

地方分権改革推進委員会 『中間的な取りまとめ』を読む

さ さ き よういち
佐々木 陽一

PHP総合研究所 主任研究員

Talking Points

1. 『中間的な取りまとめ』において、今後の地方分権改革の理念や争点が明確にされた。
2. 『中間的な取りまとめ』のポイントは、次のとおりである。
 - ・義務付け・枠付けの見直しにより、その全容が初めて明らかになる可能性がある
 - ・条例制定権の拡大で、地方自治体の経営能力が一層問われることになる
 - ・事務事業の見直しを自治体経営の効率化に活かさなくてはならない
3. 分権型社会の実現には、税財源の裏づけ、住民自治の推進、首相の指導力が必要である。

PHP 総合研究所

〒102-0075 東京都千代田区三番町 5-7 3F

Tel: 03-3239-6222 Fax: 03-3239-6273 e-mail: think2@php.co.jp

1. はじめに

地方分権について審議している政府の地方分権改革推進委員会（以下、委員会）が、国から地方への大幅な権限移譲や税源配分の見直しなどを盛り込んだ『中間的な取りまとめ』（以下、中間まとめ）を公表した。

地方分権一括法（00年施行、以下、一括法）、第一期分権改革（95年～01年）、三位一体改革（02年～）に続く第二期分権改革について、中間まとめは、「分権型社会を創造する」という理念や手法を示し、来春以降、首相へ順次行う勧告に向けた予告と言えるものである。

本稿では、中間まとめの内容を検討しながら、分権改革の行方を展望してみたい。

2. 未完の分権改革

地方分権は未完の改革と言われる。その理由に第一期分権改革後も、①国から地方への税財源の分権化が大きな積み残しになっていること。②機関委任事務は廃止されたが、法律や政省令、補助負担金要項などによって、国が自治体を縛る規制が相変わらず残っていること、などが挙げられる。後者については、一括法で表向き国と地方は対等関係になったが、実体としては法定自治事務についても国が権限を握ったまま、法令で自治体の仕事の中身や実施方法を細かく縛っている。これが「義務付け・枠付け¹」の問題である。

一括法では、国が自治体に仕事を義務付ける場合、「法律またはこれに基づく政令によ

る」と規定した。だが、中央省庁は省令で委任規定を設け、細々とした義務付け・枠付けを通して、地方自治体に関与する余地を温存したのである。

一例を示すと、介護保険法では、条文の300項目以上にわたって委任規定が盛り込まれており、指定介護老人福祉施設を設置する場合には、職員の配置から床面積や廊下の幅まで、あらゆる分野に義務づけ・枠付けが及ぶ。これでは、地域の実情に即した福祉サービスの提供が困難になるのは無理からぬことである。

たしかに、第一期改革は分権改革のベースキャンプを作ったという意味において功績を挙げたが、こうした実態を鑑みれば、分権改革の剣が峰への登頂は、いよいよこれからが本番なのである。剣が峰とはすなわち、①義務付け・枠付けなどの廃止と②税財源の移譲である。このように、第二期分権改革の最大の焦点は、地方をコントロールする権限、さらに税財源を手放さない中央省庁の壁をいかに突破するか、その方策や工程を明らかにすることにある。分かりやすく言えば、ベースキャンプから頂上（＝分権型社会の構築）へ至るまでの数次にわたるキャンプ地とルートを明らかにすることと言えよう。

こうした状況を受けて、今回、委員会が立てた新たな戦略が『中間まとめ』である。そのポイントは3点ある。第1に、義務付け・枠付けの仕組みを見直して、その存置基準に該当しないものは原則廃止すること。第2に、条例制定権を拡大したこと。第3に、国から地方へ移すべき事務事業を具体的に列挙したことである。

¹ 「義務付け」とは、一定の課題に対処するため、地方自治体に一定種類の活動を義務付けることであり、同活動に関する計画策定の義務付けを含む概念である。また「枠付け」とは、地方自治体の活動について、組織・判断・判断基準などによる制約を受けることである。

3. 地方分権改革の基本姿勢

①地方分権改革の理念

本論に入る前に、第二期改革が掲げる地方分権改革の理念を押さえておこう。

委員会が中間まとめで示した、地方分権を推進すべき理由の第1は、「人口減少、高齢化などの社会構造の変化に伴う危機」である。さらに、こうした変化への対策を講じようにも、国・地方を合わせて800兆円を越える累積債務が「打つ手の選択肢を極端に狭めている」ことを第2の理由とする。そうした理由づけの上で、活力があり希望の持てる未来を私たちが手にするには、もはや「分権型の新たな未来社会を築くしか道は残されていない」とする。

委員会が提示した改革推進の道筋とその方策は、この理念から導かれる論理構成となっている。言い換えれば、地域活性化のためには、簡素で効率的な行政体制をつくり、地域の活力を高め、地方の自己決定・責任・受益と負担で公共サービスの質の向上を高めるしか手立てがない、としたのである。

②地方が主役の国づくり

中間まとめでは、分権後のあるべき姿を「地方が主役の国づくり」と表現する。地域に合った財・サービスを適切、かつ効果的に提供するには、団体自治と住民自治が両立しないと分権改革は遂行しない。だから、「地方政府の確立」が必要なのだと言う。

地方公共団体といった法律用語や、一般に使われる地方自治体でなく、あえて、地方政府と表現しているのはなぜだろうか。その眼目は3点あると思われる。

第1の眼目は、自治体が完全自治体になるということである。中間まとめに拠れば、完全とは、①自治行政権、②自治財政権、③自

治立法権の3権を合わせ持った自治体である。先述のとおり、第一期分権改革では、機関委任事務制度を廃止するなど、自治行政権の確立に一定の成果を挙げた。だが、改革はそこ止まりで、その先の自治財政権と自治立法権の確立にまでは手を広げられなかったのである。

小泉内閣の三位一体改革では、自治財政権の確立に向けた改革に着手したものの、中央省庁の強い抵抗に遭って頓挫した。地方側には、5.1兆円の地方交付税の削減、4.7兆円の補助金削減に見合う税財源の移譲がなかったのである。要するに第一期改革では、地方の自由度は高まらず、中央省庁の財政負担を減らしただけのご都合主義的な結果に終わっているのである。したがって、今回の第二期分権改革では、残された自治財政権と自治立法権の確立が最大にして不可避の改革である、そんな強い決意が「地方政府の確立」の文言には込められているように思われる。

第2の眼目は、分権改革は「政治改革」であるということ。中間まとめでは、「自分の地域は自ら考えて創っていく」といったことが、表現を変えて繰り返し強調されている。そこには逆に、自治体の首長、議会議員、地域住民が、自治体を自らの政府だと認識し、住民が主役の地域づくりを進めてほしい、という期待が込められているように思われる。

第3の眼目は、第2と関係するが、地方自治体の自由度を拡大することである。それは言い換えれば、地方自治体を国が定めた政策・制度を単に執行する主体でなく、地域における政策・制度を自ら企画立案する主体へ転換させるということである。したがって、その前提となる地方の権限移譲や財政面での自立も必要。そのためには、「法制的な仕組み」をしかるべき態様に変えるべきとの意図が込められているように思われる。

4. 『中間まとめ』のポイント

こうした第二期分権改革の概念を示した上で、中間まとめは、「行政サービスの実質的な決定権や必要な財源を地方自治体に移譲し、地方自らが考え実行できる体制」の整備方策を提示する。言い換えれば、①自治行政権、②自治財政権、③自治立法権の確立に向けた具体的な手段を導き出している。そのポイントは、制度疲労を起こしている現行の地方行財政制度をその原因により、外科的施術（＝法制度の抜本的な見直し）と内科的施術（＝自治体の政策・法務能力の向上）に切り分け、見直していくということである。下記で順次論じていく。

（1）義務付け・枠付けの抜本の見直し

第1は、外科的施術と考えられる「義務付け・枠付けの抜本の見直し」である。

委員会が義務付け・枠付けの見直しに動いた背景には、国が地方自治体の裁量を奪っている多くの弊害に関して、地方の怨嗟の声を審議と並行して収集していたことがある。これをふまえて、中間まとめでは、地方自治体の自主性を強化する方向で法制的なしくみ、具体的には、義務付け・枠付けを抜本的に見直す方針を提示している。

見直しにあたり委員会は、「地方自治体が私有財産など私法秩序の根幹にかかわる事務を処理する場合」など、7つのメルクマールをクリアしたものに限り、従来どおり国の義務付け・枠付けの存置を許容する余地を残し、逆にクリアできない場合は、廃止する方針を打ち出している。いわば、義務付け・枠付けの廃止に向けて外堀から埋めていく作戦だが、今後、権限が奪われる各省庁がそれらの必要性を主張してくるのは必至である。

こうした基準の設定は両刃の剣かもしれ

ない。1つめの懸念は、基準が逆に義務付け・枠付けを正当化する根拠を与え、駆け込み寺的に悪用される危険性がある。これを避けるには、国による直接実施や関与の基準をそもそも限定的に捉え、国の関与について決定的な論拠が示されない限り、地方自治体の実質的な権限を高めていく方向で考えるべきである。その際、オープンな場で議論し、外部的にもチェックできる形で進められることが必要である。

2つめの懸念は、「7つの基準に該当しないが必要」²とするグレーゾーン的な回答に対し、どのように検証・判断を下すか、である。その場合、新たなメルクマールの設定が必要になるかもしれない。

中間まとめには、「自治事務でありながら、義務付け・枠付けをしている場合について、ここでも何ら回答がなかったときは、義務付け・枠付けの必要がないものという前提で作業（＝委員会の検証）を行う」という、強硬とも取れる委員会の見解が示されているが、この文言からは委員会が各省庁の反発を相当程度、織り込み済である節もうかがえる。言い換えれば、委員会があえて厳しめの要求をし、各省庁の反発を煽っているということだ。もしそうだとすれば、この基準の狙いは、中央省庁自身すら把握していない規制の実態を省庁の反発を利用して逆にあぶり出し、そして廃止に追い込むということにあるのではないか。したたかな中央省庁に対して、外堀から内堀、そして本丸へと詰めを誤らず、霞ヶ関文学とも揶揄される中央省庁独特の曖昧な回答についても、一つひとつ潰していくことが必要である。要は、第一期改革の轍

² 委員会は、各省庁に対して義務付け・枠付けの見直しを、①メルクマールに該当するか否かの分類、②該当しないものについては具体的な廃止のための案、③該当しないが、なお存置する必要があるとするものの理由、について回答を得てこれを公表、委員会での検証を行うこととしている。

を踏まないことが大事だ。

いずれにせよ、委員会が示した義務付けや枠付けを見直す手法は、中央省庁の自治体への口出しの全容を初めて明らかにする点で画期的な試みである。委員会は、中央省庁側に対して、存置基準に適合する義務付け・枠付けを省庁自らが提示することを求めているが、今後、中央省庁からの回答が単に「反対のための反対」や「言い逃れ」になっていないか、委員会は厳しくチェックすべきである。

(2) 自治体に法令の上書き権を認める

第2は、内科的施術と考えられる「自治体に法令の上書き権を認める」ことである。中間まとめは、「義務付け・枠付けについて、廃止・縮減、全部・一部の条例委任、または条例による補正の許容などの見直しを行うべき」（＝条例制定権の拡大）とする原則を示している。

これは、自治体の事務なのに国が法令で内容や方法を細かく義務付けている現状を、自治体が定める条例で変えられる「上書き権」を認め、自治体自らの責任と判断で行動できる範囲を拡大させる試みである。第二期分権改革の使命が地方政府の確立にあることは既に述べたが、条例制定権の拡大は、自治立法権の確立、さらに政治改革に連動する分権と位置づけられるものである。

しかし、条例制定権の拡大は同時に、地方自らが地域の実情に即して政策を立案、実施し、その責任を負うことを求めている。これにより、地域活性化のチャンスは確実に広がるが、逆に、北海道夕張市の例を持ち出すまでもなく、時として地域間の経済的な格差拡大など、地域住民ともども厳しい結果を甘受しなければならない事態を生じさせる場合も十分に起こりうる。しかし、地方自治体を、

国が定めた政策・制度の単なる執行主体から、地域における政策・制度を自ら企画立案する経営主体へと転換していく意義は大きいと考えられる。

(3) 個別の行政分野、事務事業の抜本的見直し

前述した(1)とも関係するが、委員会は抜本的に見直すべき国の事務事業に関して、国民や地方の関心の高い7分野を「重点項目」、10項目を「その他の主な事項」として具体例を挙げている。これらは、全国市長会、全国知事会などで提起された支障事例の結果を反映したもの³で、移譲すべき権限を具体的に列挙している。何をどう変えようとしているのだろうか。

支障事例の多い(＝地方から見直し要望の強い)事務事業として、①道路・河川と②医療・福祉の例を見てみたい。(表1参照)

①道路・河川

道路については、「一般国道の維持管理権限の都道府県への移管など」が盛り込まれている。その内容は、一般国道(直轄国道)は今後、原則として国が行う大規模な新設・改良を除いて、維持管理権限を都道府県に移譲する、というものである。

既に都道府県は、指定区間総延長の約6割部分の維持・修繕と管理事務を行っており、これを根拠に委員会は、「国が行う特段の理由」はなく、さらに国の事務所や人員、財源を丸ごと地方へ移すことで、むしろ「適切な管理が可能である」と断じている。

³ 『都市における地方分権改革に関する支障事例先行調査』(全国市長会、07年6月)や『「第二期地方分権改革」への提言』(全国知事会、07年7月)に詳しい。
<http://www.cao.go.jp/bunken-kaikaku/iinkai/kaisai/dai08/08shiryou1.pdf>
http://www.nga.gr.jp/upload/pdf/2007_7_x14.pdf

表1 個別の行政分野・事務事業の見直し

重点事項	その他の主な事項
①医療 ・地域医療計画等における都道府県の権限と責任の強化 ・国民健康保険における運営の広域化等	①福祉・保険 ・福祉施設の設置基準の見直し、保健所長の医師資格要件の廃止
②生活保護 ・制度全般について総合的、抜本的に改革	②労働 ・無料職業紹介事業等の移譲を地方支分部局のあり方とともに検討
③幼保一元化 ・認定こども園制度の施行後5年の見直しを前倒し ・幼保一元化のため、省の枠組みを越えて抜本的制度改革	③子ども ・放課後児童対策事業の一本化
④義務教育 ・教職員人事権を市町村に移譲、給与負担のあり方を見直し ・学級編成や教職員定数に関する市町村の権限と責任を拡大	④教育 ・教育委員会制度のあり方
⑤道路 ・直轄道路の新設改良を除く維持管理権限を都道府県に移譲	⑤住宅・都市 ・公営住宅の基準・要件の見直し ・都市計画に関する国の協議、同意の廃止・縮小等
⑥河川 ・1級河川(都道府県内完結)河川の管理権限を都道府県に移譲	⑥交通 ・港湾管理への関与、空港の管理主体の見直し ・自家用有償運送(過疎バス等)の規制緩和
⑦農業 ・4ha超の農地転用許可権限を都道府県に移譲	⑦環境 ・地方支分部局の事務とそのあり方の検討
	⑧農業 ・農業委員会の必置規則の見直し
	⑨商工業 ・中小、ベンチャー企業への国の直接支援の廃止
	⑩防災 ・迅速な災害対応、復旧のための制度の見直し

資料:「中間的な取りまとめ」(地方分権改革推進委員会)をもとに作成

当該権限の移譲により、これまで国道と県道で別々に行っていた補修工事を一体的に行えば、渋滞緩和、無駄な工事やコストの削減など、多くの相乗効果を生み出せるだろう。

こうした問題は、国が管理する一級河川(1つの都道府県内で完結する河川)の管理権限の移譲についても同様で、委員会は「都道府県が管理主体としてふさわしい」と明言する。

委員会では既に、その他を含めて項目ごとに担当都道府県を決めて、改革の具体案の取りまとめを始めており、今後、新たな社会資本が国と地方の事業仕分けの対象になることも期待できる。

②医療・福祉

医療については、「医療計画、診療報酬決定における都道府県の権限と責任の強化など」が盛り込まれている。診療報酬決定では「都道府県の意見を盛り込む仕組みを構築する」としている。

これらの権限委譲が実現すれば、全国一律の診療報酬などを見直し、医師不足や医療費適正化の課題克服に向けて、都道府県が主体的な役割を担えるようになる。例えば、小児科の不足する地域の医師報酬の引き上げによって医師を確保できる可能性も高まるだろうし、過疎地の訪問医療で移動費を報酬に加算できるようになれば、無医村地域の縮小にも寄与するだろう。

福祉については、自治体行政の自主性を阻

害する代表例として、委員会で議論されたのが保育施設の設置基準だったという。児童福祉法に基づく規定では、「保育室か遊戯室は、1人1.98㎡以上、屋外遊技場は同3.3㎡以上」となっている。市町村からは「まちの中心部に保育室を設置したくても、この基準を満たす用地を確保できない」などの不満が出ていた。

委員会が厚生労働省に行ったヒアリングに対し同省は、「保育室の面積基準は1948年に制定され、1畳分ぐらいが子どもたちに適当なスペース」との説明を行ったが、丹羽宇一郎委員長が「それは60年前の話。『畳1畳』に科学的説明はできない」と応酬する場面もあったという。

今回の中間まとめでは、こうした支障事例について、委員会や地方六団体からの問いに対し、各省庁の回答や反論も記されている。そこには従来も見られた、①統一性、②広域性、③専門性を理由に挙げているが、いずれも委員会は喝破している。⁴

こうしたこまごまとした義務付け・枠付けの実例は「数万とも言われるが、いくつあるか見当もつかない」（総務省）⁵という実態からしても、それらのなかで、基本的に中央省庁の義務付け・枠付けを今後も存置させるに足る理由を有するものが、そもそもいかほどあるのかも疑わしく、むしろ、弊害などのマイナス面の方が大きいものと考えられる。

いずれにせよ、存置すべきものは一定数に

収まるのではないだろうか。特に、市民生活と密接な関係を有する事務事業については、国が関与することによって逆に、住民ニーズと画一的な行政サービスとの間には需給ギャップと無駄な行政コストを生じさせる。こうしたことから、地方自治体自らの決定・責任・受益と負担によって行政サービスを提供していく方が、より効率的に自治体経営を行える可能性が高いと考えられる。

5. 分権型社会の実現に向けた課題

中間まとめは、分権型社会の実現に向けた改革の工程を打ち出したが、その実現には幾つかの難題が残されている。最後に、実質的な改革が本格化しつつある今、その難題を指摘しておきたい。

(1) 税財源の裏付け確保

1つめの難題は、税財源の裏付けである。中間まとめでは、地方の関心の高い国と地方の税源配分について、「地方から主張されている5:5を念頭に置くことが現実的な選択肢となる」と、遠回りな表現に留まっている。事業や権限の移譲に鋭く切り込んだのとは対照的に、その裏付けとなる税財政については、具体性に欠けている。また、地方財源の充実についても、「応益性を有し、薄く広く負担を分け合い、偏在性が少なく税収が安定したもの」と記されている。どうやら消費税のことを指しているようだが、これも明確でない。

小泉内閣の下で進められた三位一体改革では、地方自治体は、税源移譲の恩恵よりも地方交付税の減額で大きな財政危機に陥った。また、財源の豊かな自治体とそうでない自治体との財政格差も広がったが、中間まとめはこれらの是正策についての結論を先送

⁴ 「統一性」は、全国ベースで統一性を確保しようというものだが、むしろ全国均一の質でセーフティネットを確保すべき分野は限定的とする。「広域性」は、都道府県間の広域調整ができる仕組みを構築すべきで、国の広域調整が必要な場合も、協議や同意を義務づけず、報告や届け出に留めるべきとする。「専門性」は、そもそも地方自治体でも能力、設備面で専門性を確保することは可能とし、ない場合も、専門性を有する組織、職員を地方自治体へ移管すれば事足りるとする。

⁵ 日本経済新聞（07年11月19日）による。

りしている。また、地方には三位一体改革による一種の挫折感や疲労感も漂っているし、税財源改革に取りくんでも、また地方交付税が減額されるのではないかという国への不信感も残っている。いずれにせよ、第二期分権改革に対する地方の最大の関心事は、国から地方への税財源の移譲であると言って良い。勧告までにより精度の高い具体策を示すことが求められる。

(2) 住民自治の推進

2つめの難題は、住民自治（＝住民が主役の地域づくり）の推進である。今後の議論はどの権限を地方に移譲するか、個別の課題に移っていくだろう。その際、地方はさらにこの膨大な義務付け・枠付けの障害例について声を上げ、委員会と歩調を合わせることが大切である。と同時に、分権によって地域がどう変わるのか。地方は、住民目線で分権後の地域活性化に向けた実行体制を整えておくことが必要だろう。

中間まとめではこの点について、「住民自治」「住民の視点」を重視する姿勢を強調している。義務付け・枠付けの見直しにせよ、条例制定権の拡大にせよ、それは国と地方自治体間の、行政機関内での分権改革である。しかし、中間まとめが求めているのは明らかに、分権後を見据えた住民の目線に立った自治体経営である。

4-(3)で論じた「重点7分野」は特に、住民の日常生活と密接な関係性を有している行政の事務事業であり、分権が実現すれば、各自治体の実態に合った財・サービスの質と量と住民ニーズとの需給調整、言い換えれば、自治体経営を地域自らの責任と判断で行えるようになると同時に、その結果責任を負わねばなくなる。

例えば、公共施設の配置や運営等で地域の

事情に合わせた有効活用も可能になるが、逆に、高コストで利用度の低い施設の乱造は、そのまま自治体の財政破綻に直結するということである。その場合にはもはや、親方日の丸の後ろ盾はなく、自らの力で地域経営を再建していくしかない。しかし、これは良きにつけ悪しきにつけ、地方自治の本来の姿と言えるだろう。

いずれにせよ、自治体経営に最適な地域資源の配分、あるいはそれに基づいた政策、事務事業のあり方はどうあるべきなのか。それらの選別、優先順位化、あるいは行政サービスの廃止、縮小も含め、これまで以上に住民との協働関係の構築や合意形成の重要性が増すだろう。このため、第二期分権改革の検討段階から地方自治体は、分権によって住民の生活にどんな影響があるのか、住民へ分かりやすく説明し、世論が関心を示すような訴えを行っていく必要がある。

(3) 福田首相の指導力

3つめの難題は、福田首相の指導力である。総裁選や全国知事会議において福田首相は、「地方を重視し、地域活性化に総力を挙げて取り組む」決意を語っているが、各省庁に対しどんな指示を出すのだろうか。来春の第一次勧告に対する福田首相の対応が、この決意表明が空手形なのかどうか、分権改革に対する本気度が分かるだろう。その点に関しては、官邸主導の小泉・安倍政権から党・族議員の影響力が強くなった福田政権が、どこまで省庁の抵抗を排することができるのか、若干の懸念も拭いきれない。

(4) 時間のなさ

4つめの難題は、時間のなさである。地方六団体は、委員会に対して「地方共有税の導入」や「(仮) 地方行財政会議の法律による

設置」などを求めている。さらに、政府の経済財政諮問会議は、委員会に対して「国の出先機関の統廃合の具体策」を求めているが、中間まとめでは今のところ、この点について具体的には触れられていない。

地方分権改革推進法は3年間の時限立法であり、首相は委員会の勧告に基づき10年に分権一括法を成立させる予定である。今後、数次の勧告に合わせた膨大な取りまとめ作業、『地方分権改革推進計画』の閣議決定を経ることなど所要の手続きを考えると、今後の時間の余裕はあまりない。移譲する権限と税財源が一体的に議論されることが望ましいが、地方関係団体からの多くの要求と中央省庁の抵抗という狭間で、委員会が残り半年でどこまで精度の高い分権案を示せるか、予断は許さない。