

地方分権改革の動向

—地方分権改革推進委員会における議論を中心に—

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 638 (2009. 3. 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 | おわりに |
| II 地方分権改革推進委員会における議論 | |

我が国では、地方分権改革を推進するため、平成 18 年 12 月に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、地方分権改革の推進に関する様々なテーマについて、3 年の期間を区切って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・事業の見直しや補助対象財産の転用等などについて「第 1 次勧告」を行い、さらに 12 月には、国による義務付け・枠付けの見直しや国の出先機関の見直しについて「第 2 次勧告」を行った。同委員会は、今後も、税財政等について「第 3 次勧告」を行う予定である。政府は、それら勧告を踏まえ、地方分権改革推進計画を策定し、個別法改正を一括して行う「新分権一括法」を平成 21 年度中に国会に提出する予定となっている。

行政法務課

はらだ みつたか
(原田 光隆)

調査と情報

第 6 3 8 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。これまで平成 20 年 5 月に「第 1 次勧告」が、12 月に「第 2 次勧告」が出されており、今後も「第 3 次勧告」を行う予定である。本稿では、現在までの地方分権改革推進委員会の勧告等を整理し、主な審議テーマについて解説する。

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 次にわたる勧告を経て、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

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。成立経緯や法律の内容についての詳細は、田中嘉彦「地方分権推進の動向—地方分権推進法を中心に」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』278 号、1996.1.31。

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、「第 1 章」内閣府サイト< <http://www8.cao.go.jp/bunken/bunken-iinkai/saisyu>>

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。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.地方六団体地方分権推進本部サイト< <http://www.bunken.nga.gr.jp/data/teigen-roku/roku180607.pdf>>

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、平成 18 年 7 月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。

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⁹（以下「推進法」という。）が制定された（平成 19 年 4 月 1 日から施行し、平成 22 年 3 月 31 日をもって失効する。）。

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、閣議決定¹⁰により、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ている。

(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予定である¹¹（表 1 参照）。

表1 これまでの委員会の動きと今後のスケジュール

平成19年	4月	地方分権改革推進委員会発足
	5月	基本的な考え方
	11月	中間的な取りまとめ
平成20年	5月	第1次勧告
	8月	国の出先機関の見直しに関する中間報告
	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
平成21年以降	12月	第2次勧告
	春以降	第3次勧告
		地方分権改革推進計画 閣議決定 「新分権一括法案」の国会提出
平成22年3月末		委員会設置期限

（出典）「地方分権推進委員会 第1勧告（概要）」や報道資料等を参考に筆者作成。平成21年3月1日現在。

⁹ 平成 18 年法律第 111 号。同法の構成は、平成 7 年の地方分権推進法と基本的に同じであるが、勧告等に対する内閣総理大臣の尊重義務に関する規定（地方分権推進法第 11 条）を設けていないなどの違いがある。

¹⁰ 「地方分権改革推進本部の設置について」平成 19 年 5 月 29 日閣議決定

¹¹ 「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。

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」を公表している。

(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ている。

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」の 5 つを示し、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」の 5 つを示した。

(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）とも位置付けている。

「中間的な取りまとめ」では、「基本的な考え方」で示された 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、義務付け・枠付け、関与の見直しや新たな義務付け・枠付け等のチェックシステムの検討、都道府県から市町村への権限移譲の法制化の推進などを挙げた。また、個別の行政分野・事務事業について、現状における課題認識や地方分権改革に沿った抜本的見直しの方向性、必要な検討事項を指摘している。特に、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などを「重点事項」として整理している¹²。さらに、税財政については、国と地方の財政関係、地域間財政力格差の是正や国庫補助負担金改革などを挙げた。その他にも、広域連携の拡充、大都市制度のあり方や国の出先機関の本格的な見直しなども示された。

¹² 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。そのほか「その他の主な事項」として福祉・保健、労働、子どもなど 10 項目を挙げている。

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示した。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2参照)。

表2 あるべき国と地方の役割分担の原則

国	国は、以下の本来果たすべき役割を重点的に担う 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。

さらに、この原則を現在国が担っている具体的な事務・権限にあてはめ、地方自治体への移譲を検討する際の具体的なメルクマールを示した(表3参照)。これらの国と地方の役割分担の考え方は、出先機関の見直しの進め方の基本となるとともに、個別の行政分野・事務事業の見直しにおける個別の勧告事項の基本としている。

表3 国と地方の役割分担のメルクマール

類型	内容	対応
重複型	事務・権限が法令上一つの主体に専属しておらず、国と地方自治体がそれぞれ処理することが許容されているもの	地方に一元化して実施することを基本として、新たな「区分け」の線引きを行う。
分担型	法令上、事業規模の大きさや事務・権限の対象範囲等によって国と地方自治体がすでに一定の役割分担をしているもの	地方に事務・権限を移譲することを基本として、現行の「区分け」の線引きを見直す。
重層型	国が専ら本府省において策定する全国的な指針や全国一律の基準にしたがい、地方自治体が事務事業を実施するもの	法令による義務付け・枠付けや関与の見直しなど、法制的な仕組みの横断的な見直しを行う。
関与型	地方が実施する事務に関して、国が広域的な見地等から調整し、又は関与を行っているもの	原則廃止することを基本として、法令による義務付け・枠付けや関与の見直しなど、法制的な仕組みの横断的な見直しを行う。
国専担型	現在は主に国のみでその事務を行っているもの	我が国の社会経済情勢の変化を十分に踏まえた見直しを行い、地方自治体の自主性及び自立性の発揮、地方自治体による総合行政の確立、住民の利便性の向上、国と地方を通じた行政の簡素化及び効率化といった観点に資するものについては、事務・権限の地方への移譲や廃止等を行う。

(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¹³。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¹⁴。

(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、「く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。

(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¹⁵、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。また、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）¹⁶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¹⁷。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

¹³ 地方分権推進委員会 前掲注4、「第4章」

¹⁴ 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.内閣府サイト<<http://www.8.cao.go.jp/bunken/021030iken/021030iken.pdf>>

¹⁵ 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1月1日時点では1,781市町村となり、4割以上減少している。

¹⁶ 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）。

¹⁷ 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>>

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¹⁸。

「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。」¹⁹などと指摘している。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のかどうか、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る²⁰。

(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²¹。

(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²²となる「地方分権改革推進要綱（第 1 次）」を決定した。「第 1 次勧告」を最大限に尊重して地方分権改革の推進に強力に取り組むこととし、個々の勧告事項への対処方針を明らかにしている。特に、「補助対象財産の財産処分の弾力化」の措置は、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を明示した。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た。これに対して、「勧告から後退している」との批判も一部に見られた²³。

¹⁸ 「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。

¹⁹ 全国町村会長 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>>

²⁰ 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.

²¹ 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。

²² 第 1 次分権改革では、勧告ごとに最大限尊重するとして閣議決定が行われていたが、個別具体の対処方針は、一括して地方分権推進計画として閣議決定していた（田中聖也「地方分権改革推進委員会第一次勧告における『基礎自治体への権限移譲』について（上）」『地方自治』729号,2008.8,p.45.）。

²³ 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

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。

(1) 義務付け・枠付けの見直し

(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・枠付け等の緩和を挙げていた。「第1次分権改革の主要な成果の一つは、国の通達等による関与を大幅に緩和したことであるが、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付けの緩和については、ほとんど全く手付かずに行われている。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付け等を大幅に緩和する必要がある。」²⁴と指摘していた。

近年においても、地方六団体は、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した²⁵。

(ii) 勧告の概要

「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た。見直しの基準として、「義務付け・枠付けの存置を許容する場合のメルクマール」と「『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」の2つを設定し、メルクマール該当・非該当の判断を行った。

その結果、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、メルクマールに該当せず、見直し対象となる条項であるとした²⁶。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

²⁴ 地方分権推進委員会 前掲注4、「第4章」

²⁵ 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.15-16.全国知事会サイト<http://www.nga.gr.jp/upload/pdf/2006_11_x38.PDF> 新地方分権構想検討委員会は、分権型社会のビジョンを提案する目的で地方六団体によって平成18年1月に設置されていた(同年11月終了)。

²⁶ 委員会は、メルクマール該当性の判断を、条項を単位として行っており、メルクマールに該当する内容を含んでいても、同時に、メルクマールに該当していない部分も含まれていれば、当該条項全体としては、メルクマール非該当と判断している。なお、1,592条項が準用・適用・読替規定であり、特段の必要がない限り、準用・適用・読替の対象となる条項においてメルクマール該当・非該当の判断を行っている。

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、のいずれかの見直しを行う必要があるとした。今後、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して、これらを中心に具体的に講ずべき措置を調査審議するとしている。

(2) 国の出先機関（地方支分部局）の見直し

(i) 背景

(a) 国の地方支分部局の現状

国の地方支分部局とは、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。一般に国の（地方）出先機関と称されており、委員会では「国の出先機関」と統一して呼ぶこととされた²⁸。

平成20年7月1日現在、わが国の一般職国家公務員の定数は、303,468名であるが、国の出先機関の職員の定数は204,452名となっており、全体の67%を占めている（人事院及び社会保険庁を含む。）²⁹。

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³⁰。しかし、委員会は、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を指摘している（「第2次勧告」等）。

(b) 委員会における議論の経緯

平成19年5月、経済財政諮問会議において有識者から、国の出先機関の見直しを提言する資料が提出され³¹、政府は、同年6月に閣議決定された「骨太の方針2007」³²において、委員会が出先機関の抜本改革に向けた検討に取り組むことを要請した。今回の委員会における国の出先機関の見直しの検討は、この要請に基づくものである。

審議過程において、委員会は、2度にわたって地方六団体や全国知事会に対して意見を求めている。最初の要請を受けて、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（平成19年9月）³³、第2の要請を受けて、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（平成20年2月）³⁴。

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、1999.3、p.748。

²⁸ 『第32回地方分権改革推進委員会議事録』2008.1.28、pp.4-5。内閣府サイト<<http://www.cao.go.jp/bunken-kaikaku/inkai/kaisai/dai32/32gijiroku.pdf>>

²⁹ 人事院事務総局総務課『行政機関組織図 平成20年7月1日現在』[2008.7]、pp.9-10。

³⁰ 宇賀克也『行政概論Ⅲ 行政組織法/公務員法/公物法』有斐閣、2008.4、pp.201-205。

³¹ 伊藤隆敏・御手洗富士夫・八代尚宏「国の出先機関の大胆な見直し」（平成19年第14回経済財政諮問会議配布資料）2007.5.25、経済財政諮問会議サイト<<http://www.keizai-shimon.go.jp/minutes/2007/0525/item3.pdf>> 国の出先機関の事務を、(A) 国に残すもの、(B) 地方に移譲可能な事務のうち、現在は主に国のみでその事務を行っているもの、(C) 地方に移譲可能な事務のうち、地方でも同様の事務を行っているもの、として試行的に分類している。その結果、同様の事務を地方自治体が行っているもの(C)が多く、合理化の可能性が大きいとした。

³² 「経済財政改革の基本方針2007～『美しい国』へのシナリオ～」平成19年6月19日閣議決定、pp.34-35。

³³ 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>>

³⁴ 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/tiji2>>

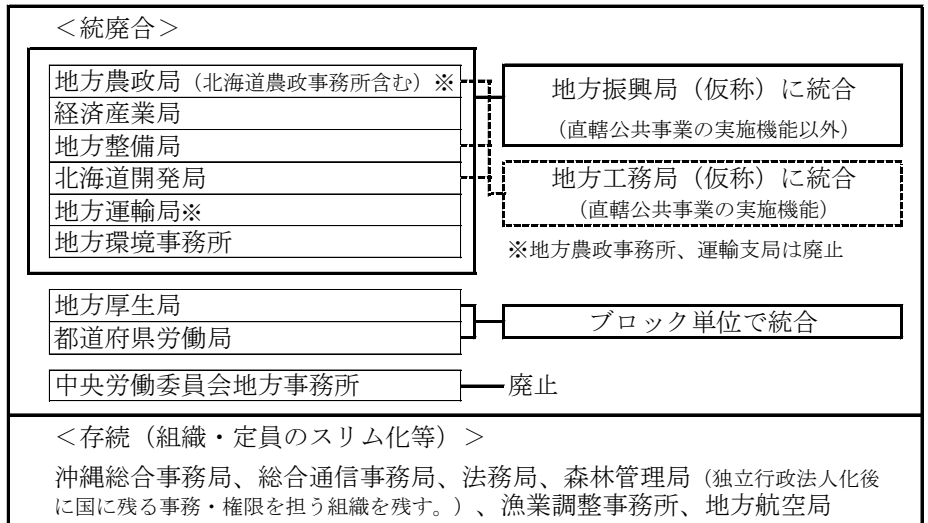
平成20年5月の「第1次勧告」において、見直しの進め方等が示され、国の出先機関の事務・権限を「重複型」「分担型」「関与型」「国専担型」に分類し³⁵、①事務・権限の廃止（民営化、独立行政法人化等を含む。）を検討するもの、②事務・権限の地方への移譲を検討するもの、③事務・権限の本府省等への移管を検討するもの、④上記のいずれにも仕分けできず、引き続き国の出先機関において処理せざるを得ないと判断するもの、に仕分けすることにより、国の出先機関の事務・権限の大幅な地方移譲や廃止などを行うとともに、国の出先機関を廃止・縮小するとした³⁶。

(ii) 勧告の概要等

「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ている。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4参照）。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、総人件費改革などでも定められた約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、地方自治体への移管により23,100人程度）を目指すべきであるとした³⁷。

表4 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。

00208.pdf> 一方、全国市長会と全国町村会は、法務局及び地方自治法務局について、一部の事務を市町村に移譲するとする意見と、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>>）。

³⁵ 前掲表3「国と地方の役割分担のメルクマール」に対応しており、「重複型」は国の出先機関の事務・権限としては基本的に該当しないため含まれていない。

³⁶ 平成20年8月に委員会が取りまとめた「国の出先機関の見直しに関する中間報告」では、「第1次勧告」で示された国の出先機関の事務・権限の仕分けの考え方を具体化し、あわせて、国の出先機関の組織の見直しに関する基本的考え方とその検討の方向や、それに伴う人員及び財源の取扱いの基本的考え方を提示している。

³⁷ 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.内閣府サイト<<http://www.cao.go.jp/bunken-kaikaku/iinkai/torimatome/08>

今後、政府は、出先機関見直しに関する計画を平成 21 年 3 月までに策定する予定であり³⁸、報道では、同年秋にも改革大綱を閣議決定し、翌年の通常国会に「出先機関改革一括法案」の提出を目指すとしている³⁹。

「第 2 次勧告」の地方振興局（仮称）と地方工務局（仮称）について、全国知事会長は、「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べきである。これがなされない限り、強大な国の出先機関の創設につながる」と指摘している⁴⁰。また、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る⁴¹。

おわりに

委員会は、平成 21 年春以降に「第 3 次勧告」を行うとしており、今後、税財政の在り方、地方自治関係法制の見直しや「第 1 次勧告」及び「第 2 次勧告」において先送りした課題（義務付け・枠付け条項の見直しの具体的な措置等）などが審議されることとなる。

特に税財政については、地方六団体は、かねてより分権改革の税財政面での具体的方策として、①国と地方の税源配分をまずは 5:5 にすることを目指し、国から地方への税源移譲を進め、並行して地方消費税の充実などにより税収の偏在性が少なく、税収の安定性を備えた地方税体系を構築すること、②「地方共有税」の創設（法定率を見直し、特別会計に直入、特例加算・特別会計借入を廃止）、③国庫補助負担金の削減などを求めている⁴²。委員会は、「基本的な考え方」や「第 1 次勧告」等において、国庫補助負担金、地方交付税、税源移譲を含めた税源配分の見直しについて一体的に検討するとし、地方債を含め分権にかなった地方税財政制度の改革を進めていく必要があるとした。国と地方の税源配分については、当面、地方から主張されている 5:5 を念頭におくとし、地方税比率を高めていくための具体的な方策については、今後の地方税財政全体の改革議論のなかで検討していくとしており、議論の行方が注目される。

今次の地方分権推進への取組みは、第 1 次分権改革において「残された諸課題」とされた事項に取り組むという性質からも、我が国のこれまでの地方分権推進の歴史の中でも重要な位置を占めるといえよう。そのため、委員会に期待される役割も大きいですが、成果を挙げるためには、なにより内閣のサポート、リーダーシップが欠かせないであろう。また、地方自治体においても、委員会が目標とする「地方政府の確立」を実現するためには、行財政運営の透明性や効率的な行政能力の向上などに努める必要があると思われる。

1216torimatome.pdf>。

³⁸ 平成 20 年 6 月の「骨太の方針 2008」において、政府は、国の出先機関の抜本的な改革を実現するための計画を平成 20 年度内に策定することとされている（前掲注 11）。

³⁹ 「国の出先機関改革 鳩山総務相、工程表の骨格を報告」『読売新聞』2009.1.24.ほか

⁴⁰ 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/kaicyoukomento081208.PDF>> また、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。

⁴¹ 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.

⁴² 地方六団体 前掲注 6；その後も、「地方分権改革推進に関する決議－地方自治の確立と地方交付税の充実強化－」2007. 6.5.や「地方分権改革推進に関する決議－地方自治の確立と地方交付税の充実強化－」2007. 11. 19 などを行っている（地方六団体地方分権改革推進本部サイト<<http://www.bunken.nga.gr.jp/dainiteigen.html>>）。

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年間で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を監視も含まれる。）	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大都市制度のあり方、広域連携の拡充 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国等の関与の見直し 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3月1日現在。