

検証 「地域主権改革」－現状と今後の課題（下）－

田中宏樹（同志社大学政策学部教授）

出先機関改革の現状と課題－「橋本行革」の積み残し

国の出先機関の権限や財源を地方に移管することを目指した出先機関改革は、6 月末に予定されていた移管範囲の決定が年末に先送りとなり、通常国会に提出予定の関連法案には、改革の根幹部分が盛り込まれないこととなった。中央省庁再編と地方分権の二正面突破を目論みながら、実現半ばで頓座した「橋本行革」以来の政策課題は、「地域主権」を掲げる民主党政権下でも決着を見ず、漂流し続ける公算が高くなったといわざるをえない¹。

先回取り上げた一括交付金化や課税自主権の拡大が、分権を目指す「制度（中身）の改変」に関わるとすれば、出先機関の廃止・縮小は、（移管先としての広域連合の存在を浮かび上がらせるという意味で）分権に向けた「組織（器）の改編」につながるもので、ともに「地域主権改革」の両輪をなす重要な政策イシューといえる。そこで今回は、後者の問題に着目し、自治体の自律性発揮のための分権組織のあり方について、出先機関改革および受け皿となる関西広域連合の課題を踏まえつつ、問題提起していきたい。

民主党政権下での出先機関改革前進に向けた取り組み

民主党政権下での出先機関改革の取り組みは、政権交代直後より開始された。自治体が身近な行政を主体的に実施しうる体制を整えることの重要性は、自公連立政権下においても繰り返し指摘されてきたことでもあり、この問題の焦点はいかに円滑かつ速やかに改革を実現するかにあった。過去、出先機関改革の実施が幾度となく検討されながらも実現に至らなかったのは、移管により自らの権限や財源を失うことへの省庁側の激しい抵抗を、時の政権が退けることができなかったからである。そこで、民主党政権では、当初、以下の2点から、出先機関改革に伴う省庁側の抵抗を封じる手立てを講じようとした。

第1に、改革推進体制の構築である。地域主権改革の司令塔役として、鳩山内閣時代に創設された「地域主権戦略会議」の下に、出先機関改革を専属で検討する「アクション・プラン」推進委員会を設置し、本体および部会のメンバーに改革に前向きな現職首長を加えることで、省庁側の抵抗に対する防波堤を築く布陣を整えた。その上で、昨年12月の閣議決定において、出先機関の「原則廃止」の方針を打ち出し、政治主導で問題の決着を目指す内閣の姿勢を鮮明にすることで、推進委員会の改革論議を後押ししようとした。

第2に、移管手順の簡素化である。地方自治法には、広域連合の長が国の行政機関の長（各省大臣）に対し、広域連合に密接に関連する事務権限の一部移管を要請できる旨の規定があるが、こうした個別事務毎の要請権限を活用しての移管となると、大量の事務を移管対象とそれ以外とに仕分けする必要性が生じ、手続きにかなりの時間を要することが懸念された。加えて、地方自治法を移管の根拠に据えれば、移管対象が広域連合に関連した事務のみに限定されるという問題もあった。そこで、今回は、当面、地方整備局、経済産業局、地方環境事務所の3つの出先機関を対象に、権限、財源、人材を広域連合に丸ごと移管できるよう新たな特例法を制定し、移管手続きの円滑化と迅速化を目指そうとした。

これら2つの手立ては、改革を阻む省庁側の抵抗を抑え込むのに、一定の効果を発揮した。特に、丸ごと移管のアイデアは、改革の速やかな実施を求める地方の意向に適うものであると同時に、権限、財源、人材をめぐる移管の具体的方法は、国と地方の間での交渉に委ねられることとなったため、省庁側の抵抗感は若干薄らいだと考えられる。加えて、広域行政の担い手としての存在感を増しつつあった関西広域連合が、政策協議の場に参画し、省庁側を牽制する存在となったことも、改革推進派にとって追い風となった。

改革骨抜きの現状―求められる移管方法の再考

しかし、こうした改革推進の機運も、今年に入り、具体的な移管範囲の検討が開始されるや否や省庁側の抵抗が勢いを増したことで、次第にしばみつつある。懸案の1つとされた出先機関の事務権限の移管については、移管の例外規定を設ける上に、移管対象事務について自治事務と法定受託事務との仕分けは行わず、すべてを法定受託事務とすることで、省庁側への妥協が図られる公算が高まっている。災害等有事の対応を想定し、国の関与を残すというのがその理由だが、自治事務化が一切見送られるとなれば、自治体の自律性発揮は望むべくもなく、出先機関は形式的に広域連合の傘下に入ったというだけになる。

財源の地方移管をめぐっても、原則使途に制約を設けない一括交付金化は見送られ、維持補修費等一部の予算を総合交付金化することで、使途の拡大を認める方向に落ち着く模様である。直轄の新規事業等については、移管の例外規定を適用することで、事務の権限を中央省庁に残し、個所付けの裁量権を移管元の省庁に温存する形式がとられる可能性が高い。予算の裏付けとなる計画策定も、複数年にまたがる実施計画と毎年の事業計画の作成が法定化されるものの、両計画ともに移譲事務等を所管する大臣の同意を必要とすることから、広域連合が予算の執行において、裁量を発揮しうる余地は乏しいと考えられる。

移管事務の法定受託事務化や移管財源の限定化は、出先機関改革の骨抜きを意味するものであり、形式上、出先機関を広域連合の傘下に置くことで、実質的な組織の温存を狙ったものといわざるを得ない。将来的な移管先拡大の芽を摘まないためにも、今回は大幅に妥協してでも政治決着を目指すことで、こう着状態から一步を踏み出すべきという考え方もあろうが、広域連合と出先機関とが併存する組織を作っても意味がなく、交渉期限とされる年末までに、移管範囲とその方法を再考し、改革の形骸化を回避すべきである。

改革の旗手としての関西広域連合－その実力と可能性

難航が予想される省庁側との交渉において、事態打開の鍵を握るのが、移管先として協議に参加している関西広域連合の存在である。橋下大阪市長をはじめ分権改革に前向きな首長を構成メンバーに抱えたとともに、東日本大震災時の迅速な支援決定や、原発再稼働をめぐる統一した意思表示等、広域行政の担い手としての評価を高めつつあることから、関西広域連合が中央省庁との交渉の行方を左右しうる立場にあると考えられるからだ。

円滑かつ迅速な移管手続きに資するとされた丸ごと移管を国に対して要望できたのも、権限や財源の移管に耐えうる体制構築への自信が、広域連合側に備わってきたからであるといえる。地方分権を担う「器」としての実績を積み、府県の廃止を念頭においた「道州制」への移行も、将来の選択肢の1つとして浮上してくるかもしれない。以下、その概要と実態を整理し、移管の受け皿としての広域連合の実力と可能性を検証していこう。

関西広域連合の概要とその実態

そもそも広域連合とは、地方自治法に規定される特別地方公共団体の1つであり、構成団体において作成される連合規約への批准と総務大臣の許可を以って成立する組合形態の行政組織である。府県域を越える広域的な行政ニーズに対応しうる組織として、構成団体により移譲を受けた広域的な事務の執行を行う権限を有するとともに²、地方自治法に基づき、国の事務権限の移譲を受けることが認められている唯一の公共団体である。

関西圏の2府5県で設立された関西広域連合は、複数府県を構成団体とする全国初の広域連合として、2010年12月1日にスタートした。今年に入り、大阪市、堺市、京都市、神戸市が新たに加入もしくは加入を予定しており、政令市を加えた圏域人口2,090万人を有する日本最大の地方公共団体になっている。防災、観光・文化振興、産業振興、医療、環境保全、資格試験・免許、職員研修の7つの広域事務を所管する合同の組織体としての

強みを活かし、東日本大震災時の迅速な被災地支援の実施や、原発再稼働をめぐる広域連合としての統一見解の公表等、広域行政の担い手としての存在感を着実に高めつつある。

政策決定および執行の責任者として、地方自治法では、圏域住民による直接選挙もしくは構成団体の首長による間接選挙により選出される広域連合長が担うとされている。関西広域連合では、構成団体の首長をメンバーとする広域連合委員会という独自の協議機関を設け、メンバーの互選により選出された広域連合長の主導のもとに、合議制による集団運営体制が敷かれている。連合委員会における多数決の採用も検討されてはいるが、現状では、例規や広域計画、予算や決算等をめぐる政策決定に際し、構成団体間の協議を重んじることで事務の執行を円滑化することに、組織運営の主眼が置かれた形となっている。

事務の執行は、防災は兵庫県、観光・文化振興は京都府というように、7つの分野毎に決まっている担当府県に専属の事務局を設置し、府県職員が広域連合職員を兼務する形で行われている。構成団体の協議を重んじる政策立案過程に比べて、政策執行過程では担当府県の裁量を重視し、事務処理の円滑化と効率化を目指している。府県連携において常とされた持ち回りの事務局を、専属の常設事務局としたことで、経験やノウハウの蓄積が進むとともに、組織体としての一体感も醸成され、職員の士気や能力も徐々に高まりつつある。

財源については、広域連合に課税権が認められていないため、構成団体の拠出金によって賄う形式がとられている。職員の人件費を含めて、担当府県がそれぞれ受け持つ分野の費用を中心的に負担するルールを採用することで、構成団体に担当分野の権限と責任を集約化し、事務運営のインセンティブを高める工夫が施されている。現状、独自財源を持っていないことが活動にかなりの制約を課していることから、出先機関改革における財源移管は、自律性の拡大を目指す広域連合にとって、悲願ともいうべき重要課題となっている。

地方移管の受け皿としての広域連合の課題とは

広域行政を担う地方公共団体としての体裁をほぼ整え、移管対象なる広域事務処理の経験も蓄積しつつある点を踏まえれば、関西広域連合は、出先機関の受け皿としての機能を果たしうる資格と能力を有する組織体であると評価できよう。過去に経験のない広域インフラ整備等につまわる業務の遂行能力を疑う向きもあるが、丸ごと移管によって傘下に入った旧出先機関の職員が当面は関連する事務処理を引き継ぎ、府県や政令市の出身者が徐々に事務能力を高めていけば、移管対象に限りがある今回の移管には十分対応可能だ。

ただし、移管に向けて全く課題がないというわけではない。最大の課題は、インフラ関

連の権限、財源の移管に伴う広域連合内での利害調整である。地方移管のメリットは、関西圏全体としての広域的・戦略的なインフラ整備が可能となる点にあるが、個々の構成団体の関心は、ともすれば自らの行政区内の新規インフラの整備や既存インフラの維持更新に向かいがちとなる。今年に入り、政令市が相次いで広域連合への加入を決めた理由の1つには、インフラ関連の権限、財源を広域連合が引き継げば、自分たちが移管の恩恵に与れないことを懸念したことがあると考えられる。個別地域の利害に囚われず、広域的、戦略的なインフラ整備に構成団体が一丸となって取り組める体制の構築が急務である。

戦略的なインフラ整備に向けての計画策定や予算編成に関する実務経験の不足も、移管対象の拡大が予想される将来に向けての課題といえる。広域連合やその構成団体である府県や政令市は、毎年の概算要求の根拠となる事業計画の策定経験を積んでいるものの、分野や地域横断的な個所付けを行うための具体的な整備計画の策定経験はほとんどない。地方移管にあたり、後者の計画策定までは法律で義務付けられないものの、分野や地域横断的な整備計画の策定は、広域連合がインフラ整備の具体的戦略を練るにあたって必須の作業といえる。広域連合内で自己完結した行政運営が可能となるよう、個々の連合職員の能力および広域連合全体の組織力のさらなる向上が不可欠である。

以上のような懸念は残るにせよ、現在想定されている地方移管の受け皿としてなら、関西広域連合はその任を十分果たしうる実力を備えていると考えられる。移管に耐えうる体制構築の実績をもとに、原則自治事務での権限移管や、使途の自由度を高めた財源移管の拡大、とりわけ先回取り上げた「地域自主戦略交付金」の大幅拡充を国に働きかけることで、出先機関改革を自治体による本格的な歳出自主権行使の試金石とすべきであろう。

地方分権を担う「器」の改革－自治体の自主自立を促す分権組織のあり方

地方分権の本旨は、国と地方の役割分担を明確化した上で、政策遂行における地方の権限と責任を拡大することにある。自治体の自己決定と自己責任の拡充こそが分権改革の目的であり、問われるべきは、それを可能にするような執行権、課税権、立法権をめぐる国から地方への授権のあり方である。中でも課税権は、自主自立した自治体経営を築く基盤的要素であり、国税から地方税へ法定課税権を分散する「税源移譲」が、分権改革の成否を分けるといっても過言ではないだろう。

政策遂行をめぐる地方の役割拡大に応えるためには、それに見合う国からの大幅な授権が伴わなければならない。分権を担う「器」としての地方自治制度も、授権の拡大に備え

るべく、今後、行政区の再編を通じた機能強化に迫られる公算が高い。わけでも、広域行政を担う都道府県は、国からの授権の主たる受け皿となりうることから、主体的な自治体経営が可能となるよう、再編によって行財政基盤を拡充する必要性が高まると予想される。大掛かりな再編・広域化が進めば、都道府県に代わる新たな広域自治体を形成しようとする動き、いわゆる「道州制」が、分権改革の射程に入ってくる状況も十分想定されよう。

課税権なき広域連合の限界

出先機関の権限、財源、人材を受け継いだ関西広域連合が、広域行政の中核的存在に成長すれば、自主自立した地域経営の実現により主体性を発揮できるよう、近い将来、その権限と責任を一層拡大すべきとの声上がるかもしれない。将来的な移管対象の拡大に備えた体制整備に関西広域連合が自信を深めれば、今後、単なる地方移管にとどまらない裁量権の大幅拡大を、国に対して要求していく可能性はある。こうした動き自体は、地方の権限と責任の拡大を目指す分権改革の本旨に沿うものとして歓迎されるべきだが、関西広域連合が地方移管の受け皿を越えて、将来的に府県廃止を視野に入れた「道州制」の「器」として機能するかといえば、それはかなり難しいといわざるを得ないだろう。

その最大の理由としては、広域連合に課税権の行使が認められていないことがあげられる。現行法上、独自の課税権を持たない広域連合は、国からの税源移譲を受けることができず、また課税によって自主的に財源を調達することもできない。政策遂行のための財源は、構成団体からの上納金によって賄われているため、将来的にそこを厚くしていけば、分権の進捗による業務の拡大自体には対応できよう。しかしながら、そもそも課税権を有しない地方自治体が、住民に対して十分な財政責任を果たしうるとは考え難い。

地方の権限拡大は、財政責任の強化と表裏一体でなければならない。首長の権限行使の自由度が高まれば、それに対する住民の監視や統制が併せて強化される必要がある。分権改革の真の狙いは、国と地方の役割を峻別し、それと整合的な権限や財源の配分を実現することで、国、地方それぞれが有権者に対して負っている財政責任を明確化し、ひいては有権者による政治への規律づけを向上させることにある。公共サービスをめぐる受益と負担の関係が明らかとなることが、住民による行政への日常的な監視や統制、さらには選挙を通じた首長への究極的な規律づけが機能するための必須の条件といえるのである。

課税権を欠く広域連合への規律づけは、公共サービスに対する受益と負担の対応関係が曖昧となることから、不完全なものにならざるをえない。広域行政を担う業務執行能力に

においては問題がなくとも、財政責任の明確化を通じた規律づけの確保―住民自治の実践―に不安が残る以上、広域連合に地方移管の受け皿以上の役割を期待するのは難しいといえる。広域連合長が直接選挙で選出されていない点や、広域連合議会の権限に一定の制約が課せられている点等³、その政府形態にも住民自治を担保する上で障害となる要素がある。

都道府県の自主的再編により、「税政」実践の場の構築を

地方分権を担う「器」は、国からの大幅授権と住民自治の高度化に耐えうる行財政基盤を有するものでなければならない。新たな分権の受け皿には、授権とともに拡大した首長の裁量権行使を、監視や統制といった住民自治の向上によって規律づけることで、責任ある自治体経営を実現する役割が期待される。分権改革のそうした要請に応えるべく、自治体には行政区の再編、とりわけ都道府県の広域化に向けた真摯な取り組みが求められよう。

広域連合は、広域化への有効な手段の1つではあるが、将来における課税権付与の可能性が見通せない以上、それに代わる都道府県再編の道筋を模索することが現実的である。そのための具体策として、地方自治法に法制化されている自主合併手続きを活用した都道府県の再編・広域化が検討されるべきであろう。すなわち、自主合併を望む複数の都道府県が法定協議会を設置し、そこでの合意事項を都道府県議会に付議し可決・承認されれば、関係都道府県知事は内閣総理大臣に合併の申請ができる旨が、地方自治法に規定されているのである。実際に合併が認められるまでには、国会の同意にもとづく内閣総理大臣の承認が必要となるが、そうした手続きをクリアすれば、都道府県は再編やその境界変更を自発的に行うことが、現行法上でも認められているのである。

自主合併手続きによる都道府県再編は、すでに住民自治実践の実体がある団体同士を合併することから、再編後の体制への移行が円滑であるという利点を持つ。加えて、都道府県が所管する実際の事務権限や税源等は個別法に規定されているため、例えば再編後の都道府県に税源移譲を行う場合、地方税法に定める地方税の税目を拡張するといった手続きを行えば、大掛かりな法律改正を経ることなく、実務的な対応が可能であると考えられる。都道府県の合併を越えて、その廃止を念頭においた「道州制」への移行を展望するとなれば、恐らく既存の法律改正だけでは対応しきれないため、例えば「道州制設置法（仮）」のような新法を制定することで、具体的な制度設計の道筋を示す必要が生じるだろう。

広域連合が行政執行の実績を積み、構成団体が一段の連携・協調に足並みを揃えれば、将来的に課税権付与を含めた広域連合の機能強化が検討される可能性はゼロではない。し

かし、分権の受け皿になることを阻むいくつかの制約が存在することを踏まえれば、その存在に過剰な期待を寄せるべきではないだろう。むしろ、その発展的解消を視野に入れつつ、都道府県の自主合併手続きを活用した再編の道を、時間を要しても模索すべきである。国からの大幅授権、わけても課税権の移譲は、自治体において受益と負担のあり方をめぐる熟議を起こす「引き金」となるに違いない。税と選挙を梃子にした住民の参画機会の拡充、すなわち税のあり方を議論する「税政」実践の場が、地方分権を担う新たな「器」に求められる姿であり、それが可能となるよう自治の基盤強化に努めるべきであろう。

<参考文献>

- 赤井伸郎・岩本康志・佐藤主光・土居丈朗（2010）『『地域主権』実現のための一括交付金の導入』、<http://www.geocities.co.jp/SilkRoad/3814/teigen20101220.html>
- 佐藤主光（2011）『地方税改革の経済学』、日本経済新聞出版社
- 神野直彦・金子勝編著（1998）『地方に税源を』、東洋経済新報社
- 西尾勝（2007）『地方分権改革』、東京大学出版会

<参考資料>

地域主権戦略大綱（2010年6月）

¹ 「橋本行革」により巨大なインフラ官庁である国土交通省が誕生したが、当時、省庁再編は出先機関の地方移管とセットで進めることになっていたため、巨大官庁の出現をさほど問題視しない風潮があった。しかし、参議院選挙での敗北を受けて、橋本政権が倒れたことで、出先機関改革は頓挫し、以後ほとんど進捗しないまま今日に至っている。

² 構成団体から広域連合への事務の移管は、対象となる個別事務を連合規約に規定することで完了する仕組みとなっているが、規約の制定・改正には、構成団体すべての議会での批准と、総務大臣の許可が毎回必要となるため、広域連合の所管事務が頻繁に変更されるような事態は想定しがたいと考えられる。

³ 広域連合議会は、地方自治法上、連合規約の改正に関与することができないため、広域連合自体の体制、構成、財源等を見直す制度改革に自発的に取り組むことができなくなっている。