

特集

戦略大綱で見えてくる 地域主権のグランドデザイン

「義務付け・枠付けの見直し」「基礎自治体への権限移譲」「補助金の一括交付金化」などの方向性を指し示す「地域主権戦略大綱」は、地域主権戦略会議での活発な議論を経て、本年の6月に閣議決定されました。平成25年までの地方分権（地域主権）改革の羅針盤ともなる大綱には大きな関心が寄せられています。

今回の特集では、地域主権戦略大綱の概要と今後の地方分権改革への影響、さらに全体の評価について、識者の方にご寄稿いただきました。また、今回の大綱策定に関して行われた神野直彦氏の講演要旨も合わせて掲載します。

寄稿 1

「地域主権戦略大綱」について

内閣府地域主権戦略室次長 望月達史

寄稿 2

3頭立ての馬車を乗りこなせるか 国と地方の協議の場で主導権を

共同通信社編集委員兼論説委員 鎌田 司

講演要旨

補助金の一括交付金化について

地方財政審議会会長 神野直彦

「地域主権戦略大綱」について

内閣府地域主権戦略室次長

望月達史 もちづきたつし



はじめに

地域主権戦略大綱が、平成22年6月22日に政府として閣議決定された。これは、これまでの地域主権改革の取組を総括し、今後の方向付けをするものである。

地域主権戦略大綱については、地域主権戦略会議の初会合（平成21年12月14日開催）で原口副議長から提出された「地域主権戦略の工程表（案）」（以下「原口プラン」という。）において、平成22年夏を目途に策定することが初めて明らかにされた。これ以降、地域主権戦略会議では、地域主権戦略大綱の策定に向けて、概ね月1回の頻度で会議が開催され、「義務付け・枠付けの見直し」、「基礎自治体への権限移譲」、「ひも付き補助金の一括交付金化」、「国の出先機関改革」を中心に、政治主導で取組が進められた（原口プランに掲げられたその他の個別改革課題については、それぞれ関係府省において取組が進められた）。第5回会合（平成22年5

月24日開催）において、逢坂内閣総理大臣補佐官が原口副議長からの依頼を受けて試案として大綱の骨子案を提出し、さらに、この骨子案に関する議論等を踏まえ、各課題別担当主査と連携して大綱案を取りまとめ、同年6月21日に開催された第3回国と地方の協議及び第6回会合を経て、今般、閣議決定するに至ったものである。

改革の工程について整理している。まず、我が国の直面する社会経済情勢の変化や課題についての現状認識を示し、「時代が激動の変革期を迎えている現在、これらの課題に適切に対応するためにも、地域主権改革を断行する必要がある」として、地域主権改革をより大きな視点から位置付けている。そして、国と地方が適切に役割分担するようにするとともに、地域の様々な資源を最大限活用し、それぞれの地域において富を生み出すという考え方に基づいて活力ある地域をつくることとしている。

I 地域主権改革の全体像

本大綱は、全10項目で構成され、「第1」が総論的な部分、「第2」以下が各論的な部分に当たる。これまでの地域主権改革の取組を総括し、今後の方向付けをするものという本大綱の性格から、「第1 地域主権改革の全体像」では、政府が推進する地域主権改革の理念と定義を改めて簡潔に提示した上で、地域主権改革が目指す国のかたちや

国のかたちについては、「地域の自主的判断を尊重しながら、国と地方が協働してつくっていく」とし、「補完性の原則」に基づき、国と地方が適切に役割分担する姿を目指すこととしている。その中でも、「基礎自治体を地域における行政の中心的な役割を担うものと位置付ける」としている。これを基本として、「国と地方公共団体は、行政の各分野において適切に役割を分担する」と

もに、「地方公共団体の自由度を拡大し、自主性及び自立性を高めていく」ことを基調としている。併せて、「住民による選択と責任」についても言及している。

続いて、本大綱そのものの位置付けにつ

いて、「地域主権改革の意義や理念等を踏まえ、（中略）地域主権改革の推進に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、当面講ずべき必要な法制上の措置その他の措置を定めるほか、今後おおむね2〜3年

を見据えた改革の諸課題に関する取組方針を明らかにするもの」とした上で、今後、「本

大綱に基づく改革の取組の成果等を踏まえ、地域主権改革の一層の推進に向けて、平成24年夏を目途に『地域主権推進大綱（仮称）』を策定」することとしている。

II 義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大

義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大については、地域主権改革を実現する上で大きな意義を有すること

にかんがみ、地方分権改革推進委員会の第3次勧告（平成21年10月）が最大限実現されるよう内閣を挙げて速やかに取り組むこととし、平成21年10月以降、具体的な見直し検討作業が本格的に進められた。そして、第3次勧告に盛り

込まれた義務付け・枠付けのうち、まずは地方公共団体から要望のあった事項を中心に地方分権改革推進計画を策定し（平成21年12月15日閣議決定。第1次見直し（63項目、121条項）、同計画に基づき「地域主権改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律案」等を第174回国会に提出した。同計画策定後も、第3次勧告で示された見直し対象のうち、同計画策定の際に見直しの対象とされたもの以外の義務付け・枠付けについて、引き続き見直しを進めてきた結果、今般、具体的な見直し措置について結論を得た（第2次見直し（308項目、528条項）（第3次勧告に対し、項目ベースで84%の実施率を達成）。今後、大綱別紙1に掲げる事項について必要な法制上その他の措置を講じることとし、「法律の改正により措置すべき事項については、所要の一括法案等を平成23年の通常国会に提出する」としている。

今後、地域主権改革の更なる進展のため、第3次勧告の実現に向けて引き続き検討を行うとともに、第2次勧告（平成20年12月）において見直し必要があるものとされたものについても見直しを進めることとしている。見直しを進めるに当たっては、地方公共団体の意見も十分聞いた上で、計画的に着実に取り組んでいくこととしている。

図1 「義務付け・枠付けの見直し（第2次見直し）」の概要

平成22年6月

√第2次見直しにおいて83%の実施率を達成（項目ベース）
√分権委員会第3次勧告に対し84%の実施率を達成（項目ベース）

〔第1次・2次見直しの状況〕

	第3次勧告対象				第2次勧告対象		合計	
	項目ベース		条項ベース		見直し実施		見直し実施	
	見直し対象	見直し実施	見直し対象	見直し実施	項目ベース	条項ベース	項目ベース	条項ベース
第1次見直し	66	59	44	65	4	18	63	121
		15	141	38				
			103	434				
第2次見直し	370	308 (83%)	209	528 (71%)	0	10	308	538
		99	748	94				
合計	436	367 (84%)	889	631 (71%)	4	28	371	659
		上段:勧告実施 下段:勧告一部実施		上段:勧告実施 下段:勧告一部実施				

図2 「基礎自治体への権限移譲」の概要

平成22年6月

分権委員会第1次勧告に対し、72%の実施率を達成 (項目ベース)

	項目ベース			条項ベース		
	検討対象	権限移譲等を行うもの	※	検討対象	権限移譲等を行うもの	※
第1次勧告事項分	82	59 (72%)	6	384	207 (54%)	34
追加分	—	3	—	—	10	—
合計	—	68	—	—	251	—

※:一定の条件を満たせば権限移譲を行うもの

III 基礎自治体への権限移譲

基礎自治体への権限移譲については、「住民に最も身近な行政主体である基礎自治体に事務事業を優先的に配分し、基礎自治体が地域における行政の自主的かつ総合的な実施の役割を担えるようにすることが必要不可欠」との基本的な認識に立ち、「都道府県と市町村の間の事務配分を『補完性の原則』に基づいて見直しを行い、可能な限り多くの行政事務を住民に身近な基礎自治体が広く担う」としている。

具体的には、地方分権改革推進委員会の第1次勧告(平成20年5月)に掲げられた権限移譲を行うべき事務について検討を行い、結論を得た(68項目、251条項(第1次勧告に対し、項目ベースで72%の実施率を達成))。今後、大綱別紙2に掲げる事務に關し必要な法制上その他の措置を講じることとし、義務付け・枠付けの見直しと同様に、「法律の改正により措置すべき事務については、所要の一括法案等を平成23年の通常国会に提出する」としている。

併せて、円滑な権限移譲の実現に向けた基礎自治体や国及び都道府県の取組について言及している。「まずは権限の移譲を受ける基礎自治体自身の主体的な取組が必要である」とするとともに、国及び都道府県は確実な財源措置や円滑な引継ぎ、研修等により適切に支援していくこととしている。

は、これに伴う財源を確保することとし、人員の移管等の仕組みを「人材の地方自治体への移管等について総合的な調整を行うため、国と地方の双方の関係者により構成される横断的な体制を整備」、「人材の地方移管等に当たって必要となる枠組み・ルール

今後は、大綱で決定した事務の移譲に万全を期すとともに、第1次勧告に掲げられた事務のうち、残されたものの移譲の実現に向け、引き続き検討を行うこととしている。また、地方からの新たな提言や、条例による事務処理特例制度の活用状況等も踏まえ、基礎自治体への法令による一層の権限移譲について検討を行うこととしている。

IV 国の出先機関の原則廃止(抜本的な改革)

国の出先機関改革については、本大綱策定に向けて基本的な考え方を取りまとめるため、全国知事会国の出先機関原則廃止プロジェクトチームの「中間報告」についてのヒアリングや全国市長会、全国町村会からのヒアリング、「公開討議」を行い、地域主権戦略会議において北川正恭主査から提出された「出先機関改革の基本的論点」等を基に議論が進められた。

本大綱では、まず、改革の理念として、「補完性の原則」の下、「国と地方の役割分担の見直しを行い、国と地方を通じた事務の集約化等によるスリム化・効率化を図りつつ、事務・権限を地方自治体に移譲することなどにより抜本的な改革を進め、地域における行政を地方自治体が自主的かつより総合的に実施できるようにする」と掲げている。この理念に沿って、「『原則廃止』の姿勢の下、ゼロベースで見直す」とし、「事務・権限の

等の構築」という方向で検討・構築することとしている。

また、事務・権限の地方自治体への移譲の実効性を確保する観点から、柔軟な取組として、「地方の発意による選択の実施による柔軟な取組を可能とする仕組み」や「自治体間連携の自発的形成や広域連合など広域の実施体制の整備に応じて、事務・権限の移譲が可能となるような仕組み」を検討・構築することとしている。

今後は、まず各府省において所管する出先機関の事務・権限仕分け(「自己仕分け」)を行い、その結果を本年8月末までに地域主権戦略会議に報告し、同会議は当該「自己仕分け」の内容を精査し、同会議としての事務・権限仕分けを行う。一連の事務・権限仕分けの結果を踏まえ、「個々の出先機関の事務・権限の地方移譲等の取組方針及びその実現に向けた工程やスケジュール、組織の在り方を明らかにする『アクション・プラン(仮称)』を年内目途に策定する」としている。また、「地方自治体への移譲等については、地方自治体側の要望をも踏まえ、重点的に取り組むべき事項の速やかな実施を検討し、平成23年の通常国会への法案提出も含め、可能なものから速やかに実施することを基本とする」としている。



地方自治体への移譲等を進めた上で、それに伴う組織の廃止・整理・合理化等の結論を得る」としている。

個々の事務・権限については、「その特性や規模、行政運営の効率性・経済性等の観点から国の事務・権限とすることが適当と認められる例外的な場合を除き、地方自治体に移譲する」とし、「地方自治体へ移譲するものや国に残すものなどの類型に区分した整理(「事務・権限仕分け」)を行う」とし、この「例外的な場合」を限定列挙している。また、地域主権改革に資するものかどうかの観点から総合的に勘案すべき事項を整理している。

事務・権限の地方自治体への移譲及び国から地方自治体への人員の移管等に際して

V ひも付き補助金の一括交付金化

ひも付き補助金の一括交付金化については、本大綱策定に向けて基本的な考え方を取りまとめるため、関係府省や全国知事会、全国市長会、全国町村会からのヒアリング、主要国における地方向け補助金の調査を行い、地域主権戦略会議において神野直彦主査から提出された「一括交付金化の基本的な考え方(試案)」等を基に議論が進められた。

本大綱では、「ひも付き補助金」を廃止し、基本的に地方が自由に使える一括交付金にするのの方針の下、現行の補助金、交付金等を改革する」と掲げ、こうした目的から、「一括交付金は、各府省の枠にとらわれず、ブロックの政策目的の範囲で、いかなる政策にどれだけの予算を投入し、どのような地域を目指すのかを、住民自身が考え、決めることができるよう、デザインされなければならない」との原則を提示している。

一括交付金の対象範囲に係る基本的考え方として、「最大限広くとる」、「地方の自由裁量拡大に寄与するものを対象とする」とし、対象範囲について、「社会保障・義務教育関係」については「基本的に、全国画一的な保険・現金給付に対するものや地方の自由裁量拡大に寄与しない義務的な負担金・補助金等は、一括交付金化の対象外とする」、「一括交付金化の対象としないものは、最小限のものに限定する」等の方針に基づいて整

理し、投資に係る補助金等については平成23年度以降、経常に係る補助金等については平成24年度以降段階的に実施することとしている。

制度設計に当たっては、「できる限り大きいブロックに括る」、「ブロックごとに用途を自由にする」とし、また、地方の自由度拡大のため「国の箇所付けの廃止など個別自治体への国の事前関与を縮小し事後チェックを重視する観点に立って、手続を抜本的に見直す」などとしている。配分・総額については、「地方の事業ニーズを踏まえるとともに、国の関与をできる限り縮小する」、「現行の条件不利地域等に配慮した仕組みを踏まえた配分とする」、「地方公共団体の事業計画に基づく配分と客観的指標による配分を用いる。その際、継続事業や団体間・年度間の変動に配慮する」、「総額は、一括交付金の対象となる補助金・交付金等の必要額により設定する」などとしている。

今後、平成23年度からの導入に向けて、「一括交付金の制度設計について、地域主権戦略会議を中心に関係府省と共に検討し、予算編成過程を通じて一括交付金の内容を決定する」としている。

VI 地方税財源の充実確保

地方税財源については、平成22年度地方財政計画において、地方交付税総額が出口ベースで前年度比1・1兆円増と大幅に増

額された。

本大綱では、「地域主権改革の工程及び平成22年度税制改正大綱の方向性に沿って、地方税財源の充実確保を推進する」としている。基本的な考え方として、「国と地方の役割分担の大幅な見直しと併せて、それぞれの担う役割に見合った形へと国・地方間の税財源の配分の在り方を見直す」とし、具体的には、「国の役割を限定して、地方に大幅に事務事業の権限を移譲する」、「国と地方の役割分担を踏まえるとともに、地方が自由に使える財源を拡充するという観点から国・地方間の税財源の配分の在り方を見直す」、「社会保障など地方行政を安定的に運営するための地方消費税の充実など、税財源の偏在性が少なく、税収が安定的な地方税体系を構築する」としている。

また、地方公共団体の厳しい財政状況等に適切に発揮されるよう、地方税等と併せ地方の安定的な財政運営に必要となる一般財源の総額の適切な確保を図る」としている。

VII 直轄事業負担金の廃止

直轄事業負担金については、総務省、財務省、農林水産省及び国土交通省の4省の大臣政務官による「直轄事業負担金制度等に関するワーキングチーム」において、「直轄事業負担金制度の廃止に向けた工程表（素

直轄事業負担金については、総務省、財務省、農林水産省及び国土交通省の4省の大臣政務官による「直轄事業負担金制度等に関するワーキングチーム」において、「直轄事業負担金制度の廃止に向けた工程表（素

IX 自治体間連携・道州制

自治体間連携・道州制については、第5回会合での大綱の骨子案についての議論の冒頭、原口副議長から「あくまで基礎自治体中心主義ですが、現在の道州制特区法では、実質北海道しか動かせません。私たちは究極の道州制も視野に入れて、この大綱の中にもどのように盛り込むかということについても御議論いただければと思っています」との発言があった。

本大綱では、「広域自治体の在り方については、地域の自主的判断を尊重しつつ、自治体間連携等が自発的に形成されていくことが重要である」との基本的考え方に基つき、今後、国としては、「地域主権改革を推進する中で、こうした連携等の形成に対する支援の在り方を検討」し、さらには、「地方や関係各界との幅広い意見交換も行いつつ、地域の自主的判断を尊重しながら、いわゆる『道州制』についての検討も射程に入

案」が決定され、平成22年度は、維持管理に係る負担金制度が廃止（特定の事業に係るものは平成23年度に廃止）された。

本大綱では、同工程表（素案）と同様に、平成25年度までの間、「直轄事業負担金の問題は、（中略）関連する諸制度の取扱いを含めて検討を行い、現行の直轄事業負担金制度の廃止とその後在り方について結論を得る。このため、同ワーキングチームにおいて、必要に応じ地方の意見を聞きながら、検討を進める」としている。

VIII 地方政府基本法の制定（地方自治法の抜本見直し）

地方政府基本法の制定（地方自治法の抜本見直し）については、地域主権の確立を目指した地方自治法の抜本見直しの案を取りまとめるため、総務省において地方行政検討会議が開催され、鋭意議論が進められている。

本大綱の策定に先立ち、同検討会議において第一分科会の西尾勝主査と第二分科会の確井光明主査から「地方自治法抜本改正に向けての基本的な考え方」の案が提出された。これを基に、同検討会議での意見等を踏まえ、総務省において「地方自治法抜本改正に向けての基本的な考え方」が取りまとめられ、本大綱に盛り込まれることとなった。本大綱では、まず、「地域主権改革が目に見える形で具体的に進められるためには、

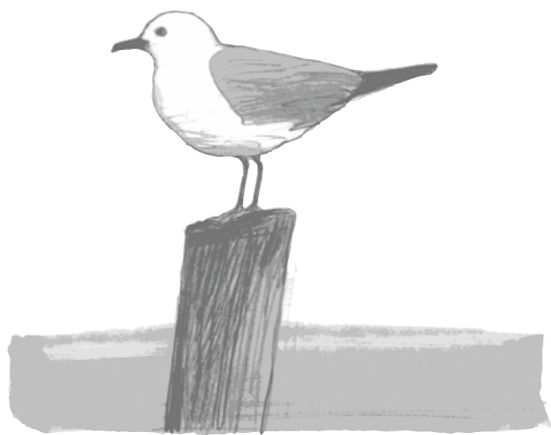
れていく」と整理している。

また、道州制特別区域における広域行政の推進に関する法律（平成18年法律第116号）については、「広域連合などにより広域自治体が自主的に連携した場合には積極的に国の事務・事業の移譲を進めるといふ観点から所要の検討を行う」としている。

X 緑の分権改革の推進

緑の分権改革については、その推進体制として、総務省に「緑の分権改革推進本部」、「緑の分権改革推進会議」が設置されている。

本大綱では、基本的考え方として、「地域資源を最大限活用し、地域の活性化、絆の再生を図り、中央集権型の社会構造を分散自立・地産地消・低炭素型としていくことにより、『地域の自給力と創富力（富を生み出す力）を高める地域主権型社会』の構築を目指す」、「緑の分権改革」を推進していく」としている。併せて、改革のモデルとなる取組の構築や課題の抽出及び解決策の検討、成果の周知、課題に対する制度的対応、地域の人材をエンパワーするための人材育成、連携交流等の具体的取組を挙げている。また、定住自立圏構想の推進や、過疎地域などの条件不利地域の自立・活性化の支援等についても言及している。



3頭立ての馬車を乗りこなせるか 国と地方の協議の場で主導権を

共同通信社編集委員兼論説委員

鎌田 司 かまた つかさ



参院選挙で与党民主党が大敗、過半数の議席を割り込んだことで「地域主権改革」の行方に暗雲が漂っている。選挙直後に和歌山市で開催した全国知事会議では知事の中に改革の先行きを危ぶむ意見が相次いだ。「今後は政府、与党より野党への働き掛けが重要になる」と、「国会対策」を求める意見も出た。おそらくほかの地方団体も知事会と同じ気持ちだろう。

昨年の衆院選で政権交代を果たし発足した鳩山内閣は地域主権改革を「1丁目1番地」と位置づけ、改革推進の司令塔の触れ込みで鳩山由紀夫首相自ら議長を務める地域主権戦略会議を発足させた。また地方自治法の抜本改正による「地方政府基本法」の制定や議会改革を進めるため、原口一博総務相が議長を務める地方行政財政検討会議も設置した。さらに地方側が実現を働き掛けてきた「国と地方の協議の場」設置法案を、地

域主権改革関連3法案の一本として通常国会に提出するなど、自民党長期政権時代の分権改革とは全く異なる舞台装置を整えることに専念してきた。

沖繩・普天間問題などで総辞職した鳩山内閣を引き継いだ菅内閣が参院選直前に閣議決定した「地域主権戦略大綱」は、一括交付金や出先機関見直しなどの推進スケジュールを盛り込んでいる。

しかし参院選の敗北により、先の通常国会で継続審議になった地域主権改革関連3法案が、秋の臨時国会以降に成立する見通しすら立っていないのが現状だ。鳴り物入りで始まった地域主権改革は舞台装置も中途半端で、何一つ実現しなまま推移することになりかねない。政権交代後1年もたないうちにこんな政治状況になるとは誰が予測できただろうか。

そんな先行きの見通しが困難なことを承

代の地方分権改革推進本部などと変わらぬ「政治主導」の意気込みはすっかり冷めてしまったようだ。

一括交付金化

地域主権戦略大綱では具体的な改革対象を9項目挙げている。このうち最大の柱は民主党が昨年の衆院選マニフェストに大々的に掲げていた「ひも付き補助金の一括交付金化」であろう。

既に指摘したように、地域主権戦略会議に神野氏が提出した試案の内容の重要な部分が修正された。例えば試案では一括交付金化の原則の中に「地域が『自己決定できる財源』としてデザインされなければならない」とあったが、「地域が『自己決定できる財源』の部分削除された。補助金を維持したい国土交通省によるとされる。

一括交付金の対象範囲をめぐっては、試案の「現金給付は国、サービス給付は地方」を原則に整理するとして部分が削除され、整理の仕方があいまいになった。国の義務的な負担となっている「社会保障・義務教育関係」でも、試案では全国画一的な保険・現金給付に限定して一括交付金の対象外とすることにしていたが、対象外の範囲を拡大する文言が加わった。

一括交付金のくくり方でも、「各府省の枠

知の上で、鳩山内閣から菅内閣に引き継がれた「地域主権のグランドデザイン」を中心に思うことを述べてみたい。

地域主権戦略大綱

既に指摘したように参院選の直前に、地域主権戦略大綱が閣議決定された。大綱は「ひも付き補助金の一括交付金化」や「国の出先機関の原則廃止」「地方政府基本法の制定」など、地域主権戦略会議や地方行政財政検討会議が取り上げた課題に対する基本方針や今後の工程などを盛り込んでいる。地域主権改革の全体像を提示したということが出来る。原口総務相が昨年12月に今後数年間の検討スケジュールを提示した「原口プラン」で、「今夏」としていただおりの決定となった。

しかし、内容には疑問符が付くことが少なくない。手続き面でも首を傾げたくなる

を超えて」が「各府省の枠にとられず」に変わった。一見同じように見えるが「霞が関文学」では似て非なのだそう。こうすると国土交通省の場合、本年度予算で創設した社会資本整備総合交付金を温存できる余地が残るとされる。社会資本整備総合交付金は各事業縦割りの「ミッション目」が残り、地方の評判は芳しくない。

一方で試案にはなかった文言が追加された部分もある。国が一括交付金化の実施状況を点検するとして部分が追加された上で「その際会計検査院の検査も活用する」と念の入れようである。さらに制度設計に当たっては「地域主権戦略会議を中心に関係府省と共に検討し、予算編成過程を通じて一括交付金化の内容を決定する」とすることも付け加わった。霞が関が一括交付金化の制度設計にかかわり、運用にも口出しすることを容認した内容になったのである。

2010年度予算で地方向けの補助金総額は21兆円に上る。補助金は国が地方をコントロールする手段になっており、真の分権実現を妨げる大きな要因になっている。地方にとって理想は税源移譲による独自財源確保だが、一括交付金はそこへ至るまでの過渡的措置として地方はそれなりの期待をし見守ってきた。

しかし和歌山市の全国知事会議では、霞

ことが起きた。参院選間際に内閣交代というハプニングがあり、慌ただしく開かれた地域主権戦略会議ではほとんど議論もせず承認され閣議決定に持ち込まれた。菅内閣でも留任した原口総務相が、参院選で地域主権改革をアピールするため閣議決定にこだわったとされている。

こうして参院選前に慌ただしく決定したことが、内容に重大な影響を及ぼしたといわれている。今後の地域主権戦略会議の運営や在り方にもかわることであり、看過できない問題をはらんでいる。

大きな問題は、「霞が関」の介入を認めたことにある。後で詳述するが、例えば一括交付金化をめぐる財務省や国土交通省の横やりが入り、地域主権戦略会議のメンバーで一括交付金化などの担当主査を務める神野直彦東大名誉教授の試案の重要部分が修正されてしまった。神野試案は、ひも付き補助金の一括交付金化に当たって、省庁の枠を超えて大きくくりすることなど基本的な考え方をまとめたもので、5月24日の地域主権戦略会議では多くの賛同を得ていた。

昨年12月発足した地域主権戦略会議は、地域主権改革の方針を論議し決定する場であったはずである。ところがまともな議論をせず、その上会議の外で「霞が関」の介入を許してしまった。これでは自民党政権時

が関の介入を知った知事から「地方の自由度を高める制度を会計検査院がチェックするか」「総額が減った三位一体改革の二の舞になりかねない」といった不満や不安の意見が続いた。会議では国交省や農林水産省などにまたがる汚水処理事業補助金の一本化を提案することを決めた。秋以降の制度設計の論議に国と地方の協議の場などを通じて、地方からしつかり声を上げていく必要がある。

霞が関の介入問題に関連して言えば、出先機関改革に関して各府省に所管する出先機関の事務・権限仕分け（自己仕分け）をさせ、結果を8月末までに地域主権戦略会議に報告を求めたことも解せない。

地方分権改革推進委員会のヒアリングでも明らかだったように、各府省に任せたら、「お手盛り仕分け」になるのは目に見えている。自分たちの身を削ることに本気で取り組むとは思えないからだ。

全国知事会は既に8府省15系統出先機関の528事務を仕分けした結果を明らかにしている。296事務を地方に移管、135事務は国に残し、97事務は廃止や民営化などをするとし、国交省の地方整備局や農水省の地方農政局など8機関は全部または大半の事務移管が可能としている。特に高規格幹線道路を除いた直轄国道、一つの都道

と責任で基本構造を選択できる仕組みを検討する。また二元代表制を前提にどのような異なる組織形態があり得るかも検討するとしている。さらに議会改革では、「住民の縮図」として幅広く住民の意見を反映するよう、選挙制度改正の是非についても検討する方針を掲げた。

橋下知事らが提案する議員の執行機関兼職制に対しては、地方6団体や研究者の間から、「議会の監視機能が形骸化する」として否定的な意見が多い。ただ問題は多くの議会が政策立案の役割を執行部任せにしていることである。首長には「勉強不足の議会が執行部の足を引っ張っている」という不満がある。

今回は長年ある意味で形式的に続いてきた「二元代表制」の在り方を考え直す機会ととらえたい。とりわけ議会改革では、サラリーマンや女性が議員として活動できる仕組みをつくる必要がある。女性議員を増やすため海外では導入が広がっている「クオータ制」など大胆な制度を検討してもらいたい。

地方自治法の抜本見直しに関連して、大綱では自治体の監査制度についても現行制度を抜本的に再構築するとしている。地方行政検討会議の第2分科会では、英国の

府県しか流れない直轄河川や職業安定などを最重点分野に位置づけ、来年の通常国会に移管関連法案を提出、2012年4月から全国一律実施を目指すとしている。

地域主権戦略会議は各府省に対し、全国知事会の仕分けに基づく地方移管をスムーズに実現するための方策を考えさせるべきだろう。地域主権戦略会議が改革の方向を定め、決定する機関であるならこうした指示を出すことは可能はずである。

地方政府基本法と監視

地域主権戦略大綱には、地方政府基本法の制定（地方自治法の抜本見直し）も盛り込まれた。地方自治法の抜本見直し作業は、地方行政検討会議を舞台に行われている。

地方行政検討会議は、自民党政権時代に設置されてきた首相の諮問機関、地方制度調査会の後継と位置づけられている。地域主権戦略会議が民主党マニフェストに掲げた一括交付金など重点項目や、自民党政権から引き継いだ義務付け・枠付け見直しなど当面の課題を取り扱うのに対し、地方行政検討会議は中長期の課題を論議する役割になっている。

メンバー構成にも違いがある。地域主権戦略会議は閣僚クラスや研究者以外の自治体関係者では、大阪府知事や北九州市長ら

監査委員会に似た機関も提案されているようだが、「集権」の仕組みに陥らないよう慎重な議論が必要だろう。

地方一丸で特区申請

冒頭に指摘したように鳩山、菅内閣では地域主権改革を、地域主権戦略会議、地方行政検討会議と国と地方の協議の場という三つの新たな舞台で進めようとしている。第二次分権改革を担った地方分権改革推進委員会や自民党政権時代に設置されてきた地方制度調査会は過去のものになった。

新たな三つの舞台がどのような役割を担うことになるのだろうか。地域主権戦略会議と地方行政検討会議については、比較的役割が分かりやすい。それでは国と地方の協議の場はどうかかわることになるのだろうか。いずれにしても新たな「3頭立ての馬車」をしつかりコントロールできるかどうか、地域主権改革の行方にも影響すると思われる。

地方側にとって最も重要な舞台は国と地方の協議の場であることは間違いない。協議の場設置法案は先の通常国会で継続審議となっているが、自民党など野党も設置法案には賛成しており、まず国会での早期成立を働き掛ける必要がある。

主に大都市関係者が参加しているのに対し、地方行政検討会議は地方6団体からそれぞれ首長、議長が参加し地制調に似た布陣を敷いている。検討会議には二つの分科会が置かれており、第1分科会は自治体の基本構造や議会改革、住民参加の在り方などを、第2分科会は監査制度や財務会計制度の在り方などをそれぞれ検討している。

地方自治法の抜本見直し作業は西尾勝東大名誉教授が主査を務める第1分科会を舞台に論議が進められている。地方自治法は1947年5月、憲法と同日に施行された。第一次分権改革後に大幅改正された以外、制定当時の大枠は変わらず一律の地方制度を細々と規定していることから、多様な自治が実現できるよう抜本改正すべきだという意見が地方側に多い。また二元代表制の一翼を担う議会の活性化策や、自治体への住民参加の仕組みなども長年の課題になってきた。

一方で、議員が執行機関の職員を兼職し機動的な自治体運営ができるようにすべきだという提案が橋下徹大阪府知事から上がっている。現行憲法が規定する二元代表制の中で、こうした仕組みがどこまで可能なのかといった新たな課題も検討対象になる。

大綱では、自治体の基本構造に関して法律で基本的な枠組みをつくり、住民の判断

一括交付金化や出先機関改革など地域主権戦略大綱に盛り込まれた項目は、いずれも地方に大きな影響が予想されるので、協議の場での検討対象に当たる。特に一括交付金化の問題は2011年度予算に関係するので、制度設計の協議を急ぐ必要がある。設置法案が成立していなくても、協議の場開催を働き掛けるべきだろう。

今後地方は地域主権改革の主な論議の舞台を国と地方の協議の場に設定すべきではないか。地域主権戦略会議と地方行政検討会議は、自民党が政権に復帰すれば消滅することになるだろう。しかし国と地方の協議の場が法制化すれば、法律を廃止しない限り政権交代に関係なく存続するからである。

とりわけ今後1年程度の協議の場で、地方が主導権を握ることができると思われる。重要な意味を持つことになるかどうかが、全国知事会議では一括交付金化で汚水処理事業補助金の一本化や、義務付け・枠付け見直しに関連して、福祉施設の設置基準緩和を都道府県一斉に特区申請することなどで合意した。こうした具体的な提案で地方が一丸となって国に働き掛け続けることが、「ねじれ国会」で不透明な政治状況を打開する糸口となるだろう。