

地方分権：国の地方統治は断ち切れるか一国の出先機関改革 地方分権改革推進委員会の第2次勧告を受けて

《ポイント》

- 地方分権改革推進委員会の第2次勧告における「国の出先機関改革」は、当面の人員削減数および権限移譲の範囲について不十分かつ曖昧といわざるを得ず、今後も国による地方統治の余地を大きく残した。
- 出先機関改革の目玉である「府省を超えた総合的な出先機関（以下、新出先機関）」については、その巨大化が危惧される。さらに、新出先機関に対する地域社会のガバナンスの場に位置づけられる「地域振興委員会」はその実効性が疑われ、地方分権の進展は期待しがたい。
- さらに、将来の道州制導入を展望した場合、今回の新出先機関が道州制移行後も存続し、二重行政がさらに深刻化する可能性のみならず、出先機関が都道府県の現行業務を吸収して中央集権型の道州制を招来する可能性すら懸念される。
- しかしながら、今後の改革推進に向けたポイントが提示されている点については、肯定的な評価も可能。具体的には、①新出先機関を企画と執行に分割、②道州制導入後に出先機関の主たる部分を道州へ移管する必要性の明記、③削減人員数の明示。
- とりわけ、②の道州制移行後、新出先機関を道州へ移管する措置は重要。本機関を時限的な組織と位置づけ、道州制移行後には速やかに道州に吸収させ、国による統治の余地を排除することが必要となる。これについては、地方分権一括法および今後制定される予定の道州制基本法において明文化すべき。
- なお、本勧告において、当初の想定から権限移譲の範囲や人員削減規模が縮小されたことに関し、委員会の議論の進め方や政治のバックアップ体制について再検討が必要。議論のスタートとして、「何が移譲できるか」の発想では限定的な成果にとどまることは不可避。当初から受け皿機関を想定することなく、「地方にはできないことは何か」というゼロベースからの議論と、それを強く支持する政治の強いリーダーシップが望まれる。
- ねじれ国会や内閣支持率の低下など、今後の政策運営は見通しにくい状況となっているものの、各党は今回の分権委勧告を真剣に受け止め、小異に拘らずに議論を戦わせ、重要課題である分権改革に関する合意形成と実行に着手することが望まれよう。

12月8日、地方分権改革推進委員会（委員長：丹羽宇一郎伊藤忠商事会長）より第2次勧告が麻生内閣総理大臣に提出された。その内容は、地方に設置されている「国の出先機関（支分部局）の改革」および「地方公共団体に対する事務の処理又はその方法の義務付け（義務付け・枠付け）の見直し」が中心である。

昨今、官製談合問題、事故米問題をはじめ国の出先機関における不祥事、不作為などが目立ち、かつ本委員会で改革の俎上に上っている組織が入居予定の庁舎の立替・補強工事が粛々と進められていることなどが報じられるに至り、出先機関改革は大きな注目を集めた。また、国と地方の二重行政の排除という地方分権改革の本丸とも言える大きなテーマであることも合わせ、以下では第2次勧告に記された「国の出先機関の改革」の内容について評価する。なお、本評価に際しては、単なる機構改革という側面にとどまらず、道州制を見据えた地方分権改革の一環としての位置づけにおいて、その有効性を評価した。

1. 第2次勧告における「国の出先機関改革」の概要

国家公務員33万人のうち21万人が配属されている地方の出先機関のうち、本委員会で改革が検討されているのは8府省15系統の組織であり、9.6万人が所属している。そのうち予算・人員の規模で群を抜く地方整備局および地方農政局のあり方を中心に議論が進められた。

国の出先機関の問題点は次のとおり。

- 地方自治体との二重行政
- 住民や地方自治体からの監視を受けにくい不透明性
- 地方自治への過剰な関与と権力の保有による地方分権推進への逆行

第2次勧告で示された出先機関改革の方向性は下記のとおり。

- 出先機関8府省15系統の権限、組織については、400の業務事項についてチェックを行い、当面、合理化および地方自治体への移管を合わせ、3.5万人を削減するとともに、下記の通りの組織を改革する。
 - ① 国交省、農水省ほか、経産省、環境省など6系統で分担していた業務を統合し、「府省を超えた総合的な出先機関（新出先機関）」として地方振興局（仮称）、地方公務局（仮称）を創設。

地方振興局は国直轄事業以外の事業と政策を担当、地方公務局は国直轄事業を担当することにより、権力の分散化を図るとともに、道州制移行後は積極的にこれら組織を地方に移譲。
 - ② 都道府県単位で設置されていた地方厚生局等2系統をブロック単位で集約
 - ③ 沖縄総合事務局等6系統は存続、廃止は1系統のみ
- 新出先機関のガバナンスを確保するため、関係都道府県知事らによる協議会組織（地域振興委員会）を新設

2. 「出先機関改革」の内容に関する検討

(1) 「出先機関改革の基本的考え方」について

第2次勧告では、出先機関改革を論じた第2章冒頭に「見直しの基本的考え方」が明記されている。これを一読すると、今回の勧告において、1990年代半ばから進められてきた地方分権改革の方針から微妙な路線変更がなされた印象がある。

従来の分権改革の方針は、「国は国際社会における国家の存立や全国的な統一基準の策定等、具体的には外交や通貨管理、安全保障、成長戦略などの国ならではの実行不可能な分野を担い、それ以外は、基本的に住民に身近な自治体に委ねる」^(注)ことを主張し、行政分野ごとの分権を志向するものであった。これは現行の役割分担、すなわち、「教育や福祉などの同一行政分野において、国は政策立案・企画を専管し、自治体は国の方針通りに執行を担う」という機能別分権の見直しであり、国が幅広い分野で、地方に事細かに干渉することへのアンチテーゼと位置づけることができる。

しかしながら、第2次勧告の基本方針に示された国と地方の役割分担は、現行の機能別分権体制を前提としている感が強い。例えば、地方再生・地域振興について、「知事や市町村長を自らの創意工夫と決断で実行する地域の経営者」(勧告 29 頁)と位置づける一方、依然として地域対策における国の積極的な役割を認めている。あるいは、「国に事務・権限を残しつつ、地方の役割を拡大することが適当と考えられる場合には、事務・権限を新たに地方自治体に付与し国と地方の新たな協働関係を構築する」(31 頁)として、機能別分権体制を洗練させ、より精緻な仕組みを目指すスタンスが看取できる。このようなスタンスは、危機的状況にある地方の再生・振興を早急に実現するという現実的要請に応えた結果であることは想像に難くないものの、従来の分権改革の方針から、あるいは分権委が「中間的とりまとめ」(2007 年 11 月)で掲げた「自由と責任、自立と連帯を基本とし、国と対等な完全自治体＝地方政府」という目標からは遠ざかる内容といえよう。

(2) 人員、権限、組織の見直しと新出先機関について

第2次勧告では、国の地方出先機関に勤務する 9.6 万人の国家公務員のうち、約 3.5 万人の削減(36%減)を示すにとどまった。しかも、廃止機関は 1 系統のみと、当初「原則廃止」がうたわれた国の出先機関の多くは、形を変えて存続することとなった。とりわけ「府省を超えた新たな出先機関(新出先機関)」は、国土交通省や農林水産省等が所管する公共事業を職員数 3 万 1 千人で担当するとされ、巨大化が危惧される。

新出先機関について、具体的には以下の 2 つの問題点を指摘できよう。第 1 に、新出先機関は総合調整を担当する内閣府の下に設置されるものの、各部門の事務・権限については、統合前の出先機関の所管府省から指揮監督を受けることとなっており(39 頁)、公共事

(注) このような考え方は第一次分権改革を担った地方分権推進委員会(諸井虔太平洋セメント相談役[当時])の「地方分権推進に当たっての基本的考え方」(1996 年 10 月)、「中間報告一分権型社会の創造」(1996 年 3 月)等で提示され、地方自治法、地方分権改革推進法に活かされている。

業の縦割りの弊害が払拭されるか疑問である。第 2 に、後述する地域社会代表との協議の名目で、出先機関の長には広範な権限の委任が予定されているが、地域住民の付託を受けない官僚が、地域社会に多大な影響を及ぼす事業について強い権限を持つことは、地方自治の観点から問題が大きい。

さらに、将来の道州制導入を展望した場合、国の巨大機関の存在は大きな懸念材料である。国の事業を行う統合出先機関をブロック単位で設置する構想は、地方自治の開始間もない 1957 年に、執行体制の効率化や予算規模の拡大等を念頭に公表された第 4 次地方制度調査会の「地方制」案に通ずるものがある。今後、地方行政体制の刷新が論じられるなかで、地方制案と同様な政策目的が主張される、あるいは道州制導入の緊急性を理由に、新出先機関から地方の既存権限を吸い上げて公共事業の統括機関とする動きが生じる怖れは否定しきれない。

(3) 地域振興委員会による出先機関へのガバナンスについて

新出先機関の設置に伴い、第 2 次勧告では、そのガバナンスを確保する仕組みとして、自治体代表をメンバーとする協議会組織「地域振興委員会（仮称）」の設置をうたっている。しかしながら、本委員会の新出先機関に対する影響力は極めて限定的とならざるを得ず、ガバナンスは実現困難と予想される。

ガバナンスが困難と思われる主な理由は以下の 2 点である。第 1 に、地域振興委員会（仮称、以下振興委員会）に認められた役割は、新出先機関の事業計画案や予算案、決算案等に関する意見の提出にとどまっている（40 頁）。勧告では、新出先機関側にこの意見の尊重を求めているものの、新出先機関を統制する手段、例えば人事や財政上の権限あるいは監査権限等が振興委員会に付与されないなかで、その意見が公共事業の内容に反映されることは難しい。第 2 に、振興委員会は新出先機関の管轄する区域内の知事、政令市の市長、市長会・町村会の代表で構成される。互選で選出される座長が置かれるとはいえ、これらメンバーは原則対等の立場で協議に参加することから、振興委員会が個々の立場を乗り越えて厳しい利害調整と意見集約を果し、出先機関に対応を迫る可能性は高くない。

さらに、このような脆弱なガバナンスの下で、出先機関改革が地域社会にとって望ましくない結果を招来する怖れがある。その主な理由は以下の 2 点である。

第 1 に、勧告では新出先機関と振興委員会の協議に実効性を持たせるため、新出先機関の長に対する本府省権限の委任をうたっている。この結果、本府省の統制すら利かない強大な出先機関が出現し、地方の意見や事情は顧みられない可能性がある。第 2 に、勧告では公共事業の適正性、透明性を担保する仕組みとして、事業の内容やサイトの公表、個別事業の情報開示等が挙げられている。これらは、国直轄事業の実施を所与として会計情報の透明化に偏重した印象が強く、現在、各地で指摘されている公共事業の問題点、すなわち「はるか以前の需要予測や計画に基づいた公共事業が、現在の地域にとって真に必要な」、「地域にとって優先順位の低い事業は、国直轄事業であっても見直すべき」というような

主張に応じておらず、必ずしも地方再生、地域振興に寄与するものとは言い難い。

3. 本勧告に見る出先機関改革の前進

上記のようなネガティブな見方に妥当性があることを認めた上で、本勧告において出先機関改革を促す重要なポイントとして、次の3点については肯定的な評価が可能である。

①地方出先機関の権力の分散

国土交通省、農林水産省、経済産業省、環境省の出先機関を2つの新出先機関（地方振興局と地方公務局）に統合。地方振興局は国直轄事業以外の事業および政策を担当、地方公務局は国直轄事業を担当することにより、権力の分散化を図る。2つに分けず1つの組織とすれば、人員、予算および権限をあわせ、地域に巨大な組織の誕生が懸念された。十分とはいえないまでも、政策部門と作業部門を分けたことについては評価できる。

②道州制後の新出先機関のあり方を明示

地方振興局と地方公務局は、道州制移行後は積極的に地方への移譲を検討。これにより同一のエリアを所管する行政機関による二重行政を回避することができる。ただし、勧告の中では「検討」となっており、不確定要素が強いことから、地方分権一括法や今後制定される予定の道州制基本法に明文化する必要がある。

なお、新出先機関の道州への移譲は、大きな抵抗を伴うものとなる。移譲後も、聖域として道州内で独立性の高い組織となることも懸念される。移譲に際して道州のガバナンスが速やかに発揮できるよう、道州制移行前より地域振興委員会などの影響力を徐々に強めるスキームが、明示されることが望ましい。具体的には、政策立案への関与、予算執行権、人事権を徐々に移譲することなどが、ロードマップとして示されるべきである。

③削減人員の明示

合理化および地方自治体への移管を合わせ、3.5万人の人員削減という数値目標は、当初の期待感からすれば不十分であるといわざるを得ないが、委員会の外からの強い抵抗にも屈することなく数値を明示したことについては評価すべき。今後は総理のリーダーシップのもと、最低限の削減目標として明確なロードマップの作成を期待する。

なお、これら3つのポイントのうち、後者の2つについては、委員会最終日に提示された第2次勧告（案）には盛り込まれておらず、委員長の意見として急遽挿入されたものである。今後勧告を実現していく段階で、これら重要なポイントが骨抜きにならないよう、総理の強いリーダーシップのもと具体的な取り組みへと展開されることを期待したい。

4. まとめ

地方分権改革推進委員会は、2007年4月の設置以来、本委員会だけでも70回に及ぶ精力的な議論を重ねてきたうえ、国から地方への関与や役割分担に関する専門部会を設けて膨大な見直し作業を進めており、その努力は賞賛に価する。

このような努力にもかかわらず、今回の勧告では、当初の期待に反し、地方出先機関の廃止や、権限・人材の地方移譲に大きな進展はみられなかった。このような状況をみるにつけ、委員会運営と政治のバックアップのあり方について、改善の必要性を感じる。すなわち、地方の自立に向け、国の関与をなるべく排した地方分権を目指すわが国が、さまざまな権限や財源を地方に移していくことを検討するうえで、一つひとつ関係省庁、地方自治体と個別協議するという現行の手法では、改革は遅々として進まない。一度すべての権限と財源を移譲することを想定した上で、地方では対応しきれない広域的な分野などを再度国に吸い上げる発想に転換すべきである。次回の勧告に向け、地方分権改革推進委員会は、議論の進め方について上記のような方向で検討することが望まれる。その際、政治の役割は極めて重要である。政治が主導権を発揮して検討作業の着手と進行を促し、検討結果の実現についても、強力なバックアップ体制を敷くことが不可欠である。

現在、政治の牽引力が弱体化しつつあるものの、このようなバックアップ体制は与野党を通じて共有されることが望ましい。各党は今回の分権委勧告を真剣に受け止め、小異に拘らずに議論を戦わせることが重要である。そして、わが国の重要課題である分権改革について、早急に合意形成を図り、具体策に着手することが強く望まれるといえよう。

-
- ◆『日本総研 政策観測』は、政策 이슈 に 研究員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・藤波 (Tel : 03-3288-4246・5331)