

地方分権改革－民主・自公両政権下での動向と課題－

田中宏樹（同志社大学大学院総合政策科学研究科教授）

<http://www.cam.hi-ho.ne.jp/thiroki/>

まえがき

立法、行政、財政をめぐる国と地方の権限再編を意図した分権改革の歴史は長い。さかのぼること 20 年前の 1995 年 6 月、「地方分権推進法」の成立を契機に、改革論議がスタートしてから今日まで、分権改革は時の内閣により間断なく検討が繰り返されてきた。改革に大きな進展が見られたのは、2001 年 4 月に成立した「地方分権一括法」において、機関委任事務の廃止が明記されたことであった。国と地方を対等協力の関係に変えるという分権改革の理念は、機関委任事務の廃止という具体的な制度改革に踏み切ったことで、実現に向けた 1 歩を歩み始めたといえる。2004 年度から 2006 年度にかけては、国庫支出金改革、地方交付税交付金改革、国から地方への税源移譲を柱とする「三位一体改革」が実施され、財政をめぐる分権改革も緒につき始めることとなった。

「地方分権推進法」の成立からほぼ 10 年が経過した段階で、分権改革をより着実に進めることを狙った「地方分権改革推進法」が 2006 年 12 月に成立し、改革推進の司令塔として「地方分権改革推進委員会」の設置が決まった。「地方分権改革推進委員会」は、分権改革のさらなる推進に向けて、具体的な制度改革の方針および内容を記した 4 次にわたる勧告を出し、内閣にその実行を迫った。「地方分権改革推進法」の成立からの一連の取り組みは、「第 2 次分権改革」と位置づけられ（図 1）、2009 年 9 月に誕生した民主党政権および 2012 年 12 月に政権の座に返り咲いた自公政権が、その担い手となったのである。

本稿では、分権改革をめぐるこれまでの取り組みの中で、複数にわたる具体的な制度改革の実施が試みられた「第 2 次分権改革」に焦点を当て、その経緯を整理するとともに問題点を指摘する。具体的には、民主・自公両政権下で取り組まれた 3 つの制度改革－事務権限をめぐる分権化としての「義務付け・枠付け」の見直し、財政をめぐる分権化としての国庫支出金の「一括交付金化」、国から地方への権限移譲を目指す「出先機関改革」－に着目し、政策遂行における地方の権限と責任を拡大する分権改革の理念・目的に照らして、その成果と課題を検証することで、今後の分権改革の行方を展望していく。

成果と評価できる「義務付け・枠付け」の見直し

2001 年 4 月に実施された機関委任事務の廃止は、事務権限をめぐる地方分権改革の端緒

を開いたという意味で、画期的な制度改革であったと評価できよう。しかしながら、機関委任事務の廃止に伴い新設された自治事務について、国が法令で事務の実施やその方法に縛りかける「義務付け・枠付け」が多数存在していたため、実際に都道府県や市町村が事務権限をめぐって自律性を発揮する余地は、極めて少なかったといえる。

こうした状況は、民主党政権のもとで設置された「地域主権戦略会議」を舞台に進められた「義務付け・枠付け」の見直しによって一変した。2008年5月から民主党政権誕生直後の2009年11月までに「地方分権改革推進委員会」によって出された4次にわたる勧告を踏まえ、「義務付け・枠付け」の見直し対象とされた1,316条項に対し、半数近くを占める636条項の見直しは、「地域主権戦略会議」での審議を踏まえて法定化された「第1次一括法」および「第2次一括法」に基づいて決定されていたのである。

「義務付け・枠付け」の見直し対象は、例えば保育所の設置基準の条例委任、道路構造令の規定の条例委任、公営住宅の入居基準の条例委任、公立高等学校の収容定員の基準の廃止、地方独立行政法人の合併手続の円滑化、保育所型認定こども園に係る認定の有効期間の廃止等多岐にわたるものであった。それは、子育て支援、地域活性化、教育の充実等地域が抱える課題への柔軟な政策対応を可能にした他、住民ニーズに即したきめ細かい公共サービスの提供、効率的な予算執行、自治体の政策法務力の向上、地方議会の審議の活性化等、幅広い効果を発揮し、地方の自己決定力の拡大に寄与したと考えられる。

保育所の設置基準を例に取り上げてみると、児童福祉法に関する厚生労働省令の定めにより、乳児がハイハイできるほふく室について、1人当たり3.3平方メートル以上とすることが定められていたが、保育所の設置基準の条例委任が実現したことで、待機児童数が多い都市圏（39市町村）に限っては、時限的にこの基準を満たさない場合でも保育所としての設置が可能となった。保育所の質の低下を防ぐ目的で設置された厚生労働省令の基準と、待機児童を多数抱える都市部の自治体の実情とのギャップの解消に、保育所設置をめぐる「義務付け・枠付け」の見直しが果たした役割は大きかったといえる。

「義務付け・枠付け」の見直しは、2012年12月の自民党への政権交代以降も引き継がれ、残りの見直し対象680条項のうち、約半数の339条項の見直しは、自公政権下で法定化された「第3次一括法」および「第4次一括法」に基づいて決定されていた。この結果、民主・自公両政権をあわせると、「第4次一括法」の成立までに、見直し対象とされた1,316条項の74%にあたる975条項の見直しが決定されることとなったのである。

自公党政権下でも、「義務付け・枠付け」の見直しが順調に進んだ背景には、見直しを勧

告した「地方分権改革推進委員会」自体が、2006年12月、自公党政権下で成立した「地方分権改革推進法」を根拠に設置された諮問機関であったことがある。「義務付け・枠付け」の存在が、地方の自律性を阻む要因になりうるとの問題意識は、民主党への政権交代以前から政府与党内で共有されており、自公政権下において、見直しに向けての具体的な取り組みがすでに開始されていたと考えられる。第2次安倍内閣のもとで、全閣僚で構成される「地方分権改革推進本部」や地方分権改革の課題を審議する「地方分権改革有識者会議」が設置され、「義務付け・枠付け」の見直しに積極的な姿勢が示されたのも、一連の改革に着手したのは、自らが首相を務めた第1次安倍内閣であったとの自負が、安倍首相にあったからであろう。

政権交代の波にさらわれることなく、「義務付け・枠付け」の見直しが着実に進められたことは、地方分権改革にとって福音であったというべきである。条例制定権を行使し、地域の住民を代表する議会の審議を通じて、自らの判断と責任において自治体経営を行う仕組みを構築する上で、「義務付け・枠付け」の見直しは、地方分権改革の本質に迫る改革テーマであったといえる。「第4次一括法」までに見直しの決定に至らなかった条項は少ないものの、2014年5月より開始された「地方分権改革に関する提案募集方式」を踏まえて法定化された「第5次一括法」が2015年6月に成立する等、今後は地方の発意に根差して事務権限の見直しを推進する取り組みが整備された点も評価できる。機関委任事務廃止を受けて、事務権限の分権化を実効足らしめる手段となった「義務付け・枠付け」の見直しは、地方分権改革の多大な成果と評価できるだろう。

地方の自律性の確保が十分でなかった「社会資本整備総合交付金」

事務権限をめぐる継続的な分権改革の取り組みに比べて、財政をめぐる分権改革は継続性を欠き、民主・自公両政権下において、その場限りの制度設計に終始した感が否めない。以下、その一例として、個別補助金の一括交付金化の取り組みであった「社会資本整備総合交付金」と「地域自主戦略交付金」を取り上げることとする。

個別補助金の一括交付金化は、公共サービスの提供をめぐる地方の権限や裁量を拡大するために、使途に制約のある自治体向けの国庫支出金を、原則使途に制約を設けない一括交付金に再編しようというものである。一括交付金に向けた取り組みは、三位一体改革において、国庫支出金の縮小方針が示されたことを受け、2009年9月の民主党政権発足に先立つ自公政権下において開始されたが、それらは名目的な補助金の統合と使途拡大にと

どまり、実質的な制度の温存を図るものであったといっても過言ではない。

一方、民主党政権下での一括交付金化の取り組みは、「社会資本整備総合交付金」と「地域自主戦略交付金」という2つの新たな制度創設には至ったものの、自公政権時代の用途拡大策を越えるものとはなり得ず、国庫支出金を温存したいとする省庁側の思惑の前に形骸化が進んだ。結局、2012年12月の自民党の政権復帰後は、「社会資本整備総合交付金」が縮小へ、「地域自主戦略交付金」が廃止へと向かい、2度の政権交代を挟んだ個別補助金の集約・再編は、結果として地方自治体の歳出自主権を十分担保しうる内実を備えたものとならなかった。以下、その理由を2つの交付金毎に順を追って説明していこう。

「社会資本整備総合交付金」は、国土交通省所管の自治体向け個別補助金を1つの交付金に一括化したもので、補助金活用をめぐる地方の自由度を高めることを狙いに、民主党政権下で創設されたものである。制度創設時の2010年度は約2.2兆円、2011年度には約1.75兆円（「地域自主戦略交付金」への移行分約0.5兆円を含めると約2.2兆円）が予算として計上された結果、公共事業関連個別補助金総額約5兆円の35%余りが、総合交付金へと組み換えられることとなった。

「社会資本整備総合交付金」の創設は、事業分野毎に策定されていた整備計画を一本化した「社会資本整備重点計画」の策定を受ける形で進められ、これまで事業毎にバラバラに行ってきた予算要求等の関係事務は、一本化・統一化された。交付金の創設によって、個別補助金を受ける自治体の予算措置も、分野横断的な活用が可能となる等、用途の自由度拡大に道が開かれることとなった。具体的には、創設当初、活力創出基盤整備、水の安全・安心基盤整備、市街地整備、地域住宅支援整備の4分野に分かれていた総合交付金も、2011年度からは1つに統合されるとともに4分野の垣根が取り払われた。これにより、例えば自治体の裁量で、河川改修事業として計上された補助金を、市街地再開発事業の予算に転用するといったことが行えるようになった¹。

このように一見すると、地方の用途拡大に貢献したかに見える「社会資本整備総合交付金」だが、適用対象事業に対する制約が様々かけられる等国の関与が随所に残り、自治体が裁量を発揮しうる余地は、実際には限られていた。2011年度以降は、分野間の予算転用が認められるようになったとはいえ、総合交付金の予算規模自体が補助金全体の35%余りに留まり、残りの65%余りは依然、個別補助金として支給されることとなった。総合交付

¹ 交付金の支給は、各自治体が策定する社会資本整備計画に基づき決定される形式となっていたため、各自治体は社会資本整備計画に事業間の優先順位を組み入れることで、地域の実情を予算要求に反映させることが、理論上は可能になったといえる。

金の適用対象事業からは、ダム建設や地域高規格道路の整備、大型岸壁の整備や空港整備事業は除かれており、それらは個別補助金で対応されているため、大規模公共事業に対して、地方自治体が裁量を発揮する余地は、ほとんどないに等しい状況が続いたのである。

2012年12月の自民党への政権交代以降は、「社会資本整備総合交付金」の予算規模は、民主党政権時の半分以下に縮小され（2010年度の2.2兆円から2013年度の0.9兆円）、新たに創設された「防災・安全交付金」に、その一部が振り替えられた。両交付金あわせると、民主党政権時代に匹敵する予算規模が確保されたとはいえ、対象事業の基準を示した交付要綱には両者で違いがあったことから、交付要綱上の規格設定等でより自由度の高い「社会資本整備総合交付金」の規模が縮小したことで、一括交付金の取り組み自体が後退したとの印象はぬぐえないといえる。

一括交付金化への足掛かりとならなかった「地域自主戦略交付金」

一方、「地域自主戦略交付金」は、「社会資本整備総合交付金」自体が抱えていた様々な制約を踏まえ、一括交付金の目指す地方の自由裁量の拡大を具現化する制度として、2011年度に民主党政権下で創設されたものである。これは、各府省庁が所管する投資的経費に係る補助金を内閣府予算として一括計上し、地方の自主的な事業選択に応じて交付金を配分する仕組みで、一括交付金化への足掛かりとなることが期待される制度であった²。

「地域自主戦略交付金」の交付を受けるために、自治体は各府省庁が設定する対象事業領域の範囲で、自ら必要事業の優先順位を判断した上で事業実施計画を策定し、内閣府に提出することが義務付けられていた。対象事業領域や交付要綱の策定において、国の関与は一部残るものの、自治体の意向を尊重する立場から、ほぼ実施計画どおりの交付金額が認められたため、省庁所管の個別補助金に比べて、用途の自由度は高まったといえる。

しかしながら「地域自主戦略交付金」は、一方で課題も多い制度だった。最大の課題は、その予算規模であった。国土交通省拠出分に限ると、2011年度には約0.5兆円、2012年度では約0.67兆円と、その規模は国土交通省所管の補助金総額の1割強ほどの規模に留まっていた。他省庁分でも似通った状況にあり、自治体の自由裁量という制度の強みを生かすには、予算規模が小さすぎるといわざるを得なかった。

² 2012年度には都道府県から政令市へと交付対象が拡大される一方、投資的経費とともに経常的経費の予算化が計画されていた（ただし、結果的には見送られた）。同年度計上の「社会資本整備総合交付金」においては、年度間の変動や地域間の偏在が小さい事業を対象に、約0.5兆円分が「地域自主戦略交付金」に振り替えられた。

また、交付金の自治体間への配分にも課題があった。継続事業を優先するとした当初の配分方針を見直し、将来的には、人口や面積といった客観的な指標で各自治体に交付額を大枠で割り振る一方、実際にどのような事業に使ったかを、自治体に事後申告させる運用を目指していたが、交付時の手続きが簡素化される分、事業実施のチェックが甘くなり、財政規律が緩む可能性が指摘されていた。これを回避するためには、事前評価に用いる配分基準を明確化するとともに、事後的なアウトカム評価の仕組みを整備する必要があったが、そのための制度設計は不十分なまま、2013年1月、自公政権下で廃止が決定されるに至ったのである。

2度の政権交代の間に実施された個別補助金の整理・集約の取り組みは、国の関与の度合いが大きかったという点において、結果として地方自治体の歳出自主権を十分担保する内実を備えたものにならなかった。「社会資本整備総合交付金」は、自治体の用途の自律性を確保するに足る形式を十分整えず、「地域自主戦略交付金」は、一括交付金の理念を体現しつつも歳出自主権を十分担保する内実を備えないまま廃止となった。

安倍内閣が推進する地方創生の一環として、地方への新たな一括交付金の導入が模索されているが、継続的な取り組みで一定の成果をあげた「義務付け・枠付け」とは対照的に、「補助金の一括交付金化」が一過性の制度改革にとどまったことの原因を精査した上で³、国から地方への単なるばらまきでなく、地方自治体の財政責任をしっかりと担保した上で歳出自主権の拡大につながるような制度設計がまたれるといえよう。

迷走した「出先機関改革」

事務権限や財政の地方分権化とならんで、過去20年にわたる分権改革の取り組みの中で幾度となく検討されてきたのが、自治実践の舞台となる国と地方の統治機構の改編である。1990年代半ば、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、2006年12月、「地方分権改革推進法」の成立を契機にスタートした「第2次分権改革」の中で、いわゆる「出先機関改革」として息を吹き返すこととなった。

³ その原因を一括交付金化に対する国の消極的な姿勢にのみ求めるのは、一面的と言わざるを得ない。東日本大震災の発生以降、防災関連を中心とした国の公共事業実施に対する地方の要望が高まったこと、申請手続きが煩雑で事務負担が大きいことに地方から改善を求める声が高まったこと、事業効果を測定し予算配分につなげる適切なアウトカム指標の構築に失敗したこと等、様々な要因が重なり合った結果と考えるべきである。

「出先機関改革」は、国の権限や財源を地方に移管し、地方分権の「受け皿」として整備することで、統治機構の改編に結び付けていく改革の試金石として、民主・自公両政権下において取り組まれてきた。それらは国からの立法、行政、財政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構築するという統治機構改革の目標には遠く及ばず、自らの権限や財源を失うことへの省庁側の抵抗に抗しきれなくなって、結果的には改革の形骸化を招いてしまったといえる。以下、その経緯を振り返りつつ、積み残された課題を指摘していこう。

2009年9月の政権交代直後から、民主党は「地域主権戦略会議」を司令塔に、「出先機関改革」に着手しはじめた。制度設計の具体的検討の場に、改革に前向きな現職首長を配することで、省庁側の抵抗に対する防波堤を築く布陣を整える一方、閣議決定で出先機関の「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政権の姿勢を鮮明にすることで、改革を阻む省庁側の抵抗を抑え込むことに、一定の成功を収めた。

加えて、移管手順を簡素化し、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した。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、省庁側の抵抗感を薄めることに、ある程度の効果を発揮することとなった。

しかし、改革推進の機運も、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、次第にしぼんでいった。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、すべてを法定受託事務化し、当面の間、自治事務化を見送ることで、省庁側への妥協が図られた。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ついた。すなわち、具体的な制度設計の過程で浮上した移管事務の法定受託事務化や移管財源の限定化は、形式上、出先機関を広域連合の傘下に置くことで、組織の実質的温存を狙った「出先機関改革」の骨抜きを意味するものであったといえよう。

民主党政権下の「出先機関改革」は、衆議院解散の前日である2012年11月15日、法律案として閣議決定されたが、政治的求心力を失った政権に、抵抗著しい政策課題を解決する力はもはや残されていなかった。民主党に代わり政権の座に返り咲いた自民党は、選挙公約で「出先機関改革」の見直しを掲げていたため、政権内に新設された「地方分権改

革推進本部」において、国と地方の役割分担の徹底した見直しの一環として出先機関のあり方を検討するものの、丸ごと移管のような組織改革優先の手法をとらず、国から地方への個別の事務権限の着実な移譲を重視する姿勢を鮮明にした。

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構築するという統治機構改革の目標に近づく手段として、筆者は民主党政権が打ち出した丸ごと移管が、全く非現実的な手段であったとは考えない。広域行政の担い手として評価を高め、移管対象となる広域事務処理の経験も蓄積し、出先機関の受け皿となりうる実力を備えていた関西広域連合の存在を踏まえれば、丸ごと移管という政策手段には、それなりの理があったのではないかと考えるからである。地方への着実な権限移譲を重視する自公政権の改革手法は手堅い反面、大幅な事務の移管には不向きと言わざるを得ず、円滑かつ迅速な移管手続きに資するという点からすれば、丸ごと移管に分があったと考えられるのである。

もともと、広域連合への丸ごと移管に問題がなかったわけではない。第1に、移管後の事務権限や財源をめぐる広域連合内の利害調整に、十分な目途がたたなかった点があげられる。地方移管のメリットである広域的・戦略的なインフラ整備が、個別の構成団体の利害を越えて実現する保証はなく、結果的に権限や財源をめぐる利害対立を先鋭化させる可能性があった。広域連合内での埋没を懸念する市町村への政治的配慮が乏しかったことも、移管の具体的方策が検討され始めた段階で、地方側の足並みの乱れを生じさせた。合意形成に向けた自治体相互の取り組み不足が、改革後退につながった感があるのは否めない。

第2には、独自の課税権を持たない広域連合への移管が実現したとしても、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構築するという統治機構改革への、その後の展望が開けなかったという点があげられる。確かに、出先機関の権限、財源、人材を受け継いだ広域連合が、広域行政の中核的存在に成長し、将来的な移管対象の拡大を国に対して要求できる可能性はあった。しかし、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。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く、広域行政を担う業務遂行能力においては問題がなくとも、財政責任の明確化を通じた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かったと言わざるを得ないのである。

・結び—分権改革の課題と今後の展望

地方分権の本旨は、国と地方の役割を明確化した上で、政策遂行における地方の権限と責任を拡大することである。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とする国から地方への立法権、行政権、財政権の分散である。第2次分権改革における改革の指針を示した「地方分権改革推進委員会」の4次にあたる勧告は、こうした地方分権の本旨を踏まえた内容となっており、時の政権にはその着実な実行が求められたのは言うまでもない。

民主・自公両政権における分権改革は、地方の自主自立を促す国と地方の責任分担のあり方を模索する試みとして総じて評価に値するが、本稿で解説してきたように、個別課題に対する取り組みに濃淡が生じること、改革の進展はまだら模様になったことは、残念といわざるを得ない。「義務付け・枠付け」の見直しの進展は、自治体の条例制定権の拡大に寄与する成果と評価できる一方、国庫支出金の整理・縮小においては場当たりの政策対応に終始し、自治体の歳出自主権を十分に担保する制度設計にこぎつけることができなかったことは、大いなる反省点である。「出先機関改革」の迷走は、国からの授権の「受け皿」としての統治機構の改編、分けても広域行政の担い手である都道府県の再編の動きに水を差す結果となってしまった点でも、民主・自公両政権の責任は重いと云わざるを得ない。

もっとも、分権改革は、本来、権限と責任の拡充が図られる地方自治体が推進役であるべきことを忘れてはならない。権限拡大は財政責任の強化と表裏一体であり、地方分権によって、自治体は国への依存を排した責任ある行財政運営が求められることになる。分権の進展は、自治体間の格差拡大につながる視点も忘れてはならない。補助金の縮小、税源移譲、地方交付税の見直し等につながる財政の分権化は、地方の歳入および歳出自主権の拡大を可能にする一方で、国への財政依存の後退と地域間格差の拡大をもたらすことを、地方自治体は、今一度しっかりと認識する必要がある。財政責任を全うしうる行財政基盤の充実強化とともに、域間間格差を一定程度容認する制度設計に対する地方の合意形成がなければ、分権改革を今以上に進展させることは困難であろう。

<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>

金井利之（2014）『『足元』からの分権改革の泉』、『ガバナンス』第153号、19頁

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