

【新・地方自治 2008 : No.1】

地方自治の充実(2) 国と地方の役割分担 - 西尾メモ -

3月18日に開かれた地方分権改革推進委員会において、西尾勝委員から「国の出先機関の見直しについて」と題するメモ(以下「西尾メモ」)が提出された。このメモは、1月に丹羽委員長から「国と地方自治体の役割分担のメルクマール案」として西尾委員に提示を依頼したことに対する回答である。今後、このメモを土台に委員会の議論を経て、国と地方の役割分担、出先機関の見直しなどに関して委員会の勧告等に具体的に反映していくことになる。分権議論の方向性を提示する土台であり、今回のニュースでは本メモの内容について整理し要点を解説する。「西尾メモ」の詳細は、地方分権改革推進委員会 HP (<http://www.cao.go.jp/bunken-kaikaku/iinkai/kaisai/dai38/38shiryu3.pdf>) を参照。

*国の出先機関の見直しについて 平成 20 年 3 月 18 日 西尾 勝 *赤字部分=西尾メモ本体*

1 見直しの観点

地方分権改革を推進する観点から、国と地方の役割分担の見直しを行い、国の出先機関の事務事業や権限(以下「事務・権限」という。)を地方に移譲する。これにあわせて、行政改革を推進する観点から、国の出先機関を廃止・縮小する。

【解説】

国と地方の役割分担の見直しの観点として、まず地方分権改革の観点を主軸として掲げ、行政改革推進の観点は重要ではあるものの、地方分権改革の観点到伴う副次的なものであることを明らかにしている。行政改革の観点から地方分権改革を推進する流れがややもすると強まるなかで、あくまでも地方分権が主軸であることを明らかにしたものと言える。分権議論も主軸をどこに置くかでその結論が大きく異なる姿となることへの留意とも言える。地方分権議論は、地方自治の理念を貫徹する観点からの議論、行政改革の観点からの議論、行政管理の観点からの議論、自由放任の観点からの議論等に分けられる。それぞれの議論が完全に分離され展開できるものではないものの、地方自治の理念の貫徹にその主軸があることを常に確認する必要がある。

2 見直しの対象

国の出先機関について、「国の出先機関の大胆な見直し」(平成 19 年 5 月 25 日経済財政諮問会議有識者議員提出資料)において「地方に移譲可能な事務」とされたものを、原則としてすべて見直しの対象とする。すなわち、同資料における「地方でも同様の事務を行っているもの」はもとより、「現在は主に国のみでその事務を行っているもの」についても見直しを行う。(注) 今後の議論の状況により、上記以外の事務・権限を見直しの対象に追加することはあり得る。

【解説】

地方分権改革推進委員会での出先機関議論は、経済財政諮問会議(平成 19 年 5 月 25 日)の問題提起

によって本格スタートしている。そこで掲げられている見直し対象のすべてを例外なく委員会での議論の対象とすること、そして経済財政諮問会議では見直し対象として提示されていない出先機関、例えば、財務局、国税局、行政評価局等も必要な場合には見直し議論の対象とすることを意味している。

なお、「中間的な取りまとめ」において、個別の行政分野・事務事業の抜本的見直し・検討を行うものとして挙げられた項目に係る事務・権限を所掌している国の出先機関については、特に重点的に見直しの対象とする。

【解説】

地方分権改革推進委員会が昨年11月16日にまとめた「中間的な取りまとめ」では、個別の行政分野・事務事業の見直し対象を具体的に掲げており、この見直しの対象として掲げられている事務・事業を所掌している国の出先機関についてはとくに重点的な見直しを進めるとしている。具体的に、道路、河川等に関する地方整備局や北海道開発局、職業紹介や職業訓練等に関する労働局、農業関係等に関する農政局、地域産業政策や中小企業政策等に関する経済産業局等が対象として挙げられる。地方分権改革推進委員会では、まず国と地方の役割分担、機能論から接近し、その結果としての組織論への展開を基本としている。

3 国（出先機関）と地方の役割分担についてのメルクマール

(1) 地方自治法第1条の2第2項及び地方分権改革推進法第5条第1項における国と地方の役割分担

国は、国際社会における国家としての存立にかかわる事務、全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動若しくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務又は、全国的な規模で若しくは全国的な視点に立って行わなければならない施策及び事業の実施、その他の国が本来果たすべき役割を重点的に担い、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねる。

【解説】

現行法上、明文によって国と地方の役割負担を規定している唯一の条文を明記し、大原則を確認するものである。日本の法文は実質的な内容を政省令以下に委ねたり、法文解釈や具体的事例に対する適用においてその内容が伸縮しやすい実態を有している。このため、法律上では大原則として規定されていても、その事例ごとの具体的な適用において内容が実質的に変化することも少なくない。こうした伸縮の実態が時として中央集権の強い源泉ともなる。こうしたことから以下の西尾メモ(2)以下において、その伸縮の実態を如何に取り除くかが重要な点となる。

(2) 「法令による地方公共団体に対する事務の処理又はその方法の義務付け」(地方分権改革推進法第5条第1項)の廃止・緩和との関係

上記の「国が重点的に担うべき役割」の は、主として法令を定立する立法行為を指している

が、これが必要最小限度に止まっているか否かを問題にしているのが、「法令による地方公共団体に対する事務の処理又はその方法の義務付け」の見直しである。

「国の出先機関の見直し」で問われるのは、現行の国の出先機関の事務・権限が上記の「国が重点的に担うべき役割」の、の範囲内に止まっているか否かである。昨年秋の地方分権改革推進委員会からの照会に対する各府省の見解を踏まえると、このうち主として議論の対象となるのは及びの範囲についてである。

【解説】

国と地方の役割分担において、と・の性格が異なることを整理している。

は、「全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動若しくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務」と規定されており、その内容は基本的な準則に関する立法措置の側面とその準則に基づいて行政を執行する側面に分けられる。前者の立法措置については、地方分権の観点からどこまで国が細かく規定することが必要なのか、地方分権の本旨からは概要的な大枠を国が定める法令で規定し、具体的な基準等は可能な限り地方自治体の条例に委ねることが基本となるのではないか。さらに、仮に国が基準を定めたとしても、その基準に基づく諸活動を国の機関が担う必要はなく、明確な基準が設定されているのであれば、地方自治体はその基準に基づく諸活動を担っても問題ないのではないかとの問題意識が提示される。

また、については概念として成立するものの、その概念適用の範囲と方法が適切であるか否かが重要な論点となる。たとえば、全国的な規模で若しくは全国的な視点に立って行わなければならない施策及び事業とは何か。その施策及び事業の対象範囲が広すぎないか、地理的に全国的な規模や視点がどこまで必要であり、仮に必要であったとしてもその執行において都道府県クラスの連携等地方自治体を主体としたネットワーク構造で担うことはできないかなどの視点から具体的に議論することが必要となる。そして、こうした議論を展開するためのメルクマールを(3)以下で提示している。

(3)メルクマール

地方自治法及び地方分権改革推進法における上記の及びの範囲については、いわゆる「国と地方の二重行政」の排除という観点が重要であり、さらに具体化すると、下記のようなメルクマールが考えられる。国の出先機関の見直しにあたっては、このメルクマールに基づいて国の出先機関の事務・権限の仕分けを行い、事務・権限の廃止や、地方への移譲等を検討するものとする。

なお、国と地方を問わず、そもそも行政が直接担う必要がない事務・権限については、国と地方の役割分担の検討以前に、廃止・民営化・独法化等を検討すべきである。

「地方でも同様の事務を行っているもの」

「重複型」

事務・権限が法令上一の主体に専属させられておらず、国と地方がそれぞれ処理することが許容されているもの(例：民間事業活動の支援、普及啓発など)については、地方に一元化して

実施することを基本として、新たな「区分け」の線引きを行う。

「分担型」

事業規模の大きさや事務・権限の対象範囲等によって国と地方が役割分担しているもの(注)
(例: 公共事業、許認可・監督など)については、地方に事務・権限を移譲することを基本として、現行の「区分け」の線引きを見直す。

「連絡・調整・関与型」

国の出先機関が行っている地方から本府省への許認可、協議、補助金交付等の申請、報告等に関する経由・連絡事務や、地方が実施する事務に関して、国の出先機関が広域的な見地等から調整し、又は関与を行っているもの(例: ほとんどすべての行政分野に共通)については、原則として廃止する。なお、地方の区域を越える広域調整や関与を国が行うことがどうしても必要な場合には、原則として本府省等が行うことに改める。

「現在は主に国のみでその事務を行っているもの」(「国専担型」)

我が国の社会経済情勢の変化を十分に踏まえた見直しを行い、地方自治体の自主性及び自立性の発揮、地方自治体による総合行政の確立、住民の利便性の向上、国と地方を通じた行政の簡素化及び効率化といった観点に資するものについては、事務・権限の地方への移譲や廃止等を行う。特に、地方が独自の施策を行わざるを得ないもの(例: 地域における雇用や交通の確保など)に関連する国の出先機関の事務・権限については、これをできる限り地方に移譲する。

国の出先機関が事務・権限を担うべき理由として「広域性」の観点を掲げている事例があるが、事務・権限の対象範囲が一の地方自治体(都道府県等)の区域内に止まる場合については、こうした理由は認められない。また、事務・権限の対象範囲が二以上の地方自治体にまたがる場合についても、地方自治体間で連携して対応することなどにより、できる限り地方に委ねることを検討する。

(注) 事務・権限の規模や範囲が2以上の都道府県にわたる場合には国が実施し、都道府県の区域内にとどまる場合には都道府県が実施しているもの、事務・権限のうち大規模なもの、効果・影響が広範囲に及ぶもの等を国が実施し、それ以外のものを都道府県が実施しているもの等。

4 見直しの進め方

見直しの対象とする国の出先機関の事務・権限について、上記のメルクマールに照らして以下のイ～ニに仕分けし、各府省の見解を求めるものとする。

イ 事務・権限の廃止(民営化等を含む。)を検討するもの

ロ 事務・権限の地方への移譲を検討するもの

ハ 事務・権限の本府省等への移管を検討するもの

ニ 上記のいずれにも仕分けできず、引き続き国の出先機関において処理せざるを得ないと判断するもの

地方分権改革推進委員会は、各府省から示された見解に十分な説得力があるか否か検討し、国の出先機関の事務・権限の見直しについて結論を得るとともに、それに伴う国の出先機関の組

織・定員の廃止・縮小、見直し後に残る組織・定員のあり方などについて検討し、勧告をまとめるものとする。

【解説】

地方分権改革推進委員会の議論を進め方として、委員会自らが上記メルクマールに基づく仕分けを行い、各府省に提示し見解を求めるものとしている。重要な点は、委員会自らが仕分けを行う点であり、委員会の仕分けに対する反論の挙証責任は各府省が負担することになる。

地方分権改革推進委員会では、以上の西尾メモを議論しつつ、6月上旬にも予定される第一次勧告に向けた議論を展開する。第一次勧告では、国と地方の役割分担、機能論を中心に提示し、それに伴い不可分となる出先機関の在り方についても言及することが必要となる。その上で、新たな出先機関のモデル、そして組織や人員等に踏み込んだ議論は7月に予定される出先機関に関する中間とりまとめ、そして11月頃に予定される第二次勧告に盛り込まれる予定である。