

第二次地方分権改革の行方

《ポイント》

- ・ 1990年代の第一次改革に続く今回の地方分権改革の取り組みは、グローバル化、少子高齢化等社会環境が厳しさを増す中で、従来先送りされてきた課題を一掃する大胆さが求められる。
- ・ その観点から、公表済みの地方分権改革推進委員会（以下、分権委）の『第一次勧告（以下、勧告）』および『国の出先機関の見直しに関する中間報告（以下、報告）』を検討すると、改革後のビジョンとして、住民の視点に立つ地方組織が、国からの統制・監督を排し、自律的、自己完結的にそれぞれの地域経営の最適解を追求、実行する社会が描かれている。この社会を実現する道筋としては、地方における行政権のみならず立法権・財政権も拡充し、現行自治体を「地方政府」に脱皮させ、国と対等な立場とする方針である。これは従来の統治構造の大幅な変更を意味する。
- ・ 具体的な改革項目をみると、『勧告』では、第一次改革で決着のつかなかった個別事務権限（農地転用、福祉施設の設置基準等）の分権を中心に、地方とくに市町村の権限強化と自律性向上のための施策が盛り込まれている。『報告』では、国土交通省の地方整備局をはじめ国の出先機関の見直しが打ち出されており、「国と地方の二重行政の排除」をトリガーに、広範にわたる分権と同時に行政改革、公務員改革も進めようとする姿勢が看取できる。
- ・ このような大胆な改革プランに対して、権限縮小を怖れる中央府省と国会議員の激しい抵抗が見込まれるなか、分権委は、経済財政諮問会議、規制改革会議など構造改革を推進する他の政府組織と連携し、発言力を強化する戦略を採用している。今後、勧告対象が拡大するにつれ、分権委はこれら政府組織との連携を一層強め、改革推進力の増幅に努めることが望まれる。具体的には、新たに設置された「国家公務員制度改革推進本部」と協働し、国の出先機関から自治体への人材移譲等を進めることが考えられる。
- ・ もっとも、分権委の戦略が奏功して改革が成就するか否かは、勧告を受け取る政府・与党ははじめ政治の姿勢にかかっているのが実情である。すなわち、勧告項目の実行段階で「骨抜き」、「サボタージュ」を執拗に試みる所管府省等の動きを排し、改革が着実に実現されるには、分権委の掲げる「地方政府」の意義が理解され、政治のリーダーシップを求める声が社会から広く聞かれる環境が不可欠である。来るべき衆議院選挙では、分権改革の具体的な中身はもとより、実行の手順やスケジュールが与野党のマニフェストに明記され、国民の判断に供される必要がある。さらに、その内容が国民の手で厳しく吟味され、政権政党への改革圧力となることが極めて重要であり、それなくして分権改革の成功は覚束ないといえよう。

2007年4月、3年間の任期で設置された内閣総理大臣の諮問機関「地方分権改革推進委員会」では、精力的な審議が続けられており、その成果は計3回の勧告にまとめられて本年度中に内閣総理大臣に提出される日程である。すでに、5月末には「国から地方に移譲すべき権限」を列挙した『第1次勧告～生活者の視点に立つ地方政府の確立～（以下、勧告）』が提出された。現在は、地方における国の出先機関の見直しが進められており、8月に『国の出先機関の見直しに関する中間報告（以下、報告）』が公表された。勧告提出後の残り1年の任期は、勧告内容の「骨抜き」防止のため、関連法案の作成、国会審議、分権改革の実行状況等の監視に充てられる計画である。

以下では、『勧告』および第二次勧告の基本方針である『報告』の内容を概観し、その行方について展望した。

1. 『勧告』および『報告』の内容

(1) 第一次勧告～生活者の視点に立つ地方政府の確立～（『勧告』）

『勧告』は全5章で構成されている。このうち、主要部分（注1）である1～3章について紹介する。

【第1章】 国と地方の役割分担に関する基本的考え方

本章は具体的な改革項目を示すに先立ち、分権委の基本スタンスを示す部分で、第一次勧告のみならず分権改革全般に関わる。要点は、①地方政府の確立、②国と地方の役割分担の再構築、③ニア・イズ・ベター原則の徹底、である。

①「地方政府の確立」の意味するところは、地方自治体の行動が国によって事細かに統制・監督される現状から、国と対等な立場の地方組織が、固有事情に適した地域経営を自律的、自己完結的に行う社会への転換である。

1995年から2000年にかけて行われた第一次分権改革では、「上下・主従」であった国と地方の関係を「対等・協力」とし、法令に明記される成果があがったものの、財源および規制・法令解釈の権限を握る国が、実際には優位に立つ状況に変化はみられなかった。これを踏まえ、今回は、地方組織の行政権のみならず立法権、財政権をも強化し、自治を完遂しうる「地方政府」の創設が目指されている。とりわけ、条例によって法令を変更（＝上書き）できる範囲を拡げることでローカル・ルールを優先する仕組みが重視されている。換言すれば、現状では名目に過ぎない国と地方の「対等・協力」な関係を実質化することが、今次改革の大きな目的である。

②「国と地方の役割分担」については、国は外交、防衛、金融政策等国家の存立に関わる役割に専念し、地方は生活に密着した行政サービスを担う、と整理されている。

第一次改革でも同様の整理はなされたものの、現実には国が地方を統制・監督する様々な仕組み、すなわち補助要項・要領や指示、通達、告示等が残された。分権委はこの状況を打破するべく、「二重行政の排除」、すなわち地方における国の出先機関再編をトリガーとして、国から地方への権限移譲を、個々の事務権限単位ではなく行政組織単位で包括的に進める方針である。

この「二重行政の排除」を分権の推進力とする方針は、経済財政諮問会議によって打ち出されたものである。2007年5月25日、財政再建、行政効率化を強く求める同会議民間議員により、「国の出先機関の大胆な見直し」と題するペーパーが提出され、分権委に対応を促した。さらに、分権委の取り組みをオーソライズする目的で、骨太方針2007、2008に「国の出先機関の抜本改革」が明記され、2007年11月と2008年2月には、重ねて「地方出先機関の見直し」を求める民間議員ペーパー

一（注2）が提出された。

- ③ 「ニア・イズ・ベター原則」とは、住民により近い組織が行政サービスの第一義的な提供主体となり、当該組織が提供困難な場合に限り、より大規模な組織にサービス提供を委ねる、という地方自治の基本となる考え方（近接性・補完性原理）である。この原則に基づき、分権委は基礎自治体すなわち市町村を今次改革の主役に据える立場を鮮明にしている。第一次改革では都道府県中心の権限移譲であったが、今回は市町村合併によって基礎自治体の体制整備が進んだという認識の下に、市町村への分権強化が打ち出されている。

【第2章】重点行政分野の抜本的見直し

本章では、地方サイドからとくに強く分権を求める声のあった行政サービス・事務分野を重点分野と位置づけ、所管府省に対して個別具体的に権限移譲を求めている。内容をみると、幼保一元化（幼稚園と保育園の完全一体運営）や農地転用許可、道路・河川管理、福祉施設の設置基準緩和など住民生活に密着した権限が中心である。これらの多くは、第一次改革でも分権交渉が行われたものの、所管府省が頑として合意を拒んだ権限であり、いわば第一次改革の「宿題」といえる。地方出先機関を見直す二次勧告以降で包括的な分権交渉に着手する前に、まず重点分野で「宿題」の解決を図ったものである。

【第3章】基礎自治体への権限移譲と自由度の拡大

本章では、市町村の役割の拡充に向け、①都道府県からの権限移譲、②国の補助を受けた施設利用に関する規制緩和、を求めている。

①は合併によって市町村サイドの体制が整いつつある状況を踏まえ、都道府県から市町村に権限移譲する内容である。64の法律に規定された359の権限が、主に市に対して移譲される。

②は国庫補助金を活用した施設の用途変更要件を緩和し、建設後10年を経過した施設は届け出のみで転用可能とするものである。これにより、例えば合併や少子化で不要となった小・中学校を老人福祉施設、産直売店等に転用するなど、地域事情に即した市町村の創意工夫が実現できる。

国庫補助施設の転用規制緩和は、2007年12月25日の規制改革会議「第二次答申」の地域振興分野に明記された。これを受け、2008年4月、財務省「補助金等適正化中央連絡会議」で自治体所有資産に限り、事前審査無しでの届け出のみで、国庫補助施設を転用することが認められ、その成果が今回の『勧告』に盛り込まれた。ただし、その際、「同連絡会議」は、自治体以外の第3セクター、公益法人等については、所有する補助施設の転用規制緩和を認めなかった。今後は、自治体の施設活用状況や転用ルール・手順の策定といった実績を背景に、分権委が、規制改革会議の「第3セクター等に関する転用規制緩和」要求を後押しするという連携が見込まれる。

（2）国の出先機関の見直しに関する中間報告（『報告』）

『報告』は、分権改革を推進するトリガーとして、国の出先機関の見直しを推進する方針を明確化している。主な内容は以下の通り。

国の地方支分部局（以下、出先機関）の見直しが必要な理由として、主に以下の2点が挙げられる。1点めは、出先機関は一定地域を管轄する現地密着型の組織であることから、地域経営を担う自治体と役割が重なりがちであり、行政の効率化、ムダの排除の観点からの問題である。2点めは、出先機関は中央省庁から距離的に遠く国会や大臣の統制が利きにくい一方、現地住民や地方議会による情報開示請求や監視等の対象外とされがちであるため、出先機関の運営管理に問題が生じる可能性が高く、ガバナンス（組織統治）上の問題がある（注3）。

二重行政の排除とガバナンスの強化のためには、国の役割の縮小と住民の意向を反映した運営に転換することが重要である。このため、出先機関の業務内容を精査し、もっぱら国が行うべき役割を担う機関以外は原則廃止し、地方出先機関の役割を自治体に委ねる。その際、重要なポイントは、組織や事務の合理化・スリム化を徹底したうえで人材と財源を地方に移管し、行政の効率化を達成することである。

なお、具体的な見直しの対象には、国土交通省の地方整備局、農林水産省の地方農政局など、公共事業の予算執行・実施上の権限を有する組織が含まれている。8府省 17 タイプの出先機関の廃止・地方移譲を求めた全国知事会（注 4）によれば、これら出先機関に勤務する国家公務員は約 9.6 万人にのぼり、うち 7.5 万人が自治体への移譲対象となるが、合理化努力等により 2.1 万人が削減可能と算出されている。

（注 1） 4、5 章は、主に第二次、第三次『勧告』における検討項目の予告である。

（注 2） 2007 年 11 月 14 日「地方分権の加速に向けて～地方の本格再生は分権から～」
2008 年 2 月 28 日「政府機能の見直しに向けて」

（注 3） 実際、北海道開発局の官製談合など汚職の摘発が相次いでいる。

（注 4） 2008 年 2 月 28 日「国の地方支分部局（出先機関）の見直しの具体的方策（提言）」

2. 『勧告』および『報告』の行方

分権委『勧告』および『報告』の今後の取り扱い予定は以下の通りである。『勧告』の主要部分は、来年度に制定予定の「新・地方分権一括法」に反映される。ただし、現行法制でも実行可能な市町村への権限移譲、国庫補助施設の規制緩和については、即時実施が求められている。**『報告』については、本年末に公表予定の第二次勧告に向けた審議、関係府省との折衝の場で、具体化が図られる予定である。**

第二次分権改革の行方を第一次と比較しつつ検討すると、主な課題として 2 点が挙げられる。1 点めは**勧告の尊重義務の明確化である。**第一次改革においては、橋本龍太郎総理大臣（当時）の「実現可能な内容を」という強い希望に沿って、勧告の尊重義務が政府に課された半面、各委員と所管省庁のいわゆる「膝詰め談判」の結果合意された内容のみが記載された。当然、勧告は 70% を超える高い実行率を誇ったものの、「霞ヶ関の許容範囲」という批判を免れることはできなかった。これに対し、**第二次改革では、所管府省の合意を得られなかった項目も大胆に勧告に盛り込まれている半面、府省には尊重義務が課されていない。**このため、『勧告』を受けた政府の「地方分権改革推進要項（第一次、2008 年 6 月 20 日決定）」では、表現、内容ともに後退した部分が少なくない。**分権改革の重要性については異論が少ない現状を踏まえて分権委勧告に対する尊重義務を明確にし、改革の実現可能性を担保する取り組みが望まれる。**

2 点めは、**分権委と他の改革推進機関の連携を一層強化することである。**第一次改革では、当時の「諸井委員会（正式名称：地方分権推進委員会、諸井虔委員長）」が奨励的補助金（注 1）の計画的削減に着手しようとした途端、補助金問題は首相直属の「財政構造改革会議」マターである、として討議を封じられ、「未完の分権改革（注 2）」に終わった経緯がある。この徹を踏まえ、今回、分権委は 1 で述べた通り、経済財政諮問会議、規制改革会議と改革方針や勧告内容について連携を強めている。今後は国と地方の二重行政の見直しが進むにつれ、新設の「国家公務員制度改革推進本部」の附属機関（注 3）と分権委の連携が重要となる。連携の具体的なポイントは、地方出先機関に勤務する国家

公務員の自治体への転籍、能力主義に基づく人事評価制度の導入、公務員の労働基本権の取り扱い等である。分権委がこれらの改革推進組織と連携する背景には、同一テーマを複数の場で繰り返し取り上げることで、社会の関心を喚起する、勧告の重みを増して政府に対処を余儀なくさせる、等の意図が看取できる。改革推進組織の間でさらに連携を強め、あらゆるチャンスを捉えて改革を前進させることが重要である。

とはいえ、このような戦略が奏功するか否かは、勧告を受け取る政治の対応にかかっているのが実情である。権限・財源の縮小に抵抗する中央府省と、地元自治体と府省との斡旋に存在意義を見出す少なからぬ国会議員は、地方分権改革に「総論賛成、各論反対」であり、今後改革が進むにつれ、抵抗を強めるものと予想される。法案策定段階での「骨抜き」や改革実行段階の「サボタージュ」を排するには、「地方政府」創設の意義が国民に理解され、改革断行の強いリーダーシップを政府に求める声が広く社会からあがる環境が不可欠である。

このような状況を踏まえると、来るべき衆議院選挙は分権改革の成否を左右する極めて重要な機会である。従来、地方分権は与野党のマニフェストに重要課題として掲げられていたものの、必ずしも積極的に推進されてきたとは言い難い。しかしながら、次回選挙のマニフェストでは、分権委の勧告項目に対する賛否や代案はもちろん、改革実行の手順やタイムスケジュールの明示が与野党の責務となる必要がある。さらに、マニフェストの内容は国民によって慎重に吟味され、選挙後はその着実な具体化が政権与党に対して厳しく要求されることが極めて重要であり、そのような展開なくして、地方分権改革は覚束ないといえよう。

(注1) 省庁が自治体を一定の方向に誘導する目的で支出する補助金であり、国に実施責任のある事業を自治体に代行させる場合に、法令で国に支出義務が課される補助金とは異なる。

(注2) 2001年6月 「地方分権推進委員会(諸井委員会)最終報告」

(注3) 国家公務員制度改革推進本部は、2008年6月の国家公務員制度改革基本法に基づいて内閣府に設置された組織で、内閣総理大臣を本部長に、国家公務員の採用・任用・退職等を所管する「内閣人事局」の制度設計等に当たる。同本部の下には、改革推進本部に意見を述べる非常勤の有識者会議である「顧問会議」と、公務員の労働基本権の取り扱いを検討する「労使関係制度検討委員会」がある。顧問会議の構成員は日経連・御手洗会長、日本商工会議所・岡村会頭、同友会・桜井代表幹事、全国知事会・麻生会長、連合・高木代表等11名。検討委員会の構成員は未定。

◆『日本総研 政策観測』は、政策イシューに独自の視点で切り込むレポートです。本資料に関するご照会は、下記あてお願いいたします。

調査部 ビジネス戦略研究センター

高坂 (Tel : 03-3288-4246 Mail : kohsaka.akiko@jri.co.jp)