

より良い民主主義を追求する 出先機関改革



東京大学名誉教授 神野 直彦

地方分権とは人間の社会や生活を決定する権限を、国民に移譲していくことだといえることができる。つまり、社会や生活にかかわる共同意志決定権限を、より身近な公共機関に移譲していくことなのである。

このように地方分権を理解すると、「地域主権改革」の支柱の一つとして位置づけられ、喫緊の政策課題となっている「国の出先機関改革」は、地方分権にとって「両刃の剣」となってくる。つまり、「国の出先機関改革」はデザイン次第で、地方分権を推進することにもなるけれども、中央集権を強める結果にもなりかねないのである。

「国の出先機関」つまり地方支分部局は、「国の出先機関改革」の対象となるものだけでも、8府省13機関ある。民主党政権は「地方主権戦略大綱」で「国の出先機関の原則廃止」を謳い、その事務・権限の地方移譲を打ち出したのである。

こうした「国の出先機関改革」は、二つの方針に基づくものとされている。一つは、事務・権限の地方移譲について、全国一律・一斉に実施するのではなく、「地方の発意による選択的实施」つまり「手を挙げた」地域から実施していくという方針である。もう一つは、地方移譲の受け皿として「広域的实施体制」つまり広域連合などを想定するという方針である。現在のところ関西広域連合と九州広域連合行政機構が経済産業局、地方整備局、地方環境事務局の三つの出先機関を移譲候補として、四国広域連合が経済産業局を移譲候補として手を挙げている。

このように国民から遠い政府である中央政府が、出先機関を通じて直接、国民に提供していた公共サービスを、より国民に身近な広域連合に移譲して提供することは、地方分権を推進するようにみえる。しかし、日本の政府間財政関係の特色が、「集権的分散システム」にあることを忘れてはならない。

公共サービスを主として中央政府が提供していれば集中システム、公共サービスを主として地方政府が提供していれば分散システムだといえ、日本の政府間財政関係は明らかに分散システムである。日本では公共サービスの多くを、地方政府が提供しているからである。

しかし、地方分権という視点からいえば、重要なのは決定権限である。公共サービスにかかわる決定権限が主として中央政府にあれば集権システム、地方政府にあれば分権システムだとすれば、日本の政府間財政関係は集権システムである。中央政府が公共サービスの決定権限を握っているからである。

つまり、日本の政府間財政関係は「集権的分散システム」なのである。この「集権的分散システム」を「分権的分散システム」に切り換えていくことこそ、日本における地域分権改革のアジェンダなのである。

こうした「集権的分散システム」という特色は、中央政府からの指令と補助金という二つのルートで支えられている。指令というルートについては、機関委任事務つまり知事や市町村を国の「機関」だと見做して指令する「機関委任事務」が存在していた。この機関委任

事務は2000年の地方分権一括法で廃止され、地方政府の事務は法定受託事務と自治事務とに区分されることになった。もう一つのルートは、補助金という財政移転によるルートである。この補助金というルートについては、一括交付金化が推進されているものの、道半ばといったところである。

ところが、「国の出先機関改革」のために、地域主権会議のもとに設置されている「アクション・プラン推進委員会」では、関係府省から地方移譲の条件として、自治事務・法定事務以外の「新たな事務類型」を設けることや、広域的实施体制の長に対する「指揮監督」などが唱えられていた。そのため事実上、廃止した機関委任事務が復活することになりかねないことが危惧された。そうすると中央政府の事務・権限が移譲されたとしても、中央政府の指令どおりに広域連合がただ執行するだけという事態が生じてしまうからである。

しかし、野田政権は最悪の事態を回避したということができる。2012年（平成24）4月27日の地域主権戦略会議で了承された「国の出先機関の事務・権限のブロック単位での移譲に係る特例制度（基本構成）」では、「新たな事務類型」を設けることや広域的实施体制の長に対する「指揮監督」などの表現は見られないからである。

もっとも、この基本構成でも「従来のメルクマールに左右されない特例的な法定受託事務は、国による関与を必要に応じて柔軟に設けること」という微妙な表現が存在していた。しかし、2012年5月8日の「国の特定地方行政機関の事務等の移譲に関する法律案（仮称）（骨子）」では、「従来のメルクマールに左右されない特例的な法定受託事務」という文言は消えている。

こうした点から判断すると、指令というルートから広域連合が「国の出先機関」と同様にコントロールされてしまうという危惧は、解

消されつつあるとみてもよいように思われる。

しかし、問題は補助金というルートである。つまり、財源問題である。前述の5月8日の法律案でも、「国は2の基本理念にのっとり、指定広域連合等が移譲事務等を実施するために必要な財政上の措置を講ずるものとする」と謳われているにすぎない。ここから国の出先機関が従来、事務・権限を実施するために必要だった財源は、移譲後も国から広域連合に保障されると読めないわけではない。しかし、「2の基本理念」には「事務等の特定広域連合等への移譲は、国及び地方公共団体を通じた行政の効率化に寄与すること」を旨とすることが明示されている。そうだとすれば、広域連合は従来よりも少額な財源で、国の決定する事務を執行していくことになりかねないのである。

「国の出先機関改革」の目的が、地域経済や地域生活への国民の決定権限を強める地方分権にあることを忘れてはならない。この目的を見誤れば、改革は「ダッチロール現象」を起こしてしまう。スウェーデンが同様の改革を、「レギオン実験」として実施している。しかし、その目的は「地域経済発展のために、より良い民主主義を追求すること」と高らかに謳いあげていることに学ぶべきである。

著者略歴

神野 直彦（じんの・なおひこ）

1946年埼玉県生まれ。東京大学経済学部卒業後、日産自動車を経て同大学大学院経済学研究科博士課程修了。大阪市立大学助教授、東京大学助教授、教授、関西学院大学・大学院教授等を経て、現在、地方財政審議会会長、地域主権戦略会議議員、東京大学名誉教授。

専攻は財政学・地方財政論。

著書に『「分かち合い」の経済学』（岩波書店）、『「希望の島」への改革—分権型社会をつくる—』（NHK出版）、『地域再生の経済学』（中央公論新社・2003年度石橋湛山賞受賞）、『財政学』（有斐閣・2003年租税資料館賞受賞）、『人間回復の経済学』『教育再生の条件』（岩波書店）、『財政のしくみがわかる本』（岩波ジュニア新書）等がある。