

地方分権改革の動向（改訂版）

—地方分権改革推進委員会の第1次～第3次勧告を中心に—

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 660 (2009. 11. 17.)

- | | |
|---------------------------|--|
| はじめに | 1 「地方分権改革推進にあたっての基本的な考え方」（平成 19 年 5 月）及び「中間的な取りまとめ」（同年 11 月） |
| I これまでの地方分権改革と地方分権改革推進法 | 2 「第 1 次勧告」（平成 20 年 5 月） |
| 1 地方分権改革推進法の成立まで | 3 「第 2 次勧告」（平成 20 年 12 月） |
| 2 地方分権改革の推進に関する基本方針と推進体制等 | 4 「第 3 次勧告」（平成 21 年 10 月） |
| II 地方分権改革推進委員会における議論 | おわりに |

地方分権改革を推進するため、平成 18 年 12 月、地方分権改革推進法が制定され、平成 19 年 4 月から、同法により設置された地方分権改革推進委員会が調査審議しているところである。同委員会は、平成 20 年 5 月に、基礎自治体への権限移譲、個別行政分野の事務・事業の見直しなどを盛り込んだ「第 1 次勧告」を、さらに 12 月には、国の出先機関の見直しなどについて「第 2 次勧告」を、平成 21 年 10 月には、国の義務付け・枠付けの見直しに関する具体的措置や地方自治関係法制の見直し、国と地方の協議の場の法制化を柱とした「第 3 次勧告」を、11 月には、税財政について「第 4 次勧告」を行った。しかし、平成 21 年 9 月の政権交代に伴い、同委員会の在り方が議論されるなど、新しい動きも見られる。

本稿は、「第 3 次勧告」や政権交代後の動向を踏まえ、2009 年 3 月に刊行された『ISSUE BRIEF』638 号を加筆・修正したものである。

行政法務課

はらだ みつたか
(原田 光隆)

調査と情報

第 6 6 0 号

はじめに

平成 19 年 4 月以降、地方分権改革の推進を図るため、地方分権改革推進委員会は様々なテーマについて議論している。本稿では、これまでになされた第 1 次から第 3 次勧告までを中心にその内容を解説する。

I これまでの地方分権改革と地方分権改革推進法

1 地方分権改革推進法の成立まで

平成 5 年 6 月の衆参両議院で採択された「地方分権の推進に関する決議」¹などを契機として、平成 7 年 5 月に地方分権推進法が制定された²。同法により設置された地方分権推進委員会（巻末表参照）の 4 次にあたる勧告を経て、平成 11 年 7 月に機関委任事務制度の廃止や国の関与等の見直しなどを内容とする地方分権一括法³が制定された。地方分権推進委員会は、平成 13 年 6 月に提出した「最終報告」において、地方分権一括法成立を中心とした一連の取組みを「第 1 次分権改革」と位置付けている⁴。

平成 13 年 7 月からは、地方分権改革推進会議において事務及び事業の在り方や税財源の配分の在り方などが議論された（巻末表参照）。また、経済財政諮問会議などを中心に国庫補助負担金改革、税源移譲、地方交付税改革を一体として行う「三位一体の改革」が議論され、平成 16 年度から平成 18 年度にかけて、約 4.7 兆円の国庫補助負担金改革、約 3 兆円の地方への税源移譲、約 5.1 兆円の地方交付税改革が行われた。

その後、平成 18 年 6 月に地方六団体⁵が「新地方分権推進法」の制定等を求める意見を内閣及び国会に提出する⁶など、新たな地方分権の推進に向けた動きが見られるようになった⁷。こうした中、同年 7 月、「地方分権に向けて、関係法令の一括した見直し等により、国と地方の役割分担の見直しを進めるとともに、国の関与・国庫補助負担金の廃止・縮小等を図る」などとした「骨太の方針 2006」⁸が閣議決定され、同年 12 月、地方分権改革を総合的かつ計画的に推進するため、地方分権改革の推進に関する基本方針と推進体制等を定めた地方分権改革推進法（以下「推進法」という。）が制定された⁹（3 年間の限時法で平成 22 年 3 月末に失効する。）。

¹ 衆議院「地方分権の推進に関する決議」平成 5 年 6 月 3 日；参議院同、平成 5 年 6 月 4 日

² 平成 7 年法律第 96 号。

³ 「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」（平成 11 年法律第 87 号）

⁴ 地方分権推進委員会「地方分権推進委員会最終報告—分権型社会の創造：その道筋—」2001.6.14,p.5.

⁵ 全国知事会、全国都道府県議会議長会、全国市長会、全国市議会議長会、全国町村会、全国町村議会議長会。

⁶ 地方六団体「地方分権の推進に関する意見書『豊かな自治と新しい国のかたちを求めて』地方財政自立のための 7 つの提言」2006.6.7, p.3. なお、地方六団体は、地方自治法第 263 条の 3 第 2 項により「地方自治に影響を及ぼす法律又は政令その他の事項に関し、総務大臣を経由して内閣に意見を申し出、又は国会に意見書を提出することができる。」とされている。

⁷ このほかに、総務大臣の私的懇談会である地方分権 21 世紀ビジョン懇談会（平成 17 年 12 月～平成 18 年 7 月）は、その最終報告において、国の規制・関与や国庫補助負担金の廃止・縮小を大胆に進めて地方の自由度を拡大するとともに、国と地方の権限と責任を再整理すべきであるとし、新分権一括法を早期に制定するべきであるとした（地方分権 21 世紀ビジョン懇談会「地方分権 21 世紀ビジョン懇談会報告書」2006.7.3,p.5.総務省サイト<http://www.soumu.go.jp/menu_03shingi_kenkyu/kenkyu/pdf/060703_1.pdf>）。

⁸ 「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2006」平成 18 年 7 月 7 日閣議決定,pp.38-39.

⁹ 平成 18 年法律第 111 号。

2 地方分権改革の推進に関する基本方針と推進体制等

(1) 地方分権改革の推進に関する基本方針

推進法において、地方分権改革の推進に関する基本方針が示されている（第5条～第7条）。

国は、国が本来果たすべき役割を重点的に担い、住民に身近な行政をできる限り地方自治体にゆだねることを基本として、権限移譲の推進、地方自治体に対する事務の処理又はその方法の義務付け、国又は都道府県の関与の整理・合理化などを講ずるとした。さらに、当該措置に応じて、国庫補助負担金、地方交付税、国と地方自治体の税源配分等の財政上の措置の在り方について検討を行うなどとされている。一方、地方自治体は行政体制の整備及び確立を図るものとされている。

(2) 地方分権改革の推進体制とプロセス

(i) 地方分権改革推進委員会

推進法第9条に基づいて、地方分権改革推進委員会（以下「委員会」という。）が設置されている（巻末表参照）。委員会は、地方分権改革の推進に関する基本的事項を調査審議し、地方分権改革推進計画の作成のための具体的な指針を内閣総理大臣に勧告する（第10条第1項）。また、必要があると認めるときは、地方分権改革の推進に関する重要事項について、内閣総理大臣に意見を述べることができる（同条第2項）。

(ii) 地方分権改革推進本部

平成19年5月、地方分権改革の推進に関する施策の総合的な策定及び実施を進めるため、内閣総理大臣を本部長とし、全閣僚が構成員となる地方分権改革推進本部が内閣に設置された。

(iii) プロセス

委員会からの勧告を踏まえ、政府は、講ずべき必要な法制上又は財政上の措置その他の措置を定めた地方分権改革推進計画を策定することとなる（推進法第8条）。その上で、政府は、個別法の改正を一括して行う「新分権一括法案」を平成21年度中できるだけ速やかに国会に提出するとしていた¹⁰。

平成21年9月の政権交代に伴い、上記(i)～(iii)の枠組みについて見直しの議論が見られる¹¹。特に委員会について、総務大臣は、「委員会を発展的に改組する」¹²などとし、審議会方式ではない、常設機関の設置も検討していることを明らかにしている¹³。

なお、総務大臣は、平成21年10月、「義務付け・枠付けの見直し」など一部の勧告事項については実施するとし、地方分権改革推進計画を年内にもまとめ、一括法案の国会提出を検討するとした¹⁴。

¹⁰ 「経済財政改革の基本方針 2008～開かれた国、全員参加の成長、環境との共生～」平成20年6月27日閣議決定、pp.18-19。

¹¹ 「分権本部を廃止へ」『日本経済新聞』2009.10.6；「原口総務大臣閣議後記者会見の概要」2009.10.6.総務省サイト<http://www.soumu.go.jp/menu_news/kaiken/19827.html>

¹² 『「分権委 発展的に改組」原口総務相が意向を示す』『毎日新聞』2009.10.9。

¹³ 「原口総務大臣閣議後記者会見の概要」2009.10.9.総務省サイト<http://www.soumu.go.jp/menu_news/kaiken/02koho01_000057.html>

¹⁴ 「新閣僚インタビュー 原口一博総務相」『東京新聞』2009.10.9；「原口総務大臣閣議後記者会見の概要」2009.10.20.総務省サイト<http://www.soumu.go.jp/menu_news/kaiken/20393.html>

Ⅱ 地方分権改革推進委員会における議論

1 「地方分権改革推進にあたっての基本的な考え方」（平成 19 年 5 月） 及び「中間的な取りまとめ」（同年 11 月）

委員会は、平成 19 年 5 月に地方分権改革の方向性や基本原則、今後の調査審議の方針などを示した「地方分権改革推進にあたっての基本的な考え方—地方が主役の国づくり—」（以下「基本的な考え方」という。）を取りまとめ、同年 11 月には、これを踏まえつつ、委員会の検討の方向性を明確にするものとして「中間的な取りまとめ」を公表した。

（1）「基本的な考え方」の概要

「基本的な考え方」では、今次の地方分権改革を、中央政府と対等・協力の関係にある地方政府を確立し、自治行政権のみならず自治財政権、自治立法権を有する完全自治体を目指す取り組みであるとしている。また、国のあり方、国のかたちそのものにかかわる重要な政治改革でもあり、将来の道州制の本格的な導入の道筋をつけるものとした。その上で、「地方分権改革の目指すべき方向性」として、①「分権型社会への転換」、②「地方の活力を高め、強い地方を創出」、③「地方の税財政基盤の確立」、④「簡素で効率的な筋肉質の行財政システム」、⑤「自己決定・自己責任、受益と負担の明確化により地方を主役に」を示し、さらに「地方分権改革推進のための基本原則」として、①「基礎自治体優先」、②「明快、簡素・効率」、③「自由と責任、自立と連帯」、④「受益と負担の明確化」、⑤「透明性の向上と住民本位」を示した。

（2）「中間的な取りまとめ」の概要

委員会は、「中間的な取りまとめ」を勧告に向けた「羅針盤」とし、また、個別の事務事業に関する事項に加え、基本政策や基本制度などに踏み込んだ考え方を示すことにより、地方分権改革についての人々の関心を高め、国民的な理解と支持を拡大させる契機ともなるものとして、勧告に向けたトリガー（引き金）とも位置付けた。

「中間的な取りまとめ」では、上記 5 つの方向性と 5 つの基本原則を踏まえ、「地方が主役の国づくり」に向けた取り組みとして、①「地方政府の確立のための権限移譲」、②「完全自治体の実現」、③「行政の総合性の確保」、④「地域活性化」、⑤「住民本位の自治と自治を担う能力の向上」の 5 つが示された。具体的には、「法制的な仕組みの見直し」（義務付け・枠付け、関与の見直し等）や「個別の行政分野・事務事業の抜本的見直し・検討」¹⁵、「税財政」（国と地方の財政関係、地域間財政力格差の是正、国庫補助負担金改革等）などを挙げた。

【参考：委員会における道州制論議の位置付け】

推進法制定時における国会答弁では、委員会が道州制について直接に調査審議の対象とすることを想定していないとされ、地方分権改革の着実な実施が将来の道州制につながっていくとされた¹⁶。委員会は、「基本的な考え方」等において、地方分権改革の取り組みを推進していくことが、将来の道州制への道筋をつけるものとし、道州制について直接的に審議していない。

¹⁵ 国と地方の役割分担の観点から基本政策・制度に関するものとして所管府省の検討を求めるものや国民や地方の関心が高いもの等を「重点事項」（医療、生活保護、幼保一元化、義務教育、道路、河川、農業の 7 項目）として整理し、そのほかに「その他の主な事項」（福祉・保健、労働、子どもなど 10 項目）を挙げている。

¹⁶ 第 165 回国会参議院総務委員会会議録第 7 号 平成 18 年 12 月 5 日 p.18.（菅義偉総務大臣答弁）；第 165 回国会衆議院会議録第 13 号 平成 18 年 11 月 2 日 p.3.（安倍晋三内閣総理大臣答弁）

2 「第1次勧告」（平成20年5月）

平成20年5月、委員会は、「第1次勧告～生活者の視点に立つ『地方政府』の確立～」(以下「第1次勧告」という。)を行った。「中間的な取りまとめ」において検討課題とした諸項目のうちから、「個別の行政分野・事務事業の抜本的見直し・検討」、「都道府県から市町村への権限移譲の法制化の推進」、「補助対象財産の転用等」の3項目を優先して取り上げている。

(1) 国と地方の役割分担

「第1次勧告」では、中央政府と地方政府が対等・協力の関係に立ち、それぞれの役割を果たすには、国と地方の行政の重複を排除し、国と地方の明快な役割分担を確立することが必要であると指摘し、外交、防衛など国家の存立にかかわる事務をはじめとする国が本来果たすべき役割を重点的に担うように中央政府の役割を限定し、住民に身近な行政は地方自治体に移譲し地方の裁量と責任のなかで実施することが基本であるとした。その上で、推進法第5条等を踏まえ、あるべき国と地方の役割分担の原則を示した(表1参照)。

表1 あるべき国と地方の役割分担の原則

国	<p>国は、以下の本来果たすべき役割を重点的に担う。</p> <ul style="list-style-type: none"> ①国際社会における国家としての存立にかかわる事務 ②全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動若しくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務 ③全国的な規模で若しくは全国的な視点に立って行わなければならない施策及び事業の実施 ④その他
地方	住民に身近な行政は、できる限り地方自治体が担う。

(出典) 「第1次勧告」から筆者作成。

(2) 個別の行政分野・事務事業の抜本的見直し・検討

(i) 背景

事務事業の見直しについては、これまでに地方分権推進委員会や地方分権改革推進会議などでも議論されている。地方分権推進委員会の「最終報告」では、第1次分権改革では事務事業の移譲方策の側面ではあまり大きな成果を上げられなかったとして、事務事業の移譲を「残された諸課題」として挙げていた¹⁷。また、地方分権改革推進会議では、「社会保障」や「教育・文化」などの5分野について事務事業の見直し方針と具体的措置の提言が行われた¹⁸。

(ii) 勧告の概要

「第1次勧告」では、個別の行政分野・事務事業について、①国と地方の役割分担の観点から基本政策・制度に関するものとして所管府省の検討を求めるもの、②第1次地方分権改革以来様々な場面で議論がなされ引き続き課題となっているもの、③国民・住民の日常の暮らしにも関係の深いもの、④地方自治体にとって関心の高いものなどを取り上げている。

具体的には、「暮らしづくり分野関係」として「幼保一元化」(認定こども園制度の運用改善方策を平成20年度中に着手等)や「福祉施設の最低基準等」(施設設備基準を地方自治体が決定する等)などについて、「まちづくり分野関係」として「土地利用」(都市計画について平成21年度を目途に抜本的見直し等)、「道路」(国道の管理を都道府県に一部移管等)や「河川」(一級河川の管理を都道府県に一部移管等)などについて勧告した。

¹⁷ 地方分権推進委員会 前掲注 4,p.29.

¹⁸ 地方分権改革推進会議「事務・事業の在り方に関する意見－自主・自立の地域社会をめざして－」2002.10.30;提言の実施状況は、地方分権改革推進委員会事務局「これまでの地方分権推進の取組状況のフォローアップ」2007.7.12.内閣府サイト<<http://www.cao.go.jp/bunken-kaikaku/iinkai/chousashiryou/02chousa/02chousashiryou01.pdf>>

(3) 都道府県から市町村への権限移譲の法制化の推進

(i) 背景

第1次分権改革から市町村を取り巻く環境は変化している。市町村合併が進み¹⁹、各地方自治体が行政改革に取り組んできたことにより、行財政基盤の強化や行政運営の効率化が図られてきた。現在、都道府県知事の権限に属する事務の一部を、都道府県条例の定めるところにより、市町村が処理することができる制度（条例による事務処理の特例制度）²⁰が各都道府県で利用されており、委員会事務局の調査によると、合計204の法律がその対象となり、全国平均で39の法律の事務処理について都道府県から市町村に移されている²¹。委員会は、このことは基礎自治体の事務処理能力が向上していることを示しているとし、都道府県と市町村の事務配分について行政分野横断的な見直しが必要であると示した。

(ii) 勧告の概要等

「第1次勧告」では、基礎自治体に事務事業を優先的に配分するという基本原則の下、行政分野横断的な見直しを行い、事務事業によっては広域的な連携の仕組みを積極的に活用することを前提として、64の法律、359の事務・権限を都道府県から市町村へ移譲し、これに伴う国、都道府県の関与のあり方の見直しを行うことを勧告した。権限移譲に際しては、市町村合併の進展等により行政体制の整備が進んでいることを踏まえ、市に優先的に移譲を進めることとするとし、政令指定都市に25件、中核市に17件、特例市に37件、市に222件、町村に28件の権限を移譲する内容となっている²²。

「第1次勧告」が都道府県からの権限移譲に市と町村で差をつけたことについて、全国町村会会長は「単に『市』と『町村』を名称だけで一律に区別して制度を仕組む考え方には賛成できない。」²³などと指摘した。また、現在の市と町村の状況を勘案してみると、全般的にこれほど多くの差が生じることが適切なかどうか、勧告で取り上げられている具体の事務権限についてみて、市と町村との間に差異を設けなければならないものなのか、といったことについて、再検討する必要があるのではないかとする有識者の指摘も見られた²⁴。

(4) 補助対象財産の財産処分の弾力化

(i) 背景

国庫補助事業等の補助対象財産の財産処分に対する制限について、各府省におけるばらつきや転用・譲渡等における用途や相手先が制限されているといったことが支障事例として地方自治体から示されていた²⁵。

¹⁹ 平成11年4月1日時点では3,229市町村であったが、平成21年3月31日時点では1,777市町村となっている。

²⁰ 地方自治法第252条の17の2第1項。教育委員会の権限に関する事務についても、同様の制度が存在する（地方教育行政の組織及び運営に関する法律第55条第1項）。

²¹ 地方分権改革推進委員会事務局「都道府県から市町村への権限移譲についての調査結果概要」（平成20年4月1日時点）2008.4.17.内閣府サイト<<http://www.cao.go.jp/bunken-kaikaku/iinkai/kaisai/dai42/42shiryou17.pdf>>

²² 「県から市町村へ359件の権限移譲 分権改革委『第1次勧告』まとめる」『自治日報』2008.5.30.

²³ 全国町村会会長 山本文男「地方分権改革推進委員会の第1次勧告について」2008.6.20.地方六団体地方分権改革推進本部サイト<<http://www.bunken.nga.gr.jp/data/topics/200620.pdf>>

²⁴ 松本英昭「地方分権改革委員会の『第一次勧告』と政府の『地方分権改革推進要綱（第一次）』を読んで」『自治研究』84(9),2008.9,pp.9-10.

²⁵ 全国市長会地方分権改革検討会議「都市における地方分権改革に関する支障事例先行調査」2007.6.4.（地方分権改革推進委員会提出）地方六団体地方分権改革推進本部サイト<<http://www.bunken.nga.gr.jp/data/teigen-sityou/sityou190605.pdf>>等。

(ii) 勧告の概要

地域の創意工夫に対応し、既存ストックを効率的に活用するため、財産処分に対する制限は、補助目的の達成や補助対象財産の適正な使用を確保するうえで必要最小限にとどめるように改め、また、手続の簡素化をはかるとした。関係府省は、おおむね 10 年経過後の財産処分については、原則、届出・報告等をもって承認があったものとみなし、国庫納付を求めないこと等を前提とした財産処分の承認基準を具体的で分かりやすい形で定め、周知・情報提供を実施することなどを勧告した。

(5) 「地方分権改革推進要綱（第 1 次）」の決定

平成 20 年 6 月、地方分権改革推進本部は、「第 1 次勧告」を受けた政府の対処方針となる「地方分権改革推進要綱（第 1 次）」を決定した。「補助対象財産の財産処分の弾力化」の措置については、地方分権改革推進計画の作成を待つことなく、速やかに実施することなどが明示された。一方、個別の行政分野・事務事業の見直しについては、約 8 割の項目が「第 1 次勧告」と同様であるが、福祉施設の最低基準、農地転用などについて相違が見られ、「勧告から後退している」との批判も一部に見られた²⁶。

3 「第 2 次勧告」（平成 20 年 12 月）

委員会は、平成 20 年 12 月、「義務付け・枠付けの見直し」及び「国の出先機関の見直し」を柱とした「第 2 次勧告～『地方政府』の確立に向けた地方の役割と自主性の拡大～」(以下「第 2 次勧告」という。)を行った。前者については、平成 21 年 10 月になされた「第 3 次勧告」において具体的な措置を勧告していることから、この点に関する「第 2 次勧告」の内容も「第 3 次勧告」の項で併せて紹介することとし、ここでは後者について説明する。

(1) 国の出先機関（地方支分部局）の見直しの背景

国の出先機関（地方支分部局）とは、府省・委員会・庁に設置される行政機関であって、当該府省・委員会・庁の所掌事務を地域的に分掌するものをいう²⁷。平成 21 年 7 月 1 日現在、わが国の一般職国家公務員の定数は、302,440 名であるが、国の出先機関の職員の定数は 202,557 名となっており、全体の約 67%を占めている（人事院及び社会保険庁を含む。）²⁸。

国の出先機関の見直しについては、第 2 次臨時行政調査会、第 17 次地方制度調査会や地方分権推進委員会などでも議論されており、平成 13 年の中央省庁再編時には一部の機関について整理合理化等が行われた²⁹。しかし、地方自治体の事務との「二重行政」や国会等のチェック機能が十分に働かないなどの弊害が指摘されている（「第 2 次勧告」等³⁰）。

²⁶ 片山善博「第 1 次勧告から見えること、見えないこと」『地方議会人』39(3),2008.8,pp.22-23; 「社説 権限移譲の監視が重要だ」『読売新聞』2008.6.22; 「社説 分権改革の後退は許されない」『日本経済新聞』2008.6.21. など

²⁷ 武藤真郷「地方支分部局」園部逸夫・大森政輔編『新行政法辞典』ぎょうせい,1999,p.748.

²⁸ 人事院事務総局総務課『行政機関組織図 平成 21 年 7 月 1 日現在』[2009.7],pp.9-10.を基に筆者集計

²⁹ 宇賀克也『行政法概説Ⅲ 行政組織法/公務員法/公物法』有斐閣,2008,pp.201-205.

³⁰ そのほかに、地方六団体によって設置された新地方分権構想検討委員会（平成 18 年 1 月～11 月）は、その最終報告において、「国・地方を通じた行財政改革と地方分権改革の双方を実現させる手段として、国と地方の二重行政の解消と国の地方支分部局の整理は、第二期地方分権改革において、最重点に行われるべき課題の 1 つである。」とした（新地方分権構想検討委員会「分権型社会のビジョン（最終報告）『豊かな自治と新しい国のかたちを求めて』」2006.11.30,pp.14-15.全国知事会サイト<http://www.nga.gr.jp/upload/pdf/2006_11_x38.PDF>）。

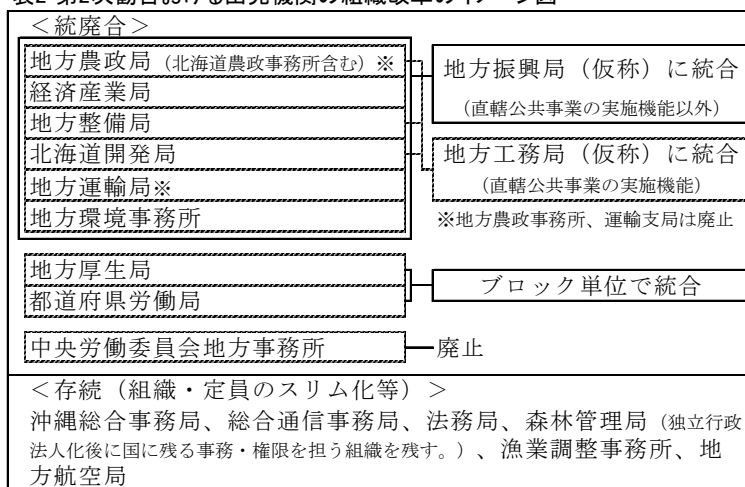
なお、審議過程において、委員会の2度にわたる要請を受け、地方六団体が出先機関の整理に関する基本的な考え方を示し³¹、さらに全国知事会が地方厚生局、都道府県労働局、労働基準監督署、公共職業安定所、中央労働委員会地方事務所、地方農政局、経済産業局及び地方運輸局等について、すべてあるいは大半の業務を地方に移譲することが可能であり、これらの機関を廃止できるなどとする具体的な見直し方策を提言している³²。

(2) 国の出先機関の見直しに関する第1次勧告及び第2次勧告の概要等

「第1次勧告」では、見直しの進め方等が示され、国の出先機関の事務・権限の大幅な地方移譲や廃止などを行うとともに、国の出先機関を廃止・縮小するとした。

「第2次勧告」では、8府省15系統の出先機関の321事項の事務・権限のうち、116事項の事務・権限を見直し、統廃合等により9系統の出先機関を廃止するとした。その際、地方自治体や住民との窓口の一元化を図り、いわゆる縦割りの弊害を排除するため、府省を超えた総合的な出先機関として「地方振興局（仮称）」を編成するとし、さらに、地方振興局（仮称）の組織規模が過大となることを避けるため、直轄公共事業の実施を

表2 第2次勧告における出先機関の組織改革のイメージ図



（出典）「第2次勧告」から筆者作成。

専担する組織として「地方工務局（仮称）」を設置するとした（表2参照）。これらの機関は、特定の行政分野に偏らず、各府省に対する総合的な調整機能を有する内閣府の出先機関として設置し、関係地方自治体との協議会として「地方振興委員会（仮称）」を設けることとしている。

また、総人件費改革³³などで定められた約7,700人の人員削減を行うとともに、直轄国道や一級河川の地方への移管、農林統計等の農政関係の事務の見直しを中心に1万人程度を地方自治体に移すとし、将来的には、合計35,000人程度の削減（スリム化により11,500人程度、地方への移管により23,100人程度）を目指すべきであるとした³⁴。

地方振興局（仮称）と地方工務局（仮称）に対しては、全国知事会会長は、「まずは出先機関の事務・権限を大幅に縮小し、地方に権限を移譲するべきである。これがなされない限り、強

³¹ 地方六団体「地方支分部局の整理について」2007.9.18.地方六団体地方分権改革推進本部サイト<<http://www.bunken.nga.gr.jp/data/teigen-roku/roku190918.pdf>>

³² 全国知事会「国の地方支分部局（出先機関）の見直しの具体的方策（提言）～今こそ、“地方が主役”の行政体制への転換を～」2008.2.8.地方六団体地方分権改革推進本部サイト<<http://www.bunken.nga.gr.jp/data/teigen-nga/tiji200208.pdf>> 一方、全国市長会と全国町村会は、法務局及び地方法務局について、一部の事務を市町村に移譲とする意見と、全ての業務を引き続き国が実施すべきという意見があるとし、更なる検討が必要であるとしている（全国市長会会長 佐竹敬久、全国町村会会長 山本文男「国の行政機関の地方支分部局について」2008.2.25.地方六団体地方分権改革推進本部サイト<<http://www.bunken.nga.gr.jp/data/teigen-sityou/sityou200225.pdf>>）。

³³ 「簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律」（平成18年法律第47号）第42条以下の総人件費改革の規定等に基づき、平成22年度までの5年間に国家公務員の定員を5%以上純減することとされている。

³⁴ 委員会は、職員の削減目標について、政府に対する勧告事項であることを改めて確認する決議を行っている（地方分権改革推進委員会「決議」2008.12.16.）。

大な国の出先機関の創設につながる」と指摘した³⁵。事務・権限の見直しについては、見直し対象の116事項の事務・権限のうち、地方への移譲は74項目に過ぎないとして、組織の統廃合の前提となる事務・権限の検討が地方分権の観点から徹底を欠いているとの有識者の指摘も見られた³⁶。

（3）政府の工程表の決定と政権交代に伴う今後の見通し

平成21年3月、政府は、事務・権限の具体的な見直しや新たな出先機関の体制への移行を平成24年度から基本的実施するなどの工程表を策定した³⁷。しかし、統廃合の具体案や人員削減の数値目標を先送りしたことへの批判が一部に見られた³⁸。なお、政権交代に伴い、与党第1党である民主党の衆議院総選挙向けマニフェストに、国の出先機関は原則廃止すると掲げられていることもあり、新政権が「第2次勧告」の勧告内容をどう扱うかは不明である³⁹。

4 「第3次勧告」（平成21年10月）

委員会は、平成21年10月、「義務付け・枠づけの見直し」、「地方自治関係法制の見直し」及び「国と地方の協議の場の法制化」を柱とした「第3次勧告～自治立法権の拡大による『地方政府』の実現へ～」を行った。

（1）義務付け・枠づけの見直し

（i）背景

地方分権推進委員会は、「最終報告」において「残された諸課題」の1つとして、地方自治体の事務に対する法令による義務付け・枠づけ等の緩和を挙げ、「国の法令等（法律・政令・省令・告示）による事務の義務付け、事務事業の執行方法や執行体制に対する枠づけの緩和については、ほとんど全く手付かずに終わっている。地方公共団体の事務を文字どおりそれらしいものに変えていくためには、国の個別法令による事務の義務付け、事務事業の執行方法や執行体制に対する枠づけ等を大幅に緩和する必要がある。」⁴⁰と指摘していた。近年においても、自治事務に関して、地方自治体が行う事務の執行方法を具体的に義務付ける法令の定めは増大しており、こうした国の法令による義務付けや関与が足かせになり、地方自治体の創意工夫による新規施策や各地方自治体の特性に応じた事務の執行方法をとることが妨げられ、自主性が阻害されるとともに、行政の効率化にも支障を生じていると指摘されていた⁴¹。

（ii）第2次勧告及び第3次勧告の概要

³⁵ 全国知事会会長 麻生渡「地方分権改革推進委員会の第2次勧告について」2008.12.8.全国知事会サイト<<http://www.nga.gr.jp/news/kaicyoukomentto081208.PDF>> 事務・権限についても「多くについて明確な分権の方向性が示されていない。都道府県単位の機関すら、都道府県への事務の移譲が明示されず、ブロック単位機関へ集約・統合するとされるなど、地方分権改革の推進や二重行政の解消といった観点からは十分ではないと指摘せざるを得ない。」とした。

³⁶ 新藤宗幸「地方分権改革推進委員会『第2次勧告』を読む」『地方議会人』39(9),2009.2,pp.20-22.

³⁷ 「出先機関改革に係る工程表」平成21年3月24日地方分権改革推進本部決定

³⁸ 「国の出先機関 工程表 全国知事、相次ぎ不満」『日本経済新聞』2009.3.25; 「出先機関改革に不満 分権委」『読売新聞』2009.3.26

³⁹ 「民主党 政権政策 Manifesto」民主党,平成21年7月27日,p.19.民主党サイト<http://www.dpj.or.jp/special/manifesto2009/pdf/manifesto_2009.pdf>; 「『国の出先』廃止できるか」『日本経済新聞』2009.9.22

⁴⁰ 地方分権推進委員会 前掲注4,pp.27-28.

⁴¹ 新地方分権構想検討委員会 前掲注30,pp.15-16.

「第2次勧告」では、法令による義務付け・枠付けを次のように説明している。

義務付け…一定の課題に対処すべく、地方自治体に一定種類の活動を義務付けること。一定種類の活動に係る計画策定の義務付けも含む。
枠付け …地方自治体の活動について手続、判断基準等の枠付けを行うこと。

委員会は、自治事務のうち、法令による義務付け・枠付けをし、条例で自主的に定める余地を認めていないものを見直しの対象として、見直しの基準となるメルクマール⁴²を設定し、その該当・非該当の判断を行った。その結果、「第2次勧告」において、482の法律中の10,057条項の義務付け・枠付け条項のうち、準用・適用・読替規定を除いた4,076条項について、見直し対象となる条項であるとした。これら条項について、①廃止（単なる奨励にとどめることを含む）、②手続、判断基準等の全部又は一部を条例に委任又は条例による補正（「上書き」）を許容、のいずれかを見直しを行う必要があるとした。委員会は、(a) 施設・公物設置管理の基準、(b) 協議、同意、許可・認可・承認、(c) 計画等の策定及びその手続、は特に問題があると指摘した。

「第3次勧告」では、これら(a)、(b)、(c)の重点事項（1,224条項）を対象に見直しを行い、892条項について、具体的に講ずべき措置を勧告した。

(a) 施設・公物設置管理の基準

142条項について、廃止又は条例への委任の措置を講ずるとした。条例制定に関する国の基準については、条例の内容を直接的に拘束する「従うべき基準」、通常よるべき基準である「標準」、条例の内容そのものを直接的に拘束しない「参酌すべき基準」を挙げた。「標準」は、合理的理由がある範囲内で地域の実情に応じた「標準」と異なる内容を定めることができるものとし、「参酌すべき基準」は、条例で異なる内容を定めることができるものと整理されている。

(b) 協議、同意、許可・認可・承認

166条項について、廃止又はより弱い形態への移行措置を講ずるとした。

(c) 計画等の策定及びその手続

584条項について、廃止又は単なる奨励（「できる」規定化、努力義務化、例示化等）の措置を講ずるとした。

3つの重点事項以外の条項についても、政府は具体的な見直し措置を講ずるべきだとした。なお、いずれの場合についても、法律の規定そのものを廃止することを第一に検討するべきであるとした。また、義務付け・枠付けに関する立法の原則（「第2次勧告」で示された見直しの具体的な方針）を地方分権改革推進計画において明確に位置付け、各府省における法案の立案段階において、こうした原則をチェックする政府部内の手続を確立するべきであるとした。

(2) 地方自治関係法制の見直し

委員会は、地方自治関係法制の見直しとして、①地方自治体における行政委員会の必置規制の見直し（教育委員会及び農業委員会）、②地方自治体の財務会計における透明性の向上と自己責任の拡大を勧告している。ここでは、①について説明する。

(i) 背景

⁴² 「義務付け・枠付けの存置を許容する場合のメルクマール」；「『義務付け・枠付けの存置を許容する場合のメルクマール』非該当だが、残さざるを得ないと判断するもののメルクマール」

現在、地方自治法第 180 条の 5 や個別法の定めにより、都道府県は 9、市町村は 6 の行政委員会が必置とされている⁴³。地方自治体の行政委員会に対しては、必要性が乏しくなっているものがあるとの指摘や地方自治体の総合的かつ効率的な行政運営を阻害するとともに効率的な行政組織を整備する上で必置義務が支障となっているとの指摘が見られる⁴⁴。これまでも地方分権改革推進会議⁴⁵や第 28 次地方制度調査会⁴⁶で議論され、特に教育委員会や農業委員会については、必置規定の見直しや組織・運営の弾力化などを図るべきであると指摘していた。一方で、現行の枠組みを維持する必要があるとする答申や意見等も見られる⁴⁷。

(ii) 勧告の概要

委員会は、教育委員会及び農業委員会について、その設置を全国画一的に義務付けるに足りるだけの確たる根拠を見出し難いとし、引き続き委員会を存置するか、存置せずその所掌事務を首長の所管とするかは、地方自治体の判断によって任意に選択することができるようにすべきであるなどとした。

(3) 国と地方の協議の場の法制化

(i) 背景

三位一体の改革において「国と地方の協議の場」⁴⁸が設置されていた。平成 19 年 11 月からは「国・地方の定期意見交換会」⁴⁹が行われてきたが、地方六団体は、地方にかかわる事項についての政府の政策立案及び執行に関して、政府と地方の代表者等が協議を行い、地方の意見が反映されるよう「(仮)地方行財政会議」を法律により設置することを求めていた⁵⁰。国と地方の協議の場の法制化については、平成 21 年 9 月の 3 党連立政権合意書⁵¹に盛り込まれるなど、実施する方針が示されている⁵²。

(ii) 勧告の概要

「第 3 次勧告」では、国と地方の双方の代表者が一堂に集まる機会をできるだけ速やかに設け、「国と地方の協議の場の法制化」について双方の合意を目指すべきであるとし、たたき台となる「試案」を示した（表 3 参照）。

⁴³ 都道府県及び市町村に教育委員会、選挙管理委員会、人事委員会又は公平委員会、監査委員を、都道府県のみ公安委員会、労働委員会、収用委員会、海区漁業調整委員会、内水面漁場管理委員会を、市町村のみ農業委員会、固定資産評価審査委員会を置くこととされる。

⁴⁴ 全国市長会 分権時代の都市自治体のあり方に関する検討会「分権時代の都市自治体のあり方について」2005.6.6,pp.25,30-36.全国市長会サイト<<http://www.mayors.or.jp/opinion/teigen/170606toshiarikata/houkokusho.pdf>>

⁴⁵ 地方分権改革推進会議「地方公共団体の行財政改革の推進等行政体制の整備についての意見—地方分権改革の一層の推進による自主・自立の地域社会をめざして—」2004.5.12,pp.8-12.

⁴⁶ 第28次地方制度調査会「地方の自主性・自律性の拡大及び地方議会のあり方に関する答申」2005.12.9,pp.5-8.

⁴⁷ 教育委員会については、中央教育審議会「教育基本法の改正を受けて緊急に必要とされる教育制度の改正について（答申）」平成 19 年 3 月などが、農業委員会については、農業委員会に関する懇談会「農業委員会に関する懇談会報告書」平成 15 年 4 月などがある（総務省「地方分権改革推進委員会ヒアリング資料」2009.5.20.（地方分権改革推進委員会提出）内閣府サイト<<http://www.cao.go.jp/bunken-kaikaku/iinkai/kaisai/dai84/84shiryou2.pdf>>）。

⁴⁸ 国庫補助負担金の改革案等を協議するために設置され、国の代表（官房長官、関係大臣）と地方の代表（地方六団体の代表者）が参加していた。平成 16 年 9 月から平成 17 年 12 月までの 14 回開催された。

⁴⁹ 内閣総理大臣の指示により、国と地方に係る重要な政策課題について、内閣官房長官を中心にして、国と地方の定期的な意見交換会を節目ごとに開催することとされており、平成 21 年 5 月までに 5 回開催された。

⁵⁰ 地方六団体 前掲注 6

⁵¹ 「3 党連立政権合意書」2009.9.9,p.3.民主党サイト<<http://www.dpj.or.jp/news/files/20090909goui.pdf>>

⁵² 「原口総務大臣閣議後記者会見の概要」2009.9.17.総務省サイト<http://www.soumu.go.jp/menu_news/kaiken/02koho01_000054.html>

表3 「国と地方の協議の場」に関する試案等

	委員会 「第3次勧告」	【参考】地方六団体 「地方分権の推進に関する意見書」
名称(仮称)	国地方調整会議	地方行財政会議
協議事項	<ul style="list-style-type: none"> ・国と地方の役割分担 ・地方自治制度及び地方税財政制度に関する重要事項 ・経済財政政策、社会保障・教育に関する制度及び社会資本の整備のうち、地方行財政に大きな影響を及ぼしかねない重要事項 	以下のうち重要なものについて ①国と地方の役割分担のあり方 ②国による関与・義務付けのあり方 ③地方が処理する事務の経費に係る国の補助負担金のあり方 ④地方税財政制度のあり方 ⑤地方への新たな事務または負担の義務づけとなる法令、施策等
協議が整った事項	国及び地方ともに、実現に向けて誠実に努力する。	政府は、結果を尊重するよう努める。
構成	国(常設)：内閣総理大臣、内閣官房長官、総務大臣、財務大臣並びに内閣総理大臣が指名する関係大臣 地方(常設)：地方六団体がそれぞれ指名する者 ※国及び地方は、会議の議題に応じて臨時の構成員を追加指名。	記述なし。 ※新地方分権構想検討委員会の「分権型社会のビジョン(中間報告)」では、次のとおり(注)。 ①内閣官房長官、総務大臣、財務大臣、他関係大臣、国会議員、地方六団体各代表、民間有識者(政府推薦者と地方推薦者は同数)。また、必要に応じて、内閣総理大臣の出席を求めることができる。 ②内閣官房長官と全国知事会会長の共同議長。 ③独自の事務局の設置(国と地方から参画)
開催	国又は地方からの申出により開催	国又は地方からの申出により開催
備考	地方自治法第263条の3第5項(国から地方連合組織への事前情報提供制度)の的確かつ厳格な運用が、協議が有効に機能する前提となる。	

(注) この意見書は、新地方分権構想検討委員会の下記中間報告(平成18年5月)の提言を踏まえて取りまとめられたものであり、「地方行財政会議(仮称)」については、「構成」を除き、ほぼ同じである。

(出典)「第3次勧告」、地方六団体 前掲注6、新地方分権構想検討委員会「分権型社会のビジョン(中間報告)『豊かな自治と新しい国のかたちを求めて』平成18年5月11日、pp.12-13.から筆者作成。

おわりに

委員会は、2009年11月、税財政に関する「第4次勧告～自治財政権の強化による『地方政府』の実現へ～」を行った。当面の課題として、地方交付税の総額の確保及び法定率の引上げなどを勧告した。また、将来の適切な時節に実行を期待する中長期の課題の一つとして、地方税制改革を挙げ、地方六団体が求めていた国と地方の税源配分を5:5とすること⁵³については、今後の改革の当初目標とすることが適当であるとした。なお、「第4次勧告」には、地方交付税の法定率引上げや国と地方の税源配分等について、一部委員による反対意見が付されている。委員会は、「第4次勧告」を最終勧告としており、今後は、これまでの勧告に対する政府の取組状況を監視し、必要があれば政府に対して意見を述べる役割に移行するとしている。

政権交代により、国の出先機関の見直しなど、必ずしも新政権の政策と一致していない勧告内容も見られ、新政権が委員会の勧告をどのように扱うのか注目されるが⁵⁴、義務付け・枠付けの見直しなど一部の勧告事項については実施する方向で検討されている⁵⁵。

また、これまでの勧告は、義務付け・枠付けの見直しをはじめ、必ずしも各府省の同意を得たものばかりではなく、その実現には内閣のリーダーシップが必要であると指摘されている⁵⁶。

⁵³ 地方六団体 前掲注6, pp.4-5.

⁵⁴ 「分権委との距離 思案」『朝日新聞』2009.10.8; 「民主、分権委勧告 重視せず」『東京新聞』2009.10.8

⁵⁵ 前掲注14

⁵⁶ 朝日, 前掲注54; 「社説 地方分権勧告 政治主導で迅速に実施せよ」『読売新聞』2009.10.8

巻末表 地方分権改革推進委員会・地方分権改革推進会議・地方分権推進委員会の概要

	地方分権改革推進委員会	地方分権改革推進会議	地方分権推進委員会
設置根拠	地方分権改革推進法（平成18年法律第111号）第9条	内閣府本府組織令の一部を改正する政令（平成13年政令第231号）により改正された内閣府本府組織令（平成12年政令第245号）第40条の2	地方分権推進法（平成7年法律第96号）第9条
設置省庁	内閣府	内閣府	総理府（のち内閣府）
設置期間	3年間（平成19年4月1日 - 平成22年3月31日）	3年間（平成13年7月3日 - 平成16年7月2日）	6年間（平成7年7月3日 - 平成13年7月2日） ※当初5年間に1年延長
委員	7名（両議院の同意を得て内閣総理大臣が任命）	11名以内（内閣総理大臣が任命）	7名（両議院の同意を得て内閣総理大臣が任命）
委員長（議長）	丹羽宇一郎	西室泰三	諸井虔
委員会（会議）の所掌事務	①地方分権改革の推進に関する基本的事項について調査審議し、その結果に基づいて、地方分権改革推進計画の作成のための具体的な指針を内閣総理大臣に勧告すること。 ②必要があると認めるときは、地方分権改革の推進に関する重要事項について、内閣総理大臣に意見を述べること。	内閣総理大臣の諮問に応じ、国と地方自治体との役割分担に応じた事務及び事業の在り方並びに税財源の配分の在り方、地方自治体の行財政改革の推進等行政体制の整備その他の地方制度に関する重要事項で緊急に検討すべきものを調査審議し、内閣総理大臣に意見を述べること。（地方分権推進計画に基づく施策等の実施状況の監視も含まれる。）	①地方分権の推進に関する基本的事項について調査審議し、その結果に基づいて、地方分権推進計画の作成のための具体的な指針を内閣総理大臣に勧告すること。 ②地方分権推進計画に基づく施策の実施状況を監視し、その結果に基づき内閣総理大臣に必要な意見を述べること。
主な審議テーマ	①個別行政分野・事務事業の見直し（権限移譲） ②国による義務付け・枠付け、関与の見直し、条例制定権の拡大 ③都道府県から市町村への権限移譲 ④国の地方支分部局（出先機関）の見直し ⑤国と地方の財政関係（税配分等）、地域間財政力格差の是正、国庫補助負担金等の見直しなど ⑥地方自治関係法制の見直し（行政委員会の必置規制など） ⑦国直轄事業負担金等の見直し 等	①事務・事業の見直し（「社会保障」、「教育・文化」、「公共事業」、「産業振興」、「治安その他」などの個別行政分野について、国と地方の役割分担、関与・必置規制等の見直しなど） ②国庫補助負担金や地方交付税の見直し、税源配分の見直し（三位一体の改革）など ③地方の自由度の拡大、行財政運営の改革、地方行政体制の整備 等	①機関委任事務の廃止、その後の事務の整理（自治事務及び法定受託事務） ②各行政分野における権限移譲 ③関与の見直し ④必置規制の見直し ⑤国と地方自治体との間の係争処理制度 ⑥国庫補助負担金の整理合理化、税財政 ⑦地方事務官制度の見直し 等
勧告・意見	平成20年 5月：「第1次勧告」 同 年 9月：「道路・河川の移管に伴う財源等の取扱いに関する意見」 同 年12月：「第2次勧告」 平成21年 4月：「国直轄事業負担金に関する意見」 同 年10月：「第3次勧告」 同 年11月：「第4次勧告」	平成14年10月：「事務・事業の在り方に関する意見」 平成15年 6月：「三位一体の改革についての意見」 平成16年 5月：「地方公共団体の行財政改革の推進等行政体制の整備についての意見」	平成 8年12月：「第1次勧告」 平成 9年 7月：「第2次勧告」 同 年 9月：「第3次勧告」 同 年10月：「第4次勧告」 平成10年11月：「第5次勧告」 平成12年 8月：「意見」 同 年11月：「市町村合併の推進についての意見」 平成13年 6月：「最終報告」

（出典）各種資料を参考に筆者作成。地方分権改革推進委員会については平成21年11月10日現在。