



|              |   |
|--------------|---|
| Title        | 民主党内閣の「地域主権」改革  |
| Author(s)    | 北村, 亘   |
| Citation     | 阪大法学. 2013, 63(3-4), p. 239-269   |
| Version Type | VoR   |
| URL          | <a href="https://doi.org/10.18910/67961">https://doi.org/10.18910/67961</a> |
| rights       |   |
| Note         |   |

*The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA*

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

The University of Osaka

# 民主党内閣の「地域主権」改革

北 村 亘

## 一、はじめに

民主党は、二〇〇九年衆議院総選挙用マニフェスト『民主党の政権政策 Manifesto2009：政権交代（以下「二〇〇九年マニフェスト」と呼ぶ）』で、「地域主権」改革を、最重要政策を意味する「一丁目一番地」と位置付けた。しかし、二〇〇九年九月に鳩山由紀夫内閣の発足の後、民主党内閣が目指した地域主権改革の方向性は安定したものでなかった。

鳩山内閣の地域主権改革の当初の方向性は、地方自治体の自律性を強化するが、中央の財政的関与を減らして地域間競争や格差を容認するものであった。これは、自民党の小泉純一郎内閣が二〇〇〇年代前半に推進した「三位一体の改革」と同じ方向性である。しかし、参議院議員選挙が予定される二〇一〇年七月が近づくと、中央省庁の出先機関の廃止や地方自治体への移転財源の増額を志向するようになる。これは、二〇〇六年以降のポスト小泉時代の自民党三内閣と同じ方向性である。そして、参議院議員選挙が過ぎると、菅直人内閣の下で、一気に現行制度

の枠内で地方自治体の自律性を高める改革に転じる。このように、民主党内閣の下での地域主権改革の方向性は一定しない。にもかかわらず、第一次および第二次の地域主権改革一括法や二〇一一年度および二〇一二年年度予算で、民主党内閣は、二〇〇九年マニフェストで掲げた制度改革の多くを実現したのである。

なぜ、地域主権改革の方向性が大きく変化したにもかかわらず、民主党内閣は、二〇〇九年マニフェストで掲げた制度改革を相当程度達成できたのだろうか。本稿は、二〇〇九年九月から二〇一二年二月までの民主党中心の連立内閣（民主党内閣）の下での地方分権改革の変化を分析する。結論を予め述べておくと、政策決定者の行動を規定する議会の諸制度と国政選挙のタイミンクという制度的な要因が、地方分権改革の方向性と達成度に大きく影響を与えたといえる。国政選挙の間隔があくときには、強いねじれ国会であつても地方分権改革は進展するのである。

以下、最初に民主党の地域主権改革の内容について確認したあと、説明方法についての理論的な検討を行う。次いで、実際の地域主権改革の展開を見て、最後に結論と含意を述べることにする。

なお、本稿では、中央政府から権限や財源を地方政府に移譲するという意味の地方分権改革の中でも、民主党内閣時代に進めた地方分権改革を特に「地域主権」改革と呼ぶ。「政治用語としてはいささか摩耗した感のある『地方分権』に代えて、よりインパクトの強い『地域主権』という言葉が使われたのだ」と考えられる（小原、二〇一〇年、八七―八八頁）。地方分権を「地域主権」と言い換えることを「素朴な感情と言葉遊び」とみなす意見も同様の観察であろう（西尾、二〇一三年a、一九一―一九二頁）。

## 二、理論的検討

### (1) 改革の帰結とその評価

一九九六年九月に鳩山由紀夫と菅直人を共同代表とする民主党が結成された後、いくつかの会派が合流して一九九八年四月に現在の民主党が誕生する。結党時点での綱領的文書であった『基本理念』を見てみると、中央集権体制を「市民へ、市場へ、地方へ」との視点で再構築することが明記されている。抽象的な理念としては、「地方分権」のみならず「新しい公共」などの行政機構の改革理念がすべて含まれている。民主党は、結党以来、地方分権を重視してきたことは間違いない。<sup>1)</sup>

二〇〇九年マニフェストで掲げられた地域主権改革の具体的な制度改革のターゲットをよく見ると、「国と地方の協議の場」の法制化と、国庫補助負担金の中での国直轄事業への地方の負担金の廃止や一括交付金化の二点に絞られる。そこで、この二点が二〇一二年一二月の衆議院総選挙で敗北するまでの間にどの程度達成できたのかを最初に確認しておく。

第一に、「国と地方の協議の場」の法制化については、菅直人内閣の下で二〇一一年四月に地域主権改革関連三法として実現した。二〇〇九年マニフェストではあまり触れられていないが、国の法令による「義務付け・枠付け」の緩和が行われ、地方自治体の条例制定に委ねる領域は拡大した。

第二に、地方の負担金廃止や一括交付金化については、菅内閣の下で二〇一一年度予算において地域自主戦略交付金制度が創設され、一括交付金化に道筋をつけた。確かに、同年度の二兆八一五二億円の地方向け補助金の全体額（概算額）の中で、新たに地域自主戦略交付金として確保されたのはわずかに都道府県向けの五一二〇億円に

過ぎない。しかし、野田佳彦内閣は、二〇一二年度予算で、交付対象を政令指定都市にも拡充し、地域自主戦略交付金を六七五四億円にまで引き上げられた。

つまり、制度改革の観点から見ると、二〇〇九年総選挙で民主党が掲げたマニフェストの中の「地域主権」改革については、三年三カ月の統治の間に相当程度達成できたといえよう。<sup>(2)</sup> 東日本大震災の対応に追われた菅内閣の下で地域主権改革が大幅に進展したことは注目すべきことである。マスメディアでは「看板倒れ」との酷評が目立つ中で、地方自治関係者では「輝かしい成果」という評価も根強い（西尾、二〇一三年b、八九頁）。地方分権に関して言えば、一九九〇年代後半の中央省庁の了承の範囲内で行った改革とは異なり、中央省庁の反発を招く領域に踏み込んでいたにもかかわらず、改革がわずかでも前進したことを評価すべきなのかもしれない。<sup>(3)</sup>

ただ、地方自治体にとって諸手を挙げて歓迎すべき改革だったといえるかどうかは難しい。地域主権改革の内容を一瞥すると、地域主権改革によって、地方自治体の裁量はさらに高まり、中央の政策決定過程にも「国と地方の協議の場」を通じて地方利益を表出できるチャネルができたといえる。この改革の帰結は、地方自治体も歓迎する方向性である。

だが、義務付け、枠付けの緩和のように、財政的に余裕のある地方自治体は歓迎するが、十分な行財政能力を有しない地方自治体にはますます負担が増えてしまう改革も含まれている。特に財政にも恵まれないだけでなく職員の特任性にも恵まれていない基礎自治体は、生き残るための財政支出の削減や定数削減などを必死に行っている。そのような中で、自ら条例案を作成して議会での議決を受けて執行しなければならぬ事務が増えることは、まさに「歓迎されざる改革」である（北村、二〇一〇年）。都道府県や市町村が地方分権の錦の御旗の下で「地方の総意」を結集することはもはや難しい状態であった。

民主党内閣の下で、なぜ、地域主権改革が進展したのか、そして、その改革の方向性はどのような要因に左右されたのかということが大きなパズルとして浮かび上がってくる。この問いの探究は、より一般的には、何が地方分権改革の方向付けに影響を及ぼすのかという問いの答えを探す作業につながるだろう。

(2) 代替仮説の検討

民主党内閣の地域主権改革を説明する際に、既存の地方分権改革についての研究からすれば、地方分権に関する政策コミュニティが機能したという説明がまず思い浮かぶ。かつて二〇〇〇年の地方分権一括法に至る過程と同じく、地方行財政制度を所管する総務省(旧自治省系)、全国知事会などの地方六団体、そして地方自治研究者たちの「地方分権改革コミュニティ」が、現行制度内での地方自治体の裁量拡大を図ったと考えるわけである(大森、一九九八年)。地方分権改革コミュニティの中で、改革の「主導アクター」としての旧自治省の官僚が改革に携わる研究者を支援したことを強調する研究も、コミュニティ内の政策アイデアの流れを示している点でより精緻な分析となっているが、結論としては同様である(木寺、二〇一二年)。

しかし、機関委任事務制度の廃止でも明らかかな通り、制度選択を最終的に行うのは与党政治家である(北村、二〇〇〇年)。あくまで政治的委任の範囲の中でしか政策コミュニティも機能しないだけでなく、政治的利益の範囲内でしか理念の選択も行われぬ。そこで、政策決定者の党派性や組織、彼らを取り巻く制度環境に着目して地域主権改革を説明するとどうなるのか、順次検討していく。

a 党派性による説明

二大政党制の下では、しばしば支持基盤の政策選好の分布を反映して、政策が収斂していく「合意の政治

〔consensus politics〕が生まれることもあるが、同時に対立点を過大に喧伝して「敵対政治 (adversary politics)」に陥ることもある。党派性で政策転換を説明する場合は、敵対政治的な状況に着目している。

日本政治の文脈で考えると、これまでの自民党と補助金をめぐる研究から、保守系無所属議員を含む多くの地方議員を中心とした党組織で構成される自由民主党は地方の利益を表出する傾向が強く、都市圏の国会議員を中心とした民主党であれば逆に地方への再分配に消極的になる傾向があると推論しうる。英国においても、保守党が農村部を主体としているのに対して、労働党が大都市部を支持基盤としており、同じ構図である。

つまり、自民党は、脆弱な農村部を基準にした行政を重視し、都市部の突出を抑えるために一律の権限抑制をかけていたのみならず、農村部に利益誘導するために都市部の経済的果実を強制的に吸い上げる集権的な財政構造を維持してきたことになる。自民党は、農村部への利益誘導は容認できても、地方間の格差を生みだすような地方の自律性を強化する改革には消極的になると推論できよう。逆に、民主党は、都市部の住民の利益を重視して、従来、抑え込まれてきた都市部に裁量を与える改革や農村部への利益誘導を弱める改革を志向するだろう。

また、自民党と民主党の組織内構造に着目した説明もありうる。党内組織も確固たる自民党であれば、党政務調査会の各部会に結集している当選回数を重ねた族議員たちが改革に反対に回るといふ推論が成り立つ。他方、民主党議員は「当選回数の浅い議員も多く、党内組織も固まっていない段階」であるがゆえに、族議員も育っていないために、「自公と民主の間で分権改革に対する考え方やイデオロギーに大差はない」のにもかかわらず改革を進めたのだという(西尾、二〇一三年 a、九二―九三頁)<sup>(4)</sup>。

確かに、これらの党派性による説明は、一定の説得力をもつ。しかし、党派性は、社会保障政策や経済政策のように「何を行うのか」という点で表出しやすいが、地方分権政策のように、「どのように行政サーヴィスを供給す

るのか」という点では党派的な対立が生まれにくい。もちろん、どの程度の予算を投じるのかなどについて差が生じるかもしれないが、それは政党が本来もつ党派性から直接導出されることも言いがたい。

しかも、小泉自民党内閣が地方に冷淡ともいえる三位一体改革を実施したことを説明できないだけでなく、推論レヴェルでいえば、民主党は地方組織が脆弱ゆえに地方の利益に自民党以上に迎合的な姿勢を示す可能性すら考えられる。また、民主党内閣発足以降の改革の方向性の変化をどのように説明するのかという問題にも答えることはできない。

このように、党派性だけから地方分権改革の方向性の変化を説明することは難しい。

#### b 「ねじれ国会」論

ここでいう「ねじれ国会」論とは、衆議院の多数派と参議院の多数派が異なる「ねじれ国会」という状態が、政策決定者である内閣の立法活動に影響を与えると考える議論である。「参議院議員は衆議院議員と違って任期が保証されており、首相の解散権によって牽制することができない」ことから、「内閣に立法活動を断念させること」もしくはばであり、内閣にとって「参議院の与党議員から法案に対する支持をどのように獲得するか」が課題とされた（竹中、二〇一〇年、一五頁、三三四頁）。地方分権改革についても、内閣が立法の一翼を担う参議院をコントロールできない程度が高まれば、それだけ内閣の目指す改革は進展しないということが導出されよう。

立法府の分割状態ともいえる「ねじれ国会」は、特に参議院の多数派をコントロールしうる野党勢力の意向を汲んだ対応を政府与党に強いることから、衆議院と参議院の多数派が異なる「ねじれ」が出現するかどうかによって政策の方向性は変わるだろう。しかし、「ねじれ国会」だけで、改革の方向性をすべて説明することは難しいと考えられる。「ねじれ」をまたいで政府与党が同じ政策を追求することも十分にありえる。二〇〇七年七月の参議院

議員選挙の敗北による「ねじれ国会」状態に陥った中でも、第一次安倍晋三内閣も以後の福田康夫内閣、麻生太郎内閣も一貫して中央省庁の出先機関の廃止を模索していた。

「ねじれ国会」は政策の方向性の転換を説明するための重要な要因であるが、特に民主党内閣発足後の地方分権改革の政策変更を説明するためには、改革の方向性を左右する他の要因を説明に取り込む必要がある。

### (3) 本稿の仮説・議会制度仮説

#### a 政策決定者による政策選択

支持基盤や党内構造に着目した党派性による説明も、国会の二院における多数派の違いに着目した「ねじれ国会」による説明も、民主党内閣の地域主権改革における方向性の変化をうまく説明できない。民主党内閣が、当初は三位一体改革のような地方の自律性を強化する路線を打ち出したにもかかわらず、途中で、省庁の出先機関の廃止とともに地方交付税の上積み措置を継続して地方利益に迎合的な態度をとる路線を打ち出し、最終的には二〇〇九年マニフェストで示した「国と地方の協議の場」の法制化や一括交付金化の推進、義務付けの緩和などの路線に戻ったのである。どのようにすればうまく一貫した説明が可能であろうか。

単一主権国家の地方分権改革の決定過程を分析するにあたって、中央政府における政策決定者に着目するところから始める必要がある。この場合の政策決定者とは、内閣を中心とする「コア・エグゼクティブ (core executive)」であり、日本政治の文脈では政府与党幹部である。<sup>(5)</sup> 政府与党幹部が直面する政治的不安定性の程度は議会制度によって生み出される。政治的不安定性によって、改革の方向性は左右される。

たとえば、財政政策の領域でいえば、増大する行政需要に対して、議会制度によって生み出される政治的不安定

性が高い場合、新規課税ではなく公債発行などを通じて財政支出拡大が図られることになる（村松・北村、二〇一〇年）。地方分権改革においても同様に、改革の内容を説明する際に政策決定者に着目する研究も少なくない（Eaton 2004, 北村、二〇〇九年、Falletti, 2010, Kitamura, 2013）。

地方分権改革の場合、議会制度が生み出す政治的不安定性が高い場合、地方擁護的な改革案の選択を余儀なくされるだろう。制度運用のレヴェルでは地方交付税の増額措置などが挙げられ、制度改革のレヴェルでは地方負担の増加とならないような制度選択がなされるであろう。他方、政治的不安定性が低い場合、脱地方擁護的な改革案が選択されるだろう。特に国家財政全体での赤字が進行している中であれば、地方レヴェルでの自律性の向上と引き換えに財政規律の向上も重視されるだろう。

つまり、地方分権の場合であっても、改革のトリガーとなるのは、政治的不安定性の程度である。そうであるならば、政治的不安定性を生み出す要因とはどのようなものだろうか。

#### b 政治的不安定性を生み出す議会制度的要因

一般的に政治家の行動に大きな影響を与える要因は選挙制度が生み出す政治的インセンティブであると指摘される（Falletti, 2010, pp. 12-13）。しかし、選挙制度だけに着目することは不十分である。議会内政党として行動する以上、議会制度の影響を無視することはできない。特に、政権与党である場合、一定の議会制度の下で立法活動を行う必要性がある。地方分権改革でも、政府与党幹部がどのように立法過程全体を安定的にコントロールするのかが重要なこととなる。

政策決定者として政治家が直面する政治的不安定性とは、議会制度と国政選挙のタイミングである。まず、議院内閣制の下で議会が政策領域ごとに設置される委員会や法案を審議する委員会制度を採る場合、英国議会などの本

会議中心の三読会制と比較して、安定的な立法活動を行うための政策決定者の国政選挙での勝敗ラインは過半数議席の獲得では十分ではなくなる。委員会の採決結果を本会議で覆すことが可能だとしても、議会の会期や日程が限られているということを考えると、いつ採決を行うのかという委員長の権限が法案の成否を左右してしまうことになる。主要委員会で、全委員長ポストを獲得した上で、過半数の委員を送り込むことは政府与党幹部にとつて至難の業である。

さらに、過半数議席獲得以上の大勝をおさめなければならない国政選挙が頻繁にやってくるとすれば、当然、政策決定者は目前の選挙対策にひきずられることになるだけでなく、もしも勝敗ラインを割り込めば、野党だけでなく政府役職についていない与党議員も倒閣運動を行う可能性が高まり、安定した立法活動は望めなくなる。頻繁な国政選挙で大勝し続けることしか政治的安定性が得られないという議会制度の下で、国政選挙の頻度やタイミングは法案を大きく左右してしまう。

そこで、議会制度をまずは確認した上で、政治的不安定性が実際にどのようなタイミングで政策決定者を襲ったのか、そして、地方分権改革の方向性が政治的不安定性によってどのように変化したのかということを検証していく。政治的安定性が変化していく中で、民主党内閣がどのような地域主権改革案を選択したのか、また、その選択と政権交代とはどのような関係にあるのかということを検証する。

### 三、「地域主権」改革の展開

#### (1) 政治的不安定性を生み出す制度的要因

日本における政治的不安定性を生み出す制度的要因として重要なのは、国会中心主義的な議会制度と国政選挙の

タイミングに関する制度である。

政策決定者の直面する政治的不安定性が生み出される要因として第一に指摘しなければならないのは、制度的に強力な第二院の存在である。「ねじれ国会」論が指摘するように、日本の二院制は「強い参議院」の存在が大きな影響を及ぼしている。特に、自民党が衆議院に加えて参議院でも過半数の議席を有していた時代が終わった一九八九年七月以降になって「衆議院のカーボンコピー」と揶揄された参議院の権限の大きさを改めて痛感することになった。参議院は、そもそも内閣との間に信任関係はない。参議院が内閣不信任決議を可決することも、内閣が参議院を解散することも憲法上できない。しかも、「衆議院の優越」の対象外の通常法案であっても、参議院の議決を覆すような再可決 (override) を衆議院が行うためには、六〇日ルールと衆議院の三分の二以上の議員での再可決という政治的に高いハードルが憲法で定められている。すぐに参議院が法案に対する可否を明らかにしない限り、参議院で六〇日も法案をたな晒しにされてからでないと衆議院は再可決することはできない。会期一五〇日で一度しか会期延長が認められていない通常国会の場合、この時間的ロスが政府与党首脳を苦しめることになる。こうして、内閣が参議院を含めた立法過程全体をコントロールすることは難しい。このこと自体が不安定性を生み出す。政治的不安定性を生み出す第二の要因は、頻繁な国政選挙の存在である。この点は「ねじれ国会」論ではあまり重視していないが、政治家の中長期的な視点での政策決定に大きな影響を及ぼすといえる。選挙のタイミングというものは、英国のように強い内閣制度が確立した政治システムの下でも政治家の判断に大きな影響を及ぼす。たとえば、英国のダグラス・ヒューム首相 (Sir Alexander Frederick Douglas Home) も「目前に総選挙があるという事実は決してわれわれの心から離れなかった」と述べている (Quoted in Ian Gilmour, Conservative MP, "Timing the general election: Who should decide?" Letter to the Editor, *The Times*, 22 April 1970)。彼は、一九六三年に首

相に突然指名されて以来、一九六四年に予定されていた下院総選挙に向けて必死であった（ただ、彼が率いた保守党は総選挙で敗北し、下野することになった）。

日本で見たとき、参議院議員は三年ごとに半数の議員が改選されることが憲法で決められている。そして、任期四年の衆議院議員についても首相による解散権行使を考えると、おおよそ三年程度で衆議院総選挙が実施されている。国政選挙が近づいてくれば、それだけ政策決定者が中長期的な観点から政策立案を行うことはますます難しくなる。国政選挙前には、政策決定者は短期的な政策を露骨に追求することもあるだろうし、内閣が解散権を行使しうる衆議院を考えると、内閣は自らの掲げた改革がうまくいかないかと判断した場合、「損切り」をするために衆議院解散の誘因は高まり、解散のタイミングは早まってしまう（Smith 2004, 179）。

「ねじれ国会」論との関係を考えると、特定のねじれの状態は変わらなくても、政策の方向性が変わることもありえる。国政選挙のタイミングを考慮することで、政策の方向性が変化するタイミングも説明できよう。

政治的不安定性を生み出す第三の要因は、国会での委員会制度にある。日本の国会は、委員会中心主義の法案審査が国会法などにより制度化されている（川人、二〇〇五年）。委員会を中心とした法案審査方式は、立法権と行政権の融合を核とする議院内閣制の本質と衝突する可能性を本来的に秘めている。本会議での法案審議のあとに過半数の議決で法案を成立させる立法過程よりも、各委員会での法案審議に開会期間の時間をとられてしまう立法過程の方が政策決定者はコントロールするのが難しくなる。

もちろん、国会の委員会での審議の結果、委員会レビューで得られた議決は、本会議での議決で覆すことができるようになってきているが、事態はそう簡単なものではない。実は、委員会レビューの法案審議で各委員長は、委員会に付託されてきた法案の成否に対して極めて大きな政治的意味をもつ。言い換えると、法案審査のために設置され

ている委員会の委員長がもつ議事運営権は、政策決定者である内閣の行動を制約する重要な要素となっている。特に常任委員会の委員長は、法案の採決のタイミングを設定する権限を有しているため、法案審議に入らないという消極的な権限行使を行うことで、会期内での法案成立を阻止する権限をもっているといっても過言ではない。まさに、委員長は、国会制度の中に潜む「拒否権プレイヤー (veto players)」であり、政府与党としてはできない限り委員長を抑えておく必要がある。実際に、一九七〇年代以降の保革伯仲という僅差で与党自民党が政権を担っていたときには野党委員長よりも委員長を与党で確保した上で与野党の逆転委員会となることを選んだことが明らかにされている (増山、二〇〇三年)。

このように、二院制の下で国会中心主義的な立法過程が制度化されているため、政府与党の政策決定者が安定的な政権運営を行うために越さなければならぬハードルは、高いだけでなく、多くなる。このことが、政策決定者が直面する政治的不安定性を生み出しやすくなる。

まず、国会の法案審査過程における委員会制度のため、国政選挙での勝敗ラインが異様に高騰することが指摘できる。政権与党を目指すだけでは、衆議院での単純過半数で十分といえるが、安定的な政権運営を目指すのであれば全く不十分である。二〇一三年時点での衆議院の定数四八〇議席のうち、過半数二四一議席は本会議での法案の可決に必要な議席数である。しかし、実際に政権を目指す政党は、一七の常任委員会すべてで委員の半数を確保し、かつ各委員会で委員長を独占するのに必要な安定多数二五二議席や、全ての常任委員会で委員の過半数を確保し、かつ各委員会で委員長を独占するのに必要な絶対安定多数二六九議席、そして秘密会の開催、国会議員の除名 (出席議員の三分の二以上) や憲法改正の発議 (総議員の三分の二以上)、参議院で否決された場合の衆議院での法案再可決に必要な圧倒的多数三二〇議席を目指す。定数二四二議席の参議院の場合も同様に、過半数一二二議

席では不十分であり、安定多数の一・二九議席、絶対安定多数の一四〇議席を目指すことになる。

加えて、委員長が法案の採決のタイミングを設定することができるとともに、委員長がコア・エグゼキユティヴの影響下にならない場合、法案が「たな晒し」にされて、成立が見込めなくなることもある。実際に、一九九一年九月、海部俊樹内閣のときに衆議院の政治改革特別委員長だった小此木彦三郎が首相の知らない間に内閣がシンボリックに推進していた政治改革関連法案を廃案にしてしまい、海部首相の退陣を招いてしまった（海部、二〇一〇年、一四七―一五六頁）。委員長ポストを握ることは法案だけでなく内閣の命運すら左右する重大事なのである。

政府与党幹部が安定的な政権運営のために越えなければならない高い政治的ハードルは、国会審議の際に野党によって与党攻撃の手段として用いられるだけでなく、コア・エグゼキユティヴ以外の与党議員にとつても党内抗争の手段として用いられる。与党でありながらも役職に就いていない議員たちは、勝敗のハードルを高めに設定する傾向がある（村松・北村、二〇一〇年）。

衆議院総選挙であっても参議院議員選挙であっても、国政選挙である以上、政策決定者は過半数の議席を獲得するだけでは不十分であり、委員長ポストを獲得できるぐらいに、参議院で過半数の議席を有しない場合は再可決できるぐらいの大勝を取めなければ安定した政権運営は実現しない。

しかも、二院制である以上、参議院議員選挙が必ず三年に一度行われ、衆議院総選挙も任期満了で行われることは例外的であり、通常約三年に一度の割合で行われている。いかなる政党であっても安定的な政権運営を求めるのであれば、頻繁に実施される国政選挙で大勝し続けなければならない。政策決定者が少しでも政治的ハードルを越すことに失敗した場合、即座に政治的不安定性に苛まれてしまう。

(2) 二〇〇〇年代後半以降の「政治的不安定性」

国政選挙のタイミングを加味して政治的不安定性、そして地方分権政策の方向性を考える。国政選挙の一年前になると有力な選挙キャンペーンの基盤となる地方政治家（首長や議員）を政治的に意識して地方自治体に不利な政策を打ち出せない政治環境となる。定数の半数が三年ごとに改選される参議院とは異なり、衆議院は首相が解散権を行使したり内閣不信任決議案が可決されたりすることで四年の任期満了の後に総選挙に突入することはまれである。衆議院の任期最後の四年目に入ると、追い込まれ解散になる可能性が高まるため、首相や政府与党幹部は遅くとも三年目の後半あたりから総選挙のタイミングを意識した政策選択を行うことになる。<sup>6)</sup>

二〇〇九年の政権交代前から国政選挙のタイミングを考えると、中央政府の財政的関与を減らし地方自治体に自律性を求める改革を推進できる期間は限られていることがわかる（図表1参照）。国政選挙が近づいてくると現行制度を前提とした地方擁護的な政策を打ち出すことになり、抜本的な地方分権改革に打ち込めない。加えて、せっかく国政選挙の間隔が開いたとしても、「ねじれ国会」となっている場合も思うにまかせない。

衆議院の場合、二〇〇五年に総選挙があったことを考えると、二〇〇九年までには次の総選挙が実施されることになる。このことから、遅くとも二〇〇八年後半からは政府与党幹部は、地方擁護的な政策を打ち出さざるをえなくなる。総選挙の時期がもっと早くに予定されていれば、さらに早い時期から地方を意識した政策を打ち出さざるを得ない。また、二〇〇九年の総選挙のあとは、二〇一三年後半までにはさらにその次の総選挙が予想されることから、計算上、遅くとも二〇一二年後半からは地方擁護的な政策を打ち出す必要が出てくる。

参議院の場合、定期的に三年おきの改選であるから上記の衆議院の総選挙日程に重ねて二〇〇七年後半、二〇一〇年後半、二〇一三年後半（いずれも七月）に定数の半数改選が行われることになる。一般法や人事案件での参議

図表 1 国政選挙のタイミングと地方分権改革の政治環境

|     | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|-----|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 参議院 | ■    | ○    |      | ■    |      | ○    |      |      |      |
| 衆議院 |      |      | ■    | ○    |      |      | ○    |      |      |

■ 衆議院選挙のために地方擁護的な政策を打ち出す期間    ○ 実際に選挙のあった時期  
 ■ 参議院総選挙のために地方擁護的な政策を打ち出す期間

出所：筆者作成

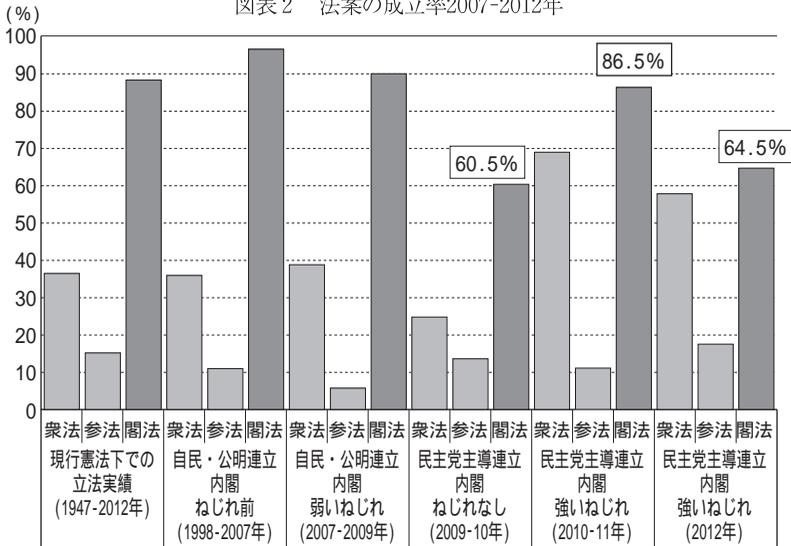
注 2012年12月衆議院総選挙が行われたため、2013年前半には衆議院総選挙のために地方擁護的な政策を打ち出す必要はなかった。ただ、2013年7月に参議院選挙があるため、結果としては地方擁護的な政策を打ち出さざるを得ない。

院の影響力の強さを考えると、政府与党幹部も参議院議員選挙を無視することはできない。

そこで、衆議院と参議院の選挙日程を重ねて考えると、実は民主党内閣の中でも鳩山内閣期は二〇一〇年の参議院議員選挙を控えて実は大胆な改革を打ち出すことは困難な状況にあり、菅内閣期と野田内閣期の初期は比較的自由に地方分権改革を推進できる状況であったことがわかる。もちろん、二〇一〇年の参議院議員選挙以降の連立与党全体として参議院の議決を再可決で覆すのに十分な圧倒的多数の議席を衆議院で有していないことから、改革の推進は簡単なことではない。しかし、与野党で激しくぶつかることの少ない領域であることが幸いして、国政選挙のタイミングで相当程度は説明が可能である。

民主党内閣になってからの法案の成立率を見ると、東日本大震災への対応のため与野党が協力して法案を成立させたという事情はあったが、政府提出法案（閣法）の成立率は高い（図表2参照）。国政選挙が当面想定されていないという環境の下では、与党も政治的基盤への配慮の程度は薄まり、自らの政策を追求できる可能性が高まる。野党も政治的基盤を意識した抵抗を示す必要性は低くなる。特にどのように行行政サービスを供給するかという議論が多くなる地方分権改革では与野党での大きな対立は一層生じにくくなる。

図表2 法案の成立率2007-2012年



出所：筆者作成

(3) 地域主権改革の展開

—— 一丁目一番地の改革の遅々とした進展 ——

地方分権改革は、税制や再分配などの個別的な政策領域とは異なり、その根底となる政治制度のあり方に関する領域であるため、党派性が出にくいだけでなく、同じ党派の内閣でも異なる対応がありうる。一九九〇年代中頃から進められてきた地方分権改革を現時点で見なおすと、そのことが明らかである(図表3参照)。

民主党の地域主権改革を考える際に、内閣を率いた鳩山由紀夫、菅直人、野田佳彦の三人の首相の地域主権改革に対する「熱意」について最初に検討しておく。実は、興味深いことに、一丁目一番地であるはずの地域主権改革への熱意は、首相が交代することによって下がっている。組閣直後の首相の所信表明演説に着目し、見出し抜きの全体文字数の中で占める地方分権(地域主権)改革該当箇所の割合を調べてみたところ、鳩山由紀夫首相の演説(二〇〇九年一〇月二六日)は、一万二九〇五文字中、六五七文字であった(五・一%)。他方、菅直人首相の演説(二〇一〇

図表3 地方分権改革 1993-2013年

| 西暦   | 元号   | 内 閣    | 地方分権改革の経緯（1993年～2013年）  |
|------|------|--------|---|
| 1991 | 平成3  |        | 6月 地方分権の推進に関する決議（衆参両院）  |
| 1992 | 平成4  | 宮澤 喜一  |   |
| 1993 | 平成5  | 細川 護熙  |   |
| 1994 | 平成6  | 羽田 孜   |   |
| 1995 | 平成7  | 村山 富市  | 5月 地方分権推進法成立 7月 地方分権推進委員会（諸井慶委員長）   |
| 1996 | 平成8  |        | 12月 地方分権推進委員会第1次勧告  |
| 1997 | 平成9  | 橋本龍太郎  | （以下、1998年11月の第5次勧告と6月の最終報告）   |
| 1998 | 平成10 |        |   |
| 1999 | 平成11 | 小 淵 恵三 | 7月 地方分権一括法成立（475本の法律改正）   |
| 2000 | 平成12 |        | 4月 地方分権一括法施行（機関委任事務制度の廃止、法定外税制度の拡充など）   |
|      |      | 森 喜 朗  |   |
| 2001 | 平成13 |        | 7月 地方分権改革推進会議（西室泰三議長） 失速  |
| 2002 | 平成14 |        | 経済財政諮問会議主導による地方税財政改革の開始（毎年初夏の『骨太の方針』によるマクロ環境の設定）  |
| 2003 | 平成15 | 小泉純一郎  | （地方交付税の総額縮減、国庫補助負担金の廃止削減、国税の基幹税目の税源移譲の『三位一体の改革』）  |
| 2004 | 平成16 |        |   |
| 2005 | 平成17 |        | 11月 政府・与党合意   |
| 2006 | 平成18 |        | 12月 地方分権改革推進法成立   |
|      |      | 安倍 晋三  | 4月 地方分権改革推進委員会（丹羽宇一郎委員長）  |
| 2007 | 平成19 | 福田 康夫  |   |
| 2008 | 平成20 | 麻生 太郎  | 5月 第1次勧告：重点行政分野の見直し、基礎自治体への権限委譲など<br>12月 第2次勧告：出先機関改革、義務付け・枠付けの見直しなど  |
| 2009 | 平成21 | 鳩山由紀夫  | 10月 第3次勧告：義務付け・枠付けの見直しの重点事項、国と地方の協議の場の法制化など<br>11月 地域主権戦略会議の設置（内閣総理大臣の議長就任）<br>11月 第4次勧告：地方税財政など<br>12月 地方分権改革推進計画の閣議決定 |
| 2010 | 平成22 |        | 6月 地域主権戦略大綱の閣議決定  |
|      |      | 菅 直 人  | 4月 第1次一括法の成立：義務付け・枠付けの見直し、国と地方の協議の場の法制化など   |
| 2011 | 平成23 |        | 8月 第2次一括法の成立：義務付け・枠付けの見直し、基礎自治体への権限委譲など   |
|      |      | 野田 佳 彦 |   |
| 2012 | 平成24 |        | 3月 地方分権改革推進本部の設置（内閣総理大臣の本部長就任）  |
|      |      | 安倍 晋三  | 4月 地方分権改革有識者会議の発足（神野直彦座長）   |
| 2013 | 平成25 |        | 6月 第3次一括法の成立：義務付け・枠付けの見直し、基礎自治体への権限委譲など   |

年六月一日）は、一万〇七三二文字中、二〇二文字（一・九％）であり、野田佳彦首相の演説（二〇一一年九月三日）に至っては、九五八〇字中わずかに二〇文字（〇・二％）となる。東日本大震災の発災とその対応があったとはいえ、急速に鳩山内閣のときの地域主権改革の勢いは低下していることがわかる。

しかし、さらに興味深いことに、地域主権改革に対する民主党の三首相の熱意は低下していくにもかかわらず、改革は熱意の低下とは無関係に菅内閣以降着々と進んでいくのである。やはり国政選挙のタイミングが重要だということを示唆している。それでは、民主党の地域主権改革がどのように進展したのか、工程表に沿って考えていく（図表4参照）。

二〇〇九年八月の衆議院総選挙では民主党が大勝し、九月には社民党と国民新党と連立の上で鳩山由紀夫内閣が発足する。鳩山民主党内閣の下で、総選挙マニフェストで掲げた「地域主権」を実現するべく地方分権改革も推進していく。

民主党は一九九八年四月の結党以来「地方分権」を掲げ、市民を中心とした基本理念を有していた。<sup>(7)</sup>一九九八年の党の基本理念（のちに「一九九八年綱領」と呼ばれる）の「めざすもの」の三番目でも「中央集権的な政府を『市民へ、市場へ、地方へ』との視点で分権社会を構築し、共同参画社会を目指します」と訴えている。しかし、抽象的な理念を現実的な制度構想に落とし込む段階での意見集約は概して困難である。制度構想を打ち出すことの難しさは野党時代には党内でも感じられることが少ないだけでなく、党外からは混乱も見えなかっただろう。しかし、抽象的な理念と現実的な制度構想との間の乖離は、政権が近づくにつれて認識されて、党内でも歪みが生じる。二〇〇九年九月の政権奪取後は、改革の方向性が二転三転する。

衆議院総選挙直前の七月に発表された民主党の『二〇〇九年マニフェスト』は、「地域主権の確立」を掲げてい



る。二〇〇九年マニフェストの「政策各論」によれば、地域主権改革の目的は、地方政府が地域の实情にあった行政サービスを提供できるようにすることだという。そのために、中央政府は国レヴェルの仕事に専念し、「国と地方自治体の関係を、上下・主従の関係から対等・協力の関係へ改める」とし、「明治維新以来続いた中央集権体制」から「地域主権国家」への転換を目指していた。二〇〇九年マニフェストで掲げられた地域主権改革の具体的な制度改革のターゲットをよく見ると、「国と地方の協議の場」の法制化と、国庫補助負担金の中の国直轄事業への地方の負担金の廃止や一括交付金化の二点に絞られる。

鳩山首相の「地域主権改革」にかける政治的熱意は随所で表明される。内閣発足直後の基本方針で首相は「本今の国民主権の実現」とともに「内容のともなった地域主権」を政策の二つの大きな柱として掲げると高らかに宣言している（九月一六日）。また、ほぼ一カ月後の一〇月下旬の第一七三回国会における所信表明演説では「私は、地域のことは地域に住む住民が決める、活気に満ちた地域社会を作るための『地域主権』改革を断行します」とも述べていた。しばしば首相自身も地域主権改革を「最重要課題」を意味する霞が関用語の「一丁目一番地」と呼んでいた。

ただ、問題は、どの要素を「地域主権」改革に大きく盛り込むかということである。衆議院総選挙での大勝の余韻が冷めやらぬ時期、自民党三内閣とは全く異なる改革志向が明らかになる。それは、地方自治体の自律性を強化して護送船団方式的に地方自治体すべてを擁護するという方向性からの訣別であった。いうなれば、小泉内閣と類似した地方分権改革を志向する。

二〇〇九年一月には内閣府に首相を議長として関係主要閣僚や有識者から成る「地域主権戦略会議」が設置され、一二月に第一回会議が開催された。<sup>(8)</sup>ここで地域主権推進担当大臣を兼ねる原口一博総務大臣は、地域主権改革

の工程表を提示する一方で、同会議で「鳩山内閣の『二丁目一番地』の改革は、単に制度の改革ではありません。民主主義そのものの改革であり、私たちの暮らしそのものの改革です。……地域主権を進めれば、地域格差はかえって広がるのではないかという方がいらつしやいます。私はそのとおりだと思います。間違ったりリーダーを選べば、そのツケは、そのリーダーを選んだ地域の人に来る。この当たり前のことが行われます。しかし、今のような状況が続けていたら、この国はもつでしようか。今のような状況が続けていて格差を是正する財源はもつでしようか。私はもたないと思います」と発言している。

原口総務大臣の発言は、地方自治の所管大臣としては大きく踏み込んだ大胆な発言である。国が地方自治体を護送船団方式で擁護することをやめると宣言しているに等しいからである。原口総務大臣の発言の背後にあるのは、小泉内閣時代に追求されようとした地方の自律性強化と中央の関与縮小の改革志向と言ってもよい。

しかし、政治的な状況は、小泉改革流の地方の自律性強化の改革理念を一気に吹き飛ばしてしまう。翌年七月の参議院議員選挙で再度勝利をおさめなければ今度は民主党が衆議院と参議院の多数派が異なり政策が停滞するといふ「ねじれ国会」に陥りかねない。

変化は二〇〇九年末の地方財政対策の中ですでに見られる。二〇一〇年度地方財政計画では地方交付税は前年度比で一・一兆円の増加となる一六・九兆円に達した。地域活性化・雇用等臨時特例費の創設によって九八五〇億円の別途加算が行われたのである。さらに、国が償還の保証を行う臨時財政対策債も前年度比二・六兆円増加の七・七兆円とされ、実質的に地方自治体を受け取る地方交付税額は二四・六兆円に達した。これは二〇〇三年度の最高額二三・九兆円を上回ったことになる。使途の自由な地方交付税は、多くの地方自治体にとって重要な財源であり、財政危機にあえぐ地方自治体を少なくとも敵に回さないための措置であった。

二〇一〇年に入り、地域主権改革は、重点がどこにあるのかわからない状態に陥っていく。二〇一〇年三月の第二回地域主権戦略会議で地域主権改革関連二法案の概要が明らかにされ、課題ごとに担当する主査も構成員の有識者の中から定められた。同月の第三回会議でも鳩山首相は踏み込みの不十分さを認めた上で「政治主導」への意欲を会議の場で明らかにする。しかし、義務付け・枠付けの見直しや一括交付金化に対して中央省庁が激しく抵抗する中で、具体的にどのような決断を下すかはわからないまま、結局、同年六月には内閣は退陣し、すべての課題は菅直人内閣にそのまま引き継がれることになった。

二〇一〇年六月、菅直人内閣が発足すると、早々に、鳩山内閣で議論されていたことを「地域主権戦略大綱」としてまとめ上げる（二〇一〇年六月二二日閣議決定）。多くの政策領域と同様、地域主権改革の領域でもスタート・ダッシュをかけると思われた。

ただ、菅内閣は発足の時点から不利な点もあった。そもそも、菅内閣は、かつての自民党内閣とは異なり、民主党の政権離脱により衆議院で三分の二以上の議席を有していないため参議院の議決を衆議院で再可決することは困難であった。さらに追い打ちをかけたのが二〇一〇年の参議院議員選挙での民主党の大敗である。

二〇一〇年七月の参議院議員選挙の結果、民主党は四四議席の獲得に終わり、非改選六二議席を含めても一〇六議席にとどまる大惨敗であった。国民新党の三議席を合わせても与党は一〇九議席しかなく、野党勢力一三三議席が結束した場合には法案の成立が見込めない状態であった。危惧された「ねじれ国会」の再来であった。しかも、福田内閣や麻生内閣といった自民党時代の内閣とは異なり、民主党主導の連立与党は、衆議院で絶対安定多数の議席を有しているにもかかわらず、参議院での可決を覆すために必要な圧倒的多数の議席数を衆議院で有していなかった。法案の成立や人事案件の同意に必要な参議院の議決を政府与党がコントロールできない「強いねじれ」の状態に陥った。

しかし、国政選挙のタイミングでいえば、二〇一〇年の参議院議員選挙の後、国政選挙がしばらく予定されていない時期に入った。政府与党が、地方擁護的な地方分権改革にとどまらず、政府与党が描きたい形での地方分権改革を推進しうる数少ない機会といえた。右往左往しながらも、「地域主権戦略大綱」の法案化を目指していく。

二〇一〇年九月に総務大臣に就任したのは慶應義塾大学で教鞭をとる片山善博元鳥取県知事であった。彼は、近年の内閣が一年交代になっていることや参議院での与党の過半数割れと衆議院での与党の圧倒的多数の議席の喪失（「強いねじれ」）を総合的に考慮して、「勝手に任期を一年と決めて、自分のやりたいことをどう進めていくかという一年間の工程表を作って、直ちに省内に指示を出した」という（薬師寺、二〇一二年、一二〇頁）。彼のやりたかったことは「自治体に対する国の義務づけ、枠づけを見直すための一括法」と、そこに含まれる地方債の発行に対する国の関与の大幅緩和などの地方財政法の改正などであった（薬師寺、二〇一二年、一二二頁）。当面の国政選挙対策という発想はない。

片山総務大臣は、しつこく指示を出し、官僚が消極的な姿勢や先送りの姿勢を見せてうやむやになる中でも「指示したことを絶対に忘れない」という官僚操縦術で、現行制度内での自治体の自律性を拡充していく方向性を目指す。他の多くの大臣たちの官僚操縦術が無用な対立と混乱を引き起こし「お粗末」であったのに対して、片山総務大臣自身の官僚操縦術は旧自治省の官僚時代の経験が活かしたのである。彼は、これまでの改革を加速させる。

まず、二〇一〇年一二月に「アクション・プラン」出先機関の原則廃止に向けて」を閣議決定し、方向性をしっかりと定めたあと、地域主権改革関連三法案を国会に提出する。二〇一一年四月には、地域主権改革関連三法案は無事に成立した。「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」（平成二三年法律第三七号）（第一次一括法）、「国と地方の協議の場に関する法律」（平成二三年法律第三八

号)、「地方自治法の一部を改正する法律」(平成二十三年法律第三五号)の三法である。これらの三法によって、二〇〇九年マニフェストでうたっていた「国と地方の協議の場」の設置を法で位置付けることに成功したほか、国の法令(四一法律)による「義務付け・枠付け」が見直され、地方自治体が児童福祉施設の設置や運営などで独自の基準を設けることが可能となった。さらに、地方自治法の改正によって、地方自治体の議員定数の法定上限の撤廃や法定受託事務の一部までの議決範囲の拡大などの地方自治体の裁量度の拡充も実現した。

さらに、東日本震災への対応の最中であつたが、二〇一一年八月には「地域主権第二次一括法」と呼ばれる「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」(平成二十三年法律第一〇五号)が成立する。四七法律での都道府県から市町村への権限移譲が行われ、一般の市でも未熟児の訪問指導や家庭用品販売業者への立入検査が可能となった。さらに一六〇法律で「義務付け・枠付け」の見直しと条例制定権を拡大し、公立高校の収容定員基準が廃止されたり、地方債発行に関する総務大臣・知事協議の見直しも行われたりした。

このように、第一次一括法、第二次一括法によって制度的に見てかなりの地域主権改革は進展したといえる。加えて、二〇一一年度予算からの「地域自主戦略交付金」制度の創設も実現した。地域自主戦略交付金とは、既存の地方自治体への国庫補助負担金を段階的に地方自治体の自由裁量に委ねるといった目的の交付金である。二〇一一年度は第一段階として都道府県分の投資補助金を一括交付金化し、社会資本整備や農山漁村地域整備などの交付金の一部が対象とされた。

二〇一一年度の地方向けの国庫補助負担金の総額が二兆八一五二億円の中で、地域自主戦略交付金の総額は五二二〇億円であり、沖縄振興自主戦略交付金を除くと、わずかに四七九億九千円(二・二%)にしかなかった。

しかし、関係者のインタヴューによれば、一括交付金を推進する片山総務大臣に対して、国庫補助負担金を所管する省庁の官僚たちの猛反発を代弁する大臣や副大臣が多い中で、馬淵澄夫国土交通大臣は丁寧な官僚を説得した。これを見た他の省庁の中でも「国土交通省並みの措置」はやむを得ないという雰囲気になり、合意が成立したという(関係者インタヴュー)。地域主権改革に積極的ではなかったといわれる野田佳彦内閣の下での二〇一二年年度予算では、政令指定都市まで対象を拡大し、予算額も総額にして六七五四億円となっている。

なお、地域自主戦略交付金は、二〇一三年一月の安倍晋三首相率いる自民党と公明党の連立内閣の下で「日本経済再生に向けた緊急経済対策」が閣議決定(平成二五年一月一日閣議決定)された結果、二〇一三年度には廃止され、各省庁の交付金等に移行した。こうして、地域自主戦略交付金は、二〇一二年一二月の政権交代の直後に旧来の国庫補助負担金に戻されたが、「継続事業の着実な実施に配慮するとともに、メニューの大括り化・追加、申請等書類の共通化・簡素化、記載項目や書類の削減などの各省庁の交付金等の運用改善」を目指している点で、単なる先祖返りではない(内閣府ホームページ、二〇一三年六月二七日閲覧)<sup>9)</sup>。二〇一三年七月の参議院議員選挙を控えて、政治的な支持基盤に功績顯示(credit-claiming)しやすいから一般交付金化したものを再度補助金化した可能性も考えられるが、そもそも一般交付金化したとしても急激に用途の組換えができるというわけでもないため、実質的にはそれほど変わらないのかもしれない。地域自主戦略交付金以外の地域主権改革の成果についても、「国と地方の協議の場」の法制化などの安倍内閣の下でも継承され定着しており、さらに二〇一三年六月には第三次一括法も成立し、さらなる義務付け・枠付けの緩和措置が行われている。

#### 四、結 語

本稿は、なぜ、地域主権改革の方向性が大きく変化したのか。また、政権交代は改革にどのような影響を及ぼしたのだろうかということを、議会制度や国政選挙のタイミングの観点から分析してきた。

もともと、地方分権改革は、再分配などの個別的な政策領域とは異なり、その根底となる政治制度のあり方に關する改革である。そのため、党派性が出ていくだけでなく、同じ党派の内閣でも異なる対応がありうる。政策決定者である政府与党幹部が地方自治制度を再設計する際に、どのような制度的要因が彼らの行動を左右するのかということが重要である。

二〇〇九年九月に発足した鳩山内閣は、それまでの自民党の安倍、福田、麻生の三内閣とは異なり、当初は小泉内閣並に地方の自律性強化と中央の財政的関与の縮小を内容とする方向性を強く押し出していた。しかし、二〇一〇年七月の参議院議員選挙が近づくとつれて、伝統的な地方擁護的政策に徐々に後退していった。

鳩山内閣退陣後に発足した菅内閣の下では、参議院議員選挙の敗北を受けて、野党優位の参議院の議決を衆議院で再可決する術をもたない「強いねじれ」状態に陥ってしまう。しかし、次の国政選挙のタイミングを考えると、しばらくの空白期間が生じたことが幸いし、この期間に地域主権改革が進展したのである。

最終的には、二〇〇九年マニフェストで掲げた制度改革の一部が実現、それ以外でも確実に着手することに成功した。少なくとも地方分権の領域において民主党は成果を上げたのである。二〇一一年九月に発足した野田内閣の下でも、地域自主戦略交付金については拡充されており、国民健康保険制度や後期高齢者医療制度の都道府県単位化問題をめぐっても、法定化された「国と地方の協議の場」は大きな役割を担っているのである。

二〇〇九年の政権交代は日本の政治に大きな影響をもたらした。ただ、地方分権改革に関する限り、政権交代という要因以上に、国会の委員会制度などの議会諸制度や国政選挙のタイミングが、政策決定者である政府与党幹部の行動を大きく左右し、政策的帰結を異なつたものとしてゐる。地方分権改革の場合、行政サーヴィスの供給の仕方を変えることに主眼があるので、比較的党派的对立に巻き込まれにくい。つまり、説得的な改革パッケージであれば国会内での政争の影響を受けにくいということを意味している。

二〇〇九年九月からの民主党内閣の地域主権改革を振り返つたとき、確かに改革は進展したといえる。特に、初めての政権運営での困惑、東日本大震災への対応での苦悩を考えると、民主党の地域主権改革には及第点が与えられてしかるべきであろう。しかし、何をどの方向で改革するかということが党内で詰めた議論があつた結果としての改革であつたのかどうかというと甚だ心もとない。二〇一二年一二月の衆議院総選挙で野党に転落し、二〇一三年七月の参議院議員選挙で惨敗を喫した民主党にとつて、野党時代に専門的な議論にも耐えうる改革の方向性までどこまで党内で議論し、明確に打ち出す準備ができるのが重要である。改革を追求できるタイミングが回つてきたとき、自ら主体的に改革に関与できるようにしておかなければならない。

二〇一三年七月の参議院議員選挙以降、しばらく大きな国政選挙は予定されていない。しかも、自民党および公明党の連立与党の勝利によつて、二〇一二年一二月の衆議院総選挙以降、安倍晋三首相率いる連立内閣は、「弱いねじれ」状態から完全に脱出することに成功した。政治的安定性に恵まれた内閣であれば、地方擁護的な政策を弱めて地方自治体に自律性を求める改革を推進すると推論できる。安倍内閣が今後どのような地方分権改革を推進していくのか注目していく必要がある。

〔謝辞〕

本稿執筆にあたり民主党関係者、連合総合生活開発研究所の方々には様々なご教示を頂いた。特に、伊藤光利教授（関西大学）には懇切丁寧なアドバイスを頂戴した。心より感謝申し上げます。

また、末筆ながら、甲南大学勤務の頃よりお世話になった河田潤一先生が大阪大学をご退職されるにあたり、河田先生のますますのご活躍を心よりお祈り申し上げます。

参考文献

- 伊藤光利編（二〇〇八）『政治的エグゼクティブの比較研究』早稲田大学出版部。
- 大森 彌（一九九八）『日本官僚制の分権改革・機関委任事務制度の終焉』山脇直司他編『現代日本のパブリック・フィロソフィ』新世社。
- 海部俊樹（二〇一〇）『政治とカネ 海部俊樹回顧録』新潮社。
- 川人貞史（二〇〇五）『日本の国会制度と政党政治』東京大学出版会。
- 北村 亘（二〇〇〇）『機関委任事務制度廃止の政治過程——もう一つの解釈の可能性』『甲南法学』第四〇巻第三・四号。
- （二〇〇九）『地方財政の行政学的分析』有斐閣。
- （二〇一〇）『地方分権改革と基礎自治体の財政認識』『阪大法学』第六〇巻第三号。
- 木寺 元（二〇一〇）『地方分権改革の政治学——制度・アイデア・官僚制』有斐閣。
- 竹中治堅（二〇一〇）『参議院とは何か一九四七—二〇一〇』中央公論新社。
- 建林正彦（編）（二〇一三）『政党組織の政治学』（東洋経済新報社）。
- 西尾 勝（二〇一三a）『自治・分権再考 地方自治を志す人たちへ』ぎょうせい。
- （二〇一三b）『地方分権改革』佐々木毅・21世紀臨調編『平成デモクラシー——政治改革二五年の歴史』講談社。
- 増山幹高（二〇〇三）『議会制度と日本政治 議事運営の計量政治学』木鐸社。
- 村松岐夫・北村亘（二〇一〇）『財政赤字の政治学』内閣府経済社会総合研究所企画・寺西重郎編『構造問題と規制緩和』慶應義塾大学出版会。

薬師寺克行 (二〇一三) 『証言 民主党政権』講談社。

Eaton, Kent, 2004, *Politics beyond the Capital: The Design of Subnational Institutions in South America*, Stanford: Stanford University Press.

Falleti, Tulia G., 2010, *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*, NY: Cambridge University Press.

Kitanura, Wataru, 2013, "The Winding Road to Decentralization," *nippon.com*: *Your Doorway to Japan*, dated 13 May 2013.

URL: <http://www.nippon.com/en/in-depth/a01803/>

McLean, Iain, 2001, *Rational Choice & British Politics: an analysis of rhetoric and manipulation from Peel to Blair*, Oxford: Oxford University Press.

Smith, Alastair, 2004, *Election Timing*, Cambridge: Cambridge University Press.

(1) しかし、当時の「基本政策」を見ても、各理念間の衝突を検討して具体的な制度改革の構想が練られた形跡はない。たとえば地方分権を進めると地域間格差が露呈しやすくなり共生社会の理念が揺らぐ部分が出てくる点をどうするかといったような検討はなされていない。

(2) マニフェストで掲げた制度改革以外にも、マニフェストの趣旨に沿った制度改革が行われている。まず、二〇一一年四月成立の関連三法のひとつの第一次一括法で、四一法律について義務付け・枠付けの見直しや条例制定権の拡大が行われた(たとえば児童福祉施設や公営住宅の施設設置管理の基準の条例委任など)。次いで、同年八月の第二次一括法で、都道府県の権限の市町村への移譲(四七法律)やさらなる義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大(二六〇法律)が行われている。

(3) 一九九〇年代から地方分権改革に関与してきた研究者は、「自公政権であれば、おそらく党政務調査会の各部会に結集している族議員たちがすべて反対の側に回るのは確実だ」と踏み込んで論じている(西尾、二〇一三年a、九三頁)。

(4) 政党組織内部における中央本部と都道府県支部との関係については、近年すぐれた研究が発表されている(建林(編)、二〇一三年)。

- (5) コア・エグゼキティブについての包括的な研究は、伊藤編(二〇〇八年)を参照のこと。ここでは、「中央政府の政策を調整し、政府機構の異なる部門間の対立の最終的な調整者として行動する政府のプレイヤー」を意味している(北村、二〇〇九年、一一八頁)。
- (6) 英国庶民院(下院)でも同様に首相は追い込まれ解散を回避するため行動し、野党もそのことを知っているため、五年の下院議員任期の中の後半一年は総選挙モードになる(McLean 2001)。
- (7) 現在の民主党の前身といわれる一九九六年九月結成の民主党(旧民主党)は、鳩山由紀夫と菅直人の二人代表制となり、党内組織も非常に分権的であった。地方の代表のネットワーク的なイメージで党の歴史がはじまったわけである。
- (8) 地域主権戦略会議の立ち上げの陰で、自民党内閣時代から続いていた地方分権改革推進委員会も懸命に活動を続けていた。二〇〇九年一〇月には『第三次勧告 自治立法権の拡大による「地方政府」の実現へ』を提出し、条例制定権の拡大や行政委員会の選択制、「国と地方の協議の場」の法制化などを具体的に勧告している。直後の十一月の『第四次勧告 自治財政権の強化による「地方政府」の実現へ』では、当面の課題と中長期的な課題の列挙にとどまっているが、それでも、同年一二月の委員長の緊急声明では進行中の二〇一〇年度予算編成において維持管理負担金の廃止やそのための工程表の作成を強く求めていく。こうした委員会の「最後の活動」に対して鳩山内閣は特に応じることはなかった。こうして委員会はまもなく事実上の休止に追い込まれ、設置根拠であった地方分権改革推進法が失効する二〇一〇年三月に静かに消えていった。ただ、その勧告は、のちの菅内閣の地域主権改革関連法で取り入れられていくことになる。
- (9) 内閣府 URL: <http://www.cao.go.jp/bunken-suishin/jshukofukin/jshukofukin-index.html>