

第二次分権改革

岩崎 忠

第二次分権改革までの経過と推進組織

一九九三年六月に衆参両院の超党派で議決された「地方分権の推進に関する決議」から始まった分権改革は、第一次分権改革において、機関委任事務の全面廃止といった大きな成果を挙げたが、残された課題は少なくなかった。地方分権推進委員会（委員長：諸井慶）は、五次にわたって勧告を行った後で、最終報告（二〇〇一年六月）において、残された課題として以下の六つを挙げた。

①地方税財源の充実確保、②法令等による義務付け・枠付けの緩和、③事務権限の移譲、④地方自治制度の再編成、⑤住民自治の拡充、⑥「地方自治の本旨」の具体化である。その後、地方分権改革推進会議、経済財政諮問会議において税財関係の分権改革のための審議を行った三位一体の改革と続くが、自治体財政の危機をもたらした、地方分権の推進という点では失敗に終わった。

第一次分権改革で積み残された課題を二〇〇七年～二〇〇九年に自公政権のもとで地方分権改革推進委員会（委員長：丹羽宇一郎）を中心として検討され、その改革が検討段階にあるうちに、二〇〇九年に民主党政権に政権交代が行われた。

民主党政権のもとで、新たに地域主権戦略会議を中心に「地域主権」改革が行われた。二〇一二年に自公政権に戻ると、「地方分権改革有識者会議」を設置し、二〇一四年六月に「個性を活かし自立した地方をつくる」地方分権改革の総括と展望」をまとめた。本稿では、三位一体の改革後の第二次分権改革について詳述する。

地方分権改革推進委員会の勧告と地域主権戦略会議による改革推進

第二次分権改革は、第一次分権改革にならって、二〇〇六年に地方分権改革推進法が制定され、翌年に地方分権改革推進委員会が設置された。この委員会は四次にわたる勧告や各種意見を通じて、国から自治体への権限移譲、国の出先機関の整理統合、法令による義務付け・枠付けの見直し、地方税財源の充実確保等の提言を行った。その結果、二〇〇九年一月に民主党政権のもとで地方分権改革推進計画が策定された。

民主党政権のもとで行われた「地域主権」改革では、二〇〇九年に地域主権戦略会議が設置され、この会議が二〇一〇年に地域主権戦略大綱（「大綱」）を定めて改革の課題を掲げた。

大綱には、熟度の違う課題が掲げられた。①義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大、②基礎自治体への権限移譲、③国の出先機関の原則廃止、④ひも付き補助金の一括交付金化、⑤地方財源の充実確保、⑥直轄事業負担金の廃止、⑦地方政府基本法の制定（地方自治法の抜本見直し）、⑧自治体間連携・道州制、⑨緑の分権改革の推進の九項目である。大綱には掲げられていなかったが、地方六団体の長年の念願であった⑩国と地方の協議の場の法制化が求められた。

その後二〇一一年に入って第一次一括法（注）（同年四月制定）、第二次一括法（同年八月制定）、国と地方の協議の場に関する法律（同年四月制定）の三本を制定した。国と地方の協議の場を除いては、地方分権改革推進委員会の勧告を継承・検討し実現したものである。

「地域主権」改革により、どのような課題が検討され、どのような成果につながったか、以下のようにまとめることができる。

第一に、法令による義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大である。第一次一括法において四一法律、第二次一括法において一六〇法律が改正された。その主な内容は、①施設・公物設置管理の基準の見直し（児童福祉施設の設備及び運営に関する基準の条例委任、道路の構造の技術的基準の条例委任など）、②協議、同意、許可・認可・承認の見直し（市町村立幼稚園の設置廃止等に係る都道府県教育委員会の認可を届出に変更など）、③行政計画等の策定及びその手続きの見直し（中心市街地活性化基本計画の法定内容の一部例示化など）である。条例制定権の拡大といっても、政

省令等を「従うべき基準」「標準」「参酌すべき基準」として条例制定するものであり、基準自体も道路構造令等専門的技術的なものもあつたことから成果は限定的であつた。

第二に、都道府県から市町村への権限移譲である。市町村合併等の進展により、基礎自治体の行政体制整備が進み、条例による事務処理特例制度による権限移譲が進んだことを踏まえ、第二次一括法において四七法律の事務を主に市に移譲することになり、一定の成果を挙げた。この中には、地方分権改革推進委員会第一次勧告では、「市までの移譲」とされながら、第二次一括法では、未熟児の訪問指導（母子保護法）など「市町村まで移譲」とされた事務もある。

第三に、国の出先機関の原則廃止である。国の出先機関である地方整備局、経済産業局、地方環境事務所などの担当している事務を都道府県に移譲することが課題となつた。各省庁の強い反対・抵抗もあつて、ようやく二〇一二年一月に、包括的な権限移譲のために都道府県の広域連合（特定広域連合）に対する権限移譲に限定する内容の「国の特定地方行政機関の事務等の移譲に関する法律案」を閣議決定したが、最終的に国会には提出されなかつた。

第四に、ひも付き補助金の一括交付金化である。国から地方へのひも付き補助金を基本的に自由に使える一括交付金（Ⅱ地域主権戦略交付金）にするとしたものの、対象が極めて限定されており、自治体が交付対象事業を束ねて一括横断して事業計画を作成しても、交付決定時において個々の所管省が定める交付要綱に縛られてしまい、従来の

補助金の域を超えなかつたことから民主党政権から自公政権に交代してすぐに廃止された。

地方分権改革有識者会議による総括・展望

二〇一二年の政権交代後の自公政権は、二〇一三年三月に地方分権改革推進本部を復活させ、第四次見直し（地方分権改革推進委員会の勧告の対象とならなかつた事項を含む）を行い、その内容に民主党政権が国会に提出し衆議院の解散により廃案になつた旧第三次一括法案（六九法律）を追加した新第三次一括法（七四法律）を二〇一三年六月に成立させた。新第三次一括法は、義務付け・枠付けの見直しだけでなく、都道府県から基礎自治体への権限移譲を含むものであり、「地方からの提案等に係る事項の見直し」、「通知・届出・報告、公示・公告等の廃止等」及び「職員等の資格・定数等の条例委任等」の三分野を対象とするものであつた。

さらに、二〇一三年四月に地方分権改革有識者会議を設置し、三つの専門部会（雇用対策、地域交通、農地・農村）を設けて審議検討を行つた。第四次一括法は、地方分権改革推進委員会の勧告のうち残された課題である国から自治体へ事務・権限の移譲と第三次地方制度調査会答申で示された都道府県から指定都市への事務・権限の移譲を行う六三法律を改正するものであり二〇一四年五月に成立した。その後、地方分権改革有識者会議は、二〇一四年六月に「個性を活かし自立した地方をつくる」地方分権改革の総括と展望」ととりまとめ、今後は、「国が主導する短期集中型

の改革スタイルから、地域における実情や課題に精通した地方の発意に根ざした息の長い取組を行う改革スタイルへの転換が望まれる」と明記した。

第二次分権改革の評価

第二次分権改革で扱つた課題は、地方分権改革推進委員会が四次にわたり勧告した内容が中心になつており、法令による義務付け・枠付けの見直しなど自治体の自由度を拡大する内容と権限移譲など所掌事務を拡大する内容を含む数多く課題が掲げられ、相互に関連性の低い内容であつた。しかも課題の多くは、第一次分権改革で実現しなかつた課題であり、中央政府の反対・抵抗もある中で、改革の必然性を明確にすることができずに、改革は失速した。しかしながら、法令による義務付け・枠付けの見直しと都道府県から市町村への権限移譲については第一次第四次の一括法を通じて法制化できたことや、恒常的な「国と地方の協議の場」を法制化できたことは評価すべきであろう。へいわさき ただし・公益財団法人地方自治総合研究所常任研究員

（注）第一次から第四次一括法は、「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」の略称である。

【参考文献】大森彌『続・希望の自治体行政学 政權交代と自治の潮流』（第一法規、二〇一一年）、岩崎忠『地域主権 改革』（第三次一括法までの全容と自治体の対応）（学陽書房、二〇一二年）、岩崎忠『民主党政権「地域主権」改革の評価と検証』（『自治総研』通巻第四一八号、地方自治総合研究所、一三九頁、二〇一三年八月）