

2009年7月27日公表

《番外編・研修レポート》

待ったなしの地方分権

～ 国の出先機関統廃合が試金石 ～

2009年度研究生¹

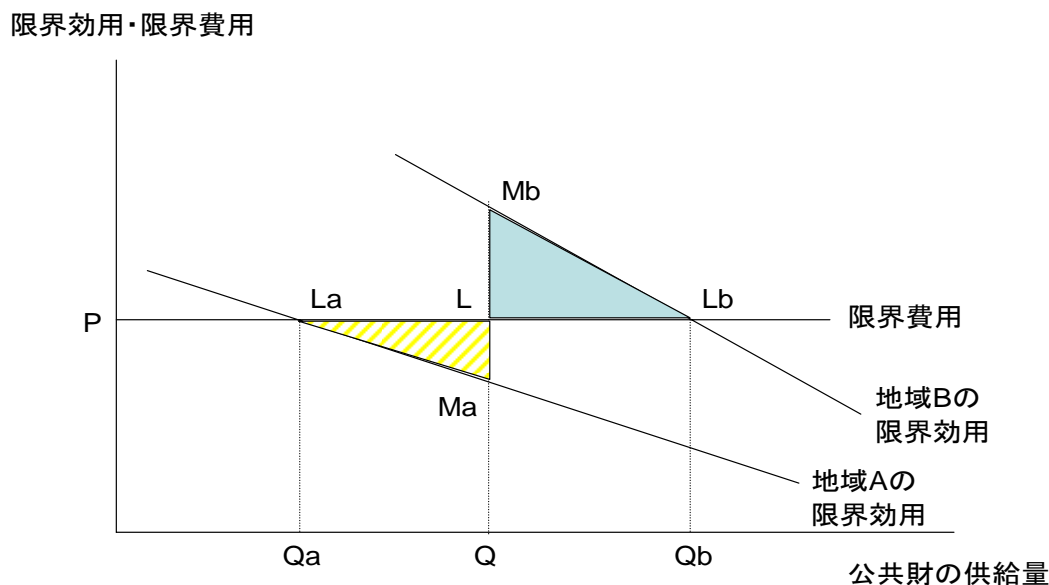
＜講師からの導入報告＞

＜はじめに＞ 当該テーマは、講師からの課題ではなく、研究生の発案による。地方圏から派遣されている研究生によるテーマ選定である。基礎研修で手掛けた「地域経済活性化に向けた提言」と関連しつつ、地方分権を正面から扱おうとしている。総選挙が近付く中で、首長による地方分権への要望はヒートアップしており、マニフェストでも重要な争点とすべきテーマである。講師にこの分野にさほど知識がないこともあり、まずは楽しみに読ませて頂こうと思う。

▼ポイント▼

- ✓ 中央集権体制の維持に伴う弊害は明らかである
- ✓ 財政事情が厳しさを増す中、実態を伴う地方分権は待ったなしの状況
- ✓ 国の出先機関の統廃合は「たかが」ではなく、今まさに求められる

図1 オーツの分権化定理



¹ 本稿は、宮川 芳樹が担当した。講師は竹内 淳一郎。

【中央集権体制の弊害】

近年、中央集権体制を維持することに伴う弊害を唱える声に広がりが見られる。中央集権体制は、幕藩体制崩壊後の近代化を目指す過程や戦後の復興期において、長く有効に機能したと考えられる。しかしながら、経済や国民の生活水準が一定レベルに達し、個々人の価値観が多様化した現在、中央主導の全国画一的な政策の必要性は随分と低下している。むしろ、様々な面で非効率や無駄を発生させている可能性すら高い。

例えば、図1で示したオーツの分権化定理²は、中央集権の非効率を手際よく説明している。すなわち、ある公共財を供給する際に、国が全国一律に価格PでQの供給水準を定めたとする、地域Aでは超過供給 ($\Delta LLaMa$)、地域Bでは不足 ($\Delta LLbMb$) となり、社会全体で見るとこれら合計が、厚生損失となってしまおうものである。

【地方分権へ向けたこれまでの動き】

「地方でできることは地方で」という考えのもと、国が持つ権限と財源の地方への移譲を骨子とする「地方分権」推進の足取りは、進んできてはいるが、ゆっくりだ。

第一期地方分権改革では、地方分権推進法の施行(2000<平成12>年4月)に伴い、自治体を国の下請けとみなす機関委任事務が廃止された。これにより、国と地方は「上下・主従の関係」から「対等・協力の関係」へと改められた。もっとも、実態として大きな変革には至らず、いわゆる「三位一体の改革」を通じ、約3兆円の税源移譲が実現したものの、それを大幅に上回る地方交付税・国庫補助金の削減が行われるなど、自治体経営の自由度が増したとは

² 地方政府が住民の選好に応じて公共財を供給するほうが中央政府が一律に供給するよりも効率的になることを示す。経済学者Oates(1972)が唱えた。

言い難い。地方自治体の財政の弾力性を示す指標とされる経常収支比率をみても(図2)、都道府県、市町村ともに90%を超えるなど、引き続き財政的な自由度は低いままにある。また、図3のとおり、自主財源の乏しい地域ほど一人当たり県民所得が低くなる傾向も見て取れる。

地方分権がなかなか進まない中で、景気の大規模な悪化による地方財政の深刻化などを背景に、自治体の首長からは、国に対する不満の声がとみに強まってきた。

【地方の叛乱】

国の直轄事業負担金の支払い拒否が、その典型例だ。国の直轄事業負担金制度とは、国が行う道路・ダム建設などの事業費の一定割合を、自治体が負担するというものである。しかしながら、①国が一方的に事業を計画・実施する中で、地方のニーズや意向が反映されていない部分があること、②地方負担分の積算根拠が曖昧なこと——などに対する一部首長の批判への賛同の声が広がっている。紙幅の関係で詳細は割愛するが、地方に権限と財源を与え、「地方でできることは地方で」という考えのもと、自らが計画、実施していく形に改めるべきと考える。これは、何も公共事業に限ったことではなく、国が地方で行っている多くの事務事業についても当てはまる。

【国の出先機関のあり方】

表1にみるように、現在、国が地方の出先機関で行っている事務事業は多岐に亘り、多くの予算と人員を抱えている。しかしながら、これだけの組織を地方に張り付け、国が事務事業を行う必要があるのだろうか。一見するだけで、地方に任すことができる仕事が、多いように見受けられる。

一例を挙げると、国土交通省の地方整備局では、地方に敷設された国道管理の業務を担っている。もっとも、全ての国道を同整備局が管理しているわけではなく、実際には、都道府県が管理している部分もある。この仕事などは、財

源さえ手当てをすれば、都道府県の能力で十分対応できる。一級河川の管理なども含め、都道府県に任せるべき事例は、あまたある。

これらの事務事業を財源とともに、国から地方へ移譲し、国の出先機関を大幅に廃止または縮小すれば、①行政コストの削減、二重行政の解消のほか、②地方の実情に合った行政サービスの提供が可能となるなどの、メリットが期待される。

国の出先機関の見直しについては、地方分権改革推進委員会の第2次勧告（2008<平成20>年12月8日）で方向性が示された。しかしながら、その内容は、主だった出先機関を統合するに留まり、地方分権の観点からみて不十分なものであった。また、統合後にできる出先機関は、巨大なものとなることが予想される。それが現在議論されている道州制の受け皿となれば、肥大化を通じ、国の関与が一層強まることが懸念される。

ナショナルミニマムがほぼ全国で実現されたわが国において、地方分権を通じた肌理細かな行政サービスをコンパクトに実行することの意義は大きい。地方分権なくして、地方活性化なしであり、もはや地方分権は議論ではなく、具体化に向けて待ったなしの状況にある。

以上

<講師の評価>☆☆☆*

<講師のコメント>

・合同ではなく、単独での“作品”であったため、講師からは、コンパクトにまとめるよう依頼した。読者は掘り下げ不足と感じたかもしれないが、そうした事情の中で、手際よく整理してくれている。

・レポートを読むと、①成熟化した経済においては、中央集権的な統治機構から得られるメリットよりも、無駄や非効率が目立つようになっていること、②最近の首長主導の“地方の叛乱”も、地方財政の厳しさに根差した

切迫感によって駆り立てられていること、を的確に指摘している。その上で、③実態を伴う地方分権が必要かつ「待ったなし」の状況にあること、④出先機関の統廃合の行方が一つの試金石であり、ブレークスルーが真に求められていること、が主張されている。

・個々の論点の掘り下げは、今後、研究生自身が進めていけばよいように思われる。

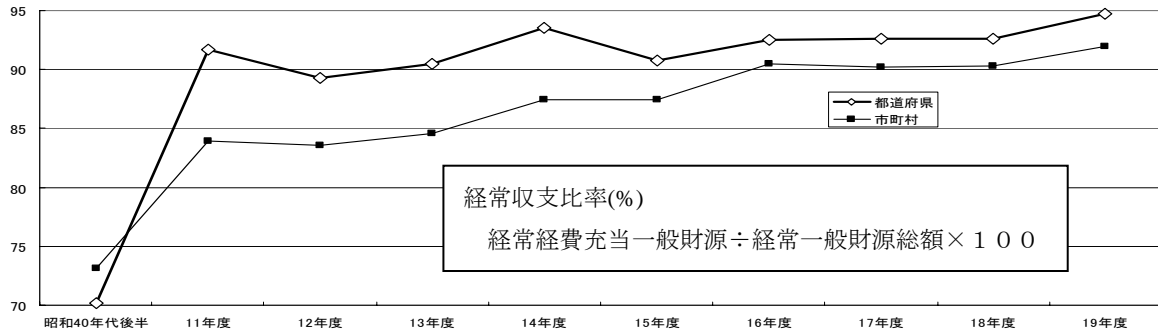
・先の経済危機対策では、ワイズ・スペンディング（賢明な支出）の掛け声もむなしく、緊急性や経済効果を疑問視する案件が混在しているように映る。本予算は、夏の概算要求に始まり半年間かけて討議される中で、ある程度、個々の施策に関し精査が進む。一方で、補正予算の場合は、短期間かつ「規模ありき」で取り纏められる傾向があり、その過程では、効率性や効果に疑問符が出る案件が含まれがちとなる。

・換言すると、わが国の予算規模は少人数の主計官が精査するには、既に大きすぎるのではなかろうか。14兆円近い補正予算を取り扱う場合、例えば、百億程度の案件への監視が疎かになる。地方分権を通じ、予算編成担当者が取り扱う予算規模を縮小させることで、「たった百億」ではなく、「貴重な百億」になるのではないか。

・制度疲労が進む既存の統治機構の改革を進める必然性は増している。間違いなく、来る総選挙で争点とすべき 이슈 だと考えられる。区分けの問題はひとまず棚上げし、道州制の導入の是非、工程表などを掲げる政党があつて然るべきであろう。首長の強い主張は、必要な起爆剤のようにになっている。追い風が一瞬に逆風が変わるのが世論である。一喜一憂することなく、地方や首長から地方分権の声を出し続けることは、大変重要なことだと思う。

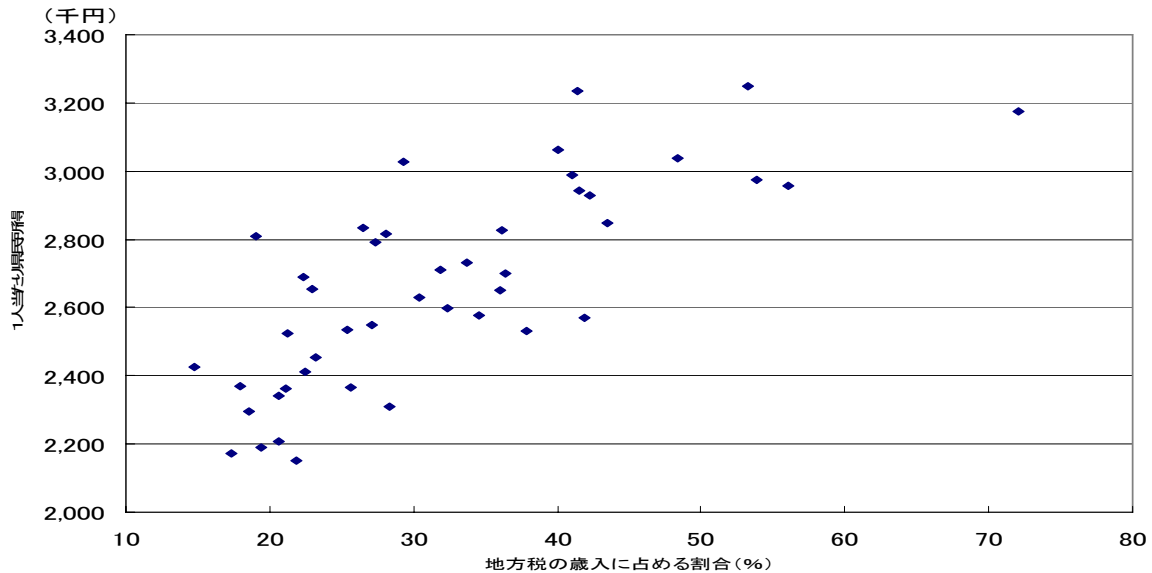


図2 経常収支比率の推移



(資料)平成 21 年版地方財政白書

図3 地域間格差と自主財源(道府県別)



(資料)平成 21 年版地方財政白書、平成 18 年度県民経済計算(東京都、沖縄県を除く)

表1 国の出先機関の状況

省庁名	地方支分部局	予算 (百万円)	職員数	省庁名	地方支分部局	予算 (百万円)	職員数
国土交通省	地方整備局	8,096,096	21,368	国土交通省	気象庁管区気象台	36,387	4,006
農林水産省	地方農政局	1,154,867	16,048	法務省	地方入国管理局	21,552	2,869
国土交通省	北海道開発局	836,029	5,776	法務省	保護観察局	15,942	1,195
防衛省	地方防衛局	686,341	2,589	総務省	総合通信局	14,781	1,439
厚生労働省	都道府県労働局	645,354	22,603	国土交通省	航空交通管制部	12,824	1,273
財務省	国税庁国税局	542,433	54,689	環境省	地方環境事務所	12,584	381
農林水産省	林野庁森林管理局	421,602	4,707	法務省	公安調査庁公安調査局	10,777	1,153
法務省	法務局	154,374	11,090	総務省	管区行政評価局	7,671	877
内閣府	沖縄総合事務所	141,257	988	厚生労働省	地方厚生局	6,527	623
国土交通省	海上保安庁管区海上保安本部	134,459	10,840	法務省	矯正管区	3,553	177
経済産業省	経済産業局	115,544	1,852	法務省	地方更正保護委員会	2,370	258
財務省	税関	89,123	8,565	農林水産省	水産庁漁業調整事務所	2,055	172
財務省	財務局	86,082	4,770	宮内庁	京都事務所	1,482	76
警察庁	管区警察局ほか	49,900	4,474	公正取引委員会	地方事務所	1,250	164
国土交通省	地方運輸局	49,539	4,478	厚生労働省	中央労働委員会地方事務所	346	30
国土交通省	地方航空局	37,496	4,343	文部科学省	水戸原子力事務所	29	7
合計						13,240,496	179,180

(資料)地方分権改革推進委員会資料を基に作成。予算は平成 17 年度決算、職員数は平成 19 年度末定員数。