

# 地域主権改革の課題と愛媛県の現状

愛媛大学地域創成研究センター

センター長 宮崎 幹朗



## 1. はじめに

2007年4月に安倍内閣のもとに設置された地方分権改革推進委員会は、2009年12月までの間に「地方政府の確立」に向けた4次にわたる勧告を総理大臣に提出してきた。この間に、政権交代が起こり、地方分権改革は「地域主権改革」と名を変えて民主党を中心とする内閣のもとで推進されることとなった。2009年12月、鳩山内閣は「地方分権改革推進計画」を策定し、2010年春には国会に「地域主権戦略会議の設置」、「義務付け・枠づけの見直し」、「国と地方の協議の場の設置」を柱とする「地域主権改革関連法案」が提出されたものの、法案は継続審議となった。地域主権改革は思うようには進展していないままの状況にあったところ、ようやく2010年12月に地域主権戦略会議は国の出先機関改革に関する「アクションプラン」を決定し、2012年の通常国会にブロック単位の地方組織を整備するための法案を提出することを明らかにした。また、賛否は分かれ、その実効性には疑問が投げかけられ、評価は分かれているものの、2011年度予算案において総額5,120億円の一括交付金が盛り込まれた。わずかながらも進展が期待できるきざしが見られる状況になっている。一方、地方においては、「関西広域連合」が設立されるなど、地方から地域主権改革に向けた働きかけも表面化している。

本稿では、この地域主権改革の動きと今後の課題を明らかにし、愛媛県における地方分権改革の現状を検討してみる。

## 2. 地方分権改革推進委員会勧告から地域主権改革へ<sup>1</sup>

1995年5月に成立した「地方分権推進法」のもとで進められた地方分権改革の流れは、2000年4月の「地方分権一括法」の施行によって、機関委任事務の廃止等の一応の成果を示した。その後、地方分権改革の流れは、平成の市町村大合併と三位一体改革政策の推進によって大きな変化をとげる。特に、2005年11月に決定された三位一体改革によって、地方自治体の財政状況は大きな影響を受けることになる。また、本来、組織運営の適正化と行政サービスの効率化という観点から検討されるべきであった市町村合併問題について、多くの自治体が財政改革の視点から取り組まなければならない状況となっていた。政府の進める合併促進策によって、市町村合併がとりわけ西日本を中心に急速に進んでいったのは記憶に新しいことである。

2006年12月、地方分権改革推進法が成立し、前述のように、翌2007年4月には地方分権改革推進委員会と地方分権推進本部が設置された。地方分権改革推進委員会は総理大臣の諮問に応える形で、次々と考え方や勧告を示していった。基本的な考え方としては、行政・立法・財政の権限を有した自治体として「地方政府」という考えを示し、基礎自治体優先原則のもとで、地方主体・住民本位の受益と負担のバランスを備え、自由と責任を備えた地方自治の確立をめざそうというものであった。した

がって、大きな論点として、国と地方の役割分担の見直しと地方財政制度の整備が検討課題として挙げられた。第1次勧告においては、基礎自治体への権限移譲の促進と自由度の拡大が強調され、都道府県から市町村への事務権限の移譲について検討すべき項目として、64の法律に関わる359事務を掲げた。第2次勧告においては、地方自治体の自主性の強化と自由度の拡大を焦点として、義務付け・枠づけの見直しの方針を示し、自治事務のうち地方自治体が条例で自主的に定める余地を認めていない約1万条項について検討すべきとした上で、国の出先機関（国の地方支分部局等）の見直し方針が提示された。続く第3次勧告においては、義務付け・枠づけの見直しと条例制定権の拡大、国と地方の協議の場の法制化、教育委員会や農業委員会等の地方自治関係法制度の見直しが提言され、第4次勧告については、自治財政権の強化という観点の検討をおこない、当面の課題と中長期の課題とに分けて、「地方政府の確立」に向けた検討課題を提示した。自由民主党主導の内閣の下で設置された地方分権改革推進委員会の審議は積極的におこなわれ、第2次勧告までは福田総理大臣および麻生総理大臣に提出されたものの、2009年夏の政権交代により、第3次勧告および第4次勧告は民主党主導の内閣の下で鳩山総理大臣に提出された。委員会の審議は当初積極的に公開されておこなわれ、各省庁に対しても強い意見を投げかける場面も多く見られたが、次第に強い視点が薄れていった印象を受ける。とりわけ、地方財政についての第4次勧告の審議の場では、非公開での審議もあり、各委員間の意見も十分にはまとまらなかったとも指摘されている。その結果、十分な議論を経ずに、明確な結論を掲げて勧告するのではなく、いくつかの検討課題を列挙するにとどまった印象を受ける<sup>2</sup>。地方分権改革推進委員会の勧告等の流れは以下のとおりである。

2007年5月30日「地方分権改革にあたっての基本的考え方」

2007年11月16日「中間的なとりまとめ」

2008年5月28日「第1次勧告 — 生活者の視点に立つ『地方政府の確立』」

2008年8月1日「国の出先機関の見直しに関する中間報告」

2008年9月16日「道路・河川の移管に伴う財源等の取扱いに関する意見書」

2008年12月8日「第2次勧告——『地方政府』の確立に向けた地方の役割と自主性の確立」

2009年4月24日「国直轄事業負担金に関する意見」

2009年6月5日「義務付け・枠づけの見直しに係る第3次勧告に向けた中間報告」

2009年10月7日「第3次勧告——自治立法権の拡大による『地方政府』の実現へ」

2009年11月9日「第4次勧告——自治財政権の強化による『地方政府』の実現へ」

これらの地方分権改革推進委員会の勧告を受けて、2009年12月に、鳩山内閣は「地方分権推進計画」を策定し、121条項の義務付け・枠づけの見直しと国と地方の協議の場の法制化を中心とした計画が明らかにされた。同時に今後の地域主権改革の推進体制として「地域主権戦略会議」の設置が決められた。ここで、従来からの「地方分権改革」の用語が「地域主権改革」へと変更され、地方に権限を分割するのではなく、地域が主体となって地方自治を推進するという意味を込めた用語として「地域主権」という概念が打ち出され、民主党を中心とする新しい内閣の基本姿勢が示されることとなった<sup>3</sup>。すでに指摘したように、2010年3月には、「地域主権戦略会議」の設置と義務付け・枠づけの見直しを進めるための「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」と「国と地方の協議の場に関する法律案」が国会に提出された。この法案において、「地域主権改革」について「住民に身近な行政は、地方公共団体が自主的・総合的に広く担うようにするとともに、地域住民が自らの判断と責任において地域の諸課題に取り組むことができるようにするための改革」と定義している。6月には、「地域主権戦略大綱」が公表され、国と地方のパートナーシップと地域の自主性の尊重のもとで国と地方が協働して国の新しい形を作ることが強調されている。特に、義務付け・枠づけの見直しと条例制定権の拡大と基礎自治体へ

の権限移譲、国の出先機関の原則廃止、ひも付き補助金の一括交付金化などが注目される。しかし、この法案もすでに述べたように、継続審議となった。その後ながら途絶えていた地域主権改革に関する政府の動きは2010年12月になってようやく進み始めた感がある。地域主権戦略会議は、2010年12月27日、国の出先機関改革に関する「アクションプラン」を決定した<sup>4</sup>。これによると、出先機関の業務を丸ごと受け入れるブロック単位の地方組織を整備するための法案を2012年の通常国会に提出することとされている。また、2012年度予算案には、地域自主戦略交付金として総額5,120億円の一括交付金の確保が盛り込まれている。ようやく、民主党中心内閣による地域主権改革への動きが始まったと言える。

### 3. 愛媛県における地方分権への取り組み

1995年の地方分権推進法の制定を受けて、愛媛県では庁内組織としての「行政改革・地方分権推進本部」と県内有識者からなる「行政改革・地方分権推進委員会」を設置し、行政改革および地方分権改革に関する議論を本格化していった。その結果、翌1996年3月には、行政運営の効率化や開かれた県政の推進を基本的視点とする「行政改革大綱」および国と地方公共団体との新たな関係の構築や地方分権時代にふさわしい県行政システムの確立や県と市町村との間の分権の推進等を基本的視点とする「地方分権推進大綱」が策定された。これを受けた1996年度～1998年度が愛媛県における第1期行政改革と位置付けられ、事務事業の整理合理化や庁内組織・機構の見直し等の取り組みが始まった。

その後、1999年3月には、愛媛県「新行政改革大綱」が策定され、1999年度～2001年度にかけての第2期の行政改革推進期に入る。国では1999年7月に地方分権一括法が制定され、1年間の延長期間を経て、時限立法であった地方分権推進法が失効し、新たな地方分権改革への取り組みが始まった時期に当たる。「愛媛県新行政改革大綱」では、県民・市町村に目線を置いた公正で開かれた行政の展開、地方分権時代にふさわしい簡素で効率的な行政の徹底、社会経済の変化に柔軟に対応し得る行政の確立

という3つの基本的視点が掲げられていた。2002年3月、愛媛県は「行政システム改革大綱」を策定し、2002年度～2005年度までの第3期の改革期へと向かう。ここでは、分権への対応という視点から、行政組織内部の改革に重点を置き、中長期にわたる持続可能な財政力の堅持、コスト意識と住民満足度向上という成果の重視、県の守備範囲の見直しと県民・民間企業・団体・市町村との協働の推進、職員の仕事のスピードと知的生産性の向上、県民とのコミュニケーションを重視した開かれたガラス張りの行政の推進という基本的視点が掲げられた。この4年間に、約500名の職員数削減、廃止・縮小・統合を伴う事務事業の整理合理化の成果として延べ1,780件の事務事業について総額122.6億円の節約、行政評価システムの導入、県立病院の医事会計業務委託等のアウトソーシングや公の施設への指定管理者制度の導入の推進により4年間で約953億円の事業の委託が進められた。市町村への権限移譲についても、4年間で343項目の移譲がおこなわれ、地方分権への取り組みを強めていったことがうかがえる。

以上のように、愛媛県では、主に事務事業の整理・合理化や組織・機構の簡素化・合理化を中心とする行政内部のコスト削減に取り組み、行政システムの見直しを進めてきた。この流れの延長線上に、さらなる改革の必要性を強調して、愛媛県は2006年3月に「愛媛県構造改革プラン」を策定した。少子高齢化や人口減少社会の到来に象徴される日本の社会経済状況の変化の中で、個人の価値観も多様化し、県民が公共サービスに求めるものも多様化・高度化していることを踏まえて、行政のみでこれらの要望に対応することは困難であることを指摘して、行政サービスと私的サービスの「中間領域」の構築が必要であり、そのために、行政（県および市町村）と企業、NPOなどの諸団体・組織、県民の間で適切に役割分担をおこない、相互の良好なパートナーシップによる新しい自治の形を構築すべきことを強調している。この「構造改革プラン」は2007年度以降3次にわたる改訂を経て、さらに2010年度に第4次改訂が予定されている。国の地域主権改革（地方分権改革）への構想と取り組みが明確には定まっていなかった中では、根本的な改革プランの策定

を進めることに支障があるという判断がある。当面、「愛媛県構造改革プラン」を改訂することによって対処しようということであり、この改訂案の中では、とりわけ「県民との協働の推進」という基本施策を挙げ、NPOやボランティア団体などの協力・ネットワーク化の推進に取り組もうという姿勢が示されている。また、市町との役割分担の見直しをさらに進め、市町への事務・権限移譲にさらに積極的に取り組むこととし、867の事務移譲をめざすことを明記している<sup>5</sup>。

愛媛県内の各市町においても、平成の市町村大合併後の厳しい財政運営を背景にして、いわゆる集中改革プランに基づいた構造改革に取り組んできた。たとえば、集中改革プランの目標の1つである職員数の削減については、県内20市町で1万4,882人の職員数が減少し、2009年度には2005年度と比較して12.2%の減少率を示すまでに至っており、目標値の7.4%を大幅に上回る削減となっている<sup>6</sup>。市町の財政状況の厳しさが背景にあると言えるが、とりわけ不況下における財政状況の悪化を反映して、南予地域の市町で職員数の削減が目立っているほか、大規模な合併をおこなった西条市、四国中央市、今治市においても高い減少率が見られる。一方で、職員数の適正化が求められるものの、他方では住民に身近な行政サービスの提供の維持が求められる。その両者の要求をどのように調整していくかが各自治体の大きな課題となっている。

その点に関連して、地域住民の主体的な活動力を中心とした地域内自治の推進が注目される。愛媛県が進める県民との協働・パートナーシップの構築の推進ともつながる課題であるが、内子町の取り組みなどを参考にして、旧自治体単位あるいは町内会・自治会単位の自主的な住民自治への取り組みを促進していこうという動きも強まっている。また、全国的にいわゆる「限界集落」が問題視されていく中で、西予市をはじめ県内の多くの市町がこの課題に積極的に取り組もうとしている。

#### 4. 地方における地域主権改革の意義と課題

2010年12月1日、奈良県を除く近畿2府3県と鳥取県、徳島県の7府県により「関西広域連合」が発足した。主

に、環境保全、観光・文化振興、産業振興、資格試験・免許、防災、職員研修、医療の7つの事業分野における連携を挙げている。国からの事務・権限移譲の受け皿としての組織としても位置づけられており、今後の事業活動が注目される。さらに、九州7県による「九州広域行政機構」（仮称）の設立準備も進められており、そのほかの地域でも広域連合・広域連携の検討が進められようとしている。北海道、東北、新潟の8道県では事務レベルの検討会の設置が検討されており、中部9県においても事務レベルの勉強会が検討されている。また、静岡県および長野県を含む関東10都県でも部長級の協議会の設置が検討されており、地方における広域連携が重大な課題となりつつあることは間違いない<sup>7</sup>。今後、国の出先機関の見直しが進められていけば、その事務・権限の受け皿として何らかの組織が必要となることは避けられず、道州制への道筋として警戒する意見もあるが、各地域において都道府県の範囲を超えて広域行政の在り方を検討する必要性が高まっていくことになるだろう。

四国においては、徳島県が「関西広域連合」に参加したことによって、愛媛県をはじめ香川県、高知県が今後どのような対応をしていくのが注目される。四国4県はこれまでも、四国知事会議などで「四国はひとつ」の理念の下で、2002年度以降、連携施策を進めてきたという背景がある。2010年度の連携事業としては、新規に「東アジア物産等輸出振興プロジェクト」や「野生鳥獣捕獲実験事業」等が提案され、従来からの事業も含めて28事業の実施が試みられている。特に、防災関連事業として、2009年度に実施された「共同防災訓練」、2010年度の「高病原性鳥インフルエンザ防疫演習」など、一定の成果があったとされる事業も多い。とりあえず道州制の導入を別にしても、国からの事務・権限移譲の促進策に対応する形で、四国4県の検討が求められよう。

愛媛県においては、加戸前知事のもとで前述のような行政改革および地方分権改革への取り組みが積極的に進められてきたが、中村新知事のもとで今後の地方分権改革または地域主権改革への取り組みがどのように進められていくのが注目される。2010年12月の定例県議会に

において、中村知事は地域主権改革と行政改革に関するプロジェクトチームを庁内に立上げ、実務レベルの検討を促進させることを明言した。これを受けて、「地域主権改革」および「行政改革」の2つのプロジェクトチームの初会合が12月27日に開催されたことが報道されている<sup>8</sup>。2011年1月には知事自身をトップとする「行政改革・地方分権戦略本部」も立ち上げ、知事自身がリーダーシップを取って、庁内での議論をまとめ、国への提案書をまとめることを目指しており、地域主権改革に積極的に取り組む姿勢を示している。このような県の動きに対して、県内各市町でも、県から市町への事務・権限移譲の促進という政策の大きな流れの中で、職員数の削減に取り組み続けなければならない市町の現状で事務・権限の移譲にどう対応していくのか。今後、検討しなければならない重大な問題である。基礎自治体として、住民が求める多様なサービスに対応する仕組みを構築していかなければならないだろう。

また、本来の地方自治は行政のためのものではなく、住民自身が主体であることを意識し、担うべきものである。各地域において地域住民が主体となってさまざまな活動に取り組んでいる実績はうかがえるものの、そのような流れはまだ一部に限られている。その意味では、地域主権改革に関する住民意識の涵養が求められる。

- 1 第1次分権改革から今回の地方分権改革推進委員会勧告を経て、その後の経過について、小早川光郎「地方分権の現状と課題」ジュリスト1413号（2010年12月15日号）8頁以下参照。
- 2 地方分権改革推進委員会の活動・勧告について、「検証・丹羽分権委員会」地域政策34号（2010年新年号）に、大森彌「地方分権改革推進委員会を検証する」、宮脇淳「地方分権改革推進委員会の混沌的輻輳」、古川康「丹羽委員会の果たした役割と今後の展望」が掲載されている。
- 3 「地域主権」の用語について、木佐茂男「〈地域主権〉改革を考える」地域政策35号（2010年春季号）6頁以下参照。
- 4 愛媛新聞2010年12月28日記事参照。
- 5 「愛媛県構造改革プラン（平成18年度～平成22年度）第4次改訂版（案）」参照。
- 6 愛媛新聞2010年12月30日記事参照。
- 7 日本経済新聞2011年1月4日記事参照。
- 8 愛媛新聞2010年12月28日記事参照。

---

#### Profile 宮崎 幹朗（みやざき よしろう）

現職 愛媛大学地域創成研究センター長（愛媛大学法文学部教授）

学歴 九州大学大学院法学研究科修士課程修了

専攻 家族法・地域問題

主な編著書 『遺産分割の周辺問題』

（単著、愛媛大学法文学部総合政策学科）

『四国のかたちを考える—四国の再評価と地域創成』

（共著、シード書房）

『愛媛県における市町村合併の展開と展望』

（共著、愛媛大学法文学部総合政策学科）

---