地方分権

—地方分権は終わったのか—

(公財)都市化研究公室 光多長温<sup>1</sup>

## 目次

|  |    |
|--|----|
| I. はじめに .....                              | 1  |
| II. 地方分権改革の推移 .....                        | 2  |
| 1. 戦前の地方自治 .....                           | 2  |
| 2. 戦後改革 .....                              | 3  |
| 3. 高度経済成長期 .....                           | 5  |
| 4. 第一次地方分権改革（1995年） .....                  | 6  |
| 5. 第二次地方分権改革（2007年～） .....                 | 9  |
| 6. 安倍政権以降の地方分権—新自由主義時代の地方分権（2012年～：） ..... | 10 |
| III. なぜ、地方分権は後退するか .....                   | 12 |
| IV. 地方分権の方向 .....                          | 18 |

### I. はじめに

地方自治とは、地域・地方の運営について、地方の住民の意思に基づき行うことをいう。地方自治は民主主義の理想に近い政治であり、住民が直接政治に参加して民主主義を実践・学習できる場であることから、「民主主義の学校」とも呼ばれる。民主主義にはコストがかかるし、非効率的な面があるともされるが、運用の仕方によってはコスト安かつ効率的な場合もある。これはコストや効率性の基準・考え方によるものであろう。特に、住民の生活満足度を成果基準とすると地方自治の方が結果的にコスト安、効率的な場合がある。

地方自治とは国による統治に対立する側面を有しており、住民自治と団体自治の二つの概念を持つ。住民自治は「地方自治はその地域社会の住民の意思によって行われるべき」という概念であり民主主義的側面が強く、団体自治は「地方自治は国（中央政府）から独立した地域社会自らの団体（組織・機関）によって行われるべき」という概念であり自由

---

<sup>1</sup> 当財団理事長

主義的側面（地方分権的側面）として捉えられる<sup>2</sup>。

地方自治の類型としては、イギリスやアメリカなどで発達したアングロ・サクソン型（分権・分離型）とフランスなどで発達したヨーロッパ大陸型（集権・融合型）があるといわれる[4]。わが国では1990年代の地方分権の熱気はどこにいったのであろうか。他方、中央集権主義のイメージが強いフランスでは1990年代以降、地方分権が形成され、イギリスでもイングランドの地方分権が進展している。逆に、日本では近年地方分権への逆の動きが多い。これはなぜであろうか。以下、わが国の地方分権の推移、この地方分権停滞、逆噴射の背景を考えてみたい。尚、以下の論旨の大部は、有馬晋作（前宮崎公立大学学長、現鹿児島大学客員教授）著「地方自治全史」2025年10月 筑摩書房による。氏の地方自治への造詣と経験と熱意に謝するものである。

## II. 地方分権改革の推移

### 1. 戦前の地方自治

江戸時代は、地方分権であった。全国300近くの藩が存在し、人の移動が制限され、藩単位で経済振興が図られていた。明治維新後に、廃藩置県が行われ、明治政府は富国強兵のため、中央政府主導型の地方制度を構築した。

西南戦争後の明治10年代は、憲法や会計法等わが国の政治行政の骨格となる制度が議論され制定されていったが<sup>3</sup>、その中の一つが地方自治制である。

そもそも、世界の地方自治制度は大きくアングロサクソン型とヨーロッパ型とに分かれる。アングロサクソン型は、国と自治体との権限分担は制限列举され、国や地方が行政サービスを行う場合に自治体とは別個に行政の下部機関等様々な主体が提供する。一種の契約関係にあると言っても良い。これに比べて、ヨーロッパ大陸型の地方自治は、自治体を地域の総合行政主体と位置づけ、自治体の権限は（制限列举ではなく）概括例示され、国や州等はその事務を自治体またはその長に委任して執行する包括授權型となっている<sup>4</sup>。そして、国と自治体とが共同して事務事業を執行する「融合型」が基本となる。また、ヨー

---

<sup>2</sup> 日露戦争後の地方改良運動においては、地方自治とは自主独立の地方自治ではなく、国家目的を自発的に受け入れ、国家財政に負担をかけない自立性を意味していた。現在でもなお、地方自治にこの側面が残っている。論者は「新たな公」にもその側面があると感じる（議論があるところであろう）。

<sup>3</sup> その中の一つが、天皇親政に関する伊藤・井上対大隈・福澤の対立であり、その結果としての明治14年政変である。

<sup>4</sup> 日本の地方自治法二条二項は、「普通地方公共団体は、地域における事務及びその他の事務で法律又はこれに基づく政令により処理することとされるものを処理する」と包括的に規定している。

ロッパ大陸型では内政の総括官庁としての内務省が存在し、地方自治体警察や地方自治制度を総合的に所管する内務省が存在するが、アングロサクソン型では存在しない。

日本は、行政法等はドイツをモデルとしてヨーロッパ型を採用した。即ち、1888年に自治を重視した市町村制、次いで1890年、府県制・群制が公布された。県知事は国の役人が任命され、市の執行機関は合議制の参事会(市長と助役および名誉職参事で構成)で、町村の執行機関は町村長であり、市長は市会が推薦する三人の候補者の中から内務大臣が選任し、町村長は町村会において選ばれ議長を兼務した。中央政府は府県を統治し、自治体というより国の出先機関の色彩が強く不完全自治体であり、府県が市町村の後見的な監督権を持つ3層制であった。この強固な中央集権体制を構築するにあたり、中央政府が地方を統治するために大きな権限を持つ内務省を設置しこれに当たらせた。

その中央—地方関係を示す代表的な制度が機関委任事務である。これは、国の事務を地方自治体に委任するもので、国が地方を差配する典型的な制度であった。国は包括的な指揮監督権を有し、これを制度的に担保するものとして職務執行命令に関する弾劾裁判制度(戦後は職務執行命令訴訟制度に改定)が存在した。戦前においては、市町村の執行機関のみに適用されていたが、戦後改革により都道府県が「完全自治体化」されたものである。また、第一次大戦以降の戦時に対応するための時局匡救事業において国庫補助率を大幅に引き上げたり、市町村の起債制度が創設された。この起債は町村債の市場発行が見込めないため、大蔵省資金運用部の融通(直接引き受け)が行われた。これらは地方分権の例外措置であるが、これらは現在に至るまで地方自治体を国が統治する手段となっている。このような、時局救済的な制度がそのまま現在の国が地方を統制する制度として変質しつつも底辺に残っており、地方分権の議論の際には陰に陽に出てくるのである。

日本は、江戸時代まで数百年間、地方分権国家(平安、戦国、江戸時代毎にその構図は異なる)であった。江戸幕府第15代将軍徳川慶喜は、大政を奉還し江戸時代の地方分権制度を維持する300諸侯による合議制を考えていたとされる。しかし、明治新政府は列強諸国に対するには中央集権が必要として、徳川幕府を葬り去り中央集権体制を構築した。本稿の結論めくが、この中央政府—内務省による中央集権体制から(一度葬り去られた)地方分権とするにはこの150年の間に付着した様々な利権・垢を洗い流して新たな制度にすることが必要となる。

なお、明治当初、市町村は江戸時代の字単位であり、7万以上あったが、小学校が運営できる単位にまで合併が行われ、約1万6千に減少した、明治の大合併である。わが国市町村合併の第1号である。

## 2. 戦後改革

第二次大戦後、GHQによる改革が行われたが、その中の一つが地方自治制度であった。戦争体制の一つとして形成された「国が地方を統治する」というピラミッド型の地方自治

制度の改革が行われた。都府県制、市制町村制が改正され、選挙権が満 20 歳以上の男女に拡充されるとともに、知事市町村長の公選制が定められた。その他、長と議会との二元代表制が採用され、国による地方自治体統治に大きな役割を持っていた内務省も解体された。このように、一見、戦後地方自治制度は近代化したとみなされるが、根本的には戦前の姿が残ることとなる。

これを表すものが戦後憲法における地方自治に関する規定である。

GHQ は、日本が戦争に走った原因の一つは、行き過ぎた中央集権との考え方が強く、GHQ 民政局は、日本の地方制度について①中央集権から地方分権へ、②知事・市町村長の直接公選制の導入を考えた。また、③「地方への権限と責任の分与」を重視し、都道府県および市町村に一定の範囲内で地方自治を認める規定を設けるべきであると提案した。そして、「GHQ 草案」では、「地方行政」の章に、①住民が、知事、市長、町長、議員、主要職員を直接選挙する（第 86 条）、②首都・市・町住民が財産、事務および行政を処理し、住民が国会が制定する法律の範囲内において憲章（charter）を定める権利を保障する（第 87 条）、③国会が特定の地方に対する特別法を制定する場合には有権者の同意を条件とする（第 88 条）との規定が置かれた。しかし、日本側は地方自治に関する規定を改正憲法の中に取り入れることには極めて消極的であり、第 8 章の名称を「地方自治」とし、冒頭に「地方公共団体ノ組織及運営ニ関スル規定ハ地方自治ノ本旨ニ基キ法律ヲ以テ定ム」という、GHQ 草案にはない規定を置いた（第 101 条）。日本側がこの規定を挿入した理由は、地方自治に関する条項を憲法に置く以上、総則的なものを置いた方がよい、という考えに基づくものであった。また、GHQ 草案の各条では、地方自治体の種類を、府県、市、町などと書き分けてあったものを、「地方公共団体」という言葉で一括した。これにより、どの自治体が「地方公共団体」として自治権を持つかを、法律で定めることも可能となった。そして、「法律ノ範囲内ニ於テ条例及規則ヲ制定スルコトヲ得」となり、住民の定めることができるのは、「憲章」ではなく、「条例」であることとした。さらに、GHQ との交渉を経て、「地方公共団体ハ、…法律ノ範囲内ニ於テ条例ヲ制定スルコトヲ得」と規定され、条例制定権の主体が、住民ではなく地方自治体に変更された。その上で、日本国憲法において新たに設けられた地方自治の規定の趣旨に基づき、地方自治法等が制定され、地方自治の様々な制度が整えられた。あくまで、中央政府が地方政府を従属主体として位置付ける体系が残された。

この結果、日本国憲法においては地方自治について次のように凡そ憲法の表現とは認められない「事実記述」となっている。

## 第 8 章 地方自治

第 92 条 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。

第 93 条 地方公共団体には、法律の定めるところにより、その議事機関として議会を設置す

る。

② 地方公共団体の長、その議会の議員及び法律の定めるその他の吏員は、その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する。

第 94 条 地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる。

第 95 条 一の地方公共団体のみ適用される特別法は、法律の定めるところにより、その地方公共団体の住民の投票においてその過半数の同意を得なければ、国会は、これを制定することができない。

表面上、多少民主化された表現とはなっているが、住民による憲章規定は削除され、他にも個別法たる地方自治法レベルの「事実記述」となっている。更に、機関委任事務制度が導入された。戦前市町村に対して国が執行義務を伴う事務事業を委任する機関委任事務制度が存在したが、戦後、これを府県にも拡大することとした。融合型地方制度であるからこそであろう。

次に、地方税制改革、いわゆるシャープ勧告への対応である。シャープ勧告は、国と府県、市町村の行政事務を明確に分離し、それぞれの責任を明確化するとともに、住民に最も身近な市町村が地方自治の主体であるべきという考えであった。具体的には、①国税と地方税、都道府県税と市町村税の分離、②地方財政平衡交付金制度(地方交付税制度の前身)の創設、③機関委任事務制度の廃止、④市区町村優先の事務権限の移譲、であった。正にアングロ・サクソン型の地方財政であり、融合型の地方自治制度のわが国は到底受け入れられることは不可能で、この中の②地方財政平衡交付金のみが採用された。

これら戦後の GHQ の地方制度改革はヨーロッパ型・融合型のわが国地方自治制度をアングロ・サクソン型に変更せんとするものであり、到底受け入れられるべきものではなく、ほぼ全面拒否を貫いた、というよりもわが国国体が崩壊するとの危惧さえ抱かれた。結局、戦前の国が地方を統治すスキーム（府県への機関委任事務の導入はこれを強化したとも言える）は、底流として今日にまで至っており、思想的にも行政機構的にも地方分権の大きな障害となっている。

### 3. 高度経済成長期

戦後の高度経済成長期においては、経済成長に併せて社会資本整備が行われ、国から地方自治体への地方交付税交付金、補助金が制度化され、地方自治・財政制度に大きな変更はなく、むしろ、国による地方統制は制度化されたとさえいえる。機関委任事務は都道府県事務の約 8 割、市町村事務の約 3 割を占め、地方財政は国に依存する体質が確固たるものとなって推移した。

これに加えて、例えば、都市計画関係の都市施設の建設、変更等に関しては、地方自治

体は箸の上げ下げまで全て国の許認可、指導を仰ぐ事態となり、地方分権はほぼわが国では忘れ去られた「語」となっていた。この間、1970年代の地方の時代には、革新系首長による改革が大きくなるとなったが、やがて、地方財政面を始め様々な圧力がかけられ、結局、既存体制に飲み込まれてしまった。また、関西や九州を中心とする地方からの道州制の議論が大きな反響を呼んだが、結局、これらに消極的な勢力に抑え込まれてしまい本稿で言う地方分権改革にまでは至らなかった。

なお、昭和20年代後半に昭和の地方自治体合併が行われ、戦後、1945年時点で10,520市町村が存在したが、1961年には3,472市町村に減少した。これは自治体の最小単位を中学校に合わせたものであり、明治の自治体合併と同じく教育環境整備が主たる理由であった。

#### 4. 第一次地方分権改革（1995年）

バブル経済崩壊後の1990年代から、地方分権の動きが起こる。これ以降の地方分権の動きは、これまでの中央集権と縦割り行政、そこに入り込むいわゆる族議員等、そこまでの既得権益団体とのせめぎ合いがあり、複雑である。この複雑な背景が折に触れ表面化して、地方分権を推進したり、曲折したり、後退したりしていく。

表面的起点は、1994年6月の衆参両議院による「地方分権の推進に関する決議」の採択である。当時の政治状況は、自民党最後の政権宮沢内閣が倒れ、細川内閣が成立し、地方の時代と言われた。この背景には、バブル経済から取り残され、大都市との格差がますます拡大した地方からの不満があったが、それに加えて経済界からのわが国の国際競争力への懸念、期待があった。1980年代、日本の経済力が世界で注目される一方、経済界内部からはわが国経済・金融制度が国際経済競争に立ち向けていけるかの懸念が深くあった。行政の硬直化、縦割り行政と族議員とが結びついた強力な規制、国と地方との複雑かつ重複した事務手続きの煩雑さ等々の中で、経済界が今後の国際化に立ち向かう経済環境の中でやっていけるのかとの懸念である。背景には、先進諸国にはない膨大な財政赤字があった。国と地方の行政体制、制度がこのままではわが国経済は立ちいかなくなるのではないかとの懸念である。

これらを打開するために、「行政改革」推進論が経団連を中心とする経済界から強まった。1983年、中曽根康弘内閣期に、第一次臨時行政改革推進審議会が設置され、経済界を中心に行政改革が議論された。これらの行革審で、国と地方自治体との関係を改革し「地方分権」を図るとともに、各種の規制緩和や民営化を推進することにより経済環境を整えることが提言された。2000年の経団連提言「地方行財政改革への新たな取組み」の中での「地方自治体の煩瑣な許認可などの申請手続きや庁内の縦割り行政等が、効率的・合理的な企業活動の展開を阻害し、事業コストを押し上げ、グローバルな市場競争面での障害となっている」からもよく分かる。

この地方制度の改革で経済界が提言したものの一つが道州制である。1989年の「第二次行革審」第二次答申では、国際競争に打ち勝つために都道府県制に代わる新たな「地域行政主体」の形成をめざすべきと提言された。また、第三次答申（1993年）でも、道州制について検討を行う必要があるとされた。この道州制は、官僚機構ではトンデモナイ話とされたが、経済界からは折に触れ出てくる。小泉純一郎内閣の2003年第27次地方制度調査会答申では、市町村合併とともに都道府県の合併・道州制についての提言を行った。

このような背景は、橋本内閣下の「グローバル国家」論に繋がる。「グローバル国家」論というのは、多国籍企業の時代において、日本が世界のなかで中心的な役割を維持するためには、国と地方の行政体制を統合、効率化していく必要があるとするものである。この「グローバル国家」論に基づき、抜本的な規制改革とともに、中央政府のスリム化と省庁再編（1府22省庁を1府12省庁に再編）が行われたが、これもこのような行政改革の中で行われたものであり、社会変革乃至は地方分権の思想の中で行われたわけではない。橋本行革は、①国と地方の役割分担の明確化②機関委任事務の廃止③国の関与のルール化であった。

日本経団連の道州制では、2007年の道州制「第一次ビジョン」で骨格が描かれている。即ち、①府県を廃止し、10程度の州を設ける、②市町村合併を促進して、最終的に300基礎自治体にする、③国と道州政府、基礎自治体の「役割分担」を明確にし、国は外交、軍事、通商政策、道州政府は産業基盤、経済政策、高等教育政策等、基礎自治体は医療、福祉、義務教育等住民に身近な行政サービスを担当する、④地方交付税は廃止し、財政調整は「水平的調整」のみにする、⑤地方自治体の不足財源は、地方消費税率引き上げと「新しい公共」によって賄う、⑥州議会議員数は、現在の府県議会議員総数の3分の1程度に削減する、というものであり、自民党道州制推進本部もこれに沿った提言を行っている。

この国や地方を合併、効率化するという考えに立つ「地方分権改革」ではまず、小規模で効率性が低い市町村合併の促進であった。1999年に市町村合併特例法が制定され、「平成の大合併」が始動した。道州制導入のための基礎自治体の再編が推進された。3232市町村を1000程度に集約する方針が閣議決定され、これを推進するために、合併特例債の交付等合併促進策が講じられ、2009年度末の市町村数は1751となる（現在、1718。それでも目標未達）。

これまで見たように、わが国の地方分権改革は、中央、しかも経済界からの規制緩和及び行政の効率化要求から起こったものであり、地方から起こったものではなかった。フランスのような歴史的帰結でもないし、政治綱領としておこってきたものでもなかった。中央官庁（特に、旧自治省）はこれに対してはいわば被告席でもあり、基本的にはこれに対する抵抗勢力であった。これが、これから後の地方分権が、その時々々の政治情勢の中で紆余曲折する、常に逆噴射の要素を内在していくことの背景となる。

第一次地方分権改革の内容は、次のようなものであった。

第一の「国と地方の役割分担の明確化」については、大規模開発等の事業を行う際に国

が口出しをすることの煩わしさから、国と地方の関係の明確化、主に大都市の自治体とデベロッパーの関係で国を排除して地方自治体単位で規制緩和を行って地域単位で開発を行っていくというものであった。その代表例が東京湾岸のアクアライン、関西新空港、中部新空港等の建設であり、それらは経団連や関西経済連合会、中部経済連合会が要求した大規模プロジェクトであった。

第二の「機関委任事務の廃止」は、第一次分権改革の最大の目玉である。機関委任事務は首長を国の出先機関の長として扱い包括的な指揮監督の下に置くもので、国と地方を上下関係に位置づけるものとして以前から問題視されていた。国直轄の事務を除き機関委任事務を廃止し、全ての事務を自治体本来の事務である自治事務と法定受託事務とに振り分けた。この明治以来の地方自治体と国との関係の基幹項目である機関委任事務の廃止がいともあっさり実現できたことに驚いた向きもあったが、内実は、国も細かなことにまで地方をコントロールすることに煩わしさを感じていたこともある。

第三の「国の関与のルール化」とは、従来、国、中央省庁が、その所管事務を機関委任事務として実施するために通達や通知を出して自治体を指揮命令していたが、機関委任事務廃止に伴い、国の地方への関与については、「法定主義の原則」「一般法主義の原則」「公正・透明の原則」という三つの原則に従うこととなったものである。

これら明治時代以来の国が地方を統治するスキームが廃止されたことには、特に、大都市で国の地方への関与が開発の障壁となり、経済界が国の担当者を引っ張り出して非難をしたこともあった。また、国も、特に機関委任事務や補助金の箇所付けについては余りの膨大な事務量に悲鳴を上げていた面もある。国と地方の融合型関係の中で新たな中央集権体制を模索していた時期でもある。

第一次地方分権改革は種々の実績をあげたが、未完の分権改革と言われるように積み残しも多かった。2001年、地方分権推進委員会は小泉首相に最終報告を行い、「残された六つの課題」について報告を行った。即ち、①地方税財源の充実・確保、地方財政秩序の再構築②法令による義務付け枠付けの廃止・縮減と法令の規律密度の緩和③事務権限の移譲④「平成の市町村合併」の結果を踏まえた「地方自治制度の再編成」⑤住民自治の拡充⑥憲法改正に備えた「地方自治の本旨」の具体化であった。この中には、各省庁の官僚が第一次地方分権改革で同意せず実施できなかったいわゆる「積み残し」が多く、これ以降の地方分権改革は残された困難な課題に立ち向かうこととなる。

この6つの中の「地方税財源の充実確保」は、小泉政権で三位一体改革として行われることとなる。元来、わが国の地方財政は地方税が歳入の3割ほどしかなく「3割自治」と言われるほど脆弱であった。また、国と自治体の事務事業の配分割合が4:6であるのに対して、国税と地方税の配分割合は6対4と逆転していて、事務事業の実施では常に財源不足に遭遇し自治体は国の補助金や地方交付税に依存する状態であった。そのため、地方財政の自立性を高めるために、国から自治体への補助金を削減しその分を地方税の税源として自治体に移す「地方への税源移譲」が「経済財政諮問会議」リードで進められることに

なる。この中で「税と補助金と交付税を一体的に改革する」ことから「三位一体改革」とされた。その後、各省庁が補助金削減に抵抗する等の紆余曲折を経て、2005年、「3年間で、国庫補助負担金削減4.7兆円、国から自治体への税源移譲3.1兆円、地方交付税削減5.1兆円」となった。この結果の評価はいろいろあるが、地方交付税削減5.1兆円/3年間は地方財政に深刻な影響を与えた。西尾勝も、三位一体改革は思いもよらない惨めな結末になった改革であり途中で挫折した改革であったと指摘している。

## 5. 第二次地方分権改革（2007年～）

小泉政権下の2006年、これまでの地方分権の推移に不満を持つ全国知事会等がより一層の地方分権改革を求める意見書を提出し、安倍政権下の2006年「地方分権改革推進法」が制定され、2007年、地方分権改革第二次分権委員会が設置され、第二次地方分権改革が始まった。この第二次地方分権委員会は、国から都道府県へ、都道府県から市町村への権限移譲、国が法令で自治体の事務事業の実施や内容を決めてしまう義務付け・枠付けの廃止・緩和基準の設定、国の出先機関の事務事業の抜本的見直しによる職員3万5000人削減等の勧告を行った。さらに自民から民主への政権交代直後の2009年勧告でも、義務付け・枠付けの廃止・緩和について列挙提言した。しかし、地方分権改革推進法は、勧告に際して各省庁の了承を得る規定がなかったため、勧告しっぱなしに終わったケースが多く実現に至る緊迫感に欠けるものであった。

この動きは、2009年の民主党政権移行後は若干趣を変えて継続する。民主党政権は、「地方分権改革」を「地域主権改革」と言い換え、地域主権改革を「日本国憲法の理念の下に、住民に身近な行政は、地方公共団体が自主的かつ総合的に広く担うようにするとともに、地域住民が自らの判断と責任において地域の諸課題に取り組むことができるようにするための改革」とした。そして、地域主権改革は単なる国の権限の一部を地方に移譲する地方分権ではなく、地域こそ主権者であるという発想に立って改革を進めようとするものでもあった。具体的には、①義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大②基礎自治体への権限移譲③ひも付き補助金の一括交付金化④地方税財源の充実確保⑤直轄事業負担金の廃止⑥緑の分権改革の推進⑦地方政府基本法の制定(地方自治法の抜本的見直し)(8)自治体間連携・道州制⑨国の出先機関の原則廃止(抜本的な改革)の改革項目が示された。この地域主権は、地方分権の行政実務的にも現場的にもオーソリティであった片山総務相ならではの改革であったが、地域「主権」というコンセプトは、明治以来、第二次大戦後の国と地方自治体との関係の経緯からすれば、地方に「主権」とは許容できるものではないとして中央官庁の受け入れるところとはならず陰に陽に反発が起きた。地域主権改革のシンボルとも言える「地方政府基本法」も制定に至らなかったし、自治体運営に住民意思をより強く反映させるため公の施設の住民投票制度等を導入する地方自治法改正を目指したがこともあろうに地方6団体の反対で実現できなかった。地域主権改革の中の「ひも付き補

助金の一括化」等は、自治事務に詳しい片山総務大臣のリードの下、それなりの成果も挙げたが、民主党政権が終了するとともに頓挫した。この片山地方主権改革が実現していればわが国の地方分権改革も大きく進んだであろうと考えられ残念である。

## 6. 安倍政権以降の地方分権—新自由主義時代の地方分権（2012年～：）

第二次安倍内閣以降、地方分権コンセプトは後退し、「経済成長のための地方創生」に移行する。地方分権推進体制は地方分権改革推進本部を設置し、この推進本部に有識者で構成する地方分権改革有識者会議を置くというもので、それまでの地方分権改革推進体制に比べ簡易な態勢となった。スケールも小さくなった感は否めない。西尾勝は、「細々とした散発的な事項の寄せ集めに過ぎない」と指摘した。

ただ、大きな成果としては、政令市や中核市など特に人口の多い市への権限移譲が大幅に進んだことがある。病院の開設許可権限、学級編成基準等の決定の権限等が政令市に移譲され、中核市には幼・保連携型認定こども園以外の認定こども園認定等の事務・権限等の事務・権限が移譲された。しかし、これも成長戦略の一環で中小都市への措置は限られていた。

そして、地方分権改革の方向は大きく変化し、地方分権改革から地方創生に舵を切ることとなる。地方分権が成長戦略の中に組み込まれてしまうということである。この契機となったのが、2014年の増田レポートによる「自治体消滅」論であった。条件不利地域の人口が減少し消滅するという事は当該地域選出の政治家には大きなショックとなった。自民党の2014年総選挙の政権公約には、「道州制の導入に向けて、国民的合意を得ながら進めてまいります。導入までの間は、地方創生の視点に立ち、国、都道府県、市町村の役割分担を整理し、住民に一番身近な基礎自治体（市町村）の機能強化を図ります」と書かれていた。合併という選択肢に加えて中核都市をコアにした連携都市圏づくりと人口戦略のトップダウン的な推進体制の構築を図った。そのための制度的枠組みとして、2018年「自治体戦略2040構想」では、2040年までの人口減少を大前提におき、その前に情報技術を活用することで自治体職員を半減させるとともに、広域的な情報システムを構築し、都道府県や市町村という二層制の地方制度ではなく、中核都市以上の大都市を核にした圏域行政に行財政権限を与えることや、都道府県域を超えた広域行政体づくりを提言した。その底流にあるのは、国の「統治機構」の一環としての地方自治体のとらえ方であり、地方分権的立場ではない。

安倍内閣の地方創生においては、「個性を活かし自立した地方をつくる」との謳い文句で、地方の「発意」と「多様性」を重視した自治体からの「提案募集方式」と「手挙げ方式」の導入が図られた。規制緩和については、国家戦略特区のように国全体を通して成長のために障害となる規制を外すこととした。この安倍内閣における地方創生は、地方創生のメニューを中央政府が列挙しこれに膨大な補助金を出すものであったが、KPIも明確でなく

内閣府も認めているようにほとんど効果がなかった。

菅内閣は新型コロナウイルス対策に迫られて地方分権を顧みる余裕はなかったし、岸田内閣もデジタル田園都市国家構想に見るようにデジタル化を軸として地方の活性化を図ることに移行し、地方分権よりは地方創生という安倍内閣路線を継承し地方分権改革は後退した。

問題は、2024年の国が地方自治体への指示権を規定した地方自治法改正である。問題の発端は、新型コロナウイルス対応で都県を跨ぐ地方自治体間の調整が難航したこと等とされる。通常、国の自治体への指示権は、災害対策基本法や感染症法など個別法に規定がある場合に行使できるが、当改正は「国民の安全に重大な影響を及ぼす事態」であれば、個別法に規定がなくても国が自治体に必要な対策の実施を指示できるようにするというものであった。国と地方の関係を「対等・協力」とする地方分権の原則に反するもので地方分権改革に逆噴射するものであった。しかもこれを特別法でやるのではなく、こともあろうに地方自治法改正でやったことは地方分権の流れに掉さすものであった。しかし、新型コロナに端を発した面もあり、地方からの反対論は高まらなかった。全国知事会等の地方団体からもほとんど目立った反対の動きはなかった。「国民の安全に重大な影響を及ぼす事態」が何を指すのか政府の考えは今一つ分からないが、特に地方自治法改正で行われたことから沖縄辺野古埋立てにおける国と自治体との対立問題に適用されるのではないかと等、様々な憶測を呼んだ。本法改正成立時に国会本会議場で松本総務大臣が深々と頭を下げていたがその心情を推し量ることはできない。本改正は、明治時代の地方制度の特色であった国による地方への監督権と同じような考えが復活したものであり、1990年代から始まった地方分権改革の終了を意味するものでもあった。特に、今後の地方行政の最大の柱である福祉関係からこのような事象が生まれたことは、地方自治体の総務省不信につながり、この覆水を盆に返すのは生易しいことではない。本稿の「地方分権は終わったのか」もここからの問題提起である。

更にこれに追い打ちをかけるように、現在、地方自治体技術系職員の再配置問題が現実問題としてクローズアップされている。政府は、市町村が担いきれない自治体の技術的業務を都道府県が担うなど、市町村事務の再編・統合に向けた検討に入っている。朝日新聞によると、「1999年の地方分権一括法成立以降、住民の意思をより反映した行政が主体的に行われるよう国から都道府県へ都道府県から市町村へと財源や権限の移譲を進めてきたが、近年、地方の市町村で技術職などを中心に公務員のなり手が不足し事務処理に支障が生じかねない状態になっているとして、①市町村の事務を都道府県に移す②近隣の市町村が広域で連携し対応する③デジタル化を進めるといった例を示し、都道府県が中心になって市町村と協議して今後の業務の分担のあり方を模索するよう促した。」とする。そして、2025年2月第34次地方制度調査会を開催しこれを諮問した。諮問事項として、「人口減少により深刻化する人材の不足や偏在、デジタル技術の進展等の課題に対応し、将来にわたり地域の特性に応じて持続可能かつ最適な形で行政サービスを提供していくため、国・

都道府県・市町村間の役割分担、大都市地域における行政体制その他の地方制度の在り方について調査審議を求める」とあるが、市町村から都道府県に技術系職員を移していくことを目指しているとも言われる。もし、技術系職員が市町村からいなくなった場合は、特に、小規模市町村はいかなる形態になるのであろうか、正に、アメリカの Municipal に類するような自治体となっていくことが懸念される。日本において単純に市町村を Municipal として、社会インフラは県で行うという形態は地方分権を無にするものではないだろうか。地域のインフラをいかに整備していくかは重要な課題ではあるが、これを県で行うとすれば財源移動も併せて行われるであろうし、市町村の意思を反映できる形でのインフラ整備ができなくなる懸念がある。第1回目の会議では総務省寄りの発言が目立つ。真摯な議論をお願いしたいものである。

### III. なぜ、地方分権は後退するか

1990年代以降、地方分権は最重要の政治課題の一つであった。そして、以降、様々な形態で地方分権が進められた。しかし、紆余曲折があり地方分権は徐々に萎みつつある。本稿の表題にあるように「地方分権は終わったのか」である。他方、アメリカは州制であり、地方の独立性は極めて高い。また、ヨーロッパでも（ドイツは戦後連邦制であり各州は高い独立性を保っている。また、フランス、イギリスは近年地方分権が急速に進展している。

ではなぜ、わが国では地方分権が進展しない（最近では影すら見えない）のであろうか。第一の、かつ最大の問題は、「地方分権」の国是がないことである。明治時代以来の中央集権制度の中で中央官庁構造、中央と地方の地方自治制度が強固な中央集権国家を作り上げ、中央官庁は族議員と一体となった利害共同体が形成されている。この構造が地方分権と対立することこれまで見てきたとおりである。フランスのように、国の形として、政治の役割は市民、住民のための公共サービスとし、これを効率的に提供することとする国是ができていない。地方分権レベルのことでこれまでの長い歴史の中で形成されてきた構造が変わるとは思えないことである。

第二に、第一とも関連するが、推進者不在と大きな抵抗勢力の存在である。明治時代以降、わが国は最大の課題である条約改正問題に対応するために、完全なる中央集権体制を敷き地方は国の管理下に置かれた。国の下部機関として県が置かれ、市町村はこの県に組み込まれることとなった。これを統括するために設置されたのが内務省であり、これがその後自治庁・省を経て現在の総務省となる。現、総務省は地方の立場に立つとの大義名分の下に地方を統治する伝統・体質を持つ。

以下、論者著「動都一第2章第2節「崩壊する霞が関官僚」からの抜粋であるが、そもそも、官僚は、国、または一定の地域の実権者が何らかの政策を行うことから生まれる。そして、実権者の形態と社会の状況によって官僚に求められる機能が規定される。(中略) わが国官僚制度が築かれたのは、明治時代であったが、その萌芽は江戸時代享保年間に遡ることができる。江

江戸時代は農業経済国家であったが、18世紀初頭には新田開発も一段落し、耕地面積の伸びも鈍化した。併せて人口の伸びも鈍化した。そこで、拡大生産においては露呈しなかった社会の矛盾が明らかになり、また、農業の多様化、商業の萌芽に合わせた新たな社会経済政策が必要となってきた。8代将軍徳川吉宗は、1721年わが国初の全国人口調査を行い、徴税を公平化・規準化するとともに、小石川養生所等の医療政策、郷蔵等の飢饉政策、防火・物価対策等の都市・社会政策、河川普請等の防水政策等、わが国でこれまで見られなかった社会経済政策を行った。これら政策を実施するために、新たに幕府内に官僚制が形成された。徴税、財政支出が中心となるため勘定奉行の中に置かれたが、武術より事務能力が重視され、家禄が低くても有能であれば取り立てられ「足高の制」により石高が上積みされ、業績に応じた出世(昇進)も可能となった。この官僚制において、思想的礎を築いたのが荻生荻生徂徠である。儒教精神に基づき、仁義礼智をベースとする考え方を説き、官僚にもこれら思想を入れ込んだ。現在に至るわが国官僚の節度、礼節、滅私的な倫理観の基礎を築いたのである。この官僚制形成の基礎となったのが公文書制度と監察官制度であった。この発案も荻生徂徠と言われている。また、官僚制をチェックするため、大目付、国目付、目付といった官僚制の監察制度を築いた。さらに、勘定吟味役は、「勘定書での金穀の出納、封地の分与、幕僚の年貢の徴収と郡代・代官の勤怠、金銀の改鋳等の一切の監査」を行った(中略)。

明治維新後、わが国は欧米先進国を目指して近代化を図る。不平等条約改正が喫緊の課題とされ、殖産興業、富国強兵が唱えられた。江戸幕府の官僚は、明治の藩閥政治に移行し、天皇の官僚(官吏)となる。(中略) 明治憲法制定、国会開会、府県・市町村制度創設等の全国統治機構が構築されたが、これらに先立って1885年内閣制度の創設と併せて近代官僚制が整備された。これを主導したのは伊藤博文である。伊藤はプロイセン・ドイツのシュタインの考え方を導入したが、その特徴は、行政官僚による政治支配とも言うべき行政官僚主導型の政治行政機構であった。マックス・ヴェーバーがいう「官僚制による合法的支配」である。官僚は、「天皇の官吏」から「国民全体への奉仕者」である国家公務員となる。(中略) GHQは、新たな国家公務員法を成立させ、アメリカ型の職階制・政治任用制の導入を織り込んだが、明治以来のドイツ型官僚制を基本とするわが国には馴染まず、結局採用されなかった。

この官僚制は、江戸時代は儒教精神をベースとしていたが、明治維新後、更には戦後には、旧内務省が一種の利権官庁化し、水面下で地方自治体との対立関係が複雑に展開する。これを中野晃一は次のように述べる(中野晃一「戦後日本の国家保守主義—内務・自治官僚の軌跡」岩波書店)。

国家保守主義が規定する国家<sup>^</sup>社会関係には、時には緊張をはらみながらも相互に関連する二つの位相が指摘できる。第一の位相はいわば「国家主義的な保守」としての特徴とも言える。国家を全ての権威のよりどころとし、その規定する価値秩序に社会を従属させる(まつろわす)ことを内実とする保守主義である。明治以降、国家機関で養成されたエリート国家官僚が、物

質的な近代化を牽引しつつも前近代的な価値体系と権力秩序の護持を図りつづけたのは、まさにこの位相の現れである。

丸山眞男の指摘するところによると、明治以降の近代国家形成過程においても、儒教的な徳治主義を背景にあくまでも国家の体現する「内容的価値の実体」に支配の根拠をおき、ヨーロッパ近代主権国家の「技術的・中立的性格」を拒絶しつづけたことは日本に特徴的なことであった。この特徴は、例えばアメリカの主流をなす、個人の自由、所有権、武装権などを尊ぶ「反国家・反政府」的な保守思想の伝統と比べれば明らかであるし、また、自由主義(多元主義)的な政治制度を前提に、国家権力などによる合理主義的な社会改良を忌避するマイケル・オクショットに代表されるような、戦後のイギリス的な保守思想とも明らかに一線を画している。平たく言えば、これは究極的には、社会や政治のなかの多元主義・自由主義を拒絶し、国家が価値や知識の独占的源泉として存立することに依拠する保守支配の形態である。戦後において、このような国家の権威の回復は内務・自治官僚ら保守エリートにとっての至上命題であった。

第二の位相は、いわば「保守的な国家」ともいべき側面であり、ここで観念される「権威ある国家」は、同時にあくまでも前近代的な儒教的道徳観に裏打ちされた国家なのである。天皇制と家族国家観を基調とした「忠孝一致」や「愛国奉公」の「国民道徳」の意味するところを突き詰めれば、秩序の維持や近代化にかかわる負担や責任を、国家ではなく社会に肩代わりさせることだと言える。教育勅語の説くように、あるべき国民の姿は、国家に忠誠を誓い従属するだけでなく、国家のお荷物にならぬよう国家の意志を自ら進んで追求するのである。こうした国家主義のあり方は、例えばフランス流の「共和国」とその基盤たる人権思想や平等概念を前提とした国家主義とは明白な違いを見せている(ド・ゴール主義にしても社会主義にしても)。(中略)社会統制のため、また国家そのものに過剰な負担をかけないため、戦後日本の国家保守主義が勢力を取り戻すなかで数々の準国家機関が作られ、社会の負担によって国家の政策実現がなされる体制が再構築されていった。このような国家保守主義の制度的基盤として明治以降形成され、戦後にも再生が図られた国家のありようを、ここでは保守国家と呼ぶ。

さらに、とりわけ 1980 年代以降、新自由主義が世界的な隆盛を迎えると、政財官界の保守統治エリートは、「強くて小さな国家」が社会に押しつける「自己責任論」にある種の親和性を見出し、新自由主義経済がもたらす社会的コストやリスクにかかわる責任を放棄し、自己利益の追求に奔走していくことになる。いうなれば、1970 年代後半までに保守国家の権威の回復に一定の成功を取めた内務・自治官僚たちは、やがて新自由主義転換と軌を一にして、私益を求め、天下り先となる準国家機関のさらなる増殖に乗り出していくのであった。

デヴィッド・ハーヴェイが指摘したように、「新自由主義とは何よりも、強力な私的所有権、自由市場、自由貿易を特徴とする制度的枠組みの範囲内で個々人の企業活動の自由とその能力とが無制約に発揮されることによって人類の富と福利がもっとも増大する、と主張する政治経済的实践の理論である」が、現実には「新自由主義的原理がエリート権力の回復・維持という要求と衝突する場合には、それらの原理は放棄されるか、見分けがつかないほどねじ曲げられる」のであった。日本でも同様に、新自由主義転換は保守統治エリートが彼らの権益を確保・

拡大するために使われたが、同時に、そのなかで国家保守主義そのものも大きく変質していった。

戦後の焦土のなかから旧内務官僚たちの目指した国家機構の權威の再建は、1970年代後半までに一定の成果を挙げた。しかし、豊かさのなか、社会の多様化が進展し、保守的な価値秩序への国民統合はかえって困難を極めた。政党政治においては保革伯仲時代に突入するとともに、保守支配はむしろ危機に瀕するところとなった。そこに、保守統治エリートの反転攻勢としての新自由主義転換が1970年代末より始まる。彼らが地方政治で革新自治体を切り崩し、中央政界で臨調行革路線による革新陣営の社会的基盤への攻撃を推し進めたなか、やはりまた旧内務官僚たちの姿があったのである。

国家保守主義には、「国家主義的な保守」として国家の権威の発揚を図る第一の位相と、「保守的な国家」を掲げ、国家に過度な負担をかけることなく前近代的な規範のもとに国民を統合する第二の位相が内在する。新自由主義転換は、実はこの第二の位相を新自由主義的言説にすりかえ、市場における個々人の経済的自由(とりわけ消費者としての選択の自由)拡大の名のもとに、国民統合にかかるコストを国家が放棄し、社会に押しつけることにほかならなかった。こうして新自由主義転換が進むにつれ、国民統合、社会統制、人民教化のための「国家の触手」として存在していたはずの準国家機関は、次第に内務官僚の末裔が国家の権威を笠に着て自らの権益を確保するための道へと変質していったのであった。このことは、国家保守主義の深刻な空洞化を意味していた。そもそも新自由主義とは、国家の支配に対して市場の論理の優越性を説くものであり、国家を身軽にする(「小さな政府」)志向は国家保守主義の第二の位相と一定の親和性を有するものの、むしろその本質において国家の権威に対する挑戦をはらんでいるものであった。さらには、新自由主義的な自己利益に基づいた行動が一般化どころか規範化さえされていくなかで、政治のなかで国家の概念がリアリティを失い、官僚たちまでもが国家の格威や国家へのアクセスを切り売りするような天下り行動をとるようになっていった。かくして加速度的に官僚たちが権威を失うという悪循環が形づくられていったのである。

このように、新自由主義転換によって国家官僚制が大きく変質してしまつた結果、今日、保守統治エリートが振りかざす国家保守主義の残骸のようなものは、極めて空疎で観念的な国家しか構想できなくなっている。国家の制度的基盤たる官僚制において、新自由主義転換を受け入れてしまったがため、足腰を欠いた幽霊のような観念的復古主義が席卷するところとなり、国民統合のために何の術も持たないことをむやみやたらと道徳や教育の問題にすりかえて、国家保守主義のそぶりをするごまかしに墮している。日本における新自由主義政策のひとつの大きな頂点をなした小泉純一郎首相と、そのあとを継いだ安倍晋三の内閣において、とりわけこの観念的な反動傾向が顕著であると言えるだろう。

民主党は「政治主導」を掲げて2009年に政権交代を果たした。しかし、官僚の権益に対するインパクトは事業仕分けにとどまり、それさえ将来的に持続性があるものかは疑わしい。しかし中長期的に見たときに、それよりはるかに重要な変化は、自民党の世襲政治家たちが、新自由主義化、また観念化した国家保守主義の担い手として、政財官界の保守統治エリートのなか

で指導的な地位を占めるに至ったことであろう。

国家が養成した官僚達が、新自由主義転換の中で権威を失い、そしてまた国家の権威を笠に着て、あるいは国家へのアクセスを私企業に切り売りするようにして、自らの権益の確保と拡大に汲々とし、さらに力を失っていく—その傍らで、保守統治エリート内でのし上がってきたのが、学歴や能力ではなく、国家権力の行使に携わる父や祖父を持ったという出生の偶然だけをその階級基盤とし、ありていに言えば国家に寄生する特権階級(フランスで言う政治階級)としての世襲政治家であった。国家権力を世襲財産であるかのようにみなす彼らは、天下り官僚たちとはまた別の意味で国家の権威と権力を私物化し空洞化する者たちにほかならないが、この現実を覆い隠すためにこそ、観念と情緒に偏る復古的ナショナリズムをもてあそぶのである。

国家の権威の下に保守的な価値秩序へと国民統合を図る国家保守主義は、もはやその制度的基盤である国家官僚制が脆弱化し、国民統合のための物質・財政的資源にも事欠くような張り子の虎と化している。また、保守統治エリートがいくら保守的な道徳や秩序を社会に押しつけようとしても、私物化の進んだ国家の権威はゆらぎ、もはや価値や情報の独占的源泉としての正統性を失っている。新自由主義転換のコストやリスクを自己責任論で社会に押しつけることを観念的復古的ナショナリズムで埋め合わせようとしても、安定的な統治をもたらすことはできない。こうした不安定な政治状況は、一方では特権的な政治階級の側から、空洞化した保守国家の物理的実体を回復させようとする反動を惹起せざるをえないだろう。国家保守主義による支配が成立していく過程でいったんは日本社会から消し去られた市民たち—国家をひらき、権力を民主化し、多様性の理重と連帯による社会統合を目指す市民たち—が、自由を踏みにじり、民主主義をないがしろにする特権的な政治階級に対峙政治勢力の再生を果たすことができるのだろうか。

中野晃一は、準国家機関たる様々な機関への天下りを膨大な作業で丁寧に分析しつつ、わが国の官僚制の変質を説いている。この旧内務省⇒自治庁・省は、1990年代以降旧郵政省を統合し、総務省として巨大な権限を持ち地方に対して大きな差配力を持っている。しかも、中野によると明治時代・戦前から1990年までは儒教精神に裏付けられた国家保守主義の立場に立っていたが、90年代の新自由主義時代以降、自らの権威・権力を守ることに腐心している。

彼らの行動規範からすれば、地方分権は自らが持つ権力を崩すものである。地方分権、ましてや地方主権は自らの権力を削るものであり、到底許容できるものではない。内容がはっきりしない道州制も同じである。

本来、他省庁の行政権威から地方自治体を守る立場にあり、他省庁と常に緊張状態を持ち、霞が関の異端児とも言われた旧自治省は、90年代以降総務省という巨大組織になり、地方の利益を守ることよりは自らの権力を守り抜き、更なる権勢の増幅を図る方向に舵を切っている。地方分権は忌避すべきものであり、これに対する反対勢力にもなっている。2024年の、国が地方自治体に指示することを地方自治法改正で認めた法律改正はこれを象徴的に明らかにしたものである。

この総務省の行動規範の変化は、地方自治体団体にも敏感に影響している。元来、機関委任事務で長い間国の下部機関との訓練を受けてきた都道府県知事会は、総務省の名代として地方分権に反対する。町村長会も歴史的に都道府県知事会の影響を強く受けてきた経緯を持ち、全国知事会の下部機関的な行動を取っている。また、全国市長会は、市の規模が大規模市と小規模市とで100倍以上の差があり、まとまりに欠ける。この地方6団体が地方分権の推進者となることは期待できない。自治体の首長でも、1970年代の革新首長のような骨がある首長はいなくなっている。

学会でも西尾勝先生が亡くなれば、総務省の言いなりの御用学者が多くなり、地方分権を推進しようとする学者は極めて少なくなっている。要するに、阻止勢力は多いが、推進者（Träger）が見当たらないのが実情である。

2023年に全国の首長を対象に行われた地方分権に関するアンケートで見ても、「地方分権を進めるべきか」という問いに、全体の半数の首長が「今のままでよい」と答え、規模の小さい自治体ほど地方分権の必要性を感じなくなっている。この結果は、自治体の半数は地方分権の熱意を失い、かつ自治体間の分断が進んでいることを示している。自治体の地方分権改革への熱意が低下する原因としては、地方分権の中の自由度拡大に当たる「法令による義務付け・枠付けの緩和・廃止」は、財政的に余裕のある自治体は歓迎するが、十分な行財政能力がない自治体は負担が増えるので「歓迎されざる改革」になるという指摘がある。また、規模の小さい自治体ほど権限委譲で仕事を増やしても職員を増員する余裕がないこと、つまり権限移譲に対応できないことがあげられる。行政改革による職員増の抑制や地方分権による権限移譲などでの業務増によって、業務の遂行に精一杯で、ルールや基準を見直すという意識そのものが欠落する傾向があるとされる。法令解釈の力量不足もある。人口減少時代における人手不足の時代では、この傾向がますます強まる恐れがある。そもそも、現在のわが国は、（現状に満足しているわけではないにもかかわらず）変化を好まない、変化できない雰囲気がある。これまで実質的に立法を担ってきた霞が関の立法能力も低下している。停滞型保守主義となっている。

自治体の現場では、地方分権改革を経験したものの、依然として、国と自治体が共同して事務を行う「融合型」の事務事業の方が、財源保障もあり総じて業務を行いやすいという意見も強い。また、自治体は、団体自治の向上につながる分権改革は望むが、住民自治の向上は望んでいないということもある。また、前者に関しても自己決定・自己責任といわれる完全な分離型のシステムも望んでいないといえる。

次の課題は、わが国の国と地方自治体との関係性に関するものである。前述のように、わが国の国と地方自治体との関係は、国が事務を自治体またはその長に委任して執行する包括型授権方式となっている。そして、国と自治体とが共同して事務事業を執行する「融合型」が基本となっている。これは、ヨーロッパ型とも言われるが、各国それぞれの歴史から一様ではない。その中で、明治時代以来、わが国は国が圧倒的に強い立場で地方自治

体を統治しており、その統治の方法として融合型、即ち、国と自治体とが一緒に事務を執り行う方式を取ってきた。機関委任事務がその典型であった。地方自治体は、No とは言えない融合関係なのである。

対等ではなく上下関係にある国と地方との融合であり、これが分権するスキームはどのようなものとなるであろうか、中々イメージがわからない。アングロサクソンの制限列举型であれば比較的容易に地方分権のイメージが湧くが、今から、わが国の国—地方関係をアングロサクソン型の制限列举型にシフトするのは現実的に不可能であろう。では、融合型の地方分権とはいかなる形となるであろうか。うまくいけば得も言われぬ芸術的な地方分権スキームが誕生する可能性はあるが、前述のように現在の霞が関にそのような雰囲気も熱気もない。

第三の課題は、地方財政問題である。わが国の地方財政は、極めて厳しい状況にある。欧米先進国でこれほど地方自治体の債務が大きい国はない。フローの財政収支も極めて厳しい。地方分権とするにしてもいかなる財政制度にするのかが大きな課題となる。いかなる地方独自財源を創出するかが明確でないと地方分権はできない。これまでの膨大な借金をいかに処理するのかが大きな課題となる。

本来、地方自治体は、収入に見合う範囲内で住民サービスを行っていくのが原則である。日本の場合は補助浦借入金や国が補償を確約した債務等様々な借入金があり、債務不感症となっている。いかなる地方財政制度を構築するかは地方分権の前提となる議論である。

その他、地方議会のあり方等地方分権に関して議論すべき課題は多い。前述の、地方制度調査会では、総務省の誘導もあり、目先の議論ばかりやっていて地方分権に関する議論は行われる可能性は低い。委員会メンバーの自覚を促したい。

#### IV. 地方分権の方向

これまで見たように、地方分権は四面楚歌である。ヨーロッパ社会における「補完の原則」はわが国では、なぜ定着しない（どころか議論さえされない）のであろうか。第一次分権改革は、機関委任事務廃止等、前近代的な制度の改革に終わっており、その後、着々と新中央集権とも言える体制が構築されている。国は人事、資金双方で地方自治体に出向し直接的統治を行っている。2021年現在における国から地方自治体への出向者数は、1,766人（内、都道府県への出向者数 1,179人、市町村への出向者数 587人）、地方自治体から国への出向者数は 3,172人（内、都道府県からの出向者数 2,511人、市町村からの出向者数 661人）となっている（内閣府「国と地方公共団体との間の人事交流の実施状況」）。一見、国・地方の人事交流が行われているように見えるが、国から地方へは幹部ポストに、地方から国へは事務的ポストに出向している。即ち、国から地方への出向ポストは、都道府県：部長級以上 12%、次課長 28%、その他 60%、市町村：部長級以上 50%、次課長等 24%、その他 26%となっているのに対し、地方から国への出向ポストは、都道府県⇒国：室長以

上 0%、課長補佐級 24%、その他 76%、市町村⇒国：室長以上 0、課長補佐級 9%、その他 91%となっている。とても対等な人事交流とは言えない。

これら国から地方への出向も影響し、国の省庁出身者の地方自治体首長は都道府県知事の中で過半数の 24 人（総務省 11 人、経済産業省 5 人、国土交通省 5 人、財務省 1 人、農林水産省・外務省各 1 人）となっている。総務省出身知事 11 人のうち 7 人は、自らの出身地ではなく副知事などとして出向した先の自治体で選挙に出て知事になっている。国から地方への出向ポストは指定席もあり、決して人物本位ではなく中央政府の地方支配の大きなツールとなっており、国は資金面に見ならず地方行政の現場にまで立ち入り関与を深めているのである。戦前の中央の地方支配よりも精緻なスキームで新中央集権体制ができ上がっている。むしろ、地方自治体サイドでは国の官僚の奪い合いさえ行われている。これでは、地方自治体に有能な人材は集まるはずがない。

このような地方分権に対する四面楚歌（地方分権は終わったのか）の中で地方分権をどう考えるべきであろうか。残念ながら、「当分の間、幕を下ろす」とすればホッとする向きもおられるであろうが、わが国では永遠に現在の中央集権体制が続くことになる。国の形としてこれで良いのであろうか。

論者は、地方分権の立場に立つ者であるが、そこからしても改めてこれまでの地方分権の動きを顧みることが必要と思う。90 年代の地方分権への動きと具体化の中で、国民に明るいもの、期待を抱かせるものがなかった面がある。地方分権の灯を続けるについて、先ず地方分権の楽しさとでもいうべきことを考えてはいかがであろうか。地方分権が実現すれば、地方のことは地域単位で考える、これまで全国画一で中央からの指示通りに動いていたことから地域毎に住民参加でいろいろなやり方を考える。これに関して、田中秀明編著「人口半減ショック 地域の新戦略一賢く縮み乗り越える」日本経済新聞出版 2025 年の中で、第 1 部 4 章：「多様性による豊かさの追求アメリカの『強靱な連邦』論を手掛かりに」の中で廣光俊昭氏が興味深い論を展開している。即ち、地方分権になると、いろいろなことを地域毎にいろいろなやり方で進めていき、最適解を見出すことができる、そしてそれが国の経済成長につながるというものである。

地方分権の可能性を残すには次のいくつかのことを検討してみたいかがであろうか。

第一に、政令都市・地方中核都市を厚くすることである。政令都市・中核都市は相当程度分権されているケースも多いし、アクティブな都市であることも多い。これを増やしていき、周辺市町村も政令都市の中に合体していくことである。政令都市と何らかの関係があれば、距離が離れていても構わないのではないだろうか。

第二に地方分権のモデル地区を作ってみてはいかがであろうか。論者は、現在大阪府が推進している副首都構想の中で、立法機能や第二次大戦後の GHQ 案にあった憲法（憲章）を持ってはいかがであろうかと考える。地域自らが自らのやり方で進めることで地域のポテンシャルが高まるし、ひいては国全体の経済成長にもつながるのではないだろうか。イ

ギリスの最近の地方分権の目的の一つにも経済成長が書かれている。90年代にイギリスでPFI方式を導入して国全体の成長につながったとしてわが国でPFIPPPを導入した経緯もある。

第三に、今後の地方自治の最大事項は福祉関係（社会保障・医療・健康等）である。この福祉関係に限って地方分権を図ってみることはいかがであろうか。これには、現在のピラミッド型の地方行政組織では難しいので、アングロサクソンに見られるカウンティ制度を使ってはいかがであろうか。ここに独自財源を規定して、広域的な地域毎にそれぞれの地方のやり方でやっていくものである。この成果を見て、他の自治体業務にまでこのカウンティ方式を拡大していく。これは比較的現実的ではないだろうか。なお、現在、総務省がいう広域自治制度は現制度の延長線上にあり、これとは厳然と区別する必要がある。

最後に、やはり、道州制である。道州制は、その時々的情勢に応じて様々な形で現れる。1960年代は関西州構想、次いで九州構想。更には北海道でのモデル試み等様々な形で現れる。第一次地方分権では「平成の大合併」が一段落すると、次の段階ともいえる都道府県の再編、すなわち「道州制」の議論が活発化してくることを期待した。「平成の大合併」も影響して、国や経済界そして自治体においても、都道府県をより広域的な「道・州」に再編し、国から道州に大幅に権限移譲して税財源の移譲も行う「道州制」導入の議論が高まった。国でも、2006年地方制度調査会（会長諸井諸井虔）「道州制のあり方に関する答申」においても「平成の大合併の効果を踏まえて、現在の都道府県に代えて道州を置く」とした。即ち、①国の出先機関の事務を道州に移譲する。②現行の都道府県の事務を大幅に市町村に移し、道州は広域事務に重点をおく、③府県は廃止する、というものであった。翌2007年の安倍政権下では、特命担当大臣の下に道州制ビジョン懇談会が設置された。そして、道州制の導入時期を、おおむね10年後までに道州制に完全移行すべきとした。また、国の役割を外交や安全保障等16分野に限定し、道州は公共事業や産業振興等の広域行政、市町村は社会福祉や教育等を行い、国の権限は道州に、都道府県の権限は市町村に大幅に移して国の出先機関は廃止するとした。ただ、民主党政権下の2010年、懇談会は最終報告を取りまとめることなく廃止された。

これらを考えても、わが国の堅固な中央、地方の制度、更には国・地方を通じた中央集権に馴らされた現状を突き崩すことは容易ではない。第一次地方分権の契機の一つが経済界からの、現状の制度では国際化の時代に経済活動を行うことは困難であるとの認識から道州制が提言されたことであることからすると、やはり、経済界からの道州制への動きが必要であろう。道州制については、その後中央省庁の出先機関を中心とする道州制、府県の合併を伴わない道州制等様々なスキームが提言されており霞が関の抵抗も大きなものがあるが、やはり今後の地方分権の突破口であることは間違いない。論者は道州制の進め方について、府県合併⇒道州制とすると、県廃止のイメージが強く、現在の中央集権的な国一地方構造からは相当抵抗が強いので、先ず現在の府県を州にして、州毎に立法機能等を持たせてその後、州の合併を行っていくやり方を提唱しているが、いずれにしても論議

が活発化することを願うものである。なお、最近も経団連から新たな道州制の考え方が示される等、引き続き様々な動きが続いている。

現在、完成しつつある新中央主権でいくのか、地方分権を再構築するのか、地方制度をどうするのか、「この国の形」が問われる。

(以上)

## 第 34 次地方制度調査会第一回会議の報道記事を読み感じたこと

広瀬 榮<sup>1</sup>

### 目次

|   |    |
|---|----|
| I. 序.....   | 1  |
| II. 土木技術職.....  | 4  |
| 1, 自己紹介.....  | 5  |
| 2, 地方自治体における技術系職員の経緯と現状.....  | 5  |
| 3, 具体的採用者の職種、数等.....  | 6  |
| 4, 第 34 次地方制度調査会における議題としての「市町村職員の人手不足を踏まえた国と都道府県、市町村の役割分担の見直し」について..... | 9  |
| 5, 課題解決に向け（感想等を含め）.....   | 13 |

### I. 序

#### ・国破れて 山河あり

「国破れて 山河あり  
城春にして 草木深し」

(国はすっかり破壊されてしまったが、山や河は昔のままの姿をとどめている。荒れ果てた都にも春が訪れ、草木がこんもりと茂っている。人間界の儚さと自然界の悠久たるさまを対比して歌っています。)

戦乱が続き、興亡の激しい人の世、そうした目まぐるしい人間社会の変転とはまるで関わりがないかのように、自然の山河は超然として存在し、四季の運行は永続的に営まれていきます。)

「時に感じては 花にも涙をそそぎ  
別れを恨みては 鳥にも心を驚かす」

(乱れた時世に心を痛み、春の花を見ても悲しく涙を落とす。家族との生き別れを悲しみ、鳥の声を聞いてもハッと不安におののく。)

目を喜ばすはずの春の景色を眺めてもかえって悲しくなり、耳に心地よいはずの鳥のさえずりを聴いてもかえって気が落ち着かなくなります。)

#### ・第 34 次地方制度調査会スタート (R8, 1, 20 読売新聞記事より)

1 月 19 日 初会合

議題として 1, 市町村職員の人手不足を踏まえた国と都道府県、市町村の役割分担の

---

<sup>1</sup> 前兵庫県養父市長、当財団特別研究員

見直し、2、大都市制度のあり方等

1、 国と都道府県、市町村の役割分担の見直し

人口減少や少子高齢化に伴い、市町村は技術職員など専門人材が不足し、業務の拡大によって行政サービスの維持が困難になっている。調査会では、①市町村業務の一部を国や都道府県に移すことや、②近隣の市町村で連携して対応することを検討する。

2、 大都市制度のあり方

全国の政令指定都市でつくる「指定都市市長会」は、政令市が都道府県から行政権限や財源を得て独立する「特別自治市」の実現を求めている。

・ 地方分権 人手不足で転換 市町村事務の再移譲など政府検討

疲弊する地方、後戻りの分権 (R7, 12, 28 朝日新聞記事より)

地方分権推進法の成立(1995年)から30年

地方分権一括法の成立(1999年);住民の意思をより反映した行政が主体的に行われるように → 国から都道府県へ、都道府県から市町村へ財源や権限の移譲を進めた  
しかし、近年、地方の市町村では技術職などを中心に公務員のなり手が不足、事務処理に支障が生じかねない状態になっている。総務省幹部は「地方分権は転換点に来た。放置すれば10年後には自治体業務が回らなくなる」との危機感を示す。

・ 地方創生と地方分権

地方における人口推移、急激な人口減少;

少子化・高齢化の進行により国全体の人口が減少する、更に、政治・行政、経済、教育をはじめとして効率化を目的として各機能集約化、大都市への集中が図られることにより、首都圏を中心とする大都市に人口が集中する、地方から都市への人口移動が進み、地方から急激に人がいなくなる。人口減少により近い将来には自治体の維持ができなくなってしまう、消滅可能都市が現れる。条件不利益地といわれる国土の約7割を占める中山間地域・山間地域に存在する自治体の多くがこれに該当する。

地方創生;

急激な人口減少により将来的に持続することができなくなる自治体が多く存在することに鑑みて、これを国全体の大きな問題にとらえ、解決するため首都圏や大都市に集中する政治・行政、経済機能を地方に分散し、かつ、それぞれの地方が地域の持つ独自性を活かし人々が住んでみたいと考えるような地域づくり(我がまちづくり)を行い、地方部から都市部への人口移動の流れを止め、逆に、都市部から地方部への人の流れをつくろうとするものである。

地方分権;

住民の意思をより反映した行政が主体的に行われるように国から都道府県へ、都道府県から市町村へ財源や権限の移譲を進めることであるが、その目指すところは、国

組織のもと全国一律のどこに行っても変わり映えのしない全国一律の地域づくり（金太郎飴的な自治体行政）から、その地域が持つ独自性、個性、地域資産を活用し、自治体の主導により住民の考えのもと、住民が誇りと尊厳を失うこと無く、豊に・安全・安心に満足して住むことができる自治体行政を行うために国や県の権限と財源を基礎自治体へ移譲すること。

・自治体民主主義（地方民主主義）と地方分権

「住民の意思をより反映した行政が主体的に行われること」、すなわち地方分権は、自治体（地方）における民主主義の実現そのものである。地方分権の実現が地方創生につながる、地方創生そのものである。地方分権の実現、分権改革なくして、地方創生はあり得ないと考える。

・平成の大合併の目的、意義、残したもの

財政が厳しさを増す小規模自治体、単独の自治体では将来的に財政をはじめ市役所機能の維持が困難となることが予測される、課題を先取りし解決を目的として近隣の小規模自治体が合併し、行政運営の効率化を図り行財政運営の健全化により行政サービスの向上を図ろうとしたもの。

合併に、将来への明るさと希望、発展的拡大への期待等を感じて関係者や住民は合意した。

その後の経過としては、町の区域拡大、一体的行政運営の下で、地域（旧町）の個性の均一化、地域への誇りの希薄化、地域（旧自治体）間における良好な競争的向上心の喪失、本質的に脆弱な財政体質からの脱却を図る手段が曖昧であったこと、更には、急速な少子化・高齢化・若者流出による急激な人口減少等により、自治体行政の多大な努力にもかかわらず、合併で目的とした規模拡大による行財政運営のダイナミック化、発展的拡大を図ることができず、住民の希望、期待等を裏切ることとなっている。

特に、合併後役所・役場が移動し無くなった地域（旧市町村の中心地）の衰退が著しい。

平成の大合併は、国が中心となって進めた、一極集中の地方版であったのかもしれない。しかし、過去をいくら振り返っても、悔やんでも、過ぎた時は元に戻らない、合併は必然の理（正義）としてとらえ、その目的とするところ（地方創生）の実現に向け、広い視野のもと、長期的視点で、市民の理解を得ながら行財政運営を進める必要がある。

・養父市は2004年（平成16年）、当時の養父郡内の4町（八鹿町、養父町、大屋町、関宮町）が合併して誕生した。

人口は、2000年（平成12年）の国勢調査における4町の人口を合計した人口を基準としており、30,110人であった。

その内訳は、八鹿町約12,000人、養父町約9,000人、大屋町、関宮町約4,500人であった。

3万人特例の適用により、市制を引くことができたが、国勢調査から既に4年を経過しており実質人口は3万人を割っていた可能性もある。

制度のもたらす僥倖である。

私は、当時の八鹿町の職員であったが（商工・労政課長、企画課長、建設課長をそれぞれ担当）、4町の中で過疎の地域指定を受けていなかったのは八鹿町のみであり人口も12,000人を維持し続けていた。

しかし、忍び寄る少子化・高齢化の波は重くのしかかり、商工振興、住宅施策、道路・下水道などの社会インフラ整備にもかなり努力していたが人口増加までには至らなかった。4町の合併により、4町が持つそれぞれの特徴を活かしたまちづくりにより、養父市全体の魅力度がアップし、4町全エリアにおいて経済力や活力が向上し、人口減少問題等の課題解決につながると信じていた。

- ・地方分権の推進と地方自治体における土木職員の不足について、自治体が行っている建設に関する事業を都道府県に移管

技術職員、いわゆる専門職として位置づけられる職種として、一般土木系、建築系、農林漁業系、上下水道系、し尿・ゴミ処理等環境系、保健医療系、情報・デジタル系、教育系、税務系、生保・防犯系、防災・危機管理系など多岐にわたる。

最近の傾向として、国・県・市町村の公全体でこれらの技術系職員の不足が顕著となってきている。

原因として考えられるのは、若者、大学等新卒者の就職希望先として公務員が選ばれなくなってきたことがある。

給与水準、働き方改革、公務員という仕事への価値観の相違等があるのかも知れない。特に、3K（きつい、汚い、危険）産業の代表と言われている建設関係への就労を敬遠する傾向が強くなってきていることがある。

また、住民と日常的に接し、現場等で生の声を聞き、要望等を実現する立場にある市町村職員への住民の風当たりは厳しく、場合によってはカスタマーハラスメント的な言動を直接受けやすい土木等技術系職員のなり手は急速に減少しつつある。

今まで、自前の技術系職員と財源（補助金等を含む）により、自らの意志により主体的に道路等社会資本を整備し維持管理（以下、「事業」という）してきた自治体（市町村）が、技術系職員の確保が難しくなり、事業を行うことができなくなり、その機能を都道府県に代行してもらい、移管して欲しいとの声が市町村から上がっているというものである。

既に、土木系技術職員が存在しない市町村も全国的に多く見られるとのことである。

## II. 土木技術職

以下、土木系技術職の現状について考える。

## 1, 自己紹介

まず、私自身の自己紹介をする。

1947年(昭和22年)11月2日生まれ、いわゆる戦後団塊世代である。地元(兵庫県養父市(当時は養父郡)八鹿町)の小・中学校、県立高等学校を卒業し、鳥取大学農学部(農業工学科)入学・卒業、民間建設会社を経て、1976年(昭和51年)八鹿町役場勤務、以来、土木技術系職員として土木・建設事業全般(一般・農林業等)を担当し、2004年(平成16年)養父市発足に伴い養父市職員、まち整備部長、助役、副市長、2008年(平成20年)市長就任、2024年(令和6年)市長退任、現在に至る。

## 2, 地方自治体における技術系職員の経緯と現状

### ① インフラ等の整備、維持管理を行う土木職が考えられる。

土木職は、物づくりの設計・管理や、現場監督、維持管理を行う専門職の総称で、分類すると、土木、建築、都市計画、ダム、下水に分かれる。

更に、その細分として、土木一般、用地買収、港湾空港、建築一般、指導管理、住宅、営繕、都市計画一般、区画整理、都市公園、建設、管理、下水一般、建設、管理に分かれている。

② 但し、小規模な地方自治体(市町村)においては、これらの多様な技術職の全てを自前で確保することは、職員の定数管理、需要量(仕事量)、等から慎重に検討する必要がある。

一般的に見て、需要の多い、土木一般、建築一般の技術職を採用することが多い。

③ 過去の例を見てみると、1960年代までは市町村の行う土木・建設事業は小規模な災害復旧事業が主体であり、高度な技術的知識や設計能力を求められることもほとんど無く、一般事務職で採用された職員が県等の技術系専門職員あるいは先輩の指導を受けて、工事費・事業費の積算や事業の申請、発注業務、現場の管理・監督、工程管理や出来高管理、精算業務を行うことも多く見られたようである。

その頃は、経験を積み重ねるうちに一般職でありながら、事業担当職員として技術職員の立場の職員も少なくなかったものと思われる。

この風潮は、景気が右肩上がりとなり、市町村においても住民の要望を受け、主体的に道路整備や河川整備、宅地造成等の事業を行うこととなる(国からの予算も多く配分されるようになった)1960年代以降においても継続する。(市町村における技術系専門職員がまだ十分に確保されていなかったことによる窮余の対応策であったことも事実である。)

④ 当時の地方自治体(市町村)における、技術系職員の人材確保の供給先としては地元の建築・土木・機械・電気系の公立専門高校卒業生が地元出身自治体へ

技術系専門職員として就業の場を求めることが多く、彼らが市町村の技術系専門分野の担い手となっていった。

大学への進学率も高くなりつつあったが、高等学校卒業で社会人となるケースが圧倒的に多く、地域においては、役場、公立病院、農協、信用金庫、更には、当時、地域経済・雇用の約3割以上を占めていた建設業への就職が若者たちの主たる就職先であった。

専門高校卒業生が、技術系職員として1960年代以降の市町村（公・民とも）の土木・建設事業の担い手となっていく。

⑤ 1970年代、田中角栄が日本列島改造論を発表し総理になり、国全体が土建国家に傾いた。全国至る所で、高速道路をはじめとする道路整備や河川整備、宅地造成や公営住宅建設等が盛んに進められるようになった。その余波は、全国津々浦々まで及び、予算にも恵まれ、地方自治体においても住民の要望を受け、自らの意志において主体的にそれらの整備が行えるようになった。

自ら物づくりを行うため、企画・計画策定、設計・積算、発注、施工管理、精算等を行うための人材、技術系専門職員の確保が喫緊の課題となり、技術系専門職員の募集・採用が安定的になされるようになった。

私が、民間企業を退職し生まれ故郷の八鹿町（現養父市）に帰り当時の八鹿町役場に土木技術系職員として採用になった頃である。

そのころから、各自治体（市町村）においても、毎年、技術系専門職員を一定数継続的に採用するようになった。

採用の技術系職員は、学歴的には大学新卒者による自治体への就職も増え、地元専門高校卒業者と大学卒業者が混在するようになった。

組織的にも社会資本等を整備するための事業担当課を設置し、専任の技術系職員の課長、職員の配置を行い、積極的に施設整備を行うようになった。

### 3、 具体的採用者の職種、数等

#### ① 採用者の職種

一般的には市町村では最も需要の多い道路、河川、上下水道等の整備維持管理に携わる一般土木職が主流を占めているが、農林業関係施設整備に関わる土木職の採用もある。

一般土木職と、農林業関係土木職との間で知識・能力等は基本的には大きな差異はなく、一般土木職として採用している

庁舎や公民館、学校などの建築物の建設、維持管理等を行う建築関係技術職員の採用も行っているが、数的には土木職が多数を占めている。

これら、土木職と建築職は、お互いに助け合いながら、建築職が土木を、また、土木職が建築を補助したりしながらマンパワーの不足を補うようにしている。

また、建築については、民間の建築事務所が充実しており設計・監理を業務として委託できる体制が市町村においても充実している。

その他、電気・機械設備の維持・管理を行うための専門的職員も少数ではあるが確保している。

自治体においては、募集要項により技術系職員を求めるとしながら、採用時の職種としては一般行政職として位置づけ辞令交付を行っている自治体もある。(養父市においては、旧大屋町、関宮町においてそのような扱いがなされていた)

## ② 職員数

私が努めていた八鹿町、養父市を例にとってみる

### ・八鹿町の場合 (2003 年、平成 15 年度まで)

全職員 130 名弱のうち、土木職を主体に約 11~12 名の技術系職員が常時存在していた (内、建築系 1 名)、全職員数の約 9% である。

(尚、当時の八鹿町の予算規模は一般会計で約 55 億円、特別会計を含む全会計で、約 80 億円、内普通建設事業費 (災害復旧費を含む) は約 8 億円程度であったと推測するが、そうすれば技術系職員一人あたり年間平均約 7, 000 万円の事業予算を担当していたこととなる。)

### ・養父市の場合 (2004 年、平成 16 年度以降~現在)

2004 年 4 月合併、4 町持ち寄り予算でスタート

(2004 年、平成 16 年度)

総職員数 465 人、内技術系職員数 39 人 (約 8%)

普通建設事業費 (災害復旧費含む) 約 70.2 億円

技術系職員一人あたり平均 1.8 億円の事業予算 (持ち寄り予算と、台風 23 号被害により建設業費が増大)

(2009 年、平成 21 年度)

職員総数 399 人、内技術系職員数 35 人 (約 9%)

普通建設事業費 (災害復旧費含む) 約 29.8 億円

技術系職員一人あたり平均 8, 500 万円

(2014 年、平成 26 年度)

職員総数 300 人、内技術系職員数 27 人 (約 9%)

普通建設事業費 (災害復旧費含む) 約 25.3 億円

技術系職員一人あたり平均 9, 400 万円

(2019 年、平成 31 年度、令和元年度)

職員総数 293 人、内技術系職員数 25 人 (約 9%)

普通建設事業費 (災害復旧費含む) 約 20.7 億円

技術系職員一人あたり平均 8, 300 万円

(2024 年、令和 6 年度)

職員総数 297 人、内技術系職員数 20 人（約 7%）

普通建設事業費（災害復旧費含む）約 17.2 億円

技術系職員一人あたり平均 8, 600 万円

- ・職員総数並びに技術系職員一人が担当する予算から見た場合の技術系職員数の妥当性について（私が所管してきた経験から推測したもので正しいというものではない）

一般的な自治体（市町村）における技術系職員数は、自治体の事情にもよるが全職員の 8%~10%、技術系職員が年間実施する事業予算としては一人あたり平均 7, 000 万円~1 億円として、自治体毎の技術系職員数確保の目安とすればよいと思われる。

- ・採用募集のあり方

以前のように、地方自治体（市町村）への就職希望者が多い（いわゆる売り手市場）時代においては、市町村における土木・建設事業の賦存量、将来予測等を行い、職員不足が見込まれたり、充足を図る必要がある時は、その都度必要な技術系職員の募集を行うことで必要職員の数は確保できた。

しかし、近年、技術系人材の不足が言われるようになってからは、募集への応募もほとんど無くなり、毎年採用募集を行って職員確保に努めている現状である。原因は、技術系職員の供給元となる土木工学系学部・学科並びに就学する学生数（大学、専門高校ともに）が他の学部・学科に比べ減少していることにある。（「土木・建設」という仕事、職場が若者を引きつける魅力を失ってきているのかも、また、3K（きつい、汚い、危険）の職場に結びつけ敬遠されているのかも。さらに、社会全体で大きな潮流となっている働き方改革も、現場を持つ土木・建設業には大きく影響が出てきているのかも。）

私が市長の時は、新卒の募集だけでは必要とする人材確保は難しいと考え、社会人枠を設け（年齢枠等の設定は極めて広げ）、企業人から公務員へと望む人材の確保にも努めた。

### ③ 仕事の内容

技術系職員の仕事の内容についてであるが、自治体が定めるまちづくり計画に基づき、住民が、安全・安心・快適に生活でき、地域の産業・経済の発展を促し、持続可能な地域づくりに資することができる社会資本等の整備を企画し、具体的整備・事業実施においては必要な予算確保と、設計・積算業務を行い、事業者決定のための入札業務に携わる。事業者が決定すれば、事業の実施に向け施工事業者と協議・打合せを行い、仕様書に沿った目的物を、適切な価格と質を確保しながら工期内に完了できるように現場監督・管理を行う。事業が、完了すれば、事業費の精算、支払いを行う。

出来上がった、施設等については、適切な維持管理を行うと共に、運営管理等に

についても住民等と意思の疎通を図り、目的に沿った活用がなされるように指導、監視を行う。

#### ④ 土木職の内容

自治体における、一般的な土木職が行う事業の内容としては、法律の規定により自治体が所管する、一般的な市町村道整備、河川（水路）整備、砂防等防災施設整備、農地整備・農業用工作物（農業用道路、水路、頭首工など）整備、林業関係施設（林道、治山堰堤など）整備、分譲宅地造成、更に、庁舎、学校・幼稚園・保育所、給食センター等教育施設整備、公民館、病院・診療所、公営住宅等の整備等多岐にわたる。

#### ⑤ 事務系職員と技術系職員について

一言、述べておきたいことがあります。

一般的に、公務員の社会では（民間企業においても考えられるが）、技術系職員と言えば、その道に特化した、そのことでは他に秀でているが、それ以外の一般的事務や業務はできないと思われる節がある。反対に、事務系職員は特に秀でたこと、専門的なことは持ち得ていないが、全ての事務、業務全般に渡って何でも出来るものと思われるところもある。スペシャリストとゼネラリストと言われているものであり、公務員社会では長い間、ゼネラリストが組織運営上上位に位置づけられ組織全体を統括運営し、スペシャリストは組織の一専門分野を司るものとされてきました。

しかし、私は、このことに違和感を覚え、職員等には絶えず、「良きスペシャリストは良きゼネラリストでもあり、良きゼネラリストは良きスペシャリストでもある」と言い続けてきました。

（人としての能力は職制上の立場や枠にはめ込められるものではなく、本人の努力や向上心により、境界を超えて幅広く活躍の場は得ることができます、との意味を込めて職員を促してきた。）

「そのためには、まず社会人、公務員として、一般教養（リベラルアーツ）並びに他分野であろうと関連する業務等の専門知識等の取得、向上に努めることが大切である」とも話してきました。

#### 4. 第34次地方制度調査会における議題としての「市町村職員の人手不足を踏まえた国と都道府県、市町村の役割分担の見直し」について

- ・論点として、人口減少や少子高齢化に伴い、市町村は技術職員など専門人材が不足し、業務の拡大によって行政サービスの維持が困難になっている。というもので、その対応策として、「市町村業務の一部を国や都道府県に移す」、あるいは、「隣の市町村で連携して対応すること」の二点をあげている。

① 「市町村業務（建設系業務）の一部を国や都道府県に移す」、ことについて

技術職員などの専門職が少なくなり今まで行っていた業務量の確保・消化が出来なくなる、また、業務の質や内容も進化・高度化し、一層の職員不足感が募ってくる。住民に期待に応えられる行政サービスの確保・維持が段々と困難になってくる、しかし職員の確保は難しい、そのようなジレンマ、悩みに陥っている現実が見え隠れする。

これを解決するための手段として、職員の減少により業務の確保が難しくなった部門を同じ行政機関である国や県に移し替え、住民サービスの確保を行うという考え方である。

・多くのケースが考えられる。

業種全てとするか種別で分けるか（例えば、道路、河川・水路、都市計画、防災等）、業種の中でも段階によって分けるか（例えば、企画・計画、基本設計、実施設計、積算、発注、工事監督・管理、精算）、維持管理・メンテナンス等）、地元説明・地元折衝・用地交渉等はどうするのか。

予算はどうなるのか、当然移管した業務に関わる予算は移管先に移行するものと考えられる。

また、少なくなっているとはいえ、それぞれの自治体では技術系専門職員を雇用しているがその職員の身分はどうなるのか。

当然のことであるが、業務の移管に伴う職員の移管も考えなければならない、業務に従事していた技術系専門職員の身分も業務の移管先に移管するものとするが、更に、国道は国、県道は県、市町村道は市町村が設置し維持管理するものと法律で定められており、併せて、予算も基準に従いそれぞれの市町村に配分されてきたが、これらはどうなるのか。

別途、特別交付税のように所管する道路等の延長により基準を定め一定の金額が市町村へ一般財源として配分されているものもあるが、これについてはどうなるのか。

また、市町村道は県道に所管換えとなるのか。

住民は、集落内道路の整備や補修を希望する場合は、都道府県へ申請しなくてはならないのか。

このように、道路のみをとりあげても様々な多くの問題が生じてくるがどのように解決を図るのか。

- ・自治体が地域振興策として行う地域総合開発計画などの建設系要素を多く含む事業の企画や計画策定、事業実施についても都道府県が行うのか。
- ・事業実施、施工のための業者選定、発注、入札、契約などは誰が行うのか。
- ・自治体における、技術系専門職員の不足により生じる社会資本整備の遅れや保有す

る社会資本の維持管理が出来なくなるという大きな問題を解決するために、より大きな力を待つ都道府県や国に援助を求めることについては心情的には理解できなくもない。

① -1 自主的・自立的地方自治や地方分権推進への影響について

- 基礎自治体といわれる市区町村も多様である、都市部もしくはその周辺の人口も多く、経済的に活力もあり財政も豊かで自治体が抱える各種課題については自らの力で主体的に解決できる力のある自治体から、地方部の過疎化・高齢化が進み経済力も財政力も脆弱で、人口減少により将来への持続可能性が危ぶまれる小規模な自治体まで様々である。

そのような環境下において全国の自治体（市区町村）は地域を守り、住民が安全・安心、豊に、故郷を誇りに思っ暮らすことができるよう、それぞれが創意工夫し地域性を活かした個性に溢れたまちづくり・地域づくりを行って来た。

地域住民もそのことを良として行政を支援してきた。

- 豊かで美しい国日本を創り上げるためには、地方が元気になる必要がある、均衡のとれた国土づくりが必要であるといわれてきた。

併せて、道州制問題が議論され、地方分権が問われ、その受け皿として自治体の合併が大きな潮流となった。

地方分権の推進により、市町村は自らの意志と判断により住民生活の改善を基本に考えた行政サービスの提供が徐々に可能となるとともに、地方分権は、住民自治、民主主義の原点であることをそれぞれの自治体は自覚し、更なる拡大と実現に向け考え努力を続けるようになってきた。

- しかるに、今回の技術系専門職員不足により、市町村業務の一部を国や都道府県に移すとのことである。

長年の努力を積み重ね、自らの地域は自らの意志と力で創り上げるとの崇高な理想を掲げ取り組んできた地方分権の流れを一気に振り出しに戻してしまう、しかも、努力してきた主体そのものが、今までの努力を無にするが如く、汗も知恵も出すこと無く、いとも簡単にその場しのぎの安易な解決策に流されて行く感がして、言葉にならない残念さを感じる。

- 「道普請」について

人は生活する上で相互に行き来した、そこには道が出来た、活動範囲が広がり活動が活発化する中で道は大きく、広く、長くなってきた。

道が風雨で痛めば人々は自分たちで直した、「道普請」である。

私の住んでいる地区でも昭和の時代までは道普請の日役（共同作業）が行われていた。「道」は集落共同体の皆が使う大切な共有財産であり、皆で作りと守ってきた。道を作ることは、集落民の安全・安心と生産、経済活動を支え、他の集落との交流、情報取得のための大切な財産であった。

道を共同作業で作り返守ることは、村を守り繁栄させるために必要なことであり、自主・自立を基盤とする集落自治の象徴であった。

地方自治の根幹であると考えられる。

国づくりは、地方から始まり、地方自治がその根源であるとする。

この大切な、地方自治の心をいとも簡単に放棄しようとする軽薄さ、安易さに心の萎えを覚えるのである。

- これが、冒頭に記した「国破れて 山河あり」の素直な気持ちである。地方創生の実現、人口減少問題の解消には相当な努力を重ねても、世代を超えた長期間を要するものと理解している。

私たちには、かけがえのない、愛してやまない故郷がある、地方創生の取り組みは一見遅々として進んではいないようだが、その成果は将来への蘇り、地方創生に向けてのエネルギーとして着実に蓄積されつつある。

今後も、決して短絡的に安易な道を求めること無く、未来社会と市民の幸せを願いつつ、諦めること無く、我慢強く、地方創生の実現を信じ、故郷を無くしないように努力の限りを続けなければならない。

- 地方分権推進法制定から30年を経て、地方分権は着実に進行したが、少子化・高齢化と若者流出による人口減少問題については、地方創生への懸命な取り組み努力にもかかわらず、未だその明確な解決法と成果は見出せていない。今後も、当分の間は自治体における人口減少と若者抽出は進んでいくものと考えられる。

- 地域における人口減少と若者流出は、地域における働き手の減少をもたらす結果となり、民間建設業をはじめとする全ての産業で人材不足が生じてくる可能性があるが、行政における技術系専門職員不足はもとより一般職員不足の不足にもつながってくるものと考えられる。

- 人材不足が原因で業務の遂行、住民への行政サービスができなくなったから業務を国や都道府県へ移管する、そのことを続けていけば、基礎自治体の存在根拠を根源まで立ち返り考える必要が出てくる。

極端なことを言えば、基礎自治体は戸籍だけを管理すれば良くなるのではないだろうか。

- 今後における人材不足が生じること想定した行政組織、行政サービスのあり方を考えることが必要である。

② 「隣の市町村で連携して対応すること」について

- 隣接もしくは近隣の市町村が連携して、技術系専門職員を一体化し、建設系事業部門の維持を図ることにより住民サービスの提供を行い問題の解決を図るというものである。

- ・安易な国や都道府県への業務の移管から見れば、極めて優れた、現実的な問題解決方法であると考えられる。
- ・現に、国土交通省においては、「地域インフラ群マネージメント」(群マネ)や「ウオーターPPP」として、良好な官民連携のもと、多分野、広域的、且つ、長期的視点で施設の整備や維持管理を行う取り組みを試行的に全国でモデル地区を設定して行っている。  
養父市では兵庫県北部但馬地区3市2町をエリアとする橋梁の維持管理を中心とする群マネ指定を受けて各自治体と協働して一体的な取り組みを試行している。  
更に、ウオーターPPPについても地区指定を受け、長期的視点での上下水道の一体的維持管理について試行・研究中である。
- ・連携のあり方については、既に地方自治法に定められる特別地方公共団体としての、一部事務組合や広域事務組合等の取り組みもあり、比較的容易に進められるのでは無いかとも考えられる。
- ・一般的な市町村では持ち得ない高度な技術的知見、技術を要することもあると考えられることから民間企業等との連携も欠かせない要素と考える。

#### 5. 課題解決に向け(感想等を含め)

- ・国全体として少子化・高齢化の大きな潮流の中で、社会における働き手が少なくなり生産や経済活動における労働力不足となり、その影響が行政組織にも出てきていることは事実である。  
人口減少や労働力不足、地域における人口偏在などの問題については国を挙げて早急に取り組まなければならない大きな課題である。  
また、解決に向けてはかなりの期間を要することも心しておかねばならない。
- ・そのような社会情勢における今回の第34次地方制度調査会開催と、審議題としての「自治体職員(技術系職員)不足による自治体業務の国や都道府県への移管」について、大きな違和感を覚え意見を述べさせていただいたものである。
- ・物事に対する考え方は色々ある、見る方向によっても変わる、これが絶対に正しいということはないかもしれない。
- ・今回の問題について、長らく地方自治の現場で働き、地方分権の推進が(地域の発展と繁栄、快適で利便性が高く、安全で安心、誇りを持って暮らすことができる地域づくりにつながり)ひいては、地方自治、民主主義の強化につながるものと信じ、ひたすら地方分権の推進・拡大を求めてきた者にとって、その足元が大きく揺らぎ崩れ落ちるような恐れを抱くものである。
- ・問題点については、地方における技術系職員の不足をどのように補うか、市町村が必要とする技術系職員をどのように確保するかである。  
議論は、業務を国、都道府県に移管することを主に議論されるようであるが、これは

大きく時代の流れに反していると考えられる。

水は高いところから低いところに流れる、河は上流から下流へ流れる、行政においても同じである、国から都道府県へ、そして市区町村へ流れているのである。

流れに逆らい、エネルギーを投入して逆流を起こし、上流にためた水を再度下流に流すのである、無駄なエネルギーを使うことになる、SDGsにも反している。

市町村の技術職員が足りないのなら、国や都道府県の職員を市町村へ移動させれば良いのである。

地域住民が求める日々歳々の行政サービスを市町村の職員が居ないからと言って国や都道府県が行う事の方に無理がある。

住民が求めるサービスは住民に密着した市町村が行う事の方が理にかなっている。

場合によれば、中間的存在である都道府県を無くして、国と直接に基礎自治体が業務の連携を行えるようにした方が、中間的な無駄が解消されて、より効率的・効果的に物事を進めることができるのかも知れない。

- ・ 近隣の自治体も含めた広域的な運営組織をつくり、人材（技術系職員）を集め、職員不足により単独の自治体ではできなくなった土木建設系業務が行えるような機関を作ることが望ましいと考える。
- ・ また、全てを行政で行うのではなく、PPP手法を大胆に取り入れ民間との連携を進めることも大切である。  
(PFI、PM、CM等)
- ・ 今回の地方制度調査会におけるもう一つの論点として大都市制度のあり方が取り上げられている。  
「政令市が都道府県から行政権限や財源を得て独立する「特別自治市」の実現を求めている」というものである。  
政令市のみが優位な制度を議論されるのでは無く、小規模な自治体においても同様な議論が行われなければ、ひどく公平性を欠く調査会の開催となることが考えられる。
- ・ 地域経営としての視点  
インフラ施設整備、維持管理、運輸・輸送、移動手段、エネルギー供給など、幅広く官民共同で持続可能な地域づくりを模索し、構築すべき時にきていると考える。
- ・ 自ずと、事業区域のあり方の検討過程においては、現在の基礎自治体のエリアを基本としつつ、自治体エリアの拡大・縮小・解消等についても真剣に議論しなくてはならない時が来るものと考えられる。
- ・ 決して精神論のみで物事を乗り切ろうと言うのではない。  
重ねて言うが、人口問題の解消、地方創生の実現は国を挙げて長期的視点で取り組むことで解決が図られると考えている。  
将来的世代をも含め、世代を超えた取り組みが必要である。

ポピュリズムに走る事無く、急ぐ事無く、着実に、我慢強く、必要な取り組みを継続することで、ゆっくりと着実に、成果が見られるようになるものと考えている。短期間に解決できる課題ではない、性急に結果を求めても期待する成果は求められない。

自主・自立の自治体運営を目指すことが自治体の存在する意義、尊厳であると考えている。辛く、苦しい長い期間を耐え抜き、揺るがぬ信念のもと住民の理解を求める努力を惜しまず、諦めず物事を進める胆力が必要である。

決して、安易に短絡的に流れてはならないのである。

全国の首長、自治体職員の皆様にはそのことを理解し、覚悟を持って自治体行政に取り組んでいただきたいと心からお願いするものであります。

ご健闘を陰ながら見守っています。

(以上)

# イングランドにおける地方自治体再編・地方への権限委譲の進展及び

## 労働党政権発足後（2024/7）の新たな政策の展開

関屋宏彦<sup>1</sup>

### 目次

|  |    |
|--|----|
| ～ はじめに ～                                       | 2  |
| 1章 イングランドの地方自治体の構成、再編と権限委譲の進展                  | 2  |
| 1.1) カテゴリー区分 (政府統計局ベース)：合計 316 自治体 (2024 年末現在) | 2  |
| 1.2) 広域連携自治体設立の動き (2024 年末現在)                  | 3  |
| 1.3) イングランドにおける地方自治体の再編と権限移譲の推移                | 3  |
| 2章 労働党政権によるイングランドにおける自治体への権限委譲の制度化             | 4  |
| 2.1 政府の権限委譲計画の概要                               | 4  |
| 2.2 分権を担う広域的組織、「戦略的自治体」の法的創設と分類                | 4  |
| 2.3 戦略的自治体 Strategic Authorities の役割と権限        | 5  |
| 2.4 労働党政権が標榜する従来と異なる分権制度の特徴                    | 6  |
| 3章 ホワイトペーパー公表 (2024/12) 以降、政府が実施した主要事項         | 7  |
| 3.1 ガイドで報告された主な事項                              | 7  |
| 3.2 権限委譲の成功例                                   | 7  |
| ～ 終わりに：今後の課題と展望 ～                              | 8  |
| 【参考 1】 England 分権地図                            | 10 |
| 【参考 2】 イギリス政治情勢推移                              | 11 |

---

<sup>1</sup> 在ロンドン。当財団監事。

～ はじめに ～

イギリス労働党新政権（2024/7/5 発足）は、「イングランド権限委譲法案」“English Devolution Bill”を7月17日に議会で発表した。同年12月16日に「イングランド権限委譲白書」”English Devolution White Paper”（以下、ホワイトペーパー）で詳細な権限移譲の実施案を提示し、更に制度実装するための法案の審議を重ねているが、その法案のガイド、“English Devolution and Community Empowerment Bill: Guidance”（以下、ガイダンスと略称）を2025年12月3日に公表した。本レポートでは、ガイダンスを基本に、細部を White Paper で補う形で権限委譲計画と進捗状況を概説する。

労働政権はイングランドを対象に、「地方自治体の再編」Local Government Reorganization と中央政府からの新たな「権限委譲計画」(Devolution) を同時の推進している。2024年までに、グレーターロンドン庁 (Greater London Authority)、大都市圏の自治体 (Metro Mayoral Authorities：グレーター・マンチェスター、リバプール・シテイその他) および非大都市圏の下位のカウンティ自治体 (County Authorities) に応じて、自治体への権限委譲が一定程度実施されてきたが、今次の権限委譲計画では、より広域的な地域を管轄する新たな自治体の連合体である「戦略的自治体」(Strategic Authorities) をイングランド全域に普及させ、中央政府から大幅に権限委譲することを意図している。

イギリス全体におけるイングランドを除く地域(Nations)への中央政府からの権限委譲は、1999年にスコットランド、ウェールズ、及び北アイルランドに対し実施されている。

## 1章 イングランドの地方自治体の構成、再編と権限委譲の進展

### 1.1) カテゴリー区分 (政府統計局ベース)：合計 316 自治体 (2024 年末現在)

| カテゴリー                          | 構成              | 数      | 備考 |
|--------------------------------|-----------------|--------|----|
| <b>A.一層型自治体</b>                |                 | (131)  |    |
| London Borough +City of London | 32 の特別区、及び City | 32 + 1 |    |
| Metropolitan Districts         | 大都市圏の単一自治体      | 36     |    |
| Unitary Authorities            | 非大都市圏、単一自治体     | 62     |    |
| <b>B.二層型自治体</b>                | 非大都市圏           | (185)  |    |
| County Councils                | 上位自治体           | 21     |    |
| District Councils              | 下位自治体           | 164    |    |

注) この他、Isle of Scilly シリー諸島 (人口2千人の孤島で一般的な範疇に入らぬ自治体)

## 1.2) 広域連携自治体設立の動き（2024 年末現在）

| 区分                          | 根拠法・対象        | 備考   |
|-----------------------------|---------------|--|
| Greater London Authority    | 2000 年に設立     | 先行的な広域自治体分権モデル   |
| Combined Authorities        | 2009 年法・大都市圏  | 2011 年、Greater Manchester Combined Authority を皮切りに、合計 9 機関 |
| Combined County Authorities | 2023 年法・非大都市圏 | 2024/2. East Midland Combined County Authority 誕生          |

## 1.3) イングランドにおける地方自治体の再編と権限移譲の推移

2000 年代初頭、一部の地域で二層制を廃止し、Unitary Authority (単一自治体) を導入開始。地方行政の簡素化・効率化を推進

2000 年、Greater London Authority (GLA) 設立。大ロンドン市長・議会に交通・都市計画等の権限を移譲。先行的分権モデルとして広域自治実験実施

2009 年、大都市圏で”Combined Authority”を設立可能とする法制度を導入、地方自治体の広域連合体として、自治体間の協調を通じた広域公共サービス強化のため協調を企図。第 1 号として、2011 年、Greater Manchester Combined Authority 設立

2016 年～2023 年：”Devolution Deal”と呼ばれる交渉型権限移譲を実施

2016 年、Combined Authority において、直接選挙による Metro Mayor 市長を導入。交通・経済計画・スキル等について、中央政府から自治体に対し、交渉による Devolution Deal と称する権限移譲を可能とする法整備

2023 年、非大都市圏で、Combined County Authority の設立を可能とする法整備。その第 1 号として、2024 年 2 月、East Midlands Combined County Authority 設立

2023 年、Combined Authorities に対し、中央政府から地域への権限移譲について、条件付き標準化を行う枠組みを法制化

2024 年 7 月、労働党政権発足後、戦略的な「地方自治体の再編」と中央政府からの包括的「地方分権」を全国的に推進

2024 年 12 月、担当省（Ministry of Housing, Communities & Local Government）が、English

Devolution White Paper（以下、ホワイトペーパーと略称）により新たな分権計画の詳細を提示。更に、並行して関連法案、”English Devolution and Community Empowerment Bill”を国会で審議中。法案成立は2026年秋の見通し

2025年12月3日、”English Devolution and Community Empowerment Bill: Guidance”（以下、ガイダンスと略称）を発表

政府による地方分権計画の詳細は、ホワイトペーパーの段階から一部変更が見られるので、以下では、ガイダンスの情報を基本に説明を行う。

## 2章 労働党政権によるイングランドにおける自治体への権限委譲の制度化について

### 2.1 政府の権限委譲計画の概要

- 目的：地域への新たな権限委譲の包括的なスキームの創設を通じて、当該地域のニーズを最も熟知する自治体のイニシアティブにより、地域経済の活性化と公共サービスの改善を図る。労働党政権は、14年間にわたる保守党政権下での低成長と地域格差拡大を打開するため、各地域が自らの強みを活かして富の創出を行い、経済成長を達成することを企図し、地方分権政策をその中核的戦略として位置付けている
- 地域への権限委譲のスキーム：対象となる「戦略的自治体」”Strategic Authorities”および権限委譲する業務を法律で定め、段階的にイングランド全地域への普及と深化を図る
- 広域行政化のメリットの追求：複数の自治体にまたがる広域戦略的自治体を権限移譲の対象とするのは、①市町村単独では対応できない広域的課題（交通ネットワーク、住宅開発、インフラ整備等）への効果的対応、②狭い行政区画にとらわれない地域成長戦略・投資誘致・イノベーションの推進、③自治体のスケールアップによる行政の効率化と財政の統合管理、④直接選挙による市長(Mayor)の導入による地方政策の責任の明確化等の諸課題について、迅速に達成しようとするもの。なお、Communityに対するソーシャルケアなどの主要な公共サービスは、基礎自治体が引き続き提供することに変わりはない。

### 2.2 分権を担う広域的組織、「戦略的自治体」”Strategic Authority”の法的創設と分類

「戦略的自治体」という新たな広域的な権限組織の創設し、England全体に普及することにより、中央政府から地方政府への効果的な権限移譲を迅速かつ容易にする。

戦略的自治体は以下の3つに分類される。

- a) Combined Authorities: 広域圏の複数の都市自治体が連携し、交通・経済開発等の分権化された事項に権限を有する合同自治体
- b) Combined County Authorities: 広域圏の複数の非都市圏自治体が連携し、分権化された事項に権限を有する合同カウンティ自治体
- c) The Greater London Authority および特別指定された単一自治体

さらに、戦略的自治体は、自治体の能力等に応じた3つのレベルの分権ステータスに分類される。付与される権限はレベルに応じて標準化され、段階的な権限委譲を進める計画。

- 1) 基礎戦略自治体 (Foundation Strategic Authorities) : 直接選挙による市長が存在しない統合自治体 (Combined Authorities) または統合カウンティ自治体 (Combined County Authorities)。例外的に、市長が存在しない単一の自治体も指定可能
- 2) 市長戦略自治体 Mayoral Strategic Authority: 選出された市長を有する Combined Authorities および Combined County Authorities の広域圏自治体で、より広範な権限を付与される
- 3) 特権を付与された戦略的自治体 Established Mayoral Authority: 上記の2) のレベルのうち、追加的な条件を満たす組織で、更に高いレベルの権限が委譲される

上記のそれぞれのレベルの戦略的自治体の認定基準と付与される権能は、今後制定される権限委譲法および関連法により規定される予定。ホワイトペーパーにおける想定では、レベル3の Established Mayoral Authority の認定は、強力なガバナンス、財政管理能力、実績等により判断される。認定されると個別の中央省庁のひも付き予算ではなく自由度の高い統合財源、長期戦略投資の執行など、財政的自律性を伴う権限委譲が可能になるとされている。後記で事例紹介をした Greater Manchester Combined Authority や West Midland Combined Authority は、その候補である。

### 2.3 戦略的自治体 Strategic Authorities の役割と権限

戦略的自治体は、法的に定められた特定の政策分野について権限を持つ。本ガイダンスは、戦略的自治体が政策遂行する義務を負う7分野を特掲している。今後、遂行すべき義務的分野および戦略的自治体におけるガバナンスに係る詳細は Bill および関連法令によって定められる予定。その7分野は下記の通り。

- 交通・地域インフラ
- 技能・雇用支援
- 住宅・戦略的計画
- 経済開発・再生
- 環境・ネットゼロ

- 健康・ウェルビーイングと公共サービス改革
- 公共安全

このうち、経済開発・再生に係る役割の概要は；

国内における経済成長の機会は不均等に分布している。この課題に対応するため、全ての市長制戦略自治体に「地域成長計画(Local Growth Plan)」の策定を義務付ける。計画には、経済概況、政府と合意した優先事項、投資パイプラインを含める必要がある。

また、戦略的自治体に対し、財源および成長投資支える制度が措置され（レベルに応じて統合型財政配分に加え、地方政府年金基金の活用等）、地域経済・社会的価値を生む投資を促進する。

#### 2.4 労働党政権が標榜する従来と異なる分権制度の特徴

- 分権の受け皿となる広域自治体の創設：「戦略的自治体」” Strategic Authority”として法制化し、全国的普及を促進。コミュニティレベルでのエッセンシャルな公共サービスは、従来通り Primary 自治体の権限として棲み分ける。
- 分権の進め方：保守党時代は、中央政府と自治体との” Deal”（個別交渉方式）であったため、特定の地域のみが権限を取得し、地域ごとの制度のバラつきが大であった。条件を備えた自治体に対する” Default”（事前に定めた標準的的制度）としての分権を明示し、透明性と公平性を向上
- 中央政府の業務に地方分権の仕組みを制度として組み込む(Hardwiring devolution into central government)：中央政府の政策立案や予算編成のプロセスにおいて、地方分権の仕組みを明文化し、中央政府組織と地方自治体との関係を制度的に変革する。そのため、分権化による地方自治体の権限を、戦略的自治体のレベルに応じた法的権限を含めて制度化する。その結果両者の関係は、「上位下達」から「パートナーシップ」へ転換。中央政府と地方政府が協議を行う協議体も設置
- 統合型予算制度（Integrated settlement）：中央省庁の省庁別縦割り予算配布方式から、条件を備えた地方政府には、その自由裁量による配分と複数年次の予算を可能とする財政権限を拡大
- 中央政府は、地方政府における事後評価・監査制度を整備し、モニタリングを強化
- 権限移譲に対応した人材育成措置の強化を支援：政府と自治体が連携して「人材開発グループ」(Workforce Development Group)なる組織を新設
- 分権組織のガバナンスとして原則的には市長制戦略自治体を推奨：地域住民の直接選挙によって Metro Mayor を選び、責任を明確化のうえ、戦略的自治体を構成する自治体の長と Mayor の多数決によって、迅速に政策を遂行

### 3章 ホワイトペーパー公表（2024/12）以降、政府が実施した主要事項

#### 3.1 ガイドで報告された主な事項

- 政府が毎年2回実施する歳出レビューを通じて、2026/2027年度から統合型財政配分を受ける新たな対象5地域を確認。即ち、既存のGreater ManchesterとWest Midlandsに加え、London, Liverpool City Region, South Yorkshire, North East and West Yorkshire。これにより、イングランドの面積の約40%が最適な資金配分を選択出来る大きな自由を得ることとなる
- 4つの新たなStrategic Authorityを設立。即ち、Greater Lincolnshire, Hull and East Yorkshire, Devon およびTorbay and Lancashire
- “Devolution Priority Programme”を公表し、更に6地域のMayoral Strategic Authorityの設立を可能とした。この6地域と既に合意済みの地域と合わせると、イングランドの人口の77%(約4,400万人)がこの分権の対象となる
- 計画・インフラ法(Planning and Infrastructure Bill)を通じて、全国すべての地域が空間開発戦略(Spatial Development Strategies)を策定できる体制を整えた
- 地方自治体が直面する人材課題に対応するため、自治体部門と協調して「人材開発グループ」 ”Workforce Development Group”を設立した
- 350の困窮地域の改善と関連する投資に係る国家的コミットメントを公表した。
- White Paperには明示されていなかった「コミュニティー計画(Plan for Communities)」を公表し推進
- イングランドの地方自治体における行動規範の強化と地方監査制度を修復する改革案を提示

#### 3.2 権限委譲の成功例

戦略的自治体の認定は、権限委譲関連法案制定後となるが、その代表的な候補と想定され、既往の制度を活用して成果をあげている広域自治体として、Greater Manchester Combined AuthorityとWest Midland Combined Authorityについて、概要を紹介する。

##### 1) Greater Manchester Combined Authority

- Greater Manchester Combined Authorityの概要：合計10の構成自治体(Borough)からなり、総人口は約300万人で英国第2の都市(2024年)
- 特徴：最も分権が進んだ大都市圏。既に経済の多角化に成功し、急速に成長
- デジタル・クリエイティブ産業のハブ。MediaCityUK(Salford)第2フェーズの拡張計画により、BBCなどの放送業界、アメリカのグローバルメディア企業が集積し、デジタル関連雇用を創出

- 域内の5つの大学のデジタル系卒業生と企業を結ぶスキル支援を市長直轄で実施
- 戦略的自治体になり、政府より Integrated Settlement (統合予算) を獲得し、市長の権限で、交通・住宅・受け皿のインフラ整備、人材育成等に対し、横断的に組み合わせて総合的に投資
- 市長が企業と直接交渉し、投資・人材ニーズに迅速に対応

## 2) West Midlands Combined Authority

- 戦略的自治体の概要：総人口は約900万人。合計7つの自治体から構成される。そのうちの最大都市はバーミンガム市で、2023年に財政破綻したが、戦略自治体は、市とは役割と財源が分離されており、独立した経済開発スキームを実施可能
- 特徴：投資ゾーン(Investment Zone)を指定し、EV電池工場(ギガファクトリ)やEV用駆動システム生産ライン、クリーンエネルギー企業等に対し、税優遇・計画許可の迅速化などにより誘致し、投資を促進
- 戦略的自治体になり、政府より Integrated Settlement (統合予算) を獲得。Great Manchester 同様、地域ニーズに即応して総合的に投資を実施

## ～ 終わりに：今後の課題と展望 ～

労働党政権は2029年までの長期政権となり、上記の分権計画の実装を推進する方針であるが、次のような課題が指摘されている。

- 権限を移譲された地方政府(首長)と中央政府とが、政権政党の違い等から摩擦を生ずる可能性
- 右派ポピュリスト政党、UK Reform Party が、2025年以降の地方議会選挙・世論において躍進し、政府の分権政策批判への対応
- 権限委譲によっても、経済圏の不一致や人口・財政規模の限界等から、成長力が高まらない地域、地域格差の残る地域が想定され、その対策の検討
- 権限委譲に対応する財源・人材不足への中央政府および地方政府の対応策

(以上)

## 参考資料

1. 「Ministry of Housing, Communities & Local Government より」

1) English Devolution White Paper, 2024/12/16

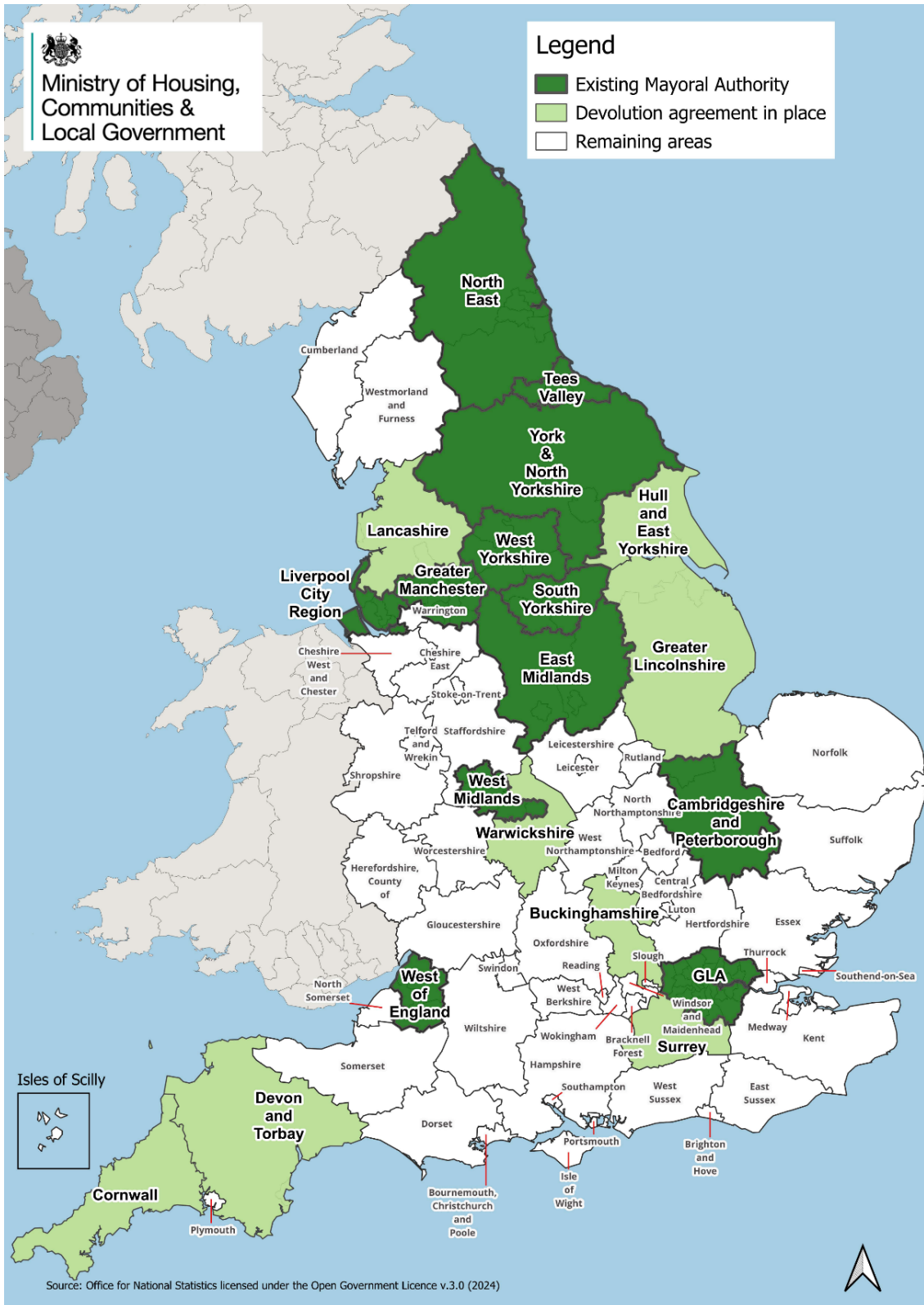
2)The English Devolution and Community Empowerment Bill: Guidance, 2025/12/3

2. 田中秀明編著「人口半減ショック 地域の新戦略：賢く縮み乗り越える」日経BP、  
日本経済新聞出版、2025年6月

柏木恵「第8章 持続可能な地域社会の行政サービスを実現する地方自立型道州制」

- 1) イングランドの現行行政区分
- 2) イングランドの行政区分の見直しと権限委譲の変遷
- 3) スターマー政権の権限委譲と行政区分の見直しの構想

【参考1】 England 分権地図 {上記の資料1} より} を添付。2024年12月16日現在。

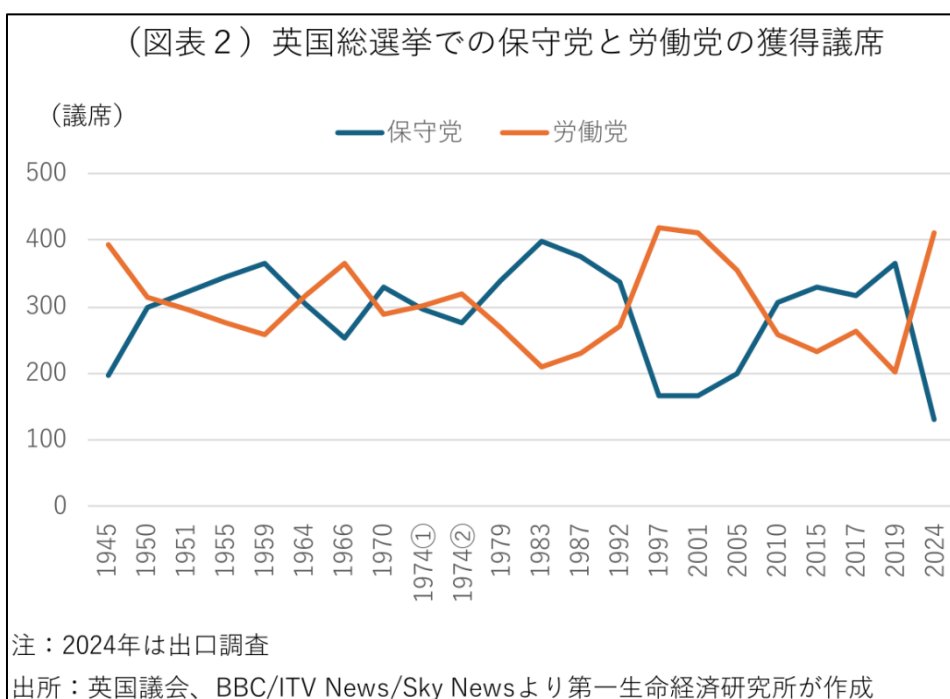


【参考2】イギリス政治情勢推移

1. 政権推移

- ① ~1979年：労働党
- ② 1979~1997年：保守党
  - ・サッチャー：1979~1990年
  - ・メジャー：1990~1997年
- ③ 1997~2010年：労働党
  - ・ブレア：1997~2007年
  - ・ブラウン：2007~2010年
- ④ 2010~2024年：保守党
  - ・キャメロン：2010~2016年
  - ・メイ：2010~2019年
  - ・ジョンソン：2010~2022年
  - ・トラス：2022年
  - ・スナク：2022~2024年
- ⑤ 2024年~労働党
  - ・スタマー：2024年~

2. 二大政党選挙結果



## 補論

### 英国の地方選挙の結果と労働政権による地方分権政策への影響

関屋宏彦<sup>1</sup>

2026年5月7日、英国における地方選挙が、北アイルランドを除き、イングランド、ウェールズ、スコットランドで実施された。地方選挙は、ほぼ毎年実施されているが、2026年は改選議席が多いため注目されている中、イングランドとウェールズでは政権与党の労働党の“歴史的敗北”と称される結果となった。

以下では、労働政権が推進している地方分権政策とも密接に関連するイングランドに焦点を当て、1章で地方議会選挙結果を分析した後、2章で労働党政権が推進中の地方分権政策への影響について考察する。

なお、イングランドの地方議会選挙は、当該自治体の地方議会の議員を選ぶ制度で、それを受けて議会で過半数を占めた政党のリーダーが自治体のトップ（Council Leader）となる仕組みであり、その結果は敏感に国政選挙の党勢にも影響を及ぼすため重視されている。

地方議会選挙とは別に、首長（Metro Mayor）公選制を認められている広域行政体の合同自治体（Combined Authority）において首長の直接選挙が実施されるが、2026年に予定されていた選挙は2027-2028年に延期された。この合同自治体は、後述する2026年4月に制定された地方分権法の定めにより、戦略的自治体（Strategic Authority）という広域行政体となり、地方分権政策の受け皿となる。

その政策決定は、首長と傘下の複数の自治体のリーダーで構成する合議体における多数決によると規定されている。その結果、2章で詳述するように、労働党等の首長が主導する多くの地域において、その政策は他党が支配する傘下の自治体のリーダーによって阻止される“ねじれ現象”が生じるリスクを孕んでいる。

---

<sup>1</sup> 在ロンドン。当財団監事。

## 1章 イングランドにおける 2026 年 5 月 7 日の地方議会選挙結果

イングランドでは、136 選挙区 (Council) で約 5 千議席をめぐり争われ、その結果は下表の通りである。有権者は、18 歳以上の英国籍者、英連邦加盟国の国籍者、アイルランド共和国およびその他 EU 加盟国のうち英国との協定締結国籍者であり、英国籍者以外の多様な意見も反映する仕組みとなっている。

### 1.1 地方議会選挙結果～各党の獲得議席数および多数を掌握した選挙区数

獲得議席増減をみると、二大政党の労働党と保守党が大量の議席を失った反面、新興政党のリフォーム UK と緑の党がそれぞれに見合う議席を奪取し、2024 年 7 月の国政選挙、および 2025 年の地方選挙において鮮明となった民意の多様化を反映する多党化現象が今回の地方議会選挙においても明確となった。

#### ～ 各党の獲得議席と増減 (政府発表) ～

| 政党       | 獲得議席  | 増減     |
|----------|-------|--------|
| リフォーム UK | 1,453 | +1,451 |
| 労働党      | 1,068 | -1,496 |
| 保守党      | 801   | -563   |
| 自由民主党    | 844   | +155   |
| 緑の党      | 587   | +411   |
| その他      | 248   | +3     |

以上の結果、各党が多数を掌握した選挙区の増減数は；

リフォーム UK +14, 緑の党 +5, 自由民主党+1 の反面、既存二大政党は、労働党△38 と保守党△6、と退潮が顕著となり、支配政党なしも+23 と増加した。就中、地方議会 (Council) におけるリフォーム UK の影響力拡大と労働党の減退が対照的となっている。

### 1.2 イングランド地方における勢力図の大幅な変化の要因

以上に見られるような右翼ポピュリスト政党 Reform UK および新興左翼政党の緑の党の躍進は、2024/7 の国政選挙 (下院議員選挙) で既に顕著となっていた。更に 2025/5 の地方議会選挙においても、既にリフォーム UK は保守党票を吸収して 10 Council、2 首長制広域自治体において多数を占め、初めて地方政治の統治の足掛かりを築き、地方政治においても、英国の伝統的な二大政党主導から多党化体制への構造的な変化が指摘されてい

た。

このような歴史的変化をもたらした複雑な要因は多面的に分析を要するが、過去 10 年間に限っても、世界各国に共通のダメージを与えたコロナパンデミック、ロシアのウクライナ侵攻、トランプ 2.0 による混乱、中東紛争によるエネルギー危機等による社会的不満に対して、歴代の政権が迅速に対応出来ず、鬱積していた人々の不満が表面化した。更に、イギリス固有の事情として、僅差で BREXIT を実現させた 2016 年 6 月の EU 離脱国民投票によって、国民に潜在する国家・移民・文化などを新たな対立軸によって、社会的・地域的分断を深刻化させ、従来の保守対革新というイデオロギー・理念の対立軸のみでは収まらない多様化する民意に対し、2 大既成政党が的確に対応出来ない状況も加わり、世論が新興の右翼、左翼政党に分散したと指摘されている。

リフォーム UK のファラージュ (Nigel Farage) 党首は、2016 年の EU 離脱投票においては、反 EU を掲げる「イギリス独立党」の党主として反移民と主権回復を訴え勝利に貢献。その後、2019 年にブレグジット党を結成して即時離脱を主張。更に 2020 年、EU から正式離脱が決定したことを受け、リフォーム UK に改称し、不法移民対策、ネットゼロ反対、減税等にターゲットを変更。2024 年の国政選挙において、自らを含めて同党国会議員 5 名を誕生させた。

### 1.3 次期国政選挙の焦点：労働党とリフォーム UK の攻防

#### (1) 地方選挙大敗後の労働党の対応

イギリスにおける次期下院議員選挙は 2029/夏 の予定であり、党首が交代しても労働党政権の維持は可能である。地方選挙大敗を受け、党内ではスターマー首相に引責辞任を迫り、今秋に予定されている党大会において党首選挙を促す声が同党議員および支援者から高まっている。スターマー首相は続投を表明しているが、後継候補として、バーナム・グレーターマンチェスター市長の名前があがるなど、労働党内で主導権争いが表面化している。

スターマー首相は、2024 年 7 月の下院議員選挙で、411 議席、総議席の 63% を獲得して圧勝したものの、得票率は 34% と政権基盤は盤石ではなかった。その後の 2 年間、公約の Change を掲げ、懸案に取り組んできたが、様々な外部要因による混乱も加わって、イギリス経済の長引く低成長、高いインフレ率による一般市民の不満に迅速に改善出来ず、世論の支持率は低下を続けている。

他方、バーナム氏は、国会議員から転身し、2017年に初代のグレーター・マンチェスター市長として就任して以来、疲弊した同市を再建した実績をあげ、「地方分権の象徴」となった政治家として知名度は高い。しかし党首選挙に立候補するためには、マンチェスター市長を辞任し下院議員になる必要があり、6月18日に実施された下院議員補欠選挙（マンチェスターのMakerfield選挙区）で、リフォームUK等の多党の立候補者に大差で勝利し、その足掛かりを掴んだ。今秋に予定されている労働党大会に向けて、バーナム氏を推す動きと政策論争が注目される<sup>2</sup>。

## （2）リフォームUKの政権担当能力の評価

一方のリフォームUKも、国政を担うには課題が多い。スターマー首相が指摘するように、これまでは社会的分断を煽る“抗議政党”、“怒りを語る党”と批判されてきたが、地方権力への進出の端緒を開くことが出来た結果、初めて地方議会運営、広域地方行政などの地方行政に取り組むとともに、一国の「統治責任を担える党」に脱皮する必要があり、その成否は当面する英国政治における最大の注目点となっている。

リフォームUKの従来のコアな支持層は、White Britishを中心とする文化的保守層・BREXIT賛同者・非大卒中小企業経営者・一般庶民高齢者等と言われており、地方選挙前に発表した国政向けマニフェストにおける重点戦略では、①移民規制強化、②”British

---

<sup>2</sup> 編集者（光多）注：6月20日朝日新聞記事

英補選「首相候補」が当選 バーナム氏交代圧力さらに？

英国中部マンチェスター近郊で18日に下院補欠選挙が行われ、与党・労働党に所属するグレーター・マンチェスター市長のアンディ・バーナム氏(56)が当選した。スターマー政権の支持率が低迷するなか、将来の「首相候補」として有力視されてきたバーナム氏の勝利を受けて、首相交代への圧力はさらに高まりそうだ。

バーナム氏は19日未明、「未来への希望を取り戻すため、この国に必要な変革をもたらすよう全力を尽くす」と強調。「(労働党にとって)これが変革への最後のチャンスだ」とも訴えた。

スターマー首相は19日朝、「おめでとう」と投稿。「有権者は分断と憎悪ではなく、労働党が掲げる希望と前向きさを選んだ」と添えた。

バーナム氏は、2001年に下院議員に初当選し、17年に地元の市長に転身。公共交通の改革のほか、コロナ禍で当時の保守党政権の対応を批判し、支持を集めた。

党首選への挑戦を見据えて国政復帰を模索してきたとされ、今年2月にあった補選でも出馬をめざしたが、党の承認を得られずに断念していた。

だが5月の地方選で労働党が大敗し、風向きが変わった。スターマー氏の責任を問う声が噴出する中、今回の補選が行われた選挙区の下院議員が、「バーナム氏が国政に戻るために、身を引く」と辞職を表明。異例の補選が実施された。

この選挙区は長年、労働党の地盤だったが、5月の地方選では右派ポピュリスト政党「改革党」が大勝。補選では、改革党と事実上の一騎打ちとなったが、バーナム氏が1万票近く差をつけて勝利した。

これで見るように、バーナム氏は、戦略的自治体の現場で実際に改革をなしとげ成果を出してきたし、「地方分権」の雄としてグレーター・マンチェスター市改革を実践してきただけに、イギリスの地方分権にとっては更に追い風になるものと思われる。

People First”,英国文化防衛、③Net Zero 廃止・エネルギー価格引き下げ、④減税・小さな政府、⑤製造業・農業・中小企業支援、⑥治安・法秩序強化、を重視している。

因みに、上記の「移民規制強化」では、外国人に対し英国への永住権を与える制度を完全に廃止して、5年ごとの厳しい条件付き更新制に変更する制度に変えるだけでなく、長年権利を有する既存の永住権保持者にも遡及適用する、との既得権を無視した移民・外国人の規制強化案であり、我々のような日本人永住権保有者にとっても安閑とはしておられない構想が掲げられている。

選挙予測・世論調査の第一人者として知られる Sir John Curtis 教授（英国世論調査委員会会長）は、上記のような支持層にのみ依存する限り、英国全体としては多数派にはなり得ず、次期国政選挙後に統治責任を担うのは時期尚早と指摘している。

一方、2025年以降の地方選挙では、地方に居住する移民出身者を含む多様な有権者を考慮し、移民規制強化をトーンダウンし、生活苦対策を巡る政府批判を重点項目に掲げて支持拡大に成功した。後述するように2か所の戦略的自治体の首長選挙で勝利し、同党として初めて自治体の統治に着手したので、次章において、進行中の地方分権政策と関連させて評価のポイントを整理することとしたい。

## 2章 労働党政権が推進する権限委譲政策（Devolution Policy）の進展と最近の地方選挙結果が与えるインパクト

### 2.1 イングランド権限委譲法案の成立

労働党政権は2024年7月、政権発足直後に下院に提出した「イングランド権限委譲法案」を上下両院で審議を重ね、2026年4月29日に“**English Devolution and Community Empowerment Act 2026**”（以下、権限移譲法）を成立させた。その過程で議論を重ねたイングランドにおける地方自治体再編、地方への権限委譲と新たな政策の内容については、都市化研究公室の論壇2026年3月号で紹介した通りである。

この権限委譲法は、中央政府から地方政府への効果的な権限委譲を迅速かつ容易にする受け皿として、「戦略的自治体」Strategic Authority という新たな広域的な権限組織を創設し、England全体に普及することを中核としている。

このうち、首長を公選する戦略自治体は、2026年5月現在、末尾付表の14自治体（Greater London Authorityを含む）である。公選された首長（Metro Mayor）は戦略的自

自治体を構成する傘下の自治体（Council）の長と合議体を編成し、その多数決によって政策の採否を決定する仕組みが権限移譲法に定められている。

## 2.2 リフォーム UK 伸長の先駆けとなった 2025 年 5 月の首長公選制自治体選挙

2025 年 5 月に下記の 4 地域の首長公選制自治体で選挙が実施されたが、そのうち戦略的自治体として創設されたばかりの 2 つの自治体において、リフォーム UK 首長候補が労働党現職に勝利した。リフォーム UK は労働党が路線を敷いた広域行政体への権限委譲スキームを活用して地方政治で足掛かりを築いたが、その成否は、市民の多様な利害・異なる意見を調整して広域自治体を実際に運営する政党に移行できるかを判断する重要な試金石になる。

|   |          |
|---|----------|
| <b>都市圏戦略的自治体 Combined Authority 勝利政党</b>        |          |
| West of England:                                | 労働党      |
| Cambridge & Peterborough :                      | 保守党      |
| Hull & East Yorkshire (新設) :                    | リフォーム UK |
| <b>非都市圏戦略自治体 Combined County Authority 勝利政党</b> |          |
| Greater Lincolnshire (新設) :                     | リフォーム UK |

上記のような 2025 年までの Reform UK の躍進を懸念してか、労働党政権は 2026 年の地方選挙の延期を試みたが法的問題を指摘され、地方議会選挙は 2026 年 5 月に予定通り実施した。しかし予定されていた戦略的自治体の首長選挙は準備不足を理由に延期された。

イングランドの地方選挙は、日本とは異なり中央政界を支える党に所属する立候補者が多数を占めるため政党間の争いとなり、かつ略毎年実施されるため、地方選挙の結果により国政が頻繁にチェックされる形となっている。それだけに 2027-2028 年の地方議会選挙および首長公選制の戦略的自治体の選挙は、2029 年の国政選挙に多大な影響を与えるため注目されている。

## 2.3 合計 14 の戦略自治体 Strategic Authority の首長の党派別構成と 2028 年の首長選挙結果がもたらす地方分権政策へのインパクト

2026 年 5 月時点で設立済の Strategic Authority 全体の首長の党派別構成を見ると、“労働党 8、保守党 3、リフォーム UK 2、緑の党 1”の構成で、依然として労働党首長が多数を保持している。しかし、労働党政権による地方分権政策は、遂行の中核となる広域行政を担う戦略的自治体とその意思決定に関与する傘下の Council Leader との連携が不可欠であるが、2025 年以降の地方選挙において明確になった労働党、保守党の二大政党制が崩れ、多

党化時代に移行しつつあるため、計画の合意形成と実行に支障を生ずる恐れがあると専門家は指摘している（2026.5.20, Institute for Government）。

2027-28年に予定されている戦略的自治体および地方議会に係る選挙の動向は、進行中の地方分権政策にどのような問題を提起するのか注目される。

#### 2.4 リフォーム UK の地方分権政策への対応と今後の地方政治の統治能力

Reform UK の進行中の地方分権政策に対する統一見解は現在のところ公表されていない。しかし、既述のように 2025-2026 年地方選挙において、一部地域の地方行政を主導することになったため、同党と親和性の高い地方分権政策（首長公選制、地方経済振興計画策定等）には前向きに取り組む反面、同党が主張するネットゼロ反対、行政機構の縮小等の主張は維持するものと思われる。その意味で、同党の首長が誕生した 2 つの広域自治体において、地方分権政策を活用してどのように地方自治体の統治能力を示せるか、次の 3 点に注目したい。

- ① リフォーム UK が国政で掲げているマニフェストは、1 章で述べたように反移民の White British を中心とする文化的不満層、BREXIT 支持層、地方の小企業経営者・農業者、高齢者層などに支持されている。他方、最近の地方選挙において支持拡大が出来たのは、反移民政策よりも多様なバックグラウンドを持つ地方住民の生活苦・疎外感にアピール出来たためと目されている。この国政向けと地方政治向けの“二重基準”を、今後の地方選挙において如何に克服するか。
- ② 今後、同党の未浸透地域も含めて支持を拡大するには、White British 以外の市民、若年層、企業の間層・専門職等からも支援を得られる地方政策の立案・実施が出来るか。  
因みに、筆者の居住する London Borough of Brent (2021 年人口 34 万人)は、White British は 23%に過ぎず、多民族・若年人口多数・専門職の新規流入多数など、ロンドンでも最も多様性の高い Borough の一つのため、当選者は労働党、緑の党、自由民主党に分散し、リフォーム UK は皆無であった。
- ③ 地方分権政策を有効に活用して成果をあげるには、戦略的自治体の首長は傘下の多党の Council Leader と妥協しつつ、現実的な統治を実現するかが鍵となる。同党が 2025 年に首長となった 2 か所の戦略的自治体で目に見える迅速な成果をあげる地方統治能力を示せるか。

以上で述べたような諸点がリフォーム UK の今後の党勢拡大を占う鍵になるが、2027-2028 年の地方選挙および 2029 年の国勢選挙について、現段階で予想することは困難であり、引き続き政治情勢の変化を見守る必要がある。 以上

付表：2026年5月時点の全14 戦略的自治体地域

| 地域                            | 種別  | Mayor・政党                      | 次回選挙 | Status / Established 見込み                  |
|-------------------------------|-----|-------------------------------|------|---|
| Greater London                | GLA | Sadiq Khan,<br>Labour         | 2028 | Established                               |
| Greater Manchester            | CA  | Andy Burnham,<br>Labour       | 2028 | Established、Integrated Settlement 開始済     |
| West Midlands                 | CA  | Richard Parker,<br>Labour     | 2028 | Established、Integrated Settlement 開始済     |
| Liverpool City Region         | CA  | Steve Rotheram,<br>Labour     | 2028 | Established、2026/27 から IS                 |
| North East                    | CA  | Kim McGuinness,<br>Labour     | 2028 | Established、2026/27 から IS                 |
| South Yorkshire               | CA  | Oliver Coppard,<br>Labour     | 2028 | Established、2026/27 から IS                 |
| West Yorkshire                | CA  | Tracy Brabin,<br>Labour       | 2028 | Established、2026/27 から IS                 |
| East Midlands                 | CCA | Claire Ward,<br>Labour        | 2028 | Mayoral、Established 申請可能見込み               |
| York & North Yorkshire        | CA  | David Skaith,<br>Labour       | 2028 | Mayoral、Established 申請可能見込み               |
| Tees Valley                   | CA  | Ben Houchen,<br>Conservative  | 2028 | Mayoral、Established 申請前の<br>監査中           |
| West of England               | CA  | Helen Godwin,<br>Labour       | 2029 | Mayoral、2026年9月頃から<br>Established 申請可能見込み |
| Cambridgeshire & Peterborough | CA  | Paul Bristow,<br>Conservative | 2029 | Mayoral、2026年3月頃から<br>Established 申請可能見込み |
| Greater Lincolnshire          | CCA | Andrea Jenkyns,<br>Reform UK  | 2029 | Mayoral、2026年11月頃から<br>申請可能見込み            |
| Hull & East Yorkshire         | CA  | Luke Campbell,<br>Reform UK   | 2029 | Mayoral、2026年11月頃から<br>申請可能見込み            |

註) ①CA: Combined Authority, CCA: Combined County Authority: ②Status の Established とは、財政自由度等の最上位の地方分権を付与された戦略自治体

## フランスの地方分権（I）

広岡裕児<sup>1</sup>

### 目次

|                                 |    |
|---------------------------------|----|
| 1. フランスの行政団体.....               | 1  |
| 2. フランス型分権、中央集権でも連邦制でもなく.....   | 4  |
| 1) 「集権・融合型」から「分権・分離型」への大変革..... | 4  |
| 2) 水平関係.....                    | 4  |
| 3) 権限配分.....                    | 5  |
| 4) 契約と委任、協定.....                | 6  |
| 5) 職員について.....                  | 7  |
| 3. 地方分権の背景と推移.....              | 7  |
| 1) 主権と公役務.....                  | 7  |
| 2) 分権の推移.....                   | 8  |
| 3) ミッション行政、横断的行政.....           | 10 |
| 4) 補完性原理.....                   | 10 |

### 1. フランスの行政団体

フランスは、18世紀末のフランス革命で極度の中央集権制となった。地方中心都市から馬で1日の距離を県として分割し、さらにその下に「コミューン」をつくり基礎的な行政単位とした。コミューンはカトリック教会の教区をもとにしたもので、きわめて規模が小さい。今日でもほぼそのまま残っているが、その数は約35000で、2000人以下のものが80%を占める。フランスの地方制度においてはシルコンスクリプション

(circonscription) とコレクティビテ (collectivité) という2つの概念がある。シルコンスクリプションは国家を統治する「国」の地方行政のための区画割である。コレクティビテは、ある地域において自治性を持った共同体である。フランス革命後の時点の県、コミューンはシルコンスクリプションでしかなく自治性はない。唯一の「自治体」である国の末端機関である。

1881年にコミューンは地方公共団体 (collectivité territoriale) となる。ただし、国の末端機関としての性格も併せ持った。コミューンには、日本のような「市・町・村」の区別はないが、市町村と仮に日本式に訳すと市町村長は国の代表であると同時に自治組織である。また「共同体」を形成する住民の代表が議員であり、市町村長は市町村議会の議長でもある。

県は、1871年にコレクティビテになったが、権限は極めて少なかった。一応県議会はあるが、首長は国が任命したプレフェ (préfet、県知事、県令) であった。

---

<sup>1</sup> 在パリ。当財団特別研究員。

1982年の地方分権により、これらの関係が全面的に見直された。

県が名実ともに地方公共団体になり、県議会議長が首長になった。また、これより前に、いくつかの県にまたがる地域開発のための公施設法人 (Etablissement Public)<sup>2</sup>として創設されていた Région (州) が地方公共団体になった。

プレフェは自治体としての県とは完全に離れた県域における国の代表となった。その組織であるプレフェクチュール (préfecture) は、国の各省庁の地方局の統括機関になった。国が事務を州・県およびコミューンに委託することは一切なく、国が直接行う (分散化参照)。コミューンについては、コミューンが国の事務を行うことがあるが、これは事務の委託ではなく、コミューンが国の末端機関としての性格も保持し続けているからである。このほか、省庁とは別に河川対策や都市政策<sup>3</sup> (の改善住民の包摂、エネルギー節約などテーマごとに独立行政機関があるが、これらは、州・県のプレフェクチュールおよびコミューンの行政区画にこだわらず組織されている。

コミューン<sup>4</sup>は極めて小さいので、合併が推奨されたが、進展しなかった。そこで、各コミューンから事業税など一定の税と一定の権限を委譲する連合体に参加することを義務付けた。これが、課税権を有するコミューン間広域行政組織 (EPCI、Établissement public de coopération intercommunale) で、人口によって、コミューン共同体 (communautés de communes)、市街地共同体 (communautés d' agglomération)、都市共同体

(Communauté urbaine) そしてメトロポール (métropole) がある。現在では議会を持ち、住民による選挙も行われており、特定の権限について実質的な日本の市町村のような役割となっているが、ステイタスは地方公共団体 (collectivité territoriale) ではなく、公施設法人である。

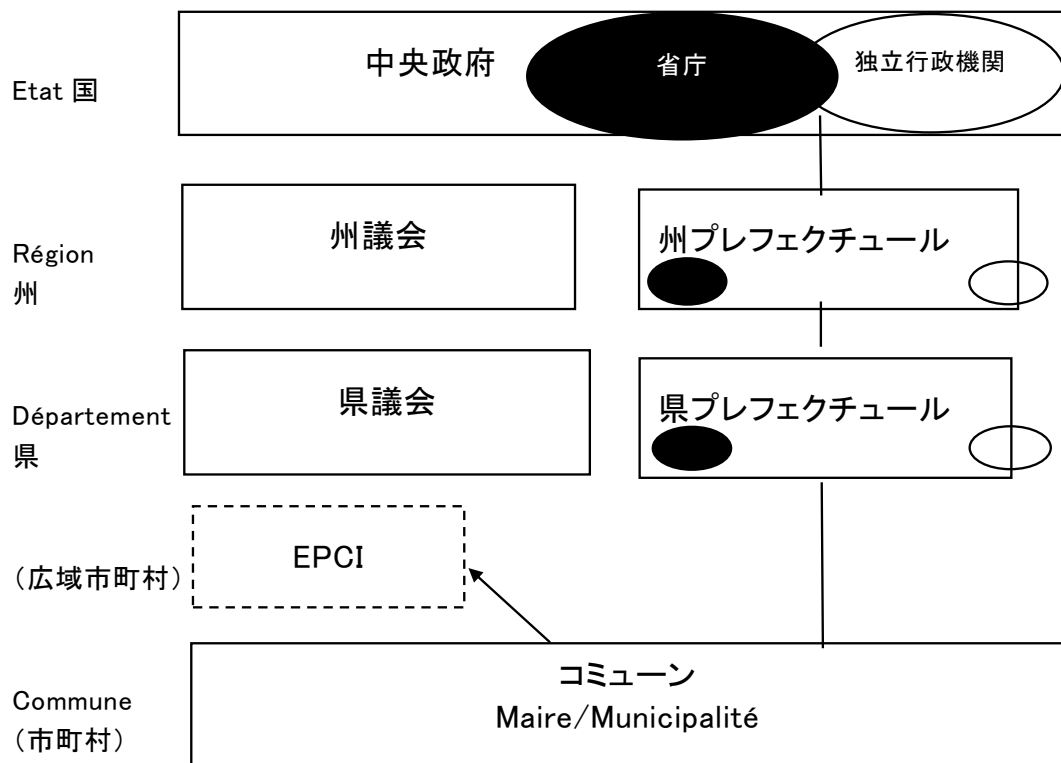
---

<sup>2</sup> Etablissement Public、一般的な公共事業体で事業によっては公団なども訳される。

<sup>3</sup> Politique de ville 都市計画ではなく、都市で顕著な格差や住民の包摂、荒廃した地区の改善などをおこなうこと

<sup>4</sup> 議員の集合体としては municipalité という。議会は conseil municipale

図表 1 現在のフランスの行政団体



独立行政法人は省庁から独立しており、地方区分や地域が異なったり、すべて直轄で行ったりするなどしている。地方レベルでもプレフェとは協力関係にすぎない。病院や学校はそれぞれ中央官庁の管轄下にあるが、地方区分・地域は異なり、プレフェからは独立している。

州・県・コミューンの区別について、現在では地域の実情にあわせて図表 2 つぎのような例外が存在している。

そのため、現在「県」のレベルでは自治体としての県（県議会）の数は 94、行政区画としてのプレフェクチュールは 101 である。

行政区画としての「県」（プレフェクチュール）には通し番号がついていて統計、郵便番号、自動車のナンバーなどでつかわれる。

図表 2 例外的な自治体と対応するプレフェクチュール

| 自治体  | プレフェクチュール                     |
|--|-------------------------------|
| マルチニック、グイヤヌ、マイヨット:<br>県(県議会)と州(州議会)が一体                                       | 州プレフェクチュール・県プレフェクチュール<br>が一体  |
| コルシカ:特別なステイタス<br>2つの県(県議会)と州(州議会)が合体して単<br>一地方公共団体 collectivité territoriale | 州プレフェクチュールと、2つの県プレフェク<br>チュール |

|  |  |
|--|--|
| パリ: コミューンと県(県議会)が一体  | 県プレフェクチュールはなく、警察のみプレフェクチュール・ド・パリ。パリ市に関する県レベルの国の事務はパリ県省庁間局 Directions interministérielles du département de Paris |
| リヨン: EPCI の大リヨン・メトロポールが県(県議会)と一体   | ローヌ県プレフェクチュールの一部   |
| アルザス: 特別なステイタス<br>オーラン県(県議会)とバラン県(県議会)は合体してアルザス欧州公共団体 Collectivité européenne d'Alsace | オーラン県とバラン県   |

## 2. フランス型分権、中央集権でも連邦制でもなく

### 1) 「集権・融合型」から「分権・分離型」への大変革

分権前のフランスは、「集権・融合型」であった。

分権後のフランスは国と地方に上下関係はなく、プレフェチュールおよび国の出先機関が国の事務を行い、自治体に機関委任事務はない。また、権限についても制限列举方式で、完全な「分権・分離型」である。地方自治に関しては、フランスは大陸型ではなく、アングロサクソン型になった。

ただし、日本の論文や記事でたとえば「プレフェ (préfet)」を「県知事」<sup>5</sup>プレフェクチュールを「県庁」と訳し続けていたり、後述する合法検査や財務検査を「監督」と誤解したりすることなどによって、「分権・分離型」にはなっていないという誤った認識がよくみられるので注意が必要である。

### 2) 水平関係

国、州、県、コミューン間に上下関係はない。

後見監督 (Tutelle) の廃止。その代わりに、合法検査と財務検査を行うこととした。「検査」の原語「contrôle」は、コンセッションの場合などには単なるモニタリングを越えてペナルティを課すといった行為まで含まれ「監督」と訳しうるが、本件の場合、当該審判機構に付託できるだけで命令はできないので、あくまでもチェックであり、後見監督に代わる事後監督や統制ではないではない。国民の共通のルールである法や、国民の拠出金を使う財務について全国のレベルでの公正の担保が目的である。

なお、行政裁判所の裁判官は行政官であるので、日本で監督と誤解される一因となっている。しかし、司法の裁判所同様の独立性があり、英国式の司法による判定と同様に考えてさしつかえない。会計検査院も同じである。

<sup>5</sup> 自治体国際化協会では「地方長官」と訳している。

### ①合法検査

議決や入札結果、起債、許認可など重要な決定についてプレフェが審査をする。プレフェは2ヶ月以内に回答し、回答がない場合は承認されたものとみなされる。

不備を発見した場合には申請した地方公共団体等に対し改善ややり直しを申し出る。地方公共団体等が応じない場合、プレフェは、行政裁判所に付託することができる。

2021年には、612万件がプレフェに伝達され、行政裁判所への付託は754件であった。

### ②財務検査

合法検査に対応する予算・会計・経営についてのプレフェによる財務検査がある。会計管理原則違反があれば地方会計検査院に提訴する。とくに次のような点である。

- 予算の単年制
- 予算の実質的均衡（歳入と歳出が誠実に評価され、経常部門と投資部門の釣り合いがとれて議決されること）
- 支出の記載の義務
- 議決と会計官の経営会計報告をもとに首長が提示する決算報告の均衡

2021年には28万8000件あり、本土においては148件が地方会計検査院に付託された<sup>6</sup>。

## 3) 権限配分

権限は制限列举方式で授権され、越権行為をした場合、行政訴訟が起こされる。付託されていない権限を行いたい場合には、内務大臣の特別許可を得る。この決定についても他の地方公共団体が異議申し立ての行政訴訟を起こすことができる。

公役務には、いわば国家の義務であるレガリアン (régalien) <sup>7</sup>公役務とその他の産業・福祉、環境問題などの発展にともなって拡大した公共機能がある。

### ①レガリアン公役務

一方的な行政行為で国がおこなう。

国防、治安、立法と法の執行、司法、貨幣発行。現在では社会生活の条件の保障、すなわち、重大リスクからの保護、環境や健康の安全なども。

### ②一般的な公役務

国および地方公共団体にそれぞれ適切な権限が配分される。

2025年現在の地方公共団体総局 (DGCL) が作成した国及び地方公共団体の事務配分の表は (分権前から配分されていたものも入っているが) 29ページに及び、治安、社会事業と保健医療、雇用・職業包摂、教育、児童・青少年、スポーツ、文化活動、観光、職業訓練・見習い・進路指導、経済分野への介入、都市政策、都市計画と空間整備、国土整備と田園開発、住宅と住居、環境と遺産、廃棄物、上下水道、ケーブルネットワークと通信、エネルギー

<sup>6</sup> Rapport public annuel 2023 : La décentralisation 40 ans après p109

<sup>7</sup> もともとは、領主のとか君主のとかいう意味。公役務理論ではない他国では主権の行使と言われることもある。

一、港湾・水路・海上交通、飛行場、スクールバス、公共交通、道路、葬儀に分類されている<sup>8</sup>。

#### 4) 契約と委任、協定

##### ①契約

地方分権後、国と地方公共団体間では契約が主な関係の構築方法となっている。

##### ②委任

国から地方公共団体への事務委託は行わない。しかし、地方公共団体が、その権限の全部または一部を異なるレベルの地方公共団体または EPCI に委任することは認められている<sup>9</sup>。委任された権限は、委任元の公共団体の名において、委任元のために実行される。委任元と委任先の間で、国务院の承認を経た政令によって定められたように期間、達成すべき目標、監督手続き等を定める協定を結ぶ。

##### ③協議実施地域協定 (CTEC) Les conventions territoriales d'exercice concerté

2014 年 1 月 27 日の地域公共活動の近代化とメトロポールの確認に関する法 loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM 法) で複数の地方公共団体や EPCI と協働することが必要な事務については、協議実施地域協定を締結して実施すると規定された<sup>10</sup>。

協定の主な内容は、

- 協定に参加する地方公共団体や EPCI
- 委任する事務
- 統一した担当部署の創設
- 第 L. 1111-9 条で規定された拠出金補助金の例外としての財政的介入をする場合の

調整、単純化、明瞭化の方法

協定の期間は 6 年を超えてはならない。

主幹 (chef de filat) を定め、事業主となる地方公共団体は最低 30% の資金を拠出する。国州整備計画契約や海外県と国との合流契約の対象事業であれば必ず補助金の対象になるが、それ以外の事業についても州や県からの補助金を受けられる。

協議実施地域協定は、MAPTAM 法で同時に設立された各州にある議論の場である公共活動地域協議会 (CTAP : conférence territoriale de l'action publique) で定められる。同協議会は、州議会議長が議長となり、メンバーは県議会議長、EPCI 議長、コミューンの代表議員である。

主幹については、2014 年の MAPTAM 法第 3 条で地方公共団体一般法典 (CGCT) 第 L. 1111-9 条の改正として州、県、コミューン・EPCI の主幹となる分野を定めた。分野については、何度か改正があり、現行、次のように定められている。ちなみに、これらの分野わけは、1982

---

<sup>8</sup> [https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/3.%20Animer%20les%20territoires/Tableau%20r%C3%A9partition%20des%20comp%C3%A9tences\\_actualisation%20au%20220825.pdf](https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/3.%20Animer%20les%20territoires/Tableau%20r%C3%A9partition%20des%20comp%C3%A9tences_actualisation%20au%20220825.pdf)

<sup>9</sup> 地方公共団体一般法典 (Code général des collectivités territoriales) 第 L.1111-8 条

<sup>10</sup> この規定は、地方公共団体一般法典第 L.1111-9 条となった。

年の分権の時の権限の配分において各レベルにふさわしい分野としてめやすとなったものである。

- ・州

国土持続的開発整備、生物多様性保護、気候・大気の質とエネルギー、青少年政策、モビリティとくに複合輸送と輸送手段の間の補完性および駅の整備、高等教育研究支援

- ・県

社会福祉、社会発展（生活の質とコーヒージョンの改善）とエネルギー不確実性（電気ガス代の支払い滞納による切断など）解消への貢献、人の自立、地域連帯

- ・コミューン・EPCI

持続的モビリティ、近隣公共サービスの組織、空間整備、地域発展

## 5) 職員について

地方公務員は全国一括の採用で、各地方公共団体等の募集に応募する。国家公務員と地方公務員の相互の行き来は可能であり、頻繁に行われている。プロジェクトごとに民間人を契約公務員とすることも頻繁に行われている。

兼任制により、国会議員が地方公共団体の首長（議長）になっているため、地方公共団体では有力政治家と身近な関係を結べる。そこで、あえて国家公務員から地方公務員になる（一時的な移動も含めて）ことも珍しくない。

権限移譲に際して、地方公共団体の技術系職員の不在を埋めるため、国の職員を無償で利用することができるようにした（現在では、有償）。その場合、出向者はあくまでも地方公務員の一員と同じ扱いであり、国家公務員が一段上に立つわけではない。また、従来からフランスで盛んなコンセッションや混合経済会社・地方公共会社も活用され、民間の技術知識が利用されている。

## 6) 分権化 (décentralisation) と分散化 (déconcentration)

中央と地方の認識のズレをなくし、また、一々パリの中央官庁に出向かず地域のことは地域で解決できるようにするために、1982 年当初から中央官庁の権限を大きく地方局レベルに移す地方分散を地方分権と並行して進めることが原則の一つに挙げられていた。

1992 年 2 月 6 日法で始まった。

2010 年代には、2007 年に開始された公共政策の総合的見直し (RGPP) の枠組みの中で、2010 年に行われ国の地方行政の改革 (RéATE)、2018 年 7 月 24 日の首相通達で始った国の地域組織 (OTE) の改革によって、分散化された地方組織が強化された。

## 3. 地方分権の背景と推移

### 1) 主権と公役務

現行フランス憲法第 1 条は、「フランスは、不可分の、非宗教的、民主的、かつ社会的な共和国である。フランスは、出自、人種又は宗教の差別なく、すべての市民の法の前の平等

を保障する。フランスは、あらゆる信条を保障する。フランスは、地方分権的に組織される。」（憲法第1条）と規定している。

「フランスは不可分」は、連邦制の拒否である。これは「主権」論にもとづく。

「フランスは、地方分権的に組織される」は、公役務（公共サービス）論にもとづく。

国家は主権論では不可分だが、公役務を行う団体としての国家は分権できる。

### ①「主権」（souveraineté、英訳 Sovereignty）

16世紀ルイ14世の時代にジャン・ボダンが王権の根拠としてローマ帝国の法的軍事的な最高権力「インペリウム」と封建領主権を融合して「スヴェレヌテ（souveraineté）」という概念を發明した。これが「主権」である。単一かつ不可分、譲渡不可能で国王はその所有者である<sup>11</sup>。

### ②「国民」主権

「国民」は、ジャン＝ジャック・ルソーが考えた、個々の人間ではなく集合的な抽象概念である。それが主権（souveraineté）を所有するとしたのが国民主権である。

### ③「公役務」（公共サービス）論

20世紀～第1次大戦後の憲法公法学者レオン・デュギは、「国家とは主権をもつ集合的な人格なのではなく、単にそのなかで統治者と呼ばれる、一人または複数の者が政治権力、すなわち抵抗できない強制力を所有している社会にすぎない」<sup>12</sup>と「主権」を政府の基礎とすることを批判した。そして、政府の基礎はルソーの「国民」主権ではなく公役務であるとした。被統治者である一人一人の人間に権力があり、政府は彼らに対してサービスを提供するものなのである。

フランス革命で国家は国民（「下々」）を支配する「お上」ではなく、国民の共同体となった。しかし、国民国家論では「国民」という抽象概念にもとづいた政府＝統治者が「お上」になってしまう。公役務論は、この点を是正し、官僚を「統治者の官吏」から「国民全体への奉仕者」である公務員としたといえる。これは、現在のフランスの官僚・公務員の基本となっている。

なお、英米と異なり、革命後のフランスは国家（官）と市民社会（民）が対立するのではなく、市民社会が国家になった。国家は市民社会と一体となった「公共」である。

主権論の否定については定着しなかったが、「公役務」という考え方はフランスの行政の思想の主流となった。

主権論でいう国家は不可分だが、公役務を行う団体としての国家は分権できる。

## 2) 分権の推移

### ①前史

1958年にドゴールが憲法の根本的改正を行った際、「国民主権」の「国民」の意味をルソー的な抽象的な存在ではなく、国家を構成する一人一人の人間とした（プープル主権）。

<sup>11</sup> Les transformations du droit public, Léon Duguit, Ed. A. Colin 1913 復刻 La mémoire du droit 1999 第1章より

<sup>12</sup> Les transformations du droit public, Léon Duguit, Ed. A. Colin 1913 復刻 La mémoire du droit 1999 第1章より

このころ「パリと地方の砂漠」といわれる経済的社会的格差が生じ、現地の実情から離れた中央の公務員が決定する不都合が痛切に感じられていた。1968年の全般的な意識革命もあり、1981年の大統領選挙で社共連合のミッテラン候補の公約になった。

#### ②1982—

1982年3月2日当時の内務大臣の名をとってドフェール法と通称されるコミューン、県と州の権利と自由に関する法 *Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions* が公布された。

1983年1月7日法と1983年7月22日法で国から各レベルの地方公共団体への権限移管が定められ1986年までにおこなわれた。

1984年1月26日法で地方公務員が創設された。

権限の移管や地方制度の改革がその後も継続的につづけられている。

#### ③2003—

2002年にシラク大統領再選、国民議会総選挙の右派の勝利。

2007年サルコジ大統領。

2003年に憲法が改正され、第1条に「フランスは、地方分権的に組織される」という文言が追加されるなど地方分権の規定が憲法に記された。

地方公共団体の財政的自立が保証され、多数の新しい権限移管がおこなわれた。教育関係（職員の移管）、道路（国→県18000 km）、地方鉄道運行責任者（国→地方圏）、民用空港（国→地方圏19、県29、広域行政体61、コミューン41）、福祉（RMI<sup>13</sup>等国→県：保健社会保障部局事務の約80%）……

国家公務員133000名（全日勤務換算）を地方公務員に移した。

2010年12月16日の地方公共団体改革法 *LOI n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales* (RCT法) で、国・地方公共団体の多重構造の改善を目指し、その手始めとして州議員と県議員を合併した地域議員制度とした。しかし、次のオランド大統領のもと2015年に廃止され、州議員と県議員は再び分離し別々の選挙が行われるようになった。

#### ④2013—

2012年社会党のオランド大統領当選。総選挙の結果、社会党・エコロジスト・中道左派連立内閣成立

2014年1月27日の地域公共活動の近代化とメトロポールの確立法 *La loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles* (MAPTAM法)、2010年改革のメトロポールをさらに進化させた。

2015年1月16日の州区分州県選挙日程修正に関する法 *Loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral*。州を合併し、その数を22から13州にした。州に重要な規模を与え、地方行政のさまざまなレベル間の権限の分配を明確にした。

---

<sup>13</sup> Le revenu minimum d'insertion 社会参入最低所得手当:25歳以上または子供のいる人で失業手当など受けられない者で就職活動をする向けの助成金

欧州連合では補助金支給などで「州」が政策の実施単位となっている。フランスの州は他のヨーロッパの州よりも面積では劣らないが人口密度が低かった。他国と伍するためには3～400万の人口が必要であるということで、主に人口を基準として合併が行われた。

2015年8月7日の共和国の新しい領土組織に関する法 loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe 法)。州とEPCIを強化し、県の権限の範囲を縮小し、県とメトロポールの間の権限の委譲を容易にした。2010年法の目標達成に伴い、EPCIの最小規模が人口5000から15000人に引き上げられた。県と州の一般条項（「国や他の地方公共団体の権限でないが地域の公益がある場合議決によって地域に関することについての権限を持つ。」）が廃止された。「概括例示」の完全終了である。

#### ⑤2017-

2017年マクロン大統領当選、中道右派政権。

2019年12月27日の地域生活におけるコミットメントおよび公共活動の近接性に関する法 La loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique (EVL 法) はEPCIにおいてメンバーであるコミューンの首長にさらに積極的な役割を与えた。新型コロナ禍後の経済振興でも地方公共団体の役割が重視された。

2022年2月21日の、差別化、地方分権、分散化に関する法律、および地方公共団体の活動の簡素化の諸措置についての法 La loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (3DS 法) は、地域的な特性を生かした差別化を発展させ、実験を促進し、とくにエコロジー的転換分野における権限の移管をすすめた。また、中央官庁の権限の地方分散化を促進した。

### 3) ミッション行政、横断的行政

従来のタテ割りの行政機構を保持しつつも、あるミッションの責任者が責任をもって省庁横断的に解決する。従来の組織にとらわれず、最適化するという発想である。

1956年、元老院のエドガー・ピザニ議員が国土整備の進め方について「管理の行政、ミッションの行政」という論文を發表し、アメリカのニューディール政策のテネシー川流域開発公社に範をとって「ミッション行政」を提唱した。1958年、ドゴール大統領が「ミッション行政」を導入した。

地方公共団体の側では、地方分権によって新たな管轄となった権限についてタテ割りの部署そのものがなかった。そこで、ミッション行政が中央よりも発達した。

### 4) 補完性原理

欧州評議会 Council of Europe が1985年6月に採択した欧州地方自治憲章は、「公的な責務は、一般に、市民に最も身近な当局が優先的に遂行しなければならない。他の当局への責務の配分は、その任務の範囲と性質及び効率性と経済性の要請を考慮して行わなければ

ならない<sup>14</sup>」とした。1992年の欧州連合発足のマーストリヒト条約でも補完性原理が明記された。

フランスにおいてもその考え方は1982年からの地方分権化に影響を与えた。とくに、2003年には「地方公共団体はその段階で最高の実施ができる権限全体についての決定をとる使命をもっている」と憲法に明記された（憲法第72条第2項）。

補完性原理の背景には国家を「国民の共同体」と見る認識がある。国家が国民の共同体であり、行政は公役務を遂行するものであるから、市民のニーズが第一である。よって、最も身近なところから始まるのは当然である。

～以上～

---

<sup>14</sup> 欧州地方自治憲章 第4条3 訳全国知事会自治制度研究会

## フランスの地方分権（Ⅱ）

広岡裕児<sup>1</sup>

### 目次

|                             |   |
|-----------------------------|---|
| はじめに .....                  | 1 |
| 1. 財務財源.....                | 2 |
| (1) 管轄権限の移管に伴う財源の確保.....    | 2 |
| (2) 歳入構造と地方税 .....          | 2 |
| (3) 交付金は国の統率手段ではない .....    | 3 |
| (4) 地方自治体間の財政状況の不平等の是正..... | 4 |
| (5) 投資 .....                | 4 |
| 2. 弱小市町村のインフラ整備.....        | 5 |
| (1) フランスにおける弱小市町村.....      | 5 |
| (2) 田園地域のインフラ整備支援.....      | 7 |

### はじめに

第2部では地方財政について紹介するが、その前にフランスの行政団体制度についてあらためて復習しておく。

フランスの行政団体には、①国 (Etat) ②州 (Région) ③県 (Département) ④課税権を有するコミューン間広域行政組織 (Établissement public de coopération intercommunale、以後 EPCI と記す<sup>2</sup>) ⑤コミューン (Commune) がある。国、州、県、コミューン・EPCI の間に上下関係はない。

このうち、州、県、コミューンは法律上地方公共団体 (Les collectivités territoriales) とされている。EPCI は基礎自治体であるコミューンが非常に小さく、また合併をしたがらないので、その連合体としてつくられたもので、そこへの加盟は義務になっている。独自の議会をもち一定の税とコミューンの権限が移されており、地方公共団体一般法典に基礎を持つが、法律上は、地方公共団体ではなく公施設法人とされている。以下地方公共団体と EPCI をあわせて地方自治体と表記する。

---

<sup>1</sup> 在パリ・当財団特別研究員

<sup>2</sup> 人口によって、コミューン共同体 communauté de communes、市街地共同体 communauté d' agglomération、都市共同体 Communauté urbaine そしてメトロポール métropole の4種がある。

## 1. 財務財源

### (1) 管轄権限の移管に伴う財源の確保

1982年に地方分権が始まって以来、法律で管轄権限の移管には必ずそれに見合った財源の補償が義務であると規定されてきたが、2003年には憲法に「国と地方公共団体との間の権限の移管には、従前その行使に充てられていた財源と同等の財源の配分を伴わなければならない。地方自治体の支出の増加をもたらすあらゆる権限の新設又は拡大には、法律で定める財源の配分を伴わなければならない。」と記された（第72-2条第4項）。

財政的補償については、税の移転のほか、分権交付金など特別な交付金あるいは総合交付金（DGF）の増額となる。なお、省庁予算とは別に直接地方自治体への交付金の原資とする国家の一般予算からの歳入控除がある。また、移管された税収が補償を受ける権利の額を下回る場合、国は移管された税額をそれに応じて増額しなければならず、移転された税収が減少しないことを保証しなければならない<sup>3</sup>。

### (2) 歳入構造と地方税

会計検査院は2023年の年次報告で安定した税収と国からの交付金介入により、地方自治体の財政は堅固な状態にあると評価している<sup>4</sup>。

現在の主な地方税は次のとおりである。

企業土地負担金 Cotisation foncière des entreprises (CFE)

企業付加価値負担金 Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)

建築設済土地税 Taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB)

未建築土地税 Taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB)

空き家に対する年間税および空き家住民税 Taxe annuelle sur les logements vacants (TLV) et taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV)

建築可能となった更地売却税 Taxe sur la vente de terrains nus rendus constructibles

家庭ごみ収集税または収集負担金 Taxe ou redevance d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM ou REOM)

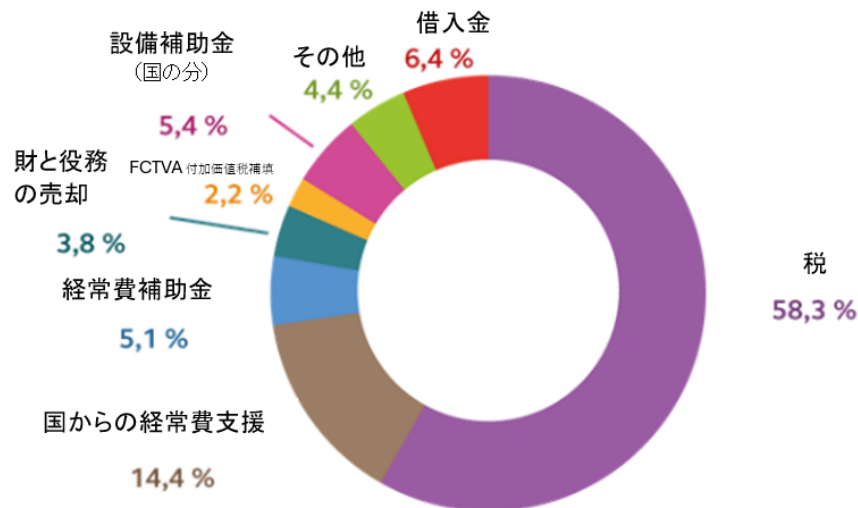
このほか、不動産譲渡税は県とコミューンそして国（少額）で分配する。

---

<sup>3</sup> 内務省地方公共団体総局長通達 2024年3月1日 Circulaire, le 1er mars 2024 La directrice générale des collectivités locales, Note d'information relative aux modalités financières de compensation des transferts de compétences inscrites dans la loi de finances pour 2024

<sup>4</sup> Rapport public annuel 2023 : La décentralisation 40 ans après p133

図表1 2021年の地方公共団体の歳入構造



Source : DGCL

出典 Rapport public annuel 2023 : La décentralisation 40 ans après Cour des Comptes より筆者訳

経常費支援は総合交付金、権限移転に伴う補填の交付金も含む。経常費補助金は、異常事態によって特別な財政困難に陥った場合の追加総合交付金（地方公共団体一般法典L. 2335-2条）。

### （3）交付金は国の統率手段ではない

2005年11月にフランスの現地調査を行った神奈川大学経営学部青木宗明教授（当時）は次のように述べる。

「わが国においてフランスは、中央集権国家の代名詞として知られてきたが、次の2点でこの認識を改めなければならない」①フランス国会の両院のほとんどの議員が代議士が地方議員や首長を兼任している。元老院（上院）は、地方議会議員によって選出される。「フランス国会は、地方代表の議会であり、常に地方の利害を十分に理解しながら審議・議決を行っている」。②地方財政調整の内容、自治体間の配分について決定権を持っている地方財政委員会の委員の大半は地方代表である。「このように地方代表が中央で政策を策定し、決定している状態を、中央集権と呼んでよいのであろうか<sup>5</sup>。」

現在でもこの状況は変わっていない。

文中の地方財政委員会（le comité des finances locales）は、1979年1月3日法によって創設されたもので、国会議員および地方議員32名<sup>6</sup>、国の代表（官僚）11名からなる。3年ごとに改選され、次の3つの役割を持つ。

- 決定及び検査機能 主要な地方公共団体向けの国の支援の決定と検査
- 諮問機能 地方公共団体の財政に関連するすべての国の政令、法案および修正案について事前に意見を求められる。

<sup>5</sup> フランスの地方財政調整：財源保障と財政調整、神奈川大学経営学部教授青木宗明 p236

<sup>6</sup> 2025年1月5日現在国会議員4(2院同数)、県議会議長(県知事)4、州議会議長(州知事)2、メール(市町村長)15、EPCI 議長 7、※国会議員はすべて地方議員を兼任している。<https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/1.%20Connaitre%20les%20acteurs%20et%20les%20institutions/4.%20Organismes%20consultatifs/CFL/CFL%20-%20Liste%20des%20membres%20au%2027-01-2025%20.pdf>

- 協議・提案機能 地方公共団体の財政改革、交付金・補助金改革について<sup>7</sup>。

#### (4) 地方自治体間の財政状況の不平等の是正

憲法第 72-2 条は、地方公共団体間の財政状況の不平等を是正するために、大幅に財政平衡化を促進しなければならないと定めている。

平衡化は国から地方自治体への交付金及び補助金による垂直の平衡化と地方自治体間の水平の平衡化に分けられる。

垂直の平衡化は、おもに経常費総合交付金（DGF）のうちの平衡化の部分によっておこなわれる。2023 年の総額は 90 億ユーロで、そのうち 58 億ユーロがコミューンに配分された。水平の平衡化は、裕福な自治体からそうでない自治体への移転である。2023 年の水平の平衡化に該当する措置は総額 64 億ユーロであった<sup>8</sup>。たとえば、有償譲渡税平衡化基金で、2020 年に 2011 年以降に設立された 3 つの基金を合併したもので、財源は、配分の前年度に県が徴収した有償譲渡税額の 0.34%と、同じく前年度に徴収した有償譲渡税額が住民一人当たり額が全国平均の 0.75 倍を超える県を対象とした 7 億 5,000 万ユーロの固定拠出の 2 つである。また、EPCI およびコミューン平衡化基金は、住民一人当たりの総合財政潜在力<sup>9</sup>（PFIA）が全国平均の 0.9 倍を超える EPCI およびコミューンが拠出する。拠出率は総合財政潜在力（PFIA）の 13%を上限として毎年政府が提案して国会が議決する。

#### (5) 投資

2019 年、公共投資の 55%が地方自治体によっておこなわれた。地方自治体はとくに、道路および都市施設の開発・更新、学校施設（市立学校、大学、高校）や文化・スポーツ施設（図書館、体育館、スタジアム、プールなど）の建設・改修に関与している。

地方自治体は、投資資金を調達するために、投資収入（特に地方公共団体に支払われる投資補助金、そして付加価値税補償基金 FCTVA からの収入）、借入金、そして純貯蓄（収入と運営費の差額、自己資金調達能力）という 3 種類の財源を持っている。

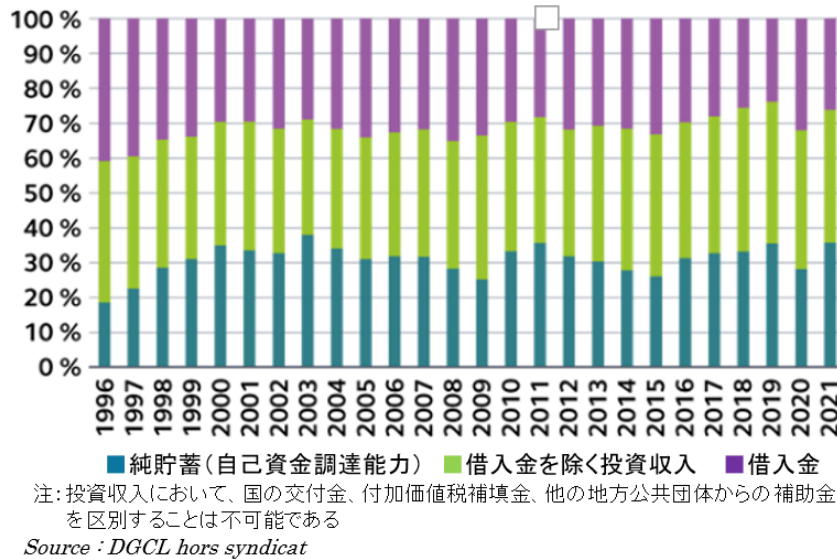
---

<sup>7</sup> <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/connaître-les-acteurs-et-les-institutions/organismes-consultatifs/comite-des-finances-locales-cfl>

<sup>8</sup> Coûts des normes et de l' enchevêtrement des compétences entre l' État et les collectivités : évaluation, constats et propositions p67

<sup>9</sup> 税収と経常費総合交付金の合計から一定の要素を差引いたもので毎年内務省地方公共団体総局が発表する。

図表 2 地方の投資の資金調達方法（事務組合を除く）



出典 Rapport public annuel 2023 : La décentralisation 40 ans après Cour des Comptes より筆者訳

会計検査院は、地方自治体の財政は均衡しており、これは主に「黄金律」のおかげである<sup>10</sup>と評価している。「黄金律」は、地方分権と同時に導入された予算は経常費と投資費の二重の均衡を示さなければならない、借入れに対応する費用は総貯蓄（自己資金調達能力）で賄われなければならない、という地方公共団体一般法典の規定である。

## 2. 弱小市町村のインフラ整備

### (1) フランスにおける弱小市町村

#### 1) 田園コミューン

日本でいう弱小市町村にあたるものとして、フランスでは Commune Rural をあげたい。Rural は農村と邦訳されるが、農業地域に限らないので、本稿では「田園」と呼ぶ。

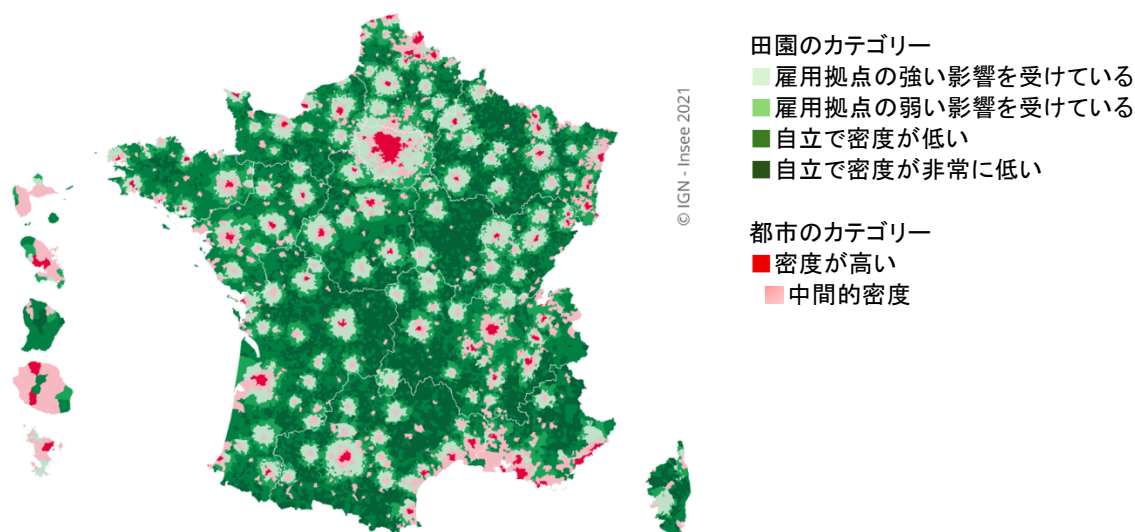
田園コミューン Commune Rural は INSEE によって人口密度をもとに定義されている。すなわち、「連続した市街地（建物間の間隔が 200 メートルを超えない）を有し、少なくとも 2,000 人の住民を有するコミューンまたはコミューンのグループ」を都市単位 unité urbaine とし、これ以外の地域は Zone Rural<sup>11</sup>である。

INSEE（国立統計経済研究所）は、また、雇用拠点の影響力の度合いを考慮して、田園地域のコミューンを①雇用拠点の強い影響を受けている、②雇用拠点の弱い影響を受けている、③自立（影響がない）で密度が低い、④自立（影響がない）で密度が非常に低い、の 4 つの категорияに分類している。

<sup>10</sup> Rapport public annuel 2023 : La décentralisation 40 ans après p159

<sup>11</sup> <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1501>

図表 3 INSEE による田園と都市のゾーン分け



出典 La France et ses territoires Édition 2021 より著者訳

フランスのコミューンの88% (30700) は田園地域で、人口 (約 2200 万人) の33%以上を占めている。

これらの地域は、学校、商店、医療といったサービスへのアクセス、住宅の質、経済活力、交通および自動車依存から脱却する代替交通手段の開発、人口の高齢化と若い世代の流出、エコロジー転換、デジタル化への適応などの課題に直面している。

田園コミューンの中でもとくに脆弱なものは、進出する企業が税や社会保障費負担の優遇措置の恩恵を受けられる田園活性化ゾーン Zones revitalisation rurale (ZRR) に指定されている。人口密度および人口減少、労働人口の減少、農業雇用の割合が非常に高いなどが指定の基準になっている。EPCI の加盟コミューンの半数以上が該当する場合にはEPCI 全体として指定される。また、同様に県全体でも指定される。

2024年7月1日から田園活性化ゾーン (ZRR) は雇用活性化地域 (BER)、田園商業活性化ゾーン (ZORCOMIR) と統合され、フランス田園活性化ゾーン Zones France revitalisation rurale (ZFRR) になった。

ZRR のコミューンの大部分である 17800 のコミューンが ZFRR に指定された。また 13 の県が全域このゾーンに指定されている。

もともとは、税法を根拠とした企業誘致のためのものだが、交付金の増額や水機構<sup>12</sup>が支援する場合の対象の選別材料などとしても使用されている。

田園部の国土整備計画・州整備計画のコーディネーターは県が行っているが、国民全体の平等の問題であるから、総合的な政策と支援の財源は国が担当している。

## 2) フランス田園計画 (Plan France ruralités)

<sup>12</sup> Agence de l'eau 大河川の流域ごとにフランス本土を6つに分けた地域を管轄する。上下水道、洪水対策、河川汚染など総合的な対策をおこなう独立機関である。

政府は、2019年7月に「田園アジェンダ Agenda rural」を策定した。「田園アジェンダ」は2022年に政策評価およびコロナ後の振興政策との関連での改定がおこなわれ、「フランス田園計画 Plan France ruralités 2023-2027」となった。

2023年6月に開始されたこの計画は、保健医療、連帯（福祉）、モビリティ、デジタル、教育、農業、経済開発、雇用と職業訓練、住宅、エコロジー・エネルギー転換、青少年、文化、スポーツ、市民団体活動、高齢者と自立、公共サービスへのアクセス、商業といった分野で、すべてのフランス国民に真の機会均等を保障し、住宅、移動、健康、文化に関する課題に対処することを目的としている。

前述の「将来の村」もその一環である。

## （2）田園地域のインフラ整備支援

### 1）補助金

総合的な田園地域へのインフラ支援の補助金として田園地域設備交付金 Dotations de soutien à l'investissement des collectivités territoriales (DETR) がある。

2025年の国のガイド<sup>13</sup>による交付対象は、

- 人口2000（海外県では3500）以下のコミューン
- 人口2000（海外県では3500）超20000（海外県では3500）以下であり一人当たり潜在財政力<sup>14</sup>が同様のコミューンの平均値の1.3倍未満であるコミューン。
- 人口75000以下で2010年の田園地域設備交付金支給対象となったEPCI
- 人口75000以下のコミューン・EPCIと県でつくられた混合事務組合
- 人口75000以下のコミューン・EPCIと県でつくられた混合事務組合
- 人口60000以下のコミューン間でつくられた事務組合

用途は、

- ① エネルギー・エコロジー転換計画と持続可能なモビリティ
- ② 市街中心部活性化
- ③ 公衆を受け入れる施設や道路・公共空間のアクセシビリティ
- ④ 学校施設とその安全化
- ⑤ 経済・観光・文化の発展促進や農業食糧法（Egalim 2018-2022）の実施目的を満たす投資
- ⑥ 安全性の向上と道路安全
- ⑦ 公共サービスの維持や発展の促進
- ⑧ スポーツ施設
- ⑨ 社会住宅
- ⑩ 内務省の国家連帯助成金の補完として局所的な異常気象による道路および関連インフラ、管路網・下水処理場の被害にともなう安全対策。
- ⑪ 道路インフラの劣化を防ぐための道路および関連インフラへの投資

<sup>13</sup> DETR 2025 GUIDE PRATIQUE

<sup>14</sup> 税収と経常費総合交付金の合計から一定の要素を差引いたもので毎年内務省地方公共団体総局が発表する。

なお、⑪の道路への投資は道路の拡幅や路線変更など大幅な変更や大きな補強に関するもので、コミューン道に限り最大1 kmまでである。補助率は、

- コミューンのみに関係するプロジェクト：20%
- コミューンの利益を超えるプロジェクトの場合：20～30%
- 複数コミューンの共同事業、合併による新設コミューンのプロジェクト、小学校のデジタル機器、防火対策、社会住宅工事、エコロジー転換活性化契約（CRTE）など国の施策に則った契約に関するプロジェクトの場合：30～40%、とくに国が重点政策とする場合には50%まで増額されることもある。

上限は様々な事業全体で50万ユーロであるが、とくに地域構造の改善となるような場合これを超えることもありうる。

また、交通違反罰金収入の一部の再分配で、コミューンの道路工事を支援する。

欧州連合の欧州農業田園振興基金（EAFRD）の対象になるものもある。

水道については、国が2023年3月に、総合的な水資源確保と上下水道整備及び水に関する環境エコロジー転換に関する政策として水の強靱化と協議管理のための活動計画 Plan d' action pour une gestion résiliente et concertée de l' eau（通称 Plan eau 水計画）を発表した。その提案第14で徹底的に上水道網の近代化を図るとしている。そのため、有効率が50%未満（ほぼ漏水率が50%を超えるといいかえらえる）170の水道事業者を対象に、年間1億8,000万ユーロの追加予算を計上している。なお、2024年3月現在有効率が50%未満の水道事業者は198あり、そのうち151がコミューン単独で事業を行っている。それらはすべて田園コミューンである<sup>15</sup>。

自治体の州や県でも支援を行っている。

たとえば、ノルマンディの内陸のウール・エ・ロワール県は、県内のコミューンや EPCI・事務組合および水道事業者が上水道網相互接続および改善連帯基金 Fonds de Solidarité à l' Interconnexion et à l' Amélioration des Réseaux d' Eau Potable（FSIAREP）に加盟して、同基金が次の事業に対して複数年計画に基づいた支援を行っている。

- 既存ネットワークの更新工事
- 鉛や塩化ビニルモノマー汚染による配管の更新
- 給水塔や貯水池の建設、解体、改修
- バルブ、セクターメーター、流量計、セルフメーター検針等効率改善設備
- 飲料水が供給されていない既存の集落への接続
- 事業主、事業主補助、刊行物作成、安全衛生検査、地質調査、地形測量等工事に関連する付随費用

補助額は、市街地共同体は最大対象支出の30%（上限は年間付加価値税抜き100万ユーロ）まで、コミューン共同体または事務組合加盟のコミューンで人口1000人を超えるものは、対象支出の40%（上限は年間付加価値税抜き年間15万ユーロ）まで、1000人未満のものは対象支出の最大50%（上限は年間付加価値税抜き年間15万ユーロ）までである。

ボルドーが県都のジロンド県でも支援のため同様の管路網更新支援基金 Fonds d' aide aux

---

<sup>15</sup> Pour une politique globale de l' eau à l' échelle des bassins de vie : répondre aux crises d' aujourd' hui et de demain, intercommunalités de France 2024年3月

renouvellements des réseaux (FARR) を設立している。その前身は脆弱なコミューンや事務組合での上下水道整備のためにつくられた水価格調和基金 Fonds d'harmonisation du prix de l'eau (FHPE) で、ほぼ新規整備が終了したので 2013 年に更新基金として再出発した。

水機構も補助金を出している。基金の原資は水道料金や水機構は上下水道料金と河川汚染者負担金、取水料である。

たとえば、セヌ・ノルマンディ水機構に属する田園コミューンの事務組合 SESAM<sup>16</sup>の管路更新事業では事業費の 60%を同機構からの補助金で賄い、さらに田園地域設備補助金で 20%をカバーし、自己資金は 20%である。

ちなみにフランスでは上下水道はコンセッションが多いが、あくまでもサービスコンセッションで浄水場と既成管路の修繕のみをおこない、管路の更新は管轄自治体である。しかしながら、前述した基金ではコンセッションの受託事業者も参加し会費を支払っている。

この他に、環境対策、エコロジー転換に関連する事業に関連する場合、特別な国や欧州農業田園振興基金 (EAFRD) の補助がある。たとえば、雨水について、透水性保全、透水施設、野外一時貯水施設などのプロジェクトはこれに該当する。

## 2) 地域銀行 (CDC/Banque des Territoires)

フランスでは、公共事業などにおいて預金供託公庫<sup>17</sup>Caisse des Dépôts et Consignations、CDC が重要な役割を果たしているが、地域整備、地方自治体支援においては、とくにその事業部である地域銀行 banque des territoires<sup>18</sup>がある。

金融面のみではなく、地方議員や職員に対して法務及び財務のアドバイザーとしての活動も行っている。

2023 年 11 月に設立されたルーラル・コンサルト Rural Consult は、政府のフランス田園計画 (Plan France ruralités、後述) の実務面を推進する。ルーラル・コンサルトは人口 5,000 人未満のコミューンおよび人口 50,000 人以下の EPCI を対象として、法務・財務に関する個別支援の他、実施された事業のフィードバックを議員や職員に提供し、地方財政と課税、公共調達、環境・食料転換、経済発展、モビリティ、土地保全、欧州情勢などについてのウェビナーを年間を通して開催している。また、1000 件を超える質問と回答を収録したデータベースにはインターネットから一般もアクセスできる。このほかに、エンジニアリングや調査研究などの組織の紹介と投融資をおこなう。

水道については州や水機構と緊密に連携して活動するパートナーシップ組織 Aquagir に加入している。Aquagir のメンバーは全国河川流域議員協会 ANEB、フランス地質鉱山研究 BRGM、フランス水サークル Cercle Français de l'Eau、フランス・ウォーター・チーム France Water Team (上下水道の機器・運営の業界団体)、水道産業・企業連合 UIE である。

---

<sup>16</sup> 人口 22 人から 5000 人弱の 96 のコミューンが加盟。総人口 22583 人 (2023 年国勢調査)、人口密度 20.5 人/km<sup>2</sup>

<sup>17</sup> 公的金融機関ではあるが、政府系ではない。両院議員などが監査委員になった特別なステータスをもつ。

<sup>18</sup> 地域公庫とも訳される

### 3) 地域結束国家機構 ANCT、Agence nationale de la cohésion des territoires

コミューン・EPCI への技術面の支援のために、2019 年に設立された国の独立機関である。主にプロジェクトの設計、定義、実施についてアドバイスとサポートをする。

分野は公共サービスへのアクセス、医療、老朽化した住宅の改修を含む住宅、モビリティ、都市政策の優先地区（QPV）および困難に直面している都市地区対策、都市や町の中心部の再活性化、エコロジー的移行、土壌の人工化対策、経済発展、デジタル使用発展など多岐にわたる。

2024 年 1 月 1 日に人口 3500 未満のコミューンを対象に、フランス田園計画 Plan France ruralités の一環として「将来の村 Villages d'avenir」が開始されたが、ANCT がそのエンジニアリング技術支援機関となっている。

「将来の村」はコミューンの以下のようなプロジェクトを 12～18 ヶ月間支援する。

- ・ 新規および近隣サービスプロジェクト
- ・ 地域をかたちづくる建物の改修・改善
- ・ 市街地中心部や村の広場の再開発
- ・ 文化・観光プロジェクト
- ・ 村内の新たな総合的な道路安全ビジョン
- ・ 商店または複合サービス拠点の開発

2024 年 1 年間で 2965 のコミューンが対象となった。2025 年には計画がほぼ終了した分の約 400 のコミューンが新たな対象となる。

—以上—

## 【資料1】1981年7月27日、国民議会本会議に於ける「市町村<sup>19</sup>、県、州の権利と自由に関する法案」についてのガストン・ドゥフェール内務兼分権大臣の演説

本法案は地方分権のキックオフの法律で、両院の審議を経て1982年3月2日に公布された。ドゥフェール法と通称され、1982年地方分権法とも呼ばれている。以下は、委員会採択の後の本会議に於ける審議開始の時のガストン・ドゥフェール内務兼分権大臣の法案についての演説の全文である。(脚注は訳注) 翻訳 広岡裕児

出典：<https://www.vie-publique.fr/discours/136724-discours-de-m-gaston-defferre-ministre-de-linterieur-et-de-la-decentr>

目を開けよう、周囲を見渡してみよう。ここ数年の間に、すべてが変わった。科学、技術、通信手段、情報のみならず文化においてもコミュニケーション、ライフスタイル、老若男女の願望、そうです、本当にすべてが変わりました。

すべての民主主義国において、政治、行政、社会、企業文化、余暇、市民団体活動といったあらゆる分野での市民に関わる意思決定の準備をする作業において、協議、連携、参加が必要であるということが認められるようになりました。

至る所で、新たな権利が認められました。至る所で、その達成のために、地方分権が生活のルールとなりました。至る所で、フランスを除いては。

しかし、フランス<sup>20</sup>国民は少なくともドイツ国民、イタリア国民、イギリス国民、スイス国民、アメリカ国民などと同等に知的に進化しており、教養がある。

ドゴール将軍は、その卓越した先見の明をもって、参加の必要性と呼んだものを認識し、それを法律にしようとした<sup>21</sup>。周知の理由により彼の試みは失敗に終わり、1969年から1981年まで舵を握っていた政治の責任者たちは、フランス国民とその地方、県、州の議員をますます中央集権化しテクノクラート化する政治階級と行政機構の決定に従わなければならない未成年者のように扱って後見監督を維持しました。

このタイプの中央集権化は、見識のあるものとされていましたが実際には支配するものであり、些細なことにまで口出しし、官僚的で、議員や企業を息苦しくする統制主義の国<sup>22</sup>の行政と規制を生み出した。フランス国内航空の飛行機は、地方の民間企業の幹部や管理職で満席だった。彼らは毎週そのビジネスについての唯一の意思決定センターとなっているパリに出張しなければならない。地方議員、特に市長<sup>23</sup>もまったく同じ状況にあり、そのプロジェクトを推進したり完了させたりするために、あまりにも頻繁に首都へ来ざるを得ませんでした。

---

<sup>19</sup> 基礎自治体のコミューン、日本のように市町村という区別はないが、便宜上市町村と表示する。

<sup>20</sup> 直訳は「フランス人」であるが、民族としてのフランス人と混同されることを避けるためこのように訳す。以下同。

<sup>21</sup> 1969年に地方公共団体としての州(地方圏)の創設と一定の権限移譲および元老院(国会第2院)と経済社会評議会の統合についての国民投票を行い、否決され、ドゴール大統領は辞任した。なお、否決の原因は元老院改革の方であるというのが定説である。

<sup>22</sup> Etat 地方公共団体などと同じく法人としての国。もっと情緒的な国民の集合体である Nation は国家と訳す。

<sup>23</sup> フランスに於いては、市長も議員であり、市議会議長を兼任する。

フランスでは、二つの相反する矛盾する動きが見られていました。すなわち一方では、市民やその代表者が感じている地方分権の必要性、他方には、首都、政府、中央行政機関で全てを決定する意思、そして、これまで後者が前者の望みよりも優勢でありました。

なぜこうなっていたのでしょうか？

これを理解しようとすることは興味深い。国と政府のトップにいた人々は、紛れもなく聡明でありました。

でも、なぜ彼らは、フランス国民が自らの運命に責任を持ち、公共の利益のために働くことができるようになるということの必要性がどれほど深く、またそれが近代的な国家観といかに合致しているものかを認識できなかったのでしょうか？

私は、政府の政策とフランス国民の真の望みとの間のこの矛盾は、とくに二つの根本的な原因によるものだと思います。

1. 特定の社会的階層、つまり経済力が世襲される者、だけが他の人々よりも優位に立つための特定の教育と訓練を受けたときフランスを統治することが可能だという信念。
2. フランス国民、特に地方の者に対する不信任、彼らに重要な責任を任せることへの恐れ。

しかし、深いフランス<sup>24</sup>は私たちの町や村にある。それは自らの居場所を求め、一目置かれ、役割を果たし、自らの運命を選択することを切望している。それを封じ込め、意思表示したり自分のための決定をしたりすることを阻むことは、不当であり危険です。

フランソワ・ミッテランとピエール・モーロワの政権は、フランス国民、そして議員すなわち成人で責任をもった議員を選ぶ彼らの能力を信頼している。事前検査をまったく受けることなく、その決定が、彼らの問題をよく知らず彼らに代わって決定するいわれのない遠く離れた官僚や大臣によって異議を唱えられたり、遅延させられたり、歪められたりすることなく、自由に活動できる議員たちです。

地方公共団体の議員に、法の枠組みの中で自由と責任を与えるべき時がついに来ました。

現代社会における経済的・社会的発展の必要性がそうさせています。

地方議員たちの献身、能力、そして無私無欲さが、これを正当化する。ここで私が言っているのは、行政や技術スタッフに囲まれ、助言や支援を受けている大都市の議員のことではありません。私が思い浮かべるのは、中小の町や田舎の議員たちです。住民のほとんど全員を、通りの隅々まで、道の隅々まで、そして町のあらゆるニーズを知っている、町と同化した農民や工員たち。そして、仕事の時間をとらないときには余暇を犠牲にして<sup>25</sup>、役場や郡の運営に尽力する市町村長や県会議員たちです。

私が思い浮かべるのは、素晴らしい仕事をしている学校の先生や役所の秘書たちです。そして彼らは、非常にしばしば、昇進や自宅近くへの転勤を諦めて、キャリアの最初に任命された市町村や市街地で働き続けます。

彼らは、課題に対して適切な解決策を選択し適用することにおいて、少なくともパリの省庁の匿名的な部署や大臣と同等に信頼されるに値するのではないのでしょうか？

大臣はしばしば自身の活動範囲を維持し、可能であれば拡大することを望む傾向がありま

---

<sup>24</sup>田舎の、伝統的な、庶民のフランス

<sup>25</sup>大都市や一部の有力政治家を除いて、フランスの地方議員(首長も含む)は、別に職を持ち、議員をする。そのため、仕事を休むについての規則がある。しかし、仕事のない日に議会や役場の職務をおこなうこともある。

す。各部署も、権限の縮小を受け入れることは降格に等しいと説明し、大臣にそうするよう促します。

フランソワ・ミッテランとピエール・モーロワの政府の大臣たちは、逆に、省庁の権限の一部を地域、県、州の議員に委ねることは降格ではなく、むしろフランスを構成する人々に自分らしくある権利と、それぞれの役割を十分に果たす可能性を与えることで、フランスのためになると考えます。

議員たちが、誰よりもよく知っている問題について、地域レベルで解決策を決定できるようにすることは、フランスの役に立つことであり、民主主義を強化することです。これは、政府が最優先目標としている「新たな市民権」への第一歩です。これはフランスの役に立つことです。なぜなら、よく言われることとは反対に、国が次第に抱え込むようになったものの満足に遂行できなくなっている任務の一部を軽減することは、国を強化することだからです。これによって国は本来なすべきことに専念できるようになり、量を減らすことでより良く行えるようになるのです。

自由と責任という二つの相補的な原則がこの大きな政治的・行政的変革のベースです。

自由、これは、憲法第 72 条に規定されているように、地方公共団体が自由に自らを統治する権利です。

政府が提出した法案は、権限を議員、すなわち住民によって指名された地方公共団体の代表者に移管することを目的としている。政府が用意した最初の案は、主に制度とその運営について扱っています。

一連の様々な措置（事前後見監督の撤廃、県の行政執行権限の議員への移譲、市町村および県の経済権限の拡大）を通じて、権力配分を根本的に変革するものです。

今後、議員は自由です。有権者から託された責務を自由に完全に遂行する、何の妨げもなく、彼らの意思と市町村の利益に反して省庁によって課せられる制限や回り道から解放されて自由に責任を果たす。

しかしながら、各人の自由は、他者の自由、法律、そして責任によって制限される。

責任は信頼と自由の当然の対価です。もし、自由に決定する議員が、自らの任務遂行の枠組みである法律を尊重しないならば、制裁の対象とされなければならない。

地方分権は、易きに流れることでも、自由放任でも、無秩序であってもならない。反対に、厳格さ、そして必要に応じて模範的な制裁が求められます。

本法案は適切な措置を規定し、議員の責任を強化します。

最後に、地方分権は、国の権限として残る一定の分野における国の決定の真の分散化によって補完されなければなりません。

決定は、実際に適用される場所、問題に直接関わっている現場の人々によって下されなければなりません。

もはや案件はパリに送られパリで処理されてはならない。こうした移転、協議、パリでの決定、それに伴う遅延や費用は、単に物理的な側面のみならず、中央集権の最も明白なサインです。これを終わらせることが不可欠です。

政府が提案する措置の詳細な検討に入る前に、改革のスケジュールを明確にしておくことが有益であろうと思われます。既に述べたように、本法は深い改革の第一段階です。これは改革全体との関係によってしか理解できません。

市町村、県、州、そして国の間の権限配分を規定する法案は、1981年末までに提出されるであります。

約1年で、財源移転と地方税制改革に関する法案が策定されます。それは議会に2年後にならないと提出できません。実際、法案を提出する前に、数ヶ月にわたる徹底的なシミュレーションと模擬試験を実施したいと考えています。過去の事業税に関する過ちや不公平を繰り返さないようにしたいのです。

その間に、他の法案も提出されるでしょう。可能であれば、州に関して、1983年の市町村選挙と同時に、州議会議員の普通選挙を実施できるようにする現行法案の規定を補足する法。本日提案された法案を補完する、地方会計検査院の組織に関する法。議員がその責務を十分に遂行できるようにするための、議員の地位に関する法案、そして、議員の不両立性と兼任に関する法案。

提案された改革案が、関係する職員—特にプレフェクチュール—の間で不安や懸念を引き起こすかもしれないということは承知しています。政府は彼らに全幅の信頼を寄せていることを、ぜひ知っていただきたい。私が会ったすべての労働組合に伝えてきたように、彼らに関わる法令が、議員だけでなく、労働組合組織とも緊密に協力して策定されるので安心してもらいたい。

これらの点を明確にしたところで、本文そのものの検討に入ります。

ご存じのとおり、政府が採択した法案は、以下の4つに分かれたセクションから構成されています。

第1章は市町村を扱います

第2章は県

第3章は州

第4章はこれら3つの地方行政レベルに共通する一定数の規定をまとめたものです。

議会の意向に従い、本日と明日は第1章と第2章のみを審議し、第3章と第4章の審議は9月15日以降に開催される臨時国会のはじめまで延期されました。元老院にはこうして9月20日頃に法案全体が上程される見込みです。両院間の協議<sup>26</sup>は10月初旬となりましょう。

それでは、まずは最初の2つの章にもどりましょう。

法文の順にしたがって条文一つ一つ分析していくのは煩雑であり、また市町村と県に適用される規則には類似性があることを考慮して、本日皆様に提出された改革案の主要な4つのポイントを簡潔にご説明したいと思います。

したがって、以下の点について順に論じます。

1. 地方公共団体の行政行為制度
2. 県の行政執行権限の議員への移管
3. 経済分野における市町村および県の介入権の拡大
4. 県における国代表のステイタス

既に皆様は報告者<sup>27</sup>から非常に包括的で素晴らしい説明を聞かれていますので、これらすべ

---

<sup>26</sup> フランスでは両院全く同一の文面で採択されなければならない。そこで、う法案が元老院で修正された場合両院協議で法文を確定する。(なお、法案は元老院で先議される場合もあるが、その場合は国民議会での修正後となる)

<sup>27</sup> 委員会審議の結果報告

ての点について、私は簡潔に述べます。要点のみをお伝えするようにします。

## 1. 地方公共団体の行政行為制度

A. 基本原則は単純です。地方公共団体の決議と決定は法的効力があり執行可能です。これは、市町村や県をこれまで国の専有だった領域に並ばせる重要な変更点です。それらはいつに成人した機関として認められるのです。後見監督機関による事前審査や検閲を受けることなく、自由に決定できます。

この原則の結果は、事前の申告、法的無効、取消、またはプレフェクチュールや省庁の承認といったすべての制度の消滅です。

この種の規制を規定していた市町村法典<sup>28</sup>および1871年8月10日法のすべての条項などが明示的に廃止されます。法案の第14条および第44条で見ていただくように、これらの条項は多く多様で、その大半はもはやたいした意味を持っていません。それらは、反対に、地方公共団体の自由を制限する規則の時代錯誤性と古臭さを浮き彫りにしていました。

かくして「上位権力機関」や「上位権力機関の監督下で」といった表現は、消滅します。

したがって、本法案は、国と地方公共団体との既存の関係性を全面的に変革し、地方公共団体の国への従属と法的劣位に終止符を打ちます。これが、政府が皆様に採択をお願いする根本的な変革です。

念のため付け加えておくと、法文は警察権限の現在の配分をいかなる形であっても変更しません。

国家警察は国の警察でありつづけ、市町村法典第L131-13条にもとづき県における国の代表者に付与された代位権限も引き続き有効です。

会計分野において、国が会計官を通して、しばしば密かに、行われていた後見監督を排除し市町村と県の自由も増やす規定によって法令は補完されます。

彼らの権限の限界を喚起します。彼らは議員の決定の妥当性や合法性を判断する判事となつてはならない。これが国務院がすでに非常に明確に表明したことです。しかし、実情を見ると、この原則を改めて喚起することが望ましい。

さらに、会計官が支出を拒否したとき、命令者が自身の個人的および金銭的責任を負うという唯一の条件のもとで会計官を徴用する権利<sup>29</sup>が認められました。

B. 市町村や県に認められた自由は、今後あらゆる規則から免除されることを意味するものではない。それらは現行の法令の枠組みの中で動かなければならず、合法性検査も設けられません。しかし、現行のものとの根本的な違いは、この審査が事後的なものでしかなく裁判機関が必要不可欠な役割を果たす点にあります。

市町村や県の権力機関の決定および命令は、遅滞なく当該県の国代表に通知される。国代表は、違法とみなす決定および命令を行政裁判所に付託することができる。この付託は、国代表の要請に基づいて行政裁判所が別に決定を下さない限り、効力は停止されない。これが今後、地方公共団体の活動を検査する通常の方法となります。この改革は、明らかに行政裁判所の資源を強化し、新たな責務に対応できるよう組織を改革することを必要としています。政府はこの点に関して必要なあらゆる措置を講じます。

---

<sup>28</sup> 現在では地方公共団体総法典となっているが、当時は「市町村法典」という名であった。

<sup>29</sup> 会計官に強制的に支払いをさせること。

政府はまた、より明確に独立性と信頼性を表明するため、現在内務省の管轄下にある行政裁判所を司法省の管轄下に置く可能性についても検討しています。

しかしながら、問題の重要性に鑑み、財政については特別な制度があります。

この制度では、新しい機関が介入します。すなわち法律に基づいて各州に設置される会計検査院です。様々な状況—不均衡な予算の採択、前に議決されていた赤字が明らかになった会計結果、義務的支出予算の採択の遅れ—において、地方会計検査院は市町村議会や県議会に対して取るべき措置を提案します。

措置が講じられない場合、または講じられた決定が不十分な場合、地方会計検査院の理由付きの意見に基づき、当該県の国代表者によって必要な措置が決定される。したがって、地方会計検査院はこのレベルで法的決定を下すことはありません。その役割は助言と提案の役割に限られます。

国家の代表者が下す最終決定は行政行為であり、行政裁判所さらに控訴して国務院に訴えることができます<sup>30</sup>。

地方会計検査院は二つめの役割を担っています。すなわち、公会計官、地方公共団体およびその公施設法人の会計を判定し、控訴については会計検査院<sup>31</sup>が裁定を下す。第4章で、「これらの様々な事項に加え、地方会計検査院の組織に関する一定の規則」を規定しています。これについては9月にさらに詳しく審議します。

行為の検査と会計の検査は、議員の責任につながるものでなければなりません。自由はその代償として責任を伴わなければならない。したがって、市町村長、副市町村長、市町村議員、県議会議員<sup>32</sup>、県執行部および県議会議員には制裁のリスクが伴わなければならない。予算財政統制院<sup>33</sup>の管轄権は彼らにも拡大され、1948年9月25日の法律はそれに応じて改正される。特定の制裁措置も規定されている。すなわち会計検査院は関係する者の命令官としての職務を一時的または永久的に禁止することができる。また、政府に対し、当事者の1〜3ヶ月間の職務停止、または議員資格の取り消しを提案することもできます。

これらの措置は、閣議を経た政令によって発せられます。

したがって、政府の目的は明確です。すなわち、市町村と県に完全な自由を与え、代償として議員の責任を明示することです。この二つはペアとなって互いに補完し合わなければならない。責任なき自由はあり得ない。これが政府案の根本理念であり、私が今述べた措置は紛れもなくそれを確認しています。

その他の規定も同じ方向性をもっています。

## 2. 県の行政執行権限の議員への移管

県議会議員長を県の行政執行機関へと変貌させることは、地方公共団体の代表者から長年表明されてきた要求に応えるものです。

皆様に提案した法文は、行政執行権限とそのすべての属性を、地方議員に委ねています。

しかしながら、職務を遂行するために必要な部署が備わっていなければ、県議会議員長に行政執行権限を与えることは、形だけのものとなるでしょう。現状において県の行政は国の職

<sup>30</sup> 当時はまだ行政裁判は2審制だった。行政裁判控訴院が設立されるのは1987年である。

<sup>31</sup> 国の会計検査院。つまり、地方会計検査院が第1審、国の会計検査院が第2審の2審制である。

<sup>32</sup> 県議会議員長は自治体としての県の首長になる。よって、日本でいう県知事と理解されたい。

<sup>33</sup> la cour de discipline budgétaire et financière

員によって行われ、行政部署は国のための事務と県のための事務を区別なく遂行していることに鑑みて、権利上の依存を事実上の依存関係に置き換えるのではなく、彼に行動するための手段を与えなければならない。公共団体ごとに部署は分離していたり組織されていたりするわけではない。まったく複雑に入り組んでいる。このことは、しばしば人々が同じオフィスで働き、所属が業務内容に影響を与えないまま、国の職員または県の職員として勤務しているという事実によってさらに強化されています。国の職員が地方公共団体としての県の活動を行い、県の職員は、明らかに国のものである機能を遂行しています<sup>34</sup>。

これらの職員の配置を変更することはあり得ず、彼らは今後もそれぞれに提供されるステイタスによって管理されます。

したがって県議会議長は、新たな職務を遂行するにあたり、既存の職員をそのまま活用することになる。彼らが国の枠に属していようと、県の枠に属していようと、それは変わらない。当面の間、そして移行期間においては、他に可能な解決策はありません<sup>35</sup>。

部署に関しては状況はもう少し複雑です。県は将来新たな部署を創設することができます。しかし、法律が施行された時点から、県はその権限を行使するために必要な部署を配備しておかなければなりません。

たとえば県財務局、県文化遺産局など、県の本来の業務を遂行する部局や部課はその全権限が彼に与えられる。反対に、共和国委員<sup>36</sup>は軍事や選挙、戸籍登録、外国人……といった国の任務を負った部課の責任を保持します。

国の外部機関に関しては、それらは後述するように、共和国委員の管轄下に置かれます。

しかしながら、必要な場合、県議会の議決の実施のため共和国委員が県議会議長のもとに<sup>37</sup>出向させます<sup>38</sup>。

報告者は、政府が採用した文言はこの点に関して十分に明確ではないと指摘し、いくつかの提案を行いました。政府は、私が先ほど申し上げた原則を尊重する限り、それらの提案を歓迎する用意があります。

最後に、県議会<sup>39</sup>の運営および組織に関するすべての規則は、行政権限の県議会議長への移管を考慮して修正されなければなりません。

### 3. 経済分野における地方公共団体の権限

経済危機の深刻化と多くの企業が直面している困難な状況は、市町村や県がこの分野で行動する必要性を浮き彫りにしています。

ここ数ヶ月、多くの市町村や県は、倒産や事業閉鎖を防いだり、特定の活動の再開を促進したりするために介入を余儀なくされました。現行の規則ではかならずしも適切な措置が講

---

<sup>34</sup> 当時、県知事(プレフェ、県令)は国家公務員であり、職員にも国の職員が多くいて混在していた。

<sup>35</sup> 地方公務員制度が確立し、国家公務員との整理ができるのは1984年である。

<sup>36</sup> Commissaire de la République 従来の県令・県知事と区別するためにプレフェが一時的にこの名になった。自治体国際化協会では地方長官と訳している。p8参照)

<sup>37</sup> 自治体としての県に、という意味。

<sup>38</sup> 出向には2種類ある。ここでは、mis à la disposition で、基本的に給与は原籍の組織から支払われ続け、昇進、年金等用の勤務期間などキャリアも原籍において続行する。このほかには Détachement で基本的に給与は出向先の組織から支払われるが、キャリアは原籍において続行する。

<sup>39</sup> 議会そのものだけではなく、日本でいう「県」「県庁」のことである。分権以前のプレフェクチュールにかわって分権後の自治体としての県は正式には「コンセイユ・ジェネラル(県議会)」という。本稿では県は自治体としての県をさす。

じることができるとは限らず、しばしば法令を求めたり、あるいはその適用範囲を超えて、状況に対応した対策を講じられました。

明白な理由で、地方公共団体はこれらの措置を講じざるをえませんでした。地方公共団体こそがこの状況を止めるのに最適な立場にあります。地方の議員以上に企業の経営陣をよく知り、彼らの真摯さ、能力、誠実さ、そして行動の成功の可能性を評価できる者がいるでしょうか。

地方議員以上に市町村や県の利益を判断できる者はいるでしょうか。雇用問題が地方の事務となり、市町村や県の連携が行われるのは当然です。だからこそ、政府は法令を実際に即したものにし、経営難に陥った企業を支援するために、市町村や県が介入することを認めることを決定しました。こうした介入は、補助金、融資、建物の賃貸ほかの形をとることができます。

しかしながら、2つの限界が明らかになりました。

まず、地方公共団体は市町村や県の役務運営を目的としない商業会社やその他のあらゆる形態の営利事業体の株式を保有することはできない。実際、市町村や県は、自分達の管轄外の分野において経営責任を負わずに財政リスクを負ってはならない。

他方、それらの介入は、計画<sup>40</sup>を承認する法律によって定められる国土整備規則を遵守しなければならない。計画は将来、長らく失われていた役割、すなわち地方公共団体の経済活動のための包括的な枠組みを確立する役割を取り戻すでしょう。

#### 4. 国の代表の県における地位

それは今後、共和国委員と呼ばれます。

しかし、誤解を避けるために、プレフェ官僚団とプレフェの階級は変更されていないということを明確にしておかなければなりません。役目が名称を変え、その任務の内容は変容しました。

共和国委員は、もはや県の行政執行機関ではなくなる。それはもはや事前の行政検査をしなくなる。これはその役割の質を変えることになりませんが、法律は彼に非常に重要な権限を与えています。

実際それは各大臣を代表し、県における国の部署を統括します。都市警察、施設<sup>41</sup>、農業、保健、そして社会事業、税務、労働と雇用の県の局とこれらの部署のリストは長い。

法律の公布の翌月に出される国務院を経た政令が、共和国委員がその権限を行使する条件を定めます。この政令は、プレフェの権限、各県における国の機関の組織および行政の地方分散に関する1964年3月14日付政令に取って代わります。

この新たな政令は、フランス法の一定の特徴を考慮に入れており、共和国委員は教育活動、とくに教育の組織や学校の運営などに介入しない。司法権の行使、公共の歳入歳出を担当する職員の職務、労働法令違反の確認と取締を行う労働監督局の活動に介入しない。また、軍事的な性質の支出措置の準備にも責任を負わない。

とはいえ、その他のあらゆる分野において、共和国委員の県における国の部署に対する権限は、以前と比べて明確に強化されます。たとえば、経済分野全般そして雇用分野における

---

<sup>40</sup> 国家の X 年計画

<sup>41</sup> 日本でいう建設省

権限は、はるかに重要になります。また、県におけるすべての国の投資事業を指揮することになります。

共和国委員は、また、地方分散の名において、地元での国の活動を決定するために必要なあらゆる権限を付与されます。しかし、この決定権だけでは十分ではない。理由を知った上での決定を可能にする入念な情報をもたなければならない。そのため、共和国委員は、データ分析、案件の調査検討、決定の準備をすることができる人材を配下の部署にもたなければなりません。

こうして、知識と決定権が地方分散化されることで、もはやパリに案件が送られることはなくなります。

共和国委員は各大臣との連絡役をします。なぜならば、県において大臣らを代表するからです。各部署の長はもはや首都との連絡を行ってはなりません。

こうすることで、あまりにも頻繁におきる誤った判断を導き、つねに時間と金銭の無駄遣いを招く慣習に終止符を打つでしょう。

共和国委員が下す決定およびその指揮下で行われる活動は、当然、政府が定めた全国計画および政策の枠組みの中で行われます。

国家統一の保証人である共和国委員は、法と公共秩序の尊重も見守ります。すでに申し上げたとおり、彼が憲法第 72 条に規定されている、市町村および県の活動に関する行政監督を実施します。

スー・プレフェ<sup>42</sup>は、共和国委員の直接の配下として、引き続き非常に重要な役割を担うことになります。地方分散に関する政令がその権限を具体的に定めます。彼らは、小規模市町村に対する助言および立役者として動かなければなりません。

これらが政府が皆様の賛成を求めて提出する措置です。重要な点が一つ残っています。これらの規定は今後、パリ市およびパリ県に適用されるはずですが、しかしながら、他のフランスの市町村や県と比べて、これらはすでに特殊な状況にあり、新たな規定をそのまま適用することは困難です。

財政の特有の規則、人事管理が抱える特有の問題、警察プレフェクチュールの権限、県と市の機関が同一であるというその特別なステイタスについて考えなければなりません。また、パリ市が他の市町村と異なる多くの分野における独自の状況、たとえば RATP<sup>43</sup>、オペラ座、消防他のステイタスも考慮に入れなければなりません。かくして、解決すべき問題の広さがみえます。私たちはこのような短期間では解決できませんでした。これが、追加の調査のために時間を与えることにした理由です。

しかし、目的は明確です。この法律からうまれる共通の法にパリを可能な限り近づけることです。法案は 1982 年 1 月 1 日までに国民議会に提出される予定です。

## 結論

すべての地方分権の措置の全体が実施されたとき、市町村、県、州は、法律と計画の枠組みの中で、何の制約もなく自らの行動を選択し、実行できるようになります。これまで国が有していた権限の多くは、日常生活に最も近いレベルで行使されるようになります。行政は

---

<sup>42</sup> sous-préfet 県内の行政区分である県支庁(郡とも訳される)におかれている。

<sup>43</sup> パリ公共交通公団

身近になるでしょう。

各州との協議を経て策定された国家計画は、様々なレベルで実施される活動の一貫性と富裕な地方と貧しい地方の間の必要な経済的連帯を確保するでしょう。

地方分権と分散化は、各地方に自分らしくあり、伝統、言語、文化に忠実である可能性を与え、中央政府と地方公共団体の調和のとれたバランスを生み出すことで、紛争の原因を取り除くでしょう。国家の統一を弱めるどころか、むしろ強化するでしょう。

フランスにおいて地方公共団体の運営を担ってきた、そして今後も担っていくであろう政治的多数派が多様であることは、中央政府と市町村、県、州との間の権力バランスの最も確実な保証を提供するでしょう。

市町村、県、州は、政治的所属がなんであれ、我々より先に地方分権を選択した国々と同様に、その競争的かつ刺激的な活動によって、フランスの新たな経済、社会、文化の発展のための条件を作り出すでしょう。

実際、政治的・行政的な地方分権化が経済的な地方分権化を伴うことが望ましい、いや、必要です。

国民議会議員の皆様、この偉大な進歩の事業と私たちの同胞、市町村、県、州の議員への信頼に協力していただくことを提案します。

今後自由に決定、行動、構築できるようになる人々が、彼らの市町村、県、州そしてフランス全体の利益のために、これまで以上に迅速かつ効率的に働く機会を得られるよう、結集しましょう。

## 【資料2】国の管轄（2025年7月）

フランス内務省地方公共団体総局「REPARTITION DES COMPETENCES」

### 治安

#### 県プレフェ:

複数の市町村にまたがる施策についての一般行政警察権限  
市長が市町村の管轄区域内でできない場合に、一般行政警察権を代位する  
国家警察である公共団体（県都および省庁間法令で定めた一定の犯罪傾向を示す住民2万人以上の都市部）での、公共の平穏（近隣トラブルを除く）と大規模集会の際の秩序保全  
一定の特別規制の施行（酒類提供施設等）  
国家警察および軍警察の活動の指揮、管理および調整  
県犯罪防止議長、CLSPD および CISPD の職権上のメンバー  
ビデオ監視システムの設置認可  
SDIS の理事会に出席する権利を有し、自らが定める運用規則下で救助活動を指揮する。

### 社会事業と保健医療

#### 社会扶助:

支給権限（単純社会扶助手当、成人障害手当、障害のある労働者の収入保障）  
就労支援（ESAT）提供施設およびサービスと、宿泊施設および社会復帰センター（CHRS）の運営

#### 社会福祉と社会医療の施設とサービス:

全国社会福祉および社会医療組織スキーム  
県社会事業および社会医療組織スキームへの参加  
特定の社会福祉施設および医療社会福祉施設の認可と価格設定、「ケア」部分の価格設定  
当該施設およびサービスの監督および監視

#### 社会事業:

社会事業緊急宿泊施設と緊急支援システム  
例外的なリスクが発生した場合の高齢者や障害者のための警報および緊急計画の舵取り

#### 保健医療:

全国および州レベルでの公衆衛生の目標、計画、関連プログラムの定義  
深刻な保健衛生脅威の予防と管理  
薬物中毒対策、メンタルヘルスの保護  
ワクチン接種、がん検診、ハンセン病、結核、HIV を含む性感染症対策  
公衆衛生施設の創設  
媒介動物管理措置の定義

#### 国家保健衛生機関スキーム:

医療保健衛生施設への投資資金調達への参加  
国管轄の医療保健衛生施設の監督と監視  
各長の任命、州保険庁長の任命

#### 社会保障組織の監督（右段上へ）

地方社会保障機関の活動、運営、組織の機能の監督と評価のための社会保障機関、社会保障の長に属する国家管轄サービスの監督と監査の全国ミッション。

### 雇用—職業包摂

#### 雇用政策の定義と実施

青少年の職業包摂と PACEA（雇用と自立支援の契約化された課程）契約の実施  
州プレフェと州議会議長による雇用、進路指導、職業訓練の協働に関する複数年州協定への署名  
Pôle emploi（ハロー・ワーク）の権限は損なわずに、国が、様々な公共雇用サービス関係者の行動の補完性を確保し調整する任務を州に委任する可能性  
雇用ネットワークへの参加

### 教育

公教育サービスの責任者: 教育政策の目的、教育内容、免状の定義  
建設や再建事業と教育構造の年間リスト策定  
コミューンの管轄に留保しつつ学校での最低限の受け入れサービス  
高等教育施設は国が建設と運営に責任を負っているが、当該施設を担当する各大臣の管轄下にある高等教育施設の建設や拡張プロジェクトの事業主を、地方を公共団体はその連合体に委託する。

### 児童—青少年

学校の休暇、職務休暇、余暇活動中に親の住居以外で過ごす未成年者の保護。県の国代表に申告されたバカンス・キャンプ、レジャー・センター、課外保育への未成年者の受入れの組織。

### スポーツ

#### スポーツ施設:

国と全国スポーツ庁の間で、3年から5暦年の期間で目標協定の締結。同協定は、同庁管轄の公共スポーツ政策の活動内容を定義し、目標を設定し、複数年の枠組みの中で財源を規定する。  
使用者と選手の安全と保護、健康の促進、ドーピングの防止に対する国の責任  
エリートスポーツの発展と、国民のスポーツ参加への平等なアクセスの尊重  
研修の監督、資格の定義、この分野における雇用の開発  
スポーツ法典第 L.114-1 条から第 L.114-9 条に定義された資源、鑑定、スポーツパフォーマンスに関する任務の遂行。

#### スポーツ連盟:

スポーツ連盟の後見監督  
特定の期間、競技ごとに単一のスポーツ連盟に、国際、国内、州または県のスポーツ競技会を組織し、対応する選考を実施する権限を委任する。

### 文化活動

#### 遺産保護:

歴史的建造物及び家具等のリストへの分類及び登録（p2左段へ）  
建築、都市、景観遺産の保存のための保護地区およびゾーン創設

一般的な技術的および科学的監督

科学人員の報酬

### 芸術教育：

学校の分類、活動および教育運営の監督

スペクタクルの職の育成に携わる音楽、ダンス、演劇、サーカス芸術の高等教育

国家資格の発行

### 文化遺産の総合目録：

総合目録の国家規格の定義

科学的・技術的監督の実施

### 国立図書館：

国立図書館、国民図書館、大学図書館、専門図書館（人類博物館、国立技芸院など）

### 美術館博物館：

国立美術館博物館

### アーカイブ：

国立公文書館

### 予防考古学：

国立予防考古学研究所の診断評価と発掘調査の実施

### 観光

全国観光政策の定義と実施

### 職業訓練、見習い、進路指導

国および州は、生涯にわたる進路指導の公的サービスを確保し、すべての青少年の日常生活のあらゆる側面に関する一般的、客観的、信頼できる質の高い情報へのアクセスを保証する。

法人格と財政的自立性を有する国家公的機関である France Compétences（フランス・コンピテンス）は、2つの均等化ミッションを遂行する。

- ・見習いや職業化契約の補完資金を支払う職業分野の技能オペレーターに対して。

- ・地域平衡化名目で国が職業訓練センター（CFA）の資金調達のための資金を拠出する州に対して

全国レベルでの学校や高等教育機関における生徒や学生の針路指導策の定義

### 経済分野への介入

#### 州経済開発イノベーション国際化スキーム（SRDEII）：

政令による SRDEII の承認、場合によっては戦略ガイドライン文書の承認（州の国の代表による）

#### 経済活動の創出や拡大のための一般援助：

地方公共団体やその連合体の要請により、個別援助または援助制度が最低限規制や既存の枠組み制度に該当しない場合に欧州委員会に通知することができ場合がある。

#### 企業用不動産支援：

地方公共団体やその連合体の要請により、個別援助または援助制度が最低限規制や既存の枠組み制度に該当しない場合に欧州委員会に通知することができ場合がある。（右段上へ）

#### 困難に直面している企業への支援：

州の要請に応じて、個別援助または援助について欧州委員会に通知しうる。

#### 事業の創設または買収に関する組織への援助：

地方公共団体やその連合体の要請により、個別援助または援助制度が最低限規制や既存の枠組み制度に該当しない場合に欧州委員会に通知することができ場合がある。

#### 医療保健学生、医療保健専門家、獣医学生、獣医師への援助：

州保健庁や県の国の代表を通じて地方公共団体やその連合体から伝達された協定を受領する。

#### 自然災害の被害を受けた企業への援助：

県における国の代表は、政令で自然災害と認定され、その被害を受けたコミュンまたは県に少なくとも1つの事業所がある企業に援助を与える権限を政令により県に与える。

#### 金融エンジニアリング：

地方公共団体やその連合体の要請により、個別援助または援助制度が最低限規制や既存の枠組み制度に該当しない場合に欧州委員会に通知することができ場合がある。

#### 「一般の」商業会社の資本への参加：

コミュン・EPCI や県部門による例外的な株式取得の申請の審理、国務院への付託、政令

#### 年次報告：

6月30日までにすべての年次報告書の要約と欧州委員会の SARI アプリへの入力

#### 違法援助の回収：

地方公共団体が違法な援助を回収していない場合、通知日から1か月間無視された後で、国の代表者は職権であらゆる手段を使って回収を進める。

有罪判決による経済的影響は、CGCT 第 L.1612-15 条の意味における必須費用を構成する。

#### 都市政策

最も深刻な都市機能不全を示す地域における ANRU による都市再開発プログラムへの資金提供

ANCT と連携した都市政策戦略の策定

プログラムマネージャー

#### 都市計画と空間整備

##### 都市計画文書：

SRADDET、SAR、PADDUC、SDRIF の承認

都市計画文書の会計実施の承認

##### 都市計画許可：

特定の利益のあるプロジェクトに関連する土地利用許可の審理と発行

PLU（地域都市計画図）やコミュン図のない公共団体のための建築許可

国益事業区域内での計画許可

#### 以下のツールを通じた（全部を網羅していない）開発

活動または開発業務の実施：（p3 左段へ）

ZAC（協議開発地域）

保留地の創設

自治体が SRU 目標を達成していない場合の都市先買権

開発および建設事業の実施に必要な土地の収用前に公益事業の宣言を行う

パートナーシップ整備プロジェクト(PPA)と大規模都市開発事業(GOU)都市計画と空間整備

都市計画文書(および ZAC、ZAD、DPU などの OIN 内の計画ツールの使用)に課せられる**公益プロジェクト(PIG)および OIN の認定**

飲料水源の取水域の全部または一部に位置する農地に対する先買権の設定。この先買権は、続いて水資源保全に寄与する権限を有するコミュニオンや EPC) に属する。

開発と建設事業の実施に必要な環境許可

### **地方公共団体と国の間の契約ツール**

地域再活性化事業の定義のための多者間合意

PPA と GOU

パートナーシップ整備プロジェクトの枠組み内での海岸侵食に晒されている沿岸地域の再構築事業

国・州計画契約

州間山地協定

エコロジー転換成功のための契約

### **国土整備と田園開発**

国土整備政策は、地方公共団体およびその連合体と協議の上、国家レベルで国が決定する。

ANCT の役割

国・州計画契約(CPER)

エコロジー転換成功のための契約(CRTE)

ANCT が舵取りする地域協定やプログラム(「Action coeur de Ville」 「Petites Villes de demain」等)

### **住宅と住居**

社会賃貸住宅および民間住宅への財政支援

恵まれない人々のための住宅と宿泊施設に関する県行動計画(PDALHPD)の策定と実施に関する県との共同の舵取り

県住宅計画(PDH) : 共同作成

ANAH と ANRU による後見監督

### **環境と遺産**

自然遺産目録の設計、実施および評価

国立自然公園、海洋自然公園、国立自然保護区

天然記念物および名勝のリストへの登録および分類

### **廃棄物**

全国廃棄物防止計画(PNPD)

有害性の程度や特定の管理要件に基づき国務院を経た政令でリストが定められた特定の種類の廃棄物の全国予防管理計画

拡大生産者責任(REP)分野の枠組み

### **上下水道** (右段上へ)

自然環境の汚染や破壊、公衆衛生、飲料水供給に関する特別な取締り

民間所有水路の特別な取締り

環境法典第 L.211-7 条に基づく公益宣言

### **ケーブルネットワークと通信**

ケーブルネットワークの運営認可(高等視聴覚評議会)  
電気通信ネットワークの設置と運営の認可(電子通信、郵便サービス、報道配布規制当局)

### **エネルギー**

エネルギー共同サービス計画の作成

複数年にわたる生産投資計画

### **港湾、水路、海上交通**

主要海港(運輸法典第 L.5312-1 条以降)および自治港(第

L.5313-1 条以降)の創設整備運営

水路(フランスの水路:運輸法典第 L.4311-1 条以降)

### **飛行場**

国益的または国際空港および国の任務の遂行に必要な飛行場  
公役務義務の対象となっているフランス領土内の地域間航空輸送サービスの組織

### **公共交通**

全国交通計画の策定

### **道路**

高速道路および国道

### **葬儀**

#### **プレフェ :**

県内の葬儀業者の認定

葬儀場と葬場の設置および拡張の許可

例外として、都市コミュニオン、市街地内、住宅から 35 メートル以内にある墓地の新設、拡張や移転を許可する

市長が怠った場合、宗教や信仰の区別なく、すべての死者の埋葬・埋葬を緊急に確保する

葬儀業者の認可の停止または取消につながる可能性のある通知手続き

市営墓地への埋葬の規則の例外となる私有地への埋葬の許可  
埋葬および火葬に関する規定の期限(24 時間から 6 日間)の例外を発行する

遺体と遺灰をフランス本土外や海外県外へ輸送することを許可する  
遺灰をフランス本土外や海外県外へ輸送することを許可する

公衆衛生の保護のために必要な場合の介入、状況に応じて密閉された棺への納棺を指示する

病気が疑われる場合、公衆衛生の保護のため原因物質の検証が必要な場合、2 人の医師の一致した意見に基づいて、死因を発見するために必要なすべての所見とサンプル採取できる。

葬儀証明書の陪審員のリストを確立する(葬儀アドバイザーと儀式執行者

## 終わりに

### —融合型地方分権について—

(公財)都市化研究公室 光多長温<sup>1</sup>

「甦れ 地方分権」で、わが国が目指すべき地方分権の形として、「融合型地方分権」を述べたが、どのようなスキームが考えられるが述べてみたい。

とは言ってみたものの、とてつもなく難しいテーマである。無責任なようであるが、論者として具体的な構図を持っているわけではない。また、99年地方分権推進の後での逆噴射により、地方分権は遠くなっているのが現実である。この逆噴射の背景は、合併特例債が（当初の目的から外れて）むしろ地方分権を混乱させたこと、西尾勝先生を始め地方分権を推進してきたリーダーたちが相次いで退かれたこともあるが、何とんでも中央省庁及び政治が地方分権に乗らなかったことが最大の要因である。折あしく、市場至上の新自由主義経済が横行し、地方分権は大きく後退したし、地方からの地方分権への熱意は薄れている（元々、なかったのかも知れない）。2026年春の衆議院選挙においても、減税の細かな方策に議論が終始して、大きな政策論は見られなかった。

本冊で見たように、この間、イギリス、フランスは地方分権を着々と進めてきた。その趣旨は若干異なるが、新たな世界が現出してきたことは事実である。これに比べ、わが国においては、99年時よりも地方分権を取り巻く環境ははるかに厳しくなっている。論者原稿の表題にあるように「地方分権は終わったのか」とも思う。しかし、それで日本に明るい世界が開けるのか、2025年GDP総額では世界第5位に落ち、一人当たりでは世界38位となっている。地方創生もさしたる効果は出ず、（ここでは省略するが）様々な行政課題が山積みしている。ここで、小さな灯となっている地方分権をもう一度蘇らせてはいかがであろうか。この場合、論者は、（制限列举型ではなく）融合型地方分権が望ましいと考えてみたい。なぜか。現在のわが国の現在の融合統治型からいきなりアングロサクソン型の制限列举型への転換は現実的ではないと考えること、及び中央政府と地方とが援けあって国を創っていくことが「和を以て貴しと為す」日本文化に馴染むのではないかと考えるからである。融合型地方分権としては、フランスや北欧（スウェーデン・デンマーク）が参考になると思う<sup>2</sup>。以下、融合型地方分権のスキームについて具体的に述べてみたい。

---

<sup>1</sup> 当財団理事長

<sup>2</sup> フランスは、制限列举型に近いと言われるがベースには中央政府と地方とが一体となって地方分権を進めていると思う。

## 1. ミッション

なぜ、地方分権に拘るのか。国家とは何か、国家の役割とは何かを考えよう。フランスの地方分権への動きのベースには、行政の目的は「住民、市民への公共サービスの最適提供」という長い歴史がある。そのための（わが国では最近、めったに言われなくなった）補完の原則である。また、イギリス労働党の地方分権は、経済活動活性化のために一定規模以上の地方行政体制を創る。公共サービス提供に関してはそれぞれに適した規模での供給体制を維持するものである。

論者は、わが国の地方分権のミッションとしてはイギリス型が望ましいのではないかと思う。現在の中央統治の中では、missされてしまった経済活動、社会活動が多いのではないか。一定規模以上の地方行政構造の下であれば経済社会活動で実現されたが、現状の中央統治型制度で miss されてしまったものがあるのではないか。様々な行政課題に対して、一定規模以上の地域単位で様々なやり方が試みられ、それぞれの地域で最適解（と考えられる）ものが現れるのではないかと考えられるからである。

## 2. 中央政府及び地方自治体

融合型地方分権においては、先ず、中央政府が地方自治体との融合に相応しい体制整備を行うことが必要となる。日本のタテ割り行政は社会的弊害である。細分化され、族議員と一体となり、権益と結びついた行政組織では融合型地方分権には対応できない。現在の縦割り型行政組織は、地方自治体との融合が可能のように再編されることが前提である。

勿論、国が担うべき行政は国が責任もって引き続き担う。防衛、外交、経済政策の方向、国際経済交渉、その他ナショナルミニマムに関する様々な事象がある。末尾は、フランスにおける国が管轄する行政業務一覧（2025年7月版）であるが、このように羅列してみると分かりやすい。これら業務に中央政府はエネルギーを集中させる。地方との融合となる業務を切り離し、責任もって行うべき業務が明示されることにより中央政府の行政能力は格段に向上する。これまで振り回されてきた国会関係業務や族議員の面倒見から解放され、本来のこの国をどう持って行くかに集中する。霞が関も甦るのである。

これまで中央政府の統治下にあった地方自治体は、行政業務の質に応じたスケールと質が求められる。先ず、地方自治体は自らがリードして地域から日本を組成（蘇生？）していくという使命感を持つ。住民との密接な対話、関係をベースに中央との融合的関係の中で自らの地域の歴史や伝統・風土に応じた最適なスキームにより様々な動きが新たに起こってくる。これまで中央政府の統治下にあり自らの発想・政策が閉ざされてきたが、地域単位での新たな発想や行動・試みが実施に移されてくる。片山鳥取県知事が知事在任中に行ったように、国のタテ割り行政のコピーとは異なる地方独自の行政組織が組成される

こととなる<sup>3</sup>。また、防災に関しては、従来の災害救助法体系から大規模災害に対応するような自治体スケールが組成される。教育、医療等もそれぞれを提供するにふさわしい（英米でいう）カウンティが組成される。

地域開発にとって障害となる全国一律の法は改正される。農業、都市計画、公共交通、医療福祉、公共調達等の分野である。勿論、談合禁止等の、全国レベルで守られなければならない法を逸脱することが許されないことは言うまでもない。地方自治法は中央の地方統制的性格から地方自立法として改組される。

地方自治体は、住民、市民への公共サービス提供に相応しい行政組織により地域単位での最適公共サービス提供を目指す。道州制を導入しても良いし、カウンティ組織を作っても良い。地域単位で考え創っていく。何より必要なのは、地方自治体職員の意識をこれまでの受け身感覚から能動的感覚に変化させていくことである。なお、これまで財源については余り触れてこなかったが、これについては別途提言することとしたい。

### 3. 融合型地方分権スキーム

前述のように、論者は融合型地方分権の具体的構図を持っているわけではない。これから様々な議論を行いながら考えていきたい。

融合型地方分権をどう進めるか。カネ、制度、ヒトの三位一体的な進め方が必要であろうが、先ず、ヒトの問題は早急に手を付ける必要がある。現在の中央統制の手段として中央政府から地方政府への人による統治がある。本冊で述べたように、中央省庁から地方自治体への出向者は 1700 人余となっている。中央省庁職員の膨大な残業が問題となっているのに、これだけの職員を地方に出向させる余裕はどこにあるのであろうか。しかもほとんどが幹部職員であり、地方自治体から中央省庁への出向者とは大きなギャップがある。とても対等な人事交流とは言えない。先ずは地方自治体への短期的出向、出向元への帰還を禁止することからはじめるべきである。フランスの例に見るように、（憲法で地方分権を謳ったこともあり）中央と地方の職員は対等であり、地方で採用された公務員は地域に根付いていく、それを誇りとする制度・雰囲気は早急に創ることが必要である。公務員試験も意義がなくなるであろう。

融合型地方分権は、「地方が主導し、国がこれを支援する<sup>4</sup>」ことが基本となる。今後は、中央省庁職員も地方を支援することに生きがいを見出していき、それに相応しい人材が登用される。地方自治体でもこれからは人材獲得競争が激しくなる。定められた業務をマニュアル通りに行うのではなく、地域をどうするか、活性化させるか、生き残させるか、アクティブな発想と行動が求められる。地方からのアクティブな動きがなければ、成果は期

---

<sup>3</sup> 例えば、道路部には、国交省道路、農道、港湾道路、街路、コミュニティ道路、公園等が一体となって組成される。

<sup>4</sup> 繰り返すが、国がやるべきことと地方でやるべきこととの仕訳は必要である。何でも地方がやるわけではない。

待できない。ましてや、これまで来た道の融合型地方分権マニュアルを求めるようなことは本末転倒である。現在の中央省庁の有能な人材の地方からの獲得競争も激しくなるであろう。それが日本の経済社会の発展に結びつくであろう。

これまで 150 年以上にわたって中央統治型で推移してきているし、2000 年以降の更なる中央統治の強化から強固なものになっている現在、急いではことを仕損じる。急がず、しかも歩みを止めることなく進めることが必要である。論者の世代は見ることができないであろうが、ヨーロッパに見るような地方分権の希望の持てる社会が現出することを願うものである。

最後に、地方分権のミッションに関して我々に示唆を与えるヨーロッパのいくつかの語を紹介する。

- EU；一国の地域は地域開発政策の目標を国を超えた枠組みの中に位置づけ、各地域が特性を活かして競争しながらヨーロッパ全体の経済成長につながる取り組みを行う。そして、都市から地方への再分配や全ての地域の競争力を高めることにより、国全体として持続的な成長を成し遂げる。
- スウェーデン：国家全体の経済成長は地域・地方発の成長にかかっており、競争力のある地域を創出することを目標とする。これを達成するために、「イノベーションの創出、教育・研究開発による技術開発と労働生産性の向上、交通などのインフラ整備、国境を越えた戦略的協調」を目標とする。
- アトラクティブ・スウェーデン・プロジェクト：地域の発展を、経済だけでなく、住環境や自然環境を含むものとして捉える。企業・エネルギー・通信交通省が中心となって「豊かさ」についての概念が議論され、「生活の利便性」「文化・市民社会」「デジタル環境」「文化的・創造的な産業や目標・経験」「居住環境」の 5 つが地域の真の魅力であると定義された。
- スウェーデン：国の豊かさは、地方の豊かしの総和である。豊かな地方を積み上げることにより国を豊かにする。
- フランス：国民一人一人に権力があり、政府の基礎は彼らに対してサービスを提供することにある。フランス革命により国家は国民（「下々」）を支配する「お上」ではなく、国民の共同体となった。公役務論は、官僚を「統治者の官吏」から「国民全体への奉仕者」である公務員とした。これは、現在のフランスの官僚・公務員の基本となっている。
- 欧州評議会：1985 年に採択した欧州地方自治憲章は、「公的な責務は、市民に最も身近な当局が優先的に遂行しなければならない。他の当局への責務の配分は、その任務の範囲と性質及び効率性と経済性の要請を考慮して行わなければならない」とした。1992 年の欧州連合発足のマーストリヒト条約でも補完性原理が明記された。補完性原理の背景には国家を「国民の共同体」と見る認識がある。国家が国民の共

同体であり、行政は公役務を遂行するものであるから、市民のニーズが第一である。よって、最も身近なところから始まるのは当然である。フランスにおいてもその考え方は 1982 年からの地方分権化に影響を与えた。

- ▶ フランス：2003 年憲法改正において、第 1 条に「フランスは、地方分権的に組織される」という文言が追加されるなど地方分権の規定が憲法に記されたまた、「地方公共団体はその段階で最高の実施ができる権限全体についての決定をとる使命をもっている」と憲法に明記された（憲法第 72 条第 2 項）